台灣憲政改革

●姚嘉文／考試院院長

台灣社會各界過去針對制憲運動或憲改等議題進行多次討論。個人一再強調，制憲是一種運動，不過有人卻是將其視為一種學問來處理，譬如民進黨中央黨部多次邀請許多位博士級的學者撰寫憲法草案，此憲法草案有很多不合理之處，雖然在學術研究上有其意義，但在實質運動上卻沒有意義。以最後一次進行的憲法改革「立委減半」為例，其實立法委員並沒每區減半，僅是立法委員總數的減半，這個議案為何沒有經過朝野政黨與社會各界充份的討論？立委席次的減半對台灣民主政治的發展是利？還是弊？值得我們進一步深思。

基本上，憲法改革的程序有四項：一、研究；二、宣導；三、協調；四、提案。憲法如何制訂，當然要經過研究的程序，接下來才能進入第二階段－「宣導」。

憲法改革運動最重要在於宣導，不僅在國內要宣導，在國防方面更應宣導。陳水扁總統曾提出「公投制憲」的主張，台灣的媒體都說美國政府反對台灣推動公投制憲，以致於很多人認為美國干涉台灣內部的事務太多。事實上，美國是一個經常舉辦公投的民主國家，為何要反對台灣舉行公投？我個人是不太相信美國反對台灣進行公投，2004年3月我到美國華盛頓拜訪當時美國在台協會（AIT）夏馨理事長時親口問她，為何美國反對台灣人民用公投處理憲法問題？她的回答是：「沒有這回事」。美國很注重「正當法律程序」（Due Process of Law），台灣若要推動制憲或憲改，都必須根據憲法程序來運作，如果沒有經過憲法程序，即使最後產生再好的制度，美國都無法接受，更何況台灣並沒有合法的公投程序。我表示中華民國憲法內容亂七八糟，可以跳過憲法程序，直接用公投的方式制定新憲法。夏馨理事長則回應，如果中華民國憲法真的不好，但是陳水扁總統是根據此憲法所選出來的，不能在選舉總統時就依照憲法的程序，選出總統之後，才又認為中華民國憲法不好。假設憲法內有規定公投的程序，是不是大家就沒有意見？

我回國之後就向陳水扁總統報告此事，因此積極推動公投入憲，憲法修改時也提出公投的程序。雖然這兩個公投程序不是很令人滿意，其中一個程序是立法院通過提案後再來進行公投，如此一來就被立法院綁死。不過，公投也是我們最後一個關卡，即使立法院通過多數人民不能接受的法案，台灣人民仍有機會透過公投來封殺立法院所通過不合理的法案。

其實公投的制度本身是好的，美國並沒有反對，但為何台灣內部的媒體卻一再報導美國反對台灣舉行公投？總結其原因，就是因為宣導不夠、情報資料錯誤、駐外人員也沒有向友邦說明清楚。

因為民進黨在國會的席次並非多數，當然需要進行協調。過去國民黨在1946、1947、1948年的制憲工作中，同樣有政黨協商會議，也和其它的政黨做討論。譬如民國25年提出的「五五憲草」，乃是經過十幾年的討論後才制定，而目前的立委席次減半，沒有經過協調的程序及社會輿論的討論就貿然通過。實際上，立委席次減半的作法，非常不公平，對台灣的民主發展也造成極大的困擾。以彰化縣為例，雖然擬選出的席次由十席減少為四席，而澎湖、金門、馬祖各維持一席，原住民族也僅有八席減為六席，每一位選出的立法委員因為不同的區域，當選的票數卻出現極大的差異，恐將出現票票不等值的現象，立法院黨團之所以會支持此案，就是事先並沒有經過充份討論的結果。

台灣制憲運動必須要經過四個程序：研究、宣導、協調以及提案。但是民進黨國會黨團手中有很多提案卻不敢提出，甚至出現黨內意見不一，出現多種不同的版本，或是某些提案提出後一定會被封殺的現象。事實上，全民都還不甚瞭解，這些版本為何要如此修改？修改後又有何意義？或許其中有些條文內容有其意義，送到立法院審查時恐怕無法通過。在這種無法通過的惡劣條件下，我們該用何種方法，才能達到我們的目的？

1947年的南京憲法以後在台實施並不斷修正，其實仔細研讀中華民國的憲法全文，其中有些部分並非不能採用。比如說，國會全面改選是一個不錯的主張，其中席位如何分配規劃就做得不好，以致於影響後續的成果；另外，對於總統直選的方式，基本上我們並不反對，我們主張應該把現有五院的制度改為三院。如果是實行總統制，那麼國家只有三個系統：即行政系統、國會系統和司法系統。將目前總統府、行政院及考試院總合併在行政系統內，而總統則擔任行政首長；司法院屬司法系統；監察院一部分的職責交由國會去執行，另一部分則由司法系統去處理。像這些總體的憲政研究，自己內部都沒有協調好，更遑論如何與其他政治團體做協調。

尤其台灣當前面臨最大的問題是：國名、國土範圍，以及政府組織。在國土範圍方面有很多誤解，行政院官員在立法院備詢時，甚至說要修改本國國土的範圍恐怕相當不容易。這是一個很大的誤解，因為中華民國的憲法內容並沒有說明國土的範圍，當時憲法條文的內容由解釋為將秋海棠視為固有的領土，但這是不對的，因為領土的範圍絕對不是單憑法律條文就能夠規定。過去台灣人民受到老蔣教育的洗腦五十年，大多數人都接受固有領土是秋海棠的說法，但是無論從法律、歷史及事實的觀點來看根本沒有這回事。外蒙古早在中華民國憲法制定前早就獨立了，且當年外蒙古也沒有派出代表參與中華民國的制憲過程，但兩蔣卻堅持把外蒙古納入中華民國領土的一部分。

再者，領土的問題涉及政府的立場及政策，在憲法第四條的條文中對於固有領土有所規範。現任總統從上一任總統所承接下來的領土為固有領土，也就是李登輝從蔣經國接下，而蔣經國從蔣介石接下的領土為固有領土。世界上各國在憲法內容中，對於領土範圍有所規範的國家很少，像大韓民國界定其領土從鴨綠江到濟州島，但大多數的國家並沒有規定。以美國為例，美國並沒有規定該國的領土有多

大，從過去十三州擴大到現今的五十州，美國國會並沒有修改憲法，僅是規定領土的增加或減小之變更，必須經由國會同意，此點與中華民國憲法第四條的規定相同，變更固有領土的範圍，必須經過國民大會的同意。對此，我曾建議行政院或是民進黨國會黨團，政府應該要確定國土範圍，這並不需要國會來表決或是交由公投來決定。

換言之，政府的立場是，阿扁總統從李前總統接下多少的固有領土，不能隨便送人，即使別人要送給我們，也需要國會來同意，這些都不是總統或是行政院所能決定的事項，此點在全世界所有國家都是如此規定。如果我們的憲法規定超越現實的領土法，把他國的領土也視為本身的領土，這是非常危險的作法，譬如有人主張台灣和中國同為一個國家，這對台灣未來的前途發展有非常大的負面影響。因此，政府應該明白表示現實的領土範圍。

憲改運動最後一個程序是提案，有些憲政不容易處理的就提案修改憲法，當新的憲法出來時，不應該規定領土包括台、澎、金、馬等條文，因為事實不能用條文來規定。因為台灣領土的部分應該不是修憲的問題，而是政府規範的問題，這一個部分，也是我們未來在提案前必須注意的重點之一。

（2006年12月23日台灣新世紀文教基金會主辦「國家正常化」座談及新書發表會之與談報告，陳雪琴記錄整理）◎