

修憲前夕我們對憲政體制與權力之爭的看法

文崇一(中央研究院民族學研究所)

朱雲漢 (台灣大學政治學系教授)

李亦園 (中央研究院院士)

何懷碩 (藝術學院藝術系教授)

呂亞力 (台灣大學政治學系教授)

易君博 (文化大學政治學系教授)

胡佛 (台灣大學政治學系教授)

陶百川 (政論家)

徐佳士 (政治大學新聞研究所教授)

韋政通 (思想史家)

陳昭南 (中央研究院院士)

陳德禹 (台灣大學政治學系教授)

曹俊漢 (中央研究院歐美研究所研究員)

黃光國 (台灣大學心理學系教授)

張玉法 (中央研究院近代史研究所研究員)

楊國樞 (台灣大學心理學系教授)

(一) 整體的觀察憲政改革是當前朝野最為關切的重大課題，不祇在求修憲以適應社會之變遷，國人期望，更為國家開拓民主現代化的前途。

促進憲政改革的健全推展，是全體國人的共同責任，知識分子尤其負有監督、批判的使命。執政黨即將於本月十四日舉行三中全會決定修憲方案，接著二屆國民大會將在二十日召開修憲會議，我們認為近來在憲政改革研修過程中所顯現的體制與權力之爭，業已使憲政改革的目標與要求，為之混淆扭曲，必須澄清一些觀念，以免憲政改革走入歧途、民主政治變質，因此要在此歷史發展的關鍵時刻，提出我們共同的想法，以激發

國人的警惕與響應。

我們在基本上肯定現行憲法，它是依據現代憲法學理與民主政治，經當時朝野人士參酌政治現實經廣泛討論而制定，許多條款都集各國憲法之長，並且行之四十多年，有它的一定的國家基本法尊嚴與實效，現在要修憲，修的是拆除強人威權統治時期所加諸憲法的「違章建築」，回歸憲法保障人民權益的精神，修的是納入時代進步產生的新生事物。能達成這樣的要求，便無所謂修憲、制憲之爭，可避免把憲法基礎拆毀，引發國家認同，憲政體制、政治權力爭執的嚴重危機。

我們認為，憲政改革的基本目的，在於鞏固國家結構，在國民認同的國家結構下實行民主憲政，使得政權與治權形成良好的互動與制衡關係。

我們必須強調，憲政改革是建設民主現代化中國的百年大計，是整體規劃的政治工程，應具有長治久安的前瞻性設計，不可祇看當前的時空，不可因當前政黨利益作判斷，不可因人廢事或因人制宜。憲法不可用來作政黨保持政權或爭奪政權的利器。

民主政治是政黨政治，政黨通過選舉爭取政治資源，政治結構中的政府可以經由這種民主程序而更換，但政治權力則應受民主政治的制度規範。政府的權力與人民的權益，以及政府與人民的相互關係，都應建在保障人民權益的法制基礎上，而不可使法制流為威權統治的工具。憲政改革要有效的回應民意，並使政府權力的行使充分表達民意。

我們深以當前憲政改革的體制與權力之爭為憂。泛政治化的情緒與政黨利益已使憲政改革對體制與權力的規範偏離了憲法的原義與精神，憲政改革在這種情況下缺乏一定的原則，也缺乏民主政治的妥協的積極意義，而成了搖擺不定的拼湊組合，使國民既不明瞭憲政改革的清晰目標，也懷疑憲政改革的修憲功能。

憲法是國家基本大法，也是立國的基礎，更是人民權益的直接與最終保障，憲政改革不能破壞憲法的原理，也不能成為政爭的護符。現代民主政治的潮流不可違逆，現實政治利益尤不可犧牲憲法的民主理念。

基於維護憲法的尊嚴與國家民主現代化的崇高目標，我們將分就修憲的各項體制與結構功能問題，提出我們的主張與批判，善盡知識分子憂時憂國的言責，並與國人共同促進民主憲政的實現。（二）總統及國民大會的改制近年來，執政黨主導修憲，去年的第一階段修憲，曾授權總統決定有關國家安全的大政方針。目前執政黨的修憲小組復完成第二階段修憲的初步結論，國民大會採用「委任直選」的方式選舉總統，一面使總統任免行政院院長，無需行政院院長之副署，另擴大國民大會的權力，可同意總統提名的司法院、考試院及監察院正副院長、大法官、考試委員及監察委員的人選。我們認為這樣的修憲規劃會造成整體國家與政府體制的混亂，影響我國民主政治的前途。我們心所

謂危，不能不提出我們的一些質疑與看法：

一、我國憲法所規定的政府體制基本上為一種內閣制，既為內閣制，故我國的總統，只是統而不治，作為國家統合及永續的象徵，並由國民大會間接選舉產生。換句話說，我國憲法使總統與國民大會合組國家的結構，而與治而不統的政府結構截然劃分；如此，政府縱有更替，也不致影響國家結構的安定。在這樣的設計下，總統必須超然，不實際介入黨派及政爭。在另一面，國民大會的權力也只能限於選舉、罷免總統及有關國家結構的修憲與領土的變更，不得干預政府的治權。我們覺得憲法的設計，非常精當，實在無需變動。但根據執政黨所主導的修憲規劃，總統不再統而不治，而掌有決定國家安全大政方針及提名行政、司法、考試監察三院有關人選之權，國民大會也不只是國家的結構，兼掌同意司法、考試及監察三院有關人選之權。這樣的規劃，將我國憲法劃分國家結構與政府結構的設計，破壞無遺，非常不利政治的民主與國家的安定。

二、執政黨修憲小組規劃總統由國民大會「委任直選」產生，這使得國民大會代表兼具委任代表（在選票上明列自己所支持的黨派總統候選人，當選後必得投選此人，否則即喪失代表的資格）及法定代表（當選後自由決定總統的補選與罷免，以及憲法的修改與同意權的行使）的雙重身份。選民如喜某一候選人代表所支持的總統候選人，但不喜其作為法定的代表，投票時無法得兼的情況下，就必得犧牲其一，結果即會造成對選民投票自由權的剝奪，而在另一面也必然會造成總統或是國民大會代表虛假的民意基礎。

三、在憲法的結構上，總統的選舉方法必須視政府的體制而定，否則即欠缺實質上的意義。我們縱觀世界各國的政府體制，凡是採取總統制的，大都皆由人民直選總統，原因在：具有實權的總統必須領導政黨，介入政爭，取決於民意的選舉。但採取內閣制的，除君主立憲的國家外，大都皆由人民間接選舉總統，如歐洲的德國、義大利、芬蘭、亞洲的印度、新加坡、土耳其、以色列等國皆是，原因在：作為國家統合象徵的總統，必須超出政黨與政爭之外，故由民意代表間接選舉較能物色適當人選。我國憲法既劃分國家結構與政府結構，而採內閣制，總統的選舉，如能按憲法的規定由國民大會代表行之，又有何不可與不當呢？如必欲改弦更張，由人民直選，如此，總統就不能超然於黨爭之外，而需介入實際政治，當選後，在大量民意的支持下，易與行政院爭權，使得憲法劃分國家結構與政府結構的精當設計，難以實現。在另一面，國民大會如不能選舉總統，主要的功能即失，恐只有廢除一途，這對我國憲政理論與結構皆是一場劇變。這樣的修憲等於制憲，必將引起政治上的大波動，我們認為如強而行之，決得不償失。

四、不料這兩天執政黨內部突然又發出公民直選總統的主張，一反長久以來多方強調的「委任直選」方式，不惜前後矛盾。如果真的作如此的改變，便無異自我否定現行憲政體制。這樣的改變，也會產生實際上的流弊，假如人民直選的總統屬於某一個政黨，

而立法院所支持的行政院長屬於另外政黨，便會造成總統與行政院長的政爭，而無法化解，最後必導致政治的癱瘓。主張總統直選者所強調的理由之一是防止賄選，可是賄選問題是執法與提名方式的問題，怎可因技術上的問題而毀壞憲政制度？

五、國民大會如不改制擴權，所能定期行使的職權，只是六年一次的選舉總統，所以我們反對國民大會代表為有給職，更反對爭取已由憲法凍結的創制、複決兩權，以免損害政體結構的完整與運作。

民進黨主張總統直選的總統制，以作為獨立建國的藍圖，這是另一種政治價值，我們暫置不論。執政黨既然反對獨立建國及改變憲制，那就必須回歸中華民國憲法的基本理論與結構，切不可輕率地擴大總統與國民大會的權力或改變總統的選舉方法。（文轉第三版）

【1992-03-08/聯合報/02版/焦點新聞】