

制定台灣憲法之路

●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

台灣的憲政改革是要修憲或制憲？在當前的政治態勢，台灣已有相當艱難的修憲之路。但是，從久遠的觀點來看，台灣要成為一個正常化的國家，就需要制定一部以台灣為主體、表達國格、切合人民真正需要的台灣憲法。六十年來，台灣由第二次大戰後的被軍事佔領地演進為一個主權獨立的自由民主國家；但在這個演進的過程中，還沒有產生一部台灣憲法。

由於沒有台灣憲法，台灣人民的國家認同產生混淆，台灣是不是一個國家的爭論，仍然持續不斷。因此，在國內無法形成應有的國家團結力，在國際上也無法享受應有的國家地位。

憲法是國家的根本大法，釐定政府的體制，保障人民的基本權利與自由，代表人民的共同意志，是國家正名定位、永續發展的基石。台灣要在國際社會適存、永續發展，必須全力從事制定台灣憲法的大工程。

這部台灣憲法不是現行「中華民國憲法」的脫胎換骨，而是表達台灣國家獨特性的新憲法。

制定台灣憲法的必要性與迫切性

制定台灣憲法的必要性與迫切性，可分下列幾點來論述：

第一、「中華民國憲法」的時空錯亂性：1949年10月，中華人民共和國在中國大陸成立，蔣介石的中國國民黨政權流亡

到當時法律上受盟軍軍事佔領統治的台灣。蔣介石流亡政權違反國際法，宣布戒嚴，厲行威權特務統治，以「消滅共匪、反攻復國」為藉口，將所謂代表「中國法統」的「中華民國憲法」強加在台灣人民身上。中華民國憲法於1947年實施，預定的對象是廣大的中國與中國人民，不是台灣與台灣人民，台灣人民並沒有真正參與該憲法的制定，憲法實施的對象與時空環境完全錯置，根本沒有合法性與正當性。

第二、先天不良、後天失調的憲法體制：「中華民國憲法」是一部先天不良、後天失調的憲法。在中國國民黨流亡政權長期戒嚴、兩位「蔣總統」的獨裁威權統治下，透過動員戡亂時期臨時條款及戒嚴令的運作，表面上維持憲政的假象，實際上憲法是受到顛覆、濫用與扭曲，剝奪了台灣人民的基本權利與自由。「中華民國憲法」自制定實施以來，由於中央政治體制權責分配不明，造成很大的困擾。「五權憲法」的架構設計舉世所無，其制度是「總統制」或「內閣制」，一直爭論不休：摻雜兩制的部分機制，未能把握各制度的根本精神與完整的配套措施，造成一般所批評的「不三不四制」。這種先天的混亂在解嚴後的幾次修憲並沒有得到合理的、應該有的解決。法國式雙首長制的引進更加強了權責不明的困擾，造成今日行政與立法部門之間的憲政亂象。近年來，

頭痛醫頭、腳痛醫腳「違章建築式」的層層疊疊憲法條文增補，以一時利害權宜盤算，缺乏全盤長遠的考慮，雖然經歷七次的修憲，台灣仍然欠缺權責分明、有效運作的政治體制，現行憲法不但過時，而且成為台灣推動社會改革、政府改造的阻礙。

自2000年政黨輪替以來，立法院內部紊亂的政治生態，朝小野大的政治對立，為反對而反對，造成議事空轉，立法院的專橫。影響所及，與國家憲政體制運作直接相關的監察委員同意權遲遲未決，立法院未行使監委同意權的結果，竟然發生五院少一院的憲政亂象，監察院的功能陷入停擺，重大社會事件無法調查，嚴重傷害人民的權益，牽制國家的正常發展。檢察總長不同意權的行使，也造成了同樣的困擾。要之，台灣憲政體制的紊亂，已經到了必須大刀闊斧開創新局的地步。

第三、現行憲法對人權保護的落後性：憲法是人民自由權利的保障書。現行憲法制定的當初，對人權的保障有限。在過去的六十年，由聯合國體系倡導的國際人權水準有長足的進步：由第一代人權（公民權與政治權）、第二代人權（經濟權、社會權與文化權）至第三代人權（和平權、人民自決權、健康環境權、發展權等等的集體權利）。由於台灣在過去三十五年已經與聯合國人權體系脫節，人權保護水準落後，有待透過制憲加以充實提升，將國際人權水準納入，使台灣憲法順應世界民主與人權的發展潮流。

第四、制定台灣憲法的國際意義：台灣已經演進為一個主權獨立的國家，但還不是一個正常化的國家。在「一個中國原則」的魔符下，台灣被誤認是中國的一部

分，不但無法加入聯合國，也被排除在聯合國體系之外，這是台灣的損失。制定台灣憲法，可解決過去懸而未定的國際地位，將「台灣、中國，一邊一國」予以明確化與法律化，展現台灣是一個主權獨立國家的事實。制定新憲法形塑台灣國家意識，具備對外宣示主權的意涵，而透過公民投票所產生的新憲法，凸顯主權在民的國際法原則，彰顯台灣的民意與國家體制的正當性。如此，政府就可以「台灣」的國家名義身份，根據聯合國憲章第四條有關新會員國入會的規定，主動向聯合國申請加入為新的會員國。

第五、修憲難，制憲才是正途：經過2005年6月任務型國民大會的複決修憲，今後人民享有憲法修正案的複決權，但是因為修憲的困難度太高——立委四分之三的出席、四分之三的通過，加上選舉人總數過半以上的複決贊成——修憲被認為「幾乎不可能」。萬一修憲是可能時，諒必是妥協再妥協、政治權宜的結果，無法產生全盤性、完整性的台灣憲法。唯有制憲，才能嚴肅面對國家正名定位、國號主權與領土等敏感但必須面對的憲法課題，促成台灣完整的國家正常化。

台灣憲法應有的內涵

台灣憲法應有如何的內涵？現在不是討論細節的時候，但是，對於新憲法的主要內涵、大方向加以探討，則屬必要。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

不應加以排除。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。

因之，依個人淺見，台灣憲法至少應包括下列的主要內涵：

（1）建立以台灣為主體的憲法，適合台灣的國情與人民的需要，明確為台灣國家定位，國家正名憲法化。

（2）要有宏觀、前瞻性，表達台灣國要遵守聯合國憲章及國際法，在國際社會積極參與、作為及貢獻的信念與意願。

（3）建立完整、權責分明的政治體制，既分工制衡、又能有效合作的制度。以台灣人民直選總統的經驗，三權分立的總統制較為適宜，但應善用民主憲政先進國家所累積的經驗與智慧，保持一個制度的根本精神、完整性及相關的配套措施，不可陷入過去不三不四制的錯誤。

（4）順應世界民主自由人權的大潮流，將國際人權準則納入憲法體系，加以堅固的保障。憲法是人民權利的大憲章，我們要迎頭趕上，彌補三十五年來被排除在聯合國人權體系外的欠缺不足。「人權立國」所強調的國際人權法典國內法化及設立國家人權委員會應納入憲法的體系，而人民的創制權也要入憲。

（5）以國家人民整體的利益為重，不是以黨派一時的得失為盤算。由大局長遠處著眼，而不是為一時的政治得失斤斤計較。憲法為國家人民而存在，不可成為黨派政爭的工具，而要作為國家長治久安的安定力。

（6）新憲法的前言非常重要，必須表達台灣立國的精神與願景，發揚民主自由人權的普世價值，將台灣的過去、現在、

與未來密切連結起來，促成活力前進的台灣憲法文化。

制定台灣憲法的過程

要制定一部以台灣為主體的憲法，人民的參與是絕對必要的，而人民對於憲法的正確認識，不但攸關台灣憲法的未來發展，同時也有助於塑造台灣主體的憲法文化。隨著台灣多元化社會的逐步發展，以民間組織為基礎的公民社會，是促進社會改造的動力，也是鞏固民主制度、提高民主素質的基礎。

現行修憲的困難度極高，要靠修憲程序達到制憲的目標，顯然是緣木求魚。為加強推動制憲運動，必須結合公民社會的力量，成立一個獨立於政府權力之外的「民間制憲聯盟」，作為制定台灣憲法的主要推手。

在民間制憲聯盟制定台灣憲法草案的過程中，需要結合學術研究單位、智庫的力量，作全盤性、完整性的規劃與設計。除了以專家學者為主之外，制憲委員會也應納入婦女團體代表、原住民族代表、社運團體代表等，在憲法草案起草的過程中，考慮多元不同的意見，但應以完整且符合台灣的國格國情為重。

民間制憲聯盟另外一項重大責任是推動普及的憲法教育。推動憲法教育的普及化具有雙重目的：第一是凝聚台灣人民制定自己憲法的相當共識。民間制憲聯盟在憲法草案推出時，應串連民間社運團體、並結合學術研究單位、智庫的學者，積極在全國各地選擇適當的場所，進行民間的憲法教育，透過公開說明會、討論會與座談會的舉辦，由點而面，對社會各階層人士進行說明、溝通與討論，增進台灣人民對

於制定台灣憲法的意義與原則的瞭解。第二是民間制憲聯盟巡迴各地推動憲法普及教育的同時，也可根據與會者的反應與意見，作為憲法草案修正的參考，使憲法草案更能貼近人民，反應人民的心聲。

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制憲的環境。同時，也不可忽視網際網路無所不在的特性，可成立網路的制憲論壇，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制憲的不同主張，以促進人民的制憲參與感。

民間制憲聯盟積極在全國推動憲法普及教育一定時間之後，就輪到人民作最後的決定。新憲法草案公布之後，經過上述憲法教育的階段，人民對於憲法草案有充分瞭解、思考及參與的機會，最後才舉行全國公民投票，來決定贊成或反對憲法草案。能經過此種程序形成對新憲法的瞭解與相當的共識，台灣憲法的誕生可望水到渠成。

公民社會積極參與台灣制憲運動，不但是主權在民的落實，而且人民對自己的憲

法一定會產生親身參與制定的感情，對台灣憲法加以珍惜，加以愛護。如此，我們可期待台灣國憲法的新紀元，邁向民主憲政深化、憲法文化健全發展的光明大道。

結言

時代的巨輪永不停留向前奔馳，台灣人民正殷切期待能有一個名實相符的國家，更期待有一個主權真正在民的政府，建立永續經營發展的環境。台灣有屬於自己的憲法及憲法文化，是既重要又迫切的最大代誌。台灣憲法的內涵，不可只偏重於憲法架構的硬體，更要強化軟體的內涵，透過認識新憲法運動，將憲法的精神融入每一個人生活之中，促成人民共同維護自己切身參與產生的台灣憲法。

台灣制憲之路，是國家正常化的正確途徑，需要較大的耐心耐性及較長的時間，由人民自己牽手作伙一步一步走出來。我們相信，台灣制憲的康莊大道是光明燦爛的！

◎