

憲政改革與國家發展

2005年臺灣憲改經驗

林文程 主編



臺灣民主基金會出版

憲政改革與國家發展

2005年臺灣憲改經驗

林文程 主編

臺灣民主基金會出版

TAIWAN FOUNDATION FOR DEMOCRACY PUBLICATION

憲政改革與國家發展—2005年臺灣憲改經驗
Constitutional Reform and National Development
Taiwan's Experience 2005

主編：林文程

出版者：財團法人臺灣民主基金會

責任編輯：許文英、陳維琪

地址：106台北市大安區信義路三段147巷17弄4號

電話：(02) 2708-0100

傳真：(02) 2708-1148

網址：<http://www.tfd.org.tw/>

E-mail：tfd@taiwandemocracy.org.tw

初版：2006年12月

© 2006年 / 版權屬財團法人臺灣民主基金會

序

憲法是一個國家的根本大法，決定一個國家的政治體系，指導其政治、經濟、和社會發展的方向，影響這個國家能否長治久安，關係到人民的福祉與國家的興衰，因此任何國家的政治菁英或開國時的聖賢總希望凝聚其同胞之共識，以撰寫一部適合國情之憲法。

就憲法而言，台灣在世界各國當中是非常奇特的例子，因為在台灣施行的《中華民國憲法》，並非為台灣特別量身訂做，台灣人民也沒有真正參與草擬，事實上這部憲法是由國民大會於1946年12月25日在中國大陸制訂，不管是政府結構、國號、或是領土主權範圍，均是以整個中國大陸包括外蒙古在內作為建構規範的對象，因此不需用深入的學理去分析，光是以常識判斷即可知道此一憲法脫離台灣的現實及需要。

事實上，此一「憲法」在台灣的前三十八年從未真正實施過，因為從1949年至1987年7月15日，台灣一直在戒嚴體制的統治下，憲法中所規定的公民權利長期被凍結。解除戒嚴以後的台灣正處於政治激烈變遷的1980年代，台灣搭上第三波的政治民主化浪潮，尤其是在1990年代成為真正的民主政治國家，雖然解除戒嚴恢復憲政體制，但是這部「憲法」與台灣的實際環境及時代民主思潮的精神已經格格不入。無疑地，台灣需要一部為其特別量身訂做的憲法。然而非常不幸地，台灣要制訂一部新憲法，不只要謀求內部人民之共識，外在還要抗拒中國的武力威脅，以及因中國威脅利誘下其它國家附和北京而形成對台灣的壓力，而中國的威脅及國際社會的壓力，反過頭來影響台灣內部共識之建立，使台灣在制憲或修憲上遭遇到比其它國家更大的困難。

自1991年起，台灣曾進行七次修憲。這些憲政改革雖然剷除一些障礙，對求建立真正的民主政治體制做出貢獻，包括確立中央民意代表全部由中華民國自由地區選舉產生、總統直選及臺灣省政府虛級化，但是對確立台灣作為一個

法理上獨立主權國家之地位仍然未竟其功，甚至在提高政府施政效率上依然有很大的缺憾。2005年6月7日的憲改是陳總統上台後之首次修憲，雖然台灣人民對這次修憲並沒有給予應有的重視，但是這次修憲主要內容包括立委席次減半、單一選區兩票制、廢除國大及改由公民複決憲法修正案等，對台灣的政治權力結構會產生重大的衝擊，而且這次修憲只是陳總統兩階段憲改理念中的第一階段，陳總統已經公開表示要「催生新憲」，以帶給台灣人民一部合身合用的新憲法，因此台灣的憲改過程並非完成式，而是現在進行式。

鑑於2005年6月的憲改對台灣政黨政治、權力結構、及政治發展之重大影響，及關切未來憲改的前景，臺灣民主基金會特別於該年的10月召開「憲政改革與國家發展」的學術研討會，邀集十位學者專家，分別由不同的角度提出學術論文，來剖析憲政改革與民主深化、選制改革與政治發展、及憲政改革與權力分立的問題。這些文章包括張嘉尹教授的「台灣憲法變遷的憲法學考察」、張文貞教授的「公民複決修憲在當代憲政主義上的意涵」、林文程及林正義兩位教授的「台灣修憲與台美中三角關係」、盛治仁教授的「單一選區兩票制對未來台灣政黨政治發展之可能影響探討」、趙永茂教授的「立法委員選區重劃制度之建立」、陳耀祥教授的「論總統彈劾案由司法院大法官審理之憲政意義」、廖達琪教授、黃志呈先生和謝承璋先生三人所撰寫之「修憲對立法院功能與角色之影響」等七篇文章。這些文章均是以嚴謹的學術態度，兼具學理及實務，來探討台灣憲改的歷史發展、2005年憲改所確立的制度、憲改對台灣內部政治發展其對外關係所產生之可能影響、以及台灣繼續憲改的前景。

這些文章除了在研討會上經七位學者專家加以評論，提出修正意見之外，絕大部分文章已交由《臺灣民主季刊》以雙向匿名審查方式，每篇文章再經由兩位學者評審，通過之後業已陸續在該季刊刊載。為增進國人對台灣憲政體制之關懷、鼓勵學術界繼續從事台灣憲改之研究、以及希望凝聚國人對未來憲改之共識，臺灣民主基金會特別將七篇專文，加上研考會主委葉俊榮博士有關「2005憲改所造成憲法變遷的典範轉移」之專題演講、以及林繼文等七位學者

針對上述七篇文章的評論意見收集出版。

這本學術論文集得以問世，特別要感謝臺灣民主基金會王董事長金平及高前執行長英茂對召開此一憲改研討會的大力支持，也要感謝葉俊榮主委撥冗發表專題演講，分析台灣憲改的意義及未來修憲的前景。同樣要表達謝意的是十位學者願意共襄盛舉撰寫文章，以及七位學者提供寶貴的評論意見。但是如果沒有許文英、陳維琪兩位責任編輯扮演幕後功臣，精心校對排版，及不厭其煩地催稿，本書之出刊恐怕還會拖延一段時日，因此在這裡要特別表彰他們兩位貢獻。

臺灣民主基金會自2003年6月17日成立以來，一直以深化台灣的民主政治及促進全球尤其是亞太地區的民主與人權為職志。憲改是深化台灣民主政治的根本工程，雖然經過七次修憲，台灣的憲政改造仍未完成，國人對於不少憲改議題，例如究竟採取總統制或內閣制、維持目前之五權憲法或改採三權分立、政府的體制維持三級制或走向兩級制等，仍然缺乏共識，對於是否更動領土範圍、國號及國歌的問題更是嚴重分歧。臺灣民主基金會藉辦理憲政改革之學術研討會及出版本書，就是以實際行動展現關懷憲改及推動深化台灣民主政治的決心。未來臺灣民主基金會將持續以辦理研討會、支持學術機構召開有關憲改及民主化之學術會議、贊助學者及智庫從事相關議題之學術研究、及推動公民教育等途徑，來持續學術界、政治菁英、甚至全體國人對台灣憲改及民主深化議題之關心，進而凝聚國人之共識。希望社會各界對本論文集不吝批評指教，讓本書能夠達成拋磚引玉的預期目標。

臺灣民主基金會執行長

林文程 謹識

2006年12月25日

專題演講：2005年憲改所造成憲法變遷的典範轉移

葉俊榮

行政院研究發展考核委員會主任委員

一、憲法變遷的典範轉移

憲政主義在臺灣的發展，是一段複雜、艱辛，但又精彩萬分的過程。從殖民到國民政府統治以至公元2000年發生的政黨輪替，這些政權更迭深深影響台灣的憲法政治，但1980年代中葉以來的民主改革，以及長久以來不斷發酵的國族主義與認同議題，卻更進一步讓台灣的憲政發展比起世界上絕大多數的國家，都來得動態與深邃。如果身處台灣、瞭解台灣的國人，不將這段憲法的脈絡做完整與精確的呈現，我們很難期待國際社會能夠輕易的瞭解台灣的憲法動態。

戒嚴、動員戡亂、萬年國會，乃至國民大會，這些伴隨著這一代台灣人民長大的政治經驗，都已經成為歷史。但是，過程並不平順，而且每一次改變都隱含政治危機、抗爭與妥協。從國民大會所進行的幾次動員戡亂臨時條款的修正，到六次修憲，乃至最近這一次任務型國大複決第七次的憲法修正案，都可看出憲政改革與政治變遷之間的密切關聯。任誰都不能否認，憲政改革左右著台灣最關鍵的幾次轉折，也成為影響台灣發展的最重要機制。

個人因為年齡與養成背景的巧合，有機會從台灣民主轉型一開始便觀察與參與憲法變遷，從學術角度詮釋台灣憲法變遷的脈絡，又因緣際會在今（2005）年修憲中當選為任務型國代，並擔任國民大會秘書長，對台灣憲法變遷有了更深一層的體認。

從憲法理論的探討到參與修憲，在臺灣特殊的憲法變遷脈絡中，我感受到2005年修憲的重大意義。毫無疑問的，這次修憲所處理的國會改革及選制變化，將深深影響台灣未來的政府運作，但是更重要的是，本次修憲所內涵的憲法公民複決，已經結構性地啟動了憲法的典範轉移。未來憲法變遷的模式，將環繞在國會的高門檻以及公民複決的超高門檻，而導向公民本位以及程序本位的思考，而迥異於以往大家所熟知的模式。許多人還沒有習慣，甚至還沒有真正體會這個轉變，但最後大家都得面對這樣一個變革。

2005年修憲的影響，可以簡單地區分為兩個層面。第一個層面是這次憲改實質內容對政治運作所造成的直接影響。第二個層面是建立超高門檻的修憲公民複決所造成憲改模式變化，連帶影響整個憲法變遷模式。在陳述後者所帶來的典範轉移之前，先來瞭解第一層面的影響。

二、2005年國會改革修憲的影響

2005年修憲的主要內涵是環繞在國會改革的三個措施，分別是席次減半、單一選區及兩票制。面對過去SNTV選制下的各種弊端，本次修憲透過環環相扣的制度設計，試圖改善國會政治生態，並強化議事運作的效能。

首先，在過去複數選區的國會議員選舉制度下，候選人掌握特定選票便容易當選，使得立場偏頗或極端的候選人容易出線。單一選區將有助於讓溫和穩健的候選人當選，減緩「劣幣驅逐良幣」的反淘汰現象。而立法委員立場的中間化，也有助於促進國會問政的理性與和諧。

其次，兩票制採用一票選人、一票選黨的構想，將強化民主政治下的政黨政治。在新制之下，可以合理期待政黨政策辯論成為選戰的主軸，而不是以少數具有光環或者是譁眾取寵的候選人，如此足以強化國會運作的效能及正當性，重新塑造國會在國人心目中的印象，也大幅降低金權政治運作的可能性。

最後，國會席次減半，則是配合單一選區兩票制的構想，避免因為席次過

多使得單一選區劃分過小，而造成國會以及中央政黨地方化的危機，協助發揮單一選區的制度量能。

三、憲改公民複決的採行憲法典範轉移

相對於國會改革，2005年修憲針對修憲公民複決的變革，對整體憲法變遷的機制造成結構性的影響，甚至達到典範轉移的程度。

（一）憲改變遷的軌跡：越來越接近人民的憲政改革

臺灣憲政運作與政治情勢密不可分。在威權戒嚴體制下，憲法代表著法統以及威權政體統治的正當性。透過動員戡亂時期臨時條款的壓制下，修憲成為敏感的政治禁忌，更遑論人民對於憲法內容的探討。

1990年代的民主轉型開啓了修憲歷程，諸如總統直選、凍結省級選舉、推動任務型國大等，大幅改變憲政運作模式。可惜的是，前面六次的修憲權力多壟斷在國民大會，修憲過程盡是政治菁英間的折衝與協商，人民對於憲法仍具有高度的疏離感及陌生感。第六次修憲，在各界的驚訝聲中，確立了立法院高門檻修憲，以及任務型國大複決憲法修正案的制度變革，為第七次修憲的更大變革立下階段性的基礎。

在立法院已超過四分之三通過了憲法修正案後，2005年修憲正式運用了任務型國大來進行複決。在這次修憲中，國大代表的功能就如同傳真機一般，將選民對於憲改的支持意向轉換為修憲結果，而不具有再行討論與修正的權限。而代表們的「傳真度」，也就是具體反應民意的程度，成為檢視政黨及代表們是否盡責的標準。主要支持修憲的國民黨與民進黨面對修憲過程各種阻撓，仍然順利完成終止國民大會等歷史性的任務。雖然在任務型國大的選舉中投票率非常低，但這是第一次民眾可以透過選舉參與修憲程序。

第七次憲改終結了國民大會，將直接民權提升至憲法位階，讓人民直接針

對立法院通過的憲法修正案，進行公民複決。公民投下的一票，不再是針對政黨的修憲主張，而是直接針對憲法版本表示意見。至此，憲法的修改，更接近人民。尤其是，這次憲法修正更設定公民全數二分之一為公民複決的可決門檻。這麼高的公民複決門檻，在學理上仍有質疑的空間，在現實上則對憲改造成嚴重的影響。我們所以稱此為典範轉移式的變遷，如此高的複決門檻是其中一個重要的因素。

（二）憲改的典範轉移

第七次憲改啟動了憲改典範的轉移。因此，臺灣下一波的憲改，所面臨的制度環境，已經發生了革命性的變化。以下以未來憲改的全盤性、週期性以及公民性三方面來說明這個轉變。

首先，未來憲改具有全盤檢視的特質。由於國會的超級多數以及公民複決的超高門檻，未來憲改絕非可輕易發動，更不可能輕易達成。因此，單點議題式的修憲，難以累積足夠的修憲量能，去促動繁複的修憲機制。因此，沒有多議題的相互配套搭配，對國會或公民都形成「無法全部認同，但整體還可接受」的多議題配套效果，將難以啟動超高的同意門檻。經由整體性規劃，大幅修改憲法內涵，諸如政府體制及權力部門互動邏輯、人權保障清單與落實機制，以及國民經濟與社會文化等基本國策的全盤檢視等，將成為未來憲改的不二作法。

其次，未來的憲改將隨著高門檻公民複決的條件，而形成週期性。以往公民投票與總統大選曾在台灣引起「公投綁大選」的爭議。在當前憲法要求超高公民複決門檻的情況下，很難想像憲法複決能藉由獨立舉辦而達到公民權半數的支持。因此，憲法公民複決與全國性的選舉結合，乃是現行憲法規定之下，合乎邏輯的解釋。既然如此，那麼全國性的國會議員選舉，就成為憲改的週期。以往國民大會隨時可集會而通過憲法的那種情境已經不復存在。未來，修憲的時程從醞釀、議題設定、公開討論到成型需要經歷相當時間，每三年到四

年才有一次機會可以完成憲法的修改。

最後，未來憲改將充分表現出公民性。尤其公民複決成為憲改成敗的關鍵，任何憲改的主張與程序，都必須做到公民對憲改內容的瞭解與認同上。任何政治菁英或政黨間的操作或共識，若得不到人民的憲法參與，終因無法喚起人民熱情而功敗垂成。因此，未來修憲不再是由國大及政治菁英主導，而是立基於廣泛的公共討論與社會參與後，逐漸形成共識。未來憲改規劃，將由民間充分討論，形成並提出憲改版本，而政府僅扮演提供平台與催生的角色。憲改公民複決機制將能夠活絡民眾的憲法意識，建立更為優質的憲法文化。

（三）實質修憲內容對未來憲改的影響

1. 單一選區：政黨提名候選人的競爭，不是個別尋求支持者，而是更多政策辯論與議題互動。不僅拓展各種政策探討的廣度，也深化其探討的內涵。在憲改議題，單一選區配合未來週期憲改的特質，有助於更為穩健與深刻的探討憲改議題。
2. 兩票制：政黨印在選票上，政黨對重大政策的主張與立場成為競選主軸。未來在立委選舉過程中，憲改議題也會逐漸浮現，除了形成探討憲改議題的氣氛，也產生對於民眾進行憲政教育的積極作用。

（四）國會與人民的連線：選舉的憲法論辯功能

第七次的憲改同時強化了國會的憲改量能以及公民憲改的角色。無論如何，國會四分之三的通過是憲改的重要條件，國會議員的憲法關懷，必然成為未來憲改重要基礎。所幸，由於單一選區的設計，未來候選人針對重大政策議題進行辯論的機會大增，將促使候選人提升憲法議題的處理量能。兩票制的設計，更使政黨也必須回應憲改的主張。在國會與人民成為修憲要角的新典範之下，國會議員的選舉，必然加強憲改議題的論辯。而這也進一步可以支持憲法公民複決與全國性的國會議員選舉相結合的正當性與必要性。

四、從全球觀點看待臺灣未來憲改

隨著全球化腳步的加快，國際間不論是公部門，或者是私部門間的互動越來越為緊密。弔詭的是臺灣在經濟上，資本、技術、人才與原料間與其他國家間快速交流；但是在政治上，卻受困於兩岸關係以及外交困境。反應在憲改議題上，便是臺灣對於憲改議題的探討空間被嚴重壓縮，同時國際間對於臺灣的憲政變遷，也僅著重在總統等政治人物的談話，而忽略人民對於憲改議題的認同程度。

第七次憲改將直接民權提升至憲法位階，不僅總統、政府或國會影響憲法改革途徑，而人民的參與也越來越重要。未來國際間除了重視總統對於憲改的言談以外，對於臺灣憲改議題的關懷也必須擴大到民眾意向。其次，對兩岸關係與國際互動的執行，透過公民複決的機制，未來憲法修改勢必經由二分之一以上國民同意，也就是說，憲法的修改必須通過民意的考驗。一方面這使得憲改程序經由集思廣益的過程，得以更為周詳與完整；另一方面憲法修改背後是高度凝聚的共識，對於國際的訴求將更為堅實有力。

五、結語

憲法為人民而存在，而不是人民為憲法而存在。憲法的良窳關係著民主政治的運行，也蘊藏提升國家競爭力的量能。第七次修改憲法啟動了珍貴的憲法時刻，未來臺灣的憲法修改將朝向全盤憲改、週期限改以及公民憲改三條路線。這些變化是巨大的，唯有掌握這些現實的典範轉移，在能合理的定位下一波臺灣的憲政改革。

憲政改革與國家發展

2005年臺灣憲改經驗

目 錄

序 / 林文程	i
專題演講：2005年憲改所造成憲法變遷的典範轉移 / 葉俊榮	v
第一篇 憲政改革與民主深化	1
第一章 臺灣憲法變遷的憲法學考察 / 張嘉尹	3
壹、前言	4
貳、歷次修憲的簡要回顧	6
參、臺灣憲法變遷的憲法學考察	10
肆、臺灣憲法變遷與憲政主義	28
伍、結論	34
第二章 公民複決修憲在當代憲政主義上的意涵 / 張文貞	39
壹、前言	40
貳、公民複決修憲的理念意涵	42
參、公民複決修憲的實證趨勢	49
肆、公民複決修憲與審議民主的設計	55
伍、臺灣公民複決修憲的程序原則	62
陸、結論	66
第三章 臺灣修憲與台美中三角關係 / 林文程 林正義	71
壹、前言	72
貳、修憲與臺灣的主權	73
參、李登輝總統之修憲與美台中關係	77
肆、陳水扁總統上台後之台美中關係	87
伍、陳總統時期修憲與美台中關係	91
陸、結論	100

第二篇 選制改革與政治發展..... 111

第一章 單一選區兩票制對未來臺灣政黨政治發展之可能影響探討

/ 盛治仁..... 113

壹、前言..... 114

貳、文獻檢閱..... 115

參、我國單一選區兩票制的實施..... 121

肆、討論與結論..... 129

第二章 立法委員選區重劃制度之建立 / 趙永茂..... 137

壹、前言..... 138

貳、當前立委選區重劃制度之問題結構..... 140

參、立委選區劃分之規劃與執行..... 141

肆、立委選區之劃分程序..... 144

伍、立委選區之劃分原則..... 147

陸、區域立委選區劃分之步驟與途徑..... 154

柒、結語..... 156

第三篇 憲政改革與權力分立..... 161

第一章 論總統彈劾案由司法院大法官審理之憲政意義 / 陳耀祥..... 163

壹、總統彈劾制度之更新..... 164

貳、總統之責任與監督..... 164

參、總統彈劾制度之變遷..... 170

肆、修正總統彈劾制度之憲政意義..... 172

伍、結論..... 176

第二章 修憲對立法院功能與角色之影響—從表演場到表演場

/ 廖達琪 黃志呈 謝承璋..... 181

壹、前言..... 182

貳、國會功能、角色的概念及架構..... 183

參、修憲對立法院功能影響的評估..... 188

肆、修憲對立法院角色影響綜合定位..... 201

伍、結論..... 203

附錄 1. 「2005年臺灣憲改對國家發展之影響學術研討會」議程	215
--	-----

附錄 2. 研討會論文評論人意見.....	217
-----------------------	-----

2.1 評〈台灣憲政改革的回顧與前瞻——一個憲政主義式的考察〉 林繼文	217
2.2 評〈公民複決修憲的意義與願景〉 李震山	219
2.3 評〈臺灣修憲對台美中關係之影響〉 高朗	223
2.4 評〈單一選區兩票制對臺灣政黨政治發展之影響〉 王業立	225
2.5 評〈立法委員選區重劃制度之建立〉 劉義周	229
2.6 評〈論總統彈劾案由司法院大法官審理之憲政意義〉 黃錦堂	231
2.7 評〈修憲對立法院功能與角色之影響〉 黃秀端	233

第一篇

憲政改革 與 民主深化