

憲法「國民經濟」條文之探討

胡春雷*

摘 要

我憲法追隨德國威瑪憲法模式，灌注社會主義闢設國民經濟、社會安全章節；1946年制憲時，洋溢社會主義精神的「國民經濟」條款，是很時髦、走在時代尖端的。惜物換星移，當前潮流是全球化無疆界市場，一切以競爭力為導向，一般經濟學家多堅持自由經濟理念。人類思潮變化萬千，成文憲法剛性難修，而經濟條款必須充分彈性以適應時空變化，加上美國與德國憲政經驗之示範，故提議憲法放棄規範社經體制，交付定期改選的行政、立法部門去擘劃、執行，讓憲法和一般法律依層次、屬性分工，各司其職，各彰其能。

壹、前 言

一、研究動機

我國自民國 36 年 12 月開始行憲，隨即遭逢國家劇變宣布戒嚴，致憲法未獲忠誠履行，民國 76 年解嚴後人權意識甦醒，人民轉以積極態度主張憲法權利；而 57 年來物換星移，時空巨變，如今全球化時代來臨，2001 年我國加入 WTO，勢必適度調整經濟體制以與國際接軌；且 陳總統五二〇就職演說指出「憲政改造是為了國家的長治久安。……，將邀請朝野政黨、法界、學界及各領

* 經濟研究處簡任稽核。本文承胡處長仲英、陳副處長寶瑞、洪組長慧燕費心指導，特此誌謝。此外，匿名外審之建議亦在此一併感謝。

域階層的代表，共同籌組憲政改造委員會，……尋求社會最大的共識，……」。受此啟迪，擬就憲法內國民經濟體制之規範進行專題研究。

二、研究方法

本報告討論主題包括：

- 「憲法是否應包含基本國策/國民經濟；
- 未來要不要維持設置國民經濟專章專節；
- 若維持國民經濟章節，其規範應詳細到何程度」

憲法乃國家的根本大法，為進行研析，爰蒐集西洋文化史、西洋近世史與現代史、孫文民生主義四講、大法官釋憲文、當代專家學者論述、世界各國的歷次憲法等資料，擬分別從我國與世界憲政史及各國憲法國際比較的角度，一方面掌握我國基本國策/國民經濟章節誕生的背景，另一方面釐清 200 年來人類思潮演進之脈絡；再回過頭看當前面臨的世局與潮流，歸納眾家論述，並思考從美、德憲政發展經驗中汲取教訓，啟示未來修憲的方向，並據以提出建議。

貳、規範國家經濟體制的法律系統

一、憲法與一般法律規範出國家經濟體制系統

規範國家經濟體制、撐起國家經濟架構的法條，通常分布在憲法與一般法律兩大系統裡面。歐、美立憲運動初期(18-19 世紀)，

憲法僅以「保障基本人權」與「政治權力如何分配」為主要內容；至於經濟體制相關條文，在憲法全文內僅偶爾、零星散布，主要仰賴一般法律系統，並未設置專章或專節。

1919年德國威瑪憲法(Weimarer Verfassung)開創新猷，成為舉世第一個將國家經濟與社會安全體制闢設專章之憲法¹，帶動風潮，不少國家踵繼威瑪，設置專章或專節規範經濟與社會體制。是故，一般國家經濟體制之規範分為兩種情形：

(一) 憲法規範主義－憲法設經濟專章或專節，詳加規範者²，如：

中華民國憲法 (1947-；第13章「基本國策」第3節『國民經濟』及增修條文第10條；另第4節『社會安全』)

大韓民國憲法 (1948-；第9章『經濟』；社會安全/勞工保障則規範在第2章『國民的權利與義務』)

德意志威瑪憲法 (1919-1933；第2篇第5章『經濟生活(涵蓋經濟與社會兩大部分)』；相當我憲法142-157條)

義大利憲法 (1947-；第1編第3章『經濟關係(涵蓋社會安全)』)

西班牙憲法 (1978-；第1編第3章『社會與經濟政策指導原則』)

葡萄牙憲法 (1976-；第1編第3章第1節『經濟的權利義務』)

泰國憲法 (1991-；第5章『國家政策之指導原則』)

香港基本法 (1997-；第5章『經濟』第105-135條)

《優點》條文清楚，欲進一步規範細節，亦有適當便利的法源。

¹ 威瑪憲法第2篇第5章「經濟生活(涵蓋經濟與社會安全兩部分)」第151-165條。

² 各國憲法規範經濟與社會體制時，常採取混合或先後緊鄰方式。

《缺點》規範愈密，僵固性愈強，實施愈久，愈覺捉襟見肘。

(二) 法律規範主義－憲法未對經濟體制設置專章或專節

這類國家憲法，僅在國民的基本權利之中，規範自由權、平等權、財產權等；另以系列法律規範經濟相關體制。如：

美國(1787-)、加拿大(1982-)、德意志聯邦(1949-)、日本(1947-)、新加坡(1980-)、法國(1958-)、丹麥(1953-)、比利時(1831-)、奧地利(1929-)、荷蘭(1983-)、瑞典(1810-)、南非(1961-)、馬來西亞(1981-)

《優點》法條之增刪、興廢，彈性大，容易適應時代變遷。

《缺點》易於誤解制憲賢士有忽略經濟的重要性之嫌，並因而成激辯空間，形成經濟體制不安定期³。

二、憲法保障人民的基本自由權利，即具備市場經濟機制

一般國家憲法皆明文保障人民之基本自由與權利，譬如我國人民擁有居住及遷徙之自由(憲法第 10 條)，依此引申出保障人民選擇職業之自由⁴。而營業自由權與財產權亦屬系出同源，蓋有財產即有營業，無財產則無營業，營業權乃財產權之綜合行使⁵。

我憲法第 15 條與威瑪憲法第 151、157、162、163 條；日本憲法第 13、22、24、27、29 條；韓國憲法第 10、14、15、23、32、34 條；法國第五共和憲法序言(「恪遵 1789 人權宣言及 1946

³ 不過，長期激辯之後日漸形成體制共識，未嘗不是一樁美事－德意志聯邦經驗。

⁴ 黃越欽 (2000)。

⁵ 同註 4。

第四共和憲法序言之中確認與補充的人權」)；德意志聯邦共和國基本法第 1 條(尊嚴權)、第 2 條(人格權、生存權)、第 11 條(遷徙自由)、第 12 條(擇業自由)、第 14 條(財產權)，皆提出生存權、工作權及財產權的保障。

憲法既保障人身自由、契約自由、居住及遷徙自由、生存權、工作權及財產權，加上第 22 條「其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障」(其他國家亦多類似規定)，於是造就自由競爭的機能與秩序，落實市場經濟制度的實現⁶。

因此，即使不在憲法設置專章專節來規範經濟體制，只要列舉保障上述基本權利，已完備市場經濟機制的基礎，這正是美、加、日、法、星、德(二戰後的西德與今之統一德國)等國，其憲法雖對經濟體制只零星鬆散規範，甚或付之闕如，然而，其資本主義市場經濟體制照樣運行不輟，無礙於其經濟發展。

參、中華民國憲法 國民經濟條文的探討

我國憲法牽涉經濟體制或人民經營經濟生活之規範，除憲法「前言」與第一章「總綱」之外，概分為五大部分：

1. 第二章「人民之權利義務」(第 7、8、10、15、22 條等)。
2. 政府體制、中央與地方分權 (五院以及第 107-111 條)。
3. 第十三章「基本國策」第三節『國民經濟』第 142-151 條。
4. 憲法增修條文第 10 條。

⁶ 廖義男 (2003)，p. 115。

5. 涉及經濟事務之司法院大法官解釋令，其位階等同憲法。

一、我憲法國民經濟規範之淵源

我憲法前言：「……國民大會受全體國民之付託，依據孫中山先生創立中華民國之遺教，為鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利，制定本憲法，……」另，「總綱」第一條：「中華民國基於三民主義，為……民主共和國。」及「基本國策」第三節首條，「國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足」。足見國父思想與民生主義實為我經濟體制規範之原始標竿。

二、憲法「國民經濟」條文之探討

謹探討國民經濟指導原則、土地、資本、金融規範如次：

(一) 國民經濟以民生主義為指導原則

1. 憲法第一四二條：「國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足」

2. 學者看法

• 馬凱(1992)⁷指出：

(1) 1990年代共產經濟崩潰，干預個人主權的社會主義主張、福利國家措施，也受到無情、徹底的挑戰與批判。

⁷ 馬凱(1992/4)，經濟前瞻，26期《憲法經社條款研討專號》，pp. 58-59。

經濟學家面對平凡而醜陋的市場經濟體系，懷有仰視大自然般的敬畏。自由化浪潮已瀰漫周行，沛然莫之能禦。

(2) 政府撤守臺灣，憲法條文遭凍結或選擇性運用(指動員戡亂時期臨時條款)。臺灣經濟發展的成就反而超過中國史上任何時期，衡諸世界各國，亦罕其匹，是否正因為憲法未充分實施，經濟發展未受不當羈絆，才獲如此成果？

憲法乃立國精神之根本，擔當指引謀國者與全民的明燈。首先，要讓國人智慧才識獲得充分發展，努力的成果不虞剝奪。而一套保障基本權利的法律體系，必需包括合理的租稅結構與進退有節的政府干預。其次，國民經濟廣泛牽涉經濟、政治、社會問題，過去基於市場失靈的顧慮，大幅度交託政府手中，隨著對政府失靈問題的明確體認，政府干預因而飽受質疑。第三，市場經濟最能發揮資源的有效利用，卻無法顧及人道與公平。賦予公部門若干權責，提供必要的救助，以保障弱勢者，也是不可或缺的。

• 賴英照(2003)⁸指出：

(1) 我憲法經濟體制，強調政府管制和分配，公用事業應採公營，私人財富及私營事業應受限制。政府以公權力的干預，濟弱扶傾，以建構全民均富。威瑪憲法獨樹一幟的經濟條款，揚棄個人主義自由經濟思想，其所揭示的社會主義福利國觀念，與中山先生的看法同其精神。

(2) 57年來憲法條文依然強調對經濟的管制與限制；但數十年來，

⁸ 賴英照(2003)，pp. 3-6。

自由開放已是全球經貿的主流，也是跨黨派的共識，加入 WTO 是朝野共同努力的成果。這種情況和 57 年前制憲先賢的見解，顯有差距。

• 蕭全政意見(1995)⁹

首先應明辨國民經濟的意義，釐清其與市場經濟之區隔，市場經濟是以利潤導向，有生產力才有價值。國民經濟則還要顧及人性、人際關係、社會網絡，土地除了生產力，還有環境與生態的意義¹⁰，這些無法用生產力彰顯表達。

由於忌憚市場失靈與政府失靈的風險，所有實存的經濟體制，都介於自由市場經濟和中央計劃經濟之間。健全的國民經濟體制，應照顧整體國民的生活和生計。呼籲全體國民經濟利害一體，對內化解族群衝突，對外有效對抗外來經濟壓力。

民生主義帶有濃厚國家社會主義色彩，過去數十年推動土地改革、進口替代、出口導向、獎勵投資、十大建設等重大政策，皆符合憲法或民生主義所標榜者，並帶動經濟繁榮，顯著改變了時空背景，卻亦帶來新的挑戰議題。

過去強調政府干預經濟，已達成階段性任務，如今已由市場價格機能取代，市場經濟最利資源有效利用，自由化的方向亦符合台灣當前的需要，但在追求經濟效率之外，還須注重體現社會正義，以補市場經濟制度之不足。

⁹ 蕭全政(1995)，「政府在當前國民經濟中的角色」，國策期刊，No. 124。

¹⁰ 2004/10/21，中經院「我國憲法對於規範經濟體制條文之探討」期中報告研討會會議記錄。

• 劉泰英意見(1991)¹¹

民生主義類似混合制經濟，追求全民的富裕均足，資本主義經過百年來不斷修正，已無人主張完全自由放任，民生主義仍應續為我日後經濟發展之最高指導方針。政府干預經濟主要在修正市場失靈，進而促進公平正義。政府職責在於建立公平的交易制度、提供良好的基礎設施、妥善管理產業、提供國民教育訓練。

3. 小結：

20 世紀後期的資訊通訊、交通革命，引領區域化與全球化巨浪，帶動無疆界時代來臨，四方湧現空前激烈的競爭壓力，當前一般經濟學家堅守自由主義思想，堅持市場經濟最能發揮資源有效利用。蕭全政則主張明辨國民經濟與市場經濟之區隔，市場經濟是以利潤導向，有生產力才有價值。國民經濟則還要顧及精神層面等，無法用生產力彰顯表達。兩派見解異中有同，同中有異。

在當年制憲時，充滿社會主義精神的「國民經濟」條款是很時髦、合乎國際潮流的。惜物換星移，昨是今非，我憲法強調的是國民經濟，但當前大環境是市場經濟，宜深思如何讓兩者協調、平衡。

(二) 國民經濟的土地規範

1. 憲法第一四三條：

「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所

¹¹ 劉泰英(1991)，p. 8。

有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。

附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得所有權而受影響。

土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。

國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。」

2. 學者看法

- 馬凱(1992)就本條第三項規範，相當不以為然，指出：

生產資源(包括人力資源在內)之價值非因所有者施以勞力資本而增值者，比比皆是。唯獨對土地徵收高比率增值稅，嚴重違背公平原則，導致土地之使用與流動受到不必要干擾，使用效率降低，由社會共同承擔損失。土地應與其他生產資源同樣對待。如果明顯由於政府的管制及改變而造成損益，可由政府課稅或補貼，但含混難定、與其他資源本質類似的損益，就應納入一般租稅體制中處理。

- 賴英照(2003)：

(1) 憲法言明，土地增值稅的課稅標的是「非因施以勞力資本而增加」的價值，理論上與「施以勞力資本而增加」的部分可明顯區分，但實務執行上卻困難重重。

(2) 依照憲法，自然漲價必須全部歸公，土增稅的稅率應是百分之百。1972年11月以前，其邊際稅率確曾是百分之百，但執行遭挫而改為現行累進課徵方式。依各國稅法通例，買賣土地的資本利得(capital gain)，應課所得稅。他國罕見土地增值稅制。

3. 小結：

中山先生指出：地價漲高是由於社會改良和工商業進步，是靠眾人力量而來，主張完全歸公。威瑪憲法一五五條第三項亦規範：『...未花費勞力或資本而產生之土地增值，應歸於國民全體』。惟就土地增值單獨設稅課徵，不僅執行技術複雜、難度高，且的確因而導致土地使用與流動遭受干擾，效率降低，終由社會共承損失。

(三) 國民經濟的資本規範

1. 憲法第一四四條：「公用事業及其他獨佔性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之」。憲法第一四五條：「國家對於私人財產及私營事業，認為有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之。合作事業應受國家之獎勵與扶助。國民生產事業及對外貿易，應受國家之獎勵、指導及保護。」

2. 學者看法：

- 馬凱(1992)質疑：第一四四條將公用事業及有獨佔性之企業置於公營，僅例外情況許可私營，失之輕率，對市場機制認知不足，人民之自由與權利岌岌可危。

資本財的累積、利用、交易，乃是市場經濟運作的核心。「節制資本」四個字，貽害深遠。如果個體經濟活動所憑恃的資本財，可任意壓制，則人民之自由與權利從何得到保障？容許政府根據「是否妨害國計民生之平衡發展」主觀判斷，而擁有「以法律限制私人財富及私營事業」的生殺大權，反映出政府可能濫權致重大侵害人權的謬誤。

• 賴英照(2003)指出：

「公營原則、民營例外」的基本國策，目的在發達國家資本，防範民營經濟力量的濫用，用意至善。但與當前公營事業民營化的世界潮流顯然背馳。政府的職能是建立完善的法令制度，創造合理的環境，讓民間力量發揮最大的效能。所謂「最好政府、最多服務」的理念，其實可以透過民間豐沛的力量及靈活的制度來達成。

3. 小結：

威瑪憲法、德意志聯邦基本法、法國第四共和(1946-57)憲法、義大利憲法(1947-)，葡萄牙憲法(1976-)等西歐憲法，皆具「資本社會化(公營化)」的相關規範，可見這是當年流行的風潮，如今人權思想擴張，加上自由化、國際化已成世界潮流，各國企業均以大幅提昇經營效率因應；公營事業因受層層法令束縛，缺乏彈性與效率，「公營事業民營化」遂成為 1980 年代以後各國的共同選擇。

1989 年行政院成立專案小組，修正法令，推動公營事業移轉

民營，今已完成 31 家事業移轉民營。

合作事業方面，隨著公司制度及物流業蓬勃，地區性的合作組織，生存發展上遭遇到嚴苛的挑戰。

中山先生是於民國 13 年講授民生主義四講，當時中國深受不平等條約束縛，國父才會語重心長說出內心的悲鳴；經過艱辛奮鬥，1942 前後不平等條約幾乎完全廢除；2001 年元月台灣正式加入 WTO，與所有會員體彼此互予最惠國待遇，互相適用最低關稅；2003 年我國為全球第 15 大貿易國，平均每人 GNP 達 13,139 美元，與 80 年前所處的局面已大大不同，欲以提高關稅來保護本國幼稚產業發展，必須非常審慎。

(四) 國民經濟的金融政策規範

1. 憲法第一四九條：「金融機構，應依法受國家之管理。」；憲法第一五〇條：「國家應普設平民金融機構，以救濟失業。」

2. 學者看法

• 賴英照(2003)指出：

(1) 金融機構的管理權限：憲法將銀行分為國家銀行、省銀行、縣銀行及一般銀行四種。明定金融機構應依法受國家之管理，其管理權限本應歸屬中央，……在金融監理權限上有政出多門的現象。

(2) 「平民金融機構」是指信合社及公營當舖等。以現代眼光觀察，即便勉強設立，人才羅致或設備都無法與商銀並論，生存

發展困難重重。若由政府透過商銀提供優貸給弱勢民眾，一樣可達成政策目的。把金融機構設立的目的定位為救濟失業，沒必要，且易滋誤導。

• 楊雅惠(1992)¹²：

- (1) 我憲法第 107 條與美國憲法第 1 條的第 8 項與第 10 項及德意志聯邦基本法第 73 條的規範，共同顯示，世界各國似已達成「由中央政府釐定幣制並執行貨幣政策」之共識。
- (2) 憲法第 149 條屬「立法委託」，憲法委由政府制訂銀行法等相關法律，以約束管理金融機構，應無疑義。
- (3) 憲法第 150 條內容欠妥，設立金融機構乃是為疏通資金，扮演儲蓄與投資之橋樑，以提高資金運用效率，而非以救濟失業為宗旨。本條文應予刪除。

3. 小結：

金融機構活潑資金的融通，功能極為重要，但如不嚴正管理，一旦越軌經營，恐造成民眾重大損失，導致社會危機。為因應新局，金融法規不斷推陳出新，期日臻完善，93 年 7 月行政院設置獨立之「金融監督管理委員會」，依法統籌辦理金融監理工作。

制憲立意普設基層金融機構，低利小額貸款予平民，充作生

¹² 楊雅惠(1992/4)，「憲法有關金融條款之評介」，經濟前瞻，26 期，pp. 20-25。

產營利資金，以救濟失業¹³。但依台灣目前情況，小型金融機構已難競爭求存，為救濟失業設立金融機構，並不恰當。

肆、我國憲法之國民經濟條文何去何從

一、成文憲法的修改

- (一) 隨著時光的進行，潮流與憲法規範勢難避免出現衝撞，以存在最為悠久、於 1789 年 13 州批准生效之「美國憲法」而言，歷經 17 次修憲，自原始 7 條擴充為 34 條。但是最初 7 條迄今原封不動，後面 27 條全部是附加於後之增修條文。
- (二) 「中華民國憲法」歷經滄桑，建國 36 年始勉強問世，嗣經政府遷台，民國 38 年宣布戒嚴，76 年解除戒嚴，80 年明令終止動員戡亂時期，廢除動員戡亂時期臨時條款。80-89 年歷經 6 次修憲，雖曰修憲，基於「不動憲法本文」的原則，175 條始終原封不動，而是另外新增 11 條增修條文，以部分增修條文取代原來 175 條部分條文之拘束力¹⁴。
- (三) 「日本國憲法」計 103 條，自 1947 年實施迄今長達 57 年餘，竟然從未進行增修憲行為，因此始終完封不動¹⁵。

¹³ 張幼農(1961)，p. 221。

¹⁴ 修憲應就原文字義明顯變更或補充，以符合法治國原則所要求之法的明確性與法的安定性；我國與美國修憲，皆以「不動憲法本文」為原則，但美國憲法修正案乃在補充其本文之不足，而非取代本文；我國憲法增修條文則非在補充原文之不足，而是取代本文並排除本文之效力，此一修憲方式，違背法的明確性與易於辨識性原則，有違憲之虞。陳慈陽 (2004)，pp. 120-121。

¹⁵ 大石真(2004)，「日本議會制度之展望」國際演講。

自美、中、日三國修憲史似可窺知，成文憲法的確存在僵固現象。

二、憲法國民經濟條文的規範方向

(一) 憲法是否應包含基本國策？經濟體制規範應詳細到何程度？

1. 德意志經驗

- 威瑪憲法是史上第一個將社會主義、人道主義、普遍照顧弱勢階層的精神，澆灌注入成為具體化條文的憲法。
- 威瑪憲法有關基本國策的規定，條文之多及內容之繁複，為舉世僅見；但是條文豐富並不保證人民福利的提升。從 1919~1933 年施行期間，許多規定最後淪為空洞的承諾¹⁶。
- 1949 年 5 月頒行的「德意志聯邦共和國基本法」，揚棄威瑪模式，返璞歸真，排除直接以憲法規範經濟體制，雖宣示「社會國」理念、在人權章規範若干經濟權利，並規範聯邦與各邦經濟領域的權利劃分，但是其餘盡為留白，留給定期改選的行政兼立法部門¹⁷寬廣的經濟事務決策空間。德國統一後 1994 年 8 月修憲時，仍延續此一模式。

¹⁶ 賴英照(2003)；威瑪憲法誕生於一次大戰慘敗、德意志帝國崩潰風雨飄搖的時刻，它與凡爾賽和約同為戰敗的象徵，威瑪共和概括承受凡爾賽和約帶來的割地賠款及羞辱的「戰罪」條例，1930 年代世界經濟大恐慌之際，因希特勒竄起而遭罷黜。(西洋現代史，p.260-264)

¹⁷ 德國戰後採內閣制，內閣制之行政權與立法權合一。我國司法院釋字第 261 號(89/3/24)解釋：「民意代表之定期改選，為反映民意、貫徹民主憲政之途徑」。

此空白為不同意識型態的角逐開闢了戰場，如何填補此一模糊空間，曾引爆長達數十年的經濟憲法議題大辯論。

2. 美國經驗

- 美國憲法經由不斷增修及釋憲 已兼具固定性與適應性

英國法學家曾詬病美國憲法乃人工製造，非自然長成，必難因應時代變遷。然而美國憲法自 1789 年生效，215 (1789~2004) 年來，已自寥寥 7 條增至 34 條，經由不斷增修以及聯邦最高法院不斷釋憲下來，美國憲法實已具備不成文憲法的性質，兼含固定性與適應性。1868-1874 英國首相 William E. Gladstone 曾留下名言－英國的憲法是「極端巧妙的結構，乃歷史進展的結果」；美國的憲法則是「卓越的工程，人類思維與決心的成就」¹⁸。今日之美國憲法實亦為一歷史進展的產物。

- 1890-1936 年間，聯邦最高法院竭力維護契約自由、自由競爭

美國憲法特別注重權力的劃分，最高法院依據憲法的精神自行推定擁有複核法律之權，建立起司法複核制 (Judicial Review)¹⁹，裁決法律是否違憲；有謂 1890-1936 年之間「司法至上主義 (Doctrine of Judicial Supremacy)」無疑為美國憲法主要特色²⁰。美國憲法原本罕見規範經濟體制之條文，立國以後奉行自由放任(laissez-faire)主義；負責護憲、釋憲的聯邦最高法院亦竭力維

¹⁸ 陸潤康 (1993)，p. 5。

¹⁹ 陸潤康 (1993)，p. 8。

²⁰ 陸潤康 (1993)，p. 273。

護契約自由、自由競爭直到 1930 年代。1933 年富蘭克林·羅斯福就任總統之後持續推動新政，當時最高法院卻頑固堅守自由放任屹立不搖，1934-36 年間計 16 次宣告新政法案違憲無效，羅斯福總統迫不得已，向國會提出「法院改組計畫(Court Reorganization Plan)」，意圖改造最高法院大法官的組成生態²¹，此案雖因輿論圍剿而未果，不料卻誘發最高法院對新政態度的丕變。

- 1937 年以後，最高法院自極端擁護自由競爭轉向中立

1937 年最高法院首度做出有利新政的裁決，以後又陸續釋出善意，護持新政法案一一過關，美國的社會立法亦自此始普遍獲得實現。「司法至上主義」轉由「司法自制(Judicial self-restraint)」精神所替代²²。亦即 1937 年以後，司法系統放棄追索制憲者心目中欲建立的經濟、社會秩序的原旨，最高法院就此放手讓定期改選的行政、立法部門裁量與型塑各時期其所偏好、認同之經濟理論或體制，顯示司法部門的意識型態已自極端擁護自由競爭轉向中立。

3. 我國經驗

歷年制憲、修憲國民大會皆熱中基本國策/經濟社會體制條文之擴充。民國 35 年國民政府提出的政治協商憲法草案，第十三章「基本國策」只有 13 個條文，沒有單獨分列專節；制憲國大進一步擴增到 33 個條文，並分列為六個專節；其中「國民經濟」的部

²¹ 陸潤康 (1993)，p. 212。

²² 陸潤康(1993)，p. 277。

分由 4 條增加為 10 條，足見制憲國大對於國民經濟議題之重視與青睞。

學者蘇永欽曰：經濟體制可說同時涉及人權、政府體制—含中央與地方分權，到第十三章的基本國策，橫貫這三個結構才能涵蓋全貌，也才可相當於一般法學界所稱的經濟憲法。

國民大會在民國 80~89 年間，推動了 6 次修憲，計新增 11 條增修條文，雖然只有第 10 條與基本國策有關，但卻洋洋灑灑多達 13 項，內容從獎勵科技發展到保障僑民的政治參與，實質等同 13 個條文²³。

(二) 憲法國民經濟規範，只是宣示政策性質的方針條款？還是具拘束力必須切實執行的法條？此議題見解不一，眾說紛紜，今仍爭議難休。

• 蘇永欽(2002)指出²⁴：

早期學者謝瀛洲認為，我國憲法的國民經濟規範只是宣示政策性質的方針條款，「既定名為基本國策，則僅指示立法行政之目標，無強行之性質，如基於環境，一時未能達到目標者，亦不能指為違憲」。晚近學者法治彬/董保誠贊同謝瀛洲的見解；李惠宗亦

²³ 賴英照(2003)。

²⁴ 蘇永欽(2002)，「經濟憲法作為政治與經濟關係的基本規範」，p.155-156。

謝瀛洲(中華民國憲法論，民 60，p.277)；法治彬/董保誠(中華民國憲法，民 90，p.423)；李惠宗(憲法要義，民 87，p.464)；林紀東(中華民國憲法逐條解釋義(四)，民 75，p.248)。

認為除憲法委託屬立法裁量事項之外，均為無拘束力的方針條款。

但林紀東認為國民經濟規範仍具強行性質。司法院 190、206、215 號解釋文，大法官亦明言此類國策具規範力。蘇永欽贊同大法官的見解，指出「若將基本國策只定格為方針條款，破壞憲法的嚴肅性」。

• 賴英照(2003)：

1. 國民經濟條文之中，固然有些是宣示政策的方針條款，例如憲法第一四六條及憲法增修條文第十條第二項等；但究竟屬於少數。
2. 實務上，釋憲機關經常引用基本國策的條文做為釋憲的依據，即便是所謂的方針條款也不例外²⁵。

• 小結：

1. 無可否認，國民經濟條款仍具備相當程度之拘束力。
2. 憲法首要任務乃在保障國民基本權利、規範政府權力制衡，其餘皆屬次要，且多半追隨潮流變化無已，而憲法必須維持安穩性，增刪修正之門檻明顯較高；
3. 「憲法」與「一般法律」宜依其屬性適當分工²⁶，國民經濟條款似宜交付定期改選，能及時反映民意的行政、立法部門負責為妥。

²⁵ 司法院釋字第 426 號解釋文引用增修條文第十條第二項，做為空氣污染防制法收費的憲法依據，就是一例。

²⁶ 曹思源(2004)，世界憲政潮流-中外憲法比較，香港：明鏡出版社。

伍、結論與建議

一、結論

- (一) 社會主義運動在德國淵源深厚。德國是第一個通過廣泛社會保險、社會安全立法的歐洲強國，也是第一個在 1919 年灌注社會主義精神設置經濟社會專章入憲的國家，威瑪憲法自此領先啟後帶動風潮，歐、亞諸國紛紛將第三結構納入憲法。我國於 1947 年頒行的憲法亦追隨威瑪模式，在第十三章「基本國策」中闢設國民經濟、社會安全等專節，展現濟弱扶傾的人道襟懷，揭示社會主義福利國的美麗願景，作為國人共同奮鬥的目標。
- (二) 在當前全球化趨勢之下，因市場經濟最能發揮經濟資源的有效利用，一般經濟學家多堅持自由經濟、資本主義思想，但我國憲法強調的是民生主義，憲法國民經濟條文之內容的確偏向社會主義。國民經濟指特定疆域上的全體國民與政府，共謀經濟生存與發展；主張以全體國民為本之觀念，兼顧所得分配、適時提供公共財、遏阻生態環境破壞等，期體現社會正義。
- (三) 我憲法國民經濟之土地政策，倡議漲價歸公，土地增值乃資本利得，課稅原本天經地義，但單獨設稅，不僅執行技術複雜、難度高，而且導致土地的使用與流動受阻，形成社會成本，國外一般都是擺在所得稅。另，國民經濟之資本政策與 1940 年代西歐憲法同一潮流，皆具「資本社會化(公營化)」

的相關規範，但在人權思想膨脹，加上自由化潮流暢行，各國企業均以大幅提昇經營效率因應，「公營事業民營化」遂成為 1980 年代以後各國的共同選擇。

- (四) 憲法一旦訂定，恆期用之百世，然而，睽諸現實，人類思潮變化萬千，成文憲法剛性難修，而經濟條款多屬細節性、技術性，須充分彈性以配合時空變化，否則情勢移轉，即窒礙難行，且限縮行政及立法機關因應變局的空間。
- (五) 美國自 1937 年之後，司法系統體認到，憲法之崇高理想固應堅守，但當現實思潮變遷，社會產生新的制約力量時，適度之妥協讓步、調整觀念，讓社會和諧進步是必需的。司法系統因此退出經濟、社會政策的最後裁決者的角色，授權給行政、立法部門因時因地制宜。德意志聯邦共和國基本法(1949 迄今)，返璞歸真，捨棄威瑪憲法奉行社會主義精神的經濟體制，抱持中立、開放原則，透過選舉，由選民決定孰黨執政，再透過行政、立法程序決定每段期間的社經體制。其發展脈絡大致為 1950 年代—自由競爭主義；1970 年代—穩定主義；1990 年代迄今—全球化主義。美、德兩大國的憲政發展經驗顯示，兩國的經濟體制運作，似走向同一趨勢—憲法放手不再干預社經體制的形成，兩國皆交付定期改選的行政、立法部門全權裁量與型塑各時期之經濟體制。

二、建議

- (一) 憲法明文規範的是國民經濟，然而當前大潮流是市場經濟，

當深思如何協調、平衡兩者。憲法經由歲月的洗禮，與時俱變，贏得全民信賴，始能暢順運作，未來的憲政改革務期真誠廣納社會賢達與黨、政、學界代表，充分諮商、溝通、論辯，以切實謀求共識的凝聚與形成。

(二) 儘管在我國當前特殊政治文化之下，憲法的經濟體制規範不易折回簡約之路，筆者依然在此建請借鏡美國與德國的經驗，讓憲法捨棄直接以眾多條文規範經濟體制的模式，回到往昔第一、第二結構(人民權利與政府基本架構)，屬於第三結構的經濟與社會體制，則交給定期改選以及時反應時空需求的行政、立法部門去擘劃與執行，讓憲法和一般法律依層次、依屬性分工，各司其職，各彰其能。

參考文獻

1. 王曾才(1979)，西洋近代史(19世紀)，台北：正中書局。
2. 王曾才(1983)，西洋現代史(20世紀)，四版，台北：東華書局。
3. 陸潤康(1993)，美國聯邦憲法論，再版，台北：凱倫出版社。
4. 陳慈陽(2004)，憲法學，台北：元照出版社。
5. 許世楷(1991)，台灣新憲法論，台北：前衛出版社。
6. 張幼農(1961)，中國憲法與三民主義，台北：正中書局。
7. 劉振鐙(1960)，中國憲政史話，台北：憲政論壇社。
8. 張清溪 許嘉棟 劉鶯釗 吳聰敏(1991)，經濟學—理論與實際，二版。
9. Edward Mcnall Burns原著，周恃天譯(1983)，西洋文化史(下)，增訂四版，台北：黎明文化事業。
10. Stewart C. Easton原著，李邁先譯(1969)，西洋近世史(一)(16-18世紀)，初版，台北：幼獅文化事業。
11. 林金莖 陳水亮(1993)，日本國憲法論，中日關係研究發展基金會。

12. 林全(1992),「中央與地方財政權限的劃分應在憲法中貫徹分權主義」, 經濟前瞻, 第 26 號。
13. 馬凱(1992),「憲法的基本精神之探討」, 經濟前瞻, 第 26 號, pp. 58-63。
14. 中華經濟研究院(1992/4),「憲法經社條款研討會記實」, 經濟前瞻, 第 26 號。
15. 黃越欽(2000/10/13), 釋字第五一四號解釋—大法官不同意見書, 司法院。
16. 詹中原(1992/10),「當代政府治理的政治哲學」, 國家政策論壇季刊, 創刊號。
17. 廖義男(2003/9),「經濟法之發展與展望」, 月旦法學, 第 100 期, pp.114-124。
18. 蕭全政(1995),「政府在當前國民經濟中的角色」, 國策期刊, No. 124。
19. 蕭全政(1995/10),「憲法中國民經濟一節修訂的建議—兼論公營事業在國民經濟中的定位」, 公營事業民營化快訊, pp. 1-6。
20. 劉泰英(1991),「我國憲法基本經濟政策部分修訂之擬議」, 理論與政策, 第六卷第一期, pp.7-10。
21. 蘇永欽(2002),「部門憲法—憲法釋義學的新路徑?」, 當代公法新論(上), 翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集, 台北:元照出版。
22. 蘇永欽(2002),「經濟憲法作為政治與經濟關係的基本規範—從昔日德國的爭議來看今日台灣的回應之道」, 新世紀經濟法制之建構與挑戰, 廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集, 台北:元照出版。
23. 中華經濟研究院(2004/10),「我國憲法對於規範經濟體制條文之探討」期中報告, 經建會委託研究。
24. 國民大會憲政研討委員會(1965), 世界各國憲法大全 第 1-4 冊。
25. 國民大會秘書處(1996), 新編世界各國憲法大全 第 1-3 冊。
26. 新世紀台灣憲政研討會論文集 (2004/10/31), 台大法律學院公法研究中心。
27. 孫文,「民報發刊詞」(1905)、「民生主義四講」(1924)。
28. 大石真(2004/11/26),「日本議會制度之展望」, 二十一世紀新憲法之的挑戰系列研討會。
29. 陳櫻琴(1998/11/21),「經濟人權之研究—論戰後台灣經濟自由」, 戰後台灣的人權發展系列研討會。
30. 賴英照(2003),「憲法與國民經濟問題」, 中樞慶祝行憲暨國父紀念月會專題報告。
31. 「香港基本法」, http://www.info.gov.hk/basic_law/fulltext/c-index.htm。
32. 「五五憲法草案」(1936/5/5); 國民政府提出的「政治協商憲法草案」(1946), <http://home.kimo.com.tw/sun0620kimo/>。

A Study on the “National Economy” Provisions in the ROC Constitution

Chuen-Lei Hu

Senior Auditor

Economic Research Department, CEPD

Abstract

Influenced by the model of Weimar Germany, the Republic of China's Constitution passed in 1946 included provisions on national economy and social security. At that time, the socialist spirit embodied in the “National Economy” provisions was widely popular and had come to the fore as the leading international trend in political ideology. However, this situation has changed with the times, and socialism has now been displaced by the competition-oriented trends of globalization, the global village, and the borderless global marketplace. Recognizing that the market economy enables the most efficient utilization of resources, economists nowadays are mostly advocates of free-market economics.

A written constitution cannot easily be amended to keep up with the constantly changing tide of human thinking. As economic provisions are of a detailed, technical nature and need flexibility in their application, the authors suggest that socio-economic matters be excluded from the constitution, as exemplified by the experience of the United States and Germany, and instead be determined under the decision-making powers of the regularly re-elected administration and legislature. This would ensure that constitutional law and general law would each be able to fulfill their separate designated functions to the optimum extent.