

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：宋興洲博士

The seal of Tungshai University is a circular emblem with a scalloped outer edge. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'TUNGSHAI UNIVERSITY' in English around the bottom. The year '1955' is inscribed at the very bottom. In the center, there are three interlocking rings and a cross symbol.

我國憲政改革之研究—關鍵時刻與權力運作

碩士班研究生：徐承邦

中華民國一百年七月一日

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究途徑與研究方法.....	15
第三節 研究架構與研究流程.....	17
第四節 研究範圍與研究限制.....	23
第二章 理論與文獻回顧.....	25
第一節 制度變遷與新制度主義.....	25
第二節 權力相關理論.....	37
第三節 相關名詞解釋.....	43
第三章 政府正當性的爭議-權力的鬥爭.....	49
第一節 一至三次憲改的歷史沿革.....	49
第二節 中央民意代表機關的變動.....	59
第三節 總統民選的爭議.....	67
第四節 地方自治的落實.....	70
第四章 正當性的衝突-結構的改變.....	73
第一節 四至七次憲改的歷史沿革.....	73
第二節 民選省長的衝突.....	101
第三節 單一國會確立.....	107
第五章 結論.....	113
第一節 研究發現.....	113
第二節 研究建議與未來方向.....	118

參考書目121

表目次

表：1-1	中華民國憲法增修條文概略時間內容表.....	4
表：1-2	第九屆總統與第一屆省長國民黨候選人得票比較表.....	14
表：2-1	1950年之後政治理論研究特徵概略表.....	26
表：3-1	1989年中央民意代表員額與來源比較表.....	50
表：3-2	中央民意代表增補選狀況-國民大會代表部分.....	60
表：3-3	中央民意代表增補選狀況-立法委員部分.....	61
表：3-4	中央民意代表增補選狀況-監察委員部分.....	61
表：4-1	第一屆台灣省長選舉結果概況表.....	74
表：4-2	第十屆台灣省議員選舉結果概況表.....	74
表：4-3	第一屆台北市長選舉結果概況表.....	75
表：4-4	第八屆台北市議員選舉結果概況表.....	75
表：4-5	第一屆高雄市長選舉結果概況表.....	76
表：4-6	第四屆高雄市議員選舉結果概況表.....	76
表：4-7	第三屆立法委員選舉結果概況表.....	78
表：4-8	第九屆總統、副總統選舉結果概況表.....	78
表：4-9	第三屆國民大會代表選舉結果概況表.....	79
表：4-10	第十三屆縣(市)長選舉結果概況表.....	85
表：4-11	第十三屆與第十二屆縣(市)長當選人名單.....	85
表：4-12	第二屆台北市長選舉結果概況表.....	87
表：4-13	第二屆高雄市長選舉結果概況表.....	88
表：4-14	第十屆總統、副總統選舉結果概況表.....	91
表：4-15	第五屆立法委員選舉結果概況表.....	93
表：4-16	第十四屆縣(市)長選舉結果概況表.....	93
表：4-17	第三屆台北市長選舉結果概況表.....	94
表：4-18	第九屆台北市議員選舉結果概況表.....	95
表：4-19	第三屆高雄市長選舉結果概況表.....	95

表：4-20	第六屆高雄市議員選舉結果概況表.....	96
表：4-21	第十一屆總統、副總統選舉結果概況表.....	97
表：4-22	第六屆立法委員選舉結果概況表.....	98

圖目次

圖： 1-1	研究架構圖.....	18
圖： 1-2	研究流程圖.....	20

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

西元 1991 年 5 月 1 日，經國民大會決議、總統李登輝先生公告廢止了施行四十三年之《動員戡亂時期臨時條款》，回歸《中華民國憲法》體制，從此宣告中華民國朝著自由民主的道路前進。從特殊體制回歸正常體制之後，面臨了許多的問題，首先面臨的就是時空環境的不同。

中華民國廢止《動員戡亂時期臨時條款》的主要原因可依據政治發展理論（the theory of political development）作為解釋，即政府面臨的危機後，為了維持現有政權的穩定，不得不有所反應與調適。而謝政道更在《中華民國修憲史》一書當中，引用 Leonard Binder 的說法，¹舉出中華民國面臨的三種危機，即認同的危機（identity crises）、正當性的危機（legitimacy crises）與參與的危機（participation crises）。²

而 Mattei Dogan 與 Dominique Pelassy 在《如何比較國家：比較政治的策略》（How to Compare Nation: Strategies in Comparative Politics）一書中提到政治發展的過程將會面臨到五種危機，即認同（crises of identification）、正當性（legitimation）、貫徹

¹ Leonard Binder, James S. Colman, Joseph LaPalombara, Lucian W. Pye, Sidney Verba, and Myron Weiner, 1971, "Crises and Sequences in Political Development". Website: [http://www.odu.edu/al/jchen/Comparative%20Politics%20\(Graduate\)/Review%20Essays/Week%2010/Rockie%20Beasley.pdf](http://www.odu.edu/al/jchen/Comparative%20Politics%20(Graduate)/Review%20Essays/Week%2010/Rockie%20Beasley.pdf), Download Time: 2011.04.21,

² 謝政道，2007，《中華民國修憲史》。台北：揚智，頁 213。

(penetration)、分配(distribution)與參與(participation)。³

從 1949 年國民政府遷台至 1991 年第二屆國民大會改選的四十餘年當中，筆者認為我國政府所面臨的危機不僅只於謝政道所闡述的三種而已，而是以 Leonard Binder、Mattei Dogan 與 Dominique Pelassy 的論點當中的五種危機。⁴以我國政府當時所處的情況並不能將其五種危機單獨闡述。當時人民的自我認同產生了矛盾與衝突，主要是因為受到日本殖民與中華民國兩種不同教育型態的影響；《動員戡亂時期臨時條款》的長期約束使得民眾參政的層級受到限制，而中央民意代表長達四十餘年未改選的情況也造成政府正當性的嚴重不足，雖然透過增補選擴大了臺灣地區的代表名額，但在當時的民意機關當中仍屬少數，人民為了自身利益便開始要求相關的改革活動；當《動員戡亂時期臨時條款》逐漸受到人民的挑戰時，政府長期以來所建立的分配原則與政令貫徹同時遭到人民的質疑。

因此在臺灣人民的經濟狀況逐漸好轉下，「黨外」人士追求政治參與，闡述其政治主張，包括制定新憲法的意見；現實條件與政治環境的改變使得人民對現存政治情況的不滿逐漸浮現，也就是危機產生的時候。當時我國所面臨的危機應可將其歸納為「憲政架構與實踐的落差」。

《中華民國憲法》的公布日期是 1947 年 1 月 1 日，憲法中所明示我國領土乃是依循固有疆域，其涵蓋範圍包括整個中國大

³ Mattei Dogan, Dominique Pelassy, 1990, *How to Compare Nation: Strategies in Comparative Politics*. Chatham: Chatham House Publishers, p. 107.

⁴ Leonard Binder: Identity, Legitimacy, Participation, Penetration and Distribution; Mattei Dogan and Dominique Pelassy: crises of identification, legitimation, penetration, distribution and participation. 兩者對於政治發展危機的看法是類似的，筆者在此採用 Mattei Dogan and Dominique Pelassy 的觀點。

陸；終止《動員戡亂時期臨時條款》之後，中華民國的有效管轄範圍為臺灣省（含澎湖縣）、金門縣與連江縣。而時空環境的不同也直接造成了這部憲法在實際執行上的困擾，例如中華民國政府的統治權並未及於大陸地區，但國民大會當中卻充斥著大陸地區各省市的代表，相對的減少了臺灣各地區的代表權。

總統蔣經國先生於 1988 年逝世，國內政局一時之間充滿著不確定與不安定感，副總統李登輝宣示繼任總統之後，以往的強人政治型態將會很難出現，因此執政黨的首要目的便是穩定政治局勢。1990 年，第一屆國民大會第八次會議舉行，會中透過選舉總統、副總統之機會，自行增加出席費，並且修改動員戡亂時期臨時條款修正案，引發國大擴權事件，⁵繼而三月學運產生，整個社會開始對於「萬年國會」的現象表達不滿，⁶使得執政黨必須正式面對「代表性不足」的危機。而執政黨為了回應所面臨的問題，不得不從根本開始思考，即憲法中的規範，因此修憲或是制憲便成為了解決問題的方式之一，而這也成為我國憲政改革的序曲。

從 1991 年至 2011 年為止，我國共有七次的憲政改革，如表 1-1 所示；而這說明了我國在終止動員戡亂時期之後，在短短十五年間對《中華民國憲法》採取了多達七次的修正，是什麼情況迫使制度本身必須在短時間內作出如此頻繁的修正？從現有的文獻上來看，多數的研究者認為是制度的變遷，也就是當制度與環境無法相互取得平衡點後，造成制度無法滿足當時環境。

當問題出現後，通常會有兩種作法，第一種便是在現有制度

⁵ 第一屆國民大會第八次會議中，國民大會代表將其任期由六年延長至九年，國民大會每年定期集會、行使創制與複決權。

⁶ 許一文，1998，《增設中央第四國蜀議》。台北：春風，頁 16-19。

中作些微改變，使其可以應付環境的要求，而另外一種則是重新建立一個新的制度。同樣的情況，當《中華民國憲法》中的規範無法給予社會正面幫助後，由憲法所建立的制度便面臨了改變。當時執政黨為中國國民黨，主張維持《中華民國憲法》的存在，並且透過增修條文的方式作改變；⁷在野勢力則有兩派，一是主張制定「基本法」，另外則是主張制定新憲法。⁸最後在求政局的穩定下，⁹國民黨利用當時在國民大會中黨籍國大代表的優勢席次通過了第一次的憲法修正案，即《中華民國憲法增修條文》，共計十條，也確立了以後憲政改革的方針。

表 1-1：中華民國憲法增修條文的時間與內容

時間	大略內容
1991 第一次 修憲	※明定第二屆中央民意代表產生的法源、名額、選舉方式、選出時間及任期。 ※賦予總統發布緊急命令的職權。 ※明定兩岸人民權利義務關係，得以法律為特別的規定。
1992 第二次 修憲	※國民大會集會時得以聽取總統國情報告。 ※國民大會代表自第三屆國民大會代表起，每四年改選一次。 ※將總統、副總統任期改為四年；選舉方式，改由「中華民國自由地區」全體人民選舉產生。 ※給予地方自治法源依據，開放省市長民選。 ※總統對考試院、司法院、監察院有關人員的提名，

⁷ 齊光裕，1998，《中華民國的憲政發展－民國三十八年以來的憲法變遷》。台北：揚智，頁 112。

⁸ 何振忠，1991，〈臺灣教授協會等三團體發表聲明，要求選舉代表制定新憲〉。《聯合報》，版 6。陳家傑，1991，〈到制憲之路，民進黨整隊前進〉。《聯合晚報》，版 2。

⁹ 尹復生，1991，〈民意調查，憲政改革逾七成民眾知道〉。《聯合晚報》，版 2。

	<p>改由國民大會行使同意權。</p> <p>※明定司法院大法官組成憲法法庭，審理政黨違憲的解散事項。</p>
1994 第三次 修憲	<p>※國民大會自第三屆開始增設議長、副議長各一人。</p> <p>※確定總統、副總統由人民直選；罷免案則由國民大會提出，經人民投票同意通過。</p> <p>※總統發布人員任免令，經國民大會或立法院同意後發布，無須行政院院長副署。</p>
1997 第四次 修憲	<p>※行政院長由總統任命，毋須立法院同意。</p> <p>※總統於立法院通過對行政院長不信任案十日內，經諮詢立法院長後，得宣告解散立法院。</p> <p>※總統、副總統彈劾權由立法院行使，僅限於犯內亂、外患罪。</p> <p>※覆議門檻由三分之二改為二分之一。</p> <p>※司法院設大法官十五名，院長、副院長各一名，自民國九十二年開始實施；大法官任期八年，不分屆次，個別計算，不得連任。</p> <p>※增列司法預算獨立條款。</p> <p>※凍結省級自治選舉，省設政府、諮議會，省主席、省府委員、省諮議會議員由行政院長提請總統任命之。</p>
1999 第五次 修憲	<p>※第四屆國民大會代表總額為三百人；第五屆為一百五十人，依比例代表方式選出。以立法委員選舉、政黨推薦名單及獨立參選人得票數之比例分配當選名額。</p> <p>※國民大會代表若於任期中遇到立法委員選舉，得同時改選，連選得連任。第三屆國民大會代表任期與第</p>

	<p>四屆立法委員任期屆滿之日止，不受憲法第二十八條第一項之規定。</p> <p>※第四屆立法委員任期至二〇〇二年六月三十日止；第五屆立法委員任期自二〇〇二年七月一日起為四年，連選得連任，其選舉應於每屆任滿前或解散後六十日內完成之。</p>
2000 第六次 修憲	<p>※國民大會總額三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年、或選出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出。</p> <p>※國民大會代表選舉結果確認後十日內自行集會，會期以一個月為限，任期與會期相同。第三屆代表任期至二〇〇〇年五月十九日。</p> <p>※副總統缺位時，由立法院補選之。</p> <p>※總統、副總統罷免案改由立法院提出，經人民投票同意通過。</p> <p>※立法院於每年集會時得聽取總統之國情報告。</p> <p>※增列中華民國領土，依其固有之疆域，非經全體立法委員依法決議，並經國民大會依法複決同意，不得任意變更之。</p> <p>※司法院大法官除法官轉任外，不適用憲法第八十一條及有關法官終身職待遇之規定。</p> <p>※總統對司法院、考試院、監察院等三院有關人事的提名，改由立法院行使同意權。</p>
2005 第七次 修憲	<p>※正式廢除國民大會</p> <p>※自第七屆起，立法委員總席次為一百一十三席，為單一選區兩票制，不分區及僑選部份當選人具婦女保障條款。</p>

	<p>※立法院所提之憲法修正案、領土變更案，經公告半年後，由中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票超過選舉人總額之半數即為通過。</p> <p>※總統、副總統彈劾案由司法院憲法法庭審理判決。</p>
--	---

資料來源：整理自謝政道，2007，《中華民國修憲史》。台北：揚智，頁 213-460。

一、新制度主義的相關論述可供憲政改革一個合理的解釋？

從現有文獻檢視，我國歷次憲政改革的結果看似符合新制度主義當中的歷史制度主義觀點，特別是以路徑依賴的架構去解釋；當外在社會開始變化而造成制度在有限環境當中逐漸改變，首先考量的將是經濟問題，即成本上的考量。將現有制度毀棄而重新建立新的制度，先忽略內容重疊性的高低，一般認為建立新制度的成本將會超過目前社會所能負擔的，因此在追求局勢穩定的前提之下，現有制度乃是不可能完全毀棄，而全新的制度也將不會產生。也因如此，當制度被迫產生改變時，為了維持自身穩定的情況，改變必定會是漸進的，甚至是可預測性的，而這就是制度主義對制度的認知，穩定性與延續性。

「我國憲政運作呈現某種歷史脈絡與制度延續性，應該將歷史制度主義的假設與途徑，追溯歷史過程與制度的路徑依賴，分析主要行動者的偏好選擇與互動，解釋現行憲政體制的形成與運作結果」，¹⁰這段文字明白地指出，在我國憲政改革的研究中，歷史制度主義的假設與途徑是可以給予其我國憲政改革的結果一個解釋，而這個解釋足以讓大家認為是合理的。

¹⁰ 蔡湘廷，2010，〈歷史制度主義的興起與研究取向—政治學研究途徑的探討〉，《台北市立教育大學學報》。第 41 卷，第二期，頁 70。

回到我國憲政改革研究的案例上，以單純文獻整理的情況來看，多數乃是個案研究的案例與成果，即是對於我國憲政改革的單次研究。而這種情況讓筆者思考的是，是否可以將歷史制度論運用在整體研究上，一個對於我國七次憲政改革的研究上；將一個概括整體的範圍使用歷史制度主義來解釋，其研究結果是否能夠如同個案研究一般，讓筆者找出一個合理的解釋？此乃是本文研究的第一個動機。

二、路徑依賴的解釋？

當使用歷史制度主義來尋求憲政改革的解釋時，常用的便是路徑依賴的建構與關鍵時刻的解釋。回顧我國憲政改革歷史，第一次至第三次在 1991 至 1994 年間發生，而這段時間內發生了許多事件，包括了蔣經國總統在任內逝世、萬年國大與學運、國是會議等等歷史事件。當然，政府為了穩定現有政權與局勢，必定須要回應社會的意見與期盼，因此在憲政改革的目標上，便存在著中央民意代表的改選、總統民選等重大指標。

從現實上來看，第一次修憲時促使第一屆中央民意代表全數退休，並且改變中央民意代表機關結構，賦予第二任中央民意代表選舉的法律依據；第二次修憲除了確定總統民選外，並且給予實施以久的地方自治法源依據；第三次修憲則是為了前次總統民選方式未決而延續的，本次修憲確立了總統由自由地區直選之外，也將國民大會轉為常設機構。當然，由上一段可以得知，第一次至第三次修憲存在著因果關係，而當中的時間間隔並不長，以路徑依賴的概念解釋乃是十分合理的。

在 1994 至 1997 年之間所發生的歷史，對於第四次修憲的起

因、過程與結果乃是十分重要的。回溯到總統蔣經國過逝，強人政治的結束乃是朝野人士相同的看法；但是繼任總統的李登輝長久以來受到強人政治的薰陶，從前三次修憲的過程與結果來說，李登輝的所為可解釋為延續或保存當初兩蔣時期總統的權力；從這樣的歷史脈絡來看，對於第四次修憲內容的解釋仍符合路徑依賴的架構，特別是第四次修憲結果亦是擴張總統權力。當然，這是從總統權力方面作為論述的看法。

若是從中央民意代表的角度來看第四次修憲，當前三次修憲的結果造成國民大會常設化，職權擴張的情形，儼然從單一國會轉為雙國會制；從路徑依賴的架構來說，當國民大會利用修憲的機會趁機擴大本身職權時，立法院應會有反對的意見或反制的行動，但是這段歷史當中對於國民大會與立法院兩者之間的關係除了從權力菁英的觀點解釋之外並無其它的意見出現。同樣擁有民意基礎的兩個機構產生對抗之間的觀察與解釋是否可以從路徑依賴的架構下尋求解釋呢？

至於第五次的修憲結果，由於本次的修憲案嚴重違反憲法精神，遭到大法官會議釋字四九九號解釋裁定無效，¹¹同時本次修憲也被戲稱為「國大代表自肥案」。這段期間是什麼原因促使國民大會在這兩年之間產生如此大的轉變？特別是當時的國民大會議長蘇南城的「搏命演出」令人感到不可思議。¹²之後相關的評論皆認為當時蘇南城以一個不分區出身的代表，受到當時的總統李登輝的「欽定」而坐上國民大會議長的寶座，照理來說應當是不敢造次的，因此推斷當時國民大會代表的延任案應是由李登輝

¹¹ 本次修憲的第一、四、九、十條經大法官會議第 499 號解釋文指出因違背修憲正當程序，於解釋文公佈當日（2000 年 3 月 24 日）起即時失效，回退到第四次修憲內容。

¹² 丁小雨，2005，〈黑金政權即將自食而亡〉，《今週刊》，145 期。

<http://www.businesstoday.com.tw/v1/content.aspx?a=W20050617771>，下載時間：2010.12.19。

授意。而這個結果也是被視為是李登輝欲終結國民大會的手段之一。從路徑依賴的架構來看，第五次的修憲與前四次並無太明顯的關聯，也看不到所謂的「因果關係」存在。

2000 年的第六次修憲，國民大會轉型，從常設單位變為任務型單位，一般稱之為國民大會虛級化；而國民大會轉型之後，以往與立法院並存的兩個常設中央民意機關正式走入歷史。而此次的修憲不僅確立單一國會，本次修憲除了原先由國民大會行使的同意權轉為立法院同意外，對於總統的職權並無太大的影響。

2005 年的第七次修憲，正式廢除國民大會，而立法委員的選舉制度也產生非常大的改變，首先便是立法委員的總額更改為 113 名，選舉制度改為單一選區兩票制。首先應該要注意到的地方是立法委員名額減半的現象，因為立法院長期給予民眾效率不佳的觀感，加上「立委減半，國家不亂」¹³的遊行，加上民進黨前主席林義雄等核四公投促進會成員進行十日的接力禁食靜坐，使得人民開始要求國會改革，也迫使國民黨與民進黨攜手通過本次的修憲案。

從每一次的個案來看，並非每一次都可以從路徑依賴的架構中獲得解釋，甚至於在某些個案上完全無法使用路徑依賴，而這可以解釋為何現存的憲政改革研究文獻當中，以路徑依賴架構為基礎的研究皆是以個案探討。

若是將憲政改革的歷史視為一個軌跡，捨棄個案研究的方式，將七次修憲的歷程視為是一個具有關聯性的整體，在這個假

¹³ 莊勝榮，2001，〈立委減半，國家不亂〉，《新台灣新聞周刊》。台北：本土文化事業，第 250 期。<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=5516>，下載日期：2010.12.21。

設前提之下，路徑依賴是否仍可以給予相當的解釋力？此為本文的第二個研究動機。

三、權力的來源？

「權力」一詞一直是政治學研究的重心，使用權力概念為研究基礎，可以對於政治學相關現象提供令人信服的解釋，不過當所有事件都可以藉由權力概念給與相對應的解釋時，從權力觀點出發的論述便會越來越浮濫，導致權力觀點的沒落。回顧我國憲政改革研究，除了制度主義外，尚有將焦點放置在「權力」競逐的研究方式，也就是從權力的觀點給予解釋。從我國憲政改革研究當中，「權力」一直是無法忽略的要素，就算是從新制度主義解釋憲政改革，仍然無法捨棄權力的因素。

在憲政改革相關文獻當中，有從權力的角度提供憲政改革的解釋、有將權力視為結論、將權力視為是正當性的結果來解釋等等，對於權力來源的探尋卻很少見，特別是從憲政改革當中權力的來源。當我們認為權力很重要，不斷地尋找著運用權力或是權力痕跡的證據時，卻忘了從權力的來源思考，為何權力得以形成？究竟是制度給予行為者權力還是行為者藉由權力形塑制度，這是很難分辨的；人存在於社會之中必當面對著制度與權力的交互作用，因此研究制度就無法置權力於不顧。

若是從憲政改革當中的權力來源作為研究的重心呢？筆者認為應以 1991 年為分界，1991 年前的權力乃建立在既有制度和威權體制之上；1991 年後，隨著動員戡亂時期的結束、臺灣民主化進程的開展，民意開始透過選舉授予當選人權力基礎。也因為這樣的變化使得原有權力來源之一的威權體制便逐漸被削弱。由上

述可知，雖說權力，但兩者的來源明顯不同，但是卻有延續性的關係，雖然筆者認為在一九九一年之前權力是來自於制度與強制力，而政府所擁有的制度與強制力當時是從其有效管轄區的人民透過選舉所賦予的，只是因為戰爭因素造成政府有效管轄區僅餘臺、澎、金、馬，當社會經濟情況逐漸好轉後，「權力的正當性」便會受到挑戰。

若是從兩種不同的權力定義出發，是不是可以給憲政改革一種不一樣的解釋？這是本文的第三個動機，也是本研究的焦點。

貳、研究目的

如前所述，從政治學角度出發的憲政改革研究多以新制度主義、權力作為研究的基礎，並且現存研究文獻多以個案研究為主；因此本文試圖從以往的個案研究轉為一次囊括七次修憲歷程的整體研究。

從新制度主義的觀點來看，歷史制度主義以時間順序作為事件分析主軸，重視行動者與現有結構互動後所產生的結果；歷史具有連貫性，若是刻意尋找數個時間上的點作分析並依此解釋制度變遷的現象，是很容易產生誤解。也因為如此，筆者認為一次囊括七次憲政改革作為一次研究的範圍是可行的。

本文的研究重點有兩個方向，權力的觀點與路徑依賴。

一、若是權力本身的變化或來源的變化促成憲政改革

假設憲政改革的過程與結果乃是對權力的爭奪，最後誰得到

了權力，緊接著挑戰者的出現等等；不過對於權力的爭奪必須要有個透明的指標，筆者從憲政改革歷史當中發現，「選舉」這個現象一直存在於該段歷史，不論是過程或是結果，都與其息息相關；因此用「選舉」來當作是權力的指標應該是可行的，而相關文獻也沒有存在著這樣的觀點。

以選舉當作是權力的標的，將可與我國政治發展過程相結合並且較有解釋的空間存在，舉例來說，第四次憲政改革的研究當中，「凍省」或「廢省」乃是一個關鍵的議題，許多研究這對於這個議題最後的結論歸之於宋楚瑜的「葉爾欽效應」；從表 1-2 來看，從第九屆總統、副總統選舉，中國國民黨的總統、副總統當選人李登輝、連戰的得票情況來看，與宋楚瑜相差無幾，這也顯示了當時國民黨在首長型選舉的得票率是相當的穩定的。當然，除了這個因素之外，宋楚瑜在台灣省長任內，勤跑基層，給予地方建設相當大的承諾，這也使得地方人民開始選舉信任地方首長，逐漸對中央政府感到失望。

從「葉爾欽效應」來解釋，這樣的情況也造成了中央政府體制（另一說乃是國民黨內的接班機制）的問題，地方官竟以民意作為基礎，嚴重威脅中央政府體制，為了避免日後這樣的情況發生，對於政府體制與地方自治的相關法規應有檢討的必要。加上 1991 年展開修憲之後，對於中華民國政府的有效統治地區已有明確的範圍，從行政效率與經濟考量來看，中華民國政府與台灣省政府的重疊率過高，造成行政效率不彰，因此對於省的存在便有值得討論的地方。

表 1-2：第九屆總統選舉與第一屆台灣省省長選舉中國國民黨籍
候選人得票比較表

	李登輝、連戰 1996 年總統	宋楚瑜 1994 年省長	得票差異
總得票	5,813,699	4,726,012	
台灣省得票 (得票率)	4,890,965 (56.76%)	4,726,012 (56.22%)	164,953

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：<http://117.56.211.222/cechead.asp>。

下載時間：2010.11.20。

因此將選舉當成是權力爭奪的一種體現，應該可以給予我國憲政改革研究一種新的感覺，憲政改革研究當中的權力觀點，不單單只是關注政治菁英的互動，而是必須從權力的來源，人民，當成研究的啟始點。從這樣的觀點出發後，應可以給予我國憲政改革、地方自治的歷史一個不同以往的解釋。

二、假設「路徑依賴架構可以解釋我國憲政改革的歷史結果」

從路徑依賴的架構來說，憲政改革屬於制度變遷的一種，因此在改革的過程當中考量其成本、報酬遞增的問題時，會選擇最經濟的作法，而這也使得制度變遷的過程產生一條可預測的軌跡。Ellen M. Immergut 認為，「因果的不確定性乃是意外形成的原因，而這種不確定性將會使得具有理性的行為者轉到一條未知的路徑上」，¹⁴即路徑依賴當中的「關鍵時刻」。

從 James Mahoney 在其著作《機制變遷的路徑依賴解釋：比

¹⁴ Ellen M. Immergut, 1998, "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics and Society*, Vol. 26. pp. 5-34.

較觀點下的中美洲》(Path-dependent explanations of regime change: central America in comparative perspective)中提到，關於路徑依賴的分析有三個要素，即關鍵時刻(critical juncture)、制度重製(institutional reproduction)與反應序列(reactive sequence)。¹⁵因此若是要從路徑依賴的架構下手，必須先找出所謂的「關鍵時刻」。

在這十多年的憲政改革歷史當中，如何找出或是認定其事件為「關鍵時刻」？當然，從現有研究資料當中，不難找出具有共識性的關鍵時刻。在1986至1991年的第一次憲政改革事件當中，從1986年開始的「革新小組」、「解嚴」、「李登輝繼任總統」、「國大擴權」、「三月學運」與「國是會議」一連串的事件，都影響了1991年的第一次憲政改革。普遍認為，在1990年的三月學運乃是促成第一次憲政改革的動力，而改革方式則是在國是會議之後，國民黨內的「憲改小組」確定了憲政改革乃是以增修條文方式凍結部分憲法本文。

第二節 研究途徑與研究方法

壹、研究途徑

本文的研究途徑以歷史研究途徑與政治過程研究途徑為主。歷史的產生皆有一定的脈絡可循，常言道歷史可以鑑往知來，透過對歷史掌握與瞭解，可以幫助我們提升研究的深度與廣度。透過歷史的脈絡，不僅可以避免研究上嚴重的失誤，也可以讓研究的過程與結果更為嚴謹。

¹⁵ James Mahoney, 2001, "Path-dependent explanations of regime change: central America in comparative perspective." *Studies in Comparative International Development*. Vol. 36, No. 1, pp. 111-141.

政治乃是團體與團體的互動而創造出制度，之後在藉由制度與團體的互動產生新的活動（包括新制度的產生、既存制度的再鞏固），如此不斷地循環下去，因此政治過程研究途徑便是將其中的行為、行動與關係透過觀察、歸納、分析其現象來獲取訊息。

貳、研究方法

本文採取的研究方法計有文獻分析法、比較研究法與論述分析法三種。文獻分析法首先要確定研究的範圍，之後對現有的資料作篩選，並以設定相關條件方能找出合適的資料；資料的內容包含政府機構所發行、發布的官方文件，電視電子當中的傳播媒體，學術單位與政黨的研究中心所發行的資料與研討會論文等等，透過資料的搜集與分析逐漸釐清所追求的研究目的並作出結論。

比較研究法根據研究的性質不同，在應用上有其變化存在，常見的比較研究法有因果比較研究法（Causal-comparative Research）與歷史比較研究法（Historical-comparative Research）兩種。因果比較研究法又稱事後回溯研究法，通常是在事件發生過後，針對已發生的現象探求發生的原因，是由已發生的結果去回推發生的原因。歷史比較研究法主要是檢視現有歷史事件的資料，透過不同的文化觀點，對該歷史事件作出比較後給予其評價；不過歷史比較研究法在使用上必須注意到「證據」的問題，因為每個人對於事件的觀點、論述皆有不同，也就是說，證據的多寡將會影響到論點的強弱。

論述乃是屬於個人的意見表達，而影響其論述的原因包含其生長環境、社會文化、國家政經情勢與教育程度等等。因此要透

過論述來瞭解事件的始末，必須很清楚該論述的命題；一個論述可以由多個命題所組成，因此在無法瞭解論述者的命題與其關聯，便會對該論述產生錯覺與誤解。論述本身的特性乃是一個人本身的思路，同一個人的論述可能在不同時空背景、喜怒哀樂之下產生變化，因此在使用論述分析法時須特別注意其時空背景與當時所面臨的情況，避免產生嚴重的扭曲。

由於以憲政改革範疇的相關文獻相當的多，如憲法史、國民大會新聞稿、憲法增修條文文本、新聞報導、相關學術論文與研究報告等，因此要從事憲政改革方面的研究，在資料取得上並不會是件太大的困難。現存的研究資料當中，多數分布在第一、二、四、六次的憲政改革上，較少出現從一至七次的憲政改革的分析或總評。

第三節 研究架構與章節安排

壹、研究架構與研究流程

一、研究架構與章節安排

本文以 1991 年後的七次憲政改革為主軸，嘗試將這七次的案例視為整體，而非以往以個案的方式討論；並從現有的研究成果中，找出使用新制度論路徑依賴論與權力兩個觀點檢證之。由於近年來學術研究多嘗試以路徑依賴為主要觀點，權力與論述的定位模糊不清，是否將這兩項觀點獨立作為單獨的變項會使得憲政改革研究更為清晰？

本文研究架構如圖 1-1 所示。

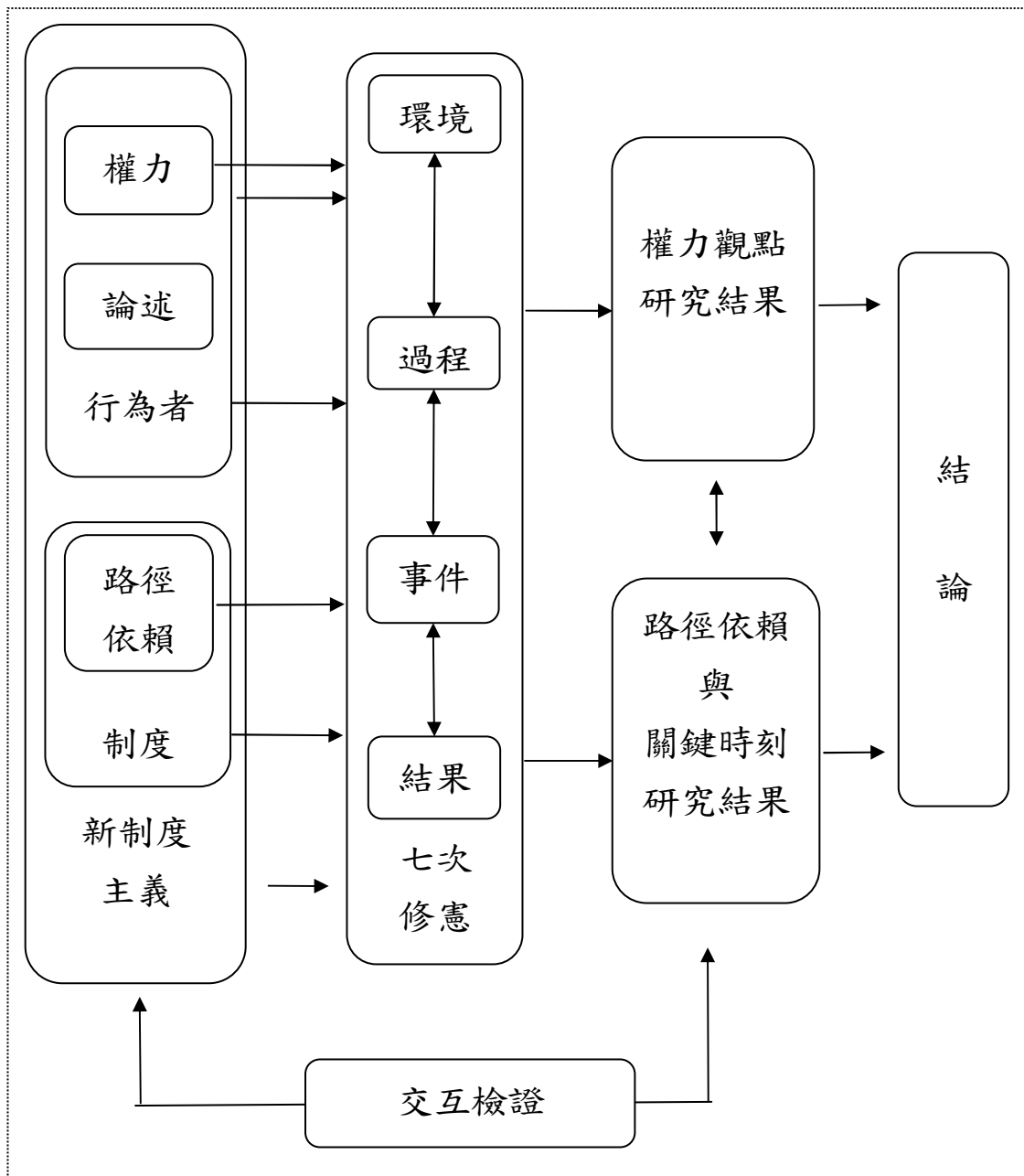


圖 1-1：研究架構圖

資料來源：作者自繪

本文研究架構將從行為者與制度為研究出發點，也就是新制度主義的範疇；行為者分為權力與論述，制度則是以路徑依賴為主。將行為者與制度分別帶入我國現有的七次憲政改革的歷史當

中，將其結果分類為「權力」與「路徑依賴」後，將其結果回推至研究出發點作相互驗證，找出是否有同異之處後獲得本文的結論。

從架構圖當中可以明顯的看出，本文亦是以新制度主義為研究出發點，只是試圖將行為者與制度作分割，並將行為者的角度細分為權力與論述兩點。本文仍是以歷史的角度來看憲政改革事件，不同的是將七次憲政改革視為是一個整體，而這也是與以往憲政改革相關研究架構不同之處。

二、研究流程

本文研究流程分為研究的動機與目的、問題意識、文獻檢閱、研究方法與理論、研究檢證與結論六個部分，詳細流程如圖 1-2 所示。

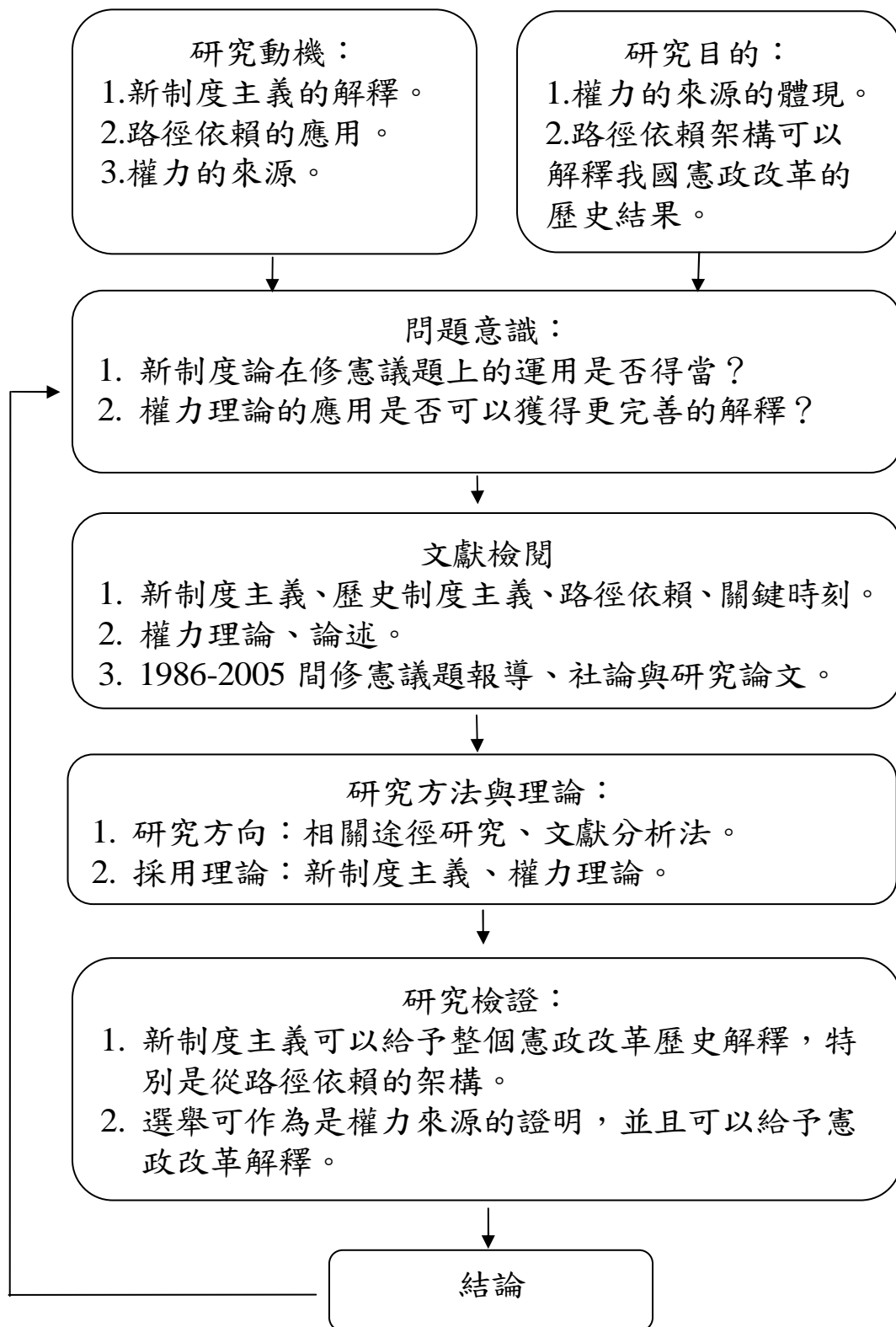


圖 1-2：研究流程圖

資料來源：作者自繪

從課堂上所接觸到的文獻與新制度主義的運用，促使筆者開始對於我國憲政改革的歷史產生興趣，加上筆者所能接觸到的憲改相關文獻皆是以個案方式來作研究與檢討，因此讓筆者開始設想，若是將七次憲改視為是一個整體，以新制度主義的觀點是否依然適合？因此從新制度主義與權力的角度來解釋我國憲政改革的動機與目的便因此產生。

當動機清晰與目的明確之後，該如何將兩者相聯結並且清楚地呈現便是下一個重要的步驟。從動機與目的來看，本研究起因於新制度主義的解釋、路徑依賴的應用與權力來源三者對憲政改革的應用並給予證實，因此重點便要放在「新制度主義對憲政改革的運用是否恰當？」與「憲政改革當中權力運作的解釋是否更完善」兩點，而這也是本研究的問題意識。

文獻的檢閱、蒐集與應用是本研究最重要也是最耗時的部分；在此階段，文獻分為理論的解釋與應用、憲政改革的史料與現存學術研究成果。在此一部分將所運用的理論作一介紹，如新制度主義、路徑依賴、制度變遷與權力；之後再將有關本研究的憲政改革文獻作簡單的回顧與介紹確定研究的方向。

最後階段則是將前述的理論與資料相互結合，透過分析與檢證，給與最初的假設與問題意識答案並作出結論。

貳、章節安排

本文主要分為六個章節討論，其主要內容分別敘述如下：

第一章為緒論，其內容主要為本文的研究動機與目的、研究

途徑與方法、研究架構與基礎理論、研究限制與預期貢獻。第二章介紹本篇論文所需的相關理論基礎，回顧我國憲政改革相關文獻內容與研究成果。

第三章的主題是政府正當性的爭議。主要時間範圍設在西元 1986 年至 1994 年，這期間我國憲法經過了三次的修正，其原因可以視為是權力來源的問題，也就是權力的正當性。回顧多數第一次至第三次憲政改革的結果，多數學者都是以歷史因果來解釋修憲前、中、後所展現的情況，當中的論述有權力觀點、制度變遷觀點或是兩者兼容的，但是卻鮮少對於權力背後的來源作出討論，因此本章將從權力的來源作為主要觀點，將選舉的結果視為民意的正當性，也是政治人物的權力來源來解釋這三次的憲政改革。

第四章的主題為權力正當性的衝突。西元 1993 年至 2000 年間發生了三次的憲政改革，一如往常地，國民大會與立法院的職權角力仍然是憲政改革的主軸，相較以往有所不同的，是出現「凍省、廢省」與「國民大會自肥案」。「凍省、廢省」的議題，常見的有兩種論述，一種是行政資源的浪費與修正，另一種則是權力來源的重疊性；而國民大會在第五次修憲，重現一九九一年的擴權案。2005 年，立法院透過修改憲法，將立法委員的總額與來源作了更動，而這次的修憲更與西元 1999 年的第五次修憲案有明顯的對比。這次的修憲案中，權力擁有者的決策將是一個值得探討的議題。

這段期間的憲政改革可以看出具有權力正當性的民選機關與民選首長間彼此為了維護其權力與地位所產生的衝突，而衝突的解釋與解決方式是否可以使得權力本質上的擁有者進一步的改

變？

第五章為結論，內容分為研究發現與未來研究方向。本研究所獲得的訊息與發現將於本章逐一說明，並且對未來可能的研究方向加以說明。

第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

從時間來說，本文將研究重心放在 1991 年開始至 2005 年的七次憲政改革，但是研究的範圍並不僅止於這十三年內；由於 1991 年的第一次修憲牽涉的原因繁多，亦可將 1991 年當成是我國民主化的起點，因此必須對於 1991 年之前所發生的事情作一因果討論，而筆者認為，本研究的時間範圍應當從 1986 年開始至 2005 年的十八年。為何以 1986 年當成是研究的範圍的開始，主要是因為 1986 年民主進步黨成立，政府並未對其違反黨禁一事懲處，並且之後開放黨禁、報禁，促成政治民主化的開端。

從文獻來看，本文將研究重心放在現有文獻的分析與研究，將平面媒體的相關報導為輔；而何謂現有文獻，即是指憲政改革相關議題的研究成果，包括國民大會與立法院所發行的相關文獻、行政院國家科學委員會所委託的研究計劃、學術期刊、學位論文、研討會論文與專書等。平面媒體的範圍除了報紙新聞外，尚且包含了雜誌當中的介紹與評論。

貳、研究限制

關於憲政改革議題，個案性研究結果繁多，無論是從政治的觀點或是法律的觀點。政治觀點的憲政改革研究多從權力分析、政府體制、選舉制度著手；而法律觀點則是重視法理性，從憲法本身的脈絡、內容與規劃、大法官會議的解釋文等等，明顯的兩者的研究途徑有所不同，而其著重的目標亦不同。

本文欲從政治觀點的角度出發，從權力競逐與歷史探討憲政改革，因此對於憲法的法理研究、大法官會議解釋案的過程並不會有過多的著墨，也就是說，在本文當中，並不會從法理的角度解釋任何的憲政改革的歷史。

第二章 理論與文獻回顧

第一節 制度變遷與新制度主義

壹、何謂制度與制度主義

Douglass North：「制度乃是一個社會的遊戲規則，是人們設定來限制他們的行為互動，並建立人們互動的穩定結構」。¹⁶如 Walton H. Hamilton 認為制度乃是「作為一種名詞符號，它的誕生乃是為了社會習俗，作出更好的解釋」。¹⁷Kathleen Thelen 與 Sven Steinmo 則以 Peter Hall 的定義為主，¹⁸即「制度乃是嵌入政體或政經組織結構中，正式或非正式的程序、規則、規範與慣例」，¹⁹由此可知，既有的制度分析，強調可見的規則，普世的規範以及效力不分個人差異的一視同仁。

當行為學派與理性選擇逐漸成為研究主流之後，舊制度主義開始被認為「靜態且流於表面」，其容易忽略過多的變數，對於現實中的政治現象無法給予適當或合理的解釋。而 1950 年後對於政治理論研究出現了五個特徵，以背景論、簡化論、功利主義、功能主義與工具主義，如表 2-1 所示。

¹⁶ Douglass North, 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, p 3.

¹⁷ 何景榮譯，Jan-Erik Lane & Svante Ersson 著，2003，《新制度主義政治學》。台北：韋伯，頁 37。

¹⁸ Peter A. Hall, 1986, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press, p 19.

¹⁹ Kathleen Thelen, Sven Steinmo, 1992, *Historical institutionalism in comparative politics*. New York: Cambridge University Press, p 2.

表 2-1：1950 年之後政治理論研究特徵

1950 年之後政治理論研究特徵	
背景論 (Contextualism)	將政治與制度當作是社會不可分割的部分，無法將兩者視為是獨立的單位。
簡化論 (Reductionism)	將政治現象看作是個人行為聚合的結果，而主要不是政治中組織結構或適當行為規則的結果。
功利主義 (Utilitarianism)	將政治行動導源於個人利益的精確計算，而主要不是公民對責任和義務的反映。
功能主義 (Functionalism)	將歷史看作是一個達成均衡狀態的有效機制，而不關注制度演進中不適應性與不均衡性發生的可能性。
工具主義 (Instrumentalism)	將政治僅僅視為是權威性價值或資源的配置過程，而忽視它的象徵、程式和儀式的意義。

資料來源：薛曉源、陳家剛主編，2007，《全球化與新制度主義》。台北：五南，頁 176-180。孫柏瑛，《政治過程中的制度》。網址：
<http://www.rnd.ncnu.edu.tw/hdcheng/spolicy/ppinstit.doc>。下載日期：
 2008.12.26。

1980 年之後，以「國家」(state) 為主體的研究成為主流，致使政治研究的重心回到了「制度」。由此可知，現今政治學所關注的制度，意指介於個人及其集合而成的群體之間，可見或不可見的互動規則，就如同 Douglass North 對制度的看法「制度是一個社會的遊戲規則，限制人的行為互動，建立互動的穩定結

構」。²⁰

亦有論者認為，觀察的焦點並不只限於人與人的行為或交換關係，而應該廣論及互動的本質及媒介，同樣的文字在一個地區看來是如此，可能對另一地區則否，故而應該論及其所承載的訊息，以及效果，也同樣被歸納在制度之中。如 Walton H. Hamilton 認為制度乃是「作為一種名詞符號，它的誕生乃是為了社會習俗，作出更好的解釋」。²¹也就是說，一項事務所代表的意涵，不僅只為了規範人與人明確的交易或互動，也應考量到其他可能的結果，如人際間的一報還一報。

關於制度主義的研究途徑，在美國歷經行為主義及理性選擇後，新制度主義的再來，結合了舊制度主義的假說，使用行為主義為其研究工具，使制度研究更為豐富。就同質性而言，兩者除了同樣是以制度為研究核心外，尚有其它共通點。²²新制度主義的核心價值乃是解釋制度與行為之間的關係。²³新制度主義針對行為學派進行反思，認為行為勢必受到制度的影響、集體結果並非個體偏好的簡單加總、集體結果並非具公平性的自然均衡。²⁴

貳、制度變遷

制度的產生乃是為了符合社會的需求或人際的互動，一旦外在環境改變之後，使得人們基本的生活方式或是需要產生變化

²⁰ Op. Cit., 16

²¹ 同註 17。

²² 徐正戎、張峻豪，2004，〈從新舊制度論看我國雙首長制〉，《政治科學論叢》，第二十二期，頁 139-180。

²³ 郭承天，2000，〈新制度論與政治經濟學〉。收錄於何因思、吳玉山主編《邁入二十一世紀的政治學》。台北：中國政治學會，頁 171-201。

²⁴ 徐斯勤，2001，〈新制度主義與當代中國政治研究：理論與應用之間對話的初步觀察〉，《政治學報》，第 32 期，頁 95-168。

時，既有的制度是否會同時改變呢？而這種改變是否會沿續舊有的制度還是產生一種全然不同以往的新制度？答案將是研究者對制度變遷的見解。

對於制度的改變，王躍生在《新制度主義》一書中認為，行為者並不會全然接受正式的制度規範，因此會產生「制度創新」。而產生制度創新必須經過三個階段：即一、突破，行為者突破現有制度規範；二、確立，前述創新獲得正式許可；三、成熟，新制度被接受並內化。²⁵

當「制度變遷」產生後，便要開始面對其成本與所獲得之利潤；簡單的說，制度變遷乃是依據預期利潤與創新成本之計算之後，進而使用新制度替換舊制度的過程。而制度變遷通常又會分成兩種類型，誘致性制度變遷（induced institutional change）與強制性制度變遷（imposed institutional change），這兩者最大個差別在於主體的不同；誘至性的主體通常為企業或是公司，強制性的主體則是政府。無論何種制度變遷，都是依據成本收益原則進行，制度變遷的預期收益超過預期成本，統治者才會推行這種制度變遷，否則將會中止或取消制度變遷的過程。

誘致性制度變遷（induced institutional change）：由單一或是多位行為者為了獲取相關利益，透過改變現行制或是創造新制度。而這種情況的產生必然會發生在原制度下無法獲利的行為者所引起。換句話說，當行為者在原有制度安排下無法獲取利潤，身處制度中的行為者便會開始考慮進行制度的變遷，先行比較制度變遷的預期獲利與成本，當其收益為正且足以滿足推動者的要

²⁵ 王躍生，1997，《新制度主義》。台北：揚智，頁47。

求時，制度變遷將會產生。²⁶而誘致性制度變遷特質有：自發性和一致同意原則、營利性、邊際性。²⁷

強制性制度變遷（imposed institutional change）：強制性乃是指政府透過行政命令或法律進行制度變遷，此種制度變遷過程當中，不需要追求一致同意性，因此與誘致性變遷有明顯的不同。國家透過其政治權力進行制度變遷，強迫眾人接受，因此效率相對於誘致性來的高。強制性制度變遷不需要付出組織和協調成本，也因為如此，強制執行的付出成為了最大的成本支出，在這樣的情況之下某些行為者或組織對此制度變遷不滿意時，將會出現「不作為」的消極抵抗，而這些消極的抵抗也將使得強制性制度變遷的效果不如預期。²⁸

參、新制度主義

1950年以前，政治學門的相關研究都是圍繞著制度，如憲法研究、政府結構與法律等等；當行為主義學派興起後，強調行為個體乃是社會的主要因素，將原先認為最重要的「制度」視而不見。1980年之後，以「國家」（state）為主體的研究成為主流，致使政治研究的重心回到了「制度」。

一、新制度主義的流派

新制度主義中，由於對制度的認知有所不同，因此在解釋制度變遷的現象必會有所差別，而新制度主義的流派，有七分法、

²⁶ 王躍生，1997，《新制度主義》。台北：揚智，頁69-82。

²⁷ 同上註。Just Yifu Lin, 1989, "An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change." *Cato Journal*, Vol. 9 No. 1, pp.1-35.

²⁸ 同註25，頁69-82。

四分法、二分法與三分法。七分法主要是由 B. Guy Peters 在《政治科學中的制度理論-新制度主義》(Institutional Theory in Political Science, The “New Institutionalism”)一書中所提出的，Peters 認為新制度主義相對應於傳統制度主義、行為主義與理性選擇主義，應可劃分為七個流派，即規範制度主義、理性選擇制度主義、歷史制度主義、經驗制度主義、社會學制度主義、利益代表制度主義與國際制度主義。²⁹其中，規範及相對於各行動者理性計算而言，歷史遺緒則與依個人及社會經驗而異，社會學強調整體適應性，而利益代表則傾向於多元競合，國際制度則相形於前述，考量了更廣泛的整體環境而言。

若以結構、能動作為區分的條件，各以國家權力或社會價值為核心的結構論，以及強調個人發展的能動論的二分法。則是 William Roberts Clark 從方法論的角度來區分新制度主義，分為行動者中心 (agency-centered) 的新制度主義與結構基礎 (structure-based) 的新制度主義。³⁰該意旨點明了對社會事件的了解途徑，分別框架了可辨識的社會及環境現實所可能帶來的限制，以期極大化其中行動者可行的策略及相對的限制，或相當限制中，行動者選擇的相對性。

若是從社會及個人價值進行區分，則屬 Simon Reich 所提出的四分法，在〈制度主義的四個面向：公共政策與多元化的觀點〉(The Four Face of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective) 文中，Simon Reich 認為新制度主義無法建構出普遍化的理論，但研究者本身可藉由四個面向尋求解釋，這四個面向

²⁹ B. Guy Peters, 1999, *Institutional Theory in Political Science, The “New Institutionalism”*. London and New York: Wellington House, pp.5-6.

³⁰ William Roberts Clark, 1998, “Agents and Structures: Two Views of Preferences, Two Views of Institutions.” *International Studies Quarterly*. Vol.42, pp. 245-270.

即再分配型政策、管制型政策、現代化政策、自由化的政策。

³¹Simon Reich 的四個面向乃是 Theodore J. Lowi 在 1964 年提出的分配政策概念發展出的。³²主要的意旨不僅承認社會現實，並考量了社會公平正義等價值，關注非權力競逐者的存在價值，以經濟及社會面為其主要考量。

而上述的分類法在新制度主義中並不常見，常見的乃是以 Peter A. Hall 與 Rosemary C.R. Taylor 所提出的三分法，即歷史制度主義 (Historical Institutionalism)、理性選擇制度主義 (Rational Choice Institutionalism) 與社會學制度主義 (Sociological Institutionalism)，³³即分別強調了社會價值及適應性，個人理性計算取向，和折衷的論及制度發展過程而言。

二、Hall & Taylor 的三種新制度主義

(一)歷史制度主義 (Historical Institutionalism)

簡單來說，歷史制度主義代表了一種企圖：欲闡明政治鬥爭是如何受到它所得以在其中展開的制度背景的調節與塑造的。³⁴換言之，歷史制度所關注的，即為個別行動者透過制度的效果與個人能力對制度產生影響而言，即便是在有限的理解或無意識其身處的制度下。如 Anthony Giddens 指出：能動 (Agency) 作用

³¹ Simon Reich, 2000, "The Four Face of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 4, October, pp. 501-522.

³² Theodore J. Lowi, 1964, "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics* Vol.16, pp. 687-713.

³³ Peter A. Hall & Rosemary C.R. Taylor, 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Study*, XLIV, pp. 936-957.

³⁴ G. John Ikenberry, 1988, "Conclusion: An Institutional Approach to American foreign economic policy." *The State and American Foreign Economic Policy*, pp. 222-223.

不僅是指人們從事時的意圖，而是指其可致性（Capability）。³⁵換言之，能動效果包含了可預期及未預期的層面，而強調其達成的效果，在 Giddens 的著作中，詳細的對此觀點進行了說明；而其對結構的定義則傾向：決定框架的轉換規則，而非轉換的框架本身，而制度即為廣泛且持久的實踐活動。³⁶也就是說，結構決定了社會實踐的轉換框架（matrix），而該框架所產生的社會活動，決定了制度的形成。

因此，歷史制度主義也希望闡明制度如何影響行動者的偏好與目標，以期呈現框架效果的面貌；與社會學新制度主義有所不同，社會學新制度主義認為組織乃是的一種長期累積下來結果，特別是對於世界觀與文化，強調了相對於行動者的整體環境之適應性。然而，歷史制度主義以時間順序作為事件分析主軸，假設了以往的行動者掌握了制度，而現有的行動者是既受到該制度的限制，又重新塑造了該制度，以其闡述重視行動者與現有結構互動後所產生的結果。時有論者亦如此認為：歷史制度主義對特定制度結構與互動過程的獨特性與變異性，有著較高的關懷與適用性。³⁷

同時，歷史制度主義也具有著「國家中心論」（state-centered approach）的傳統，試圖克服和修正國家中心論在理論上所面對的理論困境。社會環境與經濟結構乃是變動的，每當歷史上出現所謂的「意外事件」或「重大危機」時，都會對於當時的制度與規範產生衝擊。論者多以為，歷史制度主義乃是透過國家既有機

³⁵ Anthony Giddens, 1984, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. CA, University of California Press.p.9.

³⁶ Ibid., p.17.

³⁷ Kathleen Thelen & Sven Steinmo, 1992, *Historical institutionalism in comparative politics. Historical institutionalism in comparative politics: State, society, and economy*. New York: Cambridge University Press, pp.31-38.

關做為研究核心，多考慮現有之政治行動者，因而隔絕社會或經濟的影響。

亦有論者認為歷史是具有連貫性，若是刻意尋找數個時間上的點來作分析並依此解釋制度變遷的現象，是很容易產生誤解。Ellen M. Immergut 在〈新制度主義中的核心理論〉(The Theoretical Core of the New Institutionalism) 一文中，便提出了這樣的觀點。因果的不確定性乃是意外形成的原因，而這種不確定性將會使得具有理性的行為者轉到一條未知的路徑上。³⁸

整體來說，在 Peter A. Hall 與 Rosemary C. R. Taylor 所著的《政治科學與三種新制度主義》(Political Science and the Three New Institutionalisms) 一書中指出其具有相對明顯的四個特徵：其一、歷史制度主義傾向於在廣泛的意義上界定制度與個人行為間的關係；其二、歷史制度主義強調在制度的運作和產生過程中權力的非對稱性；其三、歷史制度主義在分析制度的建立和發展過程時強調路徑依賴和意外後果；其四、歷史制度主義尤其關注將制度分析和能夠產生某種政治後果的其他因素整合起來進行研究。³⁹

簡單的說，歷史制度主義強調透過時間序列的解釋與分析，來發現制度創建、變遷與競爭等議題的因果關係。

(二) 理性選擇制度主義 (Rational Choice Institutionalism)

³⁸ Ellen M. Immergut, 1998, "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics and Society*, 26. pp.5-34.

³⁹ Peter A. Hall, Rosemary C.R. Taylor, 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Study*, XLIV, 936-957.

理性選擇主義假設理性選擇理論假設個人是完全理性的，在這種假設下，個人追求利益最大化的行為會導致難以形成一個穩定的多數，但在現實之中卻存在一個穩定的多數，此即「阿羅不可能定理」（Arrow's impossible theorem）。⁴⁰為了解釋這種理論與現實的矛盾，因此人們轉向了對制度的研究，從而形成了理性選擇制度主義流派，North Douglass 被視為理性選擇選擇制度主義的代表人物。但是在現實生活當中表現出來的，卻是相當的穩定，這種理論與現實的矛盾，一直是當時理性選擇主義學派的學者所嘗試去解釋的，可惜一直無法獲得較完整的解釋。

正常來說，訊息流動的不對稱與認知的落差應該會造成社會的不穩定；從經濟學的觀點來看，差異會使得交易成本提高而影響貨物的流通性，若是將相關行為給予固定的規則與程序，應可降低這種不穩定的情況，並且可以有效地降低交易成本；因此，將經濟行為制度化之後，應可使得訊息流動較為頻繁，降低彼此認知的落差。當經濟行為制度化之後，等同於將一個框架放在經濟行為上，簡單的說，便是讓框架內的訊息充份交流，消弭認知的落差，給予框架內的人一種穩定感，同時也因為這個框架的產生，使得人類社會在經濟行為上的選擇將受到限制。

Douglass North 在《制度、制度變遷與經濟體現》(Institutions, institutional change and economic performance) 一書中直言：「制度乃是一個社會的遊戲規則，是人們設定來限制他們的行為互

⁴⁰ 由 Kenneth Arrow 所提出，亦稱 (Arrow's paradox)；在現代民主社會中，有兩種做出社會選擇的基本方法：一種是投票，通常用於做「政治」決策；另一種是市場機制，通常用於做「經濟」決策。在非民主的國家或是小單位中，亦存在兩種社會選擇的方法，即獨裁和傳統。在理想的獨裁體制中，社會選擇只根據神的或者全體個人的共同意志做出，因此，這兩種情況下均沒有個人之間的衝突。然而，投票或市場的方法是匯集許多不同的個人偏好做出社會選擇的方法。在任何個人是理性地做出他的選擇的意義上，社會選擇的獨裁方法和傳統方法也是理性的。但是在涉及許多個人不同意志的集體選擇中，這種個人選擇和社會選擇的協調性還存在嗎？

動，並建立人們互動的穩定結構，包括了人類制訂來規範人際互動行為之限制的任何形式，以降低不確定性」。⁴¹

理性選擇制度主義乃是建構在個人主義上。基本假設乃是透過觀察行為者，而行為者具有自利性與投機主義⁴²的特質；因此行為者時所做出選擇乃是自身利益最大化的計算結果。核心價值都認定行為者將以自利為目的試圖建構一套有利於自身條件的社會架構。行為者如何透過理性選擇的方式訂立制度解決問題，便是理性選擇制度主義所關注的。

在 Peter A. Hall 與 Rosemary C. R. Taylor 在《政治科學與三種新制度主義》（*Political Science and the Three New Institutionalisms*）一書中指出，理性選擇主義具有相對明顯的四個特徵：第一、理性選擇主義採行了一套典型的行為假設；第二、理性選擇主義將政治視為是一系列集體行動的困境；第三、理性選擇主義強調策略性對於政治結果的作用；第四、理性選擇主義建立了一套特殊的理論來解釋制度的問題。⁴³

簡言之，理性選擇制度主義將制度問題設定在個人層面，以個人理性的假設為基礎通過演繹方法來研究制度的產生、變遷和影響的規律。它仍假定人是理性、追求利益極大化，並且在資訊不對稱的情況下追求最大的利益。

（三）社會學制度主義（Sociological Institutionalism）

⁴¹ Op. cit., 16

⁴² 由 Oliver. Williamson 所提出的，Oliver Williamson 認為投機主義乃是一種將自身利益即大化，進而造成他人的損失或社會成本的增加。

⁴³ Op. cit., 33

社會學制度主義，主要是因為組織理論的革新所產生出來的，亦可以稱為是社會學的新制度主義。Paul J. DiMaggio 與 Walter W. Powell 認為組織體系同化的過程不再是 Max Weber 所宣稱的「競爭」與「效率」，應該視為是特定組織範圍內的合法性壓力。⁴⁴

社會學制度主義重視外在環境的影響，主張「制度」是影響組織的因素，因為組織的生存必須依靠合法性（legitimacy），唯有透過制度才能夠使的組織的存在具有合法性。

社會制度主義與理性選擇制度主義的不同之處在於對行為者的定義。在理性選擇制度主義，行為者竭盡所能地使自身利益最大化；而社會制度主義的行為者受制於脈絡、環境與制度。「象徵、標誌」（symbols）、「慣例」（routines）與「文化」（culture）不單侷限了其行為，也同時建構了行為者的偏好，身份與自我認知。⁴⁵在這種情況之下，產生變遷效果乃是相當困難的，特別是當習慣與認知產生後將會產生「傳承」的效果，使組織逐漸產生「同構性」（isomorphic）的現象。也就是組織間同質性（homogenous）會增加。DiMaggio and Powell 在〈再訪鐵籠：組織中的制度同構性與集體理性〉（The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields）一文中指出三種將會產生同構性的過程，即強制（coercive）、模仿（mimetic）、規範（normative）。⁴⁶

⁴⁴ Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, 1991, *The New Institutionalism in Organization Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. pp. 13-18.

⁴⁵ Peter Berger, Thomas Luckmann, 1996, *The Social Construction of Reality*. New York NY. Alexander Wendt, 1987, The agent-structure problem in international relations theory. *International Organization*, Vol. 41, No. 3, pp. 335-370.

⁴⁶ Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, 1983, "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields." *American Sociological Review* Vol. 48, No. 2(April): pp.147-160.

Peter A. Hall 與 Rosemary C. R. Taylor 在《政治科學與三個新制度主義》(Political Science and the Three New Institutionalisms) 一書中指出，社會學制度主義具有三個不同於理性選擇與歷史兩種制度主義的特徵：首先，第一，歷史制度主義傾向於在相對廣泛的意義上界定制度與個人行為之間的相互關係；社會學制度主義傾向使用更加廣泛的意義來界定制度；其次，第二，歷史制度主義強調在制度的運作和產生過程中權力的非對稱性；社會學制度主義對制度與個體行為有獨特的理解；最後，第三，歷史制度主義在分析制度的建立和發展過程時強調路徑依賴和意外後果；社會學制度主義採用了獨特的方法解釋制度的源起與變遷問題。

47

社會學制度主義的確可以解釋制度邁向穩定、產生停滯及其慣性影響的原因，但在制度變遷上卻無法給予較為正面的解釋。社會學制度主義無法解釋非制度性因素的影響，僅能將層次置於行動者與其所屬的系絡與環境，並且假設行為者創新能力與機率是不大可能發生的。當制度與行為互相的建構，促使制度開始變遷的動力可能是來自於制度所制約的行為。⁴⁸

第二節 權力的相關理論

壹、主要的權力觀

在大多數人的看法中，權力就是讓人去做他不願意做的事。如 Max Weber 認為權力乃是「社會關係中某個成員在其他成員的抗拒下，仍能遂行其意旨」； Robert Dahl 對權力也抱持著相同

⁴⁷ Op. cit., 33

⁴⁸ 同註 24。

的看法，「權力是乃是人與人之間的關係」，即 A 使 B 去從事即使是 B 不願意做的事。而 Robert Dilenschneider 則認為「權力是一種能力，支配他人的能力。」也就是說，既有的觀點中認為，權力之行使乃是明確的主體客體之分，亦即主體所施行的效果，是否及於客體之所實現之謂。如果主體的效果不能呈現在客體上，那麼就不產生所謂的權力。

而政治學中常見的權力觀點，則來自於 Robert Dahl 所指出之強制的權力，如其所言：「權力就是政策的制定」（Power as decision-making）。Dahl 認為權力的有無可藉由決策制定者來判別。⁴⁹以政策的實踐作為權力是否存在的依據。而 Boulding 則依此觀點將該權力分為三種運作方式，即以棍棒比擬為直接的強制力、用交易關係來隱喻交換、從情感非理性的角度出發之義務忠誠。⁵⁰其將權力的實踐，區分為有著直接的主客體之分強制力，用以說明單向的行使形式。以及互動雙方皆具有選擇空間的交換關係，以達成權力效果的實踐。最後則是針對行動者，自發性的認為是否有義務，符合權力效果的目標，在此觀點下，將權力之實踐效果，關注於權力客體對效果的實踐之自身立場，而非目標本身。

時有論者依前述觀點，將權力的焦點置於互動上，並不完全接受權力的效果具有絕對的主客體之分，人的行為並非獨自進行，多為人與人的互動，因此權力的效果也應如此，而單向的權力關係，則應落於人與物之間的關係。如 P. Bachrach & M. S. Baratz 所指出的「議程設定的權力」（Power as agenda-setting），

⁴⁹ Robert Dahl, 1961, *Who Governs? Democracy and Power in American City*. New Haven, CT: Yale university press, p.336.

⁵⁰ Kenneth Ewart Boulding, 1989, *Three Faces of Power*. Newbury Park, CA: sage. pp.124-139.

即行動者促成或避免作出決策的能力，意指有能力可以控制或是設定政治議題來阻止對行動者不利的議題或政策之謂。⁵¹一如口語所言之「先發制人」，在人際互動過程中，搶佔制度有利的面向，以期使自身的考量得以順行不悖，或者至少是降低損失。

亦如先前所敘，有研究者將權力效果的觀察觸及行動者之思維來源，也就是預存的效果觀點，如 S. Lukes 所指出的結構式權力，其認為：「權力就是思想的控制」(Power as thought control)，權力乃是透過意識型態的信仰或心理控制，也就是 Lukes 所謂的基進觀點。⁵²該觀點主要來自一千後現代學者的觀點，其中以 Michel Foucault 的學說在權力的論述上集眾家之成。意指個人對於權力的效果具備了既存的價值判斷，探究該既存的形構，則為描繪權力面貌的重要依據。

貳、Michel Foucault 的權力概念

「權力無所不在，並非其涵蓋所有，而是來自四面八方。」⁵³當社會變成科學研究的對象，人類行為變成分析對象和解決問題的焦點時，Foucault 認為這一切的關鍵都是權力的機制。因此權力的關係普遍存在於單純的主客對立關係間，也就是存在於其所言的檢查者與被檢查者和說話者與聽話者之間。

當權力觀存於行動者內在時，主體在權力與知識的運作中建構而成。主體的形成來自兩個方向的建構過程，一方面直接受到

⁵¹ P. Bachrach & M. S. Baratz, 1962, "The Two Face of Power." *American Political Science Review*, Vol. 56, pp. 941-952.

⁵² 林華芸譯，Steven Lukes 著，2004，《權力-基進觀點》。台北商周，頁 40-97。

⁵³ Michel Foucault, 1988, *The History of Sexuality, Vol. 3: The Care of the Self*. New York: Random House, pp.90-91.

權力的塑造；另一方面藉由對主體內在真理的認知來建構對自我的認識，而真理便是來自權力運作。也就是說，主體的成立與否乃是來自於權力及知識的形構塑造而成，當人們察覺自身具有權力與知識時，效果則基於權力及知識而生。同時，具有既存之權力的行動者，也因自身所具備的認知，而塑造且決定了知識及權力的合理性，及存在價值。

權力亦具生產性的特質，知識可藉由權力而產生；在既有的社會經驗中，何者與社會價值具有相依性，則來自於效果的實踐程度而言，若行動者於社會經驗中獲得自身及廣泛的證實，那麼知識將因此獲得存續的生命力，反之，將因此而喪失了價值。權力透過對個人的檢查與告解之儀式，以獲取與人有關的知識，當人際互動對該知識有明確的回響後，該知識將依其程度而產生適應性。當知道藉由權力所產生時，權力與知識是直接相互蘊含的共生關係。

權力的主要場域存在於社會實踐中，人與人、事、物的互動亦如其名言所論：有權力就有反抗，因此權力是一種力量的對抗關係。人與人的互動中，權力係動態的策略關係，有些人嘗試控制他人的行為，而被控制者嘗試避免被控制，甚或反過來希望能夠控制對方的行為。而人與物的關係，則彰顯了單純的主客關係，所有人對所有物，具有簡單的支配關係，然而支配中亦存在著相當對抗，過度控制形成一種靜止的支配狀態，因此重點不在如何避免權力關係，而在如何避免過度支配作用的產生。

因此，筆者據此主張社會現象將可視為權力的運作，因為個人心智所獲取用以建構主體對自我認識的知識是來自於權力的運作，因而人的心靈（相關的人格思考和主體性）只不過是權力作

用於身體的結果，而這種結果所產生出的某種知識體系，再反過來通過心靈的作用，又強化和鞏固了權力加之於身體的這個結果。從兩方面來看，個人於場域中存在的基本假定，是透過存在的驗證，然而該驗證的過程及結果，無非是參考了既有知識，即為前人的權力效果，該驗證之結果與依據，持續的影響著個人的行為。其次，在行為的實踐與再生產，既有的權力或知識效果將透過個人的行為予以敘述。然而社會實踐並不至於由既存的知識及權力全盤主宰，誠如 Foucault 所描述的反抗，將為那後來的社會帶來思維改變的動力。

參、權力概念的啟發

上述權力的觀念，主要說明對權力存有 (power as being) 的思考，在我國憲改過程中，呈現了許多以先有制度論後有制度的研究，這樣的觀點不外乎透過減法邏輯，本文的動機並非推翻這樣的觀點，而是希望呈現不同的加法邏輯之故。⁵⁴

透過簡單的數理運算可輕易表達其通則，但對於社會活動中存有的權力則難以呈現其面貌，前述加減法邏輯，提供了筆者一個思考方向。首先，權力的效果是透過論述而呈現的，Foucault 認為論述與權力是同義詞，在其著作中討論了思考的對象是如何透過語言符號而被認識的。⁵⁵更為具體的是，Rollo May 在論及權力時，亦認同語言乃是權力的根本，由於其呈現特有象徵，及記錄社會經驗。⁵⁶如黑人在社會過程中，語言的描述及社會之在生

⁵⁴ 加減法邏輯，來自於簡單的數理觀念，常見的例子是數字的平方計算，一個數字的平方結果，不論以何種方式或工具進行計算，都只有一個結果；但計算的途徑將呈現個人的認知，亦即工程學所謂之「左右趨近法」，無優劣之分而是為了逼近或企圖呈現實際結果。

⁵⁵ Michel Foucault, 1973, *The Order of Thing: An Archaeology of The Human Sciences*. New York: Vintage Books, pp.42-44.

⁵⁶ 朱侃如譯，Rollo May 原著，2003，《權力與無知》。台北：立緒文化，頁 47-69。

產中，以揭示了無能的意涵。⁵⁷也就是說，當眾人在描述一特定區分時，不僅用字遣詞的結構語句本身，特定指涉，即進行了有能及無能的判斷，呼應了 Foucault 所謂的權力無所不在，語言結構並未具備一個最高的決策者，來指揮「語言」所帶有的意涵，而是因為眾人皆習慣成自然的，致使無能的刻板印象，來自四面八方。

由此可知，制度來自於語言所乘載的象徵意義與社會經驗，而與論述形式息息相關，Giddens 認為制度乃是居於結構及能動之間的中介變項，在語言結構的使用上，則顯得不盡然恰當。⁵⁸當語言成為彰顯有能無能區分的結構時，單以社會實踐作為人為制度的詮釋，必然難以避免否證的可能性，以歷史來說，殖民時代的遺緒，證實了無能的意義，但放眼長遠歷史過程，歐非地區戰爭及種族互動，都再再否定此類具自然法及保守主義精神的觀點。⁵⁹同樣的，透過生理及社會觀點，皆不乏否定的例證。簡單來說，若制度是界於結構及能動下的實踐產物，或為 Giddens 所言的轉換矩陣（matrix），決定其函數的應該是結構因素，而行動者的能動條件，應該被定義為，使用其公式的方式，也就是觀察角度。

從前一節引述的 Giddens 的觀點來看，制度是居於結構及能動之間的中介變項。從法學的角度來舉例，趁人不備交付財物之不當得利，在法條上，有民法的與公平交易法足以適用，而在刑法上則為詐欺之構成要件，結果相去甚遠；在法理上，公私法則

⁵⁷ 同註 56，頁 71-80。

⁵⁸ Anthony Giddens, 1984, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. CA, University of California Press.p.17.

⁵⁹ 北非摩爾人盤據伊比利半島達三世紀之久，直至十五世紀西班牙透過通婚外交及戰爭等策略，才驅逐摩爾人統一，國家概念因此而受到使用，並開啟大航海時代。

依信賴保護而形成不同評價。由此可見，對於制度的認知與依據制度的確信行為，將依著人就其自身對權力，而後才是依循對制度的見解，產生行為。

筆者欲透過不同的論述方式，如 Foucault 所指稱的考古學形式，對我國制度變遷進行描述，並透過「系譜學」的方式，對權力進行描繪。然而，我國學界對修憲議題的討論，多以前述的減法邏輯，或為考古學的方式，大抵是透過既有的學說理論，對我國已形成的憲政運作進行研究。但事實上，透過這些研究，我們可以得到許多結論，但不確信的是，這些參與修憲的行動者，究竟對學界的理論發展，有何種理解。也就是說，即便研究的結論將我國運作過程與學理內涵做了完整的一致解釋，我們依舊不清楚這些被解釋的對象，在修憲過程中的情況是否依據該理論。

本文並非透過其他學門對政治學的制度研究進行批判，而是承認既有研究在制度研究上，透過體制的總統、國會及內閣相互關係的貢獻，繼而加上了其他學門在社會實踐上的不同角度，如法學在公私之間對於自由行為的不同評價，焦點不在於不同法令的評價，而是在於公私之別。或以社會學中對於呈現權力的能與無能，而不在於制度的能與不能，而是在於權力。筆者以淺薄的見識來解讀 Foucault 的系譜學，簡單的將制度作為結果，相信其為行動者權力競逐的結果，而透過加法的邏輯，在既有研究指認制度乃是支配行動者權力界限的結論上，增加一個觀察的視野。

第三節 相關名詞解釋

壹、制度變遷

簡單的說，制度變遷乃是制度為了符合環境或社會需求所產生的結果。Wolfgang Streeck 與 Kathleen Thelen 在「高等政治經濟學當中的制度變遷」(Institutional Change in Advanced Political Economies)一書中將制度變遷依過程與時間性歸納成四種類型，而這四種類型是連續性-增加(Continuity - Incremental)、連續性-破裂(Continuity - Disruptive)、中斷-增加(Discontinuity-Incremental)與中斷-破裂(Discontinuity- Disruptive)。⁶⁰而在這四個類型當中，中斷-破裂的類型便是最容易產生制度變遷；因為當既有制度面臨危機且無法化解時，制度便容易崩壞，而社會為了維持一定的秩序或機能以致獲取基本的利益時，新制度便隨之而生。這並不代表另外三種類型不會產生制度變遷，在這三種類型下的制度變遷通常會有著舊制度的背景或規則。

Wolfgang Streeck 與 Kathleen Thelen 除了提到上述的制度變遷四種類型以外，尚將制度變遷分為「五種緩慢的變化類型」(Institutional Change: Five Types of Gradual Transformation)，有「替代型」(Displacement)、「堆積型」(Layering)、「漸進型」(Drift)、「置換型」(Conversion)與「消耗型」(Exhaustion)，⁶¹而這五種變化類型亦會隨著時空環境產生改變，並非一成不變的。

在新制度主義的觀點下，制度變遷並非是一種猝然而成的改變，因為制度從穩定轉為不穩定必然經過時間的檢驗，而這樣的過程勢必是漫長的。⁶²也就是說，制度若產生改變，其過程必然

⁶⁰ Wolfgang Streeck & Kathleen Thelen, 2005, *Institutional Change in Advanced Political Economies*, p.55. Website: <http://www.northwestern.edu/ipr/publications/papers/2004/thelen/InstitutionalChange.pdf>. Download Time: 2011.05.24.

⁶¹ Ibid., p.57

⁶² 同註 25，頁 75-76。

為既存制度的均衡→既存制度的失衡→既有制度的毀壞→建立新制度。

當「制度變遷」的歷程展開後，首先面臨的便是經濟的問題。制度之所以產生變遷主要是因為舊制度無法帶給社會所期望的利潤，因此才會有新舊制度交替的情況產生，當制度變遷的預期收益超過預期成本，新制度方能有推行的機會；若是新制度無法帶來比舊制度更有效的經濟期望，新制度將會被迫中止或取消。這也明確地指出，制度變遷普遍是為了獲取更好的收益。

貳、路徑依賴與關鍵時刻

一、路徑依賴的證明

David Paul 於 1985 年提出了所謂的「路徑依賴」證明，其內容乃是電腦鍵盤的使用。現在普遍使用的鍵盤乃是 QWERTY 鍵盤，⁶³這種鍵盤在使用上的效率並不是最高的，因為這種鍵盤乃是從打字機演變而來，而傳統打字機為了降低機械連動桿的損壞，必須將常用的英文字母分開。而 August Dvorak 與 William Dealey 兩人發明了「DSK 鍵盤」⁶⁴並於 1932 年為該鍵盤申請專利。從資料輸入的效率來看，DSK 鍵盤經過實際考量，將常用的字母放置於鍵盤中央以便增加輸入的速度，加上 August Dvorak 所設計的鍵盤還可依個人習慣作改進，讓這一型的鍵盤在市場上充滿了競爭力。若是以人將單純地追求效率的情況來看，DSK 鍵盤應該可以逐漸取代 QWERTY 鍵盤，但是現況卻不是如此，QWERTY

⁶³ QWERTY 鍵盤，名稱源於鍵盤英文字母的第一行。

⁶⁴ DSK 鍵盤，由 August Dvorak 與 William Dealey 所發明的。DSK 鍵盤的發明主要在於電腦鍵盤已經不會面臨已往打字機的機械問題，因此可以將鍵盤中的字母排列順序作改變，增加資料輸入的效率。1940 年，August Dvorak 發明單手鍵盤。

鍵盤仍然在市場上仍有多數的使用者。

對於此一現象，David Paul 認為「基於某種原因，QWERTY 型鍵盤的佔了使用人數方面的優勢；非 QWERTY 型鍵盤的數量較少，使用者在考慮到現有硬體設施與軟體的兼容性，將會選擇使用 QWERTY 型的鍵盤」；毫無疑問地，QWERTY 型鍵盤至今仍是市場上的佔據者。而 David Paul 則是把這種情況稱之為「鎖定」（Lock in）。⁶⁵

其他常常被當成是路徑依賴的案例包括了「英國的短式四輪運煤車」(Britain's "Silly Little Bobtailed" Coal Wagons)、 「鐵路的軌距」(Railway Track Gauges)、 「錄影帶的規格」(Videocassette Recording Systems)。⁶⁶

就 Stephen Krasner 的觀點來看，路徑依賴的現象乃是給予行為者作出選擇的一種解釋，即「行為者所擁有的選擇範圍乃是受制於既有的制度，而制度將會給予行為者一種選擇上的偏好，如此形成的一種軌跡，便是路徑依賴的現象」。⁶⁷

二、路徑依賴的條件與批判

Douglas J. Puffert 在〈路徑依賴〉(Path Dependence) 一文當中寫到，產生路徑依賴的條件有四點：首先，資本設備的耐久性 (Durability of Capital Equipment)；次之，技術性的相互關聯

⁶⁵ David Paul, 1985, "Clio and the economics of QWERTY", *American Economic Review*. Vol. 75, No. 2, pp. 332-37.

⁶⁶ Douglas J. Puffert, 2008, *Path Dependence*.
<http://eh.net/encyclopedia/article/puffert.path.dependence>. Download Time : 2010.12.03.

⁶⁷ Stephen D. Karsner, 1984, "Approach to the State: Alternative Conception and Historical Dynamics." *Comparative Politics* Vol. 16, No. 2, pp. 223-246.

(Technical Interrelatedness)；再次之報酬遞增 (Increasing Returns)；最後，採用動態地報酬遞增 (Dynamic Increasing Returns to Adoption)。⁶⁸

當上述四點皆具備後，對於其未來將會產生某種軌跡，沿著既定的路徑自我強化；而經濟或政治制度的變遷可能進入一種良性循環或是逐漸僵化的情況，也就是說，透過路徑依賴將會使得良好的制度迅速發展與成熟，若當初在制度設計時有若干錯誤產生，亦會透過路徑依賴使得制度顯露出更多的缺點。

當制度被「鎖定」(lock-in)在一種無效率的狀態時，要以制度內的力量或規範使之改變乃是非常困難的，而這樣的改變也通常是以失敗收場。因此若是試圖改變被鎖定的制度時，往往需要憑藉制度外的力量或突發事件，而通常兩者伴隨而生時才能將制度從被鎖定的情況之中解放出來。⁶⁹

三、關鍵時刻

當制度變遷過大而無法透過歷史制度主義給予一個適當的解釋時，研究者勢必去尋找一個可以彌補原有理論不足的方法，而這也使得「關鍵時刻」一詞的出現。

關鍵時刻架構 (Critical Juncture Framework) 是由 Kent E. Calder 與 Min Ye 在 2004 年所提出的，對於關鍵時刻的定義為「歷史性決定的時間點，在這個時間點上出現或產生了其他可以選擇

⁶⁸ Op. cit., 66

⁶⁹ 同註 25，頁 78-80。

的途徑以因應未來」。⁷⁰而何謂歷史決定性的時間點，有三個主要條件：既有的正當性出現嚴重問題、危機產生改變現狀的動力、對象有時間的壓力。⁷¹

當正當性出現嚴重的問題時，將會使得被支配對象對支配開始產生質疑，這樣的情況在最嚴重時會使得正當性受到挑戰而消失。當危機持續時，會有部分行為者對現狀不滿並試圖改變之，而這樣的情況會造成新舊秩序在危機持續時產生對抗，無論新秩序成功與否，將會對往後的局勢產生一定的影響力。最後當決策者必須為了解除危機決定政策時，資訊的不足與時間的壓力將會迫使決策者在有限的選擇下作出決定。

就算在現實的情況中同時具備了上述三種關鍵時刻的主要條件，仍然不會保證會產生任何的情況，包括決策者在內。決策者可能在這三個主要條件的促使下他突破既有的制度，創立一個與以往不同的制度；若是決策者所處的環境促使他作出「不作為」的決定時，則舊制度可能延續亦可能衰敗。無論決策者在「關鍵時刻」出現時作出什麼決定，都不會保證新（舊）制度的成功。換句話說，關鍵時刻主要是給予分析者對於已發生的歷史事件一個提供解釋的方法或架構，而這個方法或架構正是為了彌補歷史制度論、路徑依賴在解釋上的不足。

⁷⁰ 宋興洲，2005，《動態的東亞經濟合作：理論性爭辯與實踐》。台北：鼎茂，頁 119。Kent Calder, Min Ye, 2004, "Regionalism and Critical Junctures: Explaining the "Organization Gap" in Northeast Asia", *Journal of East Asian Studies* Vol. 4, p. 198.

⁷¹ 宋興洲，2005，《動態的東亞經濟合作：理論性爭辯與實踐》。台北：鼎茂，頁 119-121。

第三章 政府正當性的爭議-權力的鬥爭

第一節 一至三次憲改的歷史沿革

自國民政府遷都台北後，動員戡亂時期臨時條款取消了總統任期的限制，並且給予無法舉行選舉地區的中央民意代表無限期延任，雖然說總統、副總統的產生方式一直是符合憲法所規定，但是總是有代表性的問題存在，這也是為何本章的標題是以「政府正當性的爭議：權力的鬥爭」。

除了總統、副總統的選舉之外，中央民意代表的產生方式亦有代表性不足的問題存在，特別是當國民政府的管轄權僅止於台灣省、澎湖縣、金門縣、連江縣（馬祖列嶼）時。而在政府有效管轄地區的中央民意代表名額僅僅只有 154 位，如表 3-1 所示（國民大會代表 19 名、立法委員 130 名和監察委員 5 名），代表性極度不足，加上當時社會環境、經濟發展逐漸好轉，使得民眾開始對於政府事務，特別是地方自治事務產生許多關注，對於這股輿論的壓力與民眾的期盼，令民眾參與政府事務乃是勢在必行的。

表 3-1：1989 年中央民意代表員額來源地區比較表

代表類別 地區名額	國大代表	立法委員	監察委員
大陸地區	573	269	173
自由地區*	19	130	5
總額	592	399	178

註：自由地區乃是指國民政府能有效行使治理權力的地方，包括臺灣省、福建省金門縣、連江縣（馬祖列島）。

資料來源：第一屆國民大會實錄（第一編），頁 18-22；第一屆立法委員名鑑，民 76 年，頁 165-167；中華民國監察院第一屆監察委員名鑑，民 77 年，頁 11-16。

對於民眾參與政府事務的情況，我國自 1951 年開始，即開始舉辦相關的地方自治選舉，範圍包括了省與直轄市議員、縣市長與議員、鄉鎮市長與其代表。1950 年，中央政府為了施行地方自治，變更原先的行政區劃，原先臺灣省內的行政區共計有 8 縣、9 省轄市、1 管理局、2 縣轄市、66 省轄市區公所、52 區署、225 鄉、75 鎮、2875 村、2543 里；⁷²而新的臺灣省行政區劃則是 16 縣、5 省轄市、1 管理局、6 縣轄市、42 省轄市區公所、234 鄉、78 鎮，另外村里單位共計為 6464 個。⁷³

從 1950 年開始施行地方自治至 1969 年第一次中央民意代表增額選舉，這段時間內在臺灣省內的行政區舉行了四十六次以上

⁷² 齊光裕，1996，《中華民國的政治發展：民國三十八年以來的變遷》。台北：揚智，頁 349。台灣省政府新聞處編，1980，《台灣光復卅五年》。台中：台灣省府新聞處，頁 33。

⁷³ 齊光裕，1996，《中華民國的政治發展：民國三十八年以來的變遷》。台北：揚智，頁 352。

的選舉，⁷⁴這些選舉皆是屬於地方性的選舉，最高行政首長的層級乃至縣長與省轄市長。透過地方性選舉的產生可以讓政府機關，至少在地方性的政府具有所謂的「民意」基礎，換句話說也就是賦予地方政府首長與議會使用權力的正當性；而這樣的情況等同允許人民參與政治，也促使政府在 1969 年開始舉行中央民意代表的增補選。

當人民透過選舉的過程逐漸學習到何謂「民主」與其精神後，人民便會開始思考其所面臨的社會環境與政治現狀，並且開始尋求適當的意見表達與改變，這也就是在我國解嚴之後必然發生的情況。

壹、第一、二次憲政改革（1986-1992）

1986 年，國民黨十二屆三中全會會中達成了「以黨革新帶動全面革新」的政治革新共識，由總統蔣經國指派黨內十二位中常委組成革新小組，由前副總統嚴家淦擔任小組召集人，副召集人則是時任副總統的李登輝；政治革新小組的成員共同擬定了六項改革方案，即解除戒嚴、開放黨禁、充實中央民意機構、地方自治法制化、黨務革新與改善社會風氣。而「政治革新小組」的成員當中，近半數乃是所謂的「台籍菁英」。⁷⁵

自蔣經國擔任總統以來，政府體系與黨務系統開始給予臺灣省籍人士重用，因長久以來非臺灣省籍人士具有政治、經濟上的優勢，而人口比重卻遠遠不及，加上社會經濟情況逐漸好轉與教

⁷⁴ 同上註，頁 343-352。

⁷⁵ 政治革新小組成員為嚴家淦、謝東閔、李登輝、谷正綱、黃少谷、俞國華、倪文亞、袁守謙、沈昌煥、李煥、邱創煥及吳伯雄等十二人，其中謝東閔、李登輝、邱創煥及吳伯雄四人乃是出生於臺灣省。

育的普及，使得人民開始思考現存的政治體制與環境，蔣經國為了確保現存政治體系的穩定，便開始了所謂的「本土化」政策，將有能力、有聲望的臺灣籍人士安排至較為重要的政府職位上。對於蔣經國的「本土化」政策結果來看，臺灣籍人士的確在黨政要職上有明顯的增加。

1986年9月，民主進步黨的成立明確地違反了戒嚴法中「戒嚴時期，停止結社自由。」的規定，而政府當局卻無任何的反制作為，因此這個動作被視為是蔣經國對籌組新政黨的默許。1987年7月，總統蔣經國頒布解嚴令，取消黨禁，1988年1月開放報禁。

1988年，總統蔣經國逝世後，黨內勢力喪失了向心力，也可視為失去節制各方勢力的要角，然而黨內大老為了穩定政權，並未出現過於明顯的爭權事件，使得副總統李登輝在平和的情況下依法宣誓繼任總統。在這樣的政治情勢下，周玉蔻曾在其著作中寫道：「李登輝的接班，並不是蔣經國的計劃，將來的政務不是李登輝一人所能承擔，集體權威與智慧，才是中華民國強人統治時代結束後的領導方針」。⁷⁶這個說法，也明確地道出國民黨，甚至於是中華民國政府必要的轉型結果。

1990年2月，國民黨第十三屆臨中全會揭開了所謂的「主流派」與「非主流派」的權力爭奪；「非主流派」以林洋港、李煥、郝柏村、蔣緯國等人為主，而「主流派」乃是以李登輝、宋楚瑜為首。雙方為了爭奪第八任總統、副總統的黨內提名而產生對立的情況，同年三月在第一屆國民大會第八次會議中，「非主流派」

⁷⁶ 周玉蔻，1993，《李登輝的一千天》。台北：麥田，頁27。

意圖推派林洋港與蔣緯國擔任總統與副總統候選人，而同時也造成國民大會的擴權行動。

1990年3月，第一屆國民大會第八次會議中，國民大會代表趁著第八屆總統、副總統的選舉，在集會期間自行提案增加其會議出席費，並且修改動員戡亂時期臨時條款修正案，引發國大擴權事件，⁷⁷繼而三月學運產生，總統李登輝為了回應社會訴求，有意邀請民進黨參加國是會議的籌辦；任命當時的總統府資政蔣彥士為籌備委員會的召集人。國是會議籌備期間，國民黨秘書長宋楚瑜、總統府資政蔣彥士與民進黨黨主席黃信介見面晤談國是會議的相關事項；4月2日黃信介更受邀至總統府與李登輝見面商討相關事宜，黃信介提出民進黨對國是會議的四項訴求，即制定憲政體制改革時間表、平反政治案件、徹底落實政黨政治與有效維持治安，⁷⁸同時李登輝則表示在兩年的時間內，以不違悖中華民國認同的前提下完成憲政改革的目標。

國是會議乃針對五項議題，即國會改革問題、地方制度問題、中央政府體制問題、憲法修定方式問題、大陸政策及兩岸關係，而會後雖未有明確的結論，但從與會代表的發言當中，仍然可以歸納出某些具有共識的看法，如總統民選、省長民選與資深中央民代退職等。李炳南認為，國是會議的召開成功的彌補了李登輝當選總統的正當性，並且有助於提高其個人聲望。⁷⁹齊光裕認為，此會議有下列得失，即憲政改革的開展、教育功能的發揮、容忍異議的典範、集思廣義的成效、理論深度不足與預設立場的爭議。

⁷⁷ 第一屆國民大會第八次會議中，國民大會代表將其任期由六年延長至九年，國民大會每年定期集會、行使創制與複決權。

⁷⁸ 同註 73，頁 474。

⁷⁹ 李炳南，1997，《第一階段憲政改革之研究》。台北：揚智，頁 13。

⁸⁰而國是會議的籌備與召開也可視為我國政治制度與政府體制改革的一個起始點。

1990年7月，國民黨憲政改革策劃小組成立，成員共十三人，在黨內安排上屬於中常會直轄單位，其提案須經由中常會核定其具體方案後方能成為國民黨的政策。憲政改革策劃小組乃是源自於七人小組的擴大，而成員的安排上則顯示出體制的現實性與權力整合的妥協性。⁸¹憲政改革策劃小組經過一連串的開會後，逐漸增加在該領域中的專業成員，⁸²而這也顯示出在即將展開的憲政改革的行動當中，是難以跳脫既有的憲政體制與意識形態的限制。⁸³

透過政改革策劃小組的規劃，確立了我國憲政改革的基本原則，即不更動原有憲法條文，以增訂附加條款的方式修憲。1991年4月，小組召集人李元簇對於即將到來的憲政改革，也明確地宣告為「一機關兩階段」的方式進行。

1991年3月，總統李登輝頒布國民大會臨時會召集令，第一屆國民大會代表第二次臨時會於四月正式開議。會議期間發生資深代表提案問題、朝野衝突、群眾與學生運動與無黨籍代表退出臨時會等事件。⁸⁴這些事件涉及了憲政改革本身的問題，即資深代表自身的權益與非國民黨籍代表的憲政主張，而這也凸顯出國

⁸⁰ 同註7，頁102-108。

⁸¹ 同註79，頁15。

⁸² 憲政改革策劃小組第二次全體會議後，分為法制分組與工作分組；其中工作分組當中更細分為資料組、宣導組、協調組、機構調整組與地方制度組。法制組部分以法學背景為主，如司法院副院長汪道淵、法務部長呂有文；工作分組當中的資料組以學者為主，如政大法律系教授蘇永欽、東吳法律系副教授李念祖；宣導組則以黨內工作會主任為主，如青年工作會主任莊懷義、社會工作會主任鍾榮吉等；地方制度組以地方首長為主，如臺灣省府秘書長李厚高、台北市長黃大洲等。

⁸³ 同註79，頁20。

⁸⁴ 同上註，頁64-81。

民黨在第一次憲政改革當中所面臨的內憂外患。

首先，在憲政改革的初始規劃中，國民黨中央透過憲政改革策劃小組的分工計畫、中常會的決策而扮演著主動的角色，反之具有民意基礎的國民大會代表卻是屬於被動的一方，這種情況產生黨內意見的矛盾，也造成了資深代表逕自提案的狀況。爾後，國民黨中央透過社會輿論給與資深代表壓力，並與國民大會黨部動員多數代表給與支持，終能安撫資深代表，消弭黨內的紛爭。

黨外爭議的部份，最明顯的便是民進黨的抗爭，主要因為兩黨對於憲政改革的理念不同，差異過大，加上民進黨在國民大會代表僅有八席，⁸⁵無法有效表達與落實意見，因此大會代表集體退席並發動群眾運動表達其憲政改革立場。

國民黨內、黨外所面臨的問題並無法阻止憲政改革的進行，終使爭議不斷的萬年國會結束，給予第二屆中央民意代表選舉的法源依據，邁向實質的憲政改革，並且於1991年4月由總統李登輝宣告廢止動員戡亂時期臨時條款，公布「中華民國憲法增修條文」。

當第一屆國民大會於1991年5月1日完成第一次的憲政改革後，國民黨於同年八月再次成立「第二階段憲改策劃小組」，由副總統李元簇擔任小組召集人。此階段的憲改策劃小組將實質的修憲分為五大議題：⁸⁶

1. 總統選舉與國民大會；
2. 總統、行政院與立法院的相互關係；

⁸⁵ 同註79，頁60。

⁸⁶ 同註7，頁704。

3. 考試院與監察院；
4. 地方制度與中央權限的劃分；
5. 其他憲法修改問題。

第二屆國民大會代表選舉於 1991 年 12 月舉行，而本次的選舉乃存在著幾個實質的意義，從人民的立場上來看有下列三項意義：一、中央民意代表由「自由地區」人民選出；二、憲政改革將會透過人民選出的代表來執行；三、人民的政治意見將有管道可以表達；從政黨的立場來看，本次選舉的結果將決定憲政改革的方針。而本次國民大會代表的選舉結果乃是國民黨大勝，在國民大會中共有 318 席，超過總額的四分之三。⁸⁷這也宣告著國民黨將會在即將到來的憲政改革當中具有絕對的主導性。而民進黨雖然在此次選舉當中獲得 75 席，但仍無法取得法定提案權，更遑論依其主張進行憲政改革。

1992 年 3 月，第二屆國民大會第一次臨時代表大會開幕後，隨即因主席推選問題而爆發肢體衝突，民進黨籍代表不斷以「程序發言」、「權宜問題」杯葛議事。同年 4 月 19 日，民進黨發動「四一九火車站前街頭運動」，並於 5 月 4 日退出國民大會臨時會，隨後無黨籍代表亦退出憲政改革的行列，致使本次憲改如同第一次憲改一般，成為「一黨修憲」。⁸⁸

國民黨所主導的第二次憲政改革面臨的情況如同第一次，同樣有著黨內的爭議與黨外的杯葛。國民黨內部對於「總統選舉方

⁸⁷ 第二屆國民大會代表選舉，國民黨籍當選者共 254 席，其中包含區域代表 179 席、不分區代表 60 席，僑選代表 15 席；加上第一屆增額代表 64 席，國民黨在國民大會中計有 318 席，而國民大會代表總席次 403 席。

⁸⁸ 民進黨籍與無黨籍代表退出第二屆國民大會臨時會後，會議中僅餘國民黨籍代表與民社黨籍代表進行議事的討論與表決。

式」、「立委任期」充滿著不同的意見，為了避免黨內衝突擴大，因此決定擱置立法委員的四年任期案，⁸⁹並將總統選舉的方式由增修條文第十二條第二項規定，延至下次修憲決定之。1992年5月28日，總統李登輝公布實施中華民國憲法增修條文第十一條至十八條，國民大會臨時會於同月三十日閉幕，第二次憲政改革至此結束。

貳、第三次憲政改革（1992-1994）

由於第二次憲政改革時國民黨內對於總統選舉方式採用國民大會代表委任選舉或是全民直選的爭議懸而未決，加上第九屆總統、副總統選舉將在1996年舉行，從時間上來看，這個問題必須早日獲得解決。因此在增修條文第十二條第二項當中有要求總統必須在1995年5月20日前召集國民大會臨時會，以增修條文的方式規定之。因此總統李登輝於1994年3月發布第二屆國民大會第四次臨時會召集令，並定於同年4月29日集會。

由於第三次的憲政改革乃從程序上、時間上都充滿了可預期性與必然性，因此國民黨第二屆國民大會第四次臨時會前便開始規劃，陸續成立了「憲政研究小組」、「修憲策劃小組」等兩個憲政改革研究單位。「憲政研究小組」成立於1992年6月，由全體國民大會代表所組成，下設四個研究分組。1993年12月，國民黨成立「修憲策劃小組」，下轄「諮詢顧問小組」。

而國民黨在第三次憲政改革當中的議題，乃是經過「憲政研究小組」與「諮詢顧問小組」研究討論後方可提交「修憲策劃小

⁸⁹ 因立委任期爭議，迫使國民黨將原先的「黨九條」縮減為「黨八條」，方能在5月26日完成二讀會，27日完成三讀，通過中華民國憲法增修條文第十一條至十八條。

組」，經中常會、十四全臨時中全會通過後即為國民黨版本的修憲條文，亦稱「黨八條」修正案。而本次的憲政改革之原則為「維持五權憲政體例，適應國家統一前之需要及當前民意趨向，作必要之增修」，⁹⁰修憲的體例則是「不修改憲法本文，而將增修條文除作必要之增修外，並將現行規定作必要之整理及調整其條文順序，使其規定更為明確周延」。

第二屆國民大會第四次臨時會在 1994 年 5 月開幕，首先面臨的問題便是第一讀會開議出席法定人數的爭議，在野黨認為應依照憲法所規定由總額的三分之二出席；國民黨則認為應依照國民大會組織法中的規定，以總額的三分之一人數出席即可。經朝野協商後，決議聲請大法官會議解釋，惟大法官會議對本案所作出的解釋，即釋字第三八一號解釋於 1995 年 6 月決議，對於本次憲政改革所面臨的開議法定人數爭議並無幫助。⁹¹

第二屆國民大會第四次臨時會一讀會共通過十三條修憲提案。由於民進黨所提出的九項修正案經表決後撤銷以及主張「僑民選舉總統」應採分段表決與國民黨相左，因此不斷杯葛議事，之後更退席抗議，使得國民黨籍代表得以在 7 月 29 日完成三讀，通過「中華民國憲法增修條文十條」，由總統李登輝於 8 月 1 日公布實施，第三次憲政改革結束。

參、小結

⁹⁰ 國民大會秘書處編印，1994，《第二屆國民大會第四次臨時會修憲提案》。台北：國民大會秘書處，頁 281。齊光裕，1998，《中華民國的憲政發展：民國三十八年以來的憲法變遷》。台北：揚智，頁 737-744。

⁹¹ 大法官會議釋字第三八一號解釋認為，關於修憲一讀會的開議人數乃屬議會自律之事項，可由國民大會自行訂定。

西元 1991 年 4 月，第一屆國民大會第二次臨時會通過中華民國憲法增修條文共十條，同年 5 月終止動員戡亂時期臨時條款，本次修憲的主要內容如下表 1-3 所示，不再贅述；1992 年 5 月，由第二屆國民大會所進行的第二次修憲宣告完成，共計增修條文八條（增修條文第十一條至第十八條），其主要內容如表 1-3 所示，在此一修憲案中，有兩項爭議無法解決，即總統、副總統選舉方式與立法委員任期延長。1994 年 7 月，第二屆國民大會通過「中華民國憲法增修條文十條」，此次修憲最特別之處在於將前兩次的增修條文由十八條調整為十條。

對於第一次第二次憲政改革，通常以「一機關兩階段」來形容，並且將其視為是憲政改革的「一個階段」；第三次憲政改革則是為了補足前一次修憲案對於總統、副總統選舉方式而產生的，在這三年之中，憲法修正便出現了三次，雖說頻繁，但從因果關係來看，這三次的修憲相互牽引，應可將其視為是同一時期的結果。

第二節 中央民意代表機關的變動

依據中華民國憲法規定，國民大會代表、立法委員與監察委員都屬於中央民意代表，有定期改選的必要；在 1990 年前，中央民意代表因動員戡亂時期因故無法改選，使得第一屆國民大會代表、立法委員與監察委員的任期常達四十餘年。這四十餘年間，因行政區域的調整、人口變化與原代表的出缺，使得代表總額與當初規劃有所落差，為了充實中央民意代表的缺額，政府於 1969 年 12 月辦理增補選。1972 年，第一屆國民大會第五次會議修正通過「動員戡亂時期臨時條款」，授與總統訂頒辦法，充實中央民意代表機構，增加自由地區中央民意代表名額並定期舉行選

舉。另外基於立法委員與監察委員產生辦法中有僑選名額，若是遇到僑民無法選舉者，得由總統訂頒辦法遴選之。

1972年6月29日，總統蔣中正明令公布「動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法」，1980年總統蔣經國再行修正公布「動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額辦法」。至1991年終止動員戡亂時期臨時條款與終止戒嚴前，總共舉辦了三次的增額國民大會代表選舉、六次的增額立法委員選舉與三次的增額監察委員選舉。關於這幾次的中央民意代表增補選相關紀錄如表3-2、3-3、3-4所示。

表 3-2：中央民意代表增補選狀況—國民大會代表部分

西元 年別	選舉人數	投票日期	候選 人數	當選 人數	投票率
1969	3,325,203	1969.12.20	29	15	54.72%
1972	7,555,694	1972.12.23	78	53	68.52%
1980	9,891,068	1980.12.06	185	76	66.43%
1986	11,790,344	1986.12.06	169	84	65.43%

資料來源：齊光裕，1996，《中華民國政治發展—民國三十八年以來的變遷》。

台北：揚智，頁1088。

表 3-3：中央民意代表增補選狀況—立法委員部分

西元 年別	選舉 人數	投票 日期	候選 人數	當選 人數	投票率
1969*	6,694,978	1969.12.20	25	11	55.00%
1972	7,608,589	1972.12.23	252	51	68.18%
1975	8,410,775	1975.12.20	61	52	75.97%
1980	9,921,965	1980.12.06	218	97	66.36%
1983	10,909,171	1983.12.03	171	98	63.17%
1986	11,814,315	1986.12.06	137	100	65.38%
1989	12,600,901	1989.12.02	302	130	75.17%

*本次選舉當選人數包含海外遴選人數。

資料來源：齊光裕，1996，《中華民國政治發展—民國三十八年以來的變遷》。

台北：揚智，頁 1088-1089。

表 3-4：中央民意代表增補選狀況—監察委員部分

西元 年別	選舉 人數	投票日期	候選 人數	當選 人數	投票率
1969*	48	1969.12.29	6	2	100.00%
1973	119	1973.02.15	75	15	98.32%
1980	175	1980.12.29	54	32	100.00%
1987	169	1987.01.10	58	32	91.72%

*本次選舉當選人數包含海外遴選人數。

資料來源：齊光裕，1996，《中華民國政治發展—民國三十八年以來的變遷》。

台北：揚智，頁 1088-1089。

隨著地方自治的落實，民眾開始選舉地方首長與議員，而在縣（市）的地方選舉上，可算是定期定額選舉，惟獨中央民意代

表乃是採取增額選、補選，因此也可以瞭解到，當地方自治落實之後，中央民意代表的改革是可預期的，特別是其選舉制度與來源。

壹、國民大會與代表

國民大會的存在與其職權問題，一直以來都是爭議的焦點。從五五憲草中具有實權化的國民大會相比，1946年政治協商會議之後的國民大會的職權反而相當有限。因此從政府遷都台北之後，第一屆國民大會參與了七次的憲法修正，其中包括了五次的動員戡亂時期臨時條款的制定與修正，第六次則是廢除動員戡亂時期臨時條款，第七次則是制定憲法增修條文。⁹²

一、存廢問題

依據中華民國憲法第二十七條：「國民大會之職權：一、選舉總統、副總統；二、罷免總統、副總統；三、修改憲法；四、複決立法院所提之憲法修正案」。

國民大會歷經三次修憲後，原先在憲法上所明示的職權隨著總統民選而消失，不過國民大會隨著修憲的次數反而逐漸擴張其職權；對於國民大會的存廢問題，李炳南指出當時社會對於此問題的立場：⁹³

1. 必須存在，且應有相當職權：理由有從孫中山先生權能區發理論出發，認為此乃憲法精神一部分，不能變更；有從制衡立法院獨大且可改

⁹² 同註 79，頁 32。

⁹³ 李炳南，1994，《憲政改革與國民大會》。台北：月旦，頁 32。

善效率不彰的觀點來考量。

2. 必須廢除：理由不一，有從直接民權理論出發，有從國大體制屬於民主集中制，不宜存在於民主社會來考量。更有從政府上國大過去種種不良表現的紀錄來論斷。

3. 可以存在，但應限縮職權：理由為基於政治安定的考量，認為廢除勢將大幅變更憲法，故只要縮小權限即可。

國民大會存廢在當時成為一個重要的議題，其主因便是第一屆國民大會代表的身份問題；第一屆國民大會代表當中，絕大多數是從淪陷地區所選出，且經過四十餘年未改選，也就是說這些代表所行使之職權乃是淪陷地區人民所賦予的，並非自由地區的人民，因此無法獲得自由地區人民的信任乃是理所當然的情況。加上長期以來自由地區僅能透過增補選的方式增加在國民大會當中的席次，名額少且無影響力，因此在代表性與正當性上的質疑是遲早會出現的。除此之外，照憲法上對於國民大會的規定來看，國民大會主要的功用在於選舉總統與副總統，當憲政改革議題觸總統民選時，國民大會最大的功能將會喪失，如此國民大會便沒有繼續存在的必要。

1991年4月第一屆國民大會第二次臨時會開議，主席趙昌平則以「不修改憲法本文、不變更五權憲法架構」⁹⁴的言論等同宣告了國民大會在往後憲政改革的方針與地位。第一次憲政改革條文正式通過後，將第二屆國民大會代表名額以憲法增修條文方式規定於第一條。1991年6月28日召開的國是會議當中對於國民大會的定位則是認為應保留國民大會，並且採取「選舉人團」或

⁹⁴ 謝政道，2007，《中華民國修憲史》。台北：揚智，頁226。國民大會秘書處編，1991，《第一屆國民大會第二次臨時會實錄》。台北：國民大會秘書處，頁，25。

是「委任代表制」的方式，依政黨比例選出全國不分區代表。⁹⁵

而蘇永欽則是認為國民大會未來的走向有六種可能：政權機關化、還政於民、政權局部機關化、治權機關化、名存實廢與名實皆廢。⁹⁶也就是說，國民大會的走向應該取決於憲法架構當中，是否維持「權能區分」的理念。

二、國民大會的職權

依據中華民國憲法第二十七條規定，國民大會之職權如下：

- (一) 選舉總統、副總統；
- (二) 罷免總統、副總統；
- (三) 修改憲法；
- (四) 複決立法院所提憲法修正案。

創制、複決兩權，則須全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時，再由國民大會制定辦法並行使之。此外，憲法第四條規定：「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。」

依我國憲法上對國民大會之規定，國民大會並非為一實質上的政權機關，主要集會目的乃在於總統與副總統的選舉或罷免，亦或是對憲法的修改。從行憲開始至 1991 年，國民大會的所進行的任務便是選舉總統、副總統與制定、修改動員戡亂時期臨時條款。而創制權與複議權則在 1966 年訂定「國民大會創制複決兩權行使辦法」，不過因部分代表認為在動員戡亂時期當中不宜實施，

⁹⁵ 同註 2，頁 220-221。

⁹⁶ 蘇永欽，1992，〈國民大會的定位問題〉。《中山社會科學季刊》，第七卷，第二期，頁 3。

因此在此一辦法當中並未規定施行的日期，當動員戡亂時期臨時條款終止後，此一辦法亦同時終止。

1990年第一次憲政改革並未對國民大會的職權有所更動；1991年第二次憲政改革時，國民大會因總統、副總統改由自由地區人民選舉而喪失其主要任務，因此透過其他方式給予國民大會繼續存在的理由與任務。

1994年第三次憲政改革，國民大會職權更加擴張，對總統、副總統來說，國民大會具有補選副總統、提出總統副總統罷免案、議決監察院提出之總統副總統彈劾案；對於憲法方面，具有修改憲法的權限與複決立法院所提之憲法修正案；同意權方面得對總統提名之司法院正副院長與大法官、考試院正副院長與委員、監察院正副院長及委員。對總統、副總統之罷免因總統、副總統已改由人民直選，因此當國民大會提出罷免案並通過後，尚須經過人民過半數同意方能罷免之。

除此之外，國民大會集會方式亦有所改變，依據中華民國憲法所示，國民大會集會分為常會與臨時會，常會為每六年集會一次，臨時會則是依需要而召開。經過三次修憲後，國民大會已取消原憲法有關常會、臨時會的區別，並以增修條文規定，每年至少集會一次，並且設立正、副議長之職。

憲法增修條文第一條第九項規定，國民大會行使職權之程序由原本的法律定之改為由國民大會自行開議決定之，而這也等同宣告我國具有立法權的機關由立法院轉變為立法院與國民大會兩者。

貳、立法院與監察院的職權改變

一、立法委員的變動

在 1991 年第一次憲政改革前，立法委員乃是透過全國人民選出；第一次憲政改革之後，立法委員的名額總計 161 名，仍由人民選出，其名額分配如下：⁹⁷

- (一) 自由地區每省、直轄市各 2 人，但人口逾二十萬者，每增加十萬人增加一人；逾一百萬人者，每增加二十萬人增加一人。
- (二) 自由地區平地山胞與山地山胞各 3 人。
- (三) 僑居國外國民 6 人。
- (四) 全國不分區 30 人。

這三次的修憲並未對立法院的職權有所更動，僅對第二屆立法委員選舉方法與名額作規定。

二、監察委員院的變動

在 1991 年第一次憲政改革前，監察委員乃是透過全國省、市議會的議員選出；第一次憲政改革之後，監察委員的名額總計 52 名，由省市議員選出，其名額分配如下：⁹⁸

- (一) 自由地區臺灣省 25 人。
- (二) 自由地區每直轄市各 10 人。
- (三) 僑居國外國民 2 人。
- (四) 全國不分區 5 人。

⁹⁷ 第一次修憲之中華民國憲法增修條文第二條第一項。

⁹⁸ 第一次修憲之中華民國憲法增修條文第三條第一項。

由於監察委員乃是由省、市議會中的議員選出，容易產生買票或是操控選舉的弊端，因此 1992 年的第二次憲政改革之後，將監察委員的名額定為 29 名，且將以往的選舉產生改為總統提名，經國民大會同意後生效，任期仍然維持為六年；而原先憲法所規定之選舉罷免相關規定亦不再適用。

依據中華民國憲法規定，監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾、糾舉及審計權。在 1992 的第二次憲政改革時，為了因應監察院性質的改變，從廣義的民意機關轉為準司法機關，因此將原本屬於監察院的人事同意權移轉給立法院行使，而這些人事同意權包括了司法院正副院長與大法官、考試院正副院長與考試委員。

第三節 總統民選的爭議

依據中華民國憲法第二十七條：「國民大會之職權：一、選舉總統、副總統；二、罷免總統、副總統；三、修改憲法；四、複決立法院所提之憲法修正案。」、第四十六條：「總統、副總統選舉由法律定之」、四十七條：「總統、副總統之任期為六年，連選得連任一次」。1960 年，動員戡亂時期臨時條款第三條：「動員戡亂時期，總統副總統得連選連任，不受憲法第四十七條連任一次之限制」。

西元 1992 年 5 月，第二屆國民大會臨時會完成修憲，更改總統、副總統選舉方法，即憲法增修條文第十二條第一項規定：「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施」。而特別的是，國民大會在 1992 年的修憲中，對於總統、副總統的選舉方式有其爭議存

在，即委任選舉與直接選舉。為何選舉的方式造成如此爭議，甚至於在第二次修憲僅作出規範性的條文，即憲法增修條文第十二條第一款所示，其中的考量與決策便是本節的目的。

壹、職權的條整

1991年第一次憲政改革後，廢止動員戡亂時期臨時條款，正式終止動員戡亂時期，也宣告著我國回歸中華民國憲法的規定。不過在這三次的修憲結果看來，總統的職權反而隨之擴張，主要有三個部份，首先便是國家安全會議與其所屬之國家安全局的問題。

由於動員戡亂時期，總統得以臨時條款設立「國家安全會議」、「國家安全局」與「行政院人事行政局」，在第一次憲政改革時以增修條文第九條⁹⁹予以保留。由於國家安全組織法將總統視為是主席，行政院長是副主席，等同將我國最高行政首長從屬於總統之下，也破壞了原先憲法的規定；另外的問題，國家安全的定義與範圍並未有明確界定，且該組織乃是總統所設立的，並無受到民意機關的監督，無疑給予總統額外的權力，齊光裕更認為這部份的修憲不是回歸憲法，而是回歸臨時條款。¹⁰⁰

其次乃是總統的人事提名權，原憲法中規定行政院長由總統提名經立法院同意後任命之；在這三次修憲之後，總統的人事提名權擴大為司法院正副院長與大法官、考試院正副院長與委員、監察院正副院長及委員。其中備受爭議的乃是監察委員的部分，

⁹⁹ 第一次憲法增修條文第九條第一項規定：「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」。

¹⁰⁰ 同註 74，頁 998。

原憲法的設計乃是由監察院對總統失職之情事有彈劾之權責，現將監察委員由總統提名後是否能夠保持原有立場令人懷疑。最後是總統、副總統由國民大會選舉改為人民直選後，總統將會挾著強大的民意基礎，迫使中央政府體制由原本的內閣制逐漸往總統制發展。

貳、選舉方式的爭論

中華民國總統、副總統選舉，在第九屆之前，都是透過間接選舉的方式，由民選的國民大會代表開會投票選出，也就是說，國民大會背負著選舉總統、副總統的重責大任；而「第二屆國民大會第一次臨時會通過了總統、副總統自 1996 年第九任起改由自由地區全體人民選舉產生的修憲條文」¹⁰¹，其中並未對選舉方式有所規定，即間接選舉與直接選舉的爭議。

國民黨十三屆中全會於 1992 年 3 月 14 日到 16 日召開，會中成為總統、副總統選舉方式的辯論會。因 1991 年底的第二屆國民大會代表選舉，國民黨以「革新、安定、繁榮」為口號，主張修憲與總統委任選舉，並且贏得國民大會多數席位。¹⁰²1992 年 3 月傳出總統李登輝支持公民直選，造成國民黨修憲策劃小組對於總統、副總統選舉的意見相左，¹⁰³而國民黨內經過修憲策劃小組、臨時中常會、三中全會的研議，作出了「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之，其方式應依民意趨向審慎研定，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉施行」。¹⁰⁴

¹⁰¹ 李炳南，1998，《不確定的憲改：第三階段憲政改革之研究》。台北：揚智，頁 3。

¹⁰² 第二屆國民大會代表總額為 403 席，具國民黨籍為 318，佔總人數的 79%。

¹⁰³ 支持委任選舉的有七位，即蔣緯國、李煥、郝柏村、梁肅戎、邱創煥、林金生、朱士烈；支持直選的有六位，連戰、黃尊秋、蔣彥士、林洋港、宋楚瑜、施啟揚。

¹⁰⁴ 同註 7，頁 135。

也因為國民黨內對於選舉方式有所異議，「主流派與非主流派在權力消長下的對峙下，透過政治藝術化、集體智慧而以妥協方式，將戰場延續至國大臨時會，甚至延續到民國八十三年第三階段修憲」，¹⁰⁵最後在國民黨第十四屆全會中常委改選後，主流派取得黨內的絕對優勢下，促使國民黨在第三次修憲時確立了總統副總統直接民選的方針。

第四節 地方自治的落實

1950年，台灣省政府公布「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，此為台灣地區推行地方自治的基本法規，經行政院核備後由台灣省政府公布實施。隨著時間的流逝，社會環境與經濟條件逐漸好轉，地方自治法規經過多次修正，內容與法條的數量都有所簡化。

當中央民意代表舉行增補選後，中央與地方選舉適用不同法規的衝突因而浮現，雖說選舉的層級有所不同，但選舉區域幾近重疊，容易造成法律適用的混亂，因此在1980年5月制定「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」，取代了原先台灣省政府所公布的相關法律，如「台灣省各縣市公職人員選舉罷免規程」等。

齊光裕認為地方自治的落實乃具備多項政治意義：第一，提供當權者政權之合法性與穩固的支持基礎；第二，推動國家整合與資源動員；第三，可以做為一種限制政治領袖乖違行為的有機體；第四，可以做為超越個人或政府之外另一種政治生活的來源；最後，具有維持政治體系存續的各項維持功能。¹⁰⁶

¹⁰⁵ 同註7，頁135。

¹⁰⁶ 同註74，頁1095。

因此，在這三次修憲的結果便是將地方自治的相關條文定於增修條文內，明確規定省、縣的自治範圍，並且將其首長與議會代表交由人民選出。

第四章 正當性的衝突-結構的改變

第一節 四至七次憲改的歷史沿革

壹、第四次憲政改革的過程（1994-1997）

一、憲政改革發生前的歷史

經過前三次的憲政改革之後，我國中央民意代表（國民大會代表、立法委員）、總統、地方首長與其議會議員皆由自由地區人民直接選舉，並且在憲法上具有明確的法源依據。

1993年8月，國民黨立法院改革派團體「新國民黨連線」脫離國民黨，自行籌組「新黨」，首任召集人為趙少康。¹⁰⁷新黨的成立打破原先的政治版圖，使得原先具有絕對影響力的國民黨實力削弱，變為三足鼎立的局面。而新黨成立之後，首先面臨的就是1994年民選第一屆台灣省省長與直轄市市長選舉，其結果如表4-1、4-2、4-3所示。

為何1994年所舉行的省市長選舉對於先前憲政改革的結果相對重要？乃是因為這個選舉乃是上一階段憲政改革後的第一次選舉，而民眾可以藉由投票的行為將自身的政黨傾向表達出來，並且可將其視為是對第一次至第三次憲政改革結果的展示。而這次選舉也是新黨所投入的第一次選舉，其參選席次與得票率對其將來發展乃是具有指標性的作用。除此之外，因新黨乃是從國民黨內分裂出來的政黨，亦可從兩黨的得票數與未分裂前作比較。

¹⁰⁷ 新黨發起人有趙少康、李勝峰、郁慕明、王建煊、陳奎森、李慶華與周荃。而趙少康擔任第一任「全國競選暨發展委員會」召集人。

表：4-1 第一屆台灣省長選舉結果概況表

候選人	推薦政黨	得票數	得票率
蔡正治	無	37,256	0.44%
朱高正	新黨	362,377	4.31%
宋楚瑜	中國國民黨	4,726,012	56.22%
吳梓	無	25,397	0.31%
陳定南	民主進步黨	3,254,887	38.72%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/vote3.asp?pass1=D199406200000000aaa>。下載時間：2010.11.03。

表 4-2：第十屆台灣省議員選舉結果概況表

政黨別	當選席次	得票數	得票率
中國國民黨	48	4,223,995	51.00%
民主進步黨	23	2,693,353	32.50%
新黨	2	309,648	3.70%
其他或無黨籍	6	1,051,015	12.70%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/pdf/E1994626.pdf>、
<http://117.56.211.222/pdf/E1994625.pdf>。下載時間：2010.11.03。

表 4-3：第一屆台北市長選舉結果概況表

候選人	推薦政黨	得票數	得票率
紀榮治	無	3,941	0.28%
趙少康	新黨	424,905	30.17%
陳水扁	民主進步黨	615,090	43.67%
黃大洲	中國國民黨	364,618	25.89%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/vote3.asp?pass1=D199406300000000aaa>。下載時間：2010.11.03。

表 4-4：第八屆台北市議員選舉結果概況表

政黨別	當選席次	得票數	得票率
中國國民黨	20	544,670	39.10%
民主進步黨	18	419,505	30.10%
新黨	11	302,409	21.70%
其他或無黨籍	3	128,095	9.10%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/pdf/E1994636.pdf>、
<http://117.56.211.222/pdf/E1994635.pdf>。下載時間：2010.11.03。

表 4-5：第一屆高雄市長選舉結果概況表

候選人	推薦政黨	得票數	得票率
吳敦義	中國國民黨	400,766	54.46%
施鐘響	無	13,084	1.78%
張俊雄	民主進步黨	289,110	39.29%
鄭德耀	無	7,513	1.02%
湯阿根	新黨	25,413	3.45%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/vote3.asp?pass1=D199406400000000aaa>。下載時間：2010.11.03。

表 4-6：第四屆高雄市議員選舉結果概況表

政黨別	當選席次	得票數	得票率
中國國民黨	23	337,677	46.30%
民主進步黨	11	181,330	24.90%
新黨	2	35,138	4.80%
其他或無黨籍	8	175,523	24.00%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/pdf/E1994646.pdf>、
<http://117.56.211.222/pdf/E1994645.pdf>。下載時間：2010.11.03。

從選舉結果來看，新黨在全國的得票率不高，不過在台北市的選舉中，市長部分趙少康獲得四十二萬票，贏過國民黨籍的黃大洲三十六萬，議員部分獲得十一席，三十餘萬票；新黨在台北市成功的瓜分了國民黨的票源，並且透過這次的選舉穩住了腳步，成功地踏出了第一步。雖然新黨在台北市的選舉獲得了不少的支持，但在國民黨、新黨兩組候選人分食原國民黨的票源時，

造成了民進黨候選人陳水扁反倒以六十一萬五千票當選台北市長，這也讓民進黨首度贏得直轄市長的選舉。反觀國民黨在本次選舉中，除了台北市部分得票減少外，台灣省與高雄市的選舉都符合其預期，也就是首長得票率皆超過 50%；也就是說，國民黨受到新黨成立的影響目前應只僅於台北市而已。

1995 年 12 月，第三屆立法委員選舉，共選出一百六十四席。這也是新黨第一次參加全國性的中央民意代表選舉，並且在這次選舉當中，以台北縣市與桃園縣為主要戰場，在區域立委拿下共十六席，全國不分區與僑選部分拿下五席，合計二十一席；民進黨部分贏得五十四席，較第二屆的五十一席多了三席。國民黨在本次選舉僅贏得八十五席，較第二屆的一〇二席少了十七席，雖然以席次來看，仍屬於第一大黨，不過已喪失以往的優勢，換句話說，對於中央官員的任命已不再如以往可以透過黨內決議即可，勢必要尋求其他政黨的支持方能通過。關於第三屆立法委員選舉概況如表 4-7 所示。

表 4-7：第三屆立法委員選舉結果概況表

政黨別	當選席次*	得票數	得票率
中國國民黨	85 (61)	3,349,089	46.10%
民主進步黨	54 (41)	3,132,156	33.20%
新黨	21 (16)	1,222,931	13.00%
其他或無黨籍*	4 (4)	737,960	7.70%

註一：當選席次內括弧內表示區域立委席次。

註二：其他或無黨籍部份包含全國民主非政黨聯盟、勞動黨、中國台灣原住民黨、公民黨等，即有提名人選卻無當選人之政黨。

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/pdf/B1995006.pdf>、

<http://117.56.211.222/pdf/B1995005.pdf>。下載時間：2010.11.03。

1996年3月，第九屆總統、副總統選舉，這是第一次由人民直接選舉總統、副總統；第三屆國民大會代表選舉亦同時舉行，這也是國民大會代表的第一次全部改選。這兩次的選舉結果如表4-8、4-9所示。

表 4-8：第九屆總統、副總統選舉結果概況表

候選人	推薦政黨	得票數	得票率
陳履安、王清峰	無	1,074,044	9.98%
李登輝、連戰	中國國民黨	5,813,699	53.99%
彭明敏、謝長廷	民主進步黨	2,274,586	21.13%
林洋港、郝柏村	無	1,603,790	14.90%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/pdf/A1996005.pdf>。下載時間：2010.11.03。

表 4-9：第三屆國民大會選舉結果概況表

政黨別	當選席次*	得票數	得票率
中國國民黨	183 (123)	5,180,829	49.68%
民主進步黨	99 (68)	3,112,736	29.84%
新黨	46 (31)	1,425,896	13.68%
其他或無黨籍*	6 (6)	708,927	6.80%

註一：當選席次內括弧內表示區域代表席次。

註二：其他或無黨籍部份包含綠色本土清新黨的一席，全國民主非政黨聯盟、勞動黨、中國台灣原住民黨、先進黨、中國青年黨等，即有提名人選卻無當選人之政黨。

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/pdf/C1996006.pdf>、

<http://117.56.211.222/pdf/C1996005.pdf>。下載時間：2010.11.03。

從總統、副總統選舉與國民大會代表選舉的政黨得票來看，國民黨在兩項選舉當中都獲得近半數以上的選票，而民進黨在總統、副總統選舉僅獲得百分之二十的得票，與國民大會代表選舉的近百分之三十有明顯的落差。¹⁰⁸新黨在總統、副總統的選舉當中支持林洋港、郝柏村，其得票率與國民大會代表選舉的得票相差不多。

1996年12月，「國家發展會議」召開，其討論內容包含三大部分，即「憲政體制與政黨政治」、「經濟發展」與「兩岸關係」；由於1996年的政治情況與1993年前明顯不同，國民黨無法以自身力量進行憲政改革，因此「國家發展會議」乃是充滿政黨政治色彩的。而新黨對於國家發展會議當中國民黨、民進黨不

¹⁰⁸ 一般認為，民進黨得票率落差的原因在於選前中華人民共和國的演習有關；因民進黨候選人具強烈台獨意識，較易引起兩岸緊張情勢。

斷地接觸與協商感到不滿，並且對於國民黨擴權、固權、削權的「三權」行為嚴厲抨擊，最後因議題處理方式而退出國家發展會議。¹⁰⁹齊光裕認為黃年對國家發展會議有一簡單且完整的描述：¹¹⁰

有謂之國發會之全本流程：「一、宣告當局沒有『底線』；二、廣徵各界意見，舉辦巡迴座談，號召全民皆作『國策顧問』；三、然而國民黨內中長會未見討論，大多數重量級人士皆未預聞；四、國發會前夕，突然公開宣達『基本立場』，宛如『從天上掉下來』一般；五、國民黨內有人質疑決策過程的民主性，遂在會議前夕挑燈夜戰，舉行黨內座談；六、此時眾人警覺，原來『基本立場』既非出自黨內民主決策程序，更非巡迴座談、專題討論的結果，而是由兩三名『御用智囊』的閉門造車之作。七、接著，立刻有人放話：『誰敢反對！』一片肅殺氣氛；八、當局欽點『國王人馬』，在會中為這一套『基本立場』全力護盤；九、以政治餌料餵飼最大在野黨，進行政治分贓，以使用體制外力量挾體制內運作；十、最後，向全國宣告，已經實現了『主權在民』的又一勝利。」

國家發展會議對於未來憲政改革的方向乃是採取「改良式混合制」¹¹¹，而「改良式混合制」是由田弘茂與蔡政文所極力倡導的，其內涵有六大部份：¹¹²

（一）行政院長、副院長由總統任命，不須經立法院同意。即憲法第五十五條、五十六條與增修條文第二條第三項必須停止適用。

（二）總統向立法院提出國情咨文，但對咨文毋須討論。憲法必須增修。

（三）總統對立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難

¹⁰⁹ 吳行健、楊璧睿，1996，〈發表聲明，新黨揮別國發會-真正的改革絕不缺席，宣稱將在體制內監督政府〉。《聯合報》，版二。

¹¹⁰ 齊光裕，1998，《中華民國的憲政發展：民國三十八年以來的憲法變遷》。台北：揚智，頁250-251。黃年，1998，《李登輝的憲法變奏曲》。台北：聯經，頁282-283。

¹¹¹ 黃主文，1996，〈改良式混合制，最符我國情〉。《中央日報》，版四。

¹¹² 夏珍，1996，〈改良式混合制，包含六大修憲方向〉。《中國時報》版四。

行時，得於決議送達總統十日內，移請立法院覆議。如經立法委員三分之二維持原案，總統應接受該決議。憲法第五十七條第一項第二、三款必須停止適用。

（四）立法院得對行政院提不信任案，該不信任案提出須經立法委員總額三分之一連署，並須於四十八小時後始能表決，表決以委員總額過半通過成立之。但基於同一原因六個月內不得在提不信任案。行政院長得就通過某種法案由，向立法院提出信任案，此時除非在二十四小時內，由立法院提出不信任案，並依歸定進行表決，否則，行政院長所提法案即視同通過。憲法第五十七條第二、三款要修改。

（五）行政院對立法院通過不信任案之決議或否決信任之決議後十日內，行政院長應向總統提出辭職，或請總統於諮詢行政院及立法院兩院院長後，宣告解散立法院。立法院解散後，應於四十日內進行選舉，並自公告當選之日起三十日內自行集會，立法院宣告解散後一年內，不得再予解散。憲法必須增修。

（六）總統、副總統、行政院長、副院長、各部會首長、不管部會政務委員和總統指定之人員組成國務會議，由總統為主席。憲法第五十八條第一項及增修條文第二條第四項之規定須停止適用。

二、 憲政改革的過程

1996年12月，國家發展會議閉幕。國民黨由國大代表、立法委員、學者專家與政黨相關部門主管組成「修憲策劃小組」，下轄「諮詢顧問小組」。而修憲策劃小組的首次會議上，饒穎奇隨即表示已擬定好了三套憲法修正案內容，而由小組討論並決定最終版本；¹¹³而一個月之後，台灣省政府因為黨中央「早有定見」，認定參加本次會議僅止被告知與背書的功用而已，因此全面退出

¹¹³ 謝公秉、游其昌、何振忠，1997，〈饒穎奇：國民黨擬好修憲條文〉。《聯合報》，版二。

國民黨內的修憲會議。¹¹⁴

修憲策劃小組經過十一次會議之後，經擬定黨版修憲草案，其內容包括「修改憲法體例」、「國民大會制度改革」、「總統與五院關係」、「地方自治」四大項目；最終決議不修改憲法本文，僅以增修條文之規定，配合國家發展會議的共識作修正即可。黨主席李登輝認為本次修憲乃是最後一次修憲，應給予民選總統應有的權力，進而可以穩定政局，增加國家競爭力。¹¹⁵

民進黨當時乃是最大在野黨，而其修憲草案乃是由國民大會的黨團運作；以落實國家發展會議的結論出發，修憲與修法將同時進行。民進黨對於本次修憲提出了兩套版本，「雙首長制」與「總統制」，皆以增修條文的方式來修憲。「雙首長制」乃是基於國家發展會議的共識；「總統制」乃是以美國總統制為藍本。由於「雙首長制」與民進黨最早提出的「台灣憲法草案」當中主張的「總統制」不同，因此凸顯民進黨內路線派系的分歧。此時民進黨內產生與國民黨相同的情況，即黨中央已經決定本次憲政改革將以「雙首長制」為主，卻刻意提出「總統制」來安撫部份黨員，因此黨內發生抗爭將是無法避免的情況。

但在整個修憲間，雖政黨間的協商不斷，¹¹⁶但國大開議期間經常紛擾不斷。5月12日由總統李登輝提出國情報告並聽取大會代表的國是建言，因在野黨的抗爭迫使大會提前散會。國大議長錢復因會議秩序失控有意請辭，經黨團慰留後以「國大打架即辭

¹¹⁴ 雷顯威，1996，〈黨內修憲會議，省決退出〉。《聯合報》，版三。

¹¹⁵ 羊曉東、游添財，1996，〈李總統：五權憲法架構不變，此後應不致再修憲〉。《中國時報》，版九。何振忠、張宗智，1996，〈李登輝：最後一次修憲，直選後應給總統實際力量〉。《聯合報》，版六。

¹¹⁶ 國民黨與民進黨部分：國大黨團合計十六次、黨中央計四次；國民黨與新黨部分：國大黨團五次，黨中央一次；民進黨與新黨部分：國大黨團三次，黨中央則無任何協商紀錄。

職」的但書。民進黨籍代表陳婉真指控該黨黨團幹事長李文忠收受副議長謝隆盛的「修憲費」事件，¹¹⁷引發嚴重肢體衝突。7月2日召開審查會時因修憲再付審查案表決，新黨代表阻止主席敲議事槌，爆發本次憲政改革以來最嚴重的群架衝突事件，也是首次流血事件。之後新黨代表以退場方式進行抗議，本次憲政改革便由國民黨、民進黨兩黨聯手完成本次的憲法修正案。

貳、 第五、六次憲政改革的過程（1997-2000）

一、 憲政改革發生前的歷史

為了1997年第四次憲政改革的結果，民進黨與新黨相互質疑彼此在修憲過程的立場。對於該結果，新黨抨擊是「超級大總統制」，而民進黨認為雖不滿意，但總比先前的「五權大怪獸」的舊制度來的好。¹¹⁸從第四次憲政改革的結果來看，立法院職權大幅削弱，總統權力擴張外，反而無人可監督之；即使立法院擁「倒閣權」，也無法對於總統有任何制衡或監督的能力；反倒是總統李登輝認為，我國本非內閣制，總統亦非虛位元首，這只是把總統權力還給總統而已。¹¹⁹除了總統擴權與立法院的問題外，「省」級行政單位的存廢也是爭議點之一；而國民黨與民進黨兩黨亦達成協議，將在下一階段把國民大會代表產生的方式改為政黨比例制。

針對下一階段的修憲主軸，國民黨秘書長吳伯雄與民進黨黨

¹¹⁷ 陶允正、李信宏，1997，〈陳婉真「修憲費」話題，引爆國代混戰〉。《聯合報》，版四。

¹¹⁸ 陳素玲、陶允正、彭威晶，1997，〈新、舊「憲政怪獸」，民、新兩黨辯論〉。《聯合報》，版四。

¹¹⁹ 陳鳳馨，1997，〈李總統痛批反修憲勢力〉。《聯合報》，版一。蕭衡倩，1997，〈李總統左批省府，右打新黨學者〉。《聯合晚報》，版一。

主席許信良都曾明確承諾將會把總統選制、公民投票、國民大會選舉、鄉鎮長與鄉鎮市民代表選舉等議題納入，而這也等同於宣告第五次憲政改革即將出現。加上總統李登輝曾在國民大會的國情報告後對有關憲政改革問題作出若干陳述，並且希望國會改革相關議題能夠在其任內獲得解決，因此國民大會憲政改革研究小組就國會改革相關議題展開研究。同時各政黨為了即將到來的第五次憲政改革亦紛紛組成相關的修憲研究小組，研究憲改方案。而這個情況也宣告在第四次修憲時總統李登輝的說法給了一巴掌。

1997年8月，國民黨第十五次全代表歡迎會，先前宣布將不參與任何黨務的省長宋楚瑜刻意不參加，¹²⁰使得外界對於中央跟省之間的關係十分猜疑。之後國民黨從中央委員會上刻意安排省府官員人數，意圖安撫省府人士。¹²¹

1997年11月，第十三屆縣（市）長選舉，參選人數高達79名，¹²²主要因為凍省、精省之後，縣（市）長的權限將會明顯提高，加上原省府官員的投入與地方人士的角逐，以至原有意參選的國民黨籍參選人改以無黨籍身份投入選舉。國民黨僅獲八席，與第十二屆的十五席落差甚大；民進黨獲得十二個縣（市），比起以往多了六席；有三個縣（市）長當選人為無黨籍，其選舉結果如表4-10、4-11所示。

¹²⁰ 王宛茹，1997，〈烏雲密佈，李連下午直搗省府地盤〉。《聯合晚報》，版二。楊克華，1997，〈國民黨十五全茶會開到省黨部，宋楚瑜缺席〉。《聯合報》，版四。

¹²¹ 謝公秉，1997，〈吳伯雄勸資深中委轉任中評委〉。《聯合報》，版四。

¹²² 第十三屆縣（市）長參選人數如下：國民黨25名、民進黨21名、新黨7名、建國黨3名、無黨籍與其他23名，合計79名。

表 4-10：第十三屆縣（市）長選舉結果概要

政黨名	當選數	得票數	得票率	十二屆人數差
中國國民黨	8	3,229,635	42.1%	-7
民主進步黨	12	3,322,087	43.3%	6
新黨	0	108,812	1.4%	0
無黨籍或其他	3	1,007,541	13.2%	-1

資料來源：中央選舉委員會，網址：<http://117.56.211.222/pdf/F1997005.pdf>、
<http://117.56.211.222/pdf/F1997006.pdf>。下載時間：2010.11.03。

表 4-11：第十三屆與第十二屆縣（市）長當選人名單

縣(市)名	第十三屆	所屬政黨	第十二屆	所屬政黨
台北縣	蘇貞昌	民主進步黨	尤清	民主進步黨
基隆市	李進勇	民主進步黨	林水木	中國國民黨
宜蘭縣	劉守成	民主進步黨	游錫堃	民主進步黨
桃園縣	呂秀蓮	民主進步黨	劉邦友	中國國民黨
新竹縣	林光華	民主進步黨	范振宗	民主進步黨
新竹市	蔡仁堅	民主進步黨	童勝男	中國國民黨
苗栗縣	傅學鵬	無黨籍	何智輝	無黨籍
台中縣	廖永來	民主進步黨	廖了以	中國國民黨
台中市	張溫鷹	民主進步黨	林柏榕	中國國民黨
彰化縣	阮剛猛	中國國民黨	阮剛猛	中國國民黨
南投縣	彭百顯	無黨籍	林源朗	中國國民黨
雲林縣	蘇文雄	中國國民黨	廖泉裕	中國國民黨
嘉義縣	李雅景	中國國民黨	李雅景	中國國民黨
嘉義市	張博雅	無黨籍	張文英	中國國民黨
臺南縣	陳唐山	民主進步黨	陳唐山	民主進步黨
臺南市	張燦鎰	民主進步黨	施治明	中國國民黨

高雄縣	余政憲	民主進步黨	余政憲	民主進步黨
屏東縣	蘇嘉全	民主進步黨	伍澤元	中國國民黨
臺東縣	陳建年	中國國民黨	陳建年	中國國民黨
花蓮縣	王慶豐	中國國民黨	王慶豐	中國國民黨
澎湖縣	賴峰偉	中國國民黨	高植澎	民主進步黨
金門縣	陳水在	中國國民黨	陳水在	中國國民黨
連江縣	劉立群	中國國民黨	曹常順	中國國民黨

資料來源：中央選舉委員會，網址：<http://117.56.211.222/pdf/F1997006.pdf>。聯合

新聞網，〈近五屆縣市長黨籍〉，網址：

<http://issue.udn.com/2005vote/sta/vphoto3.htm>。下載時間：2010.11.03。

從結果來看，國民黨的整體得票率僅百分之四十二，尚不如民進黨的百分之四十三，很明顯部分流失的票源乃是被自行參選的候選人吸引所致，¹²³加上選舉期間，國民黨所主張的政見被譏為是追隨民進黨的腳步，¹²⁴終於造成這個結果。民進黨的部分，比起過去在總統選舉、立法委員選舉、北高市長與臺灣省長的得票率都來的高，約略多了十個百分點。新黨在本次選舉當中成績並不好，乃是因為其經營重心與內鬨的關係，加上政黨理念無法吸引非該黨支持者的選票，使得新黨的選票反而不如以往。¹²⁵

1998年12月，第二屆台北市、高雄市長選舉，而這個選舉對於國民黨、民進黨與新黨來說都是十分重要的選舉。對國、民兩黨而言，本次選舉具有2000年總統選舉前哨戰的指標意義。除此之外，國民黨亦希望藉由北高市長選舉來擺脫第十三屆縣市長選舉的窘態。民進黨則希望能夠乘著一年前縣市長選舉的氣勢拿

¹²³ 陳素玲，1997，〈國民黨政策急轉彎，何止老人年金一樁〉。《聯合報》，版二。

¹²⁴ 蕭衡倩，1997，〈選民，選擇了不選國民黨〉。《聯合報》，版四。

¹²⁵ 陶允正，1997，〈新黨，流失票源可觀〉。《聯合報》，版七。

下北高兩市。而新黨則試圖在這次選舉當中穩固以往的票源，並且在議會當中爭取更多的席次。

在台北市長選舉方面，候選人有現任市長陳水扁、國民黨的馬英九與新黨的王建煊，不過焦點主要集中在陳水扁與馬英九兩人的競爭上。本次選舉概況如表 4-12 所示。

表 4-12：第二屆台北市長選舉結果概況表

候選人	推薦政黨	得票數	得票率
馬英九	中國國民黨	766,377	51.10%
陳水扁	民主進步黨	688,072	45.90%
王建煊	新黨	44,452	3.00%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/vote3.asp?pass1=D199806300000000aaa>、

<http://117.56.211.222/pdf/D1998635.pdf>。下載時間：2010.11.03。

陳水扁的連任優勢在於極高的施政滿意度，而馬英九則背負著國民黨基層的請託，兩者的民調都十分接近。陳水扁運用馬英九與李登輝關係緊張的輿論，企圖弱化國民黨本土票源對馬英九的支持；另一方面儘量拉抬新黨參選人王建的聲勢，以分化馬英九的新黨票源。除此之外，尚有「統獨議題」等等。

馬英九方面則以其擔任法務部長時的清新形象為主，面對新黨可能產生的威脅，以「尊王保馬」的策略，加上郝柏村、孫運璿、許歷農等大老及王建煊本人的策略推動，最後成功地將新黨的票源轉向馬英九，使得馬英九最終以近八萬票的優勢擊敗陳水扁，當選台北市長。

高雄市長選舉方面，候選人有現任市長吳敦義、民進黨的謝長廷、新黨的吳建國與無黨的鄭德耀四人參選。其選舉概況如表 4-13 所示。

表 4-13：第二屆高雄市長選舉結果概況表

候選人	推薦政黨	得票數	得票率
吳建國	新黨	6,457	0.81%
鄭德耀	無黨籍	18,699	2.35%
謝長廷	民主進步黨	387,797	48.71%
吳敦義	中國國民黨	383,232	48.13%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/vote3.asp?pass1=D1998064000000000aaa>、

<http://117.56.211.222/pdf/D1998645.pdf>。下載時間：2010.11.03。

選舉結果吳敦義以些許差距敗於謝長廷。對於吳敦義敗選的一般認為有下列原因：一是吳敦義對連任問題遲不表態；二是以簡單的「好人、壞人」的口號攻擊謝長廷，引發選民反彈；三是與高雄市三大家族中的王、朱兩家關係不睦；四是八年執政期當中並無實績。而謝長廷打出的抓準了高雄市民求新求變的心理，以「市政建設」和「換人做做看」的訴求成功獲取選票支持；加上高雄市大部分民眾的政黨意識屬於民進黨，使國民黨的組織戰完全失效。最終結果使謝長廷贏得高雄市長的寶座。

1999 年 6 月，第三屆國民大會第四次會議開議，修憲條文於同年九月三讀通過並由總統李登輝公布之。而本次因為國民大會代表自行表決通過待遇增加與延展任期，被譏為「國大自肥案」，且飽受人民輿論批評，之後大法官會議釋字四四九號作出解釋，認定本次憲政改革無效，所有規定回退至 1997 年第四次憲政改革

內容。

二、 憲政改革的過程

1999年4月，國民大會代表依據憲法增修條文第一條第四項規定，連署請求總統召集會議，以行使憲法所賦予的職權。同年5月，總統李登輝發布第三屆國民大會第四次會議的召集令，國民大會預定於6月8日開議。

此次修憲當中，各黨並無共識存在，因此開議的第一天，民進黨及新黨皆採取杯葛行動。民進黨是全體代表不出席，而新黨代表則是在另一個會場舉行黨團會議。此外，在修憲期間，廢除國民大會的意見不斷傳出，因此在國會改革議程上，便思考應如何使總統、立法委員及國大代表任期一致，這也使得國代延任的相關議題逐漸發酵，最後通過備受爭議的國代自肥案。

因為國大代表的自肥，使得本次修憲違背了「利益迴避」原則，儘管國民大會運用修憲程序使其合乎憲政程序，但大法官會議認為其自肥與延任的作法，違背「憲政民主」與「程序正當」，應屬無效。¹²⁶

依據大法官會議釋字四九九號，中央選舉委員會公布國民大會應於2000年4月29日進行改選，產生第四屆國民大會代表，並與新當選的總統、副總統，於5月20日同時就任新職。而第三屆國民大會代表，對大法官會議的解釋作出強烈反彈，因為「國民大會才是唯一合法的制憲者與修憲者」，基於這個原則，第五

¹²⁶ 此即大法官會議釋字四九九號，宣告本次修憲無效，退回第四次修憲內容。

次修憲完成的規範是不可能改變的，因此並沒有因為釋字四九九號的關係而失去效力。

當民意輿論同聲支持大法官會議的解釋與中央選舉委員會的改選決定時，國民大會代表轉而將國民大會改為「非常設機關」，取消國民大會的基本職權與定期集會的規範。而這個決定將會使得國民大會在過去五次憲政改革當中為自身機關的擴權行為的一切歸零。因此 184 位國民大會代表緊急連署，以建立可長可久的憲政體制為由，請求總統李登輝召開會議再度修憲，而總統於 2000 年 4 月 1 日頒布召集令，第三屆國民大會第五次會議預定於 4 月 1 日開議。

由第三屆國民大會第五次會議主導的第六次憲政改革飽受批評，主要乃是因為本屆大會代表主導的第五次憲政改革的結果已失去人民信任，加上任期將至，實不應再起修憲之議。本次憲政改革主要是為了「廢除國民大會」而集會，因此修憲結果確定了國民大會虛位化、立法院職權的增加等，五權憲法的制度名存實亡。

參、第七次憲政改革的過程（2000-2005）

一、 憲政改革發生前的歷史

2000 年的第六次憲政改革讓立法院成為唯一的修憲機關，而虛級化的國民大會僅在立法院通過其修憲案後，依其任務行使修憲案的複決權。這也正式宣告了立法院成為了我國唯一的中央民意機關。

2000年5月，第十屆總統、副總統選舉，參選人有五組，具政黨推薦的有中國國民黨的連戰、蕭萬長，民主進步黨的陳水扁、呂秀蓮，新黨的李敖、馮滬祥三組，而另外兩組則是以無黨籍身份的宋楚瑜與張昭雄、許信良與朱惠良。而結果乃是由民進黨提名的陳水扁與呂秀蓮當選。

本次總統選舉產生了一位得票率不到百分之四十的總統，這也讓之前憲政改革當中對於總統選舉應採取絕對多數的議題再度發酵。

表 4-14：第十屆總統、副總統選舉結果概況表

候選人	推薦政黨	得票數	得票率
宋楚瑜、張昭雄	無	4,664,972	36.84%
連戰、蕭萬長	中國國民黨	2,925,513	23.10%
李敖、馮滬祥	新黨	16,782	0.13%
許信良、朱惠良	無	79,429	0.63%
陳水扁、呂秀蓮	民主進步黨	4,977,697	39.30%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/pdf/A2000005.pdf> 下載時間：2010.11.03。

以無黨籍身份參選的宋楚瑜則在選後思考成立新的政黨，投入2001年的第五屆立委委員選舉。國民黨僅得近三百萬票，遠遠不及陳水扁與宋楚瑜，許多支持者在選舉結束當天包圍國民黨中央黨部，以敗選的結果要求李登輝辭去黨主席。國內的政治生態也因為本次總統選舉產生不少變化。

民進黨透過第十任總統、副總統選舉獲得了第一次的執政

權，這也是我國史上第一次的「政黨輪替」，而民進黨籍的總統陳水扁突任命國民黨籍的唐飛擔任行政院長也令政壇震驚。之後陳水扁以行政命令要求核四停工，造成立法院內的衝突擴大，這也讓民進黨體認到當總統與立法院多數不同黨時所受到的限制。

2001年國內政治生態從以往的國民黨、民進黨與新黨轉變為國民黨、民進黨、新黨、親民黨與臺灣團結聯盟五個具有實質影響力的政黨。其中親民黨乃是由前省長宋楚瑜所成立的，其大多黨員來自於國民黨與新黨；臺灣團結聯盟則是以李登輝為精神領袖，首任主席為黃主文。從國內媒體常以其意識型態作為區分的標準，以「泛藍、泛綠」為名。「泛藍」乃是指從國民黨與其分裂出去的黨員所成立的新政黨，因此泛藍一詞通常指的是國民黨、新黨與親民黨；「泛綠」則是以臺灣本土化為號招的政黨，通常指民主進步黨與臺灣團結聯盟。

第五屆立法委員與第十四屆縣(市)長選舉於2001年年底同時舉行，其選舉結果如表4-15、4-16所示。

表 4-15：第五屆立法委員議員選舉結果概況表

政黨別	當選席次	得票數	得票率
中國國民黨	68	2,949,371	28.6%
民主進步黨	87	3,447,740	33.4%
新黨	1	269,620	2.6%
親民黨	46	1,917,836	18.6%
臺灣團結聯盟	13	801,560	7.8%
無黨籍或其他*	10	918,944	9.0%

註：其他包含建國黨、全國民主非政黨聯盟、中國台灣原住民黨、綠黨、大中華統一陣線、臺灣吾黨與慧行黨等；臺灣吾黨在山地原住民中當選一席。

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/pdf/B2001005.pdf>、

<http://117.56.211.222/pdf/B2001006.pdf>。下載時間：2010.11.03。

表 4-16：第十四屆縣（市）長選舉結果概要

政黨名	當選數	得票數	得票率	十三屆人數差
中國國民黨	9	2,950,217	35.1%	1
民主進步黨	9	3,799,309	45.3%	-3
新黨	1	834,956	9.9%	1
親民黨	2	197,707	2.4%	X
無黨籍或其他*	2	611,515	7.3%	-1

註：其他或無黨籍部份包含綠黨。

資料來源：中央選舉委員會，網址：<http://117.56.211.222/pdf/F2001005.pdf>、

<http://117.56.211.222/pdf/F2001006.pdf>。下載時間：2010.11.03。

從表 4-15、4-16 來看，國民黨在 2000 年總統選舉當中的得票數與立委、縣（市）長相差不多，這樣的結果通常被視為是凍

省與國大延任案所造成的。民進黨在本次選舉的策略乃是藉由總統拉抬立法委員與縣（市）長的席次，而就結果來看，民進黨在立法院成功獲得 87 席，成為立法院內的第一大黨。新黨在親民黨成立之後聲勢逐漸下降，在立法委員選舉當中僅獲一席。親民黨成立之後，藉由前省政府團隊與主席宋楚瑜的聲望，造成不少國民黨與新黨黨員轉投親民黨，甚至有一度超越國民黨的聲勢；立法委員選舉獲得 46 席，雖為立法院的第三大黨，卻也具有關鍵少數的角色。臺灣團結聯盟強調其本土化路線，其目標定在立法委員選舉，在初試啼聲的情況下獲得了 13 席。

民進黨挾總統選舉的結果順利拉抬立法委員的選舉，成為立法院中的第一大黨，不過就算透過政黨聯盟的方式，在重要議案結合理念相近的臺灣團結聯盟仍然無法過半，雖然「泛綠」在本次立法委員選舉當中獲得比以往還高的席次，卻仍然無法主導議長，行政與立法仍然陷入選前的困境當中。

2002 年被視為是 2004 年總統選舉前哨戰的北高市長選舉登場，主要原因是台北市的全國知名度高，且按照以往的慣例，台北市長是總統的重要經歷，因此這對國內政治生態乃是非常重要的。選舉結果如表 4-17、4-18、4-19、4-20 所示。

表 4-17：第三屆台北市長選舉結果概況表

候選人	推薦政黨	得票數	得票率
李應元	民主進步黨	488,811	35.89%
馬英九	中國國民黨	873,102	64.11%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/vote3.asp?pass1=D200206300000000aaa>。下載時間：2010.11.10。

表 4-18：第九屆台北市議員選舉結果概況表

政黨別	當選席次	得票數	得票率
中國國民黨	20	431,830	32.1%
民主進步黨	17	383,905	28.5%
新黨	5	121,399	9.0%
親民黨	8	236,418	17.6%
臺灣團結聯盟	0	50015	3.7%
無黨籍或其他	3	122,541	9.1%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/pdf/E2002635.pdf>、

<http://117.56.211.222/pdf/E2002636.pdf>。下載時間：2010.11.10。

表 4-19：第三屆高雄市長選舉結果概況表

候選人	推薦政黨	得票數	得票率
施明德	無	8,750	1.13%
張博雅	無	13,479	1.75%
黃天生	無	1,998	0.26%
黃俊英	中國國民黨	361,546	46.82%
謝長廷	民主進步黨	386,384	50.04%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/vote3.asp?pass1=D200206400000000aaa>。下載時間：2010.11.10。

表 4-20：第六屆高雄市議員選舉結果概況表

政黨別	當選席次	得票數	得票率
中國國民黨	12	197,506	25.8%
民主進步黨	14	191,913	25.0%
新黨	0	4,807	0.6%
親民黨	7	91,580	11.9%
臺灣團結聯盟	2	51500	6.7%
無黨籍或其他	9	229,512	29.9%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/pdf/E2002645.pdf>、

<http://117.56.211.222/pdf/E2002646.pdf>。下載時間：2010.11.10。

在台北市長的部份，這次選舉僅有兩組候選人，即民進黨的李應元與國民黨的馬英九。李應元的參選乃是受到黨中央的徵召，加上主要選舉策略皆由民進黨中央負責，因此被視為是陳水扁對馬英九的再挑戰；馬英九乃是現任市長尋求連任，不同以往的是國民黨與親民黨在台北市形成同盟，共同推薦其參選，最後由馬英九順利連任。

高雄市長部份，與台北市完全不同，共有五組候選人，特別的是親民黨與新黨並未推出市長候選人，另外三組無黨籍候選人在參選時則被認為是無法影響選舉情勢，故在此不作探討。國民黨籍的學者黃俊英亦接受國民黨與親民黨的共同推薦而參選，黃俊英透過國民黨與親民黨的合作，並且給予高雄市民學者參政的良好印象，最後能夠以些許差距敗給尋求連任的謝長廷乃是令人意外。謝長廷有著良好政績，加上高雄市乃是民進黨向來重視的地區，最終仍順利連任。

2004年3月第十一屆總統、副總統選舉，民進黨由現任總統陳水扁、副總統呂秀蓮尋求連任，而國民黨與親民黨為了拿回贏得本次選舉，推出共同候選人，由兩黨主席連戰與宋楚瑜擔任總統、副總統候選人。本次選舉僅有兩組候選人，選舉概況如表 4-21 所示。

表 4-21：第十一屆總統、副總統選舉結果概況表

候選人	推薦政黨	得票數	得票率
陳水扁、呂秀蓮	民主進步黨	6,471,970	50.11%
連戰、宋楚瑜	中國國民黨與親民黨	6,442,452	49.89%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/pdf/A2004005.pdf>。下載時間：2010.11.10。

民進黨籍的陳水扁成功擊敗由國民黨與親民黨所聯合提名的連戰、宋楚瑜而獲得連任，這是民進黨第一次在全國選舉中超過半數的得票率；由於過去四年民進黨政府在執政上遭遇不少困境乃是立法院的席次不足，民進黨亦希望能藉由本次總統選舉的勝利來增加同年底的立法委員選舉的當選數。第六屆立法委員選舉概況如表 4-22 所示。

表 4-22：第六屆立法委員議員選舉結果概況表

政黨別	當選席次	得票數	得票率
中國國民黨	79	3,190,081	32.83%
民主進步黨	89	3,471,429	35.72%
新黨	1	12,137	0.12%
親民黨	34	1,350,613	13.90%
臺灣團結聯盟	12	756,712	7.79%
無黨籍或其他*	10	936,387	9.64%

註：其他或無黨籍部份包含建國黨、臺灣慧行志工黨、無黨團結聯盟、工教聯盟等。

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫，網址：

<http://117.56.211.222/pdf/B2004005.pdf>、

<http://117.56.211.222/pdf/B2004006.pdf>。下載時間：2010.11.13。

雖然民進黨欲透過總統選舉的聲勢來幫助立法委員選舉的選情，不過結果並未有太大的影響，反倒是國民黨的席次較上屆增多，若與親民黨聯手剛好超過立法院席次的一半，而這也等同宣告民進黨政府在未來的四年內將會面臨同樣的情況。

二、憲政改革的過程

由於立法院長期以來議事效率低落，對於立法院改革的相關議題便不斷傳出，2001年更出現了所謂「立法委員名額減半」之消息。而之後「立委減半」在社會對立法院改革的期盼之下成為了修憲的主軸。

2002年台灣團結聯盟開始推動立委減半的連署，¹²⁷國民黨與親民黨對於立委減半的題案並無太大意願，而這也造成民進黨雖然已擬定好黨版修憲案，卻無法透過與台灣團結聯盟的合作來通過本修憲案，對此民進黨曾多次與國民黨、親民黨協商未獲結果，本次修憲提案應無法在立法院通過。

2004年3月，前民進黨主席林義雄發起「立委減半、國會改革」運動，以接力絕食與靜坐的方式要求國民黨與民進黨落實立委席次減半的政見。這樣的情況與社會要求國會改革的聲浪相結合，迫使國民黨與民進黨不得不開始著手相關修憲議題。立委減半成為本次修憲案的主軸，加上國民兩黨認為單一選區兩票制將有利於日後的發展，因此聯手更改選舉制度，將以往的單記非讓渡改為單一選區兩票制。這樣的結果也使得國、民兩黨以外的政黨相當反對。

2004年8月，立法院三讀通過中華民國憲法增修條文修正案，依增修條文第一條規定將其修正案公告半年，於2005年5月舉行國民大會代表選舉，本次國民大會代表則依政黨得票比率決定席次。當國民大會選舉結束後，立法院三讀通過「國民大會職權行使法」；5月30日國民大會集會，6月7日國民大會依「國民大會職權行使法」行使憲法修正案的複決權，第七次憲政改革完成。

肆、 小結

第四次憲政改革完成後，中央體制為之一變，總統權力不斷

¹²⁷ 劉添財，2002，〈台聯推動立委減半修憲連署〉。《中國時報》，版4。

擴張，擁有行政院、司法院、監察院、考試院等四院院長的人事權，特別是行政院長的任命不須經立法院同意，當總統認為立法院決議滯礙難行時，經諮詢立法院長後還可解散立法院。而總統、行政院與立法院三者間的關係變產生了明顯的傾斜，總統可以自行任命行政院長，行政院長對立法院負責，立法院可對行政院提出不信任案，卻獨獨對於總統與立法院之間沒有權責關係，這也造成了行政院長角色的轉變。

當行政院長由總統提名時不須經由立法院同意時，行政院長如同總統的下屬，去留是總統的決定，但憲法規定行政院長向立法院負責，這便造成了行政院長的兩難局面，當總統與立法院立場不同時，行政院長理當會陷入總統或是立法院的兩難。不過依照憲法增修條文的規定，行政院長必定向總統靠攏，因當行政院長徹底執行總統意識時，若是遭到立法院的反對，總統將可提出解散立法院；而立法院對行政院長提出彈劾案後，成功迫使行政院長下台後，由於對下一任行政院長無同意權，並無法有效阻擋總統意識的貫徹，彈劾行政院長如同是一種消極且無效的抵抗。也因為如此，政府體制從「內閣制」的精神轉為實質的「總統制」。

除了中央體制的轉變之外，政府單位由原先的三級精簡為二級，將臺灣省政府虛級化，省政府改由委員制，省議會改為省諮議會，人員皆由行政院長提請總統任命。雖說將行政區近乎重疊的臺灣省政府虛化可以有效提高行政效率，對於縣市政府的助益更多，特別是財政與建設方面。

第五次憲政改革的過程與結果備受爭議，且其結果經司法院大法官會議作成釋字第四九九號解釋，認定違反憲政程序而失效。而主導本次修憲的第三屆國民大會代表則因自肥條款受到指

責，為了避免在 2000 年 4 月 29 日的第四屆國民大會代表選舉當中失利並且挽回聲譽，在極短的時間內完成集會、通過第六次的憲法修正案。

第六次憲政改革主要乃是國民大會將自身組織虛級化，並且將相關職權移轉立法院。國民大會自 1991 至 2000 年間從常設機關變成定期集會機關，最後變成「任務型」，不僅國民大會內的相關組織虛級化，連代以往定期選舉的國民大會代表亦成為依任務所需才舉行選舉，並且由複數選區改為政黨比例代表制，轉變之大令人驚訝。

第七次憲政改革的起因乃是立法院效率長期低落，加上國民大會虛級化之後，立法院成為唯一的立法機關，民眾開始要求立法院儘速解決這些缺失。而立委減半的口號在一開始的運作下並未獲得太多的迴響，其中國親兩黨的不作為更使得民進黨與台灣團體聯盟毫無辦法。之後在林義雄的靜坐，使得國民兩黨對於立委減半與單一選區的修憲案開始積極參與，最後聯手通過本次修憲案；只是對於立法委員的席次與新選制的採行卻沒有過多的學理依據便以修憲案通過，亦令人感到意外。

第二節 民選省長的衝突

壹、民選首長與中央官員的衝突

宋楚瑜接任臺灣省政府主席後，開始建立屬於自己的行政班底，並且在基層單位勤走動時以閩南語和民眾溝通，而這樣的行為也為宋楚瑜與省政府建立了勤政與效率的好名聲。而宋楚瑜任省主席一職時，連戰乃是行政院院長；宋楚瑜與連戰兩人在職務

上的表現皆讓李登輝感到滿意。

1994 年的首屆臺灣省省長選舉，李登輝已囑意宋楚瑜代表中國國民黨參選，而這場選舉也被視為是第八屆總統、副總統選舉的前哨戰。由於臺灣省的投票人口與全國投票人口重疊性相當高，因此在省長選舉當中，國民黨的得票數將是在 1996 年總統選舉的重要指標；若是宋楚瑜順利當選，等同於穩住兩年後總統、副總統選舉的票源。

在宋楚瑜的省府幕僚與國民黨田單黨部的合作並加上李登輝的助選，¹²⁸首任臺灣省省長由中國國民黨籍，現任省主席的宋楚瑜當選，並且宋楚瑜的得票數與民進黨籍候選人陳定南相差不少。而宋楚瑜在 1996 年的總統、副總統選舉當中亦全力為李登輝助選。

由於宋楚瑜在臺灣省長選舉當中的得票數使其對個人民意基礎與實力有了絕對的自信，因此當他就任省長後，便試圖擴大省政府的自治權限，造成中央官員對其作為相當不滿，認為宋楚瑜完全不尊重上級主管機關。爾後，宋楚瑜認為省長民選的意義便是要充份地落實地方自治，因此他對中央爭取權利時毫無顧忌。當時財政部長林振國回應其財政劃分的問題時，由於兩者認知落差過大，省長直接槓上財政部長；並且在國民黨中常會要求撤換林振國。

總統選舉過後，宋楚瑜對於國民黨內的布局開始有所表態，強力支持副總統連戰兼任行政院長外，並且發表「省府政務官應是內閣閣員的最佳儲備人才的慣例」；內閣改組之後，出身省府

¹²⁸ 李登輝為宋楚瑜站台，並且訴說宋楚瑜乃是「沒有缺點」，更明確的發表了「選宋楚瑜就是選我！支持宋楚瑜，就是支持李登輝！」的言論。

系統僅有內政部長林豐正與農委會主委邱茂英。之後傳出行政院秘書長趙守博、政務委員涂德錡及學者蔡政文對於宋楚瑜「功高震主」的流言，而連戰與宋楚瑜之間的心結逐漸浮現。

另一方面，省長宋楚瑜充份運用人脈、統籌分配款與省屬行庫，對下轄之縣市長首長，不分黨派地給予實質上的幫助，在這樣的情況下，大多數的縣市長也為了能夠爭取到更多的補助款而逐漸向省政府靠攏，地方對抗中央的態勢逐漸明朗。

當省與中央情勢越形緊張時，國民黨內傳出了「宋楚瑜乃是總統大選超級轎夫」、「總統府最近之路乃是中興新村」的說法，加上李登輝與連戰皆擔任過省政府主席，瞭解省政府的運作方式，更加凸顯了宋楚瑜試圖從地方首長問鼎總統的態勢。

往後行政院和省政府的戰火時常可見，而這樣的衝突也使得國民黨內部產生分裂，雙方相互指責的情況必然成為影響李登輝與國民黨內部的接班計畫。

貳、國家發展會議的「共識」

1996年12月，由李登輝主導的「國家發展會議」做成了一百九十二項結論或共識。而當中的兩項結論形成了第四次憲政改革的主因，即「中央政府體制改為雙首長制」與「停止區域國大代表、省長、省議員、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表五項選舉」。李登輝在國家發展會議舉行前召集國民黨高層共同討論現行政治體制，該會議的主要結論就是「雙首長制」和「簡化行政層級」。這也說明了國家發展會議的走向基本上是朝著李登輝的想法前進。

「國家發展會議」的舉行乃是李登輝在第九任總統、副總統就職典禮當中的承諾。¹²⁹國家發展會議一開始的目的，乃是為了解決兩岸問題與經濟議題，並未觸及修憲問題；若是觸及修憲議題，也將範圍定在立委任期延長案或單一國會問題。由於當時副總統連戰兼任行政院長的問題，使得行政院和立法院的關係陷入僵局；也因為如此，連戰認為應就憲法上行政院與立法院所定位的關係作調整，因此行政院長對立法院的解散權與立法院對行政院長的不信任權開始成為一個重要的議題。

國家發展會議從本質上來看有些類似 1990 年的國是會議，目的皆是為了尋求共識來作為改革的藍本，不同的是在李登輝的認知當中，國家發展會議是屬於體制內的。總統府祕書長黃昆輝將李登輝的想法傳達給民進黨與新黨，並促使民進黨黨主席許信良前往面會李登輝；新黨在國家發展會議開始時相當積極，不過在其意見未獲重視後便主動退出國家發展會議。

1996 年 12 月 23 日，「國家發展會議」在台北國際會議中心正式舉行，共有一百七十人與會，其中臺灣省省長宋楚瑜是李登輝的指定參與人選，將其分組歸於兩岸關係組而非憲法體制組，因此宋楚瑜以放棄參與國家發展會議作為對李登輝的抗議。而會中針對「健全憲法體制」、「兩岸關係」、「經濟發展」三大議題¹³⁰發表了許多的「共同意見」。在這些共同意見當中，「憲政體制與政黨政治」部分的意見乃是備受注目的，而這也成為造成了第四次的憲政改革，並且將這些共同意見落實在第四次憲政改革的修憲案中。這些意見如下：¹³¹

¹²⁹ 李登輝在第九屆總統、副總統就職典禮上發表演說，當中對於提到「將儘快責成政府，針對國家未來發展的重要課題，廣邀各界意見領袖與代表，共商大計，建立共識」。

¹³⁰ 同上註，頁 116-198。

¹³¹ 李炳南，1999，《總統民選後憲政改革的發展-第四次修憲之研究》。台北：國立臺灣大學三

- (一) 總統任命行政院長，不須經立法院同意；
- (二) 立法院得對行政院長提出不信任案；
- (三) 不信任案通過後，行政院長應於十日內辭職，並得呈請總統解散立法院；
- (四) 限制立法院對行政院移請覆議案之審議時間；
- (五) 總統、副總統犯內亂、外患罪，立法院有彈劾權；
- (六) 立法委員的不逮捕特權，限於會期中；
- (七) 司法院長須兼具大法官身份；司法預算獨立；國代或立委之報酬或待遇以法律定之；
- (八) 凍結省級選舉，調整精簡省政府之功能業務與組織；
- (九) 立委名額自第四屆起調整為二百廿五名；國家機關總員額得以法律為準則性規定；取消教科文預算下限。

其餘關於憲政體制的共同意見如：總統選舉改採絕對多數制當選、國大代表自下屆起改為政黨比例制產生、凍結鄉鎮市級選舉，鄉鎮市長改為官派、中央民意代表選舉改採選區域制與比例代表制混合的兩票制、審計權改隸立法院、凍結國民大會的創制複決權、立法院各委員會建立聽證制度及調閱權法制化，便因國、民兩黨有所爭議，在第四次憲政改革當中並未出現。而李登輝則認為國家發展會議乃是開國以來最成功的會議。¹³²

國發會共同意見提出後，國民黨與民進黨隨即進行修憲協商，不過，雖然兩黨在國家發展會議當中具有許多的共同意見，但是在修憲案的細部協商中仍然有不少爭議存在，經五次談判仍無結論。

民主義研究所，頁 37。

¹³² 李登輝於閉幕後設晚宴款待國發會全體成員，他發表了對國家發展會議稱讚：「中華民國未來三十年的發展，都是基於這次會議的召開、共識的形成與落實。」

當時雙方爭議的焦點，民進黨的目的在廢除臺灣省，因此要求停止國民大會代表、省長、省議員、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表五項選舉。而這些要求將會牽涉到行政院、立法院和國民大會三個機關的互動，並且衝擊地方政治生態，因此本次憲政改革的兩黨負責人連戰與許信良皆面臨龐大的壓力。

國民黨內部對於「凍省或廢省」議題出現強烈的反對聲浪，加上時任臺灣省長的宋楚瑜在就任後知名度高漲，若「凍省或廢省」將會對黨內與現實政治環境產生不小衝擊；停止鄉鎮市級的選舉理所當然地受到基層強烈的反彈，若是試圖在立法院修法並強力護航，還是有很大的機會無法三讀。

而民進黨因其政黨意識，對於「凍省或廢省」的目標非常明確，不過雖然是政黨的目標，但是在黨內外仍然面臨與國民黨相同的問題存在。除此之外，民進黨不接受國民黨要求的總統及中央民代選制改變。因此在兩黨的共識都為「凍省或廢省」之後，雙方才共同展開我國第四次的憲政改革。

國家發展會議的結果是完全出乎宋楚瑜意料，宋楚瑜認為國家發展會議的結論僅止於「精簡行政層級」，並非是凍結省級選舉並精簡省府編制的「凍省」決議。除此之外，李登輝曾在國家發展會議召開前一天召見宋楚瑜，而這也是宋楚瑜認為國家發展會議將只有討論「研究凍結省級選舉的可行性」的理由，並非最後的「凍省」結論。

參、小結

國民黨與民進黨協商後達成了兩項共識，而這兩項共識也落

實在第四次的憲政改革，即不同以往的雙首長制和「凍省」。從結果來看，國民黨是討論「精簡行政組織」，而民進黨的目標「凍省或廢省」，在大方向相同的情況之下便有談判的空間存在。

當臺灣省政府開始與中央對抗後，國民黨內部逐漸分兩個派系，這便會影響國民黨中央對於政策的執行與貫徹能力，因此最後造成了「簡化行政層級」的結果；李登輝自總統民選後一直認為應當給予總統相當的權力，透過與民進黨的談判後作出了「雙首長制」與「凍省」的結論，而這個結果不僅可以幫助李登輝在總統職權上的擴張之外，另外也可以將逐漸分為兩派系的黨內意見逐漸消除。

雖說行政層級簡化的相關研究與議題在蔣經國時代便曾出現過，而 1988 年李登輝接任總統時亦有相關的建議。當確信無法反攻大陸之後，臺灣省乃是中華民國政府絕大部分的有效領土時，一個省的區域上存在中央、省市、縣市、鄉鎮市四個層級的政府，公文往返與行政效率低落乃是一大弊病，遲早必須加以面對並解決之。而李登輝本人認為此一問題須盡早解決，長期陪伴在李登輝身邊的宋楚瑜應該很清楚這樣的想法。

若是上述說法屬實，則省政府虛級化應會開始進行，而不應將省長民選加入 1992 年的憲政改革當中。就此來看多數學者認為「凍省或廢省」主要是因為宋楚瑜所造成的葉爾欽效應，嚴重威脅李登輝的政治部局，不得不採取措施的結果。

第三節 單一國會確立

壹、不同以往的修憲過程

1996年8月，李登輝接見朝野國民大會黨團代表明白指出，在國家安全與政局穩定的前題下，應當對於國家發展、憲政改革與政黨關係三者間的調整，並且組成「憲政改革委員會」。「憲政改革委員會」的成員來自於國民大會代表，依政黨比例分配，成員為六十位。

1997年7月第三屆國民大會第三次會議結束，完成第四次的憲政改革，而國民黨秘書長吳伯雄與與民進黨主席許信良皆明確承諾關於「總統選制」、「公投入憲」、「停止國民大會選舉」、「鄉鎮市長與代表選舉的落日條款」等將會是下一次憲政改革的主要議題。

1999年第三屆國民大會第四次會議在議長蘇南成的奔走下以「國會改革」為訴求，欲完成第四次憲政改革尚未完成的任務。對於本次的憲政改革，朝野政黨的準備工作不如以往修憲一般，先成立黨內的修憲小組給與修憲目標，並且訂定明確的目標，而這次修憲反而是由國民大會代表先行集會，再由朝野政黨詳談要如何修憲，要修改什麼部分，也就是說，本次修憲案的事前並沒有充足的規劃和準備。

第三屆國民大會第四次會議開議後，國民黨版修憲案和民進黨版修憲案內容除了目的是「國會改革」外，兩者並沒有任何交集，也就是說兩黨的修憲案完全是各說各話；這樣的結果後來導致國、民兩黨秘書長章孝嚴和游錫堃決定國民大會休會一個月。¹³³

由於受限於修憲提案截止日，因此休會前議長蘇南成建議大

¹³³ 陶允正、謝公秉、林美玲，1999，〈修憲沒有共識，國民兩黨決定國大今起休會一個月；期間舉行擴大憲改委員會，朝野國代不滿休會 兩黨將強力動員〉。《聯合報》，版一。

會，凡經政黨協商達成共識者得提出修憲提案，與已收件的四十九件提案一併進入修憲一讀會。¹³⁴蘇南成之建議嚴重違反修憲程序，新黨籍代表對此強烈抨擊；¹³⁵反而是民進黨籍代表認為國民大會以往也存在這些「不可思議」的案子，因此對於蘇南成的提案並無太多的反應。

一個月之後國民大會繼續開會，協商仍然沒有結果；而修憲提案當中有一案以「減少中央級選舉次數」為由，將總統、國民大會代表和立委任期一起延長的任期調整案。對於本案，總統李登輝的態度受到社會關切，因為社會上無法探得李登輝本人是否有意延任總統，雖然李登輝數度公開表示反對總統延任，但對此抱持懷疑態度的人並不少。

8月17日，修憲一讀會綜合審查會通過國代楊榮明的提案，延長三屆國代及四屆立委任期。而楊榮明的原始提案尚包括總統任期延長的相關條文，只是此一條文被國民黨以臨時提案刪除；而此一提案的通過嚴重違背「修憲提案不得以臨時動議提出」的規定，許多代表皆公開表示反對立場，揚言在一讀會大會裡攔阻提案過關，而本案的結果也確實一讀會大會中失敗。

之後，國民大會代表、立法委員延任一案與更改國民大會代表選舉為政黨比例代表制一案，依附於國民黨版修憲案當中，並在國民黨和民進黨的代表下合力送進入二讀會，這也使得社會輿論不斷。對此，國民黨國民大會黨團表示國民黨反對任何形式的延任案，而民進黨國民大會黨團卻與黨中央意見相左，並且說明

¹³⁴ 陶允正、林新輝，1999，〈休會未獲知會，蘇南成自比斷線風箏。認為維持議事規則正當性不能充耳不聞，「若他不理會大家不都傻眼」〉。《聯合報》，版四。

¹³⁵ 林新輝，1999，〈新黨抨擊，提議國大休會；林義雄反駁李登輝大格局說法〉。《聯合報》，版四。

研任案的通過乃是為了實現單一國會的改革，不得不做的妥協。

在國、民兩黨代表合力護盤的情況下，加上議長蘇南成主導議事，不理會修憲程序的規定，對此一修憲案以無記名方式投票，直接推翻國、民兩黨黨中央的公開宣示，最後是一票之差通過二讀會。並於二讀會後持續進行三讀會後完成修憲案。

對於此修憲案，國民黨黨團試圖透過不分區國代與新黨國代阻止延任案的過關，只不過在議場上卻不敵大會代表自行串連，與相關的活動。而這件事情也讓國、民兩黨的黨中央顏面盡失。

貳、國民大會的消失

司法院大法官會議釋字第四九九號認定第五次憲政改革無效，憲法增修條文應回退至 1997 年的第四次憲政改革的結果。而這個結果也使得中央選舉委員會必須在短時間內公告第四屆國民大會代表選舉的時程。

當民意輿論同聲支持大法官會議的解釋與中央選舉委員會的改選決定時，國民大會代表將議題焦點放在國民大會轉型成「非常設機關」，取消國民大會的基本職權與定期集會的規範，並且將相關職權移轉至立法院，而國民大會代表欲將從 1991 年以來逐漸增加的職權取消，使得國民大會成為一名存實亡的機構。而第三屆國民大會第五次會議的召開代表著單一國會即將產生。

2005 年第七次修憲，立法院正式提案廢除立法院，在修憲案通過後的半年內要求召開任務型國大，制定任務型國大組織法，經國民大會通過後正式生效，國民大會至此不存在。

參、 小結

從以往的經驗來看，修憲案都是透過黨中央的規劃、設定目標後提出所謂的「黨版修憲案」，而 1999 年第五次憲政改革卻成了唯一的例外，而也是國民大會唯一一次主導的修憲案。

當第五次憲政改革結束後，由於社會對此一案件十分不滿，因此國民黨立法委員郝龍斌鼓吹立法委員簽名聯署，並商請國民黨不分區國民大會大表李念祖撰寫釋憲申請書；同一時間，民進黨立法委員鄭寶清亦完成聯署，只是基於黨內壓力而尚未提出。

當司法院大法官會議作出釋字第四九九號解釋時，中央選舉委員會緊急召開委員會議，並作出於 3 月 30 日發布第四屆國民大會代表選舉公告。對此，國、民兩黨國大黨團展開協商，並且決定盡速召開第三屆國民大會第五次會議。

第五章 結論

第一節 研究發現

將我國七次憲政改革以個案檢視，第一次是為了確立憲政改革的方針，並且給予中央民意代表全面改選的法源依據；第二次則是將總統、副總統選舉改為民選、國民大會代表任期變更為四年與地方自治法制化；第三次，國民大會常設化，總統副總統確定由人民直選；第四次，總統任命行政院長不須經過立法院同意、精簡省級政府；第五次，國民大會職權變更，戲稱「國大自肥」；第六次，限縮國民大會並將其職權移轉立法院；第七次，廢除國民大會、更動立法委員選制與名額。

從上述的結果來看，我國憲政改革皆是為了解決某項特定的政治問題所產生的，也同樣具有延續性；如前三次的憲政改革所呈現的便是一種目標型的修憲，為了確保中華民國政府在台灣地區能夠延續其治權為目標，令中央民意代表與總統獲得正當性而舉行的選舉，並且將長期以來以行政命令方式所實施的地方自治正式以法律規定之。也就是說，這三次的憲政改革是一種具有次序性的修憲，從國是會議當中所確立的目標，透過第一次修憲給予法源依據才會有第二次的實質修憲，而第三次修憲則是要完成第二次修憲所未完成之處。

第四次修憲很突然地將省級政府精簡化，與第二次修憲所落實的地方自治有所衝突；雖然有一種說法是「精簡行政層級，增加行政效率」一直是我國政府所追求的目標之一，若以此說法為準，則第四次的修憲應不至於產生如此大的變動，直接凍結省級單位職權，使得許多原省級管轄單位轉為中央政府管轄單位，這

樣的情況也造成凍省初期國家行政體系的混亂之外，也使得國家財政出現不少問題。而中央政府體制在第四次修憲後轉為現在所見的「半總統制」，總統的權力大大的擴張而無法給予有效的節制。

第五次與第六次的憲政改革理應當成是同一階段的修憲結果。第五次修憲與以往不同，執政黨與在野黨並未對此次的修憲案有任何的共識，也就是說國民大會要求集會前並沒有針對本次修憲的議題存在，也因為如此，本次修憲並非由黨中央所指派的修憲小組主導，而是由國民大會當中的黨團所主導，與過往的修憲明顯不同。加上第五次修憲國民大會主席違反議事規則與利益迴避原則，最後因大法官會議釋字第四九九號解釋使得本次修憲失效。

第六次修憲則是國民大會代表為了彌補第五次修憲所造成的缺失與社會觀感不佳而產生的。在中央選舉委員會公告第五屆國民大會代表選舉時程前完成修憲程序，不僅時間較以往匆忙，更特別的是國民大會主動將其所擁有的職權移轉給立法院，並且將國民大會虛級化，僅為特定事件集會。這也是我國首次出現同一個機關在擴權失敗後主動終結其組織。

第七次修憲則是正式立法廢除國民大會，並且變更立法委員的名額與選制。廢除國民大會乃是第六次修憲後必然的結果，這是立法院第一次的修憲，也代表著我國中央政府體制從雙民意代表機關正式轉為唯一民意代表機關；關於立法院的名額與選制方面，長期以來對於我國選舉所採行的複數選區制多有檢討，也有著將選制變更為單一選區兩票制的意見存在，在本次修憲案中獲得落實並不會令人感到意外，意外的是立法委員的席次竟然由之

前的 225 席變為 113 席；由於立法院議事效率長期低落，使得社會上出現了「立委減半，國會不亂」的思維與口號，因此對於立法委員在本次修憲上產生了一定的影響力，這樣的情況也使得之後立法委員的權力變相的增加。

壹、路徑依賴的假設是否為真

從路徑依賴的觀點上，我國憲政改革以個案方式符合路徑依賴的僅有前三次而已，由於這三次修憲都是對於國是會議所作出的結論或共識為主要改革的目標，有一定程度的執行，同時也對社會上的期望有所滿足。第四次修憲單以內容論之，要符合路徑依賴的觀點稍嫌不足，主要便是因為精省的結果並無法從前三次修憲討論中找到強烈的論點支持「行政簡化」的主張，反倒是在報章雜誌當中常以「葉爾欽效應」來論述此一結果。第五、六次修憲案當中存在著明確的因果關聯；第五次修憲明顯脫離了憲政常軌，即不符合既存的憲政改革路徑。第七次修憲則是有立法委員名額與選制的爭論存在，特別是 113 席與連立並立制的取捨。

從本文一開始的假設，路徑依賴可以給予七次修憲一個解釋並無法成立，單從第一次修憲開始至第三次修憲可以使用路徑依賴給予解釋，但是第四次修憲之後便無法與前三次的修憲有所連結，也就是將第一至三次的修憲視為是一種修憲的路徑，而之後的四次修憲的結果並無法符合該路徑；若是將我國憲政改革歷史作一區隔，將第四次修憲視為是一個新路徑的產生亦有所困難存在，因為第四次修憲實質上更動了我國既存的政府架構，亦使得我國政府體制在此一變動之下產生許多的問題，特別是原省級管轄機關的所屬問題與總統職權擴大等等。第五、六次修憲案的過程若是試圖以路徑依賴解釋之，僅能提供第六次修憲案解釋而

已；因為第五次修憲案被大法官會議釋字第四九九號解釋文宣告無效，國民大會為了挽回失去的聲望方在短短時間之內完成修憲。第七次修憲案主張國會改革，為了增加議事效率反而減少立法委員名額，變相提高其權力，而這樣的結果也無法透過路徑依賴作完整的解釋。

因此對於本文初始假設的情況，認為路徑依賴應該可以給予我國憲政改革歷史一個合宜的解釋乃是無法成立的。

貳、憲政改革當中的權力面向問題

我國憲政改革的歷史當中，具有的主導單位，通常都是以政黨的高層為主，除了第七次修憲外，歷次修憲國民黨都具有主導修憲方向的優勢存在，而所有修憲的方針與內容都是經過黨中央的修憲相關小組所研擬後通過，也就是在國民黨的修憲提案雖然是由國民大會內的黨團所進行的，但是只是執行黨中央的決議而已，身為修憲機關的國民大會，其黨團與代表對於修憲的方針與內容沒有決定權乃是一種弔詭的情況；雖然民進黨也有相同的情況，但是並沒有國民黨如此嚴重。

我國憲政改革研究長期將焦點放在修憲的過程面，也就是將其視為是一種權力爭奪的場域，而這個權力的來源通常都會視為是制度所給予的，即制度賦予該職位的人相對應的權力。在這樣的情況之下，我國憲政改革當中所面臨到的權力鬥爭為何會如此的複雜？從第一次至第三次修憲當中所面臨的情況來看，國民黨內部面臨了主流派與非主流派的鬥爭，之後在修憲議題上亦存著兩種不同的意見，最後都是由主流派獲得勝利，甚至於總統選舉的爭議上，還為了使總統李登輝不會對社會大眾食言而加快修憲

的腳步。究竟在修憲的過程當中，李登輝的角色應屬於中華民國總統或是中國國民黨的黨主席，甚至於兩者同時發揮作用呢？權力雖然是制度所賦予的，其影響卻會大於制度當初所設定的情況，如第四次修憲當中的凍省問題、第五次修憲蘇南城的強勢等等。

從權力角度確實可以提供我國憲政改革歷史一個較為完善的解釋，特別是將焦點置於權力鬥爭上，而這也給予許多不合常理的修憲動作一個清楚的解釋；只不過當我們已經將憲政改革習慣性的視為是權力爭奪下的結果，卻開始忽略權力是怎樣產生的。第四次修憲的凍省問題通常被視為是省長宋楚瑜以地方對抗中央的結果，為何宋楚瑜以一個省長的身份敢與行政院對抗，甚至在國民黨內的活動上以缺席表達其不滿，這個都是非常有趣的地方。

簡單的說，宋楚瑜所擔任的省長是第一個具有與總統民意基礎相近的地方首長，而其憑藉著該股民意力量與中央對抗，但是他所挑選的對手乃是行政院長連戰及其幕僚，並非總統李登輝；以民意為基礎的地方首長對抗中央，其結果以地方首長落敗收場，但之後在李登輝總統期限任滿後，宋楚瑜在第十屆總統選舉當中的得票遠遠超過國民黨所提名的總統候選人連戰。

當我們討論憲政改革當中權力爭奪的情況時，會發現在權力相關的論述上極少提到制衡的問題，也就是說當人民透過選舉賦予當選人權力之後，權力行使者即便面臨諸多質疑，人民也只能在選舉時以選票來表達其意見而已，究竟這樣的權力是否合適亦缺乏相關的文獻研究。

在修憲的歷史上，負責修憲的國民大會在修憲的方針與內容

都不是一個主導的角色，反而是類似以「背書」的方式存在。這個情況亦會引導出國民大會是否僅為權力者背書的疑問，而這權力者的權力從何而來？為何國民大會為此主動放棄其擁有的權力？這些都是在現有文獻當中鮮少有著墨之處。

第二節 研究建議與未來方向

對於我國這七次憲政改革結果來看，從開始的修憲、制憲的爭議直到 2005 年第七次修憲再次出現的制憲，似乎對於中華民國憲法與增修條文感到疑惑與厭倦；從中華民國憲法主張的五權分立至今亦不復存在，行政體制由內閣制轉變為傾向總統制的雙首長制，究竟我國的七次憲政改革是修改憲法條文以符合現代社會的需求抑或是一種緩慢制定新憲法的過程？

透過我國歷次憲政改革研究可以清楚瞭解到一個現象，我國的憲政改革是一種以「權力」為依歸的取向，從開始的一黨獨立修憲逐漸轉變為政黨合作修憲，特別是當中對於議題有所爭議時更能顯示出權力運作的痕跡。當權力運作的痕跡過於清晰時，原先所設定的憲政改革目標將會有所變動，也就是從理想轉為對現實的妥協。

雖然本文已清楚的得知我國歷次憲政改革並不符合「路徑依賴」觀點，但是對於我國未來的憲政研究上應該持續以路徑依賴等新制度主義相關理論作為改革的建議與預測，試圖找出在未來修憲時可以避免落入以往修憲所陷入權力爭奪場域的情況。透過權力觀點與新制度主義的研究途徑也可以讓民眾瞭解以往我國修憲在理論與實際存在的落差，避免將日後所面臨的修憲必要時，相關議題與爭議完全掌握在政治人物手中而喪失了修憲的本意。

因此，筆者認為在日後的憲政研究上，新制度主義、論述與權力三者仍應持續進行。有別於以往憲政改革研究，將新制度主義的相關理論，特別是「路徑依賴」的觀點，不應當運用在已發生的修憲案例上，而是將其研究重心置於未來憲政體制可能的變革與走向；當制度被迫產生變化時，制度變遷通常會選擇成本較低或較為可行的方法進行之，新制度主義理論的研究應可預測未來可能面臨的修憲情況，透過學術的研究提供現實社會最具效率的方案。權力與論述則可以從過去的憲政改革案例中給予合理的解釋，這些解釋不僅是歷史而已，更重要的是從過去的實例當中找出權力與論述運作的方式，避免民眾受到權力擁有者的操弄，也可以使得政治人物與政黨在未來面對憲政改革的態度趨於謹慎。

雖說本文一開始的假設「路徑依賴可給予歷次修憲一個合理的解釋」在論證當中是不成立的，這也是針對於已發生的歷史所產生的反向思考；當筆者接觸許多的憲政改革文獻之後便開始思考，日後的憲政改革研究應當將新制度主義、權力與論述三者相互結合運用，將新制度主義作為一種預先規劃的應用，而對已發生的憲改歷史運用權力與論述找出其中特殊之處，在這樣的情況下應該能夠找出一種不同的憲政改革研究方式。

參考書目

壹、中文部分

一、專書

- 王躍生，1997，《新制度主義》。台北：揚智。
- 何乏筆、楊凱麟、龔卓軍譯，Frederic Gros 著，2006，《傅柯考》。
台北：麥田。
- 何景榮譯，Jan-Erik Lane、Svante Ersson 著，2003，《新制度主義政治學》。台北：韋伯。
- 宋興洲，2005，《動態的東亞經濟合作：理論性爭辯與實踐》。
台北：鼎茂。
- 吳重禮，2008，《政黨與選舉：理論與實際》。台北：三民。
- 李炳南，1994，《憲政改革與國民大會》。台北：月旦。
- _____，1997，《第一階段憲政改革》。台北：揚智。
- _____，1998，《不確定的憲改：第三階段憲政改革之研究》。
台北：揚智。
- _____，1999，《總統民選後憲政改革的發展：第四次修憲之研究》。
台北：台灣大學三民主義研究所。
- _____，2004，《二〇〇〇台灣憲改》。台北：海峽學術。
- _____，2005，《第七次憲政改革之研究》。台北：台灣大學國家發展研究所。
- 周玉蔻，1993，《李登輝的一千天》。台北：麥田。
- 林葦芸譯，Steven Lukes 著，2006，《權力-基進觀點》。台北：商周。
- 胡幼慧主編，1996，《質性研究-理論、方法及本土女性研究實例》。
台北：巨流。

- 胡佛，1998，《政治學的科學探究(四)政治變遷與民主化》。台北：三民。
- 高朗、隋杜卿主編，2002，《憲政體制與總統權力》。台北：國家政策研究基金會。
- 國民大會秘書處編，1991，《第一屆國民大會第二次臨時會實錄》。台北：國民大會秘書處。
- _____，1994，《第二屆國民大會第四次臨時會修憲提案》。台北：國民大會秘書處。
- 陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》。台北：韋伯。
- 黃年，1998，《李登輝的憲法變奏曲》。台北：聯經。
- 齊光裕，1996，《中華民國的政治發展-民國三十八年以來的變遷》。台北：揚智。
- _____，1998，《中華民國的憲政發展-民國三十八年以來的憲法變遷》。台北：揚智。
- 薛曉源、陳家剛主編，2007，《全球化與新制度主義》。台北：五南。
- 謝政道，2007，《中華民國修憲史》。台北：揚智。
- 鯨鯤·和敏譯，Harold D. Lasswell 著，1991，《政治：論權勢人物的成長、時機和方法》。台北：時報。

二、期刊論文

- 徐正戎、張峻豪，2004，《從新舊制度論看我國雙首長制》，〈政治科學論叢〉，第二十二期，頁 139-80。
- 徐斯勤，2001，〈新制度主義與當代中國政治研究：理論與應用之間對話的初步觀察〉，《政治學報》，第 32 期，頁 95-168。
- 張峻豪、徐正戎，2007，《閣揆角色的受限或突破-政黨輪替後我國行政院長與總統互動之研究》，〈台灣民主季刊〉，第 4

卷，第 1 期，頁 51-108。

郭承天，2000，《新制度論與政治經濟學》。收錄於何因思、吳玉山主編〈邁入二十一世紀的政治學〉。台北：中國政治學會，頁 171-201。

蔡湘廷，2010，〈歷史制度主義的興起與研究取向-政治學研究途徑的探討〉，《台北市立教育大學學報》。第 41 卷，第二期，頁 39-76。

三、報章雜誌

王宛茹，1997.08.09，〈烏雲密佈，李連下午直搗省府地盤〉。
《聯合晚報》，版二。

羊曉東、游添財，1996.04.26，〈李總統：五權憲法架構不變，此後應不致再修憲〉。《中國時報》，版九。

何振忠，1991.01.30，〈臺灣教授協會等三團體發表聲明，要求選舉代表制定新憲〉。《聯合報》，版六。

何振忠、張宗智，1996.04.26，〈李登輝：最後一次修憲，直選後應給總統實際力量〉。《聯合報》，版六。

吳行健、楊璧睿，1996.12.27，〈發表聲明，新黨揮別國發會-真正的改革絕不缺席，宣稱將在體制內監督政府〉。《聯合報》，版二。

林新輝，1999.06.29，〈新黨抨擊，提議國大休會；林義雄反駁李登輝大格局說法〉。《聯合報》，版四。

夏珍，1996.12.21，〈改良式混合制，包含六大修憲方向〉。《中國時報》版四。

陶允正，1997.11.30，〈新黨，流失票源可觀〉。《聯合報》，版七。

陶允正、林新輝，1999.06.30，〈休會未獲知會，蘇南成自比斷

- 線風箏。認為維持議事規則正當性不能充耳不聞，「若他不理會大家不都傻眼」〉。《聯合報》，版四。
- 陶允正、謝公秉、林美玲，1999.06.29，〈修憲沒有共識，國民兩黨決定國大今起休會一個月；期間舉行擴大憲改委員會，朝野國代不滿休會 兩黨將強力動員〉。《聯合報》，版一。
- 陳家傑，1991.02.16，〈到制憲之路，民進黨整隊前進〉。《聯合晚報》，版二。
- 陳素玲，1997.11.01，〈國民黨政策急轉彎，何止老人年金一樁〉。《聯合報》，版二。
- 陳素玲、陶允正、彭威晶，1997.08.04，〈新、舊「憲政怪獸」，民、新兩黨辯論〉。《聯合報》，版四。
- 陳鳳馨，1997.08.09，〈李總統痛批反修憲勢力〉。《聯合報》，版一。
- 黃主文，1997.06.06，〈改良式混合制，最符我國情〉。《中央日報》，版四。
- 楊克華，1997.08.10，〈國民黨十五全茶會開到省黨部，宋楚瑜缺席〉。《聯合報》，版四。
- 雷顯威，1996.04.03，〈黨內修憲會議，省決退出〉。《聯合報》，版三。
- 蕭衡倩，1997.11.30，〈選民，選擇了不選國民黨〉。《聯合報》，版四。
- 蕭衡倩，1997.08.08，〈李總統左批省府，右打新黨學者〉。《聯合晚報》，版一。
- 聯合報訊，1986.05.10，〈對當前重要政治問題 執政黨規劃革新步驟〉。《聯合報》，版二。
- 謝公秉，1997.08.14，〈吳伯雄勸資深中委轉任中評委〉。《聯合報》，版四。
- 謝公秉、游其昌、何振忠，1997.02.13，〈饒穎奇：國民黨擬好

修憲條文〉。《聯合報》，版二。

四、網路資料

丁小雨，2005，〈黑金政權即將自食而亡〉，《今週刊》，145期。

<http://www.businesstoday.com.tw/v1/content.aspx?a=W20050617771>

，下載時間：2010.12.19。

中央選舉委員會選舉資料庫，網址 <http://117.56.211.222/>。

孫柏瑛，《政治過程中的制度》。

<http://www.rnd.ncnu.edu.tw/hdcheng/spolicy/ppinstit.doc>。下載

日期：2008.12.26。

莊勝榮，2001，〈立委減半，國家不亂〉，《新台灣新聞周刊》。

台北：本土文化事業，第 250 期。

<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=5516>

，下載日期：2010.12.21。

聯合資料庫，網址：<http://www.udndata.com/>。

貳、外文部分

(1) Books

Berger, Peter & Luckmann Thomas, 1996, *The Social Construction of Reality*. New York NY.

DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W., 1991, *The New Institutionalism in Organization Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Dogan, Mattei & Dominique Pelassy, 1990, *How to Compare Nation:*

Strategies in Comparative Politics. Chatham:Chatham House Publishers.

Hall, Peter A., 1986, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.

March, James G. & P. Olsen Johan, 1989, *Recovering Institutions*. New York: Free Press.

North, Douglass, 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press,

Peters, B. Guy, 1999, *Institutional Theory in Political Science, The "New Institutionalism"*. London and New York: Wellington House.

Pierson, Paul & Theda Skocpol, 2006, *Historical Institutionalism In Contemporary Politics Studies*. Unpublished.

Thelen, Kathleen & Steinmo, Sven, 1992, *Historical institutionalism in comparative politics: State, society, and economy*. New York: Cambridge University Press.

(II) Periodicals

Clark, William Roberts, 1998, "Agents and Structures: Two Views of Preferences, Two Views of Institutions." *International Studies Quarterly* 42, pp. 245-270.

DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter. W., 1983, "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields." *American Sociological Review* Vol. 48, No. 2(April), pp. 147-160.

Hall, Peter A. & Rosemary C.R. Taylor, 1996, "Political Science and

- the Three New Institutionalisms”, *Political Study*, XLIV, pp. 936-957.
- Ikenberry, G. John, 1988, “Conclusion: An Institutional Approach to American foreign economic policy.” *The State and American Foreign Economic Policy*, pp. 222-223.
- Immergut, Ellen M., 1998, “The Theoretical Core of the New Institutionalism.” *Politics and Society*, Vol. 26, pp. 5-34.
- Karsner, Stephen D., 1984, “Approach to the State: Alternative Conception and Historical Dynamics.” *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 2, pp. 223-246.
- Lin, Just Yifu, 1989, “An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change.” *Cato Journal*, Vol. 9, No. 1, pp. 1-35.
- Lowi, Theodore J., 1964, “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory.” *World Politics*, Vol. 16, pp. 687-713.
- Mahoney, James, 2001, “Path-dependent explanations of regime change: central America in comparative perspective.” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, No. 1, pp. 111-141.
- Paul, David, 1985, “Clio and the economics of QWERTY.” *American Economic Review*, Vol. 75, No. 2, pp. 332-337.
- Pierson, Paul, 2000, "Increasing Return, Path Dependence, and the Study of Politics." *The American Politics Science Review Association*, Vol. 94, No.2, pp. 251-267.
- Reich, Simon, 2000, “The Four Face of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective.” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No.

4, October, pp. 501-522.

Thelen, Kathleen, 1999, "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, pp. 369-404.

Wendt, Alexander, 1987, "The agent-structure problem in international relations theory." *International Organization*, Vol. 41, No. 3, pp. 335-370.

Weyland, Kurt, 2008, "Toward a New Theory of Institutional Change." *World Politics*, Vol. 60, pp. 281-314.

(III) Network

Binder, Leonard & James S. Colman & Joseph LaPalombara & Lucian W. Pye & Sidney Verba & Myron Weiner, 1971, *Crises and Sequences in Political Development*. Website:

[http://www.odu.edu/al/jchen/Comparative%20Politics%20\(Gra%20duate\)/Review%20Essays/Week%2010/Rockie%20Beasley.pdf](http://www.odu.edu/al/jchen/Comparative%20Politics%20(Gra%20duate)/Review%20Essays/Week%2010/Rockie%20Beasley.pdf)

Download Time: 2011.04.21.

Puffert, Douglas J., 2008, *Path Dependence*. Website:

<http://eh.net/encyclopedia/article/puffert.path.dependence>

Download Time: 2010.12.03.

Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen, 2005, *Institutional Change in Advanced Political Economies*. Website:

<http://www.northwestern.edu/ipr/publications/papers/2004/thelen/InstitutionalChange.pdf>. Download Time: 2011.03.03.