

我國行憲三十年來的回顧與前瞻

田炯錦

一、前言：認識行憲的意義與重要性

我國憲法制定於對日抗戰勝利後，民國三十五年十二月二十五日經國民大會通過，於民國三十六年一月一日，由國民政府公布，同年十二月二十五日施行。自憲法制定，迄今即將三十年。三十年，西方稱之為「一代」(one generation)，正好作一檢討。對過去三十年來行憲的情形，加以「回顧」；對未來發展的前途，加以「展望」。

質言之：我國憲法初係制定於抗戰勝利，軍政甫告結束而訓政尙未成熟之時，實由於當時國內政治形勢所迫；但雖非瓜熟蒂落之作，卻係委曲以求全，並非如有些論者所說：放棄了五權憲法的原则，完全一曲循各黨派之要脅」。故我國憲法，基本上仍維繫了五權憲法的精神。(此點，詳見下節總統 蔣公對憲法制定之貢獻。)而自行憲以來，其所建立之「法統」，以及「憲政軌範」之表現，對於我當前反共復國建國的「意義」，尤為重大。於此必須先有一正確的「認識」：

首先，我國憲法之制定，乃由全國各黨各派共同參加而制定。在事實上，共產黨固未有代表參加；在理論上言，當時「國大代表選舉補充條例」中，定有「遴選」辦法(第二條一款)，並經約定共產黨分配名額。故事實上共產黨未派代表，乃其放棄法定權利。因而，由是而產生之「中華民國政府」，在法理上言，自亦為舉國一致由各合法政黨共同選舉產生之政府。——是即為所謂由憲政制度而建立之「法統」，亦為我民主憲政制度之合法的形態。此一由憲法所建立之我國的法統，乃行憲三十年來，尤其歷台二十餘年來，在國際上，賴以維護我國國際地位；在海內外，賴以維繫我國人心，號召同胞，一致反共復國的法理基礎，其意義實至為重大。總統

蔣公會於民國五十年十二月二十五日，在國民大會憲政研討會上說：「憲法為國家的根本，乃民主、自由、正義的象徵，也就是我們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，加強反共抗俄的戰鬥意識，一致為收復國土，拯救大陸水深火熱之中的同胞而奮鬥。」——即是此一意義的最好說明。

其次，基於此一法統之建立，三十年來，我國憲政乃能進入「憲政常軌」，使國家統治權之移轉，足以與世界各先進民主憲政國家相頡頏。故無論總統任滿，或因病故出缺，均能依憲法之規定，改選或繼任，從未發生過任何法律上或政治上之問題。此在憲政未上軌道國家，國家元首之更迭，鮮有完全依照憲法之規定；且常常引起國家內部之分裂與衝突，甚或發生戰亂，不一而足。而我國前年，總統 蔣公不幸崩逝，以其豐功偉業，對國家民族貢獻之大，與國人對其敬愛崇拜之深厚，而在 蔣公崩殂後，十二小時之內，當時副總統嚴家淦先生，即依憲法規定，宣誓繼任為總統，全國一致視為當然。此即為我國憲政已進入世界民主憲政國家之憲政常軌的表現，實無足怪。反觀大陸共匪，在毛賊死後，即陷入權力鬥爭，毛婆江青一派不旋踵而為階下囚，華匪國鋒之繼位，迄未經正式合法的宣布，行將見其群魔火拚亂舞，方興未艾，覆亡之期不遠，不待秦二世矣。此一寫照，適與我成一強烈之對比，益可以見民主憲政之法統建立的重要性及其價值，與極權統治之無視民主法統者，不可同日而語。

二、總統 蔣公對憲法制定之貢獻

於此，要真確認識我國憲法的真精神，對於總統 蔣公對憲法制定之

貢獻，須略加述及：

蔣公在民國三十五年十一月十一日，以當時國民政府主席身份提出「中華民國憲法草案」於制憲國大時，曾對我國憲法草案修訂的經過，加以坦白的說明，對於我國憲法精神的了解，非常重要。首先，蔣公說：

「我們所制訂的憲法不僅要求形式的完善，而且要求其能付諸實行而無窒礙。自從政府公布五五憲草以後，經過全國人民十年的研討，已經深入人心。五五憲草，是根據國父發明的五權憲法而制訂的。大家都知道國父發明的五權憲法，是世界上最先進的憲法，但是政府今天為什麼要修正五五憲草？為什麼政府今天提出的憲草，與國父的五權憲法有不能完全符合之處？」

接著，蔣公解釋其原因，為：

「國父五權憲法的精義在於權能分開，政權與治權分開。要使這個憲法的精義儘量發揮，必須具備兩個條件：第一，必須行使治權的人民，具備掌握政權，確保政權的能力和習慣。第二，必須行使治權的政府，能夠恪守治權的界限，不以治權來侵犯政權。如果行使治權的人不能尊重政權，而侵犯政權；同時，行使政權的人，又沒有掌握政權的能力與習慣，則其結果必致完全違背國父創制的精神。所以五權憲法，最好由國父本人來行使，以治權來保護政權，培育政權，養成人民行使政權的能力和習慣，使政權治權相輔而成，政府不致於無能，人民不致於無權，才能臻於理想。如果行憲的人，不能以國父的精神為精神，對政權不能盡保護的責任，則將來一定要發生流弊。因為五權憲法的中央制度，可以說是一種總統制，行使政權的人民，如果沒有掌握政權的能力，對於治權不能有適當的控制，則總統權力過份集中，必致行使極權政治；這種政治，不合於現在時代，而且有害於中國，有害於中華民族的。」

準此，如果當時即實行五權憲法，人民是否便能夠掌握政權而不受治權的侵犯呢？蔣公卓越的判斷是：

「我可以說目前我國大多數的人民，還沒有這種能力和習慣。如果這樣毫無保障，就實行五權憲法，我個人認為非常危險……在人民還不能掌握政權鞏固政權的時候，要完全信賴行使治權的人來尊重民權，這究竟是

一種冒險的嘗試。」

最後，蔣公以大公無私，至真至誠的心，表示其為國為民的立場與態度。說：

「我相信假如我自己來行使五權憲法，我一定能以國父之心為心，以治權來保護政權，培育政權，使民權充分發展。但是我個人自民國十四年國父逝世後，為國奮鬥，擔負重責，已經廿年了。祇因國基未固，憲政未行，革命天職不容放棄，對於國事義無容辭。現在國民大會已經開會，憲法頒布有期，革命建國的工作已可告一段落。我個人本來沒有政治的慾望和興趣，而且我今年已經六十歲，再不能像過去二十年來擔負繁重的責任。所以必須將國家的責任，交託於全國同胞。更因為如此，所以我特別關心於國家大法的確立，務使之有利於國家，有利於人民。」

由是觀之，可見當時政府，並非因遷就黨外人士的意見，而改變了國父五權憲法的重要原則；乃因人民的政權，尚未培育成熟，倘使政府權力過份集中，勢必形成極權政治。對於顯明不合遺教之意見，仍與各友黨人士反覆商討，終獲一致意見；如：國民大會為有形而非無形；立法機關對行政部門不能行使不信任權；省可有自治法，但不能有省憲法等有關國家統一，政府穩定之重大問題，均其著例。而對於憲政推行無甚妨害的主張，則儘量容納各方面的意見。因為苟不如此，憲法草案必將不為黨外各方面人士接受，縱使勉強以國民黨一黨出席國民大會的人士通過，則與一黨專政何異，又何必多此制憲一舉呢？在意見紛歧的制憲過程中，幸賴有蔣公睿智而民主的領導，一方面，曾召集黨員代表講話多次，告以國家當前情勢艱險，需要各方竭誠合作，以及應該通過憲法草案的理由。另一方面，對黨外的代表們，說明政府擁護民主憲政的誠意，使其消除疑慮。代表們受其精神感召，並因已經瞭解對黨及政府關於憲法的決策，純係為國家長遠的利益著想，故制憲大業，得以順利完成。其造福國家人民，貢獻實未可限量。

三、行憲三十年來成果的檢討

回顧我國憲法實施即將三十年，在中國大陸行憲之時未久，政府即播

遷來台。為謀反攻大陸，復國建國計，我政府在總統 蔣公的領導下，整軍經武，確立「建設台灣為三民主義的模範省」的政策，以厚植反攻復國的力量；並以在台省建設的榜樣，為將來光復大陸後，推行於全國各省的藍圖。我全國同胞、黨政幹部，在 蔣公的英明領導下，共同努力，三十年來所獲致之成果，亦即「實際憲政」的表現，舉其犖犖大者言之，至少有以下諸端：

其一，為「實施地方自治」。

依憲法之規定，省、縣均實行地方自治。其程序，須先由中央立法，制定「省縣自治通則」，然後由省召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定省自治法。再由縣分別召集縣民代表大會，依據自治通則及省自治法，制定其各自之縣自治法。再由各省依據省自治法，選舉省議員及省長；各縣依據縣自治法，分別選舉縣議員及縣長。市準用縣之規定；直轄市之自治，則另以法律定之。大陸淪陷時，省縣自治通則尚未完成立法程序。我政府遷台後，既決定建設台灣為三民主義模範省，遂不得不提前實施地方自治，於三十九年頒布「台灣各縣市實施地方自治綱要」，開始實施縣市地方自治，直接民選縣市議員及縣市長，組織縣市自治政府，辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項，因地制宜，為民服務而造福地方。鄉鎮縣轄市亦同時實施自治，並直接民選鄉鎮縣轄市民代表會代表，及鄉鎮縣轄市長。其各種公職候選人，均經先後實施「公職候選人資格檢覈」，以變通的攷試方式濟選舉之窮，補充了憲法缺略的規定，而能符合 國父遺教的精神。近年以來，提名候選人，更多方顧及起用地方青年才俊之士，使本省自治成果，日新月異，並配合國家十大建設，奠定了未來憲政光輝的前途。

至於台灣省，則於各縣市實施自治後，於四十年先成立「臨時省議會」，初由縣市議會間接選舉臨時省議員，繼即改為直接選舉。至四十八年，並取消臨時二字，正式改稱省議會；惟省政府組織，仍係沿用「省政府組織法」之規定，則係因兼顧法理與事實，未宜遽行省長民選。而台北市改制為直轄市後，亦經於五十六年頒布自治綱要，市長雖「在直轄市之自治法律未頒布前」，暫由中央任命，市議會議員仍係直接民選。

其次，為「民生主義經濟政策之推行」。

台省地方自治之試行，可謂為我憲法關於民權主義規定在地方之實施。其在民生主義憲法方面，則有以下兩項民生主義經濟政策之推行，值得提出：

(一)為「土地改革政策」之推行。——政府遷台之初，三十八年即實施「三七五減租」政策，以保護佃農；規定私有耕地出租地租，最高不得超過耕地正產物收穫量千分之三百七十五，一般佃農生活大為改善。尋又於民國四十年，正式辦理「公地放領」(三十七年已先行試辦)，至五十六年六月，共舉辦六次，放領公有耕地面積九六、七九三甲，扶植自耕農一八三、七五九戶。其放領地價，係由承領農民於十年內分二十期攤還；每年攤還數額，為耕地全年收穫總量百分之二十五；連同田賦或土地稅，以不超過所領公地主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五為準。

「三七五減租」及「公地放領」政策推行後，一般農民生活雖大獲改善，但全省尚有約二十五萬六千甲土地，仍為地主所有；約三十萬二千戶佃農，仍無自耕地。衡以憲法第一四三條四項規定：「國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則」，尚有未盡。政府乃於民國四十二年，更進一步實施「耕者有其田」政策。其基本精神，一方面，在使「佃農不增負擔下取得土地所有權」，亦即耕地由政府自地主徵收放領佃農，承領人須繳付相當於三七五減租地價十年之總價，而分十年繳清。換言之，即僅須付十年三七五減租之地租，即取得土地所有權，毫不增加農民之負擔。另一方面，則「兼顧地主之利益」，徵收耕地地價，乃依耕地主要作物正產品全年收穫總量二倍半計算，與市價極為接近。且因承領人係分十年繳納地價，故另加週年百分之四之利息，算入地價。更為顧及現金補償，如遇通貨貶值對地主之損失，而以實物土地債券七成及搭發公營事業股票三成，以代現金補償；因此，避免了日本土地改革以現金補償致地主蒙受通貨貶值之缺陷。政府居中徵收放領土地，及發行實物土地債券，并指導地主投資工商事業，均係為雙方謀福利。而佃農獲得土地後，自然更勤於耕種，生產增加，農村繁榮，國家經濟，亦逐漸發展，步入工業化社會。凡此，皆為我實施民生主義憲法之經濟政策，所獲豐

碩成果之明證。

(一)為「獎勵投資」及「加工出口區」之措施。——為加速我經濟之發展，民國四十九年，乃有「獎勵投資條例」之制定，凡有關國計民生之生產事業，均在獎勵之列。其獎勵辦法，包括：「稅捐減免」、「工業用地之取得」等。並為配合經濟建設計劃，加速經濟成長，對於新事業之創辦，舊事業之改進，政府均得以公營事業之土地、廠房、機器、設備、勞務、及其進口物資之關稅，配合投資，或參加民營事業，共同經營。並規定公營事業，亦可移轉民營，且規定行政院應設置「開發基金」，負責運用公營事業移轉民營之收入。而為吸收「僑資」，早在民國四十四年即有「華僑回國投資條例」之制定施行，亦再加修正，以資配合。其後，於民國五十二年，更有「動產擔保交易法」之制定，以適應工商業及農業資金融通，與動產用益之需要，並保障動產擔保交易之安全，以配合促成經濟之發展。而「加工出口區」之設置，更使我工業生產與對外貿易，乃至勞工利用，均有所助益。凡此，皆為我憲法第一四五條三項規定：「國民生產事業及對外貿易，應受國家之獎勵、指導及保護」之福利國策之實現，而奠定了十大建設之基礎，亦為民生主義憲法經濟政策之明證。

最後，為「民族主義憲法之實施」。

上述行憲成果中，民生主義憲法經濟政策之推行，較之世界各民主憲政國家之福利國策，尤其土地政策，不僅不見遜色，甚或尤有過之。至於民族主義憲法之實施，則以下兩端，足堪一述。

(一)為「九年制國民教育」之實施。——依憲法一六〇條之規定，我國民義務教育，僅為六年。台省光復後，政府推行義務教育，不遺餘力。復由於國民經濟之發展，馴至國民小學畢業生升學發生困難，而造成惡性補習，為害民族幼苗，問題日益嚴重。總統 蔣公於民國五十六年六月二十七日在總統府 國父紀念月會上訓示：「我國要繼續耕者有其田政策推行成功之後，加速推行九年義務教育計劃。……現在世界各國，民智大啓，我們已不能再滿足於六年義務教育的現狀。……政府只要根據『取之於民，用之於民』的原則，結集社會上的力量，就可以辦好這一保育下一代民族幼苗的義務教育，亦就可以根除惡性補習的痼疾病根，以實現三民主義模範

省的教育建設」。尋經行政院提出「九年國民教育實施條例」，經立法院通過，於五十七年一月二十七日公佈施行。實施以來，成效卓著。國民中小學生，無論身心各方面，均獲得正常之發展，歷年參加世界少棒青少年比賽，連獲冠軍。既健康民族幼苗，亦即為國家培養未來復國建國之優秀人才，奠定其基礎。誠有如 蔣公於五十六年八月九日在國民黨中常會中訓示：「吾人必須認定九年國民教育之實施，實為我復興國家民族之關鍵。如實施有效，我民族文化必能由此復興，社會與國家亦必能由此臻於健全。」其意義與影響，實至為重大。

(二)為「山地平地化政策」之推行。——基於我憲法民族、種族平等規定之精神，以及規定對邊疆地區各民族，特別扶植其自治事業，並積極舉辦其經濟、社會事業，與扶助其發展，光復以來，政府即對於山地同胞，積極大力推行「山地平地化」政策，以提高山胞生活與文化水準，期能與其參政權之特別保障，互相配合，相偕而行，成果卓著。尤以國軍退除役官兵輔導政策實施後，開發山地，墾荒及種植果樹，多方並進。近年以來，山胞生活不僅大為改善，甚且超越一般平地同胞；其文化水準，已漸與平地拉平，進而為如何為齊頭並進之問題，不復再有山地平地化問題之存在。此實為我民族主義憲法實施成效顯著之最佳證明，足堪為將來光復大陸後，全國推行邊疆地區福利國策之模範。

四、我國憲政前途之展望：十大建設與憲政發展

以上所述我國行憲三十年來成果之檢討，分別經由五權憲法而實行三民主義，以期建設台灣為三民主義的模範省，以作將來光復大陸後，推行全國建國的榜樣。然而「建國之首要在民生」，我在台灣經濟建設之發展，據蔣院長在民國六十二年十一月十二日對四中全會報告，有云：「我們在未來五年中間，要為經濟建設奠定一個重工業和基本建設的基礎。……任何一個國家，如果本身沒有重工業和基本建設的基礎，經濟發展一定會受到影響與滯礙。所以，發展重工業是促使經濟的高度發展的基本條件。……今天不重在經濟的起飛，而重在如何鞏固經濟的基礎，才是首要的問題，這是和整個經濟發展有密切關聯的」。是以蔣院長提出了「十大建設」

，作為今後經濟發展的目標：(1)為興建「南北高速公路」，(2)為新闢「台中港」，(3)為完成「東部的北迴鐵路」，(4)為闢建「蘇澳港」，(5)為發展「石油化學工業」，(6)為建立「大鋼廠」，(7)為建立高雄的「大造船廠」，(8)為完成「鐵路電氣化」，(9)為興建「桃園國際機場」，再益以原已開始進行的第(10)項「核能發電」。其中，六項有關「交通建設」，三項為「重工業的基礎」(造船、鋼鐵、石油化學)，一項為「整個經濟建設的推動力」(核子發電)。(參見蔣院長六十二年二月二十六日出席立法院院會口頭補充報告)。

以上十大建設，現正在依計劃加速進行中，多項已超過預定進度。期以五年，全部完成，必可望能「奠定一個重工業的初步基礎」。(見前引蔣院長對四中全會報告)其實，在十大建設開始不久，即發生世界經濟恐慌及能源危機，各國均發生嚴重失業，通貨貶值及生產萎縮等現象，而我國因十大建設之進行，不僅受其影響極為有限，且有助經濟之發展。相信十大建設之完成，亦即我憲法一四二條所定「國民經濟應以民生主義為基本原則……以謀國計民生之均足」的目標之實現。而且，由於十大建設可厚植我反攻基地復國之實力，更可以為將來光復大陸後，重建河山之榜樣；瞻望我國憲政發展的前途，實利賴之。

本刊歡迎
訂閱
投稿
批評
介紹！

心理學要事年表暨

著名心理學家小傳

人人文庫二二五三—五四

朱道俊編著

定價十八元

本書內容分為二部份，前半運用編年體裁，將心理學科的重要來龍去脈，自紀元前約四百年，貫述至紀元後約二百年，末迄一九六七年止。範圍涵蓋普通心理學、實驗心理學、比較心理學、發展心理學、教育與學習心理學、工業心理學、心理統計與測驗等。

後半為著名心理學家的小傳，敘述四十三位有代表性的心理學者之存歿年月、家世、教育背景、研究工作及成就、重要經歷與特殊貢獻、所獲學術性榮譽、代表著作等，可供愛好心理學的讀者參考。

臺灣商務印書館

發行

臺北市重慶南路一段卅七號
郵政劃撥帳戶一六五號