行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

第五、六次修憲之研究

計畫編號：NSC 89-2414-H-002-032

執行期間：民國 89 年 8 月 1 日至 90 年 7 月 31 日

計畫主持人：李炳南教授

研究助理：曾建元、謝欣如、顏韶儀

執行單位：國立台灣大學社會科學院國家發展研究所

目錄

前言…… 1

第一章 第五、六次修憲問題背景之研究…… 5

第二章 第五、六次修憲政治過程之研究…… 29

第三章 第五、六次修憲國會改革過程中政治力之分析…… 63

第四章 第五、六次修憲國會制度改革相關修憲議題的

政治邏輯與法理分析…… 85

結論……129

參考資料……133

附錄……143

〈第五、六次修憲研究計畫〉期末報告初稿評論會會議記錄 145

江文如小姐訪問錄……151

李炳南先生訪問錄……159

吳乃仁先生訪問錄……165

柯三吉先生訪問錄……179

陳　川先生訪問錄……191

陳明仁先生訪問錄……207

陳金德先生訪問錄……225

黃澎孯先生訪問錄……239

劉一德先生訪問錄……255

蔡正元先生訪問錄……275

蘇南成先生訪問錄……293

章孯嚴先生訪談問題草擬……305

翁岳生先生訪談問題草擬……307

許文龍先生訪談問題草擬……309

第五、六次修憲大事記……311

第三屆國民大會第四次會議修憲提案第四十七號……385

第三屆國民大會第四次會議修憲提案第四十八號……387

第三屆國民大會第四次會議修憲提案審查結果修正案第九號389

第三屆國民大會第五次會議修憲提案第三號……393

計畫前言

國民大會與國會制度之改革，爲我國憲政改革最後階段的重大工程之一，現代民主政治以代議政治爲其主要運作方式，而代議制度若欲健全，國會制度實爲其中心。惟我國國會制度因涉及兩個中央民意代表機關國民大會與立法院的相互關係以及國民大會定位的根本問題，在憲政改革必須依賴國民大會行使修憲權爲之的情況下，勢必要等到憲政改革中與行政權有關的主要工程告一段落後，才有可能排上議程。

一九九七年第四次修憲，中國國民黨依照國家發展會議共識於黨版修憲提案中提出將國民大會代表選舉改變爲依附總統選舉之全額比例代表制的主張，卻因黨籍國代內部抗拒，並爲避免黨內反對勢力與反凍省的其他訴求相結合而導致修憲破局，故而於修憲協商過程當中對該案冷處理，停選國代落日條款的問題，竟至成爲國民黨與民主進步黨兩黨修憲協商中的重大歧見，此後國民黨爲了第十任總統與第四屆國代選舉的佈局，爲免動搖軍心，即對停選國代的問題更形諱疾忌醫避而不談。另一方面，國民大會於第四次修憲完成後，深感國會制度改革之迫切需要，亦組成專案小組憲政改革研究小組自行展開研議，最後而有以現制改良爲其精神的傾向兩院制國會改革方案之提出，該方案乃是在維持國大常設化建制的前提下，賦予國大以若干補充性的立法權並充實其原有權力，但該案則在一九九八年第三屆國民大會第三次會議時遭到否決。

在國大中席次居於最多數的國民黨態度趨於曖昧、特別是第三屆國民大會並未因換屆改選以致內部政治生態產生變化的情況下，國會制度改革的方向竟然出現了無不令人咸感驚訝的結果，一九九九年的第五次修憲竟然一反過去由國、民兩黨黨中央主導議程的經驗，而主要由民進黨黨團主導，由國大自行將國代改爲依附立法委員選舉之全額政黨比例代表制，而達到停選國代的結果。當司法院大法官以該次修憲程序有瑕疵及國代延任不合乎民主原則等爲由，而以〈釋字第四九九號解釋〉宣告第五次修憲通過之〈增修條文〉失其效力後，第三屆國大最後則在國、民、新三黨一派的一致共識下，於二零零零年第六次修憲中將國大改制爲任務型國大，廢除國大常設性的建制，而一舉將國大予以虛級化。

綜觀整個國會改革問題，前後歷經六次修憲，時間長達十餘年，卻不若中央政府體制與地方政府層級問題，在第三階段與第四次修憲即已獲得大致的解決，其關鍵點在於，國會改革問題所要改革的對象即爲修憲機關自身，國民大會與立法院的職權爭議遲早必須釐清。國民大會擁有修憲實權，縱使有政黨的約束以及輿論的壓力，其他機關亦難對其權力產生具有憲法意義上的制衡作用，遑論要求其自廢武功。因此，爲了避免國民大會成爲憲政改革的變數，必須等到其他的改革初步完成，才有機會對國民大會自身進行改革。然此也正爲此次修憲與前四次修憲最大的不同點所在，國民大會對於牽涉自身的國會改革問題看法，與主要政黨的黨版修憲提案立場殊異，竟至造成此次修憲政黨控制力大幅衰退以及修憲機

關制度自主性大增的現象，從而影響及修憲的結果完全脫逸政黨黨版提案的預先規劃，此一現象，乃是十分值得研究者的重視的。

前三次修憲的過程大致上是由國民黨中央研議修憲議題，經過政黨協商，最後交由國民大會中的國民黨黨團進行政治操作，至於第四次修憲則是在國民大會政黨政治生態丕變的情況下，透過國民黨與民進黨兩黨中央的實質合作完成修憲任務。但不論如何，修憲結果無非都是政黨意志的實現。然第五、六次修憲則不同，導致最終修憲的成果，竟主要是來自由國大制度內部發動的提案而非政黨黨中央所預擬的版本，另一方面，憲政機關之間的抗衡亦升高至相當程度，立法院史無前例地提案聲請司法院大法官解釋部份〈增修條文〉無效，使國民大會與立法院的長期衝突進入憲法爭議的制度解決程序當中，司法院大法官乃在以國民大會改革爲核心的國會制度改革修憲與釋憲的過程中，扮演了決定修憲方向的積極的角色。要析究此次修憲，主要行爲者的分析架構應由以往的政黨進而兼顧及憲政機關的角色。

制度產生後會產生制度自身的利益，特別是當制度面臨存續的關頭時，則會促使制度本身成爲獨立的行爲者，這些環繞著制度的存續利益而集結形成的特殊團體，則會脫離傳統概念上的政治行爲者如政黨或其他政治團體的制約，再者，當制度被決定而形成後，與特定制度相聯繫的規範，則會對後來的政治行動產生制約的效果，這種制度結構制約的威力，在具有法治觀念的政治環境中，對於政治行爲者個別心理上的影響乃更爲深刻。行爲科學研究爲政治學所遺留的遺緒，就是使政治學的研究者往往視政治行爲者爲最重要的分析單位，而忽略掉制度在制約政治行動上的功能，第五、六次修憲過程所顯示的，無疑地，國民大會制度本身就能創造出國會制度修憲中的政治行爲者，當然，國民大會修憲制度本身也就自始決定著第五、六次修憲的可能發展及其限制。

把制度重新放回到政治學研究的視野，是政治學新制度主義研究途徑的重要特徵，本研究計劃在研究方法上，乃贊同新制度主義的此一主張，即不再認爲制度本身只是一個行動的架構或規範，同時也將輔以歷史學研究途徑，把制度本身和指向制度的政治行動放到歷史發展的脈絡中進行觀察。這種歷史學的途徑，乃要求研究者從看似雜多而無秩序的史料當中，抓取對於制度政治後果有意義的部份加以組織，並分析梳理出其政治策略互動與制度後果間之因果關聯，再現憲政史的真實，而更重要的是，本研究亦將基於歷年相關研究的成果，爲台灣的國會制度改革歷程做一整體性、總結性的分析。

本研究包括四個重點，首先爲國會改革問題的緣起與背景，此部份將處理自國是會議至第五次修憲前後有關國會改革議題的辯論及具體修憲成果，並將勾畫第五、六次修憲所座落的政治生態；其次爲一九九七年至二零零零年間第五、六次修憲過程的記錄與整理，主要集中於國民大會的內部政治過程；第三爲第五、六次修憲政治過程的政治力分析，我們將制度與政黨放在同等的地位，亦係就憲改的政治過程，探討憲政機關之制度自主性問題，析論此次修憲中政黨對於國民大會代表掌控能力衰退的現象及其原因，以及各個憲政機關相互之間的制度性對

抗問題；第四爲第五、六次修憲〈增修條文〉和〈釋字第四九九號解釋〉的法理分析，我們乃聚焦於政治權力的邏輯與法理邏輯的關係，而願就憲法變遷的歷史經驗，歸納出政治局中人所認知的憲法面貌，從而進行比較憲法學的批判分析，重建憲法的合理內在秩序。

憲政變遷的研究，並不是應然規範的純粹邏輯演算，而是研究應然規範在歷史中而受時空條件制約的生成與定在。因此，基本上，這是一個歷史性的、經驗性的研究，目的在重現制度選擇的政治權力策略互動過程及其影響，簡言之，即是要揭露憲政體制背後的政治邏輯。然而，行動者選擇制度，制度亦限制了行動者的選擇。新制度論強調制度對於政治行動者行動選擇的制約，並提出路徑依循的概念，強調某些偶然的事情和情況常會把技術發展引入特定的路徑，一旦進入某種特定發展的路徑，就會沿著這條路徑走下去，從而產生與別的路徑不同的結果，行動者在上一個時間點所做的路徑選擇，將會因既有制度與環境條件的制約，而排除或限制在下一個時間點的路徑選擇範圍。

本研究之研究設計是以時間序列方式鋪陳，而非邏輯式地將研究對象區分成幾個部分作爲回答問題的推論順序，也就是說以時間軸的縱向面，而非回歸問題的橫切面來進行研究。此時間序列之設計還可以發揮本研究之重要價值。所謂本研究之重要價值就是對歷史事實之資料搜集、整理、保存，這是記錄台灣憲政改造歷史的工作。就保存歷史而言，這是極重要的工作，就學術研究而言，這是前導性的研究。

歷史真實的還原，爲本研究主要的重心亦爲困難之所在，政治人物當下的政治考量，在本研究中未必能獲得到本人的證實，而許多政治互動的過程，有時亦涉及敏感的權力技術運用，亦不便在當下解密，儘管如此，本研究仍要求史料的廣泛蒐集和充份比對，務求論證的嚴謹確實。基於此種觀點，本研究針對第五、六次重要行爲者，進行一連串的訪談，訪談對象及結果概述如下：

柯三吉	國民黨	學者	成功
陳　川	國民黨	國民大會秘書長	成功
陳明仁	國民黨	第五次修憲時國民黨國大黨團書記長	成功
蔡正元	國民黨	第六次修憲時國民黨國大黨團書記長	成功
蘇南成	國民黨	第五次修憲時國民大會會主席	成功
章孝嚴	國民黨	國民黨秘書長	訪問時機過於敏感，對方希望延至二零零一年立法委員選舉過後再進行訪談
吳乃仁	民進黨		成功
陳金德	民進黨	民進黨國大黨團總召集人	成功

劉一德	民進黨	民進黨國大黨團幹事長	成功
李炳南	新黨	新黨秘書長	成功
黃澎孝	親民黨	親民黨國大黨團總召集人	成功
江文如	無黨籍		成功
翁岳生		大法官	大法官內規，不得針對憲法解釋過程接受訪談
許文龍		李登輝友人	因訪問問題過於政治性而婉拒

再者，本研究認爲歷史發展有一種長期的合理性，關於歷史的正確評價唯有當下的事實成爲歷史之後才有可能爲之，而研究者本身亦置身其中或與聞其事，一有不慎極易陷入主觀介入與客觀觀察的角色衝突中，本研究力求立論之客觀，避免主觀的價值立場影響對事實的客觀判斷。

第一章 第五、六次修憲問題背景之研究

前言

壹、國會改革主要議題發展（1990～1997）
一、國是會議與第一次修憲：國會全面改選
二、第二次修憲：監察院改制與國民大會權力之提升
三、第三次修憲：國民大會自主化與常設化
四、國家發展會議與第四次修憲：總統、行政院、立法院間權力之重大調整

貳、國會改革影響因素分析（1990～1997）
一、結構制約
（一）憲法作為統獨意識的圖騰
（二）國大獨佔修憲權的設計
（三）憲政結構下的正當性危機
二、政黨因素
（一）前三次修憲：國民黨一黨主導修憲
（二）第四次修憲：國、民兩黨合作修憲
三、總統直接民選
（一） 對中央政府體制之影響
（二） 對國會改革之影響

參、「國會改革」憲改之特色（1990～1997）
一、憲改過程之特色
（一）結構制約
（二）民進黨力量日漸抬頭
二、憲改結果之特色
（一）代表性的建立與強化
（二）「單一國會化」懸而未決

結語

前　言

現代民主政治以代議政治爲其主要運作方式，因此國會體制究竟能反映多少民意？能否合乎以國民主權爲基本原則的憲法規定？便攸關政府的正當性與代表性。

長久以來國會制度之改革始終是我國憲政發展過程中的重大議題。從解嚴初期，社會和新生政治勢力對此政治結構與體制內局部緩慢之改革及議會路線之信心低落，不斷要求國會「體質改變、大量換血」，到政黨政治漸上軌道，國人對於國會機關的重新建構期望日益升高，執政黨、在野黨、學者專家更紛紛提出不同方案並透過修憲程序，希望能改造現行國會，補強或賦予民意機構合法性基礎與效能。而實際運作上，國民大會與立法院兩大機關每因國會制度定位問題發生衝突，造成政治上亂象頻生、摩擦衝突不斷，使國家民主憲政無法奠定良好的發展基礎。

因此本文試圖以歷史研究途徑與政治學研究途徑，以時間序列方式鋪陳，探討自 1990 年李登輝總統爲因應野百合學運廢除萬年國會的訴求及朝野要求憲政改革的呼聲，所召開的國是會議，至 1997 年第四次修憲前後，國會改革議題及具體修憲成果、國民大會與立法院間之抗衡、大法官會議解釋與各方主要政治力在國會改革中扮演之角色、前四次修憲的特色與引發的政治影響等，對「國會制度」在憲政史上的變動痕跡作一整體回顧與分析，以便作爲其後「第五、六次修憲」研究計畫撰寫之參考。

壹、國會改革主要議題發展（1990～1997）

本文將 1990 至 1997 年，八年來的國會改革議題發展分爲四大階段。一、國是會議與第一次修憲：國會全面改選。二、第二次修憲：監察院改制與國民大會權力之提升。三、第三次修憲：國民大會自主化與常設化。四、國家發展會議與第四次修憲：總統、行政院、立法院間權力之重大調整。

一、國是會議與第一次修憲：國會全面改選

（一）國是會議

由國內憲政演進軌跡可知，九０年代以前，執政者對於國會結構問題的基本政策，是在臨時條款架構下，以等待資深代表自然凋零和逐次增加台灣地區應選名額的方法來局部調整國會結構[1]。但在台灣逐漸邁向民主政治的進程中，建立一個多元性、開放性、參與性民主體制，已是不可逆轉的共識。民國七十九年六月二十七日，基於對國家總體方向、政策，凝聚各方意見力量做重新評估和檢討之體認，所召開的國是會議，便是以「國會改革」爲召開會議之主要背景。與會朝野人士對國會改革之意見[2]可歸納爲：

1.依據釋字 261 號解釋，第一屆中央資深民意代表應該全部退職。

---

[1]參閱李炳南，《憲政改革與國是會議》，（臺北：永然出版公司，1992），頁 49-51 。第一屆中央民意代表任期問題最早出現於民國四十年立法委員三年任期屆滿之際。由於事實上無法依憲法在全國辦理選舉；而立法權又不能中斷，因此行政院會議通過建議總統諮請立法院同意繼續執行職權的辦法，延長任期一年。而後民國四十一年、四十二年均循此方式。國民大會代表任期至民國四十三年亦應屆滿，不過執政黨以憲法第二十八條第二項規定「每屆國民大會代表任期至次屆國民大會開會之日爲止。」解釋爲：由於第二屆，國民大會代表無法選出，故仍由第一屆代表行使職權，以 此 作爲第一屆國大代表行使職權之依據。民國四十三年監委之任期屆滿，爲求和立委任期問題一併得到徹底解決，司法院大法官做成釋字三十一號解釋。自此，民國三十六年於大陸選出之中央民意代表在大陸未光復前於台灣地區繼續行使職權，終於取得法理上之依據。

民國五十五年，國民大會對臨時條款進行修訂，增列第五項條文，授權總統「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。」總統乃依此授權於民國五十八年頒佈「動員戡亂時期自由地區中央公職人員增補選辦法」並於年底舉行政府遷台後首次中央公職人員選舉。值得注意的是此次選出之民意代表也不須定期改選。

民國六十年開始，政府面臨嚴重外交危機，國內要求政治改革、政治參與高潮掀起。六十一年召開第五次國民大會再度修訂臨時條款規定，授權總統增加中央民意代表名額，並定期改選增額代表（動員戡亂時期自由地區增額中央民意代表名額辦法）。國外僑民所選出之立委及監委，則授權總統制訂辦法遴選（動員戡亂時期僑選增額立法委員及監察委員遴選辦法）。

[2]國是會議最後在會議中獲得四項結論：1.廢除臨時條款。2.資深中央民意代表全面退職。3.國會選舉採部分比例代表制。4.自由地區人民直接選舉總統。參閱李國雄〈我國歷次憲改的內容及其影響〉，國民大會編印，《中華民國行憲五十年學術研討會論文暨研討會實錄》，1998，頁 88。

1990 年 6 月 21 日，司法院大法官會議做出釋字第 261 號解釋，其中說明了：第一屆中民意代表爲因應國家變局而繼續行使職權，是爲維繫憲政體制所必要。憲法第二十八條第二項、大法官會議釋字第 31 號解釋與臨時條款第六項第二款、第三款並沒有使第一屆代表無限期行使職權或限制辦理次屆選舉之意。→爲適應當前需要，第一屆未定期改

選之代表全部應於 1991 年 12 月 31 日以前終止行使職權，政府應另行舉辦全國性之次屆選舉。此號解釋在憲政發展史上扮演關鍵性角色，它一方面積極肯定因國家動盪而長期未改選之中央民意代表的合憲性，另一方面則衡酌國家現實情勢，爲此不合乎民主常軌的非常制度，劃下時代句點，並爲新的選舉催生（李炳南，1997：134）。

2.反對國民大會維持現狀

大多數代表多維護五院制度，但反對國民大會維持現狀，並主張應對國大職權加以調整。對監察院存廢則意見不一，有堅持裁撤者，亦有建議改爲不具政治色彩、專司糾彈之準司法機關。

3.國會選舉部分採用比例代表制

以此制產生「全國不分區代表」而融入大陸、僑選、職業團體、婦女團體以杜爭議（李炳南，1992：271）。

國是會議在性質上，雖僅爲總統的諮詢會議，不具有法律上合法性地位，但因其網羅朝野各界代表，且在若干重要問題上獲得原則性共識，國民黨也在會議後確立「一機關兩階段」修憲方式，使其後政治改革有了著力點，政治意義極爲重大[3]。

（二）第一次修憲

---

[3]國是會議主要討論如何面臨整個社會經濟全面變型之下，使憲政能事應環境及調整憲法，其重要性在於讓朝野原先個說各話演變到能各讓一步坐下來交換意見，使憲政改革更加明朗化。參閱陳陽德，〈中華民國憲政在台灣的變遷與發展〉，國民大會編印，《中華民國行憲五十年學術研討會論文暨研討會實錄》，1998，頁 47。齊光裕，《中華民國的憲政發展～民國三十八年以來的憲政變遷》，（台北：揚智文化事業股份有限公司，1998），頁 91。

司法院大法官會議釋字 261 號解釋，使用情事變更原則，要求第一屆未定期改選之代表應於 1991 年 12 月 31 日以前終止行使職權，並由中央政府依憲法精神、本解釋之意旨及有關法規，辦理全國性之次屆中央民意代表選舉。此項解釋適時爲兩階段憲政改革鋪路。

1991 年 4 月第一次修憲，表面上是爲回應 1990 年三月中正紀念堂學潮的改革訴求，實際上是爲化解因第一屆中央民意代表長期未改選所導致統治正當性發生質疑的憲政危機（湯德宗，1998：35 ）。因此，第一次修憲首要目標在於使民意機關重新獲得民主正當性、提供法源依據，使第一屆中央民意代表退職後，能夠順利舉行第二屆中央民代選舉，開啓我國政治結構合理化、邁向民主憲政之路。其重點包括：

1. 確立中央民意代表法源依據：

對於國民大會代表、立委、監委的選舉規定加以修正，凍結〈憲法〉第二十六、一三五、六十四、九十一條之限制，以符合自由地區選舉實際狀況，並以增修條文對上述中央民意代表之總額、次屆代表與現任代表任期之銜接，予以明確規定[4]（增修條文第一、二、三、五條）。

2. 混合選舉方式之採用

國是會議建議採用比例代表制產生「全國不分區代表」。增修條文承繼此議，首次採取政黨比例方式，選出僑居國外國民及全國不分區名額（增修條文第四條）。

3. 規定第二屆國大代表臨時會的召集：

決定二屆國代產生後三個月內，由總統召集國代臨時會，進行第二階段修憲的重要任務（增修條文第六條）

---

[4]立法委員與監察委員任期不變，新民意代表於 1993 年 1 月 31 日前選出，並於 1993 年 2 月 1 日起開始行使職權。

二、第二次修憲：監察院改制與國民大會權力之提升

第一次修憲結果提供了第二屆中央民意代表全面在自由地區改選所需要的法源，爲第二階段實質修憲做準備。因此當國民黨在第二屆國民大會代表選舉中獲得三分之二以上席次後，隨即開始一場由國民黨主導的修憲工程（李國雄，1998：88-89），行憲四十餘年來的國會制度，藉此歷經憲政史上重大的蛻變：

1. 監察院改制

監察院存廢問題，在國是會議期間爭議不斷，可謂百家爭鳴，惜未獲得共識。第一次修憲時，執政之國民黨設定本階段爲「程序修憲」，故未對監察體制做進一步修訂。僅在增修條文第三、第四條中規定仍維持由省市議會間接選舉產生監察委員，但增加以政黨比例方式選出之海外僑民代表與全國不分區代表。然修正條文未及實施，第二次修憲時即鑑於間接選舉所產生的監委民意基礎廣受質疑、選舉過程弊端叢生，遂對監察體制作一重大改革，舉其要者如下：

監察委員產生方式改由總統提名，經國民大會同意任命之，取代以往由省市議會選舉產生。由準民意機關性質轉變爲準司法機關。並循法官及考試委員獨立行使職權之規定，要求：「監察委員超出黨派以外，依據法律獨立行使職權」。更因監委已不具民意代表身份，則亦當成爲彈劾權行使對象，並應停止〈憲法〉第一０一、一０二條有關監察委員身體及言論保障之適用。

人事同意權取消：〈憲法增修條文〉第十五條第一項有關監察院職權修改爲：「監察院爲國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用〈憲法〉第九十條及第九十四條有關同意權之規定」。監察院不再握有對於司法院院長、副院長、大法官及考試院院長、副院長、考試委員之同意權。

至此，完成第二次修憲過程中最大的改變：監察制度改制，由釋字七十六號所謂「共同相當於民主國家之國會」，趨向「準司法機關」。

2. 國民大會權力提升

修憲前，依〈憲法〉本文，國民大會職掌選舉及罷免總統、副總統、修改憲法、複決立院所提憲法修正案、變更領土決議之權，並可依〈憲法〉第三十條規定事項召集臨時會行使職權。但事實上，國民大會六年集會一

次之規定，復加以除修憲權外，其餘各權幾乎未曾行使之情狀下，國民大會握有之實權實屬有限。

修憲後，國民大會雖釋出總統選舉權，改由中華民國自由地區全體人民直接選舉；但卻獲得民主國家國會重要權限之一：「人事同意權」。賦予國民大會對於總統提名之司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員等人員，行使同意權。配合任期、集會規定的改變（國民大會代表自第三屆國民大會代表起，每四年改選一次，並依增修條文第十一條第三項規定：「國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言」，而且「如一年內未集會，由總統召集臨時會爲之，不受憲法第三十條之限制」，此即保證國民大會今後至少每年集會一次），國民大會權力之提升與常設化取向日益明顯。

三、第三次修憲：國民大會自主化與常設化

執政之國民黨原規劃擬經兩階段完成憲政改革，但在第二次修憲過程中，國民黨內部對於總統選舉方式究採「委任直選」抑或「公民直選」，出現重大歧異，並發生國大代表與立委相互指責、謾罵的事件。因而使第二階段憲改工程在爭議中留下「總統選舉方式」及「立委任期」等重要議題無法達成。國民黨內部透過高層協商，最後協議在〈憲法增修條文〉第十二條第二項中規定：「關於總統選舉方式，由總統於 1995 年 5 月 20 日前召集國民大會臨時會，以憲法增修條文定之」。因而爲第三階段修憲留下伏筆（李炳南，1998：3）。因此，第三次修憲工程基本上可說是前兩次憲改工程的延續。 1993 年 8 月間，由於國民黨部分黨籍國代對十四全大會中央委員及中央常務委員分配當選名額不滿，再加上須在 1994 年 9 月以前，由總統提名，經國大同意，任命新任司法院之院長、副院長、大法官等相關人員。在國民黨黨籍國代連署要求下，總統遂決定於 1994 年 3 月底開始進行第三次修憲。

此次修憲中，關於國會改革之重要提案討論有：1.國民大會設置正副議長。2.立法委員任期調整。3.單一國會問題。4.中央民代言論免責權限制。5.國民大會行使職權程序。最後三讀通過國大設置議長、每年集會、實質有給、國情報告等變革。

1.國民大會職權增加與任期之修正

〈憲法增修條文〉重行規定國民大會的職權爲：1.補選副總統。2.提出總統、副總統罷免案。3.議決監察院提出之總統、副總統彈劾案。4.修改憲法。5.複決立法院所提憲法修正案±對總統提名任命人員行使同意權。此外，〈憲法增修條文〉第一條第五項規定：「國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言。」同條第九項並規定：「國民大會行使職權之程序，由國民大會定之」，不受立法院之立法規範（齊光裕，1998：168）。再者，爲使國大代表與總統二者之選舉與任期相配合，遂規定第二屆國民大會代表任期至民國八十五年五月十九日止，第三屆國民大會代表任期自民國八十五年五月二十日開始，不適用〈憲法〉第二十八條第二項之規定。

2.國民大會設議長、副議長，取得議事自主權

除了職權擴張外，國大亦朝常設化、制度化邁進。〈憲法增修條文〉第一條第八項復規定：「國民大會自第三屆國民大會起設議長副議長各一人，由國民大會代表互選之，議長對外代表國民大會，並於開會時主持會議」。並取得自行通告集會、自訂議事程序的權力，至此國民大會已掙脫〈憲法〉本文爲貫徹政治協商會議「國大無形化」決議所加諸之各種束縛，成爲常設、自主的憲法機關（湯德宗，1998：40）。

第三次修憲除擴充國大職權外，更確立國大的常設化、自主化。致使國民大會、立法院之問題益發複雜化，國會一院制與兩院制之爭議自是無法避免。

四、國家發展會議與第四次修憲：

總統、行政院、立法院間權力之重大調整

（一）國家發展會議

自國是會議凝聚修憲共識，進行修憲，六年多來，如何在憲政架構下進行憲政體制的合理調整，仍是我國民主政治發展中亟待解決的課題，復加以踵隨而至的經濟發展及兩岸問題均面臨重大考驗，爲在香港

「九七大限」及中共第十五屆黨代表大會召開前，透過各界協商、集思廣益，解決「憲政體制與政黨政治」、「經濟發展」、「兩岸關係」三大重大議題之爭，遂於民國八十五年十二月二十三日起舉行五天的「國家發展會議」。雖然對於國家發展會議定位問題，朝野見解分歧[5]、議程討論中更出現激烈爭辯，然有關「憲政體制與政黨政治」議題，還是在新黨退席，國、民兩大黨聯手下，獲致重大結論，於十二月二十八日由無黨籍代表廖義男在總結報告中，提出改革共識。關於國會部分將牽動國會制度變革的為：

1.國會朝向單一國會制度發展

雖未直接廢國大，但卻凍結國民大會之創制複決權，國民大會代表總額適度減少，改由政黨比例代表產生，並自下屆起停止選舉；其次，增列立法院對行政院之不信任案提案權、擴增審計權、彈劾權、調閱權、建立聽證制度、立委任期改為四年、總額於必要時得增加為兩百至兩百五十名，使其更具有國會完整之功能～此種將國大功能單純化、並不斷充實立法院職權之設計，似乎寓含使我國朝向單一國會制發展之用意（朱志宏，1997：150）。

2.重新調整總統、行政院及立法院三者之權力關係

取消立法院的閣揆同意權，總統任命行政院長不需經立法同意。並新增總統掌有國會解散權以制衡立法院，總統必要時得解散立法院，行政院長亦得諮請總統解散立法院。

雖然學者與各黨對此種憲政體制走向皆有所銓釋與批判[6]，然而在

---

[5] 各黨派對國家發展會議看法如下

1.總統府秘書長黃昆輝強調，國家發展會議雖然不是政黨協商會議，但是有政黨協商的意義。其所獲致之結論雖然沒有法律強制力，但卻有政治拘束力。
2.代表新黨出任國家發展會議副召集人的李慶華，則將國家發展會議定為一個政黨協商會議，要求國家發展會議須以表決方式作成結論。
3.代表無黨籍人士出任國家發展會議副召集人的賴浩敏認為，不宜將國家發展會議定位為政治協商會議，否則只要三黨代表開會即可，無需大張旗鼓地廣邀其他非政黨人士與會。
4.民進黨主席許信長則認為國家發展會議定位問題並不重要，當急要務是如何將國家發展會議所達成之共識落實為國家政策。

參見朱志宏，〈國會制度改革之研究〉，國民大會憲政改革委員會編《常務委員會委託專題研究報告第二輯》，1998，頁 146-147。

[6]例如新黨立委周陽山教授認為國民黨和民進黨協議下的「改良式混合制」是一種

國、民兩黨中央主導，順利達成修憲共識後，國家發展會議所得之共同意見不僅具有高度的政治拘束力、甚至取代國民大會憲政改革委員會之影響力（李炳南，1999：56-58）[7]，對未來體制內的修憲工作及國會制度發展發生了實質指導作用。

（二）第四次修憲

民國八十六年七月十八日，三讀通過第四次〈中華民國憲法增修條文〉，不同於以往的是，由於沒有任何政黨佔有修憲絕對多數～四分之三的國民大會代表數額，因此改變了過去由國民黨一黨主導修憲之情勢；而是在國民黨與民進黨合作下完成修憲。誠如黃錦堂教授所言：程序雖有瑕疵，但是一次高度企圖心之修憲（黃錦堂，1997：28）。 修憲結果對我國原有政治體制衝擊甚大，憲政結構變動幅度遠超過以往修憲內容：

1. 調整立法院、行政院與總統三者職權與關係

取消立法院對任命行政院長的同意權，爲國民黨發動修憲最主要動機之一（李炳南，1999：105）。國發會中，國、民兩黨更將屬於內閣制的「國會不信任案提案權及解散國會制度」用以與「閣揆同意權」的取消相配套，落實於第四次修憲，造成立法院、行政院與總統的關係產生憲政史上之鉅變！

總統權力明顯地擴張，不僅總統任命行政院長不須經立法院同意，總統於立法通過對行政院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院（但總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院 ）。立法解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉，並於選舉結果確認後十日內自行集會，其任期重新起算；反之，若立法院倒閣失敗，則在一年內不得再提不信任案。並增訂總統發布行政院長之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院長之副署。

有權無責的「帝王式總統制」。民進黨文宣部主任郭正亮則指出：取消立院的閣揆同意權，目的即在於使副總統連戰的兼任閣揆困局得以解套。參見朱志宏，前揭文，頁 152。

[7]參加憲改會的國代顯然認爲憲改會在修憲中已無法產生重大影響，因此參與意願明顯下降，與國發會前之百家齊鳴、朝野協商頻繁，成強烈之對比。參見李炳南，《總統民選後憲政改革的發展～第四次修憲之研究》，行政院國科會專題研究計劃成果報告，1999，頁 56。

立法院對總統副總統犯內亂外患罪時，得經全體立委二分之一以上之提議，全體立委三分之二以上之決議，向國大提出彈劾案（刪除監察院對總統副總統之彈劾權）。此外，立院擁有聽證權、調閱權。至於覆議權，則是經總統核可後，全體立委二分之一決議維持原案，則行政院長應即接受。

經過此次修憲後，多數學者認爲總統、行政院、立法院三者關係類似於法國第五共和的「雙首長制」憲政體制；實則我國總統的權限仍不同於法國總統：我國總統不能任意解散國會、不能將法案交由公民複決，因此以「修正式的雙首長制」[8]稱之將更爲恰當！

2. 國大、立委產生方式與名額之修正

增訂國大代表婦女參政保障名額，以政黨比例方式選出者，各政黨當選之名額每滿四人，應有婦女當選名額一人。刪除原「國民大會設議長前，由立法院通告集會」（國大已設議長，故刪之）。

自第四屆起，增加立法委員人數，由原來一百六十四人增加爲二百二十五位。立院經總統解散後，在新選出之立法委員就職前，視同休會。

綜觀 1990～1997 憲改過程，國會改革議題的發展主軸可歸納如下：

1. 解嚴後至國是會議與第一次修憲，此階段在對動員戡亂時期非常體制的反彈與民主化要求下，改革的重點在於使政府機構特別是中央民意代表機關獲得正當性。

2. 在第一次修憲使中央民意代表機關重獲正當性，解決國會代表性問題後，第二、三次修憲則轉移至國會結構調整問題，目的在於代表性之建立與強化。

---

[8]關於我國中央政府體制之定位，學說分歧，與本文觀點類似之學者如黃錦堂教授則自我國總統不具有主動解散國會及將重要法案交由交付公民投票或直接交付釋憲機關從事違憲審查之權力，台灣總統任期四年，且以簡單多數（相對多數）即可當選，正當性略嫌薄弱　總統權限與法國總統相較下，仍屬有限；而立法院部分最重要的是 1997 年憲改所帶來的優勢：行政院對立法院所決議之法律案或預算案提起覆議時，立法院得以簡單多數（相對多數）維持原議。因此，在總統權限不若法國總統，而立法院享有優於法國兩院之權力之情形下，應可將我國體制稱爲認爲「國會仍具優勢的雙首長制」。參閱：黃錦堂，〈台灣雙首長制的內涵～向總統制或像內閣制傾斜〉，國立台灣大學政治學系、財團法人新台灣人文教基金會主辦「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會，頁 19-23。

3.1996 年國家發展會議「凍結國大」之共識，雖未落實於第四次修憲，然「以政黨比例代表制產生國代」、「單一國會」之理念與「修正式雙首長制國會體制」之設計，對後續國會制度改革修憲工程之影響力不容忽視。

表一： 1990～1997 國會改革議題發展[9]

	國會改革議題	修憲主軸	修憲結果
國是會議 79.6 第一次修憲 80.4	國會代表性問題	代表性的建立與強化	國會全面改選
第二次修憲 81.5	國會體制職權調整		1.監察院改制 2.國大權力提升
第三次修憲 83.8	國會體制職權調整		國大自主化與常設化
國發會 85.12	1.凍結國大選舉以政黨比例代表方式產生 2.調整總統、行政院、立法院三者間之權力關係	朝單一國會制度發展	修正式雙首長制之國會體制
第四次修憲 86.7	調整總統、行政院、立法院三者間之權力關係		

參、影響因素分析

1990 年至 1997 年四次修憲過程中，影響國會改革議題發展與實質內

[9]本表參閱葛永光，〈憲法變遷與憲政發展：趨勢與展望〉，國民大會編印，《中華民國行憲五十年學術研討會論文暨研討會實錄》，1998，頁 169，及葉俊榮，〈台灣的轉型憲政主義：政黨輪替與全民政府的詮釋〉，國立台灣大學政治學系、財團法人新台灣人文教基金會主辦「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會發表論文，2000 年，頁 8，修改繪製。

容的主要影響因素繁多，本文歸納爲以下三面向並分析之：

一、結構制約

依據李炳南教授見解（李炳南、顏明聖，1999：99-122），一～四次修憲有關國會體制「國民大會」的變化，基本上受到三項結構制約：第一、憲法作爲統獨的意識圖騰。第二、國大獨佔修憲權的憲政設計。第三、憲政結構下的正當性危機：

（一）憲法作為統獨意識的圖騰

1990 年在民主化激盪下，開始憲政改革，面對民進黨不斷以「臺灣獨立」主張衝擊，執政的國民黨與其後成立的新黨始終未曾改變堅持「追求國家統一」的基本立場。在統一的意識型態下，認爲當前兩岸關係下的國家定位結構，使台灣只能修憲而無法制憲，必須堅持「五權憲法體制不變」！秉持此理念與民進黨廢國大的訴求相抗衡。不過，國民黨所謂「堅持五權憲法體制不變」意指：藉「五權設計下機構的留存、形式上的存在」即足以成爲主張統一的象徵，至於組織、職權與定位，則與統獨無關，在此種意識型態堅持下，國民黨與新黨雖無法接受廢除國大，但卻可以接受監察院之改制與國民大會、立法院、監察院職權之調整。

緣於（憲法）本文賦予國大修憲獨佔權，復加以中央民意代表全面改選，國代民意基礎強化後，自主性的提升，自是可以預期的。國、民兩黨在國發會協商「爲加強政黨對國大控制力，將國大代表全部改由政黨比例選舉方式產生」之共識，在第四次修憲中被國代推翻，其間落差，即是國代自主性提升（甚至已影響到政黨對修憲的控制力）最佳證明！因此在前四次修憲中，國大有逐漸擴張職權之傾向。又因其掌握修憲主控權，在民進黨不斷呼籲往單一國會體制發展的同時，修憲選項中必然會出現所謂「單一國會兩院制」的不同聲音。

（三）憲政結構下的正當性危機

然而，由於全面改選前的國大長期缺乏民意基礎，卻常有自立擴權之舉；改選後，無制衡的「一機關修憲」；欲擴權時，又往往影響到在人民心目中較具國會正當性的立法院，與立法院間產生了結構性的競爭

；國代在各黨黨內地位普遍不高～這些憲政結構下的正當性危機，卻又抑制了國大不斷擴權的野心與行爲。

四次憲改過程中，國會制度與職權的修正，尤其是國大職權之調整，忠實反映出結構制約的影響力。

二、政黨因素

基本上，自修憲背後政治過程觀察，各政黨有關政體制度的偏好影響了整個國會制度之改革。以國民大會而言，其主導台灣民主化後之歷次修憲，修憲國代百分之九十五以上皆隸屬各政黨，修憲通過的條文也多爲各政黨黨版提案與協商結果，因此政黨實爲國家政體選擇的主要行動者（葉淑媚，2000：12 ）。尤其是第四次修憲，更應從政黨政治策略互動過程與憲政制度後果間的因果關聯，來還原修憲真象！

綜觀前四次修憲，分析其中政黨影響層面如下：

（一） 前三次修憲：國民黨一黨主導修憲

國是會議前夕，釋字二六一號解釋規定了國會改選期限，事實上挑戰了國民黨政權做爲中國唯一合法政府的國家迷思，因此如何在維繫國民黨政權前提下，展開憲政改革以重構國民黨政權的正當化，乃是李登輝領導下，國民黨黨國體制的當務之急。之後，九０年代開始的憲政改革，無疑是企圖藉此完成新政權民主化、正當化，以因應台灣因政治經濟轉型所導致既有威權體制的鬆動，其作法爲：在中央級的公職選舉中擴大運用選舉侍從主義政治，縱容地方派系與新興政商集團上升到中央國家機構以提供象徵黨國體制民主化所需的國會席次，最後則以總統民選重建黨國威權。另一方面，就反對勢力而言，有鑑於國民黨以中華民族國家模式爲基礎的憲政體制最初基於動員戡亂之需要實施國家緊急權

，繼而利用執政優勢一黨主導修憲，自始即欠缺開放政權的誠意，因此民進黨的憲改策略，是在現實體制改革空間無從發揮的情況下，被迫朝向以顛覆國民黨憲政體制基礎爲目標的意識型態鬥爭，徹底否定國民黨的文化模式民族國家觀，轉而強調以台灣爲中心的台灣主義 /公民國家觀（曾建

元，1997：153-158）。 1993 年 8 月新黨成立後，改變了國、民兩黨分享政治資源之政黨競爭結構，新黨以「捍衛中華民國」和「反台獨」作爲其基本理念，以「忠誠的反對黨」自居，忠於現行的政治體制，在憲法和法律所規定的架構內，與執政黨和其他黨派從事理性的政治競爭（白佩玲，1997：3）。執政、在野各政黨依循上述理念揭開激烈的憲改程序。

1990 年國是會議結束後，執政之國民黨並未回應主席團建議成立一超黨派憲改諮詢小組，反而將憲政改革的研議機關設置於黨內，規劃修憲事宜，由副總統李元簇擔任總召集人，小組直屬中常會，涵蓋政府及黨務部門重要人士（參閱表二 ），不但兼顧派系的權力平衡、掌握各國家機關的動向、確保小組決議可落實於黨政個部門（黃國宸，1997：21-23），更重要的是，明確地彰顯出國民黨有意一黨主導修憲的用心。

表二：國 民 黨 憲 政 改 革 策 劃 小 組 名 單

小組職務	姓 名	職 務	派 系 背 景
召 集 人	李元簇	副總統	主流派 李總統關憲政問題重要諮詢對象
副召集人	郝柏村	行政院長	非主流派 國是會議黨內議題小組重要成員
副召集人	林洋港	司法院長	非主流派 國是會議黨內議題小組召集人
副召集人	蔣彥士	總統府秘書長	主流派 國是會議召集人
成 員	蔣緯國	國安會秘書長	非主流派 國民黨中評委
	李 煥	總統府資政	非主流派 國是會議黨內議題小組召集人
	邱創煥	總統府資政	非主流派 國是會議黨內議題小組召集人
	宋楚瑜	國民黨秘書長	主流派 國是會議主席團主席
	梁肅戎	立法院院長	非主流派 國民黨中評委
	黃尊秋	監察院院長	國民黨中常委
	林金生	考試院副院長	國民黨中常委
	何宜武	國民大會秘書長	國民黨中常委
	連 戰	台灣省主席	主流派 國民黨中常委

（資料來源 ：高永光，1991：37-38；齊光裕，1998：103）

國民黨憲改小組成立後，所推出的憲改方案頻頻推翻國是會議共識，雖將第一次修憲定位爲「程序性修憲」，卻偷渡部份實質性條款[10]，並利用人數上的優勢，動員黨籍國代組成發言部隊，使民進黨籍國代幾乎無法取得正式發言權。民進黨在修憲過程中雖極力反對由年國代進行修憲、主張先廢臨時條款、選舉具民意基礎的代表進行制憲，但在席次居於絕對劣勢，又無法參與規劃修憲條文的情形下，只能藉由動員群眾、訴諸民意的方式抗爭～「四一七」大遊行，就是以體制外抗爭表達對資深民代及國民黨一黨修憲的強烈不滿。

第一次修憲，在國民黨黨內主流派與非主流派均體認到爲鞏固政權維繫黨內權力平衡，結盟合作是必須的共識下，共同支持黨團立場，讓國大黨團挾著絕對優勢，強力主導了修憲的進程，秉持國民黨五大堅持：1.必須堅持中華民國法統而不是變成台灣地區。2.修憲應著眼於中國統一。3.堅持五權憲法體制不變。4.修憲而不制憲。5.憲法本文不變(倪仲俊，1995：44)。先行擱置有關憲政體制變動的討論，而將第一次修憲目標鎖定在使第一屆中央民意代表順利退職、制訂出選舉第二屆中央民代的法律依據，確立了中央民意代表法源依據、引進混合選舉制度、並規定第二屆國大代表臨時會的召集以進行第二次修憲。

1991 年 12 月 21 日第二屆國民大會全面改選，國民黨刻意迴避統獨議題，以「革新、安定、繁榮」的安定牌戰勝民進黨「台獨」「台灣憲法草案」之競選訴求，得到多數國民支持，贏得五年來最高得票率，以三百二十席（任期未屆滿的 66 位第一屆國代加上二百五十四席第二屆國代)佔總國大席次四百零三位，掌握修憲四分之三可決數的絕對優勢，獲得第二次修憲的主控權[11]。民進黨在二屆國大選舉僅得 23.94%得票率的結果、重挫了民進黨執政夢想，也意味著長期以來堅持「在台獨理念中制憲建國」、「循著總統直選的設計以台灣總統作爲行政中心的總統制」之理念與路線無法獲得多數選民認同，選舉結果使民進黨不得不重新思考其藉總統制達到執政的可能性。而擁有絕對優勢的國民黨在「貫徹執政黨三中決議、維持五權架構」堅持下，除總統選舉究係採用公民直選制或委任直接選舉制無法定案外，執政黨所擬九條修憲草案大部分均獲通過（立法院之任期案因國大與立院間嚴重衝突而予暫時擱置)（謝瑞智，1998：134)，在 1992 年 5 月 27 日強勢主導完成修憲，將監察院改制爲「準司法機關」，並修訂國大職權。值得注意的是，國民黨修憲策劃小組原先規劃關於總統民選方案中，並未提及國民大會，似乎存有：總統直選即廢除國民大會的構想；然而黨

---

[10]國民黨利用其絕對優勢，強行主導總統緊急命令權、大政方針權入憲、人事行政局、國家安全局、國家安全會議等三機關合法化等三項議題，進行實質修憲。參閱：黃國宸，《台灣憲政改革之研究（1990-1994）～政治權力的爭奪場域》，台大三民主義研究所碩士論文，1997，頁 47。

[11]國民黨贏得 71.1%的選票，當選 254 席；民進黨只獲得 23.94 %，當選 64 席；非黨籍聯盟取得 3 席。參閱倪仲俊《中國國民黨與憲政改革：1990～1994》，頁 70-71。

內意識型態之爭使具有中華民族主義象徵的國民大會被保留下來（曾建元，1997：165-166）。更爲了黨版修憲案能順利過關，在修憲主張上做了重大改變，由十三屆三中全會前反對國大擴權及每年集會之立場，轉而賦予其司法院、考試院、監察院之人事同意權與定期集會聽取總統國情報告權，使國大有邁向常設化之取向。

緣於總統選舉選舉方式在上階段憲改中未能定案，因而延伸出第三次修憲，此次修憲有兩點特色：

其一，在國大內部政黨生態方面，雖然仍以國民黨佔絕對多數（國民黨 249 位；民進黨 63 位；新黨 1 位；全國民主非政黨聯盟 1 位；無黨籍 7 位，合計 321 位），仍掌握修憲的主導地位，但 1993 年 8 月自國民黨出走的新黨，卻帶來特別的意涵：新黨雖僅有一位原屬國民黨的傅崑成國代，在修憲過程中，宣示性的意義遠大於實質上的影響力；不過，新黨的成立不僅造成國民黨非主流派實力大受影響，也間接鼓勵了其他次級團體的自主性，促使國民黨國大黨團必須留意此股勢力的動向。

其二，爲因應國大種種擴權行爲將危及立法院既有政治勢力之危機，立法院決定依〈憲法〉第一百七十四條第二項：憲法之修正「應由立法院立法委員四分之一提議，四分之三出席，及四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決。此項修正案應於國民大會開會前半年公告之」規定，成立了「修憲委員會」，以爭取第三次憲改權力。 國民大會與立法院再度對峙，雙方均企圖阻撓對方獲取更多權力，國大企圖再度擴權、反制立法院；立法院則積極推動單一國會、強烈反對國大藉設置正副議長達成常設化目標的作法（黃國宬，1997：78-80）。

1994 年 3 月底開始進行第三次修憲，在三黨一派、國大、立院齟齬不斷下，國大黨團爲了平息國民大會與立法院間之衝突，使立委任期延長爲四年案能順利通過，有意讓國民大會設置正、副議長並朝常設化發展；而民進黨與立法院修憲委員會則極力抵制。國民黨雖在議事運作上強力主導立委任期延任案，但因民進黨、國大聯誼社、草山聯誼社等國代發揮關鍵少數之影響力，阻撓延任案通過，讓國民黨在第三次修憲中遭遇最大的挫敗；但縱然如此，國民黨國代仍壓制了民進黨單一國會之主張，國大也在缺乏制度上的制衡設計與國民黨爲求修憲順利而有意酬庸的情形下，不斷擴權、增設正副議長取得議事自主權、廢除立法院對其行使職權程序的法律限制、並將薪給待遇以報酬名義入憲，國大的常設化儼然成爲定局。

綜上所述，前三次憲改，基本上是在掌握第一、二屆國民大會優勢席次的國民黨一黨主導下進行。檢視國民黨憲改途徑與決策，可以發現黨中央與其授權組成的「憲改策劃小組」或「修憲策劃小組」扮演絕對主導的角色；相對而言，實際負責修憲操作的國大代表暨國大黨團所獲之授權甚

小。此種外造化的運作對憲改結果產生重要影響：1.使黨內高層人士對憲政改革的結果影響力提高[12]，引發了「黨內民主」的疑慮，造成流派間的緊張關係，使政黨機器整合彙集意見的功能大受影響，造成國民黨內部理念分化。爲了平衡黨內意見，國民黨從十三屆三中全會以後，都是以妥協方式來解決憲改爭議，也因此使我國中央政府體制問題，在憲改過程中始終未能得到全盤解決。2.由於黨籍國代意見在黨內修憲研議階段未能充分體現，往往在國大臨時會中發難；所以在前三次憲改中，尤其在國代全面改選後，擁有民意基礎和正當性的新科國代往往組成次級團體積極運作，使國民大會自主性提升；尤其針對總統選舉方式、僑民選舉權、單一國會等黨內具高度爭議的問題，部份黨籍國代甚至採取跨黨派串連運作（倪仲俊，1995：136-139），也導致國民黨在第三次修憲有失控現象發生。

（二）第四次修憲：國、民兩黨合作修憲

1995 年底第三屆立委選出後，國民黨取得八十五席，僅較半數多三席，雖贏得多數，但地位岌岌可危。 1996 年第三屆國民大會選舉，民進黨與新黨在席次表現上有長足的進步，反之國民黨席次大幅降低，僅獲得 55 %席次，喪失國大四分之三的絕對多數，迫使其必須尋求在野黨尤其是民進黨的合作以實現其憲改主張，使民進黨有了前所有的影響空間，民進黨權力位置上升、加上國民黨的本土化，縮短了兩黨統獨意識型態上的距離，隨著民進黨與國民黨政權競爭日益激烈，新黨無疑地在國、民兩黨間產生結盟或勒索潛能（李炳南、曾建元，1998：109-110），「政黨合作」「政黨互動」的痕跡甚明，政黨政治又進入另一嶄新格局。

1996 年在立法院「二月政改」（正副院長改選引發出反對國民黨提名連戰續任行政院長）、「六月政改」（閣揆同意權行使問題）風暴後，國民黨在與民進黨、新黨立法院主導權爭奪戰中雖然獲得最後勝利，但已喪失一黨主控優勢、加上地方派系大量進入立法院，國民黨對黨籍立委的掌控力大減，國民黨爲尋求解決失控的立法院所帶來的政治紛擾，

不得不進一步思考調整行政、立法兩院關係，因此主張削弱立法院對行政權的控制、取消立法院的閣揆同意權，將此內閣人事權轉交民選總統，並賦予總統解散國會權，以增加對立法院的控制；但基於民進黨與立法院的雙重阻力，也賦予立法院倒閣權。雙首長制之政體設計於焉產生。

---

[12]參閱倪仲俊，前揭文，頁 134：最明顯的是在第二階段憲改中，因爲李登輝主席的堅持，國民黨原來「委任直選」政策大幅轉向。但李登輝以黨主席的身分與裁量權直接干預議題發展，跳脫了「七人小組」、「憲改小組」層次，就逾越了原來派系平衡秩序，引發了「黨內民主」疑慮，造成流派間的緊張關係。

就民進黨而言，第三屆國大選舉後，首次在修憲場域中取得具有影響力的地位，因此開始務實思考憲政體制之設計：在中共武力威脅下，民進黨既無法獲得多數選民支持取得執政機會，則總統制不利於民進黨；若採用純粹內閣制，在民進黨派系共治之特色下，即使取得國會多數也無法保證產生穩定的執政集團～因此民進黨兩大派系一致決定揚棄台灣憲草中「總統制」主張；轉而偏向採納美麗島系許信良所建議之「透過民選總統主導內閣產生的半總統制」，雖然取消閣揆同意權的半總統制衝擊了民進黨最大政治資源所在的立法院，在黨內引起嚴重質疑；但由於第四次修憲中尚有民進黨一向積極追求的「凍省」重大改革議題，此議題在國民黨黨內遭遇極大反彈，如果民進黨不支持國民黨黨版取消閣揆同意權議題；凍省案可能會因此無法獲得通過，權衡之下，取消閣揆同意權一案獲得民進黨籍國代全力支持，但對於國民黨版其他總統擴權與弱化國會條款皆拒絕支持並將國民黨版總統的主動解散國會權改爲被動解散權。

新黨雖在第四次修憲未佔有關鍵席次，無法落實其與國、民兩黨對民選總統的角色期待接不同的「回復憲法原有的政府體制、更進一步推向純粹的內閣制」的修憲主張（李炳南，1999：100 ）！但新黨積極尋求與國民黨內反凍省、反廢五項選舉勢力的結合，對國民黨中央造成強大的壓力，國民黨不得不多方配合民進黨要求以尋求支持，並且加速發酵國民兩黨黨籍國代對黨中央強勢主導修憲的不滿，在兩黨中央最關切的凍省與取消同意權獲得連結入憲後，兩黨共識中強化立法權的調查、審計、聽證、立委任期延任案全數遭到封殺，民進黨強化國會的意圖因此未能實現，故新黨對於制度的產出仍有一定影響（葉淑媚，2000：79-103）。

在國民兩黨合作與同意下，「雙首長制」之採行及總統、行政院、立法院三者間權力關係之調整，成爲國發會及第四次修憲最大之變革。

三、總統直接民選

（一）對中央政府體制之影響

第三次修憲在國會體制方面擴充了國大職權、促成國大常設化、自主化，在中央體制則採行「總統直接民選」設計，確立了我國總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接依相對多數當選制度選舉產生之新規範。

就法理上而言，總統產生方式，由間接民選改變爲直接民選，主要是總統象徵性（對內象徵國家最高統治權力，對外代表國家、表彰國家整體性）之強化，因此人民集體投票即人民主權的直接體現。在台灣，總統民選議題的形成，除了根源於台灣情結與本土意識高漲，更關係到國家認同象徵之再造（李炳南，1998：134-136）。

就憲政發展觀之，人民直選制度的落實，讓挾有大量民意基礎的總統對我國憲政體制運作產生深遠影響，甚至爲總統擴權提供了正當性基礎，尤其在憲法增修條文中規定:「總統發佈依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令，毋須行政院長副署。行政院長之免職命令須新提名之行政院長經立法院同意後生效」,讓民選後的總統在形式上擁有單獨行使行政院長、司法院正副院長、大法官、考試委員及其正副院長，以及監察委員及其正副院長的任免權，無須行政院長之副署。副署制爲內閣制政府特色之一，國家元首權力因副署制之設計，在某種程度上被迫轉移到內閣。如今行政院長副署權的縮減，將使民意基礎強大的總統裁量空間加大，不再直接受制於行政院長和間接受制於民意機構，更可以取得介入政黨協商進而主導政府人事甚至領導施政的地位（曾建元，1997：166-167）。在實際憲政運作上，行政院長不再被視爲〈憲法〉五十三條所謂的「國家最高行政機關」；反被評定爲總統的幕僚長或執行長（王業立，2000：2）。

（二）對國會改革之影響

論者憂心總統的擴權以及基此而導致的中央政府體制權責關係的錯亂，爲此，部分人士不惜在國會部分增加國民大會職權、在中央府體制則走向雙首長制與雙國會制，欲藉此監督總統（李炳南，1998：147）。此亦是第三次修憲時，國大職權擴增的隱性原因之一。

1996 年，首任民選總統與第三屆立法委員間權力對抗的經驗，提供我們一個省思的空間：當國民大會通過總統直接民選條文時，又未依照總統任期考量，來調整立法院任期，閣揆同意權行使的困擾自然產生！1996 年 2 月，第三屆民、新兩黨立委在三黨實質不過半的鼓舞下，企圖合作聯手爭奪立法院院長一職與反對國民黨提名連戰續任行政院院長，改變以往執政黨一黨獨大的國會文化，確立民、新兩黨在國會中的地位，以建立民主國家的政黨政治。當時民選總統尚未選出，因此總統不是改革的目標，要改變的是國會政治生態，唯當時民新兩黨互信基礎不足，尚須以亮票等手段達成合作。結果國民黨提名之立院院長劉松藩以一票險勝、連戰亦以 85 票比 77 票驚險過關，二月政改功虧一簣。而 1996 年 6 月政改背景，是代表全體民意的立法院與囊括 54%選票之強勢民選總統間之憲政爭議。直接引發這場憲政爭議的議題爲：副總統可否兼任行政院長、行政院長是否應隨總統改選提出總辭、新任閣揆是否仍必須經立法院同意。最後連戰內閣雖提出總辭，李登輝總統以「著毋庸議」留任之，對立院其後以 85 票對

65 票通過「咨請總統重新提名閣揆並咨請立法院行使同意權」之提案置之不理，立院隨後以不接受行政院長到院進行施政報告以示抗議、並通過廢止包括核四廠在內的所有核能電廠興建計畫，迫使行政院不得不提出覆議案。民進黨更在六月提出改選立院正、副院長的「六月政改」。雖然「二月政改」、「六月政改」均告失敗，但如前文所述，國民黨爲尋求解決失控的立法院所帶來的政治紛擾，不得不進一步思考調整行政、立法兩院關係，因此第四次修憲時，國民黨版提案充斥著「總統擴權」與「弱化國會」色彩，希望削弱立法院對行政院的控制、取消立法院的閣揆同意權，賦予總統解散國會權，以增加對立法院的控制，此一黨內決策直接影響第四次修憲總統、行政院、立法院三者間權力關係之調整。

肆、「國會改革」憲改之特色

回顧七年來的憲改軌跡，國會改革部分顯現出以下特色：

一、憲改過程之特色

（一） 結構制約

如前文所述，四次憲改過程中，國會制度與職權的修正，不論是「修憲、制憲」、「五權憲法體制不變」、「廢國大」、「單一國會兩院制」之爭，抑或是之後國大職權之調整與逐漸擴張職權之傾向，基本上均忠實反映出「憲法作爲統獨的意識圖騰」、「國大獨佔修憲權的憲政設計」、「憲政結構下的正當性危機」等三項結構制約之影響力，成爲「國會改革」憲改過程之一大特色！

（二）民進黨力量日漸抬頭

1788 年美國開國元勳麥迪遜總統（James Madison）曾直言：「人類歷史中，幾乎所有關於憲法改革的會議與協商，都脫離不了派系紛爭」！一

～四次修憲過程正應證此言：第一次修憲爲國民黨與民進黨及國民黨和資深民代的衝突；第二次修憲則涉及國民黨內部主流與非主流的衝突；第三次修憲則因行政院院長副署權問題，引發國民黨內總統與行政院長及其支持者間的摩擦；第四次修憲則因「凍省」問題，導致國民黨中央與省方及反凍省者之間的對立（葛永光，1998：169），並因此激發國、民兩黨協商，以「取消閣揆同意權」「凍省案」兩議題交換，媒介兩黨進行難得的合作。

修憲過程詳實、深刻地反映出各種衝突與妥協。而在黨派衝突不斷中，國民黨由前三次修憲「一黨優勢」主導憲改過程，到第三屆立委選舉結束後轉變爲「兩大一小」的三黨政治，政黨協商從此成爲國家決策的發動機關。其中，在 1996 年第三屆國民大會選舉後，受限於修憲門檻四分之三的限制，迫使僅獲得 55 %席次國民黨必須尋求在野黨尤其是民進黨的合作以實現其憲改主張，使民進黨有了前所有的影響空間，民進黨力量日漸抬頭之趨勢，成爲日後憲改過程中不容忽視的力量。

一、憲改結果之特色

（一） 代表性的建立與強化

長期以來在國民黨以黨領政、一黨集權下，國會被有意識的壓抑與弱化，定期改選的機制更在臨時條款制約下被凍結，雖有增補選，但當選者多由執政的國民黨所包辦，反對勢力遲遲無法進入國會，誠如 G. Hermet 之研究「此種選舉正突顯出他是爲統治者所操弄，以作爲強化政權合法性的工具」，在資深民代長期不改選、不合理的情況存續下，人民對於「萬年國會」之組成自不會有所認同，以致其代表性與合法性受到嚴重挑戰。

然而隨著資深中央民代的逐漸凋零、國內政治生態環境的轉變、人民民主意識普遍提升，國會問題屢成爲朝野抗爭的焦點，也爲我國政治穩定投下變數。釋字二六一號解釋之作成，以「民主原則」與「情勢變更原則」爲基礎，說明了國民大會、監察院與立法院資深民代的退職原則，爲此不合乎民主常軌的非常制度劃下句點。解釋文中「應適時辦理全國性之次屆中央民意代表」更爲在自由地區辦理含有全國不分區各類選舉催生。其後，第一次修憲依據釋字二六一號解釋，於增修條文規定第二屆國大代表、立法委員、監察委員選出及開始行使職權之期限，第一屆「萬年國會」中央民代與第二屆具有最新民意基礎的中華民國國會中央民代，二者乃能合理的銜接傳承，「萬年國會」的走入歷史，實爲我國修憲的最大成效（陳春生，1998：601）。而採用政黨比例代表制產生全國不分區代表之設計，解決了爭執不斷的大陸代表、僑選、職業團體、婦女團體問題，更含蓄地闡明自

由地區不能僅產生區域代表之意，維繫了中華民國法統與憲政體制之傳承、強化了國會的代表性。

（二）「單一國會化」懸而未決

憲改過程中，「國會問題」一直是方向未定，究竟國會制度、定位應採單一國會抑或兩院制？不僅朝野與學界爭論不休、甚至國民大會與立法院兩個憲政機關間也屢屢因此發生激烈衝突！

第一次修憲時，修正總統選舉方式爲：由「中華民國總統由自由區人民選舉」，雖未明定爲「直接民選」或「委任民選」；但在國民大會此項選舉總統之主要功能喪失後，國大改革方向似乎是回歸「無形化」。不過，其後之修憲條文，國大不僅自監察院取得人事同意權、自行決定每年集會一次、總統要到國民大會作國情報告，又增設國民大會議長，並奪回議事規則自主權，使得國民大會的建制，朝著積極活動的方向發展，形式上正逐步向「議會化」邁進。 1996 年國發會共識爲凍結國大選舉，由政黨比例代表產生，並降低國代人數，朝野間似乎又有「使國大朝向無形化」、採行「單一國會」理念的默契。但第四次修憲並未落實國發會此一共識，並未對國民大會體制作重大變動，反而調整立法院若干職權，國民大會代表似乎又希望與立法院之地位角色相抗衡（姚立明，1998：56）。議題之轉折與憲政機關間結構性的權力競爭，預告了下一階段憲改的必然性！

結　語

總體而言，雖然各界對於 1990 至 1997 年「一機關多階段」憲改之「國會改革」評價褒貶不一，但不能不肯定此段憲改在台灣民主發展過程佔有重要地位：從九零年代源於憲法文本結構與現實政治需求差距過大下，出現一波歷史上難得的「憲法時刻」(constitutional moment)[13]，開啓了第一、

[13]美國憲法學者艾克曼（Bruce Ackerman）曾提出美國歷史上幾個難得的「憲法時刻」(constitutional moment)，強調在這些時刻，朝野及全民都有做憲法變遷的準備與意念，任何憲政的興革，也都因此取得高度的正當性。參閱葉俊榮《珍惜憲法時刻》，（台北：元照出版公司，2000 年），頁 49。然而葉俊榮教授認爲台灣未能珍惜自九零年代開始難得的「憲法時刻」，隨著分期付款式憲改的出現，憲改的動能在一次一次憲改中逐漸消散！

二、三次修憲，強化了大陸來台政權之代表性，到針對香港九七過渡而進行的第四次修憲，「省府虛級化」、「取消立院閣揆同意權」，強化民選總統做爲國家領導人權限，以取得對外強勢代表性（葉俊榮，2000b：6-8）、提升政府效率[14]。修憲過程更讓我國得以正視積弊已久的國會結構問題、引進符合民主所需的競爭性選舉、間接促進政黨政治之發展。

不可忽視的是民國八十九年「少數總統」陳水扁與國民黨掌握之國會間，不論是唐飛內閣「左右共治」之質疑與窒礙，抑或是立法院的「罷免總統」風波，均與第四次修憲對總統、行政院、立法院三者間權力關係調整，將政體導向「修正式雙首長制」有相當因果關係。諸多爭議問題有待釐清，修憲後之憲法亦非完美無缺，因此未來也可能有再度修憲之必要性。

[14]至於其後第五、六次修憲，依葉俊榮教授之觀點，則係民主成形後進一步的改革，可解釋爲國會代表性的進一步變革以及憲法變遷機制的沈澱。參見葉俊榮，〈台灣的轉型憲政主義：政黨輪替與全民政府的詮釋〉，國立台灣大學政治學系、財團法人新台灣人文教基金會主辦「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會發表論文，2000 年，頁 8。

第二章　五、六次修憲政治過程之研究

壹、前言

貳、第五次修憲之政治過程

　一、第三屆國民大會第四次會議之召開與修憲流程

　　（一）第三屆國民大會第四次會議之召開

　　（二）修憲流程

　二、第三屆國民大會第四次會議召開經過

　　（一）第一階段——6月8日至6月29日

　　（二）國民大會憲政改革擴大諮詢會議

　　（三）第二階段——7月30至9月4日

　三、修憲議題之形成與政黨協商

　四、修憲成果與影響

　　（一）第五次修憲成果

　　（二）未通過之重要議題

參、第六次修憲之政治過程

　一、第三屆國民大會第五次會議之召開

　二、修憲共識之形成與政黨協商

　三、第三屆國民大會第五次會議過程

　四、修憲成過與影響

　　（一）國民大會代表之產生與任期

　　（二）國民大會之職權

　　（三）國民大會移轉至立法院之職權

伍、結語

壹、前言

國民大會與國會制度之改革，爲我國憲政改革最後階段的重大工程之一。現代民主政治以代議政治爲其主要運作方式，而代議制度若欲健全，國會制度實爲其中心。第五次修憲通過修正有關國民大會代表選舉方式的規定，將原先兼具多數決和比例制精神的半比例制選舉全數廢棄，改爲全額比例代表制，但又規定各黨候選人當選名額依附於立法委員選舉得票比例分配之；同時延長國民大會代表與立法委員的任期，使之與總統一致。

第五次修憲之中心議題爲國會制度改革，但國會改革的問題並非自第五階段修憲開始。整個國會改革可上溯至１９９０年野百合學運廢除萬年國會的訴求，爲因應朝野要求憲政改革的呼聲，李登輝總統於該年召開國是會議，會中作成關於國會改革的若干點決議，這些決議在歷次修憲中逐步實現。國會改革的進程約可分爲：第一階段修憲，終止萬年國會、規定第二屆中央民意代表選舉法源；第二階段修憲，將監察院由中央民意代表機關改制爲準司法機關，兼具西方國會功能的三個中央民意機關：國民大會、立法院、監察院，僅存國民大會與立法院保持既有性質。

但歷經兩階段修憲，國會改革的工作並未停止，國民大會與立法院的職權爭議仍有待解決。第三階段與第四次修憲，主要目標在調整中央政府體制以及省政府體制問題，直至爲因應第五次修憲，國民大會乃成立憲政改革研究小組專案對此問題從事研究，１９９８年第三屆國民大會第三次會議時提出之傾向兩院制之現制改良方案遭否決，再於１９９９年第三屆國民大會第四次會議通過趨向一院制的改良方案，即將國大代表的產生與任期依附於立法員的選舉之上，並將本屆國大代表與立法員的任期延長與總統一致。

國代選制變更的修憲意旨，是爲了透過國代民意代表性強度的削弱，加以政黨黨紀的強化，使國民大會的機關自主性得以受到控制，如是，一方面可以維持國大制度在五權憲法理論上的某種象徵意義，另一方面又可以在功能運作上部份滿足廢除國大制度論者的要求；然而，在保留國大定位與職權功能的前提下，僅僅通過國大選制的改革，是否就果能達成虛化國大的目的，不無疑問。至於中央民意代表任期的調整，則一方面爲了整合各項選舉，消除臺灣幾乎年年都有選舉的怪現象，另一方面則是爲了要配合歷年制。國民大會代表產生方式的變更，以及延長國民大會代表與立法委員的任期的種種決定，由於深受輿論民意訾議，抨擊其違背任期制之授權與責任精神，由是觸及修憲界限的問題，亦即修憲是否有界限？而此次修憲之有關內容是否觸及修憲之界限？諸般問題，在在引起廣大議論，遂有立法院立法委員提案聲請司法院大法官會議針對此點作出憲法解釋，而大法官會議認爲第五次修憲因違反民主原則與程序正義，作出該次增修條文失效之解釋。

大法官作出解釋之時正當選舉結果揭曉，民進黨籍之總統候選人陳水扁以百分之三十九的得票率當選，脫離國民黨自行參選的宋楚瑜得票高達四百六十餘萬，遠高於國民黨提名的總統候選人連戰的二百九十萬票，選後宋楚瑜即憑藉這股龐大的民意支持，成立親民黨。親民黨的成立主要是國民黨的分裂，該黨同時也瓜分了部份新黨的政治版圖，成爲可與國民黨、民進黨抗衡的第三大黨，此時若在五月舉行第四屆國民大會代表選舉，對國民黨、民進黨、新黨均會造成不小的衝擊，是以三黨緊急協商召開國民大會，趁著第五次修憲時龐大的民意壓力，一舉將國民大會虛級化，將原屬國大的部分職權移轉至立法院，國大本身成爲準公民複決形式的任務型機關，至此長久以來一院制兩院制的爭議雖得到暫時的解決，但仍留下許多憲政問題，且由於立院中政治生態遠較國民大會中複雜，且修憲的程序一更加嚴謹，往後修憲的困難度增加許多，六次修憲尚未解決或所製造出的問題，如何能得到解決，爲日後我們必須思考的問題。

制度產生後會產生制度的利益，使得制度本身成爲獨立的行爲者，而脫離傳統行爲者，如政黨或其他政治團體的壓力與制約，因此本文在研究方法方面係採取新制度論的途徑，同時輔以歷史學及政治學研究途徑，從歷史發展的觀點探討第五、六次修憲，特別是國會改革問題的研究，從看似雜多而無秩序的史料當中，抓取對於制度後果有意義的部份加以組織，並分析梳理出其政治策略互動與制度後果間之因果關聯，再現憲政史的真實，並爲進一步探究台灣憲政變遷時的基礎。

貳、第五次修憲之政治過程

一、第三屆國民大會第四次會議之召開與修憲流程

（一）第三屆國民大會第四次會議之召開

自１９９１年至１９９７年，中華民國憲法歷經四次修憲，大致完成四階段的改革工作，第一階段是終止動員勘亂時期，使數十年資深中央民意代表退職以及提供第二屆中央民意代表選舉法源；第二階段將國大代表、總統副總統任期由六年改爲四年，並將總統、副總統的選舉改由自由地區人民直接選舉；第三階段對中央政府職權做了若干調整；第四階段進一步調整中央政府體制和精簡政府組織層級。歷經此四次的修憲，雖完成許多憲政制度上的改革，但有一重要的問題，幾乎在每一階段修憲時都有許多爭論，也有許多提案，但最終都未能通過，那就是國會改革的問題。

根據憲法，國民大會爲我國唯一具有修憲權的機關，且國民大會其他的職權，彈劾及罷免總統、副總統、領土變更等權爲影響至爲重大，實際上不可能經

常行使，司法、考試、監察三院的人事同意權，基於對總統的尊重，亦不太可能否決總統所提的人選，所以修憲此一關係國家體制的權力，變成國民大會唯一的實權，如果要國民大會進行國會改革，調整其自身與立法院的關係，有其困難之處，所以國會改革工程一直等到其他問題都告一段落後，才開始展開。

１９９８年7月２７日，李登輝總統在國民大會提出國情報告之後，針對有關憲政改革問題表示，希望在他任內徹底解決國會制度的問題（第三屆國民大會第三次會議實錄，１９９９：４１３）。在國大代表的心態上，大部分國大代表都認爲參選國代花費並不比其他選舉少，當選就任後又沒什麼實權，與同爲國會之立法委員之職權相較，實有天壤之別，所以國民大會代表一職，常爲代表們累積人脈、名望，作爲競選立法委員或縣市長等其他公職的跳板，因此朝野間對於國會改革的呼聲甚囂塵上，雖然各黨派對於國會應如何改革並無共識，但乘此次修憲機會解決國會問題，爲修憲的主流意見。

１９９９年4月２９日下午，國民大會議長蘇南成邀請各政黨代表於國民大會秘書處，協商連署請求總統頒布召集令（國大簡訊３１６期），依憲法增修條文第一條第四項：「國民大會代表五分之二以上請求召集會議時，由總統召集之」，而國民大會代表現有總額三百一十六人，五分之二爲一百二十七人在爭取時效的情況下，各黨團隨即發動連署，並於四月三十日上午九時三十分，由國民黨、民進黨、新黨、第四黨團分別推派陳鏡仁、陳明仁、蔡重吉、王東暉、黃鴻鈞、江文如等代表，將已完成連署之連署書送達國民大會，於五月七日連同連署書咨請總統發布召集令於六月八日舉行第三屆國民大會第四次會議（國大簡訊３１６期）。此次開會的目的，再請求總統招集會一的連署書中明言：「歷經四次憲政改革工作，我國憲政體制已邁入主權在民之境地，爲因應社會變遷及國會制度正常發展之需要，以鞏固民主體制，因此應宜在近期內召集會議，以建立可長可久之憲政體制。」

（二）修憲流程

第四次會議主要爲進行修憲案之討論，依〈國民大會議事規則〉第四十五條規定：「修改憲法之議案及複的立法院所提之憲法修正案，均應經過讀會之程序」。修憲讀會區分爲一讀、二讀、三讀會。一讀會之程序依〈國民大會議事規則〉第四十六條規定：「第一讀會朗讀議案後，提案人需說明其要旨，出席代表如有疑義時，得請提案人解釋之。前項議案經大體討論後，即應交付審查」，及第四十六之一條：「大會就審查完竣之議案，於審查委員會說明其審查之經過及結果後，應議決進行第二讀會或不予審議。」，換言之，一讀會所需進行之程序包括：１．朗讀議案、２．提案人要旨說明、３．疑義解釋４．大體討論、５．審查委員會、６．議決，一讀會於大會討論完畢後依〈國民大會議事規則〉第十六條規定：「修改憲法之提案應有代表總額五分之一支連署，並應擬具具體條項及附具

理由送程序委員會提報大會，於一讀會交修憲委員會審查」，交修憲審查會審查。

修憲審查委員會由全體國大代表組成，其包括大體討論、分組審查及綜合查三個程序，修憲審查委員會就所有修憲提案大體討論後，依〈國民大會修憲審查委會組織章程〉規定，分三類送三個審查小組進行分組審查[1]，並依規定繕具分組審查報告書，提出修憲審委員會進行綜合審查。在綜合審查階段，審查會就各分組審查報告進行討論，並於討論後分案分條逐條表決，其議決方式爲：一、通過，提報大會進行二讀；二、不通過，提報大會決定（國民大會修憲審查委員會組織章程第二條、第九條、第十一條）。對於修憲提案之審查結果，依〈國民大會議事規則〉第六十三條及〈修憲審查委員會組織章程〉第十二條之規定，必須提出審查報告提報大會決定之，大會就綜合審查結果進行表的後進入二讀。一讀會及審查會援例以代表總額三分之一出席，出席代表二分之一決議。（第三屆國民大會第四次會議第十四次大會速紀錄，9）審查小組則以五分之二出席，出席代表三分之二決議，但經協商後則達成各審查小組不對修憲提案作表決的共識。（第三屆國民大會第四次會議第十四次大會速紀錄，9）

二讀會之進行依〈國民大會議事規則〉第四十七條規定：「第二讀會應將議案朗讀，經廣泛討論後，依次逐條提付討論議決。代表對審查通過之議案所提修正案及審查委員會審查意見應先於原議案討論議決。前項議決以代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之決議行之。第四十七條之一：「第二讀會進行中如有代表對審查意見有疑義時，需由三十人以上之連署或附議，經出席代表過半數之同意，得再付審查。但再付審查以一次爲限。經議決再付審查時，對原審查通過之議案所提修正案均不予審議。代表對再付審查通過之議案提出修正案者，仍依本規則第十六條第二項之規定行之。」所有修憲提案與再付審查案經逐案討論議決完畢後，經整理小組做條項之文字整理，提報大會進行三讀程序。

三讀會之議的以代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之決議行之，且需爲全案表決。三讀會依〈國民大會議事規則〉第五十條規定：「第三讀會得爲文字上之更正，除發現議案內容有互相牴觸外，不得爲修正之動議」。茲將我國的修憲流程列表如下：

[1]第一審查小組審查關於人民權利義務與基本國策之修憲提案。第二審查小組審查關於中央政府體制之修憲提案。第三審查小組審查關於中央與地方之權限、地方制度及其他之修憲提案。（國民大會修憲審查委員會組織章程第二條）

修憲提案連署（需代表 1/5 連署）

↓

一讀會（1/3 出席、1/2 決議）

↓朗讀提案、提案人說明、大體討論、審查委員會、決議

審查會（1/3 出席、1/2 決議）

↓大體討論

審查小組（2/5 出席、2/3 決議）

繕具分組審查報告書

第一組：審查關於人民權利義務與基本國策之修憲提案

第二組：審查關於中央政府體制之修憲提案

↓ 第三組：審查關於中央與地方權限、地方制度及其他之修憲提案

審查會

綜合審查各小組報告

對修憲提案作成通過或不通過之建議，提報大會決定

提出審查報告書

↓

大會（1/3 出席、1/2 決議）

↓處理修憲審查委員會審查結果

二讀會（2/3 出席、3/4 決議）

提出修正案、修正案提案說明、廣泛討論、逐條議決

↓再付審查（三十人以上之連署或附議、1/2 以上決議）

三讀會（2/3 出席、3/4 決議）

只得爲文字修正

二、第三屆國民大會第四次會議召開經過

（一）第一階段——６月８日至６月２９日

李登輝總統於５月７日頒布召集令：「茲依據中華民國憲法增修條文第一條之規定，第三屆國民大會第四次會議定於中華民國八十八年六月八日集會。」第三屆國民大會第四次會議於１９９９年６月８日正式開議。同日舉行預備會議，決議依據國民大會程序委員會組織規程第二條第一項之規定，自８日起開始受理

程序委員會委員候選人之登記，並於6月１１日舉行第一次大會選舉之[2]（第三屆國民大會第四次會議預備會議速紀錄）。

６月１４日第二次大會分別由國民大會憲政改革研究小組常務委員會、國民大會經費稽核小組、國民大會法規研修專案小組、國民大會代表一般提案及人民請願案件專案處理小組依序提出報告。6月１５日第三次大會討論由國民大會法規研修專案小組提國民大會議事規則部分條文修正草案、國民大會修憲審查委員會組織規程修正案、國民大會補選副總統投票及開票辦法、同意權行使辦法部分條文修正草案、行使同意權投票及開票辦法修正草案等，修正通過。6月１６日第四次大會修正通過由國民大會法規研修專案小組提國民大會法規研修專案小組設置辦法草案及國民大會代表一般提案及人民請願案件專案處理小組設置辦法。6月２１日、２２日、２３日第五、六、七次大會，進行聽取總統國情報告，並檢討國是、提供建言（第三屆國民大會第四次會議第二至七次大會速紀錄）。

關於修憲之提案，依大會通過之日程表規定，６月１７日截止收受修憲提案，以及連署人撤銷簽署、增加簽署；6月２１日截止收受代表修憲提案之補正（第三屆國民大會第三次會議速紀錄），照憲法第一百七十四條第一款規定，憲法之修改，應由國民大會代表總額五分之一之提議。國民大會代表現有人數爲３１６人，五分之一人數爲６４人，本次會議共收到４９件修憲提案，其中第二十號修憲提案爲國民黨黨版、第三十四至四十號爲新黨黨版、第四十一號與第四十二號爲民進黨黨版但此次修憲最受矚目、也最具爭議性的並非此三黨所提的修憲案，而是無黨籍代表江文如所提的第四十七號修憲案，也就是延任改選案及國大擴權案的母版。

修憲之讀會於6月２４日第八次大會開始進行修憲一讀會。6月２４日、２５日、２８日、２９日第八次、第九次、第十次、第十一次大會，進行修憲提案說明及大體討論（第三屆國民大會第四次會議第八至十一次大會速紀錄）。依照國民大會議事規則第四十五條規定：「修改憲法之議案，應經過讀會之程序。大會進行讀會之議程時，開議人數依國民大會組織法第八條前段之規定。」第四十六條規定：「第一讀會朗讀議案後，提案人須說明其要旨，出席代表如有疑義時，得請提案人解釋之。前項議案經大體討論後，應即交付審查。」本次大會於朗讀所有修憲提案案由後，依提案案號順序，分別由提案人一人說明提案要旨，並進行代表質疑與討論。依國民大會議事規則第三十一條規定：「提案之說明以十分鐘爲度，討論質疑或應答之發言以五分鐘爲度，但取得主席之許可者，得延長一次以三分鐘爲限。違反前項限度者，主席得終止其發言。」依6月２２日政黨協商第五次會議，針對第一讀會政黨發言時間之分配與次序達成結論：「原則按政黨比例分配（國民黨三、民進黨二、新黨一、第四黨團一），如時間充裕，則開放

[2] 第三屆國民大會第四次會議程序委員會委員：朱俊曉、江惠貞、鍾佳濱、蔡正元、張建隆、劉權漳、張輝元、林居利、陳湖媛、周衡、吳正群、楊敏華、謝明璋（第三屆國民大會第四次會議第一次大會速紀錄，１１－１２）。

代表自由登記發言。三黨黨版說明時間加倍。」（第三屆國民大會第四次會議第八次大會速紀錄，１１－１２）

６月29日第十一次大會有代表提休會動議，經表決後，會中決議自６月３０日起休會，至７月29日復會。爲因應休會事宜，主席並在會中宣布：1．本會在休會期間爲廣徵民意，賦予政黨凝聚全民對修憲共識之機制，擬請大會同意凡經政黨協商達成共識者得提出修憲提案，由程序委員會提報七月二十九日第十二次大會，與現有四十九件修憲提案繼續進行第一讀會提案人說明及大體討論。2．代表一般提案原定於七月一日截止收受，徵詢大會同意延至八月二日截止收受。3．代表所提之一般提案，如認爲具有時效性急需處理者，擬交由本會代表一般提案及人民請願案件專案處理小組逕行處理，不必提報大會。其餘部分，仍依既定程序辦理。4．休會期間，大會工作人員仍繼續調用辦理各項業務。關於二至四點，大會無異議通過，但有關第一點，可於７月２９日第十二次大會時補提憲法修正案一事代表認爲違反程序正義，經決議仍依照本會議事規則之規定辦理（第三屆國民大會第四次會議第十一次大會速紀錄）。

（二）國民大會憲政改革擴大諮詢會議

在６月２９日第十一次大會中，經三黨國大黨團協商達成休會共識後，國民大會第四次會議自６月３０日至７月２９日休會一個月。國民大會開會一個多月下來，朝野並無共識，爲求突破，國民大會三黨國大黨團在休會期間繼續協商，達成由三黨國大黨團在在台北世界貿易中心聯誼社主辦「憲政改革擴大諮詢會議」，自七月十四日起至二十三日結束，由三個黨團及第四黨團，分別推定代表二十七位、推薦邀請學者專家、社會賢達人士三十三位，共計六十位[3]，其討論的主題爲：

---

[3] 憲政改革擴大諮詢會議參加名單如下：

一、 國民大會代表

（一） 國民黨：江惠貞、朱新民、吳綺美、郎裕憲、柯三吉、陳明仁、陳鏡仁、莊隆昌、彭錦鵬、楊肅元、蔡正元、謝瑞智、顏耀星、

（二） 民進黨：王東暉、林勝利、周威佑、邱議瑩、陳金德、陳淑暖、鄭麗文、蔡啓芳、劉一德、

（三） 新黨：曲兆祥、秦繼華、高寶華、楊敏華、

（四） 第四黨團：江文如。

二、學者專家（包括政黨代表）

（一） 國民黨推薦：包宗和、田弘茂、朱武獻、吳煙村、林文程、李震山、徐小波、許志雄、黃昭元、楊日青、楊志恆、趙建民、蔡政文、蘇永欽、

（二） 民進黨推薦：吳乃仁、林佳龍、洪貴參、高瑞錚、張俊宏、張俊雄、陳隆志、游盈隆、管碧玲、蔡茂寅、

（三） 新黨推薦：李炳南（政黨代表）、呂亞力、張麟徵、楊泰順、彭懷恩、傅崑成、

（四） 議長推薦無黨籍人士：陳良[illegible]、翟宗泉、顧慕晴

1．中央政府體制

(1) 國會改革議題

①國民大會與立法院之定位

②國民大會之職權

③國民大會之名額及產生方式

④國民大會之組織及預算自審問題

(2) 總統選舉及監督方式

①總統選舉之當選方式

②總統之監督問題

2．人民權利義務及其他

(1) 包括公民投票或創制複決議題

①公民投票或創制複決之應否入憲問題

②公民投票或創制複決之議題應否限制問題

(2) 政黨規範議題

①黨營事業應否入憲規範問題

②政黨經費及財產應否規範問題

(3) 檢警留置犯罪嫌疑人之時限應否延長問題

(4) 兵役及其替代役入憲問題。

經過十天的討論,決議本會採共識決，對各項議題之不同意見，分列「共識」、「多數意見」及「無共識」三部分處理；其中「多數意見」，得加註保留或不同意見者。

1．關「中央政府體制」之「國民大會與立法院之定位」與「國民大會之職權」部分，多數意見：「國會改革應與行政權配合考量。不論是一院制或兩院制，在學理上雖無絕對之好、壞。但新國會之改革，必須符合社會的期待，以及考慮政治的現實面。新國會之議員席次可由政黨協商決定，以逐屆遞減席次方式，來達到社會之期待。」

2．有關國民大會代表之名額及產生方式，經決議：

(1)多數意見：「國民大會代表之名額應適度減少」。

(2)多數意見：「不完全反對採政黨比例制，但絕不能剝奪廣大民眾『不參加政黨』之權利」。

(3)其餘不同意見，均列爲無共識。

3．有關總統選舉之當選方式及監督問題，經決議：

(1) 多數意見：「爲防止候選人得票率過低不足以領導國家，有採二輪投票方式者，但也有第一位候選人得票超過百分之四十，且與第二位候選人差距百分之五以上，即不再進行第二輪投票。」。

(2) 其餘各項不同意見，均列爲無共識。

4． 其他關於公民投票與創制複決、政黨規範、檢警留置犯罪嫌疑人之時限應否延長問題、兵役及其替代役入憲問題、兩岸是否爲特殊之國與國關係及其他議題，討論熱烈，但並無共識。

整體而言，憲政改革擴大諮詢會議隊第五次修憲並無實質上的影響，再擴大諮詢會一召開期間，李登輝總統接受德國之聲訪問時，談到兩岸的關係是「特殊的國語國關係」，也就是兩國論，關於兩國論是否入憲的問題，再擴大諮詢會議中亦多所爭論，但由於此項議題過於敏感，且第五次修憲的重心是國會改革問題最後亦不了了之。

（三）第二階段——７月３０至９月４日

國民大會７月２９日復會，7月29日第十二次大會，會中就第四次會議日程表修正草案予以討論。７ 月30日第十三次大會繼續修憲提案第一讀會大體討論，自第八次大會起，至今日第十三次大會止，已完成第一讀會所有程序，依國民大會議事規則之規定，將修憲提案四十九件交付修憲審查委員會審查（第三屆國民大會第四次會議第十二、十三次大會速紀錄）。８月2日修憲審查委員會第一次會議，討論大會交付委員會審查之修憲提案應如何分類分送各審查小組進行討論，其次是就與人民權利義務與基本國策有關之修憲提案部分進行大體討論。８月３日修憲審查委員會繼續就中央政府體制、中央與地方之權限、地方制度及其他有關之修憲提案部分進行大體討論（第三屆國民大會第四次會議修憲審查委員會第一、二次會議速紀錄）；下午進行分組審查。8月４日、五日修憲審查委員會各審查小組第二次、第三次會議繼續分組審查。

8月6日、9日、１０日、１１日、１２日修憲審查委員會第三至七次會議，進行修憲審查委員會綜合審查各分組審查報告，八月六日第一分組，九日下午、十日及十一日上午第二分組，十一日下午及十二日第三分組。綜合審查之發言方式依政黨比例（國民黨三、民進黨二、新黨一、第四黨團一）爲之，八月十 三日修憲審查委員會第八次會議時，就修憲提案及其修正案進行議決（第三屆國民大會第四次會議修憲審查委員會第三至八次會議速紀錄）。

８月30日第十四次大會，討論第三屆國民大會第四次會議修憲審查委員會審查報告書，依本會議事規則第四十六條之一規定，先由修憲審查委員會總召集人說明審查經過及其結果後，再就審查結果決議通過與不予通過部分，分別議決進行第二讀會或不予審議。對於審查會決議不予通過部份，大會議決議不予討論；接著對審查結果決議通過之修憲案進行逐案處理，至此完成一讀會程序。

8月31日第十五次大會接著進行修憲案第二讀會，依照本會議事規則第四十七條第一項及政黨協商結論，先朗讀所有進入二讀之條文及其修正案文後，依修正案案號順序分別由提案人作說明要旨，俟全部修正案說明完畢後，進行廣泛討論。九月一日（第十六次大會）、九月二日（第十七次大會）二天進行二讀會逐條討論；九月三日（第十八次大會 ）進行二讀會逐條議決（第三屆國民大會第四次會議第十五至第十八次大會速紀錄）。

9月3日第十八次大會進行第二讀會逐條議決議程，依照中華民國憲法第一百七十四條第一款規定：「憲法之修改，由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之。」在開始進行逐條議決之前，關於二讀會表決方式，有兩項動議提出，一是江文如的「無記名投票動議」：建請大會於修憲各議案進行二讀會以及三讀會時，均以無記名投票進行，以免國大同仁遭受外界無謂之干擾，另爲陳鏡仁的「記名投票動議」。江文如代表提此動議時，國民黨國大黨團書記長陳明仁隨及反對，認爲依照國民大會議事規則第三十八條規定：表決方法，得由大會議決或主席酌定以舉手、起立、表決器、無記名投票或記名投票行之，但主席若裁定以無記名方式行之，有代表三分之一以上反對時，即應用計名投票，再者依國民大會議事規則第三十七條規定：動議之種類有：散會動議（休息動議）、擱置動議、停止討論動議、延期討論動議、付委動議、修正動議、無期延期動議等七種，關於表決方式並不在其中，所以當有三分之一以上的代表反對以無記名投票方式進行表決時，主席即當裁示以記名投票方式進行表決（陳明仁代表訪問錄）。

但議長蘇南成認爲，議事規則第三十七條所規定者爲動議提出之優先順序，但動議之種類並不限於此，當江文如代表提出某一個構想，提請大會公決，即成立一個動議，且當時議長尚未對表決方式進行裁示，所以陳明仁等代表雖有超過三分之一以上代表連署，希望以記名投票方式表決，但仍爲一個臨時動議，而動議的決定，議長必須尊重大會的意思，故兩項動議同時交付大會表決（蘇南成代表訪問錄），表決結果：在場人數二四二人，贊成無記名投票之動議者一五〇人，超過半數，通過；贊成記名投票之提案者八十七人，未超過半數，不通過。隨後大會表決通過劉一德提第九號修正案第一項、第二項、第三項一次表決案。下午繼續開會時陳鏡仁、陳明仁等人提請大會提前結束第四次會議所有議程，提前閉會。經提付表決結果：在場人數二六一人，贊成九月三日閉會者六十七人，未超過半數，不通過。接著開始進行無記名投票表決（第三屆國民大會第四次會議第十八次大會速紀錄）。

首先表決之案即爲民進黨提出之政黨比例制案與延任案。第一次投票結果未通過，陳宗仁、陳進發以「主席在投票時間過後宣布停止投票，又同意延長十分鐘，致對表決結果有疑問」爲由，提議重行表決，依照國民大會議事規則第四十條第二項規定：「出席代表對表決結果認爲有疑問時，經三十人以上之同意得請求主席重行表決，但以一次爲限。」經主席就該提議重行表決徵求三十人以上附

議成立後，由主席宣布重新投票，第二次投票結果，本案以２７０人出席，２０４人贊成，４４人反對，２２人棄權，一票之差，獲得通過（第三屆國民大會第四次會議第十八次大會速紀錄）。此時新黨爲抗議表決結果，全體退出國大議場之外，在國民大會外持續抗爭，預計三讀會時再進場增加出席代表人數，使延任案不會通過三讀（李炳南代表訪問錄），國民黨方面，黨團下令不分區代表全部退出會場至茶水間待命（陳明仁代表訪問錄）。４日凌晨二時三十分完成二讀會程序。根據議事日程，三讀會應於９月６日表決，但民進黨國大黨團幹事長劉一德等 71 人提出變更議程動議，提前於二讀會後舉行，並獲２１６人中２０９人贊成，接續於四時二十分進行三讀會表決，以２１４人出席，２１１人贊成，２人反對，１人棄權，通過修憲案（第三屆國民大會第四次會議第十八次大會速紀錄），修正中華民國憲法增修條文第一條、第四條、第九條及第十條條文，完成三讀法定程序。

二讀會各項修提案與修正案表決結果：

修正案第九號 修正修憲提案第二十號	劉一德等六十四人	第一項： 國民大會代表第四屆爲三百人，依左列規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例，分配當選名額，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制。比例代表之選舉方法以法律定之。 一　自由地區直轄市、縣市一百九十四人，每縣市至少當選一人。 二　自由地區原住民六人。 三　全國不分區一百人（含僑居國外國民十八人）人。 第二項： 國民大會代表自第五屆起爲一百五十人，依左列規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例，分配當選名額，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制： 一　自由地區直轄市、縣市一百	272	198	47	27	未過
			陳宗仁提重行表決				
			270	204	44	22	通過

		人，每縣市至少當選一人。 二　自由地區原住民四人。 三　全國不分區四十六人（含僑居國外國民六人）。 第三項： 國民大會代表於立法委員改選時同時改選，連選得連任，第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任滿之日止，不適用憲法第二十八條第一項及第二項之規定。					
修正案第九號	劉一德等六十四人	第四項： 第一項及第二項之第一款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人。第三款各政黨當選之名額，每滿四人，應有婦女當選名額一人。	214 222	77 198	127	10	未過 通過
修正案第五號 修正修憲提案第二十號	李炳南等四十人提	前項第一款每直轄市、縣市選出之名額，每滿四人，應有婦女當選名額一人。第三款及第四款之名額，依其另列政黨選票之得票比例選出之。	214	19	190	5	未過
修正憲法增修條文第一條第二項條文（甲案） 修憲提案第二十號第一條第二項		前項第一款每直轄市、縣市選出之名額，每滿四人，應有婦女當選名額一人。第三款及第四款之名額，採政黨比例方式選出之，各政黨當選之名額，每滿四人，應有婦女當選名額一人。	221	41	176	4	未過
憲法增修條文第一條增列一項 修憲提案第二十號第一條第六項		憲法增修條文第一條增列一項： 國民大會集會時，得邀請司法院、考試院及監察院院長作政務報告，國民大會代表並得提供建言。	223	164	56	3	未過
修正憲法增修條文第一條第八項條文 修憲提案第四十八號第一條第八項		修正憲法增修條文第一條第八項： 國民大會之組織、預算及行使職權之程序，由國民大會定之，不適用憲法第三十四條及第六十三條之規定。	223	168	53	2	通過

周威佑提復議

陳金德、鍾佳濱提重行投票表決

		199 205	198			維持 下次會議討論
修正憲法增修條文第四條第一項 修憲提案第二十號第四條第一項		立法院立法委員爲二百二十五人，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制： 一　自由地區直轄市、縣市一百六十八人，每縣市至少一人。 二　自由地區平地原住民及山地原住民各四人。 三　僑居國外國民八人。 四　全國不分區四十一人。	217	71	139	2	未過
修正憲法增修條文第四條第二項： 修憲提案第二十號第四條第二項		前項第一款每直轄市、縣市、第二款平地原住民及山地原住民選出之名額，每滿四人，應有婦女當選名額一人。第三款及第四款之名額，採政黨比例方式選出之，各政黨當選之名額，每滿四人，應有婦女當選名額一人。	212	58	151	3	未過
修正案第十號	劉一德等六十四人提	第四屆立法委員任期至中華民國九十一年六月三十日止，第五屆立法委員任期自中華民國九十一年七月一日起爲四年，連選得連任，其選舉應於每屆任滿前或解散後六十日內完成之，不適用憲法第六十五條之規定。	212	200	11	1	通過
刪除憲法增修條文第九條第二項： 修憲提案第二十號第九條		第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長之任期至中華民國八十七年十二月二十日止，台灣省議會議員及台灣省省長之選舉自第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長任期之屆滿日起停止辦理。	214	207	7	0	通過
修正憲法增修條文		台灣省政府之功能、業務與組織之	214	201	12	1	通過

陳金德、林勝利、劉一德等七十三人提復議

第九條第三項爲第二項： 修憲提案第二十號第九條		調整，得以法律爲特別之規定。					
修正案第七號	陳金德等六十四人	中華民國自由地區人民得依法對全國性事務依公民投票方式行使創制、複決權，不受憲法第二十七條第二項之限制。	212	110	100	2	未過
修正案第八號	劉一德等六十四人	中華民國自由地區人民得依法對全國性事務行使創制、複決權，不受憲法第二十七條第二項之限制。	211	102	107	2	未過
憲法增修條文第十條增列一項爲第二項： 修憲提案第二十號第十條第二項		中華民國自由地區人民得依法對全國性事務行使創制、複決權，但不得與憲法牴觸。不受憲法第二十七條第二項之限制。	215	93	120	2	未過
憲法增修條文第十條增列一項爲第三項： 修憲提案第二十號第十條第二項		人民有依法律服兵役或其替代役之義務，憲法第二十條之規定停止適用。	219	75	140	4	未過
修正案第一號	彭芳谷、杜震華、林逸民、郎裕憲、陳婉真等八十四人	國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作；對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先寬列。	220	208	11	1	通過
修正憲法增修條文第十條第十項： 修憲提案第二號、第四十五號第十條第十項		國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於金門、馬祖、澎湖地區人民亦同。	220	205	13	2	通過
修正案第三號	黃澎孝、馬家珍、曾憲棨、	國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養應予保障。	222	214	8	0	通過

	張玲、劉一德、曲兆祥等二一八人						

三、修憲議題之形成與政黨協商

此次憲的重心爲國會改革問題，但朝野各黨對於此一並無共識，所以在６月３０日時，經過協商，決定休會一個月，在休會期間舉行憲政改革擴大諮詢會議，廣徵各界對修憲的意見，同時加強政黨間的協商，以期能達到修憲共識。在此期間，民進黨一直堅持國民大會代表改採政黨比例致產生，但國民黨對於是否在此次修憲就將國代全額改爲比例代表致有疑議，所以協商就在幾分之幾間反反覆覆（劉一德代表訪問錄、吳乃仁先生訪問錄）。

在一連串舉行之政黨協商中，最關鍵爲８月１３日中午在陽明山中國大飯店由國民黨與民進黨黨團之協商，在會中民進黨一再要求會後仍就政黨比例代表制之方式繼續研議協商。會後國大工作會陳主任鏡仁請國民黨幾位學者提對案作爲今後協商之參考，經謝瑞智、柯三吉、彭錦鵬、郎裕憲等人以兩年前國發會對國會改革之共識所擬議之「國會改革政黨比例配套案」爲基礎進行商討，結果認爲國會制度之改革，應以國民大會與立法院同時進行爲原則，如此只有依附在立法委員選舉之比例代表制較爲可行，但國民黨學者對於立法院若被解散，國大是否隨著解散等有不同意見，且國代將於２０００年５月２０日任期屆滿，如國大代表之任期不能與立委之任期一致，國大代表將不能依附在立委之選舉而產生，如何使國大代表不受任期之影響，仍能依附在立法委員之選舉而產生，於是在條文中採取「以最近立法委員選舉」之方式，以爲解決。（謝瑞智，２０００：６１－６４）

８月１７日國、民兩黨就比例代表制問題協商，此時民進黨雖提出草案，但對細部規劃仍付之闕如，於是彭錦鵬將國民黨諸位學者所規劃的草案交給民進黨代表參考，此時民進黨代表決得如此設計十分理想，希望能依此提出修憲提案修正案，但國民黨國民黨國大黨團書記長陰德之黨中央基於選舉考量，希望此次修憲幅度越小越好，因此拒絕將該草案交給民進黨，炳說若會後有國民黨代表將草案交給民進黨，將是該代表個人行爲，國民黨團反對此案（陳明仁代表訪問錄）。

會後民進黨參考此案，重新草擬，並刪除「最近」兩字，並認爲立委及國大延任是必要之惡。民進黨爲順利推動延任改選案，希望德之李登輝總統對此案的看法，於是在協商後，當天晚上劉一德、陳金德、鄭麗文、黃昭凱及國民黨籍國代彭錦鵬即赴台南請求總統民間友人許文龍先生協助，並請總統表示意見，據了解，總統德之後表示修憲是國民大會代表的權責，他不方便表示意見干涉，民進

黨及利用李登輝總統未表示意見之故，在國大代表間營造「李總統並未反對此案」的氣氛，爭取到不少親李的國代（劉一德代表訪問錄）。

四、修憲成果與影響

（一）第五次修憲成果

國民大會開會期間，代表依據憲法之規定，共提出四十九件修憲提案，而於1999年9月3日三讀通過修正憲法增修條文第一條、第四條、第九條及第十條等四項條文。其內容包括國會改革及人民權利義務之保障等主要議題：

1．國大代表之產生與名額：

國民大會代表以政黨比例方式產生，其名額第四屆代表三百人，依立法委員選舉各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配名額，直轄市及各縣市共一百九十四人，原住民、僑民十八人及全國不分區八十二人之名額分配；第五屆起代表爲一百五十人，依直轄市及各縣市一百人、原住民四人、僑民六人及全國不分區四十人之名額分配。

2．國民大會代表及立法委員任期：

國大代表之任期爲四年，但於任期中遇立法委員改選時同時改選；立法委員任期自第五屆起爲四年。

立法委員及國代之任期，因預算之編列已改爲曆年制，而在擬議修憲條文之過程中，曾有人提議立法委員理想之就任時間應在7月1日，如此則立委改選後，可從容的審查次年度預算，因此第四屆立法委員之任期乃延至１９９２年6月３０日止，因國大代表須依附在立法委員之選舉，故第三屆國大代表之任期表面上可延至第四屆立法委員任期屆滿之日，但萬一立法院被解散，國民大會亦隨著解散，實際上此延任仍屬不確定。又爲合併統一投票並在說明欄中建議縣市長及縣市議員選舉均延至91年6月30日上，以減少選舉頻率。

國會改革原爲本次修憲之重心，而民國八十六年舉行之國家發展會議有關國民大會之共識爲「國民大會代表的總額適度減少，改由政黨比例代表制產生，並自下屆起停止選舉」經此次修憲可達國大代表人數逐漸減少(第四屆減爲三百人，第五屆減爲一百五十人)、減少選舉，節省社會成本、消除任期未滿轉換職務之陋習等目標（謝瑞智，2000：68）。

3．加強基本國策之規範：

(1)軍人權益之保障：國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、

就醫、就養予以保障。
(2)社會福利與救助：國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作；對於社會救助的國民就業等救濟性支出應優先編列。
(3)增訂澎湖特殊地區人民之保障，使其與原住民、金門、馬祖等地區享有政治地位等特別保障。

（二）未通過之重要議題

1． 總統選制：

從理論上言，採絕對多數，較能讓多數人民爲總統背書、爲其後盾，使總統的行事較理直氣壯。總統選制鄉堆多數或絕對多數的問題，再第四次修憲時已有爭論，且國、民兩黨協商已達成一定共識，爲因當時陳水扁已準備競選總統，若採絕對多數對他的選情相對不利，故當時並未通過；次次國民黨再提絕對多數修憲案，仍因民進黨反對而未通過（陳明仁代表訪問錄）。

2． 公民投票的問題：

所謂公民投票是指人民對憲法、一般法案或政府之決策，有提議表示意願，或投票決定是否同意之權。公民投票原爲此次國、民兩黨協商較具共識之部份，雖然對於名稱上仍有爭議民進黨希望在憲法增修條文中增定公民投票，兩國民黨是主張增訂創制、複決兩權的條文，當八月中政黨協商瀕臨破裂之時，尚有協商代表認爲，此次修憲智要通過公投入憲就好，免得修憲一事無成，所以民進黨方面準備接受國民黨的創制、複決相關條文（劉一德代表訪問錄）。但表決當天，由於創制、複決權是在國會改革問題之後表決，當國大擴權案經復議延至下次開會討論，部分代表反彈，在創制、複決案上投反對票，以致此案未通過（吳乃仁代表訪問錄）。

3． 刑事人權：

此爲嫌疑犯的留置權與憲法第八條的修改，依現行憲法規定，警察與檢察官共用留置嫌疑犯的留置權只有２４小時，但施行的結果檢經雙方軍人爲這個時間不夠，不足以令他們查清真相、釐清案情，必須適度延長，才能真正達到發掘頁實不冤枉好人的目的，所以法務部於修憲期間邀請國民大會代表召開刑事人權入憲的聽證會，希望此次修憲能將相關規定做適度的修正，但此一提議於二讀會時被封殺。

參、第六次修憲之政治過程

一、第三屆國民大會第五次會議之召開

第五次修憲將國民大會代表的產生與任期依附於立法委員的選舉之上，也就是說，國大代表自第四屆起乃是配合立法委員選舉得票數，按政黨比例分配名額，而不以公民直接投票選舉產生；同時爲配合合併選舉（總統、國代及立委三項選舉合併），即會計制度的歷年制，並將第三屆國民大會代表與立法員的任期延長與總統一致，即至２００２年六月三十日止；而依增修條文第一條第三項之規定，當立法院因通過不信任案，而遭行政院院長呈請總統解散後，國民大會亦同時解散，重新配合立法院改選而組成。國民大會全額比例代表制之變革，乃是依據民國八十五年十二月國發會的共同意見而來，並自第四屆起停止區域代表選舉，希冀以政黨之力量落實國會之改革及國會之紀律（中央日報，1996.12.28：四版）。

然而，在保留國大定位與職權功能的前提下，僅僅通過國大選制的改革，是否就果能達成虛化國大的目的，不無疑問。至於中央民意代表任期的調整，一方面爲了整合各項選舉，消除臺灣幾乎年年都有選舉的怪現象，另一方面則是爲了要配合歷年制。國民大會代表產生方式的變更，以及延長國民大會代表與立法委員的任期的種種決定，由於深受輿論民意訾議，大法官會議作出憲法解釋認爲其違背任期制之授權與責任精神，而且超過修憲的界線，大法官會議判定第五次修憲條文時效，民國八十六年七月修正公布之增修條文，繼續生效。

根據司法院法官會議釋字第四百九十九號解釋，此種將國民大會代表的產生全額改爲比例代表制的方式，因國民大會代表的產生未經選舉，與憲法第二十五條「國民大會代表代表全國人民行使政權」的規定，兩不相容，若依此產生的國民大會代表仍可行使民選國代的職權，將抵觸民主憲政體制下國民主權的原則，亦與自由民主的憲改程序有所抵觸。而民意代表自行延長任期，大法官會議援引釋字第三十一號與釋字第二百六十一號解釋，認爲此次國民大會代表與立法委員任期之調整，並無憲政上不能依法改選的正當理由，國民大會代表自行言承認其，與國民主權原則不相符合，也違反利益迴避原則。

民國八十九年三月二十四日司法院大法官做成釋字第四九九號解釋，國民大會於八十八年七月之修憲條文應自解釋之日起失其效力，此解釋雖解決中央民意代表延任問題，但對於國會改革問題並無作出良好的解決方案，且對於民間日益升高的廢除國民大會的呼聲，有所違背，故國民大會於民國八十九年四月間，乃由國大代表一八四人連署請求總統召集會議，總統於四月一日頒布召集令，第三屆國民大會第五次會議於四月八日開議。

二、修憲共識之形成與政黨協商

此次修憲議題的形成，主要先由國民黨與民進黨達成共識，再邀請新黨協商，基於修憲氣氛和諧的考量，國民兩黨絕對尊中新黨的意見，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，即答應新黨黨版修憲案進入一讀等等，所以第六次修憲三黨一派可說達致高度共識，在一個月內即完成修憲。

（一）３月２７日國、民兩黨協商，連署召開第五次會議

３月２７日，國民大會國民黨及民進黨黨團在國民黨國大工作會主任陳鏡仁、民進黨國大黨團總召集人陳金德率同下，於國民大會秘書處，就是否再次召開會議進行政黨協商，經過充分交換意見後，達成共識，並由國民黨國大黨團書記長蔡正元及民進黨國大黨團總召集人陳金德分別代表兩黨團共同簽署協議。

（二）３月３０日國、民兩黨協商，國民兩黨達成七點共識

３月30日進行黨對黨的協商，雙方達成共識如下（中國時報，2000.3.31：2版：）：

1．三屆國民大會代表任期至八十九年五月十九日屆滿，不再延任。

2．八十九年五月二十日起，國民大會機關名稱維持不變，走向虛級化、非常設化，國大代表依議題需要，於立法院提出總統、副總統彈劾案，或憲法修正案時，三個月內採政黨比例代表制產生。每次集會爲期一個月，集會結束即解除職務。

3．基於穩定政局、符合民意考量，自八十九年五月二十日起，國民大會職權合理調整如下：

(1) 移轉至立法院的職權：補選副總統、罷免總統、副總統提案權、對總統提名任命之司法院、考試院、監察院人員，行使同意權、變更領土決議權、聽取總統國情報告。

(2) 停止行使的職權：憲法修改權、聽取總統國情報告，檢討國是、提供建言。

(3) 國大代表行使的職權：議決立法院提出之總統、副總統彈劾案、複決立法院所提之憲法修正案。

4．國大代表行使職權應依所屬政黨主張執行，其程序由立法院定之。

5．兩黨共同連署，咨請總統於四月十一日前召集國民大會代表集會。

6．本次國民大會集會，謹就兩黨協商共識進行議決。

7．兩黨一致呼籲全國人民及其他黨派，全力支持，共同推動國會改革。

（三）３月３１日三黨一派協商，新黨支持國、民兩黨之共識，並加

入兩條件

爲使第三屆國民大會第五次會議議事進行順利，國民黨、民進黨、新黨與第四黨團３月３１日上午召開政黨協商第一次會議，結論：（中國時報，2000.4.1：2版：）

１．自四月八日起召開，並於四月二十五日前完成修憲三讀會。

２．在議事日程安排上，爲能縮短日程，協商代表同意僅就國、民兩黨達成之修憲共識進行議決，不受理代表一般提案；同時，將修憲提案及其修正案之補正日期，由原本之三天縮減爲兩天。

３．對於中央選舉委員會已於八十九年三月三十日發布第四屆國民大會代表選舉公告，爲避免一面辦理選舉，一面進行會議，造成衝突，並爭取時效，協商代表同意將於四月八日預備會議時，以大會決議方式函請行政院轉中央選舉委員會延緩辦理選舉事宜。

４．新黨對於國、民兩黨達成之修憲七項共識提出兩項補充意見，

(1) 國大代表行使之職權，除議決立法院提出之總統、副總統彈劾案，以及複決立法院所提出之憲法修正案外；能再增加一項「變更領土決議權」。

(2) 調整憲法增修條文第四條五項有關對總統監督機制之規定，刪除「犯內亂或外患罪」等字。

國、民兩黨協商代表均表示原則同意，但仍須送黨中央討論。

（四）４月７日三黨一派協商，國、民兩黨同意新黨之條件，並允許新黨黨版修憲案進入一讀

４月７日三黨一派於國民大會秘書處協商，達成結論：（國大簡訊３２６期：2000：34）

１．　新黨支持國民黨與民進黨所達成之七點共識，對此國民黨與民進黨表示敬意與歡迎。

２．　新黨、國民黨、民進黨籍無黨籍同意共同提出憲法修正案，該憲法修正案除符合七點共識外，尚包括新黨的兩點主張：變更領土決議比照修憲程序，以及總統、副總統彈劾案排除內亂、外患限制。

３．　國民黨及民進黨團同意新黨得提出一件修憲案進入一讀，該修憲案包括總統選舉方式、閣揆同意權、監委產生方式級任務型國代產生方式。但新黨同意不影響議程原定時間內，討論該修憲案。

（五）4月11日三黨一派協商，國民兩黨協助新黨黨版修憲案成案

1．全體協商代表同意就已達成之共識，共同提出憲法增修條文修正案。

2．針對新黨所提之黨版修憲案，依照前次協商共識，國民黨與民進黨同意協連署成案。

3．關於立法院對司法、考試、監察三院行使人事同意權之門檻；以及社會福利、澎湖及軍人保障之條款，意見有高度交集，另行協商。

4．關於國民大會代表之組成，立法委員之人數和組成，另行討論。

5．建請行政院及立法院對國民大會員工之權益，應依法妥與保障。（國大簡訊326期：2000：36）

三、第三屆國民大會第五次會議過程

李登輝總統於4月1日頒布召集令：「茲依據中華民國憲法增修條文第一條之規定，第三屆國民大會第五次會議定於中華民國八十九年四月八日集會。」同日召開預備會議，會中並照案通過第三屆國民大會第五次會議第一次大會議事日程草案，另通過請行政院轉請中央選舉委員會在第三屆國民大會第五次會議期間，延緩辦理第四屆國民大會代表選舉事宜。 4月11日第一次大會，選舉程序委員會委員。4月12日第二次大會通過將代表修憲提案及其修正案之補正日期縮短爲一天，以及對修憲審查結果提出修正案之收受日期縮短爲三天，4月14日第三次大會，開始 就修憲提案第一讀會提案人說明及大體討論，第一讀會進行程序，依照國民大會議事規則第四十六條規定：「第一讀會朗讀議案後，提案人須說明其要旨，出席代表如有疑義時，得請提案人解釋之。前項議案經大體討論後，應即交付審查。」本次大會於朗讀所有修憲提案案由後，依提案案號順序，分別由提案人一人說明提案要旨，俟全部提案說明完畢後，進行大體討論。進行修憲提案大體討論時，每一案之討論時間爲二十分鐘，第三案爲三黨一派共同提出，討論時間爲四十分鐘，完成後將修憲提案七件交付修憲審查委員會審查。（第三屆國民大會第五次會議第一至三次大會速紀錄）

4月15日修憲審查委員會第一次會議，會中討論大會交付審查委員會審查之修憲提案第一號案至第七號案，本次修憲審查委員會不設分組，審查委員會審查修憲提案之程序，照秘書處擬具之分類表，依提案性質類別分類進行審查。4月16日修憲審查委員第二次會議 繼續審查修憲提案， 完成大會交付七件修憲提案之審查及議決程序，依據修憲審查委員會組織規程第十一條規定，修憲審查委員會綜合審查完竣後，應提出審查報告書，連同審查議決通過之條文與原修憲提案條文一併提報大會決定。（第三屆國民大會第五次會議修憲審查委員會第一至二次會議速紀錄）

4月21日第四次大會繼續進行一讀會程序，由修憲審查委員會總召集人說明審查經過及其結果，並對修憲審查委員會審查報告書進行議決。同時爲避免發生對於表決方式致爭議，通過廖榮清等２４８人所提臨時動議：大會通過進行二讀會之修憲案，於二讀會時逐條採用記名投票表決；未經大會審查之修憲提案修正案，於進行二讀會時逐條採用舉手表決；修憲案於二讀會議決後，接續進行三讀會，並於三讀會時就全案記名投票表決。（第三屆國民大會第五次會議第四次大會速紀錄）

4月24日第五次大會開始修憲二讀程序，首先朗讀針對修憲審查委員會審查通過之修憲提案所提之修正案條文後（除修正案第五號、第九號外），依修正案案號順序，分別由提案人說明要旨，提案說明時間爲十分鐘，俟全部修正案說明完畢後，進行廣泛討論。隨後由秘書處依次逐案朗讀各修正案條文，經主席宣布結束修正案提案人說明，繼續進行第二讀會廣泛討論。下午一時三十分繼續開會，逐條討論與逐條議決修憲案，二讀會表決結果如下。（第三屆國民大會第五次會議第五次大會速紀錄）

第三屆國民大會第五次會議二讀會表決結果

修正案第二號	戴榮聖等 107 人	國民大會代表 30 人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年；或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之，不受憲法第二十六條、第二十八條及第一百三十五條之限制。比例代表制之選舉方式以法律定之。	280	39			未過
修正案第四號	江昭儀等 53 人	國民大會代表 300 人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年；或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之，不受憲法第二十六條、第二十八條及第一百三十五條之限制。比例代表制之選舉方式以法律定之。	280	37			未過
修正案第八號	江文如等 48 人	國民大會之職權如左，不適用憲法第四條、第二十七條第一項第一款至第三款及第二項、第一百七十四	280	48			未過

		條第一款之規定： 一、依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第二款之規定，複決經立法院立法委員四分之一之提議,四分之三之出席,擊出席委員三分之二支決議所提之憲法修正案. 二、依增修條文第四條第五項之規定，複決立法院所提之領土變更案。三、依增修條文第二條第十項之規定，議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。					
修正案第十號	蔡正元等 234人	國民大會代表任期與集會期間相同，憲法第二十八條之規定停止適用。第三屆國民大會代表任期至中華民國八十九年五月十九日止。國民大會職權調整後，國民大會組織法應於兩年內配合修正。	297	292			通過
修正憲法增修條文第一條條文 修憲提案第三號第一條	陳鏡仁、陳金德、李炳南、江文如、蔡正元等二九人	第一項　國民大會代表三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年；或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之，不受憲法第二十六條、第二十八條及第一百三十五條之限制。比例代表制之選舉方式以法律定之。 （原第二項刪除） 第二項　國民大會之職權如左，不適用憲法第四條、第二十七條第一項第一款至第三款及第二項、第一百七十四條第一款之規定：一、依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第二款之規定，複決立法院所提之憲法修正案。 二、依增修條文第四條第五項之規定，複決立法院所提之領土變更案。三、依增修條文第二條第十項	229	219	8		通過

		之規定，議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。 第三項　國民大會代表於選舉結果確認後，十日內自行集會，國民大會集會以一個月爲限。不適用憲法第二十九條及第三十條之規定。 第四項　國民大會代表任期與集會期間相同，憲法第二十八條之規定停止適用。第三屆國民大會代表任期至中華民國八十九年五月十九日止。 （原第五項刪除） （原第六項刪除） （原第七項刪除） （原第八項刪除）					
修正憲法增修條文第二條	陳鏡仁、陳金德、李炳南、江文如、蔡正元等二九人	（原第一項未修正） 第二項總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。 （原第三項至第六項未修正） 第七項 副總統缺位時由總統於三個月內提名候選人，由立法院補選，繼任至原任期屆滿爲止。 （原第八項未修正） 第九項　總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即爲通過。 （原第十項未修正）	295	284	10	1	通過
修正憲法增修條文第四條	陳鏡仁、陳金德、李炳南、	（原第一項未修正） （原第二項未修正） 第三項　立法院於每年集會時，得	293	286	6	1	通過

	江文如、蔡正元等二九人	聽取總統國情報告。 （原第三項改列爲第四項，未修正） 第五項　中華民國領土，依其固有之疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，並提經國民大會代表三分之二之出席，出席代表四分之三之同意複決，不得變更之。 （原第四項改列爲第六項，未修正） 第七項　立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。 （原第六項改列爲第八項，未修正）					
修正案第六號 修正憲法增修條文第五條第一項	江文如等40人	司法院大法官十五人，並以其中一人爲院長、一人爲副院長，由總統提名，經立法院同意任命之。自中華民國九十二年起實施，不適用憲法第七十九條之有關規定。司法院大法官除原任法官轉任者外,不適用憲法第八十一條法官終身職待遇之規定。	285	249			通過
修正憲法增修條文第五條	陳鏡仁、陳金德、李炳南、江文如、蔡正元等二九人	第一項　司法院大法官十五人，並以其中一人爲院長、一人爲副院長，由總統提名，經立法院同意任命之。自中華民國九十二年起實施，不適用憲法第七十九條之有關規定。 （原第二項至第六項，未修正）	296	276	19	1	通過
修正憲法增修條文	陳鏡仁、陳金德、	（原第一項未修正） 第二項　考試院設院長、副院長各	283	277	6	0	通過

第六條條	李炳南、江文如、蔡正元等二九人	一人，考試委員若干人，由總統提名，經立法院同意任命之。不適用憲法第八十四條之規定。 （原第三至六項未修正）					
修正憲法增修條文第七條	陳鏡仁、陳金德、李炳南、江文如、蔡正元等二九人	（原第一項未修正） 第二項　監察院設監察委員二十九人，並以其中一人爲院長，一人爲副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。憲法第九十一條至九十三條之規定停止適用。 （原第三項至第六項，未修正）	284	280	4	0	通過
修正憲法增修條文第八條	陳鏡仁、陳金德、李炳南、江文如、蔡正元等二九人	立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。國民大會代表集會期間之費用，以法律定之。	284	279	5	0	通過
修正憲法增修條文第九條	陳鏡仁、陳金德、李炳南、江文如、蔡正元等二九人	（原第一項未修正） （原第二項刪除） 第二項　台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律爲特別之規定。	288	282	6	0	通過
修正憲法增修條文第十條	陳鏡仁、陳金德、李炳南、江文如、蔡正元等二九人	憲法增修條文第十條增修訂如左： 一、增修條文第十條第十項第二句「對於金門、馬祖地區人民亦同。」修正爲「對於澎湖、金門、馬祖地區人民亦同。」 二、增訂社會福利條項如下：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作；對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」 三、增訂軍人保障條項如下：「國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。」	290	289			通過

修憲案第二讀會逐條表決完畢後，進行第三讀會，第三讀會以記名投票進行全案條文表決。下午十時五十九分開始進行表決，表決結果：出席投票代表二八七人，贊成者285人，棄權（廢票）者 二人，贊成者已達出席代表四分之三之法定人數，通過對憲法增修條文第一條、第二條、第四條、第五條、第六條、第七條、第八條、第九條及第十條條文之修正。（第三屆國民大會第五次會議第五次大會速紀錄）

四、修憲成過與影響

第三屆國民大會第五次會議代表共提出七件修憲提案，於八十九年四月二十四日採行記名投票，通過對憲法增修條文第一條、第二條、第四條、第五條、第六條、第七條、第八條、第九條及第十條條文之修正，其內容除將去年因司法院認爲程序瑕疵一併宣告無效之軍人權益、社會福利救助等及金、馬、澎特殊地區保障條款恢復入憲外，主要修憲內容爲國會之改革，重新定位國民大會，改爲非常設化，未來國大代表只依任務需要由政黨比例產生之，任務結束辭職；而國民大會職權亦配合大幅縮減，除保留複決立法院所提之憲法修正案、領土變更案及議決立法院提出之總統、副總統彈劾案外，其餘原有職權，包括補選副總統、提出總統、副總統罷免案、修改憲法、對總統提名任命之人員行使同意權等各項職權，均改由立法院行使；另外，亦將司法院大法官排除憲法第八十一條及有關法官終身職待遇之適用。

（一）國民大會代表之產生與任期

根據增修條文第一條第一項：「國民大會代表三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之……比例代表制之選舉方式以法律定之。」第三、四項接著規定：「國民大會代表於選舉結果確認後十日內自行集會，國民大會集會以一個月爲限……國民大會代表任期與集會期間相同。」

也就是說，國民大會於有任務時經由比例代表制選舉代表集會產生，其任期爲一個月，在這一個月，內該屆國民大會，針對憲法修正案、領土變更案或總統、副總統彈劾案，進行贊成或反對的投票。至於「採比例代表制產生」的規定，原政黨協商版本爲採「政黨」比例代表制選出之，惟如此將恐壓縮無黨籍獨立候選人參政空間，故主張將政黨兩字拿掉，至於比例代表制的詳細運作情形，交由立

法院立法決定。

由增修條文的規定可知，國民大會爲任務型的非常設機關，只有在修憲、變更領土、彈劾總統副總統時，才由人民選舉產生，對於國家重要事項進行贊成或反對的投票，對於立法院並無牽制之能，只爲最新民意的展現，是准公民複決或間接公民複決的設計。有部分人士主張此種任務型國大並不須經選舉產生，只要在立法院通過修憲案、領土變更案、總統副總統彈劾案時由總統召集各縣市民意代表進行複決即可，如此可避免比例代表制的缺失，亦可減少因選舉產生的社會成本。但最後修憲時仍決議經全民選舉產生任務型國大，主要用亦即在最新民意的展現。

（二）國民大會之職權

1． 複決立法院所提之憲法修正案：

國民大會依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第二款的規定，在立法院提出憲法修正案，經公告半年後複決之（增修條文第一條第一、二項）。由於憲法本文賦予國民大會修憲創制權以及修憲複決權，故使得國民大會原本只是代理人民行使政權的機關，提高了重要性，自動員戡亂時期臨時條款，到解嚴之後的數次憲政改革，都是經過國民大會執行修憲權的程序而產生；由於修憲關係憲政秩序的穩定，近來的憲政改革也針對國民大會行使修憲權的問題，引起多項討論，由於國民大會已淪於政黨以及國民大會大表利益競逐的場域，對於攸關國家憲政穩定之修憲大權，不宜再由國民大會單一機關議決。而民國八十九年的修憲時，爲配合國會改革，將國民大會虛級化，所以取消了國民大會的修憲創制權，僅保留修憲複決權，亦即由立法院提案修憲，而後再交由國民大會複決。

2． 複決立法院所提之領土變更案：

中華民國領土，依其固有之疆域，經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，經公告半年後，提經國民大會代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之複決同意，方得變更（增修條文第一條、第四條第五項）。領土爲國家構成要素之一，其變更爲國家重要事項，故應經嚴格程序爲之，修憲後關於領土邊更的規定與修憲程序相同，就是基於這個道理。

3． 議決立法院提出之總統、副總統彈劾案：

關於總統、副總統之彈劾案，由全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，經國民大會代表總額三分之二同意時，被彈劾人應即解職（增修條文第四條第七項、第二條第十項）。依

原憲法規定，彈劾權由監察院提出再經國民大會議決。但修憲後監察委員係由總統提名經國民大會任命，對總統副總統之彈劾案若又由監察委員提出，實難收制衡之效果；在民國八十五年年底國發會的共識下，於八十六年七月第四次修憲中，對於總統、行政院、立法院之關係，做了根本而具有配套的調整，其中便將彈劾總統副總統之提案權劃規給立法院，讓民意機關直接監督總統。

（三）國民大會移轉至立法院之職權

1．修憲提案權：

立法院修憲提案權由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，經公告半年後，提請國民大會複決（憲法第一百七十四條、第二十七條第一項第四款、增修條文第一條第二項）。在憲法本文中雖規定立法院有修憲提案權，但實際上擁有修憲實權的僅國民大會一機關，而民國八十三年修憲時復又規定國民大會每年集會，觀諸當時國民大會的職權，如補選副總統，提總統、副總統罷免案，議決監察院提出之總統、副總統彈劾案，以及對司法、考試、監察三院人事同意權，均非常態性、每年運作的權力，是以修憲權的運作成爲國民大會代表重要的政治舞台；加以過去十年國家正處於民主轉型時期，無論憲政架構或內部權力運作均尚未底定，而憲法也因此一再地修正，表現出來的是幾乎年年修憲的怪現象，甚至國民大會被國人譏爲「憲政怪獸」。

爲了避免過去由國民大會一機關主導修憲，造成憲法淪爲政治人物角力的舞台，以致修憲品質令人質疑；同時歷經十二年的憲政改革，在完成國會改革後暫時告一段落，是以拔十九年修憲時，將修憲權一分爲而，立法院擁有修憲提案權，國民大會擁有決議權。一則立法院常態性的任務爲立法權與預算權，除非憲法的修正成爲國人的共識，立法院應不至於如過去國民大會年年修憲；在修憲品質方面，憲法的修正除須經兩百多位立法委員集思廣益外，在擬定憲法修正案後須公告半年方交由國民大會複決，在這半年內，社會各界人士自會對此憲法修正案多方檢討、附和或批判，半年後國民大會在複決時，當會做更明智的抉擇。

2．司法、考試、監察三院人事同意權：

立法院對總統提名任命之司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員、審計長行使同意權（增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項、憲法第一百零四條）。立法院的人事同意權原先只針對監察院審計長行使，２０００年修憲，爲進行國會改革，將國民大會虛化，故將原屬於國民大會的職權轉移至立法院，其中較有爭議的就是司法、考試、監察三院人士事同意權，因爲其他修憲提案權、領土變更提案權、彈劾、罷免總統、副總統提案權、補選副總統權，均爲國家重大事項，並不會輕

易爲之，而司法、考試、監察三院人事同意權則對日常政事影響至深，所以此同意的門檻極爲重要。

由我國的政治生態觀察，日後不可能有一個政黨可以掌握立法院絕對多數的席次，若同意權的門檻規定爲三分之二的絕對多數，則將不會有某一政黨掌握三院的人事，而是必須經由政黨協商產生，如此將有助於政治的穩定。修憲之時三黨一派對同意權的門檻有二分之一單純多數或三分之二絕對多數的爭議，由於爭議一直無法解決，最後決定交由立法院立法決定之，如此指示將政治競爭的場域由國民大會移轉至立法院，問題仍未獲得解決。

至於對監察院審計長的人事同意權方面，須注意立法院雖對審計長擁有任命同意權，憲法亦未明定審計長之任期，但審計權之獨立行使應受尊重，總統及立法院並不能任意免除審計長之職務，俾能在一定任期中，超然獨立行使職權，非可因擁有對審計長之人事同意權，而企圖影響審計部工作之中立性。

3．對總統、副總統的彈劾及罷免權提案權：

彈劾與罷免爲兩種不同的權力，彈劾權追究的是法律責任，罷免權責是追究政治責任。關於總統、副總統的彈劾及罷免，彈劾總統、副總統之提案權原屬監察院，但修憲之後，監察院已非中央民意機關，而是由總統提名經國民大會同意後任命，若由其彈劾總統、副總統，在實際運作上似有困難，故改爲由立法院行使，立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出（增修條文第四條第七項），立法院向國民大會提出之總統、副總統彈劾案，經國民大會代表總額三分之二同意時，被彈劾人應即解職（增修條文第二條第十項）。

原增修條文對於總統、副總統彈劾發動原因陷於內亂、外患罪，在憲政運作上亦不無問題，是以民國八十九年修憲時將內亂、外患的限制取消。總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即爲通過（增修條文第二條第九項）。此與憲法原規定國民大會有罷免總統、副總統之權，而無須其他選舉人同意者，亦大異其趣，將此國民大會之職權轉移至立法院，爲國會改革的配套措施之一，而規定立法院僅有罷免案提案權，通過與否仍須自由地區選民決定，是民意政治與責任政治的展現。

4．領土變更權：

增修條文第四條第五項規定：中華民國領土，依其固有之疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，並提經國民大會代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之複決同意，不得變更之。此領土變更之程序與修憲程序相同，是因領土爲國家構成要素之一，其變更自屬國家重大事項，必須經嚴格程序爲之。

5．副總統缺位補選權：增修條文第二條第七項規定：副總統缺位時，由總統於三個月內提名候選人，由立法院補選，繼任至原任期屆滿為止）。

6．立法院開議時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言（增修條文第一條第七項）：國民大會聽取總統報告，雖具儀式、象徵性質，對於總統報告內容無質詢之權利，為總統可藉此發表重要政策宣告，極具政治意義；而提供建言，雖無法律上之拘束力，但其仍可反映民意，與總統做良性互動，對國家政策不無影響。

伍、結語

第五次修憲通過修正《憲法增修條文》第一條有關國民大會代表選舉方式的規定，將原先兼具多數決和比例制精神的半比例制選舉全數廢棄而改為全額比例代表制，但又規定各黨候選人當選名額依附立法委員選舉得票比例分配之；同時延長立法委員與國民大會代表的任期與總統一致。此次修憲的重點為國會改革問題。國代選制變更的修憲意旨，是為了透過國代民意代表性強度的削弱，加以政黨黨紀的強化，使國民大會的機關自主性得以受到控制，如是，一方面可以維持國大制度在五權憲法理論上的某種象徵意義，另一方面又可以在功能運作上部份滿足廢除國大制度論者的要求；然而，在保留國大定位與職權功能的前提下，僅僅通過國大選制的改革，是否就果能達成虛化國大的目的，不無疑問。至於中央民意代表任期的調整，則一方面為了整合各項選舉，消除臺灣幾乎年年都有選舉的怪現象，另一方面則是為了要配合歷年制。此種變更國民大會代表產生方式，以及延長立法委員與國民大會代表的任期，觸及修憲界線界線的問題，亦即修憲是否有界線？而此次修憲是否動及修憲不可動之界線？引起廣大爭議，大法官一針對此點作出憲法解釋，認為基於民主原則，此次增修條文失效。

為因應大法官會議的解釋，及解決迫在眉睫的第四屆國民大會代表選舉問題，國民大會於解釋公佈不久後即召開第五次會議，進行第六次修憲，此次修憲由於停止國民大會選舉是三黨共同的目的，所以在一個月內就完成修憲，將國民大會虛級化，轉變為任務型準公民複決之機關，而原屬國民大會的職權怎轉移至立法院。

綜觀整個國會改革問題，前後歷經六次修憲，時間長達十餘年，卻不若中央政府體制與地方政府層級問題，在第三階段與第四次修憲即已獲得大致的解決，其關鍵點在於，國會改革問題所要改革的對象即為修憲機關自身。國民大會擁有修憲實權，縱使有政黨的約束以及輿論的壓力，其他機關亦難對其權力產生制衡的作用，遑論要求其自廢武功。因此，為了避免國民大會成為憲政改革的變數，必須等到其他的改革初步完成，才有機會對國民大會自身進行改革。然此也正為此兩次修憲與前四次修憲最大的不同點所在。

國民大會對於牽涉自身的國會改革問題看法，與主要政黨的黨版修憲提案立場殊異，竟至造成此次修憲政黨控制力大幅衰退以及修憲機關制度自主性大增的現象，從而影響及修憲的結果完全脫逸政黨黨版提案的預先規劃。綜觀此兩次修憲，可發現其與前四次修憲最大的不同點在於憲政機關自主性大增，政黨控制力大幅衰退。前四次修憲的過程大致上是由政黨內部研議修憲議題，經過政黨協商，最後交由國民大會中的黨團運作，基本上，修憲無非是政黨政治的另一層次的實踐，修憲成果與政黨所擬定的修憲版本大同小異。但此次修憲憲政機關的自主性大增，修憲成果主要是委員提案而非政黨版本；另一方面，憲政機關之間的抗衡亦升高至相當程度，立法院史無前例地提案聲請司法院大法官解釋部份〈增修條文〉無效，使國民大會與立法院的長期衝突進入憲法爭議的制度解決程序當中，而總統與司法院大法官也在以國民大會改革爲核心的國會制度改革之修憲與釋憲的過程中，扮演了積極的角色，發揮了強大的影響力。

第三章　第五、六次修憲國會改革過程中政治力之分析

前言

壹、憲政機關之自主性及其相互之間之抗衡

　一、國民大會與立法院

　二、國民大會與司法院大法官

　三、國民大會與總統

貳、政黨控制力之變化

　一、第五次修憲時政黨控制力之變化

　　（一）國、民兩黨修憲提案的形成及協商過程

　　（二）國民黨對黨籍代表的失控，民進黨國大黨團主導第五次修憲

　　（三）議長角色之特出

　二、第六次修憲時政黨控制力之變化

　　（一）三黨迫切要求召開國民大會，並達成廢國大的決議

　　（二）國、民、新三黨之政黨控制力分析

　　（三）親民黨組黨的影響

結語

前言

推動第五、六次修憲的主要政治行動者，與前四次修憲相較，有著極大的差異。前四次修憲主要是由中國國民黨中央決定修憲方向，進而形成增修條文草案，經由中央常務委員會和中央委員全體會議通過之後，以政治任務提示案形式交付國民大會黨團在修憲時加以貫徹；縱使在第四次修憲時，民主進步黨在國民大會中取得杯葛修憲的實力，但上述由國民黨所主導的修憲流程中，亦只不過是增加了國民黨與民進黨黨中央和黨團協商共識的份量，而就民進黨而言，黨中央主導黨版修憲立場形成的作用，也是最爲重要、關鍵的。整體而言，前四次修憲的主要行爲者是政黨，而修憲決策則是由上而下的貫徹。

但在第五次修憲時，由於第十任總統大選即將來臨，各黨，特別是有修憲實力的國民黨，乃將黨的重心放在如何贏得兩千年總統大選之上；對於修憲，則希望將之限縮於爭議最小的有限範圍之內，修憲幅度越小越好，修憲議題越安全越好。若國民黨國大黨團貫徹黨中央的意思，國大代表勢必在第五次修憲時無發揮的舞台，此時民進黨團即利用國民黨籍國大代表與黨中央及國大黨團之間的矛盾，與蘇南成議長密切聯繫，合作推動延任凍選案的通過。

延任凍選案通過之後，引起社會極大的批評聲浪，三黨立法委員亦分別連署聲請釋憲；在兩千年總統選舉結束之後，司法院大法官做出〈釋字第四九九號解釋〉，解釋中明言第五次修憲違反國民主權等原則及〈國民大會議事規則〉，此次通過之〈憲法〉增修條文嗣後無效，原有之增修條文恢復其效力。此號解釋做出之後，引起各黨（特別是國民黨與民進黨）的國民大會代表普遍的不滿，紛紛要求召集國大臨時會，以回應司法院大法官所做〈釋字第四九九號解釋〉。就各黨黨中央的立場而言，由於總統選舉剛結束，民進黨剛取得執政權，國民黨面臨總統選舉慘敗及宋楚瑜勢力趁勢擴張反攻的雙重壓力，新黨則存在著與親民黨支持者高度重疊的泡沫化危機，三黨皆無意面對依〈憲法〉應恢復舉行的第四屆國民大會代表選舉，於是隨即連署要求召集第三屆國民大會第五次會議，進行第六次修憲。

由上述對第五、六次修憲簡單的分析來看，可發現第五、六次修憲主要的行爲者中，政黨仍扮演極重要的角色，但已不如以往般係由上而下貫徹其修憲意志，主導修憲決策的政黨內部力量反倒由黨中央轉移至黨團，而在轉移的過程中，則出現了權力運作的空隙，使得部份特殊個人得藉此扮演極重要的角色。另外憲政機關的自主性及相互之間的抗衡亦是影響第五、六次修憲的重要因素，職是之故，以下將借重有關修憲局中人的大量訪談資料，分別討論憲政機關及政黨這兩大政治力對於第五、六次修憲的影響。[1]

---

[1] 第五次修憲時，由於社會對國民大會所通過的延任凍選案多所抨擊，各總統參選人或為其形象，

壹、憲政機關之自主性及其相互之間之抗衡

國民大會與國會制度之改革，爲我國憲政改革最後階段的重大工程之一。整個國會改革可上溯至一九九零年野百合學運「廢除國民大會」的訴求，爲因應朝野要求憲政改革的呼聲，李登輝總統於該年召開國是會議，隨後在第一階段修憲中終止萬年國會、規定第二屆中央民意代表選舉法源。第二階段修憲，則將監察院由中央民意代表機關改制爲準司法機關，兼具西方國會功能的三個中央民意機關：國民大會、立法院、監察院，僅存國民大會與立法院保持既有性質。歷經兩階段修憲，國會改革的工作並未停止，終於成爲第五次修憲的主要目標。我國〈憲法〉中規定國民大會爲唯一具有修憲權的機關，當憲改主軸是與國大制度改革無關的其他問題，諸如中央政府體制或中央與地方關係等問題時，各黨對於該黨國民大會代表則有極強的控制力，前四次修憲中，各黨（特別是國民黨）均能有效地約束該黨的國民大會代表完成黨中央所交付的任務。但當修憲議題關係到國民大會代表自身利益時，國民大會代表便很容易就形成跨政黨的合作，這也是第五、六次修憲國民大會此一憲政機關角色特別突出的原因之一。

當司法院大法官宣布國民大會所通過的第五次修憲憲法增修條文無效，引起國民大會不滿，認爲此一舉措代表了釋憲機關否定了修憲機關，是以如何「回應」司法院大法官〈釋字第四九九號解釋〉，乃成爲第三屆國民大會第五次會議的重要目標，所以國民大會與司法院大法官間的權力制衡，爲第六次修憲的重要觸媒。另外，李登輝一直希望在其總統任內完成憲政改革的目標，並曾不止一次表示第五次修憲的重要目標是國會改革問題；由於李登輝除了是國家元首之外，另身兼執政黨黨主席一職，對於國民大會修憲，可透過政府及政黨雙重管道，發揮其影響力，所以總統亦爲影響修憲的重要憲政機關。

一、國民大會與立法院

或為其政治理念，均多次發表其對憲政改革的看法，連戰與陳水扁更運用其在該黨內的影響力，試圖阻止延任凍選案的通過。但由於各參選人的競選策略主軸並非放在憲政改革上，而政黨的影響力，將如下文所分析的，在第五次修憲時，由黨中央逐漸轉移至國大黨團，所以各參選人作為修憲的行為者，對修憲過程的影響力是極微薄的。與其將總統參選人當作修憲行為者來分析，倒不如將二零零零年的總統大選作為影響第五、六次修憲的背景來分析，較有意義。

總統參選人作為修憲行為的的影響力微薄，或許可由下數實例中可窺知一二。民進黨總統參選人陳水扁曾多次公開發言反對延任凍選案，在第五次修憲二讀會投票當天，他指派其競選的重要幹部羅文嘉上山，阻止該案通過，但當時民進黨秘書長游錫坤與副秘書長吳乃仁在陽明山上中山樓會場督軍，眼看羅文嘉無法阻止該案的通過，於是陳水扁親自以行動電話聯絡陽明山上正義連線的國代，希望正義連線的國代全部退場下山，使表決人數不足，自動流會；但現場正義連線國代刻意全體關機，陳水扁的影響力以致無從發揮。（劉一德先生訪問錄）

在我國憲政體制的設計上，國民大會是唯一享有修憲決定權的機關，所以綜觀歷次修憲，無論修憲主軸爲何，國民大會均在期間取得一定好處，或說是「修憲租」。而各政黨爲落實憲政改革，對於國民大會的要求或者同意、或者默許，在這種狀況之下，除了第一階段修憲是在全民強烈的共識之下，終止萬年國會、並規定第二屆中央民意代表選舉法源，因而並未牽涉到國大實質擴權的問題，有的話，有的話，也只限於部份於動員戡亂時期增訂之職權的合憲化。第二階段修憲時取消國民大會選舉總統、副總統之權，但國民大會則換得國家重要權力± ±司法、考試、監察三院的人事同意權，以及聽取總統國情報告並提供建言的權力，配合任期、集會的規定，[2]國民大會遂有了權力擴張及常設化的趨勢。第三階段修憲時，通過〈憲法增修條文〉第九條：「國民大會行使職權之程序，由國民大會定之」，至此國民大會除預算權仍爲立法院操控外，可說已是自主自律的議事機關；該次修憲通過國民大會增設議長、副議長之職，相較於過去國民大會在開議期間方設主席團，非會議期間由秘書長處理日常事務的規定，議長、副議長的設置，可謂國民大會更進一步常設化的表徵。由此可知，國民大會乃基於其爲唯一握有修憲決定權之機關，而於歷次修憲之時收取修憲租，而使其逐漸由「半有形化」、「半常設化」之機關[3]轉變爲「有形化」、「常設化」之機關。[4]。

關於國民大會與立法院的職權之爭，長久以來一直持續不斷，雖然在第三次修憲時國民大會取得了決定自身議事規則的權力，但預算權仍掌握在立法院手中，過去就曾發生立法院將國民大會的預算刪至一元的事件，所以國民大會一直希望取得預算自主權。關於這個問題，國民大會成立憲政改革研究小組專責研究，此小組在第五次修憲時曾基於其研究報告草擬七條修憲條文草案，草案以擴大國代現有職權爲主，包括國大與立院召開聯席會共審預算；國大集會得邀請司

---

[2] 國民大會代表自第三屆起任期四年，每年至少集會一次。

[3] 〈憲法〉本文中的國民大會是由八種代表組成的龐大機關，而其職權除六年選舉總統、副總統一次外，其餘罷免權、修憲權、領土變更權、補選副總統權等，或牽涉到國家體制、或影響到國家安定，勢不可能經常行使之，至於創制、複決兩權之實行則有現實上的困難性。故〈憲法〉本文中的國民大會雖非無形化機關，但也不全然是有形的，即平常雖有國民大會此一機關之設置，但僅由秘書長處理行政事宜，並無設置議長之必要；僅於選舉總統、副總統時，該機關方才召開會議，行使其職權，因是之故，吾人可知〈憲法〉本文中的國民大會應為半有形機關。其次，〈憲法〉本文中的國民大會，由於其固定的職權只有選舉總統、副總統，也就是說原則上每六年才定期召集一次國民大會，所以應為半常設性機關。

[4] 一九九四年第三階段修憲，〈增修條文〉第一條第八項規定國民大會自第三屆設立議長一職，可說是國民大會的常設化、有形化；修憲之後國民大會最重要的職權改變是取消了總統、副總統的選舉權，同時增加司法、考試、監察三院的人事同意權，檢討國是、提供建言之權，制定自身職權行使程序之權，同時配合監察院性質的改變，將原先屬於監察院的議決總統、副總統彈劾案的權力轉由國民大會行使之。檢討國是、提供建言之權每年至少須行使一次，使得國民大會的常設化、有形化成為必然。

法、考試、監察等三院院長做政務報告，國代並得建言；國代享有聽證權等等。[5]上述草案提報五月二十一日召開的國大憲改小組常會討論，國民黨中央決定採「開放」態度，讓黨籍國代自行連署上述提案；民進黨國代將視國民黨對國代完全採政黨比例的態度而定；新黨國代則持保留的立場。（中國時報，1999.05.21）雖然國民大會憲改常委會所提的修憲草案並非三黨共識的版本，但各黨並未將之封殺，這一方面是因爲在一九九九年五月的時候整個修憲的情勢尚未明朗化，各黨不敢貿然有過於絕決的態度，但另一方面也表示常委會所提的憲改草案是獲得部分國民大會代表的支持的。

在一九九九年六月五日，國民大會憲改研究小組公布的修憲條文草案，其內容是朝向國大、立院「兩院制」的方向發展，其中重要項目包括：一、國大與立院預算案由國大與立院組成的聯席會議共審；或國大、立院預算由兩機關互審。二、立院對法律案逾二年未能完成立法程序者，原提案機關應將該法案移送國民大會，於一年內完成審議，移送總統府及行政院，該法案在審議期間，立院不得進行審議。三、國民大會爲審查議案需要和行使職權，得舉行聽證，並向行政院及各部會調閱其所發布的命令及有關文件。四、基於國會自律及自治原則，國大得自訂組織法及行使職權之程序內規。

根據司法院大法官會議〈釋字第七十六號解釋〉，國民大會及立法院均是由人民直接選舉產生的代議機關，就〈憲法〉上的地位、職權及性質，共同相當於民主國家之國會，但國民大會認爲多年來其預算不僅遭行政院干預，甚至被立法院不當刪減，嚴重影響其職權之行使，故上述修憲草案國大自審預算的部份爲無黨籍（第四黨團）國民大會代表江文如所提的〈修憲提案第四十八號〉所吸收。[6]

---

[5] 第一條，國代總額及產生方式：甲案為下屆國代總額改為二二五名；乙案為三百名；丙案為全部改為依政黨比例產生。

第二條，國大集會，得邀請司法、考試、監察三院院長作政務報告，國代並得提供建言。

第三條，甲案為國大之組織及行使職權程序，由國大定之。乙案為國大之組織、預算及行使職權之程序，由國大定之。

第四條，國大與立院召開聯席會共審預算，會議之組成辦法由雙方共同定之。

第五條，甲案為立委任期改為四年，其任期以當選就職日起算。乙案為立委任期改為四年，新選出之立委以補足原任期為主。

第六條，立委第四屆期為二二五人，其中婦女保障名額為五分之一，但不分區的婦女保障名額為四分之一。

第七條，國大、立院為審議案之需要，並得舉行聽證。

[6] 〈修憲提案第四十八號〉：擬請修改憲法增修條文第一條第八項為：「國民大會之組織、預算及行使職權之程序，由國民大會定之，不適用憲法第三十四條及第六十三條之規定。」請　公決案。

由於國大擴權案引起外界極大爭議，各黨莫不以黨紀要求該黨國代不得支持，但此修憲提案仍在二讀會時第一次表決通過，當時國民大會議場上最重要的案子爲民進黨國大黨團幹事長劉一德所提的國代延任凍選案，因爲國民黨國大黨團與國民黨籍國代關於延任凍選案的立場不同，加以國民黨國大黨團對國民黨籍代表已無控制力，無法對此情況做出任何動作，所以當時在山上督軍的吳乃仁乃對該黨國代下最後通牒，倘再次表決〈修憲提案第四十八號〉仍然通過，他將把所有民進黨籍國代撤下中山樓，使延任凍選案亦不會通過，在吳乃仁放下重話之後，該案方於第二次表決未獲通過。（吳乃仁先生訪問錄）由此可知，即使在各政黨三令五申的情況下，仍有許多國代支持增加國民大會自身的權力，使之成爲能與立法院相抗衡的第二院；[7]這同時也可看出第五次修憲時政黨力量的衰微。

二、國民大會與司法院大法官

第五次修憲憲法增修條文將國民大會代表的產生與任期依附於立法委員的選舉之上，也就是說，國大代表自第四屆起乃是配合立法委員選舉各政黨得票率，按政黨比例分配名額，而不以公民直接投票選舉產生；同時爲配合合併選舉（總統、國代及立委三項選舉合併），即會計制度的曆年制，並將第三屆國民大會代表與立法委員的任期延長與總統一致，即至二零零二年六月三十日止。國民大會全額比例代表制之變革，乃是依據一九九六年十二月國家發展會議的共同意見而來，並自第四屆起停止區域代表選舉，希冀以政黨之力量落實國會之改革及國會之紀律（中央日報，1996.12.28: 4）。然而，國民大會代表產生方式的變更，以及延長國民大會代表與立法委員的任期的種種決定，由於深受輿論民意訾議，大法官遂做出憲法解釋，認爲其違背任期制之授權與責任精神，而且超過修憲的界限，乃判定第五次修憲條文自解釋宣布之日起失其效力，一九九七年七月修正公布之增修條文，繼續生效。

根據〈司法院大法官議決釋字第四九九號解釋〉，此種將國民大會代表的產生全額改爲比例代表制的方式，因國民大會代表的產生未經選舉，與〈憲法〉第二十五條「國民大會代表代表全國人民行使政權」的規定，兩不相容，若依此產生的國民大會代表仍可行使民選國代的職權，將與自由民主的憲政秩序有所牴觸。而民意代表自行延長任期，大法官援引〈釋字第三十一號〉與〈釋字第二六

---

[7] 第五次修憲時另有許多關於國民大會與立法院關係調整的修憲提案，如：江昭儀、莊勝榮等代表所提〈修憲提案第一號〉，國民大會與立法院合併為國會；蔡啟芳等代表所提〈修憲提案第十六號〉，國民大會、立法院、監察院合併為國民議會；王東暉等代表所提〈修憲提案第二十三號〉，廢除立法院、國民大會，成立新國會；陳金德、劉一德、王東暉、林勝利等代表所提民進黨黨版修憲提案〈修憲提案第四十一號〉，廢除立法院及國民大會，建立國會。另外在國民黨黨版修憲提案中亦增加司法、考試、監察三院經國民大會同意任命之人員，應向國民大會報告的規定。

一號解釋〉，認爲此次國民大會代表與立法委員任期之調整，並無憲政上不能依法改選的正當理由，國民大會代表自行延長任期，與國民主權原則不相符合，也違反利益迴避原則。

司法院大法官做出釋憲案之後，各黨國民大會代表大多十分憤怒，認爲是釋憲機關否定修憲機關，在群情激憤中，原屬新黨，後來加入國民黨的代表謝明輝，由於跟許多無黨籍、民進黨籍、新黨籍的代表關係比較熟，所以開始發動連署，希望召集國民大會，修憲廢除大法官，並推翻這個釋憲案。（蔡正元先生訪問錄）根據〈憲法〉第三十條規定，只要有五分之二以上的國民大會代表連署，總統就必須召集國大臨時會，以國民黨國大黨團的實力，只要國大黨團通過即可成案，當時蔡正元正擔任國民黨國大黨團書記長，他認爲爲了廢大法官而開會，師出無名，所以提出國民黨修憲四大議題：減少國代總額、凍結國大職權、分階段廢國大、單一選區兩票制（蔡正元先生訪問錄、中國時報，2000.03.27）作爲與民進黨協商開會的條件；而民進黨黨團總召集人陳金德亦以政黨協商層級要高、協商透明化、修憲議題爲社會大眾接受等作爲民進黨要求召開國大臨時會的條件。（中國時報，2000.03.27）

雖然第三屆國民大會第五次會議召開的原因不只一端，但國民大會對司法院大法官做出〈釋字第四九九號解釋〉的反彈，可謂重要的導火線。在會議召開期間，多位代表曾於國大會中發言，認爲外界批評國民大會通過延任凍選案是自肥，但大法官於〈釋字第三六九號解釋〉中，將大法官比照法官，享有終身職待遇，亦爲自肥。[8]第六次修憲時國、民、新三黨的修憲主軸爲國民大會虛級化問題，且爲使修憲順利進行，三黨亦有忽視其他修憲議題的共識，但由於國民大會代表對於司法院大法官的反彈過於強烈，謝明輝甚至提出廢除大法官、原有大法官不適用法官終身職優遇的修憲提案（修憲提案第一號），[9]而得到許多國民大會代表的支持，最後三黨國大黨團不得不妥協，通過〈憲法增修條文〉第六條，規

---

[8] 關於大法官終身職待遇問題，一九九二年修憲時通過〈憲法增修條文〉第十三條第二項規定：「司法院大法官，除依憲法第八十七條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項。」，同年立法院通過〈司法院組織法修正案〉，其中第五條規定：「大法官任期屆滿而為連任者，視同停止辦理案件之法官，適用司法人員人事條例第四十條第三項之規定」。一九九六年，司法院大法官據此做出〈釋字第三九六號解釋〉指出：〈憲法〉所稱之司法機關狹義上包括司法院及法院（包括法庭），而行使此項司法權之人員為法官及大法官，使得大法官取得法官之終身職優遇。因是之故，國民大會抨擊大法官做出〈釋字第三九六號解釋〉，讓大法官取得終身職優遇一事，是大法官自肥，與法理上似乎不太妥當。

[9] 另有蔡志弘、羅文山、邱奕彬等代表提〈修憲提案第七號〉，主張〈憲法增修條文〉第五條增列一項：「司法院大法官解釋憲法於憲法是用發生疑義時得解釋之，對憲法條文不得就程序上及實體上為與文意相反之解釋」，亦為對〈釋字第四九九號解釋〉的反彈。

定除法官轉任者外，大法官不適用法官終身職之規定。[10]

三、國民大會與總統

在長達十二年的憲改過程中，一直是由李登輝擔任總統，他對於憲政改革的完成及國家體制的建立，有著極強烈的使命感，在第五次修憲前後，他曾不止一次表示該次修憲的目標是完成國會改革，並於一九九九年五月二十八日在總統府約見國民大會議長蘇南成、國民黨國大工作會主任陳鏡仁、黨團書記長陳明仁、國代謝瑞智、朱新民、柯三吉、彭錦鵬、郎裕憲等人，指示第五次修憲的重點是國會制度改革，也就是朝兩院制方向發展，希望建立一套立院與國大都能相互尊重的機制。（中國時報，2000.05.29）

李登輝雖曾指示第五次修憲的大方向，但他並未如過去四次修憲般積極介入運作，所以當國、民兩黨政黨協商破局之後，民進黨國大黨團就想循第四次修憲模式，設法與李登輝溝通，希望李登輝能發揮其影響力，促使國、民兩黨再開協商大門，甚至通過民進黨的修憲版本。一九九九年八月十七日，國、民兩黨國大黨團對於國民大會政黨比例代表的比例問題無法達成共識，導致協商破裂，協商會後的記者會結束後，民進黨國大黨團就透過台南縣國代黃昭凱約好與李登輝熟識的奇美企業董事長許文龍，當天晚上，民進黨國大黨團總召集人陳金德、書記長劉一德、代表鄭麗文與國民黨不分區國代彭錦鵬連夜南下，把民進黨的延任凍選案子與許文龍溝通，希望經由他將民進黨的案子傳達給李登輝。（劉一德先生訪問錄）

原本隔天李登輝安排南下的行程，所以民進黨國大黨團原本希望許文龍能與李登輝直接溝通，後來李登輝因故取消行程，所以許文龍只將該案傳真至總統府，（陳明仁先生訪問錄）隔天並與李登輝通電話，之後許文龍向黃昭凱表示：李登輝沒意見，也不方便表示意見，修憲是國民大會的事情。（劉一德先生訪問錄、中國時報，1999.09.07）李登輝的意思是不阻止、不鼓勵也不插手，但民進黨國大黨團方面就將之解讀爲「李登輝沒有反對延任凍選案」，所以民進黨國大黨團放出「李登輝同意該案」的風聲，藉此跨過國民黨國大黨團，直接與國民黨

---

[10] 司法院大法官本身雖非修憲的行為者，但其對於〈憲法〉所做出的司法解釋會影響到〈憲法〉條文的效力，且〈釋字第四九九號解釋〉更明白指出第五次修憲之增修條文無效，進而引發了第六次的修憲，所以雖非大法官主觀願意，但其行為確實左右了第五、六次修憲的發展。本文在研究之初原欲對大法官做出〈釋字第四九九號解釋〉的行為進行分析與探討，故曾與司法院副院長城仲模、董翔飛大法官接觸，希望瞭解大法官做成該號解釋詳細過程、內外的壓力及選擇於總統大選結束後做成解釋的原因，但兩位先生給本研究小組的回音皆是：基於大法官會議的內規，做成解釋的細部過程不能對外界透露。所以關於司法院大法官作為行為者，對於修憲過程影響力的研究，在本文有其不足之處，本研究小組希望能在未來予以補強。

籍的國大代表溝通，造成第五次修憲是由民進黨國大黨團操控國民黨籍國大代表支持民進黨版修憲案通過的奇怪現象。

李登輝的憲改藍圖到底爲何？我們也許可從「兩國論」的發表窺得一二。李登輝在一九九九年七月九日接受德國之聲專訪時指出，台灣在一九九一年修憲，將〈憲法〉的地域效力限縮在台灣，承認中華人民共和國在大陸統治權的合法性，立法委員及國大代表僅從台灣人民中選出，總統、副總統亦改由台灣人民直接選舉，國家權力統治的正當性只來自台灣人民的授權，因此已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國的關係，而非一合法政府、一叛亂團體，或一中央政府、一地方政府的「一個中國」的內部關係。（中國時報，2000.07.10）蘇南成則認爲兩國論的重點就是透過對現行〈憲法增修條文〉的全面大翻修，讓〈憲法〉條文更爲完備，包括國土、國會定位、政治制度、人民權利和義務、中央與地方等，（聯合報，2001.05.11: 2），他表示李登輝曾向其表示，希望能通過國民大會代表的延任案，讓第三屆國民大會代表在無任期壓力下，將我國的憲政體制作整體性的檢討，（蘇南成先生訪問錄）至於江文如〈修憲提案第四十八號〉中的總統延任案則不是重點，只是爲了配合調整選舉時程的配套措施，李登輝的想法是在二零零零年五月二十日任期屆滿時宣布辭職，把總統位子交給副總統連戰。（聯合報，2001.05.11: 2）但特殊兩國論引起外界的高度關切，隨後美國也出面干預，美國在台協會理事主席卜睿哲便曾就特殊兩國論後續效應問題，專程來台與我國政府溝通。（中國時報，2000.07.21）在美國的壓力下，李登輝於一九九九年八月二十日向蘇南成明確表示，總統延任案不可行，才讓整個計畫未能克竟全功。

在第五次修憲的時候，李登輝的角色仍十分重要，但很弔詭的是，他的重要性不在於其「直接」、「積極」地介入修憲，反倒在於他在修憲中、後期，一直未明確表態，使得民進黨得以利用李登輝的「留白」來實現其憲改理想。到了第六次修憲時，由於國民黨在總統大選中慘敗，無力也無意在面對隨即而來的第四屆國民大會代表選舉，在全黨皆有將國大虛級化的共識之下，李登輝的角色就較不具重要性[11]。

---

[11] 李登輝先生在延任案之角色為何？贊成抑或反對？民進黨認為李登輝不講話即是不反對，但周育仁教授認為，就他所得到的訊息顯示，李登輝曾在總統府接見當時國民黨參與修憲的重要國代幹部（包括章孝嚴都在現場），當時李登輝是贊成延任，如果此說法是可靠的，其後國民黨之國代贊成延任、章孝嚴先生會在關鍵時刻下山，就不意外了！李登輝事實上在幕後扮演重要之角色！未注意此重點而直言「黨中央失控」或「權力空隙」，則問題探討時似乎有某種程度之失焦！高朗教授亦提出接近的看法。（〈第五、六次修憲研究計畫〉期末報告初稿評論會會議記錄）

貳、政黨控制力之變化

就前四次修憲而言，國民大會代表百分之九十五以上皆隸屬各政黨，修憲通過的條文也都爲各政黨黨版提案與協商結果，（葉淑媚，2000: 12）因此在前四次修憲時，政黨實爲主要行爲者，再細而言之，前三次修憲，基本上是在掌握第一、二屆國民大會席次超過四分之三優勢的國民黨主導下進行，而國民黨的修憲流程，亦是在黨中央形成修憲決策後，由修憲策劃小組形成增修條文草案，再交由國民黨國大黨團貫徹。第三屆國民大會代表選舉，國民黨喪失了四分之三的絕對優勢，迫使其必須與民進黨合作修憲，但第四次修憲的過程仍是國民黨與民進黨高層意思合致之後，再交由個別國大黨團貫徹執行。簡單地說，前四次修憲，政黨的力量主要均是由上而下的貫徹。

到第五次修憲時，由於即將面對兩千年的總統大選，各政黨的主力莫不投注於該次選舉之中，希望修憲幅度越小越好。但國民大會若不修憲，國大代表等於失去表演的舞台，所以當國民黨國大黨團決議貫徹黨中央的決議，限縮第五次修憲的範圍時，就給民進黨國大黨團可趁之機，讓民進黨國大黨團有機會聯合國民黨部分代表實現其憲改主張。因爲第五次修憲將國民大會代表的產生方式依附於立法委員的選舉之上，致使第四屆國民大會代表未與兩千年總統大選同時進行，但總統大選之後司法院大法官隨即做出第五次修憲修文無效的解釋，第四屆國民大會代表的選舉乃必須在五月之前舉行，各政黨雖然秉持的理由不同，但大多不希望在總統大選後隨即進行第四屆國民大會代表的選舉，由是導致了第三屆國民大會第五次會議的召開。第六次修憲由於各政黨有共同的目標，可說進行得極順利。

綜觀第五、六次修憲時政黨的角色，當可發現此兩次修憲的決策以非由黨中央決定之後，再由上而下的貫徹，反倒是各黨的黨團扮演了比以往更重要的角色。關與此點，將在下文分析。

一、第五次修憲時政黨控制力之變化

（一）國、民兩黨修憲提案的形成及協商過程

第五次修憲時，國民黨仍維持過去四次修憲時的作法，由黨中央決定修憲主軸及策略，經修憲策劃小組形成增修條文草案，提報國民黨中常會通過之後，再交由國民黨國大黨團貫徹執行。但由於本次修憲時，國民黨中央爲因應兩千年的總統大選，希望將修憲限縮在最小的幅度，這就剝奪了國民大會代表的舞台；同時如上所述，由於李登輝選擇不介入本次修憲，使得民進黨得以營造李登輝不反對民進黨修憲版本的氣氛，以延任案爲交換條件說服每次競選均要投入大量金錢與時間的國代，促使其通過民進黨所提的調整選舉時程案及國民大會全額政黨比

例案。也就是說，第五次修憲是在國民黨黨中央未積極經營、國民黨國大黨團無力控制的情況下，由民進黨國大黨團策動部分國民黨籍國代來主導修憲，在這個過程之中，國民大會議長蘇南成乃扮演著舉足輕重的角色。

本次修憲的主要目標是國會改革問題。國民黨最初的修憲構想是單一選區兩票制、總統絕對多數制及公投（排除民族自決及統獨問題）等議題。（中國時報，1999.01.06）後來爲了將修憲任務單純化，決定只討論國會改造問題，包括國大定位是維持現狀，或改爲立委選舉時依政黨比例產生；立委和國代任期是否延長；單一國會兩票制等議題。（中國時報，1999.03.20）

其後在提交副主席連戰召集的修憲策畫小組討論的版本上，國民黨中央同意立委任期改爲四年；國大功能增加：一、司法、考試、監察三院院長，必須比照定期到國大做業務報告；二、國大可自定組織法等內規，無須再送立院審查；三、國大可自審預、決算等三項新權限，且增加國民大會政黨比例代表席次；同時爲了避免年年選舉浪費社會資源，決定將中央級和地方級選舉分成兩次集中辦理，每次選舉間隔兩年，但排除將延長總統任期納入修憲範圍，立委、國代任期也不得在本屆延長。（中國時報，1999.04.06）在此同時，國民黨將整合選舉時程列爲與民進黨協商修憲的重點，同時也提出另一協商腹案：民國九十三年十二月齊一中央層級選舉，九十五年十二月齊一地方層級選舉，亦即下任總統與下屆國代任期延長九個月，而縣市長、縣市議員與鄉鎮市長、鄉鎮市民代表與村里長任期分別延長一年、十個月、五個月。（中國時報，1999.05.02）

之後由連戰主持的國民黨修憲策劃小組會議通過如下修憲內容：人民得依法對全國性事務行使創制複決權，但不得與〈憲法〉牴觸；國大得邀司法、考試、監察三院院長做政務報告，國代提出建言；國大總席次改採定額三百人，其中政黨比例代表佔三分之一；[12]立委和國大選舉保障婦女四分之一席次；人民除服兵役外，可服替代役；檢警留置嫌犯時間由二十四小時延長爲四十八小時。至於國大得自審預算、自訂組織法等擴權條文，在李登輝強力關注下，都未納入黨版，但對這些條文採開放態度，未來黨籍國代自行連署，黨不會有處分動作。（中國時報，1999.06.04）這就是後來國民黨黨版〈修憲提案第二十號〉的雛形。

民進黨方面，即以國發會共識及民進黨一九九七年黨版修憲提案爲基礎提出第五次修憲主張，除了國會改革議題外，亦希望推動公投入憲、社會權入憲、婦女參政四分之一保障、政黨之規範及健全地方財政制度。（中國時報，1999.05.15）其後在民進黨憲政改革決策小組會議中提出「新國會」改革方案，主張暫停適用〈憲法〉中立法院與國民大會相關條文，於兩千年總統大選時，全部改選新的國

---

[12]國大總席次改採定額三百人，其中政黨比例代表佔三分之一。區域國代訂爲一百七十六人，比區域立委多出八人，以避免區域國代的民意基礎超過區域立委，另外平地和山地原住民各三名、僑選十八名，不分區一百人。

會議員。[13]（中國時報，1999.05.29）簡單地說，民進黨第五次修憲可以用「一廢（廢國大）、二反（反對黨營事業、反對中央集權）、三要（要公投入憲、社會權入憲、婦女四分之一參政保障條款入憲）」來表示。（中國時報，1999.05.30）六月十七日，民進黨憲改決策協調會議確認黨版修憲提案，決定全力推動德國模式新國會、單一選區兩票制、凍結憲法有關立法院、國民大會職權及相關條文，建立新國會。其他民進黨重要的修憲主張則有：婦女四分之一參政保障條款、社會權入憲、十八歲公民權、公投入憲、政黨之規範。（中國時報，1999.06.18）另一方面，有鑑於建立新國會的構想對於憲政體制的變動太大，可能難爲其他政黨所接受，民進黨也表示願就國發會共識，保留國民大會，但國大改爲政黨比例代表制產生。民進黨以此兩案併陳，作爲和各政黨協商的基礎。

國、民兩黨國大黨團第一次修憲協商時，雙方同意將調整選舉時程、警政預算一元化、檢警羈押權延長爲四十八小時、提供社會役法源等，列爲修憲最優先討論通過的議題，至於如何調整選舉時程以及下屆國代是否完全依政黨比例產生，雙方看法仍有相當大的差距。（中國時報，1999.05.11）到了民進黨與國民黨進行第一次黨對黨協商，兩黨在人民直接行使創制複決權的條文上，只有「但不得與憲法牴觸」這幾個字有不同意見，因此民進黨將於六月十七日前送出民進黨的版本，如果國民黨接受，就共同完成修憲。（中時晚報，1999.06.09）第二度黨對黨協商時民進黨對於國大全額政黨比例制提出兩項技術性解決方案：一爲獨立參選人若獲得若干選民連署，仍可取得參選資格；二爲以類似無黨籍聯盟之政團，取得一定比例的政黨當選席次門檻後，仍可分配席次。國民黨則堅持採定額制，彼此對於國會體制改革中的國代產生方式，仍然存有嚴重歧見。（民眾日報，1999.06.26: 2）第三次修憲協商時繼續就國代產生方式、創制複決辦法等實質協商，雙方協商陷入僵局，雖然兩黨協商代表一度各自帶開研擬對策，最後仍然沒有交集，最後協商休會一個月，七月二十九日復會，期間將由三黨國代推派學者、專家及社會人士，召開擴大修憲諮詢會議尋求共識。（中國時報，1999.06.29）

復會之後，國、民兩黨國大黨團修憲協商雙方同意將「人民得就全國性事務依法行使創制、複決權」條文，在今年國大修憲中入憲，同時也決定李登輝所提的特殊兩國論及總統選制採絕對多數，都不列入今年修憲的議題，國民黨國大黨團在協商中也希望民進黨支持國大得邀請三院院長到會報告、拘禁權延長爲四十八小時等修憲案，但民進黨以有擴權之嫌及戕害人權爲由，表示無法接受。民進黨反而以國會改造急迫爲由，希望國民黨接受廢國大或是國代完全改由政黨比例產生，國民黨還是認爲不能剝奪無黨籍人士參政權，加以拒絕。（中國時報，1999.07.28）所以第五次修憲時，具有修憲實力的國、民兩黨只在人民的創制、

---

[13]新國會議員為一百名，採德國模式單一選區兩票制的選舉制度產生，區域選舉與全國不分區名額各佔一半。民進黨主席林義雄說，民進黨願意就下列兩項條件在協商中讓步：一、國會議員之名額；二、國代任期延任到二〇〇一年，待立院任期屆滿後，同時選出新的國會議員。

複決權上有共識，這一方面是因爲各自的主張難爲對方所接受，另一方面，國民黨高層層指示，希望限縮第五次修憲的影響範圍於最低限度，不要一事無成，但也不希望〈憲法〉作太大的變動；在這個前提下，即使協商失敗亦可以接受。（陳明仁先生訪問錄）

（二）國民黨對黨籍代表的失控，民進黨國大黨團主導第五次修憲

在國、民兩黨協商越來越不樂觀之際，民進黨國大黨團改變戰略，一方面仍持續與國民黨協商，但私底下透過黨籍代表的私人關係，勸說別黨的國大代表支持民進黨的修憲提案，國民黨方面也感覺到來自黨籍代表對於國民黨第五次修憲策略的不滿，爲免軍心搖動，國民黨國大黨團總召陳鏡仁於審查會投票前正式轉達黨中央的修憲立場，除了黨版〈修憲提案第二十號〉外，對於社會役、檢警共用四十八小時、國大自審預算等案都持強力支持的立場；至於澎湖列爲保護地區、加強對榮民照顧、社會福利預算保障、總統選舉採絕對多數、民進黨版修憲案等五案則持開放態度；剩下的四十件修憲案則予以封殺。（中國時報，1999.08.13）但審查會投票時，〈修憲提案第四十七號〉（也就是所謂的延任凍選案）闖關成功，於是國民黨明確決定反對國大延任和擴權案，要求國大黨團務須於二讀會封殺所有黨版以外的修憲案。（中國時報，1999.08.17）

在投票之前，國民黨感覺到情況危急，從黨中央到國大黨團，紛紛向黨籍國代喊話，八月二十九日，國民黨秘書長章孝嚴邀集國大正、副議長蘇南成、陳金讓，以及國民黨國大黨團幹部會商，明確傳達黨中央反對國代延任案立場，（中國時報，1999.08.30）八月三十日，國民黨國大黨團書記長陳明仁隨即表示，黨中央清楚反對任何形式的延任自肥案，國民黨也不支持全額政黨比例制，（中國時報，1999.08.31）九月二日，國民黨秘書長章孝嚴各縣市黨部主委動員餐會宣示國民黨堅決反對延任案，「全面動員封殺到底」。（中國時報，1999.09.03）

民進黨中央同樣反對延任凍選案，民進黨憲改決策協調會議決議修憲審查會表決的立場，明確列舉一致反對的提案包括：國大擴權、延任案；立委任期縮短爲兩年案；中央獨攬警政體系之財政、人事大權提案；檢警羈押嫌犯延爲四十八小時案。（中國時報，1999.08.12）但在第一線掌握與國民黨互動及黨籍代表投票行爲的民進黨國大黨團，深切體會到若欲完成黨中央所交付的國會改革任務，必須有若干條件與國民大會代表交換，也就是用延任來交換政黨比例代表制的通過，同時延任案也不單單只是爲了國民大會代表的延任，其背後有統一中央與地方各級選舉的細緻設計。一讀會投票之前的八月十七日，國、民兩黨國大黨團修憲協商，雙方對於國代採全額政黨比例代表制，仍然無法達成任何共識，協商已瀕臨破局，（中國時報，1999.08.18）所以希望透過許文龍來跟李登輝溝通，由上而下地影響國民黨國大黨團同意政黨比例代表制，由於李登輝未對此做正面的回應，民進黨國大黨團就將之解釋爲「李登輝不反對民進黨的案子」，並以此勸說

國民黨國大代表。

在一讀會表決之前，民進黨中央修憲策略會議重申反對國代延任案，對國大黨團幹事長劉一德所提的〈修憲提案審查結果修正案第九號〉，黨中央同意支持第一、二項國代改由政黨比例代表制方式產生，但是反對第三項國代延任案，民進黨中央並將於週五上山監督國代表決，只要民進黨籍國代違反黨的決議，支持國代擴權或是延任案，立即提報中央執行委員會再送中央評議委員會審議。（中國時報，1999.08.31）針對黨中央的決議，民進黨國大黨團總召集人陳金德表示，黨團不會讓延任案單獨過關，其前提是先通過國大改為全額政黨比例制，（中國時報，1999.09.01）同時積極說服黨主席林義雄，之後林義雄接受國大黨團的看法，認為延任若為國代改採全額政黨比例制的必要之惡，民進黨在不得已的情況下只有接受。二讀會投票前一天，民進黨前主席施明德、新世紀系領袖張俊宏、立院黨團正、副總召李應元、陳昭南等人上山表達支持劉一德案的立場，（中國時報，1999.09.02）營造民進黨團結修憲的氣氛；投票當天，民進黨秘書長游錫坤及吳乃仁上山督軍，以確保政黨比例案的通過。

第五次修憲二讀會投票，延任凍選案經過兩次投票才通過，第一次投票是二百七十人投票，差六票沒有通過，第二次投票是二百七十人投票，剛好過可決人數。其實國民黨有力量可以阻擋該案過關，但因突發事件國民黨秘書長章孝嚴於第一次投票過後下山，同時將幾位國民黨具政務官身份的國大代表帶下山，所以第二次投票通過。[14]國民黨國大黨團書記長陳明仁認為章孝嚴的下山對國民黨國大黨團的運作是致命的一擊，若章孝嚴在那裡的話，蘇南成敢不敢進行第二次表決，都是一個問題。（陳明仁先生訪問錄）

過去前四次修憲，通常國民黨中央修憲策劃小組先擬定修憲的任務指示，送到黨團，再由國大來貫徹。但第五次修憲時，事先政黨間卻未形成修憲共識，所以國民黨方面是邊協商邊形成修憲草案，換句話說，第一線的國大黨團對草案的形成有著一定的影響力，而非如過去單純聽從黨中央的指示，所以第五次修憲的決策相當程度是由下而上形成，上面反而是被動的；另一方面，因為大選在即，國民黨中央為了保護連戰的形象，所以修憲策劃小組盡量減少做重大決策，秘書長方面所下的指示也是希望限縮修憲幅度，所以從六月份開始，國民黨國大黨團罷戰的氣氛就很濃厚，希望休會、提早閉會。整體而言，第五次修憲時，國民黨中央由於事先未有修憲具體策略，修憲之時又將重心放在兩千年的總統大選，所以對於修憲問題只指示國大黨團限縮修憲幅度，在實際運作上，則將權力下放給國大黨團，但在權力轉移的過程中出現些許空隙，致使民進黨國大黨團可以以「李登輝未反對民進黨的案子」來勸說國民黨籍代表支持民進黨的修憲草案。

---

[14] 關於章孝嚴選擇於當時棄守國民大會下山的理由，本研究小組曾欲訪問章孝嚴作進一步的追問，但章先生基於二零零一年年底選舉的考量，認為本研究小組訪談的時間過於敏感，因而婉拒本小組的訪問。

民進黨方面，黨中央的憲改決策協調會議雖有形成黨版修憲案，及〈修憲提案第四十一號〉與〈第四十二號〉兩案，並指示黨團方面全力推動「建立新國會」案子的通過。由於黨團在與國民黨協商的過程中，知道「建立新國會」理想性太高，現階段無法達成，故以「國大全面政黨比例化」作爲與國民黨協商的重點。在協商的過程中，關於國大政黨比例的比例多少問題，民進黨一直無法與國民黨達成共識，所以決定多管齊下，一方面以延任案爲誘餌勸說國代支持國大全面政黨比例化；再者透過管道與李登輝溝通，希望李登輝發揮影響力，當李登輝明確表達不介入第五次修憲時，又巧妙利用李登輝的缺席營造有利於民進黨的氣氛；再次是加強與黨中央協調溝通，促使其明白延任是現階段國會改革的必要之惡，希望黨中央以黨紀及各方面的影響力，幫助延任凍選案過關。

以結果來看，民進黨國大黨團的策略運用極爲成功，第五次修憲可說是民進黨國大黨團取得黨中央的諒解後，運作國民黨國大代表不聽從國民黨中央及國大黨團的指示，轉而支持延任凍選案；整體而言，無論是國民黨或民進黨，其黨中央在第五次修憲時並未如過去四次修憲般主導修憲，反倒是國大黨團相當程度的取代黨中央作爲修憲時的行爲者。

（三）議長角色之特出

當國民黨中央及國大黨團喪失對黨籍國代的控制力時，雖然民進黨國大黨團發動其黨籍國代與國民黨國代進行私底下的接觸，但基本上國民黨籍國代是處於群龍無首的狀態，亟需有人出面進行整合；另一方面，在國民大會的議場上，也需要有位熟悉議事規則的人，協助延任凍選案順利過關。議長蘇南成由於身兼國民黨國代及國民大會議長雙重角色，成爲民進黨考慮合作的對象；再者蘇南成本身對國會改革亦有自身的理念，認爲若本屆（第三屆）國民大會能順利延長任期，他或許可在這兩年多的時間內繼續推動國會改革，基於上述原因，當民進黨國大黨團與國民黨國大黨團協商破裂之後，議長蘇南成成爲民進黨國大黨團尋求合作的對象，而蘇南成對議事規則的熟悉及靈活運用，亦在第五次修憲中發揮了臨門一腳的功用。

蘇南成認爲，經過四次修憲之後，〈憲法增修條文〉支離破碎，所以在第五階段修憲時，蘇南成有意將前四個階段形成的〈增修條文〉整體，做有系統的整理，如國家定位、政治體制、國會定位、中央跟地方的關係、人民的權利義務等後，往後不要再年年修憲；另一個重要的因素是，精省後，整個政府體制走向二級制，他希望選舉次數能化繁爲簡，將中央級的選舉化成一類，總統、立委、國大一天，然後兩年後北、高兩市長跟議會、二十三個縣市長、縣市議會，三百零九個鄉市長、鄉市民代表，及一萬多位的村里長同一天投票。（蘇南成先生訪問錄）

所以當民進黨國大黨團與之接觸時，蘇南成亦認爲延任有助於調整選舉日期，而在所延長的兩年任期內，國民大會亦可就整個憲政體制作完整的規劃。蘇

南成一開始跟國民黨的代表接觸不是很頻繁，八月中之後，國民黨的代表大概知道黨中央反對延任凍選案，所以有很多代表找蘇南成，希望經由他向黨中央溝通，所以後來民進黨失去與國民黨團的對話窗口後，就轉去找蘇南成，經由他聯繫支持延任案的國民黨國代。（劉一德先生訪問錄）民進黨中常委張俊宏在修憲過後接受記者訪問時證實，國、民兩黨非正式地以國大議長蘇南成和他爲對口單位獲致共識：本次國大先通過凍結國代選舉，待明年總統選舉結束、五月二十日李登輝卸任前，由李登輝召開由跨黨派人士組成的新憲法會議，研擬出不同版本配套新憲法版本，再召開國大針對各版本進行可否決議，然後將決議交由公民投票複決。（中時晚報，1999.09.06）

蘇南成最特殊的角色是投票當天國民大會議場上的議事運作。當天議場上許多狀況，諸如記名投票、重新表決等，前一天晚上蘇南成與民進黨國大黨團的幹部討論的時候，他都預想到了，還交代民進黨國大黨團的幹部應如何應對。（劉一德先生訪問錄）〈國大議事規則〉裡面規定議長可以裁示投票方式，但若議長裁示用無記名投票時，只要現場三分之一的人連署反對議長的決定，這樣就要改成記名投票。在二讀會當天，無黨籍代表江文如提出修憲投票應用無記名投票的動議，[15]國民黨國大黨團書記長陳明仁隨即提出記名投票動議，也就是議長尚未裁決使用何種投票方式之前，記名投票與無記名投票兩種動議均有人提出，蘇南成裁示交付大會表決，表決結果是通過使用無記名投票。國民黨國大黨團方面認爲，按照〈國民大會議事規則〉，如果議長裁示用秘密投票，只要有三分之一以上的人提議的話就應該改成記名投票，（陳明仁先生訪問錄）而且其估算自身的實力，取得過三分之一的連署並無困難，但沒想到到了議場上，投票方式的決定不是由議長裁決，而是有代表提出臨時動議，所以臨時應變不及，讓大會通過了以無記名投票方式進行二、三讀的表決，也讓國民黨更難掌握黨籍代表的投票態度。[16]

另外是清點人數的問題，這是蘇南成運用議事規則較受爭議的地方，當延任凍選案表決之前，清點在場代表人數，第一、二次清點，代表人數均不足，若按照議事規則，清點人數不足應要流會，但蘇南成在休息十分鐘後又進行了第三次清點，方才過投票人數。而延任凍選案第一次表決未通過，民進黨黨團已經承認

---

[15] 據江文如代表表示，該無記名投票的動議在民進黨團的沙盤推演中是由顏明聖代表提出，但因外界對延任凍選案的抨擊聲音太大，民進黨怕該臨時動議的提出被解讀為為延任凍選案護航，影響民進黨的形象，所以九月三日早上，臨時決定請無黨籍代表江文如提出。（江文如小姐訪問錄）

[16] 若使用無記名投票方式，民進黨同樣無法掌握其黨籍代表的投票態度，特別是黨中央及國大黨團均害怕國大擴權案會過關，所以民進黨國大黨團採取折衷辦法，由總召集人陳金德與幹事長劉一德一人看守一個投票箱，民進黨籍國代在投票之前均需對其亮票。（陳金德先生訪問錄；劉一德先生訪問錄）

失敗，甚至提議提前休會，洪平朗在台下要求重新表決蘇南成裁示第一次票預定時間爲十分鐘，可是因故延長了十五分鐘，所以表決過程有瑕疵，進行重新表決，同時也由於國民黨秘書長章孝嚴及數位國民黨政務官離開會場，使得第二次表決順利通過。事後民進黨國大黨團的幹部表示，蘇南成在議事處理上的圓滑，是第五次修憲能順利成功的重要原因，（劉一德先生訪問錄）但修憲結束後，國民黨卻因蘇南成未配合黨的政策將之開除黨籍。

二、第六次修憲時政黨控制力之變化

（一）三黨迫切要求召開國民大會，並達成廢國大的決議

二零零零年三月二十四日司法院大法官做出〈釋字第四九九號解釋〉，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〈釋字第四九九號解釋〉，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。由於二零零零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，同時兩黨協商得到的國大虛級化修憲共識，與新黨的理念不謀而合。所以第六次修憲是在國民大會代表強烈要求下召開，同時在三黨高度意思合致下完成者。

在司法院公布解釋不久後，國民黨國大黨團書記長蔡正元旋即發表國民黨修憲四大議題：減少國代總額、凍結國大職權、分階段廢國大、單一選區兩票制；而民進黨國大黨團總召集人陳金德則提出：政黨協商層級要高、協商透明化、修憲議題爲社會大眾接受等國大開會的三條件回應。（中國時報，2000.03.27）隔天，兩黨國大黨團初步協商，達成廢除國大的原則共識；協商時，國民黨幕僚方面所草擬的版本是讓虛級化後的國大保留被動的複決權，但民進黨則強烈要求廢國大，朝三權分立方向設計，原本雙方協商一度僵滯，不過國民黨國大黨團書記長蔡正元突然表達願意接受廢國大主張，當場與民進黨協商代表簽字，（中國時報，2000.03.28）並在三天後的黨對黨協商中達成七點共識。[17]三月三十一日時，三

---

17 兩黨達成七項修憲共識為：

一、第三屆國民大會代表任期至民國八十九年五月十九日屆滿，不再延任。

二、八十九年五月二十日起，國民大會機關名稱維持不變，走向虛級化、非常設化，國大代表依議題需要，於立法院提出總統、副總統彈劾案或憲法修正案時，三個月內採政黨比例代表制產生，任務型國代每次集會為期一個月，集會結束即解除職務。

三、基於穩定政局、符合民意考量，自八十九年五月二十日起，國民大會職權合理調整如下：

黨一派國大黨團派進行修憲協商，新黨要求在國、民兩黨七點共識之外，增加變更領土決議照修憲程序，以及彈劾總統副總統不限於內亂外患罪（〈新黨國民大會黨團對於八十九年三月三十一日三黨一派協商的政治立場〉）；兩黨同意新黨主張，也同意新黨有關總統選舉方式，立院擁有閣揆同意權等修憲案進入一讀會（三黨一派國大黨團協商共識文件），以營造政黨合作的和諧氣氛。四月十一日三黨一派在國賓飯店達成修憲五點共識，[18]並提出共同連署之修憲案。[19]

（一）移轉至立法院的職權：補選副總統、罷免總統副總統提案權、對總統提名任命之司法院、考試院、監察院人員行使同意權、變更領土決議權、聽取總統國情報告。

（二）停止行使的職權：憲法修改權、聽取總統國情報告，檢討國是、提供建言。

（三）國大代表行使的職權：議決立法院提出之總統、副總統彈劾案、複決立法院所提出之憲法修正案。

四、國大代表行使職權應依所屬政黨主張執行，其程序由立法院定之。

五、兩黨共同連署，吝請總統於四月十一日前召集國民大會代表集會。

六、本次國民大會集會，僅就兩黨協商共識進行議決。

七、兩黨一致呼籲全國人民及其他黨派全力支持，共同推動國會改革。（國、民兩黨協商共識文件）

18 壹、全體協商代表同意就已答成之共識，提出憲法增修條文修正案，並優先推動。

貳、針對新黨所提之黨版修憲提案，依照前次協商共識，國民黨與民進黨同意協助聯署成案。

參、關於（一）立法院對司法、考試、監察三院行使人事同意權門檻；（二）社會福利、澎湖及軍人保障條款，意見有高度交及，另行協商。

肆、關於國民大會代表之組成，立法委員之數與組成，另行討論。

伍、建請行政院及立法院對國民大會員工之權益，應依法妥予保障。（新黨、國民黨、民進黨及第四黨團修憲協商會議共識文件）

19 三黨一派提出的共同連署之修憲案內容如下：

第一條第一項　國民大會代表三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年；或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之，比例代表制之選舉方式以法律定之。

第一條第三項　國民大會職權為複決立法院提出之憲法修正案、領土變更案及議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。

第二條第九項　總統、副總統之罷免案，經立委總額四分之一之提議、三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人數總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。

第四條第三項　立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。

第四條第五項　中華民國領土，依其固有之疆域，非經全體立法委員四分之一之提議、四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，並提經國民大會代表三分之二之出席、出席代表四分之三之同意複決，不得變更之。

第四條第七項　立法院對於總統、副總統的彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議、全

（二）國、民、新三黨之政黨控制力分析

第六次修憲既在國大代表強烈要求回應司法院大法官所做出成司法解釋下召開，當三黨一派達成廢國大的共識時，就與國大代表的希望有所出入；再者要求國大代表將國大虛級化，等於是要求國大制度自殺，確有其困難度。但由於第五次修憲通過延任凍選之後國人普遍對國民大會代表反感，許多代表有轉換跑道的打算，此時政黨一方面誘之以利，另一方面加以道德勸說，第六次修憲才得以順利完成。上文分析過，第五次修憲政黨控制力下降，且轉移至各黨的國大黨團，到了第六次修憲時，由於國民黨於總統大選中慘敗，黨中央幾乎潰散，這種傾向更爲顯著；民進黨方面，由於廢國大是其一貫的理念與政策，本次修憲夾著總統大選獲勝的餘威，順利推動，黨團與黨中央目標一致，到無所謂權力中心轉移問題；新黨則由於與親民黨高度重疊，一度甚至有泡沫化的危機，爲避免人才流至新成立的親民黨，因新黨較無法以黨紀約束代表，因而轉而加強對代表的道德勸說，所以黨紀的控制力有下降的傾向。

在三月二十七日國民兩黨國大黨團協商時，由於兩黨對國民大會虛級化的程度要求不同，協商一度停擺，此時國民黨國大黨團書記長蔡正元突然違反國民黨的意思，與民進黨達到將國大完全虛級化的共識，當時就有國民黨的代表反彈，但蔡正元表示這是「上面的意思」，遂與民進黨協商代表簽下共識文件。（蔡正元先生訪問錄）當時的情況是，總統大選國民黨失利，章孝嚴辭去秘書長職務，但繼任秘書長林豐正尚未到任，黨代主席連戰也還未就任，蔡正元就在黨中央還未下達指示前，與民進黨達成共識。這一方面是因爲國民黨黨中央正處於權力中空期，使得蔡正元有機會藉著國大黨團書記長的職位完成其政治理念；再者是蔡正元本身個性較爲強悍，當時的國大黨團總召陳鏡仁亦無法掌握他的行動。但蔡正元的行爲亦不代表國民黨中央完全失去控制力，他在說服國民黨協商代表時，所用的理由是，他有「上面的意思」，所以，若選戰後的國民黨中央不是處於權力中空期，國大黨團是否能在最初就決定國民黨第六次修憲的政策與策略，仍不無疑問。但當蔡正元代表國民黨與民進黨簽署協商共識之後，國民黨爲了不自打嘴巴，第六次修憲大致上就照著三月二十七日國、民兩黨的修憲協商共識進行。

體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出。

第五條第一項　司法院大法官十五人，以其中一人為院長、一人為副院長，由總統提名、經立法院同意任命之。

第六條第二項　考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經立法院同意任命之。

第七條第二項　監察院設監察委員二十九人，以其中一人為院長，一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。（新黨、國民黨、民進黨及第四黨團修憲協商會議共識文件）

由於國民黨內部反對國大虛級化的聲浪不小，於是蔡正元決定「聯外安內」，先尋求民進黨及新黨支持，再回過頭來撫平黨內反對聲浪。在國、民兩黨國大黨團協商之後，由於協商結果大出民進黨意料之外，於是秘書長吳乃仁奉主席林義雄的命令與蔡正元接觸，希望瞭解國民黨的狀況，蔡正元告知國民黨內反對聲浪不小，希望由民進黨方面先通過國大虛級化的具體條文，再由民進黨主席林義雄拜會各黨，與各黨溝通協調，在媒體上製造話題，促成全民共識，其後林義雄亦同意蔡正元的主張。同時蔡正元估計，若能拉攏新黨共同修憲，新黨的三十幾位國大代表的票可以抵銷國民黨跑票的部分，（蔡正元先生訪問錄）所以在國大虛級化的具體策略上，採用新黨全國競選暨發展委員會通過的「凍結國大、還政於民」的主張，同時在之後的政黨協商中，答應新黨所提：領土變更比照修憲程序及彈劾總統、副總統不限於內亂、外患罪兩項修憲主張。

其後由於民進黨及新黨均主張將國大虛級化，同時此項主張也合於當時的民意，所以在國民黨內部造成壓力，選戰後的國民黨，一方面希望能不要面對第四屆國民大會代表的選舉，另一方面也不敢背離當時的民意，最後同意將國大虛級化。但由於第三屆國民大會第五次會議的召開，很重要的原因是基於國民大會代表對司法院大法官的反彈，所以國民黨內部尚有代表自行連署廢除大法官的問題，同時國大代表亦對國大虛級化後自身未來出路感到憂心，所以在二讀會前夕，國民黨於代主席連戰下達動員令，指示表決時不支持三黨共識版本修憲案的國代一律開除黨籍處分外，中常會並通過國大工作會所提的〈國代精英植根專案計劃〉，分五大方向安排國代出路，[20]（中國時報，2000.04.20）同時爲安撫國代情緒，決議對國代自行連署的取消大法官優遇案，「開放但傾向支持」，（中國時報，2000.04.23）恩威並施，以確保三黨共識版本的修憲案通過。

第六次修憲時，由於國民黨在兩千年總統大選中大敗，黨中央在選舉過後一

---

20 一、依國代專長，由中央聘為中央評議委員、黨務顧問、縣市黨部副主委等，回到任所積極經營基層推動黨務工作。

二、優先推薦本屆國代出任「任務型」國代，並拔擢優秀者參與縣市長、立委、鄉鎮市長及縣市議員的選舉。

三、協助國代參與農漁工商業會等全國性或地區性社團重要幹部的選舉。

四、安排參加國內外研究、訓練機構深造進修，以儲備更多能量為黨國服務。（中國時報，2000.04.20）

五、參與智庫工作，依專業及興趣，參加不同議題的政策研究，並以成立基金方式，專案落實。關於國民黨優惠國代的方案，國民黨國大工作會修憲研討小組會議，四月八日並決定不支持黨版虛級化國大修憲案者，將處以嚴厲黨紀處分；為鼓勵國代樂於「退職」，黨中央將補助黨籍國代每月十萬元的基層服務費，直到明年底立委改選，每位卸任黨籍國代共可領取一百七十萬元的退職金。而為利國代轉換跑道，國民黨也可能提出增加立委名額的修憲提案。（中國時報，2001.04.09）

度權力真空，致使國大黨團利用此段時間先與民進黨達成修憲共識，再聯合民進黨與新黨回過頭來迫使國民黨中央同意國、民兩黨國大黨團所簽署的修憲協議，由此可觀察到國民黨政黨修憲主導權力由黨中央向國大黨團的轉移。而爲安撫國代情緒，對國代跨黨派連署之廢除大法官優遇案，國民黨則採「開放但傾向支持」的態度；至於對於國代退職後的出路，亦予以妥善照顧，此兩方面之作爲，均是希望能順利完成修憲任務，已是政黨向修憲機關的妥協。

民進黨方面，由於廢國大與公民投票爲其一貫的主張與政策，此次修憲的內容，雖未完全將國民大會廢除，但國民大會平時並不存在，只有當特定條件之下，再由選民選舉國民大會代表組成，對特定議題進行可否的表決，等於是準公民投票的設計，可說是民進黨方面的重大勝利；所以民進黨方面較大的問題是，如何將此次修憲任務單純化，避免對大法官不悅的國民大會代表，與其他黨籍的國代連手將大法官廢除。所以民進黨中常會要求黨籍國代支持三黨一派協商共同修憲提案，反對廢除司法院大法官，但爲使國代的情緒能有所發洩，對大法官不適用法官優遇的提案，則授權由國大黨團自行決定。（中國時報，2000.04.20）民進黨國大黨團總召集人陳金德與國民黨國大黨團書記長蔡正元協商後決定，兩黨對取消大法官享有終身優遇案，採「開放但傾向支持」的態度。（中國時報，2000.04.23）

我國修憲採四分之三的高同意門檻，新黨及親民黨的合作就有能力杯葛修憲，所以國、民兩黨一開始就將新黨設定爲合作對象，而新黨亦瞭解自身的重要性，所以在三黨一派修憲協商時，提出：領土變更比照修憲模式與彈劾總統、副總統不陷於內亂、外患罪兩項修憲主張，爲國、民兩黨同意，國、民兩黨並承諾協助新黨黨版修憲成案，所以第六次修憲可爲新黨獲得最大成果的一次修憲。

（三）親民黨組黨的影響

第五次修憲的時候，親宋楚瑜的後來親民黨的勢力，在國民大會只有個別的力量，沒有形成一個有組織性的團體，其成員主要來自原來國民黨在第四次修憲時反凍省的國代，所以第五次修憲，還談不上親民黨的影響。第六次修憲啓動後，親民黨則於三月三十一日成立，希望藉著第四屆國民大會代表的選舉，在國民大會裡面取得一個灘頭堡。但後來三黨一派合作修憲，將國大虛級化，親民黨的第一個舞台消失，乃被迫被動地參與修憲。

親民黨組黨，影響最大的莫過於新黨。在親民黨尚在籌組的階段，有許多新黨的立委或國代想要加入，致使全委會召集人郝龍斌及新黨黨內的一些領導人頗爲緊張，因爲新黨在總統大選的時候，有過與宋陣營合作的經驗，所以新黨就找宋楚瑜協商，希望能讓新黨繼續保留獨立黨團的地位。郝龍斌與宋楚瑜爲了此事還深談了相當長的一段時間，最後決定，親民黨原則上不主動邀新黨的成員加入，如果有新黨的成員加入的話，親民黨考量各種狀況，會給予應有的規勸，（黃澎孝先生訪問錄），所以在親民黨剛成立的時候，國大黨團只有二十二人。（中國時報，2000.04.14）

親民黨在倉促當中成立，黨中央方面沒有既定政策，也沒有一個基本的方向，所以黨團那個時候有相當大的一個自主空間，於是黨團總召黃澎孝與國代謝仲諭就在圓山飯店擬訂了一個親民黨國大黨團的對於修憲的一個基本的原則、方針，（黃澎孝先生訪問錄），主張訂定廢國大落日條款，四年後再廢國大，而廢除國大後，應增訂公民複決修憲案的條文，還政於民；同時總統選制應改爲絕對多數制。（中國時報，2000.04.23）由於黃澎孝曾經當過宋楚瑜的秘書，所以兩人之間的私人溝通管道頗爲暢通，親民黨剛剛成立時，黨中央與黨團尚無制度化的聯繫，大致上仰賴宋楚瑜與黃澎孝之間私人管道進行溝通，（黃澎孝先生訪問錄）再者由於親民黨在那個時候也還沒有形成一個類似於政策會的決策機制，很多事情重要幹部可以自行決定，所以當時親民黨內部並無黨團與黨中央立場不一的問題。

親民黨的成立，除迫使國民黨在不欲參與第四屆國代選舉的考量下，與民、新合作將國大虛級化；另一方面，則由於親民黨與新黨在二零零零年總統大選時的合作經驗，也使得國、民兩黨害怕新、親兩黨的五十多位國代聯合杯葛修憲，致使新黨的三十餘席成爲國、民兩黨極力爭取的對象，從而放大了新黨在第六次修憲時的影響力。

結語

第五、六次修憲，或者說台灣修憲的經驗，可以提供政治學研究一個寶貴的例證，即集體政治行動者未必是利益團體或政治團體這些基於特定宗旨所組合起來的團體，作爲政治行動輸入輸出機制的政治制度或機關組織本身，也可能成爲政治權力的追逐者，因爲，畢竟運作制度的還是政治人，當制度的存在提供了政治人以追逐權力與利益的資源，而超越了其原先所依附的政黨所能給予的，在損益權衡之下，政黨的立場界限就會開始模糊，而會從制度與自身利益的角度重新界定觀點、立場。國民大會作爲全國最高的政權機關，擁有修憲的至高無上的權力，各個政黨可以在其中透過種種政治過程，設法使政治遊戲的規則趨近於公平或有利於自身的權力佈局，但是，當國民大會此一制度的社會聲望開始走向衰微，而權力的施展也因爲其制度原理與權力分立原理間的扞格深受疑忌，多數因緣際會而被錯置在國大代表職務、從而導致個人政治生涯規劃出現瓶頸的政治人物個人，遂開始爲利用國大剩餘價值以維護自身政治利益而進行跨越黨派的串連

，個人的政治判斷和權力意識凌駕於政黨的立場之上，這是第五、六次修憲各政黨黨紀失靈的根本原因，也讓各個政黨真正見識到將政權常設機關化的國大制度之危機所在。

第三屆國大通過延任凍選案，是民主化的邏輯超越尋常憲政原理的極致發揮

，是民意代表將個人政治利益（延任）和人民集體利益（凍選）掛勾下的畸

形產物，這是國大歷年修憲收租權力的最大化表現，但也從中引發了國大制度內爆的觸媒，使得最不可能發生的自廢武功情事竟然發生了。深究其因，還是出於第三屆國代因從事第五次修憲而錯失了與第十任總統選舉搭掛競選連任的機會，加以第十任總統選舉前後以宋楚瑜爲首的新興政治勢力親民黨的崛起，以及親身參與國大制度運作而深知其侷限的經驗，使得第三屆國代於權衡參選第四屆國代的得失之餘，終於採取了與國大制度「玉石俱焚」的選擇，將國大一舉虛級化，而在一夕之間解決了憲改十年最難撼動的國大制度改革問題，儘管將國大任務型化的改革方向可能尚存在若干問題，但這一戲劇化的變化，仍有助於修憲程序的合理化，我們十分樂見此一結果的發生。

第四章　第五、六次修憲國會制度改革相關修憲議題的政治邏輯與法理分析[1]

前言

壹　國會制度的政治與法理爭議

　一、我國國會制度問題

　二、國民大會制度爭議

　三、各種國會制度改革主張及其政治影響

貳　第五次修憲增修條文中的國會制度

　一、第五次修憲的國會制度改革構想

　二、比例代表制國民大會之制度意義

　三、國民大會代表依附式比例代表制選舉制度之分析

　四、國民大會代表與立法委員的任期調整

參　司法院大法官議決釋字第四九九號解釋對國會制度的理解

　一、釋憲聲請及解釋要旨

　二、解釋方法缺乏理解我國國會制度問題之歷史視野

　三、本號解釋法理對國會制度改革的影響

肆　第六次修憲增修條文中的國會制度

　一、第六次修憲的國會制度改革構想

　二、任務型國民大會的制度意義

　三、任務型國民大會代表選舉制度之設計

　四、立法院單一國會地位之確立

結語

[1] 本文原題〈第五、六次修憲國會制度改革相關修憲議題的政治邏輯與法理分析——以國民大會制度為中心〉，初稿於二零零零年十二月二十七日曾在國立台灣大學國家發展研究所憲法與政治發展組暨台灣憲政研究室主辦之《總統民選與憲政改革的發展》小型研討會上宣讀，本稿則於民國九十年七月二十六日宣讀於國立台灣大學國家發展研究所憲法與政治發展組主辦之《第五、六次修憲研究計畫》期末報告初稿評論會。感謝湯德宗教授和蘇永欽教授、高朗教授、周育仁教授先後對於本文所做的評論。

前言

在〈第四次修憲重大修憲議題的政治邏輯與法理分析〉一文中，本文作者首度明確揭櫫一種另類憲法研究的可能，該文提出了以政治邏輯與法理邏輯的辯證展開論證的研究策略，主張回溯到修憲者的情境，從修憲史中去追蹤〈憲法〉文本形成的歷史脈絡，比對出符合〈憲法〉意旨的〈憲法〉文義，而以立憲主義原理進行〈憲法〉論理的批判與重構。爲此，該文將政治邏輯與法理邏輯兩個概念類型化、純粹化，定義〈憲法〉的政治邏輯爲實存的權力鬥爭過程及其結果，法理邏輯則爲先驗的或建構的純粹法理演繹推理，前者是權力者的現實考量，後者則是理念家的理想追求。（李炳南、曾建元，1998：1-2）然而，修憲權卻掌握在政治權力競逐者的手中，此時，〈憲法〉如何從純粹的權力思考，藉由他們的手轉化爲服膺立憲主義精神的正義的法，正是修憲政治的二律背反，其間的過程，乃殊值得細心推究。本文作者懷疑權力競逐者完全克服其權力慾望的能耐，因此，承認權力爲政治的客觀現實與必要的政治交易成本，但也因此懷疑在政治邏輯促動下的修憲，會如何使〈憲法〉的制度結果忠實反映立憲主義的價值。職是之故，作者認爲〈憲法〉的規範性是被建構的，但此一〈憲法〉詮釋工程必須整合政治現實，而受立憲者思維與行動的制約。

本研究是上述研究觀點與研究成果在第五、六次修憲的進一步延伸。第五、六次修憲議題發展的主軸爲集中在國民大會制度的國會改革，在修憲權爲國民大會獨佔的情況下，要透過國民大會改革其自身，幾乎是一種不可能的任務，然而此一結果卻經過一段曲折而戲劇性的過程發生了。本文的目的，正是要從修憲史的還原著手，去發掘推動此次修憲的力量，與之對話，以建立對於現行國民大會制度邏輯的正確認識，並得以就這個基礎，對我國國會制度改革的階段性結果提出評價。

第一節　國會制度的政治與法理爭議

一、我國國會制度問題

何爲國會，國會應該具備何種職能，在比較憲法或比較政治學上乃具有一定的客觀標準，儘管〈司法院大法官會議釋字第七十六號解釋〉嘗解釋國民大會、立法院與舊制之監察院共同相當於民主國家國會，監察院已改制且不論，[2]立法院爲典型的國會，而國大是否爲國會，則有賴吾人虛心檢視國大的職權功能，方

---

[2] 第二階段修憲以準司法機關之定位改革監察院。李炳南編著，《憲政改革與國民大會》，台北：月旦出版社股份有限公司，一九九四年六月，頁二五四。〈司法院大法官會議第三二五號解釋〉復確認監察院不再具有民意機關之特性。

能對於此一問題做出正確的評斷。

依照權力分立原理，國會的基本功能應作爲一獨佔的立法機關，爲國民的意思機關，國民的意志係以法律的形式頒佈，國家及國民同受其約束，此即國家統治與被統治的同一性，因此，立法權的歸屬，首先表彰著各該民意機關是否爲國會。其次，國家財政主要來自國民稅賦，國家行政莫不需要動支國家預算，因此，國家預算的監督，亦代表著對於國家政策的監督。行政部門必須依法行政，依法制訂的具體行政決策則必須擁有預算方能調動人力物力推行，職是，立法權與預算權必須歸屬於同一機關，才能有效而徹底地監督行政，反之，唯有如此，也才能使行政部門擁有一統一而明確的國民意志作爲其行事依循的準據。預算權的行使程序與立法權相同，皆需經三讀審議通過，可證兩者同樣爲國民公共意志的記錄，我們因而肯定，預算權的歸屬，爲國會的另一重要特徵。除此之外，爲完善對於行政部門的監督功能，民主國家的國會尚有各式不同種類的日常行政監督權，包括質詢、質問（interpellation）、請願轉託（petitionsuber weisungsrecht）、聽證、調查、決議、彈劾等，其中最爲嚴厲的，則爲倒閣權。這些類型的權力的存在，主要目的是在對行政部門施壓，以促使其注意或強化政策及其執行的品質。國會的另一項常見的功能爲人事權（kreationsfunktion 政府建構功能），即參與國家組織的組成，賦予其民主的正當性。國會可以直接決定行政或其他權力部門的人事，當然更可以強化其監督功能，保證這些部門對於國會所代表國民意志的服從。以上立法、預算、行政監督、人事等四大類的國會權力當中，[3]以立法權與預算權最爲核心，是最具有強制力拘束力的國民意志表現形式，是判斷國會性質的充要條件，後兩者則各國規定不一，僅爲判斷國會性質的充分非必要條件爾，職是之故，我們可以肯定，凡具備立法權與預算權的民意機關，即爲國會。

我國〈憲法〉第六十二條明文規定：「立法院爲國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權」，第六十三條則列舉立法院之職權，乃包括議決法律案、預算案等權，立法院爲我國國會，自不待言，況〈政治協商會議憲草修改原則〉第二項亦明訂：「立法院爲國家最高立法機關，　　其職權相當民主國家之議會」，立憲者之本意，亦以立法院爲國會。國大職權中無一爲立法權與預算權，國大非爲我國國會，其理甚明。至於一九五七年司法院大法官會議所做〈釋字第七十六號解釋〉，認爲：「就憲法上之地位即職權之性質言，國民大會、立法院　　共同相當於民主國家之國會」，實爲〈憲法〉法理上之嚴重誤謬，未認識到當時三個中央民意代表機關當中，唯有立法院具備國會之基本功能，且亦未認識到，國會既代表國民的公共意志，則不論議院幾何，最終必須取得意見的統一，而呈現爲單一的國會意志，否則即爲國民意志的分裂，也直可說是國家的分裂，此正如半總統制國家的行政權雖然具有二元權威結構，爲行政權雙軌制的雙頭裝置，但最後仍必須透過換軌的機制，以國會的信任爲基礎，形

---

[3] Georg Brunner 著，鄒忠科、黃松榮譯，《比較政府論》，台北：五南圖書出版有限公司，民國八十四年十一月，頁一九八至二三九。

成一元的行政權指揮系統，[4]立法與行政部門間，乃各以單一的意志相頡頏。國民大會與立法院之間既並無任何的意志協調機制，又未規定法案需經會院一致通過，顯示立憲者本無意使國民大會爲國會，所以並未在其與立法院之間做此一制度設計。深究此一解釋之背景，可知原係爲解決國際聯繫的需要，[5]用以決定何者代表我國國會參與亞洲地區國會聯合會。〈憲法〉的解釋本當應聲請的事由爲之，而與原因事實相聯繫，此即裁判的關聯性問題，是司法權的被動性的本質界限所在，從事有權解釋的大法官原即不可任做傍論，擅做訴外解釋，[6]遑論大法官會議解釋的閱讀者，因此，當〈釋字第七十六號解釋〉已經解決了我國中央民意機關推派代表參與國際國會活動的問題之後，即已告一段落，如果再進一步將其擴張解釋爲肯認國大即國會，則是一項嚴重的誤解，是一種借題發揮。[7]

但國民大會畢竟亦具備最高民意機關的性質，於此與立法院並無分軒輊，動員戡亂時期長期未經改選的經驗，以及歷年修憲擴充職權下的常設化發展，皆使得國大的制度自主意識得以有效凝聚，進而存在向國會轉型的權力渴望，國民大會制度發展到第三屆，已擁有〈憲法〉本文所無的類似於質詢權的國是建言權、以及三院人事權，而每年的定期集會，更使修憲權的運作在實質上已與日常的立法權相去不遠，從兩個中央級民意機關民意代表性相當的事實，乃無法提供區分兩者在制度設計上差異的充分合理說明，因此，健全民主化後的國會功能，有效整合國大與立院權力資源，正是民主鞏固的打樁工程，而也由於必然要牽動國內政治生態的重整及其權力的增損，更成爲最爲艱鉅的憲政工程，只能等待最後成熟時機的克服。

二、國民大會制度爭議

如欲討論國大制度，就切切不能迴避〈憲法〉第二十五條以國大作爲政權機關的規定及其背後的權能區分原理。孫中山提出權能區分的主張，是在闡述人民與政府的關係，人民有權（政權），政府有能（治權），人民以四種參政權：選舉、罷免、創制、複決來控制政府（國家）的五種統治權（治能）：行政、立法、司法、考試、監察。權能區分的理論其實是盧梭（Jean-Jacques Rousseau）社會契

---

[4] 朱雲漢，〈從法國第五共和「行政權雙軌制」看現階段國會結構與功能調整問題——國大定位、立監兩院職權修憲方案評估〉，《國民大會大會憲政改革委員會常務委員會委託專題研究報告》，第二輯，台北：國民大會秘書處編印，民國八十六年三月，頁一二。

[5] 〈司法院大法官會議第三二五號解釋解釋理由書〉，事由參：陳春生，《中華民國憲法原理》，台北：明文書局股份有限公司，一九九八年十一月，頁三九二。

[6] 蘇永欽，〈人民聲請憲法解釋的裁判關聯性〉，《違憲審查》，台北：學林文化事業有限公司，一九九一年一月，頁二四四至二四五。

[7] 以上，參：曾建元，〈國會制度改革之比較研究〉，《全國律師雜誌》，第三卷第九期，台北：中華民國律師公會全國聯合會，民國八十八年九月二十日，頁四八至五零。

約論和孫中山喜歡談的主權在民的進一步延伸，旨在強調人民主權的最高性並進而彰顯直接民權的精神，因此，孫中山在十九世紀進步主義直接民權思想的風潮中，於最早提出「國民大會」此一名詞的一九一六年〈自治制度爲建設之礎石〉一文中，即大力引介美國克利浮萊（克里夫蘭）和瑞士各山邑地方自治中的直接民權／公民總投票制度，而稱之爲國民大會。孫中山以縣爲地方自治單位，縣級國民大會由全體縣民組成，但全國國民大會，他則改而主張由各縣推舉一名國民代表用以組織之，得選舉大總統，並可修改中央立法，[8]其原因當在於中國廣土眾民，全國性公民總投票有其實現的困難，但一九二三年〈中國國民黨宣言〉則仍明白主張：「以人民集會或總投票之方式，直接行使創制、複決、罷免各權」。[9]一九二四年的〈中國國民黨第一次全國代表大會宣言〉重申主張國民有選舉、罷官（免）、創制、複決四種直接民權，[10]同年孫中山發表《三民主義》系列演講，怕聽眾不瞭解直接民權，還特別推薦聽眾研讀廖仲愷的譯著《全民政治》，[11]該書別名即爲「創制權、複決權、罷官權於民政上之作用」。在該書之外，朱執信也有譯著《關於全民政治》出版，該書指出，直接民權中的創制權、複決權二者，與普烈必失（Plebiscite）民眾投票制度相近，[12]證諸當時革命先賢如廖仲愷、朱執信等人譯著當中的言論，可知直接民權／公民總投票爲國民黨人所熱衷的進步政治主張。孫中山本人深知在全中國實施直接民權有其客觀的困難，但又不願放

---

[8] 孫中山，〈自治制度為建設之礎石〉，秦孝儀主編，《國父全集》，第三冊，台北：近代中國出版社，民國七十八年十一月二十四日，頁一六四至一六八；陳春生和李炳南則皆認為本文中縣與全國國民大會，應當同義，一律皆指直接民權或公民總投票。事實上，孫中山也的確沒有承認在全中國實行公民總投票有其實際的困難。各縣國民代表的功能既在「用以」開國民大會，則其意必然不是指有形化的國民大會由各縣國民代表自身組織成立並運作，而是指各縣國民代表有義務協助或主持在各縣分區進行的全國性公民總投票，地位類似今日各縣選舉委員會的主任委員。參：陳春生，〈國民大會在五權憲法上的定位〉，李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集編輯委員會編，《現代國家與法——李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，台北：月旦出版社股份有限公司，一九九七年三月，頁八九零至八九二；李炳南、顏韶儀，〈國民大會定位問題之研究——憲法本文、增修條文與孫中山國民大會學說之比較〉，第三屆《海峽兩岸孫中山思想之研究與實踐》學術研討會宣讀論文，台北：台灣師範大學三民主義研究所、國立國父紀念館、中華民國孫文學會、三民主義教育學會，民國九十年五月三十日至六月八日，頁七。

[9] 中國國民黨本部，〈中國國民黨宣言〉，秦孝儀主編，《國父全集》，第二冊，台北：近代中國出版社，民國七十八年十一月二十四日，頁一一二。

[10] 中國國民黨第一次全國代表大會，〈中國國民黨第一次全國代表大會宣言〉，同上書，頁一三六。

[11] 孫中山，〈民權主義〉，第六講，秦孝儀主編，《國父全集》，第一冊，台北：近代中國出版社，民國七十八年十一月二十四日，頁一二八。

[12] William E. Rappard（威廉・辣白）作，朱執信譯，〈瑞士之直接民權〉，收於：廖仲愷譯，《全民政治》，台北：柏米爾書店，民國四十六年十一月，頁四五。

棄此一努力，因而不得不設計出一由各縣國民代表所組織的有形化國民大會機關，而試圖透過命令委任代表性質的定性，使國大代表得以代議的形式輔助人民行使直接民權。而孫中山也不得不坦承，國民代表關於國民付託之直接民權的行使，事實上也仍是間接民權。[13]就孫中山一九二二年的演講〈中華民國建設之基礎〉中「國民大會。由國民代表組織之」的說法，本文認爲，孫中山的思維，在此之前，至少便曾經存在有由各縣選出之國民代表組織有形化國民大會的思考。孫中山有關於國民大會的最後見解，見於一九二四年的〈國民政府建國大綱〉，該文件的第二十四條言中央統治權歸於國民大會行使之，「國民大會對於中央政府官員有選舉權、罷免權；於中央法律有創制權、有複決權」，[14]這裡對於國民大會的職權則有著更爲清晰的描繪，學者乃認爲應以擁有中央統治權的「國民大會」概念，作爲孫中山國大制度設計的最後定論。[15]

孫中山在一九一八年《孫文學說》第六章首次完整勾勒有形化國民大會制度，但倘如孫中山自言：「五院皆對其負責　　，專司憲法之修改，及制裁公僕之職」，[16]則一個不具有任何國會的立法權、預算權或其他功能的機關如何行使監督五院之權，乃是孫中山權能區分理論發展的一項盲點，[17]不過，若能綜合五權憲法權能區分原理的基本精神來理解，扣緊直接民權的精神，如是在保留人民公民總投票權利的前提下，則可得出將有形化國大機關界定爲政權發動機關的結論，亦即由其反映與中介處理各種來自人民的要求，最後仍由人民以公民總投票的方式核定其決定。[18]

但不容否認地，或許受到聯俄容共氛圍的影響，將國大概念蘇維埃化的民主集中制思考，始終左右、主導著國民黨人對於權能區分理論的理解，事實上，孫中山晚年對於蘇俄革命的肯定，對於民主集中制（人民獨裁政體）的稱讚，[19]必然鼓舞著其追隨者傾心於從民主集中制來理解國大，而未能覺察到民主集中制國大的建構與孫中山五權分立主張所憑藉的權力分立原理間的理論衝突，國大的制度構想乃以一個不受制衡、權力集中，又以政權機關自居的憲政怪獸姿態在〈五五憲草〉中出現，儘管爾後制憲時受到張君勱和在野黨派對其職權的大加壓抑削減與增加條件限制，但〈憲法〉終究未能根本地改變現行國大制度原理中的民主

---

[13] 孫中山，〈中華民國建設之基礎〉，秦孝儀主編，同註 9 書，頁三五三。

[14] 孫中山，〈國民政府建國大綱〉，秦孝儀主編，同註 12 書，頁六二五。

[15] 邱榮舉，《孫中山憲政思想之研究——析論其對中央政制之設計》，台北：國立台灣大學政治學研究所博士論文，民國七十六年一月，頁一七二至一七三。

[16] 孫中山，〈孫文學說〉，秦孝儀主編，同註 12 書，頁三八八。

[17] 陳春生，同註 6 書，頁二三九至二四零。

[18] 同上，頁二三九至二四二、二四五至二五四。〈五五憲草〉頒佈的同一年（民國二十五年），亦有學者金鳴盛持同一看法。金鳴盛，《五權憲政論集》，上海：中華書局，民國二十五年五月，頁二一八至二一九，間引自：同上，頁二四九至二五零。

[19] 孫中山，〈民權主義〉，第四講，秦孝儀主編，同註 12 書，頁九八。

集中制成分，最明顯的就是在形式上保留了第二十七條第三、四款的修憲權以及對於立法院立法的創制、複決權，這一制度原理上的缺口，成了行憲以來國大擴權的理由，而在修憲過程中，更成了國大尋租的政治籌碼。

我們只要回到源自盧梭社會契約論學說的國民主權原理，便可以知道國大制度的矛盾之處。盧梭強調國民主權爲國民全體所有，又認爲個人的意志不可能由別人來決定、來行使，所以國民的總意志一定要由人民全體的直接參與來形成，永遠保留於國民之手，國民的主權不可能分割，否則就是國民總意志的分裂；亦不可讓渡予代議士與政府，否則就是一種僭越。[20]國民主權者要如何形成其國民總意志，自然是要透過參政權的行使，此即孫中山所稱的政權，包括選舉、罷免、創制、複決等，四種政權必然是直接民權，由國民直接行使，因爲它們是國民主權的直接體現。蓋凡是由國民主權所從出的各個國家機關，皆爲國民主權的執行機關，受國民主權者意志的最後決定。職是，英國古典法實證主義者戴雪（A. V. Dicey）以國會機關擁有實際的造法權力而認爲享有最高立法權的國會爲主權的擁有者的國會主權論[21]是錯誤的，一個缺乏國民主權正當性的國會是不可能達到戴雪所想像的那種權威地位，[22]同理，將主權行爲交由其他的機關或某一決策團體，也是錯誤的，由此也可反證，國民主權才是真正至高、絕對的，沒有任何一個機關或團體的權力可以聲稱係完全地代表國民主權者的意志，然後聲稱可以完全地代表國民全體行使政權。「政權機關」的提法因而是錯誤的，政權歸諸人民，任何機關都不可以越俎代庖，〈憲法〉第二十五條因而是對於權能區分理論的誤解，陳春生氏即建議，在保留國民大會建制的情況下，應修改爲：「國民大會依本憲法之規定，輔助全國國民行使政權」[23]，國大如不能依此定位，則應乾脆予以廢除，[24]以俾還政權於人民。

確認了政權屬於人民，爲國民行使主權的工具，則國大建制本身自當非政權機關，而以政權發動（輔助）機關定位爲宜，另一方面，我們亦可瞭解，所謂的治權機關，就是執行人民意志的國家（政府）機關，在孫中山的理想設計裡，爲行政、立法、司法、考試、監察等五個統治權機關，其中包括職司立法的立法院，因爲畢竟立法院也是國家／大政府組織結構的一部份，[25]而立法院（立法機關）就是國會，立法委員（五權憲法的立法人員）就是國會議員，[26]則是理所當然，

---

[20] 盧梭（Jean-Jacques Rousseau）著，何兆武譯，《社會契約論》，台北：唐山出版社，民國七十六年三月，頁三九至四二參照。

[21] 戴雪（A. V. Dicey）著，雷賓南譯，《英憲精義》，台北：帕米爾書局，民國八十年，頁一三三一。

[22] 陳新民，《中華民國憲法釋論》，自版，民國八十四年九月，頁七九參照。

[23] 陳春生，同註6書，頁二五四。

[24] 同上，頁六一五。

[25] 同上，頁三九零。

[26] 孫中山，〈五權憲法〉，同註9書，頁二五五。孫中山是以「補救」美國三權憲法缺點的心理建構五權憲法理論，故五權憲法裡的立法院地位，和美國國會是一樣的。董翔飛，《中國憲法

無庸置疑。

人民與政府（國家）的概念是對立的，政權與治權的概念自然也是對立的，雖然最後可由國民主權原理和國家統治同一性原則來加以統一，但堅持兩種概念的區分、對立與存在，才能用以分析與說明民主憲政制度之原理，所以千萬不可混淆二者的界線，以爲屬於治權機關之一的代議機關也是政權，這種看法，必定會違反權能區分與直接民權的精神。因此，將立法院亦列入政權機關，或將國大同時列爲治權，[27]都將破壞了孫中山堅持將「權」與「能」加以區分的理論義理。但無可否認的，在功能上，立法院作爲政權發動或輔助機關亦無不可，而國大一經有形化，也就不啻成爲治權機關。政權機關化導致模糊了政權機關概念與治權機關概念的界線，製造出民選國大與立法院（國會）的制度功能衝突，埋下危害憲政發展的地雷，破解之道、正本清源的作法，是使國民大會回復到應有的直接民權形式，即無形化，或凍結其所有決定權，成爲單純的政權輔助機關，成爲溝通人民與政府（國家）的橋樑。但若國大要朝國會化的方向改制擴權，甚至要成爲第二國會或國會第二院，則務必要凍結〈憲法〉第二十五條，以求徹底地擺脫「政權機關」的理論糾葛，給國會制度改革一個全新而自由的理論探討空間。[28]

三、　各種國會制度改革主張及其政治影響

關於以國大改革爲中心的國會制度改革問題，一九九六年的國家發展會議是一個重要的轉捩點。李登輝在第九任總統就職演說中回應民主進步黨自台海危機爆發以來關於召開跨黨派會議共商國是凝聚共識的呼籲，明確宣示將召開跨黨派會議，而後，總統府決定將該會議命名爲國家發展會議，並邀請各政黨推舉代表參與籌備，終而確立包括「憲政體制與政黨政治」的三大議題。十二月二十日，國民黨確認由行政院政務委員蔡政文所提憲改報告，在有關國民大會、立法院與國會制度方面，主張保留國民大會，惟凍結其創制、複決權，人民則得就全國性事務行使創制複決權，此外則亦主張審計權回歸立法院，調查權仍由監察院行使。而關於中央級民意代表選舉制度方面，國民黨則主張立法委員名額增加至兩百名，國民大會代表總額適度減少；立法委員任期調整爲四年；立法委員與國民

與政府》，自版，民國八十七年十月，頁三六一參照。陳新民贊同任卓宣的看法，以為孫中山未明言立法委員為民選，故〈五權憲法〉中的「國會」非一般憲法學上所指的「國會」，一般憲法學上所指的類似西方的「國會」，在孫中山理論中應為國民大會。任卓宣，《五權憲法之歷史與理論》，台北：正中書局，民國六十二年，頁一九；陳新民，同註 23 書，頁三六零。實則立法委員如同美國參、眾議員，必然為民選，本無須言，任卓宣及陳新民的見解乃刻舟求劍、推論過度。

[27] 持此一看法者，不乏其人，隨舉有張君勱、雷震、薩孟武、董翔飛等人。董翔飛，同上，頁三六四、三七四至三七五。

[28] 以上，參：曾建元，同註 8 文，頁五零至五二。

大會代表選舉制度接採單一選區兩票制，比例代表名額佔百分之二十。[29]國民黨基本上採取的是保守的國會改革立場，雖然承認人民有創制複決權，也凍結了國民大會的創制複決權，卻仍不顧國民大會制度原理中與人民創制複決權的關係，執意保留國民大會建制，使其維持國大制度的主張一方面在理論上難以自圓其說，一方面也因國大行使創制複決權的條件（全國過半數以上縣市實施）並未成就，創制複決權本非國大可得行使之職權，所謂凍結國大創制複決權於國大既有職權毫無影響，因此，國民黨的改革方案與現狀相去不遠，至多在承認人民有完整的直接民權一點上有所突破而已。

民進黨則持一貫的單一國會立場，提出兩項重要主張：一、單一國會，廢除國民大會，擴大立法院組織，增加立委人數，任期與總統一致；二、立法院應增加對總統彈劾權、調查權與審計權，[30]其中增加立委人數之主張，用意諒在消化國大廢除以及停止省議員選舉後原任國代與省議員之政治人物的出路。民進黨由於堅持廢除國大，因此在有關國大轉型的辯論與思考中，等於完全缺席。

新黨的立場則介於國、民兩黨兩極之間，新黨亦主張單一國會，但所謂單一國會係指有關立法院之定位，故立法院之國會權限應進一步充實，同意權、決算權、審計權均由立法院行使，立法委員任期調整爲四年，正、副審計長由在野黨擔任。而在確認立法院爲國會的前提下，新黨雖亦主張維持國民大會建制，但則認爲其職權應單純化，並改由比例代表制產生。國民大會之同意權改由立法院行使。而關於人民創制複決權，新黨則只同意在縣市與省市二級行使，並且立法限定行使之對象及範圍。至於立法院與國民大會之選舉制度改革，新黨則主張立委總額增加爲兩百五十席，其中區域代表與不分區代表名額各佔二分之一，採兩票制。國大總額爲一百席，全數依政黨比例代表產生，選區則以維持現狀爲前提　　。[31]新黨主張將國大代表全數改爲政黨比例代表，使政黨得以完全控制黨籍國代，如是則國大職權之行使非依賴政黨協商形成共識不可，新黨進一步主張國大職權之單純化而將國大的人事同意權摘除，這則更使國大權力減縮，幾乎僅餘修憲權此一具有現實政治影響力的實權，但政黨比例代表制的實施，意在限制國代的自由意志，自也使修憲權成爲虛權。新黨雖然同國民黨一般主張維持國大建制，但其有關國大改革的主張的確有助於國大制度運作的理性化。

儘管新黨退出了國發會，但新黨的主張對於國、民兩黨在凝聚國發會共同意見的過程中，也起了一定的貢獻。國、民兩黨達成了「凍結國民大會的創制複決權，人民得就全國性事務行使創制複決權」、「國民大會代表的總額適度減少，改由政黨比例代表產生，並自下屆（第五屆）起停止選舉，任期維持四年」兩項重

---

[29] 李炳南主持，《總統民選後憲政改革的發展——第四次修憲之研究》，行政院國家科學委員會研究計畫成果報告，台北：國立台灣大學三民主義研究所，民國八十八年四月十五日，頁三三至三八。

[30] 同上，頁四零。

[31] 同上，頁四二至四三。

要共同意見，[32]其中，在人民創制複決權方面，民進黨一向主張實施公民投票制度，[33]公投與複決兩者本有交集，故國、民兩黨就此本即允有形成共識之空間，至於兩黨有關國大存廢的兩極立場，事實上則因新黨提出了將國大改爲政黨比例代表制的思考，而爲國、民兩黨提供了緩衝、妥協的餘地，兩黨同意國大以政黨比例代表制再選舉一屆，而自第五屆起停止選舉。國大的最終命運安排，乃如同省制，爲整個制度的虛級化。

國發會有關凍結國大的共識，首先面臨了來自國民黨國代的反彈，因爲從改採政黨比例代表制到凍結選舉，等於教國大自廢武功，[34]而另就程序而言，國發會未廣泛容納國代的參與，也使掌握有修憲權的國代心裡有所不平，國發會共識出爐未幾，即遭到來自國大憲政改革委員會兩黨常務委員的嚴厲批判，指國發會共識對國大沒有任何拘束力，一切仍應以憲改會的討論爲主。[35]不論如何，國發會有關國大制度的兩項共識，一則等於在理論上推翻了國民大會得作爲政權機關而存在的基礎，一則根本地消除了國大的制度自主性，使之完全受控於政黨。國大的制度理性與民主正當性，在上該共同意見中遭到致命的否定，而以政黨比例制產生國代的構想，也對於國會制度改革的方向從此發生了鎖定的效果。

落實國發會關於國代改採政黨比例代表制共識的制度設計，即曾在第四次修憲時成爲國、民兩黨之黨版修憲提案，國民黨的〈第三屆國民大會第二次會議修憲提案第一號〉與民進黨的〈修憲提案第一零七號〉，均主張採用全額政黨比例代表制，不保留獨立參選人，且各黨席次之分配，乃依總統選舉各黨之得票率而定，是爲依附總統選舉之比例代表制，[36]此爲國代選舉採依附制比例代表制選舉之構想成案的先河。該一修憲構想雖爲兩黨黨版之共識，但當國民黨受到反對凍省與反對凍結國代選舉的雙重黨內壓力後，國民黨遂以該案需有配套設計以及有增訂落日條款之必要爲由，自黨版立場退縮，[37]終於導致國大的選制改革成爲破局而未能入憲。

國、民兩黨在第五次修憲時所聯手通過的國會改革方案，雖然是以民進黨針對國民黨黨版修憲提案〈第三屆國民大會第四次會議修憲提案第二十號〉所提出之修正案〈修憲提案審查結果修正案第十號〉爲其基礎，[38]但事實上，民進黨黨

---

[32] 同上，四三、五零至五一。

[33] 李炳南、曾建元，同註2文，頁二六至二七。

[34] 台北：《自立晚報》，民國八十六年一月十五日，版二。

[35] 李炳南主持，同註30書，頁五六至五七。

[36] 荊知仁、謝瑞智、許勝發等一三三人，〈修憲提案第一號〉，《第三屆國民大會第二次會議修憲提案》，台北：國民大會秘書處，民國八十六年五月，頁七；張川田、陳儀深、張富美等一百人，〈修憲提案第一零七號〉，同前書，頁三二八。

[37] 李炳南主持，同註30書，頁七八。

[38] 劉一德等六十四人，〈修憲提案審查結果修正案第十號〉，《第三屆國民大會第四次會議修憲提案審查結果修正案》，台北：國民大會秘書處，民國八十八年八月，頁二一。

版修憲提案〈修憲提案第四十二號〉依國發會共識提出國代全額改採比例代表制產生的主張，[39]才是第五次修憲能夠通過國會制度改革修憲條文的動力來源。

第二節　第五次憲法增修條文中的國會制度

一、第五次修憲的國會制度改革構想

儘管第五次修憲通過之〈憲法〉增修條文悉經司法院大法官以〈釋字第四九九號解釋〉宣告無效，但〈釋字第四九九號解釋〉並非宣告其自始無效，而是自該解釋公布之日即二零零零年三月二十四日起失其效力，故第五次修憲通過之〈憲法〉增修條文事實上仍爲曾經存在規範效力之有效〈憲法〉條文，再者該次修憲後的新國會制度仍有其制度邏輯，而適足以作爲日後修憲立法上的參考，因此，本文認爲仍應當推敲檢討其內容。第五次修憲的國會制度改革，主要集中在兩項，一爲國民大會代表產生方式改變爲依附立法委員選舉之全額政黨比例代表制，一則將立法委員任期調整爲四年，並配合簡化選舉日程。這兩項改革一旦開始啓動實施，則勢必將會對於國會功能的強化與發揮起一定的槓桿功用。

該次〈增修條文〉第一條有關國民大會之修正規定如下：「

國民大會代表第四屆爲三百人，依左列規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制。比例代表之選舉方法以法律定之。

一、自由地區直轄市、縣市一百九十四人，每縣市至少當選一人。

二、自由地區原住民六人。

三、僑居國外國民十八人。

四、全國不分區八十二人。

國民大會代表自第五屆起爲一百五十人，依左列規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制。比例代表之選舉方法以法律定之。

一、自由地區直轄市、縣市一百人，每縣市至少當選一人。

二、自由地區原住民四人。

三、僑居國外國民六人。

四、全國不分區四十人。

---

[39] 陳金德、劉一德、王東暉、林勝利等七十人，〈修憲提案第四十二號〉，《第三屆國民大會第四次會議修憲提案》，台北：國民大會秘書處，民國八十八年六月，頁一五九。民進黨內討論黨版時，曾經就國代選舉依附總統或立委進行比較評估，但以依附總統時一旦無無黨籍候選人參選時，則無黨籍國代候選人的得票與席次將失去依附計算的依據，立委選舉則無此一顧慮。曾建元、顏紹儀，〈劉一德先生訪問錄〉，二零零零年九月七日。

國民大會代表之任期爲四年，但於任期中遇立法委員改選時同時改選，連選得連任。第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任期屆滿之日止，不適用憲法第二十八條第一項之規定。

第一項及第二項之第一款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人。第三款及第四款各政黨當選之名額，每滿四人，應有婦女當選名額一人。」

上述規定關於國大制度功能改革的意義，有幾個重點：

一、國大建制繼續維持；

二、但爲防止國大失控，則以政黨比例代表制和依附立法委員選舉制弱化國代個人的獨立民意代表性，以俾政黨黨紀的貫徹。

三、國大建制分兩階段進行縮編。

第四條有關立法院之修正規定則如下：「第四屆立法委員任期至中華民國九十一年六月三十日止。第五屆立法委員任期自中華民國九十一年七月一日起爲四年，連選得連任，其選舉應於每屆任滿前或解散後六十日內完成之，不適用憲法第六十五條之規定。」

第五次修憲將第四屆立委任期延長爲四年的主要理由爲配合〈預算法〉修正將會計年度改爲曆年制。[40]現制立委任期係於年初屆滿，選舉期間爲前年年終，適值曆年制新會計年度實施後的預算審查期間，在換屆選舉時，選舉期間與預算審查期間乃相衝突，尋求連任而忙於競選的立委勢必無法兼顧預算審查職權之行使，而浮濫預算的政策性買票，在選舉壓力下，亦難以避免，更者，由舊國會決定可能因新國會成立而改組之新政府的預算，使新任立委的政見無法在當選之後立即反映在預算審查之上，也使得新政府施政可能面臨被舊政府臨去秋波的預算設計套牢的風險，此皆會架空換屆選舉在民意政治與政黨政治中的意義，因此，配合一九九九年曆年制之實施調整，立委就任時間爲年中之七月一日，乃有其必要性。由於曆年制已經實施，而第四屆立委原應於二零零二年一月三十一日任滿改選，將其延任五個月至六月三十日任滿，使其於任內得從容審查預算，同時使新就任日得於最短時間內實施，當是一種最爲妥當的方案。[41]

第三屆國大在延長立委任期的同時，則亦要求整合各項選舉時間。我國各級公職人員選舉因公職個別任期與任滿時間不同，乃造成選舉次數頻繁的現象，每一、兩年便有一次全國各地同時舉行的選舉，過份虛耗國家資源，在未修憲的情形下，從二零零零年起三年內計，將有二零零零年三月總統、副總統及國大代表；二零零一年十二月立法委員及縣市長；二零零二年初縣市議員及鄉鎮市長；七月鄉鎮市民代表及村里長；十二月直轄市長及市議員，再者，由於總統與立委選舉週期交錯的緣故，導致內閣年年更換，人事變動頻繁，以致國家政策不能連貫落

---

[40] 劉一德等六十四人，同註39。

[41] 參：江文如，〈修憲提案第四十七號有關「調整中央層級選舉時程」案之說帖〉，民國八十八年七月二十九日，頁三；曾建元、顏韶儀，〈陳金德先生訪問錄〉，二零零零年十二月十六日。

實，第三屆國大中一度有人提議同時將在任之總統、副總統、國代與立委任期均同時延任，[42]但因第十任總統大選在即，總統、副總統延任案對於國內外視聽皆有不良之影響，尤有損於民主之國際形象，此議乃在美國的高度關切下而爲總統府所力阻，[43]第三屆國大乃單純就國代與立委延任著手減少選舉次數，並建議立法院修改相關法令，將第十三屆縣市長及第十四屆縣市議員與第四屆立委同時改選。[44]

第五次修憲將國代選舉改爲依附立委選舉之政黨比例代表制，並隨立法院改選，第五屆立委既經規劃於二零零二年七月一日就任，第四屆國代之就任與改選配合第五屆立委選舉辦理，勢必在第三屆國代原有任期屆滿後無法即時舉行，因此，延長第三屆國代任期以便與第四屆國代相銜接，則亦非全無道理。惟修憲提案本身對於國代選舉方式的變更理由、新制度的設計理念，及其與國代延任間之關聯說明嚴重不足，[45]何以招致外界之普遍誤解與抨擊，終於導致修憲結果之破局，此一粗糙的修憲過程乃難辭其咎。

總而言之，第五次修憲所規劃之新國會制度，乃是藉由依附立委選舉之政黨比例代表制來弱化國民大會，使國代個人職權之行使同時受到來自政黨與立委的制約，而喪失與立法院對抗的權力後盾，從而使政黨協商的共識成爲國大機關意思形成的唯一可能，依此而誘導國大制度逐步走向理性化與虛級化。

二、比例代表制國民大會之制度意義

國代以比例代表制產生，意味著國代作爲民意代表，是基於其政黨推薦之資格，一般選民支持的對象首先是政黨，政黨依選舉得票率取得分配一定席次之權利，而其所獲得的席次要如何分配與其黨員，則必須在投票之前即向選民公佈，以做爲選民投票的依據。而關於選民與其所投政黨所屬候選人的關係，各國制度不一，略而言之，可分爲開放型名單（open list）比例代表制與封閉型名單（closed list）比例代表制兩類，開放名單指選民可在政黨代表名單上依其偏好投票改變排名，封閉名單則不允許選民做此表達，只能就政黨類別擇一投票，我國現行全國不分區立委和修憲前不分區國代的政黨代表名單，即爲封閉型者，由政黨單方

---

[42] 參：江文如，同上。

[43] 曾建元、顏韶儀，〈蘇南成先生訪問錄〉，二零零零年十一月十五日；美國懷疑民進黨有意以公投入憲交換總統延任，政府乃向美方澄清國民黨不主張公投入憲，李登輝也表示總統任期不會延長。鄭景雯，《李登輝執政告白實錄》，台北：印刻出版有限公司，二零零一年五月，頁三四二。

[44] 劉一德等六十四人，同註 39。

[45] 修憲提案說明僅為短短以下數字：「為健全國會制度，將國大代表選舉方式改為比例代表制，並以立法委員選舉結果為分配席次之依據」云云。劉一德等六十四人，〈修憲提案審查結果修正案第九號〉，同註 39 書，頁一七至一九。

決定名單排名。另外，在開放型中則尚有一亞型，即準名單（quasi-list）比例代表制，即選民只能對政黨名單中之候選人擇一選擇，[46]不論如何，一旦依比例代表制產生的民意代表喪失其黨籍，則因喪失其當選之法定資格，亦將被取消其民意代表資格。因此，將國代選舉方式改爲全額比例代表制，國代則將受到各所屬政黨極爲嚴格的黨紀約束，這當然具有強化政黨黨紀的效果，而使政黨集結民意的功能透過憲法的規定得到證成和加強，如是，則國民大會內部意見呈原子化分散的情況將不復見，政黨協商乃成爲國大內外最重要的決策機制，其協商結果直接決定著國大最終的機關集體意志。

第五次修憲將國代選舉制度改爲全額政黨比例代表制，儘管仍保留了獨立參選候選人之參與空間，但由於無黨籍候選人當選的機會甚小，乃仍爲外界批判是政黨派系分贓與違反平等原則，[47]〈司法院大法官議決釋字第四九九號解釋〉之解釋理由書中綜合歸納立法委員提出釋憲案之聲請意旨第二點，即對此即做了很清楚的表達，稱國民大會作爲政權機關，國代應與選民存在某種委任關係，政黨比例代表制與該意旨歧異，亦且使未參加政黨或其他政治團體之人民，無從當選爲國民大會代表，此則又與〈憲法〉第七條「不分黨派一律平等」之平等原則不符。[48]換言之，該類主張均認爲：全額政黨比例代表制阻絕了獨立候選人的參選空間，且賦予政黨決定民意代表法定資格的如此大的權能，等於中斷了選民與代議士之間的完全法定自由委任關係，使國民大會代表全體國民行使直接民權的意義淪喪殆盡，根本違反了權能區分原理中對於政權機關的定性。然誠如本文先前所言，權能區分原理中的政權只能由人民直接行使，故政權機關的概念是不能成立的，職此，凡代替人民行使政權的，就已經屬於治權機關和代議機關，國民大會作爲有形化之組織，自然也應從治權機關和代議機關的實質內涵去理解其性質，故縱使國大本身不同意，它也會被界定爲代議機關。政黨作爲凝聚、整合民意的法定機關，在比較憲法上乃不乏其例，聯邦德國的〈政黨法〉即爲一著例，而採取完全比例代表制產生民意機關的國家，更比比皆是，如威瑪德國眾議院、

---

[46] Rein Taagepera and Matthew Soberg Schugart 著，余明賢譯，《席位與選票：選舉制度的要素與效果》，台北：中央選舉委員會，民國八十一年三月，頁三三至三五。

[47] 如：謝政道，《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，頁三八八、三九五；李惠宗，〈談憲法的價值體系——評釋字第四九九號解釋及第六次憲法增修條文〉，《月旦法學雜誌》，第六十一期，台北：元照出版公司，二零零零年六月，頁一四九。

[48] 五個本號解釋聲請案中，僅有立委郝龍斌等一百一十二人聲請案針對政黨比例代表制是否有違平等原則聲請解釋。該案質疑政黨比例代表制將使民主淪為政黨民主而非全民民主、又認為第五次修憲通過之依附式政黨比例代表制與國大作為民意機關之性質相歧異，再又認為「全比例代表制」實質侵害人民政治結社自由與黨派平等原則。郝龍斌等一百十二人，〈國民大會代表能否自行延長任期特請大法官解釋聲請書〉，民國八十八年十月二十八日，頁一九至二一。惟蘇永欽教授評論本文時指出，大法官解釋文針對此點並無處理，由此可反證大法官並不同意郝龍彬等人之觀點。（〈第五、六次修憲研究計畫〉期末報告初稿評論會會議記錄）

法國第四共和、義大利（一九九三年以前參議院）、荷蘭、冰島、以色列、波蘭眾議院等，[49]選舉的投票、計票與轉讓，皆以政黨名單爲基礎，[50]整個制度的精神，完全不利於個別獨立候選人的參選，但顯然在這些國家，並不認爲政黨比例代表制的實施，乃有違平等原則。而就以採取比例制與多數決制混合兩票制的聯邦德國爲例，該國聯邦憲法法院即認爲，法律若強制把選民的選擇權限縮在政黨所提出之候選人名單上，無異使選民媒介化或（政黨）附庸化，導致不屬於任何政黨之人民必須透過政黨始能行使提名權，如是則違反選舉一般及平等原則而爲違憲，[51]但反之只要法律了保留獨立參選人獲得提名參選的機會，縱使選舉制度之設計仍然形成政黨獨攬的結果，則純屬選舉制度設計良窳的問題，尚不生違反選舉平等原則之疑義。第五次修憲之〈增修條文〉本即允許獨立參選人參選國代，由此可推知，在我國〈憲法〉中亦未必可以率爾得出國代比例代表選舉制違反〈憲法〉第七條平等原則而爲違憲之結論。[52]然儘管如此，我們仍認爲此爲強解，因爲選舉制度設計的良窳會直接影響到獨立參選人公平競爭機會，政黨獨攬結果的發生，就正好足以證明制度設計本身對於獨立參選人就是實質不平等的，但我們卻也看到，在比較憲法上，很少有質疑此點的前例。

事實上，民主政治必然是政黨政治，政黨的功能是在政治的權力場域中匯聚民意，以節省人民的政治交易成本，而非作爲人民個別政治認同下的自我身份認定機構，因此，人民中有多少比例參加政黨是無關宏旨的，縱使我國有黨籍人士充其量不過三百萬人。[53]重點是政治行動者中參與政黨的比例，而從比較利益的觀點，交易變數越少，則越容易達成交易目標，也越容易追究課求責任之所在。在達成國大無形化的目標上，使政黨此一單一變數得到控制，當然比政黨失控下

---

[49] 參：Giovanni Sartori 著，雷飛龍譯，《比較憲政工程——結構、動機與後果之研究》，台北：國立編譯館，民國八十七年四月，頁六至七；Arend Lijphart（艾倫・李柏特）著，陳坤森譯，《當代民主類型與政治——二十一個國家多數模型與共識模型政府》，台北：桂冠圖書股份有限公司，一九九三年二月，頁一七一；Stanislaw Gebethner，〈比例代表制與多數決制：波蘭的自由選舉與政黨，1988-1991〉，Arend Lijphart and Carlos H. Waisman 編著，蔡熊山、陳駿德、陳景堯譯，《新興民主國家的憲政選擇》，台北：韋伯文化事業出版社，一九九九年十一月，頁七二。

[50] 江大樹，〈當前民主國家選舉制度評介〉，林嘉誠、劉淑惠、張瑞猛、陳華昇、許志雄、林志鵬、江大樹，《民主制度設計》，台北：業強出版社，一九九二年九月，頁一四八。

[51] 李建良，〈析論一九九九年憲法增修條文之憲法爭議〉，《憲法理論與實踐》，（二），台北：學林文化事業有限公司，二零零零年十二月，頁五二一。

[52] 同上，頁五二二。

[53] 林銘德氏便持此一看法，認為有黨籍人士佔台灣人口極小比例，政黨比例代表制保障政黨人士，限制一般人民參選之途，有違全民政治與平等參政的〈憲法〉意旨。林銘德，〈國民大會的定位及有關問題之研究——以國家發展會議有關國大的憲改「共同意見」為立論中心〉，國民大會秘書處編，同註 5 書，頁五一。

上百個獨立變數的控制更爲省事省力，政治行動者恣意性突擊性的政黨分化現象越受到抑制，更有助於民主政治與責任政治的推動，職是，獨立參政空間的壓縮，乃是民主政黨政治實施的必然景觀。學者胡佛後來於第六次修憲期間批評以政黨比例代表制產生國民大會代表的主張，認爲與〈憲法〉第二十五條規定國民大會代表全國國民行使政權的精神不符，是以政黨取代人民行使政權，有違憲之虞，但他話鋒一轉，又稱台灣的政黨結構仍在變化，政黨內部的民主化也未臻成熟，在民主國家中看似理所當然的政黨比例代表制，不該如此移植濫用。[54]胡佛並未否定政黨比例代表制，也承認該一制度在民主政治中實爲常態，但我們也要指出，由於〈釋字第三三一號解釋〉認定：「此種（政黨比例）民意代表如喪失其所由選出之政黨黨員資格時，自應喪失其中央民意代表之資格」，使政黨對於政黨比例代表意志的黨紀約束或控制取得其憲法性法律上的依據，胡佛的疑慮乃得以解除，矧且在修憲的經驗中，恐怕吾人也必須承認其爲實現國大無形化手段的必要之惡。

但不論在哪一種比例代表制中，縱使限定參選人必須以政黨候選人身份參選，只要降低甚至取消政黨當選門檻，並且開放政黨成立要件，使一人政黨成爲可能，則對於獨立參選空間仍有所保障，比如一九九三年以前波蘭的眾議院，在比例代表制下則仍舊可以出現高達九個的一人政黨（一席黨團），[55]又如以色列的門檻爲百分之一，荷蘭爲百分之零點六七，都僅具象徵意義爾，[56]當然，政黨林立的現象亦由此可見一斑。若不採此途，比例代表制亦未必會完全阻絕獨立候選人之參選空間，在全國爲單一選區的情況下，我們可以設計一容許獨立參選人得票率超過一定門檻即可宣告其當選的制度，而若將全國劃分爲數個選區，如奧地利、[57]芬蘭，只要獨立參選人的得票能達到各選區當選的最低所需票數，即可宣告其爲當選。民進黨在第五次修憲期間，即曾一度研擬所謂的「開放式比例代表制」，欲引進芬蘭式之準名單比例代表制實施比例代表制，該一構想主張將全國劃爲數個比例代表選舉區，各選區有效票數除以應選名額加一爲最低當選票數，無黨籍人士只要超過最低當選票數即可宣告當選。[58]

國代選舉方式改爲政黨比例代表制，是國發會有關國會改革的兩項共識中，唯一正式入憲者，顯見該一改革方向受到普遍的認同與支持，國發會的共識還包括國大自第五屆起停止選舉的內容，國代停選的意義和省議員停選的意義一樣，即是國大的虛級化，第五次修憲試圖通過依附式的政黨比例代表制選舉制度達到與停止國代選舉的同等結果，不料日後的情勢發展，卻可謂之弄巧成拙，導致修憲無效。

---

[54] 台北：《中國時報》，民國八十九年三月三十一日。

[55] Stanislaw Gebethner，同註 50 文，頁八四。

[56] 江大樹，同註 51 文，頁一五一。

[57] 林銘德，同註 54。

[58] 台北：《自由時報》，民國八十八年六月七日，頁一。

三、國民大會代表依附式比例代表制選舉制度之分析

第五次修憲〈增修條文〉有關國代選舉制度的規定，其精神在於所謂的依附制。依附制的終極目的，即爲落實國發會停止國代選舉的共同意見，旨在取消國代選舉的獨立性，將其與被依附的公職人員選舉掛勾，使國代不僅受到政黨黨紀的拘束，也受到由於依附於其他公職人員選舉，而導致自身政治實力在政黨內部居於從屬地位的政治現實的制約。最初國民黨修憲策劃小組下屬之國會改革專案小組會議中，立法院長王金平曾積極爭取將國代依附立委選舉之比例代表制列入國民黨黨版修憲提案中，然當時並未獲得接納，[59]第五次修憲國、民兩黨政黨協商時，因民進黨一再強調國發會共識，終於說服國民黨國大工作會展開國代依附式比例代表選舉制的研議。國民黨國大工作會主任陳鏡仁指定該黨國代謝瑞智、柯三吉、彭錦鵬等人組織專案小組研擬對案，該專案小組乃以國民黨內部於一九九七年就國發會國會改革共識所擬議之〈國會改革比例代表配套案〉爲基礎進行研究，一九九九年八月十七日上午，上該代表與郎裕憲等人討論，乃決定將國代比例選舉依附於立委選舉。該小組評估採取此制的優點有三：一、一票兩用符合法律經濟原則：選民投票選舉立委時，需同時考慮立委候選人所屬政黨及該政黨未來可能提名之國代候選人，使兩個國會的政黨所屬一致，等於一票兩用，投開票作業簡單，可節省人力物力；二、有利於政黨政治之建立：此因一票將決定政黨在兩個國會之席次，政黨必然動員全黨菁英參與輔選，有助於政黨的團結；三、可選出具代表性之人才：政黨可從輔選立委之菁英中遴選優秀人才提名爲國代。但該小組也認識到此一方案有三個缺點：一、選民難以具體選擇國代候選人；二、依附立委之政黨比例國代的民意基礎會受到質疑；三、立委與國代任期不同，無法同時選舉，此將可能造成依附立委之國代選舉本身無法反映當下民意或政治生態的變化。爲了處理此一問題，該小組乃決定「以最近立法委員選舉」之方式以爲解決，這一方案仍舊無法解決第三個缺點，八月十七日下午，國民黨與民進黨兩黨國大黨團在國民大會博愛廳進行協商，彭錦鵬向民進黨透露國民黨團研擬的對案，協商結束後，民進黨團幹事長劉一德私下向國民黨團索取對案作爲該黨提案，並將國代選舉所依附之「最近立法委員選舉」中的「最近」兩字刪去，加入「立法院被解散時，國民大會同時解散」之內容，[60]遂成爲〈修憲提案審查結果修正案第九號〉，最後入憲。民進黨的修改，遂解決了依附式國代選舉與最新民意聯繫的問題。至於國民黨原先於國發會配套案中評估的其他兩個缺點，其中關於第二點，國民黨案的起草人謝瑞智則認爲依附式政黨比例國代的民意基礎儘管爲間接產生自立法委員選舉，而非來自選民的直接投票，但挪威與冰島兩國上議

---

[59] 台北：《中國時報》，民國八十八年四月七日，版二。

[60] 謝瑞智，《憲法新視界》，台北：自版，二零零一年元月，頁四八至五一。

院的組成亦非來自直接選舉，而是由國會議員互選產生，[61]縱非直選，仍無法否認其具有民意基礎，因此，國代由立委選舉中間接產生，與挪威及冰島上議院組織之先例精神相通，並無不可。最後，有關第一個缺點，依本文之見，則是制度設計的問題，在比例代表制中，如果採取封閉型的政黨名單選舉制，選民本來就不能夠具體選擇候選人，所以不能認爲該說是缺點，但如果採取開放型的政黨名單選舉制，選民仍舊是可以具體選擇候選人，如此一來，所謂的缺點也就被治癒了。

而關於第二個缺點，也就是依附式政黨比例國代的民意基礎問題，也還有其可供進一步討論的空間。國民黨的國發會配套案中，直認爲依附式比例制的優點盡在於一票兩用的法律經濟原則，即單純地認爲國代選舉依附式政黨比例代表制的實施，就等於停止國代選舉，國代當選名單只要由各政黨依立委得票比例自行分配即可，如果是不保留獨立參選之候選人的名額，採絕對的全額政黨比例代表制，當然可作此解。如〈釋字第四九九號解釋〉便作此解，指稱：「依此種方式產生之國民大會代表，本身既未經選舉程序，僅屬各黨派按其在立法院席次比例指派之代表」，但縱使是如此，儘管單獨爲國代辦理的選舉已停止，但未來的立委選舉則已實際上等同於「立法委員暨國民大會代表選舉」，選民在投票時，即已知道自己的一票會同時決定各政黨在封閉型政黨比例立委和國代中的當選席次和名單，因此該一投票行爲，乃基於政黨對於立法院和國大的整體發展所爲的綜合判斷，如此豈可武斷地認爲此種封閉型的國代比例代表產生方式爲「未經選舉程序」？若謂立法院與國民大會爲不同憲政機關，與挪威或冰島之上、下議院同屬一個國會的情況有異，不應由一票來同時決定兩個憲政機關的組成，但吾人也可以例舉聯邦德國總統選舉機關聯邦大會，該國基本法第五十四條第三項規定：「聯邦大會由聯邦眾議院議員、及各邦民意機關依比例代表制原則選舉與聯邦眾議院議員同數之代表組織之」，聯邦眾議員即直接兼任聯邦大會代表，並達聯邦大會代表之半數，對眾議員之選民而言，此豈非一票決定兩個憲政機關之組成？再者，由一個民意機關以選舉方式產生其他民意機關的制度，豈非亦可認係是一種依附？如過去由各地方議會選舉尚爲民意機關之監察委員的情形，選民對於間接選舉之民意機關的人選，更無從事先得知而在直選的民意機關選舉投票中預爲控制，只能對地方議會議員爲空白授權，這豈不是比一票控制更不具備民主正當性？顯然問題不在於如〈釋字第四九九號解釋〉所言比例代表制之採行是否必須以舉辦該特定公職人員之選舉爲前提、是否單獨爲國代舉辦選舉，而應當是選民對於國代人選的控制程度及其與民主正當性存在與否的判斷的問題。若一心執著於以是否單獨舉辦選舉爲合憲性的判斷，而將依附式比例代表制改爲「人民先選舉立委，再由立委選舉國代」，最後產生之國代不也等於依附於立委，同時國大的政黨席次分配比例，不也必然反映著立法院中的政黨政治生態，其結果與依附式之政黨比例代表制選舉方式又有何重大差別？而將人民對於政黨名單的

---

[61] 同上，頁五零。

投票控制權力轉交給立委，倘若欲從對於選民自主性的尊重程度來判斷民主正當性的強度，難道立委的權力會比人民自身的權力更爲高明嗎？[62]

本文則更要進一步指出，單從第五次修憲〈增修條文〉第一條規定的法文中，並不能直接得出國代選舉依附式政黨比例代表制的實施，就等於停止國代選舉的結論，換言之，依附式政黨比例代表制的實施，並沒有排除舉辦該特定公職人員之選舉的可能性。首先，該條文明文規定：「國民大會代表　以比例代表方式選出之」，這裡表明國代選舉仍舊舉行，只是最後國代席次係「以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額」。第二、在前述原則下，始以法律訂定比例代表之選舉方法。這裡可知，關於比例代表制下之選舉方法，〈增修條文〉未預設立場，而是授權立法院自行設計，並以法律定之，因此是一個〈憲法〉的空白立法規定；第三、當選席次則須依自由地區直轄市、縣市、原住民、僑居國外國民和全國不分區四種類別分別計算。

如果比例代表制國代以選舉方式產生爲第五次修憲〈增修條文〉第一條規定實施的前提，則〈司法院大法官議決釋字第四九九號解釋〉認爲依附選舉制的實質爲國民大會代表議席之分配，本身未經選舉程序，故而與〈憲法〉第二十五條有關國民大會代表全國國民行使政權的規定相牴觸，乃本此認定該條文與自由民主之憲政秩序有違的解釋結果，就會是一次誤判。

案，比例代表制的意義在於依比例分配政黨席次，而非單純排斥選舉或凍結選舉。第五次修憲之〈增修條文〉對此係規定，國代依比例代表方式「選」出之，比例代表之「選舉」方法以法律定之，並且與立法委員同時「改選」，事實上乃保留了繼續某種形式選舉的可能性，只是在維持立法院相對於國大的優勢地位的前提下，強制規定各政黨國代當選席次之分配，必須以與其同時舉辦之立法委員選舉中各政黨之得票比例爲準，而從其中有關獨立參選之候選人席次分配比例的規定，更可見選舉舉辦之必要，此乃由於獨立參選人彼此間並非結合爲具有共同綱領之團體，故完全不可能任由其內部自行決定席次分配順位，如果謂獨立參選人可組成政團（準政黨）去自行處理該一問題，則此將與獨立參選人的事物本質相互矛盾的，也等於在逼迫其放棄選擇獨立於政黨之外的權利，成立政治團體，這將會與〈憲法〉保障人民參政權的意旨有所不符。[63]職是，由國代選舉中存在獨立參選人的情形，乃可證明國代選舉事實上並未取消，而由於國代中之政黨席次分配比例並不是由國代選舉自身來決定，選民「選黨不選人」、強調政黨競爭的選制設計並無意義，故毫無採用封閉型政黨比例代表制的可行性，因此，在政黨比例先定或無從決定的情形下，國代的選舉必然要採用可供選民「選人不選黨」

---

[62] 參：黃昭元，〈捍客與靈媒的本尊之爭——釋字第四九九號解釋評析〉，台北：《台灣本土法學雜誌》，第十二期，二零零零年七月，頁三三至三四；許宗力，〈憲法違憲乎？——評釋字第四九九號解釋〉，《月旦法學雜誌》，第六十期，台北：元照出版公司，二零零零年五月，頁一四九至一五零。

[63] 參：李建良，同註 52 文，頁五二二至五二三。

的制度，此唯有開放型或準名單的政黨比例代表制可行，而足以讓選民得自由選擇改變政黨名單與票選其所屬意的候選人。〈釋字第四九九號解釋〉誤認政黨席次分配比例等於由政黨指派代表，顯然對於選舉制度的各種類型與可能設計的認識嚴重不足。

本文認爲，在經立委選舉而確定的政黨席次分配比例前提下，國代選舉則勢將成爲各黨候選人與獨立參選人彼此間的內部競爭。同黨候選人間競爭該黨所得分配之議席，可能要比與其他黨候選人間的競爭來得重要，因爲各黨所得分配之名額是隨同時舉行之立委選舉結果不同而決定的，所以不同黨國代間的競爭是沒有意義的。舉例而言，若國民黨在立委選舉獲得百分之四十的選票，則國民黨在國大的席次比例已知爲百分之四十，究竟這百分之四十的席次由何人出任，應當是選舉舉辦的目的，但這卻是國民黨的家務事，與其他政黨無關。選民可以決定者爲國民黨所佔的百分之四十席次由何人出任，但我們要注意，在這些席次裡，還要依照第五次修憲〈增修條文〉第一條的規定，區分出自由地區直轄市與縣市、自由地區原住民、僑居國外國民、全國不分區等四類的代表，其中僑民代表因爲涉及外國主權的問題，不可能在國外選出，參照現行國民黨與民進黨政黨初選的作法，則幾乎等同於由全國黨員／選民選舉具備僑民身份的代表。另外，自由地區直轄市與縣市代表以及全國不分區代表，除了「每縣市至少當選一人」的縣市保障名額外，如果均由全國選民直接投票決定，則兩者的差別將難以區別，亦無區別之實益。如果要區別兩者，就應當將兩者的選區分別開來，使之成爲互斥的兩個設計，如此，則直轄市與縣市代表之產生宜將全國劃分爲數個複數席次選區，而在低於全國選區的此類次級選區中任由選民自行選舉各黨或獨立參選之特定人選出任，各個選區的規模則將類似於我國現行的國代或立委選區規模，而全國不分區代表，則在全國選區中產生。至於原住民代表，則自然當由原住民選區產生。國代選舉應以開放型或準名單比例代表制爲其規劃方向，其制度在直轄市與縣市代表的選舉方面，勢將與現行區域選舉制度相去不遠。

無論如何，在制度的設計上，使獨立參選人與政黨名單共列於比例代表制選票之上，乃非不可行之舉，換言之，選民如果不願意投票支持政黨提名的候選人，事實上是可以支持獨立參選人的，獨立參選人之間則相互競逐選票，以便分配由立委選舉結果所決定的獨立參選人的當選名額，如此一來，豈可謂比例代表制下之國代選舉必然遭到凍結。從民進黨國大黨團於兩黨協商時一度拋出開放式比例代表制議題，加上〈增修條文〉特別保障獨立參選人的參選機會，並將全國不分區與自由地區同列選區等規定，即知未來的〈公職人員選舉罷免法〉如何修正尚在未定之天，種種對於比例代表制的批評，恐怕不過是只見秋毫不見輿薪爾。[64]

依附制的優缺點，不應該集中在該一選舉制度的民主正當性問題上，還應該著眼於其對於憲政體制運作的影響。第四次修憲期間，國、民兩黨黨版主張國代

---

[64] 曾建元，〈比例代表制下的獨立參選空間——論未來國民大會代表選舉的制度設計可能方向〉，紐約：《自由時報美東版》，一九九九年十一月二十四日，頁一七。

選舉依附總統選舉的制度矛盾，即在於國大對總統有國是建言權與彈劾權所架構起來的制衡關係，如此之設計，將使同黨國代依附於同黨總統，喪失民意與權力基礎上的獨立性，而無力善盡監督之責，而異黨國代之權力基礎適又植基於總統選舉中的敗選政黨得票比例，等於延長並固定化了總統選戰，加以我國總統選制無當選門檻之限制，爲相對多數決，一旦總統當選人得票率未超過百分之五十，則在任期之內，將在國大內部受到反對黨的牽制而永無寧日。

至於國代政黨分配當選名額依附立委選舉結果而定的制度設計，則有兩個理性基礎：一是取消國大與選民間的直接委任關係，使國代喪失獨立的民意代表性，從而可徹底取消國代基於法定委任說而託稱民意自主行使職權的正當性；其次，由於國代依附於立委，並隨立委任期終了與解散改選，在兼爲立院與國大多數黨的同一個政黨的控制下，以及國代相對於立委下降的權力地位，將可終結國大與立院的非理性制度對抗。在新的制度中，既有的國代選舉將轉而相當爲以各黨爲單位的國代候選人選舉。各政黨自辦的立委初選的全國性黨內派系動員能量，將帶動各政黨的國代初選，國代初選會搭載立委初選的便車進行，成爲立委初選中的換票工具，立委初選對於各黨黨內國代初選的決定性或影響力勢將遽增，立委與國代會進而形成一種利益共生關係或政治聯盟，而且一般情形下，國代會成爲立委的後備軍，立法院便可透過立委與國代的個別關係網絡取得凌駕於國民大會的實質權力。依附選舉制度本身即意在取消國大對抗立院的獨立民意正當性，國大與立院結構性的會院權力之爭將可藉此永久消弭。不論從哪一個角度，依附選舉制對於抑制國大濫行職權，必然存在著斧底抽薪與立竿見影的效果。

四、國民大會代表與立法委員的任期調整[65]

國代改以全額政黨比例代表制選舉產生，本來就是國家發展會議中國、民兩黨的共識，而在第四次修憲的時程中因國民黨國代內部明顯反彈而致功敗垂成。對於國代個人而言，政黨比例代表制旨在限制個人問政空間，從政抱負難以施展，對政治生涯之規劃自無多大助益，但第五次修憲之所以能夠過關，則是因爲

---

[65] 任期調整方案原包括總統任期一併延長；後因美國政府反對，李登輝於二零零零年八月二十日向蘇南成明示不要考慮該案。（蘇南成先生訪問錄）周育仁於評論中指出，中共亦表達強烈反對之態度，高朗與周育仁同時建議作者應再深究整個延任案的背後動機。延任案是單純為國會改革？還是背後包含著一個憲政改造工程的整體構想？也就是說，延任案究竟是手段，其目的在往制訂台灣基本法的方向轉進？蘇永欽更明白的指出，第五次修憲宛如江南命案般，李登輝是不是蘇南成背後的指使者？正如同蔣經國是不是陳啟禮的指使者？到現在都還撲朔迷離，作者應蒐集更翔實的資料以回答此問題。（〈第五、六次修憲研究計畫〉期末報告初稿評論會會議記錄）周育仁特別指出，李登輝如果真是幕後操盤手，則其時國民黨秘書長章孝嚴在最關鍵的時刻離開陽明山國民大會會場，就不令人意外。（〈第五、六次修憲研究計畫〉期末報告初稿評論會會議記錄）

延任案提供了現任者立即可見的絕大誘因，使其足足有兩年的時間得以從容規畫轉業事宜。延任案固然最大地滿足了國代尋租的權力欲望，但延任案中所蘊含的關於簡化選舉時程的思考，卻仍值得吾人加以重視。

立委任期延長爲四年，是歷次修憲不斷反覆被提出的老議題，過去皆因會院間的權力糾結而遭到犧牲，第五次修憲將會院的權力衝突問題解決後，才使立委延長任期的問題得到解決的契機，可惜此一問題因〈釋字第四九九號解釋〉的全面否決第五次修憲〈增修條文〉效力而胎死腹中。立委既有任期爲三年，一般而言，新任期的第一年尚在熟悉議事運作，第三年則忙於連任事宜，能全心投入議場問政的，大約只有第二年可以毫無旁騖。加以我國會計年度已改行曆年制，下一年度中央政府總預算審查必須在十二月完成，這又與立委任滿改選時間相當，在立委正常任期的第三年，立法院既要審查下一年度總預算，另一方面又要尋求連任，總預算的審查乃極有可能成爲政策買票的工具，品質堪虞，而此一後果卻又要由新立法院甚至新內閣來承擔，至爲不妥，因此第五次修憲〈增修條文〉在將立委任期改爲四年之外，則先將第四屆立委的任期延任五個月至二零零二年六月三十日，使第五屆立委就任後，不論政府是否因而改組，都能夠從容地聽取行政院的年度施政報告和審查代表行政院施政方針的次一年度總預算案，立委任期最後一年的預算審查也可與其競選期間錯開，較能確保預算審查品質，且預算會計年度橫跨新舊屆立法院，舊屆立法院尚有半年時間可以監督其任內通過預算的執行成效，預算之審查涉及自身權益，會使其任滿前的審查態度更趨嚴肅與認真，而不致無心問政。

不過由於立法院有解散制度，一旦總統動用此一權力，則未來各屆立委任期可能參差不一，配合會計年度延長立委任期半年以調整其任期起迄期間的作法勢將徒勞無功。預算審查時間與立委任滿時間之衝突，在存有解散國會制度的國家裡亦皆有之，〈釋字第四九九號解釋〉〈解釋理由書〉從解散制度的觀點出發，反駁基於會計年度調整而必須將立委延任五個月的理由，則可謂一針見血矣。但反過來說，總統解散立法院的情況，畢竟不是憲政運作的常態，將立委最長任期改爲四年，確實是有助於立委在任滿四年的常態下其職權的發揮，至少，扣除新就任與將卸任的兩年，立委還有兩年的時間可以專心於問政，還有，立委任期的延長，必然有減少選舉頻率的作用，有助於政治的穩定，這是因爲立委的改選結果，一旦出現立法院多數黨輪替的情況，將會迫使政府改組。在我國的憲政經驗上，行政院長一向隨立法委員之改選而提出總辭，[66]縱使第四次修憲取消立法院對行政院長之任命同意權後亦然，而行政院又復有隨新任總統改選就職時提出禮貌性辭職的慣習，[67]這是雙首長制將內閣之民主正當性同時植基在總統與國會的原理使然，但若總統與國會選舉時間過近，則將使行政院於短短期間內要面臨兩次政黨輪替的風暴，爲了尋求短線的表現爭取人民支持以免政權夭折，自然難以要求

---

[66] 參：〈司法院大法官議決釋字第三八七號解釋〉。

[67] 參：〈司法院大法官議決釋字第四一九號解釋〉。

各屆行政院內閣會做出較爲長遠的施政規劃，而另一方面，導致內閣改組的變數出現頻率過高，也必然會增加內閣存續的風險，稍有不慎，便將導致內閣更迭不已，嚴重影響國家政策的一貫性與延續性。二零零零年後攸關政黨輪替政府改組的大選，有二零零零年初第十任總統選舉，二零零一年底第五屆立委選舉，二零零四年初第十一任總統選舉，二零零四年底第六屆立委選舉，在正常的情況，二零零四年將有兩次大選，但如果依照第五次修憲的規劃，任期四年的第五屆立委於二零零二年中改選，將會與總統選舉相隔兩年，總統與立委選舉則會規律地交叉形成期中選舉的效果。當然，這是在沒有發生解散立法院情形之下的理想狀況。

第三節　司法院大法官議決釋字第四九九號解釋對國會制度的理解

一、釋憲聲請及解釋要旨

第五次修憲完成後，輿論譁然，乃有新黨立委郝龍斌、民進黨立委鄭寶清及國民黨立委洪昭男，分別領銜提出聲請釋憲案，要求大法官針對第五次修憲〈憲法增修條文〉第一條第一、二項國代依附式比例代表選舉制、第三項國代延任案、與第四條第三項立委延任案是否「違憲」、國大修憲二、三讀時採無記名投票是否違反民主原則、與司法院大法官能否對國大通過之修憲案作違憲審查等爭議，做出解釋。大法官在〈解釋理由書〉中將聲請釋憲意旨歸納整理得出五點：「一、國民大會八十八年九月四日凌晨所三讀通過之憲法增修條文，其二讀會及三讀會皆採無記名投票與現行修憲程序不符，且在二讀會增修條文修正案已遭否決，竟違反議事規則重行表決，而告通過，有明顯重大之瑕疵。二、憲法第二十五條規定國民大會代表全國國民行使政權，因此國大代表與選民間應有某種委任關係，增修條文第一條第一項改爲所謂『政黨比例代表制』，不僅與上開條文之意旨歧異，抑且使未參加政黨或其他政治團體之人民，無從當選爲國民大會代表，又發生與憲法第七條平等原則不符之疑義，而立法院已有委員擬具公職人員選舉罷免法相關條文修正案，其合憲性繫於前述疑義之解決。三、增修條文第四條第三項均有第四屆及第五屆立法委員任期之起止日期，惟總統具有解散立法院之權限，此次增修並未改變；又增修條文第一條第三項前段既規定國民大會代表任期中遇立法委員改選時同時改選，後段復將第三屆國民大會代表任期固定爲至第四屆立法委員任期屆滿之日止，均不相一致，究應適用何者，滋生疑義。況立法委員之任期乃聲請人等行使職權之基礎，須明確釋示以解除聲請人行使職權之不確定狀態。四、審議預算爲聲請人之憲法上職權，增修條文分別延長國民大會代表及立法委員之任期，則業經通過之八十九年度預算如何執行，亦與聲請人等行使職權有關。五、延長國民大會代表及立法委員之任期，係違反與選民之約定，增修條文未規定自下屆起實施，但關於報酬或待遇之增加，增修條文第八條則明定應自次屆起實施，是否兩相矛盾，乃聲請人擬依憲法第一百七十四條第二款提案修憲之前提，應有明確之解釋」。

以上聲請釋憲的標的中，第一項爲有關修憲程序的合法性問題，此攸關第五次修憲通過之〈憲法增修條文〉整體的效力問題；第二項則涉及國代依附式比例代表選舉制與國大制度的相容問題，此與本研究所關切的國會改革問題最爲直接相關；第三、四項爲此次通過條文中與國代與立委任期疑義之解釋；第五項則爲本屆立委及國代延任合憲性的問題。針對上該問題，〈釋字第四九九號解釋〉乃處理如下：

一、在第五次修憲通過之〈憲法增修條文〉整體的效力問題方面，〈釋字第四九九號解釋〉從修憲程序和修憲條文內容的合憲性雙管齊下進行解釋，在修憲程序方面，〈釋字第四九九號解釋〉認爲：「憲法爲國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及全國國民之福祉至鉅，應由修憲機關循正當修憲程序爲之。又修改憲法乃最直接體現國民主權之行爲，應公開透明爲之，以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎」，茲此，〈釋字第四九九號解釋〉就正當修憲程序與公開透明原則之判準，認定國民大會依於一九九四年第三階段修憲後訂定之〈國民大會議事規則〉第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會時，適用應受限制。〈釋字第四九九號解釋〉又認爲，修改憲法作爲憲法上行爲之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力，其所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範。第五次修憲以無記名投票通過之〈憲法增修條文〉，其修正程序既已牴觸公開透明原則，〈釋字第四九九號解釋〉更認爲縱使衡諸當時有效之〈國民大會議事規則〉第三十八條第二項規定，修憲過程依議事錄及速記錄之記載，亦有不待調查即可發現之明顯瑕疵，使國民因而不能知悉國民大會代表如何行使修憲職權，國民大會代表依〈憲法〉第一百三十三條規定或〈釋字第三三一號解釋〉對選區選民或所屬政黨所負政治責任之〈憲法〉意旨，亦無從貫徹。此之所謂「不待調查即可發現之明顯瑕疵」，在〈解釋理由書〉中有所列舉如下：一、二讀及三讀會採無記名投票；二、復議案之處理未遵守〈議事規則〉；三、散會動議既經成立未依規定優先處理；四、已否決之修憲案重行表決與一般議事規範不符；五、二讀會後之文字整理逾越範圍等，〈釋字第四九九號解釋〉乃認爲此次修憲行爲有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。而在修憲條文的實體內容方面，〈釋字第四九九號解釋〉認爲〈憲法〉中有具有本質之重要性而爲規範秩序存立之基礎的規定，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，如果聽任修憲機關修改〈憲法〉條文予以變更，則〈憲法〉整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。〈釋字第四九九號解釋〉認定第五次修憲〈憲法增修條文〉其內容有牴觸〈憲法〉具本質重要性規定之處而形同破毀〈憲法〉，既失其正當性，故當爲無效之宣告。

二、所謂牴觸〈憲法〉具本質重要性之規定而破毀〈憲法〉之實體規定者，主要有二者，一爲國代依附式比例代表選舉制與國大制度的相容問題，另一則爲立委及國代延任合憲性的問題。關於前者，〈釋字第四九九號解釋〉認爲，依附

制產生之國民大會代表，本身既未經選舉程序，僅屬各黨派按其在立法院席次比例指派之代表，與〈憲法〉第二十五條國民大會代表全國國民行使政權之意旨，兩不相容，明顯構成規範衝突。若此等代表仍得行使〈憲法增修條文〉第一條以具有民選代表身分爲前提之各項職權，將牴觸民主憲政之基本原則，是〈增修條文〉有關修改國民大會代表產生方式之規定，與自由民主之憲政秩序自屬有違，值得注意的是，關於郝龍斌等人所提釋憲案中主張政黨比例代表制違憲的觀點，本號解釋並未予以處理，可以反證大法官不同意該一觀點；[68]後者，〈釋字第四九九號解釋〉則認爲按國民主權原則，民意代表之權限，應直接源自國民之授權，是以代議民主之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應即改選，乃約定之首要者，否則將失其代表性。而所謂不能改選之正當理由，則唯須與〈釋字第三十一號解釋〉所指：「國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉」之情形相當。〈釋字第四九九號解釋〉認爲第五次修憲關於國民大會代表及立法委員任期之調整，並無憲政上不能依法改選之正當理由，逕以修改〈增修條文〉方式延長其任期，與首開之國民主權原則不符，而國民大會代表之自行延長任期部分，於利益迴避原則亦屬有違，俱與自由民主憲政秩序不合。

三、至於第五次修憲〈憲法增修條文〉中有關國代與立委任期之疑義，〈釋字第四九九號解釋〉則未予處理，原因當在於〈釋字第四九九號解釋〉已認定第五次修憲〈憲法增修條文〉違背〈憲法〉基本規範而無效，而無就其細部規定爲解釋之必要。

司法院大法官在二零零零年三月十八日第十任總統大選結束後，則迅速於二十四日作成上該〈釋字第四九九號解釋〉，宣告第五次修憲修正通過之〈憲法增修條文〉第一條、第四條、第九條及第十條，自解釋公布之日起失其效力，一九九七年第四次修憲修正公布之原條文繼續適用。需要注意的是，〈釋字第四九九號解釋〉並未宣告第五次修憲〈憲法增修條文〉修正條文自始無效，其理由不明，但此亦表明，第五次修憲〈憲法增修條文〉修正條文在通過公布施行以迄遭無效宣告期間，縱然爲時甚短，仍爲有效之〈憲法〉規範。而此號解釋的做成，亦等於大法官間接宣告其有權審查國大修憲的程序與內容。

由於本研究所關切者爲國會制度改革問題，因此以下將直接就與此相關的解釋內容進行評述。

二、解釋方法缺乏理解我國國會制度問題之歷史視野

〈司法院大法官審理案件法〉第十三條規定：「大法官解釋案件，應參考制憲、修憲及立法資料　」，依此則可知歷史解釋爲我國憲法解釋之法定解釋方法。歷史解釋未必僅止於對於修憲史料的翻查，因爲修憲史料的閱讀唯有進入到歷史的脈絡當中，才能有全面而宏觀的理解。本文開宗明義便主張對於當代〈憲

[68] 此為蘇永欽評論本文時提醒作者注意者。

法〉的認識，應掌握從政治邏輯與法理邏輯之辯證切入之觀點，對於〈憲法〉的歷史解釋不可爲純然之文獻調查，而應當認識到修憲爲一高度政治性之制度行動，故而修憲史的考察，宜就修憲者的歷史制度情境、政治策略互動過程，總體整合觀察分析修憲主張之法理及其政治動機，方能對於〈憲法〉本文及第五次修憲〈憲法增修條文〉修正條文之原始立憲意圖有所正確之掌握。[69]

前已言之，「政權機關」的提法是錯誤的，政權歸諸人民，任何機關都不可以越俎代庖，制憲時此一問題並非沒有受到重視，一九四六年召開之政治協商會議即將國民大會做如下界定：「全國選民行使四權，謂之國民大會。亦即無形的國大，或散見在民間的國大」，儘管由於國民黨的反對，政協憲草審議委員會綜合小組聯席會議最後仍使國民大會恢復爲有形的國民大會，行使四權，[70]但最後入憲的國大，主要職權則除選舉正、副總統及修改〈憲法〉外，並無其他職權。〈憲法〉主稿人張君勱即指國大之地位與美國的總統選舉人團相類似，而其終極理想，則是「合四萬萬人爲國民大會」，[71]將政權還諸人民。由上可知，〈憲法〉雖然保留「政權機關」的概念，但實際上則亟思抑制國大的職權，〈憲法〉第二十五條的權能區分設計，乃是名實不符的政治妥協下產物，不能單純以字面的意義去理解其地位與功能。

行憲之後，不論在動員戡亂時期或憲政時期，國大獨佔修憲權的問題自始即困擾著我國憲政運作，從昔日第一屆國大爭取行使創制複決權，到國會全面改選以後國大不斷藉修憲機會擴張權力與增加待遇，以致於國大由太上國會的權力類比到改制爲國會第二院的聲音始終甚囂塵上。第四次修憲後國大自行成立的憲政改革研究小組常務委員會即以現制改良爲訴求提出不對稱的兩院制，賦予國大補充立法權，並由國、民、新三黨國代聯名提出〈國會改革修憲案〉，第五次修憲啓動初期，國民黨內國會改革工作小組即同意國大每年聽取司法、考試、監察三院政務報告，再度對國大擴權讓步，國民黨秘書長章孝嚴更公開表明該黨主張將國大、立院發展爲上、下兩院，因而在國民黨版修憲提案定案之前，國民黨內尚一度有將國大改制爲國民議會的倡議。很自然的，國民黨版修憲提案絲毫不敢碰觸國發會遺留下來的有關檢討國大定位的議題，反而又增加了國大若干職權。[72]不論如何，國發會共識的落實，到第五次修憲初期，仍未能看到任何的可能跡象，由此可見國會改革工程之艱鉅。這些事實無一不在說明，凡是能夠削弱國大功

---

[69] 李炳南、曾建元，〈政治邏輯與法理邏輯的辯證士士 以司法院大法官議決釋字第四九九號解釋為例〉，第三屆《憲法解釋之理論與實務》學術研討會宣讀論文，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，民國九十年三月二十三日，頁二四；蔡俊榮，〈大法官重法理，昧於憲政脈絡〉，台北：《中國時報》，民國八十九年三月二十五日，版一九；參：〈釋字第四九九號解釋〉〈蘇俊雄大法官協同意見書〉、〈曾華松大法官不同意見書〉。

[70] 董翔飛，同註27書，頁六九至七二。

[71] 張君勱，《中華民國民主憲法十講》，台北：重印版，民國八十六年三月，頁五九。

[72] 曾建元，同註8文，頁四六至四七、六零。

能，並有助於國大早日無形化的憲政制度設計，都是值得〈憲法〉去追求的，而台灣十年的憲政發展經驗更告訴我們，國大的擴權，正是因爲它取得直接民意基礎，擁有民主正當性，方有以致之，職是，取消國大代表的直接選舉，透過政黨比例代表制強化對國大的控制，甚至視國代延任爲改革的必要之惡，[73]以此爲代價換取國代犧牲國大自身長期之制度利益轉而支持任何可能影響國大存續的國會改革方案，在改革的手段與目的之間，並不是不能思考嘗試的一個權衡之計。以上從國大制度的〈憲法〉文義及其制度由原始概念向現實運作經驗發展的歷史考掘中得出的見解，[74]〈釋字第四九九號解釋〉對此未加著墨，無視於我國特殊的憲政問題與國會制度改革的歷史脈絡，直接就法言法，顯然未掌握到問題的核心。吾人設想，倘〈釋字第四九九號解釋〉公佈後，後續的政治發展未能立即彌補第五次修憲〈憲法增修條文〉廢棄後的憲法漏洞，則第四屆國代依原有〈增修條文〉之規定於二零零零年五月二十日前驟然改選，勢將對於有意連任卻同時忙於修憲的在任國代權益，造成極大損害，這必然導致新投入選舉與連任的同黨候選人間的競爭惡化，既加速既有政黨黨紀的崩解，甚至可能促成政黨的重組，但短時間內因選舉所引爆的政治能量，卻不利於政治的穩定，而總統大選過後親民黨的成立所形成政黨生態的鉅大變化，一旦反映在第四屆國大席次之上，則更會增加日後各政黨在高議決門檻的國大修憲程序之前協商憲改共識中的變數，禍福殊難預料。〈釋字第四九九號解釋〉未嚴肅考量此類政治後果，可說是一記險棋。

三、本號解釋法理對國會制度改革的影響

〈釋字第四九九號解釋〉在法理邏輯方面對於第六次修憲所造成的影響，主要在於國代與選民關係之定性及其與國代選舉方式間的關係。〈釋字第四九九號解釋〉〈解釋理由書〉指出，我國〈憲法〉第一百三十三條及〈釋字第四零一號解釋〉乃明定或重申各級民意代表均得由原選舉區罷免之，此與多數歐美國家無罷免規定的情況不同，按現代民主國家固多採自由委任（法定委任）而非強制委任（命令委任），即民意代表係代表全國人民，而非選區選民所派遣，其言論表決對外不負責任，原選區之選民亦不得予以罷免，但此非謂民意代表行使職權因此全然不受公意或所屬政黨之約束。〈釋字第四九九號解釋〉同意國代仍爲民意代表，國大仍爲代議機關，卻以罷免制度爲由，認爲我國民意代表與選民之關係，不同於歐美民主國家之自由委任關係，乃兼具自由（法定）委任與強制（命令）委任的性質。就此而言，國代與選民間既非純粹自由委任關係，從而不能以自由委任作爲國大採無記名投票之正當理由，何況就修憲此一重大任務而言，其議決過程尚必須滿足正當修憲程序與公開透明原則之要求。國代兼有自由與命令委任代表性質之說法若成立，則同理可證，立委與選民間亦非純粹自由委任關係，故

---

[73] 謝瑞智，同註61書，頁五五。

[74] 參：李炳南、曾建元，同註69文，頁二二。

此足可說明，何以於必要之時，立法院亦可採取記名投票。然反言之，是否有必要非將記名投票與命令委任掛勾解釋不可，值得懷疑，因爲在歐美民主國家，縱使採取自由委任說，亦不乏可見記名投票之大量運用者，[75]況且究竟決定無記名投票或記名投票的界限何在，〈釋字第四九九號解釋〉未提供答案，在實際的操作上，仍然要依賴議會政治的自主判斷。本文乃認爲，〈釋字第四九九號解釋〉的民代自由委任與強制委任兼具說，是一個深富本土特色的創說，但以貫徹罷免權之行使爲基礎判定無記名投票違憲，實際上也內含著一項風險，即一旦我國日後修憲改從歐美多數國家先例廢除罷免制度，是否即意味對於無記名投票的全面開放？[76]

在確認我國民意代表與選民關係兼具自由委任與強制委任之性質後，〈釋字第四九九號解釋〉認爲國民大會作爲代表全國人民行使政權之民意機關，即應與選民存在一定委任關係，〈釋字第四九九號解釋〉復認爲這種委任關係的建立，唯賴舉辦該特定公職人員之選舉。〈釋字第四九九號解釋〉認爲，縱使採用比例代表制選舉產生，比例代表制之採行仍須舉辦該特定公職人員之選舉，本身未曾辦理選舉，而以他種性質不同、職掌相異公職人員選舉之得票作爲當選與否及分配席次之依據，乃等同於未經選舉程序而產生，此種非直接經選舉而產生的政黨比例代表，被〈釋字第四九九號解釋〉認定不具民意代表身分，指其充其量爲各政黨指派之代表爾，而這就是第五次修憲〈憲法增修條文〉與〈憲法〉第二十五條所謂「規範衝突」之所在。〈釋字第四九九號解釋〉在此全然不接受國代立委一票制的法律經濟觀點，在論理上，似乎以爲各政黨的國代名單是在立委選舉結果出爐之後才擬定（指派）的，而忽視國代各政黨候選人名單與立委各政黨候選人名單是同時公布的，兩者乃被掛勾於一處，選民的投票行爲受制度之制約，而必然將政黨因素加重列入他的考量。

再者，〈釋字第四九九號解釋〉認爲第五次修憲〈憲法增修條文〉雖有以獨立參選之立法委員得票比例分配同屬獨立參選之國民大會代表當選名額之設計，但該解釋又認爲既屬獨立參選則不屬任何黨派或政團，自無共同之政策綱領可言，依附他人而獲得當選，則候選人無從以本身之理念與主張訴諸選民而獲選，

---

[75] 「比如著名議事規則經典 Robert's Rules of Order Revised 即謂無記名投票僅用於接受新會員、選舉、審議懲處案及其先行程序，1963,194；德國聯邦眾議院議事規則第四十八條規定表決方法僅為舉手、起立或靜坐，只有少數選舉得採無記名投票；英國下院則至今仍保留以腳投票之傳統，參閱 Paul Silk, How Parliament Works, 1987,95；日本眾議院規則第一百五十一條第二項及第一百五十二條規定以起立或記名方式表決；法國眾議院議事規則規定舉手、起立、表決器、唱名等方式，僅於人事任命案採祕密投票；我國會議規範第五十五條第二項亦規定：『投票表決，除對人之表決應採無記名投票外，對事之表決，以記名為原則』。議事規則特別針對憲法修改規定採記名方式者，則有大韓民國國會法第一〇五條」。洪昭男等，〈立法委員洪昭男等一百零二人聲請書〉，民國八十八年十一月十八日。

[76] 參：〈釋字第四九九號解釋〉〈賴英照大法官協同意見書〉。

於〈憲法〉所保障人民參政權之意旨乃不相符合。換言之，〈釋字第四九九號解釋〉認爲得以本身之理念與主張訴諸選民獲選，而無須依附他人者，方具有獨立參選的精神，〈憲法〉在最低限度上，至少必須確保獨立參選人的完全自主性。第五次修憲〈憲法增修條文〉的規定，是使獨立的國代參選人在國大中的席次比例必須依附立委選舉中獨立參選人的當選比例而定，此則有誘使獨立參選人間相互結盟奧援以求擴大當選機會的效果，但又與獨立參選的精神不符，也侵犯了獨立參選人拒絕參與政治性結社／政黨的自由意志。不過，吾人也要指出，這種制度性誘因的推論，是建立在對於比例代表制的某種錯誤假設之上，即認爲獨立參選人爲了爭取擴大共同的當選席次，必然要進行政治結盟，但實則未必。我們要指出，以立委國代一票制的觀點，並不存在國代依附立委的情形，而獨立參選人的當選席次比例，只說明了選民願意給予無黨籍人士在政黨政治格局中的參政空間大小，在無黨籍的分配席次內，落實獨立參選的精神，則就是容任獨立參選人彼此間競爭選票，也唯有如此，在制度的設計上方不致於違憲。由於第五次修憲〈憲法增修條文〉的依附制只在於決定席次分配比例，並未對於如何決定當選人選作更進一步的規定，而是授權立法定之，故而允許選民自由選擇候選人的準名單比例代表制的採行，是值得研究的一個立法政策課題，並不宜於由大法官來做一刀切式的決定。再次，民主政治必然要建立在政黨政治的基礎之上，否則責任政治無所附麗，而透過制度性上對政黨的優惠以促成政黨政治的發展，特別是比例代表制的實施，必然會對於獨立參選人的政治競爭條件造成不利。然有鑑於政黨功能的日趨重要，大法官實有必要對獨立參選人的參政平等以及小黨的黨派平等採取低密度的違憲審查基準，以求符合民主政治的發展趨勢。

〈釋字第四九九號解釋〉反對國代依附式政黨比例代表制的概念，認爲其並非民意代表，並認爲該一制度侵害獨立參選人的參政權，對於第六次修憲後國大制度改革的發展產生關鍵的影響，而其以我國民代兼具法定代表制性質爲由，復就修憲公開透明的需要反對無記名投票，亦使第三屆國大於任滿前進行第六次修憲的表決方式必須採取記名投票。

〈釋字第四九九號解釋〉於二零零零年三月二十四日宣告第五次修憲條文無效，以致於第三屆國代無法延任，必須於五月二十日之前完成改選。三月二十七日，中央選舉委員會緊急集會，決議於三十日發佈第四屆國代選舉公告，四月九日至十三日受理登記，五月六日投票。選舉的壓力登時湧至，國民兩黨國大黨團當晚協商，決定召開第三屆國大第五次會議，進行第六次修憲。由於時間急迫而事起突然，第六次修憲是在第三屆國代避戰的心理下匆匆進行的，有關國會制度的整體檢討根本無暇進行，而只能單就國大制度的虛級化先行處理。一年前國大憲改小組內部就國會制度所提出的現制改良案、國民黨中央所提出的兩院制長程構想、以及民進黨黨版修憲提案所主張的新國會案，[77]則毫無機會被提出重新檢

[77] 陳金德、劉一德、王東暉、林勝利等七十一人，〈修憲提案第四十一號〉，國民大會秘書處，同註 40 書，頁一三九至一五七。

討思考，全部被封藏在歷史之中。

第四節　第六次修憲增修條文中的國會制度

一、　第六次修憲的國會制度改革構想

第三屆國大於任滿前緊急進行第六次修憲，於第五次會議通過現行〈憲法增修條文〉，一舉終結原有國大建制及其選舉制度，一向主張維持國大建制的國民黨，則因在總統敗選後憂懼新崛起之親民黨提早進駐權力機構，侵蝕、瓜分國民黨既有政經資源，遂接受該黨國大黨團與民進黨國大黨團有關「廢除國民大會」的協商共識，進而與民進黨達成「凍結國大職權成爲虛級化機構」的黨對黨修憲共識，終於聯手完成國大改制爲任務型國大的轉型改革。

針對第六次修憲有關國會制度改革的問題，國民黨立場的改變是很偶然的，原因是新任國大黨團書記長蔡正元向來即主張廢除國大。〈釋字第四九九號解釋〉公布後，許多國民黨國代有意藉召開國大，修憲反制大法官，蔡正元將計就計，遂利用國民黨總統敗選，黨主席李登輝及秘書長黃昆輝辭職、新任秘書長虛懸、黨中央領導渙散之際，鎖定國大改革問題，提出召開國大修憲四大條件：一、訂定時間表廢除國民大會；二、改變國代選舉方式；三、縮小國大職權；四、減少國代名額，國民黨中央此際並無心關照修憲，蔡正元的個人主張，乃爲外界誤認爲是國民黨立場的改變。三月二十七日，國民兩黨國大黨團進行修憲協商，國民黨初步表達黨的立場說，國民黨原則同意民進黨廢國大的主張，但希望仍保有國大這個機構，亦即朝虛級化的方向設計，將修憲主導權、人事同意權等劃歸立法院，未來國大只保有複決立法院所提修憲案的職權，以免全民公投造成社會資源的浪費，兩黨乃決定召開第五次會議修憲處理國大問題，蔡正元另於私下場合向民進黨透露其所屬意的改革方案爲廢國大，並將國大職權全部移交立法院。[78]同日，新上任的國民黨秘書長林豐正則反駁國民黨支持廢國大之傳言，揭示國民黨有關國大定位改革的三項基本原則：虛級化、非常設、減少員額。[79]民進黨國大黨團則於二十八日依國、民兩黨協議向黨主席林義雄提出廢除國大之配套措施，其中包括兩大方向：一爲廢國民大會，職權移交立法院，一爲訂定落日條款。後者爲民進黨之底線，即同意如期改選成立第四屆國大，但第四屆國大的唯一功能則是完成第三屆國大未完成的修憲工作。[80]

新黨關於國大制度存廢的最後立場爲凍結國大，並將相關職權交由公民直接行使或移交立法院。第五次修憲期間，新黨國大黨團內部已有次級團體砲沫連線

---

[78] 曾建元、顏詔儀，〈蔡正元先生訪問錄〉，二零零零年十一月十日；台北：《中國時報》，民國八十九年三月二十八日。

[79] 台北：《中時晚報》，民國八十九年三月二十七日。

[80] 謝政道，同註48書，頁四一九；參：同上。

就國、民兩黨的國大改革方案提出對案，主張「國大虛級化，留會不留人」，由立委與地方議會議員合組國民大會，國民大會職權則侷限於修改〈憲法〉與補選副總統，[81]第五次修憲完成後，新黨在輿情激憤的情況下，召開國大黨團會議檢討得失，決定全力推動國大虛級化，並擴大虛級化的範圍，而於該次會中通過許歷農所提〈凍結國民大會〉提案，主張：「　立即召開臨時會凍結國大」，「本屆國大代表屆滿後不再選舉國大代表，同時將國民大會之職權或移立法院，或做其他處理。總之，凍結國民大會不再執行職權」，[82]之後，新黨全國競選暨發展委員會乃依照國大黨團提案精神，通過〈凍結國大，還政於民〉案，其重點如下：一、凍結〈憲法〉本文「第三章國民大會」及刪除〈憲法增修條文〉第一條之規定，凍結國民大會代表選舉，並將國民大會相關職權交給公民直接行使或劃歸立法院；二、由公民直接投票複決憲法修正案。〈憲法〉第二十七條、第一百七十四條。立法院應儘速制定〈創制複決法〉；三、修正〈憲法增修條文〉第二條第十項，由公民直接投票罷免總統、副總統案。全國公民依法直接行使選舉、罷免、創制、複決四權，本爲孫中山先生之主張，此謂之「無形國大」；四、〈憲法〉第四條國大「領土變更權」劃歸立法院；五、修正〈憲法增修條文〉第二條第七項，國大對副總統之補選權劃歸立法院；六、修正〈憲法增修條文〉第五、六、七條，將國大對總統提名之「司法院長、副院長及大法官」、「考試院長、副院長及考試委員」及「監察院長、副院長及監察委員」行使同意權之職權劃歸立法院；七、立法院已經成爲行使國會職權的唯一憲政機關，本質上爲「單一國會」。[83]

蔡正元在草擬國、民兩黨黨對黨修憲協商方案時，即想到如何使新黨也能與其齊一修憲共識，新黨〈凍結國大，還政於民〉案的精神則適與國、民兩黨黨團之修憲主張精神一致。蔡正元於二十九日參酌美國總統選舉人團的組織方式，即各政黨必須向大眾表達在該特定議題的立場和主張，必要時可以名列政黨所推薦任務型國代的名單，由民眾以選黨不選人方式進行投票，依投票結果的政黨比例組成「任務型國代」集會，而向國民黨提出任務型國大修憲方案經通過後，即借用新黨案對外宣傳，聲稱其爲國、民兩黨修憲方案的藍本，用意在拉攏新黨力量，減少反對的阻力。[84]

三月三十日，國、民兩黨分別由中央政策委員會執行長洪玉欽、秘書長吳乃仁領銜展開政黨協商，蔡正元向民進黨游說其〈國大職權調整草案〉時指出，任務型國大具有公民投票的精神，又滿足國民黨維持五權憲法架構的需要，也可以

---

[81] 新黨砲洙連線，〈國大虛級化，留會不留人——教教國、民兩黨怎要改革國會〉，《新黨關於「國大定位」問題參考資料》，台北：新黨政策會編印，民國八十九年四月七日。頁二。

[82] 許歷農，〈凍結國民大會案〉，台北：新黨國民大會黨團，民國八十八年九月七日，台北：新黨政策會，同上書，頁五。

[83] 新黨全國競選暨發展委員會，〈凍結國大，還政於民〉，民國八十八年九月十八日，台北：新黨政策會，同上書，頁七。

[84] 曾建元、顏韶儀，同註 78。

改說是新黨的〈凍結國大，還政於民〉案，[85]兩黨很快地便在國民黨任務型國大修憲方案〈國大職權調整草案〉的基礎上達成七項共識，決定第三屆國代任期屆滿不再延任，而有關國民大會的改革，雙方則同意：「國民大會機關名稱維持不變，走向虛級化、非常設化，國大代表依議題需要，於立法院提出總統、副總統彈劾案，或憲法修正案時，三個月內採政黨比例代表制產生。每次集會爲期一個月，集會結束即解除職務」，而基於改制的需要，雙方同意國大職權爲合理調整如下：「一、移轉至立法院的職權：補選副總統；罷免總統、副總統提案權；對總統提名之司法院、考試院、監察院人員，行使同意權；變更領土決議權；聽取總統國情報告；二、停止行使的職權：憲法修改權；聽取總統國情報告，檢討國是、提供建言；三、國民大會代表行使的職權：議決立法院提出之總統、副總統彈劾案；複決立法院所提之憲法修正案」，而「國大代表行使職權應依所屬政黨主張執行，其程序由立法院定之」，最後則協議第六次修憲任務單純化，僅就兩黨共識進行議決，不受理代表個別提案。[86]

三月三十一日，國民黨、民進黨、新黨與第四黨團由國大代議長陳金讓主持召開政黨協商第一次會議，新黨就國、民兩黨七項共識提出兩項補充意見，一爲增加國大職權一項「變更領土決議權」並比照修憲程序，另一則爲調整〈增修條文〉第四條第五項對總統監督機制之規定，刪除「犯內亂或外患罪」等字，亦即將彈劾事由中之內亂或外患罪限制取消，此兩項建議獲國、民兩黨同意。會後記者會上，蔡正元公開對新黨〈凍結國大，還政於民〉案表達敬意，新黨國大黨團召集人李炳南亦強調在兩岸問題和平解決前提下，接受國、民兩黨達成的七點修憲協議內容。[87]

四月三日國民黨國大黨團會議，蔡正元強力向黨籍國代游說三黨一派共識，指出眼前改選國代，形勢對國民黨不利。因爲總統敗選，延任案又使現任國代形象破毀，選下去，一定選不好，不如藉此機會改革國會制度，扭轉形象。最後黨團與會代表就該案舉行假投票，六十八票中有五十五票贊成，[88]本案在國民黨黨團內部獲得多數的支持，四日，民進黨舉行中央常務執行委員會議，決議成立憲改推動小組，由祕書長游錫坤擔任召集人，成員包括黨內各派系領導人，決定全力推動任務型國大修憲。[89]而新成立的親民黨，則於五日下午召開國大黨團籌備會議，親民黨副主席張昭雄強調，親民黨贊成廢國大，但反對民、國兩黨主張的虛級化國大，因爲上述主張根本未公開、透明、理性與民眾溝通，欠缺配套

---

[85] 同上。

[86] 兩黨協商共識文件影本；《國大簡訊月刊》，第三二五期，台北：國民大會秘書處，民國八十九年三月三十一日，頁四至五。

[87] 同上，頁七；新黨國民大會黨團，〈新黨國民大會黨團對於八十九年三月三十一日三黨一派協商的政治立場〉，台北，民國八十九年三月三十一日。

[88] 台北：《中國時報》，民國八十九年四月四日。

[89] 台北：《中國時報》，民國八十九年四月五日。

措施，反而治絲益棼，親民黨認爲應該採取「落日型」國代，於一定任期內完成修憲任務後即走入歷史。[90]親民黨雖然試探性地提出落日型國大的主張，但基本上仍持廢國大的立場。國大內部各黨各派有關國大定位的立場，在〈釋字第四九九號解釋〉公布未幾，迅速地朝廢國大或凍結國大職權的方向靠攏集中。

國民黨國代謝瑞智接受三黨一派根據修憲協商共識委託起草的國民黨黨版修憲提案於十日出爐，[91]其中關於任務型國代的產生方式，國民黨版主張分爲區域比例代表及全國不分區比例代表兩類，分別計票，以保障金門馬祖地區人民權益，此外，國民黨版亦規定了立法院行使司法、考試、監察三院人事同意權之門檻。[92]三黨一派於十一日進行協商，民進黨認爲任務型國代的產生方式與當初協商默契有一些出入，希望採全國爲單一選舉區的方式，但並未堅持，但新黨則表示無法接受，主張完全不分區，認爲此舉方可照顧小黨權益。[93]協商最後決定，選舉方式以法律定之，授權立法院決定，除非朝野有共識，再明定於〈憲法〉條文之中。[94]當日三黨一派初步確定修憲提案內容，遂共同連署領銜提出〈修憲提案第三號〉，[95]此即爲第六次修憲通過之現行〈增修條文〉之原本。

十四日，親民黨國大黨團成立，爲順應民情，由黨主席宋楚瑜明白宣告主張暫時停止國代選舉，[96]該黨國大黨團則更主張廢除國大，職權移交立法院，修憲則由立法院提案交全民複決。[97]二十四日，國、民、新及無黨籍三黨一派共同提案之〈修憲提案第三號〉經記名投票三讀通過，第六次修憲完成。

第六次修憲後的現行國會制度，主要特色集中在兩項，一爲完成國大建制的虛級化，另一則爲立法院單一國會地位之終告確認。茲臚列新通過之現行〈增修條文〉第一條規定於下：「

國民大會代表三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之，不受憲法第二十六條、第二十八條及第一百三十五條之限制。比例代表制之選舉方式以法律定之。

國民大會之職權如左，不適用憲法第四條、第二十七條第一項第一款至第三款及第二項、第一百七十四條第一款之規定：

---

[90] 台北：《中時晚報》，民國八十九年四月五日。

[91] 謝瑞智，同註 61 書，頁五八。

[92] 台北：《中國時報》，民國八十九年四月十一日。

[93] 台北：《中時晚報》，民國八十九年四月十二日；台北：《中國時報》，民國八十九年四月十二日。

[94] 台北：《中國時報》，民國八十九年四月十二日。

[95] 陳鏡仁、陳金德、李炳南、江文如、蔡正元等一二九人，〈修憲提案第三號〉，《第三屆國民大會第五次會議修憲提案》，台北：國民大會秘書處，民國八十九年四月，頁八至二二。

[96] 台北：《中國時報》，民國八十九年四月十五日。

[97] 曾建元、顏韶儀，〈黃澎孝先生訪問錄〉，二零零一年三月二十八日。

一、依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第二款之規定，複決立法院所提之憲法修正案。

二、依增修條文第四條第五項之規定，複決立法院所提之領土變更案。

三、依增修條文第二條第十項之規定，議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。

國民大會代表於選舉結果確認後十日內自行集會，國民大會集會以一個月爲限，不適用憲法第二十九條及第三十條之規定。

國民大會代表任期與集會期間相同，憲法第二十八條之規定停止適用。第三屆國民大會代表任期至中華民國八十九年五月十九日止。國民大會職權調整後，國民大會組織法應於二年內配合修正。」

新制國民大會之功能及職權與舊制的差別如下：

一、新制國大爲任務型國大，僅應行使其職權之特定目的而選出，任務一經完成即解散，舊制有固定四年任期。

二、新制國大代表以政黨比例代表制選舉產生，舊制則以區域選舉同時產生政黨比例代表。

三、舊制國大職權中之三院人事同意權、聽取總統國情報告權劃歸立法院，新制國大僅保留與國家主權有關之憲法複決權與領土變更權、以及總統副總統彈劾議決權。

在立法院部份，主要爲接收自國民大會移轉而來並加改良的各項權力，包括修憲提案權、領土變更提案權、三院人事同意權、補選副總統權（第二條第七項）、總統副總統罷免提案權（第二條第九項）、聽取總統國情報告權，新訂〈增修條文〉並進一步規定領土變更之議決程序，更增訂彈劾總統副總統事由，使之不限於內亂、外患罪。除僅將「國民大會」代換爲「立法院」的條文及本小節已於上引之與國大有關的條文外，新訂內容的相關條文亦臚列於下：

第四條第三項規定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」第五項：「中華民國領土，依其固有之疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，並提經國民大會代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之複決同意，不得變更之。」第七項：「立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。」

新黨對於第六次修憲國會改革方案的評論，頗能代表三黨一派對於任務型國大制度的看法，新黨指出：「爲了達到『國大虛級化』的目的，凍結國大選舉，將國大無形化，便成爲必要的手段」。「當國、民兩黨主動表示願配合本黨『凍結國大，還政於民』的主張以推動修憲時，本黨自當樂於合作，斷無拒絕之理」。「凍結國大與廢除國大並不相同，前者並未消失，只有在任務需要時，才以臨時集會的方式出現，後者則根本已不存在。因此凍結國大後，仍存有中山先生五權憲法的架構及職權，　能繼續彰顯『權能區分』的精神，　誠爲最貼近最新民意

的代議機構，離中山先生『直接民權』的理想，可謂最近」。[98]

最後但卻最重要的是，在這些改革的構想中，國、民、新三黨都未說明其核心目的，吾人不得不加以澄清以還原歷史原貌。當時，國民黨嚴重分裂，面對總統敗選，因而不願面對國大選舉；新黨在親民黨崛起後，同志出走嚴重，同樣尋求避選；至於民進黨，在險勝宋楚瑜之後，也不願見親民黨快速崛起。（蔡正元先生訪問錄、李炳南先生訪問錄及高朗之評論）國、民、新三黨在此一共同目標下，乃快速達成意思合致，簽下凍結國大選舉、國民大會任務化的協議。

二、任務型國民大會的制度意義

國民大會改制爲所謂任務型國民大會，是第六次修憲在國會改革議題上的最大突破。任務型國代是仿照美國總統選舉人團的一種制度設計。美國總統係由總統選舉人團間接選舉產生，總統選舉人的唯一職權就是選舉總統。總統選舉人於競選時即應表明其當選後將投票支持的總統候選人人選，當選後則受其與選民間之政治契約約束，依照承諾選舉總統，總統產生後即行卸任解職。各州有關總統選舉人與選民政治契約的憲政慣例或憲法上之成文規定不一，但其精神皆爲要求總統選舉人履行契約，不過，該一制度的維持，主要不是靠法律的制裁，而是依賴政黨紀律、公正輿論和總統選舉人道德力量的結合，因此，儘管理論上總統選舉人並非不可違約跑票，但實際上的例子則絕無僅有，屈指可數。[99]張君勱雖稱〈憲法〉本文中國民大會之制度精神類似於美國總統選舉人團，其意所指乃其職權主要爲選舉總統，並非指組織方式及職權行使方式皆等同於美國總統選舉人團，而均受與選民間之命令委任契約之拘束。任務型國大之制度精神，則更較原來國大之制度精神接近於美國總統選舉人團，而有過之而無不及。任務型國大只於有行使職權之需要時方才以政黨比例代表選舉制選舉代表組織之，而且其職權除議決總統、副總統彈劾案外，修憲及領土變更權皆爲以複決立法院提案的方式爲之，亦即只能根據所屬政黨向選民的政治承諾內容爲表決，在立法院修憲案及領土變更案提案程序採取高門檻可決數的情形中即可知，能夠成案的提案必定是在立法院內得到各政黨的普遍支持而具有高度共識者，職是，選民也只能面對主流政黨已經在立法院共同決定好的提案內容，基本上沒有選擇的自由，當他去投票，就已表示支持提案，只要他支持的對象是共同提案的政黨，什麼人當選或哪一個政黨席次比較多，都是對於國大已定的議決結果不會產生任何影響的。各主要政黨在國代選舉時皆有負有促成立法院提案複決通過的責任，國代以政黨比例代表制產生，加上我國有〈釋字第三三一號解釋〉以黨員身份作爲政黨比例國代資格的規定，這就意味著國代的任務乃在於貫徹、實現政黨意志，而在黨紀的拘束下，不能擁有自身獨立的意志，任務型國代的任務過程便呈現爲此一過程，即

---

[98] 新黨，〈新黨參與本次修憲之基本立場〉，民國八十九年四月二十四日。

[99] 陸潤康，《美國聯邦憲法論》，台北：凱侖出版社，民國八十二年五月，頁一二三至一二四。

各政黨向大眾表達在該特定議題的立場和主張，由民眾主要以選黨不選人方式進行投票，最後依投票結果的政黨比例攤派任務型國代席次，而在形式上以集會的方式複決通過各政黨在立法院共同提出的提案。美國的總統選舉人的投票意志主要是受到黨紀、輿論、道德等非法律方式的拘束，我國任務型國代所受的拘束則是被放置到憲法高點而具有法律效力的政黨黨紀。與美國總統選舉人相類似的，是我國任務型國代經由政黨中介而與選民建立的命令委任關係，但我國對於任務型國代的履行政治承諾，毋寧乃課以更爲嚴格的〈憲法〉與黨紀誡命。至於彈劾總統副總統之議決權，雖然不比修憲與變更領土複決權的行使所要求的可決門檻來得高（國代總額三分之二），而且立法院提案的成案亦無門檻的規定，似乎國代個人意志可以發揮的程度比較高，但思及總統彈劾案的高度政治性，以及政黨黨紀的威力，事實上，其結果與前述兩項職權的行使情形是一樣的。

任務型國大的設置對於職業性政客而言，由於任期僅有一個月，參選任務型國代的政治成本根本沒有回收的機會，加上採取全額政黨比例代表制，個人表現空間全無，成了投票機器，這會使他們望而卻步，這當然有助於國大內部黨紀的提升，提高國大的議事品質。在此一制度下，由於國大只有複決權，只能就立法院的提案爲可否兩決，再加上政黨比例代表制的採行，使國代當選名單繫於各政黨個別提名名單的決定，因此，政黨乃實居於操控全局的關鍵地位，這與遭到司法院大法官否決的第五次修憲中的政黨比例代表制國民大會構想，在意義上是相通的，同樣也會對於無黨籍的選民及候選人參政權的平等造成實質的侵害，但此次卻因爲各政黨有共識，國大內部又沒有引起非議的尋租擴權行爲，終遂沒有政黨或立委發起釋憲聲請，然而，依照〈釋字第四九九號解釋〉的精神，國大作爲代表全體國民行使政權的機關，第五次修憲以政黨比例代表制產生國代的制度已經遭到違憲宣告，第六次修憲任務型國大此種較第五次修憲之政黨比例代表制國大對於國代本身意志有著更爲嚴格限制的設計，豈不是與〈憲法〉第二十五條的規範衝突更爲嚴重？

國民大會之所以會以政權機關的形式出現，其因只爲用於克服中國實施公民總投票的困難環境而已，在二十一世紀的台灣，根本不存在實施公民總投票的障礙，國民的政權，理應由國民自行行使，如此方才符合國民主權原理。國大機關的設置，已經僭奪了人民的政權，第三屆國大不藉此刻還政於民，竟還發明出所謂的任務型國大，實在有悖於直接民權的基本精神。這令我們想起當年有關總統民選方式的辯論中由國民黨原先所提的委任直選制，當年的委任直選制方案也即是以類似任務型國代的概念，由選前表明支持之特定總統候選人而產生的國代代替人民選舉總統。既然人民已經在國代選舉中表達了意向，何必再又要花費大筆公帑，請這些代議士幫人民表達在選舉過程中已經明顯表達的民意。當年的委任直選制方案因爲多此一舉而不比公民直選來得直接乾脆，乃遭到棄置，任務型國大與公民複決相較，同樣也存在著扭曲民意的制度性偏差，而且問題恐怕比委任直選案更爲嚴重，這是因爲，委任直選制度下的選民可以選擇其所屬意的總統候選人，任務型國大的選民卻無從選擇或拒絕立法院的提案，原因出在公民複決下

公民可以爲同意與否或在多重選項間之選擇，甚至有最低有效投票率之門檻規定，以確保民意之充分反映，而任務型國代選舉卻沒有最低有效投票率之規定，使選民無從就拒絕投票之行爲爲否決之意思表示，再怎麼樣不情願選舉出的國代，則必然聽命於所屬政黨之指示，爲所屬政黨在立法院所支持的提案護航。我們因此認爲，如果國大虛級化的方向果真是各個政黨的共識，則依照凍省前例凍結國大，相關職權劃歸相關機構，一如新黨〈凍結國大，還政於民〉案的原始規劃，待國家統一後再依〈憲法〉本文回復其職權功能，當爲最佳方案。

既然國大改制爲任務型國大在理論上仍存在著瑕疵，則何以第六次修憲未索性考慮將國大制度完全回歸到公民總投票，使之成爲無形國大呢？國民黨早在制憲時，便力主國民大會機關化有形化，更不惜推翻政治協商會議通過的國大無形化的修憲原則，而在第一階段修憲時，國民黨亦就曾經由秘書長宋楚瑜宣示國民黨修憲五項堅持，其中包括堅持五權體制，[100]而國大機關則被認爲是五權憲法的重要象徵之一，因此，雖然國發會時國民黨主張「凍結國民大會創制複決權，人民得就全國性事務行使創制複決權」，並以此與民進黨達成共識，[101]更將此一共識納入第四次修憲國民黨黨版〈修憲提案第一號〉第十條[102]與第五次修憲黨版〈修憲提案第二十號〉第十條第二項[103]當中，國民黨卻從來沒有真正肯定過要將國大無形化，國民黨版修憲提案中有關全國性創制複決權的規定，都要特別強調「不得牴觸憲法」，原因在於排除民進黨藉創制複決權之行使發動變更國旗、國號、國土，[104]表面上，國民黨的這種理由誠不值一駁，因爲修憲案的公民複決並未被國民黨完全排除在可能的憲改議題之外，[105]而且修憲複決本身就是複決的下位概念，其目的便在於修改〈憲法〉，如何不牴觸〈憲法〉？由此顯見統獨公投問題在兩岸關係與國家安全問題上的敏感性。

如果統獨公投在現階段無立即實現的需要，亦無在〈憲法〉內確立法源的理論上必要，而將創制複決權限縮在「不牴觸憲法」之層次，亦有理論上的內在矛盾，則被認定兼具有公民複決或公民投票性質的任務型國大，就成了憲法或超憲法層次創制複決權的可行替代方案，一方面可滿足民進黨長年的公投訴求，調和公民總投票與有形國大的理論衝突，另一方面，任務型國大的形式，更不會挑戰國民黨對於維繫有形化國大對五權憲法體制象徵性意義的傳統認知偏好，同時也

---

[100] 參：李炳南編著，《第一階段憲政改革之研究》，台北：自版，一九九七年八月，頁二四至二五、三七至三九。

[101] 李炳南、曾建元，同註 2 文，頁二七至二八。

[102] 荊知仁、謝瑞智、許勝發等一三三人，同註 37 文，頁二四。

[103] 陳鏡仁、陳明仁、謝瑞智、柯三吉、郎裕憲、朱新民、彭錦鵬等一五六人，〈修憲提案第二十號〉，國民大會秘書處編，同註 40 書，頁七八。

[104] 國民黨文化工作會主任蔡璧煌對第四次修憲國民黨版修憲提案在記者會上的說明。台北：《聯合報》，民國八十六年二月二十七日，版四。

[105] 李炳南、曾建元，同註 2 文，頁三一至三二。

可以緩和公民投票直接以台灣全體住民爲範圍進行政治動員，而可能對於型塑台灣國民主權獨立意識所帶來的效果與氣氛。新黨在第六次修憲時，修憲立場又做了小幅度的改變，一改〈凍結國大，還政於民〉案中的看法，而認爲國大的改制應當考慮到兩岸問題和平解決的前提，故而支持任務型國大的方案。[106]第六次修憲國、民兩黨政黨協商時，國民黨即以等於公民投票此一說法游說民進黨接受此一方案，民進黨亦做此認定。從制憲者的原意來看，我們可以將現行國大定位爲「非常設化」、「半無形化」的「準公民複決機關」，[107]但本文對於現行國大制度能否落實公民複決或直接民權的精神有基本的懷疑，擔憂只是在給予具有政黨高度共識的複決提案以直接民權的形式上的認證，而無法提供人民充分自主判斷的空間。

任務型國大三項職權中的修憲與領土變更複決權乃是涉及高度政治動員的政治行爲，在兩岸關係風雲詭譎的時刻，必須政黨間具有高度共識的提案，纔能避免過度動員造成的社會對立，其餘一項總統彈劾審判權則是一種兼具司法性與政治性之權力，以選舉方式選出政黨比例代表職司該一權力之行使，使政黨公然介入彈劾的審判，將使之完全向政治性傾斜，使彈劾權與罷免權再無區分實益，也使彈劾制度失其意義。高朗於評論本文時，進一步指出，彈劾總統的機制，顯具司法性質，是否適用於準公民複決的機制，而把彈劾公審化，實不無疑慮。（〈第五、六次修憲研究計畫〉期末報告初稿評論會會議記錄）

三、任務型國民大會代表選舉制度之設計

由於〈釋字第四九九號解釋〉認定依附式政黨比例代表選舉制未舉辦選舉且強迫獨立參選人參加政治團體而違憲，比例代表制選舉乃必須單獨舉行，第六次修憲乃完全放棄凍結國代選舉的思考，國代選舉日後將應任務需要而單獨舉辦，且依〈釋字第四九九號解釋〉內含保障獨立參選人平等參政權之微言大義，應保障獨立參選人之參選空間並尊重其政治結社之自由。原先國民黨政黨協商修憲版本有關選舉方式的規定文字是「採政黨比例代表制選出之」，後來在政黨協商之時，爲避免有壓縮無黨籍獨立候選人之嫌，乃特意刪去「政黨」二字。[108]事實上，「政黨比例代表制」和「比例代表制」的意義，在修憲意旨上並未被視爲存在重大差異的，[109]比例代表制的席次分配必然是以政黨爲基礎的，而此之所謂「政

---

[106] 同註 86。

[107] 李炳南、顏韶儀，同註 9 文，頁一九。

[108] 顏韶儀，〈李炳南先生訪問錄〉，二零零零年四月二十八日；顏韶儀，〈江文如小姐訪問錄〉，二零零零年十月二十二日。

[109] 提議刪去「政黨」二字之新黨國代曲兆祥持此一看法。陳金德發言，〈「國民大會代表採比例代表制選出方式之探討」公聽會紀錄〉，《國大簡訊月刊》，第三三一期，台北：國民大會秘書處，民國八十九年九月三十日，頁二五。

黨」，則是泛指能夠參與席次分配的任何政治團體。[110]本文前已言之，在採取全額政黨比例代表制的國家，未必會認爲獨立參選人的保障有其必要，但我國〈憲法〉關於國代政黨比例代表制的設計，在第五次修憲時便已思考到對於獨立參選人的保障，第六次修憲則透過文字的修改更加凸顯此點，因此，未來必須保障獨立參選人之參選，不能限制其必須組織政團或政治聯盟來參與席次之分配，否則將違反〈釋字第四九九號解釋〉之規範，而如果容許存在「一人政黨」的觀念，依現行〈公職人員選舉罷免法〉第六十五條第三項第六款之規定，各政黨之得票比率必須達到百分之五方得以分配席位，則獨立參選人必須獲得百分之五以上的選票才告當選，至於有無必要降低獨立參選人之當選門檻，本文則認爲由於任務型國代選舉爲一議題化的投票，沒有凸顯個人意見之必要，因而無須修改有關政黨門檻規定，只要將之擴張解釋至適用於獨立參選人即可。[111]

原〈增修條文〉第一條第一項關於國代，則有分區名額之規定，即在全國不分區外，尚有有自由地區直轄市、縣市、自由地區原住民（平地、山地）、僑居國外國民之區分，國民黨政黨協商修憲版本原亦對於地區性國代名額有所規定，但因民進黨與新黨皆有異議而刪除，只在〈增修條文〉第一條第一項規定國代之總額爲三百人，而將選舉方法交由法律定之。〈增修條文〉未將區域比例代表列入，並非是有意的排除，而是限於時間因素無法深入討論解決，故而略去不談。[112]依本文所見，如果任務型國代與選民的關係是通過政黨約束的命令委任關係，則國代個人意志必須受到極度的抑制，從而具有候選人取向的投票制度設計也就無此需要。在全國爲單一選區的情況下，要選出三百名國代，如果每個政黨都要在選票上提示全部的候選人名單，或者開放名單讓選民做當選優先順序投票，都會使選票的設計十分複雜，本文乃認爲應當使此一選舉任務單純化，即只要在選票上提示各政黨表決立場即可，本文因此認爲封閉式的比例代表制乃適合於任務型國代選舉，因爲選民針對各政黨所提候選人名單的再一次偏好選擇是毫無意義的。

任務型國代選舉又具有準公民複決之性質，故選區規模應當以全國爲單一選區，但爲方便行政作業，則無妨再區分爲幾個投票區，分區計票，如同荷蘭國會下議院採比例代表選舉制而以全國爲單一選區，但又將全國分爲十九個投票區。

---

[110] 蘇永欽評論本文時提出一另類的比例制席次分配單位的觀點，渠大致認為既然任務型國大選舉為一議題化的選舉，則席次分配應以對於國大複決案的正反意見為中心所臨時組合的擬制政治團體為基礎，如是，則方更貼近公民複決的精神。惟現行〈選罷法〉有關比例制席次分配的規定係以政黨為單位，除非經由修法使政黨與任務型國大選舉脫勾。不過，〈憲法〉法文所書者為比例代表制，特意不置「政黨」二字，亦無分區選舉與選舉區規模的相關規定，這都解開了該一思考發展與實踐的限制。本文認為此一觀點值得進一步研究。

[111] 曲兆祥認獨立參選人應與政黨一視同仁。曲兆祥發言，同上，頁二三。

[112] 顏韶儀，〈李炳南先生訪問錄〉。

[113]行政院版〈公職人員選舉罷免法修正草案〉以直轄市、縣市與原住民爲選區，[114]本文則質疑其有無必要，因爲國代選舉之議題係全國性議題，國代職權之行使沒有反映地方意見的需要。該案依各直轄市、縣市、原住民選區人口比例分配各選區應選名額，而以封閉式政黨名單、獨立參選人聯盟與獨立參選人作爲各選區政黨比例席次分配單位，則有鼓勵候選人獨立參選之虞，因爲選區應選名額平均大約十多席上下，獨立參選人當選機會大，選區幅員尙方便獨立參選人從事個人化之競選活動，這與任務型國代選舉的議題化取向是相反的，而違背了任務型國代選舉「選黨不選人」的政黨比例代表選舉制精神。我們因而認爲行政院版〈公職人員選舉罷免法修正草案〉尙有大幅檢討修正之必要。

四、立法院單一國會地位之確立

國大虛級化後，立法院的單一國會地位，失去了競爭的對手而已告確立，過去國大挾修憲權以制立法院的戲碼已成明日黃花。而以往總統——國大、行政院——立法院的雙元權力結構，在行政院長由總統單獨任命，而國大復又虛級化的新形勢下，將會產生什麼樣的變化而對於我國憲政運作產生什麼樣的影響，也正是今後各界所普遍關心的問題。

昔日國大擴權的兩大理由，其一爲監督、制衡總統；另一則爲制衡立法院。一九九一年第一階段修憲使〈臨時條款〉賦予總統的大政方針決定權合憲化，一九九二年第二階段修憲國大便取得聽取總統國情報告與國是建言權，一九九四年第三階段修憲再取得每年集會的權力。原有的總統選舉權因總統改由民選而取消，罷免總統權則改爲罷免提案權，彈劾議決權則始終維持，但此爲一被動性的權力。國大每年集會聽取總統國情報告與國是建言，使掌握政治實權的總統得以定期向民意機關報告其施政方針，與民意代表有所互動，並透過國大的舞台向全民做政策宣示，這對於總統領導的政府決策，多少能起針砭的作用，也能公開對行政院形成壓力。但國代對於聽取總統國情報告與國是建言權的行使越熱衷，也會連帶造成總統權力擴張的趨力，因爲總統如果要接受建言、實現政治承諾，則他勢必要去尋求一相應的權力，而總統權力的擴張，就會直接壓迫到行政院的憲法上權力。〈憲法〉上並未賦予總統日常行政決策的權力，他的權力意志必須經由黨政協調的機制透過行政院來實現，但總統不能保證行政院會服從於他的權力意志，其因在於行政院對立法院負責，並由立法院同意行政院長人選而組閣成立政府。一九九六年總統直選，一九九七年第四次修憲，民選總統取得單獨任命行政院長權，大大地擴張了他對於行政院決策的影響力。

在總統——國大的權力關係主軸中，總統的行政決策權力意欲和國代的民意代表權力意欲，由於在〈憲法〉上找不到適當的著力點，其可能的結果，就是「兩

---

[113] 謝復生，《政黨比例代表制》，台北：理論與政策雜誌社，民國八十一年三月，頁三五。

[114] 《中國時報》，台北，民國八十九年十二月七日。

者一拍即合地建構起另一套行政立法的主軸，形成世所罕見的『雙行政、雙國會』制度」，[115]即在行政院與立法院的權力關係主軸之外，另起爐灶，與之分庭抗禮，而這一旦成真，國家機器的分裂，政治權責的混淆，將會造成憲政運作上的重大災難。第六次修憲斷然將國大虛級化，一方面是使國會權力集中於立法院，另一方面則是使總統直接面對立法院，受立法院全面的監督，這就會使得雙首長制下的總統和行政院權力都必須共同受到立法院的制衡。第六次修憲國、民兩黨政黨協商時，即決定將國大之聽取總統國情報告權交給立法院，而有意忽略不提國是建言權，換言之，立法委員只能聽取總統國情報告，卻不能向總統國是建言，以免與質詢權相混淆。據參與協商的民進黨人士透露，這樣的調整是向總統制傾斜。[116]總統每年向立法院提國情報告，必然會與行政院每年向立法院提出之施政方針及施政報告相衝突，行政院長由總統單獨任命，總統又因直接民選而擁有凌駕立法院與行政院的民主正當性，總統國情報告權的運用，必然會對於行政院長的決策權造成干擾。總統與行政院長間權力衝突的仲裁者，則非首當其衝的立法院莫屬。

立法院擁有立法權與預算權，政府重大決策如果沒有立法院的支持，則必將無法推動，難以為繼。在具備議會制機制的民主國家憲政經驗中，組織多數之一致性政府，由執政黨主導的國會給予政府施政上的必要協助，而由在野黨倚恃立法權進行黨對黨的制衡監督，是最有利於政府施政決策與政務推動的權力分立形式。我國憲政體制為雙首長制（總理總統制），這是一種由議會制演變而來而從議會制原理出發的制度，[117]假設總統與立法院多數同一陣營，總統可任命一同黨的弱勢行政院長，使自身成為超級總統，得以親自主導政府決策，此時國情報告權和施政報告的可能衝突，就會因為行政院相對於總統的弱勢而趨於無形。反之，若總統與立法院多數不同陣營，按民主國家慣例，總統則通常會邀請國會多數組織一致性政府。此時國情報告權和施政報告的可能衝突，也會因為總統相對於行政院長的弱勢而趨於無形。而縱使總統和行政院長果爾發生施政理念上的衝突，解決之道，終究還是看國會多數在行使立法權的時候，如何在立法和預算上具體展現其立場。對於立憲者所謂「向總統制傾斜」說法的解讀，我們認為，這是提供總統在主導政府決策時，能親自面對國會與人民說明辯護的公平機會，〈法國第五共和憲法〉第十八條即賦予總統向國會宣讀咨文的權力，第四次修憲引進法國雙首長制時，由於國大還常設存在，當時時空環境不容許總統同時向國大和立法院為國情報告，而使得總統得向立法院為國情報告的制度未能列入修憲議題當中，現在國大虛級化了，原先的制度障礙消除了，讓具有民主正當性而擁有決

---

[115] 蘇永欽，〈總統選舉後的憲政展望〉，台北：《理論與政策》，第十卷第三期，民國八十五年六月，頁一二九。

[116] 《中國時報》，台北，民國八十九年三月三十一日。

[117] 相關分析，參：曾建元，〈我國修憲後憲政體制的爭議問題與因應對策〉，《立法院院聞月刊》，第二十九卷第五期，台北：立法院秘書處，民國九十年五月，頁六五至六七。

策權力的總統直接面對擁有立法權的國會，是合情合理的一種制度設計。論者有認爲此一條文背離學理者，[118]則是欠缺雙首長制與政黨政治背景思考下的一種直接推論。不過，我們也要指出，總統是否每年均需提出國情報告，這也未必，因爲〈增修條文〉第四條第三項只規定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告」，立法院如果認爲無此必要，自可放棄行使此一權力。換言之，除非是重大政策宣示之必要，否則總統仍應尊重行政院與立法院的互動機制，國情報告的政治效果仍可由行政院長向立法院所爲之施政報告加以吸收，而若總統與行政院長和國會多數不同黨，而欲藉國情報告爭取政策主導權與輿論支持，這也於大局無妨，畢竟最後政策的落實還是要靠立法院和行政院的相互配合。不過，如果總統不願尊重國會多數和學習政治溝通的藝術，執意藉行政院長任命權組織少數政府對抗國會多數，又或藉國情報告對抗行政院，這已經超越雙首長制運作的憲政常理，立法院的反制當可以想見。總統的權力最終繫於立法院的支持與否，因此，讓立法院與總統建立權力互動的關係，並讓反對黨藉立法權制衡總統主導的多數政府，方才合乎民主政治常軌，國大的虛級化正有助於我國憲政制度的合理化。

另一個問題，這也是主張國會兩院制者所普遍疑慮的：國大的虛級化會不會導致立法院的國會專制？我們認爲這是一個似是而非的問題。首先，過去國大與立院之爭，呈現的是憲政制度的混亂，國大坐擁修憲權並挾總統以自重，導致行政立法關係受到嚴重干擾，今不過是使行政立法關係回到常軌，不能說是立法院專制，而縱使立法院有一院獨大國會專制之虞，尚可透過外部行政權、司法權以及內部多數黨與少數黨間的制衡關係去化解，無論如何都輪不到國大來越俎代庖。兩院制國會的主張並非沒有道理，但我們要指出，兩院制國會的國會權是由兩院共同行使的，仍是對外統一一致的國會權，而國大與立院是兩個獨立的憲政機關，彼此間又無協調的機制，在立法院外別有一個民意機關，這反而會削弱立法權。檢視國大移歸立法院的各項權力，除了聽取總統國情報告權是國大慣行的常態性權力外，其餘如並修憲提案權、領土變更提案權、三院人事同意權、補選副總統權、總統副總統罷免提案權等，都不是日常性的國會權力，修憲提案權和領土變更提案權要依賴政黨高度共識通過，三院人事同意權是被動權，且三院人事有任期制，立委三年任內未必有機會行使同意權，補選副總統權和總統副總統罷免提案權，以及立法院原有的總統副總統彈劾提案權等，皆事關重大，不可能經常性行使，因此，立法院所接收的權力，並不會使立法權過於膨脹。

但我們的確不能忽略的是，在台灣省議會和常設化國大裁撤後，立法院已經成爲國內唯一的全國性民意機關了，是議會政治的最高權力遊戲場域，立法院的政治影響力在政黨政治與選舉政治的帶動下確實已與日俱增，然而立法權與預算權的本質還是被動的，目的在監督制衡行政權，而不是在追求特定國家目標或國家任務，起國家政策引導作用的，絕非立法院，而是行政部門，如果行政部門與

---

[118] 蔡宗珍，〈論國民大會虛級化後立法院之憲政地位〉，《月旦法學雜誌》，第六十一期，台北：元照出版公司，二零零零年六月，頁五五。

立法部門間存在政治僵局，則我們要看多數政府或一致性政府何以沒有建立起來、政黨協商的機制何以不能發揮潤滑、協調的功能，如果雙首長制與政黨政治的基本遊戲規則都沒有受到尊重，則一味歸責於立法院的國會專制，乃顯失公允。如果上述的前提都滿足了，而所謂的國會亂象依舊，政策協調無門，那麼問題就出在政黨黨紀的鬆弛無力，從〈憲法〉的角度來處理該一問題，則唯有從減少政黨數目與強化政黨在國會選舉中作用的作法著手，其方法就是選舉制度的改革。這一問題已超出本文的範圍，容另文再論。至於〈立法院議事規則〉是不是縱容立委濫提法律案而削減行政部門對於法案的主導地位與法律提案責任，[119]事實上，個別立委的提案要能形成氣候而威脅到行政部門或執政黨的法案，必須支持者到達一定規模才能使其擁有政策勒索能力，這可以從加強政黨互動協商去凝聚多數共識爲解決，光是增加立委提案門檻，只會使成案的提案擁有更大的政策勒索能力，不是正本清源的作法，而禁止立委提案，則是開民主倒車。

在議會制或雙首長制國家，以國會爲中心的政黨政治，不但決定著政府的組成，也決定著政策的形成，多數黨與少數黨則各以行政權與立法權相互頡頏制衡，政黨政治乃實際主導著憲政的運作，在這些國家裡，不存在國會專制的問題，他們憂慮的反而是小黨林立癱瘓國會政治。當立法院單一國會地位確立後，我們期待行政立法關係將可以立法院爲中心從此步上正軌，下一階段的憲政改革問題，則應該是如何遵守〈憲法〉和強化政黨黨紀的立委選舉制度改革了。

結語

第五、六次修憲爲台灣一九九零年代民主化帶動的憲政改革劃上了休止符。國民大會制度原理的錯亂，使其在不斷藉由修憲尋租擴權的歷史過程中，也不斷地爲其自身累積內爆的能量，終於在凍選延任案通過後的天怒人怨之中自行走入歷史。

國會制度的改革之所以在憲改啓動十年後方才正式進入議程，回顧這段歷史，我們發現有幾個主要的原因：

一、國民大會機關是五權憲法體制的重要象徵，對於國大制度的檢討，必然會帶動關於五權憲法體制的重大變動。五權憲法是國民黨黨義的重要成分，五權憲法體制的變動，由於會引起傳統支持者的不安，動搖到國民黨的意識型態基礎，因此成爲修憲的禁區。更者，倘或修憲幅度過大而超過〈增修條文〉的負載容量，必然會觸動制憲的敏感神經。

二、國大作爲政權機關，其職權主要爲涉及國家主權層次的修憲與領土變更權，一旦國大完全撤廢，其權力乃必須回歸人民全體。但是由台灣人民集體以公民投票方式行使修憲與領土變更權，則已與民族自決在一線之隔，會觸及敏感的統獨議題，引起信心危機，很容易在國內掀起統獨意識型態之爭，亦可能對外引發中華人民共和國對於台灣獨立的疑懼而危害及台灣海峽兩岸的和平，這都會爲

[119] 同上，頁五四。

台灣的社會帶來不安與騷動。

三、國大爲民主化後擴大的政治參與提供抒解的管道。國大席次可以消化參政壓力，提供資淺的政治人物晉升與磨練的機會。國大成爲平衡地方政治競爭的重要工具。國大一旦撤除，將會迫使更多政治人物不得不投入立法委員選舉，此則影響到地方政治生態的均衡，對在任者的既得利益造成威脅。國大改制爲國會第二院的背後政治動機，往往不脫此一考量。但如果新興的政治力量參與國大政治資源的瓜分，而可能將既有政治勢力永久排除在外，既有政治勢力就會寧願選擇壯士斷腕，保存實力，以避免給予競爭者坐大的機會。第六次修憲國、民、新三黨聯手，目的即在封殺親民黨，即爲一著例。

四、國大提供政黨主導修憲的正當性。國代人數終究有限，又多爲資淺的政治人物，容易受到政黨的控制，而可以減低與民主化相應的憲政改革成本。但爲了拉攏國大，使其配合各政黨設定的憲改議程，國家也在國大的常設化與擴權過程當中付出了一定的代價。

五、國代選舉被認爲有爲總統選舉顧樁的功能，與總統選舉相互支援，有助於總統選舉之競選活動深入地方基層。國民黨之所以不願意落實國發會凍結國大的共識，正是著眼於第十任總統大選的需要，擔心影響選情。但當總統大選前夕，黨籍國代支持延任案修憲，而使總統選舉失去地方基層政治力量的奧援後，國民黨在總統大選中重挫，對於維持國代選舉的幻想也爲之破滅，這才徹底打開國大改革的心理障礙。

最後我們要簡短地總結第五、六次修憲國大改革的制度差異。第五次修憲的國大改革構想，乃是欲以強化政黨黨紀和依附立委的方式，透過政黨比例代表制與依附立委的一票制選舉制度設計，期以達到壓抑國大制度自主性的目的。國大仍保有既有職權，但受到前述條件的制約，這些職權的行使，則必須依循國代所屬各政黨間的共識爲之。第六次修憲的國大改革構想，仍舊是企圖以政黨比例代表制去約束國代，但卻根本地取消常設化的國大機構，並將所有職權均移交與立法院，但也正由於廢除國大制度在統獨問題上的種種顧慮，乃型塑出任務型國大的此一奇特的制度，本文對於任務型國大制度對直接民權的侵犯與對民意的扭曲提出警告，認爲這可能會造成國民主權永久的嚴重制度性傷害。不過，另一方面也由於國大制度的虛級化，方能提升立法院作爲全國政治中心的象徵地位。

民國九十年七月二十六日五時三刻修訂

計畫結語

自從一九九零年三月野百合學生運動成功地阻止了中國國民黨修正〈動員戡亂時期臨時條款〉的構想，而迫使真除第八任總統的李登輝召開國是會議共議憲政改革之後，直到李登輝自第九任總統卸任、並將政權交給民主進步黨陳水扁前夕的二零零零年四月，我國總共進行了六次的修憲，這六次修憲將我國從威權政體帶向民主政體，從民主轉型走向民主鞏固，乃擁有其不可抹滅的歷史貢獻。但也由於我國憲政改造工程採取的是漸進細部改革的修憲策略，而不是畢其功於一役的憲法革命，因此，修憲議程的設定乃不得不配合國內外客觀上有利於民主化發展的條件，也不得不遷就於國民黨政權內外的現實政治黨派生態。

議會政治是民主政治運作的核心機制，惟我國原並存著兩個中央民意代表機關，立法院和國民大會，在兩者皆爲定期民選的情況下，兩者在民意代表性上實無分軒輊，其間的互動關係和權力大小，則取決於〈憲法〉的規定，然〈憲法〉卻一方面以傾向民主集中制精神將國民大會定位爲全國最高政權機關，另一方面卻又以權力分立原理界定立法院，兩者間缺乏平等的協調機制，得以統一其意志，故而當兩者均因選舉政治的壓力而強化其權力意識後，結果則必然形成權力衝突。與存在上下議院的議會制度不同的是，後者對外表現爲一個協調後的統一的議會意志，並依據權力分立原理運轉，接受其他國家機關的制衡與監督，但我國則完全不同。國大理論上擁有國家機關的最高權力，其具體表現則爲修憲權。

解嚴和民主化以後，國大和立法院兩大中央民意代表席次全面對台灣人民開放，原本受限於地方層次如省議員、縣市議員的選舉政治，迅即全面向中央擴散，隨著國民黨維護政權的需要，地方派系的政治勢力大量受到拔擢，隨之全國化，而對於全國中央政權的更迭產生舉足輕重的影響。各種民選公職職務及其選舉，遂成爲各地方政治勢力合縱連橫分配政經資源的重要機制，民主化後，地方派系則自然地進一步將立委和國代同時納入其政經資源分配的範圍，一方面國代成爲政治人物進階爲立委或其他公職前的培育所，從而舒解了地方上的參政壓力，另一方面，則因爲民主化帶來民意對於國代角色的過度期待和錯誤認知，既有國大體制無法滿足民選國代的權力意欲，迫使國大尋求擴權而引致其與立法院職權間的高度緊張關係，由於立委和國代各擁民意相頡頏，乃不斷引發兩個機關間相互批評的所謂「蟑螂與垃圾大戰」的風波。

國會改革的問題，根本的關鍵乃在於如何於確立立法院國會地位的同時，又能保留國代以提供作爲地方政治操作的空間，一九九六年國家發展會議，新黨提出停辦國代區域選舉的方案，而獲得國民黨和民進黨的支持。該一方案，係將國代於總統選舉時改由獨立的政黨比例代表制產生，分析其立意乃在於：一、削除國代與選民的直接委任關係，使其於民意代表性上無法與立委抗衡，二、增加政黨通過黨紀對於國代的控制，以避免國代濫權，三、國代於總統選舉產生，使國民大會與總統的任期相始終，得以扮演監督、制衡總統的角色，補立法院之不足，

四、保留國代職位，可作爲政黨與地方派系政治交換的籌碼，也使地方派系在政治資源分配上擁有彈性。

此一方案雖爲掌握國大多數席次的國民黨與民進黨分別列入一九九七年黨版修憲方案當中，但國民黨因黨籍國代的反彈最後自反而縮，以致胎死腹中。該次修憲，部份國民黨籍國代一度爲此而與反對凍省的宋楚瑜省長勢力相結合，幾乎招致修憲破局的命運。

國民黨爲了避免黨籍國代的反彈，影響其於二零零零年總統大選中的佈局，此後不再倡議停辦國代選舉，但以廢除國民大會機關此一五權憲法象徵作爲職志的民進黨，則仍鍥而不捨，民進黨成功地利用了總統李登輝無聲的影響力而以國代延任兩年四個月方案誘使國民黨國代倒戈支持其所提案的國代依附立委選舉之政黨比例代表制方案，而完成一九九九年的第五次修憲。該一方案的精神，主要爲國代依附立委選舉產生，國代成爲立委選舉中地方派系的換票工具，國代的民意基礎依附於立委之上，可根本地借用地方派系的力量整合、解決國大與立院的權力衝突，從而可打開以確立立院爲單一國會地位的國會改革的契機。惟該一方案並未得到連戰領導的國民黨修憲策畫小組的認可，反倒使國民黨意圖利用國代選舉爲總統選舉綁樁護航的目的落空，國民黨黨中央反對該案的立場可以想見，但該一修憲方案亦爲民進黨總統候選人陳水扁所力阻未果，原因在於輿論對於國代延任案普遍反應不佳，除深恐由民進黨推動此案，將影響其總統選情。

二零零零年總統大選結果，原本聲勢高漲的宋楚瑜因利用中興票券私侵國民黨公款疑案而受重挫，陳水扁脫穎而出，司法院大法官旋即宣佈〈釋字第四九九號解釋〉，宣告第五次修憲條文因延任案違反民主原則和修憲過程違反〈國民大會議事規則〉而全部失效，第四屆國代選舉必須重新舉辦，並於總統就職前完成，此時宋楚瑜親民黨勢力正待拓展政治舞臺，總統選舉敗選導致地方勢力瀕臨解組的國民黨，以及擔心因親民黨崛起而泡沫化的新黨，皆爲了防堵親民黨政治版圖的擴張而贊同停辦國大選舉，國大虛級化的任務型國大方案乃應運而生，國、民、新三黨終於完成第六次修憲，立法院作爲單一國會的地位終告確定，糾纏多年的國會定位爭議乃告落幕。

然這並不意味著台灣的憲改工程已經大功告成。如果說民主化打開了地方派系政治左右中央政治的機會，國大虛級化的方案只是壓抑了其中一項參政的管道，這股參政的壓力則必然會湧向立委選舉，我國現行的立委選舉制度係採取單記不可讓渡複數選區制與政黨比例代表依附區域代表選舉之一票制，這種制度的特徵在於使候選人只要能夠分割部份選票即可當選，亦即應選名額越高時，當選所需之得票率則越低，其結果則是使地方派系得以利用地方人際關係網絡操縱地方政治的選情，使政黨反而受制於地方派系，同時也使得攸關全國政策的議題較難能在選舉中發揮作用，另一方面，由於採一票制，政黨比例代表依附於區域代表，選民無法直接投票給政黨，則使政黨比例代表選舉完全失去其意義，而淪爲地方政治的附庸。此一選舉制度不利於政治的中道化和全國化，變相鼓勵分歧和地方化，最不利於政黨政治的運作。國發會時已對此一問題有所關注，因而有立

委選舉改採德國式單一選區兩票制的憲改共識，此一共識尚未落實，但從第五屆立委參選爆炸以及新政黨台灣團結聯盟在國民兩黨初選結束後成立的情形來看，在可預見的將來，立委選舉制度的改革，必將成爲下一階段憲政改革的重點。目前內政部已在研擬相關方案，在第五屆立法院成立、政治版圖重組完成後，擁有修憲提案權的立法院勢將面臨此一問題，而這才是憲政改革最後的奠基工程。

參考書目

Arend Lijphart（艾倫・李帕特）著，陳坤森譯
1994 《當代民主類型與政治——二十一個國家多數模型與共識模型政府》，台北：桂冠圖書股份有限公司

Georg Brunner 著，鄒忠科、黃松榮譯
1995 《比較政府論》，台北：五南圖書出版有限公司

Giovanni Sartori 著，雷飛龍譯
1998 《比較憲政工程——結構、動機與後果之研究》，台北：國立編譯館

Rein Taagepera and Matthew Soberg Schugart 著，余明賢譯
1992 《席位與選票：選舉制度的要素與效果》，台北：中央選舉委員會

William E. Rappard（威廉・辣白）作，朱執信譯
1957 〈瑞士之直接民權〉，收於：廖仲愷譯，《全民政治》，台北：帕米爾書店

《中時電子報》新聞檢索系統
http://andywant.chinatimes.com.tw/

王業立
2000 〈總統直選對憲政運作之影響〉，九七修憲與憲政發展學術研討會發表論文

朱志宏
1998 〈國會制度改革之研究〉，國民大會憲政改革委員會編《常務委員會委託專題研究報告第二輯》，頁 113-168

朱雲漢
1997 〈從法國第五共和「行政權雙軌制」看現階段國會結構與功能調整問題～國大定位、立監兩院職權修憲方案評估〉，國民大會憲政改革委員會編《常務委員會委託專題研究報告第二輯》，頁 1-46

白佩玲
1997 《新黨反對模式之研究》，台大三民主義研究所碩士論文

江大樹
1992 〈當前民主國家選舉制度評介〉，林嘉誠、劉淑惠、張瑞猛、陳華昇、許志雄、林志鵬、江大樹，《民主制度設計》，台北：業強出版社

江文如

1999 〈修憲提案第四十七號有關「調整中央層級選舉時程」案之說帖〉

任卓宣
1973 《五權憲法之歷史與理論》，台北：正中書局

李炳南
1992 《憲政改革與國是會議》，初版，臺北：永然出版公司，4 月。
1994 《憲政改革與國民大會》，初版，臺北：月旦出版公司，6 月。
1997 《第一階段憲政改革之研究》，初版，臺北：揚智出版公司。
1998 《不確定的憲政：第三階段憲政改革之研究》，初版，臺北：揚智出版
1999 《總統民選後憲政改革的發展～第四次修憲之研究》，行政院國科會專題研究計畫成果報告。

李炳南、顏明聖
1999 《國會改革方案之理論與實際》，臺北：揚智出版

李炳南、曾建元
1998 〈第四次修憲之研究～政黨政治過程與制度後果〉，國民大會編印，《中華民國行憲五十年學術研討會論文暨研討會實錄》，頁 109-146
2001 〈政治邏輯與法理邏輯的辯證± ± 以司法院大法官議決釋字第四九九號解釋爲例〉，第三屆《憲法解釋之理論與實務》學術研討會宣讀論文，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所

李炳南、顏韶儀
2001 〈國民大會定位問題之研究——憲法本文、增修條文與孫中山國民大會學說之比較〉，第三屆《海峽兩岸孫中山思想之研究與實踐》學術研討會宣讀論文，台北：台灣師範大學三民主義研究所、國立國父紀念館、中華民國孫文學會、三民主義教育學會

李國雄
1998 〈我國歷次憲改的內容及其影響〉，國民大會編印，《中華民國行憲五十年學術研討會論文暨研討會實錄》，頁 87-96

李惠宗
2000 〈談憲法的價值體系——評釋字第四九九號解釋及第六次憲法增修條文〉，《月旦法學雜誌》，第六十一期，台北：元照出版公司

李建良
2000 〈析論一九九九年憲法增修條文之憲法爭議〉，《憲法理論與實踐》，（二），台北：學林文化事業有限公司

何輝慶
1995 〈民主進步黨的修憲策略分析～以第二階段憲政改革爲例證〉，《中

山學術論叢》，第十三期，頁 229-319

周陽山
1995 〈民權主義的當代國際意義—兼論中山思想與國際現代化〉，革命實踐研究會主辦，中山先生學術研討會發表論文。

周育仁
2000 〈九七修憲後我國中央政府體制之定位〉，九七修憲與憲政發展學術研討會發表論文

邱榮舉
1987 《孫中山憲政思想之研究—析論其對中央制度之設計》，台大政治研究所博士論文。
1988 〈孫中山的政府論〉，《中山學術論叢》，第八期，頁 53-78

金鳴盛
1936 《五權憲政論集》，上海：中華書局

林銘德
1998 〈國民大會的定位及有關問題之研究～以國家發展會議有關國大的憲改「共同意見」爲立論中心〉，國民大會憲政改革委員會編《常務委員會委託專題研究報告第二輯》，頁 47-60

林怡君
1997 《民進黨反對運動路線爭議之研究之研究》，台大三民主義研究所碩士論文

高永光
1991 《修憲手冊》，台北：民主文教基金會。
1997 〈憲改火車開到哪兒？～八十六年憲法修改後我國政治制度之發展〉，《法律與你雜誌》，四七期，頁 22-29

涂懷瑩
1993 〈憲法增修條文對我國憲政發展的析解及展望(上)〉 ，《法學叢刊》，第 150 期，4 月，頁 1-20
1993 〈憲法增修條文對我國憲政發展的析解及展望(下)〉 ，《法學叢刊》，第 151 期，7 月，頁 1-20
1993 〈臨時條款在我國憲政史上之發展與評價〉，《憲政時代》，第十八卷四期，4 月，頁 46-74

倪仲俊
1995 《中國國民黨與憲政改革：1990～1994》，台大三民主義研究所碩士論文

耿雲卿
1993 〈憲法增修條文之性質及結構內容總評述〉,《憲政時代》,第十八卷第三期,1月,頁 49-58

姚立明
1991 〈關於監察制度問題(Ⅰ)〉,政治大學法律暨政治學系所合辦,修憲學術研討會發表論文。
1998 〈從憲政主義論憲政改革〉,國民大會編印,《中華民國行憲五十學術研討會論文暨研討會實錄》,頁 55-63

國民大會秘書處

1999a 《第三屆國民大會第三次會議實錄》,台北:國民大會秘書處
1999b 《第三屆國民大會第四次會議速紀錄》,台北:國民大會秘書處
1999c 《第三屆國民大會第四次會議修憲審查委員會速紀錄》,台北:國民大會秘書處
1999d 《國民大會憲政改革擴大諮詢會議速紀錄》,台北:國民大會秘書處
1999e 《第三屆國民大會第四次會議修憲提案》,台北:國民大會秘書處
1999f 《第三屆國民大會第四次會議修憲提案審查結果修正案》,台北:國民大會秘書處
2000a 《第三屆國民大會第五次會議速紀錄》,台北:國民大會秘書處
2000b 《第三屆國民大會第五次會議修憲審查委員會速紀錄》,台北:國民大會秘書處
2000c 《第三屆國民大會第五次會議修憲提案》,台北:國民大會秘書處

黃昭元
1998 〈未來憲改的幾個方向〉,國民大會編印,《中華民國行憲五十年學術研討會論文暨研討會實錄》,頁 181-190
2000 〈損害與靈媒的本尊之爭——釋字第四九九號解釋評析〉,台北:《台灣本土法學雜誌》,第十二期

黃錦堂
1997 〈由「精省」看九七憲改〉,台大法律學系主辦「九七憲改之檢討」學術研討會發表論文
2000 〈台灣雙首長制的內涵～向總統制或像內閣制傾斜〉,國立台灣大學政治學系、財團法人新台灣人文教基 金會主辦「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會發表論文

黃國宬
1997 《台灣憲政改革之研究(1990-1994)～政治權力的爭奪場域》,台大三民主義研究所碩士論文

許志雄

1993 《憲法之基礎理論》，初版二刷，臺北：稻禾出版社
1996 〈總統直選的民主作用～兼論中央政府體制的定位與問題〉，月旦法學雜誌，12 期，1996.4，頁 16-22。

許宗力
1998a 〈廢除國大.重建合理政制～國民大會制度的憲法規範分析與憲法政策建議〉，國民大會憲政改革委員會編《常務委員會委託專題研究報告第二輯》，頁 61-111
1999b 《憲法與法治國行政》，初版一刷，臺北：元照出版公司
1999c 《法與國家權力》，初版一刷，臺北：元照出版公司
2000 〈憲法違憲乎？——評釋字第四九九號解釋〉，《月旦法學雜誌》，第六十期，台北：元照出版公司

許素惠
1998 《國民大會修憲過程中政黨互動之研究》，台大政治研究所碩士論文。

陳春生
1997 〈國民大會在五權憲法上的定位〉，李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集編輯委員會編，《現代國家與法——李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，台北：月旦出版社股份有限公司
1998a 《中華民國憲法原理》，初版，臺北：明文書局
1998b 〈修憲的成效與評估〉，《中山人文社會科學期刊》，第 6-1 期，6 月，頁 1-27

陳新民
1997 《中華民國憲法釋論》，修訂二版，臺北：三民書局

陳景堯譯
1999 《新興民主國家的憲政選擇》，台北：韋伯文化事業出版社

陳陽德
1998 〈中華民國憲政在台灣的變遷與發展〉，國民大會編印，《中華民國行憲五十年學術研討會論文暨研討會實錄》，頁 29-54

陳滄海
1999 《憲政改革與政治權力～九七憲改之例證》，台北：五南圖書出版有限公司，初版一刷

陳儀深
1998 〈偶然或必然？～1997 年台灣修憲過程中的政黨合作路線檢討〉，國民大會編印，《中華民國行憲五十年學術研討會論文暨研討會實錄》，頁 97-108

陳宏銘

1997 《台灣憲政體制的變遷—結構制約與路徑依循下的選擇》，東吳研大學政治研究所究所碩士論文

葛永光
1998 〈憲法變遷與憲政發展：趨勢與展望〉，國民大會編印，《中華民國行憲五十年學術研討會論文暨研討會實錄》，頁 169-180

湯德宗
1998 《權力分立新論》，初版，臺北：三民書局

曾建元
1997 〈九 0 年代國民黨主導台灣現改革之研究〉，《中山人文社會科學期刊》，五卷一期，頁 153-187
1999a 〈國會制度改革之比較研究〉，《全國律師雜誌》，第三卷第九期，台北：中華民國律師公會全國聯合會
1999b 〈比例代表制下的獨立參選空間——論未來國民大會代表選舉的制度設計可能方向〉，紐約：《自由時報美東版》
2000 〈我國修憲後憲政體制的爭議問題與因應對策〉，《立法院院聞月刊》，第二十九卷第五期，台北：立法院秘書處

曾建元、顏韶儀

2000.09.17 〈劉一德先生訪問錄〉
2000.11.24 〈蔡正元先生訪問錄〉
2000.11.24 〈陳明仁先生訪問錄〉
2000.11.15 〈蘇南成先生訪問錄〉
2000.12.16 〈陳金德先生訪問錄〉
2001.03.28 〈黃澎孝先生訪問錄〉

曾濟群
1995 《中華民國憲政法治與黨政關係》，台北：五南圖書公司

新黨砲沫連線
2000 〈國大虛級化，留會不留人——教教國、民兩黨怎要改革國會〉，《新黨關於「國大定位」問題參考資料》，台北：新黨政策會編印

蔡宗珍
2000 〈論國民大會虛級化後立法院之憲政地位〉，《月旦法學雜誌》，第六十一期，台北：元照出版公司

葉俊榮
2000a 《珍惜憲法時刻》，台北：元照出版公司
2000b 〈台灣的轉型憲政主義：政黨輪替與全民政府的詮釋〉，國立台灣大學政治學系、財團法人新台灣人文教基 金會主辦「憲政體制與政

黨政治的新走向」研討會發表論文
2000c 〈大法官重法理，昧於憲政脈絡〉，台北：《中國時報》，民國八十九年三月二十五日，版一九

葉淑媚
2000 《我國憲政體制之選擇～一九九 0 到二 000》，台大三民主義研究所碩士論文

楊日青
2000 〈六次修憲及政黨生態變遷〉，《政策月刊》，59 卷，頁 21-25

蔡玲、馬若孟著，羅珞珈譯
1998 《中國第一個民主體系～中華民國的政治歷程》，台北：三民書局

郝龍斌等一百十二人
1999 〈國民大會代表能否自行延長任期特請大法官解釋聲請書〉

張君勱
1997 《中華民國民主憲法十講》，台北：重印版

陸潤康
1993 《美國聯邦憲法論》，台北：凱侖出版社

董翔飛
1992 〈對監察院的展望—兼談憲法增修條文有關監察委員產生方式之規定〉，收錄於馬起華編《兩岸關係學術研討會實錄》，

歐陽晟
1994 《台灣民主轉型期政黨競爭型態的社會基礎（1986-1992）》，台大政治研究所碩士論文

蕭全政
1995 《國民主義：台灣地區威權體制的政經轉型》，台北：時英出版社。

齊光裕
1998 《中華民國的憲政發展～民國三十八年以來的憲政變遷》，台北：揚智文化事業股份有限公司

顏韶儀
2000.04.28 〈李炳南先生訪問錄〉
2000.10.22 〈江文如小姐訪問錄〉

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

謝復生
1992 《政黨比例代表制》，台北：理論與政策雜誌社

謝瑞智
1994 《我國憲政改革之過程與成就》，1994.11.11 教育部主辦，中山學術思想研討會發表論文
1998 《憲政改革四次修憲過程政黨政治的發展》，台北：文笙書局
2000 《憲法新論》，台北：正中書局
2001 《憲法新視界》，台北：自版

蘇永欽
1991 〈人民聲請憲法解釋的裁判關聯性〉，《違憲審查》，台北：學林文化事業有限公司
1996 〈總統選舉後的憲政展望〉，台北：《理論與政策》，第十卷第三期，民國八十五年六月，頁一二九。

秦孝儀主編
1989 《國父全集》台北：近代中國出版社

盧梭（Jean-Jacques Rousseau）著，何兆武譯
1987 《社會契約論》，台北：唐山出版社

戴雪（A. V. Dicey）著，雷賓南譯
1991 《英憲精義》，台北：帕米爾書局

鄒景雯
2001 《李登輝執政告白實錄》，台北：印刻出版有限公司

附錄

〈第五、六次修憲研究計畫〉期末報告初稿評論會會議記錄

一、主辦單位：國立台灣大學國家發展研究所 · 憲法與政治發展組
二、日　　期：民國九十年七月二十六日（星期四）AM 10：00～12：00
三、地　　點：國立台灣大學國家發展研究所 · 三樓會議室
四、議　　程：

時　間	題　　目	發表人	評論人、與談人	備　註
10：00 ｜ 11：00	第五、六次修憲國會改革過程中政治力之分析	曾建元 顏韶儀	高　朗教授	發表時間：10分 評論時間：15分
	第五、六次國會制度改革相關修憲議題的政治邏輯與法理分析	曾建元	蘇永欽教授	
11：00 ｜ 12：00	綜　合　討　論：李炳南教授 主持		蘇永欽教授 周育仁教授	

五、會議紀錄：（謝欣如整理）

高朗教授評論：

炳南兄多年來對民主化後之六次修憲，留下歷史忠實記錄，是研究李登輝時代修憲工程的必讀資料。

第五、六次的修憲研究看似簡單，實則較前四次複雜、困難。前四次是由國民黨主導，有一定的程序，正式召開國民大會時國民黨的意向非常明確；但第五次修憲時則不然。

以下分三點陳述：

（一）第五次修憲之動機以及文章所提所謂「空隙」（由黨團運作，而國民黨中央未像以前處於主導地位）此種說法是否正確？我擔心此種說法將來可能會被推翻！需再做更多的訪問，以梳理脈絡並了解其背後重大的憲政改造工程！

因為至少蘇南成先生在日前公開所謂之「內幕」，第五次修憲之發動，事實上李登輝在一開始是有一個更廣闊的理想，包括將「兩國論」入憲、總統延任　等一套對整個憲政結構的再造工程。換言之，國民大會的延任只是配合憲政再造！過程中因兩國論之提前曝光與美方之壓力，導致未能遂行理想。直言之，第五次修憲完全是在李登輝態度非常曖昧的情況下進行！究竟是蘇南成抑或是章孝嚴能真正掌握住李登輝之真正意思？事實上是非常含混的，此點有待釐清，因此需再做更多的

訪問（例如陳金讓、陳鏡仁等），以梳理脈絡並了解其背後重大的憲政改造工程，是否因各方壓力而中途夭折、未能完遂其理想，最後虎頭蛇尾，僅能完成一小部分，對此李登輝究竟是何種想法？其放手不管是否即表示其默許；是否在態度曖昧下，給予蘇南成很大的空間，認為其可以「臨門一腳」。這也是日後蘇南成不平之處，其認為其扛起社會責任辭去議長之職，但當初既是獲得上意之同意，因此國民黨不應開除其黨籍！

（二）第六次修憲為何要廢國大？

我覺得最重要的因素為：當大法官會議宣布第五次修憲違憲後，馬上面臨「國大不修憲則需立即改選」問題。因：

1. 國民黨剛在總統大選中敗選，面臨嚴重分裂，不願在慌亂之餘面對改選，並不願讓親民黨勢力崛起。
2. 新黨資源有限，希望集中資源於立委選舉，故新黨亦不願面對國大改選。
3. 民進黨基本上主張廢國大，也不願意親民黨勢力坐大，更不願改選！

因此在分析政治力時，最後督戰時，國、民、新黨有志一同嚴格以黨紀要求不可跑票、絕對要廢國大！

（三）第六次修憲所遺留下來的主要後遺症如下：

1. 採用「比例代表制」而非「政黨比例代表制」兩者有很大的不同。以外國例而言，所謂「比例」不侷限於政黨，可以族群、職業團體、性別比例之。因此如果留下如此大的空間，將來是否會形成以族群、職業團體、性別等要求有憲法上之依據進而要求其各有一定程度之比例，而造成困擾？
2. 文中所謂：「未來國民大會選舉方法將等同於『準公民複決』」。學界亦有認為類似於「選舉人團」。個人認為將來所面臨之最大問題為：任務型國大有「彈劾權」，則彈劾總統是否適合準用「選舉人團」或「準公民複決」？此種定位有問題！因為其他幾類具有政治性的功能，可比擬為選舉人團或準公民複決；但彈劾案具有司法性質，帶有審判性，以此種選制應用到彈劾，則事實上等於是將彈劾「公審化」！將產生很大的問題！

蘇永欽教授評論：

（一） 第五次修憲可與「江南命案」相比擬

個人對炳南兄憲法史的工作有高度的興趣，特別是本次的研討，尤其是政治力之分析，一針見血指出過去幾次修憲，因政治行動者的不同導致難易度有所不同：

1. 過去係由國民黨的完全主導，到九七修憲雖較複雜，但基本上仍屬透明，政黨仍為主要的行動者，「天上掉下來的東西」，及黨版修憲案之外的修憲提案，前四次修憲時均不到全部修憲提案的十分之一。

2. 第五、六次修憲則較複雜，從黨中央到黨團到代表變成主要的行動者，對憲法史研究的工作者而言，幾乎是要作「福爾摩斯」的推理工作，我常認為第五次修

憲可與「江南命案」相比擬，被殺的是中華民國憲法，是憲法上的江南命案。國大代表是陳啟禮？蘇南成是汪希苓？蔣經國是不是指揮者？李登輝、章孝嚴、連戰在修憲中扮演何種角色？　…等歷史重建的工作，在國民黨決裂前有困難；但決裂後應再重新進行訪談，結果將有很大不同！

3. 大法官指出「程序上的瑕疵」是一重大貢獻！因為若採「無記名投票」將使修憲行動者發生轉變，誰都無法控制，是一種絕對違反修憲最基本程序要求的設計。

（二）　法理上的分析，尤其是第六次修憲後國大之變化充滿「創意」與「趣味」

國大為中華民國特有的政治建制：

1. 有形國大 VS 無形國大：
   由最早孫中山「由選舉人自己投票即是國大的無形國大」、張君邁以民意代表為主體的「無形國大」與五五憲草「有形國大」相對立。
2. 常設的任務型國大∏常設的議會型國大∏「非常設的任務型國大」
   制憲後「常設的任務型國大」，只有五五憲草國民大會的「形」，是有形、常設的，但沒有它的「實」。經過第一屆國大努力至第二屆國大出現「常設的議會型國大」，隱隱然做好變成第二國會的準備，未料第五次修憲脫序的演出，最後第六次修憲變成「非常設的任務型國大」，回到最早無形國大的構想！以選民作主體，國大實際上只是「選舉人團」，但和孫中山最早所言「選民直接投票就是國大」仍有部分不同，其是「間接的」！
3. 技術上的問題～議決、複決如何處理？如何進行？個人認為「比例代表」的方式，應是跨越政黨而分為「贊成」、「反對」兩個團體，參選者唯一的政見就是「贊成」或「反對」。因為憲法案已公佈半年，無再討論修改之餘地，議決領土案同樣也應分贊成或反對；唯一可考慮的是贊成修憲，可能三案中有「贊成兩案反對一案」、「贊成一案反對兩案」，而形成的比例代表則應朝著「贊成甲乙案」「贊成甲丙案」，國大的運作方式最後應是將所有贊成的先作一次表決，複決後，再就贊成中之修正案再表決，如此方能落實選民的意思！

（三）　關於四九九號解釋

1. 建議本文以「司法院」或「司法院大法官」（機關）取代「大法官會議」（程序）。
2. 四九九號解釋從實體與程序兩面去宣告違憲，是相當有魄力的！但仍有缺點，包括程序上雖然強調修憲之基本憲法規定作為審查之基準，但最後除了指摘「無記名」外，也指摘了「主席主持會議違反議事規則」，等於把國民大會議事規則也作為一個修憲程序審查基準，導致落人口實！當初釋憲聲請時，我個人特別強調關於蘇南成主持會議是否有瑕疵，絕對是屬於國會自律問題，不應由大法官審理！
3. 實體部分：關於「全面比例代表制」問題，以新黨立委為主的聲請書主張「全面比例代表制」違反人民之參政權；但四九九號解釋並未認為「比例代表制」或「全面比例代表制」違憲；其僅主張「依附」是違憲的！個人亦認為如果連「比例代表制」的修憲空間都沒有的話，那是難以想像的！雖然學者認為我國民眾參與政黨的比例太低（僅約 10%），如果實施「全面比例代表制」則是侵犯 90%人民的參政權～這種看法完全沒有依據，在西方民主國家的選民參與政黨的比例能達到

5%就算不錯了，而西方民主國家的政治行動者當然是政黨，民眾不一定要參與政黨，但可以選擇，這就是所謂的「參政權」。「全面比例代表制」絕對沒有侵犯人民的參政權！因此大法官是考慮兩機關的相互制衡，而主張「依附」的設計是違憲的。關於此點，個人認為「依附」是不恰當的，但還未達到違憲的程度，修憲者應有相當大的形成空間，它的不當應透過另一次修憲去修改，而不應任意由司法介入！ 因此我認為基本上是應指摘「程序」與「延任」，連「依附」都是不當而已！

4. 顏韶儀同學問道：大法官在做成釋字第四九九號解釋的過程中，曾召開說明會，關於說明會中邀請學者有無偏見，及說明會的進行有無偏袒其中一方的情形。大法官作成四九九解釋時，其中「國大」並非「原、被告」而是「相關機關」，同時並非是「憲法法庭的言詞辯論」，而是「說明會」到會陳述，說明會中有三方：聲請機關（三位立委各可帶一位訴訟代理人，合計六人）、相關機關（國大亦找律師、學者，約有三、四位）、中立學界（一共十位，分兩次，均提論文），就說明會參與者而言，符合了「代表性」。就功能性而言，學者均有預設立場，爭執最大的為「程序面是否有重大瑕疵」，約6：4或5：5，並非一面倒地支持「無記名投票是重大瑕疵」；實體「延任案」涉及「修憲有無界限」，國內學者受到德國憲法學者影響，幾乎是一面倒支持修憲應有界限。

周育仁教授評論：

（一）兩篇論文之先後次序應對調。

（二）大題目既是「第五、六次修憲」，兩篇文章顯然係以國民大會改革作為主體，第六次修憲後，國民大會虛級化後大多數之權力劃歸立法院，因此國民大會虛級化與立法院吸收權力是兩個重要的探討面向！是故就第六次修憲而言，從兩院制變為一院制、把修憲及其他相關權力交與立法院後，行政院與立法院之間的互動關係，對我國憲政之發展有非常深遠之影響，在文中應有更多的篇幅探討立法院部分之國會改革！否則應將本文之題目「國會」限定於「國民大會」。

（三）從兩院變為一院會出現「國會獨裁」問題
作者認為如果立法院可以依循政黨政治的原則運作，則不必擔心國會獨裁問題。個人認為問題關鍵在國會與選民之間的關係，國會在有任期制情況下，在定期改選之壓力下，立法院想要出現「立法獨裁」的可能性不大，因為民眾可透過定期改選來對單一國會進行制衡！

（四）民主政治相當程度上是政黨政治，因此在國大虛級化後，關於國大產生方式採用「比例代表制」是否違憲？我們可看到西方民主國家國會議員的選舉方式也是採用「政黨比例」方式產生，顯然此制是西方民主國家所共同接受的

方式。而透過不同方式所產生的國會，政黨在其中均扮演重要的角色，所以政黨是否能透過黨紀的約束來規範該黨的國會議員在國會的言行，是我們在探討國會運作時重要的切入面。其中，選舉制度與對國會議員代表之行為有直接之影響！例如 SNTV 選舉制度是影響各黨黨紀是否能落實的重要因素，事實上，我國 SNTV 不利於黨紀之貫徹，所以可以預期立法委員（包括國民大會）在修憲時會產生不聽兩黨黨中央的脫軌現象！

（五）憲法建構時之國民大會與立法院與孫中山先生之理想有相當大的落差，因此我個人不認為憲法中的國民大會是政權機關。因為依據孫中山先生之看法，作為一個政權機關應具有選舉、罷免、創制、複決四種權力，但顯然我國憲法上國民大會之創制複決權被凍結，選舉罷免權之對象也僅限於總統、副總統，所以與其說其是一個政權機關，不如說它是一個類似美國總統選舉人團的機關。而憲法中立法院之角色，也是一個具有直接民意基礎的民意機關，還可以扮演審核政府預算、法案、質詢行政部門等角色，所以其應是真正接受民意付託去監督政府的代議機關！西方並未講「政權」「治權」，由國會、民意機關代表人民行使權利，在沒有政權機關的情況下，其民主政治之運作並未出現問題。因此，個人認為刻意強調「政權」「治權」之區分是否有必要？值得思考！

國大虛級化有利於憲政運作！因國大若維持原「常設」機構機制，其功能有限，卻又須定期集會，只好沒事找事作、不須修憲也修憲，使國大變成亂源！就整個憲政體制觀之，沒有必要太刻意強調「政權」「治權」，國大虛級化後，現在是五院、五權制度，事實上立法院所扮演的角色把原本孫中山先生所構想中的立法院與國民大會結合在一起！

（六）大法官認為國大延任案違憲。國民黨黨內秘書長章孝嚴曾召集國會改革小組會議，當時找了學者、國代、立委三方人馬出席，除國代一面倒，贊成延任外，其餘多不表贊同，雙方堅持不下，我曾提出建議：與其由本屆國代自己修憲延任，正當性不具備；不如將下一屆國代任期縮短到與立委任期切齊，而後再改選，此非擴權，人民較能接受。但此建議不為國代所接受。

（七）李登輝先生在延任案之角色為何？贊成抑或反對？民進黨有謂李登輝不講話即是不反對，就我個人所得知之訊息，李登輝曾在總統府接見當時國民黨參與修憲的重要國代幹部（包括章孝嚴都在現場），當時李登輝是贊成延任，如果此說法是可靠的，其後國民黨之國代贊成延任、章孝嚴先生會在關鍵時刻下山，就不意外了！李登輝事實上在幕後扮演重要之角色！未注意此重點而直言「黨中央失控」「權力空隙」，則問題探討時似乎有某種程度之失焦！

（八）第五次修憲是國會改革中的環節而已，還是背後有更大的企圖？延任是目的還是手段？是否透過國代延任往台灣基本法的方向調整？之後宣布延任案違憲，對李登輝而言是一很大的挫折，其原本希望透過延任的機制讓延任之後的國代更進一步往台灣基本法轉進！個人聽說除了大法官會議解釋外，中

共、美國方面有很大的壓力，擔心會因此修憲動作而使兩岸關係趨於緊張、惡化！究竟係何種壓力？並不清楚！但若是在修憲之前即施以壓力，而李登輝先生卻一意堅持延任，貫徹理念～有謂李登輝先生是獨派，從其卸任後之動作觀之，似乎不能否認其有此企圖，也因此國民大會之通過延任案，就不是意外！

（九）在文章結構上，建議先敘述第五、六次修憲背景，而後將第五、六次修憲結果作一完整陳述，第三部份再進入分析。四九九號解釋文不宜單獨撰寫，而似乎應將四九九號解釋文中對於第五次修憲之相關解釋，分門別類抽出置於第二節中，就個別的議題配套探討之。

江文如小姐訪問錄

訪問時間：2000 年 9 月 25 日　A.M.9:30-1:00
訪問地點：新生北路、南京東路口　西雅圖極品咖啡
訪問人：陳仲文、顏韶儀
記錄人：顏韶儀、劉性仁

江文如小姐，第五次修憲第四十七、四十八號修憲提案提案人。此兩號修憲提案即是引起各界極大爭議的延任改選案及國大擴權案，本次訪問主要是請江代表回憶此修憲案形成的過程、修憲期間各政黨的運作及溝通狀況、投票時國民大會議場上的情形。

江：我很奇怪你們爲什麼先訪問我，應該要先訪問三黨的，再由我揭穿他們的真面目。爲什麼說他們都有虛僞的一面呢？是因爲他們都靠政治來包裝吸引一些支持群眾，還要受政黨影響，而我就不用受政黨影響，我只是把我看到的事實拿出來講而已。

問：國民大會第六次修憲，通過修正〈憲法增修條文〉後，自國是會議以降的國民大會制度改革歷程，於今似乎已告一段落。我們知道，您是延任改選案的領銜提案人，想要請教當初提案的情形爲何？

答：剛開始的狀況我不太清楚，應該是說，每一個黨裡面都有派系，比如說民進黨內有美麗島系、新潮流系、正義連線等等，這幾個派系中哪一個是領導中心，則講的話自然有舉足輕重的影響，這個案子是個黨裡面的某些派系，只是某些派系，而不是整個黨，由派系去談，覺得這個案子可以，但每一個黨都有每一個黨的政治考量，所以沒有人敢講，想來想去就想到我。那時只是有這個構想而已，還沒有具體的條文，故那時他們就找我去，當然他們講的是很好聽，說是對國家體制、政策、政治生態有很大的幫助，當然這種講法是沒錯，我的動機就比較單純，我想說這個案子很敏感，如果想要凝聚國大同仁的共識，一定要所有引誘，而不是像報紙所刊出來的，只有延任案，延任案只是個誘因而已，目的不是要延任，那時我就跟他們講了，如果只是單純要延任，那我就不提，因爲會被罵的很慘。後來講好之後我請國民黨的謝瑞智教授、彭錦鵬教授、吳茂雄律師提供意見，擬稿人是吳律師，他提稿給我，我看過之後，再加上自己的意見加以修改。

我會提這個案子的原因，是因爲我個人希望李登輝總統繼續留任，所以希望將總統的任期也加以延長，那時國民黨的心態，以底下來講，因爲李登輝還是黨主席，所以仍希望巴結他，所以他們就同意放下去，可是民進黨強烈反對，他們只贊成後半段，不贊成前半段，因爲那時總統大選已經開始，箭在旋上不得不發，但是我很反對，選舉的東西就像比賽一樣，可有可無，不可以說他已經提前活動

就非選不可，照理說選罷法上有明確規定競選期間，偷跑沒罰就不錯了，還要求東要求西。

那時民進黨反對把總統延任放進去，再加上國民黨他們內部也有壓力，外面又有輿論，所以有一段時間他們談不攏，就準備放棄了。我的意思是指要延任的話，就一起延任，如果把總統拿掉的話，更擺明說延任是爲了自己，本來從總統到國大整個一起延認是有配套的，但是民進黨要把總統拿掉，從國代開始延任，這個配套就亂掉了，後來大家談不攏，連講都不講就放棄了。後來我就跑去南部，他們電話一直來，催我回台北提案，我說提什麼案，來不及了啦，下午截止，我現在人還在南部，後來才由民進黨的劉一德提案。

那時他們協商提的案是把總統延任拿掉，而且從下一屆起，代表由政黨比例代表制產生，我堅決反對，因爲我是無黨籍的，而且他們那個案子沒有好的配套設計，隨隨便便就把文字訂下去，將來對無黨籍的人很麻煩。我走遍全世界從沒看過哪一個國家要求他的人民一定要加入政黨，才有權利參加他們國內所舉行的任何一項選舉，所以這樣的規定剝奪了人民的參政權；以前還沒有政黨的時候，政治確實是有錢人的特權，沒錢的人別想選上，所以才有政黨的產生，沒有錢但有政黨支持的人還是會有機會，但到了現在，根本不需要有錢或有政黨，才可參與選舉。所以我很反對劉一德提的案子，好不容易我們只要民眾的認同，就可以站在政治舞台上，可是如果一定要經過政黨這關，以後選舉可能要花兩次錢，因爲我要先把政黨內部搞定，這還是要花錢，可是我花了這筆錢，還不一定能把名字印在選票上；以前我花一筆錢選舉，選上了我不用受到任何牽制，出來可以講我想講的話，可是加入政黨就要花兩筆錢，而且說不定連來見人的機會都沒有，哪一個黨都一樣，不要說他是多清廉，還是需要花錢選舉，只是表面工夫做得漂不漂亮而已。

那時我是不管他們怎麼想，因爲他們有他們的政治立場與考量，縱然他們也許很贊成這個案子，可是手就舉不起來，所以我也不要求他們跟我一樣。比如說國民黨長期以來政治立場是贊成統一的，可是台灣人民希望維持現狀，他們也不能說統一好；民進黨也一樣，他們是長期主張獨立的，可是現在政治現實不允許，他們還是要跟現實妥協；我上次去大陸的時候，覺得江澤民也被這個問題困擾，他不是說台灣問題五十年後再解決嗎？這就是因爲他要選主席，如果說一派人支持他就選得上的話當然沒問題，可是有時就差對面兩票，所以他才會這樣說，把問題留給以後的人解決。

我剛當國大代表的時候，還會覺得說，三百多個只有我一個無黨籍，恐怕沒什麼表現機會，後來剛好錢復當議長，他爲了安撫三黨，就把剩下的一個位子給無黨籍的，後來有什麼談不攏的，剩下的那個位子一定是給無黨籍的，那時只覺得被尊重，也不敢做太大的要求，畢竟我只是孤單一人，沒有什麼助力；到了提案子後，才覺得當無黨籍很有價值，因爲我只是憑著我的良心在說話，其他沒什麼政治壓力，當然每個想法都有人贊成有人反對，我是覺得反對的人應該要針對內容反對，哪邊不合適，可以提出來檢討，而不只是針對題目在大作文章，這樣

等於否定了我們長久以來的心血，可是報紙上都只針對延任作文章，這是不是表示這個案子不錯，只是延任有問題而已？

這個案子最初指牽涉到總統、國大代表、立委，並沒提到鄉鎮代表，我覺得這樣字不行，其實我們心裡非常清楚，台灣每次選舉，社會成本耗費龐大，而且台灣行政層級太多，又分成中央、台灣省與直轄市，便成一國多制，比如說就差個淡水河的台北縣跟台北市，他的小孩子唸書有補助一千塊，我的小孩子唸書就只補助五百塊，大家繳的稅都一樣多，卻享受不一樣的福利，這是不公平的。所以我就想說這個案子要往下延伸到鄉、鎮、市民代表，當然這也有公、私兩方面的利益，公的部份是讓整個選舉期間統一，節省選舉所花費的社會成本；私的部份就是爲了讓阻力變成助力，這個案子太大了，所以要從基層說服起，好處讓大家都有，要修就比較容易。

好了，談到這裡，我就覺得應該要把著個想法變成文字，因爲沒有變成文字，要讓中選會等行政單位調整選舉時間，於法無據，若要靠立法委員修法，好像遠水救不了近火。

問：繼續請教當除提案的時候，中國國民黨、民主進步黨和新黨三黨是否都有根您接觸？接觸的情形如何？特別是新黨，我們知道新黨是站在反對的立場，那他們跟你連絡的狀況如何？

答：對，三黨都有跟我連絡，新黨只是在鏡頭前面反對，私底下都很贊成，就像我所講的，這個案子很好，大家都贊成，但是抬面上基於各自的政治考量，因爲那時社會反對的聲浪很大，一贊成下去下次選舉可能就不用選了，我是沒想這麼多，我認爲對就對，不對就不對，下次選不上又怎樣。

問：新黨也是支持您提出著個案子，但在抬面上會反對？

答：對，他們一直來問，會不會過，會不會過，你要加油阿！

問：那他們是以黨的名義來問，還是各自來問？

答：當然是各自來問，但是他們視絕大多數都來問，四十幾個裡有三十多個來問。民進黨也是，他們是因爲最後民眾反對的聲音太大才團結起來，如果可以站出來的話，他們就不用叫我了，三黨也不會那麼辛苦。這時我才覺得我這個無黨籍多重要，如果沒有我的話，就連談都不用談了。

無記名投票的是也一樣，我們好像在寫劇本一樣，這個案子寫出來，開始安排誰當男主角、誰當女主角，我負責的部份就是把案子說明清楚，說服這些人爲什麼要支持這個案，其他的工作由其他人負責，國民黨是智囊團，民進黨負責安撫黨內的聲音，新黨負責爭一隻眼閉一隻眼，我就負責被罵，我也沒有要求他們

支持，你們就不要在抬下亂就好，要上台講話也可以，畢竟他們須要表演的舞台，這些大家都講好了。無記名投票本來是民進黨的顏明聖代表提，可是那天剛好他們的秘書長游錫　上來，就說：這種事怎麼可以由我們提，就是大家都想要，大家都怕被罵，都對外說我們黨不支持延任，黨團都反對，至於代表的意見只是個人意見。

後來顏代表臨時把無記名投票的案子拿來給我，那時劉一德上台說要撤回這個案子，我馬上上台說，等一下等一下，劇本裡還沒輪到你，你在上去說剛剛講的話不算，撤回，坐旁邊的新黨也跟他說，劉一德你怎麼可以撤回這個案子？趕快再上去補救回來，這就告訴我們說，新黨心裡也是支持這個案子，不像他們表面上的那般反對。

再這之前，因爲各政黨忙著輔選總統，本來打算放棄這個案子，所以再休會期間，我一直到處溝通，也跑去跟議長說，希望再總統大選前在開一次會，不要等到選完再開，他表示那時大家都沒空，我認爲如果拖到總統選完，這個案子就沒辦法補救，長期以來的所作所爲就白費了；他說他有壓力，我說總統他選他的，我們修我們的。後來民進黨提案把總統的部份拿掉，我認爲如果這樣才會過，那就拿掉吧。

很多人提到李登輝，我覺得他很好，從我們中國歷史上看，很多人罵秦始皇暴君，可是如果從政治的角度看，沒有中國今天的版圖，也不會寫一樣的字，講一樣的話。所以有人問我，爲什麼極力支持李登輝繼續留任，我認爲非常時期就要有非常的總統，要有魄力、有決心，如果有像秦始皇那樣的人就好了，因爲台灣那麼多年來都在這個圈圈中打轉，走不出去，所以才需要一個強人。

問：關於無記名投票的問題，您跟議長、另外兩黨是否有事先商量？

答：沒有，都沒有。

問：是臨時在那裡有人將案子交給你？本來這個角色不是分配給你的？

答：對，是顏明聖的，後來有人出賣他。本來各黨團都不知道他要提這個案子，只是由兩三個決定好，後來不知誰出賣他，將這件事告訴民進黨的秘書長，游錫就要求他絕對不能提這個案子，他認爲國民黨只是提供智囊團而已，如果民進黨提無記名投票，變成正面贊成這個案子，以後要背負臭名，所以臨時又把這個角色分配給我。

那時候幾乎什麼角色都分配給我，我覺得壓力太大。

問：外面輿論的壓力？

答：對，壓力太大，那時報紙說我只是個人頭，我怎麼只是個人頭，這個案子我

不贊同也不會提；他們又說我一定得到什麼好處，如果真的有什麼好處就好了，要拿也拿多一點，拿個十萬塊，難道我的政治生命只值十萬塊？我再選舉的時候花的都不只這樣，誰會爲了十萬塊弄得自己慘兮兮的，我的考量是在歷史上留個清名。

我是不打算再選國大代表了，因爲我們現在等於是上下兩院，可是國大什麼職權都沒有，很多事都力不從心，我太年輕不適合當國大代表，當到最後會失去鬥志，很多政治人物都只是把這個位置當作跳板而已。

問：所以您當時提「國大、立院互審或共審預算」、「國大審查立法院逾期法案」、「國大行使聽證和調閱權」等修憲案，是覺得國民大會與立法院在憲政架構上應加以調整，讓國大真正成爲兩院中的一院？

答：基於台灣的政治環境，我們不太適合單一國會，但要把國民大會、立法院廢掉，再重新洗牌，會造成很多不確定的因素，可能沒有一個政黨有能力承擔，因爲這兩個院會從以前到現在存在許久，毛病太多了，大家沒有辦法，不是任何一個政黨可以去解決或重新洗牌，這很困難，那乾脆從現有的去調整與改變，如同房子還可以住人，何必還去拆掉呢？我們現在立法院想要重新再蓋一座立法院，我覺得很奇怪，現有台灣的像省議會廢掉之後，也許可以考慮他旁邊不足的地方增建，不需要再花錢找一個很大的地方再蓋一個立法院。

我一直希望這樣子，民進黨是希望上下兩院制的，後來又對單一國會非常感興趣。就我們所知道的，世界各國單一國會的大部分都是共產國家，而歷史文化背景不同、民風不同，所以不能能別人的政治體制完全拿到台灣來用。比如說我在日本丟了一台相機，掉在地上，過了十小時你還是會找到，沒有人會把他撿走，但若在台灣就不一樣，不要說丟掉，人家偷都想要把相機偷走，這差異就很大了，可能台灣以前被管習慣了，好像沒有人管不行。那如果我們把所有的權利義務歸給立法院，現在他沒人管，最大，助理要加就加，薪水要加就加。所以說沒有牽制作用是不行的。

從以前看來，國大代表從來沒聽說得到了任何利益或貪污，我覺得還比里長還清廉，上不管下也沒人管，所以也沒有一個國會是我們管的到的，變的很單純，沒有利益上的衝突，好像我們很清廉，這句話我們可以抬頭挺胸對外人講。老百姓認爲我們不貪污是不對的，但是我們也沒有地方可以貪污，立法院的貪污是時常可以聽到的，可是老百姓好像也沒有多大的反彈，奇怪了，同樣是民選的，我不需要給薪水，立法院就需要給薪水？我覺得台灣老百姓對政治的觀念很奇怪，從國外來參訪政治體系的都覺得很奇怪，台灣是很奇特的族群。

問：剛才您談到國大以比例代表制選出，你認爲這樣的規定對無黨籍的生存空間有什麼影響？

答：大家都喜歡玩文字遊戲，他沒有說用政黨比例，因爲政黨比例兩個字被我拿掉了。在國賓飯店開會的時候，我堅決把政黨兩個字拿掉，我說全世界沒有一個國家的憲法裡面，是有把政黨兩個字加進去的，後來有一些學者出來講說，這樣對無黨籍的不公平，我也順便講出來，後來他們就同意說把政黨拿掉，如果把政黨拿掉，字義上來講，他沒有說議定要用政黨比例來產生。那是他們一廂情願的看法，他們今天認爲說應該政黨比例，沒有的事情，將來立法院修法選出代表的話，我們就有話講了，增修條文拿出來看，裡面有說要用政黨比例嗎？事實上沒有，所以沒有影響，我們也不要講的太白，大家喜歡玩文字遊戲，再講出來的話這，兩個字就拿不掉了，所以不能講，反正我已經達到我的目的了，把政黨兩個字拿掉。所以將來無黨籍還是有機會，就目前來講沒有影響。

問：那等於是說把戰場移到立法院這邊？

答：對，將來要選的話，我就會出來講，沒有說要用政黨比例，那立法院是不是對增修條文再修正，要把他加進去？但是拿掉容易，要加入比較困難，因爲這個十個裡面有九個反對政黨這兩個字擺在裡面，而且也反對用政黨比例制產生，那只是民進黨一廂情願的看法，基本上是說各政黨要保護自己的席次的問題。

問：在 88 年就是去年七月的時候，李登輝提出兩國論的主張，就你在國大的觀察，兩國論對國大的修憲有沒有影響？

答：基本上是沒有，尤其跟這個延任這個案子沒有影響。

問：因爲在那時國大召開諮詢會議，在那時有很多國大代表都針對兩國論要不要入憲提出，後來國大是基於什麼考量，把兩國論這個淡化掉？

答：因爲這很敏感，這是李登輝講出來之後，覺得配合民進黨長期以來沒有辦法伸張的聲音，想想國民黨與新黨怎麼可能，只是剛好的時間喊一喊講一講而已，完全不可能。基本上這兩個案子是分開的，在他還沒有講的時候，這個案子就已經在進行了，所以跟他是沒有關係。

問：所以他提出這個案子，各個委員的態度也沒有受影響？

答：那時我的案子沒人敢講，有些人縱然贊成這個案子也不敢上台去講，反對的人也怕同僚的聲音，也不敢講，剛好他講這個，有一點發揮的空間，但基本上沒有什麼影響，因爲大家在意這個案子比在意這個兩國論還要大。我是覺

得說兩國論不要那麼早提出來就好了，因爲這對我的案子成立有很大的影響，他講了會被認爲有私心，想要當台灣的國父，輿論會壓制他能不能再參選總統，而他讓延任通過，使他能再延任兩年的總統，實際上有一點不太恰當，因爲這牽扯到他任期上的問題。他講出來，給國民黨的感覺是說，明知不行，但是他又是黨主席又兼總統，偏偏早不講晚不講這個時候講；民進黨就很高興，外界的感覺就是爲了要民進黨也支持總統延任通過，迎合民進黨的口味，讓民進黨來認同，所以我就覺得他提這兩國論的時機，不太恰當，反而形成更大的阻礙，又因爲宋楚瑜的另外一個勢力的產生，以至大法官也不管三七二十一，不管外面怎麼樣，就做出解釋。哪有人這樣子的？這個案子解釋成功了，將來所謂任務型的國代代表需要產生嗎？根本不需要，以後修憲就給大法官做就好了，還要花錢再選一次產生這些代表幹嘛？他的決策權大，那問他就好了，幹嘛多此一舉，搞一個任務型的代表？後來我就想說修掉了，全部送給他。像我們這種沒有利益相衝突的國會，要有這樣的向心力，能有這樣的共識，能做到這樣就已經很不簡單，國民大會沒有像立法院實質的權力，更沒有利益上的劃分，都已經很不容易了，所以將來要怎麼修呢？

問：綜合第五次修憲，您提的第一個延任改選案，然後另外一個就是有關國大的職權調整案，一個通過一個沒有通過，您對這整個過程有什麼想法？

答：延任案沒有通過，自審預算案通過，延任案後還又再修改的，第二次是把總統拿掉，政黨比例制產生，本來這條是沒有，後來修正之後，由民進黨提出來了。說實在的，我是真的很失望，所有的問題，第一次提案的時候是卡在民進黨，以投票數來看是民進黨的問題，因爲他們的要沒有投出來，但是他們黨中央下來的指令是說，把總統拿掉，總統拿掉什麼都可以談，不拿掉不可以談，可是第一次我們不能這麼做，而且基本上我們會反對，我個人都反對，案子都在我手上，我才不管你怎麼樣，他們要修改，我堅持反對，我說這樣拿掉衝擊更大，就擺明了老百姓說不好，你就說要拿掉，拿掉的話，下次提修正案時，就換國代挨罵了，你只不過是要拿總統當擋箭牌，把擋箭牌拿掉，箭不就直接射到你了嗎。所以我那時就很失望。

〈西元 2001 年 6 月 21 日李炳南校對〉

李炳南先生訪問錄

訪問時間：2000.04.28
訪問地點：國立台灣大學國家發展研究所 420 研究室
訪問人員：顏韶儀
記錄人員：顏韶儀

李炳南先生，新黨不分區國代兼新黨秘書長，對於新黨的修憲主張與戰略有深刻的參與與了解，同時對於國民大會議場上新黨的動向、各黨派協商的過程均知之甚深；同時由於李炳南先生曾主持國科會委託的從國是會議與前四次修憲的政治過程與結果的分析研究，所以在第五、六次修憲時，對於修憲史料的保存及重要政治事件的影響力特爲關注，可說是結合修憲行動與修憲研究的重要角色。

（由於本次訪問爲錄音，下列訪問錄是由訪問者依據當時訪談的筆記所整理）

問：本次增修條文的重點爲何？

答：

1. 第一條第一項：「國民大會代表三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之。」原政黨協商版本爲「採政黨比例代表制選出之」，爲新黨恐如此將壓縮無黨籍獨立候選人參政空間，故主張將政黨兩字拿掉，國、民兩黨亦表贊成。
2. 第四條第三項增列：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告」，此爲國大職權移轉立院，惟現立院無向總統提供建言之權，引起部分立委爭議；就憲政意義而言，是又朝總統制邁進。
3. 此次修憲新黨有兩項主張。其一關於領土變更，新黨主張將領土變更門檻提高與修憲等同，即第四條第五項所列：「中華民國領土，依其固有之疆域，非經全體立法委員四分之一提議，全體立法委員四分之三出席，即出席委員四分之三之決議，並提經國民大會代表總額三分之二出席，出席代表四分之三複決同意，不得變更之。」其二關於總統、副總統之彈劾發動原因，排除內亂外患罪之限制，及增修條文第四條第七項僅規定「立法院對於總統、副總統之彈劾案」，是以關於總統、副總統道德操守或其他政治責任亦可彈劾之。
4. 將國民大會對於司法、考試、監察人事同意權移轉於立法院。在同意門檻方面，國、新兩黨主張三分之二，因若僅規定二分之一，有可能一黨即可操縱三院人事同意權，若規定三分之二，則以未來臺灣立院生態而言，勢必經各

黨協商，較爲妥適；民盡黨責主張僅司法院人事同意須應三分之二通過，考試、監察兩院僅須二分之一即可，新黨不同意，認爲會讓外界產稱國大挾怨報復之疑慮，是故增修條文僅規定三院人事同意權「由立法院同意任命之」，門檻問題由立法院日後立法解決（增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項）。

5. 取消大法官優遇條款，及增修條文第五條第一項後半所規定：「司法院大法官除法官轉任者外，不適用憲法第八十一條及有關法官終身職待遇之規定。」國、民兩黨同意，新黨反對，最後此條終究通過。
6. 增修條文第十條，關於社會福利、軍人保障、原住民及離島地區人民保障，爲第五次修憲時進步之處，故此次修憲予以保留。

問：經過此次修憲，國民大會是否趨近於上議院或參議院？

答：我不會作這樣的解讀。與其說國民大會趨近於上議院，倒不如說以後的任務型國大是准公民複決或間接公民複決的設計，因爲此任務型國大只有在修憲、變更領土、彈劾總統副總統時，才由人民選舉產生，已非常設機關，對於立法院並無牽制之能，只爲最新民意的展現，對於國家重要事項進行贊成或反對的投票。

有部分人士主張此種任務型國大並不須經選舉產生，只要在立法院通過修憲案、領土變更案、總統副總統彈劾案時由總統召集各縣市民意代表進行複決即可，如此可避免比例代表制的缺失，亦可減少因選舉產生的社會成本。但最後修憲時仍決議經全民選舉產生任務型國大，主要用亦即在最新民意的展現。

至於國民大會是否趨近於上議院或參議院的問題，有立法委員主張擴增立法委員人數至三百人，其中一百人行使上議院職權，另外兩百人行使下議院職權，可知在他們的思維裡，不存在著將國民大會等同於上議院的考慮，以後由立法院主導修憲，國民大會的職權不可能再增加。

另外有人認爲此次修憲將國民大會的職權轉移至立法院，將會使立法院變成另一個憲政怪獸。但我並不這樣認爲，因爲立法院新增的職權主要有：修憲權、領土變更權、總統副總統彈劾權、司法考試監察三院人事同意權，前三者對國家影響重大，並不會經常發動，即使發動也須在經國民大會的複決，雖由立法院主導，但並非立法院可單獨決定；至於三院人事同意權，則牽涉到同意門檻的問題，若是三分之二的高門檻，則以未來立法院的生態而言，勢必經各黨協商方能通過該人事案，在協商折衷的過程中，新聞媒體與社會大眾將有監督制衡的機會，若僅爲二分之一單純多數即可通過人事案，則可能產生問題。

問：國家認同問題在此次修憲中的重要性或扮演的角色爲何？

答：認同在此次修憲中並非重要的影響因素，反倒是兩岸政治情勢影響重大。如民進黨在政黨協商時原主張修憲等重要事項在立法院通過後，應交由公民複決，

但最後並未堅持，反而同意以任務型國民大會作爲准公民複決的形式，即是顧慮到對岸的反應。同樣的，新黨對於領土變更主張採取與修憲相同的嚴格程序，意識希望經過半年的冷卻期，可以讓臺灣人民更理性冷靜地思考，並對對岸的反應作出更佳的判斷。

問：所以認同問題對整體的憲政改革而言，只爲影響因素之一，而不是解釋憲政改革的充分因素？

答：沒錯，在憲政改革的初期認同問題是個重要的影響因素，但在近兩年，影響憲政改革的主要因素並非認同問題，而是憲政機關的對立，包括國民大會與立法院、國民大會與大法官會議等；另外有一個一直很具影響力的因素，即政黨這個行爲者，在修憲過程中，作爲一個行爲者，政黨一直比代表個人更明顯。

問：可是影響政黨行爲的因素除了政治資源與政治權力外，不可否認認同或政黨意識型態亦爲重要因素。

答：這個問題隨時間而有所變化。以新黨爲例，在凍省時，新黨黨中央認爲凍省是邁向台獨的近程之一，故反對凍省，雖有部分委員認爲凍省與台獨並無太大關連，反爲精簡行政層級、加速國家現代化所必須，但在黨亦高於代表個人意志之下，在修憲時新黨是全體反對凍省的，此時主要的影響因素是認同問題；而在此次修憲，部分新黨國代認爲國大虛級化是破壞五權體制，將動搖五權政府架構，但因黨中央贊成此項提案，最後投票時新黨國大仍是投了贊成票，此次影響因素憲政體制的考量是重於認同問題的，所以政黨這個行爲者一直是憲改過程中的重點，但影響這個行爲者的因素，隨時間、議題而有所不同。

同樣的，再以民進黨爲例，由於政權轉移後，民進黨作爲一個執政黨，基於現今兩岸情勢，爲求國家安權、社會安定，奇異不堅持公投入憲，轉而支持國、新兩黨所主張的間接公民複決，以免過渡刺激中共。

問：總體而言，經過十多年的憲政改革，在加上最近政黨輪替的政治經驗，您認爲認同等情感因素對於進一步的憲政改革是否已逐漸喪失影響力？臺灣的憲政制度與運作是否逐漸趨於理性化與健全？

答：這個問題我無法簡單的回答對會不對，也許可以一個例子來回答。

在昨天（4/27）聯合報所舉型的一場座談會上，民進黨游錫　認爲此次修憲是五權體制的崩解；政大蘇永欽教授反駁他的說法，認爲當初在政黨協商時五權體制的調整或重組並非協商的重點，民進黨亦未如此主張；我附和蘇教授的質疑，並提出我對遊先生解讀此次修憲的解讀，認爲由先生在修憲後，即將或正在面對的，是民進黨中央，是故他必須作如此主張；最後，鄰家乘坐了一個回應，

他的態度多少是與陳水扁若和服傑的，她說，憲改到了今天這個程度，三權或五權已非問題的癥結。也許著個例子可以回答上述問題。

問：我們知道，上次的修憲基本上憲政機關這個行爲者凌駕於政黨之上，此次修憲，由增修條文來看，廢除大法官優遇應爲憲政機關這個行爲者運作的結果，究竟憲政機關與政黨孰輕孰重？

答：此次修憲政黨爲主要行爲者，有許多提案，如根本廢除大法官會議，均在二讀十倍黨團封殺，最後通過的增修條文，基本上是政黨協商的結果。政黨在此次修憲中，仍扮演著主導的角色。

問：那是否有特別突出的個人，如前幾階段修憲時，李登輝個人意志多少可操控修憲的狀況？

答：個人作爲修憲的行爲者，不是說沒有，如民進黨的林義雄、新黨的郝龍彬，在修憲過程中一直都非常活躍，但他們所代表的究竟是他們個人的意見或黨的意見，則有討論的餘地；但基本上，如前幾階段修憲時，李燈會個人意志可操控修憲過程與結果的狀況，在此次修憲中並沒有產生。總體而言，此次修憲最重要的影響因素是兩岸情勢與政黨輪替的政治現實。

問：可否談談第五、六次修憲時，您印象最深刻的事？

答：我個人認爲，第五、六次修憲時，各政黨對其黨籍國代的控制力有下降的趨勢。以新黨來說，有一件實情令我印象深刻。在第三屆國民大會第五次會議召開之前，三黨一派已達成修憲共識，也就是所謂的七加二點共識，其中最後兩條是新黨所要求的：放寬彈劾總統、副總統的條件，不限於內亂、外患罪；領土變更比照修憲程序。

國民兩黨願意接納新黨的主張成爲修憲提案，可說是六次修憲以來新黨的最大勝利，但當時新黨內部有部份堅持維持中華民國憲法本文的人，認爲將國民大會虛級化是動搖了憲法本文的架構，這些人就以老爹（訪問者按：許歷農先生）爲核心，準備違抗黨中央所下達的修憲指示，與親民黨合作杯葛修憲，以當時各黨在國民大會中所佔的比例分析，若那些人轉而與親民黨合作杯葛修憲，是極有可能成功的。當時我與郝龍彬先生不在陽明山上，只有副秘書長在會場中坐鎮，他知道事情的嚴重性，馬上打電話通知我，我與郝先生隨即上陽明山，招集那些人講話，告訴他們說：若三黨一派共識提案未過關，我將辭去秘書長職位，郝先生也表示會辭去召集人一職；同時爲了安撫他們，我們也與國、民兩黨協商，要求他們幫助新黨的提案通過一讀，原來的協商是說國、民兩黨協助新黨成案，現在則要求他們幫助新黨的修憲案通過一讀，安撫新黨內部有不同意建的人。

我想說的是，在第六次修憲，當新黨內部有不同聲音時，黨中央無法以黨紀要求黨籍國代遵照黨中央的指示投票，而必須用交換條件，甚至以我及郝先生辭去黨職來威脅黨籍國代。舉這個例子來說明五、六次修憲時各政黨的控制力下降。

問：剛才您提到，第六次修憲是新黨收穫最豐的一次，您認爲原因是什麼？

答：就是我剛剛說的，國、民兩黨害怕新黨羽親民黨合作杯葛修憲。因爲在總統大選期間，新黨與親民黨合作密切，在接下來的第六次修憲合作不是沒有可能，以親民黨二十多位國代，在結合新黨三十九位國代，就有六十多票的實力，到時還可能吸引一些親親民黨的國民黨國代，所以杯葛修憲是可能的，當時國、民兩黨希望儘速完成修憲將國大虛級化的目標，所以盡量拉攏新黨魚隻合作，也因此新黨才能將長久以來的主張放到共識的修憲提案中。

吳乃仁先生訪問錄

時間：2000.10.20
地點：民進黨中央黨部
人員：曾建元、顏韶儀
記錄人員：顏韶儀

吳乃仁，第五、六次修憲時擔任民進黨中常委，爲溝通民進黨中央與國大黨團的橋樑，同時在政黨協商中亦扮演重要角色，在第五、六次修憲時均曾代表民進黨中央到國民大會指揮監督修憲的運作，亦代表民進黨中央參與政黨協商，對於修憲議題的形成及修憲經過可謂知之甚詳。

問：先從第五次修憲談起。第五次修憲的時候，民進黨組成一個黨中央的二十一人協調小組，這個協調小組的組成過程是怎樣？人選的選擇？以及它在黨內修憲決策機制裡面扮演怎麼樣的角色？

答：二十一人小組是由中常會決定選出的，組成的是中常委、黨團領導幹部、秘書長。二十一人小組的決策，第一個就是向常會做一個黨版的修正案的提案，經常會通過就變成黨版的提案；第二個就是我們的國大黨團對當時各政黨的修憲提案，應該採怎麼樣的態度，在表決的時候應該如何，向中常會作這樣建議。主要是這兩個部分。

問：最終的決策機關還是在中常會。

答：就民進黨的制度來講，只有常會的決議是有約束力的，違反中常會的決議是有紀律的問題。所以如果有必要具有約束力的提議，我們都是送中常會通過的。

問：這二十一人的組成，派系平衡的問題是不是也有考慮進去？另外就是陳水扁當時對二十一人小組的影響力有多大？

答：所謂派系問題其實在黨團幹部會有穩定性的考量。陳水扁基本上對幾次修憲都沒有參與，沒有表示什麼堅持的路線，這方面還是完全由中央黨部處理。

問：第五次修憲一開始，民進黨以公投入憲作爲主要的訴求，那時候還舉辦了公投絕食的運動。到底這個目標的提出及後來的發展如何？

答：對民進黨來講，公投是在整個政治結構或是體制方面的爭議上，不以革命的

方式來改變的，認爲是成本最低的一個選擇。當時當然也考量到，當時的政治生態應該考量到，國民黨有很多憲法上的堅持，是沒有辦法改變的，如果這些東西要改變，恐怕沒有辦法在國民大會裡面改變，因爲國民大會國民黨是絕對多數，而修憲又要那麼高的門檻，所以那種改變恐怕不適於在國民大會裡面改變。既然沒有辦法在國民大會裡面改變，那這樣的改變，如果用比較和平、低成本的方式，只有用公民投票來改變，所以那時候很希望在憲法的條文內建立公民投票這樣的一個機制。

問：當時的公投絕食行動，到底對民進黨修憲決策的影響是怎樣？還有公投的議題最後在修憲的過程當中，在那個階段並不是……

答：我想這是介乎理想跟現實之間的部分，我們其實也很清楚，如公投的機制要入憲，必須得到國民黨的支持才有辦法入憲。因爲修憲就必須經由國民大會，而國民大會裡面國民黨居多數，如果國民黨不接受公投入憲，就不可能完成。所以我們表達我們的主張，可是我們瞭解這一點，到時候可能要去看國民黨想要修什麼樣的憲。國民黨修憲必須要有民進黨的支持，那有沒有辦法在這樣一個互相妥協的狀況之下，達到公投。

對我們來講是分階段性的，照我們的主張，希望台灣的政治體制是什麼樣的一個制度，可是我們知道我們不可能一次就完成，因爲修憲權還是國民大會獨佔，在這樣的狀況下根本不可能；所以我們希望在整個政治運作的過程，可以有辦法把公投這樣的機制引入憲法，如果有辦法把公投這樣的機制引入憲法，就是表示國民大會沒有獨佔修憲權。如果國民大會沒有獨佔修憲權，將來我們可以有機會作一些我們認爲比較理想的改變。其實提出這樣的主張，我們知道這只是一個過程而已，那時候整個的思考是這樣子。

問：能不能回溯一下，當時國民黨最希望入憲的項目有哪些？然後民進黨認爲公投是不是可以拿來作交換？

答：這個部分在剛剛提的那些報章大概都已經看到了，那一次後來都沒有什麼特別的修，除了國民大會本身的處理以外，其他部分沒有特別修到什麼。那時候主要修憲的動機，還是要把台灣幾個選舉整合起來，尤其立法委員三年、總統四年，搞得幾乎每年都在選舉。國民黨那時候提出是不是有可能有把它整理一下，比如說立委改成四年，跟總統的選舉是不是能有一個配合，不要說總統選完，派了內閣，一年以後，立法院改組，然後內閣又要改組，當時國民黨方面主要是這種思考。

我們也瞭解在這樣的狀況下，國民黨願意付出的代價不會很高，所以那時候公投入憲的可能性就不高了，因爲國民黨也沒有很強烈地說，什麼東西他非要不可；如果你有什麼東西非要不可，那我們還有機會說用什麼東西來交換，可是那

時修憲對他們來講不是那麼需要的事情，所以他們不可能付出太高的代價。可是我們那時候也願意跟國民黨一起來討論，那我們就是希望，如果這樣的話有沒有可能把國民大會廢掉。所以基本上，那時候民進黨思考的是怎麼把國民大會廢掉。

問：二十一人小組最後是要形成黨版的修憲案，可是我們也知道說，人那麼多的話，頂多也只是對一個提案或草案作一個通盤的討論。我想繼續請問，黨版的主要研究者到底有哪些人？

答：最主要還是我們的政策會和國民大會黨團中對立法比較有興趣的國大代表，幾年來在國大黨團裡面都是主持這方面的研究，不過最主要的還是我們的政策會。

問：那時候對國大選舉、立法委員選舉、還有總統選舉的時程統一，民進黨好像是贊成的？

答：我們那時候，希望能夠有機會把國民大會代表廢掉，所以最後的結果才會是那樣。

問：不過這涉及到一個問題，當時有一個爭議，就是說如果要統一選舉的日程，可能就涉及延任，中間還有一個很大的聲音，就是總統的延任。

答：總統延任有提出來，可是很快就沒有討論了。第一，民進黨不可能接受，社會也不可能接受。有人提出，可是當時很快就消失了。

問：所以主要的問題焦點後來就集中在國大跟立委，這樣的話，就是說其實當時二十一人小組基本上是對統一選舉的日程……

答：當然不可能單純這樣修憲，這可能是國民黨方面主要的。當然有這樣機會修憲，過去一些主張沒有通過的，還是都會提案，不過提案我們也知道通過的可能就不高了。

問：所以現在主要的問題就是，當時民進黨對延任案的態度。因爲後來給外界的一個觀點，好像黨中央是非常反對當時國大黨團推動這個延任案，可是照你這樣講的話，好像二十一人小組基本上已經對延任案有一定的……

答：是這樣子的，對我們來講的話，我們的目標是廢掉國民大會，可是國民大會又獨佔修憲權，在這樣的狀況，沒有一些代價是不可能的。老實講，當然如果可以不付出代價把他廢掉，國民大會代表都良心發現，那當然很好，我們非常希望

這樣，可是我們知道在政治上的現實是不可能的，我們瞭解，如果要廢掉國民大會這個機構，必須給國民大會代表一些好處，不然他不肯。就像以前把永遠不必改選的廢掉一樣，政府也出了好幾百億的錢，那是直接付錢。我們是不贊成直接付錢，如果延任個一年多一點，以後就自動廢掉，在我們來看，這是值得付出的代價。

因爲國民大會後來又改成每年都要集會，每年都要集會就每年都要討論修憲，對整個台灣是一個非常恐怖的狀況，不曉得他們會修出什麼樣的憲法出來。所以我們認爲，如果能夠忍受這樣的代價，以後從此把他廢掉，那是一個值得付出的代價。所以基本上，中央黨部的態度是，如果能夠不必付出這樣的代價，當然是最好，可是我們心裡也知道那不太可能，所以我們知道要付什麼代價，一定要付代價才有辦法把他廢掉，那現在考慮的是要付出什麼樣的代價。所以到最後我們覺得，給他們延任一年多一點，付出這樣的代價是值得的，所以中央黨部也支持國大黨團還有這二十一人小組提出的建議案，獲得中央黨部中常會的支持。

問：不過爲什麼後來在國民大會議場表決的時候，林義雄主席發言反對黨籍國代去支持？

答：不是這樣的。他剛開始當然反對延任，在法理上反對延任是沒有錯，可是經過幾次的協商，我們也讓他瞭解，如果沒有這樣的話國民大會代表是廢不掉的，這樣我們就有一個選擇，我們是接受延任一年多，還是就讓國民大會繼續存在。那時我們面臨這兩個選擇，如果我們願意接受讓他們延任一年多，以後他們就從此沒有了；不然以後不曉得有多長的時間，每年都要擔心一次。在這兩種選擇底下，我們選擇接受讓他們延任，延任時間到，從此就沒有了。我這方面的態度，最後也得到林義雄主席的同意，我們那時候中常會的決議，是支持這樣的延任案，所以所有的黨籍代表，都必須表決支持這個延任案。

問：當時整個外界輿論，對這個問題是非常反對的。

答：對，沒有錯！

問：所以那時候民進黨中央好像……

答：那就錯了。民進黨中央剛開始是反對延任，這個反對延任是法理上的反對，可是在政治現實上，手上就只剩下兩個選擇。你可以反對不接受，不接受的結果就是國民大會繼續存在。所以最後他接受了，如果他不接受我們中常會不可能去作那樣的決議，如果不作那樣的決議，那樣的案子是不可能通過的。如果中常會不接受，決議的時候命令我們的黨籍代表在表決的時候不得支持，只要這樣它就沒有辦法通過。

問：所以那時候你到中山樓的議場上去，主要是去傳達黨中央這樣的意思嗎？

答：黨中央這樣的意思其實黨籍代表都知道，常會已經作了正式的決議。我到陽明山是看臨時有沒有什麼突發的狀況，突發狀況總是要有人作決定。我記得那時候突發一個擴權案通過，一讀通過擴權案，這是我們中央黨部中常會決議不得支持的。通過，就已經發生臨時狀況，我們瞭解有我們的黨籍國代違反中常會的決議，在一讀表決的時候支持這樣的提案，這就是突發狀況。那時候我在現場就馬上召集我們的黨籍代表，中常會做成決議，不得支持這樣的提案，我就跟他們威脅，如果這個提案三讀通過，支持的人都要受到黨紀處分；黨紀處分可能是比較後面的，立即會發生的就是，我馬上要求我們的黨籍代表，不得支持延任案，如果你們真的要這樣硬搞，那就算了，全部不要。我們已經很害怕他每年集會一次、修憲了，如果他不但獨佔修憲權，又有其他的權力，那讓大家嚇壞了。所以當時如果你們（記錄者註：指民進黨國大黨團）不管的話，就議事程序趕快把它弄掉，只要這個東西沒有弄掉，我就不准黨籍代表投票支持延任案，其實他們最 care 這個。整個議事過程會發生突發狀況，所以我受命就是到陽明山針對過程如果有突發狀況馬上當場就處理。

問：不過那時候陳水扁先生……

答：對，他反對。延任案通過以後，他接到延任案通過的消息，他就反對，他反對最主要的理由是當時整個社會的輿論是非常反對這樣的一個狀況。我想我們這個社會，一般大眾接到的訊息是透過媒體，其實，很坦白講，在當場我也不客氣的講，這些媒體記者，二、三十個，我看大部分的人根本不懂憲法是什麼東西，然後他們作他們的報導，而且實況轉播，可是他們對憲法完全不瞭解，這就是我們媒體的情形。我如果說得難聽一點，連憲法的憲怎麼寫都不知道。所以整個社會接到的訊息是不完整的訊息，延任案通過，可是爲什麼讓它通過，主要的考量在哪裡，根本完全沒有講出來。陳水扁那時候看到這樣的狀況，他也慌了，他也覺得，如果整個社會這麼樣的反對，民進黨支持，會不會對民進黨造成很大的傷害？也許他再半年就要選總統了，所以他覺得要採取反對的態度。

那時候我在黨裡面，基本上我還是堅持我原先的想法，能夠不延任，達到廢除國大，那我當然很高興，可是如果必須要延任才能廢除國大，我也願意接受，我也願意付出這樣的代價。任何反對這樣的人，他必須要告訴我，不然怎麼才能把國民大會廢除。OK，你可以反對延任案，可是你不能說「我反對延任案」，你要跟我說，「我反對延任案，那我們怎麼做，可以把國民大會廢掉。」如果你有這樣的一個替代方案，那我完全支持，可是我想不出，我們經過好幾次的、幾個黨的協商，想像不出有其他的辦法，能夠把國民大會廢除掉。所以雖然陳水扁總統那時候表示他反對這樣的案子，可是我當時還是堅持。把國民大會廢掉是一個

最大的目標，我認爲這樣的代價是值得的。

問：陳總統當時反對是在表決之前，還是已經……

答：好像是一讀通過的時候。

問：他那個時候就請羅文嘉先生上山去？

答：對，那時候應該是一讀通過的時候。

問：所以那時候你和羅文嘉是在議場上面，就這個表決當時的狀況是有不同的看法嗎？

答：我想是這樣。廢除國大這樣的目標，兩個是沒有什麼不同，是一致的。只是用這樣的代價來廢除國民大會，可不可以接受？尤其考量到半年以後要選總統，考量到當天晚上，民意反對的狀況，所以在這方面他有不同的看法。可是，因爲中央黨部中常會已經做了決議，要求黨支持這樣的案子，如果要讓這個案子不通過，最多就是讓在場人數不足，沒有辦法表決，因爲修憲是有人數限制，能夠做的最多只是讓在場人數不足，所以他是去遊說看能不能夠使民進黨國大代表退出會場，不要在場。因爲中常會已經決定這樣，所以他只能這樣子要求。這在議事運作上是可能的，就像我剛通過擴權案以後，我威脅他們說，延任案我要翻案，能夠威脅他們的就是，那我就把二十個人撤出來，你們就沒有辦法。我不必去反對，我只要把二十個國大代表撤出來，而我絕對有能力把二十個國大代表撤出來，不進入議場，他們也相信我絕對有這樣的能力，把二十個人撤出。我只要撤出二十個人，不管中常會的決議是什麼，反正就是沒有辦法表決，在場人數不足。在議事運作上，是可能採取這樣的技巧。

問：民進黨黨團和國民黨黨團就延任案進行黨對黨協商的時候，那個時候您在裡面大概扮演什麼樣的角色？

答：正式的黨對黨的協商，我就是協商代表之一，我跟陳金德、劉一德等六個人，跟國民黨那邊六個人。大概每一次的兩黨協商我都有參加。

問：國民黨的黨團，跟黨中央對延任案的立場也是不一樣，因爲後來國民黨黨團……

答：對，國民黨黨中央不贊成，那我們去運作他們的黨團，因爲我們跟國民黨中央黨部協商，幾乎是沒有什麼結果，國民黨中央黨部非常地堅持，幾乎是不讓步，

所以在這樣的狀況下，我們去運作他們的黨團，跳過他們中央黨部去運作他們的黨團。

問：章孝嚴當時反對的主要理由是什麼？

答：我想最主要的是他們也瞭解，我們民進黨的目標是要把國民大會廢掉，那他們不同意，所以那時候兩黨的協商是沒有什麼結果的，最後我們是去運作他們的黨團。因爲國民黨的中央黨部不願意接受把國民大會廢除，最主要的理由其實就是一些他們過去的歷史上的包袱的問題，並不是實際上國民大會存在最後有什麼好處。最主要還是他們長期歷史上的包袱，他們沒有辦法去贊成這樣的一個主張，可是對國民黨的國大代表黨團來講，他們沒有什麼歷史包袱的問題，他們都是在台灣選區選出來的，他們不會太 care 所謂國民黨的歷史包袱，他們當然不會用包袱這兩個字。

問：所以國民黨對調整立委選舉、國代選舉跟總統選舉的關係，這個考量可能不是最重要的，是吧？

問：國民黨當時有幾個案子，比如說總統選舉的方式是否採絕對多數，這個我們沒有接受。最主要是因爲憲法規定國民大會每年要集會一次，他們集會就一定會搞修憲，如果不做一些協商，讓他們亂搞，不曉得會搞出什麼樣的憲法條文出來，大家都很害怕，所以兩黨只要時間到了就必須協商，這次開會要提出些什麼案子，互相對這些案子的態度是什麼。對國民黨來講，國民黨提出的幾個案子，主要都是選舉議題上的條款，比如說總統選舉。不過他們也知道總統選舉的案子只是提一提，民進黨不會接受，可是開會就是必須要有一些案子。

我的感覺是，國民黨那個時候，章孝嚴秘書長認爲什麼都沒有通過也不要緊，可是在開會又不得不規劃一下，不能讓他們沒有規劃地亂搞。縱使搞到最後什麼都沒有通過，都不要緊。而我們的態度，是希望一些過去我們一直主張的東西能夠入憲。比如說公投，我們也提出來，可是我們知道，目前的可能性不大。可是如果在有延任的前提之下，把國民大會廢除是有可能的，當然除了兩黨中央黨部的協商以外，我們還有私下的管道去了解國民黨國大黨團多數人的意見是怎樣，了解狀況以後，如果有一個延任的前提，國民黨黨團有很多人是可以支持把國民大會廢掉，所以我們黨跟黨之間沒有什麼結果，而是透過私下運作他們的黨團，最後才會有那樣的結果。

問：黨對黨的協商瀕臨破局的時候，好像民進黨有去找許文龍先生，想要透過他的關係去了解一下李登輝總統當時的態度？

答：那是黨團個別幹部的行爲，不是黨的行爲。

問：李總統當時對國民黨修憲態度的影響是什麼？

答：正式上，他當然支持章孝嚴秘書長協商的結果，在公開、正式、官方的立場上大概是這樣。可是我們在運作他們的黨團的時候，並沒有感到來自李總統的阻力，因爲他們很多國民大會代表，如果李總統很堅決地下令不准，我看很多人也不太敢。可是我們運作的過程，並沒有感受到他們有接到來自李總統的阻止。

問：當時有一種說法，就是李總統有意利用延任兩年的時間，去推動台灣基本法的構想，有些雜誌上有這樣報導。

答：我看過這樣的報導，可是最後都沒辦法證實李總統腦袋裡在想什麼。縱使他曾經有過那樣的想法，其壽命也很短，因爲很快地總統的延任就不可能了。這樣的想法有人提出，可是壽命很短，所以縱使李總統曾經有這樣的想法，壽命也不長。

問：蘇南成議長因爲議事主持的問題被國民黨開除，就你的觀察，當時他在議事主持上有沒有任何瑕疵或是違反議事規則的地方？

答：我不是議事規則的專家，有些部分我不一定很記得，當然過程上有一些，與一般我們開會的議事規則，不一定很一致，可是不一定就是違法，我也沒有辦法去判斷，因爲我不是議事規則的專家。只能說，沒有錯，他在主持的時候，跟一般我們習慣使用的議事規則，是有一些不一致的地方，可是這樣的不一致是不是就一定違法，我也沒有辦法判斷。當然身爲一位議事主持人，有他的方便性，比如說要表決的時候，你知道他們開會討論的時候，不是每一個都在討論，而是對議案有研究、有興趣的人才在討論，其他的人都在外面，要表決時他就要按鈴請大家進來表決。如果是一個比較 hostile 的主席，可能按鈴三聲，沒有進來，他點一點人數不夠，就流會；如果一個比較友善的主席，他會一直按鈴，直到在場人數已經夠了才宣佈。主持會議的過程，這樣的狀況是有的，我看他鈴聲一直按都沒有停，直到進來的人數已經夠了。如果換成一個根本不想讓這個案子過的主席，按鈴三聲馬上清點人數，不夠，就宣佈流會。議事主席當然有這樣的方便性，所以議事主席心理對每一個案子的態度，還是會影響到表決的過程。

問：那個時候李總統正好提出特殊國與國關係，兩國論入憲的問題，當時在國民黨內部有沒有產生討論？

答：沒有，國民黨對這個東西沒有興趣，對這樣的說法一出來以後，國際上也馬上就有很大的壓力，國民黨對這方面連正式的協商都沒有。

問：所以這個對修憲的過程是沒什麼影響的？

答：沒有影響。

問：關於蘇南城議長的問題，我想補充問一點，民進黨當時跟蘇南城有沒有接觸？因爲最初在協商的時候，蘇南城不是協商代表之一，是民進黨團改變了他的態度，或是李登輝那邊影響他的？

答：我不曉得李登輝有沒有影響到他，說民進黨能夠改變他的態度，我也很懷疑。我想另外一個可能的狀況是，他了解到國民黨黨團其實絕對多數的國大代表，是支持延任後廢國大的。當然光是延任他們也很支持，但是延任民進黨不支持，只要民進黨不支持，票數是不夠的，所以雙方妥協的結果是，延任，但是要廢掉，這樣民進黨就可以支持，國民黨裡面多數的國大代表也支持這樣的案子。這些國大代表是他的選民，議長是這些人選出來的，他了解其實多數人是這樣的意思。至於李總統怎麼影響他？有沒有對他做影響？很多媒體在猜測，可是實際的狀況我不知道。

問：總觀整個第五次修憲來講，其實可以說是民進黨去策動國民黨一些國民代表，主導這一次修憲的嗎？

答：最後的結果是可以這樣說啦，你看章孝嚴最後氣急敗壞的。

問：當時有一個傳言，就是美國政府對總統延任案表示過一點意見，你有沒有聽說過？

答：我們沒有這樣的訊息，因爲所謂總統延任案存在的壽命根本可能不到一個禮拜，民進黨是不可能去接受的，民進黨已經準備要打總統選舉的選戰了，怎麼可能去接受呢？那樣的一個說法，我不曉得李登輝總統有沒有這樣的想法，或是其他人去炒作。可是我只能說，縱使有這樣的想法，存在也可能不到一個禮拜的時間。

問：第五次修憲以後，外界對延任案的反應很激烈，我看媒體報導，當時曾經一度民進黨中央有考慮過以黨紀處分黨籍國代，到底真相是怎麼樣？

答：有些人看了媒體這樣反應，可是黨籍國代是遵照中常會的決議表決的，怎麼可能會有這種事情？民進黨有些人，可能不知道中常會，或是故意裝做不知道，要在媒體之前表達「民意這麼反對，我也反對」。

問：那個時候立法院黨團總召有提出聲請釋憲案，很顯然就是立法院那邊是不支持延任案的，可是二十一人小組應該有立法院的代表參與啊？

答：他是個人提出，他提出以後，民進黨內部也有人提出要把他送紀律處分，因爲國民大會是遵照中常會決議表決。

問：所以那是個人行爲，不代表黨團？延任案之後中央黨部怎麼樣面對外界反應？當時怎麼樣來處理？ 延任案是否會影響總統選舉？

答：在一定的程度會影響，尤其大家只看到延任，沒有看到廢除，其實是延任、廢除。媒體都在延任上作文章，不可能去報導其實是廢除的。我們的看法是，如果能夠延任、廢除，讓人民清楚地了解，多數人民是會接受的，所以我們還是堅持這樣的態度。

問：當時民進黨有沒有想到用什麼方式去矯正或移轉外界的質疑？

答：當然我們是不斷的向外界作這樣的說明，其實是延任、廢除，不單是延任。經過一段時間以後，愈來愈多人知道是延任、廢除之後，就覺得愈來愈可以接受這樣的狀況。

問：如果是這樣的話，爲什麼司法院大法官會議的解釋，最後的結果是那樣？

答：我想是這樣，大法官會議考慮的是憲法法理、憲政倫理，他們不必去考慮政治，我們必須考慮政治，他們只考慮憲政原則，不用考慮政治，不用考慮國民大會代表的存在，對整個台灣社會來說每年都來一次威脅。他們不用去考慮這個東西，可是我們要去考慮，所以雙方考慮的角度不一樣。

問：大法官會議解釋宣告的時間，你覺得有政治的考慮嗎？

答：我不曉得他們政治的考量是什麼，因爲大法官會議的解釋，有時候很快，有時候很慢，快慢之間的標準我們根本搞不清楚。我記得有些案子等了幾十年都沒有解釋下來，至於快慢之間他們的考量我就不是很清楚。

問：如果以結果來看，他在總統選舉過後才做出解釋，對於民進黨總統選舉有沒有影響？

答：應該沒有什麼影響，因爲到選舉的時候已經沒有這個話題了。

問：所以他們大法官是不是有意避開？

答：我不知道他們快慢之間的考量是什麼，因爲我們的感覺是他們有時候很快，有時後又很慢，而且慢得非常離譜，可能十幾二十年都解釋不下來，至於他們這樣的快慢之間的考量到底是什麼，我們就不是很清楚。

問：接下來我們要問第六次修憲。第六次修憲在總統選舉完之後，很快地就整個把國大問題作一個翻轉，你認爲會選擇這個時機來集會，主要的因素在什麼地方？

答：最主要的還是總統選舉以後，國民黨敗得太慘了，加上大法官會議這樣的解釋。如果遵照大法官，馬上又要改選，因爲國民大會既然不能延任，那他們的任期到五月十九日就截止了，憲法規定一定要在幾十天以前要選出。我們那時候的計算是，縱使很趕，在四月初也要選。三月十八日他們大敗以後，如果是四月初、四月中要選舉，他們根本不敢選，可是如果不對國民大會代表作一個處理，那就一定要選，選了他們一定又會再來一次大敗，所以他們才會急著找我們談大法官會議這樣解釋以後，國民大會怎麼處理。所以我們很快地，開幾次會就把這個案子敲定了。

問：主要是國民黨那邊？

答：他們整個態度一百八十度的改變。

問：第六次修憲，民進黨二十一人小組有開會嗎？

答：還是有，和第五次一樣，同樣的狀況，整個運作的方式也是一樣。

問：最後有沒有做出黨版的結論？

答：還是有。

問：當時和國民黨在國賓飯店，有一次協商，最後決定要把國代改爲任務型國代，當時是怎麼樣的狀況？

答：民進黨當然覺得最好可以全部廢掉，可是國民黨還是有他們歷史的包袱，所以國民黨最後也接受民進黨把國民大會廢掉的主張，可是廢掉他們也有歷史包袱，所以最後雙方的妥協就是，事實上把他廢掉，可是名義上還是把他留下來。

用這個方法也引進了，雖然不是公民投票的方式，可是在這樣的制度設計下，國民大會代表的選舉，已經接近公民投票的精神，這個也滿足我們一部分的需求，所以最後能夠很快地得到共識。

問：所以當時在國賓飯店協商之前，國民黨已經有一個腹案出來了是不是？

答：沒有，他們知道要選舉，如果不做任何處理，那國民黨很危急。我們也希望能夠廢掉國民大會這個機關，縱使沒有辦法實質上、名義上都廢掉，至少實質上把他廢掉，只保留名義，這個我們可以接受。那個時候如果四月中選，我們一定大勝，可是縱使我們大勝也不可能掌握修憲足夠的票數，這樣下去就沒完沒了，所以我們寧願放棄這個機會。原有的結構只要我們兩黨談好，就可以做實質上的廢除，可是如果選下去，恐怕不是兩個黨談好就夠了，可能要三個黨、四個黨，這個工程就大了，所以我們寧可放棄大勝的機會，實質上把他廢掉。

問：再來談到制度設計的問題，就是國民大會代表選舉的方式。因爲從第五次的內容就是改成比例代表制，那時候曾經考慮過附隨立法委員或是總統的得票率來分配國民大會代表的席次，這中間的差別在什麼地方？

答：比較實質、具體的制度部分，可能問黨團代表他們比較清楚，我不是學法律，對實質的制度設計並不是那麼清楚。當時我們討論了以後，知道狀況，可是過了一段時間以後，就不是記得那麼清楚了。

問：第六次修憲的時候，宋楚瑜那邊的勢力，對於這次修憲有沒有影響或是干涉？

答：能夠影響的人不多，所以我的感覺是沒有。如果有影響就是增加社會上的一些雜音而已，實際的運作上，影響不大。

問：總括來講，從第五次跟第六次修憲來看，民進黨中央黨部及國大黨團，還有各派系之間，怎麼樣來評價他們彼此互動的關係？還有表現？

答：如果說黨部、黨團，或是派系之間有一個集團的話，當然互相之間是非常密切的配合，當然有一些小差錯，那都是個人行爲。比如說第五次有一個擴權案一讀通過，我當場就是跟他們說，如果你們不處理，那就是大家掀桌子，都不用搞了。那也是個人，少數人的個人行爲。第六次修憲的話，好像一讀會有通過，又有一個案子提出要休會，我們也有少數國民大會代表去連署，我就當場要求馬上撤銷，我記得那是星期二，否則星期三就在中常會黨紀處分。這些都是小差錯，而且都是個人行爲。

問：整個來看，你認爲修憲之後，現在的憲法制度，有關國會、國民大會的問題，最後的結果，你的評價怎麼樣？你認爲現在的憲法，有沒有在進一步調整的可能性？其重點會是什麼？

答：國民大會實質上廢除，我認爲是一大成功，至少免除我們每年的恐懼，每年集會的時候，我們就不曉得他們要修什麼樣的憲法，世界上哪有一個國家每年都在修憲的？可是你弄一個這樣的常設機關，他們唯一的職權就是修憲，又要他們每年集會一次，當然他每年會再討論修憲，這對整個社會都是一個危險，本來就應該把他廢掉，天下沒有一個國家是這樣做的，維持一個常設機關，要他每年集會，他唯一的權利就是修憲，這樣的制度設計本來就是大有問題的制度設計，所以廢除國民大會當然是一大成功。

至於我們憲法目前還有很多問題，過去我們長期既不算總統制也不算內閣制，現在修了半天，說是雙首長制的精神，可是法國雙首長制的一些規定我們又沒有，比如說總統主動解散國會的權力，所以就發生目前的狀況，少數的總統跟多數的國會。所以縱使要學習法國的雙首長制也沒有關係，可是法國雙首長制的一些規定、設計，是有他的道理的，不是隨便設計的。主要的道理是因爲法國經過第四共和，政局非常的不穩定，國會沒有明顯的多數，亂成一團。所以他們設計出行政權跟立法權是有辦法互相對抗的，當立法權掌握在別的政黨，行政權掌握在另外一個政黨，他也是有一套設計來處理。要嘛就改選，如果不敢改選就接受國會的多數，總是有一個解決的辦法。那我們是沒有設計這樣的一個辦法，爲什麼會這樣，我想我們很多政治人物甚至很多憲法學者，政治人物根本搞不懂憲法、不懂政治制度，而一些憲法學者根本搞不懂政治。我記得修憲時有「憲法皇帝制」的說法，這都是憲法學者說出來的話。可是我們仔細看，不要說跟總統制的美國總統比，跟雙首長制的法國總統，也差太多了吧，怎麼可能是皇帝制，這都是憲法學者講的話。

問：您剛剛提到總統解散權的問題，不過現在這個被動解散權是民進黨提出來，要求國民黨接受的一項主張，民進黨怎麼來看待這一點，您剛才的說法好像是不太認同？

答：這個部分當時我們在民進黨內部就有很大的爭論，我個人就一直主張要用什麼制度都可以—雖然我個人是比較傾向內閣制—但那是我個人的想法而已。你要採取總統制或雙首長制都可以，可是人家的設計都有他的邏輯存在，必須去了解這樣設計的邏輯在那裡。台灣人很多都是對政治制度沒有整體的了解，都是某一個點這樣而已。

問：陳總統上任以來，有提出過修憲的想法，呂副總統也有提出來，民進黨對未來憲法的發展與修憲的看法是？

答：從第六次修憲以後，修憲的程序改變，以後要修憲沒有那麼容易了，要立法院三分之二的共識，經過一個類似公民投票的方式，選出任務型國代。任何憲法上的主張，恐怕必須等待各主要政黨有共識以後，才有辦法提出。我個人認爲這樣才是比較明確的方式，修憲可能十幾、二十年一次的事情，我認爲這樣是一個比較正常、正確方式。我相信將來任何更動憲法的主張，沒有得到幾個主要政黨的共識，都是不可能的。個人當然可以有個人憲法上的意見，問題是要修可能沒有那麼容易。

問：您認爲陳總統他認爲現在憲法是最主要的問題，既然修憲這麼困難，要如何解決？

答：這個是運作上的問題，並不是說運作上有困難就去動憲法，我想其他國家也並不是這樣。政治運作碰到困難，不一定要用修憲去解決，我們看一些民主國家長期的發展，政治運作碰到困難，只要憲法沒有明文禁止的，可以用形成慣例的方式去處理，不一定就是要去動憲法。

問：所以您認爲憲法現在要修正非常困難了，那這樣對我們的憲政文化，對憲法尊重，憲法意識的形成，您覺得有沒有好處？

答：會往正面的方向走，每年在變化的憲法怎麼會得到大家的尊重？如果每年都在討論今年要修什麼憲，大家就會覺得憲法沒有什麼了不起，每年都可以修改。如果更改憲法是一個非常慎重、非常困難的程序，憲法就會得到大家更大的尊重。〈西元 2001 年 6 月 18 日，李炳南校正〉

柯三吉先生訪問錄

訪位時間：2001.01.10
訪問地點：台北大學政治系主任辦公室
訪問人員：顏韶儀
記錄人員：顏韶儀

柯三吉先生爲國民黨副主席連戰先生重要智囊團之一，第五、六次修憲期間，曾參與國民黨版修憲草案的草擬，並多次參與國民黨內部修憲策劃小組會議及歷次政黨協商。其對國民黨方面修憲意見的形成及凝聚，乃至於修憲意見條文化，可未知之甚詳，對於政黨協商及國民大會議場上的狀況，亦有一定的瞭解。

問：首先要請教您第五次修憲案時，國民黨中央黨版修憲案形成的過程是怎麼樣的？

答：國民黨一定是由章孝嚴先生領導的修憲小組，當然還要報到國民黨中常會，這是一定的程序。當時的版本並沒有延任這個案子，當時寫的案子不外乎是一些比較枝枝節節的，像立委跟國代、或是縣市長、北高市長等的合併選舉，或是像軍人條款、立委任期變更爲四年、選舉時程一致等，大概是這幾條。這些案子當然也是修憲小組通過、國民黨中常會也通過。之後，後來變成延任的版本，是我們這幾位教授如謝校長，是因爲國大工作會主任陳主任，要我們寫一個版本，凍結國大的選舉，來跟民進黨協商，所以我們就寫了一個凍結國大選舉的案子。

那凍結國大選舉後，國大怎麼產生？因爲那時大法官還沒有解釋，凍結國大選舉之後，國大的產生只有幾個方式，第一個是政黨指派。但是政黨指派不合理，即使是政黨指派，要根據哪一個比例？要根據總統選舉得票率嗎？但是國大可以罷免總統，所以根據總統得票的比例就不合理了。如果根據上一次國大的選舉，那是舊民意，各個政黨會，認爲上一次選舉你贏了，這一次不一定是你贏啊！也就是說如果根據上一次國大的比例，也是不合理。所以唯一的方式就是依附在立委的選舉，下一次立委選舉，也就是當時後年的立委選舉。這是唯一的方式，那要附在後年的立委選舉，就要延任兩年，所以這個案子報紙一直強調延任，其實是因爲要凍結選舉，才會造成延任。爲什麼會凍結選舉呢？是因爲要讓國大不要再選舉，之後他比較會遵照黨的指示，在國民大會開會、投票的時候，比較會聽黨的指示。你如果讓他選舉，他不見得會聽黨的，他有他的自由意志。所以第一個要把國大選舉先凍結掉，才會造成延任，所以大法官的解釋是後面的解釋。那個版本我們寫完了之後，也報國民黨黨中央，但是黨中央不同意。我記得那一天應該是八月十七號，協商的時候，是不協商的，因爲黨中央不同意嘛！八月十七號下午兩點多，我們在中國大飯店跟民進黨兩黨協商，就說我們不同意。後來因

爲彭錦鵬教授就跟劉一德講，「你們不是說要凍結選舉？你們有沒有版本？我們有啊。」劉一德才把那個版本拿去用。那個過程其實是這樣來的，第一個版本是中常會通過的，就是我剛剛講的，統一選舉、立委任期延長爲四年這些，不是很重要的，因爲那一年本來就不準備要修憲。後來凍選延任版本是因爲溝通未果，八月十三日那一天要在中國大飯店談最後一場，其實是要談怎麼樣結束國民大會的開會，後來在還沒開會之前，陳鏡仁就說，「是不是你們幾位教授來寫一下，有沒有辦法凍結這個選舉？」是那樣才寫的。寫了之後黨中央不同意，就是我剛才講的過程，也沒有很複雜。但是有一點可以肯定的是，凍結延任案，黨中央是不同意的，所以我們代表協商的時候也不同意，後來是因爲彭教授去跟民進黨開玩笑，他也不是真正要拿那個版本出去，但是民進黨說寫得很好啊！因爲民進黨的解讀，爲什麼民進黨後來慶功，是因爲那個凍選延任，等於是廢了國大，因爲只要不選舉，國大就很難用自由意志去舉手，所以對民進黨來講是一大勝利！因爲我們的版本是下一次選舉三百人，再來是變成一百五十人，越來越小。民進黨覺得很好，只是國民黨因爲有一些人的想法比較自私一點。延任案報紙在罵，罵得很難聽，認爲都是國民黨搞的鬼，其實不是，其實民進黨覺得很好，而且他們還記功呢，林義雄主席還表揚劉一德跟陳金德兩位，而國民黨這邊就罵死了。其實那個情況是陳主任，誰指示陳鏡仁主任叫我們來寫，我不知道，那我們是因爲他告訴我們，要我們來寫的，我們當學者的任務就是用我們專業的知識來寫給你。但是這個版本國民黨黨中央也沒有同意，不同意所以協商就不成，就準備休會。所以有些歷史上的事情是偶然所造成的，如果沒有彭教授開玩笑，沒有劉一德拿去、然後通過，大法官沒有這個解釋，國大就不會改成任務型，很多歷史都是這樣來的。

問：李登輝總統在第三次大會國情諮文時曾經講過，希望在他任內能夠解決國會改革的問題，那爲什麼到了第四次會議，也就是第五次修憲的時候，好像國民黨這邊對修憲的興趣反而沒有那麼濃？

答：其實不是，李登輝總統宣示是一定要解決國會制度問題，所以報紙才會說延任兩年是因爲要改革國會制度。這裡我可以證實一點，就是李總統是希望能夠改革兩院制，當時他是想說國民黨總統選舉還是會贏，所以順順利利就可以把國會制度作一個改革，當時他是這樣。但是因爲要選舉了，那時候有一個風聲，因爲根據國發會的共識，是要把國大選舉凍結的，那你要改革國會制度，第一關就是要把國民大會選舉凍結，凍結之後，從一個選舉的角度來講，母雞帶小雞、或是小雞捧母雞，連戰先生要選總統，如果有國大選舉來幫他造勢，那個勢就會不同啊！所以國民黨內部的考慮，就變成有不同的想法。到底要不要修憲？修憲如果要凍結選舉，國大不選了，對國民黨總統選舉來說不好。如果不要修憲，對國民黨總統選舉很好，因爲母雞帶小雞，小雞捧母雞啊！所以當時的想法是這樣，國民黨就變成意興闌珊，爲什麼要修呢？不修也可以啊。就是那種情況下大家才會

覺得國民黨意願不是很高？

問：就三月時的報紙來看，好像國民黨跟民進黨幾次接觸的時候，曾經有意願將國大改爲比例代表制，只是比例的問題。到八月十七日那次協商的時候，好像突然又協商破局，真相是否真的像報紙所看到的那樣？

答：我沒有聽懂你的意思。

問：就是我們看報紙上寫說，國民黨跟民進黨協商的時候，很長一段時間，大概從六月開始協商到八月這段時間，國民黨曾經有意說可以接受比例代表制。

答：對，重點是到底是全部，還是一半一半？其實那時候國民黨還是希望修憲能夠成功，希望把立委延長爲四年，跟總統的任期一樣，將來再慢慢調整爲跟總統一起選，就是總統、國大、立委，一起選，讓選舉一致。可是民進黨堅持全部政黨比例，這樣子很多理論講不通，因爲全部政黨比例沒有民意基礎，那怎麼可以代表人民來修憲呢？就變成政黨代表在修憲了，理論說不通，可是國發會有這個共識，政治上的事情本來有很多就是理論說不通的。當時之所以協商會破裂，就是因爲這樣一個堅持的關係。所以這個時候陳鏡仁要我們去寫凍截延任最後還不是要靠政黨比例，但是那不是政黨比例，是靠立委的選舉。也就是國大變成間接民意，附在立委的選舉。其實從這個角度來講，理論上也通、也不通。通就是弱化國大的民意，讓國大變成好像先進國家的參議院，可是這個參議院是可能 0.1、0.2 而已，不向美國參議院跟眾議院的力量是一對一的，這個時候如果附在立委，國大就只有 0.1、0.2。如果將來能透過修憲改爲將憲法修成憲法修正案必須要立法院同意，再到國大去複決通過，就會跟先進國家一樣，由兩院來通過憲法修正案。這個部分理想是走向這個方向，也很合理啊！所以當時也合理，也不合理。因爲你政權機關怎麼會附在立法院的治權機關呢？其實在我們看來，國民大會已經不選舉總統了，算什麼政權機關呢？政權機關必須選舉、罷免、創制、複決都有，你又不行使創制複決，只是罷免總統、副總統而已其實那已經是沒有意義的政權機關了，而且罷免總統是很難得的事情，所以在這個情況之下，這個部分其實不是重點，重點是在說，將來有沒有機會把憲法修改成，憲法修正案必須由立法院跟國民大會通過，符合先進國家的作法，由兩個院來通過。如果有，理論還是可以接受的，而且其實很多國家參議院的產生有很多種方式，有貴族式的、有像德國那樣指定式的，有何不可？你不能老是咬住政權機關。

所以當時破局的原因是民進黨堅持，國民黨沒辦法接受。可是後來又可以接受是因爲不是用政黨比例，而是附在立委的選舉。所以當時第五次修憲的政黨比例是這個意思，如果附在立委，就不是政黨比例，還是有間接的民意，就不是黨意了。那沒關係，因爲就好像上議院、參議院，民意基礎比較弱沒有關係。因爲有的國家，參議院、上議院的選舉本來就各式各樣的方式都有，也不是只有單純

一定要選舉，像美國、日本那樣，德國就是指派的，英國也是。

問：您的意思是認爲，第五次延任凍選案修憲那一次.....

答：應該是凍選延任，因爲有凍選才有延任。

問：凍選延任案那一次的修憲成果，其實是往國會改革的路邁進？

答：跨出第一步，所以民進黨才會褒獎他們的黨團嘛！是跨了一步，沒有錯。因爲你從三百個降到一百五十個，然後不選了，就是第一步，那下次如果講好要廢國大就廢了嘛！你如果問我說柯老師，你心裡面是不是這樣解讀？我的解讀就是這樣。但是如果你要把他變成兩院，也很容易就變成兩院。三百個變成一百五十個，然後不選舉，你們這些國大都是附在立法院選出來的，現在政黨說廢掉，大家只好舉手，因爲不是你花錢去競選出來的。第二個如果說要變成兩院，你當然也舉手啊！所以那個其實是國會改革，是沒有錯，我的解讀也是這樣。現在我們回頭來講，其實我們當時的一個理想是要如何改革。如果現在變成任務型國大或是廢國大，我個人也贊成，改革國會本來就有很多方式，廢國大是一種方式，改成任務型國大也是一種方式。但當時大家怎麼會想到大法官會做這樣的解釋？大法官的解釋對或不對我們不管，但是誰知道大法官會來解釋啊？所以當時在那種情況能夠跨出國會改革的第一步，有什麼不可以？只是因爲報紙要罵延任的地方而已啊，後來罵到最後大家都沒有面子。所以那時候有很多人說你們這些學者真的是始作俑者，但是沒有人叫我們寫我們會寫嗎？我們也常常誇下海口說，我們不是爲了要當那兩年，國民黨後來第四屆要選舉還不是提名我們？我們不怕的，我們如果要當第四屆國代，機會絕對比別人要高，我們沒有必要來做一個手腳，去讓他延任那兩年。幹嘛？我四年不做來做兩年？腦筋壞掉了？所以這個時候完全不是那個意思，是既然你要國會改革第一步，那你第一步一定是凍結選舉，把選舉先凍掉，凍掉你國大就沒有自主性。

問；如果再回過頭來想說這個案子最初的原始構想，是因爲國發會的共識得來的？

答：對，就是要把國大的選舉凍結掉，有什麼不對呢？有利於你的時候就說國發會是對的，不利於你的時候就說國發會是不對的，世界上的道理哪有這樣？我們學者只是你叫我們寫，那我們來寫，你不叫我們寫，我來寫這種東西給人家罵？所以後來我們根本就沒有進去裡面投票，我們只是作幕僚工作。那你問我們有沒有意見，我們當然有意見，但是我們的工作就是把幕僚作業做好，要不要通過都是黨團的事情，我們都不是黨團，在國大裡面我從來沒有當過黨團。那是你黨團的事，跟我們沒有關係，謝校長他也沒有做過黨團，彭錦鵬彭教授他也不是，朱

新民教授是有。我們沒有啊，我們何必去跟你扯這個事情。

問：就第五次修憲的議場上的運作而言，您個人覺得蘇議長他在議事，因爲大法官會議有一部份是針對他議事運作而批評他，那您認爲他議事運作上有沒有瑕疵？

答：唯一的瑕疵，就是那個時候要無記名投票的時候，他清點人數清點三次，唯一的瑕疵。其他國民大會的議事規則定得很清楚，可以無記名投票，憑什麼理由大法官會說這樣是無效？你可以說要修憲是何等重大的事情，不可以無記名，要對歷史負責，要記名，這個是可以的。但是既然那個議事規則是適用在所有國民大會的議事，你沒有理由說他無效，這一點我不能辦法接受大法官的解釋，到現在我還沒有辦法接受。改成任務型國大，我接受，但是大法官那樣的解釋，我不接受。他是因爲蘇議長根據議事規則，但是議事規則有問題，所以是不對的。錯！你如果仔細看那個解釋文，這個部分是有問題的。至於他說後來附在立法委員這些，我跟你講，讀政治跟讀法律的看法就不一樣，你法律的說不可以，我政治的說可以啊。那到底是政治創造法律，還是法律創造政治？憲法是根據什麼來定？憲法是根據政治協商來定耶，任何一個國家的憲法是怎麼來的。美國憲法怎麼來的？中華民國憲法怎麼來的？也是先有政治協商才有憲法，不是先有憲法才有政治協商。用這個去辯大法官都沒有話講。因爲大法官每一個都是學法律的，法學素養絕對是一流的，但是對不起，這是有一點政治性意味在這裡面的，憲法哪裡來的？美國當年制訂憲法是怎麼來的？是先有憲法才有政治協商嗎？講這個大家有得辯啦，因爲是今天大家罵才說他不對，如果今天國民黨還是選贏的話就沒有這個事情了，不是嗎？國民黨如果選贏，大法官就不敢解釋了，我趕這樣講，他就不敢做那樣的解釋。今天是因爲國民黨選輸了，報紙也罵了，大家都說這個不對，大法官也見勢而爲，我應該這樣子講。可是我個人的看法是，議事規則那樣子定，那對不起，你照議事規則來看。如果當時要適用那個議事規則，沒有人陳情那個議事規則是錯的，你就不能做那樣的解釋，那你就變成你大法官的解釋，高於制憲代表。所以爲什麼第六次修憲的時候，那些代表矛頭對準大法官，道理就在這裡。國大代表的法學素養絕對比不過大學教授，也比不過大法官，但是他只記得一件事情，我是代表人民來制憲、修憲，怎麼會有一個單位比我還高？所以這個部分我個人的看法是，蘇南城先生當時唯一的瑕疵是在這裡當然很多人講說你在二讀到三讀之間可以停啊，就沒有這個事情了。蘇南城先生在二讀的時候是要企圖暫停下來，隔一個禮拜一再來進行三讀，但是民進黨舉手臨時動議，逕付三讀。民進黨一舉手，超過三分之一就逕付三讀了，蘇南城檔得住嗎？擋不住嘛！所以這個時候他就根據議事規則。他爲一比較有瑕疵的地方是，第一次清點人數不過，第二次再清點、第三次再清點，這個地方是有瑕疵的。你那個時候其實可以就散會了，打鐘的鐘聲打得比較久一點，這個地方是有瑕疵的。但是你不能說運用無記名投票是不對的。是不當的修憲怎麼可以用無記名投票？你要對

歷史負責啊，怎麼可以用無記名投票？但是你不能說他不對，不對跟不當差很遠。我上個星期已經在暨南大學開始發表有關修憲的文章，將來我都會一一地做歷史的說明，針對像這些等等，這是不對的。沒有人敢挑戰大法官，我們每一個都很尊敬，包括我，那裡面有我們的老師，可是這是不對的。你缺乏一個大法官獨立的精神，解釋機構怎麼變成審判機構？你不能用「無效」這兩個字，你可以說「不當，請貴會考量」。其實我們當時準備好，如果他講不當，我們也會重新再改寫，也沒有延任這個字。

問：這次修憲有一個比較特殊的現象是，以前都是國民黨在主導修憲，這次在議場上好像變成民進黨去結合一些國民黨的國大代表來進行這次的修憲，有國大代表反映說，爲什麼會跟隨民進黨的腳步去走，有部分的原因是因爲國民黨的書記長陳明仁先生的指揮態度上面有問題，請問您對這樣的一個說法有沒有什麼看法？

答：其實當時要表決的時候，我們已經感受到民意的反對，所以我們這些教授，就是撰稿小組，已經退出場，黨團也退出場，所以這時候變成議場內沒有人指揮。這時候陳明仁，我們只能這樣講說，報紙寫的，我希望你們在寫的時候一定要把這一段寫出來，報紙寫的，說陳明仁先生進議場的時候，不受歡迎，所以他後來被罵、不受歡迎，所以他也只好退出現場，所以才會變成劉一德跟陳金德在指揮兩黨，應該真正的過程是這樣。至於陳明仁個人的問題，我想我們不便提出任何的講法，但是報紙那樣子寫是沒有錯，他進議場的時候，有人不高興，因爲那個時候坦白的說，國民大會代表都厭戰了，已經不願意再選舉了，因爲，這話要講回來，你當國大代表有什麼好處？不審預算，對行政機關沒有影響力，到行政機關去人家不理你，你跟我沒有關係，同意監察委員、同意考試委員，是同意別人去做官，不是同意自己去做官，現在我們必須要拋開學理來講，你如果擔任國大代表，你只是修憲，修憲幹什麼？修憲給人做官，同意權行使給別人做官，然後自己的預算是別人審，自己沒有一點權利，所以才會有一個名字叫「英英美代子」--閒閒沒事做，「宮本美代子」--根本沒事做。爲什麼？因爲他沒有權利嘛！但是你如果從學理的角度來看，權力好大喔！可以修憲。這些地方上選出來的人，他管你什麼國家大法，管他憲法重不重要，但是我在鄉公所辦事情的時候人家都不理我啊，我到縣政府去辦事情人家不理我。一個縣議員都比他大，一個鄉民代表都比他大，他覺得我要選這個幹嘛？我花很多錢，好幾千萬來選一個國大代表，然後我沒有權利。沒有權利沒有關係，在那邊吃飯又給人家罵，說吃那麼好。在那邊稍微打個盹，你看、你看，在那邊打瞌睡！報紙什麼時候講過這些國大代表？通過任務型國大，有沒有人說，你看他們很偉大！這些國大代表完全沒有成就感，那你現在還要叫我去選舉，爲什麼？我爲什麼要去選舉？你叫我去選舉，爲了總統選舉，那你給我錢，你不給我錢我不選舉。所以這個時候他當然不願意去選舉，你如果沒有抓到這一點，以爲他是貪得無厭嗎？對很多國大代表來講，一

點點錢，坦白講也不看在眼裡。我們教授大概一、兩百萬會看在眼裡，但是對很多地方上的人，一、兩百萬算什麼？幾千萬都在花了還看這一、兩百萬。所以在這種情況下就變成這些國大代表都厭戰，所以當陳明仁先生在執行不通過的命令時，當然會反彈。你能夠給我什麼？當然我們站在學術的角度，爲民喉舌當然不能講利嘛！那個是理論嘛！理論跟現實是有距離的，所以陳明仁當然不受歡迎，加上他本身可能一些言語上的問題，當然就引發很多很多不滿，報紙都有寫，所以這件事情就變成這樣。那現場也都沒有人指揮，章孝嚴也走了，各縣市黨部主委都走了，黨團也退到茶水間去了，連這幾個教授都退到茶水間去了，裡面完全沒有人了，那唱「團結就是力量」的歌聲唱完了，就通過了，那天晚上就是這樣，歷史現場。那些國大不願意再選，如果他有尊嚴，他還可以選，你沒有錢給他，沒有關係，有尊嚴，「國大代表爲國家把體制弄得更好，把省凍掉、很有貢獻、很好」，有誰講過？凍了省之後反而被人家罵死了。

問：接下來是有關第六次修憲。在大法官做出解釋之後，第五次會議也就是第六次修憲就很快地召開，跟親民黨勢力的形成有沒有關係？

答：第六次修憲嚴格說起來是這樣的，一方面大法官做出這樣的解釋，當然國民大會是當事人，當然要對大法官的解釋有所回應，這是第一個重點。倒不是因爲宋楚瑜的關係，是所有國大代表對大法官同仇敵愾。就是認爲你現在憑什麼理由說我無效？你可以說我行爲不當、通過得不當，所以他們集會的目的，坦白說是爲了回應大法官，你不能說是爲了回應宋楚瑜，這一點我們必須要這樣子確定，否則就本末倒置了。所以重點爲了回應大法官，我要讓你大法官好看、要把你終身待遇拿掉，重點在這邊。可是這樣沒有正當性啊，這個時候國大從去年九月份凍省延任案就一直被罵得一無是處，乾脆就算了，所以我在第一場協商就說，那我們就廢國大。民進黨反而不敢，他們選上了反而不敢。我說那乾脆把國大廢掉，那是我講的，絕對有證人，你問陳金德。後來想想看，把國大廢掉好像對歷史很難交代。可是廢了國大，重點是怎麼樣同時讓大法官知道厲害，重點在這兩個。那廢國大大家有點投鼠忌器，那怎麼辦？就把國大改成任務型，有需要再選，也呼應連戰先生在競選的時候，把國大虛化的講法。其實國大虛化，就是民國三十五年制憲的時候，國民大會本來就是虛化的，是回復到那個狀態。那回復到虛化，要怎麼辦呢？怎麼選？還是要選舉啊！就算虛級化還是要選第五屆國代啊，這時候想到如何去選的時候，以當時的氣勢，民進黨最強，再來是親民黨，再來才是國民黨，乾脆就不要選，等到要用任務型國大的時候再來選，是這樣的。所以宋楚瑜的關係其實是第三層的原因，所以很多人都誤解了，其實重點在第一個就是爲了回應大法官；第二是給人家罵成這樣，算了；第三個是他選不上，他選馬上碰到，因爲五月十九號我們的任期就到了，根據五月二十號馬上要有國民大會接著，馬上就要選舉。選舉才會碰到宋楚瑜這個問題，其實不見得是宋楚瑜，民進黨恐怕會得到很多，再來才是親民黨，再來是國民黨，既然這樣就把他改成任務

型，因爲那時候國民黨還是掌握多數嘛，雖然總統選輸了，但是國民大會還是掌握多數，應該是這樣看。

問：有關第六次修憲，國民大會問題的處理，這樣的一個構想是怎麼形成的？

答：這個坦白講我們學者著墨的比較少，完全是國民黨中央政策會提出的，這個部分我們學者並沒有參與。只是後來謝瑞智校長再根據他們的 idea 再把它化成條文，然後我們也有去開會，開會的結果我們也都贊成，當時我們用的一的名字是「呼應連戰先生的競選政見」，不能因爲選輸了，政見就不履行。所以整個第六次修憲其實很單純，那個 idea 就是他們政策會提出的。政策會的考量，會以選舉爲重，但是對國大代表來講，是反擊大法官。中央政策會以如果下去選舉，國民黨會比較慘，會輸得比較多，會從這個角度來考量。但是對國大來講，那個不是重點，對國大來講一定要把大法官做一個解決。那我們學者只是說你要怎麼寫我們就這麼寫。不見得是學者這邊的，學者只是報紙上寫的，報紙上一直罵我們，連回到學校老師也罵我們，但是其實都不瞭解事實。樣台大社會係瞿海原就替我們講話，說你怎麼把學者講得那麼厲害？學者哪有那麼大的能耐？整個中華民國決策過程，學者哪有那個能耐？所以第六次修憲，我認爲中央政策會是比較從選舉的角度來考量。國大代表比較從反擊大法官去做考量。交給學者後，你要我們寫什麼我們都會寫啊，沒有什麼困難。你念給我們，我們就寫，謝校長寫完之後我們就做討論。

問：經過六次修憲之後，您認爲國民大會目前的定位，應該在哪裡？

答：我認爲現在國民大會有一點像公民複決的味道，我個人比較覺得是說，乾脆就不要有這個國民大會，就交給公民複決，這樣修憲才會有正當性。因爲現在任務型國大開會只有一個月，扣除報到、星期天，剩下天數只是舉手而已，而且一讀會、二讀會等等，還有一定的時間，所以我們認爲一個月的任務型國大其實就是舉手而已。所以在這個情況之下我認爲他已經變成公民複決的味道了，代表民眾複決憲法修正案，像這樣的意思機構，我認爲不要也罷。當然全民就要承受，國會改革爲一院，如果這一院的多數，跟總統之多數黨是同一個政黨，走向獨裁的可能性比較大，這個風險我們必須考慮。如果總統是民進黨，掌握立法院的也是民進黨，沒有國民大會，自然而然他會影響整個民眾投票的意向，整個憲法的修法就全部掌握在一個黨的手中，這是一院制的缺點。如果還有另外一個院，，可能那個院是另一個黨掌握的，就像美國，參、眾兩院常常有時候屬於不同的政黨，那一院可能有緩衝的功能，這個就是全民要去承擔的，因爲大家既然不要國民大會存在。我是比較認爲說，留著這樣的任務型國代其實意義不大。這些任務型國大沒有自由意志，如果我是任務型國大，我看到文字有問題我不能改，因爲黨交代要如何行使，那樣要任務型國代幹嘛？沒有意義，等於多浪費那一個月的

公帑。要嘛！你把它改成另外一院，他權力不大。但是你如果只是一個月，然後來舉手，其實沒有意義。那你如果在那裡面還要再討論條文，那一個月就不夠了，那留著這樣一個意思機構幹什麼？乾脆讓公民複決。公民複決有一個好處，就是即使總統跟立法院同屬一個政黨，要走向獨裁，也是要由公民來複決，所以民眾要承擔這個責任。所以在我看來任務型國大沒有意義。

問：老師認爲這六次修憲下來，有沒有什麼憲政上的問題還沒有解決，或者是未來進一步修憲的可能性在哪裡？

答：六次修憲下來，整個修憲過程當中最重要的兩個時間點，第一個就是總統直接選舉，一個國家的元首直接選舉，那就是真正自由民主的國家，也賦予這個總統一定的權力。很多媒體可能有他的意識型態，認爲國家元首直接選舉不一定要有權力，這是不對的，講不通的，你不能讓一個國家元首去選舉，然後選舉完他沒有權力，這不可能。所以這是一個很重要的時間點。接著把整個憲政體制改成接近法國的半總統制，我們現在的體制跟法國的半總統制是相近的，所以連戰先生才會講我們是改良式的雙首長制，其實這是不對的。改良式是對的，因爲我們的總統跟法國的總統比起來，差了兩項很重要的權力，第一個是我們的總統沒有提交公民複決的權力，第二個我們的總統沒有主動解散立法院權力，這兩項權力是我們跟法國總統不一樣的，所以是改良的，我們的總統想要透過公民複決，像戴高樂那樣，就沒有機會了嘛！你要主動解散國會，所以這次陳水扁總統才會碰到這個困難，想要解散國會，沒辦法啊，所以民進黨很歡迎國民黨來倒閣，你倒閣我就可以把你解散啊。所以缺了這兩點，講改良式是對的，但是我們不是雙首長制，我們是雙重行政首長制，法國的總統即使在左右共制的時候，還是有他專屬的權力，法國總統還有一項權力，叫做組織部長會議，就是我們現在的行政院院會，我們是行政院長主持，在法國是總統主持，我們的總統並沒有這項權力，所以我剛剛說他是改良。法國即使是左右共治，權力掌握在總理手中，總統還是有他專屬的權力，這個時候總理雖然比較強，但是總是要協商一下。你看密特朗在第一次、第二次左右共治的時候，他對那些部長是有影響力的，像第二次的外交部長、國防部長跟司法部長，密特朗是有影響力的。也就是法國的體制，總統是有他專屬的權力的，不是說左右共治就變成內閣總理，如果是內閣總理，那法國總統就是虛位的了。我們的解讀是，法國不是雙首長制，是雙重行政首長制，所以它叫「泛總統制」就是這個道理。我們學他，我們大概也是這樣一個情形，我們的總統也有總統權力，不是行政院長歸其他黨派我總統就沒有這個權力。我有其他的權力可以使用，像國家安全秘密會議，大家都說那只是諮詢權。像上次白曉燕案的時候，李總統召開全國治安會議的時候，行政院長要不要聽啊？不是說國家安全會議就只是諮詢會議，如果說行政院長完全不聽總統的，總統在會議中所做成的決議你完全不支持，那全民會罵你這個行政院長，不是罵總統。所以我們的總統，即使出現像現在的綠、藍共治，我們的總統也不是虛位的。假如現

在行政院長是國民黨作，陳水扁也不會是虛位的，國民黨也不能期望行政院長如果給國民黨作，就變成是內閣總理，還有一段很長的距離。所以在這個情況之下，經過六次修憲，完成總統直接民選，把行政層級縮短，把憲政體制導向接近法國的半總統制，沒有好或不好，因爲沒有一個憲政體制是絕對好或不好，只不過是我們憲政的性質，我們的總統跟行政院長之間，從行憲以來，從來沒有和諧過。我們要走這種雙重行政首長制，基本上是有問題的，所以如果基本上有這個問題在的時候，那最近才會講說我們要主張修憲。那你如果問我贊成憲政體制要怎麼走，我告訴你，最好的體制還是內閣制，大家都是選舉，選完贏的政黨的頭去當總理，去接受民意的考驗。但是如果是內閣制我們總要去製造一個虛位元首啊，虛位元首是歷史的因素，你如果說總統由全民去選，還讓他虛位，我不接受。大家鑼鼓喧天，最後他沒有權力，我不接受，任何總統都不能接受。現在陳水扁總統之所以心裡不甘就是因爲他認爲，我選了總統這麼辛苦，最後你叫我蹲在總統府裡面，不可能的事嘛！不要老是去想這種問題嘛！所以內閣制既然不可能，只有兩個選擇，一個是總統制，一個是雙重行政首長制，就是半總統制。只有這兩個方式，但這兩個方式在我看來都有問題，總統制也是會行政、立法對立，半總統制也是會行政、立法對立，只不過是你把行政權威一元化的問題。美國就是，反正我有責有權，通通在我總統一個人身上，責任我來負，權力也在我一個人身上。現在變成，總統有權，責任是行政院長，行政院長是受苦受難的。法國就是這樣，法國從 1958 年修憲以來，才五任總統，可是總理二十五個，這制度當然一定會出現這樣，既然法國還可以運作得不錯，我們也可以運作得不錯嗎？所」以，如果大家相信這樣運作的不錯，那繼續這樣運作，只是再把有些地方沒有配套好，沒有跟法國辦總統制接近的，再把它修改。要嘛，你就乾乾脆脆走向總統制，一了百了，不要老是去迷信五十三條，「行政院是全國最高行政機關」，行政院長沒有民意基礎，連間接的民意基礎都沒有。法國的總理雖然是總統指派的，但是他的施政報告，要提交國民議會去通過的，既然我的施政報告是國民議會通過的，表示我有間接的民意基礎，我們行政院長沒有啊，我們行政院長純粹只是總統的執行長而已啊，我們的行政院長只是向立法院做報告，報告完以後也沒有投票啊，法國總理做完施政報告後要投票啊我們沒有啊，憑什麼理由行政院長是全國最高行政機關，會比一個國家元首還要大？怎麼會有這種憲法的法理呢？所以在這種情況下，我認爲要嘛，我們大家忍受行政院長常常換來換去，要嘛，就是我們不要行政院長，乾脆走總統制，這兩個方式我都贊成，如果能夠製造一個虛位元首，內閣制我也贊成。我個人的看法是，如果我們要現在這種「改良式的雙重行政首長制」或說是「改良式的半總統制」要繼續運作，我們應該再加一些條文。加這些條文可以讓我們比較接近法國的半總統制，比如法國規定財政法案、預算，七十天之內沒有審完，自動通過。而我們這邊的預算，有辦法做到向人家這樣子嗎？審預算好像浩劫一樣，法國的預算是七十天之內不審完就自動通過。我們做不做得到？做不到憑什麼說是要回歸憲政體制？要回歸憲政就回歸我們現在的憲法，當然會出現很多很多問題。所以要回歸憲政體制，回到九七年修

憲的憲法，進一步再去做修改，接近法國，讓行政權能夠運作比較好，法國的體制是行政權比較優越。其實張俊雄院長現在作得很好，很謹守執行長的本分。所以看憲法要從這個層次上面看，而不是從高門檻。我認爲總統跟行政院長不要老是互相爭吵，法國可以做得到，我們不見得做得到。像現在法案完全不過，還是要協商，在野黨不讓執政黨通過，沒輒啊，所以我們的憲政體制還有一段路要走。但是現在修憲很困難，四分之三在立法院就變成四個黨通通要贊成才能通過，或是新黨如果不算，也要國民黨加親民黨加民進黨才能過，變成非常困難，以前只要國民黨跟民進黨講好就好，現在還要加一個黨才能過四分之三，這何其難哉？太難了！其實國大修憲反而比較容易過，你可以把它修成很理想的，然後把它定下來。

〈2001 年 6 月 22 日，江釗亨校正〉

陳川先生訪問錄

訪問時間：2000.10.04　A.M.10.00-12.00
訪問地點：國民大會秘書處
參與人員：國民大會秘書處副秘書長汪俊容先生、議事組長吳萬德先生
訪問人員：李炳南、曾建元、顏韶儀
記錄人員：顏韶儀、劉性仁

陳川先生，第五、六次修憲時擔任國民大會秘書長，對於國民大會議事程序問題甚爲了解，另一方面，由於其列席參與各次政黨協商，故對政黨協商的情形亦知之甚詳。

計畫主持人引言：國科會委託台灣大學社會科學院的台灣憲政研究中心，對這個過去國民大會第五次、第六次的修憲來做一個研究，贊助我們大概一百萬來做一個研究，整理完之後要寫出一個報告出來，是做一個學術性的研究，現在目前來講，規劃二十五位左右在這二年之內參與憲改身爲重要的各黨派人物，那麼在各黨各派，包括無黨派的啦，我們都進行訪問，那這個訪問都是以當事人爲意思，亦就是說做出這個記錄之後，最後是要送給當事人定稿、簽名之後我們才會放進檔案裡面，這是第一點。

第二點是，在這中間可能會出現敏感的東西，那甚至說短期間內他不願意公開發表，做記錄，但希望把這段話保留相當年後做發表，這是當事人可提出要求，那我們在寫給國科會的報告中，我們會用一個方法把那一段話，現在不願意公開的，改成點點點，那麼在送給國科會的報告沒有，但是我們會附上別的報告存起來，這個是預備比方說十年、二十年後，這一段真正關鍵的議題能留下來，這個作法我們在過去的六、七年也一貫如此這樣做。

目前爲止我們大概做了一百到一百二十個，那麼這一次第五、第六階段我們大概要做二十五個左右，那現在目前來說有一個已經做成，江文如做成，在國民黨部份像章孝嚴、蔡正元、陳明仁、陳鏡仁、蘇南成，我們會一一訪問，國民黨的部份，現在來講的話，就是說從秘書長開始做。那秘書長不但是國民黨身份，同時也是代表國民大會最完整、最瞭解這個，所以他的身份是有兩種身份的，我們也認爲是非常重要，也必須留下來，供未來的研究中華民國憲政發展史的人，來做一個參考，沒有這一段瞭解，未來也是一個缺憾吧，我想我就把這個意思做一個簡單的報告。

題目有事先讓秘書長看過，那麼假如說我們題目當中有那些題目問得不恰當，跟我們講，有些題目我們沒有想到，應該更進一步的來問的，你可以增加進來，那麼也就是說，也許我們的觀察並不是完整的，或者是沒有深與其事，有些重要的事情，應該去問而不知道去問的，這個在後面的地方也請秘書長來給我們指教，這個是爲我們中華民國的憲政史留下一份資料。這個過去這個東西我們覺得很多地方很有價值，我想未來再過

個五年、十年有些真正可以公開的資料公開後，我想對未來要建立比較符合當時實際真正歷史發展的那個東西，我想再過幾年之後，不管是學術界是從事憲改的人，都會看出這一段研究，會對中華民國憲政史具有很深的貢獻，現在我想我們因爲還有很多地方不便於把這個史料公開，看不出來我想這是我跟秘書長報告的。

今天來訪的兩位學生，曾建元是臺大國家發展研究所，憲法與政治組的研究生，也是東吳大學法律系畢業的，然後在政大三民主義研究所讀碩士，在臺大讀博士班，這個計劃也已經參與了將近四、五年了，所以過去的從第二階段，第三階段修憲他都很熟悉，他的博士論文也是寫這種東西，而顏韶儀同學是台大政治系畢業的，在臺大國發所憲法與政治組已經是第三年，她要寫的碩論文也是和這個有關的，我把他們的背景也和秘書長做報告，我想我們是在以一個學術研究的心情及嚴肅態度在做這個報告，我們沒有，也從來不會把這件事情拿到媒體做炒作，我們不是做這種事，我們要爲中華民國憲政史留下真正的，這是我做的報告，那我們是不是開始？

陳川：整個國民大會的修憲你們都整理過了沒有，你們看你們寫的有五次會，五次修憲等於六次會，我們第三屆大家搞不清楚，爲什麼五次會六次的修憲會，四次是五次的修憲會，這個我簡單給你們講一下，第一屆國民大會代表是從中國大陸來的，那時叫做臨時條款，那時他們到台灣來也有修過，但是真正我們修的是在我們第一屆第二次臨時會，那時候叫做增修條文一共有十條，這叫做第一次，第一屆有一次，第一屆代表那麼長的時間六年開一次，從大陸來的，那時候叫臨時條款，然後到第一屆第二次臨時會的時候叫增修條文十條，這時第一次的條憲；第二屆二次的修憲，那麼第二屆第一次修憲的時候叫十八條，從十條裡面我們又改成十八條，第二屆第二次的修憲的時候又改成十條。

問：這十八條本來二十一條，後來被人罵賣國二十一條，所以覺得這二十一條很不值得。

答：這最簡單的開始就是這個樣子，所以大家都會搞不清楚，但是有時候我們當中開會行使同意權沒有修憲，所以沒有辦法剛好沒有，我們修憲大概就這樣，所以大家都知道啦，修憲一共六次，其實呢，臨時條款也有修，台灣整個修憲是這樣來的。

問：是不是按這個題目下來以後，然後隨時可以叉出去，可以補充的補充這樣？

答：對，所以我們就開始，切入到你們提出來的問題。

問：我們之所以會訪問秘書長，主要就是秘書長能在國民大會裡面能比較客觀的看整個國民大會各黨派及整個修憲的過程，那我們這次研究主要是針對第五、六次修憲的問題，五、六次修憲大會最重要的是有關國會制度改革的問題，那其中第五次修憲引起最

大風波就是有關國大代表、立法委員延任的問題，在這個案子上面，在最後的議場上，我們後來看到國民黨國大黨團和黨中央在意見上有很大的分歧，我想說一方面就你是秘書長的角色，一方面就您做爲國民黨的國大代表的身份來看，是不是能在回顧一下國民黨那時候在延任案的決策流程，到底國民黨的立場是怎麼樣，還有牽引出議長蘇南成先生在這中間扮演的是什麼角色。

答：好，我先給你介紹一下，議事部長，是長期在我們國民大會議事部，在國民大會這大家都知道，你們提出來的都是比較大、比較嚴肅的問題，也許裡面有很多細節的問題，也許可以讓你們知道的他們也會補充，你們也不知道的也可以提出來，那個剛才李代表講過也許不便表示的，不便說出來的，我們知道也可以，你們這是學術研究嘛，我們也許會提出來你們保留一下，也未嘗不可，這樣做你們的資料也會多點，好不好？

問：好的。

答：第五次修憲最重要的議題是總統和立法院及國大延任案的問題，最後我們通過的只有兩項國大代表和立法委員，有關總統，也有很多代表提出來，那爲什麼有代表這樣講咧，把總統提出來也很好呀，不要只有我們國會來提呀，把總統也提出來，我們爲什麼會提延任案呢？憑良心講，不只是爲了延任，那時候完全爲了選舉的關係，大家都研究選舉，就是大家能夠嚴格來做一次改革，否則四年又一次，三年又一次，大家來選一次選舉社會成本很高，尤其國民大會跟立法院常常會發生這樣的爭執，兩個國會的蟑螂垃圾就是這樣來的，立法院是不滿他們三年，爲了這個問題，國民代表有這樣的心結，你愈要給他改爲四年我們愈不肯，我們預算每次到立法院，每次砍一次我們的預算，大家心結就在裡面，就是這樣，所以有一次大家修憲要把他改爲四年，不但是改不成，而是要改爲二年，你知道嗎？那時候已經通過啦，爲什麼再給他翻案，你們記得嗎？其實蘇議長那個是沒有通過嘛，對不對？我們在開會的時候底下有代表提出異議，提出再來一次的表決，那次謝隆盛反而沒有，馬上就提出來，馬上就怎麼可以能三年把他改成兩年，這不得了啦，這二次又投就通過了，沒通過，完全是因爲這個心結。

延任案，那我們乾脆把立法委員也一塊延任，同時也把他改爲四年，大家都有這樣的共識，這個事情才能通過，否則要在國民大會要通過立法院的事實在太難了，這是五次會的時候我們就給他改了，到了第六次修憲又很戲劇化的沒了，所以立法院又恢復三年，所以這次有很多立法委員說阿扁總統現在恐怕明年要來修憲，本來修憲這個門檻難度很高，大家沒有共識，你要去修憲是很困難的，那爲什麼大家現在會提出來呢？因爲立法委員有可能性把三年要改爲四年，只有這一點太有可能性了，人總是會自私嘛，就是這一點，放在心裡面，不表現出來，都以國會是我們的中央整個國會制度，我們給中央制度來做一個調整，爲什麼呢？因爲你阿扁總統選舉又那麼辛苦，選完後又職權不明，那這總統府和立法院、行政院三角關係弄不好，所以才形成現在政治上這樣的混亂，

應該要修憲，也應該罵，最好的結果就是三年改爲四年，所以有可能而並不是不可能。以我個人的看法並不是不可能，因爲我私底下聽他們立法委員這樣講，他們講這是高難度，因爲他裡面可能沒有深入去了解，因爲政治也是人嘛，人都是爲自己，這一點你們也許看不到，當然你看報紙，以我個人來看，可能性很大，因爲我聽立法委員也有人這個樣子，利用這個機會來改一改，尤其民進黨。

所以這個雖然是你們沒有提出來的問題，但我還是提出我的看法。憑良心講，那時候並不是完全爲了延任案而延，國民大會也有延任過，那就是一個調整時間，那時候總統的任期，選舉的任期，我們也延過，但是時間很短，原本是要在大法官的時候再來提，但你現在提到延任案，那麼你們在整理的時候，也可以把它放在大法官那一部分來談，所以純粹假如是大法官的問題，大法官完全以學理來講，否則憑良心說，他們也是因爲延任案，挨社會大眾的罵，罵說你們爲什麼自己來延任，其實以前我們也延過爲什麼不講話，純粹講事實的話，他們現在是講學理我們也沒辦法，所以你等一下講大法官的看法，我的意見也是這樣子，大法官已經決定了，我們也沒什麼意見，否則以我們來看，這樣的解釋是不太對。

所以我跟你講，爲什麼延任案會爲什麼能夠通過呢？就是我剛跟你講的，第一個就是大家認爲要把這個選舉做一次的整理，做一次的統合以減少成本。第二點是所有的代表本身皆有利益，延任不用選舉，不是正好嗎？你不能說他對不對呀，人不自私，那裡這不行的，你說第一屆國民大會代表四十年不改選，我說假如是你也不想改選，這是人一定道理，你不要講他，對不對，因爲你沒有當，所以這是一定的嘛，所以這延任就代表本身也有利啦，所以一拍即合就有共識啦，表面上不講，這也是共識啦。第三點實在是選舉很困難啦，選完了之後權力又不彰啦，國民大會老是被講擴權，其實不是擴權，是權力不彰啦，我們國大代表長期在這邊，你到一個政府機關去，沒什麼用，其實權力真正的講是這樣，所以我們代表是藏在心裡面，長期在那邊。第四點，爲什麼延長二年？爲什麼不延長三年？爲什麼，因爲配合，我們算得好好的，所謂的配套啦，爲什麼老大一延就四十年，你延二年，這二年是有道理的，就是因爲要整套配合，爲什麼我們上次延個二個月，那也是配套，也是剛好配合，這二年內剛好，我們名正言順來做，國民大會用兩年期間來好好研究對國會的制度改革，也是名正言順，堂而皇之，這樣的理由來延任，這也是很好的，所以就在這樣的共識之下，便通過了延任案。

你提到國民黨的代表到底有沒有爭議，我跟你講，本來每一次修憲我們代表個人的意見與中央意見有不一樣，但是最後還是聽中央的，這次延任大家心裡有共識，中央要是不肯，他們要肯也很難啦，只會一直壓抑，抑制到最後都會差那麼一點，每次都這樣，每次我們修憲都是這樣運作，每一位代表都有個人的意見，也有集體的意見到中央到各政黨，大家在開會的情形，一直這樣的演變，然後取重要的還是民進黨、無黨籍大家都同意。我剛才講這共識這很重要，國會集體行使政權的，行使議會權力，你沒有協商這是很困難的，尤其是我們這個修憲門檻這麼高，這一點太重要了，如果政黨沒有協商好，大家內心沒有這樣的共識這就太難，除非是突發事件，有時候大家不要看到表面的提

案，太好，其實他就隱藏在那裡面，馬上提出來大家拍手通過，所以這個是國民代表在修憲時最重要的要共識協商，政黨運作整個在國會真是太重要了。

問：那你知道整個共識存在於國大代表之間的，那爲什麼國民黨中央他明白表示反對，那這問題是出在什麼地方？

答：這問題，你知道長期中國國民黨是執政黨，所有的修正案，我舉一個最簡單的例子，國民大會的代表，已經從大陸來這麼久了，要設一個議長，本來容易得不得了，一個國民大會弄一個主席團，這太不像話啦，人家叫四不像，人家設一個議長不是很好嗎？大家那時候也成立一個小組來研究，好，應該我們來設一個議長，大家來談一談，大家都說好啊，連古正綱都說，那時候你還不曉得，在三樓那邊我跑古正綱那邊跟他講，我說我們在研究設一個議長，這方面你要保留，我讓你知道就好，你說爲什麼，我就要把這個問題告訴你，大家都講得好好的，講好了以後這叫政黨政治，那時候在國民大會最重要的人物就是古正綱，一言九鼎，所有預算，他直達天庭，他馬上回去到總統那邊，下午馬上過來說陳川你過來，什麼都不要啦，政黨就是這樣，讓給古正綱講，來設一個議長，太好啦，他一回去，明天說陳川你趕快來，不行，他爲什麼講，黨裡面也講好，我那時候就跟他講古政剛你要死啦，總統是國民大會選的，你要跟蔣經國搶這個總統呀？這樣不行啦，不敢啦，大家講好啦，研究啦，理論上也好、實際上也好，什麼都好，現在設議長不是也很好嗎？你說爲什麼，國民黨這是爲了什麼，你現在問延任案爲什麼會反對，本來也贊成，大家也很好，這調整也很好，我告訴你內幕太多啦，我不會騙你，所謂國民黨的中央，誰是中央誰也不曉得，講起來大家都這有道理呀。

這延任很好呀，然後減少成本，我們一次選舉把立法也放進去很好呀，到最後報紙一登，國民大會給報導弄死啦，你們要自肥要延任也不要選啦，中央當然也不要，那這樣一來，中國國民黨不就要垮啦，中央可以延任？就是這樣而已，只有這樣而已，這下黨看民意、看媒體、看整個情況，本來可以後來卻不行，這個內幕你不要寫也可以，我們那個胡組長也曉得，延任案我告訴你，大家都罵蘇南成，蘇南成爲了這個延任案跑了幾趟上層，我們回來問他，他也曉得，最後看不行啦，章孝嚴第一次也說不行，第二次他也不會那麼強烈說不行，到最後當然中央指示說不行啦，電話也打，什麼也打，搞得沒辦法，沒辦法到底是沒有很明確，那時候我們講打爛仗，沒道理，這由代表自己來共識，等於有共識，人家已經有代表這樣的情形下，人家章秘書長坐在那裡也沒有辦法去，只會放馬後炮而已，你坐在那邊也許你就不會通過，也許你坐在那邊只會更慘而已，也不一定啦，爲什麼？那時候你坐在茶水那邊，陳明仁一進去人家就罵，你不進去還好，你一進去就更糟啦，所以這叫馬後炮啦，因爲都是他跑掉以後，才講如果不跑掉的話，其實他在裡面也許更多，這是我個人的看法，你就保留，你要問我我只能這樣講而已啦，假如說媒體都看表面，你爲什麼跑下去，你要坐在那邊，幾個海外的聽不聽，有幾個不聽的喔，他坐在那邊，他跑到外面你也沒辦法。

所以這個是整個情況是這樣的，所以不能說誰對誰不對，所謂不對就是國大代表心裡面就太自私啦，民進黨跟國民黨合起來，只能講這些，其他個人方面很難，很難去影響，尤其蘇議長坐在上面，而這延任案還是什麼東西一定要有人在那邊運作才可以，選舉的東西我不會騙你，蘇議長在上面老師跟學生聽啊，這部隊長在那邊講一下，大家都聽？沒有啊，在上面怎麼可能有辦法呢？只有一個開會的時間大家談的問到，你的意見他也沒辦法很明確，他也只能這樣子，到時候你罵說，我覺得你罵誰都沒有用，憑良心講，我們太清楚，當然啦，你在這裡面也有談到我和議長的關係，我是幕僚，他提名因爲大會通過是幕僚，有時候我跟組長兩個人坐在上面，但有時那議長說那個你趕快下去跟黨團一個人說我們要表決，只有這樣。議長不可能叫他說你趕快投那個延任案，不敢的啦，這個議長怎麼可能，只能連絡什麼人提案囉、發言囉，我們只能做這些工作，我也沒辦法下去下面裡面這樣子，所以你問的問題第一題已經談到跟多後面你提到的，沒關係你回去再整理一下。

總之，你們談到我跟議長的關係，那麼對議長強勢的作爲，憑良心講，蘇議長以前在台南市當市長，個性當然是很剛直的人，很剛直，但是他是個心很軟的人，他的行政經驗、議事經驗很豐富，他還沒當議長以前程序委員會都是他來處理，他最密切的關係就是跟我們秘書處吳組長，所有的議程由我們來訂，程序怎麼來召開，法令這些都是蘇議長還沒當議長以前他弄的，所以他的議事能力憑良心來講很強，他對我們一些法規太熟啦，因爲他這的主持會議，憑良心來講是不錯，不會拖泥帶水，也許因爲這一點人家就講話，他爲什麼給人家講那麼多話呢？因爲那一次延任案，又再一次表決，其實那一次我們在會場也有提出，按照議事規則來做，今天他也來了，我們就是按照議事規則來做，這樣的一個議長最後負責起來也實在了不起，憑良心講你們學生，尤其學歷史的，他是一個不錯的議長。

問：議事規則問題我們等一下再談，我們再回到這個國民黨這個蘇議長角色的問題，蘇議長那時候有媒體提到說，那個延任案的問題可能和爭取修憲或這個基本法的時間有關，那這個問題到底是怎麼樣？

答：這個基本上我們從來沒有聽過基本法，也沒有人提出來，也沒有書面上什麼基本法都沒有，這不知道從那裡來的，蘇議長就他也不知道，不是都是要把基本法，以前基本法都是民進黨提的，蘇議長那裡敢提這個呢？憑良心來講我們在他的部下，他從來沒有書面給我，或者當面給我講說我們要列一個基本法，從來沒有。

媒體上有報導他也知道，事實上是不是這個樣子，你現在在求證，我們現在在當他的幕僚，他當他的議事部長，你看他有沒有提到，問他們有沒有提到，有沒有，從來沒有。所以基本法要入憲，難就難在這裡，以議長那麼聰明的人把這個拿出來，最起碼就是要有共識，最起碼要透過大家的意見，看看怎麼樣，那個都沒有什麼，連那個都沒有，我可以肯定的跟你們講不可能這樣。

問：所以這個問題就是在媒體上吵，國民大會並沒有？

答：都沒有啦。

問：還有剛才提到說國民黨中央對這延任案，沒有很強烈反對的態度，那麼我現在手上的資料，國民黨內部從來沒有同這延任案，所以這都是屬於非會議決議的，對，，沒到那個程度，也就是溝通的時候，國民黨有沒有試探？

答：我跟你講，所謂政策的形成，在中國國民黨中央有一個政策會，所謂政策會是管國會，不管我們這邊的修憲或立法院的立法，你要成立一個政策性的案子，你一定要按照黨團一個正常的程序，那我們這個延任案呢？我們一直在講，絕對不是中央去指導，也絕對不是中央形成一個決策，絕對沒有，只有代表間這樣的共識，等於中央也知道這回事，中央也不敢碰這樣的問題呀，把這個問題拿到政策會或中常會來研究，研究完了，形成一個政策來下命令，這叫中國國民黨黨版，那變成政策當然要執行，執行的問題啦，這個案子根本就沒有，所謂有的，我剛也講過，報告有的事，有的講沒問題啦，有的講不置可否，有的就不行，變成三種，有的點點頭，有的不置可否，有的是反對，你到底是要聽誰的，你又講中央沒有形成一個決策的過程，等於不辦，你聽的，所以沒有啦，我跟你講這樣，雖然蘇議長已經辭職，我告訴你本來總統案也不行，這點你也要保留，我只能告訴你本來有，後來又不行，把他拿掉啦，所以沒通過，我們國大、立委的延任通過，總統沒通過，本來是要下個禮拜，那這整個行程，前段是可以後段就不行。

問：就你所知道這個延任案，提案形成過程到底是怎麼樣？照你你所講國大有跨黨派這樣的共識，這個案子到底是怎麼樣的起草？

答：有人提案呀，提案的大家內部踢來踢去呀，這個也不要寫啦，另外一個黨不提叫我們國民黨提，這樣踢來踢去，這一定有人領銜提出來的，我們這個國民大會修黨一定要有人提，我們還有人數的規定，然後拿著這個來提，不怕死的人就簽了，怕死的就不簽了，這簡單得不得了，就這樣，一定要簽署到夠人數，夠法定人數才能成案。

問：那我們之前有訪問民進黨的代表，有提到一點國民黨的代表對這個案子很多代表態度都是比較猶豫，就是跟你講的一樣有點怕死，後來他們去找許文龍溝通李總統，所以使得好像國民黨內部態度明朗化，可不可以從你這邊得到證實？

答：其實那天在我們這邊三樓開會，開會完之後，他們已講說許文龍什麼時候要去，當天民進黨也派一個人去啊，派人去談什麼我們就不知道啦，談回來講延任案的問題還是

什麼我們就不知道，對不對，那天民進黨是鄭麗文他們就趕快跑到那邊去了，所以這也是報紙寫的，到底是怎麼樣我們也不曉得，因爲許文龍也不能代表民進黨，也不能代表什麼，他只有跟他們熟呀，其實他們是要請許文龍去跟李總統講，講了這個結果怎麼樣。你的問題我們只能知道這樣，就是我們三黨在這邊開會，有人提說要到許文龍那邊，因爲許文龍要到總統那邊，所以趕快跟他談，所以派人過去啦，我只能知道這樣子，其他的我不清楚。

問：還有一個是通過那一天議場的狀況，因爲那一天，我是聽說，在開會之前有關議規則的操作方面有做議事規則的沙盤推演，什麼樣的狀況怎樣處理？我不曉得秘書長對這情況是不是了解，因爲比如說像無記名投票的問題，像這個是不是有經過一些設計？

答：我告訴你我講話不算數啊，我請他們來，他是主辦選舉的喔，由他們兩個來給你報告是最好的，反正我們沙盤的演練是沒有啊，選舉演練是有啊。

吳萬德組長答：黨的部份我們是不知道，我們倒是從媒體上知道，說有人要提什麼記名投票，也有人在運作要用舉手，根據這個議事規則延任案的表決不只有舉手，也可以記名，因爲因應修憲這個議決尤其在這個二讀會，我們當然事先要有準備呀，不能弄了以後才來準備，每次修憲的時候，不只這一次，第五次修憲，以往我們也都有準備，比方說這是一般議會的常態呀，像立法院也是隨時都須要準備，有舉手的、有點名的、有投票的，統統都要準備，這是常態，不是說爲了延任案我才來準備。

問：有關無記名投票重複表決相關的問題，有人說那是議事規則有些適法性的問題，就你的觀點來講如何？

吳萬德組長答：這是就大法官會議解釋案所辦理的，我們也有說明，在上述都講得很清楚了，你那個資料裡面可以調得到，這個完全依法來辦事，依議事規則來行使，以後有人有問題，這就是另外的見解。

問：所以就國大秘書處的看法就是認爲當天整個的議事規則是這樣規定的，行使上面沒有問題。
吳萬德組長答：我們幕僚單位不能表示什麼意見，議事規則這樣定，我們就取決於大會呀。

問：再來問就是有關國民大會在之前，有所謂國會改革小組，像這類的研究單位的組成，其中有關國民大會和立法院的關係，有一個是兩院制的這種方向，有一個結論出來，關於這方面能不能請……

答：好，有關這個問題比較有興趣一點，有關這個國大跟立法院互審跟共審預算，國大審查立法院逾期法案，國大行使聽證跟調閱權，所謂的擴權修憲案，其實這不是擴權修憲案，大家提出來這一個問題不一定是擴權，這是因爲我們憲政小組所研究出來，這個議題，尤其我剛講過國民大會長期跟立法院預算的問題，見一次砍一次，像我們這個助理二個，我們要增加兩個人，他們就給我砍掉一個人，他們就有五、六個、七、八個，我們只有一個，同樣的地方上大家都要選舉，他們助理那麼多，我們助理給我們砍掉那麼多，那砍一次大家就不滿一次。

那這個案提出來，其實並不是我們這邊要擴權，就是不滿啦，同樣的國會，我們的預算你們砍，那你們的預算誰砍？現在立法院的預算浪費那麼多，他們自己講出來啦，他們說立法委員自己講出來，誰管？沒人管啊，所以像這類的不是擴權啦，像調閱權、聽證權，像國會調閱權有什麼關係呢？調閱權，同樣是老百姓選出的，這有什麼大不了的問題呢？像這個立法院的立法懈怠，民生法案堆了那麼多，同樣的一個國會假如你不審的話，你的時間來不及，我們這邊來給你通過一下，未嘗不可呀，大家爲國家、爲老百姓，這不是擴權啦，不是國民大會代表說我薪水要增加多少，或是我要怎麼樣，而是以我看法這不算擴權，而是不滿權，將壓在心底的不滿給爆發出來。

這幾個案對國民大會的定位，國會的制度，就有關係，所以我的看法這幾個案不是擴權，而整個這個案大概是最重要的就是共識，大家有共識，因爲剛才我有講過，預算大家不滿，爲什麼你可以調閱我，你可以聽證我，爲什麼我不可以，對不對，你們的老是不審，所以大家都有這個共識，所以這些案最後才會形成，但最後沒有通過，其實我們有通過，其他沒有，我們這個預算通過，最後三讀也變成沒有通過，我們暫緩下次再來，第六次會就戲劇化的沒有，就變成這樣。你看就你們提出來的幾點來看就，這預算大家心理最不滿，其他的大家都打消掉，其他進入二讀都沒有，只有預算案進入二讀，馬上會通過的，爲什麼沒通過呢？因爲當時我們整個配套沒弄出來，所以我們那時候預算有分成甲案、乙案嘛，所謂甲案、乙案就是我們這樣互審啦，我的給你審，你的給我審，這樣就叫互審啦，這是第一個案啦，第二個案就聯席會，我們這兩個國會，你派人、我派人大家來審，就這樣，所以我們這個預算案最後沒有通過，我們考慮整個國會的制度，然後考慮到整個配套的問題，後來協商的結果也說不要，最後還是沒有通過這樣。

你也講到說我們這個國會制度，憲政改革小組，我們都有提出來，從八十六年九月開始這行憲政改革小組，以前叫做憲政改革委員會，關於委員會，立法院自治法只給我們通過四個委員會，沒有憲政委員會，後來我們爲了不要違反自治法，我們就改一個小組，那小組的情形我這資料有，我念一下好了：由三黨各推派常務委員九人，再從九個人當中選出三個人，每一個黨一個人爲執筆小組，由執筆小組再推薦三個人會外協助三個人爲憲政顧問來進行研究。所以在我們整個國會運作來看的話，我們那時候來國會的研究從一院制、兩院制啦，憲政改革這三方面做一個研究，我們弄出一個初稿出來，這個初稿在八十七年八月四日第三處務會議的時候就已經把我們研究的結果列爲記錄

了，我們已經把一院制、兩院制列入。

第三屆國民大會第三次會議是否安排這個議程，我們也共同來協商，我們代表也提出來修憲，一共有十四個，其中十二案由國民大會結案，剛才講就是這個案子通過。我們那時候提出來的憲改小組，憲改小組那時候我們在八十七年八月修憲的期間，又增加了執筆小組，三年改爲六年，每一個黨再增加一個，增加一個在那邊研究，就我們國民大會基本的職權，我們做一個調整，我們就給他列出一個草案出來一共有九條，這九條當中第四條就是有關兩年未完成的立法懈怠案，第五條是有關國民大會和立法院共審預算的問題啦，那第八條就是有關於聽證權啦，第九條叫做調閱權啦，六人執筆小組把我們的決議案給九人小組向大會提出來，提出來的最後大家研究的結果就是這樣子，有列入其他的，代表建議，你看第九條條文，整個我們國民大會就把他這樣弄掉。

在四次大會的時候，我們一共有四條，那時候我們第三次會議研究小組各政黨推派組成一個十四人的整理的小組，相關議題共部份我們提出一個修正條文，那麼我們完成國會改革及其他修憲條文草案，各種提出來，在第二次大會的時候備查，這是我們這個小組的問題，那麼憲政改革的小組就是這樣啦我們整個單一國會或兩院制，憲政改良，我們就整個改革的小組大家在那邊做研究，寫了很多研究了一套改革，最後憑良心來講，沒有共識，你曉得嗎？我告訴你，這裡面也有立法委員在那裡運作，這段保留，特別是觸及到立法院，據我所知，剛開始大家很認真在那邊，尤其我們國民黨政策執行都是立法委員在當，所以我們要做什麼東西他們都會去政策會那邊去研究，完成了之後由他們那邊來影響，民進黨也會，所以立法委員從各方面來影響他，所以我們把本來很好的研究到最後沒辦法，你一定會問爲什麼不通過，爲什麼給他擱著，表面上擱著，實際上人家運作過來的，也許他們不曉得，我知道的差不多都是他們運做出來的，起先你講，到後來都不行啦，你這個都保留啊，陳明仁、劉一德他們起先都很好，到最後都變質，我們這邊也是，爲什麼會變，我剛講的黨政運作，所以一牽到立法院，牽涉到這些問題，我長期在國民大會二十年，我們中國代表研究六大議題，真是太好，但一牽涉到立法院就所以沒辦法，所以你剛提到我們憲政的小組，還有一個，我們那時候也有談到。

問：我們的問題也對國民大會進行討論，剛才講國會改革小組，後來例子像擴大憲政的諮詢會議，那這個會議的定位又是怎麼樣？

答：本來我們叫休會期間，我們在七月十一日後擴大諮詢會議十天，我們七月十四日在世貿舉行擴大會，憑良心講，那時候我們是以退爲進啦在那邊吵吵鬧鬧看有沒有辦法形成三黨一派來形成一個，但大家沒辦法得到一個共識，那是不是大家退到一個能請專家學者，大家來研究一下，憑良心來講，大家都來緩和一下，我們那時候看利用外面這個來形成共識，看外面有沒有形成共識，那裡知道開會的時候各說各話，不開還好，一開結果沒辦法形成共識，而講出來的，所以最後大家的意見也只提供大會參考而已，我們開會的當時就碰到李總統的兩國論，我們臨時變更議題，馬上列爲重要議題，研究兩國

論要不要入憲的問題，一談到這個意見更多，沒辦法形成共識來制憲，所以那時候兩國論影響我，憑良心講，假如那時候沒有兩國論，那我們的憲政的應該趁這個機會做一個調整，是最好的，但是沒辦法形成一個共識。

問：沒辦法形成共主要原因是因爲國民黨內部？

答：不，這也不能說國民黨，國民黨也有反對的，也有贊成的，那各黨派都是沒辦法，沒辦法，絕對不能說那一黨贊成，沒有沒有這樣。

問：那這種東西，對當時國大內部、政黨的共識凝聚會協商情分影響？

答：你們看應該會有什麼影響呢？不是關鍵問題，當然有部份假如那時候兩國論能夠入憲的話也許會對我們整個制度會有一個改變，趁這個機會是不是把他入憲，也有人提到這問題，但我們整個修憲其他的協商共識影響不會很大。

問：針對大法官解釋的問題，當立法院那邊有釋憲案提出來之後，國民大會這邊的準備大概程序是如何？

答：好，這方面我請吳組長來說一下，他最清楚啦，我們底稿送公文他們都是很清楚，就是過程啦。

問：我想了解一下關於這件事情，國民大會流程到底爲何？

吳萬德組長答：因爲大法官要來審，立法委員之前有召開審查會，在通知我們國民大會來說明，說明的時候我們那時候代議長要召集三黨開會，開會以後我們就研議出來當天說明會有的一套說明，那一天去的時候，指派當時修憲的時候是民進黨，另外三黨派推薦的，那當天的說明會當然就國民大會爲什麼會採當時無記名投票的過程來說明爲什麼延任通過，當時的文獻都在立法院，審查會裡面稽核，那麼，我們又進一步又提出程序上的說明，爲什麼當時要提出這個意見，有代表也有提出要記名，這兩個提議提出來後，國民黨代表陳明仁爲首，這樣主席就很爲難呀，他按照議事規則主席可以裁定，後來主席就則召開會議，就以這召集表決方式而步入國民大會，最後以採取無記名的結果，大會就採取無記名，那麼你提後來延任案有前面表決的時候沒通過，後來又有民進黨的代表來提出要求重新表決，那主席就按照議事規則，你要我們就再來一次，那表決一次，要不要表決由議事規則來提議，不是因爲你這延任案要重新表決，不是主席說我來這樣做，一定要有人提出來這動議，又經過合乎法律之規定，主席才能夠這樣做，不是由主席來主導，以往我剛講到一次表決沒通過，要求重新表決的也有這種情形（陳川：三年

改爲兩年那個案子），所以完全是按照議事規則來做，以後的話。最大的一個問題是修憲案的延任，爲什麼到立法委員採取代表制這理由很多，後來整個修過三黨擬出一個說明，這個我們也正式行文給司法院，我想司法院在解釋這個案的時候的時候，通通都有記錄在案，你們也可以鄉上面找到爲什麼我們國民大會提的，採取立委員選舉的方式主要的用意、背景，我想大概都很詳細。

問：有關司法院這邊，側面了解他們並沒有把這次釋憲相關文件出版，所以……

吳萬德組長答：附件應該都有吧？

問：有，但是他們並沒有出版的意思，所以這份變成不公開啦，沒有辦法去查。

答：不公開嗎？這鑑定報告都有呀，邀請學者專家的鑑定。

問：這沒有辦法去跟他要啊！他這是內部文件而已。

答：那我們這邊有資料可以提供給你呀，你有需要，我們正式函送司法院，總之，你們有空來找他可以，我告訴你今天訪問完之後，有問題隨時和他們幾位聯絡，你打電話到我們國民大會總機 23311312，然後你就找議事組的吳組長，你們有不了解的或要什麼資料都可以找他們，因爲你這短時間內不一定想得很多，也許不會很完整，你們在整理的時候有什麼不如意的馬上打電話跟他們聯絡一下。

那有關於大法官的問題我補充一句話，我們所有代表最不滿的一點，我們是修憲機關，司法院是釋憲機關，以釋憲機關來推翻制憲機關這是太不對了，不管你什麼程序，不管你什麼其他學理所以我們所有代表最不滿就是這一點，本來修憲已經那麼高門檻的東西都已經通過，你再給人家推翻，儘管你自肥延任都是一樣的，以這個修憲的項目給人家做是不對的呀，所以你剛才提到會不會影響議會？本來是全部都要拿掉，並不是只有附帶一點而已，他們才是自肥的，對不對？後來才部份承認司法官可以，本來是全部要給他弄掉，怎麼可以這樣子，你們自肥不講話，他們也自己來解釋，你看這太不對啦。

問：那爲什麼針對他優惠的問題？

答：本來我們要把他們所有待遇弄掉，終身職呀，比照法官的終身職啊，因爲大法官不對嘛，他們做一任完後國家就要他們辭呀，月薪又很高，大家又不滿啦，變成部份，承認法官的可以，不承認法官的不行，所以這一點他們吃虧。

汪俊容副秘書長：不過他們現在也碰到這個問題，到底是這一任還是九十任？我們條文

有說九十二年以後的大法官什麼的，所以應該是九十二年以後的那任。那天主計處有打電話來問到底是這一任大法官就要用還是下一任，那時候本來這個案子我們是要放在另一個修憲提案中，就不會有九十二年後的。

問：因爲他們把條文自九十二年實施又接下來，到底這一任適不適用的問題，他們當然希望不要適用呀。

吳萬德組長：所以當然希望找到對自己有利的來解套嘛。

問：想接下來談第六次修憲，第六次修憲可能是在代表普遍不滿的情緒來通過的，秘書長可不可以回述一下當時這些條文是無麼樣擬定？怎麼樣通過的？

答：第六次的修憲會等於我們第三屆第五次的會議，根本就沒有什麼國民黨的一個中央黨團，也是沒有中央。這很重要，這次爲什麼會戲劇化？就還是各政黨的主導，因爲你大法官這樣解釋，假如說我們沒有給他弄戲劇化，馬上要選舉，整個政治生態就要改變啦；尤其總統選完之後，親民黨一出來。我們現任的代表，國民黨佔多數，你現在回去選舉的話，空間擠得很厲害呀，所以這都會影響大的心情啦。憑良心來講，你們也問到這句話，確實他們代表心裡在想，再回去選舉的話真是困難，所以大家在講：選舉一次要花那麼多錢又那麼困難，選完之後職權又不會很大，媒體一直要廢國大，大家心理都覺得不舒服，可是你要把整個國民大會廢掉又不甘願，既然這樣的話，我們第五次會議也用正當的名義，也不要去選了嘛。

好多人提案，我們最後是有三百一十五位，一共有二百二十九位的連署，你曉得嗎？再差幾位就已經到門檻啦，所以我們也可以講，這次的提案，代表大家內心想說已經到了這個程度，要有共識在，你也問到跑票的問題，你們看二百二十九位的連署，大概五、六位吧，有的請假、有的缺席的，反對只有一票，所謂跑票就只有一票而已，其他都是沒有。從另外一點來看，我們那時候是用記名的，所以根本沒有跑票，都沒有。所以第六次修憲大家共識太高，很順利的通過，我們開會的時間也很短，才五次而已。

問：國民黨中央也沒有表示意見？放任或樂觀其成？

答：對呀，這樣戲劇化當然大家都沒意見啊。要是我在講，這戲劇化實在太麻煩啦，尾巴的事情還沒完，現在我們員工都難處理呀，留一個尾巴啊，你一個車禍弄死最好解決，沒弄死最要命，你曉得嗎？現我我們留了修憲的複決權，阿扁講明年修憲，代表選出來還要集會一個月，選的代表是比例而不是政黨，現在中央選舉委員會對他們無黨籍怎麼處理？無黨籍要選兩次，別人用國民黨、民進黨、新黨、親民黨，無黨籍則用甲、乙、丙、丁下去選，選完之後黨都算票啦，你這些合起來百分之十，分到幾個人，人家一萬

票當選，你三萬票，你沒有分到你就落選，沒有辦法，所以他們在講中央選舉員會在講這個也不行，現在不知道怎麼麼弄。現在的比例不是政黨喔，不知道怎麼弄，就是好麻煩。

問：這個問題在第五次修憲的條文已經出現？

答：那時候這個政黨比例沒有問題呀，政黨比例就是沒有保障無黨籍的，獨立參選有另外規定。

問：當時這個問題國民大會的理解度是怎麼樣？

答：那你現在怎麼算啊？

問：我講的是第五次。

答：我知道，假如說獨立你怎麼算啊？中央選舉委員會怎麼訂啊？當時的情形，延續到剛講的延任案的政黨比例，選的時候，到第六次協商，有人主張不能用政黨比例，要考慮到無黨籍問題，條文就把政黨兩個字拿掉，但實際上政黨比例代表制還是政黨比例代表制，只是說這個無黨籍還是有參選的空間，還有這個保障，這是條文原來的意思，將來內政部在產生這個辦法的時候，到底要怎麼言議，要考慮到這個問題。我已經講過啦，國民黨去中央委員會登記國民黨，國民黨內部想陳川第一名、陳川第二名、陳川最後一名，人家排出來啦，然後登記給老百姓來勾，不是勾陳川，而是勾政黨，無黨籍的五十個，五十個名字都要排出來也，老百姓去勾；勾完了，比方講你整個區域國大代表以前二萬票當選，現在三萬票、四萬票，再讓我分不到席次就糟糕啦。

他們現在已經發生這個問題，所以現在怎麼辦咧？只好叫無黨籍也來登記，成立一個黨，但百姓就說我投無黨籍，無黨籍誰排第一名呀？沒辦法講，我叫人家排二十名，各黨都一定會排名，可是無黨籍沒辦法排呀，你們研究政治的，你們看比例要怎麼去弄？想一個最好的辦法。這種構想壓迫無黨籍的人也要組成一個政團，政團將來要登記的話，你們自己協商弄出一個名單出來，法是明文這樣規定，不然你沒辦法放任你個別去登記、個別去參選。你現在講這個法都沒問題，但你叫誰來排名、誰來主持？是你苗栗縣要來做頭還是你台北市要來做頭？沒半人來做頭的呀。另一個辦法，無黨籍不要採取名單，你將來單獨在無黨籍裡面大選，如果達到一個門檻，無黨籍比照政團，跨過一個門檻，當選是看得票人的一個次序，來產生這個名單。

問：這個問題之前我有請教過民進黨的代表，他是半開玩笑的說當時有提案是要把國民大會制度廢掉，你搞一個荒謬的制度，廢的可能性愈大。

答：我告訴你，廢國大也不成，爲什麼呢？因爲已經明文規定，下一屆才要經過立法院，這一次還是要選，廢不了，當一個月的國大代表絕對廢不了。

問：未來任務型國大的運作，像秘書處未來的功能是怎麼樣？

答：所以我剛講過尾巴最難處理，現在我到立法院最怕的是什麼？有很多立法委員甚至還不知道我們還存在著，都以爲我們被廢掉了。這是第一點。第二個戲劇化，第二個問題，你們那麼多人在那邊做什麼？剛才又說留一個尾巴，還有三個權限在這裡，這個月照樣是要開會，規矩跟以前開會一樣，尤其是當一個月的國大更兇，問題會更多啦，那你到底要是多少人？立法院罵說，一個月我給你十個人，二十個人在那邊沒事情做，我怎麼辦呢？所以我下次到立法院跟他們講，你乾脆把我們砍掉算啦，我一定會舉例：如車禍撞死問題馬上就解決啦，一刀砍掉的話，公務人員一定要附帶保障，留一個尾巴又不給保障，怎麼辦？到困難之處最好不要去違反自然，讓自然去解決，因爲我們這麼多人已經慢慢在分了，假如到今年預算通過，明年底也分得差不多了。如果再爲我們國民大會定個組織法綁死，要他們四十個、六十個在那邊沒事情做啦，怎麼辦？第四屆開議後，第五屆又幾十個人再等個五年、十年。我們組織法就是擺在那邊，我們的事，自然就消失了，問題就解決了，開會的時候，再到外面找人，對不對？解決問題，這是最好的一個辦法。所以現在要訂五十個、六十個員額，被罵死了。

問：最後一個比較總結性的問題，就是秘書長已經在國民大會做了那麼久了，是不是可以從做一個秘書長這一個位置，對於各政黨這樣歷年來的修憲來做一個評價，談談您自己的一個感想？

答：我在國民大會已經二十年了，所有世界各國的國會跟政府，是國家裡面最重要的。世界各國所有的政府機關一切都依法來處理，所有的公務員都要依法來處理，那麼議會這邊當然也是政府的一個機構，但議會的機構是長期的，並不能夠百分之百的依法來行使，依法來行事的話很麻煩。

問：不要定得太細？

答：不是定得細的問題。比方說廖福本給他警告就好而不要去抓他，也許依法可以掌握到更多證據，否則你以硬的方式來處理的話很麻煩。這叫做運作，議會運作，比如講你一般行政機關在辦公室廳裡面打麻將，依法處理是違反公務人員。我舉一個例子，省議會議長選舉，副議長學識很好，但他就是當副議長，黨團作業國民黨要他落選。所以這叫做議會，而議會一個案要通過要有共識，而這共識也是運作，有時候點一點，就通過

啦。你們有沒有念過也許一個人、二個人都可以影響國家？議會、國會的事情都是這個樣子，像美國聯邦政府、國會山莊，你一個法案的形成，也許點一下就成了，爲什麼我們這邊又講到國會山莊花那麼多錢，打牌也要錢啊，什麼都要錢。

所以我跟他們講，我們是給代表們服務，他們什麼事情我們都辦，在立法院也是要有這樣的人來運作也才好，不管法案或一切問題，都是如此。我長期在這裡已經二十年了，以前當書記長輕鬆得不得了，什麼問題都沒有，到我們這裡來什麼問題都有了，那時候不是民進黨在反對？兇得不得了，一兇就要去做一些國會運作。行政機關要是關說不就糟糕了嗎？行政是依法，國會是運作，大家共識比什麼都重要，所以他們現在立法委員也是這樣，不共識免談，那就完蛋啦。你們再看看有沒有其他的，或是你們還有問題，我們隨時再保持聯絡。

〈西元 2001 年 6 月 21 日李炳南校對〉

陳明仁先生訪問錄

時間：2000.11.24
地點：華南銀行辦公室
訪問人員：曾建元、顏韶儀
記錄人員：顏韶儀

陳明仁先生於第五次修憲時擔任國民黨國大黨團書記長，對於國民黨內修憲議題的形成親身參與，同時掌握議場上國民黨籍國大代表的發言籍投票，以及親身參與歷次的政黨協商，故其對於第五次修憲，無論是國民黨內部或國民黨與其他政黨的互動，均有深刻的體會。

問：請問國民黨當時對修憲的流程以及目標，這段歷史請您做點回顧。

答：第五次修憲在國民黨的立場來講的話。主要是在八十七年開國民大會第三屆第三次會議的時候，李總統來做國是報告的時候曾經說，民主憲政最後一階段的改革是國會的改革，他有提到這一點，所以就是引起大家的希望就是說是不是在民國八十八年，也就是去年，做國會改革的修憲。然後所有的目標就朝向這邊來醞釀發展，因爲李總統曾經提到這個東西，所以國民大會三黨裡面就開始往這個方向來醞釀，準備在八十八年修憲要對國會做改革。

其實這個八十八年的修憲跟以前過去幾次的修憲來比是條件非常差的，相較在八十六年的修憲，八十六的修憲因爲有國發會的共識在那邊，過去八十二年、八十三年，第一次第二次修憲的時候，幾乎都是有民意的共同的呼籲，比如說第一次是廢除臨時條款，第二次是廢除萬能國會，第三次是總統直選，幾乎整個社會有共同的目標去追求，第四次的時候有國會的共識在那個地方，有共同的目標。第五次，也就是去年這一次，相較來講沒有，不曉得要怎麼修，大家都想修但不曉得怎麼修。國民黨基本上李總統就提到國會改革，所以也願意朝國會改革這個方向來修，可是問題就發生在整個國會改革方面，並沒有一個這個大家共同認同的國會制度在那邊，讓大家去追求它完成它，而且甚至於說落差非常大。

去年這次修憲整個來講是非常失敗的，因爲沒有共同的藍圖，接下來就是要怎麼修的問題，怎麼修就是三黨應該要追求共識。去年整個修憲在組織運作上面，國民黨幾乎是由黨團來帶領，黨這邊雖然有監控，但沒有給予什麼指導，原則性的指導沒有，該走向什麼方向也沒有。國民黨這個政策是要維持五權憲法的架構，所以國民黨在國會改革的時候，第一個怎麼樣讓國會制度完整。這個完整基本上來講涉及到很多因素，包括中華民國憲法，中華民國憲法在民國三十六年的時候受到非常嚴重的扭曲，我們現在把真正的國會放在立法院，都跟五五憲草不一樣，五五憲草裡面的國會本來是國民大會，但是因爲經過三十六年政治協商

會議扭曲到立法院，然後總統的職權也相對成長非常非常多這樣子。

那去年八十八年在第五次修憲的時候相對應發生一個環境就是說，立法院本身這個職權並沒有再擴張，在八十六年已經做適當的擴張，八十八年並沒有再擴張。立法院雖然在職權相對上沒有擴張，可是立法院的影響力已經擴張非常多。因爲在過去八十六年之前，立法院管國家政策，實際上當政務在推行的時候，因爲我們特殊國與國的關係，很多政務推行，除了國防外交之外，很多內政的推行都落在省政府，那麼省政府那邊有省議會，相對來講在國家政治運作的影響力上面，立法院的影響力不是非常強，因爲它只管政策不管執行。可是到了八十六年廢省之後一直到八十八年，我們就發現省議會整個執行和政策就落在立法院。

我們想說立法院國會會太大，怕憲政怪獸會出現，所以我們在想說有兩個方向，一開始在去年八十八年三月份的時候有兩個方向在思考，第一個首先浮出來的方向是廢掉國民大會，那麼其實在三月份到四月份當中，國民黨黨內確實很嚴肅的在想說是不是要廢掉國民大會，因爲廢國民大會是整個社會有共同的呼籲，而且國民大會實際上在三十六年公佈之後，國民大會的職權非常的少，所以有說是不是要廢掉國民大會。實際上考慮的結果發現，國民大會要廢的話，這一部憲法幾乎沒有辦法再做了，整個憲政架構是權能區分嘛，五權憲法、權能區分嘛！那廢掉國民大會就把權能區分的架構廢掉了，雖然實際上權能區分這個總統跟國民大會的職權呢，在三十六年時就已經被破壞掉了，可是基本上是按照這個架構設立起來的。那如果把國民大會廢掉，我們發現憲法 175 個條文當中，變動要超過三分之一，那再加上八十六年的修憲把中央跟地方的制度又更改了，整個憲法如果再把國民大會廢掉的話就支離破碎了。

當初本來是說廢國民大會或廢立法院就是施行單一國會，把立法院跟國民大會合併爲一個，名字叫國民大會或立法院都可以，可是發現這樣子將來這部憲法是沒有辦法再修了，如果把國民大會廢掉的話，憲法本文的變動太大，連參考價值都沒有。後來就再想另外一個方向，如果這樣子的話怎麼樣讓中華民國的國會制度更健全，我們考慮雙國會的制度，參照全世界之後我們發現全世界兩院制的國家，雖然兩院制有很多問題，但是一般來講幾乎所有民主制度發展較好的國家，幾乎都實行兩院制，那麼都實行兩院制。所以我們就想說，是不是往兩院制方向來走？可是外面的聲音也就是廢國大的聲音非常的大，大家沒有辦法平心靜氣來想怎麼執行兩院制，因爲一談到兩院制就等於國民大會要復活，大家都不接受。

在國民黨本身曾經開過一次會，大概在五月份的時候，我們在三、四月的時候曾經談到修憲，但是發現沒有什麼共同的目標，所以我們有一點停頓，國民黨這邊有很多人認爲大選在即，八十九年就要大選了，八十八年修憲，尤其像國民大會的修憲不曉得會搞出什麼名堂，大家的心理都非常不安心，所以說八十八年不應該修憲，到了四月底的時候修憲就有點停頓，三黨在協商方面沒有什麼好的共識，新黨認爲說他們以理想標榜，他們是標榜大中國的，所以認爲憲法不應該修，一方面民眾又認爲國民大會不應該存在，他們一方面想維持憲法，一方面又

希望國民大會不應該存在，他們找不到一個好的解決辦法。民進黨以毀憲爲目標，最近十年裡面的修憲是以毀掉這部憲法爲目標，當初的這個萬能國會的廢掉跟這個沒有關係，但是總統直選就是毀掉這部憲法的第一步，廢省以台灣目前的情況也是他們毀憲的第二步。但是他們認爲毀掉這部憲法最重要的一步就是要毀掉國民大會，所以民進黨一直希望可以廢掉國民大會。

在這情況之下，到四月份的時候談不下去，外面有很多人認爲不修了。那個時候我曾經到總統府去，因爲我不曉得這個怎麼辦，因爲我是第一線指揮官，我不曉得怎麼辦，後來李總統因爲我的關係在總統府召開一次會議。這次會議是去年修憲裡面李總統唯一一次親自涉入，也是唯一一次的開會，之前之後李總統不再開會也不過問修憲的事情。在那次會議中，李總統曾經提到說總統直選還有政權機關這是很奇怪的事情，這是他講過的話，他就提到像日本有兩院制的國會好像還不錯，因爲兩院制國家的發揮比較多，但是國家會發生的問題比較少，相對來講國家在政治方面的成本就低很多，李總統非常贊成這種說法。李總統講我們國民大會這名字也可以改阿，他認爲國民大會好像是蘇維埃主義這種國家才會有的名詞。

但是他們在做兩院制的時候就跟我說，要做兩院制的話，第一個最好不要危害到立法院現在行使的職權，但讓它的立法功能更好一點。會中有提到應該怎麼來做，後來這個我在會中我就跟大家提到說，在國會制度上面有三個東西，要成立一個正直的國會有三個條件，這三個條件我們希望利用現有的條文現有的動作精簡最少的情況下去做這樣子。第一個，國會應該有一個被監督的機關，在國民大會的被監督機關應該是總統，大家應該可以接受，總統本來在國民大會就有國是建言、國情報告，那麼我們是不是把國情報告位階提昇一下，讓它變成國情咨文，如果是國情咨文的話那麼國民大會跟總統做「對頭」，位階提昇，但是基本上動作是本來就有的，這是第一個。

第二個民意機關應該有預算審查權，可以預算的審查權是不可分割的，假設我們在立法院以台灣目前的現象，立法院審查完預算在送國民大會審查的話我看中華民國的官員就不用上班，就混在那邊就好，一年都混不完。所以整個兩院來分別來審的話，實際上不太可行，對於立法院職權的爲害也非常大。在這情況之下，預算審查權不能分割，但是勉強分割，國民大會的預算由國民大會自己來審。基本上我們的想法是說國家總預算是固定的，國家總預算固定的話，雖然把一部份分給國民大會審，國民大會審完了以後還是要回到國家總預算裡面，假設國民大會審跟原來編列的預算有出入的話，可以規定到預備金裡面去。過去來講公賣局的預算由審議會跟立法院來審，他們審了以後就把比較多的收入爲準，這種編列不會影響到整個省政府的預算或是審查的方式，可以仿照這個方法來做，基本上是可行的，而且過去有這種例子。由民意機關審自己的預算實際上制度的危害方面是最少的，而且所有的民意機關也都是自己審預算，基本上來講，比較可以接受，而且可以防範很多東西，像立法院跟國民大會的摩擦可以降到最低。民意機關的預算編列要跟行政機關做協調，國民大會本身預算要膨脹也會受到行政機

關的影響，也沒有辦法浮濫膨脹，勉強把預算權稍微分割一下，國民大會審國民大會的預算。

第三，最重要的是立法權的問題，實際上立法是由立法院在做，那麼假設國民大會要有立法權要怎麼樣才有，我們就想到國民大會實際上有創制複決權。民國五十五年的時候，有公佈一個創制複決權兩權行使辦法，這兩權行使辦法的規定算是非常好的，創制權是由國民大會創制立法意旨，茲請總統送交立法院立法，立法院如果接受總統茲請的時候，當會期必須完成立法。那麼這樣來講，國民大會有創制權但並不實際創制法律，法律案件還是受交立法院處理，但是因爲有茲請總統的這一道手續，就可以免除立法院的立法懈怠，這樣子來講對立法院的立法懈怠的督制有非常好的幫助。第二個就複決權，五十五年兩權行使辦法中，複決權是複決立法院所通過的中央法律案件，而不是所有的法案，像我們現在的預算案國民大會就不複決，只複決立法院所通過的中央法律，這樣對立法院的立法權影響最小、幫助最多，而且對中央法律案件的複決有時候立法院的立法上有偏差的時候，國民大會的複決上面可以幫忙做更改，對整個立法的功效會好一點，我們贊成這個案子就朝像這個方向來走。

上述是在整個修憲的方向在國民大會主導的狀況下，但實際上在執行上有兩方面的問題，第一方面民進黨、國民黨、新黨在三百多位國民大會代表在去年中腦筋在想的東西，不是修憲而是延任。延任案在八十七年十二月由民進黨一個叫陳朝容所首先代表提出，他提出延任不怎樣，後來民進黨高雄市黨部的主委叫劉徵祥，也是一個國大代表，他甚至把它寫成書面的東西在宣傳，應該要國民大會延任。當初他們延任的目的是要減少選舉的次數，台灣這麼小，這麼多選舉不好，讓國民大會選舉的話以後把選舉歸成中央和地方兩個方面，兩個選一次就選完了，對社會的變動較小，社會的成本也較低，骨子裡面當然是國大代表自己要延任。

所以我們三月份在做政黨協商的時候，民進黨很清楚明白提出，實際上國民黨也曾對延任案做誠懇的研究，他發現如果在這一次國民黨要延任的話，最少要延任一年九個月，如果配合在去年，因爲我們的預算改成歷年制而不是預算年，我們改成預算年之後，立法院要求認爲說，他們原來在每年十月份要審查預算，剛好每年的這個時候都會碰到選舉，這樣對整個預算不利，我說最好這個立法委員可以延半年，如果延半年的話他們就可以在十月份以前審預算，第二年的時候改選這樣子，這樣子整個預算會好一點。如果這樣子的話國民大會要延兩年五個月左右，兩年五個月就已經超過一半以上，國民黨認爲延任的結果如果在這一屆延任的話，這個正當性就沒有了，到第四屆再來延任反而會比較好，第四屆延任不但是國民大會延任、總統延任、立法委員延任，三個都延，因爲我們是在上一屆就宣佈下一屆要延，這樣公平性是有的，而且也不是針對哪一黨的好處，包括總統也延阿，不是總統會失利。

到第四屆國大代表結束之前，再延一年左右剛好所有的選舉在那個時候可以整齊。這個提出來的時候，帶給民進黨一個非常大的打擊。他們認爲國民黨不願

意接受，他們後來又想說把國民大會的選舉想盡辦法作修改，作修改的意思就是說把國民大會虛級化，把國民大會變沒有，但是爲了給你們這個東西我們給你們一點糖，就是包著糖衣的毒藥，這個東西在去年民進黨所有的文宣裡面都公開承認了，你要給他廢掉自己不給他們一點糖果，他們怎麼願意廢掉自己，其實是那些代表一些自利的行爲。

我們發現他們要把國民大會產生的方法更改，把整個國民大會都改成政黨代表的時候，並沒有一個非常好的配套制度，其中有一個非常大的問題，假設你要把整個國民大會的產生都改成政黨代表，無黨籍的人士要怎麼產生當國民大會代表？這個問題一直沒有辦法解決，他們認爲把無黨籍變成一個政團，但政團也是一個政團並不是無黨籍的，而且無黨籍的人士成爲一個政黨問題更嚴重，因爲這是臨時的一個組合，這個臨時的組合應該有什麼規矩、什麼東西，台灣過去都沒有這樣的憲政慣例的時候，在執行上會有很大的一個問題。這些人不同觀念，怎麼去集合成一個無黨籍政團，有多少個無黨籍政團，變成有很多問題，民進黨一直提不出來這個東西。

所以實際執行上有延任案一直作祟，從三月份開始講，從減少選舉時程到國民大會產生的辦法作修改，中間大家一直沒有辦法取得共識，但唯一取得共識的就是說，由民眾來爲全國事務實行公投，當然民進黨提出公投的目的最主要是對政府抵制，將來萬一要獨立公投，就憲法上的準備動作。後來國民黨跟民進黨在政黨協商的時候達成一個協議，開放給民眾對全國性事務做創制複決，這個是可以接受的。那個時候準備憲法第二十八條第二款要作修改，因爲我們的憲法規定人民有創制、複決、選舉、罷免四個權嘛，在全國性的事務方面，一般民眾的創制複決權已經在第二十八條裡面委託給國民大會去行使，在這情況之下，民眾對全國性事務並沒有辦法做創制複決。

其實我們很清楚的，因爲這部憲法是大中國的憲法，在這個情況之下他們對於全國性的事務委託民意代表來執行，這本來在大中國的地理環境就是應該這樣子的，所以我們現在如果又在台灣地區對全國性事務做公投，必須把憲法第二十八條作修改，才能把原來的限制解開。我們大家都認爲可以接受人民行使創制複決權，但是只對全國性的事務，對事務性的東西，並不是對政策性的東西，並不包括統獨之間的爭論。基本上來講在民進黨來講這樣也可以接受，至少先有個公投的這種東西嘛！但是民進黨就對於國民黨的雙國會一直沒有辦法全盤接受，因爲外面的壓力非常大，新黨也很難接受，國民黨想推，但是一直沒有辦法有機會大家很公平、很開誠佈公的來討論一下，是單一國會比較好還是兩院制的國會比較好。

所以實際上這個國民大會在六月初開始開會開到六月下旬的時候就開不下去了，因爲只有一個共識，就是創制複決權可以修改，其他都沒有共識，我們在實際執行上就碰到很多問題了，後來實際上開不下去了，我們在六月底政黨協商就決定暫時停下來好了，不要修了。我們是不是停下來大家找時間來開個會，看是要怎麼修這個憲，所以在六月二十八、二十九號的時候，就把國民大會暫時停

住了。

我們再回頭來講，原來三月份三黨開始政黨協商要怎麼修這部憲的時候，當時我曾經提出分別跟民進黨跟新黨談，我跟他們講，這個第五次修憲，修憲的機會非常難得，尤其前面幾次修憲實際上並沒有完全按照憲政原理，而且也不一定完全按照台灣的真實狀況跟需要，是不是利用去年的修憲我們重新來檢視這部憲法做整個整體的檢查，如果認爲跟現況有不符合的地方，我們來作修改。基本上這個原則在三黨協商的時候，三、四月份的時候他們都可以接受，但是說每一個政黨後面支持的力量都不夠，就變成國民大會自己在搞而已，整個政黨後面執行都沒有，新黨也沒有、民進黨也沒有、國民黨也沒有，就變成國民大會的這些代表在那邊講，實際上一部憲法是國家的根本大法，關係到非常多，互相牽引應該要設計怎麼樣的一個制度，制度裡面條約應該怎麼修改，都沒有。

所以我們原來的目的包括我們當初提出來的說，比如說我們可以警政機關或司法機關逮捕人民有二十四小時的時間，當時有人認爲二十四小時不夠，看能不能改四十八小時；有人認爲人民服兵役的問題，是不是人民可以減役或替代役。我們講個提外話，事實上我們現在的替代役是違憲的，因爲憲法規定人民有服兵役的義務，假設你是像過去國防役的話就不用修憲，可是替代役的話就要修憲，國防役就像以前的警察一樣，他們先送到軍隊部隊裡面，受完基本訓練之後才送到服役的機關，比如警察機關，可是替代役並不是由國防部來訓練你，基本上並沒有服兵役的形式產生，如果沒有服兵役的形式產生，替代役基本上並不是在服兵役的時候工作內容改變，如果在服兵役工作內容改變就可以接受，如果你不是服兵役你是用兩年時間幫國家服務，這個服務不是服兵役，這個就是違憲，應該要修憲。當初國防部認爲，如果替代役的話我們不幫你們訓練這些軍人，因爲你們不是服兵役嘛這樣子，基本上是內政部跟國防部之間在權力上的一個問題，因爲國防部不訓練這些兵源，然後以國防役的方式服替代役。

類似這種東西有很多，當初我們提出這個東西只是因爲社會上有這種要求，我們提出來再檢查一下而已，後來發現很多東西慢慢就不可行，比如說檢警單位二十四小時，輿論不贊成，在野黨跟新黨也跟著反對這樣子，沒有一個公平的時間去思考說是不是這樣做比較好。那到了六月份就停下來，後來就去開了一個「諮詢會議」，諮詢會議其實有一個最重要的目的，就是希望國會的制度可以公平的去談，但是有兩個問題，第一個民進黨不希望新黨進來，因爲新黨在過去幾次，每一次修憲到最後都缺席、退席，新黨並沒有認真執行修憲的任務，民進黨認爲新黨反正是來吵吵鬧鬧的，不要讓它來參加，國民黨認爲說在修憲的時候我們應該讓全體各黨都能參加，這樣才是合理的。還有就是誰來主辦。所以我們六月二十九號國民大會停止了一個月，就停下來，經過一個多禮拜的時候，民進黨黨團又來找我們，跟我們說表面上有三個黨的黨團來主辦，國民大會協辦，這樣他們可以接受。

諮詢會議召開的結果來參與的學者，因爲時間非常匆忙，國民黨這邊甚至從頭到尾一直沒有人到齊；而且名額一直在變動。民進黨跟新黨那邊，民進黨就一

直採取杯葛的手段，用非常惡劣、讓人討厭的方式在杯葛，從頭到尾就你講一他就主張二，你講二他就說要三，很不合理很胡鬧從頭吵到尾，民進黨的人一直很意識型態，一直喊口號，大家實在沒有辦法討論下去。

在那個時候我們要正式開執行會議的時候，七月的時候，我們的總統就發表兩國論，造成那次執行會議裡面兩國論就變的重要，大家就一直在看兩國論這樣，實際上來講兩國論是總統請國安會做過深刻的研究，這個研究是有非常完整的報告，包括所謂兩國怎麼產生的，比如說中華民國跟大陸怎麼產生的，前面四次的修憲慢慢把中華民國跟大陸的關係慢慢切開來了，就變成兩個國家了，因爲四次修憲的關係政局就改變了，兩國關係是怎麼樣來走，是有完整的一個報告。我們不是非常清楚，可是我們有一些資料，研究兩國論的學者並不是全部而是有相當的比例是主張台獨的，有相當學者是偏向民進黨的，所以我們在執行會議的時候國民黨所邀請的學者有相當多是民進黨過去在使用的學者，民進黨一看就非常高興，但是在我們會議的時候，李登輝提出兩國論馬上就接觸到非常大的壓力，所以兩國論就轉彎了，兩國之間的關係就沒有那麼明確，變得模糊化了，一模糊化之後就沒有修憲的力量。在修憲裡面兩國論只是一個插曲而已，因爲它並不是由國民大會在主導，只是剛好在修憲過程當中有這個主張。實際上兩國論這個主張出來的時候衝擊非常大，連民進黨主張台獨的人都不敢公然在國民大會提案，因爲他們不知道自己負不負擔得起這個責任，所以民進黨轉趨保守，不敢提案說我們來修改。實際上兩國論該修改哪幾個憲法條文我們也不是非常清楚，但是有一點我們很清楚的，就是如果要修的話應該是修憲法第四條，關於國家領土的這個部分，中華民國領土包括固有疆域這一條修掉，因爲我們現在跟大陸的關係就是剩下這一條，這一條一修的話整個都沒有用了，但是我們一直都沒有接到任何指示說要修憲，或者是要做任何準備，民進黨自己也保守。

另外一點就是說，我們到七月份開會的時候，在整個國民大會修憲的程序上面提案時間已經過了，提案時間是在六月初，所以到了七月底再恢復的時候呢，也沒有辦法再提案，如果要修憲的，國民大會整個修憲程序都要再修改，可是我們就沒有修改，所以七月份復會以後我們就按照原來的程序繼續下去。

七月份開始的會議其實是失敗的，因爲沒有人對於真正的國會制度做任何的討論，甚至於民進黨要把國民大會整個政黨代表比例代表制，也沒有人提出技術上的解決辦法，就是說像政黨應該怎麼產生，無黨籍人士怎麼產生，沒有一位學者提出這樣的東西來。另外一方面因爲受到了兩國論的衝擊，很多的目光都移轉到兩國論去。所以整個來講的話，七月份停了一個月，對於整個修憲作業沒有任何幫助，七月底國民大會恢復的時候，回到原來只有一條就是。

在七月底復會大概一個禮拜以後，我們又因爲程序上的關係停了兩個禮拜，這個當中發生一個插曲，國民黨開了十五權大會，推舉總統人選，總統人選在國民黨來講並沒有什麼爭議，問題發生在副總統，國民黨推舉了蕭萬長先生當副總統候選人，吳伯雄先生想當副總統也沒有機會。那個時候連戰先生的太太，就是連方瑜女士曾經在報紙上講過說，吳伯雄先生如果沒有辦法去當副總統，他可以

去當下一屆國民大會的議長，就讓延任案發生突變。因爲本來延任案在這個八十七年的十二月民進黨提出來以後，所有的國民大會代表覺得很有興趣，那麼也剛好配合上了蘇南成先生選上了議長，蘇南成一直認爲說他應該幫這些國大代表做一些事情，而且他也很感激李總統提拔他當國民大會的議長，所以在一月份的時候，蘇南成先生就一直在鼓吹總統跟國民大會要延任。

我很清楚明白的知道說，李總統當面說過總統的延任是不可以的，我記得最值得講的一件事情是，在六月份的時候總統到陽明山做國情報告，國情報告五天，前面三天到，後來一直要結束的時候，總統就再國民大會再陽明山上待了三天，這三天裡面蘇議長跟總統談到延任的問題，總統沒有對他講說：我可以延任，到了第三天的時候，李總統就跟蘇議長講說：我不可以延任，我延任會被人家罵死。那我們蘇議長以後就跟我們講說總統願意延任，但總統沒有講，總統說再延任會被人家罵死，那代表背人家罵一罵這樣可以延任，我感到很奇怪。在去年修憲的時候，國民黨所有的機關沒有一個機關我接觸不到的，而且沒有一個機關我電話打過去要延長時間才能夠見的，除了李總統要事先安排時間之外，任何一個，包括總統府的秘書長，國民黨的秘書長，任何一個人，我當天打電話當天就可以見到人的，我接收到的消息就是李總統他清楚明白的說他不可以延任，我們蘇議長的解讀是總統說他可以延任，他延任是被人家罵死，被人家罵一罵而已，我不曉得爲什麼會這樣。

在這個過程當中，也就是六七月的時候，李總統曾經在國民黨中常會以後召見我，也曾經就這個事情，李總統曾經當著我、蘇議長、陳主任、章孝嚴章秘書長幾個在那邊的時候，總統也清楚明白的講說：總統延任不要考慮，總統也說：國民大會代表延任恐怕沒有辦法做得到，這個李總統這麼講的時候，蘇議長就在身邊。章秘書長就說國大不可以延任，兩個曾經發生爭辯，李總統說總統延任是不可行的，不要考慮，國民大會的延任問題請蘇議長在跟章秘書長討論討論，就是給他們一個台階，那個時候大概是在七月底八月份的時候。所以國民黨對於延任案不管是總統或國大代表其實都很清楚。

到八月底的時候，因爲國民黨總統副總統人選產生的時候，因爲連方瑜女士談到要讓吳伯雄下一屆當議長，對蘇議長來講有一個危機在，我才當議長不到一年你就要把我換掉，所以他就認爲說要這樣子的話，我就再來延兩年好了，他自己的風險評估也評估過了，了不起被報紙罵一罵而已，幾天就過了，罵幾天我們就可以做兩年爲什麼不要。可是他還是不敢延總統。

剛好因爲民進黨在政黨協商上面一直受制於國民黨黨團，在道理上一直講不通，他們政黨幾位代表也提不出好辦法，我們就很開誠佈公的跟他們講，如果技術上可行的話我們可以考慮，技術上不可行我們不能考慮，他們認爲說我們修完憲以後再說，可是憲法是國家的根本大法，你怎麼可以修了以後再說呢，修了以後不可行怎麼辦？民進黨的國大代表跟黨中央兩個想的不一樣，，一個想要延任，一個想要毀掉國民大會，但是兩個目的是一樣，就是延任。後來民進黨就由張俊宏領軍，就跟蘇南成搭上了，我們在八月中旬的時候修了兩個禮拜之後，蘇南成

就在九月三號的時候把延任案通過了。

那個過程我們在報紙上、電視上都看得到，我們也沒有辦法，因爲那是違反議事規則的方式，而且也違反了很多其他東西，比如說程序都違反了，按照國民大會的議事規則，如果議長要做秘密投票，只要有三分之一以上的人提議的話就應該改成記名投票，提議並不須要通過，有三分之一以上的人提議的話就要改了。蘇南成就想了，有人提議要不記名投票、有人提議要記名投票，那我們表決。這個是不一樣的，有人提議記名投票，有三分之一以上提議不經表決就要改成記名投票，這是議事規則規定，而且在中華民國其他機關，比如說我們農會裡面的選舉也有這種規定，就是說限制連續法、無限制連續法，只要三分之一以上提議就要改成限制連續法，如果提議的人不到三分之一的話就無限制連續法。

還有議場中清人數不足，清人數不足就流會阿！蘇南成清人數不足就三次清人數，清一次不足不用流會，兩次也不用，第三次實在不足了就休會，休息十分鐘，休息十分鐘再來，人就多出來了，像我們那個時候在現場上發現有趣的是，新黨退席了。民大會在議場上是一個政黨一個區這樣子。黨明明退席了，到了三更半夜在欽點人數的時候，新黨那一區還有人，還有十人二十個人，因爲我們的計分板上面是分區，是一到八區，每一區都會顯示幾個人，新黨那一區明明就沒有人，已經退席完了，清點人數那一區還有十個八個跑出來，我們沒有辦法。

整個議事場不按照議事規矩來，又被非議事的這種因素在控制著，你沒有辦法平反，甚至於第一次表決的時候延任案是沒有通過，那其實沒有通過民進黨的黨團已經上團承認失敗，甚至提議提前休會。我的消息是當民進黨上台承認失敗的時候，有人跑上主席台跟主席蘇南成講要重新投票，蘇南成就說再重新投票一次。那一次再投票剛剛好超過三分之二，所以只要我們再多一個人反對的話，第二次投票還是不會通過，因爲那個時候，這個第一次投票是 272 個人投票，第二次投票是 270 個人投票，第一次投票是差六票沒有通過，第二次是剛剛好人數通過，只要有一個人反對，分母變高的話就不會過。第二次是 270 個人，差兩個人，那兩個人是兩個女代表，因爲他們壓力都非常重，因爲他們原來答應人家延任，但是後來看現場太亂感到過意不去，所以第一次進去投反對票，第二次不敢再進去了。其實除了這兩個女代表不出去投之外，國民黨還有很清楚的力量可以阻擋封殺這兩票，遺憾就是我們章秘書長下山，我們章秘書長下山把國民黨的國大代表政務官全部都帶下山了，包括胡志強等，所以他們一下山就下去三四個人，所以第二次投票就通過了，這是我們感覺到很遺憾的，我們的總司令陣前脫逃。

現場充滿了暴力，我在現場反對啊。民進黨陳水扁打電話上來說，叫正義連線下去，正義連線不甩他。現場氣氛就是這樣子。在那次投票的時候呢，這張俊宏呢，是在陽明山上中山樓的男代表休息室，然後蘇南成呢，是在主席台上，那民進黨的總召陳金德，就是分割在這幾個之間，所以整個這個會通過呢，跟張俊宏在那邊指揮民進黨跟蘇南成達成協議。這個有非常密切的關係，包括了游錫　，那時候當秘書長，也在場。那個民進黨跟國民黨的不肖份子勾結起來通過這個案子。

我們那時候就跟他們講說，通過這個案子呢。大概國民大會就會被廢掉。我說，全民皆曰不可的事情，是絕對不能做的，一做的話，風起雲湧，非廢掉不可。那時候大家大概是瘋了，其實國大代表膽子沒有那麼大，在那天表決那天，主席台那邊放出消息來，叫大家硬幹硬幹硬幹，所以，一次又一次讓底下的人開始有信心。但是即使是這樣子，到正式投票的時候，還是有很多人不敢下去投。就只差幾票，誰反對的話大家都很清楚了，所以在第二次投票的時候，有幾個反對的人呢，就被大家強力圍著他啊，要叫他改投贊成票，所以第二次就這樣通過。其實只要國民黨的秘書長真的挺在那裡的話，第二次投票也不可能通過，甚至於蘇南成是不是敢做第二次的投票呢？我想都有問題了。

民進黨已經形同瘋狂了，因爲他們的國大代表跟黨中央藉著一個共同的目標來分別達成他們的目的。那國民黨這邊呢，從民國八十七年十二月開始，就被民進黨這些延任的代表這樣拉著拉著拉著。其實這次來講，國民黨還算是比較被動的。所以後來連任案就這樣子通過了。

問：我看到一些資料，還有那個訪談一下民進黨代表，他們是說那個延任案國民黨也是支持的，這個案子是國民黨代表擬的，只是叫民進黨的代表來提案？

答：實際上是這樣子的，他們那個條文是國民黨擬的，但是不是國民黨決策的。這怎麼講，八月份的時候，民進黨一直沒有辦法有個具體條文，他們在談到政黨比例代表制的時候，有一個東西是這個國民黨這邊有幾位學者，彭錦鵬、謝瑞智、柯三吉他們三人非常有興趣的東西。這是一個在組織運作上的問題。去年修憲的時候，整個國民黨黨團的運作全部掌握在我的手中，所以他們也感覺到他們的影響力跟八十六年修憲時相差很多，那他們一直希望說能像八十六年享有那麼大的權限這樣子，所以他們也曾經跟民進黨跟施明德啊，在私底下接觸。因爲這個黨團的這個修憲權集中在我的手中，所以他們所有的東西還是要經過我的同意，那麼他們自己呢就把那個政黨比例代表制這個條文擬定出來，剛好那天下午我們跟那個民進黨在國民大會協商，其實那個時候氣氛，政黨比例代表制已經是不可行了，那種協商呢只是在做最後的確定，在會前的時候，我特別把幾位教授跟彭錦鵬、謝瑞智、柯三吉他們三個叫過來，他們就拿出他們寫的東西給我看，我一看就跟他們講：不要啦，因爲在前一天，章孝嚴就給我非常明確的指示說，這個政黨比例代表制不要啦，黨中央已經非常清楚講不要這個條文，你們這個案子就不要再提出來講。

在協商的過程當中呢，民進黨希望我們再給他最後一個機會，那麼他們也提出來說有什麼選舉制度，那是口頭講，只有鄭麗文做了一個書面摘要。會議中彭錦鵬就提出來說：這個政黨比例代表制是你們的東西，結果你們連一個條文都沒有，反而我們都有條文。我本來就叫他說不可以拿出來，可是民進黨說你們那個條文給我看一下，就看一下好了，我記得民進黨的那個看了以後，他們黨團發言人說：影印一份給我，我說：對不起不能印給你，影印給你們呢就代表國民黨了。

那他們講說：那我們私底下要阿，我說：你們私底下要我就沒有辦法管了，但是政黨協商的時候我們是絕對不可以給的，因爲我們的政策已經是非常明確了，所以我們沒有這個條文給他。

那時他們希望透過許文龍來跟李登輝講，叫李登輝實行政黨比例代表制，我的意思是，隨便你們要去找許文龍去找啊，我不反對。他就講說：那是不是我們國民黨團能夠陪他去找許文龍，我說：這是不可能的事情，因爲黨中央的政策已經很清楚，不可能去了。然後我記得那一天呢，晚上有黨團大會，所以我也沒有辦法去，然後他們就要求找一個人就跟他們去了。我說，你要找誰去我都不管，那他們就請彭錦鵬跟他們去，彭錦鵬自己也躍躍欲試，說這個條文他有寫，要去跟許文龍解釋，他可以去講。那一天，我記得是禮拜二、禮拜三，他們之所以會下去，是因爲李登輝禮拜五或者禮拜六到台南去，所以他們那個時候去找許文龍，許文龍會把這個資料拿給李登輝。實際上李登輝正好在那個禮拜五、禮拜六碰到颱風，沒有到台南去，後來許文龍就把資料傳真到總統府給總統。

我們可以說條文是國民黨做的，但是不是國民黨提供的。但這個是最真實的狀況啦。我非常討厭民進黨，每一次自己敢做不敢當，我想講我這個話絕對沒有在幫國民黨講半句話，事實上就是這個樣子，你民進黨要推卸什麼責任啊！延任案不是你在推動的嗎？從陳朝容開始推動起，最後張俊宏在陽明山上指揮作戰，可是這個民進黨爲什麼要拉個墊背說是國民黨怎麼樣？國民黨是有問題沒有錯，國民黨的中央在最後的階段沒有挺到底，國民黨有責任啊！但是始作俑者、促成它的、最大的貪婪者，我認爲就是民進黨！國民黨自己的貪念讓國民黨形象就崩潰了，但是整個在拉扯這個延任的大旗呢，不是民進黨是誰啊？到了今年，八十九年，第六次修憲把國民大會廢掉，受害的是誰？

現在沒有人知道廢掉國民大會對國家有什麼影響，但是以後就會知道。因爲我們當初在提到是不是把國民大會和立法院合成一個的時候，就因爲變動條文太多，只要有這種變動的話，將來就沒有辦法修憲了。現在這部憲法實際上是大中國的憲法，並不是小台灣的憲法，所以大中國的憲法要修改成小台灣的憲法，整個架構整個都改了，要再修改的話很不容易。台灣需要一部實際可行的憲法，因爲我們去年的修憲，並不是對於整個憲法或是對整個中央政府體制有一個完整觀念的修憲，一個沒有完整觀念的修憲，在那邊拼拼湊湊弄出來的東西，將來還要拼湊一次那怎麼辦？只有一個辦法啊，就重新制定一本憲法，或訂定一個臨時的基本法。假設是這兩個，以目前台灣這個統獨氣氛的話，重新制憲或是訂定一個基本法，一定會偏獨不偏統，如果是偏獨不偏統，對於這個台灣目前的現況可能產生的影響，誰能夠預料？以國民黨當初的考慮，因爲國民黨是執政黨，沒有必要在這時候來挑動兩岸之間的關係，來讓兩岸關係緊張到那種地步。所以國民黨認爲說政黨比例代表制不要做，不要延任。

所以我們今天不要倒果爲因，說是國民黨提供什麼東西要延任，因爲國民黨如果要延任的話，政黨比例代表制就可以很順利的達成協議，怎麼可能從頭到尾政黨比例代表制都沒有達成協議，到最後說是國民黨願意要連任？是國民黨的國

大代表有貪念這沒有錯，但國民黨的政策很清楚不延任、不實行政黨比例代表制。今天你不能倒果爲因，你不能夠一個窮小子來騙了富家子弟錢後說，是你自己願意的阿，對不對？沒有錯，那個富家子弟被騙，你該死，但不能說是他願意的，就這樣子。

就民進黨當時整個修憲的策略來看的話，第一個他拉住彭錦鵬這些教授，然後彭錦鵬教授跟連戰副主席的師生關係很密切，會給外界一個印象，好像是連副主席立場上有鬆動；另外就是這個從許文龍這邊好像也造成一些影響，好像李總統不表反對，所以感覺上國民黨黨中央的態度和出來的指示是好像不太一致。其實我們可以這麼講，這個彭錦鵬在連戰心目中有多少份量？彭錦鵬是蔡正文的學生，蔡正文是連戰喜歡的學者，蔡正文是推動 86 年雙首長制最重要的一個人，這樣子這是沒有錯的，但是在 88 年的時候，從頭到尾我沒有看到蔡正文站出來跟我講過一句話。

實際上我還可以非常肯定的跟你講，88 年的修憲，中國國民黨最重要的一個指揮的人就是我，甚至我可以跟你講，像章孝嚴、連戰，我幾乎沒有接受到他們任何的指示，連戰沒有，章孝嚴是在監督整個修憲的程序，但是實質內容也沒有參與，所以整個實質的內容全部都是掌握在我手中，包括我跟大家講的，檢警 48 小時、替代役，國民黨黨產的修憲條文全部都是我同意的，有一個條文已經送連戰的修憲的策劃小組那邊，因爲我反對就拿下來。而且許文龍沒有碰到李總統非常確定，李總統講了非常非常多次的反對。所以，彭錦鵬他能夠代表誰？他沒有資格代表連戰，沒有資格代表國民黨，那他只是民進黨的一個藉口。

國民黨的黨團組織，最重要的兩個人，一個是國大工作會主席陳鏡仁，另外就是書記長，就是我。陳鏡仁覺得，因爲他不懂，所以他絕對不授權。那整個國民黨修憲的決策就是在我手中了，我的反對是非常明顯，國民黨的反對也非常明顯。我們知道民進黨的人喜歡搞推卸責任，因爲民進黨的一貫作風就是推卸責任，天塌下來有一個高個子擋著，那高個子就是國民黨，就是這樣子。實際狀況就是這樣子。我認爲說搞政治的人沒有良心，當然他們會推卸責任也是很正常的，但實際上不是這個樣子。

像過去前幾次前四次的修憲，國民黨中央都有一個策劃修憲小組，通常來講他們有一個修憲的任務指示，然後才送到黨團，然後在國大貫徹。爲什麼第五次修憲，好像國民黨黨中央的修憲策劃小組，感覺上主導性好像沒那麼強，因爲國民黨就有兩個小組，一個是在這個章孝嚴領導的工作小組，還有一個是連戰領導的策劃小組，有兩個小組這樣子。就去年因爲沒有國發會的共識，沒有一個修憲之前的黨團協商，所以呢在修憲之前呢，黨團就要協商，黨團協商之後再政黨協商，那政黨協商之後，就把協商的結論形成條文，那麼這個條文在章孝嚴的層次就先討論完以後，再送到連戰這個策劃小組，連戰這個策劃小組，包括了黨內大老，他們討論說章孝嚴送上去的這些條文，包括我剛講的檢警 48 小時這些。其實這一次是由下而上，因爲沒有一個在修憲之前的政黨之間的一個共識，所以變成由下而上，上面反而是被動的，尤其是因爲大選在即，所以大家都怕涉入這個

東西，爲了保護連戰的形象，所以他做的事情盡量就減少，甚至在連戰四周圍認爲不要修憲好了，爲什麼要修。

所以我們在去年修憲的時候，國民黨一而再再而三，國民黨黨團一而再再而三講：我們不要修了，不要浪費民脂民膏，從六月份開始國民黨黨團就開始講：休會，提早閉會，大家都不要修。從頭到尾到尾國民黨都講說不要開了，爲什麼一直再開？民進黨一直要開啊！不開不行。其實我們也很清楚，民進黨黨團他們是站在自己未來的前途打算，因爲民進黨有二分之一條款，他們如果在今天重新選舉國大代表以後，他們要換跑道的人受二分之一條款限制，就無法換跑道到立法院去，他們希望延任到跟立法委員在同一任期結束，他們要換跑道就很容易換過去，最主要是這個原因吧。所以民進黨比較有水準的想要換跑道，沒有水準的想多幹兩年。

其實我們可以這樣講，去年的修憲是先天不足、後天失調，因爲先天上呢，三黨並沒有共識，也沒有全民所共識的東西，所以要修本身就很困難。然後包括李總統、連戰呢都沒有強力介入，不要說強力介入，根本沒有介入，都沒有任何指示；那麼在黨秘書長這邊呢，因爲大選的壓力，也認爲最好不要修。那國民黨是一直把修憲面積一直在縮小，所以他這個修憲的理想性幾乎沒有，只求趕快結束就好。

那麼國民黨失控的原因呢，是在蘇南成，並不是在國民黨，要追究責任，當然很多人都有責任，例如像章孝嚴當然有責任，但並不是說主要原因是在這個地方，主要原因是在蘇南成跑去和民進黨勾結啊，要不然民進黨到底勾結那一個人？勾結國民黨的李登輝、章孝嚴還是這個連戰？那一個？國民黨黨務系統的，從黨主席、副主席、秘書長到黨團，請問民進黨勾結到那一個人？他們只勾結到國民黨籍的國大議會議長，這樣子而已啊。不能說這個東西通過了，就說是國民黨怎麼樣嘛！國民黨失控是失控在，沒有人預料到一個國會的議長敢這樣公然地叛變啊，誰能夠預料得到？全中華民國沒有人預料得到，全世界也沒有看過這種國會議長敢這樣公然叛變的。所以有人說是李登輝讓蘇南成當議長的，李登輝怎麼知道他會這樣子呢？你不能因爲蘇南成叛變，就說是當初李登輝有意思讓他叛變的。那那個時候有些媒體報導說，李總統希望在任內完成整個國會改革這個任務，所以請蘇南成議長是來完成。有啊，我跟你講過，李登輝希望達到兩院制，這兩院制就任的方式是什麼東西？功能是什麼？之前什麼都講過了。

問：曾經有民進黨的代表接受訪問說，因爲感覺到您跟國民黨的代表之間好像有一些不合啊，所以可以利用這個空隙？

答：對啊，他們認爲是這樣，他狗屁！我講給聽，我當國民大會書記長，是本屆啊票數啊是最多的，我們四個人選，我一個人拿一半，另外三個才拿一半。我當書記長的時候啊，是整個黨團氣氛最好的，大家最高興，看到我永遠都笑咪咪的，但是到了最後的那一個禮拜呢，我就跟我們代表出問題了，就最後一個禮拜，他

看到我什麼地方跟我們代表有問題。最後一個禮拜，這個張俊宏已經跟蘇南成在佈局了，我反對他們贊成，我當然跟他們有嫌隙啊，但是這個禮拜之前，他們每一個人看到我都叫我快樂的書記長，因爲看到我的時候，他們永遠都是最快樂的啊。那個禮拜呢，是把我這個之前，我跟代表們最好的這種關係全部都破壞掉了，那你要從後面來講嗎？你要從後面來講，確實我是人緣不好。但是在那個禮拜之前，我人緣好得不得了，那民進黨看到我跟代表有什麼嫌隙，他們看到的是最後一個禮拜。

開完會以後，表決完之後，所有的代表指著我痛罵一番，他們講：陳明仁，你怎麼可以在那裡反對，你反對一下就好，做做樣子就好，你真的在反對啊！他們在那一天甚至恨不得找人把我打死在那一個地方啊！你說我跟代表關係好不好，就是那一天啊，那一天之前，關係好得不得了，真的水乳交融，就是那一天他們很驚訝，他們以爲我會反對假的，但想不到我真的上去反對，而且反對得非常激烈。你要從那一天開始講起，我人緣不好，我不否認。

會講這個話只有那個劉一德那個王八蛋才會講這種話。你們有空去看看 call in 的節目，劉一德專門胡說八道，這個真的很無恥的一個人，真正外省人還在趕人說：你不要住台灣，我說如果人家不趕你就對你很好了！劉一德是外省人你知嗎？真的亂搞啦！整個亂搞啦！因爲去年修憲時國民黨操控在我手中，他們一直沒有辦法。八十八年的修憲，我們可以發現，從頭到尾是胡搞。今天假設是國民黨從頭到尾是主張要延任，我無話可說。是誰從頭到尾都主張要政黨比例代表制，先要減少選舉次數，這個不成了，又要政黨比例代表制？他們去跟林義雄討論，說要延任，林義雄說不可以，然後要減少選舉。他們那個時候有十幾個修憲小組，二十一個，去跟林義雄，談到四月份、五月份的時候，林義雄說：好，如果政黨比例代表制的話就可以延任，沒有政黨比例代表制的話就不可以，就這樣啊。

請問政黨比例代表制是那一個政黨的責任？勇敢的話，就承認我的東西是對的，然後去承認擦槍走火，不要老是去推卸責任說是國民黨啊，是國民黨團怎麼樣，國民黨黨團不合關你什麼屁事，跟你有什麼關係，我書記長當得很爛啊，又怎麼樣？我書記長做得很爛，你就可以去做延任案嗎？對不對？那個時候，在議場裡面，唱「當我們同在一起」是誰？是你們民進黨。那民進黨的大老叫你們下山都不下山的，這個又是誰？再推卸到國民黨這邊。劉一德這個王八蛋！實在是，國家交到這些人的手中，實在死得很難看。

如果這樣整個回顧來看，其實我覺得這個延任的這個誘因，是使得國民黨的代表本身，產生軍心鬆動主要的關鍵。其實我跟你講，在一個那個大的團體裡面，沒人帶頭做的話是絕對不行的，那延任案之所以會通過，民進黨跟蘇南成要負全部的責任，沒有蘇南成帶頭做的話，絕對不可能有延任案。今天假設錢復呢還在當國民大會議長，我保證，打死都不可能通過，即使那個蘇南成蠻幹了，第一次投票都還沒有通過，對不對？今天我們要談延任案這個公案的時候，第一個，你有符合這個遊戲規則嗎？你有正當性嗎？你的正當性是全民認同嗎？他們通過

延任案之後，全國在指責延任案，民進黨到處說是政黨比例代表制，但是爲什麼全國民眾都講說叫延任案呢？問題就出在這裡，你用一個東西要包裝，你要糖衣包裝一個毒藥，你說這是糖衣，人家只看到裡面那個毒藥，因爲你的效果吃了就是死啦，你要講是糖衣，你有正當性嗎？你的正當性符合全國民眾的要求嗎？你在用這個東西，在程序上是合法的嗎？

我們現在問的是這個東西，其他都是枝節的問題啦，今天假設國民黨是贊成這個東西，那國民黨該受懲罰、該受譴責。這個讓全國人民一致在罵你、唾棄你的東西，然後你說國民黨怎樣，國民黨贊成，國民黨是有人贊同沒有錯，人性的貪婪。我可以跟你講，我當書記長的時候，真的是國民黨的國大黨團從來沒有那麼快樂過，有衣服穿，有錢可以吃飯，什麼東西都有，以前都沒有，爲什麼現在都有，每天我都跟他們講笑話，講得大家好快樂，沒有人看到我不快樂，我跟你講哦，國民大會黨團在國民大會這一屆，書記長出了五個，我人緣最好。你可以說，你當事人一定會把自己捧上天。

實際上在投票那一天之前，我真的人緣非常好，好得不得了，從那一天以後，我就差到恐怕是人緣最爛的一個，你一個人被全部的人圍堵，你會好嗎？假設我那一天在那邊贊成的話，我人緣會差啊？我如果那一天做做樣子的話，你們要投票就去投票就好，要是通過了，今天他們會講說，哦！我們是看到陳明仁跟那些黨代表之間有嫌隙，才使我們有機會的，有這樣子的嗎？所以搞政治不能有良心啊，有良心的人下場就是這樣。如果你們去年那天有看到報紙、電視的話，就看到我在那邊要死要活樣子，一個臉臭臭的樣子，像家裡死了幾個人一樣，這樣子人緣會好？那這樣子人緣會好的話，那我們那些代表也太寬宏大量了。但是實際上差不多不到兩個月之後，9月的時候，我跟我們代表之間，大家也沒有，唉，我人緣不敢說恢復百分之百，但是恢復百分之八十以上沒有問題，現在我的電話裡面，打電話的都是國大代表比較多。好，民進黨這個王八蛋！你去問陳金德，陳金德還比較不會怎樣，陳金德會講的比較正人君子一點，他還比較有是非觀念，那劉一德就比較沒有什麼是非觀念，真正黑白講。

還有一個就是小問題，就是關於那個議事程序啦，決定要用無記名投票的那一次，蘇議長那邊講說，按照議事規則的規定，如果有人提案的話，就一定要交付表決，只有說如果是議長本身的裁決無記名投票，有三分之一反對的話，這個時候才是議事規則第三十八條。三十八條有規定，議長裁決這個投票方式，投票方式有舉手啦、有起立啦、記名啦、不記名投票等等，議長裁決的時候……議長爲什麼會裁決，我們一般是以舉手表決，那議長爲什麼會裁決，議長裁決算是有人動議，有人動議議長才會裁決。所以有人動議的時候，議長裁決，所以，有人動議的時候並不需要再表決，即使你去表決，但是當有三分之一以上的人，提議的時候呢，你還是以記名投票爲之啦。這個規定相當清楚啦，他們說這個修憲呢是不是用無記名投票，可不可以，那是另外一回事啦，因爲議事規則沒有說這個修憲不能夠用無記名投票，沒有這種規定，但是問題就在，如果按照這個不記名投票的時候，當有三分之一以上提議的時候，你就應該改成記名投票。那不然的

話，我問你，如果說全部表決，那這裡的條文三十八條要怎樣怎麼解釋？

議事規則是國民大會作的，國民大會內規可以修改，但是沒有修改內規之前，你得按照這個方式來做啊，對不對？不能說大會最大，大會還是要受到限制啊！所以你沒有修改議事規則，你就不能兩案並陳表決，很簡單很清楚的一個觀念。不是議事規則不可以修改，但是沒有修改之前，你得按照議事規則去做。

問：這邊您的說法跟蘇議長講的有出入，蘇議長是說，他是得裁決用什麼表決方式，但是如果有三分之一以上反對的時候，才需要表決，所以之前的話，有人提議的話，他就……

答：那我問你哦，你把國民大會的議事規則拿出來看嘛，那一條是這樣子，如果有這一條，有這表決方式，是由大會公決來講這句話是對的，如果表決方式沒有大會公決，那三十八條的規定怎麼執行，就這樣子啊，對不對？無論你在前面是怎麼樣，當你決定不記名投票的時候，有三分之一以上反對，你就是要改成記名投票。那議長爲何會裁決，這原因不管，議長可能會因爲大家的決議，提案的人有三百個人、二百個人，議長裁決說不記名投票，這個可以；或沒有提案，但是有人要求，經過討論以後，說要這樣子表決，這樣也可以。但你要有一個程序上的先後，當你決定不記名的投票的時候，要是有三分之一以上反對，你就要改成記名投票，這是一個程序上的先後，並不是兩案並陳。這這這是一個法律上一個程序的問題，不能混淆。那個蘇南成胡搞嘛，你看那全世界那有這種狗屁議長，真的沒看過這種卒仔，整個中華民國就這樣子完了，沒良心哪！還有嗎？

問：那我想差不多這樣。

答：可以。我是沒有跟你們談到今年修憲，沒有關係，以後再說，有機會再講今年的。今年的你們有問了嗎？

問：其實我們也想問，但是怕說時間會擔誤到您的時間。

答：今年的話，其實就是很匆促，一下就過去了，在沒有領頭的狀況之下，也是國民黨黨團搞出來的。

問：因爲我們之前有去訪問那個蔡正元先生，他有提到……

答：他講的話不會很正確，他很會臭屁，會誇張自己，其實去年到今年當中，即使像在去年延任案通過之後，我在國民黨的黨中央還是非常受重視的。去年通過延任案之後，我把國大代表辭掉，不知道說這個不分區代表，要政黨辭，不能自己辭的，自己辭不掉。國民黨大選完以後，氣勢非常弱，那我們代主席就連戰，

連戰去年修憲都不講話的，今年修憲更沒有任何的主張；那以下就是政策會這邊，政策會主要是這個立法院這邊，主張最好不要選，那如果一定要選的話呢，就往後拖，拖一段時間，你能夠拖得愈久愈好，讓國民黨的氣力恢復一下，選的話國民黨恐怕會大敗。其實我的看法是，那個時候選是最好的，因爲太匆忙了，親民黨來不及準備，而且以那個時候我對宋楚瑜的了解，宋楚瑜躺在床上連動都動不了，根本不可能主導這個選舉。所以國民黨的政策執行說，能夠拖就拖，不能拖才選。所以我們第一次跟民進黨政黨協商的時候，國民黨黨團那邊要十幾個人，沒有叫的他自己也來，因爲大家都希望敗部復活，最好現在能夠開會，能夠開會的話，就有機會再延任，不死心嘛。

那那個時候我就跟他們講，我說，如果要開會的話，現在全世界都不相信國民大會了，你說要修什麼憲，人家都不同意了，只有修一個東西人家願意讓你重開會，就是廢除國民大會。所以我們跟民進黨在協商的時候，民進黨的氣燄很高，其實民進黨也一直想開啦，想延任，也想廢國民大會；延任的話是最好，不能延的話，廢掉國民大會也好，所以其實民進黨是沒有資格高姿態的。但是就那個蔡正元一直想開會，我們從六點多開始協商，在中山樓那邊協商，到了八點鐘的時候，就開不下去了，反正已經四月份了，不要開了；然後民進黨那邊要求說，再等五分鐘，他們過去協商，那麼休息的時候，我一直在交待他們，我說，國民黨在對中央政府體制做完全規劃之後，可以接受國民大會虛級化，或者是廢除國民大會，前提是要對中央政策體制做完整的規劃，不要因廢而廢。我就交待蔡正元說，等一下你就這樣講，他說：我知道。結果等一下民進黨一進來的時候，蔡正源說，好啦，就這樣子啦，開會修憲廢國大，要不要？不要，等一下拒絕政黨協商。民進黨一聽「開會修憲廢國大」，好，同意！

然後馬上就政黨協商了。民進黨由吳乃仁領軍，明天要政黨協商，吳乃仁今天就把所有成員叫過來，交待一句話說：我們的態度一定要低，姿態要低，態度一定要謙卑，還有一點，明天無論陳明仁講什麼話，千萬不要跟他頂嘴，蔡正元講什麼話都不要跟他頂嘴。一進去就整個都垮了。，我一直認爲說，國民黨沒有那個政策要廢掉國民大會，那爲什麼會廢掉國民大會？就二個原因，一個原因是有些代表不死心，想死灰復燃；另外一個是，書記長想利用這個時候建立自己的形象，所以就變成這樣。整個氣氛往那個地方走，走到那個地方國民大會就要廢掉啦。這是最簡單的講法。整個的國民黨的整個政策，我很清楚，我還是接觸到國民黨所有的人，今年修憲連林豐正都沒有講話，林豐正那時候就是秘書長都沒有講話。剛剛說那個時候總統大選國民黨選輸了，氣勢非常弱，所以國民黨一直認爲說，這個時候選不理智，其實是誤判啦。因爲怕親民黨選贏，然後蔡書記長，他就是認爲，所以那個時候正好是一個很好的位置，可以去贏得形象，他根本就是建立自己形象想選立法委員。書記長上面就是主任，主任我們的領導，陳鏡仁當主任，我很清楚他腦筋在想什麼東西，陳鏡仁傻的啊，蔡正元就順水推舟。我還很清楚國民黨沒有給我們任何這種政策，廢國大也不是國民黨的政策。

陳金德先生訪問錄

訪問時間：2000.12.16　A.M.10:30-12:00
訪問地點：宜蘭縣政府民政局長辦公室
訪問人員：曾建元、顏韶儀
記錄人員：顏韶儀、劉性仁

陳金德先生，第五、六次修憲時擔任民進黨國大黨團總召集人，同時爲民進黨修憲二十一人決策小組之一，對於民進黨國大黨團修憲意見的形成、民進黨中央修憲草案的規劃、與國新兩黨的協商、乃至於會議期間國民大會內部運作的狀況，均親身參與，故對於第五、六次修憲的情形，可爲知之甚詳甚深。

問：民進黨內修憲決策機制爲何？

答：民進黨修憲決策的機制，那時候黨主席是林義雄，所以林義雄在黨裡面就是透過中執會、中常會決定成立一個修憲委員會。修憲委員會包括國大黨團幹部、立院黨團幹部、黨中常會各有一定的名額，然後成立委員會，林義雄主席當召集人，那時候立院黨團總召集人是張俊雄，張俊雄也有參加，那時國大黨團大概佔總名額差不多一半左右，好像剛好超過一位，作爲黨內推動修憲的一個委員會。這個委員會是每週開會，討論結果不管修憲提案也好，或是作成決定也好，都是循黨的決策蹟，也就是由中常會、中執會決策，都會回歸到黨的決策機制。

國大黨團內部與中央黨部之間的協調，就是透過修憲委員會作協調，去參加修憲委員會的黨團幹部，事實上有一定的派系比例，我們的幹部本來就按派系來輪流，如總召集人、幹事長、發言人等，所以國大黨團各派系整合共同的意見，國大黨團的幹部本身就是各派系的代表，派系代表談好後黨團內部則整合，整合後到修憲委員會就可以與中央進行協調，所以黨內的協調是很順暢的。所謂對外與其它政黨，如國民黨跟新黨之間，還是黨團的代表跟他們協商，協商代表的成員也是黨團原來的幹部，那也是由各派系組成，協商的結果當然必須向林義雄主持的修憲委員會作進一步的確認。

問：當時與陳水扁的互動如何？

關於與陳水扁的互動，那時候他台北市長已經落選了，第一次修憲的時候，他倒是沒有親自在第一線的黨團談過，頂多是有一次，因爲他那時候是中常委，而台北市長落選，黨內那時候有黨員提到改造，他是其中一個小組的召集人，大概是屬於什麼憲政類，他是中常委兼那個小組的召集人，所以他必須召集那個小組開會，張俊雄是立院黨團總

召集人，我跟劉一德代表國大黨團，另有張俊宏還是誰，唯一那一次，我記得比較清楚他希望推動設兩個行政院副院長，設兩個立法院副院長，大概只有這樣；至於修憲當中，那時候秘書長是游錫　，那游錫　和陳水扁的互動也蠻好的，有時候陳水扁意見是透過游錫　或者是主席，他們經常在討論。

問：修憲後期陳水扁有不同的意見？

答：就是凍結國大選舉配套延任案。表決前當天晚上，邱義仁好像在他家和他談一談，說要以發布新聞稿的方式來表達意見，後來新聞報導陸續出來之後，他就急著要反對那個案，那個時候阿扁就派羅文嘉上陽明山，羅文嘉之前有透過電話的方式跟他們正義聯線的國代連繫，要正義聯線的國代全部退出去，那個時候因爲黨內部已經談妥了，所以正義連線的國代沒接他電話。

問：那表示黨中央的修憲委員會，意見沒有一致？或說那次的決議，陳水扁並沒有充分得知那個訊息？

答：因爲他那時候不大看好那一次修憲，那個時候陳水扁也不是經常參加中常會，所以在決定的時候，黨的決策是派中常委吳乃仁及秘書長游錫　上陽明山督導，主席就是他們作最後決定；那案子通過的時候，社會批評的聲浪很高，陳恐怕會影響到總統的選情，所以最後一刻表達反對。當然黨那時候也反對延任，但那時候也講不清楚，很多內容事實上是須要講很久的，跟陳水扁的互動大概是這個樣子。

問：公投是民進黨修憲三要之一，關於公投入憲是怎樣的情況？

答：公投在第五次修憲的時候，已經跟國民黨正式協商改成創制、複決，要把創制、複決這兩部份入憲，協商有通過，那後來爲什麼沒有過呢？因爲國民黨那時候要的是國大擴權案，就是所謂自審預算、自訂定組織法，類似這樣的國大擴權案作爲交換，態度上大概是這樣子。自審預算案第一次表決的時候竟然通過，差一票通過，爲什麼通過，那時候有附帶決議，就是雖然是祕密投票，但我跟劉一德每個人各看一個票箱，民進黨每一個國代投票都要亮票給我們看，就是要按照黨團的決議來投票。但是那時候有一部份民進黨國代投贊成票，隨便晃一下票就過去，結果那個案就差一票通過，林義雄知道就就很生氣打電話上來，要我們明天把那個案推翻掉，要不然就要整個國大黨團都要拉出去，就當沒有修憲，沒辦法完成三讀。林義雄很生氣，吳乃仁也找我們出去，到底要用什麼方式翻案，最低限度也要把反對這個案的國代拉出去，後來我們就用復議的方式，那個案子很冗長，大概搞了三個小時左右，才把它推翻掉，因爲已經通過了嘛，後來又透過復議再表決，中間又休息及和國民黨協商，那時候我們的立場就是不能通過，否則

剛剛通過的延任案我們也要退出去了，沒辦法完成三讀，那時候我很堅持，後來再協商、達成協議，國民黨放棄，重新再投票，那個案就被封殺掉，沒通過。

那創制、複決案是在後面，因爲國大擴權案已經沒有過了，國民黨當然不可能放創制、複決案過關，所以創制、複決案就沒有過關。但是這裡提到所謂民進黨黨版沒有公投，這好像有一點出入喔，我記得應該是有，因爲那時候王明玉一直在講說一定要叫做公民投票，叫做創制、複決，她就反對，那就是一直在爭執，我記得那時候有公民投票這個案子。

問：第三個問題是關於單一選區兩票制還有新國會的問題。

答：第五次修憲的時候，民進黨黨版是很理想的，那時候的黨版和黨團版，黨版就是林義雄的主張，國會議員是一百名，然後是單一選區兩票制，就是一種很理想的新國會版本。後來爲什麼放棄，因爲那個案子顯然是通不過的啦！國大修憲的狀況民進黨是四分之一強嘛，所以跟四分之三的國民黨一定要結合，那個案子事實上是沒辦法推動，但我們也沒有放棄，還是進行表決，可是沒有過關。

關於國會的改造，整個修憲的邏輯思考是這樣子，因爲會計年度變更，會計年度改爲曆年制一月一日，所以讓很多公職人員包括行政首長、民意代表，就職日期要配合做調整，免得以後審查預算或執行預算會出一些問題，比如說：後年新的會計年度是一月一日，照理說立法院在這個時候就在審預算，結果你會發現明年這個時候很多立委都在選舉，他們勢必沒辦法好好審查預算。就地方上來講，例如說縣長，他是十二月二十日就職，一個新縣長選出就是十二月二十日就職，一月一日他執行的是上一任縣長的預算，舊議會通過的預算，舊縣長把預算編好之後，他也沒辦法執行，任期到十二月十九日結束了。所以就職日期應該照會計日期一月一日更改，那時候我們就建議公職通通在七月一日就職，就行政首長來講，縣長就職之後他就整個可以開始籌編預算了，籌備預算假如說編了兩個月，那九月議會可能就開會了，開會後馬上通過預算，一月一日就執行；立法院也是一樣七月一日就職，也就是第一個會期，他馬上就是審查國家總預算，通過之後一月一日馬上就可以執行了，這是從會計年度來看想要調整就職日期。

接著就是想把選舉的種類分開、次數減少，開始是中央選一次、地方選一次，間隔是兩年，但是這裡面有遇到一些困難，因爲北、高兩市市長跟總統有一個時間差啦，所以就沒辦法，最後只調整立法委員，接著我們就把立法委員延任，延了差不多六個月，這屆應該是第五屆，就是現在在職的立委，他的任期是到後年的一月三十一日，我們把他延到六月三十日，延任五個月，那立委選舉就不會在明年年底，而是在後年初，選舉就在春天，春天對候選人也好，氣候沒有下雨，也不會很炎熱，所以第一個就是把立委延了五個月。

那接著爲什麼是國大延任呢?那是因爲高度妥協才會如此，我們民進黨第一個要求新國會，新國會沒辦法只好退而求其次，要求國民大會代表改爲全額比例代表，國民黨

不肯，國民黨在談什麼一半、四分之三啦，或者是說再選一次，我們堅持全額政黨比例代表，只要改爲全額比例代表之後要談國會改造就容易了，因爲全額比例代表所有代表皆

必須要接受黨的約束，否則的話開除黨籍就好了，政黨協商才有可能在國大落實，現在的選舉方法所選出的國代是會違背黨的政策的，從延任案看就可以看出來啦，各政黨都反對呀，但在國大硬是把他通過啦，就是說這事實上都會有一些落差，所以一定要全額比例代表制。至於用什麼東西跟國民黨談說改爲全額比例代表制，乖乖的照我們版本通過，裡面有兩大利基，這兩大利基就是擴權案跟任期，但擴權案後來封殺掉了，那任期要延，就談到依附在立委選舉，用立委選舉的選票來分配國代，這個又增加了一個好處，過去國大跟立院爭議不斷，說誰是代表國會一直在爭議，如果國大依附在立委選舉的話，將來這個國大視必淪爲比較次等的國會，這樣子減少爭議，所以才會想依附在立委，大概是那個時候才會推動那個延任案。

還有把下屆立委任期改爲四年，比較重要，因爲要國大把立委改成四年是不容易的，因爲國大是想把立委任期改成爲兩年，有一次兩年任期案還真的通過了，那時候謝隆盛當副議長，他說不算，差一點就通過。所以大概是這樣子啦，國會改造的部份，我們是分成兩部份，一個是民進黨的理想版本，第二個是談到我們通過的那個版本，之所以會通過，基本上也是有國會改造的精神，只是時間不一樣而已，因爲比例代表的國代要來推動國會改造是容易的，馬上就可以解決了。

問：所以就寄望比例代表國代選出來之後再來協商國會改造？

答：那時候政黨協商要談國會改造，代表皆必需受黨紀約束，不過這個是題外話啦，國大存在的時候，有憲政怪獸的批評，現在沒有國大，反而是立法院去承受憲政怪獸的批評，因爲它有權力，所以在那種情況之下，要大家好好討論國會改造，是不容易的，因爲整個民進黨也好，社會也好，推動廢國大，然後單一國會，把國大廢掉，跟國會改造已經等同了，好像變成國會改造一定要單一國會，如果以現在來看立法院的狀況，事實上，兩院制國會的架構還有討論空間，這是題外話，我們事後來看目前的立法院。

問：那時候討論有關國會改造時，曾經想把選舉改成兩年一次、四年一次大選，爲什麼到後來會覺得推動總統延任案有困難？

答：推動總統延任是這樣的，這個對社會的衝擊太大了，在李登輝當時那種狀況之下，當時恐怕社會當時反彈的聲浪會很大。那時候談除了總統之外，各級民意代表都延任啊，縣長、縣議員都延，只是縣長跟縣議員的部份，用再修正的方式提出來，結果在程序委員會的時候有人有意見就刪掉啦，但延任案並不是只有國大跟立委延，還有縣長，因爲剛講要解決會計年度的問題，那縣長要從十二月二十日延到六月底，議員是做到二

月底，所以我們把他延到六月底，代表也是通通延就對了，除了總統不延之外。那總統延任的部份是這樣子的，我不曉得他們能不能代表總統啦，基本上國大高層那邊在延任案開會之前跟我們是說，弄一個新憲法也無所謂，就叫基本法，也隱約提到總統，但我想那應該不能代表總統李登輝的意思，但是我們那時候對他很存疑，我有跟游錫　，林義雄報告過這個事，也不敢相信國民黨會自己弄出一套新憲法出來，包括領土都弄得很清楚，所以後來就不了了之。

問：當時國民黨那邊，就是國民黨黨團在跟你們談？

答：那時候就是陳鏡仁、陳明仁急著跟我們談，陳鏡仁跟陳明仁在跟我們談的時候，那一天陳金讓、蘇南成、章孝嚴，他們都在一起吃飯，去到陽明山大概有這樣的意思，因爲他們之間怎麼轉述，我不清楚啦。

問：陳鏡仁、陳明仁的發言是代表國民黨黨團成員的意見，還是中央的意思？

答：我想不是陳明仁的意見，應該是陳金讓、蘇南成那邊的意見，蘇南成他們的意見能不能代表李登輝的意見就不得而知了，蘇南成的意思就是用時間換取空間，整個修憲又有時間壓力，又想說在國大卸任跟李登輝卸任之前把憲法做一個的修訂，所以才考慮到是不是要延這樣子，我是不太相信李登輝說要延。

問：所以公職任期的統一的議題，最早是有考慮到總統的部份？

答：什麼是最早的考慮，是不太容易判斷的。

問：因爲剛才講到統一公職任期，實際上，涉及到國代任期的延長，後來引發延任案、自肥等爭議，黨內有沒有什麼壓力？外界有沒有什麼反應？對黨團的決策，不曉得您有什麼樣的意見？

答：事實上以我個人也好、黨團內部也好，整個評估做那個案，總覺得再選國代下去的話，要把國會改造是非常困難的，比我們當時的狀況還要困難，因爲當時國民黨加民進黨超過四分之三，但選下去的話就和總統一起選，親民黨宋系的力量站上來，所以就變成說國民黨跟民進黨不會超過四分之三，所以將來修憲會更加困難，所以我們判斷就算說外界批評，但是如果能通過那個案，等於已經間接把國大給廢掉啦-大改爲比例代表制，將來政黨跟政黨協商，國大這邊來執行，或來落實都會比較容易。外界壓力很大，我們發覺有各種現象，當然是整個社會很開放的時候，任何一個代表對自己一個利益的這種自肥啊，都受到外界的注目是當然啦，外界對國大本身印象不太好，現在又把任期

延長，更要命的是超過任期的一半，因爲把立委任期也延，所以多了那五個月，任期延了太長。外界批評也隱含著若干的媒體立場，所謂媒體立場我想是政黨立場，或者是總統候選人的立場，爲什麼呢？因爲整個延任案除了國大延任還有很多東西啊，包括我剛講的立委任期改爲四年，就職日的不同，其他的內容也好，事實上也有值得肯定的地方，所以後來我們才想說那是一種凍結國大代表的選舉，外界卻一直以延任案看它。

尤其是民進黨投票當天我們花了三個小時的時間反對擴權案，真正的擴權案，把真正的自肥案推翻掉，相當不容易，如果國大能自審預算的話，你想想國大編的預算國大自審，那跟立法院自審預算一樣，那就可能變成國大每位月入五十萬，國大可能編了很多工程經費，那個案子已經通過要推翻掉，很困難，那個案花三、四個小時推翻掉，那天晚上才會三讀的時候，已經是凌晨了嘛，差不多三、四點多了。那時候外界壓力很大，黨內也有一些壓力，主要是來自有些黨內同志已經準備參選國代，所以順著這種社會批評，要選舉嘛，一定要站在社會的主流的看法，一方面造勢，一方面準備自己選國代，所以是有些壓力，包括我個人在宜蘭有一些打算參加國代選舉的黨內同志都提到要罷免我等等。還好我們黨中央林義雄當主席，林義雄很沈穩、很冷靜看這些案子，所以那一天當場，吳乃仁跟游錫　在當總督導，決定通過了，那就通過了，後來我們黨中央有作一個處理，就是決議國大在延任案期間不能支領任何費用。

問：在民進黨跟國民黨政黨協商中的過程中，國民黨中央對延任案持反對態度，可是民進黨爲什麼可以跟國民黨黨團達成協議？

答：這是我們非常了解整個國大的生態，你如果說從第四次修憲來講，那時候民進黨黨主席是許信良、陳文茜他們直接跟國民黨蕭萬長，蕭萬長是李登輝授權的黨的代表在談，那時候談的當然是凍省，那第五次修憲大家也不看好，基本上是民進黨黨團跟國民黨黨團在談，談一談之後，有些案子漸漸成形後，國民黨黨團也是要受到黨中央的指揮，國民黨黨團幹部基本上是比較配合國民黨黨中央，陳明仁必須聽章孝嚴的，但是國民大會國民黨代表未必一定要按照黨中央的意思，大家前途茫茫，再選下去，國民黨代表並不是像民進黨這樣選，選出來的國代又不能做什麼，談修憲，他沒興趣，做生意嘛也不像立委這樣。基本上我們瞭解這種結構，事實上我們跟國民黨團談以外的一些主要的派系的頭，都有接觸呀，後來整個案子，雖然國民黨是多數，但是是跟著民進黨在走的，到最後國民黨黨團辦法指揮呀，所以陳鏡仁跟陳明仁他們當場發飆也沒有辦法，那章孝嚴，這個八卦，根據後來的報導投票當天他投完票就走了，他當天去晶華跟王曉嬋會面，他投完票就走了，那就整個完成三讀啦，是九月的事，這個案子幾乎是國大自發性的，各政黨之間談的啦，那你說新黨，他也是表面上反對一下，他們是用退席來支持。

問：退場就降低表決票數？

答：對呀，就降低總額呀，那這是種國代的一個集體造反，當然民進黨也是，但是民進黨跟中央的關係協調較順暢，我們只是把意思表達得很清楚而已，各政黨幾乎是爲了總統選舉而考慮，然後理念是不去掌握這個立委、國代改革的契機，他們認爲總統選舉最重要嘛，總統選了之後再談其他。

問：延任案修憲條文的起草過程，外面講就是國民黨的學者代表草擬的，可是陳鏡仁、陳明仁好像反對這個案子？

答：是這樣子的，那時候外界反對很厲害，大家也沒想到會通過，國民黨那邊幾位學者對他們黨裡面的運作比較清楚，因爲李登輝沒有表示反對意見，所以有一次在中山堂協商的時候，我們各自都有準備版本，我請鄭麗文準備版本，我不曉得國民黨他們也是談了很久，他們從早上八點聽說在麗晶飯店，柯三吉、彭錦鵬、朱新民等，談到下午，包括整案打字；下午在中山堂協商，我們大家認爲不可行啦，意思就是算了，就聊天了，他們就提出版本，說他們談多久，柯三吉還說他早餐還吃饅頭什麼的，我們看一下他們的比較周嚴，很不錯，但是要有人提案啊，國民黨的學者基本上比較保守啊，我們就說好啊，我們就來提，那用什麼提呢？用我的名字那就會變成黨團啦，那劉一德就說用劉一德的名字來提案，就把提案人寫劉一德。

但光有那個案不行，還要把意見表達給李登輝，我記得應該是當天下午，我是先請黃昭凱通知許文龍，許文龍那邊的條件一定要兩個黨團的幹部在場，那天剛好章孝嚴請他們黨團的幹部聚餐，召集人沒有空，就請彭錦鵬跟我去，就我跟彭錦鵬、鄭麗文三個人去台南見許文龍，許文龍他很客氣說這種東西他不是很熟，希望我們用寫的，整理一個書面的東西，他就傳真給李登輝。那個東西也是我寫的啦，從會計年度的改變，然後就職日要調整、選舉次數的調整，選舉種類要區分，所以立委要延要改全額比例代表，大概是這樣，而且沒有打字，是手寫的，然後傳真給李登輝，李登輝那邊一直沒有表示反對或怎麼樣。

問：所以之前國民黨之黨團內部就在討論這個案子，可是爲什麼黨團幹部，像陳鏡仁、陳明仁他們對外講得好像不一樣？

答：講得不一樣，那時候民進黨背了很大的黑鍋，就是這樣子，他們談的就是這樣子，他們對外要贏得政黨的立場，講都是民進黨在弄的啦，主要是他們黨中央也有一些考量吧，那剛好是他們整個國大的生態，陳鏡仁大家都還蠻尊重他的，陳明仁的領導風格有問題啦，他太強勢了，而且不把國民黨國代當一回事，反正我們是看準這一點，沒關係呀，就跟他談，等到國代另外一套系統在運作，事實上他已經沒辦法再指揮啦，是他當場在發飆請大家不要舉手，有一件很離譜的事，我從那邊走過去跟柯三吉談話，柯三吉是中興大學副校長、是教授，陳明仁當場發飆，說誰跟陳金德講話就是叛徒，好呀，你

愈發飆他們愈反彈，他不了解這一套，這投票跟選舉一樣，是要組織、要運作還要造勢宣傳，因爲他當場在那邊發飆，沒有用，章孝嚴是投一次票就下山了，那天行程李登輝是陪外賓吃飯，實際上是吃完飯他也沒有上來。

問：那無黨籍在過程當中扮演什麼角色？因爲江文如她提了很多重要案子。

答：對呀，都請江文如提呀，國民黨跟江文如比較好，國民黨不想提的案，包括自審預算啊，都請她提。

問：那再來就是蘇南成他的角色大概是怎麼樣，因爲國民黨黨團的指揮，最後好像都是蘇南成在發言？

答：蘇南成是有一定的力量啦，因爲他在國大也
待了八年了，之間他也沒當議長、副議長什麼都沒有，蟄沈潛的，他當議長後也很積極，所以他在國大基本上是有些力量的，那他又跟李登輝的關係非常特殊，他是不是代表李登輝的意思就不得而知了；陳鏡仁算是蘇南成安排的，他是黨團的總召，陳明仁是書記長，他叫總召嗎？好像不是…叫國大工作會主任。國大工作會主任，這一次蘇南成角色算是很重，除了案的推動外，實際上他已經準備把採無記名投票的東西，就是之前都把選票都弄好啦，在投票前一天，我跟劉一德和幾個同仁去他辦公室那邊談了一下子，他就是確定一定要投，是投票不是用舉手表決，我不太敢答應，那天晚上我就跟吳乃仁報告，還有幾個國代認爲不可，所以反對，第二天早上就要開會決定，先開一次黨團幹部會議，再加上黨團派系的負責人，那時候游錫　、吳乃仁都在場，這黨團內部起了爭執，有人贊成有人反對，很嚴重的爭執，後來休息一下，我們提出一個折衷，雖然秘密投票，但必須亮票，民進黨部分必須亮票，我跟劉一德去看，完全按照黨團指揮投票，因爲我們每個案都有這個案贊成或這個案反對，這個看起來既能夠維持秘密投票的方式，有不失民進黨的利益。爲什麼秘密投票？國民黨國代好投呀，因爲他們用舉手大概很多人沒辦法投，後來吳乃仁同意這種做法，唯一出差錯的就是自審預算案，竟然有一些國代跑票，跑了不少，因爲亮票算是違法的，我們在那裡看，他不亮票我們也沒辦法。

蘇南成角色算是吃重，還有包括整個議事的運作，外界一直在批評，第一個是秘密投票，第二個是爲什麼重覆表決，還有裁定秘密投票表決，但是整個議事的運作按照國大議事規則，主席裁定秘密投票是可以的啦，爲什麼？實際上陳明仁也有準備，但是蘇南成比他準備得更周詳，陳明仁事先就去請他們國大連名提案說要求不能秘密投票要舉手表決，問題是他太早發動了，因爲祕密投票的提議都還沒出來；又質疑，爲什麼我沒有簽名上面有我的名字，國民黨國代就給他「漏氣」。後來蘇南成就裁定秘密投票那部份用一般提案的表決，這裡面是有些議事技巧，如果主席直接裁定祕密投票，只要現場有三分之一的人反對就不能，所以陳明仁準備了三分之一的人，但如果是提案我就照提

案表決，假設主席裁定是秘密投票，在場有三分之一的人反對，那反對有效，問題是主席沒有裁定啊，蘇南成就順勢用表決的方式，也就是過半。當然議事技巧陳明仁是略遜一籌。

問：黨中央當時對秘密投票這件事情，那個修憲小組的決策是？

答：其實黨中央代表就是吳乃仁跟游錫　嘛……

問：那議事狀況黨中央這邊有沙盤推演？

答：基本上都反對啦，因爲我前一天好像有跟吳乃仁報告，吳乃仁反對，可是早上在開幹部黨團會議的時候，一直爭執，最後才採一個折衷，秘密投票而且亮票。

問：所以黨中央還是反對的？

答：贊成，因爲吳乃仁、游錫　做的決定，覺得既然是這樣子，實際情況整個案子已經推動到那個程度，國大黨團內部已經箭在弦上。

問：再來就是兩國論對這次的修憲有沒有產生任何影響？

答：就是兩國論提出來嘛……

問：正好是休會的時候，後來開一個擴大諮詢會議。

答：對就是那時候蘇南成要提出來大幅度修憲，大概就是李登輝主張特殊國與國〈兩國論〉，大幅度修憲，甚至什麼疆域呀，都好好的定下來，反正蘇南成好大喜功，大概要這樣子，制憲也無所謂啦，後來我們談不下去，停了之後再有兩國論。但是那個時候民進黨中的訊息，美國好像是持非常持不同的意見，大概認爲繼續往這個方向會引起兩岸關係的緊張，所以基本上黨中央不贊成把兩國論的東西入憲，雖然李登輝跟我們談，但是民進黨不太贊成，但是這個內部也有不同的意見。

問：擴大諮詢會議的時候，兩國論入憲是很多是國民黨推薦的學者提出來的，這些學者以前外界都覺得比較支持民進黨，這中間過程如何？

答：總統府那邊的確有在作業，開修憲諮詢會議的時候，民進黨要推派代表，除了國大之外，還有黨中央的張俊雄、張俊宏還有其他的學者，林義雄就擬了一個名單，包括許

志雄、許宗力…等等，要我們去接觸，去面對面接觸，回來的消息是沒有時間呀，然後講不願意介入，他們就另外再找人，到會場，許志雄怎麼也來了，他們是總統府推薦的，國民黨裡面的有國民黨推薦的，也有總統府推薦的，但是他是代表國民黨，許志雄是總統府推薦的，我說奇怪推薦你來你不來說沒有時間，現在代表總統。所以我說他們大概也有討論，他們的意見都跟民進黨差不多，甚至更這個。看起來李登輝似乎在卸任前對定位和修憲，一度好像有想法要推動，這是我們的判斷啦，我們從蘇南成那麼積極、諮詢會議經常諮詢的對象來判斷。

問：民進黨對李登輝的影響力有沒有任何期待？

答：那一次呀，我判斷修憲能不能成功取決於李登輝的意志啦，在卸前要推動，他還是有辦法推動啦，他如果出面反對的話，當然修憲就不成啦，所以我們才要一直跟李登輝表達國大的狀況，後來看李登輝的態度好像沒有積極的去反對。

問：比較明確的訊息沒有出來？

答：對，那時候蘇南成給我訊息，那個案他也有跟李登輝、連戰報告，他們有誰去，陳金讓還是誰？基本上那個時候是這樣子的啦，各黨講反對，國民黨看民進黨講反對他講反對更大聲，民進黨看國民黨反對那麼用力他更用力反對，更用力一直在反對一直在反對。

問：通過之後民眾外界對延任案的反應不太好，那時候民進黨怎麼辦？那時候民進黨提出說對國代黨紀什麼的。

答：民進黨提延任期間不支領任何費用，中評會有調查我和劉一德，調查並不是調查延任案，是調查我們在審查會的時候，用一半黨團的成員去支持國民黨團原來的那一個延任案，後來也不處分了。

問：在那個審查會的時候，爲什麼會去支持國民黨的案子？

答：那時候就是國民黨他們提出來的要求呀，他們認爲說一定要有一個案子通過才能提再修正，用那個案做基礎，做修正，那個案子是包括總統延任，所以才能再提修正，一方面思考很久，一方面要讓國民黨有信心，劉一德講了一句『．．．要一起上樑山』，讓國民黨有信心，因爲民進黨是跟他們玩真的，國民黨國代都說民進黨都假的啦，到時候就反對啦什麼的，就是要給他們一點信心，那時候我們有十足的把握審查會就算通過了，到時候不一定要二分之一有四分之一可以反對嘛，我是真的有信心的啦，就算二讀

會表決的時候，我們還是可以封殺下來，我們成員就佔四分之一以上啦，如果有人敢在眾目睽睽之下違反黨團約束去支持，馬上開除黨籍，所以那個時候，我們態度算蠻強硬的。

那大法官會議解釋，那我看那不同意見書比解釋理由書還長，他們裡面有幾個大法官不同意見書寫得很好呀。大法官裡面當時好像也有立場，立場多多少少受到總統選舉的影響，後來大法官做成解釋啦，做成解釋反而激起再一次修憲的機會，本來沒有再一次修憲的機會，我們任期只到五月十九日嘛，大法官好像是四月提出解釋文來的嘛，我們好像去關島開黨團會議，聽到大法官這樣的解釋後，當然我們也開會決定，那時候國民黨的黨團好像提議要修憲廢大法官，民進黨有人說要廢大法官這樣不好啦，就談廢國大，他們就是說先開會再講啦，那我們當然說好阿，雖然知道他們談廢國大可能談假的，但是，藉著這個機會隨著他們來修憲，事後我就很堅持一定要廢國大，他們在協商的時候還試圖要保住國大。

問：那時候國民黨國大黨團的幹部改選了嗎？

答：第一次協商的時候談不成，我的態度很強硬我說那就不要談啦，就不要開啦，我們就休息下去黨團辦公室，我們黨團幹部有人在責怪我說態度不應該那麼強硬，應該抓住機會再修啦，他們那邊內部出了什麼事情我是不知道，反正那個時候連戰敗選，國民黨一時之間好像全部都垮了，結果休息十分鐘之後再談，他們就同意說廢國大，他們內部討論的時候好像有一個溫錫金說，總統就輸了，還保什麼國大，就接受。兩個黨團同意修憲廢國大，隔天中國時報以頭版頭條處理那個新聞，整個民意好像決堤一樣，就出來了。一方面要國代選舉，因爲大法官解釋延任案無效之後就要選舉了，我們分析那情況，如果選舉，國民黨完蛋了、泡沫化了，尤其親民黨宋楚瑜的勢力已經抬頭啦，就是這樣子。

這一次修憲國民黨跟民進黨之間的高層接觸就比較順暢，因爲國民黨那邊態度很清楚就是要把國大廢掉，大概是連戰還是李登輝那邊的意見，傳回來的訊息把國大廢掉，至於怎麼廢掉，手段就要談，反正就不讓宋楚瑜他們起來，類似國代再選就有灘頭堡啦，那時我的看法是這樣，那就協商，協商也不是那麼好推動，因爲國民黨國代你要叫他白白舉手也是要有誘因啊，那一度好像沒有機會了，後來我跟蔡正元私底下談一些比較實際的東西了，就是國民黨的安排國代擔任地方黨部的榮譽主委，每個月領十萬，預計每人可以領到二百萬之類的啦，可是這個錢我現在聽說一直到最近不是每個人都領，有一部份現在才領，他們罵被騙啦；然後也安排職務，我們這邊陳水扁已經執政，煞有其事的大家填表格也自願的去做，後來也很少有兌現，不過民進黨還好，沒有吃相難看的去和中央談條件。

後來第六次修憲是順勢啦，談到那個方案基本上新黨也接受，那氣氛的營造，我覺得黨中央林義雄他們就營造得非常成功，他先訪新黨，訪要解決國大的問題，基本上提

出來的版本就是以前新黨提出來的版本，新黨以前的版本就是留會不留人，然後虛級化，整個都是新黨的立場，所以等於將了新黨一軍啊，新黨也沒辦法反對呀，以前是他們的版本，以前是他們的意見。

問：所以第六次修憲時民進黨中央的二十一人修憲決策小組……

答：也是有在運作，因爲整個情勢已經不一樣了，包括總統大選結果，情勢不一樣了。最困難的是國民黨要支持，他如果少數反對也很難成功，還有親民黨勢力的反對，你看親民黨那時候也馬上急著再選嘛，有些算是國民黨國代，但是傾向於支持宋楚瑜的，反對，後來不成氣候啦，沒有多少人。

問：第六次修憲成功，國民黨對於他們國代的安排有得到一些效果？

答：對對對，看來國民黨高層已經下決心要處理國代了，所以他們才有具體的安排職務還有錢啊等等，要做那個安排才有可能成。

問：最後一個問題，就是五、六次修憲的這個結果，您評價如何？

答：這個結果剛好有點戲劇化，當然是各方面的情勢一直在演變，造成這個結果，我們國人一直很期待廢國大，總算達到這樣的功能啦，等於是整個停止國代的選舉，而且我們有附帶一個東西進去，附帶一個公投，現在的任務型國大實際上是公投，按照我們當初修憲協商的結果，你要修憲、領土變更、彈劾總統的時候，雖然是立法院在發動，但必須經過選出任務型國大來複決，任務型國大就是你開完會結束就結束了，這個任務型國大用比例代表選出，當初談的是選票上面就是政黨，那這個政黨一定有主張嘛，比如說對這次的修憲政黨是贊成還是反對，所以表面上選民是用來選出政黨來分配任務型國代，事實上投票那天，他已經在進行修憲案的公民複決了，你這個政黨贊成還是反對，投票那一霎那就在進行公民複決了啦，政黨就依選出國代來複決，那些任務型國代就是舉手而已啦，那是選舉人團的設計，所以已經把公投夾帶進去，尤其是對憲法的修憲公投已經進去，已經有實質修憲公投的意涵在裡面了。

比較可惜的是內政部太保守了，因爲內政部提出來的選罷法修正案也好，沒有完全按照修憲時的意見，他把我們找去開會幾次，現在按照什麼方式，原來就是一個大選，全國一個選區封閉式名單，而且政黨的態度在選舉公報上面一定要寫出來，你對本案的態度是贊成還是反對，獨立候選人要連署才能成爲獨立候選人，你不能一千個、一萬個隨便來參選國大，要連署且要保證金，因爲選票上面只有政黨啊，你這個修憲立法院通過，立法院要四分之三，基本上立法院丟出來的，政黨一定達成共識，後面只是一個形式而已，所以獨立候選人一定要連署以保證金來限制，內政部現在提出來的好像是封閉

式名單，但是以縣爲選區，也沒有談到連署。

不過總算廢了國大，幾乎已經完成了啦，沒有國代選舉，那所謂任務型國代大是在執行複決，公民複決透過任務型國代來舉手而已，我們公民的複決權在投票那一霎那就已經在執行了，尤其是修憲的，不過只是複決而已啦，沒有創制的權力，將來國會的改造重心應該在立法院，立法院目前要推動國會改造是有點困難，包括目前要改選，政黨的態度，還有立法院也從來沒有推動修憲，種種客觀因素不容許，好像也不是很樂觀啦，不過我們期待說，至少他可以對立法院做一些改造，名額減半、單一選區並不是馬上可以做到的，應該要分階段才能達到，二次或三次，至少你可以把兩票制馬上在選罷法修改一下，因爲憲法是政黨比例代表制呀，你目前用區域立委的選票來分配不分區好像跟比例代表制不太符合，所以這是在選罷法做一個修正就可以了，也不一定單一選區，把目前這種大選區弄成中選區，每個選區三名，這個中選會就可以分啦，應該先做這個然後選出來的立委素質會好一點，再來談立委的名額。

問：目前修憲這個重心等於放在立法院，如果說再經過一次選舉的話那政黨的生態會決定未來的修憲很困難，陳總統一直也釋出來說他希望能夠推動修憲的這樣一個訊息，這個並沒有辦法解決，因爲客觀的形勢與立法院主觀的內部結構會決定憲政改革，我想以前國民大會決定好就可以推動，現在變數反而更多。

答：變數很大，除了立法院還要公民複決，所以引起爭議太大的議題都不可能過關，政黨之間的協商是很重要的，你修憲就是要政黨協商，憲法的遊戲規則先由政黨來談，假如說要回復閣揆同意權，你就恢復，談妥的話你通過就很容易啦，談不妥，任何一個人都別想說他有多大的能耐，李登輝以前最強，國大差不多四分之三，黨政軍一把抓，推動修憲都不是那麼容易了，所在說要單靠一黨或一個人的意志不容易，如果國會現在改造的話，對國會體制呀，應該都是協商下來的意見。

問：差不多是這樣，謝謝您接受我們的訪問。

〈西元 2001 年 6 月 21 日，李炳南校正〉

黃澎孝先生訪問錄

訪問時間：2001.03.28　P.M.2：30-4：30
訪問地點：黃澎孝先生服務處
訪問人員：曾建元、顏韶儀
記錄人員：顏韶儀

黃澎孝先生，第三屆國民大會代表，在第六次修憲時擔任親民黨國大黨團總召集人，由於第六次修憲時，親民黨初成立不久，黨的體制及正式溝通管道尚未健全，黃澎孝先生因其曾任親民黨主席宋楚瑜先生之秘書，與宋楚瑜先生之間的溝通管道均屬順暢，故能順利溝通親民黨國大黨團與黨中央之意見，推動親民黨的修憲主張與策略。

問：主要想請問您對於參與第五、六次修憲的經過，以及整個親民黨在第五、六次修憲的影響，並與其他政黨之間的政黨。一九九九年九月的那次修憲，大概是從六月到九月這段期間，第六次修憲就是去年的四月總統選舉完後那一次，那我們暫時只針對第六次修憲，因爲當時親民黨黨團成立,我們來了解一下，就是說第六次修憲的時候，就你所見所聞，第六次修憲國民大會改制問題的動態，我想第六次修憲主要議題就是在 499 號的釋憲案通過後，當時的氣氛大概是怎樣的？能不能請您大概說明，.....因爲當時總統大選結束，民進黨團已經出國渡假，那時親民黨是怎樣形成?不知您對這問題的看法如何？

答：我就從你第一個問題開始回答好了，第五次修憲的時候，就是現在親民黨的這股勢力，在國民大會可以說只有個別的力量，沒有形成一個有組織性的團體，那麼，個別力量的主要是來自於幾種結構，哪幾種結構呢？第一個就是原來國民黨在第四次修憲時候堅持反凍省的一些國代，當時我也是其中之一，在國民黨裡面反對凍省的，那麼，我們這些在國民黨裡面反對凍省的，最後堅持到底就只有五個，這五個人基本上的政治態度都比較傾向所謂的親民黨，或是說比較支持宋先生。第二個就是新黨，大部份他們在總統大選的時候，都是表態支持宋先生，除了少數一兩個特殊的情況外，所以說這些人在第五次修憲的時候，這些人一定都有善意回應，那麼我們跟新黨之間那個時候也沒有任何連繫。所以第五次修憲，還談不上現有的親民黨成員，對第五次修憲有著什麼樣的影響。

第六次修憲，當時背景我想你們也很清楚：第一個，總統選舉剛結束，民進黨獲勝，國民黨慘敗，親民黨則是剛剛成立，所以我們是 3 月 31 日成立，在成立之前，就總統選舉完後，大法官第 499 號解釋文就下來了，下來以後就面臨到上次修憲無效的結果，那麼未來的國民大會要怎麼辦？原來修憲的意思是說，國民大會要延長任期，差不多一

年兩個月這樣，那麼，當這樣修憲結果是無效時，也就等於是要重新再來過，所以第二個面臨的問題就是說，如果按照原來的任期，國民大會代表馬上就面臨要改選的問題，故改選按照當時推算，應該是在 520 之前一個月一定要完成改選，所以這個便等於說是有時間上的急迫性，親民黨在那個時候也是因爲要因應這樣的一個狀況，如果說希望在國會裡面有一個黨團，有一個有組織的力量，就必須要成立一個黨，用政團的方式，像我們原來在總統大選的時候的『新台灣人服務團隊』，政團不像政團,黨團不像黨團，所以有點不太正式，所以我們才會急迫地想說要趕快來組黨，因爲你組黨以後，馬上便能做好提名作業，你不做好提名作業，萬一要選舉的時候，你根本措手不及，不但是台灣這裡，尚有海外代表、僑選代表等，這些不分區代表，你都必須要有一個黨的運作型態，才能夠面對這樣的問題。

第二個呢，對於當時的這個修憲的議題，剛開始的時候還沒有很明確的浮現出來，但主要就是國民黨的黨團書記長，蔡正元先生，他是在國民黨裡面，針對這個 499 號的大法官的決議文，他很強烈的主張說乾脆國代虛級化，爲什麼呢？因爲國民黨大敗，他希望說讓國民黨大敗的這種情緒，這種頹勢，立刻會影響到國民大會的修憲；第二個，也不希望說親民黨藉著國民大會代表的選舉，在國民大會裡面取得一個灘頭堡，因爲那個時候宋先生剛剛敗選，大家有一種悲憤之氣，所以一般預估親民黨那時候如果說選國代的話，親民黨起碼可以奪得一百席的國代，那麼如果奪得一百席的國代以後，那就等於是立刻出現三強鼎立的局面，三強鼎立的局面會產生什麼樣的效果呢？一個效果就是以後國民黨跟民進黨都不能夠合起來再主導修憲，這幾次的修憲，能夠推動，我不能說能夠成功，因爲成功的定義要看從什麼角度來看，但是能夠推動，主要就是在於國、民兩黨的合作，國、民兩黨的合作，最主要的核心就是在李登輝，如果沒有民進黨的合作，國民黨也不太可能說這麼順利的推動這些修憲的條文，但是如果說立刻要改選，國民黨的優勢就消失了，從此以後，就沒有人能夠來主導這個修憲，所以這是國民黨的一個基本考量。

所以第一個他不願意選舉，就像打籃球一樣，輸的很慘的時候，教練趕快喊暫停，對不對？休息一下；第二個，他不願意看到親民黨坐大，蔡正元甚至於還說，如果說宋楚瑜當選的話，那我們跟民進黨就合作來修憲，把這個中央政府體制修爲內閣制，你看，蔡正元親自講的“如果說這樣的話，我們就修爲內閣制” 因爲新黨也贊成內閣制，對不對？所以也幸虧宋楚瑜沒當選，如果宋楚瑜當選的話，我相信那一次的修憲的結果，非常有可能把中央政府體制修爲內閣制。那麼基本的背景是這個樣子。而親民黨可以說是在一種被動的狀態之下，爲什麼是被動狀態呢？第一個：國民黨還是掌控了在國民大會最主要的席次，再加上民進黨和國民黨之間的合作，所以使得這個整個的修憲主導權完全在他們手上，那麼親民黨呢？第一個：倉促成軍；第二個：願意公開加入親民黨黨團的，最後確定的，這中間一直有人數上的變動，最後確定的只有二十幾個。

爲什麼只有二十幾個？因爲原來剛開始的時候，有很多新黨的都想要跳到親民黨來，但是呢，這讓郝龍斌及新黨黨內的一些領導人頗不以爲然，因爲他們在總統大選的

時候，有過與宋陣營合作的這樣的一個經驗，所以呢，他們就找宋先生協商，希望說能夠讓新黨還能夠繼續保留一個獨立的黨團的地位，不要說你把所有的人員都吸收掉，這是新黨當時的狀況。所以本來有很多的新黨的，都已經等於是說加入了一樣，後來在這樣的一個政策之下，郝先生跟宋先生特別爲了此事情還見過面，深談了相當長的一段時間，最後決定就是說，好，我們原則上不主動去邀新黨的成員加入，那麼，第二個，如果有新黨的成員加入的話，我們考量各種狀況，會給予應有的規勸，所以在這種狀況之下，我們黨團成立的時候，新黨的成員加入的比較少。

而我們黨團那時候成立也是在倉促當中，因爲說實在的，那時候等於是說剛剛敗選，然後一個新的黨剛剛成立，有很多事情，有的是要收拾善後、有的是要開展新局的、有的是要準備提名的，黨中央的人手不足，忙不過來，所以那個時候，我們黨團那個時候有相當大的一個自主空間，因爲我過去在國民黨的中央政策會當過總幹事，中央政策會就是一個黨內協調主要的一個機構，所以因爲我有這樣的一個經歷，我就主動就來召集成立黨團的事宜，也是在這種狀況之下，我們才能夠很快地把黨團成立起來。但是成立後，說實在也沒有什麼正當政策，也沒有一個基本的可依循的方向，這個事情，也是如我跟新黨的高雄一個當律師的謝仲裕〈謝代表〉，我們兩個就在圓山飯店擬了一個親民黨國代黨團的對於修憲的一個基本的原則、方針，那裡面主要是強調幾點：第一個，我們認爲說這個修憲，應該是個全民意識、全民共識的一個法治化的過程，所以說，重點不在說你修什麼條文或是有什麼主張，重點應該在於說如何來形成這樣的一個全民共識，應該要經過一個更廣泛的社會的參與跟討論，讓社會各界賢達學界都能夠參與，大家集思廣益，而不是由少數的政黨自行來決定，所以我們認爲不應該這麼倉促的修憲。

第二個，我們不能夠太草率的修憲，爲什麼各國的憲法對於這個修憲的過程都有許多門檻的限制，都有許多時效上的限制等，就是因爲憲法本身，尤其像我們是剛性憲法的國家，憲法本身的影響很大，在剛性憲法裡面，修憲的任何一個條文的變動，影響都很大。第一個，就是在範圍、廣度等橫方向的影響，還有一個縱方向的影響，對未來的一個影響，所以你對任何中央政府體制的改變，任何一個重大機構的存廢，不是說你用短短的十五天時間，壓縮在這麼短的時間內，所有的各讀會，時間壓縮‥‥，你所藉的就是你掌握程序委員會、掌握了大會，就掌握了這整個的修憲過程，完全漠視了程序的正義，跟程序的意義，這兩個不同喔！所謂程序正義就是你應有的程序，你一定要經過，第二個程序的意義，爲什麼說一讀會跟二讀會要隔這麼長的一段時間？二讀會跟三讀會又要經過什麼……這個是有它的一定意義，當初的修憲設計，有它一定的意義在裡面，我們今天不能夠說爲了我要達到這個目的，然後我就把這整個過程忽略過去，所以這是第二點我們很反對的。

第三，我們認爲說應該要配套修憲，就是你不能夠單獨的想說我要頭痛醫頭，今天國民大會不好，這個……不要選，國民大會虛級化，OK！你虛級化了以後，你有沒有很配套的考慮到一些的問題，由於你國民大會代表原來的職權是什麼？第一個，他代表跟行使部分的主權第二個，他對於一些重大官員的任命案的同意權，第三個，修憲權，

所以這三種性質的權，你要怎麼樣做好安排，而不是說：好！我把這個機關結束了！後續怎麼樣？以後再說。現在的狀況就是這樣：第一個，以後再說，第二個，通通丟給立法院，那立法院有沒有準備呢？很有意思，我們到立法院去，跟立法院長當面討論，結果立法院長王金平就講，他說這整個修憲的過程，中央根本就沒有徵詢過他的意見，等於是說你要把女兒嫁給人家，人家要不要收還不曉得，對不對？你連立法院長，立法院長又是國民黨的中常委，你都沒徵詢他意見，那你國民黨徵詢誰呢？國民黨是誰在主導？所以說這樣可以看出說當時的這個國民黨黨內的修憲的決策過程非常的草率，先有結論再來做；第二個就是也反應出當時國民黨以中央爲主，第一個，李登輝下台，第二個，連戰在敗選的這種陰影之下，還沒有回過神來，所以在這樣的幾乎可以說是權力的空檔時間，居然就會讓蔡正元這樣一個國代，他一言九鼎的，他就決定這個事情，然後民進黨想說，正好，正是他們努力好多年得不到的，一句話，好！OK！就可以了。

所以說，國民黨是因爲畏懼於選戰技術上的可能失敗，而犧牲了我們很多的憲政原則，然後寧願說犧牲憲法的完整性跟修憲的莊嚴性，然後來避免技術上的可能性的選戰失敗，這一點是我覺得幾次修憲以來，非常讓我感到不以爲然的。我倒不認爲說是這個結果怎麼樣，我最不以爲然的是這個程序立下了很多惡例，爲什麼說立下很多惡例呢？第六次修憲是這個樣子，第五次、第四次、第三次，都是如此，修憲真正的發動人來講，是少數政黨的少數領導人，最早是李登輝跟許信良講好，他們兩個講好了，然後透過各自在黨內的影響力，尤其是李登輝的影響力，往下壓下去，底下所有的腦袋通通只有點頭的份，沒有人敢搖頭，你覺得再不妥都無從置喙，然後就這樣壓下來。第二個，爲了達到修憲的目的，坦白講，這整個的過程，不管是舉手表決也好，每一個環節也好，還有就是說使用很多不當的手段，一些甚至於司法的手段、查稅的手段、威脅利誘、無所不用其極，這絕對不是形容詞，這完全是血淋淋的事實，然後所有的國民大會代表，特別是國民黨跟民進黨的國民大會代表，接受這兩個人所說好的那些修憲內容，那些討論完全是假的，欽定就是那樣，你根本動不了什麼，你就表決，根本不足以表達個人的自由意志，不足以表達選民的意志，更重要的是，國民大會代表裡面，其實有很多是很專業的，不分區的國代多少大學教授，郎教授、荊知仁這些都不是泛泛之輩，還有很多擔任過部長的，很多這種專業的人，但是這些人，反而進了國民大會發揮不了作用，每次協調會或者是程序委員會，都是讓少數的黨工，因爲這裡面也有黨工幹部當國代的，我就是一個，但是我是一個不聽話的黨工，其實本來很多政策協調我應該是最主要負責的一個，那麼，裡面有一些就是黨工背景出身的，或者說是當了國代以後當黨工，接工作會主任、副主任這些工作的，由這些人決定，這些人不專業,你說像莊隆昌，除了他的隆昌牌油煙機以外，除了大清建設以外，他都沒有，說實在，那個學歷拿出來真是會氣死你，但是他就決定了很多修憲的事情，他能決定什麼？他不能決定什麼，他就聽李登輝的，他就等於是是個鸚鵡而已，一隻會啄人的鸚鵡，不聽話就啄你，還有什麼陳子清一大堆弊案，現在兩三個案子都判了五六年以上，這種爛貨，他也是完全就是聽命，反正他不需要腦袋嘛！對不對？他只要耳朵、嘴巴就行了，所以說真正的專業的這些不分

區的國代，完全沒有給他們任何發揮的空間，反而以黨紀來要求他，如果你不贊成就開除黨籍，開除黨籍，你國代就沒了嘛！對不對？

所以我們可以看到，這些所謂的學者專家們，這種非常脆弱的一面，就是知識份子，毛澤東所說的，牆上蘆葦。知識份子我也勉強可以算啦，所以這個不是罵你們，毛澤東界定知識份子的時候，就說知識份子都帶有機會主義色彩，小資產階級的思想，說實在，毛澤東很多事情是不敢令人恭維，但是對有些東西的分析，對於人性的這種了解，坦白講，我是蠻佩服他的。你不要以為說知識份子罵起人來的時候正義凜然，好像是唱著正氣歌長大，吃了正氣丸一樣，真正的到他自己的利益交關，到他自己的生死關頭的時候，很多的知識份子比販夫走卒還不如，這些不分區的專業的這些的國代，沒有一個有這種勇氣講真話，或者說是講了一些真話以後，像郎裕憲，他每次會講，但是他最後表決的時候，他就乖乖舉手。知識份子的機會主義色彩，毛澤東講的，知識份子從來不是一個階級，它是依附於統治階級，皮之不存，毛將焉附？所以他經常會為了統治階級的利益，而修正他的立場，他事實上是沒有立場，跟牆上蘆葦一樣，風吹兩邊倒。你們讀三民主義，我是讀共產主義，坦白講我看到的就是這個樣子，包括說我們很多記者在內，知名記者寫起文章罵這個沒骨氣、罵那個沒立場的時候，結果到他自己的時候，報社要他寫什麼他就乖乖寫什麼，報社要他打誰他就打誰，他自己一點立場都沒有，這是題外話。

所以說我們這幾次修憲，最令我感到難以接受的就是，第一個，這不是民主、這不是民主，如果說民主是以這樣的方式去達成，民主憲政是以這樣的方式去達成的話，那麼我們未來會成為很可怕的一個民粹主義的一個結果，為什麼呢？這就是立下一個很不好的例子，以後任何兩個大黨，他們只要講好了就改變一些事情，我絕不否認李登輝有他的理想性，但是古往今來有很多野心家、專制獨裁的獨裁者、禍國殃民至極的這些人，也是理想主義者，毛澤東沒有理想主義嗎？毛澤東的理想主義李登輝不能跟他比啦！因為李登輝他遇到國民黨白色恐怖的時候，他乖乖舉手投降，毛澤東可沒有投降過，對不對？但是他最後的理想主義最後的結果怎麼樣？遺禍很多，史達林沒有理想主義嗎？希特勒沒有理想主義嗎？對不對？所以理想是你家的事情，民主政治就是一定要尊重民主的一些基本的原則，民主的最基本的原則是什麼？individualism，就是對個人的尊重，對個人主義的尊重，什麼叫個人主義？就是你每一個單獨的人在這個宇宙、國家、社會裡面，你都是獨立而存在的、你的思維應該是獨立的、你的投票行為應該是獨立的，然後透過民主的機制，我們來選出大家所願意授權給他的代表，讓這些代表他的選民來行使他獨立的判斷跟獨立的思考、表決，這才是民主的一個真締啊，當然有黨的這種黨紀的要求是沒錯，但是除了黨紀以外，你不能用行政權、司法調查權、稅捐稽徵權來逼使這些人改變他的意志封上他的嘴巴。這一點是我們在這邊修憲，不管修的有多好，結果我認為都是立下憲政惡例。

你們兩位讀的也都是政治學領域的，坦白講，如果說認為說憲政條文能夠產生麼樣子的美麗世界的話，最好的是威瑪憲法，但是威瑪憲法卻絲毫都不能阻止希特勒的崛起，對不對？納粹主義就是在威瑪憲法的這種框架之下茁壯成長，對不對？所以圖法不

足以自省，copy 美國憲法的國家，如中南美州、菲律賓，都是 copy 美國憲法，結果是什麼？所以美國憲法的本身，當我們講到憲法，美國很少說憲法，都講憲政主義，但是你看提到美國憲法的時候，不是單純的條文而已，而是這個條文跟它的修正案，還有就是在這整個的修正過程裡面一些的辯論，從美國修憲制憲以來就已經有這樣的辯論，而這樣的辯論，作爲每一個你讀政治學、讀憲法，這都要讀的。比如像說，最有名的聯邦論，是美國修憲那時候主要的意見，互相之間的辯駁之後，最後這些的文章，這些的演說，集合成所謂的聯邦論，美國的學者，研究憲法的人，讀這個聯邦論比讀美國憲法本文還更重要，爲什麼？這讓他們知道說，我爲什麼今天這個憲法會用這個條文，美國的制度會採這種方式。

因爲這個過程比這個結果重要，當你知道這個過程以後，你才知道結果的可貴在哪裡，爲什麼我們要遵循，然後會留有哪些彈性的空間，這些都是前人已經考慮到的，讓你在文字上面、你的實際的這個政治行爲上面，有所取捨；那麼第二個就是，讓我們可以知道說，這個憲法也有不周延之處，我們要怎麼樣子在我們的這個行憲的過程裡面，藉著憲政慣例的建立，這樣子逐步把這整個所謂的憲政體制給完整化。但是我們的憲法說實在，完全這個過程這樣來看的時候，很失敗，當然最後結果也是很失敗，因爲現在的憲法，可以說是一部尚未完成的一個憲法，因爲它還有很多事情它都沒有考慮到，而將來也不大容易再改變，所以我們現在原來是希望說，李登輝想說，兩階段三次修憲就把整個憲法修的很完美，但實際上搞了六次，這個憲法不但沒有更完美，反而破壞了它的完整性。

爲什麼破壞它的完整性呢？第一個，你如果按照第六次修憲的結果，我們把這個修憲權，修憲提議權交給了立法院，那立法院在理論上它有修憲的發動權，但是你有修憲的發動權以後，你再按照正當比例去產生修憲的國民大會代表，坦白講，這樣的一個結果，就叫做「脫褲子放屁」，說粗一點便是如此，但是沒有比這個更好形容了，爲什麼呢？因爲立法院能夠發動修憲，沒有黨團在後面組織推動的話，怎麼可能？不可能的啦！好，換言之就是說，一定是政黨在主導，政黨主導立法院通過了，而你又去弄一個政黨比例的國民大會代表，然後來附議立法院所通過的、所發動的這個修憲條文，那比例上來講，根據立法委員的不同，那幹嘛還弄這一套？做這個戲給誰看?這些修憲國代，這些臨時演員，他們能夠有任何智慧之處嗎？所以這叫「脫褲子放屁」，沒有意義嘛！你既然沒有達成說讓另一個單位讓另外一群人再思考一下子，再沉澱一下的機會，你也沒有達成說讓更多的民意來檢驗的機會，這個立意沒有意義嘛，那幹嘛還要搞了一個機關在那裡，隨時準備要召集，匆匆忙忙召集，名片還沒印好就解散了，這種國代有誰要幹啊？沒有意義嘛！所以說這是完全沒有去好好思考的問題。

我們當初是認爲說，第一個我們主張說，你要碼乾脆把國民大會就不要了，不要了以後怎麼辦呢？以後由立法院來做一個修憲的發動機關，然後你所通過的條文，透過公民複決，大家來決定，條文這樣修接不接受？爲什麼我們考慮到公民複決呢？最主要就是我們深深感受到，在我們這個國家，坦白講，政治籌碼很有限，就像我們的股市一樣，

爲什麼我們台灣的股市這麼好操控？美國的股市誰能夠操控？美國股市很少人能夠操控，因爲它籌碼太大了，太多了，你沒辦法操控，台灣的股票就是籌碼不大，市場不大，所以當你集合了一些資金以後，你就可以作多作空。台灣的籌碼太少了，這個兩三百人團體，現在立法院兩百多人，太好操控了，你太容易改變他們的意志，所以哪一天如果有一個別具用心的一個領導者，或者不要說別具用心，或者他的一些想法結果會禍國殃民的領導者，他透了一些手段，操控了這些委員，他可以爲所欲爲，那什麼樣是最安全呢?我們認爲說還不如讓全民共同來決定。

有人講說你擔不擔心統獨問題，我們認爲說如果台灣老百姓有這麼的瘋狂，那我們就認了嘛，事實上我們還可以看出說，台灣老百姓經過這麼多年的洗練以後，有他理智的一面，所以就我個人來講我以前是很反對公投，但我後來經過了第四次的修憲，我就成爲一個主張公投的人，特別是修憲，我認爲說修憲條文應該透過公投來決定，如果透過公投，上一次的凍省，不會通過的，但是你掌握了這些國代以後，你要他通過什麼都可以，最後還讓這些國代通過了自殺條款，坦白講，很多人罵國代說哎呀你們自肥！說實在，我們這些國代是最可憐的，是最沒有一點作用的國代，爲什麼說是最可憐的國代？如果說他是一個議會的話，全世界沒有哪個議會會讓他自己舉手把自己廢掉，你看哪一國的曾經有過這種例子？第二個，他自肥肥到哪去了?沒有耶，說實在我們窮的要死啊！所以說，它變成說，對外它不敢大聲疾呼做什麼，對內它又像一盤散沙，所以它任憑這些主政者宰控、各個擊破、威脅利誘、一一就範，最後才變一言堂，最後淪爲與中共人代會不相上下的橡皮圖章，所以我覺得這個是我們很可悲的地方，所以我看這樣子的國會還不如就乾脆公民投票算了。這個所以我們後來主張，第一個，我們認爲說，要就把這個機構廢掉，然後由全民來決定修憲的方向意見，讓全民共同來參與。這是我們的第一個主張，除了前面以外。

那麼，但是我們只有二十隻手，新黨又基於他的理想主義，也贊成把國代虛級化。我們那時候也提出說，有些事情你現在要解決，不要等到以後付出社會代價，比如像說，立法委員的任期，你既然已經修憲了嘛，那你就再加這一條，把立法委員的任期改的跟總統的任期一致，或者是期中再選舉一次，以這樣的方式，讓立法委員的這個任期問題得到一個合理的解決。否則的話立刻就面臨今年立委選舉的時候，正是要審查中央政府總預算的時候，在這種狀況之下，每個人顧自己的性命，誰有這個心情去幫你審中央政府的總預算？那三年一次，等於是說我們有三分之一的機會，中央政府的總預算是沒有人審，這對一個正常運作的國家來講是多麼不正常的狀況？所以我們認爲說，與其這樣還不如趕快就把這個列出來，列一條可以減少很多的社會成本，下次你要改這一條，你要召集國民大會開會，起碼要花好幾億，這個幾億還不算什麼，問題就在於問題立刻呈現出來了。

第二個就是說，我覺得立法委員的任期,沒有一個合理性的基礎，爲什麼說沒有一個合理性的基礎呢？你看美國它的眾院任期兩年，那麼，爲什麼是兩年呢？因爲美國總統是四年，所以它一定會有一次期中改選，這個好處在哪裡，第一個，讓有新的民意可

以保持著最高權力機構跟民意之間的貼近度，尤其在現在這個社會，民意的變動如流水，坦白講，四年的變化太大了；那麼爲什麼過去我們的立委三年？三年是相對應於過去總統六年，正好也是一半，所以它也是寓有期中改選的意義在裡面，當然如果說大家認爲說這樣……一大堆理由說兩年的話，根本大家就是都疲於奔命了，哪有心情去……有的連各委員會的門在哪裡還沒搞清楚就又要改選。沒錯，我認爲兩年的好處在哪裡？這是我個人的意見，這不是親民黨的意見，第一個，它讓立委無利可圖，如果是兩年一任的立委，對財團來講會變成無利可圖，花這麼大的本金去投資，結果兩年就改選，所以會使得選風好一點；第二個，會讓一些把立委選來玩一玩的人比較卻步一點，爲什麼比較卻步一點呢？你花了這麼大本金，選個兩年然後就沒了；那麼第三個就是說，將來要選立委的人，不能再把立法院做爲第一任是學習，你是國家最高的一個民意機構，哎！你怎麼能夠把最高民意機構當做學習的地方呢？你應該在社會或在地方議會先學習過了、歷練過了，你才到這裡來，OK？而不是說你到這裡來，我現在才開始，預算書也不會看，法案更不懂，一天到晚只會看贊成反對兩個牌子，有時候還看錯，看到別人的牌子舉錯手，這是非常的荒謬。

所以說兩年就是兩年又怎麼樣？你讓真正專業的人，或有一些比較大的空間，要不然你改四年，那你就不要遮遮掩掩，乾脆就跟總統任期一致，這也是一個辦法，雖然不是最好的辦法，總比現在三年，不三不四的要好。我們也提出來啦，但是那個時候國代又有一種吃味的心理，想說都是你們這些立委害得我們不能延任，還給你延長，沒那麼好康！沒給你修成兩年就不錯了！那好我們修成兩年，我以前我在第五次修憲案我提過這樣的案子啊，但是呢，大家連署連署一大堆，成案了，最後又通通要撤簽，沒有那個膽子。

問：那您剛才提到說那個公投修憲，那個是親民黨在第六次修憲的時候，針對那個就國民黨……

答：不，我們不是說公投，是公民複決，對於立法院所通過的修憲條文，要經過公民複決程序。

問：那這樣的主張，在政黨協商的時候……

答：說到這個政黨協商，又是另外一個。因爲第一個他們國民大會還沒召開的時候，政黨的協商就開始了，那個時候親民黨還沒有成立呀，所以親民黨就沒有黨團，也找不到頭，他也不願意找我們協商啊，因爲三黨的意見是一致的，他知道親民黨一定會反對，所以一開始他講說，你們黨團還沒有成立呀，你們的黨還沒成立呀，所以我幹嘛要找你協商？連無黨籍的都有協商代表，那親民黨沒有。好了，等我們的黨團成立了，我們就唯恐他們把我們排除在外，我們就行文給他們，然後就說明我們已經成立，黨團負責人

黃某某。結果我們成立以後，有一次開第三次協商會議，爲什麼？在這之前，我們還沒成立，他就已經先協商了，就已經簽下了一些的共識，包括：程序委員會的安排、議程的安排，還有其它的一些修憲共識都簽下來。然後第三次會議他們就說，你們前兩次沒有參加啊，所以我們不找你，而且我們大家都同意了，我們才來開會，所以我跟那個楊德裕楊代表就不請自來，去鬧了一下子。

從那以後，他們就找我們了，那找我們，坦白講，也實在是人數太少，你講什麼，人家連耳邊風都不當，但至少就是說，還有一個對社會大眾的宣傳的管道，所以說，至少我們還有機會把我們的立場講一講，但是呢，再怎麼講也沒有用，立法院一片倒，大家已經預知結果了，意興闌珊，第二個，包括我們親民黨一些國代，他也覺得說來也沒用啊，所以說……但是這很有趣的現象就是有很多民進黨的國代很支持我們，包括說我們本來是要提出成程序問題，就一些的修憲條款技術的杯葛，比如像是說休會動議，因爲只要超過那個時間點以後，你一休會，休會到復會這中間需要一段時間，那你超過改選的時間點以後，就形同自然連任，然後使得這個修憲破局。但是呢，他們私下都來找我，要我一定要怎麼樣……他們一定會配合，民進黨這裡面起碼有幾十個人，爲什麼呢？因爲他們也知道如果說表決按照這樣子下去的話，他們就沒有政治生命了，因爲有的很多選立委，還不夠那個條件，你說回去選議員，議員也已經滿坑滿谷了，所以他沒有政治空間，他們也很憂心，但是民進黨就是很強烈的這種黨紀的要求，使得他們最後也都通通乖乖舉手。

問：那我請問一下，當時親民黨的黨中央，對當時修憲的問題、對國大的定位問題等等，和黨團之間立場是一致的嗎？

答：對，因爲過去我當過宋先生的秘書，我當過他的文膽，所以呢我跟宋先生私人之間的溝通管道蠻暢通的，當然我也知道說他那時候心情啊，還有很多事情，也讓他沒有時間來管太多這個事情，那麼，他對我也有相當的信任，因爲他也了解說我過去的一些政治歷練，還有就是對於一些憲政問題的掌控的精度各方面，他都比較不擔心，因爲我幫他寫文章，寫了很多重要的演講文稿，換言之，就是說他也蠻相信我能夠把握住他的基本的一些態度，當然我們這些基本態度，基本上來講可以說都是跟他有很密切的連繫，但是親民黨剛剛成立，它沒有一個制度化的管道，完全是透過說我跟宋先生的私人關係，進行這樣子的一個溝通，當然另外一方面也是不可否認的，親民黨在那個時候，也還沒有形成一個中央的一個類似於政策會，類似於決策這樣的一個機制，所以很多事情就變成說我直接跟宋先生來研究，然後有的時候宋先生找一些主要的幹部，大家來研究一下。像是因爲第六次修憲比較單純，而我們完全是站在一個被動的、防禦的角色，所以說也沒有太多的事情，或有太多的問題，個別的這些問題呢，我跟他每天都起碼會有兩次以上直接的連繫，所以基本上我覺得，黨團跟黨中央之間可以說是 match 的很好。

問：那我想問一下，您對大法官會議第 499 號這個解釋的看法？您剛才提到說那個理想的狀況就是說能夠讓民意代表自由的表達選民的意見，499 號它宣告這個第五次修憲無效，主要是認爲說他們整個程序沒有採用無記名投票，他認爲說不論是對人或對事的投票，都不能用無記名投票才能夠讓黨紀或是選民的監督能夠貫徹，這顯然就是說大法官的解釋和您剛才的說法有所不同，請教您的看法？

答：499 號文的解釋內容，我覺得說它基本上是兩個不太相同意見的最後一個整合結果，爲什麼我說它是兩個不太同意見的整合結果呢？因爲大法官的解釋文本來就這樣，它有共同意見書、不同意見書都會提出來，那麼我認爲它是兩個不同意見的整合，爲什麼說是兩個不同意見的整合？一方面它就很強調所謂程序正義的問題，499 號決議文你們再 review 一下，它一方面很強調程序正義，意思就是說程序正義很重要，你們這個過程違反了程序正義，那麼這一派的當然是很好，我也是主張要這樣子。但是第二個問題就在於說，正由於說它在強調所謂的程序正義的時候，它忽略了一個很重要的問題就在於說，對於國民大會代表所通過的修憲條文，雖然程序上面有瑕疵，你不能說它不對，不記名投票不代表說不能用不記名投票，爲什麼?你這是議事規則的問題，這國民大會議事規則的問題，這議事規則由誰來決定？是由你們國民大會大會來決定的議事規則，換言之，決定議事規則最高的權力機構是在哪裡？在國民大會的大會，那麼這些的決定說我們要不記名投票的，也是大會的決議啊！難道說大會的決議不能夠採取這樣的嗎？你頂多只能說它有瑕疵，你不能夠說就不對了就違憲了，憲法沒有規定說不記名的來表決，那麼有瑕疵你只能夠說對於這個修憲結果質疑，而你不能夠在實質上面呢推翻這個修憲結果。

這樣就造成一個憲政上的兩難的問題，爲什麼說憲政上的兩難的問題？那到底我們的憲法誰修的？到底國民大會是不是最高的修憲機構？如果國民大會經過他大會表決結果，得出的結果還不能算數，還要經過大法官的解釋以後才能算數，那麼大法官是最高的是不？所以這是我們憲政上的兩難。所以第二步還更可笑的就是，等於是我們的釋憲機關否定我們的修憲機關，然後我們的修憲機關反撲，又來否定我們的釋憲機關，把他們砍的七零八落的，坦白講這也是一個很不好很不好的惡例，換言之，就是說你一個國家的最高正義，我所謂的正義不是我們一般所謂的正義，而是說是 justice，這種最高的正義，大家都認爲說我在你這裡可以得到一個最後的一個裁決，那麼以法律問題來講，你大法官會議應該是最高的，一個國家正義的體現在這裡；就政策問題來講，國民大會是政權機構，應該是最高的一個，所以當你這兩個這麼重要的機構互相在否定，何以爲國？而你今天所謂民主憲政基礎，是在這樣的一個狀態之下所產生的，我覺得這立下一個很不好的結果。

我個人絕不認爲說國民大會代表要負責，我認爲黨要負責，我倒是蠻同情我們的國大代表，其實國大代表裡面有不少真正學有專精的人，但是他們在這種強制的黨紀之下，使得他們不能夠發揮他們的專業，他們做的很多行爲，表面上好像是他們自己舉手

表決造成的，事實上後面都有黨的陰影，後面都有操控者，而操控者卻是最後卻置身事外。比如說延任案，延任案百分之百就是李登輝和他的一些顧問所謂的學者國代共同在推動的，他是在一個試探前進的狀況之下，包括民進黨在內都是共犯，最後背黑鍋的就是國代，那我們更慘，我們沒有同意的，人家還罵我們，你沒有中央的授意，沒有中央的默許，蘇南成會這樣搞嗎？蘇難成最後是背了黑鍋，當時李登輝根本就是希望延任，包括他在內，他就跟他們講了，我的事情比較難講啦！你們的先過再說，問題是我們過了以後他的很自然就過了，這麼一堆這麼懂得馬屁之道的國代，誰不會作一個這樣偉大的順水人情，對不對？那李登輝的想法認爲：我的修憲大業尚未成功，我能夠再多幹個一兩年的話，可以讓這個事情變的更完整一點，第二個就是說，第三屆國代是李登輝充分掌控的一個局面，再改選或以後改到立法院去了以後，就沒有人能夠掌控了，所以說這也是李登輝希望說這一屆國代延任，延任然後讓他繼續利用這些國代、掌控這些國代完成他心目中的憲法，那個時候可能就變成兩國論了，當然當時說有很多傳聞，當然我比較相信美國方面應該有相當程度的介入，否則的話以李登輝的個性不會這樣做法，當然這是傳聞之一，但我相信這傳聞很合理。

第二個：在第五次修憲的時候，李登輝跟連戰的意見不一致，那麼第四次意見是一致的，意見之所以一致是因爲他們有一個共同的對象－宋楚瑜，因爲李登輝是站在他自己對憲政的一個理想的一個實踐，怎麼樣可以達到他的理想是最主要的考量，連戰是站在總統大選的考量，所以他到考慮到就是社會的反應，這國代案反應最強的是誰？連戰！李登輝反而一直都沒有說過什麼重話，那蘇南成會這樣子，是因爲連戰堅持的結果，就來拿蘇南成開刀，那爲什麼連戰會這樣堅持？就主要就是因爲這樣的一個結果衝擊到選情，陳水扁也是一樣，從這些事情來看，政治力在整個修憲過程，就像 Smith 所說的，不是看不見的手，而是一隻看的見的手。美國修憲的時候，美國總統也是，美國很多的法案，美國總統也是很重要的一個主導者，但是人家就是把手藏得很好，不會這麼就赤裸裸地張牙舞爪出去。權力本身說穿到最後沒有什麼規則可循，怎麼樣的運轉就行了，驚爆十三天，誰是決策者，最後決策結果在哪裡？在廚房裡，那你看權力的遊戲真正的核心在哪裡？跟總統一起上廁所的人哪，對不對？他才是真正的權力核心嘛！在廚房裡還不是啊？最後兩派最後去上廁所最後講那幾句話，才能最後拍版定案，權力是什麼？本來就是這樣子，但是這個至少在一個比較成熟的民主政治裡面，他最好 modify，爲什麼要 modify？他一方面是要顧及到法律的一個框框，程序的一個正義，他要顧慮到這些東西，所以他會讓自己的手會好好的藏好，那麼他所用的方法也不會這麼赤裸裸。我們也看到說在這個過程裡面，輿論幾乎不發揮影響力，兩大報怎麼罵怎麼樣，沒有用，因爲看這個報的人是少數，會看這個報的人會怎麼投票？大概就是那樣了，你聽他們的，他們也不會贊成你，也不會投票給你，你不聽他們的他們也不投票給你，所以，讓你去狗吠火車，然後他就直接的從民粹裡面去尋求他權力的基礎。

問：那我想再請問一下，第五次修憲你記名投票或不記名投票，你覺得那個對結果有沒

有影響？

答：當然有影響，如果說我們整個修憲過程中都不記名投票的話，今天中華民國的憲政史要改寫了，所以對於掌控者來講，不記名投票是非常忌諱的，你讓他掌控不到你，當然在國外爲什麼要記名投票？意義是另外一種意義，是你個人的負責的表現，但是在我們這裡的意義是另外一種意義，是你個人的犯罪紀錄會不會曝光的問題，違反黨的紀律會不會曝光的問題，完全不同，完全不同的解讀，不同的結果，所以說在我們的國會，你除非不記名投票，否則不足以表達出他真實的意志來。

答：放在我們的政治文化這個背景來看的話，那其實大法官他如果以不記名投票爲理由，那推翻整個第五次修憲的效力，可能這個理由不夠堅強，因爲他忽略掉說我們特殊政治文化，記名投票反而是造成一個結果就是說變成黨容易操控的狀況？

答：所以就是說這些大法官說實在也是利用，爲什麼呢？因爲我這國代幹一幹，我就覺得說我以前讀的政治學都可以把他燒掉了，一點意義都沒有，一點用處都沒有，台灣人真的都是這樣玩的，台灣政治就是像那野台戲一樣，一切赤裸裸的，連妝都沒有化就上場了，這個我覺得說你看大法官在我們過去的一個印象裡面，大法官地位很崇高，一定是不食人間煙火，應該是超然的，但是從大法官的任命過程裡面，你看那個大法官啊，那種請客啊，拜託啊，那種低聲下氣的跟這些國代攀交情、拉關係，這樣子出來的大法官，他的人格會高尚到哪去？的立場會堅定到哪去？因爲他能夠過關也是靠著黨的運作，靠著總統的庇蔭，給他撐他才能過關，他不是因爲它的真正的專業的素養，受到最後肯定他才過關的，所以那我是這樣過關的，說的好聽點飲水思源，說的不好聽點是，衣食父母在哪裡？當然是聽衣食父母的話嘛！所以黨要你怎麼弄，權力的主控者要你怎麼弄，一方面你扭捏作態以後，也是絞盡腦汁在學理上去迎合，他幫你想出一套學理來，這種明明是一個迎合當道的一個決定，他用他的專業的知識去模糊它，把這樣的一個醜惡的 under table 的政治干預，把他 modify 成一個憲政理論的一個展示。

問：那最後再做一個總結性的就是，對現行的體制和未來的發展，政策發展就親民黨的角度來看，會怎麼樣的希望？

答：我覺得對未來我不敢從親民黨的角度，因爲親民黨還沒有想到這麼深遠的問題，以我作爲親民黨的一個故國代來講，我是認爲說沒什麼好期望的，爲什麼？因爲將來的修憲寸步難行，可以預期到下一屆的立法院是三黨不過半的局面，或者是一個黨勉強在過半邊緣，所以在這種狀況之下，你要想達到一個修憲的門檻，那可真是要三黨一致，困難度在這邊，兩黨一致是比較容易啦，三黨一致就很難，所以說我們大概修一條中華民國政府應照顧全民利益，三黨會一致，除此之外沒有哪一條能夠達到三黨一致的。對未

來我們就抱守殘缺下去，不要指望說未來還能夠怎麼修了，這種修憲的機率可能性只能說微乎其微，所以沒什麼指望。我們能指望說未來的執政者，能夠怎麼樣在憲法的規範上面，能夠有點政治家的風範，能夠有一點遠見，能夠有一點宏觀，真正的爲中華民國能夠在它的執政的過程裡面能夠犧牲一點自己的權利，犧牲一點自己的利益，去形成一個政治慣例，因爲這樣的一個慣例本身以憲法條文爲主，美國就是這樣，英國更是如此。但是這個也很難，我不敢指名道姓的講，但在我目前所看到的，未來能夠成爲國家執政者的人，我還沒發現有這樣的胸襟氣度跟可能性的人，還有怎麼樣在有限的任期裡面能夠做長遠的規劃，所以將來有很多的政策，只有兩個期程，什麼叫兩個期程？就是schedule 上面兩個時間，一個是四年一個是八年，任何政策只要超過四年以後的八年以後的，不要去考慮了，哪一個不上道提出一個長治久安之策，那你就回家去吃自己吧，所以你也不要指望說哪個黨會栽培什麼人，哪個政治人物會栽培什麼人，沒有，都是要現成的，今天我雇用你，你趕快把你的所學所能飛簷走壁的技能通通搬出來，拋完了，再見，你走你的陽關道我走我的獨木橋，不要再指望說會有哪一個人再去栽培，人才多的很，第一個，靠自己，第二個，不要指望什麼白日青天。

因爲我們現在走到一個政治惡性循環的實際問題，就是因爲我們第一個：他那時候政治籌碼太少，太少了以後變成說技術性的問題，像陳水扁他當選了，他不是因爲說他政策多好，而是因爲它的選舉技術好，他掌握了那個能夠當選的比例以後，他就能夠天下無敵了，永遠可以掌握全部，所以他何必做一些什麼默默耕耘的事情？一切跟選舉技術有違背的通通可以否定掉，因爲你宋楚瑜做得再好你落選了，你政績再好，宋先生一直很在意的一件事情，在高雄沿海的一個小村，沒水沒電，公共設施之落成後，宋楚瑜替他們修馬路，自來水，最後那個小村一千多人他大概只拿到兩百票，阿扁就多很多。所以說當政治成爲一個技術的時候，真是可悲的，所以以後的一些從政者，不要花這麼大功夫說修憲，就像我跟你們講這麼一大套，是因爲你們要研究這個題目，坐下來聽我講，你們才能夠聽這些東西，我能跟群眾這樣講嗎？我就破了口皮他們也不懂得這些，所以我一定要用很精簡的語言，然後讓他們一聽就爽的語言，這種變成口號嘛！標語！或語錄嘛！其它的什麼理想啊、抱負啊、主義，都沒有用，直接訴諸人類靈魂深處，台灣是阿扁啊，"我們的"(台語)阿扁，這句話超越了一切的問題，"你們怎麼這樣來欺負我們阿扁？"是非什麼都沒有了，一句話就解決了，當政治成爲這樣的時候你還能期望什麼？

最好就是說趁你們現在還年輕學點比較實用的東西，你們學這些東西坦白講太古典了，要不然你們就再去修政治傳播學啊，或直接修廣告學好了，現在就是范可欽啊，各方爭逐，他不需要懂得什麼三民主義，他懂得怎樣包裝。讓你有一個很好的包裝紙，讓你有一個很好的廣告文案、行銷，Ok，騙到了。我也是讀政治的，我是政戰學校政治系畢業的，然後再去讀研究所，專門研究共產主義的，然後再到國外去唸書。

問：補充一個小問題，就是在修憲之後新黨做了檢討，他們認爲說第六次修憲是他們獲

得最大成果的一次，那他們認爲會產生這樣的原因是因爲親民黨的勢力，使得國民兩黨害怕新黨去跟親民黨合作，不知道您對新黨這樣一個事後檢討有什麼看法？

答：這就很合乎新黨的屬性啊，這是一個標準的象牙塔裡面的自慰的告白書，得到的是台灣的政治更美好？得到更多席次？得到更多掌聲？得到什麼？象牙塔裡面自慰的一場，最後得到一沱衛生紙，不要覺得我怎麼這麼多粗鄙的話，現在很多政治現象不用這麼粗鄙的語言，你還真的很難找到一個比較典雅的形容詞，我剛講說，你得到什麼東西？你的理想？新黨現在說更清廉的、更美好的、更理想的政治，有沒有呢？你把國民大會廢掉了，就得到這些嗎？沒有啊！你沒有得到什麼，落到現實面因爲這樣我在國會的席次更多了，獲得更多選民，可能也沒有啊！所以得到了什麼，你自己爽成一團以爲說得到了什麼，這就是新黨失敗的最主要的因素，這也就是所謂的秀才造反，十年百年千年都不成功。知識份子爲他的所知障而迷惑，這也是所謂的認識問題，因爲很多人以爲說學了很多知識，套在我這知識的這個方法論裡面，這個就是真理了，研究學術的人都走上這種方法論的這種迷宮裡面，他認爲說：套到我這樣的模式裡面，ok，正好符合，這就是決策模式、行爲模式，以爲說能夠把這麼複雜的政治問題，這麼複雜的人類問題，用模式去框住他，就爲了方便起見你就用模式啊，但是在政治上面你絕對沒有決策模式，誰要拿你決策模式？從共產主義到美國，哪有什麼決策模式？布希的決策模式跟柯林頓是一樣？跟雷根是一樣？完全南轅北轍嘛！雷根開國務會議打瞌睡，他就決策啦！所以說哪有什麼決策模式？就是文人造反。

所以我們跟新黨現在，令人很感嘆的是，他們這幾年的努力再次印證了中國歷史上的意義，像我們黨裡有些以前新黨的成員，每一次黨團要談一些很實質的問題，國民黨這個還比較好溝通，直指問題核心，但他們就……隨時記錄，我們這個事情程序上要怎樣，誰發言？我們這次開會要不要決議？大家表決一下吧！唉呀！換了黨沒有換腦袋，他們說，我這個程序正義呀！但是遠離了政治，怎麼能不失敗嘛！民進黨有什麼章法？沒有章法，我怎麼樣能夠成功？我怎麼樣能選勝？這就是我要的，他不要章法，這就是爲什麼說從來邊疆的少數民族，落後的游牧民族，能夠把詩禮傳家，莘莘學子，進士及第，中華政權打垮？一次又一次的打垮！原因就在這裡，現在再次印證了。所以說新黨的這個，跟炳南兄姑且照實轉述。

說實在，中國的例子，秀才造反不是沒有，只有秀才跟農民起義的結合才能夠成功，爲什麼？因爲秀才他智慧很高、學問很高，很完美，所以想很多問題的時候，他就老是去往個書堆裡去找答案，但是事實上很多事情是人的本能反應問題，人家一拳打，我當然一拳打過去，要考慮什麼東西呢？但秀才在考慮了，他這拳是故意的呢？是蓄意的呢？是過當的嗎？那我一拳下去他會怎麼樣反應呢？萬一說他……可是想清楚這些，他就走掉了，或者已經把你打死了，那流氓或造反的農民沒有這回事：你打我我老子跟你拼了！第一個他不要命嘛！秀才不這樣想，身體髮膚受之父母不可傷，爲怯弱、怕死找理由，農民革命或者說是這些地痞流氓革命沒有這些問題嘛！他不懂這些理論，他只是

很本能的反應，第一個：你本能的反應就使你決策的過程縮短很多了，第二個：你直指問題核心。

對佛理、對道的體驗也是一樣，爲什麼後來禪宗就認爲說，不立文字，然後你直接就悟道了，因爲很多的道，事實上就是靈犀一點通，就是這麼回事，原來人生就是這麼回事，那你還想了一大堆，所以佛家也講，你悟道會有幾個障礙，第一個：文字障，我們認爲說我們中華文字優美，英文也不錯，能夠用文字把人類的思維宇宙所有的現象都用文字表達出來，就有很多宇宙的現象跟人類思維是沒辦法形諸語文的，所以我們一直接觸到印度文明的時候才發現說，有很多東西沒有辦法用文字形容的，印度的哲學，在中國文字裡面找不到類似相通的東西，佛經譯的一塌糊塗，哇拉哇拉……坦白講我一點興趣都沒有，沒有辦法有興趣啊，我沒有辦法用我的語言去理解它，當時爲什麼那些大師們他譯成這個樣子？因爲中國文字找不到，他只好照音直譯。

第二個就是什麼所知障，尤其是知識份子書讀得越多的，所以毛澤東講的，書讀得越多越反動，他書讀多了，那你認爲說我好像是掌握了理論真理，或者說是歷史或知識寶庫的鑰匙，在我手上以我的知識應該可以解決這個問題，結果你的知識就形成了對一些新生事物認識的障礙，所知障，由於你過去的經驗你過去的知識，形成你對新的問題解決的困難，因爲你不自覺的回想到我以前怎麼解決問題？但現在這個問題是這個事件，各種人與人的關係不斷變動的，你怎麼能以一套知識上的模式，去規範去解決這變動不拘的問題呢？所以說這是所知障，文字障，所知障。不但說你在學佛上要突破，在很多很問題的討討上政治的理解上，都要有突破。

新黨淪落至此，就在於說他們也許個別的知識都很好，但是不多的知識份子在一起就變成辯論大會，一天到晚耗很多時間去辯論，然後又不肯認輸，所以又找出更多問題來辯論，然後繼續辯論，所以提議未定，今天已經渡河矣。所以我感到比較幸運就在於說，我們是讀了一點書又不太像知識份子，然後幹了半天軍人又不太有軍人氣質，混流氓又沒混成，結果有的時候會比較實際一點，所以監察院長王作榮說，成大功立大業，要幾分流氣幾分的霸氣，如果說你光只有秀氣的話，那你就乖乖的當老師去，這是在我這麼多年來的的深刻體會，所以看到他們就一直讓我想到偉大的毛主席，所以知識份子會被毛澤東整成這樣，也可是說是預料中的事情。

〈西元 2001 年 6 月 22 日，李炳南校正〉

劉一德先生訪問錄

時間：2000.09.07　PM3:30-4:10;5:00-5:50

地點：民進黨中央黨部組織推廣部主任辦公室

訪問人：曾建元、顏韶儀

記錄人：顏韶儀

問：問題大概分幾個層次，第一是民進黨在第五、六次修憲的主張及形成的機制與過程，第二是與國民黨協商機制與過程，第三是議場運作的狀況，第四是對司法院大法官會議 499 號釋憲案的評價。首先請教民進黨修憲主張。民進黨在第五次修憲之前有所謂修憲三要，即公投、社會權與婦女四分之一參政保障，想請教這修憲三要提出的經過，其中公投入憲是否爲民進黨當時最主要的訴求，如果是，爲何在黨版修憲草案中無公投入憲的主張？

答：這種說法並不正確，就整個脈絡來看，民進黨對台灣的民主改革過程中，有幾個重點：總統直選、國會全面改選、廢省、廢國大，這四大主張是一貫的，其中，總統直選第二次修憲時已完成，廢省與廢國大這兩項原則在國發會時也被肯定，而廢省這項主張，到前次修憲時，由於凍省得成功，可說雖沒有一百分，也有五六十分。最後一個是國民大會的問題，民進黨主張廢國大已經十幾年了，到第五次修憲時，包括國民黨，我們都認爲那是最後機會，因爲宋楚瑜的效應當時已經成形，很有可能與國民黨分道揚鑣，如此一來國民大會可能形成三大一小或三大兩小的結構，在這種情況下，按現有的規定，將來要修憲十分困難，所以我們就想趁著個機會完成廢國大的訴求，最少也要做到國大政黨比例化。

有關公投入憲，本來不是重點，若將憲法中有關創制複決權的規定稍作修正，我們也可以接受，因那等於爲公投找到法源。所以說，重點不是在公投入憲，那是廢國大之後的附帶，這也是爲什麼後來我們很輕易就同意國民黨的說法，不要有公投的字眼。

另外一個主題是黨產問題，但這個議題有一點點綴性質，我們也知道要限制國民黨的黨產，有法律上的限制，黨產入憲政治宣示的意義大於法律意義的；再者，修憲總是要有一些比較冠冕堂皇的理由，而黨產入憲是一個不錯的政治訴求，所以，這又是第二層的附帶。

問：所以最核心就是國民大會問題？

答：對，就是國民大會問題。

問：就當時的新聞，我們看到您曾經表示要用公投入憲作爲跟國民黨合作的交換條件。

答：這是後來廢國大越來越沒有希望之後，才開始有這種說法。我們的主張一直很明確，就是廢國大，但考量政治情勢，這項主張很難達成，所以我們要求最起碼要做到國代政黨比例化，自去年（一九九九年）二、三月間陳金德與我，一人接總召集人、一人接幹事長，直到七月，事情一直反覆不定，有時國民黨好像同意國代政黨比例化，但有時又不同意。我推測主要原因是國民黨內對宋楚瑜的考量不同，那時我們說服國民黨的理由就是，若第四屆國民大會代表與總統一起選舉，就算宋楚瑜沒當選，國民大會宋至少也可佔據三分之一的席次，若宋楚瑜再以這些國大席次競選下一次總統大選，國民黨將會失勢；國民黨內部有一派人相信我們的話，但另有一派選務人員認爲，假若真的凍結國代選舉，連戰本身就很難競選，國民黨內部兩派人馬在這期間內一直僵持不下，到八月中時，章孝嚴才說不談國大問題。

不談國民大會問題之後，公投或創制複決要不要入憲才浮上台面，因爲已經不能談國民大會問題，所以只剩下一個國民黨本來就同意的，只要不用公投這兩個字，修改憲法中關於創制複決的規定他們可以接受。

問：這是爲了避免修憲破局？

答：對，避免一事無成，因爲國大政黨比例化的問題，國民黨八月中給我們的訊息是：不要談了。而我們的因應方式是去找許文龍，許文龍幫我門傳達訊息給李登輝，李登輝到底如何表示，坦白說到現在仍不清楚，但反正他沒有說「不」，那就變成一個很爆炸性的共識，國民黨那邊是認爲李登輝沒有反對，我們這邊則是放出李登輝同意的風聲，造成國民兩黨有史以來第一次結合，而且很奇怪的是由民進黨在主導，然後九月三日就通過延任案。

問：李登輝沒有明確的意思表示？

答：對，他從頭到尾就是沒有出來阻擋。國民黨內部章孝嚴跟蘇南成兩邊一直在較勁，蘇南成在八月中前沒介入到國、民兩黨黨團對黨團的協商中，後來因爲我們一直在散布，若要選第四屆國大，國民黨內部一定會分裂的消息，而且大家花那麼多錢當個國代很沒尊嚴，什麼權限也沒有，所以乾脆同意延任兩年，來將國民大會變爲政黨比例制，既照顧到國代們的私利，也解決國家體制問題；經過四、五個月的洗腦，國民黨大部分的代表都同意我們的版本。這當中有傳言說那是國民黨版本、民進黨簽名，是不正確的，裡面的主張都是民進黨的，但最後執筆確實是謝瑞智，他寫完後在丟回給我們連署，等於說菜是我們買的，也是我們煮的，謝瑞智只是中間切菜的。

問：那民進黨如何形成這個主張，因爲黨版修憲案並非如此？

答：民進黨中央黨部有一個二十一人協調小組，主要目標就是實現國發會共識。民進黨內有關修憲最高權力機構就是這個二十一人小組，其中有十個民進黨籍國大代表、六個立法委員及五個中央黨部人員，中央黨部人員中有一個是中常委邱議盈，所以等於有十一個國代，每一次開會都有決議，最後的決議是只要能推動國大政黨比例化，即使有任期的調整也可以接受，不是說延任，而是任期的調整，這是黨中央最高修憲權力機構的決議，所以第五次修憲時的國民大會變革並沒有違反黨中央的決議。

問：不過在此之前民進黨曾主張同時凍結國民大會與立法院職權，建立新國會的主張。

答：那是施明德個人的意見。當中他曾經有一度主張，將三百多個國代在未來一屆中全部變成立委，國大自動消失。這是施明德的個人說法，我們沒有贊成過，也沒有經過黨團討論，不是黨的主張。

問：若就民進黨黨版修憲案來看，其中並沒有延任案。

答：民進黨黨版修憲案經過多次修正，因爲當時社會已有批評延任的聲音出現，所以開始時我們也是小心翼翼的，而且由黨團所提出的版本中並沒有延任的條

文。最初民進黨的共識是，最好不用延任就可以通過國大政黨比例化，但後來發現這樣無法通過，所以才不得不妥協。

最初民進黨版本沒有延任的問題，我們很單純就是希望能在二〇〇〇年三月十八日以後就將國大政黨比例化，沒有延任的問題，但根據黨團內部運作以及跟國民黨商談所得到的訊息，得知國民黨內同意這種制度改革的不會超過一半。

問：國民黨協商代表有透露這個訊息？

答：不是，當時已經緊鑼密鼓到了對個別國代的接觸階段，而到最後我們的版本他們黨團幹部擋也擋不住，最後表決的結果可以看出，國民黨除了幹部與不分區代表聽從黨中央的指示離席之外，其他人都留在現場，一百八十人中有一百四十幾位留在現場。其中有些人是想做體制上的改革，但也有些人是想得到延任的糖果，所以就形成這個奇怪的案子。

問：就延任案來說，如果是二十一人小組在支持的話，爲什麼後來民進黨中央好像有不同的聲音？

答：後來黨內有一些人有媚俗的想法，比如說陳水扁自己也是二十一人小組的成員之一，但是多次的會議他只出席過一次，他不太了解二十一人小組討論的情況，所以後來社會將國會改革簡化爲延任案，批評得一無是處，反而沒有人認真的討論它的內容，包括將立委任期改爲四年、國大改爲政黨比例等等，這些改革都沒有媒體報導，媒體關注的焦點只有「延任」兩個子，後來批評的聲浪太大，陳水扁爲了競選總統，無法承受太多的批評，故出來表示反對，黨中央也說了「我們贊成國會改革，但反對延任」，這種奇怪的說法，問題是站在黨團操作的立場上，延任跟國會改革是無法分割的，分割開來將一事無成；所以給外界一種民進黨的總統候選人及黨中央不支持民進黨國大黨團的印象，其實整個過程不是這樣的，是黨中央高層出現媚俗心態及抗壓程度太小所致。

問：那當天議場是由游錫　跟吳乃仁上去壓陣。

答：是，是游錫　跟吳乃仁上去督軍，本來黨對黨協商跟內部斡旋都是他們在處理，他們一開始也很懷疑民進黨國大黨團有能力去控制這個場面，讓國民黨一百

八十幾個代表跟著八十幾個民進黨國代走，一直到當天他們全程參與二讀的過程，他們才發現根本是民進黨在主導整個修憲的場面；但此時陳水扁又派人上去阻擋，他們的立場變得很爲難，但基本上，他們兩個人是站在國代這邊的。

問：不過之前他們上山的時候，給外界的印象就是他們上山阻止延任案的通過。

答：因爲民進黨高層，包括主席都曾經聲明：我們反對延任但支持國會改革，可是當時沒有人認爲這個案子是國會改革，只認爲這是延任，所以給外界的印象是民進黨中央反對延任，而這些國代卻主張延任；其實國代們關注的焦點不是延不延任，而是國大能不能廢掉。

問：爲什麼當時跟媒體的關係會變得如此扭曲？

答：我個人覺得媒體有相當濃厚的炒作心態。因爲若你報導這是國會改革，一般人看不太懂，也不認爲這就是國會改革，因爲國大還在，只是改成政黨比例，刺激性不會這麼強；但若你將它說成是延任案，就可以引起公憤，這是媒體偏差炒作的結果。另外，總統選舉也發生了作用，當時包括聯合報、中國時報、TVBS等主要媒體，都蠻支持宋楚瑜，而我們的案子就被拖進去總統大選中，因爲到九月初時，情勢看起來就是國民黨跟民進黨在合作，兩個黨在分贓，而兩個黨都是爛黨，國代都在搞延任，那誰不搞延任，就是國、民兩黨以外的人，就是宋楚瑜。但就我們當事人的立場而言，我們覺得那是很嚴重的扭曲，所有代表在台上發言時，關於國會改革的方向、廢除國大的主張，可說是汗牛充棟，可以說是重點中的重點，記者也寫了很多，但報紙出來後，就只有看到延任案，媒體上可以看到的就只有對國代的羞辱跟對延任案的羞辱；那時我們承受的壓力其實很大，民調都很一面倒，九月四日那天中央黨部所作的民調，百分之八十九的民眾反對延任凍選案，只有百分之七贊成，可是經過半個月的說明，到九月十七日再做一次民調，反對者降至百分之五十一，贊成者則上升至百分之三十六，可見在那段時間，媒體扭曲得很嚴重，民意也深受影響。

問：剛才你有提到，國民黨國大黨團跟黨籍國代間產生分裂，民進黨如何掌握這種情況？

答：這個國民黨要負一部份責任，因爲從二月到七月，國民黨一直給我們及他們自己的代表的感覺是可以接受國大政黨比例化，因爲不選舉並不是廢掉國大，國民黨手中反而握有籌碼，以後可以直接指派黨籍代表，對於黨中央意見的表達與貫徹更加直接，就近程而言，還有防宋的效果，這些理由他們都很容易接受，但有時他們又爲了連戰選舉的考量而反對，在反反覆覆之間，國民黨籍的代表已經弄不清楚他們的黨到底要什麼。一直到八月中，我們才知道章孝嚴跟連戰已經確定反對這個案子，他們對外的說法是延任自肥沒有道德性，其實都是基於選舉的考量，因爲他們是在二十一縣市的主委會議後才作成這個決議，可能主委反應沒有樁腳選戰無從打起，反對不選國代。我們的做法是直接去找許文龍傳信給李登輝，如果李登輝支持這個案子，國民黨的國代就不會如此無所適從。

問：我們看到報導說，民進黨黨中央決議處分支持延任案的國代，如果說延任案是黨中央決議的，爲何又會有黨紀問題？

答：中常會當時是有這樣的說法，我們也覺得這是一種媚俗的想法，因爲中常會不是決定民進黨修憲版本的機關，二十一人小組才是，所以中常會是僭越職權，而中常會的這種做法是在自我保護，以防萬一延任凍選案通不過，他們又要背延任的黑鍋，又要被罵得滿頭包，死無葬身之地；後來案子過了之後，中常會馬上改口說這應該要褒揚，陳金德跟劉一德應受到褒揚而不是處罰，後來送到中評會也做出同樣的決議。由此可看出他們是肩膀太軟挑不起來，要把責任撇清，但責任本來就不是他們的，而是二十一人小組的，修憲決策是二十一人小組做的，不是中常會，連林

主席也沒有權說二十一人小組不對。

問：剛剛提到許文龍，這條線怎麼牽起來的？

答：在八月中最後一次黨團對黨團協商，對方是陳鏡仁、陳明仁、柯三吉與彭錦鵬，我們這邊是我與陳金德、鄭麗文與黃昭凱，他們傳達給我們一個訊息說，連戰、章孝嚴這邊指示下來，國民黨反對延任凍選案，我們很沮喪，一直追問事情是否有轉圜的餘地，他們表示除非李登輝說話，否則不可能改變，那我們就問說，誰有辦法影響到李登輝，他們表示一個是黃崑虎、一個是許文龍。那天協商會後的記者會結束後，我們就透過黃昭凱約好許文龍，我們，包括陳金德、鄭麗文與國民黨的彭錦鵬連夜南下，把我們的案子給許文龍看，並向他表示國大問題不解

決是國家之恥；會商過後，據回傳的消息是說，許文龍也同意我們的看法，認爲應該廢國大，所以將我們的版本傳真給總統府，隔天許文龍就與李登輝通電話，之後許文龍向黃昭凱表示：李登輝沒意見，也不方便表示意見，這是國民大會的事情。意思是不阻止、不鼓勵也不插手，他沒有立場講話，那我們就將之解讀爲可以放手去做，接下來我們就全力動員，國民黨的代表也造反了。

問：可是這個案子是由江文如領銜提出？

答：基本上江文如的角色是現場的，有些東西國民黨不方便提，民進黨也不方便提，但大家都談好了方由江文如現場領銜提出。

其間有個過程要說明一下，蘇南成是在最後一次協商之後，突然變成國民黨國代的領袖，之前他既沒參加協商，也沒做什麼事，他基本上比較關心基本法的問題，關於延任案，他曾私底下表示，乾脆把總統跟國代都再延兩年，好好的把這部憲法修好，修一本基本法也沒關係，這是不是李登輝的意思我不清楚，不過蘇南成是這麼表示的。關於延任案，蘇一開始跟國民黨的代表接觸不是很頻繁，是到八月中之後，國民黨的代表大概知道章孝嚴反對，所以有很多代表跑去找蘇南成，蘇的個性是有重擔來的話他會負責挑起來，所以後來我們跟國民黨團失去對話窗口後，就轉去找蘇南成，經由他聯繫支持延任案的國民黨國代。

這裡面江文如其實只是方便議事規則的角色。江文如的特色是兩邊她都很熟，又有點無俚頭，很多案子都是別人寫好交給她，她就提上去了。

問：另外有個問題是，當天議場議事運作上的無記名投票，後來大法官會議有意見。

答：如果熟讀國大有關修憲的內規，可以發現蘇南成真的是議事高手，議事過程完全沒有瑕疵可言，當中國民黨提出很多項重新表決、記名投票等，前一天晚上我與陳金德、蘇南成等在討論的時候，他都預想到了，他交代我們說如果他們提什麼案我們要如何應對，類似這種技術性，而且非常有敏感度的東西，他都抓到了。我跟陳金德表示，我們操作議事規則大概只有五、六十分，蘇南成至少有八十分以上，特別到了最後議事運作的階段，如果沒有蘇南成一定會功敗垂成，這個部份要非常肯定他。

至於說蘇南成在議場上有沒有違反他的角色，我覺得並沒有，他完全照議事規則行事，所以他後來被國民黨踢出去，我覺得是莫大的冤枉，就算他心態上是

與我們聯合，但他在主持會議與主導議事的過程上完全沒有瑕疵。你說祕密投票，這也是大會投票通過的，大會通過的東西議長能說不要嗎？國民黨是惱羞成怒才處分他的，等於領隊沒被開除，反而開除裁判。

許榮淑、陳朝龍與台灣日報記者來訪。

劉：其實延任案會過，要感激很多民進黨的國代一個一個去對國民黨的國代洗腦，否則爲什麼大黨要聽小黨的。

陳：那時我一個一個去找軍方代表談，他們要求劉一德保證，保障軍人的權益要入憲，他們本來只是要求保障終身職的軍人，但我認爲只保障少數人入憲沒有意義，應該是對全部的軍人；他們又擔心他們若支持延任案，到最後我們沒有支持他們的案子，所以我就請劉一德跟他們保證，所以軍方代表章孝嚴怎麼拖都拖不出去。

問：那創制複決爲什麼沒有過？

答：延任案通過後，議場就一片混亂，場面失控。國大的存在本身就是一個夢魘，也不知道什麼時候會通過什麼奇怪的東西。

劉：若了解大法官的來龍去脈，會覺得大法官真的是很無恥的一群人，他們就是爲了自肥，才弄出 396 號釋憲案。一開始中華民國的大法官是沒有任期的限制的，沒規定不可以連任，那時習慣上是做九年，九年之後有些身故，有些就連任；民國八十一年時立法院通過司法院大法官比照法官，那時還有很多大法官是法官出身的，所以還沒有問題，到民國八十三年修憲時，將大法官修爲任期八年，不得連任，這就是政治任命了，政治任命怎麼還可以有終身職，所以他們就很緊張，到八十五年他們就自己偷偷更改，還不是針對條文，是附在 396 號釋憲文後的說明文中，說大法官也是法官，那他們就可以領錢領到死，還說沒自肥。

問：針對 499 號的問題你有採取什麼行動？

答：499 號釋憲案都沒有人有意見。

問：新聞上報導你曾表示 499 號釋憲案是違憲的。

答：當然違憲，中華民國的修憲機關只有一個，就算立法院也只有提案權沒有修憲權，修憲機關修訂的憲法，怎麼可以幾個大法官開會就否定掉，如果是這樣，中華民國憲法是不是要加註說，經大法官會議通過才有效？如果真的不喜歡延任案，也應該說裡面哪些地方不符合民主憲政原理，退回重議，怎麼可以說經總統公佈的修憲條文無效，那過幾天是不是可以說哪裡哪裡無效？

陳：其實那時李登輝的態度也很清楚，通過後國民黨立即向李登輝報告，也有建議說如果李登輝不同意的話，可以不公佈或立即召開臨時會再修改，最後過沒多久增修條文就公佈了，臨時會也沒召開。

劉：李登輝的態度很清楚，後來他有一次去助選，說宋楚瑜提籃假燒金那次，台下就有人吐槽說延任案的事情，他講的很白，說延任案到底好不好現在評價太早，再半年後就知道了，結果陳水扁當選大家都知道了。

陳水扁比李登輝還沒政治智慧，他那時很嚴厲，我本來以為他在作秀，外頭在罵，他也要罵一罵，結果九月三日快十二點時，他打電話給吳乃仁跟游錫　，要求所有的代表下山，不然他不要選了；我反問吳跟游的意見，他們說這是千載難逢的機會，讓我們繼續做。之後換羅文嘉上山，再之後陳水扁發現羅文嘉上山也沒用，他開始打電話給正義連線的國代，要求他們下山，那時議場上的人數只比修憲門檻多五、六個，正義連線有十八席，離開後會就開不成了。他第一通電話打給正義連線的召集人吳俊明，那我就叫正義連線的人都關機。如果這個案沒過，陳水扁能當選總統嗎？

陳：如果那時正義連線下山，會被人家罵死，哪有煽風點火後，自己跑走的道理。

劉：後來國民黨的代表也知道我們壓力很大，就在那邊唱團結就是力量。

陳：國民黨是被黨團壓制太久，有點反彈，所以想造反看看，有一點使性子的味道了。

劉：明明是一件對的事情，被人家罵成這樣。就事論事，延任的部份該罵就罵，改革的部份也要講一講，只有台灣日報寫得還算公允(有台灣日報的記者在現場)，連自由時報都偏頗得很厲害。

陳：其實我很懷疑章孝嚴到底懂不懂得議事規則，那天他不要把人帶走，門檻提高，這個案子怎麼過得了？

劉：這件事情章孝嚴沒做錯，是陳鏡仁提記名投票才是失策。

陳：如果那時章孝嚴不帶人下去，現場的表決我們會輸掉。

劉：他有算過人數的，而且他沒有將全部的代表帶下山，大約還有二十個幹部躲在茶水間待命，準備如果可以把支持延任案的國民黨國代拖出去，他們就進來增加分母，拉鋸了兩個鐘頭後，章孝嚴看下場也沒用，才沒下場；那是新黨放話說是因爲章孝嚴跑掉延任案才會通過，所以才有這種說法。

陳：他們一定說，奇怪，明明拉出去幾個，怎麼人數還是夠，不知道有一些僑選國代偷偷躲在我們席上。

劉：重新表決的事最好玩。第一次表決沒過，我正在發表感言的時候，洪平朗就在台下要求重新表決。

問：他用什麼理由要求重新表決？

陳：如果說蘇南成有問題，他就是在這個時候有問題，他一直暗示洪平朗說這時候應該如何如何。

劉：我在發表感言的時候，他就在台下阻止，要求重新表決。

問：可是如果提出重新表決提案，一定要原表決過程有瑕疵才可以。

劉：有瑕疵，就是時間延長，原先表決的時間是十分鐘，可是不知爲了等什麼人，延長了十五分鐘，所以表決過程有瑕疵，就是重新表決的理由。蘇南成在處理議事是一流的，可惜國民黨不會用。

陳：就是陳明仁不懂得運用。

劉：陳明仁的脾氣是他們失敗的原因之一，他在指揮人的時候，如果對方說不動，他就會當眾斥喝，被他大聲過的人當然都翻臉；我們是一直應酬、一直洗腦，他是當眾大小聲。

問：後來蘇南成被國民黨開除後，接受訪問說，李登輝找他做議長就是要修台灣基本法。

答：其實蠻明顯的，因爲他一月才上任，九月就叫他下台，國民黨沒這個習慣；李登輝叫他做議長就是要他來處理國會改革問題，這有蛛絲馬跡可循，前年十二月國是建言時，我們有提到國會改革問題，他的綜合答覆裡說得很清楚，他表示我國的憲政改革已接近完成，最後一階段的工作就是國會改革，講完沒兩個月，蘇南成就來作議長。

問：那時有一個說法是要利用這兩年延任的的時間修一部台灣基本法。

答：一開始在國民黨內部已經研判說宋楚瑜會反，國民黨會分裂，分裂以後修憲就很困難，所以在延兩年的時間內趕快修一部基本法，這種說法傳了很久，在此同時，有人提議乾脆李登輝也延兩年，結果李登輝公開說他不延任，問題就交給國代處理。

問：但李登輝是否有這種想法？

答：沒人可以證實。我覺得李登輝可能有這個意思，因爲有這種說法的不只是蘇

南成，陳鏡仁在黨團協商時也曾多次表示，如果要改革，就不要只限於國民大會，國家定位等也可以考慮，柯三吉也有這種說法，這就代表來自不同管道的聲音。剛好那時又出現兩國論，時間上算得好好的。

我個人的看法，李登輝知道他快要下台了，他所作的一切是爲了下一任，當他做到極致時，下一任的空間最大，可以黑臉變白臉，或繼續維持這個路線，包括兩國論在內也可能是這種想法。結果先是兩國論受到挫折，後來大法官說延任案無效，下一步的修憲就無法進行。

兩國論李登輝不只講一次，可是國民黨的人都不敢答腔，連民進黨也不太敢講，照理說這件事應該會在國大裡頭造成一股旋風才是。我想是李登輝估計錯誤，他大概是想說他一講兩國論，國代會附和，順勢延兩年來好好修憲，結果國民黨默不作聲，兩國論又被輿論窮追猛打。

問：擴大諮詢會議時不是就有國民黨的代表說這些了？

答：那只是在放氣球階段。那個會議值得注意，那時參加的人都很有代表性，雖然因爲那種場合請來的人統獨都有，所以有些聲音會被淹沒，不過如果注意的話，會發現國民黨派出來的學者都是以前傾向民進黨的，結果這次是幫李登輝講話，反而民進黨本身派出去的人就沒那麼精彩。

問：不過這次會議對接下來的修憲並沒有什麼影響。

答：沒有實際上的幫忙，但是傳達了一些可能是李登輝的想法。

問：後來延任案通過後，民進黨內部有無分歧，比如說立法院就有民進黨的委員提出釋憲案。

答：民進黨內的意見是蠻一致的，只有鄭寶清提釋憲案，被內部的人罵死了，還被黨紀處分；因爲這個案子是二十一人小組通過，是黨內的結論，結果他提釋憲案表示反對，所以受到中評會的處分。鄭寶清的風格就是比較愛作秀，這次的事情也是，因爲那時全國都在吵延任案，他想說提釋憲案可以表現一下風骨。

問：所以不是立院黨團的意思了？

答：立院是洪昭男、郝龍彬各提一個釋憲案，其他兩黨也就算了，這個案子是我們通過的，他提什麼釋憲案！

我十二月二十六日還代表國民大會去大法官會議說明，結果大法官根本有預設立場。一連兩天，大法官會議一天找五個學者，聲請釋憲的立委每個人可找一個學者，三個立委、三個學者，再加上大法官會議找的五個，每個人都有十分鐘；我這邊是我一個人帶兩個律師，一個人只有五分鐘。大法官會議找的十個學者中有九個是一面倒，不光是反對，甚至是羞辱國民大會，裡面只有一個也不是支持，只是講話比較公允，說延任縱然不對，可是是沒有辦法中的辦法。後來他們給我三分鐘補充，我就很不客氣的說，如果這樣算自肥，立法委員才真的自肥。第一不要臉是大法官，第二不要臉是立法院，第三不要臉才是國民大會。

那些學者不是學行政法就是一般刑事法，沒有一個是學憲法的，大法官也是如此，一般學法律的人會對這種政治性的結果不太舒服是可以理解的，我個人認爲要審這種案子至少要有一半政治學者，據我曾經詢問的政治學者表示，延任案即使是惡也是必要之惡，不像那天大法官請來的學者那般惡性辱罵。

問：爲何在釋憲案後那麼短的期間內就開議？

答：那時情況緊急，中選會是執行單位，既然大法官解釋說修憲無效，他就必須馬上辦理選舉，可是一選舉國民黨就有垮台之虞。其實那時民進黨反而沒這麼緊張，因爲陳水扁已經當選了，民進黨的國代對於選舉是抱著可有可無的心態，有官做的就去做官了；反而國民黨在宋楚瑜的威脅下，如果辦理選舉，所有的地方派系勢必分裂，承接連戰選舉的結果，可能剩不到八十席，更可能在西瓜效應下，連八十席都沒有，變成絕對的小黨。

所以國民黨那邊十分緊張，一直找我們協商，三月二十六日做出解釋，兩、三天後陳金讓就來找我們，我說當今之際只有廢國大一途，可是照以前的慣例，總統發佈召集令大概要一個月，修憲大概也要一個月，時間上根本來不及，關於這些問題，他們表示由他們處理就好，結果召集令一星期就出來，四月八日開議，四月二十六日就修好憲，有史以來最快的。我們當時還很擔心，這次會議一召開，廢掉國大，五月六日選舉，五月二十日選舉結果出來，那山上有三百個人要瘋掉，山下也有三百個人會瘋掉。後來把整個修憲程序壓縮再壓縮，四月二十六日開始競選，我們四月二十五日就修出來，還好沒發生我說的情況。

問：那爲什麼不乾脆廢掉，還留一個任務型國大？

答：因爲廢掉困難度很高，憲法一百七十幾條中，提到國民大會的部份很多，如果要廢掉國大，很多條文都要凍結；而且如此一來等於將國民黨的法統斷絕。新版本叫任務型國大，那天吳乃仁跟我一拿到他們的版本，我們馬上說這就是公民投票，根本不是什麼國大，因爲當立法院經過高門檻提出修憲案後，三個月後由政黨比例投票，這時選的不是個人，而是各政黨把政見寫出來，由人民投給政黨，這根本就是公民投票；雖然公投或創制複決沒有入憲，但也等於變象入了憲。後來關室密談，一進去，大家都在偷笑，沒什麼討論就連署下去，因爲這就是我們本來要的東西，以後的修憲等於是時間拖得比較長的公民投票，而且任務型國大一個月就解散了，幾乎是等於單一議題的公民投票。

問：所以這個案子是國民黨提出，你們同意的？

答：這個功勞是國民黨的，我們不能掠美。

問：這次民進黨二十一人小組有沒有再開會？

答：後來就沒有。那時游錫　也退出，由吳乃仁主導，其實過程中吳乃仁很與黨團配合，以他們倆個比較來講，游是比較保守，凡是都要請示主席，不敢做決定，反而是吳乃仁看到狀況可以，就讓我們放手取做。

問：吳乃仁新潮流的色彩蠻重的，剛剛又提到上次修憲時陳水扁叫正義連線的國代下山，想請問的是，修憲期間，民進黨內黨中央、派系與國大黨團的互動如何？

答：坦白講，我當國代八年半，每一次修憲黨內一定有雜音，這次是唯一一次沒有雜音的，當然你也可以說延任的糖果一吃大家都沒雜音了，可是前幾次修憲時也有一些自肥的提議，那時黨內的雜音蠻高的，這次就很團結，不只黨內團結，還團結到國民黨去，是一次超水準的演出。

記者：那時國民大會裡面只有一個黨鞭。

劉：好像回到專制時代。

陳：補充剛剛說的，那時新黨的代表很多私下表示，希望我們讓這個案子通過，而且在九月三日那天還來詢問他們應該如何配合，我就說掀那桌子就往中間翻，不要往兩邊翻，打到民進黨或國民黨的代表可能會打起來，翻完桌子就出去；他們還抗議說桌子太重，但他們發言得那麼慷慨激昂，總要找個理由下台。

劉：他們就是要保持一個對外的形象。

陳：他們就是要找台階，本來我建議翻桌子，可是他們說太重，我就說，那好吧，翻投票櫃好了，所以後來才翻投票櫃。若真的不要讓投票進行，依我們以前的做法是砸投票櫃，沒投票櫃就不能投票了。

劉：那時候很多人表面反對延任案，我說，很簡單，延任案通過後，你們不要延任就好了，結果後來只有四個有簽切結書，大家都要延任。

其實我有簽切結書，後來我考慮再三，想說不先把切結書簽一簽，等陳水扁當選再簽就沒意義了，所以我三月十七日跑去簽切結書，本人在五月十九日以後不再延任，還好還在大法官釋憲案公佈之前，不然就很難看，結果我簽的時候，新黨只有四個簽。

其實國代的心情不是要爭兩年的延任，而是選舉很辛苦，選出來後又被罵；延任坦白講跟自肥無關，兩年三、四百萬算得了什麼，主要是沒有成就感，修憲被罵怪獸，不修被罵米蟲，這種感覺很不好，想到這邊，大家就想說乾脆凍結起來算了。

問：最後想請問您個人對這次修憲的評價如何？

答：到去年九月四日爲止，我們很辛苦，也達到目的，但外界罵得很兇，後來會歪打正著真的要感謝大法官，他若不做出無效的解釋就不會有接下來的修憲，他做出這個解釋後，國民大會內同仇敵愾，同時也把國民黨逼到牆角，大法官原先

應該沒想這麼多，甚至是想讓國大難看，結果反倒造成這個好結果。

問：您認爲憲法修改到這個地方，下一步應該怎麼走？

答：我認爲憲法修到這個程度，應該是李登輝的意思，等於是第二共和，已經不是原先的中華民國憲法，國民大會修憲要經過類似公民投票的過程、省也凍掉了，中華民國本質上已經不同了，如果下一步要修憲，應該是調整總統與行政院長間的關係，更進一步牽涉到總統制內閣制的問題，這個問題其實很難處理，美國也有國會多數黨與總統不同黨的問題，而我們已經是多黨制了，就算改成總統制，還是有很多法案可能過不了，所以這是現實面操作的問題，而不是修憲的問題，所以現在有很多人動不動就說修憲，這我很反對，第一是修不成，第二修過去也無法解決現實問題，現在台灣的形式，如果沒有強勢的立法權，行政權不可能順利運作。

問：現在媒體有在報導陳水扁與呂秀蓮如何……

答；坦白說，陳水扁的憲政知識大概不到五十分，李登輝還知道該假裝不介入的就假裝不介入，陳水扁就沒有這種智慧。

問：還有一個小問題，在五、六次修憲時，民進黨中有沒有比較主導的力量？

答：第六次因爲三黨有共同的看法，所以沒什麼問題，蠻和諧的。第五次就我的感覺是民進黨發動，國民黨剛開始時是半推半就，但到了緊要關頭卻又抽手，所已變成民進黨在主導，最後蘇南成臨門一腳；如果說第五次是民進黨與蘇南成聯合主導，某種程度上也沒錯，特別是如果蘇南成在最後一、二十天沒有介入，修憲案可能不會過。

問：比較細節的部份，比如說延任到什麼時候等問題，是誰的構想？

答：其實這些都經過多次的修改。民進黨最早的版本是延長一年九個月，後來考慮到立委的任期，如果照原來的規定，立委選舉在十二月，二月一日上任，但現

在新的預算法通過，改爲歷年制，若立委選舉仍然在十二月舉行，那年的預算一定粗製濫造，新選出來的立委用的卻是上一任通過的預算書，所以我們就想說是不是整個選舉時程做一次調整，全部調到五、六月，八月上任，經過三、四個月熟悉，到年底再做預算的審查，配合立委的任期也改成四年，把所有的問題一口氣解決。結果這麼重要的東西居然沒有人去談，大法官也一口氣推翻掉。

問：這種想法是您提出的嗎？

答：這是經過黨團內部多次討論，其間也有許多人提出許多構想，並不是我一個人的想法。後來爲了這個原因，延任期間由原先的一年九個月延爲兩年一個月，搞不好那時只延一年九個月社會反彈還不會這麼大。

陳：一樣啦！那時候已經一面倒了。

劉：我是覺得最主要的是媒體，那時除了少數的報紙比較持平外，幾乎一面倒的在批評，這是關鍵。現在問題依然存在，可是以後要修憲難上加難，三年一次選舉，審預算根本是胡來，就立委來說，第一年用的是上一屆立委通過的預算，第二年還可能好好做事，到了第三年又在忙選舉，根本只做一年立委。國家體制根本出了問題，可是外界沒人討論這些這麼嚴重的問題。

問：可是那時修憲提案的提案說明並沒有提到這些。

答：那時國代的發言簡直是汗牛充棟，報導都不說這些，不是國賊，就是國家之恥。這個案子裡面分成好幾部份，光是爲什麼延兩年一個月，立委爲什麼要改四年，國代爲什麼要改爲政黨比例等等，就可以討論很多東西，可是重點都沒人講，一窩蜂的在罵延任；而且也沒人談爲什麼要延任，照我們的版本，不延任根本配合不起來，如果不延任照總統的政黨比例去分配，問題更大，宋楚瑜沒有黨，他的國代在哪裡？

問：第五次修憲的版本裡，國代的選舉方式有保障無黨籍的人，這要如何設計？

答：這就要組無黨籍聯盟，就是組一個無黨名的黨。

問：就視同政黨？

答：第五次修憲時我們有設計兩種，區域比例代表與全國比例代表，不完全是全國性的，當然在設計時我們也有考慮到，在表決時區域國代會反彈說，如果全是全國性的，選出來的結果一定都是中央派的，都是台北人，所以我們就設計一種區域政黨比例，各縣市有一定名額，按照當地政黨比例得票結果決定當選人，這種區域政黨比例裡面就有無黨籍代表的空間，比如說嘉義縣有五個名額，其中一個無黨籍的立委得到三成的選票，他就可以推出一個代表，等於立委與國代同時選出，國代就是依附於立委的修憲單位，同時國代也不會再跟立委發生衝突，因爲國代等於是立委的助選員，而且是依附於立委的選票上產生，解決長期以來國代跟立委的衝突。

陳：我們那時有在考慮是要依附於總統或依附於立委，可是因爲不能保證以後總統競選人都是有黨籍的，如果有無黨籍的候選人，他的得票怎麼轉換爲國代的得票，如果沒有無黨籍的候選人，那真的就沒有無黨籍的參政空間了；立委一定有無黨籍的，所以才依附立委。

劉：依附立委一定會有延任的問題，可是那時候說這些都沒有人聽得進去。

陳：第二是說，如果依大法官的解釋說立法院跟國大都是國會，所以依附國會產生另一個國會是合理的。

劉：總統是國會的對口單位，如果依附於總統產生國會，於理上說不過去，所以才依附於立委，不是說每個國代都那麼想延任。

陳：如此一來，所有的問題都解決掉了。

劉：大法官一做出無效的解釋，很多問題都留下來了，立院的問題最嚴重，以後每一屆都會碰到這個問題，三年只做一年。

坦白說，這次修憲心裡面不但是無愧，而且只有一個爽字，因爲這次是政黨介入最少，國代自主性最高的一次，而且我們也都盡心盡力，因爲我們的籌碼很少，嚴格說來只有延任一個籌碼，而且這也沒多花人民一毛錢，以前叫一個老賊退休要花五百多萬，現在只是把第四屆的錢挪給第三屆的，而且還可以把問題解決掉，竟然沒人領情。自宮不成後來就自殺，第五次修憲是自宮，不再民選，權力萎縮，結果大家都說不能自宮，那就來個自殺，自殺後問題留給以後的人，以後要修憲很困難。

這次修憲我跟陳金德真的是忍氣吞聲，他們就一副要談就談，不談拉倒的態度，講到不愉快的地方，他們就不談，一付一黨修憲，沒有他們修不成的態度，我們一而再、再而三的跟他們談，通過那天我跟金德說，總算揚眉吐氣。民進黨很多比較資深的國代在旁邊幫我們拉人、洗腦，功勞很大，雖然民進黨人少，可是透過個別的洗腦，以及私底下的交際應酬，將我們的想法傳達出去，他們也都聽得進去，國民黨的代表聽進了我們的說法，發揮了自主性，這實在是關鍵。

另外，我跟金德的角色配合也不錯，裡面有幾次金德差點要縮手，他很怕主席，因爲他是游錫　的機要秘書，游又是主席的機要秘書，很多次碰到事情，金德馬上電話拿起來要請示，我就說，不要請示了，先動下去再說，有好幾次黨中央已經禁止我們黨團隊黨團協商，在八月中那時，外面的風聲已經很不好，黨中央的意思是，不要協商了，越說越背黑鍋，金德是要聽黨中央的意思，我則是看情況有可爲，先做了再說。以前碰到這種狀況，兩個人一定會吵起來，而我們是因爲大學時一起搞運動，從那時就有默契，他人很細心，一些條文上、程序上的東西，他都很清楚，這方面我比較外行；碰到要推的時候他比較保守，我就比較積極，兩個人搭配得很好。國民黨的敗筆就在陳明仁，陳鏡仁還不錯，陳明仁就大聲小聲的。

陳：那天早上我感覺到中央反對這個案子，到表決時我們覺得案子可能會過，就跟吳乃仁反應，決定做下去。

劉：黨中央把我們七、八十個人當作小孩，不相信小孩可以玩大車，一直到吳乃仁跟游錫　去督軍才相信。

訪問到此結束，謝謝您的幫助，我們會先整理一份書面的文件請您校正，如果沒有問題，這份訪問將會全文附於研究報告之後。

蔡正元先生訪問錄

時間：2000.11.10 A.M.10:30-12:00
地點：新黨中央黨部
訪問者：曾建元、顏韶儀
記錄：顏韶儀

蔡正元先生在第六次修憲時，擔任國民黨國大黨團書記長一職，對於國民黨團修憲主張的形成及條文化；國民黨與民進黨、新黨的協商；乃至在國民大會議場上的各種政治運作，均親身參與且扮演重要角色。

訪問者（以下簡稱問）：可否敘述一下您參與第五、六次修憲的情形？

蔡正元（以下簡稱蔡）：在第五次修憲的時，我還不是國大黨團書記長，那時我是國大黨團的發言人。通過國大延任案的時候，我並不是國大黨團的書記長，通過延任案之後我就變成國大黨團書記長；這裡面兩個原因，其一是因爲我們國大黨團書記長，在時間點上剛好在延任案過了以後到任，我們是一年一任，所以那時候，我是在通過延任案以後才接國大黨團書記長。

過去在國民黨內有一個很壞的習慣，誰想當國大黨團書記長，都有強烈的競爭，每次都有好幾個人來競爭，那你知道競爭就會有一些不良的選風，倒也不是買票啦，通常送送禮是跑不掉，送的禮有的蠻貴重的，其實，對學生來講是貴重啦，對很多企業來講較沒什麼，像紅酒，紅酒這種東西，一個國大代表送一箱，ㄟ！快兩百個國大代表耶！也蠻可觀的，你懂這個意思嗎？那以前有人送化妝品啊，什麼東西的。你知道我這個人的臭脾氣，我從政以來，我比新黨還要廉潔，我什麼都不收送。

當時他們到任的時候，因爲當時國大延任案通過，全國的國大代表都被人家罵得半死，不過裡面有一張反對票，是我投的，而且是我簽名的還在選票上塗鴉，結果他們把我那張當作廢票，說無記名投票你怎麼可以記名呢？所以要算廢票，那時候我還搞不懂這是什麼規則。所以你會看到延任案的時候有一張棄權票。體制上沒有所謂的廢票，它的方法上就是贊成、反對、棄權，可是我那一張明明是反對票，可是因爲我簽名，他說這違反規則，所以算棄權票，那我就不懂。Anyway ，議長是蘇南成嘛！我也沒辦法。所以那一張棄權票是我投的，所以全台灣都知道說只有這麼一張反對票。

另外，還有兩張反對票，是國民黨黨團當時的主任跟書記長兩個。我們的主任就相當於黨團總召集人，書記長就等於和其他黨團的幹事長是一樣的。是他們兩個投的，不過他們兩個沒有記名，但是我知道是他們兩個投的，因爲黨中央的命令，和他們自己的立場，所以他們投反對票。他們沒有記名，所以沒有人知道

他們投了，因爲我有記名，所以人家知道是我投了，所以我敢講，我是那一天裡面，因爲我是國大黨團發言人而不是黨職，我不受黨中央的約束，我對黨中央沒什麼責任，這個發言人只是黑官，編制上沒有什麼發言人，只是因爲我們黨團主任跟書記長不善於面對媒體，所以他們想講什麼話都找我來對媒體講，只是這樣子而已，所以延任案的內部運作我都沒有參與，會議我也都沒有開，因爲那是黑官嘛！所以我當時只是基於我個人的信念，我投下那張反對票，而且一讀、二讀、三讀通通投下去。所以你可以看到，不只三讀投我有記名，我二讀投也有記名，而一讀是舉手決，當然大家看得到，所以我是全台灣唯一一張反對國大延任案的一個國大代表。

當時我對李炳南他們不能諒解，就是說新黨是在投票的時候撤退，很多人覺得新黨是不願意替歷史背書，所以就撤退，其實這是完全不能理解的一種說法。因爲根據國大修憲的投票規則，如果你是不在場的時候，很抱歉，贊成票，不在場等於贊成票。我解釋給你聽，因爲它要四分之三才能過關，這是一個高門檻的東西，所以高門檻的東西，你想想看，你人不在場，分母那個「四」是不是縮小了？所以使得贊成延任案的分子就多出來了，所以任何一個不在場的人等於是零點七五張贊成票。我跟新黨的朋友講過，這個很現實的一個投票規則，可是他們還要離席，所以我很不客氣的跟他們講，你們明明想要唬弄過關，因爲你也知道國大代表選下去你們新黨會垮掉，親民黨會站起來。我知道他們很多的學者很想延任多幹一年，我也不客氣講，李炳南不講老實話，我講沒有關係，新黨的國大代表三分之二以上想延任，還在說「你們要堅持啊！」，跟國民黨國大代表這樣講。所以我覺得這是道德淪喪啊！我說你就跟我一樣，在場，你們簽字反對。奇怪，爲什麼做不到呢？對不對？因爲你在場的話，「四」就加大了，你反對的話四分之三就更不容易過關了，而那一次只是差兩、三票過關，大家都知道。如果你們在場是不是一樣是這種結果呢？搞不好還是會運氣好一點。那一次投票二讀的有一次沒有過關，大家不要忘記，重新計票才過關的，所以我覺得新黨在這個地方，是騙騙老百姓，有時候我會很生氣說他欺世盜名。

那天晚上已經搞到凌晨四點多，然後，我們黨團主任說，要代表黨中央立場來講話，就臨時草擬了四點聲明，我就上去講。報紙上有寫，第一點，本黨黨團幹部未能貫徹黨中央的決策，致使延任案過關，代表黨團向黨中央及各界表達歉意。好像有這四點聲明，報紙上應該有，當天晚上電視媒體都有出來。其實我不記得什麼內容，大概就是那個涵義，那這四點聲明是我寫的，寫出來的。

後來因爲反應很激烈，黨中央想說這時候不能再放任黨籍代表自己去競選書記長，因爲書記長這個職位在國民黨黨內是一個很重要的資歷，以後我跟你講修憲後，你就知道權有多大。所以變成說他們希望找到一個不會被社會上所批評的人來擔任，來挽救國民黨國大黨團的聲譽，以及國民黨的聲譽。因爲只有我一個人投反對票，所以他們只好找我了。他們也不能指定，因爲這是民主選舉，所以只能找我來參選。當時也有很多人想選，他們就自己跑去疏通，結果他們聽說是我要選，他們也不敢選了。所以當時就在國賓飯店開黨團會議，大家用舉手通過

的方式，來通過我的選舉，因爲同額競選，然後也沒有人敢跟我競選。

爲了要彰顯黨中央的立場，所以黃昆輝等很多人都到場了。當然到場也是希望能夠撫平黨中央跟黨團之間的裂痕，希望黨團的成員能夠爲國民黨的總統候選人輔選，是有這個用意在。很少說黨團書記長選舉，黨中央的全員要到，他們以爲說我本事很大，跟黨中央關係很好，所以每個人都來支持。其實我從政以來，從來不拍任何人馬屁，我跟黨中央的關係，坦白講，不是你們想像的這樣，我是從基層竄起的，簡單講就是這樣。

後來書記長的交接典禮，破例由李登輝親自主持，他們以爲我跟李登輝有什麼關係，其實我跟李登輝一點關係也沒有，他也從來沒有提拔過我，我跟你講，他們只是說要壓陣，希望黨團不要潰散掉，因爲經過那麼大的風波，我們很多國大代表成員說上街出去買菜，都會被人家在後面罵「不要臉！」，所以當時真的是已經到了風聲鶴唳的情形。所以你如果說問我說，當時這個過程裡面，坦白講，我不曉得當時爲什麼會有這個延任案的出現。但是就我所知道的範圍裡面，黨中央都是反對。我所指的黨中央是指章孝嚴、國大工作會主任，這幾個 Key Persons 都是反對的，我這一點可以很正式地澄清，因爲在私下談很多事情的時候，我只是陪座而已，不是參與會議的人。章孝嚴反對、李登輝反對，因爲李登輝有一次談的時候我坐在旁邊，但我沒有參與會議。李登輝反對、章孝嚴反對、連戰反對、黃昆輝反對，他當時是總統府秘書長，陳鏡仁反對，國大黨團書記長，還有政策會的頭頭洪玉欽反對，好像那幾個頭頭沒有幾個贊成的，但是我知道蘇南成贊成。所以大概情形是這樣，但是細節互動我不曉得。那你問的時候，如果說是我擔任書記長以後的情形，我就很清楚了。

你說大法官通過國大解釋案，那個是在總統大選之後的事了。我當上黨團書記長是在十一月份到十二月中間，十一月份選舉，十二月份接任。十二月八號接任之後，那時候還在忙著總統選舉，因爲我是黨團書記長，必須要負責輔選，當時我又身兼文工會副主任，我在國民黨裡面坦白講是怪胎，我當文工會副主任是義務的，我堅持不拿錢。我說我拿錢要聽你的，我自己可以養活自己，我聽你的幹什麼。對不起，我不拿你國民黨的錢，我說話才會大聲。我擔任連戰的競選總部發言人，我堅持不拿錢，我敢講，就只有我不拿錢。其實我擔任馬英九競選總部副總幹事，幫他搞文宣兼發言人的時候，我也沒有拿他一毛錢，我說我堅持不拿你的錢，不當你的官，是你欠我的不是我欠你的，大家先講清楚。

所以在這樣的一個環境下，當時總統大選的時候，其實我在忙總統大選，沒有在忙國大黨團的事情。中間是因爲有一個釋憲案卡在那邊，所以報紙上有零零碎碎的報導出來，很多國大都問我說：「國大黨團釋憲案，你有沒有跟大法官溝通？有沒有把我們的意見表明給他？」因爲當時的代議長陳金讓先生，他是基於議長的身份，所以經常有開會要準備說明書，答覆大法官的詢問。他也派了兩、三位律師去出庭---我覺得那個律師很菜，坦白講我覺得很菜---有這樣子的一個互動。討論的蠻細節的，我們就不談它了。當時對於釋憲案的內容，其實我有去拜訪過幾個大法官，我當時的拜訪是因爲黨團成員的要求，所以我去瞭解一下，去

瞭解他們的看法。其實大法官的看法也蠻分歧的，我所知道的就是說，他們基本上傾向於說，其實大法官沒有權力推翻國大的修憲案，就程序來講。所以他們一直在找理由，實質上要想辦法讓它失效，可是程序上又不敢宣布違憲，爲什麼？因爲哪有什麼宣布憲法違憲的？全世界說不通，所以他們只是講說因爲什麼原因，「失其效力」，因爲投票規則，意思是說你可以重新投票的意思，是用這種方式來處理的。基本上我贊成這樣的處理，這是我個人的立場，我的看法、理念，我贊成這樣的處理。

所以說在通過釋憲案的過程裡面，我是覺得大法官這樣的處理是可以，但是我更傾向於認爲，事實上國民大會可以收回來自己處理，不用產生太多憲法上的爭論。大法官釋憲案的釋憲文裡面其實也有很多瑕疵，以大法官的角色、職權、功能，我個人認爲還是有很多瑕疵。不過這個不是我職務範圍裡面，我就懶得去管它。等到大法官釋憲案出來的時候，國民黨反應很激烈，民進黨反應也很激烈，新黨反應也很激烈，只是新黨的朋友們不敢講而已。連親民黨的國大，那時候還沒有組黨，但是已經有親民黨的黨團產生了，其實反應都蠻激烈的。都傾向對大法官不諒解，認爲他們是太上修憲機關，所以群情激憤。

那在群情激憤裡面有各種不同的看法，我當時沒什麼意見，我以爲只是罵一罵而已，結果有一個比較獨特的力量，就是本來新黨選上的國大代表，後來轉到國民黨來，一位謝代表，謝明輝，本來是新黨，後來轉換黨籍到國民黨來，因爲那時候有很多人轉換黨籍。他就跟一位無黨籍的，還有幾位民進黨、新黨的，關係都比較熟，所以他就開始發動，當然也有很多人，發動包括找蘇南成助他一臂之力，希望召集國民大會，修憲廢除大法官，推翻這個釋憲案。

依憲法法理來講，國民大會有這個權力這麼做，推翻他的釋憲案，廢除大法官此一機能，基本上我同意大法官會議這個制度是落伍的，全世界沒有大法官會議這種體制，有釋憲，但是不是用大法官會議這種角色在處理的，是用正式的憲法法庭，或者是司法院的院長擔任首席大法官這種體制在運作，我們台灣不是這種制度，我們這種制度本身是錯的。但是錯的，是不是要用什麼方式把它改變或廢掉，不是當務之急，他們的目的是要使釋憲案不能過關、沒有效力，你說我沒有效力，我就說你沒有效力。

真的要開成會議，國民黨這些連結就可以開會，這不是這麼難，因爲要求開會，人數很容易湊齊。可是開會總不能沒有師出有名，讓很多人來抗議。在國民黨的立場來講，要開會不開會，是要黨團書記長同意，黨的體制裡面，黨團書記長不同意的話，就沒有辦法召集臨時國大黨團大會，第一次看到國大黨團書記長的權力。當時他們來找我談了好幾次，我說，你們這種理由，對不起，我不同意，說要廢大法官、更改釋憲協議，我不同意。當然我也不會明講說他們不對，因爲這裡面有很多憲政爭議，他們也不是完全對或完全不對，像大法官我也覺得他不是完全對，至少理由欄上寫得不是很充足。

所以我當時就對他們主張要召集會議的人開出條件，我說如果你們答應我開會的目的不是這個，而是另外四個條件，我可以接受。他們問我說什麼條件？我

說四個條件，我們開會就是要修憲，修憲修什麼呢？第一個，訂時間表廢除國民大會。他們聽了覺得，是說真的還是假的？我說真的啊！這是我的理念，我競選國大代表第一條政見，對不起，就是凍結國大、廢除國代，我當時的理念也是這樣子，機構可以凍結，人可以廢掉，這是我的政見第一條，所以當時在談判我就說我要求訂出時間表廢除國代。第二個，要不然我可以退讓，就是改變國代的選舉方式，目前國代來講沒什麼大問題！第三個，縮小國大職權也可以，你不改變選舉方式，至少要縮小國大職權，那也要修憲！第四個條件是減少國代名額。其實這個東西不是黨中央告訴我要做什麼，是我在跟他們談判時說，你要開會，要有書記長去召集黨團要求召開臨時會議，呈請總統召開臨時會議，必須要有書記長同意以後簽上去，然後才回來開的。如果你不同意我這四個條件，很抱歉我就拒絕。他們沒有辦法，就說只要能開會就好了，答應你啦！他們只想開會來提他們的案，可是我堅持你們同意我這個方案我們才來開會，所以我們黨內部就開始討論，那幾個人來找我，我就談這樣子。所以他們一同意，第二天媒體記者問我的時候我就講，開會可以，但是我們主張這四個條件。這四個條件其實不是黨中央提出的，是我個人的意見，但是我是黨團書記長，我發表個人意見，上面沒有糾正，就變成黨的意見。

當時民進黨好像是在關島度假，因爲他們贏了總統大選，整個帶出去玩，所以另外再傳真給他們看這四個條件。我不曉得他們內部想什麼，我搞不清楚，結果回來了以後，我忘了是劉一德還是陳金德，我不是很記得很清楚是哪一個人，就打電話給我說：「你講真的還是講假的啊？」我說真真假假現在講還太早啊，至少這是我的意見，我的立場，黨團沒有意見，就是我們黨團的立場，黨中央沒有意見，這就是我們黨的立場啊！那他就說，這樣好了，我們來展開兩黨協商，黨團協商，來協商看看。因爲他們黨內有很多要求開會的，跟他們一樣想法，就是要廢除大法官會議，所以大概這一派人都有跨黨派的串連。我說好啊，來黨團協商啊，挑一個時間，那我們黨團找幾個人，我們的召集人，就是我們的主任，還有幾位學者，彭錦鵬、柯三吉、江惠珍，我們就隨便找幾個說，我們是黨團幹部，談判代表，這是我可以指定的。然後民進黨就是陳金德、劉一德等一堆人，我忘了他們是誰，就在國民大會開兩黨協商。協商之前，當然新聞媒體天天都有很多消息，其實很多消息我都不曉得，我都不知道從哪裡出來的，說什麼國、民兩黨密謀廢國大，不讓宋楚瑜選舉，之前就有這些消息，可是黨中央沒有跟我講過，我在我們黨團內部也沒有人講過這些事情，消息從哪裡來的我都不曉得。我這個關鍵位置的人，從來都不曉得有這個事實。

然後那天開會了，我忘了劉一德還是誰，他們講話就是蠻粗魯的，他說他們黨中央的立場就是要廢除國大，經過國大延任案之後，他們這些國大代表每個人身上都背了一個很嚴重的罪名，然後陳金德說，因爲他跟張川田本來都是國大代表，張川田先選立委，因爲張川田不讓他選立委，所以張川田故意在宜蘭火車站路口寫「反對國大自肥」，所以每一次他回去都挨揍、挨修理，這種黨內鬥爭。就是當立委的不讓國大轉來選立委，所以故意修理他，有些不同派系的人就來修

理不同派系的國代，所以他們裡面搞得很亂，他說他都快要沒有什麼政治前途了。所以他們說要開會的話，聽說他們黨主席林義雄說，私下講的，你要開會的話，可以啊，但是你就是要廢國大。

當時我們幾個學者說，廢國大不可能，我們五權憲法……，講了一大堆，後來我忘了是誰，好像是陳金德還是劉一德，說：「這樣好了，如果不廢國大，那我們的會也不要開了，我們出去對媒體說，國民黨堅持國代，他們當時國代延任自肥案，就是要廢除國代的，只是無意中因此背上了罪名，那今天國民黨還堅持，那國民黨開會就是要廢大法官會議，不是要廢國代。」就是威脅我，當持我就大手一揮，說：「金德兄，你說要廢國大，你說真的還是假的？」他說這是我們一貫的理念啊！講了一大堆，我說：「不要說笑了，我們國民黨的國大代表，每一個人都是因爲事業小有基礎，再來選國大代表，不當國大不會餓死。你們民進黨的，坦白講除了國代以外，沒什麼事做，你們本來社會地位就比較低，選上國代以後，突然社會地位高了起來。」他們就很生氣，我講實話。他們有一個姓洪的國大代表後來跟我講，在他們黨內推動廢國大方案的時候，在他們黨內他說不通，私下來跟我說：「拜託！你們不要這樣嘛！你們幹嘛要廢國大！」每一個人都是這樣，新黨也是一樣，親民黨也是一樣，所以他有體制的方向跟個人政治利益的衝突。然後在當場的時候，我問他們是真的假的，我講真話，他們說：「不要講那個啦！廢國大啦！」我說你講真的假的？你再講一次。他說真的啊！我說，好！坦白講，那時候我是有一點生氣啦！我說好，如果說你真的要廢國大，馬上我們就簽個字，說我們兩黨黨團要廢國大，大家不要後悔！我是有一點發火啦，雖然廢國大是我的理念，但是當時我是有一點發火，因爲之前我都沒有講什麼話。

所以本黨黨團愣住了，覺得說真的還是假的。當時有一些口頭上、語言上的衝突，結果他們說，談不下去休息一下好了，休息個五分鐘，各自帶開。我們有一個黨團成員說，你怎麼可以答應說跟他們相約要廢國大，我就很生氣，我就講：「我有命令！」國民黨黨團也很好唬弄，他們也不曉得這個書記長到底在玩什麼花樣，我說我有命令，你們大家安靜一點，所以連那個主任也不敢吭聲，他忘了一點，如果我有命令，他應該會有啊，怎麼只有我，他沒有。他以爲我因爲當連戰的競選發言人，大概有什麼通天的能力，真是狗屎！歷史是偶然造成的，我開始得相信這個東西。然後回來了，他們說：「ㄟ，怎麼樣？」我說，好，我就用一張字條寫下來，來，你簽字我簽字，你不敢先簽我就先簽，結果他們也很猶豫，看著我，我說，給你三秒鐘考慮，如果你不敢簽的話，我就拿這張字條對外面的媒體講，國民黨黨團爲了要改變國會體制，追求國大虛級化的目標，要求民進黨協商來廢除國民大會，他們喊了老半天，他們不敢簽字，證明他們是僞君子。陳金德跟劉一德當場跳起來，臉色很難看，他們說，好啦好啦！當場隨便拿桌上的字條，兩個人就簽了字，乖乖的被我逼著出來。我說，讓你講好了，講得冠冕堂皇的。我就私底下跟他講，我讓你講是爲了讓你選立委方便，你要搞清楚喔，就這樣產生的。

所以第二天報紙不是才講說，用一張小便條什麼什麼的。你想那一張小便條改變了中華民國憲法，就是這樣搞出來的。當時我承認是爲了一股氣，發脾氣底下的作品，可是出來以後，因爲約好三天以後由黨團協商提昇爲政黨協商，這三天內花樣很多。記者會結束以後，我就接到林豐正的電話，他說，你怎麼回事啊？我說沒有啊，廢國代啊！他說這個我們黨裡面都沒有討論過啊！我說還沒有時間討論啊，我說我不曉得誰是秘書長啊！他說我是秘書長，我說你不是還沒上任嗎？他還沒上任，當天早上他剛剛在說他第二天要接任，當天早上他先有記者會，人家問他廢國大的事情，他說本黨不主張廢國大。晚上我就給他簽字說廢國大，他滿臉豆花，他說你要簽都不先講一下。要怎麼先講，我不曉得誰是秘書長。黨主席還沒來上班，秘書長也還沒來上班，不曉得誰是黨主席、誰是秘書長，變成我最大。然後他說，連先生很緊張，他在問我所以我不得不問你。我就講了老半天，我說今天這個黨，就是大家考慮太多，我讓氣勢凌人。林豐正講說：「你講的也有道理，那這樣好了，你能不能寫一個報告給我，我去跟連先生說一下，報告一下實際狀況是什麼樣情形。」我說，沒有啊！沒有什麼實際狀況，簽的是我們兩黨黨團，你們黨中央可以否決啊！不過我說：「你們有膽子否決嗎？」他說他沒膽子否決。所以形勢比人強，就是我帶著黨團跑，黨團帶著黨中央跑。

可是接下來三天問題就來了，那三天裡面，我們國民黨裡面爲了要執行政黨協商，內部產生很嚴重的爭論，爭論來自不同的地方、不同的角度。其實那時候我是蠻孤立的，我在黨裡面是蠻孤立的，因爲大家覺得說既然黨團丟出這個東西了，那好啊！要跟民進黨協商，那到底要談什麼版本呢？當時我就想到一個問題，我記得新黨的全委會曾經通過「凍結國大、還政於民」的方案，我覺得這個方案的精神不錯，但內容很爛。

在黨裡面跟洪玉欽商量的時候，我就說我個人認爲要修憲就應該結合新黨；他說國民黨內國大會擺不平，他們會反對廢國代，而且蘇南成的勢力等也會影響；我說黨內的東西或者黨的東西我來處理，我認爲應該拉住新黨這幾張國大代表的票，大概三十幾張，至少可以抵銷國民黨三十幾張的選票；民進黨我認爲他們不敢跑票，即使他們反對也不敢跑；國民黨比較敢跑票，因爲國民黨很多不是靠黨的力量選上的。一定要拉住新黨，所以我就用新黨的基本架構來設計這個東西。

我發現到不管是國民黨主張虛級國大、新黨凍結國大、民進黨說要廢國大，沒有人有方案的，仔細想想，沒有任何具體方案，而且每一個人的方案都有問題。比如新黨當時的方案好像是說用公民投票方式來修憲，公民投票是多麼敏感的話題啊，那個時候兩國論剛完，誰敢把它擺到憲法裡面去啊！後來我曾經問民進黨敢不敢擺進去？他也不敢。然後民進黨廢國大，他們也沒有方案，怎麼廢？他們以爲憲法上把國大那一章刪掉就算了是吧！哪有那麼簡單？技術問題很複雜的。所以那三天民進黨也在傷腦筋，我們也在傷腦筋。但是我當時要兩黨協商的時候，我就暗中想說我一定要結合新黨，所以我就打電話給曲兆祥，我找不到李炳南，我打電話給曲兆祥，問說你們的方案是什麼東西啊？他就告訴我他們的方

案大概是什麼，他好像問過王高成還是誰啊，我忘了。當時我就安排好策略，要把新黨拉進來。

再來，我先講我們黨內好了。我們黨內裡面在談修憲案的時候，連戰沒辦法，就找了幾個人，找了馬英九、蔡政文、謝瑞智三個人當顧命大臣，來監管我們國大黨團要搞出什麼樣的修憲案出來；馬英九沒有空，就找了蘇永欽，大概是這樣，所以蘇永欽代表馬英九來跟我們談修憲案。我忘了有幾次，會議裡面其實搞得很火，我說什麼東西嘛！越討論越不像話，如果照那個修憲案的話，不但不是在廢國大，還在五權憲法什麼的。開玩笑！他們，還有朱新民，搞出什麼修憲委員會，要取代國大代表，這不是更荒唐嗎？還有說要把縣市議員、省市議員合起來，組成一個新的國大代表，就是他們別的缺來兼的，還有立法委員兼的，這個都很荒唐，很難講得通。可是我們內部吵成一團，他們只是說國民大會不在，但是要用別的方式來產生國大，這距離太遠了，民進黨不可能答應，新黨也不可能答應，新黨也許可以唬弄一點，但是不可能答應嘛！那不可能答應會議不就是白開的嗎？簽的那個字早就變成歷史上最大的笑話了，我就這樣跟他們講。他們說那你有什麼辦法，我也沒辦法啊，我一想我也沒辦法啊。

一直到要跟民進黨協商的前兩天的晚上，那天紙條上是限三天內會商，第二天民進黨的陳金德打電話給我，晚上很晚了，大概十點多了，他問我有沒有空，我說沒有，我現在沒飯吃啊，我被我們國民黨欺負，所以沒飯吃，他說要請我吃飯，說有一個人想跟我談，我問他誰啊？他說到時候再說，就約我在來來飯店的一樓，有個吃宵夜的地方。我去，就出現一個小鬍子，我那時候不曉得他是誰，後來知道是吳乃仁，第一次看到吳乃仁，然後他就表明來意，他說他是奉林義雄主席的命令，來與我接觸，瞭解一下國民黨的狀況；我說，我這個人最簡單，我也不是國民黨的官，國民黨當時提名當選國代也只是一個意外而已，我說我什麼話都可以講，沒有關係。

他就問我說：「您這個廢國代的方案，是黨中央誰做的決策？」我說黨中央沒有做決策，是我做決策。他臉色一愣，這好像跟國民黨的體制不太一樣，他說：「那你怎麼想的？」我說：「沒有啦！當時我的心裡面只是想說，我把這個歷史的門縫打開，看民意的潮流能不能把這扇門推開。至於說國民黨裡面怎麼想，當時我們沒有黨中央啊，就變成我最大，我是民選的，我最大。」他說：「那這樣就不能過了？」我說：「事在人爲，試試看嘛！不試永遠沒有機會，試了總是有機會嘛！」他就問我說：「那你們廢國大的方案是怎麼樣？」我就問他：「你們廢國大不是喊了十年了嗎？你們的方案是什麼？」他說他們也沒有比較具體的方案，我真是笑得快肚子痛，我說：「原來你們廢國大喊了十年喊假的，喊給國民黨聽的，喊給選民聽的是不是？」我說：「我們撇開政黨，憲法要大改是很難，但是小改有可能，每改一步，比原來制度好一點，我就滿意了。」我是這種比較務實的人，我不會想說改完明天就變成全世界最完美的憲法，我不相信這種東西。

他跟我商量說：「那你覺得應該用什麼方式來提呢？」我說：「這樣好不好，能不能答應我三件事情，我跟你坦白說我的陽謀。」他說沒問題，只要是有助於

國大修憲、廢國大的他都支持。我說：「第一個，要對新黨表達親善之意，拉新黨進來。我知道你們民進黨對新黨一向很有意見，我們國民黨對新黨沒什麼意見，新黨對國民黨有意見那是他們家的事。」他同意，他說沒有問題，這個事情人多力量大。我說：「第二個，現在亂糟糟的，我們國民黨沒有辦法主動出擊去造勢，我也不曉得黨中央態度是什麼樣。因爲你們現在是執政黨，權大位高，可不可以麻煩你們林義雄先生當個演員，當什麼演員？請他到各黨走一走，說爲了廢國大，至少報上每天可以吵這個話題。」他說沒有問題。「第三個，廢國大方案如果你們沒有的話，我可不可以給你們一個建議，你們在中常會裡面正式通過？」他說：「什麼建議？」我說：「很簡單，廢國大的方案就是把國民大會的職權，全部移轉立法院，用一條就好了，國民大會的職權全部移給立法院，等於一種授權的憲法條款。」有道理啊！很簡單啊！第二天他們開中常會，果然通過這一條案子。我發現我很了不起，原來民進黨中常會通過的條例是我寫的。後來林義雄主席不是到各個地方去走嗎、去宣傳，還看了宋楚瑜等，他有履約。

回來以後，我當然也沒有跟黨中央講說他們有來找我談這個事情，第二天我們正受困於修憲案該怎麼改，有一些比較保守的人反對將國民大會的職權全部移給立法院，包括我們的陳金讓代議長他都反對，不過後他變成功臣；馬英九也反對，他並不是那麼清楚反對，他不贊成就是了，他透過蘇永欽來反對；幾乎沒有人贊成，每個人都希望國民大會還保留一個權力，什麼司法院、監察院的人事任命權，其他的移過去，修憲權移過去。我說這不像話，你保留任何權力就要選嘛！要選的時候就會有很多的問題，只把修憲移開，那不是把體制越搞越亂嗎？我說至少小弟曾經拜師過世界級的憲法大師，不是李鴻禧，唸過憲法，這告訴我行不通的。所以我們裡面就有很多很多的爭議，光那一天裡面，就吵死了！

最後一個晚上，洪玉欽就說把幾個學者、代表召集起來，我說那好，明天要跟民進黨談了，我們晚上開會。到了下午，朱新民跟我，我們大家頭痛得要死，不知道怎麼辦，沒有方案，沒有方案談也是白談的嘛！怎麼辦呢？我苦思無計，那朱新民想了一大堆歪東西，也沒有效。結果我實在是氣死了，我就上了國民黨中央黨部的廁所去好好方便一下，我不可否認，中華民國憲法是在我的馬桶上坐出來的。我突然想到了，我可以把美國的總統選舉人團稍微改變一下，點子一開就產生任務型國代的構想，我出來以後馬上寫出任務型國代這五個字。一、二、三、四方案當場擬出來，拿給陳鏡仁跟朱新民看，他們說這個方法好像所有方法裡面最好的，這是中午時候的事。結果他們兩個當場就同意，覺得這個辦法最好。任務型國代，保留五權憲法的架構，可是國民大會代表平常是不存在的，你說他「虛」也可以、你說他「凍」也可以，你說他存在也可以，通通有，滿足所有人的需要，我發現原來我是這麼具有政治天分。又像公民投票，而且三個月內裡面選舉，一個月開會期限，都是我當場寫出來的，後來的條文就是我的原稿。

當時擬完了以後，沒想到，到晚上吃飯的時候，林濁水說要請我吃飯，打了電話，我說吃什麼飯呢？他說你們國民黨有什麼方案？要請我在中正路的一個巷子裡吃飯。我說沒有關係，這也沒有什麼機密，我跟你講，我的方案就是這個，

他一聽，哇！比他歷年來研究憲法所曾經想過的方案還要好，他說好，他一定支持，我說你支持那你回去跟你們的人講啊！他說他們的人都不聽他的話，我說如果你們的人不聽你的話的話，那很簡單，我跟你講了以後，你就不要跟你們的人講。他答應我，他說他是屬於異議份子，我說到底有什麼意義我搞不懂，大概是大嘴巴吧！我說那我跟你講，你也不要跟別人講，不然黨中央跟你不來電，你講了不是反而壞事嗎？他同意，但是他會支持，他同意會支持。他是來打聽消息的，那我就把消息給他，沒什麼了不起。結果到了晚上我們開會的時候，他們好像有喝一點酒，蘇永欽打電話來說他不能到，但是他反對我這個方案，我不曉得他反對哪一點，蔡政文也不贊成，謝瑞智模稜兩可，基本上也不贊成，陳金讓也不贊成，陳金讓希望保留國大一部份的權力。結果洪玉欽看到我一臉不高興，他就安撫我，把我拉到旁邊，說：「沒關係，跟他們老先生講一講嘛！不要生氣嘛！本來像國民黨官場上.....」我說：「什麼官場！我又不當你們這種爛官！」我當場吐槽他。我說：「那您老大的意思是什麼呢？」他說：「沒關係，就照你的意思做好了，但是你敷衍敷衍他們啦。」洪玉欽要我敷衍敷衍他們，但是照我的意思做。我說：「好！你說的喔！」我就去唬弄他們，說：「好，不同意！」

回去我就趕快寫談判要用的條文。第二天中午，兩黨開始協商，民進黨吳乃仁帶隊，這邊洪玉欽帶隊。吳乃仁就開始講，說：「我們廢國大，理念堅持幾年，我們現在只要加一條就好，國民大會職權從哪一天開始全部交給立法院，不用選舉啦！」就講一大堆。講完了以後，洪玉欽就看看我。我說，好，我就把準備好的影印資料，我說那個方案不算數，現在有更好的方案給你們看。吳乃仁一看，意思就是看我一下說，你前天晚上不是跟我講過嗎？怎麼今天跑出一個這個東西來？以爲我在要詐。我說來，老大哥，因爲他們在座的不曉得我跟他見過面。我說老大哥，這個方案仔細瞧一看，像不像公民投票？他說，「咦？有點道理喔！」我說對嘛！點化點化啊！你們可以跟你們的人講說是公民投票，我可以跟我們的人講說這是五權憲法，改天我們把新黨拉進來可以改成他們的「凍結國代、還政於民」，人人都說得通，有哪一種萬年藥方沒有？可是他不能做決定，所以給他十分鐘的時間休息，他出去就打電話給林義雄，林義雄說：「他們怎麼講話不算數！」他說：「主席，你不要生氣，他們這樣的方案的確是很好，如果今天不答應的話，不曉得蔡正元出去會講亂什麼。」他說我會亂講什麼。我說我明白跟你講好了，後來我跟他碰過面，我說你當場如果沒有答應，我出來就跟媒體講，民進黨是僞君子。他嚇死了，說還好。他當場跟林義雄講，然後他就傳真給林義雄，後來他們講說，對不起，林主席還在研究，能不能多幾十分鐘？我說沒關係，來吃東西。然後民進黨的林勝利，就把這個談判的情形透露給新聞媒體，晚報就出來了，是這樣子的。是林勝利還是誰，反正就是他們一個代表就是了，就透露給媒體知道。後來他們回來了以後，說他們主席同意了，所以當場就舉行簽字、條文修改，就產生政黨協商。後來就把新黨拉進來，就順了。當時曲兆祥說他們也贊成，那大家都贊成，那還有什麼話講呢？

剩下親民黨不贊成，很簡單，我來唬弄親民黨，我就找親民黨的黨團。親民

黨不是很反對嗎？宋楚瑜講說我們要選國代，要廢國代。我一直聽不懂宋楚瑜先生講什麼東西，這是什麼邏輯嘛！不過宋楚瑜先生我能體諒，他是爲了要應付他們已經提好名想要參選的競選功臣，我能體會這樣的一個壓力，他當然很氣憤，怕這一次機會沒有了，對他有所損傷。可是這個東西都沒有在我考慮範圍之內，我沒有想過他的問題，連戰的問題我都沒想過了，那個方案最後連戰還不同意的咧！我們簽好字連戰還在那邊ㄍㄧㄍㄧㄍㄝㄍㄝ。連戰其實不是反對，他的意思是說，茲事體大！你知道他的個性，「茲事體大、從長計議」。還有什麼時間從長計議？國民黨亂糟糟嘛！他也不敢做決定，剛好我做決定！所以他們開玩笑說我是國民黨有史以來權力最大的黨團書記長，兼黨主席。所以整個戰略就是這樣子來的。

這個方案的產生很戲劇化，後來在推動方案的時候，真的是花了很多的心思。我跟親民黨的人交換條件，包括說：「我有幾個軍人條款的方案，你們不可能沒有人數可以提案，我給你當提案人。」我跟他們親民黨的黨團這樣講。「因爲你是眷村選出來的，你要想選立委你要有功績啊，那我做一點業績給你。」坦白講，我找他談，我說我蔡正元底下就是你的名字，所以你看他好幾個提案通過都是蔡正元列席，提名人你們寫才通得過嘛！我說：「要不要？你們反對可以，我叫你們什麼時候反對你才可以反對，我說你們不能反對你就不要反對。」談條件，他同意。其實我很感謝的就是，親民黨也有很多蠻好的人，親民黨黨團裡面當時有一位劉銘龍，他贊成我的方案，他幫我連署，他說基於他的良知連署，宋楚瑜的意見不管他，所以他們黨內說要處分他，他說那好啊，那我不加入親民黨，他回新黨；還有一位是苗栗的邱姓國代，本來是國民黨的國代，後來加入親民黨，他說他在連署我的東西，他也回來國民黨了，我忘記他的名字了，不知道是苗栗還是桃園、新竹的，一位國大代表，胖胖的。所以他們兩個離開親民黨黨團。

親民黨雖然表面上哇啦哇啦叫，私底下我都談好了，我說你對媒體怎麼講，很大聲，可以，但是我只要求你兩個。表決的時候，第一個，不可以干擾議事程序，要不然我就把你的名字刪掉，他後來都沒有干擾議事程序，還講說我們只是依法律行事，絕對不會像民進黨這樣干擾議事程序。我說，好，乖！第二個，他們就說，頂多只是舉完手就好了，也不會強迫黨團成員在場，那可以，很好，我要的條件他都做到了，他都教育完畢了，所以其實親民黨是明反暗中支持。形式上好幾個黨都同意了，所以就有一個蠻老一輩的國大代表，以前的南投縣縣長，劉義勇，他半開玩笑地跟我講說：「阿元啊！我修憲這麼多次，沒有看到有人像你這麼威風，一個人統帥四個黨團。以前李登輝修憲都要吵翻死了，你的修憲最成功。」他說：「對啊！中華民國修憲之後，蔣介石修憲、李登輝修憲、跟蔡正元修憲。」

國民黨裡面，反對聲浪其實很大，好幾個想要維持國大代表的，其實很大；有人想轉選立委的，聲音也很大。這個人我都不講他會出來選立委，我說如果你明天再有反對的言論，我二話不說，我就立刻對整個社會公佈，你當時是國代延任案裡面的投票簽名人，這是第一個，我說到做到，你要不要選立委，你自己想

想看；第二個，如果你在廢國大裡面投票反對的話，我會用記名投票的方式，來公布。

問：可以用記名投票嗎？

蔡：有啊！我說到做到啊！第二天我馬上召集幹部會議，說我要通過記名投票方案。記名投票是我親自寫的，叫廖去提案，大部分的國民黨提案都是出自我的手筆，我自己寫的，有一部份的憲法條文是請謝瑞智來潤飾啦，他的文筆真的很好。當時整個黨團，謝瑞智、陳金讓等等，都反對記名投票，我當時很生氣，今天如果說不記名投票，這個案子，沒有過，我會對整個黨跟社會講，都是你們這幾個人的責任！如果記名投票，這案子沒有過，就算我蔡某人的責任！最後責任到底是你們挑還是我挑？他們看我那麼蠻橫，大家都安靜了。記名方案他們都無異議，也不敢吭聲了，我就叫廖榮欽提案，全部用記名投票，所以就產生國大代表有史以來第一次記名投票。

我說民意代表不是一般選民，選民可以秘密投票，民意代表怎麼可以秘密投票？你對你的選民負責，怎麼可以秘密投票？在我觀念上是這樣子。即使你買票，也要記名投票啊！亮票也要記名投票。我的觀念是很清楚，美國都這樣爲什麼我們台灣做不到？他們被我說服，然後我跟黨中央講說，我們要對國民黨採取「棍子、蘿蔔」雙重策略，所以他們有好幾個人，後來恨死我了！說我太強悍了，說看我平常那麼溫和的一個人，怎麼會變那麼強悍，我說我要做事嘛！企業在做事不是這樣子嗎？我們在企業做事是這樣子，外商銀行比這個更強悍，早上告訴你，下午跟你說，晚上就開除。所以我就跟林豐正講，一定要祭出黨紀，記名投票，這個案子，不出席、投反對票，一律開除黨籍，我就要他在中常會正式通過。後來連戰覺得也有道理，就通過。後來朱新民去負責，他覺得我這個人太兇了，就找朱新民負責安撫，搞什麼菁英專案啊，送他們出國唸書個幾個月啊。反正有一堆安撫的方案，他去弄我不管他，這種的坦白說我搞不清楚。這個過程是這個樣子。

我對外的時候，我也跟曲兆祥講，我說反正只要有媒體找我，我就說這個方案是新黨的方案。因爲我知道新黨很脆弱，他們一定會受到擁宋選民的壓力，他們很了不起，擁宋選民給他們很多壓力，說：「你們到底拿了國民黨多少好處？你們到底是不是被國民黨收買了？」因爲宋的人就是要選舉，好有舞台。其實我能體諒，不過我覺得私心太大，不好，這種不是治國的藥方。我能體諒宋的壓力，我能體諒新黨的壓力，所以我每一個場合，言必稱新黨，所以有一段時間我們黨內講說，你到底是新黨還是國民黨？我說我什麼黨都是啊！我也是民進黨啊！我是四黨總統！我們黨內把我罵死了！我是言必稱新黨，說這是新黨的方案，曲兆祥就很感謝我。我說，我們這個方案是新黨所創始的，經過幾黨所修正，希望大家支持。大致就這樣子了，我相信除了時間順序不對，事實都對了，都經得起考驗。

問：剛才提到第六次修憲採記名投票的方式，不過大法官會議有對修憲的投票程序，有講說要記名投票。

蔡：沒有啊，他是說不能用無記名投票而已。我們以前用舉手到底算不算記名投票？以前都是用舉手啊，蔣介石時全部都是用舉手啊，李登輝修憲的時候都是用舉手的啊，舉手也不算記名也不算無記名啊，只是攝影機掃到，掃到頭低低的也看不到，對不對？這是正式第一次記名投票，我管他什麼大法官，所以大法官後來他們拿資料給我看，坦白講我對大法官很感冒，所以我拿了一條打大法官屁股的法案，關於大法官的終身俸。我們國民黨裡面、民進黨裡面，很多人對大法官很感冒，這個氣不出不行，我覺得這是順勢而爲。我後來知道大法官不是那麼好人的，原來大法官早期司法院送來一個終身的法案，結果在二讀的時候被人家做手腳，被誰做手腳的？大家都知道是誰，我就不方便講，結果登在文書上的方案跟原先提出來的方案不一樣，也沒有人提修正案，就是說大法官可以比照終身制。莫名其妙！監察委員沒有啊！考試委員沒有啊！立法委員沒有啊！憑什麼大法官有？大法官清高啊？那是廢話！監察委員不清高啊？

問：那個是大法官……

蔡：就是大法官終身制嘛！就是說他退休可以領一輩子的薪水領到死，活得越久領得越多，這沒有道理嘛！大法官應該更清高才對，爲民表率。大法官怎麼可以用這種方式 A 錢？我的思想就這個樣子啊！所以當時他們很多人提說廢大法官，我說好吧讓你發發脾氣就好了，讓你發洩發洩。反正我不支持他們也不敢舉手，他們知道我是鐵腕統治國民黨黨團，我都明白講，我舉手你們才能舉手，很簡單，我反對你們就不能舉手，我沒有反對沒有贊成，就隨便你們。我不像以前幹書記長的那麼糊塗，我說如果你這樣子我當場就給你開除黨籍，提申請書上去，他們如果不開除你，我就對社會大眾講說，「對不起，國民黨不開除他，你們大家做公道。」兩邊都嚇死了。所以當時我看到一份資料，也是法院的人給我的，我說大法官怎麼可以這樣，我就趁機打大法官屁股。後來陳金讓在緩頰，說有些人是因爲當法官再轉去當大法官，回來領終身俸沒什麼錯啊！我說好啦！這一點我可以通融，但是有些原來不是法官的，去當大法官，他也享受終身職待遇，沒道理吧？你本來教書的就回去教書嘛！知識份子沒良心也不能到這種地步吧！所以我就堅持這一條一定要擺下去，列爲非三黨協商版本的版本，所以大法官對我也覺得很感冒，覺得我侮辱他們。

我只能說胡佛也好、李鴻禧也好，水平都不高，簡單三個字，瞧不起他們。這是什麼道理嘛！那我問你，世界各國跟這個制度一樣的你怎麼解釋啊？話不是這麼說嘛！他講說這個人民啊，胡佛是認爲國民大會要存在那種方式嘛！我沒話講。李鴻禧也批評很多啊，連李登輝都跳出來批評說什麼便宜行事。有嗎？大家

各個都覺得很好啊？對不對？

問：裡面還有一個，就是關於選舉方式，本來是說政黨比例代表制，後來……

蔡：沒有，當時是這樣。當時我的原稿上是寫政黨比例代表制，後來在三黨談判的時候，有人提醒我說，在政治學理上沒有政黨比例代表制這種名詞，只有比例代表制這個名詞，在政治學名上面。我一聽，有道理啊，真的沒有政黨這個，因爲有政黨、政團等，像美國的勞工聯盟也可以登記選總統啊，其實在很多國家的體制裡面，除了德國有政黨法，其他國家都沒有什麼政黨法，所以很多政黨的名字不像政黨的名字，像什麼愛心同復會也可以登記參選，其實這是民主國家是很正常的現象，除了德國以外，德國是因爲納粹的遺跡，他們才在心裡很害怕。所以我覺得把政黨寫上去，反而變成以後這個政黨如果參選，會堵死了走向所謂比較鬆散的民主制度的方式，所以我同意把政黨拿掉。你可以用政黨、可以用人民團體，都可以來登記參選。學理上是比例代表制，當時的原因是這樣子，沒有什麼其他考慮。

問：後來討論的焦點好像變成說，這是故意讓無黨籍的……

蔡：有寫政黨比例代表制，像立法委員的不分區的政黨比例代表制，無黨籍也可以參選啊，並沒有影響他們參選的權力。所以有寫、沒有寫實在是沒差啦，從現行的運作體系來看，並沒有差。只是因爲比例代表制，他當時提醒我，我就想到這一點，我們只是從學術討論而已，不如你們想的那麼複雜，沒有啦。因爲他一提，我當場答應啊，其他人不敢講話，因爲我那時候變成憲法權威啦，對不對？因爲他們知道我是任務型國代的國父、創始者，所以他們不敢吭聲。報紙上後來寫說朱新民寫的是錯的！

問：所以政黨比例代表制的設計，就是說……

蔡：當時在溝通上有兩個重點，用選票上指定政黨名或者是選舉團體的名字。當時有一個默契就是，你如果是一個人來參選的話，你也可以自己登記名字，就當作一個團體來選舉，可是你票數要到達門檻，不過一個人選很難到達門檻，大家都知道的嘛！所以比較鬆散的體制，你人也可以，就是自然人也可以、法人也可以、團體也可以、政黨也可以，隨便，這是第一個原則。第二個原則，如果是團體的話，這個團體如果是主張什麼東西，你所有人投票就是投什麼東西，有點像公司法裡面說，法人代表雖然有五席，但是投票係同一意志，不能分裂投票。當時有這個默契，尤其在三黨協商裡面。三黨協商過程裡面的確有這一點，就是如果國民黨的代表，只能根據國民黨的意志投票，民進黨的代表只能根據民進黨代表投票，不能分裂投票。

問：再請教一下第五次修憲，因爲我們之前做一些訪談，有些人跟我們透露，國民黨當時整個黨團對黨籍代表失控。

蔡：失控其實是兩個原因，是當時我們的黨團書記長威望不足，我簡單講得很清楚，個性有問題。他對年紀大的代表講話都很粗魯，對很多女性代表講話都很粗魯，大家都不聽他的話啊，他動不動就說開除黨籍。我剛剛講過說我很多都說開除黨籍，但是我從來沒有公開講，我都把他拉到底下來，問：「不然你要怎麼樣？」我都把他們拉到底下來，對老代表我都非常地尊敬，對女代表我都非常地友好。我外表是很和善，大家都不曉得我底下是個壞人，所以幾個比較搞怪的代表都被我威嚇住了，那其他代表我都對他們很好，幾乎是有求必應。那他不是啊，所以坦白講，他的人格問題是第一個使國民黨黨團分裂的原因。當然第二個原因，當時國民黨也面臨連宋分裂，支持者也分裂，所以每一個人會面對不同的壓力，有的人會覺得宋是叛黨的，有的人會覺得宋是有道理的、值得同情的，所以很多想要繼續選國代的人，就會覺得說，怎麼辦呢？很煩！他就有一種心態，這個問題想要把它延到以後，就是希望把國大代表選舉跟總統選舉錯開。

錯開不是沒有道理的，因爲我們的選舉制度，應該是國大跟立委的選舉一起選是比較合理的，跟總統一起選實在是沒有什麼道理，當時有這種想法，不管當時的想法是什麼樣，總之大家想要錯開這一場黨內分裂戰，分裂戰的時候，他們兩個要貫徹黨中央的意見，所以內部有衝突。但最後是黨團已經孤立到剩下兩個人，他們兩個指揮不動，就是總召陳鏡仁，還有陳明仁。但是陳鏡仁是個好人，他是公認的一個好人，他也不會得罪人，所以他很多事情都丟給幹事長去弄，所以坦白講陳鏡仁很有意思，他一個總召底下有兩個書記長。陳明仁是橫衝直撞像蠻牛般把所有人得罪光，沒有人聽他話，那他也只好無奈坐在那邊。後來選出我來，我這個很強勢的，他也在那邊，拜託我幫他辦這個、辦那個。所以他是一個大好人，協調者。

問：所以第五次修憲跟當時國民黨黨中央預期的黨版修憲案的結果產生落空，主要是黨團的領導？

蔡：我知道還有蘇南成先生在後面有自己的意思，蘇南成先生他是認爲連戰不會當選，然後他不排除說他想要在後李登輝時期繼續扮演很重要的政治角色，而且國大議長如果要制衡總統的話，他不用則已，用起來不得了的。大概有這樣一個個人理念的思考，他主張兩院制，我常常講說兩院制我也贊成啊，可是問題是時代已經過去了，這裡面沒有對錯，只是合宜不合宜；像國民大會一樣，沒有什麼對錯，只是合宜不合宜。像胡佛講那些東西，拜託，那是歐吉桑的事情，什麼人民的權利，人民權利行使有好幾種方式啊、有好幾種管道、好幾種運作的方式，人民會不會跟你計較？人民不跟你計較啊！你自己覺得他權利要有這個才有保

障，你神經病嘛！不過胡佛是那種老式的觀念，他想要維護他的價值體系，我能體諒老先生那種已經難以適應時代的處境，但是從學理的論述，李鴻禧、胡佛都過去了。他們的文章我每一篇都讀，每一篇我都認爲不及格。

問：當時，你投反對票，第五次修憲的時候，因爲當時國民黨跟民進黨都是支持這個，而且認爲這個是達成廢國大的必要之惡，你當時在黨內的話……

蔡：我沒有講話的空間跟聲音，我沒有職權。但是只要他們問我贊成或反對，我說我反對，大家都知道我反對，二讀的時候我簽名反對的時候，還有一個負責監票的女代表，跑來跟我說：「阿元啊！你怎麼反對！議長要找你去罵！」我就跟議長講說：「這個案子如果過關，你有兩條路可以走，一個你是英雄，二你是先烈。」不幸他被我料到，他是先烈。劉一德我也講過啊，我說你不是英雄就是先烈。那我反對的理由是我個人的價值觀，我覺得今天即使要國大延任，我能接受的底限是，他們問我說我有什麼條件，我說國大延任案可以，但必須說任期可以延，人不能延，現任的人通通要退職，沒有自肥，新的人全部用政黨代表制，各政黨原來幾席，就重新提名，這樣社會上沒有人會批評你自肥，你有延任但不自肥。爲什麼延任一定要等於自肥？沒道理嘛！對不對？我也沒有跟黨中央講，我的立場就是這樣子，他們調查的時候，他們都會調查嘛！我說我的立場就是這樣子。延任我贊成，自肥我不贊成，我到任了，我拍拍屁股走路，我說我作國大代表，從來也沒有花過國民大會一毛錢，我的錢都是被我的助理拿去花光了，多一毛錢我也不拿、多一秒鐘的職位我也不幹，我說我的立場很清楚，我管你什麼黨中央不黨中央、黨團不黨團、同志的壓力，我也不管他，我堅持到底。所以他第二次來罵我，第三次，三讀投票我就乖了，我就把蔡正元畫得像個豬頭一樣，他們就把他當作記號，其實是簽名，因爲我蠻調皮的。

問：我們曾經訪問過民進黨的代表，他們就曾經表示過他們透過管道去瞭解李登輝的意思，那李登輝沒有表示反對，所以他們就利用這一點去說服其他國民黨籍的國大代表。那李登輝在跟國民黨籍國大代表見面的時候到底有沒有表示反對或贊成延任案？

蔡：他沒有表示反對或贊成，他已經爲了連宋問題已經煩得一個頭兩個大了，我能很客觀講這件事情。據蘇南成後來轉述，我個人的瞭解，李登輝是說：「唉呀！都是大人了，這種事情你們都處理不來，還要來煩我！」他的意思是這樣。李登輝本來是覺得說，「這種事情，我都快交班了，你們自己不能處理！」我相信他是這種心情。而且我後來跟他們見過一次或兩次面，他的態度也是這個樣子。我知道他不太贊成我的任務型國代的修憲法，他曾經在報紙上講說便宜行事。便宜就便宜啊，沒辦法，老先生們能怎麼辦呢？歷史就是這樣造成的啊，錯也錯了，對也對了啊，不過我相信是對的啦。

問：第六次修憲的時候，基本上國民黨中央那邊沒有比較大的力量來牽制你嗎？

蔡：沒有啊。

問：就是讓你去控制其他三個黨。

蔡：沒有啊，我剛剛講是以協調、溝通、說服、威嚇及利誘。

問：你本身是不是有這個意思，聯合其他三個黨，回過頭來……

蔡：對，你講對了，這是我一開始的策略，我是安外攘內，我坦白說明這是我的策略。我拉住新黨，還有無黨籍的，我甚至於同意新黨的金門馬祖的國大代表，他們也希望增加立委的席次，就是每縣市多一名，我說好，結果新黨自己分裂成兩邊，結果這個案子只有偏遠地區的可以舉手，其他地區的不准舉手，我覺得新黨實在是很好玩。然後坦白講，我附帶很多法案都是爲了要讓這個主要法案過關，包括增加立委，後來沒有過關。後來陳明仁很鬱卒，他看我太強勢很鬱卒，講話都不讓他講話。好幾次他講說，那我們其他中央體制要一起改。我說 shut up！議題單純化。他當然很不爽，那時候我當眾教訓他，不過過去就過去了。其實很多案子，包括我提的幾個案子，包括社會福利保障條款、軍人保障條款，我當然相信這個在憲法當中保障會比較好，以後立法會比較方面。一方面我認爲這個方法可以掩護主要法案的過關。但是他們第五次修憲是怎麼跟李登輝談我是不曉得，我知道我第六次修憲的時候連戰沒有管，林豐正也沒有管，基本上是這樣子。〈2001 年 6 月 22 日，劉性仁校正〉

蘇南成先生訪問錄

時間：2000.11.15　P.M.4:00-6:00
地點：台南市蘇南成競選總部
訪問者：李炳南、曾建元、顏韶儀
記錄：顏韶儀

蘇南成先生在第五次修憲時擔任議長一職，同時爲國民黨中常委。在第五次修憲時，其以中常委的身分溝通國民黨高層與國民黨籍國民大會代表，其間更有蘇南成先生秉持李登輝先生之意修訂台灣基本法的傳聞；另一方面又以議長角色處理議場秩序及表決問題，由於其對議事規則的熟稔，論者以爲蘇南成議長實爲第五次修憲通過延任案之增修條文的重要角色。本次訪談即請蘇南成先生回顧其親身參與第五次修憲時的親身經歷，並對許多爭議性問題提出解釋。

訪問者（以下簡稱問）：本次訪問主要是請教您對第五、六次修憲時國會改革問題，由您的角度提出一些看法。第五次修憲主要就是針對國會改革，之前國民大會成立一個修憲的研究小組，針對國會改革問題有一些重要的觀點，是不是可以請您大略回顧一下當時國民大會內部對國民大會的制度改革和國會改革的主要意見？

蘇南成（以下簡稱蘇）：第五次修憲要怎樣修增修條文，議長本身是不是有絕對的影響力，這應該是另外一回事啦，假設我不認同，那個錘子我要不要敲？因爲我敲錘子跟我的理念是兩回事，尤其是用無記名投票，假設我這個議長想要去左右意見，也不可能嘛，是不是這樣？既然這樣，那你議長爲什麼要辭職，我辭職不是因爲第五次修憲，而是因爲我的主導，產生媒體的不認同，或是民眾的不認同，我毅然辭職。

我處理議事本身就是很公正的，也絕對中立，何況我又沒有投票，又採取無記名投票，那一次是國大代表自我意識最高的時候，開出來的結果如何，就算議長不高興、不同意，我槌子照敲，那爲什麼這個帳會算到我頭上來呢？簡直沒道理嘛，是不是？但是我先辭議長職，並不是因爲這個案的通過我對不起人，不是，不是，我提出辭職事實上是因爲這個案通過後，輿論界在那個時候譁然呀，各政黨之間也在做各種努力，結果和政黨的努力有出入的時候，媒體就拼命的抨擊，也就給國民大會帶來不少的傷害啦，我是因爲身爲一個議長，不忍看到這個國民大會繼續受到羞辱、傷害，或是無謂的抨擊，我毅然擔起責任，就辭掉議長的職位，我是基於這個理由，並不是說這個案通過我有責任的問題。

沒想到國民黨緊接著也把我的頭砍掉，說不符合黨意，這簡直是很荒唐的事嘛；除非說平票，我站在議長的立場應該很公正，但是投下去來決定兩方面勝負，

有違於黨的意思，那黨把我開除就絕對正確啦，照理講也太勉強啦，全世界放眼看國會，沒有說那一個議長屬於那個黨，國會通過的案沒有符合這個政黨的要求，議長就被開除黨籍。何況這個案本身就是國民黨提的，這個延任案是國民黨提的，又是連戰幕僚群幾位學者，包括謝瑞智、柯三吉、彭錦鵬，他們研擬出來後交給國民大會的黨團跟民進黨去協調，民進黨看這個案不錯，民進黨搶先要求由他們來提案，如果沒有國民黨、民進黨的合作，這個案子怎麼通過得了？

那我現在不曉得黨開除我做什麼，真正有問題的人你都沒有去動，我爲什麼要做這些說明，這個會期，還沒有表決以前的演繹，各方面皆有各方面的意見，議長不是有力量，彼此有意見，我可以叫出來協調，政黨之間有尖銳的意見的時候，我可以請他們來協議，這是議長的責任，希望他們的看法、想法能求其一致，因爲修憲是一個高門檻。提到這個延任案，完全是一種很偏頗的看法，這個案通過我是同意不同意，我無從置喙，我根本沒有立場去講話，我只能照大家的意見，結果如何該敲就敲，我沒有選擇餘地。

所以，如果問我對這個案的看法，我當然認爲這是一個真正的政治改革，不一定就是國會改革。因爲我們五次以來的修憲，五個階段的修憲，每個階段都有每個階段的事情，也就是說每個階段都有每個階段的任務，所以制定一套增修條文。比如說第一個階段，在民國幾年你們都知道，就是要廢老國會代表、老委員，那麼第一個階段就制定十個修文出來，當初，第一個階段在修憲的時候，很多人也搞不清楚，認爲既然要修憲應該是就憲法的本文，但事後大家就通通瞭解了，包括民進黨也不能有自由的餘地，這一百七十五條，是一個圖騰，是維繫兩岸最基本的條件，因爲如果動了這一百七十五條的憲的本文的話，台灣不用主張台灣獨立也就自然獨立了。這個說法會不會很勉強，就是說台灣今天的處境，你不能制憲，你也不能修憲，在這套中華民國憲法之下你動它動不得，你也不能新製造一套中華民國憲法，如果這樣的話就等於台灣獨立，就會給對岸一個出師有名的機會，這是從政者應該要有這種胸懷，要保護台灣的安全、保護全民的利益，不能因爲草率而造致於政局的不安定，而帶給台灣傷害，這是不對的，當然這個觀念已經在第一個階段就有的，從第一個階段開始，就對憲法本文第一百七十五條做一個伏筆，憲法由它延伸出來才命名爲增修條文，故第一個階段有第一個階段的任務。

全世界的憲法，不論是修憲也好，制憲也好，沒有這麼荒唐，也有門檻，這個條文只要老代表、老委員下來到那時候就沒啦，憲法那有時間的門檻，不可能的嘛，是不是？但我們的環境是這樣，把他們去掉。等到第二個階段也有第二個階段的任務，包括總統要直選等很多問題，就把第一個階段很多增修條文不要啦，另外制訂一套第二階段的增修條文，這當中第一階段中可以用的還會繼續留在第二階段，但是修文已經亂了，因此重新又制訂一套，這也是全世界所沒有的吧！比如說過幾年後這套憲法不要了，則要另外一套憲法，我們稱之爲增修條文，不管如何增修條文也好、附註也好，或是另外的註解也好，要清楚，不能輕易的動到本文。只有我們的國情如此，原本從出發點就不夠周延啦，你第一個階

段就應該考慮到整個台灣地區，中華民國所轄的範圍之內，制定第一階段的增修條文出來，以後繼續開會的話，也僅能就增修條文內的字句去斟酌，不是說我這十條不要啦，再來第二階段，因爲新的任務不一樣，那麼第一個階段的任務完成了就不要啦，另外又制訂一套，那制訂一套又不全和第一階段無關，第一階段有留下來的、未了的，第二個階段又制訂出來了。

第二個階段告一段落，第三階段又有新的任務出來了，包括要精省、凍省也好、廢省也好，包括行政院長不要經立法院行使同意權，或是各種新的問題又產生了，又制定一套新的出來啦，好啦，第二階段的增修條文又不要啦。第三階段任務結束了，省也廢了，省廢了以後怎麼辦，整個政治的趨勢走向二級制以後，整個二級制體制應該要怎麼樣，又制訂一套出來了；但是第三階段又有一些問題要移到第四階段；第四階段又一個段落，任務完成後，又第五階段了，又有新的事情發生了，如政黨政治，怎麼樣啦，國會定位，就是說經過這五個階段增修條文，我們的增修條文根本就不像憲法啦，支離破碎。所以在第五個階段，才有另外一個想法，我們是不是應該把這五個階段，支離破碎的增修條文，應該做一個有系統的整理，如國家定位、政治體制、國會定位、中央跟地方的關係，人民的權利義務做一個有系統的整理，希望不要年年增修條文，起碼往後的五年、十年不要動干戈啦，那麼也讓整個政局，因爲應該做的也差不多做到某一個程度了嘛，是不是應該要讓整個政局在這部增修條文下，做一個定局。

所以那個時候我有講話，我說我們是不是叫做擴大增修，或者是類似於什麼特別法，或者是類似於什麼基本法等等，我說這個名稱你各黨各派自己去研究，我們的任務是希望在我們有限的任期內，很快把五個階段支離破碎的問題，大家聚精會神研擬一套很完整的增修條文，你現在看看那個第九條吧，人民的權利義務包羅萬象，從國防、政治、經濟、金融、環保啦，包括偏遠地區人民的福利等等都在一條，光是那一條就可以做好多章節啦。你們研究憲法要搞清楚一點，你們聽我講多少搞清楚一點，其實你們李老師也講得很多啦。這個是我們真正的用意，但這個空間，也因爲政黨之間彼此在角力，讓這個施工愈來愈縮短。

另一個重要的因素，精省後，整個政治走向二級制，我們希望頻繁的選舉次數，能化繁爲簡，也就是從現在開始，鄉、鎮長選不選我不知道啦，那是另外一回事，這個七年之內起碼有十一次選舉，幾乎年年都在選舉，社會付出的成本太高啦，每逢一次選舉，中小企業無形要賠上三百億，要放假嘛，但是他投完票要回去加班工作，因爲有的工廠是二十四小時要運作，放假不得，投完票他要回來就變成加班了嘛，要不然他可以放假呀，這就加倍了，我知道光是愛之味，他跟我講你投票一天，一次投票我這個公司要損失兩百萬元，就是光要發薪平均三十萬，十萬家中小企業不就三百億嗎？十一種選舉就三仟三佰億啦，那如果我們將它化繁爲簡，也因爲我們政治趨勢走向二級制，所以是不是把中央級的選舉化成一類，總統、立委、國大一天，然後兩年後北、高兩市長跟議會，二十三個縣市長、縣市議會，三百零九個鄉市長、鄉市民代表，及一萬多位的村里長同一天投票，起碼這七年之內只有三次投票啊，也不要讓民眾暈頭轉向啊。現在我們投票

的頻數和早期的美國、日本一樣，現在美國全部化繁爲簡，也是兩年選一次，比如說選總統、州長要選，不是每個都要選，有的任期到了，比如說十州都要配合這一天投票，參議院因爲他們有的是六年，各選中間選一半配合這個時間選，眾議院也一樣，還有各種選舉都一樣通通配總統選舉投票；日本也是這樣，早期日本是一天到晚都在選舉。

所以所謂政治改革這是一個很重要的因素，這一次的延任，原本就是總統、立委、國大、總統延任意識形態就出來啦，有的人認爲這是李登輝要出來延任，其實李登輝是絕對不願意的，但你不願意也要接受，國民黨是絕對同意這件事，這是我敢講的，但是因爲怕民間不能接受，原因不在國大延任，也不在立委延任，是總統延任不能接受。所以那時就在想，是不是到九三年，其他的把它歸成兩類，到了九三年總統再配合上來，總統再延一段時間；那麼就有人在講爲什麼要延到九三年，要改革現在就開始現在就開始，也把增修條文徹底的弄好，也就是因爲有這個延任之說，再加上這一屆的國大足以成爲修憲的門檻；放眼再看這一次總統選舉的過程，大家就了解到你如果選下去，當然不是國大罷選啦，是選下去以後國民大會才真正稱之春秋戰國，親民黨也出來啦，什麼也出來啦，似乎如果要達到協調讓修憲的門檻很順利，有時候一字之爭都爭個三年，你說要把整套完整的增修條文，能在這種春秋戰國、四分五裂之下，完整處理好，可能嗎？

我們也知道這個延任會被罵，不是不知道喔，說不知道是騙人的啦，但是媒體正面的報導幾乎是零，你如果是爲選舉的次數化繁爲簡，不得已的話，各類民意代表都要延任，很多人都不曉得延任不是只有國大跟立委，很多鄉、鎮長也不知道他要延任呀，因爲北、高兩市也好，二十三個縣市也好、鄉鎮長、村里長都要延任，因爲其他不是憲法增修的範圍我們僅能從中央有關的選舉在增修，依據這個增修條文才由行政院提案去修正地方性的選舉時程，送立法院去審議，這些是法律問題。我們國大也有過強調全面性的延任，報導卻不是這麼講，不是說大家一同分贓，不是這個意思。這個是真正要做一個政治改革，這個改革的過程，增修條文也只有這些可以做，那麼我們有空間啦，就算你延任啦，也不一定延任到那個時間啦，因爲新的增修條文出來也就提早結束，國家定位要不要提？這就是大家研究的啦，政治體制如果你是用總統制，那就不像現在的總統啦，所以今天有這些亂源這些政黨都要負責的。現在才想想當時我們的延任案，應該不是自肥，因爲我們甚至可以講假設延任大家不諒解，我們都可以不要領車馬費的嘛，這都可以講的，問題是要有前瞻性的想法，讓未來的政局能更安定起見，做一系列的處理絕對是正確的。

好啦，你政治體制要用什麼、總統制，內閣制也好、雙首長制也好，現制改良也好，什麼都好啦，跟國會的定位絕對有關，所以政治體制要弄好。比如現在總統是全民選出的，那這個總統出來要有相當的權力，你有相當的 power 就責任啊，你要擔待義務啊，是不是？然後國會的定位，配合政治的體制，原本的構思，是立法院沒有了，國民大會也沒有了，化成爲上、下兩院，或參、眾兩院，人數是由原來的五百五十八位，〈立法院有二百二十五位、國民大會有三百三十三位，

加起來是五百五十八位），濃縮成二百位，上院就是國大的化身八十位，立法院一百二十位，那就是國會改革；如果是總統制的話，總統有權力，義務在那裡？要向上、下兩院或者是參、眾兩院，向聯席會議定期提出國情報告、接受詢問，這也是在規劃裡面有的；以及將來的中央跟地方的均權、權力、義務怎麼分野，人民的社會福祉和權利、義務等等重新也要做一個規劃，在增修條文裡面列舉出來，那是絕對好事啊。

結果第五階段修憲通過啦，但不夠完整，當時如果總統也延任，可能今天情況不一樣，但是

總統本來就是要延，但是我知道，李登輝在去年八月十九日，才很明確的講總統不能延，要延是以後的事，要配合這個選舉的頻率，那是以後的事。因爲他在七月九日發表兩國論，不但引起國內很多的看法，也引起兩岸國際間的緊張，所以李登輝才講總統不能延，因爲美國政府也出面干預，原來你的兩國論是爲了總統的延任啊，所以根本不能延，因爲一延就變成那個兩國論就是有陰謀的，是爲了總統要延任。

問：普睿哲來臺灣爲什麼有講到這種東西？

蘇：對，所以國大、立委可以延，所以增修條文裡面假設有繼續修第六個階段的增修條文就是要修這些。第五個階段就已經把立院跟國大的任期延到同一個時間，好好處理國會問題，以及整個政治改革問題，立委跟國大不就提前結束了嗎？延任也沒用啦，你譬如說在今年延任完在明年一月一日開始啦，如果增修條文很快的話，你起碼可以延這一、兩年，就可以處理完。怎麼說你國大一下子延兩年多？其實國大的任期原本就六年啦，總統六年，我們縮成四年時爲什麼沒人講，你們原來六年怎麼可以縮成四年，現在我們也不是說那麼我們研議爲六年有特別的理由，不是，是很不得已，我們也知道要接受萬民的斥責，但問題就是另外一個地方性選舉也要延任，行政院沒有適時爲我們補充啦，假設說那時候行政院有出面講話，說這是爲了全國的選舉做一個適度的調整，中央的選舉有延的話，地方性的選舉，我們一起調整時間，我想這個斥責就會比較淡一點，都沒有啦，很可惜，就這麼通過啦。

問：剛提到說調整增修條文內容架構……

蘇：結果沒想到通過以後，大法官竟做那種荒唐的解釋，大法官是解釋憲法，國民大會通過的憲法對不對你管不著，要不就是變成太上國會啦，這是亂了體制呀，國民大會這案通過的對不對，輿論反應不好、民眾反應不好的話，我們還要開會檢討，不是換你大法官來處理。是不是這樣？好啦，竟然是由國民黨請求釋憲，案子一通過大家嚇壞啦，其實這些延任案先把問題解決，找出空間來處理未來的政治改革，結果通過以後輿論反應不好，民進黨是一手承攬啦，他也沒講說是國民黨把案子提給我的，反倒是國民黨軟下來啦，就大開殺戒，先把我幹掉啦。

你既然要殺我，要先殺誰，當然是殺章孝嚴啦、胡志強啊，當天投票他們不要下山不就沒事啦，當天投票結果僅差一票而已，投票結果差一票，章孝嚴也下去、胡志強也下去，還有簡太郎也下去，還有水利局局長、資源局局長通通都下去，你不下去這案子也不會通過嘛；有投票方式是舉手表決的人，採取無記名投票的時候，你章孝嚴是當時中央黨部秘書長，你在場爲什麼放手讓他們舉手，應該叫國民黨全不要舉嘛，你是中央黨部秘書長，有絕對的約束力，我們爲什麼會通過，因爲你們對議事規則產生錯覺呀，才會搞這種擺烏龍的事情。一錯再錯，這些人都沒有的事，包括你黨團的主任，你投贊成票呀，他不投也會通過，你們做了什麼處理，所以很顯然是國民黨的鬥爭嘛。

通過了之後，我辭職還不能把這個氣減輕嘛，國民黨緊接著請求釋憲，釋憲時大法官還做這種荒唐的處理，當然他也不敢說我們違憲啦，因爲輿論也一直在講話嘛，你怎麼可以解釋呢？所謂的釋憲是我憲法通過，全國在執行的過程發生疑義，才請求大法官解釋，但大法官解釋也不能說我錯了，他只能說我這個處理沒有符合憲法精神，或有符合他們的要求等等去做處理。現在這個釋憲是大水沖倒龍王廟了，但他們不敢說我們違憲，他們只敢說我們有違程序，那更荒唐啦，這是我國民大會的內規，你說我程序有問題你就應該問我，到底我處理的過程是怎麼樣，問也沒有問，就這麼樣的一個評定，這是絕對荒唐嘛。他這個解釋說通過無效，無效國民大會就要處理啊，怎麼換到選委會宣布說要選舉，這氣死呀，全國都在擺烏龍呀，因爲如果你等到國民大會處理，如果國民大會第二階段開會，當然你要就大法官的事情去處理，結果你沒做這樣的處理，民進黨一味的要廢國大；國民黨就是一味的配合民進黨，乾脆就把國大廢掉，爲什麼要廢掉，因爲他怕親民黨長大；還有新黨爲什麼同意，因爲新黨怕選民，先後他怕變成泡沫而已，不是你老師秘書長的關係，這我也不管啦，我還是講我該講的話。

所以他們一方面宣布要選，我當然要登記啊，我要成立競選總部，等到我競選總部宣布啦，國民大會第六階段乾脆虛級化，國民大會的權力全盤就像倒糞坑一樣，全部就倒到立法院去，整個立法院我看也消受不了。虛級化後選委會才宣布停止選舉，我到現在也還沒有接到公文，我到現在都還沒有接到國大不選的公文啦，僅是從媒體看到而已，全國一團亂、一團糟。好啦，今天這些亂源你要向誰講？

問：那爲什麼你先前講的那個改革案最後沒有成呢？

蘇：剛才我有講議長的責任我講得很清楚，但是這呢，事前沒有充份溝通，國民黨當然也需要改革呀，民進黨也同意呀，新黨也同意呀，因爲改革的大方向，你聽我講很正確呀，是其他的輿論大家受不了，輿論這麼一講大家逃之夭夭。今天輿論好像講延任案是我一手促成，若今天是舉手表決的，那不符合我意願我會說，我們不是大家都先講好的嗎？你是在舉什麼手呀？我在左右呀，你自己去圈選我沒看到，所以我才說這是一個真正自主性的表現，但是這個表現呢，事先也

有先交叉辯論。像我們還在乎這一、兩年不兩年的，重要的就是說無麼樣讓政治更安定，讓我們的政治能更穩定下來，這是我們真正在追求的，像我們到了這個階層啊，在考量整個國家的前途，那麼你站在這個制憲單位，你是對歷史負責，好啦，你今天完全不負責任傾囊而出，全部倒進了立法院，造成新政府上來以後，原來他們也是希望把國大廢掉，但是立法院自己本身的問題就處理不了啦，怎麼處理修憲工作，要提出修憲案，那麼高的門檻立法院有那個能耐嗎？專業機構都處理不了，那麼艱苦啦，你立法院還有辦法嗎，我看是很困難。

問：像你剛才提到在投票之前各政黨對這個問題有做充分的溝通？

蘇：當然啦。

問：那爲什麼民進黨說黨中央跟國民黨團有意見上的衝突，國民黨團指揮不了……

蘇：我剛才也有講，這個案子是連戰的幕僚擬的，交給國民黨的黨團跟民進黨協商，民進黨看這個案不錯，因爲大原則就是不要廢國大，民進黨也接受，但有一段時間讓國民大會自然消失，所以他們才搶著說案子他們提。

問：你的意思是連戰本身是知道這個事情？

蘇：他的幕僚給他看的呀。

問：爲什麼後來反悔，除了輿論反應不好之外還有別的原因嗎？

蘇：就是那個時候他的競選聲勢不好，又發生這種事情，大家都說是國民黨在主導，民進黨說這是我們提案的啦，什麼你們在主導。我就跟你說擺烏龍嘛，大家嚇得要死，但是我還是挺身而出說明，我主持會議沒有錯，這個案子通過要我負責任，那有這種事？坦白說沒有錯，到半夜兩、三點國民黨傲慢成什麼樣呢？喊散會啦，不要進入三讀啦，禮拜六再說啦，我錘子敲下去說今天散會，那我不是被打死，本來三黨一派和諧在認真的討論憲政問題，他知道這個議長很公正嘛，我各黨、各派都有公開嘛，意見大家溝通充分來處理。是題外話啦，建國黨要廢國民大會呀，他也請很多人到山上去抗議，就那表決沒過的時候，他們再那邊說現在要怎麼辦，我說你不是要廢國代，沒過好呀，他說我做沒多久就要廢了。那是他們個人的想法，對我來講，事先的協調我有讓他們有充份的空間，要表決就跟我無關啦，如果你政黨不認同的，那怎麼會通過？

問：有人說之前李總統推派你出來擔任議長可能跟整個改革有關係？

蘇：沒關係啦，沒關係啦，跟李總統都沒關係，因爲我還沒做議長之前，這個總統延任，什麼延任是民進黨先提的，不過他的大前提是延任完國民大會不見就是了，這就是一廂情願的咧，你是要政黨去協調的；他們另外也有一個看法，只有李登輝延任，第六階段修憲時才能順利，這是我還沒做議長以前的事啦，我們要說公道話。

問：還有兩黨協商陷入僵局的時候，聽說民進黨請許文龍先生找李總統？

蘇：你如果要聽這個事情我講給你聽，這個我實在不知道，有這個案我真的不知道，如果你要聽內情我就講給你聽，所以我才了解這個事情是連戰在做的。因爲這個案子連戰擬好了之後就交給民進黨去提案，民進黨就想說李總統不知道會不會答應？那是八十八年八月十八日，那個時間我記得很清楚，因爲那時國民黨正在總統提名，是八月二十日嘛，因爲八月十八日國民黨和民進黨談完後，就說民進黨來提案就可以了，可是總統若不同意，這個延任案就無法執行，各黨要派一個下去台南找許文龍，請許文龍跟總統報告，請他支持這個案子。他們下去時已經是下午四點多了，我在辦公室他們來向我報告，這時我才知道有這個案，因爲他們怕李登輝不同意，所以他們要下去找許文龍，我聽到事關體大，你們要提案爲什麼我都不知道，好啦，你們要下去就下去。然後八月十九我上午見李登輝，下午見連戰，我剛才不是說八月十九日李登輝總統延任不要說，是這樣來的。十九日下午我去見連戰，他說總統都知不知道，我說知道，他說那我去報告一下，大家都很假地把我請到一邊。八月二十日國民黨黨內在提名登記，我碰到彭錦鵬，他們一群人在說這個案子是我擬的，讓連戰同意的啦，我到旁邊說，阿鵬啊，你是博士也，和柯三吉、謝瑞智擬這個案子經過連戰爲什麼我不知道，他說我就不能讓你知道呀，我說爲什麼？他說讓你知道不夠力，要讓你不知道，晚一點再去跟連戰說，才能強化這個案子，我說你如果早點說，我就不用早上見李登輝，下午見連戰了。

問：剛才是問到八月二十日國民黨總統初選的時候碰到彭教授。你最早提到說國民黨跟民進黨針對整個修憲的、做一個全盤式的……

蘇：新黨也有。

問：能不能再進一步說明這情形？

蘇：就是我們希望把這幾個階段以來的修憲，已經支離破碎啦，我們是不是應該找一個空間讓這幾個階段的修憲，擬出一套很完整的增修條文，那麼這一套很可能甚至叫做擴大增修條文，或者是叫做特別法，或是什麼，名稱由大家來想。

問：那各政黨參加層次如何？

蘇：各黨團嘛，所以你們老師就很讚同我這個看法。

問：剛提到三個黨團協商的時候形成這樣的共識？

蘇：沒有形成文字，隨時在交換意見。

問：所以那時候新新聞有訪問你有關台灣基本法構想跟三大黨團的問題？

蘇：那個聯合晚報，蹦就出來啦，說我要主張台灣基本法，內容又寫得跟這個標題不一樣，結果大家就跟著這個標題走，我剛才講就是說這個整理出來後叫擴大增修，也叫做什麼特別法，或者是什麼基本法，這名稱大家好好再去想啦。我怎麼能告訴大家，我這個議長主張台灣基本法，我主張就可以通過啦，笑話嘛，我這個議長又不是獨裁的議長，說這些都是無用的議員，不可能的嘛。

問：所以報導說李總統也可能參與這個事情？

蘇：都是傳聞，沒有啦。當然李總統本身也希望力求政治改革，在他有生之年，在他任期之內，能爲台灣制定一套更完整的增修條文，這是他的一個心願，這沒有錯嘛。

問：還有關於議事程序的問題，因爲大法官會議是把這個焦點放在議事程序上面，有一個說法說，表決前議長曾經有召集各黨黨團，跟重要的國代進行議事沙盤推演，有這種狀況嗎？

蘇：沒有，沒有，議長不會那麼差啦，連會議也不會主持啦，還要做沙盤演練呀，這簡直是開玩笑嘛，假設是這樣，這個消息不會洩露出去嗎？那不得了，何況投票是無記名投票，就算有沙盤演練也沒有用吧！是不是，除非我可以變魔術，你反對，我把你改成贊成，不可能，就是有也沒有意義，何況這個議長主持三百多個人會議的能耐都沒有，這是笑話嘛。

問：那麼大法官會議認爲國大議事規則利用無記名投票在修憲程序上面是違反程序問題……

蘇：他們是認爲有違程序問題，有違沒有違，他們到底對國大議事規則了解多少，起碼也要叫我去問一問嘛，起碼也請教請教我一下，是不是？

問：國民黨團當時和國民黨代表之間，聯繫溝通好像有什麼問題？

蘇：他們事後啊，黨團受到壓力沒有錯，但是受到壓力你並沒有和黨團做充分溝通，到投票時候黨團甚至於失去功能，更不應該的，你章孝嚴下去幹嘛，聽說那天就是後來發生的問題，是不是，有什麼比這個重要的事，人家是一天到晚都待在那呀，你怎麼到了緊要關頭時，投票時你下去，你在幹什麼嘛，下去就把五、六個人帶下去。

問：在這之前民進黨的代表都說你是那邊的精神領袖，國民黨黨團的指揮已經沒有力量了。

蘇：他們黨團的主任也投贊成票呀，他叫人家不要投，結果他投贊成，後來他怎麼講這大家就願意通過嘛，當然我也附和大家。這沒有錯，這也沒有什麼嘛，誰對誰不對已經搞不清楚了，人家看投票時章孝嚴下山，就會以爲你是贊成的，黨團當然講也沒有用嘛，你秘書長都下去啦，誰還指揮的動？照理應該開除他嘛，他身繫重任，他沒去投票應該開除他，怎麼開除我，跟我一點關係也沒有，怎麼會開除到我，你聽我這麼講我有沒有被開除的理由，你是不是不好意思講？

問：因爲之前聽外界講都是你在主導議事程序？

蘇：那麼你說無記名投票，我怎麼左右。

問：我想問的問題差不多這樣啦，議長沒有什麼補充？

蘇：沒有，今天我跟你們講的你們滿意嗎？

問：很滿意，我們會把它整理成書面文件再請議長校對。

蘇：不要客氣，不要客氣，我這是很客觀的說法。

問：有些是我們剛剛從報紙資料統合出來的。

蘇：我說國民黨死就死在這裡，它對議事規則一知半解，議事規則裡面規定議長可以指定投票方式，投票或是起立或是記名投票或無記名投票，但無記名投票很嚴重，就是說當議長這個錘子一敲下去，今天我們的投票取無記名投票，我不需經別人的同意，我這樣說你知道嗎？就是當我這錘子敲下去，怎麼無效，什麼時候無效？只要現場三分之一的人連署反對議長的決定，這樣就要改成記名投票。

結果那天我沒有說要採取什麼方式投票，我還沒說的時候，臨時動議就提出來啦進入二讀、三讀，所有的法案皆改成無記名投票，這和我要決定的事情有關呀，大會臨時動議提出來，我要看看有沒有附議，附議成立要交付表決，要讓大家表決，我說章孝嚴在場，那個表決是用舉手的，『大家有沒有贊成這個表決的方式呢？若有，贊成的舉手』，你章孝嚴在場，叫你們國民黨代表別舉手，不是，他安安靜靜的坐在那裡，這大家當然感覺有錯覺嘛，其實他正說如果我通過，他們要提出三分之一連署反對，所以我表決時，他們才以三分之一來對付，我不接受。因爲這表決不是我決定的，而是大會通過，提出三分之一抗議長啦，效力不及大會的決議，所以他又改作提案，贊成記名投票，然後我又表決，沒通過嘛，所以我又不是硬用無記名投票呀，所以跟你說議事規則，只要有三分之一的人反對，那我議長這個錘子敲了也沒用啦，所以今天政治亂局，大法官要負責任呀，要不然國民大會還在呀，這亂局不能處理，結果變得束手無策。

章孝嚴先生訪談問題草擬

國立台灣大學國家發展研究所台灣憲政研究中心
執行行政院國家科學委員會《第五、六次修憲之研究》研究計畫訪談計畫

章孝嚴先生鈞鑒

民國 89 年四月國民大會通過修正〈憲法增修條文〉後，自國是會議以降國民大會制度改革歷程，於今似乎已告一段落。本研究室自九零年代憲政改革依始，即致力於憲政改革資料之收集、各家論述之收集整理，並對參與改革之重要人士進行訪談，希望由諸多原始資料中梳理出歷史的真實，已完成《第一階段憲政改革之研究》、《第二屆國民大會憲政議題之研究》、《第三階段憲政改革之研究》、《第四階段憲政改革之研究》，目前正在進行《第五、六次修憲之研究》。

本研究希望由各種文書檔案、口述歷史中還原第五、六次修憲的歷史真相，爲台灣民主鞏固留下完整的基礎研究資料，以供有關政治學、憲法學或歷史學的後續研究之用，有助於比較政治學者從事以台灣爲範型或樣本所作有關第三波民主化憲政變遷經驗研究，並爲民主化過程中憲政選擇的爭論，就台灣的歷史經驗提出解釋。

本次訪談旨在請您口述自身參與第五、六次修憲的經歷，以爲歷史存證，並供學界研究參考。本訪問記錄初稿完成後將請受訪者親校，必要時會進行回訪。全文將以附錄形式發表於正式研究報告。

預計訪問題如下：

一、國民黨原本希望在第五次修憲時達成何種目標？黨內決策流程爲何？

二、第五次修憲時最重要的議題就是國大代表、立法委員及總統的延任案，包括您等人曾多次表示國民黨中央反對的態度，關於這個問題，國民黨的國大代表是否與黨中央有爭議？延任案最後過關，是否表示國民黨的國大代表在某種程度上不受黨中央控制？此期間國民黨團內部運作狀況如何？國民黨國代與黨團的互動情形如何？國民黨團與黨中央的互動情形又如何？

三、第五次修憲期間議長蘇南成的角色備受爭議，甚至遭到除名，秘書長與議長的關係爲何？您如何評價蘇議長的表現？

四、第五次修憲二讀會當天，您於延任改選案第一次投票後即離開會場，由於該案在兩次投票可否人數均差距極微，外界對於您的離開有諸多解讀，有論者

認爲您的離開是對延任改選案默示支持，請問您對這種說法有何回應？

五、國民黨國大黨團曾提「國大、立院互審或共審預算」、「國大審查立法院逾期法案」、「國大行使聽證和調閱權」等修憲案，當初提案是基於什麼構想？請教您近幾年關於國大定位問題的演變，您覺得立法院的態度有什麼改變？

六、八十八年七月國大休會期間，前總統兼國民黨主席李登輝先生接受德國之聲廣播電台訪問時，就兩岸關係的定位提出「特殊的國與國關係」主張，兩國論對黨內修憲共識的凝聚與政黨協商過程的影響爲何？另定台灣基本法或兩國論入憲的傳聞可否證實？

七、前國民大會議長蘇南成先生於民國九十年五月十日接受聯合報採訪時表示，在第五次修憲時前總統李登輝先生提出兩國論的主張，其重點就是透過對現行憲法增修條文的全面大翻修，讓憲法條文更爲完備，但因爲茲事體大，且容易造成台獨的疑慮，隨後美國也出面干預，認爲兩國論就是爲總統延任案護航，在美國的壓力下，李登輝向他明確表示，總統延任案不可行。不知您是否曾聽聞此事？同時您對蘇南成先生的說法有什麼看法？

八、司法院大法官會議議決釋字第 499 號解釋指出：第五次修憲時國大代表以無記名投票方式表決通過延任案，程序上違背公開透明原則及〈國大議事規則〉，在社會上亦對國大以無記名方式完成修憲爭議頗多。當時您身爲國民黨秘書長，對於大法官會議作出這樣的解釋有何看法？國代內部反應如何？黨團又如何因應？第六次修憲取消大法官的優遇，是否與此有關？

九、第十任總統選舉對第五、六次修憲影響爲何？宋楚瑜及其後的親民黨勢力對修憲有何影響？對於國民黨團又有何影響？第三屆國民大會召開第五次大會進行第六次修憲的決定，和宋楚瑜親民黨勢力形成的關連爲何？

十、第六次修憲國民黨國大黨團和黨中央的立場爲何？其間關係與第五次修憲相較，有無差異？

由於您在本階段憲政改革過程中所扮演的重要角色，您的談話將會對重建歷史的真實有極大的幫助，爲台灣憲政研究留下極珍貴的第一手資料，本研究室及所有研究台灣憲政改革的學人，感謝您的幫助。

敬祝

安康

國立台灣大學國家發展研究所

台灣憲政研究中心　謹上

翁岳生先生訪談問題草擬

國立台灣大學國家發展研究所台灣憲政研究中心
執行行政院國家科學委員會《第五、六次修憲之研究》研究計畫訪談計

翁岳生生先生鈞鑒

民國 89 年四月國民大會通過修正〈憲法增修條文〉後，自國是會議以降國民大會制度改革歷程，於今似乎已告一段落。本研究室自九零年代憲政改革依始，即致力於憲政改革資料之收集、各家論述之收集整理，並對參與改革之重要人士進行訪談，希望由諸多原始資料中梳理出歷史的真實，已完成《第一階段憲政改革之研究》、《第二屆國民大會憲政議題之研究》、《第三階段憲政改革之研究》、《第四階段憲政改革之研究》，目前正在進行《第五、六次修憲之研究》。

本研究希望由各種文書檔案、口述歷史中還原第五、六次修憲的歷史真相，爲台灣民主鞏固留下完整的基礎研究資料，以供有關政治學、憲法學或歷史學的後續研究之用，有助於比較政治學者從事以台灣爲範型或樣本所作有關第三波民主化憲政變遷經驗研究，並爲民主化過程中憲政選擇的爭論，就台灣的歷史經驗提出解釋。

在做第五、六次修憲之研究時，有一個極爲重要的憲政事件，即針對第三屆國民大會第四次會議所通過的第五次憲法增修條文，經立法委員聲請解釋後，司法院大法官會議於民國八十九年三月二十四號做出釋字第四百九十九號解釋，認爲該增修條文無效。您擔任司法院副院長，親身經歷釋字第四百九十九號解釋做出的整個經過，本次訪談旨在請您口述此段經歷，以爲歷史存證，並供學界研究參考。本訪問記錄初稿完成後將請受訪者親校，必要時會進行回訪。全文是否以附錄形式發表於正式研究報告並作學術用途之利用，將尊重您的意見爲決定。

預計訪問提如下：

一、當立法委員聲請解釋時，大法官會議對是否接受聲請有無爭議？

二、大法官會議對於解釋的流程，如是否召開言辭辯論庭等問題，內部有無討論？其決定的機制與過程爲何？於說明會時所邀請的學者是基於什麼標準？

三、大法官內部對於是否對增修條文作成無效宣告有無爭議，主要個別立場的差異與個別大法官的政治態度有無關係，又外界政治環境對於大法官議決本案有無影響，大法官解釋憲法應否考量其政治效應？

四、您認爲國民大會在第六次修憲時取消大法官的優遇，是否與釋字第四百九十九號解釋的做出有關？您對於大法官優遇的取消有何看法？

五、總體而言，您對釋字第四百九十九號解釋的評價如何？

六、您認爲日後大法官會議與國民大會、立法院的互動關係應如何處理？

由於您在本階段憲政改革過程中所扮演的重要角色，您的談話將會對重建歷史的真實有極大的幫助，爲台灣憲政研究留下極珍貴的第一手資料，本研究室及所有研究台灣憲政改革的學人，感謝您的幫助。

敬祝

安康

國立台灣大學國家發展研究所

台灣憲政研究中心

許文龍先生訪談問題草擬

國立台灣大學國家發展研究所台灣憲政研究中心
執行行政院國家科學委員會《第五、六次修憲之研究》研究計畫訪談計畫

許文龍先生鈞鑒

今年（二〇〇〇年；民國 89 年）四月國民大會通過修正〈憲法增修條文〉後，自國是會議以降國民大會制度改革歷程，於今似乎已告一段落。本研究室自九零年代憲政改革依始，即致力於憲政改革資料之收集、各家論述之收集整理，並對參與改革之重要人士進行訪談，希望由諸多原始資料中梳理出歷史的真實，已完成《第一階段憲政改革之研究》、《第二屆國民大會憲政議題之研究》、《第三階段憲政改革之研究》、《第四階段憲政改革之研究》，目前正在進行《第五、六次修憲之研究》。

憲政改革是近十年間影響台灣政治、經濟、社會等各方面甚爲巨大的歷史事件，爲後世留下當代的歷史真實是我們這代研究台灣政治的學人所必須努力的，本研究希望由各種文書檔案、口述歷史中還原第五、六次修憲的歷史真相，爲台灣民主鞏固留下完整的基礎研究資料，以供有關政治學、憲法學或歷史學的後續研究之用，有助於比較政治學者從事以台灣爲範型或樣本所作有關第三波民主化憲政變遷經驗研究，並爲民主化過程中憲政選擇的爭論，就台灣的歷史經驗提出解釋。

本研究計畫在申請國科會補助時，匿名審查人鑑於您參與第五、六次修憲之關鍵地位，於審查報告中強烈建議應記錄您的口述歷史，所以希望您撥空接受我們的訪談。本次訪談旨在請您口述自身參與第五、六次修憲的經歷，以爲歷史存證，並供學界研究參考。本訪問記錄初稿完成後將請受訪者親校，必要時會進行回訪。全文將以附錄形式發表於正式研究報告。

預計訪問提如下：

一、第五次修憲時最重要的議題就是國大代表、立法委員及總統的延任改選案，關於這個案子，國、民兩黨有不同的意見，並在去年（民國八十八年）八月中的時候，協商破裂終告破裂。我們知道當協商破局確定之後，黃昭凱先生、陳金德先生、鄭麗文小姐及錦鵬先生等人，曾就此案向您報告、請益，並希望轉達予前總統李登輝先生，想向您請教這件事情的經過及李登輝先生的回應。

二、報紙曾報導，蘇南成先生表示，李登輝先生希望國民大會代表於延認期間好

好修一部台灣基本法，不知李登輝先生是否曾就此事與您討論？而您又對這件事的看法爲何？

三、當時的輿論對這個案子有諸多批評，爲何您仍願意就此案與李登輝先生討論，您認爲這個案子對台灣憲政體制及政治環境將會造成什麼影響？

四、整體而言，您對五、六次修憲的評價如何？

由於您在本階段憲政改革過程中所扮演的重要角色，您的談話將會對重建歷史的真實有極大的幫助，爲台灣憲政研究留下極珍貴的第一手資料，本研究室及所有研究台灣憲政改革的學人，感謝您的幫助。

敬祝

安康

國立台灣大學國家發展研究所

台灣憲政研究中心

2000.10.11

991231	李登輝	企業界友人聚會	明確表示絕對不會延任		中時 990101	
991231	總統李登輝	總統府高層首長會議	不考慮總統延任 國會改革與選舉制度密切相關		中時 990101	
0104	副總統連戰	願景與承諾演講	書面講稿提到公投　口頭避談 單一選區兩票制		中晚 990104	
0104	內政部長黃主文		單一選區兩票制、公民投票、總統絕對多數爲今年修憲主題		中時 990105	
0105	KMT 智囊團		選制、延任、兩票制規劃入憲	調整選舉時程，總統級國大延任一年九個月，使總統、國大、立委同時選舉 立委任期調整爲四年 凍結鄉鎮市級自治選舉 合併中央、地方選舉爲兩年一次 改採立院爲主國大爲輔的兩院制，立院採單一選區兩票制，國大採政黨比例代表制 公投有限制入憲	中晚 990105	

0105	KMT 秘書長章孝嚴		單一選區兩票制、總統絕對多數制、公投初步列入修憲議程，排除民族自覺級統獨問題		中時 990106	
0105	KMT 高層		李登輝在意的是國會改革		中時 990106	
0106	KMT 中央政策會執行長饒穎奇		修憲優先考慮總統絕對多數制及公投	公投爲民進黨提出，但國民黨接受，爲要求排除民族自覺及統獨問題	中時 990107	
0106	中選會秘書長簡太郎		中選會規劃合併選舉，但須延長總統、國代任期	中央地方選舉合併、兩年一次 立委任期延長爲四年 延長國代及總統任期	中時 990107	
0107	台北市長馬英九	台北市議會	不排斥公投入憲		中時 990107	
0109	KMT 高層		李總統構想下一階段修憲重點爲國會改革		中時 990110	
0111	內政部長黃主文		台灣無須自決公投		中時 990112	
0111	DPP 秘書長游錫	國民大會	公投議題不該設限		中時 990112	
0112	李登輝	KMT 黨中央夜宴國代	預告修憲		中時 990113	
0112	楊世雄、藍		替代役入憲,內政部同意		中時 990113	

	世聰、邱太三等國代					
0126	DPP 陳水扁召集黨務發展小組會議		建議黨中央成立「憲政改革決策協調會」，並建議修改憲法,	行政院副院長、立法院副院長及國民大會副議長各增加一人	中時 990127	
0128	DPP 黨主席林義雄		總統國代延任 違反選民契約		中時 990129	
0128	民進黨前主席許信良		可以慎重考慮國代延任並改爲政黨比例代表制，同時接受總統選舉改爲絕對多數的必要性		中時 990129	
0204	KMT		國民黨政策會執行長內定洪玉欽		中時 990205	
0208	NP		李慶華當選新黨全委會召集人		中時 990209	
0210	國大議長蘇南成		一國會兩機關 未來必走的路		中時 990211	
0211	KMT 國大工作會主任莊隆昌、書記長陳明仁 DPP 國大黨		三黨黨鞭初步接觸	初步接觸，原則同意在農曆年後的二月廿五日下午舉進行朝野協商，針對極可能召開的第五階段修憲流程、內容交換意見	中時 990212	

	團總召陳金德、書記長劉一德 NP 國大黨團召集人秦繼華					
0212	國民黨秘書長章孝嚴		否認黨部曾放出延長總統任期的方向球，今年國大修憲方向，重點應是國會改革		中時 990213	
0219	國民黨祕書長章孝嚴		將在 3 月底親自主持國會改革專案小組會議，研究修憲議題，並在確定方向後送交副主席連戰主持的修憲策劃小組研議	此小組將以國會改革爲重點，包括立委任期延長爲四年、單一國會等議題都將列入討論，至於有人提起延長總統任期也應納入以便讓總統、立委、國代任期一致，他個人認爲，此時延長總統任期，極爲敏感，最後通過的可能性也不高	中時 990220	
0226	國大議長蘇南成、三黨國大黨鞭		協商憲政議題	民進黨主張國大應該在四月初召開修憲會議，優先通過國會改革、公投入憲等議題；國民黨強調，各政黨要先進行內部整合再行協商，修憲才有意義，國民黨仍以國會制度改革爲重點；新黨則表示，目前憲政體制還未到非修不可的地步，國大沒有必要在三個月內開二次會議，浪費人民的納稅錢	中時 990226	
0301	新黨李慶華		李慶華接新黨全委會召集人		中時 990302	

0302	民進黨憲政改革決策協調會議		決議積極推動憲改	優先推動國會改革、健全財政體制、政黨規範、公民投票等議題；至於其他修憲議題則可再深入研究	中時 990303	
0304	民進黨及新黨國大黨團幹部		協商兩黨共同連署要求召開國大第四次會議	民進黨要求開會修憲，新黨主張只單純邀請李總統做財經政策報告，雙方未獲致共識	中時 990305	
0308	國民黨秘書長章孝嚴		否認今年不修憲		中時 990309	
0311	最高法院		最高法院推動刑事人權入憲	最高法院提出的修憲條文，包括四大原則：(1)正當法律程序，(2)無罪推定，(3)刑事被告之權利及(4)刑求取供之禁止等 有關「正當法律程序」，建議增訂憲法第十五條「人民之身體、物件、住居及通訊，除現行犯之逮捕或緊急情形由法律另定者外，非經法院依正當法律程序所核發，且載明理由及特定範圍之書面，不得搜索、扣押、監聽。」	中時 990312	
0319	國民黨「國會改革專案小組」會議		規劃四月底修憲	由章孝嚴擔任召集人，與會者包括中央黨部三位副秘書長、中央政策會執行長、六位副執行長、立院工作會主任、國大黨團書記長，和學者專家柯三吉、郎裕憲、謝瑞智、包宗和、吳玉山、彭錦鵬等人 議程：一、國會改造，包括國大定位是維持現狀，或改爲立委選舉時政黨比例產生。立委和國代任期	中時 990320	

				是否延長等；二、單一國會兩票制的推動。至於外界矚目的總統選制是否改爲絕對多數、總統任期是否延長和公投入憲等，暫不列爲討論議題。 若形成共識，將立即提報副主席連戰主持的「修憲策劃小組」討論		
0326	民進黨憲改決策委員會		推動公投入憲	民進黨決議支持刪除憲法第廿七條第二項的限制條文，並修改憲法第一百七十四條對修憲程序之規定，增加「公民得經由公民投票修憲」之相關規定，期使公民得依憲法行使公民投票權 民進黨主席林義雄強調，民進黨不會拿公投入憲做爲任何修憲案的交換籌碼	中時 990327	
0329	國民黨祕書長章孝嚴		國民黨祕書長章孝嚴邀請國大正、副議長蘇南成、陳金讓和立法院正、副院長王金平、饒穎奇等四人，就國會制度改革交換意見	確定國大今年要修憲，開會時間在五月到七月之間選擇，最晚七月底休會，有共識的議題爲立委任期延長爲四年。另外，立院不反對國大自審預算，也同意考試、監察、司法三單位比照總統國情報告模式，定期向國大進行業務報告；國大同意考慮以漸進方式改採政黨比例制	中時 990330	
0406	國民黨		國民黨修憲版本：每兩年辦選舉、本屆總統不延任、國大擴權	國民黨秘書長章孝嚴召集國大正副議長、立院正副院長、中央政策會執行長、副執行長和兩國會工作會主任、書記長，就修憲進行會商，將提交副主席連戰召集的修憲策畫小組討論後成爲黨版 國大功能調整部份，同意在此次修憲增加三項新權	中時 990406	

				限：一、經國大行使同意權的司法、考試、監察三院院長，必須比照定期到國大做業務報告；二、國大可自定組織法等內規，無須再送立院審查；三、國大可自審預、決算，另外，國大現有三百三十四席國代降低爲三百席，且增加政黨比例代表席次，至於立院積極爭取的國代改依立委選舉政黨比例代表產生，會中遭到推翻 爲了避免年年選舉浪費社會資源，決定在憲法中明定一條文，將中央級和地方級選舉歸納後，分成兩次集中辦理，每次選舉間隔兩年，且定日出條款，明定每一項選舉延長任期與改選時間 排除將延長總統任期納入今年修憲範圍，立委、國代任期也因此比照不得在本屆延長，但同意立委任期改爲四年		
0406	民進黨國大黨團幹事長劉一德		民進黨力促今年完成公投入憲	民進黨主張今年修憲議題要以公投入憲、社會權入憲爲主，也支持國會制度改革須做適度的修正，包括選舉時程的調整，在廢除國大無法立即達成的前提下，民進黨認爲將國代全部改爲依政黨比例產生	中時 990406	
0406	新黨國大黨團副召集人黃鴻鈞		國民黨的修憲共識，根本就是假國會改革之名行擴權之實		中時 990407	
0410			公民投票絕食活動正式在		中時 990411	

			立法院舉行			
0411	國民黨祕書長章孝嚴		代表國民黨明確表達反對公投入憲的立場		中晚 990411	
0414	國大議長蘇南成		國民黨國會制度改革的終極目標就是兩院制，並非單一國會	兩院制國會的配套措施，首先應大幅精簡國代及立委的人數，然後再規劃兩院的職權分配。	中時 990415	
0415	國民黨秘書長章孝嚴		國民黨版修憲案將在四月底前正式定案	黨主席李登輝已經批示二十三位修憲策劃小組成員名單，由副主席連戰擔任召集人，前省長宋楚瑜因離開省府未予納入. 另外三位副主席出任副召集人，其他成員包括：國大正副議長、立院正副院長、行政院長、考試院長、總統府秘書長、黨秘書長、國安會秘書長、台北市長、北高兩市議長、省主席、省諮議會諮議長、中央政策會執行長，和總統府資政吳伯雄等人 修憲議題部份，最重要的是貫徹李登輝宣示的國會改革，所以會賦予國大部份功能，包括國大內規不須再送立院、擁有部份預算審查權，監察、司法、考試三院院長到國大做業務報告。其中國大自審預算部份，將由策劃小組做最後取捨。	中時 990416	
0427	民進黨		民進黨修正台灣前途決議文草案	決議文的內容爲，經由民進黨與全民多年共同艱辛奮鬥，逼使國民黨遷就民意，放棄戒嚴與一黨專政，接受民主改革，達成一九九二年的國會全面改選，	中晚 990428	

				一九九六年初的總統直接民選，以及修憲廢省等政治改造工程，已使台灣這個國家自此開始完全成爲事實上的民主獨立國家。 民進黨並對台灣未來前途提出七點主張： 一、台灣是主權獨立的國家，任何有關獨立現狀的更動或制定新憲法，都必須經由台灣全體住民以公民投票的方式決定。 二、台灣並不屬於中華人民共和國，「中國」片面主張的「一個中國原則」與「一國兩制」根本不適用於台灣。 三、台灣應廣泛參與國際社會，並以尋求國際承認、加入聯合國及其附屬國際組織爲奮鬥努力的目標。 四、台灣應揚棄「一個中國」的主張及追求統一的立場，以避免國際社會的認知混淆及坐實中國覬覦的藉口。 五、台灣應盡速完成公民投票的法制化工程，以落實直接民權，並作爲必要時凝聚國民共識、表達全民意志的武器。 六、台灣朝野各界應不分黨派，在對外政策上建立共識、口徑一致，整合有限資源，以面對「中國」的打壓及野心。 七、台灣與「中國」應透過全方位對話，尋求深		

				切互相了解與經貿互惠合作，建立和平架構，以期達成長期的穩定與和平。		
0429	國民大會朝野黨團		國民大會於今年六月八日召集國大進行修憲工作	國民大會朝野黨團昨天下午舉行協商，同意共同連署請求總統於今年六月八日召集國大進行修憲工作依據國大秘書處昨天提出的議事日程草案，六月八日國大開議後，於六月十四日至三十一日間聽取總統國情報告並提供國是建言，六月二十四日開始修憲提案第一讀會，八月六日進行修憲三讀會並閉會對實質修憲內容仍有相當大的歧見。國民黨提出的四項修憲主張，分別爲：一、國代總額降爲三百人，其中一百名以政黨比例產生。二、立委任期延長爲四年。三、司法院長、監察院長、考試院長向國大作業務性報告。四、國大預算由國代自審。不過民進黨及新黨都表明反對國大擴權，民進黨主張落實國發會共識，新黨則希望強化對總統的制衡機制，包括總統大選採絕對多數當選制，及放寬對總統彈劾的限制	中時 990430	
0501	國民黨政策會執行長洪玉欽		整合選舉時程列爲與民進黨協商修憲的重點	國民黨將整合選舉時程列爲與民進黨協商修憲的重點，兩黨協商分成兩個層級，兩黨黨團負責程序性協商，兩黨中央則負責實質內容協商，同時也提出另一協商腹案：民國九十三年十二月齊一中央層級選舉，九十五年十二月齊一地方層級選舉。亦即下	中時 990502	

				任總統與下屆國代任期延長九個月，而縣市長、縣市議員與鄉鎮市長、鄉鎮市民代表與村里長任期分別延長一年、十個月、五個月		
0503	民進黨國大黨團總召集人陳金德		民進黨與國民黨合作修憲的前提，必須是「第四屆國代完全改依政黨比例產生」	黨團修憲主張包括公投入憲、國代完全改爲依政黨比例產生、立委任期改爲四年、立院擁有調閱、聽證及審計權；公民權降爲十八歲、調整選舉時程爲二級制、配合預算改爲曆年制，各級民選公職人員就職日期均訂爲七月一日等	中時 0504	
0507	李登輝總統		國大將從六月八日起召開爲期二個月的會議進行修憲	李登輝總統依憲法增修條文第一條規定，頒布國大第四次會議召集令。國大將從六月八日起召開爲期二個月的會議進行修憲	速紀錄	
0507	國大議長蘇南成			國大第四次會議主要任務，包括聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言； 修憲提案之處理；一般提案及請願案之處理；修訂國大有關法規等	中時 0508	
0507	民進黨國大黨團		民進黨國大黨團會議昨天通過今年國大修憲 的基本原則，包括：下屆國代要完全依政黨比例產生；公投入憲；立委任期改爲四年；增加立院的聽證、調閱、審計等三權；調整選舉時程等等。		中時 0508	

0510	國、民兩黨國大黨團		國、民兩黨國大黨團第一次修憲協商	雙方確定今年修憲的必要性，同意將調整選舉時程、警政預算一元化、檢警羈押權延長爲四十八小時、提供社會役法源等，列爲修憲最優先討論通過的議題。至於如何調整選舉時程以及下屆國代是否完全依政黨比例產生，雙方看法仍有相當大的差距，定下週二晚間繼續協商	中時 0511	
0511	憲改常委會		憲改常委會修憲條文整理小組提出七條修憲條文草案 草案以擴大國代現有職權爲主，包括國大與立院召開聯席會「共審」彼此預算；國大集會得邀請司法、考試、監察等三院院長做政務報告，國代並得建言；國代享有聽證權等等。	修憲條文整理小組昨天共提出七條條文，各條文要點如下： 第一條，國代總額及產生方式：甲案爲下屆國代總額改爲二二五名；乙案爲三百名；丙案爲全部改爲依政黨比例產生。 第二條，國大集會，得邀請司法、考試、監察三院院長作政務報告，國代並得提供建言。 第三條，甲案爲國大之組織及行使職權程序，由國大定之。乙案爲國大之組織、預算及行使職權之程序，由國大定之。 第四條，國大與立院召開聯席會共審預算，會議之組成辦法由雙方共同定之。 第五條，甲案爲立委任期改爲四年，其任期以當選就職日起算。乙案爲立委任期改爲四年，新選出之立委以補足原任期爲主。 第六條，立委第四屆期爲二二五人，其中婦女保	中時 990512	

				障名額爲五分之一，但不分區的婦女保障名額爲四分之一。 第七條，國大、立院爲審議案之需要，並得舉行聽證 上述草案將提報五月廿一日召開的國大憲改常會討論		
0511	國、新兩黨國大黨團		國、新兩黨國大黨團修憲協商	雙方對賦予社會役法源、檢警共用拘禁時間四十八小時、警察預算一元化、中央民代婦女保障名額爲四分之一等修憲議題均有共識，惟對選舉時程調整、國代完全改採政黨比例、國大擴權等修憲議題，則出現重大歧見，雙方約定下週三晚間繼續協商	中時 990512	
0513	國民黨與民進黨	西華飯店	國民黨與民進黨舉行首次黨對黨修憲協商	國民黨方面的協商代表包括洪玉欽、國大工作會主任陳鏡仁、國大黨團書記長陳明仁、國代彭錦鵬等人；民進黨方面的代表則包括游錫　、國大黨團總召集人陳金德、幹事長劉一德、黨中央政策會副執行長顏建發等人 兩黨對於修憲議題都未進入實質的討論。	中時 990514	
0514	民進黨		以國發會爲共識，及民進黨九七年黨版修憲提案爲基礎的憲改方案	包括國大代表完全依政黨比例代表制產生、公投入憲、社會權入憲、婦女參政四分之一保障、政黨之規範及健全地方財政制度	中時 990515	
0517	國民黨修憲專案座談會			一、確認立委任期延長爲四年，但從下屆開始適用。 二、確認國大代表數額以三百名爲原則，其中二百	中時 990518	

				名由區域選舉產生；一百名爲政黨比例代表。 三、昨日會議中一致認爲，爲了節約選舉成本，應盡量調整選舉時程，以免社會過度動員，但是也考慮到總統任期四年有憲法上的莊嚴性，是否因技術性問題進行調整，有待商榷。因此未來在調整選舉時程方面，中央方面較爲困難，可能以調整地方爲主。如果要調整地方性選舉時程，可以透過修法方式。 四、中央民代婦女四分之一保障名額列入黨版修憲案。 五、警察留置嫌犯時間延長爲四十八小時列入黨版。 六、社會役原則列入黨版修正案。 七、司法院、考試院及監察院等三機關定期到國大報告也列入修憲案。 八、公投入憲不予考慮。		
0518	國、民兩黨國大黨團		國、民兩黨國大黨團第二次修憲協商	雙方對下屆國代採取定額，以及國代朝政黨比例代表制方向設計等兩項大原則，獲致共識；細節將繼續討論	中時 990519	
0519	國民黨秘書長章孝嚴		國民黨原則同意修憲使國大代表改以政黨比例	國民黨原則同意修憲使國大代表改以政黨比例方式產生，而總額固定爲三百名的國代，則自明年國代選舉開始，以每屆三分之一漸進增加方式，在三次選舉後達到國代全部改爲比例代表制產生的目標	中時 990520	

				國民黨支持整合選舉以避免浪費社會資源的構想，但因爲立法院有隨時被解散的可能，齊一任期以減少選舉次數在技術上存在著困難，在找出解決方案之前，國民黨將暫不考慮齊一中央層級選舉的主張。至於地方選舉的部分，章孝嚴認爲可以先行整合，但因爲不涉及修憲，國民黨尚未詳細規劃 國民黨將「不積極推動」國大自審預算，並反對國代取得調閱權，至於監察、考試、司法三院向國大提出業務報告，國民黨將原則同意		
0519	國、新兩黨國大黨團		國、新兩黨國大黨團第二次修憲協商	國、新兩黨國代協商重點鎖定攸關人民權利義務的議題，至於國代產生方式、選舉時程調整,由於雙方看法分歧，協商並未繼續討論，僅爲各自表述。 雙方同意於六月八日修憲前夕召開公聽會，針對賦與社會役法源、警政預算一元化等議題，由三黨分別邀集代表參與討論，供國代作爲修憲的參考	中時 990520	
0521	國大憲改常委會		三黨國代組成的國大憲改常委會，今天將討論國大與立院共審預算、要求司法、考試、監察等三院長定期做業務報告、立委任期改爲四年等七條有關國大擴權的	國民黨中央決定採「開放」態度，讓黨籍國代自行連署上述提案；民進黨國代將視國民黨對國代完全採政黨比例的態度而定；新黨國代則持保留的立場	中時 990521	

			修憲條文草案。			
0520	內政部		內政部法規會通過創制複決法草案	本法所稱人民創制權，包括制定憲法、法律、自治條例的立法原則或決定國家、地方的重大政策，本法所稱的複決，則定義人民有同意或不同意法律、自治條例之制定、修正以及國家或地方重大政策、計畫方案的行使程序。該草案第 10 條也制定排除條款，將國號、國旗、國體、政體、領土、預算、租稅、人事或給付行政等，列爲不得作爲創制複決事項。 凡全國性議題須經 1/100 提案、保證金 500 萬、2/100 公民連署；地方直轄市縣市議題 1/100 提案、保證金 50 萬元、５％公民連署；鄉鎮市議題 2/100 提案、保證金 10 萬元、10％公民連署，就可以成案進行投票。而投票率 1/3 以上公民應投票數，過半民眾同意，創制複決案就算通過。完成創制複決提請程序後，承辦主管選舉委員會應於成案 40 日起至一年內，利用該區域最近一次公職選舉一併爲創制複決案之投票，如當年無其他選舉，得單獨舉辦該項創制複決投票。。 此外爲了維持法律的穩定性，草案同時規定經創制複決制定的憲法、法律、自治條例，兩年內非經複決不得修正，經複決通過失效的法律或自治條例，	中時 990521	

				兩年內其失效部份非經創制不得制定。而經否決的創制複決提案，法律及自治條例二年內、重大政策案一年內，不得就同一事項重行提出。 雖然該草案規定「權責機關應爲實現該創制政策內容之必要處置」，不過草案並沒有規範當國大、議會或權責機關未依上述投票內容進行必要處置時要如何處理的問題，使得創制權的效力趨於消極規範，因此此種設計傾向於另一種民意反映，類似歐美國家民意調查式的公民投票意義。		
0521	法務部		法務部提說帖建議修正憲法第八條，將留置時限修改爲四十八小時，由檢、警各廿四小時	法務部所提的建議修憲條文內容如下：「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友。司法警察機關爲前項逮捕拘禁後，至遲應於廿四小時內移送該管檢察機關；檢察機關爲前項逮捕拘禁之犯罪嫌疑人後，至遲應於廿四小時內移送該管法院審問。 被逮捕拘禁之本人或他人亦得聲請該管法院，於廿四小時內向逮捕拘禁之機關提審，法院對於該聲請不得拒絕，並不得先令逮捕拘禁之機關查覆。逮捕拘禁之機關對於法院之提審，不得拒絕或遲延。憲法第八條第二項、第三項有關規定停止適用。」	中時 990522	
0522	國大議長蘇		內政部版創複法違憲	憲法第廿七條規定，關於創制、複決兩權，俟全國	中時 990527	

	南成			有半數之縣市曾經行使上述兩項政權後，由國大制定辦法並行使之；第一百廿三條規定，縣民關於縣自治事項，依法律行使創制複決之權；第一百卅六條規定，創制複決兩權之行使，以法律定之。依此，內政部有權制定創制複決法草案，但行使的範圍僅及於縣自治事項，不包括有關全國性事務。 蘇南成強調，如果今年修憲通過憲法第廿七條停止適用，則內政部的草案即無問題，反之，則有違憲法規定，且爲剝奪國大職權，國大不會保持緘默。		
0523	國民黨秘書長章孝嚴		國大、立院應發展爲上下院	國民黨這次修憲將不會擴大國大權限，國民黨的修憲主軸是李登輝總統宣示的國會改造，國民黨修憲的方向更已經相當清楚，是小幅修憲，範圍爲立委任期延長爲四年，國大則維持現有修憲和行使同意權的權限，明訂員額爲三百人，且循序漸進改爲全部由政黨比例代表產生,其中國大改爲政黨比例代表部分，和民進黨修憲重點應有交集	中時 990524	
0524	立委李慶雄		舉行「國大修憲－修改憲法第八條－逮捕、拘禁犯罪嫌疑人之留置時間由二十四小時延長是否適當？」公聽會		中時 990525	
0527	國、民兩黨		國、民兩黨秘書長章孝嚴、	游錫提出民進黨修憲版本：一廢二反三要，包括廢	中時 990528	

	秘書長章孝嚴、游錫		游錫率隊，就修憲交換意見，但因雙方歧見太大無法達成基本共識，約定下週先由國大黨團進行協商，然後由黨對黨密集會商。	國大，反黨營事業，反中央集權，三要爲要公投入憲、社會權入憲、婦女四分之一參政保障條款入憲。游錫要求國民黨一定要在廢國大、公投入憲和規範黨營事業三項當中，至少有一項回應，否則民進黨不會出席國大會議。 章孝嚴認爲修憲是各黨派共同的事，任何一黨不應過度堅持自己的方案，國民黨提出下屆三分之一改由政黨比例產生已經是很大改革，而且民進黨所提的三要，國民黨恐怕都很難接受。雙方因此約定，下週由國大黨團先就實質內容進行協商。		
0528	國民黨主席李登輝		國會制度修憲重點 李登輝支持朝兩院制發展	國民黨主席李登輝在總統府約見國大議長蘇南成、國大工作會主任陳鏡仁、黨團書記長陳明仁、國代謝瑞智、朱新民、柯三吉、彭錦鵬、郎裕憲等人。李登輝在聽取報告後表示，今年修憲的重點是國會制度改革，特別是要建立國大與立院相互尊重的機制，讓彼此都能和諧相處，李登輝昨天也告訴國大幹部，他只是負責修憲的大方向，也就是朝兩院制方向發展，希望建立一套立院與國大都能相互尊重的機制，至於未來相關的修憲事宜，直接找副總統連戰談就可以了，不必事事請示他。	中時 990529	
0528	民進黨國大黨團總召集		國大憲改常委會九人小組所草擬的修憲草案，僅是該		中時 990529	

	人陳金德		小組成員的個人意見，不能代表三黨的意見			
0528	民進黨憲政改革決策小組會議		提出「新國會」改革方案，主張暫停國民大會與立法院之職權，與二千年總統選舉一併舉行新國會議員選舉，重新組成新憲法中所規範的最高立法機關，名稱即爲國會。	民進黨憲改決策會議再提國會改革新方案，主張暫停適用憲法中，立法院與國民大會相關條文，將目前國大及立院職權重新規範，以符合現代民主國家之國會部門所應有的職權與功能。建立新國會的途徑是：於二千年總統大選時，全部改選新的國會議員。新國會議員爲一百名，採德國模式單一選區兩票制的選舉制度產生，區域選舉與全國不分區名額各佔一半。 民進黨主席林義雄說，民進黨願意就下列兩項條件在協商中讓步：一、國會議員之名額；二、國代任期延任到二〇〇一年，待立院任期屆滿後，同時選出新的國會議員。民進黨也願就國發會共識，國大改爲政黨比例代表制產生，兩案併陳，作爲和各政黨協商的基礎	中時 990529	
0529	民進黨中央		憲改主張若無回應 退出會議	民進黨憲政改革決策協調會決議，對國民黨提出三項主張：廢國大（落實國發會共識，下屆國代全部改採政黨比例代表制產生，逐步廢除國大）、公投入憲、黨產與黨營事業之規範，已是台灣社會的改革共識。民進黨要求國民黨至少應該對三項主張中的一項做出具體回應，並在國大六月八日開議前進行	中時 990530	

				政黨協商定案，否則民進黨不參加此次國大會議。 民進黨進一步解釋憲改的三大主張： 一、廢國大：廢國大是台灣社會的共識。但民進黨能夠體諒國民黨推動改革可能遭遇的內部阻力，所以願意接受國民大會代表再維持一屆，但應即落實國發會共識，即「國民大會代表之產生方式，全部改採政黨比例代表制」。 二、公投入憲：公民投票是現行憲法第二條所明訂的人民基本權利，國民黨不應阻卻此一條款的實施運作，而應致力於推動公投法制化。尤其是修憲公投，更是對國民大會獨攬修憲 大權而設計的改革配套措施。 三、黨產、黨營事業之規範：政黨爲自由民主憲政之基本要素，國民得自由組織政黨參與國家政治決策之形成。因此，政黨之組織運作應恪遵民主原則。民進黨主張，政黨必須公開其財產、經費來源以及使用情形；政黨應公平競爭，不得獨佔、壟斷國家資源，並不得經營或投資營利事業。民進黨認爲，這樣的設計規範，是爲了有效限制政黨侵奪人民財產，阻止政黨與民爭利的現象，顯然符合台灣人民利益的主張。 民進黨強調，除了廢國大之外，現階段還有很多		

				憲政課題亟待處理。簡要的說，民進黨今年所議的憲改方案可以用「一廢（廢國大）、二反（反對黨營事業、反對中央集權）、三要（要公投入憲、社會權入憲、婦女四分之一參政保障條款入憲）」來表示		
0529	新黨全委會召集人李慶華		新黨反對比例制	黨主張強化制衡總統的設計，放寬彈劾總統的門檻；主張社會役應入憲以及規範政黨經營黨營事業的條文也應入憲，但新黨反對國大擴權或兩院制的設計。新黨反對廢除國大的立場不變，但所謂全部以政黨比例代表制產生國代，明顯是爲了廢除國大預作準備，因此新黨也反對這項做法。	中時 990530	
0531	國民黨國會改革工作小組		國民黨國會改革工作小組草擬完成黨版修憲條文，主張國民大會易名爲國民議會	國民黨秘書長章孝嚴召開修憲工作小組會議，與會成員包括立院正副院長、國大正副議長、政策會正副執行長和兩國會黨團幹部。 國民大會易名爲國民議會；下屆議員總額爲三百名，其中一百名依政黨比例產生；凍結憲法第廿七條第二項有關創制複決規定；國民議會與立院每年召開聯席會，邀請總統做國情咨文報告；定期邀請司法等三院院長做業務報告；國民議會享有聽證權；立委任期延長爲四年；婦女四分之一保障；檢警拘禁權延長爲四十八小時 至於國大自審預算、自訂內規及組織、警政預算一元化等議題，因事涉敏感，將不列入黨版修憲案，	中時 990601	

				工作小組建議策劃小組採取開放態度，由黨籍國代自行連署。上述草案將提報今天由副主席連戰主持的修憲策劃小組討論。國大黨團將依據修憲策劃小組結論，再與民進黨團國代協商。		
0531	民、新兩黨		憲改底線 民、新兩黨達成三共識	民進黨祕書長游錫在國大黨團總召集人陳金德、文宣部代主任周奕成、政策會副執行長顏建發等人陪同下拜訪了新黨，新黨則由全委會召集人李慶華及祕書長李炳南等人接待。 兩黨清楚地表達反對國民黨所提任何形式的單一國會兩院制；堅決反對任何形式的國大擴權；主張透過修憲，促使政黨公開其財源及使用情形，並禁止黨營事業。 新黨對總統職權擴大，缺乏制衡表示憂慮，極力遊說民進黨支持健全彈劾總統的制度設計，其中包括彈劾總統的範圍由內亂外患擴大到貪污罪，彈劾總統的門檻應適度降低，沒有必要採超高標準。民進黨認爲，這種制度的改變可能還牽涉到國大職權問題，簡單的說和國代擴權息息相關。民進黨極力推動的國代政黨比例制，新黨雖然沒支持，但表達了有條件接受的態度，對兩票制產生國代的方式，表示願意考慮。雙方並未就條文方面有具體協議，還待未來進一步協商。	中時 990601	

0531	國民黨		國民黨立委多反對國大擴權列爲黨版	章孝嚴在國民黨中央黨部邀集立法院長王金平、中央政策會執行長洪玉欽、立院工作會主任曾永權、黨團書記長李顯榮及各委員會委員長等黨籍幹部，說明有關黨版修憲案的初稿內容。針對國大自審預算、司法、考試、監察三院長定期向國大報告、國大新增聽證權、總統應每年向國大提出國情咨文等擴權案，黨籍立委反對聲浪高漲。 有關國代逐步提高政黨比例一案，王金平表示，自下屆起改爲一百名政黨比例代表、二百名區域選舉代表的方案，可以接受。警政預算由中央統一編列的方案，也獲得黨籍立委的普遍支持，認爲可以減輕地方財政負擔。	中時 990601	
0601	國民黨修憲策劃小組第一次會議		討論修憲草案，原則通過國大、立委選舉婦女名額４分之１保障條款、而立委任期從下屆起延長爲４年	修憲策劃小組會議昨天由連戰主持，二十四位成員當中，共有行政院長蕭萬長和北高市議會議長等七人請假，通過婦女參政權保障條款，明訂立委、國代選舉，婦女當選席次至少佔總席次四分之一。另外，通過立委任期自下屆起延長爲四年、檢警留置嫌犯時限由二十四小時延長爲四十八小時。 國民大會部分，國民黨黨中央工作小組擬定的初稿明訂將國大易名爲國民議會，且享有聽證權、和立院召開聯席會邀請總統做國情咨文報告等權限。但爲求周延，會中決定暫不討論，留待週四加開修	中時 990602	

				憲策劃小組會議討論。 在連戰宣示只做小幅修憲後，先就初稿中攸關人民權利與義務部分進行討論，通過增訂「人民有依法律服兵役或其替代役的義務」，給予社會役法源，並接受國安會秘書長殷宗文建議，增加一個條文說明此立法的公平性，不會產生外界質疑的自由選擇問題。 婦女參政權四分之一保障條款，章孝嚴報告工作小組建議甲乙兩案，甲案是只限於不分區國代與立委部分，乙案則不管不分區、僑選和區域，都必須確保女性佔四分之一以上席次。隨後發言支持甲、乙兩案者也相當分歧，但連戰強調，女性人才輩出，在諸多領域的貢獻也越來越大，未來國家發展有賴於婦女更積極的參與，而李總統最近在諸多場合，更一再宣示一定要貫徹對婦女參政權利的保障，所以他要毅然裁示，採取範圍較廣的乙案。 立法院長王金平在通過立委任期自下屆延長爲四年後，進一步建議，現任立委任期也應延長半年，以免總預算審查改爲曆年制之後，總預算審查和改選都撞在一起在年底舉行，另外，憲法規定的立院一年集會兩次也應取消。但行政院副院長劉兆玄表示此兩項變革攸關行政、立法互動，希望能進一步審慎評估，會中決定先予保留，交黨部進一步討論		

				後再提出。		
0601	民進黨黨主席林義雄		民進黨目前的決策仍是100%以比例代表制產生國代	民進黨國大黨團總召集人陳金德所提，民進黨的底線是 1/2 國大以比例代表制產生，另外一半仍是區域選舉國代，林義雄表示，這只能視爲個人意見，民進黨目前的決策仍是 100% 以比例代表制產生國代，沒有所謂底線的問題。	中晚 990601	
0601	國、民兩黨國大黨團，兩黨黨鞭陳鏡仁、陳金德	世貿聯誼社	國、民兩黨國大黨團晚間進行第三次修憲協商觸礁，民進黨宣佈暫停憲改協商	民進黨團重申下屆國代完全採政黨比例、公投入憲、政黨規範等三大主張，要求國民黨做出具體回應；但國民黨國代採政黨比例，無黨籍人士參政權及選票如何處理等問題都有待克服；公投入憲可以凍結憲法第廿條創制、複決相關規定；政黨規範可以透過法令途徑，不必修憲；至於單一國會，與國民黨的兩院制難取得一致共識。民進黨團認爲國民黨沒有修憲誠意，立即宣布從今天起將暫停與國民黨進行任何的實質憲改協商，除非國民黨有善意的回應。	中央日報，990602:2	
0601	民進黨立院黨團		痛批國大擴權	抨擊日前國民黨國會改革小組提出的黨版修憲案仍繼續擴張國大職權，將使國大成爲「超級酷斯拉」，未來憲政體制益形混亂，政局將永無寧日。他們呼籲李登輝總統儘速召開朝野政黨的政治協商會議，爲修憲凝聚共識。	中時 990602	
0602	三黨國大黨	國大祕書處	三黨協商國大第四次會議	根據三黨昨天通過的議事日程，國大第四次會議六	中時 990603	

	團		議事日程	月七日辦理報到，六月八日開議，六月十四日至十七日進行內規修正，六月十七日截止修憲提案收件，六月廿一日至廿三日進行第一階段總統國情報告及國是建言，第二階段則於八月五至六日進行。大第四次會議從六月廿四日起進行修憲一讀會討論，七月一日至廿七日進行修憲分組審查會，七月廿八日至八月二日進行修憲二讀會，八月四日進行修憲三讀會，八月六日閉會		
0602	民進黨主席林義雄		除非國民黨回應民進黨三大憲改主張中的一項；否則，民進黨不排除拒絕參加下週二開議的國民大會		中時 990603	
0602	民進黨中執會		發表「緊握最後機會，再啓改革新契機」聲明	強調今年修憲結果，將決定台灣能否以現代化的組織體制邁入廿一世紀，千萬不能半途而廢。但國民黨迄今不回應民進黨三大憲改主張，該黨深感憂心，該黨不願見國大開議後，只消耗民脂民膏一事無成。	中時 990603	
0603	國民黨修憲策劃小組會議		國民黨修憲策劃小組會議，通過人民得依法對全國性事務行使創制複決權，但不得與憲法牴觸；國大得邀司法、考試、監察三院院長	國民黨昨天召開修憲策劃小組會議，通過： 人民得依法對全國性事務行使創制複決權，但不得與憲法牴觸。 國大得邀司法、考試、監察三院院長做政務報告，國代提出建言。	中時 990604	

			做政務報告，國代提出建言；國大總席次改採定額三百人，其中政黨比例代表佔三分之一。	國大總席次改採定額三百人，其中政黨比例代表佔三分之一。區域國代訂爲一百七十六人，比區域立委多出八人，以避免區域國代的民意基礎超過區域立委，另外平地和山地原住民各三名、僑選十八名，不分區一百人。 立委和國大選舉保障婦女四分之一席次，其中區域部分，以直轄市和縣市爲單位，每滿四人至少一席爲女性。 人民除服兵役外，可服替代役。 檢警留置嫌犯時間由二十四小時延長爲四十八小時。 國大得自審預算、自訂組織法等擴權條文，在李登輝總統強力關注下，昨天都未納入黨版。國民黨秘書長章孝嚴強調，該黨對這些條文採開放態度，不列入黨版，但未來黨籍國代自行連署，黨不會有處分動作。		
0603	民進黨國大黨團總召集人陳金德		批評國民黨黨版修憲案	國民黨的黨版修憲內容離社會期待太遠，民進黨要求的是完全賦予人民創制複決之權，也就是所謂的公民投票，再者民進黨要求百分之百以政黨比例方式產生下屆國代。如果國民黨不能具體回應民進黨的三大訴求，那麼有關社會役、檢警拘禁時間延長爲四十八小時、婦女四分之一保障名額等議題，民	中時 990604	

				進黨都不會加以考慮		
0604	民進黨憲改協調決策小組會議		決議在九日以前，暫時不報到	民進黨國代不會報到開會。民進黨呼籲全民關注修憲，希望國民黨九日的中常會能對民進黨廢國大、公投入憲、黨營事業黨產納入規範有所回應，重開改革契機。	中時 990605	
0604	民進黨立委蔡同榮、許添財、張俊雄以及新黨立委賴士葆、營志宏等人		反對建立「兩院制」國會體制		中時 990605	
0605	新黨召集人李慶華、民進黨黨主席林義雄		新黨召集人李慶華偕同新黨祕書長李炳南、新黨國大黨團召集人秦繼華及副總召集人黃鴻鈞等人，拜訪民進黨黨主席林義雄，希望聯合在野黨的力量，反制國民黨版 修憲案	呼應民進黨主席林義雄提出的罷會主張，希望兩黨國代「不報到、不領錢、不開會」	中時 990605	
0605	國民大會憲改研究小組		公布的修憲條文草案，內容涵蓋「國大、立院互審或共審預算」、「國大審查立院逾	朝向國大、立院「兩院制」的方向發展，其中的「國大集會時得邀請司法院、考試院及監察院院長作政務報告」、「立委自第 5 屆起任期延長爲 4 年」、「檢	中晚 990605	

			期法案」、「國大行使聽證權和調閱權」	警羈押權延長爲 48 小時」及「社會替代役入憲」等條款是納入了國民黨黨版修憲案。 而其他引發外界關切的國大擴權條款重點，則有： 一、國大與立院預算案由國大與立院組成的聯席會議共審；或國大、立院預算由兩機關互審。 二、立院對法律案逾 2 年未能完成立法程序者，原提案機關應將該法案移送國民大會，於 1 年內完成審議，移送總統府及行政院，該法案在審議期間，立院不得進行審議。 三、國民大會爲審查議案需要和行使職權，得舉行聽證，並向行政院及各部會調閱其所發布的命令及有關文件。 四、基於國會自律及自治原則，國大得自訂組織法及行使職權之程序內規。 至於未來國大的規模及國代選舉產生方式，國大憲改研究小組提出總計 6 套不同方案，國代名額由 150 人到 300 人不等，而其中包含政黨比例代表制的產生方式。		
0606	新黨國大黨團發言人黃鴻鈞		新黨非常支持民進黨的罷會主張，因此七日不會辦理報到		中時 990607	
0607			本屆國民大會第四次會議		中晚 990607	

			在今天辦理代表報到			
0607	國、民兩黨中央	國賓飯店	國、民兩黨中央進行第二次修憲協商。	由兩黨祕書長章孝嚴、游錫領軍，國民黨協商代表計有洪玉欽、莊隆昌、陳鏡仁、鄭逢時、黃輝珍、陳明仁、謝瑞智、柯三吉、朱新民、彭錦鵬等人；民進黨有張俊宏、顏建發、陳金德、吳乃仁、周奕成、劉一德、邱議瑩、王東暉、林勝利等人。 國民黨祕書長章孝嚴再三強調，國民黨版修憲案已對民進黨國代政黨比例、公投入憲、政黨規範等三項主張都有善意回應，希望民進黨能夠體察國民黨的善意，儘速返回國大議場開會，不要輕言罷會；民進黨祕書長游錫則表示，國民黨的善意還不夠，希望國民黨能有大幅改革的決心，民進黨會慎重思考重返國大議場。兩黨同意在六月十七日修憲提案截止前，進行一次黨對黨的高層協商，但對修憲內容仍有相當歧異；民進黨則維持九日以前不報到的立場。	中時 990608	
0607	陳金德、劉一德			由於全額政黨比例代表制遭國民黨區域國代反彈，又加上限制無黨籍人士參選問題，民進黨國大黨團與中央政策會研擬開放式比例代表制，兩百名爲地方選區代表，一百名爲全國不分區政黨代表。陳金德、劉一德表示，開放式比例代表制並無限制無黨籍參政空間的問題，投票後，計算最低當選票數，	自由時報，990607:1	

				各選區有效票數除以應選名額加一，只要無黨籍人士超過最低當選票數即告當選		
0608	國民大會		預備會議		速記錄	
0608	國民黨與民進黨		民進黨與國民黨進行第一次黨對黨協商	目前兩黨在創制複決的條文上，只有「但不得與憲法牴觸」這幾個字有不同意見，因此民進黨將於 6 月 17 日前送出民進黨的版本，如果國民黨接受，就共同完成修憲。	中晚 990609	
0609	國民黨中常會		國民黨中常會通過修憲策劃小組所提的修憲案。黨主席李登輝下達動員令，要求全體黨籍國代貫徹執行，並積極與在野政黨溝通協調。		中時 990610	
0611	民進黨		民進黨國代報到		中時 990611	
0611	國民大會		三屆四次會第一次大會選舉程序委員會		速記錄	
0612	國民黨秘書長章孝嚴		章孝嚴表示，全額政黨比例代表制不切實際，北歐之開放式比例代表制太過複雜		中央日報，990613: 2	
0613	民進黨國大黨團總召集人陳金德		國代政黨比例制 民進黨國大黨團願協商		中時 990614	
0613	新黨砲沫連		主張國大虛級化，留會不留		中國時報，	

	線		人		990614:4	
0614	國民大會		三屆四次會第二次大會	通過日程表 880621-0623 國情報告 880805-0806 國是建言 聽取憲改研究小組的報告，由於該小組所提出的「國會制度改革之研究」修憲條文草案，均朝國大擴權方向規劃，	速記錄	
0615	國民大會		三屆四次會第三次大會	880617 截止收受修憲提案 880621 截止收受修憲提案補正	速記錄	
0616	國民大會		三屆四次會第四次大會		速記錄	
0617	民進黨憲改決策協調會議		民進黨憲改決策協調會議昨日確認黨版修憲提案	決定全力推動德國模式新國會、單一選區兩票制、凍結憲法有關立法院、國民大會職權及相關條文，建立新國會。其他民進黨重要的修憲主張爲：社會權入憲、十八歲公民權、公投入憲、政黨之規範 民進黨指出，健全國會制度是台灣社會對國會改造的共識。該黨認應以重新建立「新國會」方式，回應社會對政治改革的高度期待，因此主張暫停國民大會、立法院之職權，重新組成憲法中所規範之最高立法機關，名稱即爲「國會」，其內涵爲：憲法中關於立法院、國民大會的相關條文暫時停止適用，重新規範國民大會、立法院之職權，以符合現代民主國家國會部門應有的職權與功能。	中時 990618	

				民進黨說，建立新國會的途徑是於公元兩千年總統選舉時，重新全部選舉國會議員。新國會之議員名額爲一百名，採德國式單一選區兩票制的選舉制度產生，區域選舉與全國不分區名額各佔一半。此外，爲保障婦女參政機會，亦將婦女四分之一參政保障條款明文列入憲法。		
0621	國民大會		三屆四次會第五次大會	國情報告、國是建言	速記錄	
0621	國民黨、民進黨兩黨秘書長		國民兩黨敲定周五實質協商修憲		中時 990622	
0621	李登輝	國大國事建言綜合答覆	國代政黨比例代表制阻礙無黨籍人士參選空間		中央日報，990622: 2	
0622	國民大會		三屆四次會第六次大會	國是建言	速記錄	
0623	國民大會		三屆四次會第七次大會	國是建言 李登輝總統廿三日在國大強調李登輝總統廿三日在國大強調任內兩心願：完成國會改革、司改	速記錄	
0622	李登輝	與朝野國代參敘	對於無黨籍參選空間問題，認爲若技術可以克服，應可再談		民眾日報，990623: 2	
0624	國民大會		三屆四次會第八次大會	修憲一讀會提案人說明	速記錄	
0625	國民大會		三屆四次會第九次大會		速記錄	
0625	國民兩黨		國民兩黨第二度協商	民進黨提出兩項技術性解決方式：一爲獨立參選人	民眾日報，	

				若獲得若干選民連署，仍可取得參選資格；二爲以類似無黨籍聯盟之政團，取得一定比例的政黨門檻後，仍可分配席次。國民黨則堅持採定額制	990626: 2	
0625	國、民兩黨祕書長		國、民兩黨祕書長層級的第三次修憲協商，彼此對於國會體制改革中的國代產生方式，仍然存有嚴重歧見	分別由國、民兩黨祕書長章孝嚴、游錫帶隊。章孝嚴在協商一開始即表示，國民黨絕對不支持總統延任案，相關修憲案一定會加以封殺，希望民進黨以大格局的方式進行修憲，因此國民黨主張先從較有共識的人民權利義務議題談起。 不過民進黨主張先從國會體制改革議題談起，同時拿出甲案廢國大、立院而成立新國會及乙案國代採全額政黨比例；國民黨要求民進黨必須擇一而談，民進黨選擇甲案，國民黨認爲，甲案變動過大，直接衝擊國大及立院，毫無可行性可言，如果民進黨不能夠改變，那麼協商就不必再進行下去。 在國民黨強勢要求下，民進黨祕書長游錫 才同意未來修憲協商國會體制，民進黨將以乙案的國代採全額政黨比例爲主，雙方協商才得以繼續進行下去。民進黨強調，廢國大而成立單一國會，是民進黨長期的目標，現階段將以全額政黨比例做爲短程的手段，況且乙案也是國發會的共識，國民黨有遵守的義務。	中時 990626	

0628	國民大會		三屆四次會第十次大會	修憲一讀—提案人說明 黨版 KMT-20　DPP-41.42 NP-34.35.36.37.38.39.40	速記錄	
0628	國、民兩黨祕書	國賓飯店	國、民兩黨祕書長層級的第四次修憲協商，雙方將以馬拉松式的全天候時間，繼續就國代產生方式、創制複決辦法等實質協商，協商休會一個月，七月廿九日復會，期間將由三黨國代推派學者、專家及社會人士，召開擴大修憲會議尋求共識，兩黨修憲協商仍將持續進行	雙方延續上次協商議題，從國代產生方式談起，國民黨再三質疑民進黨要求國代全額採政黨比例，根本就是要廢國代，兩者互爲等號，如果國民黨接受此議，形同國民黨同意打破五權憲法體制而要廢國大，國民黨怎麼可能接受？除非民進黨對外宣布，國代全額採政黨比例並不代表要廢國代，那麼國民黨才願意進一步協商。 民進黨認爲，國民黨的要求，好像要民進黨打破長期堅持廢國大的立場，民進黨無法接受，希望國民黨遵守國發會的共識，將國代改爲全額政黨比例，因此雙方協商陷入僵局，雖然兩黨協商代表一度各自帶開研擬對策，最後仍然沒有交集。 其後，國民黨祕書長章孝嚴建議改從創制複決法談起，國民黨首度同意將黨版有關不得與憲法抵觸等字眼的但書刪除，希望獲得民進黨善意的回應。不過民進黨認爲，全國性事務應包括憲法複決在內，讓修憲權不再由國代獨享，人民也可分享修憲權。 國民黨並不同意民進黨的看法，使得上述議題協	中時 990629	

				商又告觸礁。接著，協商議題改爲黨營事業規範方面，民進黨強烈要求憲法層次規範，但國民黨認爲國發會共識是以法律層次規範，國民黨認爲沒有必要入憲。 民進黨的三項修憲主張經過逐一討論協商，朝野雙方完全缺乏交集， 希望在今天修憲一讀會結束前，暫停會議一個月，也即七月廿九日才復會		
0629	國民大會		三屆四次會第十一次大會	休會一個月 0630-0729（復會） 會議首先針對新黨無限期暫停會議的提案表決，結果在場人數二百零四人，贊成的五十二人，未獲通過。接著表決國、民兩黨聯合提案，要求國大暫停會議一個月。經過二度表決，獲得過半數同意通過，會議才確定停會一個月，至七月廿九日復會。	速記錄	
0702	國、民兩黨祕書長		憲改擴大會議協商無交集	國民黨主張由國大祕書處承辦，民進黨堅持由政黨主辦，國大祕書處不得涉入	中時 990703	
0703	民進黨中央		憲改擴大徵詢會議	民進黨中央反對由國民大會主導召開擴大修憲研討會。民進黨所提憲改擴大徵詢會議的型態是，由三黨共同成立籌備小組，籌辦三至四場徵詢會議，每一場次都邀請學術界、新聞界、各級公職及其他政治、社會團體代表數人參與，針對三黨黨版提案提出質詢批判，並就爭議問題進行交叉討論。	中時 990704	

0709	李登輝總統		兩岸是特殊的國與國關係	李總統昨天接受世界第三大廣播公司「德國之聲」專訪，在答覆有關北京政府視台灣爲「叛離的一省」的問題時指出，我國在一九九一年修憲，將憲法的地域效力限縮在台灣，承認中華人民共和國在大陸統治權的合法性，立法委員及國大代表僅從台灣人民中選出，總統、副總統亦改由台灣人民直接選舉，國家權力統治的正當性只來自台灣人民的授權，因此已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國的關係，而非一合法政府、一叛亂團體，或一中央政府、一地方政府的「一個中國」的內部關係	中時 990710	
0714	三黨國大黨團	國際會議中心	憲改諮詢會議一連舉行十天	由三黨國大主辦、國大祕書處負責行政支援的國民大會憲政改革擴大諮詢會議，整個議事日程已原則敲定，將由各政黨依比例推荐國代及學者專家等六十位人士與會，會議採分組會議、大會及辯論方式進行，討論的議題以國代所提的四十九件修憲案爲原則。	中時 990712	
0719	三黨國大黨團		針對廿九日復會後的議程進行協商	原則決定會議進行至九月九日閉會，八月二日起進行修憲分組審查；八月卅一日進行修憲二讀程序，九月六日爲修憲三讀會，九月八、九日進行國代國是建言。	中時 990720	
0720	國、民兩黨		總統選制採相對多數、對全		中時 990721	

	國大黨團		國性事務進行創制複決、對李總統「兩國論」咸表認同、唯細節則有待進一步研議等三項共識。			
0721	美國在台協會理事主席卜睿哲		就「兩國論」後續效應問題，專程來台與我國政府溝通		中時 990721	
0721	國大副議長陳金讓		陳金讓評估國大形勢認爲，目前諸多修憲議題中，僅創制複決權入憲的目標最可能達成		中時 990722	
0723	憲改諮詢會議		憲改諮詢會議閉幕	國大憲政改革擴大諮詢會議，經過三黨推荐代表八天討論之後，於廿三日閉幕，共獲致七項「共同意見」及十二項「多數意見」等結論 國大諮詢會議獲得三黨一致共識而成爲「共同意見」的重點爲：一、國會制度有改革必要；二、不論是否邀請司法等三院院長報告，均應尊重其獨立性；三、憲改應在中華民國體制下進行；四、國會制度改革要考量社會安定；五、公投與創制複決有同質性，不必拘泥名稱；六、創制複決有付諸實施之正當性及可行性；七、有必要依法對政黨規範。	中時 990724	
0725	國民黨大陸		肯定卜氏傳達對台安全承		中時 990726	

	工作會主任張榮恭		諾			
0727	國、民兩黨國大黨團		國、民兩黨國大黨團修憲協商。	雙方同意將人民得就全國性事務依法行使創制、複決權條文，在今年國大修憲中入憲，同時也決定李總統所提的「兩國論」，及總統選制採絕對多數，都不列入今年修憲的議題， 國民黨國大黨團在協商中也希望民進黨支持國大得邀請三院院長到會報告、拘禁權延長爲四十八小時等修憲案，但民進黨以有擴權之嫌及戕害人權爲由，表示無法接受。民進黨反而以國會改造急迫爲由，希望國民黨接受廢國大或是國代完全改由政黨比例產生，國民黨還是認爲不能剝奪無黨籍人士參政權，加以拒絕	中時 99728	
0728	民進黨中央		公民權降至十八歲	民進黨中央昨天召開記者會指出，民進黨在這次修憲，除了提出國會改革、公投入憲及黨營事業納入規範等三大主張之外，婦女四分之一的參政保障及公民權降低至十八歲，是民進黨對婦女及青年議題的重要主張，公民權年齡的降低，可以提前讓青年參與決定國家事務，也符合民主潮流。	中時 990729	
0729	國民大會		三屆四次會第十二次大會	決定議程,國大將從八月二日至十三日進行 修憲案分組審查，八月十四日至廿九日停會半個月；八月卅一日至九月三日進行修憲二讀會；九月六日進行	速記錄	

				修憲三讀；九月八、九日進行國是建言後閉會。 修憲一讀—大體討論		
0730	國民大會		三屆四次會第十三次大會	修憲一讀—大體討論	速記錄	
0802	修憲審查委員會		第一次會議	大體討論	速記錄	
0802	民進黨新世紀國代		要求國大以決議文的方式，明確界定中華民國領土爲台澎金馬與其附屬島嶼，決議文的內容大多與李總統發表的內容相當		中時 990803	
0803	修憲審查委員會		第二次會議	上午大體討論 下午分組審查	速記錄	
0804	修憲審查委員會		分組審查		速記錄	
0805	修憲審查委員會		分組審查		速記錄	
0806	修憲審查委員會		第三次會議	第一小組綜合審查	速記錄	
0809	修憲審查委員會		第四次會議	第二小組綜合審查	速記錄	
0810	修憲審查委員會		第五次會議	第二小組綜合審查	速記錄	

0810	國、民兩黨		國、民兩黨修憲協商將闢第二管道。	在民進黨國代王東暉穿針引線之下，前民進黨主席施明德計劃與國民黨國大工作會主任陳鏡仁商談國會制度改革事宜	中時 990810	
0811	修憲審查委員會		第六次會議	上午第二小組綜合審查 下午第三小組綜合審查	速記錄	
0811	國民黨主席李登輝		國民黨絕不支持總統國代延任案	在中常會後約見國大議長蘇南成、國大工作會主任陳鏡仁等人，明確告訴國代，總統及國代延任案，沒有正當性，國民黨絕對不可能支持；國民黨也沒有所謂制定基本法的問題；至於「兩國論」沒有入憲的必要	中時 990812	
0811	民進黨憲改決策協調會議		決議對週五的修憲審查會表決立場	明確列舉一致反對的提案包括：國大擴權、延任案；立委任期縮短爲兩年案；中央獨攬警政體系之財政、人事大權提案；檢警羈押嫌犯延爲四十八小時案 並作成的相關決議，包括暫停國大、立院雙方職權，重新組成最高立法機關，名稱即爲「國會」，新國會議員名額爲一百名。只要國民黨有具體回應，願意接受新國會方案，則選舉時程的問題可以討論。	中時 990812	
0811	國、民兩黨國大黨團		協商修憲案	逐案討論四十九件修憲案，以做爲週五修憲審查會表決時重要參考，將全力支持進入二讀會的修憲案逐案列出，包括黨版的修憲案、擴權案、替代役、拘禁時間延長爲四十八小時等五件修憲案。至於採	中時 990812	

				取開放的案件部分，包括國大延任、民進黨版修憲案、新黨總統採絕對多數等六件。強力反對的有國土變更等案。國民黨強力反對國代延任案，但爲了避免破壞審查會的表決氣氛，同意讓延任案進入二讀會		
880812	修憲審查委員會		第七次會議	上午第三小組綜合審查 下午議決 通過國、民兩黨黨版修憲條文；立委任期縮短爲兩年；第 48 號國大自審預算、自定組織法增加職權；司法等三院首長政務報告等修憲案。而包括新黨黨版、國大立院合併單一國會等案，幾全遭封殺命運	速記錄	
0812	國民黨國大黨團黨團大會		黨鞭陳鏡仁正式轉達黨中央的修憲立場	除了廿號黨版修憲案外，對於社會役、檢警共用四十八小時、國大自審預算等案都持強力支持的立場；至於澎湖列爲保護地區、加強對榮民照顧、社會福利預算保障、總統選舉採絕對多數、民進黨版修憲案等五案則持開放態度。至於剩下的四十件修憲 案則予以封殺	中時 990813	
0813	國民黨國大工作會主任陳鏡仁		二讀封殺「延任」；至於國大職權調整部分，黨團仍然會採取開放的態度	受到延任案闖關成功影響，國民黨國大工作會主任陳鏡仁十三日以能力不足、領導無方爲由，已向直屬長官政策會執行長洪玉欽請辭，但已獲洪玉欽慰留	中時 990815	
0813	民進黨		議處倒戈國代	將故意離席以變相支持擴權案的黨籍國代，提報中	中時 990814	

				常會移送中評會議處；至於支持延任案的部份，則以追究黨鞭之責爲由，移送國大黨團總召集人陳金德及幹事長劉一德兩人		
0816	國大祕書處		開始受理修憲案之修正提案		速記錄	
0816	國民黨工作會議		明確決定反對國大延任和擴權案，要求國大黨團務須於二讀會封殺所有黨版以外的修憲案		中時 990817	
0817	國、民兩黨國大黨團修憲協商		雙方同意提前在卅日大會表決修憲審查報告書時，全力封殺國代延任案。至於國代採全額政黨比例代表制，仍然無法達成任何共識，協商已瀕臨「破局」		中時 990818	
0829	國民黨秘書長章孝嚴		邀集國大正副議長蘇南成、陳金讓，以及國民黨國大黨團幹部會商，明確傳達黨中央反對國代延任案立場		中時 990830	
0830	國民黨總統、副總統		舉行中外記者會，連戰明確表達不支持國大延任案、		中晚 990830	

	提名人連戰、蕭萬長		「兩國論」不會入憲的立場			
0830	民進黨國大黨團		召開記者會，說明黨團提出「凍結國代選舉案」的內容	黨團總召集人陳金德表示，此案的重點在於凍結國代選舉，並透過依附立委選舉各政黨及獨立參選人得票數之比例分配國代當選名額，藉以落實國發會共識；至於本屆國代延任至九一年，係因應這項國會改革而配合調整選舉時程的需要	中時 990831	
0830	民進黨中央修憲策略會議		重申反對國代延任案	對國大黨團幹事長劉一德的修憲三項提案，黨中央同意支持第一、二項國代改由政黨比例代表制方式產生，但是反對第三項國代延任案，民進黨中央並將於週五上山監督國代表決，只要民進黨籍國代違反黨的決議，支持國代擴權或是延任案，立即提報中執會再送中評會審議	中時 990831	
0830	國民黨國大黨團書記長陳明仁		黨中央清楚反對任何形式的延任自肥案，國民黨也不支持全額政黨比例制		中時 990831	
0830	國民大會		復會		速記錄	
			修憲一讀—議決	針對修憲審查會審查通過的相關條文進行處理，總計十八項修憲 案除立委任期改爲二年、立委國代延任至九十二年、警政預算由中央統一編列、羈押權延長四十八小時及新黨所提創制複決權不得牴觸憲法等五案遭封殺之外，其餘十三案皆將於修憲二讀		

				會表決處理 由民進黨團幹事長劉一德領銜的「凍結國代選舉案」，從下屆國代起改採依立委選舉得票數比例分配名額方式產生，爲配合立委改選之故，本屆國代延任至九十一年第四屆立委任滿因係針對國民黨黨版修憲案所提的修正條文，也一併進入二讀會		
0831	國民大會		三屆四次第十五次大會	修憲二讀—大體討論	速記錄	
0831	民進黨國大黨團總召集人陳金德		黨團不會讓延任案單獨過關，其前提是先通過國代改爲全額政黨比例		中時 990901	
0901	前主席施明德、新世紀次團領袖張俊宏、立院黨團正副總召李應元、陳昭南等人		上山表達支持劉一德案的立場		中時 990902	
0901	民進黨中執會		明確表示國大修憲二讀會上，如有黨籍國代舉手贊成延任案，一定送中評會議處		中時 990902	
0901	民進黨總統提名人陳水		明確表示反對任何形式的國代延任案		中時 990902	

	扁					
0901	國民大會		三屆四次第十六次大會	修憲二讀—逐條討論	速記錄	
0901	新黨		在陽明山中山樓聚集群眾守夜，希望國代參與二讀會表決時反對延任案		中時 990903	
0902	國民黨秘書長章孝嚴	各縣市黨部主委動員餐會	宣示國民黨堅決反對延任案，「全面動員封殺到底」。		中時 990903	
0902	國民大會		三屆四次第十七次大會	修憲二讀—逐條討論	速記錄	
0903	國民大會		三屆四次第十八次大會	江文如等人無記名投票臨時動議，現場 242 人在場，150 位國代支持，通過二讀會以祕密無記名方式投票。	速記錄	
				修憲二讀—議決 二讀通過本屆國代、立委均延任至九十一年六月卅日；第五屆立委任期改爲四年；第四屆國代爲三百名，以政黨比例方式選出，並以立委選舉得票數分配當選名額；而國大自第五屆起改爲一百五十人。另外，國大也通過台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律爲特別之規定。 修憲提案第四十八號：「國大組織、預算及行使職權之程序，由國大訂之」的國大擴權案，最後就在民		

				進黨國代及多數國民黨國代默契下，技術性將其擱置。 修憲三讀 凌晨四點二十分，在場 214 位國代以 204 票通過共九項修憲增修條文三讀		
0904	新黨全委會召集人李慶華		舉行記者會強調，延任案過關是人民的失敗，選民應站出來罷免這些延任派國代		中時 990905	
0904	民進黨團幹事長劉一德		凍結國代選舉後，民進黨短期內可以暫時不用喊廢國大，這一次能夠以「糖果的代價」，換取國民黨優勢席次國代支持，闖過修憲 3／4 高門檻，總算也是以體制內遊戲規則，達到國大自廢武功的目標		中時 990905	
0904	民進黨主席林義雄		表示他對於國大修憲整個過程並不滿意，政黨比例制有助於國會改造，但國代延任卻是不好的。現在兩者合在一起通過，民進黨願接受社會公評。		中時 990905	

0904	民進黨吳乃仁		要廢國大，將國大改爲由政黨比例代表制方式產生，幾乎是唯一可行的方法		中時 990905	
0904	副總統連戰	台中縣連友會總會	高聲宣示：自己投票，延長任期，違背人民，一定要反對到底。		中時 990905	
0904	總統府秘書室主任蘇志誠、公共事務室副主任丁遠超		針對蘇南成指李總統支持延任案之說，否認李登輝總統同意國大延任案		中時 990905	
0906	國大議長蘇南成		召開記者會說明延任案的通過並無議事瑕疵。針對國民黨因其未配合政黨政策將予處分，蘇南成也將說明，他已於九月四日修憲案通過後，向國民黨主席李登輝提出自請處分的聲明		中時 990906	
0906	民進黨中常委張俊宏		證實凍結國代選舉，張俊宏蘇南成達共識	國、民兩黨非正式地以國大議長蘇南成和他爲對口單位，獲致共識：本次國大先通過凍結國代選舉，待明年總統選舉結束、5 月 20 日李登輝卸任前，由李總統召開由跨黨派人士組成的新憲法會議，研擬	中晚 990906	

				出不同版本配套新憲法版本，再召開國大針對各版本進行可否決議，然後將決議交由公民投票複決，李登輝總統對此過程完全知情		
0906	總統府國策顧問許文龍		証實曾轉呈修憲案，總統未表態	曾經代朝野國代轉呈有關國代延任的修憲案給李登輝總統，但是基於他個人一貫的政治理念，並不贊成延任案，所以並未有因此案見李總統或打電話給李總統之事	中時 990907	
0906	民進黨國大黨團大、小黨鞭陳金德、劉一德		民進黨國代支持全額政黨比例制的配套延任案，是低成本、高改革的方法，完全符合民進黨長期政策，並未違反黨紀；對民進黨推動單一國會而言，也是空前的勝利		中時 990907	
0907	總統府秘書長黃昆輝		李總統自始至終都是反對國代延任的，而且當李總統獲悉有國代在串連時，九月二日還特別指示他打電話給國民黨中央委員會秘書長章孝嚴，要章孝嚴務必不讓延任案通過		中時 990908	
0908	國民黨中常		通過開除蘇南成黨籍		中時 990909	

	會					
0908	國大議長蘇南成		八日上午向國大祕書處遞出辭職書，正式請辭國大議長一職，依法即由副議長陳金讓代行議長職務		中時 990909	
0908	民進黨中常會		決議要求黨籍國代自明年五月原任期屆滿後，不支領任何名目的費用		中時 990909	
0908	民進黨選戰策略會議		決定推動三階段公投廢國大	「公民連署，展現民意」、「政黨協商，公投入憲」、「公民投票、廢除國大」	中時 990909	
0909	民進黨立委鄭寶清		提出3份釋憲聲請書，準備尋求跨黨派立委連署，聲請釋憲	針對國大通過立委國代延任案是否違憲、國代修憲權之範圍、大法官得否針對國大通過之修憲案進行違憲審查等3項憲政爭議	中時 990910	
0911	新黨		舉行反延任大遊行，抗議國代通過延任自肥的修憲案外，號召民眾加入罷免延任國代的行列		中晚 990911	
0915	中央政策會執行長洪玉欽	國民黨黨政運作研討會	國民黨對「特殊國與國關係論」的立場是「不修法、不修憲、不收回」，這是國民黨的「新三不」政策		中時 990416	
0915	李登輝總統		明令公佈包括國代延任案		中時 990416	

			在內中華民國憲法增修條文第一條、第四條、第九條及第十條條文			

1028	新黨立委郝龍斌		新黨立委郝龍斌提出由 112 位立委連署的釋憲案，送交司法院大法官會議，針對國民大會於今年九月三日通過延任案是否涉及違憲一事聲請釋憲	申請文提具國大延任案無效的四項理由，分別是：一、延任案的通過，在程序上有重大瑕疵，應屬無效：國大議長蘇南成擅自否決表決結果，並無視代表會議成員要求採無記名投票之要求，明顯違反議事規則，依釋字三四二號解釋：「程序有不待調查事實即可認定爲牴觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，則釋憲機關仍得宣告其爲無效。」 二、國民大會無權通過自我擴權條文：受委託的民代未經選民明示同意，沒有自行更改選民委託依據的權力；國代自我延長任期，屬自利自肥行爲，理應禁止。 三、該爭議條文，違反定期改選的修憲界限，應屬無效。 四、該修憲條文違反平等原則下不分黨派一律平等之修憲界限，應屬無效。	中時 99.10.28	
	民進黨立委鄭寶清		提出由約 80 名跨黨派立委連署的 3 份釋憲聲請書	針對國大通過立委國代延任案是否違憲、國代修憲權之範圍、大法官得否針對國大通過之修憲案進行違憲審查等 3 項憲政爭議，聲請大法官會議釋憲	中時 99.10.28	
1030	國民黨考紀會		無異議通過維持中常會開除黨籍的處分，蘇南成申訴		中時 99.10.31	

			無效			
1103	國民黨中常會		通過由黨籍立委連署，針對國代延任案聲請釋憲		中時 99.11.04	
1118	司法院大法官會議		決定廿五、廿六兩日召開國代延任釋憲案的說明會	大法官會議邀請憲法學者專家到會說明，說明會的主題有兩項：一是國大自行延長任期的決議是否屬於大法官得以審查事項；其次爲實體問題，若屬於大法官得以審查事項，那麼國大修憲是否有界線？若有界線，國代延任案是否逾越界線。	中時 99.11.20	
1118	國民黨籍立委曹爾忠		代表國民黨前往司法院，針對國代延任案遞送釋憲聲請書	國代延任案以無記名投票方式完成二、三讀程序，不符修憲程序，且與民選公職應定期改選之憲法精神牴觸，應屬無效，這項聲請案一共獲得九十九位國民黨籍立委及三位無黨籍立委共同連署	中時 99.11.19	
1119	朝野三黨國代		修憲後的第一次協商	針對司法院邀請國大推派共同代理人參與延任釋憲說明會研商對策，三黨原則同意推派延任案提案人劉一德並聘請國策顧問許文彬、學者莊柏林，就延任案通過的程序及延任的合憲性提出說明。國民大會也成立專案小組草撰說帖，由警大校長謝瑞智執筆。	中時 99.11.20	
1125	司法院大法官會議		召開國代延任聲請釋憲案說明會		中時 99.11.26	

01.02	國民黨總統參選人連戰	連蕭競選部	提六大方向推動第三波改革、主張國大回復非常設機構	國民黨總統參選人連戰昨天成立競選總部並宣示重要政見主張：全面向黑金宣戰、停止政黨從事營利事業且黨產交付信託管理、成立廉政的專責機構、回歸憲法讓國民大會回復〔非常設機構〕、並設置立場超然的人權委員會等六大主張。	聯合 1 版	01.03
	國民黨國大黨團書記長蔡正元		連戰主張解決修憲剩下問題	去年國大凍選案的修憲、只完成了〔減少國大名額、凍選〕國會改革的三分之二而以、剩下三分之一〔不常開會〕尚未解決、連戰主張的〔非常設機構〕就是要完成不常開會的目的。	聯合 4 版	01.03
	民進黨國大黨團幹事長劉一德		我們已先落實	民進黨去年已先一步將國大代表改爲全部政黨比例代表制、已落實國大虛級化目標。連戰的非常設化機構主張、充其量是幕僚抄襲新黨及民進黨主張、絲毫未見新格局。	聯合 4 版	01.03
	新黨國大黨團總召集人秦繼華		連戰主張雖晚了三年、但仍表肯定	新黨三年前就主張〔國大非常設化〕或〔留會不留人〕、秦繼華說：〔連戰主張雖晚了三年、但仍肯定他的勇氣〕。	聯合 4 版	01.03
01.18	民進黨總統參選人陳水扁	中國時報與謝許英文教基金會合辦的總統候選	台灣主權獨立已是政治和歷史現實、陳水扁如果當選、沒有兩國論入憲問題。		中時 頭版	01.19

		人演講會				
02.21	陸委會		中共國台辦發佈〔一個中國的原則與台灣問題〕白皮書、強力宣示中共對台不放棄使用武力的立場。		中時 02.22 頭版	
02.23	白宮發言人洛克哈特	美國白宮	美首度對中共對台政策白皮書做出反應、提醒北京四年前曾派航鑑巡弋台灣。		中時 02.23 頭版	
02.25	陸委會		正式聲明回應中共白皮書、指絕不同意中共對一中片面定義、並強調二岸爲特殊國與國關係。		聯合 02.26 四版	
03.18	司法院大法官會議		司法院大法官會議已達成共識，最快將在三月二十四日，就國大延任釋憲聲請案作成釋字第四九九號解釋，解釋文中將宣告國代延任及採政黨比例代表制違憲，依法國大在總統五月二十日就職前將必須儘快改選	大法官在解釋文中將解釋的爭議點包括：修憲是否有界限？國代延任案及政黨比例代表制修憲是否違反國大議事規則？若有違反其效力爲何？據了解，十六名大法官中只有曾華松提出不同意書	中時 03.18	
03.22	民進黨主席		林義雄：大法官無權否定憲	林義雄指出、國民大會制定的憲法、沒有認何機關	聯合 03.23	

	林義雄		法。	可以否定、如果大法官會議作出違反民主基本原則的憲法解釋、恐將引發一場不必要的憲政危機。	四版	

03.24	司法院大法官會議		大法官宣告延任案失效 國代應改選	第三屆國大去年九月以無記名投票方式修正的憲法第一、四、九、十條，程序違背公開透明原則及國大議事規則，其瑕疵已達到明顯重大之程度，違反修憲條文發生效力的基本規範，明顯構成規範衝突，自行延任也違反利益迴避原則，爲自由民主憲政秩序所不許，應自解釋公布之日起失其效力，八十六年七月廿一日修正公布的原增修條文繼續適用。 張大法官不應受理本件聲請案，有關憲法結構的調整，應由國大衡情度勢，非關司法院大法官的權限	中時 03.25	
	曾華松大法官		提出不同意見書		中時 03.25	
	陳計男大法官		提出協同意見及部分不同意見	主張修憲產生的規範衝突，大法官不應介入代爲抉擇，另外，他也質疑本案無記名投票之瑕疵，是否足以影響決議的效果	中時 03.25	
	前國大議長蘇南成		自認在去年九月四日主持審議該案時，應無任何瑕疵		中時 03.25	
	國大代理議長陳金讓		延任案是去年國大三讀通過的修憲條文，條文明確，並未發生適用疑義		中時 03.25	
	民進黨主席		司法院大法官會議作成釋			

	林義雄		字第四九九號解釋，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示例		中時 03.25	
	民進黨國大黨團總召集人陳金德		大法官會議阻礙台灣憲改的契機，且嚴重侵犯國會自律原則 肯定與尊重大法官解釋		中時 03.25	
	提出釋憲聲請的三位立委郝龍斌、鄭寶清及洪昭男				中時 03.25	
03.26	國民黨國大黨團書記長蔡正元		國民黨修憲四大議題：減少國代總額、凍結國大職權、分階段廢國大、單一選區兩票制		中時 03.27	
03.26	民進黨國大黨團總召集人陳金德		提出國大開會的三條件：政黨協商層級要高、協商透明化、修憲議題爲社會大眾接受		中時 03.27	

03.27	國民黨祕書長林豐正		國民黨對國民大會的定位：虛級化、非常設、減少員額，國民黨沒有廢國大的構想、期望和準備		中晚 03.27	
03.27	國、民兩黨國大黨團		朝野協商，雙方初步達成廢除國大的原則共識，實施日期與配套措施，二天內由兩黨提昇爲祕書長層級進行進一步協商	國民黨還是主張採分階段的方式辦理，希望讓國大仍保有複決立法院所提修憲案的職權，但民進黨則強烈要求廢國大，朝三權分立方向設計 據了解，國民黨幕僚方面所草擬的版本是讓「虛級化」後的國大保留被動的複決權，而民進黨則是朝向三權分立完全不留國大組織，原本雙方協商一度僵滯，不過就在兩方人馬返回談判桌後，國民黨黨團書記長蔡正元突然表達願意接受廢國大主張	中時 03.28	
03.27	中選會		決議第四屆國大代表選舉定於五月六日舉行投票，應選名額共有三百三十九名	三月三十日發布第四屆國代選舉公告，四月六日公告候選人登記日期及必備事項，四月九日至四月十三日受理候選人登記，四月十九日前審定國代候選人名單並通知抽籤，四月二十五日公告國代候選人名單與競選活動期間之起、止日期及每日競選活動之起、止時間。四月二十六日至五月五日辦理政見發表會，五月三日公告選舉人數，五月六日投票，五月十二日公告當選人名單	中時 03.28	
03.27	民進黨國大黨團		出「罷選國代、廢國大」的訴求	「三不」：不延任、不參選、不投票；「三要」：修憲議題要透明、朝野協商要有共識、修憲議題社會要	中時 03.28	

				接受		
03.28	國民黨國大黨團	幹部會議	連署請求李總統頒布國大第五次會議召集令，朝廢國大方向推動國會改革		中時 03.29	
03.28	民進黨黨主席林義雄		表示，希望能在近日內拜訪國民黨及其他政黨，爭取各政黨支持修憲廢國大	廢除國大之後，修憲權未來應交給立法院，再交付人民公投複決	中時 03.29	
03.28	內政部次長簡太郎		要暫緩國大代表改選有二個途徑，國民大會只要在五月六日前，修憲廢除國民大會；另外也可由總統發布緊急命令，暫停國代改選，後者比較不可行		中時 03.29	
03.29	民進黨國民大會黨團		拜會黃石城，建議中央選委會，將國大代表選舉延長至五月十日投票		中時 03.30	
03.30	國、民兩黨中央	國賓飯店	達成「留會不留人」的修憲共識	民進黨中常委吳乃仁、邱議瑩、政策會副執行長顏建發、副秘書長李旺台、黨團總召陳金德、幹事長劉一德、發言人林勝利及代表藍世聰。國民黨中央政策會執行長洪玉欽、副執行長莊隆昌、黨團書記長蔡正元、幹部陳明仁、謝瑞智、朱新民及政策會執行祕書汪誕平等	中時 03.31	

				兩黨達成七項修憲共識爲：一、第三屆國民大會代表任期至民國八十九年五月十九日屆滿，不再延任。 二、八十九年五月二十日起，國民大會機關名稱維持不變，走向虛級化、非常設化，國大代表依議題需要，於立法院提出總統、副總統彈劾案或憲法修正案時，三個月內採政黨比例代表制產生，任務型國代每次集會爲期一個月，集會結束即解除職務。 三、基於穩定政局、符合民意考量，自八十九年五月二十日起，國民大會職權合理調整如下：(一)移轉至立法院的職權：補選副總統、罷免總統副總統提案權、對總統提名任命之司法院、考試院、監察院人員行使同意權、變更領土決議權、聽取總統國情報告。(二)停止行使的職權：憲法修改權、聽取總統國情報告，檢討國是、提供建言。(三)國大代表行使的職權：議決立法院提出之總統、副總統彈劾案、複決立法院所提出之憲法修正案。 四、國大代表行使職權應依所屬政黨主張執行，其程序由立法院定之。 五、兩黨共同連署，咨請總統於四月十一日前召集國民大會代表集會。 六、本次國民大會集會，僅就兩黨協商共識進行議決。 七、兩黨一致呼籲全國人民及其他黨派全力支		

				持，共同推動國會改革。		
03.30	新黨全委會召集人郝龍斌		新黨願意在國代不延任的前提下參與國大臨時會，並以政黨協商方式討論凍結國大配套措施		中時 03.31	
03.31	朝野三黨陳鏡仁、蔡正元、藍世聰、李炳南、王高成		決議於四月八日舉習行預備會議，二十五日之前完成國大虛級化三讀	三黨協商通過的國大第五次會議議事日程草案，國大四月八日於陽明山中山樓開議，四月十五日起一連三天進行修憲案分組審查，四月廿一至廿四日進行修憲二讀會，最遲於四月廿五日進行三讀會，爲使會議任務單純化，三黨協商決定不受理國代的一般提案，同時縮短修憲提案及修正案補正之時間	中華日報 04.01	
03.31	新黨		新黨要求在國民兩黨七點共識之外，增加變更領土決議照修憲程序，以及彈劾總統副總統不限於內亂外患		民眾日報 04.01	
0401	李登輝總統		頒布國大開會召集令		中時 04.02	
0405	親民黨		召開國大黨團籌備會議，原則決定四月十一日於陽明山中山樓正式成立黨團運作，預估將有卅位國代加入	親自出席籌備會議的親民黨國代有黃澎孝、林正國、楊榮明、謝仲瑜、龍應達、林婦茹、田昭容、馬長風等八人。據了解，另外還有李繼生、林益陸、李文鴻、邱家乾、劉家驥、邱建勇、陳盛、高寶華、吳遠山、湯紹成、杜震華、黃鴻鈞、張馥堂、林忠山、吳國重等十五人也可望加入親民黨國大黨團	中時 04.06	

0407	民進黨、國民黨、新黨國大黨團		民進黨、國民黨、新黨國大黨團，就國大虛級化修憲案進一步磋商。	原則同意共同連署修憲提案，全力促成國大虛級化。也同意新黨有關總統選舉方式，立院擁有閣揆同意權等修憲 案進入一讀會，以營造政黨和諧的氣氛 昨天三黨國大黨團協商，並未邀請親民黨參加，親民黨國大黨團臨時召集人黃澎孝等人十分不滿。經國大代理議長陳金讓協調，親民黨才得以參加協商，商討有關程序委員會等人員的席次分配	中時 04.01	
04.07	進黨國大黨團總召陳今金德	立法院國大連聯誼會「如何因應憲政大變遷」公聽會	國大定爲「公投選舉人團」，留會不留人，依議提須要，依政黨比例產生		青年日報 04.08	
000408		陽明山中山樓	三屆國大第五次會議開議		中時 04.09	
000408	第三屆國民大會第五次會議		大會通過國、民兩黨提案，促請政院轉請中選會，在國大會議期間緩辦第四屆國代選舉事宜，以維憲政運作		中時 04.09	
0408	國民黨國大工作會		召開修憲研討小組會議	決定不支持黨版虛級化國大修憲案者，將處以嚴厲黨紀；爲鼓勵國代樂於「退職」，黨中央將補助黨籍國代每月十萬元的「基層服務費」，直到明年底立委	中時 04.09	

				改選，每位卸任黨籍國代共可領取一百七十萬元的「退職金」。而爲利國代轉換跑道，國民黨也可能提出增加立委名額的修憲提案。		
0408	國民黨籍國代謝明輝及朝野七十四位國代		大法官會議解釋國代延任案無效，朝野七十四位國代八日提出修憲案，主張廢除大法官，釋憲改由最高法院掌理。此案排入本次國大會議修憲一讀會討論。		中時 04.09	
0411	國民大會第五次會議程序委員會		召開第一次會議，決議大幅縮短修憲案補正天數，由三天改爲一天，收受對修憲審查結果修正案天數，由五天改爲三天	原則確定此次會議以修憲爲主，四月十四日進行修憲一讀會大體討論、四月十五、十六兩日進行修憲審查會、四月十九日截止收受對修憲審查結果修正案、四月廿一日進行處理修憲審查報告書、四月廿四日進行修憲二讀會、四月廿五日進行修憲三讀會後閉會	中時 04.12	
04.11	三黨一派	國賓飯店	達成修憲五點共識	民進黨中常委吳乃仁、邱議瑩，國大黨團總召陳金德、幹事劉一德，國民黨國大工作會主任陳鏡仁、書計長蔡正元，新黨祕書長李炳南，無黨籍代表江文如 1.全體協商代表同意就已答成之共識，提出憲法增修條文修正案，並優先推動 2.針對新黨所提之黨版修憲提案，依照前次協商共	台灣日報 04.12	

				識，國民黨與民進黨同意協助聯署成案 3.關於（一）立法院對司法、考試、監察三院行使人事同意權門檻；（二）社會福利澎湖及軍人保障條款，意見有高度交及，另行協商 4.關於國民大會代表之組成，立法委員之數與組成，另行討論 5.建請行政院及立法院對國民大會員工之權益，應依法妥予保障 三黨提出的共同連署之修憲案內容如下： 第一條第一項，國民大會代表三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年；或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之，比例代表制之選舉方式以法律定之。 第一條第三項，國民大會職權爲複決立法院提出之憲法修正案、領土變更案及議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。 第二條第九項，總統、副總統之罷免案，經立委總額四分之一之提議、三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人數總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即爲通過。 第四條第三項，立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。 第四條第五項，中華民國領土，依其固有之疆域，		

				非經全體立法委員四分之一之提議、四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，並提經國民大會代表三分之二之出席、出席代表四分之三之同意複決，不得變更之。 第四條第七項，立法院對於總統、副總統的彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議、全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出。 第五條第一項，司法院大法官十五人，以其中一人爲院長、一人爲副院長，由總統提名、經立法院同意任命之。 第六條第二項，考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經立法院同意任命之。 6. 第七條第二項，監察院設監察委員二十九人，以其中一人爲院長，一人爲副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。		
0412	民進黨、國民黨、新黨三黨國大黨團		共同向國大祕書處遞送國大虛級化修憲案，成爲修憲第三號案，共有二百二十九人連署		中時 04.13	
0414	內政部、行政院		建請行政院延緩辦理國代選舉，視修憲結果再即刻規劃相關選務。行政院長蕭萬		中時 04.15	

			長核定：原訂五月六日舉行的第四屆國民大會代表選舉，暫緩辦理			
0414	親民黨國大黨團	陽明山中山樓	親民黨國大黨團成立，由廿二位國代組成	親民黨國大黨團成員包括黃澎孝、林嫦茹、邱家乾、李文鴻、吳國重、李繼生、林益陸、馬長風、劉家驥、林正國、楊榮明、龍應達、吳鶴中、陳雪生、饒淑貞、謝仲瑜、邱建勇、唐元亮、高寶華、吳遠山、田昭容、陳盛等廿二人	中時 04.14	
0414	國民大會		國民大會通過修改國大議事規則第卅八條有關表決方式，明定記名投票時，應於票上刊印代表姓名，由代表圈選贊成、反對或棄權		中時 04.15	
0415	民進黨、國民黨、新黨三黨國大黨團		針對修憲審查會七件修憲案內容協商	共同提案的第三號案進入二讀會：「任務型」國代產生方式，由立法院以法律定之。至於司法、考試、監察三院人事同意權門檻，國、新兩黨力主獨立性較高的司法、監察兩院人事同意權門檻應爲三分之二、考試院爲二分之一；民進黨表示，原則可以接受，但須經黨中央確定。 有關立委部分，修憲第二號案要求將立委總額由二二五增加到二百五十人，三黨皆表示可以接受。但民進黨聲明這是最後可以容忍的數字	中時 04.16	

				關於國大虛級化後國大員工的照顧問題，原本列爲修憲案第六號，但三黨充分溝通協商後認爲此項條文不應提列至憲法層次		
0416	國大修憲審查會		表決通過廢除大法官、限制大法官釋憲範圍及國大虛級化等多項修憲提案		中時 04.17	
0417	國民黨國代謝明輝等七十餘位國代		連署提出修憲提案修正案，主張「司法院爲最高審判機關」、「司法院大法官非憲法第八十一條的法官，不得適用有關法官終身職的規定」	謝明輝版修憲提案修正案的修憲重點爲： 一、使司法院成爲司法最高審判機關，司法院下設民事、刑事、行政訴訟、公務員懲戒及憲法法庭，掌理憲法第七十七條規定之職權，並審理政黨違憲之解散事項（憲法第七十九條之規定停止適用）。 二、現任大法官之任期，應至中華民國九十一年十二月三十一日止。任期中應協助司法院推動司法改革。 三、由總統直接任命的大法官，有別於憲法第八十一條之法官，未來不得適用法官係終身職之規定。	中時 04.18	
04.18	四黨一派	台大校友會館	第三度政黨協商	維持七加二共識版本，並增列「國民大會職權調整後，國民大會組織法應於兩年內配合修正」，在任務單純化的考量之下，一切以先前三黨達成共識的修憲版本爲主，決定阻止廢大法官的修憲案進入二讀會。	中華日報 04.19	
0419	中選會委員			爲兼顧法律的依據和行政院的指示，該會決定部分	中時 04.20	

	會議			選務酌情暫緩辦理，視國民大會二十五日修憲結果再做決定。如國大修憲將國大虛級化，則不再辦理國代改選；如未通過該項修憲案，則國代改選照常依公告的五月六日投票		
0419	民進黨中常會		要求黨籍國代支持三黨一派協商共同修憲提案，但反對刪除司法院大法官會議。	針對大法官不適用法官優遇、立委選舉改由單一選區方式產生、立委名額增加爲二百五十人等提案，則授權由國大黨團自行決定。	中時 04.20	
0419	國民黨中常會		國民黨代主席連戰昨天下達動員令，凡無故未出席國大二、三讀會，及表決時不支持國民黨版 修憲案的國代，一律開除黨籍處分，中常會並通過國大工作會所提的「國代精英植根專案計劃」	分五大方向安排國代出路。包括： 一、依國代專長，由中央聘爲中央評議委員、黨務顧問、縣市黨部副主委等，回到任所積極經營基層推動黨務工作。 二、優先推薦本屆國代出任「任務型」國代，並拔擢優秀者參與縣市長、立委、鄉鎮市長及縣市議員的選舉。 三、協助國代參與農漁工商業會等全國性或地區性社團重要幹部的選舉。 四、安排參加國內外研究、訓練機構深造進修，以儲備更多能量爲黨國服務。 五、參與智庫工作，依專業及興趣，參加不同議題的政策研究，並已成立基金方式，專案落實	中時 04.20	
0421	國民大會		修憲一讀會表決，民進黨、國民黨、新黨昨天都發出甲	通過國大虛級化的協商版本、立委總額由二百廿五名增加到二百五十名、金馬澎湖地區和軍人保障條	中時 04.22	

			級動員令，民進黨主席林義雄、國民黨祕書長林豐正上山督陣	款，以及新黨主張的總統採絕對多數等案，送入廿四日的修憲二讀會討論；至於廢除大法官、限制大法官釋憲範圍則遭到封殺，不過已有國代提出取消大法官終身優遇的再修正案，將在二讀會中討論表決		
0422	民進黨國大黨團總召集人陳金德、國民黨國大黨團書記長蔡正元		就國大修憲二讀會形勢會商，確定國大虛級化等協商版本應可完成三讀；另立委總額增加廿五名及取消大法官享有終身優遇兩案，在民、國兩黨採「開放但傾向支持」之下，亦可望順利過關		中時 04.23	
0422	親民黨國大及立法院黨團		共同召開記者會表示，由於國、民兩黨主導的修憲有違憲之虞，該黨宣稱將退出國大 修憲審查會，拒絕爲此次修憲背書	親民黨國大黨團召集人黃澎孝表示，親民黨主張訂定廢國大落日條款，四年後再廢國大。而廢除國大後，則應還政於民，增訂公民複決 修憲案的條文。親民黨也主張總統選制應改爲絕對多數，以穩定政局	中時 04.23	
0423	國民黨		國民黨代黨主席連戰出面邀集所有黨籍國代座談	對所有黨籍國代下達動員令，指國大虛級化具偉大歷史意義、回應國人期盼，要求全體黨籍國代今天一定要出席支持國大虛級化。他宣布已「很明確承諾」，國民黨一定會專案爲黨籍國代安排未來的出路	中時 04.24	

0423	民進黨國大黨團召開派系領導人會議		肯定民、國、新三黨達成的國大虛級化修憲版本，同時也同意責成派系國代共同遵守，違者一律以開除黨籍處分		中時 04.24	
0423	國民黨			國民黨計劃安排黨籍國代擔任黨職，每月給予約十萬元工作津貼，以協助卸任後的黨籍國代在基層深耕；民進黨則傾向依專長安排至國營事業擔任董監事等職；新黨則將繼續借重黨籍國代的專業知識，爲政策貢獻心力	中時 04.24	
0424	國民大會		通過第六次增修條文	未來國代將採「任務型」，僅保有複決立院修憲案、彈劾正副總統及議決領土變更案等三權，依政黨比例產生；而立委則享有司法、考試、監察等三院人事同意權、聽取總統國情報告。保障軍人條文也在此次入憲。大法官除原任法官轉任者外，其餘不得適用法官終身職待遇。 另外立院從第五屆起總額增加到二百五十名，每縣市至少二人，未獲通過。	中時 04.01	
010510	前國大議長蘇南成			蘇南成表示兩國論的重點就是透過對現行憲法增修條文的全面大翻修，讓憲法條文更爲完備，包括國土、國會定位、政治制度、人民權利和義務、中央	聯合報 010511 2 版	

				與地方等；但因爲茲事體大，且容易造成台獨的疑慮，才引發爭議。 李登輝在八十八年七月提出的兩國論，引起外界的高度關切，隨後，美國也出面干預，認爲兩國論就是爲總統延任案護航；在美國的壓力下，李登輝也在八十八年八月二十日向他明確表示，總統延任案不可行。 總統延任案最原始的提案人是民進黨國代。當時的政治情勢反映出陳水扁難以出線，連戰也無力應戰，在擔心宋楚瑜出頭的情況下，決定用廢國大來做爲通過總統延任案的籌碼。當時李登輝其實在態度上並不是很明確，或許樂觀其成，但還只是向他說，「這是國大的事，你們自己處理 」。但是，據他了解，李登輝對完成全面修憲的政治改革是很有使命感的，所以國大也全力推動總統延任案；而李登輝的想法，是會在八十九年五月二十日任期屆滿時宣布辭職，把總統位子交給連戰，增加連戰的經驗。但後來八十八年八月二十日上午，李登輝對他明確表示總統延任案不可行後，才讓整個計畫未能克竟全功。		

修憲提案第四十七號

江代表文如等八十九人提：擬請增列憲法增修條文兩項條文爲：「國民大會第三屆國民大會代表、第九任總統、副總統及立法院第四屆立法委員之任期均延至中華民國九十二年六月三十日止，第四屆國民大會代表、第十任總統、副總統及第五屆立法委員均應於中華民國九十二年五月三十一日前同時選出，其任期均自中華民國九十二年七月一日起算。立法院立法委員之任期自第五屆起爲四年，不適用憲法第六十五條之規定。」請　公決案。

說　明：

一、精簡選舉層級合併統一投票：

目前我國選舉種類繁多，同時每項選舉分開舉辦，因而年年有選舉，甚至一年舉辦多次選舉，爲社會帶來很大的傷害，侵蝕國家資源，浪費社會成本。故應精簡選舉層級，將所有選舉歸納爲中央與地方二種選舉，使同屬中央層級之公職人員，即國大代表、總統、副總統與立法委員合併同時舉行投票。至於地方層級之公職人員包括：北、高市長及市議員、各縣市長及縣市議員、鄉鎮市長及代表、村里長均順延合併舉行投票，其選舉由中央選舉委員會擬訂選舉時程。

二、消弭任期未滿轉換跑道之陋習：

由於國大代表、總統、副總統與立法委員之任期不一致，導致任期未滿即轉換跑道，常使某選舉區沒有民意代表的窘境或需另行辦理補選等困擾。如經調整選舉時程後即可消弭任期未滿即轉換跑道的情形。

提案人：江文如

連署人：尤松雄　王水彰　王美月　王琇媛　王培珠　王　智　王慶三　王戴春滿　公　保　江順裕　多長有
沈銀和　李宗正　李榮勝　李學英　李繼生　呂文義　呂鈞鴻　吳國重　吳綺美　吳靜瑜　林正國
林光顯　林東梅　林居利　林阿仁　林明昌　林叔宏　林益陸　林嵩山　林慶麒　林聰明　邱家乾
洪秀菊　洪團樟　范揚恭　紀蔡月仙　侯彩鳳　高忠信　孫英善　翁興旺　郭正崇　康泰山　康國鋒
張光輝　張松樹　張坤霖　張明致　張政治　張建隆　陳子欽　陳志明　陳美子　陳政寬　陳建銘
陳淇陽　陳雪生　陳琪惠　陳運棟　陳燦鴻　馮汝城　曾炳煌　曾憲榮　黃文堯　黃宗詩　黃明聰
黃哲三　黃德治　黃德鴻　彭芳谷　溫錫金　褚顯明　楊榮明　楊肅元　廖芳洲　趙　寧　鄧鴻吉
蔡永常　蔡重吉　劉永福　劉東隆　賴宗炘　賴健榮　謝東松　蕭淑麗　簡德源　羅鍾澄枝　龔興生

修憲提案第四十八號

江代表文如等七十七人提：擬請修改憲法增修條文第一條第八項爲：「國民大會之組織、預算及行使職權之程序，由國民大會定之，不適用憲法第三十四條及第六十三條之規定。」請　公決案。

說　明：

一、司法院大法官釋字第七十六號解釋意旨，國民大會與立法院均係由人民直接選舉之代表或委員組成，其所分別行使之職權，就憲法上之地位、職權及性質，均相當於民主國家國會。再者，依「國會自律自治原則」，爲使國民大會之組織編列預算與職權行使能互爲配合，爰增訂其組織、預算與職權行使之程序應由國民大會自行訂定。

二、國民大會爲我國最高政權機關，代表人民行使政權，其職權與運作自與一般行政機關有所不同，惟歷年來，國民大會之預算均受行政院干預，甚且遭立法院不當刪減，嚴重影響職權行使與議事運作，宜應與其他民意機關同享有自審預算之權。

提案人：江文如

連署人：尤松雄　王水彰　王美月　王琇媛　王逢明　王戴春滿　江順裕　李宗正　李榮勝　李學英　李繼生
呂文義　吳綺美　吳靜瑜　吳鶴中　林正國　林光顯　林東梅　林居利　林阿仁　林明昌　林益陸
林嵩山　林慶麒　林聰明　邱家乾　洪秀菊　范揚恭　紀蔡月仙　侯彩鳳　孫英善　翁興旺　郭正崇
張光輝　張松樹　張明致　張政治　張建隆　陳美子　陳政寬　陳淇陽　陳雪生　陳婉真　陳琪惠
陳潤吾　陳燦鴻　馮汝城　曾炳煌　曾憲棨　黃宗詩　黃明聰　黃哲三　黃澎孝　黃德治　黃德鴻

彭芳谷　溫錫金　褚顯明　楊榮明　楊庸元　廖芳洲　趙玲玲　趙　寧　鄧鴻吉　蔡永常　劉東隆
劉裕猷　龍應達　賴宗炘　賴健榮　謝東松　蕭淑麗　簡太郎　簡德源　龔興生　羅鍾澄枝

修憲提案審查結果修正案第九號

劉代表一德等六十四人提：擬修正審查通過之修憲提案第二十號憲法增修條文第一條第一項、第二項爲：

（第一項）

國民大會代表第四屆爲三百人，依左列規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例，分配當選名額，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制。比例代表之選舉方法以法律定之。

一、自由地區直轄市、縣市一百九十四人，每縣市至少當選一人。

二、自由地區原住民六人。

三、全國不分區一百人（含僑居國外國民十八人）。

（第二項）

國民大會代表自第五屆起爲一百五十人，依左列規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票

數之比例，分配當選名額，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制：

一、自由地區直轄市、縣市一百人，每縣市至少當選一人。

二、自由地區原住民四人。

三、全國不分區四十六人（含僑居國外國民六人）。

（第三項）

國民大會代表於立法委員改選時同時改選，連選得連任，第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任滿之日止。不適用憲法第二十八條第一項及第二項之規定。

（第四項）

第一項及第二項之第一款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人。第三款各政黨當選之名額，每滿四人，應有婦女當選名額一人。

說　明：

為健全國會制度，將國大代表選舉方式改為比例代表制，並以立法委員選舉結果為分配席次之依據。爰依此原則，修正審

查通過之修憲提案第二十號案如右。

提案人：劉一德

連署人：丁詠蓀　王東暉　王明玉　王銘源　王慶三　江昭儀　李明憲　李昆澤　李茂全　李金億　吳俊明
吳富貴　余政靖　何敏豪　林育生　林意楨　林逸民　林懋榮　周民進　周威佑　周　衡　邱奕彬
邱國昌　邱議瑩　洪茂澤　洪順五　粘永和　康泰山　康耀忠　張倉顯　張禎祥　陳玉惠　陳宗仁
陳淑暖　陳瑞麟　陳耀昌　莊勝榮　湯火聖　湯美娥　黃永煌　黃昭凱　黃清賢　黃偉哲　黃德隆
彭百崇　楊金海　鄭貴蓮　鄭麗文　劉貞祥　劉俊秀　賴福興　賴儀松　謝明璋　戴榮聖　鍾淑姬
顏明聖　藍世聰　蕭秋德　魏秀珍　簡慈慧　蘇治芬　蘇明南　蘇嘉富

第三屆國民大會第四次會議修憲提案審查結果修正案第九號

修憲提案第三號

陳代表鏡仁、陳代表金德、李代表炳南、江代表文如、蔡代表正元等二二九人，爲健全國會制度，促進民主發展，特擬具憲法增修條文修正草案，是否有當，請大會　公決。

說　明：

一、為健全國會制度，以因應現階段民主政治發展需要，亟需調整國民大會之職權，及國民大會代表產生方式。

二、茲修正國民大會職權為：複決立法院所提憲法修正案、領土變更案及總統、副總統彈劾案。國大代表產生方式則改為：遇有立法院提出憲法修正案、領土變更案及總統、副總統彈劾案時，採比例代表制選出之。

三、具體修正條項如後：

中華民國憲法增修條文部分條文修正草案

修正條文	現行條文	說明
前言 （前言未修正）	為因應國家統一前之需要，依照憲法第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款之規定，增修本憲法條文如左：	原有前言，未修正。
第一條 第一項 （一）國民大會代表三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年；或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之，不受憲法第二十六條、第二十八條及第一百三十五條之限制。比例代表制之選舉方式以法律定之。	第一條　（國民大會代表之選舉） （一）國民大會代表依左列規定選出之，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制： 一、自由地區每直轄市、縣市各二人，但其人口逾十萬人者，每增加十萬人增一人。 二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。 三、僑居國外國民二十人。 四、全國不分區八十人。	國民大會代表改為依議題需要採政黨比例代表制產生，其選舉方法以法律定之。
（原第二項刪除）	（二）前項第一款每直轄市、縣市選出之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人，應增婦女當選名額一人。第三款及第四款之名額，採政黨比例方式選出之，各政黨當選之名額，每滿四人，應有婦女當選名額一人。	

第二項	（二）國民大會之職權如左，不適用憲法第四條、第二十七條第一項第一款至第三款及第二項、第一百七十四條第一款之規定： 一、依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第二款之規定，複決立法院所提之憲法修正案。 二、依增修條文第四條第五項之規定，複決立法院所提之領土變更案。 三、依增修條文第二條第十項之規定，議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。	（三）國民大會之職權如左，不適用憲法第二十七條第一項第一款、第二款之規定： 一、依增修條文第二條第七項之規定，補選副總統。 二、依增修條文第二條第九項之規定，提出總統、副總統罷免案。 三、依增修條文第二條第十項之規定，議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。 四、依憲法第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款之規定，修改憲法。 五、依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第二款之規定，複決立法院所提之憲法修正案。 六、依增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項之規定，對總統提名任命之人員，行使同意權。	原第一款補選副總統已改由立法院行使。 原第二款提出總統、副總統罷免案改由立法院行使。 增訂第二款領土之變更案改由立法院通過並經國民大會複決。 原第四款修改憲法國民大會已不再行使。 原第五款改列第一款。 原第六款對總統提名任命人員之任命同意權已改由立法院行使。
第三項	（三）國民大會代表於選舉結果確認後，十日內自行集會，國民大會集會以一個月為限。不適用憲法第二十九條及第三十條之規定。	（四）國民大會依前項第一款及第四款至第六款規定集會，或有國民大會代表五分之二以上請求召集會議時，由總統召集之；依前項第二款及第三款之規定集會時，由國民大會議長通告集會，不適用憲法第二十九條及第三十條之規定。	原第四項國民大會已改依議題需要選出及集會，自無總統召集及議長通告之必要。

第四項	（四）國民大會代表任期與集會期間相同，憲法第二十八條之規定停止適用。第三屆國民大會代表任期至中華民國八十九年五月十九日止。				增訂任期規定。
	（原第五項刪除）	（五）國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言；如一年內未集會，由總統召集會議為之，不受憲法第三十條之限制。			原第五項職權已改由立法院聽取總統國情報告，故予以刪除。
	（原第六項刪除）	（六）國民大會代表每四年改選一次，不適用憲法第二十八條第一項之規定。			國民大會代表任期之特性已變更，予以刪除。
	（原第七項刪除）	（七）國民大會設議長、副議長各一人，由國民大會代表互選之。議長對外代表國民大會，並於開會時主持會議。			國民大會之組織依憲法第三十四條之規定辦理，故予以刪除。
	（原第八項刪除）	（八）國民大會行使職權之程序，由國民大會定之，不適用憲法第三十四條之規定。			國民大會行使職權之程序依憲法第三十四條之規定辦理，故予以刪除。
第二條第一項	（原第一項未修正）	第二條（總統副總統之選舉罷免任期與彈劾） （一）總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選。在國外			現行條文第二條內容局部修正。

		之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。	
第二項	（二）總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。	（二）總統發布行政院院長與依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。	本項因國民大會之人事同意權已改由立法院行使，故刪除「國民大會或」等字。
第三項	（原第三項至第六項未修正）	（三）總統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發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。	
第四項		（四）總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。	
第五項		（五）總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。但總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院。立法院解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉，並於選舉結果確認後十日內自行集會，其任期重新起算。	
第六項		（六）總統、副總統之任期為四年，連選得連任一次，不適用憲法第四十七條之規定。	

第七項 第八項 第九項 第十項	（七）副總統缺位時由總統於三個月內提名候選人，由立法院補選，繼任至原任期屆滿為止。 （原第八項未修正） 總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。 （原第十項未修正）	（七）副總統缺位時，由總統於三個月內提名候選人，召集國民大會補選，繼任至原任期屆滿為止。 （八）總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止，不適用憲法第四十九條之有關規定。 （九）總統、副總統之罷免案，須經國民大會代表總額四分之一之提議，三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。 （十）立法院向國民大會提出之總統、副總統彈劾案，經國民大會代表總額三分之二同意時，被彈劾人應即解職。	改由立法院補選副總統。 總統、副總統罷免案之提案改由立法委員行使。
第三條	（原第三條未修正）	第三條　（行政院長之任命、負責與機關之組織） （一）行政院院長由總統任命之。行政院院長辭職或出缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。憲法第五十五條之規定，停止適用。 （二）行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十七條之規定，停止適用：	

一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。

二、行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。

三、立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。

(三) 國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。

(四) 各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。

第四條		第四條　（立法委員之選舉、對總統之彈劾與不逮捕特權） （一）立法院立法委員自第四屆起二百二十五人，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制： 一、自由地區直轄市、縣市一百六十八人。每縣市至少一人。 二、自由地區平地原住民及山地原住民各四人。 三、僑居國外國民八人。 四、全國不分區四十一人。 （二）前項第三款、第四款名額，採政黨比例方式選出之。第一款每直轄市、縣市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。 （三）立法院經總統解散後，在新選出之立法委員就職前，視同休會。
第一項	（原第一項未修正）	
第二項	（原第二項未修正）	
第三項	（三）立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。	
第四項	（原第三項改列為第四項，未修正）	
第五項	（五）中華民國領土，依其固有之疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，並提經國民大會代表三分之二之出席，出席代表四分之三之同意複決，不得變更之。	增訂第五項領土變更決議之程序。

增訂第三項原為國民大會之職權，改由立法院行使。

第六項	（原第四項改列為第六項，未修正）	（四）總統於立法院解散後發布緊急命令，立法院應於三日內自行集會，並於開議七日內追認之。但於新任立法委員選舉投票日後發布者，應由新任立法委員於就職後追認之。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。		
第七項	（七）立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。	（五）立法院對於總統、副總統犯內亂或外患罪之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。	原第五項改列為第七項，並刪除「犯內亂或外患罪之」八字。	
第八項	（原第六項改列為第八項，未修正）	（六）立法委員除現行犯外，在會期中，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。憲法第七十四條之規定，停止適用。		
第五條 第一項	（一）司法院大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命之。自中華民國九十二年起實施，不適用憲法第七十九條之有關規定。	第五條 （一）司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長，由總統提名，經國民大會同意任命之，自中華民國九十二年起實施，不適用憲法第七十九條之有關規定。	司法院院長、副院長及大法官之人事同意權改由立法院行使。	
第二項	（原第二項至第六項，未修正）	（二）司法院大法官任期八年，不分屆		

第三項		次，個別計算，並不得連任。但並為院長、副院長之大法官，不受任期之保障。 （三）中華民國九十二年總統提名之大法官，其中八位大法官，含院長、副院長，任期四年，其餘大法官任期為八年，不適用前項任期之規定。
第四項		（四）司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項。
第五項		（五）政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。
第六項		（六）司法院所提出之年度司法概算，行政院不得刪減，但得加註意見，編入中央政府總預算案，送立法院審議。
第六條 第一項	（原第一項未修正）	第六條　（考試院之組織與職權） （一）考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定： 考試。 一、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。 二、公務人員任免、考績、級俸、

第二項	（二）考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經立法院同意任命之。不適用憲法第八十四條之規定。	（二）考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經國民大會同意任命之，不適用憲法第八十四條之規定。
第三項	（原第三項未修正）	（三）憲法第八十五條有關按省區分別規定名額，分區舉行考試之規定，停止適用。
第七條		第七條　（監察院之組織與職權）
第一項	（原第一項未修正）	（一）監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定。
第二項	（二）監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長，一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。憲法第九十一條至九十三條之規定停止適用。	（二）監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經國民大會同意任命之。憲法第九十一條至第九十三條之規定停止適用。
第三項	（原第三項至第六項，未修正）	（三）監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。
第四項		（四）監察院對於監察院人員失職或違法之彈劾，適用憲法第九十五條、

本項考試院正副院長及考試委員之人事同意權，改由立法院行使。

本項監察院正副院長及監察委員之人事同意權，改由立法院行使。

第五項 第六項		第九十七條第二項及前項之規定。 （五）監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。 （六）憲法第一百零一條及第一百零二條之規定，停止適用。	
第八條	第八條 立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。國民大會代表集會期間之費用，以法律定之。	第八條　（國大代表與立委之報酬或待遇） 國民大會代表及立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。	國民大會代表不以屆次計算，其費用以法律定之。
第九條 第一項	（原第一項未修正）	第九條　（省、縣地方制度） （一）省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百十五條及第一百二十二條之限制： 一、省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。 二、省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。 三、縣設縣議會，縣議會議員由縣民	

		選舉之。 四、屬於縣之立法權，由縣議會行之。 五、縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。 六、中央與省、縣之關係。 七、省承行政院之命，監督縣自治事項。
第二項	（原第二項刪除）	（二）第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長之任期至中華民國八十七年十二月二十日止，台灣省議會議員及台灣省省長之選舉自第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長任期之屆滿日起停止辦理。 （三）台灣省議會議員及台灣省省長之選舉停止辦理後，台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。
	（二）台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。	原第二項已失時效，予以刪除。 原第三項中「台灣省議會議員及台灣省長之選舉停止辦理後」一段已失時效，予以刪除，其餘未修正，並改列為第二項。
第十條	本條未修正。	第十條　（基本國策之充實） （一）國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。 （二）經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。 （三）國家對於人民興辦之中小型經濟

第十一條		事業，應扶助並保護其生存與發展。 （四）國家對於公營金融機構之管理，應本企業化經營之原則；其管理、人事、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定。 （五）國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。 （六）國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。 （七）國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。 （八）教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。 （九）國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。 （十）國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於金門、馬祖地區人民亦同。 （十一）國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。
	本條未修正。	
	第十一條（特別授權制定兩岸關係法律） 自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。	

提案人：陳鏡仁　陳金德　李炳南　江文如　蔡正元

連署人：丁詠蓀　于樹潔　尤松雄　王水彰　王東暉　王明玉　王明隆　王美月　王高成　王培珠　王逢明
王　智　王銘源　王慶三　王戴春滿　公　保　石元娜　江昭儀　江惠貞　江順裕　江瑞添　曲兆祥
多長有　朱新民　朱銅樹　汪志冰　沈銀和　杜震華　李成家　李宏裕　李宗正　李明憲　李昆澤
李金億　李詩益　李榮堂　李榮勝　李學英　李瀛生　吳正群　吳成典　吳東昇　吳映卿　吳俊明
吳俊岸　吳富貴　吳滄海　余政靖　何啟建　何敏豪　利錦祥　宗景宜　林仁德　林東梅　林育生
林居利　林阿仁　林忠山　林明昌　林勝利　林意楨　林嵩山　林逸民　林榮德　林慶麒　林樹山
林鴻池　林聰明　林懋榮　周民進　周威佑　周　衡　邱奕彬　邱國昌　邱智淵　邱議瑩　洪平朗
洪茂澤　洪順五　洪團樟　施純義　胡維剛　柯三吉　范揚恭　紀　欣　紀蔡月仙　侯水盛　侯慶昌
高忠信　秦繼華　馬家珍　孫英善　荊溪昱　徐正樹　徐守志　徐宜生　徐國士　徐鴻進　粘永和
許歷農　郭炳宏　康泰山　康國鋒　康耀忠　曹原彰　張光輝　張坤霖　張金華　張　玲　張政治
張建隆　張倉顯　張禎祥　張輝元　張樹清　張馥堂　陳三思　陳子欽　陳大鈞　陳　川　陳玉惠
陳亦文　陳志寬　陳宗仁　陳治男　陳明吉　陳金讓　陳恒盛　陳政寬　陳建銘　陳淇陽　陳淑暖
陳琪惠　陳朝龍　陳進發　陳運棟　陳道明　陳聖治　陳瑞麟　陳漢春　陳燦鴻　陳耀昌　莊隆昌
莊勝榮　馮寶成　曾炳煌　曾憲棨　湯火聖　湯阿根　湯美娥　湯紹成　黃文和　黃文堯　黃永煌
黃宗詩　黃明聰　黃昭凱　黃哲三　黃清賢　黃偉哲　黃健庭　黃握中　黃德隆　黃德鴻　黃鴻鈞
彭百崇　彭芳谷　彭錦鵬　褚顯明　楊仁煌　楊世雄　楊金海　楊荊生　楊敏華　葉雲勗　廖榮清
趙淑媛　趙　寧　潘懷宗　鄭美蘭　鄭貴蓮　鄭新助　鄭麗文　鄧鴻吉　蔡志弘　蔡定邦　蔡亮亮
蔡重吉　蔡信德　蔡啟芳　劉一德　劉永福　劉東隆　劉貞祥　劉俊秀　劉權漳　賴宗炘　賴健榮

賴福興　賴儀松　盧文峯　盧國雄　錢林慧君　謝明璋　謝明輝　謝東松　謝清文　謝瑞智　戴榮聖

鍾佳濱　鍾淑姬　顏明聖　顏耀星　藍世聰　蕭秋德　魏秀珍　簡太郎　簡淑慧　羅文山　羅怡德

羅鍾澄枝　蘇治芬　蘇明南　蘇嘉富