憲政法治委員會
引言：台灣憲改十年的回顧與前瞻

●葉俊榮／台灣大學法律學系教授、台灣新世紀文教基金會董事暨憲政法治委員會委員

台灣十年的憲法與憲政課題

台灣新世紀文教基金會成立十周年了。這期間，台灣的憲改也從1997年的第四次憲改，1999年與2000年的第五、六次憲改，經過2005年的第七次憲改，並往下一波新憲法的方向努力。其中，2000年間，台灣經歷史無前例的政黨輪替，對當前的憲政秩序帶來嚴酷挑戰。而2004年總統大選，以及2004, 2001以及1998三次國會選舉，也都牽動了台灣當前的憲政運作。2003年，陳總統呼籲為台灣催生一部合時合用合身的新憲法，自此帶動了另一波台灣新憲法運動。即令期間2005年台灣完成了第七次憲改，對國會做大幅度的改革，並將修憲公民複決入憲，新憲法運動至今仍是方興未艾。

從這十年台灣憲政發展的路徑可以看出，在民主化與政治發展的歷程上，憲法上的問題總是層出不窮，而解決的方法除了訴諸大法官解釋外，也不得不透過修憲來解決。從憲政發展的角度看，台灣過去十年來的發展，可以分為1997至2000年政黨輪替前的第一階段、2000年政黨輪替至2003新憲法運動發動的第二階段、2003至2005第七次憲改的第三階段，以及2005至今的第四階段。而歸納台灣過去十年的憲政發展以及當中的憲政課題，可以歸納出公民投票、國會改革、政黨輪替、以及新憲法運動等四個面向。

過去十年之中第一階段的主要憲政問題為公民投票與國會。主要的背景脈絡，在一方面是核四的解決是否由公投來進行的爭議，另一方面在修憲過程當中國民大會的存廢，牽動到憲法公民複決以及涉及主權讓渡公民投票的制度設計。而由於國民大會與立法院在此一階段產生嚴重的衝突，所謂「蟑螂與垃圾」的戰爭一觸即發，不斷衍生國民大會如何終結以及新國會如何設計的問題。正因為如此，此一階段憲法上的主要問題為公民投票與國會。

第二階段憲政發展上的主要問題為政黨輪替與國會。2000年所發生史無前例的政黨輪替，為當時憲政秩序投下一顆炸彈，一時之間全民政府、少數政府或聯合政府在憲法秩序上如何面對，均成為重要的憲法課題。2001年國會選舉更進一步引發政黨論替以來行政主導與國會多數的問題。而隨著第六次修憲後，許多原本屬於國民大會的權限轉移到立法院行使，而且現實上國會運作的問題重重，引起社會關注。如何進行國會改革，

也成為憲政改革上的重要課題。因此，此一階段憲法課題以政黨輪替以及國會改革為中心。

第三階段的重點課題為新憲法運動與公民投票。由於陳總統呼籲催生台灣新憲法，自此開啟了台灣一波新憲法運動。自此，台灣是否需要憲改，如何進行憲改，是制憲還是新憲，又成為憲法上的重要課題。而隨著公民投票法的完成立法，以及2004年第一次和平公投的舉行，公民投票課題也成為此一階段的另一個焦點。因此，此一階段以新憲法運動與公民投票為台灣憲法與憲政課題上的重點。

隨著2008年的接近，第四階段的憲法課題，仍然延續著新憲法運動與國會體制進行。隨著2005年修憲所帶動的新修憲程序，尤其是超高國會與公民複決門檻，大大影響此一階段新憲法運動的走向。在一方面，修憲的困難再度引發制憲與修憲的爭辯。在另一方面，也是因為公民複決以及修憲門檻的提高，也促成民間參與憲改的熱情，由民間團體所組成的二十一世紀憲改聯盟，提出憲改版本，帶動民間參與憲改，而憲改的方式與程序也都常為憲法上的重要課題。而由於2005年修憲所完成的單一選區兩票制以及國會席次減半等改革措施，將於2007年底的國會選舉正式啟用，再加上包括軍購、監委同意權以及總預算審查在國會的拖延等因素，國會的組織與運作與選制等(包括選區劃分)仍然成為此一階段憲法上關切的重要課題。

新世紀基金會十年的憲法與憲政課題

綜觀台灣新世紀基金會成立十年以來，在憲法與憲政方面的投入是非常深入與全面的。而仔細檢視過去所有基金會所舉辦的學術研討會或是新世紀智庫論壇所刊載的文章，在憲法與憲政方面，與台灣過去十年的憲法與憲政課題，具有相當高度的關聯性。這顯現基金會確實將台灣憲法與憲政課題，當成重要的議題在面對。而且，不論是研討會的舉辦或智庫論壇的主題，都與前述台灣憲政發展上的階段路徑與議題重點若合符節。

在上述台灣十年的第一階段，基金會舉辦公民投票研討會，從國際經驗與台灣本土公民投票的實踐經驗，為公民投票的立法以及修憲過程當中所衍生的國民大會存廢問題，提供許多理論基礎與因應方向。1999年修憲所引發國民大會與國會的爭議，基金會為此舉辦九九憲改研討會，就國會選改革、國會選制等問題進行研討。這些討論方向與後續憲政發展，都產生相當大的關聯性。從2000年開始的第二階段，基金會回應政黨輪替的重大發展，立即舉辦了憲政體制與政黨輪替研討會，並就國民大會的存廢問題、政黨輪替在憲政發展的意義、雙首長制的檢討、修憲程序的變革、以及國會定位與體制等進行研討。2001年國會大選後，針對國會新局勢以及政黨輪替後所面臨新的行政、立法關係，基金會也適時舉行國會大選後的憲政運作研討會，邀情各界學者專家就國會改選

後的政府組成、總統的角色與定位、以及國會與政黨協商制度等議題進行研討。而針對此一階段眾所矚目的國會改造問題，基金會也專門舉行再造新國會的研討會，會中針對國會的組織再造以及國會效能提升兩方面進行討論。這些研討一方面納入『新世紀智庫論壇』，另一方面也對以後發生的國會改造方案，提供許多方向上的基礎。從2003年開始的第三階段，基金會也呼應新憲法運動的主張，除了於此一階段舉行如何催生新憲法的研討會外，更於下一階段的2006年間結合社會團體，包括環保、婦女、原住民等進行憲改議題與願景的研討，落實民間關心憲改的新方向。新世紀智庫論壇進一步將這些研討會所發表的論文發表出來，為台灣新憲法運動注入許多討論的方向、素材與活力。

展望

展望台灣未來憲政的發展，將面臨全球化之下國家競爭力與政府效能提升的壓力，而人權保障清單與機制的強化更是未來憲政發展的新趨勢。但是，台灣的憲改到目前為此仍然陷入膠著。而且，自2005年修憲以來，憲法修改必須符合超高的修憲門檻，且必須經過公民複決。由於公民複決必須與全國性的選舉合併舉行，未來憲法修改已經形成了週期性的現象，每四年才有一次機會修改憲法。因此，未來修憲與制憲的爭議仍會持續，而且憲改課題也不會歇息。相信基金會對此等課題也都會持續關注，並結合學界與社會各界的力量與智慧，為台灣的憲政發展提出願景與方向。◆