



制憲正名，促進國家正常化

●許志雄／國立嘉義大學公共政策研究所暨通識教育中心教授

壹、憲法、國號與國家的乖離現象

台灣擁有自己的人民、領土及主權，從憲法學與政治學的角度觀之，完全具備國家的要素，是一個不折不扣的國家。但是，台灣在國際社會形同孤兒，既非聯合國的會員國，而且遭到各種國際組織排斥，顯然欠缺一個國家應有的地位與尊嚴。由於中國施壓，加上台灣執政當局的顛預，台灣甚至被當成中國的一省看待，而受盡屈辱。日前民進黨立委揭發，世界衛生組織（WHO）的內部文件將台灣定位為中國一省；消息傳出，舉國譁然，就是活生生的例證。

台灣人民選出的總統馬英九強調中華民國採行「一中憲法」，堅持在「一個中國」原則下追求「終極統一」。其公開表示兩岸是地區關係，並非兩國關係；簡直不顧元首地位，自甘墮落為「區長」，難怪不能也不敢以總統的身分堂堂正正面對中國官員。這是馬英九的悲哀，更是台灣人民的悲哀。其實，民進黨的重量級政治人物也曾說過「憲法一中」，認為中華民國憲法是一中憲法，政府必須在此一憲法架構下運作。由此可見，台灣國家定位與認同的爭議，除了涉及複雜的國際因素外，更與憲法及國號的問題息息相關。

憲法是國家的根本大法，國號是國家的名稱，照理憲法、國號與國家應該三位一體，無所扞格。然而，台灣作為一個國家，使用的國號「中華民國」卻是中國的舊國號，實施的憲法也是中國廢棄不用的「中華民國憲法」。試想，一個國家沒有自己國民制定的憲法，國號又有魚目混珠之嫌，亦即憲法、國號與國家呈現乖離現象，則如何能夠成為正常的國家？台灣數十年來內憂外患，主權岌岌可危，問題癥結寧非在此？

貳、現行憲法的荒謬性格

現行憲法問題重重，對內無法建立穩定的憲政秩序，對外亦不足以彰顯國格。如下所述，中華民國憲法本質上屬於「外來憲法」、「虛幻憲法」及「拼裝憲法」。從這些荒謬性格中不難了解，台灣要成為真正的立憲民主國家，非幡然改圖制定新憲法不可。

一、外來憲法

1895年中國將台灣割讓給日本，台灣成為日本的領土。第二次世界大戰結束，蔣介



石政權依據太平洋盟軍最高統帥麥克阿瑟第一號命令，對台實施軍事接管。而後，日本於《舊金山對日和平條約》（1951年簽署、1952年生效）及《日華和平條約》（1952年）放棄對台灣的主權。戰後台灣的地位或有爭議，但不因戰爭結束而歸屬中國。經歷數十年的發展，台灣具備主權國家的要素，與中國分屬兩個不同國家，乃客觀存在的事實。眾所周知，中華民國憲法原係中國的憲法，應以中國領土為適用範圍。其於台灣實施，對台灣而言，難脫外來憲法之嫌。

更且，中華民國憲法係以中國為對象而制定的，自從中國大陸變色，中華人民共和國成立後，已喪失適用的可能性；依據法理，在完全欠缺實效性的情況下，其妥當性應不復存在。換言之，該憲法即使未經正式廢止，亦已完全失去效力，歸於消滅。形式上《中華民國憲法》原封不動帶到台灣，實質上此《中華民國憲法》非彼《中華民國憲法》，在台灣形成的是另一套憲法秩序。在台灣的憲法秩序中，原中華民國憲法的規定，凡與台灣的國家地位不符者，應該皆無適用餘地。如果欠缺此一認識，勢必困惑無窮。

二、虛幻憲法

戰後數十年間，在外來政權、國家總動員法制、戒嚴及動員戡亂體制的宰制下，中國內戰結構始終陰魂不散，羈絆台灣。「萬年國會」與「老賊」現象，以及踐踏人權、用以整肅異己的叛亂犯法制，堪稱典型例子。1991年第一階段的憲改，宣稱係「為因應國家統一前之需要」，而以憲法增修條文建立「分裂國家」模式，其思維還是脫離不了中國內戰結構的窠臼。依照法理，這種全然背離事實的「虛擬規範」，根本只是具文，應無規範力可言。

申言之，1991年第一屆國代循修憲程序訂定「中華民國憲法增修條文」，於前言及相關條文蘊含分裂國家模式的設計。蓋憲法增修條文前言開宗明義指出係「為因應國家統一前之需要」而訂，承認分裂國家的「事實」。憲法增修第1至第4條（現行第4條）明定應辦理「全國」不分區中央民意代表選舉，無異於正式確立分裂國家的法律地位。因為所謂「全國」選區，必以全國為範圍，由全國人民選舉，既然「全國」選舉在台灣地區辦理，完全由台灣人民參與，則顯然係採分裂國家概念，將台灣地區定位為國家。此外，憲法增修第10條（現行第11條）規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」其授權立法機關得以特別方式處理兩岸人民關係，設非從分裂國家的立場出發，即難以站得住腳。若謂兩岸同屬一國，且憲法效力及於中國大陸，則該規定將明顯違反憲法的根本規範——平等原則，而形成憲法的內在矛盾。

然而，分裂國家的現狀固為兩個國家，前提卻是原本為一個國家，並以未來再度合併成一個國家為目標。如前所述，自1895年起台灣即不屬於中國，戰後亦然。換言之，台灣與中國大陸不是從一個國家分裂成兩個國家，所謂分裂國家的前提根本不存在。況



且，第一階段憲改係由不具民意基礎的資深國代為之，其追求統一的目標欠缺民主正當性，純屬妄想。揆諸今日台灣民意，絕大多數不贊成統一，可見增修條文的分裂國家模式嗣後亦未獲得人民認同。

總之，分裂國家模式既無事實根據，又無民主正當性，理應不具規範力。關於此部分，現行憲法如同海市蜃樓，可稱之為「虛幻憲法」。將虛幻憲法奉為圭臬，或視為有效存在的國家最高法規範，皆非正確的態度與作法。

三、拼裝憲法

現行憲法破綻百出，弊病叢生，乃有目共睹之事。最大病灶係五權憲法的「準據國」太多，東抄西湊，造成嚴重的內在矛盾。要言之，五權憲法模仿社會主義民主集中制的最高蘇維埃或全國人民代表大會，設置國民大會；師法總統制，規定覆議制度；因襲內閣制，採行副署制度；參酌中國君主時代的科舉及御史諫官制度，於立法、行政及司法之外，增添考試、監察兩權；擷取聯邦制法例，方枘圓鑿套在單一國的地方制度上。孫中山想藉五權憲法建立「萬能政府」，實際的結果，卻證明這種七拼八湊的體制窒礙難行。

近年憲政改革解決部分問題，例如廢除國民大會，消除權力集中制與權力分立制的矛盾；限縮考試院職權，稍減行政權的割裂程度。但是，五權憲法的拼裝性格不變，甚至因憲改而衍生其他問題。最為人詬病的是，1997年憲改引進法國「雙首長制」色彩，使總統、行政院及立法院的關係益形複雜。行政權二元化，總統與行政院長的權責不明，經常成為議論的焦點。國會朝小野大時，「反對黨決策，執政黨執行並負責」的荒誕現象不時出現。修憲方式東施效顰，模仿美國增補條款體例，經歷七階段憲改後，憲法本文約有四分之一凍結，導致憲法前後不一，殘破不堪。

參、國號與正名的課題

長年來受到中國內戰結構的影響，台灣內部的國家認同錯亂，不論法規、條約協定或公私部門，到處充斥著與中國混淆的名稱，嚴重程度不言可喻。

有鑑於此，2004年12月陳水扁總統公開宣示，國、公營事業及駐外管處應推動「正名」，以彰顯台灣主體性，並於二年期限內達成具體成果。陳總統復強調「堅持台灣主體意識」為政府施政主軸之一，必須堅持台灣主體意識，超越統獨與族群，共同凝聚台灣人民對於國家認同的基本共識。接著，行政院於2005年1月完成「務實推動正名，彰顯台灣主體性」的規劃。該規劃以「凸顯我國為主權獨立國家之地位」、「彰顯台灣主體性」及「清楚區分台灣海峽兩岸為互不隸屬、互相對等之主權國家」為原則，正名範圍涵蓋法規、條約協定、中央政府機關名稱、駐外館處名稱、參與政府間國際組織之名稱、國營事業名稱、中央政府持股未超過50%的公司名稱、中央政府捐助成立的財團法人名稱、國防部所轄軍事院校名稱、教育部所轄專科以上學校名稱、海外中文學校（僑



校)名稱及其他共十二項。在名稱的處理方面，設定下列方針：1. 原則上以「台灣」稱呼我國，以「中國」稱呼中華人民共和國。2. 須使用正式國名時，以「中華民國」稱呼我國，並視情形以引號加註「台灣」；以「中華人民共和國」稱呼中國。3. 以英文名稱稱呼我國時，優先使用「Taiwan」、「Taiwan (R.O.C.)」、「R.O.C. (Taiwan)」。

正名工作實際推動時碰到諸多困難，例如國會朝小野大，須立法配合者往往觸礁；有些部門心存觀望，態度消極。惟最大的障礙在於國號問題，不待贅言。只要國號仍是「中華民國」，任何正名工作隨時都有遭受阻撓的可能，若干場合甚至不得不自我設限。前揭處理方針第二點明示，須使用正式國名時，以「中華民國」稱呼我國，並視情形以引號加註「台灣」，即充分凸顯當時民進黨政府的無奈，以及正名工作的侷限。

肆、制憲正名—國家正常化的必經途徑

台灣是一個國家，卻不是一個正常的國家，關鍵在於我們欠缺自己的憲法與國號。鑒於台灣需要一部合時、合身、合用的憲法，加上「中華民國」與「中華人民共和國」或「中國」容易混淆，因此藉由國民制憲權的發動，一舉完成制憲正名，毋寧是既符法理又切實際之事。

基本上，確立台灣的主權國家地位，充實人權保障，落實人民主權，依據三權分立原理建構行政、立法與司法的制衡關係，強化地方自治及明定政黨規範，都是新憲法必須包含的重點。新憲法以台灣為名，既可收正名之效，又有助於鞏固台灣的國家定位，培養人民的「憲法愛國心」。無論如何，要建立長治久安的憲政秩序，讓台灣成為正常國家，制憲正名是最根本的作法。

制憲正名的任務十分艱鉅，必須國內外主客觀條件成熟，方有成功的可能。惟總統身為國家元首，肩負維繫國家命脈與前途的神聖使命，自當排除萬難，戮力推動制憲正名工作。吾人認為，國民黨政權無可期待，爰剴切籲請民進黨總統候選人將制憲正名列為競選主軸之一，俾為歷史大業的成就開創契機。◆