

台湾的“修宪”与“总统”职权

王 茹

台湾在蒋经国末期，“动员戡乱”体制开始松动，实行民主、恢复“宪政”和去除威权强人独裁成为台湾社会的共识。李登辉继任以后，从1990年到2000年，进行了六次“修宪”，但迄今为止，其“中央政府体制”还未能明确是“总统制”、“内阁制”，还是“双首长制”。然而，考察台湾“总统”职权在“宪法”体制上与实际权力运做中的发展变化轨迹，特别是六次“修宪”中及李登辉继任以来的政局演变，对“总统”职位、权力所加诸的变迁，可以看到变迁是在体制内外交错地进行的。但“修宪”的结果却是使“总统”不论在现实中，还是在体制上都成为“有权无责”的超级“总统”，同时，李登辉“民粹”强人的阴影也使“宪政”的实施也不尽如人意，给台湾社会和政治平添不少乱局。

一、“中华民国宪法”、“临时条款”下的“总统”职权与实际运作

1946年11月国民党召开了“制宪国民大会会议”，12月通过了“中华民国宪法”，于1947年元旦公布，并于同年12月25日起生效施行。这一“五权宪法”，第47条规定“总统”由“国民大会”代表选举产生，任期六年，连选得连任一次；第52条和第100条，规定了罢免“总统”的程序与条件，“总统”除非犯内乱或外患罪，才可被罢免或解职；在第35至44条以列举方式对“总统”的地位和职权做出了规定：如第35条规定“总统”为“国家元首”，对外代表国家；第36条规定“总统”三军统帅权；第38条规定“总统”代表国家，有缔结条约权、宣战权、媾和权；第41条规定“总统”有任免文武官员权；第40条“总统”有大赦、特赦、减刑和复权的权力；第42条规定授予荣典权；第44条规定“总统”对于院与院间之争执，除本“宪法”有规定者外，得召集有关各院院长会商解决之，即所谓的院际调和权，等等。这些职权多数为元首权，其职权固不能说全然为虚，但是亦有限，而且重要的权力都必须经过“行政院长”的副署，而副署权就是同意权，表明实际上还是“行政院长”的权力。“宪法”第53条规定“行政院”是“国家最高行政机关”，第58条规定“行政院”会议议决提出于“立法院”之法律、预算、戒严、大赦、宣战、媾和、条约等案及其他重要事项，或涉及各部会共同关系之事项；其他一些条款还规定了“行政院长”的职权有提请任命权、主持“行政院会议”权、副署权等。按照“宪法”起草者张君勱的本意和条文精神，这个“宪法”有限制政治强人的意味，“总统”是“统而不治”，“行政院长”是“治而不统”，倾向于“内阁制”，但有一些分权的色彩，故有人也称之为“带分权色彩的内阁之制”。^①

但是，1948年第一届“国民大会”第一次会议通过了“临时条款”，给予“总统”不受“宪法”第39条和第43条限制的“紧急处分权”。按“宪法”第39条规定，“总统”宣布“戒严”，须经“立法院”通过或追认；依“宪法”第43条规定，“总统”发布“紧急命令”，须于发布命令后一个月内，提交“立法院”追认，如“立法院”不同意时，该命令立即失效。“临时条款”这些限制，都取消了。国民党败退台湾后，由台湾省政府和台湾警备司令部在1949年5月，颁布了依据1934年制定的“戒严法”而来的“紧急戒严令”，还宣布1942年颁布的“国家总动员法”适用于台湾。这样，在国民党败退到台后形成了所谓的“动员戡乱体制”。

在“动员戡乱体制”下，“总统”的选举和权力的实际运作都没有依据正常

的“宪法”程序与规定而来。1954年通过修改“国民大会”组织法和大法官“释宪”，使蒋介石在“国民大会”代表人数未达到“宪法”规定的人数下当选“总统”。1960年通过修改临时条款，打破“总统”连任的任期限制，使得蒋介石可以连选连任，成为终身“总统”。根据“临时条款”，“总统”可以不受“宪法”的限制，对社会、财政等问题，运用“紧急处分权”发布命令来处置，1966年3月这个临时条款经过“国民大会”第四次会议修改后又增加了“‘总统’为适应动员戡乱需要，得调整‘中央政府’之政府机构、人事机构及其组织”和“‘总统’得设置动员戡乱机构，决定动员戡乱有关大政方针，并处理战地政务”两个条款；以此为依据，蒋介石于1967年初以“总统令”的方式直接颁布了《动员戡乱时期‘国家安全会议’组织纲要》，纲要第一条规定“总统为决定国家安全有关大政方针，设国家安全会议”。“国安会”因为其情治机构的秘密统治方式和根本不受任何体制内监督的特权，形成了“动员戡乱体制”下的“太上行政院”。实际上，蒋氏父子的统治，是以国民党的党政一体为架构，同时以“军、警、宪、特”的暴力与监视网络为实体，来操纵整个威权体系的运做。这种体制，唯有蒋氏父子能够驾驭，而蒋经国在接任大位之前，也经过了多年的准备，既通过对自己人马的培养，也通过党内组织的改造，还有对情治部门的掌控。对于蒋氏父子而言，无论在什么位置，他们总是处于权力的中心，“总统”之位，只是更多地赋予了他们某种正当性，明显的例证就是在蒋介石死后1975-1978年严家淦续任“总统”时，严家淦谨严慎行，很自觉地不妨碍蒋经国的权威，人人皆知此时身为“行政院长”的蒋经国才是真正的权力所有者，因为只有蒋经国才能掌握这一巨大而复杂的权力机器，各路人马在严、蒋间只会认同蒋经国的权威。

二、六次“修宪”有关“总统”职权在体制上的变迁轨迹

在蒋经国统治的末期，“动员戡乱体制”已经难以维持下去，台湾社会要求民主，要求“宪政”已经是不可阻挡的潮流。李登辉继任以来，自1991年到2000年，台湾进行了六次“修宪”，所牵涉的问题当然既深且广，但其中很明显的一条主线就是“总统”职权的扩张。

1990年，第一届“国大代表”在被台湾社会目为“万年国大”而集积怨于一身的情况下，仍然召开了为自己增薪和“国大”扩权的会议，故而引起了台湾民众极度的不满，发生了声势不小的“三月学运”。李登辉在国民党内部权力斗争激烈而自己权位并不稳定的情况下，于当年6月召开体制外的“国是会议”，就“宪政改革”等问题整合社会共识。1991年4月，“国大临时会”开场，会议通过了废止“动员戡乱时期临时条款”和“宪法增修条文”两案。其中涉及“总统”职权最为关键的是，赋予了“总统”超越“宪法”规定的“紧急命令权”。^②增修条文第七条规定“总统”在为避免“国家”或人民遭遇紧急危难或应付财政经济上的重大变故的情况下行使“紧急命令权”的权利。“临时条款”既然已经废止，依此而来的“总统”的“紧急处分权”本来也应该废止，但是增修条文反而换了一个名称将之合法化了，不仅如此，对发动的时间也不设限，“宪法”本文规定“总统”是在“立法院”休会期间行使这一权力，而现在没有了限制，这意味着“总统”能更方便地发动此项权力。在“动员戡乱体制”下，“国安会”是“总统”直接控制各部门“太上行政院”，但这个最严重“违宪”的机构在去掉“国家建设研究委员会”和“科学发展指导委员会”两个不重要的下属机构后，仍然得以保留下来。增修条文第九条规定“总统”为决定“国家安全”有关大政方针，得设“国家安全会议”及所属“国家安全局”，这其中的规定语焉不详，“国家安全”和“大政方针”都没有明确地列举出来，这就行同“总统”开列

了空白的权力支票。所谓的“程序性第一次修宪”实际上包含了实质内容，上述条款无论是对当时李登辉自身权力的稳定，还是对“总统”职权的扩张，都奠定了基础。

1991 第一届“国代”全数退职，1992 年 3 月，新选出来的第二届“国民大会”第一次临时会开幕。新“国代”虽然国民党占据绝对优势，但在会上，国民党内部“主流派”与“非主流派”的两派“国代”，就“总统选举方式”和“总统”、“行政院长”、“监察院”、“考试院”的职权及责权调整等提出了多达几十项针锋相对的提案，彼此相争不下，经过一个多月的纷争，最后才有所缓和。由于两派没有对“总统”选举方式达成共识，因此增修条文仅仅达成了“总统”由“中华民国自由地区公民选举之”的规定，而将“直接选举”与“委任选举”的矛盾留待以后解决。^③原本“宪法”规定“总统”在五院中仅仅只有“行政院长”之提名权，这次增修条文将“总统”的提名权扩展到“司法”、“监察”、“考试”其它三院，即对“司法院”正副院长、大法官、“监察院”正副院长、监察委员、“考试院”正副院长、考试委员等都有了提名权。“国民大会”失去了选举“总统”“副总统”的权力，却获得“司法”、“监察”、“考试”三院的人事同意权以及听取“国情报告”检讨“国是”的权利。增修条文对“总统”“副总统”的罢免，规定了二种，一是由“国大”代表提出，经代表总额的四分之一提议，代表总额的三分之二同意，即为通过；二是由“监察院”发动弹劾，再由“国大”决议，全体监察员过半数提议弹劾案，全体监察员三分之二以上决议后，向“国民大会”提出，“国大”代表总额的三分之二同意，即为通过。这次“修宪”留下了相当多的问题，没有完成所谓的“一机关两阶段修宪”的“修宪”规划。

1994 年 5 月至 7 月，第二届“国民大会”召开第四次临时会议，进行第三次“修宪”。这次“修宪”将前两次“修宪”所形成的增修条文共 18 条修订为 10 条。结果确定了“总统”的选举方式为公民直选，并且采取相对多数制；而对“总统”职权有明显扩张的是，取消了“行政院长”对于“总统”的人事任免的副署权。原“宪法”第 37 条规定的“行政院长”对“总统”的副署权，并没有范围的限制，这其实表明“行政院长”具有广泛的实权。此次增修条文第二条规定，“总统”发布依“宪法”经“国民大会”或“立法院”同意任命人员的任免命令，无须经“行政院长”的副署，即“司法院”正副院长、大法官、“监察院”正副院长、监察委员、“考试院”正副院长、考试委员等由“总统”提名，经“国民大会”或“立法院”同意的任免命令，就不须“行政院长”的副署。增修条文还增列了“立法院”对于“总统”免职“行政院长”的限制，即新提名的“行政院长”经过“立法院”同意后生效。对“总统”“副总统”的罢免，第三次“修宪”又改为经过“国大”代表总额的四分之一以上提议，总额的三分之二同意后，提出罢免案，并由选民投票决定，须选举人总额过半投票，有效票过半数同意罢免方为通过；而“监察院”经过程序提出弹劾案后，“国大”代表总额三分之二同意时，被弹劾人应即解职。

1995 年底的第三届“立委”选举之后，国民党失去了在“立法院”强势主导的优势，台湾的政治生态进入了急剧变化的时期。1996 年 3 月选出的第三届“国大”，国民党丧失了四分之三的多数，无法再主导“国大”的“修宪”，李登辉又通过在当年 12 月召开“国家发展会议”的体制外方式，达成了所谓的“宪政”改革共识。虽然民进党内以许信良为首的美丽岛系和新潮流系合作，与国民党达成了以“双首长制”的“修宪”的共识。因此，第四次“修宪”的有关“总统”

职权方面的修订有,一方面此次增修条文第三条规定“总统”任命“行政院长”,无须经“立法院”的同意,同时又取消了第三次“修宪”时增列的“立法院”对于“总统”免职“行政院长”的限制;另一方面引进“立法院”提不信任案的“倒阁权”与“总统”解散“国会”权的设计,然而“总统”对“立法院”的解散权却是被动的,即“总统”在“立法院”进行“倒阁”时须经“行政院长”提请才有解散“立法院”的权力。增修条文还把原来由“监察院”行使的“总统”“副总统”弹劾权,改为由“立法院”行使,并把发动条件又限制在“犯内乱或外患罪”方可弹劾,还把通过弹劾的门槛定为由全体“立委”的二分之一提议,全体“立委”的三分之二同意后,向“国民大会”提出。

1999年9月的第五次“修宪”基本上是一场闹剧,“国大”延任,民怨沸腾,大法官“释宪”认定为无效。2000年4月的第六阶段“修宪”,“国大”自废武功,改为所谓的任务型“国大”。这次“修宪”取消了第四次“修宪”中规定“总统”“犯内乱或外患罪”方可弹劾等字眼,弹劾发动权宽松了,但弹劾的复决权仍然在所谓的任务型“国大”那里;第二次“修宪”时增列的“总统”向“国大”做“国情报告”,这次改为向“立法院”提出,但同时却没有把对“总统”提出“国是”建言的权力转移到“立法院”,“立法院”因此无法对“总统”提出质询,而“国大”保有提出“国是”建言的权力,但却无法正常行使,因为如果没有像“修宪”或“弹劾”等具体任务“国大”就不能开会。

从过程看,六次“修宪”中“总统”在“宪法”上职权的扩大,是一以贯之的。第一次所谓的程序性“修宪”就使得“总统”原本在“动员戡乱体制”中不合法的很多权力保留了下来,这就奠定了“总统”职权扩张的基础;第二第三次“修宪”先以“主权再民”的理由确定“总统”公民直选,并让“总统”权力侵蚀到其他权力机关如“立法院”、“行政院”、“监察院”与“司法院”;在“总统”直接民选后,再以民选“总统”应由更多的实权为由进行更多的权力扩张;然而,在“总统”的扩权的同时,却未能以“权责相符”的原则对“总统”施加相应的制度的监督、制约。对“总统”能起震慑作用的罢免弹劾条款,增修条文频频更动,虽比原“宪法”更详细,但实施不易,且是非常手段,而不是常规的监督、制约。

经过这六次“修宪”,五权“宪法”已经解体,所谓的任务型“国大”,名存实亡,“监察院”也不是民意机关了,而“立法院”虽然在历次“修宪”中逐步取得了单一“国会”的地位,职权虽有所提升,但对“总统”却丧失了“阁揆同意权”。“国大”名存实亡后,“总统”除了象征性地向“立法院”提出“国情”报告以外,“宪法”及增修条文就没有其他关于“总统”须对任何的机构履行义务、承担责任、接受质询的程序或实体的规定。因此,从制度层面看,原来五权“宪法”倾向“内阁制”的精神,基本上已经破坏无遗。至于第四次“修宪”国民党和民进党所共识的“双首长制”,虽然在制度上也有一些表现,例如“行政院”仍然是最高行政机关,“行政院长”对“总统”仍然有一些副署权,而且除“国安会”外,“总统”没有掌握介入日常行政的机构。但这里最关键的是,“总统”可将“行政院长”变成自己的幕僚长;首先,“总统”任命“行政院长”不再需要“立法院”的同意,第三次“修宪”中增列的“立法院”对于“总统”免职“行政院长”的限制在第四次“修宪”中又被取消了,所以造成“总统”可以任由己意去任命“行政院长”;而且“行政院长”对“总统”的几项最关键的人事副署权如对“司法院”正副院长、大法官、“监察院”正副院长、监察委员、“考试院”正副院长、考试委员等没有了;再加上“总统”一直保有所谓的

“紧急命令权”，掌握着有关“国家安全”的“大政方针”和“国安会”（虽然名为咨询机构，但其实权是毫无疑问的），“国安会”里“行政院长”成为“总统”的直接下属。另外，在“行政院”、“立法院”与“总统”三者间，“立法院”在“倒阁”后，“总统”经“行政院长”的提请，有解散“立法院”的权力，但是，由于“立法院”在“倒阁”后马上要面对解散及改选的挑战，“立法院”发动“倒阁”的成本太大，而且没有实质效果，因为“总统”可以再一次任意任命“行政院长”，所以僵局反而不容易解决。这些都是造成陈水扁上台后不久因“核四案”后引发的“府、院、会”僵局持续的原因。

三、李登辉的政治斗争与“修宪”

台湾的“宪法”十年六修，很显然这是“法与力”的角力，一方面，在“国大”频繁“修宪”过程中，充满了各种斗争、权谋妥协与非常不正当的交易，如李登辉为其个人权位的种种强人意志随处可见，国民党内部“主流派”与“非主流派”的权力斗争和路线斗争，民进党的“宪法”改造策略与斗争权谋，以及体制外的“国是”会议与“国发”会议的利用，等等；另一方面，“总统”职权的实际运做与李登辉在国民党内的权威密切相关，李登辉仍旧依靠的是国民党的“党政一体”来稳定自己的权位，党内斗争与通过“修宪”使“总统”在制度上的扩权是交互进行的。李登辉由始至终仍在国民党内以独裁方式来控制党政，把持“修宪”。第一第二次“修宪”时，李登辉面临的主要是党内“非主流派”的斗争，第三次“修宪”，“非主流派”大部分已经从国民党内分裂出去，成立了新党，李登辉在一段时间内在党内无人可敌，但此时至第四次“修宪”前的这一段时期，台湾政党政治发展到一个新阶段，国民党已经不能够绝对地控制“立法院”和地方县市，国民党内中生代的卡位战矛盾尖锐，社会上对李登辉统治方式与“修宪”过程中的种种问题已经有不满，但是，第四次“修宪”李登辉与民进党却达成了交换。在这样的一个“修宪”过程中，李登辉一方面渐显“台独”的意识形态，逐步地取消五权“宪法”，另一方面，为了稳固自己的权位，要在体制上加强“总统”的职权，这其中有着相当的程度是为了把“动员戡乱”时期一些不“合宪”但又长期在现实中以党政一体方式运做的权力合法化，但同时，党政一体运做权力的方式在民主化和政党政治生态已经发生变化的情况下，已经遇到挑战，而一遇挑战，李登辉就力图以“修宪”来解决政治问题。

李登辉继任后到90年代初期，最高权力的继承处于不稳定时期，在刚接位时是以一个在国民党内无甚根基的技术官僚型的政治人物，国民党内如李焕、林洋港、俞国华、蒋纬国、郝柏村等其他权势人物各自拥有部分的党、政、军的势力，纷纷进行角逐，先后与李登辉斗争等十分激烈。当时很多人以为他是一个虚位的“元首”，今后将会出现一个集体共制的时期。但是，当李登辉在宋楚瑜“临门一脚”的推动下，击退了宋美玲操控的官邸派，于1988年顺利接任代理党主席时，后面的路程已经得到奠基。当时李焕、林洋港、俞国华、蒋纬国、郝柏村等山头林立，各自为政（这出自于蒋经国的安排），李登辉利用这些人的矛盾，合纵连横，各个击破。在1988年7月国民党十三全会上，顺利地接任党主席，尽管李焕等人在国民党中央委员获得高票，但仅获得了党秘书长一职，李登辉却在俞国华“内阁”改组中，趁机推上了一批自己的人马。当俞国华于1989年5月因有人刻意放出的绯闻风波而辞职后，李焕虽然当上了“阁揆”。然而1990年在国民党十三届中央临时全会前夕，李登辉却刻意启用没有实力的李元簇为“副总统”候选人，而不是那些有力竞争者，李焕、林洋港、郝柏村等人这时就有串联活动，在会上决定推举“总统”副“总统”候选人的表决方法时，出现了“票

选派”与“起立派”的激烈对立，此时林洋港、蒋纬国也有意配对欲在“国大”参与“总统”“副总统”角逐。形势似乎风雨满楼，但在通过利用各种资源掌握局势，通过所谓党内八大老的协调，以及对林洋港施加不要与外省人合作打击本省人“总统”的劝说之后，李登辉得以化解危机，由“国大”正式选举为“总统”。1990年4月，李登辉以郝柏村出任“行政院长”，不仅逼退李焕，使李郝的结盟关系瓦解，也使郝难以再牢靠地掌握军权。^④

在这样的权力斗争和意见分歧面前，李登辉虽然已经培养了一批自己的人马，但当时权力尚未稳固，因此以召开“国是会议”的体制外办法，借助社会的“民意”来整合党内在重大决策问题上的分歧。1990年6月国民党召开了有反对党、无党籍、社会贤达及海外异议人士参加的“国是会议”，这些人中有很多是由李登辉指定的。^⑤“国是会议”就“宪政改革”的若干问题达成所谓“原则性共识”如终止动员戡乱时期、废止临时条款、“修宪”应以具有民意基础的机关及方式为之等。^⑥在“国是会议”上，有关“中央政府体制”改革的情况是，主张“内阁制”和“美国式总统制”者都是少数，主张“混合制”者占多数，而“混合制”的设计也有偏重的不同，或主张“总统”为权力中心；或主张“总统”、“行政院”均为权力中心；或主张以“行政院”为权力中心等。^⑦国民党当局成立的“宪政改革策划小组”于12月确定了“一机关两阶段”的“修宪”具体方案，即第一届“国大”临时会进行程序性“修宪”，第二届“国大”临时会进行实质性“修宪”，也达成了“不修改宪法本文、不变更五权宪法架构”的“修宪”原则。^⑧在“国是”会议和国民党“宪政改革策划小组”方案提出的前后，国民党内“非主流派”与“主流派”围绕“修宪”方式问题展开了激烈的争论。李登辉对此采取了安抚与分化的手段，如增设“全国不分区代表”名额、成立“国家统一建设促进会”，给予“资深国代”优厚退职条件等等。这样，在所谓程序性的第一次“修宪”中，李登辉得以顺利地将“动员戡乱体制”中“不合宪”的“总统”权力，由“修宪”后的增修条文予以偷渡。掌握“国安会”和“国安局”，在蒋经国死后的权力过渡的不稳定时期，对李登辉尤其显得重要，其实关于“国安局”的归属问题，郝柏村一度在“宪改策划小组”的会议中，提出要将其归属在“行政院”，这触了李登辉的大忌，当然被他坚决地回击。李登辉精心地布置对这两个机构的所谓的法制化进程，以便他无论在法律的名义下还是在实际的运作中都能够确实地掌握情报方面的权力。

1992年3月初，在国民党十三届三中全会召开前夕，有关“总统”选举方式，国民党“修宪策划小组”研拟了“公民委任投票直选总统”的方案，然而即将定稿时，李登辉却突然推翻了这一方案，采纳“公民直接投票选举总统”的主张。这违背了“不变更五权宪法架构”修宪原则，引起“非主流派”的激烈反对，爆发了又一场“三月政争”。1992年3月20日，第二届“国民大会”第一次临时会开幕，国民党与民进党、国民党内各派势力之间，围绕“修宪”内容展开了激烈争论。民进党此前就对“总统直选”大为宣扬，而且在会场内事事抗争，屡有退席事件发生，更在街头发动了“4.19大游行”，但民进党的抗争和示威，因为国民党籍“国代”占据了四分之三以上的多数，所以没有实质效果，许多提案都被国民党所封杀，最后愤而退会。影响“修宪”结果的是国民党内部“主流派”与“非主流派”的“国代”的对立，两派就“总统选举方式”、“总统”和“行政院长”职权、“监察院”的责权调整等分别提了几十项针锋相对的提案。因此，第二阶段“修宪”勉强通过了“总统”由公民选举、“总统”和“国民大会”分别获得“司法、监察、考试”三院人事的提名权和同意权等等。虽然公

民直接选举这次未获得通过，但已经对社会舆论在这方面的形成有极大的影响。公民直接选举“总统”，抛却“国民大会”，已经侵蚀了“宪法”的完整性和“法统”基础，民进党1991年通过“台独党纲”之后，更公然把公民直接选举“总统”看成是“台独”的步骤。

到了1993年，年初郝柏村辞去“阁揆”，年中的国民党十四全会一大上，“非主流派”被彻底地清算，李登辉在党内基本上已经没有了抗衡的对手。一部分“非主流派”出走成立新党。因此，在1994年第三次“修宪”时，“国大”中的“非主流派”不到25位。^⑨所以，这次“修宪”不仅是“一党修宪”，更呈现李登辉及主流派的意志。这次“修宪”达成的“总统”公民直选，“国大”丧失选举“总统”权力，选举仅以台湾为诉求目标，“代表全中国”的“法统”就被破坏，“台湾总统”的意味浓厚。1996年，李登辉在公民直接选举中以54%的得票率当选“总统”，其权力一时无匹。

然而，1995年底第三届“立委”选举后，台湾“立法院”的政党生态大变，国民党虽然席位略微过半，但已经不能够绝对地掌握“立法院”，屡受民进党和新党的挑战。1996年民进党和新党喝“大和解咖啡”，在“立法院”合作，掀起了“二月政改”和“六月政改”的政治风潮。连战只以八票的优势堪堪获得了“立法院”“阁揆同意权”的通过，他以“副总统”身份继续兼任“行政院长”也被民、新两党强烈质疑是“违宪”，遭到抵制，无法进入“立法院”作施政报告，李登辉也无法在“国民大会”作“国情报告”。党内中生代的卡位战日趋激烈，民选的省长宋楚瑜在省长职位上经营甚力，过去他与李登辉之间情逾父子的关系也渐生嫌隙，因此以所谓的“叶利钦效应”为由发动“冻省废宋”之说喧嚣一时。李登辉欲以直选“总统”应该有更大的职权为由，在第四次“修宪”中解决这些问题。

在1996年3月选出的第三届“国大”中，国民党在总数334席中，只得183席，丧失了绝对主导“修宪”的四分之三以上多数。因此，在第四次“修宪”前，李登辉又于1996年12月，召开体制外的“国家发展会议”，这次的“国发会”，政党协商的意味较浓，开始时三党会聚一堂，然而新党很快因不满国民党所提“改良式混合制”的“修宪”方案及国、民两党的“勾结”而退出。许信良在这年7月当选民进党主席当晚就“夜奔敌营”，与李登辉会晤。当时许信良认为台湾属于“危机社会”，在野党很难赢得政权，民进党只有透过和国民党合作的方式才能取得执政权。^⑩他选择与李登辉合作“修宪”，故早在“国发会”前国民党与民进党就有默契，因此经过短短四天的协商，“国发会”就达成了广泛的“宪政”改革共识。然而，在第四次“修宪”中，国民党内支持宋楚瑜“反冻省”的地方势力集结成的“国代”次级团体“祥和会”，公开挑战国民党党版的“修宪案”；而在民进党内，主持民进党中央的美丽岛系和新潮流系主张“双首长制”，而正义连线 and 福利国连线主张“总统制”，这一分歧不仅有民进党内路线斗争的因素，也有许信良与陈水扁的个人卡位之争。然而，民进党对“废省”的意见却极为一致，这与以李登辉为首的欲“冻省废宋”的那部分国民党势力，有志一同。^⑪在李登辉和许信良两人的强力主导下，国、民两党既斗争又合作，通过了这次“修宪”。但是，这次支离破碎、充满“政治分赃”的“修宪”不仅国、民两党内部炮声隆隆，国民党内有“废宪，不是修宪”、“政党分赃工具”、“宪法沦为政治工具”种种抨击，^⑫民进党内诸人，张俊雄说“帝王制的再现”、苏贞昌说“为李登辉一人量身制衣”，^⑬而且也遭到了台湾社会的强烈谴责，社会各界纷纷起而讨之，全台一千多名学者连署发表反对意见，^⑭台湾大学近一百位教授也连署发表

“发挥学术良心，反对修宪权谋”的声明。

四、结语

宪政与修宪都是一种“法与力”、“制度理性与大众情感”的角力与微妙的契合过程。清末以来，中国立宪与宪政民主经历了诸多的波折，军事强人屡毁宪法，屡乱宪政，几乎成为政治生活的常态。五权“宪法”本有抑制强人的意味，但两蒋父子在台，以“动员戡乱体制”施行威权强人的统治。蒋经国末期，台湾政治发生了巨大的变迁，“党国同构”、“党政一体”、“以党领政”在逐步的分离瓦解中，要求民主实行“宪政”已经是不可阻挡的潮流。然而，台湾政治的本土化和省籍一族群化也强烈地渗入到这一进程中。“修宪”就是在这样错综复杂的背景下展开的。李登辉继任，面对着国民党改造、内部权力斗争与政治转型中的“修宪”，他的“(台湾)本省人总统”身份是一大资产。李登辉时期，“(国民党)党内无民主”，他仍然要透过国民党内高度集权体系来解决“宪政体制”安排中含糊不明确的地方，而当其在国民党内权力不稳或要“修宪”扩张“总统”职权时，李登辉就在党外对社会摆出一幅“民主先生”、“台湾人总统”的姿态，大搞民粹主义手法，营造“李登辉情结”，挟外以制内，形成了民粹强人之势。这种省籍意识，不仅使林洋港屈服于“不要与外省人合作打击本省人‘总统’的劝说”之下，而且使民进党内都有极为浓厚的“李登辉情结”。李登辉的个人意志，亦是非常突出，李氏的斗争手腕、强烈的权力意志和所谓“使命感”在其权力的稳固扩张及“修宪”过程中的表现，令人叹为观止。台湾的“修宪”和“宪政”变迁是在宪法优位观念还没有完全确定的情况下进行的，实用主义的“修宪”也使得制度变迁的动力最终落在只关心短期、眼前的政治权力与政治势力的消长上。因此，由于这种种因素，在“宪政”的发展历程中，法与制度理性并未占到上风，仍然有相当多的不尽人意之处。

注释：

- ① 谢复生，《宪政体制、选举制度与政党运做》，见（台）《理论与政策》，第八卷第二期，1994年2月，第7页
- ② 其他有关的细节有“总统”紧急命令权、“动员戡乱时期”相关法律适用到1992年7月31日，对依“临时条款”设立“国家安全会议”、“国家安全局”和“行政院人事行政局”三机构，以“落日条款”规定其组织法规适用到1993年12月31日。
- ③ 增修条文其他还有如将“总统”任期由六年该为四年，连选得连任一次，并规定了“总统”“副总统”的缺位补选办法。
- ④ 邹景雯 采访记录，《李登辉执政告白实录》，（台）印刻出版有限公司，2001年5月出版，第92-93页
- ⑤ 李炳南，《宪政改革与国是会议》，（台）永然文化出版股份有限公司出版，1992年4月，第39页
- ⑥ 同上，第223页
- ⑦ 朱天顺，《评台湾国是会议》，《台湾研究集刊》，1990年第4期，第8页
- ⑧ 齐光裕，《中华民国宪政发展——民国三十八年以来的宪法变迁》，（台）扬智文化事业股份有限公司出版，1998年11月，第112-113页
- ⑨ 李炳南编著，《不确定的宪政：第三阶段宪政改革之研究》，（台）李炳南出版，1998年出版，第25页

⑩ 《中国时报》1996年1月13日

⑪ 夏珍,《许信良的政治世界》,(台)天下远见出版股份有限公司出版,1998年7月出版,第232页

⑫ 齐光裕,《中华民国的宪政发展——民国三十八年以来的宪法变迁》,(台)扬智文化事业股份有限公司出版,1998年11月,第218—219页

⑬ 同上,第224—225页

⑭ 《学术界反对“双首长制”的严正声明》,见(台)《新党通讯》,1997年7月号,第15页

(会议论文,原文印发,文中用语和观点系作者个人意见。)