

# 台灣憲改之路

陳隆志 / 台灣新世紀文教基金會董事長、紐約法學院法學教授、台灣國際法學會理事長

台灣要成為一個正常化的國家，就需要一部反映台灣國格國情、符合人民真正需要的憲法。催生一部「合身、合時、合用」的新憲法攸關台灣走向一個正常化的國家。

2005年6月7日，任務型國民大會複決通過立法院所提有關「立委席次由二百二十五席減為一百一十三席」、「確定立委任期由三年改為四年」、「立委選制改為單一選區兩票制」、「廢除國民大會，改由公民複決憲法修正案」、「總統與副總統的彈劾改由司法院大法官審理」等憲法增修條文的修正案，為台灣停滯不前的國會改革以及未來憲政改造提供一次重生的機會。

## 未來憲法修正案的程序

根據新規定，未來任何憲法修正案，必須經立委四分之三的出席，且出席四分之三的同意提案，才交由公民複決，而複決贊成的有效票必須超過選舉人總數的二分之一以上，才能通過。以公民複決，取代任務型國大複決，是主權在民、直接民權的一個落實，提供公民參與憲法修改的機會，是一大進步。但是，公民複決的贊成票須超過選舉人總數的二分之一以上，則是非常高的門檻，為民主憲政國家所罕見。

## 不同的解讀與預測

人民擁有今後修憲的最後決定權，成為修憲的「頭家」，但受修憲門檻過高的限制，引起不同的解讀與預測。鑑於修憲高難度的門檻，有人認為今後「修憲」難上加難，已無可能。有人認為修憲困難度雖高，但並非不可能，事在人為；6月7日憲法修正案的通過，國大的廢除，今後憲法修正案由公民複決，正是第二階段憲改的開始。也有人認為「修憲」一途已經走不通，應該朝向制憲（制定一部全新完整的台灣憲法）一途，落實主權在民，還憲於民，才是正確的方向。今後的工作是修憲或制憲，憲政改革的新辯論才開始。顯然，任務型國民大會成為歷史之後，對於台灣憲政未來的何去何從，真是見仁見智。

## 短程的第二階段憲改

2005年6月7日，任務型國民大會的最大成就是自廢武功，未來立法院提出憲法修正案之後，將逕交人民投票複決。

在「中華民國憲法」的運作發展過程中，戒嚴威權時代的「動員戡亂時期臨時條款」完全顛覆了憲法的規定與精神，剝奪了人民的基本權利與自由。在解嚴後迄今十八年的民主化過程中，曾經過七次修憲，包括最近六月空前唯一的任務型國民

大會所通過的憲法增修條文。

由於憲法「中國法統」的迷思以及台灣特有的政治生態，階段性切割式的修憲，頭痛醫頭，腳痛醫腳，結果有得有失，弊多於利，後遺症嚴重。憲政亂象的癥結——國號、主權、領土等敏感問題——連碰都不能碰。參與修憲的政治人物認為此乃「務實」、「妥協」不得不的結果。

基於過去的經驗及對將來的展望，任務型國大於2005年6月達成任務，以公民複決取代國大複決憲法修正案之後，「第二階段憲改」也就成為迫切的課題。第二階段憲改所強調的是在不涉及國號、主權、領土等敏感議題的範圍內，建立一個能有效運作的政府體制以及充實人民基本自由權利的內涵，向國際人權水準看齊。

第二階段憲改的可能議題包括：三權或五權，總統制或內閣制，國會改革配套措施，台灣省政府的存廢，公民權是否降低為十八歲，兵役制度變革為募兵或徵兵制，勞動權入憲，以及原住民專章等。顯然，確切的議題有待各政黨及社會各界今後的溝通及協商，才能決定。

由於公民複決憲法修正案高難度的門檻，很多人對第二階段的憲改，保持相當保留的態度。陳水扁總統則非常有信心：「隨著新的國家主權論述的確立，以及舊有意識形態的逐漸褪去，台灣已做好了全面推動憲政改造的心理準備，這一點從這次一修憲能順利的實現『廢除國大』及『公投入憲』兩大目標，而獲得具體的證明，這也讓我們更有信心，第二階段的憲政改造工程，絕對不會比第一階段的憲改還要困難或艱辛。阿扁有信心一定能夠在2008年當本人卸任總統之前，為台灣催生一部合身、合時、合用的新憲法。」

## 長程制憲之路

制定一部台灣憲法，是台灣國家正常化的重要工作，也是長期從事獨立建國民主運動人士所努力追求的一大目標。台灣由被軍事佔領地已演進為一個主權獨立的國家，但是並沒有「台灣憲法」。

台灣迫切需要的是以台灣為主體、切合台灣的國格國情，符合台灣人民真正需要的憲法。台灣憲法所追求的是完整的國家正常化：除了關心政府體制與人民自由權利的保障之外，對於國家的正名定位、國號、主權、領土等敏感問題都要誠實面對，而不加以排除。制定台灣憲法，必須做全盤性與長短程的周全考慮，逃避面對這些敏感的問題，一向憲政的虛幻性及政治的亂象就會繼續。

要誠實面對台灣憲法的敏感議題，就要由長程著眼，擴大人民的憲政教育與參與。制憲工程雖然艱鉅，但是非常重要偉大，必須排除萬難，持續不斷推動。我們不可忘記：台灣民主化的歷史是挑戰、克服一連串「似乎不可能」的歷史。（台灣制憲之路，當另文論述。）

## 短程的第二階段憲改與長程的制憲相輔相成

從長遠廣大的視野來看，短程的第二階段修憲與長程的制憲運動，可以說是相輔相成，並不互相排斥。

第二階段憲改的目標，著重於彌補現階段憲政運作之不足，是一種短期的作法，透過修憲的方式，推動政治改革，提升政府的施政效能，與增進人民的福祉。正如「政治是可能的藝術」，修憲也是可能的藝術。由短程著眼，在現實環境的限制條

件下，如能達成切實可行的修憲，使政府體制成為權責分明、有效運作的體制，充實人民的人權與福祉，當然會產生正面的作用。正面憲改經驗的累積，既可因應短期的需要，也有助於長期的制憲。經過短程的憲改，能使政府體制負責有效運作，將可增加人民對憲法的瞭解、信心與愛護，提升參與制憲運動的熱情。

長程的制憲運動是以台灣人民的力量，要促成一部完整的台灣憲法，作全面性、通盤性、完整性的規劃設計，產生一部以台灣為主體，以台灣人民為中心，明確表達台灣是一個主權獨立的國家，使台灣國憲法化。這是台灣國家正常化之途徑，路途較遙遠，但是正確，需要較大的耐心耐性，較長的時間。

要之，認為短程的第二階段憲改切實可行的人，就應向此方向努力；認為台灣制憲才是正確的人，也要持之以恆，繼續努力。修憲也好，制憲也好，人民的力量最重要，人民是最後決定者。對於台灣憲改前途抱有熱情的人，應該有大大作為發揮的空間。

寫到此，加拿大的制憲經驗，值得一提。今年1月14日，新世紀智庫（New Century Institute, New York）於紐約市耶魯俱樂部舉辦台灣新憲法國際研討會，由台灣新世紀文教基金會協辦。主題演講人是加拿大的Thomas Axworthy博士，他是杜魯道（Pierre Trudeau）總理的秘書長，是1982年制定的加拿大憲法之重要參與起草人。他認為加拿大制憲的經驗，對台灣要制憲或修憲的考量，有幾點啟示：

（1）杜魯道擔任內閣總理時，決定制憲而非修憲之途徑，是正確的選擇；制憲工程雖然浩大，但是對加拿大的長治久安，

貢獻無量。（2）制憲以人民為主體，而不是由政治人物代為包辦；以人民的憲法教育及政治參與代替政治人物的權宜妥協。制憲要以公開透明的程序，代替政治人物的黑箱作業。（3）制憲要有耐性。加拿大當初四年要完成的修憲演進為十四年的制憲過程。

### 憲政教育、人民參與的機會

憲政改造的核心價值，不但是制度的變革，也是落實憲法教育的機會。台灣應該好好利用憲政改造的機會，培養人民對於憲法的正確認識，以塑造台灣主體憲法文化的根本。假使人民對於憲法沒有清楚的認識，或是缺乏相當的憲政共識，無法形塑憲改的適當環境，要催生新憲法是非常困難的。

大多數施行民主政治且憲政運作上軌道的國家，對於憲法教育的落實，十分重視。推動憲法教育最好的方式，就是喚起人民積極參與憲改討論的熱情，使他們瞭解憲改的意義、原則與內容。因此，透過政黨、民間社運團體的串連，結合學術研究單位、智庫的力量，針對重要憲改議題，提出說帖或建言，從政府、學校展開憲法教育，並延伸到整個社會，同時也在全國各地選擇適當的場所，公開舉辦憲改的討論會或座談會，對社會各階層人士進行說明、溝通與討論，營造人民參與憲改的環境。

大眾媒體（平面與電子），應善盡社會公器的責任，提供正確可靠的資訊以及理性討論憲改的環境。同時，也不可忽視網際網路無所不在的特性，可成立網路的憲改論壇，一方面作為普及憲法教育的資訊平台，另一方面反映人民對憲改的不同主

張，以促進人民的憲改參與感。

## 結言

台灣推動憲改的目的，是為了制定一部有意義的憲法，能夠隨著人民的需求成長、發展，因應情勢與環境變遷。憲法的權威來自人民，憲法為人民而存在。憲政改造成功的關鍵，來自於憲改共識的建

立，而憲改共識的建立，則需要人民共同的參與。無論是修憲或制憲，人民參與憲改，並行使憲法內容最後決定權的過程，一定會對新憲法產生親切感，加以珍惜愛護，對台灣憲法文化的建立與民主憲政的實踐，發生深遠正面的功效。

（本文原刊載2005年7月3日自由時報星期專論，第3頁）