

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

海峽兩岸憲法修正之模式

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2414-H-002-008-

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：國立臺灣大學國家發展研究所

計畫主持人：李炳南

共同主持人：曾建元，何輝慶

計畫參與人員：藍莉涵

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 12 月 12 日

海峽兩岸憲法修正之模式

--目錄--

第一章 緒論	2
第一節 前言	2
第二節 研究途徑與研究方法	2
第三節 研究範圍與研究限制	3
第四節 研究架構	4
第二章 大陸的修憲模式	5
第一節 中國共產黨為修憲的主導者	5
一、中國共產黨的全國代表大會召開，是修改憲法的前奏	
二、中國共產黨提出的修憲建議，是修改憲法的原則	
第二節 憲法修正的政治環境	7
一、國際條約與憲法修正	
二、國內社會結構與憲法修正	
第三節 憲法修正的過程	10
一、中央與地方關係：修憲過程由「自上而下」轉變為「自下而上」	
二、憲法規定的修憲程序並未發揮功能	
第四節 憲法修正的文本形式	13
一、全面修改	
二、部分修改	
第五節 歷次修憲由修正經濟體制走向改革政治體制	15
一、前三次修憲：修正經濟體制	
二、第四次修憲：改革政治體制	
第六節 待解決的問題	19
一、釋憲機制不健全	
二、法律體系需進一步完善	
第三章 台灣的憲法修正模式	20
第一節 一黨主導至多黨合作修憲	20
一、前六次修憲：一黨主導至多黨合作修憲	
二、第七次修憲：大黨結盟對抗小黨	
第二節 民主開放的政策啓動憲改列車	24
一、國際環境與憲法修正	
二、國內社會結構與憲法修正	

第三節 憲法修正的過程-----	27
一、1990－2000 年：總統發動體制外修憲機關完成修憲	
二、2005 年立法院通過，任務型國大複決	
三、未來修憲案由立法院通過交由公民複決	
第四節 憲法修正的文本形式-----	29
一、臨時條款的制定為「全面修憲」	
二、憲法增修條文之修改為「部分修憲」	
第五節 歷次修憲以政治體制的改革為主-----	31
一、歷次修憲的內容	
二、修憲對政治層面的影響	
第六節 待解決的問題-----	33
一、國家定位問題	
二、政府體制爭議	
第四章 研究發現：海峽兩岸憲法修正模式之比較-----	34
參考文獻-----	37

第一章 緒論

第一節 前言

中共於 1949 年在北京建立政府，曾制定《中國人民政治協商會議共同綱領》，暫代憲法。1954 年第一屆全國人大一次會議通過了中共的首部憲法。其後又於 1975 年、1978 年、1982 年經過三次全面修改。中共將此四部憲法以實施年份分別稱為「五四憲法」、「七五憲法」、「七八憲法」、「八二憲法」。1988 年、1993 年、1998 年、2004 年則以修正案的方式對「八二憲法」進行修改。

台灣歷次憲改，從時間上可以區分為臨時條款與增修條文兩個時期，後者又可再細分為七次修憲。戡亂時期臨時條款至 1987 年台灣地區解除戒嚴為止，計修四次。臨時條款的廢止，開啓我國行憲 50 年來的憲政改革運動，全國上下史無前例的對我國未來憲政體制熱烈討論，並賦予高度期待，希望我國能因此邁向民主憲政光明大道；執政當局的策略是仿臨時條款之方式，而另行制定「中華民國憲法增修條文」，從 1991 年至 2005 年止，增修條文共計修改 7 次。

由於大陸憲法在中國共產黨專政的前提下進行修憲，而台灣在過去威權統治時期也有以黨領政的經驗；另外，兩岸憲法的修正頻率都很高，修正次數都很多。本論文希望從比較政治的觀點，探討造成兩岸不同修憲模式的原因，就兩岸憲法變遷之差異性做出解釋。

第二節 研究途徑與研究方法

一、研究途徑

本研究在資料的蒐集與取舍過程，是採取歷史結構論以及歷史制度論為主。歷史結構論乃重視政治行動所座落的歷史結構的制約作用，歷史結構將國家放置在國際與國內兩個環境當中，國際環境主要包括國際政治與經濟結構、國內環境則包括政治、經濟與社會文化結構，歷史結構論相信結構內外各個部份都是環環相扣，變動不居的，因此重視結構的歷史變遷，憲法修正之政治行動，必然是在一定的歷史結構下形成的，故而本研究主張憲法或政治史的研究，應當發掘政治行動的環境動力以及結構制約下的政治過程。

歷史制度論則以制度為分析對象，其所謂「制度」，並非狹義意指憲法與國家制度，亦包括政黨內規與政治慣例等非正式制度，政治行動者不但不須參照制度作為，即所謂的路徑依循，本身也可能即是制度的創造者，成為制度的歷史起點，因此歷史制度論要求吾人檢視政治行動者在作為歷史客體與載體間的關係，而其同時亦十分重視時間流程的因素，即時間的介入所導致制度後果的變遷，因而歷史制度論會要求對憲政制度本身進行法理邏輯的研究，但也要求重視政治動力對於制度變遷所產生的影響，而會去尋求對制度兼具法理、歷史與權力面向的解釋。

對於資料的處理運用與分析上，則是以系統理論為主要的研究途徑。本論文採取伊士頓(David Easton)的「政治系統分析」(Political System Analysis) 為主要研究途徑，即研究一組互相關連，但與其環境有區別的變項 (variables)，同時研究這一組變項，在環境侵擾的影響之下，如何維持其存在 (呂亞力、徐精一，1981：183)。

「政治系統分析」模式是否適用於分析政治現象，國內外學者雖有爭議，然而在比較系統分析模式的各種特性下，基本上，大多數學者皆同意伊士頓(David Easton)的系統分析模式，能提供一個有助於分析複雜政治世界的思維架構。運用基本的系統觀念來組織政治生活中的各種資料，分析政治行為，其特點是以政治行為與環境間互動關係作為研究對象，有助於了解政治現象的互動關係。

本論文嘗試就國際、國內環境影響因素、運用「輸入」(inputs)、「輸出」(outputs)、「反饋」(feedback)等動態分析的概念架構，進行宏觀研究。本研究重點在透過兩岸憲法修正的比較，提供吾人深入瞭解兩岸憲法修正本質、動機。

二、研究方法

本論文的研究方法兼採「文獻分析法」與「比較研究法」¹，廣泛收集與研究主題相關的會議記錄、新聞媒體刊載的內容、演說、官方聲明、公文書信、學術文獻等資料，進行整理、運用與分析探討，以大陸的憲法變遷與我國的修憲經驗進行對話，藉由比較兩岸的修憲模式，找出在憲法變遷之際，其所共同考量的因素、背景、與成因，並對我國憲政改革之未來發展作一建議。

第三節 研究範圍與研究限制

一、研究範圍

在研究對象的範圍上，就大陸的部分而言，中共於 1988 年、1993 年、1998 年、2004 年以修正案的方式對八二憲法進行修改，本論文主要探討八二憲法的 4 次修正；至於台灣的部分，則主要則是著墨於 90 年代以來，中華民國憲法的 7 次修正。

二、研究限制

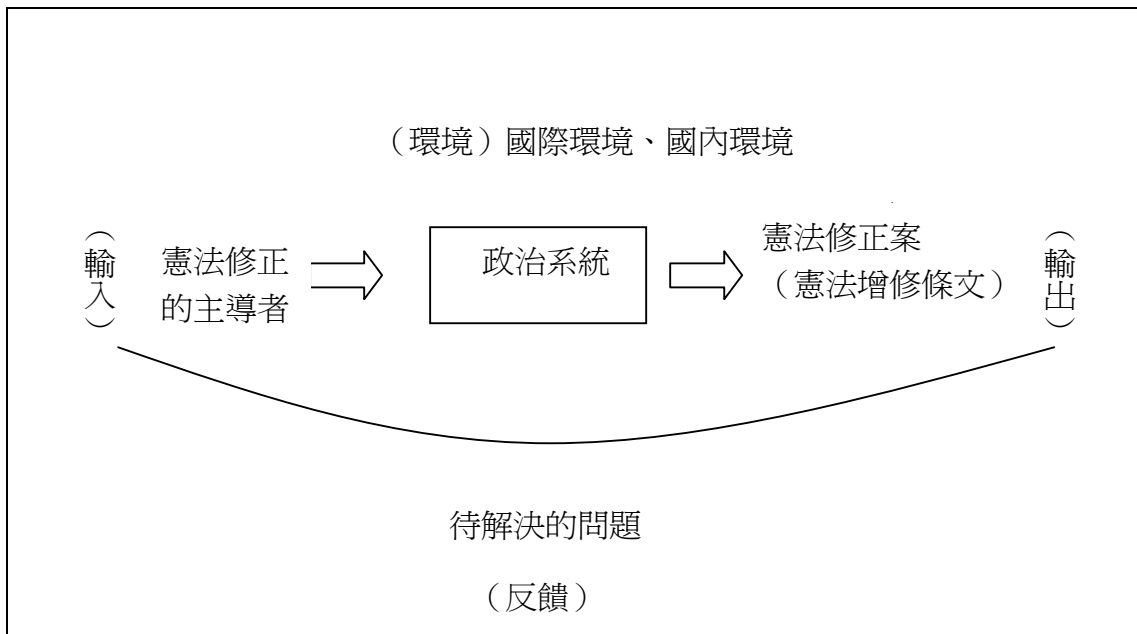
本文主要探討重點側重於環境因素 (國際環境、國內環境因素)、輸出項 (中共八二憲法的憲法修正案及中華民國憲法增修條文的內容)、反饋 (修憲後留下的問題) 之互動關係。至於「政治系統」內部如何「轉換」(transform) 輸入形成輸出之進行修憲的過程，如有直接資料將予說明佐證，此外，其餘部分本研究基本上不予深入探討。

¹ 1960 年代以後，比較政治的研究逐漸熱門。當時一些著名的學者，例如：杜意契(Karl Deutsch)、杭廷頓(Samuel P. Huntington)、李普賽(Seymour Martin Lipset)、白魯洵(Lucian W. Pye)、李帕特(Arend Lijphart)、薩托利(Giovanni Sartori)、阿蒙(Gabriel A. Almond)等等，他們針對許多國家的政治體系，發表一系列的比較研究成果，對於日後比較政治的研究，提供新的觀念和創見。

第四節 研究架構

本研究比較兩岸的修憲模式，主要透過政治系統分析之途徑，採用「文獻分析法」、「比較研究法」來探究兩岸憲法變遷的差異性。在輸入項（inputs）方面，主要討論憲法修正的主導者；輸出項（outputs）則對大陸的憲法修正案及我國的憲法增修條文進行文本形式及實質內容的分析；「環境」則探究國際環境（國際組織、國際條約）及國內環境（政治、經濟與社會文化結構）如何影響修憲，反饋（feedback）是指修憲後，並未完全解決既存的問題，甚至又製造了新的問題，於是又產生新的輸入，憲法又必須再做一次修正。圖一為本研究之研究架構圖。

本篇論文的架構，於第一篇緒論之中順序依次為研究動機與目的、研究途徑與研究方法、研究範圍與研究限制、研究架構；第二章則主要分析中共八二憲法修正模式；第三章則論述台灣的修憲模式；第四章則提出研究發現，就「憲法修正的主導者」（輸入項）、憲法修正的政治環境（環境因素）、憲法修正的內容（輸出項）、待解決的問題（反饋）之層面，針對大陸及台灣的修憲模式加以比較。



圖一：「海峽兩岸修憲之模式」研究架構圖

第二章 大陸的修憲模式

第一節 中國共產黨為修憲的主導者

一、中國共產黨的全國代表大會召開，是修改憲法的前奏

1988 年的修憲發生於 1987 年黨的十三大召開之後，1993 年修憲發生於 1992 年黨的十四大召開之後，而 1997 年黨的十五大召開，1999 年的憲法修改亦隨之發生。可見這不是偶然的巧合，而是說明，每次黨的全國代表大會的召開，往往成爲下次憲法修改的前奏。

憲法修正案一至二條	1988 年 4 月 12 日	七屆人大一次會議	1987 年黨的十三大召開
憲法修正案三至十一條	1993 年 3 月 29 日	八屆人大一次會議	1992 年黨的十四大召開
憲法修正案十二條至十七條	1999 年 3 月 15 日	九屆人大二次會議	1997 年黨的十五大召開
憲法修正案十八條至三十一條	20 04 年 3 月 14 日	十屆人大二次會議	20 02 年黨的十六大召開

二、中國共產黨提出的修憲建議，是修改憲法的原則

1987 年 10 月 25 日趙紫陽在中國共產黨第十三次全國代表大會上的報告〈沿著有中國特色的社會主義道路前進〉指出「私營經濟一定程度的發展，有利於促進生產，活躍市場，擴大就業，更好地滿足人民多方面的生活需求，是公有制經濟必要的和有益的補充。必須儘快制訂有關私營經濟的政策和法律，保護它們的合法利益，加強對它們的引導、監督和管理。…」其詳述社會主義初級階段私營經濟的性質、地位和作用，經過全國人大的修憲程序，形成 1988 年憲法修正案。

1992 年 10 月 12 日江澤民在中國共產黨第十四次全國代表大會上的報告，〈加快改革開放和現代化建設步伐奪取有中國特色社會主義事業的更大勝利〉中指出「鄧小平同志視察南方發表重要談話，精闢地分析了當前國際國內形勢，科學地總結了十一屆三中全會以來黨的基本實踐和基本經驗，明確地回答了這些年來經常困擾和束縛我們思想的許多重大認識問題。談話強調基本路線要管一百年，動搖不得，要求我們思想更解放一點，改革開放的膽子更大一點，建設的步子更快一點，千萬不可喪失時機。」，在報告中將鄧小平建設有中國特色社會主義理論作爲未來改革開放的思想依據，並且還把建設有中國特色社會主義的理論和黨的基本路線寫進黨章。1993 年 2 月 14 日，根據十四大的精神，中共中央向七屆人大常委會一次會議提出了「關於修改憲法部分內容的建議」，1993 年 3 月 29 日第八屆全國人民代表大會第一次會議，對現行憲法進行第二次修正。

1997年9月12日江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告〈高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀〉中指出「實踐證明，作為毛澤東思想的繼承和發展的鄧小平理論，是指導中國人民在改革開放中勝利實現社會主義現代化的正確理論。在當代中國，只有把馬克思主義同當代中國實踐和時代特徵結合起來的鄧小平理論，而沒有別的理论能夠解決社會主義的前途和命運問題。鄧小平理論是當代中國的馬克思主義，是馬克思主義在中國發展的新階段。」中共中央提出，應當以中共十五大報告為依據，以鄧小平理論為核心，總結中共近年來改革開放的經驗，對憲法做進一步修正，於是形成1999年的憲法修正案。1999年的憲法修正案即明確規定在「鄧小平理論指引下」和「實行依法治國，建設社會主義法治國家」。

江澤民在中國共產黨第十六次全國代表大會上〈全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面〉指出「開創中國特色社會主義事業新局面，必須高舉鄧小平理論偉大旗幟，堅持貫徹「三個代表」重要思想。「三個代表」重要思想是對馬克思列寧主義、毛澤東思想和鄧小平理論的繼承和發展，反映了當代世界和中國的發展變化對黨和國家工作的新要求，是加強和改進黨的建設、推進我國社會主義自我完善和發展的強大理論武器，是全黨集體智慧的結晶，是黨必須長期堅持的指導思想。始終做到「三個代表」，是我們黨的立黨之本、執政之基、力量之源。」2004年3月8日，憲法修正案提請全國人大代表審議。3月14日十屆全國人大二次會議閉幕式通過憲法修正案，3月16日並公布修正案和修改後的憲法全文，宣告此次修憲工作結束。第四次修憲內容和範圍是八二憲法實施最多和最廣的一次，其體現十六大重大理論觀點和大政方針、反映與國際接軌導向。並對國家機構職權、基層「人大」任期和國歌等進行修改與增添，使憲法更切合社會實情，突顯新一屆領導集體務實風格。

由上述可知，中國共產黨全國代表大會的召開，為修憲的前奏，顯示歷次的憲法修正與黨所確立的政策方針有直接關聯。歷次憲法修改都是由中國共產黨提出修憲建議或擬定具體修憲草案，儼然已成爲「憲法慣例」。

第二節 憲法修正的政治環境

一、國際條約與憲法修正

(一) 加入 WTO 影響憲法修正

在《建立世界貿易組織協定》第十六條第四項要求，「每一成員應當保證其法律、規則和行政程式，與所附各協定中的義務相一致。」，同條第五項規定：「不得對本協定的任何規定提出保留。對多邊貿易協定任何條款的保留，僅以這些協定之規定為限。有關諸邊貿易協定的保留，從屬這些協定之規定。」上述內容要求參加國必須與該協定吻合，中共於 2001 年加入 WTO 後，立法必須符合「無歧視待遇原則」、「最惠國待遇原則」、「國民待遇原則」、「透明度原則」、「貿易自由化原則」、「市場准入原則」、「互惠原則」、「對發展中國家和最不發達國家優惠待遇原則」、「公正、平等處貿易爭端原則」等規範。(見表)

WTO 確立了有關貿易立法的九大基本原則，對中國的法治秩序產生深遠的影響，使中國法律面臨許多挑戰；目前已根據 WTO 規則的有關內容清理了一部分法律，但在今後的立法過程中依然需將各種規範經濟活動的行為法律化，避免各種「文件」的隨意性與不透明性，為減少法律適用過程中的衝突，在制定相關法律的過程中，立法原則和精神必須考慮到 WTO 規則內容的一致性

表：WTO 九大基本原則與其對大陸的適用範圍

透明度原則 指締約方有效實施的關於影響進出口貨物的銷售、分配、運輸、保險、倉儲、檢驗、展覽、加工、混合或使用的法令、條例，與一般援引的司法判決及行政決定，以及一締約方政府或政府機構與另一締約方政府或政府機構之間締結的影響國際貿易政策的現行規定，必須迅速公布。	原則適用於各成員方之間的貨物貿易、技術貿易、服務貿易，與貿易有關的投資措施，知識產權保護，以及法律規範圍和貿易投資政策的公布程序等領域。
貿易自由化原則 指通過限制和取消一切妨礙和阻止國際貿易開展與進行的所有障，包括法律、法規、政策和措施等，促進貿易的自由發展。	該原則主要是通過關稅減讓、取消非關稅壁壘來實現的。

<p>市場准入原則 是指一國允許外國的貨物、勞務與資本參與國內市場的程度。</p>	<p>該原則在 WTO 現在達成的有關協議中，主要涉及關稅減讓、紡織品和服裝、農產品貿易、熱帶產品和自然資源產品、服務貿易以非關稅壁壘的消除等領域。</p>
<p>互惠原則 指兩國互相給予對方以貿易上的優惠待遇。</p>	<p>該原則的適用隨著關貿總協定的歷次談判及其向 WTO 的演變而逐步擴大，現已涉及到紡織品和服裝、熱帶產品、自然資源產品、農產品、服務貿易及知識產權保護等領域。</p>
<p>對發展中國家和最不發達國家優惠待遇原則 指如果發展中國家實施 WTO 協議時需要一定的時間和物質準備，可享受一定期限的過渡期惠待遇。</p>	<p>這是關貿總協定和 WTO 考慮到發展中國家經濟發展水平和經濟利益而給予的差別的和更加優惠的待遇。是對 WTO 無差別待遇原則的一種例外。</p>
<p>公正、平等處貿易爭端原則 指在調解爭端時，要以成員方之間在地位對等基礎上的協議為前提。調解人通常由總干事來擔任。</p>	<p>普遍適用。</p>

(二) 國際人權公約與憲法修正

中共於 1997 年 10 月 27 日簽署《經濟社會文化權利國際公約》²，1998 年 10 月簽署《公民權利與政治權利國際公約》³。這兩個公約連同《世界人權宣言》一起被稱為「國際人權憲章」，是當代國際人權法的基本文件，其所確立的一系列原則與規定，與中國大陸現行法律體系存在許多衝突。例如，關於罷工權，《經濟社會文化權利國際公約》第八條第一款(丁)項規定「有權罷工，但應按照各個國家的法律行使此項權利」，中共在「五四憲法」、「七五憲法」、「七八憲法」三部憲法都規定公民有罷工的自由，八二憲法則取消了罷工自由的規定，為了實施公約，應當恢復罷工自由的規定。遷徙自由方面，《公民權利與政治權利國際公約》第十二條第一款規定「合法處在一國領土內的每一個人有權享受遷徙自由和選擇住所的自由。」目前中國大陸實行二元戶籍制度，存在城鎮戶口與農村戶口的區別，此制度明顯與國際公約所規定之內容相牴觸。

第四次修憲，憲法修正案第二十四條，在憲法第三十三條增加一款「國家尊

² 《經濟、社會、文化權利國際公約》於 1966 年 12 月 16 日由第二十一屆聯合國大會通過，並開放給各國簽署、批准和加入。並於 1976 年 1 月 3 日生效。它是繼《世界人權宣言》之後，國際人權憲章體系的第二個文件。其內容包括序言及五個部分，共 31 條。它的序言以及關於人民自決權的內容與《公民權利和政治權利國際公約》的規定是相同的。

³ 《公民權利和政治權利國際公約》是於 1966 年 12 月 16 日，第二十一屆聯合國大會通過該，並開放給各國簽字、批准和加入，於 1976 年 3 月 23 日生效，到 2002 年底已有 149 個締約國。

重和保障人權」，這是中共第一次在憲法中作出尊重和保障人權的宣示，將人權由政治概念提升為法律概念，由此可知，中共已將國際公約的內容，逐漸落實於憲法條文之中；至於如何完善相關制度設計，限制行政機關的權力，減少對公民自由與權利之侵犯，將是後續觀察之重點。

二、國內社會結構與憲法修正

（一）政治菁英的選擇

黨的領袖人物在修憲過程中亦發揮關鍵性作用。1992年初，鄧小平發表「南巡講話」，提出「資本主義有計畫，社會主義也有市場」論斷，解決使改革躊躇不前甚至出現倒退的姓「社」姓「資」和「計畫」、「市場」爭論，促成中共在十四大確立建設有中國特色社會主義理論以及建立社會主義市場經濟體制後，1993年進行第二次修憲，形成「憲法修正案」第三至十一條。1997年9月，中共舉行十五大，確立鄧小平理論指導地位，將非公有制經濟視為社會主義市場經濟的重要組成部分，並提出依法治國方略。

2004年進行第四次修憲，「三個代表」成為國家發展長期指導思想。「三個代表」思想是前中共總書記江澤民在2000年二月下旬提出，其後上升至理論層次，被稱為「立黨之本、執政之基、力量之源」，更被視為是對馬列主義、毛澤東思想和鄧小平理論的繼承與發展，以包裝成為以江澤民為核心的第三代領導集體的理論論述依據，並於「十六大」納入黨章並列為中國共產黨的指導思想。

菁英的選擇往往決定政經改革的發展。其中以鄧小平的主觀的抉擇決定了中共政經改革的方向與速度。鄧小平的態度決定了胡耀邦、趙紫陽的下台與改革開放的中輟。鄧小平的南巡決定了92年後改革開放的持續發展，並非因國際壓力所造成的，是因其主觀認定治理整頓已危及其改革開放路線的確立。

第三節 憲法修正的過程

一、中央與地方關係：修憲過程由「自上而下」轉變為「自下而上」

觀察八二憲法的四次修正，修憲過程由以往先形成草案再下發徵求意見的「自上而下」方式，改為先匯集各方意見形成草案後再次徵求意見的「自下而上」方式。前兩次的修憲過程，修憲方案之形成都是由中共中央提出修改憲法的建議，人大常委會接受中共中央的建議後，形成憲法修正草案，提請全國人大通過。第三次修憲的過程則略有轉變，中共中央憲法修改小組草擬了修改憲法部分內容的初步意見，經各方討論後，才形成「關於修改憲法部分內容的建議」。第四次修憲的過程則和前三次修憲過程更加不同，首次聽取各方意見形成「關於修改憲法部分內容的建議」，並且首次交由「十六屆三中全會」審議通過，依照黨內民主程序形成中央的建議，再由黨中央提交全國人大常委會依照法定程式審議。

（一）前兩次修憲：「自上而下」的修憲過程

1988年2月28日中共中央提出修改憲法的建議，六屆人大常委會接受中共中央的建議，並審議決定憲法修正草案，提請七屆人大一次會議審議。1988年4月12日第七屆全國人民代表大會第一次會議通過1982年憲法的第一次修正。1992年10月中共召開十四大，11月中共中央憲法修改小組成立，1993年2月14日，中共根據十四大精神，向七屆人大常委會一次會議提出「關於修改憲法部分內容的建議」。3月29日第八屆全國人大對現行憲法進行第二次修正。

人大歷次通過憲法內容的修正，皆是以黨的全國代表大會報告為依據。前兩次的憲法修正，在黨的全國代表大會召開之後，大約過半年的時間就通過憲法修正案（見表），顯示修憲方案之形成，都是由中共中央擬定後，就直接交給人大通過，並未經過太多討論。

（二）後兩次修憲：「自下而上」的修憲過程

第三次修憲，憲法修改小組草擬了修改憲法部分內容的初步意見，經各方討論後，才形成「關於修改憲法部分內容的建議」。1997年中國共產黨第十五次代表大會以後，中共中央提出應以黨的十五大報告為依據對憲法部分內容作適當調整，並提出修改的原則是「只對需要修改的併以成熟的問題做出修改，可改可不改的問題不要改」並由李鵬擔任憲法修改小組組長，組織草擬了修改憲法部分內容的初步意見，與1998年12月5日發給各人民團體、中央委員、中央候補委員等徵求意見。12月21日，江澤民在中共中央民主協商會中，界中共中央提出的修改憲法問題徵求意見又做了部分修改，經中共中央政治局常委會和政治局會議討論通過，形成中共中央關於修改憲法部分內容的建議。

第四次修憲，中共首次聽取各方意見形成「關於修改憲法部分內容的建議」，並且首次交由「十六屆三中全會」審議通過，依照黨內民主程序形成中央的建議，再由黨中央提交全國人大常委會依照法定程式審議。

2003年3月27日，中共根據「中央政治局常委會2003年工作要點」召開政治局常委會部署相關工作，確定修憲總體原則，並成立了中央憲法修改小組，在

中央政治局常委會領導下工作。2003 年 4 月中共中央發出了徵求對修改憲法部分內容意見的通知，請各省、自治區、直轄市人大常委會黨組在調查研究的基礎上提出修憲建議，經省（區、市）黨委常委會討論後報中央。

中央憲法修改小組從 2003 年 5 月下旬開始，先後在上海、成都和北京召開了六個座談會，分別聽取了各省（區、市）人大常委會黨組負責人、中央有關部門負責人、部分法家專家和經濟學專家、部分大型國有企業和私營企業負責人對修改憲法的意見。此外，還整理了全國人大代表、全國政協委員以及部分理論工作者對修改憲法的意見。中共修憲小組研究了各方面的意見，在此基礎上，擬定了《中共中央關於修改憲法部分內容的建議（徵求意見稿）》，經中央政治局常委會會議、中央政治局會議先後審議並原則同意後，由中央下發各地、各部門，再次在黨內更大範圍徵求意見。在黨內徵求意見的同時，胡錦濤總書記主持召開各民主黨派、全國工商聯負責人及無黨派人士會議，中央修憲小組召開部分理論工作者、法學專家和經濟專家座談會，徵求對《建議（徵求意見稿）》的意見。中央修憲小組逐條研究了這些意見和建議，對《建議（徵求意見稿）》作了修改補充，形成《中共中央關於修改憲法部分內容的建議（草案討論稿）》，提請十六屆三中全會審議通過後提交十屆人大常委會審議，人大常委會形成憲法修正草案，3 月 14 日十屆全國人大二次會議通過憲法修正案。

第三次與第四次修憲，和前兩次修憲相比，顯得較為謹慎。前兩次的憲法修正，在黨的全國代表大會召開之後，大約過 5.5 個月的時間就通過憲法修正案；而後兩次修憲，黨的全國代表大會召開後約經過 17 個月，才通過憲法修正案，這顯示了修憲的過程中，徵求了各地、各界的意見和建議，才形成修憲方案。由歷次修憲看來，修憲過程漸趨謹慎。

表：

會議	時間		間隔
黨的十三大召開	1987 年 10 月		6 個月
七屆人大一次會議	1988 年 4 月 12 日	憲法修正案一至二條	
黨的十四大召開	1992 年 10 月		5 個月
八屆人大一次會議	1993 年 3 月 29 日	憲法修正案三至十一條	
黨的十五大召開	1997 年 9 月		18 個月
九屆人大二次會議	1999 年 3 月 15 日	憲法修正案十二條至十七條	
黨的十六大召開	2002 年 11 月		16 個月
十屆人大二次會議	2004 年 3 月 14 日	憲法修正案十八條至三十一條	

來源：作者自製

二、憲法規定的修憲程序並未發揮功能

根據現行憲法 64 條「憲法的修改，由全國人民代表大會常務委員會或者五分之一以上的全國人民代表大會提議，並由全國人民代表大會以全體代表的三分之二的多數通過」由上述可知，憲法中有規定全國人大對憲法進行修改應以全國

人大常委會或者全國人大五分之一以上的代表提議為前提。然而，觀察歷次修憲，都是由中共中央提出或擬定具體草案，交由人大審議通過，而且全國人大在審議過程中，雖然各代表團也提出一些要求進一步補充、完善的意見，但通過的修正案都與草案一字不差。（賀為民，2002：40）這使一些本可以在制定過程中可避免的問題，卻留到生效之後才暴露出來。

修憲的職權只落在全國人民代表大會。只有立法機關有修憲權，沒有其他機構去制衡的安排，加上只有立法機關只有一黨獨攬的情況，則是相當特別。一般修憲的職權，不單是由議會擁有，但是為了怕議會草率，也安排了其他有獨立權力的機構對議會的修憲起制衡作用，通常是安排司法機關，或是特別成立的憲法監督機關來加以制衡，

第四節 憲法修正的文本形式

一、全面修改

整部憲法法典從內容到結構進行修改和調整，以新的憲法文本代替舊的憲法文本，稱之為憲法的「全面修改」。

1949年10月，中共在北京建立政府，曾制定《中國人民政治協商會議共同綱領》，暫代憲法。此後，分別於1954年、1975年、1978年、1982年制定了四部憲法。1954年9月在第一屆全國人大一次會議通過了中共的首部憲法，包括序言及4章106條，其後曾於1975年、1978年、1982年經過三次全面修改，中共將此四部憲法以實施年份分別稱為五四憲法、七五憲法、七八憲法、八二憲法。

二、部分修改

依照修憲程序對憲法的部分內容修改、廢除、增補，並且將修正的內容附在本文之後，稱之為憲法的「部分修改」。

1988年、1993年、1998年、2004年則以修正案的方式對八二憲法進行修改。中共八二憲法的修改方式，和美國相類似，即在不動憲法本文的情況之下，將新修訂之條款附在原憲法之後。但與美國有別的是，八二憲法的憲法修正案，主要是修改原條文的內容，很少補充新的條文；而美國的憲法增修條文並未凍結或排斥美國聯邦憲法本文。美國聯邦憲法本文是規範國家重要機關之組織和職權，增修條文第一條至第十條主要是保障基本人權，第十一條至第二十七條是因應憲法變遷增修。

我國憲法增修條文與中國大陸憲法修正案相類似之處在於，不動憲法本文的情況之下，將新修訂之條款附在原憲法之後；但並非將每次修改條文逐條附後，而是經過整理刪增。我國憲法增修條文於1991年第一次修憲時通過憲法增修條文十條；1992年第二次修憲時通過憲法增修條文八條；1994年第三次修憲時，將前兩次修憲所修訂的十八項條文中不合時宜的部分予以刪除，合適者保留，連同新增部分，合成新的十項條文。其著眼點是希望讓增修條文更為簡潔，更易讀易懂。

中共在建立政權之後，以「中國人民政治協商會議」暫代「全國人民代表大會」，以「共同綱領」暫代憲法，因此我們可將「共同綱領」稱之為「準憲法」；從共同綱領到五四憲法的過程，是一個從臨時憲法試圖進入根本大法的過程。1954年中共取得穩固的統治地位，並且制定憲法，這部五四憲法在文化大革命晚期遭到全面修改；七五憲法的制定正值文化大革命末期，欲推翻五四憲法所建構的根本體制，以「革命」替政權定位；七八憲法的制定，在宣告文革體制的終結，但無法對長遠憲政方向進行整體的規劃，以致於只維持四年又遭到一次大修的命運。

有別於之前四部憲法的全面修改，八二憲法的四次修正採用了部分修改的方式，顯得慎重許多。由歷次修憲看來，修憲風格呈現出細緻而具體的趨勢。

第五節 憲法修正的內容

一、前三次修憲：修正經濟體制

1988年進行八二憲法的第一次修改，憲法修正案第一條在憲法第十一條中增加規定：「國家允許私營經濟在法律規定的範圍內存在和發展」其背景是中國在經濟體制改革中，私營經濟發展迅速。有的地方，私營經濟實際上已經成為當地經濟發展最具活力的力量。如何確立私營企業的性質？第一次修憲對此做了肯定的回答，明確規定私營經濟的憲法地位。

1993年第二次修憲，憲法修正案第七條將憲法第十五條的規定，修改為「國家實行社會主義市場經濟。」，這是首次將「社會主義市場經濟」寫入憲法。1999年第三次修憲，將第一次修憲時規定「私營經濟是社會主義公有制經濟的補充。」修改為「私營經濟等非公有制經濟，是社會主義市場經濟的重要組成部分。」將非有制公經濟為提升為社會主義市場經濟的「重要組成部分」，刪除了「補充」的概念。

由上述可知，1988年修憲時提出「個體戶和私營經濟是公有制經濟的補充」，1993年修憲提出建立社會主義市場經濟體制，1999年修憲認為非公經濟是社會主義市場經濟的重要組成部分。前三次的憲法修正共有17個條文，其中屬於經濟性的條文占了百分之70（見表），圍繞著以經濟體制的修正為主軸，反映出中國市場經濟的進程。這三次的憲法修正使社會主義市場經濟體制初步建立、公有制經濟進一步壯大、國有企業改革穩步推進。個體、私營等非公有制經濟較快發展，2001年中國加入世貿組織，對外開放進入新階段。

二、第四次修憲：改革政治體制

相對於前三次修憲致力於經濟體制的修正，2004年第四次修憲的憲法修正案中，政治性的內容佔了百分之80。由下列兩方面分析：

（一）充實「依法治國」的內涵

1999年的憲法修正案第十三條將憲法第五條增加一款，作為第一款，規定：「中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。」在第三次修憲中，僅僅做了「依法治國」之抽象宣示，其具體內涵在第四次修憲中逐步擴充。

憲法修正案憲法第二十一條，將憲法第十一條第二款「國家保護個體經濟、私營經濟的合法的權利和利益。國家對個體經濟、私營經濟實行引導、監督和管理。」修改為：「國家保護個體經濟、私營經濟等非公有制經濟的合法的權利和利益。國家鼓勵、支援和引導非公有制經濟的發展，並對非公有制經濟依法實行監督和管理。」憲法保障私有財產規範了國家權力的範圍，要求政府依照憲法尊重公民合法的私有財產，嚴格遵循法定界限。

在第四次修憲中亦確立了緊急狀態制度，緊急狀態與戒嚴的意義是有所區別的。緊急狀態是與正常狀態相對立的非常狀態，是一種對情況、事務急迫性、危險性的描述，說明了危機的嚴重程度。緊急狀態包括了廣泛的、各等級層次的危機情況，適用於各種不同緊急情況的表述，可以根據不同緊急情況的表述。戒嚴

是爲了應對危險、危急而採取的特別措施或行動，是最嚴重緊急情況的最嚴厲的緊急處置措施，人民的權利將受到一定的限制，其強制性、限制性、禁止性、暴力性更爲突出，甚至可以中止憲法某些條款的效力。這說明了，決定進入緊急狀態必須經過嚴格且合法的宣布程序，監督政府行使緊急權力，防止緊急權力的濫用；即使是處理危及國家和社會安全的重大突發事件時，政府也要嚴格依照憲法和法律所規定的權限和程序進行，由此可知，其高度重視依法治國之執政方針。

另外，在第四次修憲的憲法修正案第二十八條中，將憲法第八十一條「中華人民共和國主席代表中華人民共和國，接受外國使節……」修改爲：「中華人民共和國主席代表中華人民共和國，進行國事活動，接受外國使節……」其增加了國家主席進行國事活動的職權，表示國家主席亦受憲法所約束。

2004年進行第四次修憲，增加保障私有財產規定、確立緊急狀態制度、以及增加了國家主席進行國事活動的職權，這說明了政府必須依照憲法和法律之規定行事，逐步完善「依法治國」之內涵。

（二）增加保障人權之規定

將「國家尊重和保障人權」寫入憲法，可以說是第四次修憲最引人注目和最具有深遠歷史意義的內容之一。人權指的是人生而爲人應當享有和應該得到保障的權利。人權包括人的生存權、人身權、財產權、政治權，以及在經濟、文化、社會應享的權利。將「國家尊重和保障人權」寫入憲法，雖然僅僅九個字，但意義相當重大。

在第四次修憲中，關於人權保障的還有完善土地徵用制度、健全社會保障制度之規定。憲法修正案第二十條，將憲法第十條第三款「國家爲了公共利益的需要，可以依照法律規定對土地實行徵用」修改爲「國家爲了公共利益的需要可以依照法律規定對土地實行徵收或徵用，並給予補償」，此規定有利於保障土地所有者的合法利益。另外，雖然中國大陸經濟成長快速，但也面臨了貧富差距持續擴大之問題；憲法修正案第二十三條，在憲法十四條增加一款「國家建立健全同經濟發展水平相適應的社會保障制度」，社會保障直接關係廣大人民群眾的切身利益。

表：中共歷次修改八二憲法概況

區分	涉及條款	修改內容	備註
第一條	第十一條	增加私營經濟是社會主義公有制經濟的補充規定	經濟性
第二條	第十條 第四款	土地的使用權可以依照法律的規定轉讓。	經濟性
第三條	序言第七段	明確國家正處於社會主義初級階段，並將「有中國特色社會主義」的理論和「堅持改革開放」	政治性 經濟性

		基本路線列入。	
第四條	序言第十段	增加多黨合作和政治協商規定。	政治性
第五條	第七條	將國營經濟改為國有經濟	經濟性
第六條	第八條第一款	以家庭聯產承包責任制取代農村人民公社、農業生產合作社提法。	經濟性
第七條	第十五條	確立實行社會主義市場經濟。	經濟性
第八條	第十六條	將國營企業改為國有企業，並修改相關規定。	經濟性
第九條	第十七條	對集體經濟組織有關規定進行修改。	經濟性
第十條	第四十二條第三款	將國營企業改為國有企業。	經濟性
第十一條	第九十八條	調整縣市級人大代表任期	政治性
第十二條	序言第七段	明定中共將長期處於社會主義初級階段，並增列鄧小平理論為指導思想。	政治性 經濟性
第十三條	第五條第一款	增加依法治國規定一款，為第一款。	政治性
第十四條	第六條	確立社會主義初級階段的基本經濟制度、分配制度。	經濟性
第十五條	第八條第一款	確立農村集體經濟組織的經營體制。	經濟性
第十六條	第十一條	提升非公有制經濟地位。	經濟性
第十七條	第二十八條	將「反革命的活動」改為「危害國家安全的犯罪活動」。	政治性
第十八條	序言第七段	「三個代表」成為國家指導思想。	政治性 經濟性
第十九條	序言第十段	擴大「統一戰線」內涵。	政治性
第二十條	第十條第三款	完善土地徵用制度。國家為了公共利益的需要，可以依照法律規定對土地實行徵收或著徵用，並給予補償。	經濟性
第二十一條	第十一條第二款	進一步明確發展非公有制經濟方針。	經濟性
第二十二條	第十三條	完善對私有財產保護規定。	經濟性
第二十三條	第十四條第四款	增加有關社會保障制度的規定。第十四條增加一款作為第四款：「國家建立健全同經濟發展水平相適應的社會保障制度」。	經濟性
第二十四條	第三十三條第三款第四款	增加有關人權規定。第三十三條增加一款作為第三款：「國家尊重和保障人權」，原第三款相應改成第四款。	政治性

第二十五條	第五十九條 第一款	完善全國人民代表大會組成規定。	政治性
第二十六條	第六十七條	以「緊急狀態」取代「戒嚴」表述。	政治性
第二十七條	第八十條	以「緊急狀態」取代「戒嚴」表述。	政治性
第二十八條	第八十一條	增加國家主席職權規定。國家主席職權增加「進行國事活動」。	政治性
第二十九條	第八十九條	以「緊急狀態」取代「戒嚴」表述。	政治性
第三十條	第九十八條	修改鄉鎮「人大」任期，由三年改為五年。	政治性
第三十一條	第一三六條	增加國歌規定，中華人民共和國國歌是「義勇軍進行曲」。	政治性

第六節 爭議：待解決的問題

一、釋憲機制不健全

八二憲法第 67 條第一項規定全國人大常委會有解釋憲法、監督憲法的實施的職權，但迄今為止，全國人大常委會作為憲法解釋的權威性機關，沒有行使過這一職權，釋憲機制不健全，形成了觸犯具體法律要受到追究，違反憲法反而不受追究的現象。

公民如何挑戰不公平的法律？在此不得不提到孫志鋼事件。1982 年頒布的「城市流浪乞討人員收容遣送辦法」的有關規定，實際上賦予行政部門具有剝奪或限制公民人身自由的權力，這與憲法和立法法對於人身自由之規定明顯相違背。2003 年 5 月 22 日，俞江等三位法學博士以立法法賦予的「法規違憲審查建議權」，向人大法制委員會提交「關於審查『城市流浪乞討人員收容遣送辦法』的建議書」。當全國人大常委會毫無動靜時，國務院於 2003 年 8 月 1 日將該法規廢除了。公民的法規違憲審查建議引起國務院重視，這種政府與公民之良性互動體現憲政精神。

若有公民再提出違憲審查建議，而政府沒有回應，怎麼辦？因此應關注程序：建立完善的修憲機制，實施違憲審查權。憲法解釋能及時解決憲法發展中的矛盾和填補憲法與現實的法律漏洞，穩定憲法體制，降低修憲頻率。

二、法律體系需進一步完善

一個國家法治的有效推行和憲政建設的有效實施，有賴於建立一個完善的法律體系，不可能僅僅依賴一部憲法。因此，憲法修正案通過以後，要想使憲法中規定的內容落實到生活中，重要的任務就是依據憲法的規定，將憲法所規定的原則性內容具體化，使之在形成一完整的法律體系。舉例來說，對憲法中關於「私有財產不受侵犯」的原則的規定、及憲法中「國家尊重和保障人權」之規定，如何在民法、行政法……等得到體現。

觀察大陸法律制度可以清楚的發覺，憲法修正之後，有些法律並未做相應的調整。例如：大陸在 1988 年修正憲法第十條「土地使用權可以依照法的規定轉讓」，但是在民法通則第八十條第三項中「土地不得買賣、出租、抵押或是以其他形式非法轉讓」卻未做相應的修正。

第三章 台灣的憲法修正模式

第一節 憲法修正的主導者

一、前六次修憲：一黨主導至多黨合作修憲

(一) 前三次修憲：中國國民黨主導修憲

由於修憲必須透過國民大會，中國國民黨掌握第一屆與第二屆國民大會優勢席次，因此，1990年3月學運啟動的以增修〈憲法〉為核心的三階段憲政改革，是在中國國民黨一黨主導的形勢下展開的。分析前三次憲改國民大會內部的政治生態，如以政黨為單元，第一次修憲時，全部的國大席次為583席，國民黨佔510席，民主進步黨僅佔8席，雙方實力差距有如天壤之別。(見表一)

1991年12月21日選舉第二屆國民大會代表(見表二)。中國國民黨再加上第一屆增額國民大會代表64席，總共318席。民主進步黨再加上第一屆增額國民大會代表9席，總共75席。換言之，第二屆國民大會代表選舉，執政的中國國民黨大勝，佔總席次403席的79%，明顯超過憲法修正案所需的「四分之三」多數；反觀，民主進步黨只佔總席次18%，總數未達足以否決修憲案的四分之一議席，甚至必須聯合全部在野力量(無黨籍5席、非政黨聯盟4席、民社黨1席)，才勉強達到法定五分之一的提案權。在這種情形之下，中國國民黨已充分掌控1992年第二階段修憲之主導權。(曾建元，1997：153-187)。

第三次修憲期間，民進黨在國大共擁有59席，在全體國代314席出席的情況下，民進黨只要能有效整合在野力量，或再向國民黨爭取10票，即可否決修憲，若出席國代僅及法定人數之210人，否決修憲席次為52席，民進黨一黨即可否決修憲。由上述可知，民進黨雖具有否決修憲的勒索潛力，但當國民黨內部的修憲歧見化解，並且高度動員後，民進黨的影響力就會驟然消散。正因如此，民進黨在前三次修憲中採取杯葛的手段，基本上並未對國民黨主導的修憲進程產生過大的干擾作用。

按照憲法規定，國民大會為唯一的修憲機關，對於修憲議題的研議與擬定，國民大會具有法理正當性。雖然第一次修憲的發動並非透過國大，而是透過體制外的國是會議，但是當時第一屆國民大會代表未經全面改選，民意基礎薄弱，實不具有修憲的正當性。在國會全面改選之後，第二、三次的修憲則以代表最新民意的國民大會為主軸而展開，而由擁有國大絕對優勢多數席次的國民黨成立黨內修憲策劃小組發動議題與掌握議程，如以政黨的角度切入，則由於國民黨在第一屆、第二屆國民大會中皆掌握修憲的絕對優勢席次，只要能贏得黨內派系(主流與非主流)競爭的勝利，以當時國民大會的政治生態而言，國民黨毋須考量黨外的反對力量。

表一：第一屆國民大會代表選舉席次與比例表

政黨名稱	國民大會代表人數	比例
中國國民黨	510	87.48%

無黨籍	25	4.29%
中國青年黨	16	2.74%
中國民主社會黨	15	2.57%
青年中國黨	9	1.54%
民主進步黨	8	1.38%
總計	583	100%

資料來源：國民大會秘書處（1991），《第一屆國民大會第二次臨時會實錄》。台北：國民大會秘書處，頁 18。

表二：第二屆國民大會代表選舉席次與比例表

政黨名稱	國民大會代表人數	比例
中國國民黨	254	71.17%
民主進步黨	66	23.94%
全國民主非政黨聯盟	3	2.27%
無黨籍	2	2.62%
合計	325	100%

註：政黨得票未達 5% 或未獲席次或無黨籍者均未記列於本表

資料來源：國民大會秘書處（1992），《第二屆國民大會臨時會實錄》，台北：國民大會秘書處，頁 38-43。

（二）第四次修憲：國民兩黨聯手落實國發會共識

到了第三屆國民大會，國民黨僅贏得國大 334 席總席次中的 183 席，（見表三）未達四分之三的法定修憲門檻，這使國民黨無法再一黨修憲，任何修憲議題的達成都必須取得其他政黨的支持才行。1996 年 12 月 23 日李登輝召開「國家發展會議」，就憲政體制作重大改革，原本中國國民黨與民主進步黨的修憲是以國家發展會議的共識為依據；但歷經黨對黨談判與近二十餘次的政黨和國民大會黨團間的協商，其間的反覆討論，幾度面臨破裂，最後在國民黨、民進黨兩黨高層領導人的各自不斷整合下，終於達成十四項共識，雙方也依原定十四項共識合作進行修憲。這象徵著以往一黨修憲的時代已不復存在。

表三：第三屆國民大會代表選舉席次與比例表

	區域代表	不分區代表	僑選代表	總席次	席次率	得票率
中國國民黨	129	43	11	183	54.79%	49.68%
民主進步黨	68	25	6	99	29.64%	29.85%
新黨	31	12	3	46	13.77%	13.67%
無黨籍	6	0	0	6	1.8%	6.8%

資料來源：《自立早報》，1995.3.24：1

（三）五、六次修憲：國民新三黨修憲

2000年3月24日司法院大法官做出〈釋字第499號解釋〉，宣告第五次修憲之增修條文失效。民進黨主席林義雄隨即表示，司法院大法官作成〈釋字第499號解釋〉，顯係司法凌駕人民意志之上，創下釋憲權否定制憲權之負面事例（中國時報，1999.03.25），這同時也是許多國民大會代表的共同心聲，所以要求召集第三屆國民大會第五次會議，以回應大法官所做的司法解釋。由於2000年總統大選國民黨慘敗，國民黨無意面對緊接而來的第四屆國民大會代表選舉，希望暫時停止甚至取消該次選舉，民進黨則希望藉此機會實現其廢國大的政策，所以在大法官做出解釋不久，兩黨隨即協商召開國民大會，進行第六次修憲（李炳南，2004：77）。當時，親民黨剛剛成立，其勢如日中天；國、民兩黨意見雖趨一致，但未有十足把握越過修憲門檻，故而進一步整合新黨的意見，並對新黨釋出善意。（李炳南，2001：239-253）

第三屆國大在國、民、新三黨的一致共識下，於2000年第六次修憲中將國大改制為任務型國大，廢除國大常設性的建制，而一舉將國大予以虛級化。第六次修憲議題的形成，主要先由國民黨與民進黨達成共識，再邀請新黨協商，基於修憲能否成功的考慮，國民兩黨相當尊重新黨的意見，包括領土變更案比照修憲程序，彈劾總統、副總統案刪除內亂、外患之限制，並答應協助新黨黨版修憲案進入一讀等等，所以第六次修憲時三黨一派（無黨籍聯盟）可說達致高度共識，故在一個月內即完成修憲（李炳南，2004：32-33）。

二、第七次修憲：大黨結盟對抗小黨

2004年8月23日舉行立法院臨時會第五屆第五會期第一次臨時會，修憲案全案進行表決時，有一百九十八位立委支持本次修憲案（見附錄一）。然而，到了選舉任務型國民大會代表時，國、民兩大黨仍然維持對於修憲案持贊成的原先立場，但親民黨、台聯黨等小黨卻力求翻盤，反對此次修憲案。（見附錄三）

親民黨和台聯黨反對本次修憲案，且杯葛「國民大會職權行使法」，親民黨在形式上是反對倉促草率的修憲（呂學樟，2004）以及反對公民複決入憲，思考主軸在於避免公投入憲疑慮引發兩岸關係變數；實質上則是因其主張中選區兩票制、國會席次減少到一百五十至一百七十五席即可、反對國會減半提案。台聯黨

反對包裹表決、反對並立式單一選區兩票制；另外，他們認為修憲後，人民制憲權將被完全封殺，強烈反對拼裝式修憲。

應該補充一提的是，立法委員任期從三年延長到四年這一議題幾乎得到所有大小政黨的支持。推其原因大概是與台灣地區選舉次數太多、太頻繁，耗費社會成本過大有關。

第七次修憲之過程，與前六次修憲有很大的不同；前六次修憲，我們可以看到一個趨勢：即是由一黨主導修憲至多黨合作修憲。而第七次修憲與前六次修憲有很大的不同，即是形成大黨聯盟對抗小黨聯盟的局面。其背後的原因很有趣，即是關於立法委員選制的後續效應問題而已；易言之，就是關於選舉制度與政黨利益的關聯問題。另一方面，第七次修憲與前六次修憲也有一個共同點，那就是形成一個絕對多數聯盟，並超越四分之三的修憲門檻；在這裡可以明顯地看出制度因素與政治活動間的因果關係。

第二節 憲法修正的政治環境

一、國際環境

(一) 民主開放的政策啓動憲改列車

第二次世界大戰後，中華民國因在中國內戰中失利移入台灣，韓戰爆發，台灣被編入資本主義與共產主義國家陣營的世界冷戰結構當中，成爲以美國爲首的資本主義國家陣營在西太平洋的前線國家，由於美國對於台灣的重視，連帶使台灣國際地位獲得確保，美國維繫著台灣在聯合國安全理事會的常任國地位，國民黨政權在國際法上的合法性乃進而得到確認。

1960年代中蘇交惡，導致美國七〇年代聯中制蘇戰略形成，台灣在美國全球戰略新思考中喪失重要性。1972年2月，尼克森訪問中國大陸，美中雙方簽訂〈上海公報〉，美國承諾分段撤退在台駐軍，以及同意中美關係正常化。日本受美國對台政策影響，於九月與台灣斷交。1979年，美對台斷交，終止〈中美共同防禦條約〉。

爲信守長期以來對於台灣國防安全的承諾，美國則訂立〈台灣關係法〉取代〈中美共同防禦條約〉，該法在第二條C項特別訂立人權條款。從國際政治的角度，美國必然遷就中華人民共和國而犧牲台灣。爲爭取美國支持，台灣必須符合美國的人權政策，國際關係的結構迫使國民黨不得不持續民主開放的政策。

(二) 第四次修憲：於香港主權回歸前後舉行

1996年3月間，於中國的「文攻武赫」之中，舉辦了首次以公民直選方式進行的總統選舉。面對來自全球化社會的國際競爭壓力以及中國的統一威脅，台灣需要一個能夠明確、忠實代表全體人民的政治領導中心，才能順利推展與國際社會以及中國大陸的溝通談判，第四次憲改的巧妙時機與核心議題，基本上便具體展現這樣的制度性需求。(葉俊榮，2002：41)

(三) 兩岸關係與憲改

2002年陳總統提出「一邊一國」，2003年提出「公投制憲」到防禦性公投，又於2004年總統大選提出對外機構與國營企業正名。扁政府憲改工程的實踐與推動，增加了中國對於台灣執政者推動「漸進式台獨」以及「法理台獨」的憂慮，也因此採取了反制台獨勢力發展的作爲；而反分裂國家法的立法通過，即是兩岸之間「以法制法」的一項互動結果。不論是憲政改造的推動或是反分裂法的制定，台北和北京雙方都試圖以法律的形式，對台海現狀做出對己方有利的界定，而這也爲兩岸關係的互動，在現實政治的運作層面之外，增加法律對抗的面向。(羅致政，2005)

二、國內環境

(一) 社會結構

政府遷台後，有效地執行經濟發展政策，導致台灣資本主義化，經濟生活富

裕化，並進一步地促進社會結構的多元化，使得社會結構孕育出兩種新生階級，一是城市勞動階級，二是城市中產階級。這種階級結構的轉變直接影響了政治、經濟的權力結構，具體現象便是中產階級，勞動階級對參與需求，權力分配，政治改革的呼籲、組織與行動，以及經濟力、社會力興起後和政治力的對抗。

隨著社會結構多元化、分殊化而來的是政治的自由化以及各種利益團體與國家機關間關係的變化。在國民黨威權統治的時代，國民黨的黨國機關，爲了政治與利益的表達，建立了一種全面包容式（allembrace）的統合結構，以及規範國家與社會的關係，它包括了各種工會、商會、公會、農會以及學術宗教團體，在這個架構下，國家機關與社會團體有交換的關係，國家機關允許社會團體在其所屬的社會部門享有獨占的權力，而國家機關則視社會團體爲政策工具，獲取其利益與支持。因此國家機關得以控制社會發展。但是近年來由於威權轉型，社會團體已不能繼續在所屬的社會部門中維持獨占地位。當社會團體的成長，表達利益的管道變得越來越複雜時，黨國機關想要繼續控制或支配這些社會團體會越來越困難。民國七十五年戒嚴法解除之後，人民集會結社的權利獲得了基本的保障，七十八年「人民團體組織法」修正後，更有助於社會團體的自主。

這些變化象徵著政治權力的分散，國民黨已不能再完全壟斷政治資源，也使得反對黨獲得政治活動的空間，一種競爭型的政黨政治逐漸形成；這也表示台灣的政黨政治正由一黨威權邁向一黨優勢型，有兩個以上的政黨從事公開的政治角逐，反對黨的力量雖小，但卻可以在法律的允許之下影響政治的運作過程。

從時間上而言，當時我國憲法制定四十多年從未修改，但行憲環境已起巨大的變化，唯以臨時條款來調整我國憲政體制的結構，畢竟非長久之道；且臨時條款某些條文已凍結了若干憲法本文，同時也限制了中央民代機構的改選，凡此皆不符合憲政主義的精神，也造成我國憲政發展上的障礙。

（二）政治精英的抉擇

蔣經國於 1988 年過世，由李登輝繼任總統。李登輝個人獨斷的領導風格和國民黨高層間集體領導的心向終於爆發衝突。1990 年 2 月，反李的行動在反台獨的論述基礎上展開，反李的非主流派陣營和資深國民大會代表聯合推舉林洋港與蔣緯國與李登輝競選第八任總統，國民大會趁機提案擴權，眼見李登輝所代表的國民黨改革力量可能在國大遭到舊勢力的反撲，中正紀念堂上掀起抗議二月學運及國民大會濫權的野百合學運，提出「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」等四大主張。壓迫國民黨黨內流派妥協和解，終使李登輝順利當選，並同意召開國是會議，承諾終止動員戡亂時期與進行憲政改革，此舉將調整動員戡亂體制的憲改方式一舉推向回歸平時憲法秩序的方向。李總統召開國是會議有三個理由（李炳南，1992：34-35）

1.三月學潮中，鑑於國民大會代表的濫權引發國人之強烈不滿，學生曾一再要求李總統以強烈手段排除國民大會，或拒絕老代表的投票。唯囿於既有政治體制，李總統仍以傳統方式完成總統選舉，其間即有「未具合法性基礎之老代表選

出的總統是否有其合法性」之耳語傳出。為加強統治的合法性基礎，李總統急欲以具直接民意象徵之國是會議，再次確認其地位的合法性與政權的道德性。

2.三月政爭期間，「非主流派」的攻勢凌厲，導致李總統威信大失，反而是民進黨（特別是美麗島系）以「台灣人第一個總統」對李總統赤誠擁戴，全力支持，因此導致政爭落幕後，李總統以國是會議結合民進黨中美麗島系的力量。這形成了國內政局走向「有派無黨」的局面。

3.面對國內民意強烈要求憲政改革的呼聲，李總統面對許多經年累積的政治結構問題，實在無力加以解決，只好以「國是會議」之方式造成輿論，壓制黨內保守力量，並為改革取得動力。

第三節 憲法修正的過程

一、1990—2000 年：總統發動體制外修憲機關完成修憲

不管是在台灣或其他第三波民主轉型國家，在憲法變遷的過程中，往往優先採用許多體制外的機制，以進行修憲之前的政治協商。「圓桌會談」(roundtable talks)，就是在許多國家都被採行的憲法變遷先行機制。此種圓桌會談，首見於波蘭。波蘭藉由圓桌會議和平地達成變革，匈牙利與捷克斯拉夫等國亦起而效尤，成爲典範。波蘭執政黨欲藉協商確保其統治地位，而反對黨擔憂執政黨勢力仍強大，因此也願意進行協商以獲取改革的契機，乃是促成圓桌會談的主要因素。因爲圓桌會談的非正式性，執政者往往比較願意與反對黨坐下來談，就可能讓步的議題溝通，而不必拘泥於體制的限制與壓力。也因爲如此，圓桌會議的協商結果，往往也真能落實於日後的政治實踐，成爲憲法變遷的內容。(葉俊榮，2002：93-94)

(一) 國是會議

民國 79 年 3 月 20 日，總統正式宣佈召開國是會議，以如何「健全憲政體制」及「謀求國家統一」兩大問題爲研討議題，並指派總統府資政蔣彥士爲國是會議籌備委員會召集人，從此展開國是會議之序幕。

(二) 國家發展會議

有學者指出，國發會議只是由政府部門所召開的凝聚改革共識的一種諮商會議。只要政府機關有可支用的預算、可召集相關的人士並討論特定的主題，國發會議之類的諮商會議就可能被舉辦，根本沒有所謂「體制內」或「體制外」的問題，因爲他就是政府職權的一部份，其結論屬於諮商性質，不具強制力。(蕭全政，1997：12)

二、2005 年立法院通過，任務型國大複決

根據現行憲法增修條文第一條規定，國民大會代表三百人應在立法院提出憲法修正案經公告半年，在公告屆滿三個月內採比例代表制選出，由國大代表在兩個月的任期內代表人民對此憲法修正案進行複決。2005 年 5 月 14 日已經舉辦過任務型國民大會代表選舉，此次投票結果，對修憲案持贊成立場的中國國民黨及民主進步黨，獲得八成投票選民之支持；持反對立場的台灣團結聯盟、親民黨及新黨，實難發揮反對力量。除了政黨之外，還有張亞中等一百五十人聯盟⁴參加這次的任務型國民大會代表選舉，其對修憲案亦採反對的立場。因而，2005 年 6 月 7 日、8 日任務型（第四屆）國民大會召開修憲會議，國、民兩大黨順利地聯

⁴ 張亞中等一百五十人聯盟原擬以「民主行動聯盟」登記爲選舉聯盟之名稱，但中選會主張按照《國民大會代表選舉法》第四條第二項規定：「前項聯盟之名稱，應冠以其登記候選人名單首位之候選人姓名，加『等』字及聯盟人數，稱以聯盟……」等解釋，僅接受「張亞中等一百五十人聯盟」爲登記之選舉聯盟名稱，因而引發選舉聯盟名稱的登記爭議。

手通過了這次國會改革修憲案⁵。

三、未來：修憲案由立法院通過交由公民複決

憲法增修條文第十二條：「憲法之修正，須經立法院立法委員四分之一提議，四分之三出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定。」換言之，未來修憲門檻為選舉人總額的半數⁶。憲法修正案中第十二條所暗藏修憲的高門檻危機，將使台灣人民往後永遠再也沒有修憲的機會了。

⁵ 參加任務型國民大會代表選舉，除國民黨、民進黨、新黨、親民黨、台灣團結聯盟、及張亞中等一百五十人聯盟之外，還有建國黨、無黨籍聯盟、中國民眾黨、農民黨、公民黨以及王廷興等二十人聯盟。

⁶ 有學者指出，根據憲法增修條文第十二條之規定，未來修憲門檻為選舉人總額的半數是進行一項以較低門檻數 2,906,699（法理上是 3,222,240）來換取超高門檻數 8,375,434 的自殺行為。詳見李安妮（2005），〈我真的很在意 8375434〉，《自由時報》。94.6.6

第四節 憲法修正的文本形式

台灣歷次憲改，從時間上可以區分為臨時條款與增修條文兩個時期，後者又可再細分為七次修憲。我國憲法在 1947 年 12 月 25 日施行，惟當時國內限於內戰中，故在距離憲法施行日不過半年，即一九四八年五月十日政府公布動員戡亂時期條款，以使行憲與戡亂並行不悖。戡亂時期臨時條款至一九八七年七月十四日台灣地區解除戒嚴為止，計修四次。

臨時條款的廢止，開啓我國行憲五十年來的憲政改革運動，全國上下史無前例的對我國未來憲政體制熱烈討論，並賦予高度期待，希望我國能因此邁向民主憲政光明大道。執政當局的策略是仿臨時條款之方式，不回歸現行憲法的運作或針對現行憲法加以修改，而另行制定「中華民國憲法增修條文」，從 1991 年至 2005 年止，增修條文共計修改 7 次。從 1948 年至 2000 年，在這 52 年之間，憲法修正了十一次，平均每隔五年就修改一次憲法，頻率相當高。

一、臨時條款的制定為「全面修憲」

〈臨時條款〉的制定，主要是為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為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個主要途徑。

但仍有不少的專家學者認爲從形式上來看，〈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〈憲法〉本身一樣的，且〈臨時條款〉的第一項便言明係依照〈憲法〉第一百七十四條第一項修改〈憲法〉程序而制訂的。〈臨時條款〉之所以要依照修改〈憲法〉的程序，正因爲〈臨時條款〉的制定就是〈憲法〉的修改。從程序上來看，〈臨時條款〉是憲法文本的一種形式，從實體上來看，〈臨時條款〉有優位於〈憲法〉本文的特別法效力。（李念祖，1980:177-；鍾國允，1988:213）

整部憲法法典從內容到結構進行修改和調整，以新的憲法文本代替舊的憲法文本，稱之爲憲法的「全面修改」，從民國 37 年至民國 80 年廢止，足足經過 43 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，因此，本研究認爲，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。就此而言，整部動員戡亂體制，是命令主治型的，而非法律主治型（rule of law）的體制。

正因〈臨時條款〉的施行，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。

二、憲法增修條文之修改為「部分修憲」

依照修憲程序對憲法的部分內容修改、廢除、增補，並且將修正的內容附在本文之後，稱之為憲法的「部分修改」。

(一) 第一、二次修憲--增修條文不動

國民大會曾在 1966 年做出「不修改憲法」之決議⁷，因而在「不動憲法本文」的意識型態下，乃有增修條文之修憲體例形成。(李炳南，1995：21-23；32-35) 國民黨第一階段憲改時期之憲政改革策劃小組，之所以決定採納「現行〈憲法〉條文不動，增修條文部分附在本文之後順序條列」的修憲體例，其中一項重要的原因，是仿照美國憲法，肯定此一方式具有「因應往後適時增修而反映〈憲法〉的成長性」的優點。在某種程度地「保存歷史文獻莊嚴性」的考量下，國民黨第二階段憲政改革策劃小組則針對第二階段憲改的修憲體例，進一步規定了「增修條文不動原則」。(蘇永欽，1994：386) 採用增列條文形式，而不修改〈憲法〉本文的原因包含了對故土感情的投射、對〈憲法〉本文完整性的固執。

(二) 第三次修憲--增修條文「全文修訂」

第三階段憲改，放棄了前兩階段憲改對於歷史文獻莊嚴性的尊重態度，將原〈憲法增修條文〉十八條與此一階段憲改內容重新整編為十個條文。

三、制憲與修憲之爭論

學者朱雲漢認為，在「制憲」與「修憲」的長期角力與僵持下，政治人物對於憲改工程採取許多不健全的心態：第一種是「免洗筷主義」，修憲只是為了達成階段性的政治目的，目的達成後就可以棄置或繼續修改；第二種心理是認定「非大修不可」不大修不足以達成「以修憲形式達到實質制憲的目的」；第三種是「修爛可以重來」的心理，認定現行憲法反正遲早要被推翻重來，目前的修修補補都是權宜之計。這三種不健全的心態造成政治菁英沉溺於操弄政治制度來競奪政治資源的遊戲。(朱雲漢，2005：7)

⁷ 不修改憲法之主張首見於 1958 年 12 月 23 日蔣中正總統在光復大陸設計研究委員會第五次全體委員會議中，代表國民黨及政府表示對修憲立場的發言。他說：「自去年以來，國民大會好些代表曾經提出修改憲法的問題。自然，這是各位代表的職權，本人不便有所干預。但可以代表中國國民黨、代表政府來說，我們不僅是沒有修改憲法的意思，並且反對修改憲法。反攻復國的武器，如軍事、政治、經濟、文化等等，莫不皆是；而憲法尤為反攻復國有力的武器。所以我們必須尊重它，而且維護它，才能達到反攻復國的目的。」(馬起華，1983：404-5) 這是「把憲法原封不動的搬回大陸」說法的嚮矢。在國民黨政策的主導下，憲政研討委員會於 1963 年 2 月決議：「鑑於當前赤氛未戢，大陸未復，際此反攻前夕，國家根本大法不宜多所更張。凡屬修憲問題，可留待大陸光復之後，從容商討，次第進行」，1966 年召開的國民大會臨時會乃正式決議接受憲研會「不修改憲法之決議」。(同上，408-9)

第五節 歷次修憲以政治體制的改革為主

一、歷次修憲的內容

1991 年第一次修憲，主導修憲的國民黨對外以程序修憲定位此一階段的修憲。所謂程序修憲，即訂定在台灣全面改選國民大會及立法院、監察院等中央民意代表機關之方式、名額與就任等程序性規定，使具有民意基礎的第二屆國民大會進行涉及憲法實體內容變更的實質修憲，並對未清理的動員戡亂法律規定其適用有效期限。

1992 年 5 月完成的第二次修憲，是國民黨一機關兩階段修憲策略下，由台灣改選的第二屆國民大會所進行的實質修憲。具有民主正當性的國民大會原擬處理總統產生的方式，但因國民黨內部的路線鬥爭，使得由公民直接投票的選舉方式，在這次憲改中無法獲得改革。第二次憲改解決了地方首長民選的問題，落實省長與直轄市長民選的改革呼聲⁸。

1994 年的第三次憲改中，則完成第二次憲改所未完成的總統選舉方式的改革，透過總統直接民選，產生直接民主正當性的國家象徵，有效凝聚台灣人民對於國家主權的意識。⁹

1997 年進行的第四次憲改主要兩項成就：一係行政院長的任命程序改由總統直接任命毋須經立法院同意，強化民選總統在政府組成的地位及提升全國代表性的權威，使我國的中央政府體制偏向「半總統制」或「雙首長制」；二係取消省長與省議會的民選機制，使省的地位虛級化，開啓了縮簡行政層級的政府再造工程，也擺脫了台灣作為中國之地方政府的陰霾。

第五、六次修憲所主要解決的問題為修憲程序設計與國民大會定位，然而第五次修憲條文遭大法官會議宣告失其效力，

2000 年進行第六次修憲，重構以立法院為中心的單一國會體制，也將國民大會非常設化，改制為任務型國民大會，使得日後修憲權的行使必須經過類似公民投票的複決程序。

2004 年 8 月 23 日立法院三讀通過〈國會改革修憲案〉，進行第七次修憲。內容包括立法委員任期延長為 4 年、立法院席次減半為 113 席、單一選區兩票制選舉制、廢除國民大會、公投入憲……等。立委席次減為 113 席，對於設計並通過此案的立委有巨大衝擊；而將選舉制度改為單一選區兩票制，更是影響小黨生存甚鉅。

⁸第二次憲改，國民黨修憲的重心本在政治體制，基本國策的增訂原非在規劃之列，此一部份的修訂，則是直接受到民進黨以及社會團體的有關社會權入憲倡議之影響。包括國民經濟、社會安全、原住民與金門馬祖地區人民之保障及僑民參政權之保障等七項內容。

⁹在第三次憲改中，無關政治體制的修改，包括將〈增修條文〉關於台灣少數民族的命名「自由地區山胞」之正名為自由地區原住民。關於基本國策的部分，則增訂公營金融機構企業化管理原則。

二、修憲對政治層面的影響

第四次修憲所打造的「雙首長」憲政體制，由於組閣權的歸屬不清，造成行政權與立法權的嚴重對立，這個結構缺陷雖非本質性的結構問題，但是在欠缺民主經驗的台灣，卻無法透過憲法預定的正常管道自行解套，朝野政黨也無法進行良性的權力競逐。

第七次修憲雖賦予國民修憲的最終決定權，但是同時設定一個超高的複決門檻，體制內的憲改不但要求政黨之間的高度共識，也要求國民對於憲改內容的高度認同。

第六節 待解決的問題

一、國家定位問題

台灣憲改始終被國家定位理念衝突所籠罩，只要這個底層的政治衝突沒有化解，「制憲」與「修憲」之爭就不可能獲得解決。

二、政府體制爭議

1997年的第四次修憲，主要針對憲政體制做了兩項重大變革，一為確立中央政府體制為雙首長制；另一方面則於地方政府體制方面凍結省的自治地位。

我國民主化未幾，政黨政治生態尚在變化，選舉制度亦尚在檢討當中，準兩黨制或多黨制的政治走向還待觀察，所以，在缺乏有效政黨制衡和政黨政治傳統的情況下，各種政權類型的出現都有其可能。

若總統又具有絕對多數民意的正當性基礎，其權力基礎之凌駕行政院長和立法院當可想見，何況又賦與其主持國務會議權和國防外交權。我國長期存在威權政治文化，在此一基礎上引進法國式半總統制，勢必會造成體質不適、水土不服的排斥現象。當半總統制換軌到總統制時所產生的超級總統，極有可能導致威權體制的復辟。因此，必須要對半總統制的移植做更為本土化的調整，並對憲法條文有更為細緻的規劃，特別是應該要避免監護政權而使體制質變為總統議會制的可能性，防止一個可以任意操弄政府人事、解散國會並獨攬行政實權的巨靈產生。（李炳南，2001：146-148）

第四章 研究發現：海峽兩岸憲法修正模式之比較

本研究比較兩岸的修憲模式，主要透過政治系統分析之途徑，採用「文獻分析法」、「比較研究法」來探究兩岸憲法變遷的差異性。在輸入項（inputs）方面，主要討論憲法修正的主導者；輸出項（outputs）則對大陸的憲法修正案及我國的憲法增修條文進行文本形式及實質內容的分析；「環境」則探究國際環境（國際組織、國際條約）及國內環境（政治、經濟與社會文化結構）如何影響修憲，反饋（feedback）是指修憲後，並未完全解決既存的問題，甚至又製造了新的問題，於是又產生新的輸入，憲法又必須再做一次修正。

本篇論文在前面幾章已經分析中共八二憲法修正模式及台灣的修憲模式，本研究小組於本章就「修憲的主導者」、「憲法修正的政治環境」、「憲法修正的文本形式」、「憲法修正的過程」、「憲法修正的內容」、「待解決的問題」六方面提出研究發現。

就修憲的主導者而言，在中國大陸，中共一黨主導修憲，在其長期「以黨領政」之下，歷次憲法修改都由中國共產黨提出修憲建議或擬定具體修憲草案；中國共產黨全國代表大會的召開，為修憲的前奏，顯示歷次的憲法修正與黨所確立的政策方針有直接關聯。在台灣，前三次修憲皆由中國國民黨主導修憲，第四次是國民兩黨合作修憲，五、六次修憲為國、親、新三黨修憲；我們可以觀察到修憲趨勢為一黨主導至多黨合作修憲，而第七次修憲則更為特別，是由大黨結盟對抗小黨。第七次修憲中將「單一選區兩票制」入憲，由杜瓦傑定律我們可以推測兩黨政治於焉成型。

就憲法修正的政治環境而言，國際條約與憲法修正有相當程度的關聯，中共加入 2001 年 WTO，且於 1997 年 10 月 27 日簽署《經濟社會文化權利國際公約》，於 1998 年 10 月簽署《公民權利與政治權利國際公約》，國際公約所確立的一系列原則與規定，與中國大陸現行法律體系存在許多衝突，為使國際法與國內法互不衝突，迫使中共修改憲法；至於國內的社會結構，黨的領袖人物在修憲過程中亦發揮關鍵性作用，例如，1992 年初，鄧小平發表「南巡講話」，促成中共在十四大確立建設有中國特色社會主義理論以及建立社會主義市場經濟體制，1993 年進行第二次修憲，形成「憲法修正案」第 3 至 11 條。1997 年 9 月，中共舉行十五大，確立鄧小平理論指導地位，將非公有制經濟視為社會主義市場經濟的重要組成部分，並提出依法治國方略。2004 年中共進行第 4 次修憲，前中共總書記江澤民提出的「三個代表」成為國家發展長期指導思想，由此可知，菁英的選擇往往決定政經改革的發展，其中以鄧小平的主觀的抉擇決定了中共政經改革的方向與速度。

而在台灣，就憲法修正的國際環境而言，1979 年美對台斷交，為爭取美國支持，台灣必須符合美國的人權政策，國際關係的結構迫使國民黨不得不持續民主開放的政策。至於國內的社會結構方面，政府遷台後，有效地執行經濟發展政策，導致台灣資本主義化，經濟生活富裕化，並進一步地促進社會結構的多元化，

隨之而來的是政治的自由化以及各種利益團體與國家機關間關係的變化；這些變化象徵著政治權力的分散，國民黨已不能再完全壟斷政治資源，也使得反對黨獲得政治活動的空間，一種競爭型的政黨政治逐漸形成。

就憲法修正的文本形式而言，整部憲法典從內容到結構進行修改和調整，以新的憲法文本代替舊的憲法文本，稱之為憲法的「全面修改」。1954年9月在第一屆全國人大一次會議通過了中共的首部憲法，包括序言及4章106條，其後曾於1975年、1978年、1982年經過三次全面修改，中共將此四部憲法以實施年份分別稱為五四憲法、七五憲法、七八憲法、八二憲法。部分修改，是指依照修憲程序對憲法的部分內容修改、廢除、增補，並且將修正的內容附在本文之後，稱之為憲法的「部分修改」。1988年、1993年、1998年、2004年則以修正案的方式對八二憲法進行修改。有別於之前四部憲法的全面修改，八二憲法的4次修正採用了部分修改的方式，顯得慎重許多。由歷次修憲看來，修憲風格呈現出細緻而具體的趨勢。

至於台灣歷次憲改，從時間上可以區分為〈臨時條款〉與增修條文兩個時期，後者又可再細分為七次修憲。〈臨時條款〉的制定，主要是為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；〈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〈憲法〉本身一樣的，在本論文中，將之稱為「全面修憲」。至於增修條文則是「部分修憲」，國民大會曾在1966年做出「不修改憲法」之決議，因而在「不動憲法本文」的意識型態下，乃有增修條文之修憲體例形成。第三階段憲改，放棄了前兩階段憲改對於歷史文獻莊嚴性的尊重態度，將原〈憲法增修條文〉18條與此一階段憲改內容重新整編為10個條文。

就憲法修正的文本形式而言，中國大陸和台灣的憲法修正都經歷過「全面修改」以及「部分修改」兩種修改方式；不同的地方是，中共經過五四憲法、七五憲法、七八憲法、八二憲法，有別於之前四部憲法的全面修改，八二憲法的4次修正採用了憲法修正案的「部分修改」的方式，顯得慎重許多，由歷次修憲看來，中共的修憲風格呈現出細緻而具體的趨勢。至於台灣，雖然已經終止〈臨時條款〉，而以增修條文的方式進行修憲，但是歷經七次修改，修改的幅度、範圍越來越大，有學者指出這幾次的修憲，雖是修憲的名義，但實已達到「準制憲」的程度了。

就憲法修正的過程而言，根據中共的八二憲法64條「憲法的修改，由全國人民代表大會常務委員會或者五分之一以上的全國人民代表大會提議，並由全國人民代表大會以全體代表的三分之二的多數通過」由上述可知，修憲的職權只落在全國人民代表大會。只有立法機關有修憲權，沒有其他機構去制衡的安排，加上只有立法機關只有一黨獨攬的情況，則是相當特別。

八二憲法的4次修正，修憲過程由以往先形成草案再下發徵求意見的「自上而下」方式，改為先匯集各方意見形成草案後再次徵求意見的「自下而上」方式。前兩次的修憲過程，修憲方案之形成都是由中共中央提出修改憲法的建議，人大

常委會接受中共中央的建議後，形成憲法修正草案，提請全國人大通過。第三次修憲的過程則略有轉變，中共中央憲法修改小組草擬了修改憲法部分內容的初步意見，經各方討論後，才形成「關於修改憲法部分內容的建議」。第4次修憲的過程則和前3次修憲過程更加不同，首次聽取各方意見形成「建議」，並且首次交由「十六屆三中全會」審議通過，依照黨內民主程序形成中央的建議，再由黨中央提交全國人大常委會依照法定程式審議。

在台灣，1990年至2000年由一機關（國民大會）修憲，2005年的第七次修憲則是兩機關修憲，即立法院通過交由任務型國大複決；至於未來的修憲案仍由立法院通過但改交由公民複決。

比較兩岸的修憲過程，可以看出：雖然中共一直以來都是一機關修憲，但有擴大決策參與機制的趨勢，即廣泛徵詢各界對於憲法修改意見；筆者認為，這並不一定代表中共開始有「民主化」之意圖，擴大決策參與機制，亦有卸責之嫌。至於台灣的修憲過程，修憲程序方面前6次修憲都是一機關修憲，而到了第7次修憲變成兩階段修憲，立法院通過修憲案至「任務型國民大會」複決之期間，有半年的時間，目的在於期許社會各界對於修憲案能詳加討論，但民眾對此並不熱衷，以致創下任務型國民大會代表選舉只有2成的低投票率。未來，修憲案由立法院通過交由公民複決，憲法修正案中第12條所暗藏修憲的高門檻危機，將使台灣人民往後永遠再也沒有修憲的機會。

就憲法修正的內容而言，觀察中共八二憲法的憲法修正案可以看到一個趨勢，即經濟體制的改革走向政治體制的改革。1988年修憲時提出「個體戶和私營經濟是公有制經濟的補充」，1993年修憲提出建立社會主義市場經濟體制，1999年修憲認為非公經濟是社會主義市場經濟的重要組成部分。前3次的憲法修正共有17個條文，其中屬於經濟性的條文占了百分之70，圍繞著以經濟體制的修正為主軸，反映出中國市場經濟的進程。相對於前三次修憲致力於經濟體制的修正，2004年第4次修憲的憲法修正案中，政治性的內容佔了百分之80。而台灣的七次修憲，內容皆以政治體制的改革為主。

就待解決的問題而言，在中國大陸方面主要的問題有二，一、釋憲機制不健全，二、法律體系需進一步完善。觀察大陸法律制度可以清楚的發覺，憲法修正之後，有些法律並未做相應的調整。至於台灣的憲政改革，始終被國家定位理念衝突所籠罩，只要這個底層的政治衝突沒有化解，「制憲」與「修憲」之爭就不可能獲得解決。另外，還有政府體制之爭議。1997年的第四次修憲，確立中央政府體制為雙首長制；另外還凍結省的自治地位。我國民主化未幾，政黨政治生態尚在變化，選舉制度亦尚在檢討當中，準兩黨制或多黨制的政治走向還待觀察，所以，在缺乏有效政黨制衡和政黨政治傳統的情況下，各種政權類型的出現都有其可能。

參考文獻

一、學術期刊與會議論文

石之瑜（1993）〈從大破大立到總結經驗——海峽兩岸修憲實踐比較〉《中山社會科學季刊》第7卷第2期，頁79-95。

朱雲漢（2005），〈憲政主義的毀壞與重建〉，「憲法回顧與憲法修改」圓桌討論會會議論文，台北：中央研究院。

李炳南、曾建元（1996），〈第一階段憲政改革的啓動：國民黨與憲政議題形成過程之研究〉，收於《國科會政治學門研究成果學術研討會論文集》台北：國家科學發展委員會人文社會處、國立政治大學政治學系。

李炳南、曾建元、林子玄（2004），〈動員戡亂時期臨時條款之制度經驗及其影響〉，《台灣民主季刊》，1卷2期，頁95-129。

曾建元（1997），〈九〇年代國民黨主導台灣憲政改革之研究〉，《中山人文社會期刊》，頁153-187。

曾建元（1998），〈台灣政經轉型與憲政改革〉，《人文及社會學科教學通訊》，頁61-105。

曾建元（2001），〈我國修憲後憲政體制的爭議問題與因應對策〉，《全國律師》，5卷10期，頁60-85。

葉俊榮（2002），〈超越轉型：台灣的憲法變遷〉，《台灣憲法之縱剖橫切》。台北：元照出版有限公司。

羅致政（2005），〈國際情勢與憲政改革〉，「憲法實踐與憲改議題」圓桌討論會會議論文。台北：中央研究院法律學研究所籌備處。

殷嘯虎（2000），〈論「政策性修憲」及其完善〉，《法商研究》，75期，頁16-22。

殷嘯虎、房保國（1999）〈論我國現行「政策性修憲」的局限性〉，《理論法學》，12期，頁8-11。

蕭全政（1997），〈國家發展會議的定位與意義〉，《理論與政策》，11卷2期，頁3-14。

二、書籍專著部分

王廣輝主編（2002），《通向憲政之路——憲政監督的理論與實證研究》，北京：法律出版社。

王文杰（2002），《中國大陸法制之變遷》。台北市：元照。

任德厚（2002），《比較憲法與政府》，台北市：三民書局。

江必新（2002），《WTO與司法審查》，北京：人民法院出版社，

朱光磊（2004），《中國政府與政治》。台北：揚智文化事業股份有限公司。

吳玉章（2002），《法治的層次》，北京：清華大學出版社。

李昌麒主編（2002），《經濟法學》，北京：中國政法大學出版社。

- 李炳南（1992），《憲政改革與國是會議》，台北：永然文化出版公司。
- 李炳南（1998），《不確定的憲政——第三階段憲政改革之研究》，台北：自版。
- 李炳南（2000），《九七修憲記實》。台北：世新大學出版中心。
- 李炳南（2003），《二〇〇〇台灣憲改》，台北：海峽學術出版社。
- 周永坤（2000），《法理學——全球視野》，北京：法律出版社。
- 周華中主編（2001），《憲法》，北京：高等教育出版社。
- 季衛東（2002），《憲政新論——全球化時代的法與社會變遷》，北京：北京大學出版社。
- 胡旭晟、鄭先福主編（2001），《憲法學》，長沙：湖南大學出版社
- 莫江平（2001），《中國憲法學》，北京：法律出版社。
- 馬起華（1983），《憲法論》，台北：黎明文化事業股份有限公司。
- 許志雄（2000），《憲法秩序之變動》。台北：元照出版社。
- 陳隆志主編（2002），《新世紀新憲政：憲政研討會論文集》，台北：元照出版社。
- 陳雲台（2001），《中國民族區域法治制度》，北京：經營管理出版社。
- 陳滄海（1995），《修憲與政治的解析》。台北市：幼獅文化事業公司。
- 傅思明（2002），《中國司法審查制度》，北京：中國法制出版社。
- 程潔（2002），《憲政精義——法治下的開放政府》，北京：中國政法出版社，
- 楊心宇主編（2002），《法理學研究：基礎與前沿》，上海：復旦大學出版社。
- 楊海坤主編（2001），《跨入新世紀的中國憲法學》(上)(下)，北京：中國人事出版社。
- 楊海坤主編（2002），《憲法學基本論》，北京：中國人事出版社。
- 熊文釗 2000，《現代行政法原理》，北京：法律出版社。
- 劉茂林（2002），《中國憲法》，北京：中國政法大學出版社。
- 劉樹德（2002），《憲政維度的刑法思考》，北京：法律出版社。
- 鄭賢君主編（2002），《憲法學》，北京：北京大學出版社，
- 蕭澤晟（2003），《憲法學——關於人權保障與權力控制的學說》，北京：科學出版社。
- 韓大元、胡錦光主編（2003），《憲法教學參考書》，北京：中國人民大學出版社
- 顏國秉（2001），《中共憲法發展與演變：權利與權力的辯證》。台北市：博知文化。
- 羅豪才（2002），《中國行政法學》，北京：北京大學出版社。
- 龔祥瑞（2003），《比較憲法與行政法》，北京：法律出版社。
- Giovanni Sartori 著(2000)，雷飛龍譯，《政黨與政黨制度》，台北：韋伯文化事業出版社。
- Jon Elster ,1995, Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process, 45
duke L. J. 364
- James C. Charlesworth 著（1981）呂亞力、徐精一，《當代政治分析》，台北市：正中書局。

三、學位論文

曾建元 (2002),《一九九〇年代台灣憲政改革之研究－民族主義與民主轉型的觀點》, 國立台灣大學國家發展研究所博士論文。

楊皓清 (1998),《憲法變遷與修憲政治》, 國立台灣大學法律學研究所碩士論文。

趙晏玲 (1999),《憲法變遷與憲法解釋》, 國立政治大學法律研究所碩士論文。

劉鳳羽 (1998),《從理性選擇之賽局理論探討「憲法時刻」之集體選擇》, 國立台灣大學法律學研究所碩士論文。

劉維群 (2001),《越南政經改革之研究：兼論與中共改革開放之比較》。國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。

四、政府資料

國民大會秘書處 (1991),《第一屆國民大會第二次臨時會實錄》。台北：國民大會秘書處

國民大會秘書處 (1992),《第二屆國民大會臨時會實錄》。台北：國民大會秘書處。