

二〇〇〇台灣憲改



中華民國憲法

李炳南 編著

研究員：曾建元 顏韶儀

二〇〇〇台灣憲改

李 炳 南 編著

研究員：曾建元 顏韶儀

二〇〇〇台灣憲改／李炳南編著

—初版—，—

台北市：海峽學術，2004〔民93.〕

面；公分

ISBN 957-2040-77-4（平裝）

1. 憲法—中國 修訂 2. 國會

581.25

92022891

二〇〇〇台灣憲改

編著 李炳南
發行人 黃溪南
主編 洪宜勇
出版者 海峽學術出版社
地址 (116) 台北市景興路193號4樓之7
電話 (02) 86632559 傳真：(02) 86632466
劃撥帳號 19389534 戶名／海峽學術出版社
電子信箱 sreview@ms47.hinet.net
台灣總經銷 問津堂書局
地址 (100) 台北市師大路165號
電話 (02) 23677878 傳真：(02) 23677432
書局門市批發 成信文化事業股份有限公司
台北縣中和市橋和路112巷10號2樓
電話 (02) 22496108 傳真：(02) 22496103
香港總代理 問津堂書局〔香港〕
地址 香港新界沙田火炭坳背灣街30之32號華耀工業中心14樓10室
電話 (852) 26875898 傳真：(852) 26875005
澳門總經銷 一書齋 澳門高地烏街37-39號地下
電話 (853) 581418 傳真：(853) 581425
排版所 宜豐電腦排版有限公司 (02) 23661745
印刷所 興海印刷有限公司 (02) 22733643
出版 2003年12月31日
定價 250元（平裝）
ISBN 957-2040-77-4

自序

二次大戰後，台灣地區歷經多次憲法修正，但以九〇年代的六次修正影響最為深遠：牽涉條文最多，牽涉範圍最廣。

考察九〇年代台灣地區的憲法修正，必須講究觀察的路徑，否則難以掌握其本質。我認為，重要的路徑有三，分別是：分離主義途徑、制度多元主義途徑及合理主義途徑。

以下，作者將從這三個角度，略論九〇年代台灣地區的憲法修正。

關於分離主義途徑的觀點

我認為，分離主義運動是九〇年代六次憲法修正背後的邏輯基礎。

這個邏輯基礎主導著有關總統選舉制度的相關爭議。首先，且是最重要的，莫過於一九九三年公民直選派與委任直選派的鬥爭。前者主張台灣地區公民直接投票選出總統；後者主張台灣地區公民投票選出代表，再由代表聚會選出總統，以避免民粹主義。在這場鬥爭中，在野的、支持分離主義主張的民主進步黨暗助公民直選派。

其次是，關於總統選舉制度的不在籍投票問題。這個辯論也發生於一九九三年。當時，國民黨內部對此議題爭議甚大，一方主張海外公民必須親自返國才能投票選舉總統；另一方則主張，依據民主原則，針對海外公民應該採取不在籍投票，以便彼等行使選舉權。前者，與論界俗稱「主流派」，後者則稱為「非主流派」。其歷史背景是，僑居海外的公民反對分離主義的比例甚高，故主流派堅決主張海外公民必須親自返台，才能行使投票權。

再次是，關於總統選制中的兩輪投票、絕對多數制度問題。這個問題的辯論發生於一九九七年的憲法修正過程中。當時，民主進步黨反對絕對多數制度，國民黨、新黨則主張絕對多數制度。就當時政治環境而言，民主進步黨尚難掌握絕對多數，若採用兩輪投票制度，民主進步黨勢須尋求新黨的合作，才有可能與國民黨抗衡。在這種情況下，反對分離主義的新黨願否與該黨合作，該黨內部是否一致支持與新黨合作，都是未定數。此乃民主進步黨反對兩輪投票絕對多數制度的根本原因。

除此之外，分離主義運動這個邏輯基礎更明白地支配著有關國家主權範圍的所有爭議。其一是，關於國民大會制度廢除與否的問題。這個問題發始於一九九二年，一直持續至二〇〇〇年春天。論辯的一方（廢除派）主張廢除國民大會，另一方（維持派）則主張維持國民大會。前者認為，國民大會既是《中華民國憲法》的圖騰，且效率不彰，應予廢除；後者主張，國民大會有其歷史意涵，且足以牽制立法院，應該保留。國民大會最後於二〇〇〇年被虛級化。

其二是，關於五權憲法廢除與否的問題。這個問題與前一問題密切相關，但不完全一致。主張廢除者，指稱五權憲法大而不當，其制定背景為整個中國，故不符小台灣之需，此乃大西裝不適合小台灣之說；反對廢除者，則論述五權憲法具有原創性，應予保留，至於不適合台灣所需者僅止於國民大會、立法院、監察院等組織條款而已，這些條款經過六次修憲，已經完全本土化而適用於台灣，故無廢除之必要。

其三，也是爭議最大的，實為台灣省制是否廢除的問題。這個問題發生於一九九七年。爭議的一方主張凍結台灣省制；另一方則反對凍結。前者論稱，台灣僅一隅而已，無庸中央、省、縣、鄉（鎮）四

級體制，其本質則為廢省建國的障眼手法；後者則堅決反對分離主義，因而反對凍結台灣省制。一九九七年七月，凍結派取得優勢，並通過凍省的憲法修正案；彼時，分離主義者在修憲會場拉開「台獨」勝利的布條，以標誌其階段性成功。

最後，但並非最不重要的是，關於公民投票入憲的爭議。公民投票的本質原屬國民主權之實踐，應無爭論才對。不過，支持的一方，意在沛公，不在酒；意在分離主義的推動，不在國民主權的實踐。因此，引起另一方的反對。反對者以為，國家處於分裂狀態，並無條件實行公民投票；並以為在現行條件下，立法院先通過創制複決法，公民行使創制複決兩權已符所需。

總言之，分離主義運動這個邏輯是九〇年代台灣地區憲法修正的主要基礎。吾人可以把上面的論述歸結如下表。

議 題	主張分離主義者	反對分離主義者
(一) 總統選舉方式	主張公民直選	主張委任直選
(二) 不在籍投票	反對	贊成
(三) 兩輪投票、絕對多數制度	反對	贊成
(四) 台灣省制	廢除	維持
(五) 國民大會制度	廢除	維持
(六) 五權憲法制度	廢除	維持
(七) 公民投票	主張公民投票 入憲	主張創制複決 立法

關於制度多元主義途徑的觀點

所謂制度多元主義，指涉的是有決策能力的當事人具捍衛或擴大其職權的傾向。對於九〇年代台灣地區的憲法修正，制度多元主義途徑具有一定的解釋能力。這可見諸於國家機關之間的爭議，也可見諸於政黨內不同部門之間的爭議。

讓我們先從國家機關之間對於同一議題的爭議說起。

首先，且最明顯的是，國民大會與立法院之間的鬥爭。爭議之一為國民大會代表是否應有津貼？爭議之二為立法委員的任期是否應延長為四年？爭議之三為改革後的「單一國會」可否採行兩院制？對於這些爭議，雙方皆站在維持或擴大自身職權的立場上，針鋒相對、互不相讓。立法院主張，國民大會代表應無津貼，立法委員的任期應該延為四年，單一國會不應採行兩院制；國民大會則反是，恰持相反的主張。

此外，這種機關間的爭議也發生在總統與立法院之間。1997年取得總統大位的李登輝，主張行政院長的任命不須經過立法院同意。立法院則認為行政院長應經立法院同意，方能體現責任政治的精義；立法院並據此為交換條件，而取得其他權力，如通過覆議案的門檻由全體委員的三分之二降為二分之一。

最後，這個觀察途徑也適用於總統與國民大會之間，尤以雙方對於總統選舉方式的不同看法最為明顯。一九九二年前後，時任總統的李登輝主張公民直選；國民大會則大多主張委任直選，由國民大會接受人民委任代為選舉總統。雙方各自從各自的立場出發，也是不證而明。

此外，我們還可從政黨內不同部門間的對立，來看台灣地區的憲法修正。舉新黨為例來作說明最為恰當。整體而言，新黨中央支持維

持五權憲法架構及維持國民大會的架構；但新黨的立院黨團則時有國民大會虛級化的聲音，其主張顯然與黨中央有著明顯的差距。事實上，民主進步黨內亦然。一九九七年憲法修正時，該黨中央主張採行法國式的雙元首長制度，總統於必要時得主動解散立法院；但該黨立院黨團則堅決反對總統可以主動解散立法院。從新黨、民主進步黨這兩個例子看來，政黨的立院黨團都有捍衛甚或擴大其職權的傾向。

關於合理主義途徑的觀點

考察九〇年代台灣地區的憲法修正，合理主義途徑對某些議題也具有部份解釋能力。比方說，有關行政部門組織員額的彈性規定（一九九七年），或有關考試院、監察院兩院職權單純化、人事精簡化的憲法修正案等，均屬合理主義下的產物。當時，對於這些議題，不同黨派或不同機關間的意見差別不大。再比方，關於司法部門的諸多修正案亦復如此，像憲法法庭的建立（一九九三年），司法部門預算獨立（一九九七年），大法官任期改為八年且不得連任（一九九七年）等議題，各政黨、各機關均認為這些改革方案合理，而一致予以支持。

比較而言，九〇年代台灣地區的憲法修正案合乎理性的比例，相較於分離主義途徑或職權主義途徑而言，顯然是較低的。不但如此，某些合乎理性的議題，時因政黨或個人的利益不一致而遲未通過，比方說，多數政治學者支持立法委員選舉制度改採單一選區兩票制，但該案迄今卻仍未能通過。

三種途徑的比較

綜合來說，對於台灣地區憲法修正的考察，分離主義途徑適用的

效力強於合理主義途徑；制度多元主義途徑適用的效力也強於合理主義途徑。我們可以分別舉例說明之。

先就分離主義途徑與合理主義途徑的比較言。最典型的例子就是關於台灣省制的凍結問題。精確地說，凍結台灣省制的主張是合理的；然而，由於支持該議題者賦予該議題以「建立新國家」的意涵，因而遭到強烈的反對。再如公民投票制度、不在籍投票制度等議題，莫不皆然。

關於分離主義途徑，我們還應更進一步考察其過程有關的「民主過剩（Democratic Surplus）」現象，分離主義者在論述相關問題時，經常透過社會運動方式，動員一般民眾支持其主張。這種策略形成了台灣地區憲法修正過程中「民粹型（Popular）」的民主過剩現象。

次就制度多元主義途徑與合理主義途徑的比較言。最好的例子，則莫過於國民大會廢留或國民大會職權單純化的問題。嚴謹地說，國民大會職權單純化或廢除國民大會的主張具合理性而被多數人民所支持，但國民大會本身則或基於捍衛自身職權的本能式抗拒反應，使該議題遲至二〇〇〇年才獲得解決。此外，又如總統得否主動解散立法院、立法委員任期得否延長為四年，亦復如是：前者因立法院之反對而未能入憲，後者則因國民大會的杯葛而未能通過，都可說是職權主義途徑的解釋能力較強的明顯例證。

一言以蔽之，在三種途徑中，合理主義途徑的解釋能力最低，這是九〇年代台灣地區憲法修正的第一個特色。另一方面，分離主義途徑的適用範圍，相對而言，似乎最廣，則為第二個特色。最後，修正過程中出現民粹型的民主過剩現象，為九〇年代台灣地區憲法修正的第三個特色。這三個假定應有助於吾人對於九〇年代台灣地區憲法修

正的觀察。

兩岸猿聲啼不住，輕舟已過萬重山。這句話可以用來總結九〇年代台灣地區的憲法修正；迄今為止，超過七〇%的憲法條文已經實質地被更動。

從憲政主義的角度而言，九〇年代台灣地區憲法在經過六次修正後，已能大體符合台灣地區的需要。目前急切需要的是行憲，而非制憲；唯獨行憲，才能樹立憲法的尊嚴。

此時此地，任何分離主義的主張，可能是國之將亡的表徵。美國國土從十三州擴張到五十州，並未見其重新制憲，其目的在樹立憲法尊嚴；分離主義運動者應嚴肅看待這個問題，否則，台灣人民皆將同蒙其禍。

本書的範圍集中在西元二〇〇〇年的第五、六次憲法修正。全書由三個相對獨立的部份所構成：其一是憲法修正的過程，其二是修正過程中的政治力分析，其三則為修憲結果的政治邏輯與法理分析。

李炳南 謹誌於台灣大學研究室
2003 年 12 月 25 日（行憲紀念日）

出版說明

今明（2003～2004）兩年對台灣而言都是政治年。在台灣自上一世紀九〇年代以來，每逢政治年，兩岸關係都會出現兩種現象，一是完全停擺，二是醜化中國；因此造成兩岸關係的發展出現越走越遠、越來越緊張的趨勢。大陸爲了統一祖國，而對不確定的兩岸關係自然是多手準備，積極部署；台灣的執政當局在兩岸議題上的表現則很奇怪，一面是言詞上不斷挑釁，如公投、制憲、建國等，一方面無法凝聚全民共識，換言之，執政者希望以分裂的意志去對抗大陸統一的決心；在行動上不斷刺激，如大規模遊行、成立新憲法小組等。另一方面又無法在軍隊中解決爲誰而戰、爲何而戰的疑慮，換言之，執政者企圖以基本台獨去抵擋不斷上升的中共武力；在兩岸關係上，不想去建立自己的信用，反而以選舉、語言去挑逗中共的耐心，去測試美國的承諾，於是台灣在因應兩岸之間可能危機的唯一法寶是「緊抱美國的大腿」，這樣的策略是號稱所謂「愛台灣」的政客所設計，實在不能不令人掩卷三嘆。

海峽學術出版社編輯部

2003年12月底

二〇〇〇台灣憲改

目 錄

自序	壹
出版說明	捌
緒論	1
第一章 第五、六次修憲之政治過程	
前言	7
第一節 第五次修憲之政治過程	9
第二節 第六次修憲之政治過程	31
結語	49
第二章 國會改革過程中政治力之分析	
前言	53
第一節 憲政機關之自主性	55
第二節 政黨控制力之變化	65
結語	84

第三章 國會制度改革議題之法理分析

前言	87
第一節 有關國會制度爭議的回顧	88
第二節 第五次憲法增修條文中的國會制度	100
第三節 釋字第四九九號解釋對國會制度的理解	118
第四節 第六次憲法增修條文中的國會制度	129
結語	151

附錄

附錄一 第五、六次修憲研討會會議紀錄	157
附錄二 民進黨立委對於第五次修憲公聽會紀錄	167
附錄三 第五次修憲大事記	195
附錄四 第六次修憲大事記	235

參考及相關書目	241
---------------	-----

緒 論

國民大會與國會制度之改革，為我國憲政改革最後階段的重大工程之一，現代民主政治以代議政治為其主要運作方式，而代議制度若欲健全，國會制度實為其中心。惟我國國會制度因涉及兩個中央民意代表機關國民大會與立法院的相互關係以及國民大會定位的根本問題，在憲政改革必須依賴國民大會行使修憲權為之的情況下，勢必要等到憲政改革中與行政權有關的主要工程告一段落後，才有可能排上議程。

一九九七年第四次修憲，中國國民黨依照國家發展會議共識於黨版修憲提案中提出將國民大會代表選舉改變為依附總統選舉之全額比例代表制的主張，卻因黨籍國代內部抗拒，並為避免黨內反對勢力與反凍省的其他訴求相結合而導致修憲破局，故而於修憲協商過程當中對該案冷處理，停選國代落日條款的問題，竟至成為國民黨與民主進步黨兩黨修憲協商中的重大歧見，此後國民黨為了第十任總統與第四屆國代選舉的佈局，為免動搖軍心，即對停選國代的問題更形諱疾忌醫避而不談。另一方面，國民大會於第四次修憲完成後，深感國會制度改革之迫切需要，亦組成專案小組憲政改革研究小組自行展開研議，最後而有以現制改良為其精神的傾向兩院制國會改革方案之提出，該方案乃是在維持國大常設化建制的前提下，賦予國大以若干補充性的立法權並充實其原有權力，但該案則在一九九八年第三屆國民大會第三次會議時遭到否決。

在國大中席次居於最多數的國民黨，態度趨於曖昧，特別是第三屆國民大會並未因換屆改選以致內部政治生態產生變化的情況下，國

會制度改革的方向出現了無不令人咸感驚訝的結果，一九九九年的第五次修憲竟然一反過去由國、民兩黨黨中央主導議程的經驗，而主要由民進黨黨團主導，由國大自行將國代改為依附立法委員選舉之全額政黨比例代表制，而達到停選國代的結果。當司法院大法官以該次修憲程序有瑕疵及國代延任不合乎民主原則等為由，而以〈釋字第四九九號解釋〉宣告第五次修憲通過之〈增修條文〉失其效力後，第三屆國大最後則在國、民、新三黨的一致共識下，於二〇〇〇年第六次修憲中將國大改制為任務型國大，廢除國大常設性的建制，而一舉將國大予以虛級化。

綜觀整個國會改革問題，前後歷經六次修憲，時間長達十餘年，卻不若中央政府體制與地方政府層級問題，在第三階段與第四次修憲即已獲得大致的解決，其關鍵點在於，國會改革問題所要改革的對象即為修憲機關自身，國民大會與立法院的職權爭議遲早必須釐清。國民大會擁有修憲實權，縱使有政黨的約束以及輿論的壓力，其他機關亦難對其權力產生其有憲法意義上的制衡作用，遑論要求其自廢武功。因此，為了避免國民大會成為憲政改革的變數，必須等到其他的改革初步完成，才有機會對國民大會自身進行改革。然此也正為此次修憲與前四次修憲最大的不同點所在，國民大會對於牽涉自身的國會改革問題看法，與主要政黨的黨版修憲提案立場殊異，竟至造成此次修憲政黨控制力大幅衰退以及修憲機關制度自主性大增的現象，從而影響及修憲的結果完全脫逸政黨黨版提案的預先規劃，此一現象，乃是十分值得研究者的重視的。

前三次修憲的過程大致上是由國民黨中央研議修憲議題，經過政黨協商，最後交由國民大會中的國民黨黨團進行政治操作，至於第四次修憲則是在國民大會政黨政治生態丕變的情況下，透過國民黨與民

進黨兩黨中央的實質合作完成修憲任務。但不論如何，修憲結果無非都是政黨意志的實現。然第五、六次修憲則不同，導致最終修憲的成果，竟主要是來自由國大制度內部發動的提案而非政黨黨中央所預擬的版本，另一方面，憲政機關之間的抗衡亦升高至相當程度，立法院史無前例地提案聲請司法院大法官解釋部份〈增修條文〉無效，使國民大會與立法院的長期衝突進入憲法爭議的制度解決程序當中，司法院大法官乃在以國民大會改革為核心的國會制度改革修憲與釋憲的過程中，扮演了決定修憲方向的積極的角色。要析究此次修憲，主要行為者的分析架構應由以往的政黨進而兼顧及憲政機關的角色。

制度產生後會產生制度自身的利益，特別是當制度面臨存續的關頭時，則會促使制度本身成為獨立的行為者，這些環繞著制度的存續利益而集結形成的特殊團體，則會脫離傳統概念上的政治行為者如政黨或其他政治團體的制約，再者，當制度被決定而形成後，與特定制度相聯繫的規範，則會對後來的政治行動產生制約的效果，這種制度結構制約的威力，在具有法治觀念的政治環境中，對於政治行為者個別心理上的影響乃更為深刻。行為科學研究為政治學所遺留的遺緒，就是使政治學的研究者往往視政治行為者為最重要的分析單位，而忽略掉制度在制約政治行動上的功能，第五、六次修憲過程所顯示的，無疑地，國民大會制度本身就能創造出國會制度修憲中的政治行為者，當然，國民大會修憲制度本身也就自始決定著第五、六次修憲的可能發展及其限制。

把制度重新放回到政治學研究的視野，是政治學新制度主義研究途徑的重要特徵，本書在研究方法上，乃贊同新制度主義的此一主張，即不再認為制度本身只是一個行動的架構或規範，同時也將輔以歷史學研究途徑，把制度本身和指向制度的政治行動放到歷史發展的脈絡

中進行觀察。這種歷史學的途徑，乃要求研究者從看似雜多而無秩序的史料當中，抓取對於制度政治後果有意義的部份加以組織，並分析梳理出其政治策略互動與制度後果間之因果關聯，再現憲政史的真實，而更重要的是，本書亦將基於歷年相關研究的成果，為台灣的國會制度改革歷程做一整體性、總結性的分析。

本書包括三個重點，首先為一九九七年至二〇〇〇年間第五、六次修憲過程的紀錄與整理，主要集中於國民大會的內部政治過程；其次為第五、六次修憲政治過程的政治力分析，我們將制度與政黨放在同等的地位，亦係就憲改的政治過程，探討憲政機關之制度自主性問題，析論此次修憲中政黨對於國民大會代表掌控能力衰退的現象及其原因，以及各個憲政機關相互之間的制度性對抗問題；第三為第五、六次修憲〈增修條文〉和〈釋字第四九九號解釋〉的法理分析，我們乃聚焦於政治權力的邏輯與法理邏輯的關係，而願就憲法變遷的歷史經驗，歸納出政治行為者所認知的憲法面貌，從而進行比較憲法學的批判分析，重建憲法的合理秩序。

憲政變遷的研究，並不是應然規範的純粹邏輯演算，而是研究應然規範在歷史中而受時空條件制約的生成與定位。因此，基本上，這是一個歷史性的、經驗性的研究，目的在重現制度選擇的政治權力策略互動過程及其影響，簡言之，即是要揭露憲政體制背後的政治邏輯。然而，行動者選擇制度，制度亦限制了行動者的選擇。新制度論強制度對於政治行動者行動選擇的制約，並提出路徑依循的概念，強調某些偶然的事情和情況常會把技術發展引入特定的路徑，一旦進入某種特定發展的路徑，就會沿著這條路徑走下去，從而產生與別的路徑不同的結果，行動者在上一個時間點所做的路徑選擇，將會因既有制度與環境條件的制約，而排除或限制在下一個時間點的路徑選擇範圍。