

# 黨國體制下憲法解釋機制的誕生（1928年~1948年）

王虹雅\*

壹、前言.....	2
貳、戰前中國黨治陰影下的司法分工.....	3
一、誕生於以黨治國思想的司法院.....	4
（一）從依法獨立審判轉向黨化司法.....	4
（二）民族主義浪潮作為黨化司法的後盾.....	7
二、五五憲草中司法院之定位.....	10
（一）圍繞國父遺教開展的釋憲機關論戰.....	10
（二）最高法院裁撤與統一解釋法令權限移轉.....	12
（三）未竟的五五憲草和意外的遺產.....	13
參、戰後國際潮流對司法院大法官的改造與挫折.....	14
一、憲法解釋機制的胎動.....	14
二、司法軼聞中的大法官.....	19
肆、結論.....	20
參考資料.....	22

---

\* 國立台灣大學法律研究所碩士班基礎法學組四年級學生（[r08a21004@ntu.edu.tw](mailto:r08a21004@ntu.edu.tw)）。

## 壹、前言

憲法解釋制度係憲法防止違憲行為存在並解決憲法上爭議所設計之制度，對我國憲政發展與法治之建立有深遠的影響，<sup>1</sup>從其在訓政時期誕生，經過威權體制與台灣民主化等歷史階段，存續已超過七十載，先行研究中亦不乏對憲法解釋制度進行溯源者。如李建良即認為司法解釋的草創最早可以溯至清末民初大理院的判例與解釋，直到 1927 年，國民政府才改組大理院為最高法院，並於隔年成立司法院，然而行憲前的司法院僅執掌對終審法院的行政監督權。二戰結束後，國民大會在制憲時，制憲者雖有意仿照美國聯邦最高法院制度改組司法院，但因遭遇實務家的反對，司法院最終沒有成為掌理司法審判權的國家最高法院，僅餘大法官行使釋憲權；<sup>2</sup>張嘉尹則立基在李建良的研究之上，考察大法官釋憲制度的發展歷程，指出司法院大法官的輪廓，在制憲之初不如今日這麼清楚，憲法解釋制度的現狀實際上是源於半個世紀以來，以學者出身的大法官為媒介，在立法層面 and 解釋層面，有意無意繼受德國聯邦憲法法院法制形塑而成。<sup>3</sup>

王兆坤的碩士論文更進一步以行憲初期司法院大法官的提名人選和相關憲法解釋為素材，試圖描繪憲法解釋機制最初在中國建立時的運作。他揭露出釋憲機制並非如今天許多人所想像中由制憲者精心打造，或者是在各界的關注和支持下誕生。相反的，無論是在制憲時期還是行憲之初，釋憲機制始終不受政治部門和一般菁英所注意，甚至憲法本身對司法體制的規範頗為混亂和模糊，不過各方對釋憲機制的忽視，卻也意外讓釋憲機制得以自主成長、發揮屬於司法機關的專業性。<sup>4</sup>

先行研究對憲法解釋之制度變遷和運作均作了詳實的爬梳，成為本文認識憲法解釋發展的基礎。惟可惜的是，上述研究都淡化了司法院誕生於訓政時期，與

---

<sup>1</sup> 翁岳生（1993），〈大法官功能演變的探討〉，《台大法學論叢》，23 卷 1 期，頁 25-26。

<sup>2</sup> 李建良（1998），〈大法官的制度變革與司法院的憲法定位——從第四次憲法增修條文談起〉，《台大法學論叢》，27 卷 2 期，頁 233-239

<sup>3</sup> 張嘉尹（2014），〈司法院大法官釋憲制度的歷史發展與憲法基礎〉，收於：廖福特（編），《司法解釋的理論與實務》，頁 144、167，台北：中央研究院法律研究所。

<sup>4</sup> 王兆坤（2017），〈憲法解釋機制在中國的建立與展開（1906-1949）〉，頁 5、111，國立台灣大學法律學院法律學研究所碩士論文，台北市。

黨化司法思想密切相關此一事實，呼應了王泰升所言，台灣法學界向來忽略實施一黨專政的國民政府之法制和相應的法學發展，造成僅留意中華民國法規範本身的制定理由或文義解釋之缺憾。<sup>5</sup>

此外，雖然以台灣法律史的觀點來看，從締結馬關條約的 1895 年起，至 1911 年出現中華民國，直到 1945 年止，在中國發生的種種，與同時間處於日本殖民統治下的台灣本無甚關聯，但這段台灣未參與的歷史記憶，卻於 1945 年政權更替時，被橫向移植到台灣。且訓政時期支持黨化司法的王寵惠、謝冠生等都於 1949 年之後隨蔣中正來到台灣，此後主掌司法院二十餘年。<sup>6</sup>就此而言，本文認為訓政時期黨化司法的思想如何促成司法院的創生？黨國體制又對憲法解釋機制，乃至於整個司法體制的運行造成什麼影響？是理解戰後台灣憲法解釋機制不可或缺的一段歷史。

在章節架構上，本文欲先觀察訓政時期司法院建立的歷史脈絡，時序上將橫跨 1928 年《中華民國國民政府組織法》、1928 年《國民政府司法院組織法》、1931 年《中華民國訓政時期約法》和 1930 年代各版本的憲法草案。在戰後，則聚焦於當時中國的制憲者移植美國聯邦最高法院組織的歷程和成果，並蒐集報章雜誌對司法院大法官的評論，藉此討論 1948 年上任的第一屆大法官，最初的運作情況。

## 貳、戰前中國黨治陰影下的司法分工

國民政府試行五院制度始於訓政時期，而以黨治國的精神又貫穿整個訓政時期的司法體系，因此司法院的誕生不可不從黨化司法談起。

又，在 1930 年代黨化司法風頭正盛的同時，中國也開始一連串立憲運動，各版本的憲草均觸及憲法解釋機制如何設計的問題，五五憲草也成為戰後《中華民國憲法》的雛型，故本文亦有必要先回顧 1930 年代各版本憲法草案，一探憲法解釋的演進軌跡。

---

<sup>5</sup> 王泰升（2022），《建構台灣法學：歐美日中知識的彙整》，頁 89，台北：台大出版中心。

<sup>6</sup> 王泰升，前揭註 5，頁 88。

## 一、誕生於以黨治國思想的司法院

### (一) 從依法獨立審判轉向黨化司法

一次世界大戰以降，西方民主國家面對諸多政治社會危機，以至於自由、民主、憲政等理念開始受到質疑，以黨治國、一黨制反而成為世界顯學。1919年共產國際在莫斯科成立，1924年，蘇聯顧問鮑羅廷指導國民黨進行改組，在蘇聯的影響下，不同於北洋政府認為政黨不得干涉法官，晚年的孫中山學說走向「以黨治國」、「革命民權」，司法領域也無法自外於國民黨化的影響，這並被認為是司法黨化的濫觴。<sup>7</sup>

1925年，中國國民黨於廣州成立國民政府，以及另一所與北京大理院毫無瓜葛的大理院作為最高審判機關，此後為了配合北伐情勢，在1926年將國民政府移至武漢，本時期並把大理院改稱為「最高法院」。1927年，蔣中正發動清黨，在南京另立國民政府，當時雖有司法部的設置，但尚未實行五院制，最高法院仍為全國最高司法機關，除為終審法院外，兼有統一解釋法令之職權。<sup>8</sup>

1928年，南京國民政府公布《中華民國國民政府組織法》，本法確立了訓政時期以黨領政的基調，亦即，由中國國民黨負起監護人的責任，在人民擁有足夠的能力運作政權之前，指導監督國民政府，政府之一切重要措施，均需秉最高黨部之意旨；此外，本法也依據已逝政黨領袖孫文的五權憲法理論，將屬於治權之一的司法權交由「司法院」行使，讓司法院和前述的普通法院一併成為司法機關（標點符號和括號內文字為本文所加）：<sup>9</sup>

第三十三條第一項 司法院為國民政府最高司法機關，掌理司法審判、司法行政、官吏懲戒，及行政審判之職權。

<sup>7</sup> 李在全（2012），《法治與黨治：國民黨政權的司法黨化（1923~1948）》，頁25-26、36，北京：社會科學文獻。

<sup>8</sup> 王泰升（2009），〈國民黨在中國的『黨治』經驗——民主憲政的助力或阻力〉，《中研院法學期刊》，5期，頁103-106；國史館中華民國史法律志編纂委員會（編）（1994），《中華民國史法律志（初稿）》，頁46，新店：國史館。

<sup>9</sup> 王泰升（2007），〈清末及民國時代中國與西式法院的初次接觸——以法院制度及其設置為中心〉，《中研院法學期刊》，1期，頁16；謝瀛洲（1931），《國民政府組織法研究》，頁3、8，上海：華通書局；張研、孫燕京（編）（2009），《民國史料叢刊69冊》，頁224-225，鄭州：大象出版社。

第三十四條第一項 司法院設院長副院長各一人。(由國府委員兼任)

論其系統，國民政府為第一級機關，司法院為第二級機關，司法院下轄的最高法院、行政法院、司法行政部、官吏懲戒委員會為第三級機關。<sup>10</sup>

另觀察司法院設立後修正公布之《國民政府司法院組織法》對司法院之規定(標點符號為本文所加):<sup>11</sup>

第二條 司法院院長綜理全院事務。

第三條 (第一項)司法院院長經最高法院院長及所屬各庭庭長會議決議後，行使統一解釋法令及變更判例之權。(第二項)前項會議，以司法院院長為主席。

第四條 司法行政部承司法院院長之命綜理司法行政事宜。

第五條 最高法院對於民刑事訴訟事件依法律行使最高審判權。

第六條 行政法院依法律掌理行政訴訟審判事宜。

可以發現在訓政時期，最高司法審判權仍由普通法院來行使，但新生的司法院院長親自主持統一解釋法令與變更判例決議，與最高法院院長及各庭庭長進行決議後，對公署或公務員或公法人(人民無從聲請)，就職權有關之事項，提出法令條文的抽象疑義進行答覆，並以司法院名義公布解釋。<sup>12</sup>細究統一解釋法令的法定程序，必須先由最高法院院長分別民、刑事類，分配該院長民事庭或刑事庭長，擬具解答案；受分配之庭長所擬解答案應徵取各庭庭長之意見；解答案經各庭長簽注意見後，由最高法院院長呈司法院院長核閱，司法院院長亦贊同時，該解答即作為統一法令會議議決案。若最高法院院長或過半數以上庭長對解答案有疑義時，由最高法院院長呈請司法院院長召集統一解釋法令會議議決之；最高法院院

---

<sup>10</sup> 謝瀛洲，前揭註9，頁12-13。

<sup>11</sup> 張研、孫燕京，前揭註9，頁235-236。且依1928年的《司法院組織法》，除正副院長外，司法院內部僅有秘書處和參事處，未有大法官的設置。

<sup>12</sup> 李建良，前揭註2，頁234；司法院訓字第96號：「近來各處請求解釋法令，往往以個人資格或詳列具體事實，其為不合，固屬顯然；其以個人資格請求，而由公署照轉者，仍不得認為公署之請求解釋，即使無此情形，而所請解釋者，或與其職權無關，或非法令條文上之疑義，亦均與規定不符。(後略)」。

長及各庭長對於解答案雖無疑義，而司法院院長認為有疑義時亦同。司法院院長在統一解釋法令會議的進程序中，有甚大的影響力，對此，時任司法行政部常務次長兼法官訓練所所長的謝瀛洲，在氏著之學術論著中認為司法院院長權限的法理基礎與黨治實有密切關聯，他提到：<sup>13</sup>

（前略）解釋權之行使，常足以左右法令之意義，甚或變易其本來之真相。對於不合社會潮流之法律，常有藉解釋一途，謀補之方法者，故解釋之結果，幾與創立新法相等。因此，在訓政期間，不但創立法律須依據最高黨部之意旨，解釋法律，亦須依據最高黨部之意旨，而最高黨部之意旨若何，惟司法院院長知之最切，為謀黨政意思之一貫，故不能不予司法院院長以左右統一法令解釋會議之大權。

此外，由於訓政初期之國民政府，許多法案仍未制定或生效，南京國民政府遂頒布《從前施行之一切法令除與黨綱主義或國民政府法令牴觸者外暫准援用令》，繼續沿襲北洋政府所施行的法令，<sup>14</sup>當難以斷定某法令與中國國民黨黨綱主義或與國民政府法令有無牴觸時，此判斷任務便落在統一解釋法令會議的頭上，故訓政初期，可見到闡釋黨綱主義或國民政府通令的司法解釋。<sup>15</sup>

至於判例變更之程序基本與統一解釋法令相同，其差別僅在於法令之解釋，須接到公署公務員或公法人的請求，司法院院長方能行使職權，但判例變更當由司法院院長自動或由最高法院院長呈由司法院院長提出之，併此敘明。<sup>16</sup>

在司法人員方面，南京國民政府正式取代北洋政府成為中國的中央政府後，北洋時期的司法人員被大量吸納進國民政府的司法體系中，當時更有「革命軍北伐，司法官南伐」一說，以至於北洋時代所建立之司法文化仍見延續。惟由於北洋老法官對黨化司法多持質疑態度，北洋老法官與國民黨部的對立可說是家常便

---

<sup>13</sup> 國史館中華民國史法律志編纂委員會，前揭註 8，頁 47；謝瀛洲，前揭註 9，頁 44。

<sup>14</sup> 王泰升，前揭註 9，頁 16。

<sup>15</sup> 例如最高法院解字第 16 號、最高法院解字第 20 號、最高法院解字第 35 號、最高法院解字第 55 號、司法院院字第 143 號、司法院院字第 227 號、司法院院字第 406 號、司法院院字第 849 號、司法院院字第 987 號。但此時的司法解釋行文上僅抽象表明結論，本文無從知悉詳盡的案例事實和說理。

<sup>16</sup> 謝瀛洲，前揭註 9，頁 44。

飯，也因此，相較於黨化司法的支持者，這群擁有較深資歷的法官在升遷上頗受打壓。<sup>17</sup>1928年10月，王寵惠出任司法院首任院長（1928~1932年在任）<sup>18</sup>，他作為孫中山三民主義、五權憲法理論的追隨者，其所提出司法改良的13條方針中，第1條就表明「宜進司法官以黨化也」，此項計畫有三點注意事項：<sup>19</sup>

（一）網羅黨員中的法政畢業人員，使之注意於司法行政及司法審判事務，以備任為法院重要職務，俾得領導僚屬，推行黨制。

（二）訓練法政畢業人員時，特別注意黨義，備其嫻熟，以備任用。

（三）全國法院一律遵照中央通令，實行研究黨義，使現任司法官悉受黨義之陶鑄，以收黨化之速效。

在王寵惠推動司法人員黨化的背景下，1929年司法院公布了《國民政府司法院職員研究黨義細則》，凡任職於司法院的人員都應研究黨義；最高法院也頒布《黨義研究會暫行規則》，以院長為主席，讓最高法院全體工作人員都必須研究黨義，且要做成筆記以備檢查，亦會舉行口試，測驗研究員對黨義的理解程度；法官訓練所在招考時，科目中便含有黨義黨綱，在考試合格進入法官訓練所後，必修科目第一科就是黨綱黨義，本科目的測驗成績更將影響未來獎懲，同時，也努力將新進人員拉近國民黨組織當中。<sup>20</sup>

## （二）民族主義浪潮作為黨化司法的後盾

1931年，國民會議在南京召開，議決通過《中華民國訓政時期約法（以下簡稱約法）》，約法吸收了國民黨於1928年所制定的《中國國民黨訓政綱領》，其最大的特徵在於將「黨治」原則「國家法化」<sup>21</sup>，本法第三章訓政綱領中即規定：

第三十條（第一項）訓政時期，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權。（第二項）中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中

---

<sup>17</sup> 李在全，前揭註7，頁180-181。

<sup>18</sup> 司法院網站，網址：<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-26-1730-ce2a1-1.html>。（最後瀏覽日：2023/02/11）

<sup>19</sup> 王寵惠（1929），〈今後司法改良之方針（一）〉，《法律評論》，6卷21號。

<sup>20</sup> 李在全，前揭註7，頁104。

<sup>21</sup> 王泰升，前揭註8，頁125-126。

國國民黨中央執行委員會行使之。

第三十一條 選舉、罷免、創制、複決四種政權行使，由國民政府訓導之。

第三十二條 行政、立法、司法、考試、監察五種治權，由國民政府行使之。

相當值得注意的是，約法作為訓政時期的根本大法，理應與憲法具有形式上和實質上相似的特性，<sup>22</sup>但遍查本法，卻未對司法權有任何著墨，連清末和北洋政府至少在形式上所尊崇法官依法獨立審判的規範，在約法裡都付之闕如。<sup>23</sup>甚至，約法第 85 條還規定到：「本約法之解釋權，由中國國民黨中央執行委員會行使之」，對約法的規定，學說上也不乏有為國民黨中執委辯護者，例如阮毅成主張訓政時期各個治權尚未完全獨立，五院均在中央黨部直接指導之下，故不宜由司法機關享有約法解釋權；<sup>24</sup>吳經熊和金鳴盛則認為司法院在中央政府之下，未若中國國民黨是實際上代表國民大會行使中央統治權的機關，由國民黨中執委行使約法解釋權，較合於黨治的精神。<sup>25</sup>

而 1930 年代，恰好是民族情緒高漲的年代，不少法學者質疑清末以來毫無保留的繼受外國法，讓中國的法律看不到中國，當時中國唯一的法學團體——中華民國法學會，其學會綱領中便出現三民主義為法學最高原理、法律改革必須參照民族文化和社會實際情形等司法民族化的論述，<sup>26</sup>在這波民族主義的浪潮中，司法獨立更是被批評為司法界「國家意識淡薄」的主因。<sup>27</sup>約法施行後接任王寵惠的司法院院長居正（1932 年~1948 年在任），<sup>28</sup>應和了復興中華文化的宏大敘事，進一步擴大黨治對司法的影響力，居正發表的〈司法黨化問題〉一文，便訴諸每個民族在每個時代都有的特殊正義觀——對當時中國來說，封建殘餘都還未肅清，反動學者對抗司法黨化，無疑是利用自然法作為護身符，暗地裡攻擊革命

---

<sup>22</sup> 阮毅成（1971），《中華民國訓政時期約法》，頁 10，台北：台灣商務印書館。

<sup>23</sup> 王泰升，前揭註 5，頁 103。

<sup>24</sup> 吳經熊、金鳴盛（1937），《中華民國訓政時期約法釋義》，頁 238，上海：會文堂新記書局。

<sup>25</sup> 阮毅成，前揭註 22，頁 83。

<sup>26</sup> 江照信（2008），〈中國法律「看不見中國」——居正與三十年代變法〉，《法制史研究》，14 期，頁 72-74、93-94。

<sup>27</sup> 李在全，前揭註 7，頁 134、138。

<sup>28</sup> 司法院網站，前揭註 18。第二任院長原定為伍朝樞，但伍氏未到職。



勢力。在居正的觀點裡，司法黨化是毋庸置疑的，而司法黨化必須包含兩個意義，其一，司法幹部人員一律黨化（黨人化）；其二，適用法律之際必須注意於黨義之運用（黨義化）。<sup>29</sup>

因應居正司法黨人化的方針，1935年由中央議定專法，在國民黨黨工中考選司法人員，本次所共錄取的司法官原本無可分發的缺額，但中央政治會為此特地動用國家總預算第二預備費，由司法院部增添推檢缺額，由於政府機關人員職權和待遇優於黨部，黨工的轉任意頗高，這批由黨務人員轉變而來的司法人員，時人稱之為「黨法官」。就成效而言，愈是接近司法高層，黨員的比例就愈高，依據1937年的統計，最高法院推事，黨員比例已達42.5%，在15名庭長當中，有14位都是黨員，非黨員者僅有一人。<sup>30</sup>

而將黨義充分運用於裁判當中更是居正法學思想的重中之重，他認為法官解釋適用法律時應注意幾點事項：<sup>31</sup>

（一）法律所未規定之處，應當運用黨義來補充他；

（二）法律規定太抽象空洞而不能解決實際具體問題時，應當拿黨義去充實他們的內容，在黨義所明定的界線上，設置法律之具體型態；

（三）法律已經僵化之處，應該拿黨義把他活用起來；

（四）法律與實際社會生活明顯地表現矛盾而又沒有別的法律援用時，可以根據一定之黨義宣布該法律無效。

當時司法官訓練所並制定《職員學員研究黨義細則》，明文要求司法官訓練所職員學員均須參加研究黨義。居正還建議法官訓練所的課程應增加「黨義判例」、「黨義擬判實習」等科目，並應編纂「判解黨義會覽」摘錄黨義和基本法理，與判例、解釋例類比，分別附錄於法律條文之後。<sup>32</sup>在居正的主導下，三民主義與

<sup>29</sup> 居正（1934），〈司法黨化問題〉，《中華法學雜誌》，5卷10、11、12期，頁2、8-10。

<sup>30</sup> 李在全，前揭註7，頁148；劉恆姮（2019），〈戰後臺灣的『黨化司法』——1990年代之前國民黨對司法人事的制度性掌控及其後續影響〉，《中研院法學期刊》24期，頁12、19。

<sup>31</sup> 居正，前揭註29，頁23

<sup>32</sup> 居正，前揭註29，頁27。

黨義等意識型態，成為司法實務對個案的解釋適用的考量，中央黨部的核示或蔣中正的裁示，更是對個案的認事用法，享有極大的權限，命司法審判機關對法條與刑度「准照辦可也」。<sup>33</sup>

總結而言，從約法確立的以黨治國框架，乃至於黨化司法人員部署、黨國法律思想的灌輸，其造成的結果是，訓政時期擁有統一解釋法令權的司法院院長、最高法院庭長、推事們，和擁有審判權的普通法院，無不處在國民黨的陰影下，以對國民黨負責的前提來進行司法分工。

## 二、五五憲草中司法院之定位

### (一) 圍繞國父遺教開展的釋憲機關論戰

1933年，孫科就任立法院院長，組織憲法草案起草委員會，憲法草案起草委員會成立後，一方面登報徵求國人對制憲的意見，一方面參考立法院編譯處所翻譯的各國憲法，最後擬成「中華民國憲法草案初稿草案」，並提出至憲法草案起草委員會逐條討論。<sup>34</sup>1934年3月1日公布的「中華民國憲法草案初稿」共160條，而依「中華民國憲法草案初稿」第157條之規定：「本憲法之解釋，由立法院院長擬具意見提請國民大會決定之，在國民大會閉會期中，提請國民委員會決定之。（標點符號為本文所加）」<sup>35</sup>。當年6月，立法院院長孫科另成立憲法初稿審查委員會，將初稿條文修正為188條，並於1934年7月9日在報紙披露，此「初稿審查修正案」第186條對憲法解釋程序進行了刪改，將釋憲程序修正為：「（第一項）一切法律及命令與憲法抵觸者無效。（第二項）依前項規定無效之法律，經最高法院擬具意見提請國民大會或國民大會委員會決定後，由總統宣告無效。（標點符號為本文所加）」<sup>36</sup>。

1934年9月開始，立法院將上述憲法草案初稿提出討論，對於原案憲法解釋機關，王寵惠建議應歸於司法院，他的理由是法律解釋必須付專家，絕非民眾

<sup>33</sup> 劉恆姁(2008)，〈革命／反革命——南京國民政府時期國民黨的法律論述〉，收於：王鵬翔(編)，《2008 法律思想與社會變遷》，頁297，台北：中央研究院法律學研究所籌備處。

<sup>34</sup> 作者不詳(1947)，〈制憲史略〉，《中華法學雜誌》，5卷9、10期合刊，頁5。

<sup>35</sup> 吳經熊、黃公覺(1992)，《中國制憲史》，頁889，上海：上海書店。

<sup>36</sup> 吳經熊、黃公覺，前揭註35，頁921。

會議所能辦理。立法院也採納了王氏之見解，1934年10月16日三讀通過的「憲法草案」共計178條，第176條規定：「憲法之解釋由司法院為之」。陳茹玄對本次修正表示贊同，他指出：「王氏所建議之修正，對於近世憲法學理，及孫中山先生政治思想，均能兼顧。就實用上而言原案，亦較原案為簡單明瞭。」<sup>37</sup>

立法院議定的憲法草案呈送中央後，中國國民黨召開第四屆五中全會，對草案進行討論，經中央常務委員會核議後，提出五點原則交由立法院修改，不過，這五點原則多係針對行政權限、五院成員的任期和提名，以及地方自治，由司法院掌管憲法解釋權限的規劃，並未受到太激烈的質疑。<sup>38</sup>立法院根據五點原則第二次議定之憲法草案呈送中央後，中國國民黨第四屆六中全會認為此次立法院的修正大體上妥適，於廣徵各領袖的意見後（如蔣中正及孫科等），由中國國民黨第五次全國代表大會歸納出二十三點審查意見，再經中央常務委員會交由立法院重加修正，立法院此次審查對於提請解釋之機關有過一番爭辯，多數意見認為如無一定之機關提請司法院解釋，可能陷入司法院對立法院所定之每一法律擅加解釋的危險，因而增加了由監察院提請解釋的程序。<sup>39</sup>最終，1936年5月5日公布的五五憲草，就釋憲機關和釋憲程序作成規定如下：<sup>40</sup>

第一百四十條（第一項）法律與憲法抵觸者無效。（第二項）法律與憲法有無抵觸，由監察院於該法律施行後六個月內，提請司法院解釋，其詳以法律定之。

第一百四十二條 憲法之解釋，由司法院為之。

參考金鳴盛對以上釋憲機關變革脈絡的總結，他指出五五憲草讓解釋權歸屬於最高司法機關之司法院，是考量到草案既規定須經監察院之提請，程序上已頗為慎重，故無庸另外設特殊的「國事法院（憲法法院）」。此外，國民大會並非經常集會之機關，如每一解釋均需提請大會決定，將生程序繁重之弊，且憲法解釋本為

---

<sup>37</sup> 吳經熊、黃公覺，前揭註35，頁952；陳茹玄（1977），《增訂中國憲法史》，頁224，出版者不詳。

<sup>38</sup> 作者不詳，前揭註34，頁6-7；陳茹玄，前揭註37，頁227-233。

<sup>39</sup> 作者不詳，前揭註34，頁7-10；吳經熊、黃公覺，前揭註37，頁594。

<sup>40</sup> 吳經熊、黃公覺，前揭註37，頁1000-1001。

「治權」機關之事，國民大會無事必躬親的必要，如解釋不當，國民大會可透過創制、複決等權加以制衡。金鳴盛自己也評價到，憲法解釋的必要性不僅在於司法機關監督立法權，更主要的原因是國民的法治素質不好，難以期待國民可以自力抵抗不當之立法，何況五權憲法中立法權不過是「治權」之一，故絕不能過分重視立法機關，而令立法機關宰制其他「治權」；<sup>41</sup>然而也有反對五五憲草為如是規定的論者，如何義均〈憲法解釋權問題〉一文，就批評司法問題由司法機關解決，是「分權主義」的理論，吾人是否當採此種原理值得懷疑；況且法律與社會經濟政策有密切關聯，解釋憲法不能被當成純粹的法律問題，而是政策審定的問題，不應由司法院審查。他總結到，憲法解釋權的本質是「政權」，應該由政權機關行使，由國民大會組織黨內有地位的黨員和專家，成立專任解釋機關來行使憲法解釋權，才係較為妥當的辦法。<sup>42</sup>

先行研究並指出，1930 年代的立憲運動，爭議焦點是如何讓國父遺教中的五權憲法理論能夠具體化，但因孫文本人對司法院和憲法解釋的著墨不多，使得釋憲機制由國民大會移轉於司法院的更動沒有引起太大的波瀾。<sup>43</sup>本文同意先行研究的推論，且本文認為在訓政時期的歷史背景下，雖制憲時有考量到司法院之組成為法律專家，有不易受政治關係影響等優點，但五權憲法理論裡的「政權」、「治權」分野或許才是眾人關注的核心，不論是否支持由司法院成為釋憲機關，均努力援引國父遺教當作為佐證自己觀點的依據，權力分立理論所尊崇由超然獨立的司法機關糾正違憲立法的脈絡，未必是重點，分權主義甚至成為反對者的反對理由。

## （二）最高法院裁撤與統一解釋法令權限移轉

上述各個版本的憲法草案中，1934 年 10 月 16 日三讀通過的憲法草案（第三版），相較於前二版，對於司法院是否為法院之議題也曾有過相當激烈的爭論。按 1934 年 7 月 9 日批露「憲法初稿審查修正案」之司法院原型：<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> 金鳴盛（1936），《中華民國憲法草案釋義》，頁 352-353，上海：世界書局。

<sup>42</sup> 何義均（1936），〈憲法解釋權問題〉，《中華法學雜誌》，1 卷 3 期，頁 33-36。

<sup>43</sup> 王兆坤，前揭註 4，台北市。

<sup>44</sup> 吳經熊、黃公覺，前揭註 37，頁 903-904。

第八十四條 司法院為中央政府行使司法權之最高機關。

第八十七條 司法院內設最高法院，公務員懲戒委員會及司法行政部。

第九十一條 最高法院有統一解釋法律命令之權。

然而本草案進入立法院審查時，就有立委以國父遺教為根據，認為司法院即係法院，故應將最高法院取消的提議；立法院院長孫科亦質疑照現行組織，司法院下設最高法院和司法行政部，最高法院掌管司法審判、司法行政部管理司法行政，似乎會讓司法院成為高高在上但又無事可幹的存在。雖然以上裁撤最高法院的建議在報告後，隨即遭史尚寬委員的反駁，然而因多數委員不贊成另設最高法院，故審議通過的修正案將最高法院四字刪去。也因當時統一解釋法令權限乃由最高法院執掌，故刪除最高法院連帶影響了統一解釋法令是否應一併刪除的討論，在支持刪除與反對刪除之委員的協調下，最後仍照原案通過，不過將最高法院改成司法院。<sup>45</sup>1934年10月16日三讀的憲草因此規定（標點符號為本文所加）：<sup>46</sup>

第七十七條 司法院為中央政府行使司法權之最高機關，掌理民事刑事行政訴訟之審判，公務員懲戒，及司法行政。

第八十二條 司法院有統一解釋法律命令之權。

立法院嗣後對憲法草案重加修正時，司法院之憲法解釋與統一解釋權限有無衝突的疑義被提出討論，但五五憲草除對條號為更動外，仍將司法院掌理統一解釋的內容保留下來。金鳴盛也正面肯定司法院執掌統一解釋的重要性，他認為若缺乏統一解釋法令之權限，則各個執行或適用法令的機關，彼此意見必難一致，將直接或間接影響人民之權利義務，自非安定法律生活之道。<sup>47</sup>

### （三）未竟的五五憲草和意外的遺產

1937年，中日戰爭爆發，中國從此進入長達8年的戰爭體制，五五憲草的施行一再遭擱置，既有黨國法學的地位卻愈發地鞏固，身兼中國國民黨總裁、國

---

<sup>45</sup> 吳經熊、黃公覺，前揭註37，頁536-539。

<sup>46</sup> 吳經熊、黃公覺，前揭註37，頁967-968。

<sup>47</sup> 金鳴盛，前揭註41，頁159-160。

防最高委員會委員長<sup>48</sup>及軍事委員會委員長<sup>49</sup>的蔣中正，更是成為戰爭時期集黨政軍大權的唯一核心人物，為中國的法學添上個人獨裁的色彩。<sup>50</sup>但五五憲草仍為戰後《中華民國憲法》的制定留下了歷史意義，這表現在由司法院掌理憲法解釋的想法初具雛形，且憲法解釋和統一解釋也自此分流成形式上不同的司法解釋機制。

值得一提的是，相較於最高法院的存廢在戰後制憲時重新被討論，並引起極大迴響，最高法院對於統一解釋權限改由司法院執掌倒是沒有特別反彈，反而被稀里糊塗的保留下來。本文推測這或許是因為自民初以來，統一解釋的運作多是對機關來函之法律問題進行釋疑，不生挑戰既有裁判見解的問題。直到 1993 年修正《司法院大法官審理案件法》，除了原有的機關聲請程序外，才首度加入人民聲請的管道，讓人民得就兩個終審法院就同一法令表示的見解歧異聲請統一解釋。<sup>51</sup>

### 參、戰後國際潮流對司法院大法官的改造與挫折

1945 年二戰結束，美國式的違憲審查機制隨後在全球擴散，美國化潮流也讓大法官首度出現在司法體系中。本章中我欲先觀察從政協憲草到《中華民國憲法》的制定，如何把司法院大法官安排進已經成形的、以終審法院為核心的層層審判體系當中，運作已久的普通法院對於新生的憲法保護人又有什麼評論。我也將搜尋相關司法新聞，從輿論所揭露大法官與其他政府機關的互動、司法經費等面向，勾勒不重視司法獨立的歷史背景下，大法官的真實辦公情景。

#### 一、憲法解釋機制的胎動

---

<sup>48</sup> 「國防最高委員會」是戰爭期間結合黨政軍的統一指揮機構，得逕以命令處理各項統治事務，但其仍然是「黨」的機構。詳見王泰升，前揭註 8，頁 143。

<sup>49</sup> 「軍事委員會」最早係根據 1925 年《中華民國國民政府軍事委員會組織法》規定成立，名義上「隸屬國民政府」。詳見王泰升，前揭註 8，頁 102。

<sup>50</sup> 王泰升，前揭註 5，頁 108

<sup>51</sup> 蘇永欽（2010），〈誰統一誰和誰的什麼？—從第 668 號解釋看大法官統一解釋制度的日薄崦嵫〉，《法令月刊》，61 卷 2 期，頁 6。

誠如 Duncan Kennedy 所言，美國化 (Americanization) 在當代法律的發展中扮演相當重要的角色。1945 年後的世界，邊陲和半邊陲的國家紛紛設立憲法法院，其由來與美國軍事霸權、國際資本市場的壓力以及在地菁英選擇受到美國式制度主導息息相關，<sup>52</sup> 司法院大法官也乘著美國化的浪潮而來。先行研究即指出，在大陸法系國家，法官就是法官，沒有其他稱呼，「大法官」名稱實際上是源於英美法系中 Judge 和 Justice 之別，這是由於戰爭時期中國的盟友均為英美法系國家，因此在戰後制定憲法的討論中，有過改採英美法系的呼聲；<sup>53</sup> 且透過承認司法院大法官的違憲審查權限，蔣中正也能聲稱他領導的國民黨有別於法西斯或列寧主義政黨（如中共），是寬容和願意談判的，並且藉此獲得來自反共盟友的外國經濟援助，鞏固他本已強大的政治影響力。<sup>54</sup>

1946 年，國民黨在美、蘇壓力下召開了政治協商會議，分別討論政府組織、施政綱領、國民大會、憲法草案、軍事問題等五項議題。憲法草案組對既有的五五憲草提出十二點修改原則，第四點原則指出：「司法院即為國家最高法院，不兼管司法行政，由大法官若干人組織之。大法官由總統提名，經監察院同意任命之。各級法官須超出於黨派以外」1946 年 4 月 19 日政治協商會議通過「政治協商會議對五五憲草修正案草案（下稱政協憲草）」對上述修改原則有更具體規範：

第八十三條 司法院為國家最高審判機關，掌理民事刑事行政訴訟之審判，及憲法之解釋。

第八十四條 司法院設院長一人，大法官若干人，由總統提名，經監察院同意任命之。

第八十五條 法官須超出於黨派以外，依據法律獨立審判。

第八十七條 司法院有統一解釋法律之權。

---

<sup>52</sup> Duncan Kennedy, *Three Globalizations of Law and Legal Thought: 1850-2000*, in David Trubek and Alvaro Santos, eds., *The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal*, Cambridge University Press, 68-69 (2006).

<sup>53</sup> 翁岳生，前揭註，頁 26。

<sup>54</sup> Chien-Chih Lin, *The Birth and Rebirth of the Judicial Review in Taiwan – Its Establishment, Empowerment, and Evolvement*, *National Taiwan University Law Review*, Vol. 7: 1, 182 (2012).

陳茹玄評述到，相較於五五憲草，政協憲草提高了司法權的地位，明定司法院為國家最高審判機關，掌握解釋憲法之權限，使司法院成為類似美國聯邦最高法院的「憲法保護人」。<sup>55</sup>但是，政協憲草本文刪去了「司法院即國家最高法院」的文句，讓首度設置的大法官，是否直接掌理普通案件的審判權仍有疑問，<sup>56</sup>對於政協憲草的設計，史尚寬亦表示不以為然，他相當直白的批評：「美國聯邦最高法院僅掌理聯邦事項，各州各有有它的法院，以我國之大，事務之繁，絕非幾個大法官可以辦理一切，這種模仿，有些不倫不類。」<sup>57</sup>

1946年11月15日國民大會召開，國民政府指定王寵惠、吳經熊、雷震就協議之修正草案為文字整理，復經孫科、王寵惠、吳鐵成、邵力子、陳布雷、雷震等人就校正稿加以研究，除文字和條號略有修正外，其餘均維持原案。當時立法院長孫科的報告中，重申了：<sup>58</sup>

（政協）憲草規定司法院為國家最高審判機關，與現在司法院不同，掌理民事刑事行政訴訟之審判及憲法之解釋，且組織方向亦有改變。五五憲草司法院長由總統任命，本案第八十三條規定司法院長及大法官均由總統提名經監察院同意任命。此種制度，相當於美國之最高法院。

國民大會收到憲法草案後，隨即分設九組審查委員會對憲法草案為審查，關於司法考試及監察均由第四審查委員會進行之。值得注意的是，審查委員會將原草案中「司法院為國家最高審判機關」修正為「司法院為國家最高司法機關」，審查委員的修改在後續一讀、二讀、三讀程序中都未被推翻。<sup>59</sup>一讀時，國民大會又單獨針對大法官規定：「掌理前條規定事項」，前條事項原係指民事、刑事、行政訴訟之審判，及公務員之懲戒，惟在條號變動時，未將條文文字作相應修改，致使大法官掌理事項變成「解釋憲法及統一解釋法律命令」，先行研究有認為制憲國大看似無心的舉動，可能是考量到大法官人力不敷的問題。<sup>60</sup>1947年1月1日

---

<sup>55</sup> 陳茹玄，前揭註 37，頁 267。

<sup>56</sup> 王兆坤，前揭註 4，頁 43。

<sup>57</sup> 史尚寬（1973），《憲法論叢》，頁 24，台北：史光華。

<sup>58</sup> 國民大會實錄秘書處，《國民大會實錄》，頁 396，台北：立法院。

<sup>59</sup> 國民大會實錄，前揭註 58，頁 444。

<sup>60</sup> 李建良，前揭註 2，頁 235-237。



公布的《中華民國憲法》最終定案：

第七十七條 司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判，及公務員之懲戒。

第七十八條 司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。

第七十九條（第一項）司法院設院長副院長各一人，由總統提名，經監察院同意任命之。（第二項）司法院設大法官若干人，掌理本憲法第七十八條規定事項，由總統提名，經監察院同意任命之。

第八十條 法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。

姑不論制憲國大的真實意圖，最終版憲法模稜兩可的文義確實讓司法院將來是否須分設民事、刑事和行政裁判庭，以及大法官是否為法官等等的問題留下無限遐想空間。

因應憲法的頒布，1947年3月國民政府公布《司法院組織法》，然而，本法未受到制憲國大討論的影響，仍循美國聯邦最高法院的體制，欲取消最高法院，設民事刑事兩庭，及取消行政法院，設行政裁判庭。<sup>61</sup>《司法院組織法》的修正內容一石激起千層浪，如梁其林指出司法院之職責應係監督審判及公務員懲戒，屬於廣義之司法權，而最高法院專司終審裁判，為狹義之審判權，作用殊異，豈容混同；更現實一點來說，最高法院每年收案數萬件，現有二十五庭推事都已不勝辦理，還強行將原先運作的組織予以破毀，讓人不解。<sup>62</sup>胡次威除同樣提及憲法文義和案件量的問題，還從歷史的角度反駁最高法院的裁撤，他認為從過去的大理院以來，沒有聽到輿論有什麼不滿意的言論，訓政時期於司法院以下設置最高法院，也沒有任何不便，何必自棄歷史，多事更張。<sup>63</sup>除學者踴躍投書為運作已久的最高法院發聲外，最高法院、行政法院和公務員懲戒委員會的一眾實務家們，雖未正面指責《司法院組織法》修正，但他們在法學期刊聯名發表的〈對於

<sup>61</sup> 司法院組織法第3條：「司法院設大法官會議，以大法官九人組織之。」；第4條第1項：「司法院分設民事庭、刑事庭、行政裁判庭及公務員懲戒委員會。」詳見李建良，前揭註2，頁237。

<sup>62</sup> 梁其林（12/01/1947），〈最高法院之重要性〉，《中央日報》。

<sup>63</sup> 胡次威（10/26/1947），〈最高法院的存廢問題 行憲以後，不應有最高法院乎？曰：否〉，《中央日報》。

司法院應兼掌司法行政之意見〉中，認為國民大會既將「審判」二字改為「司法」，是則憲法中之司法院非為政協決議中之最高法院，殊甚明顯，吾人制定司法院組織法時，絕不應違反憲法之規定，而再受政協決議的拘束。<sup>64</sup>隱含了實務家對裁撤最高法院反對的態度。有感於批評聲浪強烈，加上當時政局不穩無暇顧及改制工作，國民政府乃於同年 12 月 25 日憲法生效當日刪除第 4 條規定，讓最高法院、行政法院及公務員懲戒委員會，成為組織上與司法院分離的獨立司法機關，司法院內僅留下大法官行使釋憲權。<sup>65</sup>

1947 年 12 月 25 日同國民政府亦公布《訓政結束程序法》，國民政府並於 1948 年 5 月 20 日依憲法產生之總統就職之日正式停止行使職權，宣示訓政時期由國民政府下轄五院之黨治「形式上結束」。<sup>66</sup>不過，觀察行憲前召開之「全國司法行政檢討會議」，司法院院長居正對與會的「三民主義信徒們」<sup>67</sup>的喊話，仍強調法治的源頭是「中國國民黨的三民主義」，換言之，由政綱而產生政策，再根據政綱政策制定各法例律令，一切政治均依照法例律令而行，這就叫做法治，新憲法雖規定法官須超出黨派以外，但是法官遵行法令，是不可能超出三民主義以外的。<sup>68</sup>此外，第一屆國民大會代表於 1948 年 5 月 10 日依憲法第 174 條第 1 款規定之修憲程序，制定《動員戡亂時期臨時條款》擴大總統權力，加以總統大多兼任中國國民黨總裁或主席，致使中國國民黨繼續立於主導國家權力之絕對優勢地位，讓原應隨憲法施行而結束之黨國體制，得以「事實上延續」。<sup>69</sup>

不僅如此，在居正卸任「國民政府司法院」的院長職後，由王寵惠出任行憲後「中華民國政府司法院」的院長，王寵惠對原本的黨化司法措施沒有作太大變動。<sup>70</sup>國民黨也透過大法官的提名程序，實質控制大法官會議，按當時《司法院

---

<sup>64</sup> 最高法院、行政法院和公務員懲戒委員會全體同仁（1947），〈對於司法院應兼掌司法行政之意見〉，《中華法學期刊》，6 卷 3 期，頁 2。

<sup>65</sup> 李建良，前揭註 2，頁 237-238。

<sup>66</sup> 王泰升，前揭註 8，頁 150。

<sup>67</sup> 本次會議出席者有出席者有三十四省、兩特別市之高等法院院長、首席檢察官及特約專家朱獻文、燕樹棠、何基鴻、陸鴻儀、陳霆銳、江一平、劉克儁、洪文瀾、陳耀東等百餘人。

<sup>68</sup> 大公報上海版（11/06/1947），〈行憲之前改進司法檢討會議昨日開幕〉。

<sup>69</sup> 司法院釋字第 793 號解釋。

<sup>70</sup> 劉恆姁，前揭註 30，頁 20。

《組織法》第 4 條第 1 項規定：「大法官應具有左列資格之一：一、曾任最高法院推事十年以上而成績卓絕者；二、曾任立法委員九年以上而有特殊貢獻者；三、曾任大學法律學主要科目教授十年以上而有專門著作者；四、曾任國際法庭法官或有公法學或比較法學之權威著作者；五、研究法學富有政治經驗聲譽卓絕者。」不論是「成績卓絕」、「特殊貢獻」、「專門／特殊著作」或「聲譽卓絕」都難有客觀標準，給執政黨開啟了選拔御用大法官的操縱空間。<sup>71</sup>且根據楊與齡在口述歷史中回憶早期大法官提名之實際情形，政府高層在考量大法官的名額時，不僅有省籍分配，還有政黨上的考量。過去提名大法官，通常先經過副總統、監察院長、司法院長、總統府秘書長和國民黨秘書長組成的五人小組來決定人選，一般而言，只要五人小組通過，幾乎已經是拍板定案，決定後再報到國民黨中常會，通過總統核定，才將名單送請監察院同意。<sup>72</sup>在監察院同意前，中央黨部還會透過政黨關係，協調監察院的黨員監委和非黨員監委，使其支持總統提名人選，在這樣的提名程序下，第一屆實際到任的十位大法官中，有九位均為國民黨黨員。<sup>73</sup>可以想見憲法的制定，雖帶來了美國式的大法官，並讓各級法院依法獨立審判明文化，但仍不足以撼動黨化司法的地位。

## 二、司法軼聞中的大法官

1948 年，總統提名 17 名大法官人選，經監察院行使同意權後任命 12 位大法官，由當中到任的 10 位大法官組成第一屆大法官會議，同年《司法院大法官會議規則》通過，大法官開始正式行使職權。<sup>74</sup>

從 1948 年中國媒體報導的司法新聞中，本文也能一窺新上路的大法官與其他機關的互動。如司法界某權威人士稱過去解釋法律、命令，由最高法院之二十餘庭分任，每月請求解釋逾二百起，現在積案須移送大法官解釋者約四百餘件，

---

<sup>71</sup> 陳玉章（1958），〈大法官人選問題〉，《自由中國》，18 卷 5 期，頁 28。

<sup>72</sup> 楊與齡訪談紀錄，收於：司法院司法院司法行政廳（編）（2004），《台灣法界耆宿口述歷史 第一輯》，頁 77-79，台北：司法院。

<sup>73</sup> 劉義周（1977），〈我國歷屆大法官之產生及其背景分析〉，《政治大學學報》，35 期，頁 293、303-307。

<sup>74</sup> 翁岳生，前揭註 1，頁 28。

是大法官之任務至為繁重。<sup>75</sup>學者張企泰的投書便犀利批評過去司法解釋任務繁重，係因政府各機關動輒請求司法院解釋，尤其在適用或執行法令發生了不同意見時，或者因面子上不好意思屈服於不同意見，或者不求進一步研究，往往取巧偷懶，乾脆把案件向司法院一推了事。他並藉美國聯邦最高法院的案例，呼籲司法院大法官應改善以往行使解釋權欠缺具體事實和詳細理由的缺點，指稱過去司法院的解釋，本文通常不過數十字，鮮有超過五百字者，最簡短者僅只四字，而最長者，不過二千三百字，不問本文短長，一律不備理由。普通法院推事裁判訴訟事件，尚須說明理由，如大法官解釋憲法不說出一個道理來，對於全國人民何以交代？<sup>76</sup>顯示了其他政府機關普遍有把司法解釋當成適用或執行法律遇到問題時的擋箭牌，而不珍視司法權的風氣，過多的案件也讓司法解釋品質堪慮。

此外，當時有新聞以聳動標題驚呼「大法官只能坐三輪車」，透露因司法院經費困窘，大法官只能乘坐三輪車辦公。<sup>77</sup>當時還曾面臨大法官出席人數不足，連預備會都沒有召開成功，讓已經草擬就緒的議事規程流產的問題。<sup>78</sup>社論投書不免擔憂大法官的待遇會成為司法制度漏洞，其指出大法官就職數月，但因司法院方面並不重視，大法官既無官舍分配，且係二人合室辦公，在薪俸外僅支公費一百二十餘圓，一輛三輪車尚須兩人共用。大法官們大多數均在外面兼差，常因一二大法官之任意曠職讓會議無法開成。導致成立數月之久的大法官僅僅通過會議規程，今後半年之內法律解釋的工作能否開始，開會之後能否順利進行，均不得而知。<sup>79</sup>大法官在政府機關中的邊緣程度，以及對自身憲法保護人使命之消極程度，從司法新聞中已表露無遺。

## 肆、結論

總結訓政時期至戰後中國憲法解釋機制的發展歷程，可以發現訓政時期的國

---

<sup>75</sup> 大公報天津版（07/15/1948），〈大法官任務司法界權威的談話〉

<sup>76</sup> 張企泰（08/04/1948），〈珍視憲法解釋權〉，《大公報香港版》。

<sup>77</sup> 大公晚報（08/01/1948），〈大法官只能坐三輪車〉。

<sup>78</sup> 大公報上海版（08/10/1948），〈大法官會議預備會 未足法定人數流會〉。

<sup>79</sup> 張世民（10/08/1948），〈司法制度現出漏洞大法官會議停頓中〉，《大公報上海版讀者之聲》。

民政府一改北洋政府時期以西方法為模範的司法審判體制，轉向推動黨化司法，司法院的首任院長王寵惠隨即附和了黨中央的意志，以精通黨義為目標，努力甄選、訓練司法人員。司法院院長與國民黨的親近關係，也讓司法院院長有權參與最高法院院長及各庭庭長的決議，得以對公署或公務員或公法人提出法令條文的抽象疑義進行答覆。1931年，《中華民國訓政時期約法》通過，進一步將以黨治國原則國家法化，完全拋棄了長久以來至少在表面上對法官依法獨立審判的堅持，且1930年代高漲的民族主義，同樣影響了當時的法律界，司法獨立甚至被扣上有違國情的大帽子。次任的司法院院長居正，亦順應時勢繼續黨化司法的工程，讓司法院與普通法院都應向國民黨負責的成果更上一層樓。

與此同時，1930年代中國的立憲運動，雖曾有創設司法院憲法解釋機制和整併最高法院的呼聲，但當時爭議之核心實為如何更貼近五權憲法理論，由超然獨立的司法機關行使違憲審查權的脈絡倒不是重點，爾後隨著1937年中日戰爭爆發，中國進入戰爭體制，曇花一現的五五憲草隨即被淹沒在時代的洪流中。

二戰結束後，政治協商會議揭開序幕，該會議中提出的政協憲草，最大的特徵在於混雜了五權憲法理論與美國法的色彩，讓司法院搖身一變成為國家最高審判機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒，和解釋憲法與統一解釋法令的權限，政協憲草也成為後續《中華民國憲法》和《司法院組織法》的藍本，這表現在《司法院組織法》最初的規劃中，司法院為最高審判機關。然而由於實務家與學界的大力反彈，國民政府遂在同年公布了另一版延續舊制的《司法院組織法》，一方面讓最高法院因此保留了自清末以來終審法院的地位，另一方面，由沒有個案審判權的大法官，掌握違憲審查之權限。

最後，透過提名程序，國民黨得以讓「自己人」成為大法官；從司法新聞中揭露的大法官辦公圖像，亦不難發現國民政府不甚重視新上任的大法官，連帶使得大法官對於自身憲法保護人的職責也未有多大的自覺；《動員戡亂時期臨時條款》的公布，也讓原應隨憲法施行而結束之黨國體制事實上延續下去。可以說最初大法官憲法解釋權的行使，乃至於大法官與普通法院的分工，都逃不開黨國不喜司法獨立的陰影。

## 參考資料

### (一) 中文部分

#### 1. 專書

王泰升(2022),《建構台灣法學：歐美日中知識的彙整》，台北：台大出版中心。

史尚寬(1973),《憲法論叢》，台北：史光華。

司法院司法院司法行政廳(編)(2004),《台灣法界耆宿口述歷史 第一輯》，台北：司法院。

李在全(2012),《法治與黨治：國民黨政權的司法黨化(1923~1948)》，北京：社會科學文獻。

阮毅成(1971),《中華民國訓政時期約法》，台北：台灣商務印書館。

金鳴盛(1936),《中華民國憲法草案釋義》，上海：世界書局。

吳經熊、金鳴盛(1937),《中華民國訓政時期約法釋義》，上海：會文堂新記書局。

吳經熊、黃公覺(1992),《中國制憲史》，上海：上海書店。

陳茹玄(1977),《增訂中國憲法史》，出版者不詳。

張嘉尹(2014),〈司法院大法官釋憲制度的歷史發展與憲法基礎〉,收於：廖福特(編),《司法解釋的理論與實務》，頁 115-174,台北：中央研究院法律研究所。

國史館中華民國史法律志編纂委員會(編)(1994),《中華民國史法律志(初稿)》，新店：國史館。

國民大會實錄秘書處,《國民大會實錄》，台北：立法院。

張研、孫燕京(編)(2009),《民國史料叢刊 69 冊》，鄭州：大象出版社。

劉恆奴(2008),〈革命／反革命——南京國民政府時期國民黨的法律論述〉,收於：王鵬翔(編),《2008 法律思想與社會變遷》，頁 255-304,台北：中央研究院法律學研究所籌備處。

謝瀛洲(1931),《國民政府組織法研究》，上海：華通書局。

## 2. 期刊論文

王泰升（2007），〈清末及民國時代中國與西式法院的初次接觸——以法院制度及其設置為中心〉，《中研院法學期刊》，1 期，頁 105-162。

王泰升（2009），〈國民黨在中國的『黨治』經驗——民主憲政的助力或阻力〉，《中研院法學期刊》，5 期，頁 69-228。

王寵惠（1929），〈今後司法改良之方針（一）〉，《法律評論》，6 卷 21 號。

江照信（2008），〈中國法律「看不見中國」——居正與三十年代變法〉，《法制史研究》，14 期，頁 69-96。

何義均（1936），〈憲法解釋權問題〉，《中華法學雜誌》，1 卷 3 期，頁 29-36。

李建良（1998），〈大法官的制度變革與司法院的憲法定位——從第四次憲法增修條文談起〉，《台大法學論叢》，27 卷 2 期，頁 217-261。

居正（1934），〈司法黨化問題〉，《中華法學雜誌》，5 卷 10、11、12 期，頁 1-27。

翁岳生（1993），〈大法官功能演變的探討〉，《台大法學論叢》，23 卷 1 期，頁 25-50。

陳玉章（1958），〈大法官人選問題〉，《自由中國》，18 卷 5 期，頁 28。

最高法院、行政法院和公務員懲戒委員會全體同仁（1947），〈對於司法院應兼掌司法行政之意見〉，《中華法學期刊》，6 卷 3 期，頁 1-3。

劉義周（1977），〈我國歷屆大法官之產生及其背景分析〉，《政治大學學報》，35 期，頁 287-321。

劉恆姩（2019），〈戰後臺灣的『黨化司法』——1990 年代之前國民黨對司法人事的制度性掌控及其後續影響〉，《中研院法學期刊》24 期，頁 1-86。

蘇永欽（2010），〈誰統一誰和誰的什麼？——從第 668 號解釋看大法官統一解釋制度的日薄崦嵫〉，《法令月刊》，61 卷 2 期，頁 4-20。

作者不詳（1947），〈制憲史略〉，《中華法學雜誌》，5 卷 9、10 期合刊。

## 3. 學位論文

王兆坤（2017），〈憲法解釋機制在中國的建立與展開（1906-1949）〉，國立台灣大學法律學院法律學研究所碩士論文，台北市。

#### 4. 報導

大公報上海版（11/06/1947），〈行憲之前改進司法檢討會議昨日開幕〉。

大公報天津版（07/15/1948），〈大法官任務司法界權威的談話〉

大公晚報（08/01/1948），〈大法官只能坐三輪車〉。。

大公報上海版（08/10/1948），〈大法官會議預備會 未足法定人數流會〉。

胡次威(10/26/1947)，〈最高法院的存廢問題 行憲以後，不應有最高法院乎？曰：否〉，《中央日報》。

梁其林（12/01/1947），〈最高法院之重要性〉，《中央日報》。

張企泰（08/04/1948），〈珍視憲法解釋權〉，《大公報香港版》。

張世民（10/08/1948），〈司法制度現出漏洞大法官會議停頓中〉，《大公報上海版讀者之聲》。

#### （二）外文部分

Chien-Chih Lin, *The Birth and Rebirth of the Judicial Review in Taiwan – Its Establishment, Empowerment, and Evolvement*, National Taiwan University Law Review, Vol. 7: 1, 167-222 (2012).

Duncan Kennedy, *Three Globalizations of Law and Legal Thought: 1850-2000*, in David Trubek and Alvaro Santos, eds., *The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal*, Cambridge University Press, 19-73 (2006).