

憲改的目標與策略

●姚嘉文／考試院院長

最近民進黨、台聯黨、社會團體以及學者們皆提出各式的台灣憲法新版本，看起來似乎很熱烈。今年或明年能否完成憲改的任務，無論制憲或是修憲。本人皆持較悲觀的看法。

有關制憲運動有二個重點：目標、策略，此二項缺一不可，現今在學界裡特別重視憲法主張，這是目標，其實還要提出如何推動的策略。

在國內推動制憲運動已有一段時間。記得有一次去美國訪問，那時候才剛出獄不久，美國的一位台灣同鄉很好心跟我說：反正你目前在台灣沒有工作就不要回去，我幫你找一間房子，三個月包吃住，幫我們寫一部台灣憲法。我回答說不用三個月，過去我在大學曾教過憲法，只要三天就可以寫出來。但是，台灣制憲運動不是這樣做的，這就好像建造一間房子，必須考量到預算的多寡、房子的用途是什麼等因素，在一切還沒有弄清楚之前，只是畫出一張很美麗的藍圖，並沒有什麼意義。我覺得台灣如果要制憲，必須走一段遙遠的路。今天我發給各位一本很舊的小冊子——制憲遙遠路。當初我寫這本小冊子的時候覺得制憲路很遙遠，今日看起來同樣遙遠。

我認為憲法的制定目標是什麼固然要講清楚，策略也要很講究。1990年代我擔任民進黨的中常委，有一次在國民大會開議

之前，民進黨中央黨部召集海內外黨籍國代來開會，當時海外的朋友針對憲法的内容提出很多提案，從憲法前言、本文到後面的增修條文，都有相當多的意見與看法。當時中央黨部也指派我擔任國民大會代表的顧問。海外很多僑居的國代，認為千里迢迢回到台灣，卻只修改幾條憲法條文覺得意義不大。他們認為既然要修就全部修，開會若只修改其中幾條條文而已，不如不要參加。我能夠體會與瞭解這些海外僑民的想法，他們提出很好的理由，希望能夠制定出一部好的憲法為台灣做點事，讓我聽了很感動，但也讓我很失望。

當時民進黨在國民大會裡的席次比現在還少，我們在國民大會要通過一些我們所關心的法案，既得不到社會大眾的關心，政黨本身也沒有支持，空有計畫與主張，即使寫得再好也沒有用，僅能算是提出一種憲政或憲法制度的主張而已。所以，我們該如何來推動，這已經涉及到策略的問題。

有一次我到紐約州水牛城與台灣同鄉聚會，會中我遇到一位教授同鄉問我是否修過「方法論」之類的學分，我說沒有，台灣也沒有這種課程。但我告訴他說我很注意這方面的觀念，後來他說了一段話令我印象深刻。他說：「我們在這客廳，接待過很多台灣來的政治人物。許多台灣來的政治人物來這客廳，談了一大堆台灣前途

及政治改革的目標與理想，但卻沒有一個人談過如何去推動或實現。他們都只說『目標論』，而不談『方法論』。」

我認為早期的政治運動第一步是要提出目標沒有錯，無論是黨外、美麗島時代或是民進黨成立初期，我們提出我們的政治主張、理想與願景等，都是正確的作法。但今天只是提出願景，卻不思考如何落實，則無法滿足實際的需要，所以我們必須思考下一步該如何落實制憲運動。

1990年代當時我們在國民大會曾針對憲政改造提出很多看法，為因應當時的國大要求不得不妥協提出A版與B版兩個方案。A版是民進黨中央黨部憲改工作小組所提出，當時由我擔任召集人，而B版則是海內外團體所提出的案件。當年提出B版本，是要將中華民國憲法改頭換面，但因為無法和國民黨協調，無法對外宣傳，再加上每個人爭取發言也都有不同的意見，最後力量互相抵銷，無法達成共識，而一事無成。

過去我們在美麗島時代推動的政治改革運動，都訂出幾項基本原則，譬如說集中焦點。我們的作法是中央的力量要集中，目標也要集中，當時我們將政治運動分為三個目標：解除戒嚴、國會全面改選、修改憲法。

當時台灣還在軍事戒嚴的狀態之下，像在我的故鄉彰化縣參與選舉的時候，大部分的人並不知道「戒嚴」是什麼？有些人或許聽過警備總部，但它的功能或是對人民基本權利的負面影響也都不知道。一般人只知道罵警察、罵國民黨，卻不知什麼是戒嚴，解除戒嚴對人民有哪些好處也不清楚。當時我們舉出許多實例，進行機會教育，告訴人民因為戒嚴的緣故，我們出

國需要具備由外交部發護照，證明我們是這個國家的公民的文件之外，還要有警備總部發給的出境證。這份出境證嚴格限制一般人民自由進出台灣的權利，使得我們出國不但要有出境證，入境也要有入境證，才会有黑名單，許多異議份子無法入境的問題。一開始並無法立即廢除這一些規定，但我們就是以此作為訴求，解嚴運動才慢慢推展開來。

至於修改憲法有什麼好處，一開始很多人也聽不懂，於是我就寫了一篇〈高普考還要論省籍嗎？〉的文章，批評當時憲法規定公務人員考試「按省區分配錄取的名額」的制度，也是經歷一段很長的時間，加上很多人共同的努力，最後才慢慢改掉一些不合理的規定實現。

因此，當初我們討論憲法如何制定，可以分為三個階段：

一、宣導：譬如告訴人民戒嚴對人民不利的理由，同時也要宣導解嚴對人民有什麼好處。譬如老國賊擔任國大、立委、監委等，萬年不改選，為何要改革這些不合理的情形。當時周清玉所領導的民進黨國大黨團只有十一人，國民黨團卻有七百多人。因此，我們在全台各地辦演講、表演行動劇，花費很多時間與精神，說明我們為何要推動國會全面改選的原因。

二、協調：從世界各國的憲法內容來看，縱使像中國共產黨一黨專政，1949年想要增訂一個關於國家組織的憲法，在形式上也得召開政治協商會議，做個樣子。

美國在1776年獨立建國之後，美國憲法直到1789年才制定完成，美國制定憲法的過程很複雜，意見相當多，也是經過討論、研究、交涉及妥協，最後差點無法通過。當時因為美國已經獨立建國十三年，

如果憲法還是無法通過，顯得非常難堪，畢竟美國要成為一個強而有力團結的國家，還是建立分散的州與州之間類似邦聯的國家，經過一番曲折之後，才制訂出美國憲法。

國民黨在民國25年提出「五五憲法」之後直到對日抗戰結束，也曾想要制定憲法，必須和共產黨、民社黨與青年黨等進行談判協商，最後完成的結果就是中華民國憲法一百四十五條條文，很多人都說中華民國憲法是四不像，納入各方各派的意見。薩孟武教授曾說過一句話：「憲法是政治力量的表示。」雖然協商妥協的結果不是很理想，因為憲法本身不是法律，憲法是政治的一個產物，並沒有什麼規格可言。

妥協的結果雖然不見得被每一個人所接受，但總有一個完美的制度。因為憲法是政治力的表示，所謂完美就是要建立制度，大家才能普遍接受。從美國或是中國等其他國家憲政協調的發展過程看來，台灣憲法怎能不經過協調的過程，民主的時代如何進行協調，最後還是需要人民的力量才能達成目標。因此，為何蔣經國到後期要提出解除戒嚴？為何在李登輝時代，可以達成總統直選或國會全面直選的目標？諸如此類，並非我們在國會人數比較多，而是社會上已經普遍認定，應該要推動「解除戒嚴」、「國會全面改選」、「總統直選」的氣氛已經形成。當時老賊下台需要給予五百多萬的退職金，民主進步黨一開始就反對，認為這些人做了那麼久，退休還要退職金。國民黨中央黨部有一位是我的學生來跟我說，如果堅持不給退職金，今年的國民大會又決議不成，無

法通過，不如現在政府有錢給他們，使其退職不但符合貴黨「國會全面改選」的主張，又能節省很多社會成本。話雖如此，但要我們公開支持這個提案，實在講不出來，但我們不再反對。後來通過「退職條例」，也開始了「國會全面改選」。至於「總統直選」則是李登輝看到社會已成熟，提出「國是會議」，像馬英九、趙少康、宋楚瑜等支持蔣經國改革的這些人，堅持反對總統直選。李登輝召開國是會議，辯到最後一方提出「中華民國自由地區人民投票」方案，我們這邊稱為「公民」投票的方案。因為人民包括僑胞，而公民則是在所在地住六個月以上，最後通過「公民」投票的方案。

必須等到上述二個時機發展成熟後，才能進入第三階段－「正式提案」。所以，任何運動需要透過宣導、協調及提案三個階段，當然提案之前還要提出版本來配合。

目前我們在第一階段與第二階段做得還不夠，像「手護台灣大聯盟」推動制憲運動公開演講不超過三十場，辦得相當辛苦；另外，總統府的工作小組辦了六百場仍然不夠，因為政治環境還有很多問題，整體的制憲氣候還未成形前，既使辦了一萬場，效果還是有限。

總之，我相信制憲的主張和目標是可以達成。個人將幾十年來推動制憲運動的感想提供給各位，讓我們加強宣達，等到時機成熟後，有了力量才能去協調，否則光有提案和寫版本恐怕是不夠的。

（2006年5月27日台灣新世紀文教基金會主辦「台灣憲法的發展願景」討論會專題演講，陳雪琴記錄整理） ◎