

## 第四章 我國政治菁英的國家認同與制度選擇

### 第一節 憲法與政治之關係

憲法乃是國家中的根本大法，目的在於建構政府組織、規範政府權力、以及保障人民的權利等。憲法一詞的意涵，通常具有兩種涵義：一、憲法是一書面契約，由政府治理國家時所應遵守的規則；二、憲法指的是政體，亦即一套國家真正賴以運作的制度。簡言之，作為一套規則，憲法的意義有二：一、憲法條文，是以成文的形式出現；二、一國的持續活動中實際運作的憲政制度（Jan-Erik Lane 著，楊智傑譯，2003：5）。

在一個國家中，法律乃是將既有的社會秩序，透過立法過程而成為法律條文，這種轉化的過程就是政治過程。所有的法律便是一種政治運作下的產物，而憲法主要在規範政府組織，又是國家的最高原則，因而更具強烈的政治性。申言之，不論憲法的產生、變革、制訂、或者是廢止，其過程就是個不折不扣的政治現象。當一個國家建國之初，或者是在轉型之時，不論是藉著革命手段或和平轉移，憲法的體制往往操縱在這些取得權力者的手中，將他們的政治理念和政治利益轉化為憲法。這種政治力的作用，可以決定一個國家採取君主或共和國體，獨裁或民主政體，也可以影響政府組織的權力分立型態。這些都是各股政治力量角逐競爭之下的妥協產物（王業立、羅偉元，2006）。

憲法代表國家政治的理念及其政府的正當性（Legitimacy），充分顯示憲法是一政治性的法典。Friedrick(1941)在其《立憲政府與民主》(Constitutional Government and Democracy)一書中將憲法定義為：憲法是對政府之行動有效而有規則性之抑制(Effective regularized restraints upon government action)，一語道破憲法的本質（劉慶瑞，2000：10）。

憲法與政治的關係密切，一方面憲法是以國家的政治生活為規範對象，其次，憲法也是政治力的展現，包括特定的政治思想、意識型態，乃至政治妥協的表現，而每一個憲法制度無不是人類在歷史中嘗試解決特定政治問題的嘗試（許

宗力，1997：42）。且憲法並非單純的法律，憲法的解釋含有濃厚的政治意味，例如隋杜卿(1999)在「憲法解釋的政治問題與政治議題－我國司法院大法官會議解釋的探索」一文中，提到司法院大法官在釋字 328 號、329 號、387 號、419 號等四個解釋文與解釋理由書中雖以「政治問題不審查」原則來論述。

## 2. 憲法與憲政主義

憲法是一靜態法典；而憲政是指立憲政治實際的運作，係動態的政治狀況。其次，從內在實質內容來看，憲法是國家的政治規範，是規定政府的組織結構、權力關係、人民權利，以及基本國策等事項的基本大法。但一個國家實際政治運作所依循的規範，卻並不以憲法法典所規定者為限，這些憲法法典以外的政治規範，都是在實際政治運作的過程中產生的，是動態政治的產品，皆屬於憲政的範疇（荊知仁，1983：24）。吳秀玲(2006)認為憲法與憲政的區別，則除了形式上之一為靜態，一為動態，以及實質內容上指涉範圍之廣狹有所不同外，更重要的區別，應該是在於動態運作中民主精神之有無。

在實際的憲政運作上，「憲政主義」(Constitutionalism)必須包括：一、法治政治；二、民意政治。就形式而言，是立憲政治的實際運作，就本質而言是指政府權力有限的一種政治型態(張治安，1992：32)。

中華民國政府具有 Huntington 所提出的「第三波民主化運動」之特徵，例如，威權體制走向瓦解、民主選舉制度的建立等。李登輝總統在面對此一政治新情勢，為求民主化發展，運用其政治力召開體制外的憲法會議，再從修憲強化憲法適應能力。故憲法中關於中央政府體制等重大決策，必然隨政治力的變動而爭議不休，無法作理性的選擇及合理的規範(楊志誠，1998：51)。所以在後續章節中，筆者將以內容分析法，從第二、三屆國大與第五屆立委之選舉公報繼續分析我國政治菁英對國家重要政治制度的選擇。

## 第二節 國家認同與菁英政治文化

國家認同 (national identity) 是指一個人「確認自己屬於那個國家，以及這個國家究竟是怎樣的一個國家」的精神性活動。這種「對國家的確認與歸屬」不僅涉及學界問卷調查經常詢問的「我是中國人／我是臺灣人／我既是中國人也是臺灣人」等名義上的問題，也涉及「我的國家是如何如何的國家」等實質問題 (江宜樺，1997)。在本文的第二章中已討論過許多研究政治文化的學者，皆把「國家認同」視為一個重要的政治文化指標。筆者也認同一國人民或政治菁英對國家認同的程度，對一國政治運作的安定與發展有很大的影響力，也是一國政局是否穩定的重要因素。

在過去的威權體制及黨國教育下，對於中華民國這個國家並沒有出現認同的問題。國家認同開始在臺灣成為一重要議題，大致是與解嚴後的民主化過程同時出現。「台灣人」的認同在戰後長期受到威權體制壓制，<sup>28</sup>在解嚴後獲得解放，加上海外的台獨異議份子陸續返台，也助長了認同問題的興起。進而國家認同開始與族群認同、政黨認同產生關連，其影響力也左右選民的投票行為。對於各政黨政治菁英來說，國家認同的訴求不只是要為台灣的未來定位，也成為選舉中匯集選票的重要工具，譬如「修憲」與「制憲」之爭，「統」或「獨」的問題等皆是，所以國家認同問題，是台灣政治發展或型塑政治菁英政治文化的重要變數。

國家認同對修憲的影響為何，在本文第三章中論及國是會議結束後，國民黨中常會提出「憲法增修要點」，並對第一次修憲有五項堅持：堅持中華民國法統、修憲是著眼中國統一、堅持五權憲法體制、修憲而非制憲、憲法本文不動。經國民黨中常會核定後，正式交付中國國民黨國民大會黨團在國民大會臨時會提出。主要內容第一點即提到：「因應國家統一前之需要，增修本憲法條文」；最後也提到：「兩岸人民關係條例特別立法之授權」；這兩點也確實在 1991 年第一次憲法增修條文中落實了。在增修條文的前言就開宗明義地揭示，制定增修條文是「因

<sup>28</sup> 尤其是在台灣的外省人的國家認同轉變，例如，從秋海棠到台澎金馬。

應國家統一前之需要」，第 11 條又規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」顯然，憲法增修條文預設了未來追求「中國統一」，而現況則是「分裂國家」的立場。<sup>29</sup>

而負責修憲的政治菁英對國家認同立場為何，<sup>30</sup>在第一屆國民大會第二屆臨時會所提出的憲法增修條文案前：本次臨時會主要任務乃因應國家統一前之需要，在不修改本文與不變更五權憲法架構原則下……完成第一階段修憲工作（第一屆國民大會第二次臨時會實錄，1991：109）。再從第二屆國大代表的選舉公報中觀察（附錄一），197 名由區域選出的國代中，國民黨有 153 席，民進黨 41 席，無黨籍 3 席。佔絕對多數的國民黨國代對於國家認同的主張有 89 位國代的政見為「反對制新憲」、「反對台獨」、「維護中華民國」、「依國統綱領實現國家統一」及「三民主義統一中國」等等，佔總區域國代 61.9%。佔少數的民進黨國代有 42 位的立場為「廢中華民國憲法」、「制定台灣新憲與新國家」，佔總區域國代 21.3%（如下表 4.1）。初獲解嚴的台灣政壇，認為兩岸為同一國，最後終將統一的政治菁英仍佔最大多數。民進黨由於席次上的弱勢，無法在國家認同的議題上發揮影響力，但「台獨」之聲已能浮出臺面，成為統一之外的另一種選擇。

<sup>29</sup> 第一次修憲對於國家認同與兩岸關係之影響主要有三：

1. 修憲是「為因應國家統一前之需要」：

根據憲法增修條文前言「為因應國家統一前之需要」，這個前言說明了兩點，一是代表目前國家尚未統一，二是未來要追求國家統一，既然是為「因應國家統一前之需要」而修憲，這就意味著「國家統一」是終極追求目標。

2. 一國兩區：

將台澎金馬列為「自由地區」：依據第一條至第三條，國民大會代表、立法委員及監察委員的選舉方式：「自由地區每直轄市、縣市…」幾乎所有的民意代表均由「自由地區」選出，顯示政府權力的來源完全是由「自由地區」的人民所賦與。

3. 依法規範兩岸關係：

根據第十條「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」，依據此一條文，政府於民國八十一年制定「台灣地區與大陸地區人民關係條例」，來規範兩岸人民關係。而在其第一條條文也提到「國家統一前，為確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，特制定本條例。」表示「國家統一」仍是終極的追求目標。

<sup>30</sup> 民進黨為抗議資深國代修憲，於 1991 年 4 月 15 日退出臨時會，並發動 417 大遊行（中國時報 1991 年 4 月 16 日）。

政黨	席次	政見(國家認同)	提出人數	佔總區域席次比例(%)
國民黨	153	主張修憲而非制憲 反對台獨	64	61.9%
		依「國家統一綱領」實現國家統一之理念	23	
		維護中華民國	12	
		以民主自由均富和平統一中國	16	
		三民主義 統一中國	7	
民進黨	41	廢中華民國憲法 制定台灣新憲與新國家	35	21.3%
		以台灣名義加入聯合國	7	

表 4.1 第二屆國民大會代表政見統計(國家認同部份)

來源：作者自行整理

以上是我國負責前三次修憲的第二屆國代，在國家認同上的看法。隨著民主化與本土化的腳步加快，及政黨政治的快速發展，國家認同議題的後續發展有何變化，可以從第三屆國代的選舉政見中繼續關注(附錄二)。在 228 席的區域國代中，國民黨佔 123 席，民進黨佔 68 席，新黨佔 31 席，無黨籍佔 6 席。國民黨國代中有 28 位主張「維護中華民國及憲法」、「反台獨」、「兩岸統一」等，佔總區域席次 12.2%。民進黨部份則是有 79 位國代在其政見中堅持「制新憲」、「加入聯合國」、「台灣獨立」、「台灣國土不包括中國大陸；台灣國民不包括中國 12 億人口」，佔總區域席次 34.6%，顯然民進黨的制憲台獨在黨內仍是主流價值。最後在新黨的部份則有 16 位國代在其政見中提及「保衛中華民國」、「反對台獨」的立場，佔總區域席次 0.7%(如下表 4.2)。

政黨	席次	政見(國家認同)	提出人數	佔總區域席次比例(%)
國民黨	123	維護中華民國及憲法	16	12.2%
		反台獨	5	
		兩岸統一	5	
		完成國統綱領目標	2	
民進黨	68	制新憲	22	34.6%
		台灣獨立	13	
		加入聯合國	15	
		台灣國土不包括中國大陸 台灣國民不包括中國 12 億人口	29	
新黨	31	保衛中華民國	12	0.7%
		反對台獨	4	

表 4.2 第三屆國民大會代表政見統計(國家認同部份)

來源：作者自行整理

從以上政見分析，負責我國第四、五、六次修憲的第三屆國代，其對國家認同的主張，大致是以「中華民國」與「台灣國」的二分法。國民黨一貫主張的中華民國並無太大變化，民進黨則從領土範圍操作與大陸切割，企圖建立台灣國。事實上，民進黨從領土變更的角度界定我國主權範圍，早在 1994 年第二屆國民大會第四次臨時會中就有相關提案(如下表 4.3)，並加入公投的概念，此提案乃成為多數第三屆民進黨國代的政見。

案號	提案人及人數	案由
第五號	蔡明憲、鄭寶清、曹啟鴻、許陽明、王雪峰、賴勁麟等 66 人	為因應現實情形之需要，將原憲法第四條之規定：「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得便更之。」修改為：「本憲法適用之領土為台灣、澎湖、金門、馬祖及其他附屬島嶼，非經公民投票之決議，不得變更之。」

表 4.3：第二屆國民大會第四次臨時會民進黨提案

來源：第二屆國民大會第四次臨時會實錄(1994：339)

由上表 4.2 發現，對政治菁英而言，與中國統一的堅持不再是多數。且值得一提的，在李登輝領導下的國民黨，對國家的概念不再以大中國來思考，反而重新角度去強調「中華民國在台灣」。如此觀之，李登輝總統在任期將屆前在 1999 年所提出的「兩國論」，<sup>31</sup>及在總統卸任後成為強調以本土優先的「台聯黨」的精神領袖。若從過去的歷史脈絡來看，似乎是有跡可循的。

2000 年 4 月第六次修憲的重要修憲條文包括：國大虛級化，國代名額改為三百人，因應立法院提出憲法修正案、領土變更案或總統、副總統彈劾案後，依比例代表制選出，集會時間以一個月為限；原本國大的職權如補選副總統、人事同意權、修憲提案權和提案罷免總統、副總統權悉數轉移給立法院。

由於第五屆立法委員於 2005 年 8 月行使過第一次的修憲提案權，所以有必要繼續觀察第五屆立委對國家認同的立場。在 168 位區域選出的立委中，國民黨佔 68 席，民進黨佔 87 席，新黨 1 席，親民黨佔 46 席，台灣團結聯盟 13 席。全部區域立委當選人中有 40(23.8%)位當選人在其政見中提及(附錄三)，其餘多把焦點集中在經濟民生議題。在國家認同主張部份，各黨菁英除少數觸及統獨外，大多使用較中性口吻來表述其國家認同的主張。例如，民進黨立委主張「捍衛國家主權與台海和平」及「台灣入聯」；國、親兩黨則顯低調，頂多重申「反台獨立場」或「依 92 共識與大陸協商」；台聯強調「台灣主權獨立」，但提出者少(表 4.4)。觀察此次選舉可看出國家認同議題雖仍是重要政見，但已並非佔多數了。

---

<sup>31</sup> 李登輝於 1999 年接受德國之聲專訪時，對於台灣與中國大陸之關係的一個詮釋。即台灣和大陸的關係，在 1991 年以後就已經是「國家與國家」，或「至少是特殊的國(state)與國(state)的關係」，而非一合法政府、一叛亂政府，或一中央政府、一地方政府的「一個中國」的內部關係。

政黨	席次	政見(國家認同)	提出人數	佔總區域席次比例(%)
國民黨	68	捍衛中華民國主權	3	4.1%
		回歸 92 共識	3	
		反台獨 捍衛中華民國	1	
民進黨	87	捍衛國家主權與台海和平	4	8.9%
		台灣主權獨立	4	
		台灣入聯	5	
		與中華人民共和建立平等國際關係	1	
		反對中國統一台灣	1	
親民黨	46	兩岸簽訂和平協議	2	8.3%
		維護中華民國 在 92 共識上進行兩岸協商	4	
		擱置統獨爭議	1	
		依國統綱領 推動和平整合	2	
		捍衛中華民國	2	
		台灣與大陸皆是中國的一部份	1	
		反台獨 不急統	1	
		中華民國為主權獨立國家	1	
台聯黨	13	維護台澎金馬的國家主權獨立	2	2.3%
		台灣加入聯合國	1	
		台灣優先	1	

表 4.4 第五屆立法委員選舉政見統計(國家認同部份)

來源：筆者自行整理

由上表可見，國家認同的議題似乎已不受選民親睽，各黨菁英未多以強調。如刻意主張統獨，反成為眾矢之的，被冠上撕裂族群的標籤。反之，與民眾相關的經濟民生政見比例提高，經濟或財經專業形象的立委比強調統獨意識的立委更



有當選機會。

綜合以上，我們可發現我國政治菁英在解嚴前後對國家認同之程度有不小的變化。蔣家威權時代的「反攻大陸」、「三民主義統一中國」；蔣經國晚年到解嚴後的「台獨言論」與「兩岸統一」並陳。可見國家認同的議題，從過去的單一思想走向多元的選擇。若從政治菁英的選舉政見內容分析國家認同之變遷，可以下表來表示：

政治文化指標	第二屆國代政見	第三屆國代政見	第五屆立委政見
政治菁英的國家認同	多數主張統一	統獨並陳 台獨主張竄起	國家認同逐漸不再 是主要競選政見

表 4.5 政治菁英對國家認同之變遷

來源：：筆者自行整理

陸委會在 2009 年 4 月 23 日公布最新民調(圖 6.1)，支持統一的比率持續探底，僅快統一者為 1.2%，超過八成民眾主張維持現狀；其中永遠維持現狀比率為 27%，為過去 9 年的新高。本文第四章在研究政治菁英的國家認同時也發現第二屆國代政見中多數主張統一，第三屆國代政見中台獨主張成為重要政見，直到第五屆立委選舉以降，國家認同已不再是吸引選民的主因，國家認同議題有被弱化的趨勢，維持現狀在目前為止似乎是最佳的選擇。

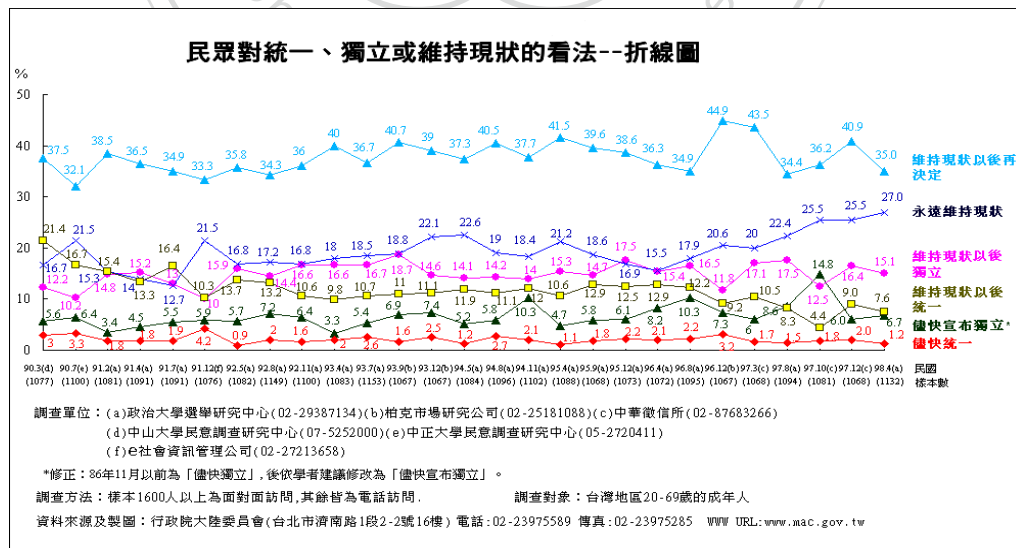


圖 4.1 民眾對統一、獨立或維持現狀的看法

來源：行政院大陸委員會

### 第三節 政治制度與菁英政治文化

在戒嚴時期因高度威權統治，政治體系的成員對政治制度的結構具高度信心，也沒有質疑的機會。但隨著政治社會的開放，對原制度的懷疑與抗拒也得以公開表達，終將對體制帶來大幅度變革。例如，解嚴後在黨禁、報禁解除後，民進黨的反體制行動及民間發動的政治改革運動(1990年的三月學運)，最終迫使執政黨進行修憲，改革不合時宜的憲政制度。

Li jphart(1993:146)認為新興民主國家憲法的設計，面對了兩種基本選擇：一是選舉制度，一是政府體制。權威當局的合法性與正當性是一政治體系運作的基礎，為了確保體系內的成員能獲得做主的權力，賦予其選舉權使成員對政府有信心，尤其是具有總統制色彩的國家，其總統選舉更是一值得關注的焦點。此舉除了能激發出改革的訴求外，也可避免對政治體系產生疏離感(alienation)。本章節將就總統選舉、中央政府體制、國會及選制改革三面向來探討政治菁英在制度選擇上的態度及評價。

#### 一、總統選舉

總統選舉方式改為直選，可說是我國因應民主化浪潮，在推動歷次的修憲過程中，最為關鍵的一項制度變革。從國是會議的共識中，「多數認為總統選舉方式應予改進，原則上應由民選方式產生；至於選舉與實施方式則頗為分歧，包括直接民選、維持現狀由國民大會選出、國民大會委任代表制選出數種。」在1992年第二屆國代進行第二次修憲，即確定「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之原則」。而第二屆國代在修憲前對總統選舉之態度為何(附錄四)，在197位由區域選出的國代中不分黨派，有69位國代當選人主張總統開放直接民選的原則，佔總區域國代35%(表4.6)。在國民黨多數優勢及高度共識下，第二次修憲明定總統開放民選之原則，且在第三次修憲中確定選舉方式為直接民選。第三次修憲後，除了確定總統直接民選外，也縮小行政院院長的副署權，使總統的權限擴增。由於總統權力大增，在國防、外交、兩岸更具有主導權。

政黨	席次	政見(總統選舉)	提出人數	佔總區域席次比例(%)
國民黨	153	總統直接民選	29	14.7%
		總統委任直選	6	3.0%
		修改現行總統選舉方式	25	12.6%
民進黨	41	總統直接民選	40	20.3%

表 4.6 第二屆國民大會代表政見統計(總統選舉部份)

來源：筆者自行整理

## 二、中央政府體制

在總統權力來源確定後，另一重要焦點即要調整中央政府體制，究竟我政府體制是要實行憲法本文的修正式內閣制，抑或配合總統民選，朝總統制發展。從第三屆國代當選政見中檢視(附錄五)，各黨菁英皆有其主張，主要也是總統制與內閣制之爭。在 228 位區域選出的國代中，國民黨有 129 位，民進黨有 68 位，新黨有 31 位。在中央政府體制的主張方面，國民黨有 23 位國代是以模糊的口吻，認為必須「改革、釐清或調整中央政府體制」，只有 10 位國代具體表示應採總統制。民進黨籍的國代中也有 42 位國代也是明確支持總統制，且強調的是三權分立政府。新黨有 10 位國代則主張內閣制，並要確保五權憲政體制的完整運作(如表 4.7)。從數據上來看，國、民兩黨共 52 位國代(佔區域國代 22.8%)在其政見認為我國因總統直接民選，走向總統制是最符合民眾期待。不過這個政見敵不過國發會之共識，最終的修憲方向是朝向「雙首長制」。

政黨	席次	政見(中央政府體制)	提出人數	佔總區域席次比例(%)
國民黨	129	改革、釐清或調整中央政府體制	23	10.1%
		總統制	10	4.3%
民進黨	68	總統制	42	18.4%
新黨	31	反對架空行政院長的總統制	1	0.4%
		內閣制	10	4.3%
		五權憲政體制	6	2.6%

表 4.7 第三屆國民大會代表政見統計(中央政府體制部份)

來源：筆者自行整理

若再往前回顧，第二屆國代當選人的政見中，在中央政府體制部份(表 4.8)，也未對「雙首長制」有多所著墨(僅一位)。<sup>32</sup>但本文第三章第三節曾提及，國民黨「由上而下」的憲政決策，選擇了具過渡性質色彩的「雙首長制」(實際上偏向總統制)。就民進黨而言，在制憲理念無法實現之前，選擇體制內修憲的途徑，在國家發展會議後，又與國民黨在後續協商中妥協出「雙首長制」，<sup>33</sup>也是理性選擇下的最佳決定。

政黨	政見(中央政府體制)	提出人數
國民黨	總統制	3
	內閣制	3
	採取總統與內閣的混合制	1
民進黨	總統制	2

表 4.8 第二屆國民大會代表政見統計(中央政府體制部份)

來源：筆者自行整理

<sup>32</sup>在所有第二、三屆國代當選人中，僅有一位第二屆國民黨籍國代當選人在其政見中提出「混合制」(台北縣第一選區 黃明聰)。

<sup>33</sup> 民進黨曾要求以總統制做協商架構，國民黨以非國發會共識拒絕(中國時報，1997年5月22日)。後又在1997年5月28日，國、民兩黨國大黨團就憲改議題繼續協商，達成總統任命行政院長無須立法院同意的共識(自由時報，1997年5月29日)。

### 三、國會及選制改革

我國究竟是何種體制，可說是莫衷一是，於是關於政府體制的定位仍爭議不停，顯然到今天也無法真正解決。另外，因多次的修憲而讓立法院的職權日趨突顯，開始讓人思考國會改革的問題，尤其是在「選舉制度」的部份。我國過去的立法委員選舉是採「單記不可讓渡(Single nontransferable vote under multi-member district system)」制，此制度之缺點為：刺激極端意識型態發展、裨益派系政治運作、弱化政黨競爭分際、形成以候選人為中心的選戰型態、助長賄選與黑金政治、日韓等國已放棄此制等為理由，宜儘早革除之(吳重禮，2002)。<sup>34</sup>

故隨著中央行政機關的改革告一段落，在國會改革部份也成為憲改的重點。台灣地區在2008年1月舉行第七屆立法委員選舉，首度採用「單一選區兩票制」，並由國民黨獲得壓倒性勝利，總席次113席中獲81席。在過去的選制所採行之「單記不可讓渡投票法」，由於只要擁有比例不高之選票即可當選，容易造成地方派系林立，也使得黨紀不彰，影響國會議事品質與效率。回顧當初修法過程，國民黨在外有前民進黨主席林義雄絕食、揮舞改革大旗施壓，<sup>35</sup>內有黨內評估選制有利情況下，<sup>36</sup>強勢表態迫使民進黨跟進，兩大黨聯手主導修憲通過。

負責我國第七次修憲的第五屆立委，在2001年12月的第五屆立委大選中便有多數委員提出國會與選制的改革(附錄六)，且不分黨派。有關立委選制之改革，早在1996年底的國發會共識中便已提到：「中央民意代表選舉制度採單一選區制與比例代表制兩者混合的兩票制。」一直到2000年民進黨執政後又再度成為各政黨關注的焦點。我們繼續從第五屆立委選舉政見觀察，168位區域立委當

<sup>34</sup> 吳重禮也表示，在實際政治運作過程中，「非正式結構」與「個人」兩者相互糾結所產生的力量，往往凌駕於「制度」所發揮的效應。換言之，假如認為改革選舉制度，能改善弊端，恐是過於樂觀的評估。

<sup>35</sup> 林義雄成立核四促進會，將反核與立委席次減半視為最重要目標。2004年大選前夕，林義雄要求立法院在大選前通過立委減半的修憲案。林義雄更在立院大門前，展開為期10天的「誠信立國」接力禁食。

<sup>36</sup> 當時國民黨內對於單一選區兩票制仍有疑慮，但政治學者出身、精研地方選舉的國民黨立法院團書記長黃德福，逐一檢視各縣市，精算可能席次，認為改採單一選區兩票制，國民黨穩賺不賠，將可立於不敗之地，力勸國民黨不要怕(聯合晚報，2008年1月16日)。

選人中，提出「立委席次減半」者，國民黨有 7 位，民進黨 48 位，親民黨 13 位，台聯黨 7 位，合計 75 位，佔總區域席次 44.6%。而提出「單一選區兩票制」者，國民黨有 4 位，民進黨 19 位，親民黨 10 位，合計 33 位，佔總區域席次 20%(表 4.9)。

2005 年 6 月 7 日，任務型國民大會進行修憲複決投票，出席的 298 名國代中，249 票贊成修憲、48 票反對、廢票 1 張，確定修憲過關，立委席次將由 225 席，減至 113 席，任期由三年改為四年。值得一提的是，複決投票當中的反對票皆由親民黨、台灣團結聯盟、新黨等政黨投下，但我們從第五屆立委選舉政見中可發現上述政黨在政見當中也是贊成改革的。例如，親民黨與台聯合計 43 位當選人中有 21 位是主張「立委席次減半」的。很明顯，小黨為了求生存及制度自利之下，皆會做出有利該黨的理性選擇。

政黨	席次	政見(國會改革與選制部份)	提出人數	佔總區域席次比例(%)
國民黨	53	立委席次減半	7	4.2%
		單一選區兩票制	4	2.3%
民進黨	69	立委席次減半	48	28.5%
		單一選區兩票制	19	11.3%
親民黨	35	國會席次減半	13	8.3%
		推動單一選區兩票制	10	5.9%
台聯黨	8	立委減半 薪資減半	7	4.1%

表 4.9 第五屆立委選舉政見統計(國會改革與選制部份)

來源：筆者自行整理

經上述觀察，我們可發現我國政治菁英在對於政治制度的看法上各有主張，但在政黨政治的框架下，有時也必須與領導菁英或現實環境妥協。正如激進的菁英理論主張，政府的決策權力事實上是集中在少數核心權力菁英的手上。政治發展的改變即是統治階層中的權力菁英透過互動，而產出政策。

綜合以上，由總統的開放選舉、中央政府體制的選擇、國會與選制改革，可

發現我國政治菁英在政治制度的看法上，若與實際的修憲結果比較之：

- (一)第二屆國代多數在政見中主張的總統直接民選(35%)，在第三次修憲落實。
- (二)第三屆國代多數在政見中主張的總統制(22.8%)，從未落在修憲條文；反而在政見中幾乎未被提到的雙首長制卻落在1997年的第四次修憲中。
- (三)第五屆立委多數在政見中主張的立委席次減半(44.6%)與單一選區兩票制(19%)，雖在任務型國代複決上出現「正當性」不足的爭議，<sup>37</sup>卻也完整落在第七次的修憲條文裡。若從政治菁英的選舉政見內容分析其對政治制度之態度，可以下表來表示：

政治文化指標	第二屆國代政見	第三屆國代政見	第五屆立委政見
政治菁英對政治制度的態度	總統直選的高度共識	中央政府體制改革被國發會共識取代	立委席次減半及選制改革的高度共識

表 4.10 政治菁英對政治制度的態度

來源：筆者自行整理

<sup>37</sup> 根據中央選舉委員會公布的結果(如下表)，2005年任務型國代選舉投票率僅約23%，創下歷史新低。由於此次任務型國代關係到修憲案能否通過，因此一部分人憑藉此次投票的低投票率對選舉的正當性產生懷疑(李炳南、楊智傑，2006)。

贊成修憲政黨	得票數	%	席次(249)
民主進步黨	1,647,791	42.52	127
中國國民黨	1,508,384	38.92	117
中國民眾黨	41,940	1.08	3
農民黨	15,516	0.40	1
公民黨	8609	0.22	1
反對修憲政黨	得票數	%	席次(51)
台灣團結聯盟	273,147	7.05	21
親民黨	236,716	6.11	18
張亞中等150人聯盟	65,081	1.68	5
新黨	34,253	0.88	3
無黨團結聯盟	25,162	0.65	2
建國黨	11,500	0.30	1
王廷興等20人聯盟	7,499	0.19	1

#### 四、政治制度建立與政治菁英政治文化

##### (一) 總統直接民選的實現

由第二屆國大代表當選人的政見中觀之(表 4.6)，主張「總統直接民選」及「修改現行總統選舉方式」兩者在全體區域國大代表所佔比例達 47.6%。換言之，政治菁英對「總統選舉方式」此一重要制度，投注極大之關心，且認為此制度是值得期待的，故能積極行動，進而實現「總統直選」的理想。在政治文化的表現方面，明顯為「參與型政治文化」(participant political culture)。

##### (二) 國、民兩黨高層主導中央政府體制之設計

在 1996 年 12 月國發會召開前，第三屆國大選舉便有提出中央政府體制改革之相關政見。與同年的國發會共識相對照，並未有直接提出「雙首長制」。若從選舉公報內容分析(表 4.7)，關於中央政府體制之調整方向約有二：其一，國、民兩黨當選人共 52 人提出「總統制」。其二，新黨當選人有 10 位主張「內閣制」。

再從第四次修憲過程觀之，國民黨提出引進法國的雙首長制，稱之為「改良式雙首長制」。民進黨原先支持的總統制也開始朝國民黨版妥協，新黨完全反對，退出第四次修憲，由國、民兩黨就其各自所提雙首長制版本共同完成。而國大之原始政見(中央政府體制部份)完全不見於修憲條文，從政治文化的分類角度探討，第三屆國大在第四次修憲的過程中，先是在國發會中居於弱勢，後在修憲工作上「聽從上意」，無法體現自身之政見。在政治文化的歸類上，明顯為「臣屬型政治文化」(subject political culture)。

##### (三) 國會改革與立委選制符合多數第五屆立委當選人政見

由第五屆立法委員選舉政見中(表 4.9)，贊成「立委席次減半」者共 76 位(45.2%)，贊成「單一選區兩票制」者共 33 位(20%)。單純就政見的履程度來看，多數政見已落實在第七次修憲條文中。故在政治文化的歸類上，為參與型政治文化(participant political culture)。