

# 轉型正義視野下的憲政改造

●王思為／南華大學歐洲研究所助理教授

「一個民族永遠都有權力重新檢視、改革以及改變他的憲法。一個世代不能把他的法律加諸於未來世代身上。」1793年法國憲法第28條

法國在1789年8月26日的「人權暨公民宣言」中第16條指出：「在一個社會當中，若人民的權利無法受到保障，政府的權力分立無法確立，就不算擁有憲法」。簡單地說，在早期的成文憲法概念裡，憲法功能在於有效地確定政府權力的分立、制衡、監督以及架構政府對於人民權利的保障機制。這個深受盧梭（J.J. Rousseau）《社會契約論》所影響的「人民主權」理論，不僅對法國兩百多年來的憲法發展扮演著主導的角色，同時也成為許多國家在憲法設計與憲法概念擴充上的基準。我國的民主憲政發展，也是依循著這條「人民主體性」的軸線前進，不斷地向黨國體制挑戰，爭取台灣人民的權利，並透過憲法的修改來確認民主成果的法制化：1990年6月民主進步黨訂立了「民主大憲章」並正式提交國是會議討論，因而促成接下來的修憲，爾後還包括1991年國民大會全面改選、1994年修憲總統直選、1997年凍省、2000年國民大會虛級化、2005年廢除國民大會代表等，台灣的民主成長就在「民主抗爭」與「憲法確認」兩者之間交互前進。然而政黨輪替之後，民主成長的力道就剩下「憲政改造」這條途徑，因此要繼續民主深化，就要繼續憲改，這個道理不言自明！

且讓我們回顧歷史，所有史料皆清清楚楚地載明了中國國民黨政權自接掌台灣以來，是以規避憲法作為規範國家機器基本功能的手法進行統治：自1948年5月10日「動員戡亂時期臨時條款」公布施行的那一刻起，憲法中諸多的文字規範便被凍結，憲法作為人民權利的保障書頓時成為樣板，憲法的基本精神硬生生地被關入黨國怪獸的黑牢裡；中國國民黨政權在戒嚴期間對於人民基本權利的踐踏與蹂躪，黨國一體、家天下的公私不分，種種專權的惡霸行徑在在都導致人民對當權者的極度不信任與恐懼，也造成了不正常的國家與社會發展，然而這些都不是一個正常憲政國家應有的表現。直到1991年5月1日「動員戡亂時期」終止及臨時條款廢除為止，憲法作為制衡國家機器恣意作為之把關機制才有重見天日的機會，國家的角色也才逐漸地由人權迫害者轉變為人權保護者。

由於憲法的實施被「動員戡亂時期臨時條款」凍結了四十餘年，換言之，憲法從掙脫臨時條款的束縛，開始在台灣實踐的具體經驗不過是二十幾年前才開始的事。在動員

戡亂時期不停上演的毀憲鬧劇，如其間總統得無止盡地連選且連任，國安、情治單位聯手共謀的白色恐怖對台灣人民生命的戕害（例如透過「刑法」100條），對國民思想、言論的箝制（如書刊的事先審查、報禁）、扼殺本土節目與語言、文化，國民基本的參政權利被剝奪（如黨禁、禁止集會遊行），所有憲法所表彰的基本價值與規範，都絲毫未被國民黨落實在這段黑暗的歷史之中。過去的人權加害者也未曾被真正究責與反省（蔣中正銅像依然矗立在台灣許多校園及角落中），轉型正義之闕如讓這段憲法空白的修補工程變成是個無可迴避的大哉問！

首先，我們都知道憲法是盧梭所描述之人民「總意志」（*volonté générale*）的文字體現，而這個「總意志」在超過一甲子以前的中國大陸時期與今日的台灣，明顯有天壤之別的落差。今日台灣的時空背景及各種條件皆與當初制定憲法的中國無法相比擬，今日台灣對於憲法的需求及想像也與當初中國社會的情形無法相提並論，縱使前幾次的修憲已經以增修條文的方式大略地重新規劃憲政框架，但不足之處仍所在多有，如何去補實其中的落差，這是屬於第一層憲政改造的問題。

再者，加上中國國民黨戰後佔據台灣那四十幾年的憲政空窗，使得台灣的民主憲政經驗幾乎是在廢墟之中一步一腳印、循序漸進慢慢地堆砌、構築起來的。不過正由於台灣的憲政扎根是以爭取自由、民主、開放的民主化作為前導，因此對於國家機器統治正當性的權力來源，乃至於國家定位等的憲政本質問題便一直被擱置，但這實屬國家正常化的一環，因此未來也勢必要嚴肅面對，這是屬於第二層憲政改造的問題。

因此，在這兩個層次憲政改造的問題上，除了制憲的方案以外，過去十數年來民間已持續不斷地對憲法修改提出種種主張，吾人知道許多團體早就提出琳瑯滿目的版本建議：原住民團體提出原住民專章、勞工團體提出勞動三權主張、人權與環保團體提出第二、三代人權（社會權、集體權、環境權）等等的主張，這些源自於台灣社會的訴求，證明台灣是個生意盎然的有機社會。當然，去年太陽花學運所凸顯出來的憲政缺失，也直接促成了現階段政壇上熱烈討論的憲改議題。我們也知道唯有透過下一階段的憲政改造工作，民間社團與各個族群的主張才有可能得到滿足，奠定台灣未來的進步根基。

在憲改的推動程序上，我們主張人民的事交由人民決定，需要憲改與否不是一政黨或一個人拍板定案的事，一切應是由下而上的推展過程、一切都該是以民為主的開放討論：議題透明、過程透明、結果自然也要透明。台灣的民主價值正因多元開放而偉大，台灣的民主也正因尊重人民的意志而燦爛。菁英式的保守主義思維與父權思想只會讓台灣的競爭力衰微，公平、公義、開放的社會才是扎根台灣的深耕之道。

然而在轉型正義的視野下，憲政改造的工程可說具有下列三個部分的意義：

#### 一、憲改之於轉型正義：「憲法正義」的價值確認

從威權轉為民主的道路上，轉型正義是一個最為重要的課題。雖然民主在台灣已經

誕生且逐漸扎根，但國家及社會的轉型卻無法斷裂式的跳躍前進，亦即不能沒有處理歷史真相的釐清與責任歸屬的確立，否則民主的一切發展都僅僅是假面，隨時都有翻覆的可能。然而一個民主國家不可能用清算的野蠻方式來對待過往的歷史，必須使用文明的「制度」來調解、來弭平過去殘酷的歷史所造成的不公不義，此時最好、最平和的方式就是透過憲法的修改，讓憲政制度來伸張歷史正義與社會正義，這也是世界上其他國家從威權體制邁向民主體制的共通經驗。因此，我們主張透過憲改的過程來建立並彰顯「憲法正義」的價值，這不但是實踐「轉型正義」的必要功夫，也是時勢之所趨。

## 二、憲改之於轉型正義：轉型期的憲法認同

台灣人民歷經了幾十年的奮鬥之後，終於擁有得來不易的民主成就，然而如何繼續鞏固這項成就、排除國家正常發展道路上的障礙，是實踐轉型正義必須面對的難題，尤其針對目前台灣內部呈現明顯分歧的國家認同、意識形態的對立也已經嚴重地擾亂了正常的憲政秩序，此時擁有一個足以統合全民的憲政典範是急迫且必要的。若能暫且拋開統獨爭議不論，而藉由憲法議題的討論過程當中，讓全民凝聚出一個制度上的普遍共識，並經由制度的認同達成「憲法認同」——讓全民意志得以凝聚在憲法之上、全民的集體意志得以藉由憲法完整地呈現，讓憲法對外作為「人民主權」的具體象徵，也讓憲法對內成為團結國家、團結社會的中道力量。這種先解決憲法認同，後處理國家認同的路線，不僅對於能夠帶領國家走出意識形態掛帥的泥淖，提升政府治理的效能，也對公民社會的強化有正面的效果，增加社會的民主的深度。

## 三、憲改之於轉型正義：「制度正義」的確立

1. 「半總統制」的設計上，由於在民國86年修憲的時候已經仿效法國第五共和憲法將行政院長的同意權取消，讓我國憲政體制朝向法國式的半總統制方式傾斜。然而今日朱立倫領導的中國國民黨卻又以「權責相符」的藉口說嘴，強力主張恢復閣揆同意權，這種政治算計的手法粗糙至極，實不值一哂。回想當年陳水扁總統時代，擁有國會多數的國親政黨聯盟既不願意提出倒閣、卻又不讓執政的民主進步黨有所表現，一切皆以政黨比例分贓式的違憲思考來切割行政權（NCC條例乃至監委名單產生），國親的國會多數聯盟偷偷摸摸地將黑手伸入行政權中。這些縱容國會專權的憲政亂象仍歷歷在目，結果現在只用一個「權責不符」的空洞口號就想偷渡「閣揆同意權」，將總統所代表的行政權完全架空，完全撇清過去他們在國會專權、濫權、毫無節制的「再怎麼野蠻」的責任。這種不尊重制度、不以制度為念的主張，完全就是踐踏制度正義的最佳典範。
2. 民主國家視修改憲法為一個常態，更是民主憲政運作的健康表現。聖文森、伊拉克等國家相繼以公投通過新憲法，落實民主程序；瑞士於1999年公投制定新憲，讓不合時宜的百年憲法走入歷史；法國則自1958年之後，迄今已完成了二

十五次的憲法修改（其中還有很多是與國家主權的變動相關），此外還有八次的憲法修改並未過關；換句話說，法國第五共和運作到目前已進行總共三十幾次的修憲提案。所以，應不應對於憲法進行修改與否，還是交由人民自己決定。而且修不修憲與否，跟修憲的「內容」有關，跟修憲的「次數」多寡則絲毫無關。台灣的憲法需不需要修改，要怎麼修，不應該是誰說了就算，而是傾聽廣大民眾的聲音，彰顯制度正義的必要性。

## 結語

憲法是個有機體，它必須跟隨著台灣的民主一起成長才有其真實存在的意義。不合時、不合身、不合用的憲法，充其量只是個另一種形式的門面憲法（*Façade Constitution*）。一個正常的憲政發展必須在一個正常的國家運作中扎根；沒有正常國家的運作，更難以出現正常的民主社會。因此，轉型正義與憲政改造，兩者需要同時俱進，絕不可偏廢。

迴避現實問題絕不是萬靈藥，誠實、坦然地面對過去，才有踏實的未來。其實今日的台灣絕對夠格好好地弄出一部屬於自己的憲法，那些反動、反憲改、反制度的反動勢力，就讓他們隨著歷史的洪流消逝而去吧。◆