

回首來時路 -- 憲改的背景、動力與結果

湯德宗 教授

◎憲法有聲書

目 次

壹、行憲大事記

- 1945/10/25 國民政府接收台灣（→ 台灣光復節）
- 1946/12/25 中華民國憲法制定
- 1947/02/28 二二八事件
（→ 1996 年政府道歉並指定為紀念日）
- 1947/07 國民政府宣布進入「動員戡亂時期」
（迄 1991/05/01 終止，計 44 年）
- 1947/12/25 中華民國憲法施行（→ 行憲紀念日）
- 1948/10/25 第一屆國民大會制定「動員戡亂時期臨時條款」
（迄 1991/05/01 廢止，計 43 年。）
- 1949/05/20 台灣地區宣告戒嚴
（迄 1987/07/15 解嚴，計 38 年。）
- 1954/01/29 釋字 31 公布（第一屆中央民代「繼續行使職權」
→ 「萬年國會」）
- 1960/03/11 「臨時條款」三次修正
（總統連任次數不限 → 「威權統治」）
- 1969/12/20 中央民代「增補選」開辦
- 1988/01/13 蔣經國去世，李登輝繼任

- 1990/03 野百合學生運動
（要求廢除萬年國會、回歸憲政體制）
- 1990/03/21 第一屆國民大會選舉李登輝為第八任總統
- 1990/06/21 釋字 261 公布（第一屆未定期改選之中央民代
應至遲於 1991/12/31 「終止行使職權」）
- 1990/06/28 國是會議召開（試圖凝聚修憲共識）
- 1991/05/01 第一次憲法增修條文公布（確定國會全面改選
時程），並終止動員戡亂時期
- 1991/05/17 廢止「動員戡亂時期懲治叛亂條例」
- 1991/12/21 第二屆國大選舉（國會全面改選開始）
- 1992/01/01 第二屆國民大會代表就任
- 1992/05/28 第二次憲法增修條文公布
- 1992/12/19 第二屆立委選舉
- 1993/02/01 第二屆立委就任（國會全面改選完成）
- 1994/08/01 第三次憲法增修條文公布
（確立總統由公民直選）
- 1994/12/20 第一屆台灣省省長就任
- 1996/03/20 首次總統直選
- 1996/05/20 李登輝、連戰就任第九屆正、副總統
- 1997/07/21 第四次憲法增修條文公布（總統任免行政院
長、「凍省」）
- 1998/12/20 台灣省省長選舉停止辦理（「凍省」開始）
- 1999/09/15 第五次憲法增修條文公布（國大改為全額政黨
比例代表制）
- 2000/03/24 釋字 499 公布
（宣告第五次憲法增修條文違憲）

- 2000/04/25 第六次憲法增修條文公布
(改制常設型國大為任務型國大)
- 2000/05/20 陳水扁、呂秀蓮就任第十屆正、副總統
(首次政黨輪替)
- 2003/12/31 公民投票法制定
- 2004/03/19 三一九槍擊懸案
- 2004/03/20 總統大選暨首次公投(「反飛彈軍購案」與「兩岸協商案」均未獲通過)
- 2005/06/10 第七次憲法增修條文公布
(廢除國大,改由公民複決)

貳、憲法修改歷程

一、臨時條款

(一) 背景

1. 動員戡亂(護憲內戰) → 戰時憲法
2. 退守台灣 → 長期對峙

(二) 動力

1. 緊急應變(因應內戰)
2. 鞏固統治(長期對峙)

Q 如何確保民主憲政(constitutional democracy)不致變質為憲政獨裁(constitutional dictatorship) ?

(三) 結果

1. 臨時條款第一項：

「總統在動員戡亂時期,為避免國家或人民遭遇緊急危難,或應付財政經濟上重大變故,得經行政院會議之決議,為緊急處分,不受憲法第三十九或第四十三

條所規定程序之限制。」

臨時條款第二項：

「前項緊急處分,立法院得依憲法第五十七條第二款現定之程序變更或廢止」

Q 較德國基本法 GG Xa 章 Verteidigungsfall (防衛情況) (§§ 115a~115l) ?

2. 臨時條款第三項：

「動員戡亂時期,總統副總統得連選連任,不受憲法第四十七條連任一次之限制。」

Q 意義？

3. 臨時條款第四項：

「動員戡亂時期,本憲政體制授權總統得設置動員戡亂機構,決定動員戡亂有關大政方針,並處理戰地政務。」

→ 設置「國安會」及所屬「國安局」

Q 意義？

Ω 國安會使總統可以協調、決定政策(動員戡亂有關大政方針);國安局使總統掌握情資系統

4. 臨時條款第五項：

「總統為適應動員戡亂需要,得調整中央政府之行政機構、人事機構及其組織。」

→ 設置「行政院人事行政局」

Q 意義？

5. 臨時條款第六項：

「動員戡亂時期,總統得依下列規定,訂頒辦法充實中央民意代表機構,不受憲法第二十六條、第六十四

條及第九十一條之限制：

(一) 在自由地區增加中央民意代表名額，定期選舉，其須由僑居國外國民選出之立法委員及監察委員，事實上不能辦理選舉者，得由總統訂定辦法遴選之。

(二) 第一屆中央民意代表，係經全國人民選舉所產生，依法行使職權，其增選、補選者亦同。大陸光復地區次第辦理中央民意代表之選舉。

(三) 增加名額選出之中央民意代表，與第一屆中央民意代表，依法行使職權。

增加名額選出之國民大會代表，每六年改選，立法委員每三年改選，選監察委員每六年改選。」

Q 意義？

Ω 適時開放參政管道，維繫民主於不墜

Ω 創特定事項之「行政保留」，取代「法律」甚或「憲法」之規定！

6. 小結

半總統制

(維持憲法本文結構；增授總統特定行政權)

If 其時定期改選，政黨自由競爭，便可能出現「左右共治」(cohabitation)

二、一次憲改增修十條(1991)

(一) 背景

推行憲政改革，以維憲政體制

釋字 31 → 解嚴(1987.07.15) →

野百合學生運動(1990.3) →

宣示「憲政改革」→ 釋字 261 作成

1. 權變與不變

[釋字 31, 085, 117, 150, 259, 260, 261]

2. 拒絕宣誓與政治異議 [釋字 199, 254]

(二) 動力

化解「統治正當性」危機 (= 民主憲政危機)

(三) 結果

1. 確立修憲指導原則(「一機關、兩階段」)

2. 通過增修條文 10 條，廢除臨時條款

2.1 新國會名額：增修 §§ 1~3

2.2 國會全面改選時程：增修 § 5

2.3 承認兩岸分治事實：增修 § 10

三、二次憲改增修八條(1992)

(一) 背景

1. 威權體制影響猶存

1.1 總統兼任執政黨主席

1.2 國家認同問題公開化

本土政權 v. 外來政權

(執政的中國國民黨 v. 在野的民主進步黨)

2. 臨時條款遺跡

2.1 增修 § 7 (緊急命令)

2.2 增修 § 9 (國安機構)

(二) 動力

1. 順應民主要求

因「國會全面改選」，「統治正當性危機」已化解

2. 明確國家認同

(三) 結果

1. 總統直選奠基

1.1 選舉：增修§ 12-I & II

1.2 任期：增修§ 12-III

1.3 罷免：增修§ 12-IV

Q 何以仍規定總統由國大罷免？

2. 台灣地方自治

2.1 增修§ 17

Q 總統直選前，何以先辦理省長直選？

3. 憲改啓動

3.1 監察院改制（改變監委選任方式）

3.2 活化國民大會（取得人事同意權）

四、三次憲改重訂增修十條（1994）

(一) 背景

1. 民氣可用

→ 藉「憲政改革」，達成「總統直選」

2. 兩岸及國際情勢

香港九七回歸在即，抵制「一國兩制」？

(二) 動力

1. 總統直選，俾取得民意基礎，鞏固領導

2. 總統直選，俾擴大民主參與，抗絕「一國兩制」

(三) 結果

1. 總統公民直選：增修§ 2-I

1.1 公民直選 v. 委任直選

Q 戲劇性轉折的意義？

Q 總統民選必然改採「總統制」？

Q 政治與法律的思考邏輯不同？

1.2 「建設性倒閣」插曲（增修§ 2-III）

Q 借力使力？

Q 政府體制（憲法結構）動向：
總統制 v. 內閣制角力？

2. 國大變為常設

2.1 議長：增修§ 1-VIII

2.2 自治：增修§ 1-IX

2.3 任期：增修§ 1-VI

Q 何故縮短任期（為四年，與總統同）？

五、四次憲改重訂增修十一條（1997）

(一) 背景

1. 首任民選總統誕生（民主意識空前高張）

2. 民選總統 v. 民選省長

(二) 動力

1. 鞏固民選總統權力

1.1 總統 v. 行政院長

1.2 總統 v. 省長

2. 朝野政黨合作修憲

(三) 結果

1. 憲法增修條文 3 條 1 項：

「行政院院長由總統任命之。行政院院長辭職或出缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。憲法第五十五條之規定，停止適用。」

Q 意義？

Ω 「行政向立法負責」不絕如縷之關鍵關係，從此

斬斷！

2. 憲法增修條文第 3 條 2 項：

「行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十七條之規定，停止適用：

一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。

二、行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。

三、立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。」

Q 何故如此修正？

Q 政府體制／憲法結構（總統制 v. 半總統制）動向角力？

→ 政黨妥協，各取所需，影響未及深究！

3. 憲法增修條文 2 條 2 項：

「總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。」

→ 使總統全權任、免行政院長

→ 行政院乃向總統負責！

4. 憲法增修條文 9 條 2 項：

→ 中央、縣（市）二級制化？

5. 小結

弱勢總統制、精減地方層級

六、五次憲改重訂增修十一條（1999）

（一）背景

1. 食髓知味說？

2. 政黨密會說？

（二）動力

蘇南成爆料？

趙賢明，《驚爆十三年：李登輝的恩怨情仇與是非功過》

（2000）（兩國論入憲陰謀說）

（三）結果

1. 國大改制（成全額政黨比例代表，不再民選）

2. 現任國大、立委之任期展延

七、六次憲改重訂增修十一條（2000）

（一）背景

1. 國大延任停選 → 民怨沸騰，人人喊打

（二）動力

1. 大法官適時遏止（釋字 499）
2. 總統大選在即，快刀斬亂麻，免旁生枝節

(三) 結果

國大改制為「任務型」國大，回到制憲起點－
「國大無形化」

八、七次憲改重訂增修十二條（2004）

(一) 背景

1. 政治民主 → 台獨抉擇？
2. 新手上路，分裂多數，問題重重，發展停滯

(二) 動力

1. 國會改革（立法院為亂源所在）？
2. 獨立正名？

Q 步履趨緩？

(三) 結果

1. 增修 1 條（廢除國大，還政於民）
增修 2 條 9 項（立法院提出修憲案，公民複決）
Q 「國民主權」(popular sovereignty)原則確立，揚棄
「權能區分」(國民大會主權)理論？
2. 增修 4 條
(單一選區兩票制、席次減半、任期四年)

參、回顧過去、展望未來

一、背景

七次憲改乃必然？或偶然？

- (一) 憲政架構（以權力分立為基礎的憲法結構）保存了民主種子，時機成熟自然萌芽茁壯
- (二) 開放社會不可能自絕於世界潮流

二、動力

- (一) 半世紀以來經濟、教育文化發展，積蓄社會動能
- (二) 兩岸與國際情勢的影響
 1. 堅守民主憲政發展
 2. 面對兩岸分治現實

三、結果

(一) 人民是憲改的最終贏家

1. 憲法意識高張，憲法常識普及
Q 我們正在締造歷史？
2. 洞悉政治本質，識破人性善惡

Q 當「聖君賢相」的期待幻滅，人民開始當家作主

(二) 憲法大體更為進步

1. 落實民主原則
 - 1.1 國會定期改選
 - 1.2 廢除國民大會
2. 肩負統治功能
(打造符合台灣現實統治需要的憲法)
“The Constitution is a governing document.”
3. 展現主體意識
(坦然面對兩岸分治現實，維護中華民國在台灣主權獨立的憲法)

【深度閱讀】

湯德宗，〈論九七修憲後的憲法結構〉，收於氏著《權力分立新論》
• 卷一：憲法結構與動態平衡》，頁 27～54（2005 增訂三版）。

第 4 講 講 綱

Bruce Ackerman, *Higher Lawmaking*, in RESPONDING TO
IMPERFECTION: THE THEORY AND PRACTICE OF CONSTITUTIONAL
AMENDMENT 63 (Sanford Levinson ed., 1995).