

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

動員戡亂時期臨時條款之研究

—台灣憲政體制變遷的環境動力、政治過程與制度後果—

計畫編號：NSC 90-2414-H-002-010

執行計畫：民國 91 年 8 月 1 日至民國 92 年 1 月 31 日

計畫主持人：李炳南教授

協同主持人：何輝慶助理教授、曾建元助理教授

研究員：姚中原

研究助理：林子玄、林哲弘

執行單位：國立台灣大學國家發展研究所

中華民國九十二年三月十七日

動員戡亂時期臨時條款之研究

—台灣憲政體制變遷的環境動力、政治過程與制度後果—

計畫主持人：李炳南教授

協同主持人：何輝慶助理教授、曾建元助理教授

研究員：姚中原

研究助理：林子玄、林哲弘

李炳南：國立政治大學法學博士

國立台灣大學國家發展研究所教授

何輝慶：國立台灣大學國家發展研究所法學博士

國立台灣大學國家發展研究所助理教授

曾建元：國立台灣大學國家發展研究所法學博士

私立中華大學行政管理系助理教授

姚中原：國立台灣大學國家發展研究所博士班研究生

林子玄：國立台灣大學國家發展研究所碩士班研究生

林哲弘：國立台灣大學國家發展研究所碩士班研究生

目錄

第一章	緒論	4
第二章	變遷始末	7
前言		7
第一節	條款制定與弘揚時期（1948-1960）	7
一、	國共兩黨衝突下的產物	7
二、	強人政治與準黨國體制的建立	8
第二節	條款修改與強化時期（1960-1971）	9
一、	條款的歷次增訂及其意義	10
二、	大法官解釋與萬年國會的形成	11
第三節	條款轉變與弱化時期（1971-1986）	12
一、	退出聯合國與中央民意機構的充實	12
二、	台美斷交與美麗島事件的衝擊	14
第四節	條款廢除與民主展開時期（1986-1991）	15
一、	民主進步黨成立與李登輝繼任總統	15
二、	國是會議召開、動員戡亂體制結束與民主憲政開始	16
結語		17
第三章	環境動力	19
前言		19
第一節	美國因素	21
一、	東北亞區域安全與美國協防	21
二、	美援	22
三、	退出聯合國與保釣運動	23
四、	台美斷交	25
第二節	中共因素	27
一、	國共內戰	27
二、	兩岸對峙	29
三、	文化大革命	31
四、	八九天安門民運	33
第三節	第三波民主潮	34
一、	東亞民主潮	34
二、	蘇東波民主潮	36
三、	台灣反對運動	37
第四節	台灣的經社環境	40
一、	經濟發展	40

二、社會多元化	41
三、野百合學運	42
結語	44
第四章 政治過程	49
第一節 國大：借力使力與調適應變	49
一、設計研究機構與擴張憲政權力	49
二、鞏固領導中心與增補中央民代	50
第二節 監察院：鞭策懲處與立穩主流	52
一、國大先提罷免李宗仁案未竟全功	52
二、監察院與國大合作完成李案罷免	53
第三節 司法院：時空運轉與配當註解	54
一、司法配合行政的三十一號等解釋文	54
二、司法順應民意的二六一號解釋文	55
第四節 立法院：同質對抗與權力糾葛	56
一、對司法院國會三機關解釋之不滿	56
二、與國民大會同質權力之相互抗衡	56
第五節 總統：穩控變局與取捨揚抑	57
一、面對內外壓力與擴延權力運作	57
二、反對國大擴權與支持民代改選	58
第六節 國民黨與其他政治勢力：黨國利害與聯結運作	58
一、操控黨內意見與運用黨團機制	59
二、壓制反對運動與協調黨外勢力	59
結語	60
第五章 制度後果及其影響	62
前言	62
第一節 準黨國體制	63
一、中國國民黨的領導	64
二、國民大會的自主性	64
三、國民黨的權力運作	66
第二節 國會制度的定位	67
一、政權與治權的爭議	67
二、國會制度的問題	68
三、國民大會的角色	68
第三節 中央政府體制的運行	70
一、總統的權力與任期	70
二、國會與行政部門的互動	71
三、五權憲法或三權憲法	72
第四節 憲法文本的變遷及其效果	73

一、修憲的體例	73
二、臨時條款的過渡性質	73
三、憲法本文的實效性	74
第五節 臨時條款及其運作的影響	74
一、國家機關組織與職權的轉變	74
二、民主的推展	76
結語	77
第六章 結論	81
參考資料	83
附錄	88
喬寶泰先生訪問錄	89
路國華先生訪問錄	101
朱士烈先生訪問錄	105
陳璽安先生訪問錄	116
吳豐山先生訪問錄	122
葉金鳳女士訪問錄	123
黃天福先生訪問錄	128
秦孝儀先生訪問錄	137
動員戡亂時期大事年表	138
動員戡亂時期臨時條款全文	144

第一章 緒論

本研究欲對動員戡亂時期中華民國憲法變遷歷程做一整體性的回顧，目的是擬瞭解在世界冷戰時期兩岸高度對峙的時代裡，中華民國中國國民黨威權政權如何在建構其憲法秩序，以與憲政主義的精神對話。因此本研究計劃在研究方法方面係輔以歷史學及政治學研究途徑，從歷史發展的觀點探討〈臨時條款〉，從看似雜多而無秩序的史料當中，抓取對於當前憲政制度有意義的部份加以組織，並分析梳理出當時政治外環境、國民黨在憲法上的因應策略，與其憲政制度後果間之因果關聯，以再現憲政史的真實。

〈動員戡亂時期臨時條款〉的制定，源於第二次世界大戰後的國際關係結構重組背景下，國民黨政權內戰體制的延續與擴大。民國三十四年八月十四日日本向聯盟國投降，中國國民黨與中國共產黨隨即爆發軍事衝突，三十六年七月四日國民政府委員會第六次國務會議通過〈勵行全國總動員戡平共匪叛亂、掃除民主障礙、如期實行憲政、貫徹和平建國案〉，宣布中華民國進入動員戡亂時期，三十七年第一屆國民大會召開，通過〈動員戡亂時期臨時條款〉，追認國民政府先前宣布的動員戡亂狀態。

由於戡亂軍事失利，中華民國全面退出中國大陸，中央政府播遷來台，中華民國與中華人民共和國隔海對峙。作為一個外來政權／移人政府，國民黨政權得以在歷經二二八事變後民間對它充滿敵意的台灣鞏固其統治，其正當性的基礎在於外部正當性的確立。台灣在國際政治的冷戰結構當中，適巧因為中國的內戰而居於前線的地位，也由於美國對於台灣的重視，連帶使台灣國際地位獲得確保，並影響了親美國家的對台外交政策，國民黨政權在國際法上的中國合法性乃進而得到確認。

整個威權國家移入後的政權鞏固，則以動員戡亂憲政體制的強化，即是以〈臨時條款〉的總統緊急處分權、戒嚴制度及總動員法制三重的國家緊急法制將國家緊急狀態予以固定化。〈臨時條款〉規定的重心是緊急處分權，但自民國四十九年三月〈臨時條款〉第一次修正，解除了總統、副總統連選連任的限制以後，〈臨時條款〉乃開始質變，朝向國家憲政體制的變革，使之符應國民黨準黨國體制的權力運作，〈臨時條款〉自此作為「戰時憲法」的性格乃日益明顯、強烈，幾乎完全取代了〈憲法〉本文的規範作用。本計劃即以〈臨時條款〉之文本為中心展開研究者。

本研究認為戰後動員戡亂時期之台灣憲法變遷史，乃可區分為三個階段，區分的標準大致依據憲法變遷所依恃的〈臨時條款〉文本的形式變動。這三個階段分別為：

一、〈臨時條款〉的制定與台灣威權國家的建立，這裡主要在敘述中華民國在台灣建立與鞏固動員戡亂體制的過程及其制度內容，期間〈臨時條款〉經歷了

三次修訂；

二、〈臨時條款〉的第四次修訂與威權國家正當性的向下轉化，此後台灣開始出現定期的全國性國會大選，政黨政治的雛形逐漸成形，這是中華民國統治正當性向台灣本土轉化的關鍵轉捩點；

三、台灣地區解除戒嚴前後的民主轉型前期，時間斷至民國八十年〈臨時條款〉的廢除。

根據上述初步理解，本研究計劃則建議分從〈臨時條款〉文本之變遷始末、變遷之環境動力、準黨國體制內部與黨外間之政治過程、與動員戡亂體制之憲政制度後果及其影響等四個方面，探討〈臨時條款〉的歷史意義。

第二章 變遷始末

前言

〈中華民國憲法〉公布施行不久，由於中國共產黨力量擴大，造成國家政局陷入舉步維艱之困境，在七百多位國民大會代表建議下，依據〈憲法〉第一百七十四條第一款之程序，制定〈動員戡亂時期臨時條款〉。從民國三十七年四月十八日第一屆國民大會第一次會議通過至民國八十年五月終止動員戡亂時期，期間共歷經四次修訂。

過去研究動員戡亂時期的相關文獻中，對於台灣憲政發展的分期，有學者從民主化的程度，分為「威權化時期」（1950-1988）和「民主化時期」（1988-1997）兩大階段來研究（陳陽德，1998:45-47）；或者從政黨制的演變，將台灣分為「民主奠基期：一黨優勢制」（1949-1977）、「民主成長期：準兩黨制」（1977-1986）、「民主起飛期：邁向三黨競爭」（1986-1996.3）和「民主鞏固期」（1996.3-）等四個時期來探討（葛永光，2001:45-69）；也有學者就台灣的政治發展與我國憲法變遷的關係，將台灣分成「體制適應時期」（一九五零年代中期至一九六零年代中期）、「全民整合時期」（一九六零年代中期至一九六零年代末期）、「現代化運動時期」（一九六零年代末期後近十年）以及「三民主義統一中國目標時期」（一九六零年代末期以來）等重要時期，來分析台灣的憲政發展。（任德厚，1981:230-233）這些分期均未涉及憲政體制的變化。

由於本章主旨在探討〈臨時條款〉的制定由來和變遷經過，因此特從重要年代所發生過的憲政體制變遷大事，來做研究分期。換言之，本章希望從動員戡亂時期此段期間（1948-1991）的重要大事，¹來研究分析上述政治變遷的結果，究竟對憲法文本的變遷造成那些影響或有何重要意義。準此標準，本章對〈動員戡亂時期臨時條款〉變遷始末的研究，分成下列四個時期來探討，即「條款制定與弘揚時期」（1948-1960）、「條款修改與強化時期」（1960-1971）、「條款轉變與弱化時期」（1971-1986）以及「條款廢除與民主展開時期」（1986-1991）。

¹ 參見：附錄一〈動員戡亂時期大事年表〉。

第一節 條款制定與弘揚時期（1948-1960）

一、國共兩黨衝突下的產物

民國三十七年三月二十九日，第一屆國民大會第一次會議於南京召開。國民政府主席蔣中正在大會開幕詞中說：「我認為今天國家和人民，戡亂與行憲應該同等重視。我們不因戡亂而延緩憲政的實施，反之，我們正因為要保障憲政的成功，不能不悉力戡亂，以剷除這個建國的障礙與民主的敵人。」由於蔣中正的談話，與會代表們聆聽之後，深有感同，都認為行憲與戡亂應兼籌並顧，（喬寶泰，1984）於是提議制定〈動員戡亂時期臨時條款〉，連署者有胡適、周鯁生、谷正綱、王雲五、王世杰等一千二百零一位代表。提案原文為：「我國行憲伊始，正值動員戡亂之非常時期，欲早竟剿匪之全功，速救人民於水火，必須使政府切實負責，俾一切措施得以適應時機；爰在不變更憲法條文之範圍內，提請依照憲法第一七四條第一款程序，制定動員戡亂時期臨時條款，一俟動員戡亂時期終止，此項條款即予廢止，庶幾行憲與戡亂，同時並舉。……」（《國民大會實錄》，第一編，219-221）

當時連署該案的王世杰代表，並補充說明該案提案的要旨，他說：「我們七百餘人提這個議案，其根本目的，在求行憲戡亂並行不悖。我們知道：現在政府有兩大任務。一為開始憲政，一為動員戡亂。但在憲法裡，對於政府在變亂時期的權力，限制甚嚴。如果沒有一個適當辦法補救，則此次國民大會閉會以後，政府實行憲政，必有兩種結果：一為政府守憲守法，但不能應付時機，救平叛亂，挽救危機。一為政府為應戡亂需要，蔑視憲法或曲解憲法條文，使我們數十年流血革命，付了很大犧牲而制定的憲法，變為具文。我們提這個案，以沈重的情緒，要使國民大會休會以後，真正能行憲而且能戡亂。」民國三十七年四月十八日由出席的國大代表一千六百二十四人贊成通過〈動員戡亂時期臨時條款〉，並定於五月十日施行。

從以上〈臨時條款〉的制定經過來分析，民國三十六年〈憲法〉公布伊始，因國共兩黨意識形態的對立，造成武裝衝突，局勢動盪不安，國家的生存和獨立遭受嚴重的威脅。若依據〈憲法〉實不足以應付民國三十七年動亂的時局，於是國民黨政府為適應戡亂需要，並考慮避免對甫制定的〈憲法〉形成傷害，乃有〈臨時條款〉的產生，而不採修憲的途徑。所以〈臨時條款〉的制定，可以說實則是

國共兩黨衝突和鬥爭下的產物。

二、強人政治與準黨國體制的建立

民國三十七年四月所制定的〈臨時條款〉是屬於戰時憲法，其性質雖非修憲，但由於為〈憲法〉之特別法，（李念祖，1980:151）故優先於〈憲法〉而適用，其內容主要在賦予總統以緊急處分權，即將〈憲法〉所定總統之宣告戒嚴權及緊急命令權兩項應變之權力，解除其程序之限制，使總統得臨機應變，適時為緊急處分，以宣告戒嚴或發布緊急命令，藉以適應動員戡亂之實際需要。其全文如下：

「茲依照憲法第一百七十四條第一款程序，制定動員戡亂時期條款如左：

總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制。

前項緊急處分，立法院得依憲法第五十七條第二款規定之程序變更或廢止之。

動員戡亂時期之終止，由總統宣告或由立法院咨請總統宣告之。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，討論有關修改憲法各案，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。」

民國三十七年五月十日，國民政府公布了〈動員戡亂時期臨時條款〉，此〈臨時條款〉的公布和施行，也正式奠下了強人政治的基礎，並開展了「準黨國體制」²時代的來臨。民國三十八年十一月，中華民國中央政府播遷來台，代總統李宗仁棄職赴美，總統職權虛懸，政局殊難穩定，民國三十九年三月一日蔣中正復行視事，回任總統，當時在台國大代表認為副總統李宗仁於代行總統期間違法失職，連署要求罷免。惟當時台海情勢緊張，未能適時處理。至民國四十三年二月十九日，第一屆國民大會第二次會議於台北集會，經國大主席團會議決定，將彈

² 黨國體制指的是將國家權力集中由一黨專政並排斥政黨競爭的政治體制。國民黨的黨國體制和共產主義的黨國體制，有兩個重要的差別：第一，國民黨官方意識形態三民主義的框架下，國民黨奉行的民權主義與「軍政、訓政、憲政」建國三程序論，係以民主憲政作為建國的終極目標，使其無法理所當然地主張其作為一定階級的先鋒黨的專政（如無產階級專政）；第二，國民黨政權不主張消滅私有制的共產主義，因而國民黨的改造僅及於國家與政治社會，並未全面深入到民間社會。為了區別二者，可稱動員戡亂時期的國民黨威權體制為準黨國體制。（曾建元，2002b:42-43；倪炎元，1995:104-106；若林正丈，1994:31-34）

劾副總統李宗仁案列入議程，於三月十日第六次大會投票同意罷免。另外陳其學、莫德惠等八十七位代表則於三月十一日第七次大會中提出臨時動議：「請由大會決議，動員戡亂時期臨時條款繼續適用案。」大會乃決議：「動員戡亂時期臨時條款在未經正式廢止前，繼續有效。」（《國民大會實錄》，第二編，199-205）。

準黨國體制在台灣鞏固和其在憲政上所憑恃的法源，應續述至第一屆國民大會第三次會議的召開。當第一屆國民大會第三次會議於民國四十九年二月二十日在台北集會之時，由於蔣中正第二任總統的任期即將屆滿，出席會議的代表配合多數表示希望蔣中正連任，以鞏固領導中心，但對於〈憲法〉規定連任一次之限制，有主張修改〈憲法〉者，有主張修訂〈臨時條款〉者。經第一審查委員會討論，多數代表皆贊成採用修訂〈臨時條款〉的方式，於是在三月十日及十一日兩次大會依修憲程序完成修訂〈臨時條款〉，在〈臨時條款〉第三項增列：「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」。（《國民大會實錄》，第三編，280-293）隨後，國民大會於三月二十一日選舉出蔣中正為中華民國第三任總統。

第一屆國民大會第三次會議將〈臨時條款〉的內容，增訂總統副總統得連選連任及國民大會於第三次會議閉會後設置機構等規定，此為〈臨時條款〉的第一次修改。這次會議結果，最大的影響就是延長總統任期及擴張總統職權，造成了「強人政治」的現象。（董翔飛，1994:700）所謂強人政治，就是領袖行使強勢領導，在權威的社會環境之下，使出權威的政治領導和分配，且領袖有很重的使命感和支配慾。由於國民黨遷台之後，在地方舉行地方選舉；在中央採用「以黨治國」的方式來統治國家和人民；再加上「黨外無黨，黨內無派」的一黨獨大型態；以及蔣中正掌握黨總裁和總統的雙重身份，完全壟斷黨政軍大權，除對反對運動鎮壓外，且實施黨禁、報禁政策和採取戒嚴等措施，使得台灣的準黨國體制得以進至鞏固的階段。

第二節 條款修改與強化時期（1960-1971）

從中華民國中央政府播遷來台，蔣中正於民國四十九年年三月連任中華民國總統，強人威權的體制雖然得以確立和開始運作，但也曾受到社會上知識分子的批評及國際情勢的挑戰。例如，《自由中國》雜誌，在民國四十七年即曾推出一系列評論台灣的軍事、政治、經濟、教育等問題的文章，點出「今日的問題」所在，並對大陸淪陷，中央政府撤退台灣以來，國民黨政權將台灣有計畫地置於單一意志和單一勢力嚴格支配之下的情況，以及當時政黨和政府，混淆的情形，都做了深入核心的批判，（李筱峰，1989:61-62）至民國四十九年九月，《自由中國》

並曾刊出殷海光所撰社論〈大江東流擋不住〉，反駁國民黨反對組黨的言論，且正式發表聲明，欲成立新的政黨，但後來即遭受政府的強制鎮壓。其後，在野力量的發展沈寂了很長一段時間。及至民國六十年十月，中華民國在國際情勢的壓迫下，退出了聯合國，此事件使得當時知識青年益加關心國是，並對未來憲政改革劃出了目標和方向，其中，影響較為深遠的，當為保釣運動世代的知識份子加入改組的《大學雜誌》。

民國四十九年至六十年，可說是〈臨時條款〉的修改與強化階段，此時期中條款曾歷經三次修改，若再加上六十一年度的修改，共歷四次的修正，內容由單純而複雜。

一、條款的歷次增訂及其意義

1. 四次修正的主要內容

民國四十九年二月二十日，第一屆國民大會第三次會議在台北市舉行，三月十一日第六次大會就〈臨時條款〉的內容加以修正，確定「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」。

民國五十五年二月一日，第一屆國民大會臨時會於台北集會，會中通過〈國民大會創制複決兩權行使辦法〉暨接受國民大會憲政研討委員會所作不修改〈憲法〉之決議兩案，並討論修訂〈動員戡亂時期臨時條款〉之提案，最後經特種審查委員會合併審查，於二月七日之第三次大會中，通過了下列主要條文，即「動員戡亂時期，國民大會得制定辦法，創制中央法律原則與複決中央法律，不受憲法第二十七條第二項之限制」，以及「國民大會於閉會期間，設置研究機構，研討憲政有關問題。」，此為〈臨時條款〉的第二次修正。（《國民大會實錄》，第四編，277-285）

民國五十五年二月十九日，第一屆國民大會第四次會議在台北舉行，會議與會代表為期〈動員戡亂時期臨時條款〉，更能適應當時變化莫測的國際現勢與國內政情，動議作第三次修正，最後終於在三月十九日第九次大會中，通過授權總統得設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務。復授權總統得調整中央政府之行政機構及人事機構，並對於依選舉產生之中央公職人員，因人口增加或因故出缺，而能增選或補選之自由地區及光復地區，均得訂頒辦法實施之。（《國民大會實錄》，第五編，335-345）此為後來民國五十八年辦理中央公職人員增選及補選之主要法源。

民國六十一年二月二十日，第一屆國民大會第五次會議召開，會中又對〈臨時條款〉作第四次修正。其中最重要的規定就是動員戡亂時期，總統得依下列規定，訂頒辦法充實中央民意代表機構，不受〈憲法〉第二十六條、第六十四條及第九十一條之限制：1. 在自由地區增加中央民意代表名額，定期選舉，其須由僑居國外國民選出之立法委員及監察委員，事實上不能辦理選舉者，得由總統訂定

辦法遴選之；2.第一屆中央民意代表，係經全國人民選舉所產生，依法行使職權，其增選、補選者亦同。大陸光復地區次第辦理中央民意代表之選舉；3.增加名額選出之中央民意代表，與第一屆中央民意代表，依法行使職權。增加名額選出之國民大會代表，每六年改選，立法委員每三年改選，監察委員每六年改選。

2.總統與國大的權力同步增加

〈臨時條款〉自民國三十七年四月制定至六十一年二月，中間總共經歷四次修訂，從每次增訂內容的演變來分析，其結果乃是總統的職權一步一步的增大；而國民大會的職權也同時地逐步增加；此外，則為國民大會、立法院與監察院等三機關民意代表性的逐步強化。

依據〈臨時條款〉的內容分析，民國四十九年三月的第一次修訂，肇因於蔣中正第二任總統任期屆滿，國民大會通過總統連任次數不受限制，並對戡亂時期之終止擁有宣告權。而國民大會也因此次修訂，增加了可設置常設研究機構，可研究創制、複決兩權之行使辦法以及可修訂〈臨時條款〉的權力。民國五十五年二月的第二次修訂，國民大會通過總統對國民大會創制、複決兩權行使之必要與否之認定權，而其本身亦確定設立常設憲政研究機構，形式上並擁有兩權。

至於，民國五十五年三月〈臨時條款〉的第三次修訂，主要是針對總統權力的擴張而來，其結果使總統擁有設置動員戡亂機構、決定動員戡亂大政方針、調整中央政府之行政機構及人事機構及其組織、及制定辦法增補中央民意代表之權

。而民國六十一年四月的第四次修訂，國民大會則通過授權總統得依動員戡亂需要，制定辦法，辦理中央民意代表之增額選舉。

從條款的制定和四次修訂後的內容來研析，〈臨時條款〉的全文共有十一項，歸納之可大別為三：一、強化總統之職權者有七項；二、增加國民大會之職權者有三項；三、增強民意代表機關之正當性者有三項。

綜觀上述，經分析〈臨時條款〉全文的十一項內容，整個〈臨時條款〉變遷的歷程，可以說總統與國民大會的權力同步增加，此是無庸置疑的。

二、大法官解釋與萬年國會的形成

在〈臨時條款〉演變的過程中，另外值得注意的憲政變遷重點，就是「萬年國會」的形成。萬年國會形成的原因及其所依據的法源，與司法院大法官會議釋字第三十一號、第七十六號與第八十五號等解釋，有密切不可分的關係，後至民國七十九年大法官會議所作成的〈釋字第二六一號解釋〉，才終結了萬年國會的存在。

民國四十三年一月由司法院大法官會議所作成的〈釋字第三十一號解釋〉，其誕生的背景是在準黨國體制之下，在第二屆中央民意代表未選出前，由第一屆代表繼續行使職權，使包括立法委員、監察委員等中央民意代表繼續「合法的違

法」，而且使得各政黨無法平等機會上競爭。(陳陽德，1998:37)〈釋字第三十一號解釋〉之解釋文全文如下：「憲法第六十五條規定，立法委員之任期為三年。第九十三條規定，監察委員之任期為六年。該項任期本應自就職之日起，至屆滿憲法所定之期限為止。惟值國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉時，若聽任立法、監察兩院職權之行使陷於停頓，則顯與憲法樹立五院制度之本旨相違，故在第二屆委員未能依法選出集會與召集以前，自應仍由第一屆立法委員、監察委員繼續行使其職權。」

如此一來，大陸遷徙來台的兩個中央民意機構的成員得以無限延長其任期，再經民國四十六年五月司法院大法官會議〈釋字第七十六號解釋〉「國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」的解釋，終於造就台灣民間習稱的「萬年國會」。(鄭牧心，1987:1-7)

後至民國四十九年二月大法官會議又所作成的〈釋字第八十五號解釋〉，確定了萬年國會中之國民大會在台澎金馬地區集會議事的合法地位。〈釋字第八十五號解釋〉稱：「憲法所稱國民大會代表總額，在當前情形，應以依法選出，而能應召集會之國民大會代表人數，為計算標準。」該項解釋文，排除了當時國民大會總額的爭議問題，使得後來國民大會在修改臨時條款和促成總統連選連任的道路上，一帆風順，毫無阻礙。

第三節 條款轉變與弱化時期（1971-1986）

民國六十年至七十五年，為動員戡亂體制面臨挑戰、轉變與開始弱化的時期。由於此段期間，台灣歷經三十餘年的政經社會的轉變，雖然遭逢一連串國際情勢不利的情形，但強人政治的準黨國體制，已有逐漸瓦解的現象。此因在野人士不斷地努力及社會推動下，民主憲政改革的曙光已開始出現。現就歷次重要事件串寫民主憲政發展的歷程如下：

一、退出聯合國與中央民意機構的充實

民國六十年六月，美國將釣魚台連同琉球交與日本管理，我國政府堅決反對；海內外學生團體也為保釣發起遊行抗議活動，作為社會中堅的知識分子從對於國家領土主權有所關心，進而對整個憲政體制展開反省和檢討。民國六十年十月二十五日，聯合國第二十六次大會通過阿爾巴尼亞和阿爾及利亞等二十三國提案，「恢復中華人民共和國在聯合國的一切合法權利」，(許介鱗，1998:152)同

年十月二十六日，中華民國被迫退出聯合國。

民國六十年七月及十月，《大學雜誌》第四十六期及第四十九期針對釣魚台事件及聯合國席位不保的情勢，推出一系列由許信良、張俊宏、楊國樞、陳鼓應等知識分子聯合發表的文章，對當時的政治改革提出共同主張，內容要點包括對第一屆中央民意代表代表法統觀念的批判，對第一屆民意代表無限延任的不合理之處予以指責，其尚主張法治政治的確立，就是行政權的約制和制度的建立，司法獨立，立法健全等，同時亦主張建立多元價值開放的社會，提倡學術自由，鼓吹教育制度改革與健全地方自治，並對於安全機構及思想統一進行批評。（李筱峰，1989:96-99）這些皆可視為知識份子呼籲國是改革的呼聲。

由於政府播遷來台後，中央級民意代表一直未能改選，社會各界對萬年國會的問題多所評議。雖然政府在民國五十八年曾辦理增補選，三個中央民意機構共增補中央民意代表二十八人，但外界不滿國會老化的聲音一直存在。

民國六十一年三月，第一屆國民大會第五次會議閉會後，國家安全會議旋即成立專案小組，根據〈臨時條款〉第六項授權總統之規定，擬具〈動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法草案〉一種，於六十一年六月二十九日，由總統明令公布。七月二十一日成立選舉總事務所。

根據〈增額選舉辦法〉規定，中央民意代表機構增加的名額如下：

一、國民大會代表之增加名額：

（一）自由地區直轄市及每縣市各選出代表一人，但其人口逾四十萬人者，每增加四十萬人，增選代表一人。

（二）自由地區山胞選出代表二人，內含平地山胞及山地山胞各一人。

（三）自由地區職業團體選出代表十人，其名額分配為農民團體二名，漁民團體一名，工人團體二名，工業團體二名，商業團體二名，教育團體一名。

二、立法委員之增加名額：

（一）自由地區之省及直轄市選出，其人口在二百萬人以下者五人，其人口超過二百萬人者，每滿七十萬人，增選一人。

（二）一部分為自由地區之省選出者一人。

（三）自由地區山胞選出者一人。

（四）自由地區職業團體選出者八人，其名額分配為農民團體二名，漁民團體一名，工人團體二名，工業團體一名，商業團體一名，教育團體一名。

（五）僑居國外之國民選出者十五人。

三、監察委員之增加名額：

（一）自由地區之省選出者七人。

（二）自由地區之直轄市選出者三人。

（三）僑居國外之國民選出者五人。

以上依選舉辦法規定及當時自由地區人口，國民大會代表計增加名額為五十三人（其中縣市選出者三十八人，職業團體選出十人，婦女團體選出五人）；立法委員增加名額五十一人（其中省市選出二十八人，職業團體選出八人，僑民產生十五人）；監察委員增加名額為十五人（其中台灣省選出七人，台北市選出三人，僑民產生五人）。

總而言之，民國六十一年十一月中央民意代表增加名額的選舉，共選出一一九人，此次選舉具有劃時代的意義，（喬寶泰，1984）不僅使中央民意機構更具活力，適應國家情勢需要，也益使中華民國法統更形穩固。

後來，由於國家面臨與美斷交之非常情況，原須於六十七年十二月底，辦理改選的增額中央民意代表選舉，經由總統蔣經國依〈臨時條款〉頒布緊急處分令延期舉行，持續達兩年之久。嗣後，每三年、每六年繼續辦理改選並按選區人口成長及國家政治環境及資深中央民意代表退職情形分別調整應選名額，迄至民國七十八年底止，計選出增額國大代表八十四人，立法委員一三〇人及監察委員三十二人，總計二四〇人。

二、台美斷交與美麗島事件的衝擊

隨著退出聯合國（六十年十月）、美國總統尼克森訪問中國大陸（六十一年二月）、日本搶先於美國對台灣斷交（六十一年九月）三件大事接踵而至，說明國民黨政府的外交完全潰敗。（許介麟，1998:152）

民國六十四年四月，蔣中正去世，副總統嚴家淦繼任總統職位，外交方面繼續失利。蔣經國於民國六十七年三月當選第六任中華民國總統時，只有二十幾位大使來慶賀。

民國六十七年十二月，美國總統卡特宣布與中華人民共和國建交，這使原定該年年底辦理的增額中央民意代表選舉，因國家遭致重大衝擊停止辦理，延期舉行。台美斷交事件，使中華民國面臨困厄的外交處境，這對日益老化的領導階層構成挑戰，在這關頭，執政的國民黨新一代領袖蔣經國一方面甄拔知識分子進入黨的系統，發揮新陳代謝的功能，並鼓勵年輕人積極建言、推動政治革新，這階段政治改革雖未觸及政治結構的改變，但已有效紓緩政治參與的壓力。（李筱峰，1989:101-102）

由於台美斷交事件，使得當時總統蔣經國立即援引〈動員戡亂時期臨時條款〉，發布緊急處分令，勒令選舉活動全部停止辦理。此項措施，使黨外人士政治參與管道突然受阻，乃轉向街頭群眾運動發展。

民國六十八年十二月，黨外團體美麗島雜誌社在高雄舉行人權大會和示威遊行，結果爆發了一場上百人受傷的警民衝突，此即「美麗島事件」或「高雄事件」。

經由美麗島事件的審判，國民黨政府囚禁了黃信介等一大批黨外反對派領袖和骨幹，使黨外反對勢力受到沉重打擊，但是，透過傳播媒體對審判過程的報導，

黨外人士的陳述和辯護都公開見報，使民眾對問題有更深入的了解，因而獲得更多的支持。更重要的是，在審判中為黨外人士辯護的一批中青年律師，包括尤清、江鵬堅、陳水扁、謝長廷、蘇貞昌等人，自此嶄露頭角，成為黨外政團的重要人物。此外，被告家屬中，如張俊宏之妻許榮淑、姚嘉文之妻周清玉等，亦於此時「代夫出征」，在次年所舉行的中央民意代表增額選舉中高票當選。這兩類人士後皆成為黨外運動中的要角。總之，黨外反對勢力在美麗島事件打擊下，反而呈現「後浪推前浪」的態勢，這是國民黨政府始料未及的。

第四節 條款廢除與民主展開時期（1986-1991）

民國七十五年至八十年，是動員戡亂體制面臨最大衝擊的時期。因為在此段期間，民主進步黨正式成立，這是台灣光復後的第一個反對黨，宣示著政黨政治的時代來臨，也代表著台灣民主逐漸走向多元競爭的階段。另外宣告解除戒嚴和李登輝就任總統，也都為我國民主憲政發展奠下新的里程碑，隨著人民權利大幅增進，政府和人民之間也逐漸形成共識，就是必須回歸憲政體制、開始民主改革，也就因為如此，終於讓〈臨時條款〉的時代走入歷史。

一、民主進步黨成立與李登輝繼任總統

民國七十五年九月二十八日，一百三十餘名黨外重要人物在台北市圓山大飯店集會，尤清向大會提出成立組黨籌備的提案，獲得與會者一致的贊成，在討論新政黨的黨綱黨章等問題時，朱高正等人提議索性即日就宣布成立新政黨，把黨外十二條共同政見主張做為新政黨政綱即可，不必再經過籌備階段。此建議立刻獲得大家響應，於是所有會眾起立鼓掌宣布「民主進步黨」成立。

民國七十五年十月，總統蔣經國宣示「時代在變、環境在變、潮流在變」，乃決心順應趨勢，開放政權，加速民主化。（《中央日報》，1986）民國七十六年六月，立法院通過〈國家安全法〉，七月通過解嚴案，總統隨即宣布解除戒嚴，使中華民國向回歸憲政邁前一大步。當然這並不代表台灣民主化工作的完成，只能說是有了更佳的政治環境和機會，得以建立真正符合民主憲政的國家。

民國七十七年一月十三日，蔣經國總統逝世，副總統李登輝繼任總統。民國七十九年五月二十日李登輝順利就任中華民國第八任總統。在此過程中，李登輝

受到國內外人士矚目，因其為台灣籍第一位中華民國總統與國民黨主席。國民黨推動的政治改革工作，並未因蔣經國的去世而延緩或停頓，反而因李登輝的就任總統，加快了改革的速度與範圍。

李登輝採取的政策，是召開國是會議。民國七十九年三月，一萬多個大學生齊聚中正紀念堂抗議資深國代擴權，要求加速政治改革，是為中正紀念堂野百合學運，此舉促使李登輝比預定時間表提早地對外透露了召開國是會議的腹案。（陳陽德，1998:47）

二、國是會議召開、動員戡亂體制結束與民主憲政開始

民國七十九年四月，身兼國民黨主席的李登輝總統與民進黨主席黃信介展開歷史性的會面，雙方針對國是問題以及憲政改革，進行非常實質的對話，李登輝不但重申並許諾了兩年改革的時間表，民進黨也爭取到四名國是會議籌備委員名額。

民國七十九年七月，為期一週的國是會議於台北圓山召開，被認為是國民黨與民進黨兩黨主流派協商的國是會議，（許介麟，1998:101）受到社會各界及國際人士的高度重視。

國是會議的作用是對國家總體方向、政策，凝聚各方的力量做重新的評估和檢討，以求再次成長和進步；基於此理念，朝野政黨人士、學術界人士及社會各界精英，討論如何在面臨整個社會、經濟全面變型之下，使憲政能適應環境及調整憲法的方向；當然限制兩岸交流和阻礙憲政發展的〈動員戡亂時期臨時條款〉有廢止的必要，由非常時期的體制，隨著解嚴回復常態憲政體制；會中並討論〈臨時條款〉廢止後，中央政府體制在內閣制、總統制之間如何調整；總統產生的方式是由直接民選或間接民選，還是維持國民大會選舉；〈憲法〉有效管轄範圍種種問題。會議召開前後，朝野由原先各說各話，演變到能各讓一步坐下來交換意見，乃使得憲政改革的前景更加明朗化，也使得〈憲法〉得以作適當的調整和修訂，為民主化後的台灣政黨政治奠定基礎。（李炳南，1991:42-43；齊光裕，1996:522-526）最後，經過六天的討論，與會人士對於總統民選、省長民選、資深民代儘速退職等議題普遍達成共識。（李炳南，1991）

民國七十九年的國是會議結束後，國民黨決定以「一機關兩階段」的方式進行修憲，即由國民大會負責修憲，但修憲則分為兩階段，以資深國代為主的第一屆國大負責程序性修憲，廢除〈動員戡亂時期臨時條款〉，結束動員戡亂體制，並賦予第二屆國大的產生法源，然後再由新選出的二屆國代進行第二階段實質部份的修憲。依此，於民國八十年四月二十三日第一屆國民大會臨時會通過〈憲法增修條文〉十條，完成第一階段的修憲任務。民國八十年五月一日，李登輝總統鄭重宣告終止動員戡亂時期，廢止〈動員戡亂時期臨時條款〉，並公布〈中華民國憲法增修條文〉。這項劃時代的宣告，為中華民國的民主化邁出關鍵性的一步。

動員戡亂體制結束，明確代表台灣的憲政體制已由非常態的動員戡亂體制，向憲政常態的民主憲政體制回歸，這為憲政的正常發展帶來新的契機，而隨著各項公職人員選舉陸續開始進行，中華民國的民主化也就逐漸展開。

第一屆資深國民大會代表於民國八十年十二月，依據司法院大法官會議〈釋字第261號解釋〉所設定的期限，全部完成辦理退職，萬年國會於焉結束。

結語

本章旨在觀察與回顧〈臨時條款〉文本變遷的始末，特別從國民黨如何在不同的歷史階段調整執政策略，強化與轉化統治正當性之基礎，以維繫其政權的角度著手。〈臨時條款〉的制定，初始是為了因應國共內戰中的戰爭動員需要，〈臨時條款〉的前三次修改，乃為國民黨鞏固其準黨國體制的工具，及至退出聯合國後的外交危機爆發，為了革新保台，加強內部正當性，以爭取民心，乃有第四次修改〈臨時條款〉，使台灣從此出現定期的全國性大選，政黨政治的經驗從此開始累積，當民進黨建黨，而國民黨放棄鎮壓而決定順應潮流實施自由化，開放黨禁，容許反對黨競爭政權，也就預告了以維護與鞏固國民黨準黨國體制為主要功能的〈臨時條款〉的廢除。

參考資料

中央日報，〈蔣主席強調本黨大公無私，以開拓的胸襟推動革新使民主憲政更和諧完美〉，

《中央日報》，台北，民國七十五年十月十六日，頭版報導。

任德厚，〈中華民國的政治發展與憲法變遷〉，《中國民國建國史討論集》，第五冊，《中興

建設史》，台北：中華民國建國史討論集編輯委員會，民國七十年。

李炳南，〈憲政改革與國是會議〉，台北：永然文化出版公司，民國八十年。

李筱峰，〈台灣民主運動四十年〉，台北：自立晚報社，民國七十六年十月。

若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，〈台灣——分裂國家與民主化〉，台北：月旦出版社股份

有限公司，一九九四年月。

倪炎元，《東亞威權政體之轉型——比較台灣與南韓的民主化歷程》，台北：月旦出版社股份有限公司，一九九五年十一月。

陳陽德，〈中華民國憲政在台灣的變遷與發展〉，《中華民國行憲五十年學術研討會論文》，台北：國民大會，民國八十六年十二月二十五日。

許介鱗，《戰後台灣史記》，卷二，台北：文英堂出版社，民國八十七年。

喬寶泰，〈動員戡亂時期臨時條款的貢獻〉，台北：《中央日報》，民國七十三年十二月二十五日，第二版。

曾建元，《一九九零年代台灣憲政改革之研究——民族主義與民主轉型的觀點》，台北：國立台灣大學國家發展研究所博士論文，民國九十一年七月三十一日。

葛永光，《政黨政治與民主發展》，台北：國立空中大學，民國九十年。

董翔飛，《中國憲法與政府》，台北：自印，民國八十三年。

齊光裕，《中華民國的政治發展》，台北：揚智文化出版公司，民國八十五年。

鄭牧心，《台灣議會政治四十年》，台北：自立晚報社，民國七十六年十月。

《國民大會實錄》，第一編，台北：國民大會祕書處編印，民國五十年十月。

《國民大會實錄》，第二編，台北：國民大會祕書處編印，民國五十年十月。

《國民大會實錄》，第三編，台北：國民大會祕書處編印，民國五十年十月。

《國民大會實錄》，第四編，台北：國民大會祕書處編印，民國五十年十一月。

《國民大會實錄》，第五編，台北：國民大會祕書處編印，民國五十五年十二月。

第三章 環境動力

前言

民國三十六年三月，國民政府主席兼行政院長蔣中正就中國共產黨之叛亂發布〈對中共討伐令〉，七月四日，國民政府委員會第六次國務會議通過〈勵行全國總動員戡平共匪叛亂、掃除民主障礙、如期實行憲政、貫徹和平安建國案〉，宣佈中華民國進入動員戡亂時期，民國三十七年三月二十九日第一屆國民大會召開，四月十八日依修憲程序通過〈動員戡亂時期臨時條款〉，（曾建元，2002a: 59-60）使國家憲法秩序自此全面進入緊急狀態，動員戡亂時期綿亙四十四年幾乎達半個世紀，期間歷經民國四十九年、五十五年二月、三月及六十年的四次修訂，直到民國八十年四月二十一日，第一屆國民大會第二次臨時會乃決議廢止〈動員戡亂時期臨時條款〉並通過制訂〈中華民國憲法增修條文〉，總統李登輝於四月三十日召開記者會，表示「今後將視中共為控制大陸地區的政治實體」，動員戡亂時期則於五月一日零時起宣告終止。（曾建元，2002a:93）

中國共產黨中央書記處總書記毛澤東於民國三十八年十月一日在北平市宣佈建立中華人民共和國，中國自此分裂，中華民國則稍後於十二月全面退出中國大陸，退守台灣，從此中華民國與中華人民共和國以台灣海峽為界，隔海對峙至今。動員戡亂時期自民國三十六年延續至八十年，乃正值世界冷戰的時代，冷戰是民國三十四年第二次世界大戰結束後，以美利堅合眾國為首的資本主義世界，與以蘇維埃社會主義共和國聯盟為首的共產主義世界，兩個對立體系的意識形態與地緣政治上的爭戰，（John W. Mason, 2001:165）台灣正好位於亞洲大陸與西太平洋的交界，是資本主義世界與共產主義世界對抗的前線，這一地緣政治關係，使台灣的憲法變遷乃不得不受到世界冷戰結構變動的影響。〈臨時條款〉的前三次修訂，和中國國民黨準黨國體制的威權鞏固有關，第一次修正在解除總統連任的限制，這一次的修正使蔣中正黨國領袖的地位固定化，不再受到來自於〈憲法〉的牽制，這一次的修正也導致了雷震領導的《自由中國》中國民主黨組黨運動遭到鎮壓。第二次修正可說是第一次修正的延續，國民黨同意在形式上賦予國大創制、複決兩權，並給與國大憲政研討委員會之常設以憲法上的法源，有平衡總統與國大權力的意味，第三次修正則為總統設置了國家安全會議，使其得以以國安會主席之地位指揮政府，其不啻是國民黨以總裁為中心的黨政決策程序在憲法層次之取得合法性，國民黨準黨國體制不斷地在憲法層次強化，無非是冷戰結構對於動員戡亂此一無上命令的縱容，然而，在此同時，由於美國於一九六五年三月直接介入越南內戰，激化第三世界反帝國主義情緒，加以中華人民共和國國力畢竟不容忽視，同情其被排拒於聯合國之外的國家日漸增多，美國盟國在中國代表

權問題上的立場乃日漸動搖，該年聯合國第二十屆大會上支持兩岸的國家首度達到同數，（中華民國出席聯合國大會第二十屆常會代表團，1965:272）國際地位優勢喪失所導致之外部正當性的危機，遂促使國民黨亟思統治正當性的向下轉化，〈臨時條款〉第三次修正乃有增訂法源使台灣地區人民得以增補選中央級民意代表之舉，一九七零年二月美國總統理查德·尼克森（Richard Nixon）向國會提交〈七零年代的美國對外政策：爭取和平的新戰略〉，宣告尼克森主義的誕生，即要將中華人民共和國拉進國際社會，以期藉國際社會規範制約中華人民共和國，美國此一冷戰戰略的轉變，則再度導致台灣外部正當性的另一次危機，聯合國中國代表權因而不保，民怨藉留美學生抗議美國連同琉球主權移交釣魚台列嶼行政權與日本的保衛釣魚台運動而爆發，於是焉有民國六十一年〈臨時條款〉的第四次修正，國民黨政權的統治正當性開始向下深化，而賦與台灣地區人民得以定期改選增額中央級民意代表之權利，而因此次的本土化改革，促成自由中國遭到鎮壓十年後反對運動藉由定期全國性選舉的逐漸復甦與茁壯，民國六十八年，美國對中華民國斷交，轉而承認中華人民共和國，反對運動雖一度在高雄美麗島事件中再度遭到國民黨政府鎮壓，但外部正當性的重挫帶來的內部改革壓力，以及爲了迎合美國〈台灣關係法〉中的人權理念以爭取美國對台灣的持續軍事援助和政治支持，國民黨政府在總統蔣經國的領導下則仍緩進而有步驟地推動政治革新，民國七十五年九月二十八日，民主進步黨突破黨禁成立，蔣經國趁勢宣佈解除戒嚴，台灣乃進入自由化的階段，而隨著世界第三波民主潮的衝擊，特別是一九八九年六月四日中華人民共和國鎮壓天安門學生與民主運動的舉措，則鼓動著台灣民間對於民主化的高度呼求。一九八九年十二月，蘇聯總統米哈伊爾·戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）與美國總統喬治·布希（George Bush）在馬爾他舉行首次非正式高峰會議，宣告冷戰結束，一九九零年十一月，歐美蘇東各國共同簽署〈新歐洲巴黎憲章〉，結束歐洲軍事冷戰，（尹慶耀，1994:673）在世界冷戰結構土崩瓦解、世界新秩序重整之際，喪失美國對於反共立場支持的台灣，終於爲第三波民主潮所席捲，而在民國七十九年三月爆發野百合學生運動，學運及社會運動團體共同提出四大改革要求，國民黨政府乃從善如流，同意召開國是會議研議憲政改革，終於在民國八十年四月終結了憲法上的動員戡亂狀態，亦對冷戰後的兩岸關係給與新的法律定位。

本章嘗試從不同於編年史的角度，處理動員戡亂時期的台灣憲法變遷，（曾建元，2002a）而特別就其變遷環境做一整體性的分析，目的亦是要了解冷戰時期台灣所座落的國內與國際政治經濟歷史結構的變化，如何產生動力，影響國民黨一黨專政下〈動員戡亂時期臨時條款〉的制定與修正。追蹤著此一線索，本章認爲就外部環境而言，應當掌握冷戰時期中美台大三角關係的變化，而就內部環境而言，則應當關注台灣在大三角關係架構中的國家發展下，政治反對運動、社會力和國民黨政權小三角關係的變化。以下，本章則擬就上述見解逐一詳爲說明。

第一節 美國因素

一、東北亞區域安全與美國協防

在民國三十八年中國國共內戰方酣而國民黨節節潰敗的同時，美國國務卿艾奇遜（Dean Acheson）於八月五日發表《美國同中國，特別是一九四四年至一九四九年期間的關係》白皮書（United States Relations With China, With Special Reference to the Period 1944-1949），將內戰的失敗歸咎於國民黨政府，並且表達了希望聯合中華人民共和國共同圍堵蘇聯的意願，不僅如此，在中華人民共和國十月一日成立一週後，美國國務院尚召開遠東專家圓桌會議，決議承認中華人民共和國，並促使其加入聯合國。（張亞中、孫國祥，1999:49-50；李功勤，2002:128-131）民國三十九年三月一日，蔣中正在台灣宣布復行視事，回任總統，並任命陳誠組閣，在台重建中華民國政府，中華人民共和國則積極準備渡海，台灣岌岌不保，美國於五月準備自台撤僑，並預為蔣中正安排流亡菲律賓事宜，（李功勤，2002:145）美國此際毫無協防台灣之意願，而仍對於中華人民共和國充滿幻想。而就在中華民國風雨飄搖之際，詎料六月二十五日韓戰爆發，朝鮮人民民主主義共和國在蘇聯及中華人民共和國的支持下進軍大韓民國，破壞了美國與蘇聯戰後以朝鮮半島北緯三十八度線為界在東北亞形成的權力均勢，美國終於意識到中華人民共和國與美國在意識型態上的對立，為防止中華人民共和國趁機攻擊台灣，導致美國在太平洋地區勢力的全面對共產主義棄守，在地緣政治的考慮下，美國一改過去對台政策的消極觀望態度，由總統哈利·杜魯門（Harry S. Truman）於六月二十七日發表〈台灣海峽中立化宣言〉，下令美軍第七艦隊協防台灣，在此同時，並要求在台灣的中國政府停止對中國大陸的一切空中和海上作戰，美國重新支持中華民國，意圖將台灣從中國內戰中隔離開來，但又為避免捲入中國內戰，同時亦表明不支持中華民國反攻大陸。（〈杜魯門總統關於美國第七艦隊在台灣地區的任務的聲明〉（1950年6月27日），梅孜主編，1997:72；若林正丈，1994:86）

韓戰改變了美國對於中華民國的曖昧態度，由盟軍統帥道格拉斯·麥克阿瑟（Douglas MacArthur）向杜魯門提交的援台說帖，則充份代表了韓戰後美國對於台灣戰略地位的看法，其主張台灣是美國太平洋防線，自阿留申本島經日本、沖繩，而至菲律賓之一環，可扼敵人由亞東出攻之航線，可斷敵人對東南亞資源之攫取，麥克阿瑟並以「不沉的航空母艦」形容台灣的重要性。（李功勤，2002:148）事實上，面對中華人民共和國此一強大的敵國，退守台灣的中華民國，基本上，絲毫沒有獨力與之對抗的本錢，但美國則有這個能力，因此，只要能得到美國的協防，台灣的國家安全便能得到保障，美國乃藉此取得對於台灣國家發展的絕對

影響力，而這一形勢格局，迄今未有改變。

韓戰後美台聯防關係的建立，使敗亡中的中華民國國民黨政權在台灣有了休養生息的機會，七月十八日，國民黨中央常務委員會修正通過了蔣中正交議之未及在中國大陸戰爭中施行的〈黨務改造案〉，以列寧主義式的民主集權制重建黨國體制，（許福明，1986:60-66）十月，中國人民解放軍渡過鴨綠江，軍援朝鮮，與美國與聯合國公開交戰，民國四十一年，美國支持聯合國決議譴責中華人民共和國為侵略者，四十二年，美國推動〈加強台灣吸引力〉政策，將駐台北代辦處升格為大使館，四十四年與台灣簽訂之〈中美共同防禦條約〉生效，完成並鞏固了美國西太平洋防禦體系的最後一環，（李功勤，2002:156, 159, 165）台灣則轉危為安，並成為美國在西太平洋圍堵共產主義擴張的前哨站，而美國則給與國民黨政府以充分的支持，而不論其對內的統治正當性基礎為何。

由於堅守親美的路線而獲得美國的充分支持，國民黨政權透過〈臨時條款〉的數度修正以鞏固其威權統治，可謂毫無顧忌。

二、美援

美國第七艦隊巡防台灣後，為配合台灣防務，美國開始對台灣提供軍事援助，民國四十四年與台灣簽訂〈中美共同防禦條約〉，成立軍事同盟，此外，美國與中華人民共和國交惡，因而亦對於台灣提供外交政治支持，包括聯合美國盟邦維護台灣在聯合國中的中國代表權。但除了以軍事和外交手段之外，美國防衛台灣的另一項利器則是經濟援助。美國自一九五零年至一九六五年間，依該國〈相互安全保障法〉對台灣提供平均年約九千萬美元的經濟援助，解決了台灣嚴重的貿易逆差與窘迫的財政赤字，紓解了台灣外匯的困難，平衡國際收支，使台灣在既有堅實的農業基礎以及日本殖民時期建立的機構制度與物質基礎設施之上，得以進一步透過適當的國家發展策略，造就經濟的飛躍發展。美國的資本財在一九五零年代占台灣資本毛額的百分之四十點七，到了一九六零年代仍占百分之十二之多，（戴鴻超，1995:135-136）更重要的是，美援將台灣納入以美國、日本為中心的資本主義世界體系，基於中心國家美、日世界規模的資本再生產與積累的需要，跨國資本控制著關鍵的生產技術和對外貿易網路

，美國與日本的經濟擴張帶動並制約著台灣的經濟，形成台灣的經濟新依賴發展。

美國於一九五七年重新評估援外政策後，便希望台灣能朝自由經濟體制發展，該國國際開發總署駐華安全分署遂於一九五九年以美援數額增減為利誘威脅，對台提出〈加速經濟計畫綱要〉（〈八點財經改革建議〉），建議國民黨政權去除經濟管制，獎勵民營企業，在此一壓力下，國民黨政府於民國四十九年公布了〈十九點財經改革措施〉與〈獎勵投資條例〉，其重點包含放鬆對貿易和工業的管制、拓展外銷、塑造良好的投資環境以吸引外資等，加速台灣的出口導向工業

化，（陳維曾，2000:80-81）相對地，美國亦制定了〈對華貿易法〉和〈中美工業保障協定〉等鼓勵美國企業在台投資的法規，不久，日本企業亦加入在台設廠投資的行列，以作為進軍國際市場特別是美國市場的腹地，在美、日兩國的經濟挹注下，台灣經濟趁勢而起，民國五十四年美援中止，然五十五年加工出口區的成立，更加速了台灣勞力密集工業的飛躍成長。（Thomas B. Gold, 1987:142-148）一九六零年以後，台灣經濟對於美國市場的異常高的出口依存度，以及美國製造分包又異常地高度集中於台灣，顯示台灣的工業生產和勞動力已日益整合於美國經濟，美國的政治經濟戰略奏效，台美兩國經濟的互補性關係，則使美國經濟的盛衰進而在結構上取得決定台灣經濟榮枯的影響力。（陳玉璽，1992:82-90）在上述國際政治經濟結構下，一個穩定而合作的威權政體，乃自然是受到美國支持的。

三、退出聯合國與保釣運動

由於國家發展極度依賴美國，而國民黨政權威權統治的正當性基礎又是完全建立在美國的支持之上，因此當美國承認中華民國的中國政策一產生任何風吹草動，便都會對於欠缺外交自主性的台灣的國際地位產生絕對的影響。

美國在民國四十七年八月第二次台海危機（八二三砲戰）後，儘管以十月〈中美聯合公報〉（台北公報）對台灣提出安全保證，但事實上也在思考如何為兩岸關係建立永久性的國際法架構，一九五九年十一月一日，美國參議院外交委員會委託康隆學社發表〈康隆報告〉（Conlon Associates Report on Communist China and Taiwan），主張美國應協助中華人民共和國進入聯合國，並給予外交承認，中華民國則改為台灣共和國，（曾建元，2002a:70-71）但美國公開外交立場的鬆動，則始自一九六三年十一月，林頓·詹森（Lyndon B. Johnson）繼任美國總統後所實行的所謂新門戶開放政策，即既不反對中華人民共和國加入聯合國，但也不再堅持認為中華民國是中國唯一合法政府。（苗建寅主編，1990:518-519）

一九六零年蘇聯撤出所有對中華人民共和國的經濟援助，兩國因有關於斯大林（Joseph Stalin）逝後國際共產主義路線的領導權之爭，於此公開決裂，這自然又為美國聯中制蘇的圍堵戰略佈局又帶來希望，一九六四年中蘇在珍寶島爆發邊界衝突，此使美國對於爭取中華人民共和國更加寄以厚望，（John W. Mason, 2001:110-111）一九六五年三月，美軍介入越戰，再度與援助北越的中華人民共和國交鋒，此使該國驟然陷入戰爭的泥潭，美國欲藉與中華人民共和國關係的調整牽制蘇聯並解決越南問題之心理乃可想而知，年中英國前外交大臣華克於訪美後即對外宣稱，美國已準備讓中華人民共和國加入聯合國，（周書楷，1965:236）該年十一月聯合國第二十屆大會表決中國代表權，兩岸得票同數，為台灣在聯合國優勢喪失的伊始，可說是台灣外部正當性危機肇端的重要警訊，為因應此一情

勢，約當民國五十五年春節過後，國民黨即由張群、嚴家淦、謝冠生、谷正綱、谷鳳翔等人組成高階層的五人小組研究中央民代增補選問題，乃有九月一屆國大第四次會議第三次修正〈臨時條款〉，通過由張知本領銜的提案，增補選中央民代，以補強國民黨統治的內部正當性。（羅璜，1966）

一九六九年一月二十日，尼克森就職美國總統，旋即指示國家安全顧問亨利·季辛吉（Henry A. Kissinger）研究調整對華政策，（王瑋主編，1995:361-362）季辛吉辯護他與中華人民共和國修好的政策主張，是基於國際政治結構的觀點，在使美國能在和中華人民共和國以及蘇聯所共同構成的三角關係上，對其餘二者的影響力能大過於它們彼此間的選擇。（Henry A. Kissinger, 1998:4-5）爲了與中華人民共和國和解修好，尼克森即決定逐年自台灣撤軍，並有意要求國民黨政府起用台灣省籍人士、政治自由化與解除戒嚴令。（陳一新，1995:8）

一九六九年十一月，尼克森與日本總理大臣佐藤榮作協議，於一九七二年將美國管理之琉球行政權移交日本，由於一九六八年聯合國亞洲經濟開發委員會調查發現釣魚台列嶼蘊藏石油，美國又擬將其管理之釣魚台列嶼行政權作爲琉球一部份移交與日本，日本及琉球政府遂採取行動先行佔領釣魚台並趨趕台灣漁民，釣魚台主權問題乃引起台灣各界關切。（蔣安國，1991:300-303）一九七零年二月十八日，尼克森向美國國會強調，要採取步驟，「改善同北京的實際上的關係」，美國對華政策的巨大變動徵兆至此已表露無遺，而一九七零年十月聯合國大會首度出現多數會員國支持阿爾巴尼亞所提之驅逐「蔣介石代表」以恢復中華人民共和國中國代表權的提案的態勢，使美國內部及其盟國對於保衛中華民國在聯合國的中國代表權的立場產生悲觀而動搖，（曾建元，2002b:124）台灣在聯合國中的處境日形困難，更需爭取美、日兩國的奧援，此使得台灣政府在保衛釣魚台主權的行動上難以施展，台灣留美學生率先在一九七一年一月底於美國各地發起保衛釣魚台之示威遊行，保釣運動旋即擴散回國內大學校園。（蔣安國，1991:307-308）七月六日，尼克森在堪薩斯發表演說，提出重建世界權力均衡秩序的主張，認爲世界秩序已由兩極走向多極化，美、西歐、蘇、日、中五個權力中心的均衡發展，將有利於世界和平，而其中唯有中華人民共和國是受到世界孤立的，因此必須將中華人民共和國整合到世界社會裡，美國的長期政策目標，就是結束中華人民共和國與世隔絕的狀態和與該國關係正常化。（李邁先，1991b:595-596）三天後，季辛吉密訪北京，打開與中華人民共和國的和解大門，並爲尼克森的訪問中華人民共和國行程進行事前磋商。十五日，尼克森公開季辛吉之行，並宣布訪問中華人民共和國的計畫，此舉乃大幅衝擊美國國務院在保衛台灣聯合國會籍上的努力，並且使得親美的國家懷疑美國的態度是否正在改變。³

十月二十日，季辛吉公開二度訪問北京行程，震撼國際，使台灣在第二十六屆聯合國大會中的處境陷入危殆局面，二十五日，阿爾巴尼亞提案登場，以壓倒

³ 七月十八日，國務院主管亞太事務助理國務卿格林（Marshall Green）和主管國務事務助理國務卿狄柏瑪（Samuel DePalma）在給國務卿羅吉斯的備忘錄上如此反映。（王景弘，2000:350）

性的多數獲得大會通過為〈第二七五八號決議案〉，台灣慘遭驅逐（expel），中國代表權轉由中華人民共和國接手，外交部長周書楷見大勢已去，為維護國家尊嚴，不得不於此刻宣布中華民國退出聯合國。美國在北大西洋公約組織的盟國，沒有一國在投票時站在美國與台灣一邊。（楊國棟，1973:276-280；Henry A. Kissinger, 1998:228-230）釣魚台主權和聯合國會籍保衛戰的雙雙受挫，乃刺激保釣運動從單純的愛國運動逐漸轉變為對國家努力方向的探討、爭辯，進而出現要求革新保台的聲音。（沈君山，1991:37-52）中華民國在聯合國體系內作為唯一合法中國政府的地位，自此全部由中華人民共和國取代，也連同失去了作為合法中國政府和國家法人的地位。這是戰後台灣的第一次外交危機，對國民黨政權的外部正當性產生了遷台以後空前未有的極大震撼，而保釣運動則亦對於國民黨的內部正當性產生質疑。國民黨意識到問題的嚴重性，於退出聯合國翌日，即召集中央常務委員及其他黨政高層領袖召開緊急會議，決定強化三個中央民意機構來增加其正當性，（吳文程，1996:24-25）民國六十一年二、三月間，尼克森訪問中華人民共和國並與之簽訂〈中美聯合公報〉（〈上海公報〉）的同時，一屆國大第五次會議開議，乃以谷正綱領銜的國民黨提案為本，進行〈臨時條款〉的第四次修正，通過定期改選的增額中央民代選舉法源。（馬起華，1983:426-439）處在逆境的台灣，並未就此沉淪，反而開出政權本土化的契機。

美國利用中蘇交惡調整其中國政策，而其與中華人民共和國修好的動作，則使聯合國內原本唯美國馬首是瞻的國家，在中國代表權問題上無所適從，而最終使台灣遭受到被國際社會孤立遺棄的命運。美國對於台灣在聯合國的會籍，可稱得上是成也蕭何、敗也蕭何。而美國不顧台灣感受，擅將釣魚台行政權移交日本的行為，激起保釣運動，則成為蔣經國領導國民黨革新保台的觸媒。

四、台美斷交

一九七二年二月，美中簽訂〈中美聯合公報〉（上海公報），美國聲明「認識到，在台灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，台灣是中國的一部份，美國政府對這一立場不提出異議」，並承諾分段撤退在台駐軍、同意中美關係正常化與互設聯絡辦事處，（〈美國與中共上海公報〉，陳一新，1995:351-355）一九七三年五月，中美雙方互相在對方首都設立大使級聯絡辦事處，一九七五年中期，中華人民共和國國務院副總理鄧小平對美提出中美建交三原則：斷交、廢約和撤軍。吉米·卡特（Jimmy Carter）於一九七七年就任美國總統，由於與蘇聯在限制軍售和限制武器發展的談判失敗，為了防堵蘇聯，卡特在國家安全顧問布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）的建議下，積極地尋求與中華人民共和國建交，一九七八年十二月十六日，美國與中華人民共和國在就中美建交三原則和美國繼續對台軍售以及〈中美共同防禦條約〉依規定於一年前通知始能終止等事項達成

共識後，(張玉法，1998:575)⁴宣布兩國自一九七九年起建交並對中華民國斷交，〈中美共同防禦條約〉於一年後終止，此為台灣的第二次外交危機。美國在〈中華人民共和國和美利堅合眾國關於建立外交關係的聯合公報〉中，「承認中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府」，並「承認中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部份」。(〈中華人民共和國和美利堅合眾國關於建立外交關係的聯合公報〉，梅孜主編，1997:55-56)⁵

卡特雖然在中美台三角關係中大體延續了尼克森以來聯中制蘇的思維，而以犧牲台灣的國際人格作為爭取中華人民共和國的代價，但卡特的人權外交主張，儘管標準、立場經常不一致，卻仍不失其理想主義的色彩，卡特在就任美國總統之初，即宣布將人權納入其世界事務議程之中，自此美國開始使用種種政治與經濟手段來促進各國的民主化，每年並發表各國人權評鑑《國務院人權報告書》(Country Reports on Human Rights Practices)，(Samuel P. Huntington, 1994:94-95)而以此作為實施各種形式援助的重要依據，另一方面，國會中反對尼克森現實主義路線的理想主義大將眾議員弗雷澤(Donald Fraser)，則更早於一九七四年提出題為〈國際社會中的人權：需要美國的領導〉的報告，敦促美國政府把促進人權作為主要的外交政策目標，美國國會並依照弗雷澤報告的精神，在卡特就任以前，便於〈援外法〉、〈互助法〉和〈貿易改革法〉和〈國際金融機構法〉等法當中增加了人權修正案。(Samuel P. Huntington, 1994:93-94；張乃維，1979:339-340)為爭取新就任的卡特政府的好感，蔣經國則於民國六十五年的行憲紀念日宣布於六十六年發起「人權年」的活動，儘管蔣經國極力宣稱台灣的人權有保障，但此舉卻也使國民黨政府在限制人權的作為上，於理論和道義上自此都陷入守勢。(Jay Taylor, 2000:360-361)

美國儘管對台斷交，為了信守長期以來對於台灣國家安全的承諾，並維持台美間非官方之文化與商業關係，美國國會則訂立了〈台灣關係法〉，該法規定美國與中華人民共和國建立外交關係的決定是基於台灣的未來將以和平解決的這個期望上，表明美國對於任何以和平方式以外的方式決定台灣未來的努力的嚴重關切，並表明美國將保持對抗以任何訴諸武力或其他強制形式危害台灣人民的安全、或社會與經濟制度的能力，該法並且承諾將繼續以防衛性武器供應台灣，此皆顯示台美軍事同盟關係形式上雖然消滅了，但美國仍承諾繼續協防台灣，而基於人權外交政策的立場，該法第二條C項則特別訂立人權條款，規定：「本法任

⁴ 卡特原本希望中華人民共和國能保證和平解決台灣問題，中方則表示不對美方的希望或預期做反駁，但不做承諾，美方最後放棄堅持。(沈劍虹，1982:201-204)。

⁵ 美國對於中華人民共和國的一個中國立場的「承認」，在英文本中的選字是 acknowledge 而非 recognize，其意為「認知」或「認識」，而非「認同」與「接受」，尼克森政府在〈上海公報〉中對於中華人民共和國一個中國立場表態時，即使用 acknowledge 一字，中文本則定為「認識」。美國在此關鍵處使用此一多義字，顯示美國對於台灣主權問題，於實際上並未明確表態。(倪建中主編，1996:1118；李大維，1996:80)。

何條文不得與美國對人權之關切相牴觸，尤其是有關居住在台灣的一千八百萬居民全體人民之人權。維護並提高在台灣所有人民之人權在此再次被確定為美國之目標」，這使台灣人權的維護成為美國支持台灣政府的前提。從現實主義國際政治的角度，台灣不得不在政經上對美國依賴以抗衡中華人民共和國，這使國民黨政權深知台美政經關係的維繫仍是政權生存的主要憑藉，而要爭取得美國的支持，就必須要有道德上的理由，符合美國人權外交政策的「自由民主的台灣」，將是謀求美國乃至其他民主國家同情的不二法門。台美國際政治關係的結構乃迫使國民黨不得不持續民主開放的政策。（彭懷恩，1988:113）

歷史的發展極為弔詭，台美外交關係在極為親密的階段，也正是台灣白色恐怖的時期，台美斷交後，台灣則反而要以人權與民主來爭取美國的同情與支持，這使得台灣的憲法變遷中的美國因素變得更為正面與重要。民國七十年，蔣經國即傳話給繼任卡特的美國總統隆納德·雷根（Ronald Reagan）所預定任命的美國在台協會台北辦事處處長李潔明（James R. Lilley），透露他有推動台灣民主化，包括全面選舉；以及台灣化，由本省人逐步出任要職的計劃，（Jay Taylor, 2000:409-410）台灣政府迎合美國價值爭取新政府好感的意味不言而喻

，但國民黨在民國七十年代一連串政治迫害華裔美國公民的行為，則使台灣對美關係陷入極為尷尬的局面，這些事件包括七十年七月美國卡內基美隆大學教授陳文成為台灣警備總司令部約談後陳屍國立台灣大學之事件、七十三年十月美國作家劉宜良在美國家中為國防部情報局聯合黑社會組織竹聯幫暗殺、以及七十四年美國《國際日報》發行人李亞頻以迎合中共統戰遭警總逮捕，此皆引起美國國會與民間輿論的極大抨擊，美國政府並公佈《台灣人權報告書》加以揭露，在此一壓力下，蔣經國不斷透過美國報刊專訪的機會，對外聲明其推動台灣民主化與本土化的決心。（曾建元，2000b:80-83）

一九八九年六月四日中華人民共和國鎮壓天安門學生運動，次年三月台灣爆發野百合學生運動，要求廢除〈臨時條款〉，國民黨乃從善如流，將原定修改〈臨時條款〉的憲政改革方案一改而為修憲。國民黨之所以從善如流，和人權與民主議題已經成為維繫台美關係之前提以及台灣國家安全之基礎，乃不無關係。

第二節 中共因素

一、國共內戰

動員戡亂的對象即為中國共產黨及其所建立的中華人民共和國，因此，國共關係與兩岸關係，乃為影響台灣動員戡亂時期憲法變遷的重要變數。

國民黨在民國十六年由蔣中正領導在上海展開清黨與分共，即與共產黨展開長期的鬥爭，二十五年西安事變後，雖然於二十六年九月與國民黨建立抗日民族聯合戰線，但仍割據一方，三十四年四月，中共於陝西延安召開第七次全國代表大會，通過政治決議，推動聯合政府，（張玉法，1999:318-319）八月十四日日日本投降，抗戰勝利，三十五年一月政治協商會議召開，就關於國民政府委員會改組、〈和平建國綱領〉、召開制憲國民大會、審議憲法草案及軍隊整編等議題分別通過協議，在國民政府改組與籌組聯合政府議題上，國共始終存在分歧，中共與民主同盟希望取得國民政府委員會三分之一席次，以擁有對於重大議題之否決權，但國民黨、青年黨及無黨派人士並不同意，國民黨更反對聯合政府之議，七月三日，國民政府決定於十一月十二日召開國民大會制憲，成立憲政政府，以抵制聯合政府。（李功勤，2002:115-116）第一次國民大會之召集方法依〈關於憲草問題的協議〉規定，係「由政治協商會議協議之」，（李炳南，1993:246-248；丁永隆、孫宅巍，1992:112）但國民政府仍依國防最高委員會自行議決召開制憲國大，為中共與民同強烈抗議，認為違背政協決議精神，而拒絕與會。國共軍事衝突的擴大，則始於東北接收問題。依據〈中蘇友好同盟條約〉規定，接收東北的蘇聯應於日本投降後三個月內撤兵，蘇聯向國民政府表達希望在東北充分合作，並在冷戰前提下，阻止美國勢力進入東北，但國民政府對於蘇聯充滿疑慮，以致於蘇聯於決定撤軍之前，迅即扶助中共東北民主聯軍進入東北，阻止國軍進入，國共於東北開戰，美國特使馬歇爾於認為中共力量非軍事行動可以消滅，於十二月一日建議蔣中正將其納入政府，但蔣中正和參謀總長陳誠則皆認為國軍可在一年內將解放軍全部殲滅而拒絕此議，（李功勤，2002:118；郭廷以，1980:770）制憲國大乃內戰烽火之中於十二月二十五日三讀通過〈中華民國憲法〉，三十六年元旦公布，十二月二十五日起施行。

然而事與願為，國軍戰況急轉直下，在瀋陽、徐蚌、平津三大戰役中相繼大敗，三十六年三月，國民政府發布〈對中共討伐令〉，國共內戰至是正式全面展開，七月四日國民政府委員會第六次國務會議通過〈勵行全國總動員戡平共匪叛亂、掃除民主障礙、如期實行憲政、貫徹和平建國案〉，宣布中華民國進入動員戡亂時期，三十七年三月二十九日第一屆國民大會召開，四月十八日通過〈動員戡亂時期臨時條款〉，追認國民政府先前宣布的動員戡亂狀態，次日選出蔣中正、李宗仁為中華民國行憲後第一任正、副總統。

由於戡亂軍事失利，總統蔣中正依〈臨時條款〉第一項規定，於十二月十日發佈緊急處分令，頒佈除邊疆四省（青海、西藏、新疆、西康）及台灣外之〈全國戒嚴令〉，三十八年一月二十一日蔣中正下野，副總統李宗仁繼位，同月二十四日令行政院長孫科提出取消〈全國戒嚴令〉等七大和平措施，與中共和談，至四月和談破裂，中共發出〈向全國進軍的命令〉，五月解放軍攻陷上海，直接促成十九日台灣省主席兼台灣省警備總司令陳誠依〈戒嚴法〉頒佈〈台灣省戒嚴

令)，並自翌日開始施行，六月十五日，中共推動之新政治協商會議籌備會在北平成立，七月七日，總統李宗仁發佈緊急處分令，將原依〈全國戒嚴令〉列為警戒地區的華南六省和蘇南、皖南、鄂南各縣變更為接戰地區，十六日國民黨成立非常委員會，選舉總裁蔣中正出任主席，決議國民黨政府一切措施必須先經非常委員會決議通過方為有效，八月五日，美國國務院發表《美國同中國，特別是一九四四年至一九四九年期間的關係》白皮書，指責國民黨政府在政治與軍事上的一系列錯誤，是中共壯大的主因，並暗示美國對中華民國支持的脫身。十六日，台灣省警備總司令部改編為東南軍政長官公署，呈請行政院准許將台灣省劃入〈全國戒嚴令〉之接戰地區實施戒嚴，九月二十一日，中國人民政治協商會議在北平召開，通過制定〈人民政治協商會議共同綱領〉，十月一日，毛澤東在北平宣布中華人民共和國建國，中國自此分裂。十一月二日行政院政務會議通過將台灣與海南島一併劃入〈全國戒嚴令〉之接戰地區，十二月七日，行政院在成都召開緊急會議，決定政府由院長閻錫山率領遷往台北，不久，中華民國全面退出中國大陸，中華民國與中華人民共和國隔海對峙至今。（曾建元，2002a:59-60）

二、兩岸對峙

行政院遷往台北不久，蔣中正於民國三十九年三月一日宣布復職總統，並任命陳誠組織新閣。如前所言，韓戰的爆發，將解放軍軍事主力北移，降低台灣防務壓力，而美國的介入台灣防務，更挽救了中華民國敗亡的噩運。然而中華民國能守住台灣，則又與蔣中正下野前任命陳誠主持台灣省政與軍務的部署、以及下野後以國民黨總裁兼非常委員會主席身份架空李宗仁總統和孫科、何應欽、閻錫山三任行政院長大權，指揮國民黨軍政人員轉進台灣的行動有關，因此，來台的黨政要員，均屬支持蔣中正個人的力量，七月二十二日，國民黨中常會通過〈黨務改造案〉，修改黨章，以民權集中制重組黨機器與國家機器，而建構其準黨國體制，蔣中正也就成為黨政軍特權力集於一身的黨國領袖。

依據第一次〈臨時條款〉第三款的規定，總統應於民國三十九年十二月二十五日以前召集臨時會，討論〈臨時條款〉應否延長或廢止，但兵馬倥傯之中，國代來台人數僅一千零九十人，未達法定開會人數，因此根本無法議決本案，行政院呈總統核示，並根據各方意見，乃決定緩召國大臨時會，直到四十二年立法院通過〈第一屆國民大會代表出缺遞補條例〉以及〈第一屆國民大會職業團體及婦女團體代表缺額補充辦法〉，增加了二百三十名國代，並於四十三年修改〈國民大會組織法〉，將法定開議人數降低為全體代表總額三分之一，方得以在四十三年二月召開一屆國大第二次會議，但因集會人數仍未達修憲可決人數，因此關於〈臨時條款〉的效力問題，國大乃以普通程序決議〈臨時條款〉「在

未經正式廢止前繼續有效」。(《國民大會實錄》，第二編，199-200；曾建元，2000b:64-65)

兩岸的對峙，使蔣中正的領袖魅力在其追隨者心中益發無可取代，民國四十九年三月，經司法院大法官會議於二月通過〈釋字第八十五號解釋〉，將國代總額解釋為得在台灣應召集者，國大修憲決議人數的問題始得解決。〈臨時條款〉的第一次修正，即解除了總統、副總統連選連任的限制，使蔣中正得以續任總統。蔣中正對於反攻大陸始終抱著希望，但單憑國共內戰中潰不成軍的國軍是毫無可能的，因此蔣中正更寄望於美國的協助出兵和中華人民共和國的內亂。韓戰期間，台灣便表明了參戰的意願，意在藉聯合國軍反攻北朝鮮的機會，反攻東北，但則為深恐被捲入中國內戰而引發美蘇中第三次世界大戰的美國所拒絕，〈台北公報〉規定台灣反攻大陸不憑藉武力，而主要依靠三民主義的政治作戰，〈中美共同防禦條約〉則更規定台灣反攻大陸的軍事行動，應經美國的同意，美國依此而牽制住台灣的反攻，使兩岸的分裂固定化。

一九五八年至一九六零年，中共中央主席毛澤東領導中共發動建設社會主義總路線、大煉鋼鐵大躍進、大辦人民公社等三面紅旗政策，並對批評三面紅旗的國防部長彭德懷展開反右傾機會主義反黨集團運動，而與蘇聯的交惡，則又導致蘇聯經濟與技術援助的大撤退，以致造成三年困難時期的全國大饑荒，(吳繼德主編，1995:257；嚴家其、高皋，1990:13) 中華人民共和國「解放台灣」的道德意涵乃蕩然無存，蔣中正連任第三任總統成功後，便開始策劃原代號為「國光」，而後改稱「旭光」的反攻華南計劃，由台美兩國共同參與。(張讚合，1996:156) 蔣中正並於四十九年鎮壓了主張反攻無望論、並且計劃組黨的《自由中國》半月刊。民國五十一年，中華人民共和國大饑荒尚未解決，有大量難民出逃蘇聯和香港，與蘇聯和印度均發生邊界糾紛，甚至與印度開戰，(張讚合，1996:156-157) 蔣中正與陳誠成立了最高五人小組反攻行動委員會，作為反攻大陸的最高決策機關，並命國民黨中常會起草〈光復大陸指導綱領〉，於十一月八屆五中全會獲得通過。(張玉法，2001:654) 根據「一年準備、二年反攻、三年掃盪、五年成功」的構想，蔣中正許諾以五十二年為反攻年，但該年一月十六日美國即退還台灣的反攻計劃評估，九月六日至十三日，行政院政務委員蔣經國赴美進行遊說，台灣認為以大陸的內亂情況，反攻大陸必然會得到大陸人民的起義響應，但美國總統約翰·甘迺迪(John Kennedy) 仍不為所動，指缺乏確切情報，反對台灣的反攻計劃。

民國五十三年三月，美國直接介入越戰，台灣再度草擬配合越戰的代號「藍獅」的反攻大西南計劃，九月十九日，國防部長蔣經國再度銜命赴美遊說台灣反攻大西南的計劃，五十五年一月，美國答覆台灣，拒絕所請。(李功勤，2002:370-372；王景弘，2000:220-221, 262-276)

第一次修正〈臨時條款〉國大同意解除蔣中正連任限制之同時，亦規定第三任總統應於任內召集國大臨時會，討論有關國大行使創制、複決兩權和修憲各案，配合中華人民共和國內憂外患以及美國介入東南亞越戰形勢的旭光與藍獅反

攻計劃，使國民黨無暇於應付其對於一屆國大召集臨時會的承諾，直到五十五年三月總統行將改選之前一個月，才召開國大臨時會修訂〈臨時條款〉，解除國大行使創制、複決兩權的限制。而由於國民黨政府當時仍積極準備反攻大陸，民國五十五年三月召開的一屆國大第四次會議，乃有強化總統統帥權之議，張知本等提案修正〈臨時條款〉，授權總統得設置動員戡亂委員會，此外，並基於政治戰的考量，欲強化政府的民意基礎，對照中華人民共和國極權統治的倒行逆施，以擴大對大陸人民的政治號召，建議在台灣及海外地區增補選中央民代，大會依原案實質精神略作文字調整，乃完成〈臨時條款〉的第三次修正。（《國民大會實錄》，第五編，305-341；謝政道，2001:138-153）

民國五十六年二月一日，總統蔣中正則根據〈臨時條款〉的授權，頒佈了〈國家安全會議組織綱要〉，成立了國家安全會議及五個附屬機構，包括國家建設委員會、科學發展指導委員會、國家安全局及國家總動員委員會與戰地政務委員會，將五院院長及國民大會秘書長均納為國家安全會議成員，但僅需於特別會議召開時出席，總統作為國家安全會議主席，則擁有廣泛的職權指導政府，並可規避任何的國會監督，而國安局作為一實質的行政執行機關，則更使總統的憲法上權力延伸到行政權。但從國民黨黨政運作的角度以觀，上該制度不過就是使超現實的〈憲法〉內閣制決策設計，在憲法的層次上回歸到以國民黨總裁為中心的民權集中制黨政決策程序。

三、文化大革命

毛澤東領導中共三面紅旗的倒行逆施，乃引起內部的反彈，毛澤東為了保衛自己手中的最高權力，擔憂國家主席劉少奇兼黨副主席的劉少奇的鬥爭，於是利用人民對其個人崇拜心理，將劉少奇打成走資本主義道路的當權派、修正主義中央，以鏟除異己，又指北京市副市長吳晗利用劇作《海瑞罷官》聲援彭德懷，暗諷自己，而授意上海《解放日報》編輯委員姚文元發表〈評新編歷史劇《海瑞罷官》〉一文，發動對《海瑞罷官》的批判以掀起更大的政治運動，而揭開了文化大革命的序幕。一九六六年五月十六日，中共中央通過毛則動主持制定的〈中國共產黨中央委員會通知〉（〈五·一六通知〉），確定文革對象是黨內走資派及資產階級反動學術權威，標誌文化大革命作為政治鬥爭的開始。二十八日，毛澤東成立中共中央文化革命小組，令其領導發動文革，北京清華大學附屬中學則同時出現擁護毛澤東的紅衛兵，八月，毛澤東於中共八屆十一中全會期間對紅衛兵表示肯定與支持，並利用群眾壓力迫使會議通過〈中國共產黨中央委員會關於無產階級文化大革命的決定〉，號召全國學生組織紅衛兵，在各地進行「破四舊、立四新」，向以劉少奇和副總理鄧小平為首的各級走資派奪權。毛澤東以文化大革

命的名義與高調，對於反共與反毛的一切可能力量與社會基礎進行全面性的攻擊與整肅，乃帶來長達十年的無政府狀態與文化大浩劫

。（嚴家其、高皋，1990:16-89）

文革的爆發，再又引發台灣反攻大陸的動機，蔣中正於六月十六日在陸軍軍官學校的演獎中，將反共矛頭指向反毛，（張玉法，2001:655）十一月，中華人民共和國國防部長兼中共副主席林彪和國務院副總理陶鑄為求自保，一度經香港密函蔣中正，但陶鑄遭整後，即斷音訊，（鄭義，2001:637-640）五十六年元旦文告蔣中正再提出「討毛救國」口號，（張玉法，2001:655）但面對文革之形勢，蔣中正在這一年的元旦和國慶文告中，卻皆強調：「解決當前中國問題，政治重於軍事」；「七分政治，三分軍事」，顯示台灣對於反攻大陸，在美國的堅決反對下，已不得已地放棄了以軍事反攻作為主要手段，（張五岳，1992:245-245）然該年國防部仍擬定了王師一、二、三號反攻計劃，五十七年四月又擬定棉湖計劃。這些計劃皆未能付諸實施，但台灣仍在五十五年至五十八年之間對中華人民共和國發動數度突擊，惜因兩岸軍力懸殊與美國不予支援，均未引爆大陸內部的起義響應，五十八年一月尼克森出任美國總統，決心與中華人民共和國和解，台灣的反攻計劃與行動乃全部被迫宣告終止。（張玉法，2001:655-656）

一九七一年七月，季辛吉訪問北京，中美修好，隨之台灣於十月被迫退出聯合國，反攻大陸不僅已不再可能，國家更陷入嚴酷的存亡關頭，且保釣的受挫，更使許多海外人心向背，對中華人民共和國產生幻想而投奔大陸，民國六十一年第四次修正〈臨時條款〉，便是基於革新保台的理念，為擴大國民黨政權的內部正當性基礎，喚起軍民的團結，而增訂增額定期改選中央民代的法源者。此次修正，深化了國民黨政權的本土化與民主化的正當性基礎，使得台灣本土意識在政治領域有著發酵與發展的機會，這也成就了台灣人民在堅定反共立場上的自我精神武裝。

毛澤東在一九七六年九月九日過世，這使得仗恃其權威的文革領導者，毛澤東妻子中共中央政治局委員江青、姚文元、中共副主席王洪文、副總理張春橋等所謂的四入幫，乃頓失靠山，為了爭取毛澤東身後遺留的權位，中共第一副主席兼總理華國鋒乃於十月六日聯合葉劍英、李先念等人發動政變，推翻江青等四人幫勢力，七日，華國鋒出任中共主席及中央軍事委員會主席，十年文革浩劫終告結束。（嚴家其、高皋，1990:865-878）

一九七八年十二月十六日，中美公布建交公報，華國鋒於記者會上發表有關台灣談話，此為中共建國以來其領導人首度未提及「解放台灣」的談話，一九七九年元旦，中美正式建交，由全國人民代表大會常務委員會發表〈告台灣同胞書〉，主張通過中華人民共和國和台灣當局之間的商談結束兩岸軍事對峙狀態，並提出兩岸通郵、通航、通商三通與文化、體育、學術、科技交流四流的建議，國防部長徐向前亦於同一天宣布停止砲擊金門，（張讚合，1996:244-246）兩岸關係因中美台關係的版塊移動出現重大變化，而進入了新的階段，因應兩岸軍事對峙形勢而建立的動員戡亂體制，也就面臨了調整的壓力。

四、八九天安門民運

四人幫垮台後，隨著文革歷史錯誤的檢討，毛澤東的指定繼承人華國鋒，聲望乃迅即消退，而被迫釋出權力。文革時期被列為第二號走資派的鄧小平以其聲望出而掌握實質大權，鄧小平親信副總理趙紫陽於一九八零年九月於五屆人大第三次會議中接替任華國鋒總理職位，一九八一年六月，中共十一屆六中全會，原中共總書記胡耀邦再接再掌華國鋒主席職位，軍委主席則由鄧小平接任。（高舉，1993:466-469）這是鄧小平領導後文革時期中華人民共和國推動社會主義現代化時代的來臨。

鄧小平的改革開放政策，提高了中國大陸人民對於改革的期待，也自然拉大了期待落差，在經濟方面，由於引進市場機制試行城市經濟體制改革，乃造成物價攀升，影響人民日常生活，加以官箴不佳，政治制度缺乏制衡與防腐機制，也因此導致官吏弄權貪污，引發民怨。胡耀邦的激進改革作風所帶起知識界自由化熱潮，則使得民間對於中共的長期不滿情緒，在一九八六年基層人民代表選舉中，以全國性學生運動的形式爆發開來，胡耀邦奉行疏導政策，使學潮逐漸平息，不滿胡耀邦的中共元老彭真等七人，乃於十二月二十七日面陳鄧小平，把學潮歸罪於自由化知識份子與胡耀邦，要求罷黜胡耀邦，三十日，鄧小平召見胡耀邦等人，指責未採取專政手段處理學運，一九八七年一月二日，胡耀邦乃自請辭職改任之黨總書記職務，由趙紫陽接任，中共隨後發起反資產階級自由化運動，進行黨內整肅。（高舉，1994:141-366）

趙紫陽於一九八六年中受命於中共政治局下主持設計政治體制改革方案，他於繼位後，冷卻反自由化運動，持續改革開放路線，然而，中共政改並未觸及到憲政體制和人權保障的問題，加上經濟改革過程中未見改善的官吏貪腐與物價上揚問題，種種社會不滿情緒，因胡耀邦於一九八九年四月十五日的逝世，再度引爆，大學知識份子藉追悼胡耀邦的機會聚集北京天安門廣場，向政府提出七項請願要求，包括徹底否定反自由化、允許民間辦報和言論自由、取消遊行限制等，但未獲回應，四月二十四日，由國務院總理李鵬代理出訪朝鮮的趙紫陽所主持的中共政治局常委會上，中共將學運定位為反黨反社會主義的政治鬥爭，二十六日，《人民日報》刊出北京市黨委副書記徐惟誠主稿的社論〈必須旗幟鮮明地反對動亂〉，此舉乃激化學潮，而領導蘇聯改革的戈巴契夫五月來訪，使學運更受鼓舞，由於遲未獲得官方的回應，五月十三日，上千名大學生進駐天安門廣場靜坐絕食，十七日，中共政治局常委會批判趙紫陽處置不當，並決定實施戒嚴，趙紫陽乃萌生辭意，並前往廣場探視學生，二十日，李鵬下令北京部分地區戒嚴，六月三日，解放軍包圍天安門廣場，六月四日，在全球媒體的關注下，悍然開火全面鎮壓清洗學生，二十三至二十四日，中共召開十三屆四中全會，趙紫陽被冠

以支持動亂、分裂黨的罪名，撤除了總書記職務，上海市委書記江澤民直上雲霄，被召選為新任總書記。（高皋，1999）

中華人民共和國鎮壓民主運動的六四事件，震驚全世界，美國新任總統布希率先迅速宣佈了多項對中華人民共和國的制裁措施，（張亞中、孫國祥，1999:97）歐洲接著跟進。在兩岸外交競賽中，中華人民共和國國際形象的惡化，是台灣爭取與國、恢復國際空間的大好機會，但台灣長期的實施國家緊急權與一黨專政，民主與人權的形象則不比中華人民共和國好上多少，八九民運刺激了台灣朝野對於台灣民主化的反省，間接鼓勵了次年三月台北中正紀念堂野百合學生運動的發動，也使國民黨忌憚於國際輿論反應，決定對學運要求善意回應，以避免重蹈中共覆轍，此則為動員戡亂時期的終結埋下種子。

第三節 第三波民主潮

一、東亞民主潮

一九七四年四月，葡萄牙爆發民主革命，第三波民主化的浪潮從南歐向美洲、亞洲及東歐擴散，（Samuel P Huntington, 1994:19-23）一九七五年八月，歐洲安全會議在西方國家的堅持下達成協議，訂定包含人權條款的〈赫爾辛基協定〉，產生了所謂的赫爾辛基精神。（李邁先，1991b:620）一九七七年元月，卡特就任美國總統，宣布將人權納入其世界事務議程之中，自此美國開始使用種種政治與經濟手段來促進各國的民主化，每年並發表各國人權評鑑《國務院人權報告書》，（Samuel P Huntington, 1994:94-95）而以此作為實施各種形式援助的重要依據，這乃對於資本主義陣營內的美國盟邦的民主化，產生極大的壓力。

台灣南鄰的菲律賓，原為美國殖民地，於二戰後獨立，因為深受美國民主制度的影響，菲律賓在斐迪南·馬可仕（Ferdinand Marcos）執政之前，一直是東亞民主的典範，馬可仕眼見第二任總統即將於一九七三年任滿而仍戀棧其位，於是尋找藉口於一九七二年九月二十一日頒佈戒嚴令，另行制定新憲法，新憲法規定新國會未成立前，應由總統召集組織過渡時期國會，選舉總統與總理，而在新政府未就任前，則由現任總統繼續執政，但馬可仕卻於簽署新憲法的同時，宣布暫停召開過渡時期國會並繼續實施戒嚴，而以此種方式延長其任期。美國對於馬可仕是縱容的，因為馬可仕同意美軍駐防。

馬可仕在一九七八年終於在戒嚴下舉辦過渡時期國會大選，其結果可想而知，馬可仕的新社會運動黨贏得選舉，馬可仕完全控制國會，而得恣意以行政命令代替法律治國。因懷於國內外的訾議，馬可仕於一九八一年解除戒嚴，六月贏

得其第三任總統大選。一九八三年八月，反對運動領袖前參議員貝尼奧·艾奎諾（Benigno Aquino）在馬尼拉機場遭到刺殺，乃刺激反對運動的大幅成長，反對運動一方面批判馬可仕的獨裁，另一方面則對美國施加壓力，要求美軍撤離菲律賓，以斷絕馬可仕的外援和後台。美國乃施壓要求馬可仕實施民主政治，馬可仕遂宣布於一九八六年二月七日提前舉行總統大選，柯拉蓉·許寰哥·艾奎諾（Corazon C. Aquino）則代表反對勢力與馬可仕競選總統，馬可仕作票舞弊遭到民眾聚集街頭抗議，馬可仕與艾奎諾皆自行宣布當選，而就在馬可仕準備命令軍隊鎮壓群眾時，國防部長安利爾（Juan Ponce Enrile）與副參謀總長羅慕斯（Fidel Ramos）則抗命投入反對陣營，艾奎諾夫人在人民力量的擁護下於二十五日與馬可仕同時宣布就任總統，馬可仕轉而尋求美國協助，但美國總統雷根則要求馬可仕下野，馬可仕乃被迫流亡美國，菲律賓的二月革命告成，艾奎諾夫人隨即頒布臨時自由憲法。（顧長永，1995:187-225）

菲律賓的二月革命，則對於韓國的民主化產生影響。韓國當時處於長期軍事威權統治之下，一九八零年第五共和成立，由依靠雙十二政變奪權而崛起的全斗煥經選舉人團選舉擔任大統領。韓國反對黨新韓民主黨在一九八五年國會大選中贏得三分之一席次，進而要求修憲，直選總統。全斗煥的民主正義黨在議會內採取對新韓民主黨零合鬥爭的策略，新韓民主黨乃走上街頭，於一九八六年一月二日與社會運動團體合作推動千萬人簽名修憲運動，全斗煥政府於二月初決定採取鎮壓手段，但因菲律賓二月革命爆發，美國基於馬可仕政權可能崩潰的經驗，乃一改無條件支持全斗煥的立場，於十四日由國務院發表聲明，譴責韓國政府阻止簽名遊行的措施，在國內外的壓力下，全斗煥與在野黨於四月三十日達成協議，同意於一九八八年之前修憲。（倪炎元，1995:241-247）

菲律賓的人民力量和韓國的千萬人簽名修憲運動，對於台灣反對運動起了極大的鼓舞作用，特別是提醒反對運動展開有關總統直選、修憲和街頭運動的思考，這同樣也帶給國民黨極大的警惕，另外，則是中華人民共和國一九八五到八六年學潮的提醒。面對美國基本上支持東亞民主化的立場，國民黨政權在二月革命的氛圍中，以及為了避免台灣遭受類似菲律賓、韓國和中華人民共和國同樣的折磨，蔣經國乃對於台灣民主化的進程有所規劃與回應。（徐中約，2002:

946）蔣經國於民國七十五年三月二十九日，乃以〈承先啓後，開拓國家光明前途〉為議題，召開國民黨第十二屆三中全會，成立政治革新議題研究小組，研議六大革新方案，其首要議題「充實中央民意代表機構」，即涉及〈臨時條款〉的修正，（蔡玲、馬若孟，1998:142-143；苗建寅主編，1990:573-574）在六大革新方案研議與朝野溝通期間，黨外公共政策研究會第一個地方分會台北分會則於四月底率先在台北市議會宣布成立，刺激了各地方分會的爭相成立，五月一日，流亡美國的許信良在紐約成立台灣民主黨建黨委員會，並預定八月建黨，年底回國，此舉形成組黨競賽，更對於國內的組黨運動起了催化的作用，九月二十八日，民主進步黨宣布成立。（李筱峰，1987:220, 231-233, 237-238）

二、蘇東波民主潮

冷戰時期，蘇聯及東歐共產主義國家的政治經濟發展，乃符合反共意識形態所需要的負面形象要求。一九八五年三月十一日，戈巴契夫出任蘇聯共產黨總書記，則以其新思維，戲劇性地變相鼓勵蘇東波民主潮的擴散，使蘇東共產主義國家全面民主化，這則改變了導致東西方國家對立的冷戰結構的意識型態基礎，而冷戰的鬆動，自然也使得台灣的民主化得到更大的鼓舞，動員戡亂體制背後的冷戰思維，則顯得益加荒謬。

蘇共總書記布里茲涅夫（Leonid Brezhnev）在一九六八年發動華約公約組織各國集體入侵捷克斯洛伐克，以鎮壓由捷共第一書記杜布切克（A. Dubcek）所領導的「布拉格之春」改革。在此同時，蘇聯則宣佈實施布里茲涅夫主義，即宣稱任何共產國家，只能享受有限度的主權，否則就要受到共產集團的聯手制裁。蘇聯乃成為各個東歐共產國家政權掌權的護符，一旦各國內部發生民主革命，而蘇聯竟坐視不救的話，則此一政權必然垮台。蘇東波的民主革命，便證明了這一點。（李邁先，1991a:576-577）

一九八六年二月，蘇共第二十七大依照戈巴契夫的「新思維」與「重建」、「開放」概念，通過了〈蘇共綱領新版本〉，主張全球普遍安全與裁軍，以及與資本主義國家的和平共存，戈巴契夫一九八七年十一月一日出版《改革與新思維》一書，主張社會主義和資本主義的對抗只能通過和平競賽與和平競爭，在與歐洲的關係上，戈巴契夫提出歐洲共同家園的概念，強調全歐合作，而與東歐社會主義國家的關係，戈巴契夫則主張社會主義國家間的政治關係的整個體系，應嚴格建立在完全的獨立自主的基礎之上，尊重各國人民選擇自己的發展道路的權利，戈巴契夫對於東歐各國內部的民主化發展採取不干涉的立場，等於宣告放棄布里茲涅夫主義，而歐洲共同家園的主張，則預告了東歐社會主義國家集團的解體。美國總統布希於五月，則針對東歐變局提出被稱為布希主義的「超越圍堵」戰略構想，主張以既有強大軍事實力為後盾，以非軍事手段和平演變東歐，特別尋求使蘇聯融合到國際社會。月底，北約首腦會議通過〈政治聲明〉與〈總體方案〉，接受以融合為主要特徵、以歐洲共同體為核心的和平演變戰略。（尹慶耀，1994:127, 303-305, 394-398, 406-409, 411, 421）

在蘇聯的新政、不干涉政策，以及歐美的融合戰略誘導下，民主化運動如風捲殘雲般地在東歐各國迅速擴散蔓延，社會主義政權在一九八九與九零年之交的六個月間如骨牌紛紛應聲倒台，土崩瓦解。首先是一九八九年六月，波蘭團結工聯擊敗共黨贏得眾議院選舉，於八月成立非共政府，接著十月戈巴契夫訪問民主德國，警告東德總統何內克（Erich Honecker），蘇聯紅軍不支持東德武力鎮壓民主革命。在此同時，匈牙利社會主義勞工黨政權則更改黨名為社會黨，並宣佈放棄馬克思主義教條。十二月二十四日，羅馬尼亞總統齊奧塞斯古（N. Ceausescu）被革命群眾推翻，蘇聯馬上承認救國陣線新政府，並且拒絕出兵羅國救援。捷克

斯洛伐克於十一月中旬起，由公民論壇領袖瓦茨拉夫·哈維爾（Vaclav Havel）領導全國大罷工與反政府示威，終於在十二月逼迫捷共政府自請下臺，哈維爾被國會一致推選為總統。一九九零年二月，哈維爾訪問蘇聯，戈巴契夫同意撤出駐捷紅軍。三月，東德國會大選，基督教民主黨獲勝，共黨改名的民主社會主義黨下臺，匈牙利於四月大選後，由國會選舉自由民主聯盟人士龔士（Arpad Goncz）出任總統，蘇聯亦同意撤軍。四月，南斯拉夫聯邦斯洛伐尼亞自由選舉，非共的狄莫斯黨勝選，共黨下台。五月，南斯拉夫聯邦克羅埃西亞大選，克羅埃西亞民主聯盟擊敗共黨執政。六月，保加利亞大選，共黨改名的社會黨獲勝，選舉民主勢力聯盟的齊列夫（Z. Zhelev）出任總統。十月三日，東德與聯邦德國（西德）經美英法蘇與兩德四加二會議同意協議統一，於解散後加入聯邦德國，東德滅亡。十二月，南斯拉夫聯邦塞爾維亞及蒙地內哥羅亦舉行自由選舉，一九九一年二月，阿爾巴尼亞亦舉行自由選舉。（李邁先，1991a:573-612）然此後南斯拉夫則不幸陷入內戰，除塞爾維亞及蒙地內哥羅兩國外，竟皆爭相先後獨立。

至於蘇聯，則於國內的民族獨立風潮中，於一九九零年受到俄羅斯聯邦、白俄羅斯、烏克蘭三加盟共和國十二月八日於明斯克會議聲明另組獨立國家國協的致命一擊，二十一日，蘇聯十一個加盟共和國在哈薩克斯坦阿拉木圖發表宣言，共同退出蘇聯加入獨立國協，二十五日，戈巴契夫辭去蘇聯總統職，蘇聯滅亡，各國獨立。（尹慶耀，1994:673）

蘇東波民主潮下蘇東地區的風雲變色，紛紛完成自由選舉，同一時間，台灣的第一屆中央民代選遲遲不願退職，並且還積極準備修改〈臨時條款〉增加權力，這些都在在顯示台灣的民主發展已經遠遠落後於世界潮流，此則加大了台灣人民對於民主化的急迫感，民國七十九年三月的學運，就是在蘇東波民主潮的高潮時期爆發的。

三、台灣反對運動

中央級的公職選舉，雖然因為囿於大中國的意識型態，在動員戡亂時期無法在台灣辦理改選，但地方自治選舉則自民國三十九年即開始辦理，台灣省議員為台灣層級最高的定期選舉，此則培養出一批地方型的政治精英。

民國四十年代，由雷震領導的《自由中國》雜誌，曾經嘗試與台灣省議會中的政治精英共同組織反對黨，但因當時缺乏社會條件，此一組黨運動在蔣中正順利連任第三任總統後，即於當年民國四十九年遭到鎮壓，組黨運動煙消雲散。在中國民主黨運動末期於邊緣參與的台北市議員黃信介，於日後成為黨外運動的領導者，而雷震的秘書傅正，則成為民主進步黨的創黨者之一。

民國六十一年第四次修正〈臨時條款〉後，台灣開始有了定期的全國性大選，向台灣人民大幅開放席次的首次增額立委與國代選舉，於十二月同第四屆省議員

與第七屆縣市長選舉共同舉行，一共選舉二百六十個公職，（吳文程，1996:101）是蔣經國展開國民黨黨國體制正當性對內本土化轉化路徑的關鍵轉捩點，這年大選首度出現具有特定政治意義的「黨外」一詞，（吳文程，1996:103）⁶黨外台北市議員康寧祥在增選立委黃信介的協助下當選增額立委。

在立委黃信介和康寧祥的串連下，黨外在六十六年十一月合併於五項公職選舉的第六屆台灣省議員選舉中獲得百分之三十五選票的空前勝利，緊接著針對六十七年十二月的增額國代與立委選舉，黃信介委託政治工作者施明德籌組台灣黨外人士助選團，該次選舉雖因蔣經國以台美斷交為由頒佈緊急處分令予以延期，但黨外繼六十八年六月二日成立中央民意代表選舉黨外候選人聯誼會後，仍在八月形成了以《美麗島》雜誌社為中心的組織化。黨外的發展到此一階段，主要只是反對國民黨人士選舉的組合，尚欠缺對於憲政改革的一致看法，也不認為短期內有實現的可能。（〈黃天福先生訪問錄〉）

十二月十日，《美麗島》雜誌社未經許可號召群眾在高雄市舉辦國際人權日紀念大會，當日正逢國民黨四中全會開幕和春元七號冬防演習首日，群眾挑戰戒嚴權威的行動，乃引發警總與群眾的激烈衝突，是為美麗島事件，警總於事後以叛亂為名強力鎮壓黨外運動，黨外反對菁英幾乎被羅織殆盡，但民間則對黨外運動的處境普遍抱以同情，六十九年恢復舉辦的增額國代與立委選舉中，中央民意代表選舉黨外候選人聯誼會所認定的黨外候選人獲得百分之二十的選票，美麗島事件的受難家屬和辯護律師紛紛以高票當選，黨外運動在人民的同情與支持下獲得新生，七十年十一月的第九屆縣市長、第七屆省議員、第四屆台北市議員和改制後第一屆高雄市議員選舉，以黨外推薦團的組織形式運作，亦大有斬獲，美麗島事件的挫敗在短時間內即已大致回復。

七十一年六月，黨外新生代作家林世煜在《深耕》雜誌第十一期掀起批判黨外議會路線的批康（寧祥）運動，爭論的焦點之一在於黨外運動的發展，應走體制內的議會鬥爭路線還是體制外的群眾鬥爭路線，七十二年九月乃形成黨外陣營中黨外人士競選後援會與黨外編輯作家聯誼會的對峙，而在年底的增額立委選舉中出現所謂主流派系統與美麗島系統連線的分野，編聯會支持的美麗島系統候選人的大幅當選，象徵黨外群眾路線的抬頭。

七十三年五月，蔣經國連任第七任總統，並提名台灣省主席李登輝出任副總統。這一年是國民黨政權轉化的關鍵年，黨外進行勢力的重整，黨外人士競選後援會轉化的黨外公職人員公共政策研究會於五月成立，立委費希平出任理事長，朝準政黨的形式發展。

蔣經國於七十五年國民黨第十二屆三中全會後成立政治革新議題研究小組，研議六大革新方案，除了首要的充實中央民意代表機構外，也以「民間社團組

⁶ 民國四十六年第三屆縣市長及第二屆省議員選舉，非國民黨籍人士石錫勳、郭發、王登岸最初提出的籌組「黨外候選人聯誼會」構想，應是「黨外」一詞的最早使用者。而後石錫勳成為中國民主黨組黨運動的核心人物。（李筱峰，1987:70-76）

織制度」的名義對於黨禁問題進行檢討，蔣經國並指示國民黨中央政策工作會參與由總統府國策顧問陶百川與台大教授胡佛、楊國樞、李鴻禧等民間學者中介的關於黨外成立公政會的朝野溝通。(蔡玲、馬若孟，1998:142-143；苗建寅主編，1990:573-574)

在六大革新方案研議與朝野溝通期間，公政會第一個地方分會台北分會於四月底率先在台北市議會宣布成立，刺激了各地方分會的爭相成立，五月一日，流亡美國的許信良在紐約成立台灣民主黨建黨委員會，並預定八月建黨，年底回國，此舉形成組黨競賽，更對於國內的組黨運動起了催化的作用，六月十三日，公政會首都分會組黨行憲委員會由林正杰與康寧祥草擬提出〈民主時間表〉，建議黨外於七十六年組黨，七月初，公政會成立組黨行動規劃小組，緊接著在八月於台北有多場組黨說明會登場，九月十九日，黨外成立小組研議新黨黨名、黨綱及黨章，二十八日，黨外後援會首先通過尤清組黨提案，當日下午新黨發起人會上，全體一致通過朱高正的提案，並採用謝長廷的命名，宣布民主進步黨正式成立。台灣民主黨建黨委員會聞訊後改名為民進黨海外支部。

民進黨建黨，但國民黨並未依〈非常時期人民團體組織法〉加以取締，相反地，蔣經國則於十月二日宣布政府將在制訂〈動員戡亂時期國家安全法〉後解除戒嚴，五日於國民黨中常會發表「時代在變，環境在變，潮流也在變」的歷史性談話，暗示開放組黨的態度，十五日，國民黨中常會優先通過解除戒嚴及開放黨禁兩項政治革新案，十一月十日，民進黨召開一大，通過黨綱黨章，明確提出主張，堅決反對〈臨時條款〉，反對中共一黨專政，但要與中共和平競爭。次年二月二十七日，國大憲政研討委員會依照國民黨充實中央民意代表機構的決定，建議依往例修訂〈臨時條款〉，七月十四日，蔣經國宣布自翌日起解除〈台灣地區戒嚴令〉，行政院長俞國華宣布〈動員戡亂時期國家安全法〉於解嚴之日起施行。(李筱峰，1987:220-265)

國民黨一連串從善如流的對應策略，即解除戒嚴、修改〈人團法〉和〈動員戡亂時期集會遊行法〉，開放人民結社集會與組黨自由，一方面使社會衝突得到制度化的解決，穩定了國內的政局，一方面則改善鄰近菲律賓、南韓民主化潮流衝擊下的國際形象與台美關係。相對於東亞及蘇東各國的民主化，台灣由於國民黨政權的統治十分穩固，反對運動的發展乃有一定的侷限而未釀成大氣候，而因動員戡亂無法全面改選的國會，也因僅對台灣人民開放有限席次，而使黨外運動無法在政治體制內部發揮實際的作用，但黨外運動得以逐漸成長，終而成功組黨，則顯然出自民主與人權訴求的道德力量，對於依賴美國的國民黨政權，在第三波民主潮當中產生國際形象上的重大壓力，而使蔣經國在生命的最後時刻決定放手。國民黨的諸般改革措施皆未與黨外有過任何協議，(〈黃天福先生訪問錄〉)新成立的民進黨要對於憲政改革有所著力，則唯有依賴國民黨本身的分裂與更強大的社會力的衝決。

第四節 台灣的經社環境

一、經濟發展

中華民國中央政府撤退台灣以後，即痛定思痛，希望記取大陸失敗的教訓，將台灣建設為反攻復國的基地。就在蔣中正因戡亂失利自第一任總統任上引退之前，他即任命陳誠出任台灣省主席，並在下野後以國民黨總裁身分命令中央銀行搶運國庫到台灣，凡此種種，皆在為中華民國撤出大陸預留後路。

為穩定台灣社會與經濟，陳誠乃首先在台灣實施土地改革，而後他在蔣中正復任總統後出任行政院長，繼續推動土改。土改的目標稱為「耕者有其田」，土改在社會上或政治上的意義，是改變台灣的社會結構，拉攏大多數的小農階級，削弱台灣地主與仕紳的社會支持，如此一來，便可穩定國民黨在台灣的統治。而在經濟上的意義，則在於使農民取得耕地的所有權或永佃權，提高勞動動機，此自然可以增加糧食產量，一方面可以供應大量大陸移民與軍隊之所需，另一方面則可以同時產生原始積累，成為內戰後台灣發展工業的基礎。而對於地主而言，土改迫使他們與土地脫離，他們的土地資本被自然地導向工商業，民營企業乃逐漸展現生機。（劉進慶，1988：26, 66-69）原始積累的另一個重要來源，則為美援，美援主要用之於土改與公共基礎建設，這使得農業經濟的盈餘，得以有效率地移轉向工業發展。由於國民黨掌握的公營事業，主要控制的是基礎產業與金融機構等上游工業資本，故新興的中小型企業乃朝向衛星工業、輕工業、中間或最終消費財等下游工業發展，與公營事業形成垂直分工形式，並且在六零年代的工業出口擴大中承擔了主要的角色。

冷戰結構使台灣與大陸在經濟上隔離，韓戰使日本在農產品的供應上更加倚重於台灣的進口，而美國則對於台灣輕工業產品進口提供優惠待遇，使美國成為台灣輕工業產品出口的主要市場，美國直接介入越戰後，龐大的訂單湧入，使台灣經濟在民國五十四年到六十一年之間高度成長，（徐中約，2002：779）民營事業也在此一時期超越公營事業生產額，成為台灣經濟發展與外銷市場拓展的主力，也是台灣與世界經濟體系聯繫的橋樑。而伴隨著出口的迅速擴張，致工業產值從此超越了傳統的農業。動員戡亂體制與世界冷戰結構的巧妙搭配，政府政策領導上對於美援與美國市場的有效利用，可以說是台灣經濟起飛的重要關鍵，除了美國直接影響下的日本，我們可以發現，西太平洋與亞洲大陸邊緣經濟發展成功的幾個國家，都是在對美國的依賴經濟結構中茁長的，其表現的差異性，則與

國家的效能有關，日本的例子則證明與政治體制是否民主無關。但經濟上的表現，則無疑地給與國民黨政權在建立內部正當性上極大的助力。動員戡亂時期國民黨的威權統治之所以從未受到來自民間社會的強烈反抗，或者是出現黨內挑戰蔣氏父子領導權威的派系，而導致政治上的紛擾，像蘇東國家甚至中華人民共和國所曾經發生過的那樣，都和這一原因有關。

七零年代中東國家石油禁運所導致的美國經濟危機，一度使美國市場萎縮，但蔣經國於六十二年起推動的十大建設，則使台灣經濟發展的重點轉向尖端工業、重工業與國家基礎建設，這都使台灣經濟體質得以進一步強化，但隨著越戰與石油危機的結束，以及對美國出口市場遭到其他東亞新興工業國家的強大競爭，爲了扭轉過度依賴美國市場所造成的經濟弱勢，產業升級、強化競爭體質與開拓國際市場，均成了一九八零年代台灣經濟發展的重點，文革後致力於國家重建，並因與美國建交而向世界打開的新興中華人民共和國市場，乃吸引了台商興趣，成爲台灣經濟向電子高科技產業轉型的緩衝地帶。中華人民共和國方面對於台海關係的立場，由武力解放轉而宣示和平統一，乃更加降低了台海的緊張局面，此時動員戡亂體制不但是台灣民主化的最大障礙，也是兩岸民間交往、兩岸經濟貿易往來以及台灣經濟轉型的最大障礙。

二、社會多元化

國民黨政權在動員戡亂時期，之所以得以民權集中制之準黨國體制壟斷所有的政治社會權力資源，主要在於內戰後對台灣進行綏靖清鄉，瓦解了中共在台灣內部的勢力，五零年代後期《自由中國》的組黨運動，主要由外省籍知識份子所領導，更缺乏反對運動發展所需的社會基礎。國民黨成功的土改，使小農階級成爲國民黨最重要的社會支持基礎，地方自治層次的選舉，便成爲國民黨忠誠動員的機制。

國民黨資本主義自由經濟政策上的領導，使台灣民間的社會力在經濟領域得到充分地釋放，隨著台灣的經濟發展，社會階級結構亦隨之調整，在六零年代經濟高度成長與出口擴張的年代裡，乃湧現大量的中小企業，此則帶動了中產階級和勞工階級的同時出現，非農業人口超越了農業人口，使整個社會階級結構產生重大變動，作爲國民黨民間支持主力來源的小農階級人口比例在逐漸消退，與工商成長有關的都市勞工階級、民營企業階級、專業技術階級和其他中產階級有了長足的進步，（蕭新煌、黃世明、翁仕杰，1995:129）終於成爲一股不可忽視的社會力量。

青年知識階層在經濟飛躍的六零年代末期，藉著保釣運動展現其政治上的動員潛力，自三十九年起在地方自治選舉中逐漸形成氣候的地方勢力，則持續累積

對於全國性事務的興趣，六十一年第四次修正〈臨時條款〉後，定期舉行的全國性選舉，則使社會力量藉由選舉開始凝結與釋放能量，六十六年五項公職人員選舉，在桃園縣爆發群眾抗議國民黨作票的中壢事件，說明了社會中已存在著難為國民黨所操控的自主力量，而當年選舉黨外一舉獲得百分之三十五的選票，也證明了國民黨之外的社會力量，已經浮出檯面，而不容忽視。

多元的社會力量，在一九八零年代一夕之間藉著各種新興的社會運動爆發開來，七十三年至七十五年民進黨成立是台灣社會力衝決國民黨威權統治的關鍵時期，七十二年底的增額中央民代選舉前後，黨外發生議會路線與街頭路線之爭，黨外公政會成立，挑戰國民黨的黨禁底線，七十三年俞國華組閣，接連發生江南案、台北市第十信用合作社虧空的金融弊案、六三水災、四個煤礦礦災、核能發電廠的龐大追加預算，以及游資過多，卻國內投資意願低落等問題，這便造成政治反對運動發展的契機，然而由於政權並未完全開放，政治反對運動的資源便朝向受排斥民眾部門的社會抗議行動移動，（張茂桂，1990:35-42）於是使得伴隨著台灣經濟發展而長久為國民黨威權統治所積壓的各種社會問題

，乃登時一一浮現，八零年代重要的社會運動，乃包括了消費者運動、環境保護運動、勞工運動、婦女運動、原住民運動、農民運動、學生運動、教師人權運動等等，其中可見到前進的知識份子與社會運動者串聯的痕跡、也可見到黨外政治運動轉化的痕跡、但更多的則是各種社會群體或弱勢族群在時代風潮感染下為自己權益而現身發聲，蔣經國在七十五年民進黨成立後，決定解除戒嚴，大幅開放對於人民集會結社與言論自由的種種限制，雖然代表國民黨迎接自由化與民主化時代來臨的勇氣與智慧，另一方面，其實也正顯示國民黨於考量管制社會發展的成本之餘，已認識到其乃無力抵擋社會多元的自主力量。而這諸多社會自主力量的充沛活力，也正代表台灣的中產階級社會已經形成並且已經成熟，他們期待改革，樂見社會運動衝撞國民黨的威權體制，但也不支持革命。疏解民怨的方式，必然首先指向民主化，要求國民黨開放政權，讓台灣人民像世界各個爭取民主、自由的人民一樣，最終能在定期的自由國會選舉或總統選舉當中，決定國家的治理者。如此一來，以中國分裂為由限制台灣人民參與中華民國統治的動員戡亂體制，乃勢必要面臨最後存廢的抉擇。

三、野百合學運

民國七十六年二月二十七日，國大憲政研討委員會依照國民黨政治革新小組充實中央民意代表機構的決定，建議依往例修訂〈臨時條款〉，〈臨時條款〉的第五次修正乃被排上憲政改革的進程。

七十七年一月十三日，蔣經國病逝，副總統李登輝接任總統。李登輝為台灣人，他的接掌國民黨黨國領袖大位，乃大大地滿足了民進黨及台灣民族主義獨立

運動者對於台灣人出頭天的想像，而事實上，李登輝也對於一個中國的外交政策採取隱晦的挑戰立場，七十八年三月初，李登輝訪問新加坡，同意不使用中華民國國號，而稱為「來自台灣的總統」，使其民族主義立場遭到國民黨內部的諸多質疑，又如四月派員參加在中華人民共和國舉行的亞洲開發銀行年會，中華民國官員並出席中華人民共和國國家主席楊尚昆參與的開幕典禮，這不啻是對於中華民國對中共動員戡亂立場的反叛，在此之外，李登輝於蘇東波民主潮受到全球注目的同時，對於台獨運動未親身加以嚴厲批判，容許第十五屆世界台灣同鄉會年會於八月在台灣召開，又容許台灣政治受難者聯誼會發起台灣新國家和平改造運動，加以放任各種制憲主張大鳴大放，掀起台灣反對運動爭取獨立與民主的制憲建國運動風潮，更使他招致國民黨內部更多的批判。（張讚合，1996:326-327；周玉蔻，1993:87-105）而李登輝與國民黨元老的周旋，欲借黨國領袖的傳統權威貫徹其改革意志，在形式上又正與黨內民主的聲音相違逆，使他和國民黨內的傳統勢力以及追求改革的中華民族主義派系新國民黨連線關係極為緊張，七十九年的二月政爭，李登輝以威權的傳統政治操作手段，與總統府祕書長李元簇共同成為國民黨的第八任總統候選人，國民黨主流派與非主流派兩股對立勢力於焉公開形成，而在三月一屆國大第八次會議中，因非主流派有意推選司法院長林洋港和國安會祕書長蔣緯國競選總統，使國民黨的政爭繼續延燒。

國民黨的政爭，是國民黨改造之後前所未見的，中間更夾雜了國民黨高壓統治下形成的本省與外省族群間的矛盾，因此造成台灣社會極大的騷動不安，國民黨政爭在前台灣省議長蔡鴻文以台灣人立場勸退林洋港而告一段落不久後，（周玉蔻，1993:193）三月十四日，一屆國大在民進黨與無黨籍國代退席的情況下通過擴權案，包括自行追加出席費至二十二萬元，以及修改〈臨時條款〉，使現任增額國代任期延長為九年、每年定期開會一次與解除行使創制複決兩權限制，台灣社會中普遍瀰漫的對於國民黨國會充實方案中勸說資深國代自願退職執行成效不彰的反感，乃瞬間被引爆，十六日起，學生群起聚集中正紀念堂抗議國大，學生以魯凱族圖騰野百合為此次運動的精神象徵，此次學運於是被稱作野百合學運，學運及社運團體稍早於十日聯合發起的〈還政於民，重建憲政——社會團體對當前政局的聯合聲明〉所提出之「宣布終止動員戡亂時期、廢除臨時條款、解散國民大會、召開國是會議」等四大訴求，乃隨著靜坐示威的登場及其規模的迅速擴大，成為支持野百合學運的民眾的共同心聲，（曾建元，2000b:203-204）事實上，學運乃成為所有支持憲政改革的社會力量的代言人。野百合學運發生在中華人民共和國天安門民運的隔年，兩地學運的發展與政府的應對方式，則成為全球媒體的比較課題，台北學運受天安門民運的啟發有之，（張慧英，2000:18；蔡玲、馬若孟，1998:200）有人將中正紀念堂比作天安門，天安門廣場的畫面，隨時在許多人的腦際浮現，（周玉蔻，1993:206-207）知識界則呼籲國民黨當局應以六四為借鏡。（何金山、官鴻志、張麗伽、郭承啓，1990:69）

野百合學運實際上正給了國民黨一個大忙，幫國民黨解決掉已經成為民主改

革障礙的一屆國大，同時壓迫一屆國大無法進行反民主與反和平的〈臨時條款〉的第五次修正，二十一日，李登輝順利當選總統，他馬上接見學生，同意召開國是會議檢討動員戡亂體制問題，（何金山、官鴻志、張麗伽、郭承啓，1990:84）李登輝繼則於五月二十日總統就職演說中，宣示將「於最短期間，依法宣告終止動員戡亂時期」，並「以兩年為期」，對憲政體制進行修訂，（李登輝，1992:3, 6）八十一年五月一日，李登輝依約宣佈動員戡亂時期終止。

結語

依照就本章以上之分析與敘述，本章認為台灣動員戡亂時期的憲法變遷，就外部環境而言，冷戰結構下中美台三角關係的變化，乃起了結構性的作用。首先，動員戡亂時期的宣告與〈臨時條款〉的制定，乃由於中共的叛亂所致，而中共叛亂之所以能夠成功，和二戰後以美蘇兩強為中心的世界冷戰結構形成過程中，蘇聯不欲美國勢力隨國民政府進入東北，而扶植中共成功組織東北民主聯軍有關。當中華民國退出中國大陸之際，也正因為韓戰爆發，美國意識到台灣對於其圍堵中華人民共和國及其背後蘇聯勢力擴張的前線戰略地位，方才決心重新支持中華民國與協防台灣，並提供美援，將台灣納入以美國為核心的世界經濟體系之中。

在冷戰的巔峰，一個政治穩定的台灣，乃是符合美國利益的，因此，國民黨威權統治下台灣的民主與人權問題，並未能得到來自國際社會的關注，六零年代的三次修正〈臨時條款〉，其根本作用都在鞏固國民黨的威權統治，以為反攻大陸的需要，而美國此時的介入越戰，也使台灣出口經濟有了長足的進展，使台灣以小農為主的社會在六零年代中期以後脫胎換骨，中產階級成為社會的主幹。然而在聯中制蘇的大戰略考量下，美國終於利用中蘇交惡的缺口，而採取了與中華人民共和國和解的政策，此則動搖到台灣的外部正當性，使台灣被迫退出聯合國，為了挽救此一外部正當性的危機，乃有六十一年〈臨時條款〉的第四次修正，使台灣從此出現了定期的有限席次國會選舉。

定期的國會選舉，以及逐漸成熟的中產階級社會，為台灣的黨外反對運動奠定了發展的社會基礎。美中建交後，美國為延續其對於台灣國家安全保障的承諾所制定的〈台灣關係法〉乃內含一人權條款，此舉使台灣人權狀況的改善與民主化的進度，成為美國協防台灣的前提，也因此，在冷戰結構因蘇聯放棄於蘇東民主化過程中主張布里茲涅夫主義而開始潰決的同時，民主化成為台灣爭取美國同情以維護自身國家地位與國家安全的重要理論武器，而東亞鄰近國家如菲律賓、韓國的民主化，以及中華人民共和國的民主運動，則更帶給國民黨以壓力。這便決定了作為國民黨威權統治依據的〈臨時條款〉，其形式與內容已經不能符合時代的要求；另一方面，在後文革時期以改革開放政策重建國家的中華人民共和

國，則以其廣大的市場胃納，向正待拓展美國以外市場的台灣商人招手，在中華人民共和國向台灣釋放出三通四流的和平訊息後，以中共為對象的動員戡亂體制，也就再也沒有維持的價值了。

〈臨時條款〉最後終結於野百合學運的訴求得到國民黨李登輝的回應。野百合學運的集結，並非全然出自於歷史的偶然，事實上，八零年代黨外或民進黨因戒嚴在參政權上的限制，而將政治反對運動的資源轉化到各種社會運動當中時，就已經為學運作為一種獨立的運動形式埋下根基。學運乃係以社會代言人的地位，向國民黨提出廢除〈臨時條款〉的主張的。

參考資料

丁永隆、孫宅巍，《南京政府崩潰始末》，台北：巴比倫出版社，民國八十一年一月十日。

中華民國出席聯合國大會第二十屆常會代表團，1965，〈聯合國大會第二十屆常會辯論暨表決中國代表權經過〉，王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編——中國代表權》，新店：國史館，民國九十年十二月。

尹慶耀，《蘇維埃帝國的消亡》，台北：五南圖書出版有限公司，民國八十三年五月。

王景弘，《採訪歷史——從華府檔案看台灣》，台北：遠流出版事業股份有限公司，民國九十一年一月二十日。

王瑋主編，《美國對亞太政策的演變：1776-1995》，濟南：山東人民出版社，民國八十四年十二月。

何金山、官鴻志、張麗伽、郭承啟，《台北學運——1990.3.16-3.22》，台北：時報文化出版事業股份有限公司，民國七十九年五月十日。

吳文程，《台灣的民主轉型——從權威型的黨國體系到競爭性的政黨體系》，台北：時英出版社，民國八十五年一月。

吳繼德，《當代世界史：1945-1993》，昆明：雲南大學出版社，民國八十四年五月。

李大維，《台灣關係法立法過程——美國總統與國會間之制衡》，台北：風雲論壇出版社，民國八十五年四月。

李功勤，《中華民國發展史——兼論兩個中國的互動與衝突》，台北：幼獅文化事業股份有限公司，民國九十一年十月。

李炳南，《政治協商會議與國共談判》，台北：永業出版社，民國八十二年二月十日。

李炳南、曾建元，《黃天福先生訪問錄》，民國九十二年一月二十四日。

李登輝，〈中國的統一是所有中國人共同的期望——中華民國第八任總統宣誓就職典禮致詞〉，《建立中華民族的新時代》，台北：中國國民黨中央文化工作會編印，民國八十一年八月。

李筱峰，《台灣民主運動四十年》，台北：自立晚報社，民國七十六年十月。

- 李邁先，《東歐諸國史》，台北：三民書局股份有限公司，民國八十年一月。
- 李邁先，《西洋現代史》，台北：三民書局股份有限公司，民國八十年三月。
- 沈君山，〈革新保台、志願統一〉，邵玉銘主編，《風雲的年代——保釣運動及留學生涯之回憶》，台北：聯經出版事業公司，民國八十年六月。
- 沈劍虹，《使美八年紀要——沈劍虹回憶錄》，台北：聯經出版事業公司，民國七十一年四月。
- 周玉蔻，《李登輝的一千天：1988-1992》，台北：麥田出版有限公司，民國八十二年一月一日。
- 周書楷，〈駐美大使周書楷電告與美國助理國務卿彭岱討論聯大中國代表權問題〉，王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編——中國代表權》，新店：國史館，民國九十年十二月。
- 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《台灣——分裂國家與民主化》，台北：月旦出版社股份有限公司，民國八十三年。
- 苗建寅主編，《中國國民黨黨史（1894-1988）》，西安：西安交通大學出版社，民國八十九年五月。
- 倪炎元，《東亞威權政體之轉型——比較台灣與南韓的民主化歷程》，台北：月旦出版社股份有限公司，民國八十四年十一月。
- 倪建中主編，《台灣禍福——梳理大陸與大洋之間的歷史流變》，下冊，北京：中國社會出版社，民國八十五年五月。
- 徐中約著，許秋楓、鄭會欣譯，《中國近代史》，下冊，香港中文大學出版社，民國九十一年。
- 馬起華，《憲法論》，台北：黎明文化事業股份有限公司，民國七十二年九月。
- 高皋，《後文革史——中國自由化潮流》，上卷，《鄧小平東山再起》，台北：聯經出版事業公司，民國八十二年七月。
- 高皋，《後文革史——中國自由化潮流》，中卷，《胡耀邦欲速不達》，台北：聯經出版事業公司，民國八十三年二月。
- 高皋，《後文革史——中國自由化潮流》，中卷，《趙紫陽回天乏術》，台北：聯經出版事業公司，民國八十八年元月。
- 張乃維，《國際法上人權與其保障問題》，台北：台灣商務印書館股份有限公司，民國六十八年六月。
- 張五岳，《分裂國家互動模式與統一政策之比較研究》，台北：業強出版社，民國八十一年八月。
- 張玉法，《近代中國民主政治發展史》，台北：東大圖書股份有限公司，民國八十八年七月。
- 張玉法，《中國現代史》，台北：台灣東華書局股份有限公司，民國九十年十月。
- 張亞中、孫國祥，《美國的中國政策——圍堵、交往、夥伴關係》，台北：生智文化事業有限公司，民國八十八年二月。
- 張茂桂，《社會運動與政治轉化》，台北：財團法人張榮發基金會國家政策資料研究中心，民國七十九年三月十五日。

- 張慧英，《李登輝 1988-2000 執政十二年》，台北：天下遠見出版股份有限公司，民國八十九年五月十五日。
- 張讚合，《兩岸關係變遷史》，台北：周知文化事業股份有限公司、佛光大學，民國八十五年元月。
- 梅孜主編，《美台關係重要資料選編：1948.11-1996.4》，北京：時事出版社，民國八十六年一月。
- 許福明，《中國國民黨的改造（1950-1952）——兼論其對中華民國政治發展的影響》，台北：正中書局，民國七十五年五月。
- 郭廷以，《近代中國史綱》，香港：中文大學出版社，民國六十九年。
- 陳一新，《斷交後的中美關係》，台北：五南圖書出版有限公司，民國八十四年五月。
- 陳玉璽著，段承璞譯，《台灣的依附型發展——依附型發展及其社會政治後果：台灣個案研究》，台北：人間出版社，民國八十一年七月。
- 陳維曾，《法律與經濟奇蹟的締造——戰後台灣經濟發展與經貿法律體系互動之考察》，台北：元照出版公司，民國八十九年七月。
- 彭懷恩，《台灣政治變遷四十年》，台北：自立晚報，民國七十七年五月。
- 曾建元，2002a 〈動員戡亂時期台灣憲法變遷的歷史回顧〉，《淡江人文社會學刊》，第十期，淡水：淡江大學，民國九十一年三月，頁一一三至一四六。
- 曾建元，2002b 《一九九零年代台灣憲政改革之研究——民族主義與民主轉型的觀點》，台北：國立台灣大學國家發展研究所博士論文，民國九十一年七月三十一日。
- 楊國棟，〈中華民國退出聯合國的經過〉，丘宏達主編，《現代國際法》，台北：三民書局有限公司，民國六十二年十一月。
- 劉進慶著，陳豔紅譯，《中日會診台灣——轉型期的經濟》，台北：故鄉出版有限公司，民國七十七年六月二十五日。
- 蔣安國，〈釣魚台問題大事記〉，邵玉銘主編，《風雲的年代——保釣運動及留學生涯之回憶》，台北：聯經出版事業公司，民國八十年六月。
- 羅珞蔡玲、馬若孟著，羅珞珈譯，《中國第一個民主體系》，台北：三民書局股份有限公司，八十七年十月。
- 鄭義，《國共間諜戰七十年》，香港：夏菲爾出版有限公司，民國九十年十月。
- 蕭新煌、黃世明、翁仕杰，〈百年來台灣社會力的浮沉與轉型〉，台灣研究基金會編輯部編，《百年來的台灣》，台北：前衛出版社，民國八十四年年六月。
- 戴鴻超，《現代國際政治經濟學——富強新論》，台北：三民書局股份有限公司，民國八十四年十一月。
- 謝政道，《中華民國修憲史》，台北：揚智文化事業股份有限公司，民國九十年六月。
- 羅璜，〈國民大會留下的課題——中央民意代表何時增選補選〉，《聯合報》，台北，民國五十五年三月二十六日，版二。
- 嚴家其、高皋，《「文化大革命」十年史》，台北：遠流出版事業股份有限公司，民國八十九年二月一日。
- 顧長永，《東南亞政府與政治》，台北：五南圖書出版有限公司，民國八十四年九月。
- Gold, Thomas B. (高棣民) 著，胡煜嘉譯，《從國家與社會的角度觀察——台灣奇蹟》，台北：

洞察出版社，民國七十六年十一月三十日。

Huntington Samuel P. (塞繆爾·杭廷頓) 著，劉軍寧譯，《第三波——二十世紀末的民主化浪潮》，台北：五南圖書出版有限公司，民國八十三年九月。

Kissinger, Henry A. (季辛吉) 著，顧淑馨、林添貴譯，《季辛吉——大外交》，下冊，台北：智庫股份有限公司，民國八十七年一月。

Mason, John W., (約翰·梅森) 著，何宏儒譯，《冷戰》，台北：麥田出版公司，民國九十年三月二十九日。

Taylor, Jay (陶涵) 著，林添貴，《台灣現代化的推手——蔣經國傳》，台北：時報文化出版事業有限公司，民國八十九年十月一日。

《國民大會實錄》，第二編，台北：國民大會秘書處編印，民國五十年十月。

《國民大會實錄》，第五編，台北：國民大會秘書處編印，民國五十五年十二月。

第四章 政治過程

第一節 國大：借力使力與調適應變

國民大會是依據國父孫中山權能區分及直接民權的主張而設置的中央政權機關，依民國二十五年五月五日公佈之〈五五憲草〉第三十二條內容，國民大會是有形而且權力很大的機關，但經過民國三十五年一月的政治協商會議大幅更動，再加妥協而成的〈中華民國憲法〉第二十七條內容，國民大會雖維持有形，但權力已變得很小，消失的權力分別移轉到立法院及監察院。

因此民國三十七年三月底開始，第一屆國民大會第一次會議在南京召開時，就已經有代表提議修改〈憲法〉，恢復原有的權力。但因國共內戰日趨激烈，國民大會為適應變局，採用非常立法，授與政府緊急應變能力，而不從修憲著手，以保憲法甫定之尊嚴，乃有〈動員戡亂時期臨時條款〉之制定，以求「行憲戡亂並行不悖」。

民國三十八年十二月七日，中華民國中央政府遷往台北，形成國共隔海峽兩岸長期的對峙局面。此時期的國民大會代表來台者雖不足半數，但仍然是變亂環境中，政府穩定變局的一個重要樞紐。在法治的規範中，國民大會第二次會議決議「動員戡亂時期臨時條款在未經正式廢止前，繼續有效」，以及之後的四次修改臨時條款內容，都是調適應變的一種反應，但在應變的調適中，國民大會部份代表也試圖借力使力，擴大其〈五五憲草〉中的權力。

除了對〈臨時條款〉的運作外，國民大會配合監察院的彈劾案而罷免李宗仁副總統，使政府中樞權力由分歧歸於單一且穩固；以及配合司法院之解釋，使變局中的憲政困境得以解決，領導中心能夠延續，乃至後來順應民意的全面改選，都顯示國民大會的關鍵地位；當然機構權力的衝突，造成國民大會和立法院的另類互動，則凸顯憲政設計上的問題。

一、設計研究機構與擴張憲政權力

國民大會處變局之中，亟思有所作為，但因非時常集會，故從第一屆國大開始，就設有研究性質的多種委員會，一方面藉機聯絡情誼，另方面集思廣義，以彌補正式集會太少之缺陷，同時凝聚展現組織的力量；如「憲政實施促進委員會」（《國民大會實錄》，第一編，9）、「動員戡亂建國委員會」（《國民大會實錄》，第一編，12）、「憲政督導委員會」（《國民大會實錄》，第一編，208）、「光復大陸設計研究委員會」（《國民大會實錄》，第二編，154），以及「憲政研討委員會」等；

另有「國民大會代表聯誼會」表面上雖是聯誼性質，但也充當凝結意見展現力量的組織。這些組織藉集會而產生集體意見，進而要求權力的擴張。其中尤以「憲政研討委員會」及「國大聯誼會」對擴充行使創制、複決兩權最為積極。

國民大會憲政研討委員會於民國四十九年七月一日成立，主要是配合〈臨時條款〉第一次修訂之條文「國民大會創制、複決兩權之行使，於國民大會第三次會議閉會後，設置機構，研擬辦法」，因之憲政研討委員會就成為部分國代擴張兩權行使的主要法定活動機構。

而國大聯誼會則是憲政研討委員會這個法定機構的意見初擬者，當年《徵信新開報》記者張屏峰的一篇〈國大臨時會與兩權行使〉（《徵信新聞報》，1965.12.08），文中指出國大聯誼會為了施行創制、複決兩權，主張每年六月自動集會來討論，到了民國五十年十二月二十五日，便由憲政研討委員會提出〈國民大會創制複決兩權行使辦法草案〉，經國大年會通過。同時因為前述憲政研討委員會成立之依據〈臨時條款〉條文後段規定「連同有關修改憲法各案，由總統召集國民大會臨時會討論之」。為了使臨時會儘速召開，國大聯誼會特別成立了一個「專案小組」，討論出一個共識「臨時會之召集，以在總統任期三至四年間為宜」，亦即於民國五十二年下半年到五十三年上半年較適當，此意見並交由國大秘書長谷正綱親呈總統蔣中正。之後國大聯誼會又成立了「促進召集臨時會」七人小組，展開簽署活動，直到蔣中正表示儘速召集臨時會後，此活動才緩和下來。

而後臨時會並無下文，國大聯誼會乃於民國五十四年八月組織「國民大會行使創制複決兩權策進小組」，這個小組的運作，張屏峰亦有報導，（《徵信新聞報》，1965.12.08）其工作主要有兩項：一是編印小冊，如〈行使創制複決兩權答問〉、〈行使創制複決兩權釋疑〉，認為行使兩權已非純理論問題，而是法律問題，易言之，已非行使不行使問題，而是應如何行使問題。二是舉辦座談會，從五十四年十月三日十二月十一日，共舉辦十四次，其中四次還是專為民青兩黨及無黨派舉辦，大都主張行使兩權以「負起人民付託管法管人的憲法責任」。

民國五十五年二月一日，在第一屆國民大會第四次會議召開前之十八天，總統召集國民大會臨時會，於〈臨時條款〉中增加了兩權行使的相關條文，並通過〈國民大會創制複決兩權行使辦法〉，這個行使辦法，前國代喬寶泰認為只是「畫餅充飢」的作用而已，他說這些「兩權派」一直到後來都不斷的要施行兩權，但蔣中正總統總是「四兩撥千金」，給你來個燒餅讓你吃不到，這是蔣中正總統的智慧。（〈喬寶泰先生訪問錄〉）

二、鞏固領導中心與增補中央民代

中央政府遷台後，蔣中正總統的任期，依〈憲法〉規定只能連任一次到民國四十九年五月，而變局中領導中心的延續有其需要，因此除了司法院大法官會議對國大總額之解釋外，國民大會代表亦積極提案來解決總統連任之限制，在第一

屆國民大會第三次會議中，共有相關提案五個，其中莫德惠、顏澤滋、凌鐵庵三代表分別領銜三個提案，合於提案法定人數五分之一以上之規定，列入議程；另有羅甸服、唐君武二代表分別領銜之提案，因未達法定人數，而僅供大會參考。在正式列入的三個提案中，凌鐵庵案主張用修憲方式，而非用修改〈臨時條款〉方式（《國民大會實錄》，第三編，271-272）；顏澤滋亦主張修改〈憲法〉，如果大家決定不修〈憲法〉，也要制定新的〈臨時條款〉，而非修改原有的〈臨時條款〉（《國民大會實錄》，第三編，266-267），但這兩個修憲主張在國民黨中央反對且運作下，由國大代表決議採修訂原有〈臨時條款〉方式處理，亦即在〈臨時條款〉中，增加「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」一條，使得蔣中正能一再連任，領導中心亦形鞏固。領導中心鞏固後，其運作權力也相對調適增加，第三次〈臨時條款〉修改中，即增加「動員戡亂時期，本憲政體制授權總統得設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務」一條；第四次〈臨時條款〉修改中，也修正條文「總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構，人事機構及其組織」一條。這樣的調整，使總統除了原有總統府幕僚作業外，增加了可供諮詢配合運作的權力和機構，總統的領導權力更形擴大。

而在時光轉移中，老成凋謝的自然現象，以及權力更替停滯的民意合法性質疑，形成對中央民代問題要求解決的壓力，此種壓力由民間逐漸形成。民國五十四年第三屆台灣省議員選舉前後，即出現國會全面改選訴求，省議員李秋遠批判〈釋字第三十一號解釋〉，李萬居也有著眼本土民意的思考，此種聲浪並擴及全省各縣市。五十五年聯合報記者羅璜的〈國民大會留下的課題——中央民意代表何時增選補選〉一文（《聯合報》，1966.3.26），更指出執政的國民黨面對這個壓力，約在民國五十四年九月第一屆國民大會第四次會議召開前半年，由張群、嚴家淦、謝冠生、谷正綱、谷鳳翔等人組成高階層的「五人小組」研究中央民代增補選問題，給總統蔣中正參考；而蔣中正在五十五年三月七日國民黨九屆三中全會揭幕禮中致詞，特別強調「獎進新人」，使此一問題得到鼓勵，而有國代張知本等人之提案，導引出〈臨時條款〉第三次修改中，增加「總統……對於依選舉產生之中央公職人員，因人口增加或因故出缺，而能增選或補選之自由地區及光復地區，均得訂頒辦法實施之」一條；依據此項條文，蔣中正總統於民國五十八年元旦文告中，提示年內辦理選舉，同年十二月二十日舉行投票，結果選出國代十五人，立法委員十一人；以及同年十二月二十九日，由台北市議會選出監察委員二人（《國民大會實錄》，第六編，43），共增加中央民代二十八人，這和當初構想的希望能在改選、增選、補選三種情況下，增加百名以上新人，但因後來將「改選」一項刪除（《聯合報》，1966.3.26），導致人數減少很多。雖然這也可算是一個民主改革的開端，但卻很難符合民意的高度期望。

到民國六十一年二月，第一屆國民大會第五次會議召開，期間國民黨於三月六日至十一日召開十屆三中全會，鑑於保釣學生運動引致落實政治革新要求，以及退出聯合國的危機壓力，加上五十八年選舉難符各界期望；於是三中全會作出

決議「……臨時條款第五項有關選舉中央公職人員部份，極須加以修訂，授權總統訂頒辦法，俾次屆中央民意代表得以產生，不受憲法第二十六條、第六十四條及第九十一條之限制」，同時決議修訂要旨有三：一、第一屆中央民意代表，係經全國人民選舉產生，目前既無法改選，仍應依法行使職權。五十八年增選、補選之中央民意代表亦同；二、自由地區為我國復興基地，為擴大人民之政治參與，應增加自由地區中央民意代表名額，由總統定期辦理選舉，對於光復地區亦應同樣辦理。至須由僑居國外國民選出之立法委員、監察委員，因事實上之困難不能辦理選舉者，得由總統另訂辦法遴選之；三、新增加名額後選出之中央民意代表，應與依法行使職權之中央民意代表，同為次屆國民大會代表、次屆立法委員、次屆監察委員。於其憲法規定之任期屆滿時，凡能辦理選舉地區，均予改選。

此即具有國會全面改選精神之〈對國民大會代表同志任務之提示案〉，谷正綱代表依此領銜在國民大會提案，修改臨時條款相關條文；但部分國代對「次屆」及「凡能辦理選舉地區」等字眼，表示疑慮和反彈（《中國時報》，1972.3.17），最後迫使谷正綱案修改內容，為以定期改選之增額中央民代充實各第一屆中央民意機關，在〈臨時條款〉第四次修改中，增加編列為第六條條文。同年六月二十九日，蔣中正總統頒佈〈動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法〉，十二月二十三日及翌年二月十五日分別選舉，共產生中央民代一百一十九人（郎裕憲等編，1987:429），這些代表其後依任期改選。

第一屆國民大會在變局中，持續運作四十三年，中間雖也有穩固變局的相關調適運作，但對自身權力的擴張訴求也未曾中斷，即使在民國五十五年要求兩權行使高潮受抑制後，民國六十一年及六十七年的大會仍然分別有九件及四件相關兩權擴張案提出，之後仍有擴權聲浪，國民黨中央對其也無法完全掌控。七十七年一月十三日，總統蔣經國去逝，副總統李登輝繼任總統，通過充實中央民意機構方案，但國代仍不願退職，又想擴權，引發七十九年三月台北學生運動，國民黨中央從善如流，召開國是會議，決定修憲（李炳南，1997:9-10）。八十年四月三十日李登輝總統宣告動員戡亂時期於五月一日終止。第一屆國民大會第二次臨時會，議決廢止〈動員戡亂時期臨時條款〉。第一屆國大於八十年十二月三十一日，任期終止。

第二節 監察院：鞭策懲處與立穩主流

一、國大先提罷免李宗仁案未竟全功

對於行憲後第一任副總統李宗仁之罷免，從民國三十九年五月五日，國民大會代表胡鍾吾等七十一人簽署之罷免書開始；到民國四十三年三月十日第一屆國

民大會第二次會議期間之第六次大會，依監察院之彈劾案，以一四零三票同意，完成罷免程序（《國民大會實錄》，第二編，165-195）。

李宗仁罷免案，事涉兩岸對抗分立初期，中華民國政府領導核心的穩固與反共政策的推行。查李宗仁於民國三十八年一月二十日起行使總統職權，積極與中國共產黨謀和，並派代表赴北平與中共商談條件，但和談破裂。從同年四月二十二日李宗仁與蔣中正於杭州會商，至十一月底，李宗仁先後五次表示：和平主張已告失敗，應即辭去總統職務，請蔣中正復行視事。（《國民大會實錄》，第二編，166-167）。

但十二月初李宗仁因病於香港就醫出院後，卻表示將赴美就醫，並不考慮辭總統職位。同月五日李偕家人離港飛美，入紐約醫院治病。一去近三個月，中樞無主，蔣中正乃在國民大會在台代表的敦促下，於民國三十九年三月一日，於台北復行視事，並電李宗仁即速返國輔政。李宗仁卻於三月四日在美召開記者會，宣稱：其本人仍為中華民國總統。不久又表示將於六個月內返國，領導反共倒蔣工作。（《國民大會實錄》，第二編，167-168）。四十年十二月五日，李宗仁又於紐約寓所召開記者會表示：已擬有恢復中國合作政府計劃，……此計畫並非完全依賴武力。（《國民大會實錄》，第二編，181）。

蔣中正復行視事後，已逐步掌握台灣局勢，故對於李宗仁在海外仍以總統自居，當然不能坐視不理。於是先由國大代表胡鍾吾等七一人，於民國三十九年提罷免案。但依民國三十六年三月三十一日國民政府公佈之〈總統副總統選舉罷免法〉第九條及十二條規定，對於副總統之罷免須有國大代表總額六分之一以上連署，以及代表總額過半數之贊成才算通過。（《國民大會實錄》，第二編，22-23）其時國大總額是二零四五人，故須至少五零八人連署，一五二三人贊成才算通過。而此案連署之七一人中，因有少數未蓋圖章，或名字重列兩次，以及「候補出席代表」一一零人，資格仍有疑義；再加上部分連署人申請將原案緩議，致國大秘書處未敢遽行公告；尤其國大代表來台者僅千餘人，即使召集會議，亦難達法定人數。因此罷免案最後於第一屆國大第二次會議中決定僅列入大會紀錄，不再議決。

二、監察院與國大合作完成李案罷免

罷免案延宕之際，另謀管道，監察院於民國四十一年一月十一日，通過李宗仁違法失職之彈劾案，依〈憲法〉第三十條第一項第二款規定：依監察院之決議，對於總統副總統提出彈劾案時，國民大會應召集臨時會。另依「總統副總統選舉罷免法」第十條及十二條規定：監察院對於副總統向國民大會提出彈劾案時，國民大會應就副總統之罷免與否為決議，並以出席國民大會代表三分之二之同意行之。

此一由監察院發動彈劾而導引國大之罷免案，在民國四十二年九月立法院通

過〈第一屆國民大會代表出缺遞補補充條例〉，(《國民大會實錄》第二編，3-4)以及十二月通過修正〈國民大會組織法〉第八條條文，將開議法定人數，由總額半數改為三分之一後，(《國民大會實錄》，第二編，10)國大對李宗仁之罷免案已可進行，且依〈司法院大法官會議議決釋字第二十九號解釋〉：「國民大會遇有憲法第三十條列舉情形之一，召集臨時會時，其所行使之職權，仍係國民大會職權之一部份，依憲法第二十九條召集之國民大會，自得行使之」，(《國民大會實錄》，第二編，185)乃將此罷免案直接交由第二次會議處理，不再另開臨時會；第二次會議處理中，主席團請駐美大使顧維鈞轉達李宗仁提出答辯，到民國四十三年三月八日期限前李均置之不理。三月十日國大通過罷免案，同時因第二任副總統即將依法選舉，因之未另補選副總統。

李案之通過，由監察院之彈劾案發動而成，解決了中華民國政府在困境中的領導權問題，也確立了其後近四十年的反共政策。

第三節 司法院：時空運轉與配當註解

依〈憲法〉第七十八條規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權」。當出現憲政問題或困境時，司法院大法官會議可透過釋憲來突破憲政僵局；在動員戡亂時期，司法院大法官面臨了合憲性、事實性和政治性等因素的考量，到了動員戡亂末期，甚至有來自民意的壓力。

一、司法配合行政的三十一號等解釋文

一九五零年代初期，立法委員與監察委員依〈憲法〉規定任期屆滿均須辦理改選，但因大陸淪陷，無法改選，因此行政院將此憲政問題送請大法官解釋；民國四十三年一月十九日大法官會議作成〈釋字第三十一號解釋〉，全文如下：「憲法第六十五條規定立法委員之任期為三年；第九十三條規定監察委員之任期為六年。該項任期本應自其就職之日起至屆滿憲法所訂之期限為止，惟值國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉時，若聽任立法、監察兩院職權之行使陷於停頓，則顯與憲法樹立五院制度之本旨相違，故在第二屆委員，未能依法選出集會與召集以前，自應仍由第一屆立法委員，監察委員繼續行使其職權」。

此號解釋，並未包含國大代表繼續行使職權問題，主要是行政院並未就國大部份聲請解釋，其主因乃是〈憲法〉第二十八條第一項規定「國民大會代表每六年改選一次」，第二項規定「每屆國民大會代表之任期，至次屆國民大會開會之

日為止」。所以在國民大會代表無法依〈憲法〉規定由全國各地選出時，第一屆國大代表也就任期尚未屆滿，因而行政院未聲請解釋。行政院的如此判斷，固然使得國民大會在未經大法官會議解釋下，仍得以繼續運作；但學者林紀東認為〈憲法〉第二十八條第二項乃補充規定，非謂國大代表無一定任期或可任意延長，否則將使國民失去其選舉國大代表的機會；亦即大陸淪陷，國大代表無法改選，故仍由第一屆國代行使職權，乃時勢所趨，不能說違憲，但也不能說國大代表無一定任期，或可延長之，國民大會代表應有一定的任期，其任期亦應申請大法官會議作出更明確的解釋，（林紀東，1987:48-51）因此〈釋字第三十一號解釋〉只解決了部份問題，也為以後的〈釋字第二六一號解釋〉埋下伏筆，直到那時國代任期才獲得妥善解決。

至於民國四十九年二月十二日，司法院大法官會議對「國大總額」問題，做出〈釋字第八十五號解釋〉，前已述及，此處不贅。此一解釋，使第一屆國大第三次會議能順利召開，對於蔣中正總統藉由修改〈臨時條款〉來連選連任總統，以免領導中心動搖，產生了配合性的效果。

二、司法順應民意的二六一號解釋文

民國七十七年李登輝繼任總統後，同年十一月七日行政院通過〈第一屆資深中央民意代表自願退職條例草案〉，翌年一月二十六日經立法院通過，但仍有部分資深國代、立委試圖抵制和抗退。（李筱峰，1999:140）。民國七十九年二月二十日第一屆國大第八次會議召開，由於執政的國民黨內部對總統、副總統人選，產生「主流派」與「非主流派」之爭，而居於選舉關鍵地位之國民大會代表趁機擴權，引發中正紀念堂野百合學生抗議活動，要求解散國大，廢除〈臨時條款〉，召開國是會議……等訴求，全國民意亦支持這些訴求。於是陳水扁、謝深山、趙少康等二十六位立法委員連署提案，「為大法官會議釋字第三十一號解釋已因情勢變更以及違反國民主權原則有重行解釋之必要，憲法第二十八條第一項及第二項規定之原意是否為國民大會代表之任期應為六年，尚有疑義」，故透過立法院聲請釋憲。

同年六月二十一日，在國是會議召開前夕，大法官會議作成〈釋字第二六一號解釋〉，其全文如下：「中央民意代表之任期制度為憲法所明定，第一屆中央民意代表當選就任後，國家遭遇重大變故，因未能改選而繼續行使職權，乃為維繫憲政體制所必要。惟民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑，而本院釋字第三十一號解釋、憲法第二十八條第二項及動員戡亂時期臨時條款第六項第二款、第三款，既無使第一屆中央民意代表無限期繼續行使職權或變更其任期之意，亦未限制次屆中央民意代表之選舉。事實上，自中華民國五十八年以來，中央政府已在自由地區辦理中央民意代表之選舉，逐步充實中央民意機構。為適應當前情勢，第一屆未定期改選之中央民意代表除事實上已不能行使職權或

經常不行使職權者，應即查明解職外，其餘應於中華民國八十年十二月三十一日以前終止行使職權，並由中央政府依憲法之精神、本解釋之意旨及有關法規，適時辦理全國性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作」。

這次解釋主要是想利用「可畏的民氣」一舉解決第一屆中央民意代表的問題。本號解釋雖有瑕疵，但值得稱許的是，其解決了動員戡亂時期末期的一個憲政難題，更明白指出，第一屆中央民意代表並非可以無限期行使職權，以及不禁止政府辦理第二屆中央民意代表選舉。更重要的是，它開啓了往後台灣憲政改革的道路。

第四節 立法院：同質對抗與權力糾葛

立法院的設計，在〈五五憲草〉中原為不具民意性質的事務性機構，但經政治協商會議後妥協，在〈憲法〉本文中，它變成具有民意基礎的西方國會性質的機構，屬性的轉變，使得它和也具有民意性質的國民大會，衍生憲政運作上的一些對抗及權力糾葛。以下舉證事例。

一、對司法院國會三機關解釋之不滿

民國四十五年，因為參加亞洲國會議員聯合會問題，國民大會認為它是具有最後決定權之民意機關，總統應派國代參加。但立法院認為，孫中山在其五權憲法演講中，有立法院就是國會議員之詞句，總統應派立委參加。總統表示應由國民大會、立法院及監察院三機關共同派代表參加；同時翌年五月三日大法官會議〈釋字第七十六號解釋〉表示：國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。立法院對此解釋不以為然，同年十一月二十四日，醞釀要司法院大法官會議重做解釋，並以修改〈司法院組織法〉及大法官任期作要挾。（《第一屆國民大會代表全國聯誼會簡史》，419）。這是立法院與國民大會因國會之爭所導致的早期對抗。

二、與國民大會同質權力之相互抗衡

民國五十五年國大提出擴充兩權行使主張時，恐會影響立法院之權力運作，因此國民黨中央有所顧慮，在提出對兩權行使的四點意見中，即指出「國民大會

如要創制中央的法律，祇能創制立法原則，法律條文仍應由立法院去完成」，（《徵信新聞報》，1965.12.08）所以國民大會擴充兩權，基本上立法院是反對的，因為對它不利；也就是國民大會沒有兩權就沒辦法干涉立法院，這是雙方抗衡的另一個重點；（〈路國華先生訪問錄〉）尤其後來增額國代強力爭取兩權，視兩權為目的，並作為與立法院抗衡的手段，雙方對立更深。（〈陳璽安先生訪問錄〉）

又如民國五十七年因物價上漲，行政院將各機關每人每月兩百元事務費調高為四百五十元，但對立、監兩院之事務費卻未調整，引發立院不滿；於是翌年立法院通過中央政府總預算案時，即提出附帶決議：「立法院、監察院事務費，應照本年度通案調整，並列入請行政院辦理事項中」；國大聯誼會對立法院此舉認為有違憲之嫌，因為〈憲法〉本文第七十條規定：立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。（《第一屆國民大會代表全國聯誼會簡史》，1254）。而民國五十九年國大聯誼會幹事會提出的八項草案中，即包括一項：〈立法委員暨監察委員歲費公費支給暫行條例〉內容簡略，久未修正，已不適用，應予廢止案。（《第一屆國民大會代表全國聯誼會簡史》，1415）

由上述例証，可知立法院因與國民大會性質相似，功能有些重疊，因此在相互運作上有些摩擦，而國民黨基本上不希望兩機構衝突，常由中央政策會協調雙邊不同意見。而在國大兩權擴大行使上，立法院因自身權力考量，無形中也使得國大的擴權止於望梅止渴範疇，產生一些壓制效果。

第五節 總統：穩控變局與取捨揚抑

一、面對內外壓力與擴延權力運作

總統是國家元首，在〈五五憲草〉中，由於行政院對他負責，不對立法院負責，因之總統帶領整個行政系統，受國民大會監督；但到憲法本文則總統跳脫出五院之外，成為超然的國家元首，行政院對立法院負責，體制上是混合制但較傾向內閣制，總統權力也沒有〈五五憲草〉設計來得大。但行憲後由於個人威望加上環境壓力，卻使得總統超出憲法本文規範的影響力，成為憲政運作的核心。尤其臨時條款的配合修訂，使總統可連任不斷，再加上增加新機構的歸其統御，使得運作權也不斷增加，前無黨籍國代吳豐山就認為：臨時條款主要係為讓蔣中正作實權總統的設計，其後真的退守台灣了，為了反共，所以延續並量身裁製憲政（〈吳豐山先生訪問錄〉）。

而國民大會能夠大體上配合時空環境，讓蔣中正掌控變局，應付內外壓力，背後兩點因素值得注意，其一是蔣中正身兼國民黨總裁，以黨的力量操作國大運作；其二是蔣中正，甚至時任總統府秘書長之張群均身兼國大代表，造成總統與國民大會間密切的關係，（〈陳璽安先生訪問錄〉），之後蔣經國、李登輝，也都與

國大保持密切關係，尤其蔣經國非常重視增額代表，但晚年因身體不好，直接互動變少。李登輝則與國大台灣區代表聯誼會互動較多，尤其選舉時候。（〈葉金鳳女士訪問錄〉）在蔣中正總統時期，他反對國大設立議長，因為總統既由國大選出，議長不啻是總統背後的太上皇，蔣中正認為如此會影響國家元首地位，因此國大只設秘書長，對外代表國大，類似聯合國秘書長的角色。（〈朱士烈先生訪問錄〉）

二、反對國大擴權與支持民代改選

對於國大「修憲派」和「兩權派」，從蔣中正總統開始，就加以抑制，例如民國四十九年的國大會議閉會典禮中，蔣中正致詞表示「不修改憲法，而以修訂動員戡亂時期臨時條款的途徑，保持了國家大法的完整性，而又維護了國家法統。……憲法是國家根本大法，有其剛性和常性，動員戡亂時期臨時條款，乃是適應國家變故，有其特定性、權宜性的。此次用臨時條款來救憲法之窮，雖是屬權宜之變，但從根本上說，乃正是要確保憲法的尊嚴和完整性」。（《國民大會實錄》，第三編，233）之後會議屢有代表重提修憲之議，蔣中正均一貫表示反對。

對「兩權派」的主張，蔣中正亦加以拖延，並表示不適合時空需求，例如民國五十四年十二月二十五日國大年會中，他表示：「民主憲政的基本精神，在平時與戰時，固然初無二致。但民主憲政的實際運用，在戰時必須以整個國家安全為前題。平時民主政治議會對政府的監督，在戰時亦多縮小其尺度，使政府得以適時採取權宜措施，應付瞬息萬變的情勢。而國大行使兩權，乃是議會權力的伸張，於此戰時為識者所不取」。（《民族晚報》，1965.12.26）為了消弭「兩權派」主張，蔣中正甚至以國民黨總裁身分，親自召集三次黨員會議，對國代表示，兩權行使，會影響憲政機關間之權力均衡，必須慎重考慮（〈朱士烈先生訪問錄〉）。後來蔣經國與李登輝亦均秉持此一原則。

而對於中央民代增補選，從蔣中正開始，大體能體察環境的變化與民意的需求，不過由於國大代表自利的心理，往往使進展緩慢。蔣經國對具有民意基礎的增額國代十分重視，而增額代表與資深代表間，也存有緊張和矛盾，主要是增額代表背負民意，來自社會的壓力日深，與資深代表衝突就更為明顯。（〈陳璽安先生訪問錄〉）。李登輝總統想於任內處理長久存在的中央民代改選問題，自是先對國民大會加以掌控，以學生黃大洲任國大公共關係室主任，最後在民意支撐下，順利連任總統、完成民代全面改選任務（〈陳璽安先生訪問錄〉）。就整個過程來看，每位總統均在不同的歷史環境與壓力下，發揮其對國民大會或大或小的影響力，維護憲政運作之發展。

第六節 國民黨與其他政治勢力：黨國利害與聯結運作

一、操控黨內意見與運用黨團機制

一九八零年代以前，國民黨一直是執政黨，在準黨國體制下，一方面要操控黨內的意見，由各個機關配合運作；另方面也須和其他政黨及社團等勢力協調，掌握外在動態，以使國家運作有效進行。但由於內外環境的變化，國民黨的運作方式在一九七零年代以前，大抵由上而下指揮；但七零年代以後，台灣民主化逐漸成熟，地方民意壓力不斷抬頭，國民黨的運作方式，乃逐漸由下而上凝聚。

就國民黨內部操控言，大都透過黨團運作，喬寶泰即講過，他的一位老師認為中華民國政府制度不是總統制、內閣制或委員制，而是家長制，國民黨力量在機關內佔多數，總裁要貫徹那一個意見，就召開黨員會議，總裁以家長身份，要求黨團成員配合通過。（〈喬寶泰先生訪問錄〉）大體而言，國民黨透過黨團運作還算順利，由國大修改〈臨時條款〉的歷次過程可以得到印証；但中間也有無法完全掌控的，那就是國大的兩權案等問題，當國大與黨中央有較大歧見時，多由黨團黨員大會先行解決，其中軍系（情治）代表號稱鐵票，一向堅決支持黨中央決策，（〈朱士烈先生訪問錄〉）這是黨中央得以空制局面的關鍵原因，而七十九年三月中正紀念堂學運，形成巨大民意壓力，促使資深國代退職以便國會全面改選，國民黨中央對此一發展自然是樂於順水推舟的。

二、壓制反對運動與協調黨外勢力

國民黨在遷台初期，對黨外勢力採取較嚴厲的壓制，一九五零年代中，台灣省議會內的本土反對精英與雷震領導的大陸籍《自由中國》半月刊反對精英合流的中國民主黨組黨運動，在民國四十九、五十年之間受到警總的加罪整肅而胎死腹中（黃德福，1992：41）。

對於中國民主社會黨和中國青年黨兩黨，則國民黨較為客氣，不但提供房舍供其使用，暗地裡還支助其經費運作，因此這兩黨是扮演配合國民黨的角色。（〈陳璽安先生訪問錄〉）至於無黨籍的增額代表，一九八零年以前人數不多，國民黨中央的溝通，只係象徵性，國民黨代表有人負責協調監視，不過禮貌上並無可議之處。（〈吳豐山先生訪問錄〉）從六十九年到七十五年年底中央民代選舉為止，黨外選票穩定緩慢的成長，顯示台灣地區多元化政治已成無法抵擋的歷史潮流；美國學者溫克勒（E. Winkle）認為台灣已從硬性權威統治走向軟性權威統治。其中七十三年五月黨外公職人員公共政策研究會成立；之後黨外公政會醞釀設立地方分會時，國民黨反對，為避免引發衝突，國民黨曾商請陶百川、胡佛、楊國樞、李鴻禧等中介人士，進行溝通；但黨外公政會仍陸續成立十四個分會；而當時黨

外主流派的人士，如尤清、費希平、江鵬堅、許榮淑、周清玉、康寧祥、顏錦福等，大多是黨外公政會的重要成員，也是國民黨從事溝通的對手。(彭懷恩，1989: 84-93) 但七十三年十二月六日，黨外公政會由理事長費希平具名，正式向國民黨表達了溝通的意願，結果卻引起以黨外編聯會與《新潮流》雜誌為主的黨外新生代的集體圍剿。(黃德福，1992:110)

民主進步黨在七十五年成立，蔣經國阻止了警總及有關單位的取締行動，決定因應民主化的時代潮流趁勢開放黨禁，(Jay Taylor, 2000:454) 此後台灣即有了較明顯的政黨對抗，國民黨在國民大會有黨政協調工作會負責協商，當時有個「友諒小組」進行與民進黨的溝通，(〈喬寶泰先生訪問錄〉) 但李登輝總統經常運用兩手策略，一方面操作黨政運作，另一方面透過其親近的國民黨內特定人士，把溝通談判資訊事先透露給民進黨((陳璽安先生訪問錄))；相對於民進黨與李登輝的互動關係，郭正亮稱七十七年到八十一年是第一階段擁李時期，此時李登輝可說是「一個半主席」：一個民進黨主席和半個國民黨主席。(郭正亮，1998:8)

結語

從相關機關及政治勢力來看政治過程，我們發現國民大會利用其是運作臨時條款的關鍵機關，有其歷史上的任務與使命，它使得中華民國政權在台灣繼續維持，這中間監察院和司法院是站在配合的角色，到戡亂時期末期才有較高的自主性；而立法院則站在與國大相抗衡的角色；總統則是利用國大的不斷修改臨時條款，一方面使自身統帥權不斷擴大，另一方面也適時的調整中央民意機關使之更具民意基礎。可惜的是國大也利用環境變化來擴充自己的非必要權力，而引發民意反彈，因為創制與複決權，根本上是屬於備而不用的權力，其設置旨在防弊。(荆知仁，1984:468)。

而前述相關機關的運作，在準黨國體制下，大多在國民黨的操控或協調範圍內，不過由於環境的變遷，其決策運作由早期上至下逐漸轉變成下至上的管道。而一九八零年代以後，黨外勢力的逐漸茁壯，到民進黨的成立，則國民黨與這些新生勢力的互動，亦由早期的壓制、監視到尊重、協商，來共同促使憲政問題的解決，開創台灣民主化的新里程。

參考資料

- 李炳南，1997，《第一階段憲政改革之研究》，台北：自版，一九九七年八月。
李筱峰，1999，《台灣史 100 件大事 (下)》，台北：玉山社。

- 林紀東，1987，《大法官會議憲法解釋析論》，台北：五南圖書出版有限公司。
- 郎裕憲等編，1987，《中華民國選舉史》，台北：內政部中央選舉委員會。
- 荊知仁，1984，《中國立憲史》，台北：聯經出版公司。
- 郭正亮，1998，《民進黨轉型之痛》，台北：天下遠見出版股份有限公司，一九九八年五月二十日。
- 彭懷恩，1989，《台灣政黨體系的分析》，台北：洞察出版社。
- 黃德福，1992，《民主進步黨與台灣地區政治民主化》，台北：時英出版社，民國八十一年四月。
- 張屏峰，1965，〈國大臨時會與兩權行使〉，台北：《徵信新聞報》，民國五十四年十二月二十八日，版二。
- 羅璜，1966，〈國民大會留下的課題——中央民意代表何時增選補選〉，《聯合報》，台北，民國五十五年三月二十六日，版二。
- Taylor, Jay (陶涵) 著，林添貴譯，2000，《台灣現代化的推手——蔣經國傳》，台北：時報文化出版事業有限公司，二零零零年十月一日。
- 《國民大會實錄》，第一編，台北：國民大會祕書處編印，民國五十年十月。
- 《國民大會實錄》，第二編，台北：國民大會祕書處編印，民國五十年十月。
- 《國民大會實錄》，第三編，台北：國民大會祕書處編印，民國五十年十月。
- 《國民大會實錄》，第五編，台北：國民大會祕書處編印，民國五十五年十二月。
- 《國民大會實錄》，第六編，台北：國民大會祕書處編印，民國六十一年十二月。
- 《第一屆國民大會代表全國聯誼會簡史》。
- 《國民大會實錄》，第二編，台北：國民大會祕書處編印，民國五十年十月。
- 《國民大會實錄》，第五編，台北：國民大會祕書處編印，民國五十五年十二月。
- 〈吳豐山先生訪問錄〉，民國九十一年十二月十六日。
- 〈葉金鳳女士訪問錄〉，民國九十二年一月二十三日。
- 〈朱士烈先生訪問錄〉，民國九十一年十二月二十七日。
- 〈喬寶泰先生訪問錄〉，民國九十一年十一月十四日。
- 〈路國華先生訪問錄〉，民國九十一年十一月十四日。
- 〈陳豐安先生訪問錄〉，民國九十一年十二月四日。

第五章 制度後果及其影響

前言

本章所要討論的主題，為〈動員戡亂時期臨時條款〉的制度經驗及其對於台灣民主化後憲政發展的影響。〈動員戡亂時期臨時條款〉由第一屆國民大會於民國三十七年四月十八日依〈憲法〉第一百七十四條第一項修憲程序制訂通過，最初的〈臨時條款〉內容，是在排除〈憲法〉第四十三條有關緊急命令規定的效力，使總統得以在立法院未制訂緊急命令法以前，在動員戡亂軍興之際，先行頒佈緊急處分權，而無須經立法院的追認，〈臨時條款〉既然在實效上得以排除〈憲法〉本文的效力，則〈臨時條款〉在法位階上高於〈憲法〉，而為〈憲法〉的特別限時法，乃為一既成的事實。

〈臨時條款〉總共歷經四次修正，民國四十九年的第一次修正，解除了〈憲法〉第四十七條對於總統連選得連任一次的限制，並同意國民大會於閉會期間設置機構研擬創制、複決兩項政權行使辦法與〈憲法〉之修改各案。民國五十五年二月的第二次修正，解除了〈憲法〉第二十七條第二項國民大會行使創制、複決兩項政權需待全國半數縣、市曾經行使兩權的限制，並使國大為研議兩權行使辦法及修憲各案所成立的任務性編組憲政研討委員會成為常設機構。民國五十五年三月的第三次修正，則授權總統成立動員戡亂機構、調整中央政府之行政機構與人事機構，以及在台灣增補選第一屆中央民意代表，結果有國家安全會議和國家安全局等機構的設置，使總統取得部份行政權，而原屬考試院的部份人事行政管理權，則經凍結〈憲法〉第八十三條之部份效力後，移轉到行政院下新設的人事行政局，至於在台灣及海外補選之第一屆中央民意代表，則為增強以無法在大陸舉辦選舉為由而延長任期的三個第一屆中央民意代表機關國民大會、立法院與監察院的民主正當性。〈臨時條款〉於民國六十一年三月第四次修正，則於三個中央民意代表機關設置定期改選之增額第一屆中央民意代表，從此使台灣出現了定期舉行的全國性選舉。

〈臨時條款〉原擬於民國七十九年進行第五次修正，但二讀通過之內容為將增額國民大會代表任期延長為九年，同時該次會議國大又通過諸多擴權自肥之決議，在世界冷戰告終以及世界第三波民主化的高潮之際，不滿憲政改革與民主化進程的台灣民間力量，遂藉由三月中正紀念堂學生運動而全面爆發開來，當選第八任總統的李登輝向學運承諾終止動員戡亂，以兩年為期，廢除〈臨時條款〉，民國八十年四月，第一屆國民大會第二次臨時會，依中國國民黨所提之修憲方案，終於決議廢除〈臨時條款〉並制訂〈憲法增修條文〉，五月一日，總統李登輝宣告動員戡亂時期終止，〈臨時條款〉走入歷史，〈憲法增修條文〉生效，中華民

國回歸憲法之治。

動員戡亂時期歷時四十三年，〈臨時條款〉的實施，實為台灣的憲政發展累積了無數的制度慣性和運作經驗，在此一基礎上形成的憲政文化，乃深烙在近十年的憲政改革進程當中。本章即欲反省〈臨時條款〉的歷史經驗與制度遺緒對於當前我國憲政制度的影響，以俾從中發掘我國當前憲政運作現象的種種根源。但本章所要指出的是，對於動員戡亂時期憲政制度的認識，不能只看法制的表象，還應該看到非法制的底層，因為當時台灣不是一個民主社會，人民不得自由組織政黨，國會和政府亦非經由普遍或間接的民選而產生者，所以，〈臨時條款〉或其他憲法性法律的立法，從國民黨政權統治機能的角度，與國民黨準黨國體制結合做更大視野的觀察，更能夠掌握與說明其要義。

以下本章則要從國民黨的準黨國體制切入，逐一討論依〈臨時條款〉的規定所逐步形成的動員戡亂時期憲政制度的歷史面貌及其影響，本章更將進一步分就五權憲法架構下的國會制度定位、中央政府體制定位、〈臨時條款〉的憲法文本形式進行討論，以及綜合評價〈臨時條款〉整體對於國家機關的組織變遷和台灣民主化的影響，在結語部分，則將就〈臨時條款〉的歷史遺緒，從當前憲政體制運作的現象，整理出幾點結論。

第一節 準黨國體制

列寧式黨國體制的特徵，包括一黨專政、革命屬性、層級組織、社會控制、黨國一體與黨軍一體等。就制度特徵而言，其具有權力結構的二元性，黨與國家各有一個互不統屬的體系，兩者環環相扣，而呈現二元而一體的型態。黨對國家的關係是一種監督、指導的關係。（倪炎元，1995:104-105）然中國國民黨政權與其他威權政體的最大差異處，則在於其組織、制度與結構乃是採取一種近似列寧式黨國體制的設計，但又有兩個特徵將國民黨政權與其他真正的列寧主義式政權區別開來，（若林正文，1992:33-34）第一，在國民黨官方意識形態三民主義的框架下，國民黨奉行的民權主義與「軍政、訓政、憲政」建國三程序論，係以民主憲政作為建國的終極目標，使其無法理所當然地主張其作為一定階級的先鋒黨的專政（如無產階級專政），何況三民主義本來就是西方現代思潮的派生物，國民黨至多也只能強調其於革命時期的思想領導作用，但無法反對三民主義內含的民權主義和政黨政治等等價值與理想的正當性，況且自民國三十九年實施的台灣省地方自治和五十八年起局部性的中央級民意代表機關選舉，亦隨著時間的經過，反映了一定的地方利益與民主化要求，這些選舉雖然都是國家為維持統治正當性而對人民所進行的忠誠動員，非關執政黨與反對勢力間的政權競爭與對抗，然而無可否認的，由於選舉制度的型塑和新興中產階級的外溢性權利意識抬頭，

以致於競爭性的選舉逐漸成形；第二、國民黨政權不具有列寧主義政權一般的目標文化，即主張消滅私有制的共產主義，因而國民黨的改造僅及於國家與政治社會，並未全面深入到民間社會，三民主義中的民生主義雖然亦有社會主義的淵源，但仍是以前私有制及市場經濟為正統的資本主義經濟，由於上述因素，乃使得威權主義的有限多元主義得以在國民黨政權中產生。而為便於討論與掌握國民黨政權的性質，乃有所謂「台灣型威權主義政權」（若林正丈，1992:31）或「準黨國威權政體」（倪炎元，1995:106）提法的出現。

本章以準黨國體制的概念來理解國民黨領導下的中華民國，並以此一概念，針對〈動員戡亂時期臨時條款〉施行期間，再進一步研究國民黨政權政黨與國家互動的關係為何，國民黨相對於國家機關，是否處於絕對領導的地位？

一、中國國民黨的領導

國民黨對於國家領導的階段可以民國三十八年為分界點，分為兩個時期，第一個是大陸時期：民國十三年的全國黨代表大會修訂黨章，系統性地將國民黨改組成為一個金字塔型的層級組織。民國十四年組成的國民政府，在其組織法第一條即規定：「國民政府受中國國民黨之指導及監督，掌理全國政務」。當時不僅僅是「以黨建國」，更是「以黨治國」。民國十六年的清黨與十七年的北伐成功，順利進入「訓政時期」，從此國民黨不僅支配整個國家機關，更獨佔整個政治社會。民國三十五年制憲國民大會通過〈中華民國憲法〉後，進入所謂的「憲政時期」，黨與國家的關係應回歸憲政常態，國民黨不能再壟斷整個政治社會，必須退居為一競爭性的民主政黨。（倪炎元，1995:106-107）然因國共鬥爭，而未能順利轉型。

第二個台灣時期：民國三十六年後，因國共內戰激烈、動員戡亂失敗，迫使中央政府播遷來台，蔣中正便積極進行黨的改造，確立黨政關係發揮組織功能，此即不能以黨的決議，去拘束政府或民意機關，但可以黨的決議，透過其從政黨員或民意代表黨員，依照法定程序加以執行。國民黨有鑑於過去大陸失敗經驗，對黨政關係特別重視，除在〈改造綱要〉中規定基本原則外，更制定了〈本黨政黨關係大綱〉與〈各級從政黨員管理辦法〉，以其將黨的決議，透過政府或民意機關的黨員，貫徹實行。（許福明，1986:60-66）

二、國民大會的自主性

在國民黨的領導下，國民大會是否真的完全依照黨的指示進行，抑或國民大會仍保有其自主性，積極爭取其權利與權力？從下列三個事例中可看出，國民大

會的主動性：

1. 修訂臨時條款中的「次屆」問題：

民國六十一年三月國民大會第五次會議期間，谷正綱向大會提案修訂〈臨時條款〉，充實中央民意機構。此提案係根據國民黨第十屆第三次中央委員全體會議的決議，其中最為重要的即是對於「次屆」的決議：「新增加名額選出之中央民意代表，應與依法行使職權之中央民意代表，同為次屆國民大會代表，次屆立法委員，次屆監察委員。」後為免爭議則修正文字成為谷案中提出的草案。⁷（《中國時報》，1972.3.17）

但部分國民大會代表根本不贊成有「次屆」兩個字，其認為：國大代表的任期依〈憲法〉規定文字係「至次屆國民大會開會之日為止」，且司法院大法官會議〈釋字第七十六號解釋〉亦表示其為「依法繼續行使職權」，其任期並未終止，新選出的中央民意代表，應為充實第一屆中央民意代表機構，而不容許稱為「次屆」。

2. 主席團的職權與秘書處常設化問題

《民族晚報》在民國四十八年十二月三十一日的社論提到國大主席團職權及秘書處的存廢問題，認為「國民大會閉會秘書處沒有存在的必要，一切事務由總統府和內政部辦就行了」。（《民族晚報》，1959.12.31）國民大會在此社論一出後，反彈聲浪極大，而相繼提出反駁的論點：國民大會絕對是經常有形的政權組織機構，主席團是執行國民大會行政事項的首腦，為會議制的集體領導者，國民大會秘書處的組織規程和處務規程是由主席團制定的。在國民大會集會前，若遇提出總統、副總統罷免案，則秘書處的秘書長需先行公告，因此代表秘書處的常設性。而秘書處的組織章程與處務規章為主席團所制定，則主席團當然必須存在。（《國民大會代表全國聯誼會簡史》，699-717）

3. 兩權行使的爭取

⁷ 谷正綱所提的修正提案：「現行動員戡亂時期臨時條款第五項擬修正為兩項，其條文如下：

第五項、總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構、人事機構及其組織。

第六項、動員戡亂時期，總統得依下列規定，訂頒辦法充實中央民意代表機關，不受憲法第二十四條及第九十一條之限制：

一、在自由地區增加中央民意代表名額，定期選舉，其須由僑居國外國民選出之立法委員及監察委員，事實上不能辦理選舉者，得由總統訂定辦法遴選之。

二、第一屆中央民意代表，係經全國人民選舉產生，依法行使職權，其增選、補選亦同。大陸光復地區，次第辦理中央民意代表之選舉。

三、增加名額選出之次屆中央民意代表，與第一屆中央民意代表，同於次屆依法行使職權增加名額選出者，任期屆滿時，依法改選。

在創制、複決兩權方面，國民大會代表全國聯誼會除主動積極爭取外，更主張每年六月主動集會一次，來討論創制、複決案。（張屏峰，1965）國民大會憲政研討會於民國五十年九月提出〈國民大會創制複決兩權行使辦法草案〉，經國大年會討論通過，五十四年促請總統召開國大臨時會，修改〈臨時條款〉，俾便行使創制複決兩權。在五十五年二月七日〈臨時條款〉第二次修訂之時，通過第四、五條關於創制、複決兩權。（《國民大會代表全國聯誼會簡史》，719）

三、國民黨的權力運作

在上述國民大會積極主動爭取的權利或權力中，國民黨的反對立場很清楚，但在表面上，則是儘量滿足國大的主張，以避免國大反彈，動用其職權，而影響各憲政機關間以及黨政間的權力均衡。

1. 修訂臨時條款中的「次屆」問題：

國民黨十屆三中全會對於「次屆」的決議是：「新增加名額選出之中央民意代表，應予依法行使職權之中央民意代表，同為次屆國民大會代表，次屆立法院立法委員，次屆監察院監察委員。」後為免紛擾，先予以修正後提出，即為谷正綱所提出的案子。但國大代表根本不贊成，有關方面為了開好此次國民大會情況下，勉強同意將「次屆」取消。（《中國時報》，1972.3.17）

2. 主席團的職權與秘書處常設化問題

蔣中正反對國大設議長，認為影響總統國家元首的地位，而最終採取設置秘書長的方式。秘書長對外代表國民大會，其制度類似聯合國的秘書長。（〈朱士烈先生訪問錄〉）

3. 兩權行使的爭取

國民黨對行使兩權的意見為：

1. 國大行使兩權，不能用修改〈憲法〉的方式行之，只可用增訂〈動員戡亂時期臨時條款〉辦法。

2. 國民大會如要創制中央法律，只能創制立法原則，法律條文仍應由立法院去完成。

3. 國民大會如要複決法律，祇能以中央法律案為限。

4. 國民大會如行使兩權，不可以設置各種委員會，亦不可以定期開會，有創制複決案時，應由總統召集會議討論。

而此決議，僅是指導國大的一個原則，並不包含是否贊同行使兩權。（張屏峰，1965）

根據前國代朱士烈表示，蔣中正並非反對兩權行使，但曾親自召集三次談

話，認為兩權影響憲政機關間的權力均衡，要求國民大會慎重考慮。（〈朱士烈先生訪問錄〉）

因此，國民大會與國民黨中央間事實上時有歧見，並非傳統印象中國民大會為國民黨的傳聲筒。國民大會對於其相關的權力或權利皆會主動積極的爭取，而國民黨對於國民大會的舉動，雖不會直接的反對，但亦會透過任何方式去指導會改變國大的決定，如以黨團會議或黨員大會加以解決。在國民大會略帶有自主性的情況下，國民黨想要以絕對的監督、指導的角色來領導國家，似乎不如想像中容易。

第二節 國會制度的定位

一、政權與治權的爭議

〈中華民國憲法〉第二十五條規定：「國民大會依本憲法之規定，代表全國國民行使政權。」即國民大會為代表全國國民的政權機關。但政權和治權究竟如何區分，一直是研究我國〈憲法〉的專家學者們不斷爭論的焦點之一。

「政權」與「治權」的說法出自於孫中山的《三民主義》〈民權主義〉第六講，他說：「政是眾人的事，集合眾人的大力量叫政權」，其內容為選舉、罷免、創制、複決四權；「治是管理眾人的事，集合管理眾人之事的大力量，便叫做治權」，其內容分為行政、立法、司法、考試、監察五權。「權能區分」，便是說明人民利用四項政權來管理政府的五項治權，而國民大會則是人民使用政權管理政府的工具。

如果說政權是人民的直接民權，則政權交由人民選舉產生的代議機關來行使，便喪失了政權作為直接民權的本質。治權分為五院，目的在使之相互分立制衡，以保障民權，而倘若政權成立機關，則政權機關與治權機關之間，也應該存在制衡的機制，否則政權機關將假借政權之名，攘奪人民的直接民權，而在無一機關可資制衡的情況下，成為憲政怪獸。（曾建元，2002c:72-77）〈憲法〉將有形化的國民大會定位為政權機關，即產生了攸關憲政主義基本精神之有限政府與權力分立原理與五權憲法制度間的衝突。

同樣以機關形式組成的政權機關和治權機關，雖在理論上各有其職權與作用，但落實在現實政治下，便難免窘態百出。國民大會以代議機關形式選舉民意代表人民行使政權，然立法院與監察院，作為治權機關，亦是由人民透過選舉方式直接或間接產生之民意代表來監督政府。同樣由直選產生的國民大會代表與立法委員之間，便存在著民意代表功能上的重疊。民國三十六年實行的〈中華民國憲法〉，對於國民大會的規定並未依照〈五五憲草〉的設計，也與孫中山思想大異

其趣，而大幅地削弱國大的職權，使之象徵意義大於實質意義，但國大作為政權機關的地位並未動搖，因此，國大的擴權可以得到理論上的正當性，但若其濫用其政權機關地位及修憲與複決等權，則將成為無人可加制衡的權力集中機關，而其與立法院所代表全國最高民意上的衝突，則不啻將造成國民普遍意志的分裂。這種緣自孫中山權能區分理論上政權與治權的爭議，在被保留而進入到憲政制度以後，制度邏輯的自主性則必然將理論爭議擴大為制度衝突，在動員戡亂時期，此種制度衝突可以為國民黨的準黨國體制所壓制下來，一旦制度在民主黨中找到其正當化的基礎後，制度的衝突不但難以緩解，更將因各擁民意而加劇對立。

二、國會制度的問題

民國四十三年底，立法院外交委員會與亞洲各國國會議員聯合會取得聯繫，我國須有國會議員代表四百一十五名參加會議。在我國當時的憲政體制下，何一機關相當於民主國家的國會便產生了爭議，這也成為日後國會制度定位的起因。國會議員聯合會的問題使得院與院之間的對立浮上台面，國民大會、監察院及立法院均聲稱自己可以代表中華民國之國會，而其間的對立情勢，則以國民大會與立法院之間最為激烈。惟國民大會在此一問題上的看法似乎比較折衷，為顧全大局和加強團結，則接受由三機關共同代表，而僅就由立法院單獨代表國會此點進行反對。相反的，立法院則以自己為中華民國唯一國會自居，先是和國民大會產生衝突，在司法院大法官會議作出〈釋字第七十六號解釋〉，對於究竟何為我國國會的代表，而說明：「國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」後，甚至醞釀要大法官重新作解釋，並試圖修改〈司法院組織法〉及大法官任期作為要挾。大法官會議在〈釋字第七十六號解釋〉中，似仍有相當政治因素的考量，而未以我國憲政體制和孫中山思想為基礎，具體區分各院的職權，進而選出足以代表我國的「國會議員」，反之，大法官會議只以概論的方式解釋，而並沒有徹底地解決我國國會制度的問題。

而我國國會在動員戡亂時期的制度定位究竟為何，有學者根據〈釋字第七十六號解釋〉，提出一政府三國會的看法，有學者主張一主議會、兩副議會，甚至有學者提出準一院制的主張，但其間的共識，則是皆認為我國國會運作是以立法院為主。（顏明聖、李炳南，1999:12）

三、國民大會的角色

1. 修憲的優越地位

〈憲法〉第一百七十四條所規定的修憲方式，包括由國大自行提案或由立法院提案交由國大複決兩種。雖然〈憲法〉所提供的修憲途徑有兩種，然而，從〈臨時條款〉歷次修改的實踐結果看，都經國大自行提案，由立法院提案國大複決的途徑似已荒蕪。而這樣的實踐，也展現出國大在修憲上的優越地位。隨著〈動員戡亂時期臨時條款〉的修訂，國民大會除了滿足來自黨國的政治權力要求外，其職權亦隨之酬庸性地增加，包括對中央法律的創制、複決兩權、增設常設性機構憲政研討委員會等，可說是藉由〈臨時條款〉的修訂，來回復制憲時所喪失的政權機關權力。

2. 總額與代表性的問題

第一屆國民大會第三次會議，經總統蔣中正召集，本應於民國四十九年二月二十日集會。但第一屆國民大會代表之選出至第三次會議召開，已有十二年。當時依法應選出之名額為三千零四十五人，實際選出二千九百六十一人。隨著大陸變色，人事全非，代表人數慢慢減少，第一次會議時，到會代表為二千八百四十一人；第二次會議時，到會代表僅剩一千五百七十八人。根據《國民大會實錄》第三編的資料，第二次會議後六年內，代表陸續出缺者，共九十五人。所有出缺依〈國民大會代表選舉罷免法〉第二十九條之規定：「代表出缺時，由候補人依次遞補」，由候補人遞補者僅二十八人，其餘缺額因無聲報有案之候補人，依法任其缺額，因此到了第三次會議時到會人數會更少是可想而知的。關於代表總額的問題，在第三次會議尚未召開前，早已引起各方的熱烈討論。當時各界對於「總額」問題有下列幾種看法：一、主張以應選總額（即三千零四十五名）作為代表總額；二、主張以實際選出之人數（即二千九百六十一名）為代表總額；三、主張以國民大會第一次會議聲報人數（即二千八百四十一名）為代表總額（第二次會議聲報人數一千六百四十三名為代表總額）；四、主張以〈憲法實施之準備程序〉第八條所定三分之一（即二千零三十名）為合法召集總額亦即代表總額。但學者田桂林則認為上述四種看法均有偏頗，應將「應選總額」和「代表總額」分開而論，渠並認為國民大會的集會開會程序有「階段性」，所以，國民大會合法集會之法定總額，應以全國應選配額三千零四十五名為準，國民大會行使職權之代表總額，則應以在職代表之總人數為準。

民國四十九年一月間，行政院以代表總額如仍以應行選出人數為計算標準，則國民大會行使職權，將有所障礙，於是咨請司法院做出〈釋字第八十五號解釋〉：「憲法所稱國民大會代表總額，在當前情形，應依法選出而能應召集之國民大會代表人數為計算標準。」此項解釋經國民大會秘書處公告後，遂由總統召集第三次會議，於民國四十九年二月二十日在台北市舉行。

總額的問題經司法院大法官會議〈釋字第七十六號解釋〉解決後，浮上台面的便是代表性的問題。第一屆國民大會在民國三十七年選出後，歷經十多年仍未

改選，民意沸沸揚揚，認為第一屆國民大會代表約佔應選名額的百分之四十五點多，且歷經十多年，已無法代表大陸地區的人民，更無法代表台灣地區的人民。在民國五十五年〈臨時條款〉第三次修正中，復授權總統得因人口增加或因故出缺而能增選或補選之自由地區及光復地區之中央公職人員，因此在民國五十八年選出增額代表十五人。直至民國八十年廢除〈動員戡亂時期臨時條款〉前，共計增補選了五次，增補選產生的國民大會代表十分有限，民國七十五年選出之增額國代共計八十四名，人數只有總額的百分之五，可見其代表性乃是相當的不足。（張玉法，1999:392-393）

3. 角色的轉變

國民大會由於自身修憲的優越地位，使其得以不斷藉由修訂〈臨時條款〉來達到擴權的目的。但是，因其代表性及代表本身日漸年老凋零，使得國民大會便淪落為總統的橡皮圖章，為總統的政策背書。至美麗島事件後，除了國民大會中增補選的代表比例增加外，人民的政治意識逐漸抬頭，增額代表們便以國民大會作為凸顯個人爭取民意的權力場域，使得國民大會中衝突不斷，成為一個格鬥式的議會（glacier-field）。

第三節 中央政府體制的運行

一、總統的權力與任期

1. 總統的權力

在數度透過國民大會對〈動員戡亂時期臨時條款〉的修訂後，大幅地擴大了總統的職權。包括：一、民國三十七年〈臨時條款〉制定，賦予總統在避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟重大變故，可不經立法機關的監督，逕行發佈緊急處分令。根據此條款的授權，自三十七年至八十年間共發佈了十一次的緊急處分；⁸二、五十五年〈臨時條款〉第三次修訂，授權總統得「設置動員戡亂

⁸ 一、37.8.19，〈財政經濟緊急處分令〉；二、37.12.14，〈全國戒嚴令〉；三、38.1.19，黃金短期公債；四、38.3.25，財政金融改革；五、38.7.2，銀元券；六、38.7.7，發佈湘、贛等省區化為接戰地區之戒嚴令；七、38.7.23，發行愛國公債；八、48.8.31，〈八七水災重建令〉；九、67.12.16，中美斷交延期改選中央民代；十、對前項緊急命令之補充事項，延長任期屆滿之中央民代任期；十一、77.1.13，因蔣經國總統逝世之停止人民集會結社令。（洪泉湖等，2000:166）

機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務」，以及「為適應動員戡亂需要，得調整中央之行政機構及人事機構」。根據此條款的授權，蔣中正總統於五十六年設置超院會的國家安全會議，由其指定軍政首長出席會議，並具實質決定動員戡亂時期大政方針、國防政策的重大權力，（程敏道，1988：344）並且同時於行政院下設置人事行政局，掌握行政部門的人事任用權力，此外，對於依選舉產生之中央公職人員，因人口增加或因故出缺，而能增選或補選之自由地區及光復地區，均得訂頒辦法實施之；三、六十一年〈臨時條款〉第四次修訂，賦予總統得訂定辦法在自由地區增加中央民意代表名額與定期選舉，其須由僑居國外國民選出之立法委員及監察委員，事實上不能辦理選舉者，得由總統遴選。

2. 總統的任期

〈憲法〉第四十七條規定：「總統、副總統之任期為六年。得連選連任一次。」至四十九年，蔣中正總統已連任一次，而面臨了第二屆任期屆滿。四十七年十二月二十三日，國大光復大陸設計委員會第五次全體會議中，蔣中正提到：「我可以代表中國國民黨、代表政府來說，我們不僅沒有修改憲法的意思，並且反對修改憲法。」因此，在不修憲的前提下，如何找出合法連任的途徑，便成為爭論的焦點。國民黨中央常務委員陶希聖當時在「有關修憲及大選問題」之答問中提到：「國民大會代表對於修改〈臨時條款〉及總統連任問題，舉行各種集會，加以研討。修改〈臨時條款〉並不是修改〈憲法〉本身。明年的國民大會第三次大會有關這樣辦。」（《中央日報》，1959.1.4:1）

四十九年的國民大會第三次大會，便是在這樣的背景下增訂了〈臨時條款〉第三項：「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的限制。」

透過上述歷次〈臨時條款〉的修訂，使得總統的權限遠遠超過〈憲法〉本文的規定，而使行政權向總統傾斜。

二、國會與行政部門的互動

我國〈憲法〉本文對於行政與立法之間的關係，大致是以內閣制的修正設計為主軸，如：行政院對立法院負責、行政院院長由總統提名經立法院同意等。而國家元首與行政首長的權力關係則有副署共享及各自獨享的權力。因此我國總統在〈憲法〉本文上的地位較傾向於內閣制的元首。（周世輔、周陽山，1995:98）

〈動員戡亂時期臨時條款〉的制定，賦予了總統更多凌駕於行政院的權力，使總統在準黨國體制中，享有行政決策大權，立法院則在黨政關係的控制下淪落為橡皮圖章，替政府背書。任期無所限制的黨國領袖權力強大，無須對任何機關負責，當他作為總統時，他可以以國家安全會議主席的身分主持國家建設與動員戡亂大政方針，可以變更行政院會議通過的預算案與法律案，將行政決策權移轉

到國安會，乃形成憲政運作中總統「有權無責」而行政院院長卻「有責無權」的憲政怪象，（董翔飛，1998:725）形成以黨國領袖為中心的高度人治現象。民國六十四年蔣經國任行政院長時，因其兼任黨主席，權力中心便轉移到行政院，但並非表示我國的中央政府體制運作回歸到〈憲法〉本文，而仍是因人治事的結果，故而直至蔣經國擔任總統時，行政院院長又恢復蔣中正時期一樣總統的幕僚長角色。（高朗，1992:68-69）因此就行政權而言，我國長期可以說是以總統制行政（presidential executive）為主，僅有蔣經國擔任行政院長時，才出現所謂的議會式行政（parliamentary executive）。

動員戡亂時期總統的權力遠超過西方國家所界定的總統制，且無須受到任何機關的監督，此純粹是準黨國體制的產物。

三、五權憲法或三權憲法

五權憲法為孫中山憲法思想的核心，此也就成就了〈中華民國憲法〉特有的國大與五院制度。國大與五院為〈中華民國憲法〉的特有憲政制度設計，是國民黨政權所堅持而拒絕動搖的政治圖騰。國大問題前已言之，茲不贅述。五權中之監察權，在西方國家屬於立法權的一部份，考試權則屬於行政權一部份，孫中山鑑於中國傳統政治中監察制度與考試制度的特殊意義，乃以現代的形式希冀賦與其新的生命。但五權制度的理想，在動員戡亂時期的實施經驗中，卻受到極為嚴酷的挑戰。

首先，在國民黨的準黨國體制下，五院皆喪失憲法上的獨立地位，彼此間的制衡關係，受到國民黨黨政運作的控制極大。五院正、副首長均被國民黨納入中央常務委員會政策委員會，國民黨更在依〈憲法〉精神應超出黨派獨立行使職權的監察院設置直屬中央委員會的監察委員黨部、在司法院和考試院設置功能相當於黨部的政治小組，而根據〈中國國民黨黨政關係大綱〉的規定，五院的各項重要決策，均需經政策會核轉中常會，（曾濟群，1995:93-113）這使五權間的制衡關係為準黨國體制所解構，憲政上的五權乃集中為黨國的一權。

五權憲法制度的運作原理雖然因準黨國體制的權力集中而無法充份發揮，儘管如此，在另一方面，五權憲法理論的問題，則仍舊通過行政院人事行政局的設立，而在動員戡亂時期暴露出來。

孫中山有關考試權的觀念，雖然脫胎於傳統中國的考試制度，但與傳統考試制度則又有不同。傳統制度係考用分立，由禮部掌管授官資格考試，吏部掌管官吏之人事管理，但孫中山自民國五年演講〈五權憲法〉起，即主張將公職之考選與任用皆納入考試權，然此舉卻造成需才之行政機關與選才之考試機關間的矛盾：第一，考試院所考選任用之人員未必符合需才用人之行政機關的需要；第二，〈憲法〉規定公務員的考績權在考試院，使行政機關喪失維持與監督內部紀律的重要手段，（陳新民，2001:692-694）有鑑於此，〈臨時條款〉於第三次修訂，乃

在行政院下設立人事行政局，將考試權中的人事行政管理權分割出去，而只保留考試院對人事人員、派免、遷調的審核權，以及有關人事法規的決議權，（陳新民，2001:708-709）這裡顯示考試權與行政權的分立制衡，在理論與實踐上可能存在著根本的問題，因此，國民黨政權在維持五院架構的前提下，乃寧可調整考試院的職權，使行政權更臻於完整，但如此一來，已經受到黨國控制的考試權，則更形薄弱。

第四節 憲法文本的變遷及其效果

一、修憲的體例

〈臨時條款〉的制定，因面臨了總統任期問題以及國大職權行使問題，而有了修憲或修訂〈臨時條款〉的體例之爭。民國四十七年十二月二十三日，光復大陸設計委員會第五次全體會議中，蔣中正提到：「我可以代表中國國民黨、代表政府來說，我們不僅沒有修改憲法的意思，並且反對修改憲法。」在第六次全體委員會中，亦再重申。（《國民大會實錄》，第四編，2）國民黨中央常務委員陶希聖認為：「國民大會代表對於修改臨時條款及總統連任問題，舉行各種集會，加以研討。修改臨時條款並不是修改憲法本身。明年的國民大會第三次大會有權這樣辦。」（《中央日報》，1959.1.4:1）民國四十九年二月，國民大會第三次會議中，莫德惠代表等提第一四一號案，顏澤滋代表等提第一五零號案，擬請修訂〈動員戡亂時期臨時條款〉。第一次審查委員會第二次會議中討論相關問題，提出修改〈憲法〉及修訂〈臨時條款〉兩案，後以五百五十五票對五百八十八票，通過採用修訂〈臨時條款〉處理。（《國民大會實錄》，第四編，2-3, 6）因此蔣中正在國大第三次會議閉會典禮致詞表示：「不修改憲法，而以修訂動員戡亂時期臨時條款的途徑，保持了國家大法的完整性，而又維護了國家法統。……此次用臨時條款來救憲法之窮，雖是屬權宜之變，但從根本來說，乃正是要確保憲法的尊嚴和完整性。」（《國民大會實錄》，第三篇，233）

但仍有不少的專家學者認為從形式上來看，〈臨時條款〉固然不是〈憲法〉本身，但〈臨時條款〉的效力在實質上是和制定〈憲法〉本身一樣的。且〈臨時條款〉的第一項便言明依照〈憲法〉第一百七十四條第一項程序而制訂的，即是修改〈憲法〉的程序。〈臨時條款〉之所以要依照修改〈憲法〉的程序，正因為〈臨時條款〉的制定就是〈憲法〉的修改。從程序上來看，〈臨時條款〉與〈憲法〉無異，從實體上來看，〈臨時條款〉乃為〈憲法〉本文的特別法。

二、臨時條款的過渡性質

〈臨時條款〉的制定，主要是爲了因應動員戡亂之需要，使政府能取得授權實施緊急措施以處理時局。因此在民國三十七年制定時，從條文形式上，與實質內容上，甚至於至民國四十三年國大第二次會議決議繼續施行時，皆可看出其性質主要爲國家緊急權實施的特別程序規定。然自民國四十九年〈臨時條款〉第一次修訂，鞏固領導中心以使總統連任，以及國大職權的擴張，便使其產生重大質變，不再僅限於國家緊急權實施的特別程序規定，而進一步規範到憲政機關的權力設計。第二、三、四次的修訂亦不外乎是圍繞著鞏固領導中心、國大擴權、及中央民代的充實。在四次修訂之後，〈臨時條款〉便已成爲了國民黨政權規避修憲的一大捷徑。

從民國三十七年至民國八十年的廢止，足足四十三年時間，我國的憲政皆是依〈臨時條款〉而運作，〈憲法〉本文的效力幾乎完全遭到凍結。形式上，〈臨時條款〉雖爲臨時授權法，但實質內容和效力上，卻已代替了〈憲法〉本文，成爲實質上的憲法了。

三、憲法本文的實效性

由於動員戡亂以及戒嚴的實施，爲準黨國體制的建立與鞏固，提供了有利的法制基礎，準黨國體制乃又轉而回頭將整體憲法秩序納入其控制之下。〈憲法〉人權條款因國家緊急權的實施而受到極大限制固無論，中央政府亦全部被納入準黨國體制當中，致〈憲法〉有關於中央政府體制的設計，如修正內閣制與五權之分立制衡，實際的規範作用幾乎消失殆盡，至於地方自治，亦因爲〈省縣自治通則草案〉基於準黨國體制的考量中止立法，而無法依照〈憲法〉有關規定實施。在〈臨時條款〉、〈戒嚴令〉的頒布施行，以及若干重要憲政法規未能順利立法的情況下，〈憲法〉本文的規範，在現實政治中起實際規範作用者幾稀，而可謂之形同具文。憲政文化不可能憑空想像可得，而是必須依賴長期憲政運作的經驗累積，故而強調回歸〈憲法〉，而置動員戡亂時期的憲政經驗而不顧，雖然具有理想之色彩，但卻嚴重違反了人與制度的行動慣性，是不可能成功的。由是，〈憲法〉本文的實效性乃無從根著於現實經驗，這也正是動員戡亂時期宣告終止後，憲法秩序之所以無法回歸〈憲法〉本文，而不得不遷就於動員戡亂時期之歷史遺緒，在此一基礎上另訂〈憲法增修條文〉的緣故。

第五節 臨時條款及其運作的影響

一、國家機關組織與職權的轉變

〈臨時條款〉規範的範圍，原意為國代莫德惠所提出的「不變更憲法的條文範圍內」。然而，歷次修訂則實質變動了國家機關組織。

因總統擴權而增設的組織為國家安全會議，此係總統依〈臨時條款〉第四項之授權而頒布〈動員戡亂時期國家安全會議組織綱要〉所設置者，主掌動員戡亂時期的大政方針，其職權與行政院重疊，就形式上而言，可能造成決策體系權責不分的問題，但在動員戡亂時期，國安會的設置，只是使以總裁或主席為中心轉旋的準黨國體制，和國家體制上也能通過以總統為大政決策中心得到相應的反映。國安會最初下設國家建設委員會、科學發展指導委員會、國家安全局、國家總動員委員會及戰地政務委員會，國家總動員委員會及戰地政務委員會於民國六十一年六月以反攻大陸無望而撤銷，（謝政道，2001:154-156）至動員戡亂時期終結時，國安會下僅存國安局一機構。國安會及國安局在第一階段修憲時，為國民黨以程序修憲為由，不就其存廢進行實質討論而直接保留在新訂之〈增修條文〉，而後一直延續至今。（李炳南編著，1997:146-150）

依〈臨時條款〉第五項於行政院下設立之人事行政局，則分割考試院行使國家公務人員考選任用及銓敘的權力，其一如國安會與國安局，皆在所謂程序修憲與小幅修憲的考量中，在動員戡亂時期終止後繼續保留至今。

與國民大會擴權有關而增設的組織，即為民國四十九年七月於〈臨時條款〉第二次修訂後成立之常設性憲政研討委員會。憲研會以國民大會代表為其當然委員，比照政務官待遇敘薪，使得國大在每六年一次的會期外，尚可於閉會期間針對相關憲政議題提出研究建議。根據第二次修正〈臨時條款〉第四項之規定，國大於第三次會議閉會後，即應設置機構，就創制、複決兩權之行使研擬辦法。第二次修正〈臨時條款〉之主要任務為解除蔣中正連任總統之限制，國民黨為了與國大進行政治權力交換，乃同意國大取得行使兩權的法源，（謝政道，2001:106-107）遂由國大自行成立憲研會，進行兩權行使辦法之研擬，以及連同有關〈憲法〉修改各案之整理，其重要成果即為第三次修正〈臨時條款〉，解除國大行使創制、複決兩權之限制條件，並且使憲研會的法源提高為〈臨時條款〉。在憲研會之外，國民黨尚同意國大成立光復大陸設計委員會，整併納入原行政院設計委員會業務，使所有國代皆成為兼任委員，而可以領取出席費，（謝政道，2001:107）國代間的常年集會，乃使之內聚成為特殊的壓力團體，而大大地增加了國大在政治上的影響力。

國大特殊的政權機關地位，使其得以挾修憲權凌駕各個國家機關之上，而成為權力分立的憲政主義精神的根本顛覆力量，也因此，任何憲政改革的行動，如果沒有得到國大在修憲程序上的配合與支持，都將無法奏功，七十九年三月，一屆國大第八次會議企圖利用第八任總統選舉中國民黨主流派與非主流派的惡鬥，趁機修正〈臨時條款〉，延長增額國代任期為九年、每年開會，以及決議行使兩權與追加出席費等自肥行為，若非三月學運掀起民怨，則均將實現。在動員戡亂時期終止後，國大通過民主選舉，取得新而完整的民意基礎，國民黨準黨國

體制也因民主化而來的黨內外政治競爭而鬆動其控制，國大的常設化乃得以進一步解套，爲了使在台灣經民選產生的國代擁有政治舞台，司法院大法官會議〈釋字七十六條解釋〉認「國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」的解釋文，乃成爲國大國會化之常設化制度變革主張的最重要法理依據，此則導致朝野有關國會制度設計的辯論，而其焦點，則無非是國大制度有無存在的價值，若有，又如何改進，以降低其對於憲政制度的衝擊。

二、民主的推展

〈臨時條款〉第四次修正，增訂了增額中央民意代表選舉的法源，乃使得政治競爭在定期的全國大選中逐步成形。國民黨政權雖然禁止人民組黨，但選舉中在野力量的相互支援，成爲反對運動政治結社的雛形，黨外的選舉後援會，則成爲民主進步黨的前身。

不過，由於動員戡亂時期各個中央民意代表機關均以未能在大陸舉行改選爲由，使第一屆中央民意代表的任期得以因情事變更，而經司法院大法官會議做出〈釋字第三十一號解釋〉不得不無限期延長，但這一號解釋中所稱之「國家重大變故，事實上不能依法辦理」次屆選舉之地區，實際上並未包括台灣，所以〈臨時條款〉第三次修正，規定在台灣及海外補選第一屆中央民意代表，便有其悖理之處，因爲台灣選出之民代不需要補選，他們可以改選，因此台灣選出之中央民代之連同大陸民代延任，不無合憲性上的問題，謂之不當得利亦非過當，此一問題直到〈臨時條款〉第四次修正時始得到治癒，〈臨時條款〉第六項第二款乃規定：「第一屆中央民意代表選舉，係經全國人民選舉所產生，依法行使職權，其增選、補選者亦同」，但三個第一屆中央民意代表機關合憲性的根本問題，仍未解決，即將中華民國代表中國合法政權的法統性全繫於中央民意代表個人，而非〈憲法〉等所制定的國家機關與制度，所以隨著時間的流逝，老代表逐漸凋零，人亡法統亦亡，中華民國的中國正統性亦隨之凋零，（陳新民，2001:874-875）但主權在民原則的實現，則因此類以人治事的法統觀念所長期耽誤，台灣選出之增補選中央民意代表名額皆有限，對於第一屆中央民意代表機關的民主正當性絲毫無補，而更暴露出台灣民意在其間的不成比例性，以歷經三月學運和逼退運動後，決議廢除〈臨時條款〉的一屆國大第二次臨時會爲例，全部六百一十九名代表中，有五百八十三人報到，包含八十四名定期改選之增額代表，台灣增額代表僅佔出席代表之百分之十四，而此一比例已是歷年會議中國大代表結構最接近台灣民意的一次。（李炳南編著，1997:59）〈臨時條款〉導致中央民意代表機關與台灣本土民意間的嚴重脫節，擴大了中華民國國家統治機關與被統治的台灣人民間的對立，而以此一違反主權在民原則的國大選舉產生之總統，以及由立法院產生之行政院，其民主正當性基礎究竟何在，則不無可受人訾議之處，無怪乎台灣本土之政治反對運動會發展出以台灣獨立對抗動員戡亂反攻大陸國策的政治論

述，因為不論好壞評價如何，這是破解以人治事之法統神話，落實憲政民主的一種可能道路的選擇。就此以觀，〈臨時條款〉的歷史功過，豈能輕輕一筆帶過。

結語

長達四十三年的動員戡亂時期，對於我國憲政制度的發展，到底留下了什麼樣的遺產，而對於當前的憲政發展，產生何種具體影響，綜合上文所述，本文要在最後提出幾點看法。

一、在動員戡亂時期於民國八十年終止之初，國民黨的準黨國體制雖然因為時代大環境的變動而有鬆動的跡象，但基本上仍然非常穩固，國民黨主席與總統二者合於一身的傳統，使副總統繼位總統的李登輝，得以受到推舉代理黨主席進而得到真除，若非國民黨民權集中制的權力組織原則，發揮其慣性和韌性的作用，否則李登輝不可能在逼退林洋港後，獲得第一屆國代的多數支持，贏得第八任總統選舉，也不可能在接下來的十年，在一一排除政敵之後，強勢領導國民黨政權。準黨國體制是一個非民主的體制，李登輝正是利用準黨國體制威權的一面，在猶豫和妥協當中，推動台灣的憲政改革與民主化進程者。民國八十九年政黨輪替以後，第十任總統陳水扁提出全民政府和全民總統主張，企圖以超黨派的形象從事政治運作，以擺脫由國民黨所多數控制的立法院的牽制，而藉由民選總統的民意基礎和領袖魅力，來影響行政院的政策，但最後陳水扁仍然自毀承諾，不惜組織少數政府，而任命民進黨人張俊雄出任行政院長，並自兼民進黨主席，這和台灣從來沒有黨政分立、超然總統⁹和政黨聯盟的歷史經驗，恐怕有很大的關係，換言之，政黨權力結構的支撐，才是總統權力的真正保證，〈憲法〉對於總統的權力，並不能提供何等有力的支持。目前民進黨黨政關係的形式，可以說是國民黨準黨國體制歷史經驗的殘餘，但實質則完全不同，民進黨是一個派系聯盟，主席僅居於共主的地位，動員戡亂時期和李登輝時代的國民黨，國民黨基本上係黨內無派，由政治強人主持黨國大計。

第二，在權能區分理論爭議中誕生的國民大會制度，始終困擾著我國的憲法理論，也始終困擾著憲政制度上的實務運作。在〈憲法〉本文的設計上，國大為一非常設性組織，國代因而為無給職，這乃有意使得國大的政治份量受到裁抑。但此制則使國代普遍感到不平，乃企圖擴大權力，並且提高待遇。孫中山的若干言論和〈五五憲草〉的國大制度設計，則提供國代以堅強的論據，〈釋字第七十六號解釋〉則使國大的理論定位更向國會傾斜，從而使國大和立法院的權力關係

⁹ 許多人喜歡舉嚴家淦總統無為而治的例子，說明台灣曾經有過實施議會內閣制的經驗。但這只是當時國民黨準黨國體制在蔣經國依〈憲法〉接任總統前的一種權宜性、過渡性的安排。當黨主席蔣經國出任總統以後，黨國權力又都集中在黨國領袖一身了。

在理論上產生尖銳的衝突。動員戡亂時期國大憑藉權能區分理論，以創制複決兩項政權的行使向國民黨交換權力與利益，國民黨爲了修正〈臨時條款〉，也不得不對國大做出許多讓步。國大制度的問題，在民主化的機制導入之後，乃更形複雜，首先，國大和立法院的衝突，在第二屆國大和立法院相繼成立後立時加劇，立法委員延長任期爲四年的修憲案，從來不被國大所接受，而國大議長的設置和會期改爲每年一次，以及增加人事同意權，也無一不出自於對於常設化的驅力。國大突破〈憲法〉本文的限制，擴權自肥的歷史在動員戡亂時期終止後，仍不斷在政治的舞台上重演。但另一方面，國大存廢問題，又是三月學運、國是會議以降憲政改革的中心議題，並且與國會制度改革的問題掛鉤，甚至到了第四次修憲以後，國民黨有關國會制度改革的方向，還一度爲遷就國大的現實，而以兩院制作爲思考的方向。第六次修憲將國大改制爲任務型之非常設機關，則出於歷史的偶然。

第三，中國的法統性，是動員戡亂時期，第一屆中央民意代表得以無限期延任的根本理由，欲進行國會全面改選，勸誘資深民代退職以還政於民，則必須在中國法統性的問題上擁有足資以說服的理由和制度設計，因此乃在國大和立法院中有以政黨比例代表制設立的全國不分區代表制度，此之所謂全國，乃指全中國，而非台灣，而以此寓意法統的傳承。（陳新民，2001:876）全國不分區代表在設立以後，由於並未強制各政黨須推舉大陸籍人士出任，連國民黨基於現實政治的考慮，也都以在台灣具有政治實力的人選作爲提名的依據，因此，在實踐的過程中，便很快地演變成爲單純的政黨代表。

第四，〈臨時條款〉使總統的權力與角色符合準黨國體制的要求，卻與〈憲法〉的修正內閣制精神有所扞格，縱是如此，則已成爲台灣憲政文化的一環，而在〈增修條文〉當中被保留下來，總統府直屬的國安會和國安局編制，均在動員戡亂時期結束後得以繼續維持，是總統決定國家大政方針的重要權力機制，不僅如此，總統權力的擴張，還進一步延伸到有關行政院長的任命權問題上，亦即當行政院長的民主正當性完全來自於總統的任命，而非行政院長的民選或立法院的同意時，總統便可以取得決定的行政決策實權，是否放權給幕僚長化的行政院長，則任憑總統個人的考量。目前我國的中央政府體制採半總統制，在準黨國體制不復存在以後，則多少仍舊會出現總統與行政院長決策不相協調的情形，因此，修憲改制爲總統制的呼聲始終不絕，而事實上，總統作爲國家行政決策的中心，本來就是台灣憲政運作經驗上的傳統。

第五，與國安會和國安局相同，行政院人事行政局在動員戡亂時期終止後，也被保留下來，由於人事行政管理權由行政院掌有，可以使行政部門藉由對於公務員的任用、調遷與考績，強化行政一體性，而可增加行政指揮與執行的功能和效率，因此，在第二階段修憲時，便將行政院人事行政局完全合憲化，同時限縮了考試院的有關職權。

第六，由於修憲是在台灣民主轉型過程中，利用國民黨準黨國體制的威權餘蔭而推動者，五權憲法架構乃成爲國民黨主導之修憲方案所不可動搖的意識型態

前提，也因此，國大的制度與理論問題，以及考試院與行政院人事行政權的糾葛，甚至國民黨和非國民黨人士之間關於五權憲法理念的歧見，迄今都尚未能得到妥當、徹底的解決。問題的關鍵，也就在於憲政改革的過程中，朝野對於憲政藍圖缺乏溝通後的共識，但之所以如此，和動員戡亂時期的憲政經驗，使動員戡亂體制和〈中華民國憲法〉成為對立於台灣人民和反對運動的異化力量，以致於造成朝野間的信任差距，有著絕對的關係。

第七，動員戡亂時期國大不修改〈憲法〉本文，以俟光復大陸的決議，使得〈臨時條款〉此類外在於〈憲法〉本文的附款文本形式，自此成為修憲的體例，而形諸為〈增修條文〉的形式。這一形式固然保留了〈憲法〉本文在歷史文獻完整性上的價值，卻使〈憲法〉附款所承載的內容份量，越來越日益沉重，從而使國民對於〈憲法〉規範的認識，深受附款與本文之間複雜的對應關係所困惑。

參考資料

- 李炳南編著，1997，《第一階段憲政改革之研究》，台北：自版，一九九七年八月。
- 周世輔、周陽山，1995，《中山思想新詮——民權主義與中華民國憲法》，台北：三民書局股份有限公司，民國八十四年八月。
- 洪泉湖、盧瑞鍾、劉阿榮、李炳南、樊中原，2000，《憲法新論》，台北：幼獅文化事業股份有限公司，民國八十九年。
- 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，1994，《台灣——分裂國家與民主化》，台北：月旦出版社股份有限公司，一九九四年月。
- 倪炎元，1995，《東亞威權政體之轉型——比較台灣與南韓的民主化歷程》，台北：月旦出版社股份有限公司，一九九五年十一月。
- 高朗，1992，〈從修憲後總統權力看政府體制問題〉，《中山社會科學季刊》，第七卷第二期，高雄：國立中山大學中山學術研究所，民國八十一年六月。
- 張玉法，1999，《近代中國民主政治發展史》，台北：東大圖書股份有限公司，民國八十八年七月。
- 張屏峰，1965，〈國大臨時會與兩權行使〉，台北：《徵信新聞報》，民國五十四年十二月二十八日，版二。
- 許福明，1986，《中國國民黨的改造（1950-1952）——兼論其對中華民國政治發展的影響》，台北：正中書局，民國七十五年五月。
- 陳新民，2001，《中華民國憲法釋論》，台北：自版，民國九十年一月。
- 曾建元，2002，〈國民大會制度之修憲改革〉，《憲政思潮季刊》，復刊第二期，台北：國民大會憲政思潮季刊社，民國九十一年十月。
- 曾濟群，1995，《中華民國憲政法制與黨政關係》，台北：五南圖書出版有限公司，民國八十四

年七月。

程敏道，1988，《我國總統職權及其實際運作之研究》，台北：國立台灣師範大學三民主義研究所碩士論文，民國七十七年。

董翔飛，1998，《中國憲法與政府》，台北：自版，民國八十七年十月。

謝政道，2001，《中華民國修憲史》，台北：揚智文化事業股份有限公司，二零零一年六月。

顏明聖、李炳南，1999，《國會改革方案之理論與實際》，台北：揚智文化事業股份有限公司，一九九九年一月。

第一屆國民大會代表全國聯誼會簡史編纂委員會，《國民大會代表全國聯誼會簡史》，台北；第一屆國民大會代表全國聯誼會，民國六十一年。

《國民大會實錄》，第三編，台北：國民大會秘書處編印，民國五十年十月。

《國民大會實錄》，第四編，台北：國民大會秘書處編印，民國五十年十一月。

〈朱士烈先生訪問錄〉，民國九十一年十二月二十七日。

《中央日報》，台北。

《中國時報》，台北。

《民族晚報》，台北。

第六章 結論

本計劃有關〈臨時條款〉之研究，係分從〈臨時條款〉文本之變遷始末、變遷之環境動力、準黨國體制內部與黨外間之政治過程、與動員戡亂體制之憲政制度後果及其影響等四個方面，探討〈臨時條款〉的歷史意義。

在有關文本變遷始末的觀察與回顧中，本研究特別從國民黨如何在不同的歷史階段調整執政策略，強化與轉化統治正當性之基礎，以維繫其政權的角度著手。本研究認為，台灣動員戡亂時期的憲法變遷，就外部環境而言，冷戰結構下中美台三角關係的變化，乃起了結構性的作用。動員戡亂時期的宣告與〈臨時條款〉的制定，乃由於中共的叛亂所致，而中共叛亂之所以能夠成功，和二戰後以美蘇兩強為中心的世界冷戰結構形成過程有關。〈臨時條款〉的前三次修改，則為在冷戰的巔峰，國民黨鞏固其準黨國體制的工具，然而在美國聯中制蘇的大戰略考量下，美國終於利用中蘇交惡的缺口，而採取了與中華人民共和國和解的政策，此則動搖到台灣的外部正當性，使台灣被迫退出聯合國，為了挽救此一外部正當性的危機，乃有民國六十一年〈臨時條款〉的第四次修正，使台灣從此出現了定期的有限席次國會選舉，政黨政治的經驗從此開始累積，美中建交後，美國為延續其對於台灣國家安全保障的承諾所制定的〈台灣關係法〉乃內含一人權條款，此舉使台灣人權狀況的改善與民主化的進度，成為美國協防台灣的前提，也因此，在冷戰結構因蘇聯放棄於蘇東民主化過程中主張布里茲涅夫主義而開始潰決的同時，民主化成為台灣爭取美國同情以維護自身國家地位與國家安全的重要理論武器，而東亞鄰近國家如菲律賓、韓國的民主化，以及中華人民共和國的民主運動，則更帶給國民黨以壓力。這便決定了作為國民黨威權統治依據的〈臨時條款〉，其形式與內容已經不能符合時代的要求；另一方面，在後文革時期以改革開放政策重建國家的中華人民共和國，則以其廣大的市場胃納，向正待拓展美國以外市場的台灣商人招手，在中華人民共和國向台灣釋放出三通四流的和平訊息後，以中共為對象的動員戡亂體制，也就再也沒有維持的價值了。

從相關機關及政治勢力來看政治過程，我們發現國民大會利用其是運作〈臨時條款〉的關鍵機關，它使得中華民國政權在台灣繼續維持，國民黨則是利用國大修改〈臨時條款〉，一方面使黨國領袖憲法上的權力不斷擴大，另方面也適時的調整中央民意機關使之更具民意基礎。但縱看動員戡亂時期國民大會的表現，可惜的是國大也利用環境變化來擴充自己的非必要權力，如爭取創制與複決權之行使，即伴隨著〈臨時條款〉的修正而不斷提出，最後七十九年修正〈臨時條款〉的擴權行為導致三月學運的爆發，使得動員戡亂時期被迫終結，司法院大法官接著順應民情，宣告變更〈釋字第三十一號解釋〉的〈釋字第二六一號解釋〉，使資深中央民意代表全部強制退職，其情形與民國八十八年第五次修憲國大的延任擴權案如出一轍，後者亦導致司法院大法官宣告〈釋字第四九九號解釋〉，而有

第六次修憲將國大任務化。

長達四十三年的動員戡亂時期，對於我國憲政制度的發展，留下諸多遺產，而仍對於當前的憲政發展，產生具體而深遠的影響，舉其瑣瑣大者，有準黨國體制遺留的黨政合一傳統，以及動員戡亂機構的設置與運作經驗，使總統難以回歸〈憲法〉本文中的角色；權能區分理論的缺失導致的國民大會的常設化傾向，破壞了權力分立制衡的機制，使國大與立法院的權力之爭阻撓了國會制度改革的完成，國大任務型化，雖然緩和了常設化的弊病，但遺留下比例代表制選舉制的問題仍未解決；原為解決終止動員戡亂之後中華民國的中國法統性所創造出來的全國不分區代表制，成為政黨比例代表制；行政院人事行政局在動員戡亂時期終止後被保留下來，導致修憲限縮了考試院的有關職權；因動員戡亂時期朝野間缺乏對話與憲政共識的經驗，使國民黨選擇採取主導修憲，五權憲法架構乃成為修憲不可動搖的意識型態前提；動員戡亂時期不修改〈憲法〉本文的傳統，使〈臨時條款〉此類外在於〈憲法〉本文的附款文本形式，自此成為修憲的體例。

本計劃在研究過程中，則有一較為有趣的發現，即國民黨在動員戡亂時期曾經至少兩度對於國會全面改選有過解決的意向，此主要表現在〈臨時條款〉的第三及第四次修正時，對於次屆中央民意代表產生的爭議之中，但當時皆因資深中央民意代表，特別是資深國代惟恐影響其延任之利益，而託詞於以人治事的法統觀念而嚴厲抗拒反對，國民黨之所以無法調動其黨政關係以推動改革，究其原因，當不脫國大握有修憲權，為避免國大濫權橫生枝節，影響國民黨政權內部的穩定，國民黨乃與國大及其他中央民意代表機關形成一龐大的政治利益共同體，通過延任、擴權與常設組織，換取國大所賦與的政權合法性。這一部份的史料不多，與國民黨和政府檔案尚未完全公布有關。國民黨作為當時政治上的既得利益團體，在民間反對力量未達到一定規模之前，乃寧願最終屈服於國大的索求，根本原因還是出在國大制度的不合理處，使國民黨不得不加以妥協。

參考資料

中央日報，〈將主席強調本黨大公無私，以開拓的胸襟推動革新使民主憲政更和諧完美〉，

《中央日報》，台北，民國七十五年十月十六日，頭版報導。

任德厚，〈中華民國的政治發展與憲法變遷〉，《中國民國建國史討論集》，第五冊，《中興建設史》，台北：中華民國建國史討論集編輯委員會，民國七十年。

李炳南，《憲政改革與國是會議》，台北：永然文化出版公司，民國八十年。

李筱峰，《台灣民主運動四十年》，台北：自立晚報社，民國七十六年十月。

若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《台灣——分裂國家與民主化》，台北：月旦出版社股份有限公司，一九九四年月。

倪炎元，《東亞威權政體之轉型——比較台灣與南韓的民主化歷程》，台北：月旦出版社股份有限公司，一九九五年十一月。

陳陽德，〈中華民國憲政在台灣的變遷與發展〉，《中華民國行憲五十年學術研討會論文》，台北：國民大會，民國八十六年十二月二十五日。

許介鱗，《戰後台灣史記》，卷二，台北：文英堂出版社，民國八十七年。

喬寶泰，〈動員戡亂時期臨時條款的貢獻〉，台北：《中央日報》，民國七十三年十二月二十五日，第二版。

曾建元，《一九九零年代台灣憲政改革之研究——民族主義與民主轉型的觀點》，台北：國立台灣大學國家發展研究所博士論文，民國九十一年七月三十一日。

葛永光，《政黨政治與民主發展》，台北：國立空中大學，民國九十年。

董翔飛，《中國憲法與政府》，台北：自印，民國八十三年。

齊光裕，《中華民國的政治發展》，台北：揚智文化出版公司，民國八十五年。

鄭牧心，《台灣議會政治四十年》，台北：自立晚報社，民國七十六年十月。

《國民大會實錄》，第一編，台北：國民大會秘書處編印，民國五十年十月。

《國民大會實錄》，第二編，台北：國民大會秘書處編印，民國五十年十月。

《國民大會實錄》，第三編，台北：國民大會秘書處編印，民國五十年十月。

《國民大會實錄》，第四編，台北：國民大會秘書處編印，民國五十年十一月。

《國民大會實錄》，第五編，台北：國民大會秘書處編印，民國五十五年十二月。

丁永隆、孫宅巍，《南京政府崩潰始末》，台北：巴比倫出版社，民國八十一年一月十日。

- 中華民國出席聯合國大會第二十屆常會代表團，1965，〈聯合國大會第二十屆常會辯論暨表決中國代表權經過〉，王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編——中國代表權》，新店：國史館，民國九十年十二月。
- 尹慶耀，《蘇維埃帝國的消亡》，台北：五南圖書出版有限公司，民國八十三年五月。
- 王景弘，《採訪歷史——從華府檔案看台灣》，台北：遠流出版事業股份有限公司，民國九十一年一月二十日。
- 王瑋主編，《美國對亞太政策的演變：1776-1995》，濟南：山東人民出版社，民國八十四年十二月。
- 何金山、官鴻志、張麗伽、郭承啟，《台北學運——1990.3.16-3.22》，台北：時報文化出版事業股份有限公司，民國七十九年五月十日。
- 吳文程，《台灣的民主轉型——從權威型的黨國體系到競爭性的政黨體系》，台北：時英出版社，民國八十五年一月。
- 吳繼德，《當代世界史：1945-1993》，昆明：雲南大學出版社，民國八十四年五月。
- 李大維，《台灣關係法立法過程——美國總統與國會間之制衡》，台北：風雲論壇出版社，民國八十五年四月。
- 李功勤，《中華民國發展史——兼論兩個中國的互動與衝突》，台北：幼獅文化事業股份有限公司，民國九十一年十月。
- 李炳南，《政治協商會議與國共談判》，台北：永業出版社，民國八十二年二月十日。
- 李炳南、曾建元，《黃天福先生訪問錄》，民國九十二年一月二十四日。
- 李登輝，〈中國的統一是所有中國人共同的期望——中華民國第八任總統宣誓就職典禮致詞〉，《建立中華民族的新時代》，台北：中國國民黨中央文化工作會編印，民國八十一年八月。
- 李筱峰，《台灣民主運動四十年》，台北：自立晚報社，民國七十六年十月。
- 李邁先，《東歐諸國史》，台北：三民書局股份有限公司，民國八十年一月。
- 李邁先，《西洋現代史》，台北：三民書局股份有限公司，民國八十年三月。
- 沈君山，〈革新保台、志願統一〉，邵玉銘主編，《風雲的年代——保釣運動及留學生涯之回憶》，台北：聯經出版事業公司，民國八十年六月。
- 沈劍虹，《使美八年紀要——沈劍虹回憶錄》，台北：聯經出版事業公司，民國七十一年四月。
- 周玉冠，《李登輝的一千天：1988-1992》，台北：麥田出版有限公司，民國八十二年一月一日。
- 周書楷，〈駐美大使周書楷電告與美國助理國務卿彭岱討論聯大中國代表權問題〉，王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編——中國代表權》，新店：國史館，民國九十年十二月。
- 苗建寅主編，《中國國民黨黨史（1894-1988）》，西安：西安交通大學出版社，民國八十九年五月。
- 倪炎元，《東亞威權政體之轉型——比較台灣與南韓的民主化歷程》，台北：月旦出版社股份有限公司，民國八十四年十一月。
- 倪建中主編，《台灣禍福——梳理大陸與大洋之間的歷史流變》，下冊，北京：中國社會

- 出版社，民國八十五年五月。
- 徐中約著，許秋楓、鄭會欣譯，《中國近代史》，下冊，香港中文大學出版社，民國九十一年。
- 馬起華，《憲法論》，台北：黎明文化事業股份有限公司，民國七十二年九月。
- 高皋，《後文革史——中國自由化潮流》，上卷，《鄧小平東山再起》，台北：聯經出版事業公司，民國八十二年七月。
- 高皋，《後文革史——中國自由化潮流》，中卷，《胡耀邦欲速不達》，台北：聯經出版事業公司，民國八十三年二月。
- 高皋，《後文革史——中國自由化潮流》，中卷，《趙紫陽回天乏術》，台北：聯經出版事業公司，民國八十八年元月。
- 張乃維，《國際法上人權與其保障問題》，台北：台灣商務印書館股份有限公司，民國六十八年六月。
- 張五岳，《分裂國家互動模式與統一政策之比較研究》，台北：業強出版社，民國八十一年八月。
- 張玉法，《近代中國民主政治發展史》，台北：東大圖書股份有限公司，民國八十八年七月。
- 張玉法，《中國現代史》，台北：台灣東華書局股份有限公司，民國九十年十月。
- 張亞中、孫國祥，《美國的中國政策——圍堵、交往、夥伴關係》，台北：生智文化事業有限公司，民國八十八年二月。
- 張茂桂，《社會運動與政治轉化》，台北：財團法人張榮發基金會國家政策資料研究中心，民國七十九年三月十五日。
- 張慧英，《李登輝 1988-2000 執政十二年》，台北：天下遠見出版股份有限公司，民國八十九年五月十五日。
- 張讚合，《兩岸關係變遷史》，台北：周知文化事業股份有限公司、佛光大學，民國八十五年元月。
- 梅孜主編，《美台關係重要資料選編：1948.11-1996.4》，北京：時事出版社，民國八十六年一月。
- 許福明，《中國國民黨的改造（1950-1952）——兼論其對中華民國政治發展的影響》，台北：正中書局，民國七十五年五月。
- 郭廷以，《近代中國史綱》，香港：中文大學出版社，民國六十九年。
- 陳一新，《斷交後的中美關係》，台北：五南圖書出版有限公司，民國八十四年五月。
- 陳玉璽著，段承璞譯，《台灣的依附型發展——依附型發展及其社會政治後果：台灣個案研究》，台北：人間出版社，民國八十一年七月。
- 陳維曾，《法律與經濟奇蹟的締造——戰後台灣經濟發展與經貿法律體系互動之考察》，台北：元照出版公司，民國八十九年七月。
- 彭懷恩，《台灣政治變遷四十年》，台北：自立晚報，民國七十七年五月。
- 曾建元，2002a 〈動員戡亂時期台灣憲法變遷的歷史回顧〉，《淡江人文社會學刊》，第十期，淡水：淡江大學，民國九十一年三月，頁一一三至一四六。
- 曾建元，2002b 〈一九九零年代台灣憲政改革之研究——民族主義與民主轉型的觀點〉，台北：

- 國立台灣大學國家發展研究所博士論文，民國九十一年七月三十一日。
- 楊國棟，〈中華民國退出聯合國的經過〉，丘宏達主編，《現代國際法》，台北：三民書局有限公司，民國六十二年十一月。
- 劉進慶著，陳豔紅譯，《中日會診台灣——轉型期的經濟》，台北：故鄉出版有限公司，民國七十七年六月二十五日。
- 蔣安國，〈釣魚台問題大事記〉，邵玉銘主編，《風雲的年代——保釣運動及留學生涯之回憶》，台北：聯經出版事業公司，民國八十年六月。
- 羅珞蔡玲、馬若孟著，羅珞珈譯，《中國第一個民主體系》，台北：三民書局股份有限公司，八十七年十月。
- 鄭義，《國共間諜戰七十年》，香港：夏菲爾出版有限公司，民國九十年十月。
- 蕭新煌、黃世明、翁仕杰，〈百年來台灣社會力的浮沉與轉型〉，台灣研究基金會編輯部編，《百年來的台灣》，台北：前衛出版社，民國八十四年年六月。
- 戴鴻超，《現代國際政治經濟學——富強新論》，台北：三民書局股份有限公司，民國八十四年十一月。
- 謝政道，《中華民國修憲史》，台北：揚智文化事業股份有限公司，民國九十年六月。
- 羅璜，〈國民大會留下的課題——中央民意代表何時增選補選〉，《聯合報》，台北，民國五十五年三月二十六日，版二。
- 嚴家其、高皋，〈「文化大革命」十年史〉，台北：遠流出版事業股份有限公司，民國八十九年二月一日。
- 顧長永，《東南亞政府與政治》，台北：五南圖書出版有限公司，民國八十四年九月。
- Gold, Thomas B. (高棟民) 著，胡煜嘉譯，《從國家與社會的角度觀察——台灣奇蹟》，台北：洞察出版社，民國七十六年十一月三十日。
- Huntington Samuel P. (塞繆爾·杭廷頓) 著，劉軍寧譯，《第三波——二十世紀末的民主化浪潮》，台北：五南圖書出版有限公司，民國八十三年九月。
- Kissinger, Henry A. (季辛吉) 著，顧淑馨、林添貴譯，《季辛吉——大外交》，下冊，台北：智庫股份有限公司，民國八十七年一月。
- Mason, John W. (約翰·梅森) 著，何宏儒譯，《冷戰》，台北：麥田出版公司，民國九十年三月二十九日。
- Taylor, Jay (陶涵) 著，林添貴，《台灣現代化的推手——蔣經國傳》，台北：時報文化出版事業有限公司，民國八十九年十月一日。
- 李炳南編著，1997，《第一階段憲政改革之研究》，台北：自版，一九九七年八月。
- 周世輔、周陽山，1995，《中山思想新詮——民權主義與中華民國憲法》，台北：三民書局股份有限公司，民國八十四年八月。
- 洪泉湖、盧瑞鍾、劉阿榮、李炳南、樊中原，2000，《憲法新論》，台北：幼獅文化事業股份有限公司，民國八十九年。
- 高朗，1992，〈從修憲後總統權力看政府體制問題〉，《中山社會科學季刊》，第七卷第二期，高雄：國立中山大學中山學術研究所，民國八十一年六月。
- 張玉法，1999，《近代中國民主政治發展史》，台北：東大圖書股份有限公司，民國八十八年七

月。

張屏峰，1965，〈國大臨時會與兩權行使〉，台北：《徵信新聞報》，民國五十四年十二月二十八日，版二。

陳新民，2001，《中華民國憲法釋論》，台北：自版，民國九十年一月。

曾建元，2002，〈國民大會制度之修憲改革〉，《憲政思潮季刊》，復刊第二期，台北：國民大會憲政思潮季刊社，民國九十一年十月。

曾濟群，1995，《中華民國憲政法制與黨政關係》，台北：五南圖書出版有限公司，民國八十四年七月。

程敏道，1988，《我國總統職權及其實際運作之研究》，台北：國立台灣師範大學三民主義研究所碩士論文，民國七十七年。

董翔飛，1998，《中國憲法與政府》，台北：自版，民國八十七年十月。

顏明聖、李炳南，1999，《國會改革方案之理論與實際》，台北：揚智文化事業股份有限公司，一九九九年一月。

第一屆國民大會代表全國聯誼會簡史編纂委員會，《國民大會代表全國聯誼會簡史》，台北：第一屆國民大會代表全國聯誼會，民國六十一年。

〈朱士烈先生訪問錄〉，民國九十一年十二月二十七日。

《中央日報》，台北。

《中國時報》，台北。

《民族晚報》，台北。

附錄

喬寶泰先生訪問錄

時間：2002 年 11 月 14 日上午十時三十分至十二時

地點：國民大會祕書處六樓

訪問：李炳南

紀錄：蔣芝瑩、林哲弘

整理：蔣芝瑩

校正：林哲弘

訪問緣起

喬寶泰先生為第一屆增額國民大會代表並曾任國民大會黨政協調工作會副主任。由於職務的因素，喬寶泰先生對於國民大會中國民黨和及他政黨的互動瞭解甚深；也對國民黨中央對於修憲及行使兩權的看法、增額代表跟資深代表之間的衝突、退職條例等問題有相當程度的著墨。

訪問全文

問：您在國民大會時期曾擔任國民大會黨政協調工作會副主任，可否說明一下該職務內容？

答：國民大會黨政協調工作會副主任，簡稱國大工作會，全名是國民黨中央委員會國民大會黨政協調工作會。有趣的是，那個時候我們不是計計師是承包商，按圖施工。當然，我們可以在黨內跟中央反應。但是設計的時候也可以參與，但參與受不受到重視，主導的人堅持的程度，這個都有關係，這是很難的事。

問：在六十年到八十年的期間，那時候有一些黨外的代表，像周清玉…有參加，那麼在這一段期間裡面，喬代表有沒有印象，這些人當中有沒有一個黨團運作的模式？哪一個人在領導地位？還是它們是什麼樣的狀態？

答：我想到一個代表，就是在我們國民大會黨政協調工作會的時代，八十年八十一年時候，當時執政黨有個「友諒小組」，是黨內的組織。

問：是國民黨內還是黨團？

答：黨團，召集人是周勝彥先生，由台北縣所選出。您可以訪問他，他是「友諒小組」的，跟別的黨連繫多虧他，主要是民進黨。

問：以當時來講，它們的狀況到底是如何？

答：我們黨團大多也都有怨言，因為國民黨的代表占多數，我的書裡可能也寫進去了。在八十一年那次修憲，是由國民黨主導，因為從第二屆選出來之後，人數的比例，國民黨占百分之八十幾，所以國民黨應該主導。按照民主政治的模式，他就代表「多」。另外一個就是，國民黨的代表多，民進黨的代表少，因此他們就非常不贊成表決；他們都用議事杯葛。我們如果說：「不行，那麼表決好了！」他們就跳上主席臺，甚至坐在主席臺上來避免表決，因為表決必定失敗的。所以要多溝通、多瞭解。對於「友諒小組」，你們如果訪問周勝彥先生，他一定會講。因為協調的結果，我們都是讓步——小小的讓步、適度的讓步，你必須要讓步。每一次大家都感覺，什麼「友諒小組」，都是割地賠款、喪權辱國嘛！非常地不滿意，那不要協調了，協調作什麼，協調我們都是吃虧的嘛！但是，政黨政治就是要協調的。結果，還是鬧了很多，在中山樓，有人說表決不行，我們有次表決在臺下，大家吵得不可開交，吵得主席臺都霸佔完了，一個麥克風拿在手上，在臺下距離主席臺有好幾公尺遠，圍著一大批多數的執政黨：「現在我們表決！是不是這樣通過！」也不坐在座位上，就隨便站著一堆一堆的人就通過了，紀錄上也是通過。他們就說你們是多數「暴力」，這是經常發生的。我還記得有一次在國民大會憲政研討委員會第一委員會——主管憲法憲政。由我執筆起草議會法之研究結論；不過，民進黨吳哲郎的意見和我對立，我們兩人並沒有恩怨，結果他就舉手要他執筆。但第一委員會決定由我執筆，報紙一登就鬧了雙胞，如果由他執筆，當然是反對國民黨的看法，最後還是由我執筆，這一段報紙也登過，吳哲郎跟我搶著作執筆人。吳哲郎曾經推過王雨生代表，王雨生代表個子高高的，可是年紀大了，開會時兩人起了衝突，他稍微推一下，王雨生代表就倒了，他就說老代表不行了，這個抗爭不行了，所以，那個時候真是好難。

問：他們當時人大概有多少？我記得的印象是九十個人。

答：對！這牽涉在民國八十年的增額代表選舉，我們不能參加選舉，因為民進黨的代表有六十多位，最初的時候只有十來位左右，那是周清玉最初選的時候。後來他們加到…不是這麼講，他們還是十幾位。整個增額的七八十位，我們占七十多位，他們只有八位。

而資深的代表大概還有六百多位。到了第二屆選舉的時候，因為李登輝先生第八任總統就任時，他講兩年之內要憲改完成，要「搶時間」，所以「一機關、兩階段」，不要「兩機關」，不要立法院去提憲法修正案。因其修正案要公布半年，過於曠時費久。

問：這個「一機關、兩階段」，當時立法院為什麼沒有表達意見？

答：可能是黨團運作，立法院也有黨團。因為如果那樣子的話，李登輝先生的諾言就不能實現了－兩年之內憲改完成。我的書裡有寫，為了搶時間就一機關，不要照憲法第一百七十四條的另外一款。但是，民國八十年改選，資深的代表退職了，退職又是另外一個很複雜的過程，光剩下我們這些增額的。民進黨增額的也許還可以選第二屆，國民黨增額的不能選，因為我們選一個少一個，選一個即使再當選，你本來就可以當代表了，這是第二次的修憲，我們可以參與。而且，「老雞帶小雞」－希望我們增額的留下來，來帶動第二屆的代表，來進行第二階段的修憲。我還記得許歷農先生作主任委員時，我已經到退輔會板橋的專業人員教育中心演講了很多次，台北市還分區。我都是講一個題目：「團結」，就講一兩個鐘頭來拉票，那時許歷農先生已經準備我還繼續競選，但是，中央的政策不能選，因為你選上了也少一席；不選時，選了另外一個國民黨的同志，那就有二席，所以我們要陪著第二屆。可是任期只有十三個月，到八十二年的一月三十一日，我們的任期六年又滿了，所以我們沒有選第二屆。

問：據說，當時交錯一年多，中央的決定是希望你們不要選。是否有其事？

答：我們不敢違紀選，於是就沒有選了，所以，就參與第二次的修憲。但是退輔會的黨部幫我已經安排得非常的成熟。

問：我沒有留意到這中間有出現時間差，所以這個報告還有很多疏漏的地方。

答：因為當時您沒有參與。不只是這樣，連馬英九先生對於增額中央民意代表選舉時機（背景）的一個觀念，他就搞不清楚，他不曉得為什麼六十一年會有增額代表？他每次說的都不是正確的。

問：這是一個重要的問題，六十一年增額代表是怎麼選的？

答：因為六十年十月退出聯合國，退出聯合國之後，全國的民眾都非常地悲觀、消極、失望，認為國家沒有前途了。國民大會六十一年要開會，大家的目光就看到國民大會，中央民代還有五十八年

有增補選的經驗，於是改為增加名額選舉選。

問：這時候名額就擴大了，那情況是如何？

答：五十八年增補選只有去世的才能夠補，就是立法委員謝國城先生、國大代表洪東興先生、何天明先生，他們都是五十八年的增補選。您回去查一下，那名額很少，但那跟老代表一樣可以退職，我們是沒有退職金的。我們整個中央民意機構的改革，到了六十一年又向前跨一步，五十八年等於是個增補選的「試驗」，試驗結果很好，他們沒有任期就隨著老代表；到了六十一年就講好了：國大代表任期就是六年、立法委員就是三年、監察委員也是六年。

問：那個時候馬英九的講法是怎麼講的？

答：他好像沒有記得是退出聯合國，以前我們在一起的時候，我也寫過條子給他：「你沒有講到重點啊！」他是很聰明，但就是這一小點沒有注意到。那是歷史脈絡，有時候沒有參與就沒注意到。在六十一年，我們中央民意代表的制度納入正軌了。

問：所以從六十一年開始，增額大概有六、七十幾位？

答：對！在六十四年，立法委員再改選；六十七年，國大代表也改選，監察委員也改選。

問：那這一批增額代表進入了國民黨的黨團以後，扮演的角色有沒有比較重一點？雖然他的比例是比較少，如果跟六七百人比的話，但是他擔當的角色大概怎麼樣？有沒有區別？

答：對！你說得很對！這個可以從書面的根據，就是我們國大簡訊的最後幾期，申慶璧先生寫了四篇，其中有一篇他就講到：在黨團中央的決策之下，資深代表同志儘量讓增額代表同志表現，因為他們有民意的壓力，他們有改選的必要。我也非常同意，但是，國民大會在國父孫中山先生的安排之下，他本來就是一個「統而不治」的單位。我給各位說幾句牢騷，絕無負面的話：有一年，我們要開會了，黨團先運作，那時李煥先生是救國團主任，我們有一個晚上到救國團去吃飯，在松江路救國團總團部的頂樓，吃完飯之後就座談，座談之中有一位是桃園縣的李發先生，他說：「作國大代表有什麼用？還不如作鄉鎮民代表呢？」另外一位是新竹的鄒滌之先生，他作過縣長，然後作國大代表，他到縣政府要幫忙，老百姓有時候電線杆壞了、水溝不通了都找他，因為他是民意代表呀！結果他就找縣政府，縣政府就說：你不要找我

們，你去找中央政府，你是中央民意代表。鄒滌之先生也非常無奈地說：我們在地地方上根本不受重視，也沒有權力。他們都發牢騷。沒有一個正式的、有效的政治舞台，不能滿足他政治上有所發揮的欲望。但是在大陸上開始辦的時候可以。我的同事告訴我：有些都是省主席、省長當國大代表，開完會就從南京回到自己的省裡面，可以兼任官吏。我們在臺灣也是一樣，王雲五先生當國大代表是行政院副院長；黃季陸先生當國大代表是教育部長、內政部長、考選部長…照樣作；莫德輝先生當考試院長、國大代表不受影響；蔣公也是國大代表呀！所以制度就是這樣，也是很納悶的一件事。

問：在黨團裡面，資深代表與增額代表的出席狀況有沒有明顯的不同？我會這樣問的原因是：它可能會反映在決策的份量上，如果中央沒有下這個指令（例如資深的少出席，讓增額的多表現），就會看自然出席的狀況，當增額出席的比例較高的時候，他發言的份量也就比較多。舉個例子來講，像我們黨團裡面，到第三屆以後，政黨比例代表制和選出來的稍微有點不同，有民意基礎的在發言時比較強勢，比例代表制雖然也是從全國選區選出來的，但是因為他不是個人去拿選票，他就會有微小的差別。喬代表您這麼長的任期之內，依您實際上從選區裡面衝出來，也許您會很客氣，不會在資深代表面前講說：我是道道地地的民意代表，但是在實質上有沒有差別？

答：一定是有的，增額也好，資深也好，當然個性也都參差不齊，不過大體上來講，資深代表沒有民意的壓力、沒有改選的必要，就是人家說的「萬年國會」、「終生職」呀！當時都有這些名詞，後來還有「老賊」呀！他們真的沒有改選的壓力，他們無所謂，有空就是參加全國聯誼會、交誼廳高談闊論、有的寫大字、有的學英文…很多都是這樣的。開會當然都有黨團，在民進黨之前，我們是三黨：國民黨、民社黨、青年黨，國民黨對另外兩黨都叫作友黨，都很和諧。

問：另外這兩個友黨比較重要的人物有誰？

答：可惜現在都不在了，我作祕書處長的時候，一個是民社黨的黃孟剛先生；一個是青年黨的夏爾康先生，夏爾康先生住在士林，應該還在。黃孟剛先生去世很早了，有二十年以上了，大概是民國七十年左右去世的。夏爾康先生個子高高的，人也蠻好的，還懂得憲法憲政，訪問他相信應該會很有價值，因為他寫的東西不給人看，更不會發表，我有一天告訴他：我研究憲法，你給我看看

好不好？他也不給，他可能有一些政治的祕辛，他不會告訴人，他的意思是他死了就燒掉算了。

問：那這不是很可惜？

答：是呀！林裕祥先生開著車子載著我們到三峽的一個薛老先生八十大慶，我們才會車上聊天，到了那裡也聊天，他就講了：我寫很多稿子，我不給人看。

問：後來陳川後來是不是就是補其中一個民社黨的？

答：對！他們民社黨的有林其仲，黃孟剛先生其實很老，後來又有鄭源先生。

問：那除了這一位七十年左右去世的代表之外，有沒有誰可以瞭解這個黨的情況？

答：我想到的就是夏爾康先生，其它的我幫忙打聽一下可以，因為他們這兩黨人數本來就不多。

問：現在能夠看到的這個部份的史料和外界公布的資料非常少，這個部分是我們最弱的。是否能在談一下這黨的事情？

答：他們的黨其實還在的，青年黨就有兩個－一個「中國青年黨」；一個「青年中國黨」，兩個中央黨部，他們真是妙得很。因為不團結，也不曉得是不是人的權力欲望，都想當頭頭。有一次菲律賓的憲法權威起草人譚歌博士到臺灣訪問，他的夫人是華裔的菲人。座談由谷正綱先生主持，我們有不超過十個人的一個座談會，事先，陳建中秘書打電話給我，他說：你是研究五權憲法的，不要客氣，你就是講五權憲法，我們中華民國的憲政體制就是五權憲法。我就照他的意思作，陳啟天先生是青年黨的，當然按照年齡、輩分、學養都是老前輩。不過我還是奉命辦事，而且還要先講，講完之後陳啟天先生講：剛剛喬先生的意見不是憲法，他是孫中山先生個人的學說，我要講的是憲法。他就根據三十五年制定出來的憲法來講。谷正綱先生也了不起，我們談了兩個多鐘頭，他作結論：喬先生的意見是國民黨員的意見；陳先生的意見是非國民黨員的意見，可以證明我們的社會是民主開放的社會，你看他們的意見都不同，究竟未來中華民國憲法要怎麼樣走、怎麼樣修、作麼樣作呢？等到我們反攻大陸之後回到南京去，由全國各地區再選代表，再來正式的根據三十多年的行憲經驗來修憲。

問：這個是什麼時候的事？

答：這是有一次我們在中山樓開黨的全國代表大會，經國先生還在的時候我還講到這件事，大概是六十三或六十四年的中旬的事。

問：就是您剛進入國大以後不久嗎？

答：對！因為六十五年十一月，我們開十一全大會，我還提到這件事。

問：這個時間對，因為這個時間還經常在強調憲法不修，到六十五年之前都還是。

答：因為要回到南京之後再修，谷正綱先生真是薑是老的辣，真的很棒！但他晚年不行了，我們增額代表的中山堂堡壘廳請他講話，他就顛三倒四的，好像是老人痴呆症。五五憲草從二十二年一月到二十五年五月，寫得最好的《中國制憲史》是黃公覺寫的。你從第一冊的第一頁開始看到最後一頁的一行、一個字，就等於你在起草的過程中全部參加了。

問：就是民國二十二年到二十五年的那一段。

答：兩個地方有《中國制憲史》，在中研院近史所有；另一在原來國父紀念館的孫逸仙博士圖書館。由兩個人合寫，一個是吳經熊；一個是黃公覺。吳經熊老師跟我私下聊天很多次，他說黃公覺是立法院秘書處的專員，《中國制憲史》我一個字都沒有寫過，全都是黃公覺寫的，他只是掛名。這部書是從二十二年一月起草委員會成立，到五五憲草完成，上下兩冊，真是寫得好。您如果把我們國民大會這幾年的修憲寫得像他那樣，就成功了。另外一個就龐雜了，就是俞仲久先生編的一部《憲法文選》，好像也是上下兩冊，上海法學編譯社出版的，他把二十二年一月到二十五年五月，所有有關憲法的報章雜誌文章，從第一章到最後一章通通都編在一起，對五五憲草的瞭解就全部都掌握了。

問：在什麼地方可以找到這個書？

答：應該是中研院近史所，或者是孫逸仙博士圖書館原來都有，張劍寒先生有，因為林紀東老師跟我講過：你要讀一讀《憲法文選》，你如果找不到，找張劍寒有。

問：臨時條款經過三十七年四月制定，一直到八十年五月廢掉，大概有四次修正，那麼這四次修正，國民大會是主動還是被動的角色？剛才聽喬代表有提到主動的角色，那現在最大的一個問題是：有人說臨時條款從制定到修正到廢止，是因為要配合蔣中正

和蔣經國父子的威權統治，所以變成最後他們之間有利益交換過程，不曉得喬代表對這個看法覺得如何？因為過去四次修憲都是以鞏固領導中心為第一個考量，所有的臨時條款十一項中有七項跟總統直接有關，所以我們在作這個研究裡面在思考，是不是當初國民大會與總統之間有一個妥協或是折衷的處理？

答：你這麼說，我又想到一個人，他不是第一屆的國大代表，他是制憲國大代表－崔垂言先生。

問：他也是國大代表？

答：他是制憲國大代表。他有一篇文章在政大學報裡面發表。他當時就想到：制定憲法的時候，大定都知道第一任總統一定是蔣公，除非他自己不出來，他要出來沒有人可以跟他競爭的，所以那個時候共產黨到後面根本不參與，六次延期，最後延三天，哪有三十五年十一月十五日開幕呢！一定是十一月十二日國父誕辰！當時崔垂言先生是制憲國大代表，他研究憲法，是清華研究院畢業的，如果可能的話也可以訪問他，他的文章非常有見地。當然國大代表到臺灣來沒有待遇，在南京就沒有待遇，後來是全國聯誼會爭取的，我記得國大秘書長郭澄先生告訴我：大陸撤退到臺灣來，立法委員都是坐飛機來的佔多數；國大代表都是坐船來的佔多數，因為三十五年制憲後國家政治權力在立法院，很多制憲國大代表幾乎都作了第一屆的立法委員，太多了，像楊一峰先生就是制憲的國大代表，後來權力中心到立法院，他們都到立法院作了立法委員。因為我作兩年秘書處長時，郭澄先生作秘書長，他當過中央政策會秘書長主管國民大會業務、省政府秘書長、國民大會秘書長。他說總統蔣公到中南部去看國大代表，很多都是住在一個院子裡，連電鈴都沒有，拉一個繩子繫著鈴噹，在那拉一拉才知道有人來了，蔣公覺得國大代表很可憐，開會就有待遇了，然後再經過全聯會的爭取。我作代表二十年，也都是跟立、監委員政務官部長一樣待遇，只是沒有人家的工作津貼、特支費。我記得汪彞定先生作經濟部國貿局局長，調整待遇八百塊；我們國大代表兩千塊，部長的待遇是由全聯會爭取的。另外一個是革命實踐研究院，我另外一個老實話可以告訴你們，我在政大四年級的時候修過梁大鵬博士（這個人不能訪問，他老早就不在了）的東南亞各國政府與政治，他是哥倫比亞大學政治學博士，好像是廣東海南那邊的人，他跟我們講：中華民國政府制度是什麼制度呀！是總統制？內閣制？是委員制？我告訴各位，是家長制。為什麼是家長制呢？都是黨團運作，我們是執政黨，國大代表國民黨占多數；立法委員國民黨占多數；監察委員國民黨占多

數，蔣公要想貫徹哪一個意見，需要開國民黨黨員國大代表同志會議，我也主辦過很多次。我為什麼六十五年年初可以作祕書處長，就是我作革命實踐研究院通訊研究部主任，通訊研究部就是畢業生指導部，從三十八年開始受訓的都是我們的學長，都叫研究員，每年開會編為小組，重要幹部還發津貼。那時候蔣公也受邀請，國民大會發動，立法院發動。立法院有一次開院會，人數都湊不齊，大家多數都到陽明山去開蔣公的國民黨黨團會議，所以，梁大鵬博士認為我們就是家長制，蔣公以家長的身份要求立法委員：你們要通過什麼法令！然後黨團運作就通過。

問：那這梁博士是在哪裡教書？

答：在政大，民國四十九學年度，我四年級，政治系開這個課，蕭萬長先生也來選修一年，二個學期蕭萬長先生跟我們從四年級開頭到四年級結束，都是這個課的同班同學，他是外交系；我是政治系。

問：無黨籍代表當時較重要的有誰？

答：強有力的沒有，那時候我們座談找出一位，我把他查一下。

問：吳豐山是不是？

答：吳豐山是。

問：吳豐山參與的多嗎？

答：你說到吳豐山，我們河南的代表范爭波先生告訴我：吳峰山就是未來的王雲五。他認為那時候的吳峰山是國民黨培植的在野人士權威，范爭波先生是蔣公非常信任的人，也有情治身份，很會呼風喚雨，在群眾運動很有貢獻。

問：他也是代表？

答：是代表！他說：吳峰山就是未來的王雲五。王雲五先生在上海的時候本來是國民黨員，後來，他討厭他的小組長的領導作風，就脫離國民黨。他是個非常有良知的人。

問：民國七十九年，那個時候剛好有臺灣聯誼會，像我們臨時條款在制定時，增額代表對於創制、複決兩權的行使，態度上是贊成還是反對？延續前面的問題，聽說當初國大代表好像在歷次的臨時條款一直想擴大創制、複決兩權，後來跟總統可能有作一個利益交換。增額代表的態度是贊成還是不贊成？還有反對黨（像周清

玉…）贊不贊成創制、複決兩權的行使？

答：反對黨應該是贊成，因為它等於公民投票，他唯恐天下不亂，怎樣能夠把民意擴張起來就好。在五十四年左右開的一個臨時會，第一屆國大代表的第一次臨時會，第二次就是民國八十年了，第一次時候沒有第一次，因為只有唯一的一次，第二次才冠上第二次。在第一次的臨時會通過「國民大會創制複決兩權行使辦法」，行使辦法「畫餅充飢」，那也是黨的最高的運用，也是蔣公的智慧。通過了「國民大會創制複決兩權行使辦法」，然後，臨時條款第七項、第八項：總統認為有行使創制、複決兩權必要時，再召集國民大會行使之。總統永遠認為沒有這個必要，就永遠不能行使。我六十二年二月一日報到就知道，路代表更清楚，我們國大代表有「兩權派」，山東的楊揚代表就是兩權派的代表。兩權派多了！顏澤滋先生也都是兩權派，他們拚老命也要實行創制複決兩權。「四兩撥千金」，給你來個鏡裡燒餅讓你吃不到，這個高明。你看看那個條文，非常有趣。

問：這個比喻非常好，它講出了這中間的微妙關係。我們需要參與的人跟我們講：裡面就是這個樣子。在報上或一些分析是不著邊際的，有的批判得很厲害，但真正的關係，它抓不到重點。

答：不過兩權派的機會也很多，但是蔣公都壓下去了。一次就是領海是12海浬擴大到120海浬，國大代表認為機會來了，這是領土呀！憲法第四條規定：「中華民國之領土依其固有之疆域，非經國民大會決議不得變更之。」，關於領海的擴大，應該是我們國民大會的職權，結果蔣公還是不要，還是給立法院；還有一個是總統、副總統卸任優遇條例，這個也是顏澤滋代表他們提的，最後「四兩撥千金」，從國民大會的黨團移到立法院來。他們認為機會來了，結果上面還是壓著。

問：領海大概是什麼時候？

答：這個要查一下。老代表很有貢獻，所以行憲五十年，我看了很多東西，給他們找了二十個貢獻，都是路代表的貢獻啊！行憲五十年規定寫一萬字，我寫了一萬七千字，實在是篇幅不夠啊！你們第三屆也有貢獻呀！那時候第三屆還沒有任滿。

問：剛剛有提到一個權利是很爭議性的問題，喬代表記得不記得當時的爭點在哪裡？

答：爭點就是既得利益！本來蔣公到臺灣來，看到國大代表生活這麼困難，將三個中央民意機構比照辦理，我剛剛講過李發先生和鄒

滌之先生在救國團開大會的前夕，有人發牢騷，也有人提到待遇說：立法委員常常延期開會，延會待遇就高。李煥先生是救國團主任，我是親耳聽到，因為李煥先生的夫人就是國大代表－潘香凝女士，結果李煥先生講：唉！你們不要顧慮，我告訴各位，我也是國大代表的眷屬，國大代表的待遇比照立法委員（雖然立法院有時延會待遇就高），行政院主計處有帳，我向各位保證一塊錢不會少，國大代表都比照，完全比照立法委員的待遇。因為我內人那年在國貿局上班，就看見調整待遇的表，局長增加八百塊；我自己是國大代表兩千塊，我是部長待遇。那麼，要資深中央民代退職就不容易，從開始醞釀到執政黨整個內外的呼籲、輿論的影響，最後還是用國民黨黨團，然後再約請民社黨的、青年黨的慢慢地來談這個事情。也有有良知的人呀！像吳延環先生、陶百川先生，他們根本不要在立、監院，因為不合理，沒有新的名義就不當了，我們還記得吳延環先生在立法院開會：好！兄弟從今天開始不當立法委員了，我不要再拿這個待遇了。他從會場走出來，電視都有照出來，這個氣魄，真是有良知呀！結果最後就給大家高額的退職金。

問：當時作這個決策的中央，主要是在黨團作？還是黨中央在作？

答：應該是中央，宋楚瑜先生作祕書長，宋楚瑜先生這方面的貢獻很大。甚至我懷疑在中正紀念堂的「靜坐」是國民黨中央暗中在運作的，因為那時候小女在政大念書，車子停在門口去邀請他們，那完全是有背景、有組織、有安排的，用這個來壓制中央民意代表。

問：這個是有可能的，因為當時我在學校，學校突然就說：休課一個禮拜。學校如果沒有同意，應該不會這樣，休課一個禮拜讓學生方便去。

答：這個就是給老代表壓力，結果最後就挑選有良知的、識大體的與黨性堅強的來帶頭出來做。

問：所以像這一段，我們其實是應該要寫的，因為國民黨有時候被污蔑，中正紀念堂的野百合學運，有時候被報紙寫成是反對黨在運作、在鼓動，假如是說國民黨中央有「默許」這件事情，歷史是否要還給國民黨一些公道？

答：我覺得還不只是「默許」，根本是「策動」、「主導」。

問：這個是應該要講清楚，像您剛剛跟我們描述說：「畫餅充飢」，這

個其實是在還蔣公一個比較公道的角色，要不然的話，以前都是說：他們聯合在一起，而且有利益交換。這個講法其實是有問題，它沒辦法完全反映真象。政治當然有一種妥協，但是蔣先生他還是要壓抑國民大會的角色，這可以還給蔣先生一個公道。

答：剛剛提到「不修憲」的過去，我的老師李宗黃先生是制憲代表、行憲代表，他主張到臺灣來好好修改憲法，就是照五權憲法、五五憲草來修，他寫了一篇文章，差不多後面都是驚嘆號！標題就是〈此時此地正宜修憲〉，因為這時候最單純，沒有共產黨。他的文章很多，是蔣公的學長，作雲南省代理主席，河南省國民黨主任委員，後來住在牯嶺街9巷17號，靠近建國中學那邊，教師會館斜對面那條巷子，我去看他單獨講話，有時候二個鐘頭、三個鐘頭，他就講：我以黨員的身份寫信給總裁，也是跟在雜誌上發表的一樣－〈此時此地正宜修憲〉。蔣公給他回信，蔣公跟他談話，不可以！不可以！理由就是我們臺灣只有千分之三的土地，我們從大陸完整的把中華民國憲法帶到臺灣來；我們要完整的帶回大陸去！

問：蔣先生就直接開導李宗黃先生嗎？

答：李宗黃老師非常地不贊同蔣公的意見。

路國華先生訪問要點

時間：民國 2002 年 11 月 14 日上午十二時

地點：國民大會祕書處六樓

訪問：李炳南

紀錄：蔣芝瑩、林哲弘

整理：林哲弘

校正：林哲弘

訪問緣起

路國華代表為第一屆資深國民大會代表，對於國民大會早期的運作瞭解甚深。在本次訪談中，他回顧了第一屆國大早期關於創制、複決兩權之行使以及晚期有關資深國代退職等問題的點點滴滴。

訪問全文

問：在民國五十年代左右，國民大會中的兩權派都希望國民大會能行使創制、複決兩權，關於這個部分，您還記得哪些人希望作些什麼事情嗎？

答：兩權派是大家都希望的，但有一部分的人不敢講，因為怕得罪黨部。

問：那時候「大家都希望」是指什麼意思？

答：全體希望，甚至沒有不希望的。只有來黨部作事的黨工不希望，其它的人都希望。

問：幾乎都希望的話，國民黨中央的態度呢？

答：對於兩權絕對是反對，他不希望國民大會權利太大。

問：在國民大會裡面大家都希望，但正式站出來講話的人，有誰是最具有代表性的？

答：當時的代表人物有楊揚。另外，河南代表的劉心皇、熱河代表周世烈和胡鍾吾代表也有相同的主張。那時候對於這個問題的表達是以聯誼會為中心，參加聯誼會的國大代表多半主張國民大會行使兩權。。

問：我想當時他們是這樣主張，但是由於中央反對，那中央有沒有用

什麼方法去安撫這些代表？

答：透過黨團各別疏通，那時還不是黨部，後來才改成國民黨黨部。

問：其它黨派的代表也都主張？

答：另外還有郎雲鵬、焦保權等人的態度也都很強硬。那時我們都不敢講話，大家心裡同情他，雖然聯誼會大家很贊同，假設沒這個聯誼會的話，國大代表的福利就什麼都沒有。

問：後來在退職條例的時候，聯誼會表達了什麼意見？

答：退職條例的事，有一部分人是願意的，像我就贊成退職條例，中央也要求這樣辦；有一部分的人就反對，聯誼會裡的人也反對。

問：反對的聲浪強不強？

答：那時候也是很強，但是人少。

問：主要的反對者，聲音比較強的有誰？

答：主要的反對的人，也是劉心皇、胡鐘武和楊揚等人。

問：楊揚也反對？

答：他對中央的論調都不贊成，還有大部分人的心裡都不贊成；但有另外一部分人聽黨部的話贊成，像年輕一點的、大致生活過得去的人贊成，總不能老站在這裡幹一輩子，分成這三層，這是很重要的一環。

問：回到早年蔣中正總統的任期，按照憲法規定是連任一次，有一次改成可以連任，這個問題在國民大會裡面有沒有不同的意見？

答：這個不同的意見很少，那時國民代表都還很維護蔣中正。

問：主要跟中央不同意見的時候是在什麼時候？除了兩權之外，在退職條例方面國民大會跟中央似乎也有衝突？

答：那時候宋楚瑜和馬英九代表中央和代表溝通。

問：除了這兩件事之外，國民大會與中央有不同意見的還有哪些？以比較重要的事情來說。

答：重要的事情也沒有什麼其它的，那時候大家都是隨時開會、個案同意的。只要大會不同意的事情、大家不贊成的事情，都透過聯誼會。為什麼要透過聯誼會呢？因為人多！可以相互說服來貫通意見，所以聯誼會對國民大會有很大的貢獻。

問：另外，資深代表在國民黨的黨團中，資深代表與增額代表之間的溝通好不好？有沒有糾紛或什麼不同意見？

答：只有小的意見不同，大的意見沒有什麼，大家都是聽國民黨黨部的，那時黨部已經成立了。

問：那國民大會是否大部分都是聽黨部的，除了兩權之外？

答：兩權是以前的，增額以後兩權就到尾聲了，大家也不爭這個了。

問：所以增額完以後，就只剩退職條例有不同意見？

答：退職條例也是以後的事情了，是第一屆最末的時候，大家研究起來中央給優惠存款的條例也不錯，結果到最後反對的事就很少了。

問：當時國民黨負責疏通的宋楚瑜和馬英九兩位，他們當時是作什麼事情？

答：兩位都是副祕書長。

問：您是否記得那時在資深代表裡，用遞補條例補進來的大概有多少人？

答：詳細數目搞不太清楚，也不太多，大概百八十人吧！

問：一百八十人大部分都是從南京直接過來的？

答：補的很少，都是從南京過來的，從南京過來的代表有一千出頭，您查一下那個或國民大會的議事錄。

問：我的意思是說：有的代表從南京過來以後，因為生病、年老而死亡，死亡之後依照遞補條例會遞補進來，關於遞補進來的比例有多少，遞補進來的人多不多？

答：很少，連一百人都不到。現在也不補了，那時候補的時候大概百八十人。

問：那國民大會跟立法院在過去幾十年中有沒有衝突？

答：有衝突、始終衝突！

問：衝突點在哪裡？

答：衝突點和兩權都有關係，國大代表沒有創制、複決權，沒有兩權就沒辦法干涉立法院，立法院也為兩權的事情跟政府來爭。

問：立法院也要爭兩權？

答：不是，立法院不是要爭這兩權，立法院過去不合理的決議沒辦法被否決。

問：國民大會在爭兩權的時候，立法院是贊成還是反對？

答：當然不贊成，因為這對他不利益，立法院和國民大會向來是不合作的。

問：在你們那個時候就是這樣？

答：都是不合作的。

問：在中央有沒有鬧過這種事情？

答：鬧過，中央調停過。

問：如何調停？

答：中央把大家找去談、交換意見溝通，中央後來就成立政策會了，政策會就管這個事，政策會那時候有幾個副祕書長，一個祕書長管國民黨；一個祕書長管黨外。

問：是否是中央政策協調委員會？

答：那時不叫協調，就是中央政策會。

問：一個副祕書長管立法院黨團；一個管國民大會黨團，找去那邊大家協調？

答：對，還有一個無黨派的，那時我們叫友黨，不叫反對黨，就是民、青兩黨。

問：那時負責跟民、青兩黨溝通的是誰？

答：最初是由梁肅戎擔任，後又有陸經士和關中接任。政策會是在國民黨改造以後才成立的。

問：他作了幾年？

答：他作了好幾年，一直到差不多增額選舉完以後，他才回黨部。

朱士烈先生訪問錄

時間：2002 年 12 月 27 日上午十時至十二時

地點：東方書局四樓

訪問：李炳南、曾建元、姚中原

記錄：林哲弘、蔣芝瑩

整理：蔣芝瑩

校正：林哲弘

訪問緣起

朱士烈代表，民國三十七年，於湖北省選出，參與歷次大會之召開；並於民國六〇年代出任國民黨職，負責國民黨團工作，後任第一屆國民大會秘書長，參與甚深；其訪談資料很有價值。

訪問全文

（朱士烈先生先簡述臨時條款之時空背景及兩權問題）

我首先要談的是動員戡亂時期臨時條款的制定、運作及影響。這要從第一屆國民大會第一次會議開始談：第一屆國民大會第一次會議在民國三十七年（西元一九四八年）三月二十九日在南京召開，那時候的出席代表是二千八百四十一人，法定名額是三千零四十五人。那時正值抗戰勝利後沒多久，百廢待舉，中國共產黨藉此機會擴大其武力，動亂一天天地嚴重，與會代表莫德惠先生等一千二百零二人，提出一個特種案件，內容是：鑒於國家安全遭受威脅，必須在憲法體制之下，授權政府採取必要的措施，同時避免將剛公布的憲法再修訂，依照憲法第二十七條及第一百四十七條之程序，制定動員戡亂時期臨時條款（以下簡稱臨時條款），授權總統緊急應變權，使行憲與勘亂的國策兼籌並顧，提案經過熱烈的辯論，有人反對，有人主張修憲。反對這個案子的人多半是民主人士或是共產黨的同路人；同意的就當然是政府裡國民黨的黨員代表等，經過熱烈的辯論，雖然最後三讀還是通過了臨時條款，但仍有很多意見，於是在條款內明白規定：第一屆國民大會應該由總統，在民國三十九年十二月二十五日以前召開臨時會，討論修改憲法等案，假如決示動員勘亂時期尚未於前項規定宣告終止，國民大會亦可決定臨時條款延長。嗣後，時局日趨惡化，中央政府遷至臺灣，以致於召開國民大會臨時會討論修憲的議程，無從按期舉行。由上述制定的經過，我們可以瞭解：當時制定的目的在求政治

安定與國家安全，實具有時代的意義。由於我們政府遷臺以後，有很多事項亦以修訂臨時條款來加以處理，解決施政上的重大課題，而未影響憲法本旨，這是不可否認的事實。雖然，有人因為立場觀點不同，個人認為這個條款的制訂有其政治時代的意義。

第二部分談的是臨時條款增訂、運作的過程與國民大會所扮演的角色。民國三十七年，大陸軍事逆轉，共軍日趨強盛，在民國三十八年的冬天，中央政府對全國已失去了控制，在同年的十二月七日遷臺。待各項秩序漸漸地恢復後，除了各項施政，勵精圖治外，按照憲法的規定，國民大會每六年須召開一次會議，在民國四十三年二月十九日，第一屆國民大會在台灣召開第二次會議。當時，鑒於大陸多數被共產政權所取代，為了適應行憲與勘亂並行的國家形勢，在會裡面通過了一個決議：動員戡亂時期臨時條款在未正式廢止前，繼續有效。之後，臨時條款就成為中央政府在臺灣施政的重大法律依據。接著，我將臨時條款在臺灣施行的情況作簡單說明（另有書面做為參考）：在民國四十九年二月二十二日，第一屆國民大會召開第三次會議時，發生了總統任期的問題。按照憲法第四十七條的規定：總統任期為六年，連選得連任一次。政府遷臺當時處於非常時期，政府必須鞏固領導中心，海內外的反應都認為中心領導十分重要，一致認為僅老蔣總統中正先生堪任此工作，紛紛建議蔣公應該繼續擔任總統，以期違反共復國之目的，因此，關於總統任期的部分另有規定－與會者有若干提案討論此問題，經過各提案合併討論，最後決定修訂臨時條款第三項：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規定之限制。對於這個修訂，各方有著不同的看法：反對者認為其為「因人立法」，有違憲法的精神；贊成者認為此為時代的需要。當時國內的局勢與現實的情形不同，我認為這件事情應該以當時的政治形態來談，不能以今論昔，這是我的看法。

接著，我要說明的是關於創制、複決兩權行使的問題。創制、複決兩權行使以及主張修憲的議案，每一次會議都有提出，一再被要求討論，因此，國民大會有所謂的「修憲派」、有所謂的「兩權派」。但是，站在政府的立場看，顧慮很多，因為動員勘亂時期不宜修憲為國策，不過，大家一再要求修憲，一再要求行使兩權，所以，政府應代表的要求就作了準備，臨時條款增訂第四項規定：動員戡亂時期，國民大會創制、複決兩權行使，於國民大會閉會後，設置機構研擬辦法，連同有關修憲的個案，由總統召集國民大會臨時會討論之。這項規定，促使當時成立了憲政研討委員會，憲政研討委員會討論很多問題，就我所瞭解的：許多結論送交有關機關採納參酌，嗣後有關機關的立法、所制定的制度，其所參酌的很多意見，就是憲政研討會的意見。這些資料在過去國民大會的資料館可以查出來，現在資料館已經

撤銷了，我也不曉得這些東西要上哪兒找去。而為了研討創制、複決兩權行使辦法及有關修憲的很多案件，國民大會依據這三次會議決定，在五十五年二月一號召開了第一次臨時會，在會中的五月八日就修訂了臨時條款第四項：國民大會得制定辦法，創制中央法律與複決中央法律。第五項：在動員勘亂時期，總統對於創制、複決案，認為有必要時，得召開國民大會討論之。並且在會中通過了創制、複決兩權行使辦法，這對行使兩權在程序上之法律依據作了一個決定。這次會議還有一個重要決定：大會接受憲研會的建議，通過了一個決議——「大陸未光復前，不修改憲法」，我認為這是值得我們注意的，因為這對今後修改憲法方面有一個拘束。兩權行使演變到這個程度，程序有了、法源有了，因此不得不作進一步準備研討的工作，在民國六十一年國民大會第五次會議的期間，就有人提出兩權案一共九件；民國六十七年第六次大會的時候，有人提出兩權案、修憲案有四件，這十幾件案中每一件案都達到了法定人數，進入研討的階段，此時，政府與國民大會在處理上就有很多困難，結果，由於中央政府的政策採取很慎重的態度，雖然大會研議處理多次，所有的案都沒有通過。這就說明了當時黨的運作發生了效力，對兩權派、修憲派作了一個適當的疏通；同時，友黨（民、青兩黨）也站在客觀的立場，沒有積極的主張。這可以看出兩權行使這件事情，必須顧慮到政治情勢，而在法理與事實上究竟該如何處理是值得探討的，在這部分我沒有資料可以提供——在開會的時候，因為這很難處理，老總統親自來了三次跟代表講話，雖然兩權的案子看起來已經到了實施階段，結果卻是如此，這其中的背景我大概談一下：這是因為政黨的運作，友黨的配合而有這樣的結果，蔣總統的三次講話，他不是不贊成行使，而是告訴大家要慎重考慮，將來行使之後可能影響到政府的政策，平衡力量發生影響怎麼辦？他有這個意思在裡頭。

問：在民國五十五年有作過一個決議：「大陸未光復前，不修改憲法」，當時的狀況能否請祕書長再深入談一下？

答：當時兩權派亟力主張行使兩權，以嚴澤滋代表為首，經常提起兩權的問題，依據憲法規定，兩權應從地方上開始實施。於是，我們就建議他改為「建議案」，不要用「修憲案」，他後來接受了；另一個辦法是將他們提出來的修憲案「撤簽」，未達提案法定人數，用這個方式處理；還有一個辦法是將他們提出來的修憲案，拖到最後再討論。有這三個方式來處理，這是那個時候的情形。

問：修憲派和兩權派有什麼不同？

答：兩權派的訴求是要制訂新的法律，並不是修憲。

問：修憲派就是希望將兩權行使放到條款裡面？

答：對，但其它部分的修憲也有。

問：另外，老總統蔣公親自出席三次會議來跟大家談話的內容是？

答：附件裡面有列出要點，他說：兩權行使我不是反對，第一個不能影響到憲法，第二個不能影響到國家政策，第三個不能使政府因為兩權案而產生摩擦的情形。

答：再者，我要談到的是：第一屆國民大會第四次會議，在五十五年二月十九日召開，這時的國家政策積極地推行反共抗俄、光復大陸為號召；同時，國會多年不改選被認為是不符合民主的，以致於有些代表因為年齡的關係慢慢凋謝了，有些到外國去了，代表的名額慢慢減少，面對這種情形，為配合國情的需要，會中就作了一個決議，增訂臨時條款第四項：動員勘亂時期，本於憲政體制，授權總統得設置動員勘亂機構，決定動員大政方針。根據這個決議，就成立了國家安全會議。同時，又增訂臨時條款第五項：總統為適應動員勘亂需要，得調整中央行政機構，選舉產生中央公職人員，因為人口增加或因出缺而能增選補選的是自由地區和光復地區的代表，其皆可訂定辦法實施之。換言之，其得以選舉，總統按照這個規定成立了人事行政局，並且在五十八年補選國大代表十五人、立法委員十一人、監察委員二人。在這次會中還有另一項規定：通過臨時條款第八項，國民大會憲政研討委員會組織綱因此通過。以前憲政研討委員會是一個臨時組織，沒有法律依據。從這個時候開始，憲政研討委員會有了組織綱要，憲政研討委員會進入第二階段。而國民大會第五次會議，在民國六十一年二月二十日召開，當時社會輿論多次表達－第一屆中央民意代表在位太久了，有「萬年國會」之譏，違反民主制度，應該改選…。此時，政府為了因應時代的需要，經過詳細研討之後，在會中增訂臨時條款第六項：在動員戡亂時期，總統得依下列規定，訂頒辦法充實中央民意代表機構，不受憲法第二十六條、第六十四條及第九十一條之限制：

- (一) 在自由地區增加中央民意代表名額，定期選舉，其須由僑居國外國民選出之立法委員及監察委員，事實上不能辦理選舉者，得由總統訂定辦法遴選之。
- (二) 第一屆中央民意代表，係經全國人民選舉所產生，依法行使職權，其增選、補選者亦同。
大陸光復地區次第辦理中央民意代表之選舉。
- (三) 增加名額選出之中央民意代表，與第一屆中央民意代表，依法行使職權。

增加名額選出之國民大會代表，每六年改選，立法委員每三年改選，監察委員每六年改選。

從這裡開始，才有後續的代表產生。在民國六十一年十二月，總統根據此項規定，舉行增額中央民意代表選舉，選出國民大會代表五十三人、立法委員五十一人、監察委員十五人；並在六十四年依據規定，辦理立法委員改選並增選一名，共五十二人。所有選舉所產生的中央民意代表與老代表（第一屆國大代表）共同行使政權，這一點有很多人是不瞭解。因為當時老代表尚未退職，所以才會共同行使政權；後來，老代表退職之後，才由之後選舉所產生的中央民意代表單獨行使政權。

問：在計算上是屬於同一屆的？

答：是，不過當時黨裡面有「次屆」的說法，鬧得好厲害（因為一提次屆的話，老代表就沒有了），後來中央收回這個政策，所以都是同一屆的。這裡有一個重要的發展，在國民大會第五次會議以後，民國六十四年四月五日，老總統蔣中正先生逝世，他的離去對政治形勢上產生了重大的轉變，這是我個人的看法。

問：老總統去世的那年，在國民大會內部有沒有產生什麼重大影響？

答：在國民大會中沒有什麼大的變化，因為有嚴家淦先生、蔣經國先生繼續領導。後來，民國六十七年第一屆國民大會第六次會議召開，當時中美關係日趨不穩，蔣經國先生被選為第六任總統，同年十二月，美國突然片面通知我國在隔年（西元一九七九年）元月一日與中共建交，那時政府正在準備辦理十二月間的選舉（依據動員戡亂時期臨時條款規定）。美國片面地宣布終止中美關係及中日、中美防禦條例，毀約背信，全國震動，在社會不安定的情況下，不得不宣布停止選舉，並且依照臨時條款第一項規定，頒布緊急處分令，維護國家安全與社會安定，這是行憲以來，總統依據臨時條款頒布緊急命令的第一次。

答：我個人對臨時條款提出幾點看法：第一點：臨時條款是因應當時行憲勘亂國策並行而提出的，是在不修憲的前提下的產物，個人認為與個人利益權勢毫無關係，完全是為了國家的安全。第二點：臨時條款制定之後，政府遷台情勢十分危急、緊張，此為當時條款制定者始料未及；而政府遷台後依據這個條款的法源，有效解決了很多政治上重要的問題，維持不修憲之本旨，此亦為政府所始料未及的。這二點事情是事實的發生而演變的結果。第三點：從剛才談到的歷次大會的情形，我們可以瞭解－都是以宏揚憲政功能、維護法統、鞏固領導中心、順應時代需要，就臨時條

款作了多次的修訂，逐次地達到民主政治預期的階段。根據臨時條款第十一項的規定：動員勘亂時期臨時條款的修訂或廢止，由國民大會決定之。由這規定可以看出來，臨時條款的修訂或廢止皆與國民大會的決議有關，影響關係非常重大，實在沒有所謂的「被動」和「主動」的關係，完全是自然的法律現象。第四點：負面的批評指臨時條款有「因人涉事」之譏，其為維護極權政治而缺乏民主精神，甚至認為臨時條款是配合蔣氏父子威權而制定，促成總統與國民大會的利益交換，這種說法本人未感苟同。因為，第一、政府為適應當時政治情勢、維護國家安全、社會安定，經過第一屆國民大會第一次大會通過的動員勘亂時期臨時條款，純粹是為了時代的需要依法律的程序而制訂的，沒有私人關係。第二、政府遷臺後努力地改革，各方面建設突飛猛進，世界上稱我們為「臺灣奇蹟」，這固然是因為全力的努力而達成的，但是臨時條款的授權、運作也有重大的關係。假如說這樣的規定乃為總統與國民大會的利益交換而設置的，純粹是誤會，並沒有根據，這點是我個人認為必須澄清的。第五點：所謂「因人涉事」只是觀點不同，事實上蔣氏父子因為臨時條款的授權，基於總統的職權而為了若干重大措施，是國家元首執行憲法所賦予憲法職權，若說以公指私，我認為與事實不合。第六點：大會在民國三十七年制定條款之時，一開始會議就制定，那時仍未選總統，總統選舉還沒開始。第七點：那時蔣經國先生正在地方上當專員，怎麼會影射為利益交換？因人涉事？

問：莫德惠提案是臨時提案，還是有其它的情況？

答：他是看當時的局勢，共產黨當時鬧得很嚴重，一共有一千二百零二人提案，他提這個案子時有七百七十一個人，他認為應制訂一個單獨的法規來因應時局，但有很多人反對，不過王世杰先生就同意他的說法。我記得開會的時候，有人講過一句話（是不是于斌說的我忘記了）：「房子剛剛蓋好，但是這間房子不能充分利用，現在又另外需要一個新的房子了。」這要看第一屆國民大會實錄。

答：接著我要談到動員勘亂時期臨時條款廢止的情形。應該回顧到民國七十三年第一屆國民大會第七屆會議以後的情況，那個時候的政治情勢有重大的變遷，那時蔣總統經國先生逐漸地朝向民主政治的開放趨勢，從開放黨禁、新聞自由兩大方針作起，各方面反應熱烈，兩岸同時也採取談判的策略。尤其在民國七十七年元月十三日，經國先生逝世，副總統李登輝先生，依照憲法規定程序，宣誓繼任蔣氏遺缺，領導國家進入新的里程，為因應國內及兩岸

的情勢的變遷，並為國家未來統一遠景打算，在民國八十年四月八日，第一屆國民大會第二次臨時會中，依據中華民國憲法第一百七十四條第一項規定通過決議，動員勘亂時期臨時條款予以廢止，李總統於八十年五月一日公布，從此，臨時條款之適用畫上句點，同時，國家施政與多次修改憲法，使國家形成一個新現象，這是我認為其對於日後的影響。至於談到大會期間民、青兩黨的情況，因為民青兩黨我沒有接觸，不過我仍可以簡單的談一下：在民、青兩黨中，有些民主人士是有政治上的看法、政治上的地位，但有相當的問題是和政府配合的。

問：當時民、青兩黨主要的領導者有誰？

答：青年黨有李黃、左舜生；民社黨有徐傅霖等。

問：據我自己的經驗，有時候黨中央和國民大會黨團，意見剛開始會有些差距，比方說兩權就是一個問題，次屆也是一個問題，我想請問祕書長的是：在剛開始的時候（因為最後意見還是會謀合），黨中央和國民大會黨團之間，在這幾十年來當中，除了兩權和次屆之外，還有沒有什麼問題比較需要花費時間去琢磨、謀合的？

答：關於憲政方面就是兩權和修憲的問題，另外還有一個待遇問題，但這不是憲法以內所處理的。

問：請祕書長為我們比較四位總統（老總統蔣公、嚴家淦總統、蔣經國總統、李登輝總統），其和國民大會互動上有沒有什麼不同？

答：老總統的作法就是透過黨團運作，遇到重大問題時就召開國民大會裡的黨員大會來解決。我舉個例子，當時提名嚴家淦為副總統的時候，黨內有許多反彈的聲音。老先生到最後就在三軍大學召開黨員大會，他講了一段：嚴家淦同志，我跟他比，除了軍事之外，我都不如他。到後來修憲的時候，他也是通知黨團召開黨員大會，中央在每次大會開會前有政治任務指示，黨員對政府政策間有不滿意，開會時在現場鬧得好厲害，但是會後黨內組織還是有向心力，因為當時在黨內有一、二百張鐵票，就是軍情單位，完全聽黨的意見，很多事情透過鐵票就可以通過了，現在就沒有鐵票了，那時候黨的組織比較有向心力，民、青兩黨大部分對國民黨也都還有向心力。

問：那蔣經國總統的作法如何呢？

答：蔣經國先生後期和前期不同，蔣經國先生後期瞭解現勢，需要改善，乃開放黨禁、新聞自由，並起用本省的幹部，李登輝先生就

是這個時候崛起的。

問：在國大黨團裡面，這個時候跟祕書長比較有互動的台籍幹部有哪些人？

答：我在黨部的時候，本省的幹部就很多了。有副祕書長陳川；在國民大會運作的是葉金鳳；謝隆盛也是主要的幹部；年輕的監察委員趙昌平等。

問：到李登輝總統的時候，他跟國民大會的互動情況如何？

答：李登輝先生當時是省政府的主席，提名副總統，我當時正在黨部當黨部書記長，負責輔導他當選，那時非常的困難，因為他不認識代表，當時只好分三個省、五個省分別聚會。當時有一個山東代表劉○○，印小冊子說他是共產黨，堅決反對，後來冊子都收回，最後他還是當選了。他當總統的時候，選舉就更加困難了，大家不是反對他，是反對國民大會，大家亂罵一通。

問：當時他在選總統的時候，林洋港先生有一批的支持者，那時候黨部很緊張，請問大體的狀況是如何？

答：當時林洋港配蔣緯國這一組，以黨的立場來看是不可以的，因為黨所提名的是李登輝，怎麼可以再出第二組呢？林洋港、蔣緯國的支持者也很有政治地位，他也是代表，主張要他們競選。這個時候我是每天算帳的，有些人幫我探消息，蔣緯國提名人數是夠了，法律上是一百人，但是後來林洋港先生、蔣緯國先生受到政治壓力就放棄了。我認為林洋港先生、蔣緯國先生出來是很困難的，事實上因為他們沒有獲選票數。據聞蔡鴻文跟林講得很透徹：說明不要影響到我們臺灣人的出路，現在李登輝很好，你下次再來吧！當時在蔣經國先生的看法是認為李登輝先生比林洋港先生好，林洋港先生在當省主席的階段，據聞蔣經國先生對他有些不满意。

問：臨時條款為什麼在五十五年有二次修改？五十五年二月份是第二次修改；五十五年三月份是第三次修改，文獻中記載二月份的修改是國大代表主動召集臨時會要爭取兩權行使。

答：那時候政府不是不開會，就是沒有意願想開，兩權派、修憲派積極要開會，就催請政府開會，總統就公佈開會了，開會時就運用黨團控制會場。

問：早期關於中央民意代表退職，民國五十五年二月主動召集國民大

會，接下來三月又進行修正使總統連任一次的限制取消，請問二月臨時會的召開，黨中央的放手和三月總統連任有無關係？

答：總統連任是政治考量，只有修改任期，才能讓老先生作第三任。

問：過去一直反對讓兩權派或修憲派就兩權行使問題在國民大會當有什麼決議，五十五年二月，黨中央為什麼會一反過去完全封殺的態度，讓臨時會可以召開？

答：因為代表要求要開臨時會，開會的目的是修憲或兩權行使，但是沒有達到目的，黨中央可以用撤遷的方式使法定人數不夠，使修憲案或兩權案不能成立（改為建議案）。

問：早期關於歷屆中央民意代表改選的問題，如在五十五年第三次修改臨時條款的時候，當時張知本代表有個補選的提案，當時在那個案子就曾經出現過有關「次屆」的問題；後來在六十一年時候，谷正綱提的案子，次屆的問題又被提出來，由資料上看來，這和第一屆代表的任期的問題有關，可能涉及到如何充實國民大會及立法院的問題。

答：就我瞭解，中央的政策是新代表和第一屆老代表一起改為「次屆」來行使職權，但是第一屆國大代表反對得很厲害，「次屆」的案子沒有出來，於是就選舉第二屆，與第一屆共同行使職權。到民國八十年大法官解釋，老代表依法全體退職。

問：選舉新代表的構想，其推出的流程如何？如以張知本先生的補選案為例，大概是誰來發動這樣的一個案子，如何醞釀？

答：關於張知本先生的案子是誰來發動的？這個我一時也想不起來，因為這個時候老代表慢慢凋零了，出席人數漸漸少了，此其一；一般的反應也認為不合民主精神要改選，所以就提案修正臨時條款增額，張知本先生的提案是什麼原因我也不知道，應該是授意，因為他的地位很高，他是我們中華民國第一任的司法部長，他的提案增補選提得很對，要看看實錄上怎麼寫。

問：後來六十一年退出聯合國的時候，谷正綱又提了一個案子，後來就定期改選增額代表？

答：他提案也是透過臨時條款，應該都是黨政策的授意，因為當時黨的運作都是很有力量、很有效果的，谷正綱先生是國民大會的祕書長，他這個人品格第一、操守第一。

問：國民大會和立法院在民國八十年之後始終有爭議，立法院刪減國

民大會預算，國民大會很不高興；又國民黨中央的決策要把立法委員的任期由三年改為四年，國民大會不同意，反而檢討成兩年，在祕書長您參與的前四十年，我們也發現機關和機關之間意見的不合（不能說是衝突），就您記憶所及，有沒有什麼可以補述的？

答：在我的時代，從大陸移到臺灣來的時候，國民大會和立法院前半段沒有衝突；後來因為立法院的職權慢慢擴充而影響到國民大會，這個時候開始有點意見，國民大會的說法都是千萬不要做到「一院獨大」- 三權分立也好，五權憲法也好，都有一個 balance 的意思，尤其是將國民大會職權一件件的拿到立法院時，國民大會認為「一院獨大」是很危險的事情，我想是這個原因。未來如何，我不敢講，但是立法院職權愈來愈大是一個現象。

問：我自己在當國大代表的時候，發現機關之間的本位性，碰到這個問題時，國民大會代表會不分黨派一致反對立法院，國民黨和民進黨提的案子本來是要延為四年（兩個黨的黨團中央都同意了），到國民大會一提案改為二年時，六百二十幾位代表贊成改為兩年，一看到這個情況，各個黨都沒有辦法。用通俗的話來說，國民大會對立法院就是很生氣。這個情況在祕書長參與的時候如何？

答：那時候不太明顯，現在愈來愈明顯，因為那時候國民大會有同意權，現在同意權、質詢權都在立法院。

問：早期的時候有一個問題，我自己在想是不是會引起國民大會對立法院的不滿，因為立法院的會期比較長，待遇就會比較好；但是國民大會的會期，按照原來的規定是不定期的，因為不定期，所以待遇就少，同樣都是由選舉產生，立法院的待遇就較多，剛剛祕書長也有稍微提到，待遇問題和中央是有一點意見的，早期這個部分有沒有產生矛盾或衝突？

答：除了這個原因之外，主要是政府體制究竟是三權分立或是五權憲法的基本精神也有關係？假如是五權憲法的體制，或許沒有這些問題，因為行政、立法、司法、考試、監察分工，但是現在五權憲法變成了三權的形式，國民大會變成臨時編制來開會。

問：很少有學者是有這種看法。

問：司法院在影響國民大會，除了透過大法官釋憲之外，還有沒有一些比較政治面的因素會影響到司法院和國民大會之間的關係？

答：主要就只有大法官解釋這一項。

問：因為國民大會代表得兼任官吏，請問法界人士在國民大會的力量是大還是小？

答：那時候我們的公職代表不少，可是對國民大會影響不大，因為沒有組織，都是黨的領導。那時候國民大會的體制採取主席團、祕書長的制度，因為蔣老先生認為國民大會是最高的政權機關，政權決定影響著總統的產生，因此不能有議長。所以當時國民大會組織像聯合國，祕書長可以對外行文代表國家（但第三屆後就有議長了）。

問：早期關於反對黨的問題，胡適先生第一次從美國回來的時候，當時他向老蔣總統建議民、青兩黨合組反對黨，民、青兩黨的領袖也跟老蔣總統見過面、吃過飯？

答：這個事情我不知道，老總統執政時，我只是參與國大議會，並未觸及任何政治活動所以很少接觸。

陳璽安先生訪問錄

時間：2002 年 12 月 4 日上午十時至十一時三十分

地點：台北市開封街一段 35 號 5 樓

訪問：李炳南、姚中原

紀錄：林哲弘

整理：林哲弘

校正：林哲弘

訪問緣起

陳璽安代表，自 1980 年起，擔任增額國大代表 12 年。其間，曾任國民大會副秘書長；又任國民黨組工會副主任；躬身參與重要的黨政運作。此篇訪問稿，具有相當歷史價值。

訪談全文

問：過去李炳南教授把中華民國的六次修憲作了一系列的研究計畫，但卻欠缺動員戡亂時期臨時條款這一段。

答：他們應該沒參與到，那應該是民國八十年四月。

問：那由於他們沒參與，現在又因為是民進黨執政，李炳南教授很希望把前面的這段歷史補齊，所以李炳南教授就著手本次研究計畫，而我們也列了幾個代表性的國大代表，希望這些代表能提供些寶貴的意見，其中也列了副秘書長您的大名，那訪問秘書長完後可能還會去訪問朱士烈先生、葉金鳳女士，還有當時反對黨代表周清玉女士和吳哲郎先生。

答：周清玉女士其實在那時候對在野黨涉入不深，那時是由於姚嘉文先生被捕入獄，周清玉女士才會步入政壇，不過當然她還是反對黨的主要成員。

問：希望副秘書長能提供我們一些寶貴的意見。

答：就訪問名單來說，有一位民進黨的考試委員叫作蔡文斌先生也蠻重要的。

問：請問副秘書長為什麼？

答：因為當時他是協商的代表，而且他涉入非常深。蔡文斌先生的涉入可說比吳哲郎先生還深。一般來說，都是蔡文斌先生來協商的次數比較多。

問：副秘書長您是第一位我們所訪問的增額代表，之後來有朱士烈先生、葉金鳳

女士，還有您講的蔡文賓先生，我們會慎重考慮，那希望說整個臨時條款制定的過程提供寶貴的意見。還有上一次我們有請秘書傳真一份訪談問題大綱給副秘書長作參考，那除了大綱之外，如果副秘書長有更寶貴的意見也能提供給我們作參考。

答：我盡力而為。

問：那我們就開始進行訪談，我們這個訪問整理出來後，還會送給董事長在親自過目。而我們會按照副秘書長定稿的訪問錄附在書的後面。感謝副秘書長接受我們的訪談，那我的第一個問題是動員戡亂時期臨時條款從民國三十七年四月制定直到民國八十年五月終止動員戡亂，您認為有無其時代意義或特別貢獻？

答：臨時條款是有其時代的需要，臨時條款於民國三十七年時在南京制定，當時是有鑑於政府要搬遷來台，中華民國主權無法擴展到大陸，為使國家安定與運作，於是就凍結了憲法本文的幾個條款，讓中央政府來台之後還能夠延續。我想臨時條款有它時代背景的貢獻。

問：有人認為臨時條款從制定到四次修訂，是第一屆國民大會成就，您同意這個看法嗎？

答：原則上是這樣沒錯。但政權在台灣慢慢穩定後，卻也衍生出一些問題，像是第一屆國民大會代表無法改選的問題。這是一個相當困擾的問題，所以就把「次屆」定義清楚，在這四十年當中是以「次」來標明，而非以「屆」來標明。這精神是要維護整個資深民意代表的地位。再者，就是蔣先生的任期，因為國大代表無法改選，而為了國家安定，又再次凍結憲法，使總統得以順利連任。國家發展和安定可以說是第一屆國民大會代表最大的貢獻。

問：關於第一屆資深民意代表改選的問題，在民國六十五年之後，這種情況就越來越明顯，在您進入國民大會之後，黨外代表和國民黨代表在這個問題上的衝突點什麼時候最激烈？激烈的程度如何？黨外代表主要領導者是誰？

答：這要追溯民國六十一年，民國六十一年增額代表被選出，例如像陳金讓，之前民國五十五年有選出一批，但這是補選的，像是洪東興、陳寶川這些台灣籍的國大代表。民國六十一年到民國六十七年則是因為中美斷交，所以國大的選舉就延至民國六十九年，而黨外代表和國民黨代表真正有衝突是在這個時候。當時增額代表選出三十二名，等到這三十二名代表進入國民大會之後，才發現其和資深代表的想法方面有落差，慢慢就導引出國民大會應該改選的問題，否則國民大會會無法代表台灣兩千三百萬同胞的聲音。概括來說，從民國六十九年至七十四年之間，因為還是威權統治，所以黨外代表和國民黨代表間還並沒有太大的衝突。只是有這個誘因使得黨外人士不斷呼籲萬年國會需要改選（含無黨籍人士）。

問：在那三十二位增額代表中，黨外人士佔了幾位？

答：不多，大概在八位左右。

問：那他們之中是否有黨團運作？

答：都沒有。

問：那國民黨如何和他們交涉？

答：那時後就醞釀成立台灣區聯誼會，因為唯有這樣才能溝通。所以一直到了民國七十五年正式改選後，才漸漸有溝通。

問：就國民黨內部，增額國代和資深國代間是否有衝突的情況？

答：從民國七十五年開始，這種情況就變的比較強烈。增額代表的壓力可以說是很大，所以何宜武先生在這短短的六年間便成立台灣區國民大會代表聯誼會，當時台灣區代表人數變多了，大概有六十幾位。

問：那時候壓力大的原因來自於哪裡？

答：主要是選民的壓力，到了末期才開始有民進黨的壓力。到了民國七十八、九年時就思考到國會改組的問題，於是增額代表就和資深代表協商，希望他們能退職，無黨籍代表吳豐山先生在此期間非常活躍。

問：增額代表和資深代表在觀念上有不同，如何協商解決？

答：那時絕大部分都是資深代表，增額代表還是極小部份。初期三十二位增額代表仍起不了作用，大多都是透過黨內方面來協調，跟民社黨和青年黨，協調可以說是形式化。在我參與過程中，內部協調在民國六十九年至七十五年間，是很頻繁的；民國七十五年至八十年間，資深國代就慢慢退職，就產生了國民黨黨團裡面有三個副書記長：楊公邁、陳川、另一個是我。我們兩個本省籍的負責增額代表和部份資深代表，所以內部的協調還算融洽。民國七十八年時，謝隆盛先生擔任國民黨組工會副主任，來參與民國七十九年的修憲，繼續扮演協調的角色。一般來說，無黨籍代表只有三個，而且黨外力量也不大，比較沒有衝突。內部要進行協調就透過台灣區聯誼會，平時有座談、考察等活動。

問：當時跟民青兩黨的接觸雖為形式，但主要接觸者有誰？

答：夏爾康負責青年黨；王培積則負責民社黨。大部分的協調都還順利，直到民國七十五年增額代表產生後，黨外手段才趨激烈。

問：影響中華民國憲政發展的外部因素，除了中美斷交外，還有哪些？

答：應該是沒有。

問：有人認為臨時條款的制定是為了配合蔣中正先生和蔣經國先生父子兩人威權統治的建立。國民大會制訂臨時條款到底是主動或被動？總統是否有意使國民大會這樣做？

答：有個前提必須瞭解，蔣中正先生是國民大會代表。所以他和國民大會代表的溝通很好，而且資深代表的政治倫理非常好。蔣中正先生的連任是事實，但事實也是情非得已，中華民國憲法的中央政府體制就是如此規定，況且也找不到更適合的人來領導。又當時的時代背景，面臨中共的威脅，一個民主國家須依憲法規定行政，更必須有整體的考量，並且有法的依據。法的依據只有依據臨時條款，但卻又面臨臨時條款不合實宜，所以就對其進行修改。何況蔣中正先生身旁的親信皆為國大，如：張群先生、何應欽先生等。應該是主動，因為蔣中正先生就是國代。當時在野的政黨來到台灣後，幾乎靠政府照應。

問：所以民社黨和青年黨在臨時條款修訂過程中，其實是個配合的角色？

答：是。當時在野黨不像第二、三屆時的在野黨各有立場。

問：除了房舍之外有無固定經費？

答：有。

問：那政黨的運作經費，政府是否有補助？

答：明的沒有，那時不像現在有黨團運作，表面上沒有，但實質上是有的。

問：臨時條款的變遷過程有人說是總統和國民大會之間的利益交換，為什麼會有這個問題呢？因為國民大會中一直有「兩權派」，希望創制複決兩權能夠行使，但是蔣中正先生卻不斷「畫餅充飢」，兩者間是否有默契存在？

答：就兩權派而言，資深代表把兩權當作是手段，作為和國民黨協調每次改選的籌碼，與國民黨中央談判；但增額代表則強力爭取兩權，把兩權視為目的，並作為與立法院抗衡的手段。

問：黨中央如何來因應增額代表的要恢復行使兩權的要求？

答：國民黨仍是多數，故由黨紀來處理這個問題，但國民黨對於這個問題仍是以事緩則圓方式進行。

問：從總統和國民大會的關係來看，除了蔣先生之外，蔣經國先生、李登輝先生兩人和國民大會的關係是否有可以補充的，兩者是否有不同？

答：蔣經國先生連任之後，就非常重視增額國大，但是他晚年生病，所以就由國

民大會秘書處來間接協調把這些意見傳給蔣經國先生。

問：那到了李登輝先生時期情況是怎樣？

答：李登輝先生接任總統後，我們認為他非常有活力、非常關係民意，所以他為了台澎金馬兩千三百萬人民的安定，首先擴充總統權力，甚至比經國先生更為強勢；然後對於國民大會，則是朝虛級化和全面改選的路走。

問：李登輝接任後，有一段時間，權力鬥爭在國民大會上演，後來由李登輝先生勝出，想請您為我們說明一下。

答：那一段期間的情況可以說相當危急的，當時國民大會分成兩個部分。蔣緯國先生和國民大會的關係其實比較深，他看見整個局勢有結合本省人士的趨勢，所以就找了林洋港先生。林洋港先生當時的聲望是不亞於李登輝先生的。然後他們就積極運作。

問：是蔣緯國先生主動找林洋港先生的嗎？

答：沒有錯，而他們每個星期都會固定在華國飯店聚會。他們當初有借重台灣區代表謝隆盛先生的力量來結合增額代表，蔣緯國先生和謝隆盛先生會結合是有事業關係的，因為謝隆盛先生是四海企業，而四海企業的隔壁即是蔣緯國先生的聯勤公司（蔣緯國先生是聯勤公司的總經理）。我有參與了幾次聚會，但這畢竟和黨的決策有關係，我就不再參加。後來黨中央知道後就有積極運作，由蔣彥士先生（蔣彥士先生當時擔任總統府秘書長）親自去拜訪每位代表，一一商量。蔣彥士先生也邀請了八大老至台北賓館密會來化解問題。最後就是勸退蔣緯國先生和林洋港先生。國民黨這次的團結很重要，假如蔣緯國先生和林洋港先生當時在三軍軍官俱樂部集結國大成功的話，歷史可能會改寫。事實上，我們在開大會前的一、二個月已經撫平所有代表，導致他們的氣勢弱下來。黨中央對於每個代表都是當面直接談，去瞭解代表們的問題，所以較能瞭解代表們的心態。雖然蔣緯國先生和林洋港先生知道氣勢已削弱，但當時已騎馬難下。

問：在蔣緯國先生的系統下有那些人在運作？

答：有謝隆盛先生、楊公邁先生、江蘇代表、東北代表、西北代表。其中以江蘇系統勢力最為龐大；東北則分為好幾個系統，不過有些系統是反對的。

問：從這樣的歷史回顧，我們可否說因為黨內的權力鬥爭因素，李登輝先生和國民大會的關係早期（79年、80年、81年）是很好的？

答：沒錯，李登輝先生在當副總統之前，蔣經國先生已經欽定要他當副總統。在李登輝先生就任副總統前一年的光復節，他在省主席任內把我們二十幾個增額代表找去吃飯，代表中有我、陳金讓、謝隆盛、趙昌平、葉金鳳、陳哲芳、

楊天生等，李登輝先生早知道這件事，而他之所以把重心放在增額代表，是因為他知道增額代表以後會主導國大。蔣經國先生對於副總統人事問題早已定案，定案之後國民黨就展開運作，李登輝先生於是和增額代表關係密切，並常常透過台灣區聯誼會來聯繫。至於資深國代的方面則就要仰賴國民大會當時的秘書長來接觸。李登輝先生真正接觸到資深國代是在第八次大會的時候，那時黃大洲先生扮演重要角色，他當時負責國民大會秘書處的接待中心，透過這層關係，黃大洲先生和我就每天拜訪資深國代，這樣的運作延續了好幾個月（從前年十月份至總統選舉為止）。

問：對於台北賓館的那次會議，您可否為我們補充？

答：其時當時為李登輝先生在背後掌盤的是李元簇先生，另外蔣彥士先生、李煥先生、宋楚瑜先生等人則負責操盤。國民黨的所定的策略是由蔣彥士先生出面協調八大老；李登輝先生則勤走基層，個個擊破。

問：在臨時條款廢止之前，曾發生了中正記念堂野百合學運，我想請問您李登輝先生有無藉此機會壓迫資深代表退職？

答：明的我說沒有，但是暗的一定有。因為當時資深代表中有很多都不肯下台，所以國民黨就放任讓在野的力量去發動，去形成一股氣勢讓資深代表下台。表面上國民黨是沒有參與；但是暗地裡的態度是樂觀其成，甚至是促成。國民黨方面是透過知青黨部來運作的，其負責的人是徐抗宗先生。李登輝先生擔任總統期間常常運用在野的力量來化解僵局，甚至提供資料給在野對手，李登輝先生經常使用這種兩面策略來達成其政治目標，我們甚至可以這樣說，第一屆國民大會到了末期幾乎已被李登輝先生所控制。

吳豐山先生訪談錄（訪談手稿）

時間：2002 年十二月十六日

整理：林哲弘

校正：林哲弘

訪問緣起

吳豐山先生為無黨籍之增額國大代表，在國民大會期間，表現出色，多次代表無黨籍人士與國民黨方面進行溝通。在國會改革的議題上，吳豐山先生亦曾以其增額國民大會代表之身分和資深代表進行協調，希望能加速國會改革。吳豐山先生雖未能接受當面訪談，但仍以書面稿之方式接受本研究小組之訪問。

訪問全文

問：有人認為「臨時條款」的變遷，主要都是在配合蔣中正及蔣經國父子的威權統治（因為過去臨時條款的歷次修正，都是以鞏固領導中心為第一考量），您同意此種說法嗎？若不同意，其原因為何？

答：臨時條款主要係為讓蔣中正做實權總統之設計，其後真的退守台灣了，為了反共，所以延續並量身裁製憲政。

問：在臨時條款的歷次修正中，無黨籍國大代表和國民黨籍國大代表或者國民黨中央間是否有固定的溝通管道？

答：無黨籍代表（增額）只有二人（？）民國七十五年那一屆只有四人，國民黨中央的溝通，只係象徵性。國民黨代表有人負責協調監視，不過禮貌上並無可議之處。

問：請問無黨籍之國大代表在當時「臨時條款」修訂的過程中，您認為所扮演的角色為何（即態度為何）？

答：我在民國六十七年曾擬議「擴大增額選舉」並經大會通過。其原因是國民黨也決定要「擴大」，所以順水推舟罷了。

葉金鳳女士訪談錄

時間：2003 年 1 月 23 日上午十時至十一時三十分

地點：國民黨國家政策研究中心四樓會議室

訪問：李炳南、姚中原

紀錄：林哲弘、李珈瑾

整理：林哲弘

校正：林哲弘

訪問緣由：

葉金鳳代表為台灣省婦女團體選出之增額代表，曾任台灣區代表聯誼會會長，參與民國七十年代修憲過程，對其間之發展經過瞭解甚深，許多其他受訪者建議研究小組訪問葉代表。

訪問全文：

問：本次訪談不必拘泥於題目，請您先說一段，然後我們再追問。

答：我有注意到你們所提供的資料中，吳豐山代表曾在民國六十七年有提案擴大增額選舉並經大會通過。我是不清楚他的內容為何，但是在民國七十三第七次會議時，我們也有類似提案，希望能慢慢使資深國代退職，增加在自由地區所選出的代表。那時候我們增額代表有組織一個台灣區國大代表聯誼會（以下簡稱台聯會。）在中山堂中有一個全國聯誼會，另外有一個台聯會的辦公室，那個辦公室是我在當台聯會的會長時，何宜武先生給的。因為台聯會活動很多。

問：可否請您說一下台聯會成立的狀況？大概在什麼時期比較活躍？

答：台聯會的組成黨部並沒有任何的反對。在全國聯誼會的底下，有各個省的組織，當然理論上來講我們也是全國聯誼會的成員，但是增額代表是在台灣所選出，我們所面臨的壓力和資深國代不一樣。全國聯誼會的資深代表們沒有任期的壓力。而增額代表會面臨選民服務的壓力，所以當時增額代表就不分黨派的組成一個聯誼會。後來我們成立之後，資深代表也要求加入，那只要是台灣區選出或是民國五十八增補選的，我們皆同意他們加入。

問：台聯會是一個自發性的組織嗎？

答：是的。後來則變成很有計畫的運作，我們也有改選會長，雖然會長一直是國

民黨，畢竟國民黨佔大多數，然後也定期開會。最重要的是，像我在擔任會長，每個月都會安排訪問部會，部會由於都是國民黨執政，所以對於台聯會的到來很重視。其目的是為了讓這些增額代表藉此反應民情，或者提出建議，因為平時國民大會並無管道。台聯會就變成了一個台灣區代表的舞台。

問：台聯會的活躍除了是因為有選民的壓力和選區的聯繫外，是否有黨外運動的興起而使得國民黨高層重視的這個面向？

答：我們並沒有這種感覺。我們只是覺得我們應該作，當然我們會向國民大會秘書處反應不應該把全部的資源給全聯會。所以那時我們就一直爭取辦公室。我是覺得可能會有這樣子的說法，但其實也不盡然，黨外活動是慢慢開始的，就算是我們那時候，民進黨也一樣會吵，早期民國六十九年時，狀況還好，到了民國七十五年之後，因為民進黨進來較多的代表，連台聯會內部運作時都會吵架。

問：台聯會大概是什麼時候成立的？

答：我們增額代表進去沒多久就成立了。

問：這讓我想到兩個問題，首先，就資深代表的角色而言，民國六十一年時，國民黨的中常會正在討論關於蔣中正的連任的問題，而蔣中正已指示不連任，所以他也未出席該次中常會，但是會中谷正綱先生強烈反對，結果該次會議就因此流會。兩三天後又重新召開。有趣的是關於連任問題會議紀錄並沒有任何記載，但卻提到中常會有通過了一個案子：要把國民大會改成「次屆」。可見當時黨內已經有人意識到國民大會合法性或正當性的這個問題，不過在中常會和中全會相繼通過之後，送至國民大會卻被打回。從這裡我們可以看出，國民黨的領導階層並非全無改革的想法，但卻面臨國民大會憲政結構的牽絆。在過去的論述中，國民黨也從未澄清。我想請問您以增額代表的身份評述一下資深代表的貢獻或影響？

答：基本上以資深代表而言，他們對黨的向心力很強，所以有時也會吵吵鬧鬧，但大體上黨的政策都能配合，這也是為什麼後來修憲會如此順利的的原因。其實只要不去刺激那些「不講話的」代表，黨的決策都會很容易通過，必竟那些「不講話的」才是多數，「講話的」只是少數。但是對「次屆」這個問題，就和一般政策有所不同，這涉及了這些資深代表的切身利益。政策面其實只是個方向，對於他們的既得利益並無關連。我可以舉一個例子，在第七次會議的時候，我們增額代表自己思考了幾個問題，想拿出來研究。「綿延法統」的案子則是由我負責，當時研究的結果，我們還是上報國大黨部。朱士烈先生是支持的。所以我就提出去，但是我提出去後，資深代表就反彈。後來朱士烈先生只好撤簽。那時後增額代表就有法統不能靠資深代表維繫的想法，不過我這個想法和你說的這個民國六十一年案的子的想法應該一致，也因此

我的這個案子才會被准提出。

問：國民黨在和民進黨競爭時從未去說明這些事實，我想他們是認為國民大會亦是他們所應該負責的一部份，所以國民黨很難去說。這也讓我們有一個想法就是說國民大會這個部分，它有穩定政治局勢的功能，但在某種情況下，卻也造成改革步伐的遲緩。

答：所以資深代表全面退職真的是一件不容易的事，因為像民國七十三年這還是資深代表的天下，增額代表很少，就變成說這個案我們連討論的機會都沒有。

問：這個提案的內容是什麼？

答：是在現有的名額之外，再增加名額。我們那個時候也希望說資深代表能逐步的退下來，他們並不能代表法統。但我們不敢那麼明確的講，因為我們知道要讓他們退需有相當的條件。而當時我們增額代表和黨內很少來往，所以力量不大。到了第二任增額國代之後，民進黨增加後，國民黨高層勢必借重增額國代。民國七十五年之後，國民大會主席團主席已多是增額代表擔任，而到了第八次大會時，國民大會主席已都是增額代表。

問：我第二個問題是，在國民大會國民黨和民進黨的互動和聯繫是如何？以及民進黨在國民大會所扮演的角色？

答：基本上我們跟民進黨的互動除了正式會議之外，還有一個就是台聯會。在台聯會裡面，跟民進黨互動的機會就比較多，那時候除了涉及意識型態的問題之外，我們和民進黨籍代表其實處的不錯。至於說在整個國民大會裡頭，民進黨籍代表所能產生的影響還是有限，畢竟那時候的政治環境和現在不同，到第三屆國大時，因為比例的問題，民進黨「修憲不成、但杯葛有餘」，已經可以破壞了。我們第二任的時候，民進黨還沒有力量。但隨著民進黨人數的增加，秘書處對民進黨的安撫和適度的尊重就相對的必要。

問：在民進黨成立之前，黨外人士是否有黨團來參與協調？

答：應該是沒有。國民黨和民進黨之間的協調則是以陳川為主。原則上黨外人士至第二屆國大的民進黨籍代表影響均不大。

問：蔣經國先生和國民大會的互動如何？

答：我的感覺好像沒有特別的深刻，黨中央另外有一個政策會，這個政策會也有設秘書長。政策會和我們國大黨部是有比較密切的互動，因為國民大會每年年會之前，黨部都會先開一個黨員大會，那時候政策會趙自齊都來參與。

問：蔣經國跟國民大會互動少，那李登輝時期就比較多，那李先生跟國民大會是如何互動，之前的訪問中有提到蔣經國那時候想安排他副總統，所以從他擔

任省主席開始就跟國民大會有互動，後來互動也相當頻繁，以他所領導的黨中央來看，李登輝和國民大會的互動怎樣？

答：我記得李登輝競選副總統時，他有一一到代表家中拜訪。他在當副總統期間跟國民大會就有互動。台聯會也覺得可以多跟副總統聯繫，因為台聯會在那個時空環境之下其實比較難跟蔣經國互動，加上蔣經國那時候身體也不太好。可以說蔣經國跟增額的代表是相當陌生，相對的跟李登輝的互動會比較多。在李登輝當選總統之後，互動更多，像我們台聯會的幹部都會不定期的去拜訪他，並且也會和他座談，而台聯會的活動他也蠻關心的。

問：還有兩個有關李登輝的問題。首先，在李登輝從繼任副總統到參與總統這個階段，黨內是有不同意見的，於是有雙李和林蔣兩派的競爭。可否請您評述一下。第二個，當李登輝取得總統職務後，展開政治改革工程，在他領導之下如何推動這個工作？

答：我這個人是比較尊重政黨政治，所以在第八任的總統選舉，那時國民黨所推派的是李登輝和李元簇，這是國民黨最後的決定。這要說明一下的是，總統候選人是要連署產生，要國民大會代表一百人連署才能成為候選人。國民黨當時是分省及職業單位連署，慣例都是由最年長的代表負責，而婦女代表也是由最年長的負責，當時是一位河北的代表叫賈潔清，不過她那時年紀已經很大，所以就事先拜託我，因為她不可能親自去跑連署，我就和另一位年輕的資深代表丑輝瑗一起去連署。之後就出現了林蔣這一派人馬。

問：林蔣獲得多少代表連署？

答：被抵銷後可能沒超過一百票。當時有一條條文規定：如果兩組都簽，則視同廢票。所以黨中央的策略就是不問簽多少，只問還有誰沒簽，只要未簽雙李者不滿百人，則林蔣的票數被抵掉後即不滿百人，自失候選資格。故當時林蔣原有票數應該超過一百票。

問：整體上林蔣的力量應該不大？

答：不大，但是他們負責連署的人員很認真。

問：從這角度來看，早期李先生和國民大會的關係是好像是因為黨的橋樑而緊密，非個人的網絡？

答：因為李登輝早期跟資深代表都沒有淵源，但因為有黨的提名，國大黨部當然全力支持，包括黨員亦是如此。

問：在政治民主化的過程中，李登輝在推動這一段的時候，您有沒有可以說明的？

答：我覺得有三件事情。第一是終止動員戡亂，我不否定動員戡亂在民國三十七年的必要性，但是至民國八十年，如果還不把「動員戡亂時期」這帽子拿掉，

是很難推動政治民主化的。第二則是憲法增修條文，其實增修條文以前曾發生爭議，在終止動員戡亂時期時，內部曾有不同的意見，但是重點在於能夠形成黨的政策，因為形成黨的政策後，資深代表基本都能接受。最後是資深民代的退職，這是很重要、很困難的。其實資深代表自己也有體認，絕大部分的人都覺得時空環境已改變，他們是應該退職，只是他們要求有尊嚴的離開並使得整個憲政運作不受影響。有了這個背景之下才會使得資深民代的退職得以進行。

問：當時為何會爆發中正紀念堂的野百合學運？

答：民意就是要資深民代退職。

問：這次的學生運動是否有國民黨高層的縱容？因為就社會運動的性質來看，這次學運可說相當平和，不同於民進黨以往的社會運動。我們為什麼會有這樣的想法，是因為民國七十九年三月的野百合學運共計有一萬多的學生參加。有些學校甚至放假讓學生參加，有一派的說法是李登輝借用民意逼資深代表退職。另外，當時謝隆盛扮演了一個很重要的角色，是否國民黨有給予一些利益的交換，像後來退職辦法的制定和房屋的補助？還有就是增額代表面對臨時條款的繼續修訂或廢除和黨中央有無不同意見？

答：那次的學運，資深代表是有這樣的懷疑，認為國民黨有縱容。資深代表對李登輝是相當不滿，資深代表認為李登輝在剝奪他們的權益。資深代表的退職主要是因為退職條例，這是黨的決策。謝隆盛當時擔任書記長。至於兩權的行使，黨中央一直不放，增額代表對於兩權並沒有像資深代表那麼執著。

問：兩權的行使會造成國民大會的權力較大，但是權力一大，就會和立法院產生衝突，就您擔任國民大會代表期間，國民大會和立法院關係如何？

答：我們那時兩邊應是各司其職，沒有什麼互動也沒有什麼爭執。後來兩邊的生態都改變，立法院想廢國民大會才產生衝突。

問：請問您對動員戡亂時期臨時條款評價？

答：憲法本來就很政治。

黃天福先生訪問錄

時間：2003 年 1 月 24 日下午三時至四時三十分

地點：臺灣大學國家發展研究所四樓

訪問：李炳南、曾建元

記錄：宋美盈

整理：蔣芝瑩

校正：林哲弘

訪問緣起

黃天福先生現任國策顧問，追隨兄前立法委員、民主進步黨主席黃信介參與黨外政治反對運動，於民國六十一年當選第一屆國民大會增額代表，任內協助黃信介籌辦《美麗島雜誌》，與呂秀蓮共同擔任副社長。美麗島事件後，於六十九年當選第一屆立法院增額委員，繼續從事黨外運動，創辦有《蓬萊島》系列雜誌，因案與陳水扁、李逸洋共同繫獄，後加入新成立之民主進步黨，動員戡亂時期終止後，曾當選第三屆立法委員。黃顧問親歷黃信介領導黨外運動與動員戡亂時期終結的歷史，訪談重點希冀能著重於了解反對運動對於動員戡亂體制存廢的主張沿革、國民大會爭議修廢〈動員戡亂時期臨時條款〉之內部過程，以及發掘有關本研究的事證線索。

訪問全文

問：在民國六十年代，一方面無黨籍和黨外運動開始興起，另一方面政府面臨極大的外交困境（民國六十一年退出聯合國、六十八年美匪建交），而六十八年十二月發生了美麗島事件（美麗島雜誌社亦創立在同一年，發行第四期時在高雄發生美麗島事件）。在這十年間有許多重要的事情發生，以您當時在參與黨外運動的情況，我想對那段期間社會上給政府督促改革的壓力也瞭解很深，由這個地方切入，第一個想請問的是：當年黨外運動進展的狀況如何？其內部的情況如何？第二個是：黨外運動在推動國家的政治改革時，主要是進入國民大會或是立法院來處理？我們就先由民國六十年代開始講起，您可能對內部的情況會比較清楚，如果您記得較多的話，能否多講一點？

答：就我所知，國大本來大概有三千多位，當時我進去是民國六十一年到六十八年，本來國大是六年一任，因為美匪建交，後來就延了兩年，當時國大的名額有一千兩百多位，雖然有一千兩百多位，但是當時開會並沒有現在這麼活潑（如發言、爭吵、甚至是

翻桌子…)，因為當時的國民黨很強勢，國大平常沒有什麼集會，只是平常每一個國大又身兼兩個職務，一個是光復大陸設計委員會的委員，國大是必然的委員，但也有非國大的；另外就是憲政研討會，憲政研討會大概是每個月開一、二天的會，不過最主要的重點是放在每年十二月的憲政紀念日須開為期三天的會，加上二天的年會，主要是一年有這五天的會期。光復大陸設計委員會和憲政研討會都不是對現在重要的問題提出來討論。

問：創制、複決兩權是否也在討論之列？

答：是，但並不重要。

後來面臨六年後任期快結束時，恰巧蔣經國要競選總統，當時國民大會開會大概一個月要支持他來競選總統。

問：那時裡面黨外代表大概有多少人？

答：當時國民大會的成員大概有國民黨、民社黨、青年黨和無黨派，就增額國大代表來看沒有幾位，大概五到六位。但是有一些無黨籍的像于斌…等，組織了一個聯誼會。

問：所以那時你們的組織還是有點鬆散？

答：當時無黨籍多半還是聽國民黨的話，憲政改革根本談不上。

問：那您是透過什麼方式來促進政治改革？

答：那時社會上有選舉，我們就去幫忙，類似現在的站臺、拉票，作法有參加平常的集會，幫忙講話作宣傳，所以當時黨外的活動主要的重點是放在選舉的，但是當時選舉很少，不像現在那麼多，中央民意代表從民國五十八年才開始選，而五十八年那一屆只是補選，增額則是從民國六十一年開始選，那時才有立法委員、國民大會代表的選舉。那時的黨外活動是一有選舉的機會，推薦某人出來競選，我們再加以幫忙看能不能選上，使其在中央有發言的機會。當時黨外活動除了參與選舉以外，就是辦雜誌了。

問：能不能稍微回憶一下有關美麗島的情況？

答：那時這類雜誌的銷路都不好，有一萬多份就不錯了，但當時美麗島雜誌社成立後，那時臺灣全省各縣市都有美麗島雜誌社的社務委員，雖然不是政黨，但也怕將來會成立一個政黨；就算不是政黨，但也是一個很大的力量，所以國民黨政府就儘量想辦法來打壓它。不過，這份雜誌的銷路很好，這是因為各地都有人掛名，本來發行時是只有幾千本，後來加印了三萬多本，到第四期美麗

島事件發生之後，那時已經發行至十幾萬本了，就我瞭解，那時行政院還跟我們訂了五千份。據我所知，這份雜誌都是國安局或調查局在經手的，透過國民黨中央黨部政黨協調會，才發現其中有一些文章有問題，想辦法要拿起來，要不然印出來之後要將其查禁。

問：以當時的狀況下，我們進一步來談談當時國民黨的態度如何？基本上是要壓住這個運動嗎？

答：對，它怕變成一個民主運動。

問：在進行上有什麼特殊作為嗎？

答：這個雜誌是要喚起一種意識，讓人們重視國會要全面進行改選、開放報禁、黨禁，講來講去都是這些口號。

問：正式將台灣的主權問題、公民投票問題提出是什麼時候？在民國六十七、八年似乎還沒有這個問題，我記得在七十一、二年以後才有這個問題。

答：對，早期多在突破言論自由。美麗島雜誌第一期創刊時，在中泰賓館成立酒會就引起國民黨的注意，當時勞政武（沈野）曾經去鬧場。

問：可否談談勞政武當時是在什麼情況下造成衝突的？

答：我想是否是國民黨縱容他就知道了。

問：他是以什麼名義來的？

答：沒有什麼名義，就在外面鬧場、掛白布條…。國民黨縱容他，所以在野黨對他都很客氣，他對我們的車砸玻璃，警察也都沒有逮捕他，我懷疑國民黨是不是利用他是反共義士來鬧場。

問：在國民大會裡面，吳豐山的情況是如何？

答：他並沒有加入我們。那時無黨籍要集會，他都不參加，什麼政黨他都不參加，以我的瞭解是這樣。

問：就您當時擔任國民大會代表的六年期間，資深代表的情形如何？

答：在抗戰時都是情報人員，抗戰勝利後因為有功，所以安排作國大代表。也有一些人的父親是黨國元老（像胡漢民的女兒也是國大代表）。不過，當時國大代表特務出身的比較多。而在當時國大代表的出席代表中，有些只能出席而無表決權，大概有二百多位。

問：是指同一個席位有二人出席嗎？

答：不是，其仍有資格出席開會，只是碰到表決時沒有表決權。當時國民大會代表可以兼任官吏，所以很多人都在政府機關做事，都是靠國民黨在養；又兼任光復大陸設計委員會的委員事實上是要給國大代表一個變相的薪水，憲政研討會的車馬費也是相同。在我還沒進國民大會之前，認為民社黨、青年黨應該多多少少會發生中流砥柱的作用，但是並沒有，因為他們拿了國民黨的補助費用——像民社黨、青年黨的招待所、集會、聯絡、每個月請人的薪水、開銷、租金……都是國民黨付的，所以民青兩黨等於沒有作用，像張君勱、王制憲、李衡……後來在政策方面拍國民黨馬屁，甚至比國民黨本身還厲害。

問：他們這些人在國民大會之中，大家都有交往嗎？

答：有，但是他們都配合著政黨，所以等於是國民黨一黨獨大。

問：剛才您提到出席而無表決權的代表是有二、三百個嗎？

答：應該是二百多個，那個應該是查得到的。

問：但是在我們訪問的十個人中，您是第二個跟我們談到的。

答：在六十一年集會，我才發現代表的席位分開，竟然有出席代表沒辦法表決的。

問：因為朱士烈祕書長只有簡單跟我們提了這個事情，我們以為只有一、二個，現在才知道有二、三百個，這個問題其實蠻嚴重的。

答：多半是平常沒有注意，可能您進去時全面改選所以沒有發覺。

問：這和機構的正當性有關係？

答：他們都是正式當選讓給別人，當時開會還抬棺材抗議，為了解決這個問題，就想辦法給一些錢。

問：我想這是很獨特的，全世界也只有我們會出現這種狀況，抬棺材抗議是因為他們不願退。您以前在國民大會待過，後來才轉到立法院嗎？

答：對，在六十九年的時候。

問：接下來要請問的是：您在國民大會待過，國民大會始終有一個兩權派的問題（是否行使創制、複決兩權），國民大會權力若擴大，

立法院就會受影響，這個問題轉為尖銳時大概從什麼時候開始？在您當國大代表時，國民大會和立法院的衝突還沒有發生，到您在立法院的時候，這種情況是在什麼時候出現的？

答：我在當立法委員的那一屆也沒有碰到這個問題。因為那時候沒辦法提出來，好像在第三屆立法委員才有討論，有許多人提創制、複決，主要是蔡同榮要提公投法，所以有人就提創制、複決來應付，不過公投法比較厲害，例如人事案、稅、土地變更以外，其它的事情都可以討論，在這個範圍中，討論的議題會比較重要，而創制、複決就比較容易控制，因其有法律形式的限制；公投就比較難控制。因此，當時第三屆我在立法院的時候，就有人認為寧可創制、複決通過，而不通過公投法，當時反對的意見，我是不知道他們心裡怎麼想，他們可能是怕就台獨的問題來作一個公投，萬一造成台灣獨立的話，那就糟了。不過，創制、複決就沒關係，因為還要透過制定法律比較容易掌握，所以那時候國民黨對於創制、複決就沒有多加阻擋。

問：您在國民大會時對立法院有什麼感覺？

答：沒有什麼感覺，到第三屆時這個問題才比較尖銳。那時國民黨占多數，蔣經國要選總統，政治上較為安定，他也較為強勢，人們也不敢說，所以並沒有這個問題。蔣經國實際上掌握了全盤，聽說那時美麗島事件發生時，情治單位是蔣孝武負責，所有資料都要拿到中廣，中廣那時候的總經理是蔣孝武，最主要的問題都是蔣經國透過蔣孝武在操控，由他轉告他爸爸作決定。

問：警備總部的研究的資料還未開放，不然應該研究一下，對臺灣的政治發展有相當的影響。您在民國七十年代以後進入立法院，能否稍微評論一下蔣經國和李登輝這兩位領導者？稍微評述一下您對他們兩人大體上的看法？尤其是跟反對黨的關係？比如說蔣經國是國民黨的領導者，也是政府的主政者，其對反對黨的看法、作為…一直到李先生繼任總統之後，他亦是國民黨的領導者，也是政府的主政者，其與反對黨的關係，以您長期在反對陣營中奮鬥的經驗來稍微評論。

答：整體而言，蔣經國是強勢的，他多透過情治單位來處理，在戒嚴時期最大的機構就是警備總部，所以他採取簡單的「限制出境」方式，海外黑名單也是那時候建立的，因此，現在才有戒嚴時期不當審判的賠償金高達一千多萬。那時他都不出面，不過背後都是他在掌握，例如涉及政治案件，不允許你出國，你也沒機會出國，一個案件可能一拖十幾年不讓人出國，因為蔣經國的強勢，交待下面的人照他的意思去辦，情治單位的人要坦白告訴你也有

口難言。

問：在他的領導期間，他透過什麼管道和你們建立聯繫或溝通？

答：我想當時如果有的話，是透過國民黨中央黨部的政策會，關中已經比較後期了，之前並沒有溝通。之後還有胡佛、楊國樞…這幾位來雙向溝通、交換意見。

問：到李登輝這段時間以來呢？尤其在民國七十五到八十幾年這段時間呢？

答：那時也是沒什麼聯絡。因為我是六十九年到七十二年作立委，之後就去坐牢，最快起碼要八年後才能出來，那時大家大多都被判十二年。

問：所以執政黨與在野黨的溝通一直很少？

答：因為那時執政黨較強勢。

問：這種情況一直到國民大會民進黨超過四分之一席次以上才開始有變化？這是我的推論，因為四分之一已經開始有否決歷屆修憲的可能性，所以執政黨不得不跟在野黨談。

答：對，他們把我們吃得死死的，因為他們占多數，我們少數，沒有必要重視我們。現在他們就要和我們溝通了，為了法案要稍微溝通一下。

問：民國六十一年為什麼會突然開放定期改選（因為國大以前只有補選）？

答：依我看來，這只是象徵性的給民眾一個交代。

問：您知道在國民黨中有討論把新增選的代表算作第二屆（次屆）的代表，後來就有爭議：若將新增選的代表算作第二屆，那第一屆的代表不就是要退職了？

答：實際上我本身回想，當時舊的國民大會代表和立法委員可以維持政權的延續，新人出來反而無法掌握。

問：從民國六十一年來看，國民黨的中常會和中央委員會都有通過一個決議案，要把第一屆國民大會代表和立法委員改為次屆國民大會代表和立法委員。但是送到國民大會被國民大會的黨團打回來，我們初步有一個看法是：當年為了維護法統，把這些代表透過七十六號解釋，轉變為終生職代表，造成國民黨改革停滯不

前。國民黨原則上雖然控制國民大會，但是在某些問題涉及重大利益的事項時，還是指揮不動。

答：那當然。

問：當年七十六號解釋為終生代表，使他們固守自己利益而不退，不然那個時候次屆案如果通過，整個臺灣的政局今天又不一樣了。

答：那時的黨務人事照理說是考試院在掌握，機關首長要用人須報銓敘部實授後，才得發給證書，薪水從這個時候才得以算起。但是那時為了要評甲等、乙等，行政院下設置人事行政局，事實上這是一個黑機關，通報過人事行政局後就免報銓敘部，很多都是透過國民黨說情的，後來才慢慢修改法令，另一方面，為了怕軍方搗蛋，經過一定年限後可輔導就業。

問：那時候關於國會改革、全面改選，以至後來的總統民選，這些議題就您知道的，在民國六十幾年的時候有人提起嗎，或是有誰在作這方面的研究？

答：有人在質詢的時候「個人」提起，「集體」就沒有提起過，因為大家覺得沒希望、不可能；之後在陳水扁的那一屆比較多人，就有壓力要求大法官解釋，主要是政策的問題，交代一定要定期改選，不然大部分都是政府提名的，大家還是聽上頭的話。

問：您在作第一屆增額代表的時候，在國民大會或黨外對這個問題有聲音嗎？

答：有寫在雜誌上，但不是很重視。那時大家不敢想會全民改選，後來換成李登輝情勢都變了，外面或國外有什麼壓力，那我就知道了。有人說那時發生了「江南案」，美國華盛頓郵報的記者來採訪蔣經國，好像是美國政府不是很滿意，因為戒嚴也很久了，所以就對那位記者說多久要宣布解除戒嚴。

問：我們沒有注意到江南案可能引起美國的壓力。

答：聽說那個時候美國就開始有壓力了。

問：美國會注意到這個，可能與在美國的臺灣人遊說團體有關？

答：遊說團體當時尚未建立關係，我想遊說團體作用不大。有時被政府抓去，透過美國國會議員，影響力並沒有很大，最大的彭明敏案，他是臺大政治的主任，有點力量施壓才得以量刑較輕。

問：講到民國七十多年以來，能否稍微幫我們回憶一下黨外的組織化

的過程？大概包含哪些主要的力量？

答：大部分是地方的派系山頭較多，把這些人整理起來選舉，再建立關係。那時選舉省議員、立法委員都增加，最主要是靠這方面的力量，不然是沒什麼力量。

問：當時為什麼會想要組織這種力量，那時蔣經國沒有同意。

答：那時覺得只有一回，為了選舉要選上。蔣經國對這個問題也不知道那麼多，那時候報紙也沒有登，就算罵也沒關係，電視媒體也沒有現在那麼發達。

問：初步是以地方派系為主，但是本來美麗島那些人的力量呢？

答：那時有許多人受害，後來參選都當選，當選後也喚起民眾意識，所以現在民進黨的黨外力量就比較大了，當選的人比較多有利於之後政治的發展。所以，美麗島事件激起黨外力量有很關鍵的幫助。

問：現在有一個問題是：黃金業先生早期有一個黨外的助選團，那時有提出十大政見，其中第一條提出國會改選的問題，那時為什麼突然會有這樣主張的出現，這樣的政策是怎麼去醞釀形成的？

答：應該是有許多人幫忙想的，那時他們認為會不會達到是另外一回事，只要認為好的在開會時就寫下來，重點有：人權、自由民主、國會改選、開放報禁、黨禁…。當時他們的傳單就是寫這些，那時並不像現在那麼自由，在選舉的時候，政見還要被改呢！如果認為較偏共黨的、詆毀政府就可以發交，如果時間到仍不改還可以空白。

問：蔣經國有成立一個政治革新小組，包括嚴家淦、李登輝等十二、三個人，提出六大革新方案，包括解除黨禁、解除戒嚴…等。在提出革新方案的過程中，您知道那時情況如何？這些重要議題也當時黨外主要的主張，當時與黨外是否有接觸過？

答：我只知道所有的事情都是蔣經國決定的，其他人只是作點綴，主要的意見都是蔣經國作決定，要有接觸或聽黨外的意見那是不可能的事情，以後我不知道怎麼樣，不過蔣經國還在的時候是不可能的。

問：早期黃信介先生曾經參加雷震組黨的運動，您知道那時的情況大概如何？

答：我知道當時他愛看《自由中國》，然後和雷震認識、聊天，對這個運動當時參與少，他當時還很年輕。

問：關於這個問題，我們研究這段時間，有一種看法就是：當時國民黨對《自由中國》如果沒有打壓，另外一個在野黨可能會有機慢慢站起來，那時如果讓它順勢成長，臺灣的民主推動可能會早十年。這個運動與當時美國的關係如何？他們怎麼跟這個陣營接觸？

答：並沒有接觸。

問：美麗島事件之後，美國有沒有開始關心這個事情？

答：那個時候就有，政治組透過關係從家屬知道受刑人在那邊的生活情況怎麼樣。

秦孝儀先生訪問要點

時間：2003 年 1 月 28 日下午 2：30—3：00

地點：台北市中山北路六段 1 號(橋園餐廳)

紀錄：李炳南、何輝慶

整理：李炳南

校正：林哲弘

訪問緣起

秦孝儀先生，曾任中國國民黨中央文宣組副主任、中央設計考核委員會委員，民國五十年四月任國民黨中央副秘書長，五十二年十一月起當選國民黨第九屆至十三屆中央委員，六十五年起歷任國民黨中央黨史委員會主任委員、國立台灣大學三民主義研究所教授、中國歷史學會理事長、國家安全會議顧問委員會委員，國家總動員委員會委員、國立故宮博物院院長。秦先生長期於國民黨中央黨部追隨蔣中正任職，對於動員戡亂時期國民黨重要決策過程知之綦詳。本記錄係一次餐敘中的談話記錄，秦先生提及〈臨時條款〉第一次修正解除蔣中正連任第三任總統限制其中的波折，以及蔣中正晚年連任第五任總統時個人的態度。

訪問全文

1. 關於蔣介石先生不願續任總統之事宜，有參點值得留意。
 - (1) 某次中常會前(按：可能係於民國 49 年前後)，陳誠先生對於蔣先生續任總統有不好的意見。蔣介石先生未出席該會議，並指示秦先生，當天下午不接見任何赴官邸請見人士。
 - (2) 民國 60 年底之中常會，紀錄不會有誤，蔣先生不願續任，是有其事。
2. 秦先生曾負責金城專案小組，每週會議一次，邀集媒體負責人，包括中國時報、聯合報等，協調並指示宣傳方針，但該專案小組未留下任何紀錄。秦先生說他對媒體要求很公正，主要以國家安全的最大原則考量。
3. 秦先生認為，以當年台海兩岸對峙下之時空背景，目前若干人士以現在觀點，對於蔣介石先生之評價，如所謂白色恐怖言，並未盡公允。

動員戡亂時期大事年表

時間	事件
民國三十六年 七月 四日 七月十八日	國民政府國務院會議通過「厲行全國總動員戡平共匪叛亂方案」。中華民國自此進入動員戡亂時期。 國民政府公布「動員戡亂綱要」及「憲政實施綱要」。
民國三十七年 三月廿九日 四月十八日 四月十九日 五月 八日 六月 五日	依憲法產生之第一屆國民大會開會。 國民大會制定「動員戡亂時期臨時條款」。 國民大會選舉蔣中正為中華民國第一任總統。 依憲法產生之立法院立法委員集會。 依憲法產生之監察院監察委員集會。
民國三十八年 一月廿一日 三月十二日 四月廿二日 六月 六日 十二月六日	蔣中正引退，依憲法第四十九條規定，由李宗仁代行總統職權。 李宗仁提名何應欽為行政院院長，經立法院同意任命。 中共叛亂，中央政府遷廣州，十月十四日又遷重慶，十二月七日遷台灣。 李宗仁提名閻錫山為行政院院長，經立法院同意任命。 國民大會在台代表，以李宗仁赴美，請蔣中正復行視事。
民國三十九年 三月 一日 三月 八日 五月 五日 六月廿五日 八月 五日 八月廿四日 十二月五日	蔣中正復行視事，繼續行使總統職權。 蔣中正提名陳誠為行政院院長，經立法院同意任命。 國民大會在台代表簽署罷免副總統李宗仁。 韓戰爆發，美國參戰，國民黨政府的國際地位迅速扭轉。 中國國民黨之中央改造委員會成立。 總統通告，國民大會臨時會緩予召集。 立法院選舉劉健群為院長，黃國書為副院長。同月二十七日總統咨請立法院立法委員在未能改選前，繼續行使職權。
民國四十年 九月 八日 十二月十二日	行政院公告台灣省臨時議會議員選舉罷免規程。 台灣省臨時議會成立。
民國四十一年 一月十一日	監察院通過彈劾副總統李宗仁違法失職案，同月十

		六日國民大會秘書長將彈劾案咨送立法院院長，請依法召集國民大會臨時會。
	五月 二日	總統咨商立法院立法委員任期再延期一年。
民國四十二年	九月廿三日	總統電知第一屆國民大會代表之任期，依憲法第二十八條第二項之規定至次屆國民大會開會之日為止。
	十月 一日	總統明令公布「國民大會代表遞補補充條例」。
民國四十三年	一月 九日	總統令依據憲法第二十九條規定召開國民大會。
	一月三十日	大法官會議決議第一屆立法委員及監察委員在未能辦理改選前，繼續行使職權。
	二月十九日	第一屆國民大會第二次會議開會。
	三月 十日	國民大會通過罷免副總統李宗仁。
	三月十一日	國民大會決議「動員戡亂時期臨時條款」繼續有效。
	三月廿二日	國民大會選舉蔣中正為中華民國第二任總統，同月二十四日選舉陳誠為副總統。
民國四十六年	五月 三日	大法官會議第七十六號解釋：國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。
	十一月廿四日	立法院醞釀要司法院大法官對國會問題重做解釋，並以修改司法院組織法及大法官任期作籌碼。
民國四十七年	六月三十日	蔣中正提名陳誠為行政院院長，經監察院同意任命。
	九月 四日	台灣警備總部以違反〈懲治叛亂條例〉知匪不報的叛亂罪嫌逮捕雷震及《自由中國》編輯傅正，同時逮捕被指為匪諜之經理馬之驊與國史館人事室主任劉子英，《自由中國》被迫停刊。
民國四十八年	六月 三日	台灣省議會成立。
	八月三十一日	總統頒布緊急處分令十一條，救濟八七水災
民國四十九年	一月 十日	總統令依據憲法第二十九條規定召開國民大會。
	二月十二日	大法官會議第八十五號解釋：憲法所稱國民大會代表總額，在當前情形，應以依法選出能出而能應召集會之國民大會代表人數為計算標準。
	二月二十日	第一屆國民大會第三次會議開會。
	三月 十日	第一屆國民大會第三次會議修訂「動員戡亂時期臨時條款」，並決議設置憲政研討委員會，研討創制複決兩權行使辦法及有關修憲各案。
	三月二十一日	國民大會選舉蔣中正為中華民國第三任總統，同月二十二日選舉陳誠為副總統。
	五月二十日	蔣中正陳誠宣誓就職。

民國五十二年	九月 六日	《中共人民日報》與《紅旗雜誌》聯合發表九篇駁斥俄國共產黨中央的公開信（即所謂九評），中共與俄國衝突升至最高點。
民國五十三年	九月十五日 九月十九日	國民大會秘書長谷正綱以國處常議字第一四〇七號代電致總統府秘書張群，請其轉陳蔣中正。內容表達國民大會對於召開臨時會之希望。 張群以台統（一）智字第二八八六號復函谷正綱轉達蔣中正希望臨時會延緩召開的想法。
民國五十四年	三月 五日 十二月廿二日	陳誠逝世。 總統令依據動員時期臨時條款，召開國民大會臨時會。
民國五十五年	一月 九日 二月 一日 二月 七日 二月 八日 二月十九日 三月十九日 三月廿一日 五月二十日 六月十六日	總統令依據憲法第二十九條規定召開國民大會。 <u>第一屆國民大會臨時會開會。</u> 第一屆國民大會臨時會修訂「動員戡亂時期臨時條款」。 第一屆國民大會臨時會制定「創制複決兩權行使辦法」。 <u>第一屆國民大會第四次會議開會。</u> 第一屆國民大會第四次會議增訂「動員戡亂時期臨時條款」，第四款規定：動員戡亂時期，本憲政體制，授權總統得設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務；第五條規定：總統為適應戡亂需要，得調整中央政府之行政機構及人事機構，並對於依選舉產生之中央公職人員，因人口增加或因故出缺，而能增選或補選之自由地區及光復地區，均得訂頒辦法實施之；第八款規定：國民大會於閉會期間，設置研究機構研究憲政有關問題。 國民大會選舉蔣中正為中華民國第四任總統，同月二十二日選舉嚴家淦為副總統。 蔣中正嚴家淦宣誓就職。 中國大陸發生文化大革命。毛澤東藉著無產階級革命排除異己，鞏固領導地位。
民國五十六年	二月 一日 七月 一日 八月十七日	總統令依據動員戡亂時期臨時條款第四款設置國家安全會議。 台灣省台北市改為院轄市。 總統令依據動員戡亂時期臨時條款第四款，國民教

	十月廿五日	育之年限，自五十七學年起延長為九年。 中華民國行憲二十年。
民國五十七年	十二月廿五日	總統主持行憲二十一週年記念暨國民大會憲政研討委員會全體會議、國大代表年會，指出民主憲政方向。
民國五十八年	三月廿七日	總統明令公布「動員戡亂時期自由地區中央公職人員增選補選辦法」。
	七月十七日	中央公職人員增選補選選舉事務所成立。
	十二月二十日	中央公職人員增補選在台灣省各地投票分別選出國大代表十五人、立法委員十一人。
	十二月廿五日	中央公職人員增補選台北市增選監察委員二人舉行投票。
民國六十年	一月 一日	《大學雜誌》創刊。
	四月十六日	保釣運動發生。政治大學、台灣大學、台灣師範大學等校學生向美國大使館抗議美國政府支持日本對釣魚台列嶼之主權要求。
	十月廿五日	中華民國退出聯合國。
民國六十一年	一月 十日	總統令依據憲法第廿九條規定召開國民大會。
	三月 六日	中國國民黨第十屆中央委員會第三次全體會議暨中央評議委員會第四次會議在台北開幕。
	三月十七日	第一屆國民大會第五次會議開會。 第一屆國民大會第五次會議修訂「動員戡亂時期臨時條款」，規定動員戡亂時期，在自由地區增加中央民意代表名額，定期選舉，其須由僑居國外國民選出的立法委員及監察委員，事實上不能辦理選舉者，得由總統訂定辦法遴選之。
	三月廿一日	國民大會選舉蔣中正為中華民國第五任總統，同月廿二日選舉嚴家淦為副總統。
	五月 二日	立法院選舉倪文亞為院長，劉闊才為副院長。
	五月二十日	蔣中正嚴家淦宣誓就職。
	五月廿六日	總統提名蔣經國為行政院長，經立法院同意任命。
	十二月廿五日	動員戡亂時期臨時條款自由地區增加中央民意代表名額選舉及台灣省第五屆議員與第七屆縣市長選舉在台閩地區分別投票。
民國六十四年	四月 五日	蔣中正總統逝世，嚴家淦繼任總統。
	七月 三日	國民大會憲政研討會第三十四次綜合會議開會，嚴總統兼主任委員致詞。
民國六十六年	十二月廿五日	中華民國行憲三十年。

民國六十七年	一月 九日	嚴家淦頒佈第一屆國民大會第六次會議召集令；大會定於二月十九日揭幕。
	三月廿一日	國民大會選舉蔣經國為中華民國第六任總統。
	三月廿二日	國民大會選舉謝東閔為中華民國第六任副總統。
	十二月十六日	中美斷交。
	十二月廿五日	國民大會代表年會發表鄭重聲明，代表全民擁護政府一切應變措施，呼籲美國會糾正卡特政府背信毀約的行為。
民國六十八年	一月十八日	蔣總統發佈緊急處分令：增額中央民意代表選舉延期舉行期間，暫仍由原增額選出之中央民意代表繼續行使職權，制定期舉行選舉所選出之增額中央民意代表開始行使職權之日止。
	十二月十日	高雄美麗島事件。
民國六十九年	十二月六日	增額立法委員、國大代表選舉在台閩地區舉行投票，總投票率達百分之六十六點三。
	十二月廿七日	增額監察委員選舉分別在省市議會投票，選出監委二十二人。
民國七十二年	十二月三日	增額立委選舉舉行投票七十一人獲高票當選。僑選增額立委亦經總統遴定二十七人。
民國七十三年	一月 十日	蔣總統頒佈召集令，定二月二十日召開第一屆國民大會第七次會議。
	二月二十日	第一屆國民大會第七次會議在陽明山中山樓揭幕，會期三十五天。
	三月廿三日	國民大會選舉蔣經國為中華民國第七任總統。
	三月二十三日	國民大會選舉李登輝為中華民國第七任副總統。
民國七十五年	九月廿八日	民主進步黨成立。
	十二月六日	增額國代、立委選舉舉行投票。國民大會憲政研討會全體會議，暨代表年會，聯合舉行開幕典禮。
民國七十六年	七月 七日	立法院院會無異議通過「台灣地區解嚴案」，完成我國民主憲政史上劃時代之立法程序。
	七月十四日	蔣總統發佈命令，宣告台灣地區自十五日零時起解嚴，國家安全法亦同時施行。
	十二月廿五日	中華民國行憲四十年。
民國七十七年	一月十三日	蔣經國逝世，李登輝繼任總統。
民國七十八年	一月二十日	立法院三讀通過「動員戡亂時期人民團體法」。
	一月廿六日	立法院三讀通過「動員戡亂時期公職人員選舉罷免修正案」及「第一屆資深中央民意代表退職條例」。
	六月 四日	中共軍方鎮壓聚集在大陸天安門廣場的學生與民

		眾，造成重大傷亡。
民國七十九年	一月十六日	行政院通過，開放基層公務員赴大陸探親及准許滯留大陸同胞返台探親。
	二月十九日	第一屆國民大會第八次會議在陽明山中山樓揭幕。
	三月十六日	中正紀念堂野百合學運。
	三月廿一日	國民大會選舉李登輝為中華民國第八任總統。
	五月二十日	中華民國第八任總統李登輝總統、副總統李元簇先生宣誓就職。
	六月廿一日	大法官會議第兩百六十一號解釋：第一屆中央民代至民國八十年十二月三十一日以前終止行使職權。國是會議召開。
	六月廿八日	
民國八十年	四月八日	第一屆國民大會第二次臨時會召開，會期十七天，主要任務是制定「中華民國憲法增修條文」，為第二屆國代建立法源，並廢止「動員戡亂時期臨時條款」。
	四月廿二日	第一屆國民大會第二次臨時會三讀通過中華民國憲法增修條文十條；同年五月一日總統公布。
	四月三十日	李登輝依據總統職權頒布總統令，明令公告終止動員戡亂時期，廢止〈動員戡亂時期臨時條款〉，公布〈中華民國憲法增修條文〉，三項總統令明定自中華民國八十年五月一日零時起生效。
	五月一日	歷經四十年的動員戡亂時期宣告終止。總統公布國民大會所通過的增修條文十條，據此產生具有充分民意基礎的第二屆國民大會。

本表由林哲弘研究生整理製作

參考資料：

《國民大會代表全國聯誼會簡史》，第一屆國民大會代表全國聯誼會簡史編纂委員會編，台北，民國六十一年。

《國民大會實錄》，第四編，台北：國民大會祕書處編印，民國五十五年十一月。

《中國國民黨九十年大事年表》，中國國民黨中央委員會黨史委員會編印，台北，民國七十三年十一月二十四日。

《台灣史100件大事(下)戰後編》，李筱峰，台北，民國八十八年十月。

姚中原研究員製作之大事年表。

動員戡亂時期臨時條款全文

動員戡亂時期臨時條款

(民國三十七年)

民國三十七年四月十八日第一屆國民大會第一次會議第十二次大會通過

民國三十七年五月十日國民政府公布

民國四十三年三月十一日第一屆國民大會第二次會議第七次大會決議「動員戡亂時期臨時條款」繼續有效

茲依照憲法第一百七十四條第一款程序，制定動員戡亂時期臨時條款如左：

第一項

總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制。

第二項

前項緊急處分，立法院得依憲法第五十七條第二款規定之程序，變更或廢止之。

第三項

動員戡亂時期之終止，由總統宣告，或由立法院咨請總統宣告之。

第四項

第一屆國民大會，應由總統至遲於三十九年十二月二十五日以前，召集臨時會，討論有關修改憲法各案。如屆時動員戡亂時期，尚未依前項，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。

動員戡亂時期臨時條款

(民國四十九年)

民國四十九年三月十一日第一屆國民大會第三次會議第六次大會修訂

民國四十九年三月十一日總統公布

茲依照憲法第一百七十四條第一款程序，制定動員戡亂時期臨時條款如左：

第一項

總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制。

第二項

前項緊急處分，立法院得依憲法第五十七條第二款規定之程序，變更或廢止之。

第三項

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。。

第四項

國民大會創制、複決兩權之行使，於國民大會第三次會議閉會後，設置機構，研擬辦法，連同有關修改憲法各案，由總統召集國民大會臨時會討論之。

第五項

國民大會臨時會由第三任總統於任內適當時期召集之。

第六項

動員戡亂時期之終止，由總統宣告之。

第七項

臨時條款之修訂或廢止，由國民大會決定之。

動員戡亂時期臨時條款

（民國五十五年二月）

民國五十五年二月七日第一屆國民大會臨時會第三次大會修訂

民國五十五年二月十二日總統公布

茲依照憲法第一百七十四條第一款程序，制定動員戡亂時期臨時條款如左：

第一項

總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制。

第二項

前項緊急處分，立法院得依憲法第五十七條第二款規定之程序變更或廢止之。

第三項

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。。

第四項

動員戡亂時期，國民大會得制定辦法，創制中央法律原則與複決中央法律，不受憲法第二十七條第二項之限制。

第五項

在戡亂時期，總統對於創制案或複決案認為有必要時，得召集國民大會臨時會討論之。

第六項

國民大會於閉會期間，設置研究機構，研討憲政有關問題。

第七項

動員戡亂時期之終止，由總統宣告之。

第八項

臨時條款之修訂或廢止，由國民大會決定之。

動員戡亂時期臨時條款

（民國五十五年三月）

民國五十五年三月十九日第一屆國民大會臨時會第三次大會修訂
民國五十五年三月二十二日總統公布

茲依照憲法第一百七十四條第一款程序，制定動員戡亂時期臨時條款如左：

第一項

總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制。

第二項

前項緊急處分，立法院得依憲法第五十七條第二款規定之程序變更或廢止之。

第三項

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。。

第四項

動員戡亂時期，本憲政體制，授權總統得設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務。

第五項

總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構及人事機構，並對於依選舉產生之中央公職人員，因人口增加或因故出缺，而能增選或補選之自由地區及光復地區，均得訂頒辦法實施之。

第六項

在動員戡亂時期，國民大會得制定辦法，創制中央法律原則與複決中央法律，不受憲法第二十七條第二項之限制。

第七項

在動員戡亂時期，總統對於創制案或複決案認為有必要時，得召集國民大會臨時

會討論之。

第八項

國民大會於閉會期間，設置研究機構，研討憲政有關問題。

第九項

動員戡亂時期之終止，由總統宣告之。

第十項

臨時條款之修訂或廢止，由國民大會決定之。

動員戡亂時期臨時條款

(民國六十一年)

民國六十一年三月十七日第一屆國民大會第五次會議第九次大會修訂

民國六十一年三月二十三日總統公布

民國八十年四月二十二日第一屆國民大會第二次臨時會第六次大會三讀
通過廢止

民國八十年五月一日總統公布廢止

茲依照憲法第一百七十四條第一款程序，制定動員戡亂時期臨時條款如左：

第一項

總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制。

第二項

前項緊急處分，立法院得依憲法第五十七條第二款規定之程序，變更或廢止之。

第三項

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。

第四項

動員戡亂時期，本憲政體制授權總統得設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務。

第五項

總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構及人事機構及其組織。

第六項

在動員戡亂時期，總統得依下列規定，訂頒辦法充實中央民意代表機構，不受憲法第二十六條、第六十四條及第九十一條之限制：

(四) 在自由地區增加中央民意代表名額，定期選舉，其須由僑居國外國民選出之立法委員及監察委員，事實上不能辦理選舉者，得由總統訂定辦法遴選

之。

- (五) 第一屆中央民意代表，係經全國人民選舉所產生，依法行使職權，其增選、補選者亦同。

大陸光復地區次第辦理中央民意代表之選舉。

- (六) 增加名額選出之中央民意代表，與第一屆中央民意代表，依法行使職權。
增加名額選出之國民大會代表，每六年改選，立法委員每三年改選，監察委員每六年改選。

第七項

動員戡亂時期，國民大會得制定辦法，創制中央法律原則與複決中央法律，不受憲法第二十七條第二項之限制。

第八項

在戡亂時期，總統對於創制案或複決案認為有必要時，得召集國民大會臨時會討論之。

第九項

國民大會於閉會期間，設置研究機構，研討憲政有關問題。

第十項

動員戡亂時期之終止，由總統宣告之。

第十一項

臨時條款之修訂或廢止，由國民大會決定之。