

第六章 結論

第一節 研究發現

一、從國家認同與制度選擇觀察

(一)國家認同：本文第四章在研究政治菁英的國家認同時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，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。但不可否認，國家認同的爭議使得『中華民國憲法』做為基本政治圖像都難以獲得高度的認同與支持，這似乎也使得我國的修憲只能在朝野各取所需的「理性選擇」下進行。

(二)制度選擇：我國中央政府的各項制度，幾乎不是在體制內討論，而是在體制外會議形成，再交由體制內的國大透過修憲建立，國是會議、國家發展會議成為國民大會外的另一種「憲法會議」（楊智傑，2005）。本文所探討的三項重要制度——總統選舉、中央政府體制、國會與選制改革。政治菁英在制度選擇的表現上，除「中央政府體制」的選擇上較為被動，僅能聽從高層指導。「總統直接民選」及「立委席次減半」與「單一選區兩票制」的多數政見皆能落實在修憲條文中。故我國政治菁英在制度建立中的主導能力的高低，往往要視領導菁英或政黨高層介入程度的多寡而定。

二、從本文研究架構觀察

(一)「修憲行為與過程」對「政治菁英政治文化」的形成

1. 偏狹型政治文化：戒嚴時期

在戒嚴時期，由於國會的功能在強人政治下，未能充分發揮。國大的民意基礎也隨著時空環境的遞移，早已喪失，根本無法反應逐漸變遷的社會結構與民意需求(劉鳳珍，1997)。故在解嚴前，政治菁英所表現出的特徵為「偏狹型」政治文化(parochial political culture)。

2. 臣屬型政治文化：第一、二、三、四、六次修憲

上述修憲的共同點為負責修憲的政治菁英，皆無法跳脫各黨高層的決策範圍，所謂的修憲，只不過是為了少數領導菁英的利益。例如，前三次修憲有為個人量身打造之嫌，國民大會在國民黨「一黨獨大」之下，加上國民黨中央的「指導」，使國大代表表現出的是一種服從的態度，政治文化為「臣屬型」的政治文化(subject political culture)。

第四次修憲，由於第三屆國大代表選舉，國民黨失去四分之三多數，與民進黨進行「政黨協商」勢所難免(謝政道，2007：318)。故在1996年12月的「國家發展會議」中，國、民兩黨高層達成共識，共同主導以「雙首長制」為修憲的方向，完成第四次修憲；第六次修憲也同樣在各黨高層「監督」之下倉促完成，³⁹因時間緊迫，大會召開次數也較少(如圖6.1)。第四、六次修憲，國、民兩黨的國大代表主要還是依其黨政高層的決定為之，故仍屬「臣屬型」的政治文化。

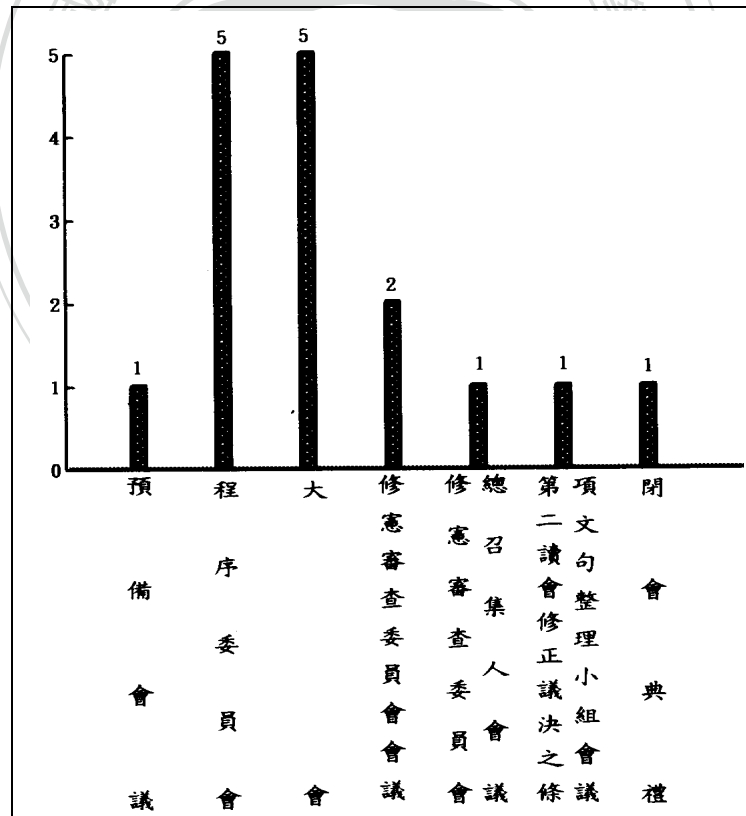


圖 6.1 第三屆國民大會第五次會議各項會議次數統計
來源：第三屆國民大會第五次會議實錄(1990：534)

³⁹ 第六次修憲，國大代表於2000年4月8日集會，4月24日完成。

3. 參與型政治文化：第五、七次修憲

第五次修憲，國大代表不顧黨政高層及輿論的反對，自行通過「延任案」。此次修憲結果雖違反民主精神，大法官也在 499 號解釋中，認定修憲機關已逾越了「修憲界限」，宣告第五次修憲無效。但就過程觀之，可說是完全由國大代表自行決定，形式上所表現出的是參與型的政治文化(participant political culture)。

第七次修憲，國、民兩黨為展現各自的「改革形象」，在落實國發會共識與實現多數第五屆立委在競選時的承諾下，完成第七次修憲。也因為此次修憲提案在「立委席次減半」與「選制改革」方面，皆為參選時之政見，再經過高度共識的討論、高門檻的表決後成為憲法增修條文，前後過程符合參與型政治文化的成立要件。總結以上內容，整理如下表：

政治菁英	修憲次序	國家認同政見	制度選擇政見	政治參與程度
第二屆國代	第二、三次修憲	多數主張統一	參與型政治文化	臣屬型政治文化
第三屆國代	第四次修憲	統獨並陳 台獨主張竄起	臣屬型政治文化	臣屬型政治文化
	第五次修憲	-	-	形式上：參與型政治文化 實際上：無法歸類
	第六次修憲	-	-	臣屬型政治文化
第五屆立委	第七次修憲	國家認同逐漸 不再是主要競 選政見	參與型政治文化	參與型政治文化

表 6.1 我國政治菁英的政治文化

(二)政治文化對政治菁英行為之影響

菁英份子與一般民眾相比，受的教育高又擔任領導角色，一般而言，其對政治較熱衷。因此，菁英份子必然受到政治文化絕對的影響，在政治發展中產生有利與不利的的作用。

1. 偏狹型與臣屬型政治文化不利於民主政治運作

偏狹型政治文化下，政治菁英面對政治體系之輸入及輸出的參與程度低，也缺乏自我認同；而臣屬型的政治文化也對政治輸入完全缺乏參與的動力，傾向於整體社會

的政治制度輸出為目標。兩者對於輸入的目標，並無明確的取向，呈現冷漠與疏離，他們的工作就是服從，而對輸出項的關心也不高。偏狹型與臣屬型的菁英份子，對民主政治的消極態度，大多受舊思維影響，例如「家父長制(Patriarchy)」，對民主政治發展並無助益。

2 參與型政治文化有利於民主政治運作

參與型政治文化下，政治菁英對於整體政治制度的輸入、輸出採積極參與，自身行動有明確目標。政治菁英對自我能力認同度高，情感面與評價面皆有自己的主見。深入言之，在參與型政治文化下，政治菁英有主導政治系統的作用，在社會裡扮演領導者的功能，凡事積極參與，為了政治發展順利成功，會主動了解人民的需求及支持，對推動民主政治的運作具有實質助益。

(三)修憲過程中影響政治菁英政治文化形成的主因

憲法的修改主要目的在於使憲法順應政治社會變遷，因此其修改程序須依法為之，以令修改後之憲法得以落實。換言之，憲法之修改應兼合法性與正當性(陳滄海，1995：323)。修憲過程中影響政治菁英政治文化形成的主因有以下兩點：

1. 政黨因素

民主政治即是政黨政治，政黨之目的即是透過選舉爭取執政機會。政黨之形成乃是由一群理想相同的人所組成，但為了共同目標，有時會犧牲自我主張，例如，我國第四次修憲內容就是在各黨理性選擇下的結果。綜觀前三次修憲，或有「一黨修憲」之批評，但第四次修憲充分顯示政黨協商的重要性，政黨政治的互動，已經在修憲中充分凸顯出來(林水吉，1998：81)。在第六次修憲中國民新三黨也在各黨的理性選擇之下合作，將國民大會「虛級化」也是一例。

2. 菁英政治

19世紀初的德國，設於柏林的帝國議會之立法及決議，雖然有人民代表的參與，但是並非完全出自德國全民的總體意志。事實上，國會的運作仍由君主封建勢力所主宰，而不為人民所決定(葉陽明，2008)。

而將法國第五共和總統選舉方式改由公民直選的最大推力，是戴高樂個人的表

態，他才是真正的決策者。因此，任何國家不管是何種體制，政治菁英(尤其是領導階層)才是政治系統運作最具決定性的關鍵人物。我國在多數情況下，修憲受領導菁英影響甚鉅。以激進菁英理論的看法：我國的國、民兩黨在作出重大的決策之時，只有一些少數的政治菁英是具有影響力的。



第二節 研究限制

本文研究限制有三，首先，政治文化的概念多與心理有所關連，實屬抽象與主觀。本文主要以具體事項，如修憲過程、政治菁英的算計、修憲者所表現出的態度及取向等等，來描述與歸納政治文化的類型。由於政治文化的抽象性，易造成歧異與認知上的不同，是為本文第一個研究限制。

儘管八〇年代後，政治學者體認到文化、價值的重要性，因此重新燃起對政治文化的研究興趣；然而截至目前為止，我們仍無法克服如何定義政治文化的問題（Gibbins, 1989:13）。如何將政治文化概念適度反映，同時又能適當的加以操作化，仍是政治研究的一大挑戰。同時，大部份學者也多同意，政治文化要作為一個科學的概念，必須要更為明確，並且可以作經驗性的測試，以及預測政治行為（黃秀端，1997）。由於政治文化的定義分歧，筆者在定義與解釋上，將力求精準。但仍有精確度不足的疑慮，是為本文第二個研究限制。

最後，我國在解嚴後共有七次的修憲，前六次由國民大會負責，在第六次修憲中，將國民大會代表改為任務型，修憲提案權交由立法院。而目前為止，立院的修憲提案權只在 2004 年第七次修憲提案時，行使過一次。故只有第七次是由立法院提案，再交由任務型國大代表複決方式完成。在研究我國政治菁英的政治文化時，還無法全面地探討立法院在修憲所扮演的角色，此為筆者撰寫本文的第三個研究限制。

第三節 研究建議

從社會變遷的角度而言，憲法係因應人類社會的需要而產生，自當因應人類社會的需要而修改，故凡屬憲法成文國家莫不規定憲法修改程序，以適應人類社會變遷的需要(謝政道，2007：534)。故中華民國政府於1990年6月28日召開「國是會議」，其中最主要議題就是憲政改革，爾後國民黨決定以修憲方式進行憲政改革，從1991年4月「國民大會」全面改選，到2005年6月廢「國大」及「公投入憲」等修憲成果。本研究主要探討政治菁英的修憲過程，與菁英政治文化形成的相互關係，至於有何相關主題能繼續供大家關注，茲說明如下：

一、中央政府體制之外的議題

1991年到2006年這段期間，政治菁英所完成的修憲，是就中央政府的體制進行制度性的重構，以便讓威權政體轉型到民主政體。因此，修憲議題主要都是集中在中央政府體制的改造。其他議題就顯少討論，我們從下表6.2觀察，關於人民之權利義務及基本國策部份不是付之闕如、便是比例極低。本文僅運用三指標簡略回顧中華民國的憲法變遷，經驗資料恐有不足，僅能提供了一個觀察思考的視角。其他政治指標，例如：對政治人物的評價、政治效能感、政府施政品質等。若能繼續投入到政治菁英文化的相關研究，俾能使其更具全面性。

憲法章名	憲法條文數目	被修正條文數	修正比例
第一章 總綱	6	1	16.7%
第二章 人民權利義務	18	0	0.0%
第三章 國民大會	10	5	50.0%
第四章 總統	18	4	22.2%
第五章 行政	9	2	22.2%
第六章 立法	15	2	13.3%
第七章 司法	6	2	33.3%
第八章 考試	7	3	42.8%
第九章 監察	17	9	52.9%
第十章 中央與地方之權限	5	2	40.0%
第十一章 地方制度	17	5	29.4%
第十二章 選舉、罷免、創制、複決	8	1	12.5%
第十三章 基本國策	33	1	3.0%
第十四章 憲法之施行 及修改	6	1	16.7%

表6.2 歷次修憲議題比例

來源：葉俊榮，1997

二、菁英參與到人民參與的典範轉移

我國憲法第二條：「中華民國之主權屬於國民全體」。我國憲法增修條文係由國民大會通過，雖具有民主正當性，但人民參與仍有所不足。憲改絕對不是政黨、法學專家，或是少數政治菁英的專利。故在第七次修憲後，將修憲提案交由公投複決。但究竟人民對憲法之認知程度是否及於政治菁英，人民獲得修憲最終的決定權後，對人民的參政權是加分抑或減分，都值得在未來探究。