

《回應》

修憲機制之調整與再出發

◎ 法治斌

我國憲法制定施行迄今已逾五十年，其間因中央民意代表機關成員任期早已屆滿，但卻可終身行使職權，致違背民主政治定期改選基本原則之現象最受國人詬病。但因先有司法院大法官釋字第三十一號解釋，繼有動員戡亂時臨時條款第六項第二款之背書，於法自非全無所據。如此即形成長期之憲政僵局與瓶頸，甚至演變成明顯之憲法危機。終賴大法官之睿智，及時於民國七十九年六月二十一日做成釋字第二六一號解釋，立即順利解套，一舉掃除改選之障礙迷思，從此鋪陳，進而展開一連串，包括總統直選的憲政改革，大法官實功不可沒。作為全國最終有權釋憲之機關，承擔憲法之明文付託，自當使用一切可能之手段，以維護憲法之尊嚴與權威。面對本次國民大會赤裸裸之「自肥」鬧劇，如果以捍衛憲法、貫徹憲政主義為己任之大法官竟然也無能為力，而任由國民大會代表予取予求，

不斷踐踏舉世公然之憲政主義，則我國憲法之未來發展必悲觀之至。

然而縱使大法官受理並做成符合憲政主義要求之解釋，再次適時化解憲法之災難，但對憲法已造成之傷害畢竟難以彌補，未來也無法保證歷史不會重演。鑒於國民大會每年必須集會之法定事實，高頻率之修憲實為揮之不去之夢魘，也使得我國憲政之發展處於長期不穩定之狀態。在此前提下，欲建立穩固之憲政主義又談何容易？因此釜底抽薪根本解決之道，即在於鄭重思考，重新建構修憲之機制與程序，將行之有年，但弊端叢生之現行法徹底修正改變之。

依我國憲法之原始設計，修憲本有兩途；一為由國民大會獨占，即行憲以來一向所採之方式，惟因國民大會原則上僅於每屆總統任期屆滿前集會，亦即事實上係六年始集會一次，固國人早有預期，修憲不致經常為之，雖屆時除選舉正副總統外，自得一併進行修憲之工程（大法官解釋第二十九號參照），但其時重心皆在選舉國家未來之領導人，行有餘力，始可能旁及修憲事宜，故即與式之修憲風險機率亦不高。另一種則是由立法院發動，提出憲法修正案後，提請國民大會複決。此際則應於國民大會開會前半年公告之。考其立法目的，可想而知係基於立法院經常開會，隨時均有可能提出憲法修正案，為避免突襲憲法，乃設計半年之猶豫期間，促使全體國民均能充分參與修憲議題之討論與思便，再由國

民大會依循凝聚共識之民意投票複決之。司法院大法官即曾本於此一意旨，作成釋字第三一四號解釋；認定非以修憲為目的所召集之國大臨時會，不得臨時起意，插花大搞修憲。由此可知，為交換國民大會喪失選舉總統權力，所為每年定期集會之補償規定，實已背離憲法對修憲程序之周密設計，今日自食其果，尚非意外。

如果我們進一步將視野投射於比較憲法之層次，則我們現行修憲之機制確實有待商榷即明顯之至。美國修憲程序不僅需參眾兩院三分之二之多數通過，尚需四分之三之州同意，門檻甚高。日本及法國不僅需國會兩院通過，亦須經全民複決之程序。希臘、義大利則規定須經國會兩次投票表決，期間需分別間隔一個月或三個月以上，以求慎重。荷蘭及西班牙甚至規定國會一旦通過修憲案，即應被解散，直接面對選民之檢驗，再由新當選之國會議員投票決定。相對而言，德國與葡萄牙所定之修憲程序即較為簡便，僅需國會多數通過即可，但彼等卻同時附加甚多修憲之界限，而根本排除修憲之可能。對照之下，我國顯欠缺明文之修憲界限，又將修憲之大權專屬於單一機關之國民大會，更明定每年必須集會，則造成修憲流於草率恣意，使憲法陷於動盪不安，憲政主義脆弱不堪之境地，也就無足為異了！

未來痛定思痛之餘，除希求政治人物多多尊重憲法，時時以建立憲政主義為念外，立

法院實應於修憲機制中不再缺席，從而扮演較為積極之角色，分享修憲之大權，形成慎重其事之修憲結果，至少是於修憲機制大幅改弦更張前，短期之內可以進行的補正之道。