

# 修憲與制憲的路徑抉擇

與談人：林佳和／國立政治大學法學院副教授

完整國家性、欠缺相符之憲法規範秩序？憲法本體分裂下的策略思考

問題其實又簡單、又複雜：台灣作為一個滿足主權要求、政府有效統治、人民、足以區隔其他國家之領土範圍，所謂具有完整國家性的政治體，從法律規範性來看，最大的問題無疑是：在法律上（*de iure*）自我描述國家性本身之憲法秩序，不論成文或不成文，與現實上（*de facto*）之實況嚴重背離、脫節、矛盾，甚至產生與其他國家的重疊、競合與衝突，乃至基於這個原因，在國際社會上遭絕大多數國家拒絕外交承認，所謂拒絕台灣作為一個主權國家，至少在國際法上看似如此。說穿了，根源無疑在於中國代表權問題。歐洲有句流行語說：It's all about China, stupid!，其實，談到我國憲法秩序，問題也一樣。

《中華民國憲法》，無法描述現況，無法理解與溝通何謂中華人民共和國。大陸地區？台灣地區？竟然作為唯一與中華人民共和國的共識語言，骨子裡卻是兩個相互衝突、互斥的國家性、法制度、政治體下，根本不可能相容的指涉。無比的怪異，此台灣地區非彼台灣地區，此大陸地區非彼大陸地區？！不但混淆視聽，擾人耳目，糊塗國際社會的認識，更嚴重的，錯亂自己的國民，悲哀的是，有時連何謂國民都講不清楚。始作俑者，就是自己的《中華民國憲法》，包括台灣民主化之後的憲法增修條文。沿襲1947年的架構不變，完全無視1949年之後的規範與現實巨變，自我催眠，自我陶醉，一直到今日的自我遮掩與自我矛盾，國格的分裂？最後淪為政治人格與國家認同的分裂。

為何應該要動憲法？除前述的國家與國家性之憲法指涉外，還有許多重要的理由。首先，重大的政治社會需求，須有新的成文憲法基礎，方得因應與滿足。再者，如果不甘於只是單純的政治宣示，憲法要有用，則必須課以行政、立法、司法等國家公權力，新的規範性內涵與指向，才能兼顧保障人權、社會形成等憲法目標。接下來，中央政府組織、水平與垂直的權力分立，需有不同於現狀的新安排，以符合需求，最後，台灣特有的：憲法增修條文設下之四分之一、四分之三、四分之三、全民公投複決修憲門檻，成為「超剛性」憲法之不可修憲性，形成憲政發展障礙，必須想辦法克服。

追求新的憲法秩序，不管理論或其他國家經驗上，可能有兩種不同的選擇：第一，

制憲，多數國民形成明確的政治意志，要賦予台灣國家性一個法律上新的國家形式、名稱及「憲法裁剪格式」，對此，一個新憲法的創設作為必要條件，直接，乾脆，從無到有，可以擺脫現行法秩序的許多束縛與障礙。第二，修憲，但作為極大幅度的修憲，多數國民形成政治意志，賦予中華民國一符合政治現實的法律新秩序，雖然繼續維持現行《中華民國憲法》的基本框架，進入比方第二共和，接近制憲內涵之修憲，作為「後國家轉型」的憲法形式。

在前述兩種模式選擇下，如同英國前首相Tony Blair所說的：what matters is what works，奏效的才重要，要建立一新的憲法秩序，足以克服前述問題，賦予台灣國家性一個符合現實與規範性期待的國家憲法，不論制憲或修憲，可能有以下幾個路徑，足供社會行動者思索。

第一，透過修憲程序，塑造「新的憲法秩序」：將增修條文「憲法本文化」，或廢除增修條文，直接修改本文，當然，之後交付公投複決。

第二，所謂柔性憲法模式：與第一路徑稍有不同的，是將國會（立法院）的修憲委員會「制憲會議化」，使之作為民主正當性上的最適平台，大幅突破現行關於國會內部程序的限制，不論是否交付公投複決一科索沃就沒有，將未來的憲法秩序，形成趨近柔性憲法國家的模式。

第三，體制外、半體制外的「制憲會議化」：由總統發動，或由總統與立法院共同建構新憲平台，強化民主正當性成分，不論採取的是強度高的標準制憲會議，抑或較低的憲法國是會議，提出憲法草案，再連結公投複決。

第四，憲法質量變：透過法律之制定與修改，提供台灣國家性新的實定法組合，例如國旗法、國籍法、國家領土疆域法、廢除兩岸人民關係條例等相關法令，重構以台灣作為所有法秩序人地指涉之基礎，質變憲法秩序，接近不成文憲法國家的模式。

第五，以直接民主創造制憲權行使契機：由總統交付行政院發動，不論是否公投廢中華民國憲法，再同意應建立新憲法，再連結前述第二或第三模式，或再銜接其他方式，類同一个新的國家誕生一般，新的創設與開始。

英國十九世紀歷史學家、輝格黨政治家、曾任軍務大臣的Thomas Babington Macaulay說，革命常見的首要理由是：當人民明確地往前進，憲法卻依然原地踏步。《中華民國憲法》，台灣的憲法秩序，不只原地踏步，甚至意圖把現實拉回七十餘年前，那個虛惘、至少只是曇花一現的憲法預設，它嚴重干擾與破壞台灣國家性尋求正當正確之規範基礎的追求，混亂國民與第三人的認知與意識，不論國內或國外，甚而被拉往以中華人民共和國為主體之一個中國基底——不論政治現實或法律內涵。必須努力建立台灣新的憲法秩序，一同思考與行動，不論採取何一策略與路徑。

## 與談人：張錕盛／東吳大學法學院講師

談論憲政改革有幾個思考路徑做為參考，第一個思考路徑是，我們有什麼樣的憲政現實的需求，所以要憲法改革？第二個思考路徑是，制憲與修憲都是憲法改革的手段而非目的，所以，要談的只是，哪個手段比較能滿足憲政現實的需求？只是我們給了七次修憲的機會，為什麼仍不能達到憲法改革的目的？究竟有哪些事是修憲做不到的事？最後，我們只要理解制憲所產生的困難，去把該有的石頭搬開，就可以達到憲政改革的目的了。這裡我們要認識制憲的難度有多高？並且思考如何改變既定的思維？如果真的要談妥協，至少要以全面修憲的方式，來達到實質制憲的目的。

### 一、我們有什麼樣的需求，所以要憲法改革？

如果說現在這部《中華民國憲法》為什麼不太被尊重？第一個關鍵，在於：憲法規範對象從中國改變為台灣這個巨大改變，且，現在多數受規範者並非當時制憲者手的延伸，但卻可以因為少數人就可以阻止憲政改革，這也是修憲作為憲法改革最大的困境。

第二個關鍵，在於：當前的憲法規定與七次修改後的憲法仍然無法提供良善的憲法制度，特別是無法有效交代主權者人民與各國家權力的關係，以及各國家權力彼此間的關係。除此之外，基本權主體的人民之新興人權亦未被放入憲法之中，主權者人民對於國家目標的設定、對於各國家權力之憲法委託，甚至是課予義務似乎無法因應憲政現實。

### 二、制憲與修憲都是憲法改革的手段而非目的

其實，我個人從不堅持哪一個憲法改革的手段，但要能有效適應台灣現狀的憲政改革，修憲和制憲都可以。只是修憲努力過，卻花了最大功夫在維持中華民國法統和跟中國的關係。至於作為適應台灣現狀的憲法，好像不是重點。如果修憲的重點在適應台灣現狀，其實也可以！

### 三、哪些是修憲做不到的事？

修憲權的本質，是不質疑這部憲法是否正當。在這個點上，我們一直受到非我們制訂之憲法的牽絆。拿不掉中華民國的包袱。又修憲的門檻，讓四分之一的少數，可以綁架新的憲法秩序。除非這個少數自願廢棄武功，否則，修憲的結果永遠不是符合台灣現狀的憲法，而非得與中國糾葛不清，無法成為獨立而正常的國家。這也是，我們給了修憲七次機會，卻從來無法有必符合台灣現狀的憲法出現的原因。也因此，我們應該要認真思考制憲作為憲法改革的方向。

### 四、制憲的難度有多高？

我們都知道要破棄舊憲法，常常被視為是一種革命。但是，如果革命的對象是一個

不是我們能依自由意志決定的憲法內容，好像也沒那麼值得大驚小怪。反而應該質疑的是：自己的房子要怎麼規劃、怎麼住，都要經過別人的同意才可以改，不是怪怪的嗎？

另一個問題是，台灣內外敵人聯手恐嚇人民！《中華民國憲法》是台灣民眾避免戰爭的保命符，「憲法一中」可保台灣安全。這是台灣內部敵人最常講的話，那我也希望他們問一下中國政府承認現在這一部《中華民國憲法》？他們可是在制定之初就否認的喔！至於，中國政府就不用說了，如果，他們要反對台灣制憲產生符合台灣人自己憲政現實需求的憲法，就先承認現在這一部《中華民國憲法》吧！否則內外敵人只不過是聯手恐嚇台灣人民，不讓我們有機會有一套符合台灣人民自己需求的憲法而已。我看不到任何正當性與合理性。

我個人覺得比較可怕的，反而是台灣人民沒自覺！由於，人民跟憲法的距離太遙遠，對於新憲法無感，也覺得在舊制度下，也活得好好的。這個問題最大，所以，我認為制憲要成功，拉近人民與憲法的距離很重要，因此，我們要花更多的精力在憲法教育上，特別是未來的公民。

另一個重點，是執政者難以抗拒「模糊權力」的誘惑，並不想讓憲法規定得太好，使得自己受到明確的規制。這部分我得奉勸民主進步黨的朋友，一是，不要認為會永遠執政，一是，「權限清晰」更能得民心。

##### 五、如何改變既定的思維

舊的憲法本來就沒有正當性，我們只是在形塑符合台灣人民需求的憲法，沒有革命的問題。再則，台灣人民自己做主人的意志應該被喚醒，應該行使第一次的制憲力，才能證明台灣人民真的做了這個國家的主人，自己完全能自由地凝聚共識，建立符合自己需求的國家基本秩序。最終，外部敵人沒有承認這部憲法，而內部敵人是人民作自己主人的阻礙者，這件事，應該要讓強將中華民國法統大帽子戴在台灣人身上的這群人，知道他們在台灣不會有市場。而對於執政黨來說，民主國家政黨輪替是常態，明確的制度比較能精算人民的需求，也比較能永續執政。不要放棄自己原本的創黨理想，才可以贏得人民尊重與支持。

##### 六、結論：至少要全面修憲

最後我認為，如果，憲法改革是大家的共識，至少要把修憲門檻拿掉，這樣符合台灣人民需求的憲政秩序，才有機會產生。而這個問題，恰巧就是選擇制憲的好處，它並沒有這塊大石頭。而如果非得修憲不可，那至少要全面修憲，讓最類似人民的第一次制憲力可以勉強實現。

## 與談人：范雲／立法委員

剛剛入場前媒體的朋友問我今日為何會來參加座談會？我想「制憲」是我們在學生時代就提出來的理想，現在個人作為一位立委，看起來過去與現在雖然有一段距離，但是，個人認為從事政治工作就是在「拉近距離」。今天這場研討會就是一個很好的對話平台，我是民主進步黨（以下簡稱民進黨）的不分區立委，今日在場的還有民進黨的區域立委鍾佳濱委員、時代力量邱顯智（前）主席，大家在這裡與民間的朋友、學者專家們一起討論對話。

台灣社會在野百合學生運動落幕、當時民進黨和中國國民黨（以下簡稱國民黨）在李登輝主導下召開國是會議之後，當時有一群學生也包括我，與教授們成立一個「台灣學生教授制憲運動聯盟」。當時的參與者有在座的鍾佳濱委員，可能已經從台大畢業擔任國會助理；以及林佳和副教授，當時可能還是研究生。基本上，「台灣學生教授制憲運動聯盟」提出以下三大主張：一、確立台灣為主權國家；二、主張制定新憲法；三、聯合受壓迫人民，落實社會權的立憲保障。

現在我們回頭來看這三大主張。第一主張是確立台灣為主權國家，其實台灣離成為一個主權國家的目標離是愈來愈近；第二主張是主張制訂新憲法，剛才張錕盛老師講得很有趣，到底新憲法是手段，還是目的？現在來看當時提出制訂新憲法的內涵是什麼？並沒有講得很清楚，到底新憲法是手段還是目的？第三主張是聯合受壓迫人民，落實社會權的立憲保障，其實在這次的修憲提案中，我與我的助理們曾經討論過，認為應該要把社會權實質地列入。

到底新憲法是手段，還是目的？回頭看當時我們製作的手冊其中記載一段話：「人民制憲權乃是近代民主國家國民主權的直接表現。然而，台灣社會四十多年來卻是由一套違背憲法學理、不符時代需要、而且在過程上即排除了國民參與可能性的戡亂臨時體制所統攝著。我們認為，當前台灣許多重大的政治社會問題皆可從此一扭曲的憲法體制中找到病根。……我們主張透過台灣人民制憲權的行使，選出制憲代表，全面改造不合理的政治體制。唯有如此，才能根本解決台灣當前的憲政危機。」如果就這段話的內容回來思考，到底新憲法是手段，還是目的？我會覺得當時這麼主張的目的，是非常傾向為了全面改造不合理的政治體制，嘗試要根本解決台灣當前的憲政危機，這是我現在的一個解釋。我是民進黨的立法委員，民進黨對這個部分的態度，其實在民進黨的黨綱中也是這麼講的。

今（2021）年3月3日民進黨成立一個憲政改革小組，三位主要成員是前主席姚嘉文、黨團總召柯建銘以及中常委鄭文燦。後來姚嘉文院長接受訪問時提到，民進黨的黨綱規定，一要制憲，二國家名稱是台灣共和國，民進黨不能迴避建黨精神。另一位柯建銘總召的回應是說，時空不同需考量可行性；民進黨在1999年已經通過《台灣前途決議文》也對黨綱內容作出修正，當時決議文的修正就是「台灣事實上已經成為一個民主獨立的國家」，只是現在時空環境不同。第三位民進黨中常委鄭文燦被訪問時則說，他採取開放的態度討論。由此可見，民進黨三位憲政改革小組成員對憲改議題有不同的態度方向。

其實我們可以理解為何有這個差異存在？包括在場的鍾佳濱委員等一下也可以講講他的看法。就我的觀點來看，覺得我們在現實與理想之間，面臨許多內部與外部的挑戰。內部面對的挑戰，也許邱顯智委員等一下可以多講一點，就是國民黨到現在為止，他們對所有的修憲案，包含任何改變法統的東西，完全不願意表態，甚至連他們曾經答應過的「十八歲公民權」——這是媒體與大家公認唯一有跨黨派共識的修憲主張，連最近不競選國民黨主席的越少康先生都認為國民黨不應該屈就；他所持的理由是因為十八歲的年輕人都不投給國民黨，為何要支持一個損害自己政黨利益的主張？對此，各家媒體都有這方面的報導，顯見國民黨內部就有這樣不同的聲音。

2005年任務型國代進行修憲的結果，等一下鍾佳濱委員可以來談談。用憲法學專家林繼文的說法，他認為第七次修憲很有趣，修憲代表把憲法給鎖上了。他們用四分之一立法委員提議，四分之三立法委員出席投票，最後四分之三決議通過，憲法修正案就成案，這時只要國民黨的席次超過四分之一，他們隨時可以阻撓修憲。另外，第七次修憲又規定，憲法修正案通過之後還需人民複決，複決的有效票要過選舉人半數。記得鍾佳濱委員在民進黨內部修憲的討論會議中提到，他當時擔任國大代表就曾講過，仔細計算通過修憲門檻的同意票數，要比蔡總統2020年所得總票數八百萬票還要高，即使我們全力推動「十八歲公民權」都沒有把握可以達到，更不用講除了國民黨阻撓之外，我們的民意、中國與國際情勢發展等內外變數。所以，我可以理解，政治理想與現實之間是有這個差異存在。

林佳和老師提出好幾個憲改的路徑，他提出第一條與第四條憲改的路徑，比較接近今日探討的主題路徑選擇，然後又要結合公民投票。其實我們都很期待這件衣服重新訂製，因為那是《中華民國憲法》秋海棠時代弄的，如果衣服有機會可以邊穿邊改，大改到最後接近成為一件新衣服時，那我們到底還缺什麼？從我的角度來看，我們還缺乏兩樣東西：第一、原本期待由下而上，凝聚國家意識與人民公民意識的一個制憲時刻或憲法時刻；第二、如此一來，才能夠不再與中國有所糾葛，因為全台灣的人民並沒有全部同意接受《中華民國憲法》。

到底我們有沒有可能拉近政治理想和政治現實之間的距離？雖然目前我並沒有答案，但是作為一位立委不能辜負選民的付託，還是要提出理想，努力推動實質修憲。我個人的辦公室就提出「十八歲公民權」、「廢考監的修憲案」、「增補權利清單」，把當年所主張的落實社會權立憲保障，透過勞動權、環境權入憲，真正落實兩公約。當然，更重要的是希望凝聚共識，降低修憲門檻；如果修憲門檻沒有辦法降低的話，就不用講理想制憲，連實質修憲都不可能。另外，我們也連署陳亭妃委員所提出的國家正常化的修憲案，個人未來也將提出兒少權利相關的修憲案。至於，有關立法委員席次、不分區立法委員要不要調整等問題？目前我辦公室也在做相關研究中。

最後，我們每個人在台灣歷史的發展過程中，努力拉近我們的政治理想與現實之間的距離，今日這場學術研討會是一個很好的對話平台，我覺得我們需要共同去面對現實，去思考如何促進理想與現實之間的距離，越近越好。（陳雪琴整理）

## 與談人：邱顯智／立法委員

### 壹、中華民國憲法不符憲政學理，更不適合台灣

一、非常榮幸今天在現場能遇到我的憲法啟蒙老師—李鴻禧教授。第一次看到教授，是我1992年嘉義中學二年級的時候。老師當時在嘉義中央噴泉幫忙助選，講中華民國憲法的問題。老師說，這是一部籠的憲法。除了五權憲法在比較憲法上沒有案例，台灣適用《中華民國憲法》，更是「囡仔穿大人衫」。直到現在我仍然認為很傳神。

二、五權憲法的架構，有時候會出現很荒謬的事情。例如我在上個會期，想要監督考試院關於國家考試作弊的問題。然而，考試明明是行政權的一環，不過因為五權憲法的緣故，考試院是不向立法院負責的憲政機關。所以這些有權決定的考試委員都不用到立法院備詢，也永遠不會受到立法監督。

三、一個國家要如何自我宣稱，是很重要的問題，也涉及人民的認同感。然而，《中華民國憲法》中的「中華民國」，以至於英文的"Republic of China"，造成主權上非常嚴重的問題。因為對於世界各國來說，中國（China），就是指中華人民共和國。像是我在德國留學的時候，有一堂課是要介紹自己的國家。德國老師就很清楚China不是Taiwan，不會叫我介紹中國。然而，我們在憲法和官方英文文書上卻自稱「中華民國」和"Republic of China"，反而會造成嚴重的識別和認同的混淆。非常明確地，台灣才是我們的國家<sup>1</sup>。

### 貳、修憲的困難與關鍵

一、這次修憲案，呼聲最高的十八歲公民權，事實上並不用修憲。但是因為憲法第130條規定二十歲有選舉權，所以如果不修正憲法，政府就不敢改，造成台灣公民權向下普及已經落後外國幾十年的狀況。

二、然而，真正要推動修憲案，最重要的關鍵是修憲門檻。依據憲法增修條文的規定，必須要四分之三立法委員出席，四分之三出席委員同意才能提出修正案，還要經選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數同意，也就是九百多萬票才能修改。所以只要四分之一保守派立委存在，或者積極願意參與修憲公投的公民不夠，就無法修憲。如果門檻沒動，修憲就幾乎是不可能的任務，不知道到什麼時候才能修憲。

三、修憲是一個機會實質上制憲的機會。但如果因為憲法增修條文修憲門檻的規定，連修憲都沒辦法，也就無法把實然與應然的差距拉近。最後就不是修憲和制憲間要怎麼選擇的問題，而是不制憲的話，就沒辦法跳脫中華民國憲法增修條文的框架，也沒辦法擁有符合台灣現狀和需求的，屬於台灣人的憲法。

註1：舉例來說，有著多元語言和文化的瑞士，為了有共同的認同感，正式的國名不是德語的Schweizerische Eidgenossenschaft、法語的Confédération suisse或義大利語的Confederazione Svizzera，而是拉丁語的Confœderatio Helvetica。

## 與談人：鍾佳濱立法委員

### 解開修憲桎梏，重新打造屬於咱台灣人民的憲法

今天很榮幸受到辜寬敏董事長以及主辦單位的邀請，參加「制憲公投與國家正常化」學術研討會，與大家就「修憲與制憲的路徑抉擇」進行討論。

首先自我介紹，我是鍾佳濱，目前是屏東縣區域當選的立法委員，跟立法院其他一百一十二位委員組成立法院，與總統、行政院、司法院、監察院還有考試院並為《中華民國憲法》的憲政機關。早在擔任立法委員之前，我曾在屏東縣政府服務擔任八年的副縣長，也算是地方官吏。在此之前，我還被選為第三屆「國民大會代表」（以下簡稱國代），幸好這沒有違反《中華民國憲法》第28條第2項規定「現任官吏不得於其任所所在地之選舉區當選為國民大會代表」。有趣的是在擔任國代之前，我跟范雲委員一樣都是要求廢除萬年國代的大學生，只是後來范雲在號稱台灣天安門的自由廣場上發起野百合學運時，當時我已經在后里的裝甲旅服役，隨時準備上裝甲車去鎮壓「他們」，還好後來並沒有發生台灣版的天安門流血事件。

扣除當兵的兩年，我在台灣大學歷史系花了八年才畢業，在台大讀書的時候，常常跑去法律系旁聽李鴻禧教授的憲法課，不過聽的課不夠多，現在腦袋還是歷史學的知識。以下我就用歷史系的腦袋來跟大家介紹我所認識的《中華民國憲法》。



圖1、「憲法本文」與「增修條文」是一對難兄難弟



《中華民國憲法》的「憲法本文」與「增修條文」是一對難兄難弟。位在圖表1左邊的是我們的「憲法本文」，大家都對它很有意見，在圖表1右邊的則是「增修條文」，主要是解決大家對憲法本文的意見。但是請教大家一個問題，有無可能出現憲法增修條文抵觸憲法本文無效的狀況？

修憲次別	時間	國大屆次	憲法增修條文修正條次	憲法本文修正條次
1	1991	第一屆	新增第 § 1 ~ 10	無
2	1992	第二屆	新增第 11 ~ 18 條	
3	1994		全文修正為第 1 ~ 10 條	
4	1997	第三屆	全文修正為第 1 ~ 11 條	
5	1999		修正第 1、4、9、10 條	
6	2000		修正第 1、2、4 ~ 10 條	
7	2005	第四屆 (任務型)	修正第 1、2、4、5、8 條， 新增第 12 條	

圖2、歷屆國民大會與憲法增修條文修正條次

圖2所示是歷次修憲的結果，最早從第一屆國民大會1991年開始，到2005年第四屆任務型國代為止。其中1991年到2000年所推動的憲政改革，是由我們所尊重的李登輝前總統一手主導。有一點必須藉此機會強調，1991年當時還是由國代間接選舉總統的時代，李前總統居然有辦法讓萬年國代自廢武功，實在是不簡單。在第二屆國代期間，進行兩次憲政改革，其中最重要的就是啟動1994年直轄市與省長的民主選舉，代表民主進步黨（以下簡稱民進黨）出馬競選的陳水扁成功當選台北市市長，這是高玉樹先生擔任直轄市民選市長之後的第一位。同時，宋楚瑜先生也當選首任民選的台灣省省長。

早期民進黨在國民大會的政治實力，尚不足以影響執政的中國國民黨（以下簡稱國民黨），但是到1997年舉行第三屆國代選舉，國民大會內民進黨的席次已經超過四分之一，迫使李登輝總統推動任何的憲政改革，必須與民進黨一起坐下來進行政治協商。在國民黨與民進黨合力之下，推動第四次修憲工程——完成「凍省」的政治改革，停止台灣省省長與省議會選舉。同時，又將立法院的席次擴充為兩百二十五席。

隨後，第三屆國代又分別於1999年、2000年進行第五次與第六次的修憲工程，當時主要著重在修正「增修條文」第1條，為處理國民大會「落日」做準備。第五次修憲的結

果，第四屆國代改以政黨比例代表方式選出，人數為三百人，第五屆國代將再減為一百五十席。1999年9月3日第五次修憲出現一個關鍵性的轉捩點——為了要統一任期，將第三屆國代的任期與第四屆立法委員「任期一致化」，因為以政黨比例代表方式所選出的國代，是依照各政黨在立法院的立法委員席次進行分配的，因此將國代任期延長至2002年6月底。國代通過自行延長任期案引發憲政爭議，在輿論的強烈批判下，2000年3月司法院大法官會議提出第499號解釋，宣告該次修憲違背修憲正當程序而無效。

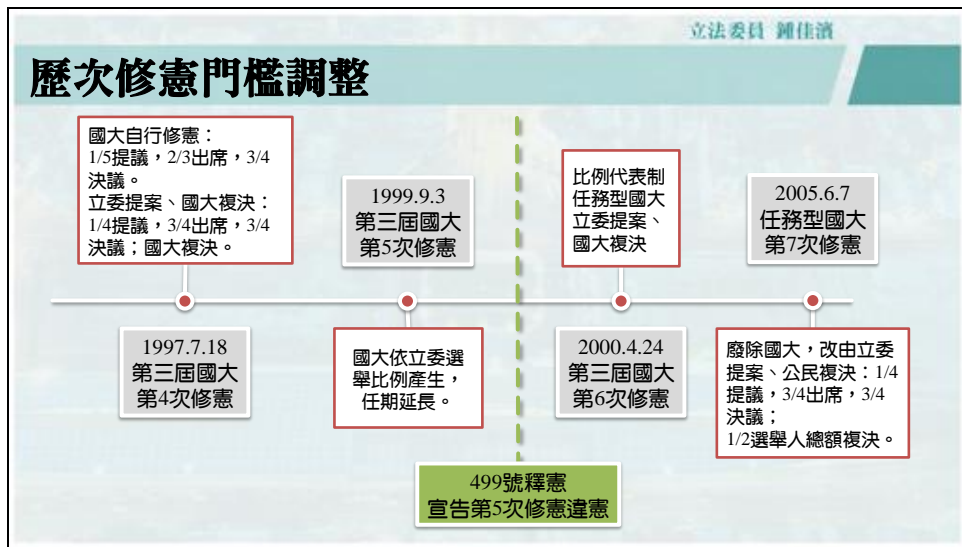


圖3、歷次修憲門檻的調整

由於第五次修憲國民大會任期延長案被判定為違憲無效，第三屆國代於2000年進行第六次修憲，將國民大會「虛級化」成為非常設機關，且按照政黨比例代表產生任務型國代，職權限縮在複決立法院所提出的憲法修正案、領土變更案或者對正、副總統提出彈劾案。

2005年由第四屆任務型國大進行第七次修憲通過決議——「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，……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。」同時，宣布與國民大會相關的憲法條文全數停止適用，當年的任務型國代成為最後一任的國民大會代表。值得一提的是，第七次修憲是最後一次修憲，雖然修憲程序改為立法院提出修憲案後，須交由公民投票複決的規定並無不當，但是受限於國民黨與親民黨團的堅持，我們創造出了舉世罕見超高的公民複決修憲門檻，歷年大選從未突破。

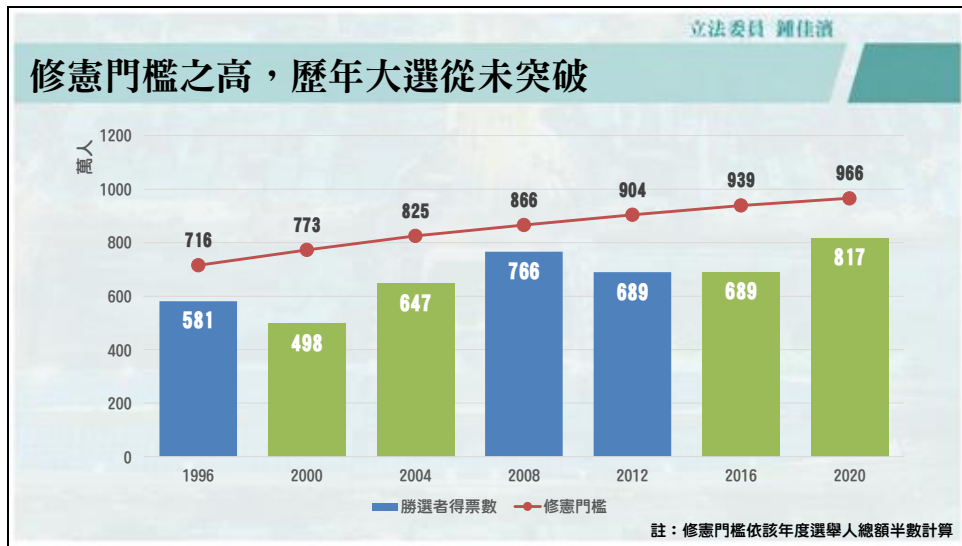


圖4、1996年至2020年總統大選得票與修憲門檻

1996年李登輝當選總統得票數為五百八十一萬票，自由地區選舉人總額之半數為七百一十六萬票；2000年陳水扁當選總統得票數為四百九十八萬多票，自由地區選舉人總額之半數為七百七十三萬票；即便2020年時蔡英文總統拿下八百一十七萬多張選票的超高得票，遠遠落後於自由地區選舉人總額半數的九百六十六萬票，都無法達標。顯然，這是一個不可能的修憲，等於說第七次修憲的結果反而造成台灣人民的修憲權被牢牢鎖在一個憲法增修條文裡面。

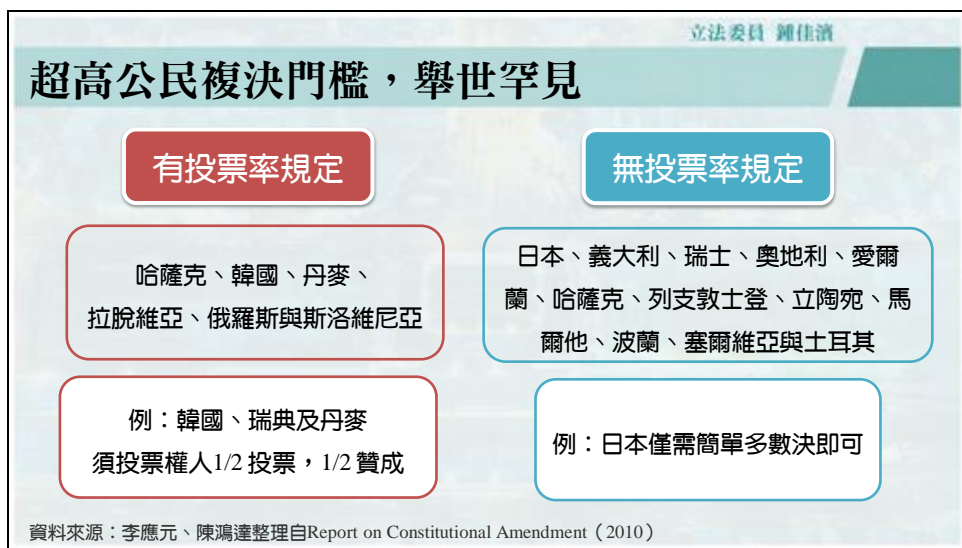


圖5、超高公民複決門檻，舉世罕見

上圖5所示，各國修憲公投有投票率規定的包括哈薩克、韓國、丹麥、拉脫維亞、俄羅斯與斯洛維尼亞。例如：韓國、瑞典與丹麥規定只要投票權人二分之一以上投票，超過二分之一的贊成票，修憲案隨即通過。另外，無投票率規定的國家，包括：日本、義大利、瑞士、奧地利與愛爾蘭等國，例如：日本僅需要簡單多數決即可進行修憲。

在此提出一個假設情況，如果有人主張為了增加民選總統的代表性，修改憲法規定「總統的任期為四年，總統得票須超過總統選舉人總額的六成，否則由現任總統繼續擔任，到下任總統產生時為止。」大家對於這一段文字有沒有感到很熟悉？其實憲法本文有類似的規定，「國大代表任期為六年，至下屆國大代表產生時為止」，為什麼第一屆國大代表做那麼久？因為第二屆國大代表遲遲沒有產生。按照這個規定，假使下屆總統選舉的候選人得票沒有超過六成，是不是這位總統可以一直當下去，我們可以修出這樣的憲法嗎？



圖6、現實中的案例—公視基金會

在此提出公視基金會的案例來說明，原本一開始的規定是由立法院推舉十一至十三名社會公正人士組成「公視董監事審查委員會」，再由行政院提名公視董監事的候選人名單，提交「公視董監事審查委員會」進行審查，公視董監事必須獲得四分之三以上的多數同意後，最後送請行政院院長聘任之。但是，公視基金會第四屆董事會卻延任長達九百六十八天，主因是因為無法獲得「公視董監事審查委員會」超過四分之三多數的同意，最後召開五次審查會議之後，才產生第五屆的董事。很明顯這是透過一個極高難度的門檻，實際上卻造成保障現任者的結果。也就是說，如果我們不能認同對現任者做出這樣過度的保障，難道可以接受一個超高的修憲門檻，造成對現有憲法的文本進行這樣

絕對的保障嗎？

對此，台大法律系林明昕教授就點出：目前修憲的問題在於憲法增修條文第12條「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，……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……」最困難的在於「公民複決權」，「贊成票」要超過「選舉人半數」，實在高到將「修憲權都綁住了」。大法官釋字第499號直接援引憲法第1條的民主共和國原則、第2條國民主權原則，第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，指出修憲條文若違反憲法本質規定，則修憲條文無效。如果大法官會議解釋可以宣告增修條文的修憲規定牴觸憲法本質規定無效，那麼2005年第七次增修條文的修憲高門檻，是否可申請大法官會議解釋以違反憲法「國民主權」的民主原則，宣告無效？



圖7、修憲複決與公民投票本質上的不同

基本上，修憲複決與公民投票兩者在本質上有所差別。第一，憲法層次的修憲複決，規定公民必須年滿二十歲才可投票；法律層次的公民投票，目前《公民投票法》規定，公民只要年滿十八歲即可投票。第二，修憲複決通過，必須有效同意票超過選舉人總額的半數（50%）；至於，公民投票通過的條件，只要有效同意票多於不同意票，且有效同意票達投票權人總額四分之一（25%）以上即可。



圖8、透過立法，創造被告，啟動修憲（一）

因此，個人提出解決問題的A計畫，由立法院先制訂一部《憲法修正案公民複決法》，並沿用上一次修憲時所創的超高修憲門檻，將這些違反憲法第2條國民主權原則都寫在法條裡面，創造出一個憲法訴訟法庭的被告，然後就由有權提出釋憲的機關，以《憲法修正案公民複決法》抵觸憲法第2條為理由，要求大法官會議進行釋憲。



圖9、透過立法，創造被告，啟動修憲（二）

假使大法官會議宣告《憲法修正案公民複決法》違憲，等於是宣告《憲法修正案公民複決法》所遵循的憲法增修條文第12條也是牴觸憲法無效，相信這個方式可以用來打破2005年第七次修憲超高門檻鎖住公民修憲權的枷鎖。

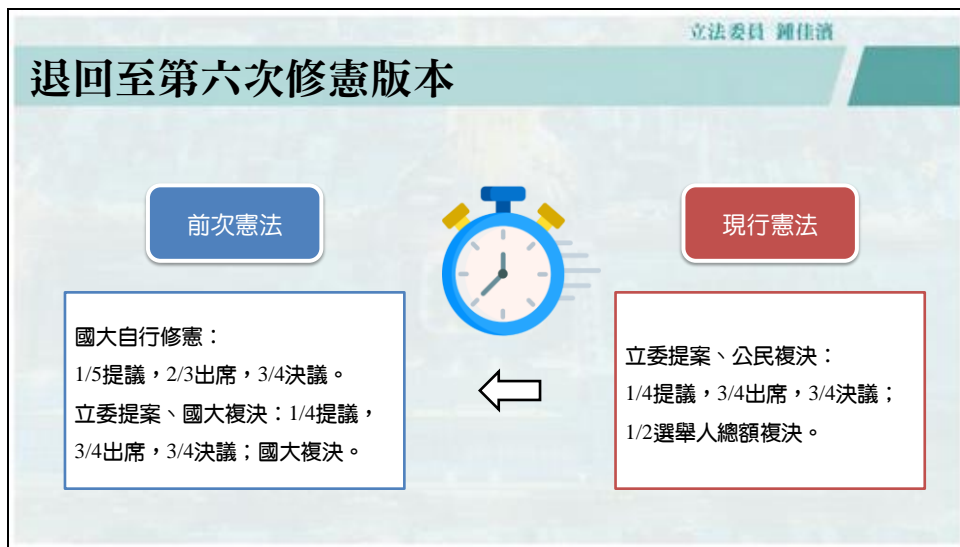


圖10、退回至第六次修憲版本

假使第七次修憲的增修條文被宣告無效，我們就回到2000年通過的第六次憲法增修條文的版本，修憲路徑是先產生任務型國代，根據最近一次總統或國會改選的政黨比例進行席次分配，立法院所提的憲法修正案再交由任務型國代進行複決。不可否認，第七次修憲的結果，使得我們連「十八歲公民權」這項高共識度的修憲案，在接下來的修憲程序中，都不一定有把握能通過公民複決這一關，更遑論「修憲門檻下修」、「廢除考試院與監察院」或其他彰顯台灣主權的憲法修正案。

我們要解脫束縛，重新構想屬於台灣人的憲法，就要回到2005年的模式，用任務型國大的方式組成制憲或修憲國民大會，顯然是比較可能達到彙集全體國民的意志，重新打造一部屬於咱台灣人民的憲法！（蘇芳誼整理）◆

## 閉幕致詞：林宜正／台灣制憲基金會執行長

制憲是手段，也是目的。我們透過制憲運動強化台灣的國民意識以及國家意識，打造台灣新憲法，完成一部幸福的白皮書，這是我們今天舉辦研討會的目的。

今日與會的貴賓，有九十五歲的辜寬敏先生，也有十九歲的大學生，這些人可能只佔台灣總人口數的二十萬分之一，但我們今天所提出的理想，對台灣未來的影響卻是無限的深遠。

今日到場的民主前輩除了剛剛提到的辜寬敏先生，還有李鴻禧老師、陳繼盛律師、洪貴三律師、張富美大姐，以及張燦鑒主席，辛苦你們了！為了台灣的民主化打拚所做的貢獻與影響，至今依然存在。在此要特別提出，李鴻禧老師與陳繼盛大律師不僅在台灣從威權轉向到民主的過程當中，積極扮演重要的整合者與行動者的角色，到今日他們還在為台灣訓練一批學術菁英，為台灣國際法律地位出聲的堅強團隊。另外，我們的燦鑒主席、富美姐，你們從海外回到台灣，到現在始終堅持打拚奮鬥的精神，培養年輕人接續你們的志業。所以，台灣之所以能夠從威權專制走向政治民主化，就是因為這群有理想的先行者們，一次又一次勇敢跨越中國國民黨所劃下的戒嚴紅線，一步一腳印，才有今日台灣人把民主自由內化成為他堅定不移的價值。

雖然有人跟我說，你們推動的制憲運動很困難！但是辜先生常對我們說，我們現在不做就等於原地踏步。所有的變化，一定是從一群有理想、有熱情、有行動力的人開始做起，而且會吸引越來越多人跟隨。今日看到九十五歲的辜先生和十九歲的學生並肩而坐，共同關心台灣的永續發展，讓人看到台灣未來的希望。我們相信有一天當台灣多數人認為，我要台灣成為一個正常國家是大家堅持的價值時，屆時我們的願望自然就會實現。

我常拜託李老師出席我們的會議，對與會人士鼓勵打氣，老師很慷慨答應只要在台北舉辦的活動，他都可以來指導。另外，針對台灣如何在國際社會取得一個正常國家的地位？陳繼盛大律師積極培養許多替台灣在國際上出聲的人。他們所作所為是為了什麼？簡單講就是為了台灣。所以，只要台灣還沒有成為一個正常化的國家之前，我相信這個運動會繼續，就和過去台灣人追求自由民主一樣，我們的腳步絕對不會停下來。

總之，今日我們所做的是承接前輩、先行者們所留下的基礎，在這個基礎之下，思考如何開拓更寬廣的正常化道路？讓我們的後繼者，能夠更順利早日完成這一條台灣國家正常化的目標！這是我們制憲基金會成立的主要目的。很高興也很感謝今日所有與會的好朋友們，希望我們大家攜手一起跨過中國紅線，突破一中框架，讓台灣早日成為一個正常化的幸福國家。（陳雪琴整理）◆