

人民的參與是制憲的動力

●洪裕宏／二十一世紀憲改聯盟總召集人

一、前言

這篇文章不是學術報告，而是做為二十一世紀憲改聯盟的總召集人，過去近二年推動憲改的反思。二十一世紀憲改聯盟（以下簡稱「憲改聯盟」）是由五十多個民間社團組成，最深刻的經驗就是在憲改的過程中，民間團體及一般人民到底能扮演什麼角色？有沒有特別的意義？接下來憲改若要成功，就我們所經驗到的，什麼是關鍵因素？

二、台灣實憲：五百個日子的經驗

2005年7月，一群關心憲改的社運領袖在台灣智庫集合，決議組成憲改聯盟，結合學術界與社運界的力量來推動憲改。這個憲改運動的動機很簡單，大家看到了中央政府體制設計不當，導致分裂政府的現象，政黨持續惡鬥多年，使政府部門空轉，到了非修憲不可的地步。此外，現行憲法的人權條款落伍，未能跟上國際人權進步的腳步。台灣做為民主國家，不能忽視人權議題，否則社會正義不彰、人權落後，台灣不可能成為一個真正民主自由的社會。這兩理由是促使五十多個民間團體組成聯盟來推動憲改。

這麼多團體組成的聯盟如何可能運作良好呢？每個團體關心的議題都不一樣。例如：台灣少年權利與福利促進聯盟關心兒少福利與十八歲公民權，但是對中央政府體制可能就不是那麼關注。婦女團體當然最注重婦女權益，原住民團體關心原住民憲法專章，環保團體重視環保議題…等。這麼多分歧的目標如何能整合起來呢？這的確是一個困難的問題。

我們有一個很有效率又溝通良好的執行委員會，也有一個社運經驗豐富，充滿理想與熱情的林欣怡秘書長，終於一一克服種種挑戰。我們採取組模式的作法，讓每一個社團願意傾全力去追求他們的目標。所以每一個加盟團體其實都在做與其本身宗旨一致的工作。憲改聯盟本部將自己定位為服務平台，設法去爭取資源給各團體，全力支持各加盟團體各自獨力進行的憲改工作。我們讓加盟團體覺得他們可以從憲改聯盟本部得到資源與支持，去實現他們最關心的那一塊工作。

除此之外，憲改聯盟本部舉辦了無數多的憲改俱樂部討論會、研討會、演講與其他

形式的活動，來進行意見的整合與溝通。台灣法學會、民間司法改革基金會與律師公會全國聯合會提供了最佳的學術與專業服務，使憲改工作從一片散沙到略有形狀到完成最終憲改版本。最後這個內閣制的憲法草案得到七十五位立法委員連署提案，可惜在立法院程序委員會遭到封殺。我們仍然在進行國會遊說，等待機會再度提案。軍購案在程序委員會被擋了七十餘次，修憲案被封殺超過百次絕不意外。我們有不屈不撓之意志，會一次又一次的衝刺，相信會有成功的一天。

三、制憲或修憲？

學術界和社運界一直有制憲或修憲的爭議。比較溫和的改革者主張修憲，以免產生憲法的不安定，此外也考慮到制憲的困難度。然而經過無數次的討論，憲改聯盟的共識是制憲與修憲這兩個概念並無明確的界線，只要透過現行憲法所規定的修憲程序，即四分之三或以上的立法委員通過，並經由公民投票有投票權公民過半數之同意，都是修憲，不論修憲幅度有多大。因此，即使改寫了整部憲法，仍然是修憲。憲改聯盟提出的內閣制版本其實是一部新憲法草案，廢棄現行憲法，重新制訂一部新憲法。但是因為我們是透過現行修憲程序，在立法院提案，因此仍然是修憲。

憲改聯盟對制憲的瞭解是不透過現行修憲程序進行新憲之制訂，例如：由總統召開制憲會議，將會議結果直接交付公投。制憲是不得已的方法，如果透過現行修憲程序可以完成修憲，憲改聯盟就不會推行制憲。可是如果修憲案如軍購案般被程序委員會沒道理地擋了幾十次，那麼，立法院簡直就是在逼憲改聯盟走上制憲之路，何況程序委員會越權進行實質審查已有違憲之虞。

四、憲改的動力來自民間

過去七次修憲都是政黨協商與角力的產物，才會修出目前這部人人不滿意、處處出問題的拼裝憲法。以中央政府體制為例，當閣揆同意權與總統主動解散國會權被拿掉之後，所謂雙首長制與自動換軌機制已經不存在。可是遺留下來的並非總統制也並非內閣制。如果是總統制，總統對立法院通過的法案應擁有否決權，也沒有倒閣的問題。如果是內閣制，內閣至少部分應由國會議員來兼任。

憲改聯盟認為這些問題的產生是因為政黨利益交換的結果。不論修憲或制憲，如果仍然由政黨及政治人物來主導，其結果難免再來一次利益交換，國家與人民的利益又將再被犧牲。台灣已經沒有再一次的機會了。這一次人民要起來主導憲改，才能獲得較好的結果。過去所謂的國民主權原理都是喊假的，政黨的思維習慣都只為維持或奪取權力，而不是認真去思考理想的憲改。

在推動民間憲改運動的過程中，我們瞭解到民間對憲改的無知與冷漠所造成的阻力

何等巨大！民間憲改運動是何等的艱鉅！這是過去半世紀國民黨政府愚民政策的結果。過去國民黨政府老是告訴人民：民生最重要，只要吃好、穿好、生活好就是幸福，其它的人權、國家認同、人格尊嚴、環境保護...等問題都是吃飽沒事幹、知識份子的搗蛋玩意兒。憲改聯盟的加盟團體一步一腳印，一點一滴地在社會各角落宣導憲改觀念，告訴民眾何以憲法直接影響到他們的生活，何以一部好憲法就是理想家園的建設藍圖。一般人都知道，房子蓋的好不好從設計藍圖開始。可是，馬英九、國民黨文宣機器及統派媒體卻一直宣導不必修憲，現行憲法已經夠好了，修憲只是「法理台獨」而已。面對國民黨的誤導，我們的憲改工作的確相當艱苦。然而我們已做到一定程度，我們有效地啟動了社運團體這個層次的憲改運動。但是，我們知道離草根憲改路還遠得很，憲改聯盟還在運作，我們會繼續走下去。

五、民間憲改可以做到政府做不到的事

中國對台灣的憲改運動非常敏感，視任何型式的憲改為「法理台獨」，不惜以武力及「反分裂法」來威脅台灣人民。很不幸的，國民黨也附和中國的說法視憲改為毒蛇猛獸。此外，國際環境（尤其是美國）對憲改也相當敏感，深怕挑動中國的反獨敏感神經，引發台灣海峽的軍事衝突。這樣的國際現實真的無法突破嗎？

一個簡單的道理是：政府不能做的事就交給人民來做。今天政府或政黨去推動憲改，一定會引發國際社會的不安，其後果也很難掌握。然而國際社會也是動態的，隨時在變遷中。台灣不會也不應是靜態地回應國際局勢，而應主動去促成國際局勢的改變。憲改聯盟以為，人民自決已是國際普遍的人權價值，這是台灣掌有主動出擊的變數。我們要利用人民自決這個國際共識來扭轉台灣的命運。怎麼說呢？憲改必須是由下而上的草根運動，我們要積極地去推動民間的憲改運動，讓台灣新憲得到台灣人民絕對多數的支持。如果七成以上的台灣人民支持台灣新憲，基於人民自決原則，國際社會不得不尊重台灣人民的選擇，憲改就有成功的機會。

因此，憲改聯盟認為二件事要立即來推動：（一）繼續推動民間憲改運動；（二）積極向國際發聲，與國際人權組織密切合作，全面推動國際遊說。然而，推動這兩件是何其困難，需要何其龐大的資源！若能得到各界的支持，一起來推這二件事，在國內尋求全民共識，在國際上尋求支持，甚至不排除訴諸國際法庭，台灣新憲的誕生就不再只是紙上談兵了。◆