國家發展研究　第二卷第二期
2003 年 6 月　　頁 67-105

台灣未來修改憲法界限的理論探討

姚中原

國立台灣大學國家發展研究所博士生

臺灣大學學術期刊資料庫

收稿日期：2003 年 4 月 23 日　　接受日期：2003 年 7 月 11 日

謹對兩位評審委員之悉心指正，表示謝意。

中文摘要

有關憲法修改界限的理論，傳統上大致可分為「有界限說」與「無界限說」兩種。然而，我國憲法的修改是否至大法官釋字第四九九號解釋後，就真有其界限？或未來再修憲時，可否將憲政體制從五權改為三權？或作為政權主體的「國民大會」制度，為孫中山思想及三民主義中的一項重要設計和成就，能否完全廢除？以上問題目前學說見解仍然分歧，迄今尚無定論。本文希望從各國憲法修改界限的理論和實例運作，來分析我國修憲範圍在歷史上的情形和實務上的理論歸屬有何差異，最後並嘗試提出較適合我國特殊國情及修憲界限的理論定位，因為修憲界限爭議能否釐清，攸關台灣未來憲政發展之良窳，此正是本文的重要目的。

關鍵詞：憲法修改、制定新憲、修憲界限

臺灣大學學術期刊資料庫

前 言

陳水扁總統曾公開宣示有意推動「國會改造」的修憲工程[1]；李前總統登輝最近也提出「認同台灣國、制定新憲法」的主張[2]。憲法是國家的根本大法，為了配合國家現實的需要，我國憲法自民國八十年四月迄民國八十九年四月為止，國民大會共計做了六次修憲工作。由於憲法本文不予變動，只以增修條文方式進行修憲，原本希望對既有憲政制度衝擊較小，然而在多次修憲之後，政府體制變革甚大，甚至影響到未來憲政體制的穩定發展。因此，應否繼續修憲或重新制憲，就是一項值得大家深思的議題。

在民國八十八年九月以前，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，且國民大會是唯一專屬修憲的機關。然而，當第三屆國民大會於民國八十八年九月四日第五次修憲通過所謂的「國大延任案」後，遭到社會輿論的嚴厲批評，人民同表憤慨。隨後民國八十九年三月二十四日，司法院大法官以釋字第四九九號解釋，認為第三屆國民大會第五次的修憲無效，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。

考試院長姚嘉文也指出，未來擬以縮小規模、降低層級的方式，逐步精簡考試院組織，最後希望在維繫考銓業務獨立和兼顧政府體制

1 請參閱中國時報，〈扁推動國會改造，尋求百萬人連署〉，民國九十二年二月二十六日，第四版。

2 請參閱新台灣周刊，〈李登輝群策會發言：台灣應考慮再修憲〉，民國九十一年十月二十四日，第三三四期，頁一至三；李登輝曾應邀參加第三次世界台灣人大會時指出，現在最要緊的就是中華民國要改名，並思考制定一部自己的憲法。請參閱中國時報，〈李登輝：認同台灣國、制定新憲法〉，民國九十二年三月十五日，第四版。

臺灣學術期刊資料庫

的原則下，達到廢除考試院的最終改革目標[3]。早年社會各界即有廢除考試院，使我國五權憲體合於先進民主國家三權分立的聲浪；晚近國民大會多次的修憲中，考試和監察兩院也經常是被討論的焦點，然都因為「五權憲法」的理由得以繼續存在，從未被正式列入修憲的議題。其實，考試院與監察院廢除與否不僅是憲法層次的問題，更牽涉到立法院和國民大會修憲界限範圍的問題，無可避免地必然會引發憲政爭議。

憲法修改界限理論，傳統上大致可分為「有界限說」與「無界限說」兩種。然而，我國憲法的修改是否至釋字第四九九號解釋後，就真有其界限？或未來再修憲時，可否將憲政體制從五權改為三權？或作為政權主體的「國民大會」制度，為孫中山思想及三民主義中的一項重要設計和成就，能否完全廢除或以公民投票制度代替？以上問題目前學說見解仍然分歧，迄今尚無定論。本文希望從各國憲法修改界限的理論和實例運作，來分析我國修憲範圍在歷史上的情形和實務上的理論歸屬有何差異，最後並嘗試提出較適合我國特殊國情及修憲界限的理論定位。因為修憲界限爭議能否釐清，攸關台灣未來憲政發展之良窳，此正是本文的重要目的。

壹、憲法修改的有界限說

主張憲法修改有界限說的學者，認為民主憲法有其基本精神，規定憲法基本精神的條文，不能成為修憲的對象。因為憲法的基本精神為構成憲法的主體，一旦可任意變更，憲法尊嚴與憲政意義，將完全喪失。

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），其已於一七八九年將美國區分憲法與法律的成例，

3 請參閱聯合報，〈姚嘉文談廢考試院，游院長含蓄贊成〉，民國九十二年二月八日，第四版。

臺灣大學學術期刊資料庫

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)[4]。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」。

到了一九二〇年代由於威瑪憲法第七十六條之爭議，德國思想家兼憲法學者卡爾‧施密特(Carl Schmitt)，承襲了西耶的創設憲法權（制憲力）與憲法所創設之權（修憲力）的理論，提出不可修改的「憲章」(Verfassung)與可以修改的「憲律」(Verfassungsgesetz)之說，而發展為「修憲界限論」的基礎原理[5]。

施氏所謂的憲章，乃是由創設憲法之權，亦即制憲權力的行為而產生，制憲行為乃是全體國民對於國家整體制度存在之特別形式所作的根本性總決定(einmalige Entscheidung)。此種根本性的總決定，即屬「憲章」，是為構成憲法核心內容部分，具有確保憲法之同一性(Identitat)及持續性(kontinuitat)的作用。「憲章乃是超乎法律與規範之上，是具體政治決定，它規定德國人民的政治實體類型，並且成為憲律與所有其他更細節規定的基本前提，凡在德國之內有法律性與規範性者，唯有在這些決定的基礎上與範圍內才有效」[6]。

然而，何者為憲法「憲章」，施氏以威瑪憲法為例，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為內容之市民法治國」，以及「議會代表式的立法與統治形式」等事項屬於「憲章」。因為憲章的這些基本內容，為構成憲法的「本質」(Substanz)，它超乎法律與規範之上，乃制憲者的具體政治決定，為國家其他法典與規章的基礎，故絕對禁止修憲權加以侵犯，至於憲法中非屬憲章內

4 李鴻禧，<改造憲政體制之若干憲法學見解—修憲與制憲之探討>，《現代學術研究》，第三期，民國七十九年七月，頁三二。
5 劉慶瑞，《中華民國憲法要義》，民國七十七年九月，修訂十七版，頁二四。
6 董保城，<修憲界限之探討>，《憲政時代》，第十七卷二期，民國八十年十月，頁二一。

臺灣大學學術期刊資料庫

容的「憲律」部分，它們唯有立於憲章之基礎範圍內始為有效，而憲律只要不違背憲章之原則，自得以調整修正之。

制憲者所訂的基本政治原則之所以不得為修憲者任意變更，施密特氏認為一個整體的憲法應該具有「同一性」與「持續性」，憲法的修改只能在維護制憲者所制定的根本原則之前提下，從事對憲法規定之更改、增補、刪除等的權限，而不是制定新憲法的權限，也不是去修改那些可能危及基本政治決定的權限。準此，施氏特別強調兩個觀念:(一)憲法修改不能破壞現行憲法的基礎;(二)修改憲法不能逾越為憲法制定權。進而言之，憲法即在制憲者作了憲政基礎架構的政治性決定，就成為這個國家立國的基本精神，而不得由修憲者恣意變更，一經更動即會「動搖憲政之本」[7]，例如將民主政體改為君主政體，即使是專制國的憲法被修改為民主憲法，也不合憲。蓋這樣的變更，實已破壞了原有憲法的基本精神——專制政體的精神，從法的觀點言，被修改成的民主憲法，並非專制政府法律上的繼受者，因此，類似這種危及原憲原則的修憲，只能視為鬥爭或革命的結果所產生的重新制憲，而不得謂之憲法之修改。至於後者所稱憲法修改不能逾越為憲法制定權，此實延續前者的觀念，依施氏之詮釋，制憲權乃單一不可分的權力，而不能讓任何權力凌駕其上，修憲權乃本乎制憲權而來，屬於憲法內的權利之一，自當受憲法的規範，不能侵犯制憲者對於憲法設計的基本架構與原則，如果修憲者的權利有逾越制憲權規範的範圍，那種修改已屬於「變革」，而非「修改」。

瑞士學者荷斯特・耶姆克(Horst Ehmke)亦主張修憲應有其界限。耶姆克認為修憲界限之具體內容包括下列事項[8](一)個人人身自由與政治自由的基本權利之保障，如集會與結社的自由權等; (二)政治資源的

7 陳新民，《中華民國憲法釋論》，民國九十年一月，四版，頁八四八。
8 許宗力，<憲法修改界限的理論(上)>，《憲政時代》，第七卷三期，民國七十一年一月，頁四二至四三。

臺灣大學學術期刊資料庫

公開、公平競爭，諸如政黨組織、議會制度、利益團體、輿論意見等之保障; (三)國家權力分立原則，限制政府權力之基本架構不得恣意變更; (四)修憲程序的公開與合法化，任何藉修憲目的而導致憲政體制的破壞，或是一黨擅自進行憲法之修改，均受到限制; (五)藉修憲以破壞預算制度或對財政款項的不當預支，亦屬侵犯制憲權之行為，應受限制。

同為瑞士籍的另一學者韋納・凱基(Werner Kagi)亦持修憲有界限說，凱氏於一九四五年發表「憲法國家之法律的基本秩序(Die Verfassung als rechtliche Grundordung des staates)」一書中，首先分析民主的概念，他認為民主有兩種不同定義，一種是「絕對的民主」，即視人民主權具有至高無上的權力，一旦經多數決定，即可作任何實質內容與形式的變更，包括限制人民基本權利及否定制憲基本原則，均屬可能，持此說者，當然採修憲無界限說;另一種民主的型態為「合憲性的民主」，即以法治為基礎，在合憲性的原則之下，人民意志仍須受到某些規範的限制，因此，民主不是絕對的，它須以憲法為基礎，在其限度內，多數決的原則始可適用。換言之，人民之全意志，亦當依既有的憲法架構原則行使之[9]。Kagi 認為憲法是自由共同體(freie Gemeinschaft)之法律的共同秩序，是基於制憲者之同意所制定，不可破壞的法律，為國家永久存續的特徵。依氏之見，憲法是基本規範與持續存在的法律體系之綜合體，是則憲法的修改，當不得自絕對民主的觀點視之，而成為無所不可侵犯的客體。易言之，修憲者必須遵循合憲性的法治方式，從事憲法之修改，對於制憲者所制定的永續性與基本性之基本架構，當然不得擅自違背而變嬗之。因之，法治原則的民主概念，乃是 Kagi 採有界限說的最基本立場。氏進一步列舉瑞士聯邦憲法的基本規範，即「個人的基本價值」、「自由權」、「法律平等原

9 許宗力，《憲法修改界限論》，台灣大學法研所碩士論文，民國七十年，頁七九。

臺灣大學學術期刊資料庫

則」、「聯邦制度原則」、「法治國原則」與「民主原則」為不可修改者[10]。

我國早期學者薩孟武、劉慶瑞等人亦主張修憲有界限說。兩位大抵承續德國施密特的主張，而認為憲法之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」。力決定了國體為共和或為帝制，力決定了政體為民主或為獨裁，這個國體和政體便是憲法的根本精神。根本精神決定了，而後才產生許多制度，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[11]。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。憲法所創設的權(憲法修改權)竟然破壞憲法的根本精神，這在邏輯上是不通的[12]。在這個意義之下，修憲機關要依憲法所規定的修改手續，把共和改為帝制，把民主改為獨裁，在法理上都是不可能的。所以憲法的修改如果超過這個界限，則無異於廢止舊憲法而制定新憲法，只可稱謂革命或政變。

綜觀以上有關修憲應有界限的主張及理論，大致可歸納為以下幾點:

一、「創設憲法之權」與「憲法所創設之權」的法理

前者依國民主權之原則，對其憲法制定之內容，不應受到任何形式限制;又因制憲時不同黨派、利益團體及社會輿論的監督之下，在協商、妥協的辯論過程中，逐漸形成全民之意志，而作成政治性的核心決定。這些核心決定，就成為國家憲法結構的基本要素，除非革命或滅亡，否則將成為這個國家永恆持續的象徵。因此，制憲者的核心決定，是不可侵犯變動者，以作為國家存在之法統及維護憲法的統一與

10 同前註，頁七三。
11 薩孟武，《中國憲法新論》，民國八十二年，第十版，頁二五。
12 蔡宗珍，<國民主權於憲政國家之理論結構>，《月旦法學雜誌》，第二十期，民國八十五年，頁三二。

臺灣大學學術期刊資料庫

連貫性[13];至於憲法所創之權，則屬憲法所賦予，應受憲法之規範行事，修憲權實即憲法所創之權，須依憲法所規定之程序為之。因此，其對憲法的修改，自不當違背憲法的政治決定，否則，即屬革命之舉，而形成重新制憲。因此，修憲權應受限於制憲者所制定的憲法規範，不得恣意逾越。

二、憲法基本結構與基本精神的保障

採此有界限說的學者認為，由於憲法常受到制憲時的政經情勢及利益團體、黨派因素等影響而有其特定的價值取向，因此，所謂政治決定，常隨環境與局勢的變動而有不同的解釋，以此作為修憲界限，自是不易斟酌。若從憲法規範尋求共同的原則，亦即是構成憲法實質之基本結構及其精神，如自由與人權的維護、政治資源的公開、政黨的公平競爭、國家權力分立及議會議事之合法化等之規定與保障，以此憲法基本結構作成修憲者所不可逾越的界限，比較有其客觀的判斷及長遠的價值取向。換言之，任何一部憲法均有其基本精神，由此精神而產生該部憲法，若將此基本精神所繫之條文加以變更，其意無非是對立憲的意義與目的發生懷疑，整部憲法的基礎必然發生動搖[14]。

三、憲法永續性與憲法同一性的維持

主張此見解者，認為憲法是國家的根本大法，是各個政治體共同的法律秩序，乃維繫國家永久存續的基本規範，為避免因為憲法的任意修改而破壞了永續性與同一性秩序，自有必要限制修憲之界限，俾

13 董保城，<修憲界限之探討>，《憲政時代》，第十七卷二期，民國八十年十月，頁二二至三二。

14 劉慶瑞，《中華民國憲法要義》，民國七十七年九月，修訂十七版，頁二七至二八。

臺灣大學學術期刊資料庫

使國家能獲得一貫性的發展而存在。[15]

綜合上述，採憲法修改有界限說之要義，主要認為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。其實就後者而言，目前許多國家修憲的實務經驗，早已將制定新憲法〈即憲法的全部修改〉也規範在一般修憲程序之中。

貳、憲法修改的無界限說

主張無界限說者的基本觀點，認為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。

在德國，以 Labanc. G. Jellinek 為憲法形式論之代表者;他指出，憲法並非立於國家權力之上者，與其他法律一樣，同為國家意思之行為，因此可隨著時代的變遷，國家意思的改變而修正[16]。在此原則下，憲法除了形式上為國家最高法典之外，別無特別意義。葛哈・安須茲(Gerhard Anschiitz)受其影響，認為對憲法之修改，不僅那些屬於一般性的條文可以修改之外，就是屬於制憲者重要之政治決定，或是國家體制結構，共和民主精神，無一不可經由修憲權而修改之。葛氏進而批判主張憲法修改有界限之不當，他指出制憲者並無意思排斥基本原則於憲法修改範圍之外，把憲法基礎構成要素定為不可侵犯者，基本上是一種主觀而片面的認定，而加諸於根本不可能區分的憲法規定之上[17]。

15 陳滄海，《修憲與政治的解析》，民國八十四年十二月，初版，頁二二六至二二八。
16 薩孟武，《中國憲法新論》，民國八十二年，第十版，頁三六。
17 許宗力，<憲法修改界限的理論(上)>，《憲政時代》，第七卷三期，民國七十一年一月，頁三五。

臺灣大學學術期刊資料庫

德國另一位學者理查・湯瑪(Richard Thoma)亦持無界限說。他認為制憲者並無意對未來修憲者去做任何形式的限制，是則憲法應無修改界限之問題，縱令憲法有明文規定，在現實的環境中，那些居於優勢的政治勢力必然壓過一切，而主導憲法修改與否，以及修改那些內容，若硬稱某些部分不可侵犯，終將導致衝突而以暴力終結。所謂形勢比人強，當政治與社會變遷到需要作某種體制上調整時，制憲者於憲法中訂立的核心決定，恐亦敵不過現實政治壓力而屈服，這是法實證主義所依循的邏輯思考。因此，Thoma 批評那些主張有界限說者，根本是種一廂情願的想法，若強作有界限說的詮釋或限制，其所得到的效果亦是十分脆弱，充其量只能作為法律的象徵意義，而無實質作用。Thoma 的這種論點，基本上是將修憲權比同制憲權般，具有充分的權限，沒有任何形式的限制，對於憲法的修改，可依修憲程序之決議而作完全的改變[18]。

亦為德國籍的卡爾・李文斯坦(Karl Loewenstein)，早期曾指出憲法修改是難以避免的，只要依照程序修憲，任何內容均可調整，包括重新制憲亦獲允許[19]。李氏對於一些國家在憲法條文中明白作禁止修改的規定，頗不以為然，認為那是多餘的做法，其基本主張與湯瑪的見解頗為類似，彼等均強調政治現實的力量難以抵擋，所有憲法規範的內容，一旦違背強權之政治勢力，終將被破壞至體無完膚，因此，憲法的規定，豈不形同具文?

另一位德國學者齊格蒙・耶瑟松(Sigmund Jeselsohn)的論點，較前幾位學者更為極端。他指出憲法修改的內容是否合憲，其實並非法律的判斷問題，而是實踐政治判斷之結果。這與湯瑪及李文斯坦的觀點是一致的，而他更明白指出，經由憲法之修改，不但國體可以變更，

18 陳滄海，《修憲與政治的解析》，民國八十四年十二月，初版，頁二二八至二三〇。

19 薩孟武，《中國憲法新論》，民國八十二年，第十版，頁三七至三八。

臺灣大學學術期刊資料庫

就是解除國家權力，也無不可，更不論君主改為共和，或共和倒回君主，只要政治力允許，即屬合憲。至於政治現實，基本上是隨時代變遷的調整，亦非一成不變。他對所謂憲法基礎原則一旦遭受變更即破壞整部憲法和諧提出反駁，認為何謂和諧、何謂完美根本無一定標準與條件，其最後的決定權終歸由政治力來判斷，因之，憲法根本沒有所謂基本原則之類的存在。要之，耶瑟松對於憲法修改界限的態度，是極端否定，只要修憲者欲修的條文，直接得以修改，毫無任何條件限制。

日本明治憲法時代的佐佐木，亦持無界限說看法。強調憲法縱有限制修改之規定，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，認為法規乃為社會現象之規範，一旦社會現象有所變遷，憲法之規定若不能以新的社會現象為基礎，制憲者即使限制某些原則不可修改，實無太大意義，也無法產生限制之作用[20]。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的目的，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，始更具意義。

我國學者，曾任大法官之林紀東教授亦主無界限說。林氏認為，法律為社會生活的規則，因社會生活之需要而產生，隨社會生活之變遷而變遷，與社會生活之關係，如影之隨形……且憲法因其為國家根本大法之故，固宜具有安定性，復因其於政治社會之變遷最為敏感之故，適應性亦所注重……故如認為憲法之修正非有限制不可，似與憲法為社會生活規範，且宜富有適應性之本質不甚符合[21]。

林氏也認為，所謂憲法基本原理委實過於抽象，究竟指何條文為

20 陳滄海，《修憲與政治的解析》，民國八十四年十二月，初版，頁二三０至二三一。

21 林紀東，《比較憲法》，民國六十九年，頁一二二。

臺灣大學學術期刊資料庫

是，學者見解必然紛歧，若修憲者作某些條文之變更，實難判斷是否屬於基礎原則，況且若將不能修改的條文予以修改，實際亦無救濟辦法。林氏強調，如果制憲權基於制憲時之政治背景而為，則修憲時之政治背景，亦應享有同等的地位與權力，不能謂制憲時之決定，可以永遠限制爾後之國民意志。

綜觀前述主張憲法修改無界限說之論據，歸納如次:

一、憲法形式論

許多德國憲法學者均認為憲法除了形式上為國家最高法典外，與其他法律一樣，同為國家意志之行為，可隨時代的變遷而修正，因此，憲法之修改，則不得有所限制，俾使根本大法的規範，能隨情勢與環境之改變而變易，以適應國家社會新秩序之需要，基此原則，制憲者本身並無意亦無法排斥憲法的全面修改之可能，因此，所謂制憲之政治決定乃是後人強行加諸於上之主觀片面的認定。要之，憲法與法律一樣，均須隨時代發展而得任意修改[22]。

二、政治現實論

鑑於各國諸多政治實例，無界限說幾乎一致的看法是，縱令憲法有明文規定修憲之界限，但永遠抵擋不了現實政治優勢所主導的憲法修改。換言之，當政治與社會的變遷到需要從體制上作澈底的調整時，制憲者原先所訂定的核心決定，必然會屈服於現實政治壓力而作任何可能的修改，因此，修憲界限的限制，即顯得不具意義[23]。

22 黃昭元，<修憲界限理論之檢討>，《現代國家與憲法》，李鴻禧教授六秩華誕祝壽論文集，民國八十六年，頁二二四至二二七。

23 同前註。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、絕對民主論

某些持修憲無界限說的極端論者，認為基於民主政治主權在民的主場，不論制憲者的政治決定如何，或是理論上所謂的憲法基本精神與結構何在，只要人民多數認同，就得以修改憲法的條文，而無任何條件限制。此一觀點者，認為憲法修改唯一條件，乃是受到當時政治力控制下的人民意思之認可，除此之外，則無可資作為限制憲法修改的理由。

綜合上述，採「無界限說」者認為修憲理應不受任何形式的限制，惟有如此才能完全配合政治、社會環境的變遷，使憲法得以因應時勢變化而發揮其效能。其實修改憲法不受任何限制的此種說法，不僅可能被野心政客或專橫政黨，利用其改變國家政府體制；且容易破壞憲法的基本精神，並會引起社會很大爭執和為國家帶來危險。

參、各國憲法修改界限的實例分析

第二次世界大戰後，許多法政學者因鑑於德國納粹黨藉修改憲法之名，破壞威瑪憲政體制遂行獨裁專制，終釀成殃及全球人民的慘痛悲劇，而對憲法的修改力主限制[24]。觀諸世界各國對於憲法明定限制修改者，約可分為條文內容之限制，及修改時間之限制兩項:

一、條文內容之限制

一般言之，明文規定憲法全部禁止修改者，實例上少見，而明文規定禁止修改某一部分或某一事項者，則不乏其例，早在一八一四年挪威憲法第一一二條即明訂，「修憲絕對不得違反憲法基本原則，修憲僅得就非屬改變憲法根本精神之個別條文修改之」;法國第五共和憲法

24 陳大鈞，〈憲法的適應與變遷—憲法的修改有無界限〉，《憲政思潮》，復刊第二期，民國九十一年十月，頁一０七。

臺灣大學學術期刊資料庫

第八十九條規定,「任何有損領土完整之修憲案,不得提出;政府之共和政體不得作為修憲議題」;意大利一九九三年憲法第一三九條;巴西一九四六年憲法第二一七條第二項;以及土耳其一九四五年憲法第一〇二條第二項等,皆規定「共和國政體不得修改」;又如西德一九四九年憲法第七十九條規定:「影響聯邦制度、各邦參與立法,或第一條(保障人權之規定)及第二十條(規定國體)所規定之根本原則者,不得為之」如此限制的原因,即在防止德國體制的再破壞。

大韓民國現行憲法第九十八條第六項規定:「第一條(民主共和國體)、第二條(主權在民),及第七條之二(限制主權、變更領土)之規定,不得改廢」;越南一九五六年憲法第八十九條規定:「本憲法第一條(國體)、第二條(主權)、第三條(權限劃分及總統之地位)、第四條(行政立法司法之職責及司法立法之保障),及本條(憲法修改之規定),不得修改,亦不得廢止」; 葡萄牙一九八九年憲法第二八五條規定,修憲法案不得變更下列事項:(一)國家獨立與統一(二)共和國體(三)國家與宗教分離;除此之外,一八八六年薩爾瓦多憲法第一百七十一條但書中也規定:「本憲法第八十條、第八十一條及第八十二條禁止總統、副總統及候補總統任期屆滿重行當選之規定,不得修改」;又科威特憲法第一百七十五條規定:「憲法內有關科威特政府組織之特殊條款,以及人民平等自由之條款,不得刪除」,理論上這亦應列為明確限制修改之界限。希臘一九八六年憲法第一一〇條第一項規定,關於議會共和國之政體,不得修改[25]。

二、修改時間之限制

修改時間的限制,即在某期間內不得修憲,其原因無非是保障憲法的尊嚴,以免更迭頻仍,造成國家無所適從的後果;此外,如果憲

25 國民大會祕書處編,《世界各國憲法大全》,第二冊,民國八十五年五月,頁二六八。

臺灣大學學術期刊資料庫

法施行不久，甚至還沒有全部施行，它的利弊得失還沒經過事實的考驗，自然也不應該輕易加以修改。

例如一七八九年美國憲法第五條規定，本憲法第一條第九項之第一及第四兩款，非至一八〇八年以後不得修改;一七九一年法國憲法規定，任何修改都要在四年以後;法國第四共和憲法第九十四條規定:「在本國領土一部或全部被外國武力侵占時，任何修改憲法之程序，不得開始或進行。」一九二一年波蘭憲法中規定，每屆二十五年才能修改憲法；一九八六年之希臘憲法第一一〇條第六項規定，憲法經修改尚未滿五年者，不得再予修改[26];一九四〇年巴拉圭憲法第九十四條規定:「憲法之全部修改，非在公布十年後，不得為之」;尼加拉瓜共和國憲法第一百六十三條規定，憲法之全部修正，須滿十年後，始得為之;及厄瓜多爾共和國一九四五年憲法第一百六十四條規定，本憲法在公布後之四年內，不得修改等，均為其例。科威特憲法第一百七十四條規定:「本憲法實施之前五年內不得提議修改。」敘利亞憲法第一百五十六條規定:「本憲法非於施行後二年不得修改之。」這些規定的理由，就是要使憲法的修改，必須根據實際的經驗；所以要在憲法施行後，經過若干時間試行的機會，此因憲法是國家的根本大法，其施行不能一蹴而就，要歷經一段時期，憲法所要建立的秩序才能確定，而憲法的優劣，也要在全部施行後才能表現。

比利時一九九四年最新修正憲法第一九七條規定於攝政期間，不得就國王憲法上之權利作任何變更;荷蘭一九一七年憲法第一百九十六條規定國家置攝政時，關於憲法中王位繼承之規定不得修改[27]。伊拉克、約旦憲法皆規定:「攝政期間，不得修改國王及其繼承人之憲法權利」;盧森堡一九九四年憲法第一一五條規定:「攝政時期，憲法不得予以增修」。

26 同前註，頁二六九。
27 劉慶瑞，《中華民國憲法要義》，民國七十七年九月，修訂十七版，頁二三。

臺灣大學學術期刊資料庫

此外，羅馬尼亞一九九一年憲法第一四八條規定，在戒嚴或緊急狀態下，以及戰爭期間，不得修改憲法；葡萄牙一九八九年第二次修正的憲法第二八九條規定，國家於戒嚴時期或緊急狀況時，不得修改憲法；西班牙一九七八年憲法第一六九條規定，在戰時期間，不得提議修改憲法；巴西一九九五年修正之憲法第六十條規定:「在聯邦干預、緊急狀態或戒嚴狀態實施期間，不得修正憲法」;塞內加爾憲法第四十七條規定:「共和制度、國家獨立、領土完整或國際義務之履行遭遇嚴重危急之威脅，而公權之正當行使遭遇受阻礙時，共和國總統以公文布告全國後，得採取一切措施，……排除憲法之修改」;阿聯(埃及)憲法第一百六十五條規定:「如修改之請求遭受拒絕，則該條文之修改，自被拒之日起一年之內，不得再度提出之[28]」；中非共和國一九九四年憲法第一百一十條規定，如遇總統缺位或損害國家領土，不得從事或繼續進行憲法之增修。

上述各國於憲法中明訂不得修改之事項，包括條文內容與修改時間之限制。惟一般所謂「憲法修改之界限」，係指修憲範圍或內容之限制而言，不包括修憲時間、程序以及形式之限制在內[29]。

至於，我國目前憲法的本文和增修條文中，則只有修憲程序的規定，並無任何明文規定不得修改的議題或有任何時間上的限制[30]。

肆、我國六次修憲內容的分析

台灣解嚴後的憲政改革，是從「國是會議」開始。民國七十九年六月底，李登輝總統召集國是會議，會中決定「一機關兩階段」的修

28 芮和蒸，<各國憲法有關憲法修正規定之分析說明>，《憲政思潮選集之三:憲法變遷與憲政成長》，民國六十九年，頁二九四至二九五。

29 許宗力，<論憲法修改的界限>，《法律學刊》，民國六十七年六月，頁九一。

30 目前我國憲法的內容，並無規範修憲的限制，但民國十二年的中華民國憲法（人稱曹錕憲法或賄選憲法）之一百三十八條曾有「共和國體不得修改」的規定，但民國十三年末即將此條文廢除。

臺灣博碩士論文期刊資料庫

憲共識。所謂「一機關兩階段」修憲，即是由國民大會分兩階段進行修憲工程；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之第二屆國民大會，進行第二階段之「實質修憲」。

一、第一階段程序修憲

確立「一機關修憲」，由國民大會掌握修憲權，是排除立法院修憲的可能性，因為根據中華民國憲法第一百七十四條第二款規定，立法院有提出憲法修正案的權利，但須送請國民大會複決。憲法規定的修憲權仍完整的掌握在國民大會代表手中。所以民國八十年四月二十二日，以資深國代為主的第一屆國大代表集會台北，於第一屆國民大會第二次臨時會第六次大會在不變動憲法本文的前提下，三讀通過了「中華民國憲法增修條文」第一條至第十條，置於憲法本文之後並廢止「動員戡亂時期臨時條款」，均經總統於八十年五月一日明令公布，完成了第一階段程序修憲的任務[31]。

第一階段修憲通過憲法增修條文的主要內容是：

(一)賦予第二屆中央民意代表的產生與行使職權的法源(增修條文第一至第六條)，解決「萬年國會」的「資深民代」問題，讓國會全面改選。

(二)中央民意代表的選舉，除自由地區選出的代表外，另有採行政黨比例方式產生僑居國外國民代表及全國不分區代表(增修條文第四條) 。

(三)因一機關兩階段的修憲，第一屆國民大會設定第二屆國民大會產生的法源與第二屆國民大會的限期修憲任務(增修條文第五、第六

31 李炳南，《憲政改革與國是會議》，民國八十一年十月，初版，頁四二至四三。

臺灣大學學術期刊資料庫

條)。

(四)總統緊急命令權(增修條文第七條)。

(五)動員戡亂有關法律之過渡規定(增修條文第八條)。

(六)國家安全會議、國家安全局及行政院人事行政局之過渡規定(增修條文第九條)。

(七)海峽兩岸人民間權利義務關係及其他事務之處理，授權由法律為特別之規定(增修條文第十條)。[32]

二、第二階段實質修憲

政府為完成第二階段實質修憲工作，依據中華民國憲法增修條文第一條、第四條及第五條規定，於民國八十年十二月二十一日辦理第二屆國民大會代表選舉，民國八十一年二月九日，總統依據中華民國憲法增修條文第六條之規定，頒令召集第二屆國民大會臨時會於中華民國八十一年三月二十日集會。五月二十七日第二屆國民大會第一次臨時會三讀通過制定中華民國憲法增修條文八條(第十一條至第十八條)，並經總統於民國八十一年五月二十八日明令公布，順利完成第二階段實質修憲任務。

第二階段修憲通過憲法增修條文的主要內容是：

(一)中央政府體制方面，將國民大會的職權變更，並將司法院長及副院長、大法官、考試院長及副院長、考試委員、監察院長及副院長、監察委員等人事同意權改由國民大會行使(以上人員均為總統提名)，國民大會代表任期亦自第三屆起由六年縮短為四年(增修條文第十一條)。

(二)總統、副總統從第九任起，由人民直接選舉之，其任期亦調

32 傅家雄，《民主憲政與發展》，民國八十九年十一月，初版，頁四七。

臺灣大學學術期刊資料庫

整為四年(增修條文第十二條)。

(三)大法官職權增加，即大法官組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項(增修條文第十三條)。

(四)監察院改制為準司法機關，而非民意機關(增修條文第十五條)。

(五)賦予地方自治法源，促成省長及直轄市長的民選(增修條文第十七條)。

(六)加強扶植弱勢團體與增進人民福祉(增修條文第十八條)。[33]

三、第三次修憲與第四次修憲

由於民國八十一年第二屆國民大會臨時會修憲時，對於總統選舉方式尚未確定(增修條文第十二條第二項)，同年九月，第五屆司法院大法官任期即將屆滿，亦須由總統提名繼任人選，咨請國民大會同意任命。茲經總統頒布召集令，第二屆國民大會第四次臨時會乃於民國八十三年四月二十九日集會，行使憲法相關職權，並於同年十二月成立修憲總策劃小組，於民國八十三年年七月二十八日三讀通過修正前兩次增修的第一條至第十八條，並將其調整為十條，總統於同年八月一日明令公布。

第三次修憲通過憲法增修條文的主要內容是：

(一)賦予總統民選的法源及縮減行政院長人事命令的副署權(增修條文第二條)，因此第九任總統成為我國第一屆的人民直選總統。

(二)規定國民大會自第三屆起設議長、副議長各一人(增修條文第一條)。

33 請參閱國民大會所編《中華民國憲法》，民國八十九年十月，修訂版，頁六三至七一。

臺灣大學學術期刊資料庫

(三)將自由地區山胞改稱為「原住民」(增修條文第一、第三條)。

民國八十五年五月二十日，我國首次由人民直接選舉所產生之總統、副總統就職，第三屆國民大會亦正式展開任期。由於連戰先生當選第九任副總統後，仍兼任行政院長，引發立法院在野黨激烈反彈。後雖經大法官會議釋字第四一九號解釋，僵局仍無法化解，甚至於副總統兼行政院長的連戰，在立法院的杯葛下，竟連續兩個會期無法在立法院進行施政報告。又由於總統與台灣省長均直接由公民選舉產生，兩者之選舉區高度重疊，又有「精省」之議。因此，為強化總統直選後的領導地位，而有第四次的修憲工作[34]。民國八十六年七月十八日，第三屆國民大會將第三次增修的原十條文，重新修訂通過增修條文第一條至第十一條，完成第四次修憲，由總統於同年七月二十一日公布。

第四次修憲通過憲法增修條文的主要內容是：

(一)行政院院長由總統任命之，無須經立法院同意(增修條文第三條)；

(二)立法院對行政院得行使不信任投票(增修條文第三條)；

(三)總統經行政院長呈請，有被動解散立法院之權(增修條文第三條)；

(四)立法院得彈劾總統、副總統(增修條文第四條)；

(五)立法委員僅於「會期中」有不被逮捕或拘禁特權(增修條文第四條)；

(六)調整司法院大法官任期與建立任期交錯制度(增修條文第五條)；

(七)自民國八十七年十二月二十日起，停辦省長及省議員選舉，

34 傅家雄，《民主憲政與發展》，民國八十九年十一月，初版，頁四九至五一。

臺灣大學學術期刊資料庫

並精簡台灣省政府職權及組織(增修條文第九條)；

(八)將殘障者改名為「身心障礙者」，並強化原住民之保障(增修條文第十條)；

(九)取消教育、科學、文化之經費的下限(增修條文第十條)。[35]

四、第五次修憲與第六次修憲

歷經四次修憲之後，國民大會職權已大為改變，使得國民大會的職權除修憲權之外，僅餘司法、考試和監察等三院的重要人事同意權。而事實上，這些職權的行使又非經常性；加以國民大會與立法院過去開會時，皆有議事效率低落與國會暴力等形象不佳的現象發生[36]，因此各界廢除國大、改革立院及回歸「單一國會」的聲音不斷。

民國八十八年六月八日第三屆國民大會第四次會議集會於台北，「國會改革」自然成為此次集會的修憲主要內容。朝野兩大政黨的中國國民黨與民主進步黨黨團之協商，即以國大代表全數採政黨比例代表方式選舉之可行性為重點，討論國民大會代表，依附在立法委員選舉之政黨比例代表制方式產生。九月三日，第三屆國民大會第四次會議通過修正中華民國憲法增修條文第一條、第四條、第九條及第十條條文，九月十五日總統明令公布。

第五次修憲通過修正增修條文的主要重點為：

(一)第五次修憲通過修正憲法增修條文中的第一條及第四條，是將國民大會代表第四屆的名額定為三百人，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

35 有關第三次和第四次修憲的重要內容，參閱國民大會所編《中華民國憲法》，民國八十九年十月，修訂版，頁七二至一０六。

36 張淑中，《國會議員暴力行為與預防對策之研究》，中正大學犯罪防治研究所碩士論文，民國九十二年一月，頁四至五。

臺灣大學學術期刊資料庫

屆起即減少為一百五十人；又為了方便立法委員之預算審查，第四屆立法委員之任期延至民國九十一年六月三十日止(預算編列已改為曆年制)。因此第三屆國民大會代表之任期亦一起延至第四屆立法委員之任期屆滿之日止。

(二)第五屆立法委員任期自中華民國九十一年七月一日起，改為四年。

(三)憲法增修條文第九條之修正是去除停止辦理省級地方自治選舉之規定文字。

(四)增修條文第十條的修正是在基本國策之充實，增列國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作；對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列；國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。另外並增列澎湖地區人民在政治參與、教育文化及其他社會福利事業等方面的保障和發展。[37]

在此之前的歷次修憲，皆未感受到國民大會的修憲有何界限，但第五次修憲結果，由於國代延任案，遭到社會輿論之嚴厲抨擊及人民譴責。隨後民國八十九年三月二十四日，司法院大法官決議釋字第四九九號解釋，認為第三屆國民大會所通過的第五次修憲無效，而各界也認為我國修憲範圍是應有限制的[38]。

針對第五次修憲「國大延任案」遭到社會各界的批評，以及第十任總統大選政黨輪替後的影響，國民大會於民國八十九年四月八日集會，再展開第六次的修憲，完成國大虛級化的三讀程序。我國憲法上唯一政權機關的國民大會，至此實質已走入歷史。第六次修憲主要內

37 國民大會秘書處所編，《第三屆國民大會第五次會議實錄》，民國八十九年十二月，頁四〇八至四五八。

38 參閱作者拙文，《憲法修改界限問題之研究》，發表於東海大學政治系學會主辦之「二十一世紀台灣政治發展」論文發表會，民國九十一年四月二十八日，頁一八至一九。

臺灣大學學術期刊資料庫

容，除將國大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。而未來國民大會將轉變為「任務型國大」，是一種「準公民複決」或「間接公民複決」機關的性質[39]。

綜合以上所述，台灣在解嚴後，共歷經六次修憲；六次修憲的成果和重要內容可歸納如表一。

表一　國民大會六次修憲的結果和重要內容

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。	1.萬年國會結束；第一屆資深民代全部退職完畢。 2.賦予中央民代未來民選之法源。 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.確定總統、副總統由自由地區人民直接選舉。 2.賦予地方自治法源。 3.總統與國代任期同為四年。
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，一併重予整理修正為十條。	1.確定總統公民直選。 2.國大設議長，國大常設化。 3.總統、副總統罷免方式之確立。
第四次修憲	1997 年	第三屆國大通過憲法增修條文十一條。	1.行政院長由總統任命，不需立法院同意。 2.引進不信任案及解散國會權的機制設計。 3.精省；政府體制及層級調整。 4.建立傾總統制之雙首長制的中央政府體制。

39 請參閱李炳南等著，《憲法新論》，民國八十九年八月，初版，頁一五三。

臺灣大學學術期刊資料庫

第五次修憲	1999 年	第三屆國大通過憲法增修條文十一條。(但此次修憲，後經大法官解釋無效)	1.通過國代和立委延任案。 2.立委任期調整為四年，與總統一致。 3.國代 300 名以政黨比例方式選出。
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.國大未來成為「任務型國大」性質。 3.排除大法官終身職優遇。

資料來源：作者根據國民大會秘書處民國八十九年十二月所編，《第三屆國民大會第五次會議實錄》中之資料編製而成。

本來我國憲法的屬性，如根據學理上的區分，一般都認為是「剛性憲法」、「成文憲法」、「民定憲法」和「平時憲法」等性質。然而，自一九九一年修憲通過第一次增修條文以來，以後又修正過五次增修條文。換言之，在短短的十年之中(一九九一年至二〇〇〇年)，國民大會已做過六次修憲，不論修憲次數頻繁或增修條文內容影響層面和幅度之大，都可謂是我國憲政史上的一項紀錄。

不僅如此，歷次修憲內容中所造成的憲政體制，也一度或甚至與孫中山遺教的精神有所不同[40]。因此，若有人仍主張以孫中山遺教為我國修憲界限不可更動的範圍之一，來自圓其說，恐怕是不符合實際及不得不接受的事實。有關憲法增修條文將憲法本文明示停止或排除適用的影響情形，分析如下表二[41]。

40 例如民國八十一年的第二次修憲，賦予國民大會每年得集會聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言之權；及民國八十三年的第三次修憲，通過自第三屆國民大會起，設置議長、副議長各一人之規定。上述修憲結果，將國大成為常設化性質的機關，其實都是違背孫中山原始設計國大，並非「國會」之原意。

41 本表係參閱葉俊榮教授製作的表格，重新修正而成，見葉俊榮，<九七憲改與台灣憲法變遷的模式>，發表於台灣大學法律系主辦之「九七憲改之檢討」學術研討會，民國八十六年十一月二十二日，頁四三至四四。

臺灣大學學術典藏資料庫

表二　增修條文影響憲法本文章節和條文的情形

憲法章名	憲法條文數目	被修正條文數	修正比例
第一章　總綱	6	1	16.7%
第二章　人民權利義務	18	0	0.0%
第三章　國民大會	10	5	50.0%
第四章　總統	18	4	22.2%
第五章　行政	9	2	22.2%
第六章　立法	15	2	13.3%
第七章　司法	6	2	33.3%
第八章　考試	7	3	42.8%
第九章　監察	17	9	52.9%
第十章　中央與地方之權限	5	2	40.0%
第十一章　地方制度	17	5	29.4%
第十二章　選舉、罷免、創制、複決	8	1	12.5%
第十三章　基本國策	33	1	3.0%
第十四章　憲法之施行　及修改	6	1	16.7%

根據上表可知解嚴後六次修憲的結果，憲法增修條文將憲法本文一七五條條文中的共計三十八條條文修正或凍結適用，已超過全文五分之一的比例；其影響層面也造成憲法十四章中（除第二章人民權利義務未被修正外）共有十三章的內容受到影響。

陳水扁總統曾以黨主席身份在民進黨中常會宣示國會改造決心，他強調國會改革是「全民運動」，未來希望與在野黨配合、結合民間團體支持、尋求百萬人民連署，以加速推動「國會席次減至一五 0 席」等憲改工程的落實[42]；現任考試院長姚嘉文，也曾經以「在南京創立

42 請參閱中國時報，〈扁推動國會改造，尋求百萬人連署〉，民國九十二年三月二十六日，第四版。

臺灣大學學術期刊資料庫

的中華民國憲法於民國三十六年實施，但在台灣運作確實有窒礙難行之處」為由，認為「五權憲法」不可行，並公開贊成廢除考試院的主張[43]；而前總統李登輝也曾在一項由群策會所舉行的「邁向正常國家」研討會及應邀參加第三次世界台灣人大會中，皆公開表示台灣應考慮重新制定一部新憲法[44]。

因此，未來應否繼續修憲或重新制憲，抑或讓此早已脫離憲法本文精神的增修條文持續運作，就是一個值得國人深思的嚴肅問題。而在思考上述問題之前，我國修憲界限範圍的釐清和確定，就顯得更為重要。

伍、我國憲法修改界限的探討

一、從學理上觀察

綜合上述，關於憲法修改及各國實際運作經驗，在理論上有二種不同主張。

其一，主張「有界限說」者認為一部憲法必有其基本精神，其他條文皆以此基本精神為基礎。例如國體之為共和或帝制，政體之為民主或獨裁，這種國體政體之重要性，就全套憲法而言，實站在其他憲

43 請參閱中央日報，〈廢考試院的意圖，究竟是改革還是躁進？〉，民國九十二年二月九日，第二版社論；及聯合報，〈姚嘉文談廢考試院，游院長含蓄贊成〉，民國九十二年二月八日，第四版。

44 李登輝強調，目前台灣所使用的中華民國憲法，除了對於國家領土範圍的定義容易讓人民模糊國家認同之外，選舉制度與國會議員的數目，也是造成國會政治亂象的主要根源。以當年中國大陸為藍本所規劃的政府組織架構，也阻礙台灣邁向效率政府。因此，台灣應該制定一套更能夠若實民主、更符合台灣土地與人口比例的新憲法。請參閱新台灣周刊，〈李登輝群策會發言：台灣應考慮再修憲〉，民國九十一年十月二十四日，第三三四期，頁一至三；及中國時報，〈李登輝：認同台灣國、制定新憲法〉，民國九十三年三月十五日，第四版。

期刊資料庫

法條文之上，可以拘束其他條文，而不得任意修改。德國學者施密特(Carl Schmitt)認為憲法修改權與憲法制定權不同，修憲權是在憲法基本精神之下，將憲法中個別規定加以變更、附加或補充之權限。他把憲法條文分為「憲章」與「憲律」,「憲章」不得修改,「憲律」可修改。我國學者薩孟武及劉慶瑞皆認為有關國體政體及憲法修改的程序規定不得修改[45]。這些相關條文即是施密特所稱謂的「憲章」。如對照我國憲法，首先則為第一條:「中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國」中的「民主共和」四個字，亦即我國國體為「共和國」，政體為「民主國」，而不是「君主國」，也不是「專制國」，即使以合憲程序修憲，也不得修改為「君主專制」，否則革命先烈的血就白流了。其次則為第二條:「中華民國之主權屬於國民全體」，由此一規定，顯示我國憲法之基本精神為「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。第三則為第一七四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」[46]；換言之，也就是修改憲法不能逾越到憲法的重新制定。

另外，因為「憲章」除可列入憲法本文之中，也可以憲法的前言方式存在，如美國憲法前言:「美國人民，為建設更完美之聯邦，以樹立正義，保障國內安寧，籌設國防，增進全民福利，並謀今後人民永久樂享自由幸福，爰制定本憲法[47]。」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「國父遺教」主要是指三民主義和五權憲法，因此過去也有些學者理所當然地認為「三民主義」、「五權分立」和「權能區分」的精神，亦是我國

45 陳新民，《中華民國憲法釋論》，民國九十年一月，四版，頁八二四。
46 李鴻禧，〈國民大會研修臨時條款之隱憂〉，民眾日報，民國七十七年十月十一日，第二版。
47 陳大鈞，〈憲法的適應與變遷—憲法的修改有無界限〉，《憲政思潮》，復刊第二期，民國九十一年十月，頁一０八。

臺灣大學學術期刊資料庫

修憲界限不可更動的範圍[48]；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[49]。

其二、主張「無界限說」者認為憲法任何條文都可修改，如法國第四共和憲法第九十五條規定「共和國體不得修改」，但憲法並未保障第九十五條本身不得修改，所以有修憲權者可先刪除第九十五條，再修改共和國體，顯然這種實定法上的限制是沒有意義的。復以「國民主權」論為當代民主思潮之主流，制憲時既以「國民主權」至上，設定「民主共和」為基本精神，並設定高門檻的修憲制度，然則，時代與環境變遷有其客觀因素，如果限定某些事項不得修改，則憲法可能成為社會發展的桎梏，而妨礙人民生活安定及國家整體安全。此時，為維護社會秩序而存在的憲政設計，可能反而就是造成社會杌隉不安的根源，馴至引起社會動亂或革命，這是划不來的。所以基於同樣的「國民主權」原理，一旦環境改變，與其禁止修憲機關修改某項特定憲法條文，不如由「主權者」選出新制憲代表重新制定一套新憲法[50]。

如果依照上述論點，因我國憲法並無明文規定不得修改那一條文，則任何條文當然均得修正，就斷言我國憲法的修改是屬於「無界限說」，其實這是不對的且會引起很大的爭議。

二、從歷史上觀察

現行憲法於民國三十六年十二月二十五日施行未滿半年，即於民國三十七年五月十日依照憲法規定的修憲程序，制定「動員戡亂時期臨時條款」，凍結許多重要條文，把平時憲法「質變」為戰時憲法。直到民國八十年五月一日零時，李登輝總統才宣布終止「動員戡亂時期

48 馬起華，《憲法論》，民國七十二年九月，初二版，頁一 0 五；謝瑞智，〈修訂臨時條款之我見〉，民族晚報，民國七十二年九月二十日，第三版。
49 胡佛，《憲政結構與政府體制》，民國八十七年七月，初版，頁二九五。
50 陳春生，<評修憲權與釋憲權的爭議>，《政策月刊》，第五十八期，民國八十九年五月，頁四二。

臺灣博碩士論文學術期刊資料庫

臨時條款」，同時公布十條憲法增修條文。而在動戡時期的近半世紀以來，我國總統連選得連任無次數限制；中央民代任期無止境成為「萬年國會」；政府限制人民言論、集會、結社的自由；國家體制成為強人政治的「準黨國體制」，使得「民主共和」掃地，憲法相關規定乃成為具文。幸而，在民國八十一年、八十三年、八十六年、八十八年得有修憲，終於突破政治瓶頸，締造台灣全面民主發展的生機。

因此，我國學者，曾任第三屆國民大會代表之謝瑞智教授，就曾提到在民國八十八年之前，從歷史上觀察，我國修憲範圍是沒有限制的[51]，也就是所謂的「無界限說」。

雖然臨時條款的制定是否屬於「修憲」性質，過去曾引起學界許多的爭議，但李念祖律師認為，臨時條款是經由國民大會代表根據憲法第二十七條的規定，以提出修憲案的方式制定的。當時正式提出的修憲案共有六案，國民大會以修憲的程序通過了臨時條款，同時擱置了其他五案。此後，臨時條款每次修正，也都依照修憲程序為之。所以無論從臨時條款的制定本意、制定權限或制定程序來說，均相當於憲法的修正[52]；此外學者蘇永欽也指出，臨時條款是國民大會依修憲程序完成的憲法修正，為憲法的一部份，與其它憲法規範在效力上毫無軒輊[53]。

三、從實務上觀察

民國八十八年九月十五日，「國大自肥案」的第五次憲法條文公布之後，各方抨擊之烈，為歷次修憲所僅見，頗多將此次修憲比擬為另一個如民國十二年曹錕以賄選方式，買通「豬仔議員」，當選總統後所

51 謝瑞智，《憲法新論》，民國八十九年二月，增訂版，頁八六三。

52 李念祖，〈從臨時條款談立憲主義的時代意義〉，聯合報，民國七十六年十一月十六日，第三版。

53 蘇永欽，〈臨時條款的效力、功能與控制〉，《憲法與社會》，民國七十七年十一月，初版，頁二０五。

臺灣大學學術期刊資料庫

為的修憲行為[54]。國民大會形象受創之深，如墮入深淵。本修憲案雖經總統公布，但關於此次修憲是否合憲的爭議，卻提交由大法官來解決。

民國八十九年三月二十四日，司法院大法官以釋字第四九九號解釋，認為第五次修憲中規定國大代表之產生方式，係以性質不同，職掌互異之立委選舉，分配國大議席，未經選舉程序，僅屬各黨派按其在立法院席次比例指派之代表，與國民大會代表國民行使政權之意旨，兩不相容，明顯構成規範衝突。至於國民大會代表之自行延長其任期，於利益迴避原則有違。此二者(國代產生方式、自行延長任期)均與民主憲政秩序不合。且憲法修正之第一條，第四條，第九條暨第十條，其程序俱違背公開透明原則及國民大會議事規則第三八條第一項規定，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。

姑且不論司法院大法官會議的釋憲權是否有凌駕於修憲權之上的爭議。其實，從過去的幾次釋憲案中，有學者認為國民大會的修憲範圍是可以被大法官會議以某種方式加以限制的[55]。例如:

（一）釋字第八十五號，變通地解釋了國民大會代表人數的計算方式。

（二）釋字第三一四號，「非以修憲為目的而召集之臨時會，自不得行使修改憲法之職權」。

（三）釋字第四七〇號，將司法院院長的產生方式「回溯」到已經「消失不見」的舊增修條文第四條的規定。

（四）釋字第二九九號，提及國民大會代表之報酬應由立法院以法律規定適當之項目與標準，已經明顯涉及立委之職權行使適用憲法

54 陳新民，《中華民國憲法釋論》，民國九十年一月，四版，頁八九一至八九二。

55 顏厥安，<國大修憲權，本有界限>，自由時報，民國八十八年十一月二十二日，第十五版。

臺灣大學學術期刊資料庫

的問題[56]。

因此，當釋字第四九九號宣示，憲法中具有本質之重要性，而為憲法整體基本原則之所在者(如我國憲法第一條所樹立之“民主共和國原則”;第二條“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”)，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。以上，即說明了國民大會修憲範圍不論程序上或實質上是受到限制的，也就是所謂的「有界限說」。

雖然釋字第四九九號作出後，但各界對大法官是否具有審查國大修憲案的權力；大法官會議是否已成為「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爭論，仍然餘波未止[57]。其實，此皆源於我國修憲界限一直不明確和朝野各界對大法官的解釋未能完全產生共識所致。

結論

綜合上述，從各國憲法修改界限的實例探討可知，各國學者及各國憲政的經驗較傾向「有界限說」，主要認為憲法是國家體制結構的根本規範，而國家這個政治系統是有存續性與統一的，因之，為了維持國家的永續生存，多認為憲法是不可輕易變動，而若須修改，亦須受到限制。限制的原則包括制憲時的政治決定，以及民主憲政國家憲法

56 同前註。

57 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民國九十二年五月二十日起「無形化」，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，聲請釋憲，但司法院大法官經過討論後，審查會決議不受理。請參閱中國時報，〈業務移交立法院，國大祕書處聲請釋憲〉，民國九十二年一月二日，第四版；及聯合報，〈國大無形化釋憲，大法官不受理〉，民國九十二年二月三十六日，第四版。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

的基本精神。一般而言，各國普遍共識之憲法基本精神大致可歸納為:

（一）民主共和國體。

（二）人民基本權利。

（三）權力分立原則。

（四）國民主權原則。

以上臚列之憲法基本精神，皆為現代民主國家憲法應有之規範，亦為憲法學者共同接受之憲政精神之所在。

我國現行憲法是二次大戰後所制定的憲法。憲法的基本架構為權能區分、五權分立、國民大會、均權制度以及憲法總綱中之共和國體，主權在民，國旗、國號等基本條款，與政治符號等似應均屬剛性條款，是多黨派所組成的政治協商會議的基本共識，應可視為不可修改之範疇。否則，一些憲政之基本精神與架構，均得以變更改動，實則將修憲原應依循的本體毀壞殆盡[58]。因此，依「有界限說」的論點，如欲將五權改為三權， 廢除考試院、監察院或廢除國民大會等[59]，實已違背制憲時對憲法基本體制的政治決定。如此則不是修憲而是憲政革命了。

然而我國目前憲法中五權憲法的制度與孫中山遺教未盡相符，而權能區分的規定亦甚為模糊，如國民大會與立法院定位不清，從理論看，國民大會為政權機關，殆無疑議，但行憲以來，國民大會所能發揮的政權功能，十分有限，而立法院本應為治權機關，但憲法中的設計，又具有政權之性質，為代表人民、監督政府；除此之外，憲法本文規定或歷次修憲結果，一度將監察院（由間接民選產生）及國民大

58 陳滄海，《修憲與政治的解析》，民國八十四年十二月，初版，頁二六七。

59 其實以台灣現實環境而言，至今主張放棄孫中山「五權憲法」改採「三權憲法」體制的，只有民進黨、台聯黨以及一些法政學者，在野的國民黨、親民黨或新黨等，目前尚無出現完全廢除國大或廢除考試、監察兩院，改採三權分立的黨綱和政見。準此而言，未來修憲如朝野無建立共識，以任何一政黨之政治實力，都不足以達到廢除國大和廢除考試、監察兩院的目標。

期刊資料庫

會（設置議長規定）定位為「民意機關」性質，此皆違背當初孫中山設計上述兩機關並非「國會」之原意等均屬之[60]。在此情況下，憲法前言所謂的孫中山之遺教，應為何所指?而修憲不得逾越之原則、界限或基本精神何在?上述問題，正是長期困擾著憲法學者並常引起各界爭議的問題。

過去，國內憲法學者許多受到德國學派的影響，認為修憲是有界限的，可以修但不可以把最基本的精神抹殺掉，而部份學者即認為此基本精神，應包括孫中山之遺教在內[61]；並且主張修憲有界限者，也認為憲法修改權與制定權不同，修憲程序不應該包括制定新憲在內[62]。如果我們仍然固守著上述這些狹隘的「有界限說」觀點，相信憲法將無法順應國家政治環境的變動及世界局勢的影響。

另外，從歷史上的修憲結果觀察，在民國八十八年之前，我國修憲範圍是沒有限制的，似採「無界限說」;然而經民國八十九年釋字第四九九號解釋後，似又成為「有界限說」。假設，未來新任命的大法官基於「釋憲權不得凌駕於修憲權」的基礎上，重新作另一解釋，而變更第四九九號解釋的原意旨時，是否表示我國修憲範圍是「無界限說」?因為，過去大法官隨政治力變化而改變解釋的情形也曾發生，如「三個國會」（釋字第七十六號）到「兩個國會」（釋字第三二五號）；賦予「萬年國會」的法源依據（釋字第三十一號）和與之相反地，宣告「萬年國會」終結（釋字第二六一號）；以及「副總統不宜兼任行政院長」（釋字第四一九號）等均是明顯例子。

所以，若將我國憲法修改的範圍，以傳統理論的完全「無界限說」

60 陳春生，《中華民國憲法原理》，民國八十七年十一月，初版，頁二五三和五一三。

61 馬起華，《憲法論》，民國七十二年九月，初二版，頁一０五；謝瑞智，〈修訂臨時條款之我見〉，民族晚報，民國七十二年九月三十日，第三版。

62 李鴻禧，〈國民大會研修臨時條款之隱憂〉，民眾日報，民國七十七年十月十一日，第二版。

臺灣學術期刊資料庫

或「有界限說」來加以界定其歸屬，理論和實務上似乎都會有爭議或困難之處。因為若採「無界限說」會有國家體制結構，因修憲後倒退回專制獨裁之可能，如民主政體修改為專制政體；將權力分立修改為民主集中；將主權在民修改為主權在君；或如國民大會於第五次修憲時，任意擴大權力，通過延長任期的「自肥條款」。然而，若採「有界限說」，則會陷入何謂憲法「基本精神」的範圍爭議外；也會使國家政治無法順應情勢變化而阻礙未來制定一部適應現實環境新憲法(或稱台灣憲法)之生機，例如未來若以「三權憲體」代替「五權憲體」，而必須裁撤考試和監察兩院（兼有主張廢除國民大會者[63]），因修憲幅度過大，如依「有界限說」論點，就無法以制定新憲方式為之，而只能繼續修改已幾乎是面貌全非的憲法。

其實制定新憲(即憲法的全部修改)，也是修憲的方式之一[64]，所謂制定新憲，並非僅指在新國家成立或新政權取代舊政權的情況下所制定的憲法[65]，也並非一定要透過「公民投票」的方式才能制憲，只要經原定修憲程序（如規定特殊情形可召開制憲特別會議、選舉出制憲代表），且在維持憲法的基本精神和核心價值，就可制定新憲法[66]。尤其我國憲法中只規定修憲程序，並沒有規定修憲方式，也就是並未明

63 李鴻禧，《憲法教室》，民國八十八年十一月，初版，頁二四二。

64 例如巴拉圭一九九二年憲法第二八九條規定，任何國會一院經其百分之二十五以上之國會議員連署得提出制憲需求，要求憲法全面修改；阿根廷一九九四年憲法第三十條規定，本憲法得全部或部份修改；瑞士一九九三年最新修正憲法第一一八條也規定，聯邦憲法得於任何時間作部份或全部之修正。

65 陳大鈞，〈憲法的適應與變遷—憲法的修改有無界限〉，《憲政思潮》，復刊第二期，民國九十一年十月，頁一一三。

66 例如尼加拉瓜一九九五年憲法第一九二條規定：「全部修憲得由二分之一以上議員向國會提議」及第一九三條第二、三項規定：「當同意全部修憲，國會設定期限召集選舉制定憲法大會」、「新憲法在未經制憲大會同意時，本憲法繼續生效」；此外，保加利亞一九九一年憲法第一五七條規定：「人民大會議由四百位根據一般程序所選出的國民大會代表組成」及第一五八條規定：「由人民大會議通過新憲法」。

臺灣學術期刊資料庫

示修憲的界限，所以未來只要經中華民國多數人民同意，以修憲程序方式而達到制定新憲目的，在學理上並非不可行[67]。

因此，為擺脫傳統修憲界限理論「有界限說」與「無界限說」的糾纏，並考量我國目前特殊的國情和修憲文化皆不同於一般民主國家；及尊重大法官釋字第四九九號解釋的憲政精神下，作者認為我國憲法修改界限的理論，應有自己特殊的理論基礎，姑且稱為「折衷說」，也就是「有條件的無界限說」或稱為「基於本質原則的無界限說」或稱為「最小限度的無界限說」均可。

折衷說的理論意義在於三點精神：第一，認為應將孫中山遺教精神，隨時代而轉化，排除過去仍堅持「國父遺教」為修憲不可更動範圍的論點；第二，遵守大法官所揭櫫且各國普遍共識的四項「本質原則」，為未來修憲必須恪遵的基本精神；第三，必要時，透過修憲的程序，也可以制定新憲法。簡言之，未來修改憲法時，只要不違背「民主共和國體」、「人民基本權利」、「權力分立」及「國民主權」等四項本質原則或條件，除此之外，我國憲法修改範圍是沒有界限的。舉例來說，將來只要能夠遵守且實現「權力分立」和「國民主權」的精神，若要將「五權憲體」改為「三權憲體」或廢除「國民大會」改以「公投制度」代替，不論修憲時是增加條文、刪除條文、一部修改或甚至全部修改(即另定新憲)等方式都是可以的。

因為作者認為憲法其實就是「政治法」，而大法官會議、立法院或未來任務型的國民大會，也都是「政治性質」濃厚的機關，所以憲法就是「政治力」的表現。因此，誰掌握政治實力，誰就掌握修改憲法

67 誠然，制憲不如修憲，修憲不如行憲。然而，未來如經中華民國人民多數同意及朝野政黨產生共識，欲制定新憲時，實務上，可在新國會大選後，由立法委員提出「憲法全部修正案」，依修憲程序而「制定」新憲法（或稱為台灣憲法），再交由人民選出的「任務型國大」通過即可。而舊憲法的廢除，只需在新制定的憲法條文中最後一條明文規定：「本憲法通過並自公布施行日起，原中華民國憲法停止適用」。

期刊資料庫

的權力，如果憲法不能符合社會需要或人民期待時，即使憲法有禁止修改之條文或只規定修憲程序而未賦予制憲權力（如我國憲法第一七四條規定），但只要台灣人民多數同意或朝野政黨有共識時，並且在基於「本質原則」的條件（即遵守大法官釋字第四九九號所闡明的基本精神）下，就可以用「修憲程序」的方式去改變「修憲方式」的範圍（即制定新憲也是修憲形式的一種）。因此，不論未來是繼續修憲或制定新憲皆可，畢竟，這是政治現實的問題，而不是傳統修憲法理可以解決的問題。

況且考量我國過去因特殊背景（如國共鬥爭），由國民大會依「修憲程序」所「制定」的臨時條款及其效力影響極大和解嚴後六次修憲時所面臨的環境動力（如兩岸關係）與政治過程（如統獨爭議）等因素，都完全不同於一般民主國家的修憲情形，也不是一般民主國家所面臨或依法理就可以解釋的特殊現象。因此，一般學者常將我國憲法的修改以傳統的修憲理論「有界限說」與「無界限說」來界定，或認為釋字第四九九號解釋後，我國憲法修改就是「有界限說」，而「有界限說」的範圍甚至不能逾越到制定新憲；或固守著孫中山遺教而未將其精神隨時代轉化，此恐怕皆是不合乎台灣現況也無法滿足未來環境的需求。

所以，本文在尊重大法官釋字第四九九號的解釋精神下提出「折衷說」，也就是「有條件的無界限說」或稱為「最小限度的無界限說」皆可，作為我國未來修改憲法界限的理論歸屬。因為惟有採此特殊的「折衷說」才能維繫台灣民主憲政的基本精神；且可重新界定及確定我國未來修憲界限的範圍，和避免以後「修憲權」和「釋憲權」的再起爭議；同時也能賦予台灣未來如經多數人民同意可逕以修憲程序方式制訂一部新憲法的生機。

臺灣大學學術期刊資料庫

The Theoretic Discussion of Constitution Amendment Limitation in Taiwan

Chung-Yuan-Yao

Doctoral Candidate, Graduate Institute of National Development
National Taiwan University

ABSTRACT

Relate to theory of Constitution Amendment Limitation, it is summarily divided into “Doctrine of limitation” and “Doctrine of un-limitation” in tradition. But does it is an actual thing that the Constitution amendment itself has limitation since the explanation of Su Tzu （Explanation Character）No. 499 was published？or the exist Five – power system of Constitutional organization can be altered into as Three – power system ones （Powers of Executive、Legislative and Judicial） in the future amendment？or as main political entity the “National Assembly ” system for which is an important design and achievement on the basis of Dr. Sun Yat – Sen Thinking and Three people’s Principles, is hereby abolished？ So far, aforesaid problems still not reach the conclusion, in spite of various doctrines and views were forwarded and proposed. This thesis is compiled here to analyzing the difference between

臺灣大學學術期刊資料庫

historic situations and theoretic practices of Constitution amendment extent by the theories and practical executions of world's Constitution amendment limitation that applied, in order to clarify the adequate theory of Constitution amendment limitation in which appropriate to the specific national situation of Taiwan. Because the clarification to the dispute of Constitution amendment limitation is critical important to the Constitutional development of Taiwan, and this is also the important purpose of this thesis.

Keyword： Constitution amendment,Stipulation of new Constitution, Constitution amendment limitation

臺灣大學學術期刊資料庫