

應將憲改公投權還給人民，以同時解決罷免案及憲政的危機

陳誌雄 / 執業律師

在遙遠的太平洋彼岸，美國此次的總統大選，由於舉世獨有的選舉人團制度，因而陷入當選人難產的困境中。雖然長期以來不乏憲法學者質疑選舉人團制度的妥當性，但直到此刻，由於罕見的得票比例，使得選舉人團制度的缺失在此時暴露無疑，也使得修憲的提議，成為全民關心的問題，成為難得的修憲契機。

在台灣，雖然早在歷次修憲時即有憲法學者不斷質疑修憲內容的妥當性，但直到今年5月20日後，由於總統與立法院多數並非屬於同一政黨，才使得被稱為雙首長制的現行憲法上的缺失，成為全民不得不面對的問題。但和美國人不同的是：我們的修憲程序中欠缺公民投票的機制，使得人民在憲政爭議中不僅沒有發言地位，而且只能任由部份政治菁英片面地曲解，造成憲政危機的不斷擴大。

縱使過得了罷免案這一關，未來四年的任期內，若不能妥善解決行政與立法權間的權限分配問題，並確立台灣對於兩岸問題的決策機制，則即使阿扁下台，換成在野聯盟執政，也絕不可能消除相關的政治衝突。然而，值此全民對於憲政體制問題同感關切之時，正是推動修憲，將人民創制複決憲法的權力，放入修憲程序中的最

佳時刻。而民進黨立院黨團，乃是推動此項修憲案，責無旁貸的人選。

一、在野聯盟的總統違憲說，乃侵犯大法官釋憲權的行為

自在野聯盟推動罷免案以來，一貫的主張，是陳水扁「違法違憲」，因此罷免案不涉及核四應否續建的爭議，也跟野聯盟是否要奪權無關，純粹是總統不尊重憲法的問題。在11月11日三黨主席聚會協商後，更將「雙首長制」及「國父孫中山精神」提出作為號召的訴求。然而，檢視在野聯盟自罷免案以來的主張，吾人可發現其內容有諸多前後不一致之處，而最重要的是，總統究竟有無違憲，在野聯盟並不試圖透過大法官會議的解釋而尋求最小成本的解決，反而是訴諸動蕩社會秩序最烈的罷免案，實無法令人不懷疑其動機中不包含奪權的意圖。

首先，關於停止續建核四案的爭議，行政院向美國奇異公司所作的通知中，只說要暫時停止續建，並未作出要終止契約的表示。也就是說，萬一大法官會議解釋的結果是行政院無權停止執行核四預算案，

則台灣仍可立即續建核四，所損失的停建期間費用金額不大，因此即使核四停建案的決策不當，尚沒有嚴重到足以作為罷免總統之藉口的程度。而從親民黨立委撤回對大法官會議申請的解釋案這個動作，也可看出在野聯盟對於自己所持的解釋看法並無自信，因此在野聯盟以核四案的決策程序作為罷免的理由，其正當性是明顯不足的。

其次，關於兩岸關係問題，雖然總統另外成立一個跨黨派小組，而捨棄國統會作為決策協商機制，但在法律上，充其量只能視為疊床架屋的行為，尚不足以作為「違法、違憲」指控的程度。尤其，在野聯盟主張現行憲法是雙首長制，但在雙首長制下，涉外的權力應該在總統而非總理。因此質疑總統對兩岸問題的處理方式，至多只能說總統的政治智慧不足，尚不能稱總統違反憲法。

第三，在野聯盟三黨主席會面協商後，主張立法院對於閣揆人選應該有同意權。然而這卻是現行憲法中所無，更是在過去的修憲過程中明白廢除的規定。雖然在世界各國不乏透過釋憲而使國會取得憲法中未規定的閣揆同意權的經驗，倘若在野聯盟不打算透過釋憲的途徑來獲得此一權力，而是挾立法院的絕對多數席次而強行主張此權力，則未來必將引發更多的憲政爭議。

由上所述，可見在野聯盟目前所提出種種總統違法違憲的指控，其理由皆不夠充分。然而目前最大的危機在於，在野聯盟對於我國這種舉世獨有、責任權限不明確的所謂「雙首長制」，並不打算透過法定釋憲程序來解決朝野對憲法解釋上的歧異，反而是試圖利用在國會中的優勢席次，強迫國會的少數政黨接受他們對於憲

法的解釋。此舉不但是侵犯大法官會議的釋憲權，也將為未來的台灣政局佈下層層烏雲。

二、雙首長制違反孫文學說，也未必符合台灣的實際需要

在野聯盟三黨主席會商後，口口聲聲要「尊崇國父孫中山精神」，然而在野聯盟所主張的雙首長制，卻不折不扣是李登輝從法國引進的制度，根本與孫文學說中的五權憲法制精神毫無關係，因此在野聯盟的主張明顯是自相矛盾。

雖然國內憲法學者除少數黨政關係密切者外，均強烈反對雙首長制，但當初政治菁英之所以會引進所謂「雙首長制」，實有其心理面的需求基礎。自從民主化逐漸成為趨勢後，台灣政局不穩定的最大因素，在於國人對於國家定位的看法有強烈的歧見，使得朝野共識難以形成。在此情形下，倘若讓合議制的國會成為政治決策的重心，必將紛擾不斷，政府種種決策皆難以推行，政務無法進展。再加上強烈期待民主的要求，使得當初在還沒有對於行政立法權之間的權力分配達成共識的情形下，就形成了總統必須民選的共識。另一方面，又因為朝野間對於兩岸問題和國家認同的歧見差異太大，使得弱勢的政治勢力無法放心由總統獨攬所有的決策權，因此才會產生這種類似所謂的「雙首長制」出現。所以，目前的憲政體制，在某種角度來說是反映了國人對於某些重大議題無法達成共識所造成的產物。

但在高度競爭的當代世界秩序下，這種權責不明的體制，僅一部分緩衝了島內朝

野意識型態上的對立，卻可能使台灣在對外關係上欠缺競爭力，從而付出在兩岸關係及國際貿易上喪失先機的重大代價。當產業逐漸外移，彼岸經濟競爭力逐漸高昇的情況下，這種使政治對立難以徹底解決的憲政設計，恐怕已難符合台灣未來的實際需要。

三、修憲公投權是公民應有的權力，且推動此案可化解目前的政治危機

在孫文所主張的憲法學說中，公民的創制複決權，乃是人民神聖不容侵犯的權力。而世界各民主先進國家中，也從無任何國家有台灣這種「由單一機關擁有修憲權」的怪異制度。不論是創制或複決，像台灣這種高度欠缺共識、代議制度又未上軌道的社會，比起其他先進國家，更需要人民對憲法的制定及修改有參與決策的權力，才能使憲法的內容及精神符合人民的要求。因此，要完成台灣的民主化進程，光是政黨輪替尚不充分，必須確立人民的修憲公投權，才足稱完全。

當罷免案引發的政治風暴，在台灣上空盤旋不去之時，倘若有修憲提案權的立法院，能提出修憲案，讓人民有修憲公投權，等到通過施行後，再透過公民投票，來確立台灣的憲法體制，究竟應採總統制、內閣制或雙首長制，才是長治久安的解決之道。而台灣目前聚積的社會關注力，正為此案的推行提供了充分的能量。

提出此案，其具體的好處在於：

1、可解決罷免案問題：若只由在野聯盟片面解釋憲法，縱使能達到罷免阿扁、換黨執政的目的，朝野的相關衝突仍不會

消散，更可能激化民眾間暴力衝突。縱使在野聯盟日後願意循大法官會議解釋的途徑解決爭議，也有緩不濟急的危險。當全民投票決定了憲政體制後，行政立法之間的權限分配問題自然獲得解決。如果全民投票的結果是支持內閣制或雙首長制，阿扁總統也必須接受全民的決定，因此罷免案就不再有提出的必要。所以，此案可說不失為是目前在野聯盟以罷免案來解決憲政危機之主張的一種替代方案。

2、是台灣遲早必須面對的問題，此時提出的社會代價最小：相信大家都清楚，這種四不像的憲法制度難以持久，而不斷的修憲又將耗損國力。既然是遲早要面對的問題，何不趁此憲政危機之際一併解決？

3、民意必定支持：在野聯盟是以「主流民意」自居，因此在這個時候提出此案，在野聯盟將欠缺反對的理由。同時，此案只是要讓人民有權參與修憲，並不是對於立法行政間之權力分配提出具體的主張，在野聯盟也不能指責提案的政黨是挑起政治對立。最重要的是：台灣人民期待有這樣的權力，立法院諸公應以前不久通過立法院職權行使法中罷免總統、副總統權力行使程序的相同效率，儘速通過此案才對。

4、有統獨公投案的替代效果：由於目前是民進黨執政，所以從修憲結果中哪個機關有權決定外交或兩岸關係的方向，可看出人民是否接受民進黨的國家定位及兩岸關係，有統獨公投案的替代效果。而且，因為不是直接對統獨進行公投，對於中共的刺激程度也可降到最小。

5、是政治菁英的義務：商人所以出走，人民所以悲觀，根本的原因不是對政治菁英失望，而是認為自己對政治人物的猖狂無能為力。過去的修憲過程，無一次

不在政治人物的全權支配下進行，無一次讓人民的聲音有進入修憲程序的機會。縱使只是複決權而非創制權，也已可使今後的修憲必須在民意的監督下進行。主權在民而不在政治菁英，因此無論民心向背如何，朝野政黨都不能因一黨之私，否定人民的修憲權。

四、結論

讓台灣人民有決定憲法體制的權力，是

台灣人的長久願望，也是當在野聯盟以主流民意自居時，期待其主動提出修憲案讓真正的人民表達自己的聲音，乃是緣木求魚。值此憲政危機時刻，實唯有民進黨立法院黨團，才具有當仁不讓的資格提出修憲案。期待該黨團發揮政治智慧，掌握台灣的憲法時刻，善用台灣人民期待作自己主人的社會能量，化危機為契機，一舉解決台灣長期難解的憲法問題，為國家建立長治久安的基礎。