

修訂動員戡亂時期 臨時條款釋論

林紀東

動員戡亂時期臨時條款，業經第一屆國民大會第五次會議，於本年三月十八日，修訂通過，並經總統於同年三月廿三日公布。此次修訂之重點，在於充實中央民意代表機構之規定，關係甚為重大，修訂條文之含義如何？其規定是否適當？殊有檢討之必要，爰試為論釋於次：

一、臨時條款制定與修訂之經過

於釋論臨時條款修訂條項之先，宜先敘臨時條款制定與歷次修訂之經過，庶幾察其所由，瞭解其制定、修訂之背景與過程，俾便於最近一次修訂條項之解釋與評論：中華民國憲法，制定於國家艱難之際，妥協容讓之痕跡極深，其中規定，頗多不合於國家情勢及時代需要者，似屬無可諱言之事實。如憲法前言雖稱，係依據孫中山先生建立中華民國之遺教而制定者，然其中立法機關與行政機關關係之規定，與十八九世之議會政治，實鮮所異；而忽於政權與治權之劃分，使政府不能因應機宜，為適合時勢之措施，尤其缺憾。故早在三十七年三月，第一屆國民大會第一次會議開會時，國民大會代表之提議修改憲法者，即已甚多。當時共匪已稱兵作亂，國際情勢復甚不利於我，有識者鑒於國家環境之艱難，深感國家之根本大法，宜有使政府能發揮能力，切實負責，俾一切措施，得以適應機宜之制度，故對於修改憲法之建議，多表同情，惟憲法甫見施行，如即予以修改，亦多不妥之處，尤為少數黨所不願，幾經會內外往返磋商之結果，認為最好辦法，為於暫不變更憲法之範圍內，予政府以隨機應變之權力，俾可適應緊急時勢之需要，至憲法之修改，則於兩年後為之。爰經第一屆國民大會第一次會議決議，制定臨時條款，自三十七年五月十日起施行。綜此

制定之經過，足見臨時條款之制定，固所以適應動員戡亂時期之需要，亦由於憲法有修改之必要，已為多數國民大會代表之共同認識，徒以施行伊始，未便即予修改，故制定臨時條款，以為修改憲法之先聲也。

當時通過之臨時條款（亦即臨時條款之最初形態）如下：

「茲依照憲法第一百七十四條第一款程序，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，變更或廢止之。

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」。

由上述規定觀之，有宜予注意者數點：（一）臨時條款，係由有權修改憲法之國民大會，依照憲法所規定之修改憲法程序而制定者，其所規定者，又為授與總統以緊急處分權，涉及國家最重要權力之行使，故具有根本法之性質。（二）臨時條款，顧名思義，僅係適用於動員戡亂時期之限時法，與憲法典之具有相當永久性者不同。惟既具有根本法之性質，其法律上地位，與憲法典列於同一之順序，就其對憲法典之關係言，應為憲法之時的特

別法，宜依照特別法優於普通法之原則，優先於憲法而適用。而(三)臨時條款，因其係為動員戡亂而制定，適用於動員戡亂時期之條款，故具有戰時憲法之性質。戰時憲法，因社會情勢有劇烈之變動，其所依據之法律，規定之內容，與平時憲法頗多差異，如以平時憲法之觀點而衡論之，不免枉格而難通。(四)臨時條款之最初規定，僅著重於授與總統緊急處分權，解除憲法第三十九條或第四十三條所規定之限制，而未涉其他。蓋當時未料動員戡亂時期，竟歷如此之久，復擬於民國三十九年底修改憲法，故未作他項之規定。(五)由其最後一項規定言之，臨時條款，不僅為憲法之時的特別法，且為修改憲法之先聲，故深一層言，其與憲法之關係，又不僅特別法與普通法之關係而已。(容得暇再另文提出討論)。

依照臨時條款最後一項規定，原應由總統於三十九年十二月二十五日以前，召集國民大會臨時會，「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」，已如前述，惟因時局關係，國民大會臨時會，未能如期召集，臨時條款，經國民大會第二次會議議決，予以延長。四十九年二月，第一屆國民大會第三次會議開會，僉以國家時局艱難，憲法之規定，益多不適時勢之處，此時此地修改憲法，問題固多，惟既有臨時條款之存在，自可以修訂臨時條款之方式，為適合時勢之規定，爰於同年三月十一日，就臨時條款加以修訂，是為其第一次之修訂，除仍保留原有之第一項第二項條文外，其餘各項，修訂如下：

『動員戡亂時期，總統得連選連任，不受憲法第四十七條連任一次之限制(新增條文)』

『國民大會創制復決兩權之行使，於國民大會第三次會議閉會後，設置機構，研擬辦法，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(新增條文)』

『國民大會由第三任總統，於任內適當時期召集之(修正條文)』。

『動員戡亂時期之終止，由總統宣告之(修正條文)』。

『臨時條款之修訂或廢止，由國民大會決定之』。

旋經第三任總統，依照上開規定，於五十五年二月一日，召開國民大

會臨時會，經開會討論後，於同年二月八日，復修訂臨時條款，是為其第二次修正，其修正之內容，為將上開國民大會行使兩權，及總統召集臨時會之規定刪去，增訂下列各項，其餘各項，均仍其舊，其增訂之條項如下：

『(四)動員戡亂時期，國民大會得制定辦法，創制中央法律與復決中央法律，不受憲法第廿七條第二項之限制。』

(五)在動員戡亂時期，總統對於創制案或復決案，認為有必要時，得召集國民大會臨時會討論之。

(六)國民大會於閉會期間，設置機構，研討憲政有關問題。』

五十五年三月十九日，國民大會第四次會議，復將臨時條款加以修訂，是為其第三次修訂，修訂內容較前此兩次，尤為重要，與最近一次修訂，關係亦更為密切，爰詳述其經過於後：

五十五年二月，國民大會第四次會議開會後，國民大會代表張知本等，認為為適應反共情勢需要，完成反攻復國任務，殊有就臨時條款，重加修訂之必要，即應增加下述條款：

『動員戡亂時期，得設置動員戡亂委員會，決定動員戡亂有關之大政方針，並有處理戰地政務之全權，其組織由總統以命令定之。』

動員戡亂委員會，對於中央政府機關之增減、調整、編制與職權，及依選舉產生之中央公職人員，因人口增加或任期屆滿，而現能增選或改選之地區，及光復地區能舉行選舉時，均得制定辦法實施之。

以上兩款之施行，不受憲法有關條文之限制。』

其提案理由謂：

『一、……揆諸現行憲法，在平時洵屬民主之正軌，在戰時則殊難適應圓滿實行統帥權之要求，際此敵疫我興之重大剝復關頭，實有迅赴機宜，以竟全功之必要。且戰時授權總統，民主國家先例具在，都能克著成效，制敵機先，有助國家利益之保衛，與戰鬪任務之達成，則當此反攻時機，即臨最後成熟之時，授權總統，成立動員戡亂機構，貫徹統帥權之實施，以肆應今後情勢發展，爭取反共勝利成果，實已刻不容緩。』

二、查依憲法第十七條之規定，選舉權為人民之基本權利，我中央治

權公職人員之依選舉產生者，任期早已屆滿，限於實況久未改選，遂使此一部選舉權，迄未能行使，此在陷區同胞，受匪迫害，固屬無法自由表達其意志，然在自由地區或光復地區之國民，殊無久不選舉之理由。尤其年青一代，漸趨成長，其在社會各方面多所建樹之優秀人士，更屬今後復國建國之中堅力量，如以民意機構久未改選而無法容納，實為國家之嚴重損失，且亦有失民主政治之真義。至於人口自然增加，則亦當設法依其比額予以增選，以符規定。故在現能進行增選之地區，或光復地區能舉行選舉時，我國民大會應授權上述機構，適時有權決定舉辦是項選舉，以期開創政治新風，增強民意的代表性，使整個民主政治益趨正軌，實屬切要」（註一）。

此項提案，原均有相當之理由，動員機構之成立，在此時固屬必要；『在自由地區或光復地區之國民，殊無久不舉辦選舉之理由，尤其年青一代，漸趨成長，其在社會各方面多所建樹之優秀人士，更屬今後復國建國之中堅力量，如以民意機構久未改選而無法容納，實為國家之嚴重損失，且亦有失民主政治之真義』一節，理由尤為充分。惟因修正案：『以上兩款之施行，不受憲法有關條文之限制』之規定，範圍過於廣泛；授與動員戡亂機構之職權，甚為概括抽象，對於中央公職人員之改選一節，現任民意代表，亦頗多甚感疑慮者，故提案發表之後，國民大會代表之反應，甚為強烈，反對之聲浪甚高，立法委員，亦有向行政院院長提出質詢者，旋經各方斡旋之結果，張知本等將提案一再加修正，經國民大會修訂通過，修訂條項如下：

『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，並處理戰地政務事宜。

總統為適應動員戡亂之需要，得調整中央政府之行政與人事機構，並對依選舉產生之中央公職人員，因人口增加或因故出缺，而能增選或補選之自由地區及克復地區，均得訂頒辦法實施之。』

此項修正結果，不僅將原提案第三款刪去，其第一款及第二款，亦遠較原提案為溫和。

吾人於上開修正案，曾略加評論云：『按現任中央民意代表，均係民

國三十七年所選出者，任期已逾二十餘年之久，徒以事勢所限，未能改選，遂致現年三十餘歲者，均未行使中央民意代表之選舉權與被選舉權，由民主政治之本義言之，原非正常之現象，張知本諸氏最初之提案，已為遷就現實之辦法，似亦為現階段最低限度應有之措施，乃竟不能獲得國民大會之通過，而易為現有之條文，誠不知其理由之何在也』（註二）。

二、臨時條款最近一次修訂之經過

六十一年三月十八日，國民大會第五次會議第九次大會，就臨時條款為第四次之修訂，是為臨時條款最近一次之修訂，修訂後臨時條款之全文如左：

『茲依照憲法第一百七十四條第一款之程序，制定動員戡亂時期臨時條款如左：

一、總統在動員戡亂時期，為避免國家人民遭遇緊急危難，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（原條文）。

二、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廢止之（原條文）。

三、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（原條文）。

四、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（原條文）。

五、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（修訂條文）。

六、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，係依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。

(二)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，監察委員每六年改選（修訂條文）。

七、動員戡亂時期，國民大會得制定辦法，創制中央法律原則，與復決中央法律，不受憲法第廿七條第二項之限制。（原第六條條文）。

八、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（原第七條條文）。

九、國民大會於閉會期間，設置研究機構，研討憲政有關問題（原第八條條文）。

十、動員戡亂時期之終止，由總統宣告之（原第九條條文）。

十一、臨時條款之修訂或廢止，由國民大會決定之（原第十條條文）。

綜上規定，足見此次臨時條款之修訂，僅限於第五條及第六條，尤置重於第六條中央民意機構之充實。至促使修訂之原因，(一)由於大陸淪陷，已達二十餘年之久，亟待反攻復國，故應加強或調整政治機構，以期提高效率，迅赴事功。(二)現任中央民意代表，大部分係於大陸淪陷前選出者，任期已達二十餘年之久，徒以事勢所限，未能改選，遂使中央民意機關，缺乏新陳代謝之作用，各方尤望設法改變，以開創政治之新局面，雖有主張澈底改選，局部改選或增選之不同，然改變中央民意機關之現狀，殆為輿論一致之願望。(三)六十年十月共匪之潛入聯合國，與美國總統尼克森之訪問大陸匪區，尤加強我朝野之警覺，深感有發憤圖強之必要，而政治機構，乃加強國力之主要動力，故輿論咸望透過臨時條款之修訂，以加強政治機構之功能。

執政之中國國民黨，默察輿論之反應，乃由十屆三中全會，通過對國民大會代表同志之政治提示於下：

『為加強憲政運作，開創政治新局，應經由國民大會代表之本黨同志，透過第五次會議，修訂動員戡亂時期臨時條款第五項，擴大對總統授權

，審度當前情勢，調整中央政府機關及其組織，充實中央民意代表機構，以鞏固國家領導中心，及擴大政治基礎，茲提示政治任務之原則如次：

一、在動員戡亂期間，政府機關之設置及其組織，必須具有適度之機動性，並力求精簡靈便，以期提高效率，迅赴事功，現行動員戡亂時期臨時條款第五項前段，原已規定：『……』，授權意旨極為明確，惟範圍較狹，難收因應制宜之效，尚須酌予增訂，加強總統應變權力，俾對於政府之機關及其組織，皆得斟酌實際需要，予以調整。

二、查現行動員戡亂時期臨時條款第五項後段，原已規定『……』，政府並曾於五十八年辦理中央公職人員之增選、補選，但此次舉辦之增選、補選，依照授權本旨，係以人口增加或因故出缺為要件，同時受憲法有關條文所定名額之限制，致增選補選之國民大會代表，立法委員，監察委員，人數無多，難以符合各方之期望。是故臨時條款第五項有關選舉中央公職人員部分，亟須加以修訂，授權總統頒辦法，俾次屆中央民意代表得以產生，不受憲法第二十六條、第六十四條、及第九十一條之限制。』（下略）（註三）。

嗣國民黨籍之國大代表谷正綱等，依此提示，向國民大會提出修訂臨時條款之提案（註四），國大通過之修訂臨時條款案，大致均係依據谷氏等而成者。惟谷氏等提案之第六條第三款，原為『增加名額選出之次屆中央民意代表，與第一屆中央民意代表，同於次屆依法行使職權。增加名額選出者，任期屆滿時，依法改選』。國民大會通過之議決案，則將『次屆』字樣刪去，並明定增加名額選出之中央民意代表之任期，是其不同耳。

三、修訂臨時條款之解釋與評論

臨時條款，經最近一次之修訂後，合成十一條，惟最近一次，僅修訂其中之第五條與第六條，已如前述，茲故僅就此兩條加以釋論，至其餘各條，作者已於其他論著中叙及（註五），茲僅於與前開兩條有關之範圍內，併予論叙。

先就第五條言之，修訂後與修訂前之不同，係於中央政府之行政機構、人事機構之下，加『及其組織』四字，故授權總統調整中央政府機構之範圍，仍以行政機構與人事機構為限，而未及於其他機構。惟所可調整者

補選之自由地區，爲其條件，淪陷地區，固無適用之餘地，自由地區，亦必有上述情形，始得爲之。且既限於地區代表之增選與補選，華僑代表，亦難適用，故適用之範圍甚少。而現行條款第六條，則以充實中央民意代表機構爲目的，由此目的出發，乃決定在自由地區增加中央民意代表名額，且兼含由僑居國外國民所選出之立委在內，不受憲法有關各條之限制，其範圍遠較舊日規定爲大，所選出之名額，亦必遠較舊日爲多，故變動之幅度甚大也。

茲依第六條規定之文字，逐段加以檢討，其首段謂：「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，不受憲法第六條、第六十四條、及第九十一條之限制」。其中「充實中央民意代表機構」一語，所以表明本條之立法目的，其下各款均因而產生，應據爲全條解釋，與衡量各款立法得失之標準，蓋既稱充實，自不能偏於維持現狀，如無相當之改變，並保持相當之機動性，使中央民意代表機構，發生新陳代謝之作用，均不能謂爲充實也。

其中「不受憲法第六條、第六十四條、及第九十一條之限制」一句，亦宜加以檢討。按憲法第二十六條，係關於國民大會代表之組成分子——亦即其選舉來源及名額之規定，第六十四條及第九十一條，則係關於立委選舉來源及名額之規定，臨時條款第六條，所謂不受各該條規定之限制，自係兼指不受各該條規定之選舉來源，及其名額乃至選出團體之限制而言，如以第六十四條爲例，該條規定云：

『立法院立法委員，依左列規定選出之：

一、各省、各直轄市選出者，其人口在三百萬以下者五人，其人口超過三百萬者，每滿一百萬人增選一人。

二、蒙古各盟旗選出者。

三、西藏選出者。

四、各民族在邊疆地區選出者。

五、僑居國外之國民選出者。

六、職業團體選出者。

立法委員之選舉，及前項第二款至第六款立法委員之分配，以法律定

之。

婦女在第一項各款之名額，以法律定之」。

總統依照臨時條款所訂頒之辦法，關於立法委員選舉名額之規定，固可不受上開名額之限制，（如由各省選出者，不限於人口在三百萬以下者，選出五人），關於立法委員之選舉來源，亦不限於上述數種，如有適當之來源，固不妨另列選舉項目，在上述六種來源中，自亦不必均予增選，惟以此時此地之情勢，及時代潮流而論，除由省市與華僑選出之立法委員外，對於職業團體選出之立法委員，似亦應予置重耳。

至謂選舉團體之不受限制，則係指憲法第九十一條之規定而言，按該條規定：「監察院設監察委員，由各省市議會、蒙古西藏地方議會，及華僑團體選舉之」。茲所謂各省市議會，指實行地方自治後，各省暨直轄市之議會而言，行憲之始，各省市議會，尙未成立，故憲法實施之準備程序第三條規定：「依照憲法，應由各省市議會選出之首屆監察委員，在各省市議會未正式成立以前，得由各省市現有之參議會選舉之。其任期，以各省市正式議會選出監察委員之日爲止。」現在臺灣省與臺北市，由於時局關係，均未依照憲法實行地方自治，從而臺灣省議會與臺北市議會，與憲法所稱之省市議會，尙有不同。福建省則因省區大部淪陷，更無省市議會之組織，而此兩省及臺北市，自爲臨時條款所稱之自由地區，故在臺灣省與臺北市，固可循五十八年之例，分別由省市議會選舉，福建省部分，則可另定適宜之選舉團體，而爲選舉也。

臨時條款第六條第一款規定：「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，事實上不能選舉者，得由總統訂定辦法遴選之」。本款規定，可析爲下列數點：

(1) 茲所謂自由地區，係對於淪陷地區而言，非僅指自由地區選出之區域代表，故職業團體、婦女團體代表等，亦在可以增選之列，此觀於後段關於華僑代表增選之規定，可以知之。

(2) 此次所欲實行者，非改選，非對於因故出缺者之補選，亦非僅因人口增加之增選，而係爲充實中央民意代表機構，而爲之增選，故增選之名額較多，至究應增加若干名額？及宜於何時舉行選舉？均由總統於所訂

頒辦法定之。此與各民意代表機構之現狀，國家當前之需要，均有關係。如何始能達到加強政治號召，擴大政治參與之目標，使一部分青年才俊，參加中央民意代表機構；並使各該機構，均增加新血輪，當為當局所周密考慮之問題，倘時間允許，吾人亦當為進一步檢討，以供研擬方案之參考。茲所欲言者，依照現行憲法及臨時條款，國民大會甚少經常行使之權力，其重要職權之行使，為六年後之事，現在國民大會代表，尚有一千三百餘人之多，並無缺乏之現象，為節約人才與經費，國民大會代表，似無即速增選之必要。即令與立監委同時增選，其名額亦不必太多，因無此需要也。至於立法委員與監察委員，平均年齡均已甚高，現任之監察委員，已不及法定名額三分之一，立法委員雖尚有四百餘人之多，然依照現行憲法，其職責最為繁重，選拔青年才俊，以擴大政治參與，於立監兩院尤見需要，故立監委員，似宜即速增選，其名額，如監察委員以三十人為度（不及現職人員之半），立法委員以一百人（約為現職人員四分之一）為度，似亦不為多也。

(3) 本條明定華僑選出之立法委員與監察委員，亦應增選。惟只叙及立監委員，而未及於華僑選出之國大代表，當因國大代表，尚無增選之必要。本款規定所可注意者，為規定「事實上不能辦理選舉者，得由總統訂定辦法遴選之」。論者於遴選頗多懷疑，亦有主張採取「經政黨提名，由總統移請國民大會選舉」之辦法者，原提案人谷正綱氏於國民大會審查會中，曾說明其提議之理由云：「為甚麼要採取遴選的方式呢？遴選不是不民主、不是不合法。根據憲法第一二九條規定：『本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之』。這是極端民主的的規定，但是各位看一看，依據憲法第一二九條的規定，在僑居地的僑胞能不能辦理選舉呢？能不能參加中央政治呢？絕對不可能！因此不得不在憲法之下，採這個比較有效的辦法。這個有效的辦法，是依據憲法第一二九條規定的程序，來達到我們的目的，這就是在「憲法別有規定」中想辦法，因為憲法沒有規定遴選辦法，我們就在臨時條款中加以規定。修訂臨時條款，是依修憲程序而成立，更經有修憲之權之國民大會，依據修憲程序成立之後，就與憲法有同等效力，這是合法的，也是

民主的。這一點要請各位瞭解，使海外那些愛國家、為反共鬪爭的僑胞，有參加中央政治的權利。這一點，我們要堅持」（註八）。憲法第一二九條所稱「除本憲法別有規定外」。似係指憲法典本身別有規定而言（如監察委員之產生，係用間接選舉方法），未必可適用於臨時條款，惟僑居國外國民選出之立監委員，顯多事實上不能辦理之情形，如遂因噎廢食，不予增選，或委由政黨提名，何如從權採取遴選之辦法，使海外熱愛國家，為反共鬪爭之同胞，有參加中央政治之權利。關鍵所在，似在各有關方面，如何協助總統，擬定審慎周密之遴選辦法，俾遴選得人；又僑居海外三年以上，近年回國之專家學者，似亦可在遴選之列，庶可達到廣羅青年才俊，促使民意機關新陳代謝之目的也。

關於中央民意代表之增選，尚有一應考慮之問題，即此項代表，應否有學歷之限制。按憲法第十八條規定：「人民有應考試服公職之權」，其中應考試與服公職二語，為連貫之用語乎？抑係非連貫之用語乎？換言之，究為須應考試及格，而後得服公職乎？抑以應考試與服公職為截然而兩事？此即公職候選人，須否經過考試及格，始得參加競選之問題，學者於此問題，見仁見智，各異其說（註九），行憲初期，有關中央公職候選人選舉之法規，均無公職候選人始經過考試及格，或須具一定學歷之規定，五十八年三月廿七日，總統令公布之動員戡亂時期自由地區中央公職人員增選補選辦法，則以「具有高級中等以上學校畢業，或普通考試以上之考試及格之資格」，為其條件，而採用公職候選人考試制度之精神。吾人一向認為憲法第十八條上，應考試與服公職兩語，應解為連貫之用語，現代政治，為知識政治，中央民意機關之職責，甚為繁重，須具相當學歷者，始能盡其職責，故以五十八年公布辦法之規定為佳，深盼此次訂定之增選辦法，仍能為類似之規定也。

第六條第二款規定：「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。」此條文字，雖不艱奧，惟如專由其前段規定觀之，似難明了其意義，因第一屆中央民意代表，係經全國人民所產生，依法行使職權，其增選補選者亦同，係屬過去之事實，法律條文非歷史紀事，殊少叙

述過去之事實者，足見本條之規定，另有用意。其含意所在，倘與次款後段：『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，監察委員每六年改選』之規定，滲合而觀，不難明瞭，意謂第一屆中央民意代表，雖多已任職二十餘年，超過憲法所定之任期已久，但均不改選，俟光復大陸之後，再予改選，與新增之中央民意代表，由臨時條款明定其任期者，迥不相同。民國三十七年所選出之中央民意代表，是否應依照憲法所定之任期，如期改選？乃至五十八年在臺灣所選出之者，應否視同一例？由法理、民意機關新陳代謝之作用，加強政治號召，擴大政治參與各方面言，可為種種不同之看法，故論者於此次國民大會，開會前後，見仁見智，不一其說，本款有無明設規定之必要，亦非無可疑，本文暫不評論。但專由本款文字觀之，似欠坦率明朗。議決修訂臨時條款之國民大會代表，亦為本款所規定之中央民意代表之一種，而在本款上，自為其任期之規定，由政治風度之觀點言，應如何衡斷，固非吾人所敢知；由法律效力言，如有人對此部分規定之效力，表示懷疑，吾人亦未敢遽斷其非是也（註十）。

至『光復大陸地區，次第辦理中央民意代表之選舉』兩語，意義亦有欠明確，究其用意，當為每一光復之地區，秩序安定後，即進行民意代表之選舉，如大陸各省市，全部同時光復，則衡量情形，次第為區域代表、職業代表之選舉，俾久陷賊中之同胞，能有迅速選舉或被選為中央民意代表之機會，並使中央民意代表機關，氣象為之一新，民主政治，責任政治（對選民負責）之精神，亦更見發揮。

第六條第三款規定：『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，監察委員每六年改選』。本款前段，原為理所當然，蓋增選中央民意代表之目的，在於依法行使職權，而民意機關，均係會同行使職權，第一屆中央民意代表，既未改選，自係由新代表會同舊代表為之，無所參差，為使增選民意代表之地位，及其與舊代表之關係，臻於明確，故設為規定。惟新增選之代表，究為何屆代表，殊欠明白，如謂其亦為第一屆代表，則今後依照本款後段所選出之代表，亦將永為第一屆

之代表。如謂其非第一屆代表，則究為何屆之代表，共同行使職權中，有特別標明屬於何屆者，有含糊不清者，於理殊感其扞格而難通。報載谷正綱諸氏之提案，原為『增加名額選出之次屆中央民意代表，與第一屆中央民意代表，同於次屆依法行使職權』，措詞雖難謂合於理想，然於理較順，乃因『次屆』字樣，於國民大會中引起熱烈辯論，遂致刪去（註十一），其原因何在，殊難懸揣也。

本款後段，規定增選中央民意代表之任期，自屬合於事理。因三十七年選出之中央民意代表，既格於種種情勢，未能改選，如新增選之中央民意代表，亦無任期之規定，倘大陸未於近年內光復，中央民意機關，將完全失去新陳代謝之作用矣。惟中央民意代表之增選，既由於動員戡亂之需要，本條規定，僅適用於動員戡亂時期，如大陸光復，動員戡亂時期終止，光復地區，依照臨時條款，次第辦理中央民意代表之選舉，新增之中央民意代表，自亦無庸改選矣。 民國六十一年四月十五日作

（註一）引自五十五年三月十三日徵信新聞報。

（註二）見拙著中華民國釋論重訂第十九版第四百二十四頁。

（註三）引自六十一年三月十三日中央日報。

（註四）引自六十一年三月十五日中央日報。

（註五）見拙著前書第四百頁以下。

（註六）見拙著前書第四百二十二頁。

（註七）詳見拙著行政法新論重訂第十三版第一百七十五頁以下。

（註八）見六十一年三月十八日中央日報。

（註九）見拙著中華民國憲法釋論重訂第十九版第一百五十七頁以下。

（註十）舉例言之，司法院組織法第五條規定法官之任期，每屆為九年，倘大法官會議，依據憲法第八十一條『法官為終身職』之規定，解釋司法院組織法上開規定，與憲法不合，大法官應為終身職，而未指明自下屆起適用，其解釋之效力如何，即為可討論之問題。

（註十一）見六十一年三月十八日中央日報。

（全文完）