



# 台灣民主化與憲法變遷

●李西潭／國立政治大學國家發展研究所教授

## 壹、前言

歷經2020年全球受到源自中國新冠病毒武漢肺炎的衝擊，依據自由之家與經濟學人的評比測量，可見其影響了全球自由民主現況，普遍出現倒退的情形。難能可貴的是，台灣在這場波及全球的疫情中因為防疫表現特優，像是政府部門的防疫措施透明且官員積極負責，以及人民的充分參與、配合，自由程度的表現並未受到太多妨礙，使得自由之家對台灣自由的評比不降反升，從原來的93分提升為94分；（Freedom House, 2021）更令人驚嘆的是經濟學人對台灣民主的評價，首次從「有瑕疵的民主」變成「完全的民主」，分數從7.73提升為8.94分，全球排名也提升到第十一名。（The Economist, 2021）放眼世界，台灣在過去一年的表現可說是可圈可點。而這樣的表現不僅是亞洲的第一名，更是在全球第三波新興民主國家中表現最好的。

由此言之，可以肯定的是台灣透過民主化已經確立並鞏固為主權在民的自由民主國家。然而，我們仍然不是聯合國會員國，連世界衛生組織大會都無法參與，雖然人民終於享有免於恐懼的自由，不再有政治犯、思想犯和良心犯，但聯合國兩大人權公約第1條共同揭舉的人民享有自決的權利，卻無法充分獲得保障。

要獲得國際的肯認，除了外在因素之外，仍然須從國家內部的團結與解決過去的威權遺緒著手。顯然過去台灣採行的一直是所謂「分期付款」式的民主化過程，只能在既有的《中華民國憲法》之外，運用增修條款的方式，從事修修補補的改革。如今，台灣雖已被國際評比為表現良好的自由民主國家，修憲與制憲的呼聲卻仍此起彼落。現在台灣是否又面臨憲法時刻，可以在民主深化的路上大步向前邁進？

## 貳、民主化過程：台灣經驗

台灣民主化過程有別於他國，具有自己的特色，導因於台灣歷史脈絡上與他國不同；其實，民主化並不會一步到位，而是歷經漫長的民主轉型與民主鞏固過程。而因為屬於「分期付款」式的寧靜革命性質，台灣在民主轉型與民主鞏固的過程中，是以漸進式的憲政改革來完成。

欲理解台灣民主化的過程，則要先理解所謂民主化，這是指轉向民主政治的運動，

亦即轉向不同的政治體制。(Mainwaring, 1992: 298) 根據學者Mainwaring的觀點：威權政體轉型涉及兩個階段，首先是轉向民主政治 (transition to democracy)，接著是轉向鞏固的民主政治 (transition to consolidated democracy)。(Mainwaring, 1992: 296) 不過，對於民主鞏固，學者普遍地強調制度化的重要性，差別在各種制度建立的不同觀點。有學者強調制度化選舉的重要性，在領導者和人民之間達成共識後，多元政治的其他特質才能顯現出來，包括言論自由等；(O'Donnell, 1995: 3-4) 但有一些學者則強調各種制度的建立，包括行政體系、議會制度、政黨制度等。(Lipest, 1994: 10-15; O'Donnell, 1995: 3-4)

但是，台灣與其他國家民主轉型的經驗相比仍有些許差異。田弘茂指出：「台灣雖無民主經驗卻有長期的地方選舉經驗，這種地方自治與定期舉行的選舉，使選舉活動習慣化而加速1980年代後民主化的進行。」(Tien, 1995: 9-10) 換言之，地方自治是台灣民主轉型的基礎，而轉型過程則包括了1969年國民大會代表補選，1972年國民大會修改《動員戡亂時期臨時條款》，讓中央民意代表得以增補選；然而，這樣仍撼動不了中國國民黨（以下簡稱「國民黨」）統治的地位，立法委員中仍有絕對多數的「萬年議員」，電視、收音機等大眾傳播媒體仍舊為國民黨所控制，選舉是威權主義選舉，故性質上只是政權信任投票而已。(若林正丈，1994：235)

我們從1989年的選舉中不難發現，選民對遲不退任的「萬年國代」以及停滯不前的政治改革不滿。1990年2月，國民黨為總統選舉爆發主流與非主流之爭，帶給社會很大的衝擊，導致3月時有數萬名學生群聚中正紀念堂抗議擴權的萬年國代，當時的李登輝總統接納學生大部分的訴求。1991年5月，結束動員戡亂時期，才有第二屆國大代表的全面選舉，這也是台灣首次具有競爭性的全國大選。1992年12月19日，立法委員全面改選是國民黨第一次允許政權公開的民主競爭，亦即反對黨首次有機會變成執政黨。

有學者指出，在立法院全面改選後，民主進步黨仍要求總統經由全民普選產生，係因為在台灣負責統領全國行政事務的行政院長乃是透過總統來任命，故直接的全民普選總統才能確保政府幾乎在所有國家事務上對選民負責。(Wachman, 1994: 42) 因此，雖然歷經1995年立法委員第二次全面改選，但是要到1996年3月舉行總統直接民選後，台灣才算是正式被列入民主國家之列；同年，自由之家所公佈的世界各國自由報告中就指出：台灣成功地完成民主轉型，亦即藉自由與公平的選舉，在多黨體系競爭下完成總統直選，呈現政治多元主義，因而被正式評比為自由式民主 (liberal democracy) 國家的行列。(Karatnycky, 1997: 6-18；李西潭，2011：146)

台灣的民主轉型基本上於1996年已經完成，後來的民主化進程歷經2000年與2008年二次政黨輪替，若依照杭亭頓 (Samuel P. Huntington) 提出的民主鞏固的判別標準：「雙翻轉測驗」來觀察，當時的台灣是否已達到民主鞏固仍有討論空間，因為台灣並非純粹的總統制，在半總統制之下，這只是行政權兩次政黨輪替而已。至於立法權則在



2016年時才發生首次政黨輪替。不過，依據自由之家與經濟學人如今的評比報告來看，台灣已經是表現相當良好的自由民主國家。此時此刻的台灣，在民主化過程的重心應該是從事民主深化的工作，至於民主鞏固方面，則是聚焦於制度化層面的工作，包括憲政體制、政黨制度與選舉制度三者之間的調整與互動最為重要。<sup>1</sup>

### 參、民主化與憲政改革

前面提過，台灣的民主轉型並非一次到位，轉型的過程並未造成原來威權體制的驟然崩潰，或大幅度的經濟成長衰退、社會動亂和嚴重的政治鬥爭。而是政權內部發生了一場由威權體制走向自由民主國家轉型的「寧靜革命」。（阮銘，2000：30-33）另外，由執政黨改革派帶頭與反對黨溫和派進行協商，並引領國家邁向民主化的變革模式，政府與反對派都展現成熟的民主特徵，導致社會並未發生重大的暴力，如此理性妥協、低度暴力也是台灣民主轉型的特徵。（參考Huntington, 1991: 165-174）

不過，作為沒民主經驗的新興民主國家，台灣必須面對民主化過程中的一些問題，例如如何進行轉型正義？促使軍隊國家化、建立新的憲政和選舉制度、廢除或修改不適合民主政治的法律等；甚至，有些問題本身就存在，民主並非萬靈丹可以解決任何問題，但是有些社會、經濟問題卻會影響政治，這包含黑金、賄選、社會經濟不平等、經濟停滯或倒退等。還好，這些社、經問題並未對台灣民主鞏固產生太大的阻礙，因為台灣在民主轉型與民主鞏固的過程中，經過七次修憲讓民主政治的制度化程度加深。在歷次修憲中，第一次到第三次屬於民主轉型階段，第四次到第七次則為民主鞏固階段：

#### 一、第一到三次修憲（1990年～1994年）：外來法統解構下的憲政危機與對內代表性強化

自從1980年代以來，廢除萬年國會，推動國會全面改選，一直是台灣本土反對勢力改革的首要目標。隨著釋字261號出台後，萬年國會的問題可望得以解決，由1991年的第一次憲法增修條文中明訂中央民意代表全面改選，改由中華民國實際統治的所及之處一、澎群島的人民重新選出中央民意代表，以解決國會正當性的問題。（葉俊榮，2003：33-34）

除了國會改選外，第一次修憲還針對限縮總統緊急命令的權限、將國安會等機構就地合法化等事項予以修正。第二次修憲則將總統、省長改為全民直選；然而，由於國民黨內部的路線鬥爭，建立由公民直接投票產生的總統選舉方式，在此次修憲並未成功，從而預告第三次憲改之必然性。（葉俊榮，2003：34）不過，排除政治鬥爭的面向，此次修憲在憲法增修條文中明文規定保障婦女、原住民等族群的權利保障，這是人權保障上的突破。1994年的第三次修憲才將總統直選的憲政改革落實，並將有歧視意味的「山胞」一詞改稱為原住民族，這也是針對少數民族的人權保障成文化的展現。

綜觀這三次憲改，雖然因為國民黨內部的權力分配與意識形態路線之爭，使得歷次憲改呈現片段性，以及原先具內在連續性的議題遭切割處理。不過，國民黨執政下的中華民國政府已經藉一種「寧靜」的變革模式，逐漸強化其民主代表性。此種對內代表性的強化，造成台灣統治結構從內部發生質變：所謂中華民國蛻變成以台灣人民為基礎，具普遍代表性的「中華民國在台灣」。（葉俊榮，2003：35）

### 二、第四次修憲（1997年）：面臨中國統一壓力的憲政危機與對外代表性強化

前三次修憲改變國民黨政權的對內代表性危機，但是從1970年代以降的對外代表性危機，並未因前三次憲改而舒緩。當時，面對著1997年中國以中、英協議重新佔領香港，藉此向外推銷「一國兩制」的方案，製造壓迫台灣接受其和平統一的國際氛圍。最明顯的威脅莫過於1996年，中國以文攻武嚇企圖干擾我國總統選舉。（葉俊榮，2003：35-36）

1997年憲改所欲解決的最主要議題則是對外代表性的建立與強化，其中涵蓋兩大議題：一是，大幅調整憲政制度的規定，如取消閣揆同意權等，使台灣邁向總統強勢的雙首長制；二是，同時宣佈凍省。葉俊榮認為，這些憲改措施只有放在台灣內外環境的變遷脈絡才能得到合理的解答。（葉俊榮，2003：36）

### 三、第五、六次修憲（1999～2000年）：修憲機關自我衍生的憲政危機與代表性問題終局嘗試

台灣制度化的過程不是一帆風順，第五次修憲就爆發國民大會自肥案，導致大法官宣布多項修正條文違憲，但較過去進步的是，增訂國家應重視社會福利、將澎湖列入離島保障權益的範圍中，這也是台灣最後一次在修憲時增加人權保障的條文。第六次修憲針對憲政制度調整，如國民大會的組成與權限、副總統缺位的繼位制度、正副總統的罷免流程、領土變更案的流程與司法院等人事同意權。

若將第五、六次憲改過程的運行至於民主轉型的巨大歷史結構加以觀察，中央民意代表的全面改選並未意味著國會民主改革的工作完成，更重要的是國會制度設計的合理化，這包含代議民主的代理成本問題降到最低點，從而達到主權在民的理想。不過，全盤性的國會改造並未隨之展開，這套理想直到第六次憲改，隨著國大虛級化，將其權限移轉到立法院，使立法院擁有近乎完整的現代民主國家的主要權限。（葉俊榮，2003：37）

### 四、第七次修憲（2005年）：被少數人決定的憲政秩序

第七次修憲針對國會制度調整，最深的莫過於將國會改為一院制，將所有任務型國民大會的職權全數移交到立法院，將正、副總統的彈劾案改為立法院提案與決議，由司法院憲法法庭審理，改變立法委員選制為單一選區兩票制（並立制），並減半立法委員





的人數，更改選制與修憲的流程等憲政改革。

由於特殊的民主化過程，使得台灣的民主鞏固伴隨歷次修憲來完成。但是我國現行憲政最大的荒謬之處，即第七次修憲改變之後的憲政規則，把修憲的難度大幅提高，將原本任務型國民大會廢除，改由立法院提議經公民複決通過後才能修憲。

2005年第七次修憲是由立法院提案，任務型國代複決通過確定此後修憲須經「有效同意票過選舉人總額之半數」的公民複決才算通過；簡言之，是以選舉人總額之半數作為通過門檻。然而，最大的爭議在於決定未來修憲程序的國民大會代表選舉卻只有23.35%的投票率；換言之，不到四百萬人卻決定了今後我國憲政的發展，這意味著該次修憲存在正當性的問題。<sup>2</sup>

此後，修憲門檻被修正為「立法委員四分之一提議，四分之三出席，出席委員四分之三決議，公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之。」質言之，我國憲政秩序在2005年被二大黨主導，決定了今後憲政秩序的走向；不僅產生修憲是否具備正當性的疑慮，更嚴重的是使得未來憲法變遷困難重重？

#### 肆、憲法時刻來臨了嗎？

誠然，憲法乃國之大法，必須有其恆定性以免政治秩序的衰敗，故幾乎每個國家對於修憲的態度與立場都非常嚴謹，這點以修改美國憲法為甚，須先獲得三分之二的參、眾兩院國會議員支持、以及四分之三的州議會兩院（三十八州）支持，才能使憲法修正案生效。

然而，由於美國屬於聯邦制國家，修憲須兼顧各州的州權，才会有這麼高的門檻，至於台灣當初修憲想要加強修憲難度，則是為了增加憲法的穩定性，大家可以理解。然而，一般法案的通過門檻，通常情況都是相對多數決，若要絕對多數決則大部分國家都採取三分之二的上限。而我國修憲卻規定需立法院四分之三的出席，以及四分之三的絕對多數才能通過的高門檻，這豈不意味著賦予四分之一的少數擁有否決權？就像議事規則若規定無異議才能通過，就等於賦予每個人都擁有否決權

換言之，修憲難度的提高，導致在未來修憲的過程中讓少部分的政權勢力握有修憲的「否決權」；按此制度設計來看，只要有政權勢力取得四分之一（25%）的立委席次，則就可以杯葛任何修憲案，無論該修憲案是否具有正當性與急迫性。更可悲的就是，我國憲政受制於中華民國憲法的制度框架，不論權利、義務的規範，權力劃分的政府組織，乃至於基本國家政策的原則，早就受到許多不合時宜的條文所制約。

現在迫切需要解決的問題就是「公民權」未能充分的保障。公民權的成年年紀下修早已是國際潮流，我國卻停留在二十歲始有投票權，荒謬的是人民滿十八歲就必須要負

完全刑法責任以及兵役義務，但是決定其犯罪與否的政治權利並不具備。這連帶影響的是限制了青年的職業選擇，包含不能擔任保全人員、證券業務人員或農漁會會員等，也不能在公有市場攤位擺攤；甚至是受暴少年離開機構要自力更生時，因為未成年而無法簽訂租屋契約，也無法開設銀行帳戶，因為職業選擇受限，易陷入高風險生活形態，直接影響弱勢青年生存權。

不僅是在經濟上的不平等待遇，公民的政治權利才是關鍵，年滿十八歲儘管可以參與公民投票，但是至關重要的公職人員選舉卻無法投票決定，遑論年輕人參與選舉來擔任民選公職。另外，按《集會遊行法》規定，不論是負責人、代理人、甚至是糾察員都必須年滿二十歲，導致未滿二十歲的青少年在任何議題上想發起行動，都得透過二十歲以上的人代為處理，而類似的情況也出現在《社會團體法》、《政黨法》等其他法規。

公民權成年年紀的下修，早就是許多民眾所關心的議題，但是真正啟動修憲的可能性反而是這幾年的事，原因就在於第七次修憲將修憲難度大幅度提升，但是這也提供吾人重要的啟示－爾後若又需要修改憲政規定，必須要有更審慎地制度配套，以免少數人就能杯葛憲政秩序的正常運作。本人建議修憲條文改為：「立法委員四分之一提議，三分之二出席，出席委員三分之二決議，公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過投票總數的55%，即通過之。」

至於制憲與否，也是比照相同的標準；惟相較於修憲，吾人更需要注意的是憲法時刻是否來臨的問題，制憲的憲法時刻何在？其中一個可能就是修憲高門檻使得修憲程序一直無法完成，人民要求直接透過公民投票的途徑來制憲；另外，制憲與否並非只是國內憲政秩序運作順暢的問題，而是外在威脅的壓力是否讓我國已經處於存亡之際的局面；質言之，制憲不僅是憲政秩序要趕上現實運作的修正，更應該做為我國一項「防衛性武器」。吾人曾主張：目前台灣沒有必要修改國號，但應該把它作為防衛性，以免外在民主的威脅干擾我國政治秩序的運作。<sup>3</sup>

## 伍、結論

台灣人口2,357萬但是有許多成就，2021年3月份外匯5,543億美元全球第四，金額遠遠超越新加坡韓國和香港。兵力世界排名第十三，最健康國家與最佳醫療服務國家世界第二名，醫療技術排名亞洲第一、世界第三，人口平均壽命高達八十點二歲，全球最大外派社群網站《InterNations》調查全世界「最友善國家」高居第一名，護照免簽國家一百二十四個，這些都是我國難仍可貴的成就。

然而，縱使我國有那麼多不凡的表現，但不論自由之家或經濟學人，雖對於台灣的自由民主評價甚高，卻都忽略了台灣人民受到打壓的委屈，無法加入聯合國及其周邊組織，無法與世界主要國家建交的困境，尤其是聯合國兩大人權公約所共同揭舉的自決權無法充分展現。現在，大家更應該思考的是，自由民主的台灣如何避免敵對勢力的威



脅？又特別是，中國今後在習近平的領導下，國家領導人大幅度的擴權，為了追求歷史定位則勢必導致區域的緊張關係，尤其是對台的文攻武嚇，無論是統戰陰謀或武力威脅。台灣透過分期付款式的民主化進程，已經確立為主權在民的自由民主國家。國號雖未改變，但是國際上普遍以「台灣」來稱呼我國。大家可以思考的方向是制憲正名，但不必然需要將國號改稱為台灣，倘若中國威脅對台動武時，台灣人民則可以利用公投直接更改國號，以自決權作為防禦性武器。亦即，制（修）憲、正名、不改國號，叫台灣，而將變更國號與否當成防衛性武器。

唯有中國民主化轉型成為自由民主國家，依據「民主和平論」的理論，台灣人民才能享有完全的自由與和平。然而，依據民主化戰爭論，中國民主化過程中卻是對台灣威脅最大的時候。（李西潭、張孝評，2004：1-34）<sup>4</sup>這段期間的緊張局勢，台灣民眾應該更審慎地運用政策選項來因應，例如上述所說的自決權作為防禦性武器。此外，未來台灣人民可以思考的是如何引領世界變遷：從自由主義走向生態主義。在民主業已鞏固之際，我國所要追求的不僅是一般人權的落實，而是更高層次的環境權保障與生態的維護。

今日，憲法時刻倘若真的來臨，不論修、制憲哪種選項，個人則認為有以下問題需要被思考：

（一）修憲是否可以達成制憲的目的與遠程目標

（二）若制憲需要考量的是

1. 既有憲法對於人權保障如何繼續落實？
2. 大法官會議釋憲對於人權保障如何延續？
3. 既有憲政運作如何承接？例如：帶有中國古代皇帝一宰相制度精神的總統一行政院長制度能否持續有效地運作？<sup>5</sup>
4. 人權保障新觀念，尤其是永續發展與生態主義的價值如何揭舉？

最後，吾人期待的是台灣從自由主義，朝向以生態主義為導向的永續發展目標前進，確立「人的自由以不侵害自然生態平衡為限」的憲法原則。

**【註釋】**

1. 依Schedler的觀點，民主鞏固的過程其實就是國家在時間序列上，避免發生民主倒退的現象，進而邁向穩定之民主制度的過程。其中最為重要的就是「組織民主」（organizing democracy），在此階段中，除了要求建立比單純制度化民主國家更多的基本規則，國家還希望在此階段裡建立起民主的特殊制度與組織，包括對政黨政治、行政官僚、立法機關、司法機關，以及各項利益協商的機制。（Schedler, 1998: 100-101）
2. 林朝億報導，〈正當性有問題 李西潭：當初國代投票率僅23% 卻修出超高憲改門檻〉，《新頭殼》，2021年2月1日，<<https://reurl.cc/OXo0OR>>。
3. 吾人曾在立法院公聽會指出：台灣已經確立為自由民主國家，需要的是防衛自由、民主，吾人肯定蔡英文捍衛主權，但不挑釁。目前台灣沒有必要修改國號，而應該把它作為防衛性，如果中共動武，人民就可以順理成章透過公民投票更改國號。同前註。
4. 未來中國民主化唯有徹底轉型為自由民主國家（liberal democracy），才能維持世界和平，因為至今為止，自由民主國家之間從未發生過戰爭。也唯有自由民主國家才會遵守聯合國兩大人權公約共同第一條的自決權精神。
5. 比較政治學者在討論憲政體制類型時，大多將台灣歸類為雙首長制或半總統制。然而，所有的憲政體制，包括總統制、議會內閣制或半總統制，乃至於半總統制中所謂總統—議會制或總理—總統制，都是基於討論方便歸類的理想類型。台灣的憲政體制運作不可能不受到中國數千年來皇帝有權—宰相有能的政治文化影響，這也就形成從蔣介石到現在，台灣人民普遍皆認為總統須有實權的原因。

**【參考資料】**

## 一、書籍

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and Londin: University of Oklahoma Press.

Wachman, Alan M. 1994. *Taiwan: National Identity and Democratization*. New York: M. E. Sharpe.

李西潭，2011。《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心價值》。台北：五南。

阮銘，2000。《民主在台灣》。台北：遠流。

若林正丈，1994。《台灣：分列國家與民主化》，洪金珠、許佩賢譯。台北：月旦出版社。

葉俊榮，2003。《民主轉型與憲法變遷》。台北：元照出版有限公司。





## 二、專書論文

Mainwaring, Scott. 1992. "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues." In Scott Mainwaring, Guillermo O' Donnell and J. Samuel Valenzuela, Eds., *Issues in Democratic Consolidation*, pp. 294-341. Indiana: University of Notre Dame Press.

## 三、期刊論文

Karatnycky, Adrian. 1997. "Freedom on the March." *Freedom Review*, Vol.28, No.1, pp. 5-29.

Lipset, Seymour Martin. 1994. "The Social Requisites of Democracy Revisited." *American Sociological Review*, Vol.59, No.1, pp. 1-22.

Schedler, A., 1998. "What is Democratic Consolidation." *Journal of Democracy*, Vol.9, No.2, pp. 91-107.

李酉潭、張孝評，2004。〈民主化與台海和平之分析〉，《問題與研究》，第43卷第4期，頁1-34。

## 四、會議論文

O'Donnell, Guillermo, 1995. "Partial Institutionalization: Latin American and Elsewhere." An International Conference on Consolidation the Third Wave Democracies: Trends and Challenges. Taipei.

Tien, Hung-Mao, 1995. "Prospects for Democratic Consolidation in Taiwan." An International Conference on Consolidating the Third Wave Democracies: Trends and Challenges. Taipei.

## 五、網路資料

The Economist. 2021. "Democracy Index 2020: In sickness and in health?" <<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>>.

Freedom House, 2021, "Freedom in the World 2021: Taiwan." <<https://freedomhouse.org/country/taiwan/freedom-world/2021>>.

林朝億，2021。〈正當性有問題 李酉潭：當初國代投票率僅23% 卻修出超高憲改門檻〉，《新頭殼》，<<https://reurl.cc/7yNnEQ>>，查閱時間：2021/02/01。◆