兩年來的憲改議題觀察報告

●陳儀深／中央研究院近史所副研究員、台灣北社副社長、台灣教授協會副會長

兩大黨的意向表述

依照扁政府的憲改說帖，把2005年6月7日任務型國代複決通過的修憲稱為「第一階段修憲」，其中由於「總統、行政院與立法院相互間的制衡與負責，政府體制的問題，人權清單的不足，以及部分基本國策的不合時宜等等」缺點，尚須進行第二階段的修憲[1]。至於第二階段修憲依照總統在2006年元旦演講所稱：「必須是由下而上、由外而內、先民間後政黨，以全民共同的智慧與力量，在2008年為台灣催生一部合時、合身、合用的新憲法。……期許民間版『台灣新憲法』草案在今年2006年能夠誕生。如果台灣社會條件夠成熟，明年2007年舉辦『新憲公投』，誰說不可能？這是台灣國家的總目標，也是政黨輪替最重大的意義所在。」[2] 不過，如果依照法定程序，修憲必須要取得立法委員四分之一的提議，四分之三的出席，及出席委員四分之三的的決議，提出憲法修正案，公告半年之後交由公民複決，必須「有效同意票過選舉人總額之半數」方為通過。

修憲大事自非民進黨所能獨力完成，必須最大在野黨中國國民黨的支持，才能越過立法委員四分之三的高門檻，可是國民黨主席馬英九在2005年12月25日煞有介事發表「紀念中華民國行憲58週年」的長文，文中認為2004年總統大選過程中，陳總統操弄制憲、公投、獨立三合一的「新憲改」，以致獲得短暫的勝利，「它的成功中潛藏著迅速失敗的因素。」馬英九認為行憲是當前最重要的政治工程，他主張「目前要將修憲之議束之高閣，以悲憫之心優先解決人民切身的問題。」[3] 馬英九主席的此種立場，在2006年4月3日赴總統府與阿扁總統會談時再度表述，馬主席認為捍衛中華民國、尊重中華民國憲法、堅持四不一沒有乃是避凶之道，而阿扁總統藉此機會批評「憲法一中」的說法：「當大陸法統已揚棄時，當民意代表及總統都是由台灣人民選出，我們依此現狀修改憲法，中華民國憲法還是『一中』嗎？中華民國憲法已在地化、台灣化，成為『憲法一台』。」陳總統進一步說，憲法不是一成不變，李前總統就修了六次，他任內也改了一次，「我們捍衛憲法的同時，不應排除修改憲法的可能性。」[4]

馬英九主席反對修憲之議，不但受到若干輿論的批評，2006年4月當民進黨立院黨團憲政改造專案小組提出修憲版本以後，國民黨立委許舒博更以實際行動提出修憲版本，據媒體報導此一行動還得到立法院長王金平以及前主席連戰的支持。

社會條件成熟了嗎？

如果社會條件夠成熟，其實無須透過立法院四分之三以及高門檻的公民複決程序，而是直接行使超體制的制憲權，即總統在強大民意的支持下，召集政黨協商和憲法起

草會議，交一般的公民複決即可。近期內如果無此條件，立法院還是必須通過的戰場。

根據行政院研考會在2005年10月4日公布「民眾對憲改議題的看法」的民調，68％受訪者贊成為保障弱勢權益推動憲改，53％受訪者贊成為釐清國家體制推動憲改；若台灣憲改招致中國反對，43％受訪者認應繼續推動，28％認應暫緩，可見台灣民眾大致支持憲改，只是支持強度還不到「沛然莫之能禦」；另外在政府體制方面，有35.5％受訪者認為行政院長的產生應由總統任命，即傾向總統制，34.3％認為應由立委推舉，傾向內閣制，顯示民眾對政府體制的看法相當分歧[5]。幾天之後，陳總統在接見參加「新興民主的憲政改造」國際研討會外賓時，表示未來憲改將引進「審議式民主」，他希望台灣人民對於第二階段憲改工程能夠高度關注、熱情參與，形成沛然力量以後，所有政黨及政治人物都會向人民低頭[6]。

社會條件畢竟不會自己成熟，民進黨遂以身作則到各地去舉辦「第二階段憲改地方諮詢座談會」，例如2005年10月14日到台東開鑼，當時透露的消息是「希望全國有一萬場次的諮詢座談，同時在明（2006）年元旦推出民進黨憲改版本。」[7] 到今日為止顯然距離一萬的數目遙不可及，以比較老牌的社團－台灣教授協會而言，去年下半年至今年初分別在台南、嘉義、台北舉辦過三場座談或演講會，坦言之聽者寥寥。倒是總統府設立的憲改辦公室，發行說帖、提供講師名單資料，透過行政系統舉辦「憲改公民教育」，可能較具成效；以筆者親身體驗，台中港務警察局局長因係雲林同鄉，且係家兄在斗六高中的同學，遂根據該份名單邀請筆者（可能是唯一熟人），於2006年2月21、22和23日等三天，分三梯次到台中港來，共計大約一百八十位員警參加講習。

比較突出的民間行動，應是由前澄社社長洪裕宏所主持的21世紀憲改聯盟，成立有專職人員的辦公室，結合婦女、原住民、環保、律師等等數十個社團，並邀請陳慈陽教授、陳英鈐教授等公法學者草擬版本，過程中舉辦許多次座談會，由社團代表與專業學者反覆討論，終於在2006年5月4日假立法院紅樓第202會議室，發表21世紀憲改聯盟「憲改版本」第二版[8]。選擇此一時間點的意義是，4月底以來民進黨立院黨團已經拋出內閣制以及調整立委席次等敏感議題，不但得到台聯黨的正面回應，而且如前所述也引起國民黨內部部分支持的聲音，估計時程若新憲條文要在2007年立委改選適用，則事不宜遲，2006年5月真是憲改的「黃金時刻」。

憲改版本的爭議

稍微回溯一下，2005年修憲之前的立委改選期間，由於預見今後國民大會消失、立法院獨攬修憲提案權，因而各黨派立委候選人紛對未來體制提出主張，已經退出民進黨的無黨籍候選人施明德，竟以「內閣制救台灣」為主要訴求，他認為總統制把所有籌碼都放在一個籃子裏，一旦出現問題則台灣承擔不起；國民黨不分區立委候選人同時也是政治學博士出身的黃德福認為，為求兼顧理想與現實，「半總統制」（或稱雙首長制）比較符合台灣需要；民進黨不分區立委候選人林濁水表示他個人「稍稍傾向內閣制與雙首長制」，不過他更關心的是數個月前才通過的修憲案，將使得國會選舉違反票票等值的原則[9]。2005年夏天末代國大通過的修憲案，重點放在立委席次減半、日本並立式單一選區兩票

制、廢國大、公投複決入憲等項目，政府體制基本維持1997年廢止立法院「閣揆同意權」以來的制度。引人注意的是，2005年9月30日凱達格蘭學校校長同時也是憲法專業的學者李鴻禧，在授課演講時明白主張總統制，理由是台灣投票（選舉）品質差，買票風氣盛，實施內閣制會導致不適任者擔任行政長官，因此台灣實施總統制比較妥當[10]。大約在這個時候，外傳陳水扁總統贊成內閣制，以便將來卸任總統以後尚可爭取內閣總理，繼續執政；陳水扁遂利用一場青年國是會議講話的時候澄清，將來憲改走向內閣制或總統制，他沒有任何意見，但堅持權責一定要相符[11]。

一個特殊的現象是，2006年4月至5月出現的憲改版本，不論是民進黨、台聯黨、21世紀憲改聯盟內部，都以內閣制佔上風。個人認為主要的原因是：（一）幾年來綠色執政卻面對藍色多數的國會，擾攘紛爭不斷，內閣制實即議會制，乾脆由國會多數黨或多數聯盟產生行政院長，多數閣員由國會議員兼任，或能減少行政立法之間的齟齬；（二）綠營士氣低迷，對於2008年的總統大選不敢寄以厚望，而內閣制係以國會多數執政，藍營亦不好反對；（三）若採用內閣制，立委席次即可「順理成章」增加，符合各黨派立委的心理需要。然而，以上的原因／理由並非絕對，事實上只要恢復閣揆同意權，即可強化行政立法之間的聯結；而總統選舉的勝敗因素複雜，只要綠營推出適當的候選人，馬英九不見得能如「探囊取物」；最後，立委席次計算可以有世界性的客觀標準，況且21世紀憲改聯盟的總統制版本亦與兩院制相容，施行兩院制就等於增加了國會議員席次。

結語

無論如何，台灣社會——尤其是朝野政黨若願意爭辯制度優劣和憲改方向，對矢言憲改的陳總統而言就是好消息。可惜2006年夏天竟成為扁政府上台以來最灰暗的日子，從總統府副秘書長陳哲男的弊案醜聞、陳總統親信馬永成、林錦昌去職、總統女婿趙建銘被收押禁見、在野黨在國會發動罷免總統案、乃至總統府國務機要費報帳的問題，連所謂「親綠學者」亦連署要求陳總統下台負責，於是一兩年來好不容易蘊釀出來的一點修憲氣氛，到了2006年夏天可謂已煙消雲散。畢竟，在缺乏國家共識的台灣社會，要讓朝野政黨願意坐下來討論憲改，是多麼奢侈的一件事。

【註釋】

1.在2005年修憲之前，民進黨中央的〈新憲法答客問〉並無第一、第二階段的說法，只說「催生新憲法」。
2.《自由時報》2006年1月2日，〈元旦祝詞：民主台灣、生生不息〉。
3.《中國時報》2005年12月25日，〈馬英九專文：邁向正常的民主社會〉。
4.《自由時報》2006年4月4日，第A3版。
5.《台灣日報》2005年10月25日，第2頁。
6.《自由時報》2005年10月28日，第A6頁。
7.《台灣日報》2005年10月15日，第15頁。
8.參閱21世紀憲改聯盟網址：http://www.21cra.org.tw/。
9.《中國時報》2004年12月2日，第A4頁。
10.《台灣日報》2005年10月1日，第1頁。這是記者報導的文字，李鴻禧教授在本次討論會中有比較保留的說法。
11.《中國時報》2005年9月5日，第A4頁。◎