

民國法統的發展軌跡及其對台灣地區的影響

穆中杰*

一、引言

統治權力的合法性並非由統治者的自我標榜即可有效，而是必須有具體的法律根據，必須有合乎社會普遍接受的義理。不同歷史時代的法統¹要求各有不同。在帝制時代，統治者的法統是“天命”，比如歷代皇帝言必稱“奉天承運”即為最明顯例證。他們的統治地位和由他們控制的國家政權，因係在“天命”思想主導下創制的法律而不可動搖。近代以來，法統演繹為週期性、公開投票選舉。“人民主權”、“公權民授”的理念，成為憲法和法律規定國家權力的理論基礎，否則即被視為非法，不符合法統。

自辛亥革命至 1949 年 2 月，民國法統經歷了確立、異化、廢除三個階段。1949 年以後，退據台灣的蔣氏政權仍堅持以“民國法統”自居，台灣的“法統”危機由此產生。根據統治需要，蔣氏政權不斷化解台灣的“法統”危機，在事實上捍衛着“一個中國”的原則。² 上世紀 90 年代以來，上台執政的台灣新當局化解台灣的“法統”危機又有了新的發展動向，他們試圖借此推動台灣的“法理台獨”。不可否認，由於歷史原因形成的台灣問題並由此所產生的特殊法文化，必定成為中華法文化的有機組成部分。

二、確立與起步： 《中華民國臨時約法》的創制

武昌起義爆發以後，各省紛紛獨立。為了標榜“革命”，各省成立的都督府均宣揚以民主為導向。1911 年 12 月，根據民主革命先行者孫中山的意見，各省都督府代表會議制定了《中華民國臨時政府組織大綱》。以此為基礎，各省都督府代表會議選舉產生以孫中山

為臨時大總統的中華民國臨時政府。次年 1 月，孫中山在南京宣誓就職。就《中華民國臨時政府組織大綱》內容而言，它所規定的“臨時大總統、副總統由各省都督府代表選舉之”、“參議院以各省都督府所派之參議員組織之”，因各省都督府代表並非民選產生而不完全符合現代法統理念。但就當時的歷史條件而言，《中華民國臨時政府組織大綱》為建立以孫中山為臨時大總統的南京臨時政府提供了法律依據，指明了中華民國法統的發展方向，因而它在民國法統的發展史上帶有先導性的歷史意義。

鑒於中國國情，孫中山設計了循序漸進的革命建國方略，認為革命的次序應當分為軍法之治、約法之治、憲法之治三個階段，相應地，國家建設時期分為軍政、訓政、憲政三個時期。因此，在南京臨時政府成立之後，民國便進入了“約法之治”的訓政時期。在此階段，“實行約法，建設地方自治，促進民權發達。以一縣為自治單位，縣之下再分鄉村區域，而統屬於縣。每縣於敵兵驅除、戰事停止之日，立頒佈約法，以之規定人民之權利義務與革命政府之統治權。……俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組成國民大會，以制定五權憲法。”³ 1912 年 2 月上旬，國內政局發生急劇變化，清帝宣佈退位，袁世凱被公推為大總統。為保衛共和，鞏固民國，南京臨時政府匆忙制定了《中華民國臨時約法》，並經南京參議院三讀通過。3 月 11 日，孫中山在南京正式予以公佈，《中華民國臨時政府組織大綱》同時被廢止。

《中華民國臨時約法》共七章 56 條，在“憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等”。⁴ 該約法開篇即表明“主權在民”，實行代議制民主：“中華民國之主權，屬於國民全體”，在第二章規定了人民的權利和義務，在第三章則規定了參議院的來源及職權。

* 河南工業大學法學院副教授

在政治體制方面，該法第三章至第六章構建了中華民國的國家機構，體現了三權分立的原則，即參議院行使立法權，總統及國務院行使行政權，法院行使司法權。第七章則規定了《臨時約法》的憲法地位和修改程序。綜觀《中華民國臨時約法》，它是辛亥革命的偉大產物，是革命黨人經過無數次流血犧牲之後所得到的寶貴成果，它是在孫中山三民主義指導下，參考借鑒美國憲法創制的具有資產階級共和國憲法性質的法律文件，確立了中國資產階級民主政治的格局。實際上，試圖以美國為模式創制中國的合眾政府是深受美國憲政思想影響的孫中山的一貫想法。早在1894年興中會成立時，孫中山就主張以“驅除韃虜，恢復中華，創立合眾政府”作為入會誓詞。1906年，孫中山在闡述“建立民國”時說：“今者由平民革命以建國民政府，凡為國民皆平等以有參政權。大總統由國民公舉。議會以國民公舉之議員構成之，制定中華民國憲法，人人共守。敢有帝制自為者，天下共擊之！”⁵民國六年，明確把“蓋國民為一國之主，為統治權之所出”關於主權在民的認識寫進《建國方略》。⁶除孫中山外，鄒容、章太炎等人關於民主共和國的設想都對《中華民國臨時約法》產生了影響，從而使在辛亥革命之後建立的中華民國得到了根本大法的確認。

應當承認，《中華民國臨時約法》確立了中華民國的法統，它通過規定國家的國體和政體使國家權力的獲得有了充分的法律依據。正如張晉藩對其所作的評價：“《中華民國臨時約法》以根本法的形式宣佈：廢除了在中國延續了兩千年的封建帝制；確認了資本主義生產關係的合法性；樹立了帝制自為非法、民主共和合法的觀念，造成了集會、結社、言論、出版自由等民主氛圍；對於民眾民主觀念、法治觀念的覺醒，起了不可估量的作用，以至遵守約法成為了民眾的共識。”⁷可以說，《中華民國臨時約法》適應了20世紀初期中國社會發展的趨勢，在一定程度上滿足了廣大民眾的民主自由訴求，反應了處於進步階段資產階級的願望和利益。毛澤東認為《中華民國臨時約法》帶有革命性、民主性，曾經這樣對其肯定：“民國元年的《中華民國臨時約法》，在那個時期是一個比較好的東西”。⁸但是，由於受到階級和歷史條件的局限，《中華民國臨時約法》在法統方面也存在着爭議，比如參與制定約法的臨時參議院均為各省都督府指派的代表能不能代表全國；該法因程序問題而使其合法性打上了問號，等等。因此，毛澤東在對它作出肯定性評價的同時，也指出它“是不完全的，有缺點的，是資產階級性的”。⁹

三、廢法與護法：民國初年的法統之爭

《中華民國臨時約法》係以預防和限制袁世凱走向獨裁而創制，故其着眼點在於如何劃分總統和內閣之間的權力。後來，孫中山在回憶《中華民國臨時約法》創制原因時說：“明明為反對民國者，今雖曰服從民國，安能保其心之無他”，為此要制定約法並使其服從之，“蓋以服從《臨時約法》為服從民國之證據。餘猶慮其不足信，故必令袁世凱宣誓遵守約法，矢忠不二，然後許其和議。故《臨時約法》者，南北統一之條件，而民國所由構成也。”¹⁰在革命派看來，《中華民國臨時約法》不僅是辛亥革命的勝利成果，而且也是他們為保衛民國而進行鬥爭的法律武器。事實上，《中華民國臨時約法》已成為判定權力來源合法與非法的標準，凡根據《中華民國臨時約法》而產生的政府便被認為是合法的，反之則為非法。民國時期的法統之爭就是圍繞廢法與護法而展開的(見表1)。

不難看出，在憑藉武力控制北京政府的北洋軍閥眼裏，無論是憲法還是法律對他們來說都沒有真正約束力，他們可以根據形勢的需要而肆意存廢《中華民國臨時約法》。但是，為維護其統治權的合法性和正統地位，他們又不得不打出“民主共和”的旗幟，積極制定憲法，宣示其所謂的法統。以孫中山為代表的資產階級革命派則以捍衛《中華民國臨時約法》為己任，不斷舉起“護法”旗幟。在筆者看來，有關法統之爭的實質是真共和與假共和之間的鬥爭，即使廢法者也往往借助民主共和的法統外衣，為自己的統治權力尋找其合法性基礎。孫中山曾經這樣闡明護法理由：“擁護約法，即所以擁護民國，使國人對於民國無有異志也”，並借此“為民國一清官僚盜賊之害，以樹立真正之共和”。¹¹在當時北洋軍閥肆意踐踏民國的情況下，孫中山高舉捍衛民主共和、反對專制獨裁的“護法”旗幟，有着巨大的歷史進步意義。

但是，以孫中山為代表的資產階級革命派的“護法”，僅以恢復《中華民國臨時約法》和舊國會為目標，既沒有觸及中國社會的根本問題，也未能反映廣大民眾的真正訴求，故而因缺乏積極的政治內容而得不到民眾的支持。這在孫中山每次發起的護法運動均僅寄希望於地方軍閥支持可以得到充分印證。實際上，孫中山也曾這樣沉痛總結：“辛亥之役，汲汲於制定《臨時約法》，以為可以奠民國之基礎，而不知乃適得其反，……試觀元年《臨時約法》頒佈以後，反革命之勢力不惟不因以消滅，反得憑藉之以肆其惡，

終且取《臨時約法》而毀之。”¹² 在第一次國共合作實現以後，孫中山明確提出了“推行憲法之先決問題”，在於民眾的擁護和擁護民眾：“民眾果無組織，雖有憲法，而民眾自身亦不能運用之，縱無軍閥之摧殘，其為具文自若也”。¹³ 當然，這種用合法與非法

的觀點判斷政府權力正當性的鬥爭，對於隨後上台的南京國民政府產生了深遠影響，其標誌性事件就是在其實現國家形式統一後，於1931年6月公佈施行了《中華民國訓政時期約法》。

表 1 民國時期法統之爭的標誌性事件

以孫中山為代表的資產階級革命派的護法事件	以北洋軍閥為代表的封建勢力廢法事件
<ul style="list-style-type: none"> ● 1917年7月19日，孫中山邀請國會議員南下護法，繼續召開國會，發起了護法運動。 ● 1917年9月10日，孫中山就任中華民國軍政府陸海軍大元帥，正式組建護法軍政府。 ● 1919年5月28日，孫中山發表護法宣言，主張恢復《臨時約法》和舊國會，發起第二次護法運動。 ● 1921年5月5日，孫中山在廣東就任非常大總統，再度樹起“護法”旗幟。 ● 1931年6月1日，《中華民國訓政時期約法》公佈，《臨時約法》正式失去效力。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1913年11月4日，袁世凱下令解散國民黨。兩次追繳國民黨議員證書及徽章。 ● 1914年1月10日，袁世凱下令解散國會。 ● 1914年5月1日，袁世凱公佈“袁記約法”，同時廢止《臨時約法》。 ● 1915年12月31日，袁世凱下令改民國五年為“洪憲”元年，公開復辟帝制。 ● 1916年6月29日，繼任大總統的黎元洪申令恢復《臨時約法》。 ● 1917年7月1日，《臨時約法》再次被復辟帝制的張勳所破壞。隨後的段祺瑞政府拒絕恢復。 ● 1920年10月30日，徐世昌下令依據《臨時約法》重新選舉國會。 ● 1922年4月，控制北京政府的曹錕、吳佩孚以“法統重光”為號召，再度恢復《臨時約法》。 ● 1923年10月10日，“曹錕憲法”頒佈施行，《臨時約法》被取代。 ● 1925年4月24日段祺瑞政府發佈命令，稱“法統已成陳跡”，《臨時約法》再次被廢除。

四、異化與黨治： 《中華民國訓政時期約法》的出台

廣東軍閥陳炯明的叛變和第二次護法運動的失敗，孫中山陷入極度苦悶之中。他講道，他為民國奮鬥，經過多次失敗，但“顧失敗之殘酷未有甚於此役者”。雖然他堅信“最後之勝利終歸於最後之努力者”¹⁴，但對於如何“努力”，迫使他必須尋找新的革命道路和方法。“孫中山在絕望裏，遇到了十月革命和中國共產黨。孫中山歡迎十月革命，歡迎俄國人對中國人的幫助，歡迎中國共產黨同他的合作。”¹⁵ 他在總結俄國取得勝利的理由得出依靠黨的力量的結論，“蓋俄國革命之能成功，全由於黨員之奮鬥。一方面黨員奮鬥，一方面又有兵力幫助，故能成功”，“吾等想革命成功，一定要學他”。¹⁶ 從1922年9月起，孫中山開始進行改組國民黨的工作，意圖建立一個強有力的革命政黨。

在中國大革命蓬勃發展之際，孫中山不幸逝世了。此後，蔣介石將他的以黨治國和三時期理論發展成爲一種具有極權主義特色的政治體制。隨着南京國民政府統治趨於穩定，國民黨開始積極設計與進入訓

政時期相適應的政治體制。1928年10月，國民黨中央執行委員會常務委員會通過的《中國國民黨訓政綱領》實施。該綱領是具有憲法性質的文件，是國民黨在訓政時期的根本法。其目的是爲了舉起國民黨的“法統”旗幟，從而得以號令天下，使其對全國的統治正當化和合法化。《中國國民黨訓政綱領》主要規定了兩個方面內容：①關於國家政權。在訓政時期，統治權歸國民黨獨攬，政權由中國國民黨全國代表大會代表國民大會領導國民行使，大會閉會期間，由其託付中國國民黨中央執行委員會執行。基於憲政考慮，該綱領還規定由國民黨“訓練國民逐漸行使”選舉、罷免、創制、複決四種參政權。②關於國家治權。國家治權包括行政、立法、司法、考試、監察等五個方面，由國民政府總攬，在中國國民黨中央執行委員會政治會議“指導監督”下由國民政府行之；“中華民國國民政府組織法之修正及解釋，由中國國民黨中央執行委員會政治會議議決行之。”《中國國民黨訓政綱領》把國民黨變成了法定的最高訓政者，把國民黨代表大會變成了全國最高權力機關的法定機關，賦予了國民黨中央執行委員會以行憲的“指導權”。這樣，《中國國民黨訓政綱領》就由形式上的國民黨綱

領變為訓政時期國家的憲法性文件，正式確定了國民黨的一黨專政。爲了把國民黨一黨專政的政治體制法律化，《中華民國國民政府組織法》於當年通過實行。

在廣大民眾強烈反對和國民黨內部派系鬥爭的雙重壓力下，軍事上處於優勢地位的蔣介石在政治上十分被動。在這種特定情況下，爲了擺脫政治困境，消除反對派的影響，確立自己的“法統地位”，蔣介石以《中國國民黨訓政綱領》爲基礎，於1931年5月召開“國民會議”，通過了由王寵惠主要負責起草的《中華民國訓政時期約法》。同年6月，《中華民國訓政時期約法》公佈施行。該約法共八章89條，主要內容見表2。

綜合上述，《中華民國訓政時期約法》從形式上襲取了資產階級的民主自由原則，但它所確認的是國民黨一黨專政的黨治主義，實際是蔣介石個人獨裁的確立，這是它的本質和特色。可以說，這樣的結果背離了孫中山倡導民主共和的初衷，是對《中華民國臨時約法》的異化。正因如此，國共兩黨有關“法統”之爭由此開始。¹⁷ 當時法學家王世杰、錢端升就對其作出批評：“約法雖已頒佈，而黨治的制度初未動搖，統治之權仍在中國國民黨的手中。在黨治主義之下，黨權高於一切；黨的決定，縱與約法有所出入，人亦莫得而非之……約法，並未嘗爲中國政治劃一新的時期。”¹⁸ 新中國法律史學者這樣評價：“《中華民國訓政時期約法》作爲國民黨內政治鬥爭的產物，是在《訓政時期綱領》基礎上，爲適應國民黨蔣介石封建法西斯獨裁統治的需要而制定的，是中華民國時期實行時間最長的一部憲法性文件。它規定和確立了國民黨一黨專政的國家體制，鞏固和強化了蔣介石的獨裁統治地位，確立了國民黨政權的反革命法統。它制定的發展生產、教育等措施，雖然對促進當時的資本主義發展有一定的推動作用，但同時也爲四大家族官僚資本的發展提供了法律保障。”¹⁹ 它不但給國民黨一黨專政和黨的領袖個人獨裁提供了合法根據，而且還因把孫中山主要遺教確定爲訓政時期中華民國最高之根本法，又使得國民黨推行文化專制合法化。儘管《中華民國訓政時期約法》對外宣示了中央政府的合法性，南京國民政府成爲中國中央政府的合法代表，但其專制與獨裁的內容一直受到中國共產黨和其他進步力量的堅決反對。1946年《中華民國憲法》實施後，《中華民國訓政時期約法》自然廢止。

表2 《中華民國訓政時期約法》的內容

所在章及名稱	條文數目	規定內容
第一章 總綱	共 5 條	規定領土、主權、國體、國旗和國都。
第二章 人民權利 義務	共 22 條	規定人民有遷徙、通信、集會、結社等自由。但附以“非依法不得停止或限制之。”或“依法律”才能享有或行使的條件。義務則有納稅、服兵役、工役等。
第三章 訓政綱領	共 5 條	規定訓政時期由國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權。以根本法的形式確認訓政時期國民黨爲最高“訓政者”。人民享有的選舉、罷免、創制、複決四種政權之行使，由國民政府訓導之。
第四章 國計民生	共 14 條	規定興辦國營、民營工礦企業，國營、民營航業以及發展生產事業。
第五章 國民教育	共 12 條	規定三民主義爲教育之原則。
第六章 中央與地方之權限	共 6 條	規定中央與地方權限之劃分採均權原則。
第七章 政府之組織	共 2 節 19 條	第一節中央政府，規定中央政府之組織與職權。國民政府總攬中華民國之治權。國民政府設行政院、立法院、司法院、考試院、監察院及各部會。國民政府設主席一人，對內對外代表國民政府。第二節地方制度，規定設省、縣、市各級政府。
第八章 附則	共 6 條	規定約法之解釋屬於國民黨中央執行委員會。

五、繼受與廢除：1946年憲法的短暫命運

抗戰勝利後，中國面臨着和平與戰爭、民主與專制的兩難抉擇。1945年10月10日，國共兩黨在重慶談判並簽訂了旨在結束國共分裂局面、建立民主政權的“雙十協定”，確定以軍隊國家化、政治民主化、黨派合法化、地方自治等爲路徑，實現和平民主建國，迅速召開政治協商會議，商討制憲事宜。

1946年1月，由國民黨、共產黨、民主同盟、青年黨、無黨派社會賢達等多方面代表參加的政治協商會議在重慶召開，經過激烈的鬥爭，終於通過了和平建國綱領、關於軍事問題的協議、關於國民大會的協

議、關於憲草問題的協議、關於改組政府的協議等五項協議。政協協議還決定組織憲草審議委員會，依據前述原則擬定《憲法修正案》，提交國民大會採納。如有必要，必須將修正案提交協商會議協商確定。政治協商會議所確定的制憲原則，實際上遵循了民主共和理論，否定了國民黨一黨專政和蔣介石的個人獨裁。該協定遭到國民黨的抵制和破壞。比如，1946年2月，蔣介石在與國民黨內若干元老談話：“此次政治協商會議中，憲草所決定之原則與總理遺教出入處頗多。政治協商會議雖接受三民主義，而對五權憲法則多所改易。如此則本黨不啻取消其黨綱，而失其存在之地位。則他日本黨同志必有揭五權憲法之名義而革命者，吾人將無法加以制止，而禍患將不堪言。決不可犧牲五權憲法之精神，否則本黨將喪失其立場矣。”²⁰ 其實還在政治協商會議召開期間，國民黨就積極準備內戰。1946年4月，國民政府通告國民大會不能如期舉行。同年6月，國民黨軍隊大舉進攻解放區，第三次國內戰爭全面爆發。7月，國民黨單方決定召開國民大會，此舉遭到共產黨和民主黨派的反對。11月15日，蔣氏政權公然違背政治協商會議關於“真正的國民大會應當是在全面停戰的和平條件下，由改組後的民主聯合政府召開”的精神，在中國共產黨和民盟缺席的情況下，在內戰全面爆發的情況下，非法在南京召開“國民大會”²¹，會議主要內容就是制定中華民國憲法。

1946年12月25日，“國民大會”通過了《中華民國憲法》。次年元旦，由國民政府正式頒佈。《中華民國憲法》共十四章175條，由總綱、人民之權利義務、國民大會、總統、行政、立法、司法、考試、監察、中央與地方之權限、地方制度、選舉罷免創制複決、基本國策、憲法之施行及修改等部分組成，內容涉及國體、人民權利義務、國民大會、中央政權體制、中央與地方的權限劃分、經濟制度、憲法的解釋和修改程序等。從法律層面來看，《中華民國憲法》以《中華民國訓政時期約法》和《五五憲草》為基礎，繼承了民國以來的制憲成就，使其更為系統化。從實踐層面來看，儘管其開篇即強調制憲的目的是“鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利”，但人民無權、總統集權的實質並沒有改變，第一屆“國民大會”的召開即是最有力的例證。

1948年3月29日，第一屆“國民大會”召開，選舉蔣介石為總統、李宗仁為副總統，中華民國政府正式組建。為適應內戰擴大的形勢，第一屆“國民大會”第一次會議經由修憲程序，通過了《動員戡亂時期

臨時條款》，同年5月由國民政府頒佈施行。這是一個具有臨時憲法性質的文件，是“戡亂時期”的“戰時憲法”。《動員戡亂時期臨時條款》賦予總統緊急處分權，規定“總統在動員戡亂時期，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，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九或第四十三條所規定程序之限制”²²，從而合法地取消了立法院對總統權力的約束，使總統享有集黨、政、軍大權於一身的獨裁權力，而且“動員戡亂時期之終止，由總統宣告之。”它作為《中華民國憲法》的組成部分，實際上限制和剝奪了憲法規定的民眾權利和自由。“國民黨將其統治的正當性（‘法統’）寄託於國大代表，這是一種自欺欺人的辦法。它使得國大代表以‘法統的象徵’自居，貪得無厭地要錢要權，敗壞了國大的風氣。與民初一樣，當權者標榜形式的‘法統’，卻玩弄民主法治本身，‘民意代表’們也樂得與狼共舞、利益均沾。最終砸了‘法統’這塊招牌，也斷送了國大本身。”²³

1949年2月，中共中央發佈《關於廢除國民黨的六法全書與確定解放區司法原則的指示》，1946年憲法、《動員戡亂時期臨時條款》及其他法律在中國大陸地區失效。但在台灣地區，由於歷史原因，它們至今仍繼續有效，保持着在台灣島、澎湖列島、金門群島、馬祖列島等地區的法律效力。當然，為適應統治區域的變化，它們又進行了一些變革，適應了台灣法制現代化的進程。

六、襲用與修正：台灣“法統”危機的由來

眾所共知，無論是從歷史、地理，還是從法律、民族、文化、血緣來看，台灣都是中國不可分割的一部分。《馬關條約》簽訂以後，台灣曾被日本軍國主義割據50年。抗日戰爭勝利後，根據國際法和國際協議，台灣回歸中國版圖，中國政府恢復在台灣行使主權。作為中國自古以來不可分割的一部分，台灣“法統”自然來源於中國憲法與法律。1949年2月，國民黨的偽法統被廢除後，台灣的“法統”依據自然應演變為新政協通過的《共同綱領》。但是，退據台灣的蔣氏政權仍以1946年憲法和《動員戡亂時期臨時條款》為依據，對外宣稱代表中國的唯一“合法政府”。在國際上，它們也得到了一些國際勢力的支持，比如，台灣當局長期佔據中國在聯合國的合法席位就同其堅持的“法統”依據密切相關；現在仍有極少數國家與

其保持着外交關係，這與其堅持的“法統”也有一定聯繫。但是，法統的作用無非是表明政權存在的合法性，表明國名、國旗的合法來源，從而證明政府的正當性和合法性。由於統治區域的急劇變化，退據台灣的蔣氏政權面臨着巨大的“法統”危機²⁴，可以說是內外交困，危機四伏。主要表現是：經濟衰退，物資匱乏，物價飛漲，整個台灣處於經濟危機之中；政治統治處於危機狀態，特別是省籍矛盾加劇了國民黨當局與台灣當地民眾之間的矛盾，影響着政局的穩定；外交方面，美國採取的棄蔣政策使國民黨當局在國際上所受到的外交支持十分有限；軍事方面，雖然擁有一定數量的軍隊，但失敗主義情緒籠罩着廣大士兵。與此同時，掌握中國大陸的中國共產黨明確提出“我們一定要解放台灣”的口號，台灣面臨着大陸地區的巨大軍事壓力。

爲了建立和強化在台灣地區的統治，蔣氏政權進行了全面的政策調整，採取了具有深遠影響的重要措施。其中，在化解“法統”危機方面除繼續適用1946年憲法外，還主要採取如下措施：

第一，《動員戡亂時期臨時條款》的繼續有效適用。根據1946年憲法，總統的任何決定均需經“立法院”批准，再經“行政院”副署後，方可生效。但《動員戡亂時期臨時條款》賦予總統有緊急處分權，大大擴充了總統的權力。1949年以後的歷次“國民大會”上，《動員戡亂時期臨時條款》不斷修正補充²⁵，不斷強化動員戡亂體制，毫無限制地擴大了總統的權力。結果是，“‘第一屆立法委員’任期自1951年起至1991年止，先後延長14屆；‘國大代表’和‘監察委員’的任期，自1953年起至1991年止，先後延長7屆。這種數十年不改選的民意機構，被譏爲‘萬年國會’和‘萬年國代’，它一直嚴重阻礙着台灣地區的政治民主化進程，一直受到台灣社會各界人士的猛烈抨擊”。²⁶

第二，宣佈“國家總動員法”適用於台灣。1942年，當全國抗戰處於相持的關鍵階段時，爲集中運用全國之人力、物力，加強國防力量，國民政府制定了國家總動員法。爲穩定在台統治，蔣氏政權全然不顧該法的立法背景，宣佈該法適用於台灣，具有與憲法同等效力。截止1987年，與“國家總動員”相適應的法令有170多個。

第三，頒佈“緊急戒嚴令”。在國共兩黨軍隊大決戰之際，1948年12月10日，蔣介石根據1946年憲法下令全國戒嚴。此後，國民黨先後頒佈過一系列

的“戒嚴令”。1949年1月，台灣省警備總司令部以安全設防爲名開始實行出入境管制。1949年5月，國民黨台灣省政府和台灣警備總司令部頒佈“台灣地區緊急戒嚴令”，宣佈全省處於“戰時動員狀態”，將台灣地區納入全面戒嚴體制下。1950年4月、6月，蔣氏政權又先後頒佈實施《懲治叛亂條例》和《戡亂時期匪諜檢肅條例》，以及有關出入境、海防、交通、電信等多種法令、法規和條例。根據蔣經國的“總統令”，截止1987年“解嚴”前因實施戒嚴而制定的有關法令、法規和條例達30多種。從1949到1987年，台灣地區處於戒嚴體制下長達38年之久。

通過上述法令在台灣地區構成的政治和法律體制，成爲國民黨當局在台灣地區統治的政治和法律基礎。正是在這種體制下，台灣地區長期被置於軍事管制體制之下，政治發展嚴重異化，民眾的基本權利和其他政治勢力的政治參與權均被剝奪。同時，它也是海峽兩岸長期政治對立、軍事對峙、經濟封鎖和相互隔絕狀態產生的最根本原因。在和平與發展成爲世界潮流之後，台灣地區民主運動的首要目標就是廢除《動員戡亂時期臨時條款》。

七、變革與困境： 台灣新當局的“憲法改革”

在蔣經國執政晚年，他解除“戒嚴”、開放黨禁和報禁，開啓了台灣政治民主化之路。1988年1月，蔣經國去世。次年7月，台灣地區的“國民大會”決定第五次修訂《動員戡亂時期臨時條款》，遭到台灣民眾的廣泛反對。1990年3月，台灣爆發規模空前的群眾抗議運動，提出廢除《動員戡亂時期臨時條款》、召開國是會議等訴求。同年5月，李登輝表示要回歸正常憲政體制，計劃在一年內終止動員戡亂時期，廢止《動員戡亂時期臨時條款》。1991年4月，台灣地區的“第一屆國民大會第二次會議”作出決議：廢止《動員戡亂時期臨時條款》。李登輝依據“國民大會”之諮請，宣告動員戡亂時期將於1991年5月1日零時終止。當年12月，“立法院”、“檢察院”、“國民大會”的委員全體退職，“萬年國會”現象徹底結束。

爲擺脫在台灣統治的困境，確立所謂的台灣“法統”，蔣經國之後的台灣新當局開始頻繁的修憲活動，李登輝在位期間修憲6次，陳水扁在位期間修憲1次(見表3)。

表 3 台灣當局歷次“修憲”情況

修憲時間	修憲次數	修憲內容	評價
1991年4月	第一次	賦予“國會”全民改選以法源；由新選出的第二屆“國民大會”行使“修憲”權；宣告“動員戡亂時期”終止後，一切與“動員戡亂”相關的法律即行廢止，不得超過1992年7月31日；“總統”的緊急處分權和“國家安全會議”等戡亂機構變相保留下來；授權“立法”機關制定兩岸關係法。	本次修憲的核心問題是“國會改選”問題，實質是為國會的台灣化掃除法律障礙。
1992年3月	第二次	擴大“國民大會”的權力；“總統、副總統”由“自由地區”全體人民直接選舉，任期四年；規定了“總統、副總統”缺位時的補選辦法；“司法官大法官會議”可以組成“憲法”法庭審理違憲案件；“監察委員”改由“總統”提名“國大”同意任命，其“中央民意機關”性質宣告終止；關於省縣地方制度的修改。	本次修憲的核心是“國會”擴權。
1994年7月	第三次	“總統”直選方式，明確規定為相對多數制；由“總統”提名並經“國民大會”或“立法院”同意任命人員，無須經行政院長副署；“國民大會”自第三屆起增設議長、副議長，對外代表“國民大會”。	本次修憲的核心是強化“總統直選”制；同時通過取消“行政院長”的副署權，擴大“總統”權力。
1997年7月	第四次	凍結省自治選舉；擴大“總統”權力，“總統”任命“行政院長”無須“立法院”同意，“總統”可以經“行政院長”呈請決定解散“立法院”，且不須經“行政院長”副署；建立“立法院倒閣”制度；建立“行政院長”提請解散“立法院”的制度；凍結“憲法”中關於教科文預算不得低於總算的15%的下限規定；“司法院”大法官任期縮短為八年，不得連任；確立“立法院”就“總統”犯內亂、外患罪向“國民大會”提出彈劾案的制度。	經過本次修憲，“五權憲法”已被徹底打破，逐漸轉變為“三權分立”。相比之下，“總統”權力大增，“行政院長”權力大減。
1999年9月	第五次	“立法委員”任期由三年改為四年，第四屆“立法委員”任期延長至2002年6月30日止；第三屆“國大代表”任期延長至第四屆“立委”任期屆滿之日止；“國大”自第四屆起改為按政黨比例代表制方式選出，並必須有婦女保障名額。	本次修憲引起民眾反感，為下次“修憲”使“國大”虛級化埋下伏筆。
2000年4月	第六次	“國大”虛級化，改為按政黨比例產生“任務型國代”；“國大”除複決修憲案、議決領土變更案、彈劾正副“總統”三項權力外，其餘均轉給“立法院”；原由“總統”向“國大”所作的“國情報告”改為“立法院”於每年集會時得聽取“總統國情報告”；取消“憲法”關於“司法院”大法官終身職待遇的規定；“立法院”權力再次擴大；原由“國民大會”的補選正副“總統”之權，改為由“行政院長”代理“總統”，並同時按照全民直選方式補選正副“總統”繼任至原任期屆滿時為止。	本次修憲最大的成果是迅速完成了“國大虛級化”。至此，“五權憲法”終結，“三權分立”體制形成。
2004年8月	第七次	徹底廢除“國民大會”，改由公民複決“憲法修正案”；領土變更案也改由公民投票複決；“總統”、“副總統”彈劾案改由“司法院大法官”組成“憲法法庭”予以審理；縮減“立法委員”席次，由225席減為113席，並將其選舉制度改為“單一選區兩票制”，任期改為4年。	本次修憲意味着“中華民國憲法”誕生時所依據的“權能區分”的憲政理念和憲政體制被毀棄，為“法理台獨”做好“憲法制度”的準備。

資料來源：范忠信：《“修憲”與“憲政”：台灣半個多世紀的法制困境》，載於《台灣研究》，2004年第2期；
李曉兵：《從“憲法修改”到“憲政改造”》，載於《“一國兩制”研究》，2010年第5期。

縱觀20年多來台灣新當局的“憲法改革”，不難發現，在台灣地區因1946年憲法長期延續的“憲政體制”正在被頻繁進行的“修憲”活動破壞，“舊法統”逐漸被毀棄，“新法統”正在逐漸形成。特別是李登輝時期所進行的“憲法改革”，已經從根本上觸動了1946年憲法的根基，為政黨輪流執政提供了法律依據和經驗借鑒，同時鼓舞了台獨勢力不遺餘力地向實現“法理台獨”目標的邁進。這種“修憲”活動是

與“一國兩制”基本方針針鋒相對的，是與台灣自古以來就是中國不可分割組成部分的歷史傳統相悖的，理應受到全中國民眾的反對。它啓示我們，要從根本上解決台灣問題，必須以充滿智慧的方式進行。這種方式既能保證海峽兩岸的繁榮與穩定，又能實現祖國的真正統一。

八、結語

考察民國法統的發展軌跡，可以發現它越來越背離以孫中山為代表的資產階級革命派的最初設想。如果說南京臨時政府最初將法統定位為民主、共和，那麼袁世凱及其繼任者就是民主、共和的破壞者。但攝於民主、共和已經成為歷史潮流，為了維護統治的合法性和正當性，這些破壞者又不得不披上民主、共和的外衣，口頭上表示擁護民國法統。新軍閥上台以後，進一步異化《中華民國臨時約法》所確立的法統，以黨治代替了法治。儘管國民政府制定了較為完善的1946年憲法，但其專制與獨裁的本質已為民眾所熟悉，最終被迫拱手退出中國大陸、敗守台灣一隅。為了圖謀生存，蔣氏政權襲用與修正了偽國大通過的偽憲法，對於捍衛祖國統一、發展台灣經濟、在台灣推

廣中國文化起到積極作用²⁷，但對於台灣地區民眾而言則是以長期生活在威權統治之下為代價的，民主、自由受到了極大的限制。蔣氏政權之後上台的台灣新當局，在民主政治的運作中，越來越較多地依賴於主流民意的表達，不斷推進所謂的“憲法改革”。實踐證明，台灣社會正在逐漸走向民主開放的道路，廣大民眾也表現出對台灣地區未來政治命運的高度關注，這是良好的一方面；另一方面，台灣新當局推進的“憲法改革”，已被某種危險政治勢力巧加利用，正在破壞“一個中國”的歷史傳統，試圖割裂海峽兩岸同根同源、血脈相連的現實，建立某種全新體制以實現其“法理台獨”。而這一點，恰恰是作為中國唯一合法主權代表的中華人民共和國必須以智慧的方式加以捍衛防止的。

註釋：

- ¹ 按照詞典的解釋，法統有兩層含義：一是憲法和法律的傳統；二是統治權力的法律根據。本文採用的含義為後者。
- ² 這裏需要特別說明的是，蔣氏政權始終捍衛“一個中國”原則。與中國共產黨不同的是，中國共產黨主張中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府，而蔣氏政權則主張中華民國政府是代表全中國的唯一合法政府。蔣氏政權的主張與“台獨”勢力的主張是有根本區別的。
- ³ 見《孫中山全集》(第六卷)，北京：中華書局，1985年，第204頁。
- ⁴ 《臨時政府公報》第35號，1912年3月11日。
- ⁵ 孫中山：《軍政府宣言》(1906年秋冬間)，載於《孫中山選集》，北京：人民出版社，1981年，第78頁。
- ⁶ 孫中山：《建國方略之三》，載於《孫中山選集》，北京：人民出版社，1981年，第2版，第384頁。
- ⁷ 張晉藩：《辛亥革命百年話法統》，載於《法學雜誌》，2011年第11期。
- ⁸ 見《毛澤東選集》(第五卷)，北京：人民出版社，1977年，第127頁。
- ⁹ 同上註。
- ¹⁰ 見《孫中山全集》(第七卷)，北京：中華書局，1985年，第69-70頁。
- ¹¹ 胡漢民：《覆洪商陳庚如函》，載於《總理全集》(第三冊)。轉引自張晉藩：《中國憲法史》，長春：吉林人民出版社，2004年，第179頁。
- ¹² 《制定建國大綱宣言》，載於《中山叢書》(第四冊)。轉引自張晉藩：《中國憲法史》，長春：吉林人民出版社，2004年，第180頁。
- ¹³ 見《孫中山選集》(下卷)，北京：人民出版社，1956年，第522頁。
- ¹⁴ 同註3，第555-556頁。
- ¹⁵ 見《毛澤東選集》(第四卷)，北京：人民出版社，1991年，第1471頁。
- ¹⁶ 見《孫中山全集》(第八卷)，北京：中華書局，1986年，第435、437、438頁。
- ¹⁷ 封安波：《論國共兩黨關於1946年〈中華民國憲法〉法統的爭議》，載於《社會科學家》，2011年第2期。
- ¹⁸ 王世杰、錢端升：《比較憲法》，北京：中國政法大學出版社，1997年，第413頁。
- ¹⁹ 王立民主編：《中國法制史》，上海人民出版社、北京大學出版社，2007年，第461頁。
- ²⁰ 《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》第7編，戰後中國(2)，第704頁。轉引自張晉藩：《中國憲法史》，長春：

吉林人民出版社，2004年，第251頁。

²¹ 正因如此，儘管該“國民大會”出席代表符合所謂法定人數，也被中國共產黨和其他進步力量一直稱之為“偽國大”。

²² 《動員戡亂時期臨時條款》第1條。

²³ 聶鑫：《國民大會的理論與實踐》，載於《比較法研究》，2008年第5期。

²⁴ 朱天順：《國民黨在台灣“法統”危機》，載於《台灣研究集刊》，1989年第3期。

²⁵ 據統計，蔣氏政權分別在1960年2月、1966年2月、1966年3月、1972年3月修改《動員戡亂時期臨時條款》。

²⁶ 范忠信：《“修憲”與“憲政”：台灣半個多世紀的法制困境》，載於《台灣研究》，2004年第2期。范忠信教授在該文中具體列舉了蔣介石利用“緊急處分權”的狀況。

²⁷ 2007年5、6月間，筆者在台北政治大學研修期間深刻感受到這一點。綜合當地百姓看法，蔣介石在台灣期間的貢獻在於：推動了台灣的復興；推動了台灣的經濟建設；堅持“一個中國”立場，堅決反對“台獨”；推動地方自治；推動教育改革，實行九年制義務教育。特別是教育改革，對於在台灣地區恢復和發展中國文化起到極其重要作用。以文字和語言為例，據當地百姓介紹，1945年的台灣，台灣廣大民眾幾乎不會講漢語，更不用說寫字了，佔主導地位的是日語。要消滅一個民族，就必須首先消滅這個民族的文化。從這個意義上來講，無論是對歷史還是對祖國而言，蔣介石居功甚偉。