

李登輝總統第二次民主改革倡議 之回顧與啟發*

羅承宗 **

摘要

按照李登輝總統想法，所謂的第一次民主改革就是在其任期裡所推動的包括憲政改革在內的各項民主改革工程的總稱。反映在憲改工程上，即為藉由從第一次至第六次《中華民國憲法增修條文》的歷次修正。至於所遭遇到的民主發展瓶頸與後續如何突破等課題，則歸類第二次民主改革範疇。鑑於第一次民主改革乃至功罪，已有充沛文獻探討。本文謹將討論重心放在李登輝總統自 2013 年後關於第二次民主改革與諸多憲改倡議。

本文發現，李登輝總統的第二次民主改革倡議，乃稟持「現場主義」精神，訪問臺灣各縣市，藉由走入基層、直接面對人民，俾瞭解問題所在。在第二次民主改革行動說帖裡包括：倡議國土重劃，打破「六都十六縣市」現狀而調整為「七大區域」、分散中央機關遷至中南部、財劃法修法與地方財政再生基金乃至於健全地方行政權與自治監督機能等主張，本文認為這些俱為深具啟發性的憲政改革倡議。只是，隨著李登輝總統辭世，以地方自治作為憲政改革重心的倡議，殘光也轉趨黯淡。相關倡議，在政治上並未激起太多漣漪。截自脫稿為止，盤點本屆立法院迄今提出的相關修憲提案，無一觸及地方自治，令人遺憾。

關鍵字：第二次民主改革、憲政改革、地方自治、區域均衡、現場主義

* 本文之撰寫，得財團法人李登輝基金會執行長鄭睦群、研究處前處長洪浦釗多所協助；又於 2021 年 8 月 29 日「李登輝與臺灣民主化」學術研討會發表與後續出版審查之際，亦蒙各界專家學者與匿名審稿人提出諸多寶貴意見，謹此致謝。作者已在時間容許範圍內進行補正與說明，惟文責仍由作者自負。

** 南臺科技大學財經法律研究所教授

壹、前言

按憲法乃國家根本大法，亦為法律體制的最高頂點，法律與法規命令抵觸憲法者無效。放眼世界一般民主國家，涉及憲法與憲政課題的相關議論，固然複雜且多元。但若與臺灣相較，當可發現目前施行於臺灣的憲法與憲政體制，實乃極端特殊的案例。簡而言之，現行憲法係由兩部分所構成，前者為 1947 年 12 月「名義上」施行、迄今本文一條未動的《中華民國憲法》。¹ 後者則為《中華民國憲法增修條文》。相較於「中國製造」的《中華民國憲法》本文的絕對不可碰觸，「臺灣製造」《中華民國憲法增修條文》，則相對具有可調整性。從 1991 年 5 月制定公布起算，至 2005 年 6 月為止，期間共歷經 7 次修正。² 倘以總統任期來觀察，綜觀 7 次憲法增修條文，除 2005 年 6 月最後一次發生於陳水扁總統任內外，其餘 6 次都發生於李登輝總統任內。從客觀來看，我國的自由民主憲政秩序演變至今，解嚴後諸多攸關臺灣憲政改革方向的重大決定，大抵於李登輝總統任期內所決定，當非過言。

誠如論者批判，在現代世界比較憲法學上認為，類似美國之增修憲法條文之憲法變遷，必須是憲法本文與增修條文共同構成整部憲法；現行憲法卻以增修憲法條文方式，來增訂違反憲法原文之條項，且更進而凍結憲法原文之效力。雖冠以增修憲法條文之名，卻做同語異義之移植繼受，有混淆視聽之嫌。³ 又《中華民國憲法》本文既有人權清單業已因時代變遷而

¹ 誠如學者張嘉尹從現實上觀察，《中華民國憲法》從制定之初一直到 1991 年之前，根本未曾真正存在過，更精確的說，符合憲政主義精神的「中華民國憲政體制」根本不曾存在過，更遑論為「臨時條款」所「破棄」，真正的事實是：一直到 1991 年為止，無論是對於中華民國還是對於臺灣而言，僅有延續訓政時期法制的「黨國體制」，而從未有過任何落實憲政主義的憲政體制。引自張嘉尹，〈臺灣憲法變遷的憲法學考察〉，《臺灣民主季刊》，第 3 卷第 3 期（2006 年 9 月），頁 154-155。

² 按 1999 年 9 月 15 日修正公布第 1、4、9、10 條條文（俗稱第五次修憲），因於 2000 年 3 月 24 日大法官解釋字第 499 號解釋該次修正條文因違背修憲正當程序，自本解釋公布之日起失其效力，原 1997 年 7 月 21 日之增修條文（俗稱第 4 次修憲）繼續適用。

³ 李鴻禧，〈中華民國憲法的病理病癥——半世紀之歷史淺述〉，《新世紀智庫論壇》，第 12 期（2000 年 12 月 30 日），頁 65-66。

相對簡陋，至於歷次憲改增修條文部分絕大部分集中在政府組織方面。即令是與政府組織較不相關的部分，也是以類似「基本國策」的方式呈現，並沒有就基本權利作修正，⁴亦堪稱缺憾。從2013年起，李登輝總統開始公開呼籲第二次民主改革的重要性。2014年6月25日在高市蓮潭會館舉辦「第二次民主改革」演講會指出，代議制度失靈，民代被黨意綁架、漠視民意，加上中央過度集權，造成地方資源分配不公平等問題充斥，主張應推動第二次民主改革，並進一步闡述：

……改革應從人民權益開始，要解決人民就業的問題、生活問題，解決各地區資源分配不平均所造成的不公不義的問題，這些攸關人民、地方的問題，也就是推動第二次民主改革最好、最理想的出發點。以地方共同生活的議題來切入，由人民共同處理本身的公共事務，才會得啟發出人民的熱情，透過這種政治參與的過程，建立出一個新的民主治理文化；同時，這樣的作法，也會讓人民突破原來歷史、社會和文化意識型態的錯亂，突破地區的限制，建立一個共同的願景，更加堅定臺灣民主的基礎。⁵

同年10月則提到現在臺灣需要第二次民主改革，首先要改善代議制度的缺失，並且注重地方發展，改變過去一切以中央為中心的思維。⁶

2015年7月22日在日本國會議員會館被稱為「場面空前絕後」的演說裡，李登輝總統再度清晰闡述了二次民主改革的意義。⁷李總統表示：

「我在總統任內推動第一次民主改革，瓦解獨裁體制，樹立民主社會，這點可說已獲得成功。這些成果，讓臺灣成為亞洲民主國家成功轉型的代表，這是我一生的榮耀與驕傲……現在，第一次民主改革的

⁴ 參見葉俊榮，〈探尋臺灣憲改的模式：從九七憲改談起〉（1998年2月），收入「新世紀智庫論壇季刊」：<http://www.taiwanncf.org.tw/tforum/tforum.htm>（2022/7/8點閱）。

⁵ 〈李登輝談第二次民主改革〉，《臺灣時報》，高雄，2014年6月26日，版11。

⁶ 〈李登輝：臺灣需二次民主改革〉，《聯合報》，臺北，2014年10月11日，版A6。

⁷ 文部科學省大臣下村博文開場致詞時說：號召近三百位議員來聽演講，這場面空前絕後。〈日本國會演講 李登輝：擺脫中國法統約束 有必要推動第二次民主改革 對民選總統權力設限〉，《聯合報》，臺北，2015年7月23日，版A4。

成果已經遭遇瓶頸，臺灣真的有必要進行「第二次民主改革」了。⁸

由此觀之，李登輝總統將其總統任內所推動的民主改革，大抵統稱為第一次民主改革。至於所遭遇到的民主發展瓶頸與後續如何突破等課題，則歸類於第二次民主改革範疇。前者已是事過境遷的「過去式」，後者則是期待開展的「未來式」。循此標準，有關第一次民主改革乃至於功過，鑑於已有相當充沛的學術文獻對這部分進行論述，本文不擬贅述，而僅將討論重心放在李登輝總統晚年所積極倡議第二次民主改革與諸多涉及憲政改革的想法，並進而探討這些倡議對當前憲改工程，是否及如何發揮指引功能。

值得一提的是，本文發現第二次民主改革的提出，並非始於 2013 年以後的李登輝總統。早在 2009 年「517 嗶馬保臺大遊行」，時任民主進步黨主席的蔡英文的街頭演講稿已提及「馬英九執政一年來，臺灣人民突然意識到，臺灣的民主原來是這樣的脆弱，所以，我們這一代必須推動第二次民主改革，來彌補第一波的不足與錯誤」、「……這一次的改革單靠國會是不可能的，事實上，我們重新看到 80 年代晚期及 90 年代活潑的學運及社運，他們正在風雲再起。我們必須要發動草根的力量，第二波民主改革才有可能成功，今天，就是我們行動的開始」等語。⁹檢視其後的政治發展脈絡裡，蔡英文總統並沒有繼續在「第二次民主改革」概念框架下，闡述其對地方自治與憲政改革的各種相關主張。¹⁰爰此，本文僅專就李登輝總統在第二次民主改革裡對各種憲政改革相關倡議為中心，展開探討。

貳、稟持「現場主義」的改革課題診斷

在李登輝總統於 2013 年 6 月出版的《二十一世紀臺灣要到哪裡去》一

⁸ 王輝生，〈【演講全文】首位在日本國會演講的台灣領袖 李登輝：台灣有必要推動「第二次民主改革」（下）〉（2020 年 8 月 14 日），收入「上報」：https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=93812（2021/6/27 點閱）。

⁹ 〈蔡英文：再一次改變台灣 推動二次民主改革〉（2009 年 5 月 17 日），收入「民主進步黨」：<https://www.dpp.org.tw/media/contents/2919>（2021/7/9 點閱）。

¹⁰ 蔡英文比較完整、全盤性的政治改革倡議，則見於民主進步黨因應 2012 年總統大選所提出的「十年政綱」。收入「十年政綱」：<http://iing10.blogspot.com/>（2021/7/1 點閱）。

書裡，儘管對這部其稱之為「奇怪的憲法」迭有批判，並論及憲改的必要性，¹¹但整體而言該書並未關注到地方治理層面，也尚未醞釀出第二次民主改革相關倡議。到了同年11月2日蒞臨「健全地方發展與治理研討會」開幕致詞，對提出第二次民主改革理念，始有清晰的闡述。詳言之，2011年11月李登輝總統大腸癌開刀後，開始思考臺灣政治改革的方向，當時李登輝總統掛念的課題是「這幾十年來，臺灣的民主改革雖然有很大的成就，但是並沒有直接協助到地方的發展，地方的治理在制度面，可以說是「不健全的」。¹²

「李登輝流」政治改革理念的形塑，不是由政治頭人邀集學者專家在會議室裡共商國是那麼簡單。李登輝總統提到：

擔任總統的時候，就堅持「現場主義」的理念，也就是面對人民的問題，必須要詳細去了解他們所面對的生活困境；雖然現在已經沒有做總統了，但是我仍然堅持要直接與人民面對面接觸，才能真正清楚人民的生活與地方發展的問題。¹³

¹¹ 李登輝，《二十一世紀臺灣要到哪裡去》（臺北市：遠流出版公司，2013年），頁165-166。在本書裡，李登輝認為，臺灣的內在問題則包括軍事自衛不足、國家自我認同的確立、追求民主化過程中所產生的族群對立，而臺灣最大的悲哀就是「國不成國」，也就是以臺灣作為主體的國家認同仍有待確立，應透過制定新憲法來解決。〈李登輝：臺灣國不成國 應制新憲〉，《聯合晚報》，臺北，2013年5月28日，版A8。

¹² 李登輝，〈李前總統蒞臨「健全地方發展與治理研討會」開幕致詞〉，收入李登輝基金會，《健全地方發展與治理研討會論文集》（新北市：李登輝基金會，2014年），頁8。

¹³ 李登輝，〈李前總統蒞臨「健全地方發展與治理研討會」開幕致詞〉，頁8。另外，早在1990年3月天下雜誌第106期〈真正的李登輝〉一文裡，也提到其「……喜歡身先士卒的親到現場解決問題，及要求貫徹紀律與公權力。當年省主席任內，為了維護德基水庫免於淤塞，他親自去與梨山果農交涉，率先砍樹……」。引自〈真正的李登輝〉（1990年3月1日），收入「天下雜誌」：<https://www.cw.com.tw/article/5093793>（2021/7/1點閱）。又這裡所謂的「現場主義」，有論者指出是日本企業管理最主要的特色之一，強調製造的原點在於生產現場，而銷售的原點在於賣場與客戶的直接接觸。習於傳統經營環境的管理者深信：數位化的資訊只是冷冰冰的數據，唯有站在第一線面對面的交流，才能為客戶提供最好的商品與服務。引自張子謙，〈管理錦囊／解讀豐田三現主義〉（2021年8月6日），收入「經濟日報」：https://money.udn.com/money/story/8944/5653648?from=edn_related_storybottom（2022/6/3點閱）。

稟持這個理念，出院並修養半年後，李登輝總統以當時近 90 歲高齡的身軀，開始用一年多的時間，一路由屏東向北，到臺灣各縣市訪問，拜訪士農工商、參觀市政建設、關懷社會福利等等不同面向，藉由走入基層、直接面對人民，希望與全國人民共同找出解決問題的方向與方法。¹⁴

在走了臺灣一圈以後，李登輝總統不諱言指出「面對的基層的民眾，所看到、所聽到的，都是對當前國家發展的失望。」¹⁵，發覺不少影響地方發展的問題，並直指地方無法健全發展的原因，在於「過去政府為反攻大陸，國家資源過度集中在中央。另外，地方的財源以及可利用的資源非常欠缺，地方政府無法發展地方的產業；財政稅收的分配不公平，地方自有財源嚴重不足，全國有一半以上的地方政府連人事費用都付不出來。過去，臺灣只有臺北、高雄兩個院轄市，如今都變成了『六都』更加速都市與鄉鎮發展的不平衡。而長期在中央集權下，地方教育失去自主性，無法培養地方發展所需要的人才，加上地方政府人事職等過低，造成人才集中在都會地區。」¹⁶有關中央與地方權限失衡問題，李登輝總統在本篇致詞則進一步論及「凍省之後……，在權利與資源由中央統合之下，地方政府欠缺資源及能力提出適應地方特性的產業發展方案。……而地方仰賴中央的補助，欠缺財政自主的能力，造成地方無法建立負責任的財政制度；……長期的重北輕南，重都會輕鄉鎮，造成整個國家區域發展的不平衡。在『六都』升格後，這種區域發展不平衡的問題將會更加惡化，變成『富都越富，窮縣越窮』的情形」。¹⁷

叁、第一次民主改革的憲改成就與界限

一、第一次民主改革的憲改成就：打造「差強人意」的民主社會

承前所述，按照李登輝總統的想法，所謂的第一次民主改革就是在李登輝總統任期裡所推動的包括憲政改革在內的各項民主改革工程的總稱。

¹⁴ 李登輝，〈李前總統蒞臨「健全地方發展與治理研討會」開幕致詞〉，頁 8。

¹⁵ 李登輝，〈李前總統蒞臨「健全地方發展與治理研討會」開幕致詞〉，頁 10。

¹⁶ 李登輝，〈李前總統蒞臨「健全地方發展與治理研討會」開幕致詞〉，頁 8-9。

¹⁷ 李登輝，〈李前總統蒞臨「健全地方發展與治理研討會」開幕致詞〉，頁 9。

反映在憲改工程上，即為藉由從第一次至第七次《中華民國憲法增修條文》的歷次修正，所逐步積累的各種憲政體制變革。誠如學者批判，在現代世界比較憲法學上認為，類似美國之增修憲法條文之憲法變遷，必須是憲法本文與增修條文共同構成整部憲法；現行憲法卻以增修憲法條文方式，來增訂違反憲法原文之條項，且更進而凍結憲法原文之效力。雖冠以增修憲法條文之名，卻做同語異義之移植繼受，有混淆視聽之嫌。¹⁸ 只是姑且擱置增修條文的憲政學理爭議課題不談，歸納而言，本文認為第一次民主改革的憲政成就，可包括以下數端：

（一）推動憲改

1988 年李登輝擔任總統時，面對政權內部堆積如山的沉痾，而外部人民要求民主的呼聲亦與日俱增。李登輝總統指出「綜觀這些問題，涵蓋範圍非常廣泛，主要問題在於使用一部不適合臺灣現況的中華民國憲法。要解決這些問題，只有從修憲做起」。¹⁹ 只是在當時政治環境下，李登輝雖兼任國民黨主席，國民黨在國民大會占有絕對多數席次，是一部擁有絕對優勢的政治改革機器。然而李登輝總統也提到國民黨內部的保守勢力的問題，指出「保守勢力緊抱著落伍憲法不放，不肯放棄『法統』地位，不肯順應民主改革的聲音，只想維持政權」。在此政治現實下，李登輝總統用制定《國家統一綱領》方式，才讓心懷疑忌的國民黨當權派放心支持其擔任總統。²⁰

（二）立法委員與總統由臺灣人民全民直選

李登輝時代之所以推動修憲的第一個原因，即在於必須處理兩蔣時代所留下來的體制問題，其中最重大的便是動員戡亂體制與超過四十年沒有全面改選的萬年國會。²¹ 李登輝選擇修憲終結《動員戡亂時期臨時條款》，

¹⁸ 李鴻禧，〈中華民國憲法的病理病癥——半世紀之歷史淺述〉，《新世紀智庫論壇》，第 12 期（2000 年 12 月），頁 65-66。

¹⁹ 王輝生，〈【演講全文】首位在日本國會演講的台灣領袖 李登輝：台灣有必要推動「第二次民主改革」（下）〉（2020 年 8 月 14 日），收入「上報」：https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=93812（2021/6/27 點閱）。

²⁰ 王輝生，〈【演講全文】首位在日本國會演講的台灣領袖 李登輝：台灣有必要推動「第二次民主改革」（下）〉（2020 年 8 月 14 日），收入「上報」：https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=93812（2021/7/2 點閱）。

²¹ 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 175。

並讓萬年國會走入歷史，而國會的全面改選亦是國內民主運動人士長久以來追求的目標，輿論壓力可謂促成修憲之現實上的因素，其後也藉由輿論壓力推動了總統直接民選。²²

關於 1996 年的總統直選的歷史意義，李登輝總統表示：「臺灣數百年來都是被外來政權所統治。一九九六年，臺灣第一次由人民直選總統，正式脫離外來政權的統治。」²³ 另外，當時儘管面對中國飛彈威脅的重重阻礙，也無法阻擋臺灣人民行使主權的決心。結果李登輝總統拿下 54% 選票當選首任民選總統，也因此獲得美國《時代》雜誌「民主先生」的美譽。²⁴

（三）凍結臺灣省

省作為《中華民國憲法》第一級行政區，有其承襲大清帝國舊制的歷史因素，本為治理廣土眾民的中國而設。然而至 1949 年迄今，如前所述，中華民國實際管轄範圍僅限於臺澎金馬，省分僅餘臺灣省與極小部分的福建省（金門縣、連江縣馬祖）而已。這種情況造成所謂中華民國與臺灣，在統治權所及範圍、面積及人口等方面，實際上重疊部分高達 98%，出現中央政府與一級地方政府幾乎重疊的怪現象，在世界地方自治史上似乎未曾出現過。²⁵ 從法律學理而言，鑑於臺灣省政府業務多與地方重疊，且為因應政府組織再造及時代革新之主要潮流，於 1997 年 7 月 21 日修正公布

²² 王郁中，〈再造民主——論李登輝時代修憲的原因（1988-1997）〉，頁 200。

²³ 王輝生，〈【演講全文】首位在日本國會演講的台灣領袖 李登輝：要把餘生奉獻給台灣（上）〉，（2020 年 8 月 14 日），收入「上報」：https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=93811（2021/6/27 點閱）。

²⁴ 洪浦釗，〈地方民主〉，收入鄭麗君、羅承宗主編，《民主觀察：2014 回顧》（臺北市：財團法人青平台基金會，2016 年），頁 133。上報於 2020 年 7 月 30 日〈社評：「不是李登輝的李登輝」完成臺灣民主轉型〉一文裡提到「……臺灣的民主是無數人犧牲自己的生命與青春所共同達成，美國《時代雜誌》稱李登輝是『民主先生』，許多人認為李登輝是『民主之父』，其實是過譽了！但李登輝毫無疑問是一個能夠設定議題、妥善結盟，在多重矛盾裡穩步前進的務實宏觀戰略者……」，本文認為此段敘述更能清晰勾勒李登輝總統的時代地位。引自〈社評：「不是李登輝的李登輝」完成臺灣民主轉型〉（2020 年 7 月 30 日），收入「上報」：https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=92758（2021/7/2 點閱）；另外，相同的觀察，也見於林濁水的評論，其表示「李登輝不是革命者，是在制度內的改革者，他的作為常在理想與務實間擺盪」。鄭進耀，〈【近看李登輝】我李登輝耶！〉（2020 年 7 月 30 日），收入「鏡週刊」：2020.07.30<https://www.mirrormedia.mg/story/20200226cul003/>（2021/7/12 點閱）。

²⁵ 蔡秀卿，《地方自治法》（臺北市：三民書局，2009 年），頁 43。

《憲法增修條文》第9條，對省建制做了「精簡」與「虛級化」的變革，俾契合我國的現狀與實際需要。²⁶再者，2018年4月行政院決定2019年度不單獨編列省政府預算，²⁷但由於省政府、省諮議會等設置仍明文規定於《憲法增修條文》第9條，形成預算法制上「有機關、無預算」情形。

要注意的是，1997年的凍結臺灣省作為第一級地方政府，除法制上與現實上的妥適性外，李登輝總統亦有將臺灣作為一個主權獨立國家的國際戰略考量。對此，其曾表示：「所謂的臺灣省，是把臺灣放在虛構與矛盾的位置，意指中華民國統治的廣袤大陸裡，臺灣只是其中一個『省』。一旦處於這種狀態，勢將永遠讓國際社會誤解臺灣與中國是同一國，本人主張臺灣與中國各自存在，所以把臺灣省凍結掉。」²⁸

二、第一次民主改革的瓶頸侷限

2020年12月8日時任交通部長的學者林佳龍撰寫〈歷次憲改與臺灣當前憲政課題〉一文投書媒體，認為在前6次修憲過程中，李登輝總統以民意為靠山，促成朝野合作，並確立民代產生的法源依據，鞏固修憲的政治正當性。而終止非常時期狀態，則使臺灣搭上民主化浪潮的國際局勢。藉由實踐民主，鞏固政權對內與對外之正當性，不過與現狀妥協的分期付款式修憲，留下諸多仍須努力的課題。²⁹該文以極簡潔文字，精準勾勒李登輝總統在前6次修憲的成果與問題，頗值贊同。

李登輝總統自己是怎麼看待總統任內所推動的第一次民主改革成果呢？李登輝總統2015年2月2日接受立法院記者聯誼會邀請於立法院的演講曾提到「回顧20世紀末，臺灣的第一次民主改革與經濟奇蹟，引起全世界的注意，成為臺灣人的光榮與驕傲，達成人的存在意義」³⁰，同年7

²⁶ 蔡茂寅，〈地方自治之基礎理論〉，收入蔡茂寅，《地方自治之理論與地方制度法》（臺北市：新學林出版有限公司，2006年），頁17-18。

²⁷ 〈省府預算書明年起看不到了〉，《聯合報》，臺北，2018年4月7日，版A4。

²⁸ 王輝生，〈【演講全文】首位在日本國會演講的台灣領袖 李登輝：台灣有必要推動「第二次民主改革」（下）〉（2020年8月14日），收入「上報」：https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=93812（2021/7/2點閱）。

²⁹ 林佳龍，〈歷次憲改與台灣當前憲政課題〉（2020年12月9日），收入「蘋果新聞網」：<https://tw.appledaily.com/forum/20201208/NZFIF4L2TRFDBKQ2RCLFPVRTKE/>（2021/7/12點閱）。

³⁰ 李登輝，〈憲改是台灣唯一的路〉（2015年2月3日），收入「想想論壇」：

月在日本的演講則表示「我在總統任內推動第一次民主改革，瓦解獨裁體制，樹立民主社會，這點可說已獲得成功。」³¹ 另外，2000 年第一次的政黨輪替，更因政權和平移轉，讓寧靜革命開花結果。這場寧靜革命的成功，讓臺灣成為亞洲民主轉型最成功的典範，經濟社會也日趨自由化、多元化，這是臺灣第一次民主改革的成果。³²

只是無可諱言地，尤其進入 21 世紀後，臺灣的民主發展呈現疲態，顯露退縮的徵兆。第一次民主改革的成果已達極限，遭遇無法跨越的障礙。根據李登輝總統的歸納，除司法不公外，包括以下五點：³³

（一）民主反動勢力反撲，領導者專斷：臺灣雖已實施民主制度多年，但是很多人還存有威權的心態，這些人掌握政府、權力後，就表現出「贏者全拿」的心態，完全不顧慮其他人的意見，也不重視不同地區、不同團體的權益。領導者不願意傾聽人民的聲音，變成今天的臺灣，只徒有民主的形式，實際上卻是獨裁的作法。

（二）代議制度失靈，直接民主不彰：現在的執政黨透過黨紀處分來控制立法委員，變成立委都必須聽黨的指揮，完全不考慮人民的利益，已經失去主權在民的意義，也使得代議制度失靈。人民對政策有疑問，往往被操作成為政黨的對抗，無法進行理性討論；人民只有投票權，不能實質參與政策的制定，更加無法隨時監督政府。現行的《公民投票法》條件太過嚴格，公民無法隨時透過公投，對公共政策表示意見。

（三）人民對民主政治失去信心：多數臺灣民眾欠缺身為國家主人的自覺，對公共事務不夠關心。政黨政治的失能，也讓人民對民主政治失去信心，維護民主的動力流失，民主信念不夠堅定，使獨裁有機會重新出頭。

（四）媒體第四權失去功能：臺灣很早就已經解除報禁，但是財團、政府卻透過資金掌握媒體，利用媒體操縱民意。雖然現在是網路新媒體的時代，人民可以透過網路媒體瞭解時事，但是這種掌控媒體、操縱民意，

2015<https://www.thinkingtaiwan.com/content/3688>（2021/7/12 點閱）。

³¹ 王輝生，〈【演講全文】首位在日本國會演講的台灣領袖 李登輝：台灣有必要推動「第二次民主改革」（下）〉（2020 年 8 月 14 日），收入「上報」：https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=93812（2021/7/2 點閱）。

³² 洪浦釗，〈地方民主〉，頁 133-134。

³³ 李登輝，〈憲改是台灣唯一的路〉（2015 年 2 月 3 日），收入「想想論壇」：2015<https://www.thinkingtaiwan.com/content/3688>（2021/7/12 點閱）。

威脅民主的手法，必須要加以解決。

（五）中央過度集權：另外一方面，這二十多年來臺灣的民主改革，對地方的發展並沒有直接的幫助；這與臺灣的政治制度過度中央集權，使得地方治理的制度不夠健全有很大的關係。

肆、第二次民主改革與憲改倡議

承上所述，李登輝總統任內所推動的第一次民主改革，瓦解獨裁體制，樹立民主社會，這點可說已獲得成功。但第一次民主改革的成果已遭遇瓶頸，因此李登輝總統認為只要不著手新的改革，這種民主體制不但無法解決國家的重大問題，還可能引發更嚴重的問題。所以臺灣有必要推動憲改在內的第二次民主改革。³⁴

綜合觀察相關演講資料與新聞報導，李登輝總統所呼籲的第二次民主改革，有三大優先方向，首先是區域均衡發展，全國各地區都有發展機會；其次，資源公平分配，讓各地人民享有同樣基本福利；最後，把權力還給人民，讓政策由人民真正意願來決定，³⁵其目標內容宏大、涉及課題面向亦多。以下僅就由其基金會所提出的行動說帖，並就其中涉及憲政改革部分，試圖進行重新耙梳與歸納。³⁶又特別要強調的是，此處所稱的「憲政改革」並非狹隘地只是侷限於狹義憲法條文的改正，而尚廣泛涉及相關法令的配合調整。

一、中央應釋放權力

威權時期，因為政府立志要反攻大陸，因此將資源跟權力都集中控制在中央，有關主計、警察、政風、廉政等人事權利，都在中央一條鞭的掌控之下。這樣的制度設計，可謂破壞地方治理的完整性，更進一步說，已

³⁴ 王輝生，〈【演講全文】首位在日本國會演講的台灣領袖 李登輝：台灣有必要推動「第二次民主改革」（下）〉（2020年8月14日），收入「上報」：https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=93812（2021/7/2 點閱）。

³⁵ 〈二次民主改革 阿輝伯：刻不容緩〉，《自由時報》，臺北，2014年3月29日，版A14J。

³⁶ 此行動說帖內容，經財團法人李登輝基金會研究處前處長洪浦釗重新整理後，並刊登於洪浦釗，〈地方民主〉，頁140-154。

經是侵犯地方自治團體的人事權，根本不符合地方自治的世界潮流。未來，可思考有關「地方公務員法」的立法，藉此建立完整的地方人事權。³⁷目前地方自治最大的問題在於「強幹弱枝」的制度設計，在中央政府掌握人事以及資源的情況之下，地方實在很難發展自己的特色。所以調整中央與地方的權限分配，適度強化地方權力是首要任務。中央應該將更多的權力釋放交給地方，地方有能力執行而不妨害到國家整體利益的事項，應該逐漸移交由地方政府及人民決定。如此政府的政策將可以更貼近民意，也讓人民因為影響力及和本身利害關係的提高，而更熱心參與決策與監督。³⁸

二、主張國土重劃

政府應盤點全國各地可運用的資源、潛能以及特色，制訂「國土綜合開發法」，結合中央與地方研擬具有特色的區域發展計畫，讓各地有公平合理的發展機會。日前「六都十六縣市」的現狀應該要思考調整為七大區域，讓「臺北、新北、基隆、宜蘭」、「桃園、新竹、苗栗」、「臺中、彰化、南投」、「雲林、嘉義、臺南」、「高雄、屏東」，以及「花蓮、臺東」合併一區，連同「澎湖、金門、馬祖」等離島在內，分成七大區域。有關行政區的調整並不是就現行的行政區劃進行，應該要謹慎考慮相關自然疆界，如河川、海岸以及原住民特定區的問題。各行政區間應按照自身所具有的資源與特色，進行永續發展的規劃，對於發展條件相對弱勢的區域則應該提供必要的照顧，務必讓每個區域的居民都能獲得有尊嚴有未來的生活，以期能達到七大生活圈跟七大發展圈的想法。此外，唯有在合理的國土與區域計劃下，才能達到有效的分權與治理，並進一步解決院轄市、縣市合併後，所呈現出「富都越富、窮縣越窮」的問題。³⁹

³⁷ 洪浦釗，〈地方民主〉，頁143。

³⁸ 洪浦釗，〈地方民主〉，頁151-152。

³⁹ 洪浦釗，〈地方民主〉，頁141-142。又有關行政如何妥善區劃？長久以來一向就是政治乃至於學術上聚訟盈庭的難解課題。例如莫約10年前，為因應2012年總統大選，民進黨於2011年底曾出版《十年政綱》一書，其中也不能免俗地提出了對全國行政區劃進行全盤規劃的主張。10年後回顧檢視，除在馬英九總統執政時期逐步確立了六都體制外，所謂的全盤規劃，迄今仍流於政治口號。參見民主進步黨，《十年政綱》（臺北市：民主進步黨，2011年），頁127。

三、研擬分散中央機關遷至中南部

為均衡地方發展，提供更方便之服務，以及分散風險，應研擬分散中央機關遷至中南部。由於北部做為臺灣首都的所在地，使得北部都會地區長期吸引所有的政經資源，嚴重造成區域發展的不平衡。長久來看，為了臺灣國土規劃的正常化，應認真思考分散中央機關的問題。因為，臺北長期是經濟商業中心，未來若透過政治中心的轉移，將能適度化解北部地區人口過多以及房價過高的壓力，也藉由遷都，將帶動中南部區域的發展，更區域間的發展更趨平衡。⁴⁰

四、財劃法修法與地方財政再生基金

為了能夠公平分配，未來的《財政收支劃分法》修法，應該深入考慮到人口結構多元性、生態環境多樣性、經濟活動差異性，以及城市鄉村治理複雜性等因素，作為未來分配的標準。此外應積極思考設置「地方財政再生基金」，讓地方財政有建全的基礎。唯有落實執行地方分權的政策，才能真正讓地方達到財政自主的目標，並建立權力與責任相符合的地方財政。⁴¹

五、落實地方自治加強公民監督

地方自治必須要有健全的、代表民意的監督者而非利益的要脅者，地方局部地區和局部事務，可研究思考由該地區及相關之人民進一步自治。在建全地方自治上，不能沒有媒體監督，可與地方媒體合作，要求提供公益頻道及公益時段，讓各政黨和人民團體能有公平的機會向人民說明其理念和政策主張，以免輿論被媒體、資本家或部分政治勢力壟斷。為加強監督，地方議會應設法制及預算局以公開分析評估法案及預算案，同時，地方議會也應比照立法院，以實況轉播來方便人民監督。此外，公開、透明已經是潮流，未來地方政府的相關預決算、法律案、政策規劃，以及其他重要資訊等，都應以人民可容易取得的方式公開透明化，讓公民能夠完全監督。⁴²

⁴⁰ 洪浦釗，〈地方民主〉，頁 142-143。

⁴¹ 洪浦釗，〈地方民主〉，頁 148。

⁴² 洪浦釗，〈地方民主〉，頁 154。

六、地方性公民投票以及選舉制度

這二十多年來的民主改革，人民已經建立對民主價值的認同，但民主不只是選舉投票而已。未來應該加強人民直接參與政治決策的機制，特別是在地方治理層次，推動審議式民主、網路民主以及各種方便並擴大人民參與之民主決策方式。即事前鼓勵在地公民的積極參與，讓政策經過充分的對話，才能避免事後的對立。因此，建全地方性公民投票降低地方議題公投之門檻，刪除不必要的束縛，使公投成為地方決策及解決爭議的重要途徑。加強引進公民參與的機制，當能解決地方利益團體影響決策的不正常現象。⁴³

另外要補充的是，主張將民主改革的成果，透過修憲乃至於相關法規的修改，落實到地方治理，固然是第二次民主改革的關懷核心。但是李登輝總統在 2015 年 5 月也意識到在 2005 年第七次修憲後所造成憲法無法修改的困境，因此提出各政黨領袖都應該嚴肅面對二階段進行修憲問題，主張先解套此點，讓憲法可以修改。第二階段，就是把民間蓬勃的力量使其十分發揮，導引進憲改之中充分反映。⁴⁴

伍、對當前憲改工程的啟發

一、憲改程序面的啟發：第一階段修憲門檻優先處理

從世界看臺灣，臺灣憲政體制的「不正常化」可謂相當明顯。一方面存在 1947 年 12 月施行、迄今一條未修的《中華民國憲法》；另一方面再以《中華民國憲法增修條文》回應臺灣自民主化以後憲政改革的各種實際需要。姑且擱置這種憲法結構的怪異弔詭性毋論，在李登輝總統於 2000 年 5 月卸任前，透過增修條文的修改，至少臺灣的憲政體制能持續呼應社會民意脈動，在民主正當性的基礎上進行適度的調整。然而，到了 2005 年第七次修憲，創設了相當嚴苛的雙重修憲門檻。詳言之，依據《憲法增修條文》第 12 條規定，憲法之修改，須經立法院立法委員 1/4 之提議，

⁴³ 洪浦釗，〈地方民主〉，頁 153。

⁴⁴ 鄒景雯，〈《星期專訪》李登輝：台灣領導者不能沒頭殼〉，《自由時報》，臺北，2015 年 5 月 11 日，版 A04。

3/4 之出席，及出席委員 3/4 之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用《憲法》第 174 條之規定。其中以公民複決，取代任務型國大複決，是主權在民、直接民權的一個落實，提供公民參與憲法修改機會，是一大進步。但是，公民複決的贊成票須超過選舉人總數的 1/2 以上，則是非常高的門檻，為民主憲政國家所罕見。⁴⁵ 按照陳水扁總統當時的規劃，第七次修憲只是「第一階段」的憲政改造，當時同時並宣示「第二階段」憲改工程乃著眼於當前立刻而明顯的憲政問題，包括三權分立或五權憲法、總統制或內閣制、國會改革、省政府組織的存廢等，並稱相較於前 7 次緩慢漸進的修憲模式，第二階段憲改強調快速而全面的大幅度改革云云，⁴⁶ 只可惜歷史證明，這個理想宏大的憲改藍圖，始終只是夢幻泡影。若以結果論，2005 年的第七次修憲，導致此後 15 年來，修憲活動從來沒有跨過立法院第一道門檻。遑論第二關公民投票。⁴⁷ 所幸 2022 年 3 月 25 日立法院成功將 18 歲公民權修憲案送出，跨越了第一個門檻。但後續將於 2022 年 11 月地方大選時併同辦理修憲案公民複決程序，預估要獲得 965 萬以上的同意票門檻方得通過，⁴⁸ 筆者於 2022 年 6 月本文最終脫筆之際預測，此公民複決程序的高門檻，屆時恐難順利跨越。

李登輝總統於 2015 年 5 月受訪所提出的兩階段修憲倡議，主張第一階段先解套修憲門檻問題，讓憲法可修改的觀點，本文則認為相當具有政治上的務實性。也充分展現了李登輝總統作為一個能夠設定議題、妥善結盟，

⁴⁵ 陳隆志，〈台灣憲改之路〉，《新世紀智庫論壇》，第 31 期（2005 年 9 月），頁 4。學者黃秀端亦指出，第 7 次修憲時將國民大會廢除，將來憲法修正除須立法委員 4 分之 3 的通過外，還須交由公民複決。本來交由公民複決是人民主權的展現，讓人感到無奈的是卻通過個全世界最高門檻的公民投票，以致未來修憲除非有強大的民意壓力，否則難以通過。黃秀端，〈總統、內閣總理大臣，還是超級君主？——從 7 次憲改的經驗談中央政府體制的選擇〉，《司法改革雜誌》，第 61 期（2006 年 4 月），頁 63。

⁴⁶ 陳采葳，〈第七次修憲後民進黨推動第二階段憲改之歷程與走向〉，《中華人文社會學報》，第 5 期（2006 年 9 月），頁 58。

⁴⁷ 羅承宗，〈與談：智利的制憲歷程與前景初探〉，《新世紀智庫論壇》，第 94、95 期合輯（2021 年 6 月），頁 129。

⁴⁸ 〈18 歲公民權修憲須 965 萬複決門檻 李俊俤：難度高要努力推動〉（2022 年 3 月 26 日），收入「自由時報」：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3872477>（2022/6/3 點閱）。

在多重矛盾裡穩步前進的務實宏觀戰略者性格。⁴⁹ 申言之，不管各主要政黨對憲政體制內容有何具體修改主張，臺灣當前憲改所面臨的首要先決問題，無疑地在於思考如何打破 2005 年第七次修憲所創造的「憲改牢籠」？此一先決問題倘若立法院不予凝聚共識優先處理，則後續各種五花八門的憲改倡議，亦終將淪為紙上談兵、徒勞無功之舉。尤其，觀乎今日臺灣國會運作實況，政黨理念政見過於分歧。倘若沒有務實地以「先調降修憲門檻、後修改內容」方式分階段逐步推進，則在憲改倡議間彼此掛勾、「搭售」下，⁵⁰ 修憲的範圍難以樂觀期待。臺灣憲政亟待透過修憲解決的課題經緯萬端，2022 年 3 月僅將 18 歲公民權修憲案送出立法院，即可證明流行的高修憲門檻對憲法的健全發展造成莫大的侷限性。

二、以地方自治作為憲改重心的啟發

從憲法學理而言，《中華民國憲法》是一部先天不良、後天失調的問題憲法。自 1991 年到現在，歷經七次的增補修正，雖然對臺灣政治的民主化與本土化有所幫助，但是這部「外來憲法」水土不合：原本的設計有真多不合憲政法理之處，再加上歷次修憲只是「頭痛醫頭、腳痛醫腳」，並沒有從憲法體系全盤考慮解決根本問題，反而造成新的運作困難及憲政危機。⁵¹ 就憲政制度設計角度來看，斷然割捨《中華民國憲法》，為臺灣

⁴⁹ 〈社評：「不是李登輝的李登輝」完成台灣民主轉型〉（2020 年 7 月 30 日），收入「上報」：https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=92758（2021/7/2 點閱）；另外，1996 年 2 月在《天下》雜誌第 177 期的〈李登輝：知識的傲慢〉一文裡，亦提到「在接受報紙訪問時，李登輝曾形容自己是一個『冷靜的現實主義者』，與司馬遼太郎的訪談中，他自我剖析『在實際主義下，認為哪種權力有用，就拿出哪種權力來。』李登輝常講『要有生存，才能發展。』黃大洲解釋李登輝是個階段論者，他對每一個問題先分析歷史成因，掌握問題癥結後，才決定如何解決。每個階段都有階段性的做法，當他決定要做的事碰到阻力時，他會循序漸進，不是放棄不做，而是先做一段再說……」。引自梁中偉、童清峰、陳申青，〈李登輝：知識的傲慢〉（1996 年 2 月 1 日），收入「天下雜誌」：<https://www.cw.com.tw/article/5107725>（2021/7/15 點閱）。

⁵⁰ 舉例而言，假設某在野黨同意調降修憲門檻，但條件為一併推動內閣制或閣揆同意權；另一在野黨也同意調降修憲門檻，但條件為將包括通訊投票在內的不在籍投票入憲。倘若內閣制、閣揆同意權抑或不在籍投票入憲乃立法院多數黨無法贊同下，其結果即導致所有修憲提案都無法順利送出立法院。

⁵¹ 陳隆志，〈台灣當前憲政改革的可能、策略與方向〉，《新世紀智庫論壇》，第 65 期（2014 年 3 月），頁 7。

量身打造一部符合現代憲政思潮、人權理念及符合臺灣現狀需求的政府體制的新憲法，或許為上上之策。但倘若臺灣社會內部欠缺「一步到位」共識、且國際政治現實又不允許下，退而求其次在不變更國號，依循《中華民國憲法》框架下，進行《中華民國憲法》的大幅翻修，或許才是具有推進可能性的務實憲改工程。⁵²

2020年10月6日，立法院正式成立修憲委員會。於2021年5月18日召開修憲委員會第1次全體委員會議，並推舉召委。根據修憲委員會待審議案一覽表揭露，截止2021年4月30日為止，有52案待審，內容除各黨都有共識的18歲公民權，還包括廢止考試院及監察院、國情報告常態化、恢復閣揆同意權、降低修憲門檻、動物保護入憲等。⁵³只是要注意的是，撇開屬於憲改程序面的降低修憲門檻不談，檢視目前主要的修憲提案，多數還是圍繞在第一次民主改革的範疇，亦即中央政府組織的調整。⁵⁴本文認為，這些修憲提案可從兩個角度觀察。首先，經歷7次修憲，臺灣雖然打造了一個「差強人意」的民主憲政體制，這也是第一次民主改革值得誇耀的成就。但是在經年累月的憲政實踐下，第一次民主改革的諸多破綻也

⁵² 羅承宗，〈中華民國憲法人權清單2.0版之試擬〉，收入《2015年法政研究學刊》（臺中市：國立勤益科技大學通識教育學院，2015年），頁19-20。

⁵³ 〈立法院修憲委員會會議 通過推舉五名召委〉，《臺灣時報》，高雄，2021年5月19日，版8。

⁵⁴ 儘管晚近不乏修憲要納入地方自治課題的呼籲，可惜並未獲得廣泛重視。權參李兆坤，〈修憲議題別「省」了地方自治〉（2020年5月26日），收入「蘋果新聞網」：<https://tw.appledaily.com/forum/20200526/IWO5SCOQ4Z64HEG4KMCB2NTOZU/>（2021/7/11點閱）。另外，2020年7月24日國民黨主席朱立倫針對憲改工程拋出「三大方向·十項主張」，其中最後一個主張「確實落實地方自治」提到：我國目前現行運體制是「大中央、小地方」，錢與權都集中在中央政府，地方政府經常僅能被迫買單或配合規劃。我們希望修憲工程應納入中央地方權限保障的討論，改變「大中央、小地方」的現狀，真正落實地方自治云云。同年10月15日立委林昶佐等人宣布組成跨黨派的「二〇四六臺灣」，也拋出修正憲法增修條文第9條、落實廢省，並改革中央到地方的行政體制促進區域平衡等主張，只是兩者都沒有激起太多迴響。相關報導可參見：〈朱立倫拋修憲3大方向 推動中華民國成為「內閣制國家」〉（2020年7月24日），收入「新頭殼 newtalk」：<https://newtalk.tw/news/view/2020-07-24/440714>（2021/7/11點閱）；〈串連地方議員組「二〇四六台灣」林昶佐駁組黨拋憲改主張〉（2020年10月16日），收入「新頭殼 newtalk」：<https://newtalk.tw/news/view/2020-10-16/480424>（2021/7/11點閱）。

隨著時間而逐漸浮現。舉凡：總統與行政院的分際關係、立法院與總統、行政院的監督制衡關係、考試、監察兩院存廢，乃至司法院的定位等，都可以說是第一次民主改革在憲政體制上的未盡之處。如學者黃秀端在 2005 年第七次修憲後曾剖析，若從我國過去幾年來的憲政發展方向來觀察，總統已經直選，其權力正當性不斷被加強，要往純內閣制走恐怕不太容易，最簡單的方式是就目前的雙首長制加以修正。然而雙首長制是否能建構有效能的政府以及權責是否分明為許多學者所擔心。若走向總統制，憲法內容之修正以及相對配套措施將很多，特別是國會權力之加強。不過目前總統已經直選，選民對總統又有特殊之期盼，而立法院的權力又一直在擴張，走向總統制亦有其可能。⁵⁵

李登輝總統 2015 年 2 月在立法院的演講裡，也將臺灣政治體制缺陷詳予廬列，不但具體點出（一）總統有權力無責任，（二）權力分立原則混亂，（三）代議制度選舉方式不夠完善等三大問題，同時也指出包括：考試院、監察院是不是需要廢除，回到三權分立？還有其他很多偏離憲政分權制衡原則的問題，並認為「這些問題就出在這個制度本身，如何改變？只有靠修憲解決」。⁵⁶總之，此刻要推進第二次民主改革，相關憲改倡議的重點，似乎還是難免回到中央政府體制的革新修正上。對此，學者林佳龍即指出，關於中央政府權力架構，究竟應走向總統制、雙首長制或混合制，是修憲核心議題，同時衍生出政府產生與延續的問題，包括：任免行政院長與閣員的權限、立法院是否擁有倒閣權、解散國會權限之歸屬與方式，以及彈劾正副總統的權限與方式。總統任命行政院長不需立法院同意的制度設計，讓朝小野大或無法形成多數聯盟的政府施政產生問題，任命權的設計也讓人質疑是有權無責。而憲法是否需像美國，讓總統每年進行國會咨文，這些牽涉責任政治的憲政機制安排，需要國人一同討論云云。⁵⁷這一連串的問題彰顯了在當前推動第二次民主改革進程裡，中央政府體制

⁵⁵ 黃秀端，〈總統、內閣總理大臣，還是超級君主？——從 7 次憲改的經驗談中央政府體制的選擇〉，頁 63。

⁵⁶ 李登輝，〈憲改是台灣唯一的路〉（2015 年 2 月 3 日），收入「想想論壇」：2015<https://www.thinkingtaiwan.com/content/3688>（2021/7/20 點閱）。

⁵⁷ 林佳龍，〈歷次憲改與台灣當前憲政課題〉（2020 年 12 月 8 日），收入「蘋果新聞網」：<https://tw.appledaily.com/forum/20201208/NZFIF4L2TRFDBKQ2RCLFPVRTKE/>（2021/7/20 點閱）。

難免仍是聚訟盈庭的焦點。這點跟李登輝總統第二次民主改革鎖定地方自治的議題設定，顯然略顯偏離。

其次，另一個角度的觀察在於：本文認為在於李登輝總統第二次民主改革裡以地方自治作為憲改倡議的重心，卻又點出當前憲改主流觀點的盲點。詳言之，過去數十年間，臺灣雖號稱實行地方自治，但是欠缺法律依據，一切依行政命令行事，不僅將憲法規定束之高閣，而且於現實制度中掏空地方自治的精神。地方自治團體應有的權限，如立法權、人事權與財政權，都遭到限制或剝奪，可謂「徒具自治之名，而乏自治之實」。⁵⁸ 隨著民主化的推進，地方自治團體對地方自治事項「自我決定、自我負責」精神固然被憲法明文加以保障，近年並持續獲致不小程度的落實。惟整體而言，地方自治事項的立法權、解釋權長期掌握在中央政府之手，縱使地方首長由選民藉由普選產出，地方議會亦由選民透過普選組成，然而地方自治應然面與實然面的落差仍相當鉅大。⁵⁹

承前所述，李登輝總統提出第二次民主改革的倡議，乃是稟持「現場主義」精神，以一年多時間從屏東向北走了一圈，訪問臺灣各縣市，藉由走入基層、直接面對人民，俾瞭解問題所在。考察此一背景，一方面固然應係對當時馬英九總統施政懷抱諸多不滿的回應。⁶⁰ 惟另一方面來說，本文亦可理解為何李登輝總統有別於臺北政治圈偏重中央政府體制的憲改思維，而選擇以地方自治切入，作為第二次民主改革核心課題的良苦用心。詳言之，臺灣地方自治與區域發展偏差，早已問題重重。迄 2010 年底六

⁵⁸ 許志雄，〈九〇年代我國憲政改革的問題〉，收入許志雄，《憲法秩序之變動》（臺北市：元照出版公司，2010 年），頁 278-279。

⁵⁹ 羅承宗，《地方法制的理論與現實》（臺北市：翰蘆圖書出版有限公司，2019 年），頁 23。

⁶⁰ 2014 年 8 月 23 日的李登輝基金會舉辦年度募款餐會上，李登輝總統致詞表示，臺灣雖然已實施民主制度多年，但仍有人保持威權的心態，領導者自居「寡人」，掌權後以「贏者全拿」的心態主政，不願傾聽人民聲音，讓今天的臺灣雖然有民主形式，實際上政府很多做法卻是獨裁。同時並提及政府不顧人民反對，強行通過服貿協議，引發太陽花學運，這場運動得到大多數人民的支持，原本是一個改革的機會，但執政者卻將學生當作暴民，甚至將自己執政無能的失敗，怪罪在學生及支持改革的在野人士身上，失去改革的機會，臺灣必須集合更大的民意，進行第二次民主改革。〈李登輝：執政者無能卻怪罪學運〉，《自由時報》，臺北，2014 年 8 月 24 日，版 A3。

都體制形成後，情勢更為險峻。依內政部於 2021 年 6 月底發布的戶口統計通報，我國戶籍登記人口依縣市別分，以新北市 402 萬 3,634 人最多、臺中市 281 萬 9,930 人次之，高雄市 275 萬 7,205 人居第三、臺北市及桃園市亦分別有 257 萬 90 人及 227 萬 1,969 人均超過 200 萬人；若加上臺南市 186 萬 9,610 人，約有 1,631 萬人設籍六都，等於是全國人口有 69% 集中於 6 個直轄市裡。⁶¹ 可是從治理面積來看，六都所轄面積約 1 萬 895 平方公里，佔我國有效治理陸地面積 3 萬 6,192 平方公里約 3 成而已。「地狹人稠，人口密度高」本是臺灣教科書裡基本的地理常識，六都體制卻又驅使近 7 成的臺灣人民擠在於 3 成的土地內，一方面以北臺灣為首的都會區人口呈現過度密集化，另一方面其餘地區卻逐漸走向人口過疏化。如此國土空間規劃的極端不合理性，由此顯而易見。⁶² 一方面長期保持大量閱讀習慣，並以 90 幾歲年邁身軀再次深入造訪臺灣各縣市的李登輝總統，當能徹底瞭解臺灣當前問題癥結所在。因此在第二次民主改革行動說帖裡的包括：倡議國土重劃，打破「六都十六縣市」現狀而調整為「七大區域」、分散中央機關遷至中南部、財劃法修法與地方財政再生基金乃至於健全地方行政權與自治監督機能等主張，本文認為這些俱為針對臺灣時弊、深具啟發性的憲政改革倡議。

陸、結論

進入 21 世紀後，探討如何妥善調整中央與地方政府關係、優化地方政府自治能力的各種相關學術文獻，可謂相當充沛。例如，2004 年 5 月由學者朱景鵬主持的〈地方政府治理能力評估模式建構之研究〉研究報告裡，即明確提到中央應當逐步放棄對地方的支配與優越關係，確保地方政府的自治能力、自律性以及自我解決責任，建立中央與地方夥伴協力機制等語。⁶³ 時任行政院研考會主委的學者葉俊榮，在 2004 年 10 月發表的〈政

⁶¹ 內政部戶政司，〈2021 年 6 月戶口統計通報〉，收入「內政部戶政司全球資訊網」：<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>（2021/7/20 點閱）。

⁶² 羅承宗，《地方法治的理論與現實》，頁 33。

⁶³ 朱景鵬主持，〈地方政府治理能力評估模式建構之研究〉（臺北市：行政院研究發展考核委員會委託研究報告，2004 年 5 月），頁 68。

府再造與區域治理〉一文裡更朝氣蓬勃地提到，臺灣地方治理策略的建構重心在「權限劃分」與「功能整合」。關於權限劃分方面，行政院已修正《地方制度法》及《財政收支劃分法》，取消鄉鎮市自治選舉，鄉鎮市自治團體地位，建構二級政府體制；調整統籌分配款結構，將公式分配入法，配合「錢權同時下放」政策，增加一般性補助款規模，充裕地方自主財源。一旦完成立法程序，將有效釐清中央與地方自治權則，增加地方政府財政、人事、組織運作上的自主權限，強化地方的經營管理空間云云。⁶⁴ 在地方政府運作困難重重、破綻百出的當下，再度回顧上述這些「實踐未遂」的研究成果，撫今追昔，不勝唏噓。尤其全國近三分之一鄉鎮市已經消逝，並非來自取消鄉鎮市自治選舉、建構二級政府體制的法政策實踐，而是因2010年底新北市、桃園市、臺中市、臺南市與高雄市單獨或合併升格後所「間接」導致，⁶⁵ 其餘鄉鎮市，迄今則仍存在於各縣的弔詭情況。

總之，為了讓臺灣憲政體制的根基更為鞏固，李登輝總統所倡議者，並非第一次民主改革範疇下關於中央政府體制的持續革新修正，而毋寧將憲政改革重點朝草根基層轉向，這個嶄新切入點，也恰好也呼應了「所有的政治都是地方政治」（All politics is local）這句政治學領域相當膾炙人口名言。只可惜，雖然2014年地方大選之際，台灣團結聯盟固然也曾同步提出第二次民主改革的倡議，⁶⁶ 然對其後選舉的效果，卻不顯著。隨著李登輝總統辭世，以地方自治作為憲政改革重心的倡議，殘光也轉趨黯淡。2020年12月8日學者林佳龍在〈歷次憲改與台灣當前憲政課題〉一文裡，固然承繼了李登輝總統二次民主改革的憲政理念，指出中央與地方關係也必須透過修憲加以檢討。現行六都的制度在憲政體制上，與中央關係為何？如何落實下放權力至地方？如何推動國土均衡發展？如何促進跨域治

⁶⁴ 葉俊榮，〈政府再造與區域治理〉，《研考雙月刊》，第28卷第5期（2004年10月），頁22。

⁶⁵ 羅承宗，〈五都成形後縣級政府下轄次級地方自治團體之存廢〉，收入羅致政主編，《地方政府治理的新局與挑戰》（臺北市：新臺灣國策智庫，2010年），頁251。

⁶⁶ 例如，2014年11月14日提出地方議會要有政黨比例代表的訴求的「翻轉選舉運動」前往台聯拜會，時任台聯主席黃昆輝表示，地方議會有政黨比例代表是合理的，讓政黨理念可以在地方議會實踐，並指出李前總統所提的第二次民主改革，應該權力下放，地方自理範圍大等語。〈黃昆輝支持有政黨代表比例〉，《臺灣時報》，高雄，2014年11月15日，版4。

理與社會培力？都必須納入修憲討論之中。而國土均衡發展的關鍵在於地方財政要更充實，政府的角色得逐步調整，要能促成因地制宜的發展，放權讓利，方能帶動地方拚經濟等語。⁶⁷遺憾的是，相關倡議在政治上並沒有真的激起太多漣漪。截至脫稿為止，遍查本屆立法院迄今提出的五十餘筆修憲提案，迄今無一修憲提案觸及地方自治，令人浩嘆。

文末，本文認為，李登輝總統所倡議的各種地方自治體制乃至區域均衡發展的改革，可謂經緯萬端，有些固然以涉及憲法條文的修改為前提。例如：要能順利建構地方公務員制度，廢除考試院恐怕是難以迴避的改革；要能徹底在憲法上跟「省」離別，當然難以迴避憲法增修條文第9條的修改。但是除此之外，仍有相當廣闊的空間，只要透過法令修正乃至繫於黨政層峰一念之間，即可順利成就。例如，研擬分散中央機關遷至中南部的主張，大抵都不涉及法令變動、立法院同意。權以即將成立的數位發展部為例，該部將設址何處？迄今尚不得而知。查2020年9月國發會才於立法院經濟委員會進行「大南方大發展南臺灣發展計畫推動概況」專案報告，其中洋洋灑灑提及包括：沙崙智慧綠能科學城、高雄海洋科技產業創新專區、高雄亞洲新灣區、高雄新材料循環產業園區設置計畫等計畫。在這個「大南方大發展」的響亮科技發展藍圖裡，找個適當之處打造嶄新中央機關，當非難事。倘若黨政層峰無法體悟李登輝總統以生命的最後殘光倡議第二次民主改革，為深化臺灣民主而鞠躬盡瘁的苦心孤詣，⁶⁸依舊被「臺北官場與官人」為中心的陳舊思維束縛，最終還是設址臺北首都圈某處，則此決定不但與「網路無遠弗屆」、「首都圈減壓」理想背道而馳，也更將讓臺灣區域偏差發展的情況更形加劇。⁶⁹

⁶⁷ 林佳龍，〈歷次憲改與台灣當前憲政課題〉（2020年12月8日），收入「蘋果新聞網」：<https://tw.appledaily.com/forum/20201208/NZFIF4L2TRFDBKQ2RCLFPVRTKE/>（2021/7/12點閱）。

⁶⁸ 此語摘自李登輝在五指山國軍示範公墓的墓誌銘「……嗣經公民直選，當選臺灣首位民選總統，帶領臺灣走出歷史悲哀，邁向民主幸福。卸任以還，猶繫念團結人民，為深化臺灣民主而鞠躬盡瘁」。〈墓誌銘刻民主功績：實現以民為主之體制〉，《自由時報》，臺北，2020年10月8日，版A4。

⁶⁹ 羅承宗，〈數位發展部南下 首都減壓〉，《自由時報》，臺北，2021年3月27日，自由廣場。