

修憲與兩權

張文伯

現行中華民國憲法，係於民國三十五年十二月二十五日由國民大會制定，三十六年一月一日國民政府公布，同年十二月二十五日施行，迄已三十年於茲。而修憲問題，於制憲之初即已存在，中以擴張國民大會的職權為重點，歸結到兩權的行使。其有可依釋憲方式解決者，隨見憲法解釋案，其不能依釋憲方式解決者，歸入戡亂時期臨時條款之修訂。本文以「修憲與兩權」為題，不能不從制憲、修憲及行憲有關問題，包括臨時條款問題，作一回溯，以明原委，並略附淺見，就正高明。

一、制憲經過

(一) 憲法草案的完成

我國在憲法施行前所實施的國家根本大法為訓政時期約法，其第八六條規定：「憲法草案，當本於建國大綱，及訓政、憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民眾，以備到時採擇施行。」會二十年「九一八」及二十一年「一二八」事變相繼發生，議憲工作照常進行。二十一年十二月，國民黨召開四屆三中全會，通過「集中國力挽救危亡」一案，積極籌備憲政，要旨：(一)積極進行建國大綱所規定之地方自治工作，繼續進行憲政開始之籌備。(二)擬自二十四年三月開國民大會，議決憲法，並決定憲法頒佈日期。(三)立法院應速起草憲法草案發表之，以備國民之研討。

立法院遂於二十六年一月組織憲法起草委員會，由孫院長科兼任委員長，委員張和本、吳經熊兩氏分任副委員長，先決定起草程序及起草重要原則，然後進行起草。是年六月吳經熊氏完成試擬稿，凡五編二一四條，八月張知本氏提出憲法草案初稿，附總說明，首列前言及基本原則，再以民族、民權、民生分章，共五章一七一條。陳肇英、陳長蘅兩氏亦有初稿

的研擬。經主稿委員多次合併審查，成立新草案初稿，世稱主稿人初步草案，凡十章一六六條，再經憲草委員會審查，完成中華民國憲法草案初稿，於二十三年三月一日刊佈，徵求各方意見。

立法院另派傅秉常等三十六人為憲法草案初稿審查委員，經多次審查修正通過，定為「中華民國憲法草案初稿審查修正案」，凡十二章一八八條。立法院院會自二十三年九月起開始審議，十月三日審議完畢，完成第一次憲法草案，即呈由國民政府轉送中央審核。二十三年十二月十四日中央四屆五中全會討論憲草，經決定：(一)審查程序：發交常會，組織憲法草案審查委員會審查，交立法院修正，再呈常會審核，提出第五次全國代表大會通過後，依法提出於國民大會。(二)草案內容：應遵奉總理之三民主義，以期建立民有民治民享之國家；同時應審察中華民族目前所處環境及其危險，斟酌實際民治經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度。本草案應交常會，依此原則，鄭重審核。

中央常會依照上述決議，審查憲草，至二十四年十月十七日第一九二次常會審查完竣，決定原則五項：

(一)為遵重革命之歷史基礎，應以三民主義、建國大綱，及訓政時期約法之精神，為憲法草案之所本。

(二)政府之組織，應斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度。行政權行使之限制，不宜有剛性之規定。

(三)中央政府及地方制度，在憲法草案內，應於職權上為大體規定，其組織以法律定之。

(四)憲法草案有必須規定之條文，而事實上不能即時施行，或不能同時施行於全國者，其實施程序，應以法律定之。

(四)憲法條文，不宜繁多，文字務求簡明。

右決議發交立法院遵照辦理，立法院即指派委員審查，擬具修正案八章一四八條，提經院會通過，是為立法院第二次議訂的憲法草案，報由中央提出二十四年十一月間召開的四屆六中全會討論。全會決議，認大體妥善。仍送五大大會加以大體審查，指示綱領，再授權下屆中央執行委員會為較長時間的精密討論後，提請國民大會決議頒佈，同年二十一日提出五大大會，經決議接受，並授權五屆中央執行委員會決定宣布憲法草案及召集國民大會之日期，惟須於二十五年以內施行。關於憲法草案，並應根據大會通過之重要憲草各提案修正之。

同年十二月四日五屆一中全會決議：(一)定於二十五年五月五日宣布憲法草案，十一月十二日開國民大會。(二)設憲法草案審議委員會，由主席團指定委員十九人組織之，負責審議草案，及經大會認為應予採納之提案；於兩個月內擬定修正案，呈由常會發交立法院，並為條文之整理。並即指定葉楚傖、李文範等十九人為審議委員，組成審議會，經歸納審查意見二十三項，提經二十五年四月二十三日中央常會決議，交立法院遵照修正。立法院奉命後，指派委員先行整理，提出院會討論，將關係條文修正，完成三讀程序，成為立法院最後修正的憲法草案，呈經國民政府於是年五月五日宣布，是即世稱之「五五憲草」。

二十六年四月二十三日中央第四十二次常會，就憲草重加修正一次，議決於國民大會組織法內，規定國民大會制定憲法並決定施行日期，刪除憲草第一四六條「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之」，立法院遵照修正，呈請國民政府於二十六年五月十八日將修正案公布。凡八章，一四七條，第一章總綱、第二章人民之權利義務，第三章國民大會，第四章中央政府，第五章地方制度，第六章國民經濟，第七章教育，第八章憲法之施行及修正。這是我國憲法草案完成的經過。

(二)國民大會的召開

關於制憲國民大會的召開日期，由於「九一八」事變以來，國難嚴重，屢有延展。二十三年十二月四屆五中全會曾決定於二十四年十一月十二日召開第五次全國代表大會，以決定國民大會舉行日期。五大大會如期舉

行，經決定於二十五年召集國民大會，制定憲法。同年十二月二日五屆一中全會依據是項決議，確定以二十五年十一月十二日為國民大會日期。嗣由立法院制定國民大會組織法，及國民大會選舉法，呈由國民政府於二十五年五月十四日公布，同年七月一日施行。隨即令行各省市、各職業團體及特種選舉團體進行選舉事宜。後因各地選舉不克如期辦理，五屆中央第二十三次常會乃決議：國民大會應延期舉行，一俟全國各地代表依法選出，即行定期召集。二十六年二月五屆三中全會開會，特議定於同年十一月十二日召集國民大會。不幸是年七七事變突發，抗戰軍興，全國鼎沸，召集國民大會之議，為之停頓。及二十七年四月，國民黨召開臨時全國代表大會，決議：非常時期，設國民參政會。宣言有云：「戰事既起，第五次全國代表大會所決議關於國民大會之召集，憲法之制定頒佈，不得已而延期，政府此時，祇有依據國民會議所制定頒佈之約法，以行使治權。惟為適應戰時之需要計，應就各機關組織，加以調整，使之趨於簡單化，有力化。並應設置國民參政機關，俾集中全國賢知之士，以參與大計。」於是而有國民參政會的設置。

五屆六中全會又曾決議於二十九年十一月十二日召開國民大會，終以戰事日益擴大而未果。而國民參政會有憲政期成會之設，國防最高委員會亦有憲政實施協進會之設，都所以促進憲政實施的準備。三十二年五屆十中全會復決議「於戰爭結束後一年內召開國民大會」。三十四年元旦，蔣主席代表政府發表廣播，宣布於本年內在軍事形勢許可之下，即召開國民大會。同年八月，日本投降，勝利來臨，政府為求和平建國，鞏固國家統一，實行全民政治，特邀集各黨派代表及社會賢達共商國是，是謂政治協商會議，於三十五年一月十日召開，經協議定三十五年五月五日召開國民大會，並有憲法修正案的建議。國民黨六屆二中全會對政協憲草修正案表示意見，共產黨却主張止訓政時期約法，另組聯合政府。意見分歧，形成「邊打邊談」之局，國民大會勢必延期，政府宣布於三十五年十一月十二日召開，共黨則指為由政府片面決定，有違政協決議，其欲以政協為「統戰」工具，用心昭然若揭。中經民、青各黨及社會賢達出而斡旋，政府明令停戰，而共黨不聽。政府以事無可緩，最後決定「國民大會於三十五年

十一月十五日開會」。共黨拒不參加，而國民大會卒於十五日上午在首都南京國民大會堂正式揭幕。

十八日將主席向國民大會正式提出中華民國憲法草案，由主席團主席胡適氏接受，提付大會，作廣泛討論，發言踴躍，並提出書面提案四一八件，併交九個審查委員會審查，另有綜合審查會之設。全部憲法，審議四十一日，經二十次的大會討論，至十二月二十五日乃告完成，當日閉幕，由大會主席團主席吳敬恆氏遞送國民政府主席蔣公，並咨請依照大會決定於三十六年元旦公布，同年十二月二十五日施行。這是憲法制定的經過情形，也便是現行憲法的所由誕生。關於憲法制定的經過，當時出席制憲國民大會的代表阮毅成，著有制憲日記，由臺灣商務印書館出版，記載甚明。

二、修憲有關問題

(一) 關於國民大會職權的修憲案

觀於上述，我國憲法原脫胎於五五憲草，但經政治協商而多所更易，揆以國父權能區分及五權憲法的理論，未能融貫。及其匪全面叛亂，行憲國大召開，便即有修憲之議，除應歸入行憲問題及臨時條款中研討者外，其最彰明較著的一點，便在擴張國民大會的職權。率先提出的有張知本代表等八十七人所提修憲案，主張修改憲法第二十七條，修正文為：

國民大會之職權如左：

- 一、選舉總統、副總統（照原文）
 - 二、罷免總統、副總統（照原文）
 - 三、創制立法原則（新增）
 - 四、複決有關人民權利義務之法律（新增）
 - 五、修改憲法（照原第三款原文）
 - 六、複決立法院所提憲法修正案（照原第四款原文）
- 前項第三款至第六款之職權行使辦法，由國民大會制定之（修正）。
- 修正理由如次：

憲法第二十七條規定國民大會之職權，第二項云：關於創制復

決兩權，除前項第三第四兩款規定外，俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之。此項規定，失當殊甚。按國民大會係在中央代表國民行使政權，與人民之在地方直接行使政權截然兩事。憲法所定推行憲法之次第，似先中央而後及於地方。例如先開國民大會，以制定或修改憲法，其次召集省民代表大會，制定省自治法，再次召集縣民代表大會，以制定縣自治法。由上而下，層次顯然。而於國民大會之創制，複決兩權之行使，則云俟諸全國有半數縣市曾行使此兩權以後，則似由下而上，而以地方政權之行使，為在中央行使政權之先決條件。前後理論，自相矛盾，此其一。

（按依建國大綱規定，革命建國、實施憲政的程序，原應由下而上，今為情勢所迫，由上而下，要非得已。憲法第二十七條第二項規定，意或在補救由上而下之失，似非故為矛盾。）憲法所定制度或機關，彼此輔車相依，各具機能，必皆充分行使其職權，方能配合銜接，而收運用靈活之效。國民大會既係代表國民行使政權，對於中央之官吏與法律，皆應有權過問。今於選舉、罷免兩權，即僅規定以選舉罷免總統副總統為限，而於創制複決兩權，復不許其即能行使，顯失政權治權之均衡，安能發揮機構之效用，此其二。就事之輕重難易言之，憲法之重要，當在法律之上。國民大會即可制定憲法，並可修改憲法，複決憲法之修正案，不能謂其對於法律之創制複決現尚不能勝任。國民大會代表與立法委員同出於人民之普選，立法委員組成之立法院，既可制定法律，不能謂代表組成之國民大會，對於法律或立法原則之創制，現尚不能勝任，而必有待於若干年之後也。此其三。憲法明定，行政院對立法院負責，凡立法院決議之法律案，行政院應即接受，如認為有窒礙難行時，依第五十七條規定，經總統核交覆議，而仍維持原案時，行政院院長仍應接受該決議，否則，應即辭職，別無類似解散議會之規定。故在我國憲法上，立法院職權之龐大，非各國三權憲法上之議會所可比擬。立委人數七百有餘，一年之中，大半開會，任大責重，其行使職權，難保不有失當。設遇決議之法律案，顯屬失當，而為國民所不諒解時，如無他法以資補救，難保不因此而引起

政局之不安。於此時也，國民大會如得行使復決之權，等於基於民意之公決，即可解決困難，此其四。……

修正案僅對憲法第二十七條第二項關於創制、複決兩權行使的時間限制，予以取消，「對於憲法之根本精神，並無變更，對於其他條文，並未牽動。」頗稱平實。經提出國民大會第一次會議，連同其他四個修正案，併案討論，經決議俟召集臨時會提出討論。臨時會因時間關係，未能如期召開，而第一屆第二次會議又因不足修憲法定人數，亦未提出討論。第三次會議時，國民大會總額人數問題，因大法官會議已有解釋而告解決，乃復有四個修正案提出。其中三案是有關修正動員戡亂時期臨時條款的。只有凌鐵庵代表三七五人所提關於解除國民大會行使創制複決兩權的限制，是涉及憲法本身的修改，並與張案相呼應的。

在國民大會第二次會議中，胡代表魁生等另有憲法修正案提出，主旨亦在擴張國民大會的職權，關於第二十七條的修正文為：

國民大會之職權如左：

- 一、選舉總統、副總統、立法委員、大法官、考試委員、監察委員。
- 二、罷免前項人員，及行政院院長、副院長、審計委員。
- 三、修改憲法、創制最高法律及立法原則。
- 四、複決立法院議決限制國民自由權利，增加國民負擔之法律案；本憲法規定應行復決之法律；司法院憲法解釋案。
- 五、議決預算。
- 六、五院施政方針之審議。
- 七、五院施政報告之聽取及質詢。
- 八、本憲法賦予之其他職權。（此外並有權制定戒嚴法及咨請總統解戒之權。）

胡案有關憲法第五十七條的修正文為：

總統及行政、立法、司法、考試、監察五院院長，應各就其所掌事項，依左列規定直接對國民大會負其責任：

一、各院院長應各就其所掌事項，向國民大會提出施政方針及施政報告。原提方針如有變更或新定政策，應隨時提出報告。

二、國民大會對於各院所提施政方針及施政報告，有審議權及質詢權。

三、國民大會對於各院施政方針之重要政策不贊同時，得以決議移請關係院變更之。

四、各院對於國民大會之決議，除法律案、預算案、條約案、本憲法有特別規定外，得附具理由書呈請總統於各該院收到決議十日內，咨請國民大會覆議，覆議時如仍維持原決議，關係院院長應即接受該決議或辭職。

胡案精神，在把國民大會的職權，擴張至於極度，儘量削弱五院權限，把中央政制作一徹底改造。其理論基礎在依國父權能區分原則，以國民大會為代表全國人民在中央行使政權的唯一機關，使與中央政府所掌治權相制衡。

主張更進一步擴張國民大會職權者，另有國民大會代表組成之憲法研究會所提憲法修正草案，其關於憲法第二十七條的修正文為：

國民大會之職權如左：

- 一、選舉總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。
- 二、罷免總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。
- 三、修改憲法。
- 四、創制中央法律、復改中央法律。
- 五、議決宣戰案、媾和案、戒嚴案、條約案、大赦案、
- 六、議決預算決算案。
- 七、聽取中央政府施政報告及審議與質詢。
- 八、接受人民請願。
- 九、本憲法賦予之其他職權。

關於第一、第二、第四三款國民大會行使選舉、罷免、創制、複決之程序法，由國民大會制定之。關於第六款預算決算案應由總統於國民大會集會前十日提出於國民大會，國民大會議決預算案，不得為歲出之增加。理由為：「國民大會代表全國國民行使政權之最高機關，人民之四權

，在中央均應由國民大會代表行使之，以符建國大綱之規定。原定職權過於狹隘，而將任用中央最高官員之同意權分隸於立法、監察兩院，政權與治權尤嫌淆混。茲為符合權能分立之旨，中央官員，由國民大會選舉罷免，中央法律，由國民大會創制複決，以實現「權能分立」之政治思想。預算決算關係人民之負擔，戒嚴宣戰、媾和、條約、大赦，關係人民權利及國家主權。用特修正如右」。

(一)關於修憲案的幾點評論

此其為說是否可採，殊難一言論定，姑引述數端如次：

按五五憲草規定，國民大會的職權有六：(一)選舉總統、副總統、立法院院長、副院長、監察院院長、副院長、立法委員、監察委員。(二)罷免總統、副總統、立法、司法、考試、監察院院長、副院長、立法委員、監察委員。(三)創制法律。(四)複決法律。(五)修改憲法。(六)憲法賦予之其他職權。胡案及憲法研究會的修憲案，都是以此為基礎而再求擴張的。當年在立法院主持憲法起草工作，其後以國民黨首席代表身份參加政治協商的孫科（哲生）先生，曾於三十七年一月就現行憲法與「五五憲草」作一比較，有云：

「五五」憲草是根據二十多年來的歷史，假定中國行憲的領導者，仍然是信奉三民主義的政黨——國民黨而設計的，所以自成一理論系統。如總統、立法委員、各機關首長之產生，均由國民大會選舉，他們也直接間接對國民大會負責。二十年前採用這種制度的國家是蘇聯。它是由國民總投票產生代表，組織最高蘇維埃產生它的政府，可說完全是一元制的。這種制度在蘇聯實行，因為它只是一個布爾雪維克黨，在英國即不成。兩年來因情勢的變遷，我國已由一黨政治進入多黨政治，如仍承襲憲草的條文，應用起來必發生困難，故有根本的改革。但是，我國的憲法，也並非完全的英美制。它和美國相同的地方是有的。如總統的選舉。……我們還有另一重要選舉，便是立法、監察委員的選舉，這與英美議會選舉相同。現行憲法保持了「五五」憲草的形成，但與「五五」憲草略有分別。監察院等於上議院，却沒

有上議院的職權。如各國上議院所有的同意權，監察院只有一部分。如像美國總統改組政府，全部名單須得上議院的通過，我國的監察院，只對大法官之任命和考試委員的任命有同意權，行政院院長的同意權，却委之於立法院。……行憲的方式，是由上而下的，另外還有由下而上的行憲，根據憲法，規定了地方自治制度，省市縣長由人民選舉產生。這種制度，確立了國家與地方的均權。……如將來地方制度不能依憲法的規定依次完成，則憲政基礎必致動搖，頭重腳輕的形成中央有憲、地方無憲之弊，則我們的憲政，勢必遭遇危機。

孩先生的意思是說，由「五五」憲草轉變為現行憲法的形態，乃是由於情勢的變遷所致，最顯明的便是由一黨政治，進入多黨政治。而憲政的真實基礎，還在地方自治，必須依次完成，才能確立國家長治久安之基。從而今日如專着眼於中央政制，把權利集中於國民大會，步武蘇聯之所為，已為時勢所不許可。

又據張知本懷九先生於「五權憲法的再認識」一文所論，曾就權能區分原理提出三點體驗：(一)權與能並不是劃然分為兩類的東西，而是交相錯綜着的，就是說權中有能，能中有權。譬如就政府與人民代表說，政府有能，而人民代表是有權的；就人民代表與一般選民說，代表有能而一般選民是有權的。就選民與一般國民說，則選民又是有能，而權在一般國民之手。(二)權與能並不是截然分為兩類的東西，而是交互作用着的。任何權能的配備，其作用及影響可以及於所有各部門的權能，乃至整個的政體。(三)權與能一度安排妥當以後，並不是一成不變的，而是要與時俱進的，一以民意為依歸。所以國父說：「政治主權在於人民，或直接向人民行使之，或間接以行使之。其在間接行使之時，為人民之代表者，或受人民之委任者，祇盡其能，不竊其權。予奪之自由，仍在人民。」（中華民國建設之基礎）由此而論，國民大會行使的政權，還是間接民權，而非直接民權，國民大會職權的擴張，非即國家主權的擴張。國民大會代表依憲法規定行使其職權，如果應用修憲權而把國民大會的職權盡量擴張，便超越了國民之所付託，損害到國民固有之主權。再則修憲應於憲法所定的體制下行之，並以維護現行憲法體制為範圍，如果運用修憲權而把憲法所定的整個體制推

翻，那是一種革命行動，而非修憲。新憲法所賦與國民大會的職權，也不宜由本屆國民大會來行使。基此而論，上述各項修憲的擬議，似以張案較為平實而允當，因其並沒有超越憲法所賦予國民大會的職權，僅把行使兩權的限制取消，無妨於憲法所規定的體制。同時司法院大法官會議關於「國會」問題的解釋，不偏執一端，而認國民大會、立法院與監察院共同相當於民主國家的國會，是與現行憲法的精神相符的。

至於「五權分立」之說，固是國父所獨創，但也容許有斟酌研究餘地。國父嘗謂：「五權分立，不但是各國制度上所未有，便是學說上也不多见，可謂破天荒的政體。兄弟如今發明這基礎，至於那詳細的條理，完美的結構，要望大眾同志盡力研究，匡所不逮，以成將來中華民國的憲法。」此其自負之重及豁達大度的襟懷，令人敬仰。我們今日研討憲法的修改，也要抱持這種態度，期能折衷至當。

(二) 中國憲法學會憲法研究委員會分章研究時的修憲意見

中國憲法學會成立之初，即從事中華民國憲法之研究，至四十四年一月告一段落，提出綜合報告，其間有關修憲意見不多。六十四年二月另設置憲法研究委員會，先後進行憲法的分章研究及分題研究。於分章研究階段，得有修憲意見如次：

(1) 憲法第三十二條規定：「國民大會代表在會議時所為之言論及表決，對會外不負責任」，末句主張修改為「對會外不負法律責任」，因其政治責任，選民得予追問，提出罷免。

(2) 憲法第三十四條規定：「國民大會之組織、國民大會之選舉罷免，及國民大會行使職權之程序，以法律定之。」宜修正為：「國民大會之組織，國民大會之選舉罷免，以法律定之。國民大會行使職權之程序，由國民大會定之。」因有關職權之實體者，以法律定之為當。至行使職權的程序，宜由國民大會自定，如各機關自定其辦法則然，較為便捷。

(3) 憲法第六十七條第二項規定：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關人員到會備詢」，擬改為「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關人員陳述意見。」因「備詢」含有上下隸屬或對其負責之觀念，改為「

陳述意見」較為平實。

(4) 憲法第七十五條規定「立法委員不得兼任官吏」，「官吏」宜修正為「公職」，因立法委員不得兼任國民大會代表、監察委員、省縣市議員及行政官吏，參以司法院釋字第第一號、第四號、第二十四號、第二十五號、第三十號解釋，及憲法第一〇三條規定，其義自明。

(5) 憲法第七十八條擬增列第二項，或另列一條，文謂：「司法院關於所掌事項得向立法院提出法律案」。參照憲法第八十七條規定，及司法院釋字第第三號解釋，司法院應有此權限。

(6) 憲法第九十七條第一項，擬在「行政院」下增加「及考試院」四字，將糾正權之行使對象，擴及於考試院，包括考選及銓敘兩部。

(7) 憲法第一〇〇條後增列一條，文謂：「監察院關於所掌事項，得向立法院提出法律案」，參照憲法第八十七條規定，及司法院釋字第第三號解釋，監察院應有此權限。

(8) 憲法第十章中央與地方之權限，各條所列舉之事項，宜依據近年在臺灣地區實施地方自治之實際經驗，逐一檢討，分別予以補充修正，以期完善。

(9) 憲法第十一章地方制度，其第一百十三條關於省議會及省政府之組織及職權，宜參照憲法第一二四條、第一二六條、第一二七條關於縣制之規定，分別為補充規定。又省民亦得依法律規定，行使選舉、罷免、創制、複決四項政權，應增列條文，予以明定。

(10) 憲法第十三章：基本國策，其第一四三條第一項末，擬增列「土地所有權人於其所有土地，負充分使用之義務」一語，旨在促進土地的有效利用，裨益國家的經濟發展。此項增列，並可援為國家得征收空地稅的立法根據。同條第四項末，擬增列「但應兼顧工業用地之需要與保護」一語，因關於土地的分配，工業用地與農耕地應兼籌並顧，不使偏頗。

(11) 憲法第一百五十條「以救濟失業」一語刪除，而於憲法第一百五十二條增設第二項予以規定，文謂：「國家應設置專門機構，輔導就業，救濟失業」。因以普設平民金融機構作為「救濟失業」的方法，未盡妥當，而以專設機構辦理，並與「輔導就業」並舉，較為切實而具體。

(2) 憲法第一百七十一條第二項規定：「法律與憲法有無抵觸發生疑義時，由司法院解釋之」，司法院下，宜增列「大法官會議」五字，因司法院附屬機關有四，僅大法官會議始有解釋之權。

(3) 國民大會所制定的辦法，有何法律上的地位？此項辦法如與憲法或法律抵觸，其效力如何？是否仍由大法官會議來解釋其有無抵觸之疑義，宜於憲法上為明確的規定。

四兩點重要爭議

此外於研討時發生爭議的修憲意見，亦有多項，比較重要而爭議最烈者，為下列二點：

(1) 憲法第二十六條規定國民大會由區域及職業團體、婦女團體三種選舉的代表組織而成，共分七款，前五款都屬區域選舉（嚴格言之，第四款邊疆民族選舉，應屬血緣選舉，第五款僑民選舉，其地區非我主權所及，與一般區域選舉有別），第六款為職業團體選舉，第七款為婦女團體選舉。按諸國父遺教，如孫文學說第六章及建國大綱第十四條，都只有區域選舉，並無職業團體選舉及婦女團體選舉。國民會議雖主張職業選舉，但它與國民大會不同。國民會議為政策性的主張，國民大會為制度性的主張，未可一概而論。

國父為什麼主張區域選舉？因為由人民組成的國家，是有土地的，人民居住在土地之上，由於國家土地遼闊，必須劃分區域，以便行政和自治，所以人民便居住在區域之中了。人民是有職業的，人民包括了婦女，所以不須在區域選舉之外，再有職業團體、婦女團體的選舉。有了便是重覆、混亂，並形成不合理、不公平。如果要使職業中人有當選機會，區域選舉亦可做到。鄉村自可選出農民為代表，城市自可選出教育、工、商及勞工中人為代表。至於婦女代表，有憲法第一三四條「各種選舉應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之」的規定，便足夠了，不須在第二十六條作重複的規定。何況現在教育及工商業十分發達，自由職業亦發達，勞工眾多，女子受教育者十分普遍，參加各種職業，所以職業及婦女之能在區域選舉中當選為代表，乃是自然的趨勢，從前所規定的職業選舉及婦女團體

選舉，均無必要，且屬過時，所以憲法第二十六條第六、七兩款，應以刪除為宜。

持反對說者，認為婦女構成全國人口的半數，其利益應予妥善照顧，但婦女在社會上、經濟上、政治上的地位，實際與男子並不平等，憲法除規定以法律保障各種選舉中的婦女當選名額外，使婦女團體自選其代表，較易選出適當人選。而與區域選舉並行辦理，並不重複混亂，因為婦女而參加婦女團體選舉者，亦祇享一個選舉權，一個被選舉權。其不參加婦女團體的選舉者，仍在區域選舉中行使其選舉及被選舉權利。至婦女當選的總額，仍應以憲法第一百三十四條所定以法律規定之限制。目前臺省教育普及，婦女普受教育，並不弱於男子，但憲法應施行於全國，不能以臺灣一省為衡量標準，觀於大陸婦女教育程度的低落，及婦女界應行解決各項問題的迫切，由婦女團體自選其代表，為之呼籲主張，事屬必要，並合國父所倡實質平等的要求。

再以職業團體選舉論，無非使職業團體自選其代表，得為其職業上特殊的利益而奮鬥主張，其選舉及被選舉權，既行於職業團體之內，自不得更行於區域選舉，而為重複行使，所以也不發生重複及混亂情形。由於工商業日趨發達，我國經濟已由發展中國家轉變為發展國家，在此過渡時期，為順應此項趨勢，扶植各項職業，依舊保留職業選舉，實為恰合時宜之措施。一旦果以進入發展國家之林，人人有職，人人有職業團體，以之一律併入區域選舉，不復另立職業選舉制度，亦不為遲。目前則以維持憲法原規定為是，無論職業團體選舉及婦女團體選舉，均不宜遽言廢止。

(2) 認為憲法第二十七條第一項第二款後，宜增列一款，文謂：「對總統提名之行政、司法、考試院院長、副院長，及大法官、考試委員行使同意權」，原三、四兩款改為四、五兩款，並將憲法第五十五條、第七十九條、第八十四條有關同意權的規定刪除，使政權與治權有較清楚的劃分。如認同同意權行使過煩，事實上有困難，則不妨補充事後「追認」之規定。持反對者說，認為國民大會既是政權機關，應只行使選舉、罷免、創制、複決四種政權，而不應涉及其他。「同意」是否可稱為「權」，已屬疑問，其性質絕非政權，則至明顯。又如增列條款，概由國民大會行使同

意，則以國民大會代表人數之多，集會之不易，將使中樞要缺久懸，政務停滯。如以「追認」方式補救，則徒增重總統權責，而使「同意」失却作用。權衡得失，仍以維持原規定為宜。

以上兩點，各有不同意見，併錄之，以供參考研究。

(四) 憲法研究委員會分題研究時所提修憲意見

憲法研究委員會於「分題」研究時，提出修憲有關問題有四，其第一問題依舊是：國民大會的職權，究應如何釐訂，方為允當？討論仍從「五五」憲草、現行憲法、張代表知本所提修憲案、胡魁生代表等所提修憲案，及國大代表憲法研究會所研擬的修憲案相互比較入手，結論是：依據國父「權能區分」原則，國民大會為最高政權機關，五院屬治權系統。而政權治權，都是本源於人民的主權，主權屬於國民全體。又所謂政權，國父遺教中恆指四權而言，不及其他，而所貴乎直接民權者，主張在就地自治範圍，由人民直接行使四權，不假手於人民代表。人民代表所行使的四權，仍是間接民權，而非直接民權。依國父所說：「為人民之代表者，或受人民之委任者，祇盡其能，不竊其權。予奪之自由，仍在人民。」現行憲法既規定國民大會代表及立監委員都由人民直接間接選舉產生，並各依憲法所定行使其職權，便無互相爭勝的餘地。國民大會固有修改憲法之權，但如儘量擴張國民大會自身的職權，影響到五院乃至憲法整個體制，則已超越了憲法所賦予的修憲權限。比較而論，所有修憲的擬議，仍以張代表知本所提修憲案，較為平實而允當。

第二題為：創制複決兩權的行使，應否置重地方自治，以舉直接民權之實？結論是肯定的。並當依憲法第一三六條規定制定法律，以為行使兩權的依據。

第三題為：國民大會常設機構，除秘書處及憲政研討委員會外，可否擴張之為權力機構？答案是否定的，因其足以影響國民大會本身職權的行使，形成另一層級的政權機關。

第四題為：政權與治權究應如何區分，五院間的權限又應如何劃分，方為允當？本問題涉及國家政治體制的根本，自當依據國父遺教，衡酌

政治上的實際經驗，詳加研討。其基本態度，在本國父容許「大眾同志盡力研究，匡所不逮」之意，擴大大心胸，裁量群言，審酌國內外情勢，記取戡亂建國過程中的寶貴經驗，然後折衷於國父遺教，以為取捨從違的準據。本問題的討論，猶待繼續進行，引述暫止於此。

以上是憲法研究委員會「分題」研究時所獲致的初步結論。

(六) 反對修憲意見及從緩修憲的決議

回溯三十年來，與修憲主張同時出現的，便是反對修憲的議論。就在行憲第一屆國民大會在南京舉行第一次會議時，曾任制憲國大代表的學者阮毅成先生於民國三十七年三月二十九日在勝流半月刊第七卷第六期發表：「我不贊成修改憲法」一文。大意是：

「我國的憲法，經過了五十年的國民革命，方始產生。其中所費的代價，不可謂不高。而前年國民大會制憲的時候，事先經過十年的研討，當時又集合了一千餘人的睿智，並不是隨便草擬的。而自三十五年元旦國府公布以後，大多數人民都表示擁護，渴望實行。但因戰事的遷延，以及選舉的遲緩，行憲的國民大會到今天才能開幕，較之預定的期間，已延遲了半年。」

今天國大開幕了，我不希望有修改憲法的提案。因為憲法的內容，雖不能稱為盡善盡美，但大體上是有其理論的系統的。憲法的開宗明義第一條，便說明了中華民國是基於三民主義的。而事實上在制憲之初，也確實做到：一、遵奉國父遺教。二、參考訓政時期的成績。三、參考各民主先進國家的例證。並不是一二人閉戶造車，也不是一二人膠柱鼓瑟。我們不可以輕易忘記在制憲大會時字斟句酌的經過，也不可忽視多少人對這部憲法的信心與希望。

現在憲法，甫開始實行，結果如何，尚難以預料。但有一點是值得注意的，便是全國人民如果信賴這部憲法，憲法就可以發生力量，國運也就可以轉移。如果全國人民不信賴這部憲法，憲法就可以重新作為告朔的餼羊，政爭的藉口。我們體念革命的不容易成功，憲政不容易實現，便不可輕加挑剔，使其再受文字上的凌遲，條文上的宰割。至於憲法上所建

立的中央分權與地方均權制度，既與國父遺教並不違背，而且在理論上，事實上，一定比五五憲草所寫的高明。在這一制度未經考驗以前，尤其不可輕加改動。

在任何國家，要修改憲法，總是非常鄭重的。即使在英國，雖則憲法是柔性的，也並不常常修改。我國在行憲之初，總以努力奉行爲第一要義。雖則不一定能做到憲法序言中所說「永矢咸遵」，百年不能更一字，但也總要等到行之有日，方可以斷定某種規定是良是窳。所以我不贊成在這次行憲後的第一屆國民大會中，便修改憲法，以免動搖憲政的根本。而爲日後隨便修改憲法，開了一個不可開的先例。」

同時，陶代表元珍等在大會中提出「反對修改憲法案」，其理由有謂：「憲法雖已公布，實際尚未施行，未行即改，自以何解。憲法條文衆多，彼此均有關聯，任改一條，均將涉及他條。制憲之時，一章一節、一條一款、甚至一字一句，均經經磋商研討，因能折衷容納各方意見，爲各方所接受。今突加修改，勢難爲他方所承認，必毀各方共同擁護憲法之基礎。共黨摧毀憲法，不遺餘力，稱兵作亂，爲行憲最大障礙，故爲行憲計，不得不有戡亂之舉。今若戡亂者，亦視憲法爲兒戲，是不啻與共黨以口實，爲之張目，實係動搖國本，有損憲法之尊嚴。反之，若不修改憲法，則：(一)可示行憲之決心，(二)可昭大信於天下，(三)可維各方之共信，(四)可杜共黨之口實，其利又不待言矣。」

大陸陷匪以後，青年黨領袖左舜生最早提出修憲意見，他在四十年八月一日香港出版的「自由人」第四十四期上，寫了一篇「時局罪言」之二，他說：

「在勝利之後，實行憲政，這原是根據國民黨的既定政策，一種進步的現象。我們並不是不該行憲，只是我們沒有把憲行得好好。有人以爲這次大失敗的原因，就在行憲，這是倒果爲因，因噎廢食。今天我們應該準備的，是如何來修改這部憲法。爲了中山先生首創的中華民國免於滅亡，即中山先生所留下來的遺教，我們也受拘束的義務。老實說：以中國實際的情形而論，中國還不能有一個超過五百人的國民大會（今後更是如此）。而且國大代表必須有資格的限制，無所謂不能限制。可是有了一個這樣小型的國民大會，便必得年年開會，無所謂

幾年一次。而且除開會以外，還得有常設的機關。換言之，就是要以人民天天來監督政府，鞭策政府；也隨時研討國家的重大問題。同時，進退政府人員之權，更必須完全操在人民代表的手裏。是之謂民主，否則不是民主。」

學者阮毅成對於左先生的修憲意見，不表贊同。立即自台北致左先生一信：

「今日讀大作，語重心長，不勝敬佩。惟其中有一段，主張修改憲法，則未敢苟同。我國憲法得來不易，內容雖不無可議之處，而大體妥貼。誠如先生所云，將今日大失敗的原因，歸諸行憲，係屬倒果爲因。但如將民主未能完全實現原因，歸諸憲法，亦非合理。中山先生遺教中之國民大會應如何組織爲一事，然決不可以設常設機關，進退人事。蓋憲法上尙另有立法院，人數雖有八百人，較先生之不超過五百人之限額略多，惟如確切行使憲法上所賦予之職權，本已可收民主政治之效。弟意在未收復大陸以前，憲法不宜作任何內容上之修改。況修改憲法，亦必須仍照憲法上所規定之程序，否則即爲違憲。以先生之聲望，而爲他人所引用曰：某某亦對憲法不滿而主張修改之矣，似非先生公忠謀國之原旨也。夙承厚愛，故敢直陳。」

四十二年六月二日及三日，阮先生又在香港時報發表「現在需要修改憲法嗎？」長文，重申其不贊成在光復大陸前修改憲法的主張，列舉理由甚多。但他說：「目前將憲法上各項問題，先加以研究，以便於收復大陸後從長計議，則自爲憲法所許可，輿論所贊助，人民所盼望的。」

其他學者如林紀東、薩孟武諸氏，也主張此時此地不宜修憲。林氏認爲：我們所預備修改的憲法，不是只預備眼前在臺灣用的，而是要在收復大陸之後，爲重新建國的準繩。許多事都要針對大陸滿目瘡痍的狀況，檢討那個時候的國內外環境，從頭部署。又如立即實行修憲，各方面必不免一番爭執和紛擾。如於修改之後，立即付諸實施，則組織的更改，人事的變動，亦可能引起許多紛擾，對反攻復國的進行，未必有利。就國際情勢論，如在此時此地立即修改憲法，或許會予眼光短淺者以口實，妄談法統的問題。

薩氏認為在緊急危難時代，我們只知道增加政府的「能」，以救國家的毀滅，絕沒有看到增加人民的「權」，築室道謀，而能支大廈於將傾。今日中央代議機關都是多年前，大陸及本省人民所直接或間接選舉的。經過這些年以後，民意喜歡那一種憲法，任誰都不知道，在這全國民意無從測驗之時，我們對於國家的根本組織，只有維持現狀，絕不宜改弦更張。再則憲法是國家的根本大法，不但拘束五院，且亦拘束制憲機關——國民大會。憲法第二十七條第二項所說：「關於創制複決兩權……俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時，由國民大會制定辦法行使之。」這個條文是拘束國民大會的，就是制憲會議畏懼國民大會修改憲法，以擴大自己的權限，故乃設此條文。所以要修改本條，必須明告國民，使國民再選舉一個新的國民大會，依國民的新意思，而後本條才得修改。依薩氏之說，則懷九先生所提修憲案，就憲法第二十七條作最小幅度的修正，也有所不許的了。

總統 蔣公當時也一再表示現在不宜修憲，及憲政研討委員會成立，蔣公兼主任委員，於五十年十二月二十五日在該會第二次全體會議致詞有云：

……憲法為國家的根本，乃民主、自由、正義的象徵，也就是我們反共抗俄、反攻復國的重要武器。今天我們的戰爭，正是民主對極權、自由對奴役、正義對罪惡的戰爭。因為有了這一神聖的憑藉，才能結合民心，鼓舞士氣，號召海內外全體同胞，加強反共抗俄的戰爭意識，一致為收復國土，拯救大陸水深火熱之中的同胞而奮鬥。因此，我們必須熱愛這一神聖的憑藉，維護憲法的尊嚴，鞏固國家的體制，尤其在光復大陸，消滅共禍之前，我們更應保持這部完整的憲法，以示我們對大陸同胞付託的最大尊重。……所以此時而言修憲，固非其時，即有關輿論，亦宜擇其最有助於反攻復國者，作應有之改進，期無損於憲法之常經。目前我們需要的，一方面是弘揚憲法，一方面則是肆應變局，而不應以變易常。

憲政研討委員會聆聽了總統蔣公這一剴切說明後，乃作有關修憲案的決議如次：

自行憲以來，國民大會集會已歷三次，每次集會，均有修憲案之提出，前後依法成立者計凡八案。本會成立後，對於歷次有關修改憲法各案，即採廣泛研討，重點修改方式，進行研討工作，歷時一年有半。茲者研討結論，已如期完成。其中重點所在，約有八端：(1)人民之權利義務；(2)國民大會之職權與組織；(3)總統對國民大會之關係；(4)五院對國民大會之關係；(5)五院對總統之關係；(6)五院相互間之關係；(7)省之地位；(8)基本國策。綜此八端，主旨不外力求全部憲法，符合其前言之規定與國父孫中山先生遺教之精神，以達成權能區分，人民有權，政府有能之體制。茲經本次全體會議鄭重討論，作成研討結論。本次全體會議，又以修改憲法既為國民大會歷來之願望，而宏揚憲法，尤為舉國上下一致之要求，現有關修憲各案之研討，既已獲致結論，允宜早觀厥成；惟鑒於當前赤氛未戢，大陸未復，際此反共前夕，國家根本大法，不宜多所更張，凡屬修憲問題，可留待大陸重光之後從容商討，次第進行，當能益副民望，愈治事機。為此，本次全體會議於決議通過有關修改憲法各案研討結論之後，並決議建議國民大會，將此項研討結論，留俟大陸光復後國民大會進行修憲時，作為研討之參考，全體會議同仁實共期之。

及五十五年二月一日，依據當時臨時條款第四項規定，召開第一屆國民大會臨時會時，總統 蔣公乃將「國民大會憲政研討委員會對有關修改憲法各案研討結論案」咨送臨時會，該會將是案交付特種審查委員會審查，審查結果，作成決議如次：

憲政研討委員會對有關修改憲法各案研討結論所作不修改憲法之決議，為國民大會全體代表同仁之共同意願，本審查委員會建議大會予以接受。

旋經大會決議，接受憲政研討委員會不修憲的建議，至此，暫不修憲之議，已成定案，修憲之議，暫告休止。修憲固非違憲，但衡以今日內外情勢，實非所宜，至學術上的研討，又當別論。本文前所述，也無非作學術性的研究，備供日後修憲時的參考。那修憲時，應在光復大陸以後，修憲地，應在遷都後的南京。目前，則行憲比修憲更為重要，行憲要與戡亂並

行，即於憲政體制下完成反攻復國的使命。

三、行憲有關問題

我們在制憲行憲之初，便遭遇到共產黨的全面叛亂，所以我們的行憲歷程，崎嶇險阻，也遭遇到不少問題。但由於全國上下的團結奮鬥，卒能把種種問題克服，維護了民主憲政法治的常軌。舉其要者略述如次：

(一) 行憲有關問題的解決

(一) 總統連任問題。依憲法第四十七條規定：「總統副總統之任期為六年，連選得連任一次」。四十九年第一屆國民大會第三次會議，為鞏固國家領導中心，通過了莫德惠代表等九五三人提案，及顏澤滋代表等九七八人提案，修正動員戡亂時期臨時條款，即現行臨時條款第三項：「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」。總統連任問題，由此順利解決。

(二) 國民大會開會法定人數問題。依國民大會組織法第八條規定：「國民大會非有代表過半數之出席，不得開會，其決議除憲法及法律另有規定外，以出席代表過半數之同意為之」。四十二年應屆國民大會第一屆第二次會議舉行之期，估計當時可能出席人數，不及總額三〇四五人半數，因將該條前段修正為：「國民大會非有代表三分之一以上人數之出席，不得開議」，一方制定「第一屆國民大會出缺遞補補充條例」，及「第一屆國民大會職業團體及婦女團體代表缺額補充辦法」，依此規定得遞補代表二二〇人，合計可得一六四三人，已足三分之一之開會法定人數，總統乃下令於四十三年二月十九日召開國民大會第二次會議。

又依憲法第一七四條第一款所定修憲程序，須由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，於是「總額」問題，頗滋疑義，有主張依選舉法所定三〇四五人計算者，有主張依第一屆實際選出之代表二九六二人計算者，更有主張依行憲第一屆國民大會第一次會議報到之二八四一人計算者，後經司法院大法官會議解釋，應以依法選出而能應召集會之代表為計算標準，於是修憲程序所要求的開會

法定人數便可湊足，臨時條款的數度修正，即本此程序完成。

(三) 國會問題。我國憲法無「國會」字樣，但非謂無中央代議機關。四十三年底因參與各國國會聯合會，孰為代表，發生爭持，總統遂以究應以何機關相當於民主國家的國會？送請司法院大法官會議解釋，後經大法官會議於四十六年五月以釋字第七十六號解釋謂：「國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」，疑義得釋。

(四) 司法權的統一與獨立問題。四十二年五月間監察院提有解釋案，請大法官會議解釋憲法第七十七條，認各級法院應隸屬司法院，現高等法院以下之法院屬行政院司法行政部，與憲法原意不符。延至四十九年八月，大法官會議卒作釋字第八十六號解釋，謂：「憲法第七十七條所定司法院為國家最高司法機關，掌理民事，刑事訴訟之審判，係指各級法院之民事，刑事訴訟之審判而言，高等法院以下各級法院及分院，既分掌民事，刑事訴訟之審判，自亦應隸屬於司法院」。解釋文一經披露，頗得各方好評，認為足以維護司法體制的統一完整，但中經行政院與司法兩院多方協商，該解釋案迄未實現，損傷了大法官會議的威信。

監察院另提有解釋案，請解釋行政院院長評事，公務員懲戒委員會委員長、委員等是否得認為憲法第八十一條規定之法官？憲法第八十一條規定「法官為終身職……」，第八十條規定：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉」。第七十七條至第七十九條，祇有「大法官」字樣，無「法官」字樣，而法官的職務，只有求之於第七十七條，規定為：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事，刑事，行政訴訟之審判，及公務員之懲戒」，則凡掌理民事，刑事，行政訴訟之審判，及公務員之懲戒者，都是憲法上的法官，都應依據法律獨立審判，都應受終身職的保障。向例如此，實無疑義。大法官多數亦持此見解，徒以成立解釋案的法定人數過高，迄未製成決議。

(二) 憲法研究委員會所提行憲問題的意見

中國憲法學會憲法研究委員會研討行憲有關問題時，首先提出的，便是：

(一)如何修改司法院大法官會議法，以加強釋憲的功能？依現行司法院大法官會議法，其第三條第一項規定解釋憲法事項有三，第二項規定：「前項解釋之事項，以憲法條文有規定者為限」，這一限制規定，束縛了大法官會議的解釋權限。憲法對於大法官會議解釋憲法，及法律與憲法有無抵觸，並沒有附以限制條件。而依憲法前言，凡於國父遺教有據，而為鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利，都是解釋權所由運行的本源。所謂「憲法條文有規定者為限」，其意義也易滋誤會，例如關於「國會」問題，憲法並無明定，如不予解釋，則在我國便無由認定孰為相當於民主國家的國會，任何機關都不能以「國會」自居，反足形成行憲上不能解決的問題。且所貴於解釋者，不徒當重憲法的條文規定，並當注重憲法的整個精神，有如憲法前言所揭示，用以適應時勢要求，庶幾憲法才有其活潑的生命。今以法律加以限制，實有背憲法精神。或謂解釋權如予濫用，難免導致破壞憲法，實則憲法前言及條文中很多規定，顯已凝合成憲法的整體精神，一方面予憲法解釋以豐富的源泉，一方面也正可予以適度的界限，無虞其傾越。

又司法院大法官會議法第四條第一款規定：「人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有抵觸憲法之疑義者」，得申請解釋憲法。此其聲請，須先經訴訟，於確定終局裁判以後為之，未免過於遲緩，倘得於訴訟以前為之，則一經解釋，訟累可免，轉足顧全人民權益。但人民率爾聲請解釋，亦非所宜，自不妨經由團體機關之核轉，或經專家學者之附議，於該法增列相當條件，略示限制。

再其次，便是憲法解釋案成立的法定人數問題，同法第十三條第一項規定：「大法官會議解釋憲法，應有大法官總額四分之三之出席，暨出席人四分之三之同意，方得通過」，所定法定人數偏高，原意在慎重憲法解釋案的成立，但其結果足使憲法解釋案難以成立，恆成正反相持之局，而持少數說者，反得以少數抵制多數，終使大法官會議久議不決，難得一解釋案的通過。

總之，現行司法院大法官會議法，對於聲請解釋憲法的條件，及解釋

憲法的程序，限制過嚴，不足以發揮釋憲制度的功能，殊有檢討之必要。(二)其次提出的，便是如何制定國家賠償法，以貫徹憲法保障民權之目的？依憲法第二十四條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒者外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償」。但現因無國家賠償法可資依據，被害人民就其所受損害，還不能依法向國家請求賠償。為貫徹憲法保障民權的目的，國家賠償法實有從速制定的必要。求之各國，如德、法、奧、英、美、日、韓等國，都已建立了國家賠償制度，可供我國參考。其間所涉問題如(1)賠償主體，(2)賠償原因，(3)歸責原則，(4)損害賠償範圍，(5)求償權，以及(6)賠償程序等等，各國不盡相同，有待詳細審酌。無論如何，憲法既有所定，我們是應該在立法上急起直追的。

(三)第三問題是：如何整理臺灣省各縣市地方自治法規，以促進地方自治之進步，貫徹憲法之精神？依照憲法規定全國各縣市均應實行地方自治，自治的權力很大，地方自治實為憲政的真實基礎，直接民權就要在地方自治中付諸實施。現因共匪叛亂，只能在臺灣省實行地方自治，所依據的，除臺灣省各縣市實施地方自治綱要係屬省法規外，尚有臺灣省議會組織規程，臺北市各級組織及實施地方自治綱要等，係屬行政院訂頒的行政法規，都未經中央立法，為期確立地方自治的法源，自宜改由中央立法，並從現行地方自治法規的整理入手。

(四)中央民意代表，宜如何增選補充，以擴大政治參與，加強機關之功能？中央民意代表，包括國大代表及立監委員，曾於民國五十八年舉辦增選補選，係指因人口增加或因故出缺而能增選補選者言。六十一年修訂臨時條款，已不限於增選補選，而得在自由地區增加名額，定期選舉，改稱為增額選舉，而與增選補選有別，其名額並無限制，得由總統酌定。但如增額人數過多，則與原在大陸當選的比例，不相勻稱。又在大陸當選的民意代表，其名額因自然或其他原因日漸遞減，究應如何酌定名額，俾作適當的補充？亦值研究。依司法院大法官會議關於國民大會法定人數的解釋，以依法選出而能應召集會之代表為計算標準。此項原則，應亦可適用於立監委員。如果在大陸當選的民意代表，遞減至原當選名額的十分之一、

二、或更少時，是否仍得繼續行使其職權？此其着眼點，在如何使人數逐漸減少的代表機關，能始終保持與大陸廣大的民意息息相通。因而有建議由近年反共來歸的義士中選舉或遴選代表補充者，認為反共義士以忠勇果決的行動，棄暴歸仁，最足為大陸人心向背的表率，舉以為民意代表，可謂實至而名歸。而民意機關藉此新血輪的注入，亦足鼓舞其生機，得與大陸的民意相呼應。持反對說者，以為反共義士並不代表任何一地區，如何舉之為代表？如出遴選，則與憲法所定選舉應以普遍、平等、直接及無記名投票之方法（憲法第一二九條）有違。亦有謂代表過多，徒增國家負擔，少少無妨。然就國家體制及民意之表現論，坐視原在大陸當選之代表人數日減，而其權力日增，歷三十年而猶一貫代表到底，不容有來自大陸的新血輪之注入，殊有失立國為政之根本。或以為補救徒滋紛擾，不如除舊布新，另起爐灶，以一新天下耳目。此乃又一極端之論，足以動搖國本。這一問題關係重大，有待國人繼續研究。

(五) 現行法律，有無與憲法未盡符合之處，應如何全盤加以檢討研究？法律與憲法抵觸者無效，命令與憲法或法律抵觸者無效，其有無抵觸發生疑義，由司法院大法官會議解釋。而在行政、立法部門及法學界方面，也要隨時注意檢討。我國現行各項法規，大半訂頒在行憲以前，行政院已作了多次的檢討整理，其有抵觸憲法的法律，及抵觸憲法及法律的命令，應已不復存在，但亦難免掛漏。又以觀點不同，往昔以為無背憲法者，難免發現仍有不符之處。為發揚憲法尊重民權的精神，增進國際間的聲望，有予以全盤檢討研究的必要。

舉例言之，如違警罰法，如檢察官與司法警察機關執行職務聯繫辦法，如戡亂時期檢肅匪諜條例等，都有與憲法保障民權的精神，不盡相符之處。又依戒嚴法規定，無論在接戰地域或警戒地域，有不少犯罪，軍事機關得自行審判或交法院審判之，便與憲法第九條「人民除現役軍人外，不受軍事審判」的規定不符。軍事機關審判案件，其方式程序各方面迭有改進，與法院審判無大差異，所最大不同的一點，便在不服判決只能聲請覆判，而無上訴制度。一般對普通法院的審判，往往病其遲緩而欠嚴厲，這原可於合法的條件予以改善，而上訴權的維護，確屬保障人權的重要環節

。與其倚重軍事審判，何如強化司法審判，易得國人的信賴。

此外，依憲法規定，應以法律定之的法律，還未會完備，除前述國家賠償法外，餘如省縣自治通則，人民行使創制複決兩權的法律等，都有從速制定的必要。關於前者，實為實施省縣自治的基本法。省本以制定省自治法，縣本以制定縣自治法，其制定之權分別歸之省民代表大會及縣民代表大會，省縣並可分別制定法規，省即稱法規，縣稱規章。這樣省縣自治的體制，才能臻於完備。現行臺省自治，就得向此目標推進，以期發揮民意，鞏固國本。此與戡亂復國的國策的推進，定多裨益。內政部有鑒於此，早曾着手於省縣自治通則的研擬，觀其修正草案，凡七章五十三條，尚稱簡明得當，實有進一步完成立法程序的必要。其實施程序則不妨授權行政院以命令定之。

關於後者，唯人民於地方自治團體能實施創制複決兩權，才能舉直接民權之實，前已說過，此於反攻復國工作的推進，也是有益無損，中央應即依憲法第一百三十六條規定，從速制定法律，以為行使兩權的依據。這與憲法第二十七條第二項所定由國民大會制定行使兩權的辦法，並行不悖，一在中央行使，一在地方行使，後者較前者為直接而更切要。我們不能頃刻忘懷，憲政以及立國建國的基礎，在於地方自治。於平時然，於非常時期亦然。

其餘有關行憲問題，都於臨時條款中得到適當解決，若干新的問題，也可從容檢討臨時條款，謀求解決，終使憲法保持其完整，而得與時俱進。

四、臨時條款有關問題

戡亂時期臨時條款的制定與修訂，是介乎修憲與行憲之間的問題，一方面避免修憲（指憲法本身的修正）而有修憲的實效，一方面便利行憲，結合行憲經驗，以適應戡亂時期的需要。它是一座橋樑，由制憲渡到行憲，雖依修憲程序，不經修憲，而得順應並開創戡亂情勢，保持一部完整的憲法帶回大陸，光復法統，與全民更始。

(一) 臨時條款的制定與四次修正

臨時條款制定於行憲第一屆國民大會第一次會議，時為民國三十七年

四月，全文如次：

茲依照憲法第一七四條第一款程序，制定動員戡亂時期臨時條款如左

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，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制。

前項緊急處分，立法院得依憲法第五十七條第二款規定之程序變更或限制之。

動員戡亂時期之終止，由總統宣告或由立法院咨請總統宣告之。

第一屆國民大會，應由總統至遲於民國三十九年十二月二十五日以前召集臨時會，討論有關修改憲法各案，如屆時動員戡亂時期尚未依前項規定宣告終止，國民大會臨時會應決定臨時條款應否延長或廢止。

此其主旨，在時值戡亂，授予總統以緊急處分的權力，期能隨機應變，使行憲與戡亂，並行不悖。

臨時條款自制定以迄今日，將近三十年，動員戡亂時期尚未終止，而情勢却時有變遷，因而有四次修正。首先於四十三年三月第一屆國民大會第二次會議決定延長，決議文為：「動員戡亂時期臨時條款在未經正式廢止前，繼續有效」。接着國民大會於四十九年召開第三次會議，鑒於總統蔣公第二任總統任期屆滿，依憲有連任一次的限制，為使其繼續主持國政，以鞏固國家領導中心，此項限制有予解除必要。再則國民代表對於創制複決兩權的行使，另有提案，因併就臨時條款為如下的修正：

(一)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。(新增列為第三項)

(二)國民大會創制、複決兩權之行使，於國民大會第三次會議閉會後，設置機構、研究辦法，連同有關修改憲法各案，由總統召集國民大會臨時會討論之。(新增，列為第四項)

(三)國民大會臨時會由第三任總統於任期內適當時期召集之。(就原第四項修正，列為第五項)

(四)動員戡亂時期之終止，由總統宣告之。(就原第三項修正列為第六項)

項)

(五)臨時條款之修訂或廢止由國民大會決定之。(就原第三項修正，列為第七項)

原第一、二項仍舊，修訂後之臨時條款共計七項，此為第一次修正。國民大會憲政研討委員會便依此而成立。

五十五年二月總統召開國民大會臨時會，討論憲政研討委員會所提國民大會創制複決兩權行使辦法草案初稿，及有關修改憲法各案研討結論，臨時會除決議接受有關修憲各案研討結論不修改憲法之建議外，就兩權行使問題作臨時條款之修正如次：

(一)動員戡亂時期，國民大會得制定辦法，創制中央法律原則與複決中央法律，不受憲法第二十七條第二項之限制。(新增，列為第四項，原第四項刪除)

(二)在戡亂時期，總統對於創制案或複決案認為有必要時，得召集國民大會臨時會討論之。(新增，列為第五項，原第五項刪除)

(三)國民大會於閉會期間，設置研究機構，研討憲政有關問題。(新增，列為第六項)

原第一、二、三項仍舊，原第六、七兩項，改為第七、八兩項，全文共計八項。此為第二次之修正，依此成立之國民大會憲政研討委員會，名稱仍舊，而其性質任務不同。

國民大會第四次會議，於五十五年三月國民大會臨時會後緊接舉行，有張知本代表等八五二人提案「擬請增訂動員戡亂時期臨時條款，授權總統得設置動員戡亂委員會以適應反共情勢需要，完成反攻復國歷史任務」，旋經大會通過修訂臨時條款如次：

(一)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。(新增，列為第四項，原第四項移後)

(二)總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構及人事機構，並對於依法選舉產生之中央公職人員，因人員增加或因故出缺，而能增選或補選之自由地區及光復地區，均得訂頒辦法實施之。(新增，列為

第五項，原第四、五項至第八項依次遞改爲第六項至第十項）

餘無改動，臨時條款全文爲十項，此爲第三次之修正，國家安全會議及行政院人事行政局，即依此而成立。又中央公職人員，依此而增補選者二十八人。

六十一年三月國民大會第五次會議召開，代表谷正綱等八七九人提議修訂臨時條款，經大會決議，修正臨時條款如左：

（一）總統爲適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構，人事機構及其組織。（就原第五項修正，仍列爲第五項）

（二）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，立法委員三年改選

，監察委員每六年改選。（就原第五項修正，改列爲第六項）

餘無修正，原第五項既修正爲第五、六兩項，原第六項至第十項，依次遞改爲第七項至第十一項，此爲第四次之修正，亦爲臨時條款現行範式。

經此修正，遂有中央民意代表增加名額之定期選舉，對僑居國民之選立監委員，並授權總統得訂頒辦法予以遴選。由此增選之中央民意代表，仍稱爲第一屆，以後依此增選者亦同。

觀於上述，可知臨時條款最初之制定，原在總統緊急處分權之授予，不受憲法第三十九條或第四十三條程序之限制。其後四次修正之主旨：一在使總統副總統得連選連任，並就國民大會創制復決兩權之行使，設置機構，研究辦法；二在就創制復決兩權之行使，作進一步之推進，並設置研

究機構，廣泛研究憲法有關問題；三在授權總統設置動員戡亂機構，並得調整中央政府之行政機構及人事機構，而對於依法選舉產生之中央公職人員，得訂頒辦法，就自由地區及光復地區，爲增選補選；四在就中央民意代表，增加自由地區之名數，其由僑居國外國民之選立監委員，授權總統訂定辦法遴選，並以憲法原規定之任期，依期改選，但仍爲第一屆中央民意代表，依法行使職權。

（二）中國憲法學會憲法研究委員會關於臨時條款的意見

憲法研究委員會於就憲法爲分章研究時，對臨時條款並無意見，於分題研究時，既以臨時條款問題，與行憲問題，修憲問題，並列爲研究問題之一，自當就此爲專題研討，從而再分爲三題，研討如次：

第一題爲：戡亂時期臨時條款第四、五兩項關於動員戡亂機構之設置及中央行政機構及人事機構之調整，成效如何？應否重予釐定？以適應動員戡亂之需要？按現在的國家安全會議及行政院人事行政局，原是依此條款而設置。就國家安全會議說，觀其組織綱要各項規定，只是一個會議機關，所設國家建設計劃委員會，國家動員委員會，戰地政務委員會，科學發展指導委員會，以及顧問委員會等，又是會議中的會議。我國高級的會議已很多，如國民大會的憲政研討委員會，光復大陸設計委員會都是。黨內復有中央常務委員會，於行政院下又有經濟建設委員會，長期發展科學委員會。近聞中央研究院又將有諮議委員會之籌設。會議復會議，會議未免太多。從而國家安全會議是否便是臨時條款第四項所要求的「動員戡亂機構」，實在值得研究。動員戡亂重在行動，最高決策會議固有必要，但會議重重，不免多方推諉，貽誤事機，轉於動員戡亂有妨。即就決策論，國家安全會議既已設置有年，究竟決定了些什麼「動員戡亂有關大政方針」，並處理了些怎樣的「戰地政務」，實在有使國人了解的必要。當然，有關國防機密的事項，是不應公開的，但大政方針，應與天下人以共見。

就行政院人事行政局說，自設置以來，確是做了些事，但與考試院的職權有所抵觸或重複，不免削弱了考試院考銓兩部的職權。如果把該局的工作，仍舊由考試院去做，似乎一樣可以做好。如果原有若干考銓法規不

合時宜，那儘可修訂法規，這樣既可適應動員戡亂的需要，並可與憲政體制相符合。

因此臨時條款第四項似可修正為：「動員戡亂時期，本憲政體制授權總統設置國家安全會議，決定動員戡亂有關大政方針」。意在明定國家安全會議的名稱，其任務在「決定動員戡亂有關大政方針」，與現制相同，但將「處理戰地政務」刪除，併入第五項去。同時國家安全會議的組織綱要，也要隨着修正，刪除很多附屬性的委員會，使會議儘量減少。

臨時條款第五項似可修正為：「總統為適應動員戡亂需要得授權行政院完成動員戡亂戰體制，策動反攻復國，處理戰地政務。」意在責成行政院完成戰體制，其主要任務為「策動反攻復國，處理戰地政務」。使其事權集中，發揮實際的動員戡亂功能。而第五項原有「調整中央政府之行政機構、人事機構及其組織」的涵義，仍可概括在內。至人事行政局是否設置或改組，可由行政院本戰體制觀的觀點，予以考慮。

第二題為：大陸淪陷前當選之中央民意代表缺額逐年增加，如何補充，使政權機構暢行無阻，並使與大陸民意息息相通？臨時條款第六項係就自由地區及僑居國外國民如何增補選民意代表，以充實中央民意代表機關，而為規定，由此產生的代表，既來自自由地區及國外國民，畢竟與大陸民意仍有隔膜，同時與原在大陸當選的代表人數，亦不成比例。久之，原在大陸當選的代表名額日減，而由自由地區及僑居國外國民的代表日增，遞減遞增的結果，足使全國性之民意機關，逐漸失却其代表全國的性格。補救之道，有認為可由近年自大陸反共來歸之義士選舉代表補充，其辦法授權總統訂頒實施，其理由及不同意見已見前文。或以為目前問題尚不嚴重，俟日後從容研討亦可。

第三題為：如何適應時勢，加強政治運用，摧毀匪偽政權，光復大陸，解救全國同胞，及早完成復國建國之任務？問題牽涉甚廣，重點在從速策進反攻復國，摧毀匪偽政權，時間上不宜延緩，時間拖延，與反共大業未必有利。六十六年三月執政黨第十一次全國代表大會通過國民黨政綱，反攻復國行動綱領，及大會宣言，就此都有提綱挈領的指陳。這些黨的重要決策，如何使於憲政體制下，成為國家意志，成為政府所當奉行的政

方針。似應進一步作憲法上的安排，其道還得在臨時條款上定其法源。

如行動綱領第十四項說：「聯合各反共政黨、社團，和國內外反共愛國領導人士，及大陸各種抗暴組織、武裝力量，及各地區反共政權與各民族代表，適時舉行會議，共同研商反共復國大計，爭取復國建國大業最後勝利成功。」這彷彿就是召開國民會議的動議，其與憲政體制下的國民大會將如何劃分其權限？是值得研討的。這裏提到反共政黨，政黨的作用，在結集民意，輔導政治，鞏固國家，提携國民以求進步，國父論之甚詳。今日而言發皇民意，團結民心，修明政治，政黨的培養與運用，不失為一途徑。

又如國民黨政綱第二五項規定：「大陸光復後，現耕的土地不歸還原地主；現住的房屋不歸還原房主；現工作的工廠，不歸還原廠主。保障現耕、現住、現工作者應享的權益」。這是為大陸人民設想，避免種種糾紛，自是一個快刀斬亂麻的辦法。但宜有法律上及憲法上的根據。又那些耕地、房屋、工廠，如果原為追隨政府來到自由地區的國民，或散處世界各地的華僑所有，日後復員回去，既不能收回原有的耕地、房屋及工廠，政府是否要給予相當的補償或安排，也不能不兼籌並顧。這些也都是大政方針，似宜於臨時條款中為原則性的提示，或由國家安全會議為決議後，對國人為大政方針的宣告。

五、創制復決兩權的行使

關於創制復決兩權的行使問題，隨着憲法修正案而提出，經國民大會歷次會議討論，終於臨時條款中作了安排，並經制定「國民大會創制復決兩權行使辦法」，已得到適當的解決。茲有須研究說明者數點如次：

(一)上項行使辦法共十三條，其末條規定：「本辦法由國民大會制定，咨請總統於六個月內公布之」，並未提及施行日期，與明定「公布之日施行」，或「公布施行」之法例有別，其施行日期，仍有待國民大會作成決議，咨請總統公布。現正值國民大會第六次會議開會期間，國大代表們果有及早或即期行使兩權的意願，則就該辦法的施行日期，作成決議，咨請總統公布，事甚易易。

(二)依行使辦法規定：國民大會代表提出之創制案、複決案，須有代表

，也就可省却國民大會集會之煩了。以上(2)(3)(4)說可以相通，第(1)說不可

要決策，如何使於憲政體制下，成為國家意志，成為政府所當奉行的大政。

總統公布，事甚易易。

(四) 依行使辦法規定：國民大會代表提出之創制案、複決案，須有代表總額六分之一簽署。又非有代表總額二分之一以上之出席，不得開議，非有出席代表二分之一以上之同意，不得決議。關於代表總額問題，業經大法官會議解釋，以依法選出而能應召集會之代表為計算標準，則所需六分之一及二分之一之法定人數，不難湊足，是有關創制、複決案的成立與通過，在程序上不致發生問題。

(五) 依臨時條款第七項規定，及兩權行使辦法第四條、第五條各規定，創制的客體為「中央法律原則」，複決的客體為「中央法律」。如果國民大會以完整的法律草案作為創制的客體，自非法之所許。縱或國民大會以完整的法律草案成為創制案，立法院亦得僅就其所包含的原則為立法，而不受其非原則性的條文所拘束。這時決定孰為原則問題，將由立法院為之衡酌。

(四) 臨時條款第八項規定：「在動員戡亂時期，總統對於創制案或複決案認為必要時，得召集國民大會臨時會討論之。」此其意義，約有四說：(1) 總統得就創制案、複決案有無提出之必要，而為認定，認為有必要者召開國民大會處理，認為無必要者，得予擱置。(2) 創制案、複決案的內容如何？是國民大會代表提議及簽署人的權限，總統不能就其內容為斟酌，而作去取。縱有不同意見，亦只能商由提案人或簽署人自為斟酌，而不能強其接受。(3) 然則「總統認為有必要時」，究何所指？當就關於召集臨時會議的程序而言，即就應否召集及何時召集為宜，予以裁酌。如果國民大會適值開會，或不久即將定期開會，則創制案、複決案即有經大會處理機會，便無另行召開臨時會的必要。如果事關重大又極緊急，不及等待定期會議的舉行，則便有召集臨時會的必要，以期迅赴事機了。另有一種情形，如果創制案的立法原則，已由立法院參酌採擇，定為法律；又所欲複決的法律，立法院已予廢止或修正，總統自亦得認為無召集國民大會臨時會的必要了。事實上，國民大會就創制案、複決案為簽署以至成立，是國家一件大事，必為衆所周知，於此期間，行政院、立法院運用其提出法律案之權，參酌創制案複決案的原則，及早為立法上的更張，也是理論上所可能發生的事。其在國民大會既見創制案複決案的意旨，業經立法院採為立法的方針

，也就可省却國民大會集會之煩了。以上(2)(3)(4)說可以相通，第(1)說不可採，因為總統乃由國民大會選舉所產生，對國民大會負責，無權就國民大會創制複決兩權行使的實體而為認定。

(五) 於此動員戡亂時期，國民大會究竟有無行使兩權的必要呢？我們認為：國民大會「代表全國國民行使政權」，政權包括選舉、罷免、創制、複決四權，憲法第二十七條第二項關於創制、複決兩權行使的限制，既經國民大會依修憲程序，以臨時條款第七項之規定予以解除，不再發生「得否修憲」的問題。戡亂固須增強政府的「一能」，使成一戰鬥體，但依舊要在憲政體制之下進行，而民意的發揚與團結，最關重要，其道要不外循民主自由的方式。創制複決既是國民大會應有的職權，其行使便是民意的合法表現，對政府的戡亂定國，應是一項動力、助力，而決非阻力。我們不應有所顧忌，否則我們如何能維護憲政體制，永遠堅守民主陣營？或以為立法院足以代表人民創制立法或修改廢止法律，但國民大會既「代表全國國民行使政權」，得以制定憲法修改憲法，複決立法院所提出的憲法修正案，不能謂其對於法律的創制複決，不能勝任，或不便與問。前所引張知本等代表的提案理由，已詳為說明。

(六) 憲法第二十七條第二項的限制規定，表明政權當由下而上，先地方而後中央，這原是國父遺教的本意。但事實上由於內外情勢的驅迫，不容許我們於平靜的環境下，從容做好地方自治工作，然後步入憲政，純粹由下而上的建國程序。我們迫於情勢，不能不由上而上，先建立起中央體制，而後補做由下而上的地方自治工作。憲法第二十七條第二項規定的主旨在此，第十一章、第十二章的各規定，尤為顯然。第二項限制的解除，無非為國民大會原應有的職權，及早還諸國民大會，而第十一章、第十二章各規定，都是關涉到憲政體制乃至立國建國的根本，更有予以切實實施的必要。例如第一一二條所定省縣自治通則，第二三六條所定「創制複決兩權之行使，以法律定之」，這項法律都有從速制定和實施的必要。就創制複決兩權論，由國民大會行使，還是間接民權，由地方自治團體行使，才是直接民權。我們是民主法治的國家，決不因戡亂而變更其體制。創制複決連同選舉罷免，上下並行，始足以充分發揮及團結民意。而民意的充分

發抒與團結，是戡亂建國的一大動力！也許是唯一一動力。

六、現行憲法的重大使命

現行憲法有其長遠的醞釀研擬過程，最後雖出之於政治協商，但依舊保有不少優異的特徵，因而肩負了艱鉅的時代使命。何則？

(一)它維繫了國民革命的緒統。國父倡導三民主義五權憲法的革命，其革命程序始於軍政，繼以訓政，而終以憲政。由推翻滿清、掃蕩軍閥，統一全國，而至抗戰戡亂，都是循此程序前進。憲法前言謂「依據孫中山先生創立中華民國之遺教……制定本憲法」，第一條明定「中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國」，這是百年來國民革命的志士仁人以及所有海內外愛國同胞，拋頭顱、灑熱血、百折不撓，努力奮鬥所得來。由是而革命的旗幟鮮明，革命的緒統得以維繫於無窮。

(二)它也維繫了中華文化的道統。因為國父的遺教，精深博大，外而吸收歐美國物制度的精華，內而繼承了我國數千年來固有文化的傳統，由孔子集其大成於古，國父集其大成於今。簡括言之，便是以智、仁、勇三達德，而行三達道，那便是民族、民權、民生，以底於四一海家，天下為公。憲法於前言寫出：「鞏固國權、保障民權、奠定社會安寧，增進人民福利」，是乃三達道的綱領。更於第十三章分別就國防、外交、國民經濟、社會安全、教育文化、邊疆地區，詳列條目，以為基本國策。今日臺灣經濟發達，民生樂利，與各國的外交關係雖受頓挫，而實質關係還是與日俱進。其故在憲法挾有五千年來的道統以俱，鼓舞並督促我們：莊敬自強，勇往直前，無可搖撼。

(三)它確立了自由、民主、法治的楷模。憲法對人民自由權利的保障，規定周詳，各項法規力求與此配合。臺灣雖在戒嚴時期，人民犯罪而受軍事審判的範圍，日就緊縮。總統原有緊急處分權，但僅於四十九年辦理八七水災的善後事宜，運用一次。所以論治安，我為東亞各國之冠，論自由，更與匪僞在大陸上的暴力統治，成尖銳對照。這是憲法尊重自由人權的基本精神鼓舞使然。現在決定在反攻復國前停止修憲，就是要把一部完整的中華民國憲法帶回大陸，為全國人民所共守共享，同受自由、民主

、法治之賜。

(四)它開創了中華民國的政統與法統。我國過去在軍閥割據時期也有「憲法」，今日在共匪暴力統治下的大陸，也有所謂「憲法」，那都是偽憲。惟中華民國憲法，承接數千年來的文化道統，近百年的革命緒統，經慎重研擬，政治協商而成，始足以凝結並代表全民意志，開創前所未有的憲政時代。論其中央政制，雖未必與國父遺教完全相符，但盡可於行憲的過程中，吸收經驗，開拓新機，徐圖改進。而惟依據中華民國憲法所建立的中央政制，才是國家的政治重心所在，才是中華民國法統、政統之所寄。此外都是篡竊，都是叛逆。

(五)它是中華全民族反攻復國的主要武器。因為這部憲法，有其崇高理想、建國目標，足以號召全民，集中意志力量，奔赴一的。依此而建立的政治重心，永遠強固奮發，屹立不搖，為全民所愛戴。其時代任務即在領導全民完成復國建國的神聖使命。它是為自由而戰，為民主而戰，為正義而戰，為保衛民族文化生命而戰。換言之，也是為法治而戰，為憲政而戰！而以中華民國憲法為其鮮明的旗幟與大纛。總統蔣公遺言，要我們「實踐三民主義，光復大陸國土，復興中華文化，堅守民主陣容」，這正是憲法所託付我們的。他又叮嚀我們：「必須熱愛這一神聖的憑藉，維護憲法的尊嚴，鞏固國家的體制」，並以這部完整的憲法，帶回大陸。此其為時已不在遠。

涉筆至此，欣聞國民黨二中全会已因嚴總統的建議，中常會的通過，推選蔣經國先生為第六屆總統候選人，眾望所歸，舉國歡騰，經國先生堅貞宏毅，勤政親民，政績炳彪。他曾一再表示，我國堅守不變的四大原則：(一)憲法所制定的國體決不改變。(二)反共復國的總目標決不改變。(三)中華民國永遠站在民主陣營的一邊，為伸張正義、公理、維護世界和平的職志決不改變。(四)對共匪叛亂集團絕不妥協的堅定立場決不改變。今後他以國家元首地位、領導全民，必能開拓機運，造成時勢，於憲政體制下，及早完成反共復國的大業；把這部完整的憲法，親手帶回大陸，與全民更始。我們要珍重這一時會，熱愛這部憲法，認定目標，群策群力，邁進不已。