

# —文北— 滴 卓 法 司 及 法 憲 國 民 華 中

我們從小上公民課，皆三民主義，常聽列五權憲法，和修憲法，政教與法和，司相與車主等名堂，又看到一連串的修憲，建憲等把戲。但除了少數念法律的人外，很少人仔細地去看看這新中華民國憲法的內容、作用及來源等。有人覺得在臺灣只有戒嚴法，軍法及刑法等，那裏有憲法！有人說這新憲法並非原未孫中山蔣中正的憲法，而是民社黨人孔昭晉來一新四不象的憲法！這些話雖不免失之偏激，但也非全無道理。自國府被排去，敢合國法，仍高高唱着為維護這新憲法而戰，為憲法正統而戰。這新憲法到底有何價值？為何被用來叫口號！在臺灣施行的成果如何？這些問題是值得我們去探討的。

先說憲法是一個國家建國政治制度的依據，其作用在於分配和限制政治權力，步上法律途徑，不管是君主立憲或民主立憲法，其目的在保障全體人民的幸福。它像一部汽車機器的藍圖，按照這藍圖做出來的汽車，其性能是差不多固定的，不管一個人技術多高明，很難用一部大卡車去跟一部跑車比賽，這是說一個政治體制對一個政府的效率影響極大。

## 一 中華民國憲法

1. 中華民國憲法是一九四七年十二月廿五日在南京公佈，一九四八年起開始實施。同年選舉國民代表，立法委員，監察委員，組成國民大會，立法院，監察院。依照當年實施憲法的構想及實際憲法結構的組成這新憲法適用的範圍包括三十五省（台灣省在內），西藏及外蒙古兩地方。國外華僑也給予某種度的代表權。

2. 一九四九年大陸變色，國民政府遷到台北；一九五一年在該改進的立法院，監察院委員依法改選，政府乃用大法官解釋以方恪長他們的任期，直至大陸克復可以辦理選舉時為止。一九五四年國民大會代表也引用同樣理論，繼續行使職權，選舉總統，副總統，修改憲法等。

3. 除延長任期外，因為某些地區送出的國大代表及立法委員去在或出缺，國府又採用遞補方法，凡當年參加競選未當

選而得票次多數者，得於去選者出缺或死之時，遞補其名額。

4. 雖經採用遞補方法，但仍自許多委員不能出席會議，例如這百國外，生病，對開會無興趣，常使出席人數不合法定數目，國府又修改法律，降低出席人數，例如立法院只有五分之一，是古界上最低的國會出席要求。國民大會只要求三分之一出席（見註一、註二）。

5. 二十五年來，台灣的國內外情勢改變很多，“克復大陸”以便改選的日子遙遙無期。大多數中央民意代表或老或病，又不送民脫節，未能有效行使代表機能。一九六六年修改憲法在“自由”地區（台灣、金馬）辦理增選中央民意代表。一九七二年又修改憲法，辦理增補選（包括美僑）。但名額極為有限，而且一九七二年之增補選名額部份由國府（總統）選送的名額佔很大部份。

6. “中華民國”憲法實施的範圍以暫與中國大陸及台灣為範圍，“中華民國政府”之職是代表暫與中國，此以台灣人民單獨與國選出代表，承繼中央民意代表的機構。而實際上國府控制的範圍限於台灣及金馬地區，這些地區的人民負擔政府的一切支出，却只能選出小小部份的民意代表，這就是國府之職。這些納稅的人民不能改組政府。

## 二、超現實性的憲法

1. 在憲法上凡一國的憲法，其適用的範圍超過其政府控制的範圍，其憲法可叫做“超現實的憲法”。“中華民國”的憲法在一九四八年實施時，國府並未控制全部中國地區（例如外蒙古，共產黨控制區域）。國府撤退來台後，只能實施政令的地區只限於台灣及金馬，但其適用範圍及人口數目，遠大於實際控制範圍及數目，此以“中國”憲法無論在實施之初或在台灣，都是一個超現實的憲法。

2. 目前全世界，據所知，至少有其他三個國家的憲法，其適用的範圍超過政府控制的範圍，即：

(1) 西德憲法 —— 認為全部德國（東德）均包括在內。

(2) 南越憲法 —— 包括越南南河以南至湄公河。

(3) 南韓憲法 —— 包括陽謀江以南至巨濟島止暫與朝鮮半島。

3. 這些國家的憲法，其國家（即憲法適用範圍）概念超

过现实政府控制的範圍，主要是为了達到其政治理想，所以不承認現有的割据分裂为永久状态。同时也为了解決國籍問題，例如西德並不認為東德人民為外國人，如有東德人民逃往西德，不必經過歸化手續即可認為其國民。不過這些國家均認為現有的人民可以選舉政府，這與島台法不同。

4. “中華民國憲法”與這些國家憲法比較起來，有許多不同地方。第一，這些國家憲法制定後，國土並無多大變更，而國府則喪失几乎全部領土。台灣在比例上是很小，並且台法不是“中華民國政府”的主要控制區域，而是戰後新佔領地區。台灣人民對國府的組成從未參與。第二，這些國家的憲法，認為政府現佔領的人民，可以組織新政府送現有的政府。“中華民國憲法”，也可以作這樣的解釋，但國民政府的態度堅持必須中國全民才可以改選，因此一方面政府組織與從新陳代謝，另一方面實際負擔祖稅及服兵役義務的人民，並無憲法上的政治權力。第三，這些國家的憲法是制定於國家分裂之後，制定之初即考慮及現實的環境，政府也是現實人民所組成的，所以與人民的隔膜並不大。“中國憲法及政府”是在南京組成，來台後又不作必要的修正，終於造成現有的狀態。

### 三、起現實性的影響

由於“中國憲法”的起現實性，致使政府措施与实际政治生活有相當的距離：

1. 大陸某些省份的省政府仍可在台灣存在。例如新疆省政府即是一例，至饒岳博士主席死亡以前，思想上仍認為新疆省政府尚存。福建省政府雖僅控有金門等地，但省政府及省主席仍存在。

2. 中央政府人事的分佈亦現實國民與國，而以割與中國人民為依據。例如時常考慮東北人士在擔任要職，台籍人士則因台灣人民僅佔中國人民之極少數份，而不能多任要職。

3. 政府組織仍維持南京時代的架式。例如雖沒控制蒙古西藏，但仍設有蒙藏委員會。又僑務委員會此處理的對象，不限於現實佔有地區所移出的人民，而是割與中國地區移出的僑民。至今尚與台省籍人士擔任僑務委員會委員。

4. 考試法第二十一條的規定，完全以大中國體系作為存在的依據，雖然各省人民出生及長大於台灣，而台胞接受同樣之

教育，但在法制上並非台省人民而享有优待（見註三）。

5. 國籍法上之認定之中國人並不限於政府現實控制之人民，此以依法說來，「中華民國政府」的人民包括外蒙古人民，中共大陸人民，現有「自由」地區人民及海外華僑及其子孫。（參見註四）。

#### 四、複雜的政府機構及國家安全會議

1. 「中國」憲法上的政府組織是採用內閣制，即由人民選舉立法院委員。行政院長是由總統經立法院通過任命，對立法院負責。總統僅擔任國家元首名義，無實際行政權。但一九四八年行憲之初，即制定戡亂時期臨時條款，授予總統甚大權力，以應付非常時期之需要。一九六六年又修改臨時條款，授權總統設立機構，處理戡亂時期事件，於是早已存在的國家安全會議即成為憲法上的機構，總統之權力獲得憲法的實際承認。依據總統制定頒佈的「國家安全會議組織綱要」規定，參加會議的人員不限於行政院人員，尚有總統府各要員，立法院院長亦參加，但沒有內閣部長。國家安全會議之決如何作成，沒有明文規定，但依據「國家安全會議組織綱要」第九條規定：「國家安全會議之決，經總統核定後，依其性質交主管機關實施」，依此項規定可能產生下列矛盾：

(1) 立法院組織並未廢除，政府一切法律案，條約案，預算案，宣戰媾和案仍須經過立法院通過始生效力，如果立法院不通過，任何政策都無從實施，尤其是國家預算，固係整年政策的實施，總統雖有權將國家安全會議決議直接交主管機關實施，但總統並無權核定國家預算。

(2) 行政院院長及各部會首長均向立法院負責，此謂負責是指政策之決定及實施之成敗。依此「負責」之意，如果行政院長或行政院政務委員會（即政務會議）無權決定國家重要政策，則無從使其向立法院負責。

(3) 國家安全會議的參會人員，究竟如何作成決議，並無明文規定，但固亦參會人員地位不一（如立法院院長亦總統府參事長均亦會，兩者地位不同），自不能採用投票決權方式，此以所謂「國家安全會議之決權」，實際不可能，不合理之事。再如立法院院長，並不能代表立法院立法委員之意見，故其參會亦無機關「首長」之地位。

(4) 國家安全會議之決定，須經總統核定後，始得實施，此以總統實操最後絕對之權力，但總統並不負政治責任，動員戡亂條例雖授與總統如此絕對至高無上的權力，但與監督之權力機關存在。國民大會並非常設機關。（僅每六年開會一次），此以現制之總統有一權力不受限制且不受牽制又不負責任之總統。

## 五 司法制度

1. "中國"法律制度採用歐洲大陸法系之制度，而德日的法律制度相似，而美國採用 Common Law 或海洋法系之制度不同，其分別有：

(1) "中國"注重立法，美國注重法院判例。

(2) "中國"法院僅審理民事訴訟，美國法院則有權審查行政機關的行政處分，並且有權審查立法機關所制定的法律是否違憲。在"中國"法制下，行政處分的爭執由訴願程序處理，在司法法院設行政法院處理經訴願，再訴願後人民仍不服的案件，另有大法官會議專門解釋法令的違憲內題。

2. "中國"法院，第一、二審屬於司法行政部管轄，司法行政部屬於行政院。司法院僅轄有最高法院。

3. "中國"法律對人民權利保障不同，關於刑事被告送任辯護人的權利就是一例，在台美軍人負於偵查中有此權利，"中國"人民則限於起訴後（見註六、七）。

4. "中國"司法系統並不獨立，詳如下圖：



註：監督管轄系統 ←——  
業務管轄系統 ←----

從圖中，可看出司法系統的不獨立性，高等法院及地方法院受到行政院司法行政部及國民黨的控制，因此免不了產生"奉令不抗，上訴"的笑話，也難怪司法界以"大案奉命，小案依法，中案看錢"為

座右銘。這一句話正是目前台灣司法的写照。

### 六十號

知道了這部憲法及司法系統的大概之後，就了解為何國  
府在台灣的行政效率難以提高；除了人為因素外，政治體制不健全，  
全權責混雜，人民沒有參政權，也就是孫中山先生所說的選舉意  
見，罷免，創制，複決等四權。原來這些政權按照孫中山先生的意  
思是屬於國民大會的，也就是現在立法院監察院所行使的政權  
也是屬於國民大會。如此國民大會是相當於一般民主國家裡的國會  
，有非常大的權力（除創制及複決外，還可選舉及罷免總統，副總  
統，立法，監察委員），其原意是在使總統及預防獨裁（可能  
是夏表世凱稱帝的教訓）。立法院及監察院則屬於行政的政府機構  
裡，立法委員及監察委員則是國民大會推選專家担任而非民選，  
立法院僅管立法而已（仿日本立法制度），並非行使“政權”，如此政  
權亦行政就分立了，此即相輔分立。這就是為何我們常覺奇怪的  
，別的国家只有一个國會，而台灣有三個（國民大會，立法院，監  
察院），其中有两个在形式上又屬於行政機構裡。十數年前，美國  
國會議員訪台，要拜訪台灣的國會，這三個機構就爭了個死  
我這要代表國會，結果弄得人莫名其妙而作罷，後來曾遠過大  
法官會議，解釋這三個機構合起來等於外國的國會。另外孫中山  
先生的原意是司法獨立，行政院的司法行政是管不了法官的，  
如此司法系統就獨立而不易受行政院控制。這些孫中山先生所  
以的“五權憲法”的精神是在“五五憲草”裡。在行憲之前，國民黨找  
民主黨的張君勱把這憲法大大地修改變成了現在的“假五權憲法”。  
真正的“五權憲法”因而胎死腹中，孫中山若地下有知，真不能瞑目  
。在這“假五權憲法”裡，司法不獨立加上一黨制就產生“奉令不違  
上訴”的笑話，也就令有行政權干涉司法權，使司法不清，永遠  
不上法治的大道。再者總統有立法與邊的權力而不必負責，人  
民的政權被分得支離破碎，剝削殆盡，自然就走不上民主大道，  
再加上戒嚴法，万年總統，万年代表，万年委員，父子相傳等，  
豈要這新無用的憲法而期待國府能走上民主，法治的大道上，豈  
不可悲的，更談不上社會改革，人民幸福，人權保障，人性尊嚴

在這體制下，要想革新談何容易！蔣經國者數百年，高唱

革新。不過打打小蒼烟，擺擺樣子而已，並沒有多大成績可言。制憲新法，不引起現時的憲法，而是一部人民有真正保障，有人性尊嚴的憲法。五權分立太多了，只選三半權分立就夠了，那就是國會，行政及司法三權分立，加上半半監察權（自由新聞輿論）。目前立法及監察院分開，立法院審計決算，兩院意見不同，只能引起麻煩。考試院與行政院分開，這以只考不用，又何中差。自由的輿論與新聞界，因消息靈通，耳目眾多，可以與形中負起監察這三權的任務。加上人民雪亮的眼睛及自由的言論，其威力比起那些“監察公署”要大多了。美國的輿論界在如門事件，五角大廈公文等事可說是發揮了其無比威力。如此我們才敢期待政府在健全的體制下，在民主法治的情形下，進行社會改革，使人民共同富裕，自由平等。

**附註：**

- 一、立法院組織第五條：  
立法院會議須有五法委員總額五分之一出席始得開會。
- 二、國民大會組織第八條：  
國民大會非有代表三分之一以上人數之出席，不得開議。其議決除憲法及法律另有規定外，以出席代表過半數之同意為之。
- 三、考試法第二十一條：  
各省區之公務人員考試，分別在各該省區舉行，應考人以其本籍為限。全國性之公務人員高等考試，普通考試應分有區或聯合省區舉行。並應擇省區分定錄取名額，由考試院於考期前三個月公告之。其定額標準為有區人口在三百萬以下者五人，人口超過三百萬者，每滿一百萬增加一人。但何得依考試成績總定額標準比例增減錄取之。對於無人達到錄取標準之省區，得降低錄取標準，擇優錄取一人，但降低錄取標準十分仍無人可資錄取時，任其缺額。
- 四、國籍法第一條：  
下列各人屬中華民國國籍：  
(1) 生時即為中國人者。

(2) 生於父死後，其父死時為中國人者。

(3) 父無可考，或無國籍，其母

(4) 生於中國地，父母均無可考，或均無國籍者。

由國家安全會議組織調查第卅九條：

國家安全會議之決議，經總統核定後，依其性質交主管機關實施。

六 處理在華美軍人員刑事案件任意事項(參)(二)(甲)：

1. 偵查中被告得選任辯護人到場，美國政府如請求派代表列席，應准許之。

七 刑事訴訟法第二十七條：

被告於起訴後，得隨時選任辯護人。



廖：小紅點印花布，圓領，小泡袖，高腰處鑲紅色細絲帶，輕盈可愛。

黃：鵝黃色長礼服，領口成五角形，小泡袖，高腰鑲有圓案式花邊。

張：立領蝴蝶裝，高腰處有條綠色腰帶，可顯出腰身來，輕鬆飄逸。

黃：短袖高腰低領長礼服，領圍處鑲白色荷葉邊，非常輕巧。

(續圖在第23頁)