



我國修憲程序與方式的檢討與建議

◎黃昭元

1. 前言 (註一)

我國憲法在一九九一年廢除動員戡亂時期臨時條款，並改以增修條文體例修憲以來，至今七年四修，頻率算是相當高，修改的範圍也相當廣泛，尤其是政府組織部份變動尤大。其實，憲政改革所涉及的議題，除了實體性議題外(例如國家定位、政府體制、基本人權)，在我國始終存在有程序性議題，例如修憲機關與程序的正當性、修憲方式的選擇(直接修改憲法本文與否)、憲改途徑(制憲或修憲)等爭議。關於程序性的議題，在一九九七年修憲之前，曾經是朝野政黨間激烈討論的重點。在九七年的修憲過程中，雖然程序性的議題因民進黨的棄守原有立場，以致並未成為實際議題。不過就長遠的目標來看，程序性的議題仍然有其值得討論的地方。由於篇幅所限，本文不擬討論實體性議題，以下僅專就「修憲機關與法定程序」以及「修憲方式」兩項程序性議題，表示一些個人淺見，敬供參考(註二)。

2. 修憲機關與法定程序的 檢討與改革方向

2.1 現行修憲機關與法定程序的檢討

依現行憲法第一七四條規定，我國修憲的法定程序共有兩種途徑，一是由立法院提案，而後交由國民大會複決；一是由國民大會提案並表決。除了國民大會，立法院其實也是憲法規定的修憲機關之一。不過，在過去的實務上，不論是臨時條款的制定、修正或廢除，乃至於近年的制定與修訂增修條文，始終都是由國民大會「一機關修憲」，而無其他任何機關的正式參與。單單就體制來說，基於以下因素，由國民大會一機關修憲將很難避免國民大會藉修憲而自我擴權：

(1)修憲已成國民大會最主要的職權：我國國民大會並沒有國會最重要的權力--立法權與預算權，根本無法過問國家經常性的政策與財政。目前國民大會所掌有的權力，不論是補選副總統、提出總統副總統罷免案、提出總統副總統彈劾案、修憲、人事同意權(增修條文第一條第二項)、或是議決領土變更案(憲法第四條)，都不是經常性的權力。唯一稱得上經常性的職權--每年集會聽取總統國情報告與國是建言權，又是沒有法律拘束力的政治餘興節目(註三)。因此，修憲等於是目前國民大會最重要的法定職權。而目前國民大會每年至少集會一次，又無異是「常設性的專門修憲機

◎本文作者為國立台灣大學法律學系副教授，新世紀智庫論壇編輯委員。



關」。在這種情形下讓國民大會修憲，等於是將國家最重要的基本大法，交給一群未必有立法經驗、甚至沒有實際政治權力的人控制，有點「小孩舞大刀」的味道。可以想像的，如果放任國大代表自由行使職權，他們很可能閒著沒事之餘，不如修憲法，練練拳頭。反正國民大會的法定職權已經不多，再怎麼修也不可能再減少，搞不好還可以藉修憲收些「修憲租金」，增加一些機關權力或個人利益，或是修理那些與國民大會衝突的機關，例如立法院。這也就是為何由國民大會一機關修憲，將難免有自我擴權的必然傾向。

(2)國民大會在憲法上不受任何制衡：除了立法院可能會因預算而與國民大會生衝突(仍無法直接制衡修憲)外，在憲法上並沒有任何機關可以制衡國民大會，總統及五院都制衡不了它，這使得其他機關藉其他權力牽制國民大會修憲的可能性幾乎是等於零。而人民選舉國民大會代表時也未必知道個別候選人或政黨之修憲或制憲主張，加上選區劃分與選舉制度的因素，國民大會選舉也不曾是對國民大會修憲的具體有效之政治檢驗。因此在政治現實上，對國民大會的牽制就只能來自於政黨。不過由於目前國民大會代表在各政黨內的地位，遠不如立法院黨團。以致各政黨的黨中央對國大黨團享有更高的控制權，也更容易貫徹「以黨領政」，而使國民大會徹底工具化，成為政黨協商後的橡皮圖章。所謂透過政黨對國民大會進行民主監督，在現實上等於是空談。再者由於

修憲有超高門檻的限制，在我國目前的政黨體質與競爭環境下，掌握門檻的政黨或政黨聯盟「對外」就很容易表現排他性，「對內」則必然實施反民主的威權控制。在一九九六年第三屆國民大會之前，掌握四分之三以上多數的國民黨正好利用會場內的形式多數，對外形成自認有理的多數暴政。在第三屆國民大會之後，超高門檻反而成了少數代表或政黨杯葛、勒索或分贓的制度憑藉。

前述第一項因素已經是國民大會積極收取修憲租金的內在制度誘因，第二項因素又使國民大會的修憲擴權沒有外在制約，這就難怪國民大會是每逢修憲必收租(擴權)。(註四)

2.2 修憲機關與法定程序的改革方向

既然國民大會一機關修憲具有以上缺點，那麼較理想的修憲程序又應如何設計呢？

從比較制度的觀點來說，公民複決修憲案應該是值得考慮的制度。在民主國家中，目前至少已經有瑞士、澳大利亞、愛爾蘭、丹麥、日本等國憲法規定修憲案「必須」經公民複決(註五)。而義大利、法國、奧地利等國則是採取選擇性的公民複決。美國聯邦憲法雖然未明文規定公民複決的程序，但各州憲法中共計有49州的憲法採取強制性或選擇性的公民複決(註六)。在民主國家中，修憲採取公民複決的程序可說已經具有相當的實證基礎。

本文認為，理想上我國應該增加「公民複決修憲案」(即所謂「修憲公投」)的程序(註七)，至少也應避免國民大會成為唯一且封閉



式的修憲機關（註八）；甚至應該進一步廢除或無形化國民大會（註九），而將其現有職權移轉給立法院，以形成一完整的國會。本文甚至主張，修憲程序的改革這項議題應該列為下次修憲的優先項目。具體來說，以下幾項是本文主張的修憲程序改革方案：

(1)由立法院(國會)（註十）提出修憲案，再交由公民複決（註十一）：這是最理想的方案。由於修憲與立法的性質相近，且各國幾乎都賦予國會修憲提案權，因此由立法院(或未來的國會)提出修憲案，應該較無爭議（註十二）。

在技術層面上，另會涉及幾項問題，例如：立法院提案及表決通過修憲案的人數門檻應該多高（註十三）？立法院通過修憲案後交付公民複決的間隔時間應該多久（註十四）？至於公民複決的通過門檻，可以考慮兼採投票率與同意票率雙重門檻，例如應有全體公民百分之四十以上(或二分之一)之投票，且獲得總投票數(包括廢票)（註十五）的過半數同意，始為通過（註十六）。

(2)國民大會提出修憲案，再交由公民複決：這是退一步的設計。假如還要保留國民大會，並且維持其現有的修憲權，那本文強烈建議應加入公民複決的程序，作為對國民大會修憲權的民主控制機制。同時適度降低國民大會通過修憲提案的門檻(比照前項立法院的通過門檻)。

(3)立法院提案，國民大會複決：這是在現行

修憲程序未變動前的最保守作法。也就是採用憲法第一七四條第二項的修憲程序，至少讓修憲有兩個不同機關參與，以避免國民大會一機關修憲。

比起重大政策或法律案的公民投票所會引起的種種質疑或困難，由公民複決修憲案(以下簡稱「修憲公投」)應該是問題較少的一種公民投票。因為參與修憲複決者必然為全國公民，沒有如核電廠公投到底是應由當地鄉鎮、縣市或全國公民公投的爭議，也不會發生中央與地方的權限爭議。在正當性上，修憲公投是國民主權的直接展現，其實會有加強現行體制正當性之作用，而非挑戰現行體制。在公投對象上，是相當具體、明確的修憲案條文，題目設計也較簡單。假如說有人對全國性的公民投票(例如中央政策與一般立法之公投)仍有不必要的疑慮，那就更應該認真考慮先實施修憲公投的可行性。

有人認為修憲公投可能引起統獨疑慮。其實，修憲公投除了可以補充目前國民大會一機關修憲在民主正當性的不足外，還可以進一步創造台灣憲政體制的實質正當性。國民黨就算是要繼續堅持所謂「中華民國在台灣」的憲政體制，也應該直接接受公投的民主洗禮與考驗。一旦修憲案經公民複決通過，這反而可用以主張多數公民是支持現行「中華民國在台灣」的憲政體制（註十七）。執政黨實在沒有必要視公民複決如洪水猛獸，避之唯恐不及。

更進一步來說，修憲公投還可以促進公民社



會的發展。如果修憲必須經過人民複決，各政黨勢必不能只是關門密謀協商，而必須向人民及社會公開說明，並爭取民意支持。公民複決前的討論過程，既是一項難得的全民憲法教育，也會有助於打破政黨壟斷國家與社會間政治溝通管道的局面，促進公民社會的形成與發展。

我國過去的國民大會一機關修憲，是一個相對封閉的程序。沒有機關制衡，也不大有充分、實質的公民參與。如果政黨監督的機能又失去，就很容易只剩下政黨間的權力分贓以及個人的利益交換或勒索。對於這次修憲，社會最大的質疑其實是針對修憲程序的正當性。而經過這次修憲，恐怕會有更多的人民更不信任國民大會甚至任何修憲。修憲公投的入憲，恐怕是以後國民大會以及各主要政黨所應該慎重考慮的最重要議題。

3. 修憲方式的檢討與改革方向

3.1 現行修憲方式的檢討

我國自一九九一年制定第一次增修條文以來，之後又修過三次增修條文（一九九二、一九九四和一九九七年）。以修憲方式而言，我國的修憲始終是採取所謂「保留憲法本文不動」，而「附加增修

條文」的方式，並不是採用絕大多數國家所採取的「直接修改憲法本文」的方式。這樣的修憲方式，以憲法的明確性而言，顯然會增加人民閱讀與理解憲法的難度，並且容易造成憲法體系的內在矛盾。按憲法既然是一國的最高與根本大法，對於一般人民而言，理想上最好是明確易懂，體系清楚。這樣對於解釋者或適用者而言，也可以減少不必要的誤解或爭執。

尤其，目前憲法增修條文的效果，有明示與其衝突的憲法本文規定「停止適用」者，也有規定為「不受憲法第xx條之限制」或「不適用憲法第xx條之(有關)規定」者，更有完全不提與憲法本文相關規定之關係者（註十八）。本文認為前兩類規定的效果應該是完全相同，都是屬於「暫時性的凍結」原憲法本文規定之效力（註十九）。如果以前兩類的憲法增修條文計算，一九九七年修憲後，憲法本文共有36條被增修條文明示停止或排除適用。其分佈情形如下表（註二十）：

章名	原條文數目	修正條文數	修正比例	章名	原條文數目	修正條文數	修正比例
1.總綱	6	0	0%	8.考試	7	3	42.9%
2.人民之權利義務	18	0	0%	9.監察	17	9	52.9%
3.國民大會	10	6	60%	10.中央與地方之權限	5	2	40%
4.總統	18	4	22.2%	11.地方制度	9	5	55.6%
5.行政	9	2	22.2%	12.選舉、罷免、創制、複決	8	0	0%
6.立法	15	2	13.3%	13.基本國策	33	1	3%
7.司法	7	1	14.3%	14.憲法之施行及修改	6	0	0%



整體而言，已經被修正的36條佔原憲法本文175條的20.57%，已超過五分之一。如果再計算各章修正之比例，更可發現修正的條文集中於國民大會(60%)、地方制度(55.6%)、監察(52.9%)、考試(42.9%)、中央與地方關係(40%)、總統(22.2%)、行政(22.2%)等章(依被修正條文佔各章原條文比例排列)。換言之，有關政府組織的部份，在水平的權力分立方面，中央政府七機關(總統、國民大會加五院)皆有修正。除了立法與司法兩院在形式上的修正幅度較小外，其他五機關的修正幅度都相當顯著。而在垂直的權力分立方面，原憲法第十、十一章有關地方自治的規定共14個條文，已經修正了7個條文，修正幅度達50%。

如果再以實質內容而言，中央政府七機關的產生方式與職權都有顯著變動，相互間的權力分立與制衡關係更已經大大改變，例如總統、行政院與立法院間，有關行政院院長之任命、不信任投票與解散立法院權等關係之變化。以實質變動的程度上來說，如果說我國在一九九一至九七年間的四度修憲，關於政府組織方面是「形式修憲，實質制憲」，應該並不為過。而這些修正有很多是屬於終局性調整，例如總統、行政院和立法院的關係、司法院大法官產生方式的改變、政黨違憲宣告制度之採行、司法經費年度概算的獨立保障、監察院的地位與職權之調整、考試院的職權調整、基本國策的修正、教科文預算下限之取消等，和所謂國家分裂未必有關。

問題是既然進行這樣大規模的修憲，卻又保留被修正的憲法本文不動，不僅形成條文的重複累贅，體系的支離破碎，更影響憲法規範體系的明確性，增加人民理解憲法的困難度。在現行增修條文體系下，人民如果要理解某一政府機關(例如監察院)的地位、職權，必須在憲法本文與增修條文之間反覆對照，造成一般人民甚至學界理解與研究的障礙。修憲至此地步，憲法無異尋寶圖或迷宮圖。此外，許多根據某一增修條文制定的下位法律規範，在原增修條文又經修改後，並未同時進行形式上的修正，多多少少也造成法律體系的適用混亂(註二十一)。

3.2 修憲方式的比較法觀察

如果從比較法的觀點來看，我國目前這種「不修本文」的增修條文方式，在全世界似乎只有美國與我國採取。其他絕大多數國家都是採取直接修改憲法本文的方式(註二十二)。一九九一年修憲時執政黨決定採取這種增修條文的方式時，也曾主張是仿效美國的修憲方式。雖然，真正的理由應該是為了所謂保持憲法的法統，以做為追求統一的象徵。但是，我國的增修條文與美國的增補條款(Amendments)其實具有以下的重大差異：

(1)以內容論，美國的憲法增補條款主要是「增加並補充」美國憲法本文(只有七條)之不足，尤其是在基本人權方面的不足。其中真正修改原憲法規定者的數目很少，仍不致影響整部憲法的基本架構與明確性(註二十三)。而且



所有新的增補條款是接在既有的增補條款之後，條號具有歷史的繼續性。而我國憲法增修條文卻是大量修改原憲法之規定，甚至是新的增修條文再修正舊的增修條文（註二十四），巨幅改變政府組織部份的規定，以致整部憲法支離破碎。而且除了一九九二年的增修條文是在一九九一年的十條條文之後再附加第十一到第十八條外，一九九四年與一九九七年的修憲，都是將增修條文全部重新整理，條文號次重新編排。在這個意義上，國民大會等於是重新制定增修條文。如果說增修條文是憲法不可分的一部份，那增修條文既然可以修正甚至廢止，那同為憲法一部份的本文為何就不能直接修正？

(2)以效果論，美國憲法本文規定如與增補條款相抵觸或衝突，即視為被取代，雖然在文字上仍然留在原憲法典中。美國憲法的增補條款是「終局地變更或取代」原條文，而不只是「暫時地停止或凍結」原條文之適用而已。即使嗣後增補條款經修改或廢止，原憲法條文既不因此也無從解凍或復活。反之，我國的部份增修條文只是明文規定使與之相衝突的憲法本文規定「停止適用」，有的則是排除憲法本文之適用（永久或一時性的排除？）。理論上，將來如增修條文再修正或廢止，原先停止適用的憲法本文規定就可能也應該復活。

(3)以地位論，美國憲法增補條款的地位與憲法本文相同，都是美國國家的最高法律，而且是永久性的規範。換言之，國家的最高規範在

形式上只有一部，而且是內部無衝突的一部。而我國的憲法增修條文卻像是憲法之上及之外的特別法，造成在形式上作為國家最高法的憲法之上竟然還有更高法。而這部增修條文本身，在規範目的上，也只是「為因應國家統一前之需要」而存在的憲法之「附條件的特別法」（註二十五），並不是永久性的規範。違反了憲法典應為單一、最高的基本原理。

換言之，目前的增修條文方式，其實和過去動員戡亂時期臨時條款有頗多類似之處（註二十六）。尤其是兩者同為「憲法的特別法」這點，更是在法理上違背「憲法應為國家形式意義上的最高法」之基本原理（註二十七）。

3.3 修憲方式的改革方向與建議

本文主張我國未來修憲在方式上應該「直接修改憲法本文」，也就是將現有的增修條文全盤整理入憲法本文，以形成一部單一的憲法典（註二十八）。這樣做的最大好處是可以減少人民閱讀或理解憲法的困難，並且避免形成「增修條文是憲法的特別法」之重大法理瑕疵。其實這種修憲方式為全世界絕大多數國家所採行（註二十九），簡單明確。我國一般立法都是如此，實在想不通何以修憲就不能如此。

至於所謂修改憲法本文所可能引起的統獨爭議，本文認為是不必要的顧慮。不論是就法律或政治而言，一般所謂獨或統都是未來的可能選擇，不等於現在的憲法定位（註三十）。即使直接修改憲法本文，修的還是「中華民國憲法」，主張將來要統一者也還是可以宣稱中華民國



國憲法在統一前繼續存在，並未中斷。中華民國憲法的同一性，也不會因為直接修改其本文而受有任何影響。所謂不願修改憲法本文或憲法本文不能修改的說法，不過是將憲法當作是圖騰或類似祖宗牌位而予以無條件的膜拜，反而會影響憲法在人民心中的地位以及憲法對政治生活的實際規範功能，是最不務實的選擇。

其實將來就算台灣與中國統一，基於國民主權原則，統一後也必須由那時的中國及台灣人民全體重新制定新憲法，現行中華民國憲法也不可能不經民主程序而施行於中國。至少，一九四九年以後出生的中國人民在現實上從未對一九四七年公佈的「中華民國憲法」表示過任何意見，基於國民主權原則也應該保障他們有依民主程序表示意見的機會。屆時，如果中國人民他們有意再採行一九四七年的中華民國憲法，還是可以將這部憲法典從圖書館中找出來，重新同意並施行。換句話說，以手段的必要性而言，保存這部憲法的本文不變，其實與追求國家統一並無必然關係。如果有任何關係，那也只是政治上的鄉愁或個人的心理自慰（更恐怕是自欺卻欺不了人），而非憲法的必然要求。不修改憲法本文的修憲方式不但對於追求國家統一沒有明顯的用處，相反地，對於這幾十年來台灣人民的民主化努力以及所累積的憲政經驗，更是一種抹煞。從人民的感受來說，如果繼續目前這種「不修本文卻大修增修條文」的修憲方式，除了會使整部憲法更加支離破碎外，恐怕反而會增加人民對於現行憲法

的疏離感，因而促使更多人民贊成重新制憲。

4. 結語

基於國民主權原則，修憲與制憲其實都是一國人民重新修訂或制定該國最基本的政治契約之行爲，本就應強調全民的適當參與。我國最近幾年的修憲，更是國家定位發生變化以及民主轉型下，對於落伍的原有憲法規範之結構性調整。本來憲法所應該代表的全民對於國家定位、政府組織等基本共識，在目前我國要不是自始不存在，就是已經破裂，需要重新確立或調整。在實體上，這恐怕已經不是小幅度的修憲可以解決，遲早勢必訴諸重新制憲。在程序上，就算是修憲，也不見得是國民大會一機關修憲的封閉程序所能處理的。因此，我們亟需要一個適當的程序設計，可以更廣泛地匯集社會上各種不同意見，經由充分討論與溝通，從而凝聚新的共識。讓國民大會一機關來修憲，恐怕是課予國民大會一項超乎其能力與正當性的不可能任務。

再就修憲方式來說，我國過去的幾次修憲，其實具有相當嚴重的法理瑕疵。如果再考量修改幅度，我國一九九一年後四度修憲的實質修改幅度，實在已經超越了「不修本文」的增修條文方式所能負載的能量，應該慎重考慮改採直接修改憲法本文的方式，甚至全盤整理重新制定一部新的憲法。其實制憲與獨立或所謂國家分裂並無必然關係，反而是統一還勢必非要



重新制憲不可。中國在一九四九年後已經先後公佈了四部憲法，國號仍然是「中華人民共和國」。南韓在戰後也先後制定了多部憲法，也未改變其國號或國家人格的同一性。對於制憲或修憲的途徑，我們實在有必要從更務實的觀點出發，努力使憲法能反應目前政治、社會的需求，而不是讓憲法成為部份人對未來政治目標的聲明或少數人記載政治鄉愁的回憶錄。而從憲政生活的實質延續來說，過去已經形成、人民已經產生堅定法之確信的良好憲政實踐，應該也會在新的憲法中繼續維持，不致發生憲政運作的突然斷層。

最後，我國過去的修憲，不僅是修憲機關與法定程序、修憲方式或修憲途徑，在在都有很大的問題，甚至連國民大會本身形象也很有待改進。尤其國民大會繼續存在的正當性與必要性，始終都有很強的反對聲音。其實，第二屆與第三屆國民大會也修過了這麼多次憲法，在某個意義上，也算盡了對於憲法、國家、人民的基本責任。如果在短期內還會有修憲，國民大會本身實在該好好考慮如何「及時地、光榮地」結束其歷史任務。即使從政府效率的觀點來看，我國不僅是垂直的政府層級需要簡化，水平的中央政府組織也應當簡化。現在中央政府七機關並存的疊床架屋以及權力結構的複雜混亂，實在也應該儘速解決。

如果將國民大會一機關修憲比喻成是齣連續劇，幾十年來爛戲拖棚，是該收場了。

【註釋】

註一：本文之初稿《未來憲改的幾個方向》曾發表於國民大會主辦之「中華民國行憲五十年學術研討會」(1997年12月25日)。

註二：不過，作者也預期在短期(2-3年)內，朝野政黨合作進行再一次修憲的主觀意願可能不高。尤其是國民黨在九七年縣市長選舉重挫、李登輝總統主導憲政改革的意志、正當性甚至實力可能已經大幅消退、一九九八年又有直轄市市長及立法院選舉等各項因素下，至少國民黨黨中央進一步推動修憲的意願大概不高。

註三：憲法第二十七條第二項的創制複決權在現實上一直是形同虛設，在法理上更是違背直接民權的本質。

註四：國民大會修憲還有其他值得檢討的地方，例如：1.國民大會本身是類似蘇維埃主義人民民主集中制思想的產物，其存在的正當性就是一項疑問。2.從過去的「萬年國會」、「老賊修憲」到全面改選後一幕幕的「草山傳奇」，國民大會不僅在學理上不具有正當性，在政治現實上也似乎已經失去公信力了。

註五：參謝復生主持，〔公民投票(創制複決)制度比較研究〕，行政院研究發展考核委員會委託研究計畫，頁11-12 (1997)。不過請注意，葡萄牙與盧森堡兩國則規定修憲案不得交由公民複決。同上書，頁14。

註六：參前揭註書，頁100。

註七：至於公民創制修憲，也就是由一定人數的公民連署提出修憲案，理論上應可以容



許。但在具體制度設計上，宜加入公民提案應經法定提案機關(立法院或國民大會)審查通過，始得交付公民複決的程序控制。

註八：相同意見參謝復生，前揭註5書，頁100。

註九：即使是國民黨籍的第二屆國民大會代表蘇永欽教授甚至也曾多次為文主張，自第二屆國民大會任期屆滿時(即1996年1月31日)起，凍結國民大會，將修憲權交由立法院提案再經人民複決，使「國大無形化」。參蘇永欽，[走向憲政主義]，台北：聯經，頁85-126(1994)。

註十：本文並非偏好立法院，而是認為修憲提案應由實際掌握立法權的機關行使，如果將來國民大會與立法院合併而為未來的國會，那就是由那個國會提出修憲案。

註十一：本文主張修憲公投應該設計為強制性，而不只是選擇性，以徹底解決一機關及政黨壟斷修憲的弊端，並增加人民參與，具體實踐國民民主權原則。

註十二：可能會有爭議的是，行政機關(總統或行政院)是否也可以提出修憲案。如果容許總統或行政院也可以提出修憲案，很可能會使修憲成為另一個行政與立法權鬥爭(也是相互制衡)的場域。不過由於現行體制下，行政院仍有向立法院負責之規定，也可向立法院提案，本文認為行政院不宜擁有獨立的修憲提案權。至於總統應否有修憲提案權，這則和行政立法關係採取何種體制有關。如果是像現行的雙首長

制，總統擁有修憲提案權或選擇是否修憲案交付公民複決的決定權，並非不是不可想像之事(雖然不妥當)。如果是強調權力分立的總統制，那代表行政部門的總統就比較不應該有修憲提案權。如果是內閣制，總統本應為虛位的國家元首，自不宜也不應有修憲提案權；而內閣總理本就可以向國會提案，也不必賦予其獨立的提案權。至於我國其他的司法院、考試院與監察院，前者因為其職權性質，後兩者在憲法政策上應朝向廢除，本文認為都不應賦予修憲提案權。

註十三：在制度設計上，提案人數其實不必太高，只要在表決人數上控制就可以了。甚至也不必規定所謂最低出席人數，而以總額的一定比例(例如總額三分之二)作為可決人數。基本上，本文認為以立委總額二分之一(最多三分之二)同意就可以通過修憲案。因為修憲案是否會通過，還有公民複決的控制。附帶一提的是，修憲案通過後當然沒有所謂覆議的適用。

註十四：現行憲法第一七四條第二項規定的立法院提案後，應公告半年，國民大會才可進行複決的期間，也許可以作為參考。但以目前資訊流通的迅速，公告至複決的期間也不宜超過六個月。整體而言，如果立法院討論修憲案的過程越公開、慎重，已經容許社會多元主張的意見交流，那複決前的期間就可不必太長。不過再短恐怕也應該要有一個月以上。

註十五：或是以扣除廢票的有效票半數為門檻。



註十六：參謝復生，前揭註5書，頁15。

註十七：這裡應該注意區別人民對「中華民國在台灣」體制的支持，並不當然等於對「中華民國」、「中華民國在大陸」、「中華民國在蒙古」、「中華民國在西藏」、「中華民國在唐努烏梁海(或俄羅斯)」、「中華民國在帕米爾高原(阿富汗與塔吉斯坦)」等政治上主張的支持或認同。

註十八：例如增修條文第十二條是否已變更了我國領土主權的範圍？第十一條第六項有關保障婦女的規定與憲法第七條的關係又如何？憲法第五十五條「行政院為國家最高行政機關」的規定，在一九九七年的修憲後是否仍然有效？在大部份人事行政的執行權移轉給行政院後，考試院是否還可能是「國家最高考試機關」呢？在總統、副總統之彈劾案改由立法院提出後，監察院是否仍是國家最高監察機關呢？同樣地，在國民大會享有除立法院之外的四院人事同意權後，立法院是否仍是百分之百的「國家最高立法機關」(憲法第六十二條)？

註十九：不過司法院在宣告法律或命令違憲，但同時指定一定之期限後才失效的解釋(所謂「附期限失效之解釋」)中，有時也使用「停止適用」之用語。甚至在宣告法令違憲而立即無效的解釋中，也曾使用「停止適用」的用語。但其意義仍是指係爭規範「終局性的歸於無效」，而不只是「暫時性的凍結」。例如，參司法院釋字第218、300、324、362、371、386、394等號解釋。

註二十：本表係參考葉俊榮，「九七憲改與台灣憲法變遷的模式——九七憲改之檢討」學術研討會，台北：台大法律系主辦，頁43-44(1997年11月22日)之表製作而成。

註二十一：例如一九九三年十二月三十日公布的國家安全會議組織法第一條規定：「本法依中華民國憲法增修條文第九條制定之」，同日公布的國家安全局組織法第一條也是規定「本法依中華民國憲法增修條文第九條…制定之」，一九九五年八月九日公布的總統副總統選舉罷免法第一條第一項規定：「本法依憲法第四十六條及憲法增修條文第二條第一項制定之」，以上這些法律所引用的增修條文條號在一九九七年修憲後都已經重新編排，但這些法律都未及時修正。

註二十二：前西德(及現德國)基本法第七十九條第一項甚至規定憲法之修正「必須」直接修改憲法本文。

註二十三：美國憲法本文經增補條款修正者，計有以下幾項(括弧內表示增補條款條號)：第一條第二項第三段(clause)第一句(增補第十四條第二項)、第一條第三項第一、二段(增補第十七條)、第一條第四項第二段(增補第十二條第二項)、第一條第九項第四段(增補第十六條)、第二條第一項第三段(增補第十二條)、第二條第一項第六段(增補第二十一條)、第三條第二項第一段(增補第十一條)、第四條第二項第三段(增補第十三條)。至於制定在前的增補條款被之後的增補條款修正或廢止者，



包括：增補第十二條(增補第二十條第三項)、增補第十八條(增補第二十一條)。

註二十四：有些增修條文規定甚至在根本未曾施行前就被廢除了，例如一九九一年的增修條文原規定監察院全面改選，一九九二年的增修條文旋改為總統提名，由國民大會同意。一九九四年增修條文第二條第三項原規定有所謂「行政院院長之免職命令，須新提名之行政院院長經立法院同意後生效。」，即所謂「建設性倒閣」規定，一九九七年修憲後即刪除本項規定。一九九四年的增修條文第六條第五項關於監察院彈劾總統、副總統的規定，也是未曾實行就被一九九七年增修條文第六條第五項取代。

註二十五：蘇永欽教授認為增修條文是「附終期」的憲法一部份。參蘇永欽，前揭註9書，頁374-9。不過，蘇教授將所謂「國家統一」解釋為「期限」，很類似過去我國最高法院將租約中「承租至反攻大陸為止」的「反攻大陸」解釋為「期限」一般，頗具古意，可惜既不邏輯也不現實。本文認為所謂增修條文僅適用到「國家統一」為止，這裡的「國家統一」應該是成就未定的解除條件。

註二十六：當然，比起增修條文，臨時條款的內容正當性與合法性更受質疑。

註二十七：蘇永欽教授曾以所謂分裂國家為理由，主張憲法的特別法可以例外存在。參蘇永欽，前揭註9書，頁374-9。其實，台灣的情形是否真的屬於分裂國家，在國際法上夙有重

大爭議。即使是，分裂國家與憲法的特別法之間，也沒有學理或經驗上的必然關係。前西德、南韓的憲法制定或修正，都是直接修改憲法本文，可以為例。

註二十八：請比較：許宗力教授則認為如要採取美國增補條款式的修憲方式，也應採「最少變動原則」。亦即，如果是因為外在環境變動以致客觀上根本無法適用者，才能以增補條文方式修憲；如果是因為憲法原條文本身的問題，就應該採取直接修改憲法本文的方式。參許宗力，《憲政改革芻議》，收於：同作者，〔法與國家權力〕，台北：月旦，頁431, 461 (增訂2版，1993)。類似見解參蘇永欽，前揭註9書，頁383-389(主張為因應國家分裂需要者才有必要以增補條文方式修憲，涉及憲法規範的終局調整者，例如總統與行政院的職權劃分、考試權與行政權的劃分、監察院的產生方式等，就應直接修改憲法本文)。

註二十九：參許宗力，《動員戡亂時期臨時條款之法律問題》，收於：同作者，〔法與國家權力〕，台北：月旦，頁401, 402-3 (增訂2版，1993)。

註三十：當然對於目前台灣的法律定位，會影響所謂獨(確認兩國繼續共存或由一國分離)或統(兩國合併或一國內戰結束)的法律意義。

◎