

《中華民國憲法》精神與憲法修正

口述作者 ■陳春生 / 國立臺北大學名譽教授
文字整理 ■趙崑睿 / 國立政治大學政治學系

蔡英文總統於今年 5 月 20 日總統就職演說提到，為了優化政府體制、落實人權保障等項目，立法院將成立「修憲委員會」專責修憲工作。而自 108 年 9 月 14 日開始，「修憲委員會」正式運作。我國迄今修憲 7 次，雖然歷次修憲時空背景各異、修憲內容也不盡相同，惟不變之處在於《憲法》核心價值在歷次修憲中，逐漸落實於人們生活之中。

憲法修正後，總統權限有擴大趨勢

我國於民國 80 年至 94 年共經歷 7 次修憲，平均每 2 年修憲一次。頻繁的修憲主要原因為，當時我國正從動員戡亂體制過渡至正常國家體制，「修憲」成國家正常化必經的過程。第一次修憲，第一屆國民大會代表逐漸將自身任務放下，並創造法源給第二屆國大代表，委由第二屆國大代表開會決定後續憲法修正，照理最多三次修憲即可完成，而我國後續修了四次憲法。《中華民國憲法》基本精神為「權力分立」，也就是總統、行政權、立法權、司法權、考試權、監察權彼此制衡與監

督。不過解嚴後台灣政治環境改變，以及政治角力使然，從第四次修憲開始，憲法逐步賦予總統愈來愈大的權力、國家也進行精省、廢除閣揆同意權。在歷次修憲中，廢除「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之。」的條文，成為現今台灣政治紛擾的原因之一。

不管我們認為中華民國的政府體制為總統制、內閣制，還是介於總統制與內閣制，基本上總統、行政院與立法院都依照憲法行使職權，必須保持一定的權力間平衡。在第四次修憲之前，行政院長的提名須經立法院同意，行政院長由全國選出之民意代表（即立法委員）背書，當時總統也由具備民意基礎的國民大會選舉產生，這讓行政院長的正當性不亞於總統，「全國最高行政機關」之名當之無愧。然而，從第四次修憲之後，總統提名行政院長不須立法院同意，連帶影響行政院長的權力。當行政院長與行政院各部會首長意見出現分歧時，部會首長未必聽命於行政院長，反倒遵照實際任命部會首長的總統。行政院長的提

名若不經立法院同意，會讓行政院長民意基礎變弱，當然行政院長的任期也無保障。結果第四次修憲後，行政院長成了總統的幕僚，行政院長的去留都掌握在總統手中。種種跡象顯示總統權力變大，行政院長的權力被弱化，形成有些情況下，總統「有權無責」、行政院長「有責無權」。權力制衡曖昧不明，更別提總統與行政院長後續的「問責」議題。

總統依職權可提名行政院、司法院、考試院、監察院院長與委員，以及實質上影響國營事業等主管人選。另外，若總統所屬政黨為國會多數黨，總統更可藉由黨團力量，影響立法權運作、左右立法院長人選。在多數政府下，總統有可能任命五院首長人選，可見總統權力之大。而立法院可以對總統提名之人事案表示贊成或反對，顯見獲立法院同意的人選具備間接民意基礎，然而行政院長卻無。而當行政院施政出現問題，行政院長輕易下台，並沒有實際解決政治問題，反倒破壞原本憲法設計的總統、行政院與立法院的互動關係。

政府應多加重視教育、科學、文化領域對國家的重要性

我們常說，修憲就是修改與改善憲法。日本有所謂「改惡」之說，也就是憲法越改越糟。七次修憲下來，除了「閣揆同意權」遭到刪除，更動「教科文預算」的條文也是修憲中較為不妥的地方。根據中華民國憲法第一百六十四

條：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五。其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」而根據中華民國憲法增修條文第十條第十項規定：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。」表面上，修憲後政府會優先編列教育、科學、與文化的經費，實際上這是「特洛伊的木馬」。雖然政府理應優先編列教科文預算，但對於政府應該編列多少教科文預算沒有統一標準可言，也沒有實質約束政府必須編列預算，如果中央政府僅編列總預算的百分之二作為教科文預算，政府其實也沒有違憲。造就現在不少高中、國中與小學都因為經費不足而無法提供學童營養午餐、也無力在教室裝設冷氣設備。如果高中、國中與小學有政府百分之三十五的預算，相信可以解決上述問題。更糟的是，在我國企業缺乏競爭力、國家也不重視研發、高等教育的經營也仰賴教育部有限的資源。與國外大學相比，我國大學所獲得之經費實在太少，且不平均。教育部經費多集中在少數大學，而台灣有近兩百所大學，可想而知其他大學的經費多麼不足。

國內高教獲得教育部經費補助最多的台灣大學，其經費不到中國大陸北京大學、清華

大學、日本東京大學的六分之一，所以我們怎麼能培育人才、研發科技？我們又怎麼能落實國防自主？選舉到來，政府便大肆發放福利、消化預算，原先教科文預算已經不足，如今更是雪上加霜。我們實在太小看教育、科學、文化對於國家、社會的影響了。從教科文預算觀察，我國始終未落實憲法精神，所以與其修憲，不如好好落實憲法。

此外，我國也未好好珍惜「知識型人才」，教師年金改革通過後，許多教師紛紛出國另謀高就，亦無法吸引年輕教師投入教職，對我國教育傷害不小。另外隨著台灣經濟起飛，加上各政黨為了獲取執政機會紛紛主打經濟型政見、政府施政也多著重短期內較能看出成果的項目、政府與企業求取績效的管理方式，導致社會上多重視自然科學，反倒忽略人文社會科學領域的重要性。長期忽略人文社會科學領域，讓社會充斥仇恨、暴力，子女弑父母的新聞也層出不窮。對於學術界最直接的影響便是人文學科研究申請政府補助案的金額與件數往往不及理工、自然學科。人文社會科學政策或許短期內無法看到成果，但深植於每個人心中的人文素養對於社會來說至關重要。

憲法可貴之處在於「實踐」

日本自二戰至今醞釀不少修憲討論，或許因為日本修憲門檻較高，至今尚未修憲。為

了因應德國統一，德國新憲法草案早已出爐。不過實行《基本法》的西德卻在戰後經濟快速復興，西德出口的商品也在國際上遠近馳名。種種原因加總讓統一後的德國依然採用《基本法》作為國家根本大法，而《基本法》內涵也適用於前東德地區。所以憲法意義不在於修改，不當修憲更可能將憲法愈修愈糟，修憲是要「改善」憲法，而非「改惡」。因此如果我國未來欲修憲，當務之急便是修正「閣揆同意權」與「教科文預算」。

根據孫中山先生遺教，中華民國為五權分立國家。當初之所以將監察權與立法權分離，是為了避免立法權任意使用「彈劾」、「糾舉」、「糾正」等措施壓制行政權；而將考試權從行政權分立的用意希望保持文官中立，而非憑藉關係隨意任官。如果未來修憲打算廢除考試院、監察院，讓考試權重新回歸到行政院，監察權回到立法院，將喪失國家人才晉用與審核的機制，官員升遷晉用管道被打亂，任命官員也只需依照關係與特權。所以問題不是出在「制度」本身，而是出在「人」。總統提名人選不適當，可能讓制度運作不順。而為何提名人選不適當？肇因亦可能來自總統權力過大，讓提名人選任官並非經由正常官員選拔機制。再者總統所提名之官員，通常具備相當大的政治影響力。若當初第四次修憲並未刪除「閣揆同意權」，也不會引發一系列人

事問題。雖然西方國家為三權分立體制，但一些北歐國家其實保有類似監察權性質的「監察使」制度。平時政府部門產生衝突時，尚有司法權與監察權調解紛爭，若監察權的地位不復存在，相信未來台灣將增添不少政治紛擾。

至於為何民國八十六年第四次修憲要取消「閣揆同意權」？因為當初執政的國民黨在立法院所握有的席次剛過半數（民國八十四年立委選舉，國民黨獲得 85 席，僅比半數多 3 席。），加上民進黨籍立委施明德積極爭取立法院長職位，施明德得到新黨立委一致支持，民進黨和新黨短暫組成在野聯盟，卻因民進黨立委跑票，以一票之差敗給國民黨提名的劉松藩，使得國民黨面臨巨大執政壓力，故修憲廢除「閣揆同意權」以保障執政優勢。另外台灣地狹人稠，省所管轄領域與中央政府高度重疊。民國八十三年第三次修憲後，地方自治逐漸制度化，《省縣自治法》也剛實行。由於《省縣自治法》屬於法律位階，有別於先前省縣事務屬於命令地位，省長與縣長的選舉能獲得相當民意基礎。同時省長宋楚瑜頗獲民心，國民黨內部深怕省長吸納過多選票、角逐總統大位，功高震主後，可能會讓中央政府無法實際指揮省的運作，導致「葉爾欽效應」，故在第四次修憲凍結省長。以往中央政府並不了解地方事務，但省長可在中央與地

方間扮演承上啟下角色，例如省長可透過監督各縣市首長，掌握地方情況，及時回報中央。當地方淹水時省長也可以快速匯集地方共 319 個鄉鎮市（現為 368 個）的災情給中央，讓中央與地方保持良好溝通管道。不過精省之後，中央與地方間缺乏省長協調事務，算是可惜之處。

我們應對我國憲法有自信

《中華民國憲法》的精神與價值與他國憲法相比毫不遜色，只是我們不清楚、不明白，進而敝帚自珍。2011 年，美國出現大規模「佔領華爾街運動」（The Occupy Wall Street Movement），當時參與人士打出：「拒絕百分之九十九的人，被貪婪的百分之一要脅。」（The greedy 1% versus the hard-done-by 99%）的口號。有錢與權勢之人，常透過遊說企圖影響美國國會創造利己政策，等等問題加總讓美國社會產生不少對立與分歧。加上種族問題持續困擾美國，近日「佛洛伊德（George Floyd）事件」更激起民眾怒火，「黑人的命也是命」（Black lives matter）活動更獲得美國各州居民響應。因此立場偏左的民主黨參議員桑德斯（Bernard Bernie Sanders）兩度爭取民主黨提名參選美國總統。桑德斯雖然未能代表民主黨角逐美國總統，但其關注弱勢、照顧青年人與降低貧富差距的政策引起不少美國人共鳴。有份統計顯示，自 3 月美國疫情爆發以來，

美國富人反倒增加近數十兆台幣的財富。例如亞馬遜公司 (Amazon.com, Inc.) 創辦人貝佐斯 (Jeffrey Preston Jeff Bezos) 的身家約 1.01 兆新台幣，相當於我國 2020 年中央政府總預算的一半。而根據中華民國財政部 2018 年的統計資料顯示，當年報稅最多的 5% 家戶平均繳納 468 萬元，報稅最少的 5% 家戶則平均繳納 4.5 萬元，可見我國貧富差距問題嚴重。然而制憲者早將縮短貧富差距的概念寫入憲法，但我們的立法者立法不足、行政院執行力度不夠、大法官們也未作出相應解釋。

《中華民國憲法》第 142 條規定：「國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。」或許，憲法中的國「計」改成國「際」也可相通，也符合國際局勢安定之需要。尤其全球貧富差距嚴重，雖然全球化為世界帶來好處，但也因此帶來許多問題。我們可以看到許多關於全球化議題的國際會議場館外，都聚集不少抗議人士。回歸到憲法條文上，經歷這麼多次修憲，憲改在「中央政府組織」方面不能算是成功。但在憲法增修條文中，對於人民權益保護，例如兒童、婦女、原住民與少數族群保障方面卻獲得相當成果。而且《中華民國憲法增修條文》第十條第五項規定：「國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。」我國自民國八十四年正式實施全民健保，造

就現今台灣防疫成功的基礎。國家開辦健保十分值得讚許。前司法院院長賴英照於演講時曾說：「憲法向左走，政府向右走。」賴院長所言之「左」、「右」最主要想表達我國至今到底是採行社會主義，還是自由競爭主義。我國憲法條文明明偏向分配社會化、民生主義，但我國的立法與行政卻與之背道而馳。例如早先美國金融市場推出「衍生性金融商品」，我國在還一知半解下卻導入該商品。而大法官在面對此類經濟案件時，須回歸到憲法的本質，思考公司企業的稅收、政府經濟政策究竟屬於分配社會化，還是自由競爭型。以防「貧者愈貧，富者愈富。」的惡性循環出現。總之，我們必須對自己、對憲法有自信，而非人云亦云。當然憲法運作起來雖出現諸多問題，但考試院與監察院萬萬不可廢，以避免立委權力繼續擴張，權力分立體制受到破壞。另外，將來如果真的修憲，務必著墨「回復閣揆同意權」與「教科文預算明定占一定比例」兩大重點。



作者簡介

陳春生教授為國立臺北大學名譽教授，曾擔任司法院大法官、國立臺北大學副校長與法律學院院長等職，並

於 2013 年獲選為國立臺北大學傑出校友。陳

教授的研究專長為憲法、行政法與核子能法。
曾開設憲法、行政法、科技法與核能法等課程。
主要著作包括《核能利用與法之規則》、《行政
法之學理與體系》、《法治國之權利保護與司
法審查》，另外也發表多篇專業期刊論文與專
書專章論文。