

台湾宪政改革剖析

TAIWAN
XIANZHENG

主 编：李长顺

副主编：辛 旗 常燕生 王国贤

华 艺 出 版 社

TAIWAN XIANZHENG

主 编：李长顺

副主编：辛 旗 常燕生 王国贤

台湾宪政改革剖析

华 艺 出 版 社

(京) 新登字 124 号

台湾“宪政改革”剖析

主 编：李长顺

副主编：辛 旗 常燕生 王国贤

出 版：华艺出版社

发 行：华艺出版社

印 刷：化学工业出版社印刷厂印刷

开 本：787×1092 毫米 1/32

字 数：162 千字

印 张：7.5

版 次：1993 年 9 月第一版

印 次：1993 年 9 月第一次印刷

印 数：0001—10000

书 号：ISBN7—80039—757—2/D·74

定 价：5.20 元

序 言

蒋经国晚年酝酿的“宪政改革”，在他去世后的1990年进入实际推展阶段。在以李登辉为首的国民党“主流派”的主导下，通过近3年来多回合、多层次的权力运作和内外整合，先后完成了终止“动员戡乱时期”，废除“临时条款”，通过“宪法增修条文”，改造“中央民意机构”等4大任务，至今年初“宪改”已基本结束。这标志着国民党去台后以“戡乱”、“复国”为由建立的“非常体制”已经终结，以国民党政权“台湾化”为实质的体制正在建立。

台湾岛内这场持续数年、颇具转折意义的改良性政治变革，引起了大陆不少从事台湾问题研究的中青年学人的关注，他们选取不同的角度和侧面，对台湾“宪政改革”的背景、性质、内容、目的及其对岛内政局和两岸关系的影响，进行较系统地探讨和评估，陆续推出了一批颇有见地的力作。为了在更大的范围展示和交流这一热门课题的研究成果，以进一步拓展台湾问题研究的广度和深度，我们将其中20位作者的

29 篇论文汇编成《台湾“宪政改革”剖析》一书，商请华艺出版社予以出版。

“宪政改革”是在国际新旧格局转换、台湾政治经济转型、海峡两岸关系缓和的情势下推展的，具有特定的背景和动因。书中就此作了较深入的分析透视，认为台湾经济的发展促使社会结构发生重大变化，中产阶级的崛起，政治参与意识的强化，在野势力抗争活动的迅速升级，使畸型的政治体制与“多元化”的台湾社会的矛盾日益尖锐，威胁到国民党在台“执政地位”的巩固。同时，东西方冷战的结束，两岸交流与合作领域的不断扩大，使国民党当局长期视中共为“叛乱团体”的“戡乱体制”不仅不合时宜，而且也构成了对其大陆政策调整的障碍。为此，国民党当局力图通过“宪改”来纾解社会矛盾，构筑以台湾本土为主体的政治结构，强化国民党在台统治的“正当性”，为追求“独立政治实体”地位奠定新的法理基础。

“宪政改革”是涉及政权体制变革、政策法律更张、各方权益调整的系统工程，必然促使台湾政治环境和权力结构发生深刻而复杂的演变。书中一些文章着重评析了“宪政改革”对台湾政局的影响：以“戡乱时期”为前题制定的一系列政治法规的解除，“万年国会”等畸型状况的结束，改变了长期以来旨在维系国民党独裁统治的政治环境；“中央民意机构”的换

血，党政人事的大幅异动，使上层权力结构“本土化”程度大大提高，台籍人士、中生代政要全面主政的趋势更为明显；随着“宪改”目标的达成，“立法院”、“国民大会”的地位和作用明显提升，“议会政治”、“政党政治”色彩日渐加浓，朝野关系正在发生阶段性变化；旧的权力平衡格局在“宪改”中被打破后，遂引发朝野两党之间，国民党内派系之间围绕着“宪法”存废、“修宪”程序，“政府”体制、“总统”选举方式等问题展开激烈纷争；同时，“统独之争”空间扩大，与诸多社会矛盾和权力斗争交织，更趋复杂化。

随着“宪政改革”的推行，台湾当局“内政外交”施政方针和大陆政策均进行了令人瞩目的调整，对两岸关系和国家统一问题必将产生多重性的影响。书中指出：“戡乱时期”的终止，“临时条款”的废止，使台湾当局不得不改变长期以“叛乱团体”对中共的定位，为两岸官方沟通、政治接触提供了契机，有利于两岸关系的继续缓和，双方各项交流与合作的扩大。然而，“宪改”为台湾当局在国际社会推行“弹性、务实外交”，在两岸关系中谋求“独立政治实体地位”创造了一定的条件，也使两岸政治制度、价值观念等意识形态上的差距继续拉大，给和谈统一带来了不容忽视的负面影响。

此外，书中还对“宪政改革”过程中民进党地位

作用的变化、军方势力的角色调整、岛内地方自治法制化的实施等相关问题分别作了专题研究。作者从岛内一幕幕令人瞠目的政治闹剧和万花筒般的社会现象中，透析出各种政治力量在台湾政坛的消长原因和发展趋势，概述了社会日趋“多元化”推动着“宪改”进程，而“宪改”的展开又促使社会“多元化”程度提升这样的因果互动关系。

这部十几万言的专著，与我们前两年编的《转型期的台湾政治》、《九十年代台湾政治》相比，题材相对集中，内涵有所深化。作者对“宪政改革”方面的问题，既有宏观的概述，也有微观的阐发；既有现实性的综合，也有前瞻性的预测。这对于读者扩大视野，理顺思路，从总体上把握台湾政局走向，是有助益的。

本书论文是作者于1991年3月至1992年10月先后完成的，基本上属于和“宪改”进程同步的追踪式分析研究，而非“宪改”完成后的回顾式归纳总结。加之编著者学术水平所限，当时亦无法去岛内作实地考察。因此，书中对“宪政改革”有的问题只是粗线条的勾勒，某些看法难免流于肤浅，或失之偏颇。恳请海峡两岸学术界同仁、广大读者不吝赐教。

编者

1993年1月于北京

目 录

序 言	(I)
政局多变中的台湾“宪政改革”与两岸关系	朱其善 施燕平(1)
台湾“宪政改革”的现状、前景及影响	盛树才(13)
台湾二阶段“修宪”、焦点综述	邓电今(20)
台湾当局推行“宪政”的背景、内容与目的	刘圣明(26)
台湾“宪政改革”的步骤和主要矛盾	董玉洪(34)
国民党与反对势力在“宪改”中的矛盾和斗争	陈显增(45)
终止“动员戡乱时期”对台湾政局和两岸关系的影响	王国贤(56)
“宪政改革”对台湾未来政治发展的意义	石 伟(65)
“中央民意机构”体质嬗变对台湾政局的影响	郑尚运(73)
终止“动员戡乱时期”后台湾当局的权力体系及其功能	戴培元(83)
台湾“中央民意机构”的变化及其影响	刘晓冬(87)

台“国会”设置“全国不分区”代表及侨选代

表制意图和作用	宋福江(93)
台湾“中央民意代表”退下来后的心态	刘金融(102)
台湾民众在“宪政改革”问题上的心态简析	陈 炜(106)
终止“动员戡乱时期”后的民进党	孙旭东(113)
国民党上层围绕“宪政改革”的矛盾斗争	
情况概述	朱其善(120)
“动员戡乱时期”终止后的国共两党关系	李伯顺(126)
“动员戡乱时期”终止后两岸政治互动关系	
发展前景初析	王国贤(132)
终止“动员戡乱时期”对国民党大陆政策	
的影响	董玉洪(139)
台湾“宪政改革”与海峡两岸关系	杨传荣(145)
台湾“宪政改革”前景估测	戴培元(155)
“宪政体制改革”与台湾政局发展趋势	余孙升(167)
“宪政改革”后国民党大陆政策导向	朱其善(177)
“动员戡乱时期”终止后的台湾对外关系	王国贤(182)
对终止“动戡”后岛内“统独之争”问题	
的探析	陈显增(191)
终止“动员戡乱时期”后岛内“台独”势力	
发展预测	李伯顺(199)
国民党内部对“宪改”的分歧与斗争	李伯顺(204)
“动员戡乱时期”终止后国民党内权力斗争	
新趋向	戴培元(215)
台湾地方自治法制化面临的主要问题	辛 旗(220)
编后记	(235)

政局多变中的台湾 “宪政改革”与两岸关系

朱其善 施燕平

台湾步入 80 年代以来，在政治、经济、社会等诸方面业已发生深刻的变化：传统的国民党政治体制已难以适应新局，在野势力的参政意识和抗争能力极大提高；经济活动日趋热络，成长幅度较大，外汇结存丰厚，竞争活跃；社会日益组织化、团体化，各种利益团体和民间组织纷涌竞现。特别是到了 80 年代中后期，台湾已面临严重的政治危机。1986 年 3 月，执政的国民党为因应时势召开 12 届 3 中全会，被迫开启“政治革新”，以适应台湾社会转型之需要。在当时推行“政治革新”的六项议题中，尤以开放“党禁”和“充实中央民意代表机构”最为世人所关注。由于国民党被迫突破禁锢几十年的台湾政治瓶颈，开放部分政治活动空间，为民进党及其他政党的形成与发展提供了有利条件，在短短的两三年间，相继产生五、六十个政党组织，初步形成由国民党一党独裁专制转变为“国民党执政、多党制衡”的政党政治局面。

随着台湾政治民主化、社会多元化的趋势展现，摆在朝

野上下面前的当务之急，无过于“全面改造国会”和“回归宪政体制”。改造“国会”是国民党推行“宪政改革”的重要环节，其根本在于更新“中央民意代表”和转换其功能。自1989年以来，资深“民意代表”开始被迫陆续辞退，至1991年底业已全部退休。与此同时，二届“修宪国代”也已选举产生，现正举行二届“国大”临时会，参与“修宪”。而“回归宪政体制”则是国民党推行“宪政改革”的出发点和立足点，第一步终止“动员戡乱时期”，已于1991年4月30日宣布达成；第二步“修宪”分两个阶段，一阶段“程序修宪”已于1991年4月告一段落，二阶段“实质修宪”亦于1992年5月下旬收场。

本文旨在概略综述国民党推行“宪政改革”的现状特点，并着重就“宪政改革”对台湾政局和两岸关系的影响试作探析。

—

“宪政改革”是国民党当局为了因应台湾政治、经济和社会转型，维系其在台执政地位，而对统治体制进行一次重大的策略性调整。目前，旧的政治秩序已经打破，新的政治秩序尚未形成，就现有的改革调整状况而言，显见以下三大特点。

其一，非常体制已经解体，以“回归宪法”为主要标志的正常体制正在确立。国民党当局于大陆全面发动内战的1948年4月制订并通过了“动员戡乱时期临时条款”，去台后，以“戡乱”、“复国”为由，凭借这一凌驾于“宪法”之

上的“临时条款”，建立了非常时期高度集权的统治体制，在蒋家父子手中先后延续了数十年。从80年代起，随着政治、经济、社会结构的转型，台当局被迫逐渐放弃专制统治。1987年7月后，先后解除戒严、开放党禁和开放民众赴大陆探亲，并于1991年5月1日终止“动员戡乱时期”和废除“临时条款”。至此，国民党当局沿用30多年的“戒严令”、40多年的“动员戡乱时期”所建立起来的非常体制始告瓦解。随着旧体制的消亡，台湾当局于1992年3月下旬召开第二届“国大”临时会，通过对“宪法”的研修，以确立未来的统治体制。第二届“国大”临时会的结果目前尚难预料，但从国民党占“国大”代表名额的78%和13届3中全会所通过的“宪法增修条文要点”以及对党籍“国代”所提示的政治任务来看，除了“总统”选举方式是采“公民直选”或者“委任直选”尚未定论外，其政治体制仍沿袭了“宪法”所订定的“五权分立”和“总统”、“内阁”双重首长制的原则，但赋予“总统”较大权力。待第二届“国大”临时会通过“宪法增修条文要点”后，便可按正常体制进行政治运作，“宪政改革”亦告基本结束。

其二，“法统”地位名存实亡，追求“独立政治实体”的格局开始形成。40多年来，台湾当局一直依靠无限期延长第一届“国会”民意代表的任期，来维系其代表全中国的“法统”地位，维护其代表“中国政府”的正当性和合法性。随着“动戡”终止、“国会”改选，占“国大”85%的“资深国代”和“立法院”41%的“资深委员”于去年底已经全部完成退职。为了解决“法统”传承问题，台当局在“宪法增修条文”中规定，依政党比例代表来产生“全国不分区代表”和侨选代表，以延续其“法统”地位。虽然，这种变通方法不

失有高明之处，但在目前两岸分离的状态下，所谓“全国不分区代表”实际上是依政党得票率产生，仍然是台湾地区产生的代表，其“法统”象征形同虚设，根本不具备“代表全中国”的实质意义。由于“法统”地位的打破，两岸关系内在历史联系将渐趋淡化，尤其是“国会”台湾化后，“台人治台”的局面将进一步形成，国民党政权“本土化”也将得到较快的发展，使台湾当局“独立政治实体”地位在体制上具备雏型，从而使两岸分离状态继续朝着固定化、长期化的方向发展。

其三，武力统一方式已告结束，政治对抗态势显著加剧。“动戡”的终止，意味着台湾当局长期以来视我为“叛乱团体”，并以武力作为“戡乱”手段已经在“法理”上不复存在。为了配合“动戡”的终止，台当局先后还废止了“共军官兵起义来归优待规定”、“检肃匪谍条例”和“惩治叛乱条例”等一些带有很强敌对性的法律法规，这些举措显示台当局已经放弃以武力谋求国家统一的政策。与此同时，台当局极力营造政治统一的气氛，图谋借助两岸关系的正常化，以“政治民主化、经济自由化、社会多元化”来影响大陆，促使大陆“和平演变”，接受其民主、自由、均富的政治统一。“动戡”终止前后台当局大造政治统一的舆论，一时间政治对抗的声浪也甚嚣尘上。“行政院长”郝柏村在1991年3月“立法院”答询时表示：“动戡终止后，代表政府以武力军事统一中国的主张，转变为以和平、民主方式统一中国，本质上只是政治统一的方式有所改变。”⁽¹⁾他还进一步扬言：“现在的大陆政策是借政治力量，即民主制度里的政治、经济、社会、文化基础，转变大陆。”⁽²⁾

二

以结束“戡乱体制”、回归“宪政体制”为主旨的“宪政改革”，是国民党当局去后最为重大的政治性变革，势必对台湾政局的发展产生深刻影响，尤其在以下几个方面表现更为突出。

1、台湾高层权力由大陆籍主控向台籍主控嬗变，国民党政权将不可避免地完成“台湾化”。随着国民党“政治革新”措施的不断推展，台湾政治生态已经出现了显著的变化，以代表本土利益的统治力量不断得到强化，国民党政权将全面完成“台湾化”。首先，是李登辉刻意推动的结果。李登辉主政后，为了巩固权势，大力拔擢台籍精英进入党政决策核心。在1988年7月国民党“13大”产生的180名中央委员中，60岁以下占105人，台籍比例由上届的20%增加至40%；在31名中常委中，60岁以下占14人，台籍比例由上届45%增加至52%，台籍中常委首度超过半数。李登辉主政4年多来，三易“阁揆”，几经人事更迭，第三代政治精英大幅入阁，就“内阁”成员（即正副“阁揆”、“政务委员”、八部两会主管）而言，俞国华“内阁”中台籍占6人，60岁以下有8人；李焕“内阁”中台籍占8人，60岁以下有10人；在郝柏村现任“阁员”中，台籍占13人，60岁以下14人。随着国民党“14大”的即将召开和“行政院”面临重新改组，国民党中委、中常委、党主席和中央党部将全部改选，第二代大部分势必退出权力核心，中生代地位全面提升，台籍人士将大量占据党政决策系统。其次，是政治生态变化之使然。在两岸分离

的情势下，代表人民行使“国家”最高权力的“国会”民意代表将基本上由台湾地区选举产生，台籍比例将在三大“民意机构”中占去80%以上的席位，“国会”的“台湾化”和功能正常化以及成员的专业化、年轻化，对台当局决策制衡和监督功能将大大增强，国民党要化解施政阻力，势必延揽较具民意基础的人士进入党政决策系统参与政治运作，使党意更合乎民意。近年来“行政院”延揽3位“民意代表”入阁，劳工“立委”谢深山和“立委”党部书记长饶颖奇出任国民党中央党部副秘书长。便是这种迹象的突出表现。未来“国会”民意代表在国民党权力核心的地位与作用将更加凸显。

2、“民意机构”和“权力机构”将进一步开放，未来台湾政治将更趋向民主化。台湾“宪政改革”是国民党当局改变统治手腕，巩固统治地位所推动下的产物，虽然短期内在野势力尚无法动摇国民党的统治地位，但是随着执政党由独裁支配转向民主竞争，将促使未来台湾政治更加民主化。一是选举范围进一步扩大。近几年来，国民党自开放地方县长、省市议员选举后，又开放了三大“民意机构”的选举，随着地方自治和中央政府体制的改革，选举层次也将进一步提升。1993年底，台湾省主席和台北、高雄市长将由官派改为直接民选，“总统”、“副总统”不管是“委任直选”，还是“公民直选”，但归根结底都是民选产生，所有公职选举已全部开放。二是制衡力量进一步增强。在野势力自1989年底获得7席县、市长，29席“立法委员”和52席省市议员后，又于去年底第二届“国代”选举中夺得71席“国大”席位，随着1992年底“立委”、“监委”和1993年底省、市长的开放选举，在野势力在“民意结构”和“权力机构”中的席次还

会有所增加，对国民党当局的制衡作用将大大提高。三是民主制度将进一步完善。近些年来，台湾当局先后修订“人团法”、“公职选举罢免法”，首度以政党比例代表制的方式选举产生第二届“全国不分区及侨选国大代表”，首次开放电视竞选。随着民主制度进一步建立，“军人不在籍投票”和“一票制”选举方式等不合理的选举制度将被取消。与此同时，政党沟通协调将进一步制度化，沟通方式由间接传话转为直接对话，沟通内容由个案协调转向政策协调，沟通层次由党工主管提升至决策者。国民党于1992年2月将中央政策会改制成“立国”大、立法、监察和党政协调四个工作会，就是完善民主制度的一种具体表现。

3、政治目标的对抗性，将促使未来权力之争趋于复杂化。近年来，随着“宪政改革”目标的逐步实现，以民进党为主的在野势力以改革“国会”结构，回归“宪政”为主要政治诉求的空间已经逐渐消失，而台湾当局“独台”倾向同民进党“台独”路线也有了更多的共同点，这对朝野关系缓和起到了一定的促进作用。但是，由于朝野政党终极目标不同，将促使双方利用各自掌控的政治、社会、经济资源，进行新一轮政治抗争，使未来朝野关系更趋复杂化。首先，政治冲突的主要因素尚未消除。民进党从1986年组党开始，先是抛出“住民自决”的主张，继而通过“台湾事实主权不及于大陆和外蒙”的决议案，1991年底又公然将“台独”条款写入党纲。早在1989年初，从民进党推出一本题为《执政之路》的小册子中就露骨地提出：“我们是现实的理想主义者，因为我们坚信从地方自治到住民自决，再从住民自决到主权独立，其间是一个水到渠成的实力积累过程。”⁽³⁾而国民党为了维持

其政权的合法性，虽有“独台”倾向，但还需要“中华民国”的外衣，绝不会容忍“台独”分子为所欲为，势必对“台独”活动加以适当的压制，这就构成了国、民两党既有“命运共同体”的关系，又互相斗争的对抗关系。其次，政治目标具有强烈的取代性。近年来，国民党当局为了稳固统治地位，通过开放部分权力的分享和决策的参与，意欲将民进党纳入体制内扮演“忠诚反对党”的角色，使其成为国民党推行民主政治的“点缀品”和继续执政的“垫脚石”。而民进党取得台湾第一大反对党地位后，已不甘心仅仅扮演一个制衡者的“陪衬”角色，以体制内抗争和议会外的运动，与国民党争夺政治、经济和社会资源，曾扬言在3年内取代国民党执政，虽然这只是痴人说梦，但这种强烈的取代愿望决定了朝野关系的缓和只是暂时的，而抗争则是持久的，未来两党围绕谁掌台湾政权的斗争将更加白热化、复杂化。

三

“动戡”终止，回归“宪政”，尽管是台湾当局自我调适统治体制而不得不采取的因应措施，但其“宪政改革”在促进岛内民主、稳定政局的同时，对两岸关系也将产生重大的影响。

1、两岸关系虽不断缓和，但台当局以我为敌的立场仍未转变。终止“动戡”，废除“临时条款”，从形式上来看，两岸敌对状态从“法律”上失去了依据，台湾当局不得不以“政治实体”来替代长期以来视我为“叛乱团体”的定位，称我为“中共当局”或“大陆当局”，承认我对大陆治权有效。