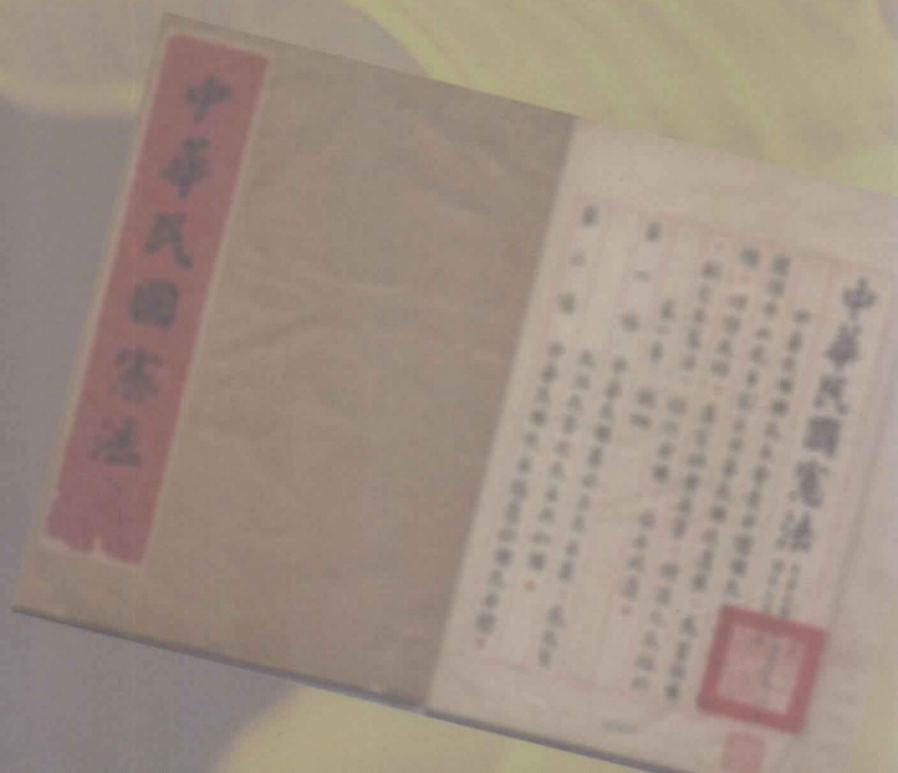


二〇〇五 台灣憲改

李炳南 主編

作者：李炳南 何輝慶 曾建元等



回顧這次修憲，可說是一場由政
層人士、立法院與國民大會代表相互競逐
的角力賽。此外，國、民兩黨也在這回的
憲改工程中，因利益結合而呈現出高度合
作的樣態，而各黨派的修憲行為者，在時
空與制度的脈絡下，考慮自身利益與目標
，多次轉變立場，去和意識形態相對立的
政黨合作，做出對自身最有利的理性化選
擇。因此，一言以蔽之，有限的理性主義
是二〇〇五台灣憲改的最主要因素。

ISBN 978-986-7359-94-0



9 789867 359940

二〇〇五台灣憲改

主 編：李炳南
作 者：李炳南 何輝慶 曾建元等

作 者 群：李炳南 何輝慶 曾建元 楊智傑 黃綉庭
藍莉涵 李其凡 彭艾喬 詹凌瑀
助理編輯：丁惠美

國家圖書館出版品預行編目資料

二〇〇五台灣憲改／李炳南主編。-- 初級

-- 臺北市：海峽學術，2008.06

面：公分

含參考書目

ISBN 978-986-7359-94-0（平裝）

1. 中華民國憲法 2. 憲法修改 3. 國會
581.25 97010693

二〇〇五台灣憲改

主 編／李炳南 助理編輯／丁惠美
作 者／李炳南 何輝慶 曾建元等
發行人／黃溪南
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)8663-2559 傳真／(02)8663-2466
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)2367-7878 · 傳真／(02)2367-7431
書局門市批發／成信文化事業股份有限公司
地 址／(231)台北縣新店市中正路四維巷2弄2號4樓
電 話／(02)22192080 傳真：(02)22192180
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／偉旭資訊工作室 (02)2389-8343
印 刷 所／輪速印刷有限公司 (02)2226-4796
初 版／2008年6月
定 價／300元
ISBN 978-986-7359-94-0

※缺頁或裝訂錯誤，請寄回更換※

序

現代民主政治乃根基於憲政主義，而憲政主義又以國民主權為依歸，是以憲法之創設權源自於人民原始的最高權威，也就是說，政府的權力都來自於憲法，因此自不能凌駕於憲法。然而，德國學者施密特（C. Schmitt）說：「一切法律包括憲法法規在內，其效力的產生分析到最後，都取決於政治的決定，而政治的決定又與政治的現存勢力或權威有關。」換言之，由於國家組成份子之間存在著各種政治、經濟、社會及文化條件的差異，彼此的利益幾乎不可能得到均等的分配，故共識的達成便不可避免地成為一個折衝妥協的過程；在這樣的認知基礎上，政治學者大多同意，作為國家最高規範的憲法乃是一高度妥協且具政治性的產物。

憲法乃一國之根本大法，故一部好憲法須對既有社會有充分的認知與了解，包含風俗民情、社會條件等等；然而，當社會發生變遷，致使憲法不敷現實所需時，或可經由解釋、行政立法、判例等多種途徑重新賦予憲法新的生命力，是以「憲法並非靜止之概念，其乃孕育於一持續更新之國家成長過程中，依據抽象憲法條文對於現存之狀況而為法的抉擇，自不能排除時代演進而隨之有所變遷之適用上問題（釋字392號理由書）。因此，每一階段的憲法都是因應當代潮流所需而具有時代性，甚至可以反映出當權者對於憲政的詮釋與展望。

我國憲法為因應外在環境的重大變化，已先後做了七次的修改。在憲法本文不變的情況下，透過增修條文就「省市長民選、總統直選、精省、國大虛級化、建立單一國會，到立委選制改變」等重大議題進行改革。經過幾次修憲，以求我國憲法更加符合國家發展之需求，奠定民主化的基礎，進而保障人民的基本權利。2005年6月7日通過了第七次修憲案，對我國憲政體制而言無疑是重要的一大步，不僅廢除國民大會成為單一國會國家；還將國會議席減半，並大幅更改選舉制度，將「單記不可讓渡的投票制」改成「單一選區兩票制」；以及公投入憲等重大議題，都在第七次修憲中塵埃落定。

雖然第七次修憲案已拍板定案，但是在修憲過程中，各個行為者，包括選民、黨內外菁英等等，根據理性選擇理論在利益與偏好的理性算計下，必然會做出對自己最有利的選擇；但憲法只有一部，象徵著至高無上，故各個不同立場之行為者是如何溝通、協商與妥協，最後產出共識？抑或與自身立場相近的行為者發展出結盟關係，以提高自己的勝算？再者會不會透過利益輸送等台面下行動來換取妥協的可能性？甚至，在修憲案中處於不利的利害關係人是否會展開反擊，讓自己的傷害降至最低？在現今意識形態對立分明的社會中，一旦政黨放棄自己鮮明的立場，勢必會招來選民的不滿，當然這些都不會是政黨所樂見的，故政黨有可能會拋棄自己的立場而委曲求全嗎？若沒有任何一個政黨願意讓步，我國憲政將無進步之日，對人民權益無疑又是一大創傷。

我國針對憲政改革的研究成果相當豐碩，但多半集中在分

析修憲結果以及修憲對台灣憲政的影響。也許，修憲的結果十分重要，可是，修憲過程中每次溝通、衝突、談判、妥協背後隱含的深層意義也不能忽略。職是之故，本書以行政院國家科學委員會支持之研究報告為基礎，在研究過程中訪問各個參與修憲的政黨之政治菁英，藉此瞭解各政黨所提憲法修正案之同異，進而試圖去解構其修正案背後真正的動機，並且藉由各個政黨對修憲案中不同主題的看法來探討其結盟與對立的情況，得以重構並廓清政黨間協商的機會與成效。

回顧這次修憲，可說是一場由政黨、高層人士、立法院與國民大會代表相互拉扯、競逐的角力賽。高層人士運用「協調、溝通、說服、威嚇及利誘」等方式，使政黨支持其理念；而當政黨與其黨籍國代意見發生衝突時，政黨則以高壓或懷柔的方式安撫國代，國、民兩黨皆對黨籍國代威之以紀、誘之以利，使國代依政黨的意志投票，終廢該組織。此外，國、民兩黨也在這回的憲改工程中，因利益結合而呈現出高度合作的樣態，而各黨派的修憲行為者，在時空與制度的脈絡下，考慮自身利益與目標，多次轉變立場，去和意識形態相對立的政黨合作，做出對自身最有利的理性化選擇，造就了國會單一化的定位。由此可知，單一國會的出現，部分原因是出自政治菁英或政黨的理性選擇。

第七次修憲乃是由第五屆立法院提出憲法修正案，再交由任務型國大就修憲案全案複決，修憲的結果終結運作了一甲子的國民大會，而確立單一國會的體制。在本書中曾提及，各政黨原本皆不認為國會席次減半是恰當的，但迫於第六屆立委選

舉將至，為了獲得選民的青睞，只好在立法院第五屆第五會期的臨時會中，以二百票贊成、一票反對的高支持度，通過國會減半的修憲提案，並於2005年，由國、民兩黨聯手合作通過了國會改革修憲案。由此可知，單一國會的出現，部分原因是出自歷史的偶然；遂使得前述的理性選擇受到相關的歷史路徑的制約，而成為有限理性（bounded rationality）的抉擇。

一言以蔽之，有限的理性主義是2005年台灣憲改的最重要因素，是為序。

台灣大學國家發展研究所教授

李炳南

2008年6月20日

目 錄

序／李炳南／一

第一章 第七次修憲過程之瑕疵與正當性

李炳南 楊智傑／ 1

壹、前言——修憲過程／ 4

貳、爭議／ 7

一、選舉過程爭議／ 7

（一）獨立參選人／ 7

（二）保證金與申報財產／ 8

（三）必須事前表達立場／ 8

（四）各黨團事後可否反對修憲案／ 9

（五）投票率未過半／ 9

二、修憲程序爭議／ 10

（一）國大職權行使法在選舉完成後才通過／ 10

（二）代表可否自由投票／ 11

（三）重新表決與亮票問題／ 13

（四）可否分案投票／ 14

（五）能否修改修憲案內容或再提一個新修憲案／ 16

（六）修憲門檻／ 16

三、背後因素／ 18

參、任務型國大的定性／ 19

一、任務型國大的原始意圖／ 19

- (一) 第六次修憲原始意圖／ 19
- (二) 修憲意圖在修憲程序中持續爭持／ 19
- (三) 憲法解釋是否該採取原始意圖／ 20
- (四) 遵照修憲意圖仍然無法解決全部爭議／ 21

二、選舉人團制度／ 22

肆、修憲瑕疵與正當性／ 24

一、大法官對修憲程序的解釋／ 24

- (一) 大法官會議不受理決議案／ 24
- (二) 與釋字四九九號間的矛盾／ 25
- (三) 重大明顯瑕疵／ 26
- (四) 議會自律原則／ 28
- (五) 大法官的主觀動向／ 29
- (六) 小結／ 30

二、修憲瑕疵與正當性／ 30

- (一) 美國增補條文第十四條／ 30
- (二) 法國戴高樂公投修憲／ 31
- (三) 憲法的正當性／ 31
- (四) 大法官介入對民意正當性的影響／ 33

伍、第七次修憲的地位——代結語／ 34

- 一、修憲與制憲的區別／ 34
- 二、制定新憲法的呼聲與程序／ 35
- 三、制定新憲並不一定要遵守舊憲程序／ 35

本章附件／ 37

附件一：陳淳文評論稿／ 37

本章參考文獻：／ 41

一、中文參考文獻／ 41

二、外文參考文獻／ 43

第二章 第七次修憲國會改革案內容之分析

李炳南 黃綉庭／ 45

壹、前言／ 48

貳、新制的通過——系統論的觀點／ 49

一、立法院的負面形象／ 49

二、年底立委選舉的即時壓力／ 51

三、本次修憲議題的提出與各黨立場／ 51

四、賽局理論／ 54

參、立法委員席次減半／ 55

一、「席次減半」的歷史考察／ 55

二、「席次減半」的制度評析／ 58

（一）每位立委以人口為單位的代表性增加／ 59

（二）部份立委換軌容易／ 59

（三）少數立委即可決定重要國家政策／ 60

（四）降低協商成本／ 60

（五）少數政府運作更行困難／ 60

（六）專業性降低／ 60

（七）少數族群的利益可能被忽略／ 61

（八）可能加重票票不等值的後果／ 61

（九）立院權力大增／ 61

肆、單一選區兩票制／ 62

一、我國現行的立委選舉制度／ 62

（一）小黨及無黨籍候選人容易生存／ 62

(二) 黨內競爭較黨際競爭更為嚴重／ 62

(三) 過度代表的產生／ 62

(四) 議題易走偏鋒／ 63

二、「單一選區」與「兩票制」的歷史考察／ 63

三、「單一選區兩票制」制度評析／ 69

(一) 中間選民定律可能產生／ 69

(二) 地方性立委與全國性立委的差別／ 69

(三) 新地方派系的形成／ 70

(四) 兩黨制成為趨勢／ 70

(五) 選區劃分不易，需預防傑利蠅螈的產生／ 71

(六) 立法委員的連任比例將大幅提高／ 71

(七) 提升立法委員素質與代議政治品質／ 72

(八) 候選人的影響力下降，政黨與議題的影響力上升／ 72

(九) 激化對立或是消弭對立／ 72

伍、任務型國大選舉——代結論／ 73

本章附件／ 77

附件一：本文結構圖／ 77

附件二：彭錦鵬評論稿／ 79

本章參考文獻／ 82

一、中文參考文獻／ 82

二、外文參考文獻／ 85

第三章 第七次修憲國會改革案政黨立場之分析

李炳南 藍莉涵／ 87

壹、前言／ 90

貳、政黨在歷次修憲扮演的角色／ 91

- 一、前六次修憲：一黨主導至多黨合作修憲／ 91
 - (一) 前三次修憲：中國國民黨主導修憲／ 91
 - (二) 第四次修憲：國民兩黨聯手落實國發會共識／ 93
 - (三) 第五、六次修憲：國民新三黨修憲／ 94
- 二、第七次修憲：大黨結盟對抗小黨／ 95
- 參、選舉制度與政黨利益／ 96
 - 一、單一選區並立制與聯立制之比較／ 96
 - 二、一票制與兩票制之探討／ 97
 - (一) 現制的缺失：
 - 區域立委選票附掛政黨比例代表的矛盾／ 97
 - (二) 改採兩票制可提升「政黨認同」程度，
有助於政黨政治之發展／ 98
 - 三、各政黨關於選舉制度的主張／ 99
 - (一) 大黨均支持第七次修憲中的選制改革／ 99
 - (二) 小黨應堅持提高不分區的比例作為談判的籌碼／ 102
- 肆、國會席次減半／ 103
 - 一、理想國會席次的計算／ 103
 - (一) 比較各國國會議員的人數／ 103
 - (二) 立方根法則／ 104
 - 二、各政黨關於國會席次減半的主張／ 104
 - (一) 大黨均支持國會減半／ 104
 - (二) 除了台聯黨，小黨均反對國會減半／ 106
- 伍、結語／ 108
- 本章附件／ 111
 - 附件一：立法院臨時會審議「憲法增修條文」

修正草案表決結果／ 111

附件二：現行條文與國民黨版本及民進黨版本的比較／ 112

附件三：主要政黨（聯盟）對相關議題的主張／ 114

附件四：黃適卓評論稿／ 115

本章參考文獻／ 119

一、中文參考文獻／ 119

二、外文參考文獻／ 121

第四章 第七次修憲與國會定位的確立

李炳南 李其珪／ 123

壹、前言／ 126

貳、政黨勢力的消長／ 128

一、親民黨與台灣團結聯盟相繼成立／ 128

二、中國國民黨與民主進步黨朝野地位互異／ 130

參、單一國會的形塑過程／ 135

一、第六次修憲之歷程／ 135

二、第七次修憲之歷程／ 139

肆、準單一國會至單一國會的確立／ 144

一、第六次修憲結果／ 145

二、第七次修憲結果／ 145

（一）關於立法院的變革／ 145

（二）關於廢除國民大會後其職權的轉移／ 146

伍、形成單一國會的因素分析／ 146

一、國、民兩黨皆以軟硬兼施的方式，使國大代表依政黨（黨團）意志行事／ 147

- 二、政黨利益的展現與國、民兩黨政治利益的高度結合／ 150
 - (一) 第六次修憲的時程安排／ 150
 - (二) 第七次修憲重要政黨對國會改革議題的立場轉換／ 152

陸、結語／ 158

本章參考文獻／ 160

- 一、中文參考文獻／ 160
- 二、外文參考文獻／ 163

第五章、第七次修憲與公投入憲

曾建元 彭艾喬／ 165

壹、前言／ 169

貳、制憲、修憲之定義及區分／ 173

- 一、程序論：依既有程序為修憲，非依既有程序為制憲／ 174
- 二、文本形式論：破壞憲法原有條文架構的修改為制憲／ 174
- 三、界限論／ 175
- 四、主權主體論：不同主權主體為制憲／ 178
- 五、修憲與制憲相對論：準制憲論／ 180

參、修憲與制憲程序相對化的交會點：公投入憲／ 181

- 一、國家發展會議與第四次修憲：公投入憲構想的初步形成／ 183
- 二、第六次修憲創設準公投制度，
為第七次修憲公投入憲奠定基礎／ 186
- 三、第七次修憲重點及入憲之公投內容／ 190

肆、在總統選舉中沉浮的制憲主張／ 192

- 一、1996 年大選促成新台獨論，解構建國性制憲／ 192
- 二、2004 年大選促成正名性制憲與憲政改造／ 196

伍、修憲、制憲與台美中三角關係／ 202

一、美國反對片面改變現狀／ 203

二、制憲是民進黨的選舉語言操作／ 206

三、中華人民共和國錯解公投入憲／ 207

陸、結語／ 209

本章附件／ 213

附件一：2004 年總統大選陳水扁提出制憲主張後

藍綠支持率一覽表／ 213

附件二：石之瑜評論稿／ 213

本章參考文獻／ 218

一、中文參考文獻／ 218

第六章、第七次修憲與政治菁英對公投入憲的想像

曾建元 詹凌瑀／ 225

壹、前言／ 228

貳、第七次修憲之重點議題——公投入憲／ 231

參、各政黨及其精英對公投入憲的看法／ 233

一、中國國民黨／ 233

二、民主進步黨／ 235

三、親民黨／ 235

四、台灣團結聯盟／ 236

肆、本文對第七次修憲的評價——代結語／ 236

本章參考文獻／ 239

一、中文參考文獻／ 239

二、英文參考文獻／ 240

第七章、第七次修憲與中央政府體制的發展

何輝慶 楊智傑／ 241

壹、前言／ 245

一、第四次修憲共識（半總統制）／ 245

二、民主進步黨執政後之憲政運作／ 245

三、少數政府運作催生第七次修憲／ 246

貳、選舉制度的影響／ 247

一、單一選區將使少數政府運作困難／ 247

（一）相對多數制／ 248

（二）絕對多數制／ 249

二、兩票制使少數政府仍有運作空間／ 249

參、選舉週期與時間的影響／ 251

一、選舉時間不統一使少數政府仍有機會出現／ 252

二、選舉時間統一降低少數政府出現可能／ 253

肆、立委減半的影響／ 254

一、個別立委權力增加／ 254

二、搭配立法院調查權增加／ 256

三、立法院專業性不足／ 258

四、正負效果不容易預測／ 259

伍、廢國大「公投入憲」的影響／ 259

一、此次任務型國大為「準公民複決」／ 259

二、「公投入憲」口號替公投法背書／ 260

三、政府交付公投可作為另一種行政、立法對抗機制／ 261

四、公投複決修憲門檻高／ 262