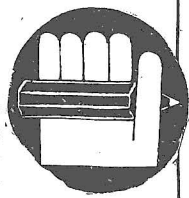


臨時條款應大事翻修

馬超華

現階段憲法不宜更易，更應求提升權威性。唯動員戡亂時期臨時條款，則時移勢遷有大幅修訂必要，為民主憲政作長遠策劃。



「動員戡亂時期臨時條款」，制定於民國三十七年，迄今四十二年；最後一次修訂是在民國六十年，迄今十七年。目前政治情勢，和四十二年前，固然大有不同，和十七年前，亦有差異。所以目前有大修訂的必要。

中華民國公共秩序研究會向以研究憲政秩序及政治秩序為重點。於七十七年十一月二十七日舉行「臨時條款存廢辯論會」，發現臨時條款有存在的必要。同年十二月十八日討論提出「臨時條款修訂意見」。七十八年底，本會理事長主持「中華民國憲法增訂條款研修委員會」。七十九年一月二十一日舉行「臨時條款修訂聽證會」，出席學者專家有陶百川、胡秋原、于歸、謝瑞智、高崇雲、楊孝濬、巨克毅、張天任、陳培豪、丘立崗、李炳南、紀俊臣、吳瓊恩、王應傑、喬寶泰、楊樹森、曾濟羣、江炳倫、柴松林、陳新民、唐建國（張笙）、黃西玲等人。綜結上面的研討，提出本文。

臨時條款修訂的原則

現階段，憲法不但更易，而且應該力求提升其權威性。臨時條款的修訂，應以此為主要斬向。因而修訂原則是：

一、凡是憲法可以實行或尚能實行的規定，盡量依照憲法辦理，不宜在條款中規定。

二、應使條款憲法化，成為憲法的一部分。其制定和修訂應成為修改憲法的一種方式。

三、憲法是全國性的，作為憲法一部分的條款，應盡量避免地方化。

四、憲法規定行政與立法的關係，尚屬恰當，不宜以條款規定而改變其性質，使其偏內閣制或總統制。

五、憲法要「頒行全國，永矢咸遵」的；它所規範和實行的國家是一個統一的中國，不是分裂的部分地區；憲法的存在即蘊涵分裂狀態並非行憲的常態，而中國終於是要統一的。因此，條款不但應盡量避免持續此種分裂狀態，而且應力求促進國家之統一。

六、條款雖然適用於國家未統一之前，但並非完全是限時法；憲法有些規定必須藉條款來修改，以資調適。如解除憲法對國民大會行使創制、複決兩權的限制，憲法規定緊急命令權行使方式的調整等，即使國家統一後，仍可沿用，不必更改。

七、條款應兼顧政治情勢的變遷，政治安定的需要，憲法的尊嚴及民意的向背。

「動員戡亂時期臨時條款」名稱問題

「動員戡亂時期臨時條款」已不合適，因為：

一、四十多年來，並未動員戡亂；而目前統一中國、政治、經濟、文化重於軍事，自不宜強調動員戡亂。

二、四十多年來，動員戡亂沒有績效；而統一中國又非短時間所能完成；豈宜稱為「臨時」？

三、「動員戡亂時期臨時條款」的憲法性，頗有爭論，甚至被批評為「違章建築」、「違規憲法」，因而上項名稱，必須修改。

將上項名稱修改為「中華民國憲法增訂條款」，有左列優點：

一、「中華民國憲法增訂條款」，顯示「增訂條款」為憲法的一部分，具有憲法的定位、定性功能。

二、於憲法之後，設「增訂條款」，是一種修憲方式（如美國憲法的修改）；國民大會修憲權，即有決議制定及修改「增訂條款」之權。

三、「增訂條款」可因情勢變遷而加以修改，有助於憲法之調適；便可不必修改憲法，以保障憲法的穩定不變（美國憲法原始條文至今一字不變）。

四、「增訂條款」是為憲法調適於情勢的變遷而產生及修正，涵蓋非常情勢的需要，但不限於非常情勢；較「動員戡亂時期臨時條款」

」的涵蓋面廣。

「中華民國憲法增訂條款」試擬條文及說明

第一條

在國家未統一前，國民大會代表、立法委員、監察委員，依下列規定選舉，不受憲法第二十六條、第六十四條及第九十一條之限制：

一、在自由地區選出之國民大會代表，每六年改選，立法委員每三年改選，監察委員每六年改選。

二、僑居國外國民選出之國民大會代表，得採通訊投票方法選舉之。

三、台灣原住民族選出之國民大會代表及立法委員，應有保障名額。

四、蒙藏選出之國民大會代表，應有保障名額。

五、未光復地區選出之國民大會代表，事實上不能辦理選舉者，得在自由地區依政黨比例代表制選舉之；任期六年，其人數以自由地區選出國民大會代表名額五分之一為限。

說明：

(一)原臨時條款所定遴選制度，不合民主政治即民選政治之原則，不應採行。

(二)「增額選舉」已因第一屆中央民意代表人數日漸減少而失去意義，不宜採用。

(三)第一屆中央民意代表之任期，受憲法及大法官會議釋字第三十一號解釋之保障，其退職有退職條例之規定，故不受本條之影響。

(四)由於國民大會代表全國人民行使政權，故宜有未光復地區代表及僑選代表，立監委則不必要；此兩項立監委在台行使治權顯有困難，亦不宜設置。

(五)未光復地區國大代表的選舉意謂國民大會為全國性政權機關；其人數規定，可保障憲法不致修改為地方性政治實體的憲法。採用政黨比例選舉制，是對於政黨政治的確認，並減少反對「大陸代表制」的訴求。

(六)僑選採通訊投票方法，是仿效美國對於其海外美僑的選舉投票方法。

(七)所有國大、立委、監委的選舉，包括應選名額、選舉區、選舉方法及選舉程序等，均由中央選舉委員會辦理；或會同有關機關辦理；以統一事權。

(八)目前西藏國大代表只剩一位，應設蒙藏代表保障名額。

第二條
在省縣自治通則未制定前，自由地區的地方制度，另以法律定之。不受憲法第一〇八條第一項第一款、第一一二條、第一一三條第一項第二款及第

一二三條之限制。

說明：依據憲法規定來實行地方自治，頗費時日，只能懸為長遠目標，但這不足以應付不容緩的地方自治法制化的需要。因而目前只能先使地方自治法律化，制定各項自治法律，包括台灣省政府組織條例，台灣省各縣、市、鄉、鎮、市組織條例，北高兩市自治條例等，並暫緩制定省縣自治通則及暫緩實行省長民選。

第三條 台灣地區與大陸地區人民之關係，以法律定之。

說明：台灣地區與大陸地區人民的關係，是大陸淪陷後的一種新生事物，其規範為憲法之所無；且可能與現行其他相關法律抵觸，故須在增訂條款中設定其法源。

第四條 國民大會得設置國家統一委員會，研究及促進以自由、民主、均富統一中國。

說明：

(一)現行國民大會是行憲的國家最高政權機關，惟須國家統一，憲法才能實行於全國，故應負起國家統一的

研究及促進任務。
(二)國家統一委員會應合併沒有完成光復大陸工作的光復大陸設計研究委員會，及未能解決基本憲政問題的憲政研討委員會，以一事權，而宏

績效。

第五條

國民大會每年得自行集會一次；總統認為必要時得召集國民大會臨時會。

說明：國民大會每年舉行年會一次，行之有年；改為每年自行集會一次，使上項年會制度化及主動化。至於臨時會，宜由總統召集，以符合憲法第三十條第二項後半段之規定，並免國民大會濫行集會之弊。

第六條

國民大會得制定辦法，創制中央法律原則及複決中央法律，不受憲法第二十七條第二項之限制。

說明：國民大會作為政權機關，自可行使創制、複決兩項政權；而在立法院怠於立法及不當立法的情形下，國民大會亦有行使此兩權的必要。不過，憲法第二十七條第二項，於國民大會行使普通法律的創制複決二權有很嚴格的限制：「俟全國有半數之縣市曾經行使創制、複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之。」動員戡亂時期臨時條款第七項規定解除了此項限制，而由國民大會制定「國民大會創制複決兩權行使辦法」。辦法中規定：「法律與本辦法抵觸者無效。」其效力在法律之上，自非中央法規標準法所稱的「辦法」。不過，如果立法院不遵照此項辦法，却無制裁的方法。立法委員也是民選的，誰怕誰？

第七條

如果立法院大幅削減了國民大會及國大代表待遇的預算，國民大會又能怎麼樣？這樣一來，勢必造成國民大會和立法院的嚴重衝突，引起憲政危機。因此，國民大會行使創制複決權應該十分慎重，以免弄到不可收拾。只能「得行使」，不是「應行使」。

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或天然災害，或面對其他重大緊急事變，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置；但須於發布命令後一個月內提交立法院追認；如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

前項緊急命令，立法院得依憲法第五十七條第二款規定之程序變更或廢止之。

說明：

(一)動員戡亂時期臨時條款第一項規定凍結了憲法第三十九條的緊急命令，已可依戒嚴法處理，不必在條款中規定。

(二)臨時條款第一項所規定凍結了憲法第四十三條的緊急命令，不如憲法第四十三條的規定合理。

(三)但憲法第四十三條的規定有三大瑕疵：其一是，作為發布緊急命令事由之一的瘟疫，即是流行病，沒有

必要發布緊急命令。其二是，緊急命令往往是要立即發布的，在立法院開會期間發布緊急命令，須先經立法院的同意，恐怕立法程序緩不濟急，因而不應先經立法院同意。其三是，遇戰爭、政變或叛亂發生時，不能發布緊急命令（因憲法本條並沒有此規定）。

四本條款原則是回歸憲法第四十三條的規定，事實上是稍有調整的。本條款規定施行時，動員戡亂時期臨時條款應即廢止。

說明：

(一)增訂條款雖為臨時條款的修訂，實質上是取代臨時條款的，因此增訂條款規定施行時，臨時條款應即同時廢止。

(二)須在增訂條款施行前制定緊急命令法，以便處理緊急事故。

現行臨時條款中部分規定刪除

動員戡亂時期臨時條款各項規定，均有其時代背景和需要，但其中有七項規定目前已無必要，不應和不必在增訂條款中規定：

三、動員戡亂時期，總統副總統得連選連任，不受憲法第四十七條連任一次之限制。
說明：大陸淪陷後，面臨中共的威脅，國家及人民遭遇緊急危難，爲了鞏固領導中心，乃解除了國家元首連任次數

的限制。而今情勢已有變遷，臨時條款上項規定便沒有必要了。

四、動員戡亂時期，本憲政體制，授權總統得設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務。

說明：總統依本項規定設置國家安全會議，乃憲政體制之所無。而國家安全會議的職權和行政院的職權不無重疊之處，行政院依據憲法充分行使其職權，國家安全會議便形同虛設。此外，總統有緊急命令權，可以應付重大危機，不必透過國家安全會議來應付了。所以此項動員戡亂機構沒有必要設置。

五、總統爲適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構、人事機構及其組織。
說明：總統依本項的規定，設置了行政院人事行政局。不過，人事行政局所司者，係屬考試院的職權，把它劃歸行政院，割裂了考試院的完整性，乃是違憲的。其次，如果行政院有設立人事行政局的必要，可在行政院組織法中加以規定，不必由總統來設置。因此臨時條款此項規定，是不必要的。

八、在戡亂時期，總統對於創制案認爲有必要時，得召集國民大會臨時會討論之。
說明：總統幾乎沒有認爲有召集此項臨時會之必要，本項的規定是多餘的。

九、國民大會於閉會期間，設置研究機構，

研討憲政有關問題。

說明：國民大會依本項而設置了憲政研討委員會，但如該會併入國家統一委員會，本項規定便沒有意義了。

十、動員戡亂時期之終止，由總統宣告之。
十一、臨時條款之修訂或廢止，由國民大會決定之。

說明：增訂條款制定後，這兩項規定便必要了。

× × ×

國民大會有關修訂臨時條款，卻無力阻止受到批評；國民大會可以不理會批評，卻不能沒有具說服力的辯護。不具充分理由、不顧民意和民主憲政體制的修訂，是不具說服力的，因而不是不易辯護的；不易辯護的修訂，是窒礙難行的。

因此，對於臨時條款的修訂，應該慎重將事，不可以輕心。應該博採衆意，不可一意孤行；應該爲民主憲政作長遠的打算，不可祇顧一時的便宜。

如果上面的意見不錯，當局不妨邀集對憲法和條款有研究的學者專家及介入條款修訂人士，就各方所提出的修訂意見，作深入的探討，並提出具體的修訂方式，以供國民大會修訂的參考。

（中華民國公共秩序研究會於民國七十九年一月廿一日）