

東亞法治與人權叢書 ⑤

新興民主的憲政改造

Constitutional Reengineering
in New Democracies:
Taiwan and the World

葉俊榮、張文貞 主編

葉俊榮、Michel Rosenfeld、顏厥安
張嘉尹、Jerome A. Cohen、王泰升
、李建良、林淑雅、Tom Ginsburg
、張文貞 合著

 元照

東亞法治與人權叢書系列(5)

新興民主的憲政改造

主 編 葉俊榮、張文貞
合 著 者 Bruce Ackerman、葉俊榮
Michel Rosenfeld、顏厥安
András Sajó、張嘉尹
Jerome A. Cohen、王泰升
Thomas S. Axworthy、李建良、林淑雅
Tom Ginsburg、蔡宗珍
Susan Rose-Ackerman、張文貞
(按各篇順序排列)

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

新興民主的憲政改造／Bruce Ackerman 等著；
葉俊榮、張文貞主編。 -- 初版。 -- 臺北市：
臺大人社高研院，2008.07
面：公分。 --（東亞法治與人權叢書
系列；5）

ISBN 978-986-01-4582-3（精裝）

1. 憲法修改 2. 民主政治 3. 文集

581.1607

97011432

本書已列入月旦法學知識庫全文檢索與數位專屬典藏

東亞法治與人權叢書系列(5)

新興民主的憲政改造

5D139GA

2008年7月 初版第1刷

主 編 葉俊榮、張文貞
合 著 者 Bruce Ackerman、葉俊榮、Michel Rosenfeld、
顏厥安、András Sajó、張嘉尹、Jerome A. Cohen
王泰升、Thomas S. Axworthy、李建良、林淑雅
Tom Ginsburg、蔡宗珍、Susan Rose-Ackerman
張文貞
出 版 者 國立臺灣大學人文社會高等研究院
總 經 銷 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址 www.angle.com.tw
定 價 新臺幣 420 元
專 線 (02)2375-6688
傳 真 (02)2370-3286
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-986-01-4582-3

導論

葉俊榮、張文貞

台灣自1991年開始進行憲政改造，到2005年6月那一次修憲為止，總共有七次修憲。這幾次的修憲，不但將過去凍結許久的中央民意代表選舉予以開放，監察院予以改制，總統改為全民直選，行政院院長任命方式予以改變，還廢除了國民大會，使立法院成為唯一的國會。其中，也許是最重要的改革，是將修憲複決交由公民來予以行使。這些重大的改變，使台灣目前所運行的憲政規範，迥異於20年前民主化起始之時，更遑論半個多世紀前所制定的中華民國憲法。從這裡我們可以看出，即便是漸進修憲，也可能在實質上對憲法產生重大變遷，甚至最後帶來一部完全不同的新憲法。從台灣憲法變遷的實際經驗看，一次或漸進、制憲或修憲，在憲法變遷動態的時空脈絡下，已經不再絕對截然二分。然而，更重要的問題是：這個已然變遷的全新憲法秩序，是否已經符合我們的需求？是否已經體現我們共同的理念與價值？是否已經納入足以讓我們共同面對未來嚴峻挑戰的憲政程序與機制？

很顯然地，答案是：還沒有。2005年的憲改，使公民複決修憲首度納入憲法，具體彰顯台灣憲法秩序下的國民主權，對台灣自二次戰後以來不斷在追求以人民為主體的民主憲政秩序，有其憲政發展上的重要意義，亦達成憲政改造的階段性功能。不過，很可惜的是，公民複決修憲雖然入憲，但其門檻之高——須有全部選舉人總額過半數同意才算通過，卻很可能造成修憲停滯，人民反而沒有機會行使修憲複決的權利。同樣地，經過這幾次修憲在國會改造上的努力，我們已經從過去國民大會、監察院及立法院並列為「三個國

會」的時代，轉變成為目前以立法院為主體的「單一國會」。不僅如此，因為過去複數國會成員眾多，亂象叢生，2005年的憲改甚至一舉將立法委員名額減半，同時採行單一選區兩票制，希望藉此提升民意代表的素質。然而，此一國會及選制改革的首次實踐——2008年1月第七屆立法委員的選舉，其結果卻產生了明顯的代表性失衡。國民黨在政黨及區域選舉的總得票率僅有五成二，卻享有七成二的立法院席次；而民進黨在政黨及區域選舉的總得票率有三成七，卻僅有二成四的席次。除了幾位寥寥可數的無黨籍立法委員外，國會中完全沒有其他弱勢小黨的代表。不僅如此，在政府組成及行政院院長任免權的歸屬問題上，在幾次修憲後，雖然確立了總統直選以及行政院院長經總統任命無須立法院同意的規定，但總統、行政院院長與立法院間之關係、行政院如何對立法院負責、立法院對行政院院長人選、閣員人事以及重大政策是否以及有何種程度之參決空間等，迭生爭議。尤其是2000年民進黨贏得總統選舉後，在民進黨政府與國民黨控制的立法院之間，從行政院院長到閣員人事、各式政策、法案、甚至預算等，無不發生嚴重杯葛與對立。憲政無法正常運作，政黨對立造成的國力消耗，使人民付出高昂的代價。2008年國民黨贏得立法委員及總統選舉，同時控制了行政及立法兩權，前述問題雖暫時消失於政治檯面，但只要憲法相關條文爭議尚未釐清，分裂政府可能造成政黨對立與憲政僵局的危機隨時可能再現。

不僅前述攸關憲政權力運作的憲法規範有待釐清，其他諸如國家定位與認同、新興人權、原住民、新移民等重大憲法議題，對我們一樣構成重大挑戰。面對二十一世紀全球化時代的來臨以及中華人民共和國在全球政經版圖上的崛起，台灣在國家定位、國家認同以及其與中華人民共和國之間的關係上，只有愈顯嚴峻與困難。此

外，過去幾次修憲均由政黨及政治菁英主導，在缺乏充分民眾參與之下，修憲均未見人民基本權利清單的新增或修訂，也沒有增設相關人權機制的思考，至多僅以基本國策宣示方式，在增修條文中象徵性的保障弱勢人權。這使得台灣目前憲法上的人權規定，仍停留在半個多世紀以前，不但落後其他新興民主國家甚多，更難與當前主要國際人權公約的標準相提並論。而這也是台灣在面對原住民以及新移民的平權議題時，更為捉襟見肘的背景原因。面對全球化的移民與流動，各國莫不於憲法中更加明確尊重原住民（先來者）的權利，承認其包括語言、教育、自然資源以及文化等的集體權利，同時也要對包括新移民在內的各個世代（後到者）的平權予以承認及保障，確保民主憲政秩序的多元與包容。這些攸關在台灣這塊土地上生存的所有世代，其尊嚴、包容與共存的重大基本人權條款，迄今尚未成為公民關懷的焦點，也未形諸憲法明文。

面對前述諸多待決的憲政與人權議題，更凸顯台灣下一波憲政改造的重要性。問題是：要如何進行？在規範面，修憲門檻如此之高，任何修憲提案都將很難通過，這只要看最近幾次的公民投票無一達到門檻，就不難想見。在現實面，2008年立法委員及總統選舉後，國民黨完全主導行政及立法二權，對其政黨利益而言，也沒有進行修憲的制度誘因。面對規範與現實的雙重困難，台灣接下來要如何繼續推行憲政改造？本書各篇論文的寫作，正是對此一問題的深刻思考與積極回應。我們邀集國內外憲法學者，針對憲政改造的七大主軸：公民審議、國家認同、憲改方式、憲政文化、基本權利保護、政府體制選擇、責任政治與法治，從理論分析及實踐比較的角度來進行探討。每個主軸都各有兩篇文章，由國外及國內學者分別撰寫。這些學者，不是對新興民主國家的憲政改造有專精之理論或實證經驗研究，就是對台灣的憲改議題有深刻之認識與分析。我

們相信，本書各篇作者對新興民主國家憲政改造所提出的一般性理論，或是對台灣特殊憲改經驗所提出的學術診斷，不但是相當精彩的學術對話，也是對台灣將來憲政改造之具體方向與策略的重要建言。

在憲政改造與公民審議上，面對台灣超高門檻的修憲公民複決，美國耶魯大學Bruce Ackerman教授基於審議民主的思考，就提出審議式公民複決（deliberative referendum）作為可能的制度解決方法。他認為公民審議的進行，確實可以大幅提昇公民對憲改議題的瞭解及參與。他並以許多國家的實踐經驗作為例證，認為台灣如能採納此一公民審議機制，則再高的公民複決門檻，也不是不可能加以克服。更重要的是，Ackerman教授認為，一次性的公民投票，如果沒有搭配任何公民審議機制，則很可能被特定政治因素、人格特質或一些不相干的議題予以操弄，進而影響理性的公民決定。他雖然是以法國為例，但鑑諸台灣幾次公民投票也都受到政治操弄而無法順利完成的經驗，我們不得不佩服他對這個問題點的深刻思考。

同樣地，葉俊榮教授對目前超高門檻的修憲規定，也積極回應。他提出週期修憲的程序理性觀點，認為目前由立法院提議、公民複決的修憲規定，事實上形成了一種對於修憲的時間管制，使得將來任何的修憲提議，無可避免地必須配合立法院四年一次的改選，而可能形成週期修憲（或至少是週期修憲討論）的循環。在超高複決門檻的限制下，修憲提議必須具備公民性與全盤性的特質，並搭配全國性大選，方有複決通過的可能。以往那種單靠政黨協商或菁英操控的漸進修憲模式，已正式成為過去。當然，葉俊榮教授也指出，雖然修憲仍非完全不可能，但畢竟難度更高，這也使得將

來憲法變遷的脈絡上，常態政治與憲法政治某程度的相互依存，大法官進行憲法解釋以及民主選舉機能的強化，都成為必然趨勢。

在憲政改造與國家認同的問題上，美國卡多索法學院Michel Rosenfeld教授從憲法與認同之間的關係，區分出五種憲法認同模式：法國模式、德國模式、美國模式、西班牙模式和歐盟模式。前三種模式，在憲法所建立的新認同以及在憲法制定之前即已存在的舊認同（國族、民族、種族或其他政治、社會認同）之間，不是必須完全一致、就是必須透過新憲法使其一致。如此一來，憲法秩序的建立或改變，不可避免地會與人們原先持有的各式認同，產生高度的緊張或衝突關係。這也是部分新興民主國家的憲政改造，最後陷入族群衝突、甚至造成國家分裂的原因。Rosenfeld教授認為，只有後兩種模式：西班牙模式（後來也為南非制憲所採取）以及正在進行的歐盟模式，才比較有可能在新的憲法秩序下完整包容並接納舊有的各種認同。此外，他又從新舊憲法秩序建立的關係上，區分四種制憲模式：革命模式、戰爭模式、協商轉型模式、條約憲法模式，而認為在後二種制憲模式下，新舊秩序磨合時的認同衝突，比較可能予以緩解。值得注意的是，Rosenfeld教授建議討論憲改時，無須過於拘泥傳統對於制憲與修憲、形式與實質憲法變遷的區分。他認為，縱令是單一條文的修憲，也有可能對憲政秩序、甚或憲法認同，發生革命性的影響（例如美國聯邦憲法增補條款第14條）；一部完全移植舊憲的「新憲」，對建立新的憲政秩序，也無法起任何作用。

同樣深刻認知到當代憲政秩序下的主權國家與人民自身認同間的緊張關係，更植基於台灣特殊的地位與經驗，顏厥安教授揭露悖論，提出憲政實體及憲政自主的新觀念，希望擺脫當代主權國家對

於人民認同的箝制。他認為，台灣在二次戰後的特殊處境，使台灣人民處於一種「裸命狀態」，既非中華人民共和國的公民，亦非無國籍的難民，而中華民國也不被國際社會所承認。為擺脫此種「裸命狀態」，台灣人民不得不往主權國家靠攏：不是主張制憲建國，就是主張與中華人民共和國統一；即便主張維持現狀，最後仍必須選擇任一個主權國家來倚恃。然而，面對目前高度分化與全球化的新世界秩序，顏厥安教授認為我們應該擺脫此種以民族國家為中心的主權思考。他主張以憲政實體來取代國家，以憲政自主來取代主權，而台灣將來的憲政改造亦應置於此一新觀念之下，透過目前的修憲程序，以公民複決方式通過「台灣人權大憲章」，具體向國際社會宣示在台灣自由諸眾所建立之自主憲政秩序的存在。不過，台灣獨立建國的主權宣示，向來不見容於國際社會，我們不得不好奇此種台灣自由諸眾建立自主憲政秩序之宣示，是否可能為國際社會所容忍？

在憲改方式的選擇上，目前擔任歐洲人權法院法官，過去也在匈牙利的中歐大學擔任比較憲法講座的András Sajó教授，則將其探討焦點置於菁英與公民在憲政改造上的角色，並在文章中與Bruce Ackerman教授的論點展開一場精彩的學術對話。Sajó教授認為要求公民積極參與憲改過程的主張，過於浪漫、也不切實際，畢竟當代憲法制定的「人民缺席」是一個普遍現象，即便那些非常成功運作的憲法也不例外。許多憲法制定都沒有人民參與，而是由菁英主導。他也質疑公眾的憲法熱情是否真的存在。他以東歐民主轉型的經驗為例，認為公眾的憲法熱情，不是很快消逝，就是受到政治菁英的操弄。他認為，如果要求公眾熱情參與制憲，是為了讓憲法取得正當性並為大家所接受，那麼這種觀點忽略了憲法正當性的多重來源，不見得必須與制定過程的人民參與有關。事實上，如同Sajó

教授所指出，「人民缺席」的制憲確實是多數憲改的普遍現象，這種台灣歷次修憲均由菁英主導也可以獲得證實。不過，即使菁英主導在實踐上無法避免，我們是否就完全放棄對人民積極參與制憲的追求呢？如同台灣的經驗所顯示，政治菁英及政黨主導的憲改，流於相互間的利益交換與妥協，不但無法反映公民的理念與價值，也並沒有真正解決相關的問題。也許，由人民主導的憲改稍嫌浪漫，但難道我們不該就現狀尋求突破？

張嘉尹教授認為台灣憲改途徑的選擇，並不僅是單純修憲或制憲的程序選擇問題，更涉及台灣在憲政發展上特殊的歷史脈絡以及非常複雜的國家定位問題。他認為，台灣在黨國威權時期的「動員戡亂時期臨時條款暨中華民國憲法」體制，與後來民主轉型時期的「中華民國憲法增修條文暨中華民國憲法本文」，在憲法變遷的脈絡上有相當類同之處，兩者都是藉由修憲程序透過特別條款的制定來凍結憲法本文，也都面臨國家領土與憲法適用範圍不同的問題。不過，兩者的不同在於憲法增修條文才真正具有規範上的合理性，其確認國民才是國家權力的來源，而台灣人民才是現今中華民國憲政秩序的正當性來源。因為台灣憲法變遷脈絡上這些盤根錯節的原因，使得台灣在憲法變遷途徑的選擇上，會將修憲、制憲、憲政改造、新憲法等各種憲法變遷的形式，與國家定位及台灣主體性的問題相互糾結。儘管憲改需求為各方肯認，但憲改的實踐卻非常困難，在2005年第七次修憲後，更是如此。面對此一難題，不同於葉俊榮教授主張將來憲改必須有全盤考量，張嘉尹教授反而提出「修改最小主義」，認為在修憲難度如此之高的情況下，只有當主要政黨對特定議題有共識時，憲改才有可能。同樣地，兩位教授也都指出，憲法解釋及憲政慣例，無可避免地將會成為將來憲法變遷的重要途徑。

在憲改的相關討論上，一般多重視憲法文本及制度的修改，鮮少觸及憲政文化的議題。事實上，憲政文化對憲政運作有深刻影響。畢竟，紙本上的規範，不見得能真正成為人們在行動上所依循的規範（law in action）。針對憲政文化與憲政改造的議題，美國紐約大學法學院Jerome Cohen教授認為，深受中國儒家／佛教文化、以及歷代官僚系統深刻影響的台灣及南韓，經由日本殖民統治而初步接觸現代法治，歷經二次戰後及後來的民主轉型，已經發展出足以支持諸如個人主義、依法行政、司法獨立和憲政主義等的現代憲政文化。他更進一步認為，台灣與南韓在憲政發展上的成就，足以讓目前正在進行大幅法律改革的中華人民共和國參考。儘管目前中華人民共和國的法律改革進程，存在著一些難以克服的限制，但也有相當的進步；台灣及南韓的經驗，足以使我們對包括中國在內的東亞法治與憲政發展有樂觀期待。

對於Cohen教授認為台灣已經發展出現代憲政文化的論述，王泰升教授從憲政史的觀點，提出具體史料予以佐證。在台灣近代憲政文化的形成中，王泰升教授以三個指標——國家統治權需依憲法、國家權力須分立、人民基本權利須受保障，作為判斷法律體系是否已接納當代憲政主義的標準。他認為，以這三個標準而論，台灣不論在日治時期或是後來的中華民國憲法體制，都已經發展出當代的憲政文化。他從史料來檢證，認為當日本政府甫獲台灣主權時，即已注意到其對台灣的殖民統治仍必須依循當時已實施的明治憲法。不過，權力分立仍相當有限，亦談不上基本人權保障，但當時的台灣菁英卻也已開始主張政治參與權利。後來的中華民國憲法體制，雖有長達數十年的威權統治，但在這個過程中，政府相關權力的行使，也已經必須注意憲法的拘束力。權力分立與基本人權保障，雖然與後來民主轉型之後的發展無法相比，但也不能說沒有相

當之基礎。

在人權保護與憲政改造的討論上，加拿大皇后大學Thomas S. Axworthy教授以加拿大1982年成功制定〈加拿大權利與自由憲章〉（Canadian Charter of Rights and Freedoms）（以下簡稱「權利憲章」）的經驗，提供台灣參考。他認為，台灣在2005年第七次修憲之後，憲改程序變成非常困難，將來要推動任何憲改均屬不易。不過，加拿大1982年制定權利憲章時，同樣也面臨諸多困難，但最後仍一一克服，其中有許多可供台灣對照比較。首先，加拿大權利憲章的制定，當時也是透過修憲程序完成，將原本屬於英國的修憲權轉移回給加拿大，因此也涉及英國與加拿大間錯綜複雜的政治關係。儘管政治上有其困難，但透過權利憲章的制定，能將加拿大人作為人民主體的價值予以清楚表達，一方面承認原住民的權利，另一方面也包容所有的新移民，確立了加國的全新定位與價值。其次，在憲章制定的程序上，一方面有廣泛的政黨合作，另一方面也非常重視人民參與及公開討論，使憲章真正屬於人民，而非只是菁英協商交換的成果。憲章制定的成果，令各方都相當滿意。其中最令人遺憾的是，未能將公民複決修憲納入憲章，同時為顧及各省利益，在最後採取了一個非常複雜也困難的修憲程序。這也使得憲章制定後，再也沒有任何修憲提議可獲通過。這一點對台灣目前非常嚴格的修憲門檻來說，不啻是一大警訊。最後，Axworthy教授進一步提出責任的觀點，他認為人權的前提在於以人道待人及實現承諾的責任感。他也期待台灣將來的憲改，不應只納入新興權利清單，更應該進一步納入對於信守人類責任的承諾。

Axworthy教授提到在加拿大權利憲章制定中，明白承認加拿大原住民的權利，對加拿大的全新定位與價值建立來說，是個關

鍵。無獨有偶地，李建良教授及林淑雅教授亦強調台灣原住民族與新憲運動的關係。他們認為，台灣現行憲法的制定過程與內涵，均非本於台灣的土地及人民，這部憲法「意欲」與「實際」上的落差，已使其憲法的正當性遭受質疑，而從原住民族的角度來檢視，更是如此。要解決此一憲法正當性的問題，就必須在憲改過程中積極與原住民族協商，重新為包括原住民族在內的台灣民族／國族來制定一部新憲法。在這部新憲中，原住民族的自治權（含土地權）必須受憲法明文保障，而其自治組織的設計，應允許一定彈性，但仍須以民主制度為其必要條件。最後，兩位教授強調，台灣原住民族的主體重建與台灣的新憲運動，二者其實是相輔相成；台灣新憲的主體當然包括原住民族，而原住民族亦應積極投入台灣新憲運動。

在政府體制與憲政改造的問題上，面對過去修憲所留下的疑難雜症，美國芝加哥大學法學院Tom Ginsburg教授，從新興民主國家制憲及修憲的最新趨勢，對照台灣目前的問題，提出具體建議。他認為，經過七次修憲之後，台灣目前的政府體制可定位為半總統制，而這與新興民主國家的發展趨勢相符。不過，台灣所採取半總統制的具體型態必須進一步釐清，相關憲法條文亦應配合修改，才能有順暢的憲政運作。同時他也提醒，半總統制在沒有明顯多數存在時，很容易出現政治僵局，台灣從2000年開始似乎就處於這種情況之中。Ginsburg教授認為，由於台灣較小，且在外交政策上需要口徑一致，總統制可能才是比較適合台灣的政府體制。除了政府體制外，Ginsburg教授也論及國會改革，他認為2005年修憲後，台灣已成功轉型為一院制的單一國會，也在國會中某程度保障政治弱勢族群（尤其是原住民）選舉代表的機會。不過，Ginsburg教授在撰寫本文時，2008年1月立法委員選舉尚未舉行，我們無法臆測他對

這次代表性高度失衡的評價與解釋，只是當他略微提及台灣政黨比例代表是採日本的並立制而非德國的聯立制時，似乎也意識到其中可能發生的代表失衡問題。在司法權的部分，Ginsburg教授認為將來的憲改應將目前司法院大法官相關的權限更予以明確規範；至於監察院，他認為不宜太快廢除，應考慮新興民主國家設置人權監察使的趨勢，使其功能逐漸轉化；但考試院就比較沒有必要保留，而可從加強考試行政中立的方式來取代。

蔡宗珍教授則從總統的角色來看憲政體制改革的選擇。她認為，總統向來在我國的憲政發展歷程與實際政治運作中，都占有關鍵地位；不過，總統在實際政治上所扮演的功能，卻不見得與目前我國的成文憲法規範相符合。這個實踐與規範上的落差，主要表現在憲法本文並未授予總統實權；即使修憲後，總統亦僅有人事決定權（亦即閣揆人選的決定），而並未取得常態政治程序的參與權；但直選總統又不可能輕易釋放閣揆人選決定權，只好藉由人事權力平台轉介其政治影響力。而這正是目前憲政體制上亟待解決的最大問題。至於具體的改革方向，她認為，以台灣的情形來看，半總統制的類型選項應予排除；至於總統制的最大隱憂則是與我國傾向國會立法優越的法治文化不符。從台灣基本法學架構與法律文化根基來看，蔡教授主張以議會政府制作為未來憲改的方向。不過，她也提醒，多次直選總統的經驗似乎已使台灣民眾習慣實權總統，議會政府制的改革方向是否能被一般民眾所接受，仍待檢驗。

最後，也是本書在憲政改造議題討論上最為特殊之處，就是對於憲政改造、責任政治及法治的探討。民主憲政秩序的建立，不僅要有民主選舉、權力分立與制衡以及人權保障，更須確保向公眾開放的透明政府、責任政治、法治與政治信任。唯有如此，新興民主

國家才能從民主轉型（democratic transition）走向民主鞏固（democratic consolidation），維持民主憲政秩序於不墜。美國耶魯大學Susan Rose-Ackerman教授強調民主鞏固國家的責任政治與法治；她認為，民主所指涉的不僅是選舉，也包括公開政府、公民參與政策制定、決策效率、透明、以及責任政治的確保。她從政府資訊公開、審計、媒體、公民參與、行政程序及司法獨立等面向，探討新興民主國家在邁向民主鞏固的過程中，必須同時加以改革的重點；對這些不同面向的改革，她也具體提出優先順位的建議與方法。她認為，新興民主國家要進一步邁向民主鞏固，必須在中央及地方層次，都建立更負責的政策制定程序。其中有兩個主要的方法，一是積極鼓勵並協助強化獨立的非政府組織，作為民眾參與公共政策制定的基礎建設。另外則是在政府內部進行改造，朝更開放負責的決策程序邁進，包括資訊公開法與行政程序法的制定以及獨立機關的設置，都是具體有效的手段。

張文貞教授亦從民主鞏固的角度，來檢視台灣民主轉型的成效，及其對法治與政治信任的影響。她認為，台灣在過去這一段期間的民主轉型，雖然在開放選舉以及憲政機關的調整上有大幅改革，但在邁向民主鞏固的幾個重要環節，包括公民參與、獨立機關、轉型正義以及司法審查上，皆未予以重視。這些有意或無意的忽略，對於民主鞏固的前景，並不樂觀。在公民參與上，雖然行政程序法於2001年生效，但公民對於政府政策決定的實質參與，仍然有限。獨立機關的設置，受到嚴重政治對立的影響，也是一波三折。在轉型正義的處理上，雖然對被害人或家屬設有補償機制，但並未充分揭露史實、釐清真相，使社會對於過去歷史認知非常分歧，無法達到社會團結或增進政治信任。至於司法機關對於行政部門的監督與制衡，雖未臻理想，但並不至令人憂心。她並提出具體

改革建議，主張將公民參與政策決定以及要求政府資訊公開的權利明文入憲，同時亦須確立正當程序保障及於行政程序。獨立機關及人權委員會的設置，也都應該入憲，尤其應使人權委員會擔負追求歷史正義及人權保障的功能。

我們相信，前述國內外憲法學者的論文，對台灣過去修憲經驗的反省，已經提出非常深刻的看法；對台灣未來憲政改造的方向，也提供非常豐富的素材，甚至指引出不少可行的方向。本書能夠出版，除了感謝各篇作者的辛勞外，還要感謝許多機關及個人對我們無私的幫忙。本書緣起於2005年10月28至29日所舉行之〈新興民主的憲政改造：國際視野與台灣觀點〉學術研討會。該次研討會由當時之總統府憲政改造推動小組、行政院研究發展考核委員會以及台大法律學院公法中心所共同舉辦。我們要感謝相關機關的經費支持，促成國內外憲法學者就台灣憲改的處境與相關議題進行深入且充分的學術對話，最後促成本書的出版。

研討會舉辦當時使用英語，外國學者的論文也都是以英語寫作。國內學者的論文則或以中文寫作、或以英文寫作、甚至同時以中、英文各寫作一篇。當時這些研討會論文的中英文節譯，有許多台大法研所同學的辛勞幫忙。他們是：黃若羚、陳佩先、郭怡利、林國裕、龐元琪、劉得為、郭思岑、謝易哲、劉怡莎、鄧煜祥及洪淳琦。我們在此要特別感謝他們的幫忙。在研討會後，國內外學者陸續增修他們的論文，我們也將所有國外學者的最後定稿，完整翻譯為中文，以收錄本書出版。後來這個翻譯的工作，我們非常仰賴目前正於美國威斯康辛大學法學院攻讀的梁志鳴同學，沒有他仔細將每一篇文章作完整翻譯，就無法有本書的出版。同時，我們也再請研究助理：林春元、李怡俐、陳彥君、陸詩薇、李韶曼及許珮育

協助我們作翻譯上的確認與校對，在此一併向他們致謝。外國學者論文的最後中文譯稿，都再經張文貞教授仔細修訂與確認，而所有翻譯上的文責，當然也由我們兩位編者共同承擔。

本書各篇論文的寫作格式不盡相同，多數學者以法學論著通常使用的同頁腳註格式來撰寫，但也有幾位學者使用社會科學論著的來源註及參考文獻方式。為尊重每位學者的寫作習慣，我們決定保留各篇原來的寫作方式，並不加以統一，在此一併說明。部分國內學者的論文，原來是以英文寫作，為配合本書出版，於後來大幅增修、甚至改寫，我們要特別謝謝他們，也再次感謝所有國內外學者都慷慨授權本書的出版。最後，台大法律學院〈東亞法治之形成〉拔尖計畫，協助提供本書的出版經費，我們一併致謝。