

# 试论台湾历次“修宪”的原因及影响

□ 刘凌斌

1991年,台湾在李登辉的主导下,开始所谓的“宪政改革”,完成了在台湾政治发展史上具有重要历史意义的第一次“修宪”。此后,在短短的十几年间,台湾竟然经历了七次“修宪”,其频率之高,对原有“宪法”内容变更之复杂,举世罕见,“宪政改革”越来越有沦为各政党和政治人物追求利益的工具的 trends。本文试图分析台湾如此频繁的进行“修宪”的主要原因,并探讨“修宪”对台湾政治生态、台湾民众的“国家认同”和两岸关系的影响。

## 一、台湾历次“修宪”的主要原因分析

台湾历次“修宪”不但是台湾内外环境影响的结果,也是台湾各政党、政治人物和利益集团不断斗争和妥协的产物,是各种因素综合作用的结果。概况来讲,台湾的历次“修宪”主要有以下几个方面的原因。

1、所谓“适应时势需要,适应台湾政治发展和民主化需要”。

台湾的“修宪”是为了适应时势需要,适应台湾政治发展和民主化需要,这是台湾的许多政治人物常常挂在嘴边的言论,是推动“修宪”的“最冠冕堂皇的理由”。又有学者分析“修宪”的原因,以为是出于“中华民国宪法”自身存在的矛盾和弊端,是人们的民主参政意识增强,是世界民主化浪潮的推动。这些都不无道理。诚然,时过境迁,1946年在南京通过的“中华民国宪法”被搬到台湾,实行了四十多年,早已经不符合时代发展的要求,也已经与台湾的政治转型与所谓“民主改革”格格不入,“修宪”在某种程度上讲是顺应了台

湾政治发展的潮流,因此,我们不应当否认“解严”后台湾当局推动“修宪”的合理性,如终止“动员戡乱时期”,改选“万年国代”,就是适应时势需要,也适应了台湾政治发展和民主化需要,在一定程度上顺应了台湾的民心。

但从台湾后来几次“修宪”的过程来看,则未必就是适应时势的需要了,台湾“修宪”修到现在,导致政局动荡,朝野对立、族群撕裂、两岸关系紧张,这难道是适应时势需要和台湾政治发展要求而进行“修宪”所造成的后果吗?

2、政党出于自身利益不断斗争和妥协的产物。

台湾的历次“修宪”大都是各大政党出于自身利益考虑而不断斗争和妥协的产物。由于在1991第二届“国代”选举,执政的国民党占据了多数席位,总计318席,占78.91%;民进党总计75席,占18.61%。<sup>①</sup>国民党在第二届“国大”中占有绝对优势,完全主导了“修宪”的方向,完成第二次、第三次“修宪”。第二次“修宪”时,民进党利用国民党内的“委选”还是“直选”的争议,民进党坚持“总统直选”,出于政党利益,内含族群间的权力再分配考虑。第四次“修宪”情况发生变化,1996年选出的第三届“国大”,国民党席次下降,受到民进党、新党冲击,执政地位受到挑战。1996年底李登辉召集朝野各界代表召开“国家发展会议”,朝野达成共识。由于国民党不能完全主导“修宪”,只好和民进党合作,经过讨价还价,完成第四次“修宪”。在第五次

“修宪”中，“总统”选举制度改革是重要内容，但由于此时陈水扁已准备参选，如果采取绝对多数当选的制度，他一定无法当选，因此，在民进党的坚决反对下“总统选举绝对多数制”的提案没有通过，这是台湾政党利用“宪改”谋取政党私利的又一事例。<sup>②</sup>

2005年，第一届也是最后一届“任务型国大”开议，为了本党的利益，原本势不两立的国民党、民进党两个大党联手赞成“修宪案”，通过对其有利的改革方案，“立委”席次减半和选举制度改革等。而两个小党亲民党和台联党在面对“生死存亡”的危机时联合反对，但无济于事。

3、政治人物谋取个人利益和争权夺利的需要。

这一点体现在李登辉身上最为明显，“修宪”成为他谋取个人利益最大化和争权夺利的工具。台湾的前三次“修宪”都是李登辉极力推动，显然有打击党内“非主流派”，进行党内权力斗争，巩固个人权力的需要。他还与民进党“跨党合作”，积极推动“总统”直选，巩固自己的权力，扶持台湾本土势力，还借机打击外省势力，可谓一举多得。第四次“修宪”通过“冻省”，实际上也是李登辉与宋楚瑜权力之争的结果，宋楚瑜在省长任内跑遍台湾的每一个乡镇，深得民心，李登辉为了防止宋楚瑜“功高震主”，威胁到他的政治利益，配合民进党的“废省”主张，通过“冻省”来打击宋楚瑜。

此外，“国大”自肥案也是明显一个的例证。1999年第五次“修宪”的结果，变成了国民党和民进党“国大代表”抗拒两党中央的“扩权延任”闹剧，引起各界舆论一片哗然，各个政党也纷纷谴责。这显然主要是“国大代表”们为了自身政治利益的考虑，将“修宪”作为攫取政治利益的工具。也有舆论认为，第五次“修宪”期间李登辉之所以纵容国民党籍“国代”“延任自肥”，目的是为他自己的延

任找借口。<sup>③</sup>

4、推动“渐进式台独”和“法理台独”的需要。

李登辉将自己塑造成台湾所谓的“民主之父”，他口口声声说“修宪”是真正为了台湾的民主化进程，实际上很大程度上却是为了实现其“台独”理念。从上世纪90年代中期开始，李登辉对涉及两岸的“修宪”议题越来越有兴趣，与民进党遥相呼应，甚至公开附和，从推动“总统直选”、“冻省”来看，除了巩固个人的权力，显然在有意识的运用“修宪”来推动“渐进式台独”，从而切断两岸之间的法理关系的意图。1999年李登辉提出的“两国论”实际上是他完整的“宪改理念”。

而民进党自从成立以来，就有一批人长期公开主张完全抛弃“中华民国宪法”“重新制定台湾新宪法”。上世纪90年代之后，这批人在民进党内占据主导地位，1993年重新申请“释宪”失败后，转而追求“零存整取”式的“台湾独立”，在李登辉的帮助下实现了“总统直选”和“冻省”。陈水扁执政后，更是大力推动“宪政改革”，在完成“废除国大”的“修宪”之后，又叫嚣“公投入宪”等，明显有推动“法理台独”的意图。近年来又提出所谓“公投制宪”，2006年则表示要为台湾重新制订一部“合时、合身、合用的新宪法”，今年初更是表示催生“新宪”的时机和条件已经成熟，其利用“宪政改革”追求“法理台独”的用意昭然若揭，未来陈水扁的动向值得我们高度警惕。

二、台湾历次“修宪”对台湾政治生态、民众“国家认同”和两岸关系的影响

近十几年来，台湾经历了如此频繁的“修宪”，使得原有的“中华民国宪法”变得面目全非，这不能不对台湾的政治和社会发展以及两岸关系等方面产生重大的影响。以下就着重分析台湾的历次“修宪”对台湾政治生态、台湾民众的国家认同以及对两岸关系的影响。

### (一) “修宪”对台湾政治生态的影响。

#### 1、对台湾政治体制的影响。

通过“修宪”，所谓“中华民国”旧的“法统”被打破，宪政体制从“五权体制”向“单一国会的总统制”的方向转化。“行政院长”由“总统”任命而无须“立法院”同意，实际上成为“总统”的政策执行长和幕僚长，“总统”的权力扩大，且缺乏制约。同时“立法院”成为“单一国会”后权力膨胀。“监察院”和“考试院”权力弱化，“五权体制”逐步向“三权体制”转变。但是，台湾经过了七次“修宪”以后，“总统”、“行政院”、“立法院”三者之间的权责关系依然是混沌不清，这为台湾政坛未来的走向留下不可预测的变数。

#### 2、对台湾政党政治发展的影响。

通过“修宪”，国民党实现了所谓的台湾“本土化”，同时也加速了国民党内各派政治势力的分化组合，并逐渐走向分裂，导致国民党最终失去政权。新党和亲民党先后脱离国民党而成立，在台湾政坛占据一席之地。民进党作为“修宪”的最大受益者，在短短十年之内完成了自身的转型，最终取代国民党，走上了“执政之路”。2000年后，朝野各党派分化组合成为蓝绿两大阵营。未来随着“单一选区两票制”的实行，小党有可能走向泡沫化，许多学者分析，台湾将要走向两党政治的趋势不可避免。

3、“修宪”从推进台湾民主化的有效途径逐渐沦为党派和政客争权夺利的工具。

结束国民党一党专制、实施政治改革符合台湾民众的利益，起初，台湾当局推动的“修宪”满足了台湾民众要求政治民主的愿望。从第四次“修宪”开始，台湾所谓的“宪政改革”已逐渐褪去了民主化色彩，逐渐被高度“工具理性化”了，每一次“修宪”都成为岛内各种政治势力较量、争夺政治资源的重要手段。“修宪”的“成果”也往往是各派政治势

力相互角力，不断斗争和妥协的产物。

(二) “修宪”对台湾民众“国家认同”和两岸关系的影响。

1、“总统”直接民选和“冻省”对国家认同的影响。

1994年第三次“修宪”时国民党内爆发了关于“总统”直选方式的争议，在“总统”到底采取直选或间接选举的争论中，马英九主张“委任直选”，一方面是将民主视为民粹，更重要的原因则是，实施“委任直选”，才能宣称继续拥有对中国的“法统”。“委任直选”是指由民众选出“国民大会”代表，再由这些代表根据所代表民众的意愿，投票选举“总统”。这种选举方法，优点是“国代”均由各个地区选出，为当地选民所熟悉或者喜爱，代表着相当的民意。而且只要一两位大陆地区的“国大代表”，就能维持形式上的法统。此外，“国代”选举和“总统”选举一次完成，缩小了选举规模，是一种非常节约的选举，类似美国总统选举中的选举人团制度。当然，肯定也存在弊端，如“国代”很可能受某些因素左右，只代表个人而不代表民意。又如，美国总统选举中所存在的问题，获胜者胜了选举人票，却并不一定胜了民意。就台湾的现实来看“委任直选”节约了很多的选举资源，尤其是在民主制度尚不完善的台湾，更显得适合。这一方案，李登辉最初也是同意的，马英九则做了大量工作，赴台湾各地进行解释。台湾民众逐渐了解这种选举的真实意义并开始接受了。但李登辉为了个人权位的需要，配合民进党，暗地里主张“直接民选”，挑起论争。李登辉利用那些怀有朴素民主意识的民众获得了这次大争论的胜利。实际上“总统直选”方案因为没有充分的酝酿以及多次的讨论修改，存在的弊端是显而易见的，在后来的实际选举中，这些弊端一一显现。

更重要的是“总统”直接民选对台湾民众的“国家认同”造成了较大的影响。“领土范

围”仍然是全中国的所谓“中华民国”，“总统”怎么能由台湾人民直接选出呢？李登辉借此公然宣称：“1992年的宪法更进一步于增修条文第二条规定总统、副总统由台湾人民直接选举，使所建构出来国家机关只代表台湾人民，国家权力统治的正当性也只来自台湾人民的授权，与中国大陆人民完全无关。”<sup>④</sup>应该说，“总统”直接民选对于台湾民众“国家认同”的异化造成了一定的影响，使得他们建立起了“台湾是独立于中国之外的主体”的认知。

另外，1997年第四次“修宪”通过“冻省”也影响了部分台湾民众的“国家认同”。李登辉在“废省”议题上与民进党一唱一和，除了打击宋楚瑜以外，也有暗合民进党推动“台独”的意图。就民进党而言，“台湾共和国”的理念下，有“台湾国”，就不好有“台湾省”，因而废省之主张，基本上是民进党之共识。<sup>⑤</sup>“冻省”之后，台湾原有的三级行政体制被打破，台湾省名存实亡，县、市之上就是“中央”，俨然有一个“台湾国”的架构，这对民众“国家认同”的影响是显而易见的。

2、“修宪”对“中华民国领土”范围界定的变化对“国家认同”的影响。

经过“七次”修宪，虽然“中华民国宪法”并没有对“领土范围”作出重新的界定，但在某些方面发生变化，对国家认同和两岸关系会有所影响。早在上世纪90年代初期，民进党人就曾一度试图从“司法院大法官会议解释”入手，重新解释“中华民国固有疆域”不包括大陆等地。1993年11月16日台“司法院大法官释字第328号解释”：“我国”领土固有疆域之界定属重大政治问题，而不应由释宪机关解释。”对“固有疆域”的不同理解，必将影响台湾民众的“国家认同”。

“宪法一中”的架构仍然存在，<sup>⑥</sup>而且根据一些“宪法解释”明显得知，所谓“中华民国”的构成要素是包括大陆地区及人民，台湾

是“中华民国”的一个省，两岸同属“中华民国”。而要想改变其实也非常困难，“领土变更案”的“修宪”门槛很高，<sup>⑦</sup>但是实质已经发生了变化，有的“台独”分子已经将部分的“修宪”内容解读为“实质”的“两国论入宪”。从以上分析可知，历次“修宪”，加上“总统”直选，加剧了部分台湾人民“国家认同”产生变化，有学者分析，台湾民众原有的台湾认同正异化成为“国家虚像崇拜”，主要分为“台湾共和国”崇拜（显性“台独”）和“中华民国在台湾”（隐性“台独”）崇拜两种类型。<sup>⑧</sup>根据台湾政治大学选举研究中心所作的民调显示，台湾民众认同自己“是中国人”的比例，从1992年6月的26.2%下降到2006年6月的6.2%，而认同自己“是台湾人”的比例，则从1992年6月的17.36%上升到2006年6月的44.4%，<sup>⑨</sup>部分台湾民众将“台湾人”和“中国人”对立起来。这显示台湾当局的频繁“修宪”已经改变了部分台湾人民固有的对“一个中国”的认同。

### 3、“修宪”对两岸关系的影响。

蒋氏父子时代坚持“汉贼不两立”的立场，将大陆的政权视为“叛乱团体”。李登辉上台后情况发生了变化，开始视两岸为对等的政治实体，发展到后来的“特殊的国与国关系”，将“中华民国”划分为“自由地区”和“大陆地区”。第七次“修宪”通过的“增修条文”第十一条规定：“（两岸关系）自由地区与大陆地区间人民权利义务关系及其它事务之处理，得以法律为特别之规定。”<sup>⑩</sup>这样特殊的规定虽然将大陆人民区别与外国人，但也不能和台湾人民享受同样的待遇。而1999年李登辉提出的“两国论”，其论述为：“1991年修宪以来，已将两岸关系定位在国家与国家至少是特殊的国与国关系，而非一合法政府，一叛乱团体，或一中央政府，一地方政府的‘一个中国’的内部关系。”这一论述将两岸的模糊地区，或者各说其话的空间给去掉了，使两岸

关系发生质的变化。“两国论”虽然遭到大陆和国际社会的抵制，但是根据当时的民调，在台湾有比较高的民意支持。<sup>⑩</sup>

在大陆新娘和外籍新娘的认定上，有的台湾媒体将之并列，有的则直接将大陆新娘归于外籍新娘中。2003年开始，台湾“内政部”统计的最新结婚人数将大陆新娘首度列入外籍配偶，也反映了台湾人民对大陆人民认知的变化。这说明台湾无论从官方还是民间对两岸关系和大陆人民的认知已经发生变化，有将大陆人民视为外国人者。将两岸关系视为国际关系、“特殊国与国关系”者大有人在。

此外，台湾当局一贯宣称，历次“修宪”推动了台湾实现所谓的民主化和直接民主，如“总统”直选，“公投入宪”等，所谓“台湾的前途应当由台湾2300万人民决定”的“台湾住民自决论”也随着一次次的“修宪”而甚嚣尘上。诚然，这的确反映了一部分的台湾民意，然而，台湾当局却将所谓的民意作为操弄的工具，来抵制“一国两制”，抗拒与大陆的和平统一，同时也以民意作为借口，拓展所谓“国际空间”，推动金钱“外交”，推动重返联合国和其他只有主权国家才能参与的国际组织等，这就给两岸关系的稳定发展带来了极大的变数。这是台湾“修宪”对两岸关系造成的负面影响。

从本文的分析可以看出，台湾的“修宪”，从开始的推动民主化，顺应时势的有效途径，逐步蜕变成政客和政治势力争权夺利的工具，更有沦为实现“法理台独”工具的危险性存在。“修宪”对台湾的政治体制、政党政治都发生了重要的变化，使得台湾人民的“国家认同”异化，同时为两岸关系带来了许多负面的影响。2008年之前，陈水扁有加紧推动“公投制宪”，“催生新宪”，寻求“台湾独立”的可能，这必然对两岸关系的稳定和发展

产生重大的负面影响，我们对此必须保持高度的警惕。

（作者单位：厦门大学台湾研究院）

注 释：

①刘国深等著：《台湾政治概论》，九州出版社，2006年版，第81页。

②③详见刘国深：《台湾地区“宪政改造”对国家统一的影响》，《台湾研究集刊》，2006年第4期。

④陈思泽、赵中麒编著：《中华民国宪法Q&A》，第342页，转引自刘国深《台湾地区“宪政改造”对国家统一的影响》，《台湾研究集刊》，2006年第4期。

⑤齐光裕著：《中华民国的宪政发展》，台湾扬智文化事业股份有限公司，1998年版，第183页。

⑥“宪法一中”是指依据1947年“中华民国宪法”，世界上只有一个中国，即“中华民国”，国民党败退到台湾以后，一直坚持这一立场，虽然经过七次“修宪”，这一核心立场仍然未变。参见杜立夫，《“宪法一中”与国民党当政时期的大陆政策》，《台湾研究集刊》，2007年第1期。

⑦根据2005年第七次“修宪”之后的“中华民国宪法”规定：“中华民国领土，依其固有疆域，非经全体立法委员四分之一之提议，全体立法委员四分之三之出席，及出席委员四分之三之决议，提出领土变更案，并于公告半年后，经中华民国自由地区选举人投票复决，有效同意票过选举人总额之半数，不得变更之。”

⑧详见刘国深：《试论百年来“台湾认同”的异化问题》，《台湾研究集刊》，1995年第3、4期。

⑨资料来源：台湾政治大学选举研究中心，<http://esc.nccu.edu.tw>。

⑩引自台湾“电子六法全书网”，<http://www.6law.idv.tw>。

⑪根据台湾“行政院陆委会”，“1999年民众对两岸是‘特殊的国与国关系’的看法”，<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/pos/890131/88tab14.htm>。