國家發展研究　第九卷第二期
2010 年 6 月　　頁 163-206

廢除國民大會的始末及其憲政意涵

——從第七次憲改角度分析*

姚中原**、張淑中***

收稿日期：2009 年 10 月 21 日　　接受日期：2010 年 4 月 4 日

* 作者誠摯感謝兩位匿名審查委員所提出的建設性意見。

** 國立臺灣大學國家發展研究所博士生；前國民大會科長、現任國防部簡任副處長。
連絡電話：0937-022-937；電子郵件：yaochung55@gmail.com。

***北台灣科學技術學院財經法律系助理教授；前國民大會議事組簡任副組長。
連絡電話：0937-860-939；電子郵件：suchang@tsint.edu.tw。

臺灣大學學術期刊資料庫

摘　要

作爲中華民國政權主體的「國民大會」機關，爲孫中山思想及三民主義中的一項重要設計和制度。然而，依我國憲法第二十五條設置並代表人民行使「間接民權」的國民大會，爲何會先被改革爲「任務型」國民大會，再經第七次憲改而被完全停止職權運作？當社會各界較關注於第七次憲改，包括立委人數減少、立委選制變更、公投制度入憲等結果時，卻未必完全瞭解同時廢除「國民大會」此一制度，在「權力分立」與「國會改造」角度之重要憲政意涵。以上問題，實有值得探討及深入研究必要。

經本文研究分析，第一，第七次憲改廢除國民大會的舉動，不僅打破了我國「憲政體制」有「五權體制」精神的說法，也打破了以「孫中山遺教」爲修憲界限的主張。第二，我國民意機關不同於一般民主國家，長期有「複數國會」爭議問題，也由於國會制度定位的一直不明確，使得「立法院」與「國民大會」之間常有爭執發生，而第七次憲改廢除國民大會，不只結束了我國「複數國會」長期爭議，更奠定了我國「單一國會」制度時代的來臨。

關鍵詞：立法院、國民大會、憲法修改、修憲界限、任務型國民大會

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

「國民大會」（National Assembly）是孫中山先生所「獨創」的一項政治制度，是代表人民行使政權的機關，控制著行政、立法、司法、考試、監察等五項治權（邱榮舉，1987：186-187）。國民大會隨著 1947 年中華民國憲法的施行開始運作，曾經是國民黨政府遷台後我國重要的主權及法統象徵之一。但國民大會之組織架構，原係針對位於大陸之中央政府所設計，自政府遷台後，便一直面臨政治現實環境的考驗。1987 年台灣解嚴後，[1] 人民權利大幅增加，民主憲政改革加速，[2] 而國民大會也不得不順應趨勢進行組織的調整、功能的變更和制度的檢討。

2000 年 4 月 25 日，總統所公布第六次修憲後之憲法增修條文，是我國行憲以來對國民大會制度所做第一次重要的變更。國民大會不再具有任何主動行使職權的可能性，而成爲「任務型國民大會」（Mission-bounded National Assembly），僅因憲法增修條文明定任務所需，例如複決憲法修正案時，才由人民選舉產生之，集會以一個月爲限，完成任務後即解散，不再有固定任期制。有學者稱此種任務型國大爲「朝露型」國民大會（陳新民，2001：360-361），並認爲國民大會制度改變至此，其實已不再有任何孫中山的理念。

---

1 1987 年 7 月 14 日，蔣經國總統發布命令，宣告台灣地區自 1987 年 7 月 15 日零時起解除戒嚴，「國家安全法」亦同時施行。

2 台灣解嚴後至今，政府一共進行了七次修憲工作。第一次修憲時間爲 1991 年，第二次 1992 年，第三次 1994 年，第四次 1997 年，第五次 1999 年，第六次 2000 年，第七次即最近一次爲 2005 年。至於，解嚴以前（中央政府播遷來台至 1987 年 7 月 15 日前）的修憲工作，共有四次，即政府對「動員戡亂時期臨時條款」進行過四次修訂。

臺灣大學學術期刊資料庫

2005 年 5 月 14 日，台灣舉行首屆也是最後一屆的任務型國大代表選舉。[3] 當時所選出的任務型國大代表，主要職責就是進行第七次憲政改革工程。同年 5 月 30 日，三百位任務型國大代表正式報到，隨後集會並行使職權複決立法院所提出的憲法修正案。[4] 此第一次由人民「選黨不選人」所產生的任務型國民大會代表，以及由其所組成的「任務型國民大會」完成憲改，除締造了我國憲政史上的一項重要紀錄外，第七次憲政改革工程最重要的一項修憲內容，就是徹底廢除了國民大會此一制度。

就中央政府制度設計，居於所謂「五權憲法」體制核心地位的國民大會，長久以來一直是社會各界和專家學者評論的焦點。然而，依我國憲法第 25 條所設置的國民大會組織，爲何會先被改革爲「任務型」國民大會，再經第七次的憲改被完全停止職權運作？當社會各界較關注於第七次憲改結果中，包括立委人數減少、立委選制變更、公投制度入憲等內容時，「任務型國大」廢除「國民大會」制度在我國憲政改革史上之特別的憲政意義，確有值得研究和深入探討的必要。

本文主要在分析曾經擁有修憲全權並主導多次憲改的「國民大會」，是在何種原因和背景下被改制爲「任務型國大」；而此「任務型國大」其職權又如何行使，及爲何會在「第七次憲改」時做出自廢武功的舉動；尤其「第七次憲改」將國民大會徹底的廢除，究竟對台灣民主憲政的發展有何重要啓示和使命意義。只有透過對上述問題的深入探討和研究，才能讓國人對憲政改革問題產生共識，[5] 並明瞭廢

3　任務型國大代表選舉，是台灣歷史上首度採用比例代表制的選舉制度，其制度設計與實施經驗，除成爲台灣憲政史上的重要里程碑，也可作爲未來選制改革的重要參考（李柏諭，2006：99）。

4　立法院於 2004 年 8 月所提出的修憲案，主要包括國會改革與公投制度入憲等重要內容。

5　憲法是國家的根本大法，也是凝聚國人共識（consensus）的中心，如果國家的

臺灣大學學術期刊資料庫

除「國民大會」此一制度有其必要性，且確實對台灣民主憲政的推展有一定助益，此爲本文之重要目的。

貳、憲政改革與國民大會

一、國民大會改革的緣由

國民大會職權與性質的定位，早在憲法起草階段就是爭論焦點，一直未曾止息。1949 年政府遷台後，國民大會獨占修憲權的制度，不僅違背世界民主政治潮流的發展，且資深國民大會代表延任達 40 年之久未曾改選，更引起民眾的唾棄（林銘德，1997：55；黃年，2001：303）。國民大會存廢問題探討的肇端，正式起於 1990 年 2 月 19 日第一屆國民大會於陽明山中山樓召開第八次會議時，資深國大代表欲藉著選舉總統機會擴增自身權力，不料此項舉動造成廣大民眾的強烈不滿，而爆發了中正紀念堂的「三月學運」，[6] 運動主要訴求議題即是「解散國大」。隨後政府於 1990 年 6 月召開「國是會議」，正式對國民大會未來定位作一討論，而主張國大與立法院合併的建議也此起彼落。當時執政的國民黨便成立了「憲政改革策劃小組」決議保留國民大會此一制度，並設計未來「一機關兩階段」修憲原則[7]（李炳

人民對憲法沒建立共識，則國家發展自難收和衷共濟之功（Redish, 1995: 163-165）。

6 1990 年 3 月，數千名來自全國各地的大學生，爲了抗議資深國大代表的爭權牟利行爲，到中正紀念堂前靜坐抗議，並提出「解散國民大會」、「廢除臨時條款」、「召開國是會議」、「公布政經改革時間表」等四大訴求。此由學生們自動發起的運動，受到政府及各界極大的重視，即是所謂的「三月學運」，也稱爲「野百合學運」。

7 所謂「一機關兩階段」修憲，是指由國民大會分爲兩個階段進行修憲工程，即

臺灣大學學術期刊資料庫

南，1992：42-43；石之瑜，1998）。當時，政府所以會設計並確立「一機關」修憲，由國民大會完全掌握修憲權，是爲了排除立法院修憲的可能性。如根據憲法本文第 174 條第 2 項規定，立法院也具有擬定憲法修正案的權利，但必須提請國民大會複決，故實際上「憲法修憲權」是完整的掌握在國大代表手中。

1991 年 4 月「第一次修憲」，首先透過國會全面改選，解決其合法性與代表性不足的結構性問題，再爲往後實質性憲法修改（constitutional amending）預作鋪路，而國民大會存廢爭議也在此暫時告一段落。至 1996 年 5 月，李登輝先生就任中華民國第九任總統後，爲建立各界對「憲政體制與政黨政治」等方面的共識，於 1996 年 12 月間，邀請朝野黨派及社會賢達召開「國家發展會議」。會議中執政的中國國民黨與在野的民主進步黨，在一些重要議題討論協商達成「共同意見」[8] 並公諸於世。就未來憲改而言，此「共同意見」對現行憲政體制的變革甚大，形式上仍維持「五權憲法」架構，但有關改革「國民大會」制度方面，主要有兩項重點。第一、國民大會代表的總額適度減少，改由政黨比例代表制產生，並自下屆起停止選舉。第二、凍結國民大會之創制、複決權，人民得就全國性事務行使創制、複決權。

1997 年 7 月，朝野政黨正式合作完成第四次修憲，我國憲政體制大致確定爲「修正式混合制」，亦即爲傾向總統制的雙首長制，但

第一階段由第一屆國民大會進行「程序修憲」，據以選出具有充分民意基礎的第二屆國民大會，再由第二屆國大代表進行第二階段的「實質修憲」。而上述「第一階段」修憲即是 1991 年的第一次修憲，「第二階段」修憲則是指 1992 年的第二次修憲。

8 國家發展會議經過五天的研討，在「憲政體制與政黨政治」議題上，計達成 22 項共識，這些共識都以條列方式寫出，作爲未來朝野合作修憲的指標方向（國民大會，2000：424-426）。

臺灣大學學術期刊資料庫

是在國會改革議題方面，未有重大突破，仍無法將前述有關改革國大的「共同意見」落實。此最重要原因就在於「修憲權」爲國民大會代表壟斷的情形下，要讓獨享修憲大權的國民大會自我控制、自律定位，談何容易。換言之，在總統改由人民直選後，國民大會的定位及其存在價值，受到相當大的挑戰，但要透過國民大會改革其自身，幾乎是不可能的任務（林銘德，1997：56；曾建元，2002：71）。然前述國家發展會議，對國大制度作局部改革的建議，雖未能立即透過修憲實現，但國內朝野肯相互妥協諒解，運用「政黨協商機制」解決憲政問題的用心，仍是值得各界給予肯定的。

對於國民大會制度的存廢，社會各界依然討論不斷。直至 1999 年 9 月，國民大會進行第五次修憲時，引發重大爭議問題，[9] 導致輿論嚴重反彈，因而開啓了改革國民大會的契機。1999 年 9 月 3 日，第三屆國民大會完成了第五次修憲，通過了所謂「國大延任案」，此國大代表自行圖利延長任期的法案一出，立即遭到各界批評與人民譴責。雖然有人認爲，此舉是爲了凍結國大選舉所產生的必要之惡，但在違反修憲界限中「國民主權」（popular sovereignty）核心價值下，[10] 面對全國社會團體、政治精英、政黨、媒體，甚至於一般人民的不諒解，無論「國大延任案」的理由是多麼具理想性和前瞻性，也難以說服並逃脫司法審查機制的責難。

2000 年 3 月 24 日，司法院大法官會議作出第 499 號解釋，認爲

9 1999 年的第五次修憲係以「無記名方式」表決，通過了依附立法院選出的政黨比例代表制新國大及配合選舉時程調整的延長第三屆國大代表任期等方案，而上述修憲內容，引起輿論極大的反彈（曾建元，2002）。

10 所謂「國民主權」是指憲法制定的權力、國家權力、政治運作的最終決定，都應掌握在國民手中，由國民作最後的決定；我國憲法之所以規定「國民主權」原理，並非賦予國民主權，而是由主權擁有者的國民，對此一事實再予確認（洪泉湖等，2000：96；許慶雄，1992：235）。

臺灣大學學術期刊資料庫

第三屆國民大會所通過的第五次修憲案無效，並規定 1997 年 7 月 21 日總統所公布之第四次修憲增修條文繼續生效。大法官此項解釋，表示國大代表必須於限期內全部改選。司法院的解釋公布後，國民黨與民進黨立即在 2000 年 4 月 3 日舉行「政黨協商」，由國民黨代表蔡正元提出修憲意見，並由國、民兩黨代表洪玉欽與吳乃仁共同簽署，主要內容即未來將「國民大會」朝「非常設化」方向設計；同年 4 月 11 日，國民黨、民進黨代表再和新黨代表李炳南、無黨籍代表江文如，共同討論前述國、民兩黨對未來國大定位的決定，最後三黨一派的代表達成國民大會應「虛級化」的共識（國民大會，2000：453-456）。

2000 年 4 月 12 日，一份朝野高度共識的「中華民國憲法增修條文部分條文修正案」，由中國國民黨中央政策會副執行長莊隆昌、民主進步黨中常委吳乃仁、新黨全委會祕書長李炳南及無黨籍代表江文如，在台北市國賓飯店再度協商後共同簽字確認（國民大會，2000：453）。2000 年 4 月 24 日，國民大會終於在三黨一派代表合作下，通過第六次修憲，完成「國大虛級化」的三讀程序，一舉解決困擾憲改經年的國大定位問題，並賦予立法院更多的國會職權，使台灣的國會改革工程走入正軌（李炳南、曾建元，2002：111）。至此，我國唯一政權機關的國民大會，雖尚未完全廢除但實質已走入歷史。

二、國民大會改革的經過

國民大會制度的改革，是我國憲政改革（constitutional reformation）的重大工程之一。現代民主政治以代議政治爲其主要運作方式，而代議制度若欲健全，國會制度實爲其中心。我國國會（國民大會、監察院與立法院）的改革，可上溯至 1990 年 3 月野百合學運廢除「萬年國會」的訴求，爲因應朝野要求憲政改革的呼聲，李登輝總統於該年

臺灣大學學術期刊資料庫

召開國是會議，[11] 會中作成關於國會改革的若干點決議，這些決議在歷次修憲中逐步實現。

第一次修憲完成於 1991 年 4 月，當時修憲的主要工作在解決「萬年國會」的「資深民代」問題，讓國會全面改選，並規定第二屆中央民意代表選舉的法源。依我國憲法第 28 條第 1 項規定，國民大會代表之任期爲 6 年，但憲法同條第 2 項又規定：「每屆國民大會代表之任期，至次屆國民大會開會之日爲止。」當初立憲時考量國民大會爲全國最高政權機關，而政權不可一日中斷，故主張每屆國民大會代表之任期，較具彈性，即原則上爲 6 年，但國家如遇重大事變，而次屆國民大會代表尚未產生，則當屆國民大會代表的任期雖然已滿 6 年，亦得繼續行使職權，這也是行憲後第一屆國大延任至 1991 年年底的重要法源之一，並是萬年國會形成的原因（謝瑞智，1996：158）。

行憲後國家發生重大變故，政府被迫播遷來臺，因時局動盪不安且事實上不能依法辦理選舉，在第二屆國大代表無法選出的情形下，乃由第一屆國大代表自動延長其任期。但此延任竟長達四十餘年，就在大陸地區選出之第一屆中央民意代表日漸凋零，且健在者也早已失去民意基礎，並且也使政府喪失在臺灣政權合法性之多重背景下，社會各界要求資深國大代表退職及希望國會徹底改革的呼聲不斷，司法院大法官會議乃於 1990 年 6 月 21 日配合憲政改革，作出釋字第 261 號解釋，主張第一屆未定期改選之中央民意代表，應於 1991 年 12 月 31 日以前，完全終止行使職權。

第一次的憲政改革不但終止了萬年國會，同時修正了第二屆以降中央民意代表的組成分子，使其更符合政治現實，更能代表台灣地區

[11] 1990 年 4 月，當時身兼國民黨主席的李登輝總統與民進黨主席黃信介展開歷史性的會面，雙方針對憲政改革與國是問題，進行非常實質的對話；同年 6 月，「國是會議」正式召開。

臺灣大學學術期刊資料庫

人民的民意（殷其光，2000：65-74）。國民大會代表原依憲法本文第 26 條規定，其組成分子包括區域代表、蒙古代表、西藏代表、邊疆地區代表、僑居國外國民代表、職業團體代表、婦女團體代表和內地生活習慣特殊之代表（憲法第 135 條）等。在第一次修憲時，政府決議廢除職業、婦女保障之全國不分區名額規定，是基於 1990 年召開國是會議後的共同意見（李炳南，1998：64-71）。事實上，職業團體代表制，早在 1969 年時即有廢除或改進之議。至於對婦女參政的保障，憲法原是以婦女團體的方式規定，至第一次憲法增修條文時，則將對婦女參政之保障，納入全國不分區之政黨比例代表的席次當中，同時在以後歷次增修條文中逐步增加其所占比例，此反映出政府對女性參政保障與對女性政治議題之重視。

「第二次修憲」完成於 1992 年 5 月，修憲主要內容之一就是將監察院由中央民意機關的地位改制爲「準司法機關」性質，亦即原兼有西方國會功能的我國三個民意機關，即國民大會、立法院和監察院等，經修憲後僅存國民大會與立法院維持國會的性質。然而雖歷經兩次重大修憲，但我國「國會改革」工程並未停止，除國民大會與立法院的職權爭議仍有待解決外，也由於上述兩機關過去開會時，皆有國會暴力（parliamentary violence）發生與議事效率低落等不佳形象（張淑中，2003：4-5）。除此之外，因 1996 年我國總統改由公民直選產生，國大職權其實已大爲減少，雖尚有重要的修憲權，但實際上修憲並不頻繁，且修憲權長期由國大壟斷的制度，亦不符合許多民主國家由國會提出修憲案，再由公民直接複決的憲政潮流趨勢。因此社會各界「廢除國大」、「改革立院」及建立「單一國會」的聲浪十分高漲。

1999 年 6 月 8 日，第三屆國民大會集會進行第五次修憲，「國會改革」就自然成爲此次修憲的主要目標。協商討論結果，朝野兩大政黨的國民黨與民進黨決議將國大代表全數採政黨比例代表方式選出，亦即未來國大代表採依附在立法委員選舉之政黨比例代表制方式

臺灣大學學術期刊資料庫

產生。1999 年 9 月 3 日，第三屆國民大會第四次會議終於通過修正中華民國憲法增修條文，將國民大會代表第四屆的名額定爲 300 人，並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額。而自第五屆起再減少爲 150 人；又爲了方便立法委員之預算審查，第四屆立法委員之任期延至 2002 年 6 月 30 日止（預算編列已改爲曆年制）。因此第三屆國民大會代表任期，也一起延至與第四屆立法委員之任期屆滿之日止，計延長任期達二年一個月之久。

第五次修憲結果，由於國大代表延任自肥，欠缺正當性，遭到社會各界質疑與批評。隨後 2000 年 3 月 24 日，大法官作出釋字第 499 號解釋，認爲第三屆國民大會所通過的第五次修憲無效。該號解釋之主旨，認爲第五次修憲中規定國大代表之產生方式，係以性質不同及職掌互異之立委選舉來分配國大議席，此種未經選舉程序且僅屬各黨派按其在立法院席次比例指派之代表，與國民大會代表全體人民行使政權之意旨，兩不相容，明顯構成規範衝突。此外，國民大會代表之自行延長其任期，於利益迴避原則也有所違背。此二者（國代產生方式、自行延長任期）因均與民主憲政秩序不合，且憲法修正之第 1 條，第 4 條，第 9 條暨第 10 條，其程序俱違背公開透明原則及國民大會議事規則第 38 條第 1 項規定，其瑕疵已達明顯重大之程度，違反修憲條文發生效力之基本規範，故上開條文應自解釋公布之日失其效力。也由於上述釋字文否定國民大會的修憲結果，可看出國民大會走向徹底改革已是必經之路。

參、任務型國大的由來及其職權

一、任務型國大代表的產生與權利

針對第五次修憲「國大延任案」遭到社會各界撻伐和大法官解釋

臺灣大學學術期刊資料庫

無效，以及第十任總統大選結果政黨即將輪替的影響，國內朝野兩大政黨達成共識，國民大會於 2000 年 4 月 8 日再度集會，展開第六次的憲改工程，並確定將國大制度朝「虛級化」的方向設計。我國憲法上具政權性質的國民大會，至此功能已大幅喪失。第六次修憲主要內容，除將國民大會的重要職權移交由立法院行使外，尚包括取消大法官優遇等規定。當然，國民大會此種主動釋放權利，甚至可說是自廢武功的表現，在我國憲改歷史上也算是一項特殊事件。

根據 2000 年 4 月 25 日總統所公布第六次修憲的憲法增修條文第 1 條第 1 項：「國民大會代表三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之」。第 3、4 項接著規定：「國民大會代表於選舉結果確認後十日內自行集會，國民大會集會以一個月爲限」、「國民大會代表任期與集會期間相同」。換句話說，未來國民大會代表是有任務時，才經由比例代表制之選舉方式產生，其任期爲一個月，在這一個月期間內，針對憲法修正案、領土變更案或總統、副總統彈劾案，進行同意或反對的投票。

至於採「比例代表制」產生的規定，原先國民黨和民進黨之政黨協商版本，是採「政黨」比例代表制選出之，但如此恐將剝奪無黨籍人士和獨立候選人之參政空間，故最後兩大黨主張將政黨二字去掉，至於比例代表制如何運作情形，則交由立法院制定法律決定之。2002 年年初，立法委員陳金德和蔡正元曾分別提出了國大代表的選舉草案，而主管選舉事務的內政部，也在同年年底提出官方版的草案，提交立法院審議（李兆坤，2003：75）。立法院內政及民族委員會就上述三個版本完成審查，並透過朝野黨團協商，惟協商期間由於朝野意見不一，立法過程一再地被延宕，最後立法院於 2005 年 1 月 14 日，才正式立法通過「國民大會代表選舉法」。

從增修條文的規定可知，國民大會改革爲任務型的非常設機關，

臺灣大學學術期刊資料庫

當初設計是只有在修改憲法、變更領土、彈劾總統及副總統時，才由人民選舉產生，對於國家重要事項進行「贊成」或「不贊成」的投票，對於立法院並無牽制或制衡功能，只是最新民意的表現，可說是一種「準公民複決」或「間接公民複決」機關性質的設計。雖然有部分人士主張，此種任務型國大並不須經選舉產生，只要在立法院通過修憲案、領土變更案、總統副總統彈劾案時，由總統召集各縣市民意代表進行複決即可，如此可避免比例代表制的缺失，也可減少因選舉產生的社會成本（洪泉湖等，2000：153）。但最後修憲時仍決議經選舉產生任務型國大代表，主要用意即在展現最新民意，然此種維持國大形式組織並未真正廢除國大的作法，與社會各界及國人要求徹底改造國會的期待，仍有極大的差距。

至於「任務型國大代表」的權利與保障是否因修憲後有所改變，即與原由人民選出的「國民大會代表」不同，其實仔細研究分析，兩者的職權和福利是完全相同的。換言之，第六次修憲雖將「國民大會」轉變成「任務型」的非常設機關，但「任務型國大代表」依憲法本文及增修條文所享有的地位、權利並未減少。亦即由比例代表制所產生的「任務型國大代表」，仍擁有同一般民主國家國會議員的保障，分析如下：(1) 言論免責權的保障：依憲法本文第 32 條規定：「國民大會代表在會議時所爲之言論及表決，對會外不負責任」，因爲國大代表在會議時所爲之言論與表決，如須對外負責，則勢必會有所顧忌，不能自由表示意見，於行使職權時多有妨礙，故憲法特設此規定予以保障。(2) 不受逮捕或拘禁的保障：依憲法第 33 條規定：「國民大會代表，除現行犯外，在會期中，非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁」，因爲國民大會代表之身體自由如無特別保障，得以隨時逮捕或拘禁，恐將遭受威脅而不得行使其職權，如此將影響國民大會開會及表決人數。因此，即使任務型國大代表任期極短只有一個月，但不論言論免責權、不受逮捕權及領受報酬等權利（陳新民，2001：380-382），

臺灣大學學術期刊資料庫

任務型國大代表都應該是享有的。

二、任務型國民大會的組織與職權

國民大會職權在第六次修憲時做了重大變更，故增修條文第 1 條第 4 項規定：「國民大會職權調整後，國民大會組織法應於二年內配合修正」（國民大會，2000：36）。1994 年第三次修憲時規定，自第三屆國民大會起設議長、副議長各一人，由國民大會代表互選之，議長對外代表國民大會，並於開會時主持會議。此一規定，使國民大會得以強化其組織並提升其地位，但 2000 年第六次修憲時已將國民大會設置議長、副議長的法源刪除，其組織法也隨之更動。

依 2002 年 5 月 17 日，總統所公布之國民大會組織法規定，國民大會集會期間設主席團，主席團主席 11 人，依各政黨國民大會代表當選席次比例推舉之；其任期與國民大會代表同〈組織法第五條〉。國民大會主席團主席依協商主持國民大會集會，並綜理集會期間事務〈組織法第六條〉。同時，國民大會置秘書長一人，由主席團遴選國民大會代表兼任之，承主席團之命處理會務；其任期與國民大會代表同。祕書長未經主席團遴選產生前，得經政黨協商，由國民大會代表當選人代理之〈組織法第九條〉。國民大會未集會期間之業務，由立法院派員辦理之〈組織法第十條〉。除此，即使國民大會集會，依照憲法增修條文第一條規定，國民大會代表爲執行憲法所定之職權時，於選舉結果確認後十日內自行集會，且國民大會集會以一個月爲限。

由上述第六次修憲後所制定的國民大會組織法條文可知，其後國民大會此一機關實已被設計爲「無形國大」的組織，換言之，只有任務時（例如複決立法院所提出的憲法修正案）才集會存在，任務完成後解散，已非一般民主國家常設性的民意機關，因此國大組織虛級化，可以說是廢除國大前一項重要的制度設計。其實，解嚴後政府共進行過七次的憲改工程，除第六次（國大虛級化）和第七次修憲（廢除國

臺灣大學學術期刊資料庫

大）外，幾乎歷次修憲後國大都有權力調整情形發生[12]（詳如表 1）。也因爲國大多次調整權力，以及我國憲法修憲權長期由國大壟斷，產生修憲時竟無制衡機關之弊病，而屢遭社會各界及國人批評。因此，朝野兩大政黨才會於 2000 年 4 月進行第六次修憲，將修憲權區分「提案」與「複決」分立的程序，並分別由「立法院」及「國民大會」職司，以去除單一機關掌控修憲之弊病。

總之，2000 年 4 月完成的第六次修憲，是爲配合國會制度改革，將國民大會朝虛級化的方向設計，所以取消了國民大會的修憲創制權，僅保留修憲複決權，亦即由立法院提出修憲案，再交由任務型國大複決。而憲法本文第 174 條第 2 款中規定：「由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決」，其中對於國大複決立法院所提修憲案未規定應如何複決。然而本條文對國大既然明白規定係採「複決」方式，而非對立法院提出的修憲案來「決議」，可見所謂「複決」應爲全案而非分條表決，以免割裂了立法院修憲案的全盤理念與體系。而事實上，2005 年 6 月 7 日由任務型國大代表所完成的第七次修憲工作，當時就是由國大代表對立法院提出的修憲案作「全案」而非「分條」之複決。另外，除「複決憲法修正案」權利外，本來依憲法增修條文規定任務型國民大會也具有「複決領土變更案」以及「議決總統副總統之彈劾案」等權利，但因第七次修憲時立法院並無提出上述兩案，且第七次修憲後國民大會制度也被廢除，因此上述兩項職權未來

12 憲法原規定國民大會有修憲創制權以及修憲複決權，只是輔助人民行使「政權」的一個機關，但國大藉著歷次修憲逐漸提高其地位與職權，此可由動員戡亂時期臨時條款的四次修正與解嚴以後的前五次修憲內容可看出，而國大所以會不斷調整權利（如國大組織常設化、增加人事同意權、聽取總統國情報告，以及設立議長、副議長等權限），最主要原因乃修憲權過去完全是由國民大會所單獨掌控所致（王孟倫，2000：45-51）。

臺灣大學學術期刊資料庫

將不會出現由國民大會實施之任何可能。

表 1　台灣解嚴後歷次憲改的主要內容

修憲次序	修憲年代	修憲通過條文	修憲重要內容
第一次修憲	1991 年	第一屆國大通過憲法增修條文十條；並廢止動員戡亂時期臨時條款。	1. 第一屆資深民代限期全部退職完畢。 2. 賦予第二屆國大代表取得未來民選之法源。 3. 總統決定國家安全大政方針。
第二次修憲	1992 年	第二屆國大通過憲法增修條文第十一條至第十八條。	1. 賦予國大對司法、考試、監院三院之重要人事有同意權；且國大每年至少集會一次。 2. 確定總統、副總統由自由地區人民直接選舉。 3. 國民大會集會期間得聽取總統國情報告，並檢討國是、提供建言。
第三次修憲	1994 年	第二屆國大將過去兩次通過的十八條增修條文，一併重新整理修正爲十條。	1. 國大自第三屆起設議長、副議長；國大常設化。 2. 確定總統公民直選產生。 3. 國大行使職權之程序，由國民大會自行定之，不適用憲法第三十四條規定。
第四次修憲	1997 年	第三屆國大通過憲法增修條文十一條。	1. 國大對立法院提出之總統、副總統彈劾案有議決權。 2. 引進不信任案及解散國會權的機制設計。 3. 精省及省議會；政府體制及層級調整。 4. 行政院長由總統任命，不需立法院同意。
第五次修憲	1999 年	第三屆國大通過憲法增修條文十一條。（此次修憲，後經大法官解釋無效）	1. 通過國大代表任期再延長兩年一個月。 2. 國大代表定爲三百名以政黨比例方式選出。 3. 立委任期調整爲四年與總統一致。
第六次修憲	2000 年	第三屆國大通過憲法增修條文十一條。	1. 國大職權虛級化；重要職權移由立法院行使。 2. 國大未來成爲「任務型國大」性質。 3. 排除大法官終身職優遇。
第七次修憲	2005 年	任務型國大通過憲法增修條文十二條。	1. 將國民大會制度正式廢除。 2. 將立委席次減至 113 名及立委任期調整爲 4 年。 3. 將立委選制改爲「單一選區與兩票制」。 4. 引進公民投票複決機制。

資料來源：作者根據國民大會歷次憲改增修條文內容資料整理編製而成。

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、廢除國民大會的權力分立意涵

一、打破「孫中山遺教」爲修憲界限的說法

我國憲法修改有無界限，長期以來是學界爭辯的問題，尤其「五權憲法」所建構的我國中央政府體制，是否也構成法理上不得碰觸的修憲界限，也一直是國內朝野在「憲政改革」議題上的爭議焦點所在（許宗力，1999：37）。其實，經本文研究後發現，政府於 2005 年所進行的第七次修憲將「國民大會」廢除，有一個重要憲政意義，就是打破了「孫中山遺教」爲我國修憲界限的理論主張。

一般而言，有關憲法的修改是否有界限，傳統上大致可分爲「無界限說」與「有界限說」兩種。主張「無界限說」者的基本觀點，認爲憲法與一般法律之間，除了憲法具有最高性的形式法律效力之外，其他諸如修改程序、修改限制等均與法律無異。另外從各國實際上的憲政運作，也確實有憲法修改不應有，亦無法有修改界限之實例。[13] 例如德國憲法學者 Paul Laband G. Jellinek 就曾指出，憲法並非立於國家權力之上，而係與其他法律，同爲國家意思之行爲，因此可隨著時代的變遷及國家意思的改變而修正。在此原則下，憲法除了形式上爲國家最高法典之外，別無特別意義。葛哈‧安須茲（Gerhard Anschiitz）受其影響，認爲對憲法之修改，不僅一般性條文可以修改，就是屬於制憲者的重要政治決定、國家體制結構、共和民主精神等，無一不可經由修憲權而修改之（薩孟武，1993：36）。

---

13 例如法國第四共和憲法第 95 條雖規定「共和國體不得修改」，但憲法並未保障第 95 條本身不得修改，所以有修憲權者可先刪除第 95 條條文，再進而修改共和國體，顯然這種實定法上的限制是沒有意義的（姚中原，2003：95）。

臺灣大學學術期刊資料庫

日本明治憲法時代的佐佐木，也持「無界限說」看法，他強調憲法縱有限制修改的規定，抑或有其基礎原則，實際上難以抵擋現實社會的力量。只是佐佐木氏是從進化論的觀點思考，認爲法規乃爲社會現象的規範，一旦社會現象有所變遷，憲法內容若不能以新的社會現象爲基礎，制憲者即使限制某些原則不可修改，實無任何意義，也無法產生限制的作用。在此情形下，與其強行以根本法的規範去限制一些不可能達到之目的，不如從現實層面讓修憲者有充分發揮的空間，使先前制憲者制定的憲法，能適應新的社會現象，而永久存續且更具意義（陳滄海，1999：230-231）。除此之外，我國學者林紀東、黃昭元[14] 也主張修憲應採「無界限說」，林紀東認爲法律爲社會生活的規則，係因應社會生活需要而產生，所以必須隨社會生活的變遷而變遷，因此如果認爲憲法修改非有限制不可，似與憲法爲社會生活規範且宜富有適應性的本質不能符合（林紀東，1980：122）。

主張憲法修改「有界限說」者，認爲民主憲法有其基本精神，規定憲法基本精神的條文，不能成爲修憲的對象。因爲憲法的基本精神爲構成憲法的主體，一旦可任意變更，憲法尊嚴與憲政意義將完全喪失。至於修憲應有界限的理論，可溯源於法國大革命時代的理論家西耶（Abbe Sieyes）（陳新民，2001：847），其於 1789 年將美國區分憲法與法律的成例，與法國盧梭之全意志理論，綜合析理而形成其憲法變遷理論，明白區分「創設憲法之權」（pouvoir constituant）以及「憲法所創設之權」（pouvoir constitue）。憲法所創設的權力是制憲者所賦予，當然不能凌駕制憲者本身的「創設憲法之權」（董保城，1991）。簡言之，主張憲法修改採「有界限說」者，認爲任何憲法均有其基本精神，不容破壞；且強調修改憲法不能逾越到制定新憲。

[14] 學者黃昭元認爲憲法除形式上爲國家最高法典外，與一般法律並沒有差異，同爲國家意志的行爲，可隨時代發展而任意修改（1997：224-227）。

臺灣大學學術期刊資料庫

1920 年代由於威瑪憲法第 76 條之爭議，德國著名思想家兼憲法學者施密特（Carl Schmitt），承襲了西耶的創設憲法之權（制憲力）與憲法所創設之權（修憲力）的理論，提出不得修改的「憲章」（Verfassung）與可以修改的「憲律」（Verfassungsgesetz）之說，而發展爲「修憲界限論」的基礎原理（劉慶瑞，1988：24）。然而，何者爲憲法不得修改的「憲章」，施密特以威瑪憲法爲例指出「民主原則」、「共和國體制」、「聯邦國家結構」，「以基本權利與權力分立爲內容之市民法治國」，以及「議會代表式的立法與統治形式」等事項屬於「憲章」。因爲憲章的這些基本內容，爲構成憲法「本質」（Substanz）並超乎法律與規範之上，乃制憲者的具體政治決定，爲國家其他法典與規章的基礎，故絕對禁止修憲權加以侵犯（許宗力，1982：42；陳新民，2001：848）。

我國早期學者薩孟武和劉慶瑞，[15] 或晚近學者如許志雄、陳慈陽、李建良等人，[16] 也都是修憲「有界限說」的主張者。薩孟武、劉慶瑞兩位學者都認爲有關國體、政體及修憲程序等規定，是完全不能修改和更動的，這些相關條文即是施密特所稱的「憲章」。如對照我國現行憲法，首先是第 1 條：「中華民國基於三民主義，爲民有、民治、

15 薩孟武、劉慶瑞兩位學者大抵承續德國施密特的主張，認爲憲法制定權與憲法修改權性質不同。憲法制定權不是受之於「法」，而是產生於「力」。力決定了國體爲共和或爲帝制，力決定了政體爲民主或爲獨裁，這個國體和政體便是憲法的根本精神。而根本精神決定了，才能產生許多制度，一方與根本精神相配合，他方制度彼此之間又保持其統一性。反之，憲法修改權不是產生於力，而是受之於法（薩孟武，1993：23-30；劉慶瑞，1988：27）。換言之，力制定了憲法，再由憲法授予某個機關以修改憲法的權。因此憲法所創設的權（憲法修改權），如果竟然破壞憲法的根本精神，這在邏輯上是不通的（蔡宗珍，1996）。

16 國內這些學者雖對修憲應有界限的程度看法不同，但大抵都是「有界限說」的主張者。請參閱許志雄（1997：170）、陳慈陽（1997：173）和李建良（1999：507）等。

臺灣大學學術期刊資料庫

民享之民主共和國」其中的「民主共和」四個字，即說明我國國體爲「共和國」，政體爲「民主國」而不是「君主國」，也不是「專制國」，即使以憲法規定的程序修憲，也不得修改爲「君主專制」，否則革命先烈的血就白流了；其次，則爲憲法本文第 2 條：「中華民國之主權屬於國民全體」，從此一規定，顯示我國憲法的基本精神爲「主權在民」，凡是具有中華民國國籍者皆擁有「國民主權」，得參與中華民國憲法之修改；第三，則爲憲法第 174 條所規定的修憲程序，也是不可更改的部分，亦即憲法只規定國民大會有修改憲法的權力，但並未賦予「制定憲法的權力」（李鴻禧，1988）；換言之，也就是修改憲法不能逾越到憲法的重新制定。

另外，因爲「憲章」除可列入憲法本文中，也可以憲法的前言方式存在，例如美國憲法前言：「美國人民爲建設完美聯邦，樹立公平正義，保障國內安寧，籌備設立國防，增進全民福利，並謀今後人民永久樂享之自由幸福，爰制定本憲法」。由於我國憲法前言規定，中華民國憲法是依據孫中山創立中華民國之遺教而制定的，而所謂「孫中山遺教」主要是指「三民主義」和「五權憲法」，因此過去就有些學者理所當然地認爲「三民主義」、「五權分立」、「權能區分」、「均權制度」等精神，亦是我國修憲界限不可更動的範圍（馬起華，1983：105；謝瑞智，1983）；[17] 且依過去歷次修憲經驗，國民黨執政時的當權派也曾強調「五權憲法」的政府體制，是不能改變的（胡佛，1998：295）。

也因爲國民大會爲憲法所設置的機關（薩孟武，1993：26），對部份新黨、國民黨或親民黨的黨員而言，乃象徵中華民國法統的維繫。如將國民大會廢除，除會挑起政黨內部派系的紛爭與衝突，甚至會演

[17] 例如，學者馬起華就認爲「三民主義」爲我國立國基礎及制憲依據，這是絕對不能修改的部分（1983：105）。

臺灣大學學術期刊資料庫

變成朝野政黨在意識形態的「統獨大戰」（李炳南、顏明聖，1999：77）；不僅如此，一旦停止國民大會之運作，並將其職權移轉給立法院，未來也可能會造成立法院獨攬國會全權，出現「立法獨裁」現象。

雖然有上述問題的疑慮，但由於時空環境皆已改變，且「廢除國大」已是執政黨的憲改目標，[18] 加以社會各界和多數人民也都有「廢除國大」、「還政於民」的想法，因此，在國內朝野兩大黨的協商和共識下，變更「立法委員選制」、引進「公投複決機制」，並廢除「國民大會制度」等，就成爲第七次修憲的主要目標和方向。

其實，1999 年第五次憲改後，大法官做出釋字第 499 號，宣示憲法中具有本質之重要性而爲憲法整體基本原則之所在者（如我國憲法第 1 條所樹立之「民主共和國原則」、第 2 條「國民主權原則」、第二章「保障人民權利」，以及有關「權力分立與制衡之原則」等），如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。就釋字第 499 號內容分析，說明了國民大會修憲範圍不論程序上或實質上皆受到某種限制，換言之，大法官這種從嚴界定修憲界限的立場，已表明我國修憲界限是類似所謂的「有界限說」（顏厥安，1999；許宗力，2000；許智閔，2005：136）。然而釋字第 499 號作出後，各界對大法官是否具有審查國大修憲案的權力，和「大法官會議」是否已成爲「太上修憲機關」，以及立法院是否可完全承受國民大會的職權等問題，曾引起很大爭議。[19] 所以會

18 參見陳水扁總統於 2004 年 5 月 20 日就職演說全文中，提到希望於 2008 年之前，完成「廢除國大」、「公投入憲」等憲政改造之工程。

19 例如，國民大會對立法院依據第六次修憲的增修條文，修法通過國大祕書處自 2003 年 5 月 20 日起「無形化」，並應將業務移交由立法院完全承受。國大祕書處對此不服，指控立法院修法已抵觸憲法制衡精神，向司法院聲請釋憲，但司法院大法官經過討論後，做出審查結果，決議不受理（中國時報，2003；聯合報，2003）。

臺灣大學學術期刊資料庫

產生上述問題，此皆源於我國修憲界限一直不明確以及朝野政黨、社會各界對大法官的解釋未能完全產生共識所致。[20]

2005 年朝野兩大政黨（民進黨與國民黨），聯手合作進行第七次憲改，並完成廢除國民大會，雖然不能據此斷言我國憲法的修改屬於「無界限說」，或是不屬於「有界限說」，[21] 但以「孫中山遺教」作爲我國憲法修改「有界限說」的一個論據確實已受到推翻。換言之，第七次憲改將國民大會制度完全停止適用的措施，是繼 1997 年「第四次憲改」後，[22] 再一次造成我國憲政體制和國會制度的重大轉變，因此未來國內若仍有其他政黨或學者主張「孫中山遺教」爲我國修憲界限不可更動的範圍之一，恐怕已是不合時宜與實際，也無法被社會各界接受。

二、打破「五權憲法制」爲憲政體制的說法

我國憲法適用對象爲台灣社會與人民，而其隨著社會變遷作出調整，自是理所當然。1991 年以前，由於「動員戡亂時期臨時條款」的存在，使得我國「憲政體制」一直受制於強人威權統治；1991 年 5 月 1 日，「動員戡亂時期臨時條款」公告廢止，台灣回歸正常憲政秩序，而中華民國憲法如何因應台灣民主化腳步，進行必要適當修改，

---

20 在 2000 年以前，不論從歷史或從國民大會的運作上觀察，我國修憲範圍是沒有限制的，且國大是唯一修憲的機關。然而，當第三屆國大第五次修憲通過所謂「國大延任案」，遭到司法院大法官的認定無效，至此確立了我國修憲範圍是有限制的，但是學界也引發了「修憲權」與「釋憲權」兩者權力爭議的問題（陳春生，2000）。

21 不同的修憲理論或修憲方式，所表現出來的民意內涵極可能也會相當的不同（Mahler, 1995: 25-30）。

22 1997 年第四次憲政（或稱「九七憲改」）後，我國憲政體制大致確定爲「修正式雙首長制」。

臺灣大學學術期刊資料庫

並務實面對台灣 2,300 萬人民的期待與需要，[23] 便是當時政府首要之務（檔案管理局，2008：185）。換言之，1990 年代以來的多次憲政改革，基本上是台灣人民依體制內的法律規範，逐步將 1940 年代制定於中國大陸的中華民國憲法，不斷地進行調整修訂，目的除了是希望找出一套能真正合乎台灣人民實際需要的憲政規範，並將「國民大會」修憲權還給作爲制憲權主體的「台灣人民」外；另外一個重要目的，就是希望將我國當前「憲政體制」的定位，作一釐清（張嘉尹，2006：27；檔案管理局，2008：186）。

民主政治的憲政體制類型，一般政治學家多區分爲「總統制」、「議會內閣制」和「委員制」三者。採「三權分立」先進民主國家，「總統制」以美國爲代表，「議會內閣制」以英國爲代表，「委員制」則以瑞士爲代表（呂亞力，1993：177；盧瑞鍾，1995：144）。然而，根據孫中山思想的五權憲法理論，我國「憲政體制」究竟應屬於何種制度，國內學者引用孫中山在「孫文學說」第六章的揭示：「組織國民大會，以制定五權憲法，以五院制爲中央政府」，認爲五權憲法的中央政府體制，不同於歐美國家，是一種獨特制度，[24] 可以稱爲「國民大會制」、[25]「五院制」（林紀東，1982：71；邱榮舉，1987：182）、

---

23 中華民國憲法制定於 1946 年，實施不及二年，中央政府即搬遷來台，其在台灣的適用時間，超過其施行於中國大陸的 30 倍以上，就「法統」而言，固然代表著 1940 年代中國大陸相當程度的民意；然而，1949 年以後，中國大陸情勢丕變，此「法統」逐漸失去實質台灣人民的支持，憲法如同是一部白紙黑字，喪失其真正法的生命力（檔案管理局，2008：186）。

24 例如，學者馬起華認爲我國的五權憲法制度是有其創造性和獨特性，因此不能以英美各國的政治制度爲衡判五權憲法的標準（中國五權憲法學會，1970：87）；除此，學者邱榮舉也認爲孫中山所設計的中央政制，是基於「權能區分」原則，將國家的政治大權區分爲「政權」與「治權」兩部分，此與權能不分的外國中央政制本難比擬（1987：176）。

25 學者顧不先認爲「國民大會制」是從政權機關來講，「五院制」是從治權機關

臺灣大學學術期刊資料庫

「五權制」或「五權憲法制」（任卓宣，1970：160；胡佛，1998：181；高旭輝，1981：87）。

第七次憲改停止國民大會所有職權行使的舉措，不只具有打破「孫中山遺教」爲我國修憲界限主張的深層憲政意涵，也同時打破了我國中央政府體制過去所謂「五權憲法制」的說法。所謂五權憲法體制，係根據孫中山的「權能區分」理論而來，權能區分的主要涵義，就是人民有權、政府有能，並且使權能平衡。換言之，人民有四個政權（即選舉權、罷免權、創制權、複決權），在中央由國民大會行使；政府有五個治權[26]（行政權、立法權、司法權、考試權、監察權）由五院行使，而五院皆對國民大會負責（國立編譯館，1984：120-121）。也因爲如此，五院便稱爲「治權機關」，而國民大會則稱爲「政權機關」。

台灣解除戒嚴後共歷經七次修憲，憲政體制也發生了根本變化，然我國中央政府體制究竟是「議會內閣制」抑或是「總統制」，一直是國內朝野爭論不休的問題。一般學者傾向將台灣現行憲政體制界定爲類似「半總統制」（semi-presidentialism）或「雙首長制」（dual-executive system），其特色爲國家同時存有兩位實權的行政首長：其中一位是由民選產生的實權總統，另一位是由總統直接任命而不需國會同意的行政首長（蘇永欽，2001：195-210；林水波，2002：308-313）。在

來講，而二者在本質上是一體的。至於五權憲法體制的總統，有其政治地位，既不同於內閣制的「虛位元首」，也不同於總統制的總統，因此也可稱爲「新總統制」（顧不先，1983：37-38）。

[26] 根據「權能區分」原理，政府權力是集中的，「五個治權」只是五種不同職務，是不能相互制衡的。就政府內部組織而言，五權的相互關係及其功能，並不在於政府權力的分立，而是在於政府職能的分配，即不重在分權而在分工，不在於政府權力的相互制衡，而是在於政府職務的統一與合作（周繼祥，2000：166-167）。

臺灣大學學術期刊資料庫

此「雙首長制」下，總統有權決定國家大政方針，行政院爲最高行政機關且必須向立法院負責。除此，行政院長有法案副署權，立法院對行政院長有不信任投票權，總統可以被動解散立法院，而立法院也有彈劾和發動罷免總統的權利（何輝慶、楊智傑，2006：26；林佳龍，2001：330）。

然而，歷經多次修憲後，類似上述「雙首長制」的我國憲政體制，由於總統具有民意基礎且有權單方面任免行政院長，總統行政權力似乎有強化的趨勢（楊秀娟，2003：37）。但實際運作情形未必如此，例如 2000 年至 2008 年民進黨執政期間，當時我國爲「少數政府」型態，[27] 行政院與立法院互動不佳，但由於立法院未提不信任案，而總統與行政院長也無主動解散立法院的權力，以致於許多重大政策，政府都無法順利推行，形成嚴重的「憲政僵局」。雖然，理論上而言，我國的「憲政體制」是可以透過修憲機制給予調整，但因爲第七次憲改「廢除國大」與「公投入憲」的結果，已使得未來政府修憲變得更加困難；[28] 換言之，中華民國現行「憲政體制」將來要再透過修憲機制重新調整的難度，已愈來愈高（張嘉尹，2006：27；何輝慶、楊智傑，2008：266）。

總之，不論是「混合制」、「半總統制」或是稱爲「雙首長制」，

---

27 2000 年 5 月，台灣首次政黨輪替，當時雖由民進黨籍陳水扁先生當選總統，但由於立法院的多數席位仍是由國民黨掌握，因而造成行政院與立法院之間衝突不斷，而此種「少數政府」、「朝小野大」現象，即使 2004 年陳水扁連任總統至 2008 年 5 月期間，依然未曾改變。直到 2008 年 5 月，國民黨籍馬英九先生當選並就任總統後，因行政權與立法權皆由國民黨掌握，上述「憲政困境」才得到解除。

28 依據現行「中華民國憲法增修條文」第 1 條第 1 項規定，未來政府要進行修憲，要經過兩階段的程序，除了先由立法院提出憲法修正案並經公告半年後，再必須經過公民的投票複決，才算是正式完成。

臺灣大學學術期刊資料庫

在台灣解嚴後的前六次憲改，因爲不論修憲結果如何，基本上仍維持「國民大會」制度的形式存在，亦即並未將孫中山思想所謂的「政權機關」真正廢除，因此我國「憲政體制」也一直有獨特的「五權憲法制」說法。然而，2005 年 6 月 10 日，總統所公布的「中華民國憲法增修條文」第 1 條第 2 項內容爲：「憲法第二十五條至第三十四條及第一百三十五條之規定，停止適用」；換言之，第七次憲改結果，已將憲法本文所有關於國民大會職權的條文，全部給予停止適用，也就是將「國民大會」原有的職權不再由國大本身行使，而是交由「立法院」行使，或是透過「公投制度」行使。也因爲國民大會此一具「政權」性質機關」被完全廢除，所以未來我國憲政體制可以說，自第七次憲改後，已不再完全具有「五權憲法制」原有的精神了。

伍、廢除國民大會的國會改造意涵

一、解決「複數國會」長期爭議

2005 年第七次修憲廢除國民大會制度，除有打破「孫中山遺教」爲我國修憲界限理論的意義外，另一個重要憲政意義就是結束了台灣長期存在的「複數國會」爭議問題。台灣由威權體制走向民主體制的過程中，其中最重要的一項憲政改革，便是廢除「萬年國會」以及解決「複數國會」爭議。而造成台灣會有「萬年國會」和「複數國會」情形，實由於司法院大法官會議的兩項解釋案而來。首先，與「萬年國會」有關的是 1954 年釋字第 31 號解釋文，全文內容如下：「憲法第六十五條規定，立法委員之任期爲三年。第九十三條規定，監察委員之任期爲六年。該項任期本應自就職之日起，至屆滿憲法所定之期限爲止。惟值國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉時，若聽任立法、監察兩院職權之行使陷於停頓，則顯與憲法樹立五院制

臺灣大學學術期刊資料庫

度之本旨相違，故在第二屆委員未能依法選出集會與召集以前，自應仍由第一屆立法委員、監察委員繼續行使其職權」（陳陽德，1998：38）。也由於上述解釋文，使大陸遷徙來台的三個中央民意機構成員，取得了無限延長其任期的依據。

其次，台灣「複數國會」問題是緣起於第 76 號解釋文。而該號解釋文的背景是 1954 年世界國會聯合會開會，我國立法院以應有國會代表參加，而以立法院爲國會向該組織提出參加之申請。惟監察院及國民大會對於何機關始相當於民主國家之國會，而得派遣代表參加有不同意見，乃由總統府祕書長送請大法官解釋（林子儀等，2003：166）。1957 年司法院大法官釋字第 76 號解釋文，全文主旨爲：「我國憲法係依據孫中山先生之遺教而制定，於國民大會外並建立五院，與三權分立制度，本難比擬。國民大會代表全國國民行使政權，立法院爲國家最高立法機關，監察院爲國家最高監察機關，均由人民直接間接選舉之代表或委員所組成，其所分別行使之職權，亦爲民主國家國會重要之職權。雖其職權行使之方式，如每年定期集會、多數開議、多數決議等，不盡與各民主國家國會相同，但就憲法上之地位及職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」。也因爲第 76 號解釋文的出爐，以及前述第 31 號解釋文的影響，形成台灣長期的「複數國會」爭議和造成民間習稱的「萬年國會」現象（鄭牧心，1987：7），也因此阻礙了我國憲政體制的正常運作。

1987 年台灣解除戒嚴，是我國民主憲政發展邁向新里程碑的開始。由於人民權利大幅增進，政府和人民也有「必須逐步回歸憲法體制」之共識，使得「萬年國會」和「複數國會」的憲政爭議有了解決方向。司法大法官會議在 1990 年作成釋字第 261 號解釋文，全文如下：「中央民意代表之任期制度爲憲法所明定，第一屆中央民意代表當選就任後，國家遭遇重大變故，因未能改選而繼續行使職權，乃爲維繫憲政體制所必要。惟民意代表之定期改選，爲反映民意，貫徹民

臺灣大學學術期刊資料庫

主憲政之途徑，而本院釋字第 31 號解釋，憲法第 28 條第 2 項及動員戡亂時期臨時條款第 6 項第 2 款、第 3 款，既無使第一屆中央民意代表無限期繼續行使職權或變更其任期之意，亦未限制次屆中央民意代表之選舉。事實上，自中華民國 1969 年以來，中央政府已在自由地區辦理中央民意代表之選舉，逐步充實中央民意機構。爲適應當前情勢，第一屆未定期改選之中央民意代表除事實上已不能行使職權或經常不行使職權者，應即查明解職外，其餘應於 1991 年 12 月 31 日以前終止行使職權，並由中央政府依憲法之精神、本解釋之意旨及有關法規，適時辦理全國性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作」。

第一屆資深國民大會代表在 1991 年 12 月，依據大法官會議第 261 號解釋辦理退職，第二屆國民大會代表依照憲法增修條文第 1 條選舉產生，並依據憲法增修條文第 6 條，於產生後 3 個月內，由總統召集國大臨時會進行第二次修憲。1992 年 5 月 27 日第二屆國民大會臨時會完成憲法增修條文第 11 條至 18 條之 3 讀程序，於 5 月 28 日公布實施。第二次修憲共計通過憲法增修條文 8 條（湯德宗，2000：104-106），其中增修條文重要內容之一，即是將監察院從具有「民意機關」性質，改制爲「準司法機關」，也因爲此項改革，使我國由「三個國會」減少爲「兩個國會」，但「複數國會」爭議仍然存在（葉俊榮，2003：425-428），並未真正得到解決。

二、確定「單一國會」制度實施

有關國會制度（parliament system）的定位，長期以來就是國內朝野爭議不休的問題，有主張廢除國民大會走向「一院制」（Unicameral）國會者；也有主張維持國民大會與立法院朝「兩院制」（Bicameral）發展者（曲兆祥，1999：6-9）；更有提倡將立法院與國民大會合併成「單一國會」者（李炳南、顏明聖，1999：76-81）。

臺灣大學學術期刊資料庫

也由於對國會制度發展方向缺乏共識，使得朝野政黨間或國大與立院間，每因國會制度定位問題就會發生衝突，造成台灣政治社會的長期不和諧現象（葛永光，1998；李國雄，1998）。

其實，就學理而言，所謂「單一國會」、「雙國會」、「三國會」等名詞是不存在的。國會制度的分類，以現今民主國家的實際運作而言，可分爲「一院制」或「兩院制」。一般而言，所謂的國會，其成員是由人民選出的，國會應該履行包括：代表、討論、立法、監督等四項功能（Neal Riemer and Douglas W. Simon, 1994: 250-252；Murphy, 1993: 20-39）。就上述所論，立法院兼具此四項功能。至於國民大會方面，國大的代表功能無庸置疑；修憲時也充分發揮其討論及立法的功能；而且根據原來憲法設計，國大本就享有創制與複決之權，其立法功能更不容忽視；至於監督功能雖然較弱，但總統必須赴國大提出國情報告及聆聽國大代表的建言，國大對監察院、司法院及考試院的高層官員又有人事同意權，這些也都可視爲是監督政府官員功能的一部分。因此無疑的，國大也可謂是國會制度的一環。問題是，我們需要何種國會制度？（曲兆祥，1999：3；陳滄海，1999：488；葛永光，1998）一院制？抑或兩院制？

所謂「一院制」，是指立法權只屬於一個機關而不分院行使者。從學理上分析，採行「一院制」國會有以下優點：(1) 人民意志統一的表現：國家只有一個全意志，而此全意志的表現，則爲國家的法律，因此只有立法組織採行一院制者，才能表現出人民意志的統一。(2) 議事效率較佳：一院制因爲組織單純，法案無須同時徵求兩院一致的意見，因而可避免立法工作延宕，而達行動迅速之效。(3) 政治責任明確：由於內閣只向一院負責，當內閣與國會意見不同時，內閣進退有明確的依據，內閣官員與代議士的政治責任，都十分明白（Christopher J. Deering, 1989: 38；Jean Blondel, 1973: 87）。然而「一院制」也有其缺點，例如立法容易草率、不能充分反映民意外；由於一院制議員

臺灣大學學術期刊資料庫

在立法時，因缺乏另一院的監督制衡，有時會流於專斷腐化。

至於「兩院制」，則係指將立法部門的組織分成兩個獨立機關，而各行其職權者（凌渝郎，1994：80）。過去學術界及部份政黨就曾有我國國會應朝向「兩院制」發展的呼聲，因爲兩院制有以下優點：(1) 可代表不同的利益：採兩院制的國家，兩院的選舉方式通常不致相同，且改選時間也不盡相同，因此上下議員之代表性也不同，自可反映不同的利益。(2) 避免國會專制：施行兩院制，可以上院抑制下院之專擅，以保障民權。(3) 避免草率立法：立法是國家中最慎重的事情，須經多方考慮較爲妥當（G.A. Almond and G.B. Powell, 1984: 104-105）。兩院制的國會組織因各院代表性不同，考量因素也不相同，因此較可避免一院制欠缺完善的立法（Hans Daalder and Ken Newton, 1990: 162-170）。

惟上述希望我國國會朝「兩院制」發展的主張，[29] 一直未能得到朝野政黨和社會大眾的支持，此主要原因除了我國未有「兩院制」國家的發展背景外，[30] 另一重要原因就在於過去國大與立院開會時，常有嚴重肢體暴力與立法品質低落等不佳形象，因此各界不但不支持兩院制，反而有廢除國大、改革立院及建立「單一國會」的聲音（葉俊

[29] 國內有些學者曾建議，台灣如果要走向兩院制國會，未來修憲方向如下：(1) 維持國民大會制度，將國大改制爲上議院，將立法院改制爲下議院；而監察院部分職權如調查權，也可移交由立法院行使（朱雲漢，1997；蘇永欽，2000）。亦即如果不廢除國民大會，而實行兩院制國會（上院稱國民大會、下院稱立法院），則國民大會須改制爲常設機構並增加其立法權，即未來有些法案，必須在國民大會及立法院通過下，始能成爲法律，再送請總統公布。(2) 或完全廢除國民大會制度，將監察院改制爲上議院，將立法院改制爲下議院。但上述兩種建議方案，最後都未能得到台灣大多數的人民支持（李炳南、顏明聖，1999：68-73）。

[30] 例如美國爲「聯邦制」國家，以眾議院代表人民，以參議院代表各州，各有其代表基礎；至於英國是以下議院代表一般平民，以上議院代表特殊階級（如貴族、僧侶等），則係考量國家有其政治上和社會上的階級性。

臺灣大學學術期刊資料庫

榮，2003：404-406）。其實，早在 2000 年 4 月，國內朝野兩大政黨的國民黨與民進黨合作進行第六次修憲，決定國民大會未來定位爲「任務型」性質時，就遭受到其他政黨與社會團體的反對和譴責。例如親民黨公開表示國、民兩黨聯手推動的第六次修憲，過程是倉促草率、權謀用事和違憲修憲，親民黨不贊同只將國民大會「虛級化」，而是徹底主張「廢除國大」進行「單一國會」改革。除此之外，由澄社、台灣教授協會等三十多個民間團體、社運團體共同組成的「全民怒火廢國大行動聯盟」，也於當（2000）年 4 月 16 日在台北市舉行大規模遊行，表達全民「廢除國大」態度，希望國大真正成爲「廢墟」。[31]

總之，2000 年第六次修憲雖然將國民大會朝「虛級化」的方向來設計，但外界要求徹底廢除國大而以「公投入憲」來代替的聲浪，就一直沒有停止過。尤其我國總統、副總統改由人民直選後，國大只剩下「修憲」一項具體但又不能經常行使的職權，是否仍有存在必要價值，就受到各界很大的質疑（邵宗海，2001：59），[32] 加以過去國大幾乎每次開會「修憲」就給人有擴張權力印象，可說國大已經失去人民的信任，卻有不受監督制衡且專享的修憲權力（李鴻禧，2004：220）。因此根本解決之道，不是將國大改制爲「任務型國大」，而是完全廢除國民大會。因此，2005 年 5 月 14 日，由台灣人民第一次「選黨不選人」所產生首屆也是最後一屆的 300 名「任務型國大代

31 有關 2000 年 4 月，親民黨、建國黨和社運團體等組織呼籲「廢除國大」、「還政於民」的相關資料，請參閱中國時報（2000）。

32 自中華民國總統、副總統改由人民直選後，並經第六次修憲後的國民大會職權，實際上只剩下複決立法院所提的「憲法修正案」或「領土變更案」，以及議決立法院所提出的「總統、副總統彈劾案」。由於上述國大職權的行使已屬有限，且在現任總統、副總統的選舉與罷免亦都交由人民直接行使的情形考量下，各界普遍認爲國大剩下的職權是可交由人民直接來行使，因此爲求貫徹制度的健全，主張廢除國民大會的聲音就非常強烈（邵宗海，2001：59；張嘉尹，2006：27）。

臺灣大學學術期刊資料庫

表」，和由其所組成的「任務型國民大會」完成第七次修憲，此次修憲重點除了通過包括「立委選制」改革和「公投制度」入憲的多項議案外，其中最重要的憲政意義就是廢除「國民大會」制度、終結「複數國會」爭議（詳如表 2），並確立我國未來朝「單一國會」發展的方向。

表 2　台灣「複數國會」走向「單一國會」歷程

國會數目	具有國會性質	發生時間及事件
3	立法院、國民大會、監察院	民國 46 年，大法官釋字 76 號，此三者皆相當於民主國家之國會。
2	立法院、國民大會	民國 81 年，第二次修憲，將監院改制爲非民意機關；民國 82 年，大法官釋字 325 號，解釋監察院已非中央民意機構。
1.5	立法院＋國民大會	民國 88 年，第五次修憲，將國大代表依附立法委員選舉之政黨比例代表制而產生。
2	立法院、國民大會	民國 89 年 3 月，大法官釋字 499 號，宣告第五次修憲爲無效，回復原制。
1	立法院	民國 89 年 4 月，第六次修憲，將國大改制成「任務型國大」性質，原國大職權移轉給立院。
1	立法院	民國 94 年，第七次修憲，廢除國民大會，公投制度入憲。

資料來源：作者自行整理編製而成。

陸、結論

國民大會原爲我國五權憲法體制中最高的「政權機關」，代表人民於中央行使監督政府、舉薦官員、維護領土及民主憲政的運作。但國民大會這個代表人民行使「間接民權」的組織（彭堅汶，1998；陳新民，2001：361-366），原是針對中央政府還位於大陸時期的中華民國設計，隨著國民黨政府遷台後，這個憲政架構便開始面臨政治現

臺灣大學學術期刊資料庫

實的考驗：首先是 2000 年的第六次修憲，國民大會先被改制爲「任務型」性質（即非「常設性」機構）；接著爲 2005 年的第七次修憲，再將國民大會在憲法本文原有的全部職權，完全停止適用。換言之，國民大會此一制度，未來在我國憲政體制中，將不再有任何職權的實際運作。

當社會各界對第七次憲改結果，置重點於「立委選制變更爲單一選區與兩票制」、「立委人數減少至 113 名」、「立委任期調整爲四年」，以及引進「公民複決修憲機制」（何輝慶、楊智傑，2006；張文貞，2006）等內容時，卻忽視「國民大會制度」的同時被廢除是具有非常重要及特別的憲政意義。經本文研究發現，政府在改革國民大會的過程中，國內朝野政黨先是於第六次修憲取得共識，將國民大會改制爲「任務型」的性質，最後再透過第七次修憲將「國民大會」完全廢除，而此由「任務型國大」廢除「國民大會」的事件，不只是我國憲政改革史上的一項特別現象，更在憲政學理及實務上具有兩項重要的憲政意義。

第一，我國早期一些著名憲政學者曾主張修憲「有界限說」，認爲一個國家在修憲時不能破壞憲法的基本精神，而「國體」和「政體」就是這個國家的基本精神。由於我國政體係屬五權憲法體制，長久以來「孫中山遺教」成爲我國修憲時的一個界限，且此修憲界限主張，一直未曾受到任何的質疑和挑戰。而第七次憲改廢除國民大會的舉動，不僅挑戰了我國「五權憲法制」的說法，也打破了「孫中山遺教」爲修憲界限的主張。第二，我國的民意機關不同於一般民主國家，長期有「複數國會」的爭議問題，也由於國會制度定位的一直不明確，使得「立法院」與「國民大會」之間就常有爭執情形發生（吳庚，2004：52-54）。第七次憲改廢除國民大會的作爲，不只終結了我國「複數國會」的爭議性，也奠定了我國「單一國會」制度的時代來臨。

總之，作爲中華民國政權主體的「國民大會」制度，爲孫中山思

臺灣大學學術期刊資料庫

想及三民主義中的一項重要設計和成就，其被檢討改革至完全廢除的經過，確實有其研究的價值和意義。雖然，國民大會在過去多次的憲政改革中，有不斷權力調整朝向「常設化」設計的企圖，但是終由於時空環境的改變，而得不到人民的支持。2005 年國內朝野兩大黨合作完成第七次修憲，將國民大會廢除的舉動，是依據國家需要並配合民意需求，經過政府和社會各界完善考慮後才做出的決定。近十多年來台灣修憲次數雖多，但次數多寡並非重點，最重要的是每次修憲後所產生的制度改變，[33] 是否爲台灣未來民主發展帶來進步和希望。本文研究發現，第七次憲改廢除國大制度的舉措，不論是從「權力分立」或「國會改造」的角度來觀察與探討，都確實具有改良我國憲政體制與國會制度重要的憲政意涵。

[33] 不論「修憲」（constitutional amending）或「制憲」（constitutional making）都是民主國家憲法成長的正常方式，也是國家制度改變的最重要方法（Nardulli, 1992: 5-17）。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考文獻

一、中文部分

王孟倫（2000），〈國民大會定位變革之研究〉，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，台北市。

中國時報（2000 年 4 月 10 日），社會團體抨擊國大邊廢邊選，中國時報，第 3 版。

中國時報（2003 年 1 月 2 日），業務移交立法院，國大祕書處聲請釋憲，中國時報，第 4 版。

中國五權憲法學會（1970），《五權憲法研究》，台北市：帕米爾書店。

石之瑜（1998），〈台灣地區公民投票入憲前的思想準備〉，載於國民大會主編，《中華民國行憲五十年學術研討會論文集》（191-199 頁），台北市：國民大會秘書處。

任卓宣（1970），《五權憲法體系》，台北市：帕米爾書店。

朱雲漢（1997），〈從法國第五共和「行政權雙軌制」看現階段國會結構與功能調整問題－國大定位、立監兩院職權修憲評估〉，載於國民大會主編，《常務委員會委託專題研究報告》第二輯（頁 39-40），台北市：國民大會祕書處。

曲兆祥（1999），〈我國國會改革可行方案之研究〉，《行政管理學報》，2，1-17。

李兆坤（2003），〈任務型國代產生方式之探討〉，《立法院院聞》，31(12)，75-80。

李柏諭（2006），〈選舉制度對政黨體系之影響〉，《政治科學論叢》，27，99。

臺灣大學學術期刊資料庫

李炳南（1992），《憲政改革與國是會議》，台北市：永然圖書公司。

李炳南（1998），《不確定的憲政：第三階段憲政改革之研究》，台北：揚智文化公司。

李炳南、顏明聖（1999），《國會改革方案》，台北市：揚智文化公司。

李炳南、曾建元（2002），〈第五、六次修憲國會制度改革相關議題之政治邏輯與法理分析〉，《人文及社會科學集刊》，14(1)，111-173。

李鴻禧（1988 年 10 月 11 日），國民大會研修臨時條款之隱憂，民眾日報，第 2 版。

李鴻禧（2004），《憲法教室》，台北市：元照出版公司。

李建良（1999），《憲法理論與實踐第二冊》，台北市：學林文化公司。

李國雄（1998），〈我國歷次憲改的內容及其影響〉，載於國民大會主編，《中華民國行憲五十年學術研討會論文集》（87-95 頁），台北市：國民大會秘書處。

吳　庚（2004），《憲法的解釋與適用》，台北市：三民書局。

呂亞力（1993），《政治學》，台北市：三民書局。

何輝慶、楊智傑（2006），〈第七次修憲對中央政府體制的影響〉，《立法院院聞》，34(3)，28-44。

何輝慶、楊智傑（2008），〈第七次修憲與中央政府體制的發展〉，載於李炳南主編，《二〇〇五台灣憲改》（243-271 頁），台北市：海峽學術出版社。

邵宗海（2001），〈國民大會定位及其職權調整後之走向〉，載於高永光主編，《民主與憲政論文彙編》（51-66 頁），台北市：國立政治大學中山人文社會科學研究所。

臺灣大學學術期刊資料庫

邱榮舉（1987），〈孫中山憲政思想之研究－析論其對中央政制之設計〉，國立臺灣大學政治學研究所博士論文，台北市。

林子儀等（2003），《憲法－權力分立》，台北市：學子文化事業有限公司。

林水波（2002），《憲法政治學》，台北市：元照出版公司。

林紀東（1980），《比較憲法》，台北市：五南圖書公司。

林紀東（1982），《五權憲法之研究》，台北市：陽明山莊。

林佳龍（2001），〈台灣半總統制的缺失與改進：論總統、閣揆與國會的三角關係〉，載於明居正、高朗主編，《憲政體制新走向》，台北市：新台灣人基金會。

林銘德（1997），〈國民大會的定位及有關問題之研究－以國家發展會議有關國大的憲改「共同意見」爲立論中心〉，載於國民大會主編，常務委員會委託專題研究報告第二輯（頁47-60），台北市：國民大會秘書處。

周繼祥（2000），《中華民國憲法概論》，台北市：揚智文化公司。

洪泉湖等（2000），《憲法新論》，台北市：幼獅文化公司。

胡　佛（1998），《政治學的科學探究－憲政結構與政府體制》，台北市：三民書局。

姚中原（2003），〈台灣未來修改憲法界限的理論探討〉，《國家發展研究》，2(2)，69-78。

凌渝郎（1994），《政治學》，台北市：三民書局。

馬起華（1983），《憲法論》，台北市：黎明文化公司。

高旭輝（1981），《五權憲法與三權憲法之比較研究》，台北市：中央文物供應社。

殷其光（2000），〈台灣解嚴後國民大會之變革：1987-2000〉，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，台北市。

臺灣大學學術期刊資料庫

陳春生（1998），《中華民國憲法原理》，台北市：明文書局。
陳春生（2000），〈評修憲權與釋憲權的爭議〉，《政策月刊》，58，42。
陳滄海（1999），《憲政改革與政治權力－九七憲政的例證》，台北市：五南書局。
陳新民（2001），《中華民國憲法釋論》，台北市：三民書局。
陳慈陽（1997），《憲法規範性與憲政現實性》，台北市：翰蘆圖書出版公司。
陳陽德（1998），〈中華民國憲政在台灣的變遷與發展〉，載於國民大會主編，《中華民國行憲五十年學術研討會論文集》（29-52 頁）。台北市：國民大會秘書處。
張淑中（2003），〈國會議員暴力行爲與預防對策之研究〉，國立中正大學犯罪防治研究所碩士論文，嘉義縣。
張文貞（2006），〈公民複決修憲在當代憲政主義上的意涵〉，《台灣民主》，3(2)，87-117。
張秀絹（2003），《我國憲政體制理性運作與發展之研究》，台北市：孫運璿基金會。
張嘉尹（2006），〈台灣憲法變遷的憲法學考察〉，載於林文程主編,《憲政改革與國家發展－2005 年台灣憲改經驗》(20-37 頁）。台北市：台灣民主基金會。
許宗力（1982），《憲法修改界限的理論》，憲政時代，7(3)，35。
許宗力（1999），《憲法與法治國行政》，台北市：元照出版公司。
許宗力（2000），〈憲法違憲乎？評釋字第 499 號解釋〉，《月旦法學雜誌》，60，146-147。
許志雄（1992），《憲法入門》，台北市：月旦出版公司。

臺灣大學學術期刊資料庫

許志雄（1997），〈制憲權的法理〉，收錄於《現代國家與憲法－李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，台北市：月旦出版社。

許智閔（2005），〈析論釋字第 499 號中修憲界限爭論之研究〉，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，台北市。

許介鱗（1998），《戰後台灣史記卷一》，台北市：文英堂出版社。

黃　年（2001），《漂流的台灣》，台北市：聯合報社。

黃昭元（1997），〈修憲界限理論之檢討〉，收錄於《現代國家與憲法－李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，台北市：月旦出版社。

曾建元（2002），〈國民大會制度之修憲改革〉，《憲政思潮》，2，71。

董保城（1991），〈修憲界限之探討〉，《憲政時代》，17(2)，22-32。

葛永光（1998），〈憲法變遷與憲政發展〉，載於國民大會主編，《中華民國行憲五十年學術研討會論文集》（169-177 頁），台北市：國民大會秘書處。

葉俊榮（2003），《民主轉型與憲法變遷》，台北市：元照出版公司。

彭堅汶（1998），〈我國立憲以來五權憲法角色定位之探討〉，載於國民大會主編，《中華民國行憲五十年學術研討會論文集》（13-24 頁），台北市：國民大會秘書處。

湯德宗（2000），《權力分立新論》，台北市：元照出版公司。

國民大會（2000），《第三屆國民大會第五次會議實錄》。台北市：國民大會秘書處。

國立編譯館（1984），《三民主義》，台北市：正中書局。

蔡宗珍（1996），〈國民主權於憲政國家之理論結構〉，《月旦

臺灣大學學術期刊資料庫

法學雜誌》，20，32。

劉慶瑞（1988），《中華民國憲法要義》，台北市：三民書局。

聯合報（2003 年 2 月 26 日），國大無形化釋憲，大法官不受理，聯合報，第 4 版。

鄭牧心（1987），《台灣議會政治 40 年》，台北市：自立晚報社。

盧瑞鍾（1995），《內閣制優越論》，台北市：三民書局。

謝瑞智（1983 年 9 月 20 日），修訂臨時條款之我見，民族晚報，第 3 版。

謝瑞智（1996），《修憲千秋－修憲過程與政黨政治發展的記實》，台北市：自印。

檔案管理局（2008），《時代輪廓－嶄新與蛻變的歷程：國民大會修憲檔案專題選輯》，台北市：檔案管理局。

顏厥安（1999 年 11 月 22 日），國大修憲權，本有界限，中國時報，第 15 版。

薩孟武（1993），《中國憲法新論》，台北市：三民書局。

蘇永欽（2001），《聯合政府－台灣民主體制的新選擇》，台北市：台灣人文教基金會。

顧不先（1983），《五權憲法的政治制度》，台北市：三民書局。

二、英文部分

Almond, G.A. and Powell, G.B. (1984). *Comparative Politics Today*. Bostion Little: Brownl Company.

Blondel, Jean. (1973). *Comparative Legislature*. N J: Prentice-Hall.

Deering, Christopher J. (1989). *Congressional Politics*. Chicago: Dorsey Press.

Daalder, Hans and Newton, Ken. (1990). *Government and Politics in*

臺灣大學學術期刊資料庫

Western Europe. New York: Oxford University Press.

Mahler, Gregory S. (1995). *Comparative politics: An Institutional and Cross-National Approach.* New Jersey: Prentice-Hall.

Murphy, Walter F., (1993). "Constitutions, Constitutionalism, and Democracy," in D. Greenberg, S.N. Katz, M.B. Oliviero and S.C. Wheatley (eds.), *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary world*, Oxford University Press.

Nardulli, Peter F.ed. (1992). *The Constitution and American Political Development.* Chicago: University of Illinois Press.

Redish, Martin H. (1995). *The Constitution As Political Structure.* New York: Oxford University Press.

Riemer, Neal and Simon, Douglas W. (1994). *The New World of Politics.* California: Collegiate Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Abolition of the National Assembly System: A Causation Study and Its Implication in the Rule by Constitution

-- Viewed in the perspective of The 7th Constitutional Amendment

Chung-Yuan Yao & Sue-Chung Chang

Abstract

The National Assembly System, as the central theme of the Regime known as the Republic of China, is a fundamental design and achievement of Dr. Sun Yat Sen's philosophy culminated in Samminjouilles. Yet, why is it that founded under and pursuant to ROC Constitution, Article 25, and in the name of the entirety of the ROC citizenry in the exercise of the power of the state, the National Assembly was firstly renovated to a so-called Mission-bounded National Assembly, thence, by the working of the 7th Amendment to the Constitution, totally put out of function? This puzzle certainly deserves a profound study and in-depth review, at a time when the society at large is overridingly concered about more of issues such as: revision of the Legislator Election System, Reduction of the Legislator Quota, incorporation of the Plebiscite System into the Constitution, than it is with regard to the abolition of the National Assembly System which is as much an issue embodied in the 7th Amendment, because abolition of the National Assembly bears two

臺灣大學學術期刊資料庫

important constitutional intents; firstly, as explicated in this paper, the abolition of the National Assembly by the working of the 7th Amendment rightly challenges the traditional assertion that ours is a State built on the Five-Power Constitution, as much as it breaks down the condition precedent consensus that the Constitution Amendment should in no way tamper with Dr. Sun Yat Sen's Legacy, namely: Samminjouilles; secondly the Popular Representation System of our country is uniquely distinguished from most democratic states around the world in the design of a pluralistic national assembly system, the rather ambiguous nature of our pluralistic legislative design has given occasion to frequent contentions between the Legislative Yuan and the National Assembly, that explains why the seventh amendment to abolition the National Assembly System getting at work not only puts an end to the pluralistic Congress disputation, but also bids in the era of 'Sole Congress' system in our country.

Keywords: Legislative Yuan, National Assembly, Constitutional amending, Constitution amendment limitation, Mission-bounded National Assembly

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫