

# 台灣民主化的特殊性：制憲公投與政治改革、國家正常化的關係

●李明峻／新台灣國策智庫研發長

正如李西潭教授所言，由於台灣歷史脈絡的特殊性，使得台灣民主化過程有別於他國，特別是憲法與政治改革、國家正常化的關係，其特殊性包括下列三項。

首先，一般國家通常是經過民主化之後，推翻舊體制與舊憲法，重新制定全新的民主憲法。例如，韓國於1987年6月發生民主運動，迫使當時的執政黨對外發布「六二九」民主化宣言，並在同年10月以公投方式通過韓國的新憲法，恢復總統的民主選舉，該憲法迄今仍舊沿用<sup>1</sup>。再如1990年代初期以來，中東歐諸國進行民主轉型<sup>2</sup>，放棄共產主義的意識形態，改變共黨一黨宰制國政的局面，其後並制定新憲法，朝向民主憲政的落實<sup>3</sup>。但台灣的民主化卻是相反順序，是以「分期付款」方式修改外來的舊憲法而進行民主化，透過寧靜革命的方式，歷經漫長的民主轉型，逐步完成台灣政治的民主鞏固，惟直到目前還在進行憲政改革，全新的民主憲法迄今仍未制定。

其次，一般國家通常是獨立建國後才制定憲法，有時甚至是獨立後經過相當時日才制定新憲法。如第二次世界大戰後從殖民地獨立的各國，都是獨立建國後才制憲的事例。另如美國於1776年7月4日正式公佈「獨立宣言」，獨立戰爭爆發。五年後的1781年英國在約克鎮之役中投降，美國獲得真正的獨立。1783年《巴黎條約》中，英國正式承認美利堅合眾國獨立，而1787年美國憲法才獲得通過<sup>4</sup>。然而，台灣卻是要透過新憲法的制定來完成獨立建國。過去中國國民黨的國民政府透過《中華民國憲法》之實施，自我主張中國的代表性，但隨著李登輝總統終止動員戡亂、解除戒嚴、國會全面改選與總統直選，似乎外來政權也在地化。然而，由於《中華民國憲法》到目前為止只是透過修憲增刪內容，而非被廢止並重新制憲，因此《中華民國憲法》之大中國正當性仍在延續，使「台灣當局」並沒有告別與舊政權之關係<sup>5</sup>。那麼透過內國憲法之制定，廢止《中華民國憲法》，制定類似《台灣國憲法》之類的新憲法，是否能完成台灣的獨立建國<sup>6</sup>？

最後，台灣民主化與公投的關係。台灣在第一波的民主化中，確立總統直選與落實代議式的間接民主制，但由於台灣特殊的選舉文化與政治背景，使得正常國家以選舉結果決定政策的機制無法確立，國會不但無法成為決定國家政策的機關，反而因不同政治勢力的較量，有時甚至變成阻礙民選總統實施決策的絆腳石。在此種情況下，為補救責

任政治的缺失及國會功能的不足，要求公民投票制度（直接民主制）的呼聲高漲，儼然有形成第二波民主化運動的趨勢。

其後，《公民投票法》（以下簡稱《公投法》）於2003年11月成立，《公投法》於2004年1月2日起正式實施，保障中華民國國民實踐公民投票的權利<sup>7</sup>。特別是在廢除國民大會之後，複決立法院所提憲法修正案及領土變更案的權利由全體國民行使。然而，由於要求投票人數須達50%之高門檻，因此全國性公民投票截至2017年修法前，中央選舉委員會公告成案、並舉行投票的六個全國性公民投票案，全部因投票人數不足而遭到否決。

2017年12月12日，立法院通過修正《公投法》部分條文，公投提案門檻與連署門檻均調降，並且新增電子連署。此次修法後，廢除行政院公民投票審議委員會，改由中央選舉委員會審核人民全國性公投提案；公投年齡由二十歲降為十八歲，並可不在籍投票；將憲法修正案之複決及領土變更案之複決合稱「依憲法之複決案」，並限制只能由立法院提出；此外，行政院可經由立法院同意後，提出重大政策之創制或複決案。最重要的是，歷來造成公投案無法成立的高門檻大幅調降，只要投票結果中有效同意票數多於不同意票，且有效同意票達投票權人總額四分之一以上者即為通過。2019年6月18日，立法院再通過修正《公投法》部分條文，新增公民投票日，每兩年舉行一次公投；定8月第四個星期六為「公民投票日」，使公投與大選脫鉤<sup>8</sup>。台灣人民直接民權和人民主權的確認和實現，歷經漫長的奮鬥歷程，惟至今未能克盡全功。

如前所述，由於台灣內外的特殊情況，使得台灣民主化與憲政改革、國家正常化、公民投票之間存在相互的連結性，這是一般國家所絕無僅有的問題。原本是民主化之後才進行憲政改革，但台灣卻是透過憲政改革逐步推動民主化；原本是獨立建國之後才進行制憲工作，但台灣卻是透過制憲工作推動獨立建國；原本加入聯合國<sup>9</sup>與制憲<sup>10</sup>都是一般國家順水行舟的事，但在台灣加入聯合國與制憲卻都必須透過「公民投票」才能決定是否進行。

憲法是保障人民權益的最高依據，因此必須要能夠與時俱進，更何況現行憲法等於是台灣在國家定位與政治改革的緊箍咒，台灣必須加以排除。由於現行的修憲程序極為嚴苛，而且單是修憲無法解決國家定位問題，因此台灣憲政改革只有制憲這條路，而制憲面臨國內外諸多阻力，如要推行只有透過公民投票，展現台灣人民制定自己憲法的決心，讓政府推動制憲能有民意支持，使制憲獲得合法性與正當性，期待全民共同努力！

## 【註釋】

1. 郭秋慶，〈韓國民主轉型的形成與延伸的問題〉，《台灣國際研究季刊》，第6卷第4期，2010年冬季號，頁1-27。
2. 吳玉山，〈政權合法性與憲改模式：比較台灣與歐洲後共新興民主國家〉，《問題與研究》，第45卷第1期，2006年1月，頁1-28。
3. 洪茂雄，〈中東歐國家公投對台灣的啟示〉，《新世紀智庫論壇》，第41期，2008年3月30日，頁31-38。
4. Gordon Wood, *The Creation of the American Republic, 1776-1787* (Williamsburg, Va.: The University of North Carolina, 1969), pp.435-454.
5. 陳怡凱，〈修憲或制憲？如何以法律的手段建國〉，《這裡不是一條船》，鄭南榕基金會主編，2019年1月29日，頁31-38。
6. 如律師賴中強即認為，台灣最可能採行的制憲方式，是由立法院以簡單多數決的方式通過新憲法，再交由公民複決，新憲法只要獲得人民的支持，就可以順利通過，從而告別與舊政權之關係。參照賴昀，台灣必須制憲！」律師賴中強：中華民國憲法不是台灣人訂的，還要把它當神主牌？《沃草》國會無雙，<<https://musou.watchout.tw/read/NGeOJQ3kl7wl2Z3CPUaC>>。
7. 蘇芳禾，〈公投法三讀過關 打破烏籠門檻全調降〉，《自由時報》，2017年12月12日，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2280752>>。
8. 陳俊華，〈公民投票法大事記〉，《中央社》，2017年12月12日，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201712120167.aspx>>。
9. 目前世界上唯一曾以公投決定申請加入聯合國的國家是瑞士。瑞士長期中立而不參加國際聯盟組織，因為國民改變意識，而於2002年3月3日舉行公民投票，決定申請加入聯合國。郭秋慶，〈瑞士公投加入聯合國的經驗與借鏡〉，《新世紀智庫論壇》，第41期，2008年3月30日，頁27-30。
10. 迄今為止，世界上唯一曾以公投決定制定新憲法的國家是智利。智利民眾於2020年10月25日以壓倒性票數通過公投支持起草新憲法，以取代實施四十年之久的獨裁時期憲法。鄭勝得，〈南美 | 智利制憲公投過關〉，《工商時報》，2020年11月8日。◆