

《報告》

憲政主義的退化與重建

◎ 朱雲漢

「憲政主義」(constitutionalism) 是指一個政治社群內菁英與民眾對於既存憲政體制凝聚高度的共識，以及對於法治原則、人權保障以及民主統治程序具有深厚的價值信念。憲政主義的成長就往上述目標發展的過程，這是任何新興民主政體邁向民主鞏固的必要條件之一。在九十年代初，「動員戡亂時期臨時條款」的廢止，以及國會全面改選的實施，讓台灣重新開啟憲政主義發展的契機，但是這十年來，憲政改革歷經波折，憲法體制經過五次的調整，似乎陷入越理越亂的困境，憲法的規範性權威屢屢遭受朝野政治菁英的質疑與挑戰，到了九十年代末，憲政主義不但未見成長，還有進一步退化的趨勢。

今年九月三日第三屆國民大會在議長的強力運作與祕密投票的掩護下，三讀通過增修條文第一、四、九、十條，不但引進了背離代議政治原理的「搭售式比例代表制」，更創

下了民意代表自行延長兩年半任期的惡例。「國大延任案」在眾目睽睽下強渡關山，為國民大會多年來荒腔走板的修憲鬧劇，又添加了一幕荒謬絕倫的醜劇。「國大延任案」對於我們國家猶處萌芽階段的憲政主義是粗暴的摧殘，對所謂「台灣民主奇蹟」更是莫大的諷刺。

兩大黨主導的五階段修憲工程，為何最後是以毀憲破法的政治災難收場？為何一個由政黨提名、選民投票產生的修憲機關，會猶如脫韁之驥，作出完全違逆民意的舉措；為何一群背負審定國家基本大法重責的民意代表，會墮落到以修憲職權進行政治勒索的全民公敵？這場令國人髮指、學者痛心、輿論憤怒，各黨總統候選人錯愕的修憲醜劇，究竟如何可能發生？

這是一個非常嚴肅的課題。因為在這場修憲醜劇的幕後，我們所看到的不僅僅是一位議長，或一群國代的狂妄、貪婪、無知、與心存僥倖，而是台灣民主化過程中，憲政主義的發展空間遭遇嚴重的壓制，憲法秩序的基盤日漸鬆動。要挽救台灣憲政亂局免於全面崩解的危難，我們首先要有勇氣正本清源，探究這場憲政醜劇的結構性根源。我們必須承認，國民大會本來就是台灣政治土壤所孕育的產物。國大的修憲政治就是我們議會政治品質的縮影、國大黨團的運作也就是反映台灣政黨體質的一輪明鏡，而國代的政治勒索習性

也只不過是我們諸多領導人物政治心靈的一種戲劇性表露。

如果長期以來，我們的政治領導人物不斷出現逾越憲法職權的越界行為，我們的政治菁英普遍欠缺信守民主遊戲規則的道德信念，我們如何可能期待我們的國大代表能夠對憲法產生敬畏之心；如果長期以來，我們的政黨領袖不斷將修憲協商視為政治角力的遊戲，廟堂諸公不斷將基本政治遊戲規則的操弄視為權力布局的手段，我們又如何能期待國民大會不沈溺於修憲擴權的遊戲，不在權錢交易的過程中食髓知味。如果我們政黨對於國大選舉的提名策略不脫因應傳統地方選戰的布局，如果我們多數國大代表的問政角色不脫地方民意代表的窠臼，我們又如何能期待國大的議會品質會超過地方議會？所以，如果我們期待國代能出政治汙泥而不染，豈非過於天真？所以我們不能將國大偷渡「延任案」僅僅理解為國民黨高層一時的縱容，或一時的失控所致。這場憲政災難，是我們的修憲機制長期以來的扭曲變形所必然帶來的後果，或早或晚都會發生。透過分析此一扭曲變形的經過，正好可以讓我們一窺台灣民主轉型過程中憲政主義退化的全貌。

當前憲法變遷機制出現嚴重的病變，其關鍵在於三個環節的錯亂：第一個環節是，我們的政黨把原本應該是一項榮譽性兼職的國大代表，當作一種民選公職職位資源來運用。根據憲法原來的設計，國民大會只是一個在六年任期中只集會一次的臨時性議會，主要任

務就是改選總統、副總統，行使修憲職權的機會在正常情況下應該少之又少。所以國民大會代表應該都是由各有專職的政界菁英與社會賢達兼任，屬於榮譽性無給職。理論上，各政黨應該是推舉其全黨菁英出任國代，而且許多國代可能都是身兼官吏（註一），或其他民選公職。（註二）這樣的國代選舉應該是非常類似美國各洲的法官選舉，選舉不需要花費太多經費，選民根據候選人的政黨屬性或資歷來投票。如此組成的國民大會沒有機構自身的集體利益，不會有擴權動機，也不會有「為修憲而修憲」的衝動。但是，國民黨在台灣卻反其道而行，從辦理增額國大選舉開始，就將國代選舉的性質矮化為地方民意代表層次的選舉。接下來，反對黨也依樣畫葫蘆，將國大選舉定位為國會助理或地方公職人員參政的晉陞階。國大的性質從此完全背離原先的設計，國大的主要成員都是地方派系或各政黨的二軍、三軍，這些成員將國代視為專職的民選公職，他們千辛萬苦才獲得提名與當選，所以很自然會形成「第二國會」的集體意識，而爭取待遇、編制、擴權，以及常設化，也自然就變成國代共同的「志業」。國代要完成上述的志業，就要爭取修憲任務，有修憲任務才有政治舞台，才有政治勒索的機會，最好是年年都修憲。於是台灣政治體系裡就出現了一個舉世罕見的「政治過動兒」，以製造憲法秩序的變動為專業。

第二個環節是，過去修憲工程的設計者為了政治操盤上的方便，硬將一個原本應該是

居於二線的修憲機構推到執行修憲任務的第一線。我們憲法第一七四條所規定的修憲程序原本就有雙軌的設計，可以由國民大會出席代表四分之三之議決修改，也可以由立法院出席委員四分之三的議決，擬訂憲法修正案，提請國大複決。在正常情況下，在制憲國大之後，國大擔任第一線修憲任務應該是備而不用的機制，因為國大並非非常設性機構，也沒有常態議會的職能配備，與社會各部門、各團體也沒有經常性的溝通管道，所以並不適合擔任修憲提案的細部審查工作，也缺乏整合社會內部共識的政治機能，所以比較周延而慎重的修憲程序應該是「二機關修憲」，由立法院審議修憲提案，交由國民大會複決。特別是在國民大會的成員素質與政治代表性不如立法院的現實情況下，主要政黨領導人更應該依循「二機關修憲」的準則，來確保修憲的品質，排除修憲機關自行擴權的顧慮。但是，令人扼腕的是，國民黨從「國是會議」以後，就堅持走「體制外協商」、「二機關修憲」的道路，排除立法院的修憲角色。

政治人物的邏輯與憲政學者的邏輯往往正好相反，「周延」與「慎重」被理解為「不易掌控」、「容易節外生枝」。刻意排除立法院的更重要的原因是，從第一階段修憲以後，國民黨高層所設定的基本修憲路線，是以「半總統制」替代「內閣制」，而且為了貫徹「以民選總統為憲政中心」的中心思想，政府體制的調整，必然是朝矮化行政院長的決策

定位、削弱行政院作為「最高行政機構」的地位，以及動搖行政院與立法院互動為主軸的憲政運作機制的方向進行。這種擴張總統職權的政治需求，很容易跟國民大會的擴權需求相結合，但與立法院維護自身機構職權的意向必然相抵觸，所以立法院始終被國民黨高層視為推動修憲工程的障礙，而非助力。其結果是，經過五階段修憲，立法院不但始終無法獲得完整國會的職權，而且其實質的立法與監督功能也隨著行政院決策地位的下降而滑落。國大原本就有爭取與立法院並駕齊驅弘願，而國民黨黨政高層又不時以操弄國大與立法院對立情結為能事。所以在國大制定的增修條文中，即使是勉強賦予立法院必要的制衡與監督職權，也往往是形同虛設，聊備一格。例如，在連副總統借款武澤元的事件曝光引發社會大眾疑慮後，民眾才發現修訂後的憲法對於總統、副總統的制衡與監督機制極為薄弱，監察院無權調查總統、副總統的違法失職，立法院對於總統、副總統提出彈劾案，也僅限於內亂外患罪，如果將來出現一位違法失職的總統，我們的憲法機制是完全無能為力。

再者，等到「九二一大地震」引發有關「緊急命令權」行使的憲法爭議時，民眾也才赫然發現立法院對於總統行使緊急命令權的制衡機制，居然比威權統治時期還不如。增修條文第二條第三項不僅排除了憲法第四十三條有關「在立法院休會期間」、「依緊急命令

法」等有關動用時機與程序上的嚴格規定，也沒有類似「臨時條款」第二項立法院得依憲法程序「變更或廢止」的規定。所以，立法院面對總統的緊急命令，只有「追認」或「不追認」的選擇，一旦追認之後，在緊急命令的授權範圍內就形成了行政獨裁的局面，立法院毫無致喙餘地。類似的缺失與疏漏，在增修條文中不勝枚舉。假使這幾次的修憲均依循「一機關修憲」的途徑，這些問題都應當可以避免。

導致修憲機制扭曲變形的第三個環節，就是長期以來修憲操盤者與國民大會之間形成的政治交換關係。這種交換關係不僅養成國大在修憲過程中索取政治回扣的惡習，而且對於憲法的尊嚴構成難以彌補的傷害。毫無疑問，兩蔣時期的國民黨是始作俑者。在威權統治時期，國民黨在每一次的總統選舉與臨時條款修訂時，為了確保資深國代按劇本演出，都要提供一些具體的好處，包括興建中央民意代表宿舍，發放研究津貼，允許國大設置憲政研究機構以達成定期集會的目的等，不一而足。威權時期的「錢權交易」到了九十年代就進一步演變為「權權交易」。所以，在第二階段修憲時，國大失去了選舉總統、副總統的職權，但獲得了對於監察委員行使同意權，以及聽取總統國事報告、每年定期集會等各項補償。從此之後，國大代表對於自身權益與國大職權的爭取，越來越積極，越來越精明。國大開始爭取設置議長與副議長、待遇的法源、自行集會、自行審查預算等，一步一

步往常設性議會的方向前進。修憲操盤者每一次回應國大的政治勒索，就更強化了政治交易的合理性，最終演變成國民大會開始學會主動迎合當權者的政治需要，自導自演修憲過程。到了第四階段修憲，連一向大力討伐國大擴權的民進黨領導層，也開始接受「權權交易」的政治邏輯。到第五階段修憲，竟然是由民進黨團，以最終完成廢止國大為目標的冠冕堂皇理由，主動提案以國大延任交換國大選舉制度的變更。回顧這段修憲操盤者與國民大會的政治交易歷史，如果用「始亂終棄」四個字來形容，也實不為過。

以上這三個環節，說明了導致修憲機制扭曲變形的關鍵，但還不能完全說明台灣憲法變遷機制病變的全貌。因為在多數情況下，國大畢竟不是修憲的發動者，國大擴權的機會來自於配合或迎合修憲發動者的政治需要。所以，我們必須探究修憲發動者的政治議程與制度理念，以及這些政治規劃所流露出來的政治菁英對於修憲工程的基本態度與政治價值觀念。從民主化的角度來考量，憲政改革是恢復一個政體民主機能的最關鍵法制建設工程。在民主化過程中，朝野政治菁英在協商憲政體制的具體安排時，當然不可能避免政治資源分配機會的考量，但是也不能不顧民主憲政的基本原理，否則不僅達不到恢復民主機能的最基本要求，而且也必然埋下日後憲政危機的伏筆。因此，我們固然不能天真的期盼憲政改革的操盤者完全摒除短期的政治利害考量，但我們也必須要求修憲操盤者不能過度

遷就短期的政治需要，而損害最基本的民主監督、民主制衡，以及權責相符的憲政原理，或甚至扼殺憲政主義成長的空間。

對於一個新興民主政體而言，危害憲政主義成長的主要威脅可能來自於：第一、有組織資源的政治菁英無法透過協商建立對憲政體制的牢固共識；第二、政治菁英沈溺於透過操弄政治制度來競奪政治資源的遊戲；第三、掌握國家機器的當權者可以姿意迫害人權與違反憲法規定但不須付出政治代價；第四、政治人物用民主的程序來損傷民主憲政的本質。這四者都會損傷憲法的規範性權威，破壞憲政秩序的恆常性，以及危害憲法的民主機能。在過去十年間，台灣的憲政改革一直面臨第一種困擾，也就是「制憲」與「修憲」之爭，以及這些爭議背後所涉及的國家定位理念衝突。在第四階段修憲，透過國民黨與民進黨協商機制的建立，避免了「一黨修憲」的局面，但是朝野兩黨對於憲改目標所達成的有限共識仍具有強烈過渡性色彩，雙方對於可長可久的憲政秩序並沒有牢固的共識。再加上，在民進黨內仍有強烈的「制憲」主張，國民黨內抱持類似心態的也不乏其人。因此，不少政治菁英對於修憲所抱持的基本心態，很容易被三種心理所籠罩，第一種是「免洗筷主義」，修憲只是為了達成階段性的政治目的，目的達成後就可以棄置或繼續修改；第二種心理是認定「非大修不可」，不大修不足以達成「以修憲形式達到實質制憲的目的」；

第三種是「修爛可以重來」的心理，認定現行憲法反正遲早要被推翻重來，目前的修修補補都是權宜之計，不必瞻前顧後。這就形成了對憲政主義的第二種危害。這兩種思惟模式相互激盪的結果就是，朝野菁英的腦海中根本容不下全盤性的思考，也顧不上長遠之計。一切修憲工程都是邊施工、邊改圖。政黨對同一憲改議題的主張可以基於情勢發展的需要而搖擺，政治人物對於眼前的政治利益的計算則是機關算盡太聰明。

這種朝野都將憲法當作「過渡性政治工具」的互動經驗，使得政治人物對於憲法秩序的動盪產生了預期心理，政治人物隨時處於準備因應下一階段修憲拔河賽的心理狀態。很容易被兩種思惟所籠罩；其結果是，「守憲」的價值觀念受到嚴重衝擊，程序性正義的堅持反而被視為缺乏政治智慧，於是第三種危害出現的可能性就大為增加。在政治人物普遍喪失固守憲政主義的價值信念後，短期政治邏輯壓制了任何有關制度設計合理性的辯論空間，各種歪曲的憲政主張大行其道（例如，總統向國大負責，行政院向立法院負責的雙向負責制的謬論），有濃厚擴權傾向的國代更是得到了各種翻雲覆雨的機會，最後終於浮現第四種危害：修憲機關逾越民主修憲的界線，以民主之名行殘害民主之實。

我們的憲政發展在歷經這四種危害不同程度的摧殘之後，展望新世紀憲政主義重建的工作，可以說是千頭萬緒。當然，眼前最急迫的是如何對「國大延任案」造成的「憲政災

難」進行搶救。現在看來，寄望國民大會自行補正乃是緣木求魚，只能從釋憲途徑著手。

目前部分立委已經正式向司法院大法官提出釋憲聲請，大法官會議應該在最短期間作出解釋。過去，大法官曾以釋字二六一號解釋，揭示定期改選的修憲界限（註三），開啟台灣民主化的歷史新頁；現在大法官又面臨發揮護憲職能的歷史關頭，全民正拭目以待。另外，大法官在宣告國代延任案違憲時，亦宜一併指示辦理選舉機關如何依相關法律規定，調整公告選舉日期的程序（註四），以確保國大代表如期換屆改選。（註五）

當然，如果我們的主要政黨仍舊循政治分贓的老路，繼續將國代當作一種民選公職資源來運用，那無論是用現行制度選舉，或是改採全部比例代表制，都無法真的切斷國大修憲擴權的亂源，也達不到廢國大的預期目標。要斷根就要從政黨重新定位國大代表的角色開始，從政黨全盤調整提名政策開始。最好是各黨都是推舉全黨的菁英，推舉全黨的重要公職人員同時兼任國代。當國大的結構合理化以後，我們才能恢復理性討論國大存廢的政策辯論空間，才能合理評估是否有必要踏上一「公投廢國大」這條超越體制的不歸路，才能合理評估這條不歸路在化解憲政僵局的效益，與引發新的憲政斷層危機的成本之間，是否合乎比例原則。

然而，憲政主義重建的最基礎工程還在於政治人物的「心靈重建」。因為過去導致憲

政主義的退化病源，仍深植在我們政治人物的心靈之中。現在幾位主要的總統候選人，對於現行憲法架構下總統職權的認知似乎都有擴張解釋的嫌疑，總統候選人的政見承諾經常遠遠超過總統的憲法權限，這絕非是有利於導正憲政主義發展的好兆頭。長期而言，如果我們的當政者不能改變以大幅度修憲作為個人豐功偉業的思惟，不能拔除操弄憲法來配合短期權力需要的惡習，不能拋棄「修爛可以重新來過」的迷思、不能認真面對憲法秩序長期動盪的社會成本，依舊欠缺「守憲」與「護憲」的價值信念，那麼台灣將必然離開憲政主義成長的目標越來越遠，民主鞏固的基本條件也難以具備。即使有一天台灣的外部環境出現根本性的變化，重新制憲不再具有引發兩岸軍事衝突的危險，但如果憲政主義生長的土壤已經遭受長期的污染，憲政的新苗也將無以附著。

註一：憲法第二十八條只規定現任官吏不得在其任所所在地的選區當選國代，主要是防止現任官吏藉職權之便影響選舉公平性。

註二：過去蔣介石、陳誠等黨政大員也兼任國代。

註三：強迫老國代解職的「釋字第二六一號解釋」，具體宣告「臨時條款」第六項第二款、

第三款保障第一屆國代無限期行使職權的規定無效。其根據的法理為「民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑」。這是劃定修憲界線不能逾越「憲章」的先例。

註四：部分中選會主張目前已經來不及如期舉辦國大選舉的說法，根本於法無據。其實，本來就沒有「總統選舉和國代選舉必須要同時投票、同時公告」的法律依據；所謂總統和國代選舉同時投票、同時公告，只不過是行政上的便宜措施而已。依「公職人員選罷法」的規定，國大選舉公告，只要在國代任期屆滿四十日前發布即可。同時，依據「總統副總統選罷法」的規定，總統副總統的選舉投票日也只要定在明年四月二十日前、選舉公告在明年一月二十日前發布，就完全合法，而不是一定要選在三月十八日。

註五：如果延任的部分被宣告無效，國大必須於任期屆滿前改選，則有關「並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額」之規定在現實上也無實施之條件，應該也不予適用。而實質上，上述規定根本違背代議民主原理，剝奪人民參與設定修憲議題與直接決定修憲機構結構的權利，並嚴重毀壞國民大會行使修憲職權的正當性。