對台灣體制改革的幾個思考

●顏厥安／國立台灣大學法律學院教授、國立台灣大學特聘教授

壹、一般性說明

差不多從1997年修憲開始，我就持續進行對台灣憲政或體制改革的各種思考。部分也見諸於各種寫作之中。這也包括去年與幾位朋友一起合力完成的「自由人宣言」。

所有這些思考與寫作都仍有太多錯誤、不成熟、不完整之處，而且距離可以實踐指導行動的任何策略或政策、政治綱領等，都有相當的距離。今天的發言，仍然是在延續這個可能永遠不會完成的思考努力。不過我認為這是身為一位法學者以及台灣公民最基本的公民義務與德行，因此當然還是要做下去。

以下先簡短提出我對這個「憲政／體制改革」大議題思考的幾個一般性前提或背景：

1. 台灣「國家性」（Taiwans Staatlichkeit）的「被問題化」。
2. 憲法法理學（constitutional jurisprudence）是具體的「狀態法學」（situation jurisprudence）。
3. 狀態法學固然是脈絡依存（context-based）的，但是也必須尋求「一般性原則」與具體歷史、政治等脈絡之間的「反思均衡」（reflective equilibrium）。
4. 在這種均衡下，實然與應然的關係（Sein-Sollen-Relation）是牽連的，而非斷裂的。

這些抽象表述的實際意涵，將在下面的討論中逐步呈現出來。

貳、制憲不可能，修憲也不可能？—「實質重要性」理論

我認為過去二十年的修憲，最糟糕的是九七年與零五年的兩次，雖然它們好像也各自成就了一些進步改革。九七年糟糕，是因為確立了權責無法相符的「大總統制」。零五年糟糕，主要是立法院席次、選制，以及為修憲設立形同不可能任務之門檻。

如果從修憲議題談起，其實2000年修憲將國大改為任務型、比例代表制國大後，被

國大不斷勒索的可能性已經非常低，不清楚為何非要急著修憲，且還要接受國民黨的條件，將修憲的門檻拉得那麼高。即使有林義雄帶領的社會力要求國會減半，單一選區兩票制，這個壓力應該也沒有大到非犧牲修憲可能性不可的地步。只要比較一年後阿扁面對貪腐指控、紅衫軍要求其下台的狀況，阿扁照樣都可以「不理會」，就知道修憲門檻拉高恐怕是阿扁及其幕僚們的「未必故意」，也就是樂見這種修憲不可能性，實質上也阻擋了法理台獨的最主要一條路徑。這大概是當年阿扁、藍營、美國，以及中國的最早一種「台灣共識」：壓制法理台獨，鼓勵維持現狀。

由於歷史永遠都會被重新詮釋、理解，因此就暫時不多討論這種非常晚近的過去式。眼前想要先問的是：制憲／修憲，真的都成為mission impossible嗎？這就要看如何理解「不可能任務」了。

不可能任務其實是指很困難，但仍非「絕對」不可能實踐的任務。這還真的很像是台灣面對制憲／修憲問題的狀況。更學理一點來說，什麼是「很困難」呢？簡單來說，有兩個特徵：障礙很大；變數很多。用兩個關鍵字來表示，就是：obstacle and contingency。而我的判斷是，後者的重要性比前者高。因為當某種「狀況」發生的時候，不無可能會發生障礙急遽縮小的情勢。

去年的例子：當洪仲丘案發生之後，因為一連串的處理失當，導致「堅決支持廢除軍審制」的聲浪排山倒海而來。這是之前完全無法預期到的。

因此假設馬總統（或任何一位總統）濫權推動某種兩岸和平協議或軍事互信機制，或者更離譜的其他協議，不無可能會浮現強大的制憲／修憲保台灣的聲浪。

更進一步說，既然修憲的門檻已經高達需要大約九百二十萬票的贊成，那如果可以修憲的話，幾乎等於可以制憲了。雖然有人說，制憲可能涉及修改國號、國旗、領土等，藍營不可能支持。這確實是個考慮，但是九百二十萬票的門檻，真的要「跨過去」，其實已經不僅是藍綠問題，而是少數意識形態鷹派就可以杯葛的問題。

修憲的前提本來就是藍營也願意推，而既然要推，而且推動的「成本」如此之高（必須要說服鷹派少數派、交換利益等），因此要「修改」的「內容」一定是非常「重要」，且具有重大政治誘因的改革目標，而不可能是枝枝節節的修改。

這是我對「修憲」的「實質重要性理論」（Wesentlichkeitstheorie）：台灣如果要修憲，一定是要推動「實質重要」的憲政體制改革。

這就牽涉到什麼是「修憲」？

參、實質重要的修憲，已經接近於制憲—台灣人民實質參與憲政體制選擇

我認為「實質重要」的修憲，已經接近於制憲，而且這特別是在台灣的「具體處境」之下，可以做這種思考。而且這也不僅僅是獨派的「自我安慰」，而是推動「台灣國族」（Taiwan Nation）之「政治成熟」（political maturity）往前一大步的、相當值得追求的目標。

以下先列出幾項，我認為屬於「實質重要」修憲的可能項目，但是先不及於國號以及第6條的國旗。此處列出的，當然也僅是一個建議方向：

（一） 廢除增修條文，直接修改憲法本文。（可直接「解除」自由地區／大陸地區的問題）

（二） 刪除憲法第1條的三民主義條款。

（三） 保留國民大會，但改為依照國會之比例代表，推選社會公正人士擔任，其任務僅有一項：推選總統。這意味著「廢除總統直選」。

（四） 總統僅擁有「象徵性」權力。

（五） 廢除「五院架構」。可考慮五院全部廢除。但也可以「技術性」地保留「三院名稱」，但是實質內容作「重大」改變。

（六） 改採「內閣制」。選制以及席次等，由法律定之。

（七） 行政院長為首相，由總統提名，立法院同意後出任。各部會首長原則上皆為國會（立法院）議員。

（八） 司法院實質上轉變為憲法法院體制。

（九） 考試院廢除，考試權回歸行政權。監察院廢除，監察權回歸國會。

（十） 降低修憲門檻。

還有其他許多可以提出的「項目」（例如政黨、地方制度、財政等），但是此處先列出這些項目，不但已經可以充分「顯現出」我所謂「實質重要」修憲，已經非常接近於「制憲」的意涵；更重要的是，這些項目的「變動」，可能是台灣人民（Taiwan People）第一次有機會「親自參與」到「憲政體制選擇」的過程當中，這個動態參與過程，就是實質的制憲。

肆、如果修憲不成，推動「體制修法」：朝向更權責相符的總統制

修憲需要非常大的政治能力，以及許多「變數」的促成。至少眼前看來，短期內實

施的可能性不高。一個可能的契機在於，2016年總統大選「之前」，兩黨候選人炒熱這個議題，甚至形成某種默契，不論誰當選，都願意推動憲政改革。另外一方則願意盡可能配合。

這裡面的最大「誘因」在於：改成內閣制之後，政治領袖反而有更「長」的在位期間，以及更穩定的「國會」配合基礎。簡單說，權力更大、在位更長。

不過我們當然也該思考，當這「修憲」真正能有機會實踐之前，在修憲的政治契機窗口出現之前，是否也應該推動「修法」來「帶動」體制的深層改革呢？

對此我當然採取「肯定說」，而且我主張的大方向很簡單：透過制定／修改法律，漸漸發展建立權責相符的總統制。

在此我並不想進行兩種無意義的爭論：

1. 我不想爭論：到底總統制、內閣制，還是半總統制／雙首長制，比較「適合」台灣？所有這些爭議，即使不是毫無意義，至少也可能犯了一個重大的「方法論錯誤」：「理念型」（ideal type; Idealtypus）並不能「直接」拿來作為「應然」判斷的「選項比較」。
2. 我不想爭論：到底台灣現在是不是雙首長制？九七年修憲以來的十六年「實踐經驗」，如果還不能充分顯現出在「台灣具體處境條件」下，這種「體制實施」實際上只會成為一種權責難以相符，權力難以節制的「大總統制」，如果還要「咬著」一些條文在咬文嚼字，那我只能說：對，這些主張、分析都是「對的」，但是我實在沒有興趣去「爭議」。

當我說「台灣是『大總統制』」時，我的這一句「陳述」，是在具體的「狀態法學」脈絡下提出的，簡單說，就是「作為」一種思考當下如何進行體制改革的「出發點」，也可以說，是提出一種對當前體制的「法現象學」（phenomenology of law）描述。我並無意在「實證主義」的拘束下，非要對「這個體制」提出什麼絕對正確的「實證社會科學」之「歸類」。

更重要的是，當我說「台灣是大總統制」時，我相信絕大多數「聽眾」（audience，這是法論證理論的專有概念）是可以相當「合理的」（reasonable）瞭解我在「講什麼」，並且可以相當合理的「同意」，我們可以以此作為「思考體制改如何改革」此一「實踐」目標的「起點」。

一切實踐認識都需要有一個「合理可接受」的起點「認知」，此等認知並不需要是一種「普遍」的「理論真理」。追求後者，反而讓「實踐」無從開始。

在台灣是大總統制的前提下，我認為可以思考考量下列的「法律制定」或修改，朝向推動「權責相符的總統制」之方向努力：

（一） 總統職權行使法

（二） 政黨法

（三） 選制的改革

（四） 國會聽證與調查制度

（五） 預算制度改革

（六） 憲法法庭

（七） 法院審判體制改革

（八） 檢察體制改革

其他還有許多其他項目，不過此處先簡要提出以上的要點。

伍、結論

限於時間與篇幅，我對於此一主題的說明，就先在這裡打住。台灣這個苦難國家裡的憲政體制改革，恐怕是個永無休止的議題。在此也感謝台灣新世紀文教基金會舉辦此一活動，讓各界有個機會來討論這個議題。◆