

第三章 中華民國的憲法變遷軌跡

第一節 歷次修憲之歷程與背景

我國近十年來之憲政改革與民主鞏固過程，相對平和順利。¹⁷回溯我國在1987年解除戒嚴，1990年李總統召開國是會議，1991年終止動員戡亂時期，1992年完成國會全面改選，1996年首次總統直選，迄今已近二十年之久。如此分階段的憲政改革模式，故有「寧靜革命」美稱。彭懷恩(1990)指出我國的民主化與自由化有幾個重要的因素：

一、社會結構因素：

由於國民政府遷台以後，絕大多數高層政治職位是大陸籍人士擔任，對於台籍人士的政治權力分配顯然不平等。國民黨透過地方選舉方式甄補台籍人士，另一方面強化國民黨的統治正當性。另一方面，在野人士的崛起，也對國民黨的民主化有積極推動的效果。

二、國際環境因素：

八〇年代南韓大總統卞正熙遇刺，接著全斗煥繼任，韓國大學生、教育等開明派與黨工、軍人等保守派展開一連串的街頭抗爭，嚴重影響韓國的政治社會安定，也波及南韓的經濟。菲律賓艾奎諾夫人以人民力量為號召，在迅速政變後接掌政權，象徵民主的一大勝利。這些鄰國的事件對於緬甸在1988年、中國大陸在1986年發生的民主運動有著示範作用，同時對發生在中華民國台灣的自由化也有一定影響。

三、領導階層因素：

台灣領導階層經過三十幾年的更換，已使發展取向的技術官僚取代意識型態取向的革命精英，對於推動台灣自由化有積極作用。

四、理性溫和的反對人士：

¹⁷ 在第三波民主化過程中，拉丁美洲或東歐各國，在轉型過程中，經常出現「逆流」阻力。其中多是受憲政制度設計，部分來自政黨政治與政治文化未臻成熟；有些則導因於經濟發展遭受停滯或倒退。

台灣的反對人士多是中產階級的知識份子所組合，所以他們傾向採取非暴力的政治抗爭。當八〇年代執政者與反對者以談判妥協代替激烈暴力的良性循環有助於民主化。

中華民國在臺灣解嚴後的憲政改革，業經七次正式修憲，並輔以大法官解釋，使1946年在南京制定的憲法作了調整，已能適用於中華民國自由地區的臺、澎、金、馬(楊日青，2006)。在中國國民黨堅持憲法本文不變以及「一機關，兩階段」的前提下，從1991年4月第一屆國民大會制定第一次「增修條文」起，至2005年6月止，先後進行了七次修憲，修憲也成為過去十餘年來台灣政治發展過程中朝野角力的主要場域。茲將在修憲歷程中所發生的重大政治事件整理如表

3.1，不可否認，這些事件皆對我國的政治發展產生相當影響。

日期	事件	備註	
1988	1 / 13	李登輝繼任第七任總統	
1989	1 / 27	立法院通過第一屆資深中央民代退職條例	
	12 / 2	解嚴後第一次國會與地方選舉	民進黨當選立委 21 席，縣長 6 席
1990	3 / 12	三月學運	
	5 / 20	李登輝就任第八任總統	
	6 / 28	召開國是會議，達成總統直選、省（直轄）市長民選共識	
1991	4 / 23	國民大會第一次修憲	廢止動員戡亂時期臨時條款 第一屆資深民代全數退職
	5/1	動員戡亂時期正式結束	
	12/21	第二屆國大代表選舉	國民黨 254 席、民進黨 66 席
	12/31	第一屆立委、監察委員、國大代表退職	
1992	1/19	第二屆立委選舉	國民黨 95 席、民進黨 51 席
	5/27	國民大會第二次修憲	省市長直選、國代與總統任期同為四年、國代每年集會

1993	8/18	李登輝連任中國國民黨主席	
1994	7/28	國民大會第三次修憲	自第9任總統開始，實施正副總統直接選舉
1996	3/23	第三屆國民大會代表選舉	國民黨183席、民進黨99席、新黨46席
	3/23	舉行第一屆直接民選總統(第9任)	李登輝、連戰搭檔以54%得票率當選，5/20就職
	12/23	召開國家發展會議	完成凍省、總統提名閣揆無須立法院同意等共識
1997	7/18	國民大會第四次修憲	凍省、取消立法院閣揆同意權、增加倒閣權、總統解散立法院權、取消教科文預算下限等
1998	12/21	精簡省級政府組織	
1999	9/4	國民大會第五次修憲	國代延任案通過、立委任期延長為四年
1999	12/31	司法院頒佈釋字第499號解釋	國民大會第五次修憲(國大延任案)無效
2000	3/18	陳水扁、呂秀蓮當選中華民國第十任總統	
	3/24	李登輝辭去中國國民黨黨主席	
	3/31	親民黨成立	黨主席由宋楚瑜先生、副主席由張昭雄先生擔任
	4/25	國民大會第六次修憲	通過國大改為任務型
	5/20	陳水扁、呂秀蓮就職	民進黨成為執政黨
2001	12/1	第五屆立委選舉	民進黨獲87席，成為國會第一大黨
2004	8/23	第五屆立委通過第七次憲法修正案	「立委減半」、「選制改革」修憲案
2005	4/24	任務型國民大會代表複決通過第七次修憲	公投入憲、單一選區兩票制立委席次減半、廢國大

表 3.1 我國「修憲」相關之大事年表

來源：作者自行整理

1990年3月12日，十餘個民間團體、大學教授以及學生提出「宣布中止動員戡亂時期、廢除臨時條款、召開國是會議、解散國民大會」四點要求。李登輝

總統為平息學運，遂承諾召開國是會議，他並且在 520 就職演說及五月二十二日的就職記者會上明確承諾：「一年內終止動員戡亂時期，二年內完成憲政改革。」並於同年 12 月 25 日宣布「一機關兩階段」的修憲策略。開啟我國在解嚴之後的一連串憲改工程。本節首先就 1991 年以來，歷年修憲內容及成果依歷史制度途徑，循時間序列逐一簡述如下：

一、1991 年第一次修憲

1991 年第 1 屆國大第 2 次臨時會，進行第 1 次修憲，於 1991 年 4 月 22 日通過憲法增修條文 10 條。第一次修憲係程序性修憲，其目的在為第二階段實質修憲作準備。主要內容如下：

- (一) 廢止《動員戡亂時期臨時條款》，確認兩岸分裂分治之事實，區隔自由地區與大陸地區；並為重視兩岸關係之發展，明訂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，賦予「兩岸人民關係條例」之法源依據。
- (二) 資深民代於該 1991 年年底退職。
- (三) 提供第二屆中央民意代表產生的法源依據。

1991 年 4 月 23 日，在國民黨主導之下廢止《動員戡亂時期臨時條款》，並以憲法增修 (amendment) 的方式制定《中華民國憲法增修條文》。第一次修憲，首度將中華民國統治的範圍定為「自由地區」，承認中華人民共和國所統治的「大陸地區」，並以「自由地區」為我國各級選舉的選舉範圍。

再者，本次修憲乃是落實「國是會議」一動員戡亂時期終止、臨時條款廢止、修訂憲法三項結論，改變了過去長期以來修改臨時條款代替「修憲」的作法，憲政改革自此有新的起點。有關「國是會議」在我國修憲之角色與功能為何，將在下一章節做一探討。

最後，在憲政制度上，行政與立法兩權關係，及總統與行政院長間之權力關係，在此次修憲未作適當釐清，以致憲政亂象仍然頻生(楊日青，2006)。

二、1992 年第二次修憲

1992年5月27日第2屆國大第1次臨時會進行第2次修憲，增訂憲法增修條文10條。第二次修憲規定總統、省市長直選，重新定位及調整國民大會與司法、考試、監察三院之職權，主要內容如下：

(一) 明定總統、副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之原則，任期四年。

並增加對監委之提名任命權。

(二) 司法院大法官增設憲法法庭。

(三) 明訂直轄市市長及台灣省省長，改由人民直接選舉。

由於國民黨在第二屆國大代表中佔有3/4以上(78.9%)的席次，超過修憲門檻，因而可單憑一黨之力，主導後來的修憲方案，決定我國憲政體制發展之方向(王業立，2005)。除了可確保原先設訂的「第二階段修憲」的程序之外，也落實了中央民代的全面改選，且進一步為總統選舉定調。雖然總統、副總統的選舉方式仍未確定，但已確定將由「自由地區」全體人民選舉，因此在憲法效力範圍，中華民國「全國」的範圍即為「自由地區」。

三、1994年第三次修憲

1994年7月28日第2屆國大第4次臨時會進行第3次修憲，憲法增修條文再次修正為10條，其主要內容如下：

(一) 明定總統選舉產生方式，改由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國85年第9任總統、副總統選舉實施。

(二) 縮限行政院院長的副署權。

(三) 國民大會的職權調整。

(四) 確立省、直轄市長直接民選

第二次修憲後，隨著民意支持總統直選的聲浪日漸高漲，第三次修憲的結果，確立了我國的總統選舉採用公民直選的方式；此外，亦同時縮減了行政院長的副署權，奠定了我國憲政體制朝向半總統制的方向發展。若是以此面向來觀察：在過去威權統治下的台灣，蔣介石與蔣經國兩位政治強人都曾擔任總統的職位，並扮演了憲政體制中最關鍵的核心角色，這也使得我國在經過了過去四十年的憲政

運作結果，形成了以總統為中心的政治文化(王業立，2005)。同時，為彌補國大失去選舉總統之大權，乃補償性地明定，國大對總統提名之司法、考試、監察三院人事行使同意權，並允許國大增設議長、副議長、使國大常設化，使國代權益勉強獲得平衡，願意配合修憲(楊日青，2006)；基於此，國民大會也繼續基於自我利益而持續擴權，與立法院一樣的常設化，包含設置議長、從無給職變為有給職等。

四、1997年第四次修憲

1997年7月18日第3屆國大第2次會議進行第4次修憲，修正憲法增修條文11條，其主要內容如下：

- (一) 取消立法院之閣揆同意權：總統任命行政院院長，無須立法院同意。
- (二) 賦予立法院倒閣權與總統被動解散國會權：立法院得對行政院長提出不信任案；總統經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。
- (三) 精簡省級政府組織。

1997年的第四次修憲是台灣民主轉型以來第一次朝野合作完成修憲，¹⁸雖然李登輝仍主導整個修憲過程，但民進黨的角色扮演亦不容忽視。此次修憲也是我國七次修憲中，對於中央政府體制變動幅度最劇烈的一次，尤其是行政權與立法權之間的關係變動最大，其中，總統的「閣揆直接任命權」這樣的一種制度安排，一方面讓總統擁有實權，能有效掌控行政權，而使憲政體制往「總統制」的方向移動；但另一方面卻又不願總統受到「權力分立與制衡」的牽制，故類似法國第五共和體制下的「半總統制」。

此次修憲就朝野兩大黨而言，在於將「國家發展會議」(簡稱國發會)的共識加以落實。唯就「國發會」的共識，在憲政體制上變動幅度之大，使此次修憲前後引發各種爭議。¹⁹關於「國家發展會議」之重要性，以及法國「雙首長制」的

¹⁸ 1996年第三屆國大選舉結果，國民黨失去3/4多數優勢，致使國民大會政治力量結構重組，引起朝野第一次合作修憲的必然發展。

¹⁹ 第四次修憲，主要爭議內容為「行政院長由總統任命」，毋須立法院同意。總統不但具有國

引進，筆者也將在後續章節深入探討。

五、1999 年第五次修憲

1999 年 9 月 4 日第 3 屆國民大會第 4 次會議進行第 5 次修憲，修正憲法增修條文 11 條，通過國代延任案等條文。其主要內容如下：

- (一) 國民大會代表產生方式，改為第 4 屆代表 300 人，依立法委員選舉各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配名額。
- (二) 國代與立委任期延長至 91 年 6 月 30 日；立委任期改為 4 年。

此次修憲的爭議點在於「國代延任」一條文，引起輿論大譁，抨擊國代自利。立委亦提案聲請釋憲。大法官於 2000 年釋字第 499 號解釋：修憲延任，「有違選民有限委託」，使憲法規範秩序形同破毀，違背民主憲政原則，實質內容違反制憲精神的本質。故此次修憲，大法官宣告無效。

六、2000 年第六次修憲

2000 年 4 月 24 日第 3 屆國大第 5 次會議，進行第 6 次修憲，修正憲法增修條文 11 條，改革國會結構，將國民大會虛級化，朝國會一院制的方向發展。其主要內容如下：

- (一) 國大虛級化，國大相關職權之提案發動權，改由立法院行使。立法院提案後，始由政黨比例代表制選出 300 名任務型國代複決之。
- (二) 立法院提出憲法修正案、領土變更案或對正、副總統之彈劾案時，始依政黨比例選出國代 300 人，在一個月內完成議決事項，完成後即須解散，故稱其為「任務型國大」。

此次修憲在輿論的壓力下，加上各黨強制的黨紀，通過了國大虛級化的增修條文，將其原有職權轉移給立法院執行，使國大正式由常設機關走入歷史，也有學者認為第六次修憲是為了防堵親民黨繼續擴大。²⁰

安決策權，並可透過任命行政院長，進而主導國家政策。而憲法本文中「行政院對立法院負責」之規定，維持不變。遂形成總統「有權無責」，行政院長「有責無權」。

²⁰ 2000 年第六次修憲，在強大民意唾棄下，以及國、民兩黨在防止新興的親民黨透過國大選舉

七、2005 年第七次修憲

2004 年 8 月 23 日立法院第五屆第五會期第一次臨時會第三次會議通過、2005 年 6 月 7 日國民大會（任務型國民大會）第二次會議複決通過第七次憲，主要內容如下：

- (一) 中華民國自由地區選舉人於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應於三個月內投票複決。
- (二) 總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員 1/4 之提議，全體立法委員 2/3 之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票。
- (三) 立法院立法委員自第七屆起 113 人，任期 4 年，連選得連任。
- (四) 立法院提出總統、副總統彈劾案，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。

2001 年第五屆立委選舉時，陳水扁總統喊出「立委減半」的口號。2004 年底因總統大選逼近及立委改選，各黨在壓力下，為迎合民意，均推出「立委減半」、「廢國大」、「公投入憲」等政見。第七次修憲過程中，國、民兩大黨藉由「國會減半」改革旗幟的號召，成功形塑期待憲政改革的主流民意，修憲案也因兩大黨政治實力的優勢而順利通過。而此次修憲最大之爭議在於「正當性」的不足，任務型國大代表選舉投票率只有兩成三（23.35%），一成九贊成。這樣的低投票率，引發了這次選舉是否有效的爭議。因而，有部份立委認為這次投票率過低，導致修憲應該無效，申請大法官釋憲。但大法官在 2005 年 6 月 17 日，做出「大法官解釋第 1267 次不受理決議案」，直接表示第七次修憲無解釋之必要。²¹

崛起影響兩黨勢力之考量下，導致國大史無前例地自我閹割削權（楊日青，2006）。

²¹ 針對本次修憲程序爭議，立法委員提出兩個釋憲案：

一個是立法委員趙永清、賴清德、陳景峻等八十九人提出聲請。其認為國代跑票算廢票、國大不經討論及投票等方式違反國民主權原理。但大法官卻認為其未說明與立法院行使職權何關、且認為修憲已過、衡諸客觀事實已無解釋之必要，而不受理。

第二個則是立法委員陳志彬、羅志明、顏清標等八十七人提出聲請。其認為國大職權行使法乃於國大選完後才通過，故該法不符正當程序，另外，又認為國大選舉未設投票門檻限制有違民主

從1991年第一次修憲到2005年第七次修憲，綜合來看，李登輝總統任內的六次修憲是以「政府體制」為核心，加上陳水扁總統任內的一次修憲也是聚焦在「政府體制」。其他民生、社福、人權等議題似乎只是陪襯。廖達琪(2005)就質疑憲政問題就只是高層的權力安排問題嗎？而且每次修憲的發動者都是領導者，有多少民眾能感知「憲法」應是人民共同參與議定的契約書，再授權依憲法中程序所產生的「政府」來行使公權力。如果缺乏普遍大眾的認知參與，僅憑領導者的感知，或其熟識的菁英群體的意見，是否有意或無意間設定憲政議題只朝某個方向走，忽略了其他。



多數決原理。但大法官認為關於第一項質疑聲請人並未明確說明理由，而且兩項質疑都因為修憲已過、衡諸客觀事實已無解釋之必要，而不受理。

第二節 體制外修憲會議與政黨的合縱連橫

1990年7月4日，國是會議結束，後於1991年由第一屆資深國代進行我國解嚴後首次的修憲，完成十條增修條文。又再1992年5月27日，第二屆國大代表完成第二次修憲，進一步增訂了八條增修條文，完成了「一機關兩階段」修憲。

國是會議的倡議是由在野黨和民間團體，再由總統召開。李登輝總統就曾在憲政改革時，主動發起兩次會議：一是「國是會議」；二是「國家發展會議」。前者是在當時的時空環境下，對民間聲浪的回應²²；後者則是在李登輝在第九任總統就職演說中所推出的，²³並透過國、民兩黨高層之力，以體制外會議達成第四次修憲之目標。值得一提的是，1990年是由一黨(即國民黨)決定「一機關兩階段」修憲，而1996年卻無法由一人或一黨完成修憲，必然是李登輝總統在時空環境改變下，不得不做出的理性選擇。

楊智傑(2005)曾論憲法會議的功能，並將國民大會、任務型國大看做是一種憲法會議。甚至，其也認為體制外的國是會議、國發會議也是一種憲法會議。張文貞(2004)將修憲程序分為準備、提案、討論、決定四個程序。若以七次修憲為例，我們的準備程序就是體制外的國是會議或國發會，且在分析時，這兩場會議可做為前三次修憲與後四次修憲的分界點(如圖3.1)。本節即要探討我國政治菁英在這兩場會議中，是如何達成修憲的共識，並觀察這些共識有無落實在修憲當中。

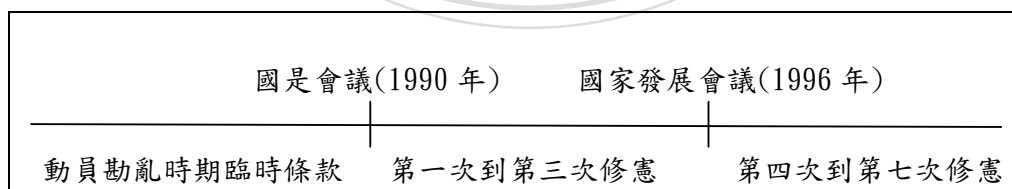


圖 3.1 體制外會議與修憲分界

來源：作者自繪

²² 李炳南認為國是會議是因應1990年3月的學運，為抗議資深國民大會代表利用選舉總統、副總統之機會，自行增加出席費，意圖擴大自身職權，延長任期等(李炳南，1992：21)。

²³ 李登輝總統於1996年第九任總統就職演說中表示：「…影響國家發展深遠的重大政策，不是由一人或一黨就可以決定。因此，登輝將盡快責成政府，針對國家未來發展的重要課題，廣泛邀各界意見領袖與代表，共商大計，建立共識，開創國家新局。」

一、國是會議

(一) 國是會議召開原因之分析

我國於1987年解嚴後進入民主起飛期，導致了1990年初大規模的野百合學運和接踵而來的群眾運動要求加速政治改革。基於此，憲法當然也要適度地調整，因此政府於1990年6月28日至7月4日召開「國是會議」。「國是會議」是中華民國首度於非戰爭時期所召開之全國性政治會議，也是將內部政治結構的爭執，首次以和平公開的方式尋求解決(李炳南，1992：42)。李炳南(1992：33)曾就國是會議召開的原因說明如下，這些也可視為啟動憲政改革運動主要背景原因：

1. 台灣由於經濟發展，產生了數量龐大的中產階級，民間社會開始有更大的企圖。
2. 社會結構因經濟力的迅速累積，分配不均的現象逐漸明顯化，雖然整體社會仍然趨向更富裕，但中下階級乃至一般人民普遍有未蒙受其利，甚至被犧牲被傷害的「相對剝奪感」。
3. 傳統威權統治面臨了法統繼承危機，須藉著權力釋出，來維持其統治的合法性。

除了上述三點之外，媒體的影響力也是原因之一。以學運之發展而言，正如當時的學運領袖吳介民接受訪談時所言所言，他們之所以站出來是因「媒體對政治反對運動之初步解禁，學運份子對政治抗爭運動的觀察參與(張茂桂，1990：78)。」

(二) 國是會議之籌辦經過與議題設定

1990年6月28日，李登輝總統宣佈召開國是會議，以「健全憲政體制」及「謀求國家統一」(後改為「大陸政策與兩岸關係」)兩大議題為主。²⁴李炳南將會議區分為兩階段(李炳南，1992：35)：

1. 第一階段(籌備期)：此時期的主要工作即是將國內政治生態的現實力量反應在籌備委員的名單上。²⁵

²⁴ 「謀求國家統一」因具爭議，後改為「大陸政策與兩岸關係」。

²⁵ 國民黨 11 人(陶百川、蔡鴻文、高玉樹、蔣彥士、施啓揚、宋楚瑜、王玉雲、謝深山、辜振甫、王愷吾、余紀忠)，民進黨 4 人(黃信介、張俊宏、陳永興、康寧祥)，無黨籍 5 人(吳豐山、張博雅、黃石城、陳長文、張京育)，學者 5 人(田弘茂、丘宏達、呂亞力、胡佛、黃越欽)。

2. 第二階段(尋求共識期)：尋求國是會議道德上之正當性與政治上的合法性基；擴大社會各界對議題的共識；藉推薦參加會議名單，進行政治妥協，以提升國、民兩黨主流派之政治地位。最後，經籌備會議討論，提出國是會議五大主題：

- (1) 國會改革問題。
- (2) 地方制度問題。
- (3) 中央政府體制問題。
- (4) 憲法(含臨時條款)修訂方式有關問題。
- (5) 大陸政策與兩岸關係問題。

會議參與者共141人，名單部份如下表：

第一組	尤清、王昭明、朱士烈、吳明進、呂亞力、李念祖、李鴻禧、林棟、邱垂亮、姚舜、柯明謀、苗素芳、殷允凡、高玉樹、康水木、張俊宏、梅可望、許勝發、陳水扁、陳金德、陳健治、彭光正、黃石城、黃鎮岳、趙少康、蔡友土、鄭次雄、楊黃幸美、謝崑山、蘇永欽
第二組	王又曾、王桂榮、朱堅章、吳英毅、呂秀蓮、李長貴、沈君山、李仁德、邱聯恭、姚立明、洪冬桂、郎裕憲、翁松燃、高希均、康寧祥、張俊雄、莊海樹、許倬雲、陳必照、陳長文、陳璽安、彭明敏、黃信介、楚松秋、楊選堂、趙昌平、蔡政文、鄭竹園、謝深山、蘇俊雄
第三組	王世憲、王惕吾、朱雲漢、吳哲朗、宋楚瑜、李哲朗、汪彝定、林永樑、金神保、姚嘉文、洪俊德、徐亨、荊知仁、高育仁、張文獻、張淑珠、許仲川、郭仁孚、陳永興、陳建中、陳繼盛、華加志、黃崑虎、楊日旭、葉金鳳、劉炳偉、蔡勝邦、鄭彥文、謝瑞智、蘇裕夫
第四組	王玉雲、丘宏達、余紀忠、吳豐山、李仁、李海夫、周聯華、林俏廷、金耀基、宣以文、胡佛、徐賢修、馬克任、高忠信、張旭成、張博雅、許宗力、陳川、陳田錨、陳重光、陶百川、辜振甫、黃越欽、楊志恆、葉潛昭、蔣彥文、蔡鴻文、覺安茲仁、鄭欽仁、謝學賢
第五組	王作榮、田弘茂、余陳月英、吳澧培、李伸一、李鍾桂、林空、法治斌、艾阿翰、施啟揚、胡志強、悟明、馬英九、高英茂、張京育、張富美、許信良、陳五福、陳江章、陳唐山、黃主文、黃煌雄、楊國樞、廖述宗、蔣廉儒、鄭心雄、謝長廷、簡明景、饒穎奇
備註	王世憲、宣以文、胡佛、朱雲漢、楊國樞、李鴻禧、陳唐山、彭明敏等8人因故宣布退出

表 3.2 國是會議參與人員名單

來源：李炳南，1992：398

國是會議是中華民國政府來台後，政治全面改革的起點，它的性質雖不具法律上合法性地位，僅為總統的諮詢會議，但因其網羅各界代表，且在若干重要問題上獲得原則性的共識，使其後的政治改革有了著力點，所代表的政治意義重大（齊光裕，1998：89）。

(三)國是會議的共識與前三次修憲的關連性：

國是會議所達成的五大共識如下(國是會議實錄，1990)：

1. 國會改革部分：

- (1)與會者主張廢除國民大會者佔少數，多數贊成採用「選舉人團」或「委任代表制」方式來保留國民大會。
- (2)主張保存監察院，並加以改進。
- (3)依政黨比例代表制選出「全國不分區代表」，併入原職婦團體、僑團代表，以及爭議中的大陸代表。

2. 地方制度部分：

- (1)地方自治應予合憲化、法制化。
- (2)目前省與中央的關係，可以透過國土重劃方式，變更行政區域。無論採多市、多省制，台灣或台灣省的名稱不廢除。
- (3)省縣市長民選是地方自治民主化的主要內涵。
- (4)有關地方自主權問題，多數居認為應使地方政府享有更多人事權、財政權、警察權、教育權，使權力由中央下放地方。

3 中央政府體制部分：

- (1)總統與國民大會之間的關係，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。
- (2)總統、立法院、行政院之間的關係，出席者意見分歧，除英式內閣制、美是總統制之外，與會者還有以下見解：
 - A. 主張廢除臨時條款，總統職權以及行政院與立法院之關係，均依憲法規定。

- B. 主張廢除臨時條款，總統職權除依憲法規定外，另將緊急處份權略為擴大。總統及行政院均為中央政府體制中心。
- C. 總統由人民直選，行政院長由總統任命，立法院可彈劾總統、行政院提不信任案，總統也可解散國會，總統為中央政府體制中心。
- (3)關於考試院方面，與會者多未表示意見。表示意見主多數主張廢除考試院，改設人事局，隸屬行政院；也有意見要維持現狀或廢除行政院人事行政局，回歸考試院主管。
- (4)關於監察院方面，與會者多數主張維持監察院並加以改進，成為專司糾彈的「準司法機關」或併入立法院，成為單一國會。
4. 憲法與臨時條款修訂方式部分：與會人事贊成修憲者居多數，約有七成，主張制憲者，不到三成；主張制定中華民國基本法者，人數甚少。主要共識有三：
- (1)「動員戡亂時期」宣告中止，「動員戡亂時期臨時條款」應予廢止。
 - (2)中華民國憲法應予修正。
 - (3)憲法之修訂，應以具有民意基礎的機關為之。
5. 大陸政策與兩岸關係部份：多數認為應以台、澎、金、馬地區之人民福祉為前提，考慮國際與中共情勢，在能力範圍內促使大陸邁向民主化、自由化。依據這個原則制定開放與安全兼顧的階段性大陸政策；現在的兩岸關係正常化；成立專責機構，逐步走向統一。

國是會議結束後，1991年3月國民黨中常會提出「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。主要內容如下(謝政道，2007：223)：

1. 前言(因應國家統一前之需要，增修本憲法條文)。
2. 訂定中央民代名額之分配及當選名額之保障與限制。
3. 中央民代之選舉罷免，依公職人員選罷法規定辦理；全國不分區及僑選代表名額，採政黨比例代表選出。

4. 第二屆中央民代選出時間及有關任期之規定。
5. 第二屆國民大會臨時會之召開。
6. 授與總統必要之緊急命令權。
7. 設立機關之授權(國安局、人事行政局)。
8. 兩岸人民關係條例特別立法之授權。

第一次修憲除了有第一屆資深國代外，也包括 1986 年所選出的增額國代，共 583 人，如下表 3.3。從表中可看出國民黨佔 87%，具有修憲所需出席代表 3/4 的絕對優勢，雖有利於主導修憲的運作，卻也讓國民黨飽受一黨修憲之非議(謝政道，2007：226)。第二次修憲，國民黨同樣具有多數優勢(見下表 3.4)，同樣掌握二次修憲的絕對主導權。

政黨	國代人數	比例
中國國民黨	510	87.48%
無黨籍	25	4.29%
中國青年黨	16	2.74%
中國民主社會黨	15	2.57%
青年中國黨	9	1.54%
民主進步黨	8	1.38%
總計	583	100%

表 3.3 1991 年各黨在國民大會之席次

來源：第一屆國民大會第二次臨時會實錄(1991：18)

政黨	席次	比例
中國國民黨	254	78.15%
民主進步黨	66	20.3%
全國民主非政黨聯盟	3	0.92%
無黨籍	2	0.61%
合計	325	100%

表 3.4 第二屆國民大會各黨席次

來源：第二屆國民大會臨時會實錄(1992：38)

究竟國是會議的結論有無反應在修憲條文中，茲將國是會議之結論與前三次修憲之內容，逐一比對彙整如下表 3.5：

國是會議之結論	第一次修憲 (1991年)	第二次修憲 (1992年)	第三次修憲 (1994年)
(一)國會改革部分 (1)國民大會保留 (2)保存監察院 (3)依政黨比例代表制選出「全國不分區」	第一條 ：國民大會選舉 第二條 ：立法委員選舉 第三條 ：監察委員選舉 第四條 ：國代、立委、監委之選舉罷免 第五條 ：國民大會任期 第六條 ：國民大會臨時會的召開	第十一條 ：國民大會代表職權	第一條 ：國大職權調整 第三條 ：立法委員選舉 第七條 ：國大代表及立法委員之報酬或待遇
(二)中央政府體制 (1)總統原則上應由民選方式產生 (2)總統、立法院、行政院之間的關係 (3)廢臨時條款 (4)考、監兩院職權	第七條 ：總統緊急命令權 第九條 ：設立國家安全會議及國家安全局。行政院得設人事行政局。	第十二條 ：總統選舉 第十三條 ：司法院 第十四條 ：考試院 第十五條 ：監察院	第二條 ：總統、副總統之選舉、罷免、彈劾 第四條 ：司法院 第五條 ：考試院 第六條 ：監察院
(三)地方制度部分 (1)地方自治合憲化、法制化 (2)省與中央的關係 (3)省縣市長民選		第十七條 ：地方制度	第八條 ：地方制度
(四)憲法與臨時條款修訂方式部分 (1)「動員戡亂時期臨時條款」應廢止 (2)中華民國憲法應予修正。 (3)憲法之修訂，應以具有民意基礎的機關為之。	◎ 第八條 ：動員戡亂時期終止	-	-
(五)大陸政策與兩岸關係部份	◎ 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。	-	◎ 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。

表 3.5 國是會議之結論與前三次修憲之內容對照

來源：作者自行整理

從上表中看出國是會議中的五項共識，基本上皆能反應在前三次的修憲條文上。但國是會議只是進行原則上的討論，由於其本身只是體制外的「諮詢會議」，一個集思廣義的場所，結論若要實施還是要透過修憲，且國民大會代表也不一定要接受國是會議的結論。有學者就認為國是會議的共識並不具積極意義，因為這早已是社會對憲改的普遍看法(李炳南，1992：223)。其次，筆者認為前三次修憲主要是國民黨在國民大會的席次皆在 3/4 多數，且修憲提案須經國民黨中常會核定後，才交付國民黨國大黨團在國民大會提出。國是會議中的菁英其實還是不敵黨國體制之下又擁有多數優勢的國民黨。然而，雖然修憲條文有為「一黨之私」的爭議，但原則上會議中的改革精神的確落實在前三次的修憲中，此點殆無疑義。

二、國家發展會議

1996 年 12 月召開的國發會共有 170 位的各黨人士及專家學者參加，內容包括「憲政體制與政黨政治」、「經濟發展」、「兩岸關係」，其結果直接影響第四次修憲。國發會的召開，直接原因為李登輝總統的政治宣示；間接原因則為憲政中若干議題擬透過國、民兩黨高層之力，達成下一步修憲目標(齊光裕，1998：173)。

(一)國發會召開原因之分析

1. 李登輝總統的宣示：李登輝總統於 1996 年第九任總統就職演說中表示：「…影響國家發展深遠的重大政策，不是由一人或一黨就可以決定。因此，登輝將盡快責成政府，針對國家未來發展的重要課題，廣泛邀各界意見領袖與代表，共商大計，建立共識，開創國家新局。」
2. 因總統直選，總統權力應相對擴大：李登輝總統既由人民直選，賦予其更多職權有其正當性。在我國長期的政治社會化經驗中，總統擁有絕對實權被一般大眾視為理所當然，已內化為一般大眾之政治文化。故對於一位民選總統而言，要其扮演虛位元首無可能(楊日青，1997：299)。
3. 憲政體制問題之解決：憲法學者對於我國憲政體制定位問題，往往顯得束手無策。導致現實政治運作演變成執政黨在修正式內閣制下，兼任黨主席之總統從體制外獲得權力，貫穿體制內的限制，遂行實際統治目的。故時任民進黨主席的許信良，在第四次修憲過程中比李登輝的態度顯得更急躁。原因是當民進黨取得執政權後，會因缺乏立法院多數黨的支持，走不出凱達格蘭大道(楊世雄，1998：16)。

4. 副總統兼任行政院長之爭議：1996年5月，李登輝當選總統後，任命連戰副總統兼任行政院長，引起極大反對聲。國民黨在國會，微弱的多數(如下表3.6與3.7)恐抵不住在野黨的攻勢。²⁶雖然大法官在同年年底做出419號解釋，但此解釋無法完全令人滿意，²⁷對於現實政治的影響力大不如前，時任第三屆國代的楊世雄認為，朝野各方已不耐煩大法官緩慢的進度，而參加由李登輝所召集的另一項體制外會議－「國家發展會議」(楊世雄，1998：18)。

政 黨	席 次	比 率
中國國民黨	85	52%
民主進步黨	54	33%
新 黨	21	13%
其 他	4	2%
合 計	164	100%

表 3.6 第三屆立法委員各黨席次
來源：謝政道，2007：319

政 黨	席 次	比 率
中國國民黨	183	54.79%
民主進步黨	99	29.64%
新 黨	46	13.67%
無黨籍	6	1.8%
合 計	334	100%

表 3.7 第三屆國民大會各黨席次
來源：謝政道，2007：319

5. 「凍省毀宋」與「台灣國」之結合：1994年12月，宋楚瑜當選台灣省第一屆

²⁶ 1996年5月第三屆國代選舉，國民黨失去國民大會修憲所需的3/4絕對多數。又1996年2月1日，第三屆立委就職，在立法院長選舉中，國民黨劉松藩以一票之差險勝民進黨的施明德。雖然國民黨在立法院「勉強過半」，但只要團結，在野黨仍無可乘之機，例如，1996年5月，行政院長連戰就任第九任副總統，並循例向新任總統呈報內閣總辭案，李登輝總統批示：著毋庸議。

²⁷ 大法官對於副總統兼任行政院長的問題採取了不置可否的態度；對於行政院長非憲法上義務之辭職應如何處理，是總統之裁量權限，為學理上所稱統治行為之一種。非司法院大法官應作合憲審查之事項。

民選省長後，聲勢如日中天；再者，宋省長常為省政建設之經費問題砲轟中央，直接或間接影響與中央之互動，而有凍省或廢省之聲（齊光裕，1998：183）。另外，筆者認為就民進黨而言，沒有「省」就離「台灣國」更進一步，因而廢省之主張，從理性選擇的角度來看，民進黨是樂觀其成，願意配合演出。

(二)國發會籌辦經過與議題設定

國發會的籌備委員會名單於1996年10月3日經李登輝總統與相關人士商議後，由連戰為召集人，國民黨立委蕭萬長、民進黨立委張俊宏、新黨立委李慶華為副召集人，及29位籌備委員名單(表3.8)。有關會議與出席名單等事宜，取決於三黨代表的協商決定，因此包括各黨的推薦參加人員名單也是根據各黨在立法院的席次比例，以4:3:2推派。有學者認為就國發會之性質、運作程序而言，國發會的歷史定位不但接近政黨協商，同時就國民黨的處境而言，國發會的性質更接近1946年在中國大陸的政治協商會議(楊世雄，1998：28)。

召集小組	連戰、蕭萬長、張俊宏、李慶華
政黨代表	國民黨籍饒穎奇、黃主文 民進黨籍尤清、邱義仁 新黨籍周陽山、賴士葆
民代	國大副議長謝隆盛、立法院副院長王金平 台灣省議會議長劉炳偉、台北市議會議長陳健治 高雄市議會議長陳田錨
政府機關代表	總統府秘書長黃昆輝、行政院副院長徐立德 台灣省政府副省長吳容明、台北市政府副市長陳師孟 高雄市政府副市長黃俊英
部會首長	內政部長林豐正、外交部長蔣孝嚴、經濟部長王志剛 經建會主委江炳坤、陸委會主委張京育
學術界及 各界代表	田弘茂(國策顧問)、謝瑞智(台師大教授、國大代表) 黃天麟(第一商銀董事長)、曹興誠(聯華電子董事長) 辜振甫(海基會董事長)、翁松燃(國統會研究委員) 王效蘭(民生報發行人)、賴浩敏(中選會委員)

表 3.8 國發會籌備委員會成員

來源：齊光裕，1998：185

國發會籌備委員會共進行三次會議討論，確立了國發會三大議題：「憲政體制與政黨政治」、「經濟發展」、「兩岸關係」，與國發會出席代表名單170人(表3.9)。

議題類別	憲政體制與政黨政治	經濟發展	兩岸關係
籌備委員會成員	連戰、蕭萬長、張俊宏、李慶華、饒穎奇、黃主文、尤清、邱義仁、周陽山、賴士葆、謝隆盛、王金平、劉炳偉、陳健治、陳田錨、黃昆輝、徐立德、吳容明、陳師孟、黃俊英、林豐正、蔣孝嚴、王志剛、江丙坤、張京育、田弘茂、謝瑞智、黃天麟、曹興誠、辜振甫、王效蘭、賴浩敏		
政黨代表	中國國民黨： 許文志、曾永權、鄭逢時、林志嘉、黃輝珍、陳博志 民主進步黨： 周伯倫、范振宗、姚嘉文、謝長廷 新黨： 郁慕明、曲兆祥、李炳南	中國國民黨： 莊榮昌、黃昭順 民主進步黨： 吳乃仁、陳文茜、陳哲男	中國國民黨： 廖風德、黃耀羽、王能章、蔡壁煌、丁守中。 民主進步黨： 余政憲、陳信忠、蔡同榮。 新黨： 朱高正、林郁方、周荃、賴來焜。
各級民意代表	中國國民黨： 荊知仁、許再恩、彭錦鵬、張福興 民主進步黨： 王世勛、李文忠、沈富雄、周清玉、卓榮泰、張川田、湯金全、蔡式淵 新黨： 傅崑成、楊泰順、姚立明 無黨籍： 張晉城。	中國國民黨： 高育仁、洪玉欽、洪昭男、蘇南成、李復興 民主進步黨： 盧修一 新黨： 杜震華 無黨籍： 陳啟吉	中國國民黨： 洪秀柱、朱新民、陳雪芬 新黨： 李炆烽、陳一新 無黨籍： 林宏宗
各級行政人員代表	蔣仲苓、廖正豪、蔡正文、趙守博、童勝男、陳建年、陳唐山	邱正雄、吳京、蔡兆陽、黃大洲、蔡勳雄、謝深山、韋瑞、廖泉裕	馬英九、廖了以
學者專家及社會賢達	呂亞力、張富美、黃德福、湯紹成、廖義男、蔡仁堅、盧瑞鍾	王又曾、王秉鈞、林忠正、胡立陽、洪奇昌、柯建銘、施振榮、高清愿、許添財、莊國欽、張清溪、張鍾汭、彭百顯、黃河明、黃昭淵、辜濂松、劉進興、魏啟林	王世榕、包宗和、杜正勝、吳安家、林濁水、范光群、高英茂、麥朝成、張麟徵、黃文局、楊力宇、楊開煌、蔡瑋、鄭竹園、賴國洲
總統指定	丁懋時、許水德、劉松藩、錢復、吳金贊、吳敦義、宋楚瑜、陳水扁、吳伯雄、許信良、陳癸淼、王玉珍、成嘉玲、李哲朗、林聖芬、陳政忠、李正宗、金耀基、蔣彥士、簡金卿		

表 3.9 國發會參與人員名單

來源：齊光裕，1998：187

國發會三大議題中以「憲政體制與政黨政治」議題最受朝野重視，各黨分別提出的主張各有異同，筆者將在下一節探討。在會議結論的形成方面，根據三黨的共同決議，所有議題之討論，必須透過協商以達成共識，有共識部份列為共同意見，無共識部份列為其他意見(國家發展會議實錄，1997：23)。不過會議期間新黨基於「護省」、「反對總統擴權」、「軍政軍令一元化」、「黨營事業之禁止」與「國會權限之修正」等五項原則未能落實，而在12月27日退出國發會。新黨此舉是希望藉由退出凸顯反對黨立場，吸收中間選票，卻使國發會變成國、民兩黨合流的舞台(楊世雄，1998：28)。

(三)國發會共識與後四次修憲之關連性

1996年12月31日國發會形成數點共識，其中與修憲直接相關者為「憲政體制與政黨政治」的二十二項共識(謝政道，2007：327)：

1. 中央政府體制：

(1)總統、立法院、行政院的關係

- A. 總統任命行政院院長，不須經立法院同意。
- B. 總統於必要時得解散立法院，而行政院院長亦得咨請總統解散立法院，但需有必要之規範或限制。
- C. 立法院得對行政院院長提出不信任案。
- D. 審計權改隸立法院。
- E. 對總統、副總統之彈劾權需符合憲法嚴格程序，並改由立法院行使。
- F. 立法院各委員會建立聽證制度及調閱權之法制化。

(2)國民大會與創制複決權之行使

凍結國民大會之創制複決權，人民得就全國性事務行使創制、複決權。

2. 中央與地方權限劃分及行政區域與政府層級之調整

(1)調整精簡省府功能業務與組織，並成立委員會完成規劃及執行，同時自下屆起凍結省自治選舉。

(2)取消鄉鎮市級之自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任。

(3)縣市增設副縣市長，縣市政府職權應予增強。

(4)地方稅法通則、財政收支劃分法盡速完成立法或修正，以健全地方財政。

3. 改進選舉制度、淨化選風

(1)中央民意代表總額與任期

A. 主張國民大會代表總額適度減少，改由政黨比例代表產生，並自下屆起停止選舉。任期維持現制四年。

B. 立法委員之總額要視國民大會與省議會名額的調整情形，於必要時得增加至兩百至兩百五十名為原則，任期應改為四年。

(2)中央及地方民意代表選舉制度暨選區劃分

A. 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，並成立跨黨派的小組研議。

B. 選區的劃分則希望成立超然中立的超黨派選區劃分審議委員會。

C. 淨化選風，修改選罷法，改善選舉制度。

4. 政黨政治與政黨良性互動

(1)有關政黨財務、補助及政治獻金的擬定

A. 黨營事業不得從事壟斷性事業之經營，不得承接公共工程，不得參與政府採購之招標，不得赴大陸投資。

B. 國家對於政黨之補助應以協助政黨從事政策研究及人才培養為主。現階段可以在選罷法中，酌予提高補助額度。

(2)政黨不得干預司法，司法人員應退出政黨活動。

(3)公務人員應保持政治(行政)中立。

(4)立法院協商機制應予法制化、制度化。

(5)政黨組織及運作應受法律規範。

國發會所達成「憲政體制與政黨政治」之共識，落實在修憲條文中無疑是一大幅度的改變。茲將前述國發會之重要結論與後四次修憲條文之關聯彙整如下表：

	第四次修憲	第五次修憲	第六次修憲	第七次修憲
總統的行政院長直接任命權	第三條： 行政院長由總統任命之	-	-	-
總統的解散國會權	第三條： 立法委員提出不信任案後，總統可解散立法院	-	-	-
立法院得對行政院院長提出不信任案	第三條： 不信任案經全體立法委員1/2以上提出，	-	-	-
總統、副總統之彈劾權由立法院行使	第四條： 犯內亂或外患罪，由立法委員向國民大會提出	-	第四條： 刪除內亂或外患罪	第三條： 立法院提出彈劾案，聲請司法院大法官審理
立法院各委員會建立聽證制度及調閱權法制化	-	-	-	-
國大之創制複決權由人民行使	-	-	-	第一條： 公投入憲
調整省府功能業務與組織，自下屆起凍結省自治選舉	第九條： 台灣省議會議員及台灣省省長之選舉停止。	-	-	-
取消鄉鎮市長之選舉，依法派任	-	-	-	-
縣市增設副縣市長	-	-	-	-
地方稅法、財劃法完成立法或修正	-	-	-	-
國大代表總額減少，由政黨比例代表產生，並自下屆起停止選舉。任期四年	-	第一條： 國大代表自第五屆起為150人。由比例代表產生	第一條： 國民大會代表300人，由比例代表產生	第一條： 廢除國民大會，公投入憲
立委之總額調整，任期四年。	◎第四條： 立法院立法委員自第四屆起225人	-	-	第四條： 立法委員自第七屆起113人，任期四年
中央民代選舉制度採單一選區兩票制	-	-	-	第四條： 立法委員自第七屆起採單一選區兩票制

表 3.10 國發會之結論與後四次修憲之內容對照

來源：作者自行整理

第四到第七次修憲，除第五次修憲被大法官會議 499 號解釋宣告違憲外，其餘三次修憲條文中，暫且不論條文內容之利弊，有關政府體制部份皆能實現國發會之共識。對於第四次修憲對我國政治的影響與評估，主要有二：

1. 政黨因制度自利而合作

從1990年至2000年所進行的六次修憲，都是以政黨為主導力量，其中前三次，國民黨都擁有3/4的絕對多數，可以掌握修憲的內容。第四次至第六次修憲，因為國民黨的席次滑落至五成多，所以必須和其他政黨合作，因而召開國發會，否則無法進行修憲。第七次修憲，國、民兩黨互爭改革形象與欲走兩黨政治，又意外地再次合作，兩黨的合作皆有其各自的盤算，與各取所需的理性選擇有關。

2. 政府體制規範不明，權責不清

中央政府體制有許多問題，首先是少數政府的問題，包括了「人治」的問題，也包括了「體制」的問題。深入言之，我國所仿效的法國第五共和憲法中央政府體制，在四十幾年的運作中，在憲政慣例下，均為多數政府執政，沒有少數政府的問題，而我國卻面臨少數政府的困境。例如2000年首次政黨輪替，陳水扁總統組成少數政府；而被任命之閣揆也未有如同法國總理建立之慣例，向國會提出信任案，造成政府缺乏國會多數支持，難以推動施政。同時又因立委SNTV選制下，候選人除與他黨對手競爭，尚須與同黨其他候選人競爭，必須建立個人人脈關係以爭取選票，不僅競選經費龐大，且倒閣將導致國會解散，而競選連任又無十足把握，故此朝野立委多不願行使倒閣權。且縱使在野黨立委倒閣成功，並在國會解散改選後贏得多數議席。但是因缺乏由多數黨或多數聯盟接替組閣之憲政慣例，因而亦無法排除總統繼續任命不受立院歡迎的人選為閣揆，繼續組成少數政府。

其次是，責任政治如何落實？行政院長的產生來自總統的任命，而非國會多數的支持，使得閣揆變成總統的執行長，須向總統負責，而無法落實行政院須對立法院負責的憲法規定。因而行政院須向立法院負責的憲政體制，被扭曲成閣揆須對總統負責，並且受總統指揮，而總統權力極大化後，國會卻無法有效的監督

制衡，使總統在事實上成為不受國會監督的超級總統(楊日青，2006)。

三、體制外會議的修憲菁英

(一) 國是會議中的第二屆國民大會代表

國是會議有 141 人參加，其中有 22 人在 1991 年 12 月當選為第二屆國大代表：陳金德、荊知仁、蘇俊雄、郎裕憲、謝瑞智、蘇永欽、李念祖、許勝發、陳重光、彭光正、許仲川、高忠信、鄭次雄、陳川、黃信介、張俊宏、陳永興、康寧祥、張富美、施啟揚、馬英九、黃煌雄。

(二) 國是會議中的第三屆國民大會代表：

國是會議有 141 人參加，其中有 9 人在 1996 年 3 月當選為第三屆國大代表：陳金德、謝瑞智、高忠信、陳川、郎裕憲、荊知仁、許勝發、張富美、胡志強。

(三) 第三屆國民大會代表的國發會成員

國發會參加的 170 人中，有 17 人為當時現任的第三屆國民大會代表：朱新民、蘇南成、謝瑞智、錢復、李文忠、謝隆盛、荊知仁、李炷烽、湯紹成、李炳南、杜震華、曲兆祥、張富美、蔡仁堅、彭錦鵬、張川田、賴士葆。

(四) 第五屆立法委員的國發會成員

國發會參加的 170 人中，有 33 位為第五屆立法委員：尤清、王金平、江丙坤、吳敦義、李文忠、李慶華、沈富雄、周清玉、林忠正、林郁方、林濁水、柯建銘、洪秀柱、洪奇昌、洪昭男、高育仁、張川田、張俊宏、陳文茜、陳健治、蔣孝嚴、曾永權、湯金全、黃昭順、黃德福、廖風德、蔡同榮、鄭逢時、饒穎奇、卓榮泰、周伯倫、陳唐山、劉松藩。

茲將參加體制外會議的修憲菁英在全體國大代表與第五屆立法委員之比例分析如表 3.11，由表中觀察，參與體制外會議的修憲政治菁英比例偏低。按憲法規定，國民大會為我國唯一修憲機關，具法理正當性。但國代雖身為修憲主角，卻在國、民兩黨共識達成的過程中，不僅少有代表參與協商，甚至連諮詢亦付闕如，使得兩黨國代對黨中央的主導修憲頻頻有批評之聲(李炳南，2001：70)。

	1990 年國是會議	1996 年國家發展會議
1991 年第二屆國代參與人數	22 人	-
佔全體國代比例	6.7 %	-
1996 年第三屆國代參與人數	9 人	17 人
佔全體國代比例	2.6 %	5.0 %
2001 年第五屆立委參與人數	-	33 人
佔全體立委比例	-	14.6 %

表 3.11 體制外會議中的修憲菁英

來源：作者自行整理

此種修憲主導力的轉移，筆者認為原因有三：其一，以政黨在國民大會之比例觀察，國民黨在前兩屆的絕對優勢席次，讓其無須考慮黨外之意見。第三屆因未達 3/4 之修憲門檻，遂與他黨合作，營造和諧氣氛。其二，國大權力位於整個政府運作中的邊緣，國大代表負責「原則性」之修憲，反不如與負責民生經濟法案制定的立法委員來得貼近民意；國大雖是「政權機關」，但在選民心中之地位，沒有像中央或地方行政首長所握有的「行政權」來得重要。第三，「國是會議」與「國發會」的協商結論雖無法律效力，卻具有政治影響力。例如，國是會議讓我國在解嚴以來動蕩不安的政局獲得舒緩；且經濟高度發展，相對的政治發展卻顯僵化。國是會議以超體制、非常的途徑解決經年累月的憲政困境(李炳南，1992: 21)。曾有論者指出：我國民主化後之結果，暴露出朝野對憲政機制缺少共識的弊病，應建立一個各黨都能承諾的政治制度，才能解決政治秩序之問題，進一步達成民主鞏固。國發會的召開，便擔負極重要的關鍵地位(李國雄，1997)。但從 1997 年修憲到 2000 年政黨輪替的發展來看，顯然國發會並未達成此一目標。

至於在第六次修憲後，將修憲之程序調整為立法院提案，再經由政黨比例代表制所選出之「任務型國代」複決。第五屆立委的修憲提案內容原則上仍是延續國發會之 22 項共識，繼續就「人民的創制、複決權」(公投入憲)及「立委選制」(單一選區兩票制)來調整。因此，我國憲法變遷並非一步到位，而是「分期付款」

式的議價過程，甚且是各黨理性選擇下的結果。



第三節 憲政選擇的過程與法國雙首長制的引進

1996年2月1日，立法院舉行院長選舉，國民黨提名的劉松藩在第二輪投票時，僅以82比81的一票之差險勝民進黨的施明德，顯示出一個「勉強過半」的困境。從權力研究途徑的觀點來觀之，執政的國民黨在政策推動上已是力不從心，因此李登輝在當選總統後不久，希望藉由第四次修憲直接對總統擴張權力，相對減弱立法院的職權，避免總統與立法院直接對立，取消立法院對行政院長的同意權即是一例。²⁸於是在同年年底召開「國家發展會議」，最後決定以「改良式雙首長制」為修憲之原則，其中各黨的選擇方案如下：

(一) 國民黨的修憲方案

國發會前國民黨確立其黨版主張為改良式混合制，也就是法國第五共和式的雙首長制。此一立場的確立和財團法人張榮發基金會國家政策研究中心法國憲政體制研究小組有關，國策中心不僅派員赴法國考察憲政，並邀法國學者於1994年我國第三次修憲前來台面見李登輝總統，國策中心主任田弘茂最後說服李登輝支持雙首長制之主張。中國國民黨在第九任總統選舉期間即主張此制，並將行政院長定位為總統的幕僚長，以走向實質總統制(李炳南，2001：45)。

(二) 民進黨的修憲方案

經過幾次中央性質的選舉過後，民進黨已經具備與國民黨抗衡的實力，但民進黨若在總統選舉中取得執政權，面對原憲法中的「修正式內閣制」，民進黨的總統還是無法掌握行政的權力。從理性選擇的角度，面對修憲惟有與國民黨合作，方能創造有利未來民進黨執政的條件。²⁹相對的，國民黨的任何方案，爭取民進黨的合作也是最可行的策略。

1996年5月10日，由民進黨國大黨團所召開的憲政研討會中，針對選舉制度、

²⁸ 取消立法院對行政院長的同意權，的確避免了總統與立法院直接對立的結果，但從2000年民進黨執政後的政治運作來看，一個無法掌握立法院穩定多數席次的總統，一樣會陷入「政策推動上力不從心」的困境。

²⁹ 在當時的時空環境下，有利於民進黨執政的有利條件包括：總統具一定權力、總統可直接任命行政院長、廢省與台獨的聯結、單一選區兩票制等。

憲政體制與中央政府體制三項議題達成共識，即遷就現實，雙首長制實為現階段修憲的可行方向。而也為了遷就現實，原本主張要在國發會提出《台灣憲草》的台獨基本教義派，這時候也不得不讓步，做出妥協(李炳南，2001：48)。

(三)新黨的修憲方案

因為擔心成為兩大黨協商的花瓶，在國發會開議前，新黨表態會在國發會中遵守不表決，以共識的簽定的運作規範下，全程參加，否則將隨時退出國發會。但如前章節所述，在會議期間新黨與國、民兩黨在修憲議題上有部份內容無法達成共識(三黨議題如表 3.12)，遂宣布退出。原本希望藉由退出让國發會破局的策略，在國、民兩黨迅速簽訂共識下宣告失敗是新黨始料未及的，使得新黨在國發會揮灑的空間相當有限(李炳南，2001：62)。

	中國國民黨	民主進步黨	新黨
中央政府體制	一. 改良式混合制，總統任命行政院長，不需立院同意。 二. 總統主持國務會議或國家安全會議。 三. 行政院院長得咨請總統解散立法院。 四. 立法院得對行政院院長提出不信任案。 五. 保留國民大會，但凍結其創制、複決權。 六. 審計權回歸立法院，調查權仍由監察院行使。 七. 司法、考試、監察制度，維持現制。 八. 全國性事務人民得行使創制複決權。 九. 軍政、軍令全維持現制。	一. 單一國會制，廢國民大會，擴大立法院，增加立法委員名額，任期與總統一致。 二. 立法院新增職權：對總統有彈劾權、調查權、審計權。 三. 國會功能健全後，民選總統應有一定實權。	一. 責任內閣制，回歸憲法之五權制。 二. 恢復行政院院長完整之副署權。 三. 行政院院長應由立法委員提名後經選舉產生。 四. 立法院正、副院長由政黨協商後選舉產生，當選後應立即退出政黨。

中央與地方權限	<ul style="list-style-type: none"> 一. 研究調整省府之功能業務，以增行政效率、提升國家競爭力。 二. 取消鄉鎮市選舉，以簡化政府層級，落實專業人才治理。 	<ul style="list-style-type: none"> 一. 修憲時以凍結憲法第十章、十一章有關省之規定。 二. 提高縣市地位與職權。 三. 下屆省長、省議員停止選舉(廢省)。 四. 中央政府成立專責委員會處理廢省後相關問題 	<ul style="list-style-type: none"> 一. 簡化省之組織與職掌。 二. 以「一省多市」原則調整行政區域。 三. 增設台中市為院轄市，並擴增台北、高雄轄區。 四. 中央與地方若有爭議，應由大法官會議召開憲法法庭決定之。
選舉制度	<ul style="list-style-type: none"> 一. 總統選舉，維持現制。 二. 立法委員名額增至兩百名，國民大會代表名額適度減少，地方民代則開放討論，立法委員任期為四年。 三. 立法委員及國民大會代表選舉採單一選區兩票制，比例代表名額佔 20%，候選人不得重複登記，席次分配採分別計算分立制。地方民代則採單一選區制。 四. 選區劃分由中央成立超然的委員會統事。 五. 僑選及全國不分區代表產生方式維持現制。 	<ul style="list-style-type: none"> 一. 單一選區兩票制。 二. 各政黨在國會席次，依政黨得票比例分配。 三. 區域代表、政黨比例代表席次各佔一半。 四. 選區劃分由國會定之。 五. 政黨門檻維持 5%。 六. 投票年齡降為十八歲。 	<ul style="list-style-type: none"> 一. 總統、立法委員、國民大會代表任期同為四年，同時選舉、就任。 二. 省、市、縣長及議員任期同為四年，同時選舉，但與前項中央選舉間隔兩年。 三. 立法委員總額定為兩百五十席，區域與不分區各半。 四. 採兩票制，依各政黨得票分配，若選區當選名額不足，則以不分區名額補足。 五. 選區以維持現狀為前提，選區重劃應經立法院及省、市會議同意。 六. 公費選舉。
政黨政治	<ul style="list-style-type: none"> 一. 不必定政黨法，修法即可。 二. 政黨得經營投資事業。 三. 盡速研擬政治獻金法、政治中立法。 四. 司法人員應暫停政黨活動，但不的剝奪其公餘參政權利。 五. 政黨得經營投資電子媒體。 	<ul style="list-style-type: none"> 一. 政黨入憲，確定政黨地位。 二. 政黨運作應立法規範。 三. 政黨不得投資或經營營利事業。 四. 政黨經費以國家預算補助。 	<ul style="list-style-type: none"> 一. 制定政黨法。 二. 政黨不得投資或經營營利事業。 三. 現有之黨營事業應限期出售， 四. 設立政黨公共基金。 五. 政黨應退出電子媒體，全部股票應上市。

表 3.12 朝野三黨對國發會憲政體制與政黨政治議題主張比較表

來源：李炳南，(2001：44-54)

由前述各黨的選擇方案可觀察出，國民黨是「由上而下」的憲改決策；民進黨是「遷就現實」的立場務實化的決策。觀察上表，新黨的議題主張似乎與民進黨有較多共識，但若要以民、新兩黨合力完成修憲，在提案門檻上就出現困境。新黨又不願與國民黨合作，故採取不同之態度，並退出國發會，突顯其在修憲中的反對者角色，可見各黨在「制度自利」之下皆有其理性選擇。

(四)雙首長制引進之影響

雙首長制的引進確定後，對我國政治發展的影響不可謂不大。有學者認為，修憲者宣稱係模仿法國雙首長制，實則形似而神異。法國總統有憲法規定的國防、外交專屬權，有主動解散國會權；而我國總統則無此類憲定權力。而且法國總統能依民主原則、憲政慣例任命國會多數支持之人選為總理；但我國迄未建立此種慣例，以致雙首長制在法國能順利運作，在我國則亂象頻生(楊日青，2006)。法國憲政學者都認為，雙首長制太過理想化，即便在民主傳統很深的法國都不容易實行，而當時主控修憲的國、民兩黨竟垂青此一問題重重、矛盾百出的制度；殊不知在憲政基礎不穩、總統與行政院、立法院關係不明的政治環境中，貿然引進雙首長制，勢將造成「畫虎不成反類犬」的嚴重後果，台灣實不應學法國的雙首長制(隋杜卿，2001:29)。