



聚焦公民憲政主義的新憲改模式

●葉俊榮／國立台灣大學講座教授、台灣新世紀文教基金會前董事

●張文貞／國立台灣大學法律學院特聘教授，國立陽明交通大學科技法律學院合聘教授、台灣新世紀文教基金會董事

壹、前言：憲改動能的消散？

台灣在1990年代開始民主轉型與憲政改革，2005年第七次修憲後，面臨憲政改革動能的停滯、甚至是消散。今（2022）年，從1991年第一次修憲起，已逾三十年，距離2005年第七次修憲，亦超過十六年，終於迎來第八次修憲的提案與複決。

立法院於今年3月25日通過十八歲公民權修憲案，增訂中華民國憲法增修條文第1條之1，明定中華民國國民年滿十八歲者有依法選舉、罷免、創制、複決及參加公民投票之權；除憲法及法律別有規定者外，年滿十八歲者，有依法被選舉之權；憲法第130條原定年滿二十歲才有依法選舉之權，年滿二十三歲才有依法被選舉之權的規定，停止適用。全案於3月28日正式公告，依憲法規定必須公告半年到9月28日止，¹並在三個月內投票複決，中央選舉委員會已經定於11月26日舉行公民複決。²這是2005年第七次修憲廢除國民大會、將修憲複決權力交還人民後，首次進行的修憲公民複決，對台灣的憲政發展來說，具有里程碑的意義。

不過，根據憲法增修條文第12條規定，修憲複決的門檻非常高，必須有效同意票超過選舉人總額的半數，才算通過。³倘若以前一次2020年總統大選的選舉人數來換算，修憲複決必須要有超過約九百六十五萬的有效同意票，這已超越歷屆民選總統之選舉當選人的得票數。⁴由於此次修憲複決投票與地方九合一選舉合併舉行，假設選舉投票率與前一次2018年67%相同，且沒有拒領修憲複決票的情形，十八歲公民權的修憲複決必須在出門投票選民中得到74.6%支持，才有機會達到九百六十五萬票。⁵

這有史以來首次的修憲複決，倘若結果不如預期，很可能會讓台灣自1990年代民主轉型以來的憲改動能完全潰散；但倘若能在11月26日通過門檻，對台灣憲政改革的持續推進，將注入前所未有的動能，也會改變後續憲政改革議題的方向與路徑。畢竟這是自

1991年第一次修憲開始，唯一一次以人權議題為主軸，而非聚焦在政府體制。

過去的七次憲改，都是針對憲政體制的漸進改革，從未對公民社會最關心的人權清單或人權保障機制，有任何著墨。這種完全以政治權力為中心的憲改，在台灣已完成民主轉型及三次政黨輪替，加上因美中在政治經濟全面對峙而扭轉的亞太戰略局勢下，已不再具備任何說服力，亦欠缺正當性基礎。如何重塑台灣憲改的路徑與模式，賦予其更高的正當性，使憲改議題不再被政黨利益所綁架，能回應活絡公民社會的需求，真正彰顯台灣人民的主體意識，是重新凝聚憲改動能的關鍵。⁶

貳、憲改動能的重新凝聚：聚焦公民憲政主義

憲改動能的遲滯與消散，雖與第七次修憲所設下的高修憲門檻有關，但事實上，任何修憲提案如能通過這樣高的修憲門檻，其所代表的民意凝聚，所彰顯的國民主權，以及其所取得的民主正當性，不啻是直接面對並終局解決台灣長期以來許多關鍵議題的最佳（甚至是唯一）的良方。這些的關鍵議題，包括國家認同、原住民族與族群關係、轉型正義與威權遺緒、台灣加入聯合國及國際組織的參與、總統制或內閣制的政府體制選擇、考試院及監察院的存廢、人權清單的增補及人權保障機制的優化、司法改革、氣候變遷與世代正義等，在在都需要透過高度的民意凝聚，國民主權的充沛動員，來取得憲政總體改造上的民主正當性基礎。

美國聯邦憲法的修憲門檻，也是非常高。根據其聯邦憲法第5條規定，修憲提案必須由國會參眾兩院各三分之二或三分之二的州議會通過，再交由四分之三的州議會或由所另外召開的修憲會議的四分之三來予以批准。⁷面對這樣高的修憲門檻及其所造成憲改動能的遲滯及消散，美國耶魯大學法學院布魯斯·艾克曼（Bruce Ackerman）教授就曾提出一個在國民主權的動員及民主代表性的強度上，均能跟原來聯邦憲法第5條予以匹配的「替代修憲程序」。⁸他主張，美國聯邦總統在連任的第二個任期中，可以在參眾兩院普通多數的同意下，提出修憲草案；這個修憲提案，就在接下來連續的二次總統大選合併舉行公民投票複決，倘若二次大選均有全國百分之六十以上的選民同意，修憲案即通過複決，正式成為美國聯邦憲法的一部分。⁹

布魯斯·艾克曼教授坦言，他所建議的這個「替代修憲程序」，並不見得比憲法第5條原定的修憲程序來得簡單，畢竟作為根本大法的憲法修改，確實需要相當強度的民主正當性。他所提的「替代修憲程序」，主要是要緩解憲法第5條過度仰賴各州所代表的民主正當性，忽略了美國在經過二十世紀愈來愈朝向聯邦化的發展後¹⁰，國民主權的高度動員、以及其背後的民主正當性，不再僅能由四分之三的各州州議會所代表，而是可以透過合併總統大選所舉行的公民投票來加以體現。修憲程序的門檻高，雖然使修憲變得困難，但透過連續的全國性選舉及公民投票，對修憲提案的合理性加以試煉，才能擺脫政黨間對短期政治利益的競逐，而在國民主權充沛動員的憲法政治層次上，讓經由替代修



憲程序所通過的修憲內容，取得更高的民主正當性。¹¹

為了避免這種替代修憲程序的國民主權高度動員，可能流於民粹的弊端，布魯斯·艾克曼教授同時強調公民審議（*citizen deliberation*）的重要性。他進一步提出「審議日」的制度設計：在大選或公投的前一週，全國放假一日，讓所有選民可以在社區附近，以小至十五人、多至五百人為單位組成的審議團體，在中立專家的帶領下，對大選或公投的議題進行討論。¹²這些在全國同時進行或大或小的團體的民主審議，彷彿是一個個小單位的民主共和（*mini-publics*），對國家根本大法的憲法改革，做完整而深入的思辨。最後公民投票的結果，就算不是所有人都同意，往往也有非常高的參與及投票率，而且幾乎所有人都能接納其高度的代表性與正當性。

類似的作法，還有審議公民團（*citizen assembly*）、審議式民調（*deliberative poll*）等，被認為是追求共識型民主（*consensual democracy*）的關鍵。¹³愛爾蘭在天主教占大多數的社會結構下，2018年通過修憲允許懷孕前十二週的墮胎，就是仰賴修憲過程中的審議公民團（*citizen assembly*）。學者也認為，允許墮胎的修憲案之所以能通過，正是因為經由民主審議的方式，才能有效避免政黨在這個過程中，為了黨派利益而進行操弄。¹⁴智利在2019年面臨空前的憲政治理危機，數以萬計的年輕人及學生上街頭，要求透過制定新憲法，進行大規模的憲政改革。新憲法草案從提議到複決的過程中，亦採用了民主審議的方式。雖然新憲法草案未能在今年通過公民複決批准，但多數觀察家仍肯定民主審議在這次制憲過程所發揮的作用，不但對少數弱勢族群如原住民族或婦女的平等保障，較以往有更高的共識，各政黨在這個過程的激烈競爭，並沒有引發嚴重的民粹現象，或使政治對立更加惡化。大多數人民對整個過程都有高度關注，即使新憲法最後未能通過複決，普遍仍肯定新憲法制定的努力不應停止。¹⁵

相較於國外的理論及實踐，台灣在第八次修憲提案及討論的過程中，就沒有真正面對高修憲門檻的挑戰，而嘗試納入公民審議機制或其他更廣泛的公民參與。2020年，蔡英文總統在5月20日第二次總統就職演說時，宣示推動憲政改革的決心；同年，第10屆立法院於9月14日經朝野協商同意成立修憲委員會，依立法院修憲委員會組織章程之規定，依政黨比例由民進黨二十二位立法委員、國民黨十四位立法委員、民眾黨二位委員及時代力量一位委員所組成；10月6日，此一修憲委員會名單於院會通過後，正式成立。¹⁶各政黨立法委員積極提出各種修憲提案，在總共六十五件提案中，絕大多數（約四十件左右）仍與政府體制及憲政機關權力運作的改革相關，其中也有六件提案降低修憲門檻；至於公民社會較為關注的新興人權議題，雖然也有提案納入環境權、健康權、數位權、甚至也有動物保護等，但數量不多。¹⁷從這裡可以看出，各政黨立法委員所關心的憲改議題，仍然集中在前七次憲改的政治權力分配的主軸，而未能真正意識到在第七次修憲之後，人民及公民團體對過往修憲集中在政府體制權力分配的不滿¹⁸，以及高修憲門檻的突破，需要納入更大多數公民的關注與參與。

立法院修憲委員會及院會討論後的最後結果，也完全不令人意外。政府體制等涉及政治權力分配的議題，各政黨仍從短期黨派利益的角度出發，而各有算計。在修憲提案必須經由四分之三立法委員同意的要求下，反對黨很輕易地享有否決權。¹⁹在各政黨不願意妥協，最大公約數無法獲致的情況下，就只好求取最小公約數，調降公民權到十八歲的修憲提案，就成為各政黨唯一可以同意的選項。高修憲門檻的設計，本來是期待各主要政黨本於憲政制度選擇的全盤理性考量，以民主協商的方式，儘可能達到大幅憲政改革的共識，再加上公民審議的民主參與來提高複決通過的機會，強化憲改的正當性。²⁰很可惜這次主要政黨選擇以最小公約數的方式，來提出修憲提案。這個最小規模的議題，儘管是台灣未來憲法治理世代正義的關鍵，對十八歲到二十歲這中間的年輕人影響甚鉅，但要能在修憲複決階段得到全體國民過半數的支持，在沒有其他擴大公民參與及審議機制的配套下，任務非常艱鉅。

事實上，台灣自1990年代開始的民主轉型與憲政改革，從來就不是僅僅仰賴政黨的政治協商。更多時候，是公民社會發揮了關鍵的力量。不管是1990年當時學生及年輕人所發起的野百合運動，還是2014年學生及年輕人再次發起的太陽花運動，抑或是台灣從1980年代開始的消費者保護運動、環境運動、原住民運動、農運、工運、婦運及同志運動等，台灣從解嚴後所迸發的強大社會量能，才是民主政治與憲政改造最核心的動能。這樣的公民憲政主義（civic constitutionalism）²¹，正是透過各個公民團體持續不懈的努力，對各種議題作長期的倡議與公共教育，甚至主動透過跨國及全球的公民社會連結，促成台灣在各個議題領域的突破。²²

台灣的憲政改造，倘若沒有清楚理解台灣在公民憲政主義發展上的路徑，而未能尋求公民社會的協助，以擴大公民參與及民主審議的方式來進行，在目前高修憲門檻的要求下，絕對難以成事。更何況台灣的憲政改造，難免涉及國家地位與主權，也必然要面對中國的恫嚇，以及可能引發的國際擔憂。在這樣的情況下，台灣憲政改造的路徑及模式，絕不能僅是政黨間的政治協商，而必須尋求公民社會、甚至是全球公民社會的支持，以普世的價值與理念，採用民主正當性更高的公民審議模式，打造能獲得全球民主憲政國家支持的全面憲改。²³

參、結語：憲改動能的持續累積

2005年的第七次修憲，雖然有高修憲門檻，但同時也是台灣憲政史上首次納入修憲公民複決的設計。當時我們就認為，這樣的修憲門檻加上公民複決，對台灣的憲政改造前景來說，一方面是艱鉅挑戰，但另一方面也是絕佳機會。我們當時就提出應該將前七次修憲看作是台灣民主轉型第一階段的憲改，其後視作台灣民主深化的第二階段的憲改。²⁴

面對第二階段憲改的挑戰，要以具有「新時點、新程序、新範疇」的新憲法運動，來加以擘畫及實踐。這個新憲法運動，包括四個趨勢，分別是：制憲修憲相對化，不再

涇渭分明；人權保障的重視；公共參與的擴大；憲法治理的強化。尤其在今天，我們更要聚焦在公民憲政主義的新憲改模式，擴大公眾討論與民主審議，憲改的討論必須運用全新的數位科技，甚至進一步將台灣的憲改與全球公民社會予以連結，得到跨越國界民主同盟的助力。今天的台灣，面臨許多嚴峻的挑戰。有些挑戰是來自內部，有些則是來自外部，包括愈來愈激化的兩岸關係與全球競爭。台灣需要一部能深化民主、增進效能與凝聚認同的憲法，更需要一個能聚焦台灣特色的公民憲政主義的全「新」憲改模式。

【註釋】

1. 立法院通過中華民國憲法增修條文增訂第1條之1條文修正案的正式公告，參見：<https://2022.cec.gov.tw/article/content/?id=M0104&target=%2Farticle%2FA0105>。
2. 中央選舉委員會公告憲法修正案公民複決之投票日等相關事項，參見：<https://post.cec.gov.tw/central/cms/bulletin/37768>。
3. 中華民國憲法增修條文第12條規定：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，並於公告半年後，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，不適用憲法第174條之規定。同時，增修條文第1條亦規定，立法院提出修憲案後，經公告半年，中華民國自由地區選舉人應於三個月內投票複決。
4. 參見：鐘佳濱立法委員與談，收錄於林佳和等，〈修憲與制憲的路徑抉擇〉，《新世紀智庫論壇》，第94-95期合輯，頁130-145，2021年6月。
5. 鄭閔聲，〈至少要965萬張同意票，18歲公民權修憲複決才過關！一文帶你看懂這條路有多艱難〉，《今週刊》，2022年8月24日，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202208240005/>。
6. 葉俊榮，〈台灣憲改十年的回顧與前瞻〉，《新世紀智庫論壇》，第37期，頁25-27（2007）；張文貞，〈憲改人權的新趨勢：國際人權入憲〉，收於蕭新煌、林敏聰、林宗弘等著：《二十年民主路 台灣向前行》，台北：聯經出版，頁129-153（2016）。
7. 美國聯邦憲法第5條規定參照：<https://constitution.congress.gov/browse/article-5/>。
8. Bruce Ackerman, *We the People Rise Again: How could we (prudently) amend the Constitution by national referendum?* SLATE, June 4, 2012, <https://slate.com/news-and-politics/2012/06/fix-the-constitution-amending-by-national-referendum.html>。
9. 完整論述，參見其專書：BRUCE ACKERMAN, *WE THE PEOPLE: TRANSFORMATIONS* (1998).
10. 美國聯邦化的發展，參見：張文貞，〈邁向整合的崎嶇路—美國最高法院對聯邦權限



- 的緊縮》，《歐美研究》，第34卷第2期，頁1-41（2004）。
11. 前揭註8。
 12. BRUCE ACKERMAN & JAMES FISHKIN, DELIBERATION DAY (2004); Bruce Ackerman & James Fishkin, *Deliberation Day*, 10 (2) JOURNAL OF POLITICAL PHILOSOPHY 129-152 (2002).
 13. 中文介紹參考：林國明，〈多元的公民審議如何可能？程序主義與公民社會觀點〉，《台灣民主季刊》，第10卷第4期，頁137-183（2013）。
 14. Oran Doyle & Rachael Walsh, *Constitutional amendment and public will formation: Deliberative min-publics as a tool for consensus democracy*, 20 (1) INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW 398-427 (2022).
 15. Oliver Stuenkel, *Chile's Rejection of the New Constitution is a Sign of Democratic Maturity*, Carnegie Endowment for International Peace, September 8, 2022, <<https://carnegieendowment.org/2022/09/08/chile-s-rejection-of-new-constitution-is-sign-of-democratic-maturity-pub-87879>>. 智利這次新憲的民主審議過程，可參考：Claudio Fuentes, *Citizen's Participation at the Chilean Constitutional Convention: Balancing Expectations and Efficiency*, CONSTITUTIONNET, January 25, 2022, <<https://constitutionnet.org/news/citizens-participation-chilean-constitutional-convention-balancing-expectations-and-efficiency>>.
 16. 李秉芳，〈睽違16年！立法院修憲委員會首次開會選出五召委，主席管碧玲盼各黨能達成共識〉，《關鍵評論網》，2021年5月18日，<<https://www.thenewslens.com/article/151115>>。
 17. 參見：立法院第10屆修憲委員會待審議題一覽表，<<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=44173&pid=202974>>。
 18. 2005年第七次修憲之後，許多公民團體仍持續推動大幅憲政改革及制定新憲的運動，在民間所提出的各項修憲或新憲草案中，最多、也最重要的討論往往是新興人權清單、人權保障機制的完整、以及台灣加入聯合國及國際組織等面向。參見第七次修憲後，民間所組成的 21世紀憲改聯盟所提出的台灣憲法草案，<<https://github.com/billy3321/formosa-constitutions/>> 這次的修憲，許多公民團體同樣提出相關的呼籲。參見：〈憲動盟促請憲改四大主題：降低修憲門檻、十八歲公民權、國會選制改革、新增人權條款〉，<<https://www.youthrights.org.tw/news/1864>>。
 19. 自立法院全面改選的第2屆開始，國民黨及民進黨這二個主要政黨，各自均曾有席次不到三分之一的情況，但從未有超過四分之三或低於四分之一的情形。這使修憲所要求的門檻，僅有在二大政黨願意協商及合作得條件下，才有通過的可能。

20. 葉俊榮等著，《憲改方向盤》（2006）；張文貞，《憲政改造的方式與程序》，行政院研究發展考核委員會研究報告（2005）。
21. Jiunn-rong Yeh, *Marching towards Civic Constitutionalism with Sunflower*, 45 HONG KONG LAW JOURNAL 315-329 (2015); JIUNN-RONG YEH, THE CONSTITUTION OF TAIWAN: A CONTEXTUAL ANALYSIS 244-246 (2016).
22. Wen-Chen Chang, *An Isolated Nation with Global-minded Citizens: Bottom-up Transnational Constitutionalism in Taiwan*, 4 (3) National Taiwan University Law Review 203-235 (2009); Mark L. Shope & Wen-Chen Chang, *Civil Society and Regional Human Rights Development in Asia: Lessons from the Asian Human Rights Court Simulation*, 29 (1) INDIANA JOURNAL OF GLOBAL STUDIES 59-84 (2022).
23. 張文貞，〈積極面對全球重整：台灣以憲改工程與國際接軌〉，《新世紀智庫論壇》，第35期，頁47-52（2006）。另外，民主憲政的進程與倒退，深受跨國憲政主義發展及相關特質的影響，是近年比較憲法學界因應民主倒退的重要觀察。參見：Sujit Choudhry, *Transnational Constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment: A reply to Rosalind Dixon and David Landau*, 15 (3) INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW 826-832 (2017); Rosalind Dixon & David Landau, *Transnational Constitutionalism and a Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment*, 13 INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW 606 (2015); Fabio Wolkenstein, *Transnational Complicity in Democratic Backsliding*, 12 (2) GLOBAL JUSTICE 117-140 (2020).
24. 葉俊榮等著，《憲改方向盤》（2006）；Bruce Ackerman等著，張文貞、葉俊榮主編，《新興民主的憲政改造》（2008）。◆