

修憲程序： 建立任務型國大後所帶動變革的省思

葉俊榮*

壹、前言

台灣在二千年總統大選之後，已邁入民主轉型的另一個新紀元。然而，從最近大法官宣告第五次憲法增修條文違憲，以及因而所延伸的國大存廢與相關配套調整的爭議，可以看出台灣仍處在憲法的高度變動期，憲法的持續修改，並不難想像。尤其在「政權更迭」與「新總統新時代」的環境下，憲法變動的想像空間更大。在這個高度轉型的憲法時刻中，面對總統大選後的新局，以及長期以來壟斷修憲的國大所面臨的變局，如何重新定位憲法修改程序，絕對是大時代中的大問題。

貳、國大非常設化與憲改程序的變動

國民黨在與民進黨及新黨就修憲方向及草案交換意見、達成相當共識之後，已正式提出修憲草案。該草案擬將國民大會「非常設化」，亦即，在立法院提出憲法修正案、領土變更或相關議案之後，才經由政黨比例代表方式選舉產生「任務型」國民大會代表，複決修憲提案。國民大會現行行使之其他職權，則移轉為立法院。本來國民兩黨面對大法官四九九號解釋，所提出的是廢國大的主張，在此種情況下，憲法修改程序的設計將完全跳脫憲法第一七四條無論如何都與國民大會有關的框框，而有更大的程序設計空間，包括公民複決在內。但是，在各黨協商決定仍保留國民大會，並採「任務型」國大之後，現法修正程序的設計，無論如何都仍必須與國民大會連結。有趣的是，經此一改變，修憲程序僅是從現行憲法第一七四條所規定的雙軌制，限縮為由立法院先行議決憲法修正案，再交由負有複決憲法修正案任務的國

* 本文作者為國立台灣大學法律系教授。

大進行複決的單軌制。此舉雖然無法達到原本各方要求廢國大的呼聲，但也將國民大會長期以來以一機關壟斷憲法提案與議決權、濫收修憲租的憲政亂象，予以根本改革。然而，在全面廢國大無法成型的現實考量下，此一作法在轉型憲法的體現上，是否只是屈服政治現實的無奈，還是另有其可取之處？

事實上，以「非常設」的「任務型」國民大會來行使我國憲法上的修憲權力，在相當程度內，不但符合我國憲法的制憲者原意¹，也是我國自一九九〇年代初期以來採取多階段憲改，在制度上須由獨佔修憲權力的國民大會（人民欲改革的對象之一）來推行其他憲政改革的制度設計基本矛盾中，所能設想出可行、短期的解套辦法。固然，憲法上關於政治制度的設計，以及政治權力的分配與制衡，在政治現實上或憲法學理上都難以逸脫短期的策略考量與權力分贓，這也是民主國家轉型憲法²在實際運作上的深層挑戰。³但是，衡諸憲法作為國家規範政治權力運作、保障人民權利的基本規範性與理

¹ 在中華民國憲法制定之前，由中國國民黨邀集中國共產黨、民主同盟等其他政黨所召開的政治協商會議中，其共識原為「國民大會無形化」，亦即，由全國選民行使四權，無須成立另外之國民大會。在其後之制憲會議，雖然國民黨基於根據孫中山先生五權憲法理念所草擬的「五五憲草」，堅持設置國民大會，但在其他黨派人士的反彈下，現行中華民國憲法本文中有關國民大會之職權，相較於「五五憲草」，已大幅縮減，僅於每屆總統六年一任任滿前由總統召集開會選舉總統、副總統，臨時會之召集亦限於特定任務之行使，如補選總統副總統、議決總統副總統之彈劾、議決立法院所提之憲法修正案等。此與「五五憲草」中國民大會每二年集會一次並獨享修憲權之設計，現行憲法本文的「國民大會」已相當於所謂「任務型」國民大會。參見林紀東，*中華民國憲法釋論*，改訂第五十四版，頁一一六至一一七（1991）。有關一九三五年憲法草案以及國民大會的設計原意，*see* WEI-TUNG PAN, *THE CHINESE CONSTITUTION: A STUDY OF FORTY YEARS OF CONSTITUTION-MAKING IN CHINA* (1945)。

² 轉型憲法 (transitional constitutionalism) 的理念詳述，請參閱 Jiunn-rong Yeh, *Emerging New Functions of Constitution in Transitional States*, Paper in Conference on “Constitutionalism, Universalism, and Democracy”, International Association of Constitutional Law, Fifth World Congress, 12 – 17 July 1999 (Rotterdam, The Netherlands), at 71. (arguing constitutional transitions may well be seen as a continuous effort involving stages of changes, called constitutional constructivism.)。

³ 第三波民主轉型國家所進行的憲政改革，基於改革的目的考量，往往偏離傳統古典憲政主義的理念要求而運行。弔詭的是，許多研究民主轉型憲法的學者發現，基於特殊轉型憲政，偏離傳統憲政主義的作法往往是締造這類轉型國家和平漸進改革的主要原因。See VICKI JACKSON & MARK TUSHNET, *COMPARATIVE CONSTITUTIONAL LAW* 319-21 (1999)。事實上，不僅我國在轉型過程中有壟斷修憲權、坐收修憲租的國民大會問題，東歐轉型國家如匈牙利及波蘭也都有類似由國會經由簡單多數決即可輕易修憲且不斷修憲的轉型問題。See *id.*, at 316-7。

想性，在此一難能可貴且非常有限的憲法時刻⁴，職司修憲的國民大會代表，應在短期改革的政治策略考量之外，參酌憲政主義的法理以及比較憲法的結論，對我國修憲程序的制度設計重新規劃、改革，以求落實國民主權的憲政主義理念，兼顧民主鞏固與國家發展的目標。

參、改革方案的進一步思考

國民大會改為非常設化以及因此所帶動憲改程序的變動，雖然顧及政治現實，也合乎轉型憲法的動能脈絡，但是單從憲法修改程序而言，卻仍有許多值得進一步思考之處。首先，在轉型憲法的時空下，如何形塑一個能匯納修憲動能的修憲機制？其次，當總統直接選舉逐漸在台灣深化，而憲法的實踐也逐漸往總統制的一端發展時，如何連結總統選舉與修憲程序？又如何連結總統的角色與修憲程序。

在轉型憲法的時空脈絡中，一方面要面對由憲法來帶動結構變動的需
求，另一方面則必須順勢建立穩健成熟的憲法文化。其結果往往是頻繁的修
憲，以及慣常的不重視修憲程序理性。如何能將國民對憲法的思辯動員與全
國性單一議題的選舉連結，乃是提升修憲的論辯品質的思考方向。因此，在
有進行全國性總統選舉的國家，賦予總統當選人在任期中負責任地提出憲法
修正提案的權力，有助於將憲法的主張融入總統選舉之中，形成總統憲法觀
提前接受公民檢驗，並帶動民眾論辯的功能。如此以來，也能擺脫當代總統
選舉個人魅力佔過多比重的弊端。當然，總統所享有的此種權限，只是憲法
修正的提案權，國會仍應有議決的權限，不致造成總統的獨斷。

然而，國會通過的憲法修正案，應有進一步公民複決的設計，方能強化
憲法對國民主權的表彰功能。在此一推論脈絡下，若採廢國大的作法，則應
同時引進公民複決憲法修正的制度。然而，採任務型國大後，則變成由國民
大會代替人民行使憲法修正案的複決權。

由國民大會來行使憲法修正案複決權的作法，是否符合當代轉型憲法的

⁴憲法時刻的理念，請參閱葉俊榮，消散中的「憲法時刻」，收於現代國家與憲法（李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集），頁二三七至二九一（1997）；葉俊榮，珍惜憲法時刻，頁四七至五十（2000）。

精神？對於此一作法的評斷，其重點在於任務型國大的產生方式以及「選舉」過程中，議題的走向設計。換言之，面對憲法的修正，任務型國大的產生，國民是在選「國大」或是在做憲法變革方向的討論與主張？如果任務型國大的產生乃是以憲法為議題的選舉，並藉此選舉帶動國民對憲法修正議題的論辯動員，則由因此而產生的任務型國大進行憲法修正案的複決，具有活絡憲法動員的基礎。當前憲改版本的任務型國大依政黨比例代表產生，相當程度內限制了非政黨聲音的投入，也壓縮了國民憲法思辯動員的張力。又因為任務型國大的召集，並不限於憲法複決，在多功能並存的情況下，也容易混淆了國民「選國大」背後的意念與動機。

因此，整體而言，筆者主張面對國大非常設化及任務取向的設計，在修憲程序上可以引進總統修憲提案權，國會進行議決，而作為憲法修正案複決權行使者的國民大會，其代表的產生方式，不適合採取政黨比例代表制產生。即令採取政黨比例代表制產生，也應從細部程序設計上，包括強制要求政黨提出明確的憲改主張，讓人民藉憲法主張來選政黨，以強化憲法的國民思辯動員作用。

如此的主張，與美國耶魯大學憲法教授艾克曼（Bruce Ackerman）最近所提出憲法修正程序的看法，頗有相互輝映之處。艾克曼在其「憲法時刻」（constitutional moment）的理論脈絡下，順勢提出憲法修改的變革。他的主張可分為提議與批准二部分。就提議方面，艾克曼主張獲得連任的聯邦總統享有憲法修正提議權。艾克曼觀察到，能夠獲得二次連任的聯邦總統，可謂取得重大的民意動員與信託，係最有資格提出對現行憲法規範修正的憲法機關。當然，連任總統的修憲提議，也必須獲得國會的同意。這樣的權力制衡設計，足以考驗總統的修憲提議是否果真獲得強大的民意基礎。艾克曼教授所提出方案中，最激進的部分在於經過總統提出、國會同意的憲法修正提議，並不交由各州批准。相反地，他主張，這樣的修憲草案應在下兩次的總

統選舉中，連續交由公民複決，如獲通過，則正式成為憲法規範的一部分。

5

艾克曼的主張固然也遭受批評，例如過份強調總統角色以及其背後的民意動員力量，也輕忽公民投票在不健全的公民意識與憲法參與的憲法政治下，根本上缺乏其所深深仰賴的國民主權的高度正當性。⁶ 但是，艾克曼的論點其實是對當今美國憲法修正程序的反應，也是其所主張憲法時刻理論的自然延伸。

立基於對國民主權的堅持，艾克曼認為，既然憲法是國民主權的體現，憲法的修改，尤其是足以根本改動憲法實質規範的修正，不論在憲法規範面或憲法政治的實際運作面，都應該是另一次國民主權的實質體現。此種足以造成政府體制更迭（regime change）以及憲法規範或權利章典的重大憲法修正，並非如德國憲法學上所謂「憲法修正界線論」者所主張不見容於當代憲政主義。⁷ 相反地，此應為當代強調國民主權的憲政主義所正視並鼓吹。只不過，在修憲程序的制度設計上，須更為謹慎，不能將修憲權力單純交由國會依相對多數決為之，而缺乏其他相關的程序配套設計，如公民複決或其他足以帶動思辯動員的機制。

肆、小結

在轉型憲法的脈絡中，憲法變遷成為轉型政治中政治力的一道出口，憲法的頻繁變動也因而成為轉型政治的特徵。在原本憲法的結構本身就是轉型障礙的情況下，此種頻繁修憲更是難以避免。然而，頻繁修憲的政治現實，若無法關照修憲程序中的國民憲法意念動員，將國民認知修憲為政治現實中權力的交易分贓，而無法於轉型憲法變遷的脈絡中同步建立國民的憲法認同與憲法文化。

從這個角度看我國憲法修改程序的興革問題。如果強調國民主權在憲法

⁵ See BRUCE ACKERMAN, WE THE PEOPLE: TRANSFORMATIONS 410-2 (1998)。

⁶ See Philip Weiser, Ackerman's Proposal for Popular Constitutional Lawmaking: Can It Realize His Aspirations for Dualist Democracy?, 68 *N.Y. U. L. Rev.* 907 (1993)。

⁷ See BRUCE ACKERMAN, WE THE PEOPLE: FOUNDATION (1991)。

變動過程中的展現，那麼修憲程序的設計應朝向更多的憲法論辯與動員，將全國單一議題式的選舉與修憲連結，乃是值得努力的方向。這也就是本文主張採納總統修憲提案權，並強調總統選舉過程中憲法論辯的緣由。然而，由於當前修憲主張已採任務型的國大進行憲法複決，將憲法的公民複決搭配總統選舉進行的可能性因而被排除。但即令如此，仍應強化任務型國大產生程序中的憲法論辯任務。設若此等強化憲法論辯的機制獲得實現，對大法官於釋字四九九號所主張的修憲界線論，便可藉此鬆綁。