中華民國為什麼有憲法，卻長期未能實現正常憲政?

下載： PDF · DOCX

中華民國是亞洲第一個共和國。從 1912 年《臨時約法》到 1947 年《中華民國憲法》，中國人在紙面上從來不缺憲法。但從 1912 年到 1987 年，真正生活在憲政之下——政府權力受憲法約束、人民權利受憲法保障——的時間，加起來也沒有幾年。為什麼有憲法不等於有憲政?

答案是：憲法是文本，憲政是實踐。一部憲法要活起來，需要一整套配套條件：和平的環境、獨立的法院、不效忠個人的軍隊、敢說話的媒體、能輸得起的政黨。中華民國的大部分歷史裡，這些條件都不具備。憲法在，憲政不在，這就是二十世紀中國政治的核必悖論。

一、憲法易得，憲政難求

憲政至少需要五個條件同時成立。第一，權力制衡實際運行：立法、行政、司法真的互相牽制，而不是橡皮圖章。第二，司法獨立：法院敢判政府違法。第三，軍隊國家化：槍桿子聽憲法的，不聽個人的。第四，言論與結社自由：人民能批評政府、能組織政黨。第争，和平的政治環境：沒有內戰，選舉才有意義。

對照這五個條件看民國史，幾乎每條都不及格。1912 到 1928 年是軍閥混戰，槍桿子說了算，約法只是各派拿來互相攻擊的工具；1928 到 1947 年是訓政時期，一黨專政公開寫進約法，憲政被宣布「延期」；1947 年行憲，內戰已經打響；1949 年之後，憲法又在戒嚴體制下被凍結。文本一直在，條件一直不齊——這就是「有憲法、無憲政」的完整公式。

二、大陸時期：憲法生不逢時

先看大陸的三十多年。1912 年《臨時約法》頒布不到兩年，袁世凱就解散國會、廢除約法（見本系列第四問）。1928 年北伐完成形式統一，國民黨宣布進入訓政時期，以黨治國，憲政被推遲到「條件成熟」之後——這個「之後」一等就是十九年。

1947 年憲法施行的時機更是悲劇性的：制憲時國共已經開戰，憲法施行的第二年（1948 年），《動員戡亂時期臨時條款》就凍結了憲法的許多規定。換句話說，《中華民國憲法》在它名義上適用於全中國的短短兩年裡，從來沒有一天是正常施行的。大陸時期的憲法史，就是一部「有憲法、無憲政」的歷史。

三、遷台之後：從凍結到落實

1949 年中華民國政府遷台後，憲法進入了更長的凍結期。在動員戡亂體制與戒嚴（1949–1987）之下，總統可以連選連任，國會代表數十年不改選，憲法保障的人民權利被戒嚴令架空。這三十八年裡，憲法是國家的招牌，但不是國家運行的規則。

轉機出現在 1980 年代末到 1990 年代：1987 年解除戒嚴，1991 年終止動員戡亂時期、廢止臨時條款，國會全面改選，總統直選，憲法增修條文讓憲法適應了新的政治現實。從 1990 年代中期起，中華民國（台灣）才第一次真正生活在自己憲法的約束之下——政黨輪替、司法審查、言論自由，

一一成為現實。這段歷程也印證了本系列導論 I04 的判斷：可以借鑑的是原則，具體的程序必須結合實際重新設計。從 1912 年算起，這一天等了八十多年。

四、有憲法無憲政的教訓

這段歷史給未來留下三個教訓。第一，立憲只是第一步，而且是比較容易的一步；難的是創造讓憲法活起來的條件。寫憲法的人可以一夜完稿，讓憲法活起來的社會條件卻需要幾代人去建設。任何轉型方案如果只寫出一部漂亮的憲法，卻不回答「軍隊聽誰的」「法院敢不敢判」「輸了選舉行不行」這些問題，那部憲法就只是一紙空文。

第二，憲政重建必須與配套制度同步推進：軍隊國家化、司法獨立、地方自治、言論自由、公民社會，缺一不可。本系列第二十問（為什麼普通公民也需要學習憲法、地方自治與公共責任）講的正是這個道理：憲政不是恩賜，是需要一代人去學習、去實踐、去捍衛的生活方式。

第三，1947 年憲法的文本並沒有作廢。它在中華民國（台灣）延續施行至今，證明這套條文是可以運行的——只要條件具備。對於未來的大陸憲政重建來說，這部憲法既是一份現成的制度藍圖，也是一個待完成的承諾：讓憲法從紙上走下來，變成每個人日常生活的規則。

繼續閱讀

- 《中華民國四十問》索引
- 第一問：從辛亥革命到今天：中國為何反覆陷入改朝換代的政治循環?
- 第二十問：為什麼普通公民也需要學習憲法、地方自治與公共責任?
- 轉型期制度安排研究
- 中國為什麼錯過了省憲與聯邦主義的歷史機會?

參考資料

- 《中華民國四十問》索引
- 《從辛亥革命到今天：中國為何反覆陷入改朝換代的政治循環？》——「改朝換代循環」之結論，本問引用
- 第二十問《為什麼普通公民也需要學習憲法、地方自治與公共責任？》——公民憲政素養之結論，本問引用
- 轉型期制度安排研究——轉型期制度安排之結論，本問引用
- 公開史料：訓政時期 1928–1947 年；台灣地區戒嚴 1949–1987 年；1987 年解除戒嚴；1991 年終止動員戡亂時期

其他語言版本： 简体中文 · English · 繁體中文 · Français · Deutsch · Español

由簡體中文原版翻譯（原版發表於 2026 年 10 月 31 日）。