

第五章 政治參與程度與菁英政治文化

政治參與(Political participation)意指「一般公民或多或少直接地以影響政府的人事甄選或政府所採活動為其目標，從而採取的各種行動(Verba & Nie, 1972)。」政治參與也可提供、傳達政治興趣、偏好與需要，以及對政府施加壓力的資訊溝通的管道(Verba, Schlozman & Brady, 1995)。因此，政治參與不僅是參與政治的形式，還是取得自我實踐的過程。除此之外，Verba、Schlozman & Brady 更認為發聲(voice)與平等(equality)是政治參與的核心。若以 Easton 的政治系統模型來說(圖 5.1)，台灣在戒嚴時期，政治菁英對系統輸入項(input)中的「支持項(support)」表現極為強烈與忠誠的全力支持，例如，總統連任一次的限制被凍結。但在「需求項(demand)」則為較消極的「無所要求」。而在轉化過程中，參與度極低，至於對輸出項(output)中的政策較無懷疑與抗拒。由於政治參與的程度幾乎沒有，故在政治文化的表現上是極為狹隘的(parochial political culture)。因為在解嚴前的威權統治下，並不鼓勵政治菁英(第一屆國代或立委)參與決策，²⁸且政府施政未必以民意為依歸，政府部門運作完全由「上級」領導菁英指示為主，因此，人民或民意代表無有效的參與。

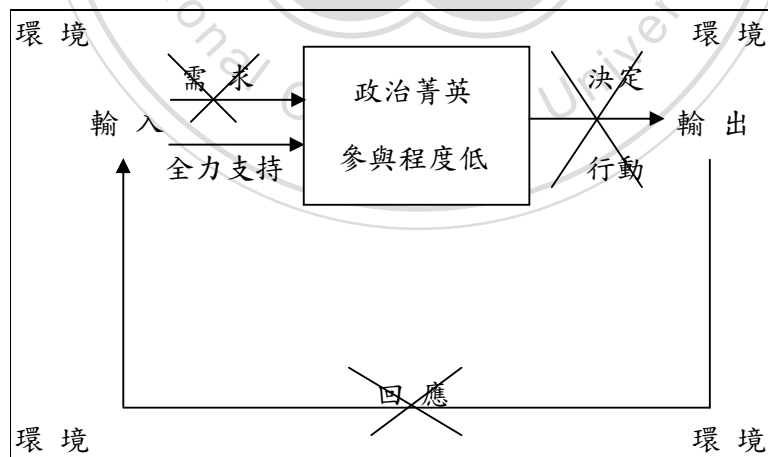


圖 5.1 戒嚴時期政治菁英政治文化表現

雖然有論者將修憲程序分為準備、提案、討論、決定等四個程序(張文貞，

²⁸ 1966年2月15日國民大會第二次修改臨時條款，其中第六條：「國民大會於閉會期間，設置研究機構，研討憲政有關問題。」國民大會憲政研討會據此產生，並以國民大會全體代表為委員會組成，但僅為建言功能(林水吉，1998:23)。

2004)。但依憲法及國民大會議事規則之規定，憲法修改須經提案、第一讀會、審查、第二讀會、第三讀會等程序，茲說明如下並如圖 5.2 所示：

- 一、提案：欲進行修憲，必須先提出修憲提案，依據憲法第 174 條第一款之規定，每一修憲提案須有代表總額 1/5 之提議，始得以成立。
- 二、第一讀會：第一讀會朗讀議案後，提案人須說明其要旨，出席代表如有疑義時，得請提案人解釋之。前項議案經大體討論後，應即交付審查。
- 三、審查：修憲提案之審查，分為廣泛討論、分組審查及綜合審查三個階段。
 - (一)廣泛討論：於修憲審查委員會中進行，依修憲提案之類別分類討論。
 - (二)分組審查：依憲法章節分為三個審查小組進行詳細之審查，並分別提出審查報告書，提交修憲審查委員會進行審查。
 - (三)綜合審查：於修憲審查委員會中進行，依各審查小組提出之審查報告書，進行綜合性質之審查，審查完竣，並提出修憲審查委員會審查報告書於大會進行二讀。
- 四、第二讀會：第二讀會分為聽取審查報告書、廣泛討論、及逐條議決等程序。第二讀會進行中如有代表對審查意見有疑義時，須由 20 人以上之連署或附議，經出席代表過半數之同意，得再付審查。但再付審查以一次為限。
- 五、第三讀會：第三讀會應就全案進行議決，前項議決以代表總額 2/3 之出席，出席代表 3/4 之決議行之。第三讀會只能作文字修正及議案內容互相牴觸之修正，不得提出其他之修正動議。

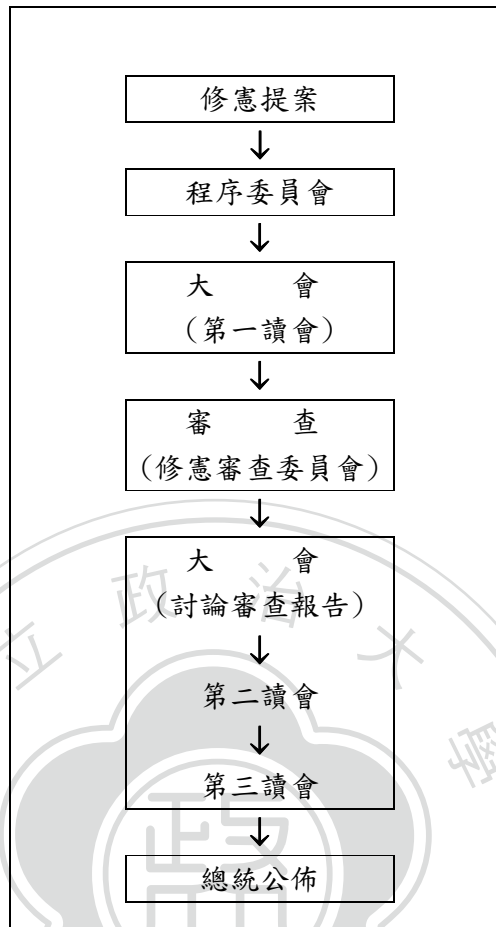


圖 5.2 國民大會修憲程序

來源：作者自行整理

2000 年 4 月 25 日第六次修憲又將修憲程序調整為：國民大會代表 300 人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之，不受憲法第 26 條、第 28 條及第 135 條之限制，比例代表制之選舉方式以法律定之，如下圖 5.3。

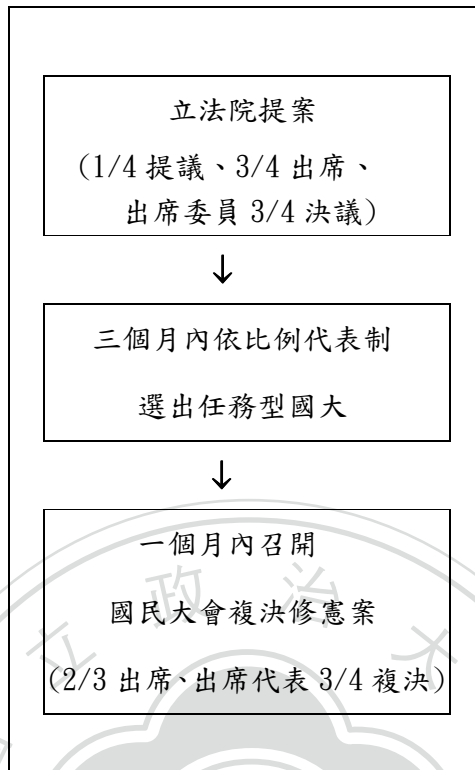


圖 5.3 第七次修憲程序

來源：作者自行整理

政治菁英在歷次修憲中對於重大決策的參與程度與影響力為何?後續章節將政治菁英設定為觀察主體，從政治參與的角度，觀察政治菁英在修憲過程中參與的程度，以分析歷次修憲前後菁英政治文化的形成與變化。

第一節 第一屆國代在第一次修憲的參與程度

一、資深國代的代表性不足

第一屆國代於1990年2月召開第八次會議，在一讀會審查臨時條款修正案中，通過國代每年集會一次，行使創制複決兩權，及增額國代6年任期延長至9年等。這些反民主的議案舉國譁然，社會大眾認為國大代表私心自用，擅自擴大職權，開民主倒車(林水吉，1998：1)。畢竟第一屆國代除台灣地區補選及增額選出外，皆由大陸地區選出，且人數逐年下降(如下表5.1)，代表性嚴重不足，引起民怨。

會議 項目	第一次會議	第二次會議	第三次會議	臨時會	第四次會議	第五次會議	第六次會議	第七次會議	第八次會議	第二次臨時會
日期	1948 3/29	1954 2/19	1960 2/20	1966 2/1	1966 2/19	1972 2/20	1978 2/19	1984 2/20	1990 2/19	1991 4/8
地點	南京	台北	台北	台北	台北	台北	台北	台北	台北	台北
代表總額	3045	3045	1576	1488	1488	1374 (15)	1248 (53)	1064 (76)	752 (84)	593
報到人數	2841	1578	1521	1047	1446	1344	1220	1036	738	583
註：(15)為1969年12月國民大會代表增補選舉當選人數。 (53)為1972年12月國民大會代表增額選舉當選人數。 (76)為1980年12月國民大會代表增額選舉當選人數。 (84)為1986年12月國民大會代表增額選舉當選人數。										

表 5.1 第一屆國民大會歷次會議

來源：第一屆國民大會第二次臨時會實錄(1991：260)

1990年7月11日，國民黨在國是會議結束後成立「憲改小組」推動各項憲改事宜。後在1991年3月25日國大臨時會召開前，憲改小組通過「中華民國憲改增修要點」，²⁹交付中國國民黨國民大會黨團在國民大會臨時會提出。隨後民進黨則針對憲改增修要點發表聲明，表示老國代無民意代表性，不得參與修憲，應由公投方式決定(陳新民，2002：36)。

²⁹ 參見本文 59-60 頁。

二、第一次修憲的參與程度

依國民大會議事規則第 45 條第二項及 47 條：大會進行讀會之議程時，開議人數為代表總額 1/3 以上人數之出席。³⁰議決人數為代表總額 2/3 之出席，出席代表 3/4 之決議。由圖 5.4 觀察，第二次臨時會共六次大會，出席代表佔報到代表皆在 80% 以上，雖然參與程度極高，但影響力低，原因有二：

(一)增修條文在「無聲」中完成：

國大臨時會已成為國民黨國大黨部的舞台，為避免橫生枝節，國民黨以強勢力量，使得整個憲法增修條文在「沒有聲音」的情況下，快速通過。朝野爭議的焦點，增修條文中有關總統緊急處分權及國安會、國安局與人事行政局等問題，也都表決過關(陳新民，2002：40)。³¹

(二)正當性不足：

在國民黨佔絕對多數的優勢下，進行一黨修憲，反對意見不受重視，沒有參與感。總統的緊急命令權、大政方針及其他機關設置權均屬臨時條款的「就地合法」，超越「程序」修憲的範圍，由資深代表為主的國民大會修憲沒有民主正當性可言。民進黨也在修憲後表示條文不具正當性、合法性(陳新民，2002：41)。

³⁰國民大會行使職權之程序，憲法並未加以規定。職故，國民大會行使修憲權之程序，是否完全聽任國民大會依國會自律所形成議事規範之規定？或仍須受到憲法相關規範或原則之拘束？司法院大法官對此曾經做成 381 號解釋：「憲法第 174 條第一款關於憲法之修改，由國民大會代表總額 2/3 之出席及出席代表 3/4 之決議之規定，係指國民大會通過憲法修改案時，必須之出席及贊成之人數。至於憲法修改案應經何種讀會暨各次讀會之出席及議決人數，憲法及法律皆未規定。修改憲法所進行之一讀會程多，並非通過憲法修改案，其開議出席人數究採國民大會組織法第八條代表總額 1/3，或採憲法第 174 條第一款所定 2/3 之出席人數，抑或參照一般會議規範所定出席人數為之，屬議會自律之事項，均與憲法無違。至自律事項之決定，應符合自由民主憲政秩序之原則，乃屬當然，併此指明。」

³¹關於國安會、國安局及人事行政局的爭議，經大法官做成 342 號解釋：「……關於依憲法增修條文第九條授權設置之國家安全會議、國家安全局及行政院人事行政局之組織法律，立法院於中華民國八十二年十二月三十日移送總統公布施行，其通過各該法律之議事錄，雖未經確定，但尚不涉及憲法關於法律成立之基本規定。除此之外，其曾否經議決通過，因尚有爭議，非經調查，無從確認。依前開意旨，仍應由立法院自行認定，並於相當期間內議決補救之。若議決之結果與已公布之法律有異時，仍應更依憲法第七十二條之規定，移送總統公布施行。」

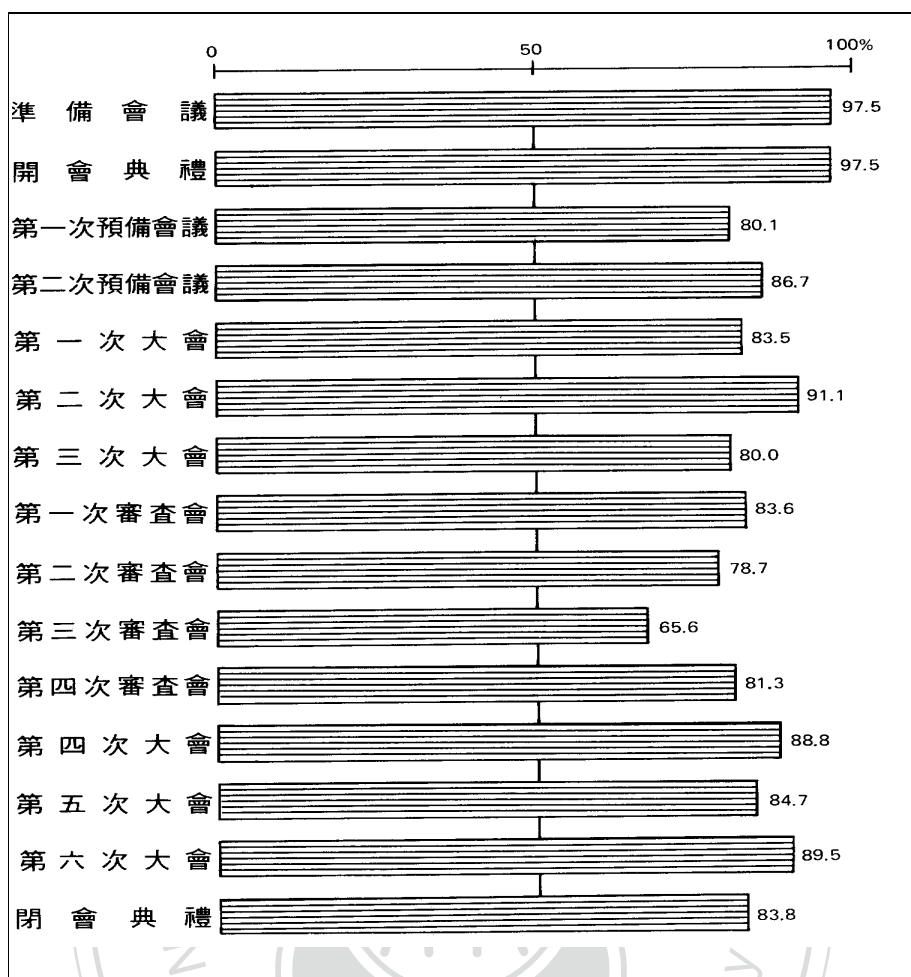


圖 5.4 第一屆國民大會第二次臨時會 出席代表佔報到代表百分比
 來源：第一屆國民大會第二次臨時會實錄(1991：256)

第一屆國代在第一次修憲中處於被動的態勢，李登輝更在修憲會議開始前表示，資深代表的心理狀態與健康情形如無法負荷冗長的臨時會議事，不必勉強上山開會，黨部可辦理退職(陳新民，2002：25)。從國大修憲實錄來看國民黨的提案在第一讀會隻字未改(會議實錄，1991：109)，二讀會「無聲」完成，三讀會「快速」通過。換言之，統治菁英把政治和行政的權力一把抓，且透過決策來影響政治發展，在制定政策的過程中，並不太會受到非統治菁英的影響。³² 故在第一次修憲中，第一屆國代在形式上的參與人數極高，但在實質的參與上則非常低。

³² 國是會議後到第一次修憲前，資深代表的反對動作有：杯葛臨時會連署書、以缺席作為對抗手段、自行成立「修憲專案小組」、自行推出修憲草案、贊成在選舉增加「大陸代表」、主張延後二屆國代選舉等(陳新民，2002：23-36)，但皆未對修憲之結果產生影響。

在整個修憲過程中，若以 Easton 的政治系統模型來驗證(如圖 5.5)，政治菁英對系統輸入項(input)為單方面服從；在轉化過程中，第一屆國代僅配合演出，³³至於輸出項(output)中的決策也採接受的態度(資深國代願退職)。由於第一次修憲是「程序修憲」，實質修憲仍待第二屆國代選出後進行。故在政治文化的表現上是臣屬的政治文化(subject political culture)。

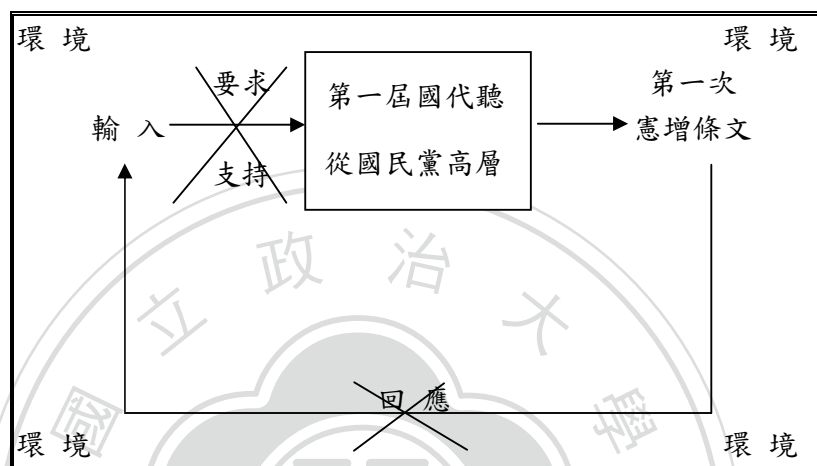


圖 5.5 第一屆國代在第一次修憲之政治文化

³³ 絕大多數資深國代在這次臨時會中，均能配合執政黨政策，扮演了護送黨中央主導的憲改方案通過的角色。少數持異議的資深國代，並未發揮任何作用(聯合報 1991 年 4 月 28 日)。

第二節 第二屆國代在第二、三次修憲的參與程度

一、國民黨版修憲共識成為第二次增修條文

1991 年底資深民代退職，第二屆國代選出，繼續第二次修憲，完成八條增修條文。與前一次相比，此次修憲條文內容更多，例如，開放總統選舉、國大、司法院、考、監院等機構職權均做出重大調整，可見此次修憲內容之龐雜，故在國大議場舉行多次會議(如圖 5.6)。由於國民黨在二屆國代共有 254 席，而黨的修憲主張皆為 1992 年 3 月 16 日「三中全會(中國國民黨第三次全體中央委員會)」的 20 項共識，³⁴李登輝也肯定此次修憲的特色為：內容程序民主、貫徹三中全

³⁴一、國民大會對總統提名之司法院、考試院及監察院人員行使同意權。

二、國民大會集會時，得聽取總統國情報告，檢討國是，提供建言。

三、國民大會代表自第三屆起，每四年改選一次。

四、第九任總統、副總統由中華民國自由地區全體選民選舉之，方式依民意趨向研定。

五、總統、副總統任期自第九任起，改為四年，連選連任一次。

六、副總統缺位時，由總統提名候選人，召集國民大會補選之。

七、立法委員之任期，自第三屆起，改為四年，連選得連任。

八、司法院設院長、副院長各一，大法官若干人，由總統提名，經國民大會同意任命。

九、考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：

(一)考試。

(二)公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。

(三)公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

十、考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經國民大會同意任命之。

十一、憲法第 85 條有關按省區分別規定名額，分區舉行考試之規定，暫時適用。

十二、監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權。

十三、監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經國民大會同意任命之。

十四、監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出。監察院對於監察院人員失職或違法之彈劾，適用憲法第九十五條、第九十七條第二項及前項之規定。監察院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體監察委員過半數之提議，全體監察委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不受憲法第一百條之限制。

十五、監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。

十六、總統提名之司法院、考試院及監察院人員，於中華民國 82 年 2 月 1 日後就職者，由國

之決議、維持五權架構等(陳新民, 2002: 79)。國民黨籍國代朱新民則指出: 此次修憲過程係以少數人意見支配多數人, 且結果並未尊重政治學理, 未能謹守「權責相當」之原則(陳新民, 2002: 80)。至於總統選舉方式為何, 則因黨內爭議, 而留待第三次修憲定之。

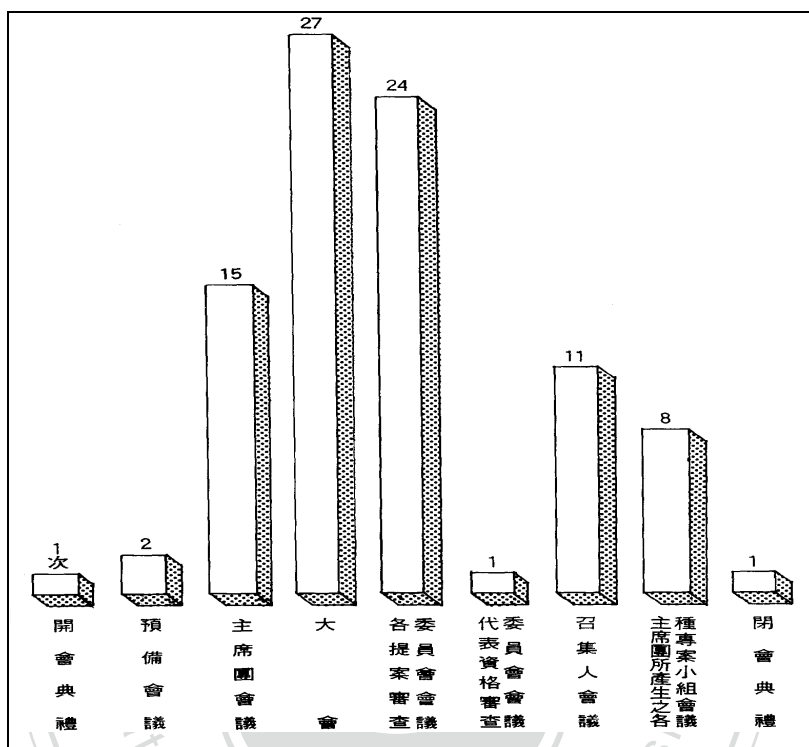


圖 5.6 第二屆國大第一次臨時會各種會議統計
來源: 第二屆國民大會臨時會實錄(1992: 999)

民大會行使同意權。

十七、省、縣地方制度, 應包含左列各款, 以法律定之, 不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制:

(一)省設省議會, 縣設縣議會, 省議會議員、縣議會議員分別由省民、縣民選舉之。

(二)屬於省、縣之立法權, 由省議會、縣議會分別行之。

(三)省設省政府, 置省長一人, 縣設縣政府, 置縣長一人, 省長、縣長分別由省民、縣民選舉之。

十八、國家對於殘障者之保險與就醫、教育訓練與就業輔導、生活維護與救濟, 應予保障, 並扶助其自立與發展。

十九、國家對於自由地區山胞之地位及政治參與, 應予保障; 對其教育文化、社會福利及經濟事業, 應予扶助並促其發展。

二十、國家應獎勵科學技術發展及投資, 促進產業升級, 推動農漁業現代化, 重視水資源之開發利用, 加強國際經濟合作。

二、第三次修憲仍為「一黨修憲」

1994年4月15日國民黨通過對第二屆國民大會第四次臨時會的修憲議題，4月29日第二屆國大第四次臨時會召開，並於7月27日在民進黨退席下，完成第三次修憲。新黨批評此次修憲在國民黨主導下，只侷限在中央體制之議題(表5.2)，民生議題敬陪末坐，實是一場權力分配鬥爭，將導致「新獨裁者出現」(陳新民，2002：107)。民主基金會和國會觀察基金會認為本次修憲是國大為國民黨版背書，最後的修憲條文也是幾乎是國民黨「黨八條」的實現，³⁵國大已成為國民黨的橡皮圖章；民進黨也譴責國民黨一黨修憲，表示此修憲為「獨裁李登輝的憲法」(陳新民，2002：115)。

但我們從表5.2觀察，首先，在1992年第二次修憲中時，在總統選舉部份，究竟是要採「委任制」或「直選制」，國、民兩黨並無一致的看法，故僅先在第二次修憲中，確立總統民選的原則。但在1994年第三次修憲時，總統直選已成為三黨共識。其次，國民大會設正副議長，除民進黨未提出外，國、新兩黨皆有共識。若從「議題重要性」及「議題相容性」來看，已是最大的整合了。

³⁵ 黨八條為：

- 1.總統、副總統選舉方式由全體人民選舉之。
- 2.總統、副總統罷免方式由國大提出交由選舉人投票決定。
- 3.行政院長副署權縮小
- 4.國大設正、副議長。
- 5.立委任期延長至四年。
- 6.中央民代言論免責權限制。
- 7.中央民代的報酬應以法律定之，除適度調整之外，單獨增加待遇或報酬法律，應自下屆實施。
- 8.山胞名稱修改為原住民。

政 黨	1994 年各政黨修憲提案內容	是否成為增修條文
國民黨	1. 總統、副總統選舉方式由全體人民選舉之。	是
	2. 總統、副總統罷免方式由國大提出交由選舉人投票決定。	是
	3. 行政院長副署權縮小	是
	4. 國大設正、副議長。	是
	5. 立委任期延長至四年。	否
	6. 中央民代言論免責權限制。	否
	7. 中央民代的報酬應以法律定之，除適度調整之外，單獨增加待遇或報酬法律，應自下屆實施。	是
	8. 山胞名稱修改為原住民。	是
民進黨	1. 憲法適用領土為台、澎、金、馬及其附屬島嶼，非經公民投票不得變更。	否
	2. 總統直選。	是
	3. 單一國會。	否
	4. 改造司法。	否
	5. 社會福利權、殘障人權、醫療人權。	否
	6. 刪除國會僑選代表名額。	否
	7. 公民投票	否
	8. 廢除國民大會。	否
新黨	1. 主張總統直選制。	是
	2. 國大議長由國代互選之。	是
	3. 修改憲法第 111 條，將中央、地方權限爭議，由立法院解決改為大法官會議解釋之。	否
	4. 修改憲法第 155 條，新內容為「對人民老年、殘障、遭受非常災害與犯罪之受害者，國家應予之適當之扶助與救濟。」	否
	5. 增列人權條款，如法律不得有唯一死刑之規定；人民的隱私權應予保障；國家為促進及保障人權，應在中央及各省市政府設立人權事務主管機關。	否

表 5.2 1994 年各政黨修憲提案與增修條文比較

來源：陳新民(2002：119)及筆者整理

在第二、三次修憲過程中，由佔絕對多數的國民黨國代，在國民黨高層的主導之下完成。以 Easton 的政治系統模型驗證(如圖 5.7)，政治菁英對系統輸入項(input)仍為單方面服從政黨高層；在轉化過程中，國民黨籍國代形式上參與

度高，卻不免淪為表決部隊³⁶，後續幾次的修憲，也有類似的情況。輸出項(output)中的決策結果，不少修憲菁英呈現「被迫接受」的態勢。故在政治文化的表現上仍是臣屬的政治文化(subject political culture)。

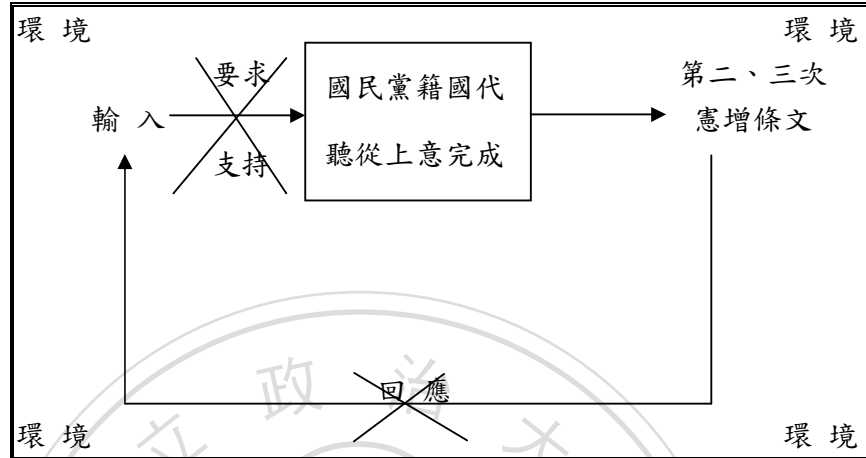


圖 5.7 第二屆國代在第二、三次修憲之政治文化

³⁶ 1992年5月14日，國民黨爲了能讓國大臨時會完成二讀會議程，採取集中住宿管理。並做出兩派總統選制案，可討論但不通過(陳新民，2002：74)。

第三節 第三屆國代在第四、五、六次修憲的參與程度

一、國、民兩黨「高層」合力完成第四次修憲

在 1996 年底國發會後，國、民兩黨欲以修憲落實會議共識。因國民黨無法以自身力量完成，因此與民進黨經過多次協商後才完成，也是解嚴後首次出現執政黨與反對黨正式合作的例子。1997 年 5 月國大開議進行修憲，6 月間國、民兩黨為了閣揆同意權及五項選舉落日條款問題陷入僵局，最後在 25 日兩黨國大黨團達成 14 項共識(如下表)，又稱 625 共識，最後在 7 月 18 日順利完成修憲。

協商項目	內 容
凍 省	民國 88 年改為官派
閣揆同意權	總統任命行政院長無須立法院同意
總統選制	採取絕對多數
彈劾總統權	總統犯內亂、外患，經 1/2 立委提案，2/3 以上決議。
倒閣權	1/3 立委提不信任案，經 1/2 以上記名投票表決，閣揆應辭職。立委新任期一年內及倒閣失敗一年內不得再提。
解散權	通過倒閣時，總統才得解散立法院。新立委產生一年內不得解散。戒嚴時期，緊急命令期間不得動用解散。
覆議權	覆議門檻降為 1/2。覆議維持原案時，行政院長應即接受。
審計權	由監察院改為立法院。審計長任期 8 年，總統提名，國大同意任命。
聽政調閱權	調閱權之行使，得經院會或委員會決議行使，並以法律定之。聽證程序由法律定之。
司法獨立預算權	行政院不得刪減司法院所提出的預算，但得加註意見。
國代選制	維持現制，不改為政黨比例代表制。 總額由 334 人減為 254 人。
立委選制	維持現制，不要單一選區兩票制。 總額由 164 人增加為 254 人。 任期由 3 年改為 4 年，自本屆開始適用。
婦女參政權	保障中央民代婦女應有 1/4 的保障。
中小企業保障	國家應扶持並保障中小企業生存發展。

表 5.3 國、民兩黨 625 共識

來 源：陳新民，2002：169

如同本文在上一章節所述，第四次修憲中，第二屆國代之多數意見敵不過

國發會之共識，³⁷兩黨高層合力完成第四次修憲，修憲菁英的主動性及影響力又再度降低。以 Easton 的政治系統模型觀察(如圖 5.8)，政治菁英對系統輸入項(input)仍為單方面服從政黨高層；在轉化過程中，兩黨國代在高層授意下及為履行國發會共識而完成修憲；輸出項(output)中的決策結果，也由於是國、民兩黨協商完成，除新黨及少數民進黨菁英不滿外，³⁸大多是接受修憲結果。故在政治文化的表現上仍是臣屬的政治文化(subject political culture)。



圖 5.8 第三屆國代在第四次修憲之政治文化

二、由修憲菁英自行主導的第五次修憲

1998 年 12 月 11 日，李登輝總統在國民大會進行國是建言綜合答覆時，提出「國會體制改革」的問題，希望按照國大憲政改革研究小組的報告為方向，作為未來修改憲法、健全國會體制的參考，儘量在明年中(1999)以前完成，引起國民新三黨對國大未來定為產生爭議，並啟動第五次修憲議題之發展。³⁹

1999 年 6 月 8 日國民大會開議，部分第三屆國民大會代表採取「以延任交換凍結國大選舉」的條件，⁴⁰在議長蘇南成強勢的領導下，國、民兩黨國代聯手

³⁷ 第三屆國大選舉政見多支持總統制。

³⁸ 民進黨以立法院的閣揆同意權換得調查、聽證、彈劾與審計四權，於次日被沈富雄在立法院譏為「一套西裝換四條內褲」(李炳南，2001：61)。

³⁹ 聯合報，1998 年 12 月 12 日。

⁴⁰ 第三屆國民大會代表與第三屆立法委員同時延任至 2002 年 6 月 30 日，國大延長任期兩年又 42 天，立委延長任期 5 個月。

完成了第五次的修憲。⁴¹此次被稱為「延任自肥」的修憲案，雖以「國會改革」為口號，卻以廢國大來取得「延任」的藉口。此次修憲引起朝野人民甚大的憤慨，次年(2000年)3月被大法官釋字第499號宣布為違憲失效。故第五次修憲為一次「空轉」的修憲，也是我國行憲史上的首例(陳新民，2002：192)。

由於修憲之議決需代表總額 2/3 之出席，出席代表 3/4 之決議行之。在如此高門檻的條件下通過修憲，必定需要朝野兩黨極高之共識，況且條文之確定尚須經三讀程序。第五次修憲從 1999 年 8 月 14 日進行一讀提案；具爭議的國代「延任」案也在其中。9 月 4 日凌晨 2 點，以無記名投票二讀通過延任案，更在隔日馬上進入三讀通過旋即閉會。整個過程，各黨高層皆是反對的，紛紛祭出黨紀，⁴²但終究無法抵擋國代之決心。

以 Easton 的政治系統模型解釋第五次修憲(圖 5.9)，與過去幾次不同之處在於，此次負責修憲的國代的議事主導及參與程度高，對於輸入項有自己的需求和支持，轉化過程中完全不受其他勢力影響，堅持通過修憲，對於最後的決議也相當滿意，認為這是項成功的改革；甚且認為未來國大將有足夠的時間去整理一套長治久安的根本大法(陳新民，2002：233)。雖然此次修憲的結果，引起輿論抨擊，認為「延任案」是違反與選民的契約，開民主倒車等違反民主精神的舉動，甚且，被司法院大法官 499 號解釋宣告是違憲的。但在此若僅就「修憲過程」而言，在政治文化的歸類上，形式上明顯表現出的是參與型的政治文化(participant political culture)，但實際上第三屆國代在第五次修憲中所主張的「延任案」，未曾出現在 1996 年的參選政見中。故嚴格而言，第三屆國代在第五次修憲的行為模式，在政治文化的分類上是「無法分類」的；只能說是躁進與冒進的政治文化。

⁴¹ 1999 年 9 月 3 日，「延任案」在二讀闖關成功後，新黨國代隨即集體退席抗議，並呼籲選民應站出來罷免支持「延任案」的國代(中國時報 1999 年 9 月 4 日)。

⁴² 蘇南成在同年 9 月被國民黨以最嚴厲黨紀處分—「開除黨籍」，蘇南成的不分區國代、國大議長及國民黨中常委身份隨之消失(中國時報 1999 年 9 月 8 日)。

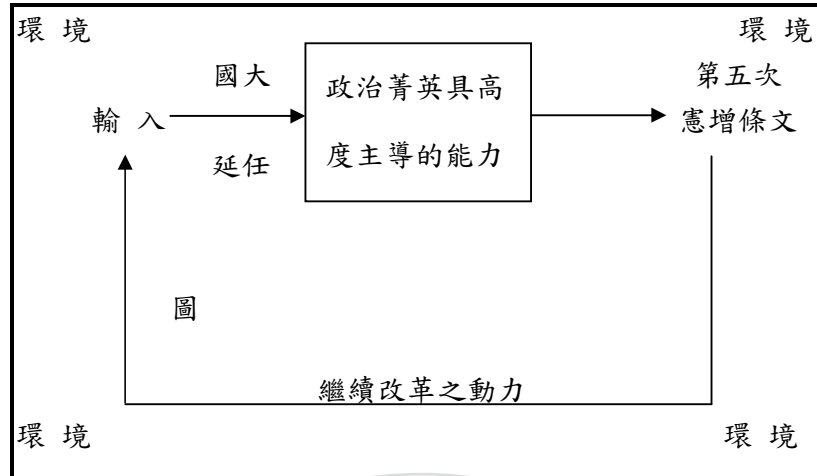


圖 5.9 第三屆國代在第五次修憲之政治文化

三、倉促完成的第六次修憲

2000年3月24日，司法院頒佈釋字第499號解釋，宣告第五次修憲無效。而在面臨任期即將屆滿的倉促情況下，4月8日召開了第三屆國大第五次會議，透過國、民、新三黨的協調與合作，在2000年4月25日通過了「國大虛級化」的增修條文，使原為國家常設機關的國民大會調整為非常設的「修憲複決機關」。此次修憲的主要內容有二：

- (一)國民大會虛級化，於立法院提出憲法修正案、領土變更案與正、副總統彈劾案時，採比例代表制產生「任務型國大」複決上述三項議案。
- (二)除憲法修正案、領土變更案與正、副總統彈劾案之複決權外，其餘國民大會職權轉移由立法院行使。

2000年總統大選前，國、民兩黨候選人都提出國大「非常設化」的主張，⁴³即國大在有需要時才行使職權。3月總統大選結束，民進黨建黨13年後，由陳水扁當選取得執政權。第二高票的宋楚瑜雖落選，以高人氣順勢成立親民黨，且強調將投入下屆國代選舉。國民黨為了避免宋陣營在國大選舉後操兵坐大，表示願與民進黨合作，共同透過修憲，廢除國大，朝三權分立方向設計(陳新民，2002：

⁴³ 台灣日報，2000年1月4日。

239)。4月，第三屆國大第五次集會，國民黨提案將國大定位為「任務型」，依政黨比例產生，並再次祭出黨紀。在國、民、新三黨協商後，於25日三讀通過第六次修憲條文，國大走入歷史。由於第六次修憲仍是由各黨高層主導，故在政治參與的表現上(如圖5.10)，又回歸到臣屬的政治文化(subject political culture)。

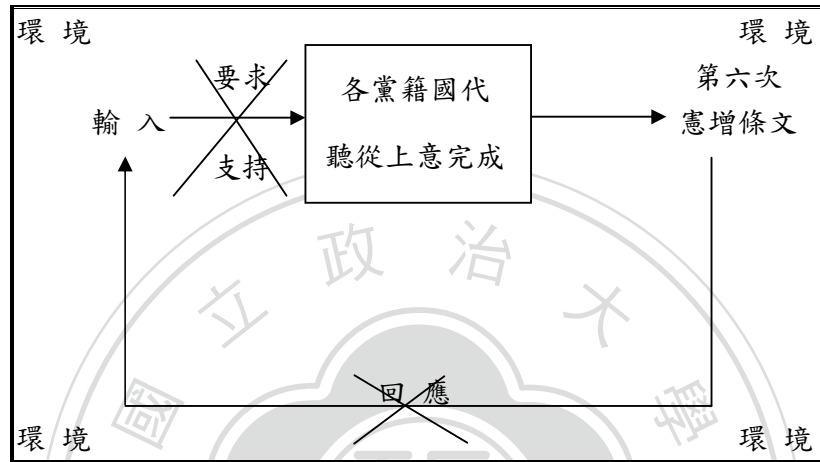


圖 5.10 第三屆國代在第六次修憲之政治文化

第四節 第五屆立委在第七次修憲的參與程度

代議有兩種性質，一為信託或代理說(trustees or agent theory)，二為委任或代表說(mandate or representative theory)。前者指立法者受選民之信託，為選民之代理人，代理人有權為被代理人之利益作最佳選擇。後者指立法者只要反映選民之意見，不應以個人主觀意見為決定基礎。我國憲法規定，立法委員代表人民行使立法權，法理上代表全民，為全民代理人。但又規定選民得罷免之，不僅法理上須對選民負責，且當選與否決定於政黨與選區民意，故立委仍多注重黨意與民意的經營(楊日青 2007：258)。

在第六次修憲後，立法院擁有修憲提案權，再由依「比例代表制」選出之任務型國代複決。故此次我國修憲複決的國大代表即屬典型的委任代表，其產生係為完成特定任務，選舉過程中，候選人事先表明自身的態度，當選後也必須受到選民拘束。關於此次修憲的焦點如下：

一、在各黨競爭改革形象下通過提案

關於「單一選區兩票制」早在國發會召開時即有討論，成為結論共識，只是對於政黨總席次分配採「日本並立制」還是「德國聯立制」沒有定見。國民黨當時是大黨，希望採日本並立式，而民進黨是小黨，希望採德國聯立式，但當時並沒有立委減半的訴求。「立委席次減半」是在2001年12月第五屆立委選舉中出現；到了2004年，由前民進黨主席林義雄施壓，讓各黨高層再度重視。⁴⁴立法院在2004年8月11日，舉行臨時會提出修憲案，在親民黨堅持下召開六次公聽會，

⁴⁴ 林義雄說三年前立委選舉，絕大部分的立委都支持國會改革修憲案，如今還沒完成立法院審查。至於親民黨認為，臨時會處理修憲案過於草率的說法，林義雄更是大表難以接受，點名要求黨主席宋楚瑜應該溝通黨內聲音，履行競選承諾。林義雄說，親民黨在三年前立委選舉時，就將立委席次減半與單一選區兩票制等國會改革訴求列入競選承諾，朝野協商過程也沒有反對。好不容易朝野逐漸形成共識，現在突然又改變。民調早已顯示有七成多民眾支持國會改革，其中親民黨的支持者也有七成。宋楚瑜當初支持國會改革，應該早就問過相關學者專家，不會胡亂決定，如今親民黨又怎會說臨時會審查修憲案是草率？根本就是搪塞之詞(中國時報，2004年8月11日)。

與會學者雖多持反對意見，但立法院主要四黨都同意簽字，以3/4門檻通過修憲案(李炳南、楊智傑，2006)。

二、任務型國大的產生及爭議

國大選舉法在2005年1月通過，採比例代表制選出。選舉法第十四條明定：選舉公報的印製上，需要事前就該次任務表達立場，以印在選票上供選民選擇。當時這些規定都沒有引發太多的爭論。一直到登記前，各政黨都沒有表態是否反對這次修憲案。直到登記當天(3月30日)親民黨和台聯才決定，登記為反對修憲案的團體，新黨及「張亞中等151人聯盟」等團體也持反對態度。按照憲法需公告六個月全國討論，但實際上討論次數非常少。⁴⁵六個月後的三個月內照比例代表制選出任務型國大300人，進行修憲案複決。5月14日，進行國大代表選舉，選舉投票率創台灣新低為23%。在贊成修憲提案政黨的得票比率為86.14%，反對修憲提案政黨的得票比率則為16.86%(在23%的總投票率中有19%是贊成修憲提案，其餘反對，正當性明顯不足)。但是依各政黨/聯盟的得票率所分配的當選席次加總，贊成修憲政黨的代表加起來共249人，反對代表只有51人。

三、第五屆立委的政治參與程度

姑且不論任務型國代的投票率及正當性問題，畢竟任務型國大代表屬「委任」性質，在制度上並無自主性可言。但可以肯定的是具選民代理人身份的立法委員，其對國會改革之最終決定，確實與最初之主張相符。例如，我們在前一章節中已知2001年12月第五屆立委當選者中，提出「立委席次減半」政見者，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%。接著再以Easton的政治系統模型解釋第七次修憲(圖5.11)，此次負責修憲提案的立委，可說是能落實多數政

⁴⁵ 各政黨登記參選後，選舉過程中只有台灣智庫和中選會辦過幾場公開辯論會(李炳南、楊智傑，2006)。

見，對於輸入項有自己的需求和支持，轉化過程平和順利，以高度共識通過，⁴⁶對於最後的決議，多數也認為是項成功的改革。其所表現出的參與程度高，屬於參與型的政治文化(participant political culture)。

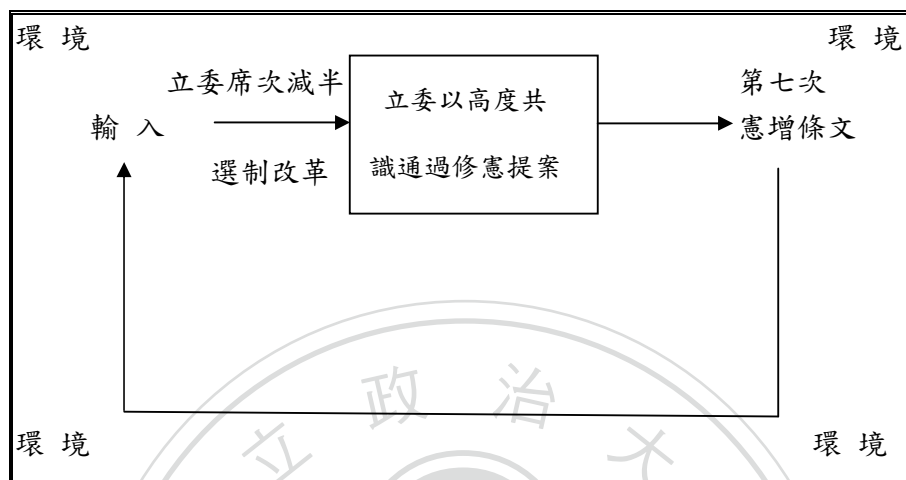


圖5.11 第五屆立委在第七次修憲之政治文化

⁴⁶ 共有 198 位立法委員同意。