

# 被輕忽的憲政改革

●蘇彥圖／中央研究院法律學研究所助研究員

除了因為政治利益或者意識形態而抗拒憲政改革的少數保守人士外，台灣的公民社會對於台灣需要結構性、全面性的憲政改革這件事情，已累積有相當程度的共識，也對全面執政的蔡英文總統與民主進步黨，寄予厚望，期許他們設法並致力完成這項意義重大、影響深遠的艱鉅歷史任務。在2015年5月，時任民主進步黨主席的蔡英文女士，曾經親筆簽署全面憲改承諾書。不過，蔡總統就任迄今，還未曾運用總統引領公共討論的權威發言地位（bully pulpit），表達其對今後台灣憲政改革的任何看法。由公民憲政推動聯盟所草擬與倡議的《公民參與憲政改革程序法草案》，在數位民主進步黨與時代力量立法委員的支持下，已於2016年7月初步完成了提案與交付審查。然而，在握有國會多數的民主進步黨並未積極推動、傾力支持的情況下，這項試圖促成台灣於2018年、2020年乃至2022年分階段完成全面憲改的創新制度工程，立法進度分外遲緩。當前台灣迫切需要進行的憲政改革，是小寫c的憲政體制改革，而其中有許多環節，是只要經由民主多數決程序、不需要修改成文（大寫C）憲法就可以做到的。然而，在首次取得國會多數的一年多來，民主進步黨在兩岸、轉型正義、國會、選舉、公民投票、政黨、集會遊行等法制上所做的改革，幅度與進度均極其有限，僅在《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》（2016年）與《公職人員年資併社團專職人員年資計發退離給與處理條例》（2017年）等少數立法上，滿足了進步改革社群的基本期待。相對於執政當局戮力推動中的年金改革與司法改革，憲政改革顯然不是執政當局現階段的優先議題，而這樣的政治議程設定，容有檢討與改進的必要。

執政當局有可能基於以下幾種顧慮，以至於在（大寫C的）憲政改革進程上，瞻前顧後、裹足不前。首先，主政者可能擔憂，推動這個形式意義下的憲政改革，或許就像打開潘朵拉的盒子一樣，會對區域與國際政治，帶來諸多的不確定因素，甚至會積極改變蔡總統自就任以來再三宣示要去維持的「現狀」——也就是「現存中華民國憲政秩序」。為了維持國家與區域之安全與穩定，並避免被貼上「麻煩製造者」的污名標籤，主政者可能認為，自己有必要謹慎自制，而不宜主動尋求、推動憲政改革。換句話說，基於風險趨避（risk aversion）的國家戰略考量，執政者可能認為，現階段推動大寫C的憲政改革的國際政治風險，高於其所可能實現的國家利益，所以執政者有必要擱置、冷處理2014年太陽花運動後台灣的公民社會所發出的各種憲改呼聲，以免台灣得不償失。

另一個相近的國家戰略考量，則是將是否以及如何推動憲政改革，當作一種國際政治（特別是台灣與中國關係）的籌碼；主政者必須慎選出手的時機，以謀取最大的國家利益。基於對國際未來局勢的沙盤推演，執政當局可能認為，現在還不是台灣推動、進行憲政改革的最佳時機；為了實現更大的憲改利益（例如澈底揮別中華民國體制、制定台灣新憲），我們現階段或許還是耐心等待為宜。

憲政改革誠然不是、也無法在一種政治真空狀態下進行。我們完全理解台灣國際處境之艱難，也明白國際的現實政治對於台灣憲政理想的重重阻礙。可是，即使在可預見的未來，我們難以制定新憲法，也並不表示我們就只能抱守既存憲法的殘缺，而不能尋求體制內（也就是經由修憲程序）的憲政改造。更重要的是，如果執政者也同意，台灣迫切需要就憲政體制（憲政制度）——特別是行政—立法關係、中央與地方關係、行政區劃、國會選舉制度等制度環節——進行結構性的制度改革，才能進一步鞏固、提升台灣的憲政民主，那麼，執政者毋寧更應當積極承擔起領導憲政改革的政治責任，並對憲政改革的議程進行積極管理，據以降低憲改的不確定性與國際政治風險，並尋求其他民主國家的理解與支持。主政者在「是否」推動修憲的決策上如果過於權謀，除了可能流於一廂情願，反而還會嚴重減損了修憲的正當性。憲政改革實在太重要了，所以我們根本就不應該把要不要推動憲政改革一事，當作籌碼交易。在通盤考量了台灣憲政民主的發展困境以及台灣當前所處國際政治局勢後，我們認為，蔡總統及其所領導的民主進步黨，至少應該就「如何」推動無涉國名變更的大寫C的憲政結構改革，展開積極的規劃與行動，不可以什麼事都不做。

其次，由於中國國民黨仍然握有修憲的否決權，而且他們反對執政黨與／或公民社會所提出的一些憲改方案（例如修憲門檻的調降以及考試院、監察院之廢除等），還會設法力推他們自己所提、而他人未必能夠認同的憲改主張，有些論者或許已經預見，在台灣當前的政黨政治結構下，修憲政治極可能一事無成，或者頂多只能完成比較邊際性、比較沒有爭議的制度微調（例如投票年齡的降低）。基於這樣的政治判斷，主政者或許認為，「現在」並不是推動修憲的好時機；我們應該先設法讓進步力量取得四分之三的國會修憲多數，屆時，結構性、全面性的憲政改革，自然可以水到渠成。有些論者可能也認為，蔡總統與民主進步黨縱然「有心」推動結構性的憲政改革，他們現在仍「無力」實現他們就此所做過的許諾，而這畢竟是無可奈何的政治現實，所以我們毋須對於他們在修憲政治上的消極不作為，多所苛責。

修憲確實極其困難。在政黨極化（partisan polarization）的現實政治條件下，要讓主要政黨捐棄成見、攜手合作，共創出修改憲法所需要的超級多數聯盟，更是難上加難。必須尋求跨黨共識才有可能成局的修憲政治，也當然意謂著追求改革憲政的群體，往往不能堅持自己的理想主張，而需要做出相當程度的妥協。不過，修憲因為少數反對者的無理杯葛而終告破局是一回事；認為修憲註定會以失敗收場所以連試都不試，則是另一

回事。在前者，反對者當然必須為修憲破局、阻撓台灣憲政的進步轉型，付出代價。可是在後者，執政的改革者終須背負失敗主義者的印記，而無從推卸其虛應、蹉跎憲政改革的歷史與政治責任。就算最為理想的修憲政治條件，是讓支持進步改革的政黨（或政黨聯盟）取得國會修憲多數，致力於推動憲政改革的人們，也不應該兩手一攤，坐等天賜良機，而不去積極促成這項條件的成就。個人以為，及早開展憲政改革的政治進程與公共討論，進而讓憲政改革成為選舉政治的關鍵議題，很可能正是厚植並擴大修憲進步力量的最好策略。

由於修憲必須獲得台灣選舉人總額過半數的同意，一個合理的預期與規劃，是將修憲公投與既定的大型選舉合併舉行。這麼做除了可以方便公民行使投票權，降低修憲公投的動員困難與行政成本，也可以透明化修憲的政治議程，並且強化我們對於修憲議題與修憲進度的控管能力。如果我們參酌未來台灣大型選舉的時程，規劃修憲政治的進度，那麼，2018年底與2020年初，將會是距離我們最近的兩個最有可能的修憲時刻。把事情拖到最後一刻才做，是人之常情；在既定的政治議程上已有年金改革、前瞻基礎建設、司法改革等諸多重大議題等待國會議決處理的情況下，有些論者或許會認為，船到橋頭自然直——在國會必須提出憲法修正案、交付公民投票的前夕，許諾要推動憲政改革的執政當局，自然就會有所行動。根據這種看法，我們現在應該稍安勿躁，再給執政者多一些時間，讓他們把其他要事先處理好再說。畢竟，如果修憲完全是以最後的成敗論英雄；修憲的決策過程如何倉促或者深思熟慮，最後都將無關緊要。

然而，2015年修憲的失敗經驗告訴我們，如果我們等到最後一刻才匆促進行修憲案的國會審議，我們將有很高的機率，一事無成。畢竟，修憲不成就只是維持現狀，而這對掌握修憲否決權的反對修憲者來說，不過是剛好而已。屆時，就算少數幾個修憲提案可以通過四分之三的國會議決門檻，它們能否通過修憲公投的高門檻，仍在未定之天，而且再怎麼說，它們恐怕無法滿足台灣憲政結構重整的需要。如果台灣當前需要的，確是憲政民主制度的結構性重整，我們猶有必要告別既有憲法增修條文所採取的增補修憲模式（amendment），重新改寫（re-write; revise）整部憲法，而愈是結構性、全面性的憲政改造工程，愈是需要長期的規劃與資源投注，才能確保改革的成效。事到臨頭再論修憲的做法，不僅短視，也嚴重輕估了台灣人民的憲政理性與憲改意志。

我們可以初步設想出今後台灣進行鉅型修憲工程的兩套劇本：（a）於最近的一個潛在修憲時刻（例如2018年底），經由修憲成立一個負責提出整部憲法之修正草案的非常設的憲政會議（constitutional convention），並且降低修憲門檻，而後再根據此等新的修憲機制與規則，於下一個階段（2020年或2022年的潛在修憲時刻）進行全局性、結構性的憲法重寫。（b）為了讓國會得以提出全盤的而非補丁式的憲法修正草案，改革者先經由立法強化現行《立法院職權行使法》所定之國會修憲審議機制，然後再於未來的某個修憲時刻（比如說2020年），根據現行憲法所定修憲規則，完成一步到位的憲法重寫。

劇本（a）與劇本（b）都會先行重塑修憲的政治程序，因為惟其如此，我們才有可能打破台灣過往修憲的保守窠臼，大開大闢地擘劃這項攸關台灣民主前途的「前瞻憲政基礎建設」。更重要的是，不論採行哪一套劇本，執政者都需要積極引領台灣的公民社會，展開充分的憲政思辯，才有可能凝聚出完成這項鉅型修憲工程所需要的主權者意志。由台灣的進步憲改團體於年前所提出的《公民參與憲政改革程序法草案》，已經揭示了一個可以銜接劇本（a）或劇本（b）的具體行動方案。許諾憲改的執政當局何時才要跨出這個全面憲改的第一步？我們還在殷切等待。

被成文憲法鎖定的大寫C的憲政規範，其實只是實際上形構整個憲政生活秩序的小寫c的憲政制度的一個部分。憲政改革不應該被縮限於大寫C的憲政改革；許多至關重要的政治改革，其實並不需要修憲或者入憲，更不需要等到修憲工程告一段落之後，才能接續進行。由於這類毋須、不待修憲即可進行的憲政改革，在相當程度上是可以經由多數型的（majoritarian）的改革路徑加以完成，而且對於提升、改善台灣憲政民主的體質，會有相當顯著的成效，如果同時掌握行政權與國會多數的民主進步黨，就此未能積極進取，那難免會讓對憲政改革有所期待的人們扼腕甚至失望。除了期許執政黨在轉型正義、國會、選舉、公民投票、政黨、集會遊行等民主法制上，要有更積極的改革作為，我們也必須再次提醒主政者，台灣現行的兩岸法（中國關係法），存在著嚴重的民主赤字，致使台灣暴露在自由被收買、民主被掏空的高度憲政風險。執政黨不應以可能惡化台灣與中國關係為由，推遲相關法制改革（特別是兩岸協定監督條例之立法）的進程。

我們深知憲政改革的艱難，也願意給蔡總統與民主進步黨更多的鼓勵而非責難。然而，為了台灣民主的未來，我們在憲政改革的道路上，已無蹉跎迷失的餘裕。謹在此籲請全面執政的民主進步黨，儘速提出憲政改革的願景、時程與具體作法，莫再輕忽憲政改革。◆