制訂台灣憲法

●顧立雄／民主進步黨立法委員

●陳雪琴、蘇芳誼整理

在探討台灣憲政改革的問題之前，我們必須先回溯到1987年台灣解除戒嚴、1988年蔣經國過世、以及1991年動員戡亂時期終止，剛剛陳隆志董事長在演講中提到所謂實質落實人民自決權也就是從1991年動員戡亂時期終止後開始。台灣在1991年動員戡亂時期告一段落之後，政府才真正得到人民的授權，符合Bruce Ackerman曾經提出「憲法時刻」（constitutional moment）。

所謂「憲法時刻」的立基是說，一個國家推動改革，從一個體制大幅轉換到另外一個體制，當然那個時候台灣很明顯的就是從威權的體制要轉換到民主體制的時候。在這個從威權轉換到民主的過程中，往往會出現一個要制訂新憲法的時刻。同一時間，在歐洲就發生類似的狀況，當時東歐出現第三波民主化的浪潮，不但衝擊各前共黨政權，也導致柏林圍牆的倒塌。就在那個時刻，大部分的東歐國家紛紛制訂新憲法或者推動實質修憲的過程，產生實質修憲的行為動作。當時國際民主化的潮流，各國紛紛推動憲政改造，同樣在那個時刻，我們卻沒有辦法直接動到憲法本文的修改，取而代之的作法卻是透過從1991年到2005年間進行七次憲法增修條文的頒布、增訂跟修正。最後，2005年通過廢除國民大會代表的決議，同時還制訂憲法增修條文的第12條，頒布了一個非常高的修憲門檻—就是「四分之一的立委的提案，四分之三的立委出席和四分之三的通過」。簡單來講，就是四分之一和四分之三、四分之三，然後再交由公民複決，而公民複決必須獲得總投票人數過半的同意，才算是真正完成修憲的工程。

這樣一個如此高的修憲門檻，從修憲的角度來看，幾乎可以說是2005年後關閉了修憲的大門。直到現在，大家都還認為推動修憲是一件很悲觀的事情。

在此談到影響憲法修改的機制，基本上，大概有以下三個要點值得觀察：第一，就是要有熱情，這個熱情當然是從下而上，人民積極參與推動修憲的熱情，另外也要有從上而下當權者修憲意志的配合；第二，就是理性；第三，就是各方利益的思考。任何憲法的修改不可能純粹是理性的，大家在修改憲法的過程會帶動引發各方利益的角逐，競相在修憲的過程中擴張或取得對自己最有利的位置。

從1991年到2005年的憲改的運作當中，上述三個因素的運作痕跡是顯而易見的。1991年剛開始推動的時候，李登輝總統想要修憲的意志是非常清楚的，而作為一個來自於草根的民主進步黨，推動修憲的意圖當然也非常清楚，更不用說民間社會團體也都是帶著非進行修憲不可的熱情參與其中。

我記得很清楚當時台北律師公會曾經討論，要求召開國是會議，台北律師工會提出十項的聲明，裡面有一項重要的聲明，就是要求政府仿東西德的模式制訂基本法。那個時候對於要不要制訂憲法或是基本法仍存有不同的意見，台北律師公會經過一番討論與爭辯，最後多數通過提出仿效西德制訂基本法的聲明。後來，個人與黃昭元博士以及范光群律師也發表一篇專門探討制訂基本法的專文，因此還被告叛亂，當然最後是以不起訴處分。這個只是在說明當下我們推動憲政改革的熱情（passion）與意志，既有從下而上，也有從上而下推動的。

儘管大家對於憲政改革有極高的期待，但是總合這七次修憲的結果，我們仍然沒有辦法進入到憲法本文的修改，進而產生一個實質制憲的效果。這當然有多重的原因，裡面也包括中國國民黨從威權時期轉到民主時期，中國國民黨並沒有像東歐的共產黨一樣迅速瓦解。當然，主要的原因與李登輝擔任中國國民黨的黨主席帶領推動修憲的動作有關，除此之外，由於修憲涉及敏感與複雜的台海兩岸關係，加上現實上種種內外因素的限制，即使當時出現了一個很好的憲法時刻仍無法促成憲法本文的變動，只能透過憲法的增修條文，逐步程度性的去轉換相關國家體制的規定。

影響所及，不僅沒有辦法真正促成新憲法的出現，甚至憲法增修條文的前言，還寫明為了因應國家統一前的需要而來增修憲法，李登輝總統後來也因為這個理由而成立國統會。這就是到現在為止，大家對於台灣國家正常化所涉及的重要議題，除了台灣正名以及台灣加入聯合國之外，認為另一個制訂台灣憲法尚沒有辦法被滿足的部分。

在台灣要有一部自己憲法的部分。畢竟當前的憲法並不是台灣人民透過人民自決的方式去制訂的憲法，以致於造成台灣始終未能成為一個正常國家最重要的立論與政治想像的要素。中國國民黨自始至終，反對台灣人民透過法理上的自決，形成所謂的「法理台獨」，對此他們竭盡所能阻止新憲法的通過。儘管我們錯過了這麼一個重要的憲法時刻，但是社會上對於制訂台灣憲法的呼聲，沒有間斷過。

大家如果還記得的話，陳水扁總統第二任總統任期時，曾經在總統府裡成立一個「憲改辦公室」，而民間社運團體當時也相應成立「二十一世紀憲改聯盟」。當時當權者有推動憲改的堅定意志，可惜並沒有喚起社會上對於憲政改革的熱情與迴響，即使2008年馬英九政府上台一直到其第二任，都不可能召喚人民投入憲政改革的熱情。等到以反黑箱服貿為訴求的三一八太陽花學運開始後，台灣社會對於憲政改革的烈火又再度被燃起。

三一八太陽花學運從反黑箱服貿為訴求開始，雖然成功喚起社會大眾對於中國因素的重視，但是也喚起台灣人民的公民意識以及台灣主體意識的抬頭。在此個人要補充以下說明，那就是李前總統對台灣民主化的貢獻，從1998年李登輝繼任為總統後，1991年動員戡亂時期終止，李登輝總統開始主導推動包括國會全面改選、總統直接民選，逐步實踐人民自決（self-determination）的過程。這一段透過定期全面的授權（mandate），逐步形塑台灣朝向一個想像的共同體發展，並進而建立新的國家認同與形塑台灣主體意識。這一段不算短的發展過程，無形之中累積了三一八太陽花學運的改革能量，李前總統和阿扁總統在其中的貢獻是無可抹滅的。

到了三一八學運之後，社會對於推動憲政改革的訴求逐漸成形，到底這項改革強度夠不夠？在此個人必須指出，三一八學運的外溢效果，從最早的六都市長選舉，到2015年11月的縣市長選舉，再接著是2016年1月舉行的總統、副總統與立法委員合併選舉的結果，可以得到驗證。或許有部分人會認為說，當前台灣社會呼喚政治改革的能量，某種程度因為小英當選總統而整個被吸納，講得坦白一點就是小英吸納了所有的社會運動團體呼喚推動改革的能量，其中當然也包括憲政改造。現在大家要看小英下一步要怎麼做？這一部分涉及到台灣人民對她的期許以及如何解決現實上的問題。

接下來我要講的是，台灣憲政改革的下一步如何進行？目前個人與「公民憲政推動聯盟」（簡稱「憲動盟」）合作，「憲動盟」正在思考的是如何召喚由下而上，草根推動憲改的熱情。換句話說，如果想要突破四分之一、四分之三、四分之二的修憲門檻，必須得到過半總投票人數二分之一的支持，沒有從草根開始努力推動是無法成功的。

我們的想法就是先推動訂立《公民參與憲法改革程序法》，希望能夠獲得立法院的支持，目前的構想是在立法院成立一個委員會，由立法院作為一個幕僚單位，按照比例分配組成一個有各區域的公民代表與國會各黨派代表的團體，展開下鄉到各地進行憲改的審議，透過一鄉鎮一鄉鎮審議民主的方式進行憲改意識的扎根，最後提出憲改的題目。當然其中包括是否修改憲法增修條文第12條有關四分之二、四分之一、四分之三規定的修憲高門檻。然後，回過頭來再促成立法院基於這樣公民憲政會議的結論，對反對修憲的政黨施以壓力，迫使其同意支持修憲。因為即使立法院通過《公民參與憲法改革程序法》，仍舊得面對到四分之一和四分之三。四分之三的修憲門檻，其實能否通過門檻，還是要看中國國民黨的態度。如果社會的壓力夠大，就能夠影響中國國民黨的態度，至少在憲改的議題上不要反對，等後續憲改的改革方案立法院通過之後，再交由公民複決。其實，這段推動憲改的時程滿急迫的，希望在下個會期就能夠提出這個程序法，儘速使其生效之後，明（2017）年的12月31日前能夠完成公民憲政會議，然後在立法院趕在2018年5月31日以前提出相關憲改的提案並交由公民複決。由於法律規定，公民複決案必須在六個月以前要提出，如果流程順利的話，希望2018年的縣市長選舉時，同時交由公民複決。不管能不能成功，至少這是進一步深化台灣民主的過程，我們期待一

步步深化台灣的國家認同，進而逐步完成台灣所有住民對一個想像共同體的深化與再扎根的動作。

個人衷心期待，透過這樣子的一步一腳印去累積每一點、每一滴憲改議題的能量，然後再逐步修改憲法本文的相關內容，最後達到一個實質制憲的目標。以上是個人針對台灣國家正常化的目標中，有關制訂台灣憲法這項議題，所提出的心得與各位分享，也請大家來指教。◆