

行政院秘書長 函

地 址：10058 台北市忠孝東路1段1號
傳 真：(02)33566920

受文者：法務部

發文日期：中華民國 94 年 12 月 12 日

發文字號：院臺秘字第 0940094616 號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨



0940048855



主旨：為推動憲改公民教育，茲檢附總統府憲政改造推動工作小組擬具之「憲改說帖」及「憲改 FAQ」各 1 份，請 查照轉知。

說明：

- 一、依據總統府秘書長 94 年 12 月 5 日華總(一)義字第 09410070840 號牋函辦理。
- 二、旨揭資料已收錄於總統府網站 (<http://www.president.gov.tw>) 之憲政改造特別專輯，請各機關廣為宣導，積極推動憲改公民教育。

正本：內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、蒙藏委員會、僑務委員會、中央銀行、行政院金融監督管理委員會、行政院主計處、行政院新聞局、行政院人事行政局、行政院衛生署、行政院環境保護署、行政院海岸巡防署、國立故宮博物院、行政院大陸委員會、行政院經濟建設委員會、行政院青年輔導委員會、行政院原子能委員會、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院國家科學委員會、行政院研究發展考核委員會、行政院農業委員會、行政院文化建設委員會、行政院勞工委員會、行政院公平交易委員會、行政院消費者保護委員會、行政院公共工程委員會、行政院原住民族委員會、行政院體育委員會、中央選舉委員會、行政院客家委員會

副本：總統府秘書長、許政務委員辦公室

秘書長 辛原景



憲改說帖

憲改緣由

台灣民主化的現階段任務為國家的正常化。我們知道，民主基礎的鞏固與憲政文化的深植為轉型成一個正常化國家時不可或缺的要件。然而，這兩項要件成功的前提取決於憲法上擁有正當且準確的規範，讓國民意志得以透過憲法而彰顯、讓人民的期待得以經由憲法而滿足，進而豐富一個國家的民主生態與政治內涵。不過，現行的憲法卻難以滿足上述的需求，因此，希望經由憲政改造工程的推動，讓台灣人民早日擁有一部合時、合身、合用的新憲法。

第二階段憲改的必要性

因為憲法規範不全以及設計上的缺失所造成的憲政運作不協調，伴隨著接踵而至的政治衝擊與社會齟齬，讓我們正面臨著必須對於憲法內容重新加以全盤檢視的「憲法時刻」。歸納現行憲法的缺失，可以約略分為五大部分：

1. 代表性闕如：現行憲法由「一百年前的孫文思想加上五十年前的政治協商」所構成，在中國大陸立憲、台灣行憲，且大部分時間都被動員戡亂時期臨時條款所取代，憲法與台灣的關係薄弱，無法代表台灣人民的意志與情感。
2. 憲法邏輯雜亂：用增修條文方式處理憲法變動，造成 1/4 條文被凍結且無恢復的可能，卻仍然保留於本文中失去意義，造成整部憲法前後不協調。
3. 人權規範與國際脫節：憲法中對於人權的保障規範模糊，且未納入新興的觀念（勞動權、文化權、集體人權、環境權、和平權、社會權等等），缺乏與國際人權觀念及國際條約的接軌。
4. 中央政府體制定位不明：我們的政府體制究竟是屬於總統制、內閣制、或是雙首長制，時有紛爭；朝小野大、導致分立政府的爭議無法獲得解決。
5. 基本國策跟現況不符：「土地國有」、「節制私人資本」、「公用事業公營原則」等基本國策已明顯悖離時代潮流。

其他諸如「原住民專章」、「徵兵改募兵」、「十八歲公民權」等等議題都需要經過憲法的重新修訂來調整。

人民掌舵的公民憲改

憲法的變動有兩種方式，一種是過去的做法，僅能透過代議體制對憲法進行修改，人民對於憲法沒有直接的發言權；一種是未來的模式，必須由人民的直接參與來決定：

1. 往昔的憲法修訂由政黨操控：在威權時期，憲法是高高在上的國家名器；在以民為主的今日，憲法距離我們不再遙遠 — 憲法既是人民與國家之間的契約書，也是記載著人民對國家期盼與願景的承諾；然而，過去總共七次的修憲，台灣的人民若不是沒有機會參與、就是淪為替政黨協商背書的工具；換言之，以往的憲改是屬於政黨操縱的、是屬於菁英政治的。
2. 未來憲改由人民掌舵：在還政於民、實現直接民權的理念催動之下，國民大會已經於第七次修憲之後不復存在；未來的憲改則必須經由立法院通過之後提交公民複決，由人民直接參與憲法的改造與最終的決斷，讓民眾做憲法的主人；透過這種全民修憲、全民參與憲改的方式，可以有效地提高憲法的正當性，重建憲政秩序，凝聚國人的憲法認同。

第二階段憲改的精神內涵

在這個關鍵的「憲法時刻」裏，民間社會絕對是驅動第二階段憲改的火車頭，民間良知的動能絕對是下一階段憲改成功的決定性力量：

1. 審議民主的憲改：第二階段憲改是個「由下而上」、「民間主導」的民主審議過程，民眾必須親自擔任新憲法的催生者，親手繪製國家前進的藍圖；況且，憲改案通過的公民複決具有選舉人總數 1/2 的高門檻設計，使得第二階段憲改議題在尚未達到普遍的民間共識之前，絕不可能過關，所以同時是個凝聚共識的社會運動與民主學習過程。

2. 完整進步的憲改：配合「通盤規劃」與「國際接軌」的前瞻性原則，將完整、進步、尊嚴、公義的人權理念具體地納入未來的新憲法當中，為台灣的憲政注入生命的活水；將符合人民期待的政治運作做出縝密合理的調整，擺脫朝野對抗的內耗困頓，提升台灣整體的競爭力、晉身國際的先端標竿國家。

EY24

我們希望在憲法公民教育的不斷推動之下、在公民審議的主動參與中，讓人民真正成為第二階段憲改的頭家，也讓台灣在二〇〇八年，擁有一部合時、合身、合用、屬於台灣人民自己的新憲法。

願我們大家一齊努力，共同來打造屬於台灣進步、美麗且偉大的福爾摩莎驕傲！

EY24

EY24

EY24

憲政改造 F A Q 一覽表

編號	研究議題	FAQ
0	前言	<ol style="list-style-type: none"> 1. 什麼是憲法？ 2. 憲法跟我有什麼關係？
1	憲改的必要性與憲改方式的選擇	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為什麼台灣有推動憲政改造的必要？ 2. 依據現行憲法，憲政改造的程序如何進行？ 3. 憲政改造是否一定會牽扯統獨議題或國家定位的問題？
2	憲改與國家認同的統獨爭議	<ol style="list-style-type: none"> 1. 憲政改造是否會引起「國家認同」的爭議？ 2. 為什麼許多國家也有多種族或多族群問題，但卻沒有國家認同上的爭議？這些國家如何在憲法架構上處理「族群議題」而有值得我國借鏡之處？
3	政府體制改革的選擇	<ol style="list-style-type: none"> 1. 現在的中央政府體制是哪種制度？運作上有什麼問題？ 2. 目前我國的政府體制若朝內閣制、總統制或雙首長制調整，將會面臨什麼樣的問題，其利弊為何？
4	監察院變革方向芻議	<ol style="list-style-type: none"> 1. 監察院的功能及目前運作有何困難？ 2. 監察院存、廢的理由各為何？
5	考試院存廢問題探討	<ol style="list-style-type: none"> 1. 考試院的功能及目前運作情形如何？ 2. 考試院改革的理由為何？
6	國會改革配套措施與選舉制度、政黨的改革	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2005年6月新修訂之憲法增修條文將立法院席次由225席減半為113席，減少立法委員人數，對於國會問政品質是否會有實質性改善？國會改革是否還需要其他相關配套措施？ 2. 「單一選區兩票制」是什麼？能提升我們的民主水準嗎？
7	司法制度的設計與選擇	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為何要改革我國司法制度？ 2. 目前司法改革的方案有哪些？
8	中央與地方的夥伴關係的設計	<ol style="list-style-type: none"> 1. 目前中央與地方權限劃分的方式與問題何在？ 2. 中央與地方走向夥伴關係的理念與設計基準為何？
9	原住民族或其他弱勢族群的自治地位與保障	<ol style="list-style-type: none"> 1. 當前憲法對原住民族權利的保障有哪些？ 2. 原住民族權利包含哪些權利？國際上原住民族權利的演變與走向如何？
10	人權清單與憲法上保障人權之相關機制的整體檢討	<ol style="list-style-type: none"> 1. 現行憲法對於人權保障規範的情形如何？ 2. 未來憲法上基本權檢討修正時應注意哪些事項？
11	公民權的檢討	<ol style="list-style-type: none"> 1. 憲法上「公民」的意義為何？ 2. 公民權為什麼要降為18歲？公民權調降為18歲後有什麼好處？對我的權利義務有什麼影響？

12	憲法服兵役義務之探討	1. 目前憲法有關服兵役義務的規定是否合理適當？ 2. 我國兵役制度的改革與國防安全的考量如何兼顧？
13	勞動基本權入憲之分析	1. 什麼是勞動基本權？什麼又是勞動三權？ 2. 勞動基本權入憲對人民、國家社會有何影響？
14	社會權入憲的分析以及基本國策中有關社會福利政策的檢討	1. 什麼是社會權？社會權包括哪些內容？ 2. 社會權入憲對人民、國家社會有何影響
15	基本國策中有關經濟政策的檢討	1. 我國憲法對人民的經濟權有哪些保障？保障是否足夠？ 2. 未來憲政改造是否應該進一步強化經濟權保障？應該要增列哪些規範，為什麼？
16	基本國策中有關教育、科學、文化政策的檢討	1. 憲法中對教育、科學、文化政策的推動有何規定？執行的成果如何？ 2. 未來憲政改造是否應該進一步強化教科文政策之推動？應該要增列哪些規範，為什麼？

前 言

Q1:什麼是憲法？

A:「憲法」是國家的根本大法，也是人民權利的保障書。國家是由全體國民所組成，國家統治的正當性也是由人民所賦予。為了確保國家能達成其功能，且不會不當侵害人民的權益，我們必須要以憲法來約束國家的一切行為，作為人民權益的保障。因此，憲法的核心價值，即在保障人民的基本權利，維護人性的尊嚴與根本價值。憲法中有關政府組織的相關規定，也是希望透過權力分立與制衡的設計，防止政府權力的恣意與濫用，以有效保障人民的基本權利。

憲法作為國家的根本大法，具有一定的穩定性，其修改往往比一般的法律規範來得更加困難。不過，為了適應時空環境的變遷以及社會、經濟、政治的發展，憲法在制定之後，仍必須要透過憲法的解釋或憲法的修改，來避免憲法條文與現實環境間發生落差，甚至是有窒礙難行的情況。也就是說，憲法亦必須隨著時間而成長。為了因應國民的需求與國家的發展，憲法在制定之後，可以依循法定程序來加以修正，但在修改的過程中，必須要充分納入人民的意見，給予人民充足的資訊、參與討論的機會，滿足理性溝通辯論的要件。這樣一方面可以增進民眾對於公共議題的重視，另一方面也能藉由充足的民眾討論與參與，凝聚完整的國民共識，使憲法的修改能真正體現國民的意志，實現民主的理念。

Q2:憲法跟我有什麼關係？

A:憲法作為國家的根本大法，其實與我們的日常生活密切相關。不過，因為憲法條文內容比較抽象，一般民眾往往無法直接將憲法的相關規定與日常所發生的實際案例作聯想，而誤以為憲法與一般人民的生活沒有關係。

事實上，我們的日常生活到處都充滿了憲法相關的問題。例如，

學校對學生的髮禁，是否不當地限制了他們受憲法保護的表現自由？要求國民於換發身分證時必須按捺指紋，是否侵犯到人民的身體隱私與資訊隱私？少數民間企業對女性員工所定的懷孕離職條款，是否侵害其工作權、亦有違憲法所保護的兩性平等？部分新聞媒體過於聳動的報導是否逾越了憲法所保護的新聞自由與言論自由的界線？只要多加留意，即可發現我們日常生活中各式各樣的活動，在在充滿了憲法問題。

更進一步來看，憲法為國家最根本的規範，是國家建設發展的方針，與人民生活的關聯密切。有了正確的方針並且確實的依循其指示，方能建設出良好的國家。在最近這十多年來，全球也有一波憲改的浪潮，例如新興民主國家的憲改或是歐盟憲法條約的簽訂。這些憲改，在其進行過程中，都不約而同地重視公共參與的擴大，由原本少數的政黨、政治菁英主導的憲改，朝向公民參與及審議思辯的方向來進行。人民積極的參與可以營造出對於憲法的認同及歸屬感，並增進對於憲法的認識與素養。國家由人民所組成，有什麼樣的人民，就會有什麼樣的國家。我們如果希望這片土地、這個國家能夠和樂安康，就應該更要體認到憲法與我們的生活密不可分，憲改的議題更需要人民共同的關心與參與。

在當今全球化的挑戰下，面對快速莫測的政治、經濟、社會變遷，我們所共同面對的問題，比以前來得更為複雜，也更需要人民共同關心與積極參與。在參與的過程中，整合共識、凝聚認同，以憲法將國家引導到實質的民主治理上，強化治理的效能，帶領我們迎向全球化競爭，進而促進國家的永續發展。

72人E

憲改的必要性與憲改方式的選擇

Q1：為什麼台灣有推動憲政改造的必要？

A：台灣自 1990 年代開始進行了 7 次修憲。在這一連串的憲改之後，社會各界仍然都還有憲改的呼籲。事實上，不論是日前贊成或反對修憲的政黨，也都清楚認知到我們現在所適用的這一部憲法，仍有進行大幅改造的必要；民間更是對於進一步的憲政改造，充滿一定的期待。

台灣經過前 7 次的漸進修憲之後，已經完成相當的民主化成果，也使台灣正式邁入民主憲政國家之林，這是值得我們感到驕傲的地方。但不可諱言地，前 7 次修憲也仍然留下許多亟待解決的問題。例如，總統、行政院與立法院相互間的制衡與負責，政府體制的問題，人權清單的不足，以及部分基本國策的不合時宜等等。

展望將來，在各方面條件已臻成熟的情況下，我們應該可以用一套更完整的程序設計，透過由下而上的公民參與及討論，來完成憲改工程。這樣做的目的，並非僅僅在於得到一部合用的憲法，更重要的是，能像其他民主國家一樣，透過一個民眾廣泛參與討論的憲改程序，達到重塑以公民為主體的憲政國家的終極目標。

Q2：依據現行憲法，憲政改造的程序如何進行？

A：陳總統在 2004 年 5 月 20 日就職典禮時就已經宣示，憲政改造的程序將依循憲法規定來進行。2004 年 8 月 23 日，立法院臨時會通過國會改造等修憲提案，在 2005 年 6 月 7 日順利由任務型國代複決通過，完成第一階段之修憲。惟諸如政府體制的確定、人權清單的不足、以及部分基本國策的不合時宜等議題，都仍有待第二階段修憲來完成。第二階段修憲將依 2005 年第 7 次修憲後所規定的程序辦理。依此規定，修憲必須要取得立法院委員四分之一的提議，四分之三的出席，及出席委員四分之三的決議，提出憲法修正案，

並經人民投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，才算通過。

Q3：憲政改造是否一定會牽扯統獨議題或國家定位的問題？

A：傳統上，我們總以為制憲就是制定新憲，而修憲就是修訂舊憲。制與修、新與舊，是二組完全對稱的相同概念。不過，這樣的觀念卻在新興民主國家的憲改經驗中逐漸被打破，而趨向模糊。在新興民主國家的經驗中，制憲也有可能制出舊憲，修憲也有可能修出完全不同的新憲。新憲(a new constitution)，可能指的是全新制定的新憲法，也可能指的是重新回復的舊憲法，甚至也可能指的是經歷一次大幅修改或多次修改之後、面貌已經很不相同的舊憲法。

值得我們注意的是，經由大幅修憲或漸進修憲所產生的「新憲」，幾乎都是在原有憲法上作直接修改，由於與原貌已有相當程度的不同，很自然地使人們對修改後的憲法有一個全新的認同，而以「新憲」來稱呼之。台灣的漸進式修憲，卻是在中華民國憲法之外，以附加增修條文的方式來進行。這使得修憲後實際的憲政運作，雖然已經跟中華民國憲法原先的設計，非常不同，但人民在憲法感情上仍無法以一個全新的「新憲」認同來看待多次增修後的憲法。

因此，對照新興民主國家的經驗，台灣第二階段的憲改，其實無須在制憲或修憲上作過多論辯或無謂紛爭。假若台灣社會對於制憲有高度共識，制定一部全新的憲法，當然令人期待。但如果我們對修憲有共識，當然也可以在既有的基礎上，遵循現行的修憲程序，全盤重新檢討憲法的相關規定，修出一部合乎我們需要的新憲法。

24

憲改與國家認同的統獨爭議

Q1：憲政改造是否會引起「國家認同」的爭議？

A：我國在經過前7次的修憲後，雖然解決了許多民主化過程中的重要問題，但也還遺留下許多尚待進一步解決的問題。諸如政府體制的爭議，人權清單的不足，以及部分基本國策的不合時宜等。這些議題的處理，是第二階段憲改的主要目標。

「國家認同」問題，需要民眾、社會團體、政黨以及政治人物長期與廣泛的深入討論，在有高度共識凝聚的前提下，才可能作完整的處理。第二階段憲改既然必須有高度的共識才有可能達成，那麼對較容易引起爭議的國家認同或是國家定位問題或許無法處理，但這並不是意味著這些問題是憲改禁忌，完全不能加以討論。其實，唯有更多的討論，我們才有可能在異中求同，凝聚共識，為我們大家將來的生存發展，找出一個可行的解決方案。

值得提醒的是，國家認同或定位的問題，與「族群議題」並不相同。近年因為全球化以及其所帶動的移民潮，在台灣有許多新興族群產生，對於這些諸如族群平等、新興弱勢族群等問題，與人權保障息息相關，也是第二階段憲改必須加以關心處理的議題。

Q2：為什麼許多國家也有多種族或多族群的問題，但卻沒有國家認同上的爭議？這些國家如何在憲法架構上處理「族群議題」而有值得我國借鏡之處？

A：建立族群間的平等、多元與相互尊重，是許多多元族群國家，積極面對族群議題的不二法門。唯有在一個民主憲法的架構下，確立族群平等、多元與相互尊重的基本原則，才能真正使這些不同的族群，凝聚在同一個民主憲法的架構下，並進而產生一致性的國家認同。

在第二階段的憲改，我們應該認真面對台灣的族群議題，追求各族群間的相互平等、多元與尊重，並將此一議題與國家定位的問題加以區隔，避免流於過度政治化。從其他國家的經驗來看，透過憲法確立族群平等、多元與尊重的原則，將有助弭平族群爭議，創造社會群體的共識，形塑高度認同。

EY24

EY24

政府體制改革的選擇

Q1:現在的中央政府體制是哪種制度？運作上有什麼問題？

A:對於我國中央政府體制改革的要求與討論，從1987年解嚴到現在，都未曾中斷過。解嚴之後，雖然經過7次修憲，但仍然有許多問題亟須解決，也使近年憲政運作的實際過程中，產生不少困擾與爭議。例如：

- (一) 一般民眾常常不知道究竟在總統與立法委員兩個選舉中，哪一個才真正影響到政府的組成以及政府權力的歸屬。亦即，行政院院長與內閣團隊的人事，以及政府主要的政策方向，究竟應該是由總統來加以主導，或者必須由立法院的多數黨來加以決定。這個問題，不斷困擾著我們，也是目前在憲法上有關政府體制的最大問題。
- (二) 1996年總統直選後，總統根據憲法條文所享有的權限，與選民所期待總統發揮的角色與功能，有相當大的落差。例如，在國家安全與兩岸關係的事務上，依據憲法規定，由總統決定國家安全以及兩岸關係方面的事務；然而憲法卻又規定，這些相關事務的執行交由行政院所屬國防部與外交部來負責。如此一來，當行政院與總統府就這些相關事務有意見不一致的情形時，即會引起憲政上的爭議。
- (三) 再如，依據目前憲法的相關規定，行政院院長是由總統直接任命而無須立法院同意，但是憲法也繼續維持了行政院院長必須向立法院負責的規定。如此一來，行政院院長在決定重大政策時，究竟應該是聽命於任命他的總統、抑或是必須對之負責的立法院？而根據目前憲法，立法委員不能質詢總統，只能質詢行政院院長；當總統在實際上對重大政策具有影響力時，又要如何受到監督呢？

(四) 目前憲法中對政府體制的定位不清，連帶也使行政院院長與內閣總辭的時點產生困擾。依目前憲法規定，總統任命行政院院長，因此總統選舉後，行政院內閣必須總辭；但另一方面，行政院院長對立法院負責，在立法委員改選後，行政院院長所領導的內閣也必須總辭。如果這兩個時間點非常靠近，就可能產生內閣總辭頻仍的問題，影響政局穩定。

(五) 在行政院與立法院之間，欠缺一套有效解決僵局的機制，也是目前憲法規範上的一個主要的缺失。根據現行憲法，立法院可以對行政院院長提出不信任案，但是總統或行政院院長卻無法主動解散國會，只能被動等待立法院提出行政院院長不信任案後，再來解散立法院。倘若立法院不對行政院院長提出不信任案，總統或行政院院長便沒有解散立法院的機會。如此一來，立法院因為不想被解散而必須重新改選，便不願意提出行政院院長的不信任案；但在另一方面又可能反對行政院院長的人選或杯葛行政團隊所提出的重大政策，而使得行政院與立法院兩院陷入僵局，造成政府運作的空轉。

(六) 在 7 次修憲之後，立法院成為我國單一的國會，其職權與功能都有相當大的擴增與加強。然而，與此同時，國會專業化的問題，國會議員的監督、倫理與操守卻仍欠缺相應的配套規範，造成國會運作不良，也是目前我國政府體制設計及運行上的一大問題。

Q2: 目前我國的政府體制若朝內閣制、總統制或雙首長制調整，將會面臨什麼樣的問題，其利弊為何？

A: 不論是內閣制或總統制都各有特色，也各有優缺點，即令是號稱取其雙首長制，也有許多難以克服的問題，分述如下：

一、議會內閣制

- 優點：1. 議會內閣制，是由人民選舉所產生的議會，來決定政府的組成。一次的國會議員大選，就決定了內閣總理或首相的人選以及執政黨的歸屬。因此，其優點是，選舉比較少，制度也比較單純。
2. 議會內閣制另外一個優點是，行政與立法之間有充分解決衝突的機制。即使沒有任何一個政黨在國會選舉中過半，也還是可以透過聯合政府的方式，來解決少數政府的問題。
3. 在議會內閣制，閣揆或內閣閣員多由連任多年的資深議員出任，政治資歷與行政經驗都相對較為豐富，比較不會產生新手上路，跌跌撞撞的情況。
4. 在議會內閣制，如果是由在國會取得過半數的政黨來組成內閣，行政與立法的互動良好，政策一致性高，有利政治穩定以及政治效率。

- 缺點：1. 台灣在 1996 年開始總統直選後，人民對於總統的角色與功能有相當期待。議會內閣制之設計，似乎偏離台灣現實政治與政治文化，也與人民對總統的角色有一定差距。
2. 議會內閣制的最主要的代表國家是英國。而英國的政治是建立在民主的政治文化之上，不管任何政黨在朝，皆能適度尊重少數的權利，並遵守遊戲規則，國會多數也不會利用多數優勢來壓迫少數。但是在台灣，多數與少數相互尊重的政治文化尚未成熟，議會內閣制是否能有效施行，便有疑慮。
3. 大家所擔心的獨裁的問題，在議會內閣制更可能發生。因為多數黨控制國會，同時也組成內閣、控制政府，行政與立法合一，而有可能發生多數黨控制的內閣毫無顧忌為所欲為的情形。
4. 在議會內閣制，如果沒有任何一個政黨在國會中取得多

數，就必須組成聯合內閣。但在組成聯合內閣的過程中，常常會發生小黨藉此機會要脅各種職位與特權，大黨為讓內閣得以延續，必須忍受此種要脅，且各黨相互推卸責任，倒閣頻繁，政治不穩定。

5. 多數內閣制國家的政府閣員都是從國會議員中選任，因此，參政的唯一途徑往往就必須從競選國會議員開始。這對許多不擅選舉的優秀政治人才來說，可能大幅減少了其參政的誘因；從廣納人才的政治甄選角度來看，也顯得較為狹隘。

二、總統制

優點：1. 符合人民對總統角色的期望，總統制可以讓總統的權責合一。

2. 總統不僅是具有實權的政府首長，同時也是代表國家的象徵性領袖。在總統制底下，行政權集中，比較可以發揮效能，有利於台灣特殊內憂外患情勢下的政治領導。

3. 總統任期固定，使得總統領導的政府也相對穩定。總統就是最高行政首長，角色定位清楚，也不會發生如雙首長制的權責不清問題。

缺點：1. 因為中華民國憲法本文關於政府體制的規定，與總統制的設計有相當大的差異，因此將來若要採行總統制，必須大幅修憲，特別是憲法第4章有關總統、第5章行政權部分以及行政院向立法院負責的條文等，都必須修改。

2. 總統制最主要的缺點就是因為行政權力集中於總統，擔憂可能產生總統獨裁的問題。因此，在總統制，一定要有強有力的國會監督，包括提升立委的專業能力，以真正能與握有行政權的總統，相互監督與制衡。

3. 在總統制之下，行政權與立法權相互分立與制衡，而不再

有如目前我國憲法所設計的立委質詢權。雖然立法院在總統制設計下，將會取得新的權力如國會調查權與人事同意權，但對多數立委來說，失掉可以直接質詢行政院院長的權力，將會有很大的失落感。

4. 總統制另外一個缺點是，行政與立法間衝突解決機制相對不足。由於總統制採嚴格的權力分立與制衡，當總統對於國會的立法有意見時，只能於法律案通過之後使用否決權。但否決權的過度使用，容易造成行政與立法間的對立，甚至形成僵局。
5. 在總統制底下，當總統所屬的政黨與國會多數黨不一致時，便產生所謂「分立政府」。此時，總統所主導的行政部門與享有立法權的國會，分屬不同政黨控制，如果政黨間難以取得共識，甚至以非常嚴格的黨紀來要求所屬黨員，則容易形成政治僵局。行政部門的施政所必須仰賴的預算或法律，可能都難以在國會通過，政策無法有效推動，政府可能陷入空轉。

三、其他混合制度

我國在7次修憲之後，目前的政府體制既不是總統制也不是內閣制，而是一種混合制。這種制度運行起來也是問題重重，絕不是最好的制度。未來除了維持現制這種想法以外，更應該認真思考究竟應朝純總統制或純內閣制的方向作政府體制的設計。若是主張內閣制與主張總統制的兩種意見僵持不下時，最後在現行制度的架構下進行修憲的話，以下幾部分可以考慮修正。

1. 由總統主持部長會議
2. 總統享有主動解散國會的權限
 - (1) 解散國會改為由總統主動行使：將總統的國會解散權與國會對行政院院長的不信任案加以分開，以避

免行政立法間的僵局。不過，此種權力的行使亦應有所限制，立法院因解散而改選後一年內，不得再予解散，以避免總統或行政院院長常常藉機解散國會，反而造成政局不穩定。

- (2) 總統選舉制度的配套：將總統選舉由現行的相對多數制改為絕對多數制，使總統的權力與其民主正當性強度相符。

3. 公民投票法制化

當行政與立法兩權僵持不下時，在一定程度內，應透過公民投票的直接民主方式來彌補代議政治之不足，作為化解行政與立法間之爭議與僵局的解決辦法。

監察院變革方向芻議

Q1: 監察院的功能及目前運作有何困難？

A: 監察院的職權：

EY24

依照憲法增修條文第 7 條第 1 項規定，監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權。同時，憲法第 97 條也規定，監察院經各該委員會之審查及決議，得對行政院及其有關部會之相關工作與設施提出糾正，促其注意改善。此外，憲法第 95 條規定，監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會，調閱其所發布之命令及各種有關文件。

總結來說，監察院行使彈劾、糾舉及審計權，對行政院及其有關部會提出糾正案，並且具有收受人民書狀、巡迴監察、調查、監試、以及受理公職人員財產申報等相關職權。

監察院目前運作的情形：

- (1) 調查時間過久，常失時效性：監察院調查案件，尤其是重大案件，常常經過漫長的時間，最後就算依調查結果提出彈劾，往往已失時效性，而無法及時有效發揮功能。
- (2) 調查權的行使有其界限，而無法真正釐清弊案：近年來國內發生的重大弊案，諸如拉法葉艦採購案，國安局劉冠軍侵占公款案等，監察院雖介入調查，甚至公布調查報告，但對案情釐清與責任之追究，相較檢調單位以及司法機關而言，並無更顯著的成效，也使其功能與存在價值遭到質疑。
- (3) 調查權行使的方式與時機，有時使監察院的獨立性遭致懷疑：在過去，並非針對所有重大弊案，監察院都會主動發動調查，有些時候即使發動調查，也只是調查案件中較為次要的部分，因而引發外界對監察院的獨立性的質疑。

Q2：監察院存、廢的理由各為何？

A：贊成監察院繼續存在的理由如下：

1. 監察制度仍有一定功能，不宜輕言廢棄：監察制度源遠流長，打擊特權、伸張正義、制裁權貴、保護弱勢及平民等職能，已植入於臺灣的政治文化中，廢除監察院並不能改變人民之需求，而只是減少人民或弱勢尋求救助的途徑。
2. 監察院的功能並未與其他機關重疊，故仍有存在的必要：就調查權而言，立法院調查權的發動深受政黨政治影響，但監察委員則必須超越黨派、獨立行使職權。由美國、英國等民主先進國家的經驗來看，國會藉由彈劾來監督行政權的力量已逐漸式微，因此將監察權交由國會以外的獨立機關來行使，似有其必要性。
3. 監察院目前所發揮的功能有限，尚不直接構成廢院的理由：機關效能不彰，往往與其所享有的資源與工具，息息相關。如果能適當調整監察院的相關制度與職權，給予應有的資源與人力，監察院應該還是可以發揮監督政府、保障人權的憲法功能。
4. 監察院作為一個院級的獨立機關，滿足我國當前的需求：由國際發展趨勢來看，獨立監察制度的存在，仍有其必要。在三權分立的架構下，對於行政權侵害人民的行為，立法權基於不介入個案的本質，往往不能迅速有效的回應；司法權雖然以個案解決為核心，但除了其消極被動的特性外，其權限範圍又多有明確的限制，更有甚者，法院的裁判品質未必皆十分理想。在此情形下，以「護民官」為目的的監察制度，仍可以對行政、立法與司法三權分立的制度提供一定的輔助。

廢除監察院的理由如下：

1. 監察院使憲法上各部門間的權力關係複雜化：在行政、立法與司法三權之外，如果再加入監察及考試二權，將使憲法各部門間的權力關係複雜化，增加權力部門間因憲法無法詳細規範的「灰色地帶」，引發憲法運作的困擾。

2. 監察院割裂了完整的國會權限：監察院經過歷次修憲後，已不再是原先所定位的民意機關。監察院既已非民意機關，卻仍享有調查、彈劾、糾正及審計等西方國會才享有的權限，分割了立法院的部分權限，使得立法院不像其他西方國家的國會般享有完整的權限，可以有效的監督行政權。
3. 監察院對公務員違法、失職的彈劾，僅有發動的功能，其最後決定仍繫於司法機關：監察院對於公務員有違法或失職的彈劾，僅具有發動的功能，最後仍必須將案件移送公務員懲戒委員會。這樣的權限設計，也產生一些組織不對等的困擾，一方面監察院是院級的憲法機關，而公務員懲戒委員會卻只是司法院下的機關；但另一方面，監察院的彈劾，仍必須送交公務員懲戒委員會審理。同時，理論上，監察院是中央政府五院架構下的一環，其所監察或互動的對象，應是其他四院的運作，然而目前監察院監察權行使的對象卻同時包括中央與地方自治團體的人與事，而有制度上的扞格。
4. 監察院缺乏有效的制裁力量：現行監察院的職權內容中，除了依公職人員財產申報法及公職人員利益衝突迴避法等規定，享有一定的處罰權限外，憲法明定監察院行使的彈劾、糾舉與審計等職權，皆無有效的制裁規定。由於欠缺強制性的手段，使得監察權的有效行使，還必須仰賴其他機關協助，因此使監察院往往被視為是「無牙之虎」。

EX24

EY24

EY24

考試院存廢問題探討

Q1：考試院的功能及目前運作情形如何？

A：根據憲法增修條文第6條規定，考試院為國家最高考試機關，獨立於行政權之外。不過，考試院除了掌理考試權之外，還掌理公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休以及公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。也就是說，考試院，其實除了掌理考試之外，還掌理了許多人事政策的決定權，分割了行政院作為國家最高行政機關所應享有的人事權，造成人事政策的效率不彰與多頭馬車等問題。

Q2：考試院改革的理由為何？

- A:1. 考試院除了掌理考試之外，還享有公務人員相關人事的法制權限，割裂了原本應屬於行政機關首長與各級主管的人事權。這也使得行政首長與各級主管的領導權不夠完整，無法有效地運用職權進行人力配置與管理，難以激勵其單位人員有好的績效表現，破壞了整體行政組織功能及行政責任的完整性。
2. 由於考試院獨立於行政部門之外，對實際負責政府運作的各行政機關有關人力運用與管理方面的實際需求，並不十分瞭解，因此其所制定的相關人事政策，即未必能針對行政機關所需對症下藥，造成行政機關在人事管理上的困擾甚至因為考試院制定政策時，並未能配合行政機關所需，反而可能減損了行政機關的業務執行效能。例如行政機關可能為了使業務推動更順利，所以希望在人員甄補及管理方面有更多創新，但是考試院的相關規定卻從防弊角度出發，制定相對僵硬的人事政策，使各機關難以藉由較積極的人力資源管理工具，使其人員有更佳的績效表現。
3. 在過去，考試委員的任命有時成為執政者政治酬庸的一環，而

使作為最高人事主管機關之決策主體的考試院，似乎在人事政策的專業性上，有相當之欠缺，而無法有效發揮功能。

EY24

EY24

國會改革配套措施與選舉制度、政黨的改革

Q1: 2005年6月新修訂之憲法增修條文將立法院席次由225席減半為113席，減少立法委員的人數，對於國會問政品質是否會有實質性改善？國會改革是否還需要其他相關配套措施？

A: 立法委員席次的減半，配合單一選區的改革，使得將來立法委員的勝選門檻提高，立法委員候選人必須要獲得更多中間選民的認同，才可能在單一選區的選舉中勝選。這樣一來，不但可以促使更多理性問政、政策訴求的候選人出現，也可以提高我國立法委員的素質與問政品質。

不過，國會席次減半以及單一選區，只是國會改革的一部分，並非全部。國會議員素質與問政品質的問題，與過去選舉的激烈競爭、選舉經費欠缺規範以及過度政治動員等問題都有複雜的關連。完整的國會選舉制度的改革，仍須搭配選舉次數的減少，總統、立法委員選舉時程合併等配套，才能竟其全功。

Q2: 「單一選區兩票制」是什麼？能提升我們的民主水準嗎？

A: 單一選區兩票制是一種改良式的選舉制度。在單一選區兩票制之下，每一位選民在所屬選區中均可投2張選票，一張選人，採相對多數決，由獲得最高票的候選人勝出；另一張選黨，採政黨比例代表制，依各政黨得票比例進行席次分配。德國、日本等民主國家均採用此種選舉制度。一般而言，單一選區兩票制兼具傳統「多數決制」及「比例代表制」優點，除能反映多數人的政治偏好外，也提供了保護少數或弱勢主張進入政治體制的管道。不過，單一選區兩票制之下，因為選區席次劃分與計票方式的差異，仍有聯立制與並立制的區分。例如德國所採的聯立制，一般認為對於小黨較為有利；而日本所採之並立制，則是對大黨較為有利。

EY24

EY24

司法制度的設計與選擇

Q1：為何要改革我國司法制度？

A:司法改革的目的是為了追求司法獨立並實現人民的司法受益權，本來就是一個我們要持續不斷進行的過程。我國司法制度自行憲以來，一方面與制憲之本旨有相當差距，另一方面受到威權體制的影響，未能充分扮演「憲法維護者」的角色，積極發揮司法的人權保障功能。

特別是以下各端原因造成司法一直趕不上時代的需要，不能滿足人民的需求，以致司法公信力不能建立：（一）司法改革並非以人民觀點及訴訟當事人的權益為取向，人民感受不到司法的進步。（二）司法程序過於複雜冗長，欠缺效率，使人民權益不能即時獲得保障。（三）部分司法人員欠缺獨立專業，以致司法工作品質為人民所詬病。因此，改革我國司法制度已成為社會之共同期盼。

Q2：目前司法改革的方案有哪些？

A:1999年「全國司法改革會議」，就司法改革議題中涉及憲法層次的司法院組織調整，提出了數個方案。這些方案分別為：

甲案（一元多軌）：一、司法院內設各庭，行使釋憲權與審判權。二、大法官組成憲法法庭，掌理釋憲權、政黨違憲解散權及政務官的懲戒權。三、司法院另設民事訴訟庭、刑事訴訟庭及行政訴訟庭，分別掌理民事、刑事及行政訴訟（現制公務員懲戒事務官部分併入）審判權，並負責統一法律見解。

乙案（多元多軌）：一、司法院保留。二、大法官會議憲法法庭化，掌理釋憲權、政黨違憲解散權及政務官的懲戒權。三、最高法院、行政法院維持現制，分別掌理民事、刑事及行政訴訟審判權。

丙案（多元多軌）：一、司法院保留，由大法官組成，負責解釋憲法及政黨違憲案件之審理。二、最高法院、行政法院及公務員懲戒委員會均維持現制，分別掌理民事、刑事訴訟終審審判、行政訴訟終審審判及公務員懲戒等審判權。

丁案（一元單軌）：司法院置大法官十三至十五人，掌理民、刑事、行政訴訟審判、公務員懲戒、憲法解釋及政黨違憲解散權。

戊案（二元二軌）：一、司法院改制為憲法法院及最高法院。二、憲法法院掌理憲法之解釋及政黨違憲案件之審理。三、最高法院掌理民事、刑事、行政訴訟之審理及公務員之懲戒。

己案「多元化多軌制合併現制改良制」（以下簡稱現制改良制），其內容包括：一、司法院保留，大法官會議憲法法院化，掌理釋憲權。二、最高法院、行政法院與公務員懲戒委員會均維持現制，分掌審判權。三、司法院仍職掌司法行政權。四、司法院之決策組織，以常設之司法院會議為之。如此則司法院只單純掌理司法行政權。

中央與地方的夥伴關係的設計

Q1: 目前中央與地方權限劃分的方式與問題何在？

A: 中華民國憲法自第 107 條至第 110 條，逐條規定中央專屬管轄事項與省、縣自治事項，並於第 111 條規定剩餘權的分配基準。不過，這種中央與地方之權限一併規範的結果，仍產生兩者權限不清的問題，而且從規範形式上來看，也有「中央優先、下降分配」的偏頗之處。

另外，依憲法增修條文第 9 條授權制定的地方制度法，雖對中央與地方的權限分配，採取列舉自治事項，而以其餘為委辦事項的規定方式（第 18 條至第 22 條參照）。但此種規範亦非適當，一方面限縮了自治事項的範圍，另一方面從結果上來看，也顯然不當地擴大了委辦事項的範疇。同時，因為委辦事項並無嚴格的法律保留原則的適用（地方制度法第 2 條第 3 款參照），有時中央基於經費負擔的考量（財政收支劃分法第 37 條參照），也故意模糊自治事項與委辦事項的區分，造成實務運作的更加困難。

Q2: 中央與地方走向夥伴關係的理念與設計基準為何？

A: 在人民主權的理念下，中央與地方之權限劃分，應該原則上尊重地方，只要地方能處理之事務，即劃歸給地方，中央僅處理地方所不能或不宜處理之事務；只要下級地方自治團體能處理之事務，即不應劃歸上級地方自治團體。亦即，應採取「地方優先、上升分配」的理念。具體的設計基準如下：

第一，應扣除完全不具地域性質之事務，並將之劃歸中央辦理，例如司法權的行使。

第二，再視其性質上是否有地方不能或不宜辦理之特色而定，如若答案為肯定者，即應劃歸中央，如答案為否定或難以一概而論者，即應劃歸地方或採對地方有利的推定。

EY24

EY24

人權清單與憲法上保障人權之相關機制的整體檢討

Q1: 現行憲法對於人權保障規範的情形如何？

A: 我國憲法於 1947 年實施，有關基本人權的規定方式，仍屬於早期以防止國家對於個人干預的傳統思考。在憲法第 2 章有關人民之權利的規定中，主要是以平等原則、各種自由權、刑事基本權、財產權、參政權、救濟權（訴訟、訴願、請願權等）為主。對包含生存權、工作權、國民教育權等所謂第二代人權，並沒有積極明確的保障。此外，目前憲法有關人權規範中，也沒有將人性尊嚴的維護明白規定為是一切基本權之基礎，要求國家予以尊重並保護。

相較於其他國家（尤其是歐洲國家）的憲法，我國憲法對於人權保障規範甚為簡略，往往有保護不足之疑慮。最典型的例子就是勞動權，尤其是勞動抗爭權。勞動抗爭如果不透過憲法基本權的規定，往往很難充分受到保障。因為勞動抗爭往往涉及他人或群體利益的妨礙，有時甚至構成刑法上的犯罪行為，因此必須在憲法的位階上明確加以保護，予以特殊處理，以協調並整合其他法律層次的權利或利益保護。

此外，我國憲法第 23 條規定，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制基本人權之保障，又稱為「法律保留」原則。亦即，對人民基本權之限制，僅能以法律為之。不過，憲法第 23 條的法律保留，並沒有針對各種不同的基本權利加以區分，而是以概括方式作一般性的規定，對某些重要的基本權來說，例如政治或宗教的表現自由等，可能有保護不足的情形。此外，憲法第 23 條的規定非常寬鬆，對基本權限制所能發揮的約束功能，也就相當有限。目前主要的功能是在自由權的防禦權功能以及平等原則的適用上，對於參政權以及各種第二、三代基本權，並無法有效發揮功能。

Q2: 未來憲法上基本權檢討修正時應注意哪些事項？

A: 缺乏自由民主傳統的亞洲新興民主國家，對於憲法上基本權利的保護，往往相當不足，這也是我們未來在檢討基本權利清單與保護時，必須要深切注意之處。法治(rule of law)理念的積極貫徹，以及在人權清單的設計上，必須積極與國際人權保障趨勢以及相關國際人權公約接軌，都是將來在人權清單與憲法上保障人權之整體檢討時的核心重點。

公民權的檢討

Q1: 憲法上「公民權」的意義為何？

A: 在西方國家的憲政傳統中，「公民」的概念與「公民權」有關，有些國家將「公民」等同於具有國籍的國民；有些國家則將「公民」視為享有憲法上「公民權」保障如言論、出版、信仰自由、財產權、選舉權、服公職權、遷徙權、訴訟權，及請求國家救助的社會權等。

不過，公民權的定位，必須著眼於人民與國家之間的關係，基本上是界定在人民與國家之間的積極參與關係上，諸如選舉權、被選舉權、服公職權。至於其他諸如言論、出版、信仰之自由、財產權、遷徙權、訴訟權及社會權等，雖與公民權的建制與落實，具有密不可分的表裡關係，惟仍應與公民權有所區隔，否則公民權將等同於人民之基本權利，從而失去作為一項獨立概念的意義。

Q2: 公民權為什麼要降為 18 歲？公民權調降為 18 歲後有什麼好處？對我的權利義務有什麼影響？

A: 就世界民主國家的實踐來看，18 歲是公民權行使年齡的主流趨勢。在多數民主先進國家中，投票年齡限制為 20 歲者，只有日本、瑞士。投票年齡為 19 歲者，只有奧地利。美國、英國、法國、德國、加拿大、義大利、澳洲、瑞典等 32 個國家，投票年齡為 18 歲，顯示以 18 歲為公民權年齡已是全球的趨勢。

其次，就國民教育水準與政治社會化而言，目前我國一般國民皆已接受 9 年國民教育，絕大多數國民有 12 年以上的基礎教育程度，現在的 18、19 歲新新人類知識水準亦已大幅提升。社會資訊的開放，大眾傳播媒體的發達，提供了豐富的資訊內容，青少年心智的成熟度與對於一般事務的瞭解程度，也高於過去同年齡的人，這些都顯示滿 18 歲之青年，應已有足夠能力行使公民權。

公民權調降為 18 歲後可以擴大政治參與、增強社會的改革力量。

從人口結構變遷的角度而論，未來 10 年間，15 到 26 歲人口將大幅減少，65 歲以上人口則將劇增。這種人口結構的不均衡，勢將造成高齡人口決定政策方向的結果。因此，提早賦予年輕人表達政治意見的權利，亦可適時紓緩世代對立的緊張關係。

EY24

EY24

憲法服兵役義務之探討

Q1:目前憲法有關服兵役義務的規定是否合理適當？

A:我國憲法第 20 條規定，人民有依法律服兵役之義務，明確要求人民以服兵役方式為國家之防衛奉獻心力。事實上，世界各國絕大多數的憲法，均對於國民的國家防衛義務有所規範，跟我國憲法一樣，要求人民必須以服兵役的方式，對國家盡防衛之義務。

所謂「無國防即無國家」，廣義的國防包涵所有政治、經濟、人文及意志力的綜合力量，狹義的國防則指軍事制度下的武裝力量而言。「兵役制度」，是保證國家軍事安全的基本制度。因此，兵役制度的設計以及人民以服兵役方式來盡國家防衛義務的規定，也都要因應當前國防安全的相關需求以及國際情勢，來作更符合實際、彈性的設計與規範。

Q2:我國兵役制度的改革與國防安全的考量如何兼顧？

A:憲法係一切法律之根本，故以原則性規範為宜，不必涉及具體政策內容。就人民對國家之防衛義務或服兵役義務的問題點上，可以考慮是否在憲法中對國民防衛義務或服兵役之義務作明確規範，還是應該保留彈性空間以便因應未來的國防安全與國際情勢而有彈性調整空間。從而，目前憲法第 20 條有關人民服兵役之規定，便可以有三個修正的方向：

- 一、維持原條文：人民有依法律服兵役之義務。此項優點在於維持憲法之穩定性，對於國民之義務不作更動，但可能的缺點在於欠缺對將來國防安全情勢變更的彈性調整空間。
- 二、修正為：人民有保衛國家安全之義務或保衛國家安全為人民應盡之義務。此項優點在於不明確將兵役載入憲法，而以不失國民義務精神，但蘊含彈性之表述方式。而可能之缺點在

於過於籠統，容易使人民產生可以避免兵役之錯覺。

三、修正為：人民有依法律保衛國家安全之義務。此項優點在於明確規定國民義務需以法律訂定，保持現有法律之憲法法源基礎。而可能的缺點在於與現行憲法原條文差距不大。

EY24

EY24

勞動基本權入憲之分析

Q1: 什麼是勞動基本權？什麼又是勞動三權？

A: 勞動者對於生存、合乎人性尊嚴之工作及保障集體權的要求，已漸漸為一般大眾所認同。現今國家大多均已承認保障生存權、工作權、團結權、團體協商權、團體爭議權等 5 項勞動者的基本權利。

「勞動基本權」包含生存權、工作權、團結權、團體協商權、團體爭議權等。其中，生存權及工作權為實質的基本權，而團結權、團體協商權、團體爭議權為集體的基本權，即「勞動三權」。

Q2: 勞動基本權入憲對人民、國家社會有何影響？

A: 憲法基本權建立了一套價值標準或價值體系，不僅國家的行政、立法與司法機關應予尊重，也是所有人民共同追求的價值目標。勞動基本權入憲最重要的意義，在於確立憲法對於勞動者的保護，並將勞雇雙方定位為「社會夥伴」關係。其次，勞動三權的保障，早已為國際勞動基準，我國對勞動三權的憲法保護基礎不彰，亦受國際組織的質疑與批評。因此，隨著社經背景的不斷更新與進步，我們應該將勞動基本權納入憲法，明文加以保障。

反對勞動基本權入憲的意見主要是認為如果勞動基本權入憲，則其他各種權利也會要求入憲，可能使得我國憲法就基本人權的規定變得過於龐雜。此外，憲法第 108 條已經授權中央訂定勞動法，因此，勞動基本權即使不入憲，仍可以透過立法方式來加以貫徹保護，對勞工權益不致有所影響。

EY24

EY24

社會權入憲的分析以及基本國策中有關社會福利政策的檢討

Q1: 什麼是社會權？社會權包括哪些內容？

A: 社會權是指憲法為確保個人在社會中享有健全生活的基本條件，所賦予個人的各種權利類型的保障。社會權包括生存權、工作權、受教育之權、受健康照顧之權、環境權及文化權等。這些權利涉及政府資源的投入，與單純避免政府不當侵犯的防禦權性質不同，也較容易引起適用上的爭議。

Q2: 社會權入憲對人民、國家社會有何影響？

A: 社會權入憲有利也有弊，優缺點分述如後：

1. 社會權入憲的優點：將權利透過文字予以嚴正宣示，一方面可以約束政府施政，不得侵害憲法保障人民的基本權，另一方面也可以約束人民，不得倚恃多數決侵害少數弱勢的基本權。此外，社會權入憲對人民提供了一種國家未來發展方向的許諾與願景，具有啟發作用，例如中、東歐的民主轉型國家，其憲法中的社會權相關規定，也在一定程度內發揮了鼓舞人心、凝聚團結意識的功能。
2. 社會權入憲的缺點：社會權的實現，涉及資源分配（如補助款多少、誰有資格獲得補助、補助方式等）的問題，需有足夠的專業及資訊去調查現況，並透過官僚體系去實現。然而，社會權一旦入憲，便面臨法院是否可以透過憲法解釋加以執行貫徹的問題，但若法院過度介入立法的裁量權，將危及行政、立法與司法三權間之權力分立，而且社會權實現背後所涉及資源分配的政策決定，也未必是司法部門有意願或能力來加以解決，這也使得社會權入憲後面臨更多實踐上的問題。

EY24

EY24

基本國策中有關經濟政策的檢討

Q1:我國憲法對人民的經濟權有哪些保障？保障是否足夠？

A:我國憲法第15條規定：「人民之財產權應予保障。」同時，在憲法第13章基本國策第3節中，亦羅列了國民經濟的相關規定（憲法第142條至第151條參照）。從基本國策中有關國民經濟的相關條文來看，政府主導經濟進行市場干預的色彩十分強烈而明顯。憲法第142條即明言：「國民經濟以民生主義為原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。」換言之，中華民國憲法制定之初，對於國民經濟基本國策的設計與思維，乃是以國家強力主導，透過對於土地與資本問題的解決，來滿足國民生活上的需求。

但是，時至二十一世紀的今日，不僅當前國家政治經濟社會狀態與制憲之時大有不同，當前國家所面臨的外在政治經濟環境也有天壤之別。更重要的，國民對於政治經濟社會發展之期待，也顯然與制憲之初大大不同。就整體來看，經濟、社會以及政治自由化之現代趨勢，已使得我國政府原本基於民生主義所採取的積極干預角色，隨著經濟與政治自由化而相對弱化。政府的角色，除了消極照顧經濟弱勢團體之外，主要是在維持交易公平秩序與環境、協調對外經貿拓展、進行國土規劃、加強公共建設與投資，協助中小企業以及公共事業等。此一角色的轉換，事實上也可以從幾次增修條文修正的過程看出軌跡，也更加佐證了憲法本文中有關國民經濟的基本國策規定，有重新加以大幅調整的必要。

Q2:未來憲政改造是否應該進一步強化經濟權保障？應該要增列哪些規範，為什麼？

A:從我國憲法與目前國家經濟與社會現狀來看，如何針對目前國家經濟社會所面臨的內外環境，以及國民對於國家經濟社會發展的期待，才應該是我們思考憲政改造有關經濟權保障或相關基本國策條

文增刪的重點。

關於可以入憲之經濟基本權，參酌各主要國家之憲法、聯合國國際人權宣言以及經濟政治文化權利國際公約之相關規定，應可考慮增加環境保護、居住、家庭與婦幼之保護、勞動休閒等四項權利，同時在規範方式上，採用明文加以基本權化之宣示，並明定權利之具體內容與保障之實施可由法律進一步來加以具體化。

基本國策中有關教育、科學、文化政策的檢討

Q1: 憲法中有關教育、科學、文化政策的推動有何規定？執行的成果如何？

EY24

A: 目前我國憲法中關於教育、科學、文化之相關規定，除第2章「人民之權利義務」有第11條之表現自由、第21條接受國民教育之權利義務外，第13章「基本國策」中亦專設有第五節「教育文化」的規定。此外，憲法增修條文第10條第1、2、7、10、11、12項等，亦有國家對於教科文相關事項之保障與促進。從體系上來看，制憲與修憲者對於教育、科學和文化重視之痕跡，不可謂不多。再者，現行法律體制中已經出現之教育基本法、科學技術基本法、文化資產保存法等法令，則是立法者對憲法規範予以具體落實之表現。

Q2: 未來憲政改造是否應該進一步強化教科文政策之推動？應該要增列哪些規範，為什麼？

A: 在教育方面，我國憲法上關於教育權之規定，包括講學自由、受教育權、基本教育機會之保障、教育機會平等及弱勢者教育機會之保障。未來對我國當前教育議題，憲法中則似乎可以考慮進一步規定應該發展中小學教育之多元與適性，促進高等教育之機會平等與競爭力提升，並且落實弱勢者之保護，使我國教育權真正成為國際社會所承認之基本權利，為一國國民人格發展形成的重要過程、人民行使公民政治權利之先決條件。

在科學方面，就個人基本權利的領域而言，科學的進步挑戰基本權利的概念與範圍，如生醫科技對人類出生死亡、親屬關係認定之衝擊，又如網際網路對言論自由和隱私權帶來不同思維。因此，在憲法上對於科學發展政策的基本思考以及價值選擇，有作基本規範的必要。

在文化方面，從國際人權的文化規定觀之，文化的發展乃在於使

個人、群體尋求自我認同，是為發展人性尊嚴、追求幸福生活所需。多元文化已為國際人權所認同的價值，且為世界各國所共同努力的目標。是故，我國憲法似應跟隨潮流，以「多元文化」為文化政策發展目標。

EY24

サ乙人ヨ