

# 《中華民國發展史·政治與法制》

## 編纂歷程紀實

趙永茂、李衍儒\*

### 一、撰寫計畫緣起

關於國史的編纂傳統，良有已久，尤其自民國38年政府播遷來臺之後，國內學界蒐羅建國以來各項發展之史料、文獻，並將相關資料與研究成果付梓，業為整理國故與學術研究奠定良好的基礎。如：民國40年代，中央研究院近代史研究所出版之《中國近代史資料彙編》，民國50年，中華民國開國五十年文獻編纂委員會編輯《中華民國開國五十年文獻》。民國60年臺灣省政府編輯相關紀念文集。民國70年則編纂有《中華民國建國史討論集》，民國80年時，中華民國建國學術討論集編輯委員會編輯有《中華民國建國八十年學術討論集》等。

為慶祝中華民國建國100週年，國立政治大學推動《中華民國發展史》撰寫計畫，主要宗旨為「學者發聲，民間參與」，期藉由學界對話，使理論與實務發展的經驗，得以菁華淬煉、扎根茁壯。撰寫時係以百年為期，並以變遷史觀為主軸，來闡明中華民國百年來的各項變遷，敘述則求淺白易懂，以期適合一般大眾閱讀。

本計畫區分為：百年學術發展、政治與法制、經濟發展、社會發展、文學與藝術、文化發展等六大主軸，共計130餘項子議題。經廣邀國內各領域的學者專家，論述中華民國建國100年來的重大發展過程，以期建立中華民國的主體史觀。

至於《中華民國發展史》叢書撰寫的原則，主要以闡述中華民國自1911年以降的百年發展，民國38年後則以臺灣為主。至於撰寫內容是否觸及民

---

\* 趙永茂，國立臺灣大學社會科學院院長、國立臺灣大學政治學系教授；李衍儒，國立臺灣大學政治學系博士候選人。



國 38 年後的大陸地區，係依議題性質與撰寫人之規劃自行調整，撰寫時則依「略古詳今」的原則，以民國 38 年為分野，原則上以 2（民國 38 年之前）：3（民國 38 年之後）的比例分配，但各子議題仍可依其議題特性由撰寫者進行調整。此外，由於任何制度都不是憑空而來的，而臺灣自 1895 年割讓給日本之後，其發展便與中國大陸有所異同。政府遷臺後，也概括接收日本政府所留下的政經體制，因此在編撰中華民國發展史的過程中，如何調和臺灣在日本殖民統治時期的發展，也是寫作時的一大考驗。爰此，臺灣日本殖民統治時期發展是否納入，則授權由撰寫者依各別專業領域加以調整。



## 二、子議題的擇定

《中華民國發展史》政治與法制組的撰寫，除總論外，訂有：國家結構、憲政發展、行政體制、國會體制、司法體制、考試體制、監察體制、選舉、地方自治、中央與地方關係、警政、國防、軍制、外交、中華民國與世界體系、非政府組織、僑務、法治與改革、人權、社會福利與社會保險等 20 項子議題。以下謹就各子議題擇定的原則加以論述：

首先，中華民國發展史的編纂，在於為我國建國百年來的發展，留下真實的記載，積極的意義，更在於鑑往知來的效益。然而要寫國家百年來的歷史，就先要對我國立國精神有所瞭解，立國精神簡單來說就是國家存在的意義，亦即一個國家之國民對於國家所共享的願景且明訂的意涵。於不同的國家，立國精神自有所不同，有稱為國家目的者，或有稱立國原則者，有解釋為國家認同者，也有視為民族精神者。而我中華民國的立國精神，從憲法本文的前言即予闡明：「中華民國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，頒行全國，永矢咸遵。」其中鞏固國權、保障民權、奠定社會安寧、增進人民福利即為我國立國精神之旨趣所在。而實踐立國精神的精髓也就是憲法、國家結構、政府體制與人權法制，這也是政治與法制組所要探討的標的。

其次，從國史編纂的觀點來看，政治與法制本為國家求生存和求發展的制度核心，爰此，於政治與法制組各項子議題的擇定時，即回歸國家存在的目的加以考量。依據早期政治學者 Charles Merriam 的看法，國家的存在，目的在於安全、秩序、公道、自由及福利等各項價值之追求。

- (一) 所謂安全，即是維持國家主權獨立和領土完整，也就是國家求生存的基本要求，於本組議題指涉的是基本的國家結構、憲政體制、國家與國際體系關係、外交、僑務，以及國防與軍制。
- (二) 所謂秩序，則在於維持國內政治體系之運作，人民安居樂業，維護人民自由、權利與財產的安全；以及定紛止爭等衝突與糾紛之化解；也就是行政、立法、司法、考試、監察、警政、府際關係、地方自治及選舉等制度設計之目的。
- (三) 所謂公道，則是公平合理的生活方式、和各守本分的生活規範，反映在本組議題的選擇上，則係與公民社會的建構攸關之非政府組織。
- (四) 所謂自由，法國 1789 年〈權利宣言〉揭示：「自由指有權作為一切不損及他人的事情，保證社會其他分子能享受同樣的權利，而不受到限制；且如加限制，僅能依制定法為之。」對應於本組議題選擇，則係人權，以及法治與改革。
- (五) 至於就福利而言，個人福利與公共福利的協調與增進、社會安全及國民所得的提高等都是國家所應追求的目標，爰此本組亦擇定社會福利與社會保險作為討論的議題。

綜言之，近百年來，我國在政治及法制方面有極大的發展與變革。1911 年武昌革命，1912 年建立亞洲第一個民主共和政府，此後歷經軍閥混戰、日本侵華及國共內戰，造成民國 38 年政府播遷來臺。而臺灣則在 1894 年甲午戰敗後割讓予日本，經過 51 年的日本殖民統治。在政府遷臺後，痛定思痛，重整政治經濟，也就是說百年來中華民國的發展，就是國家於連串逆境中求生存、求發展的過程。其間儘管內憂外患不斷，在政治與法制的面向，仍遵憲法的最高指導原則；在外交與國際體系上，百年來，努力擺脫殖民帝國主義的束縛，漸次解除各項不平等條約，進而達到主權的充分獨立，並下自村里長上至總統普遍實施選舉與地方自治。此外，近年來中華民國對民主制度的堅持、法律制度的尊重及自由人權的保障，也成為各項政治制度運作的重要基礎。這也是《中華民國發展史》政治與法制組的撰寫，何以要擇定國家結



構、憲政發展、行政體制、國會體制、司法體制、考試體制、監察體制、選舉、地方自治、中央與地方關係、警政、國防、軍制、外交、中華民國與世界體系、非政府組織、僑務、法治與改革、人權、社會福利與社會保險等 20 項子議題的緣由，並希冀從回顧中華民國成立 100 年來的重大史事著手，以求理解政治與法制發展的脈絡，提供國人對當前政治與法制實務的歷史回顧，作為我中華民國展望未來，邁入新紀元的礎石。

### 三、撰寫團隊與編撰審校過程

本組各子議題擇定後，即進入撰寫與審校過程，茲謹就撰寫團隊的組成、撰寫歷程及審校過程說明如下：

#### (一) 撰寫團隊的組成

本計畫於民國 99 年 4 月啓動，由國立政治大學人文中心敦請中央研究院院士胡佛教授與國立臺灣大學社會科學院院長趙永茂教授共同擔任政治與法制組之召集人，茲以《中華民國發展史》政治與法制組的撰寫，涵蓋上述 20 項子議題。嗣經國立政治大學人文中心及本組召集人於同年月廣徵政治、法律、公共行政、外交等領域之專家學者，就本組各子議題百年來的變遷及意義詳加討論，並撰寫論文。

關於各子議題之撰寫分工說明如次：國家結構由高永光（國立政治大學國家發展研究所教授、考試委員）撰寫、憲政發展由薛化元（國立政治大學歷史學系教授）撰寫、行政體制由顧慕晴（國立臺北大學公共行政暨政策學系系主任、教授）撰寫、國會體制由謝政諭（東吳大學政治學系教授）撰寫、司法體制由姜世明（國立政治大學法律學系教授）撰寫、考試體制由詹中原（國立政治大學公共行政學系教授、考試委員）撰寫、監察體制由黃錦堂（國立臺灣大學政治學系教授）撰寫、選舉由劉義周（國立政治大學政治學系教授、中央選舉委員會副主任委員）撰寫、地方自治由呂育誠（國立臺北大學公共行政暨政策學系教授）撰寫、中央與地方關係由江大樹（國立暨南國際大學公共行政與政策學系教授）撰寫、警政由孟維德（國立警察大學外事警察系主任）撰寫、國防由傅應川（中華軍史學會副理事長）撰寫、軍制由陳勁甫（元智大學社會政策暨科學系副教授）撰寫、外交由張力（中央研究院近代史研究所研究員）撰寫、中華民國與世界體系由唐啓華（國立政治大學歷史學系教授）撰寫、非政府組織由江明修（國立政治大學公共行政學系教授、國立中央大學

特聘教授) 撰寫、僑務由陳鴻瑜(淡江大學亞洲研究所教授) 撰寫、法治與改革由黃源盛(輔仁大學法律學系教授) 撰寫、人權由廖元豪(國立政治大學法律學系副教授) 撰寫、社會福利與社會保險由郭明政(國立政治大學法學院院長) 撰寫。

## (二) 撰寫歷程紀要

在撰寫學者確定後，本組撰稿人會議，旋即於民國 99 年 5 月 6 日，假國立臺灣大學社會科學院第三會議室召開，就本組撰寫主軸與方式、撰寫範例、格式、論文授權書、體例及紀年方式等相關事宜詳加討論，以尋求共識建立。再者，為使本書之撰寫能更臻完善，國立政治大學人文中心復於民國 99 年 8 月 30 日，假國立臺灣大學社會科學院第一會議室，召開中華民國發展史政治與法制組論文大綱發表會，透過本組撰寫學者的相互討論與腦力激盪，以期各篇論文於撰寫之初，即能集思廣益，並臻周妥。復於民國 100 年 1 月 28 日及 29 日在國立政治大學商學院六樓元大講堂寶來科技廳，召開中華民國發展史政治與法制組論文發表會，會中邀請相關學者專家，就各子議題進行評論，以作為各該論文完稿前修正之參考。

上開論文發表會各子議題之評論人，係由各撰寫人所推薦，包括：國家結構由蕭全政(國立臺灣大學政治學系教授) 評論，憲政發展由許志雄(國立嘉義大學通識中心教授) 評論，行政體制由林忠山(中國文化大學政治學系副教授) 評論，國會體制由彭錦鵬(國立臺灣大學政治學系副教授) 評論，司法體制由吳從周(國立臺灣大學法律學系助理教授) 評論，考試體制由何寄澎(國立臺灣大學中國文學系教授、考試委員) 評論，監察體制由高永光(國立政治大學國家發展研究所教授、考試委員) 評論，選舉由王業立(國立臺灣大學政治學系教授兼系主任) 評論，地方自治由林清淇(內政部民政司副司長) 評論，中央與地方關係由紀俊臣(銘傳大學觀光學系教授) 評論，警政由許春金(國立臺北大學教授兼研發長) 評論，國防由劉維開(國立政治大學歷史學系教授) 評論，軍制由齊茂吉(國立中央大學歷史學研究所教授) 評論，外交由許育銘(國立東華大學歷史學系副教授兼系主任) 評論，中華民國與世界體系由李朝津(國立臺北大學歷史學系副教授) 評論，非政府組織由陳金貴(國立臺北大學公共行政暨政策學系教授) 評論，僑務由李盈慧(國立暨南國際大學歷史學系教授) 評論，法治與改革由歐陽正(國立空中大學社會學系教授) 評論，人權由李念祖(東吳大學法律學系兼任教授) 評論，社



會福利與社會保險由陳小紅（國立政治大學社會學系教授）評論。

### （三）審校過程

本組各篇論文係於民國 100 年 3 月 30 日完稿，嗣經國立政治大學人文中心於同年 6 月 10 日完成論文印製及新書發表會招商作業，由聯經出版事業股份有限公司得標。該公司於同年 7 月 19 日完成本組稿件之排版、文字校對及序號體例繕正等一校事宜，復經同年 7 月 20 日函請各撰寫人進行二校（作者自校）；同年 8 月 10 日，本組完成二校事宜；再於同年 8 月 26 日完成三校；惟於同年 9 月 2 日假政治大學公共行政及企業管理教育中心綜合大樓 5 樓 504 會議室，召開之《中華民國發展史》撰寫計畫第八次召集人會議，會中決議為期印刷品質能更臻完備，另增四校，本組則於同年 9 月 16 日完成四校事宜，同年 10 月 14 日完成清校，同年 10 月 22 日完成曬圖。綜此，本書審訂校對之過程，可謂極其審慎嚴謹。

## 四、結語

根據《舊唐書》中的記載，唐太宗曾言：「以銅為鏡，可以正衣冠；以史為鏡，可以知興替；以人為鏡，可以明得失。」即明白揭示以史為鑑的重要性，這也是人類文明於演化之際，何以需時時回顧之理；除可避免前人之失，積累前人智識，更可釐清方向、調整定位。而面對時刻變遷的大千世界，由於沒有任何一種政治或法制的體制結構在任何情況下永遠都是適宜的，世間也沒有永恆不變的解決方案，只有持續存在的問題。因此，如何建構整合性的概念架構，更宏觀地思考問題，則是持續真正解決問題的精神所在。而對於問題發展脈絡的省思與回顧，則是建構整合性思考架構之基礎，也就是說，任何問題不能脫離其時空脈絡，對於歷史縱貫面剖析的重要，於斯可鑒。

本書各子議題專篇的撰寫者亦是基於上述的初衷，整理辛亥以來中華民國政治與法制的各種發展，讓國人在放眼未來時，能有所借鑑。除剖析中華民國自成立以來，到民國 38 年播遷來臺以後的各項建設與發展，更希望能藉此建構中華民國的主體論述，讓中華民國向全世界發聲，並充分反映我國發展現況，且可平衡彼岸辛亥百年歷史的論述與歷史展現，於此建國 100 週年之際，更可作為我中華民國百歲生辰的賀禮。此外，對於現階段國家個別政策的制定，亦可收殷鑑之效。

誠然，把政治與法制各子議題百年發展與變遷的專論集結成書，本是一件浩大的工程，雖然撰寫團隊已盡最大的努力，如有疏漏，囿於篇幅，恐在所難免，敬祈讀者不吝指正；此外，編撰內容如有校對未臻之處，仍請各篇相關撰寫者諒解。最後，本書之出版，要感謝所有撰寫者在百忙之中撥冗奉獻寶貴的時間、精力與智慧；民國 100 年 1 月 28 日至 29 日論文發表會時 20 位評論者的寶貴意見；各撰寫者之兼任研究助理資料整理與繕打的劬勞；以及政治大學人文中心同仁的細心校對，尤其是「中華民國建國一百年慶祝活動籌備委員會」的肯定、國家科學委員會的補助、政治大學的全力支持，使本書得以順利出版。希望本歷史叢書的編纂與出版，能呈現中華民國百年政治與法制發展的若干精髓與詮釋。