

第三章 民進黨對台灣憲政體制之影響

第一節 民進黨與威權體制的轉型

威權體制的轉型是指從威權轉變到民主的一段歷程。在轉型過程中，有些民主型式已經奠定，有些屬於威權政體的保留部分，而從國際間的經驗來看，轉型期的時間不一，也並非是直線的或不可逆轉的。所以，如何確保威權體制所缺乏的自由化、民主化的實踐，必須找出一些明確的指標，來衡量自由化、民主化的程度，且引導其進展。(齊光裕,1996:442)

齊光裕認為結合我國實際狀況，歸納出政治自由化的指標應包括：

「1. 解除戒嚴。2. 開放組黨。3. 新聞及言論自由。4. 集會遊行法制化。5. 刑法100條(內亂罪)的修改。6. 准許海外異議份子返國。7. 開放大陸返鄉探親。8. 出版、廣播電視法規再修訂。

政治民主化的指標包括：

1. 國是會議的召開。2. 終止動員戡亂時期。3. 廢止臨時條款。4. 回歸憲法。5. 修憲(含一機關兩階段修憲及後續)。6. 資深中央民意代表完全退職。7. 國會(國民大會、立法院)全面改選。8. 地方自治法制化。9. 省長、直轄市長民選。10. 總統公民直選。11. 各項選舉的選舉品質(如過程的非暴力、無賄選、公平、公正、公開等)。12. 選舉任期制建立。」(齊光裕,1996:443)

自1949年以來，國民黨建立了黨國合一的威權統治，以一套所謂動員戡亂時期的非常體制，使得若干憲法的重要條款受到凍結或扭曲，以下將威權體制分成三個階段來討論並分析民進黨在此三個階段中所扮演的角色。

一、威權體制的形成、鞏固與維繫(1947-1979)

1949年底國民黨政府在大陸內戰失敗，撤退來台，開始其在台灣的統治。

1950年代，國民黨在台灣的國家機器制度建構上，有以下的特色。

(一)以黨領政的制度結構：即黨的決定就是國家的政策。而國民黨的組織特色，就是每一層級政府，就有相對層級黨組織來監控其運作，如中央政府就有中央黨部，省政府就有省黨部等；而在國民黨的組織運作上，其特色為「列寧式政黨」

(semi-leninist party), 權力集中中央, 而在中央則由黨主席控制, 因此國民黨政府具有相當強的人治色彩。(王振寰, 1996:58)

而居於威權體制樞紐地位的統治者是蔣中正與蔣經國, 他們父子自國民黨遷台後, 即先進行黨的改造, 一方面將黨的結構定位在革命民主政黨, 發展嚴密的層級組織, 一方面則加強黨員的訓練、信仰黨的理念、服膺領袖的意旨, 以貫徹黨的威權領導及監督作用。這種一黨威權主義的建立, 黨即成為威權體制的主軸。

(二)在執政黨威權結構的主軸上, 最受控制的是軍隊的組織, 造成所謂的威權軍國主義。至於政府的各部門, 包括各級文官, 則被視為一個整體的官僚結構, 而加以相當的控制, 由此造成所謂的威權官僚主義。(胡佛, 1998b:14-15)

(三)中央政府結構所代理的主權為「全中國」, 而台灣則被定義為地方政府: 因此中央級的民意代表、立法委員、監察委員和國大代表, 由於無法改選, 而透過大法官解釋, 成為終身職; 這些中央級民意代表的選舉, 一直到政治自由化進行到一個階段之後, 才成為第二屆的中央級的代表。(王振寰, 1996:59)

(四)威權統治的形態:除了中央集權和代表中國外, 國民黨政府的威權統治, 對民間社會來說, 一方面運用政府的官僚組織(包括憲、警、情治單位等), 直接管制民眾的各種活動, 造成所謂的白色恐怖。(胡佛, 1998b:15)一方面則將所有的產業, 職業等團體, 置於黨的直接或間接的控制之下, 而形成所謂的國家統合主義(state corporation)^{註3-1}的政治機制, 來維繫其與資本家和勞工的關係。在台灣, 國民黨則主要透過工業總會、商業總會及工商協進會與資本家之間連結。對勞工, 則透過全國總工會來連結。就像對其他組織體系的控制方式一樣, 國民黨對於這些團體的政治監控, 也分成中央、省、地方, 以各大產業機構分層主管。另外, 國民黨的特種黨部----生產事業黨部, 則掌管大的公營事業黨部及部分大的私人企業內的黨部。在這些人民團體內, 絕大部分設有國民黨的黨團, 而由黨籍的理事長擔任書記或常務理事等。(王振寰, 1996:61)

^{註3-1} 國家統合主義是指一種利益代理的模式, 由此國家機器透過功能性的利益代理組織與社會中的主要團體連結起來。這一利益代理模式, 通常出現在威權主義政體。國家機器主動的設立各種非競爭性的、少數的和壟斷性的利益代理組織, 並賦予它們正式的利益代理權, 而由此與之交換領袖的選擇權和政治的支持。(轉引自王振寰, 1996:61)

(五)執政黨在民間社會建立統合主義的威權結構，在政治社會則發展所謂的依恃主義(侍從主義)^{註3-2}的威權結構，也就是透過對各地區經濟活動的管制與特許，如金融保險業、汽車客運運輸等等，嘉惠地方領袖所組成的派系，使能歸附，以博取在選舉及各種政治活動中的支持。爲了控制選舉的進行，不使威脅及妨害到威權統治的運作，執政黨一面由政府宣佈戒嚴，實施黨禁，一方面則運用依恃主義，結合地方派系，發展政治社會的威權結構，加以策劃及掌控。這樣的設計，使選舉成爲有選無擇，淪爲一黨威權統治的工具。而選舉本身具有一種特殊的機能，即選舉不斷地進行，參與角逐者會愈來愈多而競爭激烈，選民也會愈來愈要求選舉的公平與自由，這種機能終於使國民黨不能不逐步放鬆控制。(胡佛,1998b:16-17)

(六)宣稱代表中國:中央集權和威權統治的形態，使得中央政府的權力結構不可避免的落入1949年之後來台的外省人手裡，而本地的台灣人則處於權力邊緣，這樣的權力和省籍的對等線，成爲台灣當今省籍問題的政治起源。

國民黨政府能夠在1970年代之前，對外宣稱代表中國，對內有效統治，而能夠維持自主的地位與三個因素有關：第一，社會內部並沒有足以挑戰國民黨統治力量，這與日據時期台灣本土勢力的受到壓制、二二八事件中本土菁英的消失有關。第二，國民黨仍然控制著各產業的上游，對私人企業具有操控的地位。第三，美國的支持，二次大戰之後，美國在軍事、經濟與國際地位上的支持中華民國，並透過美援的援助，穩定政局，強化國民黨的地位。

國民黨政府以上述的制度，在1980年代以前有效的控制著社會各勢力，隨著社會結構的轉變，這樣的控制逐漸面對挑戰，但是國民黨政府仍然能夠以國家機器的不同計畫，來修正或改變政治經濟策略。1972年，蔣經國接任行政院長成爲國民黨政府的實際領導人之後開啓了國民黨政府「台灣化」與「本土化」的時期，積極結合台籍政治菁英和科技官員；在國民黨政府的內閣與國民黨的中常會(國民黨的權力核心)中，台籍的比例在此二機構中急速上升。第二，在中央的各項國會選舉中，增加台灣區應選的名額，不再增補大陸地區的名額。第三，經濟發展政

^{註3-2} 侍從主義是指一種特殊的關係，這種關係並不及於一般人身上，而只及於與國家機器資源有密切關係的人。基本上，它是特殊利益與政治支持之間的交換，而與國家機器的分配和控制資源有關。(王振寰, 1996:59)

策的修正:如 1950 年代的進口取代之工業化,在 1960 年代修正為出口導向工業化政策;而在 1970 年代,又透過「十大建設」,進行基礎工業深化的第二次進口取代之工業化政策等。

而這些舊有的由上而下的政治經濟調節,逐漸面臨結構上的壓力:

首先,大量興起的都市中產階級,逐漸對威權統治的形態產生不滿。1970 年代末期,政治反對運動的興起,就是在中產階級帶領,而下層勞工支持之下所興起的都市現象。反對運動則包含了族群和民主要求的雙重性。雖然反對運動受到打擊,但是並沒有因此消失。

二,大型資本在 1970 年代出現,對經濟的影響力愈來愈增加。台灣各大財團的往上游發展的動力受到國家機器的壓制,而對既有的經濟政策不滿。

三,在結構上,資本主義的發展,使得資本的流動和市場邏輯,愈來愈不是國家機器由上而下的管制所能管理的,而產生市場運作與國家機器之間不同邏輯的緊張。也使得 1980 年代產生一連串的金融危機。

四,在侍從主義上,因為反對運動的形成,對國民黨產生選舉的競爭,使得國民黨愈來愈依靠地方派系的勢力維繫政權,地方派系勢力因此對黨中央政府的影響力增大,國民黨又無法像以往那樣的控制。這些結構與制度上的緊張,在 1980 年代當國家機器的舊政權仍然相對改變時,產生了相當大的統治危機(王振寰, 1996: 61~65)。

二、威權體制的衰退與轉型(1980-1986)

1980 年代國民黨舊政權的危機,表現在政治以及經濟層面的統治能力的瓦解上。政治上,國民黨舊政權的危機有二:反對運動的持續發展和國民黨的政權繼承問題。在經濟上的危機強化了 1970 年代以來的結構性緊張。蔣經國在 1985 年下半年開始,企圖以新的統治和調解方式整合國民黨政府與台灣社會的關係,但是卻在 1988 年逝世,使得這樣的計畫並未成功。

國民黨舊政權的統治危機在 1980 年代初期,表現出無力處理政治反對運動的壓力和民主要求。雖然政治反對運動在 1979 年被鎮壓,但是在 1980 年代仍在選舉上受到支持,且透過群眾運動不斷的對國民黨統治造成壓力。反對運動於 1980

以及 1981 年的兩次選舉之後，已經成為國民黨的一個組織化的競爭者。其選舉的得票率，在 1980 年代初期大致維持在 20~30% 之間。

台灣的社會運動也在 1980 年代初期興起。最早的自立救濟事件是在 1983 年出現，而後大大小小的事件愈來愈多，直到 1990 年代才逐漸沉寂。台灣社會運動出現初期具有很強的政治化色彩。有兩個結構性的原因使得台灣社會運動展現了政治化的特性。第一個原因就是國家機器對社會運動的排斥性。台灣的威權政治以戒嚴體制，使得舊政權在制度上相當的壓制來自社會自主的組織和動員。因此，即使社會運動的目標本來可能不是政府，卻會因為政府的壓制或抵制，而使得社會運動反而政治化。這個現象與 Brinbaum(1988)對中央集權國家機器容易導致社會運動，將抗爭對象集中於國家機器的觀察相當符合。

社會運動的組織初期，由於資源需要，也很易政治化。在戒嚴時期，社會裡比較具有政治意識與網路資源的人，通常是政治反對運動的成員。當社會運動崛起，或是地方自力救濟興起時所需要的領導人材，自然就落在這些原來就是反對運動成員的身上，使得社會運動一興起就具有反對運動的色彩。

反對運動持續逼迫威權國家使其民主化，更使社會運動興起，但國民黨在 1980 年代初期在面對這樣的來自民間社會的政治要求下，卻往不同的方向走。國民黨不但不承認新崛起的社會力量及其要求，反而去壓抑與反擊，並為了合理化它對新興社會力量的壓迫，進一步的強化與尋求它原支持者的認可與支持。

另外台灣經濟的發展，在 1970 年代末期出現了面臨來自東南亞國家以及中國大陸競爭的壓力。因此工業化政策在 1980 年代的孫運璿內閣作了調整。在此階段，經濟發展政策，開始以發展高科技、附加價值高、資本密集的產業，例金如資訊、電子、汽車等。而對原有的產業開始以輔導外移或轉型。在此時期，國家機器的自主性，開始面臨來自民間資本的壓力與挑戰。不過，最大的挑戰並非來自資本直接的壓力，而是來自間接的壓力---投資罷工，即所謂「投資意願低落」的現象(王振寰,1996:65~69)。

此時期造成投資意願低落的重要原因，並非經濟因素而是政治因素。1979 年的美麗島事件，加上蔣經國病危所造成的權力繼承問題，使得民間社會對整體政經情勢的不具信心。不穩定的政治環境已使得經濟投資變得難以預估利益。從房

地產無法吸收資金來看，民間對於生存環境有相當大不安全感。由於對國民黨政治體制的缺乏信心，使得民間投資長期低迷(劉進慶, 1988: 106)。

政治上危機、經濟上的危機，加上同時期發生的反對作家江南在美國遭台灣情報人員謀殺和十信金融風暴案，使得國民黨在 1985 年之前的 1980 年代顯得無能，也無力面對來自資本、反對運動、社會運動的挑戰(王振寰, 1996:71)。

國民黨政府於 1986 年 3 月，國民黨十三中全會之後，開始著手計劃各種改革。4 月，一個由 12 人組成的改革小組成立，研商改革的可能性。6 月，這一小組提出了六點改革建議，包括：一、充實中央民意代表機關；二、地方自治法治化；三、制定國家安全法令；四、民間團體組織許可制度；五、強化社會治安；六、黨務革新等六個議題，這六點其實包括取消戒嚴、允許其他政黨成立、國會改選等問題。這些方案的提出，意味著國民黨政府一方面要強化內部的組織，另一方面要將社會衝突予以制度化和法規化。也就是想將反對的力量納入政治體制之內，另一方面要強化各種法規制度，以維繫政治社會的秩序。只是，對這些改革，國民黨是想要在自己能掌控的方式和預定的時間表下進行。(王振寰, 1996:71~72)

我們可以從表 3-1 國民黨在威權統治下對民主化及自由化權利限制的法令中看出在反對勢力的挑戰下，其威權體制的正在持續轉型中。

表 3-1：國民黨在威權統治下對民主化及自由化權利限制的法令

一、對民主化的限制

	平等權	自主權	個人自由權	社會自由權	制衡權
動員戡亂時期臨條款		<ol style="list-style-type: none"> 1. 賦予總統決定中央民意代表增選名額的特權 2. 賦予總統遴選海外中央民意代表的特權 3. 賦予總統決定是否召集臨時國民大會行使創制、複決兩權的特權 4. 賦予總統設置動員戡亂機構、調整中央政府構與組織的特權 5. 賦予總統不受任期限的特權 			不須向立法院負責
大法官會		<ol style="list-style-type: none"> 1. 賦予立法委員不受任期限 			<ol style="list-style-type: none"> 1. 無選民的民意

議解釋字第三十一號解釋		制的特權 2. 賦予監察委員不受任期限制的特權			監督,影響立法權的制衡 2. 無選民的民意監督,影響監督的制衡
內政部對國民大會代表限期聲報公告		賦予國民大會代表不受任期限制的特權			無選民的民意監督,影響國民大會行使政權的制衡
省府組織法 省政府合署辦公施行細則	1. 無平等機會競選省主席 2. 無平等機會競選特別市市長	省主席非由民選			不須向民意機構負政治責任
台灣地區地方自治法規	1. 無平等機會競選特別市市長 2. 特別市市長無任期規定	1. 特別市市長非由民選 2. 各級民意代表的名額由行政機構決定 3. 除省政府外,各級地方政府及各級民意機構的組織、職權等皆由行政機構定			特別市及縣、市、鄉、鎮首長皆不須向民意機構負政治責任
大法官會議釋字第一二二號及一六五號解釋					限制地方議會議員在會議時的言論免責權

二、對自由化的限制

	平等權	自主權	個人自由權	社會自由權	制衡權
國家總動員法			1. 禁止或從事指定之各種工作及業務 2. 禁止或行使所指定之財產權 3. 限制言論、出版、著作、通訊等自由 4. 停止報紙、通訊社的設立 5. 停止、限制報紙、通訊稿的記載或使作一定的記載	1. 禁止或使組織所指定的職業團體 2. 禁止罷工、怠工、及其他妨礙生產的行為 3. 限制集會及結社等自由	
動員戡亂時期公職人員選舉罷免法			限制活動的期間、工具、方式及助選人數,包括不得使用電視傳播媒體等	1. 限定向公眾發表政見的期間、時間、場次 2. 禁止候選人之間的聯合競選活動	
提審法			1. 限非法逮捕拘禁,始		

			能請求法院提審 2. 法院可以裁定駁回提審的聲請		
檢察官與司法警察機關執行職務聯繫辦法			1. 嫌犯移送檢察官, 而非法院 2. 檢察官可將嫌犯拘禁二十四小時以上 3. 司法警察可借提嫌犯, 不經法院同意		
出版法 出版法施行細則			1. 報紙雜誌的印行事先須經登記核准 2. 行政主管官署可以命令限制報紙雜誌的數量		
大法官會議釋字第一〇五號解釋			同意出版法賦予行政官署可以明令限制出版自由之權		
戒嚴法(令)			1. 禁止人身自由 2. 禁止言論、講學、出版、通訊等自由 3. 禁止宗教自由 4. 禁止遷徙自由	1. 禁止集會、結社等自由 2. 禁止罷市、罷課及罷業等自由	

資料來源: 胡佛,1998c:235-239

從這角度而言, 黨外反對運動人士在1986年9月成立民進黨可能只是強化與加速了這一改革的趨勢。或者, 可以大膽的假定, 黨外運動成立民進黨可能也是由於這些改革法案的提出, 而加速步調的(王振寰, 1996:73)。

在這威權體制轉型的過程中, 每一個改革的作為, 都是權力鬥爭的開始, 也是權力重組的墊腳石。反對運動、社會運動、資本, 與地方政客都在這歷史過程中, 扮演了打造新國家機器的角色(王振寰, 1996: 73-74)。

在此時期黨外及民進黨重大的影響為

- (1) 1980年底的中央民意代表選舉(國大代表及立委的增選), 若干美麗島受刑人家屬及辯護律師, 皆獲高票當選, 使本土化的反對運動再起。
- (2) 自1982年開始, 黨外反對的人士所辦的雜誌, 如雨後春筍似地出現, 禁後再出, 禁不勝禁, 各種禁書又逐漸在書攤出售, 同樣無法禁絕。此對民間及政治社會自由化, 很有幫助。

(3) 1983年9月，黨外人士為參選立委選舉，組織「黨外中央後援會」，而持反體制態度的黨外新生代，則組織「黨外編輯作家聯誼會」。1984年5月黨外公職人員(現任或曾任)組成「黨外公職人員公共政策研究會」並拒絕依法登記。

1986年3月，公政會續在各地設立分會，執政黨擬加禁止，最後經由自由主義學者及社會人士的協調、化解，而未起衝突。此舉對威權統制，造成進一步的破壞。

(4) 1986年9月28日，黨外人士宣布組織「民主進步黨」，由此突破黨禁。使得政治社會自由化與民主化逐漸再制度化，威權體制乃更形衰退，而且必待轉型。(胡佛,1998b:28-29)

三、新的威權體制的建立(1987-1993)

從1987到1993年台灣政治的轉型可以區分為三個階段:

(一)1987-1990年

1987年7月政府宣告解嚴，取消黨禁，1988年1月開放報禁，1991年6月1日總統正式宣告動員戡亂時期臨時條款，隨後由行政院及立法院再修訂或廢止數十種有關動員戡亂的法規及命令。

此時期間，國民黨內部的矛盾、經濟秩序的混亂，加上政治社會運動的挑戰，導致了台灣的政治轉型在此階段具有相當強的過渡色彩；在此階段，社會運動和反對運動的大量興起，以及經濟秩序的混亂，使得改革派得以利用這樣的挑戰，吸納資本家的支持，並以之抗衡保守勢力，而達成以改革派為首的暫時妥協。

而在1987-1990年期間，由於民進黨的成立，使得國民黨愈來愈依靠地方派系來維持政權。而對地方派系而言，李登輝的台灣人色彩、語言和族群的特性，都是非主流的外省人無法比擬的。加上李登輝所推動的國會改計畫，將使得台灣地方政客不再侷限地方而以立足中央，這對台灣地方政客而言，是一個利益和勢力擴張的計畫。而民進黨從反對運動階段開始即具有民主與民族的雙重性，而在政治解嚴之後，民族的特性逐漸顯現。從1987年開始，民進黨逐漸將台灣主權獨立的理念放入黨綱中，並以此作為各項選舉的訴求。這些也造成國民黨與民進黨之

間的緊張關係。李登輝成爲反對運動與黨內保守派之間一個權力平衡的折衝點。但對民進黨而言，非主流勢力是台灣戒嚴體制元凶，也是大中國主義的支持者。對他們而言，這些人就是台灣威權制的代表，不可能有任何的改革。因此，對民進黨而言，在民進黨仍然無力取代國民黨之前，他們寧願支持李登輝。民進黨的「李登輝情結」除了族群特色之外，是有制度性的原因在背後支撐。

因此，1988 到 1990 年之間國民黨內部的權力到 1990 年之間國民黨內部的權力鬥爭，正是權力重組織的大轉變時期，不同的勢力扮演了不同的角色。原本勢力微弱的改革派因爲政治經濟等結構和制度的原因，逐漸透過新的權力聯盟而取得了主導權。在這過程中，反對運動和社會運動成爲主流勢力取得主導權的王牌，而保守的舊勢力則在這過程中節節敗退(王振寰, 1996: 77~79)。

(二)1990-1993 年

國民黨內部的派系，由於國家認同上的差異，逐漸出現裂痕。而最後，改革派聯合地方政客將保守勢力推出歷史舞台。

1990 年 2 月國民大會對總統的選舉，非主流保守勢力等人醞釀以第二組人選與李登輝競爭，使得國民黨內鬥。非主流勢力最後並未成功，但是舊勢力的集結仍然展現了相當政治實力，對主流派產生壓力。1990 年 5 月新任總統李登輝提名軍事強人郝伯村組閣，與保守勢力達成暫時的妥協。這個作法使得國民黨內部的鬥爭暫時平息，並開啓了台灣新威權政治的時期。

這個新威權主義的特色是以國家機器之力，推動資本主義的擴張和發展，並以強硬的手段對待社會運動，企圖重振公權力及創造新的社會秩序。國民黨以政治性的宣示或非正式的方式，表示國民黨政府對吸引經濟發展的決心，提出各種對投資的優惠條件外，並表示將除去干擾投資的各項因素，包括社會運動。國家機器扮演了資本主的守護者和支持者的角色。但是與過去不同的是，此時國民黨與台灣的資本家階級之間的關係，不再是從前威權政體裡的由上而下的「父子」關係，而是相互支持的伙伴關係，國民黨在此時更加依賴資本家勢力來維護政權(王振寰,1996:80)。

民進黨在此階段則不斷的朝台灣獨立的政策綱領前進。1991 年 10 月民進黨五全大會通過<台灣憲法草案>，訂國名爲《台灣共和國》，此舉引起郝伯村欲以

「人民團體法」中，政黨不得主張分裂國土的條文解散之，但李登輝在中常會中裁示由政治解決。而這也使得國黨內的對立加速催化，「反郝」成爲 1992 年底第二屆立法委員選舉中，民進黨的唯一政見。而由澄社學者所主編的「郝語錄」，在選舉期間成爲黨時最暢銷的書，直接和間接的加速了反郝的論述和強化了政治上的作用。

直接導致郝伯村下台的是內閣總辭的問題。由於第二屆立法委員在 1992 年底產生，民進黨與部分國民黨立委認爲內閣應總辭，來對應新的國會。此時國民黨地方派系主導的地方議會，在台中市議會的帶領下，紛紛要求內閣總辭。「反郝」成爲民進黨與國民黨主流派的共同語言。不過，重要的是掌有民意基礎的國民黨地方勢力，此時反成爲反對黨內非主流勢力的主要社會基礎。

(三)1993 年之後

國民黨的改革派取得成功，保守勢力退出政治核心，一個新國家的建構方向逐漸浮現。

1993 年 2 月，郝伯村辭下台，代表舊勢力的政治勢力正式退出權力核心，台灣進入新的政治階段。在這場政治鬥爭中，國民黨主流派、資本家與地方派系與民進黨聯合，將代表國民黨保守派的郝伯村推下了政治中心的舞台。國民黨至此全面的台灣化、本土化。而黨內原來外省人勢力，不再具有決定性的權力；部份第二代政治人物則退出國民黨，另組「新黨」回歸「正統」，企圖透過選舉重新進入政治舞台。舊政權從此瓦解，進入新國家建構的階段。

1993 年 2 月之後，台灣的政治進入新的階段，而所謂威權特色是，權力仍集中於行政體系的上層。李登輝時代不但主動控制、導引著民意走向，也在民主化的過程中迴避，甚至更動憲政體制，高度地集中政治權力下，使立法、司法部門形同橡皮圖章。這樣的特色類似韋伯(M. Weber)所謂的領袖型民主(leadership democracy)或者「直接要求人民認可的民主制」(plebicitarian democracy)的類型。而這樣的類型，在總統直選後，更爲明顯(王振寰, 1996: 81~90)。

第二節 民進黨與解除戒嚴及國是會議

一、民進黨與解除戒嚴

政府因戡亂需要，於1948年12月10日由總統依據憲法第39條前半段規定：「總統依法宣布戒嚴，但須經立法院之通過或追認。」發布戒嚴令，明令「全國各省市，除新疆西康台灣四省及西藏外，均宣告戒嚴。」(段紹禔,1983:1785~1787)並畫分「警戒地域」及「接戰地域」。1949年，大陸情勢危急，戰爭即將影響到達台灣地區，5月19日，台灣省警備總司令發布戒嚴令，並自5月20日起實施。同月27日，該部訂定「戒嚴期間防止非法集會、結社、遊行、請願、罷課、罷市、罷業等規定實施辦法」及「戒嚴期間新聞圖書管制辦法」，分別公布實施。這是根據戒嚴法第三條所為臨時戒嚴的宣告。

1949年11月2日，行政院第94次會議通過國防部代電：「為匪軍深入我東南及西北各省，而海南島、雲南、西康各地，猶深藏隱憂。為加強戰備，用挽危局計，請將全國，包括海南島及台灣，一併劃作接戰地域，實施戒嚴。」同月22日，咨請立法院查照，並由東南軍政長官公署於1950年1月8日以39署檢字第422號代電分行並公告在案，畫定台灣省為「接戰地域」，實施戒嚴，該項命令於1950年3月14日代電分行並公告在案，畫定台灣省為「接戰地域」，實施戒嚴，該項命令於1950年3月14日經立法院第五會期第六次會議通過(國家政策研究資料中心,1980:82~106)。國防42年2月25日廉庶字第013號令：「38年5月台灣省戒嚴令，係依戒嚴法第三條規定之程序，並經呈報在案，39年1月頒行之全國戒嚴令，將台灣畫分為接戰地區，並經立法院追認有案，則台灣省之戒嚴，自應溯及於38年5月頒行戒嚴令之時，其所頒之戒嚴令，自不應因全國戒嚴令之頒行而失效。」(馬起華,1970:184)

葛永光認為：「實施戒嚴對台灣的利益，有三個方面，一是由於嚴格的入出境管制，以及嚴密的山防和海防管制措施，使中共的滲透和顛覆活動受阻。二是戒嚴禁止新政黨的成立，沒有出現分裂國家意志和多黨林立現象，黨爭和權力鬥爭的情形也不易出現，國民意志亦較能集中，政治較易維持團結和諧。三是戒嚴禁

止罷工、罷課、及限制聚眾遊行，使社會秩序得以維持」。(葛永光,1989:15)

戒嚴的實施對民主政治的不利影響是多方面的，歸納分析如下：

1. 以國家形象而言：戒嚴雖只實施部分，但對我國民主化形象傷害很大。
2. 以民主政治發展而言：戒嚴因考量政治安定，禁止組織新政黨，而政黨政治是民主政治的基礎，故戒嚴對民主政治發展是不利的。且戒嚴限制集會、遊行、結社等，對民主政治中政治參與的剝奪，也無政治團體、政黨、集會遊行等相關法令來規範，此也不利於民主政治發展。
3. 以憲法保障個人基本自由而言：言論、講學、出版、通訊、入出境管制等，對憲法保障人民自由都有一定程度的限制與影響。(齊光裕,1996:221)

政府實施黨禁、報禁，以及對言論自由和出版品的限制，雖然僅佔戒嚴的百分之三，但卻是反對人士想參與政治活動的最大限制。在戒嚴時期，政治反對運動是透過定期的公職選舉而逐漸凝聚，形成相當的力量。道爾(R.A. Dahl)指出，民主制度的發展有三個面向，以投票參與政府決定的權利，選舉被代表的權利，在選舉和在國會中成立有組織的反對派爭取選票以對抗政府的權利。(黃德福, 1983:141)

反對運動不斷突破言論及出版品的限制，從 1960 年籌組新黨失敗的「自由中國」事件後，對反對運動的打擊頗大。爾後的《文星》雜誌，散播台灣民主自由的思想。1968 年創刊的《大學》雜誌，更形成一種知識份子集體論政，推動政治革新的運動。《大學》雜誌則產生了許信良與張俊宏，成為日後反對勢力的要角。1979 年的《八十年代》雜誌，由康寧祥任發行人兼社長，結合了許多年輕一輩參與編輯工作。不久之後，以黃信介為首創辦了《美麗島》雜誌，因大為暢銷，在各地展開群眾性的演講會，這種明顯挑戰戒嚴時期的群眾運動，終於引發了著名的「美麗島事件」。而在公開審判的過程中，使得美麗島事件被告的政治主張得以廣被大眾所知。

反對運動的成長過程，係由無黨無派的獨立個體，進而為「黨外」政團型態的鬆散組合，再進一步成立政黨組織。「黨外」名稱的廣泛使用，是在 1977 年 11 月五項公職人員選舉時，該次選舉國民黨成績欠佳，「黨外」人士以全島串聯方式，贏得四席縣長、廿一席省議員、八席台北市議員。1978 年的增額中央民意代

表選舉期間，反對人士組成「台灣黨外人士助選團」全省巡迴助講，並提出共同政見(12大政治建設，見表3-2)和選舉主題，「黨外」一詞成爲無黨籍人士中的政治異議分子共同使用的符號。嚴格分析，「黨外」一詞有語義上的混淆，因「黨外」的最初意義，是執政的國民黨稱本身爲「本黨」，稱非國民黨籍者爲「黨外」，這是以國民黨立場的表達法，其後爲無黨籍反對人士使用，自稱己爲「黨外」，則語意相當含混。

表 3-2: 1978 年黨外共同政見「12 大政治建設」

政見內容	政見性質
徹底遵守憲法：中央民意代表全面改選；省市長直接民選；軍隊國家化； 司法獨立化；各級法院改隸司法院；廢除違警罰法；思想學術超然化，禁止黨派黨 工控制學校，言論出版自由，修改出版法，開放報紙雜誌；參政自由化，開放黨禁； 旅行自由化，開放國外觀光旅行。	民主化 自由化
解除戒嚴令	自由化
廢止田賦，以保證價格無限制收購稻穀，實施農業保險	公共政策
廢除保障資本家的假保護企業政策	公共政策
與建長期低利貸款國民住宅	公共政策
實施全民醫療及失業保險	公共政策
制訂勞動基準法，例行勞工法，承認勞工對資方的集體談判權	公共政策
尊重人格尊嚴，禁止刑求、非法逮捕和囚禁，禁止侵犯民宅和破壞隱私權	自由化
補助漁民改善漁村環境，建立合理經銷制度，保障漁民的安全和生活	公共政策
制訂防止環境污染法和國家賠償法	公共政策
大赦政治犯，反對對出獄政治犯及其家族的法律、經濟和社會歧視	自由化
反對省籍和語言歧視，反對限制電視方言節目時間	自由化

資料來源：高銘聰，1988:37

而在 1978 年因中美斷交中止選舉，使得反對運動政治參與的管道受阻，開始轉向群眾路線發展。1979 年橋頭示威，是國民黨實施戒嚴以來，第一次政治性的示威遊行。

1981 年地方選舉，黨外人士組成「黨外選舉團」、1983 年增額立委選舉，成

立「黨外中央後援會」，另有部分黨外新生代組成「黨外編輯作家聯誼會」，1984年5月「黨外公職人員公共政策研究會」(公政會)成立，並設立「黨外中央選舉後援會」。75年全省各地紛設公政會分會(共計十四個分會)，前述發展顯示黨外已有雛型政黨的規模與運作期礎。

在這次的選舉中，由於參與反對運動的人數遽增，黨外後援會提名的候選人高達42位。而黨外候選人也如同上一次選舉一樣，提出了20項共同政見(參見表3-3)，以及共同口號—「新黨新氣象，自決救台灣」—這個口顯示出反對運動在此時已經以組織新黨與住民自決作為主要訴求。

表 3-3: 1985 年黨外 20 項政見

政見內容	政見性質
台灣前途，應由台灣全體住民共同決定	國家前途
立即制訂省縣自治通則及直轄市自治法	民主化
徹底實施憲政，廢止臨時條款	民主化
解除戒嚴，停止政治迫害，釋放所有政治犯	民主化與 自由化
嚴禁非法逮捕、拘禁及刑求，嚴懲濫權之情治人員	自由化
建立正確農業政策，保護農民收益	公共政策
嚴格督促衛生單位檢查民生用品，保障消費者福利	公共政策
實施全民健康保險，創辦失業保險	公共政策
防治公害，維護優良生活環境	公共政策
建立外匯儲存制度，保全人民財富	公共政策
尊重台灣地方語言，反對歧視與壓制	公共政策
保障勞工權益，切實執行勞動法令	公共政策
杜絕國防費用之浮濫，加強監督其開支	公共政策
整頓經濟秩序，肅清貪污，部長級以上官員應公布財產	公共政策
保障漁民海上作業安全及其收入	公共政策
健全金融體系，保障中小企業融資機會	公共政策
裁撤虧損過鉅公營事業	公共政策

反對財閥壟斷,剷除官商勾結	公共政策
徹底檢討山地政策,改善原住民的生活	公共政策
檢討現行學制,調整授業科目,以健全青少年身心	公共政策

資料來源: 高銘聰,1988:48

國民黨亦於 1986 年 3 月十二屆三中全會通過「以黨的革新帶動全面革新」案,並於 4 月起由十二位中常委研擬「解除戒嚴」、「開放黨禁」、「充實中央民意代表機構」、「地方自治法制化」、「社會風氣與治安」、「黨的中心任務」等六項革新方案。(聯合報,1986.4.10:2)爾後黨外人士就於 1986 年 9 月 28 日搶先宣布成立「民主進步黨」。

反對運動與解嚴之間關係實相連,如無政治上反對勢力,執政的國民黨則無需現時即討論解嚴、開放黨禁等六項議題,討論該等問題。

民進黨成立後,即積極地投入該年年底的增額立法委員選舉。選舉結果,一共當選 12 席。民進黨籍立法委員進入立法院後,於 1987 年 2 月 2 日正式成立議會黨團,有計劃地從事抗爭活動,尤其突顯「戒嚴」及「國會」全面改選各種問題之必須解決,使台灣地區政治生態產生極大變化。

面對劇變中的環境,中國國民黨第 12 屆中央委員會第 3 次全體委員會議於 1986 年 3 月 29 日至 31 日,在陽明山中山樓召開,主要議題為:「承先啓後,開拓國家光明前途。」全面檢討自 1984 年 2 月,12 屆 2 中全會閉會後,國內外情勢的變遷,以因應未來發展的趨勢。4 月 9 日舉行的第 1 次中央常會中,蔣經國主席即指定嚴家淦等 12 位中央常務委員成立「政治革新專案研究小組」研議「充實中央民意代表機構」、「地方自治法制化」、「國家安全法令」、「民間社團制度」、「社會治安問題」、「黨的中心任務」等 6 項問題。上面 6 項問題均為社會各界所關心者,如「充實中央民意代表機構」,即涉及擴大政治參與,在資深民意代表逐漸退出政治舞台後,如何吸納更多的精英份子參與決策機構。「地方自治法制化」,則經常被提及的如何使台灣省主席、台北市高雄市市長民選,以落實地方自治。「國家安全法令」,研議台灣地區解除戒嚴後,國內外形勢的變化,如何確保國家安全,「民間社團制度」,涉及人民組黨的法令依據。此時期均與政治生態改變後,應如何調適與因應的問題有關。

1986年10月7日，蔣經國總統接見了來華訪問的美國華盛頓郵報(Washington Post)董事長高蘭姆夫(Mrs Katharine Graham)和新聞週刊(Newsweek)記者時，表示中華民國政府不久將取消戒嚴令。民國75年10月8日舉行之中央常會，蔣經國主席發表了「堅忍圖成，贏得最後勝利」的談話，其中的兩段話引起了各界的重視：

「其一，世界在變，局勢在變，潮流也在變，環顧今日國內環境，我們要求突破困難，再創新局，就必須在觀念上及作法上作必要的檢討與研究」。

「其二，個人的生死毀譽並不足惜，重要的是國家、民族的命脈，有賴我們繼續承傳」

1986年10月15日，中國國民黨第267次中央常會，一致通過了由12位中央常務委員專案審議的「動員戡亂時期國家安全法」案，送請行政院從政同志，儘速擬訂相關法案，並於完成立法程序後公布施行。行政院於1987年1月8日院會通過「國家安全法」草案，並送立法院審議。立法院於同年6月23日三讀通過「國家安全法」，同年7月2日行政院院會通過「國家安全法施行細則」與「解嚴案」。立法院繼於7月7日通過「國家安全法施行細則」與「解嚴案」。蔣經國總統於7月14日發布命令：「准立法院中華民國76年7月8日(76)台院議字第一六四一號咨，宣告台灣地區自1987年7月15日零時解嚴。」從此台灣地區的政治生態環境邁向一個嶄新的局面，「黨禁」、「報禁」以及其他因戒嚴時期而加諸人民身上的若干限制，均隨戒嚴令之解除而消失，中華民國的政治發展步入一個新的年代。(曾濟群,1995:177~180)

二、民進黨與國是會議

自民進黨成立後，不斷在立法院進行議事杯葛，且在街頭出現大規模主張國會全面改選的集會遊行。面對此壓力，國民黨在1987年解除台灣地區戒嚴後，對於國會問題不僅強調補充新血，且從「憲法即法統」的觀念出發，開始擬定充實中央民意代表機構的具體方案。在1988年2月3日的國民黨中常會中通過「充實中央民意代表機構」的方案，確立幾項原則：

1. 擴充增額代表名額。

2. 訂定資深代表自願退職辦法。
3. 停止第一屆國大代表出缺遞補。
4. 不考慮設置大陸代表名額。

民進黨對這一問題，主張「國會全面改選方案」，包括：

1. 中央民意代表全面定期改選。
2. 取消婦女及職業團體代表制。
3. 廢除海外遴選及國代遞補制
4. 反對設立大陸代表等原則(許介麟, 1989: 52~53)

其中，我們可以看出相同點：廢除國代遞補及不設大陸代表。於此，立法院於 1988 年 3 月 9 日通過廢止「第一屆國大代表出缺遞補條例」。然而，關於「退職條例」的制訂，卻是民進黨無法接受的。因此，從 1988 年 3 月 26 日，國民黨在立法院以全案表決逕付三讀的方式通過「第一屆資深中央民意代表自願退職條例」，而觸發了民進黨發動群眾，推動國會全面改選及抗議國民黨強行通過退職條例的一連串遊行。

1990 年 3 月初，國民大會召開第八次會議，通過「行使創制複決兩權」、「國大每年集會一次」的提案並要求提高國大出席會，引起社會大眾公憤，以致引起全國大專學生集結中正紀念堂要求「解散國民大會、廢除臨時條款、召開國是會議、擬訂政經改革時間表」的四大訴求。面對此一學運，社會大眾亦給予普遍支持。其中，包括 26 位民進黨、國民黨及無黨籍立法委員在 1990 年 4 月連署提案，經大會決議正式向大法官會議聲請重新解釋釋字第 31 號、憲法第 28 條及臨時條款第 6 項，是否具有違背民主原則。關於此一重新解釋案，經大法官會議於 1990 年 6 月 21 日公布的第 261 號解釋中得到回應，「為反映民意貫徹民主憲政，除了已不能行使職權或經常不行使職權的第一屆中央民意代表應查明解職外，其餘應於明年(1991 年)12 月 31 日以前中止行使職權，且辦理第二屆中央民意代表選舉」。由於 261 號解釋，我國萬年國會的問題，終得到解決。

至於三月學運學生所訴求的項目，李登輝決定召開國是會議，並於 1990 年 5 月 20 日總統就職典禮時，宣布將於 1991 年 5 月底前終止動員戡亂時期，並於兩年內完成憲政改革。因此，此時期的憲政改革是台灣民主轉型過程中最具關鍵的

時期。1990年7月召開的國是會議，則是此憲政改革轉捩點。

國是會議的召開，是台灣朝野社會精英(包括異議分子)第一次面對面溝通、談判的協商會議。1990年6月底至7月初的國是會議，包含了朝野兩黨、海外異議分子、海內外學術界、民間團體在內，共計150位代表出席國是會議。針對「國會改革」、「地方制度」、「中央政府體制」、「憲法(含臨時條款)修訂方式」及「大陸政策與兩岸關係」五大議題進行討論。會後對於憲政改革達成兩點結論：「總統民選」及「修憲」。但是對於總統是由全民直接選出或由國民大會由委任投票方式選出，朝野兩黨仍有爭議。此外，對於修憲的內容及形式兩黨仍有爭議的空間。不過，國是會議的結論只具諮詢性質而非命令性質。因為國是會議是屬體制外的總統諮詢會議，參加成員排除國民黨黨內保守分子的抗拒。因此，國是會議的召開其實是象徵意義大於實質意義的，目的為李登輝總統賦與更多的權力基礎。民進黨與李登輝之間的關係，可從當時民進黨主席黃信介對李登輝的評語：「英明的李登輝」一語中看出民進黨與李登輝之關係。

1990年3月20日，總統正式宣佈召開國是會議，以如何「健全憲政體制」及「謀求國家統一」兩大問題為研究議題，並指派總統府資政蔣彥士為國是會議籌備委員會召集人，展開國是會議之序幕，下面依時間序列，將會議全程區分為兩階段分析。

第一階段：

可分為籌組籌備會期間，時間為3月20日至4月3日，也就是由總統正式宣佈籌組國是會議開始至籌備會委員核定為止，此期間最大的工作即在將國內政治生態的現實力量反應於國是會議籌備委員之名單上。

長期以來，民進黨雖在歷次選舉中選票始終能維持在百分之25到近百分之40之間，但在政治資源分配上相對卻無法有更大的開展，甚至在依法登記為政黨後，與國民黨在法律地位上雖已平等，但實質待遇並不平等(呂亞力，中國時報,1990.4.2:2)。

民進黨與國民黨之間始終存著一種互不信任與抗爭情結的非理性惡性循環。在學生靜坐運動初期，民進黨除了消極性聲援與小規模動員支持外，因為學生運動之自主性頗高，並無太大的涉入，待學生運動形成氣候，並引起大規模的

社會重視後，其訴求日益多元化而趨於複雜，甚至超越了現行體制。先疏於反應的國民黨，在無法迅速凝聚各方共識下，面對無固定組織的群眾，除了由總統口頭承諾召開國是會議外，只好反過來把談判對手定位於民進黨，並透過陳重光居中協調，於3月20日安排國民黨秘書長宋楚瑜與民進黨主席黃信介見面，續而3月29日總統府資政蔣彥士親訪黃信介，一方面邀請民進黨參與國是會議之籌備，二方面亦確定李總統將於總統府與黃信介主席見面之事(中國時報, 1990.3.30:3)。至此國民黨當局已間接承認民進黨為國內最主要反對勢力的地位。

而民進黨內部，美麗島與新潮流系對是否參加國是會議之籌備仍有爭議，對籌備委員名單之公正性亦有懷疑(黃秀錦，自立早報, 1990.3.24:3)。直到4月1日，民進黨召開臨時中常會才以附帶條件方式通過，原則確定參加國是會議籌備會(中國時報, 1990.4.2:1)。在此同時，政府當局也順利的完成了籌備會，以各方代表國民黨11人，民進黨4人，無黨籍5人，學者公正人士5人之比率完成適切反應台灣政治生態的現狀的任務。

第二階段:

約從1990年4月4日起至6月24日國是會議正式召開日為止，在此期間我們可將之視為尋求共識期，此其間主要之工作即在1.尋求國是會議道德上的正當性與政治上的合法性基礎。2.擴大社會各界對議題的共識。3.藉著推薦參加會議人員名單，進行政治妥協，以提升國民、民進兩黨主流派之政治地位。

在籌備會議委員名單正式核備後，第一次籌備會議即決議，馬上於國內外舉辦大規模的意見徵詢，如1.設立國是信箱及「國是熱線電話」。2.辦理民意調查。3.舉辦「分區國是座談」。4.舉辦「學者諮詢座談」。5.舉辦「海外國是座談」。6.舉辦「青年國是座談」。此種大規模的座談溝通方式，不但遍及體制內的國民黨體系，更特別著重長久以來被政府當局視為「叛亂」的海外異議份子。這種突破引起國民黨內保守勢力的疑慮。

在國是會議籌辦過程中，第一階段於籌備會籌備委員之名單中有反映出國內政治生態，而民進黨內主流派的美麗島系的全力支持、配合是主要原因，而第二階段尋求全國共識階段，則礙於國是會議定位不明、目標不明確，加上「憲改」

主題較為生澀，並且涉及朝野兩黨意識型態，因此，儘管籌備單位費盡心思，力求擴大參與，建立共識，但始終無法形成共識，導致會議之後仍然爭論不休。反而形成國內政治發展之另一亂因。

早在李登輝就職演說中即已指出「憲政改革」與「國家統一」將是國是會議的主題。其中，「國家統一」引起甚多爭議，民進黨籍籌備委員(新潮流系)認為，「國家統一」已預設了統一的立場不該成為協商議題；後經幾番協商，將「國家統一」改為「大陸政策與兩岸關係」後，才平息爭議。因此，在國是會議第一次籌備會中，即把此二主題細分為五項子題。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，修改幅度並不大。至於出席人數為 120 人，除由總統遴選 20 人外，籌備委員 25 人為當然出席人，其餘 75 人依 1.籌備委員推薦 50 人。2.各界推薦 25 人。候選人且需對憲政改革及國家發展具建設性及前瞻性見識，並符合下列三項條件之一：1.各界具代表性且有影響力者。2.所學與會議議題密切相關者。3.所任職務與議題密切相關者。視其條件限制可謂嚴謹，而且刻意迴避了民進黨一再強調國是會議是政黨協商的說法，但實際做法上，籌備會之審查小組於 5 月 12 日、15 日及 18 日共審核通過 94 人，後於第五次籌備議中又妥協接受民進黨 4 位籌備委員之補推薦 8 人，共 102 人送李總統核定，同時也決請總統酌增國是會議參加人數。最後，成為總統遴 35 人，籌備會原 102 人加上總統遴選定參名單 13 人併成 115 人共計 150 人的國是會議參加人數總額。

從此次議題擬定與參加人員之決定過程，可發現，雖然執政黨刻意排除政黨協商的影子，而意圖以較中立、個人化的方式遴選代表，但在民進黨刻意運作下，仍隱約浮現出兩黨協商的實質，後來因此造成部份學者，如台大政治系教授胡佛拒絕參加開會之情緒反彈情形。

而事實上，由於具強烈的政治妥協色彩，部份出席代表亦有不盡符合當初所規定出席人士 3 條件的要求，致開會中無法真正就理論事，而有「政治立場大拍賣」之情形。若另外角度來看，此類政治性的會議，原本就不易達成結論，能使各方意見完整地表達，就已算達成整合功能。

在召開國是會議前，兩黨雙方對國是會議均有一套基本的價值體系，因此，

從總統宣佈召開國是會議後，兩黨即各自對媒體發表其預設立場，其中較大者表列如下：

議題一：對國是會議之定位

民進黨：應為兩黨之政治協商會議，因為政治主權高於法律主權，所以不必有法的依據，即可以政治方法解決。

國民黨：類似於 1936 年召開之廬山會議的諮詢會議。

因為沒有法律依據，僅是總統所邀請的社會代表以個人身份組成，不代表政黨。

議題二：國是會議應否有結論，其結論效力為何？

民進黨：應討論出結論，結論具有無形的拘束力，政府應該確實執行。

國民黨：只需整合出一個共識即可，將來政府會落實到政策，但並不表示其結果具強制力。

議題三：國是會議該討論那些主題？

民進黨：討論 40 年來不妥的政治體系(即憲政改革)，由於「兩岸關係」易引出統獨之爭，不應列入討論範疇。

國民黨：應以憲政改革與國家統一主題並行。

議題四：國是會議籌備委員之產生名額。

民進黨：應反應國內政治生態，所以宜 9(國):6(民):6(獨立人士)。

國民黨：不以政黨為對象，由總統聘任。

依上述比較可看出，雙方歧見甚大，而且都屬於結構性之歧見，且在以達成全國政治改革共識為目的的國是會議籌設過程中，始終無法達成最基本的會議程序共識。這也是部份學者在國是會議前對國是會議功能存疑之原因了。

最後，可提出國是會議的兩項特點：

1. 原創性：

國是會議是中華民國首次在非戰爭時期所召開的政治會議。也是將內部政治結構的爭執首次以和平公開的方式尋求共識。

2. 爭議性：

國是會議之籌備，從提議初期即因認知及期待不同而導致朝野為了一些基本

問題爭議不休，甚至導致國是會議前還有籌備委員拒絕開會甚至中途退出之舉動，進而模糊了國是會議之真正焦點。

其次，國是會議以短短 5 天的時間，企圖尋求幾十年來憲政架構運作中滯礙難行的地方，並建立共識，是一個極難達成的目標，也因而演變成朝野雙方不能以真正解決問題的心態來互動，反而是以爭奪更大政治資源為主要目標。

另外，國是會議值得肯定之處是召開國是會議之動作本身已代表重大意義；其一、肯定政府公權力的社會力已可成為主導社會的一股新力量，日後可在決策體系過程中發揮作用。第二、使國民黨政府有從威權獨斷走向開放民主的準備，這樣準備可避免台灣的改革走上流血革命或武力鎮壓惡性循環，使台灣權威體制轉型。

以國民黨立場言，是希望以訴諸全民之方式肯定李總統當選的合法性，並給予未來改革的社會動力。另一方面，藉此機會凝聚反對黨的共識以維持政局的穩定。就此目標言，由於時間太短，且對國是會議定位角色歧見太大而沒有具體成果，但過程中藉著兩黨高層的往來所製造的融洽氣氛；確為 1978 年以來兩黨互動最平順之一段期間。

以民進黨立場言，由於國民黨內政爭之緣故，使其吸收到大量政治資源，使民進黨有空間發揮其角色，但對李登輝總統太多的期待與支持，雖使民進黨在政黨地位得以提高，但也失去部份原有的「反體制者」的支持，經過國是會議籌辦的過程中，民進黨已放棄部份「革命」政黨的特性，而展現出「妥協性」的民主政黨色彩，這的確是件好事。

國是會議的籌辦，消極方面提供了一個空間，讓反對者有舒緩的空間，也展現了執政者的誠意，積極方面，在國民黨內已陷入政爭之際，一個具有代表性的政治會議，正可作為政治勢力重整的場合。(李炳南, 1992, 35~43)因此，民進黨正好利用國是會議扮演起反對勢力的整合並且趁這個機會在政壇上佔著一席之地，正有利於以後民進黨之發展。

第三節 民進黨與六次修憲

1991年是我國開啓憲政發展重要的一年。1990年召開的國是會議，終於確定結束解嚴後氣息已弱的威權體制，包括：終止動員戡亂時期，廢止臨時條款、回歸憲法、一機關兩階段修憲。其後又因第二次修憲時對總統選舉方式未達成共識，乃有第三次修憲至第六次修憲。以下將就民進黨與六次修憲所產生的影響及其扮演的角色做深入的探討。

一、第一次修憲：

第一次修憲從草案研擬開始，不僅國民黨內部主流派、非主流派有「一機關兩階段」與「一機關一階段」之論戰，朝野政黨之間的修憲、制憲歧異更大。就國民黨內部的爭議而言，1991年1月3日國民黨首邀中常委就憲改協調工作進行座談，關於修憲程序問題出現了不同聲音，李煥、沈昌煥認為「一機關一階段」修憲方式較適當，但多數中常委支持「一機關兩階段論」，修憲方式非主流、主流派權力傾軋，是否以憲政改革之爭另闢戰場，引起關注(聯合報, 1991.1.4:2)1月11日，「憲改小組」成員施啓揚、馬英九、鄭心雄針對「一機關兩階段」修憲案與執政黨籍部分增額國代、立委溝通。增額國代多數支持「一機關一階段」方案，而立委內的「集思會」、「新國民黨連線」的增額立委們，強烈要求參與修憲，紛紛質疑兩階段修憲方式的適當性，並擔心引發統獨大戰，措詞強烈，並指「一機關兩階段」案是「化簡爲繁」、「化安爲亂」。(聯合報, 1991.1.12: 5)。1月26日李煥在「民主基金會」上，重申「一機關一階段」修憲主張。而關中認為應朝三階段修憲，第一階段先賦予法源，第二階段過渡性修憲，第三階段全面修改(聯合報, 1991.1.27:7)。而國民黨內對憲改議題的主張，也是意見分歧。

國、民兩黨的憲政主張差異極大，從起草階段就已各行其是。國民黨中常會決議在黨內設置「憲政改革策劃小組」，以取代國是會議主席團所提議之「憲政改革諮詢小組」。民進黨因應國民黨「憲政改革小組」，亦經由其中常會決議成立「制憲運動委員會」。由民進黨主席黃信介出任召集人，黃煌雄爲執行長，合計11人，民進黨以推動「民主大憲章」進行全民複決爲訴求(中國時報, 1990.7.12:2)。

1990年7月21日民進黨「制憲運動委員會」第一次會議，提出以下決議：(1)要求依國是會議結論，展開政黨協商，並與憲改策劃小組公開對話，向全民提出具體改革時間表。(2)將邀請學術界、海外人士、無黨籍等改革派代表，成立「憲政改造監督小組」，對國是會議結論繼續追縱，定期向社會大眾公布評估報告。(3)舉辦憲政改造說明會及黨員座談會(中國時報, 1990.7.22:2)。9月15日民進黨「制憲運動委員會」決議：將擬另籌備「憲政會議」籌備會，推動憲政改革，邀關心憲改各界人士討論憲政，黃煌雄指出民進黨「兩階段」制憲論，「民主大憲章」是第一階段，其中避開了敏感的「統獨」問題，第二階段的「新憲法」是「民主大憲章」為架構，而其內容則不再迴避海峽兩岸政治現實。制憲運動會議提出四項基本主張：(1)憲政改革必須由台灣直接選出之代表進行為基礎。(2)憲法內容必須適合於台灣二千萬人民。(3)憲法內容交由公民投票作最後決定。(4)所有憲政改革工作，須於1991年底完成(中國時報, 1990.9.16:2)。9月19日民進黨第四屆第廿三次中常會，成立擴大「憲政會議籌備會委員會」，成員為陳永興、傅正、許信良、姚嘉文、謝長廷、洪奇昌、吳哲朗、黃煌雄為執行長(中國時報, 1990.9.20:4)。

民進黨「制憲運動委員會」於1990年11月1日提出其五階段推動憲政改造時間表：(1)1990年11-12月間由立院黨團及中央黨部舉辦憲政改革全省說明會。(2)1990年12月25日召開全省巡迴舉辦憲政會議研究會。(3)1991年1至2月間召開憲政改造研討會。(4)1991年3至4月間召開憲政會議籌備會。(5)1991年6月間召開「憲政會議」(中國時報, 1990.11.2: 3)。1991年1月17日民進黨制憲運動委員會暨憲政會議籌備會工作小組第二次會議，定3月30、31日舉辦其「憲政改造研討會」，目的是對國民黨4月將召開的國大臨時會第一階段修憲的程序及合法性挑戰，將提出民進黨的憲政基本主張，也將就選罷法的研修形成朝野共識(中國時報, 1991.1.18:17)。

1991年4月8日第一屆國民大會代表第二次臨時會開幕，國民黨以多數黨籍國代取得修憲主導優勢。4月13日國大臨時會進行修憲案一讀會，民進黨國代發言首見「制訂新憲法」，無黨籍國代對增修條文所標示「國家統一目標」提出質疑，國民黨籍資深、增額國代予以反駁，在討論過程中已隱約可見統、獨爭議。到了4月15日朝野兩黨對修憲案歧見已深，民進黨捨議會路線改採群眾路線，並

宣布退出國大臨時會。4月17日約有三萬人參加民進黨舉辦之「上中山樓，反對老賊實質修憲」大遊行。民進黨的退出，使第一階段的修憲成果—「中華民國憲法增修文第一～十條」成爲非朝野兩黨共識下的產物。而國民黨修憲與民進黨制憲的統獨爭議，將是往後修憲兩黨的爭議的重點(齊光裕, 1996:700)。

1991年的第一次修憲主要內容有：

1. 賦與國會全面改選法源：

由第一屆國民大會完成第一階段修憲，以作爲第二屆國民大會選舉之法源；再由具民意基礎的第二屆國民大會代進行實質修憲，並制定「中華民國憲法增修條文」十條，主要是規範以後各屆國民大會代表、立法委員、監察委員的產生辦法，減少海外國代及立委的名額。

2. 廢止動員戡亂時期臨時條款

3. 確立國家安全會議、國家安全局和人事行政局的法定地位

4. 訂定由法律規範兩岸人民權利義務關係

二、第二次修憲：

第一屆國民大會在1991年5月1日完成第一階段修憲後，國民黨在8月14日再次成立「第二階段憲改策劃小組」，很明顯主導第二階段憲改方向。9月1日，國民黨第二階段修憲策劃小組的協調分組召開首次會議，會中決定，洪玉欽負責與在野黨、無黨籍人士協商。9月14日，國民黨第二階段修憲策劃小組研究分組召開第二次全會，討論總統選舉與國民大會問題，確認未來採委任代表制選總統，國大議決領土變更權不列入修憲範圍，國大仍擁有修憲及議決領土變更權。

1991年12月21日的第二屆國大代表的選舉攸關1992年的第二階段修憲主導權屬哪一個政黨。選舉結果國民黨大勝，總計318席，佔總席次403席之78.91%，明顯超過通過憲法修正案所需的四分之三多數，擁有修憲之絕對主導權，確立其在二屆國代修憲地位。民進黨總計75席(李宗藩代表於81年4月1日病逝，剩下74席)，佔總席次18.61%，未達到足以否決修憲案所需的全部四分之一，而必須聯合全部在野力量(無黨籍5席、非政黨聯盟4席、民社黨1席)，才勉強達到

五分之一的提案權。在這種局勢之下，民進黨在二屆國代的第二階段修憲中，僅能扮演配角而無法影響修憲的重大方向。

國民大會第二屆第一臨時代表大會於 1992 年 3 月 20 日在台北陽明山中山樓揭幕，隨之召開準備會議，會中因推選主席問題，爆發肢體衝突，民進黨國代不斷以程序發言杯葛議事。3 月 26 日臨時會第一次大會，民進黨繼續以張一熙黑槍事件杯葛主席謝隆盛，並不斷以「權宜問題」干擾議事進行。4 月 10 日國大祕書處截止收受提案，提案共 155 件，經由大會討論後，隨即於 4 月 13 日交付一讀會。4 月 14 日召開第一審查委員會第一次會議開始審查各項修憲提案，參與第一審查會國代總計 410 人。該委員會自 4 月 23 日至 5 月 4 日止，共舉行八次會議，審查修憲提案達 121 件。期間民進黨籍國代數度退席，秩序問題與權宜問題成為會議之主題。

4 月 16 日爆發了行憲以來最嚴重的流血暴力事件，民進黨於 4 月 19 日起發動「四一九火車站前街頭運動」，並於 5 月 4 日宣布退出國大臨時會，無黨籍國代稍後也宣布退出修憲行列，只剩民社黨代表留在大會參與討論，但仍由國民黨主導修憲。

而國民黨內對於「總統委選直選案」、「立委任期延長案」均未達到多數一致的共識。民進黨退出修憲後，5 月 12 日截止收受修憲的修正案。5 月 13 日起進入二讀會，5 月 25 日國民黨為避免國民大會、立法院衝突加大，乃擱置立委延長 4 年案，被稱為「黨九條」的國民黨修憲條文，縮減為「黨八條」。5 月 26 日國大臨時會完成二讀書，5 月 27 日完成三讀，通過中華民國憲法增修條文第十一至十八條(齊光裕, 1996:703~707)。

其實在第一階段修憲結束後，為了因應國民黨第二階段憲改策劃小組的成立，民進黨政策中心主任黃煌雄於 1991 年 7 月 11 日表示，民進黨將於 8 月 7 日以前提出「新憲法草案」，作為民進黨參與二屆國代選舉的共同政見及最高指導原則。到了 8 月 13 日，民進黨結合無黨籍及部分學界人士，公布擬定的「台灣憲法草案」(共分 11 章, 108 條)，以「事實主權」原則，主張「台灣獨立」，建立「台灣共和國」。8 月 25 日民進黨所主導的「人民制憲會議」通過明確標舉台灣國號為「台灣共和國」的「台灣憲法草案」(齊光裕, 1996:728)。8 月 28 日，民進黨中

常會決議承認「台灣憲法草案」作為年底二屆國大選舉的共同政見。而國民黨發言人中央文工會主任祝基滢譴責民進黨「人民制憲會議」通過「台灣憲法草案」並批評民進黨就是台獨黨(聯合報, 1991.8.29:1)。

而二屆國代選舉, 民進黨首次公開將「台灣獨立」的政見。選舉結果, 民進黨重挫, 明顯失去主導修憲能力。所以民進黨國代早就計畫在第二階段修憲中採各種政治抗爭手法, 例如於二屆國大開幕式, 李總統致詞時, 穿「制憲建國」背心, 以站立方式在會場拉「總統直選」的白布條抗議。其後國代舉行宣誓, 民進黨要求自行宣誓, 國大祕書處未能適時制止, 民進黨又把誓詞加添「台灣」及「一九九二」字跡, 高呼「台灣共和國萬歲」(中國時報, 1992.3.21:1)。

而國、民兩黨為了第二次修憲達成, 曾進行多次會外協商, 希望能達成共識。但民進黨一直以「總統直選」為主要訴求, 而總統選舉方式在國民黨三中全會一直無法達成共識, 因此無法與民進黨在總統選制這個重大議題進行協商。民進黨則對國民黨在三中全會時總統選制發生變化, 認為除了在議場訴求外, 更積極籌劃「四一九總統直選」大遊行, 希望以體制內外並進, 迫使國民黨在修憲中決定總統選舉方式。

「四一九遊行」, 民進黨國代集體退席, 發動群眾走上街頭進行集體抗爭。最後因警方進行驅離, 而結束街頭抗爭。民進黨又以退出國大以造成一黨修憲為要脅, 迫使國民黨答應其所提—(1)總統民選修憲提案公開討論不得擱置。(2)兩黨修憲提案重大歧異部分由兩黨國代舉行交叉辯論。而國民黨認為直選原則下「選舉方式」, 需要更多的時間考量。對於「一對一交叉辯論」, 則認為會剝奪多數代表的發言權, 而由國民黨國大黨團書記長謝隆盛予以拒絕。於是, 民進黨於5月4日宣布退出國大臨時會, 無黨籍國代稍後亦宣布退出修憲行列(齊光裕, 1996: 727~731)。使得第二次修憲留下總統選舉方式及立委任期等重要的議題無法達成。

1992年的第二次修憲主要內容有:

1. 總統、副總統任期自第九屆起縮短為四年, 恢復憲法只能連任一次之限制。國大代表自第三屆起任期縮短為四年。
2. 總統、副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之(方式未定)。
3. 台灣省政府改置省長, 由省民選舉之。台灣省長直選, 這個當初被視為重

要邁出地方自治一大步的修憲條文，誰能料到五年後台灣省長選舉就被停止，甚至因此造成國民黨內部分裂，當選首任台灣省長的宋楚瑜爲此出走，種下國民黨喪失中央政權原因。

4. 司法院正副院長、大法官、考試院正副院長、考試委員及監察委員均改由總統提名，國民大會同意。

三、第三次修憲：

「總統直選」主張，是由反對勢力在 1986 年增額國代選舉時首次提出，後歷經國是會議、國民黨十三屆三中全會、二屆國代修憲及民進黨四一九大遊行期間，總統選舉方式曾是國、民兩黨抗爭和衝突的焦點，也是社會上討論最爲熱烈的核心修憲議題。

總統、副總統的選舉方式，在國是會議時即有「總統以直選方式產生」之結論，後來歷經第二屆國代選舉時朝野對公民直選主張之論爭，以及國民黨十三屆三中全會主流派與非流派在「直選」與「委選」上的辯論，最後在第二階段修憲時，在〈增修條文〉第十二條第一、二項中規定總統選舉方式：「總統、副總統由中華民國自由地區人民選舉之，自中華民國 85 年第九任總統、副總統選舉實施」、「前項選舉之方式，由總統於中華民國 84 年 5 月 20 日召集國民大會臨時會，以憲法增修條文定之」，由於此二項條文被視爲是直、委選二派相爭不下的妥協結果，仍沒有明確之制度規定，因此爲下一階段的憲改預留伏筆。

在第二階段修憲結束後，總統民選方式的議題持續爲各界所討論，國民黨內部直、委選爭議，亦隨著主流派與非主流派之爭而未曾稍歇，但由於在野黨不斷倡導總統直選之主張，多數民眾已逐漸接受此一民主潮流。尤其是在國民黨第十四屆全會中常委改選中取得絕對優勢的主流派，亦傾向主張總統直選後，已使得總統直選幾乎成了眾所期望的第三次修憲的核心任務(聯合晚報, 1993.11.29:1)。

總統直選議題，在修憲前的正式引爆點，是在 1993 年 10 月 1 日民進黨立委林濁水、蘇煥智向媒體公布的總統直選草案，部分國民黨籍立委隨之附和，以致更突顯了總統直選議題在第三次修憲中的迫切性。接著經過黨政協商，於立法院

正式成立修憲委員會，著手處理民進黨立委所提提早總統直選問題。民進黨已將總統直選問題，從選舉方式的考慮轉化為是否要提前選舉的問題上。但在國民黨內部，除了對提早選舉問題見解不同，究竟採直選或委選也存有爭議，當時大部分的黨籍立院次級團體均贊同提前直選，惟政策研究會及時任國民黨副主席郝伯村以政局安為由公開反對(中國時報, 1993.12.9:5)。國民黨在 1993 年 12 月 23 日在中常會中通過第三階段修憲策劃小組名單，並於 12 月 29 日首次會議中宣示總統選舉方式為此次修憲的主要議題之一，自此，總統直選議題正式搬上檯面(李炳南, 1998:21)

第二屆國民大會第四次臨時會於 1994 年 5 月 2 日舉行開幕典禮，李登輝蒞臨致詞。李登輝於 19 日蒞臨國民大會作國情報告後，以 6 日時間全程參與聽取代表對國事之建言。二屆國大第四次臨時會所進行的第三階段修憲，國民黨提出「黨八條」，民進黨則推出「黨六點」作為對抗籌碼。民進黨除了總統直選、原任民正名兩案外，其餘有關總統制、總統提前直選、單一國會等主張均與國民黨版本無緩衝空間。

第三階段修憲的二屆國大第四次臨時會在 1994 年 5 月 27 日第 14~16 次大會議事日程安排修改憲法提案第一讀會大體討論時，就有關第一讀會開議出席法定人數問題，引發爭議，在野黨代表認為應依憲法 174 條第 1 項第 1 款之三分之二出席，而國民黨代表則認為應依照國民大會組織法第 8 條規定，以三分之一人數作為第一讀會之開議出席人數。雙方無法妥協，民進黨乃採強力杯葛策略，導致連續數日發生互毆後散會，影響到第一讀會大體討論無法進行。後經朝野政黨協商，至第 18 次大會討論後決議：「有關修憲第一讀會開議出席人數之爭議，送請司法院大法官會議解釋。至於聲請書之內容，授權祕書處依司法院大法官審理案件法之有關規定擬定之。」直到 1995 年 6 月 9 日大法官會議始以釋第 381 號解釋，認為修憲一讀會開議人數，屬於議會自律之事項，可由國大自行訂定。

國大於 6 月 6 日起開始進行一讀修憲提案審查會，至 6 月 23 日止共召開 13 次會議，審查 112 件修憲提案—其中民進黨版 33 件，國民黨版 1 件，無黨籍版 2 件，新黨 10 件，國民黨國代自行提案 66 件。審查會原定於 24 日結束，因民進黨國大黨團於 23 日中午下山聲援原住民的遊行活動，於是國民黨籍國代放棄發言

的機會，以加速審查，提前於 23 日下午結束，結果共通過十三條修憲提案。7 月 5 日進入二讀會後，民進黨因其九項修憲案的修正案被表決撤銷，以及「僑民選舉總統」採取分段表決，不斷杯葛大會議程，直到 7 月 28 日，大會才對修憲提案及其修正案展開逐條表決工作，民進黨於是日晚上 9 時許，宣布退席抗議，國民黨籍國代則順利完成二讀會，並於當天漏夜開會，於 29 日凌晨 3 點 20 分第 32 次大會，三讀通過「中華民國憲法增修條文十條」(齊光裕, 1996:737~739)。

1994 年第三次修憲主要內容有：

1. 通過總統直選案，採相對多數制。
2. 總統經國大或立法院同意任命人員，無須經行政院長副署。
3. 國大自第三屆起增設議長、副議長。讓國大常設化，擁有考試、司法、監察院同意權，讓國大實權化，也種下國大年年集會，社會強烈反彈的遠因。

四、第四次修憲：

李登輝在當選民選第一任總統後，為因應國家新局，隨即在 1996 年 12 月召開國家發展會議，開啓第四次修憲工程。

第三屆國民大會代表當選總席次為 334 席，國民黨佔 183 席，民進黨拿下 99 席，新黨 46 席，綠色本土清新黨 1 席，無黨籍 5 席。按照國民大會修憲議決人數之計算，依憲法第 174 條第 1 款之規定，修憲提案需有國民大會代表總額五分之一共同提議，即 67 席，法定出席人數為總額之三分之二即 223 席，修憲可決人數為出席代表之四分之三，如以最低法定人數計算，為 168 席，在全體出席的情況下，否決修憲門檻需要為 83 席。

也就是國民黨尚不足法定出席人數 40 席，必須尋求新黨或民進黨合作。新黨席次不足以提出修憲提案也未到達否決門檻，而民進黨的 99 席，則擁有絕對的修憲否決權，由此可知，國民黨在喪失了四分之三多數後，乃迫使其必須尋求在野黨合作，尤其是與民進黨合作，方能實現其憲改主張。

國民黨為了落實憲政改革工作，在國發會閉幕後，隨即積極展開具體修憲方案的規劃，首先於 1997 年 2 月成立「修憲策劃小組」及「修憲諮詢顧問小組」，負

責修憲條文的草擬及憲政制度的設計。經過二個月的研究，修憲策劃小組提出一份稱之為「改良式混合制」的憲改條文，並經 4 月 28 日舉行的十四屆中全會第二臨時會議通過，正式成為國民黨版修憲提案，這一修憲案與原憲政體制作了相當大的變革。其要點有關中央政府體制部分包括：

一、取消立法院的閣揆同意權，亦即總統可直接任命行政院長，毋須經立法院同意。二、增加行政部門對立法部門的解散權，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。三、增加立法部門對行政部門的倒閣權，立法院得對行政院長提出不信任案，迫使行政院長去職。四、調整立法職權，將彈劾總統、副總統的提案權，改由立法院行使，增加立法委員的調閱權，同時將聽證制度法制化。五、凍結國民大會之創制、複決權，回歸人民行使創制、複決權。(蕭萬長, 1997: 9-11)

其修憲設計之重心，乃在使人民直選後之總統成為政局穩定中心，總統與行政院院長各有其職權，維持行政院對立法院負責之精神，並建立解散與不信任案之制衡機制(國民大會祕書處, 1997:11)

而民進黨雙首長制之主張，關鍵人物是許信良，在 1996 年 6 月間，行政、立法兩院因副總統兼任行政院院長形成僵持之際，許信良赴民進黨國大黨團演說，提雙首長制之構想，同一期間，新潮流系國大次級團體新憲研究室提出〈憲改菜單〉，主張藉由總統主持行政院會議，使總統的決策角色憲法化，而美麗島系國大次級團體跨世紀憲政研究會提出〈台灣憲政體制改造十大原則〉，主張確立中央體制為權責相符之雙首長制，隨後，民進黨國大黨團舉行修憲共識會議，新潮流系與美麗島系代表主張現實主義路線，提出「總統制傾斜的雙首長制」的「現制改良制」修憲方向，最後達成「向總統制邁進」的中央政府體制共識。

由於第四次修憲必須透過政黨合作，而國、民兩黨高層均傾向將中央政府體制朝法國雙首長制設計，因此中央政府體制的發展成「雙首長制」的格局並不令人意外。

第四次修憲有關中央政府體制之修憲提案，國民黨以所謂「改良式混合制」為版本，民進黨則出現了總統制、雙首長制兩個版本，其主要差異表列如下：

表 3-4: 國、民兩黨有關政府體制之修憲提案比較表

國民黨版本	民進黨總統制版本	民進黨雙首長制版本
總統選舉，絕對多數當選	總統選舉，相對多數當選	總統選舉，相對多數當選
明訂總統決定國防、外交、兩岸關係及其它有關國家安全的大政方針	總統為國家最高行政首長 總統組織行政院，並主持行政院會議(或各部會首長聯席會議)	限定總統決定國防、外交及大陸政策等有關國家安全大政方針。 國安會入憲
總統有解散立法院的主動權	總統應向立法院提出年度國情咨文。 總統不能視事時，由立法院院長代行職權。	立法院通過對行政院不信任案後，總統始得宣告解散立法院
行政院長總統任命，不須經由立法同意	不設行政院長	總統任命行政院長，不需經立法院同意 總統依行政院長提出辭職而免除其職

資料來源：朱謀，1997:379

1990年民進黨制定「民主大憲章」，這是一分具備基本法型態的憲法條款，其中央政府體制，傾向法國雙首長制的色彩，總統由人民直接選舉，又保留行政院長，類似法國總理(李炳南，1997: 369)。1991年8月，又召開所謂「人民制憲會議」，通過「台灣憲法草案」，並經民進黨第四屆中常會第73次會議決議確認為該黨的正式憲草，且作為第二屆國大代表候選人之共同政見。這部憲草基本上以總統直選、單一國會的三權分立總統制為憲政主張。不過在1996年12月所舉行的國發會，在許信良主導下，同意國民黨的「改良式混合制」，即以雙首長制為主軸憲政架構。

國發會結束後，民進黨面臨了堅持理想與現實妥協之爭，在民進黨四大派系中，美麗島系與新潮流系主張依國發會共識，以雙首長制架構來設計憲政體制，

此乃屬主流意見，但正義連線及福利國連線則認為民進黨應堅持多年來的信念，在總統直選後，理應繼續實踐總統制的理想。

1997年3月20日，民進黨國大黨團在淡水楓丹白露教育中心舉行會議，會中對中央政府體制形成兩派意見，一派主張依國發會共識採雙首長制，以美麗島系與新潮流系為主；另一派主張以「台灣憲草」為基礎的總統制版本，以正義連線與福利國連線為主。雙方一直僵持不下，有人即提議表決，但因福利國與正義連線與福利國連線揚言，若黨團表決即退出會議(民眾日報, 1997.3.21:4)，黨主席許信良於是折衝可以兩案並陳方式處理，隔日，許信良強調應以落實國發會共識為原則，通過雙首長制版本，但同時允許提出總統制版本提案，一併向國民大會提出(民眾日報, 1997.3.22:2)。這場會議引爆了民進黨內對於中央政府體制的路線之爭，一度陷入難以妥協之困境，險些造成民進黨的分裂。

1997年4月25日，民進黨正式對外公布其「總統制」與「雙首長制」兩套修憲版本，中常會於4月30日照案通過，隨即向國民大會提出，成為第一〇七號、第一〇八號修憲提案。雖然民進黨採取兩案並陳方式，但其黨中央自始均以雙首長制作為與國民黨協商之版本，支持總統制者因而耿耿於懷。

1997年5月21日，民進黨內福利國、正義連線國代組成「推動總統制聯盟」，增強其對抗黨中央力量，該聯盟成立兩天內，即與主張雙首長制者達成共識提出所謂的「C版」也就是折衷版，而在當天主張總統制的正義連線龍頭－台北市長陳水扁，呼籲兩階段修憲，建議朝野就有共識部分先行修憲，未有共識部分，則留待第二階段修憲。5月26日民進黨黨主席許信良公開表示，修憲已成為改革與反改革大對決，並抨擊黨內外反對修憲聲音，5月29日，民進黨黨中央發表萬言書，對反對修憲者予以無情的抨擊，也為民進黨與國民黨合作修憲提出解釋，這份名為「不要成為反改革的歷史罪人」憲改萬言書，說明民進黨在第四次修憲時之基本主張，並作為與國民黨談判的基本原則。這份說帖由張俊宏、姚嘉文、林濁水、郭正亮四人聯合執筆，文章中強調「相對於內閣制，雙首長制有利於國家整合；相對於總統制，雙首長制有利於民主鞏固」(自立晚報, 1997.5.30:3)。

對於許信良的喊話，總統制聯盟不所動，甚至由林義雄提出罷免黨主席事件，在總統制聯盟的強力運作下，兩派仍然僵持不下。隨後在李登輝與許信良電話

聯繫下，國、民兩黨迅速達成 14 項共識，突破了自 6 月 10 日以來的修憲僵局，也對總統制聯盟造成致命的打擊，蓋 14 項共識中仍然以雙首長制為中央政府體制的調整方向。引發總統制聯盟的不滿，在福利國與正義連線堅持下，國大黨團與中央執行委員的聯席會議中，迅速做出四點結論，推翻了兩黨部分共識：一、刪除立法院新任期一年內不得行使倒閣權主張；二、總統選舉採相對多數決；三、停止五項選舉必須訂落日條款；四、公投入憲，繼續和國民黨協商(中時晚報，1997.6.28:1)。

修憲情勢發展至此，民進黨內總統制聯盟與黨中央雙首長制版的路線之爭，演變為陳水扁陣營與國民黨在關總統選制與公投入憲議題上僵持不下的局面，總統制聯盟在評估情勢後，乃重新調整策略，主打「總統選舉制度」與公民投票策略(陳滄海，1999:164)。隨後在 1997 年 7 月 8 日，許信良、邱義仁、張俊宏，同意總統選舉方式和公投入憲第二階段修憲，並在黃信介居中與陳水扁晤談下，陳水扁、謝長廷也同意兩階段修憲原則，黃信介並於 7 月 9 日晚間會晤李登輝傳達此一訊息，兩人取得一致的看法。1997 年 7 月 15 日，在修憲二讀前夕，許信良以強硬口吻要求黨籍國代配合黨中央投票，否則開除黨籍，陳水扁、謝長廷亦勸說公投可在第二階段入憲，總統制聯盟成員態度才開始轉變，表示不再杯葛中央政府體制議題，但仍有陳儀深等六人堅持，最後在黃信介出面說情下，整個總統制聯盟對抗黨中央的力量，乃全數瓦解，於二讀會議決時，均依照黨中央的指示表決，也結束了民進黨總統制與雙首長制路線之爭(湯雲騰，2001:72)。

此外，第四次修憲還有一項重大議題為台灣省政府的問題，在民進黨方面，〈台灣共和國憲法草案〉採取廢除省制的態度，台灣憲草係以台灣為國領土範圍，建立台灣共和國為理想，認為不宜在台灣實施省制，廢省對民進黨而言，乃具有「使台灣不再是中國三十五省中的一省」的意識型態意義，不過，在統獨議題尖銳的台灣社會，完全廢除省制可能引發激烈的政治對立而無法達成。因此在許信良首度擔任民進黨主席時發表的〈憲政體制改造綱領〉，即主張省虛級化(民主進步黨政策白皮書編纂小組，1993:12-17)。在第三屆國民大會第一次會議時，民進黨在〈準總統制憲改主張—為邁向總統制做準備〉針對省制提出「制定落日條款，凍結省級」的改革方向，但在凍結省制上，黨內有兩種看法，一為新潮流系所提的

「制定落日條款凍結省級，限期將台灣省業務移交中央政府，而縣市自治仍受憲法之保障」。由此可知，在有關省的修憲議題上，民進黨有凍省及廢省兩種政治邏輯。

民進黨國大黨團見台灣省方面在國民黨內的反彈，深知廢省不可能一蹴可幾，因而有修憲提案第 107 號凍省案與修憲提案第 108 號廢省兩案併陳的提出方式，後者有宣誓民進黨一貫立場的意味，前者則與國民黨的凍省案內容相近，期以凍省的漸進方式，達成實質廢省的目標。反凍省勢力，最後在國民黨高層全力溝通，祭出黨紀，甚至傳出以省議員延任一年、監視反凍省國代等「非常手段」的情形下終於瓦解，國、民兩黨順利達成凍省目標。(謝秉憲, 1999:31-32)

總而言之，在第四次修憲中，民進黨可分為黨中央與在野派兩大陣營，在制度偏好上，支持隻首長制的以黨中央的美麗島系與新潮流為主；在野的福利國、正義連線，以及施明德等人，則主張單獨執政路線，或者反對與李登輝合作，而主張回歸台灣憲草精神的總統制。

而在策略行動上，民進黨中央由於在制度偏好上本與國民黨一致，因此評估此次修憲中兩黨的交集在於中央政府體制與凍省，甚至認為國民黨要同意權，民進黨要凍省，兩黨是以此二議題交換而形成聯盟，若不與李登輝合作，修憲無法完成。而支持總統制的則認為凍省是李登輝自己要的，不能做為取消同意權的交換條件，應與李登輝議價，爭取民進黨偏好的議題，當然是中央政府體制、凍結鄉鎮市長選舉以及廢國大。(周永鴻,2000:104-105)

儘管民進黨內在中央政府體制上有歧見，連帶使與國民黨的議價實力大為減弱。但由於國民黨的內部矛盾，使得民進黨一開始雖然因中央體制而紛歧，後來卻在化解修憲僵局的壓力下成功地整合，而陳水扁與連戰在總統選舉制度上的爭議，也因陳水扁將公投入憲與總統選制掛勾而獲得解決。最後，在凍省的壓力下，兩黨完成第四次修憲任務。(周永鴻,2000:108)

1997 年的第四次修憲主要內容有：

1. 凍結省自治選舉。
2. 總統任命行政院長毋須經立法院同意。
3. 建立立法院與行政院的倒閣與解散國會機制。

4. 凍結憲法中教科文預算下限之規定。
5. 大法官任期縮短為八年，不得連任。

五、第五次修憲:

1999年8月30日，國民大會舉行第五次修憲，這是六次修憲中最具爭議性的一次修憲，因為在當日一讀會中，由民進黨團幹事長劉一德提出的國代延任、國大改為政黨比例制代表制產生的修憲提案修正案，在國、民兩黨默契下保送二讀。而在1999年9月3日國大二讀會關鍵表決，在國民黨和民進黨國代聯手支持下，配合國大議長蘇南成強勢主導議事，推翻兩大黨中央封殺國代延任案的政治宣示，以無記名投票硬闖，以一票之差表決通過民進黨國代劉一德所提國代、立委延任修憲提案。民進黨在過程中扮演主導角色，除了強力運作通過不記名投票案，讓國民黨不分區國代能夠「偷跑」，也預先安排黨團成員提案，將政黨比例代表制與延任案包裹表決，增強延任的正當性。民進黨國大黨團各派系領導人，已密集針對延任案會商，由於民進黨國代對於延任案態度相當一致，但對國民黨不分區國代能有多少人造反沒有十足把握，為了引誘國民黨不分區倒戈，最後決定「一定要不記名」，並決定視現場狀況「策反」國民黨。而在一開議，不記名投票提案一經提出，民進黨國代即全數贊成，並由黨團提案要求政黨比例代表制及延任案包裹表決，對於包裹表決的正當性，劉一德認為，改革方案原本就是環環相扣，如果不包裹表決，可能使得延任案單獨過關；國民黨團將不分區國代帶開，舉行黨團會議時，不少民進黨國代當場拉著國民黨國代，一再叮嚀「簽個名就走」，國民黨團要求不分區國代退席時，民進黨國代也教導國民黨「先退席，再進來就好了」。

國民黨不分區國代遭攻破後，民進黨對於祕密投票闖關已信心十足。在表決前蘇南成宣布休息十分鐘，民進黨頓足大嘆「錯了」，指蘇南成讓國民黨幹部有時間動員投票；首次表決未過，民進黨團照預定計畫上台發表感言，並提案休會，全黨垂頭喪氣，提另一國代陳宗仁馬上提案重複表決，蘇南成同意後，民進黨已認為「穩過了」。(聯合報, 1999.9.4:3)

國大二讀通過延任案等增修條文後，隨即通過民進黨團幹事長劉一德提案，

將三讀會由9月6日提前至9月5日凌晨，蘇南成宣布三讀會修憲提案以在場兩百一十四人，兩百一十一人贊成，兩票反對，一票廢票表決下，完成憲法九項增修條文三讀。通過的條文包括「凍結國代選舉及延任案」，國代延任至91年6月底，第五屆減為一百五十人，以立委選舉各黨派候選人得票數的比例分配當選名額，本屆立委任期延長五個月，下屆起任期改為四年。

其實，這次國大通過過延任案並非國民黨、民進黨國代「一時興起」的串連；而是一場精心策劃、經過詳細沙盤推演的合作大戲。據指出，李登輝總統對國大可能通過延任案，很可能知之甚詳；連民進黨主席林義雄在內的民進黨高層，對本次修憲可能狀況也存在某種程度的配合默契。蘇南成、民進黨立委張俊宏，以及和李登輝友好的某企業界人士是這場戲碼的幕後推手，民進黨團幹事長劉一德則是主演這場戲的馬前卒，這場戲碼的名稱就叫「國會改革」。

據指出，二個月前朝野針對修憲議題協商屢屢觸礁之際，張俊宏便曾找過國大議長蘇南成，兩人談話內容始終環繞在「如何完成國會改革」話題上。由於這個話題與李總統今年在國大國情報告內容主題相近，蘇南成在兩人談話後，第一次面見李登輝，傳達兩黨國代有意再度合作修憲的訊息。

之後，張俊宏與蘇南成間建立了聯絡熱線，蘇南成也扮演了傳遞訊息給李登輝的角色；張、蘇兩人並分頭在自己所屬政黨的國代間尋求認同。據了解，李登輝因對張、蘇兩人討論的結論有意見，一度拒絕接納，民進黨方面還透過台南地區一位和李登輝友好的企業界人士居間撮合。雖然前述當事人對這段期間是否見過李登輝三緘其口，但據指出，相關的會面與聯繫至少超過三次。

民進黨方面的動作也很曖昧，民進黨中央雖然強烈反對延任案，但當國大方面傳出可能通過延任案時，黨中央採取的策略是「支持條文中的若干項，反對某一項」；這項模糊作法被部分民進黨國代解讀為黨中央有條件支持「用國代延任交換國會改革」，決定以「包裹」方式表決通過該修憲條文，以防黨中央反悔。

據了解，當初張俊宏提出同意「以國代延任交換凍結國大選舉」的理由，是這次選舉連、扁、宋三分天下態勢已明，倘若如期舉行國代選舉，通過兩國論入憲、凍結國民大會落日條款等類似「制訂新憲法」作為，徹底完成國會改革。(聯合報, 1999.9.6:2)

1999 年的第五次修憲主要內容有：

1. 第三屆國代延任至 2002 年 6 月 30 日。
2. 國代自第四屆起改為政黨比例代表制，依立委選舉票數分配。
3. 遇立委改選，國代亦同時改選。
4. 第四屆立委任期延至 2002 年 6 月 30 日止。
5. 立委自五屆起任期改為四年。
6. 訂定國代的婦女保障名額。

司法院大法官於 1999 年 3 月 24 日作成釋字第 499 號解釋，明確指出 1999 年 9 月 4 日第三屆國民大會第四次會議所通過的延長任期、及下屆國代依附立法委員選舉產生的政黨比例制修憲條文，議事程序有明顯重大瑕疵，實質內容違反制憲精神的本質，自解釋公布之日起失效(聯合報, 2000.3.25:1)。

六、第六次修憲：

在大法官作出釋字第 499 號解釋後，中選會已訂 1999 年 5 月 6 日國代改選。民進黨及國民黨國代私下醞釀連署召開第五次國大修憲會議「反制」大法官。國大代議長陳金讓 3 月 27 日出面邀集民進黨、國民黨國大黨團幹部協商，雙方談了二小時，眼見就要破局，國民黨「忽然」讓步，同意就廢除國大與民進黨達成初步共識。兩黨的協商代表一致認為，如果國代如期選舉，廢國大或國大虛級化的目標達成更加困難。

國民黨所以願意簽下修憲決議，黨籍國代厭選與防止親民黨藉選舉坐大是政治現實，在不致於完全推翻國民黨五權架構的面子下，允諾民進黨「大立院，虛國大」設計，進而可以用目前國民黨在立院居優勢的實質，監督「大總統陳水扁」，進退都得利。民進黨國大黨團雖然未必比國民黨有遠大宏圖，但至少履踐了陳水扁的憲政承諾，在陳水扁政策白皮書中，主張「三權分立的中央政府」、「捨棄雙首長制改採總統制」、「建構單一國會」，國、民兩黨的決議，大體上符合這個方向(聯合報, 2000.3.28:2)。

主張廢國大的民進黨，在這次國大集會修憲中立場堅定；少數反對國大虛級化的聲浪，也在黨主席林義雄等人出馬溝通後順利化解。不過，民進黨對於國民

黨、親民黨並沒有把握，因此採取「且戰且走」策略。亦即一邊召開廢國大的策略會議，一邊處理國代改選派提名、輔選事宜，採取邊廢國大、邊改選國代的策略。

民進黨主席林義雄與黨籍國大溝通後，極可能由總統當選人陳水扁出面安撫黨內反對派，同時積極尋求與國民黨合作；另一方面，黨內提名作業也沒有停過。據了解，約高達八成的現任國代將尋求連任，總統大選中得票率高的地區，如雲林縣、台中縣等地都出現參選爆炸局面；但礙於廢國大的整體訴求，參選者遲遲不敢有大動作，連拜訪選民都沒辦法。新潮流大老吳乃仁戲稱，這次國代選舉，將是「史上最乾淨的選舉」，沒有旗子，極少文宣，競選活動也降至最低。

民進黨人士說，廢國大是民進黨長期的主張，且現階段不選舉對於總統當選人陳水扁安定政局較有利，加上民進黨執政後對於約束黨籍國代更有力量，民進黨國代舉手同意國大虛級化，並不是什麼難事，但盱衡國大情勢，民進黨內對於是否能在短短十幾天內開會議國大虛級化，並沒有信心，各派系都做參選準備(聯合報, 2000.4.7:4)。

2000 年的第六次修憲主要內容有：

1. 國大虛級化，改依政黨比例產生任務型國代。
2. 國大僅有複決立法院所提之修憲案、彈劾正副總統案及議決領土變更案之權，補選副總統及司法、考試、監察三院之人事同意權移交立法院。
3. 總統改向立法院提出國情報告。
4. 取消大法官終身優遇。

而國大虛級化就是兩大黨最後妥協結果，一方面維持五權憲政架構，讓國民黨仍可保持維繫法統的表象；但一方面也使民進黨廢國大的目標獲得某種程度上的實現。檢視這次的修憲成果，除了被外界質疑破壞五權架構，以政黨比例代表制剝奪大多數未參與政黨民眾的權利，有違人民主權精神外，但國大雖仍保有政權機關的地位，政權的行使卻落在治權機關立法院，至此，人民幾無行使政權的空間，而權能區分、五權憲制也名存實亡。而更為人詬病的是未來立院一院獨大的可能後遺症。