



# 探尋臺灣憲改的模式

## ——從九七憲改談起

◎葉俊榮

### 1. 前言

臺灣自一九八〇年代中期開動了民主轉型

**臺**的列車以來，憲法層次的爭議逐漸浮現，在朝野對憲法機能、內容與變動方向的高度意念動員之下，形成了有史以來難得一見的「憲法時刻」（註一）。隨著一九九七年憲改的落幕，我們是否已經可以為臺灣的憲改確定模式？

本文的目的在於從九七憲改的實踐，為臺灣的憲改經驗進行模式化。從憲改的形式觀察臺灣憲改，固然頗有特色，但造成此等憲改形式的動能，更是描繪臺灣憲改模式的核心議題。有鑑於此，本文將從動能與形式兩方面，探討臺灣的憲法變遷。本文將上溯動員戡亂時期憲法變動的經驗，以九七憲改為基點，回顧並比較促成歷次憲改的動能，並找尋影響動能形成與發展的脈絡。在憲改的動能分析之後，本文進一步歸納歷次憲改所表現出的形式，並探尋憲改動能與形式之間的關聯。從憲改的動能與形式之中，本文進一步歸納出臺灣憲改模式所彰顯出憲改的獨特機能。最後，本文將歸納歷

來憲改的發展，論述臺灣憲改的影響與未來性。

### 2. 台灣歷次憲改的動能與形式

臺灣的憲改，從時間點上可分為臨時條款時期與增修條文兩個時期，後者又可再細分為四次修憲。從內涵上，臺灣的憲改可分為動能與形式。憲改的動能，指稱促成或阻礙憲改的能量、動向以及憲改相關主體的使力。憲改的形式，則指承接憲改動能的程序、管道、機關及方式等。本文認為憲改的模式應從動能與形式兩方面觀察，單從形式無法真確地掌握憲法的時代精神，單從動能也無法精確地掌握憲法的形貌。

#### 2.1. 臨時條款時期

##### 2.1.1. 臨時條款時期的憲改經驗

臨時條款的變遷歷程，在我國憲法變遷史上，不斷遭致批判，也留下許多難解的理論爭議（註二）。然而，臨時條款的「生命歷程」，卻主宰臺灣憲法史四十年。從憲法變遷的角度看，這段期間已透過實踐，形塑了臺灣憲改的雛型。

◎本文作者為臺大法律學系教授，台大法學院副院長及教務主任。



#### 2.1.1.1. 憲法的附加機制

不論從憲法學理或比較法上的觀察，直接修改本文應是憲法修改的常態。臨時條款確立了在憲法之外，架設另一套憲法「附加」機制的可能性。此種作法在一方面藉憲法本文與臨時條款的形式隔離作用，維持原憲法的形式完整性，另一方面則對原憲法的實質內容設定操控鈕。

#### 2.1.1.2. 單機關修憲與修憲收租

雖然憲法規定的修憲方式有兩種途徑，但臨時條款的每一次修憲都經由國民大會單一機關進行，在每次變動都基於總統與行政部門遂行「要權」的情況下，具有壟斷修憲的國民大會便取得了政治交易者的地位。在程序上，臨時條款的每一次修改，都以國民大會的常會為之，使得總統選舉與動員戡亂時期臨時條款的修正「掛鉤」，國民大會更有籌碼收取「修憲租」。

#### 2.1.1.3. 分次預告修憲

臨時條款原是一限時的短期設計，在設定目標無法於短時期完成的政治現實下，臨時條款的存續本身已充滿妥協性。在強調穩定的憲法，碰到多變的政治現實時，預告解決憲政爭議，逐漸發展成憲改的通例。

#### 2.1.1.4. 集中於政府組織

就修正的內容而言，集中於中央政府組織與權限的調整，其特徵則為行政權的擴大，與專

責修憲機關不斷擴權。就其對憲政架構的影響而言，總統成為行政首長，立法院地位逐次弱化，國民大會常設化，成為在正常憲政秩序下難以架御的「利維坦」。

#### 2.1.1.5. 包裹式修改

就憲改的體例形式而言，臨時條款透過歷次的修正，確立了包裹式的修改，每次修正不論幅度大小，條號、次序均加以重組，並就全部條文加以公佈。

#### 2.1.2. 從臨時條款到增修條文

動員戡亂時期雖經由臨時條款此一憲法附生機制的調控，短期回應了憲政發展上的民主正當性危機，但問題並沒有真正解決。隨著戒嚴令的解除以及包括黨禁、報禁、言禁等政治解嚴措施，中央民代長年不改選所牽動的憲政危機不斷呈現，這些政治轉型的動能，如何內化入憲法，成為憲法變遷上最具有挑戰性的議題。

如果說臨時條款時期的憲改乃是面臨憲法正當性危機政權的權宜解套，那麼進入增修條文時期的憲改，則承載著臺灣在第三波民主化中「寧靜革命」的推進與實現。形式上與動員戡亂時期相仿，但在精神上卻與臨時條款時期迥異。我們認為應區分憲改的形式與動能，方能較清楚地掌握臺灣憲改的動態，也較有可能合理地呈現臺灣憲改的實踐模式。



## 2.2. 四次憲改的動能

如果不把動員戡亂時期臨時條款算入的話，台灣到現在已經有了四次的修憲，在這樣紛雜、過程混亂的修憲過程中，許多人不斷質疑為何不斷修改憲法？究竟這四次修憲是毫無章法、個別起意的偶發事件，還是有一股脈絡在促動？

2.2.1. 憲政危機與代表性強化  
從物理量能的角度觀察憲改，促成憲法變動

的能量累積到一定程度後，憲改的列車便會開動。觀察臺灣所經歷的四次憲改，可以看出國家發展上的「危機」仍是修憲的主要能量來源，而危機的形成，則又與統治權對內的民主正當性與對外的主體性息息相關，我們可以將此稱為因應危機的代表性強化。

一九四九年國民政府撤退來台，立刻面臨兩種嚴重的認同與正當性危機。一方面，如何正當化對於大陸人民的主權訴求；另一方面，則是如何說服台灣人民這個所謂的「外來政權」能夠反應此地的民意（註三）。隨著老代表的年邁及人民要求改組國會的呼聲，以法統為精神所進行的代表性操控已進入窮途末路，國民黨

政權也面臨空前的憲政危機。此一危機的因應乃是憲改列車開動的主要動能（註四）。而縱觀歷次憲改，代表性(representation)的強化一直扮演靈魂角色。就此，我們可將四次憲改分為兩個階段，前三次憲改構成憲改的第一階段，主要在處理對內民主代表性的強化問題。第四

【表一：四次增修條文之主軸與議題】

	欲解決的主要問題	修憲結果	主軸
第一次修憲	1. 國會代表性的危機的解決（國會改選）	國會全面改選	代表性的建立與強化
第二次修憲	1. 由新國會修憲 2. 總統選舉問題 3. 賦予地方自治法源	1. 總統民選 2. 地方自治之法源	
第三次修憲	總統選舉方式（委任或直選）	總統直接民選	
第四次修憲	政府體制的調整	1. 雙首長制的建立 2. 省虛級化	

次憲改為第二階段，主要在處理對外國家主體性與國際代表性的問題。

### 2.2.2. 前三次修憲：

#### 憲政危機與內部代表性強化

在第一次修憲中主要的議題在於國會改選；亦即使原先大陸地區所選出的民意代表退職，而由台灣地區——中華民國政府實際治權所及之地——重新選出民意代表，以回應國內外對國會四十年不改選的民主代表性的強大質疑。

第二次修憲，則是由具民主代表性的國民大會所為，所要解決的主要問題為總統的產生。固然，有人將這個修憲目的解釋為國民黨內部為鞏固黨主席（李登輝）的權威所採取的措



施，唯從憲法學角度觀此次修憲，應可解釋成憲法在民主代表性上的再次調整，藉以強化國民黨政權在台灣的統治正當性，透過國家最高元首由人民選出的制度設計，使國民黨政權得擺脫外來政權的陰影，而主張中華民國政府為「在台灣的」具有民主正當性的政府。

第三次修憲前夕，國民黨內部權力鬥爭的影響更為明顯。這次修憲的主要目的可說是為了解決前次修憲所未完成的總統選舉方式議題。總統直選可說是台灣有史以來第一次全國性的政治動員（和立委、國代等選舉不同，總統選舉以全國為單一的選區），在這個動員過程中選出了具有民意正當性的國家象徵。在對內方面，是國家統治領導中心的確立；對外，則是國家在面對國際社會時，給予國家代表（總統）毋庸置疑的代表權力。

#### 2.2.3. 第四次憲改：對外代表性強化與修憲

當累積了近四十年的對內代表性危機透過三次修憲得到解決時，臺灣的國際人格，並沒有在國際社會獲得認同。在香港一九九七回歸中國後，台灣在國際地位上更面臨了龐大的壓力。凡此種種壓力，都需要一個能夠明確宣稱其代表臺灣二千一百萬人民的中心象徵，並且此中心能對內負責、對外作為國際社會（當然主要指中國）溝通、談判的對象。這種需求，在第四次修憲中即具體展現出來。在設計中央政府組織時，除新黨所主張的內閣制外，其他主要的修憲主張都不約而同的或多或少增加總統權力，企圖形塑出總統作為國家最高領導人

的政府架構。這樣的設計，主要是因為前述在國際社會競爭下台灣對國家代表性建立的需求；在制度抉擇上，則是因為前次修憲已經確定了總統直接民選，整體設計已經無法再走回頭路，民選總統儼然是全國代表的象徵，也因此必須賦予總統更名實相符的職權（註五）。

### 2.3. 四次憲改的形式

相對於憲改的動能，憲改的形式並沒有在四次憲改中有所變化，後幾次憲改相對於前幾次憲改的意義，在於重覆發生，以現實的實踐建立模式。從第四次憲改落幕後往前看，歷次憲改已透過一再的實踐，形塑了臺灣憲改的模式。

#### 2.3.1. 多階段分期預告

對一個政治轉型的國家而言，憲改往往被期待一次通盤處理，以避免因議題的長期延宕，失卻改革的動能（註六）。從第四次修憲強烈表彰出未來還有第五次修憲的訊息看來，臺灣憲法採分期付款式的多階段分期修憲模式，似乎已經確立。除了分期修憲外，每次修憲往往都先行預告出下次修憲的重點也成為模式化的特色（註七）。

#### 2.3.2. 附加式包裹整理

就憲改的條文呈現方式而言，第一次憲改在各方爭議下，決定不動憲法本文，另以十條「增修條文」附加於憲法本文之後（註八）。當時，誰也無法預知，下一次憲改的條文如何安排。第二次修憲時，通過八條條文，附加於原



十條增修條文之後，排列為第十一條至第十八條。如果依此邏輯，則第三次增修條文可能繼續往後排，成為類似美國增補條款的呈現方式。不過，第三次修憲時，最後採取就所有增修條文重新整理的方式，以十條經整理與修正後的增修條文呈現。這種每次修憲作包裹整理的作法，於第四次修憲時獲得維持，幾已確立成爾後修憲的條文呈現方式（註九）。

#### 2.3.3. 一機關壟斷收租

由於憲改以議題切割式的分期方式進行，國民大會是修憲次數越多，領的租金也愈豐。在歷次憲改中，除了回應政治勢力所要的外，國大都有實際的擴權。因此，國民大會在實質的權限內容上，除了因總統直選而凍結了選舉正副總統的職權、以及正副總統罷免案須經半數以上公民投票表決同意之外，透過歷次修憲又多了行使同意權、增設正副議長與定期集會等權限，使得國民大會逐漸朝向常設化機關的方向邁進。此外，在修憲的程序上，國民大會亦同時進行擴權政治（註十）。

#### 2.3.4. 體制外會議前導

從歷次憲改的實踐，我們也發覺在議題承載量大的幾次憲改，有體制外的協商會議作前導，藉以形成議題的共識（註十一）。在第一次憲改之前，總統回應三月學運的訴求，召開國是會議，就憲改的方向進行國民大會修憲程序以外的先行討論，並以書面形成會議共識。這種體制外的會議前導模式，於第四次憲改之前再次被引用，以國家發展會議為名，就憲改議

題進行政黨協商，並獲致結論（註十二）。

#### 2.3.5. 集中於政府組織

憲法的內容可分為政府組織與基本權利兩方面。從歷次憲改的內容看，絕大部分集中在政府組織方面。即令是與政府組織較不相關的部分，也是以類似「基本國策」的方式呈現，並沒有就基本權利作修正。造成這種偏向政府組織的原因，除了現行憲法的制定較晚，已相對納入較完整的人權規定外，原本憲法的基本國策模式的存在，由於「入憲成本」稍低，也在政府組織與基本權利之間創造了中間類型，用以容納各方要求入憲的聲音。

#### 2.4. 脈絡探尋

從臨時條款時期的憲改模式觀察，我們發現增修條文時期的憲改模式，大都可以在臨時條款時期找到前例：

1. 多階段：臨時條款的四次修正，將議題切割分次處理，正是多階段修憲的實踐。

2. 預告修憲：民國三十七年臨時條款原始條文所稱「第一屆國民大會應由總統至遲於民國三十九年十二月二十五日以前召集臨時會，討論有關憲法各案，如屆時動員戡亂時期尚未依前項規定宣告終止，國民大會臨時會應決定臨時條款應否延長或廢止」，開啓我國「預告式修憲」的先河。

3. 附加式包裹整理：臨時條款的歷次修正，均侷限於臨時條款本身，不觸及憲法本文，而且每次修正都重新整理。



4. 一機關修憲收租：臨時條款的四次修正，均是由國民大會包辦，而且每修一次，國民大會便要求擴權收租。

5. 集中於政府組織的調整：臨時條款的修正內容，大都環繞在政府組織，未對基本權利有任何著力。

此一發現，相對於臨時條款時期的諸多特色，更彰顯出增修條文時期的憲法變遷過程中，有意無意的，仍受到原本憲法實踐模式的影響。

### 3. 台灣憲改的模式化與未來性

#### 3.1. 實踐中的臺灣憲改模式：憲改的機能

##### 3.1.1. 憲改作為匯納國家轉型壓力的機制： 憲改的議題管理機能

許多轉型國家的轉型內涵、方向與結果不同，或許與其是否將轉型的軌跡納入憲法變遷的機制，尤其是憲法修改的議題管理方式有關。臺灣在有意無意間，沒有在憲改的高度動員時期作全盤的理性設計(comprehensive rationality)，而是以漸進調適(muddling through)的方式，走出了前述議題切割式的分期憲改方式，其優劣成敗固然仍有待評量，但卻使憲改機制發揮了轉型國家的議題管理功能(註十三)。

##### 3.1.2. 憲改作為處理國家發展上結構性問題的 機制：憲改的替代革命機能

許多轉型國家的憲改，面臨的是轉型動盪中政治秩序的建立與基本立國原則的改變，但是在臺灣的憲改，其運作的最主要機制，卻是在解決其獨特的民主代表性問題。在面臨代表性危機時，台灣並沒有以推翻既有政權、重新建國的革命方式來建構其代表正當性；而是藉由憲法規範國家權力、組織的功能，以修憲的方式造成統治機構的質變，進而化解代表性危機。暫且不論修憲後所架構出來的體制是否妥適，但是台灣展現出來的以體制內的修憲方式去解決體制原有矛盾而避免暴力革命的憲政經驗，確實在對憲法的運作經驗以及民主的鞏固上，成就了一種特殊的臺灣經驗。

##### 3.1.3. 憲改作為維繫國家主權的機制： 憲改的國家主權強化機能

國民政府自內戰戰敗遷臺以來，藉由大陸帶來的民意代表與憲法，來維繫其主權的正當性。在憲法被用來作為操控民主代表性的時期，中華民國在國際社會仍獲得相當承認。一九七一年中華民國退出聯合國，以及接連國際外交承認江河日下之際，憲改的主要機能卻是在於進行對內代表性的強化，並於九〇年代初期，順利完成了政權本土化的轉型。如今，隨著中華人民共和國的日漸強大，臺灣所面臨國際外交上的挑戰更為激烈，國家主權的維繫與捍衛更為艱難。在對內民主代表性建立之後，憲改的動能已轉向國家的對外主權的鞏固。姑且不論憲改的內容與結果是否更強化國家對外協商談判的主權凝聚，不斷存在的憲法以及一



再對憲法內容的矜持與辯論，正足以彰顯國家的存在。臺灣憲改所散發的這種主權強化機能，相對於其他轉型國家，也具有特色（註十四）。

### 3.2. 臺灣憲改模式的檢討與未來性

基於中性描述的觀點，臺灣憲改已透過實踐儼然發展出一套模式：以代表性強化為動能的多階段議題切割模式（我們姑且先這樣稱呼）。然而，進一步的挑戰在於對此一模式如何作評價，又如果有可能著力的話，修正方向何在？這樣的檢討可以彰顯九七憲改的未來性。

#### 3.2.1. 強人時代光環的憲法化

從歷史脈絡觀察，憲法變遷的過程中，再怎麼強的強人，他的力量總是有限的。值得注意的是，當一個國家的領袖言論遠比長期以來的憲改成果受到國際重視時，我們不禁要問：李登輝總統已經成功的將個人魅力轉化成憲法制度嗎？如果答案是否定的，台灣的憲法變遷成果是否意味著將會在李登輝去職後煙消雲散？（註十五）

一個超凡強人，基於其所掌有的時代光環與政治魅力，可能是促動與完成艱鉅憲改工程的動力來源，但也正因為其超強的政治磁場，在過度強調個人理念的情況下，反而造成憲政發展的障礙。歷史將如何評斷李登輝時代的憲改，在其任期終了前還有一次而且僅有一次機會。

#### 3.2.2. 國民憲法意念與熱誠的聚集與消散

臺灣在漸進調適的過程中進行憲改，在一方

面成功地以體制內的方式完成政治轉型及解決代表性危機，但在另一方面也在一次又一次的憲法動員之中，有限地作憲法變革，將憲法時刻中難得的動員與辯論，作時間上的間隔與議題的切割。多階段的憲改策略，註定憲法只能小修，這次解決不了無所謂，反正下回再談。如此是否造成在不斷的議題縮水中，折磨國民的憲法意念，冷卻國民的憲法動員，或世俗化了憲法辯論。在覆蓋式的憲改方式以及權力機關的政治分贓下，國民對於憲法的意識與熱情也只能繼續消散（註十六）。

#### 3.2.3. 憲法割裂所造成的憲法認同

在分期修憲的憲改模式下，臺灣的憲改同時採取不修本文的附加包裹整理的方式。如此的作法固然規避了一些意識型態上的可能爭執，但使憲法條文的浮動性十足，不僅造成憲法文本體系的大混亂，也影響了憲法下層法規範的一致性。

歷經四次修憲後，憲法本文已經呈現支離破碎的局面。以憲法本文中「國民大會」章為例，從25~34條共計10個條文，歷次增修憲法的結果，只有3個條文倖免於難，分別是25、31、33條。仔細觀察分析後發現，第25條僅是國大性質的宣示條款，第31條則是開會地點的規定，至於第33條則是國大代表的不逮捕特權。易言之，除了第33條較可稱得上是機關組織的重要核心條文未遭修正外，整個「國民大會」章的內容早已徹底的改頭換面，修正率更高達70%（如果扣除§25、§31後，更高達



87.5%)。

至於此種修憲方式所造成的下層法規錯亂情形，在多階段憲改中，下層法規無法相應配合所產生的法源依據指向錯誤的情形。此種錯亂對於開發中國家的法治推展顯然是雪上加霜(註十七)。

以我國目前的多階段修憲所造成的現象，包括憲法本文遭凍結者眾、覆蓋式的增修方式、下層法規的錯亂等，將直接衝擊憲法的可認知度與國民情感，是否會引發下一波制憲的呼聲，值得繼續關注。

#### 3.2.4. 體制外憲法變遷與憲政僵局的解套

原本在憲法時刻的憲改，強調匯納憲改量能，一舉革除憲政積弊，包括國民大會的定位與存立問題在內。但憲改在一機關壟斷修憲，並藉分期修憲不斷擴權的情況下，已造成臺灣憲改的最大隱憂。未來如何從既有憲改模式解套，以解決此一由來已久的惡性循環發展，更是憲改模式檢討上的重大議題。除了活絡現行憲法另外一條由立法院提案的途徑外，解決一機關壟斷修憲並坐收修憲租問題的可能窗口，在於政黨的紀律或全民的意志，包括總統直接提出憲法修正案交公民複決。

## 4. 結論

經歷了四次的臺灣憲改，充滿著名目、方向、幅度與方式的爭議。回顧終止動員戡亂時期前後，憲改究竟應朝向「回歸憲法」或「制

憲」，乃是臺灣憲改方向的一大抉擇。透過四次憲改的實踐，已可斷定臺灣的憲改既不是「制憲」，也不是「回歸憲法」，而是一次又一次地分期作增修條文的包裹修正。這種結果，或許不是當時關心臺灣憲政發展者所能預見。

本文發現不論從動能或形式觀察，憲改列車開動之後，所以發展出今日所見的模式，可以明顯地溯源至臨時條款憲法變動的實踐經驗。又在臺灣透過實踐逐漸確立的憲改形式，更是臺灣獨特憲改動能的產物。至於促成臺灣憲改的動能，則與執政者所主觀認定的國家發展內外危機有密切正向相關，這種危機意識並建立在對內民主代表性的健全與對外國家代表性上。第三次憲改以前，憲改的主要動能在「外來政權」在臺灣進行民主代表性的強化；第四次憲改中則擴大政黨對危機的合流認同，但重點在於臺灣對內民主代表性完備後對外的國家主權代表性。此外，歷次憲改也透過實踐，充分顯現出多階段分期預告、附加式包裹處理、一機關壟斷收租、體制外會議前導以及集中於政府組織等形式特色。

臺灣透過歷次實踐，已發展出以議題切割的方式，調適憲改政治生態的修憲方式。此種漸進調適(muddling-through)的憲改模式，相對於全盤理性(comprehensive rationality)的憲改模式，其終極的價值判斷，則仍有待觀察。

### 【註釋】

{作者註：本文的原始版本曾於「九七憲改的





檢討」學術研討會中發表(臺大法律學系與臺大法學論叢主辦，一九九七年十一月二十二日)，全文將以「九七憲改與臺灣憲法變遷模式」於臺大法學論叢第二十七卷第二期刊出。本文為全文三分之一濃縮版，目的在於傳播研究成果，至於全文學術性的評價，應由臺大法學論叢所刊登的版本擔綱。}

註一：然而，隨著一次又一次的憲改，此一憲法的波動似已逐漸拉長，在憲改議題的切割與分期處理之下，歷史上難得的一段「憲法時刻」，已逐漸在消散中。參閱葉俊榮，消散中的憲法時刻，收錄於【現代國家與憲法—李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集】，初版，頁237-291 (1997)。

註二：關於臨時條款的性質與容許性，正反意見眾多不及備載。較為清楚的論證可參見李鴻禧，憲法基本概念之澄清—從動員戡亂時期臨時條款談起，收於氏著【憲法與人權】，五版，頁45以下 (1989)；《「動員戡亂時期臨時條款」之民主憲政評估》，收於氏著【憲法與憲政】，初版，頁219以下 (1997)；許宗力，《動員戡亂時期臨時條款之法律問題》，收於氏著【法與國家權力】，增訂二版，頁401以下 (1996)。

註三：Jiunn-rong Yeh, *The Cult of Fatung: Representational Manipulation and Reconstruction in Taiwan*, in *THE PEOPLE'S REPRESENTATIVES----- ELECTORAL SYSTEMS IN THE ASIA-PACIFIC REGION*

23, 24-5 (Graham Hassall & Cheryl Saunders, eds., 1997).

註四：綜觀台灣此一時期的代表權操控有四項特色：(1)人治操縱：將代議制度簡化成政治符號；(2)憲法制度操縱：將代議制度化約成憲法法典的文字；(3)時間操縱：擴張憲法的任期限制；(4)領土操縱：將代議制度擴張到治權可及範圍之外。Jiunn-rong Yeh, *The Cult of Fatung*, at 35-6.

註五：在相同的脈絡下，我們也可以解讀出省級虛極化的動力來源。在一個土地、人口與中央政府大部分重疊的省級存在情況下，一方面台灣無法脫離作為一個地方政府的歷史陰影，另一方面現實政治運作上，前述總統（及其所領導的中央政府）的全國代表性權威受到嚴重的挑戰與模糊。

註六：致力觀察東歐憲改的憲法學者 Ackerman 即指出，由於人民參與憲改的熱情與能量有其時空侷限，如果無法一次處理完畢而改由零星的修憲，非但無法提供與舊時代的區隔，人民也無法感受到憲法的清新活力。See BRUCE ACKERMAN, *WE THE PEOPLE: FOUNDATIONS*, 61 (1991).

註七：第一次增修條文第六條、第二次增修條文第十二條第二項是清楚的例證。此外，第三次修憲時雖未於增修條文中預定修憲議題，但總統民選後再行修憲以解決重大問題，則為不成文的共識。第四次修憲的協商過程中已強烈顯現部分議題於下一次修憲將會處理，甚至



發展出國民兩黨同意就公民票決與總統選制（絕對多數或相對多數）等納入修憲議題，並簽字為憑。

註八：根據李登輝總統的看法，採取增修條文方式是為了不失中華民國的法統。參見謝瑞智，【修憲春秋—整個修憲過程的記實】，增訂版，頁28（1994）。換言之，出發點與當初制定臨時條款及其後修正如出一轍，都無法跳脫「法統」的窠臼。

註九：理論上，增補條文方式宜採取「最少變動原則」，亦即僅能允許凍結那些因外在環境變化以致客觀上根本無從適用的憲法原條文。如果憲政問題無關外在因素，而是憲法原條文的設計問題，就應該直接修改憲法本文。許宗力，〈憲政改革芻議〉，收於氏著【法與國家權力】，增訂二版，頁461（1996）。

註十：首先，在憲法增修條文第一條第八項中明定，國民大會行使職權之程序，由國民大會定之，不適用憲法三十四條之規定。其次，國民大會亦以修憲的方式，使得國大得以定期集會，並將國大集會均稱為「會議」，透過模糊「常會」與「臨時會」的方式，進行擴權，進一步空洞化大法官釋字三一四號。

註十一：此種事前協商機制常見於東歐各國的憲政改革，亦即所謂的「圓桌會談」（Round Table Talks；RTT）。此種協商機制除對於當時共產政權的瓦解有不可磨滅的影響，更對於他國產生民主化的「雪球效應」（snowball effects）。See Jon Elster, *Constitution-Making*

*in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea*, 71 *PUBLIC ADMINISTRATION* 169, 188-191 (Spring/Summer 1993).

註十二：不論是第一次或第四次憲改，都面臨此等會議結論是否必須或能夠落實的問題。尤其是，國民大會在歷次憲改逐漸常態化後，對此種體制外的作法，也迭有反彈。然而，從憲法實踐的角度看，此種以體制外協商會議為憲改前導的方式，仍有於往後憲改中被套用的可能。

註十三：此種不同型態的決策模式係由林布隆首先提出。See Charles E. Lindblom, *The Science of "Muddling Through"*, 19 *PUBLIC ADMIN. REV.* 79-88 (Spring 1959). 值得注意的是，任何制度皆有其本質與功能上的制度容量，一旦制度未能提供議題相應的發揮空間，變動能量將從某一制度機制流向另一個管道，甚至溢流到體制外。

註十四：這也正是台灣面對香港回歸以及接踵而至的澳門問題時，最能彰顯國家定位與反矮化的最佳策略。進一步來說，台灣的憲法討論風氣愈盛、憲法學研究愈國際化，對於台灣未來的總體國家發展實有正面助益。關於台灣憲法變遷與國家發展的論述與定位，see Jau-yuan Hwang & Jiunn-rong Yeh, *Taiwan*, in *ASIA-PACIFIC CONSTITUTIONAL YEARBOOK* 1995, at 279-314 (Cheryl Saunders & Graham Hassall, eds., 1997).

註十五：在臺灣的這一波憲法時刻中，第一



次總統民選乃是前三次憲改的直接成果，而民選總統高票選出後，也是臺灣憲法時刻作最大規模憲政變革的契機。從李登輝總統於當選後積極籌畫召開國發會及其於第四次修憲中所表現的堅持看來，他有將其個人魅力憲法化的意念。不過，意念背後的憲政理念以及政府權力部門間的配套設計構想，則容有見仁見智的評斷。

註十六：無視於國民憲法感情的凝聚而任其散失，將不利於難得的憲法時刻中新憲法典範的建立。

註十七：法規指向錯誤者：國家安全會議組織法第一條、國安局組織法第一條、省縣自治法第一條、監察法第五條、以及國民大會同意權行使法第二條等。 ◎