

修憲程序：建立任務型國大後所帶動變革的省思

■葉俊榮／台灣大學法律系教授、新世紀文教基金會憲政法治委員會委員

面對國大非常設化及任務取向的設計，在修憲程序上可以引進總統修憲提案權，強調總統選舉過程中憲法論辯的緣由，並由國會進行議決。

台灣在二千年總統大選之後，已邁入民主轉型的另一個新紀元。然而，從最近大法官宣告第五次憲法增修條文違憲，以及因而所延伸的國大存廢與相關配套調整的爭議，可以看出台灣仍處在憲法的高度變動期，憲法的持續修改，並不難想像。尤其在「政權更迭」與「新總統新時代」的環境下，憲法變動的想像空間更大。在這個高度轉型的憲法時刻中，面對總統大選後的新局，以及長期以來壟斷修憲的國大所面臨的變局，如何重新定位憲法修改程序，絕對是大時代中的大問題。

國民大會改為非常設化以及因此所帶動憲改程序的變動，雖然顧及政治現實，也合乎轉型憲法的動能脈絡，但是單從憲法修改程序而言，卻仍有許多值得進一步思考之處。首先，在轉型憲法的時空下，如何形塑一個能匯納修憲動能的修憲機制？其次，當總統直接選舉逐漸在台灣深化，而憲法的實踐也逐漸往總統制的一端發展時，如何連結總統選舉與修憲程序？又如何連結總統的角色與修憲程序。

在轉型憲法的時空脈絡中，一方面要面

對由憲法來帶動結構變動的需求，另一方面則必須順勢建立穩健成熟的憲法文化。其結果往往是頻繁的修憲，以及慣常的不重視修憲程序理性。如何能將國民對憲法的思辯動員與全國性單一議題的選舉連結，乃是提升修憲的論辯品質的思考方向。因此，在有進行全國性總統選舉的國家，賦予總統當選人在任期中負責任地提出憲法修正提案的權力，有助於將憲法的主張融入總統選舉之中，形成總統憲法觀提前接受公民檢驗，並帶動民眾論辯的功能。如此以來，也能擺脫當代總統選舉個人魅力佔過多比重的弊端。當然，總統所享有的此種權限，只是憲法修正的提案權，國會仍應有議決的權限，不致造成總統的獨斷。

然而，國會通過的憲法修正案，應有進一步公民複決的設計，方能強化憲法對國民主權的表彰功能。在此一推論脈絡下，若採廢國大的作法，則應同時引進公民複決憲法修正的制度。然而，採任務型國大後，則變成由國民大會代替人民行使憲法修正案的複決權。

由國民大會來行使憲法修正案複決權的作法，是否符合當代轉型憲法的精神？對於此一作法的評斷，其重點在於任務型國大的產生方式以及「選舉」過程中，議題的走向設計。換言之，面對憲法的修正，任務型國大的產生，國民是在選「國大」或是在做憲法變革方向的討論與主張？如果任務型國大的產生乃是以憲法為議題的選舉，並藉此選舉帶動國民對憲法修正議題的論辯動員，則由因此而產生的任務型國大進行憲法修正案的複決，具有活絡憲法動員的基礎。當前憲改版本的任務型國大依政黨比例代表產生，相當程度內限制了非政黨聲音的投入，也壓縮了國民憲法思辯動員的張力。又因為任務型國大的召集，並不限於憲法複決，在多功能並存的情況下，也容易混淆了國民「選國大」背後的意念與動機。

因此，整體而言，筆者主張面對國大非常設化及任務取向的設計，在修憲程序上可以引進總統修憲提案權，國會進行議決，而作為憲法修正案複決權行使者的國民大會，其代表的產生方式，不適合採取政黨比例代表制產生。即令採取政黨比例代表制產生，也應從細部程序設計上，包括強制要求政黨提出明確的憲改主張，讓人民藉憲法主張來選政黨，以強化憲法的

國民思辯動員作用。

在轉型憲法的脈絡中，憲法變遷成為轉型政治中政治力的一道出口，憲法的頻繁變動也因而成為轉型政治的特徵。在原本憲法的結構本身就是轉型障礙的情況下，此種頻繁修憲更是難以避免。然而，頻繁修憲的政治現實，若無法關照修憲程序中的國民憲法意念動員，將國民認知修憲為政治現實中權力的交易分贓，而無法於轉型憲法變遷的脈絡中同步建立國民的憲法認同與憲法文化。

從這個角度看我國憲法修改程序的興革問題。如果強調國民主權在憲法變動過程中的展現，那麼修憲程序的設計應朝向更多的憲法論辯與動員，將全國單一議題式的選舉與修憲連結，乃是值得努力的方向。這也就是本文主張採納總統修憲提案權，並強調總統選舉過程中憲法論辯的緣由。然而，由於當前修憲主張已採任務型的國大進行憲法複決，將憲法的公民複決搭配總統選舉進行的可能性因而被排除。但即令如此，仍應強化任務型國大產生程序中的憲法論辯任務。設若此等強化憲法論辯的機制獲得實現，對大法官於釋字四九九號所主張的修憲界線論，便可藉此鬆綁。◎