

憲法學理與憲政運作之融合

鄭彥棻先生著「憲法論叢」讀後感——

高旭輝

歷來我國學者對中國憲法之研究，大都採純學理的靜態觀點，即將憲法視為一部法典，作逐條逐句的闡釋與論評，以探討憲法的真義。固然，這種研究，為增進憲法本身的認識確有必要，並有重大的貢獻。然而，須知政治是發展的，憲法是「成長」的；一國政治環境的自然發展、政治習俗的影響，以及對憲法適用的解釋等等，都足以使憲法或多或少發生變化；如果純從學理研究，顯然對一國憲法未必即能體認得真切。因此，現代西方學者之研究，於憲法條文之外，並從動態的角度去了解憲法，特別注意憲政實際的運作。這種方式，雖較困難，但是值得我國憲法學者參考借鏡的。

廣東順德鄭彥棻先生，是我國素負盛名的憲法學者，對五權憲法的著述，影響尤大。早年他曾任制憲國大代表，行憲時期，又久任政府要職；可以說，他對中國憲法的理論與憲政的實際，體認得最為深切，故而他的著述，自亦與眾有所不同。

鄭先生近著「憲法論叢」一書，由東大圖書公司印行，約十六萬言，內分三大部分，共十二篇，均以五權憲法理論為基礎，對中華民國憲法之內容及其實際運作，作有系統的深入探討。此書的撰寫，就是採取上述靜態與動態的觀點，理論與實際融合的方式。故出版不久，便引起學術界的重視。鄭著全書首先研究國父憲法思想的發展與五權憲法的理論體系，繼則檢討我國制憲經過，以明五權憲法由理論至實施的歷程。最後則置重點於：現行憲法之憲政體制、人民權利、國民大會之性質與組織、總統之地位及其與五權的關係、五院之組織職權及其相互關係、中央與地方關係、地方制度等，分別詳為討論。而在這些討論中，都是先探究五權憲法的有關理論與主張，再檢討現行憲法的規定及其得失，然後則就行憲以來的運作實況及其所遭遇的問題，逐一分析研究，而且各有結論。

不言而喻，鄭著本書雖以「憲法論叢」為名，似為論文選集性質，但一覽全書內容，則顯然是一部架構嚴整、論證一貫的極富體系的著作。

筆者追隨鄭先生於所主持之「中國憲法學會」多年，平昔對所發憲法問題的言論，至為欽佩！茲承賜贈此一新著，經詳細拜讀，興趣盎然！在此筆者願提出幾點讀後感想，並就教於鄭先生及此書的讀者先生。

壹、對五權憲法思想有完滿而正確的體認

本來，五權憲法爲 國父所獨創，亦爲其政治思想中的一部分。然而，究其內容與主張如何，則在解說上，常見學者中有不少的差異，甚或有嚴重的誤解。而追究此類差異與誤解之所以發生，最主要的，可說就是由於未能體認 國父整體思想之所致。

鄭先生指出：『五權憲法是 國父的創見，要瞭解其內容，必須從 國父遺教去研究；而且五權憲法絕不是一個孤立的理論，它是 國父政治思想的一部分，實現三民主義的具體建國方案，必須從 國父整體思想體系去研究體會，才能瞭解其精義。』（第五頁）其實，從整體看局部，是研究學問最重要的方法，而鄭著全書幾乎都已注意這點，所以，他對有關問題的分析論評，都非常中肯正確。

舉例而言，本書對五權憲法思想，先則把握並論證其與三民主義關係，繼而對有關理論作綜合的研討。鄭先生說：『五權憲法的思想是由權能區分、五權分立、均權制度、地方自治四項理論融會貫通而形成的，這四項理論中，權能區分是基本的原理，五權分立是中央制度的原理，均權制度是中央與地方制度的原理，地方自治是地方制度的原理，四者合成國家根本大法的原理。』（第六頁）這裡對四項理論之『融會貫通』、『四者合成國家根本大法的原理』，其見解之高明，論證之精闢，決非對 國父遺教作泛泛之研究者所可企及。

貳、認現行憲法是五權憲法現階段的實踐

由於政治協商會議的影響，現行憲法並不完全符合於 國父遺教，著者對此並不諱言。然本書對五權憲法與現行憲法關聯性的某些問題，仍是一秉就遺教而闡釋遺教、就憲法而分析憲法，交待清楚，不使混淆。雖然，當中的某些意見，也許未必完全能爲人所接受。但是平心而論，著者雖終身服膺 國父的五權憲法思想，而對現行憲法的維護却於書中表露無遺。夫五權憲法是一種憲法學說，而現行憲法則是具有強制性的法律，故兩者之間，爲維護憲法尊嚴、鞏固憲政基礎，他更爲重視後者，自屬理所應然。

然而，著者對此，並於本書中佔有相當的篇幅予以研討，並作了最適切而又平實的解說；例如他指出：『現行憲法和五權憲法並沒有重大出入，雖然在它的制定過程，曾受政治協商會議的影響，但在政治協商會議中，本黨始終堅持五權憲法的原則，現行憲法之所以沒有完全按照五權憲法的理想制定，主要原因，還是由於制憲的時候訓政還未完成，全國人民還沒有全部經過行使政權的訓練，還需要政府來加以培育和輔導。因此，對政權的行使，不能不稍加限制，同時對治權的行使，也就要加以

適當的制衡，以免發生流弊。』（第六六—六七頁）這當然是切合事實的說法。

而且書中於引述先總統 蔣公當年向制憲國大提出憲法草案所作的說明之後在結語中說：『現行憲法可說是在未完成訓政前所實施的五權憲法，到了政權的行使有了穩固基礎，再加修正便可實施理想的五權憲法。』（第六七—六八頁）像這樣把現行憲法視為未完成訓政前所實施的五權憲法，認現行憲法是五權憲法現階段的實踐。這種見解，既切合政治發展的實際，抑且對憲政精神的宏揚，也是極有價值的。

叁、對憲法上的爭議問題有獨到之見

現行憲法在制定時，滲入內閣制的色彩，故在憲政運作或法理上，不時發生若干爭議。鄭著對此類問題，都發表了獨到的見解。

茲舉總統公布法令權為例：關於總統之公布法令權，依憲法第卅七條規定，應依法為之，並須經行政院院長或行政院長及有關部會首長之副署。關於這項規定，由於學者中多採內閣制的觀點，表示贊同，然鄭氏則不以為然。他於書中除剖析該條所涉有關問題之外，而具體指出：『學者中固有認為總統一切行為均須由行政院長副署者，顯屬基於內閣制之觀點，對任免行政院長亦須由行政院長副署，亦感難於自解。總統發布命令其屬法規命令者，應經副署，自無疑義，惟如任免文武官員，尤其司法、考試兩院院長、副院長及大法官、考試委員與行政院長本身之任免，性質上實不宜須經行政院長副署。此外，如總統行使締結條約及宣戰、媾和之權，及公布預算、大赦等，依法均須先經行政院會議通過，有無再經副署以資聯繫之必要？亦待商榷。』（第一三八頁）

誠然，總統在中國現行憲法中，並非內閣制的虛位元首，何以一切行為均須副署，且必經行政院長之副署呢？這在法理上既不可通，在實務上尤其可笑。例如司法、考試兩院與行政院處於平等地位，該兩院院長之任免，竟亦須行政院長之副署，試問有何五權分立之可言？

同時，即拋開五權憲法理論不說，試以最具有時代意義的法國第五共和憲法為例。該憲法第十九條即規定：『總統的行為，雖然須經內閣總理及其關係部部長副署，但下列事項均不在此限：一、任免內閣總理，二、將法案交付人民複決，三、解散下議院，四、採取緊急措施，五、任命憲法委員會委員及主席，六、提請憲法委員會審查法律或條約有無違憲。關於此等事項，總統的行為不須經內閣總理及有關部部長的副署』。這表明法國憲法對副署亦有明確之劃分。今我國憲法在五院制下，無分總統獨有之職權及各院各別之職責，凡總統公布之法令，一律都須經行政院長副署，誠不知在法理上作何解釋？

肆、對憲政實際問題有深遠的計慮

現行憲法在實際運作上的問題甚多，本書著者對此提出亦復不少。而其所提出者，皆屬關係憲政前途的重大問題。以監察院與司法院的關係而言，依憲法規定，監察委員自有彈劾法官之權，但此項彈劾是否影響法官審判獨立呢？鄭氏對此，於詳細分析之後，認為『監察院對法官之違法失職，自可依法彈劾，而為尊重司法之獨立，則宜有適當之限制，如能就法官之彈劾，建立較完密之標準程序，當有助於兩者關係之增進。』（第二〇三—二〇四頁）鄭氏明言法官之被彈劾，限於違法失職，至於審判內容及法律見解問題，依理監察院自不能過問。因此，為顧及此類事件難免今後發生起見，著者建議建立此項標準與程序，確實有其必要。

又如關於監察院與立法院的關係中，鄭氏認為，『監察院除有對人之糾彈權外，復有對事之糾正權，此項糾正權對象之行政「設施」與行政機關應對立法院負責之「施政」頗難劃分，尤其監察院每年巡迴監察後舉行年度總檢討，均提出對一般政治設施之意見，函送行政院注意改善，其與立法院之職權，頗難有明確之分際。』（第一九七頁）鄭氏提出此一問題，說是『頗難有明確之分際』，實則並未直言問題嚴重。殊不知類似此情形，即是兩院職權的混淆不清。如小而言之，設或立監兩院對同一「施政」或「設施」事項，不幸意見相反，行政院處此，既不知何去何從？且更難於預料，是否會因此而引起糾彈或深責的後果？如大而言之，設或立監兩院意見相反，誰又能確保無政治性的風波發生？明代中葉以後，給事中與十三道監御史之間，曾因職權混淆不清，致有科道之爭，釀成政治紛擾之禍，我們以古鑑今，實不能不引為警惕！

總之，鄭著這本「憲法論叢」，經筆者拜讀之後，深感確是一部具有創新風格寫法的著作，也是一部具有相當學術價值的著作。論其構思則着眼於國父的整體思想，論其運筆則力求平實而無華。尤其可貴的，本書學理與實際兼顧，就理以究是非，就事以明得失。故本書之問世，不僅對從事憲法研究者是一大佳音，且對我國憲政之運作，更有重大的參考價值。