

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：研究)

# 憲法修改議事程序之研究

服務機關：國民大會  
出國人 職 稱：專員  
姓 名：蔡佩蓉  
出國地區：美國  
出國期間：六個月  
報告日期：八十九年十二月

# 目 錄

## 第一章 研究目的與過程

- 第一節 研究目的
- 第二節 研究過程
  - 壹、杜克校園
  - 貳、學習情形
  - 參、生活點滴
- 第三節 觀摩實習參訪過程

## 第二章 研究成果與心得

- 第一節 前言
- 第二節 美國憲法之制定與發展
  - 壹、殖民時期
  - 貳、美國獨立
  - 參、制憲會議
- 第三節 美國憲法修憲程序
  - 壹、憲法原文與修正文
  - 貳、修憲程序
  - 參、修憲結果
- 第四節 我國憲法修憲程序
  - 壹、修憲機關
  - 貳、國大修憲程序
  - 參、國大修憲結果

## 第三章 結論與建議

- 第一節 結論
  - 壹、修憲提案權與議決機關
  - 貳、修憲審查委員會
  - 參、時間限制
- 第二節 建議
- 第三節 小結

## 附 錄

# 摘要

今(八十九)年四月,國民大會第六次修憲結果,將其原有職權移轉立法院,自此修憲機關與修憲程序勢必有所大幅調整。不容否認的,當一國憲法已不符社會需求,必須有所調整與改革,以因應時代變遷,此時,修憲工作便勢在必行。亦即憲法必須是活的制度。但更換過於頻繁的憲法,則妨礙憲政主義的成長與國家的穩定性。

比較建國兩百逾年的美國聯邦憲法之發展,其本諸自由平等與人權至上的立憲精神,以及制衡制度之設計,雖然僅是七條本文與二十七條修正文,卻是運行不悖,事實證明其已成為政治安定、經濟繁榮的原動力;尤其全民尊重憲法,擁護憲法,逐步向憲政的理想邁進,正是其維持整個國家安定與富強之要素。值得各國學習效法。

反觀我國憲政發展,自民國八十年第一次完成增修條文迄今,短短不到十年光景,已經六次修憲,民眾不禁要質疑憲改已成少數政治菁英協商結果,而不是由下而上的共識信念,將嚴重影響國家的穩定性。其中,是否也意味著憲法修改程序過於草率?

由於美國地大物博,經國會提案通過的憲法修正案必須經全國四分之三多數州的批准,才算通過生效;如此高門檻的修憲程序,正說明何以美國極少修憲之主因。至於我國,歷次的修憲提案到議決,都由國民大會一機關完成,也因此,出現快則一、二個月,慢則四、五個月即可完成修憲大業之現象。兩者相較之下,有極大差異。

本研究報告先就美國開國前之殖民時期到獨立時期之歷史背景,說明制憲會議之過程;再依憲法本文與修正條文通過之意義加以陳述,就修憲機關、修憲程序及修憲結果作分析探討,再比較我國與美國憲法修改程序之異同,同時就如何吸取美國修憲程序之優點,提出可行建議,以作為未來修憲之參考。報告中同時也就自己在杜克大學專題研究情形略述一二。

# 第一章 研究目的與過程

## 第一節 研究目的

當一國憲法已不符社會需求，必須有所調整與改革，以因應時代變遷，此時，修憲工作便勢在必行。大法官釋字第 314 號解釋：「憲法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及國民之福祉至鉅，應使國民預知其修改之目的並有表達意見之機會。」我國自民國八十年四月第一屆國民大會第二次臨時會三讀通過中華民國憲法增修條文，至八十九年四月修訂中華民國憲法增修條文之現行條文，短短九年時間，已經歷六次修憲，其工程之浩大與頻繁，不可同日而語。

事實上，不論那一個國家的憲法，勢必須跟隨人類的智慧齊頭並進，並須隨著時代的脈動，掌握民意之趨向，時時檢視與調整，否則就會變得僵硬、陳腐、沒有生命的文字化石。<sup>1</sup>美國總統威爾遜曾說：「憲法必須是活的制度」，就是最好的註解。

換言之，維持憲法的穩定有助於培養人民內心對憲法的感情與敬意。但憲法若制定不當，不能適應變遷的社會，則憲法將不得不更換，更換過於頻繁的憲法，亦妨礙憲政主義的成長，反之，修憲程序若過分簡單，少數較團結的少數派即可修憲，憲政的良好傳統也不易建立。<sup>2</sup>其拿捏之間，便需要相當的政治智慧。

而比較現代民主國家——美國之修憲現況，儘管經過兩百多年歷史，其憲法本文七條，迄今未更動，另有因應社會變遷而通過施行的修正案二十七條，可知其修憲過程之嚴謹與不易。然而，這並非意味著極少修改的美國憲法不符時代需求。其本諸自由平等與人權至上的立憲精神，以及制衡制度之設計，迄今運行不悖；所謂「他山之石，可以攻錯。」美國憲法應有值得我們學習的地方。

余自民國八十二年服務於負責修憲機關的國民大會，有幸參與歷次修憲相關行政業務，並於八十六年考取中國文化大學中山學術研究所博士班，涉獵憲政主義與憲法領域，心想如果有機會到國外作更深入研究，吸取他國精髓，以為日後修憲工作提供建設性意見，這何嘗不是公務員應有的理想與抱負？

---

<sup>1</sup> 董翔飛著，從修憲到釋憲看我國憲政體制之變遷與成長，頁 437-466，司法院大法官釋憲五十週年紀念文集。

<sup>2</sup> 呂亞力著，政治學，台北：三民書局，頁 94。

於是，在決定以美國學府為目的地，並以修憲之議事程序為研究主題後，即開始按部就班，擬參與公務員出國專題研究計畫；當簽報長官同意，並經行政院人事行政局專案小組審核題目通過，再參加專業科目與英文考試；在人事局發布考試過關，並按規定準時參加行前講習會後，整個作業程序幾乎抵定。

緊接著，就是學校的申請。由於這部分都必須自行處理，所幸在研究所老師的幫忙與指點下，得以訪問學人身分（J - 1）順利進入位於北卡的杜克大學政治系研究；期間的繁瑣流程，包括護照簽證、學校辦理報到手續、安排住宿問題等等，均由友人的協助完成，並得依照行程計畫，如期前往杜克大學展開短期專題研究課程。

## 第二節 研究過程

七月二日，依既定計畫起程，經安克拉停留一小時後到達紐約 JFK 機場，並於 Holiday Inn 休息一晚，翌日再轉機至北卡 RDU，因為時差關係，到達杜克大學時間是七月三日下午二時左右。雖然有如異鄉遊子身處陌生環境，但因為有指導老師一家人和朋友的親切接待，內心備感溫馨與甜蜜。

回想於暑假中把握得來不易的出國進修機會，暫時拋下家小，遠赴美國杜克大學研究，飛行半個地球，一到達空氣清新、綠蔭扶疏的杜蘭市，整體居住環境正是心中嚮往的桃花源般，令人興奮。

沒想到，夜深人靜，我思鄉之情油然而生；一股「寄人籬下」的落寞感始終揮之不去。「這幾天就跟我們隨便湊合吃吧！」來自北京在此定居近五年的小柯，以和善的口吻對著我這個室友說著。事實上，她平日不僅得工作糊口，獨立撫養十二歲相依為命的女兒，還要旁聽電腦課程，以自我充實；生活步調總是緊湊，可謂典型的務實主義者，絲毫不浪費時間。

「我一個禮拜可以帶你買一次菜，多了就不行。」在她看來，只有生活上必需品，才需要抽空購買；至於休閒娛樂，簡直是奢侈；這使得我這個外來房客不敢輕易「打擾」她。然而，當我有病痛，她關心的程度不下家人，還每週六帶我到杜克大學步道競走，享受森林浴。

在我結束研究，準備返家那天早上，她躲在浴室刷刷洗洗，「這個就帶回台灣吧！沒想過有人會這麼執著喜歡一樣東西！」看到她送我的肥皂墊，內心好激

動，那正是三個一美元，我多次想買卻缺貨的物品；而細心的她，看出當我買不到的失望，因而決定割愛送我。

一趟美國行，因為有小柯的陪伴，讓我從異鄉遊子的徬徨無措，得以畫下滿載友誼與懷念的圓滿句點。

## 壹、杜克校園

第一次到達著名的杜克大學，立刻為它的壯觀與奇特所吸引。創校七十五年的杜克校園，分東、西兩校區，而高聳筆直、莊嚴肅穆、歷史悠久的杜克教堂(Duke Chapel)，位於西校園，興建於1925年，其一磚一瓦都特別經過精挑細選，尤其是以新舊約聖經為主題的所有彩繪玻璃，更是用手工慢慢堆砌而成。該教堂高73呎，可容納1,470人，是學校地標，當嘹亮悅耳的鐘聲響徹雲霄，無形中增添不少寧靜清新的感覺；值得一提的是，漫步杜克校園彷彿置身一座森林般，不僅空氣清爽潔淨，視野遼闊，且每幢各具特色的建築物，都是令人目不暇給，流連忘返；即使正值暑假，顯得有點冷清的校園，依然是那般的迷人。

辦妥各種手續，包括學生證、社會安全號之申請後，我開始到位於政治系旁的總圖書館(Perkins library)熟悉環境，並對館內的齊全設備而驚訝不已，所有電腦連線與資訊化系統，可謂走在時代的尖端，掌握全球最新資訊，沒有距離，沒有類別，只要上網，即可找尋自己所需之各種資料，的確相當便利；即使遇到困難，工作人員總會不厭其煩的指導與協助，讓人印象深刻。

## 貳、學習情形

首先，我必須學會如何使用資料庫，再從中找尋美國相關修憲文獻史料，並依編碼至書庫查詢書籍。雖然找資料相當花時間，也無法得到立竿見影之效，但經由每天耐心下功夫，一旦有了小小收穫，總是令人感到開心的。

在杜克大學研究期間，除了每週二、四中午旁聽政治系課程，藉以熟悉美國高等學府教師任課情形，以及與學生之互動模式；另外還固定參加每週二、四晚上六時三十分至八時三十分英語課程，希望加強自己的外語能力；除此外，每週四下午和指導老師Emerson Niou的面談時間，更是受用無窮。他會針對我的研究進度與所面臨的難題，給予適時的啟發與教導；也會就研究主題提供意見，讓我感受到研究學問時「柳暗花明又一村」之快樂意境。從指導老師平日認真教學態度，以及和學生親切的互動關係，讓我清楚看到真正學者的風範，也同時印證了何以杜克大學可以在常春藤名校之外，唯一位於南部，學術水準仍然排行前十名的美國著名大學。

每週除例行的學程外，舉凡學校的演講會，不管主題為何，我都把握機會參加。學校的演講活動不需大張旗鼓，也不用海報刻意宣傳，只要有興趣者，從校內每天發行的刊物 chronicle，就可清楚得知活動的時間、地點，並主動親自前往聆聽；值得一提的是，各學院不同性質的演講會從未出現過冷場。

雖然僅是短暫幾個月，個人有幸到杜克大學重拾學生生活，享受研究學問之樂趣，這真要感謝政府提供如此難得機會；而本著知福、惜福態度，我全力以赴用心學習，無奈受限於語言的障礙，經常有事倍功半之無力感。「語文是重要的溝通工具。學好外語將是一輩子的功課。」當時的我深刻感覺到培養超強的外語能力正是出奇致勝的不二法門。

經由此次出國進修，看清了自己之渺小，學然後知不足；尤其處於世界各國菁英聚集之學術殿堂，更強烈領悟到我們實在應該虛心學習，不斷向上提昇，藉以提高國家競爭力，向全球挑戰；否則，有一天，台灣將淪為國際間微不足道、不堪一擊的小島國，這豈是你我所樂見！

### 參、生活點滴

宗教信仰，對多數美國人而言，是生活上不可缺少的一部分。在杜克大學期間，每星期日上午到教會主日崇拜，也成了自己例行公事，並得以藉此認識很多朋友。其中更為 uncle B 的熱忱與愛心而深受感動。

美國人的親切熱情，有時會讓保守的東方人不知所措；吊詭的是，一旦你有事相求，又會為對方毫不保留的拒絕而震撼。拿捏之間很難取捨。uncle B 可就另當別論。

很多人剛到美國杜克大學深造，也許不知道校長是誰，卻都認識 uncle B 是何許人，甚至連家內大小眷屬都對他如數家珍。並非他有超人氣的魅力，而是他堅守「服務到家」的精神，經常讓每年來自中國大陸的一二百位國際學生倍感溫馨。

他不賣家具，卻專門為缺貨的留學生免費運送到家；他不是司機，但經常得巡迴接送小朋友上下課。或許對東方臉孔特別好感，他的「有求必應」名號，久而久之便遍及中國圈。

這位大家口中稱呼的 uncle B，本名 Brevard Brown，因為不易發音，幾位來

自大陸的留學生乾脆直呼他 uncle B，既簡單又好記，於是這名字自此就跟著他。

有一頭銀白短髮與眉毛，下巴微尖，臉上總是面帶笑容的說著一口沙啞徐緩的標準英語的他，已退休多年，並和一般老人一樣帶著稍顯笨重的身軀，走起路來一擺一擺的；儘管如此，已近七十的生理年齡依然抵擋不住他始終如一「為善最樂」之慾望。

照理說，強調個人主義與功利主義的美國人，多半不願「浪費」自己的時間從事與己無關、吃力又不討好的事務，但 uncle B 不同，他不僅樂於蒐集別人不用之舊家具，再自己掏腰包租車運送給留學生，也義務性的為眷屬提供許多練習英語的機會。「現在的中國留學生已不像你所想的貧窮困頓，別再如此折騰吧！」好友見他生活忙得不可開交，總是勸著他。但現在就連他的另一半桃樂思也義無反顧加入陣容。很多國際學生參加每週五中午於杜克教堂地下室的咖啡時間，就可免費吃到桃樂思所準備的餐點。

而他們希望得到的回饋就是上教堂。

居住環境相當純樸的杜蘭市，每逢星期假日，不少人家準時到教會禮拜，而教會建築之多，也成了當地特色之一。在一次華人教會迎新場合，不懂中文的 uncle B 竟然可以從頭坐到尾，為的是爭取上台說話機會。「如果有缺任何家具，請通知我；如果想多些學英語的機會，歡迎到浸信會。」他技巧的對著五、六十位來自大陸的留學生呼籲。

除了免費送家具外，只要一通電話，他不分晝夜的服務模式，漸讓一些尚無交通工具的中國人養成「習慣」，有一次甚至有人於三更半夜要求老人家接機哩！

不僅如此，他的服務對象也擴及青少年。為鼓舞這群對宗教信仰不太有概念的孩子上教堂，uncle B 絞盡腦汁，利用暑假期間辦夏令營、游泳課、繪畫班，並且用專車負責一家家接送；到了星期日，則是馬不停蹄一點名上教堂。

然而，孩子們也是有選擇性的。他們對教會為爭取教友藉以穩住「業績」，而採聖經問答送獎品或給獎金的「利誘」作法，似乎較感興趣。為此，就發生來自不同教會的兩輛接送車在社區「搶人」畫面。但 uncle B 總是鏗而不捨，緊迫釘人。

按照中國傳統，uncle B 夫婦應該好好享清福，含飴弄孫，但他們卻是無私的跨越國籍，傾力奉獻；一走出教堂就脫掉西裝，捲起袖子，開始做起一般人不願投入的工作；「桃樂思正忙著學電腦和漢語拼音。」整週已排滿送家具行程的他，早已忘卻「老之將至」的心境，即使倆人都得費勁的記下看來雷同的東方人



臉孔與名字，仍不以為苦，持續進行他們與龍的傳人有點黏又不會太黏的良好互動關係。

而這也是自己此次在美國進行短期專題研究期間，課餘閒暇中的另一種生活筆記吧！

### 第三節 觀摩實習參訪過程

和往常一樣，今年度出國專題研究仍安排有十五天的參訪行程，但需自行安排。礙於時間限制，我在完成學校報到程序，且一切就緒後，才和指導老師 Emerson 商討參訪事宜。他建議我應到紐約哥倫比亞大學參觀一下這處擁有不少東方藏書，人文薈萃，學術獨占鰲頭的著名學府；此外，關係美國制憲原始地費城，有必要前往了解；另位於華盛頓特區的國會山莊、白宮，及行政中心，都應該參觀。

於是，經由老師的聯絡安排，這一趟觀摩實習於七月二十六日展開一連六天的參訪行程。

參訪的第一天清晨，自杜蘭市（Durham）住所搭計程車前往 RDU 機場，直飛紐約，到達 JFK 機場後，隨即前往哥倫比亞大學，並由該校客座教授周陽山老師充當嚮導，走訪哥大各棟研究大樓；之後則到東亞研究所圖書館參觀，那兒有中國，包括台灣最完整的早期史料，藏書相當齊全，此外，日本、韓國的書籍也很豐富，是研究東亞問題者必到的圖書館。「雖然校園不大，每一門領域卻都是最先進、最權威的，因為這兒有一流的師資與學生。」老師分析哥大地靈人傑之優勢。

離開哥大後，順道參觀世貿中心、紐約博物館、自由女神像等著名景點，親自感受位居全球首善之區之繁華與進步；然紐約交通之川流不息，既忙且亂現象，與台北相較實有過之而無不及，各主要幹道不分時段的塞車情形已是稀鬆平常，見怪不怪。而置身鬧區，目睹各色人種前衛的造型打扮，說是另類的視覺享受，也不為過。總之，紐約是一個集文化、藝術、經濟、政治中心，值得親身體驗的現代化都市。

七月二十八、二十九日兩天的活動地點是費城（Philadelphia），也就是美國獨立宣言的簽署地，位於美國東部，是賓夕法尼亞州（Pennsylvania）最大的城

市。費城地處紐約和華盛頓特區之間，距紐約 2.5 小時車程，距東海岸大約一小時車程，交通便利，生活指數適中，是美國東海岸的主要文化和交通中心之一。它是美國最古老的城市之一，在西元一六八二年由佩恩( William Penn )建設的，其後在經濟及文化上都有飛躍性的發展。目前市區約有一百五十萬人口，以歐洲移民和非洲移民為主，兩種族裔人數大約相若。郊區則以歐洲移民為主。唐人街是市區內華人的主要聚集地，也是美國各大城市中最早的唐人街之一。

費城是第一次、第二次大陸會議的召開地點，一七七六年美國在此宣布獨立；一七八七年美國在當地制定憲法召開會議，市內的獨立廳( Independence Hall )和自由鐘( Liberty Bell )等國家古蹟，即為歷史作見證，每天均有來自世界各國絡繹不絕的遊客，在工作人員試圖讓時光倒流，耐心的詳述早期建國所發生的片段精彩史實，對每位參觀者而言，不啻是最具價值的活教材。

獨立廳右邊是眾議院，廣場為華盛頓銅像；左邊是最高法院，後改為市政廳。每棟建築物在專人細心維護下，均保持原有古蹟風貌，置身其中，彷彿回到十八世紀，感受當時先賢們集思廣益，著手從事既緊張又重要的制憲偉業。

下一站目的地是美國首都華盛頓( Washington, Capital of the United States )，位於波多馬克河的北岸，主要的大街是賓夕法尼亞大道，東接國會大廈，西達白宮，新任總統就職時，由國會大廈前往白宮，此為必經之路。

為了進入國會參觀，任何人沒有特權，都必須公平的排隊依序前往；走進國會殿堂，映入眼簾的是建築物內無論在天花板或牆上，精心設計的傳統典故與歷史意義的圖像與造型，處處呈現美國歷史文化，包括發現美洲大陸、哥倫布發現新大陸、宗教戰爭、獨立宣言草擬經過等等，也可以看到一個個政界名人塑像，讓往來遊客佇足靜觀，體會美國建國歷程之艱辛。由於進入參觀時議員已結束開會，未能目睹代議士唇槍舌劍之精采辯論，是美中不足之處。

再一路行至幽靜典雅又不失戒備森嚴的白宮，這兒已是往來遊客佇足拍照留念之處。在人行道一角，一位美國婦女自一九八一年至今一直在白宮對面草坪上宿營，為的是宣傳和平、反對戰爭；她向往來的各國人士不斷的宣傳她反戰的觀點，十年如一日，這種鍥而不舍精神，的確令人感佩。

華府的名勝很多，除國會大廈與白宮外，尚有華盛頓紀念塔與林肯紀念堂，還有富麗堂皇的甘迺迪中心；外觀獨特的五角大廈與紀念公墓，亦是來自世界各國遊客必經之景點。從其中體會美國這個處處標榜自由民主精神的國家，其所以成為超級大國之緣由。

## 第二章 研究成果與心得

### 第一節 前言

美國憲法只有七條八十九句約六千字，短過大多數國家的憲法，條文措詞簡約，歷經兩百多年而不廢，期間並通過二十七條修正案，証明其能適應變化萬千的社會且隨時代演進而發展。經由兩個世紀，美國的組成結構，由原始的十三州，發展為現在的五十州；在憲法原始規劃的基礎上，中央的三權制衡，發展為司法的卓然獨秀。美國的行憲經驗，不但顯示其立憲的民主精神至為深厚，亦說明其行憲的績效卓著，實值得各國學習做法。

反觀我國憲法，自民國八十年第一次增修條文迄今，短短不到十年光景，已經六次修憲，民眾不禁要質疑憲改已成少數政治菁英協商結果，而不是由下而上的共識信念，將嚴重影響國家的穩定性。固然，憲法之所以設置修改程序，並非欲用以破壞正當性信仰基礎，而是要政治權力在正當性信仰的共識下，透過修憲權之行使對憲法作適度調整以適應社會變遷。<sup>3</sup>而如何使人民普遍具備憲法意識，實現憲法之治，應是行使修憲權不可忽視的課題。

比較我國與美國憲法修改程序，究竟兩者有何異同，才導致如此分野？處於現代民主國家的美國之立國精神，有那些是值得我們學習？都是本研究探討重點。

本研究報告擬先就美國開國前之殖民時期到獨立時期之歷史背景，說明制憲會議之過程；再依憲法本文與修正條文通過之意義加以陳述，就修憲機關、修憲程序及修憲結果作分析探討。最後就我國修憲機關與修憲程序情形，略作論述，進一步比較兩國修憲過程之異同，並提出可行建議，以作為日後修憲之參考。

### 第二節 美國憲法之制定與發展

---

<sup>3</sup> 劉獻文著，憲法修改界限論，頁 80-81，財團法人孫文學術思想研究交流基金會印行。

自哥倫布於一四九二年發現美洲新大陸，英國即開始經營這塊處女地。依照英國的規定，凡欲在美洲建立殖民地者，須先有合法的授權；也因為殖民地的不同，而產生十三個在地理上、經濟上、社會上各有不同特徵的殖民地與政府體制。

## 壹、殖民時期

在殖民地時期，人民與英國政府不斷發生糾紛，尤以經濟問題為主要癥結。諸如施行印花稅，導致大家公然反抗；九個殖民地代表並於一七六五年在紐約舉行印花稅法會議（Stamp Act Congress），發表權利宣言，闡明殖民地人民應享有出生於英國的人民所享有的一切權利與自由，並要求廢止印花稅法及其他惡法。「生命、財產、不要印花稅！」即是美國革命的第一聲口號。但英國政府當初對他們的希望，並未予以注意。

由於英國不但沒有緩和行動，反而使出更為壓迫的手段；一七七五年，革命正式爆發；一七七六年，召開第二次大陸會議，會中要各殖民地政府制定憲法，改組政府，準備脫離祖國進行獨立，同年七月二日，大會全體一致投票議決維吉尼亞代表李亨利（Richard Henry Lee）所提的宣告獨立案，七月四日復制定全部獨立宣言，美國自此正式誕生。

## 貳、美國獨立

美國在獨立革命以前，原有的十三個殖民地各有州長、議會及法院，無異已是十三個獨立的國家。其後為抵抗英國，乃推舉代表召集大陸會議，共商反英策略，並推華盛頓為總司令，統一指揮戰爭，各殖民地亦紛紛與英國脫離關係，改名稱為州，制訂憲法，改組政府。當時為順應戰爭進展及貫徹獨立希望，便倡議設立永久的中央政府，一七七七年經會議通過成為邦聯協約（the Articles of Confederation），將十三州置於一面國旗之下，於一七八一年三月一日起生效，這就是美國的邦聯時期，也就是現代美國的前身。

邦聯是各邦的結合，非全國人民所組成，是一個非常鬆弛的組織，其徒具形式和軟弱無力是可以想像的。採行邦聯制度的缺點，<sup>4</sup>一是各州仍然保持完整的主權，在邦聯協約訂定之前，各州領導人即堅決主張各州要保持主權、自由和獨立，非經國會以及州議會的一致批准，該協約不得修改。二是邦聯政府的支配力不能直接及於人民，邦聯的中央政府事實上只有一個國會，既無總統，也沒有法院，中央政府的行政對象是各州而不是人民。三是國會權力的柔弱，邦聯政府下

---

4 陸潤康著，美國聯邦憲法論，頁 33-36，凱倫出版社。

的國會事實上並不具備國會的本質，它只是一個各州代表大會，行政性多於立法性。四是經費的不足，邦聯中央沒有賦稅權，且中央無權管制各邦商務，中央與各邦的權責不清，兩者無直接關係。不僅十三邦各自為政，財政困難問題亦相當棘手。為挽救危機，大陸會議於一七八七年二月議決通過，號召各邦派遣代表於費城獨立廳（Independence Hall）集會，討論邦聯條款之修改。沒想到一部美國憲法就是在此氛圍下正式產生。

值得注意的是，美國聯邦憲法非僅制約治者與被治者關係，它更規範到人民、總體政府、以及組成聯邦的各政治體；且各個分子都保有本身制定憲法的權利。意即在美國各州州憲，只要不與聯邦憲法相違背，一樣可以擁有制憲與行憲權。這也就是聯邦主義之精神，即各邦都保有益處之同時，又能匯集眾力，善用共同資源，在擴大的政治組合體中，維持並加強個別文化的特質。換言之，美國創造現代意義的聯邦主義，從聯邦憲法的產生即可知道兩者之關係。

一般而言，美國聯邦制度具有下列各項特徵：<sup>5</sup>（一）如所有之聯邦，其分子即各州為共同的目標而結合；（二）聯邦政府和構成聯邦之州的立法的劃分，前者之權力限於憲法所列舉，其未列舉者均概括的屬於各州；（三）聯邦與各州政府在其職權範圍以內所行使的管轄權，直接及於轄區內的人民和財產；（四）聯邦政府的權力在憲法所賦予的權力範圍以內，高於各州的權力。

### 參、制憲會議

當初，全體委員會面臨的第一個最重要問題，是大會只修改邦聯條款，抑或締造一個真正的中央政府？立即的決定是組設中央政府。於是，制憲會議出現多種憲法草案之版本，其中又以主張強有力的中央政府，並擬全盤修改邦聯條款，使其成為新的憲法的維吉尼亞憲法草案（the Virginia Plan）；以及只要求修改現行邦聯條款，保留一院制的國會，並充分保障各邦的權力，使大邦小邦處於平等地位的新澤西憲法草案（the New Jersey Plan）。

維吉尼亞憲草與新澤西憲草立場各異，重點不同，與會代表意見分歧，最後經表決通過以維吉尼亞案為討論的基礎。而制憲會議中，東方與西方間有意識衝突；南方與北方不同的經濟背景亦難以妥協；除此之外，最大難題則是消除大邦與小邦間的歧見。大邦主張增加聯邦政府的權力，強有力的新政府必須直接自人民獲得其權力，所以國會兩院議員數額應依人口或賦稅多寡比例分配；小邦主張維護各邦的權力，並聲明絕不加入將損害其本身及其平等地位的聯邦。

---

<sup>5</sup> 同註 4，頁 39。

由於一七八七年時的美利堅，四分之三以農業為主，地大人稀。即便最窮的移民，也很快就可以積攢出足夠的本錢給自己買下一塊地，砍樹建屋撒種，以待來春成長。因以，當那些在革命時期治理美利堅的人們，論到「上等人」或「下等人」的時候，他們指的並不是「有沒有品德」，而是指「有沒有財產」。如果財產這個字眼在今天具有邪惡的哲學寓意，對一七八七年的大會來說，可完成是兩回事，因產業不是上流階級的特權，而是做人應該奮鬥爭取保護的權利。而當年的大會，並不是以社會哲學的角度來討論美國事務，他們以眼中所見，週遭所遇的國內實際狀況為出發點，大會召集的目的不是進行社會改革，而是為現有的社會創立一個政府。這個時候的美國，幾乎還沒有不勞而獲，坐享其成的有錢人階級。每一個美國人，不論是南方的墾殖者，還是北方的商人，大家都知道自己辛苦的成果是為了自己。<sup>6</sup>

經過多次的激辯，與會代表體認如果雙方堅持己見，勢必無法達成共識，會議終將無疾而終；但最後總算在妥協下得到一致意見，包括：(1) 須有更強有力的政府以應付全國經濟及社會問題；(2) 增加的權力應賦予中央，非賦予各邦；(3) 在新政府中應將分權制度與制衡原則配合運用，以防止新增政治權力的濫用；(4) 增加國會權力，在聯邦政府設置行政與司法機關，中央與各邦政府須加以某種特別禁制。<sup>7</sup>

制憲會議中應折衷妥協的諸多問題，於七月二十六日始告解決，所有決議案交付五人組成的「條文委員會」(Committee of Detail) 研審；之後再交由「文體委員會」(Committee of Style) 以訂正文體並整理為現行條文；九月十七日，制憲會議通過決議，把憲法送大陸會議轉請各邦由人民選出的會議代表 (Convention of Delegates) 批准，批准憲法的會議代表應通知大陸會議。大陸會議同時決定各邦選舉總統選舉人 (Electoral College) 和總統選舉人投票選舉總統的日期，以及憲法開始施行的時間和地點。

換言之，一七八七年在美國費城發生的奇蹟，正締造一個世上最富強的國家。這樁奇蹟就是：一七八七年炙熱的夏天裡，當時全美十三州派出五十五名左右的代表，從春末一直到秋初，在費城開會討論了五個月；在眾人遲到早退，缺席退出，利益衝突，壁壘分明之下，最後竟然奇蹟似的達成協議，完成一部當時眾人眼中差強人意的憲法，成為美利堅合眾國立國的根本大法。

---

<sup>6</sup> 制憲風雲 - 美國立憲奇蹟，凱撒琳敦肯包恩著，孫北堂譯，頁 85，聯經出版。

<sup>7</sup> 羅志淵著，美國政府與政治，頁 48，正中書局印行。

### 第三節 美國憲法修憲程序

美國憲法自一七八七年，由十三州代表假費城召開制憲會議，聯合起草憲章，包括修憲過程，並於二年後正式公布實施迄今。分析美憲最直接的淵源，實為大陸會議、邦聯條款、一七七五年後制定的各邦憲法，以及各殖民地的憲章與政府紀錄和經驗<sup>8</sup>。憲法學者艾克曼 (Bruce Ackerman) 在通盤研究美國制憲二百多年來憲法變遷的軌跡與憲法政治運作後，認為美國憲法上至少有三個「憲法時刻」(constitutional moment)，分別是制憲建國時期、內戰重建時期、以及一九三〇年代的新政時期。<sup>9</sup>另一位學者福瑞斯特 (Forrester) 則是將美國憲法分成四部分，一是一七八七年通過的本文；二是權利法案；三是內戰時間修正案；四是經最高法院釋憲的修正案。<sup>10</sup>儘管學者就美憲的規範內容所作的分類與區隔不盡相同，但卻都象徵著美國憲法發展之變遷與意義。其內容可分為原文與修正文。

#### 壹、憲法原文與修正文

憲法原文有一段前言和七條條文。第一條規定政府立法機關，即國會體系、權力及所受限制；第二條規定政府行政機關；第三條規定政府的司法機關；第四條為中央政府與各州的關係以及新州設立事宜；第五條規定修改憲法的方式；第六條規定依憲法而制定的法律以及聯邦政府締結的條約都是國內的最高法；第七條規定憲法批准的辦法。

至於修正案部分，共計二十七條，其中第一條至第十條，即權利法案 (bill of right)，是於一七九一年同時一次制定的；另第二十一條修正文是用以取消第十八條的禁酒修憲案，所以均已失去效力和實質意義；除此外，一七九五年批准第十一條修憲案明定合眾國之司法權，對於他州公民或外國公民控訴合眾國任何一州之普通法或衡平法之訟案，不得行使之；一八〇四年批准第十二條修憲案規定總統與副總統應分別選舉；第十三、十四、十五條修憲案又稱為「內戰修憲案」，是南北兩方因黑奴地位的戰爭而產生；於一九一三年批准的第十六條修憲案，授權國會徵收所得稅，不必問所得稅來源，稅收也不必均分於各州；同年批准的第十七條修憲案，將參議員選舉制度改為直接民選；一九二〇年批准第十九條修憲案給予婦女平等選舉權；一九三三年批准第二十條修憲案，將總統任期開始的日期由三月四日改為一月二十日，並縮短參議員和眾議員選舉與就職之間的任期；

<sup>8</sup> 同註 7。

<sup>9</sup> Bruce Ackerman, *We the People: Transformations*. (1998)

<sup>10</sup> Forrester R, *The 4 American Constitutions-A New Perspective*, *Hastings Law Journal*.

一九五一年批准的第二十二條修憲案明定總統任期以兩任八年為原則；一九六一年批准的第二十三條修憲案規定聯邦政府所在地應依國會法律所定，比照州，選出若干總統選舉人；一九六四年批准生效的第二十四條修憲案，禁止以繳納人頭稅或其他稅為行使投票權條件；一九六七年批准第二十五條修憲案，明訂繼任總統者為副總統；一九七一年生效的第二十六條修憲案，降低選民行使投票權的最小年齡為十八歲；一九九二年批准第二十七條修憲案，規定變更參眾議員服務報酬之法律，在眾議員經過改選之前，不生效力。

## 貳、修憲程序

憲法學者坎尼茲惠爾瑞爵士（Sir Kenneth Wheare）在他的著作「現代憲法論」中將憲法分類為「優越型」與「從屬型」，是關於可由立法機關加以修改之憲法（亦即「從屬於」立法機關）與不可由立法機關加以修改之憲法二者間之區別。他在書中評道：「實際上，憲法修改之難易或頻繁與否，不僅因限於修改方法之法律條文而定，同時也因人民公眾中有勢力的政治與社會集團，以及這些集團就憲法所規定政治權力之組織與分配滿意或勉強同意之程度而定。」<sup>11</sup>他同時指出，屬於聯邦制型的憲法為優越型，即全國性與地方性的立法機關均局限於自身的權力範圍內且各自獨立；若就他們間權限分配之情形看，均不能單獨對憲法有任何程度之修改。

事實上，當制憲會議於一七八七年在賓州費城舉行時，與會代表鑒於邦聯條款的缺點，一方面希望各州必須轉讓較多的主權予中央政府，一方面是新憲法必須較邦聯條款易於修改，所以制憲代表認為新憲法於修改程序之設計，應使各州與國會同享修憲提案權，而各州對憲法的否決權，亦應有所讓步。<sup>12</sup>從憲法第五條關於全國修憲會議的規定，可知是制憲當時聯邦派與州權派妥協的結果。

易言之，憲法之所以設置修改程序，乃是要政治權力在正當性信仰的共識下，透過修憲權之行使對憲法作適度調整以適應社會變遷。也唯有透過合法性、正義性、公平性的修憲程序，才易為社會所接受。

而憲法涵義的發展，可出於多種方式，如憲法的修正，憲法的解釋，國會的立法，行政的措施，以及政治上的慣例等，都可使憲法發展。<sup>13</sup>有關美國憲法的修正程序，主要記載於憲法第五條如下：「國會遇兩院議員三分之二人數認為必要時，應提出本憲法修正案，或遇三分之二州議會之請求，國會應召集會議以

<sup>11</sup> Wheare, *Modern Constitutions*, pp25-27.

<sup>12</sup> Martig, *Amending the Constitution Article Five : The Keystone of the Arch*, 35 Mich L.Rev.1253 (1937)



提出憲法修正案。以上兩種情形中之任何一種修正案，經各州四分之三之州議會或經修憲會議四分之三絕對多數批准時，即認為本憲法之一部分而發生效力。至採用何種批准方法，由國會決議之。惟在一八 八年前所制定之修正案，無論如何，不得影響本憲法第一條第九項第一、第四兩款之規定。無論何州，未經其同意，不得剝奪其在參議院中相等之表決權。」

在此條款中，規定兩項修憲內容上的限制：第一、在一八 八年以前，不得對憲法第一條第九項第一款「各州有權允許外人入境」，及第四款「人口稅或其他直接稅，應照人口調查或統計依適當比例而徵收」的規定，加以修改。第二、非經當事州的同意，不得剝奪其在參院與其他州平等的選舉權。

第一項的修憲限制是對南部蓄奴各州的妥協，有限期的承認奴隸制度，而今早已失去效用。但第二項是對各州的妥協，也是調和大州和小州不同利益的結果，到現在仍然是一項有效的限制。<sup>14</sup>

從憲法第五條所規定的修改程序，可知一個修正案需由國會和各州的議會或修憲會議的絕對多數，採取共同積極的支持行動才能成立。其過程必須經過提議與批准兩個程序。大致可歸納為：

- (一) 提案權：修憲案可由國會提議，也可由全國憲法會議提議。
- (二) 議決人數：兩院各有三分之二議員，是指法定出席人數三分之二贊成，而非全體議員的三分之二。
- (三) 提案程序：修憲案經兩院通過，復由國會通過聯合決議，並於兩院議長簽字後，就逕交白宮總務署長 ( the Office of the General Services Administrator )，再送由各州州長轉致議會。<sup>15</sup>
- (四) 提案內容：國會提出修憲案並無範圍的限制，但不得剝奪州在參院中平等參政權。且國會提出之修憲案非屬立法權，所以總統不得對其行使否決權。

## 參、修憲結果

對於修正案之批准方式，向來由國會決定，國會未作規定時，則由各州自行決定。根據條文，可由四分之三的州議會批准，或由四分之三的州憲法會議批准，以及由各州人民行使複決權等不同模式。至於實施迄今，又以經由州議會批准之

---

<sup>13</sup> 同註 7。

<sup>14</sup> 荊知仁著，美國憲法與憲政，頁 428，三民書局印行。

<sup>15</sup> 各州州議會對修憲案是否批准之決議，在第二十二條修正案之前，係通知國務卿，之後才改為通知聯邦總務署長，並由其宣布。

修正案居多。有學者以為，採憲法會議較優於其他方式，一是它專為處理修憲案而設立，任務神聖；二是會中代表專司修憲案，必迅速處理，不像州議會可以把修憲案積壓多年；三是選舉憲法會議代表時，選民已顯然為支持或反對修憲案而投票，憲法會議乃代表選民行使複決權。<sup>16</sup>

至於先前拒絕批准的修憲案，經過州態度轉變，仍有再次批准之可行性；例如有關所得稅的第十六條修正案經國會兩院通過以前，曾被提出過四十二次而未獲通過。然若經某州批准後，修憲案未生效前，該州仍不得撤銷批准。鑑於各州批准修憲案的時間有的極為迅速，有的卻拖延極長時間，如第十六條修正案經由十八年的鼓吹才成功；第十七條修正案則經過將近八十年的努力，才完成修改程序。為此，國會便自通過第十八條修憲案後，規定批准的時間為七年。而各州議會或憲法會議批准修憲案時，以過半數通過即可。

## 第四節 我國修憲程序

近些年來，國民大會頻頻修憲，透過增修條文凍結或變更憲法原來之設計，諸如：總統、副總統改由全國人民直接選舉產生；總統得設置國家安全機構，決定國家安全大政方針；行政院院長由總統逕行任命，毋庸經立法院同意；立法院得對行政院院長提出不信任案，行政院院長亦可建請總統解散立法院以資對抗；監察院對總統、副總統彈劾權改由立法院行使；立法院對於行政院之覆議案，如經全體立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議等，這些重大的變更使我國憲政體制更趨複雜，影響憲政體制之變遷至為深遠。<sup>17</sup>

今(八十九)年四月二十五日再度修訂中華民國憲法增修條文之現行條文，將國民大會代表原有職權移轉至立法院，正式成為虛級化機構，而過去所謂一機關修憲之現象，也隨之走入歷史。可以確定的是，未來修憲流程勢必有所調整，也需要各項法令的配合制定，才得以順利運作。

### 壹、修憲機關

分析歷次修憲中，有關修憲條文之規定，包括憲法第二十七條：「國民大會之職權如左：一、選舉總統、副總統。二、罷免總統、副總統。三、修改憲法。四、複決立法院所提之憲法修正案。」之後，總統、副總統之選舉改由全民行使，國民大會職權也隨之有所調整；而修憲機關仍為立法院和國民大會。根據憲法第

---

<sup>16</sup> 同註 7。

<sup>17</sup> 同註 1。

一七四條：「憲法之修改，應依左列程序之一為之：一、由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之。二、由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決。此項憲法修正案應於國民大會開會前半年公告之。」

換言之，在過去，國民大會與立法院均有修憲提案權，但因議決之機關在國大，所以即使立法院有提案權，自始迄今從未行使過；這也是何以歷次修憲之提案與議決都是由國大一機關完成之原因。而今，經第六次修憲結果，如何重新定位憲法修改程序，應是當務之急。

## 貳、國大修憲程序

依國民大會議事規則第十五條：「修改憲法之提案應有代表總額五分之一之連署，並應擬具具體條項及附具理由送由程序委員會提報大會於一讀會交付修憲審查委員會審查。」而根據國民大會修憲審查委員會組織規程第二條之規定，修憲審查委員會由全體代表組成，必要時得進行分組審查，完竣後應提出分組審查報告。第十條：「修憲審查委員會委員對於修憲提案之修正動議，應有委員總額八分之一之連署，擬具具體條項並附具理由，於各案討論時以書面提出之。」另第十一條：「修憲審查委員會綜合審查完竣後，應提出審查報告書，連同審查議決通過之條文與原修憲提案條文一併提報大會決定之。」

從以上之條文可知，當修憲提案經由代表總額五分之一連署，送由程序委員會提報大會一讀；第一讀會之開議人數為代表總額三分之一以上人數之出席，主要進行朗讀議案案由、提案人說明及大體討論後，再交付修憲審查會分組審查、綜合審查。在綜合審查階段，審查會就各分組審查報告進行討論，並於討論後分案分條逐條表決，其議決方式為：一、通過，提報大會進行二讀；二、不通過，提報大會決定；三、擱置；四、不予審查。再擬具審查報告書送交大會。

當修憲審查委員會委員對修憲提案審查結果有意見，應於收到審查報告書五日內，對審查議決通過之條文擬具具體條項及附具理由，經由代表總額八分之一人數之連署，於大會規定之截止日期提出修憲審查結果修正案。

## 參、國大修憲結果

根據國民大會議事規則第八章讀會之規定，第一讀會朗讀議案後，提案人須說明其要旨，出席代表如有疑義時，得請提案人解釋。第二讀會應將議案朗讀，經廣泛討論後，依次逐條提付討論議決，議決以代表總額三分之二之出席，出席

代表四分之三之決議行之。如有代表對審查意見有疑義時，須由三十人以上之連署或附議，經出席代表過半數之同意，得再付審查。但再付審查以一次為限。經議決再付審查時，對原審查通過之議案所提修正案均不予審查。

第三讀會應於第二讀會之下次會議行之。但有出席代表二十人以上之連署或附議，經出席代表過半數之同意，得於二讀會後接續進行三讀。第三讀會得為文字上之更正，除發現議案內容有互相牴觸外，不得為修正之動議。其進程序為宣讀第二讀會修正議決之條項文句整理小組整理之憲法增修條文，若有文字修正，經表決通過，即宣讀經二讀暨三讀文字修正之憲法增修條文全文後，便進入全案議決。第二讀會與第三讀會之議決均為代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之決議行之。

議決通過，即完成修憲程序，並咨請總統公布施行；反之，則是修憲失敗，再回歸原點。

### 第三章 結論與建議

美國憲法乃當代各國憲法中最早的一部成文憲法，其實施迄今已有兩百年歷史。當時制定這部憲法的主要目的在於經由新憲法的設計，以「組織一個更完善的聯邦，樹立公正和正義，保障國內安寧，建立共同國防，增進一般人民的福利」（憲法前言），但在制憲者心目中，同時也希望他們所制定的憲法，能夠讓後代子孫適用，以確保其「享有自由的幸福」。<sup>18</sup>經過發展後的美國憲法，事實證明其已成為政治安定、經濟繁榮的原動力；尤其全民尊重憲法，擁護憲法，逐步向憲法的理想邁進，實在是最重要的因素。意即美國人守法護憲精神，是其維持整個國家安定與富強之要素。問題是，當現實環境和需要有所不同，憲法內容必須作

---

<sup>18</sup> 同註 14，頁 392。

適當修改之際，如何因應設計完善的憲法修改程序，乃是竭盡思慮的議題。

## 第一節 結論

根據聯邦憲法第五條，修憲程序包括提案與批准兩部分。修正案的提出，可以有兩種不同途徑，一是國會兩院議員各有三分之二多數認為必要時，得提出憲法修正案；一是全美各州有三分之二的州議會提出時，國會應召開全國修憲大會，以提出憲法修正案。

### 壹、修憲提案權與議決機關

也就是說，聯邦憲法之提案權，在於國會參眾兩院與全國憲法會議。儘管第二種修憲途徑形同具文，許多細節，包括：（一）州議會的申請決議，州長有無否決權？（二）國會如果決定召集修憲會議，總統對之可否予以否決？（三）修憲會議如何組織？代表如何產生？（四）何時召集？在何地集會？（五）會議進行適用的規則如何？<sup>19</sup>至今尚無直接的明確答案，也無先例可援，因實際上修憲的機構和程序，仍然完全掌握國會手中，各州對修憲程序不過扮演一個制衡角色；但不容否認的，至少各州可藉此一規定來保障人民的權利。

又依照規定，修憲案的有效成立，須經四分之三的州議會或四分之三的州修憲會議批准，才能成為憲法的一部分；至於採用那一種批准方式，則由國會決定。換言之，只要國會兩院的任何一院三分之一加一票即可以否決修憲提案；就算通過了修憲提案，只要四分之一州加一州（十三州）仍然可以杯葛憲法修正案，如此高門檻也說明憲法修正案得獲得一致同意的條件，才易正式通過。

由於美國憲法的修改程序較嚴格，甚至出現一條修正案經過將近八十年的努力才完成修改程序之現象；相形之下，如何簡化修憲程序，乃成為本世紀談論最多的問題。值得注意的是，早期發動修憲的壓力，多係出自自由主義者的策動；到了三十年代以後，積極發動修憲的，轉而幾乎全部來自保守主義者的壓力。轉變的主要原因，是由於三十年代以後，聯邦政府的立法，行政及司法三大部門，全部為自由主義者所控制，保守派便希望利用修憲的程序來實現其目的。然而，所提的改訂修憲程序建議案到最後總是胎死腹中。

---

<sup>19</sup> Note, *Proposing Amendments to the U.S. Constitution by Convention*, 70 Harv. L. Rev. pp1074-75 (1957)

我們必須體認修憲程序與修憲機關的興革，在性質上是最困難的事。美國行憲二百多年來，許多憲法學者對憲法第五條繁瑣的修憲程序不滿，認為其無法合理帶動憲法的變遷以適應全球化與新時代的考驗。但是修改憲法第五條也必須依照第五條的繁瑣程序，因此誰也不抱持希望。<sup>20</sup>

由此可知，當不同黨派企圖以修憲方式達成政治主張與目的，如果其修憲的企圖，因程序上的困難而不易實現的時候，便轉而希望以簡化修憲程序的方法去貫徹，如此一來，國家勢必面臨隨時在修憲的不穩定狀況。反之，則是顯示遵守憲法之必要性。

過去我國憲法之修改，依憲法第一百七十四條之規定，一是由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之。一是由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決。

意即我國憲法提案權分屬於國民大會與立法院，但立法院之提案需立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，始得擬定憲法修正案。過高的提案門檻使得立法院在我國憲政史上從未行使過修憲提案權，另一方面，立法院只有修憲提案權而無議決權，亦降低其提案的興趣。<sup>21</sup>也因此，即使我國憲法之提案機關是採混合制，仍不免落入國民大會一機關修憲之框架。這與美國提案與批准分屬不同機關之程序，有明顯差異。

根據八十九年四月二十五日總統公布的中華民國憲法增修條文第一條：「國民大會代表三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之，不受憲法第二十六條、第二十八條及第一百三十五條之限制。比例代表制之選舉方式以法律定之。國民大會之職權如左，不適用憲法第四條、第二十七條第一項第一款至第三款及第二項、第一百七十四條第一款之規定：一、依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第二款之規定，複決立法院所提之憲法修正案。二、依增修條文第四條第五項之規定，複決立法院所提之領土變更案。三、依增修條文第二條第十項之規定，議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。國民大會代表於選舉結果確認後十日內自行集會，國民大會集會以一個月為限，不適用憲法第二十九條及第三十條之規定。國民大會代表任期與集會期間相同，憲法第二十八條之規定停止適用。第三屆國民大會代表任期至中華民國八十九年五月十九日止。國民大會職權調整後，國民大會組織法應於二年內配合修正。」從條文中可看出此

<sup>20</sup> 葉俊榮著，修憲程序：建立任務型國大後所帶動變革，月旦法學雜誌第 61 期。

<sup>21</sup> 李炳南著，國民大會修憲程序改革之研析，國民大會議事規則研修專案小組委託專題研究報告，頁 69，國民大會秘書處編印。

次修憲結果，將國大原有職權轉移至立法院，不僅直接牽動我國未來憲政體制之權力結構的發展，對整個修憲程序，勢必重新規劃與調整。

## 貳、修憲審查委員會

與美國修憲程序較不同的是，我國修憲流程區分為一讀、二讀、三讀，在一、二讀會之間，並設有修憲委員會，這個由全體國大代表所組成的委員會，主要是將修憲提案付委審查。根據國民大會修憲審查委員會組織規程的規定與實務的運作，各審查小組替全會審查委員會作準備性的工作，但不能執行屬於全會審查會所作之修正提案與作成決議的權限；即直接對大會負責的委員會是全會審查委員會而非各審查小組。

依修憲審查委員會組織規程，各審查小組以憲法章節劃分，分別審查該相關之修憲提案。每一代表得自由認定參加一至二個審查小組。各審查小組應有參加委員五分之二以上人數之出席，始得開議。議案之議決，以出席委員三分之二之同意為之。關於再付審查時機，主要取決於（一）第二讀會進行中；（二）如有代表對審查意見有疑義時。意即只要代表對審查意見有疑義，無論是在廣泛討論時或逐條討論議決時，皆可在法定人數連署或附議下，提出再付審查的動議。

事實上，就歷次整個修憲審查委員會付委過程，可歸納出下列問題：<sup>22</sup>一是審查小組只陳述意見不做決議，其結果為出席狀況不佳，缺乏實際功能；二是修憲審查委員會將綜合審查結果提報大會決定，緊接著大會又進行一次表決，決定該修憲提案是否能進入二讀，兩次負責表決的人、議題與結果完全相同，實為缺乏效率又無實質意義；三是大會究屬一讀會或二讀會之爭議。這些都是有待釐清與解決部分。

由於立法院目前的修憲委員會屬於特種委員會，尚未正式運作，一旦配合環境變遷，需要修改憲法時，是否也應設置審查委員會？也應分組審查？開會人數之限制等等，都有待研究。

## 參、時間限制

今（八十九）年四月二十四日深夜，國民大會以不到一個月時間快速完成第六次修憲程序，正式通過國民大會虛級化與任務型態化之重大變革。在過去，根據憲法第一百七十四條規定，由立法院所提之憲法修正案需經半年之公告期限後，國民大會始得審議。其目的應是廣納民意，並藉公告期間進行協調。但若經

---

<sup>22</sup> 同註 21，頁 75。

由國民大會提出之修憲提案則沒有這項規定。分析歷次修憲中，所有修憲提案都由國民大會提出，也因此，會出現從提案到議決過程，長則四、五個月，短則一、二個月即完成修憲程序。

反之，多達五十州，地大物博的美國，則曾出現長達八十年才完成一項修正案程序之紀錄。為改進如此不符效率之現象，美國會乃規定批准的時間為七年。換言之，從修憲提案提出，到整個修憲程序完成，期間的時間限制應為多久才合理，值得探討。

## 第二節 建議

美國憲政發展迄今，雖只是短短兩百餘年，卻有許多值得他國學習之處，尤其是礙於修憲程序之高難度，因而配合設置的司法審查制度（Judicial Review），為州憲或州法與聯邦憲法相衝突時，由聯邦最高法院行使憲法解釋權，以作適當的解決之模式，值得一提。意即聯邦司法審查制，旨在維持聯邦憲法、聯邦法律和條約的優越性，以消除有相牴觸的州憲法和州法律。

在美國的司法體系中，最高法院是唯一在憲法中對其功能及職權有明確界定的機構。由於最高法院對美國所有的法律具有最終的解釋權，其判決對所有下級法院均有約束力，因此最高法院在公共政策的制定上，產生重大影響力。

基本上，美國最高法院的權限是以憲法的精神與規定為依歸。然而憲法兩百多年的歷史所產生的現實因素使最高法院為扮演其設定的角色與功能，造成長久以來絡繹不絕的爭辯，其中有關司法審查最大的爭論在於：一、最高法院究竟應是訟案裁判者亦是扮演政策制定者的角色；二、司法審查究竟是否民主，是否違背多數統治的民主基石。<sup>23</sup>而無論憲法學者喜歡或不喜歡，同意或不同意司法審查制度，最高法院應有違憲司法審查之職責，在美國行憲兩百多年的歷史確是扮演極為重要角色。

憲法學者 Ely 認為美國憲法的本質主要是對一個程序的保障，而非特定的實質價值；換言之，其全面性的策略乃在保障每一個人的利益會在實質的決策過程中得到代表，而且在個別適用的程序中，不會有無法容忍的歧視情形。司法審查權就在於維護這項程序的完整性。<sup>24</sup>他同時主張司法審查權應限制在監督整個制

---

<sup>23</sup> 鄭哲民著，美國最高法院與司法審查的爭議，美國聯邦最高法院論文集，頁 22，中央研究院歐美研究所出版。

<sup>24</sup> John Hart Ely, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review* (1980)



度的機制 - - 確保選出來的代表真正做到代表的責任。

#### (一) 加強釋憲機制

儘管司法審查制常有五比四之判決，即法官一人的意見常關鍵性決定最後結果，大法官對整個憲法與法律發展的影響舉足輕重，而其素養是否足夠對各種案件都有深刻的瞭解與卓越的見解？無人能肯定回答。儘管如此，美國由法院解釋憲法已行之多年，且絕不輕率行使司法審查權之現狀，已贏得民眾肯定與支持。長久以來，美國人民大體對最高法院仍是尊重的，對司法審查權仍是接受的，以歷史角度觀之，不無有多數認同的事實。這事實提供最高法院與司法審查權一個重要的合法性基礎。這也是今後我國應如何強化大法官釋憲機制，以取代隨時修憲之方向。

#### (二) 修憲程序重新設計

第六次修憲已大幅改變未來修憲程序，今後將從現行所規定的雙軌制，改由立法院先行議決憲法修正案，再交由負有複決憲法修正案任務的國大進行複決的單軌制。有關國民大會職權部分，包括未來任務型國代如何產生？如何公正客觀行使複決權，以避免落入橡皮圖章之虛應故事，值得注意。即對修憲程序的結構性變動，應預作規劃。

#### (三) 全民參與憲法論辯

雖然美國地大物博，對修憲的設計卻相當注重各州的意見反映。換言之，為落實國民主權的憲政主義理念，兼顧民主鞏固與國家發展目標，未來修憲應以人民的聲音為基調，廣納民意。亦即國會通過的憲法修正案，應有進一步公民複決的設計，以強化憲法對國民主權的表彰功能，同時避免落入少數政治菁英修憲之刻板印象。

#### (四) 加強憲政教育

比較中美憲政發展，不難發現美國人遵守憲法與維護憲政主義之精神，即使美憲有許多既存不合時宜之缺失，但民眾依是遵行不悖；反之，如何加強國人憲政教育，刻不容緩。

### 第三節 小 結

誠如憲法學者所言：「一國憲法制度的設計，並非純然是規範面的探索，更多時候，是這個國家就其歷史、政治與文化等憲法實然面與其追求現代民主與立憲主義的憲法應然面的折衝與調整。」<sup>25</sup>從第六次修憲戲劇性完成國大虛級化等重大變革，可知修憲程序之變化，也是反應國家的政治現實。而政治立場的差異，以及政治局勢的瞬息萬變，致使當前憲政發展陷入動不動就修憲之不安定感，的確讓人憂心。

歷史告訴我們，一個國家之能不斷進步，保持強大，必須要有正確而立國精神及健全的政府組織，惟有如此，社會才能安定，安定中才能求進步謀開展；而正確而立國精神及健全的政府組織，則有賴於一個國家的基本大法加以規定。所以，一國的憲法是否健全？人民是否能真誠的遵守憲法？維護憲法的尊嚴？才是真正決定國家命運的重大因素。<sup>26</sup>以建國兩百年的美國為例，如果沒有憲法規定聯邦與各州的權力關係，如果人民不願真誠遵守憲法所定的民主政治制度，我們實在沒有理由相信美國仍然會有今天的成就！

個人有幸前往美國杜克大學進行短期專題研究，從最初的認識環境、適應環境到熟悉環境，漸漸為美國人守法精神深感敬佩。不論是日常生活小節，或是政治角力爭奪戰場，大家都知道遵守法規，奉行既定的遊戲規則。

在研讀美國開國元老對這部憲法所投注之心血與智慧，期使後代能夠傳承，他們的高瞻遠矚，令人折服；固然美國聯邦憲法施行迄今，有許多讓人詬病之缺陷，但行事效率極高的司法審查制度，經常配合時代之變遷與爭議而作成符合當時環境所需的憲法解釋，致使聯邦憲法得以跟上現實社會的腳步，不至脫節。也因此，建國僅兩百逾年的美利堅合眾國，不會出現「經常要修憲」之問題。

在我國，就最近六次修憲而言，台灣的修憲正好可以分為三個階段：<sup>27</sup>第一階段是從大陸來台政權如何強化其代表性、解決其內部代表性危機的過程，第一、二、三次修憲屬之。第二階段乃在強化中華民國對外的代表性，可從針對香港九七過渡而進行的第四次修憲看到，省府虛級化、取消立院閣揆同意權、讓總統有更大的權利。第三階段是民主成形後，可解釋為憲法變遷機制的變動。而經第六次修憲結果，則是大幅改變修憲程序。

固然我國與美利堅合眾國在人文地理、政治經濟與社會文化等許多方面均有所不同，在此前提下，要比較兩國的修憲程序，實屬不易，尤其美國地大物博，

---

<sup>25</sup> 同註 20，頁 35。

<sup>26</sup> 同註 4，頁 3，凱倫出版社。

<sup>27</sup> 同註 20，頁 36。

一項憲法修正案自完成提案程序後，尚須經全國五十州中的四分之三多數批准，才算通過，其繁雜之作業流程相較於我國，的確差異頗大。但行憲迄今兩百逾年的美國，其守法護憲精神，值得我們研究與學習。

值此新的修憲辦法尚未完成之際，如何吸取美國已有的優點，截長補短，同時參酌憲政主義的法理，落實國民主權的憲政主義理念，以作為日後修憲程序制度設計之參考，是本文擬試圖努力的目標。

在杜克大學專題研習僅是短短幾個月，由於個人能力有限，所學不夠深入，有很多部分需要再繼續鑽研，今後將本著「學海無涯，唯勤是岸」態度，持之以恆作更精闢深廣之研究，以提供業務所需之參考。

## 附 錄

### 現行中華民國憲法增修條文

為因應國家統一前之需要，依照憲法第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款之規定，增修本憲法條文如左：

第一條 國民大會代表三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之，不受憲法第二十六條、第二十八條及第一百三十五條之限制。比例代表制之選舉方式以法律定之。

國民大會之職權如左，不適用憲法第四條、第二十七條第一項第一款至第三款及第二項、第一百七十四條第一款之規定：

一 依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第二款之規定，複決立法院所提之憲法修正案。

二 依增修條文第四條第五項之規定，複決立法院所提之領土變更案。

三 依增修條文第二條第十項之規定，議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。

國民大會代表於選舉結果確認後十日內自行集會，國民大會集會以一個月為限，不適

用憲法第二十九條及第三十條之規定。

國民大會代表任期與集會期間相同，憲法第二十八條之規定停止適用。第三屆國民大會代表任期至中華民國八十九年五月十九日止。國民大會職權調整後，國民大會組織法應於二年內配合修正。

第二條 總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。

總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。

總統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，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。

總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。但總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院。立法院解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉，並於選舉結果確認後十日內自行集會，其任期重新起算。

總統、副總統之任期為四年，連選得連任一次，不適用憲法第四十七條之規定。副總統缺位時，總統應於三個月內提名候選人，由立法院補選，繼任至原任期屆滿為止。總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止，不適用憲法第四十九條之有關規定。

總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。

立法院向國民大會提出之總統、副總統彈劾案，經國民大會代表總額三分之二同意時，被彈劾人應即解職。

第三條 行政院院長由總統任命之。行政院院長辭職或出缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。憲法第五十五條之規定，停止適用。

行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十七條之規定，停止適用：

一 行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。

二 行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。

三 立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。

國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。

各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。

第四條 立法院立法委員自第四屆起二百二十五人，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：

- 一 自由地區直轄市、縣市一百六十八人。每縣市至少一人。
- 二 自由地區平地原住民及山地原住民各四人。
- 三 僑居國外國民八人。
- 四 全國不分區四十一人。

前項第三款、第四款名額，採政黨比例方式選出之。第一款每直轄市、縣市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。

立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。

立法院經總統解散後，在新選出之立法委員就職前，視同休會。

中華民國領土，依其固有之疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，並提經國民大會代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之複決同意，不得變更之。

總統於立法院解散後發布緊急命令，立法院應於三日內自行集會，並於開議七日內追認之。但於新任立法委員選舉投票日後發布者，應由新任立法委員於就職後追認之。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。

立法委員除現行犯外，在會期中，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。憲法第七十四條之規定，停止適用。

第五條 司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長，一人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命之，自中華民國九十二年實施，不適用憲法第七十九條之規定。司法院大法官除法官轉任者外，不適用憲法第八十一條及有關法官終身職待遇之規定。

司法院大法官任期八年，不分屆次，個別計算，並不得連任。但並為院長、副院長之大法官，不受任期之保障。

中華民國九十二年總統提名之大法官，其中八位大法官，含院長、副院長，任期四年，其餘大法官任期為八年，不適用前項任期之規定。

司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項。

政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。

司法院所提出之年度司法概算，行政院不得刪減，但得加註意見，編入中央政府總預算案，送立法院審議。

第六條 考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：

- 一 考試。
- 二 公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。
- 三 公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經立法院同意任命之，不適用憲法第八十四條之規定。

憲法第八十五條有關按省區分別規定名額，分區舉行考試之規定，停止適用。

第七條 監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定。

監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。憲法第九十一條至第九十三條之規定停止適用。

監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。

監察院對於監察院人員失職或違法之彈劾，適用憲法第九十五條、第九十七條第二項及前項之規定。

監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。

憲法第一百零一條及第一百零二條之規定，停止適用。

第八條 立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。國民大會代表集會期間之費用，以法律定之。

第九條 省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：

- 一 省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。
- 二 省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。
- 三 縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。
- 四 屬於縣之立法權，由縣議會行之。
- 五 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。
- 六 中央與省、縣之關係。
- 七 省承行政院之命，監督縣自治事項。

台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。

第十條 國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。

經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。

國家對於人民興辦之中小型經濟事業，應扶助並保護其生存與發展。

國家對於公營金融機構之管理，應本企業化經營之原則；其管理、人事、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定。

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。

國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。

國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。

國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。

國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。

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。

國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。

國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。

國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。

第十一條 自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。