

中華民國憲法的病理病癥

一半世紀之歷史淺述

李鴻禧 / 台灣大學法律系教授、新世紀文教基金會憲政法治委員會召集人

民主主義憲法與社會主義憲法之強予合併、三權憲法與五權憲法之混淆不清、監察權之創設、考試權之創設，及內閣制與總統制之葛藤等病理病癥乃是中華民國憲法本身的病灶所在。

一、歷史緣起

1946年，中國國民黨與在野的青年黨、民社黨及若干社會人士，經政治協商會議後，制定了中華民國憲法，並於翌年公布實施，國民政府進入憲政時期。這些在中國發生的憲政變化與發展，按國際法規定，應該與當時的台灣不發生什麼關連。因為大清帝國，早於1895年甲午戰後，割讓台灣予日本；1945年日本戰敗，祇放棄對台灣之領土主權，而不返還中國；在嗣後日本締訂舊金山和約、日台（華）和約及日中和約中，仍維持這種立場；中國祇是在1945年接受聯軍遠東統帥部之委託，暫時軍事佔領台灣。所以，台灣因非中國領土之一部分，當然無適用在中國制定之中華民國憲法之餘地。

中華民國憲法制頒實施未及半年，中國發生國共內戰，國民政府乃於1948年5、6月間，制頒實施動員戡亂時期臨時條款，同時發布戒嚴令，採行戒嚴緊急體制。翌年12月國民黨政府撤退來台，就此把軍事暫時佔領台灣，改為長久統治台灣，與中

國大陸共產黨政府隔著台灣海峽對峙迄今。

行憲後國共分裂，各自主張對整體中國的主權，但事實上卻無法在對方領域內行使統治權，其所倡言之「一國兩制」或「三民主義統一中國」，形成國際法上，一中一台的兩個國家，國內法上卻共用一個「中國」國名之畸形現象。

在這種環境下，台灣的中華民國憲法之成長、發展，當然難以一般憲法之理論來解析、界定。本文因焉擬在剖析中華民國憲法理論之病理同時，隨處配以中華民國憲法實踐之病癥，相互對照，希冀能就戰後半個世紀來，台灣之中華民國憲法實施全貌，做綜合而整體之介紹。

二、動員戡亂時期臨時條款之病理病癥

（一）「動員戡亂時期臨時條款」之制頒實施

1947年國民政府制頒實施中華民國憲法後不久，國共內戰愈益熾烈；政府不得不

一面「行憲」、一面「戡亂」。當時有些政要強調，國家處境艱難，憲法宜擴大總統權力，以因應國家危機；但是憲法實施甫經半年，不宜如此大幅修改。幾經研究，國民大會乃制定「動員戡亂時期臨時條款」以為解決方法。

然而，盱衡制頒臨時條款之時空客觀環境，前述提案制頒臨時條款之理由，顯然並不充分。中華民國憲法第五十三條明確規定行政院是國家最高行政機關，同法第五十五條規定行政院長須獲立法院信任，第三十七條又規定總統公布法律發布命令，須經行政院長或與有關部會首長副署，再加上憲法第五十七、五十八條詳細規定，行政院之職權與如何對立法院負責。可見這部憲法所採憲政體制，是採以信任制度、副署制度與責任制度為主軸之內閣制。當時權高力大之執政黨國民黨總裁蔣中正，雖不願出任行政院長，卻厲行列寧式以黨治國之統治，自己且居威權領導之核心。由於在立法院國民黨擁有絕對多數議席，行政院長之提名任命，名實都操控在蔣氏手中，行政院長實際上無寧祇成蔣中正總統之行政機關幕僚長而已。縱令不制定臨時條款，賦予總統以緊急處分大權，蔣氏祇要在以黨領政之政黨運作上用些功夫，領導執政黨在立法院及行政院之從政同志，輒不難應付當時維護政權之危機。可見，臨時條款是否賦予總統緊急大權，與能否因應處理國家社會之緊急危機，關係並不密切、重大；制定臨時條款——原意在使總統有權因應緊急事態——之必要性與有效性，頗有疑問而值得檢討。

惟在1948年5月最早制頒實施之「動員戡亂時期臨時條款」，僅授予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」時，得為「緊急處分」，不受憲法第三十九條（總統依法宣布戒嚴）或第四十三條（總統依法發布「緊急命令」）所規定程序之限制。不但具體明確規定發布「緊急處分」之條件，而且明定須經行政院會議之決議，特別又表明立法院對總統所為「緊急處分」，得依憲法第五十七條第二款規定之程序變更或廢止之。稽其本意確是在求授權總統以因應國家「緊急事態」，惟對憲法之國家根本組織架構——「憲章」部分——之內閣制本質，仍細心呵護設計，以免受到擴充總統權力之危害；所以臨時條款既能發揮緊急體制功能，而又不致傷害「憲法」之本質。無如到了1960年第一次修訂臨時條款時，新增條項中，輒已涉及總統副總統連任，以及國民大會行使創制複決兩權問題，其中國民大會行使創制複決兩權問題，已逾制頒臨時條款之本義，而與國家緊急事態之處分無什關連。然而，到了1966年第三次修訂臨時條款時，整個臨時條款之體制，在本質上起了更大的變化；不但允許設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，處理戰地政務；而且准許總統調整中央政府之行政機構及人事機構，並在自由及光復地區增補選中央公職人員；同時，也准許國民大會制定辦法，行使創制權與複決權。

臨時條款如此地一再增修、擴增其內容，無可避免的，會使臨時條款因「量變」而產生「質變」。

（二）臨時條款之病理病癥

臨時條款之制頒實施，除產生前述實踐的問題外，在憲法理論上，也遭逢相當不易解明之難題。在臨時條款正式廢除前，台灣在「中華民國憲法」之外另行制頒實

施「動員戡亂時期臨時條款」；不僅兩者都具有憲法之實質與形式意義，亦即兩者都是有關國家重要機關組織與職權之規定，也都有高於法律與命令之位階底效力；而且讓臨時條款具有能凍結憲法，使其效力高於憲法之法效。這種為使憲法使蔣中正總統，擁有類近總統制總統實權，不但是世界各國比較憲法上所絕無僅有，而且與憲法根本理念乖違悖逆。

抑且，衡諸事實，臨時條款之制頒及迭次修訂，其所定之條項內容，類多與中華民國憲法條文抵觸乖違。例如臨時條款第一項與憲法第三十九條、四十三條抵觸；其第三項則與憲法第四十七條違反；而臨時條款之第六項又與憲法第二十六條、第六十四條及第九十一條對立；其第七項復與憲法第二十七條第二項不合。類此彼此矛盾、對立之條文，俯即即是、不勝枚舉。稽其根本原由，輒在：憲法旨在規定保障自由與人權，限制政府權力；而臨時條款則重在限制基本人權、擴張政府權力。在臨時條款有效實施之四十年中，臨時條款之修訂擴充，每每會凍結或擱置相關「憲法」條文之效力，兩者本就相斥相剋，呈二律相反之結構。無可諱言的，在戰後台灣憲政史上，因臨時條款之不次增修內容日多，不僅使憲法原文之保障人權功能日漸萎縮，而且也使國家憲政結構逐漸變形變質。到了1980年代，台灣政治、社會各方面，逐漸興起「廢除臨時條款，回歸中華民國憲法」的聲浪，政府執政黨雖然堅持不讓，但是到了蔣經國總統去世，臨時條款也就隨之走入台灣憲法歷史。

然而，「動員戡亂時期臨時條款」對戰後台灣憲政之形成與發展所造成之嚴重傷

害，前此析述情形還算是比較直接易見。事實上問題更嚴重的，是以「動員戡亂時期」為擋箭牌，把通常不可以制定之、危害自由人權及破壞權力分立制衡之法規，都以緊急體制法令型態制頒實施。根據1990年9月12日，執政的國民黨中央憲政改革規劃小組，提出行政院及其所屬機關與立法院之照會中，輒曾言明：未來應修訂以「動員戡亂時期」為適用要件之有關法規，共計一百五十種；其中屬行政院部分有一三五種，非行政院部分有十五種。惟其較重要而對民主法治、自由人權影響較大者，約之有：

一、行政院及其所屬機關部分

(一) 以「動員戡亂時期臨時條款」為依據之法規

1. 行政院人事行政局組織規程

(二) 以「動員戡亂時期」為適用要件之法律

2. 動員戡亂時期國家安全法。

3. 動員戡亂時期人民團體組織法。

4. 動員戡亂時期公職人員選舉罷免法。

5. 動員戡亂時期檢肅流氓條例。

6. 動員戡亂時期集會遊行法。

7. 戡亂時期檢肅匪諜條例。

8. 戡亂時期竊盜犯贓物保安處分條例。

9. 戡亂時期監所人犯處理條例。

10. 戡亂時期貪污治罪條款。

11. 戡亂時期肅清煙毒條例。

12. 戡亂時期郵電抽查條例。

(三) 以「動員戡亂時期」為適用要件之命令。

13. 動員戡亂時期國家安全法施行細則。

14. 動員戡亂時期公職人員選舉罷免法施行細則。

15. 動員戡亂時期戶政事務所組織準則。

16. 動員戡亂時期檢肅匪諜聯保辦法。

17. 動員戡亂時期檢肅流氓條例施行細則。

18. 動員戡亂時期流氓感訓處分執行辦法。

19. 戡亂時期台灣地區特許入出境規則。

20. 內政部人民申請入出境未經許可案審查委員會組織規程。

21. 社會團體工作人員管理辦法。

22. 戡亂時期共匪、附匪及叛亂份子自首辦法。

23. 動員戡亂時期往返金馬與台灣地區辦法。

24. 戡亂時期檢肅匪諜給獎辦法。

25. 戡亂時期匪諜交付感訓辦法。

26. 動員戡亂時期保密防諜實施辦法。

27. 動員戡亂時期公職人員選舉候選人競選辦事處及助選人員設置辦法。

28. 中央選舉委員會組織規程。

29. 台灣省選舉委員會組織規程。

30. 直轄市選舉委員會組織規程。

31. 台灣省各縣（市）選舉委員會組織規程。

32. 各級選舉委員會執行監察職務準則。

33. 公職人員選舉投票所開票所監察員推荐及服務規則。

34. 公職人員選舉候選人競選經費查核準則。

（四）國家總動員法規

35. 國家總動員法。

36. 戡亂時期依國家總動員法頒發法規命令辦法。

37. 妨礙國家總動員懲罰暫行條例。

38. 總動員物資徵購徵用辦法。

39. 動員時期電信監察實施辦法。

40. 動員時期電信（子）器材管制辦法。

（五）其他法規中，條文有「戡亂」、「戡亂時期」、「動員戡亂時期」之文字著：

41. 妨害兵役治罪條例。

42. 國防部組織法。

43. 電視增力機、變頻機及社區共同天線電視設備設立辦法。

44. 役男出境處理辦法。

45. 台灣省議會組織規程。

46. 台北市議會組織規程。

47. 台北市各級組織及實施地方自治綱要。

48. 高雄市議會組織規程。

49. 高雄市各級組織及實施地方自治綱要。

50. 戶籍法。

51. 戶籍法施行細則。

52. 監獄行刑法施行細則。

53. 保安處分累進處理規程。

54. 廣播電視法施行法則。

二、非行政院及其所屬機關部分

55. 動員戡亂時期國家安全會議組織綱要。

56. 動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額辦法。

57. 動員戡亂時期僑選增額立法委員及監察委員遴選辦法。

58. 動員戡亂時期僑選增額立法委員及監察委員遴選工作委員會組織規程。

59. 國家安全會議科學發展指導委員會。

60. 國民大會創制複決兩權行使辦法。

61. 國民大會憲政研討委員會組織綱要。

62. 動員戡亂時期公職候選人檢覈委員會組織規程。

63. 動員戡亂時期公職候選人檢覈規則。

64. 動員戡亂完成憲政實施綱要。

65. 國家安全局組織規程。

本文因限於篇幅字數，其餘八十餘種法律與命令不予列出；不過單就前舉六十餘種法規，就看出如下弊病；一、對於中華民國憲法本文明文規定，制頒了相當大幅度公然違反的法令，為比較憲法史上所罕見。二、以動員戡亂之國家緊急事態為由，制定比較法制上無此類例，或已不合時期之法律，以符政治要求。三、以動員戡亂之國家緊急事態為藉口，嚴酷限制人民應有最低限度基本自由與人權。四、原應以常態法律制頒之法規，故意以動員戡亂體制之「緊急法制系列」制定，以利進行嚴苛限制人權或扭曲法制本義之運營，俾能裨益體制之安泰。五、制頒實施數量龐大、包涵廣闊之「動員戡亂系列」法令，取代維護憲法施行之常態法規，使憲法成長空間，蒙受壓縮。六、國民黨政府於1947年12月正式行憲，翌年五月制頒實施動員戡亂時期臨時條款，發布戒嚴令；直到1987年7月解除戒嚴，1991年廢除臨時條款；使整個國家置於緊急體制下；不但與緊急事態必須是「現實而立即之危險」（Actual and Present danger）之原理原去；而且使憲法成長受嚴重排擠。在前此諸多弊病之下，基本人權之保障以及國家權力之分立制衡，都因臨時條款及「動員戡亂系列法規」，嚴重變形變質，民主

立憲政治有名無實。

三、增修憲法條文之病理病癥

（一）增修憲法條文之緣起

執著於磐踞臨時條款之動員戡亂緊急體制者，常以讓第一屆在中國大陸選出之中央民代，永續任職不經改選，以及不修改中華民國憲法本文，視為是「法統」的表徵；因而，在臨時條款體制及「法統」理念，受到民間普遍而強大之懷疑挑釁時，他們就病急亂投藥地，為先避免複數憲法同時併存之弊端，而移花接木地仿照美國憲法體制，在「憲法本文」之外，附以「增修條文」（Amendment）之方式，將臨時條款之重要內容，移植到憲法增修條文；不過，台灣的憲法卻無法如此仿襲繼受。按惟美國聯邦憲法在最初制頒時，制憲元勳有意使保障自由與人權之「人權法案」（Bill of Rights），留居自然法底高位法（Higher Law）層次；因而居制定法（Positive Law）地位之聯邦憲法，乃以規定國家重要機關之組織與職權為主要內容。不久，因各方面咸認，保障基本人權畢竟是憲法之主要內容；遂以增修憲法條文十條之形式，使之附加於憲法本文之後，俾使兩者相輔相成，而符憲法乃國家之構成法，人民權力之保障書之涵義。可見美國聯邦憲法之「憲法本文」與「增修條文」，本就各佔整部憲法之重要構成之一部，兩者兼併理有必然、相得益彰。然而，中華民國憲法增修條文之增訂附加，以及後來「一機關數階段式五次修訂，其動機、方式、內容及運營，頗多與美國聯邦憲法之增修條文，南轅北轍；兩者之間同名異義，類近「語文遊戲式移植」（Semantic Transplantation）。本來在一

般憲法之修改方式中，刪條文、增列新條文及修改原條文乃是通則，美國之增修條文方式及其不去碰觸憲法本文，無寧是獨特之例外，有其特殊之憲法歷史文化原由；以不同的政治動機、做迥異之移植，自難迴避移花接木、東施效顰之弊害。

臨時條款主宰戰後台灣憲政近四十年，而增修條款也左右台灣憲政十二年，迄今仍無重新制憲跡象。臨時條款附加於憲法本文之外，增修條文則附加入憲法本文之後，形式稍異，但此兩者紊亂了常態憲法體制，卻沒能真正解決憲法難題，終使戰後台灣民主憲政之建立、成長與發展，受到嚴重挫折。

（二）一機關數階段增修憲法條文

1988年副總統李登輝繼任總統職務後，為維護國民黨政權持續安泰，同時顧慮遽然制定新憲法將會崩蝕既存憲法秩序，於是以時間換取空間之「一機關數階段」漸進式修憲。1991年李登輝總統逐漸掌控執政黨主席權力後，就一面宣示廢止動員戡亂時期臨時條款，同時著手以增修條文方式展開第一次修憲，此次修憲的重點在全面改選國會；亦即使1948年在中國大陸地區選出之中央民意代表，包括國大代表、立法委員與監察委員全部退職；而由台灣地區亦即中華民國實際統治之台灣金馬地區，重新選出全部民意代表。因此，第一次增修條文十條中，從第一條到第五條，除分別規定國大代表、立委及監委之選舉外，又規定其選舉方法、任期及職權之行使。至於第七條及第九條，則是使臨時條款賦予總統之緊急大權，借屍還魂到增修條文上；第六條則開啟預告分次修憲之先例。

1992年5月修憲的主要重心在於規定，

總統應由台灣地區選出國大代表選出，並將任期由六年短縮為四年；司法院、考試院及監察院之人事任免同意權，由監察院或省市議會轉移到國民大會；同時，又將地方自治制度法制化，充實基本國策內容。這次增修條文，讓中華民國憲法之修憲權歸屬台灣地區選出之國大代表，減縮總統六年任期為四年，將地方自治法制化、充實基本國策內容，都有一定的意義。不過，使監察院變成行政機關任命之督察機關，與世界比較憲法和政治學之主流通說，大相迥異。而且把司法、考試、監察機關重要官員之人事任免權，不交予國會而轉予國民大會，也與現代憲法體制之通說共識，牴觸違背。特別是將增修之八條條文合併附加在第一次增修條文十條之後，使增修條文變為十八條，更顯現出增修條文與憲法本文彼此相互牴觸、乃至矛盾凍結之幅度過大之弊病。惟若用心探究此次修憲之政治目的，難以否認的，會強有力地扭轉憲法本文之內閣制憲政體制，使之愈益趨向總統制。為日後所謂「雙首長制」之產生埋下「惡種」。

第三次修憲之增修條文重心則在於總統選舉應由公民直接選舉，或仍由國大代表選舉之爭議。這一總統由公民直選問題，因葛藤纏繞了統獨爭執與族群對抗，以及朝野政黨之政權爭奪；修憲之政治力介入，也變得合縱連橫、錯綜複雜。換言之，由於若總統能修改為公民直選，則會產生如下憲法憲政上之效果：一、從臨時條款到第一、二次增修條文，都賦予總統以相當程度之緊急大權；惟依憲法本文而觀，總統由國大代表間接選出，憲法上因而虛擁其位，祇有國家元首之象徵、儀式權利；若總統改由公民直選而有堅厚之民

意基礎，此種矛盾隔差自可大幅減縮。

二、經前兩次增修條文後，國大、立院及監院之萬年中央民代已全部退職，改由台灣地區公民選出；若再加上總統由台灣地區公民直選；則國會與總統之民主代表性及群眾基礎充實，外來政權之說便難於立足；這種憲政變遷對顯示台灣是主權獨立之民主憲政國家，有著莫大的裨益。

值得一提的是，如前所述，在第二次增修憲法條文時，以所通過之八條增修條文，附加於第一次增修憲法第十條之後，排列為第十一條至十八條。按此形式，則第三次增修憲法條文，應先通過所欲增修條文，再附加於第二次增修憲法第十八條之後，俾能移植繼受美國聯邦憲法之增修條文法例。然而，出乎意料的，第三次增修憲法條文時，竟然獨創比較憲法史上沒有類例之作法，即從新整理經數次增修所訂之全部增修憲法條文，並與新增增修憲法條文合併，成為共計十條之新增修憲法條文。這種修憲的另類作法，雖頗受憲法學界之質疑批評，但當事者仍我行我素，在嗣後之第四次及第五次增修憲法條文時，繼續延用不輟。事實上，依比較憲法學界——尤其是美國憲法學界——之主流通說，認為美國聯邦憲法之採增修憲法條文法例，有其獨特憲政歷史文化背景和條件，並非他國所宜仿襲、移植；美國通常也認為，美國聯邦憲法原文，必須遭逢外在環境時空上變化，以致客觀上無法或難於適用時，在能以增修條文方式予以凍結；如果無此條件則應直接修改憲法原文；庶幾能維持憲法原文與增修條文之整體一貫性，不致前後互相牴觸、自我矛盾。台灣在改廢動員戡亂緊急體制後，在前三次增修條文中，直接涉及憲法原文之設計不當

者，原已不在少數，卻又不直接修改原條文而以增修條文方式因應；以致凍結憲法原文之範圍幅度過大，增加不少憲法之內在矛盾之複雜性。

（三）五階段增修憲法條文之梗概

在廢止臨時條款後，台灣戰後憲政史上經歷了「一機關五階段」增修憲法條文。不過前三次的修憲，其客觀環境、修憲目的、修憲結果，都和後兩次有明顯的不同。在前三次增修憲法，面臨的是兩代蔣總統威權統治落幕，因此，如何在不急遂推翻既有憲政秩序情況下，鬆緩地由台灣地區全面改選國會、公民直選總統，使台灣從虛幻中國過渡到民主自由的真實台灣，就成其增修憲法之重點。相對於此，在後兩次的增修憲法條文時，先前外來政權及萬年國會之民主正當性之欠缺，已獲一定的填補改善，台灣所面臨的困境乃是；一、中國提出「一國兩制」政策，台灣內部少數族群不認同台灣；二、因總統改為直接民選，使其具有雄厚民意基礎而符合臨時條款以及增修條文所賦予之緊急大權，卻因而產生總統無任命行政院長之機制不周全之缺陷；三、從增修臨時條款以至數階段增修憲法條文以來，國大代表每次以擴大自己之權力與利益，需索無厭，從而激起民間廢除國民大會之聲浪；四、凍省後，省政府所管轄之區域與人口，與中央相去無幾；行政業務之上下轉達，省級成為影響行政效率之冗贅，省虛級化之各方面要求，增強不已。因此，後兩次增修憲法條文目標，也置諸這些困境之解決上。

1997年第四次增修憲法條文，如前所析述，必須明確建立能代表主權獨立國家台灣之憲政體制，俾能使國際社會明瞭，台

灣不等同香港、澳門，不是中國領土之一部分；也讓中國知道，台灣接受「一個中國、一國兩制」之機率極低。為了達成這個目的，迺使一、直接民選之總統擁有完全之行政院長任命權，不須再經立法院同意；同時也賦予立法院對行政之不信任投票權，以及總統在不信任案成立後之國會解散權；建立外觀上有幾分相似、內涵上則相去頗遠的法國第五共和之「半總統制」（國內或稱雙首長制）。二、建立中央與縣市、鄉鎮三級政府，讓省虛級化，以彰顯台灣不是一省而是主權獨立之國家，並提升中央與地方政府行政上下往返之效率。

然而，第四次增修憲法條文之如此運營，一方面，從憲政體制之建立言，在原已錯綜複雜的中華民國憲法上，從五權憲法與三權夾雜、民主主義憲法與共產主義憲法併存、以及內閣制與總統制混淆中，又要割切法國第五共和憲政體制之片片段段，試行建立所謂「雙首長制」，導致憲政體制愈益光怪陸離；因而引起公法學界尤其是專攻憲法學者反彈；另一方面，1996的台海危機使得國民黨與民進黨之主流核心人物，都已有中國侵台之共同危機意識；加上修憲使立法委員人數遽增為二百二十五人，以便容納省議員之競選空間。第四次增修憲法條文乃得勉強通過。

1999年實施第五次增修憲法條文，由於此時正是朝野各黨派，都全力投入2000年之新總統選舉戰，對議題之關心乃集中到立委、國代是否延長任期，以期使兩者同為四年任期而同時辦理選舉，並配合縣市長之改選日期，建立「三合一選舉」之成例。國大代表不但熱衷於其任期之延長，而且又要再擴張其權力與利益，甚至要求

大幅分享原屬立法院之國會權力，繼續其「修憲收租」之惡劣慣習。此惡習之胃口和工夫，較過去「萬年國大」有過之無不及。終於激怒在野勢力，推出以「廢國大」為政見之國大代表選舉，進入國大推展「廢國大」志業。因而，在第五次增修憲法過程中，廢止或凍結國大，將國大所擁有之職權移轉予立法院，未來國代改由各黨派依立委選舉得票率推選等，乃成最主要議題，並且終於成為第五次增修憲法條文。

（四）增修憲法條文之病理病癥

從「李登輝時代」由政府執政黨主導之「一機關五階段」增修憲法條文，我們不難看出有如下不少弊病：第一、「李登輝時代」雖然中國對台不停地文攻武嚇，但是仍未達「現實而立即之危險」的國家緊急狀態；因而，在順從民意廢除臨時條款同時，隨即以增修憲法方式，使有關總統緊急大權之臨時條款規定，很快借屍還魂於增修憲法條文之中，妨礙憲法原文之實施與發展。第二，從1991年廢止臨時條款到1997年實施第四次增修憲法為止，中華民國憲法本文中凍結之條文就多達三十六條。不但除第一章總綱及第二章人民之權利義務外，增修條文凍結憲法原文者，遍及各章，數量幅度頗大；而且修憲條文所凍結之憲法原文，其內容涵義也多，在新增條文之相加相乘下，變異更是徹底。第三，在現代世界比較憲法學上認為，類似美國之增修憲法條文之憲法變遷，必須是憲法本文與增修條文共同構成整部憲法；台灣卻以增修憲法條文方式，來增訂違反憲法原文之條項，且更進而凍結憲法原文之效力。雖冠以增修憲法條文之名，卻做同語異義之移植繼承，有混淆視聽之

嫌。

第四，憲法是最富政治色彩之法律，但是畢竟不同於政治綱領，必須具有法律之性質，講求公平、正義、理性與一般憲法法理學底原理原則。中華民國憲法本文，原就混合了多種自律背反之憲政體制，以致實行期間常聚訟盈廷、爭論不休。第五、憲法之所以能成為國家根本大法，洵因憲法內容多係一原理原則性規範，且有一定穩定而嚴肅之性質。「一機關五階段」增修憲法條文，每次修憲漫無章法，甚至諸多乖違現代憲法原理，嚴重戕害憲法之穩定性與嚴肅性，影響了一般民眾對憲法之尊重與認同。第六，在這「一機關五階段」增修憲法過程中，國大代表普遍對憲法沒有深入之理解，此外，提案、討論、協調仍乃至表決之粗暴不理性，以及增修出的憲法內容，類多逸脫現代比較憲法常理洵至被譏評為「山中傳奇」。

四、中華民國憲法之病灶

台灣戰後行憲半世紀之病理病癥，並不盡源於制頒實施「動員戡亂時期臨時條款」，以及臨時條款廢止後的「一機關五階段」增修憲法；更重的是，中華民國憲法本身的紊亂無章、錯綜複雜，才是諸多病理病癥之病灶所在。其主要的弊病在於：

第一、民主主義憲法與社會主義憲法之強予合併。

在憲法分類上，民主主義憲法是以保障基本人權為目的，國家也必須建立權力分立體制；而社會主義憲法則是以無產階級專政為目的，必須實施人民民主集中制。兩者完全不同。中華民國憲法既實施五權

憲法，卻又設立國民大會；既設立國民大會卻又不在國大選出主席，使之擔任國家元首，而另行設立總統。尤其憲法內容卻又多的是三權分立式內閣制條項，並使國民大會無形化，卻又反將應由立法機關執掌的修憲權，賦予國民大會。遂使整個憲法充滿自律背反的矛盾與衝突。

第二、三權憲法與五權憲法之混淆不清

三權憲法之權力分立思想，是建基於西洋性惡論或宗教底「原罪」思想；認為必須將行政、立法與司法三權，予以分離、分立並使之制衡，避免權力集中，才能保障人民之自由與權利。相對的，孫文仿襲西方的三權結構，卻又加上自創的考試與監察二權，建構成為五權憲法；而不建基於西方性惡論思想，而以儒家性善論為基礎，希冀此五種權力分工合作，造成一個萬能政府；並未深入理解權力的分立與制衡，旨在防範政府專制獨裁，俾能保障人民之自由與人權；反而樂觀地認為，人民祇要行使選舉、罷免、創制、複決這四種基本人權，就能有效管理監督擁有五種國家權力之政府。迺使價值觀、建構功能迥不相侔之思想、制度，雜糅混處、紊亂不成章法，嚴重妨礙憲法之發展。

第三、監察權之創設

議會民主政治之國家，為對違法或廢弛職務之行政或司法官員，追究其政治責任，乃賦予國會以彈劾懲戒行政或司法官員之權能。這種專屬國會由其代表人民糾彈官員之彈劾制度，類都建於兩院制國家，俾能由下（眾）議院提起彈劾訴追，而由上（參）議院進行彈劾審判。但這種彈劾制度的意義和功能已不顯彰，在比較憲法上日薄崦嵫。唯獨孫文竟使監察權，獨立於立法權之外，且為之建立為可與立

法權分庭抗禮之權力，現行憲法且引申使其取走原應留諸立法機關之調查權及審計權。問題在於這代表民意執掌彈劾權之監察院，祇能也祇應從事彈劾訴追，同時卻無另一民意機關可以進行彈劾審判；不得不在司法機關設立司法院公務員懲戒委員會，來職掌彈劾審判事務；造成無民意基礎之公懲會，竟然能代表民意來追究行政與司法官員之政治責任的荒誕結果。

第四、考試權之創設

在現代國家之行政機關體系中，為使事務官僚之考試任用及升遷退養，能超然獨立於政治黨派之外，其職掌人事及考銓之機關，原就應較其他行政機關獨立超然一些。然而，無可諱言的，在整個行政權所擁有之龐大複雜的職掌中，人事與考銓之行政業務及權能，畢竟不是大到非從行政權獨立，另設一考試院而與行政院分庭抗禮不可的地步。姑不論行政院下之內政外交、國防財經各部會之職掌，都比人事考銓來得重要，就是行政院中主計營繕、研考總務之事務，其重要繁難也與人事考銓不相伯仲；又豈能使各部會、各署處分置一院，而與行政院並肩齊驅？事實上，世界上祇有台灣獨有之考試院，經過半世紀之憲法實施，已證明了這種思想與制度之窒礙難行。

第五、內閣制與總統制之葛藤

現行中華民國憲法之國家機關組織與職權部分，大體說來，乃是張君勱仿襲威瑪憲法內閣制，調和孫文五權憲法架構而

成。憲法第五十三條明定行政院是國家最高行政機關，而憲法第四章總統這一章，則無總統制國家之憲法中，常見之總統為國家最高行政機關之規定。反而，在該章第三十七條明確規定，總統公布法律、發布命令，應由行政院長或行政院長及有關部會首長副署。抑且，憲法第五十五條規定行政院長雖由總統提名，卻須經立法院同意始能任命；加上憲法第五十七條也規定行政院要對立法院負政治責任，第五十八條更明確地把國家最重要之行政權能，賦予行政院。由此可見，即使有若干副次或輔助規定，略有不同於一般內閣制，也無損於我國政制為內閣制之本質。事實上，憲法第四章總統這一章所規定之總統權能與執掌，也祇是總統以元首地位所擁有之象徵元首之權利而已，總統應屬內閣制虛擁其位、無為而治之國家元首，總統權領袖應屬行政院長。然而，這半世紀以來，在國民黨長年執政下遂行以黨領政，總統大都由執政黨揆出任，總統不但借「以黨領政」統治模式，指揮從政同志之行政院長，間接掌控行政院，而且把這憲法第四章賦予總統之象徵元首之虛權，視為實在之權能而加以利用。遂使原應「虛擁其位、無為而治」之內閣制總統，扮演等同於或高於總統制總統之角色。於是乎戰後台灣之憲政體制，就一直陷於「既非內閣制又非總統制，既是內閣制又是總統制」的自我錯亂狀態。