

# 國會「充實」與法統擬像—— 從「大陸代表」到「全國不分區」的演變<sup>\*</sup>

王良卿<sup>\*\*</sup>

## 摘要

1949 年後，國民黨政權因內戰失利而流寓臺灣，面對第一屆中央民意代表的任期屆滿問題，運用解釋，使之繼續行使職權，在「以法繫統」的同時，也突出「以人繫統」的特徵。二十年後，則在多重背景下，開始以「充實」國會的溫和名義，先後實施增選補選、增額選舉，同時進行更多的探索與規劃。本文將執政當局的作為視作一種線性發展的過程，特別著重 1970 年代至 1990 年代初期，從「大陸代表制」多種形式的發想，到「全國不分區」設置的演變。人們常將資深代表的退職當作「老法統」的終結，往往忽略了今日「全國不分區」的設計源頭，正是以「大陸代表」的概念，企圖轉譯大陸民意法統的表示，見證了臺灣民主轉型的複雜動態。本文運用原始檔案和報章文獻，旨將說明國民黨中央的國會「充實」規劃，如何隨現實牽動而產生進退變化，及「以人繫統」背後以資深中央民代、「大陸代表」構想而體現的中國版圖轉喻，在解嚴前後被「比例代表制」、「全國選區」之議嘗試整編，進而被「全國不分區」置換概念的一頁過程。

關鍵詞：法統、大陸代表、遴選、全國不分區、蔣經國、李登輝

<sup>\*</sup> 本文初稿發表於 2024 年 7 月 28 日「虎口的難題——李登輝的抉擇」學術討論會上，承蒙與談人黃丞儀教授提示觀點，今再根據匿名審查意見一併修改而成，謹此申謝。惟疎陋之文責，仍應概由筆者自負。

<sup>\*\*</sup> 國立暨南國際大學歷史學系副教授

## 壹、前言

在近代中國與當代臺灣，「法統」指的是政權依據國家根本大法所建立的統治合法性，卻也和古代中國正統論的部分元素有著廣泛聯繫，包括大一統的分合觀、以統治高層人物的血胤（人的因素）作為判準之一……等。<sup>1</sup>這些觀念元素往往在近代政權出現合法性危機時，格外受到軍閥統治者與「國民革命」視角的兼併、強調及轉化。例如民國初年，孫中山動員國會議員南下，自立「護法」號召；又如曹錕以「恢復法統」為名，恢復舊國會而當選總統、制定公布憲法，都反映出「以法繫統」之外，頗有「以人（原屆國會議員）繫統」觀念的聯合操演痕跡。<sup>2</sup>

1949年後，國民黨政權因內戰失利而流寓臺灣，面對第一屆中央民意代表遷臺後的任期屆滿問題，基於其依照憲法施程序產生，可資保有大陸省市民意的宣稱、可望形塑國家完整版圖的轉喻效果，因而運用解釋，使之繼續行使職權，仍是在「以法繫統」的同時，繼續突出「以人繫統」的特徵。二十年後，則是懍於同一批中央民代的自然老化、民間自主力量的抬升，以及國際生存空間擠縮下以「革新」措施向內補強統治正當性的思考，開始以「充實」國會的溫和名義，先後實施增選補選、增額選舉，同時在體制內部繼續進行更多的探索與規劃。<sup>3</sup>

本文將這些探索與規劃視為一種線性發展的過程，特別著重

<sup>1</sup> 梁啟超對古代中國正統主張的歷史分析，參見梁啟超，〈論正統〉，收入梁啟超著，湯志鈞、湯仁澤編，《梁啟超全集》，第2集（北京：中國人民大學出版社，2018年），頁505-510；饒宗頤，《中國歷史上之正統論》（北京：中華書局，2015年）。

<sup>2</sup> 張知本，〈談道統與法統〉，《法令月刊》，第21卷第1期（1970年1月），頁3-4、12。

<sup>3</sup> 關於對內強化統治正當性的討論，見王振寰，〈臺灣的政治轉型與反對運動〉，《臺灣社會研究季刊》，第2卷第1期（1989年7月），頁90-94；若林正文著，洪郁如等譯，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》（臺北：臺灣大學出版中心，2016年），頁142-146。

1970年代至1990年代初期，從「大陸代表制」多種形式的發想，到「全國不分區」設置的演變。在「國會全面改選」的前行研究中，有些成果詳盡討論到「全國不分區」的實施、制度變化及影響，葉俊榮、王泰升、陳慧雯等人則是注意到釋憲機制在臺灣民主轉型中與政治部門的互動關係，特別是揭示資深代表退職的最後期限，並明示中央政府適時辦理「含有全國不分區名額」之次屆選舉的釋字第二六一號解釋，但整體而言，學界對「全國不分區」在此之前的歷史脈絡，仍然較少關注。<sup>4</sup>王甫昌的論文則是側重族群政治的角色，以國會全面改選的攻防為例，清楚說明了族群概念對臺灣民主化進程的影響；不過，他的論文將「大陸代表制」視為鐵板一塊的形式，始終是和「全國不分區」截然二分的概念，並不符合實際情況。<sup>5</sup>

事實上，人們常將第一屆資深代表的退職當作大陸民意老法統的終結，卻往往忽略了今日「全國不分區」的設計源頭，正是以「大陸代表」的概念，企圖繼續轉譯大陸民意，以作為法統有徵有驗的政治性表示，見證了臺灣民主轉型期中的複雜動態。本文運用原始檔案和

<sup>4</sup> 「全國不分區」的實施、制度變化及影響，參見吳東野，〈我國立法院全國不分區委員制度之研究〉，《選舉研究》，第6卷第1期（1999年5月），頁143-174；胡舜基，〈我國立法院全國不分區委員制度之研究（1992-2004）〉（臺北：臺灣師範大學政治學研究所碩士論文，2005年）；李文元，〈我國不分區立委選制之探討——立委職能表現之比較〉（臺中：東海大學政治學系碩士論文，2013年）。關於釋字第二六一號解釋，葉俊榮認為與政治部門先前的規劃並無二致，王泰升則將「全國不分區」一詞評為領土的「不實」搬演，至於陳慧雯根據司法院大法官解釋檔案，也指出「全國不分區」一詞背後的政治妥協、彈性解讀面向，但他們仍然肯定大法官能夠順應社會對於民主化的期待，對日後憲政改革與民主化進程產生了深遠的影響。葉俊榮，《民主轉型與憲法變遷》（臺北：元照，2003年），頁15-16、268-270，另參見頁218-227對「轉型法院模式」（transitional-court model）的說明；王泰升，《臺灣法的世紀變革》（臺北：元照，2005年），頁309；王泰升，〈自由民主憲政在臺灣的實現：一個歷史的巧合〉，《臺灣史研究》，第11卷第1期（2004年6月），頁206；陳慧雯，〈在民主改革浪潮下，終結萬年國會——釋字第二六一號解釋檔案〉，收入林建志等，《奉命釋法：大法官與轉型正義》（臺北：促進轉型正義委員會，2021年），頁270。

<sup>5</sup> 王甫昌，〈族群政治議題在臺灣民主化轉型中的角色〉，《臺灣民主季刊》，第5卷第2期（2008年6月），頁89-140。

報章文獻，旨將說明國民黨中央規劃的國會「充實」，如何隨著現實牽動而產生進退變化，以及「以人繫統」背後以資深中央民代、「大陸代表」構想而體現的中國版圖轉喻，在解嚴前後被「比例代表制」、「全國選區」等構想嘗試整編，進而被「全國不分區」置換概念的一頁過程。

## 貳、遴選、同鄉會選舉或本籍投票

1950年代起，國民黨執政高層基於「以人繫統」的思維，長期維持第一屆中央民意代表的問政地位，並未改選換屆，形成後人所稱「萬年國會」的特殊結構。不過，由於國會代表自然邁向老化，以及政權的國際生存空間日漸萎縮，如何藉由某種新陳代謝的手段，展示國會、法統與本土最新民意兼容的可能，也就成為執政當局思考緩解合法性危機的方向之一。最早的例子即是總統蔣中正在其晚年，以「充實中央民意代表機構」為名義，透過國民大會修訂《動員戡亂時期臨時條款》（以下簡稱《臨時條款》），制定公布辦法，先後推出1969年的國大代表增選補選、立法及監察委員增選，以及1972年的國大代表、立法、監察委員第一次增額選舉。

這些選舉係以《臨時條款》所稱「自由地區」為實施範圍，對於國民黨政權而言，當然是形格勢禁下的自解之道，帶有遷就現實的需要，但人們經常忽視下列兩點：

第一，《臨時條款》同樣留給「光復地區」辦理選舉的權利。這是1970年代前後，執政當局透過各項「革新保臺」措施補強內部合法性的同時，仍堅持保有全中國主權宣稱的又一個例子——即使這道宣稱受限於各種現實，極可能只流於某種「殭屍條文」的表現效果。<sup>6</sup>

<sup>6</sup> 1966年3月修正公布的《臨時條款》第五項規定：「對於依選舉產生之中央公職人員，因人口增加或因故出缺，而能增選或補選之自由地區及光復地區，均得訂頒辦法實施之。」又，1972年3月修正公布的《臨時條款》，第六項第一款則授予總統訂頒辦法實施「自由地區」增額定期選舉的權力（內含僑選立、監

第二，1972年的《臨時條款》修訂，形塑了日後延續行使職權之資深代表、定期改選之增額代表在第一屆中央民意機構共同問政的格局。追本溯源，這是脫胎自國民黨中央規劃半年而成的甲案內容，只是國大審查會審查提案時，刪除其中關於兩種代表「同於次屆」行使職權的「次屆」文字，維持了第一屆的名分。<sup>7</sup>其實乙案也主張換屆，它規劃大陸省籍國代得「連任為次屆代表」，倒是同樣來自大陸各省的立委、監委，則由總統「就其原有委員中遴選之」，連同「自由地區」選出者，名額將調降至第一屆的三分之二比例。<sup>8</sup>

本來，1972年國民黨中央規劃的遴選，是顧及中國大陸及海外地區在事實上「不能辦理選舉」，又想以「換屆」刷新視聽而提出的權宜性方策；最終，隨著乙案束諸高閣，只實現在僑選立法、監察委員這塊。但在未來十多年中，隨著黨外運動的發展，「萬年國會」一詞不脛而走，「全面改選」的聲浪日高，執政當局則是依然秉持「充實中央民意機構」的基調回應。當中，「遴選」連同「同鄉會選舉或本籍投票」等說，曾被賦予延續法統的想像，持續得到討論。其實兩種構想的操作各異，但精神並無二致，無非都要透過中國版圖的擬仿，宣稱某種新的大陸民意，施用在舊代表的代謝工程上，依然反映出「以人繫統」的思維：

其一，在遴選論者的倡議中，被遴選人作為新的大陸省籍代表，可從舊代表的名單中產生若干，也可能是新人；可引為舊代表老邁凋零走勢的個別救濟，也可被設想是全面取代舊代表的法統繼承者。<sup>9</sup>

---

委的遴選），第六項第二款後半段並規定「大陸光復地區次第辦理中央民意代表之選舉」。

<sup>7</sup> 「臺(61)中秘字第023號張寶樹、趙自齊呈」(1972年3月6日)，〈61-64年總裁批簽〉，《蔣中正總裁批簽檔案》，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，館藏號：總裁批簽61/0007；國民大會秘書處編，《第一屆國民大會第五次會議實錄》(臺北：國民大會秘書處，1972年)，頁273、289-291、294-295、303-312。

<sup>8</sup> 「臺(61)中秘字第023號張寶樹、趙自齊呈」(1972年3月6日)。

<sup>9</sup> 例如周道濟，〈論中央民意代表新陳代謝問題〉，《自立晚報》，1971年5月

語調高昂的遴選論者甚至堅持，這個辦法有助於民社黨、青年黨的振作，對臺灣的政黨政治「有其特殊而重要的意義」。<sup>10</sup>不過，國會代表經由政府（甚至就是總統）訂定辦法遴選而非人民選出，並不符合民主政治的基本觀念，頗招各界物議，時有代表性、正當性不足的批評。<sup>11</sup>

其二，關於同鄉會選舉或本籍投票的構想，則是透過大陸各省市地區在臺同鄉會的協助，或者由政府直接主持，將同一大陸籍貫別的選舉人、被選舉人予以對接，就國會同一籍貫或選區的舊代表席位，進行改選事宜。該構想企圖在臺灣呈現全國性選舉（包括中國大陸）的某種替代效果，而且考慮到在臺同鄉會及外省族群的政治立場大致傾向執政當局，可望開出選票，兼具保障、培植外省後進之意，都是此說得到體制內注意的原因。只是各界依然聚訟紛紜，經常有論者表達省籍矛盾勢必加深的憂慮，也質疑哪一個同鄉會能夠得到大陸人民的委任投票權利。有人則是揭櫫黨國革命史實反譏，指民初孫中山率國會議員南下護法，以其不足法定人數而只能成立非常國會之奇窘，也不敢在廣東動員各省同鄉會代為補選國會議員。<sup>12</sup>這顯示「以人繫統」雖在黨國文化中早具淵源，儼然與民國同壽，但來到內外煎迫、「革新保臺」的 1970 年代，似乎呈現了更為僵硬的演示走勢。

1978 年，蔣經國就任總統甫逾半年，隨即遭逢美國宣布與我斷交。國民黨中央援用 1970 年代面對外部合法性危機時慣常採取的革新宣示，由中常會決議設立黨務組、政治外交組等六個工作組，研究「加強中央民意機構功能」等重大議題。<sup>13</sup>未久，中常會在 1979 年 1

12 日，版 5。

<sup>10</sup> 筭孫，〈關於中央民意代表問題的幾點意見〉，《自立晚報》，1979 年 5 月 8 日，版 4。

<sup>11</sup> 例如〈充實中央民意機構的原則和途徑〉，《聯合報》，1972 年 1 月 1 日，版 14；〈發揚憲法精神·加強憲政力量〉，《聯合報》，1972 年 1 月 3 日，版 2。

<sup>12</sup> 袁晴暉，〈中央民意代表不可由同鄉會改選〉，《自立晚報》，1979 年 5 月 8 日，版 4。袁係第一屆資深監委。

<sup>13</sup> 〈本黨中央設工作組·規劃具體改革措施〉，《中央日報》，1978 年 12 月 21 日，

月通過政治外交組的提案，其中，儘管遴選有違民主政治原則，仍被設想為將來產生增額代表的另一辦法，即資深代表維持不動，但大幅擴充增額代表人數，其大部分來自選舉，部分則採用遴選。值得注意的是，這份提案還呈現了學者專家提出的更多設想，例如國會全面改選、國代維持不動而立委監委全部改選等，但根據熟悉當局動態的民營報紙評估，委實覺得可行性不高。最終，中常會決議成立層級更高的專案小組繼續研商該案。<sup>14</sup>

### 叁、1983 年的遴選範圍論爭

1980 年代的臺灣，思想經濟與社會運動一體狂飆，反對陣營在代議政治、街頭政治、公眾輿論各場域的活動能量及實質影響持續提高，在在衝擊黨國體制的上層下層建築。事實上，這些衝擊力道也來自體制內部。這時，在國民大會每六年開會（選舉正副總統）之前，資深國代除了例必鼓弄長年以來修訂《臨時條款》以擴張國大職權的聲浪（例如行使創制複決兩權、設立主席團常設機構等）外，也開始倡議透過修訂之舉，將更多的大陸本籍人士輸入各個中央民意機構，用以提供國會法統賡續的保證。不過，由於這些倡議仍然缺乏社會共識，以資深國代推動之矢勤矢勇觀察，多少也帶有向國民黨中央進行政治喊價的又一工具化動機，並藉以牽制黨中央，避免官方版國會改革設計過度朝向反對勢力的立場而傾斜。

例如 1982 年，距國大第七次會議召開尚有兩年，國民黨籍資深國代迭次向黨中央反映多年來的擴權訴求外，也傳出新調，主張擴大

---

版 1。中央委員邱創煥（內政部長）為社會組召集人之一，他將中常會成立工作組和美方宣布斷交二事進行了聯繫性的陳述，參見王正華、謝培屏、王世華訪談記錄，〈邱創煥先生訪談錄〉，收入何智霖編，《蔣經國與臺灣：相關人物訪談錄》，第 1 輯（臺北：國史館，2010 年），頁 113-116。

<sup>14</sup> 〈加強國會功能顯露曙光〉，《聯合報》，1979 年 1 月 25 日，版 2；〈對國民黨革新方案的分析和建議〉，《聯合報》，1979 年 2 月 12 日，版 3。

遴選中央民代的範圍，也就是將 1972 年以來以海外地區為遴選範疇的政策，一舉擴及「淪陷地區」。然而國大內部對此不斷研究的舉動，頗令黨務部門傷神；按照中央秘書長蔣彥士寫給蔣經國的條陳來說，即是「值茲國家處境艱維之際」，允宜早日「妥謀因應」。<sup>15</sup>翌年春，黨中央和國代陣營都以《臨時條款》修訂為題，特別注意「遴選」在國會改革當中的可能性，各自加快了探索的腳步，卻也引發了各界長達半年的論爭。

1983 年 3 至 4 月，在國民黨中央召開的兩場關門座談會中，包括部分大法官在內的學者專家，考慮到國內政治情勢及資深代表總會有悉數凋謝的一天，建議黨中央及早決策，動員廣泛的討論，並在下一年的國大會期中解決。整體而言，參加座談的人士帶有保守、親執政當局的屬性，他們主張籠絡國代，讓創制複決兩權付諸實行、國大由現行每六年召開改為每一或二年一次，也認為國會不宜全面改選，而應通過第一屆中央民代加上增額選出者，共同組成第二屆。<sup>16</sup>

關於增額代表的問題，座談學者格外注重其全國代表性的強化，建議擴充職業團體代表名額，甚至增列反共義士名額、舉行本籍投票。他們並不認同同鄉會選舉的方法，畢竟其會員多寡不一，組織未必健全；應將遴選視作最不得已的一著，也不以授權總統訂定辦法為然。為沖淡遴選的包辦色彩，建議透過立法途徑，由社會公正人士成立提名委員會負責提名，再由總統遴選，並限制名額。<sup>17</sup>

<sup>15</sup> 「蔣彥士致蔣經國條陳」（1982 年 7 月 17 日），〈卸任總統後：國民大會第七次會議〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，典藏號：006-010901-00017-021；「國民大會第七次會議有關事項參考資料」（1982 年 9 月 13 日），〈卸任總統後：國民大會第七次會議〉，《嚴家淦總統文物》，典藏號：006-010901-00017-020。

<sup>16</sup> 「如何充實臨時條款第一、二次座談會綜合意見總整理」（1983 年 6 月 7 日），〈蔣經國與各界往來函札（二）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，典藏號：005-010502-00015-025；「周應龍致嚴家淦函」（1983 年 6 月 7 日），《嚴家淦總統文物》，典藏號：006-010901-00017-005。

<sup>17</sup> 「如何充實臨時條款第一、二次座談會綜合意見總整理」（1983 年 6 月 7 日），〈蔣經國與各界往來函札（二）〉，《蔣經國總統文物》，典藏號：005-

及至5月，國大憲政研討會第一研究委員會完成「加強並發揮國民大會功能」案，果然建議修訂《臨時條款》，以遴選解決國會法統問題。其辦法與黨中央稍早座談結論相當接近，即組成各黨派參加的遴選會，研擬建議名單後，由總統從中遴選產生，名額則以不超過增額選舉名額的三分之一為限。雖然該案受限於憲研會的定位，沒有法律拘束力，但作為修憲機關成員研討憲政問題的所得，仍然具有可觀的政治效果。不過，就在憲研會向媒體釋出提案內容，聲稱給予支持的同時，另一手則在綜合會議審查會上，以黨中央也在研討修訂《臨時條款》問題為由，「避免造成誤會」，決議全案交回原研究會繼續研究，暫不送有關機關研辦。<sup>18</sup>

幾個月來以遴選為中心的黨政討論動態，被輿論界視為「最引人注目的焦點」，爭議也大。《自立晚報》開闢的公共論壇系列即顯示，各界對遴選是否符合民主原則、能否解決法統延續，看法不一，但就算是最能付出同情理解的學者，多半也承認遴選是不得已的辦法。<sup>19</sup>政治在野勢力的態度也有參差：青年黨主席李璜表示為了延續法統，可以維持海外遴選，但須顧及人選的本籍均衡；至於民社黨主席團主席楊毓滋與無黨籍立委康寧祥則表示不然，他們並不認可海外遴選代表在立監兩院的表現，楊毓滋甚至暗示，如果「自由地區」也要複製這套機制，「迫使一黨繼續獨大，在野力量無從發揮」，勢將背離政治平等與和諧的原則。<sup>20</sup>

一些自由派學者則反覆申說遴選並非民主政治常態，主張「自由地區」仍以普選方式產生國會代表為宜。有些學者還透過學理與實

---

010502-00015-025。

<sup>18</sup> 〈國大憲研會第一研究委員會·提出修正臨時條款六項建議〉，《聯合報》，1983年5月27日，版2。第一研究委員會係由居住臺灣北部地區的國代登記參加，專研有關憲法憲政等事宜。各委員會的研討結論經憲研會綜合會議或全體會議審定、主任委員核可後，分送政府有關機關參辦，並印發全體委員。

<sup>19</sup> 論壇全文見〈「遴選」可以解決「法統」問題嗎？〉，《自立晚報》，1983年8月3-10日，版2。

<sup>20</sup> 李璜、楊毓滋、康寧祥的觀點，刊登在8月10日的論壇系列完結篇中。

務，試圖拆解「以人繫統」在 1949 年後始終揮之不去的本籍迷思，例如臺灣大學教授李鴻禧提醒，世界各國已逐漸揚棄民意代表只是反映原選區利益的「委任代表說」，而改採全體國民代表的「法定代表說」；<sup>21</sup> 同校教授胡佛則站在憲政主義的高度強調，只有尊重憲法、有效實施憲法，堅持民主陣容，法統才具有意義，他相信：「人不能代表法統，憲法才是法統的表徵。這個法統共識，我們朝野上下應該建立起來。」<sup>22</sup>

胡佛的講法，蔣經國也提過。1982 年 12 月 25 日，蔣以總統兼國大憲研會主任委員身分主持行憲紀念大會，他捨棄了幕僚備好的一篇八股講稿，採用近年少見的即席講話方式，對全體在場國代致詞。根據中央社發出的講話大意，蔣提到：「各位代表們多少年以來的辛苦，不但開創了民主憲政的大道，同時維護了我們中華民國的法統，因為大家維護了憲法，憲法就是我們的法統。」<sup>23</sup>

這是蔣經國第一次陳述他的「憲法即法統」觀點，可是未能得到後人足夠的重視。即便在當時，它都帶有大家尚未充分領會的言外之意，也就是將國大代表（中央民代）視為憲法／法統的守望者，而非法統自身。包括黨營報紙在內的媒體，大多只把當天致詞導往總統籲請朝野尊重憲法、互信互諒的解讀。<sup>24</sup> 可注意的是，中央社沒有說明他們的報導是一篇即席講話。兩天後，《總統府公報》倒是用總統致詞為題，刊登被蔣廢棄的講稿全文——兩相對照，可以輕易發現與中央社前發講話大意極不相合，亦未見憲法即法統的語句，連相關語境也闕如。<sup>25</sup>

<sup>21</sup> 〈「遴選」可以解決「法統」問題嗎？〉，《自立晚報》，1983 年 8 月 5 日，版 2。

<sup>22</sup> 〈「遴選」可以解決「法統」問題嗎？〉，《自立晚報》，1983 年 8 月 3 日，版 2。

<sup>23</sup> 〈要民主就必須反共·要自由就必須守法〉，《聯合報》，1982 年 12 月 26 日，版 1。

<sup>24</sup> 例如：〈憲法為我國家命根·法統不容動搖損害〉，《中央日報》，1982 年 12 月 26 日，版 1；〈當前真正需要的共識〉，《聯合報》，1982 年 12 月 26 日，版 2。

<sup>25</sup> 記者戎撫天的報導證實蔣的講話是近年少見的即席為之。戎撫天，〈團結和諧·

蔣經國的觀點是對「以人繫統」不以為然的曲線表示，也凸顯出這位領導人對於憲法及依憲法所設置並賦予特定職權之國家憲政機關自中國大陸南渡臺灣而人為延展的權力統緒，仍然一力堅持。觀點的形成，和他對資深國代「以己繫統」而爭逐「權」、「利」的一手觀察之間，恐怕也有絲絲縷縷的內在聯繫。<sup>26</sup>及至1983年，蔣應已給予黨政高層指引、指示。10月，國民黨專案小組回到原點，做出迴避爭議的決定，即充實中央民意機構應仍依照《臨時條款》第六項規定辦理，有關擴大遴選範圍，不宜考慮。這陣子，蔣彥士、行政院長孫運璿先後宣示當局的立場與決定。在立法院的備詢臺上，內政部長林洋港則最能套用、敷陳蔣經國的觀點，他說：「法統並非以第一屆立監委及國大代表等法理上的自然人為代表，而是憲法所規定的民主、共和、權能區分、五權原理的體制。只要不放棄憲政體制，法統永遠存在。」<sup>27</sup>這和蔣的觀點旨趣若合符節，絕非林的自出機杼。

10月19日，國民黨中常會依循蔣經國給予專案小組「這一研究結論重要確當」的評價予以定調，除決議通過外，也要黨籍國代在國大第七次會議的議題研議中，不得觸犯「前經總裁指示或中央常會決議不宜辦理者」等底線。<sup>28</sup>12月25日，蔣經國再次向全體國代說到他的「憲法即法統」觀：「近年各方關切中華民國法統，經國對此曾在去年向諸位代表先生說過：中華民國憲法，是一部天下為公、正大光明的憲法，也是一部全民的、多黨的、民主的憲法。大家維護了憲

互諒互讓》，《聯合報》，1982年12月26日，版4。被廢講稿，見〈總統致詞〉，《總統府公報》，第4078號（1982年12月27日），頁1-3。

<sup>26</sup> 蔣經國當選第六任總統前，在1978年3月5日曾自記：「國民大會中存有所謂福利和兩權派，這是政客爭權奪利的卑鄙型態。」蔣經國，《蔣經國日記（1977-1978）》（臺北：國史館，2023年），頁236。

<sup>27</sup> 吳豐山，〈遴選不擴大·憲政大光明〉，《自立晚報》，1983年10月12日，版2。

<sup>28</sup> 蔣經國，〈中央民意代表不宜擴大遴選範圍〉，收入蔣經國先生全集編輯委員會編，《蔣經國先生全集》，第19冊（臺北：行政院新聞局，1991年），頁536；「嚴家淦對國大黨部第二十三次黨員大會講話」（1983年12月23日），〈嚴前總統言論集七十二年（二）〉，《嚴家淦總統文物》，典藏號：006-011200-00064-018。

法，憲法就是我們的法統。本此信心，所以我們覺得，修訂動員戡亂時期《臨時條款》，來擴大中央民意代表遴選範圍，不宜考慮。同時經國也認為：非常時期之認知不可無，現行憲政之體制不可變。祇要經由憲法產生的中華民國政府存在，中華民國法統必就存在！祇要中華民國憲法存在，中華民國的法統便將永遠存在！」<sup>29</sup>

## 肆、解嚴前後：一度考慮引進比例代表制以匯入「大陸代表」

1984年，蔣經國迎來他的第二個總統任期，可能也是人民向黨國體制提問，最為考驗其政治智慧與決心的一段時期。事實上，幾年以來執政當局為國會做出的「充實」動作相當有限：增額代表人數酌量增加，資深代表則依然不動如山，只是更加凋零。據此，在蔣的個人意志貫徹下，1986年3至4月，國民黨中央透過十二屆三中全會決議案的任務交付，再由中常會推定十二名常委組成小組，開始研討「充實中央民意代表機構」在內的數項重大政治議題，據以回應各界要求執政當局面對當前情勢，及早明確政策方向，並提出解決方案的聲音。<sup>30</sup>

不過，國民黨中央研討「充實」國會之道的進度不算迅速，甚至一開始，還面臨體制內勢力的話語競爭。就在十二人小組組成之際，國大憲研會第一研究委員會繼前次受挫的遴選倡議後，再度祭出一份研究提案，建議政府儘速修訂《臨時條款》，授權總統訂頒辦法辦理「大陸未光復地區」缺額的補選，候選人須為出缺的國代、立委、監

<sup>29</sup> 〈總統致詞〉，《總統府公報》，第4235號（1983年12月28日），頁2。

<sup>30</sup> 這次三中全會是國民黨在蔣經國第二個總統任期內召開的唯一一次中央全會。〈十二屆三中全會通過主要議題案〉，《中央日報》，1986年3月31日，版2。十二人小組成員為嚴家淦、謝東閔、李登輝、谷正綱、黃少谷、俞國華、倪文亞、袁守謙、沈昌煥、李煥、邱創煥、吳伯雄，由嚴家淦擔任召集人。〈中常會推定十二位常委〉，《中央日報》，1986年4月10日，版1。

委原產生地區各該省市的本籍公民。換言之，這次端出的是「本籍投票」的訴求。不過，由於國民黨中央也在同時展開研議進程，憲研會綜合會議聽取提案後，仍決定交原研究委員會繼續研究，即暫緩提出之意。<sup>31</sup>

憲研會資深國代提出的本籍投票之說，既是一批資深國代對於黨中央最新立場的又一試探，也證明蔣經國兩度提出的「憲法即法統」之說，並沒有得到這批「老法統」的衷心服膺。<sup>32</sup> 其實，中常會十二人小組也具有持重保守的成分，同樣未必能夠真正擺脫「以人繫統」思維的制約。<sup>33</sup> 特別在蔣經國新近做出解嚴、開放黨禁的政策性宣示，將之引為與對岸中共進行政治競賽的資本，同時其個人與體制內成員卻依然對本土反對勢力抱有分離傾向的疑慮之下，相關規劃遂不免強化了國會「充實」之道的追尋，藉以維護中國代表性的設想。<sup>34</sup>

先前「遴選」之說見斥、三中全會重啟「充實」國會的任務規劃，部分政學界人士盱衡國會老化現狀，斷定「全面改選」即使不出於政策，來日也將自然發生時，已醞釀一股折衷意見，提議在「自由地區」

<sup>31</sup> 〈充實中央民代機構·憲研會提研究結論〉，《聯合報》，1986年4月17日，版2；〈充實中央民代機構研討結論·國大憲研會今起審議〉，《聯合報》，1986年5月22日，版2；〈如何充實中央民意機構案·國大憲研會暫緩提出〉，《聯合報》，1986年5月24日，版2。

<sup>32</sup> 另見「國民大會秘書長何宜武工作報告抄件」（1984年12月），〈中央公職人員增補選問題研究意見〉，《總統府》，國家發展委員會檔案管理局（以下簡稱檔案管理局）藏，檔號：A200000000A/0057/35301/0004/001/100。

<sup>33</sup> 例如起初十二人小組對革新的範圍見解殊異，部分成員不贊成檢討戒嚴體制及黨禁等問題，最後報請蔣經國核定後才同意列入，因而確定六項研討議題：一、充實中央民意機構問題；二、地方自治法制化問題；三、國家安全法令問題；四、民間社團組織問題；五、社會風氣問題；六、黨的中心任務問題。〈對六項重大政治革新議題·執政黨決分兩組進行研議〉，《聯合報》，1986年6月24日，版1。

<sup>34</sup> 「接見華盛頓郵報董事長葛蘭姆夫人等答問」（1986年10月7日），〈民國七十五年蔣經國言論選輯〉，《蔣經國總統文物》，典藏號：005-010503-00046-037。總統府參軍長汪敬煦曾向蔣經國表達有關「現階段什麼樣的臺灣，將來什麼樣的中國」才是「我們的努力目標和具體作法」的疑惑，參見「汪敬煦報告」（1987年1月5日），〈雜件——民國七十五年增額中央民意代表選舉後與論界建議彙要等〉，《蔣經國總統文物》，典藏號：005-010208-00018-003。

透過某種選舉形式而新設「大陸代表」，其作為少數席次（甚至是象徵性席次）的保障名額，將與「自由地區」、海外地區、職業團體、婦女團體等類代表，共同建構新國會之於全國性的宣稱。總統府國策顧問陶百川力持此說，提議可就各黨派所提候選人名單投票產生；政治大學教授荊知仁則主張，凡具有大陸省籍者均得參選，不受特定省市籍貫之限制。<sup>35</sup>不妨認為，這些觀點嘗試削減「本籍投票」所欲堆疊的複數省份版圖擬像，轉而將政黨角色帶入更多，並將「大陸代表」作為整體概念操作，從而為稍後的比例代表制倡議，先行發揮了鋪墊的作用。

1987年初，蔣經國在答覆香港記者團所提如何激活國大、立院生命力的問題時，即表示執政黨的規劃將依據兩項原則處理：一、民主政治的合理需要；二、中華民國政府的憲法職責——即維護中國的整體利益與代表性。<sup>36</sup>同一期間，十二人小組及其作業小組幕僚落實了蔣的態度，研議中的國會改革方案準備為大陸各省市保留名額，並排除「遴選」等爭議過強的辦法，考慮引進比例代表制，嘗試將「大陸代表」作為整體的概念，匯入政黨推薦的候選人名單中。<sup>37</sup>

國民黨中央的比例代表制構想，來自對大法官等各方人士的諮詢所得；消息釋出後，也得到部分學者專家的倡議支援，以及民進黨若干人物的認可，例如康寧祥、立院黨團總召費希平。<sup>38</sup>不過，這道構

<sup>35</sup> 〈如何充實中央民意代表機構？〉，《自立晚報》，1986年4月9日，版2。

<sup>36</sup> 〈充實中央民意代表機構·將依兩項原則處理〉，《中央日報》，1987年2月6日，版1。

<sup>37</sup> 〈中央民代決增大陸代表名額〉，《自立晚報》，1987年1月13日，版1；〈考慮充實中央民意代表機構·將保留大陸及海外代表名額〉，《聯合報》，1987年1月24日，版1。

<sup>38</sup> 部分學者專家：例如丘宏達，〈如何強化國會的代表性及功能〉，《聯合報》，1987年5月6日，版2；〈「邁向現代化的議會政治系列」四之一·健全國會結構·建立競爭規範〉，《聯合報》，1987年7月22日，版2；〈如何充實中央民意機構·學者主張採比例代表制〉，《聯合報》，1987年8月20日，版2；荊知仁，〈國會革新課題及其步驟〉，《聯合報》，1987年9月27日，版2。若干民進黨人物：例見〈「邁向現代化的議會政治系列」四之一·健全國會結

想同時卻也引發更多的混亂，無論是對反對勢力、執政黨內部而言，甚至就是中央民意機構本身。

這時，民進黨以「國會全面改選運動」為中心，已然升溫訴求，分進合擊，繼反對「國家安全法」規劃之後，成為又一訴求群眾路線的議題，因而更難認同執政黨充實方針下的「大陸代表」設計。學者注意到，1980年代中期後，隨著族群政治議題的公共化，更多的落在省籍或族群代表性不平等的問題上，民進黨中央及國民黨本省籍增額立委都反對充實方案的規劃，並發展對於族群公平的新評價，鬆動了過去「中國國家定位」下的中央政府及國會安排的合理性。<sup>39</sup>正因如此，解嚴前後執政黨的最新構想也可被視為一種戰術性的抵銷工具，它將「大陸代表」的角色帶進政黨比例代表制中，含有在未來的政黨政治環境當中，將反對勢力導引至官方所構建國家認同的制度性框架的作用。

在國民黨中央總理紀念週上，政治大學教授蘇永欽則是應邀發表演講，也主張全面改選中央民意機構，廢棄任何形式的「大陸代表」，認為代表性與法統之間的矛盾並不存在，只要在臺灣地區以及次第光復的地區實施憲法，中華民國的法統便不致中斷。根據記者的觀察，蘇的看法可以贏得部分在場黨工的共鳴。<sup>40</sup>

在國大憲研會綜合會議上，則是正式通過去年的「缺額補選」研究結論，主張召開國大臨時會以修訂《臨時條款》，展示能量，給黨中央製造決策壓力，但也招致國大本土派的反彈。誠如前述族群政治議題的發酵，國民黨、民進黨、無黨籍增額國代均認為這份結論違反

---

構·建立競爭規範〉、〈「民進黨」立院黨團·昨掙脫分裂命運〉，《聯合報》，1987年10月2日，版2；〈對當前國是的思與言——「學者問政、立委答詢」座談會紀要之三〉，《聯合報》，1987年11月19日，版2。

<sup>39</sup> 王甫昌，〈族群政治議題在臺灣民主化轉型中的角色〉，頁114-131。

<sup>40</sup> 蘇永欽，〈解嚴後的法制建設〉，《聯合報》，1987年7月16日，〈新聞剪影〉版2；，《聯合報》，1987年7月14日，版2。

民主公平原則，加深省籍差異，應予檢討修正。<sup>41</sup>

事實上，在 1987 年解嚴前後，國民黨中央作業幕僚一直保留著設置「大陸名額」或「全國選區名額」，由各政黨按得票比例分配，保障大陸省籍人士當選的方案設想。<sup>42</sup>直到 11 月，卻產生戲劇性翻轉，造成決策退縮。這導因於蔣經國獲悉各界爭議後的宸衷獨斷。當月，他在七海官邸約見作業幕僚馬英九，指示凡依《中華民國憲法》選出者，就能代表中華民國的法統，不必設置大陸代表。<sup>43</sup>接著，蔣在 12 月 25 日的行憲紀念大會中，第三次申明「憲法即法統」觀點。這次大會民進黨在中山堂內外部署各種抗爭行動，要求「萬年代表」下臺，反以襯托臺上蔣的病老身影而聞名。會中，蔣的祝詞透過代讀，再次阻斷了資深國代延伸法統肉身的自開處方，強調唯有合憲的國會充實方案，才是唯一可行的正確道路。<sup>44</sup>

蔣經國如同他的父親，只能暫時壓抑「老法統」的政治願望，但其領導權威拿來扭轉黨中央的改革腹議則仍有餘。從 11 月 25 日到翌（1988）年 1 月 6 日，國民黨中央的作業小組經過逐次修改，形成一篇名為「國會革新芻議」的三修稿，主張應尋求「全面改選」和「維持現狀」的折衷，意即不會立刻進行全面改選，將等到資深代表「完

<sup>41</sup> 「何宜武致沈昌煥函」（1987 年 2 月 23 日）、「『如何充實中央民意代表機構，維護憲政體制之研究』研討結論」（1987 年 2 月），〈國民大會憲政研討會研究案〉，《總統府》，檔號：A200000000A/0076/111/9/1/10；〈憲研會決建議修訂臨時條款〉，《聯合報》，1987 年 2 月 28 日，版 1；〈充實中央民代研討結論·憲研會昨座談意見紛紜〉，《聯合報》，1987 年 3 月 6 日，版 2。

<sup>42</sup> 〈研議充實中央民意機構〉，《聯合報》，1987 年 8 月 8 日，版 1；〈加速研擬充實中央民意機構〉，《聯合報》，1987 年 10 月 4 日，版 1；〈充實中央民意機構原則·至遲兩個月內公布〉，《聯合報》，1987 年 10 月 31 日，版 2。

<sup>43</sup> 馬英九，〈薪火相傳·任重道遠——永懷經國先生〉（2009 年 4 月 10 日），收錄於「蔣故總統經國先生百年誕辰紀念網站」：[http://www.cck.org.tw/me/me\\_article\\_m1.html](http://www.cck.org.tw/me/me_article_m1.html)（2024/4/29 點閱）。

<sup>44</sup> 〈總統致詞〉（1987 年 12 月 25 日），《總統府公報》，第 4866 號（1987 年 12 月 28 日），頁 2；「蔣經國大事日記略稿」（1987 年 12 月 25 日），〈民國七十六年蔣經國大事日記略稿（二）〉，《蔣經國總統文物》，典藏號：005-010402-00027-006。

全退職或凋零後」完成換屆程序，以時間換取未來全面改選的自然實現（根據芻議提供的數據，當時資深國代平均年齡 77 歲，資深立委 80 歲，資深監委 82 歲）。在此過程中，將根據四項原則進行：一、分期擴充增額中央民代的名額；二、建立資深中央民代自願退職制度；三、停止國代出缺遞補；四、不設置「大陸代表」或以政黨名單比例代表制選出的「全國代表」名額。

關於第四項，革新芻議引用先前各界的不同看法，認為原擬方案具有若干理念與現實的羈絆因素，存在若干不容易克服的困難：一、其全國代表性完全出自法律之擬制（legal fiction），有違民主原則；二、「全國代表」產生方式須以成熟的政黨競爭為基礎，當下臺灣政黨政治處於萌芽期，缺少此一條件，且有增加在野黨席次的作用，其利弊有待斟酌；三、有違《臨時條款》第六項第二款後段「大陸光復地區次第辦理中央民意代表之選舉」之意旨，必然發生重複代表的問題。<sup>45</sup>

饒富意味的是，第四項原則的提出，無疑是建立在蔣經國的權威背書之上。革新芻議特別引用蔣的「憲法即法統」相關講話，強調「此一指示，確立了法統由憲法代表而不由任何自然人代表的觀念，對於若干爭論有極大澄清作用」。其實，這份改革文件本身也建立了大篇幅的說帖式論述，嘗試廓清長久以來圍繞著法統迷思而形織的空氣：「中央如決定不設置任何形式之大陸代表名額，則必然有人將對日後完全由臺灣地區選出之中央民意代表之『全國代表性』，表示懷疑。實則中華民國政府之法統（合法性及正當性）及對中國大陸之主權，完全不因為不設大陸代表而受影響。」對此，革新芻議提出解釋：有別於中國大陸未有自由選舉，「只要自由地區的中國人民繼續實施這部憲法，其依法經過自由選舉所組成的政府，從憲法觀點來看，就是具有法統的中國唯一合法政府，與大陸淪陷前的全中國政府具有『連續性』（continuity）與『同一性』（identity），對外亦可主張唯一

<sup>45</sup> 「國會革新芻議（三修稿）」，〈總統府檔案資料夾文件：國會革新（一）〉，《李登輝總統文物》，國史館藏，典藏號：007-070601-00011-001。

代表權。……中華民國既未放棄對大陸之主權及領土，亦未否認大陸人民為中華民國國民，則未來經過多少次選舉所產生之政府，自非一獨立於中國的『臺灣國』政府，亦非以臺灣為範圍的地方政府，實不待言。」<sup>46</sup>不過，作業小組也明白此一問題落在國家變革期中的高度複雜性，建議黨中央的十二人小組，目前資深代表人數仍多，未來幾年內尚不致發生人數不足的問題，此時沒有必要公布不設置任何形式的大陸代表或全國代表名額的決定，以免阻礙其他國會改革措施。

實際看來，1988年1月初，「國會革新芻議」的四項革新方案提報國民黨十二人小組核可後，即已外洩消息，見諸特定報端。<sup>47</sup>13日，蔣經國去世，副總統李登輝依法繼任總統。27日，李就任國民黨代理主席。在此前後，作業小組的核心幕僚持續對外界透露國會「充實」結論的內容，並嘗試引導國內外媒體的報導方向，說明這是蔣經國臨終前依然掛懷的改革要旨，儼然引為後蔣時代的政策護盾。<sup>48</sup>2月3日，李登輝首次以國民黨代理主席身分主持中常會，會中核定通過了以「動員戡亂時期充實中央民意代表機構之研究」為名的結論。<sup>49</sup>

## 伍、後蔣時期的概念置換：以「全國不分區」之名

隨著1988年1月蔣經國的逝世，稍早他在七海官邸的指示，沒有機會發揮一錘定音的作用。<sup>50</sup>國民黨中常會經過1月27日代理主

<sup>46</sup> 「國會革新芻議（三修稿）」，〈總統府檔案資料夾文件：國會革新（一）〉，《李登輝總統文物》，典藏號：007-070601-00011-001。

<sup>47</sup> 〈國會全面改選將可逐步達成〉，《聯合報》，1988年1月5日，版1。

<sup>48</sup> 〈經國先生臨終前仍念茲在茲〉，《聯合報》，1988年1月15日，版1；〈馬英九昨晤記者稱·臺大陸省籍「立委」退休後席位將取消·「立院」規模將縮小但增加當地「立委」〉，《大公報》，1988年2月1日，版3。

<sup>49</sup> 〈執政黨通過充實國會機構方案〉，《聯合報》，1988年2月4日，版1。

<sup>50</sup> 馬英九回憶表示：「經國先生的決定，解開了當時的一個死結」，此與後情有所出入。馬英九，〈薪火相傳·任重道遠——永懷經國先生〉（2009年4月10日），收錄於「蔣故總統經國先生百年誕辰紀念網站」：<http://www.cck.org.tw/>

席案的波瀾，接著在2月3日通過「充實」國會的四項最新決策，尤其以鼓勵資深代表自願退職、不設置任何形式的大陸（全國）代表等兩項原則最受高度注目。此舉雖可視為蔣經國最後留下的政治遺產，也是李登輝日後引導民主轉型的序幕，卻受制於黨政權力遞嬗欠穩的詭譎，以及各方理念、利益的差異，遭到黨內外不約而同的夾擊。

## 一、尚未撤退的「大陸代表制」

事實上，李登輝早在十二人小組召集人嚴家淦住院後，即已承接其主要工作，對於國會「充實」結論的形塑過程，具有相當程度的涉入與瞭解。然而跡象顯示，該結論從未得到黨內保守勢力的衷心服膺，例如：第一，中常會通過「充實」結論後，國家安全會議即組成專案小組及工作小組，研議增額代表總額及其分配方式。在國安會的小組討論中，出現了以某種形式復活大陸代表制的聲音。有成員主張在增額代表中設置大陸保障名額，可比照職業團體選舉方式，設定大陸省籍名額，進行本籍投票，或比照婦女保障名額，訂定大陸省籍保障名額。<sup>51</sup>

第二，在國民黨中央為疏導資深代表，在國大、立委黨部黨員大會進行的說明中，不少資深代表對於退職方針的確立以及大陸代表制的胎死腹中，都施加了猛烈批評。<sup>52</sup> 加上立院刪減國大預算的發酵，更激揚資深國代的情緒，加緊連署，以提請總統依法召集臨時會為籌碼，試圖衝擊黨版的「充實」決策，兼行擴權。甚至也有人以維護憲政法統為詞，聲言總統如要執意推動，國大應發動罷免。<sup>53</sup>

---

me/me\_article\_m1.html (2024/4/29 點閱)。

<sup>51</sup> 〈設立大陸省籍保障名額？〉，《聯合報》，1988年3月21日，版2。

<sup>52</sup> 〈充實國會方案·法理情三面兼顧〉，《聯合報》，1988年2月23日，版2；〈資深國代強烈抵制退職〉，《聯合報》，1988年2月27日，版1。

<sup>53</sup> 〈資深國代強烈抵制退職〉，《聯合報》，1988年2月27日，版1；〈立委刪預算·激起萬丈波濤〉，《聯合報》，1988年6月2日，版2；〈召開國大臨會·連署行動持續〉，《聯合報》，1988年6月3日，版2。

另一方面，國會「充實」方案發表後，同樣不能取得在野反對陣營的認可，也未能緩解其政治堅持及抗爭動員。<sup>54</sup>可資一提的是，在臺灣，與其說「大陸代表」是為了延續國會法統而形塑的新概念，毋寧說是早已流轉於黨國體制諸多領地（例如若干全國性人民團體、國民黨全國代表大會、救國團全國青年代表大會）之「被發明的傳統」。<sup>55</sup>尤其像全國總工會、全國工業總會、全國商業總會等，這些跟隨政府遷臺的人民團體，一直為早年中國大陸選出的理監事保留席位及職權，不必改選，同樣承當了「老法統」的角色，從而為政權的合法性想像提供某種統合保證的效果。<sup>56</sup>換言之，「大陸代表」長期折射出遷臺政權的法統形上觀念以及形下技藝，在臺灣民主轉型的初始階段，它開始遭到挑戰，但還沒有撤退。

李登輝繼任總統時，並不具備兩蔣父子的家父長式領導權威，也缺乏牢實的權力基礎。儘管他總是強調充實方案是在《憲法》及《臨時條款》規定下，最合法合理合情的做法，並向憲研會全體常委表示，必將兼顧「人事的新陳代謝」與「法統的遞嬗傳承」，但在黨內保守聲音不噤、資深代表心結難解、朝野立場各異的形勢催逼下，這時的「平衡者李登輝」只能繼續向各方示以羈縻。<sup>57</sup>就在民進黨中央通過

<sup>54</sup> 例如「329大湖山莊事件」釀至警民對毆。及至7月，民進黨中常會通過「國會全面改選方案」，主張取消現行三國會體制，另設新國會，並定期一次全部改選完成；國會代表的選區劃分及名額分配須嚴守「票票等值」的原則，取消婦女及職業團體代表制選舉、廢除海外遴選，及反對設立大陸代表制。〈民進黨主張另設新國會〉，《聯合報》，1988年7月7日，版2。

<sup>55</sup> 〈全國青年代表大會·今在陽明山莊揭幕〉，《中央日報》，1961年12月25日，版1。

<sup>56</sup> 「中華民國全國總工會第一屆第六次理監事會理事長暨常務理監事名冊」（1988年4月26日），〈總統李登輝談話紀要（九）〉，《李登輝總統文物》，典藏號：007-070200-00009-001；〈總工會有法統嗎？〉，《聯合報》，1988年3月27日，版2；〈民間團體「法統」問題凸顯〉，《經濟日報》，1988年4月11日，版2。

<sup>57</sup> 「總統接見國民大會憲政研討會全體常務委員談話紀要」（1988年5月9日），〈總統李登輝談話紀要（九）〉，《李登輝總統文物》，典藏號：007-070200-00009-009；〈充實國會方案·法理情三面兼顧〉，《聯合報》，1988年2月23日，版2；〈李總統首度表示·資深民代退職宜由立法院完成〉，《聯合晚報》，1988年4月8日，版2。「平衡者李登輝」一詞，見若林正丈著，洪郁如等譯，

國會全面改選方案、李登輝的黨主席一職真除、憲研會綜合會議決議再行研究國大自己的方案之後，國安會於8月釋出消息，表示為加強中央民代的全國代表性，專案小組正「考慮」在增額國代、立委選舉時，另依比例代表制的原則，由各政黨按選舉得票比例，推出大陸省籍人士為代表。<sup>58</sup>

這是一年前的舊案重提，也翻轉了蔣經國官邸指示及半年前常會「充實」決議，反映了後蔣形勢的變幻倏急。值得注意的是，比例代表制對政黨政治及國會未來運作勢必產生結構性影響，執政黨多所瞻顧，遲未形成定論（遑論是否仿行西德小選區與比例代表混合選舉的兩票制度），但直到翌年大部分時候，都還釋放著類似的風向球，甚至設想以「全國」置換「大陸」，引為折衷內外分歧的工具。<sup>59</sup> 例如1989年2月，在《第一屆資深中央民意代表自願退職條例》公布前，國民黨中常會通過國安會研擬（秘書長蔣緯國以從政黨員身分提交）的「對增額中央民意代表名額及其分配」建議案，其中就包括：「可考慮」在三年後的增額國代及立委選舉中，另設「不分區」的「全國性名額」，其規劃問題再待研議。<sup>60</sup>

《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，頁192-193。

<sup>58</sup> 工作小組於8月9日舉行第四次會議，就專案小組交付的「全國性名額之設置」等問題進行研討，獲「初步之共識與結論」。12日，專案小組舉行第四次會議，會後發布新聞。「研議修訂專案召開會議一覽表」，〈專題研究/研議修訂動戡時期增加中央民代名額辦法〉，《國家安全會議》，檔案管理局藏，檔號：A800000001A/0077/01020209/1/0001/029；〈增額中央民代總額確定〉，《聯合報》，1988年8月13日，版1；〈立委國代設大陸代表，四年後不排除可能性〉，《聯合報》，1988年8月16日，版1。

<sup>59</sup> 1988年12月，民進黨籍資深立委費希平發表「有條件退職」聲明，即要求民進黨在政策上須同意以比例代表制一併產生大陸、海外、職業、婦女及原住民的中央民意代表，個人才願意配合退職。他的聲明造成黨內嚴重爭論。包括黨主席黃信介在內，一些中常委願意接受比例代表制，但排除大陸代表的構想，其餘表示反對者不少，但也有贊成者。〈立委費希平·有條件退職〉、〈退職三條件·認知有差異〉，《聯合報》，1988年12月17日，版2。有鑑於此，鄭南榕對於「國會全面改選」運動的走向表示疑惑，曾以「其妥協與讓步的底線又在哪裡」質問民進黨。參見鄭南榕，〈擺脫老法統的包袱·落實國會全面改選〉，《自由時代》，第256期（1988年12月24日），頁4-5。

<sup>60</sup> 〈中央民代名額將大幅擴增〉，《聯合報》，1989年2月2日，版2。

根據黨內消息來源所稱，前述的「可考慮」，就是為大陸代表制「預留彈性」，以不分區的全國性名義，透過比例代表制等辦法，預期可符合民主原則、保障外省籍第二代的參政權利，又能避免《臨時條款》對「大陸未光復地區」無法辦理選舉的限制，能在法理上代表大陸。<sup>61</sup> 其實，消息來源沒有明說的是，以「全國性」為名，可望形成的語言糊化作用。特別在 1988 年底，民進黨中常會討論黨籍資深立委費希平的「有條件退職」聲明時，曾引發多重立場的激辯，最終決議反對採行大陸代表制，但仍願主張對未來新國會應該採行較進步包容的政策，以便涵蓋不同祖籍、語言、人口的代表。<sup>62</sup> 這時，執政高層的「預留彈性」，不無迎合的況味。

至於資深代表的融通空間反而有限，尤其隨著《退職條例》的制定及公布，越來越催高其反彈聲浪。在 1989 年，國民大會更因為明春開議之可待可恃，一如往例，格外激發其修訂《臨時條款》擴充職權的渴望；許多資深國代則流轉於國大各種次級場合（諸如憲研會第一研究委員會、主席團座談會、國代全國聯誼會、國大各黨派聯誼會等），抒發個人胸臆，串聯同儕盟友，喚起媒體能見度，想再爭取大陸代表制的納入。其中，壯懷激烈者繼續擁抱「本籍投票」這些已然落在輿論外圍的辦法，甚至主張大陸代表名額必須是多數，超過「充實」後的增額代表。<sup>63</sup>

毫無疑問，資深國代的清議、怨望與躁動，既反映出他們在兩蔣時期的行動舊模式，更帶有反李情緒乃至情結的新成分。經由遞補制度而成為「老法統」的熱河省籍國代李爾航就說：「李總統說要做中華民國總統，不是臺灣總統，但若不要大陸代表，又何異於臺灣總統。」尤有進者，由於正副總統選舉年將屆，資深國代的國家版圖轉

<sup>61</sup> 〈大陸代表制·高度敏感〉，《聯合報》，1989 年 2 月 2 日，版 2；〈解決大陸代表問題·執政黨成竹在胸〉，1989 年 2 月 6 日，版 2。

<sup>62</sup> 〈承認三條件·賠掉民進黨？〉，《聯合報》，1988 年 12 月 20 日，版 2。

<sup>63</sup> 綜見《聯合報》，1989 年 4-5 月各篇報導。

喻，除了大陸代表制，甚至添上應選出一位外省籍副總統以示省籍平衡的訴求，形成體制協作集團的又一政治索價，當然別具籌碼意味。<sup>64</sup>

1989年的整個夏天，國民黨中央忙於回應資深國代持續施加的壓力，宣稱黨政高層已有共識，將在修訂《臨時條款》時規定大陸代表名額；又在國安會的專案小組之外，再在國民黨中央政策會、國大黨部成立小組，研商大陸代表制相關問題。消息來源也不諱言，這些動作就是為了換取國大第八次會議的順利舉行，也被視為協助推動《退職條例》的關鍵性舉措。<sup>65</sup>及至8月10日，李登輝以憲研會主任委員身分出席該會綜合會議時表示，他個人尊重《退職條例》的立法宗旨及代表的退職意願，至於各政黨則因問政立場自有不同態度；又說目前中央民意機構不缺乏大陸代表，但為前瞻未來，有關單位仍應繼續研究大陸代表的設置問題。<sup>66</sup>

## 二、以「全國不分區」置換「大陸」

李登輝示以安撫，終究仍在問題的邊緣遊走，收效有限。這年秋冬，國內政情映現出的輿論歸趨，才是大幅削弱大陸代表制訴求的主要推力。例如：一些資深國代抱持「反李」而醞釀進行正副總統選舉的操作，大陸代表制問題開始捲進攜貳者有關省籍平衡、國家認同的整體戰略當中，不啻加深，也更劣化了其政治屬性；<sup>67</sup>12月初，民

<sup>64</sup> 〈不要大陸代表·情緒擺不平〉，《聯合晚報》，1989年4月6日，版2；〈樓上樓下·你通過設立我聲明反對〉，《聯合報》，1989年4月7日，版6；〈「大陸代表制」出現一線生機〉，《聯合晚報》，1989年5月13日，版2。

<sup>65</sup> 綜見《聯合報》，1989年5-8月各篇報導。

<sup>66</sup> 「總統李登輝蒞臨國大會憲政研討委員會第八十八次綜合會議致詞」（1989年8月10日），〈李登輝活動輯要——民國七十八年八月〉，《李登輝總統文物》，典藏號：007-040101-00013-004。

<sup>67</sup> 10月，司法院長林洋港表示將來李總統的競選搭檔，以大陸省籍人士較好；李若有特殊因素不競選連任，他願意接受資望俱孚的大陸省籍前輩邀請，競選副總統。林洋港在內政部長任內曾經引述蔣經國的「憲法即法統」論，不過此時則是強調，基於政治現實的考量，有必要設置大陸代表，否則將來就要變成「臺灣共和國」了。〈林洋港認為正副總統人選應考慮省籍搭配〉，《聯合報》，1989年10月6日，版2。15日，江蘇籍中央民代發起成立「中華民國各界支

進黨在解嚴後的首次大型選舉中，斬獲臺北等六縣的地方執政權，增額立委的席次比也有上升，輿論多將國民黨的失利歸因於現行國會體制，要求強制全體資深中央民代退職、不應設置大陸代表制的聲音日益升高。<sup>68</sup>

李登輝借勢而行。12月下旬，他以總統身分接見非執政黨籍國代，強調中華民國是一個獨立的主權國家，對資深代表所表示不設大陸代表則勢必出現臺灣國的說法，答以「不要把臺灣排除於中華民國之外」。察其言，已有別於四個月前。又如1990年國大開議前，民進黨前主席姚嘉文曾對李登輝表示「大陸代表制是開倒車」，李答以「當然是」。<sup>69</sup>不令人意外的，透過李的個人意志貫徹，國民黨中央主導研擬《臨時條款》修訂的憲政小組，日漸確定了在增額選舉當中設立「全國不分區名額」（擬以政黨比例代表制產生）的政策方向，最終以其「較具包容意義」，連同小組研提的黨版修正草案其他條文，獲得3月7日的中常會通過。<sup>70</sup>

值得注意的是，國民大會第八次會議開議後，經第一審查委員會審查相關提案完成而預備提交大會討論的審查修正案當中，雖然整

---

援賢能人士競選委員會」，有一百二十位成員具國代身分。滕傑口述，勞政武編撰，《從抗日到反獨——滕傑口述歷史》（桃園：淨名文化，2014年），頁407-408。

<sup>68</sup> 〈老少對決·愈演愈熾〉，《聯合晚報》，1989年12月7日，版2；〈民意調查·約八成盼老民代速退職·逾半數否定法統代表性〉，《聯合晚報》，1989年12月21日，版2。

<sup>69</sup> 「中華民國七十八年十二月廿三日」（1989年12月23日），〈總統李登輝大事日記略稿（八）〉，《李登輝總統文物》，典藏號：007-070300-00008-003；〈李總統告訴增額國代·改革國會·給我時間〉，《聯合報》，1989年12月23日，版2；〈訪晤周清玉·姚嘉文：大陸代表制是開倒車〉，《聯合報》，1990年2月17日，版3。

<sup>70</sup> 〈研修臨時條款·確定六原則〉，《聯合晚報》，1989年12月31日，版1；〈執政黨決策層決定〉，《聯合報》，1990年2月2日，版1；〈中央民代應否設大陸代表制問題·擬採全國性代表方案〉，《聯合報》，1990年2月16日，版2；〈中央民代·全國性代表依政黨比例分配〉，《聯合報》，1990年2月27日，版2；〈協調黨籍國代修訂·臨時條款·執政黨通過修正〉，《聯合報》，1990年3月8日，版1；〈動員戡亂時期臨時條款修訂草案全文〉，《中央日報》，1990年3月8日，版3。

合納入了謝隆盛等代表所提國民黨版草案有關「全國不分區名額」條文，卻被國代視為交換條件，仗以正副總統選舉權在握，遂對另幾項條文頗思進取，自行伸張了國大的擴權意志，脫逸了黨版草案的規劃範圍，不僅被輿論諷刺為國大自行延長代表任期，也導致國大每年定期自行集會並行使兩權的機會空前大增，埋下未來憲政體制的隱憂。<sup>71</sup>就在各界譁然，「三月學運」公開提出解散國民大會、廢除《臨時條款》、召開國是會議、訂定政經改革時間表等訴求，得到甫當選新任總統的李登輝給予善意回應以後，國大懍於「目前政治趨向等原因」，在未具備全民共識的情況下，決議本次會議不再討論《臨時條款》修訂事宜，留待召開臨時會時商討。<sup>72</sup>

1990年的「二月政爭」、「三月學運」過後，各界認為回歸憲政已是當務之急，包括國代在內的資深中央民代，幾乎再難以保有「法統」是賴的殘存正當性，遑論以修訂《臨時條款》的方式達成國家民主轉型的願景。未來四個月，李登輝主要依靠兩個管道伸張其改革意志：一、憑藉體制內的大法官會議釋憲，釐清國會改造走向；二、運用體制外的國是會議，建構憲政改革的號召力與正當性。

6月21日做出的釋字第261號解釋，影響深遠。原始檔案顯示，釋憲過程在相當程度上，折射出李登輝的個人意志，及其法制幕僚的思考，特別是解釋文所提資深中央民代應於翌（1991）年年底前

<sup>71</sup> 審查修正案維持：國大制定兩權行使辦法的主動權（而非黨版的：總統認為如有必要，得召集臨時會討論）；修訂：國大每年定期自行集會一次，依法行使職權（而非黨版的：國大「研究機構」每年定期舉行全體會議一次，研討有關憲政問題）；新增：增額國代任期自第八次會議起應與總統任期一致。詳見「第一屆國民大會第八次會議第一審查委員會審查修訂動員戡亂時期臨時條款審查修正案」（1990年3月16日）、「第一屆國民大會第八次會議第一審查委員會共同聲明（草案）」（1990年3月16日），收入國民大會秘書處編，《第一屆國民大會第八次會議實錄》（臺北：國民大會秘書處，1991年），頁104-110；〈動員戡亂時期臨時條款修訂草案全文〉，《中央日報》，1990年3月8日，版3。視為交換條件、選舉權在握，見〈現任增額國代·想多做三年〉，《聯合報》，1990年3月14日，版2；〈憲政體制·埋下隱憂〉，《聯合報》，1990年3月15日，版1。

<sup>72</sup> 國民大會秘書處編，《第一屆國民大會第八次會議實錄》，頁109-110。

終止行使職權一節。先是，資深代表自願退職情況未盡理想，成為國民黨選戰包袱，中央憲法小組成員施啟揚（中常委、行政院副院長）為避免1992年選舉再「陷執政黨於不利處境」，曾經建議李登輝：「由大法官會議以『補充解釋』第三十一號解釋方式（解釋理由再待研酌），或修正退職條例，規定1991年底不退職者停發退職金方式辦理。」<sup>73</sup>李登輝讀了幕僚意見，與立法院陳水扁等跨黨派委員提案聲請釋憲這兩件事的前後因果關係，目前尚不明朗，倒是聲請書送達司法院後，國民黨中常會隨即通過以「兩年三階段」勸退資深立委的辦法，預計1991年底前全數退職，形成了黨版最新政策的宣示效果。<sup>74</sup>立法院長梁肅戎晚年回憶錄也提及，大法官會議審理釋憲案期間，李登輝曾向林洋港表明資深代表應於1991年限期退職的態度。<sup>75</sup>

其實大法官對資深代表何時退職的意見並不一致，然而透過表決，仍然做出與國民黨黨版期程若合符節的解釋。<sup>76</sup>審查會也多次討論應否在本解釋中闡明次屆中央民代選舉必須包括全國性代表在內，形成又一爭點。基於法統或全國統一象徵意義的理由，支持方出現多個用語，顯示了個別大法官對「全國」一詞的不同想像。<sup>77</sup>反對方則提醒應該面對現實的民意結構，也有聲音認為該問題涉及高度政治判斷，應由決策機關審慎決定，不宜讓司法機關借釋憲之名代勞。<sup>78</sup>最

<sup>73</sup> 見「施啟揚擬：有關憲政改革意見」（1990年），〈總統府檔案資料夾文件：憲政改革（二）〉，《李登輝總統文物》，典藏號：007-070601-00005-007。

<sup>74</sup> 〈執政黨籍一二五名資深立委，明年底前分三期完成退職〉，《中央日報》，1990年4月19日，版1。

<sup>75</sup> 梁肅戎，《大是大非：梁肅戎回憶錄》（臺北：天下文化，1995年），頁229。

<sup>76</sup> 陳慧雯，〈在民主改革浪潮下，終結萬年國會——釋字第二六一號解釋檔案〉，收入林建志等，《奉命釋法：大法官與轉型正義》，頁294-298。

<sup>77</sup> 包括「大陸代表」、「全國性代表」、「全國不分區代表」、「政黨比例代表制」、「全國各地區及海外華僑」、「『合於全國需要』之次屆中央民意代表」、「『具有全國代表性』之次屆中央民意代表」等。陳慧雯，〈在民主改革浪潮下，終結萬年國會——釋字第二六一號解釋檔案〉，頁299。

<sup>78</sup> 詳見陳慧雯，〈在民主改革浪潮下，終結萬年國會——釋字第二六一號解釋檔案〉，頁299-301。

終，解釋文草案採用妥協意味濃厚的文句，以「由中央政府依憲法之精神、本解釋之意旨及有關法規，適時辦理全國性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作」獲得通過；至於全國性之次屆選舉的意思，則留在解釋理由書中敘明：中央政府應規劃「在自由地區適時辦理含有全國不分區名額之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作」，其箇中旨趣，與稍前國民黨版《臨時條款》修正草案的規定同出一轍。又，前述解釋文、理由書兩段引文劃有底線之處，出自國史館藏《李登輝總統文物》所藏司法院令抄本，應是李登輝閱後留下的標記痕跡。<sup>79</sup>

正因為李登輝在釋憲案中並非純然置身局外，才看出他對釋憲結果引發下述反響，何以關切至殷，即：各界對於資深中央民代限期退職、適時辦理全國性次屆選舉的解釋，是否逾越大法官會議的釋憲範圍，出現不同看法，也浮現是否存在黨政運作的質疑。8月11日，李登輝手諭總統府副秘書長邱進益：「關於大法官會議第二六一號釋憲案，是否違憲，請研究。」<sup>80</sup> 經商請幾位法學學者提出書面意見，同樣出現相似的批評觀點，但也有人選擇以政治觀點持論，指出釋憲結果可確保憲政運作並加速民主政治之進展，具有化解政治危機的積極作用。<sup>81</sup>

<sup>79</sup> 「司法院令：公布本院大法官會議議決釋字第二六一號解釋」（1990年6月21日），〈總統府檔案資料夾文件：國會革新（一）〉，《李登輝總統文物》，典藏號：007-070601-00011-003。

<sup>80</sup> 「李登輝手諭」（1990年8月11日），〈總統府檔案資料夾文件：國會革新（一）〉，《李登輝總統文物》，典藏號：007-070601-00011-004。

<sup>81</sup> 例如臺灣師範大學教授謝瑞智認為釋憲內容含混，自相矛盾，也批評解釋文、解釋理由書所講的全國不分區「不但內容不明確，且已超越憲法本文之規定，此種新之規定理應透過修法增訂，不宜以解釋變更法律原意」。前大法官王昌華也認為逾越聲請解釋範圍而解釋非憲法規定之事項，其效果應與無權判決同。剛取得法學博士學位的汪渡村則強調其可望帶來的政治積極作用。詳見「邱進益簽呈」（1990年8月15日）、「謝瑞智撰：大法官會議釋字第二六一號解釋文分析」（1990年8月）、「王昌華撰：關於大法官會議釋字第二六一號解釋之研討芻見」（1990年8月28日）、「邱進益簽呈」（1990年9月15日）、「汪渡村撰：大法官會第二六一號解釋文之研究」（1990年），〈總統府檔案

無論如何，解釋文兩項重點稍早已在國是會議取得多數代表的認同。在7月4日的國是會議總結報告中，所有與會者都認為第一屆資深代表應該全部退職，其中過半的發言者主張依大法官會議解釋，至遲在翌年年底前退職。有關新國會應否設置大陸代表的問題，主要出現兩種意見：主張以政黨比例選舉產生「全國不分區代表」者有七十三人，主張設立大陸代表者有十三人。多數與會者認為大陸代表制不只是理論上有困難，事實上也窒礙難行，且有製造省籍矛盾之虞。總結報告強調，透過政黨比例代表制的辦法，進而產生全國不分區代表，並設法納入海外僑選代表、職業團體代表及婦女團體代表，似乎較易獲得大家的認同。<sup>82</sup>

就政治視角而言，國是會議的召開及其成果，當然成為國民黨接下來規劃憲政改革時所要爭取正當性的依據。7月11日，國民黨中常會決議成立憲政改革策劃小組，參酌國是會議總結報告，策劃推動各項憲改事宜，提供常會裁決。20日，憲改小組第一次會議決議下設法制、工作兩個分組。在爾後的任務分工中，法制分組負責各界注目的多項重大議題，包括設置全國不分區名額代表問題。<sup>83</sup>

1991年1月以前，全國不分區仍是憲改小組討論進度相對較慢的一個環節，除了必須和其他國會改革議題連動考慮，例如國民大會、監察院的存廢定位，以及海外僑選代表、職業團體及婦女團體代表問題等，其產生方式、名額多寡，也備受利害關係者的關注。<sup>84</sup>直

---

資料夾文件：國會革新（一）》，《李登輝總統文物》，典藏號：007-070601-00011-004。

<sup>82</sup> 其他共識尚包括「動員戡亂時期」宣告終止、《動員戡亂時期臨時條款》應予廢止。「國是會議總結報告（一）」（1990年7月4日）、「國是會議總結報告（四）」（1990年7月4日），〈總統府檔案資料夾文件：國是會議〉，《李登輝總統文物》，典藏號：007-070601-00003-010。

<sup>83</sup> 「憲政改革策劃小組歷次會議決議彙編」（1991年1月25日），〈總統府檔案資料夾文件：憲政改革（二）〉，《李登輝總統文物》，典藏號：007-070601-00005-002。

<sup>84</sup> 「憲政改革策劃小組召集人李元簇簽呈」（1990年11月22日）、「本黨憲政改革各項議題進度一覽表」（1990年11月22日），〈總統府檔案資料夾文件：

到2、3月間，憲政小組才陸續落實結論，將以政黨比例代表制方式產生第二屆國代、立委、監委全國不分區名額及僑選名額。<sup>85</sup>另外，也針對相應展開的《選罷法》修訂，以選務單純化、維持國人投票習慣為名義，決定只投一票，再根據各政黨在區域選舉中所推薦候選人得票數總和的佔比，算出各政黨應分配的全國不分區名額及僑選名額，按政黨推薦名單順位依次當選。這項決定否決了原來另一個仿行德國聯立制的選項，不作區域、政黨兩票之想，究其實際，仍是執政當局顧慮選民的分裂投票傾向，所進行的執政優勢操作。<sup>86</sup>

4月，第一屆國民大會根據「一機關兩階段」的憲政程序方針，舉行遷臺後的第二次臨時會，通過包含國會全面改選旨趣在內的《中華民國憲法增修條文》，廢止《動員戡亂時期臨時條款》，並咨請總統公布。<sup>87</sup>

隨著憲政工程的啟動，「大陸代表」沒有落在新制度的可視範圍內，也逐漸淡出了離散政治的舊領地。換言之，這個概念已被「全國不分區」的名義結合比例代表制的操作給置換掉了。至於「全國不分區」是由「誰」代表，憲法增修條文除了嵌入婦女名額的保障規定外，沒有其他說明；不久後，由立法院修正通過的《公職人員選舉罷

---

憲政改革(二)》，《李登輝總統文物》，典藏號：007-070601-00005-001；「憲政改革策劃小組召集人李元簇簽呈」(1991年1月25日)、「憲政改革策劃小組歷次會議決議彙編」(1991年1月25日)，〈總統府檔案資料夾文件：憲政改革(二)〉，《李登輝總統文物》，典藏號：007-070601-00005-002。關於全國不分區的名額問題，增額中央民代為維護自我參政空間，傾向調，至於資深中央民代則持不同主張，甚至有人要求佔總人數二分之一，並明訂大陸代表的席次。參見〈憲政議題·執政黨上午下午分別與中常委及增額國代溝通〉，《聯合晚報》，1991年1月3日，版2；〈第一張底牌·邱增鑑：不分區代表應佔總額半數〉，《聯合報》，1991年1月4日，版2。

<sup>85</sup> 〈第二屆國代立委全國不分區名額及僑選名額·決採政黨比例代表制產生〉，《聯合報》，1991年2月21日，版1；〈憲法增修要點通過·明提執政黨中常委審議〉，《聯合報》，1991年3月26日，版1。

<sup>86</sup> 〈顧及國人投票習慣·「兩張選票」辦法刪除〉，《聯合報》，1991年3月4日，版6。

<sup>87</sup> 國民大會秘書處編，《第一屆國民大會第二次臨時會實錄》(臺北：國民大會秘書處，1991年)，頁109-152。

免法》，除了候選人一般資格的規範外，也僅針對全國不分區選舉之候選人，設定年齡、須具備該一政黨黨員身分的要求而已。<sup>88</sup>事實上，從以後的臺灣政治發展可以看到（尤其是合併「全國不分區及僑居國外國民」立委名額，實施單一選區兩票制後），「全國不分區」就是人們眼中的「政黨票」，即使政黨的推薦名單含有外省籍人士，但也只是黨內菁英生態與政黨提名策略的附帶反映，而非國家透過選舉制度施予參選政黨的法定責任。

## 陸、結語：如何大陸，何以全國

近代中國的「法統」之說，是將古代正統觀念嫁接到西方憲政理論上的中國化特色產物，既是「以法繫統」，也留下「以人繫統」的操演痕跡。國民黨政權遷臺後，「人」之為用，更加吃重，除了第一屆中央民代繼續行使職權，「大陸代表」甚至成為黨國領地中的跨界存在。及至 1970 年代，執政當局推動學者所稱的「臺灣化改革」，但仍保持以中國代表性為內核的結構思維，加上資深中央民代以「法統」是賴，乃至自視，甚至挾以追求擴充職權，形成政治索價，凡此都讓遴選、同鄉會選舉、本籍投票等「充實」國會的構想，保有繼續想像討論的機會，意以「（具有大陸省籍的）大陸代表」新血的輸入，補充「老法統」之凋零。某種程度而言，當時這些構想所招致的輿論批評，恰正體現了學者布希亞（Jean Baudrillard）所說的擬仿物的形構過程，所謂老法統也好，大陸代表也罷，率都成為和所謂的真實毫無關係的自我指涉，如同「地圖肇生了領土」的超現實。<sup>89</sup>

解嚴前後，執政黨中央將「大陸代表」（及其背後的中國版圖轉喻）重新整編到「比例代表制」、「全國選區」等規劃中，既是規避

<sup>88</sup> 〈立法院第一屆第八十七會期第四十九次會議紀錄〉（1991年7月16日），《立法院公報》，第80卷第57期（下）（1991年7月17日），頁347-494。

<sup>89</sup> 尚·布希亞（Jean Baudrillard）著，洪凌譯，《擬仿物與擬像》（臺北：時報文化，1998年），頁13-24。

「大陸代表」的爭議，也嘗試為未來的政黨政治構建國家認同的制度框架。這可能是今日臺灣「政黨票」政策設計的發軔點，但內涵並不盡然相同。不過，隨著族群政治議題的公共化，以及資深國代愈發保守的「缺額補選」反提案，這個規劃方向未能滿足政治光譜的任何一方。在這個時刻，我們看到蔣經國逝世前夕決策的兩面性：一、蔣持「憲法即法統」之說，終止了黨內對於大陸代表制或以比例代表制選出各政黨全國代表的規劃，可以視為拒絕再被「以人繫統」捆縛的重要表示，具有突破意涵；二、反面以觀，根據蔣的指示，使黨中央形成的「充實」方針也只能是保守的，一方面（形同被動的）鼓勵資深中央民代自動退職，一方面選擇繼續擴增「自由地區」選舉名額。實際上，後者等於回到蔣在 1970 年代末的決策保守立場。<sup>90</sup>

後蔣時代，國內政情詭譎，體制內保守勢力違反了蔣「遺誥」般的指示及黨中央的既定決策，出現「大陸代表制」的復活之議。官方則是面對在野勢力「國會全面改選運動」擴大動員的挑戰，又依違於族群政治、黨內政爭及反李情結，以及國代未嘗懈怠的擴權追尋之間，導致其規劃頗有進退失據之感。這時的李登輝維持謹慎平衡的立場，先是重啟被蔣經國否決的構想，打算仍按比例代表制的操作，輸入大陸代表，繼而審時度勢，甚至借勢，援引國內政情映現出的輿情歸趨及社會能量，貫徹他的個人意志，以「全國不分區」的名義取代「大陸」，運用語言的糊化作用，引為折衷內外分歧的工具。撫今追昔，「全國不分區」的制度性建立，原本帶有讓各政黨推出大陸代表、共補「法統」的構想，但現在已非國家選舉制度施予參選政黨的法定責任。不妨認為，以「全國」之名，體現了臺灣民主轉型與國家認同的一頁纏繞經驗，更是遷就現實政治而做出的自我解困。

<sup>90</sup> 美麗島事件發生前夕，蔣在國民黨中央黨部曾經明示絕不與中共接觸、不容成立反對黨，以及「中央民意機構不可改組，否則失去政權成【存】在的憑依，以擴充增額選舉來充實中央民意機構之功能，為唯一解決此一政治問題之辦法」等立場。蔣經國，《蔣經國日記（1978-1979）》（臺北：國史館，2023年），頁278。

