

壹、 前言

貳、 修憲精神總體析論

一、 二屆國大一黨獨大：程序正義不彰

二、 三屆國大兩黨分贓：政治權謀縱橫

參、 修憲內容總體析論

一、 修憲格式體例特殊

二、 超級總統逐步建立

三、 國民大會歷三溫暖

四、 立法院生命線斷絕

五、 閣揆矮化成幕僚長

六、 司法院變革與發展

七、 監院成準司法機關

八、 凍省與廢宋削藩

肆、 結論

一、 容讓妥協精神的表現

二、 遵憲守憲精神的宏揚

台灣九〇年代憲改總檢視

壹、前言

一九九〇年是中華民國政府開啟憲政發展重要的一年，其間召開的國是會議，終於確定結束解嚴後（一九八七年）氣息已弱的威權體制（authoritarian），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。其後又因第二階段修憲時，對總統選舉產生方式未達成共識，乃有第三次修憲。爾後繼有第四、五、六次修憲。從一九九〇年起的憲政發展，選出兩屆國大代表（九一年第二屆，九六年第三屆），進行六次修憲（九一年第一階段修憲、九二年第二階段修憲、九四年第三次修憲、九七年第四次修憲、九九年第五次修憲、二〇〇〇年第六次修憲），它一方面將我國的民主政治帶回正軌（脫離動戡、臨時條款），另一方卻又引出諸多困擾。

就前者而言，廢止臨時條款、回歸憲法以及資深中央民意代表（一九四八年選出之第一屆國大代表、立法委員）全部退職，二屆國代、立委全面改選等等，代表民主憲政的新里程；就後者而言，經過六次修憲，對於中央、地方體制衍生出諸多爭議，尤其以第四、五、六次修憲引發社會訾議，凸顯主導修憲者、當權者的政治權謀，亦深深影響我國未來憲政走向。

本文藉由六次修憲，將九〇年代修憲精神、修憲內容兩大部分，進行分析、檢討，最後並試擬未來憲政走向之理念。

貳、修憲精神總體析論

一、二屆國大一黨獨大：程序正義不彰

九〇年代起的憲改工程，以「一機關兩階段修憲」出發。此乃當時執政之國民黨高層本於民意代表性之考量（依大法官釋字二六一號，第一屆資深國代到九一年十二月卅一日始全部退職，如在九一年五月廢止臨時條款，即以一階段完成修憲，將無新民意表達其中。）故決定：

九一年五月第一階段修憲：僅在確定中央民代產生之法源依據。（據此於九一年十二月產生全新之第二屆國大代表）

九二年五月第二階段修憲：由二屆國代進行實質修憲。

欲探究九二年第二階段修憲、九四年第三次修憲，必須先瞭解第二屆國代的政治生態。因國代選舉的積極意義在於其結果攸關修憲主導權誰屬。

九一年十二月第二屆國代選舉結果，因國民黨大勝，乃穩居修憲主導：

國民黨：得票率七一·七%；當選二五四席（含區域一七九席、不分區六〇席、僑選十五席），另加上一屆增額國代六四席。在總席次四〇三席，共得三一八席（佔七九%）。

民進黨：得票率二三·九%，當選六六席（含區域四一席、不分區二〇席、僑選五席），另加上一屆增額國代九席。在總席次四〇三席中，共得七五席（佔十九%）。

第二屆國代選舉結果，當時執政的國民黨大勝，明顯超過憲法修正案所需的四分之三多數，擁有修憲之主導權，確立其在二屆國代修憲之強勢地位。相對於國民黨，民進黨總數未達足以否定修憲案所需的全部四分之一議席，甚至必須聯合全部在野力量（無黨籍五席、非政黨聯盟四席、社民黨一席），才勉強達到法定五分之一的提案權。其僅能扮演配

角而無法影響修憲的重大方向。

綜論國、民兩黨在第二、三次修憲過程中的整體表現均無民主精神、程序正義：

就國民黨言之：在第二階段修憲一讀審查會中，趁民進黨代表不在場時，將其提出的修憲案全盤封殺。第三次修憲一讀審查會亦趁民進黨團下山聲援原住民的遊行活動，提前加速審查，將民進黨九項修憲案的修正案表決撤銷：二讀會在民進黨集體退席下快速完成，並因二讀會後的下次會議輪由民進黨代表任主席，故而漏夜完成三讀修憲程序—國民黨國代於九四年七月廿九日「凌晨三點廿分」三讀完成第三次修憲。而第一、二、三次修憲均是國民黨一黨修憲，民進黨均在「退席抗議」下，成為非朝野政黨共識下的產物。

就民進黨言之：因其明顯失去修憲主導能力，乃採取各種政治抗爭手段、街頭群眾路線並進。第二階段修憲之「四一六流血事件」^(註一)、「四一九遊行」^(註二)。第三次修憲更在一讀會就開議出席法定人數，引發不斷衝突，議事停滯，天天上演互毆後散會之情形，最後終於發生打群架，女國代掌摑事件；二讀會亦因該黨九項修正提案被撤銷，表達強烈抗議，朝野兩黨國代多次大打出手，雙方扭打成一團，嚴重破壞國大形象。

二屆國代修憲過程中，國、民兩黨均無法約束黨員建立以「說理代替動手」的民主精神，一方指責對方挾多數暴力，違反修憲程序；另一方指責對手少數暴力，違反議事精神。

^(註一) 第二階段修憲期間，民進黨主席許信良在未經大會許可下，四月十六日率眾入場為「四一九大遊行」宣傳，該黨國代則穿著「四一九大遊行」綠色背心繞行議場，抗議國大未能及早進入一讀會，引發嚴重肢體衝突，導致議事癱瘓。

^(註二) 民進黨國代集體退席，發動群眾於四月十九日走上街頭抗爭，宣傳總統直選，並佔據台北交通大動脈的火車站前，由三天活動到號稱無限期抗議。因參與人數僅維持千餘人上下，四月廿四日警方乃採強力驅離。

凡此導致國民黨不惜一黨修憲，不重視民主容忍妥協之精神；民進黨則杯葛到底，一幕幕的「全武行」，喧騰國際，遺笑世人。

二、三屆國大兩黨分贓：政治權謀縱橫

第四、五、六次修憲為第三屆國代進行完成。民國八十五年三月廿三日第三屆國代選舉，其政黨政治生態與第二屆國代有明顯改變。國民黨在總額三百卅四席中，佔一八五席，由二屆的四分之三多十席（八成），跌至二分之一多十六席（五成五）；民進黨獲得一〇〇席，由原先二成提高為三成；新黨四十六席；綠黨一席；無黨籍兩席。

第三屆國代選舉的結果，顯示一黨修憲已成過去，政黨協商的時代取而代之。在憲法規定「三分之二以上代表出席，四分之三以上決議」的嚴格修憲門檻，沒有任何一黨有完全掌控修憲主導權的能力，政黨間的合縱連橫成為主要變數。就數字層面看，修憲要通過，則國、民兩黨結盟最有可能完成修憲，此因國、新聯合只有二三一席，民、新聯合更只有一四六席，唯國、民聯合二八五席，足以通過國代修憲成案需要之二五一票門檻。

第三屆國代進行之第四、五、六次修憲，均在兩黨高層——國民黨主席李登輝、民進黨主席許信良攜手合作下，無視社會、學術界、輿論大眾充滿譁然、爭議的情況下，充滿政治權謀、違背憲政的基本原理。質言之，四、五、六次修憲均非在憲法本身條文「窒礙難行」、「扞格不入」的情形下，滋意的破壞了憲法法理，遂行兩黨分贓。其修憲正當性付之闕如，主政者遵憲守憲之精神無存。

1. 第四次修憲動機不足：九六年，第九屆之李登輝總

統以「著毋庸議」的「任命」連戰以「副總統兼行政院長」，剝奪立法院之閣揆同意權。其所引發之憲政問題，涉及我國憲法有關國家組織法的根本問題，其實踐則涉及到我國民主政治的理性體認的程度。^(註三) 其後雖經大法官會議釋字四一九號解釋，然以該解釋之「創造性模糊」，內容充滿矛盾、粗糙，解釋難杜天下悠悠之口。李氏釜底抽薪之道，索性將立院「同意權」拿掉，如此天下將無可議論。故而九六年底之國家發展會議及九七年第四次修憲，必將同意權去除為第一要務。證之以第四次修憲，國、民兩黨第四次協商破裂之際，國民黨籍的學者代表柯三吉情急下，脫口說出「救救李總統」，輿論亦有乃是「肺腑之言」，突顯出修憲之荒腔走板。
(註四)

國民黨亦知民進黨廢省之心切，乃以取消立法院閣揆同意權，交換民進黨所欲達成之廢省。李登輝、許信良一拍即合，徵之以第四次修憲國、民兩黨協商觸礁，李登輝之「修憲不成，就不准閉會」，「修憲今年一定要完成，沒有明年，沒有後年！」^(註五) 許信良所發表「修憲萬言書」，指責「反修憲」、「反改革」等，兩黨高層意志力終在雖千萬人吾往矣之下，完成第四次修憲，不僅造成中央體制越形混亂，立法院、行政院定位更不清，總統權力不斷擴張，整部憲法「信任制度」、「負責制度」、「副署制度」崩盤。^(註六)

2. 五次修憲動機不足：九九年之第五次修憲「國代延任自肥」，以政治鬧劇進行。國民黨國代企圖以第三屆國代

(註三) 李惠宗，〈國家組織法的憲法解釋—兼評司法院大法官會議釋字三八七與四一九號解釋〉，台大法學論叢，第廿六卷第四期，民國八十六年七月，頁一五。

(註四) 「修憲盤整待變」，自立晚報，民國八十六年六月廿二日，版三。

(註五) 台北，聯合報，民國八十六年五月廿七日，版二。

(註六) 齊光裕，中華民國的憲政發展（台北：揚智文化公司，一九九八年十一月），頁三四一。

在二〇〇〇年無須改選，可全力為該黨第十屆總統候選人連戰全力輔導，實則為「政治勒索」。民進黨國代劉一德稱，將第三屆國代任期透過修憲，由二〇〇〇年五月十日到任，延至二〇〇二年六月卅日，此一延任自肥美其名為「國會改革」，係配套國民黨版之國代比例代表制。實則延任自肥並不等於國會改革，而國會改革更不宜將國代全採政黨比例代表產生。

第五次修憲，國、民兩黨再次攜手合作，震撼國人，毋視憲政尊嚴。國民黨高層「唱雙簧」，明則反對國代以修憲延任自肥，實則放任不分區國代身分之議長蘇南成放手一搏。其結果嚴重失當有五：(1)違背政治契約原則。(2)違背利益迴避原則。(3)違背基本正義原則。(4)違背政權機關非為民選之原則。(5)國民大會被徹底污名化、妖魔化。

3. 第六次修憲動機不足：本次修憲導源於二〇〇〇年三月廿二日大法官公布釋字第四九九號解釋，認為三屆國代在第五次修憲延任自肥，過程採無記名方式，違背基本的「憲政民主」原則與「程序正當」原則，應屬無效。中央選舉委員會據此，公布國大應於二〇〇〇年四月廿九日進行改選，產生第四屆國大代表。

國、民兩黨高層考量剛完成不久的第十屆總統大選，宋楚瑜僅以四十餘萬票敗給陳水扁，宋方氣勢大盛。基於三屆國代「延任不成」、「連任困難」、「阻宋擴張」三大壓力，轉而進行第六次修憲——自廢武功，將國民大會成為「任務型國大」。正如董翔飛大法官論述第六次修憲最為鞭闢入裏：^(註七)

^(註七) 董翔飛，中國憲法與政府，大修訂四十版（台北：自發行，民國八十九年十月），頁一。

整個議事日程，從開始連署到召集令發布，到代表報到、編訂議程、受理提案以及進行讀會，前後只用了十五天的時間，而實際真正用於討論表決者，亦僅僅五個整天一個夜晚，就完成了充滿爭議，甚至具有顛覆性的憲政改革。

修憲應是由憲法專家，衡量國家及人民利益，字斟句酌、考慮周詳，之後公布於世人，經返復討論，形成公意，而後才是可行之案。正因憲法典環環相扣，動一字就改變精神，改一句則前後矛盾，豈可不慎？四、五、六次修憲，其目的為何？既非憲法條文之不可行，更無非修不可之理由，在兩黨高層攜手，私心自用，置憲法精神不顧，終至國大污名化，憲法法理破毀，憲政發展留下不堪聞問之窘境。

參、修憲內容總體析論

一、修憲格式體例特殊

在第一、第二階段修憲時均採美國式修憲(amendment)之「增修」方式，維持憲法原有條文不動，將修改條文列於本文之後。然而到了第三次修憲，卻將前兩次修憲所增修的十八條條文，加上新增內容，又重新調整為十條條文，違反「增修」原則。^(註八) 整個修憲過程，並未依法定程序將原有十八項增修條文刪除，形成嚴重的程序瑕疵。^(註九) 到第四次修憲，又將第三條增加「行政院」專條，原第三條「立法院」以下至第十條，順推改列為第四條至第十一條。各次的修憲體例前後不一，此為世界修憲史之先例，殆無疑義。

^(註八) 張治安，中國憲法及政府，增訂三版（台北：五南圖書公司，民國八十三年十月）頁一二五。

^(註九) 台北，聯合報，民國八十三年七月卅日，版二。

再者，增修條文「條」、「項」、「款」冗長繁複，不同於原憲法十四章一七五條條文之簡潔原則。此因第二階段修憲當中，總計有廿六條憲法條文及三條增修條文受到影響，包括憲法第廿七條、廿八條、卅條、四七條、七八條、七九條、八三條、八四條、八五條、九〇條、九一條、九二條、九三條、九四條、九五條、九七條、九八條、一〇〇條、一〇一條、一〇二條、一〇八條、一一二條、一一三條、一一四條、一一五條、一二二條。另第一階段修憲通過的憲法增修條文第三條、第四條及第五條等三項，於第二階段修憲後都已停止適用。前述憲法內容所造成的變遷不可謂之不大。國民黨當局為避免予人以憲法改變過鉅，第二階段修憲僅「只」增加八條增修條文，但實因原憲法條文變動幅度甚大，在將修改內容歸併在八條增修條文之中，一條增修條文實包含原憲法一章中的數類事項。第三、四、五、六次修憲均維持此種增修條文形式，其下有「項」、「款」，每一條文等於原憲中一章的內涵，亦使增修條文之冗長，有別於原憲條文之簡潔，兩者體例差別極大，此亦為世界修憲史之先例。

三、超級總統逐步建立

終止動員戡亂時期、廢止臨時條款後的中華民國憲法走向，本當回歸原憲精神。然而六次修憲不僅擴大總統職權，破壞混淆中央體制，又缺乏權責平衡原則。其大者論列如下：

1. 規定總統得設「國家安全會議」及所屬「國家安全局」

這兩個機關本為動員戡亂時期臨時條款所設非常體制的產物，本當隨戡亂時期終止而廢止。卻未料隨著回歸憲法與修憲之際，不僅是在第一階段「程序修憲」中違背基本原則，成為暗渡陳倉之「實質修憲」，而且是予以「就地合法」，

原來臨時條款的「違章建築」，現以增修條文「鋼筋水泥鞏固之」。此非「回歸憲法」，好似「回歸臨時條款」。明顯破壞原憲法中總統與行政院長之既存關係。且增修條文中所謂「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。」何謂「國家安全」？又何謂「有關大政方針」？關於總統權力之規定，見諸憲法卅五條至四十四條，均採列舉主義，現陡然授與總統如此多超越憲法的權力，甚至形同發交一張空白的權力支票。另國安會之組織法，以總統為主席，行政院長為「第二副主席」之設計，不僅破壞原憲法上最高行政決策權的規定，且此一「太上行政院」造成有權者（總統）無責（毋需對立法院負責），有責者（行政院長）無權。

2. 五院中擁有四院的人事權，又可解散立法院

第二階段修憲中，賦予總統有關司法院院長、副院長、大法官，考試院院長、副院長、考試委員，監察院院長、副院長、監察委員等的人事提名權。總統所提名人選，縱使為不同政黨，與之必為熟稔，而絕不可能素昧平生。從大法官釋字四一九號解釋之囁嚅其詞，依違兩可、創造性模糊可證之；再如監察委員於九八年間時任副總統連戰與前屏東縣長伍澤元之間三千六百廿八萬「借貸」，處理之尷尬亦可見之。

第四次修憲後，增修條文第二條第一項：「行政院院長由總統任命之。」第二條第二項：「總統發布行政院長或依憲法經國民大會同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院長之副署，不適用憲法第卅七條之規定。」依照「總統——行政院」之互動關係：(1)行政院長成為總統幕僚長。(2)「副署制度」形同虛設。行政院長根本無可能在

政策在違逆總統。

依增修條文第二條第五項之總統「被動解散立法院」之權，使立院在行使不信任案，對付總統「分身」、「影子」之行政院長時，倍增壓力，立委必須慎重考慮再度投入選戰之可能性。當行政院長已成為總統幕僚長，而非最高行政首長，立院卻無法對最高權力之總統發動不信任案，此為權責不相符。從「總統——立法院」互動上言之，是不平衡，且總統凌駕立法院之上的。

3. 總統民選，民粹力量大增

第三次修憲確定總統公民直選，一般皆以是「主權在民」的實現，並以「人民直接選國家元首才是民主的表現」。這當中是存疑的，此因同為民主國家若其政體不同，仍有不同的展現。如內閣制國家的日本有天皇，英國有女王，這些國家都非由人民直選其元首，但無人能否認其為民主國家，彼等亦是「主權在民」國家的模範生。

現者，一國憲法中，總統是否人民直選在設計上，最重要的考量，是該國憲法中總統職權的大小：如憲法中之總統職權大，則應以直選為宜；唯若總統職權不大（或多為元首權），則採間接選舉亦可行。就我國憲法原條文設計，中央體制較傾向於內閣制（可參閱拙著「中華民國的憲政發展」），故總統由國民大會選舉產生，亦頗符法理，且由國民大會間接選舉產生，亦是民主制度之一。今以總統由人民直選產生，則其擁有直接民意基礎，使一股銳不可當的民粹政治空間更形擴張，亦使總統權力的擴張具有理論的準據，可由此發展出有實權總統的條件。

4. 綜論之，經過六次修憲，我國憲政體制已由原較傾向

「內閣制」轉為傾向權責不符之「總統制」（絕非李登輝所謂「雙首長制」），總統權力不斷擴張，其與五院關係，或可直接任命，或擁有解散權，或擁有提名權；相對地，不信任案不及於總統，對總統彈劾案（僅限內亂、外患）之設限形同無意義。再進一步分析，修憲後之「信任制度」、「負責制度」、「副署制度」都被摧毀殆盡，中華民國之「總統」在增修條文的精心設計下，權力遠超過總統制之總統，又無相對的監督機關，已成雄立政壇顧盼自得之「巨靈」。

三、國民大會歷三溫暖

根據憲法原文規定，國民大會職權不大，有稱之「總統選舉團」。依憲法二七條，國民大會職權為：1. 選舉總統、副總統。2. 罷免總統、副總統。3. 修改憲法。4. 複決立法院所提憲法修正案。5. 創制、複決權。另依憲法第四條：「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會決議，不得變更之。」此為領土變更權。

1. 九〇年代的前四次修憲，國民大會集會方式修改，增常設性議長，且職權擴大

原憲法設計國民大會集會分常會及臨時會兩種。常會每六年才集會一次（憲法二九條），臨時會之召開則有嚴格的條件規定（憲法卅條），以避免國大成為常設組織。第三次修憲已取消原憲法有關國民大會常會、臨時會之區別。增修條文第一條第五項：「國民大會依前項第一款及第四款至第六款規定集會，或有國民大會代表五分之二以上請求召集會議時，由總統召集之；依前項第二款及第三款之規定集會時，由國民大會議長通告集會……」另該條文亦規定國大至少一年集會一次：「國民大會集會時，得聽取總統國情報

告，並檢討國是，提供建言，如一年內未集會，由總統召集會議為之，不受憲法第三十條之限制。」

就國大設議長言，依原憲條文規定，國大每六年才集會一次，因此並未有常設性議長乙職，只是在開會時，才由出席國代互選主席團主席若干名主持會議。增修條文第一條第八項：「國民大會自第三屆國民大會起設議長、副議長各一人，由國民大會代表互選之。議長對外代表國民大會，並於開會時主持議會。」議長之設置，使國民大會更具常設化之發展。

就國大職權言之，第三次修憲，雖則總統、副總統確立改由中華民國自由地區全體人民直接選舉，不由國大選舉，然依增修條文第一條第三項規定，國大職權是擴大的，包括：(1)補選副總統。(2)提出總統、副總統罷免案。(3)議決監察院(按：第四次修憲後，改為立法院)提出之總統、副總統彈劾案。(4)修改憲法。(5)複決立法院所提之憲法修正案。(6)對總統提名之司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員等，行使同意權。

2. 第六次修憲自廢武功，成「任務型國大」

國大第五次修憲延任自肥，因大法官釋字第四九九號之無效宣告，第四屆國代選舉在即，第三屆國代在「延任不成」、「不欲選舉」、「阻宋擴張」現實考量下，國、民兩黨攜手合作，轉而自廢武功。透過第六次修憲，將國大改採比例代表制，且職權大幅移轉至立法院，僅剩三項職權。增修條文第一項：「國民大會代表三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，或提出總統、副總統彈劾案

時，應於三個月內採比例代表制選出之……比例代表制方式以法律定之。」

第三屆國代以及國、民兩黨高層在第六次修憲之作法可議。另任務型之國大由政黨比例方式產生更有爭議：國大雖僅剩三項職權：領土變更、彈劾總統、副總統、憲法修正；然此均為人民權，國大性質仍為政權機關，如改為政黨比例產生，其非為民選，如何行使人民權？如何為政權機關？誠悖離憲法法理。

綜論歷次憲法修改，國大組織、職權之變動有如三溫暖。正因政治權謀過多，政治家過少，政客愚民，濫用民粹，主政者滋意妄為，無遵憲守法之心態，高舉民主大旗，遂行破壞制度之實。終使國人聞修憲即不忍聽聞，談及國民大會即搖頭不已，國大、修憲之污名，孰令致之？

四、立法院生命線斷絕

六次修憲，對立法院衝擊甚大，對中華民國憲法之法理依據亦有重大損傷。茲列舉重大列述如下：

1. 閣揆同意權刪除，混亂憲法學理

李登輝總統因「著毋庸議」的「任命」了第九任總統之行政院長，而非「提名」權行使，剝奪立院之憲法權限，其所引發憲法爭議未思依憲而為「適當之處理」，重新提名行政院長送立法院以行使同意權，反採釜底抽薪，索性將問題之根源「立法院閣揆同意權」取消，以圖湮滅其造成之憲政困境。

閣揆同意權刪除，危及立院監督行政院之權。就憲法學理之「權責義務關係」，憲法五十五條、五十七條是互為彰顯「權責關係」之配套設計。「立法院之同意權，是立法院

之生命線；拋棄同意權，實為拋棄行政監督權。」有立院之閣揆同意權，才有立院對政院監督之權；基於立院監督政院之規定，則立院同意權自不應去除。今立院失去同意權，面臨三項憲政問題：一是行政院既然要對立院負其責任，卻將立院同意權取消，違背民主權責相關關係原則。二是行政院長已由總統任命，實成為總統幕僚長，卻非對總統負其責，亦違反權責相符原則；尤有甚者，幕僚長仍向立院負責，代表民意的立院卻費盡全力在「打龍袍」，根本無法監督政策之所出。三是李氏只圖取消立院同意權，使得我國憲法中央體制三大支柱——信任制度、負責制度、副署制度一起倒塌。

2. 倒閣權、彈劾權意義不大

立委沈富雄「一套西裝，換四條內褲」之名言，簡明的點出在第四次修憲，將立院拿掉閣揆同意權，所換來之「倒閣權」、「彈劾權」並不具有同等憲法價值。

先言「倒閣權」，立院擁有不信任案之倒閣權，在內閣制國家有其重要地位。因內閣制國家元首為虛位，行政大權掌握在內閣首相之中，倒閣權是國會直接監督政策之手段，不信任案若通過，內閣或總辭（首相、閣員下台）或解散國會（首相與內閣成員均是下院議員，均面臨重新改選），政策所出的首相將面臨直接衝擊。反觀國內修憲後，行政院長由總統任命，實質上已是總統幕僚長，再由立法院去行使不信任案一對行政院長，而非總統。如此倒閣權有何作用？一者監督不到政策所出，總統不動如山。二者，總統手中之閣揆候選名簿人選不虞匱乏。三者，立委還得評估自身遭受解散之威脅。

再言「總統彈劾權」，立院只能追究總統是否觸犯內亂

罪、外患罪之「法律責任」，卻無法追究總統之其他任何刑責，如民主國家最重視之貪污罪、選舉弊案等。另外也不能追究總統在行政決策上，是否有違背民意、倒行逆施的「政治責任」。而所謂可彈劾部分之「內亂罪」、「外患罪」，並無實質意義。「內亂罪」之刑法一〇〇條：「意圖破壞國體、竊據國土或以非法之方法變更國憲、顛覆政府，而以強暴或脅迫著手實行者……」總統所代表者即是「政府」，總統人事大權在握，如要以「強暴或脅迫著手實行」顛覆「政府」，豈非「大水沖倒龍王廟」？「外患罪」道理亦同。

3. 立院朝一院制走向

大法官會議釋字第七十六號：「……就憲法之地位及職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。」這是司法院大法官的權宜解釋，唯國大、立院、監院確實各有西方國會之部分職權，亦是事實。直到九二年第二階段修憲，監察院成為「準司法機關」，大法官釋字三二五號以「上開釋字第七十六號解釋，不再適用監察院。」二〇〇〇年第六次修憲，國民大會成為「非常設機關」，僅在三項特定任務時，才依政黨比例產生。國大職權多數亦均轉移至立法院。此一非民選「任務型國大」，使立法院已成憲法中唯一民選之中央政權機關，亦朝國會一院制走向。

五、閣揆矮化成幕僚長

憲法第五十三條：「行政院為國家最高行政機關」，有謂中華民國原憲設計為：「總統統而不治，行政院長為治而不統」，頗為貼切傳神。然而隨著九〇年代修憲，國民黨李登輝主席主導下，「總統」一職擴權三部曲：(1)「回歸臨時條

款」般的將「國安會」、「國安局」就地合法——總統為主席，行政院長為第二副主席。(2)總統公民直選——賦與總統民意之基礎。(3)總統任命行政院長——行政院長在法理上已成為總統的幕僚長。

修憲後的狀況，行政院長已非「最高」首長，許多「秩序」乃發生混亂；九七年第四次修憲後，首位由總統任命之行政院長蕭萬長「指揮」不動閣員——幾件空難事件，蕭院長竟「無力」順應民意，要求交通部長蔡兆陽下台，只能怯怯的說「政務官要自己負責」；接著法務部長廖正豪求去事件，則由總統、副總統出面解決之。蕭院長雖沈痛的要求部長要有「行政倫理」，其實部長們當然有「行政倫理」，只是坐第一把交椅的是總統，而非行政院長。當初國家發展會議中扮演「刪除立法院閣揆同意權」首席推手的蕭氏，首嚐其果，豈是天意？矮化之行政院長，更凸顯「權責不相符」之憲政制度。

六、司法院變革與發展

九二年第二階段修憲，第十三條中，除將大法官人選之同意機關由監察院改為國民大會外，並規定大法官組成憲法法庭，審理政黨違憲之解散事項。(政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲)

「司法院組織法」配合憲法增修條文，於九二年十一月修正公布。其第三條第一項有關大法官之職掌，增訂「組成憲法法庭，審理政黨違憲之解散事項」，而審理案件之方式「均以合議行之」；同條第三項增訂「憲法法庭審理案件，以資深大法官充審判長，資同者以年長者充之。」本法第五條第一項特別規範：「大法官須超出黨派以外，獨立行使職

權，不受任何干涉。」第四項增訂：「大法官任期屆滿而未連任者，視同停止辦理案件之司法官，適用司法人員人事條例第四十條第三項規定。」是即明定大法官於任期屆滿後，適用有關停止辦理案件司法優遇之規定受其優遇。

九七年第四次修憲增修條文，第五條第一項明定大法官之名額為十五人，其中一人為院長，一人為副院長。第二項規定任期由九年縮短為八年，並明定大法官不分屆次，個別計算，不得連任。第三項規定二〇〇三年總統提名之大法官，其中八位大法官，含院長、副院長，任期四年，其餘大法官任期為八年。以上在使全體大法官之任期並非同時屆滿，維持組織結構、任務之穩定，亦使每任總統僅能提名半數大法官。

二〇〇〇年第六次修憲增修條文，其第五條第一項，將「國民大會」同意任命，改為經「立法院」同意任命。本項之末並增加「司法院大法官除法官轉任者外，不適用憲法第八十一條及有關法官終身職待遇之規定。」此乃導源於大法官釋字四九九號解釋。引發國大代表反彈而作成，時稱「報復條款」。二〇〇一年送交立院之「司法院組織法」草案，依增修條文之規定，該法第五條乃配合修正，唯基於第六屆大法官為一九九四年上任，本於契約原則及不溯及既往，以二〇〇三年產生之法官適用之。

七、監察院成準司法機關

依憲法第九十一條監察委員由省市議會選舉，等於是經人民間接選舉產生。監委既由民代間接選出，監察院遂具有準民意機關性質。第二階段修憲，增修條文第十五條第二項將監察院院長、副院長及監察委員均改由總統提名，經國民

大會同意任命之。是則原先監院所具有準民意機關性質，亦改為準司法機關。因不具民意代表身分，憲法第一〇一條及一〇二條有關監察委員身體及言論之保障亦停止適用。本次增修條文亦將監院職權原有之人事同意權取消：「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定」。是即監院對於司法院院長、副院長、大法官及考試院院長、副院長、考試委員之產生，不再行使同意權。（按：同意權移轉至國民大會，第六次修憲後，再移轉至立法院。）

第四次修憲國、民兩黨為刪除立法院閣揆同意權，乃思增加立院若干權限以為彌補。其中從監院將總統、副總統之彈劾權移轉至立院。增修條文第四條第五項：「立法院對於總統、副總統犯內亂或外患罪之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。」

監院將其彈劾權之對總統、副總統部分，移至立院行使，其餘之彈劾權則仍屬監院。立院行使對總統、副總統之彈劾權，遠較監院行使為宜。此因修憲後，監察委員產生方式，性質均已改變，監委由總統提名，經國大行使同意權後任命。如若由總統提名之監委，來執行彈劾總統，顯非妥當。然立院之彈劾權僅限於內亂罪、外患罪，則不亦侷限太過，前已敘及，茲不贅言。

八、凍省與廢宋削藩

第四次修憲在地方制度上，以「凍省條款」對台灣省、省政府、省議會造成震盪、破壞與爭議均大。包括省組織、

職權虛級化；凍結省級自治選舉。增修條文第九條第一項「省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院長提請總統任命之。」「省設省諮議會，置省諮議員若干人，由行政院長提請總統任命之。」增修條文第九條第二項：「第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省長之任期至中華民國八十七年十二月廿日止，台灣省議會議員及台灣省長之選舉自第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長任期之屆滿日起停止辦理。」

國、民兩黨高層凍省之理由，依國民黨李登輝在各種場合所指出之「避免『一國兩制』的形成」、「減少預算浪費一省之一年預算達三千六百億」、「增加競爭力，避免行政效率降低」；另民進黨許信良主席則強調凍省以提升行政效率、競爭力，並可免除派系、黑金政治等。

以言「一國兩區」乃主觀的「想像」。中華民國之民主發展至今，總統、省長依憲而行，其「中央」、「地方」角色明確。國防、外交、司法屬中央，此非省長所能置喙，省長出國，僅是締結「姐妹省」，而非總統之簽訂條約、建立邦交國。另外財政、內政本即牽涉到中央、地方之爭議，尤其政府來台幾十年中央集權、集錢，嚴重扭曲地方自治基礎。「財政收支劃分法」不利地方財源，省長加大「分貝」增取財政合理化，輿論則以「砲轟中央」、「葉爾辛效應」稱之。實則政府正宜採取合理憲政分際，比例原則，對各種中央、地方相關之財政、人事……予以增、修，以利中央、地方之運作順遂，而非倒果為因，據以砍斷民主之基礎。

以言凍省可節省「每年台灣省三千六百億預算」，此說法並不正確。因為財政收支劃分法之不合理，稅收集中於中

央、省。而縣市、鄉鎮市各項經費大多仰靠中央、省補助。台灣省政府年度預算三千六百億中，有三分之二強是補助縣市款項及地方公共建設，另有四百六十億元負債利息支應、八百餘億之省屬學校的人事與行政經費。上述經費縱使沒有「台灣省」，仍是應撥至基層的。而省府之本身預算卅二億元，無論省府員工歸併中央、地方，其經費、薪給亦不可免除。

以言行政效率，確值重視之問題。唯增進效率、提升競爭力，應從簡併中央、地方各級政府之廳、處層級，落實分層負責、逐級授權，免除公文旅行等方式檢討改進，而非凍省、省非公法人。其結果造成台灣政治，中央更加集權、集錢，地方更弱勢、更窮困，不符中央、地方均權原則，更不符民主精神。凍省迄今六年，地方政府較之往年財政情況更悲慘，可印證李登輝所言不實。

以言停止省長、省議員等選舉可達消弭地方派系、黑金，則更匪夷所思。台灣只要有選舉——如縣市長、縣市議員、立法委員選舉，就存在派系、黑金等問題。要解決此些問題，造成健全民主政治，須標、本兼治，舉凡政黨提名、教育功能、社會風氣、選罷法規多管齊下，以逐步改善選風。果不其然，省虛級化、省級選舉停止，地方派系、黑金何曾消除？

以上各項理由都無法成立，然則凍省、停止省級選舉真正原因，就國民黨是「廢宋削藩」，宋楚瑜省府團隊聲望日隆，威脅到國民黨內部連戰接班局勢，凍省可解除宋之政治舞台；就民進黨「廢省」為意識型態之標的；兩者焦點一致，遂達成聯手「凍省」之共識。國民黨深知民進黨對凍省急迫

需求，乃以取消立院閣揆同意權交換之。凍省六年來，行政效率是否提升？競爭力是否增強？地方是否富足？地方派系、黑金是否消聲匿跡？均有客觀數據解答之。

肆、結論

政府初始因戡亂與局勢之不安，為鞏固國家基本秩序、保障人民生命財產安全乃透過一九四八年四月臨時條款授與總統緊急權力，另以一九四九年五月依戒嚴法頒布之戒嚴令，這些約制人民相當程度之自由權利。政府遷台後，這些屬於非常時期的作為，一方面有違常態的憲政運作，另一方面卻得以使當局行憲與戡亂並行，且能應付軍事、政治、經濟與外交上的緊急危難，消除內外危機，奠定台澎金馬憲政發展的基礎。

隨著國內經濟繁榮、社會多元發展、兩岸表面上互動的趨於和緩，促使威權體制轉型在一九八七年解嚴後迅速開展。政治自由化引導政治民主化而來，九〇年代憲政改革的六次修憲有其貢獻，亦有缺失。貢獻在於終止動戡，廢止臨時條款後，對自由地區中央民代的產生、地方自治法制化均有特別規定，解決了憲法以全中國為格局之設計在當前不能適用之困難，並授權以法律特別規定兩岸人民關係與事務處理，反映中國分裂四十餘年的政治現實；另在國民經濟、社會生活、兩性平權等基本國策，亦有配合國家當前需求之規定，率皆符合憲法適應性原則。^(註十)

在終止戡亂時期，廢止臨時條款後的憲政工程，仍應以回歸憲法為主要調整方向，尤以中央體制為然。在尊重憲政

^(註十) 張治安，前揭書，頁一二五。

精神下，除非原制度扞格不入，酌予修正，餘不宜過大的任意改變，以免產生質變作用，形成藉修憲之名行制憲之實。胡佛認為從憲法的法效理論來看，中國雖處於事實分裂狀態，但並未改變中華民國憲法對台灣地區政治結構的法效狀態，且在面對中共威脅，內部統獨之爭，以及民主化需求的三重壓力下，回歸憲法是最能接受的制度性安排，但在中央民代產生及地方自治的規範下，如不作妥當的修改，即會影響民主化的進展。^(註十一) 質言之，修憲工程應以回歸憲法為主要方向，除中央民代之產生、地方自治之規範及必要之調整外，變動不宜過大。

唯以六次修憲，所謂經由各階段的「小幅修憲」，事實上已對原憲產生質變作用。此已非形式上修憲，而在實質上已有制憲之效應。張治安即在第三次修憲後指出：^(註十二)

我國憲法有關中央政府體制之制定，原具有濃厚的內閣制色彩，行政院與立法院分別為國家最高行政與立法機關，行政院須向民選產生立法院負責，至於國民大會平時只有選舉與罷免總統、副總統與修憲等權，並且六年才集會一次，這樣的設計與國父五權憲法與權能區分的理論顯然有所差異，但卻較符合西方代議制度之精神。二、三次修憲時，總統與國民大會一再相互擴權，尤其因總統於第三次修憲時已由人民直選產生，更使今後擴增總統之權力在理論上得以有所依據。這樣的變化，可能將對國民大會、總統、行政院長及立法院之間的關係產生影響，亦將導致我國中央政府體制出現微妙

^(註十一) 胡佛，「當前政治民主化與憲政結構」，參見國家政策研究資料中心，「一九八九民間國建會憲政改革組引言報告」，一九八九年十二月，頁二。

^(註十二) 同註八，頁一二六。

的轉變。

其後的國發會、第四次修憲，在學術界、國人期期以為不可的狀況下，仍是作出對中華民國憲法嚴重無比的傷害。許倬雲指出：^(註十三)

這一階段修憲（指第四次修憲）已經結束，眾所矚目的凍省及取消閣揆同意權在國、民兩黨強力動員下三讀過關，自總統、與行政、立法二院職權的劃分來看，此次修憲後中華民國總統的權力已極度擴張，將來立法院不過是總統的立法局，行政院也只是總統的行政局，除非有非常有效的彈劾權與罷免權，民意機構無法制衡總統。這一制度下的總統實際已非雙首長制或一個半首長制，而是比美國總統更有權力的總統。

第五次修憲國代延任自肥，到第六次國代自廢武功，憲改鬧劇更是令人慨嘆再三。董翔飛指出：^(註十四)

由於修憲決策、修憲過程以及修憲界線時有違背憲政原理與程序瑕疵，且缺乏整體、宏觀考量，尤其最後一次修憲（按：第六次修憲），由國大代表自己終結了國民大會完全是一種「與汝偕亡」的情緒反射，未經縝密研討，沒有廣泛討論也無配套條款，就這樣拍板定案了，以致製造了一大堆攘攘不休的憲政爭議，以及隨時可以爆發的憲政危機。

總之，九〇年代的憲改，留給國人無限省思空間，由於憲法的破毀、政治人物的妄為，我國憲政的成長與變遷造成重傷。亦使修憲後反呈治絲益棼，這將深深影響我國民主憲

^(註十三) 許倬雲，「阿之柄倒持」，台北，聯合報，民國八十六年七月十九日，版三。

^(註十四) 同註七，頁二。

政的發展。今後憲政發展所面臨的問題，將以何種態度因應？應是國人深思之課題。吾人以為以下兩點，是值得重視的：一是容讓妥協精神的表現。二是遵憲守憲精神的宏揚。

一、容讓妥協精神的表現

西方學者有謂：民主必須建築在容讓(toleration)精神上，沒有容讓的精神則民主政府就無法執行職務。^(註十五)我國亦有學者就民主觀點言，寧可犧牲完美而歡迎妥協，因為妥協出於互讓，互讓基於尊重自己主張，同時亦尊重他人主張之寬容態度，故妥協為民主之精神表現，亦為民主政治之工作原則。^(註十六)

民主強調容忍妥協，故為了公益群體者是為高尚，但若為自私自利的目的則是卑鄙。

妥協不一定是退縮，為了改善公益是前進，若為偷安私利則是退縮。

妥協不一定是分贓，為了公益，尊法守紀是互讓，為了私利，毀法亂紀是分贓。

我國憲政發展時間尚短，民主精神在主政者、朝野政黨、一般國民，均有寬廣學習空間。容忍妥協不一定不好，如是為了公益，則是退一步進二步；若是為了私利，則是誤國害民。九〇年代的修憲，有太多的政治權謀，並非憲法條文之窒礙難行，亦非扞格不入，竟如兒戲般的將國家大法玩弄股掌之上，是值三思。容讓妥協之實現，一方面體認民主特質即在不自專，因此寧可犧牲完美而接受妥協；犧牲私利而接受公益；另一方面，落實民主精神——「過程中，多數尊重少數；表決後，少數服從多數。」

^(註十五) W. B. Munro, The Government of Europe, 4th edition (N.P. 1954), P.349.

^(註十六) 蕭公權，憲政與民主（台北：聯經出版公司，民國七十一年十二月），頁十七。

二、遵憲守憲精神的宏揚

真正民主憲政精神的表現，不在於徒有一部憲法，也不在乎其內容的優劣，而在於人民遵憲守憲的精神與態度。亦即「憲政精神」(constitutionalism)的發揚，端賴於全國人民的奉行憲法，尊重憲法，蕭公權即指出：^(註十七)

不滿意的憲法不一定就是惡劣的，不精美的憲法不一定就是不能行的。我們不應當忘記了人的條件。拆穿了說，憲法只是民主政治的一個重要的工具。它和別的工具一樣，其是否有用的關鍵在乎運用者的技巧。平常的，甚至粗劣的紙筆，到了名書畫家的手中，就有化腐朽為神奇的妙用。只要我們有實行憲政的誠意，以互讓的態度對人，以守法的精神律己，憲法縱不完美，民治必可成功。反過來說，如果多數國人於守法則責難他人，於立論則自尊惟我，不要說制憲難有結果，即使制定了良好的憲法也會成為廢紙。在中華民國制憲史裡面已經有了好些廢紙，我們千萬不可再製造廢紙了。

憲政的成立，有賴遵憲守憲習慣的培養，在國人缺乏守法習慣之下，嚴守憲法的習慣遠比條文完美的憲典為重要。在一個行憲民主國家中透過修憲以增進憲法的成長是正確的途徑，但若任意毀棄憲法，重新制憲或以修憲之名行制憲之實，均不足取法。正因為如此作為乃是毀棄憲法的尊嚴性，今日之人可任意踐踏一部憲法，另制新憲，明日之人又如何會愛惜、尊重這部憲法？如此不斷循環，國基永難鞏固。觀之以美國，其憲法乃制定於馬車、牛車時代，而行之於今日的核子、太空時代。其中亦不過七條原文，加上廿七

^(註十七) 同上，頁三三。

條憲法修正案，其修憲亦未損及當初總統制之精神。在我國日益走上民主化的同時，更應深化國民重視力行憲政的精神，無論過去曾經主導修憲的國民黨，或主張公投另制新憲的民進黨，面對國家長治久安，與如何教導後代子孫尊重憲法，應是值得深思的關鍵時刻。

2004. 11. 1