

台灣修憲對兩岸關係之影響*

林進生¹

摘要

本文採文獻分析法探討 1991 年至 2005 年間台灣修憲對兩岸關係的影響。本研究發現，1990 年代的四次修憲雖未正式改變台灣的國號與領土範圍，卻經由兩岸人民權利的區分與中央政府制度的改變，實質上改變了兩岸關係。最大的變革就是把中國大陸上的人民視為「特殊的外國人」，而中國大陸則成了「特殊的外國」，為 1999 年李登輝總統宣示「特殊的國與國關係論」埋下伏筆。隨著修憲的展開，台灣逐漸放棄「一個中國」的政策，並因此而引起中華人民共和國的激烈反應。此外，修憲之後，台灣總統的法定職權擴大，成為大陸/中國政策的最高決策者，卻無須對任何機關負責，兩岸政策因此深受總統個人因素影響。另一方面，修憲後立法院擁有倒閣權，總統卻無權主動解散立法院，行政、立法兩權間對立的僵局缺乏解套機制。由於台灣社會長期存在著紛歧的國家認同，上述制度上的缺失遂使台灣在 2000 年至 2008 年間發生嚴重的政黨鬥爭，也無法制定穩定的大陸/中國政策。2000 年以後的兩次修憲，則規定變更國家領土與修憲均須經過立法院提案與公民複決兩階段，此一變革表面上有助於維持台海現狀，實際上卻使台灣喪失一項嚇阻中華人民共和國動武的利器，未來除非台灣屈從中華人民共和國的意志，否則，兩岸關係恐將更不穩定。

關鍵字：台灣、修憲、兩岸關係

* 本文初稿於民國九十八年五月十二日發表於嘉南藥理科技大學主辦之「2009 民主與法治學術研討會」，經會場諸位學界先進賜予寶貴意見後修改而成。

¹ 美和科技大學通識教育中心助理教授，
通訊作者：林進生，屏東縣內埔鄉德美路 360 號；E-mail: X00002117@meiho.edu.tw

壹、前言

憲法是一個國家的根本大法，不但規範了基本人權的保障、政府機關組織與職權，同時還是國家主權的表徵。也因為憲法牽涉到主權意涵，故一般而言，擁有憲法的國家，也都享有完整獨立的主權。然而，對台灣而言，因為從 1949 年以來所實施的憲法就是在中國大陸所制定的「中華民國憲法」，而國民黨政府與中華人民共和國又一再宣稱台灣是中國的一部分，故台灣的主權地位並未因擁有一部憲法而獲得國際社會的普遍承認。¹另一方面，因為憲法帶有主權的意涵，所以台灣的修憲也會影響到兩岸關係的定位與發展。從 1991 年到 2005 年間，台灣共經歷了七次修憲，修憲的內容雖然並未明確地改變國家名稱與領土範圍，但因為對台灣的憲政體制做了若干的改變，對兩岸人民的權利關係也做了一些根本性的區隔，在實質上卻已對兩岸關係發生了重大的影響，因此，中華人民共和國曾指控台灣是假藉修憲在製造兩個中國或追求台灣獨立。²

為什麼台灣會在 1991 年開始進行修憲？修憲以後發生了哪些重大的改變？對兩岸關係又有什麼影響？本文除了探討前述問題外，亦針對修憲後所產生的問題提出未來改進的方向。繼本節「前言」後，第二節將探討 1991 年開始修憲的背景與原因，第三節分三部分，第一部分探討第一階段(也就是前三次)修憲的內容與其影響，這是因為第一階段的修憲除了重新定位兩岸關係為對等的兩個政治實體關係外，也賦予台灣做為一個主權國家的民主正當性。第二部分則探討第二階段(也就是 1997 年第四次)的修憲，因為這次修憲除了將台灣省政府予以凍結，讓「台灣」不再是一個「省」，而是一個事實上(*de facto*)的國家，同時也將台灣的憲政體制做了一個很大的變革，不但形成了具有爭議性的雙首長制，且因總統與立法院間的關係出現了一些異乎其他民主國家常態的設計，埋下日後行政與立法兩權間長期爭鬥不休的種子，使此後的台灣難以制定出一個穩健的中國/大陸政策，進而影響到兩岸關係的穩定發展。第三部分則探討第三階段(即第六次與第七次修憲)的內容與影響。第三階段的修憲，主要是變更國民大會的定位、甚至導致國民大會的廢除，並將未來修憲與變更國家領土的決議，交由公民複決決定。這樣的變革，雖然賦予台灣人民修憲與決定國家未來的直接民權，卻因修憲的門檻過高而限制了臺灣人民經由公民投票追求台灣獨立與變更國家領土的

1 自《中華民國憲法》的角度言，台灣仍屬於中華民國的一省，但國際社會多數國家已不承認中華民國政府的存在，而以「台灣」一詞指涉當前中華民國政府有效統治地區，因此，本文依國際社會之概念，以「台灣」一詞指涉當前中華民國政府有效統治地區，「台灣政府」指中華民國政府。

2 由中共中央臺灣工作辦公室與中國國務院臺灣事務辦公室聯合提出之《中國臺灣問題》一書，指出臺灣自 1990 年 5 月以後開始推行之憲政改革，以及包括界定台海兩岸為「兩個政治實體」、使用「中華民國在臺灣」名稱、提出「以一個中國為指向的階段性兩個中國政策」、推動「務實外交」、及爭取參與聯合國等各種作為，均是在製造兩個中國或追求臺灣獨立。轉引自林文程、林正義，〈台灣修憲與台美中關係〉，頁 134-135。

可能性。表面上看來，這樣的限制似乎可以維持兩岸關係的穩定，實際上卻使台灣失去一個對抗中華人民共和國的利器，反而不利兩岸關係的穩定發展。結論部分除歸納前述重點外，並提出未來修憲應努力的方向。

貳、修憲的緣起

自 1949 年國民黨政府全面撤守台灣以來，雖然長期實施戒嚴，也曾修訂《動員戡亂時期臨時條款》（以下簡稱《臨時條款》），但台灣在名義上仍是實施《中華民國憲法》。由於這部憲法是 1946 年在中國大陸——一個擁有數億人口而沒有民主傳統的發展中國家——所制定的，且制定時並無台灣人民的代表參與其事，有些學者就認為這部憲法不適用於只有兩千多萬人口且已工業化的民主台灣（de Lisle, 2004:12; 李憲榮, 2006: 7-8）。實際上，到了 1980 年代中期台灣啓動民主化列車後，因為主張進行政治改革的呼聲不斷，連帶地也使《中華民國憲法》的正當性受到嚴厲的挑戰。到了 1991 年，由於臺灣加速民主化，並因此而在台灣內部與兩岸關係上出現了新的形勢，內、外部都有許多因素促使國民黨政府不得不開始進行修憲。內部因素包括：（一）1948 年制定來因應國共內戰之需的《臨時條款》仍未廢除，憲法中的許多條款長期受到凍結；（二）總統和行政院長的職權仍未清楚劃分，最高行政首長仍是定位不清；（三）總統、行政院長和立法院三者間的關係不符權責對等的民主原理；（四）三個中央民意機關——立法院、國民大會與監察院從 1948 年以後就從未全面改選，已缺乏民主代表性；³（五）國民大會與監察院的存在與地位受到質疑；（六）憲法中所謂的固有領土與政府實際有效的管轄範圍不一致。

至於外部因素則主要是台海兩岸關係也出現了嶄新的情勢：自國民黨政府撤守台灣以來，中華人民共和國一直以武力解放台灣為其對台政策，因此，國民黨政府基於國家安全的理由，持續在台灣維持戒嚴體制，對憲法中所賦予人民的自由權也做了許多限制。1980 年代初期鄧小平執政後，中華人民共和國改採「和平統一」的對台政策，並主張兩岸進行「三通四流」，來自中華人民共和國的威脅大為減輕。另一方面，許多隨著國民黨軍隊來台的老兵思鄉情切，在民進黨推動下，國民黨政府於 1987 年 11 月 2 日正式開放大陸籍人士返鄉探親。從此以後，大量的台灣人民以各種合法或非法的管道進入中華人民共和國探親、觀光或經商，因而衍生出許多過去所未出現的問題，非藉由修憲無法解決。

1980 年代末期，新生的民進黨開始發起一系列的憲政改革運動，包含廢除國民大會、國會全面改選、總統直選，與制定新憲法等。1990 年 3 月 16 至 20 日，六年召開一次的國民大會為選舉下一屆總統而集會，部分在 1948 年所選出

3 為解決此一問題，台灣政府自 1969 年起定期辦理第一屆中央民代增額補選，但因名額甚為有限，三個機關仍欠缺民主代表性。

而從未改選的老國代意圖藉機提案延長其任期。此舉激怒了社會大眾，並引發史無前例的學生運動。以台灣大學為首的數千名大專學生在台北市中正紀念堂展開靜坐示威，並迅即獲得全台其他地區大專學生的熱烈響應。隨後，一些教授與中產階級也相繼加入。學生們提出四項主張：(一)解散國民大會，(二)廢除《臨時條款》，(三)召開國是會議，(四)訂下政治經濟改革的時間表。此一長達十七天的「三月學運」最後在李登輝總統接見學生代表，並承諾儘速召開國是會議討論各項議題後結束。

1990年6月，國民黨政府召開「國是會議」，參加成員包含社會上統獨立場不同的政黨與派系。會議達成幾點共識，並決定：(一)廢止《臨時條款》、修訂憲法；(二)總統民選；(三)從未改選的第一屆中央民代必須於1991年12月31日前全部去職；(四)制定一部法律以規範兩岸之間的商務、投資、旅遊與文化交流(Chiu, 1994: 25-26)。在這樣的氛圍下，隨著民主化的推動，自1991年起，台灣以增修條文的方式共進行了七次修憲。⁴

參、修憲的主要內容及其影響

根據這七次修憲的內容觀察，可將修憲過程粗分為三個階段。第一階段包含前三次修憲，其內容主要是將台灣從威權轉為民主政體，並重新定位兩岸關係為兩個對等的政治實體。第二階段是指1997年的第四次修憲，其重點則是強化政府體制(尤其是總統的職權)以便更進一步的深化民主，並再確認台灣為一個主權國家。第三階段則是第六、七次修憲，改革國民大會並予以徹底廢除，確立公投入憲，並嚴格規定修憲與變更領土的條件。以下僅就修憲內容中直、間接影響兩岸關係的部分進行討論：

一、第一階段修憲

(一) 主要內容

1. 界定台海兩岸為分裂狀態

1991年第一次修憲時，在增修條文的前言部分，第一句就開宗明義指出：「為因應國家統一前之需要……增修本憲法」，因此，修憲機關顯然承認國家並未統一，而是處於分裂狀態下。承認國家分裂或採取分裂國家理論，在憲法上會造成領土範圍與憲法施行地域變更的法效果，在國際法上則是將原本的一個國家分為兩個以上的不同國家(黃昭元，2000: 14-15)。雖然國際社會的分裂國家，諸如

4 第一次修憲於1991年4月22日展開，同年5月1日由總統公布增修條文；第二次於1992年5月27日開始進行，同年5月28日公布；第三次於1994年7月28日進行，同年8月1日公布；第四次則於1997年7月18日進行，同年7月21日公布。第五次於1999年9月3日通過，9月15日公布，但因國大代表延長自己任期，遭大法官會議於2000年3月24日以釋字499號文解釋為無效。第六次於2000年4月24日三讀通過，4月25日公布。第七次於2004年8月由立法院提出修正案，於2005年6月7日由任務型國民大會複決通過，6月10日公布。

兩韓與兩德均相互承認對方為一個分離的國家，而中華人民共和國則從未公開承認中華民國是一個國家，能否界定台海兩岸之間為分裂國家的關係，似有疑義(Chen, Hsueh, Li & Hu, 2005:140)；然而，國民黨政府顯然是採取分裂國家理論定位兩岸關係，所以，台灣在進行第一次修憲時除了通過增修條文外，同時也通過廢止《臨時條款》。⁵換言之，台灣的中華民國政府不再視中華人民共和國政府為叛亂團體，而是另一個合法的政府了，中華民國與中華人民共和國在現狀上則是兩個不同的國家。

司法實務上，此後台灣各級法院許多涉及兩岸人民間的判決，亦是將中國大陸與台灣作出區別，認為並非我國主權所及之地域。例如，最高法院在 1997 年台上字第 6403 號刑事判決的理由書中即指出，「中國……究指大陸地區之『中華人民共和國』或台灣地區之『中華民國』……。」高等法院 1999 年上易字第 3571 號刑事判決亦表示「大陸地區……現係由『中華人民共和國』所統治，事實上並非我中華民國主權所及之地域，從而在大陸地區犯罪，應屬在我國領域外犯罪。」(黃昭元，2000: 17-18)

2. 區分兩岸人民分屬不同國家

第一次修憲時的增修條文第十條也授權立法機關立法規範「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」，但是對於大陸地區人民相互間，以及大陸地區與其他外國間的人民關係則無任何的規定或授權，顯然就是承認我國憲法的效力已無法及於後兩者。此一條文不但將中國大陸上的人民當成「特殊的外國人」，在法理邏輯上，也等於是將中國大陸視同「特殊的外國」(黃昭元，2000: 16-17)。基於此一條文的授權，⁶立法院於 1992 年制定了《台灣地區與大陸地區人民關係條例》。根據此一法律，台灣地區的人民不得在中國大陸設有戶籍，亦不得領有大陸地區護照。⁷另一方面，中國大陸人民非經台灣政府許可，不得進入台灣地區，⁸也不能享有台灣人民所享有的基本權利。換言之，《台灣地區與大陸地區人民關係條例》至少在「國家統一」前是把台海兩岸的人民視為分屬兩個不同國家的人。這部法律的許多規定形同進一步地把中國大陸的人民視同外國人，否則就很難解釋為何台灣的政府要規定他們不能和台灣人民享有相同的權利(陳英鈴，2000: 61)。

此外，憲法第三條規定，具有中華民國國籍者，為中華民國國民。那麼，究竟中華民國的國民是指哪些人？修憲前後又有何差別？雖然憲法本文與增修條文並未對此明確規定，但《國籍法》原條文中的規定與修憲後該法部分條文的修改，卻明顯的指出台灣的政府在 1990 年代修憲之後已不認為中國大陸上的人民是屬於自己的國民了。原《國籍法》係於 1919 年 2 月 5 日由國民政府公布於中

5 第一屆國民大會第二次臨時會於 1991 年 4 月 22 日決議，通過廢止《動員戡亂時期臨時條款》。

6 1991 年《憲法增修條文》第 10 條(現為《憲法增修條文》第 11 條)。

7 《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第 9-1 條。

8 《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第 10 條。

國大陸，第一條指出具中華民國國籍者，包含出生時父親為中國人，或生於父死後而其父死時為中國人者，或生無可考或無國籍而其母為中國人者，或生於中國但父母無可考或無國籍者。第二至第五條則規定外國人如何取得「中華民國」國籍的各種條件，包括結婚、認領、認養與歸化等各種態樣。值得注意的是，這些條文中無論是人或地，凡指涉到「中華民國」的法律概念，一律都以「中國」稱呼。例如，「父為中國人」、「為中國人妻」、「生於中國地」、「在中國有住所」、「依中國法」……等。換言之，原本《國籍法》中的「中華民國」就是「中國」，「中國」就是「中華民國」，兩者並無分別。

然而，2000年2月9日經修正公布後的《國籍法》，很明顯地已將「中國」與「中華民國」這兩個概念作了明顯的區分。例如，前述舊條文中的「中國人」、「中國人妻」、「中國地」、「中國有住所」、「中國法」等語詞，均改為「中華民國國民」、「中華民國國民之配偶」、「中華民國領域內」、「中華民國領域內有住所」、「中華民國法律」。由於國民黨政府已於1999年將兩岸之間定位為「特殊國與國關係」，這種區分的用意，顯然是認為中國大陸地區的人民雖然是「中國人」，但已不具有中華民國的國籍（陳明通，2005：25）。換言之，中國大陸地區的人民已不被台灣政府視為中華民國的國民。《國籍法》的修正，顯然是呼應了台灣政府修憲以來區分兩岸為不同國家的政策立場，而於提出「特殊國與國關係論」後順勢予以法律化。鑒於國際社會普遍認為「中國」係指中國大陸，「台灣」與「中國」則分屬兩個不同政權所統治的地區，國籍法的修正也是符合國際現況。

3. 總統、副總統與中央民意代表僅由全體台灣人民直接選出

如前所述，由中國大陸人民在1948年所選出的第一屆中央民意代表自選出後從未進行改選，一直在臺灣行使職權。此一違反民主原理的現象久為各界所詬病。因此，第一次修憲時規定國民大會、立法院與監察院等三個中央民意機關必須分別在1991年12月與1993年1月底前完成第二屆的選舉，⁹且應由中華民國自由地區(台、澎、金、馬)的人民選舉產生，¹⁰將中國大陸的人民排除在外。根據此一規定，台灣在1991年12月舉行了第二屆的國民大會選舉，1992年12月完成了第二屆的立法院選舉。

第一次修憲又規定，此後國民大會與立法院均須有一定比例的「全國不分區代表」，由各政黨推薦名單候選人後，再根據各政黨得票率分配各政黨當選名額。原本設計「全國不分區代表」的用意是要象徵中華民國主權及於中國大陸，故稱他們為「全國不分區代表」，以有別於僅在「台灣地區」選出的區域代表。然而，由於這些代表事實上全都是由台灣地區的人民投票所選出，中國大陸人民並未參與其事，這一增修條文無形中就是將「台灣」視為「全國」(黃昭元，2000: 17)。此外，由於「全國不分區代表」們均未涉及任何中華人民共和國現行有效控制領

9 1991年《憲法增修條文》第5條。

10 1991年《憲法增修條文》第1, 2, 3, 12條。

土的省份，應可合理推論中華民國(台灣)已將所謂「全國地區」侷限於台灣當局現行有效統治領域(姜皇池，2000:76-77)。換言之，這些「全國性」選舉的選舉人與當選人都是居住在台灣，與中國大陸毫無關係，因此，台灣地區與中國大陸其實就是兩個不同的國家。

根據1947年公布實施的《中華民國憲法》，總統、副總統由國民大會選舉產生，連選得連任一次。但為因應國共內戰，國民黨政府於1947年制定了《臨時條款》，凍結憲法中對總統連任的規定。此後，國民黨統治下的台灣，總統可無限期連任，直到1990年代初期仍未改變。1990年3月，正當學運掀起政治改革熱潮時，民進黨趁勢呼籲總統全民直選。以民進黨的立場而言，一旦總統由台灣人民直選產生，不但具有台灣是主權國家的意義，同時也有利於該黨取得執政地位(倪炎元，1997: 165)。由於社會正籠罩於政治改革的氛圍中，民進黨的呼籲隨即獲得迴響，在四個月後所召開的「國是會議」中，國民黨與民進黨達成共識，認為由國民大會選舉總統並不適當。因此，第二次修憲時決定總統、副總統應改由人民選舉產生。

然而，第二次修憲時許多保守的國民黨高層幹部因擔心總統由台灣人民直接選出後會出現「台灣總統」，而非「中華民國總統」，並造成台灣已經獨立的印象，部分國民黨中常委遂提出所謂「委任直選」的主張——一種類似美國總統大選時「選舉人團」的制度。此一問題後來導致國民黨內部嚴重爭執，保守派與李登輝所領導的改革派僵持不下。為避免內部衝突擴大，雙方達成一個妥協的決定(鄒景雯，2001: 334-336)。因此，第二次修憲時僅規定總統由中華民國自由地區全體人民選舉產生，至於選舉的方式則採取拖延戰術，只規定須於1995年5月20日之前由總統召開國民大會臨時會討論後再做決定。¹¹ 1993年4月，國民黨內部的權力鬥爭在保守派領袖郝柏村卸下行政院長職務後落幕，部分保守派成員出走，並於同年8月另組「新黨」。因此，1994年舉行的第三次修憲就順利完成總統選舉的改革，規定總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉產生，並自1996年的選舉開始實施。¹² 總統、副總統的直選，無形中又具有凸顯臺灣是一個主權國家的作用(林文程、林正義，2006: 131)。

依據上述這些憲法增修條文的規定，從1996年3月開始，中華民國的總統、副總統與中央民意機關已經完全由台灣人民直接選舉產生。所以，有台灣學者主張，從1991年國民大會全面改選後，特別是在1996年總統大選後，中華民國政府就再也不能聲稱代表中國大陸的人民(黃昭元，2000: 17)。依照此一邏輯，有些台灣學者也表示，從1991年開始，台海兩岸之間就已是「特殊的國與國關係」(許宗力，2000；黃昭元，2000；張嘉尹，2000)。這也正是李登輝總統在1999年7月9日提出「特殊國與國關係論」的理論根據(鄒景雯，2001: 230)，以及為何李

11 1992年《憲法增修條文》第12條第1項。

12 1994年《憲法增修條文》第2條。

登輝當時會首次公開宣示「台灣」是一個主權獨立國家的立論基礎。在2000年出版的《亞洲的智略》一書中，李登輝指出，臺灣經由修憲產生「擁有足以反映民意的政府，擁有人民自由選舉產生的總統」，已具備了主權國家所需的條件（李登輝、中島嶺雄2000/ 2000: 39-40）。美國賓州大學教授戴傑(Jacques de Lisle)也認為，這些增修條文的規定確立國家的權力完全是由台灣人民所授予的，與中國大陸人民毫無關係，且中央政府只代表台灣人民，已具有凸顯台灣為一主權國家的作用(de Lisle, 2000: 55-56)。

4. 擴張的總統職權

依據《中華民國憲法》原來的規定，總統的角色與職權頗為模糊而具有爭議性。表面看來，總統與行政院長似乎都擁有若干實權，但憲法起草人張君勱與許多學者都認為《中華民國憲法》較傾向內閣制而非總統制（張君勱，1947；Noble, 1999: 96；Lu, 1992）。¹³因此，總統的角色與職權應較類似內閣制國家的虛位元首。然而，由於《臨時條款》的制定，總統職權大為擴張。其中影響最大的是，授權總統得以設立機關以決定國家安全有關方針。根據此一規定，蔣介石總統設立了「國家安全會議」，由該會決定各種國家安全有關的政策方針後再交由行政院執行。如此一來，行政院立即失去《中華民國憲法》所賦予的最高行政機關的地位。¹⁴由於一九九零年代修憲之前的歷任總統都以國民黨最高領導人的身份長期擔任「國家安全會議」主席，總統一職遂成為國家實際上的最高決策者(Chiu, 1993: 25)。

為了延續《臨時條款》所賦予總統的職權，第一次修憲時規定總統得以合法地設立「國家安全會議」及所屬國家安全局¹⁵。雖然憲法增修條文並未明白規定該會的職權，但立法院在1992年根據增修條文制定了《國家安全會議組織法》，明定該會為總統「決定」國防、外交、兩岸關係與國家重大變故等國家安全有關事務的諮詢機關。¹⁶同時，該會係以總統為主席，出席人員則包含行政院長、副院長及國防、外交等部長與大陸事務委員會主委、參謀總長等人，因此，即使《臨時條款》已經廢除，修憲後總統仍是國家最高決策者，尤其是在國防、外交與中國/大陸事務方面，這不啻改變了中央政府的體制。

13 雖然部分台灣學者主張1947年公布的中華民國憲法從其條文看，是較接近內閣制，但也有部分學者有不同看法。例如，許宗力就認為應是較傾向半總統制。見許，〈「發現」雙首長制〉，「憲政體制與政黨輪替」研討會論文，台北，2000年4月15日 (<http://www.taiwanncf.org.tw/index-c.htm>)。Jaushie Joseph Wu 則認為既非內閣制、總統制，也非雙首長制。見 Wu, "Constitutional Reform in the ROC: Problems, Process, and Prospects," in Lin Bi-jaw and James T. Myers, eds., *Contemporary China and the Changing International Community* (Columbia, South Carolina: University of South Carolina University Press, 1994), p. 38.

14 《中華民國憲法》第53條規定：「行政院為國家最高行政機關。」

15 見1991年《中華民國憲法增修條文》第9條。

16 該法第2條指出「國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。」

第三次修憲又進一步擴大總統職權，規定總統於任命經國民大會或立法院同意任命之人員，¹⁷包括行政院長本人、司法、考試、監察等三院高層官員，均無須行政院長之副署即可發布。¹⁸由於國家大政有關的方針已在總統所主持的「國家安全會議」決定，此一條文又賦予總統極大的人事任命權，¹⁹總統無異成了事實上的最高行政首長。

(二) 影響：

1. 國民黨政府大陸政策的改變

前述這些增修條文所產生的法律效果，無異把台灣和中國大陸當成兩個國家。因此，從第一次修憲後，國民黨政府在政策上逐步展開一些與中國大陸切割、凸顯台灣為一事實主權國家的措施：

(1) 兩岸為分裂分治的對等政治實體

首先，李登輝總統即於 1991 年 4 月 30 日正式宣布終止動員戡亂時期，²⁰不再視北京政權為叛亂團體，並承認兩岸雙方為各自擁有領土管轄權的政治實體。²¹換言之，國民黨政府已不再認為兩岸之間是處於內戰狀態下。從此以後，國民黨政府對兩岸關係的現狀就是採取「分裂」、「分治」的立場。例如，1992 年 8 月 1 日「國統會」第八次會議通過《關於「一個中國」的涵義》，指出中華民國的主權及於整個中國，「但目前之治權，則僅及於臺澎金馬」，「中國處於暫時分裂之狀態，由兩個政治實體，分治海峽兩岸」²²。從國際法的角度言，此一論述等於放棄對中國大陸的主權。1994 年公佈的《台海兩岸關係說明書》中也明確表示「傳統觀念的中國，現已分裂為兩個政治實體。」此外，《台海兩岸關係說明書》中雖然表明「在兩岸關係的處理上，雙方既不屬於國與國間的關係；也有別於一般單純的國內事務」，但也同時指出，政府之所以採取「政治實體」的概念來處理兩岸關係，是因為「『政治實體』一詞其含義相當廣泛，可以指一個國家、一個政府或一個政治組織。」換言之，政府也不否認兩岸關係在法理上其實並未排除國與國的關係，只是因為政治性的考量，在處理兩岸關係時，暫時性地採取非屬「國與國間關係」的立場。然而，這樣的政策，其實已為日後邁向「兩個中國」或「一中一台」埋下了伏筆。因此，李登輝總統在 1999 年 7 月 9 日提出「特殊的國與國關係論」時，明確指出：「1991 年修憲以來，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國關係。」²³

17 根據 1992 年《中華民國憲法增修條文》第 13、14、15 條的規定，司法、考試、監察等三院的院長、副院長、委員及大法官，皆由總統提名，經國民大會同意後任命。《中華民國憲法》第 55 條第 1 項則規定，行政院院長由總統提名，經立法院同意後任命。

18 1994 年《中華民國憲法增修條文》第 2 條第 2 項。

19 廢除原憲法中行政院長副署權的規定，主要是肇因於郝柏村擔任行政院長期間經常與李登輝總統發生衝突，為免重蹈覆轍，影響總統施政，故國民黨持此立場。見鄒景雯，2001: 96-97。

20 李登輝總統於 4 月 30 日明令宣告自 5 月 1 日零時起終止「動員戡亂時期」。

21 1991 年制定的《國家統一綱領》首先使用「政治實體」的概念來處理兩岸關係。

22 見行政院大陸事務委員會網頁資料：http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/2nda_4.htm。

23 中華民國總統府，〈李登輝總統接受德國之音訪問〉，1999 年 7 月 9 日。

接著，國民黨政府進一步調整以往的「一個中國」政策。1993年9月，時任外交部長的錢復於立法院指出，台灣應少提「一個中國」政策，否則國際友人將很難再為台灣發聲。²⁴此後，台灣的總統府與外交部就逐漸放棄「一個中國」的政策。到了1995年以後，台灣政府已絕少提到「一個中國」這一詞彙。李登輝於1996年5月第一次直選總統後的就職演說中，雖然繼續表示兩岸未來統一信念，但卻絕口不提「一個中國」，反倒高唱「經營大台灣，建立新中原」，儼然有撇開中國、在台灣另立新法統之意。

同一時期，台灣也開始推出「階段性兩國中國」的政策，²⁵採取務實外交政策，不再反對其他國家對兩岸的雙重承認。²⁶此外，從1993年開始，國民黨政府更積極推動以分裂國家模式「重返聯合國」運動，一反過去「漢賊不兩立」的政策，每年都透過友邦在聯合國為台灣發言，不排斥兩岸共存於聯合國內，這無形中也凸顯出台海兩岸是兩個不同國家的意涵。

(2) 中華民國台灣化：

國民黨政府自1949年遷台以來，一直將台灣視為中華民國的一省，是反攻的跳板與復興基地。「台灣」與「中華民國」兩者之間，是一種上下層級的關係。但自1993年以後，國民黨政府開始逐步將「台灣」與「中華民國」改變為平行的關係，提出「中華民國在台灣」的概念。例如，在1994年4月14日的一個新聞記者會上，李登輝總統公開表示，台海兩岸的現狀是分別存在著中華人民共和國與「中華民國在台灣」。²⁷1995年6月，李登輝在訪問母校康乃爾大學的一場英文演講中，“The Republic of China on Taiwan”（中華民國在台灣）一詞一共出現了9次，而中文版的演講詞甚至高達16次。²⁸由於李登輝的出訪是自1949年兩岸對峙以來首次有現任台灣總統訪美，其行程與這場唯一的公開演講遂成為全球主要媒體的焦點。而李登輝刻意突顯「中華民國在台灣」的作法，很明顯地在國際社會造成兩個中國的印象——台灣的中華民國與中國大陸上的中華人民共和國是兩個互不隸屬的國家。2003年3月15日李登輝在「世界台灣同鄉會」大會上的演說明白指出，「中華民國在台灣」其實就是將來改國號的一個過渡階段，只要時機成熟，拿掉「中華民國」四個字，國號就是「台灣」了。²⁹

24 《聯合報》，民國82年10月16日。

25 時任經濟部長的江丙坤於1993年11月21日（美國西雅圖時間）參加「亞太經濟合作會議」（Asia Pacific Economic Cooperation）首次經濟領袖非正式高峰會時，在一項記者會上依據外交部準備的資料發表一項聲明，指出「中華民國及中華人民共和國實為歷史、地理或文化含意的一個中國下，互不隸屬的兩個主權國家」，臺灣則奉行「以一個中國為指向的階段性兩個中國政策」。見《聯合報》，1993年11月23日；《自由時報》，1993年12月2日。

26 1999年2月2日，在新、舊任陸委會主委交接時，新任主委蘇起表示：「我方並未以雙重承認做為外交政策，但其他國家要這麼做是對方的事。」見 <http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/cschrono/8802.htm#009>

27 《自由時報》，1994年4月15日。

28 李登輝，《民之所欲，長在我心》，中國國民黨中央委員會，1995年。

29 《自由時報電子報》，*Taipei Times*，2003年3月16日。

2. 中華人民共和國加強對台文攻武嚇

國民黨政府的修憲與隨之而改變的中國/大陸政策，迅即招致中華人民共和國的反應。例如，就台灣積極展開「重返聯合國」一事，北京政權就指控台灣意圖製造兩個中國，並加以阻撓（邵宗海，1996：220-1）。1993年8月31日，中華人民共和國發布第一分對台政策白皮書《台灣問題與中國的統一》，強調「世界上只有一個中國，台灣是中國不可分割的一部分，中央政府在北京。」³⁰ 1995年中葉李登輝總統訪美以後，北京政權將李登輝訪美定位為「有目的、有計畫、蓄意分裂祖國、鼓吹兩個中國、一中一台的政治行動」，³¹ 開始積極將臺灣的修憲與分離主義連結在一起（林文程、林政義，2006:134），並採取激烈的言詞抨擊台灣與李登輝個人。由於台灣將在1995年底選舉第三屆立法委員，且將於次年三月舉行第一次總統直選，北京政權為了阻撓台灣人民進行這兩項具有主權國家意涵的民主選舉，自1995年7月開始加強、擴大對台灣的文攻武嚇，除了增加在其東南沿海地區的軍事演習外，更在1996年3月於台海兩端實施飛彈射擊，引發台海危機，震驚國際社會。

3. 台灣政府中國/大陸政策深受總統個人因素影響：

如前所述，原《中華民國憲法》中總統的職權頗富爭議性，後來因《臨時條款》的制定，總統擁有強大的權力。修憲後，《臨時條款》所賦予總統的權力已合法地承襲下來。這些增修條文的規定，再加上總統直選所具備的民意基礎，更鞏固總統職權的合法性。最值得重視的就是原來憲法所賦予行政院院長的副署權已被廢除，這無疑改變了原憲法傾向內閣制的精神，轉為傾向總統制(Chu, 2000: 150)。此一變革對兩岸關係的影響，在於總統所制定的兩岸政策將可不受其他憲政機關的法定約束，尤其是當立法院的多數黨與總統屬於同一政黨時，除非總統面臨黨內的嚴重挑戰，否則兩岸政策的主導權應不至於旁落他人。因此，從1996年3月李登輝當選為第一任直選的總統後，即得以順利推動中華民國台灣化的政策，逐漸拋棄國民黨長期以來所奉行的「一個中國」政策，並在1999年7月提出「特殊的國與國關係論」來重新界定兩岸關係。2000年到2008年民進黨執政期間，即使立法院是朝小野大，陳水扁總統仍是不顧在野黨的強力反對，持續強化台灣主權的論述，並推動台灣正名、加入聯合國……等使「台灣」邁向法理(*de jure*)主權國家的政策。到了2008年5月國民黨執政後，則形勢逆轉，返回「一個中國」的政策，馬英九總統並將兩岸之間定位為「地區對地區」的關係。由此可見，修憲後總統的法定權力已大幅提升，兩岸政策也因總統個人因素而出現劇烈變化。由於台灣社會已存在明顯的統獨意識型態之爭，一旦發生政黨輪替，其中國/大陸政策也難免隨著出現劇變，兩岸關係自然難以穩定發展。

30 這就是中國政府第一個「一中原則」的三段式論述。

31 中共副總理錢其琛在美國外交政策協會的談話，見行政院大陸委員會，1998: 412。

另一足以說明總統個人因素嚴重影響兩岸關係的例子則是台灣對中國的經貿政策。自 1996 年以後，李登輝總統就採取「戒急用忍」政策，限制兩岸之間的經貿交流。2000 年民進黨執政後，面對在野黨與許多台商之強大壓力，仍是堅持「積極開放，有效管理」的政策，不願全面展開兩岸的全面通商與直航。然而，2008 年 5 月國民黨執政後，政策又隨之丕變。馬英九總統為改善兩岸關係，促進雙邊經貿交流，授權「海基會」與中華人民共和國「海協會」於同年 11 月在台北簽訂四項協議，³²並展開兩岸直航。由於朝野雙方對其中部分協議內容是否涉及相關法律之修訂仍有歧見，在野的民進黨要求必須送立法院審議，完成修法程序。但馬英九不予認同，行政院亦表示僅需送立法院決議或備查即可。³³經民進黨堅決反對，而國民黨籍的立法院長王金平亦表示應修法方可實施後，³⁴陸委會雖將協議送立法院，但國民黨最後仍是挾其絕對多數的優勢，讓四項法案未經審查、修法的程序而在送達立法院一個月後自動生效。³⁵2009 年初以後，馬英九總統又強力推動《兩岸經濟合作架構協議》(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)的簽訂，雖然在野黨、部分學者與傳統產業界強力反對，馬氏仍是執意進行。立法院長王金平雖曾多次主張在立法院內設立「兩岸小組」，參與兩岸間事務的協商，但馬氏也不採納。³⁶2010 年 6 月，ECFA 終於在重慶簽署，馬政府雖然不認為 ECFA 是國與國間所簽定的條約，但馬英九主張立法院應視之為「準條約」，不可逐條審查，只能予以准駁。擴權後的總統在兩岸關係上所帶來的影響，由此可見一般。

簡言之，第一階段修憲不但在法理上改變了兩岸關係，並導致台灣政府中國/大陸政策的改變，與北京政權的強烈反應；也因改變了總統、行政院長與立法院三者間的關係，賦予總統在制定兩岸政策上極大的權力與揮灑空間，使兩岸關係的發展更易受到總統個人因素的影響。由於台灣長期存在著統、獨意識型態的對立與國家認同的紛歧，一旦出現政黨輪替，代表藍、綠兩個不同陣營的總統在中國/大陸政策的制定上，就會出現巨大的變動，並影響到兩岸關係的穩定發展。

32 2008 年 11 月初，海協會會長陳雲林與海基會董事長江丙坤於台北舉行第二次「江陳會」，簽署空運、海運直航與郵政合作、食品安全協議等四項協議。

33 《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第 5 條第 2 項規定：「協議之內容涉及法律之修正或應以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署後三十日內報請行政院核轉立法院審議；其內容未涉及法律之修正或無須另以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署後三十日內報請行政院核定，並送立法院備查，其程序，必要時以機密方式處理。」國民黨顯然不認為四項協議內容有涉及法律修正的問題。

34 王金平表示，包括大陸船舶直航台灣、兩岸船舶互不掛國旗等，都有抵觸「台灣地區與大陸地區人民關係條例」、「商港法」等法條的疑慮，必須由立法院修法解決。見《自由時報電子報》，2008 年 11 月 11 日。

35 《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第 95 條規定：「主管機關於實施臺灣地區與大陸地區直接通商、通航及大陸地區人民進入臺灣地區工作前，應經立法院決議；立法院如於會期內一個月未為決議，視為同意。」國民黨顯然有意引用本條後段，使四項協議自動生效。

36 《中央通訊社》，2009 年 3 月 2 日。

二、第二階段修憲

(一) 主要內容

1. 凍結台灣省政府的機能

根據原《中華民國憲法》的規定，中華民國是採取三級政府制。由於臺灣幅員不大，所以在兩蔣執政期間就有人建議廢除省級政府以增進行政效率。然而，這種主張都因牽涉到統獨的意識型態問題而遭擱置（鄒景雯，2001: 107）。到了1990年代，台灣已是一個工商發達的社會，社會大眾普遍要求簡化政府層級以提升行政效能。因此，1996年12月召開的「國家發展會議」就做出「凍省」（或稱「精省」）的共識，並於1997年7月第四次修憲時決定台灣省省長與省議會在1998年任期屆滿後即不再改選，而省政府委員，包含省長，則由行政院院長提名後請總統任命。³⁷

雖然「凍省」的目的是強化政府職能，但因省級政府已形同廢除，無形中又凸顯出台灣這塊土地上所存在的政權就是一個主權國家的意義（林文程、林正義，2006:131）。再加上自1993年以來即提出「中華民國在台灣」的政策，「凍省」之後的「台灣」與「中華民國」除了名義上有所不同外，在某種意義上已無太大的差別。換個角度言，「凍省」也可視為隱性台獨、兩個中國，或是邁向台灣共和國的過渡階段。因此，美國政府除了對此表示關切外，並明確告知台灣政府，北京認為「凍省」是有意邁向台灣獨立。在2001年所出版的《李登輝執政告白》一書中，李登輝不諱言「凍省」確實有隱含台灣是個主權國家的意涵，而這也正是台灣民主化後一個擋不住的必然結果（鄒景雯，2001: 338-339）。經過這次修憲，台灣也因為「凍省」而更進一步地在體制上朝主權國家邁進，並為1999年的「特殊的國與國關係論」埋下了伏筆。誠如李登輝後來所言的（李登輝、中島嶺雄2000/ 2000:41）：

「憲法第四條並未明示疆界範圍，所以對各種情況都能適用。目前臺灣有效支配的區域是臺灣、澎湖、金門、馬祖，我們也可以說這就是國家的領土。

因此，並不需要特別再修訂『憲法』，樹立一個國家之條件」。

此外，由於「凍省」也被認為是李登輝總統與當時的省長宋楚瑜之間的權力鬥爭，象徵國民黨內本土精英與外省精英的決裂，以及台灣國民黨與外省國民黨的明確分割，對於未來兩岸的統一，自然埋下不利的變數（高永光，2005）。

簡言之，第一至三次的修憲重新界定兩岸關係、區分兩岸人民的不同、改革國家最高行政與立法機關的選舉，一直到第四次的凍省，已在實務上將台灣從原來只是中華民國境內的一省逐步轉化為一個事實上(*de facto*)的主權國家。

37 1997年《中華民國憲法增修條文》第9條第1項。

2. 擴大總統職權

第一階段修憲已賦予總統相當大的職權，第二階段又進一步擴大，並徹底改變了原憲法傾向內閣制的精神。擴大的職權包含以下兩項：(一) 總統任免行政院長無須立法院的同意，³⁸ (二) 若立法院對行政院通過不信任案，則行政院長可呈請總統解散立法院。³⁹ 第一項權力再加上之前修憲所賦予總統的職權，已使行政院長不啻成了總統的幕僚長，也完全推翻原《中華民國憲法》所賦予行政院國家最高行政機關的規定。從此以後，中華民國總統的職權將遠大於美、法兩國總統。⁴⁰ 理論上言，由於總統有權決定國家安全有關方針，又是國安會的主席，自可藉著國家安全的名義無限制地擴張其權力(Noble, 1999: 107)；另一方面，總統卻不須對任何機關負責，而是由行政院向立法院負政治責任。因此，有學者批評此後的中華民國總統幾乎就是有權無責了(李鴻禧，1996: 127)。

若從總統、行政院長與立法院三者間的關係來看，有些學者認為，上述的修憲內容已使中華民國的中央政府制度從原有的傾內閣制精神變成不折不扣的雙首長制(或半總統制)了(Chu, 2001: 92; Noble, 1999: 93; Wu, Yu-shan, 2000)，更有人說事實上已是朝向了總統制(施正鋒，2001: 45)。制度上出現了紛歧的觀點，對政府的運作，自然會帶來不利的影響，加上長期以來存在於台灣社會的統獨之爭，對未來中國/大陸政策的制定與兩岸關係的發展，也帶來相當大的隱憂。果不其然，2000年以後這些問題都一一發生。民進黨籍的陳水扁總統與國民黨籍的馬英九總統，在大陸政策的制定上，一個傾獨，一個偏統，不但台灣人民難以適從，國際社會也很難了解台灣的未來究竟是要何去何從。

3. 擴大立法院職權

另一方面，為了平衡總統與立法院的關係，第四次修憲也賦予立法院三項新增或擴大的職權：(一) 可對行政院院長提出不信任案迫其倒閣；⁴¹ (二) 彈劾總統、副總統的權力；⁴² (三) 將行政院所提覆議案之門檻由三分之二降至二分之一。⁴³ 學理上，一般內閣制國家國會擁有倒閣權，內閣則有主動解散國會權，使雙方得以相互抗衡；若雙方在政策上有重大衝突，則可訴諸倒閣或解散國會，化解僵局。因此，內閣制國家較不易出現行政與立法兩權長期對立的僵局。法國第五共和憲法雖屬雙首長制，亦同樣賦予總統主動解散國會的權力。然而，台灣的第四次修憲卻未賦予總統主動解散立法院的權力，必須要等立法院通過不信任

38 1997年《中華民國憲法增修條文》第3條第1項。

39 1997年《憲法增修條文》第3條第2項第3款。

40 根據 Mathew Sobert Shugart 和 John M. Carey 一項比較總統制國家的研究中所提出來的指標，臺灣在「總統權力」這一項的得分是16，而法、美兩國則分別是5和13。見 Shugart and Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (New York: Cambridge University Press, 1992), Chapter 8. 引自 Noble, 1999: 106-7.

41 1997年《增修條文》第3條第3項。

42 但僅限於總統、副總統犯內亂、外患罪時。見1997年《增修條文》第2條第10項和第4條第4項。

43 1997年《增修條文》第3條第2項第2款。

案倒閣後，才可被動提出。因此，理論上言，若立法院由反對黨控制，而反對黨又一味地反對政府的政策，卻不行使倒閣權，則行政與立法間的僵局勢難解決。第四次修憲這種制度上的缺陷，的確也不利台灣後來的政治發展。2000年至2008年民進黨執政期間，因在立法院從未過半數，民進黨政府許多政策在立法院內遭受在野黨的抵制，卻無法採取反制措施，施政效能大受影響。

(二) 影響

1. 國民黨政府正式區分兩岸為不同國家：

修憲凍省之後，同一時期的美中台關係也出現了迥異於1996年台海飛彈危機前的變化。由於飛彈危機使美中關係陷入空前的緊張狀態，柯林頓政府於危機解除後，決定全力修補美中關係，除了採取「全面交往」中國的政策，並於翌年與北京政權建立「建設性的戰略夥伴關係」。1998年6月，柯林頓訪問中國，提出「三不」政策，否定台灣的主權地位。面對此一不利情勢，李登輝下令成立「強化中華民國主權國家地位」小組，研究如何使台灣與北京政權在國際社會所宣揚的「一個中國」脫鉤。經過多方研究後，小組於1999年5月完成研究報告，指出自1991年來的修憲，已將兩岸定位為至少是「特殊的國與國」關係，中華民國與中華人民共和國共存於世，前者不擁有中國大陸的主權，後者亦不擁有台灣的主權。同年7月9日，李登輝於接受「德國之音」採訪時，正式提出「特殊的國與國關係論」。⁴⁴

「特殊的國與國關係論」一經提出，在法理上也對兩岸關係帶來了重大的影響。依據1933年《蒙特為多公約》(*the 1933 Montevideo Convention on The Rights and Duties of States*)，主權國家必須具備四項要件：(一)永久的人口，(二)固定的領土，(三)有效的政府，(四)外交的能力。⁴⁵以台灣的狀況言，早已具備了這些要件。然而，由於國民黨政府自遷台以來始終堅稱台灣是中華民國的一省，因此英國著名的國際法學者克勞福(James Crawford)就曾表示，台灣因為未曾主張自己是個國家，所以不被認為是個主權國家(Crawford, 1979: 151)。反之，若台灣宣布獨立，脫離中國，也許早已成爲一個主權國家了(Henkin, 1995: 14)。由於李登輝是台灣的元首，由他出面宣稱台灣與中華人民共和國是國與國之間的關係，無形中就等於宣示了台灣成爲一個主權國家的意圖(陳荔彤, 2002: 51-52)，在法理上自然有重大的意義。在實務上，「特殊的國與國關係論」一經提出後，也爲此後的兩岸關係定調，2000年在台灣角逐總統大選的三位候選人——連戰、陳水扁與宋楚瑜均表示兩岸關係不是內政關係。因此，連中華人民共和國的學者章念馳都表示，此論的提出已改變了兩岸關係的本質(鄒景雯, 2001:227-228)。

44 鄒景雯，《李登輝執政告白實錄》，頁223-30。

45 見1933年《蒙特為多公約》(*Montevideo Convention on the Rights and Duties of States*) 第一條, 26 December 1933.

2. 中華人民共和國力阻台灣修憲邁向法理獨立

北京政權認為臺灣修憲「凍省」是邁出『廢省』的一步，企圖改變臺灣是中國一省的地位，蓄意製造分裂。⁴⁶李登輝提出「特殊國與國關係論」後，北京政權對臺灣的修憲更是關切，國台辦官員表示「堅決反對台獨勢力按照李登輝『兩國論』進行『修憲』的圖謀」⁴⁷（新華社，1999）。一位中華人民共和國的學者則指出李登輝的修憲，是在追求疆域、行政架構與行政區劃的臺灣化，目的在為臺灣的「法理獨立」搭起框架（黨朝勝，1999:48-50）。北京政權隨即對台發動猛烈的文攻武嚇，解放軍除了揚言有能力捍衛國家主權外，也展開針對臺灣的軍事演習，其軍機並一再逼近台海中線，甚至兩度越過中線；《人民日報》也刊載評論員文章對李登輝進行人身攻擊，海協會則退回海基會董事長辜振甫的談話稿，並停止與海基會接觸、要求台灣收回「特殊的國與國關係論」（林文程、林政義，2006:140）。

簡言之，經過四次修憲後，國民黨政府已將台灣定位為一個事實主權國家。由於1992年及1994年的修憲，規定總統及副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉產生，以及1997年將臺灣省政府虛級化，均具有凸顯臺灣作為一獨立主權國家的作用（林文程、林政義，2006:131），北京政權因此指控李登輝領導下的台灣「力圖通過所謂的『憲政改革』將臺灣改造成一個『獨立的政治實體』，以適應製造『兩個中國』的需要」（《一個中國原則與臺灣問題》，2000）。嚴格說來，李登輝的「特殊國與國關係論」，至多只是他當政時的政府政策而已，對未來接任的總統並沒有拘束力，對凸顯臺灣的主權地位也無實質的助益（de Lisle, 2000: 51）。然而，若臺灣透過修憲，重新規定臺灣的主權地位、國名、及領土範圍，那就是一個主權國家的明確宣示，不論未來政府是否更替，均需接受憲法對臺灣主權的規定（林文程、林政義，2006:130）。北京政權所擔憂的，也正如此。

為了阻止台灣經由修憲進一步達到法理上的獨立，北京政權對臺灣的修憲也採取更嚴格的檢視，動輒將台灣修憲視同邁向台獨、破壞台海現狀，並透過美國對台灣施壓，約束臺灣修憲的空間。例如，民進黨雖是長期以致力推動台灣獨立建國為目標，但是陳水扁總統於2000年5月20日就職演說中就因美國的關切而提出「四不一沒有」的政策，保證任內絕不推動「兩國論」（即「特殊的國與國關係論」）入憲。

3. 朝野紛爭危及台灣的中國/大陸政策

(1) 雙首長制與總統制之爭

如前所述，第四次修憲後臺灣的政府體制究竟是雙首長制或總統制，出現了紛歧的觀點，其中最關鍵性的問題則是內閣應如何產生。1997年至2000年間，李登輝總統兼任國民黨與國安會主席，國民黨則是立法院最大黨，所以李登輝能

46 中共國台辦主任陳雲林於1997年1月30日在「江八點」兩周年座談會講話，見行政院大陸委員會，1998:479；中國國務院副總理兼外交部長錢其琛在第八屆全國人大第五次會議中外記者會講話，見行政院大陸委員會，1998:483。

47 《新華社》，1999年7月21日。

有效地控制立法院與行政院，兩院間的互動大致還算順暢。⁴⁸ 然而，2000年民進黨贏得總統大選後，國民黨極力主張1997年第四次修憲後政府制度已變成了法國雙首長制，國民黨則是立法院內最大黨，有權組織新內閣，因為這是雙首長制的傳統（連戰，2001：3-8）。反之，民進黨籍的陳水扁總統則認為根據第四次修憲，組閣是總統特有的權利；而且，修憲的主要目的就是把原本傾向內閣制的政府體制改為傾向總統制。⁴⁹ 陳水扁並質疑，若修憲的目的是要朝向內閣制，那又何必大費周章地將總統改成全民直選？⁵⁰

在朝野各執己見的情況下，陳水扁總統雖然任命國民黨籍的唐飛為行政院長，但因國民黨將此視為個人行為，其所掌控的立法院並不支持唐內閣，唐飛在位數月後即去職。此後陳水扁總統兩任八年間連續任命數位民進黨籍的行政院長組閣，國民黨所控制的立法院與民進黨所領導的行政院陷入嚴重的對立，民進黨政府的施政效能大受影響，尤其是兩岸政策方面，幾乎難有表現。例如，民進黨政府分別於2004年與2008年兩次總統大選期間所推出的兩次公民投票案，都因國民黨強力杯葛而告失敗。台灣朝野政黨間的惡鬥與矛盾，也提供北京政權對台灣進行統戰的空間。北京政權一方面拒絕與民進黨政府接觸，另一方面則積極與國民黨交流，並進行了多次的「國共會談」，形成多項共識，影響2008年5月以後國民黨政府的中國/大陸政策。

(2)行政、立法兩權間的僵局無法解套：

第四次修憲雖然使得國家體制具有雙首長制的特色，卻未賦予總統主動解散立法院的職權。這種制度上的缺失，自2000年政黨輪替後，就出現嚴重的問題。由於在野的國、親、新三黨在意識型態上都屬於傾向兩岸未來統一的政黨，陳水扁自2000年5月就任總統後，三黨即挾其在立法院多數的優勢採取強力對抗的策略。此後八年，在中國/大陸政策方面，朝野政黨因為牽涉各自的意識型態與中心價值，對抗更是嚴重。在此情況下，台灣自然難以團結向外，制定一個符合台灣利益的中國/大陸政策。例如2001年美國布希政府通過售給台灣的三項重大軍購案，雖然軍購項目都是1990年代國民黨執政時向柯林頓政府所提出的，但到了民進黨執政後，國民黨等在野黨卻以預算編列不當等各種理由而阻擋多年，導致美國政府與許多國會議員和智庫學者普遍質疑台灣自我防衛的決心，甚而影響台美雙方的互信。若在一般內閣制國家或法國這種雙首長制國家，一旦發生類似情況，總統自可主動解散國會，訴諸選民重新改選國會，但台灣卻只能坐視僵局持續多年，毫無解套之法。另一方面，中國也因為意識形態問題堅拒與民進黨

48 國民黨執政時，行政院長與立法院長均須出席國安會與國民黨的決策中心——中常會。透過這兩個機構，李登輝得以有效地控制行政院與立法院。

49 《中時電子報》，2001年11月2日。

50 《中時電子報》，2001年10月29日。針對此一爭論，前總統李登輝在辭去國民黨主席一年半以後也呼應了陳水扁的說法。他說修憲以後的中華民國政府體制已經是一個傾向總統制的雙首長制了，立法院若不同意總統所提名的行政院長人選，大可行使倒閣權，再由總統來解散立法院，重新選出立法委員以探求最新民意究竟支持哪個政黨。見《中時電子報》，2001年11月8日；《自由時報電子報》，2001年6月18日。李登輝並宣稱當初之所以要擴大總統的職權，目的就是要讓民選的總統擁有更大的權力繼續進行政治改革。見鄒景雯，2001：337。

政府接觸，反與在野黨互動頻繁，使海基會與海協會間的對話自 1999 年 7 月中斷後，直到 2008 年 3 月民進黨失去政權前都未再恢復。此一期間，兩岸間的關係也無法獲致良性的發展，反因缺乏互信而更為暗潮洶湧。

三、第三階段修憲

(一) 主要內容

由於第五次修憲⁵¹的內容包含第三屆國民大會代表的延任，引起國內各界對國民大會及修憲結果的不滿，經大法官會議於 2000 年 3 月 24 日以釋字 499 號解釋該修憲案為無效。本階段的主要修憲內容，可自第六次與第七次修憲中歸納如下：⁵²

1. 廢止國民大會，公民複決修憲案與變更領土案

第六次修憲時將國民大會重新定位為非常設機構，此後只依任務需要，由政黨比例產生國大代表，任務結束後即須辭職。同時，國民大會職權亦大幅刪減，僅保留複決立法院所提之憲法修正案、領土變更案，及議決立法院所提之總統、副總統彈劾案。其他原有職權，則均改由立法院行使。⁵³

第七次修憲時，進一步將立法院所提之憲法修正案、領土變更案改由公民複決決定，⁵⁴而立法院所提出之總統、副總統彈劾案，則改由司法院大法官審理。⁵⁵換言之，國民大會已無任何職權，自然不可能再召集開會，已形同廢止。

2. 立法委員人數減半，選舉改為單一選區兩票制

第七次修憲也將立委席次由原有的 225 席減半為 113 席，任期則由原先之 3 年改為 4 年。此外，立法委員的選舉制度則由原有的「多選區非讓渡投票法」(Single Non-Transferable Vote, SNTV)「改為單一選區兩票制」。新的選舉制度賦予選民兩張選票，一張選舉區域代表，以單一選區多數決方式產生；另一張選舉政黨代表，以比例代表制方式選出。⁵⁶

(二) 影響

1. 修憲困難，台灣難以做出獨立或統一的決定

由於第六次修憲條文賦予國民大會複決立法院變更領土案的權力，若立法院通過議案，限縮國家領土為台澎金馬，而國民大會也予以通過，那就是「特殊國與國關係論」正式入憲，將在法理上改變國家的同一性，對兩岸關係造成徹底的改變(Chen, Hsueh, Li & Hu, 2005: 136)。第七次修憲條文又規定，修憲與國家領土的變更均須經立法院提案與公民複決兩階段。因此，只要立法院與廣大的民意

51 1999 年 9 月 3 日，第三屆國民大會第四次會議三讀修正通過增修條文第 1、4、9 及 10 條，並於同月 15 日由總統公布。

52 第六次修憲內容於 2000 年 4 月 24 日於第三屆國民大會第五次會議第五次大會三讀通過，經總統於次日公布。第七次修憲內容於 2005 年 6 月 7 日，由 2005 年 5 月選出之「任務型國民大會」就 2004 年 8 月下旬立法院所提的憲法修正案進行複決，通過後再由總統於 6 月 10 日公布。

53 這些職權包括：補選副總統、提出總統、副總統罷免案、修改憲法，以及對總統提名任命之人員行使同意權等。

54 中華民國憲法增修條文第一條第一項。

55 中華民國憲法增修條文第二條第八項。

56 中華民國憲法增修條文第四條第一、二項。

支持，即可能發生領土變更或更改國號等改變國家主權象徵的事實。理論上言，這兩種變革對兩岸關係都會帶來巨大的衝擊。然而，就實務上言，這兩種情況的發生機率，卻是微乎其微，因為立法院的提案門檻太高。修憲後立法院之席次為 113 席，依規定需有全體立委四分之三出席，及出席委員四分之三同意，修正案才能提出。換言之，須有 75% 的委員（亦即 85 人）同意修憲，修憲案才有提出的機會。換言之，只要泛藍陣營控制四分之一以上的席次，有台獨意涵的修憲案就會被封殺（卜睿哲，2005/2010：371）。以台灣的政治生態言，變更國號或國家領土等邁向台灣獨立建國的主張，要取得 85 位立法委員的同意，在可見的未來，幾乎是不可能的任務。理由如下：

(1) 新的立法委員選舉制度將使台灣成為兩黨政治

新的選制是結合了單一選區與政黨比例代表制的混合制，前者產生的委員人數佔全體委員總數的三分之二，後者則僅有三分之一。由於新選制是採取日式的並立制，而非德國式的聯立制，因此，小黨不易生存。此外，新選制也降低了政黨內部派系分裂和候選人激進化的傾向，長期下來，政黨政治將趨向兩黨制發展（卜睿哲，2005/2010：218）。2008 年的立法委員選舉結果，也證實了今後的立法院恐將只有國民黨與民進黨兩大黨瓜分天下的局面。換言之，只有國、民兩大政黨聯合起來，才有可能通過邁向台獨的憲法修正案或領土變更案。鑑於國民黨與民進黨所代表的泛藍與泛綠陣營幾乎勢均力敵，在統獨立場又成對立的情況下，要提出變更領土與國號的修憲案，幾乎不可能通過（卜睿哲，2005/2010：208-209）。

(2) 國民黨不致成為主張台獨的政黨

雖然國民黨在李登輝擔任黨主席期間曾有台灣化的傾向，而李登輝也確實提出「特殊的國與國關係論」來定位兩岸關係。然而，自從李登輝在 2000 年離開國民黨後，國民黨已放棄李登輝路線。馬英九擔任黨主席後，其政策更是明顯地反對台獨，甚至傾向終極統一。以目前國民黨的政綱、政策而論，要其進行法理台獨，在可見的未來幾乎毫無可能（高永光，2005）。

因此，即使已經公投入憲，要公投實現台獨，幾乎是不可能的事（陳明通，2005:31）。同理，要變更台灣事實(*de facto*)主權獨立的現狀，使兩岸統一，也必須要獲得立法院四分之三以上委員的支持，以及中華民國自由地區選舉人總數一半以上的同意才可。以台灣近年來的民意調查觀察，支持兩岸統一的人民都在 10% 以下，未來即使立法院通過提案追求兩岸統一，公投通過的可能性也幾乎難以存在。因此，在可見的未來，台灣幾乎不可能片面改變台海現狀(*status quo*)。

2. 台灣喪失對抗中國的一項利器

學者曾經指出，台海兩岸之間存在著安全兩難的問題。對台灣而言，中華人民共和國的武力是最大的安全威脅，對中華人民共和國而言，最大的安全威脅則是台灣的政治倡議，也就是從實質獨立走向法理獨立，因而抵觸中華人民共和國

的民族主義，並危及北京政權的穩定（卜睿哲，2005/2010：136-39； Christensen, 2002:12-13）。的確，自兩岸對峙以來，中華人民共和國從未放棄武力攻台的政策，近年來更持續在台海對岸增加對台飛彈的部署，迄今已達到 1,300 多枚。在無法長期與中華人民共和國進行軍備競賽的情況下，台灣唯一能對中華人民共和國的威脅發揮相對壓力的平衡措施就是宣布台灣獨立建國。換言之，就是依國際法上民族自決的原則，經由公民投票，宣布台灣獨立為嶄新的主權國家。台灣一旦宣布獨立建國，中華人民共和國雖可因此發動武力攻台，卻須付出相當巨大的代價，且國際社會也未必支持。因此，北京政權一再以動武來嚇阻台灣邁向獨立，並要求台灣接受「一個中國」的原則。進一步言，若北京政權在台灣未宣布獨立的情況下對台動武，則台灣更易取得宣布獨立的正當性，北京政權將面對更難處理的窘境。

因此，台灣經由公投宣布獨立正是用來嚇阻北京政權武力侵略的一項平衡利器。然而，第七次修憲後台灣幾已失去此一利器。有人因此認為公投入憲將可抑制台獨勢力發展，維持台海現狀，從而穩定兩岸關係（陳明通，2005:29-31）。然而，此一論點卻忽略了一個前提，那就是北京政權必須尊重台灣現狀，不對台灣實施外交封鎖，也無意對台動武。否則，台灣失去公投獨立的能力後，不但對台灣更為不利，相對地也進一步增強了北京政權武力犯台的動機。事實證明，近年來北京政權更為強化其武裝犯台的軍事準備，非僅部署對台的飛彈數量大增，各種武器的研發與軍事的部署，顯然也都是針對台灣或是防止美軍介入台海軍事衝突。未來，除非台灣甘於屈服北京政權的壓制，否則，兩岸關係恐將更不穩定。

肆、結論

憲法是國家的根本大法，其內容不但要保障人民的基本權利，也要規範國家機關的組織與職權。也唯有透過國家機關職權的行使，國家主權方能彰顯出來。因此，憲法的存在正是主權國家存在的象徵。另一方面，由於國家的內外部環境不斷在變遷，人民的觀念也不斷在發展，因此，各國的憲法都有修改的需要。對台灣而言，因為長期以來所實施的憲法是在 1947 年於中國大陸所頒布的，已不適用於 1990 年代的社會，修憲自然有其必要性與正當性。

台灣自 1990 年代以來所進行的七次修憲，內容雖然並未直接觸及國家主權的變更，但卻經由區隔兩岸人民的身分與權利、調整國家機關組織的職權，以及嚴格限制變更國家領土的修憲規定，對兩岸關係發生了重大的影響。1991 年與 1992 年的修憲規定總統與中央民代只能由台灣地區的人民行使選舉權以後，就已經開始將台海兩岸在法理上做出了區隔。而「全國不分區代表」的選舉，無形中也把台灣地區當成「全國」，使台灣與中國大陸之間的關係不再是一國內部間的關係。此後，歷經 1991 年與 1992 年國民大會與立法院的改選，以及 1996 年

總統的全民直選後，由於國家的最高決策機關都只是台灣地區的人民直接選出，有些學者因此認為台灣已成為一個主權獨立的國家。1997年第四次修憲凍結台灣省政府與省議會的組織與功能後，進一步凸顯出台灣在實質上已不再是一個省，而是一個事實上的主權國家了。

經過四次修憲後，總統與立法院的職權均大幅擴張，同時也對兩岸關係產生了很大的影響。就總統的職權言，因為總統已成為國家實質上的最高行政首長，負責中國/大陸政策的決定，卻無須對任何機關負責，因此，總統個人的意識型態必然會強烈影響到中國/大陸的政策制定，從而影響到兩岸關係的發展。就行政、立法兩權的互動關係而言，由於立法院擁有倒閣權，總統卻沒有主動解散立法院的權力，因此，行政、立法兩權間已出現了不平衡的關係。在這種情況下，若總統與立法院的多數黨不屬於同一政黨，在兩岸關係上又有不同的意識型態，台灣就很難制訂出一個穩定、有效的中國/大陸政策，這不但影響到兩岸關係的互動，甚至會危及台灣的安全。這些問題在2000年至2008年民進黨執政期間，都已一一浮現出來。未來應要設法解決此二問題，台灣才能制定穩健的中國/大陸政策，兩岸關係也才能有良性的發展。

至於2000年以後的兩次修憲，則是廢除了國民大會，公投正式入憲，並使修憲與變更國土的難度大為提高，讓台灣要透過修憲來完成法理台獨或與中國大陸合併，幾乎成為不可能的任務。難以實施的修憲與領土變更，雖然表面上可使兩岸關係維持現狀，但實際上卻使台灣失去制衡中華人民共和國武力侵略的利器——公投宣布獨立，可能反使兩岸關係更不穩定。此外，憲法雖然應維持其安定性，但也須與時俱進，且應賦予人民有修改的機會，方符合主權在民的原理。因此，如何降低修憲的門檻，應是吾人未來努力的方向。

參考文獻

- 《一個中國原則與臺灣問題》(2000)
- 卜睿哲(Bush, Richard C.) (2005/2010). *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*. 林添貴(譯)。《**台灣的未來 - 如何解開兩岸的爭端**》。台北：遠流。
- 《中華民國憲法》(1947)
- 《中華民國憲法增修條文》(2005)
- 《台灣地區與大陸地區人民關係條例》(1992)
- 行政院大陸委員會(1998)。《**大陸工作參考資料**》。台北：行政院大陸委員會。
- 行政院大陸委員會(1994)。《**台海兩岸關係說明書**》。台北：行政院大陸委員會。
- 李鴻禧(1996)。當前中華民國憲法三階段修憲之評析。載於陳隆志(主編)，**台灣憲法文化的建立與發展**(頁113-143)。台北：前衛出版社。
- 李憲榮(2006)。制訂台灣新憲法的必要性。**台灣民主季刊**，3(1)，1-26。
- 李登輝、中島嶺雄(2000/2000)。駱文森、楊明珠(譯)。《**亞洲的智略**》。台北：遠流出版事業股份有限公司。
- 林文程、林正義(2006)。台灣修憲與台美中關係。**台灣民主季刊**，3(4)，64-125。
- 高永光(2005年7月19日)。台灣第七次修憲後兩岸關係的可能發展。**國政評論**。2009年10月14日。取自
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/094/CL-C-094-076.htm>
- 倪炎元(1997)。擺盪在內閣制與總統制之間：從憲政實踐與修憲競合歷程看臺灣憲政體制定位的困境。**政治學報**，25，147-180。
- 施正鋒(2001)。分裂政府下行政與國會的關係。載於陳建民、周育仁(主編)，**九七修憲與憲政發展**(頁38-81)。台北：國家政策基金會。
- 姜皇池(2000)。《**國際法與台灣：歷史考察與法律評估**》。台北：學林文化事業有限公司。
- 許宗力(2000)。兩岸關係的法律定位：臺灣的角度出發。載於黃昭元(主編)，**兩國論與臺灣國際定位**(頁147-157)。台北：學林文化事業有限公司。
- 張君勱(1947)。《**中華民國民主憲法十講**》。上海：商務印書館。
- 張嘉尹(2000)。臺灣化的中華民國：介於國際法與憲法之間的考察。載於黃昭元(主編)，**兩國論與臺灣國際定位**(頁75-105)。台北：學林文化事業有限公司。
- 邵宗海(1996)。《**大陸政策與兩岸關係**(二版)》。台北：華泰書局。
- 黃昭元(2000)。兩國論的憲法分析：憲法解釋的挑戰與突破。載於黃昭元(主編)，**兩國論與臺灣國際定位**(頁3-37)。台北：學林文化事業有限公司。

- 陳荔彤 (2002)。 **台灣主體論**。台北：元照出版有限公司。
- 陳英鈴 (2000)。從法的觀點論特殊的國與國關係。載於黃昭元 (主編)， **兩國論與臺灣國際定位** (頁 41-71)。台北：學林文化事業有限公司。
- 陳明通 (2005)。台灣的憲政改造與兩岸關係：2005 年任務型國代修憲的另一項意義。 **國家發展研究**， **5** (1)， 1-41。
- 連戰 (2001)。放棄一己之私成就憲政大業。載於陳建民、周育仁 (主編)， **九七修憲與憲政發展** (頁 3-8)。台北：國家政策基金會。
- 鄒景雯 (2001)。 **李登輝執政告白實錄**。台北：印刻出版有限公司。
- 黨朝勝 (1999)。李登輝在意識形態領域的分裂活動簡述。 **臺灣研究**， **4**， 48-53。
- Chen, Yi-shen., Hsueh, Hua-yuan., Li, Ming-juinn., & Hu, Ching-shan. (Eds.). (2005). *Taiwan's International Status: History and Theory*. Taipei: Taiwan Advocates.
- Chiu, Hungda. (1993). "Constitutional Development in the ROC in Taiwan." In Steve Tsang (Ed.), *In the Shadow of China: Political Developments in Taiwan since 1949* (pp. 17-47). Honolulu, Hawaii: University of Hawaii Press.
- Christensen, Thomas. J. (2002). "The Contemporary Security Dilemma: Deterring a Taiwan Conflict." *Washington Quarterly*, **25**(4), 7-21.
- Chu, Yun-han. (2000). "Consolidating Democracy in Taiwan: From the Guoshi to the Guofa Conference." In Rebecca McGinnis (Ed.), *Contemporary China Approaching the 21st Century* (pp. 145-168). Baltimore, Maryland: University of Maryland.
- _____. (2001). "Democratic Consolidation in the Post-KMT Era: The Challenge of Governance." In Muthiah Alagappa (Ed.), *Taiwan's Presidential Politics: Democratisation and Cross-Strait Relations in the Twenty-first Century* (pp.88-114). London & New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Crawford, James. (1979). *The Creation of States in International Law*. New York: Oxford University Press.
- De Lisle, Jacques. (2000). "The Chinese Puzzle of Taiwan's Status," *Orbis*, **44** (1), 35-62.
- _____. (2004, November). "Reforming/Replacing the ROC Constitution: Implications for Taiwan's State(-Like) Status and US Policy," *Asia Program*, **125**, 12-18. Retrieved November 4 2009, from <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/No125.pdf>
- Henkin, Louis. (1995). *International Law: Politics and Values*. Dordrecht, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Lu, Ya-li. (1992, August). "The Transformation of the Role of the President in Taiwan's Constitutional Evolution," Paper presented at Institutional Choice Workshop, sponsored by the Chinese Association of Political Science, Taipei.

- Noble, Gregory. W. (1999). "Opportunity Lost: Partisan Incentives and the 1997 Constitutional Revisions in Taiwan." *China Journal*, **41**, 89-114.
- Shugart, Matthew. Soberg., & Carey, John. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Wu, Jauhsieh. Joseph. (1994). "The Politics of Constitutional Reform in the ROC: Problems, Process, and Prospects." In Bih-jaw Lin & James T. Myers. (Eds.), *Contemporary China and the Changing International Community* (pp. 35-53). Columbia, South Carolina: University of South Carolina University Press.
- Wu, Yu-shan. (2000). "The ROC's Semi-Presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Cohabitation." *Issues & Studies*, **36** (5), 1-40.

The Impact of Taiwan's Constitutional Revisions on the Cross-Strait Relationship

Chin-sheng Lin¹

Abstract

This paper aims to explore the impact of Taiwan's constitutional revision on the cross-Strait relationship. The research method of this paper is document analysis. There were seven rounds of constitutional revision conducted in Taiwan between 1991 and 2005. This research has found that although the four rounds of constitutional revision conducted in the 1990s did not formally change Taiwan's official name and territory, it indeed changed the cross-Strait relationship through the distinction of the rights between the people of Taiwan and the Chinese mainland, and the redesign of Taiwan's government system. The most important changes were that the people on the Chinese mainland were now regarded as "special foreigners" and the Mainland "special foreign country." These changes also paved the way for President Lee Teng-hui to release the "special state-to-state relationship" proposition in 1999. Consequently, Taiwan gradually abandoned its previous "one China" policy, which caused the PRC's drastic reaction. In addition, after the four rounds of constitutional revision, the president became the supreme policy-maker of the ROC (Taiwan) in the area of Mainland affairs. As the president is not responsible to any organ, Taiwan's China/Mainland policy is significantly affected by the president. On the other hand, after four rounds of constitutional revision, the Legislative Yuan has the power to initiate a no-confidence vote against the premier, while the president has not the initiative to dissolve parliament to check uncooperative opposition parties. Given that a chasm in national identity has long existed in Taiwan, the above institutional defects led to serious inter-party struggles between 2000 and 2008 when the DPP was in power. Consequently, Taiwan could not make stable policies toward the Chinese mainland. The last two rounds of constitutional revision conducted after 2000 stipulated that the proposal of both constitutional revision and the alternation of national territory needed to be passed by the Legislative Yuan first, and then agreed by the people through a referendum. It is outwardly conducive to maintain the *status quo* of the Taiwan Strait. In fact, it deprived Taiwan of a useful weapon to deter China from attacking Taiwan, which also made the cross-Strait relationship more unstable, unless Taiwan submits to the PRC's will.

Keywords: Taiwan, constitutional revision, cross-Strait relationship

¹ Assistant professor, Center for General Education, Meiho University
Corresponding author: Chin-sheng Lin; E-mail: X00002117@meiho.edu.tw