

第十四章 憲法的修改

第一節 憲法修改的學說

- 一、有限制說：主張基本原理（根本精神）不得修改。
即無論從理論上言之或從實定法上（有事項上與期間上的限制）的規定言之，均不得修改。
- 二、無限制說：主張憲法任何條文均得修改。

第二節 我國修憲的機關與程序

◎依中華民國憲法第一七四條之規定：

『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，及出席立法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。』

◎民國九十四年五月修憲，廢除國民大會，故我國修憲程序，有了重大變革，依 94 年 6 月 10 日總統公布之增修條文第十二條規定，修憲程序如下：憲法之修改，須經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，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定。

第三節 我國修憲過程及其大要

一、憲法的制頒：

中華民國憲法是在民國 35 年 12 月 25 日經國民大會議決通過，民國 36 年元月 1 日由國民政府公布，同（36）年 12 月 25 日施行，除前言外，全文共一百七十五條條文，計分十四章。憲法本文的主要特色為揭櫫主權在民的理念，明定人民自由權利的保障，規定五權分立的中央政府體制及地方自治制度，明示中央與地方權限劃分採取均權制度，並明列基本國策等。

二、動員戡亂時期臨時條款的施行及廢止：

我國憲法的制定施行，正值國內戰亂連連，為了使行憲與戡亂並行兼顧，第一屆國民大會第一次會議經由修憲程序，在民國 37 年 4 月 18 日議決通過「動員戡亂時期臨時條款」，同（37）年 5 月 10 日由國民政府公布施行，並且優於憲法而適用，此後歷經四次修訂。臨時條款的內容要點為規定總統在動員戡亂時期，得為緊急處分、設置動員戡亂機構、調整中央政府的行政機構及人事機構、訂頒辦法充實中央民意機構等，此外，並規定總統、副總統連選連任不受憲法連任一次的限制。

隨著國家情勢與社會環境快速變遷，以及海峽兩岸關係的緩和，為謀求國家憲政體的長遠發展，促進社會和諧進步，第一屆國民大會第二次臨時會經由修憲程序，在民國 80 年 4 月 22 日議決廢止動員戡亂時期臨時條款，並在同（80）年 5 月 1 日由總統公布。同（80）年 4 月 30 日李總統登輝先生宣告，自次亦即 5 月 1 日起，終止動員戡亂時期。

三、一機關二階段修憲：

民國 79 年中國國民黨憲法修改策劃小組提出二階段修憲主張。即確定「一個機關兩個階段」的修憲途徑，建議總統於民國 80 年宣告動員戡亂時期終止前，國民大會應舉行臨時會，由第一屆國民大會完成第一階段修憲，並訂定中華民國憲法增修條文，為第二屆國民大會之選舉提供法源基礎，並使動員戡亂時期終止後到第二屆國大完成「中華民國憲法增修條文」的過渡期間有所銜接，以免憲政運作發生中斷現象。如此即不但可由具有最新民意之第二屆國民大會負責實質修憲工作，並可使民意反映在修憲內容，以樹立憲法共識與憲政精神。 — 謝瑞智 憲法大辭典

四、憲法第一次增修：

動員戡亂時期雖已宣告終止，但因國家尚未統一，原有憲法條文仍有窒礙難行之處，為因應國家統一前的憲政運作，第一屆國民大會第二次臨時會在不修改憲法本文、不變更五權憲法架構的原則下，在民國 80 年 4 月議決通過「中華民國憲法增修條文」第一條至第十條，同（80）年 5 月 1 日由總統公布，是為第一次憲法增修條文，主要內容為：

- （一）明定第二屆中央民意代表產生的法源、名額、選舉方式、選出時間及任期。
 - （二）賦予總統發布緊急命令的職權。
 - （三）明定兩岸人民權利義務關係，得以法律為特別的規定。
-

五、憲法第二次增修：

第二屆國民大會代表在民國 80 年 12 月底經由選舉產生，民國 81 年 5 月，第二屆國民大會第一次臨時會議決通過「中華民國憲法增修條文」第十一條至第十八條，同（81）年 5 月 28 日由總統公布，是為第二次憲法增修條文，主要內容為：

- (一) 國民大會集會時，得聽取總統國情報告。國民大會代表自第三屆國民大會代表起，每四年改選一次。
 - (二) 將總統、副總統的選舉方式，改由中華民國自由地區全體人民選舉產生，任期改為四年。
 - (三) 賦予地方自治明確的法源基礎，並且開放省市長民選。
 - (四) 將監察委員產生方式，由原來的由省市議會選舉，改為由總統提名；同時將總統對考試院、司法院、監察院有關人員的提名，改由國民大會行使同意權。
 - (五) 充實基本國策，加強對文化、科技、環保與經濟發展，以及婦女、山胞、殘障同胞、離島居民的保障與照顧。
 - (六) 明定司法院大法官組成憲法法庭，審理政黨違憲的解散事項。
-

六、憲法第三次增修：

民國 83 年 7 月間，第二屆國民大會第四次臨時會將第一次及第二次憲法增修條文全盤調整，修正為第一條至第十條，並經議決通過，同（83）年 8 月 1 日由總統公布，是為第三次憲法增修條文，主要內容為：

- (一) 國民大會自第三屆起設議長、副議長各一人。
 - (二) 確定總統、副總統由人民直接選舉方式；至於罷免案，則須由國民大會提出，經人民投票同意通過。
 - (三) 總統發依憲法經國民大會或立法院同意任命人員的任免命令，無須行政院院長的副署。
-

七、憲法第四次增修：

民國 86 年 6、7 月間，第三屆國民大會第二次會議將第三次憲法增修條文全盤調整，修正為第一條至第十一條，於 7 月 18 日議決通過，同（86）年 7 月 21 日由總統公布，是為第四次憲法增修條文，主要內容為：

- (一) 行政院院長由總統任命之，毋庸經立法院同意。
- (二) 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。
- (三) 對於總統、副總統彈劾權改為由立法院行使之，並僅限於犯內亂、外患罪。
- (四) 將覆議門檻由三分之二降至二分之一。
- (五) 立法院立法委員自第四屆起增至二百二十五人。
- (六) 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，自中華民國九十二年實施；司法院大法官任期八年，不分屆次，個別計算，並不得連任。
- (七) 增列司法預算獨立條款。

- (八)凍結省級自治選舉，省設省政府、省諮議會，省主席、省府委員、省諮議會議員均由行政院院長提請總統任命之。
 - (九)增列扶植中小型經濟事業條款。
 - (十)取消教科文預算下限。
-

八、憲法第五次增修：

民國 88 年 9 月 3 日，第三屆國民大會第四次會議通過修正中華民國憲法增修條文第一條、第四條、第九條及第十條條文，同（88）年 9 月 15 日由總統公布，是為憲法第五次增修，主要內容為：

- (一)國民大會代表第四屆為三百人，自第五屆起為一百五十人，依規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額。
- (二)國民大會代表於任期中遇立法委員改選時同時改選，連選得連任。第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任期屆滿之日止，不適用憲法第二十八條第一項之規定。
- (三)第四屆立法委員任期至中華民國九十一年六月三十日止。第五屆立法委員任期自中華民國九十一年七月一日起為四年，連選得連任，其選舉應於每屆任滿前或解散後六十日內完成之。
- (四)增訂國家應重視社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。
- (五)增列保障退役軍人條款。
- (六)針對保障離島居民條款，增列澎湖地區。

惟本次修憲，因國民大會自行延長任期至民國 91,6,30（即喧囂一時之延任案），舉國譁然。大法官於 89,3,24 作成釋字第 499 號解釋，宣告 88 年修憲條文失其效力，憲政體制回溯至 86,7,21 以後之狀態，國、民兩黨國代，立即透過協商，瞬達連署門檻，李登輝總統即於 89,4,1 頒發國大召集令，4 月 8 日召開國大會議，進行第六次修憲。

九、憲法第六次增修：

民國 89 年 4 月間，第三屆國民大會第五次會議將第五次憲法增修條文以全文修正模式予以修正，修正後全文共計十一條，於 4 月 24 日議決通過，同（89）年 4 月 25 日由總統公布，是為第六次憲法增修條文，主要內容為：

- (一)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。比例代表制之選舉方式以法律定之。
- (二)國民大會之職權為複決立法院所提之憲法修正案、領土變更案；議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。

- (三) 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。國民大會代表任期與集會期間相同。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。
 - (四) 副總統缺位時，改由立法院補選。
 - (五) 總統、副總統之罷免案，改由立法院提出，經人民投票同意通過。
 - (六) 立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。
 - (七) 增列中華民國領土，依其固有之疆域，非經全體立法委員依法決議，並提經國民大會依法複決同意，不得變更之。
 - (八) 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。
 - (九) 總統對司法院、考試院、監察院等三院有關人事的提名，改由立法院行使同意權。
-

十、憲法第七次增修：

民國 93 年 8 月 23 日，立法院於第五屆第五會期第一次臨時會第三次會議，通過憲法修正案，並於 8 月 26 日公告，是為行憲以來第一次由立法院所提出之憲法修正案。民國 94 年 6 月 7 日，國民大會複決通過修正中華民國憲法增修條文第一條、第二條、第四條、第五條、第八條及增訂第十二條條文，同(94)年 6 月 10 日由總統公布，是為憲法第七次增修，主要內容為：

- (一) 中華民國領土，依其固有疆域，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，提出領土變更案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，不得變更之。
- (二) 憲法之修改，須經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，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之。
- (三) 立法委員自第七屆起減為一百一十三人，任期四年。
- (四) 立法委員席次分配如下：
 - 自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。
 - 自由地區平地原住民及山地原住民各三人。
 - 全國不分區及僑居國外國民共三十四人。依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。
- (五) 總統、副總統之彈劾案，須經立法院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，聲請司法院大法官審理。

憲政改革的工作已陸續推展，憲改的目的在具體落實「民主法治」、「主權在民」的理念，以使我國社會能愈趨多元化發展，國家憲政體制能益臻健全，法治基礎更為堅實，政府效能大為提高，人民的人格尊嚴與自由獲致充分保障與尊重，以建設中華民國成為一個文明進步、現代化的福利社會和民主法治國家。惟經過七次修憲，其憲法內涵與憲政架構，已於立憲之初，大異其趣，雖仍勉強維持「五權憲法」之架構，然而國父所主張的「權能區分」原理已貌改神離。國家建設與社會變遷，固不可同日而語，國家體制，亦非必墨守成規不容更張。然則立國之基本精神，卻不容喪失，否則立國精神既失，國亦無以為繼。又目前國家雖未統一，然根據增修條文前言所揭櫫「為因應國家統一前之需要」之意旨，可知憲法仍強調「一中」原則，亦不容歪曲與破壞。此等觀點，吾人不可不知，不可不察。凡我國人均應愛護憲法、尊重憲法，進行守護憲法，庶幾，民主憲政始克發展與弘揚。

◎修憲的迷思：

修憲是憲法成長過程的最後手段，當憲政運作遇到僵局，在嘗試任何途徑都無法解決時，就必須透過修憲來尋求解套，故修憲也不啻為解決憲政僵局的工具。是以即便是剛性憲法採高門檻修憲，也必須是可行的。

我國修憲機關依憲法 174 條規定，以國民大會修憲為主，立法院只能提修正案，而無議決權。在實務上，我國七次修憲中，前六次均為國民大會修憲。89 年第六次修憲時，將修憲權移由立法院主導，再由「任務型國大」複決。93 年 8 月立法院即依此提出憲法修正案，94 年 6 月，國民大會複決通過。國民大會也從此走入歷史，而國民大會複決憲法修正案的權力，則移由人民投票複決。

第七次修憲，雖然在國、民二黨聯手下，通過修正案。但如往後遇憲政僵局需修憲解套時，以目前的政治生態來看，不惟立法院各黨派難以取得高度共識跨越 3/4 同意的高門檻。縱使修憲案得以成案，還要經第二關人民投票複決，現今朝野嚴重對立，民意多元而分歧，能否匯成多數共識，通過修憲案，有待觀察與考驗。

修憲的目的是在促使憲政的良性發展，從而造就穩定的政局與安定的社會，使人民安居樂業，這原本就是制憲的目的。但若當政者，動輒以修憲議題，作為撕裂族群、政爭奪權的工具，甚至玩憲、毀憲，那將是憲政的災難。

【附註三十】美國修憲程序：(供參考)

美國修憲，須經兩院議員各以三分之二多數或三分之二以上州議會請求時，國會應召集修憲會議，提出憲法修正案，如經四分之三州議會或四分之三州修憲議會之批准，即成為憲法的部份而生效力。

美國聯邦憲法係 1787 年 9 月 28 日，提請各州加以批准，至 1788 年 6 月 21 日有九州批准（超過四分之三，當時美國為十三州）。本憲法遂於 1789 年 3 月 4 日公布生效，共計七條。後經十八次增修，共計增修二十七條，第一次增修十條，於 1791 年 9 月 25 日提出，1791 年 12 月 15 日各州批准，最近一次係增修第二十六條，於 1971 年 3 月 23 日提出，1971 年 7 月 5 日各州批准。其中第十八條又經第二十一條修定（有關酒類、酒料禁止製造、售賣、轉運之規定）。