

臺灣共和國基本法草案

敬謝
給

台
灣
人
民

林
義
雄

作者的話

近代國家，大多制定一個根本大法來規範國民的權利義務和主要政府機關的組織。這個法律的位階高於其他的法令規章，它是國民共同生活的最高準則，任何法律、命令、政策以及個人或政府機關的行為都不能違反它。如果違反，就會因為欠缺合法性而受到國民的譴責、唾棄或反抗。

目前統治臺灣的中華民國政府，雖然四十年來實際控制的只有臺灣和幾個小島，可是卻宣言代表中國，把收回大陸當作國策，所以它把 1946 年在南京制定的中華民國憲法當作統治臺灣的根本大法。只是那個憲法是多年前依據統治整個大中國的需要而設計，許多規定都不可能適用在小臺灣。並且收回大陸的大業，不是三、五年可以完成，而以一個小臺灣來長期維持那麼龐大而不切實際的中華民國政府，也是一大浪費。至於目前發生在臺灣的政治糾紛和衝突，有一些也是因為這個不能適應客觀環境的憲法所引起。所以為了尊重某些人收回大陸的美夢，也為了解決臺灣目前發生的政治糾紛，最好的方法應該是暫時把中華民國憲法完整地保存下來，等到收回大陸時再適用，目前只就治理臺灣的必要，制定一個基本的法規來讓居住在臺灣的人民共同遵守。

由於這個認識，作者幾年來遊學海外，專心研究各國憲政成規，細心觀察先進國家的政府組織制度和運作，也盡量接觸學界、政界、法界和社會人士，聽取他們的意見和經驗，想要吸取他國長處，對未來臺灣基本法的制定提供一些意見。幾年來不斷讀書研究，反覆比較思考，對自己思考所得，也盡可能徵詢學者專家的意見來檢視優劣和可行性，總算多少有了一點初步心得。這本書就是作者心得的一個很簡短的報告。

作者認為，一個國家基本法的制定，絕不是一群學者專家就能辦好，更不是一個人可以獨自寫成。而是必須先經過國民廣泛討論，相互問難，比較優劣，反覆思考，然後才由他們來共同作成決定。只有透過這種程序，妥善的結論才可能出現，也才能使國民對基本法產生了解和愛護，進而去遵守和維護。作者寫這本書的目的，也只想作為討論的引言，所以說明盡可能簡短，有些作者認為很有價值的理由和論據也故意省略或暫時保留，想要提供讀者更廣闊的討論空間。作者只希望讀者能了解，法律不是神授，不是帝王欽定，也不是政府制定，而是要遵守法律的國民共同約定。國民有權利在制定法律的過程中提出意見或願望，負責的國民甚至應該把提意見或願望當作義務來遵守。

由於這本書只是想作為國民討論的引言，所以文字儘量簡單，說明盡可能縮短，希望絕大部份的國民都有能力和時間讀完它，所以一切學術著作的慣例都省略掉了。不過作者要說明的是，近代立憲國家的立憲精神和原則都相差不大，文字條文相互援引的也有，有些文字甚至已成了國際社會共通的語言，這本書中，

有不少條文也是援引他國憲法，並且儘量保持原文，用來表示對各國立憲先賢的尊重，也希望能承接他們的智慧果實，而使它在臺灣發榮滋長，說明中有些論點，也不是作者獨創，而是前輩學人的心血結晶。在這裡，作者要對那些先賢前輩表示敬意和感謝，由於他們持續不斷的努力，才有今天世界各國輝煌的憲政成果，也才使作者比較容易地完成了這本書。

作者也認為民主國家的法律，是國民生活的公約，每一個國民有權利也有義務了解公約的內容，所以法律文字必須淺顯得讓每一個國民都看得懂，而不應該只有學法律的人才能了解。所以這本書的條文和說明都有意朝簡單易懂的方向走。只是作者受的是傳統的法學教育，使用現代白話文字的能力有限，做這方面的嘗試，當然吃力不討好，希望有較高現代語文能力的讀者就這方面特別指正。

作者年近半百，可是仍然情願忍受孤身遠走他鄉的艱辛，只不過想為臺灣後代子孫建下萬年基業而盡一點心力。幾年來，飄泊海外，個中辛酸，不需多說，只希望全體同胞念到作者一片赤誠，而共同竭盡心力，來為未來臺灣的典章制度、政經文化等等創下宏遠的規模。

這本書獻給作者所熱愛的臺灣人民，因為作者相信，臺灣人民終將會建立一個偉大的國家。這本書也同時獻給臺灣人民中的作者的慈母、愛妻和三個小女，沒有他們承受各種不同形式和程度的苦難，也不會有這本書的出現。

林義雄

1989年1月1日於 Irvine

臺灣共和國基本法草案

前言

我們，居住在臺灣島和它的附屬島嶼的人，為了追求
自己 and 後代子孫的生存、繁榮和發展。
人類的平等、自由和幸福。
公平、正義、互助和安全的文明社會。
建立了臺灣共和國

我們確信

尊重和維護人的自由和權利，是建立文明社會的先決條件。
政府的組成、公務人員的產生和政策的制定實施都必須經過民主程序取得國民直接或間接同意。
人類的衝突和糾紛，應該依靠和平方式來解決。

根據以上的目標和信念，我們制定了臺灣共和國基本法，作為全國國民共同生活的最高準則。並且特別聲明

我們願意盡所有力量

尊重、維護自己和他人的自由和權利。
廢棄沒有經過民主程序同意的政府和政策。
用互尊、互愛、互惠的方式，來求得國內各種利益的均衡發展和滿足。革除一切以武力奪取公權私利、解決衝突糾紛的行為。
棄絕一切攻擊性的戰爭。依據平等、合作、互惠的原則和世界各國和平交往。

說明

一、確立國家目標的必要

人類的行為，大多有目的。這個目的，也大多在追求自己物質上和精神上的滿足。不過在追求的過程中，為了避免個人和個人間產生不必要的衝突而浪費了人力，也為了將有限的自然資源做最有效的利用，所以組成了團體，尋求出共同的目標，制定了共同生活的規則。用這個方法來增加團體成員獲得滿足的可能性。所以人類組成的團體，必須使參與的人覺得參加團體比獨自行動來得有利，要不然這個團體不可能長久存在，也沒有存在的價值。

為了使團體的成員覺得加入有利，最起碼的條件是團體追求的目標就是成員個人的目標，成員能夠透過團體的力量實現他個人的願望。所以每一個團體都必須訂定一個符合成員願望的目標，用來結合成員的心和力。

國家是一個團體，所以也有立定目標的必要。

二、臺灣共和國的目標

歷史上有些國家把目標訂在帝國光榮，或者實現主義信條等等。結果往往是帝國榮光消失，主義沒有實現。可是人民卻在追求的過程中受盡了流離死亡、夢幻破滅的苦楚。並且到最後都成了獨裁者槍刀下的奴隸或者是沒有精神自由的順民。會造成這種悲慘結果，原因當然很多。可是當中重要的一種應該是：那些國家所定的目標只是少數人的願望，或者是多數人一時的願望，但卻不是根植人類內心深處恆久存在的願望。也就是說，人類並不真切地想要什麼帝國榮光，想要用一種主義壓制另一種主義，或者用一種宗教驅除另一種宗教。所以在追求的過程中，人民隨時對自己的存在和作為產生懷疑。野心政客就利用人民這種徬徨心理，用欺騙手段提出虛幻的美麗承諾而獲得人民的支持，並且奪取了權力。然後用這權力轉過來奴役人民，滿足他個人的私利野心。

基本法草案上所定的國家目標，曾經被數千年來大多數人一再追求。也有許多人為它犧牲了財產、自由、生命和家庭。臺灣人民的祖先也曾為它冒死飄洋、棄絕故土，為它被關被殺、犧牲身家。可是雖然有那麼巨大的困難，那麼慘烈的犧牲，仍然沒有稍稍減低人們的鬥志。會有這種現象，除了認定求真求善是每一個人深植心中的恆久願望以外，很難再找到合理的解釋。當然這種願望會因為環境的壓迫而潛藏，可是歷史已經證明它絕不會被消滅。

由於這個認識，所以基本法草案不用主義、宗教的實現，或者黨派、個人的願望作為國家的目的，而用根植於人心的恆久願望作為共同追求的目標。當然每個國民對於目標中所提的平等、自由、公平、正義等抽象名詞的涵義，會有許多不同的意見。但至少每一個人都會贊成對方涵義中的一部分。只要將大家同意的部分實現，臺灣社會就會比現在的樣子更使人滿意。

這些目標也許相當高遠。可是如果不把眼光放高放遠，人類將會為了眼前有限成就的利益分配而爭奪得頭破血流，甚至於因而隨時懷疑自己生存的價值。臺灣人民只有把眼光放高放遠，才不會被短暫的微薄利益所迷惑，也才能有耐心和毅力來解決眼前所遭遇的困難、而實現所謂的短程目標。並且在短程目標實現時，能夠很快地利用它的成就作基礎再向前邁進。

三、實現目標的行動準則

要實現目標必須有行動，而行動必須有指導準則。所以前言裡提出了尊重個人、民主程序和和平方式作為指導個人和國家行為的準則。

這些準則不一定是絕對的真理。可是歷史已經證明和這些準則相反的作法：像藉口國家利益、壓制個人，自稱救星實施獨裁，或者用武力對付異己或外國等等，都曾經給人類帶來災禍。所以這些準則即使不能實現人類的夢想，也不能為人們帶來即時的利益，但是它至少能帶領人類朝向真和善的旅途走上一大步。臺灣人民如果能夠確信這些原則，耐心有恆地培養成文化，那麼不管將來國家遭遇到什麼悲慘的命運，臺灣人民也都可以立足在現代或將來的文明社會、而沒有一點愧色。

四、行動的聲明

除了信仰外，還要有行動，因為再好的法律條文也只是白紙黑字。只有制定的人和適用的對象願意遵守它、實行它，並且付出遵守實行的代價，它才會活生生地發揮功能。所以前言裡作了行動的聲明。

歷史上有些人民在獨裁暴政的統治下，不知道自己來維護權利尋求解放，或者不願意付出維護權利的代價，只眼巴巴地渴望救星出現。野心家就利用這種僥倖心態呼風喚雨奪取權位。結果那些可憐的人民都免不了發現「救星就是下一任暴君」的殘酷事實。由於這個認識，所以基本法要求臺灣人民自己負擔起維護基本法的責任。由他們聲明：願意盡一切力量維護自己和他人的自由和權利；拒絕、抵抗、廢棄一切沒有經過人民同意的政府和政策；並且拒斥武力，願意承受用非武力方式解決國內、外衝突糾紛的艱辛。

前言裡所說的目標高遠。貪圖近利的人也不可能相信和遵守前言裡所列的指導行動的準則。至於實現目標的行動，也必然要付出相當的代價。這一切當然是對臺灣人民的巨大挑戰。不過，如果臺灣人民畏懼而在挑戰前退縮，他們在人類向真善進化的路程上將會因為停滯不進、而漸漸變成一種無法命名的生物，最後終會因為沒有存在的價值而被淘汰。如果臺灣人民願意放棄私心、打開心胸而勇敢地邁出第一步，他們將會發現那些理想和實現方法並不是烏托邦的幻想。他們將會發現前途越來越寬闊，不需要期待救星的出現，不需要等候天國的降臨，就在他們所居住的土地上，靠著他們自己的力量，就可以建設出一個人間樂園。

第一章 國民

- 第一條 臺灣共和國的一切權力屬於國民全體。所有公務人員的任命和政策的制定，都必須依照基本法或其他法律的規定，由國民直接或間接決定。
- 第二條 在這個基本法生效的時候，有下列資格的人就是共和國國民。
1.居住在共和國國土內的人。
2.居住在共和國國土外，但是原來是共和國國土內出生的人。
3.前二款人的直系親屬和配偶。
前項所列的人必須沒有他國國籍。有他國國籍的人，必須在基本法生效時起六個月內，依照所屬國家的法律規定放棄他國國籍，才能成為共和國國民。
- 第三條 除前條規定外，有關共和國國籍取得和喪失的條件和程序由法律來規定。
- 第四條 人的尊嚴不可侵犯。
尊重和維護人的尊嚴是全體國民和各政府機關不可逃避的義務。
- 第五條 國民在法律前一律平等。
不可以因為國民的性別、種族、膚色、語言、身世、信仰、宗教、出生地點、政治意見或其他生理上或心理上的不同，而在政治上、經濟上、社會上或其他人際關係上有差別待遇。
- 第六條 因為前條所說的性別、種族等原因，而在實際生活上受到不利的個人或團體，應該受到特別保護。
老年人、未成年人、和生理上或心理上有障礙的人，都應該受到特別保護。
懷孕和育嬰期間的母親和嬰孩應該受到特別保護。
非婚生子女應該得到和婚生子女同樣發展身心的機會。

第七條 人身自由不可侵犯。
執行公務人員不管任何理由，絕對不可凌辱、虐待、毆打國民。
任何機關、團體或個人，除了依照法律規定的程序，不可以搜索、逮捕、拘禁、審問，或處罰國民。
刑事案件的被告有權受到迅速、公開、公平的審判。
被告的自白，除了在裁判員主持的裁判庭所作的外，不可以作為證據。在裁判庭所作的自白，也不能作為犯罪的唯一證據。
除了在戰爭期間外，不可以實施軍事裁判。

第八條 人身不可作為質押品。任何形式的奴隸狀態都不能存在。

第九條 國民的居所不可以侵犯。
國民居住在國內的自由不可用法律或其他方式剝奪或限制。
國民有遷移於國內及國外的自由。

第十條 國民有使用語言、文字，圖畫、戲劇和其他方式表達意見的自由。
國民有接受公共資訊的自由。
大眾傳播的自由，應該特別保障。
對於意見的表達，不可以實施事先審查。

第一一一條 國民有使用任何方式和工具秘密通訊的自由。

第一一二條 國民有信仰宗教、主義，或其他信條的自由。

第一一三條 國民有集會遊行的自由。
集會遊行必須和平進行，並且不可以攜帶武器。
室內集會不受限制。室外集會、遊行如參加人數顯然不會影響公共安全和社會秩序時也不受限制。

- 第一 四條 國民有組織團體的自由。
以犯罪為目的的團體以及主張以武力實現目的的團體都不可以存在。
- 第一 五條 思想和良心的自由應該受到保障。
- 第一 六條 國民有生存的權利。
法律不可以有單科死刑的刑罰規定。
- 第一 七條 國民有維持最低限度的健康和文明生活的權利。
- 第一 八條 國民的財產權應該受到保障。
為了公共福利，可以依照法律規定徵收私有財產，但必須給付適當補償。
- 第一 九條 國民有工作的權利和義務。
各項職業的從業人員有組成團體，集體談判和行動的權利。
- 第二 〇條 年滿十八歲的國民，有選舉、罷免、創制、複決的權利。除了基本法或其他法律有特別規定外，年滿二十歲的國民，有被選舉的權利。
有選舉權的國民，至少每年應有一次選舉中央或地方公職人員的機會。
- 第二 一條 除前條規定外，選舉、罷免、創制、複決權利的行使，由法律來規定。
- 第二 二條 國民有對各政府機關提出建議和批評的權利。
政府機關對國民的建議和批評，應該用負責的態度調查事實，進行評估，並且採取適當行動。

第二 三條 國民有受教育的權利和義務。

第二 四條 國民有保衛國土的義務。

第二 五條 國民有依法律納稅的義務。

第二 六條 國民的其他自由和權利，雖然沒有明定在基本法內，也都受到保障。

第二 七條 國民的自由和權利，除了基本法另有規定外，為了防止妨礙他人自由，避免緊急危難、維持社會秩序，增進公共利益，可以用法律來限制。
前項法律必須依照複決程序，經過國民的同意。
法律案是不是屬於第一項所指的法律，由國會決定。

第二 八條 國民不可以濫用基本法所保障的自由和權利。並且應該隨時注意使用這些自由和權利來增進公共福利。

第二 九條 國民的自由和權利受到侵害時，有要求裁判所保護的權利。

第三 〇條 執行公務人員侵害國民的自由或權利時，被害國民可以同時向加害人和共和國請求賠償損害。

第三 一條 外國人除法律另有規定外，與國民享有同樣的自由和權利。
外國人依照法律規定負擔義務。

說 明

一、一切權力屬於國民全體

國民是國家的主人，已經成了近代民主國家共同承認的鐵律。可是這麼簡單的一個規律，卻是犧牲了無數人的生命和自由，花了幾百年的時間才爭到的。可嘆的是雖然大多數國家在表面的理論上承認了這原則，然而在實際生活上，這世界中仍然只有很小部分的人是他們國家的主人，享受著主人的權利並且負擔主人的義務。會落到這種地步，主要的原因是，大多數人缺乏做主人的氣質和能力。而缺乏的原因，一方面是野心政客封絕了培養人民作主人的機會和環境，一方面是人民的懶惰和逃避責任。

所謂主人，有一個重要的涵義，就是他沒有任何外來的壓制。當然，在私人 and 團體生活上，他可以設定一些規則來遵守或者和他人共同遵守。可是這些規則必須是他根據良心、出於自願來制定，並且有利於他短期或長期的、物質或精神的利益。

什麼是利益，由主人自己來決定。當然，在一個國家中，同樣是主人的國民間，會有各種不同的利益。這不同必須由國民自己想辦法來協調妥協，尋找出一個公眾可以接受的結論。如果找不到那結論，或者找錯了，一切後果必須他們自己承擔。

由於這個認識，基本法草案第一條就直截了當地說明臺灣共和國的一切權力屬於國民全體，決定由國民自己來管理自己。當然，也要自己負擔管理失敗的後果。

在管理的過程中，自然需要制定一些法律規章，任用一些執行人員，可是這些都必須由人民直接或間接制定或選任。所以，即使仍舊把法律看作是統治者的命令，可是這個統治者已經不是皇帝、總統或者國家、政府，而是被統治者自己，也就是國民全體。至於政府，也只是由國民直接或間接選派的一批人來組成，這些人根據人民的授權來處理一些人民指定的事務。他們和國民只是契約上的工作關係，就像一般人請醫生看病、請工人修水管那樣的單純。他們既不高於國民，也不低於國民，更不是來管理國民，站在和國民相對立約立場。簡單地說，政府只是處理公共事務，不可管理「眾人」。

二、國民必須有主人氣質

做為民主國家的主人來管理自己、負擔責任，絕對不是什麼輕鬆的事。培養主人氣質，也需要有許多條件。基本法草案第二章的大部分規定，目的就在創造一種環境和氣氛，來培養國民的主人氣質，使國民有管理自己的能力。

人的尊嚴不受侵犯、自由不受干擾、生命受到保障、有權維持最低限度的健康和文明的生活，並且有發展身心追求幸福的機會等等。都是養成一個自尊自重，

行走在天地間，可以一點都沒有羞愧恐懼的人的先決條件。只有這樣的人，才會尊重他人、熱愛生命，並且樂於和別人平等地來共同追求更高度的文明生活。也只有這樣的人民才有能力承擔管理自己的辛苦，接受因為管理不良所帶來的後果，並且有勇氣和能力對抗一切壓制人心的暴政。要不然，一群長受摧殘的奴隸，即使能夠一時衝動推翻壓制，到頭來，也會成為一群毫無理性的暴民，或者只能在新暴君的掌握中，過著另一種形式的奴隸生活。

基本法草案所保障的自由和權利，不是天生、不是神授，也不是被統治的人民向統治者爭取來的，更不是統治者對被統治者的施捨。而是國民間為了維持共同生活的圓滿所制定的公約。根據這個公約，國民相互承認、尊重、維護自己和他人的自由和權利，也要求自己和其他人遵守公約所定的義務。

三、細部說明

基本法草案第一章的條文規定，文字上儘量求簡單，用來避免解釋時發生爭議。至於內涵只有留待以後適用時來界定和充實。不過有幾點要特別說明的是：

1.憲政成規

自美國在 1787 年制定憲法以來，各國相繼效法。經過了二百多年的演進，憲法學的理論和實際都已經相當豐富。二次大戰後制定的日本憲法，西德基本法和中華民國憲法，已經是相當進步的憲法。除了在共產世界外，其他新興國家的憲法雖然都依據自己國情作了不同的規定，可是立憲所依據的精神、原則和理論都沒有重大差別。並且也大多相互參考引用，文字相同的也不少。這個基本法草案也是以上面三國的憲法做主要參考資料，用英、美和其他各國憲政成規作補充材料，配合臺灣社會情況而就可以適用的部分採取、修改或者增添。其中中華民國憲法部份，有許多優美的文字，也都儘量保留了下來。

2.人權宣言

近代各國憲法對於人民自由和權利的保障，大多用 1948 年 12 月 10 日聯合國發布的人權宣言作依據，就宣言中選擇一些適合國情的加以引用，部分引用或者擴充。基本法草案也不例外，以人權宣言作主，以各國憲政成規作參考。就當中認為需要特別提醒國民注意的部份，專條列舉，其他的就留在第二十六條的概括規定中。

3.不採雙重國籍制

基本法草案認為國家只是一群人隨著他們的自由意志來結合，和血統、語言等構成民族的條件無關；並且未來國際間的接觸會越來越多，國家的界限會漸漸不重要。所以承認人民脫離本國加入外國的權利，也保障人民遷移國外的自由，同時也不拒絕他國人民加入本國。可是為了避免雙重國籍所產生的國民權利義務的混淆和紛爭，基本法第二條不採取雙重國籍制度。

4.有些權利是不應受限制的

國民的某些基本權利是明顯得沒什麼可以爭論的。所以基本法草案對這些權利特別再加明文保障，並且強調它的不可限制。如公務人員不可以毆打人民，人身不可作為質押品，國民居住在國內的自由不可剝奪等。有了這樣的規定，即使用法律也不能限制那些自由或權利。也就是說，法律不可以規定，在某種條件下公務人員可以打人，或者可以把人當質押品，或者可以把國民驅逐出國或拒絕國民回國等等。

5.鼓勵行使權利來促進公益

基本法草案的設計是由國民來管理自己。所以除了應該保障思想和良心的自由外，也有必要創造環境，使國民意見的表達、交換、匯集以及實現都有可能。所以規定對於意見的表達不可以實施事先審查，也保障大眾傳播、集會、遊行和組織團體等自由。希望這些自由的充分使用能夠使真實可靠的公共意見出現，而形成符合公眾利益的政策。所以除了使用非和平方法，或者以犯罪做目的外，都應該儘量鼓勵使用這些自由和權利。

6.死刑的存廢

人類的生命是不是可以剝奪，是哲學上爭論許久的問題。近代文明國家也有些廢除了死刑。至於死刑的廢棄，到底是利是弊，並沒有定論。不過有一點可以確定的是，社會愈文明，死刑愈沒有必要。基本法雖然只規定不可以有單科死刑的刑罰規定，由裁判員就個案來決定是不是施用死刑。不過希望有一天，臺灣社會能進步到沒有施用死刑的必要而廢除它。

7.國民的良知是充分實施基本法的必要條件

有些社會現象或社會問題的處理，用法律來強制的效果，往往吃力不討好，而必須依靠社會觀念的改變。基本法草案上有些規定，用法律來強制實現的可能

性不大，只有依賴國民接受那種觀念，培養成思想和生活習慣，造成一股社會力而使每個人自然地去遵守。譬如說，對非婚生子不用異樣眼光來看待、對自己財產不作沒意義的浪費、不濫用自由和權利等等，都是觀念的革新重於法律的強制。可是由於基本法是全體國民的公約，它的遵守和實現，不單只靠法律的強制，更要靠國民本於良心的自動自發，所以這些規定有比法律更高深的意義存在。它們不是不切實際的空言，而是培養更高尚的文化的一個指針。如果了解了這一點，就很容易了解基本法中其他相類似的原則規定：如總統應該公正無私執行職務，裁判員應依據良心審判等等。

8.義務隨著權利而來

古代和近代的許多改革者和革命家，都提出虛幻的口號和美麗的承諾，答應在事成以後給人民許多利益。可是事成以後，所有的承諾都不能實現，那些人也很快成為革除的對象。會變成這樣，原因很簡單，因為改革者認為自己天縱聖明，只要掌握權力就能改造社會。而人民也懶惰得只想等救星出現。他們有意或無意地忽視了一個淺顯的真理：「改革的動力來自人民。人民的力量生自心中。如果人心不改變，就是天神下凡也沒辦法改造社會。」由於這個認識，基本法草案揚棄了渴望救星的奴隸心態，排除了等待英明領袖領導的懶惰心理。把管理權交在國民手中，要國民自己領導自己，並且自己承擔後果。一切基本法所保障的自由和權利，都是為了培養國民管理自己的能力所不可缺少的。它們並不是國民從統治者手中爭來的成果，可以像處分戰利品一樣隨著自己的高興濫用。所以接受這些權利時，義務自然隨著而來。因此基本法草案要求國民應該使用這些權利來增進公共福利，並且規定國民有工作的義務等等。

第二章 國 土

第三 二條 臺灣共和國的領土包括臺灣島和它的附屬島嶼。
前項領土的變更，必須經過國會的決議並且依照複決程序取得國民的同意。
領海和領空的範圍由國會依照國際慣例來決定。
臺灣共和國不可以用武力擴張國土。

第三 三條 臺灣共和國領土內的土地屬於國民全體。
國民可以依照法律規定取得土地所有權。
私人土地所有權不包含附著土地內的礦產、天然力和有文化價值的埋藏物。

第三 四條 全體國民和各政府機關都有義務維護國土內的自然環境，確保它永遠適合全體國民和後代子孫的居住和生存。

說 明

國土是國民為了生存所必需，並且是全體國民最大的有形資產，所以在基本法草案上規定它的範圍以及變更的程序。同時也規定不可以用武力擴張領土，表示貫徹棄絕一切攻擊性的戰爭的決心。

由於國民必需依靠國土來生存。所以除了在第二四條規定國民有保衛國土的義務外，並且在第三四條規定全體國民和各政府機關都有義務維護國土內的自然環境，確保它永遠適合國民和後代子孫的居住和生存。依據這個規定，對於濫伐濫墾或其他有害國土的行為可以禁止。至於工廠或其他公共設施，如核電廠等，如果被證明確實會破壞環境、而使國土內不適合國民和後代子孫居住時，也都不應該容許存在。

第三章 國會

第三 五條 台灣共和國國會是國家最高權力機關，依照基本法和法律的規定代表全體國民行使權力。

第三 六條 國會由下列議員組成

1. 每一縣市選出議員二人。人口在五十萬以上的縣市，每增加五十萬人增選議員一人。
2. 以全國作為一個選舉區，由原住民選出議員三人。原住民總人口超過五十萬人時，每增加三十萬人增選議員一人。
3. 以全國作為一個選舉區，依照比例代表制的原則，選出和前二款合計同一數目的議員。
4. 上一屆國會議長一人，不經選舉，當然為議員。

第三 七條 國會議員任期四年，每二年改選半數。

第三 八條 國會議員的選舉，除基本法有規定外，由法律來規定。

第三 九條 國會議員應依照良心的引導，採取最有利於全國國民的方式執行職務，不受任何命令和指示。

第四 〇條 共和國一切重要事項，如法律案、預算案、決算案、戒嚴案、大赦案、條約案、宣戰案、媾和案、彈劾案等，都必須經過國會決議。前項決議移送國務院、公民權行使委員會、考試委員會執行。國務院、公民權行使委員會、考試委員會，對國會的決議，如果認為執行上有重大困難時，可以經過總統的核可，移請國會重新決議。重新決議時，如果有出席國會議員三分之二以上維持原來決議，國務總理、公民權行使委員會主席、考試委員會主席應該即時接受決議或辭職。

第四 一條 國會通過法律案後，移送總統和國務院，總統除了依照前項辦理

外，應該在收到後十日內公布。

- 第四 二條 每屆國會期間二年。就任後即時就議員中選出議長一人。
- 第四 三條 國會議長除了無給的榮譽職位外，不可以兼任其他職務，並且應該脫離黨派，公正無私執行職務。
同一人擔任議長的期間不可以超過十年。
- 第四 四條 協助議長及議員處理事務的工作人員，由國會制定辦法僱用。
- 第四 五條 國會自行集會，每年至少開會一次。全年會期合計至少要有八個月。
- 第四 六條 國會在休會期間，如果有總統或國會議員五分之一以上的請求，應該即時集會。
- 第四 七條 國會可以設置各種委員會。
各種委員會可以邀請政府人員及社會上有關係人員到會報告事實、陳述意見或作證。
前項人員除了法律另有規定外，不可以拒絕作證。證詞如有虛偽，應該依照法律規定受罰。
- 第四 八條 國會開會時，公民權行使委員會主席、考試委員會主席、國務總理、國務員就所主管事項，有權列席陳述意見。
- 第四 九條 國會各種議會，除了基本法另有規定外，必須有二分之一以上的議員出席。由出席議員過半數的贊成通過議案。
- 第五 十條 國會通過的法律案，除了基本法另有規定外，出席議員可以在同一

次或下一次會議時，動議將該法律案提交國民複決。
前項動議優先其他議案處理，由出席議員三分之一以上的贊成通過議案。

第五 一條 國會各種會議，除了有三分之二以上出席議員的贊成，不可以開秘密會或使用無記名投票方式表決。公開會議時，除了維持會場秩序和保護議員安全所必要外，不可以拒絕國民旁聽或大眾傳播界的採訪。

第五 二條 國會各種會議必須保存紀錄。詳細記載開會情形以及各議員發言內容。如有表決時，應記載贊成、反對以及棄權議員的姓名。
前項紀錄，除秘密會議部分外，應隨時發佈和流通。如果有國民要求閱覽或購買抄本時，不可以拒絕。

第五 三條 國會因為處理事務的必要，可以向各政府機關調閱文件或要求其他協助。

第五 四條 國會建築內的治安事項由議長指揮監督。任何機關或個人，除了有議長的允許，不可以侵入國會建築或在內實施搜索、扣押或逮捕。

第五 五條 國會議員除了現行犯外，沒有國會的許可，不可以逮捕或拘禁。

第五 六條 國會議員執行職務所做的言論或表決，對會外不負責任。
國會應制定規則懲戒議員的不當或違法行為。
國會對議員除名處分的決議，應有議員三分之二以上的出席，出席議員三分之二以上的贊成。

第五 七條 國會議員由國庫供給足夠維持獨立的薪水，以及其他執行職務必要的待遇。

第五 八條 國會議員不可以兼任其他政府機關公務人員。

第五 九條 國會議員擔任臨時總統期間，暫時停止議員應享的權利和應負的義務。

第六 十條 國會的組織，除了基本法有規定外，由法律來規定。

說 明

一、國會是全國最高的權力機關

擁有權力的國民全體，依照目前的社會情況和科技，還不可能就國家事務樣樣親自來決定。所以只好選舉議員，由他們用會議的方式，代表國民行使大部分的權力。基本法草案把這個由國民選舉的代表組成的會議，叫做國會。

由於國會代表全體國民行使權力，所以基本草案把它叫做國家最高權力機關。至於總統、國務院或其他機關，基本法草案只指定他們應該辦理的職務。當然，由於執行職務的需要，有時需要使用一些強制力。但是這是因為執行職務才產生，如果不執行職務就不需要它。至於那些機關本身更沒有所謂的權力。同樣的，國會議員也沒有權力，他們只是執行職務。只有全體議員組成的國會才是權力機關，並且是最高權力機關。

二、國會用會議方式代表全民表示意志

這個權力機關用會議方式來行使權力。共和國的一切重要事項如法律案、預算案、決算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、彈劾案等等，都必須經過國會議決。至於到底是不是重要事項，也由國會自己決定，因為它是最高權力機關。

國會雖然是最高權力機關，可是基本法草案只要它用決議方式代表國民表示意志。這個意志的執行，就由基本法所規定的其他機關來辦理。所以國會必須把它的決議送給執行機關，不能自己設立機關來執行。送交以後，也只監督執行的過程，不能派人去參與執行的工作。用這個規定，來避免國會擁有太大的權力，而脫出了國民的控制。

三、國會議員應該維護全民的利益

由於國會代表國民表示意志，所以它的議員必須由人民來選舉。依基本法第三九條規定，議員一旦被選出，就必須依照自己的良心，採取最有利於全國國民的方式執行職務，不受黨派、團體或其他個人的命令或指示。也就是說，他必須以全民的利益，作為行動的最高指針。當然，議員必須獲得政黨、利益團體或某一地區的支持，所以在執行職務時，必須顧及到這些支持者的利益。基本法第三九條的規定，一方面要求議員隨時在全民利益和支持者的利益間，找出一個重疊或互利的所在。另一方面當議員面對支持者的利益和全民的利益衝突的時刻，提示了議員行動的指針，要他們以全國國民的利益作依歸。

四、議員的選舉方式

國會議選舉有採取分區選舉制度的。這種制度在全國依照行政區域、地理形勢以及人口分佈的狀況劃成許多選區，由選舉人直接投票給候選人，由得票較高的候選人當選為議員來代表該選區。也有將全國當作一個選區或只劃分成幾個大選區，由各政黨提出候選人名單，選舉人只投票給政黨，然後各政黨依照得票比例分配議員名額，這就是比例代表制。劃分選區能使議員和所代表的選區有比較緊密的連繫，可是卻不利於少數黨派。推到極端，可能一個擁有百分之四十多選民支持的黨派，會當選不了一個議員。比例代表制比較能使全國各種不同的利益或團體都能有代表進入國會，但也使得議員和選民的關係疏鬆了些。基本法草案兼採二種制度，希望能夠互補不足。另外原住民散居各地，恐怕他們在各地都因為是少數而不受地方政客重視，所以特別規定由原住民自己選出議員三人。至於全體議員的人數，如果太多了，會因為議事運作不便而減低了效率，也可能因此成為行政機關的橡皮圖章。如果太少了，又怕不能反映各種民意並且集合眾人的智慧。至於到底要多少才好，實在沒有定論。基本法第三六條的規定，只是希望把議員總額限制在一百到二百人之間。

國會議員任期四年，可是每二年必須改選半數，國會也規定每屆二年。也就是說每一個議員當選後，任職二屆，期間四年。至於第一次選舉，可以在基本法實施程序中規定，其中半數議員的任期只有二年。這些規定，使國會每二年就可以注入一批新血，但是避免了全體議員都必須競選連任所必然帶來的對國會職務的疏忽。同時也使國會中經常有新、舊議員互補的好處。更重要的是，每二年就使全國國民有一次公開而全面、集體而正式地討論國家政策，評論政治人物的機會。如果在這二年中再插入地方性的選舉，那麼就等於每一年就有一次表示意見的機會。自然使國民的意願連續地表達了出來，政策的制定也會有比較可靠的依據。

五、議員的保障

由於基本法要求國會議員採取最有利於全民的方式執行職務，所以有時候議員必須和違反國民利益的勢力、團體或個人對抗。這種對抗，除了議員個人需要充足的道德勇氣外，也需要其他客觀條件的配合。所以基本法草案規定任何機關或個人，除了有議長的許可，不可以侵入國會建築；國會議員除現行犯外，不經國會許可，不可以逮捕或拘禁；國會議員執行職務所做的言論和表決對會外不負責任；並且必須給議員足夠維持獨立的薪水、以及執行職務必要的待遇等等。國民對於這些待遇應該毫不遲疑地付給，議員也該了解這些待遇是為了執行職務所必要，不是什麼特權享受。當然濫用這些待遇的議員不會沒有，這只好責怪國民在選擇時不小心，而用其他方法救濟，不能減低議員執行職務所必要的待遇、而同時減低了他的工作能力。不過國會本身卻有必要維持紀律，制定規則懲戒議員的不當或違法行為。

六、議長的特別保障

國會議員互選一人為議長。由他主持會議，指揮監督助理人員處理日常事務、以及國會建築內的治安事項。由於國會內集合著代表不同利益、選區、或黨派的議員，並且決議的又是國家重要事項，所以爭論衝突隨時都會發生。擔任會議主席，處理日常事務的議長，如果忙於外務或者心有所偏，都可能使這些爭論衝突不能解決，甚至惡化擴大，所以基本法草案規定議長不可兼職，並且應該脫離黨派，公正無私執行職務。不過由於議長職責繁重，難免疏忽了對選民的個案服務。也由於必須公正無私執行職務，有時難免得罪黨派政客。這些都不利於議長的再度競選。所以規定上一屆議長當然為下一屆議員，免除了再選的不便，使議長更能專心於職務。如果議長受到多數議員的擁護，可以繼續被選連任，不過最多只能連任十年。

七、給少數意見有向全民申訴的機會

國會是全國各種不同的意見、信念、職業、地區、黨派或其他利益互爭上風，求得實現和滿足的所在。糾紛衝突時刻都會發生，協調妥協也必須隨時進行。可是當協調妥協不能圓滿達成的時候，只好採取表決的方式來處理。不過表決雖然代表了多數議員的意見或利益，卻有時可能違反了全民的利益。為了使國會議員在表決時必須以全民利益作為優先考慮，所以有第五十條的規定。使那些雖然是少數，但是確信他們自己代表著全民利益的議員，有可能把他們的主張提請國民公決。目前這規定，雖然只適用在法律案，不過等將來國民熟練了創制複決權的使用後，應該可以修訂基本法，擴充到其他各種議案。

八、國會和國務院不是對立的機關

採取內閣制的國家，給國會有不信任內閣的權力。當不信任案通過後，內閣總理就必須辭職、或者提請總統或國王解散國會而舉行大選，同時也給內閣總理在他認為有必要時，提請解散國會的權力。基本法草案不作這樣的規定，主要是認為國會和國務院只是決議和執行的分工制度，並不是對立的機關。並且因為國會是最高權力機關，所以如果國會堅持決議，國務院當然只好照辦。並且基本法草案已規定國會每屆二年，每屆國會第一次開會時，總統就必須將新任國務總理和國務員提請國會同意。由於二年的期間不長，所以倒閣和解散國會的必要性就減低了許多。尋求其他方式來解決國會和國務院的糾紛，應該更加適當。

第四章 總統

第六 一條 台灣共和國總統對外代表共和國。對內代表全體國民促進中央政府各機關間以及中央政府和地方政府間的合作。

第六 二條 具備下列資格的人，可以被選做總統

1. 基本法第二條規定的國民或具有共和國國籍滿三十年的國民。
2. 選舉日前五年內，合計有三年期間居住在共和國內。
因執行共和國公務派駐外國的期間，算作居住在國內的期間。
3. 年滿四十歲。

第六 三條 總統由國民直接選出，當選人的得票數必須達到總投票數的一半以上。

第六 四條 總統的任期五年。
同一人擔任總統的期間不可以超過十年。

第六 五條 總統的選舉，除基本法有規定外，由法律來規定。

第六 六條 總統就職時，應該舉行公開儀式，並在司法會議主席作證下，向國會議長提出下面的就職聲明。
「我願以全副誠心，接受全體國民的付託，就任台灣共和國總統職位。在任期間，除了遵照共和國基本法和其他法律執行職務外，並且願意依據良心的指引，竭智盡力，謀求國民的最大福利。特此鄭重聲明。」

第六 七條 總統依據法律以及國務總理或國務員的建議，執行下列職務。

1. 統率全國陸海空軍。
2. 宣戰、媾和。
3. 締結條約。
4. 任免駐外國、國際機構以及出席國際會議的代表。
5. 宣佈戒嚴。

6. 授與榮典。
7. 大赦、特赦、減刑和復權。
8. 公布基本法修正案和法律。

國務總理及國務員應該就總統前項行為、對國會負責。

第六 八條 總統執行職務所作的指示，除了下列各款外，都必須有國務總理的副署，或國務總理及主管國務員的副署。

1. 任免基本法第七三條、第八六條第一項及第一〇三條所規定的人員。
2. 依基本法第七十條監督公民權行使委員會和考試委員會。
3. 依基本法第一〇六條規定將爭議事項提請司法會議仲裁。

第六 九條 總統可以免除基本法第七三條、第八六條第一項及第一〇三條人員的職務。但新任人選未經國會同意前，原任人員仍然繼續執行職務。

第七 〇條 總統監督公民權行使委員會及考試委員會。

第七 一條 公民權行使委員會辦理全國選舉權、罷免權、創制權及複決權的行使事務。

第七 二條 考試委員會辦理中央及地方公務人員任用資格以及專門職業及技術人員執業資格的考試。

第七 三條 公民權行使委員會及考試委員會各設主席一人、委員十一人。由總統提請國會同意後任命。

第七 四條 公民權行使委員會和考試委員會的主席和委員都必須超出黨派依據法律執行職務。

- 第七 五條 公民權行使委員會和考試委員會的主席和委員在每屆民選總統就職時當然解任。由總統依基本法第七三條規定辦理。但新人選還沒有得到國會同意前，原任主席和委員仍然繼續執行職務。
- 第七 六條 公民權行使委員會及考試委員會對國會負責。應定期向國會提出工作報告。
國會議員在開會時，可以向公民權行使委員會主席、考試委員會主席質詢。
- 第七 七條 公民權行使委員會及考試委員會的組織，除基本法有規定外，由法律來規定。
- 第七 八條 總統缺位時，由國會議長代理執行職務，並且即時召開國會，就議員中選出一人擔任臨時總統。臨時總統執行職務到下任民選產生的總統就職時止。
國會議長代理總統期間每次不可以超過三個月。臨時總統執行職務的期間不可以超過一年。
- 第七 九條 總統因故不能執行職務時，由國會議長代理。不能執行職務超過二個月時，依缺位規定辦理。但在下任民選總統未產生前，如果不能執行職務的原因已經消失，應由原總統繼續執行職務。
- 第八 〇條 總統在任滿日解職，如屆時下任總統還沒有選出，依照缺位規定辦理。
- 第八 一條 總統除了無給的榮譽職位外，不可以兼任其他職務。並且應該脫離黨派，公正無私執行職務。
- 第八 二條 總統除了犯內亂、外患罪外，在任職期間不受刑事訴究。

第八 三條 國庫應該供應總統薪水，並給予和總統地位相當的禮遇。
任職滿五年而無過失的總統，卸任後仍應享有終身禮遇。
總統薪水及禮遇事項，由法律來規定。

說 明

一、採用內閣制

大多數的民主國家，除了採取君主立憲制度外，都設立了一位總統。不過名稱雖然相同，總統職位所包含的權力和義務卻大不相同。有些國家的總統，事實上只是獨裁者的代名詞。有些國家的總統，是民主政治中行政機構的首腦，擁有崇高的地位和行政權力。也有一些國家的總統，只是一個尊崇的虛位，當作國家的象徵，對外代表國家而已。

總統代表國家並且擁有行政權力的，一般叫做總統制，美國就是採取這種制度。總統本身不能作決定，也不負政治責任，這就是一般所說的內閣制。德國、奧國就是採取這種制度。

採取總統制的國家，除了美國外，大多有失敗的經驗。有的國家發生了政變，成為軍人控制的獨裁政府。有的國家的總統當選後成了獨裁者。能夠像美國，長期不間斷地每四年選舉一次總統，並且成為全世界公認的民主國家的，幾乎沒有。至於採取內閣制的國家，卻有比較穩定的政局，出現獨裁者的機會也比較少。這當中的原因多而複雜，值得學者專心研究。不過基本法草案根據這個歷史事實，決定讓總統成為全體國民的代表人，給總統尊崇的地位，但卻不給他實質的政治權力，也不要求他負法定的政治責任。

二、總統的職務

由於總統是全體國民的代表人性質，所以草案規定總統對外代表共和國、對內代表全民促進中央政府各機關間或中央政府與地方政府間的合作。中央政府的重要職位也由總統提出人選請國會同意。並且總統也監督公民權行使委員會和考試委員會。可是這些工作，都是向其他機關提出建議的性質，總統沒有權力來貫徹他的意志。甚至於有些工作，如果沒有國務院的建議，總統根本不能做，完全處在被動的地位，像第六七條所定的統率陸海空軍等等就是。簡單的說，總統的每一件工作，都需要其他機關來配合，如果沒有其他機關的建議或同意，總統什麼都做不了。

三、總統的功能

總統既然沒有實質的權力，那麼為什麼要設這個職位呢？因為共和國在國際上和他國來往時，需要有一個人來代表它。這個人必須是在國內擁有實際權力，或者得到國民擁護而有崇高聲望，要不然別的國家會不屑於和他打交道。總統由全國國民選出，所以符合了後一個條件。其次，在國內，因為政府各機構間實施分工，也難免因為爭奪權力或推卸責任而發生糾紛。總統代表全民，正好從事協調而促進各機構的合作。另外，由於總統是全民選出，所以應該是最了解關注全民福利並且擁有最高的國內聲望。對全民的了解和崇高的聲望，構成了總統巨大的影響力，他的建議警告將會受到重視，各機關也可能把總統當作諮詢的對象，所以總統的影響力仍然可以左右政局，成為各機關運作時的一個潤滑劑或協調者。可是基本法草案卻不給總統任何指揮命令的法定權力，用來避免總統墜入權力的迷陣而成了獨裁者。

四、總統的選舉

總統既然是全民的代表，當然必須實際上獲得全民的愛戴擁護。所以規定總統民選並且必須是選舉時獲得總投票數一半以上的人才能當選。如何達到半數，可以在選舉法中規定。例如規定第一次投票時，如果沒有人得半數，就前二名候選人舉行第二次投票。也可以規定，只要一次投票就決定。由選民在投票時作順序選擇。如果沒有候選人得到半數選票，那麼得票數在第三位以下的候選人的選票就不管那些票的第一順序，而以第二或第三順序配給得票數較多的前二名。

五、總統缺位時的處理方法

總統任期五年，任滿必須解職，並且同一人擔任總統的期間不可以超過十年。這些規定只在預防總統上去了不下來，避免獨裁者的產生。至於總統缺位時，就由國會議長代理職務，如缺位時間太久，就由國會就議員中選出臨時總統。代理總統職務的人，都是由國會來。一方面是因為議員由國民選出，有民意基礎，一方面也避免行政首長占據這尊崇的位置，而形成大權獨攬的局面。另外，依照基本法草案的設計，每年全民就有一次行使選舉權的機會，選舉的日子也可能依照選舉法律的規定固定下來。為了使總統選舉和這日子配合，避免單辦總統選舉所造成的人力物力的消耗，所以規定臨時總統的任期可以長到一年，至於臨時總統雖然執行總統職務並領受待遇，但原總統提名的公民權行使委員會委員等人員並不當然解任。他的任職期間也不算在總統任期內，卸任後也不享有終身禮遇。並且由於他不是全民直接選出，所以只稱為臨時總統，而不叫著總統。

六、總統和所監督的委員會的關係

總統的另一個職務是監督公民權行使委員會和考試委員會。

依照基本法草案的設計，每年必須辦理一次選舉，並且創制權和複決權的

行使也會大大增加而成為經常要辦理的事務。所以設立公民權行使委員會來專責辦理。至於公務員和專門職業及技術人員，都必須具備基本和專門的智識和能力，有必要舉行國家考試來選拔並且使國民有公平競爭的機會，所以專設考試委員會來辦理。

在一般國家，大都把以上這些事務交給行政機關處理。不過草案為了使這二個機構能更超然地執行職務，減少國務院對它們的控制，所以規定這二個委員會由總統監督。

雖然把這二個委員會從行政系統中獨立出來，可是本質上它們還是行政權的一部分。所以這二個委員會的預算，仍然由國務院編列送國會通過。國會通過有關這二個委員會的法律案後，也是送總統及國務院，總統也必須在國務總理副署後才公布。用這些方法使這二個委員會和其他行政系統作整體的、原則性的配合。至於其他事務，就不受國務院的干涉。

雖然規定總統監督這二個委員會，可是也規定這二個委員會向國會負責而不是向總統負責。所以總統的監督，至多也只是要求提出報告或者提供建議而已。至於是不是接受總統的建議，由各委員會自己決定，因為接受或不接受的後果，都必須由委員會自己向國會負責。這種規定，一方面表示對這二個委員會辦理事務的重視，由代表全民的總統來監督，而脫離了國務院的左右，一方面也使總統的智慧經驗，貢獻給這二個委員會。

七、用會議方式來處理事務

由於設置委員會來辦理公民權的行使和考試事務，所以這些事務的辦理都要採用會議方式來決定。這是因為預料到未來的社會將越來越多元化。社會問題的解決也越來越必須集合眾人的智慧並且兼顧各方面的利益。所以不管是國民或公務人員都必須培養出和不同意見的人或利益衝突的對手相處，並且從不同中求出能被各方接受的方案或結論的能力。簡單的說，問題的處理，不依靠少數一、二人的英明，而是依靠團體中不同成員的共同智慧和努力。只有國民培養出這種能力，建立起這種制度，才可能異中求同，找出妥善的，可以被不同利益的個人或團體共同接受的決策和執行方法。而不是由少數利用暴力來控制多數，也不由多數假借會議表決的方式來壓制少數。只有這樣，才能排除化解因為不同而潛在的危機和明顯的糾紛，也才能解決未來社會必產生的複雜難解的大小問題。所以基本法草案把這二機構設計成委員會，希望能夠匯集各方智慧，協調不同利益。至於對國務會議、司法會議的設計，根據的也是這個理由。

第五章 國務院

- 第八 四條 台灣共和國的一切事務，除了基本法或法律另有規定外，由國務院處理。
- 第八 五條 國務院設國務總理一人，國務員數人。
國務總理及國務員必須是共和國國民。
- 第八 六條 國務總理由總統提名，經過國會同意後任命。
同一人擔任國務總理的期間不可以超過十年。
- 第八 七條 國務員由總統依據國務總理的建議提名，經過國會同意後任命。總統提名時應同時指定兼任部會首長的人選。
- 第八 八條 國務總理及國務員在每屆國會第一次開會時當然解任，由總統依前二條規定辦理。但新任人選還沒有得到國會同意前，原任總理及國務員仍然繼續執行職務。
- 第八 九條 國務總理出缺時，由總統指定國務員一人代理，並且在三十日內提出新任國務總理及國務員人選徵求國會同意後任命。
前項新任國務員經國會同意時，原任國務員當然解任。
- 第九 十條 國務總理及國務員應依照良心的引導，採取最有利於全體國民的方式執行職務。
- 第九 一條 國務總理及國務員，除國務院指派事務外，不可以兼任其他公私職務。
- 第九 二條 國務院設國務會議，由國務總理及國務員組成。
國務會議以合議方式，議決基本法第八四條所定事務的處理辦法。
國務會議開會時由總理或總理所指定的國務員擔任主席。

- 第九 三條 國務院依事務需要設置部會。
各部會首長由國務員兼任，處理部會日常事務並執行國務會議的決議。
- 第九 四條 國務總理及國務員就國務會議決議事項集體對國會負責，兼任部會首長的國務員就所主管部會有關事項對國會負責。
- 第九 五條 國務院應定期向國會提出施政方針及施政報告，國會議員在開會時可以向國務總理或國務員質詢。
- 第九 六條 國務院在會計年度開始前三個月，應向國會提出預算案。在會計年度結束後三個月內，應向國會提出決算案。
- 第九 七條 共和國所有公款，除了法律另有規定，不可以補助任何私人機關、團體或個人。
- 第九 八條 國務院的組織，除基本法有規定外，由法律來規定。

說明

一、採用三權分立的原則

1787年美國憲法把國家事務分成三部分，交由國會、總統、最高法院三個機關分別管理，確立了立法、行政、司法三權分立的原則。以後各立憲國家也大都遵照這原則，雖然各國分立制衡的程度有些小差別，但是原則卻是二百年來始終不變。近年來，雖然有些學者對這制度提出了批評，認為它效率不高，沒法應付急速變動的社會所產生的數目眾多、性質複雜的問題。可是到今天仍然沒有人能提出一套能使人信服的更好的制度。

基本法草案雖然不認為三權可以分立得清清楚楚，但卻也是依據三權分立的原則，把一般所說的立法事務交國會辦理，司法事務交司法會議，行政事務就設立國務院來處理。

二、行政權突出是必然的

雖然說是三權分立，可是由於司法權本來就是消極被動、仲裁評斷的力量。要是沒有人民或政府機關把案件提到它面前來，這機關不可能也不應該做什麼事。立法權採會議方式並且不負責執行。因此，一方面由於人力資源有限，另一方面，因缺乏執行工作可能得到的實務經驗，在制定法律或做成決議時，自然有許多地方必須依賴行政機構的人力和經驗的協助。所以許多法案由行政機關提出，施行細則也授權行政機關制定，等於是行政機關完成了大部分立法事務，立法機關只作審查、批准、授權、監督的工作。這情形，使得行政權在近代立憲國家中顯得特別突出。當然立法機關也可以自己使用大批人力，把目前行政機關代辦的立法事務收回自己辦理，不過這會使立法機關建立起一個和行政機關相等的龐大的官僚體系，對整個國家人力、財力等資源的運用，是一種不必要的浪費。所以現代國會漸漸變成全國各種意見表達、辯論並且作成決議的所在。決議作成後，就要求行政機關遵照執行，國會本身只監督執行過程而已。如果國會工作超過這個範圍，可能因為有限資源的不夠分配，而弄得顧了這樣，管不了那樣，或者是管了小事，誤了大事。

由於二個機關體質的不同，所以草案規定國會負責國家重要事項的決議。至於其他國家事務，除了基本法和法律另有規定外，都由國務院來處理。這規定明示了它主辦事務的全面性，也無形中提高了它的重要性。

三、國會必須有能力監督國務院

由於國務院地位突出而重要，所以對主持國務院事務的人員加了許多限制，使他們隨時都在國會控制中。例如國務總理和國務員並不是民選產生，而是由總統提請國會同意任命。這規定減少了國務員的政治性而增加了他們的事務性，也就是說，增加了他們只是「受僱辦事」的色彩。每屆國會第一次開會時，國務總理和國務員就當然解任，也就是說，每二年這些人就必須經過國會作一次考績總評而決定他們的去和留。另外，規定同一人擔任國務總理的期間不可以超過十年，目的也在避免總理掌握權力太久。至於國務員設置國務會議，除了有其他理由外，也有避免總理個人集中權力的用意。

在一般採用內閣制的國家，國務總理都由君主或總統提名議會中的多數黨派領袖。這種提名，大部分只是一種形式。君主或總統事實上很少有考慮的餘地。不過未來的社會必定越來越多元化，政黨的數目也可能越來越多，一個黨在國會中掌握絕對多數的情形會越來越少，聯合各黨派組成內閣的情形也會變得很平常。所以國務總理並不一定會是國會的多數派領袖，而必須是各方都能接受的人選，因此總統提名的責任和困難自然會增加，而成了對總統智慧和能力的重大考驗。另外，國務總理和國務員都不能由國會議員兼任，用這規定來避免國會和國務院

連成一氣，增加國會監督國務院的可能性。

四、 國務會議的重要性

國務院設國務會議，用合議方式決議國務的處理方式。這規定除了前面所說可以集合眾智、協調不同和避免權力集中在國務總理身上等理由外，也是預想到未來可能經常出現聯合內閣的局面。如果不用會議方式協調來自不同黨派的國務員的意見和作法，國務院主管各部會的國務員，由於黨派不同，可能會各作各的而步調大亂。所以要國務院以會議方式決定應辦事務的處理辦法，交由各部會執行。並且更規定國務總理及國務員就國務會議決議事項集體對國會負責。也就是說，國務會議決議的事項，即使在會議裡反對的國務員，除了辭職，也必須共同遵守，遵照執行。這規定使得每個國務員必須在國務會議時盡力提供意見，奉獻智慧，要不然，他將為了其他人的錯誤而負責。另外，因為國務員大多是黨派政治人物，為了減低黨派控制，所以規定國務員依照良心的引導，採取最有利於全國國民的方式執行職務，給了他們執行職務時的最高指導原則。至於規定國務員的任命必須經過國會的同意，目的一方面在使國會能更有效地控制國務院，另一方面也使國務員因為有了國會的同意支持，而減少了事事聽命國務總理的可能性。

五、 採取合議制的必要

依照基本法草案的設計，不但國會採會議方式決議，連執行機關的國務院，考試委員會和公民權行使委員會，以及司法會議都採取合議方式。這種設計，也許和某些國家現行的制度不同。不過就像前面一再強調的，未來社會問題的解決和處理，必須依靠眾人的智慧，並且必須事先以協調折衷、妥協互惠的方式來排除處理過程中可能遭到的困難和阻礙。因此使不同意見和利益的人用合議方式來決定，應該是比較合理可行的方法。同時為了使未來的政治人物能在這種制度下順利工作，所以要求他們必須依據良心的引導，用最有利於全民的方式來處理事務。

當然，會議制度比個人獨斷獨行麻煩，要政治人物培養出事事為全民的氣質更是困難。不過草案認為，讓一個人、一個團體、甚至於讓社會中的多數人去作成決定，然後才由其他個人、團體或者社會中的少數人在執行過程中反抗阻擾，而引起紛爭不安，倒不如事先儘量要代表不同意見和利益的人，坐下來從長計議，找出確實可行的好方法。所以建立合議制度，培養國民和政治人物有充足的能力和氣質來使用合議制度尋求全民公益，是不得不做的事。要不然，不是不能解決未來繁雜的政治、經濟和社會問題，就是在解決的過程中產生原可避免的紛爭困擾而傷害了社會元氣。

第六章 司法會議

第九 九條 臺灣共和國司法會議辦理民事、刑事、行政訴訟的裁判和公務員的懲戒。

第一〇〇條 司法會議設主席一人，委員十一人。
司法會議主席和委員必須是品德高潔、聲譽良好的共和國國民。

第一〇一條 司法會議主席必須曾經擔任過最高裁判所裁判員十年以上或司法會議委員會十年以上或二者合計十年以上。
司法會議委員必須有二至四人曾擔任最高裁判所裁判員十年以上，另外有二至四人曾經從事法學教育工作十年以上並且有專門學術著作。

第一〇二條 司法會議委員中一人擔任最高裁判所所長，一人擔任行政裁判所所長、一人擔任公務員懲戒裁判所所長。

第一〇三條 司法會議主席和委員由總統提名經過國會同意後任命。總統提名時應同時指定擔任最高裁判所所長、行政裁判所所長、公務員懲戒裁判所所長的人選。

第一〇四條 司法會議主席和委員在每屆民選總統就職時當然解任，由總統依前條規定辦理。但新任人選還沒有經過國會同意前，原任主席和委員仍然繼續執行職務。

第一〇五條 司法會議主席和委員不可以兼任其他職務，並且應該脫離黨派公正無私執行職務。

第一〇六條 中央政府各機關間，或中央政府與地方政府間，因為適用基本法或法律發生爭議時，總統可以將爭議事項提請司法會議仲裁。

第一〇七條 各裁判所的裁判員由司法會議就通過國家考試和裁判員養成教育合格的人員中選任。

第一〇八條 裁判員任職後，除了依照法律的規定，不可以停職、轉任、減俸或強制退休。

裁判員任職後，除了下列各款情形外，不可以免職。

受到刑事或懲戒處分。

受到禁治產宣告。

經國會決議免職。

第一〇九條 裁判員擔任司法會議委員期間，保留原來職位。

第一一〇條 裁判員依據法律和良心獨立裁判，不受任何干涉。

第一一一條 裁判員必須超出黨派執行職務，並且不可以參加政治活動。

第一一二條 司法會議以及各裁判所的組織，除基本法有規定外，由法律來規定。

說明

一、司法權的特質

司法權由於被動而沒有攻擊性，所以一般國家除了對司法人員的人數嚴格要求以外，對於司法人員執行職務，就少有干涉。並且為了防範立法、行政二權的侵犯，各國對司法人員的地位，也大多保護的很周到。

依據草案的設計，司法事務由司法會議辦理。各裁判所由它來監督指揮，裁判員也由它來選任。並且司法會議辦理事務，不需要像國務院那樣對國會負責，可算是受到最少控制的機關。所以基本法特別對司法會議主席和委員的人選加上品德高潔、聲譽良好的條件。另外，主席必須擔任過最高裁判所裁判員或司法會議委員或二者合計十年以上，委員中有二至四人必須擔任最高裁判所裁判員十年以上，二至四人從事法學教育工作十年以上並且有專門學術著作等等，也都是在增加這機關的素質和清望。要求這麼嚴格，只是因為這機關是社會上一切糾紛的

最後評判者，理論上來說，它的主持人必須是廣受社會尊敬和信賴的人。

二、司法人員的限制和保障

由於司法會議的地位崇高、責任重大，所以要求司法會議委員像國會議長和總統一樣，不可以兼任其他職務。並且應該脫離黨派、公正無私執行職務。所謂脫離黨派，就是不能做政黨黨員。本來是黨員的在就任委員時必須脫出政黨。這和超出黨派執行職務的規定，只要求在執行職務時，不能有黨派私見私心的情形不同。

至於裁判員的任用，也比其他公務員嚴格，不但要通過國家考試並且要經過裁判員養成教育。不過任職後，卻給了比一般公務人員更多的保障，除了依照法律規定，不可以停職、轉任、減俸或強制退休。免職也必須是受到刑事或懲戒處分、禁治產的宣告、或者國會的決議。

裁判是裁判員職務最重要的一部分，所以草案一方面要求裁判員依據法律及良心獨立裁判，一方面也用這規定來使裁判員有權拒絕任何個人和團體的干涉。另外，雖然沒有要求裁判員脫離黨派，但卻要求他們在執行裁判及其他職務時，必須超越黨派，同時也禁止他們參加政治活動。所謂政治活動是指政黨的各種集會等活動和競選助選等來說。行使選舉、罷免等公民權，是國民基本權利，自然不禁止使用。

三、各裁判所的組織由法律來規定

各級裁判所怎樣組織，三級三審制是不是需要改進，由行政機關自行辦理訴願是不是適當，有沒有必要設初級行政裁判所來辦理行政訴訟、以及公務員懲戒裁判所怎樣組織等等，都是值得研究的問題。草案對這些都不作規定，而留待國民和法學專家在作了充分的討論研究後，另外用法律來規定。

第七章 地方制度

第一一三條 縣、市是地方自治單位。

第一一四條 縣市應依照法律規定管理地方財產、處理地方事務、並施行地方規章。

第一一五條 縣市民關於縣市自治事項依照法律行使創制權、複決權。對於縣市議員、縣市長和其他縣市公務人員，依照法律行使選舉權、罷免權。

第一一六條 縣市設縣市議會，由縣市民選出的議員組成。
縣市議會代表縣市民監督縣市政府和制定縣市單行規章。

第一一七條 縣市設縣市政府。
縣市政府依照法律規定辦理縣市自治事項和中央政府委託辦理事項。
縣市政府辦理前項事務，應該對縣市議會負責。
縣市政府對中央政府委託辦理事項不可以拒絕。

第一一八條 中央政府應注意各縣市的均衡發展。
經濟、教育、文化比較落後的縣市，應該受到中央政府適當的補助。

第一一九條 國會制定法律單單適用在一個或數個縣市時，必須經過適用地區國民的複決同意。

第一二〇條 縣市的組織由法律依照地方自治的原則來規定。

第一二一條 縣以下設鄉鎮。

鄉鎮的組織由法律來規定。

說明

一、地方機關的重要性

現代政府必須辦理的事務又多又雜，如果完全把應辦事務交給中央政府，很可能使它負擔過重，而不能專心致力在國家的大政方針上。其次，有些事務只限在某一地區，由這些地區的人民自己依照環境和需要來制定政策自己執行，必定比中央辦理更切合實際。另外，人民對地方情況和需要了解得比較深，感情也比較濃厚，所以會自然地要求參與地方事務，也會更熱心地確實參與。並且由於地方的面積比較小，人口比較少，使得國民直接參與政策決定的民主程序實行起來更加容易，政治意見也更容易匯集而表現出來，政策的制定和執行，也必然會比較符合民意。所以有必要設立地方機關來辦理地方自治事務並且接受中央委託辦理的事務。

二、地方機關的組織由法律來規定

基本法草案以縣市作為地方自治單位，由它來處理地方事務、施行地方規章。為了辦理這些事務，設立了縣市議會和縣市政府。縣市議會由人民選出的議員組成，代表縣市民對縣市重要事項作成決議並且監督縣市政府的施政。縣市政府就負責執行縣市自治事項和中央政府委託辦理事項。

縣市政府的組織可採行的方法有許多種。一種是首長制，由縣市長指揮監督行政事務。一種是比照總統和國務院的關係，仿照中央設置國務會議的辦法設置縣（市）務會議，縣市長只就組成縣（市）務會議的人選提請縣市議會同意。另外也可以再想出其他更適當的方法。至於要採什麼辦法就由法律來規定。同時法律也可以規定全國統一採用一種組織方法，或者規定幾種方法，隨各縣市自行採用一種。至於縣以下因為管轄區域比較寬廣，所以再分設鄉鎮，鄉鎮的組織也由法律來規定。

縣市長及縣市議員由縣市民選舉，任期四年，在臺灣已漸漸成了習慣，似乎沒有改變的必要。如果能夠規定縣市議員每二年改選半數，那麼讓二年一次的地方選舉插在每二年一次的全國選舉中，就每年都有一次選舉，而使得選舉權的行使，成為持續不斷的表現民意的一種方法。

三、中央和地方的關係

各縣市由於地理環境、自然資源、人口分布等等的不同，在經濟、文化、教育等方面的發展程度會有不同。而由於全國是一個整體，某一部分的落後，必然會影響到其他部分的發展。所以要求中央政府注意各縣市的均衡發展，並且規定落後縣市應該受到補助。當然，這種補助只是全國資源的合理分配，而不是中央的施捨。

由於縣市是地方自治單位，縣市議員、公務人員和人民比較接近，自然更能夠直接地感受到真實的民意，所以中央政府應該重視地方機關的意見，排除命令指揮的傳統習氣。另外，縣市處理的事務，經常比中央事務對國民的日常生活更有直接密切的利害關係，所以將來制定組織法時應該十分慎重，一定要使縣市能充分發揮應有的功能。換句話說，不能因為縣市是地方單位就不重視，只有充分讓縣市發揮功能，尊重縣市意見，才能使全國各政府機關連成一體，發揮最高的辦事能力。

第八章 其他規定

- 第一二二條 基本法是共和國最高法律。
違反基本法法律、命令、地方規章、或政府行為都無效。
- 第一二三條 全體國民、國會議員、總統、以及所有中央及地方公職人員都有義務遵守和維護基本法。
- 第一二四條 法律必須經過國會通過，或國民複決通過、或國民創制的程序並經總統公布。
違反法律的命令、地方規章、或政府行為都無效。
- 第一二五條 台灣共和國依照基本法規定和外國締結的條約有法律效力。
台灣共和國應遵守國際慣例。
- 第一二六條 基本法前言的修改，依照下列程序中的一種提出修正案。
1. 國會議員五分之一以上的提議，四分之三以上的出席，出席議員三分之二以上的贊成。
2. 有創制權的公民五分之一以上的連署。
基本法條文的修改，依照下列程序中的一種提出修正案。
1. 國會議員十分之一以上的提議，三分之二以上的出席，出席議員二分之一以上的贊成。
2. 有創制權的公民十分之一以上的連署。
- 第一二七條 前條修正案交由公民權行使委員會依照創制程序提請國民批准。修正案的批准，應該有二分之一以上有創制權的國民出席投票，投票人數二分之一以上的贊成。
- 第一二八條 總統應該將修正案於批准日起十日內公布。

第一二九條 基本法的實施程序由制定基本法的國會另外制定。

第一三〇條 基本法連同實施程序應該提交目前居住共和國領域內，有權選舉縣市議員的人民批准。並且自批准日起十日生效施行。

說 明

一、基本法是共和國最高位的法律

草案第八章規定了基本法的至高性，以及法律、命令、地方規章的位階。另外又規定和外國簽訂的條約有法律效力，並且明示了台灣共和國應遵守國際慣例。這種規定表明了共和國將遵守國際秩序，履行對國際社會的承諾。同時也用來貫徹共和國要「依據平等、合作、互惠的原則和世界各國和平交往」的聲明。

二、每個國民都有義務維護基本法

大多數國家都把維護憲法的責任加在總統、法官或其他少數人身上，效果往往不很理想，並且經常是有責任維護憲法的人自己破壞了憲法。其實，只有制定法律的人和適用的對象願意遵守維護它，法律才能存在並且發生效果。台灣共和國基本法既然由全民來制定，由他們自己來遵守，自然也由他們自己來維護。至於國會議員、總統等也是基於國民義務和擔任的職務來遵守和維護基本法，並不是只有少數人才有這義務。如果國民不願意付出遵守和維護基本法的辛勞和代價，那麼他們就得承受基本法受破壞的後果。換句話說，如果國民不願維護基本法，所有自由權利的保障都會成為空言，民主社會也會成為畫餅。他們只能在現代化的專制下過著現代奴隸的生活。所以草案把遵守和維護基本法當作國民的義務，用來使國民互相警惕。

三、基本法的修改程序

基本法既不是神授，也不是帝王欽定，而是由全民共同約定，自然可以隨著客觀環境和主觀願望的改變來修正。只是有權修正的仍然是全體國民。草案關於修正方法的規定，除了前言部分的修改，限制得比較嚴格外，對於條文的修改，就只比一般制訂法律的程序慎重一點，而沒有太大的不同。採取這種比較柔性的

作法，是因為目前社會變動迅速，各種思潮日新又新，法律必須隨時適應時代潮流和社會變遷，修改程序也自然需要比較多的彈性。

四、由全民批准基本法

基本法需要經過全民的批准，由全民自己批准法律，在台灣歷史上可能是第一次。由於第一次行使權利的新奇和喜悅，即使草案作一些不是全民了解，或者不是全民樂意接受的規定，也很可能被包容而核准。可是利用這種心態，只是僥倖心理投機行徑。所以草案只就國民的權利義務和國家架構當中最基本的部份作了規定。至於那些比較可能發生爭議的，需要廣泛徵詢民意深入研究的，或者比較瑣細的，都保留了下來，希望以後經過全民審慎周密的討論思考後，再由其他法律來規定或者在基本法上作增訂，而不是一時的熱情中匆促下決定。其實，「只有思慮成熟的國民，在冷靜理智的情況下，經過審慎周密的思考後制定出來的法律，才可能被確實地遵守而真正地有效，也才可能為全民帶來真正的福利。」這是草案要作的最後一點說明。