

# 台灣憲改的路徑圖

●徐永明／中央研究院人文社會科學研究中心助研究員

從政黨政治的角度討論憲改的前景，必然涵蓋的政黨與政治人物的短期計算，雖然不足以作為憲改的主要正當性來源，卻是開啟憲改之窗的立即動機，尤其在主要政黨民進黨、親民黨與台聯都表示願意將憲改納入立法議程時，憲改所需要的超級多數正隱然形成，不僅跨越藍綠的界線，甚至會透過憲改議題改變多數／少數的劃分方法，尤其在超級多數的共識決前提之下，憲改成為政黨顏色、兩岸關係與立法僵局之外的新議題，而其尋求台灣社會支持的路徑雖然曲折，但是社會對於達成政治共識的高度期盼之下，憲改成為改變政治景觀的新槓桿。

## 一、修憲需有社會共識，然後政治共識才有動機形成

如果上階段修憲提供怎樣的教訓的話，最重要的大概是修憲需要民意的強力支持，雖然國大選舉的低投票率引起爭議，但是民調顯示民眾對於立委席次減半、公投入憲等支持度相當高，這是為什麼林義雄的號召會形成社會壓力的原因。從這個角度理解，未來修憲雖然有公投的高門檻限制，但是如何引發民眾的支持可能才是重點，之後才能探討政治上政黨間形成共識的可能。

## 二、因此修憲公投複決的高門檻並非制度難題，而是一個政治前提

目前藍綠對立的社會氣氛下似乎不可能，但是如果從爭議少的原住民專章、兵役問題、十八歲公民權等2004年國民黨總統候選人連戰的相關主張著手，是有其政治條件的，也就是要超越藍綠的界線，就必須從認同對方的觀點著手，否則修憲的共識前提就會缺乏建立的基礎。

## 三、人權相關條文，如原住民專章、十八歲公民權等，成為新一波的修憲動力

因為爭議低，甚至在政治版圖上原住民長期為泛藍支持者，以這些人權條款出發，藍綠意識形態的影響會降低；甚至，因為監察委員同意權長期擱置，是否代表國親政黨人士認為既有的五權體制有商榷之處，也提供了進一步討論的空間。加上，目前立委選區單一選區兩票制的規劃，與中央政府體制應走向內閣制或總統制或是會強化目前半總統制的某些特性與走向，也是可以繼續的憲政層次討論。

#### 四、馬英九的回應缺乏深思熟慮

目前無論政黨還是媒體，對於二階段修憲的回應多是冷嘲熱諷，忽略了這個修憲階段論是連戰的主張；事實上，在2004年底立委選舉後，泛綠無法過半的條件下，執政黨轉而支持泛藍的憲政主張，藉此形成憲改的多數政治基礎，已經是一條清楚的政治路線，面對這樣的轉變，政黨政治人物必須以主動積極的態度面對，否則還是會有政治計算的爭議在那裡。尤其當國民黨主席馬英九個人反對修憲的立場多從2008年選舉考量出發時，這時候反對修憲的正當性會降低，甚至讓馬主席在修憲議題處於少數的處境，反對修憲反而不利於選舉。

#### 五、對台灣民主體質的提升

其實，憲法內容多是政治菁英間權力競逐的規則，而具體與民眾直接相關的，比較是選舉的參與和人權的保障，這也解釋了，為什麼是立委選制的改革作為前階段憲改的起身砲，而不是如學者們議論的邏輯，先將中央政府體制的方向確立，再來談選制的規劃，因為憲改的動力起源於，民眾對既有民主政治表現的不滿，這也代表台灣民主發展進入了新的階段，從強調選舉參與來推動民主轉型，進入了強調民主控制的階段。

#### 六、從多數決民主到共識決民主

目前討論中央政府體制多從內閣／總統制二分法談起，忽略了政策決定的權力機制是多數決還是共識決可能更根本，純粹就內閣／總統制論只是著眼權力來源二元還是一元的問題，因為就算是英國體制，在權力分配上與美國總統制差別不大，都是多數決的民主，差別只在總統選舉的有無，以及行政權的歸屬問題，但是本質上都有多數決民主中多數／少數對立的問題存在。因此，在討論台灣未來中央政府體制走向時，不一定是就民主模型來選擇，而可以就台灣社會對立的情況來，從多數決民主往共識決民主方向過渡。

#### 七、從一中憲法到一台憲法

這次憲改無可避免地一定會觸及修改本文的問題，如果還是在增修條文上面做文章，一定與民眾的期待有差距，尤其龐大增修條文對於憲法正當性的長期傷害，已經到了危機的臨界點，如何具體轉化增修條文為具體本文的修正，會是這次憲改的最主要貢獻，尤其憲法本土化與台灣化的最主要路徑，更必須從本文的修訂著手，如此才能稱是憲法一台，否則任何增修條文的更動，不過是承認台灣地區修憲的地方性格與便宜行事，無法與民主憲章的莊嚴性與穩定性相符稱。◎