



李登辉是如何掏空“一中宪政体制”的

□ 党朝胜

自当选以来,新任台湾地区领导人赖清德便一再将“中华民国宪政体制”作为“拒统谋独”的挡箭牌。为何原本以“一中宪法”为架构核心“中华民国宪政体制”会被赖清德变成推行“台独”分裂的工具?关键在于台湾现行“宪政体制”经过李登辉主导的“修宪”工程几被掏空殆尽,基本实现了“台湾化”,后又被陈水扁继续“改造”,变成挂“中华民国”羊头卖“台独”狗肉的“宪政体制”。在此背景下,赖清德所称“中华民国宪政体制”只不过是对其一贯顽固“台独”立场的包装工具而已。为让大家看清本质,本文对李登辉如何掏空“中华民国宪政体制”,逐步使之“台独化”的做法进行梳理。

一、原来的“中华民国宪政体制”在岛内一度程度上起到了反“独”效果

“两蒋”时期,国民党依据在大陆形成的由“中华民国宪法”(加“动员戡乱时期临时条款”)所构成的“中华民国体制”,加上一部长达38年的“戒严令”,在台湾地区形成特殊的“戒严体制”,进而自诩“正朔”,维持所谓“中华民国法统”。虽然国民党当局在岛内坚持“中华民国法统”的初衷是,对抗中国人民解放全中国的意愿和中华民族正确的前进方向,延续其独裁统治,以待时机“反共复国”,但因违背时代潮流与历史规律,最终酿成了台湾当局长期偏安一隅而使两岸长期隔离的恶果。然而也应看到,在特定时空背景下,这套“宪政体制”

在岛内又起到了反对和抵制“台独”分裂的客观效果。

(一)“中华民国宪法”是“一中宪法”

“中华民国宪法”于1946年12月25日在南京由“制宪国代”制定、1947年1月1日公布并于当年12月25日施行。以“中华民国宪法”为基础的“中华民国体制”涵盖了包括海峡两岸在内的“全中国”,由其衍生的政权也就具备了“全国性”。1949年10月1日,中华人民共和国中央人民政府成立,新生的人民政府取代原来的南京国民政府,因此这套“宪政体制”在全中国实际运行时间并不长。

不过,蒋介石带着国民党反动统治集团的残余势力在美国庇护下退踞台湾,“中华民国宪法”在岛内得以继续沿用,“一中宪政体制”在岛内得以延续。随着时间推移,这套体制却意外成为国民党当局反制外来干涉势力和“台独”分裂势力妄图制造“两个中国”“一中一台”和“台湾独立”的利器。

首先,“中华民国宪法”本属“大一统宪法”。按其规定,“中华民国领土,依其固有之疆域”,“中华民国领土内之土地属于国民全体”,“中华民国”权力源自“全体(中华民国)国民之付托”。这样,只要“中华民国宪法”仍在,其“领土”就涵盖海峡两岸的“固有疆域”,其“主权”就属于海峡两岸全体中国人民。因此,“台独”分子公然鼓吹“公投独立”,其实质是妄图改变中国(“中华民国”)领土和主权范围,不但违反国际法也违背岛内宪制性文件规定。对该问



题的论述已有很多,在此不再赘述。

其次,“中华民国宪法”明确规定,“依据孙中山先生创立中华民国之遗教”,“基于三民主义,为民有民治民享之民主共和国”,这表明“中华民国宪法”所谓指导思想是包括“三民主义”“五权宪法”等在内的孙中山思想。“三民主义”是指“民族、民权和民生”(通俗讲即旧“三民主义”),但后来岛内有人包括“台独”分子刻意不讲“三民主义”本义,而将之曲解为“民有、民治、民享”。作为“三民主义”基石的“民族”,据孙中山亲自阐述,是指“融化我们中国所有民族成一个中华民族”。而“五权宪法”是孙中山融合中国传统治理思想和西方“三权分立”思想,在“行政、立法、司法”三权基础上加入中国传统的“监察”和“考试”两权。按孙中山设计,政府功能分为政权与治权,国民大会代表全国人民行使政权,治权由五院行使,但监督政府、变更领土及修宪等中央政权交由国大行使,国大的宪法层级在五院之上。后来,李登辉与陈水扁通过“修宪”将“五权”架构改为“三权”架构,不仅违背“中华民国宪政体制”设计初衷,且有浓厚的“去中国化”用心。

(二)“动员戡乱时期临时条款”客观上具有防止外来干涉势力插手中国内政的效果

1947年7月,中国人民解放战争进入战略大反攻阶段,特别是刘邓大军挺进大别山,震慑国民党统治中心南京,主动挑起内战的南京国民政府宣布全国进入“动员戡乱时期”,然而,这并不能阻挡中国人民追求全国解放的步伐,南京国民政府原定1948年4月举行的首届总统选举也受严重冲击。在此背景下,部分“国代”于1948年3月提议授权未来总统紧急处分权,4月初国民党中常会通过“赋予总统以紧急处

理权”建议,18日“国民大会”通过“中华民国宪法动员戡乱时期临时条款”,授权未来总统在“动员戡乱时期”“为紧急处分,不受宪法第39条或43条所规定程序之限制”。4月20日蒋介石当选总统,5月10日公布该条款。该条款以“中华民国宪法”附属条款出现,但其位阶以“特殊法”的形式高于“中华民国宪法”。蒋介石集团退台后,“动员戡乱时期临时条款”历经4次修改,包括“中央民代”在下届选举之障碍尚未扫除前无须改选,“动员戡乱时期临时条款”继续有效且不再设失效日期,“总统、副总统”可连选连任,“总统”在“动员戡乱时期”得为紧急处分、设置“动员戡乱”机构、调整“中央政府”的行政机构及人事机构、订颁办法充实民意机构等。按其逻辑,只要第一届“国代”续任,“中华民国”就继续具备“全国性”,由其选出的“总统”就继续“代表全中国”。同时,因“总统”不再有任期限制且被无限扩权,即在台湾蒋介石不但集党政军警特大权于一身,而且可连任连选,这让美国妄图在岛内寻找可完全掌控的新代理人的阴谋难以实现。因蒋介石在反对“两个中国”“一中一台”方面是与大陆有默契的,这样,“临时条款”虽成为蒋氏延续政权的遮羞布,客观上却起到了反制外来干涉势力制造“台独”分裂的效果。

“动员戡乱时期临时条款”一直延续到李登辉执政初期,在1991年4月由第一届“国大”第二次临时会废除,经李登辉公告,“动员戡乱时期”于当年5月1日起终止。

(三)“戒严体制”对“台独”势力也产生了限制作用

本文所称“戒严令”是指国民党当局治下的台湾省政府于1949年5月19日颁布、次日实施的“台湾省戒严令”。后来,国民党当局陆



续推出 100 多项配套管制法令,与“临时条款”一起构成“戒严体制”。这套体制不但使台湾地区长期处于“紧急状态”,所有“非法”集会、结社、游行、请愿、罢课、罢工、罢市、罢业被禁止,这也大大限制了岛内“台独”活动。

这套体制的根本目的虽然是为了“反共”,妄图凭借严刑峻法守住最后的“反共复国基地”,但也对岛内“台独”分裂势力形成有力震慑。但对“台独”分子也形成直接威慑作用。一是“报禁”。主要依据是 1953 年 7 月公布的“台湾省戒严期间新闻报纸杂志图书管制办法”及相关法令或措施。它不仅严禁岛内任何“赤化”或不满国民党言论的传播,也严禁“台独”分裂言论的传播。二是惩治“叛乱”规定。主要有“惩治叛乱条例”和“戡乱时期检肃匪谍条例”等。前者于 1949 年 5 月依《中华民国刑法》在大陆制定,到台湾才真正落实。依其规定,“叛乱罪”由军法机关审理,所有“实行犯”皆处“唯一死刑”、“预备或阴谋犯”处 10 年以上徒刑。后者于 1950 年 6 月公布,凡被举报者都可不经正式程序被逮捕、审讯并定罪,惩治对象初期主要针对“共匪”等异议分子,后来惩治对象则包括“台独”分子,如 1979 年“美丽岛案件”,许多受审者后来被证实都是“台独”骨干。三是“党禁”。1989 年前,岛内管理政党的主要依据为 1942 年出台的“非常时期人民团体组织法”。虽然该法并未明文禁止新的政党产生,但当它与 1949 年“戒严令”及相关法令配套后,岛内民众连集会结社权都没有,遑论组党权。并且,在岛内军警特严密监视下,只要稍有苗头,就会被严厉镇压。1960 年“中国民主党案”,幕后推动者胡适不但长期与蒋介石关系密切,且与美国关系密切,主要牵头人雷震是岛内知名媒体人,且是国民党元老。国民党不敢处理

胡适,却以“包庇匪谍、煽动叛乱”之名判处雷震 10 年徒刑。1967 年“台湾大众幸福党”案(实为一起“台独”案),牵头者被判刑 12 年 6 个月,主干分子被判 10 年不等有期徒刑。1968 年台湾知名乡土作家陈映真被以“组织‘民主台湾联盟’”罪判刑 10 年。不过,这些法规或禁令在 1987 年 7 月解除“戒严”或 1991 年 5 月“终止动员戡乱时期”后,先后失效或被废止。

总之,“戒严体制”存续期间(含李登辉上台初期),在一系列严厉措施的限制下,岛内根本没有“台独”生存的法律空间。

(四) 蒋经国晚年为缓和社会矛盾而推行“民主化”,让“台独”分子找到活动空间

蒋经国晚年,台海形势发生深刻变化:一是 1979 年元旦全国人大发布《告台湾同胞书》后,两岸关系呈现全新局面,“和平统一、一国两制”方针形成后更使国民党当局僵化的大陆政策面临巨大压力;二是中美两国 1979 年正式建交,美国对国民党当局保护松动,1984 年“江南案”——国民党“情治”系统在美国暗杀反蒋作家江南,更导致台美互信空前下降,美国对台当局的“民主化”压力越来越大;三是随着台湾经济快速发展,岛内民众政治意识不断增强,反“威权”、要“民主”呼声日益高涨。

迫于形势,蒋经国不得不开启岛内“民主化”进程。1986 年 3 月国民党十二届三中全会决定,推行包括解除“戒严”、开放“党禁”等在内的“政治革新”。当然,这未涉及到结束“动员戡乱时期”和废除“临时条款”等问题,其根本目的还是如何适应新形势,缓和日益激烈的社会矛盾,延续并巩固国民党在岛内的统治。只不过,国民党政策松动让岛内“党外”势力抓住机会,于当年 9 月 28 日抢先成立岛内第一个“反对党”——“民主进步党”(简称“民



进党”)。当时,国民党内要求镇压的声音很高,但最终被蒋经国否决。10月15日,国民党中常会通过蒋经国“政治革新”提案,包括制订“国家安全法”取代“动员戡乱临时条款”、修正“人民团体法”、修正“选举罢免法”等(被称“自由化三法”),要点是解除“戒严”、开放“党禁”和选举改革。这样,民进党虽未“合法”,但还是在11月召开首次“全代会”,通过“党章”、“党纲”等基本文件。需指出,当时民进党虽有“台独”成分,但许多建党元老都是坚定的“统派”,只是后来因民进党内“只有主张‘台独’的自由而没有主张统一的空间”,这些人先后退党。

在国民党“政治革新”背景下,台湾地区于1987年7月解除“戒严”,1988年1月解除“报禁”,1989年1月解除“党禁”,1991年废除“惩治叛乱条例”。另需指出的是,在“政治革新”之初,虽然蒋经国及诸多国民党上层人物都强调要反对“台独”,只可惜蒋在1988年初去世,继续者李登辉则因早就有“台独”嫌疑,因此在之后的“宪政改革”中,并未真正从“宪政体制”上落实反对“台独”之事。这一系列变化,导致岛内“民主运动”进一步高涨,“台独”势力以“言论自由”为幌子不断扩张,进而导致后来“台独”“土洋合流”和民进党蜕变成“台独党”。

二、李登辉借“宪改”之名不断掏空“一中宪政体制”

1988年1月蒋经国去世后,李登辉继任为台湾地区领导人。当年7月,李登辉在国民党十三大上当选为国民党主席,国民党“本土化”步伐加快。这也导致国民党高层矛盾愈演愈烈,逐渐形成以“本省人”李登辉为首加上部分大陆籍精英(宋楚瑜等)组成的所谓“主流派”,

和以“外省籍”党政高层加上部分“本省”精英(林洋港等)组成的所谓“非主流派”,两派既有权力之争,更有应否坚持“中华民国法统”的路线之争,斗争在1990年3月“国民大会”改选“总统”前达到高潮。最终,“主流派”获胜,李登辉当选“总统”并逐步全面控制党政军警特系统。

就在“国大”召开期间,台北街头发生“解严”后岛内第一次大规模学生抗议活动。抗议学生提出“解散国民大会”“废除临时条款”“召开国是会议”“政经改革时间表”四大诉求。这些诉求后来被李登辉全面推行。当年5月,李登辉在“就职”记者会上宣布,1年内终止“动员戡乱时期”并废止“动员戡乱时期临时条款”,回归正常“宪政体制”。李登辉主导的“宪政改革”自此启动,并在之后10年内连续6次“修宪”,逐步将“一中宪政体制”掏空。

第一次“修宪”于1991年4月进行,由第一届“国大”第二次“临时会”完成。基于海峡两岸隔离现状,在“中华民国法统派”坚持下,采取“不修改宪法本文、不变更五权宪法架构”原则,冻结部分“宪法”条文,并以“中华民国宪法增修条文”(共10条)方式呈现“修宪”结论。在“法统派”坚持下,“增修条文”前言部分载明了“为因应国家统一前之需要”字样,并在具体条文中将两岸分为“自由地区”和“大陆地区”。这一规定虽经李登辉、陈水扁前后7次“修宪”都不曾改变。这也意味着,按“增修条文”规定,当前两岸虽分属两个不同“地区”但同属一个中国,且两岸最终要实现“国家统一”。只不过,在李登辉、陈水扁与蔡英文执政时,并未真正落实“为因应国家统一前之需要”规定。后来更有“台独”分子一再鼓吹通过“修宪”将这句话改成“为因应国家



发展之需要”。几字之差,影响至巨。在两岸强大的反“独”民意与祖国大陆维护国家主权和领土完整的强大信心、决心与能力面前,民进党当局迄今不敢轻举妄动。

当然,此次“修宪”重点是规范第二届“中央民意代表”产生的“法源、名额、选举方式和时间与任期等”。按“增修条文”规定,包括“国代”“立委”“监委”在内的所有“中央民意代表”(“中华民国”政权基础)都将在台湾地区产生。(“国代”与“立委”有“区域”与“不分区”之分,“区域代表”具体分配于台湾地区各县市,“不分区代表”则由得到超过5%的各政党推荐,虽然有人声称这让民意机构仍保留了“全中国”象征意义,但一是名额少,二是政党推荐,因此实显牵强附会。)台湾地区据此在当年底选举产生第二届“国大代表”。不过,对于此次“修宪”的“立法”后果,岛内后来出现了基于统“独”对立立场的不同解读。一是以马英九为代表的“一中派”基于“遵宪守宪”原则,坚持“中华民国国土包括自由地区与大陆地区两部分”,“台湾、大陆同属一个中国”,两岸不是“国与国”关系,其关系由“中华民国宪法”与法律规定,就是“互不承认主权、互不否认治权”。二是李登辉、陈水扁、蔡英文等却故意将“两个地区”划分歪曲为“两岸互不隶属”,进而抛出所谓“中华民国在台湾”“中华民国是台湾”“中华民国台湾”等分裂谬论。

第二次“修宪”于1992年5月进行,由根据第一次“修宪”后在台湾地区选出的第二届“国代”完成,在第一次“增修条文”基础上增订了“第十一条至第十八条条文”。其最大变化是,将“总统、副总统”的选举权限于“中华民国自由地区全体人民”。作为“中华民国象征”

的“总统”在台湾地区直选产生,实际也意味着“中华民国总统”只能代表台湾地区的“全体人民”而非两岸“全体中国人民”。当然,这种选举方式尚存“委任直选”与“全民直选”之争。若采“委任直选”,则仍将由“国大”行使“总统、副总统”选举权,若采取后者,则相当于剥夺了“国民大会”的相关权力。这显然与“中华民国宪法”本文所规定的“国大”为“五权宪法”中的最高权力机关,“代表全国国民于中枢行使职权”(包括选举罢免“总统、副总统”)的精神相悖,而且预示着其地位陡然下降,并为后来虚化、冻结“国民大会”埋下伏笔。此外,“增修条文”还将“监察委员”产生方式也从原本由“省市议会”选举改为“总统”提名、“国大”通过,这表明“五权”架构出现松动,更造成“监察院”后来成为“总统”的酬庸和打手。

第三次“修宪”在1994年7月进行,主要是对前两次“增修条文”进行全面调整翻修,最后形成新10条“增修条文”。最突出变化是明确“总统、副总统”由“自由地区全体人民”直接选举产生,并“以得票最多之一组为当选”(即相对多数当选,理论上多1票即可)。这样,不仅剥夺了“国民大会”原有的“总统、副总统”选举权,且为后来“台独”分子进一步鼓噪“废国大”迈出重要一步。1996年,岛内根据该条文举行首次“总统”直选,当选的李登辉更以这一“民意基础”,在分裂祖国的道路上越走越远,进而在1999年7月抛出所谓“两国论”。吕秀莲等“台独”分子则据此鼓吹所谓“九六共识”,宣称1996年“大选”已经确立“台湾主体性”。根据“相对多数当选”原则,民进党陈水扁则在2000年“大选”中靠国民党分裂与李登辉暗助,最终以不到40%得票率的少数民



意当选。陈当政期间更是滥用职权疯狂推行“急独”路线。今年初,民进党赖清德又靠在野力量“蓝白分裂”,最终以 40% 得票率当选。因赖清德毫不掩饰其“台独”立场,使得未来两岸关系充满变数。另外,根据本次“修宪”的新规定,“国民大会”虽可对正副“总统”提出“罢免案”,但“需经人民投票同意通过”且“同意票需过半”,这不但让“国大”罢免权在实际操作中形同虚设,且使“罢免总统”程序在实际操作中难上加难。

第四次“修宪”由第三届“国代”根据李登辉意愿于 1997 年 7 月完成,共计 11 条。李登辉挟首次“总统”直选胜势在 1996 年底通过“国发会”形成的所谓“冻省”共识是此次“修宪”的喙头,对“总统”扩权与保障则是“修宪”的重点,这也导致相关机构对“总统”的制衡与监督力度空前下降。这种制度设计也让后来陈水扁主政时有恃无恐地贪腐并疯狂推行“台独”路线。具体而言:一是“总统”扩权。“总统”任命“行政院长”不经“立法院”同意,却有权解散“立法院”。这种制度设计造成“总统”权责不对等的“宪政”漏洞,使陈水扁后来可凭少数民意便掌控政局。陈水扁执政期间,占“立法院”多数的泛蓝阵营一直有意罢免陈水扁或发动“倒阁案”,但又担心陈水扁解散“立法院”而不敢采取具体行动。二是“监察院”进一步限权,其对“总统、副总统”的“弹劾权”改归“立法院”,且被“弹劾”的原因仅限于犯“内乱、外患罪”。同样,基于“总统”手握“解散权”,“立法院”不敢实质监督,遑论行使“弹劾权”。三是明确“司法院大法官”任期 8 年。理论讲上,倘若“总统”卸任前任命自己亲信出任“大法官”,则可在未来 8 年掣肘继任者。四是“冻结省级选举”(即“冻省”),这

意味着中国传统的省级行政区划在岛内被实质取消,而为给“冻省”后“省议员”安排出路,“修宪”还确定第四届“立委”席次增至 225 人,导致一批“奇葩”混进“立法院”,加剧了“立法院”混乱局面,这也是后来“立委减半”的起因之一。

第五次“修宪”于 1999 年 9 月由第三届“国代”完成,并由李登辉公布。此次“修宪”对之前的“增修条文”的“第一、四、九、十条”进行了修改,变化最大的是,本应与 2000 年“大选”同步举行的“国代”选举被取消,且“国代”人员减额并绑定下届“立委”选举得票数以“比例代表”方式选出。由于此次“修宪”将下届“立委”选举也延至 2002 年 6 月底,进而出现本届“立委”“国代”同时延任的问题,只是“立委”延期仅半年,“国代”任期则延长 2 年多,进而引发“国代自肥”争议。同时,“国大”在“修宪”时还修改内规,以“无记名投票”方式进行,引起部分学者反对。他们声称,像“修宪”这种最直接体现“国民主权”的行为应秉持公开透明原则,才有“修宪正当性”,因此此次“修宪”有违程序正义。加上长期主张“废国大”的民进党陈水扁已在 2000 年 3 月 18 日“大选”中胜出,于是有了 3 月 24 日“大法官释文”。“释宪文”称此次“修宪”议事程序有明显重大瑕疵,且“修宪”实质内容“违反宪政精神本质”,因此此次“修宪”结果自解释公布之日起失效。这样,第五次“修宪”因“违宪”而最终失效。不过,“国代”选举被取消却已实质发生。

在此背景下,第三届“国大”于 2000 年 4 月对第五次“增修条文”以“全文修正”模式予以更改,共计 11 条,并经李登辉公布,是为第六次“修宪”。这次“修宪”的最大变化就



是进一步对“国民大会”限权,主要内容为:“国代”300人,于“立法院”提出“宪法修正案”“领土变更案”,经公告半年,或出现“总统、副总统”“弹劾案”时,应于3个月内采“比例代表制”选出之;“国大”职权为复决“立法院”所提“宪法修正案”、“领土变更案”;议决“立法院”提出“总统、副总统”弹劾案;“国代”于选举结果确认后10日内自行集会,“国大”集会以1个月为限,“国代”任期与集会期间相同。同时还规定,第三届“国代”任期至2000年5月19日止,并取消第四届“国代”选举;“副总统”缺位时改由“立法院”补选;“总统、副总统”“罢免案”改由“立法院”提出,经人民投票同意通过;“立法院”所提“总统、副总统”“弹劾案”,删除了原来规定的限于犯“内乱、外患罪”;“立法院”每年集会时得听取“总统国情报告”;增列“中华民国领土”,“依其固有之疆域”,非经全体“立委”依“法”决议,并提经“国大”依“法”复决同意,不得变更之;“司法院大法官”除“法官”转任者外,不适用“宪法”“第八十一条”及有关“法官”终身职待遇之规定;“总统”对“司法院”“考试院”“监察院”等有关人事提名,改由“立法院”行使同意权。这样,“国大”不再经直接选举产生,“国大”原有各项权利如“修宪”、确定“领土变更”、对“总统、副总统”弹劾与罢免等,只剩下为“立法院”背书的“复决”“议决”等,而听取“总统国情报告”等权利则被完全转给“立法院”,由“中华民国宪法”本文所确认的最高权力机关“国民大会”被虚化,基本名存实亡。

需指出的是,作为李登辉继任者的陈水扁,在第一任期内即走上“法理台独”路线,2003年9月更扬言2006年“催生台湾新宪法”。后来,

陈虽在两岸同胞坚定的反“独”立场面前不得不放弃“台独新宪”,但还是启动了第七次“修宪”。按第六次“修宪”所确定的规则,台“立法院”在2004年8月提出“宪法修正案”,经公告半年,于2005年5月选出“任务型国代”300名,于同年6月复决通过修正“宪法增修条文”,共计12条。此次“修宪”影响最大的是,移除“国民大会”全部职务,包括“宪法修正案”“领土变更案”等改由“公民复决”,“国民大会”实质被废,“台独”分子长期鼓吹的“废国大”变成现实;对台湾政局后续影响最大的则是,第七届起“立委”席次减半,从225席减为113席,任期由3年改为4年,选制改为“并立制单一选区两票制”,这也为蔡英文8年任期内利用掌握“立法院”疯狂破坏两岸关系奠定了制度基础。事实上,在蔡英文第二任期推动的第八次“修宪”(主要内容为降低选举权与被选举权年龄至18岁)虽最终未能通过“公民投票复决”,但却通过“立法院”背书推动所谓“转型正义”,在清算政治对手的同时打击岛内反“独”促统力量,并通过所谓“国安五法”和“反渗透法”,严重阻碍两岸交流。

总之,李登辉在十年之内以“宪政改革”之名先后推动6次“修宪”,不但逐步掏空了“一中宪法架构”,而且作为“中华民国宪法”指导思想的“三民主义”和“五权架构”基本被否定、作为“中华民国”最高权力机构“国民大会”已经被虚化、最能代表“中华民国”的“中央民代”与“总统”实现“台湾化”。这也是后来民进党公开声称接受“中华民国国号”,接受“中华民国宪政体制”,进而借“中华民国”之壳推行“台独”分裂路线的法理前提。