

一九九七修憲述評—— 著重於「政黨合作路線」的檢討

陳儀深* 薛化元**

摘要

1996年臺灣首次總統民選並產生第三屆國代，此時因新黨從國民黨分裂出去，國民黨的國大代表席次已失去決定優勢，而第二大黨民進黨亦興致勃勃要參與修憲，所以在1997修憲的過程會發生本文所謂的「政黨合作路線」。過程雖驚濤駭浪，但是在李登輝與許信良的主導下兩黨各取所需，許信良方面得到「雙首長制」、李總統這邊所在意的「凍省」和取消「閣揆同意權」亦順利過關。九七修憲產生的中央政制是否會造成總統「大權獨攬」甚至是「民選皇帝」？本文認為總統任命行政院長毋須再經立法院同意，「用人權」確實較之前擴大，不過對照法國第五共和憲法，民選總統亦有行政院長任命權，臺灣並非新創；此外有關行政、立法的互動規定，特別是立法院推翻行政院經總統核可提出的覆議案，門檻由三分之二降至二分之一，可視為立院權力的擴張。

九七修憲所建立的制度適用至今二十多年，歷經三次政黨輪替，運作雖非完美無缺，卻無窒礙難行或「民選皇帝」情事；而當年朝野為制度抉擇辯論、民眾為憲法議題動員，憲法文化在臺灣越能生根，就越能彰顯主權國家的事實。

關鍵詞：李登輝、許信良、政黨合作路線、雙首長制、凍省、閣揆同意權

* 國史館館長

** 國立政治大學台灣史研究所教授

壹、前言

九七年夏天臺灣的修憲大戲結束以後，檯面上的政治人物緊接著為年底的縣市長選戰奔忙，研究法政的學術界人士則經過近半年的沉澱，開始對此次修憲做系統性的檢討，例如 11 月 22 日臺大法律系主辦的「九七憲改之檢討」學術研討會，以及 12 月 13、14 日台灣政治學會的第 4 屆年會，也有三篇文章討論這次的憲改。其中，除了針對修憲結果提出批評或辯護或尋求定位，不約而同地，兩場研討會各有一篇企圖為此次憲改——九〇年代臺灣的第四次修憲——從事理論化、模式化的論文，即臺大葉俊榮教授的〈九七憲改與台灣憲法變遷的模式〉¹，以及東吳陳宏銘講師的〈結構制約與路徑依循下的憲政體制選擇〉²。

葉俊榮教授歸納李登輝總統主政下的四次憲改，具有下列的共同形式：多階段分期預告、附加式（即增修條文方式）包裹整理、一機關（即國民大會）壟斷收租、體制外會議前導、集中於政府組織等，但是，筆者認為這樣的歸納在某些方面掩蓋了此次憲改的特殊性，例如 1990 年的國是會議——即所謂前導的體制外會議，可謂全在國民黨主導之下進行，所謂「協商」的成分十分有限，對於憲法之修改亦少有直接的影響，³ 而 1996 年的國家發展會議（簡稱國發會），則因國民黨已喪失國民大會四分之三的有效多數，使民進黨有前所未有的影響空間，企圖操作「政黨合作」的痕跡甚明。

其次，陳宏銘先生著重於兩項歷史結構所發揮的影響：即兩岸關係的國家定位結構，及主要黨派所形成的政治行動者結構，尤其前者使得臺灣只能修憲無法制憲，而追求總統制就必須拆解現行憲法進行制憲方能完成，因此在三至十年的中短期內總統制將不可能出現，同理基於增修條文體制亦不可能「回歸」《中華民國憲法》的內閣制傾向，於是順理成章的

¹ 葉俊榮，〈九七憲改與臺灣憲法變遷的模式〉，《臺大法學論叢》，第 27 卷第 2 期（1998 年 1 月），頁 1-6。

² 陳宏銘，〈結構制約與路徑依循下的憲政體制選擇〉，「台灣政治學會第四屆年會暨學術研討會」，臺北市：台灣政治學會，1997 年 12 月 13-14 日。

³ 詳見陳滄海，《修憲與政治的解析》（臺北市：幼獅文化事業公司，1995 年），頁 372-378。

結論是「混合制」。筆者則認為李登輝總統主導下的憲改，包括監察院改為準司法機關，總統改為直接民選，摘除立法院的閣揆同意權，對現行憲法「拆解」的幅度大矣，何貴乎進一步廢除行政院長，由總統擔任最高行政首長？尤其是，本次修憲過程中涉及中央政府體制究應採總統制或雙首長制（所謂改良式混合制）的拔河，以筆者作為親身參與者的觀察，實存在著精英（短期行動者）選擇的相當空間，很難說成「客觀歷史發展」或「結構制約」下的必然。

追求通則或尋找「必然」雖是學者的興趣與職志，但若無視於政治史演展過程中的諸多「偶然」，忽略行動者主觀意志的作用，恐怕不是真正的客觀，從而無法掌握歷史的真相。本文即是嘗試從政治史（而不是思想史、理論史）的角度，凸顯國、民兩黨的政黨合作路線的首度實踐，才是本次修憲的最大特徵；其次，要指明李登輝、許信良兩位黨主席的個人特質，才是造成這個修憲結果的主要因素；最後，則是對於九七修憲的結果予以評論。

關於 1997 年的修憲，作者之一陳儀深是當時的民進黨籍不分區國大代表，當年（1997 年 12 月）即曾經針對當時的政黨合作路線撰文檢討，發表在國民大會的內部刊物，⁴ 作者之二薛化元則是長期關注憲法史的學者，本篇論文希望兼顧理論與實際，重新檢視 1997 年修憲的歷史意義。

由於 1997 年迄今已逾 24 年，當時的中國國民黨主席李登輝，在 2000 年政黨輪替之後脫離國民黨且與民進黨籍總統陳水扁一度相善、與臺派社團密切交往；本文作者所參與的社團從 90 年代的批判李登輝總統轉變成 2000 年之後協助民間的李登輝，如今撰文回顧雖不免有些感慨，也不難理解才是。⁵

⁴ 陳儀深，〈偶然或必然？——1997 年臺灣修憲過程中的政黨合作路線檢討〉，《中華民國行憲五十年學術研討會論文暨研討實錄》（臺北市：國民大會，1998 年），頁 97-108。

⁵ 關於批判李登輝，最明顯的是在 1996 年總統大選之前，由於筆者參與的社團臺灣教授協會支持彭明敏，就出版一本《會診李登輝》（臺北市：前衛出版社，1996 年 2 月），由陳儀深、張正修掛名編輯。2000 年以前，薛化元除了發表〈戰後台灣修憲主張的歷史考察初探〉，《臺灣法學會學報》，第 18 期（1997 年 11 月）及〈張君勱議會（責任）內閣制主張之研究（1922-1947）〉，《國立政治大學歷史學報》，第 16 期（1999 年 5 月），頁 123-145 之外，另外先後應顧紹昌、孫善豪之約，以薛正良、無咎、吳彰仁，在 1997 年及 2000 年發表了〈對

貳、政黨合作路線的形成

1993年新黨自國民黨中分裂出來，一方面加強了國民黨「臺灣化」的印象，一方面當然削弱了國民黨的選票實力；尤其在九五年的立法委員選舉，新黨一舉奪得21席，使國民黨由三年前的95席降為85席，得票率46.1%是空前的新低。那一年民進黨得54席（比九二年多3席），得票率33.2%，比九二年僅多0.1%，似乎顯示它陷入三成三的「魔術瓶頸」當中。於是，民、新兩黨席次總和已逼近國民黨的席次，用施明德（當時擔任黨主席）的話說，國民黨「隨時有可能不過半」，⁶這是簡單的算數，自然會誘使政治人物「冒險犯難」。果然，顧不得代表民進黨參加九六年3月總統大選的彭明敏的看法，民進黨黨主席施明德1995年12月14日在立法院與新黨核心人士進行一場「大和解」咖啡會談。當黨內響起各種反彈聲音，施先生作了進一步的說明：臺灣目前面對的各種問題，已經不是單一政黨所能解決的，所以民進黨提出「大和解時代」的主張，就是在政治上要有「大聯合政府」，在社會上要展現大包容、大寬容，唯有如此才能面對中共的威脅。⁷

不過真正當權的國民黨還不須響應聯合政府的主張，⁸民、新兩黨所能推動的只是翌年2月立法院正副院長改選時的兩黨合作，即所謂「二月政改」。這種發展使得競選正副總統的「彭謝總部」憂心，副總統候選人謝長廷只能謹慎地說：推動社會大和解是對的，只不過在落實於政治上政黨協商組聯合政府時要謹慎處理。⁹彭明敏被問到他的競選主軸「終結外來政權」與大和解是否矛盾時，回答說：大和解的前提應該是大家認同臺灣，

國民黨修憲主張的一個批判〉、〈修憲的實像與虛像〉、〈修憲總評〉、〈修憲的主張與檢討〉。本篇論文有關修憲體制的討論，是以薛化元研究張君勱（憲政）思想的博士論文及後續研究為基礎，摘述改寫而成。

⁶ 〈大和解時代主張就是大聯合政府〉，《自立早報》，臺中，1995年12月16日，版3。

⁷ 〈大和解時代主張就是大聯合政府〉，《自立早報》，臺中，1995年12月16日，版3。

⁸ 國民黨發言人簡漢生當時對「大和解」的評論是：騙子與政客的結合。〈簡漢生：騙子與政客的結合〉，《自立早報》，臺中，1995年12月16日，版3。

⁹ 〈謝長廷：大和解方向正確應繼續推動〉，《台灣時報》，高雄，1995年12月21日，版2。

建立命運共同體，團結起來對付外來的威脅；而臺灣內部如果沒有辦法產生本土化的政權，就無法進行大和解，所以要先終結外來政權。¹⁰ 至於大聯合政府，彭明敏認為必須由民進黨來主導，未來他如果當選總統，將邀請認同臺灣的各黨派來共組大聯合政府。¹¹ 換句話說，當國民黨在立法院的席次仍然過半，而民進黨尚未贏得總統大選之際，實不宜提倡什麼大聯合政府，所以隨後召開的民進黨中常會中，大部分中常委基於選情考量，力主暫緩談論「大聯合政府」，至於「大和解」主張則繼續秉持社會改造精神全力推動。¹²

就理論而言，民主國家的政府組成是不必以英國美國的政黨輪替或一黨包辦為圭臬，例如瑞士、奧地利、哥倫比亞這些國家的「協商式民主」典型，或荷蘭、比利時、前西德、希臘等國家曾出現的「大聯合政府」¹³，也可能成為未來臺灣的走向。但從 1996 年上半年臺灣的政治現實來看，根本沒有這種可能，有的只是立委選後的「二月政改」以及總統選後的「六月政改」——且侷限於立法院正副院長改選的範圍，恐怕以施明德為代表的一些熱心人士所念茲在茲的，亦止於此。可是，施明德畢竟沒有當上立法院長，況民、新兩黨合作把國民黨籍的立院院長拉下馬來，與大和解、大聯合的本義何干？因此吾人看待這段期間民進黨推動的大和解路線，應該撥開那些高妙的說法，給大和解一個運作性的定義（operational definition）：「基本立場互異的不同黨派，互相結合以達成某一政治目標，謂之大和解。」¹⁴ 換句話說，就是經過道德包裝的「政黨合作」。

問題還在：民進黨應該與新黨合作？或與國民黨合作？1996 年 7 月 1 日晚上，李登輝總統在官邸接見剛上任的民進黨主席許信良，這個破天荒（兩黨主席在官邸）的會面，據報載是由許信良主動向總統府秘書長吳伯

¹⁰ 專訪彭明敏，〈彭明敏：黨領導人應會替我想一想〉，《自立晚報》，臺北，1995 年 12 月 20 日，版 3。

¹¹ 〈民進黨將發說帖化解內訌〉，《自由時報》，臺北，1995 年 12 月 17 日，版 2。

¹² 〈推動大和解 緩談大聯合 民進黨中常會決議現階段全力配合總統選舉 勝選後再提大聯合政府〉，《聯合報》，臺北，1995 年 12 月 21 日，版 2。

¹³ 民進黨中央黨部選舉對策委員會，《給台灣一個機會》（臺北市：前衛出版社，1995 年），頁 69。

¹⁴ 陳儀深，〈解剖大和解的虛實——兼為彭明敏辯誣〉，《自立晚報》，臺北，1996 年 4 月 22 日，版 3。

雄提出，由總統府安排促成。事後當媒體包圍追問會談的內容，許信良說，當他向總統說明目前立法院國民黨並無穩定多數，「政黨合作」是唯一途徑時，總統不但接受，還說他自己對政黨合作已有一套完整規劃，但這項方案還未與黨內黨務人員討論，總統準備將這項方案列入十四全大會（四中全會）議案討論，¹⁵ 值得注意的是，立法院第三屆第一會期的最後一天是7月2日，民、新兩黨推動「六月政改」的最後機會，就在「元帥夜奔敵營」（許主席跑去李總統官邸）的情況下破滅，立委張俊宏因而憤憤地說，六月政改功虧一簣不是輸在劉松藩、王金平2票，而是輸在李登輝、許信良2票，因為李、許會面讓有意與在野黨合作的立委產生動搖，才造成失敗的結果；不過，就二月政改而言，雙方原本勢均力敵，由於民進黨籍的立委張晉城在第二輪投票時跑票，才導致施明德以一票之差落選。¹⁶

合作的對象由新黨轉向國民黨，一時或有些尷尬，但在許信良看來：民、新兩黨在立法院的合作是「民主議會自然邏輯」，不必依賴什麼大和解才可以進行；而國民黨既無法有效執政，尋求在野黨的合作也是「自然邏輯」，所謂「既競爭又合作」只是民主政治的常識，不是什麼大道理。¹⁷ 不過，許信良所欲推動的政黨合作顯然比施明德更大膽、更大規模，早在總統大選期間，許信良、陳文茜就說過，國民黨已經是一個完全本土化的政黨，許信良更發表國、民兩黨可共組「臺灣黨」的驚人之論，只是在新當選第七屆黨主席的時候（也許由於接受勸告）終於澄清：「臺灣黨在目前是不切實際的想法，那是我的觀察，認為是兩黨長遠發展的可能趨勢，而不是要推行的政策。兩黨有各自的障礙，天才也創不出臺灣黨。」許信良進一步說他要推動的是「政黨合作」：「如果沒有政黨合作，不會有有效率、清廉的政府。但這個主動權不在民進黨，在國民黨尤其李登輝本人，必須要李登輝認清客觀情勢，展現誠意，才能進行黨對黨談判和黨對黨合作……只有政黨合作才能在立院形成穩定多數。」至於政黨合作是要促成

¹⁵ 〈政黨合作易 聯合政府難 國民黨民進黨各有算盤 沒有具體利益交換無異空談〉，《聯合報》，臺北，1996年7月3日，版2。

¹⁶ 〈李許會成為政改失敗下台階〉，《民眾日報》，高雄，1996年7月3日，版2。張晉城因而被民進黨開除黨籍，參見「張晉城」，收入「維基百科」：<https://zh.wikipedia.org/zh-hans>（2022/6/20點閱）。

¹⁷ 〈政黨合作易 聯合政府難 國民黨民進黨各有算盤 沒有具體利益交換無異空談〉，《聯合報》，臺北，1996年7月3日，版2。

聯合執政嗎？他答：「當然是聯合執政，民進黨不可能無條件支持國民黨。」¹⁸

為了籌組聯合政府，許信良不只一次向李登輝公開喊話，9月的時候又透過電臺說：「這種政府表面上在國會中過半數，實際上未過半數，一個政黨在立法院實際不過半，不和其他政黨組成聯合政府，一定是無能的政府、無效的政府，不只是不可能反黑，甚至也不可能通過任何有益的法案。」¹⁹ 這話當然顯得誇張渲染，握有主動權的李登輝，除了7月初在夜會許信良之後，指示相關部門研究「公費補助政黨」以解民進黨燃眉之急，²⁰ 算是政黨合作的善意回應以外，關於茲事體大的聯合政府似不須太早予以回應。但以54%得票率高票當選首屆民選總統的李登輝也不是沒有困難，例如5月18日連內閣再提總辭而「著毋庸議」²¹ 以後，立法院以80票對65票決議請李總統重新提名行政院長，李總統只能以「表示遺憾」帶過。如果連戰不能獲得立法院穩定多數的支持，誰能夠？難道要提名反對黨的主席來擔任閣揆？對李登輝而言，最好的辦法是修憲——把立法院的閣揆同意權拿掉！而修憲，就需要民進黨的協助才能達成。恰好九六年夏天國民大會開會針對考、監兩院幾位委員行使同意權之餘，國大代表對於憲改議題已躍躍欲試，在8月30日即閉幕當天李登輝遂接見朝野三黨的黨團代表，表示對修憲無預設立場，但「絕對有誠意」進行政黨合作。²²

總之，九五年立委選後，「政黨合作」應是觀察臺灣政局演變的有效途徑；接近權力邊緣的第二大黨自然成為政黨合作的主要推手，在民進黨尚未取得總統寶座之前，追求大聯合政府是比較脫離現實，從而九六年上

¹⁸ 〈許信良：盼促成聯合執政〉，《中時晚報》，臺北，1996年6月17日，版2。

¹⁹ 全國聯播節目〈綠色之聲：黨主席談話〉，收入《中央黨部傳真通訊》，第4期（1996年9月14日）。

²⁰ 〈李登輝指示研究公費補助政黨〉，《民眾日報》，高雄，1996年7月4日，版2。

²¹ 1996年總統大選時李登輝和連戰搭檔競選正副總統，而連戰是以行政院長身分當選副總統，副總統是否適合兼任行政院長？本是可以爭辯的憲政問題，但當連向李提出辭呈，李總統批示「著毋庸議」，白話文就是「就這麼決定，不用再談了」的意思。

²² 〈李總統：憲改須以政局安定為前提〉，《中國時報》，臺北，1996年8月31日，版2。由於他把第一次會議的「任務」限定在同意權行使，所以有關修憲議題他曾交代國民黨的國大工作會可在「明年進行」，見〈李登輝：明年可修憲〉，《自立晚報》，臺北，1996年6月19日，版2。

半年的「大和解」淪為立院院長的爭奪戰，對民進黨的社會形象自有損傷。九六年下半年新任主席許信良不諱言其要求國、民兩黨共組聯合政府的目標，惟國民黨在立法院的席次仍然過半，在野黨的「脅迫」不能太過造次，先協助李登輝修憲以解決業已發生的「行政一立法」僵局，營造良好的合作氣氛，應是許信良主席的「理性抉擇」。作為翌年修憲前戲的「國家發展會議」，乃成為兩黨合作的試金石。

叁、九七修憲前夕各主要政治勢力的憲改主張

一、國民黨方面：堅持「國發會」共識

九七修憲期間，國民黨的國大高層人士不只一次宣示「全力封殺非國發會共識的修憲案」²³，然而九六年年底完成的國發會共識顯係國、民兩黨折衝妥協的產物，若要進一步瞭解國民黨內部對中央政府體制的「原型」或偏好，可先參考九六年8月三屆國大第一次會議之中，國民黨籍三位具有代表性的國代謝瑞智、蔡重吉、柯三吉領銜，計有126人連署的第110號提案，內容就以美國的總統制為準，主張總統為國家元首並為行政首長，任免行政院院長、副院長、各部會首長等，並主持國務會議；其理由是總統直選以後，「總統應負之政治責任，在人民之心目中已相對地提升，理應朝類似總統制方向運作」²⁴。其次，同年10月當憲法法庭針對「副總統兼任行政院長是否違憲」進行辯論的時候，國民黨籍立委黃主文亦撰文主張總統制：「總統直選後，臺灣的憲法已經面臨全盤更動的必然，重新調整建立以總統直選為主軸，且適合臺灣跨世紀政治生態發展的憲法是必要且迫切的。……應該跳脫政治主觀價值的判斷，純從憲法內容與總統制的憲法發展方向來思考。」²⁵

不過國家發展會議終於對中央政府體制作了決定，除了增加立法院若干職權、國大代表改由政黨比例代表制產生、凍結五項選舉等重要更張之

²³ 〈蕭萬長：憲改應以國發會共識做基礎〉，《中國時報》，臺北，1997年5月24日，版2。

²⁴ 國民大會秘書處印，《第三屆國民大會第一次會議修憲提案（第1-114號）》（臺北市：國民大會秘書處，1996年），頁259-262。

²⁵ 黃主文，〈我國總統不是內閣制虛位元首〉，《臺灣時報》，高雄，1996年10月30日，版12。

外，關於總統、行政院、立法院之關係要點如下：1. 總統任命行政院長，不需經立法院同意。2. 總統於必要時得解散立法院，而行政院長亦得咨請總統解散立法院，但需有必要之規範或限制。3. 立法院得對行政院長提出不信任案。如此，取消閣揆同意權乃國民黨方面最為堅持，而引進解散倒閣制度，則是許信良熱心鼓吹之法國雙首長制所必需。後來，擔任國民黨修憲策劃小組召集人、擁有政治學博士的副總統兼行政院長連戰也稱讚說：「這並非憑空想出來的，可以說是參考法國第五共和憲法。……因為法國在二次大戰後，總統制、內閣制哪樣沒玩過？到最近雙首長制出現後，總統與國會多數結合後，國家進步就很快；即使不同黨，權責還是清清楚楚，政治中心仍相當穩固，不像以前鬧得不可開交。這次修憲不只可以權責分明、解決立法懈怠、打開政治僵局，將來還可能出現……政黨聯盟，政黨政治也會比較成熟。」²⁶ 他說的政黨聯盟，當然包括聯合政府的意思。

二、民進黨方面：雙首長制與總統制之爭

1996年6月底當第三屆國大第一次會議即將召開前夕，雖有消息顯示民進黨黨內次團體新潮流系和美麗島系國代多傾向雙首長制，但由於當時的總召集人蔡仁堅和第一副總召集人陳儀深皆主張總統制——他們在6月28日晚上、29日白天假烏來舉行的「黨團共識與策略會議」，特別邀請四位學者專家許宗力、林子儀、許慶雄、許陽明參加討論，終於得到多數黨團成員支持「應該邁向臺灣憲草所主張的總統制」的結論。可是在開會期間，文宣部主任郭正亮擅自對外發言表示：黨中央認為臺灣缺乏實施總統制的三權分立條件，而且總統制容易形成總統獨裁、不受國會監督，所以黨中央主張雙首長制，而黨主席特別助理陳文茜也發表類似的談話，並稱黨中央將「趕製」雙首長制和聯合政府等方面的說帖。²⁷ 由於黨中央的積極介入，在7月30日的國大黨團會議中總召集人蔡仁堅受到「圍剿」，

²⁶ 〈《連戰專訪》總統必須有主動解散國會權 連戰強調避免政院和立院軋在一起為國家整體利益 不能沒有這個設計〉，《聯合報》，臺北，1997年5月28日，版2。

²⁷ 〈推銷雙首長制 民進黨趕製說帖〉，《自由時報》，臺北，1996年7月22日，版2。

並以 36 比 28 否決本會期提出黨團版修憲案的提議，終於引起幹部總辭。²⁸

這段經過可以說明，民進黨內部關於中央政府體制的走向尚無共識，那些主張總統制的國代明明是政壇上的後輩、新人，為何能與「黨中央」相抗衡？因為 1993 年民進黨的政策白皮書主張總統制、反對雙首長制，是經中常會通過的。²⁹ 也因為這樣，國發會前夕，民進黨中常會所通過的「本黨參加國家發展會議在『憲政體制與政黨政治』議題之主張」，關於中央政府體制的主要修憲主張只能輕描淡寫地說：「在國會功能健全後，民選總統應有一定實權。」

可是黨對黨談判性質的國發會，畢竟做了雙首長制的決定，民進黨國大黨團於九七年 1 月 6 日召開的黨團會議，在散會前的一片混亂中主席宣布達成「一致支持」國發會結論的共識。³⁰ 主張總統制的國代陳儀深鏗而不捨，撰寫〈對人民的信諾，應重於對國民黨的信諾——我們對國發會結論應有的態度〉說帖，於 1 月 19 日在福利國連線的第 3 屆第一次會員大會中散發，尋求派系的支持。³¹ 3 月 20、21 日，民進黨國大黨團在淡水「楓丹白露」召開兩天一夜的黨團會議，由於福利國連線與正義連線多位國代的大力爭取，終於決定中央政府體制的修憲立場採「總統制」、「雙首長制」兩案並陳的方式。當 5 月初國大正式開會時，一般認係「正義連線龍頭」的陳水扁市長，亦明確表示他個人主張總統制，反對雙重首長「混亂制」³²。

美新兩系 vs. 福正兩系的分野，大致是黨內修憲爭議中雙首長制與總統制的分野，但也不能截然劃分，例如新系立委蘇煥智，就在此時公開發表支持總統制的文章，³³ 文中還批評國發會結論所描繪的制度會帶來強勢

²⁸ 詳情可參閱陳婉真，《草山小蛇與民進黨的頭人們》（新北市：陳婉真服務處，1997 年），頁 137-142。

²⁹ 民主進步黨《政策白皮書》（臺北市：民主進步黨中央黨部，1993 年），頁 14。

³⁰ 參見陳儀深，〈假性共識〉，《自立晚報》，臺北，1997 年 1 月 6 日，版 3。

³¹ 陳儀深在該次大會中當選為 15 位決策委員之一。後來福利國連線的決策會議曾在 4 月 14 日通過對本次修憲的共同主張之一是：支持權責分明之總統制配套主張。

³² 他還預留退路地說，政黨協商若無法定案，應交由公民投票來決定憲政版本。〈陳水扁明確主張總統制〉，《臺灣時報》，高雄，1997 年 5 月 3 日，版 4。

³³ 蘇煥智，〈建立權責相符的總統制〉，《自立晚報》，臺北，1997 年 3 月 15 日，

總統、弱勢國會的失衡狀態。

三、新黨方面：內閣制優先

新黨認為《中華民國憲法》的中央體制是傾向責任內閣制，而責任內閣制最符合責任政治、是最佳的政府體制；國、民兩黨在國發會達成的共識是「有權無責的混合制」，就新黨的立場本應反對到底，但為避免喪失在修憲過程中可以扮演的積極角色，新黨除了藉機宣揚內閣制的優點之外，決定「務實地」就國、民兩黨的國發會版本提出修正，以便使未來的憲政體制維持「最低合理性」³⁴。

由於新黨國代席次只有 46 席，占全體國代 334 席中的七分之一弱，基本上無法阻擋國、民兩黨合作進行修憲，因此他們一方面不放棄修改兩大黨版本的機會，一方面只能籌劃抗爭活動，以凸顯反對黨的立場。

四、學界、社運界方面：反對雙首長制

比較關心政治議題的——特別是獨派的——學界、社運界人士，在 1991 年曾經熱心與民進黨合作召開「人民制憲會議」，達成「臺灣憲法草案」，其中台灣教授協會的林山田、李勝雄、李永熾等人已在九六年 10 月另組建國黨，由於他們主張制憲而非修憲，否定現行增修憲法體制的正當性，³⁵ 所以對此次修憲過程中體制選擇的爭議採取比較置身事外的態度。不過，「臺灣憲法草案」就是主張總統制，影響了參與修憲的國大代表陳儀深。台灣教授協會在九七年 4 月 27 日假中山堂召開記者會，發表「總評三黨修憲方案」的公開聲明，認為國民黨的方案「便宜行事、治絲益棼」，新黨是「左右為難、進退失據」，而民進黨則是「權謀取向、為德不卒」——指的是該黨主流派基於單獨執政無望的假設，早就推銷雙重行政首長制，以便在制度上保證聯合政府的必然性，當此事與國民黨一拍即合以後，該黨長久以來主張之廢省、廢國大即可妥協成為凍結省級選舉而不廢省、改

版 7。

³⁴ 新黨全委會、國大黨團，新黨，〈中華民國憲法增修條文草案〉，1997 年 5 月 1 日。（國民大會內部文件）

³⁵ 詳見許慶雄，〈增修憲法體制之探討〉，「憲政改革的新思維」研討會，臺北市：亞洲協會、現代學術研究基金會，1995 年 9 月 30 日。

變國大選舉方式而國大職權照舊，顯見其權謀取向、為德不卒的特性。

除了台教會之外，「澄社」也是較為活躍、有時還更為專業的論政團體，現任社長張清溪也是台教會會員，其社員顏厥安、黃昭元（皆任教於臺大法律系）、顧忠華（政大社會系）、金恆煒（政論家）對於修憲方向都很有意見，國代陳儀深在5月初藉著當面請教的機會，鼓勵他們出來公開說話，果然在5月19日下午，在台教會秘書長管碧玲及上述澄社諸同仁的推動下，結合環保聯盟、綠黨、女性學學會、人本教育基金會等六個團體，組成「民間監督憲改聯盟」，以記者會方式提出「一個反對五大主張」³⁶：反對任何形式的雙首長制，主張實施總統制、強化國會功能、重建地方自治、強化司法保障及制定社會大憲章。這個監督聯盟是此次修憲中最持續、最深刻的監督行動團體，不但在5月23日發表〈我們不要民選皇帝〉萬言書，其後屢次以記者會、上電視、寫文章的方式推銷上述的主張，修憲結束以後還集體撰文「總評九七修憲」³⁷。

再次，另有一群非獨（或反獨）派的教授學者，如江炳倫、胡佛、張麟徵、呂亞力、魏鏞等等，雖不一定支持總統制，但砲口一致反對雙首長制，他們曾經發動數百位學者的連署，在報紙刊登廣告，題為「學術界反對『雙首長制』憲改嚴正聲明」³⁸，文中批評國、民兩黨的修憲版本會造就一個全無制衡功能的超級總統制，不過，他們把李登輝比為上演洪憲帝制的袁世凱，恐怕說服力不大。此外，重疊性很高的一群人還組成「臺大關心憲改聯盟」，並擇日舉行關心憲改靜坐及為憲法守夜燭光晚會。³⁹

肆、國大修憲過程中的三階段

經過以上的鋪陳，可知不論就「理」或「力」而言，國、民兩黨的主流派要落實國發會的共識殊為困難。不過當國民黨內部所謂「反凍省勢力」逐漸浮出檯面以後，變成民進黨極力要求國民黨信守國發會的承諾，民進

³⁶ 〈只要總統 不要雙首長〉，《自立晚報》，臺北，1997年5月19日，版2。

³⁷ 〈民間憲改聯盟總評九七修憲〉，《中國時報》，臺北，1997年7月21日，版11整版。

³⁸ 《聯合報》半版廣告，臺北，1997年5月31日，版5。

³⁹ 〈台大聯盟將發動師生上山請願〉，《自立早報》，臺中，1997年6月11日，版4。

黨的非主流派（或總統制派）如何與「反改革」的地方派系勢力劃清界線？這個道德壓力多少是造成民進黨最後必須「團結一致」的原因。類此，為凸顯本文引論中所謂的諸多偶然因素，有必要將國大實際的修憲過程分成三個階段：

一、黨團協商階段：互探底線

三屆國大第二次會議的頭一個月，即整個的5月分，可以看作國大黨團之間的協商階段。由於真正有實力決定的是國、民兩黨，所以三黨黨團協商只是形式的、次數較少，國、民兩黨的協商每週至少一次，較有實質意義。筆者（陳儀深）忝為民進黨的談判代表之一，深深體會國民黨此次修憲的核心關懷，即是擴張行政權、弱化立法權（這本是法國第五共和體制的特徵之一），除了欲拿掉閣揆同意權、給總統解散國會的權力之外，還包括限時立法、立法院彈劾總統的提案門檻高達五分之三、並且對立法院的調查聽證採嚴格的條件限制等等，其中若涉及國發會共識，民進黨方面的代表就縛手綁腳。其次，民進黨方面的談判代表表面上符合四大派系的結構，但福利國連線的張川田總是站在「總召集人」的中立位置，張富美也大都是採支持許信良的立場（他們都沒有加入「推動總統制聯盟」），例如5月21日晚上的國、民兩黨協商，草擬協商結論的時候說到「有關政府體制的選擇不受制度名稱的限制」，國民黨代表建議加上一句「以國發會共識為原則」，張富美卻點頭稱是，遂引起陳儀深的怒斥。⁴⁰當然，民進黨的黨團版提案有兩套：第107號（雙首長制）、第108號（總統制），也容易使國民黨責怪「內部尚未整合」而落於談判下風，因而當國民黨要求民進黨整合出一個單一版本的時候，即成為民進黨必須處理的問題。

由於5月21日有民進黨國代約40人連署成立「推動總統制聯盟」，23日有民間監督憲改聯盟發表〈我們不要民選皇帝〉萬言書，大約此時亦傳出民進黨30位立委連署一份〈為長治久安而修憲——我們對修憲的堅定立場〉，這份由施明德、沈富雄、葉菊蘭、顏錦福等不同派系領導人領銜的聲明中提到：「既然國民黨想要迴避立法院對行政院長的同意權行使……

⁴⁰ 常感孤軍奮戰的陳儀深，在翌日中午的黨團會議要求更改談判代表的結構，否則將退出協商。〈不滿附和國民黨 陳儀深揚言退出協商〉，《自立早報》，臺中，1997年5月22日，版2。

為何又不敢公然採行權責相符的總統制，讓一個有民意基礎的總統去領導國家，而接受立法院的制衡？」⁴¹ 這些壓力使得 5 月 21 日的黨團會議火藥味十足，有十位總統制派的國代退席抗議，頻遭砲轟的許信良主席留下來參加黨團的「協商處理小組會議」，同意授權草擬一份「協商整合版」。

5 月 27 日協商處理小組將「修憲提案第 107、108 號協商整合要點」提報黨團會議，這種氣氛之下的整合版自然是向總統制傾斜、把行政院長幕僚化。⁴² 黨團會議未作表決而「逕送黨中央處理」，翌（28）日中常會的決議則是：總統制和雙首長制「兩案並陳、一致投票」的原則不變，而國大黨團所提送的「協商整合要點」將列為優先協商的基礎。本次中常會還做成一個重大的決議：民進黨正式呼籲黨團對黨團談判之外，早日同時展開黨對黨協商談判，以化解目前憲改談判的僵局；本黨談判代表授權主席指派，但必須有國大代表參與其中。⁴³

其實這是民進黨內部的僵局，不是國、民兩黨之間的僵局。內部何以出現僵局？乃因總統制派的力量幾乎上升成為主流地位，於是許信良領導的黨中央要接手談判，而且由他來指派談判代表！黨機器所能發揮的作用（力量）由此可見。

二、高層協商階段：民進黨中央封殺總統制

為了準備黨對黨談判（兼為照顧談判代表的派系平衡問題），5 月 28 日的中常會通過「憲改工作及協商小組」成員由原先的 11 人擴編至 21 人，新增人員包括前主席施明德，中評會主委謝長廷，立委沈富雄、張俊雄等。其中對福利國派系較有影響力的謝長廷，曾在 6 月 4 日公開表示：「此次憲改過程中，總統制能夠起死回生，推動總統制的朋友，厥功至偉；同時，也因為大家的不懈努力，謝長廷身為民進黨代表總統制發言的協商代表，才有精神支柱與奧援。」⁴⁴ 同一日在推動總統制聯盟的記者會上，立委葉

⁴¹ 這一份 30 位立委的名單以及連署書，並未公諸報端，係筆者私人收藏。

⁴² 這個整合版連日受到陳文茜、林濁水等人批評，陳儀深曾撰文辯護：〈民進黨應認真推銷「協商版總統制」〉，《中國時報》，臺北，1997 年 6 月 3 日，版 11。

⁴³ 以上散見〈民主進步黨第七屆中央常務執行委員會第 34 次會議新聞稿〉，1997 年 5 月 28 日，筆者收藏文件。

⁴⁴ 〈謝長廷辦公室新聞稿〉，1997 年 6 月 4 日，筆者收藏文件。

菊蘭甚至有「另立黨中央」的憤慨之語⁴⁵。另一方面，一直沒有參加修憲爭議的大老林義雄先生也看不過去，就在6月4日中常會後，公開發起「熱愛民進黨、罷免許主席」運動，理由是：他看不起人民、他討好統治者、他排擠同志、他領導修憲不當。

先是，5月23日以臺大法律系為主體的民間監督憲改聯盟，聯名發表〈台灣人民的歷史選擇：我們不要民選皇帝〉，被民進黨文宣部主任同時是政策會執行長的郭正亮認為他們「停留在純法理解釋的七〇年代，頗欠缺政治和歷史脈絡的動態分析」，黨中央決定正式回應，由郭正亮、顏萬進和劉導三人合作撰寫萬言書〈台灣人民的歷史使命：我們不要蔣介石法統，我們不要黑金政治〉予以回應，但許信良主席認為寫得太弱，乃親自操刀重寫主文，並把標題改為火藥味十足的〈不要成為反改革的歷史罪人〉，萬言書於5月29日批露，結果標題壓倒一切，事後郭正亮感慨說：「不管是學界或媒體，幾乎無人理會我和劉導的說理文字，完全轉向泛政治化和充滿情緒的『誰在反改革』、『誰才是歷史罪人』等扣帽子之爭。」⁴⁶

儘管如此，意志堅定的許主席還是領軍參加6月8日晚上的國、民兩黨第三次高層協商，原訂6小時的會議拖到將近15個小時、即6月6日清晨6點45分才結束，各報紛紛以「總統制大潰敗」、「轉向雙首長制」為標題來描述這次協商的主要意義，到底誰打敗了誰？有記者謂「因民進黨主席傾向雙首長制而引發民進黨在談判桌上的內訌，不僅主席許信良與支持總統制的國大總召張川田及立委沈富雄發生強烈口角，立委周伯倫也與福利國國代邱國昌引爆強烈口舌之戰，民進黨談判桌上的內訌看得國民黨也深感無奈。」⁴⁷另據與會的國代描述以及對照雙方不同版本的協商紀錄，吾人有充分的理由說：是許信良親自封殺了總統制。

6月10日國、民兩黨的第四次高層協商，因國民黨方面無法就凍省及停止五項選舉方面做出承諾，而宣告破裂。這明顯是國民黨方面地方派系或反凍省勢力「發揮作用」的結果，也是李登輝自國發會以來「高估自己」

⁴⁵ 〈推動總統制民進黨大老另立黨中央！？〉，《自立晚報》，臺北，1997年6月4日，版2。

⁴⁶ 郭正亮，《民進黨轉型之痛》（臺北市：天下遠見出版公司，1998年），頁173-175。

⁴⁷ 〈民進黨自家人起口角〉，《自立晚報》，臺北，1997年6月9日，版2。

的結果，可是民進黨國大黨團幹事長李文忠卻把矛頭對準黨內的總統制聯盟，在6月12日召開記者會以抹黑的方式發表「掛羊頭賣狗肉的人要為改革失敗負責」，倒果為因地說由於民進黨內訌，「提供了地方派系人物重新集結成形的契機」，才使得「改革功虧一簣」，最後還說：「原來支持總統制只是（這）一部份人的羊頭，反對憲改、反對停止五項選舉才是真正的狗肉。這些人是不是應該跟新黨、統派及地方派系人物一起擔負反改革的責任呢？」⁴⁸

這種「同志變敵人」的狠毒現象，竟然是執行「政黨合作」路線的副產品，寧不諷刺。若要對照地看，推動總統制聯盟在6月10日發表〈打瞌睡中達成的共識？——我們對國、民兩黨第三次憲改協商記錄的批評〉，文中說「這次的修憲引起社會的廣泛注意和爭論，或有助於臺灣憲法意識的提昇，甚至為日後的制憲提供了寶貴的啟示，但是國、民兩黨高層基於權力的傲慢，表現出充耳不聞、不惜蠻幹的架勢，因而，所謂15小時的漏夜談判，不但不是光榮，而是一項笑話。」「修憲已變成密室政治，已變成綁票勒索。」這樣的描述已經把自己劃在國、民兩黨的圈子以外，難怪會引起身先士卒的李文忠那麼生氣？

除了中央體制的爭議，關於停止五項選舉亦紛紛出了狀況，民進黨國大黨團終於在內部溝通之後，於6月17日公開讓步：「停止鄉鎮市級選舉應由立法院修法處理」，「同意國大再選一屆，然後改為完全的政黨比例代表。」往後一段時間可謂低迷狀態，兩黨國大黨團偶作協商亦常不歡而散，不過兩黨高層雖未恢復正式協商，卻不乏私下祕密接觸或交換訊息的管道。⁴⁹終於在6月25日，李登輝總統親自在府內召開黨政高層會議，並敲定底線，使稍後的策劃小組會議無異議通過十四條黨版修正案；是晚，兩黨國大黨團的協商就達成了「十四項共識」。

所謂十四項共識（或稱「6月25日協商紀錄」），包含最重要的「取

⁴⁸ 筆者有新聞稿原件，消息參見〈民進黨內為修憲爆發內訌 李文忠點名批判「掛羊頭賣狗肉」 沈富雄、陳儀深批評搞派系鬥爭〉，《聯合報》，臺北，1997年6月13日，版4。

⁴⁹ 吳燕玲、陶令瑜，〈這位神秘的企業主促成兩黨重回談判桌〉，《新新聞》，第539期（1997年7月6日-12日），頁25-27。這時候，反凍省方面的國代自我評估，有46張鐵票，見〈反凍省國代估票：有46張鐵票〉，《自由時報》，臺北，1997年6月22日，版2。

消閣揆同意權」、「停止省長及省議員選舉」乃在預料之中，但國民黨加入「總統選舉採絕對多數當選制」顯對自己的政權保衛有利，民進黨主流派所在乎的解散倒閣制度也進去了。這一段曖昧期間，推動總統制聯盟重提陳水扁說過的兩階段修憲論，希望把中央政府體制的爭議以配套方式在下階段付諸公投決定，現階段只處理其他政治改革事項，國民黨方面的回應——不用說——是斷然拒絕。看到十四項共識的內容，總統制派的人應該心裡有數：接受或杯葛？

三、盤整與收拾階段：陳水扁與謝長廷向黨中央讓步

6月27日在陽明山中山樓召開的「民進黨中執會暨國大黨團聯席會議」，重點在討論十四項共識，福利國、正義連線兩派系的國代預先已經連署反對表決，否則將退席抗議；其間砲火交織，陳定南、謝長廷亦有精彩發言，最後雖無表決，但主席裁示推舉「九人小組」繼續和國民黨就四項議題談判協商：1. 刪除立院新任一年內不得行使倒閣的限制；2. 爭取總統選舉採相對多數決；3. 停止五項選舉應訂定落日條款；4. 要求公民投票入憲。九人小組成員為：許信良、謝長廷、張俊宏、陳水扁、姚嘉文、周伯倫、邱義仁、張川田、李文忠。

總統選制其實牽涉到「政權替換」的現實問題，民進黨協商代表先已答應，採絕對多數決若再由「當事人」陳水扁來主導反對殊不相宜，陳水扁只好在7月2日發表聲明：只要凍省、公投入憲、停辦五項選舉三點共識全部入憲，就不堅持總統選舉採相對多數決。⁵⁰ 往後數日輒見報載邱義仁、陳文茜、黃信介輪番拜會市府、「全力疏通」陳水扁，陳水扁果於7月10日讓步，同意總統選制、公投入憲於二階段修憲再談。⁵¹

國大議程進入最後關鍵階段，推動總統制聯盟遂在7月14日發表聲明：「哀矜肅穆面對本週的修憲表決」，表示除非此時讓公投入憲，以便預留未來修憲制憲由人民作主的空間，否則本週的二讀會只好依個案行事，不支持取消閣揆同意權、不支持引進解散倒閣制度。接著，7月15日上午施

⁵⁰ 原先要求總統選制採相對多數而被指為陳水扁條款，才有此項宣布，但旋又被黨內九人小組指為「以退為進」，「提嚴苛條件為己解套」。

⁵¹ 「疏通」之事，參見〈民進黨高層出馬 全力疏通陳水扁謝長廷〉，《自由時報》，臺北，1997年7月8日，版2。

明德、沈富雄、顏錦福三位立委上陽明山向總統制聯盟加油打氣，施明德表達公投必須入憲的強烈立場，揚言若有國代因而受黨紀處分將與其共進退，⁵² 情況似尚有可為？但是到了中午的黨團會議，臺北市長陳水扁（正義連線的領導人）特地上山列席發表談話，要求黨團接受九人小組決議，應於二讀表決時一致舉手；而謝長廷（福利國連線領導人）也上山表達同樣的意思，其間雖經國代邱國昌、張國慶、陳儀深發言爭取無效。情況遂急轉直下，推動總統制聯盟至此「潰不成軍」。

伍、九七修憲體制簡評

1997年7月18日修憲案三讀通過之際，陽明山中山樓的國大議場，有若干民進黨籍的國代高舉預先準備的「迎接李許變法」的牌子，當時或許令人感到誇大而不以為然，事後細思，若暫不論所變之法的「品質」、「意義」如何，那牌子確也某種程度反映歷史真相。但是不旋踵的7月29日，臺北市長陳水扁即對記者表示：明年民進黨的領導階層一定要改組，現今與國民黨「合作的路線」必然調整，不然整個黨不知會變成什麼樣子；當各方都預期二階段修憲時將會處理本階段未完成的總統選制等議題時，陳水扁卻說：未來不會有二階段修憲，到時候兩個黨的領導人全部換人，還有誰會談二階段修憲？⁵³

1997年修憲，對於臺灣政治體制而言，發揮了長久性的影響，其中在中央政府體制的部分，包括了總統任命行政院長的權限，以及行政權、立法權的互動，都有了相當巨大的轉變。而另一方面，臺灣的中央政府與省政府之間，長期存在統轄區域嚴重的重疊，導致中央與省權限嚴重重疊乃至衝突的問題，透過了修憲，凍結省級的選舉，而將省轉變成為中央派出機構，這對臺灣地方自治而言也是一個重大的轉變。

有關1997年修憲之後，政府體制變動的影響，除了有一些法政學者進

⁵² 當日許信良亦在陽明山上，他的立即反應是：「黨紀之前，即使施明德也沒有特權。」〈許信良：黨紀之前 施明德也無特權 今向中常會要求授權 黨籍國代若違九人小組決議 立即開除黨籍〉，《中國時報》，臺北，1997年7月16日，版2。

⁵³ 〈陳水扁：明年 民進黨領導階層須改組〉，《中國時報》，臺北，1997年7月30日，版2。

行學術的探討之外，當時也有包括國民黨非主流方面以及「臺派」立場的學者進行批判，例如，有不少人批評九七年修憲以後，由於總統權力擴張，因而產生所謂的「超級總統」，或者是由於總統取得了行政院長的任命權，而不再只是提名權，因而批評這是「總統有權，內閣有責」的權責不符制度。不過如果從憲法史的角度而言，早在 1946 年《中華民國憲法》制定的時刻，就可以發現當時就有談論到「超級總統制」，或是「總統有權，內閣有責」制，對後者而言，並不那麼負面。

一、行政院長任命權

原本《中華民國憲法》規定，總統在提名行政院長人選以後，必須進一步取得立法院的同意，才可以任命。換句話說，總統對行政權的整體運作固然有所謂的「用人權」，可以主動提名行政院長，包括可以提名與他意見相合的人選，來決定國家大政的基本方向，乃至於整體內閣成員的任用，但是這樣的一個職權的行使，必須以取得立法院的同意，作為前提。這也意味著，總統和行政院長之間的互動關係並不是只有行政院長依附於總統的正當性而已，另外一方面行政院長也取得了立法院的同意作為它權力正當性的另一個來源。在這樣一套憲政體制運作之中，總統的用人權乃至於透過用人權所展現的政治權力，必須與立法院經過一互動、協調的過程，才得以有效的運作。此時總統權力的運作，當然受到立法院的制衡。如今經過 1997 年憲政體制的修正，總統已經取得了完全的行政院長任命權，於是總統原本必須受到立法院制衡的上述狀況，有相當大的改變。

不過，如果回到總統直選的「雙首長制」，不僅威瑪共和、法國第五共和，難道總統沒有擁有內閣的人事權嗎？由於法國第五共和出現了左右共治，因此有不少學者將這種歷史的偶然當作制度上的必然，⁵⁴ 而忽略了原來第五共和原本總統提任命總理的權限。⁵⁵ 這個部分再對照 1919 年德國威瑪憲法下總統任命總理的運作來看，就可以了解總統直選之後的「雙首

⁵⁴ 有關此一誤解的主張，在國內十分常見。可以參考姚志剛等著，《法國第五共和的憲政運作》（臺北縣：業強出版社，1994 年）。

⁵⁵ 有關法國第五共和憲法規定總統任命總理的相關職權，及相關憲法條文的規定，可以參考許有為，〈法國第五共和制憲法總統與總理職權：以其憲政發展與理論背景為中心〉（臺北市：臺灣大學法律研究所碩士論文，1995 年）。

長制」，並不以國會擁有總理的同意權為要件，相對地國會對內閣的制衡主要是透過不信任案來行使。⁵⁶

二、覆議制度的修改

九七修憲內容中，行政院與立法院互動，除了尚未發生過的不信任案及其後衍生的行政院長提請總統解散國會外，最重要的是覆議制度的修正。

修憲之後，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 10 日內，移請立法院覆議。而立法院對於行政院移請之覆議案，應於送達 15 日內作成決議。如果行政院提出覆議時適逢立法院休會期間，立法院應於 7 日內自行集會，並於開議 15 日內作成決議，而覆議案逾期決議者，決議失效。覆議時如經立法委員二分之一以上維持原案，行政院長應即接受該決議。⁵⁷ 對於此一修正而言，我們可以發現表面上行政院及立法院各有得失，所謂各有得失指的是行政院提出的覆議案，在送達立法院之後，立法院必須於 15 日內作成決議，如未能達成決議，則視同覆議有效。縱使在非立法院開會的期間，立法院也必須馬上針對覆議案，於 7 日內集會，而且在開議 15 日內作成決議，否則一樣視覆議案有效。對於此點來看，此一體制的變動似乎是行政權力的一種擴張。但是，相對於過去《中華民國憲法》針對行政院所提的覆議案必須要立法委員三分之二以上決議時，覆議才告失敗，現在改成只要全體立法委員二分之一以上維持原案時，覆議就失敗，就此而言，此一修正自然可以視為立法院在維持原決議上的權力有增加的趨勢。換言之，行政院提出覆議案所必須取得立委支持的程度則較過去更為增加，難度也更難。

當總統領導的執政黨在立法院擁有過半席次時，此一變動的影響比較

⁵⁶ 目前已知最早有系統從「二元型議會內閣制」的角度討論內閣制元首與總理權限及其正當性基礎的，並提及法國第五共和及德國威瑪共和體制的是許志雄，〈權力分立之理論與現實：其構造與動態之剖析〉（臺北市：臺灣大學法律研究所碩士論文，1982 年）。

⁵⁷ 1997 年憲法增修條文第 3 條。〈憲法第四次增修〉，收入「中華民國總統府」：<https://www.president.gov.tw/Page/325>（2021/8/9 點閱）。

小。雖然此一狀況一旦出現，代表著總統及行政院失去了部分同黨立委的支持，使政局進入不穩定的狀態。但是影響較大的情況則是在野黨掌握立法院過半席次，特別是單一在野黨席次過半的狀況，「朝小野大」的執政黨總統與行政院，除非讓步取得支持，否則任何在野黨反對的政策都難以推動。就這個角度來看，特別是陳水扁擔任總統之後，經過九七年的修憲，立法院的預算案或是通過的法案，乃至決議，陳水扁總統所領導的行政權必須取得二分之一的立法委員支持（過去只要三分之一），才可以否決立法院的決議。相較於當年立法院通過的法律案無法落實政策來看，可以看出新的體制之下立法委員在權限運作上相對強勢。

三、不信任案與解散國會

透過此次修憲，立法院形式上也相對增加了一定的權力，主要是指有關不信任案的設計。此後，立法院在經過全體立法委員三分之一以上連署時，得對行政院長提出不信任案，而且不信任案提出以後，必須在 72 小時之後，於 48 小時之內，以記名投票的方式來表決。如果經過全體立法委員二分之一以上贊成時，則行政院長應於 10 日內提出辭職，同時也可以呈請總統解散立法院。在另一方面，也規定如果不信任案沒有通過時，在一年之內，立法院不可以對同一個行政院長提出不信任案。⁵⁸ 此種不信任案的設計，使得立法院對於行政院的制衡而言，當然比起過去相關的規定，來得更為有力。也就是說，立法院透過總額二分之一以上立法委員的決議，便可以強迫總統撤換行政院長。相對於過去憲政體制之下，立法院對行政院容或有再多的不滿，也幾乎不可能讓行政院長去職，自然是立法權的一種增強，但是這種增強，相對於前述總統所擁有的完整的行政院長任用權來看，權力的消長仍可做進一步的討論。

就形式而言，立法院提出不信任案通過以後，行政院長同時可以呈請總統宣告解散立法院，如此一來，立法權制衡行政權的設計亦受到了一定的箝制。行政與立法之間的制衡關係，或許因而比較均衡。

透過這一次修憲，立法院也取得了一定程度對總統的制衡權力，即，立法院可以對總統提出彈劾。而所謂的彈劾權，基本上只是一種提案的權

⁵⁸ 1997 年憲法增修條文第 3 條。

力，立法院通過以後，必須再經過國民大會代表總額的三分之二同意時，才能夠造成總統與副總統的解職。⁵⁹

由於要罷免總統十分的困難，本次修憲結果立法院是否能夠具足夠的權力制衡主導行政權的總統本人，自然有所爭議。問題是：「朝小野大」的情勢下，考量倒閣可能面對解散國會，立委本身面對改選都須審酌再三，因而至今未曾發生過。

陸、討論與結語

1997年第三屆國大代表在陽明山中山樓的修憲大戲落幕以後，「民間監督憲改聯盟」除了在7月20日召開記者會批評國、民兩黨「分贓修憲」，還在《中國時報》分別從四個方面、依據民主憲政的理念提出他們對九七憲改的看法。其中張忠棟在作為前言的「總評」中說：「今天反對黨和國民黨一樣，只看重權力的分配和交換，只看重政治資源的分配和掠奪。政黨的理想在那裡？人民的利益在那裡？……他們都沒有明確的思考。」⁶⁰張忠棟且因而退出民進黨。⁶¹臺大法律系的黃昭元教授是針對雙首長制提出批評，認為九七修憲之後行政權繼續分裂、成為「雙頭馬車」，總統有權無責、成為藏鏡人總統或「民選皇帝」，倒閣與解散國會的成成本鉅大卻都影響不到總統，總之這樣的雙首長制是一種人治色彩嚴重、最複雜且最不穩定的制度。⁶²此外，張清溪和顏厥安兩位教授合寫的文章認為此次修憲過程模糊了政黨界線，在本土化的大帽子之下「臺灣國民黨」與民進黨

⁵⁹ 1997年憲法增修條文第3條。廢除國大以後，立法院通過的彈劾案則需交由公民複決。

⁶⁰ 張忠棟，〈台灣的民主憲政何去何從？—總評九七憲改〉，《中國時報》，臺北，1997年7月21日，版4。

⁶¹ 張忠棟在1991年8月應邀加入民進黨並於同年年底成為該黨第二屆國民大會全國不分區代表，1996年5月二屆國代任期屆滿時張忠棟因肝疾等因素沒有續任。其政治思想研究可參見陳儀深，〈張忠棟「自由民族主義」思想初探〉，收入李怡慧主編，《張忠棟教授紀念文集》（臺北市：允晨文化實業股份有限公司，2000年），頁84-102。

⁶² 黃昭元，〈雙首長制 衝擊中央政府體制〉，《中國時報》，臺北，1997年7月21日，版11。

大團結，結果是「本土壓過了民主憲政，臺獨凌駕了自由人權。」⁶³若以親身經歷修憲過程的筆者而言，除了兩大黨的主流派最後以凍省、反宋來綁架可能涉及「民族情感」的動員以外，把許信良主席領導的民進黨中央掛上本土、臺獨的標籤，其實是很脫離現實的指控。

針對權謀分贓、聯合政府的批評，許信良在完成修憲之際也有公開的澄清，他說：「絕不可能在內閣改組上有政黨合作或聯合政府，民進黨根本無此意願，……而且國民黨客觀上仍居多數，不會進行聯合內閣。」⁶⁴「依據黨中常會的決議，連以個人身分入閣也不可能。」不過許信良又說：「明年立委大選之後，在三黨不過半的情形下，出現聯合政府或聯合內閣的可能性是有的。」另一方面，許信良也為本次的修憲成果辯護，認為這是「新的國民意志表現及新時代的開啟，……在香港回歸之後，臺灣這次的修憲對國際社會深具宣示意義，因為這是臺灣自己用民主方式建立新的政府體制，也同樣是向中共表明不會接受一國兩制」。⁶⁴

從本文所述的修憲過程，可知影響此次修憲採行雙首長制的最關鍵人物、最主要推手就是許信良，當客觀環境險惡而混沌的時候，他仍然牢牢地抓住他要的東西，儘管他不只一次說過：「這次的修憲完全是李登輝一個人的意志，沒有他根本不可能修憲。」⁶⁵但，李登輝比較關心的應該是閣揆同意權和凍省部分，就國民黨整體的憲改方向而言，「小幅度的」、「五權憲法架構下符合國情的漸進改革」才是最大公約數，修憲期間還一度傳聞國民黨修憲底線「向總統制調整」⁶⁶，並不令人意外。

學界、社運界的努力雖然擋不住雙首長制，但是所謂立法懈怠（限時立法）條款無疾而終，總統對國會的解散權由主動改為被動，多少還是與學界、社運界的壓力有關。至於有些擦槍走火的取消教科文預算下限及立

⁶³ 張清溪、顏厥安，〈兩大政黨 不應輕言聯合執政〉，《中國時報》，臺北，1997年7月21日，版11。「民間監督憲改聯盟」同一天在《中國時報》第11版刊登的評論文章還有管碧玲〈九七憲改 缺乏憲政主義精神〉；顧忠華〈弱勢團體 政治較勁的犧牲品〉。

⁶⁴ 張瑞昌專訪，〈許信良：第二階段修憲 應從長計議〉，《中國時報》，臺北，1997年7月21日，版2。

⁶⁵ 〈專訪許信良：修憲不成會有大災禍〉，《自立早報》，臺中，1997年5月19日，版4。

⁶⁶ 〈向總統制調整 國民黨修憲底線 解散國會權與倒閣權 不排除與民進黨協商時配套大幅調整〉，《聯合報》，臺北，1997年6月1日，版1。

委婦女保障條款未獲通過，固然政治人物要負主要責任，但學界、社運界關懷政治議題和社會議題的人分成兩邊，備多力分，也是問題。

許信良雖然在九七修憲中貫徹了他的政治意志，但是他也付出可觀的代價。林義雄先生默默進行的「罷許」行動雖無具體結果，但必然會影響翌（1998）年黨主席改選的局勢；7月22日立法院「新國家陣線」召開記者會評論此次修憲，會中立委陳永興宣布退出民進黨，同時預告半年後成立新政黨的可能性；而年底縣市長選舉當選南投縣長的彭百顯，恰是前一年年底國發會進行中以「退出」表達抗議的代表性人物。

從國發會以至九七年修憲，是一次政黨合作的大規模實踐。合作總比鬥爭好聽，但是就像理解「大和解」不能只從字面理解一樣，合作的背後其實也是刀光劍影，也是代表對某些路線與價值劃清界線。九六年春天，長久支持民進黨的李永熾教授說：「社運界（自）從民進黨提出大和解之後，就跟民進黨分道揚鑣，毫無關係。」李教授看出名詞背後的現實意涵，才又感慨地說：「民進黨是非常有可能過半的，四年後李登輝下臺，民進黨執政的可能性就很大。但民進黨不肯往上突破，只想抄捷徑，去跟新黨合作，或想跟國民黨聯合執政。」⁶⁷九六年秋天建國黨成立之際，李教授成為創黨的決策委員之一。一個（或一群）企盼民進黨單獨執政的學者，卻須走到與民進黨割袍斷義的地步，至少意味著那些操作政黨合作路線的人，缺少某種政治能力。

另一方面，關於九七修憲之後果的評價，是否如反對者所言那般「嚴重」，本文認為有進一步探討的空間。首先就總統權力的擴張而言，是否產生所謂的「超級總統」，或者是由於取消立法院的閣揆同意權，因而造成「總統有權，內閣有責」的權責不符制度？如果回到1946年《中華民國憲法》制定的歷史，就可以發現當時無論是「超級總統制」⁶⁸，或是「總統有權，內閣有責」制，都有相當的脈絡可循。一般人在1946年所批評的

⁶⁷ 〈李永熾：民進黨應放棄聯合執政觀點〉，《民眾日報》，高雄，1996年4月8日，版1。

⁶⁸ 雷震的回憶就指出：「五五憲草」是藉國民大會之名，以奉「行政權獨裁」之實，世人稱五五憲草為「一權憲草」者，即因此故。不僅如此，他還批評「五五憲草」上的總統，比實行總統制國家總統的權力還要大得多，所以有人說是等於過去的皇帝。雷震（原著），薛化元（主編），《中華民國制憲史—政治協商會議憲法草案》（臺北縣：稻鄉出版社，2010年），頁80、87。

「超級總統制」指的是「五權憲法」、或者是「五五憲草」設計的國家統治制度，在那個體制下，總統主導行政權幾乎不受制衡，而且在孫文思想中的五院制所強調的本來就是分工合作，⁶⁹而不是權力制衡；面對行政權，立法院對行政院能夠採取的是美國式的覆議（veto）制度。立法院本質上有相當程度立法局的意味，而五院體制全部由國民大會產生，國民大會又是最多三年開一次會，因而在制度上有嚴重的欠缺。相對地，政治協商會議「十二項憲草修改原則」及「政協憲草」的主要起草人張君勱，在1946年就指出，原本設計的《中華民國憲法》體制，就是「總統有權，內閣有責」制⁷⁰，而且在他設計的政協憲草制度裡面，總統是擁有人權的，他擁有行政院長的提名權，以及他任用自己信任的行政院長之後，同時得以介入或是主導行政院的人事，只是不適合越過行政院長直接指揮各部會。從這個角度來看，我們可以發現當時為了行政權的穩固，所以對於不信任案的行使持相對保留的態度，特別是限制了行政院長提請總統解散國會的權限，之後由於國民黨當局認為總統權力太小，因而把不信任案及解散國會權限的部分取消，改為後來我們看到的覆議（veto）設計，在這個制度之下，行政院經總統同意，向立法院提出的覆議，無論是立法院的預算、法案或是重大的決議，只要得到立法委員三分之一的支持，就能夠覆議成功，也就是得以推翻立法院原本的決議。

再者，由於認為行政院長是總統提名或是用人權的一部分，因而行政院長的態度相當程度反應總統的政治取向，而被認為這是一種總統擴權的表現。⁷¹九七修憲結果，總統權力確實在某種程度上有所擴張，那主要指的是行政院長人選不再需要經過立法院的同意而可以直接任命，而此一變更的緣由，一方面是1996年第3屆立委產生以後李總統提名連戰續任行政院長，發生民進黨與新黨結合的所謂「二月政改」，國民黨使出各種攏絡手段才使連戰驚險過關，5月總統就職以後又面臨是否重新提名連戰的難

⁶⁹ 孫中山所主張的權能區分、萬能政府，由國民大會產生五院的那一套制度設計，五院之間顯然不是制衡關係而是分工合作關係。詳見陳儀深，《中山先生的民主理論》（臺北市：臺灣商務印書館，1980年）。

⁷⁰ 張君勱，〈對五五憲草修改原則疑難之解答〉，《大公報》，1946年3月15日，版4。

⁷¹ 薛化元，《民主憲政與民族主義的辯證發展：張君勱思想研究》（臺北縣：稻禾出版社，1993年），頁192-193。

題，後來還勞動大法官會議解釋（釋字第 419 號）才又過了一關，這應是李登輝想要藉著九七修憲把閣揆同意權拿掉的現實原因；⁷² 另一方面的理由，才是民進黨主席許信良的幕僚夸夸其談的——所謂法國第五共和「雙首長制」理論，也就是總統有權任命閣揆。這個部分再對照 1919 德國威瑪憲法下總統任命總理的運作來看，就可以了解總統直選之後的「雙首長制」，並不以國會擁有總理的同意權為要件，不信任投票才是制衡的重點。不過，如前所述，早在 1946 年討論憲法體制的時候，一開始就是對不信任案如果配合解散國會，可能產生頻繁倒閣的現象，因而對不信任案的行使，包括對行政院長提請總統解散國會的權限的限制，相對地，原本在 1946 年國民黨當局強勢要求之下改變了這個設計，⁷³ 在 1997 年得到一定程度的恢復；而可能為了擔心不信任案及解散國會過度地運作，1997 年又將原來的覆議（veto）改為只要立法委員二分之一維持原議，就認定行政院覆議失敗。要之，經過 1997 年的修憲，相較於之前行政權只要取得三分之一的立法委員支持，就可以否決立法院的決議，現在必須取得二分之一以上的立委支持，就此而言總統的行政權是受到限縮，而不是擴大。

此外，原本否決了行政院的提案就是一種不信任案，而賦予立法院否決行政院的議案而又不算不信任，而迫使行政院必須接受立法院的決議，這無疑是立法委員可以不必面對不信任案通過以後常見的「解散國會」的狀態，這是立法院在不需要經過民意再檢驗的狀況，就貫徹其意志，此一問題就更顯得嚴重。至於行政院長任命權如果遭到國會否決，那麼常見的狀態就是任命代理行政院長，此一現象固然不是憲政常態，但是可以看出，縱使維持立法委員的同意權，也未必代表總統的提名權就毫無用武之地。

在某種意義上，重回雙首長制，或者是法國第五共和原始的憲政構想，都是我們重新思考當時修憲之歷史意義的重要參考。整體而言，1997 年的修憲，事後回顧：總統的權限固然擴張，可是在行政權和立法權的互動下，行政權不僅沒有較之前更穩固，反而立法權對行政權的制衡有更大的地方。當然，總統的罷免問題是另外一件事。

⁷² 參見王郁中，〈再造民主——論李登輝時代修憲的原因（1988-1997）〉，《中正歷史學刊》，第 22 期（2019 年 12 月），頁 167-204。

⁷³ 薛化元，《民主憲政與民族主義的辯證發展：張君勱思想研究》，頁 174、180、184。

九七修憲為什麼習慣被稱作「第四次」憲改？因為這是從李登輝接掌大位、於1991年5月1日宣布結束動員戡亂、同時以「增修條文體制」取代「臨時條款體制」開始，歷經1992年5月由第2屆國代做第二次增修，1994年8月做第三次增修，接下來1996年首次總統民選並產生第三屆國代，此時因新黨從國民黨分裂出去，國民黨的國大代表席次已失去決定優勢，而領導第二大黨民進黨的主席許信良也興致勃勃要參與修憲，所以在1997修憲的過程會發生本文所謂的「政黨合作路線」。要之，李登輝總統在十二年總統任期中進行的六次修憲，以1997這個第四次憲改的幅度最大，所確立的偏向總統制的雙首長制（或稱混合制）沿用至今，二十幾年來經過民進黨陳水扁執政（2000-2008）、國民黨的馬英九執政（2008-2016）、民進黨的蔡英文執政（2016至今），若有發生政潮通常因總統操守（如陳水扁時代的紅衫軍之亂）或重大政策（如馬英九時代的ECFA引起太陽花學運）而來的爭議，不是憲政制度上有甚麼窒礙難行的僵局，也沒有發生甚麼「民選皇帝」的情事。

憲法學者葉俊榮在國民大會三讀通過修憲條文的第二天見報的評論，認為「第四次憲改」相較於過去有三項特色，（一）國、民兩黨首度有高度的合作意願，分別透過權威領導貫徹兩黨協議；（二）國民黨首次不太堅持憲法的正統性與意識形態，偏向功能取向的配套改革；（三）過程中首度激起學界及一般國民的憲法意念，達到某種程度「憲法教室」的功能。⁷⁴關於第二項特色，因李登輝總統本人就不是「正統的」國民黨人，不受其意識形態束縛可以理解；第三項特色則因民主自由的氛圍，加上沒有一黨超過四分之三故而須經協商、故而存在著被影響的可能性使然；而第一項特色，正是本文的主題「政黨合作路線」，從本文詳述的經過可知，名曰合作實則有各取所需的現象，許信良方面堅持的是「行政—立法」關係部分的雙首長制，而李登輝方面則堅持凍省、取消閣揆同意權也達成目標。

九七修憲似乎沒有太多外國媒體注意，但有敏感的記者發現，美國《紐約時報》對於臺灣修憲的「凍省」有獨到的解讀，它一方面引用前政務委

⁷⁴ 葉俊榮，〈九七憲改的特色與未來性〉，《中國時報》，臺北，1997年7月19日，版11。

員馬英九的話（引用美國俚語）說「沒有壞就不要修嘛！」一方面在第6版顯著的標題說：「臺灣終止做為中國一省的地位」，而且引用美聯社發自臺北的電訊說：「臺灣冒著激怒中國的危險，向全面獨立更邁進一步。」⁷⁵表面上看似乎是外國媒體過度解讀，⁷⁶但是從李登輝總統自己的說法可知「雖不中亦不遠矣」，李總統在1998年8月接受日本《文藝春秋》專訪，可能受到稍早柯林頓（Bill Clinton）總統訪中提出對臺灣不利的「新三不」政策影響，特別針對廢省的政策提出辯護，說過去憲法的規定使臺灣陷於統治全中國的虛構，廢省（精省）是為了「排除憲法上的虛構」，「早日完成民主化制度。」⁷⁷此外，李登輝總統卸任之後不久的2001年，在「李登輝學校」為台聯黨13位新科立委集訓的開訓典禮演講中，一方面提出國會改革的方案，一方面公開主張「總統制比較好做事」，以為總統制會導向獨裁已是過去式，因為現在立法院和行政院都可以對總統權力設限，他建議在下次總統選舉前一年，完成總統制修憲。⁷⁸這些事後的發展，都是某種程度支持了本文的論斷。

⁷⁵ 傅建中，〈紐約時報獨到解讀台灣凍省〉，《中國時報》，臺北，1997年7月22日，版4。

⁷⁶ 當時的政府發言人、新聞局長李大維說近期將籌組海外宣導團，去向海外媒體、智庫說明此次國大修憲的重點，「並非走向臺獨」。〈我將組修憲海外宣導團〉，《中國時報》，臺北，1997年7月22日，版4。

⁷⁷ 1998年伊藤潔（劉明修）訪問、刊登在《文藝春秋》的這段話，轉引自顧爾德，〈比起阿輝伯，小英文藝春秋的訪問像杯白開水〉，收入「新新聞」：<https://www.storm.mg/new7/article/3879223>（2021/8/14點閱）。

⁷⁸ 蘇永耀，〈李登輝主張 修憲建立總統制〉，《自由時報》，臺北，2001年12月20日，版1。