

國立臺灣師範大學教育學院公民教育與活動領導學系

博士論文

Department of Civic Education and Leadership

College of Education

National Taiwan Normal University

Doctoral Dissertation

戰後臺灣制憲運動——政治過程論之分析

Movements for Constitution-Making in Postwar Taiwan:

An Analysis of Political Process Theory



HUANG, Chong-You

指導教授 Advisor：曾冠球 博士 TSENG, Kuan-Chiu, Ph.D.

林佳和 博士 LIN, Chia-Ho, Ph.D.

中華民國 113 年 2 月

February 2024

致謝

博士論文撰寫過程，如同搭上時光機，穿梭在戰後各個憲政時刻，歷經前人思想激盪與行動奮進的過程，感謝對於美好生活想望的每一位行動者。無論在哪個時空，我要獻給正在閱讀此文的你無限祝福與感恩，希冀本文能為臺灣憲政發展史研究貢獻棉薄之力。

因有一路悉心指導的老師，提供豐富養分與見解，使我可以成為師大教育學博士，滿懷感激指導老師曾冠球教授、林佳和副教授。特別感謝口試委員王錦雀副教授、邱榮舉教授、胡博硯教授、廖福特研究員、羅承宗特聘教授，對於博士論文提供珍貴的洞見。

因有同窗相互勉勵與關懷，讓博士生涯旅程得以順利完成，深深感謝立旻、伊蝶、百信、志南、育逢、佳勳、岱玲、明國、信男、奕晟、奕超、佩言、彥暉、律德、柏昂、祝宏、英瑾、素微、苻宏、斯然、智民、聖凱、漢琳、學聖等學長姊、同學與學弟妹。

感謝北美洲台灣人教授協會「2020年第6屆『NATPA 廖述宗教授研究獎金』」提供獎學金，給了我研究之路很大的支持與鼓勵。還有許多對於我博士生涯指點迷津者，我心生感恩。

衷心感謝父母親與妻子，以及經常關懷我的至親好友，有你們的支持，我倍感溫暖。最後要感謝這片滋養我們臺灣人民的土地，以及孕育萬物的地球，願平安永續、共生共好。

2024.2.14

摘要

本文以「政治過程論」研究途徑，以實物分析法為主，參與觀察法及深度訪談法為輔，針對政治環境、推動主體、社會動能與運動結局四大面向，探討戰後各波臺灣制憲運動。

本文發現從 1945 年至今，臺灣制憲運動出現四段浪潮，共有的特徵包含皆歷經「理念倡議」、「組織建立」、「憲草制定」等階段。

第一波臺灣制憲運動，從 1945 年至 1987 年，起源於二二八事件後，意欲擺脫中國威權殖民統治，強化臺灣獨立建國意向。第二波臺灣制憲運動，從 1987 年至 2000 年，起源於破除中國法統，並在民主轉型階段建立臺灣民主正當性。第三波臺灣制憲運動，從 2000 年至 2014 年，起源於抵抗中國武力威脅與重整國內政治版圖。第四波臺灣制憲運動，從 2014 年至今，起源於擺脫臺灣過度連結中國的政經結構。

本文總結前後四波臺灣制憲運動，歸納出「臺灣制憲生命週期模型」，週期因素在於憲政危機與制憲關聯，解釋臺灣制憲運動起伏週期循環與內外演化歷程。臺灣制憲運動出現的前提在於臺灣出現重大憲政危機，而此危機通常涉及憲政制度朝向中國憲政主義傾斜，意欲透過臺灣制憲運動，建立臺灣憲政主義。第二波與第四波臺灣制憲運動的驅動，更與學生運動的發生相契合。

雖然各波臺灣制憲運動並未一舉制定臺灣新憲法，但每一波運動幾乎都程度不等地衝擊既有憲政體制，而主政者在考量國際地緣與強權政治下，最終選擇以「局部修憲」溫和與漸進方式，回應、吸納、轉化與減壓臺灣制憲運動產生的能量。

關鍵字：憲政改造、臺灣制憲運動、臺灣制憲公投案、新憲法

Abstract

This paper employs a "Political Process Theory" research approach, with a primary focus on material analysis, supplemented by participant observation and in-depth interviews. It investigates movements for constitutional-making in postwar Taiwan from four perspectives: political environment, driving forces, societal dynamics, and movement outcomes.

The study identifies four waves of movements for constitutional-making in postwar Taiwan from 1945 to the present, each characterized by stages of "ideological advocacy," "organization establishment," and "constitution drafting."

The first wave, spanning from 1945 to 1987, originated after the 228 Incident, aiming to break free from authoritarian Chinese colonial rule and strengthen Taiwan's independence and nation-building intentions. The second wave, from 1987 to 2000, emerged to eliminate Chinese legal influence and establish Taiwan's democratic legitimacy during the democratic transition. The third wave, from 2000 to 2014, arose in response to Chinese military threats and the restructuring of the domestic political landscape. The fourth wave, from 2014 to the present, stems from the desire to disentangle Taiwan from excessive ties to China's political and economic structures.

The paper concludes by summarizing the four waves into the "Life Cycle Model of Movements for Constitutional-Making in Taiwan," attributing the cyclical factors to constitutional crises and their connection to constitutional processes. The premise for these movements lies in significant constitutional crises in Taiwan, typically involving a tilt towards Chinese constitutionalism. The study suggests that movements for constitutional-making in Taiwan aim to establish Taiwanese constitutionalism. The drivers of the second and fourth waves align closely with the occurrence of student movements.

While each wave did not result in the immediate establishment of a new constitution, almost every movement impacted the existing constitutional system to varying degrees. In considering international geopolitics and authoritarian politics, authorities ultimately chose a "partial constitutional amendment" approach, responding to, absorbing, transforming, and relieving the energy generated by movements for constitutional-making in Taiwan.

Keywords: Constitutional Transformation, Movements for Constitutional-Making in Taiwan, Taiwan Constitutional Referendums, New Constitution



目次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機、研究目的與研究問題.....	1
第二節 重要名詞釋義.....	5
第三節 研究途徑、研究架構與研究方法.....	7
第四節 研究程序與研究限制.....	12
第二章 文獻回顧.....	17
第一節 制憲理論.....	17
第二節 戰後臺灣憲法變遷.....	19
第三節 戰後臺灣制憲運動.....	23
第四節 國際制憲運動.....	26
第三章 第一波臺灣制憲運動（1945-1987）.....	35
第一節 興起.....	35
第二節 發展.....	39
第三節 「政治過程論」分析.....	44
第四章 第二波臺灣制憲運動（1987-2000）.....	47
第一節 興起.....	47
第二節 發展.....	56
第三節 「政治過程論」分析.....	78
第五章 第三波臺灣制憲運動（2000-2014）.....	83
第一節 興起.....	83
第二節 發展.....	94
第三節 「政治過程論」分析.....	110
第六章 第四波臺灣制憲運動（2014 至今）.....	114
第一節 興起.....	114

第二節 發展	121
第三節 「政治過程論」分析	162
第七章 結論	165
第一節 研究發現	165
第二節 研究建議	183
參考文獻	186
附錄	208



表次

表1-3-1 受訪者資料.....	11
表1-4-1 研究進度表.....	12
表4-1-1 《民主大憲章》制定時程.....	55
表4-2-1 「第一次人民制憲會議」推動時程表.....	62
表4-2-2 「第二次人民制憲會議」推動時程表.....	71
表6-2-1 「臺灣制憲公投案」提案人名冊送件清單.....	132
表6-2-2 「臺灣制憲公投案」聽證議題.....	133
表6-2-3 「臺灣制憲公投案」要求補正議題.....	134
表6-2-4 〈臺灣制憲公投案主文與理由書（補正版）〉提案緣起.....	135
表6-2-5 「臺灣制憲公投案」補正內容.....	138
表6-2-6 「臺灣制憲公投案」駁回理由.....	142
表6-2-7 「臺灣制憲公投案」起訴時程.....	154
表7-1-1 臺灣制憲運動浪潮比較.....	182

圖次

圖1-3-1 研究架構圖 8



第一章 緒論

第一節 研究動機、研究目的與研究問題

壹、研究動機

2020年4月30日，「財團法人台灣制憲基金會」（下稱「台灣制憲基金會」）由創辦人辜寬敏領銜，結合3,092位人民，共同提出臺灣憲政發展史上首次「臺灣制憲公投案」，公投主文為「您是否同意要求總統推動制定一部符合台灣現狀的新憲法？」，提案方希望遵循法定聽證、連署、意見發表等程序後，能如期排於2021年8月28日¹公投日舉行投票。此案歷經聽證與補正程序，中央選舉委員會（下稱「中選會」）以不符《公民投票法》（下稱「公投法」）等規定為由，於2020年10月16日所召開之第551次委員會議決議駁回，提案方繼續向臺北高等行政法院、最高行政法院提起行政訴訟。

2020年5月20日，總統蔡英文在連任就職演說「國家體制強化及民主深化」篇章中宣示，為了讓憲政體制更與時俱進，契合臺灣社會價值，立法院將成立修憲委員會，讓攸關政府制度、人民權利的各項憲政體制改革議題，能藉由民主過程平臺充分對話、形成共識，更應優先推動朝野具共識的18歲公民權²。

2020年，政府部門主動拋出啟動第8次修憲的程序與議題，而民間社會在COVID-19疫情之下展開「臺灣制憲公投案」提案連署與串聯行動，臺灣憲政局勢似乎再顯憲法時刻曙光。

戰後臺灣制憲運動一波接一波，迄今民間社會出現不下20部臺灣新憲法草

¹ 原定2021年8月28日舉行之公投，因受COVID-19疫情蔓延影響，延至2021年12月18日舉行。

² 中華民國總統府，〈第十五任總統暨副總統就職專輯就職演說〉，2020年5月20日，<https://www.president.gov.tw/Page/586>（2022年5月17日）。

案。威權統治時期的臺灣制憲運動，具有實現人民主權，重塑國家人格，建立獨立自主國家之象徵。由於島內實施高壓統治，箝制政治言論與行動，初期臺灣制憲運動主要於日本等海外推展，標舉獨立建國目標。民主轉型時期的臺灣制憲運動，重視基本權利、國家定位與政府體制等符合臺灣規格與現況之改造，並屢屢成為公職人員選舉議題與政党政見。

這些擬制憲者（would-be framers）與類憲法（near-constitution）所獲得的注目與榮耀，雖然不比正式憲法多，但是其所處的歷史情境與政治決斷，以及開創出以臺灣為主體的憲政情懷、思想與制度，不僅不容忽視，更應重新予以發現、述說、評價與省思³。

本文將爬梳與剖析戰後臺灣制憲運動浪潮，探究各波臺灣制憲運動之意識與脈動。

貳、研究目的



本文之研究目的有四：

- 一、探討戰後各波臺灣制憲運動的興起與發展動態過程。
- 二、闡述戰後各波臺灣制憲運動的政治環境、推動主體、社會動能與運動結局。
- 三、析論第四波臺灣制憲運動中「臺灣制憲公投案」爭辯議題與見解主張。

³ 蘇彥圖，〈重新發現〈台灣共和國臨時憲法〉〉，廖文毅原著，陳儀深、葉亭葶主編，《台灣民本主義》（臺北市：國立政治大學政大出版社，2023），頁 57 - 59。

四、建構臺灣制憲運動週期現象、因素與歷程。

參、研究問題

本文之問題意識，分述如下：

一、問題背景：

1651年，英國政治哲學家霍布斯(Thomas Hobbes)在《利維坦》(Leviathan)一書中曾提出「社會契約論」，當代國家落實該思想的具體方式無非就是憲法。

現代國家，無論國體採行共和或君主，無論政體實施民主或獨裁，無論政治領導者憲政主義素養與實踐程度如何，必定都有一部成文憲法或是可稱為憲法的相關文件，以此框定基本權利、國家組成、政府體制與修憲程序等層面。當國家運作出現失靈狀況，力行憲政改造經常是改革之士的解決行動方案。

在此現象上，檢視臺灣現行《中華民國憲法》，明顯出現文本體例、人權保障、國家定位、政府體制、修憲門檻等病理。公部門與第三部門為了解決這些憲法問題，分別採取不同的路徑。

戰後，第三部門展開一波波臺灣制憲運動，希望重新打造一部符合臺灣實情與需求的新憲法。1990年代起，公部門依照《中華民國憲法》規定的憲法修改程序展開一連串修憲，補強基本權利與翻修政府體制，加上大法官解釋等，讓《中華民國憲法》能趨於臺灣社會實際運作需要。

戰後臺灣制憲運動未曾停歇，研究此課題之重要性在於臺灣制憲運動牽涉基本權利增補、國家定位定錨、政府體制抉擇等人民生活、國家發展與憲政秩序層面。雖然臺灣制憲運動尚未實現制定出一部完全屬於臺灣國家人格的新憲法，但每每影響《中華民國憲法》的翻修過程與結果，而過往我們對於臺灣制憲運動的

全貌並不清晰，值得予以研究建構完整圖像。

二、問題內涵：

戰後臺灣制憲運動歷經四段浪潮，分別是第一波臺灣制憲運動(1945-1987)、第二波臺灣制憲運動(1987-2000)、第三波臺灣制憲運動(2000-2014)、第四波臺灣制憲運動(2014年至今)。

本文欲探索的問題為，戰後臺灣已經有一部《中華民國憲法》在運作，為何還會出現，甚至頻繁出現臺灣制憲運動？臺灣制憲運動究竟是如何發生？臺灣制憲運動發生有無週期現象？

三、研究範圍：

(一) 時間：本文界定之「時間」為戰後迄今，即從 1945 年至 2022 年。

(二) 空間：本文界定之「空間」為臺灣與日本等地。

(三) 面向：本文界定之「面向」為臺灣制憲運動，主軸為戰後各波臺灣制憲運動，含括 2020 年「臺灣制憲公投案」。

第二節 重要名詞釋義

壹、臺灣制憲運動

本文界定的「臺灣制憲運動」，乃指由組織推動，以制定臺灣新憲法為目的之共同行動，其具有三大特徵：

一、臺灣制憲運動發動主體為組織，具有組織的一群人有意識與計畫地促成憲政改革運動（Constitutional Reform Movements）。

二、臺灣制憲運動以普遍臺灣人民利益為對象，活動範圍擴及全世界⁴。

三、臺灣制憲運動以臺灣憲政主義為價值，目標為建立新的臺灣自由民主憲政秩序，催生完善憲法體例、保障基本權利、明確國家定位、強健政府體制、合宜修憲門檻的臺灣新憲法。

貳、局部修憲

本文界定的「局部修憲」，乃指依《中華民國憲法》本文或增修條文憲法修改程序進行的憲政改革。

依據《中華民國憲法》本文第 174 條規定，憲法之修改，應依下列程序之一為之：

⁴ 潘俊英，〈台灣農民運動初探(1895-2005)〉（國立臺灣師範大學政治學研究所在職進修碩士班，碩士論文，2005），頁 17 - 19。

一、由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之。

二、由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決。此項憲法修正案，應於國民大會開會前半年公告之。

依據《中華民國憲法》增修條文第 12 條規定「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定。」



第三節 研究途徑、研究架構與研究方法

壹、研究途徑

本文以社會運動理論中之「政治過程論」作為研究途徑，依此視角切入觀察臺灣制憲運動相關問題。

「政治過程論」主張，社會運動從開始到結束，乃是連續過程與政治現象，不是發展階段與心理現象，研究社會運動必須綜觀全貌。雖然政治精英掌握權力，然而當社會與經濟情勢變遷，鬆動壓迫體制、重洗權力關係，就是民眾組織動員，發起社會運動改變體制結構時刻。社會學家道格拉斯·麥克亞當（Douglas McAdam）分析社會運動興起三條件：第一，改變政治機會結構，重組政治結盟。第二，弱勢群體組織準備，強化組織作為動員主體。第三，弱勢群體認知解放，燃起改變現狀行動意識⁵。

「政治過程論」從政治權力角度，剖析社會運動全過程⁶，其中環境、組織與心理三要素，終將決定社會運動成敗。本文借鏡「政治過程論」要素，進一步以政治環境、推動主體、社會動能、運動結局四面向，探討臺灣制憲運動。

⁵ 王甫昌，〈社會運動〉，王振寰、瞿海源編，《社會學與台灣社會》，第2版（臺北市：巨流圖書股份有限公司，2002），頁430-431。

⁶ 同上，頁432。

貳、研究架構

本文之研究途徑為社會運動理論中之「政治過程論」，研究方法以實物分析法為主，參與觀察法及深度訪談法為輔，探索臺灣制憲運動「政治過程」之政治環境、推動主體、社會動能與運動結局，呈現戰後臺灣制憲運動面貌，研究架構如圖 1-3-1 表示。

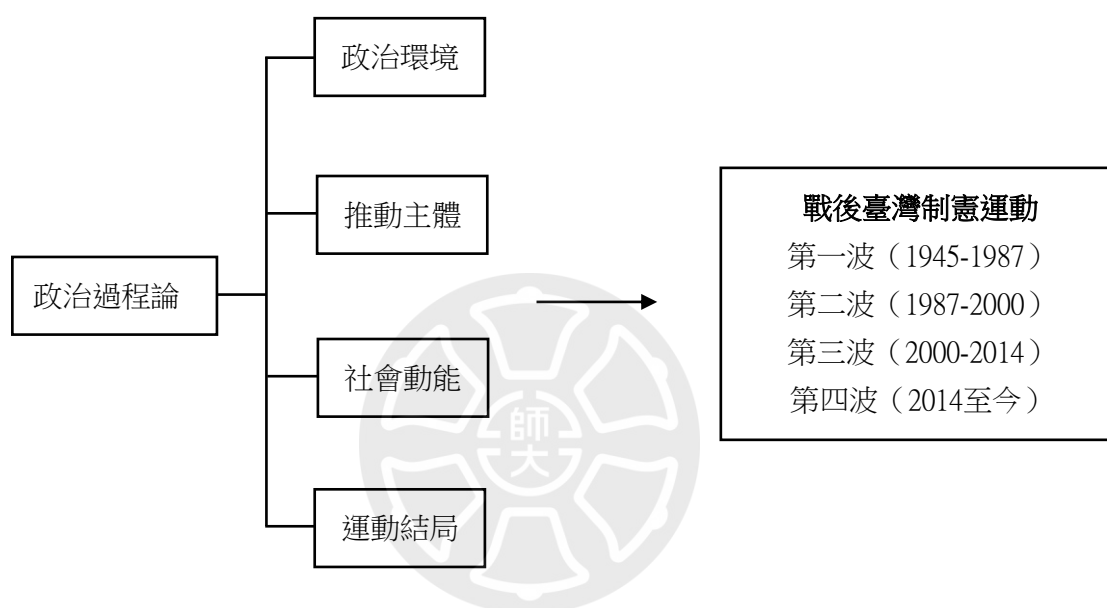


圖 1-3-1 研究架構圖

資料來源：本研究自製

參、研究方法

本文以實物分析法為主，參與觀察法及深度訪談法為輔，作為資料蒐集、統整與分析方法。

一、實物分析法

實物是時代、文化、社會與環境的產物，體現特定人在特定情境下對特定事物的觀點⁷。本文主要研究方法為實物分析法，廣泛蒐集臺灣制憲運動中有關之報刊雜誌、統計資料、歷史文獻、現時紀錄與影像紀錄等，掌握實物創造主體的動機與目的⁸。

(一) 報刊雜誌

聯合報、自由時報等。

(二) 統計資料

民調資料等。

(三) 歷史文獻

自傳、文件、史料等⁹。

⁷ 陳向明，《社會科學質的研究》（臺北市：五南圖書出版股份有限公司，2002），頁 349 - 350。

⁸ 同上，頁 351。

⁹ 同上，頁 349。

(四) 現時紀錄

信件、拜訪紀錄、會議紀錄等¹⁰。

(五) 影像紀錄

錄影、錄音、廣告等¹¹。

二、參與觀察法

本研究採取實地觀察中的參與型觀察，屬於高德 (R. Gold) 界定觀察連續體中的「作為參與者的觀察者 (observer-as-participant)」，亦為「積極成員式研究者」¹²，在參與第四波臺灣制憲運動中，以公開研究者身分進行觀察。

本研究進入研究場域，蒐集第一手資料，瞭解第四波臺灣制憲運動的背景脈絡與發展演進。

三、深度訪談法

本研究針對實物分析法及參與觀察法中未盡明晰之處，佐以深度訪談法，採取訪談類型中的正規型（直接訪談）、個別訪談、半開放型。本研究尋訪臺灣制憲運動行動者、前總統，透過交談中的提問、傾聽與回應，取得第一手資訊，重構與解釋臺灣制憲運動歷程與結果¹³，建立臺灣制憲運動脈絡，挖掘其中具有價

¹⁰ 同上，頁 349。

¹¹ 同上，頁 349。

¹² 同上，頁 85、308、311。

¹³ 同上，頁 221 - 222、225、229 - 231。

值之事件與觀點。

本文受訪者皆以代號方式，隱藏保護個人隱私資訊。編碼範例，B-2 代表 B 受訪者所回答第 2 題的內容，C-1 代表 C 受訪者所回答第 1 題的內容，以此類推。

表 1-3-1 受訪者資料

代號	身分	訪談日期	訪談時間
A	臺灣制憲運動行動者	2023 年 09 月 01 日 (五)	2HR
B	前總統	2023 年 10 月 28 日 (六)	1.5HR
C	臺灣制憲運動行動者	2023 年 12 月 07 日 (四)	1.5HR

資料來源：本研究自製



第四節 研究程序與研究限制

壹、研究程序

一、研究進度

表 1-4-1 研究進度表

章次	節次	研究方法	研究時間表 (Gantt Chart)																																		
			2022									2023									2024																
			5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
第一章 緒論	研究動機、研究目的與研究問題	實物分析	■	■																																	
	重要名詞釋義																																			■	
	研究途徑、研究架構與研究方法		■	■																																	
	研究程序與研究限制		■	■																																	
第二章 文獻回顧	制憲理論	實物分析	■	■																																■	
	戰後臺灣憲法變遷		■	■																																	
	戰後臺灣制憲運動		■	■																																	

章次	節次	研究方法	研究時間表 (Gantt Chart)																				
			2022							2023							2024						
			5	6	7	8	9	10	11	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2
	國際制憲運動																						
第三章 第一波臺灣制憲運動 (1945-1987)	興起	實物分析																					
	發展																						
	「政治過程論」分析																						
第四章 第二波臺灣制憲運動 (1987-2000)	興起	實物分析																					
	發展	深度訪談																					
	「政治過程論」分析																						
第五章 第三波臺灣制憲運動 (2000-2014)	興起	實物分析																					
	發展	深度訪談																					
	「政治過程論」分析																						
第六章 第四波臺灣制憲運動 (2014至今)	興起	實物分析																					
	發展	參與觀察																					
	「政治過程論」分析	深度訪談																					
第七章 結論	研究發現																						
	研究建議																						
學位考試	申請																						
	口試、修正																						

資料來源：本研究自製

二、預期結果

本文之預期結果可分成預期發現與預期貢獻：

(一) 預期發現：

- 1、探討戰後各波臺灣制憲運動的興起與發展動態過程。
- 2、析論第四波臺灣制憲運動中「臺灣制憲公投案」爭辯議題與見解主張。

(二) 預期貢獻：

- 1、闡述戰後各波臺灣制憲運動的政治環境、推動主體、社會動能與運動結局。
- 2、建構臺灣制憲運動週期現象、因素與歷程。

三、論文結構

本研究共分成七個章節，各章節結構如下：

第一章為緒論，共分成四節，第一節為研究動機、研究目的與研究問題；第二節為重要名詞釋義；第三節為研究途徑、研究架構與研究方法；第四節為研究程序與研究限制。

第二章為文獻回顧，共分成四節，第一節為制憲理論；第二節為戰後臺灣憲法變遷；第三節為戰後臺灣制憲運動；第四節為國際制憲運動。

第三章為第一波臺灣制憲運動（1945-1987），共分成三節，第一節為興起；第二節為發展；第三節為「政治過程論」分析。

第四章為第二波臺灣制憲運動（1987-2000），共分成三節，第一節為興起；第二節為發展；第三節為「政治過程論」分析。

第五章為第三波臺灣制憲運動（2000-2014），共分成三節，第一節為興起；第二節為發展；第三節為「政治過程論」分析。

第六章為第四波臺灣制憲運動（2014 至今），共分成三節，第一節為興起；第二節為發展；第三節為「政治過程論」分析。

第七章為結論，共分成兩節，第一節為研究發現，第二節為研究建議。

貳、研究限制

本文之研究限制有三：

一、本文在「第一波臺灣制憲運動（1945-1987）」一章，由於探索時間著重於 1950 年代首波活躍於日本的臺灣制憲運動，因年代久遠，主要從文獻史料進行檢閱與判讀。

二、本文在「第四波臺灣制憲運動（2014 至今）」一章，將梳理 2020 年民間社會發起之「臺灣制憲公投案」之提案、審查與訴訟歷程。由於「臺灣制憲公投案」經提案人起訴，臺北高等行政法院已做出駁回決定；再經上訴，目前最高行政法院正審理當中，尚未召開準備程序庭、言詞辯論與裁判，結果不得而知。

該訴訟案在最高行政法院最終結果，亦影響該案會由中選會繼續進行第二階段公投連署，或是提案人交由憲法法庭做出裁判？後續有待觀察。

三、本文著重處理各波臺灣制憲運動之「政治過程」，對於累積至今不下 20 部之各式臺灣新憲法草案，未詳加進行文本比較與分析，此有待後繼研究者接力探勘其精華。



第二章 文獻回顧

本文開展前，重點式回顧臺灣制憲運動相關之概念、理論與實證研究文獻，針對研究文獻進行分類、摘要、評論與建議¹⁴。在摘要部分指出其研究題目、研究途徑、研究方法、問題意識、研究發現，以掌握先行者研究成果。

第一節 制憲理論

陳慈陽研究之〈臺灣新憲法：制憲乎？修憲乎？從制憲權理論談起〉，釐清國民制憲權理論在憲法學理與憲政現實之運用。該研究陳述法國學者 Abbé Siéyès 體系化國民主權與權力分立原理，提出制憲權理論。Siéyès 認為人民是國族 (nation) 之主體，國族意志為一國實證法秩序內最高法則，不受任一實證法內容與形式之限制，國民制憲權 (含修憲權) 行使不受限制，只有自然法能超越。Siéyès 區分國家權力為國民制憲權與憲法國務權，國民制憲權存在於憲法秩序之外與之上，是國民 (國族意志) 原始權力；憲法國務權存在於憲法秩序之內與之下，是憲法體制下國民之普通代表權。C. Schmitt 認為制憲權主體是任何基於力量或權威所形成之政治意志，C. Schmitt 區分制憲權與修憲權，制憲權是整體性決定自我政治存在之類型與形式，決定憲法條文性質、憲法核心；修憲權則可更動憲法核心以外之條文¹⁵。

國民制憲權之制憲程序需遵守國民主權原則，包括程序公開、多數決、少數保護等，實質內容受到客觀自然法理念、共同價值觀、共同法正義觀念、超越國家的人權保障、國民共識等拘束。行使形式有兩種，第一種是人民選舉制憲代

¹⁴ 邱榮舉，《學術論文寫作研究》(臺北市：翰蘆圖書出版有限公司，2002)，頁 92 - 93。

¹⁵ 陳慈陽，〈臺灣新憲法：制憲乎？修憲乎？從制憲權理論談起〉，群策會編，《臺灣新憲法：群策會「臺灣新憲法」國際研討會論文集》(臺北縣：財團法人群策會，2005)，頁 144 - 148。

表，草擬憲法草案，交由公民複決；第二種是人民選舉制憲代表制定憲法，此類最多。民主國家憲法正當性來源，無論是國民制憲權或憲法國務權，同受憲法核心價值秩序內容拘束，只能適用與解釋，無法變更或排除。制憲權可以屬國家權力，或是創造國家之力，端視主權者是否變動¹⁶。

本文認為，該研究之價值為提出憲法核心價值秩序對於制憲與修憲之拘束力，無論憲法如何更迭。惟對於制憲權之探討，似可多援引與比較除了德國學者外之主要憲法學者與政治思想家論述，以更全面掌握制憲權之內涵與趨勢。



¹⁶ 同上，頁 149 - 151、162。

第二節 戰後臺灣憲法變遷

葉俊榮研究之〈九七憲改與臺灣憲法變遷的模式〉，採取動能與形式研究途徑，探討臺灣憲法變遷。針對歷次憲改，找尋動能形成與發展，歸納表現形式，模式化臺灣憲改經驗，釐出臺灣憲改模式彰顯之獨特機能、面向與程度¹⁷。

該研究發現臺灣憲改，可分成臨時條款時期與增修條文時期。臨時條款時期動能為權宜解套政權所面臨之憲法正當性危機。中國國民黨(下稱「國民黨」)鑑於《中華民國憲法》緊急體制無法應付內戰剿匪戡亂需要，藉由國民大會舉行常會選舉首任總統機會，1948年4月18日順勢制定《動員戡亂時期臨時條款》(下稱「臨時條款」)，但未依規定於1950年12月25日前召集臨時會，引發憲法真空狀態。1954年11月3日，國民大會藉舉行常會選舉第二任總統之際，決議臨時條款續效，將政治現實法典化，具有實質制憲意涵。1960年3月11日之修正，使得臨時條款由過度性與暫時性進入常態化時期。1972年3月17日之修正，增補中央民代，以解決逐漸浮現之民主正當性問題¹⁸。

增修條文時期動能為因應統治權對內民主正當性¹⁹與對外國家主體性、國際代表性之國家發展危機，第一階段憲改(第1次至第3次修憲)，經由定期改選組成政府，直選具有國家象徵的總統，強化對內民主正當性；第二階段憲改(第4次修憲)，賦予總統名實相符職權，臺灣省虛級化，強化對外國家主體性與國際代表性²⁰。從臨時條款時期，到增修條文時期，共同的臺灣憲改模式(形式)為政治交易收租²¹、國大壟斷修憲、憲法附生機制、調整政府組織、分次預告修

¹⁷ 葉俊榮，〈九七憲改與臺灣憲法變遷的模式〉，《臺大法學論叢》第27卷第2期(1998年1月)：頁7-9。

¹⁸ 同上，頁9-12、16。

¹⁹ 起因於國民黨政府遷臺初始統治合法性建構在其為全中國正統政府的迷思，法統問題牽動憲法能否修改、臨時條款地位，以及憲法修改議題、程序與方式等。參見同上，頁17-18。

²⁰ 同上，頁16-17、20-21。

²¹ 國民大會挾修憲最終獨占權(臨時條款修正)，掛勾總統選舉權，政治勒索收取「修憲租」：擴增權限、常設組織、個別利益。參見同上，頁11-12、15。

憲、重組包裹修改、分期付款修憲，增修條文時期更創造朝野會議前導模式。臺灣憲改提供「匯納轉型壓力(議題管理機能)」、「處理結構問題(替代革命機能)」、「維繫國家主權(主權強化機能)」機制²²。

如以 Bruce Ackerman 區分之憲政主義發展基調，臺灣屬於「全新開端模式」中之「贏家模式」，強調國家經歷重大政治變動下，政治精英將個人魅力、政治勝利轉換成制度化之憲政架構，提昇憲法漸為國家象徵標章²³。

本文認為，該研究之價值為嘗試建立戰後臺灣的憲改模式，並以臨時條款時期與增修條文時期呈現兩時期憲改的共通性與問題點，甚至對於第 5 次至第 7 次修憲過程亦有解釋力。惟增修條文時期，除了落實舉世稱羨的對內民主正當性外，對外國家主體性仍因憲法帶有中國關聯，以及分歧的國家人格主張而顯得飄忽不定。本文將借鏡該研究萃取之戰後臺灣憲改模式，分析第二波臺灣制憲運動。

張嘉尹研究之〈臺灣憲法變遷的憲法學考察〉，採取古典憲政主義研究途徑，歷史考察 1945 年後臺灣憲法變遷現象，詮釋「動員戡亂時期」憲法秩序變動，以臺灣為全國選區選出之代表所進行的第 2 次到第 7 次修憲在憲法學上意義，以及一系列修憲的歷史意義，包含憲政結構調整與國家地位影響。該研究發現臨時條款在憲法性質層面導致憲法破毀，特別法臨時條款緊急憲法體制，凍結、顛覆與取代《中華民國憲法》效力，破壞民主政府體制、喪失政治基本權利。《中華民國憲法》淪為名義性憲法，臨時條款明文化現存政治權力關係，屬於語意性憲法。40 年憲政架構雖為「動員戡亂時期臨時條款暨中華民國憲法」，然而憲政現實為《中華民國憲法》之名加上臨時條款之實的黨國體制，未落實憲政主義的憲政體制²⁴。

²² 同上，頁 14 - 15、21 - 24、26 - 27、32、34 - 35。

²³ 同上，頁 29 - 32。

²⁴ 張嘉尹，〈臺灣憲法變遷的憲法學考察〉，《臺灣民主季刊》第 3 卷第 3 期（2006 年 9 月）：頁 129 - 130、136 - 143、145、147、155。

1949 年後，作為《中華民國憲法》總體規範領域的國家遭逢鉅變，適用人民（國家正當性來源）與領土（地域效力）範圍僅限臺澎金馬，失去憲法同一性。制憲權主體，中國方面已經制定《中華人民共和國憲法》，《中華民國憲法》移植到臺灣，未再徵詢臺灣人民同意。由 1947 年選出，目的並非制憲的第一屆國民大會代表，依憲法 1954 年任期已過，卻又決議臨時條款繼續生效，既不能代表中國人民，也不能代表臺灣人民，其建立的並非國民主權憲法，而是君主主權憲法²⁵。

從第 1 次到第 3 次修憲，解決對內民主正當性與對外國家獨立性（國家定位）之問題。民主正當性方面，在選舉結構上，以「自由地區」為中央民意代表全面改選、總統直選全國範圍，徹底與中國分離；國家獨立性方面，總統直選，承認統治權不及於中國，卻預設「分裂國家」立場²⁶，又設計「全國不分區」維持與中國想像的連續性，保持藕斷絲連。針對臺灣國家定位，該研究基於「人民自決原則」，主張經過 50 多年臺灣人民總體實踐，在客觀形勢與主觀認同下，臺灣從國際法上地位未定到具備國家地位，可表述為「國家 (state) = 臺灣」、「政權 (regime) = 中華民國」、「政府 (government) = 中華民國政府」三層面。只是新興民主國家臺灣，仍帶有中華民國「中國關聯」歷史包袱與糾葛²⁷。

第 4 次修憲針對憲政體制，將中央政府體制從近似「內閣制」，改為近似法國「雙首長制」，未清楚界定立法權與行政權關係，臺灣省虛級化有強化國家獨立性。第 5 次修憲程序瑕疵，促成釋字第 499 號，確立修憲界限。第 6 次與第 7 次修憲，解決國民大會問題，修憲（複決）權還給臺灣人民，強化國家獨立性，然而，立委席次減半與選制改為「單一選區兩票制」顯為冒進。7 次修憲，確立制憲權主體為臺灣人民，形成「中華民國憲法增修條文暨中華民國憲法」憲政

²⁵ 同上，頁 137 - 138、143 - 144。

²⁶ 憲法前言述及「為因應國家統一前之需要」，增修條文規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」

²⁷ 張嘉尹，〈臺灣憲法變遷的憲法學考察〉，《臺灣民主季刊》第 3 卷第 3 期（2006 年 9 月）：頁 146 - 148、149、157、160。

架構，獲得規範性憲法性質。臺灣具有「社會功能分化」以支撐憲政主義運作必要條件，但尚有國家認同、族群想像與憲政體制難題²⁸。

本文認為，該研究價值為以憲法學理檢視臺灣的憲法變遷，歸納出「動員戡亂時期臨時條款暨中華民國憲法」時期之《中華民國憲法》為名義性憲法，而臨時條款為君主主權憲法、語意性憲法，並主張經過 50 年臺灣人民自決實踐，讓臺灣具備國際法上國家地位。只是，此種「臺灣地位從未定到已定」新論述，在國際社會仍需有更多論證與確信。



²⁸ 同上，頁 145、147、150 - 154、157、159 - 160。

第三節 戰後臺灣制憲運動

陳朝建研究之〈以現代立憲主義論臺灣民間社會的制憲運動(1986-1995)〉，採取現代立憲主義研究途徑，以及文獻分析法、理論建構與解釋分析等研究方法，檢視以民主進步黨（下稱「民進黨」）為主的臺灣民間社會，從1986年至1995年間制憲運動的緣由為何？是否符合現代立憲主義原則（影響、發動）？如何推動？成果何在？該研究認為現代立憲主義必須具備 *gubernaculum* 與 *jurisdictio* 兩項要素。貫穿古典立憲主義至現代立憲主義的核心要素是權力分立與依法而治。人類經歷英國光榮革命、美國獨立革命至法國大革命，確立現代立憲主義的基礎為革命與民主。國民主權透過基於政治力的制憲權發動，顯現於憲法法典，明確民主政治內涵，藉以保障人類生命、自由、財產與人性尊嚴。現代立憲主義的實質內涵，包含民主國（權力分立）、法治國（依法而治）、社會福利國（保障基本人權與社會權）。臺灣民間社會制憲運動的目的與做法，就是在實踐現代立憲主義內涵²⁹。

該研究發現，1986年至1995年間，臺灣面臨憲法時刻的抉擇。一條是由國家機器發動，以「中國立憲主義（非現代立憲主義）」為基礎的「修憲工程」，維持舊國家體制的中華民國法統；另一條是由民間社會展開，以「臺灣立憲主義（現代立憲主義）」為基礎的「制憲運動」，結合臺灣民族主義，形成新國家運動，建立臺灣的國民國家。兩股力量的激盪與衝擊，直到「國體」之爭確立為止。臺灣立憲主義是根據人民公意，保障國民主權、四大族群、弱勢團體。臺灣立憲主義體制的主要內容有國家定位、主權獨立、國民主權、權力分立、單一國會、總統制、公民投票、依法而治、社會權保障、原住民族特別保障、族群融合、

²⁹ 陳朝建，〈以現代立憲主義論臺灣民間社會的制憲運動(1986-1995)〉（國立臺灣大學政治學研究所，碩士論文，1996年5月），頁5、12、94-95。

國際和平等³⁰。

本文認為，該研究之價值為呈現臺灣體制內修憲工程與體制外制憲運動的理論意義，即「中國立憲主義（非現代立憲主義）」與「臺灣立憲主義（現代立憲主義）」的競合，惟臺灣 1990 年代啟動之修憲工程是否全然屬於中國立憲主義不無疑義。雖然臺灣一連串修憲結果仍保有些許中國關聯，卻也大幅度擺脫不合時宜之中國國家定位與政府體制架構，強化臺灣內部民主正當性，搭配大法官解釋與憲政運作慣例，建立符合臺灣政治治理的憲政體制，隱然有臺灣立憲主義之精神與內涵。戰後臺灣制憲運動，雖然各家臺灣新憲法草案版本精心研擬，普遍可見符合臺灣現況之國家定位，接軌國際潮流之基本權利，以及設計合適運作之政府體制，只是被體制內政治議程接納、推進與實踐程度有限。本文將借鏡該研究之「臺灣立憲主義（現代立憲主義）」，探究臺灣制憲運動各階段發展情形與結果。

陳炳楠研究之〈台灣制憲運動之研究〉，採取歷史研究途徑與制度研究途徑，探討臺灣憲政轉型期出現曇花一現臺灣制憲運動熱潮原因、制度因素、政治意涵與深層意涵（臺灣未來前途抉擇焦慮？）等。該研究發現海外臺獨運動，相繼投入臺灣憲法制定工作，以闡明建國理想，再結合島內反對運動，形成 1980 年代末之臺灣制憲運動熱潮。臺灣制憲運動後繼乏力原因有二，其一為 1990 年 6 月國是會議召開，確定由第一屆國民大會代表扮演修憲主角；其二為 1991 年 12 月第二屆國民大會代表選舉，高舉制憲訴求的民進黨挫敗。自此，制憲被迫進入體制內，「制度」扮演決定因素與引導功能至今。多階段分期付款式憲法增修模式，雖然時下可解決憲政危機、鞏固民主成果，但凍結之憲法本文超乎比例原則，與增修條文間關係複雜難辨，強化臺灣制憲正當性，民間迄今也持續推出臺灣新憲法草案³¹。

³⁰ 同上，頁 94 - 96。

³¹ 陳炳楠，〈台灣制憲運動之研究〉（國立臺灣師範大學政治學研究所，博士論文，2012），頁 6 -

2003 年起，陳水扁以總統領導模式推動臺灣新憲法運動，受國際壓力、選舉失利等影響功虧一簣。臺灣未來制憲寄望在國會領導模式，如同 1787 年 5 月美國賓州費城制憲會議，將《邦聯條款》修改為《美國聯邦憲法》。立法院可成立修憲委員會，提出憲法修正案，更動憲法本文或提出完整憲法全文，再交由公民複決。臺灣制憲運動本質是和平運動，參與者主要為知識分子，秉持愛與非暴力理念，未來可採取審議式民主理念，持續向人民啟蒙、對話、溝通與說服³²。

本文認為，該研究之價值為從「制度」途徑析論臺灣制憲運動，解釋臺灣制憲熱潮曇花一現原因，以及如何轉進至體制內消化，未來臺灣制憲運動可寄望國會領導模式。只是，臺灣制憲運動曾湧現四段浪潮，1980 年代末屬於臺灣制憲運動第二波浪潮，首次政黨輪替後亦出現臺灣制憲運動第三波浪潮，熱潮並未就此消退。本文將借鏡該研究之「國會領導模式」，綜合討論近年學界提出之臺灣新憲法實現途徑。

7、231 - 232。

³² 同上，頁 232 - 233。

第四節 國際制憲運動

施正鋒主編的《各國制憲運動》，由 13 位作者分別探討美國、法國、日本、奧地利、中國、臺灣、愛爾蘭、加拿大、澳洲、南非、西班牙、烏克蘭的制憲歷程。美國於 1776 年開始獨立戰爭，1781 年批准邦聯條例，1783 年獨立戰爭獲勝。邦聯條例強各邦、弱中央，1787 年大陸會議召開，原目標只是修改邦聯條例，麥迪遜（James Madison）與威爾遜（James Wilson）主張制定新憲法，展開國會、總統、奴隸制度等辯論。歷經 127 天，55 位制憲代表完成憲法草案，建立三權分立與制衡體制，有 39 位簽字，進入各州批准階段³³。

法國從 1789 年大革命後，制憲超過 20 部。憲法時刻在戰爭狀態，討論焦點在元首地位，憲政體制在帝制與共和間擺盪³⁴。二戰結束，駐日盟軍總司令部（GHQ）麥克阿瑟依據〈波茨坦宣言〉、仿英國憲法三原則，命法務官洛威爾、民政局局長惠特尼草擬日本新憲法。兩位參考戰前的明治憲法、民間憲法草案，以及徵詢首相幣原喜重郎、吉田茂等政治領袖與法律專家意見，在 1946 年 2 月 13 日向日本政府公布新憲法草案。1946 年 3 月 6 日，日本政府向人民公布新憲法綱要；1946 年 4 月 10 日，第 19 屆帝國議會下議院改選，議決新憲法草案；1946 年 6 月 20 日，昭和天皇送交眾議院修憲案³⁵；1946 年 10 月 6 日，貴族院通過修憲案，10 月 7 日眾議院亦通過修憲案；1946 年 10 月 29 日，昭和天皇親自出席之樞密院院會全票通過修憲案，並同意成為正式法律；1946 年 11 月 3 日，貴族院舉辦新憲法公布紀念儀式；1947 年 5 月 3 日，日本國憲法生效。從 1947 年施行至今，日本國憲法未曾修改³⁶。

³³ 施正鋒，《各國制憲運動》（臺北市：臺灣國際研究學會，2019），頁 55 - 58、61 - 62、71。

³⁴ 同上，頁 78 - 79、91。

³⁵ 日本國憲法採依據日本帝國憲法第 73 條修憲程序制定，依照該規定，天皇以聖旨將修憲案送交帝國議會議決，經帝國議會兩議院各全體議員三分之二以上出席，出席議員三分之二以上同意通過。

³⁶ 施正鋒，《各國制憲運動》（臺北市：臺灣國際研究學會，2019），頁 101、103 - 105。

奧地利於 1945 年 4 月 27 日發表獨立宣言，1945 年 4 月 29 日，奧地利建立臨時政府、宣布獨立，進入第二共和。奧地利採憲法多元化主義，包括《聯邦憲法》、《國家公民一般權利法》、《歐洲人權公約》、《禁止法》、《維也納國家條約》、《戰爭犯罪法》、《國家社會主義黨處罰法》等均具有憲法位階，促進憲政主義³⁷

本文認為，該書研究價值為主挑老牌民主國家或大型國家，剖析其制憲背景、途徑與運作，惟較少與臺灣歷史背景、地緣政治等相近國家制憲案例，例如波羅的海三國。本文將借鏡該研究提出之各國制憲路徑，思考臺灣合宜制憲路徑方案。

琳達·柯利 (Linda Colley) 所著《槍炮、船艦與筆墨：戰爭及憲法所催生的現代世界》(The Gun, the Ship, and the Pen: Warfare, Constitutions, and the Making of the Modern World) 一書 (Linda Colley, 2023)，從歷史學研究途徑析論憲法普及化現象發生的原因與脈絡，提供一條前瞻的思考路徑。

琳達·柯利 (Linda Colley) 是一位英國歷史學者，長年鑽研 18 世紀全球史與帝國史。由於有歷史學學術養成背景，作者鑽研 10 年所探照出的憲法，相當有別於傳統憲法學者、政治學者著重於獨立革命、憲法文本、權利清單與憲政體制等敘事方式，反而從一個又一個歷史故事與行動者中，凸顯戰爭、印刷術與憲法的緊密關係，探討如何形成我們眼前成文憲法普遍化的當代世界。尤其，作者通篇核心命題指出，戰爭發生之時就是憲法時刻誕生之時，頗具啟發性。

由此觀點出發，本書開展三大部，計有 8 章。第一部談從歐洲之內到歐洲之外的重要戰爭；第二部談印刷術對於憲法傳播的力量；第三部談太平洋區域島嶼憲法特點、1860 年代眾多戰事對於立憲現象的共通性與特殊性。

第一部，作者開場以康有為 1908 年夏日遊歷鄂圖曼帝國首都，見證叛軍領

³⁷ 同上，頁 118、122、132、134。

袖對蘇丹最後通牒訴求理由之一竟然是「萬國皆行立憲！」，破題本書將要聚焦的各個歷史事件人物：軍人、侵略者與立憲者。這股立憲風潮自 18 世紀中葉開始，橫掃各洲與各國，兩次世界大戰後，更普及化成為國家標配。

各國無論是由上而下，或是由下而上，紛紛擁抱成文憲法的結構性因素，源自於 18 世紀起規模龐大且頻繁發生的傘狀戰爭（Umbrella war）。從政府視角，大小國家不免都被捲入這些跨越區域的戰事，國家被迫犧牲人民性命、支付龐大軍費，有些國家舊政府不堪壓力、耗弱與內戰而倒臺，新政府一上臺首要之務就是制定成文憲法，以此明確國界、聲索領土、保護權利、重整政府。即使因戰勝而維持統治的原政府，亦採取頒布成文憲法，以期達成整頓政府、正當治理、貫徹效能、號召支持、擴張財政等目標。帝國更仰賴成文憲法，便於殖民開墾與管制軍隊，強化國家一體性。非西方國家、原住民族為防範帝國擴張，建立符合在地需求的防禦性憲法，強化本國主體性。

從人民視角，戰爭造成的生命、財產、生意、社群等損失與混亂，喚醒公民意識與行動，批判公權力，激發訴求修憲或制憲寫入更多人民權利、拘束統治者權力的聲浪。利益團體等民間社會也相繼投入憲法制定過程。

作者關注到 18 世紀中葉後，全球戰爭本質上已與過往不同，戰爭走向長距離軍事遠征，地理範圍、影響幅度與速度都超乎以往；有些西方國家甚至採取海陸並進式混合戰爭，臨海國家都需建置海軍，使得各國迫切需要人力、財力與物力。前所未有戰爭模式帶來的挑戰與壓力，政治改革呼聲大起，驅動國內革命與憲政變革，拓展成文憲法觀念、設計與傳播，反映在七年戰爭後促成美國獨立戰爭、法國大革命與西班牙的憲法時刻，法國又將成文憲法觀念傳輸到歐洲各地；阿根廷、瓜地馬拉、委內瑞拉與哥倫比亞等西班牙殖民地，紛紛起身抗爭與起草新憲。

槍砲與船艦過後，仰賴筆墨登場，擘劃憲政工程的還有俄國女皇凱薩琳大帝、普魯士腓特烈二世、瑞典古斯塔夫三世。源自於一國內的憲法文本，由於印

刷技術普及，反而飄洋過海在其他洲與國家產生關注與影響。即使沒有重新再立新憲的英國，也重新喚起人民由下而上對於1215年《大憲章》的重視，咸認《大憲章》是維繫英國存續的基本文件。一國內戰同樣也會造成憲政變革，1865年美國南北戰爭結束，5年內增修3次憲法，確立廢止奴隸制度、普遍公民權等規範³⁸。

本文認為，英國政治哲學家霍布斯（Thomas Hobbes）於1651年著作《利維坦》（Leviathan）中所提倡的「社會契約論」，在此階段儼然成形。這份契約約定，男性公民繳稅、當兵，政府賦予公民權、社會權等權利。帝國在征服過程中，也擴散成文憲法。

第二部，作者論述印刷術興起、武力立憲等趨勢。印刷術普及的力量不容小覷，1787年9月費城制憲會議完稿《美國憲法》，該年底前，不僅美國境內各大報紙紛紛刊登全文草案內容，海外國家與殖民地的報刊、書籍等出版品也熱烈登載憲草摘要。尤其藉由排版設計，呈現簡約的《美國憲法》條文，更彰顯序言「我們合眾國的人民」扣人心弦召喚。印刷術奠定美國憲法長期廣泛的影響，顯現於南美洲等仿效美國立憲方法與政府體制，各國也相繼依循其草擬憲法、製作印刷、國際宣傳等公式。

18世紀末，憲法草擬不再侷限於政府部門與統治者，愈來愈多民間人士參與憲法書寫，有些基於政治使命，有些純粹文學興趣；不只為本國擘劃，也可以為他國構思。出版社從中嗅到商機，各國憲法彙編出版品出籠上市。到了19世紀，無論是老牌國家、新興國家，政治人物、社會運動者等不約而同投入憲法創作，而且手中擁有各國憲法條文或草案內容可供檢閱、比較、選取與拼貼。單是1867年至1887年間，日本出現超過90部日本新憲法草案，書寫憲法蔚為流行。

³⁸ 琳達·柯利（Linda Colley），《槍炮、船艦與筆墨：戰爭及憲法所催生的現代世界》（The Gun, the Ship, and the Pen: Warfare, Constitutions, and the Making of the Modern World），陳信宏譯（臺北市：衛城出版，2023），頁42-143。

官方加緊腳步於 1889 年頒布《大日本帝國憲法》，也是擔心若無正式憲法，社會恐將轉而支持民間立憲。

18 世紀末以降，另一新趨勢就是武力立憲，尤其經拿破崙征服的歐洲區域，必定在該地種下成文憲法，以穩固人力與稅收，擴張地位與權力；其中反對派陣營的改革主張，同樣也以憲法形式訴諸，如西班牙《加地斯憲法》。戰事失敗的區域，一樣催生出新憲法，如海地、法國賣給美國的路易斯安那領地。這股現象延續到拿破崙滑鐵盧戰役失敗後，間接影響到南美洲、亞洲國家的制憲歷程，甚至二戰後還可見美國為戰敗的德國與日本制憲。

英國看似是一個不成文憲法的國家，但其仍不脫作者歸納戰爭環境形塑出新憲法的命題。《人民協定》、《政府約法》、《權利法案》等出現於 17 世紀內外戰事時期。海外殖民階段，英國經常為墾殖群體立下新憲。到了 19 世紀，英國已是一個富裕且耀眼的國家，高度工業化，跨國網路聯繫綿密。著名的政治倡議者紛紛前往倫敦，進行商業與金融交易，以及政治思想激盪。先進印刷技術與四通八達的船運，輕易將英國政治思想對外傳播³⁹。

第三部，作者將目光投注到太平洋區域，這些受到戰事干擾較低的島嶼，其憲法文本反而顯現開創性與前瞻性。皮特凱恩島（Pitcairn）憲法涵蓋 18 歲普遍公民權（含女性）、教育權、環境權；夏威夷納入立憲君主制、兩院制國會、權利主張；大溪地（Tahiti）深耕憲政知識發展，減緩法國滲透速度。戰爭帶來兵役等軍務事項入憲，憲法文本瀰漫著軍備語言，也帶入男性偏見，促使 20 世紀前憲法主體以男性為主，女性大多被憲法排除。女性與憲法關係疏遠，導致制憲者少有女性現象。墾殖者傳播的憲法，往往也複製排他觀點與種族歧視，犧牲原住民族權利。

1860 年代橫跨各大洲的眾多戰事，讓各個帝國面臨軍事壓力、意識形態衝

³⁹ 同上，頁 148 - 311。

擊與統治威信受損。此時鐵路、汽船、運河、電報等科技與通訊技術蓬勃進展，世人可輕易比較各國憲政制度，在變化迅速的世界中樂觀看待未來。美國南北戰爭結束，連番修憲廢止奴隸制度、擴展公民權，更強化這種感受。制憲風潮感染非西方國家，突尼西亞憲法顯示與夏威夷憲法相似特質，重新定義與彰顯國家文明，防禦歐洲帝國侵略。賴比瑞亞、方提邦聯（Fante Confederation），證明不需要白人干預下，黑人有能力自行起草憲法、組成政府。這些變革雖然有些遭遇失敗，但憲政思潮卻影響後代。日本也走向保有傳統文化融合現代憲政精神的立憲君主制國家，明治憲法程度不等地影響俄國、波斯、鄂圖曼帝國、中國等⁴⁰。

本書尾聲，敘事進入 20 世紀，一次大戰後再次出現一波制憲風潮，而這次制憲內涵明顯帶入社會主義色彩，重視女性參政權、勞動權、社會保險等進步價值，如喬治亞、墨西哥、俄羅斯、德國等。二戰後則是民族國家創建、非洲等殖民地解殖，接著蘇聯解體，書寫憲法更是不可缺乏，產出與更迭速度也比以往更快⁴¹。

該書撰述有三項特點：

一、扎實研究方法

作者從眾多全球史研究者中習得書寫歷史的多元方式，從中獲取資訊與靈感。該書論及案例橫跨五大洲，作者廣泛徵詢普林斯頓大學同事，以掌握相關區域知識。作者也請教法律、憲法與權力等專家學者與跨國研究機構，持續將階段性研究成果提出於學術研討會中交流、激盪與反思。

⁴⁰ 同上，頁 316 - 484。

⁴¹ 同上，頁 486 - 510。

二、扣緊核心命題

該書架構簡明、敘事清晰，重新詮釋憲法誕生的主因。作者在各部各章的分析，一再用實例驗證戰爭與印刷術催生新憲法的核心命題，藉此解釋全球憲法形成與演進。

三、精彩史實人物

作者追溯近代重大戰爭與歷史事件，以其深厚史學描述功力，將讀者帶入歷史現場，哪怕是不太知曉的科西嘉島、皮特凱恩島、大溪地等地理與事件，閱讀之中彷彿身歷其境，見證憲法誕生過程。即使再熟悉不過的拿破崙，在作者筆下，也不同于傳統的印象與定位，而是直擊他在征戰區域播下憲法的真正意圖。

該書亦有三項可再精進之面向：

一、中世紀考察

該書多聚焦於 18 世紀以降戰爭形塑憲法現象，未觸及中古世紀或更早期戰爭與憲法的關係。自古以來，人類戰爭與衝突未曾停歇，為何僅於近 300 年中以訴諸憲法方式回應戰爭結局？中古世紀，人類難道不曾以憲法或類憲法方式解決戰亂？其樣態、內涵與權利究竟為何？

二、新型態戰爭

現代戰爭型態已不同以往，除了「槍砲」與「船艦」，更多使用資訊、輿論與法律等戰術。該書較少論及新型態戰爭下憲法演變情形，或許此部分案例仍在發展當中，有待作者與讀者持續關注與探究。此外，新憲法出現，是否必然歷經戰爭過程？從法國歷經五次制憲，到晚近智利展開新憲法公投觀察，代表仍有其他模式可能性。

三、新科技影響

當代憲法是以以前戰爭所催生，但面對急速到來的 AI、區塊鏈等人工智慧時代所衍生的生活型態變化，當前各國憲法是否依然還能發揮穩固人民權利與國家權力的功能，抑或將產生前所未見的新衝擊與新發展？

當然，這不影響該書具有高價值的知識性與啟發性，只是本文對於作者未來若有意再增補內容時的企盼。從公民教育與行動的角度，閱讀該書有兩項預期的效益，第一是提供研究與教學者作為人權及憲政教育背景知識工具書，第二是提供憲政運動與改革工作者作為視野開拓與策略規劃典籍。

本文認為，作者闡述擁有戰略地位的科西嘉島，在 18 世紀持續有憲法提案的原因在於內外情勢壓力，內有熱那亞壓制，外有強權威脅。臺灣的內外情勢，仿若當時的科西嘉島，導致半個世紀以來，臺灣新憲法倡議未曾間斷。體制內，從 1990 年代迄今，《中華民國憲法》歷經 7 次成功修憲，強化民主代表性與改良政府體制設計。作者認為成文憲法是「易於犯錯的人類在紙上創造出來的脆弱作品」，而一部成文憲法能否穩固與長遠的運作「取決於外在條件，亦即政治人物、法院及人民是否有能力與意願持續投注長久的思考，並在必要的時候加

以修改，以確保其理念付諸實現」，著實提供剛經歷 2022 年 18 歲公民權修憲公投失敗的臺灣一個警鐘。

體制外，從 1950 年代起始，從海外到島內，公民社會歷經四波臺灣制憲運動，產生的新憲法草案文本不下 20 部，強調國家組成與基本人權，甚至 2020 年更有制憲公投提案產生。如同作者洞見，成文憲法即使沒有改革成功，其效果與能量依然會以某種方式存續。公民社會形成的臺灣制憲運動，即在等待復甦時機，而揮灑半個世紀的各式憲草「筆墨」，遇到當前兩岸局勢若隱若現的「槍砲」與「船艦」，會不會是臺灣憲法時刻的契機？

綜合上述文獻探討，本文認為臺灣制憲運動至今鮮少在體制內全面執行與推進，主要仍由民間社會自主運作、聲聲疾呼，尚屬於社會運動範疇。因此，探究戰後臺灣制憲運動，特別是 1945 年至 2022 年期間的形成、發展與演化，在研究途徑取向上，宜優先採取社會運動相關理論進行剖析與探究。然而，既往研究成果，略少採取社會運動檢閱視角。在研究內涵方面，既有研究成果多著墨於體制內的憲法更迭，諸如《動員戡亂時期臨時條款》、《中華民國憲法增修條文》等議題，浮現戰後臺灣憲政改造清晰圖像，卻鮮少挖掘起源於民間社會，活躍於海內外一波又一波的臺灣制憲運動。

本文將承繼前人研究根基，以社會運動理論中之「政治過程論」作為研究途徑，並以實物分析法、參與觀察法與深度訪談法為研究方法，探討戰後各波臺灣制憲運動。從「政治過程論」著重之政治環境、推動主體、社會動能與運動結局要素，鑽研臺灣制憲運動進程脈絡與階段成果，以期能研究提出臺灣制憲運動在理論與政策之創見。

第三章 第一波臺灣制憲運動（1945-1987）

第一節 興起

壹、「臺灣民主獨立黨」成立

1950年5月17日，「臺灣民主獨立黨」成立，由於廖文毅於同年1月從香港以假名進入日本，遭聯軍東京總部以「非法入境罪」逮捕入獄，此時仍在獄中，黨務由代理主席藍家精（化名王仲明）負責⁴²。

「臺灣民主獨立黨」可說是首個主張臺灣獨立的政黨，且已為未來臺灣新國家設計國旗⁴³與國歌。該黨對於臺灣未來地位，有四項主張：第一，在聯合國公正監視下舉行公民投票決定臺灣地位，而1945年以後來臺灣之中國人無投票權；第二，在公民投票未舉行前，聯合國應維持臺灣的安全與秩序；第三，聯合國應儘速管理臺灣；第四，在聯合國管理期間，應由臺灣人民建立臨時政府⁴⁴。

1952年，「第一屆世界聯邦亞洲會議」於日本廣島舉行，臺灣代表是廖文毅，其與馬來西亞聯邦、新加坡、越南、寮國、柬埔寨等代表共同提案，呼籲亞洲還沒獨立的各民族，在聯合國中立管理下，以和平方式舉行公投決定最終歸屬。同年，廖文毅寄出報告書予聯合國與美國，表達美國對臺灣的經濟援助僅有部分送到民眾手中，更多是被蔣介石政府取走，民眾依然貧窮。美國援助的善意

⁴² 陳慶立，《廖文毅的理想國》（臺北市：玉山社出版事業股份有限公司，2014），頁64-67。

⁴³ 國旗底色是深藍色，代表理智、清涼。右側是月亮，左側是太陽，月亮與太陽乃是陰陽，代表台灣將走向陰陽調和、中庸之道。月亮與太陽皆為白色，代表和平、潔白與正義感。國歌則是選〈螢之光〉曲增快節奏，廖文義填詞，歌詞為「親愛台灣錦繡山河先烈的開發地，以汗以血共同爭取解放自由平等。親愛同胞雙全智勇遠東的新光華，為民為國一齊擁護解放自由平等。親愛台灣四海謳歌諸族的結詳地，以信以義團結推進永遠世界和平。親愛同胞民主前鋒世紀的東南風，為弱為小同盟支持永遠世界和平（陳慶立，2014：67-68）。」

⁴⁴ 陳慶立，《廖文毅的理想國》（臺北市：玉山社出版事業股份有限公司，2014），頁67-68、70。

反變成臺灣人民反美的因子，希望可以停止⁴⁵。

1954年，「第二屆世界聯邦亞洲會議」於日本東京舉行，臺灣代表仍是廖文毅。有鑑於國共內戰如火如荼，廖文毅提案，希望由「世界聯邦亞洲會議」向聯合國呼籲國共以和平方式解決臺灣問題。該案通過後，由「世界聯邦亞洲會議」日本事務局向聯合國表達，自此臺灣問題解決成為國際和平的重要議題⁴⁶。

1955年，廖文毅提出〈祖國臺灣的命運——將蔣政權放逐到聖海倫那島去〉認為1943年《開羅宣言》僅由三國的領導人單獨決定，沒有真確反映臺灣人民意見，臺灣內部也沒有新聞報導與討論。1952年生效的《舊金山對日和平條約》只有提到日本放棄臺灣與澎湖的主權，沒有表示臺灣的未來歸屬，臺灣地位問題還沒有真正解決。這是「臺灣地位未定論」論點，首次被提出的時刻⁴⁷。

1955年2月，「臺灣民主獨立黨」換屆⁴⁸。

貳、從「臺灣臨時國民議會」再到「臺灣共和國臨時政府」

1955年9月1日，「臺灣臨時國民議會」成立，緣起於1954年底臺灣地位問題漸次受到國際關注，尤其到1955年7月美國與中共於日內瓦四國高峰會議中談判，該年底聯合國預計討論中共加入聯合國問題。臺灣人民的聲音需要被聽見，而島內高壓統治下，人民意見不易傳達到國際，需要有一個代表臺灣人民發聲的政治主體，避免臺灣的利益被犧牲，這個主體就是「臺灣臨時國民議會⁴⁹」。

⁴⁵ 同上，頁73。

⁴⁶ 同上，頁73-74。

⁴⁷ 同上，頁74-75。

⁴⁸ 黨主席廖文毅、副主席吳振南與黃玉仙、秘書長簡世強、組織部部長鮑瑞生、宣傳部部長楊逸民、財政部部長陳宣文、情報部部長鄭萬福（陳慶立，2014：76-77）。

⁴⁹ 陳慶立，《廖文毅的理想國》（臺北市：玉山社出版事業股份有限公司，2014），頁76-77。

「臺灣臨時國民議會」形式上有來自臺灣 24 縣市⁵⁰的議員⁵¹，議長為吳振南，名譽議長為廖文毅。吳振南率領全體議員宣誓⁵²就職。1955 年，廖文毅已跳脫過往主張聯合國託管、公投達成臺灣獨立，進一步以「臺灣臨時國民議會」作為全體臺灣人民的發聲代表⁵³。

1955 年 11 月，「臺灣臨時國民議會」通過《臺灣共和國臨時政府組織條例》。同年 12 月 8 日，「臺灣臨時國民議會」選出「臺灣共和國臨時政府」總統廖文毅、副總統吳振南，於 1956 年 2 月 28 日就職⁵⁴，發表〈臺灣共和國獨立宣言⁵⁵〉。這是廖文毅從海外，以公民社會由下而上方式，以準政府機構型態，從事臺灣獨立運動。廖文毅定位「臺灣共和國」是臺灣歷史發展以來第三次獨立建國，前

⁵⁰ 「臺灣臨時國民議會」議員有陳芳生、林劍峰、陳宣文、鄭萬福、陳金泉、林仙舟、蔡錦霞、吳振南、楊逸民、郭泰成、顏光正、曾炳南、鮑瑞生、林阿尾、廖明耀、吳東風、林純章、江一清、許振聲、林炎星、劉炳明、趙梅林、傅元壽、簡文介（陳慶立，2014：111）。

⁵¹ 陳慶立，《廖文毅的理想國》（臺北市：玉山社出版事業股份有限公司，2014），頁 77。

⁵² 誓詞全文「我們謹以宣示，絕無違背黨國致力全體同胞之幸福，完成臺灣獨立之任務。」宣言書全文「臺灣臨時國民議會成立宣言書，代表臺灣二十四縣市的我們，今向全世界宣言臺灣臨時國民議會之成立。本議會係八百萬臺灣民族之民意機關，自一九五五年九月一日起，代表八百萬臺灣同胞處理內外諸要務。本會主要使命係制定臺灣共和國臨時憲法，基此組織臺灣共和國臨時政府。我們採信任何民族都可依自由意志建立獨立國家之權利，我臺灣民族不受外族侵略者來蹂躪。祖國臺灣之獨立，實為臺灣民族之願望。現在我們為爭取民主獨立而賭著生命在奮鬥。現代原子戰爭使人類陷入自滅是明顯的，故全人類無論如何，都該避開戰爭。為迴避戰爭，應先除去紛爭之根源。然而臺灣在歷史上，每為列國必爭之地，因此無臺灣民族自身之臺灣共和國，絕無恆久之世界和平。且我臺灣民族除非有外族之侵犯，是素愛和平的。故將來之臺灣共和國，為永世中立國，所以國聯應負保證臺灣之永世中立之義務。臺灣之目前情勢頗為複雜，故國聯或關係諸國，對臺灣問題任何國際的決定，如是違反我臺灣民族之意志者無效；未經臺灣臨時國民議會同意之任何解決手段，都非八百萬臺灣民眾所承認。特此向外宣言。一九五五年九月一日臺灣臨時國民議會議長名譽議長議員一同（陳慶立，2014：78-79）。」

⁵³ 陳慶立，《廖文毅的理想國》（臺北市：玉山社出版事業股份有限公司，2014），頁 78-79。

⁵⁴ 同上，頁 79。

⁵⁵ 〈臺灣共和國獨立宣言〉全文「我們臺灣民族是愛好自由與和平的民族。而追求自由，祈求和平，追求繁榮之道乃以自由獨立為基礎。基此認知及其必然之要求，我臺灣民族長久以來致力於擺脫異民族的統治。臺灣的歷史就是一部獨立鬥爭史。一六六一年及一八九五年臺灣兩次獨立。又一九四七年二二八革命雖獲實質上的獨立，但尚未完全告終。但是我等臺灣民族今日在此，基於各民族民族自決之原則，再次確認各民族之獨立乃當然之權利，宣示基於臺灣民族之臺灣獨立。我等獨立之決心乃堅定不移。任何企圖侵略擾亂和平之異族，我等將斷然排除之。若無臺灣獨立，世界將無和平之客觀條件，我等失去兩次、一次以未完成而告終的獨立之歷史經驗，必將讓我成為堅持正義守護和平的聯合國成員。對內以臺灣民主主義圖民族之繁榮，建設樂土，對外與聯合國協調，貢獻人類文明與世界和平，此乃我臺灣共和國之權利、義務，也是使命（陳慶立，2014：80）。」

兩次分別是鄭氏王朝與臺灣民主國⁵⁶。

1956年10月28日，聯合國召開第11次大會之際，「臺灣共和國臨時政府」副總統兼外務省長吳振南向聯合國大會送交請願書，提出四項訴求：第一，聯合國應確認「臺灣共和國臨時政府」所發布的〈臺灣共和國獨立宣言〉，並聲明臺灣的臺灣民族之獨立狀態；第二，聯合國應解除國民政府對臺灣的非法占領與統治；第三，聯合國應譴責中共公開表示侵略臺灣的意圖，要求中共放棄與封殺行動；第四，聯合國應中立化臺灣海峽的特定區域，確保臺灣獨立⁵⁷。



⁵⁶ 簡文立，〈廖文毅與台灣獨立運動〉，《再現台灣》第98期（2009年5月）：頁15。

⁵⁷ 陳慶立，《廖文毅的理想國》（臺北市：玉山社出版事業股份有限公司，2014），頁82。

第二節 發展

壹、《臺灣共和國臨時憲法》擬定與國際遊說

1956年2月28日，「臺灣臨時國民議會」改名為「臺灣共和國臨時國民議會」⁵⁸，議長由郭泰成擔任⁵⁹。《臺灣共和國臨時憲法》經由「臺灣臨時國民議會」組成的臨時憲法起草委員會提案，再經「臺灣臨時國民會議」審議通過。同年9月1日，《臺灣共和國臨時憲法》公布，待臺灣獨立後由正式國民議會通過實施。《臺灣共和國臨時憲法》是首部以臺灣為主體的新憲法⁶⁰。

1957年1月1日，廖文毅向臺灣社會發布〈告八百萬臺灣同胞書〉，強調比較歷史、地理、經濟等條件，臺灣在全球80幾個國家中排行約30幾名，具有獨立建國的條件，向臺灣人民表達反蔣反共、完成獨立的立場⁶¹。

1957年8月30日，廖文毅以「臺灣共和國臨時政府」總統身分，出席馬來西亞聯邦獨立典禮儀式，並於隔天8月31日發表賀詞。這場典禮共有48國代表受邀出席，未有中華民國政府與中華人民共和國政府代表，卻有「臺灣共和國臨時政府」總統，臺灣共和國在外交上成功出擊與突破⁶²，意義非凡。

1957年年底，「亞非會議」在開羅舉行，在馬來西亞聯邦總理東姑阿都拉曼（Tunku Abdul Rahman）協助下，廖文毅取得觀察員身分邀請函，不過因為旅費因素未成行⁶³。

1958年2月，廖文毅任命陳智雄為「臺灣共和國臨時政府」駐東南亞特使，

⁵⁸ 同上，頁77。

⁵⁹ 簡文立，〈廖文毅與台灣獨立運動〉，《再現台灣》第98期（2009年5月）：頁20。

⁶⁰ 陳慶立，《廖文毅的理想國》（臺北市：玉山社出版事業股份有限公司，2014），頁37、48。

⁶¹ 同上，頁83。

⁶² 同上，頁97-99。

⁶³ 同上，頁99。

實踐《臺灣民本主義》提出的外交政策。陳智雄隨即於印尼組織「臺灣同心會」，且於同年6月5日於雅加達舉行記者會，闡明二二八事件的背景歷程，以及「臺灣臨時國民議會」、「臺灣共和國臨時政府」等臺灣獨立運動進展，隔日印尼主要媒體皆列為頭條要聞⁶⁴。

1958年5月15日，廖文毅以"FORMOSA AND CHINA: The Struggle for Formosa's Freedom" (〈臺灣與中國：為臺灣自由而奮鬥〉)一文投書 *Far Eastern Economic Review* (《遠東經濟評論》)，強調臺灣人的思考方式有別於中國人，二二八事件屠殺超過兩萬名臺灣人，敵意將流傳，而臺灣在國民政府統治下不如日本政府。依《大西洋憲章》規定，人民意願重於血統，任何地區主權改變，不得違背居民意願。1895年，臺灣就曾以「臺灣民主國」宣布獨立，戰後臺灣的各級參議會民代讚頌國民政府，但其未有言論自由，不能代表臺灣人民，反而海外臺灣人才能真正為臺灣發聲，臺灣約800萬人始終有獨立意願。聯合國應以維和部隊接管臺灣，在人民自由意志下舉辦公投，相信超過90%的台灣人民將選擇臺灣獨立⁶⁵。

1959年8月至10月，廖文毅飛往歐洲的日內瓦、巴黎、海牙與倫敦做運動宣傳。同年9月1日，廖文毅向海牙的國際法庭起訴，希望國際法庭根本解決地位未定的臺灣問題，因為蔣介石政府非法占領臺灣與澎湖，進行獨裁統治，迫害基本人權，威脅世界和平。不過，對於廖文毅的起訴，國際法庭沒有受理。1961年9月，廖文毅出訪香港、瑞士，過境紐約等⁶⁶，此行原是受美國政府之邀至白宮訪問，只是國民政府居中關切，且於蒙古人民共和國申請加入聯合國入會案讓步，終使甘迺迪政府暫緩該邀請，廖文毅僅能入境探親⁶⁷。

第一波臺灣制憲運動為了擴大海外的社會參與及運動能量，1960年1月2

⁶⁴ 同上，頁103。

⁶⁵ 同上，頁100-102。

⁶⁶ 同上，頁99-100。

⁶⁷ 簡文立，〈廖文毅與台灣獨立運動〉，《再現台灣》第98期（2009年5月）：頁20-21。

日，廖文毅另成立「臺灣獨立統一戰線⁶⁸」，只要支持臺灣獨立的團體、個人，不分國籍與區域，皆可加入，擴大臺灣獨立能量。1960年2月，「臺灣獨立統一戰線」再組織「臺灣問題研究會」，邀請日本人加入，壯大同盟力量⁶⁹。

1961年2月28日，「臺灣自由獨立黨」在大阪組成，成員多來自「臺灣民主獨立黨⁷⁰」，希望在「臺灣共和國臨時政府」架構下能有兩黨政治運作型態。

貳、退潮

從1955年9月1日成立「臺灣臨時國民議會」，到1956年2月28日組成「臺灣共和國臨時政府」與發表獨立宣言，再到1956年9月1日公布《臺灣共和國臨時憲法⁷¹》，程序具足的獨立建國架式，將臺灣第一波制憲運動推向高峰。

然而，「臺灣臨時國民議會」、「臺灣共和國臨時政府」過於寄望美國與聯合國行動⁷²，實際上僅有招牌與名號，並未獲得臺灣島內人民普遍呼應，政治實力、代表性與存在意義有限⁷³。1956年6月至1957年8月，國民政府策反「臺灣民主獨立黨」、「臺灣共和國臨時國民議會」與「臺灣共和國臨時政府」成員⁷⁴。1960年代「臺灣共和國臨時政府」始終未獲得國際承認⁷⁵，《臺灣共和國臨時憲法》界

⁶⁸ 「臺灣獨立統一戰線」總裁廖文毅，最高委員會委員吳振南、張春興、童一中，總務委員會委員長郭泰成，執行委員會委員長簡文介，政策委員會委員長王育德（陳慶立，2014：84）。

⁶⁹ 陳慶立，《廖文毅的理想國》（臺北市：玉山社出版事業股份有限公司，2014），頁84。

⁷⁰ 同上，頁84。

⁷¹ 蘇彥圖，〈重新發現〈台灣共和國臨時憲法〉〉，廖文毅原著，陳儀深、葉亭葦主編，《台灣民主主義》（臺北市：國立政治大學政大出版社，2023），頁60。

⁷² 宗像隆幸，楊鴻儒譯，《台灣建國—Made in JAPAN的台獨大老回憶錄》（臺北市：前衛出版社，2008），頁25。

⁷³ 張燦鑒，《台灣獨立運動三十年：張燦鑒選集（上）》（臺北市：前衛出版社，1991），頁96-97。

⁷⁴ 「臺灣民主獨立黨」、「臺灣共和國臨時國民議會」與「臺灣共和國臨時政府」成員遭策反有黨副主席陳春祐、關西支部部長林排、黨香港支部部長林仙丹、黨中委江來發、外交委員長陳哲民、事務總長林澄水等人（簡文立，2009：36-37）。

⁷⁵ 蘇彥圖，〈重新發現〈台灣共和國臨時憲法〉〉，廖文毅原著，陳儀深、葉亭葦主編，《台灣民主主義》（臺北市：國立政治大學政大出版社，2023），頁61。

定在「臨時⁷⁶」，並未正式施行，且「臺灣共和國臨時政府」內部時有衝突⁷⁷，使得第一波臺灣制憲運動後繼乏力。

由於在臺灣從事地下臺獨運動的廖文毅親人與同志相繼被逮捕、判刑，調查局策動廖文毅家人遊說廖文毅返臺。政府與廖文毅協議，只要廖文毅願意返臺，將無條件釋放臺獨有關政治犯、歸還遭受沒收財產、任命政府重要職位。1965年5月14日，廖文毅返回臺灣⁷⁸，意味第一波臺灣制憲運動走向退潮。

叁、臺灣制憲餘波

1964年9月20日，彭明敏、謝聰敏與魏廷朝3人發表《臺灣人民自救運動宣言》，提出致力實現的三項目標：

一、確認「反攻大陸」為絕不可能，推翻蔣政權，團結一千二百萬人的力量，不分省籍，竭誠合作，建設新的國家，成立新的政府。

二、重新制定憲法，保障基本人權，成立向國會負責且具有效能的政府，實行真正的民主政治。

三、以自由世界的一份子，重新加入聯合國與所有愛好和平的國家建立邦交，共同為世界和平而努力⁷⁹。

⁷⁶ 同上，頁60。

⁷⁷ 簡文立，〈廖文毅與台灣獨立運動〉，《再現台灣》第98期（2009年5月）：頁21。

⁷⁸ 同上，頁23。

⁷⁹ 彭明敏、謝聰敏、魏廷朝，〈附錄 台灣人民自救運動宣言〉，台灣海外網，1964年9月20日，<https://www.taiwanus.net/Ebooks/TasteOfFreedom/refe.htm>（2023年7月18日）。

1971年1月10日，雷震將〈救亡圖存獻議〉呈送至總統府與行政院，十大改革建議的其中一項就是制定新憲法，國號改為「中華臺灣民主國」⁸⁰（The Democratic State of China-Taiwan）。



⁸⁰ 雷震研究中心，〈雷震與自由、民主、憲政〉，雷震研究中心，2021年，<https://leichencenter.nccu.edu.tw/pages1.php?sn=4>（2023年12月25日）。

第三節 「政治過程論」分析

壹、政治環境

在「政治環境」面，戰後臺灣在國民政府治理下，以《動員戡亂時期臨時條款》凍結《中華民國憲法》，發布戒嚴令，走向威權統治型態。1950年代，人民的言論、思想、參政等基本權利皆被限縮，在島內主張共產主義或臺灣獨立皆不被允許，相關立場的人民團體更無法登記成立，從事相關活動者，每每遭遇牢獄之災，甚或犧牲性命。

在臺灣島內處境危險與難以施展的條件下，又考量臺灣獨立建國需要美國、日本與聯合國支持，於是嘗試走過上海、香港等地後，廖文毅最終選擇以鄰近的日本作為主要基地，展開第一波臺灣制憲運動。

國際環境，冷戰局面逐步確立，美國緊密與國民政府合作，確保中華民國為代表中國的唯一合法政府。在此格局下，廖文毅雖獲得在日本推展運動的空間，但未取得美國、日本與國際組織等明確的支持。

貳、推動主體

在「推動主體」面，臺灣島內無法組織以臺灣獨立為目的之政黨或人民團體，廖文毅移駕至日本開展的第一波臺灣制憲運動，即以組織「臺灣民主獨立黨」起手，爾後也成立「臺灣自由獨立黨」，形成兩黨政治運作型態。

第一波臺灣制憲運動設立「臺灣臨時國民議會」，組成「臺灣共和國臨時政府」，設立「臺灣共和國臨時政府」駐東南亞特使，並於印尼組織「臺灣同心會」。為了擴大海外與日籍友人參與動能，1960年再組建「臺灣獨立統一戰線」與「臺

灣問題研究會」，壯大組織規模。

叁、社會動能

在「社會動能」面，戰後臺灣歷經國民政府遷臺、二二八事件、清鄉、白色恐怖等，廖文毅等行動者對於臺灣必須透過制憲方式獨立建國意向愈趨強烈。

廖文毅積極於 1952 年與 1954 年參與「世界聯邦亞洲會議」。「臺灣共和國臨時政府」則發表〈臺灣共和國獨立宣言〉，制定與公布《臺灣共和國臨時憲法》。廖文毅持續進行國際媒體投書，向聯合國投遞請願書，發表〈告八百萬臺灣同胞書〉，出席馬來西亞聯邦獨立典禮儀式，出版《臺灣民本主義》一書。

廖文毅更展開兩次全球巡迴宣傳之旅，1959 年向海牙國際法庭起訴臺灣問題，意在凸顯臺灣主權問題，尋求國際介入，進而達成建立獨立自主臺灣共和國目標。

肆、運動結局

在「運動結局」面，從全球新憲浪潮脈絡觀察，第一波臺灣制憲運動位處第四波、第五波與第六波全球新憲浪潮中。這三波特色是戰後獨立國家、殖民地，紛紛制定新憲法⁸¹，建立新的憲政秩序。

第一波臺灣制憲運動，由於訊息流通不易，臺灣島內對於這波臺灣制憲運動所知有限，僅有部分地下活動，並未形成廣泛風潮，而在日本僑界與留學生間，對於透過制憲獨立建國也未形成普遍共識，甚至對於「臺灣共和國臨時政

⁸¹ 葉俊榮，〈從全球憲法變遷的趨勢看台灣憲政改造的定位〉，行政院研究發展考核委員會編，《憲改方向盤》，（臺北市：五南圖書出版股份有限公司，2006），頁 4。

府」模式與作風多所保留，種下第一波臺灣制憲運動後繼乏力、趨向沒落的結局。

然而，第一波臺灣制憲運動，廖文毅與「臺灣共和國臨時政府」，透過凸顯臺灣地位問題，將臺灣地位問題國際化，讓臺灣地位問題成為攸關國際和平的重要議題，也誕生臺灣制憲運動首部新憲法、新國旗與新國歌。

這波臺灣制憲運動點燃 1964 年彭明敏、謝聰敏與魏廷朝 3 人發表〈臺灣人民自救運動宣言〉，1971 年雷震提出〈救亡圖存獻議〉，以及 1975 年許世楷個人書寫完成《臺灣共和國憲法草案》等行動火焰。



第四章 第二波臺灣制憲運動（1987-2000）

第一節 興起

1987 年是臺灣制憲運動的轉捩點，在 1987 年以前，臺灣島內對於憲法變革的關注，主要是由學界與黨外人士聚焦在《中華民國憲法》攸關憲政民主正當性、總統制或內閣制選擇、考試院與監察院合適性等議論。變革方案不外乎修改或廢除《動員戡亂時期臨時條款》、修改《中華民國憲法》等修憲主張，制憲聲浪不高⁸²。如 1978 年，增額中央民意代表選舉，黨外人士組成「全省黨外助選團」，共同政見「十二大政治建設」僅列民主、民生等訴求，未見正名、制憲、獨立等主權議題⁸³。

壹、臺灣制憲號角響起

1980 年代末至 1990 年代初，第二波臺灣制憲運動號角響起，由於前一波臺灣制憲運動主場域在日本，且相隔超過 20 年，因此這一波在解嚴後由島內興起、迅速燎原的臺灣制憲運動格外引起注目。

1983 年 6 月 25 日，「台灣獨立聯盟」發表《台灣獨立聯盟革命建國綱領草案⁸⁴》，想像臺灣獨立後在政治、經濟、社會與外交的藍圖方向。1987 年 8 月 30 日，「台灣政治受難者聯誼總會」成立，章程名列臺獨主張⁸⁵。1988 年 4 月 5 日，

⁸² 黃煌雄，《戰略：臺灣向前行》（臺北市：前衛出版社，1995），頁 84。

⁸³ 陳儀深，〈台灣制憲運動的回顧〉，群策會編，《台灣新憲法：群策會「台灣新憲法」國際研討會論文集》（臺北縣：財團法人群策會，2005），頁 100、102。

⁸⁴ 張燦濤，《台灣獨立運動三十年：張燦濤選集（上）》（臺北市：前衛出版社，1991），頁 106。

⁸⁵ 陳儀深，〈台灣制憲運動的回顧〉，群策會編，《台灣新憲法：群策會「台灣新憲法」國際研討會論文集》（臺北縣：財團法人群策會，2005），頁 100 - 101。

民進黨籍立委吳淑珍提出〈「四新創局」——「新人民、新憲法、新國家、新體制」〉質詢，認為臺灣應廢止《動員戡亂時期臨時條款》，人民複決新憲法，或由全面改選後的國會修憲，依臺灣現實需要建立憲政正常體制⁸⁶。同年夏季，《自由時代周刊》創辦人鄭南榕訪問美國臺獨運動領導者張燦鎣等人，提醒除了顧及臺灣國際地位問題，也要討論與解決臺灣憲政體制問題⁸⁷，許世楷等海內外從事臺灣獨立運動人士認為時機成熟，該著手起草《台灣共和國憲法草案⁸⁸》。同年10月，「台灣建國委員會⁸⁹」於美東召開第2次年會，議決組成「憲法專案小組（臺灣憲法草案小組）」，黃昭堂、許世楷、李憲榮、張燦鎣⁹⁰等人分頭於美國、日本與歐洲研擬，彙整後於1989年公布《台灣民主共和國憲法草案》。1988年，海內外即有兩部臺灣新憲法草案在研擬，提出獨立建國建設性方案⁹¹。

1988年12月10日，《自由時代周刊》率先刊登許世楷於1975年起草的《台灣共和國憲法草案》，日文版則於1989年2月刊載於《台灣青年》，希望將臺灣獨立化為具體的臺灣新憲法草案⁹²，引起執政當局緊張，《自由時代周刊》創辦人鄭南榕遭臺灣高等法院檢察處起訴叛亂罪。1989年4月16日，立委黃煌雄在立法院提出制定《中華民國第二共和憲法》倡議⁹³。同年6月，張燦鎣於新書《建設東方瑞士——台灣建國藍圖》公布《台灣民主共和國憲法草案》。

1989年10月6日，「愛台青年」組織在臺北市萬華龍山寺集會，訴求「召

⁸⁶ 曾建元，〈臺灣制憲運動的回顧與展望——以民主進步黨為中心〉，《法制史研究》第25期（2014年6月）：頁135。

⁸⁷ 張燦鎣，《八千哩路自由長征：海外台灣建國運動二十個小故事》（臺北市：前衛出版社，2010），頁124。

⁸⁸ 張燦鎣，《台灣獨立運動三十年：張燦鎣選集（上）》（臺北市：前衛出版社，1991），頁10。

⁸⁹ 1987年9月，「台灣獨立建國聯盟」總本部主席許世楷成立外圍秘密團體「台灣建國委員會」，成員約40人，主要為臺派社團或專家學者組成，委員長是張燦鎣，處理財務資助、社團合作、外交事務、建國藍圖等智囊團工作（張燦鎣，1991：109）。

⁹⁰ 張燦鎣，《八千哩路自由長征：海外台灣建國運動二十個小故事》（臺北市：前衛出版社，2010），頁124-125。

⁹¹ 張燦鎣，《台灣獨立運動三十年：張燦鎣選集（上）》（臺北市：前衛出版社，1991），頁105-108-110。

⁹² 宗像隆幸，楊鴻儒譯，《台灣建國—Made in JAPAN 的台獨大老回憶錄》（臺北市：前衛出版社，2008），頁130-131。

⁹³ 黃煌雄，《戰略：臺灣向前行》（臺北市：前衛出版社，1995），頁84。

開制憲會議⁹⁴。同年 11 月 6 日，民進黨內成立「新國家連線」，提出制憲主張⁹⁵。該日，前臺灣省議員林義雄公布《台灣共和國基本法草案》。同年 12 月 2 日，臺灣舉行增額立法委員選舉，民進黨「新潮流系」認為中國代表權、萬年國會、省市長指派等臺灣憲政問題皆出自《中華民國憲法》。國民大會沒有代表臺灣的正當性與代表性，臺灣人民必須推動臺灣新憲法運動，制定新憲法、選舉新國會、建立新國家⁹⁶。

貳、野百合學運時期的臺灣制憲聲浪

一、大專校院學生行動

1990 年 3 月 14 日，由「台大學生民主行動聯盟」發起，超過 50 名臺大、清大、師大、文大等學生全日在國民黨中央黨部前陳抗，訴求「還政於民、重建憲政」，要求「開出民主改革時間表」、「廢除臨時條款、停止總統選舉、召開制憲會議⁹⁷」。同年 3 月 16 日，野百合學運爆發，廣場文宣訴求「解散國民大會，召開制憲會議（後改為「召開國是會議⁹⁸」）」。同年 3 月 18 日，清大校園可見陳抗海報，訴求「開放總統民選」、「廢除臨時條款」、「凍結現行憲法」、「召開制憲大會⁹⁹」。

⁹⁴ 聯合報訊，〈龍山寺群眾集會 蜂炮攻擊警察〉，聯合報，1989 年 10 月 7 日，9 版。

⁹⁵ 陳儀深，〈台灣制憲運動的回顧〉，群策會編，《台灣新憲法：群策會「台灣新憲法」國際研討會論文集》（臺北縣：財團法人群策會，2005），頁 96、102。

⁹⁶ 陳儀深，〈台灣制憲運動的回顧〉，群策會編，《台灣新憲法：群策會「台灣新憲法」國際研討會論文集》（臺北縣：財團法人群策會，2005），頁 96、102 - 103。

⁹⁷ 江中明，〈要求重建憲政 台大學生昨至國民黨中央黨部抗議〉，聯合報，1990 年 3 月 15 日，4 版。

⁹⁸ 經濟民主聯合，〈新憲聲明：三十年未竟業，台灣需要新憲法〉，經濟民主聯合，2020 年 5 月 20 日，<https://sites.google.com/view/making-our-own-constitution/%E8%81%B2%E6%98%8E%E9%80%A3%E7%BD%B2?authuser=1>（2023 年 12 月 30 日）。

⁹⁹ 李青霖，〈大學生 陸續北上〉，聯合報，1990 年 3 月 19 日，4 版。

1990年，臺灣的憲法時刻到來。體制內，剛當選第8任中華民國總統的李登輝回應「野百合學運」訴求，承諾該年召開國是會議，1年內終止動員戡亂時期，2年內完成憲政改革¹⁰⁰。

二、國民黨制憲派倡議

有鑑於《中華民國憲法》制定之時遷就妥協，施行已達43年，不符合1990年代初政治、經濟、社會與民生需求。《中華民國憲法》明顯的問題有立法院、監察院與國民大會疊床架屋；總統與行政院院長權力關係曖昧不明；行政院院長任期未定；總統向國民大會負責方式未清等¹⁰¹，國民黨內部也有認為唯有制定新憲法，方能全面解決五權憲法憲政危機¹⁰²的呼聲與提案。

1990年3月6日，國民黨籍立委許武勝、邱俊男與黃河清發起，以及丁守中、王天競、李勝峰、趙少康、張博雅與周荃等連署，共26人提出臨時提案，由於1993年各類民意代表任期將屆滿，此乃建立新憲政體制的重要時刻，希望請第8任中華民國總統就職後，宣告1947年至1992年為「中華民國第一共和」，從1993年起實施「中華民國第二共和」。「中華民國第二共和」施行前有四項預備工作：第一，全體資深中央民意代表退職；第二，召開「國民制憲會議」，著手制定《中華民國第二共和憲法》，政府體制採取內閣制；第三，依據《中華民國第二共和憲法》選出國會議員；第四，原則上承認依據原《中華民國憲法》頒布法令的適法性。許武勝等認為這是一種和平憲法革命路線，既可持續憲政，沒有臺獨或獨臺問題，未來中國和平統一後，因應新的時空環境，再制定《中華

¹⁰⁰ 黃煌雄，《戰略：臺灣向前行》（臺北市：前衛出版社，1995），頁86。

¹⁰¹ 孫揚明，〈促制定新憲 實施第二共和〉，聯合報，1990年3月6日，2版。

¹⁰² 胡文輝，〈憲政革命？ 制定新憲 正反意見都有 統獨大戰 恐怕一觸即發〉，聯合報，1990年3月6日，2版。

民國第三共和憲法》，進入中華民國第三共和階段¹⁰³

針對這項提案，參與連署提案的國民黨籍立委丁守中、李勝峰等認為，此案改變政體，未改變國體。《中華民國第二共和憲法》既滿足統派維繫中華民國，也滿足獨派部分主張，根本解決不合理的五權憲法體制與政爭問題，但也認為通過不易。國民黨立委黨部書記長饒穎奇說明，這項提案沒有向立委黨部報備，無法實施。國民黨籍立委、集思會會長黃主文認為現階段重要的是廢除臨時條款、回歸憲法、部分修憲以符合內閣制設計。若制定新憲法，則要經過全民複決，將挑起統獨大戰，臺灣難以承受。民進黨立法院黨團幹事長陳水扁認為，國民黨立委拖延新國會進行，卻大談制定新憲法，提案目的需要再研究。民進黨籍立委、「新國家連線」盧修一表示，此提案是呼應「新國家連線」提出的「新國會、新憲法、新國家」主張。制定新憲法，應由全民透過社會運動定位統獨¹⁰⁴。

參、國是會議時期的臺灣制憲攻防

一、各級民意代表倡議

國是會議於野百合學運期間構想階段，立委黃德福、陳水扁等曾提出可將國是會議可定位為制憲大會、制憲會議，或制憲預備會議，以解決重大憲政問題¹⁰⁵

1990年3月19日，國民黨籍增額國大代表洪英花、劉炳森、孫禮光與林政

¹⁰³ 孫揚明，〈促制定新憲 實施第二共和〉，聯合報，1990年3月6日，2版；蕭衡倩，〈執政黨有人支持 民進黨看法不一〉，聯合晚報，1990年3月6日，3版。

¹⁰⁴ 胡文輝，〈憲政革命？制定新憲 正反意見都有 統獨大戰 恐怕一觸即發〉，聯合報，1990年3月6日，2版。

¹⁰⁵ 黃德福，〈召開國是會議 處理憲政危機〉，聯合報，1990年3月19日，6版；王旭，〈國政會議 有容乃大〉，聯合晚報，1990年3月19日，2版。

則於國民大會提出 5 點聲明，其中第 2 點主張「因憲政結構之不合理，籲請總統於三個月內召開制憲會議，以凍結現行憲法與臨時條款¹⁰⁶」，不過 5 點建議均遭擱置。

同年 3 月 27 日，臺灣省議會討論日前行政院長李煥所提出「臺灣省政府虛級化」說法，無黨籍吳大清，以及民進黨籍張溫鷹、周慧瑛、劉守成等人同意「臺灣省政府虛級化」，認為此舉標示臺灣獨立，並建議到時由增額立法委員、臺灣省省議員、臺北市市議員、高雄市市議員合組「臨時國會」，研擬「制憲時間表¹⁰⁷」。

二、學生與專家學者倡議

1990 年 4 月 11 日，包含國是會議籌備委員胡佛與呂亞力等 13 位學者，提出「我們對國是會議的期盼」呼籲，要求政府部門回歸憲法，解決「終止動員戡亂時期」、「實行責任內閣制」、「選舉第二屆國民大會代表修改憲法以健全憲政」、「地方自治法制化」、「直轄市長民選」、「資深中央民意代表退職」6 項重大且爭議多的憲政問題。針對是否需要另外制定新憲法，該呼籲主張因制定新憲法爭論頗多，難以在國是會議取得共識與結論，徒增政治分裂與紛亂¹⁰⁸，持保留態度。

同年 4 月 16 日，超過一百位律師向政府提出建言，呼籲制定《中華民國基本法》，先透過全民複決凍結《中華民國憲法》，再全民複決通過《中華民國基本法¹⁰⁹》。同年 6 月 23 日，「國家政策研究資料中心」提出《中華民國憲法改革草案》供社會各界參考。

這一年，臺大學生則在校園組成「憲改會」，思考憲改藍圖與行動。

¹⁰⁶ 李順德，〈洪英花等提出五點建議〉，經濟日報，1990 年 3 月 20 日，3 版。

¹⁰⁷ 賴淑姬，〈省府虛級化 等於台獨？〉，聯合報，1990 年 3 月 28 日，2 版。

¹⁰⁸ 王震邦，〈明確要求立即回歸憲法〉，聯合報，1990 年 4 月 12 日，4 版。

¹⁰⁹ 胡遜，〈憲政知識 多數民眾不及格〉，聯合報，1990 年 4 月 17 日，2 版。

三、社會運動者倡議

1990年4月21日，許世楷在日本表示，國是會議應集中探討臺灣前途問題，首先公投決定臺灣前途定位，其次決定採用制憲或修憲，最後選出全國分區代表¹¹⁰。

這股制憲風潮也影響中國民運團體，同年5月15日與6月25日，「民主中國陣線」主席嚴家其表示，民陣未來目標是首先在中國成立反對黨，逐步結束中共一黨專政，接著召開第一次制憲會議，最後中國與臺灣共同召開第二次制憲會議，制定聯邦憲法，建立聯邦中國¹¹¹。

四、民進黨《民主大憲章》提出

1990年3月5日，民進黨成立「憲政研究小組¹¹²」擘劃新憲法架構。民進黨「憲政研究小組」提出「二階段制憲論」，第一階段提出《民主大憲章》，第二階段制定新憲法¹¹³。5月份，國是會議召開前夕，由於政壇傳聞李登輝將提名郝柏村組閣，使得民進黨「新潮流系」對於民進黨是否參加國是會議持保留態度。然而，首先基於建立憲政工程，讓憲政落地生根的歷史責任，而不致淪為口號憲法，導致憲法草案擺置玻璃櫃裡¹¹⁴；其次，遊說立場相近與會人士，設法使提案獲得最多支持，影響國是會議結局，達成「擬定憲政改革時間表」、「徹底解決

¹¹⁰ 蕭衡倩，〈許世楷 深夜接受越洋專訪 反對國是會議有具體結論〉，聯合晚報，1990年4月22日，3版。

¹¹¹ 鍾祖豪，〈七人決策模式不是辦法〉，聯合晚報，1990年5月15日，3版；張仁豪，〈公民當然可批評憲法 嚴家其不認為方認錯〉，聯合報，1990年6月26日，5版。

¹¹² 民進黨「憲政研究小組」主持黃煌雄，成員有呂秀蓮、傅正、張俊宏、蘇貞昌、謝長廷、江鵬堅、尤清、張俊雄、康寧祥、陳水扁（黃煌雄，1995：87）。

¹¹³ 黃煌雄，〈戰略：臺灣向前行〉（臺北市：前衛出版社，1995），頁86-87。

¹¹⁴ 洪金立，〈張俊宏：制憲與毀憲 都須擔負歷史責任〉，聯合報，1990年5月13日，2版。

現存憲政危機」等目標¹¹⁵，民進黨仍舊選擇參與國是會議。

民進黨「憲政研究小組」綿密研擬《民主大憲章》，以期在6月28日國是會議前，形成在野黨派主張匯聚的基礎文件。同年6月23日，民進黨正式向社會大眾公布《民主大憲章》，作為參與國是會議的基本立場¹¹⁶。《民主大憲章》是一部高於《中華民國基本法》層次，又接近臺灣新憲法精神的草案¹¹⁷。

國是會議召開前，政治旋律上出現民進黨為首的制憲派，與國民黨為首的修憲派。民進黨藉由提出制憲，建立臺灣新的政治秩序。國民黨主要選擇修憲，以維持中國法統地位¹¹⁸。

1990年6月28日至7月4日，國是會議召開，共討論五大主題，分別是國會改革、地方制度、中央政府體制、憲法修訂方式、大陸政策與兩岸關係¹¹⁹。在國是會議召開前，「在野改革派聯盟」設定的目標有三項，分別是「總統直接民選」、「國會提前改選及制憲」、「修憲結論提交公民複決」。由於具有人數優勢地位的國民黨堅定修憲主張¹²⁰，「在野改革派聯盟」多數認為，若總統直接民選、國會提前改選等獲採納，制憲可不必堅持，聚焦在總統直接民選的推動¹²¹，最終制憲未成為大會共識結論。

¹¹⁵ 蕭衡倩，〈民進黨重返國會 雙重戰略〉，聯合晚報，1990年6月3日，1版。

¹¹⁶ 黃煌雄，〈戰略：臺灣向前行〉（臺北市：前衛出版社，1995），頁87-88。

¹¹⁷ 蕭衡倩，〈民進黨重返國會 雙重戰略〉，聯合晚報，1990年6月3日，1版。

¹¹⁸ 黃煌雄，〈戰略：臺灣向前行〉（臺北市：前衛出版社，1995），頁86-87。

¹¹⁹ 同上，頁91。

¹²⁰ 國民黨在國是會議對於「憲法與臨時條款修訂問題」基本觀點有三：第一，終止動員戡亂時期，廢止臨時條款；第二，修憲方式原則上憲法本文不動，訂定有關修憲條款放在憲法之後，其名稱可為「國家統一前修憲條款」或其它合適名稱，至於修憲條文，包括凍結的在內，應不超過廿條，修憲的人是改選之後的國民大會；第三，反對任何形式的新憲法或制憲行為（聯合報訊，1990：4版）。

¹²¹ 黃煌雄，〈戰略：臺灣向前行〉（臺北市：前衛出版社，1995），頁92。

表 4-1-1 《民主大憲章》制定時程

時程	事項
1990 年 03 月 05 日	民進黨成立「憲政研究小組」
1990 年 04 月 21 日	民進黨「憲政研究小組」第 1 次會議 ¹²²
1990 年 06 月 06 日	民進黨「憲政研究小組」提交《民主大憲章》基本精神與大綱予中常會
1990 年 06 月 09 日	民進黨臨時中常會審查《民主大憲章》，並決議參加國是會議推動《民主大憲章》。
1990 年 06 月 16 日 至 06 月 17 日	民進黨「《民主大憲章》擴大聯席會議」召開
1990 年 06 月 20 日	民進黨中常會決議《民主大憲章》作為民進黨提出於國是會議的現階段憲政主張，國是會議後繼續推動制憲運動。
1990 年 06 月 23 日	民進黨向社會公布《民主大憲章》
1990 年 06 月 26 日	民進黨、無黨籍、海外國是會議代表、自由派學者等組成「在野改革派聯盟」
1990 年 06 月 28 日 至 07 月 04 日	「國是會議」召開

資料來源：黃煌雄，1995：87、88、91，本研究進一步整理。

¹²² 此後利用週六下午與晚上、週日整日，共開會 9 次，約 50 小時（黃煌雄，1995：87）。

第二節 發展

壹、「第一次人民制憲會議」醞釀與召開

一、海外社團與臺僑組織行動

1990年6月1日至3日，「台獨聯盟」於美國洛杉磯主辦「台灣前途討論會」，探討「憲政結構與政治危機」，推選11人¹²³組成「制憲運動委員會籌備會」，預備海外新憲法制定工作。臺灣內部當時也有尤清等19人組成的「台灣新憲法會議委員會¹²⁴」。

同年7月28日，「北美洲台灣人教授協會」年會，超過百位教授向臺灣社會提出建言，主張制定新憲法或基本法，以改革國會、地方自治等¹²⁵。同年8月25日至26日，「台獨聯盟」於美國洛杉磯主辦「台灣政局討論會」，會中議決組成「政權過渡時期策略小組」、「建國藍圖小組」、「台灣文化教育小組」、「重回聯合國計劃小組」，分別進行取得政權策略、擬定政經發展方向爭取中產階級支持、徵求臺灣國國旗、尋求重返聯合國等工作，為臺灣獨立建國與執政預做準備¹²⁶。

¹²³ 「制憲運動委員會籌備會」召集人李憲榮，成員有蔡銘祿、王明玉、郭榮桔、李瑞木、陳榮儒、李應元、林武男、蔡同榮、陳芳明、黃美惠（刁冠群、孫靖洋，1990：2版）。

¹²⁴ 刁冠群、孫靖洋，〈推動制憲 造成台獨事實〉，聯合晚報，1990年6月3日，2版。

¹²⁵ 陳素秋，〈主張制憲 提出兩國兩府〉，聯合晚報，1990年7月28日，2版。

¹²⁶ 張燦鎣，《台灣獨立運動三十年：張燦鎣選集（上）》（臺北市：前衛出版社，1991），頁117-118。

二、民進黨組織化與普及化

1990年7月11日，民進黨中常會決議「國會全面改選專案小組」改組為「制憲運動委員會¹²⁷」。同年7月21日，「制憲運動委員會」召開第1次會議，決定成立「憲政改造監督小組」追蹤考核國是會議結論，也決定策劃主辦「憲政改造說明會¹²⁸」。

同年9月15日，民進黨「制憲運動委員會」召開擴大制憲運動會議，提出四項訴求：第一，憲政改革必須由臺灣直接選出之代表為基礎；第二，憲法內容必須適用臺灣2000萬人；第三，應交由公民投票作最後決定；第四，所有憲政工作，須於1991年底完成¹²⁹。此次會議也決定，為推動憲政改革，將邀請各黨派、團體、民代、專家學者參與，推動「憲政會議」籌備會¹³⁰。

同年9月19日，民進黨中常會決議成立「憲政會議籌備會工作小組¹³¹」。同年9月29日，民進黨「新潮流系」對外拋出，決定在1991年初邀請民進黨與海外人士舉辦「新憲法會議」，討論新憲法原則、國土、國民、國會、地方自治、政府體制等，喚起全民一起參與制憲運動¹³²。同年10月7日，民進黨第四屆二中全会決議《1007事實主權提案決議文》與制憲宣言，宣示1991年為憲政改造年，將以「改造憲政、重建國家」為主軸展開人民制憲運動¹³³。同年11月1日，「制憲運動委員會及憲政會議籌備會」第一次聯席會議¹³⁴提出以五個階段¹³⁵推動

¹²⁷ 民進黨「制憲運動委員會」召集人黨主席，執行長黃煌雄（黃煌雄，1995：94-95）。

¹²⁸ 章琦瑜，〈民進黨要求提憲改時間表〉，聯合晚報，1990年7月21日，3版。

¹²⁹ 黃煌雄，〈戰略：臺灣向前行〉（臺北市：前衛出版社，1995），頁95。

¹³⁰ 洪金立，〈民進黨決推動召開憲政會議〉，聯合報，1990年9月16日，2版。

¹³¹ 民進黨「憲政會議籌備會工作小組」執行長黃煌雄，成員有陳永興、傅正、許信良、姚嘉文、謝長廷、洪奇昌、吳哲朗等（黃煌雄，1995：95）。

¹³² 陳素秋，〈新潮流明年籌開新會議〉，聯合晚報，1990年9月29日，2版。

¹³³ 黃煌雄，〈戰略：臺灣向前行〉（臺北市：前衛出版社，1995），頁96-97。

¹³⁴ 陳素秋，〈憲改 經改 民進黨要鼓動風潮〉，聯合晚報，1990年10月31日，2版。

¹³⁵ 規劃第一階段由黨團舉辦憲政改革全省說明會；第二階段於1990年12月25日召開憲政改造人民大會；第三階段於1991年1月至2月間召開憲政改造研討會；第四階段於1991年3月至4月間召開憲政會議籌備會；第五階段於1991年5月至6月間召開憲政會議（黃煌雄，1995：

憲政會議¹³⁶。

1991年4月17日，民進黨發起「反對老賊修憲」大遊行，標舉「老賊修憲、人民制憲」等訴求，反對老國代修憲，訴求人民制憲¹³⁷。歷經417「反對老賊修憲」大遊行後，民進黨更明確以「人民制憲」為首要目標，思考兩條達成路徑。第一條路徑為「全國民間憲政會議」提出新憲法草案，克服公投問題，提交公民複決。第二條路徑為藉由第二屆國代爭取制憲¹³⁸。

1991年5月1日至6月9日，民進黨開啟「人民制憲——全國巡迴列車」¹³⁹，由黨主席黃信介帶領黨公職，巡迴全臺向人民說明制憲意義¹⁴⁰。同年5月12日，民進黨召開第4屆第3次全國黨員代表大會，發表「再論人民制憲、創建國家」宣言，凸顯制憲與建立新國家理念¹⁴¹。

三、學術界與民間團體號召行動

1990年12月25日，由「臺大大論社」、「台灣新生代主權運動聯盟」、中興法商、文化、輔大、北醫、淡專等大學社團組成的「學生12·25行動聯盟」百餘名學生前往中山堂向國民大會請願，前兩大訴求為「反對現行國代修憲，普選制憲代表，制定新憲法，進行一次沒有底限的憲政改革，透過人民主權的行使，確定公民社會的基本原則」、「反對中原法統神話，確立臺灣主權，要求國民大會依憲法職權，宣告我國領土範圍不包括中國大陸及外蒙，使臺灣得以主權

96)。

¹³⁶ 黃煌雄，〈戰略：臺灣向前行〉（臺北市：前衛出版社，1995），頁96。

¹³⁷ 陳儀深，〈台灣制憲運動的回顧〉，群策會編，〈台灣新憲法：群策會「台灣新憲法」國際研討會論文集〉（臺北縣：財團法人群策會，2005），頁96。

¹³⁸ 洪金立，〈民進黨將推動人民制憲〉，聯合報，1991年4月23日，4版。

¹³⁹ 黃煌雄，〈戰略：臺灣向前行〉（臺北市：前衛出版社，1995），頁98。

¹⁴⁰ 陳家傑，〈民進黨將提新憲法草案〉，聯合晚報，1991年4月27日，2版。

¹⁴¹ 江中明，〈大會宣言 人民制憲 創建國家〉，聯合報，1991年5月13日，2版。

國家地位重返國際社會¹⁴²。」

1991年1月29日，「台灣教授協會」、「台灣現代學術研究會」、「台灣客家公共事務協會」發表共同聲明，提出「反對修改憲法，主張制定新憲法」、「反對現任國大代表修憲，主張選舉制憲代表制定新憲」、「反對為少數野心政客而修憲，應以『保障人權、建設國家』為目標，制定新憲法」三項主張¹⁴³。

同年4月7日，「台灣憲政改造會」、「台灣教授協會」組成「台灣學生·教授制憲運動聯盟¹⁴⁴」，提出「主權、制憲、社會改造」主張¹⁴⁵。該聯盟規劃於同年4月8日啟動「制憲列車」系列活動，以學生為主體在北、中、南三區舉行演講、出版刊物，訴求「確立臺灣為主權國家」、「制定新憲法」、「聯合受壓迫人民落實社會權的立憲保障¹⁴⁶」。

同年4月13日，「在野改革派聯盟」成立「保衛台灣委員會」，其於《保衛台灣綱領》中，主張維護臺灣主權獨立、改造憲政體制，訴求總統直接民選，由新當選的總統召開憲政會議，著手制定新憲法工程，新憲法完成再交付公民複決¹⁴⁷。

同年4月16日夜晚開始，「台灣學生·教授制憲運動聯盟」在臺大總區校門口靜坐，同年4月18日有9位學生展開絕食，訴求堅決反對老國大代表修憲、立即停止國民大會臨時會、反對黨應支持制憲立場、無黨籍人士應共同致力憲政改造。同年4月19日，「全國學生運動聯盟」從政大開始展開各校連線靜坐，抗議國民兩黨協商¹⁴⁸。同年4月25日，「臺大學生會」邀請民進黨籍立委陳水扁與國民黨籍研考會主委馬英九進行「修憲、制憲校園大辯論」。

¹⁴² 陳素秋，〈學生聯盟要去國大請願〉，聯合晚報，1990年12月23日，3版。

¹⁴³ 何振忠，〈要求選舉代表制定新憲〉，聯合報，1991年1月30日，6版。

¹⁴⁴ 「台灣學生·教授制憲聯盟」計有臺大、政大、東吳、淡大、輔大、東海等約30個參與社團，以及台灣教授協會為主的教授，另有台灣環境保護聯盟、台灣農權總會、台灣人權促進會、公民投票促進會等聲援社團（莊佩玲，1991：4版）。

¹⁴⁵ 黃煌雄，〈戰略：臺灣向前行〉（臺北市：前衛出版社，1995），頁97。

¹⁴⁶ 陳家傑，〈學運重來？青工會認不太可能〉，聯合晚報，1991年4月4日，2版。

¹⁴⁷ 黃煌雄，〈戰略：臺灣向前行〉（臺北市：前衛出版社，1995），頁97。

¹⁴⁸ 郭乃日，〈展開連線靜坐抗議〉，聯合晚報，1991年4月19日，1版。

四、「全國民間憲政會議」召開

1991年5月25日至5月26日，「保衛台灣委員會」召開「全國民間憲政會議」¹⁴⁹，以「開創憲政新紀元」為主軸，討論民間如何實現制憲目標，提出9篇制憲訴求論文¹⁵⁰，做出六項結論：

(一) 確認臺灣主權屬於全體臺灣人民的國民主權概念。

(二) 確定制憲的必要性，以及適用範圍為臺灣與兩千萬人民的主張。

(三) 新憲應遵守現代憲政的原理原則，並保障社會權。

(四) 現階段確立以總統為憲政中心的中央政府體制規劃，總統直接民選。

(五) 中央與地方是功能上的分工，並非對立關係，故應提高地方自主權，並將地方自治法制化。

(六) 呼籲成立全民制憲聯盟，召開國民制憲會議，提出新憲草案，經年底國代選舉，將新憲草案交付公民複決¹⁵¹。

¹⁴⁹ 「全國民間憲政會議」共有海內外學者與各界人士等超過兩百人出席，包括總統府參議陳五福以個人身分，國民黨籍立委吳梓以集思會名義參加（陳家傑，1991：2版）。

¹⁵⁰ 何振忠，〈林山田：朝野應協力推廣憲法教育〉，聯合報，1991年5月26日，4版。

¹⁵¹ 黃煌雄，〈戰略：臺灣向前行〉（臺北市：前衛出版社，1995），頁98。

「全國民間憲政會議」為制憲立場提出學術根基，尤其是以總統為憲政中心的政府體制設計¹⁵²。

五、「第一次人民制憲會議」召開

1991年6月17日，由民進黨、無黨籍、學術界、文化界、宗教界、社運團體與海外鄉親等組成的「人民制憲會議籌備委員會¹⁵³」成立，以六個工作小組分頭研擬臺灣憲法草案，並於同年8月9日至8月10日整併各工作小組初稿內容¹⁵⁴。

同年8月13日，民進黨公布《台灣憲法草案》初版，預計提交「人民制憲會議」討論修正¹⁵⁵。同年8月24日至8月26日，民進黨與各社團等，召開「人民制憲會議¹⁵⁶」，廣邀無黨籍、文化界、宗教界、原住民族、社運團體、海外鄉親、憲政專家學者等參與，提出《台灣憲法草案¹⁵⁷》。人民制憲會議，整合民間至少8部憲法草案，計有民進黨版《民主大憲章》、林義雄版《台灣共和國基本法草案》、張燦塗版《台灣民主共和國草案》、許世楷版《台灣共和國憲法草案》、無黨籍版《中華民國基本法草案》、民進黨「新潮流系」版《台灣共和國憲法草

¹⁵² 同上，頁117-118。

¹⁵³ 「人民制憲會議籌備委員會」秘書長黃煌雄，成員有尤清、江鵬堅、吳乃仁、吳豐山、呂秀蓮、李鴻禧、林山田、林玉體、邱連輝、施明德、陳少廷、陳永興、陳儀深、許信良、許慶雄、張忠棟、張俊宏、張俊雄、黃信介、賀德芬、蔡同榮、劉幸義、謝長廷、蘇貞昌等（黃煌雄，1995：99-100）。

¹⁵⁴ 同上，頁99-100。

¹⁵⁵ 洪金立，〈民進黨昨公布「台灣憲法草案」〉，聯合報，1991年8月14日，2版。

¹⁵⁶ 「人民制憲會議」主席團主席有黃信介、張俊宏、施明德、張忠棟、李鴻禧、陳永興、蔡同榮、江鵬堅、呂秀蓮、姚嘉文、吳豐山、許信良、黃煌雄、林山田、尤清、張俊雄、賀德芬、高俊明、謝長廷、張旭成、田弘茂共21位。6項主題與負責人，「總綱（國家認同）」為施明德、張忠棟，「基本人權」為江鵬堅、陳永興，「公民權、政黨施行與修改」為蔡同榮、呂秀蓮，「中央政府與國會」為許信良、姚嘉文、吳豐山、張俊宏、黃煌雄、邱義仁，「司法」為林山田、尤清，「地方自治」為張俊雄（陳家傑，1991：4版）。

¹⁵⁷ 黃煌雄，〈戰略：臺灣向前行〉（臺北市：前衛出版社，1995），頁100。

案》、國家政策資料研究中心兩版《中華民國憲法改革案¹⁵⁸》。

表 4-2-1 「第一次人民制憲會議」推動時程表

時程	事項
1990 年 07 月 11 日	民進黨中常會決議「國會全面改選專案小組」改組為「制憲運動委員會」
1990 年 09 月 15 日	民進黨「制憲運動委員會」召開擴大制憲運動會議，決定推動「憲政會議」籌備會
1990 年 09 月 19 日	民進黨中常會決議成立「憲政會議籌備會工作小組」
1990 年 10 月 07 日	民進黨第四屆二中全會決議《1007 事實主權提案決議文》與制憲宣言
1990 年 11 月 01 日	「制憲運動委員會」提出以五個階段推動憲政會議
1990 年 12 月 25 日	憲政改造人民大會
1991 年 03 月 30 日 至 03 月 31 日	憲政改造研討會
1991 年 04 月 07 日	「台灣學生·教授制憲運動聯盟」成立，提出「主權、制憲、社會改造」主張。
1991 年 04 月 13 日	「在野改革派聯盟」成立「保衛台灣委員會」
1991 年 04 月 17 日	民進黨發起「反對老賊修憲」大遊行
1991 年 05 月 25 日 至 05 月 26 日	全國民間憲政會議
1991 年 06 月 17 日	「人民制憲會議籌備委員會」成立
1991 年 08 月 09 日 至 08 月 10 日	人民制憲會議工作小組整併台灣憲法草案
1991 年 08 月 24 日 至 08 月 26 日	人民制憲會議
1991 年 8 月 28 日	民進黨中常會決議，將人民制憲會議版《台灣憲法草案》作為該黨第二屆國代選舉候選人共同政見。

資料來源：黃煌雄，1995：94 - 101，本研究進一步整理。

¹⁵⁸ 同上，頁 100 - 101。

六、1991 年國民大會代表選舉

1991 年 8 月 28 日，民進黨中常會決議，確認人民制憲會議通過的《台灣憲法草案》，將該草案作為該黨第二屆國大代表選舉候選人共同政見¹⁵⁹。同年 9 月 5 日，民進黨「全國新憲助選團¹⁶⁰」成立，將為各地候選人助講。同年 10 月，民進黨黨綱納入制憲公投¹⁶¹立場。

「台灣教授協會」選前發起候選人簽署「誓約書」，同意三項訴求「認同教授協會所提出臺灣主權獨立、制定新憲法、保障社會權的基本綱領，並同意制憲、建國目標絕非以溝通、協商、多數表決、議會政治等民主的運作方式可以解決的」、「制憲必須與人民群眾的力量結合，以任何方式參與中華民國之修憲會議修改憲法，都是違背臺灣人民制憲意願的行為，應予堅拒」、「當選後所獲得的職位、權力為反對運動共有的資源，必要時都應放棄、犧牲¹⁶²」。這項行動獲得 77 位候選人響應，其中有 35 位當選，「台灣教授協會」強調未來工作主軸將是「制憲建國、社會改造」，除了巡迴演講，也將於國大召開前成立「制憲監督團」，監督「誓約書」的履行落實¹⁶³。

環顧 1991 年國大代表選舉，民進黨提出「制定憲法」、「建設臺灣共和國」訴求；國民黨提出「修正憲法」、「安定、革新、繁榮¹⁶⁴」訴求，制憲成為民進黨重要主張與選舉訴求，以抗衡國民黨修憲立場。同年 12 月 21 日，第二屆國大

¹⁵⁹ 同上，頁 101。

¹⁶⁰ 「全國新憲助選團」發起人有施明德、林義雄、許信良外，包括張忠棟、高俊明、林山田、鄭欽仁、羅榮光、鍾肇政、林玉體、昭慧法師、李昂、徐慎恕、包奕洪、彭婉如、李鴻禧、廖述宗、林宗光、賴義雄等人（聯合報訊，1991：4 版）。

¹⁶¹ 陳儀深，〈台灣制憲運動的回顧〉，群策會編，《台灣新憲法：群策會「台灣新憲法」國際研討會論文集》（臺北縣：財團法人群策會，2005），頁 96。

¹⁶² 陳素秋，〈主張制憲 堅拒修憲 民進黨 60 餘候選人簽署誓約〉，聯合晚報，1991 年 12 月 3 日，3 版。

¹⁶³ 陳素秋，〈台教協將「監督」制憲〉，聯合晚報，1991 年 12 月 25 日，2 版。

¹⁶⁴ 宗像隆幸，楊鴻儒譯，《台灣建國—Made in JAPAN 的台獨大老回憶錄》（臺北市：前衛出版社，2008），頁 166。

代表 325 席選舉結果，投票率 68.32%，民進黨獲得 23.94%得票率，取得 66 席，加上第一屆增額代表，總計 75 席，未達總席次四分之一，不具修憲否決權。國民黨獲得 71.17%得票率，取得 254 席，加上第一屆增額代表，總計 320 席，超過總席次四分之三，占有優勢地位，可完全主導修憲結果¹⁶⁵。

選前民調顯示，「制定新憲法」訴求，24%同意、31%不同意；「制定新憲法並建立新國家」訴求，不到 1 成同意，62%不同意；「臺灣獨立」訴求，不到 1 成同意，64%不同意；「總統直接民選」訴求，42%同意、32%不同意¹⁶⁶。

民進黨原寄望民進黨如取得三分之一以上席次，在野人士共取得二分之一以上席次，可將「修憲國代」、「國民大會」質變為「制憲國大」、「制憲會議」¹⁶⁷。然而，民進黨在第二屆國大代表選舉結果不盡理想，體制內無法推進制憲訴求，轉而將《台灣憲法草案》全文內容化整為零為三十多項修憲提案，優先處理總統直接民選與廢除國民大會兩議案¹⁶⁸。

貳、「第二次人民制憲會議」醞釀與召開

一、學術界與民間團體持續行動

1992 年 1 月 18 日，「台灣基督長老教會」、「台灣教授協會」、「新憲聯盟」共同舉辦「制憲運動研討會」，約有 30 多位學者與民進黨國大代表參與，討論

¹⁶⁵ 黃煌雄，《戰略：臺灣向前行》（臺北市：前衛出版社，1995），頁 105；宗像隆幸，楊鴻儒譯，《台灣建國—Made in JAPAN 的台獨大老回憶錄》（臺北市：前衛出版社，2008），頁 166。

¹⁶⁶ 聯合報系民意調查中心於 1991 年 11 月 18 日至 20 日，連三晚進行調查，以臺灣住宅電話簿為母體清冊，採系統抽樣法，一共訪問有效樣本 1370 位成年人，另拒訪有 114 位，受訪者男女各半。抽樣信心水準在 95%時，抽樣誤差為正負 2.7%內（聯合報系民意調查中心，1991：5 版）。

¹⁶⁷ 陳素秋，〈民進黨自信可掌握 1/2 席次〉，聯合晚報，1990 年 12 月 8 日，3 版；洪金立，〈民進黨聲稱可獲 1/3 二屆國代席次〉，聯合報，1990 年 12 月 28 日，2 版。

¹⁶⁸ 黃煌雄，《戰略：臺灣向前行》（臺北市：前衛出版社，1995），頁 106。

如何於國大臨時會期間堅守制憲立場¹⁶⁹。

同年3月5日，「國家政策研究資料中心」主辦「當前憲政改革之目標與憲政方案之評估」研討會，因應國是會議做成「總統應由全體公民選舉」建議，調整2年前所提出總統制與內閣制併陳方案，主張廢除國民大會、考試院與監察院，總統由人民直選，確立法制與行政制衡關係的總統制¹⁷⁰。

同年3月20日，「一〇〇行動聯盟」發起「三二〇草山請願行動計畫」，訴求「制憲保人權、釋放政治犯¹⁷¹」。同年5月24日，「台灣教授協會」為宣揚制憲理念發起「524廢國大·反獨裁大遊行」，其中打頭陣有31個大學社團，學生們發表「結合人民改造社會——524大遊行學生宣言」，訴求政府歸還人民制憲權¹⁷²。同年10月22日至23日，「台獨聯盟」在臺灣召開中央委員會，議決推動制定新憲法運動¹⁷³。

1993年7月11日，「台獨聯盟」召開「93年盟員代表大會」，主席張燦鏐強調1993年將進行「推動制憲運動，成立國民會議」、「結合社運團體，爭取以臺灣名義加入聯合國」、「設立無線電視臺，打破電子媒體壟斷」三大工作¹⁷⁴。

二、民進黨的困境與轉折

1992年1月15日，民進黨中常會決議，民進黨國大黨團推動憲政改造三大目標為「制憲建國」、「總統直選」、「爭取社會權¹⁷⁵」。同年1月17日，民進黨26

¹⁶⁹ 陳素秋，〈民進黨國大黨團 可能鬧雙胞〉，聯合晚報，1992年1月15日，2版。

¹⁷⁰ 徐東海，〈國策中心轉向支持總統制〉，聯合報，1992年3月6日，2版。

¹⁷¹ 徐國淦，〈一〇〇聯盟廿七日上陽明山〉，聯合報，1992年3月18日，4版。

¹⁷² 簡余晏、劉開元、田炎欣、陳家傑，〈擺蛇籠 架拒馬 524 遊行 警方嚴防變數〉，聯合晚報，1992年5月24日，3版。

¹⁷³ 宗像隆幸，楊鴻儒譯，〈台灣建國—Made in JAPAN 的台獨大老回憶錄〉（臺北市：前衛出版社，2008），頁169。

¹⁷⁴ 彭威晶，〈獨盟大會通過宣言：大力擴展群眾路線〉，聯合報，1993年7月12日，4版。

¹⁷⁵ 彭威晶，〈制憲建國 總統直選 爭取社會權〉，聯合報，1992年1月16日，2版。

位非「美麗島系」國大代表組成黨團次級團體「台灣新憲法研究室」，並自組憲改研究小組，強化臺灣憲草藍圖主張，彌補黨團似以總統直選為唯一目標的不足¹⁷⁶。同年1月31日，民進黨正義連線提出「制憲宣言」，強調臺灣需要一部以臺灣領土主權為規範基礎，具有法治國家、民主國家與福利國家精神的《台灣憲法¹⁷⁷》。

同年2月24日至25日，「台灣新憲法研究室」舉辦研討會，以「制憲建國」、「總統直選」、「三權分立」共同政見，送交民進黨國大黨團，力爭成為國大臨時會提案¹⁷⁸。同年3月14日，民進黨國大黨團策略會議決定，獲全體成員同意連署提案計有臺灣憲法、變更領土由公民投票為之、人身自由權保護條款、總統直選條款、三權分立制衡條款等超過20項提案，達法定人數提案將於同年3月19日向國大祕書處提出¹⁷⁹。同年4月22日，由於參加419「總統直選大遊行」的群眾有近千名仍聚集在臺北市忠孝西路火車站前，民進黨於是搭棚宣布忠孝西路與重慶南路口現場為「制憲廣場¹⁸⁰」。

同年5月6日，為因應退出國大臨時會，民進黨國大黨團決議舉辦10場女性國代巡迴制憲列車等抗爭行動¹⁸¹。同年5月10日，民進黨中常委施明德邀請學術、文化與宗教界組成「新台灣重建委員會¹⁸²」，組成策略委員會，下設新總統競選推動本部、新憲法運動本部與新社會運動本部，從事新國家、新憲法、新政府、新社會基底工作。新憲法運動本部將培養法政人才，持續辯證憲法問題，長期化與深度化延續制憲運動成果¹⁸³。

¹⁷⁶ 彭威晶，〈民進黨非美麗島系國代 昨成立台灣新憲法研究室〉，聯合報，1992年1月18日，4版。

¹⁷⁷ 游其昌，〈「正義連線」提十大制憲宣言〉，聯合報，1992年2月1日，2版。

¹⁷⁸ 章琦瑜，〈新憲法研究室 3大共同政見出爐〉，聯合晚報，1992年2月26日，4版。

¹⁷⁹ 彭威晶，〈民進黨要求明年舉行總統直選〉，聯合報，1992年3月15日，4版。

¹⁸⁰ 游智文、孔令琪，〈民進黨紮營 宣布進入長期抗爭！〉，聯合晚報，1992年4月22日，3版。

¹⁸¹ 陳敏鳳，〈民進黨國大黨團擬定抗爭策略〉，聯合晚報，1992年5月6日，3版。

¹⁸² 「新台灣重建委員會」成員有施明德、李永熾、林山田、吳乃仁、高俊明、許信良、張忠棟、鄭欽仁與鍾肇政9人（彭威晶，1992：2版）。

¹⁸³ 彭威晶，〈施明德為首九人合議制 新台灣重建委會昨成立〉，聯合報，1992年5月11日，2版。

同年5月26日，民進黨國大黨團憲改白皮書小組出版《民進黨的制憲主張與努力——民進黨國大黨團報告書》，闡明國是會議以來民進黨的憲改主張等¹⁸⁴。

1993年6月12日，民進黨召開第5屆第3次全國黨員代表大會，民進黨國大代表許陽明等22人，提案希望確認中常會曾通過的《台灣憲法草案》作為現階段制憲運動共同主張，從黨內共識轉為政黨政策，進而在第3次修憲時成為民進黨國大制憲共同訴求¹⁸⁵。大會決議包括該案等全部臨時提案，均於會後送交中執會處理，未獲通過¹⁸⁶。

同年8月30日，民進黨立法院黨團與國大黨團，決定共同推動制憲運動，分成三個階段。第一個階段，由民進黨立法院黨團主導，提出總統直選、社會權與國會調查權3項修憲案，立法院通過後交由國大複決。第二個階段，若立法院修憲案遭否決，民進黨國大黨團將與國民黨協商總統直選、確立憲政體制、司法改革、地方自治、基本人權與社會權保障5項議題。第三個階段，民進黨與國民黨協商國家定位、國大定位等歧見大議題¹⁸⁷。

整體觀察1993年，民進黨對於主張制憲的力道明顯減低，民進黨國大黨團基於未達修憲提案人數客觀因素，不再堅持制憲形式，改採不反對修憲立場¹⁸⁸。民進黨轉向採取體制內修憲與體制外制憲同步並進模式，主力重心漸往體制內修憲路線靠攏，體制外制憲則作為社會運動倡議。體制內，將《台灣憲法草案》條文內容化整為零，提出超過30項憲法修正案，主訴求放在總統直接民選¹⁸⁹。

¹⁸⁴ 陳敏鳳，〈民進黨憲改白皮書 定名〉，聯合晚報，1992年5月13日，4版。

¹⁸⁵ 李信宏，〈民進黨 今可能通過台灣憲草〉，聯合報，1993年6月13日，2版。

¹⁸⁶ 李信宏，〈台灣憲草等臨時提案 避免爭議決延後處理〉，聯合報，1993年6月14日，2版。

¹⁸⁷ 彭威晶，〈民進黨決推動制憲運動〉，聯合報，1993年8月31日，4版。

¹⁸⁸ 陳素秋，〈下階段憲改 兩黨國代欲提前〉，聯合晚報，1993年4月11日，2版。

¹⁸⁹ Jih-wen Lin, "Taiwan's Semi-Presidential System Was Easy to Establish but Is Difficult to Fix A Comparison between the Constitutional Reform Efforts of 1997 and 2015," *Taiwan Journal of Democracy* 12, no. 2 (December 2016):56-57.

制憲正名，民進黨建黨後，早期成為政治上顯學。在那個過程當中，制憲本身並沒有成為單獨的主體，醞釀成為全民運動。比較多的成分是被民進黨拿來作為政治上號召，希望彰顯民進黨在臺灣能夠獨立建國，能夠制定新憲法的方式來完成目標……制憲運動是依附在民進黨發展過程當中的子命題，而非單獨獨立的政治命題。走過一段時間後，就沒有持續發展，主要在民進黨不同階段提出的不同訴求……（制憲運動）沒有被民進黨作為主要政治倡議與目標……民間起來，但政治部門沒有投入，持續力就會局限。(C-1)

三、「第二次人民制憲會議」召開

1993年4月19日，「台灣國民制憲運動委員會¹⁹⁰」成立，以「宣揚憲政精神、建立國民意識、推動公民投票、完成制憲建國」作為號召，起先目標為廢除《國家統一綱領》與國家統一委員會¹⁹¹。「台灣國民制憲運動委員會」定位制憲為體制外運動，唯有制憲方能建立國民意識，進而追求國際地位，未來將闡釋研究臺灣憲草理論基礎，舉辦憲政講習班，建立基層組織，召開國民制憲會議等¹⁹²。同年4月23日，「台灣國民制憲運動委員會」發起抗議「辜汪會談」行動¹⁹³。

同年8月24日，「台灣國民制憲運動騎士隊全國宣達團」從屏東啟程，以發放傳單、街頭演講等方式，作為《台灣憲法草案》公布二週年紀念活動，終站

¹⁹⁰ 「台灣國民制憲運動委員會」名譽召集人李鎮源、彭明敏、林義雄、黃信介、高俊明、許信良、張燦鎣，共同召集人黃煌雄、許世楷、林山田、李鴻禧、許慶雄，執行召集人黃煌雄（黃煌雄，1995：108）。

¹⁹¹ 同上，頁108。

¹⁹² 游其昌，〈台灣國民制憲委會成立〉，聯合報，1993年4月20日，4版。

¹⁹³ 黃煌雄，〈戰略：臺灣向前行〉（臺北市：前衛出版社，1995），頁108。

選於 8 月 26 日在臺大法學院國際會議廳舉行演講大會¹⁹⁴。

同年 8 月 26 日，黃煌雄發表〈制憲運動的回顧與展望——再論國民制憲的必要性〉主題演講，認為制憲運動必須持續推進有四項原因：

（一）現行《憲法》本身根本不適用於臺灣當前的歷史處境，而其具體內容更有諸多病理存在。

（二）國民黨自始自終即欠缺改革憲政的誠心與魄力；從憲政小組到現在《增修條文》的正式公布實施，國民修憲的目的，無非僅是在於應付民意、收歸民心、整編政治權力，以延長其統治的可能性。

（三）在經過國民黨的修改之後，現行《憲法》及《增修條文》所潛藏的憲政危機，更將嚴重危及國家未來政治發展前途。

（四）憲法是國家人格的最高象徵，在現行《憲法》對法統及一個中國政策的堅持下，臺灣的國際人格不但是妾身未明，甚且還未能享有平等的國際地位

¹⁹⁵。

1994 年 4 月 14 日，「國民制憲運動委員會」召開工作會議¹⁹⁶，決議於國大臨時會開會前召開「第二次人民制憲會議¹⁹⁷」。同年 4 月 18 日，「台灣教授協會」

¹⁹⁴ 同上，頁 108 - 109。

¹⁹⁵ 同上，頁 109。

¹⁹⁶ 此次會議共有台灣獨立建國聯盟、台灣教授協會、民進黨國大黨團、台灣教師聯盟等社團代表與會（黃煌雄，1995：111）。

¹⁹⁷ 同上，頁 111。

舉辦「台灣憲草討論會」，提供建議予「第二次人民制憲會議」參考¹⁹⁸。

同年4月21日，「國民制憲運動委員會」召開工作會議，決議於同年6月24日至6月25日召開「第二次人民制憲會議¹⁹⁹」。同年5月2日，由「台灣教師協會」、「台灣教師聯盟」、「台灣基督教長老教會」，以及民進黨國大黨團等團體組成的「第二次人民制憲會議籌備委員會」召開²⁰⁰，確立「第二次人民制憲會議」兩大任務。第一項任務是微調《台灣憲法草案》，第二項任務是公開徵求新國旗與新國歌。為達成第一項任務，分設7個小組進行憲草微調工作。第二個任務則委由李敏勇規劃「新國民新國家運動²⁰¹」。同年5月15日，「第二次人民制憲會議籌備委員會」向社會公開徵求新國旗與新國歌²⁰²。

同年6月18日，學者李永熾、許慶雄與游盈隆等超過百人，共同發起「廢國大、制新憲」改革運動，呼籲全民參與「第二次台灣人民制憲會議²⁰³」。

「第一次人民制憲會議」主要由民進黨主導，「第二次人民制憲會議」轉變成社運團體主導。(A-2)

同年6月24日至6月25日，「第二次人民制憲會議²⁰⁴」於國立臺灣大學體育館召開，選出新國旗與新國歌²⁰⁵，原《台灣憲法草案》修訂為《台灣共和國憲

¹⁹⁸ 彭威晶，〈挑戰國民黨憲改民進黨籌開二次制憲會議〉，聯合報，1994年4月16日，4版。

¹⁹⁹ 黃煌雄，《戰略：臺灣向前行》（臺北市：前衛出版社，1995），頁111。

²⁰⁰ 孫榮光，〈第二次人民制憲會議 將在六月廿四日舉行〉，聯合報，1994年5月3日，4版。

²⁰¹ 黃煌雄，《戰略：臺灣向前行》（臺北市：前衛出版社，1995），頁112。

²⁰² 同上，頁112。

²⁰³ 王宛茹，〈百餘學者要求 '廢國大制新憲'〉，聯合晚報，1994年6月18日，2版。

²⁰⁴ 「第二次人民制憲會議」籌備委員會顧問李鎮源、彭明敏、高俊明、黃信介、張忠棟、陳隆志、鍾肇政、辜寬敏、郭榮桔等人，臨時召集人兼秘書長黃煌雄，籌備委員尤清、江鵬堅、呂秀蓮、釋宏印、吳豐山、邱義仁、李鴻禧、李敏勇、李憲榮、林敏生、林浩健、林建二、林義雄、林國華、林山田、林逢慶、施明德、姚嘉文、梁容茂、張俊宏、張燦鎰、張國龍、許信良、許慶雄、許世楷、許陽明、黃煌雄、黃宗樂、黃昭堂、陳菊、陳少廷、陳儀深、陳水扁、曹啟鴻、葉菊蘭、游盈隆、楊啟壽、廖中山、蔡同榮、蔡明憲、劉幸義、賴瑞鼎、鄭寶清、謝長廷、簡錫堃、蘇貞昌、蕭欣義、羅榮光、張俊雄等人（黃煌雄，1995：111-112）。

²⁰⁵ 經公開甄選，新國旗從187件提案中選出劉瑞義牧師設計，新國歌從55件提案中選出吳雲耕作詞的〈新台灣頌〉（黃煌雄，1995：112；聯合報訊，1994：4版）。

法草案》，發表〈第二次人民制憲會議宣言〉²⁰⁶，同年6月25日晚上於臺大操場舉行「新國民、新國家之夜²⁰⁷」。海外黑名單人士已陸續返臺，陳隆志、張燦濤、許世楷、黃昭堂等人，得以參加「第二次人民制憲會議²⁰⁸」。

表 4-2-2 「第二次人民制憲會議」推動時程表

時程	事項
1993年04月19日	「台灣國民制憲運動委員會」成立
1993年08月24日至08月26日	「台灣國民制憲運動騎士隊全國宣達團」從屏東至臺北，以發放傳單、街頭演講等方式，紀念《台灣憲法草案》公布二週年。
1994年04月14日	「國民制憲運動委員會」召開工作會議
1994年04月21日	「國民制憲運動委員會」召開工作會議
1994年05月02日	「第二次人民制憲會議籌備委員會」召開
1994年06月24日至06月25日	「第二次人民制憲會議」召開

資料來源：黃煌雄，1995：108、109、111、112，本研究進一步整理。

參、臺灣制憲餘波

1994年8月9日，民進黨立法院次級團體「台灣福利國研究室」舉辦「二屆國代修憲檢討會」，除了民進黨籍立委李慶雄，以及國大代表許陽明、陳茂男、黃文和主張藉由公投法制憲與推動權責相符的單一國會外，國民黨籍立委高育仁也認為以現有憲法實施雙國會、雙首長制，將引發權責不明亂象，反而可以藉由公投法制定推動制憲²⁰⁹。

民進黨總統候選人初選階段，參與初選的時任臺北縣縣長尤清，於1995年

²⁰⁶ 黃煌雄，《戰略：臺灣向前行》（臺北市：前衛出版社，1995），頁112、114。

²⁰⁷ 孫中英，〈人民制憲會議昨升起「台灣新國旗」〉，聯合報，1994年6月26日，4版。

²⁰⁸ 黃煌雄，《戰略：臺灣向前行》（臺北市：前衛出版社，1995），頁113。

²⁰⁹ 雷顯威，〈推動制憲及單一國會 當務之急〉，聯合報，1994年8月10日，4版。

5月表示，民進黨在總統大選中要清楚談國家定位問題，尤清主張以兩岸分立分治現狀為基礎，建立臺灣為主權國家，以臺灣名義加入聯合國等國際組織。制憲前先翻修現行憲法，成為三權分立，而在民進黨立委席次足夠時，再推動制憲、公投決定新國號²¹⁰。

1996年7月8日，建國會發表聲明，指明《中華民國憲法》存在基本人權（社會權）被忽視、國家主權範圍未定、立法權與行政權關係未釐清、國民大會存在不必要等內在矛盾，必須採取制憲才能解決政治危機²¹¹。

由於臺灣第4次修憲在1997年6月底一度陷入僵局，1997年6月20日，民進黨中央政策委員會主委張俊宏提及，一旦修憲失敗，民進黨將全力推動制憲，李登輝總統必須成立體制外「憲法起草委員會」，兩年內完成新憲法草案，落實國家發展會議共識內涵。立法院則通過公投法，讓新憲法訴諸公投²¹²。

1999年9月6日，國民大會議長蘇南成表示，國大未來延長的任期，希望訂定一部在兩岸統一前符合臺灣現況的長治久安根本大法²¹³。針對蘇南成的倡議，民進黨主席林義雄回應，政府應邀請各黨各派舉行「憲政會議」，制定社會普遍接受的憲法²¹⁴。

同年9月7日，民進黨「新世紀辦公室」立委與國大代表，主張2000年總統選舉應以制憲為主軸，宣布成立「新憲法工作小組」，目標在2000年5月20日前，推動新憲法草擬與制定²¹⁵。同年12月20日，民進黨籍總統候選人陳水扁發表《憲政改革白皮書》，強調當選總統後將召開「全國憲政改革會議」，處理18歲公民權、三權分立、總統制、國會選舉採改良制德國式兩票制、國會席次減少

²¹⁰ 劉明岩、陳景寶、包希勝，〈尤清自承愛做「台灣國」總統 當選不排除公投決定新國號〉，聯合報，1995年5月8日，2版；聯合報訊，〈許信良標榜新興民族 彭明敏提新台灣主題 尤清從國家定位談起 林義雄論執政黨墮落〉，聯合報，1995年5月28日，4版。

²¹¹ 陳素玲，〈建國會發表聲明 主張制憲〉，聯合報，1996年7月9日，4版。

²¹² 陳敏鳳，〈張俊宏：若修憲不成 全力推動制憲〉，聯合晚報，1997年6月20日，2版。

²¹³ 聯合報綜合報導，〈蘇南成：國大未來兩年應訂定統一前根本大法〉，聯合報，1999年9月7日，1版。

²¹⁴ 林美玲，〈林義雄：國民黨應邀各界會商制新憲〉，聯合報，1999年9月7日，3版。

²¹⁵ 羅曉荷，〈新世紀籲李總統「做台灣憲政國父」〉，聯合報，1999年9月8日，2版。

至 120 人到 200 人間、總統選舉採改良式相對多數制等議題，並認為應積極提倡制憲²¹⁶，致力形成國民制憲共識，而在過渡階段，不反對以修憲途徑逐一解決眼前憲政問題²¹⁷。

走到 2000 年，民進黨要選總統，制憲、獨立政治意涵，具有高度國家定位意涵的議題，在那個階段，民進黨都不把它當成是可以藉由此議題去取得政權，自然會變成政治上的非顯學。很多人說要走中道路線，不談統獨，那個階段終究無疾而終。(C-1)

同年 12 月 25 日，建國黨籍總統參選人鄭邦鎮提出制憲綱領，認為臺灣需要一部符合新國家體制與全民公投制定的《台灣共和國憲法》，在新憲法中規範人權保障、福利國家、三權分立、總統制、單一國會、分散式違憲審查制度，以及精簡政府層級、實施地方自治、禁止政黨經營營利事業等²¹⁸。

²¹⁶ 簡余晏，〈扁：若勝選 將開憲改會議〉，聯合晚報，1999 年 12 月 20 日，4 版。

²¹⁷ 林河名，〈陳水扁「憲政政策白皮書」重要憲政主張〉，聯合報，2000 年 3 月 20 日，9 版。

²¹⁸ 彭威晶，〈鄭邦鎮 發表制憲主張及綱領〉，聯合報，1999 年 12 月 26 日，4 版。

肆、臺灣制憲路徑

一、許世楷版

許世楷提倡的國民制憲運動主要有五個階段：

第一階段：宣揚理念

此階段從 1988 年鄭南榕於《自由時代週刊》公開刊登《台灣共和國憲法草案》起始，向民眾進行心理與知識啟蒙宣傳，讓民眾認識《中華民國憲法》不適合臺灣、國民自己具有制憲權利、制定《台灣共和國憲法》宣示臺灣是主權完全獨立國家²¹⁹。

制憲運動與獨立運動理念倡議密切相關，許世楷認為當時是臺灣獨立最好的時間點，因為中國還沒具備侵略臺灣的力量²²⁰。1991 年 7 月起，許世楷正式公開倡議制憲運動²²¹。

第二階段：建立組織

制憲運動需要建立三個組織，第一個由各級民意代表、各職業團體代表、各社運團體代表組成「國民制憲議會」作為核心組織。第二個由法政學者、實務工作者組成「專家智囊團體」提供基本人權與國家構造新理論、新知識，起草新憲法條文。第三個邀請政治基層運動者組成「執行機構」，走進社區，動員群眾。

²¹⁹ 許世楷，《台灣新憲法論》，第 2 版（臺北市：前衛出版社，1993），頁 237 - 239、246 - 247。

²²⁰ 同上，頁 237、240。

²²¹ 同上，頁 252。

在一核心與雙輔助組織運作下，推進制憲運動²²²。

1993年4月7日，成立「台灣國民制憲運動委員會籌備會」。同年4月19日，召開「台灣國民制憲運動委員會成立大會」。此階段必須號召全國基層，獲得國民普遍支持，才能有機會進入往後階段²²³。

第三階段：制定憲草

「國民制憲議會」議員表示憲法意見，交由「專家團體」起草《台灣共和國憲法草案》原案，交由「國民制憲議會」審查與通過²²⁴。

第四階段：公民投票

「國民制憲議會」與公民投票促進會等合作，由國民自辦《台灣共和國憲法草案》公投²²⁵。

第五階段：組成政府

《台灣共和國憲法草案》經全民公投通過，最後進入組成臺灣新政府階段。此階段工程細項有發表臺灣獨立宣言，接管中華民國舊政府、組建臺灣共和國新政府、爭取國際承認²²⁶。「國民制憲議會」組成專業委員會，處理政權過渡階段政務工作²²⁷。

²²² 同上，頁 241 - 242、247 - 248。

²²³ 同上，頁 242、252、247。

²²⁴ 同上，頁 243。

²²⁵ 同上。

²²⁶ 同上。

²²⁷ 同上。

二、黃昭堂版

黃昭堂認為，臺灣獨立建國有數種模式，其中一種就是以「修憲與制憲」方式達成獨立建國目標。如果以修憲方式，可以是中華民國式的獨立，或是以臺灣國繼承中華民國，這種方式較為和平。如果是制憲方式，可以詮釋為繼承，或是新國家姿態²²⁸。

三、黃煌雄版

黃煌雄提倡的制憲論主要有三個階段：

第一階段：凝聚制憲共識

此階段透過鼓吹開啟制憲運動，藉由民間至少 8 部憲法草案的形成，建立在野陣營的共識²²⁹。

第二階段：達成制憲主張

在野陣營討論匯聚，形成以《台灣憲法草案》為藍本的制憲主張，堅定制憲意志²³⁰。

²²⁸ 黃昭堂，《台灣那想那利斯文》（臺北市：前衛出版社，1998），頁 114。

²²⁹ 黃煌雄，《戰略：臺灣向前行》（臺北市：前衛出版社，1995），頁 108。

²³⁰ 同上，頁 108。

第三階段：推進憲草運動

召喚公民社會共同響應推進《台灣憲法草案²³¹》，凝聚全民共識邁向憲政民主國家，透過《台灣憲法草案》明確臺灣主權疆界，讓臺灣參與國際社會，加入聯合國²³²。



²³¹ 同上，頁 108。

²³² 同上，頁 109 - 110；游其昌，〈黃煌雄：要廢除國統綱領〉，聯合報，1993 年 4 月 24 日，4 版。

第三節 「政治過程論」分析

壹、政治環境

在「政治環境」面，1980年代末至1990年代初，臺灣正值威權解體邁入民主轉型階段，隨著1987年解除《臺灣省戒嚴令》、1991年廢止《動員戡亂時期臨時條款》、1992年修正《刑法》第100條，自由化與民主化浪潮席捲而來，過往壓抑的政治環境漸被釋放，社會力蓬勃發展，包含制憲等各種政治改革主張競相破蛹而出、大鳴大放。

憲改議題，講白一點，從頭到尾講那麼久，又不是現在才講，也不是2003年才開始在講制憲，以前就有了。不要講別的，就以我太太當輪椅立委1988年在立法院，那是第一個質詢主張制定新憲法。1988年，我們對於臺獨的主張還是禁忌。雖然是解嚴，還是有許曹德、蔡有全的臺獨案，政治受難者家屬聯誼會²³³，他們只是提議要在章程裡列入臺灣獨立，這樣就不行了。一個10年、一個11年，蔡有全11年，我做他們的辯護律師，那是1988年。

當年我們才第一次，我在民進黨的黨員代表大會提出修正案，大家很緊張，當時主張臺獨還是禁忌，我就只能「四個如果」。如果國民黨在「四個如果」之下，本黨主張臺灣獨立，只有用這種迂迴的方式來呈現。但是，第一次把臺獨的主張放在黨綱裡邊，就是「四個如果」，1988年。

²³³ 組織全稱為「台灣政治受難者聯誼總會」。

1990 年就是事實主權²³⁴通過修正，那也是我提的。

第三次就是 1991 年……有人主張要成立主權獨立的臺灣共和國，要制定新憲法，當時大家也是很緊張。所以，我提出修正案，後來大家無異議通過，變成所謂住民自決臺獨黨綱。基於國民主權原理，制定主權獨立自主的臺灣共和國及制定新憲法，應交由臺灣的住民以公民投票的方式來做選擇跟決定。當時包括新憲公投都出來了，1991 年黨員代表大會。(B-4)

邁入新時代，主張制憲不致再面臨叛亂罪起訴或被列海外黑名單，降低行動者被限制思想、言論、人身、遷徙等自由的恐懼，體制外與體制內環境顯現出前所未有的施展空間。在此新政治環境下，制憲主張行動者初期皆嘗試在體制外與體制內路徑前進突圍。

貳、推動主體

在「推動主體」面，從海外民間團體，到國內的學生組織、民間團體、次級團體、政黨等相繼投入臺灣制憲運動。海外「台灣建國委員會」組成「憲法專案小組」。國內學生組成「愛台組織」、「台大學生民主行動聯盟」、「學生 12·25 行動聯盟」、「台灣學生·教授制憲運動聯盟」、「全國學生運動聯盟」等團體。民間團體可見「台灣基督長老教會」、「台灣教授協會」、「新憲聯盟」、「一〇〇行動聯盟」、「新台灣重建委員會」、「台灣國民制憲運動委員會」等。

民進黨次級團體投入臺灣制憲運動有「新國家連線」、「台灣新憲法研究室」，

²³⁴ 即《1007 事實主權提案決議文》。

而民進黨組成或相關組織更有「憲政研究小組」、「在野改革派聯盟」、「制憲運動委員會」、「保衛台灣委員會」、「全國新憲助選團」、「制憲監督團」等。此階段從事臺灣制憲運動團體，呈現百花齊放景象。

參、社會動能

在「社會動能」面，野百合學運捲起的社會力全面捲動第二波臺灣制憲運動，學生不僅打頭陣，也推進一連串包括校園訴求海報張貼、青年集會、國民黨中央黨部前陳抗、國大請願、制憲列車系列、校園靜坐、修憲與制憲大論辯、三二〇草山請願行動計畫等多樣化形式活動。

公民社會的學術界、律師界、智庫、社團等，紛紛以傳單、宣言、討論會、演講會、座談會、研討會、誓約書、宣達團等形式廣泛宣導臺灣制憲的重要性，並召開「全國民間憲政會議」、「第一次人民制憲會議」、「第二次人民制憲會議」。

政治力承接這股動能，在立法院，1990年3月初就有國民黨籍立委，提案召開「國民制憲會議」，著手制定《中華民國第二共和憲法》。在國民大會，有國民黨籍增額國大代表呼籲召開制憲會議。在臺灣省議會，有無黨籍與民進黨籍省議員呼籲研擬「制憲時間表」。民進黨更在增額立委與國大代表選舉中納為競選政見主軸，並且發起「反對老賊修憲」大遊行、「人民制憲——全國巡迴列車」、巡迴制憲列車。

肆、運動結局

在「運動結局」面，從全球新憲浪潮脈絡觀察，第二波臺灣制憲運動位處第七波全球新憲浪潮中，這波特色在於原威權政體國家紛紛以制定新憲回應民主

轉型。各國選擇不盡相同的憲政改造途徑，如一次直接制憲、一次大幅修憲、多次漸進修憲、漸進階段式制憲等，且強化人權保障及公共參與²³⁵。

第二波臺灣制憲運動退潮原因，從內部因素而言，中國立憲主義派認為一旦制定新憲法，制憲者為臺灣人民，而非全中國人民，此將斷裂中國法統，中國國家人格將不再延續，造成毀憲，而非除憲。新憲法對於「大陸」人民沒有拘束力、領土沒有正當性，難再追求統一目標²³⁶，臺灣立憲主義派在人民意向分布中尚屬少數。民進黨等主推團體，一方面在國民大會席次不具否決權，另一方面未將制定新憲法視為目的，而是實現國會全面改選、總統直接民選等手段，至於憲改採取制憲、修憲或訂立基本法²³⁷方式都可彈性調整與接受。民進黨在1991年國大代表選舉結果後，路線漸趨以參與體制內修憲路徑為主軸，標榜「分期付款的制憲²³⁸」，制憲則持續成為體制外倡議主張。

執政者雖承接野百合學運能量，但考量內外局勢下，暫緩制定臺灣新憲法，而是選擇體制內「局部修憲」模式進行憲政改革²³⁹，如同匈牙利、印尼等第七波全球新憲浪潮國家所採取的「多次漸進修憲」模式²⁴⁰。有學者認為1997年第4次修憲取消閣揆同意權與凍省等，改變政體與國家結構，已經更動憲法核心的憲章，等同制憲行為，進入中華民國第二共和時代²⁴¹。李登輝亦認為，臺灣認同問題已經進展到「臺灣中華民國」階段。中華民國已非原來的中華民國，而是新共和（New Republic）、第二共和²⁴²。

²³⁵ 葉俊榮，〈從全球憲法變遷的趨勢看台灣憲政改造的定位〉，行政院研究發展考核委員會編，《憲改方向盤》，（臺北市：五南圖書出版股份有限公司，2006），頁4-5。

²³⁶ 蘇永欽，〈制憲提案透露的警訊〉，聯合報，1990年3月6日，2版。

²³⁷ 洪金立，〈黃信介：絕不談「統一」！〉，聯合報，1990年4月14日，3版。

²³⁸ 彭威晶、陳素玲，〈分期付款的制憲〉，聯合報，1996年7月18日，4版。

²³⁹ Stephen N. Ndegwa, "Constitutionalism in Africa's Democratic Transitions," *Taiwan Journal of Democracy* 1, no. 1 (July 2005):133.

²⁴⁰ 葉俊榮，〈從全球憲法變遷的趨勢看台灣憲政改造的定位〉，行政院研究發展考核委員會編，《憲改方向盤》，（臺北市：五南圖書出版股份有限公司，2006），頁6。

²⁴¹ 李淳，〈實質制憲 公投來決定〉，聯合報，1997年6月2日，11版；胡佛口述，鄒篤，〈正義缺失第二共和時代開始〉，聯合報，1997年7月17日，3版。

²⁴² 李登輝，〈我為何提出「特殊的國與國關係」(之3)〉，遠流，2000年11月1日，<https://www.ylib.com/Preview/default.asp?DocNo=106&SNO=394> (2024年2月11日)。

此時期興起的制憲辯論，在制憲途徑上出現制定《臺灣新憲法》、《中華民國第二共和憲法》與《中華民國基本法》等主張，出現的新憲法草案，計有許世楷版、林義雄版、李憲榮與張燦鎣版、民進黨「新潮流系」版、民進黨版、無黨籍版、國家政策資料研究中心版、人民制憲會議版等，也誕生新國旗與新國歌。



第五章 第三波臺灣制憲運動（2000-2014）

第一節 興起

壹、李登輝與台聯等鼓吹

2001年6月16日，「台灣北社」成立，提出政策萬言書，主張以制憲方式確立總統制²⁴³。同年12月20日，李登輝回答「台灣團結聯盟」（下稱「台聯」）「國會研習班」立委當選人提問時表示，歷經6次修憲，一件衣服被改得亂七八糟，與其再修憲，不如等待一切條件成熟時制定《台灣基本法》²⁴⁴。2002年3月17日，「世界台灣人大會」年會的主題訂為「台灣正名、國家制憲」，陳水扁以總統身分應邀出席，並於晚間宴請世台會成員時闡明，臺灣要拚經濟、拚外交、拚安全、拚正名、拚憲政改革²⁴⁵。

2002年6月，《台灣青年》第500號（停刊號）中，許世楷闡釋「新生國家理論」，認為臺灣已經從「獨立的政治實體」轉型為「事實上的獨立國家」。臺灣要獨立建國，要再從「事實上的獨立國家」轉型為「法理上的獨立國家」。因此，廢止《中華民國憲法》，制定臺灣憲法，建立人民的臺灣國家意識，以臺灣之名申請加入聯合國²⁴⁶。林建良也認為，當時民間社會進行的正名、制憲與加入聯合國運動，是實現臺灣共和國的具體步驟與最終程序。制定新憲法，國號正名為臺灣，確立領土與主權，全民公投後臺灣就能成為國際社會承認的新生國家²⁴⁷。

²⁴³ 羅曉荷，〈北社：制定新憲法 確立總統制〉，聯合報，2001年6月17日，3版。

²⁴⁴ 林河名，〈李稱與其修憲，不如制定台灣基本法〉，聯合報，2001年12月21日，3版。

²⁴⁵ 林美玲、林新輝，〈扁宴請世台會 高喊五拚〉，聯合報，2002年3月18日，4版。

²⁴⁶ 宗像隆幸，楊鴻儒譯，《台灣建國—Made in JAPAN 的台獨大老回憶錄》（臺北市：前衛出版社，2008），頁239-240。

²⁴⁷ 宗像隆幸，楊鴻儒譯，《台灣建國—Made in JAPAN 的台獨大老回憶錄》（臺北市：前衛出版社，2008），頁248。

同年10月19日，李登輝在「邁向正常國家——台灣主體性的追尋」研討會演講時提到，臺灣未來應以臺灣主體性角度思考，儘早走向一個正常國家，在政治上思考如何建立一個更合乎臺灣現狀的憲法²⁴⁸。李登輝訴求獲得民進黨籍立委林進興、江昭儀、李鎮楠、蘇治芬與蔡同榮等人呼應，聯合提案要求立法院成立「國會制憲籌備會議」，必要時應先通過《公民投票法》，在2004年總統選舉同步舉行公投，決定是否由立法院制定新憲法²⁴⁹。

2003年3月15日，「世界台灣人大會」年會的主題訂為「認同台灣國、制定新憲法」，李登輝出席參加，認為主題切中國家問題核心。李登輝提到「中華民國在臺灣」在國際上有一半的人不知道是主權獨立國家，以為是「中華人民共和國」。國際都稱臺灣，只有臺灣內部仍喊中華民國。臺灣被中華民國稱號卡住了，主張臺灣要重新制定一部自己的憲法，透過公投或憲法賦予人民創制與複決權利，將中華民國改為臺灣國，世界才能認識臺灣是主權完全獨立的國家²⁵⁰。

同年4月5日，李登輝出席「凱達格蘭學校」授課時表示，臺灣現行憲法無法解決臺灣遇到的問題，未來應由各族群與專家學者共組「制憲小組」，制定新憲法、基本法，讓臺灣走出去²⁵¹。同年8月3日，副總統呂秀蓮提出以公投方式決定是否制定「憲法落日條款」，在多數人民同意下，即可重新制憲²⁵²。

同年9月1日，台聯舉行新會期政策研討會，黨主席黃主文宣示，台聯黨團將於立法院該會期結束前，提出《台灣共和國憲法草案》，提交立法院修憲委員會討論²⁵³。同年9月8日，台聯中執會確立於4個月內公布《台灣共和國憲法草案》，希望以修憲程序達成制憲目標²⁵⁴。

²⁴⁸ 林河名，〈李登輝：台灣應建立更合乎現狀的憲法〉，聯合報，2002年10月20日，6版。

²⁴⁹ 羅曉荷，〈民進黨將提案成立制憲籌備會〉，聯合報，2002年10月20日，6版。

²⁵⁰ 林河名，〈李登輝喊出「台灣國」〉，聯合報，2003年3月16日，1版。

²⁵¹ 林河名，〈改國名 移政權 阿輝伯言無不盡〉，聯合報，2003年4月6日，A2版。

²⁵² 包喬晉，〈呂副總統主張 公投決定制新憲否〉，聯合報，2003年8月4日，A2版。

²⁵³ 林河名，〈王金平 限期國親提修憲版本〉，聯合報，2003年9月2日，A4版。

²⁵⁴ 林河名、何明國，〈翁、城都說：中華民國存在〉，聯合報，2003年9月9日，A2版。

在陳水扁提出催生臺灣新憲法（下稱「催生新憲」）後，台聯初步擬定的時程表為，2003年10月1日提出新憲法主張，對外徵求制憲委員；2003年10月25日成立「制憲發起委員會」，召集制憲工作會議，希望於2004年年底前完成新憲法²⁵⁵。

同年10月1日，黃主文宣布，台聯將發起「支持台灣新憲法百萬人連署」運動，籌備制憲論壇與講座等，目標2008年第12任總統就職後施行新憲法²⁵⁶。在制憲時間表上，台聯規劃於2003年10月1日公開徵求新憲法制憲委員，起跑臺灣憲法籌備事務；2003年10月15日舉辦「台灣修憲史回顧」研討會；2003年10月25日發起「支持台灣新憲法百萬人連署」運動；2003年11月至12月於全國各地舉辦10場「制憲論壇講座」；2004年1月1日公布台聯版《台灣憲法草案》；2004年年底制憲公投合併立委選舉同步舉行；2008年5月20日新總統就任時公布施行《台灣新憲法²⁵⁷》。

同年10月15日，台聯舉行「台灣制憲史回顧座談會²⁵⁸」。同年10月25日，台聯舉辦「催生台灣新憲法，百萬人民大連署」會議，探討「如何催生台灣新憲法」、「開羅宣言與台灣定位」與「從國際法看台灣制憲的必要性」等議題

²⁵⁹。

²⁵⁵ 楊羽雯，〈和民眾同時知道 黨內頗多聲音〉，聯合報，2003年9月30日，A3版。

²⁵⁶ 王正寧，〈台聯生火：連署制憲〉，聯合晚報，2003年10月1日，2版。

²⁵⁷ 林河名，〈台聯提制憲時間表〉，聯合報，2003年10月2日，A11版。

²⁵⁸ 林河名，〈催生新憲 泛綠將整合版本〉，聯合報，2003年10月16日，A4版。

²⁵⁹ 林敬殷，〈李鴻禧：台灣新憲2008年實施〉，聯合報，2003年10月26日，A2版。

貳、陳水扁「催生臺灣新憲法」宣示

一、陳水扁觀點

催生新憲提出前，陳水扁主要與邱義仁等極少數核心成員商量。2003年9月27日，陳水扁再告知民進黨秘書長張俊雄、副秘書長李應元等人²⁶⁰。同年9月28日，陳水扁於民進黨黨慶中表示2006年民進黨要和2300萬臺灣人民共同催生新憲。

我們走在時代的浪頭上，我們很寂寞，甚至被汙蔑、被扭曲、被罵得要命。有的說阿扁無代無誌2003年提出新憲公投，這是票房毒藥，我並不認為這樣。當時我在競選連任的新書《相信台灣：阿扁總統向人民報告》，其中有一頁我特別提到，對於我要推動的新憲運動與全民公投，事實上兩個是合一的，新憲跟公投，新憲公投。我們提出來的時候，很多人不以為然，說票房毒藥，穩死的就對了。我講了一句，新憲公投是我的理念，更是我的信念，我寧可連任失敗，但是，我還是要推動歷史上第一次的新憲公投。(B-2)

同年9月30日，陳水扁在民進黨中常會說明，催生新憲更動部分主要為憲政體制，計有內閣制或總統制、三權分立或五權分立、相對多數或絕對多數總統選制、政府層級等，不涉及更改國號²⁶¹。

同年10月17日，陳水扁與「美國在台協會」理事主席夏馨見面時表示，

²⁶⁰ 陳敏鳳，〈新憲醞釀與催生 扁今將闡述〉，聯合報，2003年9月30日，A3版。

²⁶¹ 陳敏鳳，〈扁新憲 屬「修」憲範圍 具「制」憲精神〉，聯合報，2003年10月1日，A2版。

2000 年就職演說提及「只要中共不對臺動武，保證任期內絕對做到四不一沒有」到目前為止沒有改變，不管是公投推動或 2006 年催生新憲，都不會牴觸這項政策主張²⁶²。

同年 10 月 30 日，「今日美國報」網站刊出陳水扁專訪，陳水扁提及基於總統責任提出國家未來發展願景，臺灣新憲欲通過立法院四分之三同意門檻，使得進行任何憲政改革都極不可能，因此要推動用公投方式決定新憲法，這是憲政改革的里程碑²⁶³。

同年 10 月 31 日，陳水扁在美國紐約接受「國際人權聯盟」人權獎時，以「人權臺灣，民主蛻變」為題發表演說，其中提到催生新憲主要思維在於臺灣面臨憲政體制不足性，針對這項嚴肅國家發展課題，總統提出明確願景，讓臺灣公民意識在理性辯論過程中，激盪出長治久安憲政發展基石²⁶⁴。

同年 11 月 11 日，陳水扁闡明，臺灣現行憲法制定於 1946 年，完全不適用於 2300 萬臺灣人民。目前憲法本文至少三分之二條文都要修改，這已經不是修憲，而是制憲。過去 10 年經過 6 次修憲，支離破碎，大家都不滿意，希望未來在國會過半下畢其功於一役，透過公投方式決定臺灣新憲法版本與內容²⁶⁵。

我之所以功虧一簣，除了被藍營說是黑機關的「憲改辦公室」被迫解散、無以為繼之外，最主要的是因為我是少數執政。所以，當時 2003 年我提出來（催生新憲），我們是可能成功的，為什麼？2003 年 928 提出來，我們積極在推動，包括國民黨也提出來所謂的相對應的版本……當時我們是假設，我們在 2004 年的立法委員選舉，我們有機會過半。所以，同樣的黨慶大會，我提出來的三大許願其中一個，就是許願我們國會過

²⁶² 劉寶傑，〈陳總統接見夏馨 保證四不一沒有〉，聯合報，2003 年 10 月 18 日，A4 版。

²⁶³ 張宗智，〈扁：新憲難跨立院門檻…推動公投〉，聯合報，2003 年 11 月 1 日，A4 版。

²⁶⁴ 王時齊、劉寶傑，〈扁在美演說催生新憲 倡言公投〉，聯合晚報，2003 年 11 月 1 日，3 版。

²⁶⁵ 劉寶傑，〈扁：2006 年公投制憲〉，聯合報，2003 年 11 月 12 日，A1 版。

半，綠營立委國會過半。(B-10)

同年 11 月 20 日，民進黨「新憲法小組」召開第 1 次會議，陳水扁出席時再次重申，民進黨推動制憲，而非修憲，新憲法不會再透過立法院決議、選出任務型國代方式，而是交由全民公投決定²⁶⁶。

二、總統府與行政院觀點

2003 年 9 月 28 日，總統府秘書長邱義仁闡釋陳水扁的催生新憲，提到過去李登輝時期修改 6 次憲法，朝野政黨仍不滿意憲法內容。催生新憲是陳水扁競選連任政見，未來新憲法內容，需要與在野黨充分討論、溝通與協商，不必然等同更改國號，再以公投修憲或制憲達成²⁶⁷。同年 10 月 2 日，邱義仁再分析，不管修憲或制憲皆有其相對性，有時修憲最終變制憲，制憲最終變修憲。統計過去朝野曾經提出的憲改議題，在憲法本文 175 條中，需修改的就達 116 條，更動幅度達 65% 以上；增修條文必須調整達 10 條，兩者達 126 條，如此修憲幅度會不會高於制憲？國旗、國號、主權、領土問題，民進黨在《台灣前途決議文》已處理完，包括陳水扁在內等黨員都要遵守，不過社會仍可討論。未來催生新憲方式，可以是政府啟動（國是會議）、民間啟動（民間發起、政黨參與）或政黨啟動（政黨協商、民間參與），需視政治情勢而定²⁶⁸。

同年 9 月 29 日，陸委會主委蔡英文表示，她不認為催生新憲是臺獨時間表，這僅是鞏固憲政秩序、深化臺灣民主而提出的願景，舉體落實需要時間討論，凝聚全民共識。陸委會副主委陳明通也認為，希望對岸能正確理解，催生新憲

²⁶⁶ 劉寶傑，〈新憲小組首次會議 扁重申制憲〉，聯合報，2003 年 11 月 21 日，A2 版。

²⁶⁷ 陳敏鳳，〈「新憲，不必然和台灣國畫上等號」〉，聯合報，2003 年 9 月 29 日，A3 版。

²⁶⁸ 王時齊、顏振凱，〈如修憲 邱義仁：憲法 6 成 5 都要動〉，聯合晚報，2003 年 10 月 2 日，2 版；陳敏鳳，〈「若修憲 六成五條文須更動」〉，聯合報，2003 年 10 月 3 日，A2 版。

是民進黨引導社會討論是否需要制憲，陳水扁「四不一沒有」承諾沒有改變²⁶⁹。

同年9月29日，行政院發言人林佳龍分析，憲法並沒有規定修改多少條條文才算制憲。修憲與制憲都是相對，臺灣過去6次修憲，增修內容性質上不亞於一部新憲法。新憲究竟是制憲或修憲，有很大彈性。催生新憲應提升至憲改功能性，未來向社會各界、朝野政黨徵詢有關修憲意見，再做決定²⁷⁰。同年9月30日，林佳龍再表示催生新憲是提出執政願景與理想，目的希望引發社會討論，現階段就是廣徵社會各界意見。若2004年總統、立委選舉結果政黨重組，大幅改變國會生態，才有大幅度憲政改革空間，2006年是合理時間表²⁷¹。

三、民進黨觀點

2003年9月28日至9月29日，民進黨立院黨團幹事長陳其邁連三天說明，民進黨改革重點放在三大方向：單一國會或任務型國大、總統制或內閣制、五權分立或三權分立等憲政體制，解決憲政問題，沒有涉及國號與國旗²⁷²。9月30日，陳其邁再表示此類似「法國第五共和」，當時除了總統直選，還有法案複決公投，外界並不認為此牽涉獨立。我國憲法增修條文高達11條，形同以憲法增修條文破棄憲法本文，憲政架構與憲政秩序已達到非調整不可程度，未來3年正可制定一套符合臺灣現況與未來發展的憲法²⁷³。

針對陳水扁的宣示，民進黨「新潮流系」立委李文忠與「福利國系」總召集人李俊毅提及，黨內事前並不知情。李文忠支持2006年催生新憲，但保留推動成立臺灣共和國等國家定位立場，呼籲陳水扁應清楚說明敏感議題內涵。李俊

²⁶⁹ 仇佩芬、何明國，〈蔡英文：兩岸政策不變〉，聯合報，2003年9月30日，A2版。

²⁷⁰ 李順德，〈林佳龍：論調不突兀 游揆應會了解〉，聯合報，2003年9月30日，A3版。

²⁷¹ 楊昇儒、林修全，〈制憲理念 游揆近日說明〉，聯合晚報，2003年9月30日，2版。

²⁷² 陳敏鳳，〈「新憲，不必然和台灣國畫上等號」〉，聯合報，2003年9月29日，A3版；林政忠、顏振凱，〈黨內批扁自我決策〉，聯合晚報，2003年9月29日，2版。

²⁷³ 楊昇儒、林修全，〈制憲理念 游揆近日說明〉，聯合晚報，2003年9月30日，2版。

毅分析，陳水扁將制憲時程提早兩年，乃是因李登輝已提出 2008 年臺灣制憲運動主張，為了整合本土派支持者與取得主導性地位²⁷⁴。李俊毅表示，「福利國系」將提出「台灣共和國」制憲版本，不會迴避國旗、國號、領土，提交 2003 年 12 月舉行的民進黨全國黨員代表大會表決，屆時會是「中華民國」與「台灣共和國」的表決，而「台灣共和國」將會勝出。李俊毅認為，《台灣前途決議文》界定的領土範圍是臺灣、澎湖、金門與馬祖，不同於《中華民國憲法》規範的固有疆域，民進黨推修憲若不更改領土，就違背《台灣前途決議文》²⁷⁵。

同年 9 月 29 日，民進黨副秘書長李應元闡述，民進黨始終認為臺灣是主權獨立國家，不需再透過何種程序完成此主張。在中國不武力犯臺前提下，民進黨會信守陳水扁「四不一沒有」承諾。陳水扁提出的催生新憲概念，跳脫傳統制憲與修憲定義，民進黨希望新憲法能改革過往憲政運作諸多不合理之處，系統性整理出合乎臺灣需要的憲法，至於國號、領土是否變更，則視民意走向而定，未必會涉及²⁷⁶。同年 9 月 30 日，李應元補充關於國號問題，民進黨將以《台灣前途決議文》為基本立場，不會主張修改國號。新憲法著眼於臺灣需要重建一部有系統的憲政架構，解決長久以來支離破碎狀況²⁷⁷。

民進黨政策會執行長林濁水認為，催生新憲還不確定是制憲或修憲？如果是制憲，超越法律規範，不需要公投法源，但需思考公投前由制憲代表或立法院審查²⁷⁸？時任考試院院長姚嘉文認為，民進黨應成立兩層級組織，分別是「憲改委員會」與「憲改小組」。「憲改委員會」邀請黨內精英與專家學者參與研擬新憲法草案，「憲改小組」負責資料蒐集、設計文宣、社會說明、街頭運動等事務，黨內整合後再與在野黨溝通。為兼顧法理與傳承，新憲法制定程序需依照《中華民國憲法》規定，先由國會起草，再由人民公投，若被否決，國會可再修正，

²⁷⁴ 林政忠、顏振凱，〈黨內批扁自我決策〉，聯合晚報，2003 年 9 月 29 日，2 版

²⁷⁵ 羅曉荷，〈福利國 將提台灣共和國制憲版本〉，聯合報，2003 年 10 月 3 日，A2 版。

²⁷⁶ 陳敏鳳，〈李應元：非制憲 非修憲 只能叫做催新憲〉，聯合報，2003 年 9 月 30 日，A3 版。

²⁷⁷ 陳敏鳳，〈民進黨：新憲不會改國號〉，聯合報，2003 年 10 月 1 日，A3 版。

²⁷⁸ 楊羽雯，〈和民眾同時知道 黨內頗多聲音〉，聯合報，2003 年 9 月 30 日，A3 版。

直到獲得人民同意。新憲法除了領土範圍必須界定在臺灣、澎湖、金門與馬祖外，還必須處理國號問題，以區隔中華人民共和國，民進黨內也有討論，未來應改為總統制、三權分立、單一國會，並縮減國會席次，設立公投機制²⁷⁹。

同年9月30日，民進黨政策會副執行長梁文傑強調，民進黨關切權力平衡與分立關係、國會改造、選舉制度、公投是否入憲等議題，而非統獨爭議、修改國號²⁸⁰。同年9月30日，府院黨召開專案會議，決定成立「憲政小組」，由民進黨秘書長張俊雄與總統府秘書長邱義仁負責，邀請黨內精英與學者專家參與，設定內閣制或總統制、五權憲法或三權分立、國會席次減半、單一選區兩票制、政府層級三級制或二級制等11項憲政議題，提供黨內諮詢。「憲政小組」第一階段工作將研擬「憲政說帖」，讓社會瞭解民進黨憲政藍圖²⁸¹。

同年10月14日，民進黨中常會通過成立「新憲法小組」。該小組預計在2004年總統大選前決定制憲程序，2004年至2006年成立制憲小組，決定憲法草案初稿，接著總統召集憲法會議，2007年公投，2007年5月20日公布新憲法²⁸²。

我們在民進黨內部也成立一個小組，我們也在中常會通過，提出新憲具體內容大要，涵蓋很廣，不是只有憲政體制，也包括基本人權、國民經濟權，甚至對弱勢的關懷等。(B-1)

同年10月25日，民進黨在高雄舉行「全民公投、催生新憲」大遊行，為催生新憲議題造勢。

²⁷⁹ 黃國樑，〈姚嘉文 主張制憲建立台灣國〉，聯合晚報，2003年9月30日，3版。

²⁸⁰ 陳敏鳳，〈民進黨：新憲不會改國號〉，聯合報，2003年10月1日，A3版。

²⁸¹ 陳敏鳳，〈新憲說 民進黨：形象加分 有利選舉〉，聯合報，2003年10月2日，A11版。

²⁸² 陳敏鳳，〈大選前 不討論新憲內容〉，聯合報，2003年10月20日，A4版。

四、國民黨觀點

2003年9月29日，國民黨立法院黨團書記長李嘉進提到，現行修憲機制就可處理任何改變臺灣現況的憲政議題。在野黨不排除任何修憲議題，只待陳水扁提出，但應先對外表明「四不一沒有」政策是否存在與仍有效力？親民黨立法院黨團總召周錫瑋認為，陳水扁已宣布臺獨時間表，應表明新憲法內涵有沒有推動臺灣共和國？如果只是總統制或內閣制選擇、國會席次減半等國會改革，修憲就可達成。如果陳水扁總統選舉得票沒有過半，是沒有能力推動制憲；如果國會席次沒有過半，也沒有能力推動修憲²⁸³。

五、美國與日本觀點

2003年9月29日，美國國務院發言人包潤石表示，美國已對臺灣海峽穩定重要議題採取立場，美國嚴肅看待陳水扁「四不一沒有」宣示，其應被遵守。美國在臺協會臺北辦事處處長包道格同樣表示，陳水扁就職演說中「四不一沒有」宣示，美國會很認真看待²⁸⁴。

公投是普世價值、基本人權，中國是反對臺灣舉辦任何形式、議題、時間、地點的公投，他們是全盤都反對。你什麼樣的公投，他們都反對。美國，部分反對，部分不反對。只要不涉及國家主權的，他們都沒有意見。但是，涉及到國家主權的變更，他們是不支持。

²⁸³ 劉淑婉、黃福其、高凌雲，〈國民黨團：扁政治飆車 與李相爭〉，聯合晚報，2003年9月29日，2版。

²⁸⁴ 張宗智、陳敏鳳、楊羽雯，〈美：嚴肅看待扁「四不」宣示〉，聯合報，2003年9月30日，A1版。

所以，我們現在提出來很多的版本，你說沒有涉及到國家主權上的改變嗎？若依美國標準，他們所劃的紅線，那就免談了。但是，也不能夠因為美國反對，紅線劃在那裡，我們就不敢去踩它嘛。所以，我常常講一句，雖然是笑話，但是，我認為也是我們不得不的做法。美國說你踩我的紅線，我說我沒有踩你的紅線，我是要踩到以前，我先移紅線，我沒有踩到阿。(B-9)

同年9月29日，美國國務院副助理國務卿薛瑞福向來訪的外交部長簡又新瞭解陳水扁提出催生新憲的動機。簡又新表示，臺灣憲政問題存在已久，使得政府運作困難，因此有必要修改憲法，解決國內長久以來問題，沒有針對中國意思²⁸⁵。

同年12月29日，「日本交流協會台北事務所」所長內田勝久與邱義仁會面時，轉達日本憂慮臺海兩岸、亞太地區的和平與安定²⁸⁶。

²⁸⁵ 林寶慶，〈新憲 簡又新在美淡化處理〉，聯合報，2003年10月1日，A3版。

²⁸⁶ 宗像隆幸，楊鴻儒譯，〈台灣建國—Made in JAPAN 的台獨大老回憶錄〉（臺北市：前衛出版社，2008），頁264。

第二節 發展

壹、第一階段憲政改造工程：任務型國大修憲

一、臺灣第 7 次修憲

2004 年 5 月 20 日，陳水扁連任總統就職演說表示：

……由於特殊的國情以及歷史的因素，使得政府效能的改造，立即面臨憲政體制的難題。

憲法是國家的根本大法，也是政府與人民的契約書。我國憲法囿於當初制訂的時空背景，絕大多數的條文早已不符臺灣當前及未來所需。推動憲政改造的工程，重建憲政秩序，不僅是人民的期望，也已經獲得朝野政黨的共識。

憲政改造的工程是為了政府的良好管理及效能的提升、為了確立民主法治的根基，更是為了國家的長治久安。其中，立即而明顯的問題包括：三權分立或五權憲法、總統制或內閣制、總統選制為相對多數或絕對多數、國會改革及相關的配套條文、國民大會的定位與存廢、省政府組織的存廢、投票年齡的降低、兵役制度的調整、基本人權與弱勢權益的保障、國民經濟條款……等，可以說是工程浩大、影響至深。

為了避免重蹈過去十年內六次修憲的覆轍，憲政改造的工程不應該由一人或一黨主導，更不能只著眼於一時之便。未來，我們將邀請朝野政黨、法界、學界及各領域階層的代表，共同籌組憲政改造委員會，針對憲政改造的範圍及程序尋求社會最大的共識，並且接受人民及輿論的

監督。

在 2008 年阿扁卸任總統之前，能夠交給臺灣人民及我們的國家一部合時、合身、合用的新憲法，這是阿扁對歷史的責任，也是對人民的承諾。基於相同的責任與承諾，阿扁也深切瞭解，涉及國家主權、領土及統獨的議題，目前在臺灣社會尚未形成絕大多數的共識，所以個人明確的建議這些議題不宜在此次憲改的範圍之內。至於首次憲改的程序，我們仍將依循現行憲法及增修條文的規定，經由國會通過之後，選出第一屆也是最後一屆的任務型國代，同時完成憲政改造、廢除國大、以及公投入憲，為民主憲政長遠的發展及未來人民公投複決國會憲改提案奠定開闢的基石²⁸⁷。

2004 年總統選舉後，陳水扁面臨選舉紛爭、朝野對立、中國威脅、美國關切²⁸⁸等因素，使得 2004 年 5 月 20 日總統連任就職演說雖然重申「2008 年阿扁卸任總統之前，能夠交給臺灣人民及我們的國家一部合時、合身、合用的新憲法」，但明確指出首次憲改程序，將依循現行憲法與增修條文規定，不宜處理涉及國家主權、領土與統獨的議題。美國白宮與國務院對於陳水扁不片面改變現狀等建設性宣示表示樂見²⁸⁹。陳水扁希望憲政改造工程跳脫修憲與制憲文字之爭，透過合憲程序，催生一部新憲，而新憲法不碰觸國家主權、領土與統獨問題²⁹⁰。

²⁸⁷ 中華民國總統府，〈中華民國第十一任總統副總統就職慶祝大會〉，2004 年 5 月 20 日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/8491>（2023 年 7 月 17 日）。

²⁸⁸ JACQUES DELISLE, “Reforming/Replacing the ROC Constitution: Implications for Taiwan’s State (-Like) Status and U.S. Policy,” ASIA PROGRAM SPECIAL REPORT, submitted on November, 2004, 17-18, accessed February 4, 2024.

²⁸⁹ 宗像隆幸，楊鴻儒譯，〈台灣建國—Made in JAPAN 的台獨大老回憶錄〉（臺北市：前衛出版社，2008），頁 269。

²⁹⁰ 高凌雲，〈扁重申新憲無關統獨〉，聯合晚報，2004 年 6 月 16 日，4 版。

雖然我們不滿意，但總是我認為說民主的改革，只能夠有一個選擇，我們不是搞革命，也不是武裝革命、一夕變天。我們是採取民主改革，民主改革就是慢慢來、逐步漸進。我說我們不可能鯨吞，只能夠蠶食。武裝革命才能夠鯨吞，一夕變天，但是採取體制內的民主改革、憲政改革，只能夠逐步漸進，這就是蠶食策略。沒辦法鯨吞，只能夠蠶食，不可能一步到位，總是能夠走出一步，就有二步、三步，繼續往前走，這是我不變的理念。(B-2)

就是以前我們所講的，體制內改革或改革體制？我主張是體制內改革。體制內改革，不是進入體制、接受體制，我們是因為反對這個體制。但是，我們進入體制只是我們一個手段跟方法。進入體制，要診斷體制。然後，我們要改變體制。最後，推翻體制。

就像我推動第 261 號釋憲案，國會全面改選成功。如果我沒有進了國會殿堂，跟這些老賊同在一個屋簷下，我們怎麼可能成功？我們進到萬年國會裡邊做國會議員，不是我們接受萬年國會體制，我們是反對這個體制。但是，我們進到體制內，我們要診斷這個體制說這是不合理的，必須要改變，必須要推翻……我們是改變了體制，也推翻了體制，萬年國會從此走入歷史，這就是所謂方法論跟目的論。(B-5)

2004 年 7 月 14 日，總統府秘書長蘇貞昌啟動憲政改造諮詢之旅。國民大會廢除、國會席次減半、國會選舉改為單一選區兩票制、修憲案改為國會提案與公民複決等修憲案，經第五屆立法院於同年 8 月 23 日三讀通過提案，再由任務型國大於 2005 年 6 月 7 日複決通過。

陳水扁認為，如果沒有 2003 年拋出催生臺灣新憲法，就沒有 2005 年民進

黨與國民黨聯手推動的臺灣第 7 次修憲。尤其，位居立憲基本精神、孫中山遺教中的政權機關「國民大會」走入歷史，形同制憲效果。

第 7 次的修憲是藍綠共同推動的結果，當然更具體講是民進黨跟國民黨，大家聯手所推動。親民黨、台聯，是反對的。同樣地，有綠營反對，也有藍營不同意，但最後真的就達成四分之三高門檻的修憲通過，提出立法院的修憲版本，而且也交由第一次，也是最後一次的任務型國大來進行修憲複決公投，都是歷史性的。

縱使沒辦法按照我們的版本，當然不可能全部都依照在野黨(國親聯盟)的主張，但是基本上我們也通過把國民大會，所謂的政權機關，孫中山的三民主義也好、國父遺教也好，治權機關是五院，政權機關就是國民大會，能夠讓它走入歷史，把它廢掉，這是非常不容易的。這是顛覆整個立國、立憲的基本精神，三民主義、國父遺教所主張的政權機關，也能夠正式地把它成為歷史名詞。你說這是修憲，還是制憲？名為修憲，實為制憲。但是，我們並不認為去爭議那些名詞有多大的意義，能夠把事情完成，那是最重要的。(B-1)

我們知道哪些可以過，哪些不能過？至少先走出一步，比較容易可以達成共識的，我們先過，至少我們可以從 0 到 1，可以到 2。如果說我們再堅持己見，這個很重要，沒有錯，都很重要。我們要三權分立，這很重要，事實上，我們現在也幾乎都有共識。但是，三權分立跟國民大會比起來，國民大會反而大家可以接受說先把它廢掉，三權憲法可能還有一番遙遠的路要走。所以，你看，五院變三院還沒有過，但國民大會已經沒有。當時我們若堅持說，廢國民大會還不夠，考監兩院全部都要廢

掉，我們又堅持那個，國民大會就還會存在。(B-5)

二、民間團體積蓄臺灣制憲能量

2004年5月22日，陳水扁向「台灣人公共事務協會(FAPA)」參訪團表示，制憲最需要外部協助力量，以體制外宣傳及早形成社會共識，將制憲阻力降至最低²⁹¹。

同年6月13日，「台灣教授協會」主辦「民間制憲論壇第一次會議」，並於同年8月28日舉行第二次會議，同年10月9日舉行第三次會議，持續以民間公共論述醞釀制憲動力²⁹²。同年6月26日，「台灣北社」啟動「全民制憲運動」。

為了透過制定臺灣憲法讓臺灣成為正常國家，「手護台灣大聯盟」決定同年7月起推動制憲運動，持續臺灣正名運動²⁹³。同年7月1日，在李登輝號召下，「二二八手護台灣大聯盟台灣制憲運動工作小組」舉行「台灣制憲運動誓師大會」，發表〈台灣制憲運動聲明〉，訴求憲法排除一切與中國混同的國名、領土、人民、主權等國家要素，制定符合臺灣主權現狀，國名則讓臺灣人民共同決定²⁹⁴。

同年7月15日，台聯黨籍立委何敏豪在臺中市發動「制憲運動巡迴宣導列車」，希望深入8個行政區，向民眾宣導「公投制憲、臺灣正名、政體改造、國土重劃」目標，並成立「台中市制憲運動委員會²⁹⁵」。

同年10月8日，「手護台灣大聯盟台灣制憲運動」與「美國台灣國際關係中心」，於美國國會參議院哈特大樓會議廳合辦「台灣憲法改造與美中台關係」

²⁹¹ 李濠仲，〈扁：獨派不要太悲觀〉，聯合晚報，2004年5月27日，4版。

²⁹² 林政忠，〈辜寬敏轟扁：選前選後落差太大〉，聯合晚報，2004年6月13日，2版。

²⁹³ 宗像隆幸，楊鴻儒譯，〈台灣建國—Made in JAPAN 的台獨大老回憶錄〉（臺北市：前衛出版社，2008），頁272。

²⁹⁴ 林政忠，〈獨派制憲誓師：廢除虛擬國名〉，聯合晚報，2004年7月1日，8版。

²⁹⁵ 柯永輝，〈台聯制憲 列車開動〉，聯合報，2004年7月16日，B2版。

研討會，李登輝本於制憲運動要走到全世界的國會，讓國際瞭解臺灣需要思考，以視訊連線發表英文演說，傳達臺灣人民有制憲權利²⁹⁶。

同年10月16日，「台灣安保協會」與「亞洲安保論壇」合辦「亞洲的安全保障現狀與展望」研討會，觸及臺灣法理地位與制定新憲法的討論²⁹⁷。同年11月27日至28日，「群策會」舉辦「台灣新憲法」國際研討會，探討「台灣當前憲政之困境與危機」、「台灣制定新憲法的正當性」、「21世紀憲政思潮下台灣新憲法之特色」、「從各國經驗看台灣制定新憲法」等課題。

台聯以「制憲新台灣、正名新國家」作為2004年立委選舉主軸²⁹⁸。同年12月5日，台聯與「台獨聯盟」、「五一—台灣正名運動聯盟」、「李登輝之友會全國總會」等共同舉辦「制憲·正名·台灣國」大遊行。

2005年4月26日，台聯南部第一場「制憲正名列車戶外開講」，在高雄市三民公園登場²⁹⁹。同年6月5日，李登輝出席「台灣基督長老教會來台宣教140年北區聯合感恩禮拜」時表示，中華民國國號已經過時，臺灣要加速推動制憲正名運動，參與國際社會³⁰⁰。

貳、第二階段憲政改造工程

一、陳水扁主張

2004年11月27日，陳水扁出席「台灣新憲法」國際研討會時闡述，第二

²⁹⁶ 羅嘉薇，〈李登輝催新憲 批真調會無天無地〉，聯合報，2005年10月9日，A4版。

²⁹⁷ 宗像隆幸，楊鴻儒譯，《台灣建國—Made in JAPAN的台獨大老回憶錄》（臺北市：前衛出版社，2008），頁275-276。

²⁹⁸ 羅嘉薇，〈李登輝：2007是公投制憲有利時機〉，聯合報，2004年8月8日，A4版。

²⁹⁹ 包喬晉，〈制憲正名列車上路 台聯齊聲批連戰〉，聯合報，2005年4月27日，C2版。

³⁰⁰ 徐國淦，〈李登輝：加速推動正名制憲 進入國際〉，聯合報，2005年6月6日，A4版。

階段憲政改革工程，將處理包括總統制或內閣制、三權分立或五權憲法、公民權年齡降低至 18 歲、募兵或徵兵、原住民專章、勞動三權入憲與基本人權保障等議題³⁰¹。

2005 年 6 月 25 日，陳水扁出席「台灣法學會」舉辦的「主權、憲法與台灣的未來」研討會闡述，過往因為「大中國意識形態」主權概念，導致每次修憲只能針對某特定議題修改枝節，無法通盤檢討與修正，現在希望改以符合主權在民、住民自決原則與事實現狀的「主權屬於臺灣人民」新國家主權論述全面推動憲改，讓臺灣成為一個主權獨立、自由民主的正常國家。依據新論述，中華民國是一個主權獨立國家，國家主權屬於全體臺灣人民，臺灣前途任何改變只有 2300 萬臺灣人民有權做最後決定³⁰²。

2006 年 1 月 1 日，陳水扁發表元旦祝詞，關於最困難的第二階段憲政改造工程，認為未來推動必須是下而上、由外而內、先民間後政黨，希望 2006 年誕生民間版《台灣新憲法草案》，若臺灣社會條件成熟，2007 年可能舉辦「新憲公投」，成為臺灣國家總目標、政黨輪替最重大意義³⁰³。

同年 3 月 13 日，陳水扁接受美國華盛頓郵報專訪提到，改國號、變更領土、改國旗等涉及主權的嚴肅敏感議題，必須先採取開放態度，而任何主張、版本與意見，最後仍需經過立法委員四分之三同意與人民公投複決³⁰⁴。

同年 6 月 8 日，陳水扁與「美國在台協會」理事主席薄瑞光見面時重申「四不」承諾³⁰⁵。

同年 9 月 24 日，民進黨舉行 2006 憲政改造系列研討會「台灣憲政的困境與重生——總統制與內閣制的抉擇」，陳水扁出席致詞表示「臺灣是我們的國家，

³⁰¹ 林河名、王燕華、廖雅欣，〈扁：任內將終結「中國憲法」〉，聯合報，2004 年 11 月 28 日，A2 版。

³⁰² 黃雅詩，〈扁談二次憲改：破除大中國意識〉，聯合報，2005 年 6 月 26 日，A4 版。

³⁰³ 中華民國總統府，〈中樞舉行中華民國 95 年開國紀念典禮暨元旦團拜〉，2006 年 1 月 1 日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/10097>（2023 年 12 月 25 日）。

³⁰⁴ 李濠仲，〈扁證實：總統原本希望用廢除（abolish）〉，聯合晚報，2006 年 3 月 14 日，4 版。

³⁰⁵ 陳志平，〈薄瑞光關切扁走「公投制憲」險棋〉，聯合報，2006 年 6 月 9 日，A4 版。

土地面積只有三萬六千平方公里……當憲法的規定與現實狀況完全的脫節或背離時，基於對憲法正當性與合理性的要求……應該認真思考予以必要的處理³⁰⁶。」陳水扁指出臺灣現行憲法的領土範圍完全不符現實，必須慎重考慮如何處理，隔日美國國務院隨即表示，美國不承認臺灣修改領土界定³⁰⁷。

同年 10 月 15 日，陳水扁出席辜寬敏壽宴時提到，願意參考辜寬敏建議，凍結《中華民國憲法》，制定符合臺灣現狀的《中華民國第二共和憲法³⁰⁸》。

2007 年 3 月 4 日，陳水扁拋出「四要一沒有」主張，認為臺灣要獨立、臺灣要正名、臺灣要新憲、臺灣要發展，臺灣沒有左右路線，只有統獨的問題。

二、總統府「憲改辦公室」

考量到制憲具有高度敏感性，必須倚賴公民社會能量，且臺派社團等要求制憲呼聲高，陳水扁於是指派總統府秘書長負責推動「憲政改造³⁰⁹」。2005 年 2 月 1 日接任總統府秘書長的游錫堃，本試圖在總統府組成「憲政改造委員會」，但因不受在野黨等支持而作罷，改為於 2005 年 8 月 1 日設置任務型編組的總統府「憲改辦公室³¹⁰」。「憲改辦公室」預擬三大推動進程，首先是蒐集過往新憲草案版本，邀請憲法專家學者進行比較研究，推出一部涵蓋各版本優點的憲法草案。其次，公民社會充分討論憲法草案，建立社會共識。最後，依據共識結論採修憲與公投方式完成第二階段憲改³¹¹。

³⁰⁶ 中華民國總統府，〈總統參加民主進步黨 2006 憲政改造系列研討會〉，2006 年 9 月 24 日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/10719>（2023 年 12 月 25 日）。

³⁰⁷ 宗像隆幸，楊鴻儒譯，《台灣建國—Made in JAPAN 的台獨大老回憶錄》（臺北市：前衛出版社，2008），頁 297。

³⁰⁸ 黃雅詩，〈扁拋第二共和憲法〉，聯合報，2006 年 10 月 16 日，A1 版。

³⁰⁹ 陳唐山，《陳唐山回憶錄：黑名單與外交部長》（臺北市：前衛出版社，2016），頁 276 - 277。

³¹⁰ 「憲改辦公室」主任李俊偉。

³¹¹ 陳唐山，《陳唐山回憶錄：黑名單與外交部長》（臺北市：前衛出版社，2016），頁 280。

之前就有各種版本，包括民進黨也有《民主大憲章》、林義雄主席《台灣共和國基本法草案》，甚至我們所瞭解的 Nylon（鄭南榕）會過世、自焚而死，就是為了許世楷博士版本《台灣共和國憲法草案》刊登在《自由時代》系列的雜誌、週刊。講白一點，版本一大堆，不缺版本啦，而且也大同小異，包括民進黨就提出好幾個版本，其中包括《民主大憲章》。還有，陳明通他們提出來的《中華民國第二共和憲法草案》。你看名稱都不一致，臺灣憲法等，名稱有夠多，但基本上都是要制定一本合時、合身、合用的臺灣新憲法。但是，憲法的名稱都不一樣，有些當然一樣，最多的是《台灣共和國憲法草案》。

談新憲、憲改，第一個必須要去面對、最難的，到現在也是莫衷一是的，國號，這是最難的嘛。你講說要新憲、憲改、制憲、修憲，很多交集、最大公分母，但是你說談到國號呢？我們所瞭解的，包括《民主大憲章》也沒有講國號，國號要取得共識是最難的。在臺灣推動憲改，基本上這是一個到目前為止，還是一個高難度的挑戰，不容易克服，而且大家又各堅持己見。(B-5)

經過數月努力，「憲改辦公室」討論與綜整出一部憲法草案，只是受到政治局勢影響，並未向社會公布。不過，「憲改辦公室」藉由行政部門、校園、社團、媒體、村里等，舉辦數百場演講會與座談會等，持續推進第二階段憲改的憲法公民教育、民間組織聯繫等事務。2006年1月21日，立法院決議要求總統府「憲改辦公室」等6單位解散³¹²。

³¹² 同上，頁277、279、281。

「憲改辦公室」目的就是說，版本太多，在我們的鼓吹之下，你們民間都提出版本，我們就彙整成一部大家都可以接受的版本。「憲改辦公室」一方面做憲法教育，辦三百多場，下鄉、走入基層，目的就是宣傳。另外，就是彙整最後的版本。只是到最後，國民黨把「憲改辦公室」當作所謂的黑機關，包括九人小組，不得不解散，功虧一簣。(B-5)

彙整什麼都有，包括國號、國旗、領土、疆域，這些都有了……有些版本都有，有些版本是避開。所以，這些都是我們要去面對的。(B-7)

同年 3 月 24 日，「落實第二階段憲改推動策略計畫府院黨協調會議³¹³」召開，形成三項共識：第一，建立府院黨聯繫窗口³¹⁴，定期開會；第二，建立縱向府院部會，以及橫向黨部、黨團聯繫平臺；第三，建議行政院彙整各部會攸關憲政法治預算項目，運用臺灣民主基金會，或設置新的基金會，研議做為憲改業務經費可能性。只是這些構想都因朝野對立嚴重而未進入政治議程中³¹⁵。

行政院試圖從橫向與縱向推進憲改運動，橫向方面，希望各機關於內部講習或訓練課程中進行宣導，並蒐集憲改意見。縱向方面，2006 年 3 月，內政部分政司、社會司發文予各縣市政府，希望協助推動憲改事務：其一是「憲改到村里」活動，由各縣市政府促請鄉鎮市公所在舉辦村里民大會時宣導憲改，亦可列入正式議程，將討論結果紀錄彙整；其二是敦請各縣市政府協助有意組成憲改聯盟的社區發展協會等地方社團³¹⁶。

³¹³ 出席者有總統府秘書長陳唐山、總統府副秘書長馬永成、總統辦公室主任林德訓、總統府第一局局長葉維銓、總統府公共事務室主任李南陽、行政院政務委員許志雄與林錫耀、行政院秘書長劉玉山、研考會主委葉俊榮、新聞局局長鄭文燦、民進黨秘書長林佳龍、民進黨政策會執行長趙永清、民進黨立法院黨團總召柯建銘等人（陳唐山，2016：277 - 278）。

³¹⁴ 總統府副秘書長馬永成、行政院秘書長劉玉山、民進黨秘書長林佳龍（陳唐山，2016：278）。

³¹⁵ 陳唐山，《陳唐山回憶錄：黑名單與外交部長》（臺北市：前衛出版社，2016），頁 278。

³¹⁶ 黃福其，〈由下而上？由上而下？憲改到村里 各縣市無一回報〉，聯合報，2006 年 5 月 15 日，A4 版。

同年 8 月，「憲改辦公室」完成善後工作，結束與民間的合作案³¹⁷。

三、民進黨主張

2005 年 6 月 25 日，民進黨「新潮流系」舉行大會，派系內形成「務實臺獨」論述共識，認為民進黨政府已經承認中華民國，不必再推動正名制憲³¹⁸。2006 年 10 月 4 日，民進黨中執會討論黨版憲改草案，但未定案。同年 10 月 16 日，民進黨次級團體「世代論壇」認為，臺灣現行憲法是正當的，不需要再制憲。只要 2007 年底修憲成功，等於已經進入中華民國第二共和或臺灣共和。「世代論壇」建議修憲 5 原則為總綱不動、內閣制、聯立式單一選區兩票制、憲法本文公投、降低修憲門檻³¹⁹。

2007 年 7 月 31 日，民進黨籍總統參選人謝長廷表示，若當選總統，5 年後臺灣認同達 7 至 8 成，立法院取得四分之三席次，可以完成正名制憲。正名是國家正常化，不是改變現狀。目前憲法領土問題應該變成法律問題，交由大法官以憲法做解釋³²⁰。

同年 9 月 30 日，民進黨第 12 屆第 2 次全國黨員代表大會，通過制定〈正常國家決議文〉，其中提到「臺灣至今仍沿用不當的中華民國憲法架構，導致民選政府無法正常運作，造成『憲政體制不正常』。」因此，臺灣應「早日完成臺灣正名，制定新憲法，在適當時機舉行公民投票，以彰顯臺灣為主權獨立的國家³²¹。」

³¹⁷ 李濠仲，〈大老促制憲 盼扁莫阻擋〉，聯合晚報，2006 年 7 月 17 日，2 版。

³¹⁸ 羅曉荷，〈新系共識：務實台獨 不推制憲〉，聯合報，2005 年 6 月 26 日，A4 版。

³¹⁹ 黃雅詩，〈黨青壯派籲「修憲、不動總綱」〉，聯合報，2006 年 10 月 17 日，A2 版。

³²⁰ 鄭任汶、林新輝，〈謝：正名制憲 當選後 5 年完成〉，聯合報，2007 年 8 月 1 日，A15 版。

³²¹ 民主進步黨，〈正常國家決議文〉，2007 年 9 月 30 日，

<https://www.dpp.org.tw/upload/download/%E9%BB%A8%E7%B6%B1.pdf> (2023 年 12 月 25 日)。

四、公民社會推進臺灣制憲聲量

2005年6月26日，「手護台灣大聯盟」開啟全國「正名、制憲」宣導活動³²²。同年7月4日，李登輝出席「李登輝學校」講授「新時代臺灣人的涵義」課程時說明，臺灣地位未定的最大問題是國家沒有正常化，未來要以制憲與正名來確定臺灣地位，臺灣政府也要與美國政府談論臺灣法律地位問題³²³。

2005年9月20日，澄社等10個民間團體，發起成立「21世紀憲改聯盟」，超過50個團體加入。「21世紀憲改聯盟」站在人民擁有制憲權角度，從民間展開催生新憲行動，舉辦約百場各式討論會，議題不設限³²⁴。該聯盟採取多管齊下方式與社會對話，包含論述、工作坊、公民會議、演講、座談、研討會、媒體傳播等³²⁵，希望獲致廣泛響應及參與的效果，進而形成臺灣迫切需要的憲法改革內容。

「21世紀憲改聯盟」我也在國務機要費裡邊，出200萬給他們經費上的贊助，支持聯盟的成立。但是，實際的運作，我們是不涉入，經費方面，我們是拿錢出來。(B-5)

同年10月17日，「台灣教授協會」、「李登輝之友會」與「台灣北社」等9個民間團體所啟動的「登玉山·台灣正名·制新憲」活動登上玉山宣示，希望於2006年提出新憲法草案³²⁶。

³²² 李濠仲，〈憲改扁請獨派資政研究〉，聯合晚報，2005年6月25日，2版。

³²³ 林政忠，〈李登輝：台灣地位要和美國談〉，聯合晚報，2005年7月4日，11版。

³²⁴ 洪裕宏，〈民間催生新憲法的時代意義〉，《新世紀智庫論壇》第35期（2006年9月）：頁53-54。

³²⁵ 中華民國總統府，〈秘書長針對「21世紀憲改聯盟」公佈該聯盟第一版完整憲法草案發表看法〉，2006年4月25日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/10377>（2023年10月15日）。

³²⁶ 林河名，〈「登玉山·制新憲」下月登頂〉，聯合報，2005年9月11日，A6版。

同年10月29日，由「宜蘭縣律師公會」、「醫師公會」、「教師會」等約50個宜蘭縣民間團體共同成立「宜蘭縣民間憲改聯盟」，這是第一個在縣市層級成立憲改聯盟的民間團體，規劃在宜蘭內的各村里、社區、學校與社團舉辦憲改座談會³²⁷。

2006年2月28日，台聯在高雄舉行「台灣人民制憲研討會」，同步開展萬人連署制新憲行動，定位「我的憲法·我來寫——制憲是一種生活方式的選擇³²⁸」。

同年4月4日，陳唐山拜訪「手護台灣大聯盟」，現場有「台灣基督長老教會」、「台灣教師聯盟」、「台灣教授協會」、「台灣新世紀文教基金會」、「台灣獨立建國聯盟」、「李登輝之友會」等將近20個社團代表。陳唐山向「手護台灣大聯盟」總召集人黃昭堂等人轉達，希望民間投入憲改議題，整合既有制憲版本，積極提出民間版本³²⁹。

黃昭堂回應，制憲與修憲都屬於憲政改造，要盡最大努力，不輕言放棄制憲目標。民間聲量若足夠，制憲並非遙不可及。制憲若真有困難，修憲免強可以接受，但要重視內容。考試院長姚嘉文主張，國號要正名為臺灣，領土要符合現狀，政府體制改採三權分立。「台灣獨立音樂協會」會長林昶佐認為，國號可採中性、最大公約數的「臺灣」，取代一直被汙名化的「臺灣共和國」。「台灣教師聯盟」代表張簡煌提到，各社團整合憲草版本過程應結合基層民意代表組織力量，重視理念宣導與全民教育，讓公民萌生憲法意識，不過民代較興趣缺缺³³⁰。

此時期雖然領土、主權等國家定位問題尚有分歧，在立法院不易過關，不過總統府認為仍可開放社會討論，關心憲改議題³³¹。

³²⁷ 徐柏棻，〈民間憲改聯盟 宜蘭成立〉，聯合報，2005年10月30日，C1版。

³²⁸ 楊濡嘉，〈台聯辦研討會〉，聯合報，2006年3月1日，C2版。

³²⁹ 陳唐山，《陳唐山回憶錄：黑名單與外交部長》（臺北市：前衛出版社，2016），頁278-279-280。

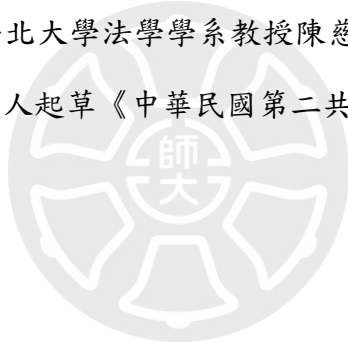
³³⁰ 同上，頁279-280。

³³¹ 同上，頁280。

同年4月25日，「21世紀憲改聯盟」公布第一版《台灣憲法草案》。同年5月4日，再公布第二版《台灣憲法草案》，作為臺灣社會討論憲改的基礎³³²。

同年5月11日，台聯公布《台灣憲法草案》，計有總統制與內閣制兩版³³³。同年7月16日，民間社團代表等人與陳水扁餐敘，陳水扁表示因為政局變化，制憲時程已經有點晚，希望與會者提供意見予相關單位參考。與會者表達能瞭解國家處境與困難，希望陳水扁未來兩年能盡力推動正名制憲，在歷史上留下痕跡³³⁴。同年8月12日，台聯五週年黨慶，同步舉行《台灣憲法草案》模擬公投，分成甲案「台灣憲法草案採內閣制」與乙案「台灣憲法草案採總統制」³³⁵。

2007年3月18日，「台灣智庫」、「中華亞太菁英交流協會」合辦「審議式民主——中華民國第二共和憲法草案」研討會，公布國立臺灣大學國家發展研究所教授陳明通、國立臺北大學法學學系教授陳慈陽、國立中央大學法律與政府研究所副教授陳英鈐等人起草《中華民國第二共和憲法草案》³³⁶。



³³² 洪裕宏，〈民間催生新憲法的時代意義〉，《新世紀智庫論壇》第35期（2006年9月）：頁54。

³³³ 大紀元報導，〈台聯公布黨版新憲草案 總統制內閣制並陳〉，大紀元，2006年5月11日，<https://www.epochtimes.com/b5/6/5/11/n1314750.htm>（2023年12月26日）。

³³⁴ 這場陳水扁宴請的餐敘，出席者有前行政院副院長吳榮義、海基會董事長張俊雄、長老教會牧師高俊明、台獨聯盟主席黃昭堂、前總統府資政吳澧培、新世紀文教基金會董事長陳隆志、凱達格蘭基金會董事長李鴻禧、民進黨仲裁委員會主委陳繼盛、前國安會秘書長康寧祥、國立臺北大學法律學系教授陳慈陽、律師洪貴參共11人（劉永祥，2006：A2版）。

³³⁵ 彭顯鈞，〈台聯黨慶 模擬憲法草案公投〉，自由時報，2006年8月13日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/86509>（2023年12月26日）。

³³⁶ 盧德允，〈第二共和憲法 虛位總統內閣制〉，聯合報，2007年3月19日，A4版。

叁、臺灣制憲路徑

一、民進黨「新憲法小組」版

民進黨「新憲法小組」想定制憲時間表：

第一階段：擬定制憲時程

2004 年總統大選前廣為宣傳《中華民國憲法》之不堪使用，新憲法小組將先蒐集議題，凝聚時程安排共識。

第二階段：組成制憲委員會

2004 年 6 月，組成「新憲推動委員會」，彙整政黨、團體、學者新憲意見，辦理公共討論，以 1 年時間提出臺灣新憲法建議方案與內容。

第三階段：成立制憲會議

2005 年 5 月，成立制憲會議。制憲會議由憲法學者、社會賢達與各政黨代表共 100 人組成，並於 2006 年 5 月制定完成臺灣新憲法草案。

第四階段：公投憲法草案

臺灣新憲法草案公布後，於 2006 年 12 月 10 日舉辦公投，通過臺灣新憲法

草案，並於 2007 年公告與進行配套條件。

第五階段：實施臺灣新憲

2008 年 5 月 20 日新總統就任時，正式實施臺灣新憲法³³⁷。



³³⁷ 林敬殷，〈李鴻禧：台灣新憲 2008 年實施〉，聯合報，2003 年 10 月 26 日，A2 版；陳敏鳳，〈民進黨 2008 年實行新憲〉，聯合報，2003 年 11 月 25 日，A11 版。

第三節 「政治過程論」分析

壹、政治環境

在「政治環境」面，2000年臺灣政治史上首度出現政黨輪替，民進黨第一次成為執政黨，取得中央行政權。然而，陳水扁執政8年的立法院生態，泛綠陣營始終未取得過半席次，改革議題施展相當程度受到立法院牽制³³⁸。即使如此，執政黨畢竟掌握行政資源，具有議程主導、資源分配、組織建立等優勢地位，皆有助於政治主張的宣示與推展。國際關係上，美國政府依然保持對於臺灣地位是否維持現狀，以及陳水扁是否信守2000年就職演說「四不一沒有」承諾的關切。

在內外環境的考驗下，2004年總統選舉之前，陳水扁拋出2006年「催生臺灣新憲法」政策目標，迫使「國親政黨聯盟」總統候選人連戰接續提出「新憲三部曲」，「新憲」一時成為2004年總統選舉熱門議題³³⁹。

在我們拋出來，國民黨也提出來「新憲三部曲」、「十大原則」，有很多
的交集，當然也有一些歧異。基本上代表說，不只我們認為臺灣有必要
來推動臺灣新的憲法，慢慢地形成不分藍綠的共識，那是在選前。所以，
我們就可以瞭解到當時這種選前的氣氛，反對陣營不敢抗拒、不敢反對，
而且不得不提出對應的版本、相關的主張。(B-1)

³³⁸ Mingsiang Chen, "Constitution Building in Democratizing Countries: The Case of Taiwan between 2000 and 2010," *Tamkang Journal of International Affairs* 17, no. 3 (January 2014):76.

³³⁹ 陳水扁，「訪問有關2006年催生臺灣新憲法等問題」，由黃崇祐訪問，2023年10月28日。

陳水扁更希望在國會過半下畢其功於一役，連任後推動公投臺灣新憲法。2004年總統選舉結果，陳水扁僅以極小差距險勝連任，陳水扁最終選擇以兩階段憲政改造方式，推動臺灣新憲法工程。

貳、推動主體

在「推動主體」面，第三波臺灣制憲運動主要推動主體為政黨，尤其是台聯與民進黨，帶領號召者為李登輝與陳水扁。為統籌制憲運動，台聯成立「制憲發起委員會」，民進黨成立「新憲法小組」，總統府成立「憲改辦公室」。

在政黨與政府相繼帶動下，民間團體投入臺灣制憲運動有「台灣教授協會」、「台灣北社」、「手護台灣大聯盟」、「台灣安保協會」、「亞洲安保論壇」、「群策會」、「台獨聯盟」、「五一—台灣正名運動聯盟」、「李登輝之友會全國總會」、「台灣法學會」、「李登輝學校」、「21世紀憲改聯盟」、「宜蘭縣民間憲改聯盟」、「台灣智庫」、「中華亞太菁英交流協會」、「凱達格蘭學校」等。

參、社會動能

在「社會動能」面，為穩固綠營支持群眾基礎，並拓展政治版圖，實現政黨價值主張，台聯與民進黨於2004年總統選舉前紛紛提出制定臺灣新憲法訴求。

台聯將「制憲新台灣、正名新國家」作為2004年立委選舉主軸，從2003年起，陸續推出連署、論壇、講座、研討會、遊行、戶外開講、模擬公投等活動。

民進黨選前發動大遊行等造勢活動，創造議題聲勢，希望陳水扁連任後能順勢推動公投臺灣新憲法。然而，選後民進黨政府面臨選舉紛爭、朝野對立、中國威脅、美國關切等因素，陳水扁遂以兩階段方式推進臺灣新憲法，第一階段

循著既有程序修憲，第二階段鼓勵民間創造制憲聲量，持續以體制外宣傳凝聚社會共識，減低制憲阻力。

2005年總統府設置「憲改辦公室」，負責新憲草案蒐集與研究、公民教育、修憲公投等工作，藉由行政部門、校園、社團、媒體、村里等，舉辦數百場演講會與座談會等。行政院於機關講習與訓練中，以及鼓勵各鄉鎮市公所在村里民大會推廣憲改，並協助地方性憲改聯盟組成。

總統府鼓勵各民間社團，投入憲政改造工程。總統府支助成立的「21世紀憲改聯盟」，也以論述、工作坊、公民會議、演講、座談、研討會、媒體傳播等方式，在不設限議題下舉辦約百場各式討論會。

民間團體明確主張，制憲目標不應輕言放棄，國號、領土、政府體制等都應調整，如制憲途徑遭遇困難，可勉為接受修憲途徑，但要爭取有利的修憲內涵與項目。民間團體也持續透過年會、研討會、誓師大會、聲明、巡迴宣導列車等方式，維持臺灣制憲運動熱度。

肆、運動結局

在「運動結局」面，2004年總統選舉過後，民進黨政府採取兩階段方式實現臺灣新憲法，第一階段於2005年進行的第7次修憲，完成廢除國民大會、立法委員席次減半至113席、立法委員選舉改為單一選區兩票制、修憲案改為立法院提案與公民複決，形成「局部修憲」結果。

台聯他們反對，我相信不是反對國民大會廢除，是因為席次減半嘛，特別是單一選區兩票制。對他們來講認為不像複選，他們有機會。如果說單一選區，他們的機會就變少了，就跟選縣市長一樣。親民黨與台聯之

所以反對第 7 次的修憲，重點是因為他們認為這樣一修憲，對他們的席次非常的不利，就是這樣而已。(B-8)

第二階段在總統府鼓勵下，公民社會持續推展臺灣制憲運動，然而政治環境亦出現牽制力量，部分憲改計畫後來並未實現，包括建立政府間溝通聯繫機制、動支各部會憲政法治預算項目、成立新的基金會等，甚至「憲改辦公室」成立不到 6 個月就被立法院要求解散。

此時期產出的新憲法草案，計有台聯版、民進黨版、「21 世紀憲改聯盟」版、李鴻禧「新憲工作室」版、陳明通等學者版等。



第六章 第四波臺灣制憲運動（2014 至今）

第一節 興起

壹、太陽花學運時期的臺灣制憲聲浪

一、「公民憲政會議」倡議

2014 年 1 月 11 日，「台灣新世紀文教基金會」主辦「台灣憲政改革研討會」，嘉義大學教授許志雄認為，政治人物應有使命感，透過草根民主掀起制憲浪潮，召開制憲會議徹底解決國家定位錯亂、正當性不足、制衡精神背離等憲政問題³⁴⁰。

同年 3 月 23 日，318 學運學生提出 4 大訴求，其中一項為「要求召開公民憲政會議，讓全民共同參與³⁴¹」。同年 3 月 24 日，「台灣守護民主平台」邀集臺大、政大、世新、清大、中原、中研院等約 30 位學者召開記者會，支持學生所提出「公民憲政會議」構想，處理總統統治正當性、憲政體制權責不對等、兩岸人民關係條例空白授權、社會經濟不正義、政府與媒體無法回應人民問題等困境³⁴²。公民憲政會議接連獲得「台灣人權促進會」、「台灣國家聯盟」，以及李登輝、大專校院教師呼應。

同年 4 月 2 日，「台灣教授協會」會長呂忠津認為公民憲政會議應由公民團

³⁴⁰ 陳慧萍，〈修憲難如登天 學者呼籲國會應推動憲改〉，自由時報，2014 年 1 月 12 日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/746149>（2023 年 12 月 16 日）。

³⁴¹ 自由時報綜合報導，〈佔領國會〉學生團體提四訴求 召開公民憲政會議〉，自由時報，2014 年 3 月 23 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/973654>（2023 年 12 月 16 日）。

³⁴² 湯佳玲，〈遍地開花〉學界挺學生 支持召開公民憲政會議〉，自由時報，2014 年 3 月 24 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/974284>（2023 年 12 月 16 日）。

體與學生主導，主題涵蓋社會正義與基本人權、兩岸關係、憲政體制、選舉與政黨制度等攸關未來世代發展與憲政體制改革課題，會議結論由體制內執行³⁴³。同年4月5日，318學運召開「人民議會」。同年4月6日，「公民憲政會議草根論壇」於立法院外的青島東路、濟南路，採審議式民主方式召開，討論公民憲政會議為何召開？公民憲政會議討論什麼？公民憲政會議如何進行³⁴⁴？濟南路場公民討論出12大必須討論議題，包含國家定位、修憲與制憲、中國因素、媒體改革、司法改革、社區發展、代議民主檢討、弱勢人權、教育改革、環境正義與國土保育、稅制改革與國家債務、追討國民黨產等³⁴⁵。青島東路場公民則認為應納入政黨改革（總統兼任黨主席、政黨退出軍公教、政黨協商公開、政黨提案審查委員利益迴避）、選制改革（提高罷免門檻、減少對小黨限制、檢討單一選區兩票制、降低弱勢參政門檻、公費參選制度、選票加上以上皆非選項、開放通訊投票）、增加直接民主機制（國是會議、區域性審議式民主、聽證會）等議題³⁴⁶。

同年4月8日，「公民憲政會議」實施方案出爐，首先召開「草根論壇」，討論憲政體制、選舉制度與黨政制度、兩岸關係法治基礎、社會正義與人權保障、經濟政策與世代正義五大議題。其次召開「推動論壇」確認基本範疇與推動策略。最後召開全國性「公民憲政會議」，並在2016年大選前提出修憲與修法共識³⁴⁷。

同年5月25日，「台灣守護民主平台」舉辦「憲政秩序的新想像：公民憲政會議的願景與挑戰」研討會，討論「公民憲政會議與憲改運動的必要性」、「憲

³⁴³ 王文萱、鍾麗華，〈爭取公民憲政會議 學生提三反三要〉，自由時報，2014年4月3日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/767590>（2023年12月16日）。

³⁴⁴ 陳彥廷、曾韋禎、郭安家，〈林飛帆：今開人民議會 審監督條例〉，自由時報，2014年4月5日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/768164>（2023年12月16日）。

³⁴⁵ 湯佳玲，〈遍地開花〉公民憲政會議 提出12大範疇3大反對〉，自由時報，2014年4月6日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/982810>（2023年12月16日）。

³⁴⁶ 郭安家，〈遍地開花〉公民憲政會議 上班族建議設APP〉，自由時報，2014年4月6日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/982849>（2023年12月16日）。

³⁴⁷ 王文萱，〈公民憲政會議 將力促憲改〉，自由時報，2014年4月9日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/769223>（2023年12月16日）。

政體制改革」、「選舉與政黨制度」、「兩岸關係的法治基礎」、「社會正義與人權保障」等議題，未來並將到各縣市推動憲改運動。這段期間，「永社」等團體組成「公民憲政會議推動連線」，「台灣教授協會」也規劃系列憲政問題座談會³⁴⁸。

二、民進黨「憲政改革小組」成立

2014年4月9日，民進黨中常會成立「憲政改革小組」，希望檢討政府體制與憲政制度，預備建立權責相符的憲政體制³⁴⁹。同年4月10日與15日，前副總統呂秀蓮認為，《中華民國憲法》有三分之二條文都不適合臺灣，漏洞百出如同「祖母的睡衣³⁵⁰」，未來不是只有召開公民憲政會議，應大力推動臺灣制定新憲法³⁵¹。

同年5月16日，「新境界文教基金會」舉辦「憲政論壇：診斷台灣憲政僵局與中央政府體制」，民進黨主席蘇貞昌表示當前臺灣憲政有修憲門檻、國會議員席次、國會選制、不信任案與解散國會、總統權責與監督機制、考試與監察兩院存廢、降低公投門檻7個需要思考改革的憲政議題³⁵²。

同年5月26日，甫回任民進黨黨主席當選人蔡英文投書媒體認為，應優先進行國會改革，包括適度增加國會席次、選舉制度以德國「聯立制」取代現行「並立制」，另外降低公投門檻³⁵³。

³⁴⁸ 李欣芳，〈守護民主平台 下鄉推憲改〉，自由時報，2014年5月18日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/779964>（2023年12月17日）。

³⁴⁹ 自由時報綜合報導，〈太陽花落幕 蘇貞昌：現在是我們的事了〉，自由時報，2014年4月9日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/985029>（2023年12月16日）。

³⁵⁰ 自由時報綜合報導，〈呂秀蓮：憲法漏洞百出 為何不能重訂？〉，自由時報，2014年4月15日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/988682>（2023年12月16日）。

³⁵¹ 李欣芳，〈籲國會全面改造 呂：台灣應制新憲〉，自由時報，2014年4月11日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/769784>（2023年12月16日）。

³⁵² 民主進步黨，〈新境界文教基金會「憲政論壇：診斷台灣憲政僵局與中央政府體制」蘇主席致詞稿〉，民主進步黨，2014年5月16日，<https://www.dpp.org.tw/media/contents/5866>（2023年12月16日）。

³⁵³ 蔡英文，〈優先進行國會改革：我對憲政改革的主張〉，想想論壇，2014年5月26日，

三、公民社會的行動

2014年5月29日，前立委魏耀乾、陳婉真、黃文玲、巴燕達魯，學者施正鋒，以及中國醫藥大學學生邱彥維等老中青三代組成政治團體「甲午變天」，訴求「反中倒馬、制憲建國³⁵⁴」。

同年6月9日，15個社團發表〈新憲運動宣言〉，強調318運動凸顯臺灣憲政體制多重症狀，臺灣需要全新憲政藍圖，擘劃全新憲政秩序，包含體現臺灣人民作為憲法主體、下修修憲門檻、落實人權保障、實現社會民主、承認原住民族自治、下修投票與參政年齡、健全政黨制度、權責相符政府體制³⁵⁵。

同年6月16日，由「台灣社」等多個社團組成的「制憲行動聯盟」，向社會呼籲當今憲法體制問題重重，只有制定新憲法才是唯一出路³⁵⁶。同年7月底，「公投護台灣聯盟」、「台灣獨立建國聯盟」、「台灣國辦公室」等組成「台灣獨立建國選舉連線」，陸續有102位縣市議員候選人加入，共同訴求臺灣住民獨立、自決建國制憲、修正烏籠公投、臺灣加入聯合國等主張³⁵⁷。

<https://www.thinkingtaiwan.com/content/2090> (2023年12月17日)。

³⁵⁴ 李欣芳，〈「甲午變天」成軍 籲制憲建國〉，自由時報，2014年5月30日，<https://newtalk.tw/news/view/2014-11-10/53410> (2023年12月17日)。

³⁵⁵ 邱燕玲，〈「金」亂來 民團推新憲運動〉，自由時報，2014年6月10日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/786241> (2023年12月17日)。

³⁵⁶ 自由時報綜合報導，〈本土社團倡議制新憲、救國家〉，自由時報，2014年6月16日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1032214> (2023年12月17日)。

³⁵⁷ 陳慧萍，〈台獨建國選舉連線 102 議員候選人入列〉，自由時報，2014年10月30日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/825915> (2023年12月17日)。

貳、「2015 臺灣憲改藍圖會議」醞釀與召開

一、「公民憲政推動聯盟」成立

2014 年 11 月 10 日，由「台灣守護民主平台」、「綠色公民行動聯盟」、「台灣人權促進會」、「台灣教授協會」等 20 多個公民團體成立「公民憲政推動聯盟」。第一階段從 2014 年 9 月至 2015 年 3 月，於全臺灣舉行 60 場「草根論壇」。第二階段將選出選制與兩岸等期望方案，並於 2015 年 5 月進行「推動論壇」，邀請公民、學者與 NGO 對話，產出具體主張。第三階段，2016 大選前視情況召開「公民憲政會議」³⁵⁸。

2016 年 3 月 15 日，「公民憲政推動聯盟」公布《公民參與憲法改革程序法草案》，依據該草案，立法院長可設置「公民憲政會議」，成員為區域公民代表 146 人、原住民公民代表 16 人、國會代表 35 人。人民可透過「公民憲政會議」提出憲法草案，拿回提案權。最慢 2017 年 12 月 31 日前，「公民憲政會議」經研習、諮詢、審議三階段完成「憲改草案」議決與提交院會，經立委四分之一以上提議、不經修憲委員會，逕送院會議決，希望在 2018 年九合一選舉合併舉行公民複決³⁵⁹。

³⁵⁸ 林雨佑，〈延續太陽花精神 公民憲政聯盟正式成立〉，Newtalk 新聞，2014 年 11 月 10 日，<https://newtalk.tw/news/view/2014-11-10/53410>（2023 年 12 月 17 日）。

³⁵⁹ 張筱笛，〈實現公民參與憲改 憲動盟推程序法草案〉，自由時報，2016 年 3 月 15 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1632687>（2023 年 12 月 19 日）；楊淳卉，〈呼應太陽花綠委提修法 公民也可參與修憲〉，自由時報，2016 年 6 月 21 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1737299>（2023 年 12 月 19 日）。

二、「全國憲改聯盟」成立

2015年3月18日，由「公民監督國會聯盟」、「21世紀憲改聯盟」、「台灣教授協會」、「永社」等近40個團體組成的「全國憲改聯盟」成立，希望自己的憲法自己改，提出四項訴求：「於今年5月20日前召開全國憲改會議」、「廣徵憲改提案清單」、「擴大各界參與，建構憲改平臺」、「要求各政黨、總統及立委候選人承諾支持修憲公投³⁶⁰」。

三、「2015臺灣憲改藍圖會議」召開

2015年5月2日，「公民憲政推動聯盟」與「全國憲改聯盟」共同召開「2015臺灣憲改藍圖會議」，聚焦在降低修憲門檻、降低投票年齡、國會選制改革、人權保障條款、中央政府體制、考監兩院存廢問題等議題討論，達成第一階段修憲優先處理降低修憲門檻、降低投票門檻與被選舉年齡、降低不分區立委門檻至3%、擴大人權保障、強化人權保障機制等共識，並於2018年完成第二階段修憲。主辦單位也將發動「全面憲改承諾書」，要求政黨、立委與總統候選人完成憲改承諾³⁶¹。

四、公民社會的行動

2015年1月25日，新政黨時代力量舉行創黨大會，其中基本政策主張包括

³⁶⁰ 全國憲改聯盟新聞稿，〈20150318 全國憲改聯盟成立〉，公民行動影音紀錄資料庫，2015年3月19日，<https://www.civilmedia.tw/archives/28702>（2023年12月17日）。

³⁶¹ 陳仔軒，〈台灣憲改藍圖會議籲立院：本會期通過修憲草案〉，自由時報，2015年5月3日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/876990>（2023年12月17日）。

推動臺灣國家地位正常化、憲法交由人民全面參與制定等³⁶²。

同年 3 月 14 日，「世界台灣人大會」與「台灣國家聯盟」召開「海內外台灣國是會議」，許世楷表示制憲、正名、入聯需一起談，推動制憲就是要擺脫中國的主張。姚嘉文則強調，臺灣談制憲超過 30 年，版本太多，現在不必再討論內容，而是宣傳制憲必要性³⁶³。

同年 5 月 16 日，本土社團代表舉辦「入聯正名制憲」座談會，「台獨聯盟」主席陳南天、前駐日代表許世楷、「台灣國家聯盟」總召吳樹民、「台灣教授協會」會長張信堂等出席討論³⁶⁴。

同年 6 月 2 日，「制憲改國號」行動臺南隊，在臺南發起請願遊行，訴求「改變臺灣！從府城臺南出發³⁶⁵！」



³⁶² 陳慧萍，〈第三勢力 「時代力量」今組黨〉，自由時報，2015 年 1 月 25 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/850413>（2023 年 12 月 17 日）。

³⁶³ 曾韋禎、李欣芳，〈許世楷：推動制憲 擺脫中國〉，自由時報，2015 年 3 月 15 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/862976>（2023 年 12 月 17 日）。

³⁶⁴ 曾韋禎，〈台灣正名制憲 獨派：考驗領導人決心〉，自由時報，2015 年 5 月 17 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/881074>（2023 年 12 月 17 日）。

³⁶⁵ 蔡文居、洪瑞琴，〈怕再丟雞蛋 獨派遊行逾百警戒備〉，自由時報，2015 年 6 月 2 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1336148>（2023 年 12 月 17 日）。

第二節 發展

壹、民進黨全面執政下的臺灣制憲聲浪

一、執政團隊的抉擇

蔡英文新政府上任，民調顯示人民認為新政府應優先推動的改革，第一是經濟與產業 73.5%，第二是食品安全 56.5%，第三是年金與財政 37.9%，至於憲政改革 16.8%，排在第五³⁶⁶。

2016 年 3 月 19 日，前行政院院長游錫堃在「國家正常化與台灣前途」演講中提到，臺灣出現政黨競爭、社會公義、國家認同、憲政體制、國際關係五大不正常，未來必須實踐正名制憲、以臺灣之名參加國際組織等，方能建立小而美、正常、偉大的民主國家³⁶⁷。

2017 年 9 月 24 日，民進黨召開第 17 屆第 2 次全國黨員代表大會，蔡英文宣示改革 18 歲公民權、人權條款、票票不等值等具社會高度共識的憲政體制問題，建立權責更相符、分工更清楚、各級政府更有效率的政府體制，打造臺灣成為可以完善運作的民主憲政體系³⁶⁸。

2019 年 1 月 14 日，新舊任行政院院長交接，卸任行政院院長的賴清德提到臺灣社會必須誠實面對與有效解決三個層面分別是「憲政改革」、「建立國家利

³⁶⁶ 2016 年 6 月 27 日至 28 日，TISR 台灣指標民調公司進行「台灣民心動態調查」，經隨機跳號抽樣及電腦輔助人員電話訪問，完成訪問 1,002 位居住在臺灣、澎湖、金門與馬祖、年滿 20 歲民眾，在 95%信賴水準時抽樣誤差最大值為±3.1%。各項調查結果已對受訪者性別、居住縣市、年齡、教育程度等項，進行樣本代表性檢定與加權處理（邱燕玲，2016）。

³⁶⁷ 自由時報綜合報導，〈推正名制憲、申請加入聯合國！游錫堃被網友推爆〉，自由時報，2016 年 3 月 20 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1638093>（2023 年 12 月 19 日）。

³⁶⁸ 自由時報綜合報導，〈民進黨全代會今登場 主席蔡英文談話全文〉，自由時報，2017 年 9 月 24 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2203298>（2023 年 12 月 20 日）。

益優先的政黨文化」、「國人應該團結共同面對中國」。在「憲政改革」方面，無論政府體制走向總統制、內閣制或雙首長制，應考慮讓國會議員兼任內閣部會首長³⁶⁹。

2019年1月23日，賴清德出席「台灣制憲基金會」開幕式時闡述，臺灣需要制定新憲法有三個原因：第一，現在這部憲法是在中國制定，為中國制定，不是為臺灣量身而訂；第二，臺灣經過7次修憲，有一個新的政府體制，但是經過20年實施，不斷出現問題；第三，制定的時候在中國，有中國思想存在，但是幾十年來，臺灣人民已經有臺灣命運共同體意識，這兩個不同思想，不時在臺灣社會產生矛盾。希望未來臺灣新憲法可以發揮「完整保障臺灣人民權利」、「政府體制運作更順利」、「團結臺灣人民³⁷⁰」。

同年5月6日，投入民進黨總統初選的賴清德表示，憲政改革茲事體大，當選後將推動「憲政改革國是會議」，而秉持西方憲政體制精神，監察院與考試院應走入歷史³⁷¹。同年6月4日再表示，他上任第一任就會推憲改，適用是8年後那一任，中間有時間做配套。憲政體制傾向內閣制的雙首長制，總統是民選，總統權力設定大家可以討論。內政方面，賴指出，行政權依照內閣制運作，恢復閣揆同意權，國會議員兼任部會首長，保障18歲公民權³⁷²。

對於賴清德拋出「憲政改革」構想，民進黨立法院黨團幹事長李俊俤主張，可針對18歲公民權、廢除考試院與監察院等有共識部分進行修憲。時代力量黨團總召徐永明提到，推動修憲必須在立法院有絕對多數席次時，國民黨當時有，民進黨這時有，立法院長應儘快召集修憲委員會³⁷³。

³⁶⁹ 陳鈺馥、劉婉君，〈賴提憲改 籲國人團結面對中國〉，自由時報，2019年1月15日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1261405>（2023年12月22日）。

³⁷⁰ 洪瑞琴，〈賴清德臉書 PO 文談制憲看法〉，自由時報，2019年1月23日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2680847>（2023年12月22日）。

³⁷¹ 劉婉君，〈賴：當選後 推動憲改國是會議〉，自由時報，2019年5月7日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1286853>（2023年12月22日）。

³⁷² 楊淳卉、彭琬馨、邱燕玲、黃維助，〈賴：主張廢考、監院 可訂日出條款〉，自由時報，2019年6月5日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1293850>（2023年12月22日）。

³⁷³ 謝君臨、蘇永耀、沈佩瑤，〈憲改方向 立委意見分歧〉，自由時報，2019年1月15日，

同年 6 月 5 日，蔡英文認為憲改議題，由連任、有執政經驗的總統來主導比較合適，因為沒有利害關係、不會預設立場，共同設計適合臺灣政治生態的憲政體制³⁷⁴。

二、公民社會的行動

2016 年 2 月 28 日，美國華府臺僑舉辦「二二八和平公義紀念會」，臺灣旅美法學教授陳隆志演講指出，臺灣要正常化，第一是制憲；第二是以臺灣之名加入聯合國與相關國際組織；第三是培養正常化國家國民的素養與氣度³⁷⁵。同年 3 月 26 日，「制憲改國號行動組織」在臺南舉辦遊行，訴求廢除《中華民國憲法》、改國號、宣布臺灣為獨立國家，希望新上任立委能在國會推動³⁷⁶。同年 5 月 14 日，「台灣新世紀文教基金會」舉辦「台灣民選總統二十年的回顧與檢討」座談會，臺大國發所教授邱榮舉提及，新政府應採取修憲或制憲方式解決諸多憲政問題，拋棄五權憲法制度，改採三權分立原則，用主權獨立國家走向國際³⁷⁷。

同年 5 月 15 日，「台灣教授協會」舉辦「台/中關係新展望、為萬世開太平」座談會，與會的時代力量黨籍立委、執行黨主席黃國昌表示，未來憲政改革，一定要刪除大陸地區與臺灣地區的區分，徹底告別一中憲法³⁷⁸。同年 6 月 5 日，

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1261406> (2023 年 12 月 22 日)。

³⁷⁴ 蘇永耀、李欣芳、楊淳卉、黃維助，〈談憲改 蔡：由連任總統主導較合適〉，自由時報，2019 年 6 月 6 日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1294056> (2023 年 12 月 22 日)。

³⁷⁵ 曹郁芬，〈陳隆志：台灣應制憲正名〉，自由時報，2016 年 3 月 1 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/963272> (2023 年 12 月 20 日)。

³⁷⁶ 王捷，〈遊行號召廢憲 制憲改國號行動組織：阿扁太軟弱〉，自由時報，2016 年 3 月 26 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1645126> (2023 年 12 月 20 日)。

³⁷⁷ 陳鈺馥，〈學者座談：推動制憲 主權獨立走向國際〉，自由時報，2016 年 5 月 15 日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/989798> (2023 年 12 月 19 日)。

³⁷⁸ 陳鈺馥，〈台教會座談 黃國昌籲修憲：徹底告別一中〉，自由時報，2016 年 5 月 15 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1697045> (2023 年 12 月 19 日)。

「台灣新世紀文教基金會」舉行「蔡英文政府的國家正常化之願景」座談會，許世楷認為，臺灣必須要通過 3 個關卡才能成為正常國家，那就是制定臺灣憲法、國家正名憲法化、以臺灣名義參加聯合國。姚嘉文則提到，制憲要由下而上來說服人民³⁷⁹。

同年 8 月 26 日，「台灣守護民主平台」舉辦《執政百日，到哪裡抓怪？新政府執政百日之檢討》座談會，與會者呼籲面對憲政體制的權責問題，必須尋求憲改解決³⁸⁰。同年 9 月 24 日，「基進黨台中分部」與「台灣獨立建國聯盟」開辦「台灣國憲法講座」，邀請許世楷主講第 1 堂課「憲法導論」，後續還有 10 月份第 2 堂課「各國憲法的比較」，11 月第 3 堂課「台灣國憲法草案——背景與內涵³⁸¹」。

同年 10 月 9 日，「台灣獨立建國聯盟」發表聲明，呼籲面對中國打壓，臺灣全體人民應站出來，共同推動正名、制憲、入聯，走向臺灣獨立自主道路³⁸²。同年 12 月 25 日，「李登輝基金會」公布「憲改現在改」網站，作為人民討論與研究憲改議題平臺，討論資料彙整後將提供社會與政府參考，希望以憲政改革強化臺灣為主體性國家³⁸³。

2017 年 3 月 30 日，台聯對外表示，2017 年是臺灣人民爭取國家正常化的契機，也是正名制憲元年，民進黨應與時代力量等合作，在公投項目納入憲法創制權、領土變更³⁸⁴。同年 6 月 14 日，總統府資政辜寬敏認為，臺灣應該要組

³⁷⁹ 楊淳卉，〈獨派大老期許小英 以國家正常化為目標〉，自由時報，2016 年 6 月 5 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1719823>（2023 年 12 月 19 日）。

³⁸⁰ 鄭鴻達，〈執政 100 天〉學者籲憲改 讓總統權責相符〉，自由時報，2016 年 8 月 27 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1025784>（2023 年 12 月 20 日）。

³⁸¹ 蘇金鳳，〈台灣國憲法講座開講 前駐日大使主張制憲〉，自由時報，2016 年 9 月 24 日，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1835854>（2023 年 12 月 20 日）。

³⁸² 自由時報綜合報導，〈力抗中國壓力 獨盟：台灣人一起推制憲入聯〉，自由時報，2016 年 10 月 9 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1850946>（2023 年 12 月 20 日）。

³⁸³ 鍾麗華，〈李登輝：憲改現在就要改〉，自由時報，2016 年 12 月 26 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1065442>（2023 年 12 月 20 日）。

³⁸⁴ 鄭鴻達，〈台聯籲 2017 正名制憲元年、公投法納領土變更與憲法創制〉，自由時報，2017 年 3 月 30 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2021181>（2023 年 12 月 20 日）。

成一個「憲法委員會」草擬憲法草案，再由政府將公布的憲草結論於 3 個月或半年舉行公投³⁸⁵。

同年 12 月 12 日，對於《公投法》修正草案，時代力量版本強調「增列領土變更案及制定新憲法」、「提案門檻降為萬分之一、連署門檻降為 1.56%」、「公民投票門檻改採簡單多數決」等，強調公投法應落實人民制憲權³⁸⁶，不過立法院最後三讀通過版本，不適用修憲與領土變更案，回歸《中華民國憲法增修條文》規定程序進行³⁸⁷。

2018 年 4 月 7 日，「喜樂島聯盟」成立，訴求「獨立公投，正名入聯」，第一階段呼籲民進黨政府在 2018 年 8 月底前修改公投法；第二階段推動 2019 年 4 月 6 日舉行獨立公投；第三階段制定新憲法，爭取國際承認，以臺灣之名加入聯合國³⁸⁸。

2019 年 1 月 16 日，「台灣基督長老教會」發表〈堅守台灣的主權與尊嚴〉聲明，希望政府推動憲政改革，制定符合臺灣實況的憲法，積極參與國際組織，落實新而獨立的國家³⁸⁹。同年 3 月，「台灣北社」成立「制憲推展小組」，並於 4 月整理出 6 個民間《台灣憲法草案》對照表³⁹⁰。同年 8 月 18 日，「一邊一國行動黨」成立，宣言提及臺灣必須改造憲法與憲政體制，建構臺灣成為正常而獨立的國家³⁹¹。

³⁸⁵ 自由時報綜合報導，〈台巴斷交後 辜寬敏爆料蔡英文欲入聯〉，自由時報，2017 年 6 月 14 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2099745>（2023 年 12 月 20 日）。

³⁸⁶ 蘇芳禾，〈公投法修正 時代力量籲應落實人民作主精神〉，自由時報，2017 年 12 月 12 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2280708>（2023 年 12 月 20 日）。

³⁸⁷ 蘇芳禾，〈領土、國號變更 不在公投法規範〉，自由時報，2017 年 12 月 13 日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1159841>（2023 年 12 月 20 日）。

³⁸⁸ 葛祐豪、張瑞楨，〈喜樂島聯盟成立 李登輝籲挺公投正名〉，自由時報，2018 年 4 月 8 日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1190700>（2023 年 12 月 22 日）。

³⁸⁹ 彭琬馨，〈批中國破壞台灣民主 長老教會籲政府推動憲改〉，自由時報，2019 年 1 月 16 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2673289>（2023 年 12 月 22 日）。

³⁹⁰ 葉賽鶯，〈（北社評論）制憲的前景與困境〉，自由時報，2019 年 5 月 21 日，<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1290076>（2023 年 12 月 22 日）。

³⁹¹ 陳鈺馥，〈一邊一國行動黨：建構台灣成為正常、獨立國家〉，自由時報，2019 年 8 月 18 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2888345>（2023 年 12 月 22 日）。

三、國際環境的影響

2017年5月17日，前美國副國家安全顧問葉望輝認為，關於制定臺灣憲法，由於臺灣還沒準備好要說服美國朝野政府與輿論，因而美國也沒深入思考是否要支持臺灣。如果臺灣要制定新憲法，需要跟美國白宮、華府、媒體與輿論溝通，也要尋求亞洲、歐洲等國際社會支持³⁹²。

基於過去經驗，要讓制憲成為擴及普羅的運動，包括內部因素、外部因素。直到今天，我們都還能夠直接感受，兩岸統獨、制憲正名，這些具有高度敏感性議題，基本上會受到外部、內部雙重因素影響。外部是國際情勢、中美態度，內部是社會有沒有很高社會共識。

臺灣社會政治部門，有沒有一個群體很強力來倡議、推動，而且是有步驟、效率當成實踐目標來推動？社會共識加上政治部門，有一個群體，或許是政黨、政治上握有最大政治影響力的人，把制憲當成一個使命型的目標去推動，內外因素缺一不可，兩者會交相影響。

外部因素會影響臺灣像制憲高度敏感議題社會共識形成，臺灣對於制憲有多大決心與社會共識，也會影響外部(美中)對於此事態度。民進黨主導，能有比較多的影響、關注、能量。民間主導，相形較缺少能量與內容的累積。(C-1)

³⁹² 自由時報綜合報導，〈台灣公投制憲走向國際 葉望輝：需獲美廣泛支持〉，自由時報，2017年5月17日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2070951> (2023年12月20日)。

貳、「臺灣制憲公投案」時期的臺灣制憲攻防

一、「台灣制憲基金會」成立

《中華民國憲法》雖然經過多次修訂，但始終沒有解決臺灣與中國的關係與定位問題。距離上一次臺灣社會討論憲政、制憲與正名議題，成為臺灣政治議程，已經有相當長一段時間。辜寬敏考量到臺灣要成為正常國家，最重要就是以制定臺灣新憲法途徑，讓人民與社會擁有更強烈與濃厚的臺灣主體國家意識，經2018年籌備，於2019年1月23日正式成立「台灣制憲基金會」。

臺灣離上一次憲政議題、制憲正名議題，成為政治議程或社會動能，已經一段時間。辜先生念茲在茲，就是讓臺灣成為正常國家。臺灣要成為正常國家，最重要缺少什麼？辜先生從此角度思考好幾年。最後要成立「台灣制憲基金會」是基於臺灣要成為正常國家，社會、人民必須要擁有更強烈、濃厚的國家意識，以臺灣為主體的國家意識。我們要去推動讓更多臺灣人有更完整，以臺灣為主體的國家意識，要怎麼做？就是以制定新憲法途徑。

《中華民國憲法》雖然經過多次修憲，但最終沒有解決臺灣與中國的關係與定位。能不能透過制定新憲法，來解決此終極目標，過程也可以去凝聚具有臺灣主體意識的人民，作為制憲的基礎力量？這是辜先生成立的初衷與目的。2019年是剛好落在此，已經思考很充分，辜先生是行動派，下決心就去做。(C-3)

二、〈新憲聲明〉連署行動

2020年5月20日，「台灣公民陣線」、「經濟民主連合」、「臺灣青年民主協會」等14個團體發表〈新憲聲明：三十年未竟業，台灣需要新憲法〉連署行動，認為臺灣還未全部完成民主化，因為臺灣國民還不能決定自己國家的憲法。1991年4月第1次修憲形成「追求未來統一體制」憲法基礎，使得國家定位不明，錯失戰後首個制憲時刻。2005年6月第7次修憲建立超高修憲門檻，讓任何憲政改革議題幾無實現可能³⁹³。

臺灣具備人民、土地、政府與主權國家四要素，但在《中華民國憲法》中，卻無法呈現符合意志、認知與現實的明確定義、同一性與排他性。修改《中華民國憲法》不能解決這些問題，只有制憲建構新的憲法秩序，賦予臺灣國家性符合實然的法律應然描述³⁹⁴。



³⁹³ 經濟民主聯合，〈新憲聲明：三十年未竟業，台灣需要新憲法〉，經濟民主聯合，2020年5月20日，<https://sites.google.com/view/making-our-own-constitution/%E8%81%B2%E6%98%8E%E9%80%A3%E7%BD%B2?authuser=1>（2023年12月30日）。

³⁹⁴ 經濟民主聯合，〈新憲聲明：三十年未竟業，台灣需要新憲法〉，經濟民主聯合，2020年5月20日，<https://sites.google.com/view/making-our-own-constitution/%E8%81%B2%E6%98%8E%E9%80%A3%E7%BD%B2?authuser=1>（2023年12月30日）。

三、「臺灣制憲公投案」提案³⁹⁵

(一) 提案準備

辜寬敏領銜提出臺灣憲政發展史上首次的「臺灣制憲公投案」，此案全文為「您是否同意要求總統推動制定一部符合台灣現狀的新憲法？」。「台灣制憲基金會」(下稱「提案方」)作為提案幕僚單位評估，此公投主文優勢是傳承臺灣制憲運動，彰顯國民主權原則，可凝聚支持者力量，但也有易受媒體操作成獨立公投、中選會以修憲發動權在立法院而予以駁回的劣勢³⁹⁶。

提案方在公投主文形成過程中，曾諮詢公法學者、中選會委員、民調專家等意見，預擬「您是否同意重新打造一部符合我國現況的新憲法？」、「您是否同意重新打造一部合乎台灣現狀與未來發展的新憲法？」、「您是否同意依國民主權原則制定新憲法？」、「您是否同意依現行修憲程序創造新憲法³⁹⁷？」、「您是否同意立法院應提出一部符合國家現狀的新憲法？」、「您是否同意立法院應代表人民提出一部符合國家現狀的新憲法³⁹⁸？」等主文選項。

制憲公投案提出後各方面的反應，來自於中國的反應，正式向中選會提

案前 1 個月，中國透過可以影響的媒體，高密度、頻繁的對制憲公投，

³⁹⁵ 本項「臺灣制憲公投案」提案與下一項「臺灣制憲公投案」審查之部分內容，曾以《台灣新憲法公投案》一文發表於 2022 年 1 月 16 日（日）在國立臺灣大學法律學院霖澤館 1301 多媒體教室舉行之「『民主永續的理念與實踐』永社十週年紀念研討會」，承蒙「場次四：民主永續與憲政改革」主持人姚孟昌助理教授、引言人林佳和副教授、與談人黃帝穎律師與張雁翔律師提供寶貴意見，作者獲益良多，謹申謝忱。主辦單位台灣永社會後委由翰蘆圖書出版股份有限公司出版《民主永續的理念與實踐：永社十週年紀念研討會論文集》，提供社會省思與對話，作者同申謝忱。

³⁹⁶ 財團法人台灣制憲基金會，〈「臺灣新憲法意向公投」提案主文分析〉，2020 年 4 月 13 日，頁 1。

³⁹⁷ 財團法人台灣制憲基金會，〈臺灣制憲公投案主文與理由書（草案）〉，2020 年 2 月 6 日，頁 1。

³⁹⁸ 財團法人台灣制憲基金會，〈臺灣新憲法公投主文選項〉，2020 年 3 月 6 日，頁 1。

用各種方式威嚇性的評論、報導。這是在準備、醞釀、提案，接受到此反應。

政府的反應，「台灣制憲基金會」不是臨時提出，而是經過一段準備與溝通。跟政府相關部門，具有直接影響力的部門、相關人都有做溝通，包括中選會、總統府，努力讓大家清楚提案目的。沒有得到明確阻擋提案的意識表達，也沒有得到明確支持的意識表達，做到該做的溝通。(C-4)

提案方經參採各方意見，最終修正與選定「您是否同意要求總統推動制定一部符合台灣現狀的新憲法？」作為正式提案主文。

(二) 機關送件

2020年4月30日，提案人之領銜人辜寬敏委託「台灣制憲基金會」執行長林宜正，檢附公投案主文、理由書與提案人正、影本名冊各1份，正式向中央選舉委員會（下稱「中選會」）提出「重大政策之創制」全國性公民投票案。

提案方向中選會提出〈臺灣制憲公投案主文與理由書（提案版）〉理由中，主要分成五大部分，依序是前言、提案緣起、提案依據、提案內涵、結語。前言揭示民主國家憲法主要規範「保障基本人權」、「建構政府組織」兩大內容，強調憲法的契約性、根本性，影響人民生活與尊嚴³⁹⁹。

提案緣起強調臺灣現行憲法缺失五大面向，包含整體設計殘破、國家定位

³⁹⁹ 財團法人台灣制憲基金會，〈臺灣制憲公投案主文與理由書（提案版）〉，2020年4月30日，頁1。

不清、人權保障不足、政府體制不明與修憲門檻極高⁴⁰⁰。

提案依據為公投法第 1 條與第 2 條第 2 項第 3 款。提案方強調，依據公投法第 1 條憲法主權在民之原則，確保國民直接民權之行使，依此要求政府具體推動憲政變革。提案方說明此案沒有觸及任何憲法條文制定與增修的實體內容，也沒有取代立法院的修憲提案權，更沒有變動現行憲法修憲之程序，因此不屬於憲法規定的公投事項，符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款「重大政策之創制」要件⁴⁰¹。

提案內涵細數從 1990 年以來的歷任總統，均有推動憲政變革的實際經驗與案例。李登輝召開國是會議後啟動修憲；陳水扁組建「憲政改造工作推動小組」，設置「憲改辦公室」；馬英九呼籲立委提案修憲；蔡英文宣示推動憲政體制改革。此案強調總統作為憲政機關，扮演自由民主憲政秩序守護者，以及憲法革新推動者角色。因此，要求總統本於職權，依據立憲主義原理，推動制定一部符合臺灣現狀的新憲法⁴⁰²。

結語則呼籲臺灣社會共同參與及響應首次臺灣制憲公投行動。

國家在我們的肩膀上，未來掌握在我們的手上，人民是憲法的終極決定者。我們依靠上蒼仁慈的恩典，承繼前人智慧的能量，向前邁出勇敢的步伐，催生一部合時、合身與合用的臺灣新憲法，一起實現新生活與新未來，築造臺灣成為我們最美好的希望⁴⁰³。

⁴⁰⁰ 同上，頁 1。

⁴⁰¹ 同上，頁 3。

⁴⁰² 同上，頁 3-4。

⁴⁰³ 同上，頁 4。

表 6-2-1 「臺灣制憲公投案」提案人名冊送件清單

直轄市、縣市	冊數	總張數
基隆市	7	75
臺北市	13	258
新北市	20	563
桃園市	9	57
新竹縣	3	5
新竹市	2	5
苗栗縣	10	198
臺中市	25	134
彰化縣	19	233
南投縣	8	68
雲林縣	18	146
嘉義縣	23	539
嘉義市	4	115
臺南市	32	241
高雄市	21	348
屏東縣	9	12
臺東縣	2	3
花蓮縣	0	0
宜蘭縣	11	87
澎湖縣	1	1
金門縣	3	5
連江縣	0	0
全國總計	240	3093

資料來源：中央選舉委員會，2020。

四、「臺灣制憲公投案」審查

(一) 公投聽證

2020年6月24日，中選會發函予辜寬敏，訂於2020年7月14日(二)

14：30-16：30，於中央聯合辦公大樓 10 樓會議室，舉行「您是否同意要求總統推動制定一部符合台灣現狀的新憲法？」全國性公民投票案聽證。聽證議題主要有三，分別是「議題一：本案是否屬於重大政策之創制？」、「議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項項首所稱屬憲法規定下之公投案？」、「議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意⁴⁰⁴？」。

表 6-2-2 「臺灣制憲公投案」聽證議題

聽證議題	說明全文
<p>議題一：本案是否屬於重大政策之創制？</p>	<p>1、按公投法第 2 條第 1 項第 3 款規定，「重大政策之創制」乃全國性公民投票適用事項。所謂政策的創制，實務見解認為，乃公民藉由投票方式，就公民提議之該等事項表示意志，督促政府採取積極作為使其實現，概念上，係從無到有之制度，所謂法律、重大政策、憲法修正案之「複決」，則係公民藉由投票就其代表機關所通過之法案或進行之政策，行使最終決定權，乃就既存之法案或政策決定是否繼續存續（廢止或否決）之制度，是就法律或重大政策提案複決者，必然是反對行將通過或已然通過之法律或重大政策。</p> <p>2、倘人民意見與政府現行政策一致，實無再藉由公民投票肯定民意與現行政策相同之必要。（最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決參照）。</p> <p>3、依總統本（109）年 5 月 20 日中華民國第 15 任總統就職演說提及「……立法院即將成立修憲委員會，提供一個平台，讓攸關政府制度、以及人民權利的各項憲政體制改革議題，能夠被充分對話、形成共識。……」。從而，總統既已公開且鄭重宣示立法院將啟動修憲，則本案似就已存之重大政策提出創制，是否屬適格之公投？殊待釐清。</p> <p>4、要求總統「推動」制定符合現狀之憲法，似以總統「統治行為」為公投標的，若果，依司法院釋字第 419 號解釋，似屬憲法保留總統之專屬權責。以其事涉憲法保留事項尚非屬公投法直接民權行使範疇（許宗力，憲法與法治國行政，頁 70 參照）。惟此乃有待聽證予以釐清。</p>
<p>議題二：本案是否合於公</p>	<p>1、按公投法第 2 條第 2 項規定：「全國性公民投票，依憲法規定外，其</p>

⁴⁰⁴ 中央選舉委員會，〈公告就辜寬敏先生所提「制定新憲」全國性公民投票案舉行聽證〉，中選法字第 10935502901 號，2020 年 6 月 24 日，頁 1-3。

<p>投法第2條第2項項首所稱屬憲法規定下之公投案？</p>	<p>他適用事項如下：一、法律之複決。二、立法原則之創制。三、重大政策之創制或複決。」即公投事項應於憲法規範架構下使得為之。惟修憲程序依憲法增修條文第12條規定：「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之…」則修憲提議及提出之權責屬立法院為憲法保留。</p>
<p>議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意？</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、按公投主文應清楚明確，俾投票者明確瞭解其所投為決定何一事體，亦即清楚其投票之標的，此即公投法第10條第3項第5款，明定提案內容若不能瞭解其真意，即不符規定之意旨。此外，依公投法第30條第1項第3款規定，公投投票通過之重大政策案，總統或權責機關即應為實現該公投案內容之必要處置。是故，倘提案內容未臻具體明確，亦有連帶使權責機關不知如何為必要處置之虞。 2、次按全國性公民投票案主文與理由書文字用詞字數計算語法及其他相關事項辦法第3條第2款規定，公投案主文與理由書之文字用詞及語法，其含義在語法結構上應無另作其他解釋之可能，且不得含混或模稜兩可。 3、末按主文及理由書應表明係督促政府採取積極作為使其實現重大政策，同辦法第5條第1款、第7條第1項著有明文。 4、本案主文提及「符合臺灣現狀」，惟是否符合現狀本即存在其他多種解釋之可能，理由書內亦未明確說明，有前揭法規之違反可能。又理由書指謫現行憲法多處問題，惟卻未具體指出所欲朝向之修憲方向，僅以符合臺灣現狀與未來發展等空泛語句帶過，除使投票者無從知悉將修改之方向，亦無法瞭解其提案真意，此部均應予以釐清。

資料來源：中央選舉委員會，2020：2-4。

(二) 公投補正

表 6-2-3 「臺灣制憲公投案」要求補正議題

補正議題	說明全文
<p>議題一：本案是否屬於重大政策之創制？</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、本案或屬重大政策，惟依最高行政法院105年度判字第127號判決，「倘人民意見與政府現行政策一致，實無再藉由公民投票肯定民意與現行政策相同之必要」之意旨，爰應作本案與總統就職演說已宣示之修憲推動政策是否一致，而符合「創制」要件之釐清補正。 2、本案所涉總統職權，似屬統治行為或類似之概念範疇，此類專屬權

	責之行使，依司法院釋字第 419 號解釋，尚非應受司法審判之事項。以現制並無諮詢性公投，則本案是否仍得為公投之標的，應作釐清之補正。
議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項項首所稱屬憲法規定下之公投案？	無。
議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意？	1、本案主文中「推動」及「符合臺灣現狀」之用語未臻明確，且理由書中亦未見說明……似謂本案違憲法全案修正……。以上均應作合於公投法第 10 條第 3 項第 5 款及全國性公民投票案主文與理由書之文字用詞字數計算語法及其他相關事項辦法第 3 條第 2 款、第 4 條第 3 款規定之釐清補正。

資料來源：中央選舉委員會，2020：1-2。

提案方向中選會函文〈臺灣制憲公投案主文與理由書（補正版）〉理由中，計有五大部分，依序是提案緣起、提案必要、提案依據、提案內涵、結語。

提案緣起述說現行憲法在制定施行初期，其民主正當性與內容就已無法符合臺灣現狀。現行憲法後來歷經多次變更，包括動員戡亂時期臨時條款與憲法增修條款，其內容早已不符現實憲政運作，導致出現整體設計殘破、國家定位失真、人權保障不足、政府體制不明與修憲門檻極高等問題⁴⁰⁵。

表 6-2-4 〈臺灣制憲公投案主文與理由書（補正版）〉提案緣起

臺灣現行憲法問題	概要
整體設計殘破	1、現行憲法拼湊資本主義與社會主義、內閣制與總統制、三權與五權等特徵，價值體系與制度設計矛盾。 2、動員戡亂時期臨時條款，毀壞自由民主憲政秩序。 3、7 次憲法增修，體例不符各國憲法通例，導致憲法體系殘破，益增人民理解困難。
國家定位失真	1、現行憲法制定於 1947 年的中國，制定之初未經臺灣人民審議認可，其所設計適用對象也非針對臺灣，國家組成要素與臺灣少有關聯。

⁴⁰⁵ 財團法人台灣制憲基金會，〈臺灣制憲公投案主文與理由書（補正版）〉（臺北市：財團法人台灣制憲基金會，2020），頁 1。

	2、現行憲法規定與臺灣現狀脫節，無法申明國家定位與國權獨立。
人權保障不足	1、從 1948 年世界人權宣言通過迄今，各國憲法基本人權保障內涵不斷擴展，包括個人自由權、社會權、經濟權、教育權、文化權等，或環境權、永續發展權、和平權等集體權利，乃至於自決權等。 2、現行憲法人權篇章，仍停留於二次大戰前之思維，不只與時代脫節，對於國人權利保障明顯不足。
政府體制不明	1、現行憲法規定之政府體制既非總統制，也非內閣制，又不是法國雙首長制。 2、憲政機關事權不一，權責歸屬不明。紊亂政府體制，無法落實責任政治與良好治理，阻礙發展與國家競爭力提升。
修憲門檻極高	2005 年第 7 次修憲，訂出極高修憲門檻，阻礙人民持續以主權意志更新憲法權利，剝奪年輕世代修憲權，阻斷憲法與時俱進。

資料來源：財團法人台灣制憲基金會，2020：1-2。

提案必要點出臺灣現行憲法五大面向弊病，已無法透過憲政慣例、憲法解釋、憲法修改方式補救。唯有制定具有規範性的新憲法，以新憲法明確國家定位、強化人權篇章、重整政府組織、充實基本國策與降低修憲門檻，才能解除憲政亂象，讓憲法相容於 70 多年來以臺灣為主體的發展脈絡，人民憲政生活與憲法規定同步。提案方引用趨勢民調公司於 2019 年 1 月至 2020 年 5 月所做的 5 次民調，檢證 7 至 8 成受訪者支持重新打造一部符合臺灣現況的新憲法⁴⁰⁶。

提案依據在憲法層次為憲法第 2 條「國民主權」與第 17 條「創制權」，在法律層次為公投法第 2 條第 1 項第 3 款「重大政策之創制」。提案方說明，憲法規定下的公投案為憲法修正案與領土變更案的複決。此案並沒有取代立法院直接提出憲法修正案，沒有更動憲法條文，沒有涉及領土變更，不是憲法規定下的公投案。此案為從無到有的制度，是原則性與目標性架構規範，而不是細節性專業規定，因此符合公投法第 2 條第 1 項第 3 款「重大政策之創制」要件。公投提案除非內容明確違憲，或公投法明文禁止、除外者，不然中選會應以人民基本權最大化適用原則處理。2018 年中選會通過之「東奧正名公投案」必要

⁴⁰⁶ 同上，頁 2。

處置性質與此案相近，基於行政自我拘束平等適用，此案應做相同之處置⁴⁰⁷。

提案內涵又分三個層面說明，第一，「為何要求總統承擔帶領憲法變革的責任？」方面，依據現行憲法與釋字第 627 號解釋，總統作為憲政機關，具有「權限爭議處理權」、「人民福利增進權」、「國家安全大政方針決定權」。依據公投法第 30 條，總統可作為重大政策被請求機關，公投通過須採必要處置，實現公投內容，且擔負政治責任。回首臺灣憲政發展經驗，總統基於人民付託，往往召開體制外會議，從中凝聚國人共識，再交由權責機關依法落實會議結論。李登輝曾召開國是會議，啟動憲法變革與民主化歷程；陳水扁設置「憲政改造工作推動小組」，以及設立「憲改辦公室」；馬英九敦促提案修憲，以期恢復閣揆同意權、降低投票年齡與政黨獲分配不分區立委席次門檻；蔡英文召開司法改革國是會議與年金改革委員會。這些都是總統統籌推動憲法變革的先例⁴⁰⁸。

第二，「政府作為」方面，此案不同於蔡英文在 2020 年 5 月 20 日就職演說所高呼，立法院即將成立修憲委員會，提供充分對話與形成共識的平臺，以及優先推動 18 歲公民權。520 總統就職演說僅為政治宣示，並無法律拘束力。況且，修法內容與方式，朝野還沒有啟動，也沒有定論。此案義務主體為總統，憲法變革範圍更為全面。第三，「效力範圍」方面，「符合臺灣現狀」指的是確認國家主權者（人民）行使主權的範圍與國家定位。「新憲法」具有民主正當性，可成為國家存立基礎條件：(1) 新憲法主體符合臺灣國家同一性；(2) 新憲法內涵符合立憲主義基本原則，亦即釋字第 499 號所揭示具有本質重要性，而為規範秩序存立之基礎者，包含民主共和國原則、國民主權原則、保障人民權利、權力分立與制衡原則等；(3) 新憲法形成符合民主程序與透明公開原則，合乎立憲主義之要求⁴⁰⁹。

⁴⁰⁷ 同上。

⁴⁰⁸ 同上，頁 3。

⁴⁰⁹ 同上，頁 3-4。

結語同提案版，感性呼籲臺灣社會共同催生臺灣新憲法。

表 6-2-5 「臺灣制憲公投案」補正內容

補正議題	概要
<p>議題一：本案是否屬於重大政策之創制？</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、本案涉及到國家組成明確、人權篇章強化、政府組織變動、基本國策充實、修憲門檻調整等全盤性檢視與翻新。 2、憲法制定與變動之創制權、複決權，為人民擁有之不可剝奪，且為憲法明訂之基本權利。本案依據憲法第 2 條「國民主權」與第 17 條「創制權」提出。本案是原則性及目標性架構規範，並非細節性專業規定，且是從無到有之制度，屬於公投法第 2 條第 1 項第 3 款「重大政策之創制」範疇。 3、依據現行憲法與釋字第 627 號解釋，總統作為憲法上的行政機關，具有「權限爭議處理權」、「人民福利增進權」、「國家安全大政方針決定權」。依據公投法第 30 條，總統可作為重大政策創制之被請求機關，進而採必要之處置，實現公投案內容，並擔負政治責任。回顧臺灣憲政經驗，總統基於人民付託，得召開體制外會議，以凝聚國人共識，再由權責機關依法落實會議結論。總統應人民要求以統籌推動政府進行憲法變革，早有先例。 4、公投作為國民政治意志形成機制，除非公投提案內容明確違憲，或為公投法明文禁止、除外者，主管機關應以人民基本權最大化適用原則進行處理。2018 年中選會通過之「東奧正名公投案」之必要處置性質與本案相近，基於行政自我拘束平等適用，本案應做相同之處置。
<p>議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項項首所稱屬憲法規定下之公投案？</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、憲法規定下之公投案為憲法修正案與領土變更案之複決。本案未取代立法院逕行提出憲法修正案交付公投複決，未改動任何憲法條文，更未涉及領土變更，非屬憲法規定下之任何公投案。 2、本案有別於蔡英文總統在 2020 年 5 月 20 日宣示，立法院即將成立修憲委員會，提供充分對話與形成共識的平台，以及優先推動 18 歲公民權。本案就憲法變革的範圍更為全面，且義務主體為總統；520 總統就職演說僅為政治宣示，無法律拘束力。況且修法內容與方式，朝野尚未啟動，也無定論。
<p>議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意？</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、本案要求總統推動制定一部符合臺灣現狀的新憲法，乃本於憲法必須與時俱進的原則。誠如大法官會議第 392 號理由書所示：「憲法並非禁止之概念，其乃孕育於一持續更新之國家成長過程中，依據抽象憲法條文對於現所存在之狀況而為法的抉擇，當不能排除時代

	<p>演進而隨之有所變遷之適用上問題。」</p> <p>2、「推動」乃常見之法律詞彙，法令名稱中使用「推動」者有 30 例，內容明文採用者 1110 例，司法判例、解釋、對外協定使用「推動」者更不勝枚舉。國人與政府機關對於「推動」一詞，並非不能理解其真意。</p> <p>3、「符合臺灣現狀」亦指確認國家主權者——人民行使主權之範圍與國家定位。</p> <p>4、「新憲法」具有民主正當性，可成為國家存立基礎條件：</p> <p>(1) 新憲法主體符合臺灣國家同一性。</p> <p>(2) 新憲法內涵符合立憲主義基本原則，亦即釋字第 499 號所揭示具有本質重要性，而為規範秩序存立之基礎者，包含民主共和國原則、國民主權原則、保障人民權利、權力分立與制衡原則等。</p> <p>(3) 新憲法形成符合民主程序與透明公開原則，合乎立憲主義之要求。</p>
--	---

資料來源：財團法人台灣制憲基金會，2020：1-4。

(三) 公投駁回

2020 年 10 月 16 日，中選會召開第 551 次委員會議，正式駁回「臺灣制憲公投案」。駁回理由可分成「議題 1：本案是否屬於重大政策之創制？」、「議題 2：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項項首所稱屬憲法規定下之公投案？」、「議題 3：本案提案內容是否不能了解其提案真意？」三項議題。

1、議題一：本案是否屬於重大政策之創制？

中選會主張，針對「重大政策」或「創制」，雖然公投法第 2 條沒有作立法性定義，但行政法院實務判決認為「創制」是從無到有的制度，公民提議事項藉由投票表示意志，督促政府採取積極作為實現。最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決曾提到，如果人民意見與政府現行政策一致，就沒有必要再舉辦公投確認民意與現行政策相同。中選會認為 2020 年 5 月 20 日，總統蔡英文於就職

演說已宣告啟動修憲，並指示立法院成立修憲委員會。立法院院長游錫堃於 2020 年 5 月 30 日宣告依據朝野黨團的共同聲明，立法院第十屆第二會期前開始協商成立修憲委員會。總統、立法院與朝野政黨，都有啟動修憲程序的意願。中選會分析此案提案意旨為敦促總統依憲政機關角色，積極推動實現憲法之全盤性檢視與翻新。現行憲法沒有限制立法院修憲條次、提案次數與多寡，因此，總統與代議體制的作為，應已達到此案提案的目的⁴¹⁰。

關於此案公投結果之效力，中選會提到依據公投法第 29 條規定：「公民投票案投票結果，有效同意票數多於不同意票，且有效同意票達投票權人總額 4 分之 1 以上者，即為通過。有效同意票未多於不同意票，或有效同意票數不足前項規定數額者，均為不通過。」假使此案不同意票多於同意票，且達到投票權人總額 4 分之 1 以上，也不產生不同意「修、制憲」的效力⁴¹¹。

中選會認定，此案「要求總統推動制定一部符合台灣現狀的新憲法」屬於總統的統治行為，不受公投拘束與司法審查，僅屬諮詢性公投，而立法院已在立法過程中排除諮詢性公投的行使。即使聽證會專家學者表明公投法並沒有明文限制諮詢性公投，不妨礙諮詢性公投的行使。然而，中選會認為實務上若容許諮詢性公投，諸如要求總統特赦、授與榮典、發布緊急命令等諮詢性公投案將層出不窮。至於此案補正版主文與理由書提到：「2018 年中選會通過之『東奧正名公投案』的必要處置性質與本案相近，基於行政自我拘束的平等適用，本案應做相同之處置。」中選會回應「東奧正名公投案」乃要求權責機關以「臺灣名義」申請參加東京奧運會，其公投標的為「申請」與否，具有實質「申請」作為，公投結果滋生「申請」與否拘束力⁴¹²。

⁴¹⁰ 中央選舉委員會，〈中央選舉委員會第五五一次會議紀錄〉，2020 年 10 月 16 日，頁 21 - 22。

⁴¹¹ 同上，頁 22。

⁴¹² 同上，頁 24。

2、議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項項首所稱屬憲法規定下之公投案？

中選會回顧現行憲法的制定程序，最初由全國選出制憲國民大會代表進行制憲後解散。後依憲政實施準備程序訂出選舉與罷免法規，選出首屆國民大會代表、立法委員、監察委員，再由國民大會代表選出第一任總統副總統，進而組成行政院等五權憲法機關。中選會主張現行憲法體制與規定，僅有修憲程序，沒有重新制憲程序。此案欲從國是會議開始，啟動憲法之「全盤性檢視與翻新」、「體制外（制憲）會議」等制憲程序，以公投票決不在現行憲法規定下的程序⁴¹³。

此案補正版主文與理由書提及：「公投作為國民政治意志形成機制，除非公投提案內容明確違憲，或為公投法明文禁止、除外者，主管機關應以人民基本權最大化適用的原則進行處理。」中選會回應認為，依據釋字第 645 號解釋，我國為代議民主之憲政體制。行政院實務判決見解主張，在不違反憲法權力分立原則下，人民行使公投權應在立法權所定的權限範圍內，仍有超法規排除、依法規應排除之公投事項。所以，人民行使公投有其界限，此案是依法規應排除之公投事項⁴¹⁴。

3、議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意？

此案主文為「您是否同意要求總統推動制定一部符合台灣現狀的新憲法？」中選會對於其中「推動」、「符合台灣現狀」文句仍有疑義。中選會認為「推動」一詞雖然屬於法律用語，但其內容真意應由法規上下文來理解，而不是法規有

⁴¹³ 同上，頁 23。

⁴¹⁴ 同上，頁 23。

「推動」一詞，就可理所當然瞭解其真意。此案「推動」縱使可理解其字面意思，但其指涉為何？似乎仍為「一般通常智識能力者所無從得知」。中選會從此案補正函與補正版主文與理由書推估，此案「推動」之具體方法似乎為「召開體制外會議」、「優先「推動」18歲公民權」，而總統之修憲宣示，以及指示立法院成立修憲委員會都不算「推動」。此案「推動」範圍過於寬泛或簡略⁴¹⁵。

主文中「符合台灣現狀」一句，中選會認為此案文書所指「本於憲法必須與時俱進的原則」、「確認國家主權者——人民行使主權之範圍與國家定位」仍為「一般通常智識能力者所無從得知⁴¹⁶」。

表 6-2-6 「臺灣制憲公投案」駁回理由

駁回議題	說明全文
議題一：本案是否屬於重大政策之創制？	1、本案旨在要求總統推動制定新憲，惟現行憲法既未區分「制憲」與「修憲」，亦未限制立法院之「修憲」不得就之為全盤檢視與翻新。則本案與總統、立法院已推動之修憲政策，自難有所區分，不符公投法第 2 條第 2 項第 3 款，「重大政策創制」之「創制」要件。 2、訴諸公投要求總統循憲法所無之體制外程序，推動制定新憲，乃以總統「統治行為」為公投標的，亦與上開規定 ⁴¹⁷ 難謂相合。 3、目前並無諮詢性公投之設，本案即便投票通過亦不生拘束總統之效力。若果，則本案亦非合於第 2 條第 2 項第 3 款之適格公投。
議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項項首所稱屬憲法規定下之公投案？	本案如欲訴諸公投修改憲法，區分「制憲」與「修憲」，並新增「制憲」程序，固與公投法第 2 條第 2 項序文規定不符……憲法未設制憲規定……。
議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意？	1、本案所稱「推動」制憲，其範圍過於寬泛。 2、所稱「符合臺灣現狀」係指「本於憲法必須與時俱進的原則」，亦指「確認國家主權者——人民行使主權之範圍與國家定位」，並非一般通常智識能力者所能具體得知者。上開各節，自不合公投法第 10 條第 3 項第 5 款、全國性公民投票案主文及理由書文字用詞字數計算語法及其他相關事項辦法第 3 條第 2 款、第 4 條第 3 款及第 5 條第

⁴¹⁵ 同上，頁 24 - 25。

⁴¹⁶ 同上，頁 25。

⁴¹⁷ 公投法第 2 條第 2 項序文。

資料來源：中央選舉委員會，2020：1-2。

提案後，經過法定程序，包括公聽，提案本身適法性也做充分辯證。「台灣制憲基金會」主張，完整而清楚在法定公聽會表達、陳述。最終，被中選會擋下來，到今天還在走法律程序。

政府部門對於「台灣制憲基金會」提出的公投案是體制內用行政部門來阻擋，甚至連成案都成不了，這代表什麼意義？當下的執政者希望維持政治現狀，維持現狀作為政治上最優先。所以，凡是高度政治敏感性的制憲公投提案，會被認為是影響現狀的政治議程，自然透過所能運用的權力與工具，擋下議案。

中國介入，美國關心，但未明顯與直接介入。政府態度，基於維持現狀考慮，透過行政提案擋下來，甚或在提出行政訴訟過程，感受到司法部門透過時間拖延，淡化此事件的做法。(C-4)

五、「臺灣制憲公投案」訴訟

(一) 基本主張

2020 年 10 月 16 日，中選會駁回「臺灣制憲公投案」，提案方決定委由律師黃帝穎組成律師團，於 2020 年 12 月 14 日將此案起訴臺北高等行政法院。在此訴訟階段，提案方與中選會訴訟爭點依然圍繞在三項議題：「議題一：本案是否屬於重大政策之創制？」、「議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項項首所

稱屬憲法規定下之公投案？」、「議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意？」。

1、議題一：本案是否屬於重大政策之創制？

提案方律師團強調，公投制度是國家權力運作一部分，公投結果將拘束政治決定，代替或協力現存國家機關，決定重大政策。公投具有監督制衡功能，是憲法權力分立重要機制。提案方主張「臺灣制憲公投案」符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款「重大政策之創制」，此案既非憲法公投層次的領土變更案；憲法修正案；總統、副總統罷免案，也非公投法所排除預算、租稅、薪俸、人事等不能公投事項。此案性質屬於「制憲準備行為」，而非「制憲行為」，可視為重大政策，而公投法沒有限制重大政策不能涵蓋「推動制憲⁴¹⁸」。

重大政策之創制，泰半都屬統治行為。縱使認為此案屬於總統的統治行為，統治行為即使依大法官解釋非由司法裁決，但不代表不能公投。由於臺灣政府體制趨近雙首長制，總統與國會均有民主正當性，總統的統治行為也是公投監督制衡對象。2004 年總統陳水扁即曾依據現行公投法第 16 條防禦性公投，提出「強化國防」與「對等談判」兩項公投案合併總統選舉舉行，此兩項公投均屬總統的統治行為⁴¹⁹。

提案方律師團認為，此案不是完全僅諮詢性的單純統治行為，而是具有法律拘束力的法律行為。此案提案如通過，依據公投法第 30 條：「有關重大政策者，應由總統或權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置」，具體方式可以是設置總統府憲改辦公室、開設憲改部落格、召開國是會議等政策作為⁴²⁰。

⁴¹⁸ 黃帝穎、林弦璋、張雁翔，〈行政訴訟起訴暨敬請停止審判聲請大法官釋憲狀〉，2020 年 12 月 11 日，頁 6-8。

⁴¹⁹ 同上，頁 8-9。

⁴²⁰ 同上，頁 9-10。

中選會主張，「臺灣制憲公投案」不符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款「重大政策之創制」適格公投。此案對於「制憲」與「修憲」區分判別標準含糊，似乎僅區別有否進行「全盤性」與「非全盤性」的「檢視與翻新」。修憲提案程序，並未限制立法院對憲法進行「全盤性檢視與翻新」。公投法雖然沒有就「重大政策之創制」明確立法性定義，但是依據「最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決」認為，立法原則與重大政策的創制，乃是公民提議事項，透過投票表達意志，督促政府積極實現，這是一種從無到有的制度⁴²¹。

中選會再援引該判決所表示，如果人民意見與政府現行政策一致，就沒必要再透過公投肯定。2020 年 5 月 20 日，總統蔡英文於就職演說中宣示啟動修憲，以及指示立法院成立修憲委員會。立法院游錫堃院長也於同年 5 月 30 日昭告朝野黨團共同聲明，表示將於下會期前開始協商成立修憲委員會。中選會認為，總統、立法院、朝野政黨等，已有啟動修憲程序意思，可見「憲法之修正」已成為政府重大政策。現行憲法沒有限制立法院修憲的條次、提案次數或多寡，此案提案意見與政府現行政策一致，且已達原提案目的，即敦促總統以憲政機關角色，積極推動實現憲法「全盤性檢視與翻新」⁴²²。

中選會表明，憲法與增修條文明定總統職權及相應制衡監督，公投目的在於實現主權在民，不是破壞權力分立。統治行為、單純高權行政，政治決定重大政策如何推動，該權力行使本質上是一政治問題。總統統治行為交付公投，無論公投結果如何，依然屬於總統統治行為，無從添加總統法律責任。提案方所主張此案通過後就有拘束總統的法律效力，但從提案方提出的主文與理由書，都無法知道究竟會採取何種具體行動，或形成何種法律拘束力。若是採取提案方起訴狀所提設立憲改辦公室、開設憲改部落格、召開國是會議等，依然屬於

⁴²¹ 中央選舉委員會，〈為本會與辜寬敏間因公民投票法事件之行政訴訟（案號：109 年度訴字第 01486 號），檢送行政訴訟答辯狀更正版，惠請協助抽換，請查照。〉，中選法字第 1103550014 號，2021 年 1 月 13 日，頁 14 - 15。

⁴²² 同上，頁 15 - 16。

統治行為核心範疇，公投結果無法取代⁴²³。

針對統治行為，中選會進一步說明⁴²⁴，人民行使公投應有界限，統治行為內容不受司法審查，因本質上為政治問題，而非法律問題，司法權無從干預。統治行為也不應以公投、立法方式越界，不然就會實質妨礙憲法機關權力行使、破壞責任政治。統治行為，涉及憲法權力分立重要基本原則，其責任歸屬應回歸代議制度、責任政治本質，給予憲法機關一定自主形成空間，不是可以直接用公投方式代為決定。2004 年總統陳水扁依據現行公投法第 16 條防禦性公投所提出「強化國防」與「對等談判」兩項公投案，乃是憲法機關將權力委託人民行使與表決，屬於統治行為一部分，未侵蝕憲法機關權限⁴²⁵。

中選會闡述公投法規定，認為政府對於重大政策公投案結果，具有責任與義務，因為公投法規範總統或權責機關，對於重大政策通過公投案內容，應做必要處置。2018 年 1 月 3 日，新修正通過的公投法，在立法院審議過程已排除「諮詢性公投」，也就是未具拘束力的公投案不是適格公投。此案是諮詢性質，無法適用人民公投提案⁴²⁶。

⁴²³ 同上，頁 13 - 14、17。

⁴²⁴ 依據釋字第 419 號解釋理由書「……政治問題或統治行為應由憲法所設計之政治部門即政府與國會自行解決，司法機關不宜介入，乃各國之通例，司法院釋字第三二八號解釋亦將政治問題排除於司法審查之外……」；釋字第 645 號解釋，我國憲政體制為代議民主之原則，公投權之行使應於立法所定權限範圍內，且不違反憲法權力分立之基本原則下為之；臺北高等行政法院 107 年度訴字第 974 號判決「……人民透過創制或複決方式進行公民投票，本質上既為國民主權之參政權行使，故當人民以主動身分直接參與國家權力運作之一環時，功能上等同於國家立法機關，代替或協同完成立法或重大政策之決定，……」；臺北高等行政法院 107 年度訴字第 931 號判決「有關公民投票案此立法權行使及司法權行使之界線：承上，如涉及對（立法）『權力』予以限制時，此時須考量者為『權力分立』原則之適用。而所謂權力分立原則係憲法上重要之基本原則，其意義不僅在於權力之區分……要亦在於權力之制衡，……惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能牴觸立法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（司法院釋字第 585 號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（司法院釋字第 391 號解釋參照），……或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形，有司法院釋字第 613 號解釋理由書意旨可資參照。……（中央選舉委員會，2021：12 - 13）」。

⁴²⁵ 中央選舉委員會，〈為本會與辜寬敏間因公民投票法事件之行政訴訟（案號：109 年度訴字第 01486 號），檢送行政訴訟答辯狀更正版，惠請協助抽換，請查照。〉，中選法字第 1103550014 號，2021 年 1 月 13 日，頁 13 - 14。

⁴²⁶ 同上，頁 14、16 - 17。

2、議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項項首所稱屬憲法規定下之公投案？

提案方律師團表示，憲法規定的公投案有三種，第一種為領土變更案（憲法第 4 條第 5 項），第二種為總統副總統罷免案（憲法增修條文第 2 條第 9 項），第三種為憲法修正案（憲法第 12 條）。這三種憲法複決，以及預算、租稅、薪俸與人事，是公投法排除作為公投標的事項⁴²⁷。此案並非公投法第 2 條第 2 項項首所稱屬憲法規定下之公投案。

現行憲法沒有明確區別制憲與修憲，對於修憲程序，憲法明訂必須經由憲法增修條文第 12 條規定進行。縱使同一「國民主權」，立法院依循修憲程序，對憲法進行「全盤性檢視與翻新（全面修憲）」，仍屬於修憲程序，不是制憲程序。制定憲法公投，屬於體制外的政治行為，此種直接民主，沒有、也不需要規定在既存憲政秩序⁴²⁸。

釋字第 499 號解釋揭示憲法中具有本質重要性而為規範秩序存立之基礎者，由此可以導出憲法只有禁止規範違反「自由民主憲政秩序」，未禁止「制憲行為」。提案方律師團分析，「自由民主憲政秩序」所要保護的乃是在於防止「制定不符合自由民主憲政秩序的新秩序」，並不反對「制定取代既有憲法的新自由民主憲政秩序」。人民藉由體制內規範行使制憲力，創造一部更符合「自由民主憲政秩序」的新憲法，以取代舊有憲政秩序，如此並未違反「自由民主憲政秩序」，亦不侵害憲法「本質重要性」⁴²⁹。

德國憲法即有此種以符合「自由民主憲政秩序」改變原有憲政秩序的規範先例。《德國基本法》第 146 條規定：「在完成德國之統一與自由後適用於全體

⁴²⁷ 黃帝穎、林弦璋、張雁翔，〈行政訴訟起訴暨敬請停止審判聲請大法官釋憲狀〉，2020 年 12 月 11 日，頁 2-3。

⁴²⁸ 同上，頁 3、5。

⁴²⁹ 同上，頁 3-4。

德意志人民之本基本法，於德意志人民依其自由決定制定之憲法生效時失其效力。」在西德時期，於其基本法建立未來兩德統一後新憲法制定程序，提供未來體制內「制定新憲法」的可能性，但防止危害自由民主憲政秩序，因此在《德國基本法》第 21 條規定：「政黨依其目的及其黨員之行為，意圖損害或廢除自由、民主之基本秩序或意圖危害德意志聯邦共和國之存在者，為違憲。」亦即，《德國基本法》建立「防衛性民主」制度，防止戕害自由民主憲政秩序行為發生，但允許人民行使具民主正當性的制憲力，建構新的自由民主憲政秩序⁴³⁰。

中選會提及，《中華民國憲法》未區分「制憲」與「修憲」，只有修憲程序。從憲法本文推敲，開國制憲者本意在於由縣市的地方自治開始行使創制與複決權，等到全國有超過半數縣市行使創制與複決權，再交由國民大會行使。開國制憲者沒有預設擘劃有任何重新「制憲」，或可以「啟動制憲」公投⁴³¹。

從憲法增修條文可得知，2005 年第 7 次修憲者，確立間接民權與直接民權權力分立界線，修憲提案權交予立法院，修憲複決權交予全民公投。人民擁有憲法基礎最終決定權，此無異於「制憲」，沒有必要再另訂制憲程序，或用公投創設制憲程序⁴³²。

中選會闡述，從程序來說，此案目的在於要求總統推動制憲程序，只是以「超憲法規定程序」為標的之公投案，原本就不在於體制內憲法、公投法規範圍。所以，不是體制內憲法標的之公投案，難以依循體制內憲法、公投法的程序，要求體制內的憲政機關總統，啟動體制外的程序。從憲法的規定程序，無法導出超憲法規定的另一程序。從實體來說，此案除了要求總統推動制憲程序，還要從憲法的整體設計、國家定位、人權保障、政府體制與修憲門檻等進行憲法「全盤性檢視與翻新」，此項發動權責屬於立法院。此案要求憲法機關規避現

⁴³⁰ 同上，頁 4 - 5。

⁴³¹ 同上，頁 10 - 11。

⁴³² 同上，頁 11。

行憲法關於修改憲法規定，不符合體制內公投要件⁴³³。中選會認為此案不合於公投法第 2 條第 2 項項首所稱屬憲法規定下之公投案。

中選會援引大法官釋字第 645 號，強調我國憲政體制為代議民主、權力分立原則，無論是立法院交付的公投案，或是人民所提公投案，都不應改變代議民主、權力分立原則前提。人民所提公投案，須在憲法規定機關權限、職權分工規範架構，以及立法院所訂的公投法規定進行⁴³⁴。

公投法在 2018 年修正時，已刪除第 2 條第 2 項第 4 款：「憲法修正案之複決。」也修正該條序文為：「全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：一、法律之複決。二、立法原則之創制。三、重大政策之創制或複決。」中選會主張，依照現行憲法規定⁴³⁵，直接涉及憲法條文修正的公投提案，發動權在於立法院，排除人民自行發動。舉輕以明重，超憲法規定「制憲事宜」公投，也應屬於排除人民自行發動公投的適用範圍⁴³⁶。

中選會認為提案方律師團所提德國法制案例，正是德國制憲者對於未來體制內憲法制定或變遷方式的規範決定，而提案方倡議的乃是體制外制憲。我國目前還沒有採體制外制憲做體制內憲法變更方式，只能依照修憲程序，不然動不動以制定新憲倡議，迴避修憲嚴謹程序，將使修憲相關規定形同具文。因此，公投法規範的人民公投提案，已經排除修憲擬議公投，無法修改憲法，也沒有超越、繞過憲法規範的效力⁴³⁷。

中選會舉美國為例，美國聯邦憲法沒有「制憲」與「修憲」區別規定，沒有

⁴³³ 同上，頁 7-8。

⁴³⁴ 同上，頁 4-5。

⁴³⁵ 《中華民國憲法增修條文》第 12 條：「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定。」

⁴³⁶ 中央選舉委員會，〈為本會與辜寬敏間因公民投票法事件之行政訴訟（案號：109 年度訴字第 01486 號），檢送行政訴訟答辯狀更正版，惠請協助抽換，請查照。〉，中選法字第 1103550014 號，2021 年 1 月 13 日，頁 5-6。

⁴³⁷ 同上，頁 11-12。

全國性公投。美國聯邦憲法變遷有兩種方式，第一種乃由聯邦最高法院作成憲法判決案例，第二種是採增修憲法條文。若檢視美國 50 個州政府，攸關「制憲」與「修憲」，共有 10 個州的州憲法本文未予以明確區分；共有 40 個州的州憲法本文則加以明確區分，這當中只有佛羅里達州，同時允許「修憲」與「制憲」公投，另有 13 個州允許「修憲」、不允許「制憲」公投。中選會歸納，美國 50 個州當中，僅有佛羅里達州 1 個州准許「制憲」公投，可見「制憲」直接訴求公投是為特例，原則上以委託代議體制，或明文規定依序選出制憲代表、召開制憲會議方式進行為主⁴³⁸。

3、議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意？

提案方律師團申明此案沒有公投法第 10 條第 3 項第 5 款「提案內容不能瞭解其提案真意」情事，也沒有違反《全國性公民投票案主文與理由書文字用詞字數計算語法及其他相關事項辦法》第 3 條第 2 款「其含義在語法結構上應無另作其他解釋之可能，且不得含混或模稜兩可。」、第 4 條第 3 款「不使用過於寬泛或簡略，文義不明文句。」與第 5 條第 2 款「主文之表述應使一般人均能理解其擬創制之立法原則或重大政策內容，不得過於寬泛或簡略。」的規定⁴³⁹。

提案方律師團剖析，公投審查可以分成「形式審查」與「實質審查」。「形式審查」主要為提案人與連署人之資格條件、個人資料、簽名屬實、簽署期限、人數總額等是否符合規定，目前權責機關在行政院與中選會。「實質審查」是指公投事項，以及公投提案是否為同一事項認定等⁴⁴⁰。

過往公投審議委員會（下稱公審會）對於公投事項的實質審查有不少僭越

⁴³⁸ 同上，頁 9 - 10。

⁴³⁹ 黃帝穎、林弦璋、張雁翔，〈行政訴訟起訴暨敬請停止審判聲請大法官釋憲狀〉，2020 年 12 月 11 日，頁 11。

⁴⁴⁰ 同上，頁 12。

法定職權，導致出現少數人否定多數人提案與連署情形。公投審議制度的法律設計，在立法院刪除公審會時，立法院即曾表示公投能彌補國會專斷與失職功能，議題審議應避免交由政黨壟斷與操縱。公審會產生乃由各政黨依國會各黨團席次比例推薦，複製政黨生態，形同將代議政治凌駕直接民主之上，嚴重違反公投基本精神，阻礙落實主權在民。提案方律師團認為當時公審會已實質干預公投提案，違背釋字第 645 號協助人民行使創制複決權目的。公投法修法刪除公審會實質審查權，中選會僅有形式審查權。中選會對此案進行公投事項認定實質審查，已違背公投法修法初衷⁴⁴¹。

依照公投法所稱的創制，係指人民認為政府部門應該要做而沒有做的決定，主動提出立法原則或重大政策，創制本來就給予政府部門較大處置彈性。公投法的創制可以是「立法原則」或「重大政策」。以立法原則的創制來說，對於公投法第 30 條第 1 項第 2 款立法理由就提及，我國尚缺乏創制權行使實施經驗，為了避免創制案產生粗疏草率以致窒礙難行，所以規定立法原則的創制，應先送權責機關研擬草案，利於立法機關審議，也就是人民公投創制後，再交由立法機關依照該原則制定法律。同理，重大政策的創制，也是人民公投創制後，再交由行政機關做必要處置以實現內容⁴⁴²。

提案方公投主文為「您是否同意要求總統推動制定一部符合台灣現狀的新憲法？」提案方律師團分析「推動制定符合台灣現狀的新憲法」範圍不會過於廣泛，也不會難以理解提案真義。此案公投如通過，標的範圍就是「推動制定新憲法」政策，諸如召開國是會議、召開制憲會議、舉行制憲公投等手段。「推動」一詞，不會過於廣泛。我國實施公投經驗，即曾存在用「推動」一詞作為重大政策公投題目。2004 年政府依據現行公投法第 16 條防禦性公投所提出「對等談判」公投，當時主文為「你是不是同意政府與中共展開協商談判，推動建立兩岸

⁴⁴¹ 同上，頁 11 - 13。

⁴⁴² 同上，頁 13 - 14。

和平穩定的互動架構，謀求兩岸的共識與人民的福祉？」。比較「推動制定一部符合台灣現狀的新憲法」與「推動建立兩岸和平穩定的互動架構」兩道公投題目即可明瞭，兩道所表述的「推動」意義並沒有差別，沒有過於廣泛的疑慮⁴⁴³。

「符合台灣現狀」指涉臺灣現行《中華民國憲法》與《中華民國憲法增修條文》不是為臺灣量身打造，沒有考量到當前主權行使領域現狀，提供總統在做必要處置以實現公投內容時有更彈性的執行空間，不會有通常智識能力者無法具體得知的情事，該含義在語法結構上沒有另作其他解釋的可能，也不會含混或模稜兩可同樣，對比「對等談判」公投的「兩岸和平穩定的互動架構」指涉為何？是指必須基於特定政治基礎認同方能產生穩定，還是不涉政治前提下的對等尊嚴方能產生穩定？該题目的彈性空間不亞於「符合台灣現狀」，然而該案由總統提出，並順利交付人民公投。此一相當有利原告主張的事實，中選會應加以注意，才不會違反《行政程序法》第5條與第9條規定⁴⁴⁴。

提案方律師團解析，憲法第7條明定「平等原則」，此一般法律原則支配國家各機關職權行使，包括總統發布的緊急命令（釋字第571號解釋理由書）。《行政程序法》第6條也規定，除非有正當理由，否則行政行為不得為差別待遇。

「平等原則」要求國家機關行為必須公平為之。如依據事件本質，無法做不同處理的明顯依據時，就不能進行「差別待遇」，即相同事件必須做相同處理，避免人民不受國家機關突襲。因此，此案中選會應秉持行政自我拘束原則做相同處置⁴⁴⁵。

中選會回應，立法機關應詳細規定公民投票有關實體與程序規範，設置公正與客觀組織，以處理提案之審核（釋字第645號解釋理由書）。雖然公審會廢除，但是中選會是公投業務主管機關，本有作成合憲行政處分、合法行政處分

⁴⁴³ 同上，頁13-14、16-17。

⁴⁴⁴ 同上，頁14-15、17-18。

⁴⁴⁵ 同上，頁15-17。

的義務，此一對公投提案所做合憲性與合法性控制，目的在於事前過濾違憲與違法公投提案（最高行政法院 109 年度判字第 476 號判決）。因此，中選會對於全國性公民投票成立與否具有決定權限（釋字第 645 號解釋）。中選會審核過程，乃依法定要件逐項檢視，審核程序需以委員會方式決議，命補正前應舉行聽證釐清相關爭點。此案主文未做任何修正或補正，理由書經補正後依然不符合規範，中選會只能審核後決議駁回⁴⁴⁶。

中選會推敲，主文中「要求總統」與「推動制定……新憲法」屬複合命題。因制憲先於憲法規定，屬於超憲法規定事由，權責未有所歸屬，因此以「總統」權充制憲發動機關。然而，總統憲法職權，沒有「推動制定……新憲法」職責，不是法定義務，沒有具體範圍。關於「推動」，主文看似要求總統程序上推動制憲就足夠，但理由書反而說總統應該「統籌推動政府進行憲法變革」、「創造憲法時刻，實現憲法變革」才行，如此主文與理由書不一致。再者，「推動」似乎可進行諸多體制外行為，提供總統多樣選擇空間的行為形式，如設立憲政辦公室、開設憲改部落格、舉行國是會議、制憲會議、舉辦制憲公民投票等。以「例示」而非「列舉」方式，究竟擇定其一，還是必須達成實質制憲結果？由於文字用語過於寬泛，語意不清、標的不明，使得選民難以瞭解提案真意，非一般通常智識能力者所得而知⁴⁴⁷。

「符合台灣現狀」指涉「本於憲法必須與時俱進的原則」、「確認國家主權者——人民行使主權之範圍與國家定位」，這是滾動式、相對程度用語，要如何使「符合台灣現狀」與「人民行使主權之範圍與國家定位」直接連結沒有客觀標準。「符合台灣現狀」雖可理解字面意思，但實際指涉不清楚，顯然不是一般通常智識能力者可得知或共同理解內涵⁴⁴⁸。

⁴⁴⁶ 中央選舉委員會，〈為本會與辜寬敏間因公民投票法事件之行政訴訟（案號：109 年度訴字第 01486 號），檢送行政訴訟答辯狀更正版，惠請協助抽換，請查照。〉，中選法字第 1103550014 號，2021 年 1 月 13 日，頁 19 - 21。

⁴⁴⁷ 同上，頁 21 - 23。

⁴⁴⁸ 同上，頁 22。

中選會主張，2004 年「對等談判」公投，當時依據公投法原第 17 條，總統經行政院院會決議交付公投，不用經中選會審核程序，屬機關提案，與此案是人民提案不同，沒有違反平等原則、行政自我拘束原則⁴⁴⁹。

(二) 準備程序

表 6-2-7 「臺灣制憲公投案」起訴時程

時間	台灣制憲基金會	中選會	臺北高等行政法院
2020 年 10 月 23 日 (五)	中選會駁回公文發文		
2020 年 11 月 19 日 (四)	委任黃帝穎等律師		
2020 年 11 月 27 日 (五)	行政訴訟起訴狀 (初稿)		
2020 年 12 月 14 日 (一)	行政訴訟起訴狀 (遞狀) 記者會		收文、分案 (字號、股)
2020 年 12 月 22 日 (二)	行政訴訟截止日		
2020 年 12 月 25 日 (五)	擬妥釋憲聲請書		
2021 年 01 月 08 日 (五)		行政訴訟答辯狀	
2021 年 01 月 13 日 (三)		行政訴訟答辯狀 (更正版)	
2021 年 03 月 12 日 (五)	修訂釋憲聲請書		
2021 年 03 月 22 日 (一)	釋憲聲請書 (遞狀)		
2021 年 04 月 27 日 (二)		行政訴訟答辯二狀	
2021 年 05 月 04 日 (二) 10:00	首次開庭瞭解法官方向 (釋憲或續審)，再研議後續補充狀。		準備程序庭、調查證據
2021 年 05 月 11 日 (二)	閱卷 (聽證卷、本院卷)		
2021 年 05 月 28 日 (五)	綜合辯論意旨狀 (遞狀)		
2021 年 06 月 23 日 (三)		言詞辯論意旨狀	
2021 年 07 月 28 日 (三) 10:30			言詞辯論

⁴⁴⁹ 同上，頁 23 - 24。

2021 年 08 月 26 日 (四) 10:30			判決
-------------------------------	--	--	----

資料來源：財團法人台灣制憲基金會，2021。

(三) 判決結果

2021 年 8 月 26 日，北高行對於「臺灣制憲公投案」做出判決，駁回提案方起訴，並針對「議題一：本案是否屬於重大政策之創制？」、「議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項項首所稱屬憲法規定下之公投案？」、「議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意？」三項議題表示判斷。

1、議題一：本案是否屬於重大政策之創制？

北高行判斷，公投法乃奠基在憲法架構下，不能抵觸憲法。公投法第 2 條第 2 項第 3 款「重大政策之創制」不能違反憲法或跳脫憲法規範。公投法第 30 條第 1 項第 3 款「有關重大政策者，應由總統或權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。」如果重大政策要求達成內容，不是總統權責範圍，縱使公投通過，也難有拘束力，作為公投提案就沒有實益⁴⁵⁰。

檢視憲法與憲法增修條文，總統職權有元首權、軍事統帥權、公布法令權、締結條約權、宣戰及媾和權、宣布戒嚴權、赦免權、任免官員權、授與榮典權、發布緊急命令權、權限爭議處理權、國家安全大政方針決定權、國家安全機關設置權、立法院解散權、提名權、任命權等，為憲法上之行政機關。總統憲法權限並沒有「推動制定憲法」，就算公投通過也沒有法律拘束力，僅是諮詢性公投。此外，總統如何超越憲法架構進行「制憲準備行為」，仍有疑義。此案不適用全

⁴⁵⁰ 臺北高等行政法院，〈臺北高等行政法院判決〉，109 年度訴字第 1486 號，2021 年 8 月 30 日，頁 15 - 16。

國性公投「重大政策之創制」，不符合公投法「重大政策之創制」的「創制」要件⁴⁵¹。

2、議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項項首所稱屬憲法規定下之公投案？

北高行判斷，憲法具有最高性，任何法律與制度，包括國民主權或直接民權行使，均應不牴觸憲法框架。依據憲法與憲法增修條文，我國是代議民主憲政體制，而人民得行使創制權與複決權，立法院因此制定公投法，以對國家重大政策等直接表達具有拘束力意見。我國公投法明顯是憲法秩序內的公投，公投法第 2 條規定的公投事項，屬於法律位階以下公投，人民應遵循憲政體制，在立法所定範圍內行使公投權。無論是推動制憲、憲法政策或制憲準備行為，都在憲法框架外，不得作為公投標的⁴⁵²。

針對憲法修改程序，憲法增修條文已有明文規定。憲法修正案，包括修改部分或全部憲法條文，其提案創制屬於立法院職權，由立法委員代議行使，人民僅有投票複決權，沒有投票創制權。公投法第 2 條第 2 項提及「依憲法規定外」，為的是將違憲與憲法已明確規定事項，排除於公投事項外。憲法增修條文已明確規範憲法修改程序，公投法不能另行訂定憲法修改途徑，因此 2018 年公投法修正時才刪除原列第 4 款「憲法修正案之複決」，同時也將「依憲法規定外」訂於序文⁴⁵³。

此案訴求與目的，疑似藉由制憲與修憲模糊界線，希望繞過現行修憲程序，透過公投直接形成國家意志，重新制定憲法。以體制內公投制度，欲達成體制

⁴⁵¹ 同上，頁 17 - 18。

⁴⁵² 同上，頁 13 - 16。

⁴⁵³ 同上，頁 14 - 15。

外「重新制定憲法」，此與我國憲政體制下採代議民主原則相牴觸。憲法僅有明文規定修憲程序，沒有制憲程序，中選會在依法行政拘束下，認定此案新增「制憲」程序，不符公投法第 2 條第 2 項規定的序文，此認定沒有違憲情事⁴⁵⁴。

3、議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意？

北高行判斷，公投法不能牴觸憲法，中選會為公投法主管機關，依法具有公投提案是否牴觸憲法審查權限。中選會於收到公投提案或補正提案後，有審查公投提案是否「非第 2 條規定之全國性公投」的審查權限。用詞辦法乃為執行母法細節性、技術性的規定，沒有逾越授權範圍。這些規範可避免人民因個人立場、智識等差異出現對公投提案理解落差，使得投票時客觀行為違背人民主觀意志，或公投提案執行結果與人民想像不同，反而違背公投法直接民主立法原意，中選會適用這些規定作成處分。

「推動」一詞文義寬泛，為一般通常智識能力者所無從得知其重大政策的具體內容。「符合台灣現狀」除文義不明外，還有因個人對「現狀」認知不同而有另作其他解釋的可能。對於在現行憲法與憲法增修條文架構下所適用的「台灣現狀」，究應如何與此案所稱的「台灣現狀」加以區辨，實有模稜兩可空間。

至於 2004 年陳水扁依公投法第 16 條所提出強化國防、對等談判公投，北高行認為，陳水扁當時是依據公投法第 17 條（現為第 16 條），總統將國家安全權責事項交付公投，與此案依據公投法第 2 條第 2 項第 3 款人民提案，要件不同，不能相提並論。2004 年公投法還沒有像現行公投法第 9 條第 4 項「主文與理由書之文字用詞、字數計算、語法及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。」規定，也還沒訂用詞辦法，中選會自不可能審查當時公投提案。因此，中選會沒

⁴⁵⁴ 同上，頁 16 - 19。

有違反平等原則與行政自我拘束原則。

六、「台灣新憲聯合陣線」成立

雖然「臺灣制憲公投案」遭中選會駁回，不過「台灣制憲基金會」進而於 2021 年 1 月 23 日號召百餘團體組成「台灣新憲聯合陣線」，希望讓臺灣制憲運動常態化與組織化。

叁、臺灣制憲路徑

一、臺灣制憲公投案

辜寬敏領銜提出「臺灣制憲公投案」設想兩階段實現臺灣新憲法：

第一階段：民間啟動「臺灣新憲法運動」

第一階段，由民間啟動「臺灣新憲法運動」，推動「臺灣新憲法意向公投」，詢問人民制定臺灣新憲法意願。公投需歷經三項步驟，第一項步驟是提案門檻需達 1,931 人。第二項步驟是連署門檻需達 28 萬 9,667 人。第三項步驟是投票至少需有 500 萬人投下同意票，且同意票數多於不同意票。

如果公投過關，代表至少 500 萬人支持臺灣制定新憲法，形成第二階段制憲工作的重要社會基礎與政治正當性。

第二階段：政府接手「臺灣新憲法制定工程」

第二階段，由政府接手「臺灣新憲法制定工程」，擘劃新憲藍圖並完成立法程序。第二個階段則需歷經三項步驟，第一項步驟是「召開國是會議」，廣邀社會各界人士參與，討論臺灣新憲法的共同原則與制定程序。第二項步驟是「召開制憲會議」，讓人民選舉制憲會議代表，研擬臺灣新憲法草案。第三項步驟是「舉辦公民投票」，正式通過臺灣新憲法⁴⁵⁵。

二、〈新憲聲明〉連署行動

〈新憲聲明：三十年未竟業，台灣需要新憲法〉連署行動，提出通往新憲之路五種路徑：

甲案：以修憲啟動制憲

首先進行下修現行修憲門檻前置行動，經由新的修憲程序，訂定「制憲條款」，規範選舉制憲會議代表與召開制憲會議期程。

乙案：公投廢中華民國憲法再制憲

臺灣住民自決公投「廢除中華民國憲法」，接著再制定新憲法。

⁴⁵⁵ 財團法人台灣制憲基金會，《與其等待，不如去創造吧！——催生一部屬於台灣的新憲法》（臺北市：台灣制憲基金會，2020），頁 25 - 26。

丙案：由立法院草擬新憲法草案交付公民複決

此參採科索沃經驗，科索沃原為南斯拉夫其中一省。1990年7月，科索沃議會發表獨立宣言，卻被南斯拉夫憲法法庭宣判違憲。2007年11月，科索沃議會選舉，民主黨獲勝。2008年2月17日，科索沃新任總理於議會中發布與通過《科索沃獨立宣言》。科索沃新憲法，經議會制定、通過（2008年4月）與生效（2008年6月15日）。

臺灣制憲意向公投，我們要制憲，為什麼還要再意向公投呢？就直接公投就好了……國會過半，簡單了嘛，新憲公投為什麼不可以？我們立法院多數阿，我們可以立個法，提出一個決議案，就是要舉辦公投，可以編預算阿。立法院通過……不就可以做了嘛……要不要的問題。(B-10)

丁案：體制外制憲會議

此參採美國建國模式，由政治領導者邀集各區域、族群與領域代表，共同制定與宣告制憲期程、制憲代表選舉方法。

臺灣如參採此模式，可有兩種實踐方式。第一種由全體立委、政黨與各界代表組成制憲會議，通過新憲法草案，交付公投。第二種是立法院議決制憲會議代表產生方式，制憲會議產生後通過新憲法草案，交付公投。

戊案：主權衝撞模式

用臺灣國民主權立法，衝撞《中華民國憲法》中國框架的支配作用。立法院可制定或修訂《國籍法》、《領土法》、《國旗法》、《國號法》、《國歌法》、《中央政

府體制基本法》、《對中關係法》，透過更正或取代《中華民國憲法》與第 1 次修憲相關規定，在憲法法庭不宣告違憲下，建立新的臺灣憲法秩序⁴⁵⁶。



⁴⁵⁶ 經濟民主聯合，〈新憲聲明：三十年未竟業，台灣需要新憲法〉，經濟民主聯合，2020 年 5 月 20 日，<https://sites.google.com/view/making-our-own-constitution/%E8%81%B2%E6%98%8E%E9%80%A3%E7%BD%B2?authuser=1>（2023 年 12 月 30 日）。

第三節 「政治過程論」分析

壹、政治環境

在「政治環境」面，2014年太陽花學運形塑臺灣社會一股強烈意向，止住臺灣政經漸趨靠攏中國態勢，反映在政治板塊上的結果就是2014年直轄市長與縣市長選舉，民進黨獲得13席、國民黨獲得6席、無黨籍3席；2016年總統與立法委員選舉，總統當選人為民進黨籍蔡英文，立法院中民進黨獲得68席、國民黨35席、時代力量5席、親民黨3席、無黨團結聯盟1席、無黨籍1席，民進黨同時取得行政權與立法權，2020年總統與立法委員選舉後仍持續保有優勢地位。

雖然曾經發動臺灣制憲運動的民進黨首度完全執政，不過時空環境已不同於1990年代，近30年臺灣憲政實踐歷程，將中華民國臺灣化，臺灣自由民主憲政秩序儼然成形（但制度上仍鑲嵌中國關聯），使得制定臺灣新憲法未具急迫性，政府主要著重思考如何以既有修憲程序處理重大憲政議題。

2020年，蔡英文政府宣示，並由立法院成立「修憲委員會」，討論基本權利、政府體制等議題，而唯一送出立法院的18歲公民權修憲案，最後因高門檻因素未通過公民複決。

貳、推動主體

在「推動主體」面，此時期有民間團體、政黨等投入臺灣制憲運動。民間團體主要發動者有「公民憲政會議推動聯盟」、「全國憲改聯盟」、「喜樂島聯盟」、「台灣制憲基金會」、「台灣新憲聯合陣線」，其餘另有「台灣新世紀文教基金會」。

「台灣守護民主平台」、「台灣人權促進會」、「台灣國家聯盟」、「台灣教授協會」、「永社」、「甲午變天」、「公投護台灣聯盟」、「台灣獨立建國聯盟」、「台灣國辦公室」、「綠色公民行動聯盟」、「公民監督國會聯盟」、「21世紀憲改聯盟」、「世界台灣人大會」、「基進黨台中分部」、「李登輝基金會」、「台灣基督長老教會」、「台灣北社」、「台灣公民陣線」、「經濟民主連合」、「公民憲政會議推動連線」、「制憲行動聯盟」、「台灣獨立建國選舉連線」、「制憲改國號行動組織」等。

政黨投入臺灣制憲運動有台灣團結聯盟、時代力量、一邊一國行動黨，關注者有民進黨「憲政改革小組」。

參、社會動能

在「社會動能」面，2014年太陽花學運，事件起因雖然源自於立法院強行審查通過《海峽兩岸服務貿易協議》，深層因素仍在於臺灣社會企盼經貿體系不過度仰賴中國，建立獨立自主的政經結構，顯現在太陽花學運學生將「要求召開公民憲政會議，讓全民共同參與」作為訴求之一。此外，太陽花學運期間於立法院外召開的「公民憲政會議草根論壇」，濟南路場公民列出12大必須討論的議題中，前3大就是國家定位、修憲與制憲、中國因素。

太陽花學運產生的動能，催出第四波臺灣制憲運動，民間團體持續以研討會、記者會、論壇、投書、座談會、請願遊行、講座、聲明、宣言、議題網站等形式號召全面憲改的必要性，並召開「2015臺灣憲改藍圖會議」、「海內外台灣國是會議」，推出《公民參與憲法改革程序法草案》。2020年，公民社會進一步提出「臺灣制憲公投案」希望推進臺灣制憲運動進程，並持續草擬臺灣新憲法草案。

時代力量等新興政黨也將國家正常化、人民制憲等內涵納為創黨基本政策

主張。

肆、運動結局

在「運動結局」面，第四波臺灣制憲運動推展期間，從內部因素而言，中國立憲主義派雖已趨於少數⁴⁵⁷，臺灣立憲主義派漸趨成為主流價值。臺灣憲政民主運作約 30 年，而一個民主政體通常有利於憲法的恆久性⁴⁵⁸。民進黨政府採取融合中華民國憲政體制的改良式臺灣立憲主義，因此制定臺灣新憲法成為不具急迫性的政治議程，中選會與高等行政法院對於「臺灣制憲公投案」適法性採取較為保守的裁量⁴⁵⁹，而體制內 18 歲公民權「局部修憲」結果，亦因現行憲法修改程序門檻過高而未通過。



⁴⁵⁷ Max Ko-wu Huang, “The Dilemmas of Becoming Chinese in Taiwan,” *The China Review* 23, no. 2 (May 2023):162-163.

⁴⁵⁸ Dag Anckar, “Democracy and Constitutional Endurance,” *Taiwan Journal of Democracy* 10, no. 1 (July 2014):39.

⁴⁵⁹ Elie Mystal, *Allow Me to Retort: A Black Guy's Guide to the Constitution*(New York: The New Press, 2022), 245.

第七章 結論

第一節 研究發現

壹、第一波臺灣制憲運動（1945-1987）

1947年二二八事件過後，臺灣人民對於國家認同、臺灣與中國關係主張出現轉折，從「臺灣自治」轉為「獨立建國」呼聲興起。廖文毅等人在威權統治的臺灣島內活動受限，因而往上海、香港發展，又考量到臺灣獨立或公投必須透過聯合國，需努力讓美國與日本出面提案與支持，因此將基地設立在日本，首先於1950年5月17日成立「臺灣民主獨立黨」，主張在聯合國監視下公投臺灣地位。

1950年9月8日，美國國務卿艾奇遜（Dean Gooderham Acheson）於聯合國總會提案「臺灣地位問題」獲通過列議程，後因中共介入韓戰而被擱置。廖文毅領導的「臺灣民主獨立黨」在日本透過《亞細亞》季刊（《臺灣民報》月刊）、《文藝春秋》月刊、二二八革命紀念會等媒介與活動，並向美國、聯合國、1955年「亞非會議」與「日內瓦高峰會」請願，傳達臺灣地位未定論、臺灣中立、公投臺灣地位訴求，遊說錫蘭總理等人為臺灣發聲。1952年11月、1954年11月舉行的第一屆與第二屆「世界聯邦亞洲會議」，廖文毅皆為臺灣代表，表達由聯合國以和平方式公投臺灣歸屬，臺灣問題解決成為國際和平重要議題。

1955年9月1日，形式上有臺灣24縣市議員的「臺灣臨時國民議會」成立，希望成為代表臺灣人民發聲的政治主體，主張反蔣、反共、中立，目標是從中華民國政府中解放臺灣，建立獨立自主的臺灣共和國。同日「《臺灣共和國臨時憲法》起草委員會」組成，啟動草擬《臺灣共和國臨時憲法》與《臺灣共和國

臨時政府組織條例》工作。同年11月27日，「臺灣臨時國民議會」通過《臺灣共和國臨時政府組織條例》，同年12月8日選出「臺灣共和國臨時政府」大統領廖文毅、副大統領吳振南，於1956年2月28日就職，發表〈臺灣共和國獨立宣言〉，正式成立「臺灣共和國臨時政府」。1956年1月15日，「臺灣臨時國民議會」改名為「臺灣共和國臨時國民議會」。

1956年9月1日，《臺灣共和國臨時憲法》公布，待臺灣獨立後由正式國民議會通過實施，這是臺灣憲政發展史上最早強調臺灣主權與人民制憲權的類憲法。《臺灣共和國臨時憲法》公布後，廖文毅領導的「臺灣共和國臨時政府」持續以請願書、手冊，向聯合國、在日臺人等訴求，更完成《臺灣民本主義》一書，作為臺灣獨立建國的指導綱領與政策藍圖。廖文毅進一步以「臺灣共和國臨時政府」大統領身分展開外交出擊，除任命東南亞特使、投書《遠東經濟評論》等國際媒體，也親自出席1957年8月30日馬來西亞聯邦獨立典禮，並於1959年與1961年展開全球巡迴宣傳之旅，向海牙國際法庭起訴臺灣地位問題，然而期盼前往美國與聯合國請願均未成功。

到了1960年1月2日，廖文毅再成立「臺灣獨立統一戰線」，以統一領導與擴大能量。1961年2月28日，「臺灣自由獨立黨」在大阪組成，呈現「臺灣共和國臨時政府」兩黨政治運作型態。

從「臺灣臨時國民議會」，到「臺灣共和國臨時政府」與發表獨立宣言，再到《臺灣共和國臨時憲法》，雖有程序具足獨立建國架式，實際上僅有招牌與名號，並未獲得臺灣島內人民普遍呼應，政治實力、代表性與存在意義有限。在國民政府策反團隊成員、內部衝突，以及未獲國際社會承認、廖文毅返臺下，使得第一波臺灣制憲運動後繼乏力，走向衰退。

即使如此，第一波臺灣制憲運動影響後繼者連番行動，1964年9月20日，彭明敏、謝聰敏與魏廷朝3人發表〈臺灣人民自救運動宣言〉，提出「重新制定憲法」、「保障基本人權」等目標。1971年1月10日，雷震將〈救亡圖存獻議〉

呈送政府部門，提出制定新憲法，國號改為「中華台灣民主國」等改革建議。1975年，許世楷個人書寫完成《臺灣共和國憲法草案》，不過當時未公開發表。

從「政治過程論」分析，在「政治環境」面，戰後臺灣實施威權統治，限縮人民言論、思想與參政等基本權利，島內不易施展臺灣獨立建國運動。國際環境，冷戰局面逐步確立，美國加強與國民政府合作，確保中華民國在國內外的地位。廖文毅雖選定日本作為運動基地，但未獲得美日等國際支持。在「推動主體」面，廖文毅等人相繼組織「臺灣民主獨立黨」與「臺灣自由獨立黨」，組成「臺灣臨時國民議會」與「臺灣共和國臨時政府」，設立「臺灣共和國臨時政府」駐東南亞特使，在印尼組織「臺灣同心會」。最後於1960年再組建「臺灣獨立統一戰線」與「臺灣問題研究會」，擴大組織幅度。

在「社會動能」面，戰後臺灣遭遇二二八事件與白色恐怖等事件，加深廖文毅等臺灣獨立建國運動者行動決心。廖文毅與「臺灣共和國臨時政府」積極從事出席國際活動、發表獨立宣言、公布臨時憲法、持續國際投書、向聯合國請願、出版願景專書、展開全球宣傳、國際法庭起訴等行動。在「運動結局」面，第一波臺灣制憲運動位處第四波、第五波與第六波全球新憲浪潮中。島內些許地下活動，日本等海外行動密集，均未形成廣泛風潮與普遍共識，但成功讓臺灣地位問題變成國際和平的重要議題，也誕生首部新憲法、新國旗與新國歌，更影響1960年代至1970年代彭明敏、謝聰敏與魏廷朝師生三人，以及雷震、許世楷等改革訴求與憲法書寫行動。

貳、第二波臺灣制憲運動（1987-2000）

1980年代末，臺灣解除戒嚴，進入威權解體與民主轉型階段，降低主張臺灣制憲風險。1988年，海內外臺獨運動者咸認時機已到，陸續著手起草臺灣新

憲法，《自由時代周刊》刊登許世楷於1975年起草的《台灣共和國憲法草案》。民進黨立委於立法院質詢要求制定新憲法，學生組織舉行集會，民進黨次級團體提出制憲主張，吹起臺灣制憲號角。

1990年3月，野百合學運爆發。野百合學運發生前，「台大學生民主行動聯盟」前往國民黨黨部陳抗，訴求召開制憲會議。野百合學運發生期間，廣場文宣最早訴求即為「召開制憲會議」，清大校園可見「召開制憲大會」陳抗海報。國民黨內亦出現召開「國民制憲會議」呼聲，希望1993年起實施「中華民國第二共和」。

國是會議倡議階段，各黨派立委與國代皆有將其定位於制憲會議或制憲預備會議之主張，亦有無黨籍與民進黨籍省議員提出應研擬「制憲時間表」。律師界、智庫等出現制定臺灣新憲法建言，並提出版本草案供社會討論，也影響中國民運團體提出制定聯邦憲法構想。臺大學生則在校園組成「憲改會」，思考憲改藍圖與行動。

為因應國是會議召開，民進黨「憲政研究小組」提出「二階段制憲論」，第一階段在國是會議提出《民主大憲章》，作為在野黨派共同基本立場，第二階段在國是會議結束後續推制定新憲法。國是會議期間，在野黨派以總統直接民選、國會提前改選為優先爭取目標，制憲議題最終未成為全體共識結論。

國是會議召開前後，海外社團與臺僑以討論會、籌備會、建言、討論會、小組等方式，實踐臺灣新憲法制定工作。國是會議後，民進黨組成「制憲運動委員會」，辦理「憲政改造說明會」，提出《1007事實主權提案決議文》與制憲宣言，設定1991年為憲政改造年，預備召開「全國民間憲政會議」。1991年4月，民進黨發起「反對老賊修憲」大遊行，接著開啟「人民制憲——全國巡迴列車」，將制憲運動組織化與普及化。

1990年末至1991年上半年，學術界與民間團體號召一系列行動，「學生12·25行動聯盟」向國民大會請願，「台灣教授協會」等發表共同聲明。「台灣學生、

教授制憲運動聯盟」啟動「制憲列車」演講活動與出版刊物，部分學生在臺大校總區門口展開絕食，「全國學生運動聯盟」從政大開始展開各校連線靜坐。「在野改革派聯盟」成立「保衛台灣委員會」。民間動能促成1991年5月25日至5月26日「全國民間憲政會議」，以及8月24日至8月26日「第一次人民制憲會議」召開，達成確立制憲原則與整合民間版本功能。

民進黨以「第一次人民制憲會議」通過的《台灣憲法草案》，作為第二屆國大選舉候選人共同政見，成立「全國新憲助選團」，並將制憲公投立場納入黨綱。「台灣教授協會」選前則發起候選人簽署「誓約書」，要求候選人履行制憲承諾。然而，1991年12月21日民進黨第二屆國大選舉結果未達總席次四分之一，沒有修憲否決權，體制內難以推進制憲訴求，因此將《台灣憲法草案》化整為零為三十多項修憲提案，優先處理總統直接民選與廢除國民大會兩議案。

國大選舉落敗後，民進黨對於制憲的行動，主要以立法院黨團、國大黨團、次級團體「台灣新憲法研究室」與「正義連線」，以及施明德所發起「新台灣重建委員會」為主體，透過提案、研究小組、宣言、巡迴演講、出版等方式推廣。到了1993年，民進黨對於主張制憲力道明顯減低，轉向採取體制內修憲與體制外制憲同步並進模式，主力重心漸往體制內修憲路線靠攏，主訴求放在總統直接民選，體制外制憲則作為社會運動倡議。

學術界與民間團體持續以研討會、請願、大遊行、宣言延續制憲運動。「台灣國民制憲運動委員會」藉由講習、陳抗、傳單、街講、演講等方式，為1994年6月24日至6月25日召開「第二次人民制憲會議」暖身。這次會議在海外黑名單人士陸續返臺參與下，微調《台灣憲法草案》，甄選新國旗與新國歌，發表〈第二次人民制憲會議宣言〉，舉行「新國民、新國家之夜」。

從「政治過程論」分析，在「政治環境」面，1980年代末至1990年代初，臺灣威權體制漸次解體，走向民主轉型路程，制憲主張等社會力與政治力湧泉而出，設法在體制外與體制內推進改革。在「推動主體」面，自海外民間團體，

再到國內學生組織、民間團體、次級團體、政黨等，紛紛投身臺灣制憲運動，團體百花齊放。

在「社會動能」面，第二波臺灣制憲運動主要由野百合學運捲起，學生領頭拓展海報張貼、青年集會、陳抗請願、制憲列車、校園靜坐等行動。學術界、律師界、智庫、社團等公民社會，也以傳單、宣言、討論會、演講會、座談會、研討會、誓約書、宣達團等進行廣宣，且接連召開「全國民間憲政會議」、「第一次人民制憲會議」、「第二次人民制憲會議」。體制內議會機關立法院、國民大會、臺灣省議會，跨黨派民代不約而同提出召開制憲會議、研擬制憲時間表等呼聲。在「運動結局」面，第二波臺灣制憲運動位處第七波全球新憲浪潮中，在臺灣立憲主義與中國立憲主義競合下，體制內「多次漸進修憲」模式成為主旋律，將「局部修憲」焦點置於國會全面改選、總統直接民選等民主化進程議案，體制外則再次出現新國旗與新國歌，以及近 10 部臺灣新憲法草案。

參、第三波臺灣制憲運動（2000-2014）

2003 年 9 月，陳水扁提出「2006 年催生臺灣新憲法」政策目標，陳水扁思考以新憲跳脫傳統制憲與修憲詞語之爭，主要更動政府體制、權力分立、選舉制度、政府層級等憲政體制層面，不涉及更改國號，激發公民社會理性辯論，希望在國會過半下，採近乎制憲規模畢其功於一役，以公投方式決定新憲法。

府院黨補充強調，民進黨會先於黨內成立「新憲法小組」，研擬憲政議題與說帖，讓社會明瞭民進黨憲政藍圖。新憲改革幅度需要視 2004 年總統與立委選舉政黨重組結果而定。未來催生新憲可以是政府、民間或政黨發動，內容需要社會討論、在野黨協商溝通，至於國旗、國號、主權與領土問題，陳水扁等民進黨員，都需遵守《台灣前途決議文》表述，不會違反「四不一沒有」承諾。

民進黨於選前舉辦大遊行，提升臺灣制憲議題能見度。部份民進黨人則寄望臺灣新憲法能明確界定領土範圍，實現臺灣共和國之國家定位。國民黨與親民黨則回應，現行修憲程序即可處理任何改變臺灣現況的憲政議題。美國政府則重申陳水扁「四不一沒有」宣示應嚴肅與認真看待。日本政府則憂心是否會影響臺海兩岸、亞太地區的和平與安定。

2004年總統選舉過後，考量到選舉紛爭、朝野對立、中國威脅、美國關切等因素，陳水扁採取兩階段憲政改造工程方式推動臺灣新憲法。第一階段於2005年6月，由任務型國大修憲，處理國民大會廢除、國會席次減半、國會選舉改為單一選區兩票制、修憲案改為國會提案與公民複決等議題。在第一階段，公民社會以民間制憲論壇、誓師大會、聲明、巡迴宣導列車、國際研討會、國會選舉主軸、大遊行等形式積蓄臺灣制憲能量。

第二階段憲政改造工程，陳水扁構想應由下而上、由外而內、先民間後政黨，2006年誕生民間版《台灣新憲法草案》，社會條件成熟下2007年舉辦「新憲公投」。臺灣要走獨立、正名、新憲與發展之路，第二階段憲政改造工程應通盤檢討與修正過往「大中國意識形態」主權概念，改以「主權屬於臺灣人民」新國家主權論述全面推動憲改，處理總統制或內閣制、三權分立或五權憲法、公民權年齡降低至18歲、募兵或徵兵、原住民專章、勞動三權入憲與基本人權保障等議題。領土範圍，臺灣現行憲法完全不符現實，必須慎重考慮如何處理。改國號、變更領土、改國旗等涉及主權嚴肅敏感議題，先採取開放態度，任何主張與版本最後仍需經新的國會與公民複決程序進行。

陳水扁本來希望組成「憲政改造委員會」，但不被在野黨支持，於是另於2005年8月1日設置「憲改辦公室」，進行新憲草案蒐集與研究、公民教育、修憲公投等目標。「憲改辦公室」透過各中央與地方政府、社團等，舉辦數百場演講會與座談會。行政院則於機關講習與訓練中，鼓勵各鄉鎮市公所在村里民大會推廣憲改，並協助地方性憲改聯盟組成。然而，因為政治環境限制，部分憲改計畫

後來並未實現，包括公布總統府版憲法草案、建立政府間溝通聯繫機制、動支各部會憲政法治預算項目、成立新的基金會等，甚至「憲改辦公室」成立不到6個月就被立法院要求解散，2006年8月結束運作。

民進黨內部則有不同主張，民進黨「新潮流系」認為民進黨政府已經承認中華民國，不必再推動正名制憲。「世代論壇」認為，臺灣現行憲法是正當的，不需要再制憲。只要2007年底修憲成功，等於已經進入「中華民國第二共和」或「臺灣共和」。由於黨內未形成共識，民進黨並未確定黨版憲改草案。2007年，民進黨全代會通過〈正常國家決議文〉，盼早日完成正名與制憲，因適逢2008年總統選舉前夕，在黨內形成過程中亦引起一番爭論。

總統府鼓勵各民間社團，投入憲政改造工程，協助綜整過往各家制憲版本，提出一部民間最適草案版本。「21世紀憲改聯盟」受總統府經費贊助支持成立，在不設限議題下舉辦約百場各式討論會，形成憲法改革內容。民間社團也表達，制憲目標不應輕言放棄，國號、領土、政府體制等都應調整，如制憲途徑遭遇困難，可勉為接受修憲途徑，但要爭取有利的修憲內涵與項目。公民社會持續以宣導、演講、登山、結社、研討會、書寫憲法、模擬公投等方式，加溫臺灣制憲運動。

從「政治過程論」分析，在「政治環境」面，2000年臺灣首度出現政黨輪替，民進黨取得執政權，而在立法院未獲得過半數席次。民進黨政府雖然具有議程主導、資源分配、組織建立等執政優勢，卻不易在國會施展改革議題。國際關係上，美國始終關切陳水扁對於「四不一沒有」承諾。在內外環境考驗下，陳水扁於2003年拋出2006年「催生臺灣新憲法」政策目標，「國親政黨聯盟」總統候選人連戰也提出「新憲三部曲」、「十大原則」，「新憲」成為2004年總統選舉重要議題。2004年總統選舉結果，陳水扁僅以極小差距險勝連任，最終選擇以兩階段憲政改造方式，推動臺灣新憲法工程。在「推動主體」面，主要為政黨，尤其是台聯與民進黨，民進黨成立「新憲法小組」，總統府設立「憲改辦公

室」，「21世紀憲改聯盟」等公民團體，則在總統府鼓勵與支持下，投入民間憲政改造運動。

在「社會動能」面，基於穩固綠營群眾、拓展政治版圖、實現政黨主張考量，台聯與民進黨相繼於2004年總統選舉前提出制定臺灣新憲法訴求。從2004年總統選舉到立委選舉，台聯陸續推出連署、論壇、講座、研討會、遊行、戶外開講、模擬公投等活動。民進黨於總統選舉前發動大遊行等造勢活動，創造制憲聲量，但選後面臨選舉紛爭、朝野對立、中國威脅、美國關切等因素，陳水扁最終以兩階段方式推動臺灣新憲法，第一階段採修憲途徑，第二階段由「憲改辦公室」處理新憲草案蒐集與研究、公民教育、修憲公投等工作，透過行政部門、地方組織等，舉辦數百場演講會與座談會。「21世紀憲改聯盟」舉辦論述、工作坊、公民會議、演講、座談、研討會、媒體傳播等百場活動，其他團體也持續推展年會、研討會、誓師大會、聲明、巡迴宣導列車等制憲活動。

在「運動結局」面，第一階段憲改於2005年進行第7次修憲，完成廢除國民大會、立法委員席次減半至113席、立法委員選舉改為單一選區兩票制、修憲案改為立法院提案與公民複決。第二階段在總統府鼓勵下，公民社會持續推展臺灣制憲運動，但也遭遇牽制力量，使得部分憲改計畫後來並未實現。此時期民間至少產出6部臺灣新憲法草案。

肆、第四波臺灣制憲運動（2014至今）

2014年3月太陽花學運發生期間，臺灣制憲聲浪此起彼落，學生訴求召開公民憲政會議解決憲政危機，獲得台灣人權促進會等諸多公民團體回響，民進黨也成立「憲政改革小組」，呼應民間希望檢討政府體制與憲政制度的期望。在太陽花學運鼓舞之下，公民社會以自主團體、發表宣言、組織團體、政黨政綱、

選舉連線、研討會議、請願遊行等方式，訴求臺灣制憲。

「台灣守護民主平台」等 20 多個公民團體，2014 年 11 月成立「公民憲政推動聯盟」，於全國各地舉辦草根論壇，2015 年 5 月與「全國憲改聯盟」合辦「2015 臺灣憲改藍圖會議」，2016 年 3 月推出《公民參與憲法改革程序法草案》。

2016 年民進黨全面執政，執政團隊考量民眾較關心經濟與產業、食品安全、年金與財政等改革，蔡英文政府第一個任期未進行憲政改革工程。公民社會持續進行講座、遊行、座談會、聲明、網站、立法草案、組成小組、比較憲草、成立政黨等倡議行動，並誕生「喜樂島聯盟」、「台灣制憲基金會」等專責臺灣制憲運動團體。美國政界則認為，臺灣如欲制定新憲法，需要準備好說服美國朝野政府及輿論。

2020 年民進黨依然全面執政，蔡英文政府進入第二個任期，520 就職演說宣示且由立法院成立「修憲委員會」，討論基本權利、政府體制等議題，進行第 8 次修憲。最終，僅有 18 歲公民權修憲案送出立法院，但未通過公民複決。蔡英文政府連任之初，公民社會決定採取積極行動，除了「台灣公民陣線」等 14 個團體聯合發表〈新憲聲明：三十年未竟業，台灣需要新憲法〉連署行動外，辜寬敏更領銜提出臺灣憲政史上首次「臺灣制憲公投案」，使得第四波臺灣制憲運動有別於過往制憲運動在理念倡議、建立組織後，卻終止於制定憲草階段，而是進一步推進至公民投票程序。

2020 年，提案方經諮詢公法學者、中選會委員等意見，研擬公投主文為「您是否同意要求總統推動制定一部符合台灣現狀的新憲法？」理由書中指明臺灣現行憲法出現整體設計殘破、國家定位不清、人權保障不足、政府體制不明與修憲門檻極高等問題。因此，依據公投法第 1 條憲法主權在民原則、第 2 條第 2 項第 3 款「重大政策之創制」，於 4 月 30 日向中選會提出重大政策之創制全國性公民投票案，共計有 3093 位提案人。

中選會收到提案後，安排於同年 7 月 14 日舉行聽證，釐清「議題一：本案

是否屬於重大政策之創制？」、「議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項項首所稱屬憲法規定下之公投案？」、「議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意？」三項議題。聽證結束，經提案方補正公投主文與理由書，中選會於同年 10 月 16 日駁回「臺灣制憲公投案」，提案方決定於同年 12 月 14 日上訴臺北高等行政法院，此案進入行政訴訟階段。不受「臺灣制憲公投案」駁回影響，百餘團體組成的「台灣新憲聯合陣線」於 2021 年 1 月 23 日成立，希望讓臺灣制憲運動常態化與組織化。

「臺灣制憲公投案」從聽證、補正、駁回與訴訟階段，皆圍繞三大議題爭辯：

一、議題一：本案是否屬於重大政策之創制？

提案方主張，此案既非憲法公投層次的領土變更案；憲法修正案；總統、副總統罷免案，也非公投法所排除預算、租稅、薪俸、人事等不能公投事項。此案性質屬於「制憲準備行為」，而非「制憲行為」，可視為重大政策，而公投法沒有限制重大政策不能涵蓋「推動制憲」。重大政策之創制，泰半都屬統治行為。縱使認為此案屬於總統的統治行為，統治行為即使依大法官解釋非由司法裁決，但不代表不能公投，總統的統治行為也是公投監督制衡對象。此案不是完全僅諮詢性的單純統治行為，而是具有法律拘束力的法律行為。此案提案如通過，具體實現方式可以是設置總統府憲改辦公室、開設憲改部落格、召開國是會議等政策作為。

中選會主張，此案對於「制憲」與「修憲」區分判別標準含糊，似乎僅區別有否進行「全盤性」與「非全盤性」的「檢視與翻新」。修憲提案程序，並未限制立法院對憲法進行「全盤性檢視與翻新」。重大政策創制，是一種從無到有的制度，如果人民意見與政府現行政策一致，就沒必要再透過公投肯定，而總統、

立法院、朝野政黨等，已有啟動修憲程序意思，可見「憲法之修正」已成為政府重大政策。統治行為，政治決定重大政策如何推動，該權力行使本質上是一政治問題。總統統治行為交付公投，無論公投結果如何，依然屬於總統統治行為，無從添加總統法律責任。人民行使公投應有界限，統治行為內容不受司法審查，也不應以公投、立法方式越界，不然就會實質妨礙憲法機關權力行使、破壞責任政治。新修正通過的公投法，在立法院審議過程已排除「諮詢性公投」，此案是諮詢性質，無法適用人民公投提案。

北高行判決，若重大政策要求達成內容，非總統權責範圍，即使公投通過，也難有拘束力。檢視憲法與憲法增修條文，總統憲法權限並沒有「推動制定憲法」，就算公投通過也沒有法律拘束力，僅是諮詢性公投。總統要如何超越憲法架構進行「制憲準備行為」仍有疑義。此案不符合公投法「重大政策之創制」的「創制」要件。

二、議題二：本案是否合於公投法第2條第2項項首所稱屬憲法規 定下之公投案？

提案方分析，憲法規定公投案為領土變更案、總統副總統罷免案、憲法修正案。這三種憲法複決，以及預算、租稅、薪俸與人事，是公投法排除作為公投標的事項，此案皆不在內。現行憲法沒有明確區別制憲與修憲，立法院依循修憲程序，對憲法進行「全盤性檢視與翻新（全面修憲）」，還是屬於修憲程序，不是制憲程序。制定憲法公投，屬於體制外的政治行為。憲法只有禁止規範違反「自由民主憲政秩序」，未禁止「制憲行為」。人民藉由體制內規範行使制憲力，創造一部更符合「自由民主憲政秩序」的新憲法，以取代舊有憲政秩序，如此並未違反「自由民主憲政秩序」，亦不侵害憲法「本質重要性」。

中選會認為，《中華民國憲法》未區分「制憲」與「修憲」，只有修憲程序。修憲提案權交予立法院，修憲複決權交予全民公投。人民擁有憲法基礎最終決定權，此無異於「制憲」，沒有必要再另訂制憲程序，或用公投創設制憲程序。此案是「超憲法規定程序」公投案，本不在體制內憲法、公投法規範範圍。此案要求憲法機關規避現行憲法關於修改憲法規定，不符合體制內公投要件。我國憲政體制為代議民主、權力分立原則，人民所提公投案，須在憲法規定機關權限、職權分工規範架構，以及立法院所訂的公投法規定進行。公投法規範的人民公投提案，已經排除修憲擬議公投，無法修改憲法，也沒有超越、繞過憲法規範的效力。

北高行判決，我國是代議民主憲政體制，而人民得行使創制權與複決權，立法院因此制定公投法，以對國家重大政策等直接表達具有拘束力意見。公投法明顯是憲法秩序內的公投，公投法第 2 條規定的公投事項，屬於法律位階以下公投。無論是推動制憲、憲法政策或制憲準備行為，都在憲法框架外，不得作為公投標的。憲法增修條文已有明文規定憲法修改程序，憲法修正案，包括修改部分或全部憲法條文，其提案創制由立法委員代議行使，人民僅有投票複決權，沒有投票創制權。此案以體制內公投制度，欲達成體制外「重新制定憲法」，此與我國憲政體制下採代議民主原則相牴觸。

三、議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意？

提案方主張，公投審查可以分成「形式審查」與「實質審查」。公投法修法刪除公審會實質審查權，中選會僅有形式審查權。中選會對此案進行公投事項認定實質審查，已違背公投法修法初衷。重大政策的創制，乃為人民公投創制後，再交由行政機關做必要處置以實現內容。提案方公投主文「您是否同意要

求總統推動制定一部符合台灣現狀的新憲法？」其「推動制定符合台灣現狀的新憲法」範圍不會過於廣泛，也不會難以理解提案真義。此案公投如通過，標的範圍就是「推動制定新憲法」政策，諸如召開國是會議、召開制憲會議、舉行制憲公投等手段。「推動」一詞，不會過於廣泛。我國實施公投經驗，即曾存在用「推動」一詞作為重大政策公投題目。「符合台灣現狀」指涉臺灣現行《中華民國憲法》與《中華民國憲法增修條文》不是為臺灣量身打造，沒有考量到當前主權行使領域現狀，提供總統在做必要處置以實現公投內容時有更彈性的執行空間，不會有通常智識能力者無法具體得知的情事，該含義在語法結構上沒有另作其他解釋的可能，也不會含混或模稜兩可。憲法第7條明定「平等原則」，此一般法律原則支配國家各機關職權行使。如依據事件本質，無法做不同處理的明顯依據時，就不能進行「差別待遇」。此案中選會應秉持行政自我拘束原則做相同處置。

中選會主張，中選會是公投業務主管機關，本有作成合憲行政處分、合法行政處分的義務。中選會對於全國性公民投票成立與否具有決定權限，審核過程，乃依法定要件逐項檢視，審核程序需以委員會方式決議，命補正前應舉行聽證釐清相關爭點。中選會推敲，主文中「要求總統」與「推動制定……新憲法」屬複合命題。因制憲先於憲法規定，屬於超憲法規定事由，權責未有所歸屬，因此以「總統」權充制憲發動機關，而總統憲法職權，沒有「推動制定……新憲法」職責，不是法定義務，沒有具體範圍。關於「推動」似乎可進行諸多體制外行為，提供總統多樣選擇空間的行為形式，如設立憲政辦公室、開設憲改部落格、舉行國是會議、制憲會議、舉辦制憲公民投票等，文字用語過於寬泛，語意不清、標的不明，使得選民難以瞭解提案真意，非一般通常智識能力者所得而知。「符合台灣現狀」指涉「本於憲法必須與時俱進的原則」、「確認國家主權者——人民行使主權之範圍與國家定位」，這是滾動式、相對程度用語，要如何使「符合台灣現狀」與「人民行使主權之範圍與國家定位」直接連結沒有客觀標準。

「符合台灣現狀」雖可理解字面意思，但實際指涉不清楚，顯然不是一般通常智識能力者可得知或共同理解內涵。2004年「對等談判」公投，當時依據公投法原第17條，總統經行政院院會決議交付公投，不用經中選會審核程序，屬機關提案，與此案是人民提案不同，沒有違反平等原則、行政自我拘束原則。

北高行判決，公投法不能抵觸憲法，中選會為公投法主管機關，依法具有公投提案是否抵觸憲法審查權限。中選會於收到公投提案或補正提案後，有審查公投提案是否「非第2條規定之全國性公投」的審查權限。用詞辦法乃為執行母法細節性、技術性的規定，沒有逾越授權範圍。主文中「推動」一詞文義寬泛，為一般通常智識能力者所無從得知其重大政策的具體內容。「符合台灣現狀」除文義不明外，還有因個人對「現狀」認知不同而有另作其他解釋的可能。對於在現行憲法與憲法增修條文架構下所適用的「台灣現狀」，究應如何與此案所稱的「台灣現狀」加以區辨，實有模稜兩可空間。2004年陳水扁依公投法第16條所提出強化國防、對等談判公投，法源依據與法定要件均與此案不同，中選會沒有違反平等原則與行政自我拘束原則。

從「政治過程論」分析，在「政治環境」面，2014年太陽花學運後，形塑臺灣社會一股強烈止住政經網絡趨向中國態勢，促使2016年與2020年，民進黨同時取得中央行政權與立法權。此時憲政環境，制定臺灣新憲法不再具有急迫性，政府主要思考以修憲途徑處理重大憲政議題，並於2020年啟動18歲公民權修憲案。在「推動主體」面，此時期有民間團體、政黨等投入，並誕生「喜樂島聯盟」、「台灣制憲基金會」等專職推動臺灣制憲運動團體。

在「社會動能」面，第四波臺灣制憲運動由太陽花學運催動，阻止臺灣經貿體系過度依賴中國。民間團體持續以研討會、記者會、論壇、投書、座談會、請願遊行、講座、聲明、宣言、議題網站等方式訴求憲政改造，並召開「2015臺灣憲改藍圖會議」、「海內外台灣國是會議」，推出《公民參與憲法改革程序法草

案》，2020 年更進一步提出「臺灣制憲公投案」，持續草擬臺灣新憲法草案。新興政黨時代力量，則將國家正常化、人民制憲等內涵，納為創黨基本政策主張。

在「運動結局」面，民進黨政府採取融合中華民國憲政體制的改良式臺灣立憲主義，中選會與高等行政法院駁回「臺灣制憲公投案」的提案，而體制內 18 歲公民權「局部修憲」結果，也因現行憲法高門檻而未通過。

伍、臺灣制憲運動生命週期模型

本文分析 1945 年國民政府統治臺灣後，臺灣開始興起一波波制憲運動浪潮，總結前後四波臺灣制憲運動，歸納出「臺灣制憲生命週期模型」，週期因素在於憲政危機與制憲關聯，解釋臺灣制憲運動起伏週期循環與內外演化歷程。

從 1945 年至今，臺灣制憲運動出現四個週期，共有的特徵包含皆歷經「理念倡議」、「組織建立」、「憲草制定」等階段。

第一波臺灣制憲運動（第一個週期），從 1945 年至 1987 年，此週期起源於二二八事件後，意欲擺脫中國威權殖民統治，強化臺灣獨立建國意向，肇建臺灣制憲運動的開端，也觸發往後一波波臺灣制憲運動。

第二波臺灣制憲運動（第二個週期），從 1987 年至 2000 年，此週期起源於破除中國法統，並在民主轉型階段建立臺灣民主正當性。

第三波臺灣制憲運動（第三個週期），從 2000 年至 2014 年，此週期起源於抵抗中國武力威脅與重整國內政治版圖。

第四波臺灣制憲運動（第四個週期），從 2014 年至今，此週期起源於擺脫臺灣過度連結中國的政經結構。

臺灣制憲運動出現的前提在於臺灣出現重大憲政危機，而此危機通常涉及憲政制度朝向中國憲政主義傾斜，意欲透過臺灣制憲運動，建立臺灣憲政主義。

第二波與第四波臺灣制憲運動的驅動，更與學生運動的發生相契合。雖然各波臺灣制憲運動並未一舉制定臺灣新憲法，但每一波運動幾乎都程度不等地衝擊既有憲政體制，而主政者在考量國際地緣與強權政治下，最終選擇以「局部修憲」溫和與漸進方式，回應、吸納、轉化與減壓臺灣制憲運動產生的能量。

臺灣制憲運動並未告終，相反地，其原動力始終蟄伏在臺灣社會，持續積累制憲經驗與能量，等待時機到來時豐沛湧現。

內部要有高度的社會共識，同時要有對於制憲有高度使命感的政治部門、群體，或具有最高影響力政治位階的人來去推動，才有可能形成一個具有意義，會產生期待結果的運動。現實上，此條件產生，又受到外部因素直接、強烈的影響，就是美中態度可能因此採取的作法？他們是鼓勵、尊重，還是壓制？

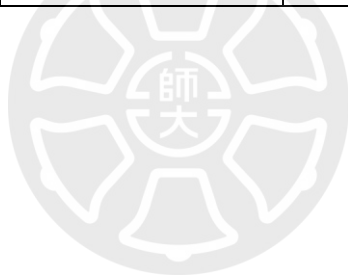
內部與外部，交互影響。臺灣內部，政黨或總統有非常強烈使命感與意志，很有規劃與節奏把制憲當成政治議程與目標，全力推動，對於社會共識形成會有很大、正面效果。

制憲倡議，沒有從臺灣社會消失。只是要讓它成為有意義，持續累積能量的運動，外部、內部（交互影響），才可能成為具有意義的運動，即可能成功，而不只是倡議。(C-5)

表7-1-1 臺灣制憲運動浪潮比較

浪潮	第一波	第二波	第三波	第四波
時間	1945年至1987年	1987年至2000年	2000年至2014年	2014年至今
波潮	長波	短波	短波	演進中
政體	威權政體	民主轉型 → 民主政體	民主政體	民主政體
執政黨	國民黨	國民黨	民進黨 → 國民黨	國民黨 → 民進黨
運動區域	日本、臺灣	臺灣	臺灣	臺灣
運動目標	獨立建國	憲政改革 獨立建國	憲政改革 國家正常化	憲政改革 國家正常化
運動進程	<input checked="" type="checkbox"/> 理念倡議 <input checked="" type="checkbox"/> 組織建立 <input checked="" type="checkbox"/> 憲草制定 <input type="checkbox"/> 公民投票 <input type="checkbox"/> 新憲施行	<input checked="" type="checkbox"/> 理念倡議 <input checked="" type="checkbox"/> 組織建立 <input checked="" type="checkbox"/> 憲草制定 <input type="checkbox"/> 公民投票 <input type="checkbox"/> 新憲施行	<input checked="" type="checkbox"/> 理念倡議 <input checked="" type="checkbox"/> 組織建立 <input checked="" type="checkbox"/> 憲草制定 <input type="checkbox"/> 公民投票 <input type="checkbox"/> 新憲施行	<input checked="" type="checkbox"/> 理念倡議 <input checked="" type="checkbox"/> 組織建立 <input checked="" type="checkbox"/> 憲草制定 <input checked="" type="checkbox"/> 公民投票 <input type="checkbox"/> 新憲施行

資料來源：本研究自製



第二節 研究建議

本文主要從「政治過程論」爬梳戰後至今臺灣制憲運動歷程與樣貌，著重於探討各波臺灣制憲運動的政治環境、推動主體、社會動能與運動結局，後續研究者與行動者建議可深化探索以下面向：

壹、研究者建議

一、訪談行動及參與者

戰後臺灣歷經四波制憲運動，行動者及參與者眾多，有些策劃運動，有些草擬憲法，有些響應支持，這些過程值得留下完整紀錄。本文初步建立四波臺灣制憲運動輪廓，接續研究者可透過口述歷史、深度訪談等方式，還原臺灣制憲運動細緻面貌。

二、比較臺灣憲草文本

本研究整理歸納出過往曾出現四波臺灣制憲運動，總計誕生不下 20 部臺灣新憲法草案。這些臺灣新憲法草案，有的是個人書寫，有的是組織研擬，有的是人民會議形成，彌足珍貴。

未來值得深入瞭解每個版本產出過程的價值思考、國家想像與制度抉擇，充分檢視與比較各版本的整體設計、基本權利、國家定位、政府體制與修改程序規範內涵，更可與當前臺灣憲政體制對話，為重大憲政問題提出解方，將前

人嘔心瀝血結晶，貢獻臺灣社會。

三、考察外國政府行為

臺灣制憲運動相當受到國際政治環境影響，未來值得從國家檔案、政府文書與人物傳記等資料，瞭解中國、美國、日本等政府的態度、立場與作為，掌握各波臺灣制憲運動國際影響因素。

貳、行動者建議

一、深耕憲法公民教育

臺灣社會議論政治風氣高，但是對於憲法依舊生疏。然而，憲法以保障基本權利為根本，影響人民生活方方面面，因此憲法公民教育必須持續落實。公部門、私部門與第三部門應通力合作，長期深耕憲法啟蒙運動，必能提升人民憲法意識，助益臺灣憲政運作。

二、主權衝撞模式突圍

臺灣當前無論採取制憲或修憲途徑進行憲政改造都非易事。中選會與高等行政法院明確指明，任何憲法修改必須因循現行修憲程序，而現行修憲程序存在國會與複決雙高門檻，任何具有共識的憲政改造議題遇此門檻恐將鎩羽而歸。

臺灣現階段不妨以「主權衝撞模式」進行漸進式憲政改造，立法院透過立法

方式，制定攸關基本權利、國家定位、政府體制層次法律，只要憲法法庭不宣告違憲，該法條就有效力，強健臺灣自由民主憲政秩序。

三、開闢臺灣制憲程序

當前臺灣施行的《中華民國憲法》訂定有憲法修改程序，制憲者最初僅思考「修憲」規範，並未思考到重新「制憲」情形，使得公民社會要求重新制憲聲浪時，制度面沒有明確可依循的程序。2020年，民間提出「臺灣制憲公投案」，從中選會審理，再到高等行政法院訴訟階段，皆凸顯此一制度疏漏與困境。

臺灣需要開闢一條明確的制憲程序，將制憲程序法制化，提供人民憲政改造的新選項。

四、遊說各國政府組織

國際社會普遍認知與肯定臺灣民主化成就，但是對於臺灣制憲運動緣由、演進與內涵需要有更多認識。臺灣可積極對於美國、日本等國家主要政黨、立法部門、行政部門，以及國際組織接觸與遊說，說明臺灣內外環境與憲政困境，形成有利或理解臺灣制憲的國際環境與氛圍。



參考文獻

壹、中文文獻

一、書籍

王甫昌。〈社會運動〉。王振寰、瞿海源編。《社會學與台灣社會》。第2版。臺北市：巨流圖書股份有限公司，2002。

吳叡人。〈愛國者之書：《台灣民本主義》中譯本序言〉。廖文毅原著。陳儀深、葉亭亭主編。《台灣民本主義》。臺北市：國立政治大學政大出版社，2023。

宗像隆幸。楊鴻儒譯。《台灣建國—Made in JAPAN 的台獨大老回憶錄》。臺北市：前衛出版社，2008。

邱榮舉。《學術論文寫作研究》。臺北市：翰蘆圖書出版有限公司，2002。

施正鋒。《各國制憲運動》。臺北市：臺灣國際研究學會，2019。

張炎憲、胡慧玲、曾秋美。《台灣共和國(上)—台灣獨立運動的先聲》。臺北市：財團法人吳三連台灣史料基金會，2000。

張燦鏐。《八千哩路自由長征：海外台灣建國運動二十個小故事》。臺北市：前衛出版社，2010。

張燦鏐。《台灣獨立運動三十年：張燦鏐選集(上)》。臺北市：前衛出版社，1991。

許世楷。《台灣新憲法論》。第2版。臺北市：前衛出版社，1993。

陳向明。《社會科學質的研究》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司，2002。

陳唐山。《陳唐山回憶錄：黑名單與外交部長》。臺北市：前衛出版社，2016。

陳慈陽。〈臺灣新憲法：制憲乎？修憲乎？從制憲權理論談起〉。群策會編。《臺灣新憲法：群策會「臺灣新憲法」國際研討會論文集》。臺北縣：財團法人

- 群策會，2005。
- 陳儀深。〈台灣制憲運動的回顧〉。群策會編。《台灣新憲法：群策會「台灣新憲法」國際研討會論文集》。臺北縣：財團法人群策會，2005。
- 陳慶立。《廖文毅的理想國》。臺北市：玉山社出版事業股份有限公司，2014。
- 琳達·柯利 (Linda Colley)。《槍炮、船艦與筆墨：戰爭及憲法所催生的現代世界》(The Gun, the Ship, and the Pen: Warfare, Constitutions, and the Making of the Modern World)。陳信宏譯。臺北市：衛城出版，2023。
- 黃昭堂。《台灣那想那利斯文》。臺北市：前衛出版社，1998。
- 黃崇祐。〈台灣新憲法公投案〉。社團法人台灣永社主編。《民主永續的理念與實踐：永社十週年紀念研討會論文集》。臺北市：翰蘆圖書出版有限公司，2023。
- 黃煌雄。《戰略：臺灣向前行》。臺北市：前衛出版社，1995。
- 葉亭蓁。〈廖文毅《台灣民本主義》一書之誕生(1948-1957)〉。廖文毅原著。陳儀深、葉亭蓁主編。《台灣民本主義》。臺北市：國立政治大學政大出版社，2023。
- 葉俊榮。〈從全球憲法變遷的趨勢看台灣憲政改造的定位〉。行政院研究發展考核委員會編。《憲改方向盤》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司，2006。
- 廖文毅原著。陳儀深、葉亭蓁主編。《台灣民本主義》。臺北市：國立政治大學政大出版社，2023。
- 簡文立。〈廖文毅與台灣獨立運動〉。《再現台灣》第98期(2009年5月)。
- 蘇彥圖。〈重新發現〈台灣共和國臨時憲法〉〉。廖文毅原著。陳儀深、葉亭蓁主編。《台灣民本主義》。臺北市：國立政治大學政大出版社，2023。

二、期刊論文

洪裕宏。〈民間催生新憲法的時代意義〉。《新世紀智庫論壇》第35期（2006年9月）：頁5-15。

張嘉尹。〈臺灣憲法變遷的憲法學考察〉。《臺灣民主季刊》第3卷第3期（2006年9月）：頁129-164。

曾建元。〈臺灣制憲運動的回顧與展望——以民主進步黨為中心〉。《法制史研究》第25期（2014年6月）：頁131-161。

葉俊榮。〈九七憲改與臺灣憲法變遷的模式〉。《臺大法學論叢》第27卷第2期（1998年1月）：頁7-47。

三、報紙文章

聯合報訊。〈龍山寺群眾集會 蜂炮攻擊警察〉。聯合報，1989年10月7日，9版。

孫揚明。〈促制定新憲 實施第二共和〉。聯合報，1990年3月6日，2版。

蘇永欽。〈制憲提案透露的警訊〉。聯合報，1990年3月6日，2版。

胡文輝。〈憲政革命？ 制定新憲 正反意見都有 統獨大戰 恐怕一觸即發〉。聯合報，1990年3月6日，2版。

蕭衡倩。〈執政黨有人支持 民進黨看法不一〉。聯合晚報，1990年3月6日，3版。

江中明。〈要求重建憲政 台大學生昨至國民黨中央黨部抗議〉。聯合報，1990年3月15日，4版。

李青霖。〈大學生 陸續北上〉。聯合報，1990年3月19日，4版。

黃德福。〈召開國是會議 處理憲政危機〉。聯合報，1990年3月19日，6版。

王旭。〈國政會議 有容乃大〉。聯合晚報，1990年3月19日，2版。

李順德。〈洪英花等提出五點建議〉。經濟日報，1990年3月20日，3版。

賴淑姬。〈省府虛級化 等於台獨?〉。聯合報，1990年3月28日，2版。

王震邦。〈明確要求立即回歸憲法〉。聯合報，1990年4月12日，4版。

洪金立。〈黃信介：絕不談「統一」!〉。聯合報，1990年4月14日，3版。

胡遜。〈憲政知識 多數民眾不及格〉。聯合報，1990年4月17日，2版。

蕭衡倩。〈許世楷 深夜接受越洋專訪 反對國是會議有具體結論〉。聯合晚報，
1990年4月22日，3版。

洪金立。〈張俊宏：制憲與毀憲 都須擔負歷史責任〉。聯合報，1990年5月13
日，2版。

鍾祖豪。〈七人決策模式不是辦法〉。聯合晚報，1990年5月15日，3版。

蕭衡倩。〈民進黨重返國是會 雙重戰略〉。聯合晚報，1990年6月3日，1版。

刁冠群、孫靖洋。〈推動制憲 造成台獨事實〉。聯合晚報，1990年6月3日，2
版。

張仁豪。〈公民當然可批評憲法 嚴家其不認為方認錯〉。聯合報，1990年6月26
日，5版。

聯合報訊。〈馬英九：反對任何形式的新憲或制憲〉。聯合報，1990年7月4日，
4版。

章琦瑜。〈民進黨要求提憲改時間表〉。聯合晚報，1990年7月21日，3版。

陳素秋。〈主張制憲 提出兩國兩府〉。聯合晚報，1990年7月28日，2版。

洪金立。〈民進黨決推動召開憲政會議〉。聯合報，1990年9月16日，2版。

陳素秋。〈新潮流明年籌開新會議〉。聯合晚報，1990年9月29日，2版。

陳素秋。〈憲改 經改 民進黨要鼓動風潮〉。聯合晚報，1990年10月31日，2
版。

陳素秋。〈民進黨自信可掌握 1/2 席次〉。聯合晚報，1990 年 12 月 8 日，3 版。

陳素秋。〈學生聯盟要去國大請願〉。聯合晚報，1990 年 12 月 23 日，3 版。

洪金立。〈民進黨聲稱可獲 1/3 二屆國代席次〉。聯合報，1990 年 12 月 28 日，
2 版。

何振忠。〈要求選舉代表制定新憲〉。聯合報，1991 年 1 月 30 日，6 版。

陳家傑。〈學運重來？青工會認不太可能〉。聯合晚報，1991 年 4 月 4 日，2 版。

莊佩玲。〈「制憲聯盟」宣布成軍〉。聯合報，1991 年 4 月 8 日，4 版。

郭乃日。〈展開連線靜坐抗議〉。聯合晚報，1991 年 4 月 19 日，1 版。

洪金立。〈民進黨將推動人民制憲〉。聯合報，1991 年 4 月 23 日，4 版。

陳家傑。〈民進黨將提新憲法草案〉。聯合晚報，1991 年 4 月 27 日，2 版。

江中明。〈大會宣言 人民制憲 創建國家〉。聯合報，1991 年 5 月 13 日，2 版。

陳家傑。〈民進黨「新潮流系」無人出席〉。聯合晚報，1991 年 5 月 25 日，2 版。

何振忠。〈林山田：朝野應協力推廣憲法教育〉。聯合報，1991 年 5 月 26 日，4
版。

聯合報訊。〈為選戰造勢 民進黨將提「新憲法草案」〉。聯合報，1991 年 7 月 12
日，4 版。

洪金立。〈民進黨昨公布「台灣憲法草案」〉。聯合報，1991 年 8 月 14 日，2 版。

陳家傑。〈「人民制憲會議」今天登場〉。聯合晚報，1991 年 8 月 24 日，4 版。

聯合報系民意調查中心。〈台獨 支持者不到一成〉。聯合報，1991 年 11 月 22 日，
5 版。

陳素秋。〈主張制憲 堅拒修憲 民進黨 60 餘候選人簽誓約〉。聯合晚報，1991 年
12 月 3 日，3 版。

陳素秋。〈台教協將「監督」制憲〉。聯合晚報，1991 年 12 月 25 日，2 版。

陳素秋。〈民進黨國大黨團 可能鬧雙胞〉。聯合晚報，1992 年 1 月 15 日，2 版。

彭威晶。〈制憲建國 總統直選 爭取社會權〉。聯合報，1992 年 1 月 16 日，2 版。

彭威晶。〈民進黨非美麗島系國代 昨成立台灣新憲法研究室〉。聯合報，1992年1月18日，4版。

游其昌。〈「正義連線」提十大制憲宣言〉。聯合報，1992年2月1日，2版。

章琦瑜。〈新憲法研究室 3大共同政見出爐〉。聯合晚報，1992年2月26日，4版。

徐東海。〈國策中心轉向支持總統制〉。聯合報，1992年3月6日，2版。

彭威晶。〈民進黨要求明年舉行總統直選〉。聯合報，1992年3月15日，4版。

徐國淦。〈一〇〇聯盟廿七日上陽明山〉。聯合報，1992年3月18日，4版。

游智文、孔令琪。〈民進黨紮營 宣布進入長期抗爭！〉。聯合晚報，1992年4月22日，3版。

陳敏鳳。〈民進黨國大黨團擬定抗爭策略〉。聯合晚報，1992年5月6日，3版。

彭威晶。〈施明德為首九人合議制 新台灣重建委會昨成立〉。聯合報，1992年5月11日，2版。

陳敏鳳。〈民進黨憲改白皮書 定名〉。聯合晚報，1992年5月13日，4版。

簡余晏、劉開元、田炎欣、陳家傑。〈擺蛇籠 架拒馬 524遊行 警方嚴防變數〉。聯合晚報，1992年5月24日，3版。

游其昌。〈台灣國民制憲委會成立〉。聯合報，1993年4月20日，4版。

游其昌。〈黃煌雄：要廢除國統綱領〉。聯合報，1993年4月24日，4版。

章琦瑜。〈民進黨今開全會 台灣憲草成議題〉。聯合晚報，1993年6月12日，4版。

李信宏。〈民進黨 今可能通過台灣憲草〉。聯合報，1993年6月13日，2版。

李信宏。〈台灣憲草等臨時提案 避免爭議決延後處理〉。聯合報，1993年6月14日，2版。

彭威晶。〈獨盟大會通過宣言：大力擴展群眾路線〉。聯合報，1993年7月12日，4版。

彭威晶。〈民進黨決推動制憲運動〉。聯合報，1993年8月31日，4版。

彭威晶。〈挑戰國民黨憲改民進黨籌開二次制憲會議〉。聯合報，1994年4月16日，4版。

孫榮光。〈第二次人民制憲會議 將在六月廿四日舉行〉。聯合報，1994年5月3日，4版。

王宛茹。〈百餘學者要求 '廢國大制新憲'〉。聯合晚報，1994年6月18日，2版。

聯合報訊。〈人民制憲會議選出「新國歌」〉。聯合報，1994年6月20日，4版。

孫中英。〈人民制憲會議昨升起「台灣新國旗」〉。聯合報，1994年6月26日，4版。

雷顯威。〈推動制憲及單一國會 當務之急〉。聯合報，1994年8月10日，4版。

聯合報訊。〈許信良標榜新興民族 彭明敏提新台灣主題 尤清從國家定位談起 林義雄論執政黨墮落〉。聯合報，1995年5月28日，4版。

陳素玲。〈建國會發表聲明 主張制憲〉。聯合報，1996年7月9日，4版。

彭威晶、陳素玲。〈分期付款的制憲〉。聯合報，1996年7月18日，4版。

李淳。〈實質制憲 公投來決定〉。聯合報，1997年6月2日，11版。

陳敏鳳。〈張俊宏：若修憲不成 全力推動制憲〉。聯合晚報，1997年6月20日，2版。

胡佛口述。鄒篤。〈正義缺失第二共和時代開始〉。聯合報，1997年7月17日，3版。

聯合報綜合報導。〈蘇南成：國大未來兩年應訂定統一前根本大法〉。聯合報，1999年9月7日，1版。

林美玲。〈林義雄：國民黨應邀各界會商制新憲〉。聯合報，1999年9月7日，3版。

羅曉荷。〈新世紀籲李總統「做台灣憲政國父」〉。聯合報，1999年9月8日，2

版。

簡余晏。〈扁：若勝選 將開憲改會議〉。聯合晚報，1999年12月20日，4版。

彭威晶。〈鄭邦鎮 發表制憲主張及綱領〉。聯合報，1999年12月26日，4版。

林河名。〈陳水扁「憲政政策白皮書」重要憲政主張〉。聯合報，2000年3月20日，9版。

羅曉荷。〈北社：制定新憲法 確立總統制〉。聯合報，2001年6月17日，3版。

林河名。〈李稱與其修憲，不如制定台灣基本法〉。聯合報，2001年12月21日，3版。

林美玲、林新輝。〈扁宴請世台會 高喊五拚〉。聯合報，2002年3月18日，4版。

林河名。〈李登輝：台灣應建立更合乎現狀的憲法〉。聯合報，2002年10月20日，6版。

羅曉荷。〈民進黨將提案成立制憲籌備會〉。聯合報，2002年10月20日，6版。

林河名。〈李登輝喊出「台灣國」〉。聯合報，2003年3月16日，1版。

林河名。〈改國名 移政權 阿輝伯言無不盡〉。聯合報，2003年4月6日，A2版。

包喬晉。〈呂副總統主張 公投決定制新憲否〉。聯合報，2003年8月4日，A2版。

林河名。〈王金平 限期國親提修憲版本〉。聯合報，2003年9月2日，A4版。

林河名、何明國。〈翁、城都說：中華民國存在〉。聯合報，2003年9月9日，A2版。

陳敏鳳。〈「新憲，不必然和台灣國畫上等號」〉。聯合報，2003年9月29日，A3版。

林政忠、顏振凱。〈黨內批扁自我決策〉。聯合晚報，2003年9月29日，2版。

劉淑婉、黃福其、高凌雲。〈國民黨團：扁政治飆車 與李相爭〉。聯合晚報，2003年9月29日，2版。

張宗智。〈美：嚴肅看待扁「四不」宣示〉。聯合報，2003年9月30日，A1版。

仇佩芬、何明國。〈蔡英文：兩岸政策不變〉。聯合報，2003年9月30日，A2版。

陳敏鳳。〈新憲醞釀與催生 扁今將闡述〉。聯合報，2003年9月30日，A3版。

陳敏鳳。〈李應元：非制憲 非修憲 只能叫做催新憲〉。聯合報，2003年9月30日，A3版。

李順德。〈林佳龍：論調不突兀 游揆應會了解〉。聯合報，2003年9月30日，A3版。

楊羽雯。〈和民眾同時知道 黨內頗多聲音〉。聯合報，2003年9月30日，A3版。

楊昇儒、林修全。〈制憲理念 游揆近日說明〉。聯合晚報，2003年9月30日，2版。

黃國樑。〈姚嘉文 主張制憲建立台灣國〉。聯合晚報，2003年9月30日，3版。

陳敏鳳。〈扁新憲 屬「修」憲範圍 具「制」憲精神〉。聯合報，2003年10月1日，A2版。

林寶慶。〈新憲 簡又新在美淡化處理〉。聯合報，2003年10月1日，A3版。

陳敏鳳。〈民進黨：新憲不會改國號〉。聯合報，2003年10月1日，A3版。

王正寧。〈台聯生火：連署制憲〉。聯合晚報，2003年10月1日，2版。

林河名。〈台聯提制憲時間表〉。聯合報，2003年10月2日，A11版。

陳敏鳳。〈新憲說 民進黨：形象加分 有利選舉〉。聯合報，2003年10月2日，A11版。

王時齊、顏振凱。〈如修憲 邱義仁：憲法6成5都要動〉。聯合晚報，2003年10月2日，2版。

羅曉荷。〈福利國 將提台灣共和國制憲版本〉。聯合報，2003年10月3日，A2版。

陳敏鳳。〈「若修憲 六成五條文須更動」〉。聯合報，2003年10月3日，A2版。

林河名。〈催生新憲 泛綠將整合版本〉。聯合報，2003年10月16日，A4版。

劉寶傑。〈陳總統接見夏馨 保證四不一沒有〉。聯合報，2003年10月18日，A4版。

陳敏鳳。〈大選前 不討論新憲內容〉。聯合報，2003年10月20日，A4版。

林敬殷。〈李鴻禧：台灣新憲2008年實施〉。聯合報，2003年10月26日，A2版。

張宗智。〈扁：新憲難跨立院門檻…推動公投〉。聯合報，2003年11月1日，A4版。

王時齊、劉寶傑。〈扁在美演說催生新憲 倡言公投〉。聯合晚報，2003年11月1日，3版。

劉寶傑。〈扁：2006年公投制憲〉。聯合報，2003年11月12日，A1版。

劉寶傑。〈新憲小組首次會議 扁重申制憲〉。聯合報，2003年11月21日，A2版。

陳敏鳳。〈民進黨2008年實行新憲〉。聯合報，2003年11月25日，A11版。

李濠仲。〈扁：獨派不要太悲觀〉。聯合晚報，2004年5月27日，4版。

林政忠。〈辜寬敏轟扁：選前選後落差太大〉。聯合晚報，2004年6月13日，2版。

高凌雲。〈扁重申新憲無關統獨〉。聯合晚報，2004年6月16日，4版。

林政忠。〈獨派制憲誓師：廢除虛擬國名〉。聯合晚報，2004年7月1日，8版。

柯永輝。〈台聯制憲 列車開動〉。聯合報，2004年7月16日，B2版。

羅嘉薇。〈李登輝：2007是公投制憲有利時機〉。聯合報，2004年8月8日，A4版。

林河名、王燕華、廖雅欣。〈扁：任內將終結「中國憲法」〉。聯合報，2004年11月28日，A2版。

包喬晉。〈制憲正名列車上路 台聯齊聲批連戰〉。聯合報，2005年4月27日，

C2 版。

徐國淦。〈李登輝：加速推動正名制憲 進入國際〉。聯合報，2005 年 6 月 6 日，A4 版。

李濠仲。〈憲改 扁請獨派資政研究〉。聯合晚報，2005 年 6 月 25 日，2 版。

黃雅詩。〈扁談二次憲改：破除大中國意識〉。聯合報，2005 年 6 月 26 日，A4 版。

林政忠。〈李登輝：台灣地位要和美國談〉。聯合晚報，2005 年 7 月 4 日，11 版。

林河名。〈「登玉山·制新憲」 下月登頂〉。聯合報，2005 年 9 月 11 日，A6 版。

羅嘉薇。〈李登輝催新憲 批真調會無天無地〉。聯合報，2005 年 10 月 9 日，A4 版。

徐柏棻。〈民間憲改聯盟 宜蘭成立〉。聯合報，2005 年 10 月 30 日，C1 版。

中華民國總統府。〈中樞舉行中華民國 95 年開國紀念典禮暨元旦團拜〉。2006 年 1 月 1 日。<https://www.president.gov.tw/NEWS/10097>(2023 年 12 月 25 日)。

楊濡嘉。〈台聯辦研討會〉。聯合報，2006 年 3 月 1 日，C2 版。

李濠仲。〈扁證實：終統原本希望用廢除 (abolish)〉。聯合晚報，2006 年 3 月 14 日，4 版。

大紀元報導。〈台聯公布黨版新憲草案 總統制內閣制並陳〉。大紀元，2006 年 5 月 11 日。<https://www.epochtimes.com/b5/6/5/11/n1314750.htm> (2023 年 12 月 26 日)。

黃福其。〈由下而上？由上而下？憲改到村里 各縣市無一回報〉。聯合報，2006 年 5 月 15 日，A4 版。

陳志平。〈薄瑞光關切扁走「公投制憲」險棋〉。聯合報，2006 年 6 月 9 日，A4 版。

李濠仲。〈大老促制憲 盼扁莫阻擋〉。聯合晚報，2006 年 7 月 17 日，2 版。

劉永祥。〈就是不辭扁宴獨派 承諾制憲〉。聯合報，2006 年 7 月 17 日，A2 版。

彭顯鈞。〈台聯黨慶 模擬憲法草案公投〉。自由時報，2006 年 8 月 13 日。

<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/86509> (2023 年 12 月 26 日)。

中華民國總統府。〈總統參加民主進步黨 2006 憲政改造系列研討會〉。2006 年 9

月 24 日。<https://www.president.gov.tw/NEWS/10719> (2023 年 12 月 25 日)。

黃雅詩。〈扁拋第二共和憲法〉。聯合報，2006 年 10 月 16 日，A1 版。

黃雅詩。〈黨青壯派籲「修憲、不動總綱」〉。聯合報，2006 年 10 月 17 日，A2 版。

盧德允。〈第二共和憲法 虛位總統內閣制〉。聯合報，2007 年 3 月 19 日，A4 版。

鄭任汶、林新輝。〈謝：正名制憲 當選後 5 年完成〉。聯合報，2007 年 8 月 1 日，A15 版。

陳慧萍。〈修憲難如登天 學者呼籲國會應推動憲改〉。自由時報，2014 年 1 月 12 日。<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/746149> (2023 年 12 月 16 日)。

自由時報綜合報導。〈佔領國會〉學生團體提四訴求 召開公民憲政會議〉。自由時報，2014 年 3 月 23 日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/973654> (2023 年 12 月 16 日)。

湯佳玲。〈遍地開花〉學界挺學生 支持召開公民憲政會議〉。自由時報，2014 年 3 月 24 日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/974284> (2023 年 12 月 16 日)。

王文萱、鍾麗華。〈爭取公民憲政會議 學生提三反三要〉。自由時報，2014 年 4 月 3 日。<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/767590> (2023 年 12 月 16 日)。

陳彥廷、曾韋禎、郭安家。〈林飛帆：今開人民議會 審監督條例〉。自由時報，2014 年 4 月 5 日。<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/768164> (2023 年 12 月 16 日)。

湯佳玲。〈遍地開花〉公民憲政會議 提出 12 大範疇 3 大反對〉。自由時報，2014

年 4 月 6 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/982810(2023 年 12 月 16 日)。

郭安家。〈遍地開花〉公民憲政會議 上班族建議設 APP〉。自由時報，2014 年 4 月 6 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/982849 (2023 年 12 月 16 日)。

王文萱。〈公民憲政會議 將力促憲改〉。自由時報，2014 年 4 月 9 日。https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/769223 (2023 年 12 月 16 日)。

李欣芳。〈籲國會全面改造 呂：台灣應制新憲〉。自由時報，2014 年 4 月 11 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/769784 (2023 年 12 月 16 日)。

李欣芳。〈守護民主平台 下鄉推憲改〉。民主進步黨，2014 年 5 月 18 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/779964 (2023 年 12 月 17 日)。

自由時報綜合報導。〈呂秀蓮：憲法漏洞百出 為何不能重訂？〉。自由時報，2014 年 4 月 15 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/988682(2023 年 12 月 16 日)。

邱燕玲。〈「金」亂來 民團推新憲運動〉。自由時報，2014 年 6 月 10 日。https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/786241 (2023 年 12 月 17 日)。

自由時報綜合報導。〈本土社團倡議制新憲、救國家〉。自由時報，2014 年 6 月 16 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1032214 (2023 年 12 月 17 日)。

陳慧萍。〈台獨建國選舉連線 102 議員候選人入列〉。自由時報，2014 年 10 月 30 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/825915 (2023 年 12 月 17 日)。

蘇芳禾。〈公民團體推政治改革 瞄準 2016 大選對朝野施壓〉。自由時報，2014 年 11 月 10 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1153549 (2023 年 12 月 17 日)。

林雨佑。〈延續太陽花精神 公民憲政聯盟正式成立〉。Newtalk 新聞，2014 年 11 月 10 日。https://newtalk.tw/news/view/2014-11-10/53410 (2023 年 12 月 17 日)。

陳慧萍。〈第三勢力 「時代力量」今組黨〉。自由時報，2015 年 1 月 25 日。
https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/850413 (2023 年 12 月 17 日)。

陳仔軒。〈台灣憲改藍圖會議籲立院：本會期通過修憲草案〉。自由時報，2015 年 5 月 3 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/876990 (2023 年 12 月 17 日)。

曾韋禎。〈台灣正名制憲 獨派：考驗領導人決心〉。自由時報，2015 年 5 月 17 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/881074(2023 年 12 月 17 日)。

蔡文居、洪瑞琴。〈怕再丟雞蛋 獨派遊行逾百警戒備〉。自由時報，2015 年 6 月 2 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1336148 (2023 年 12 月 17 日)。

曹郁芬。〈陳隆志：台灣應制憲正名〉。自由時報，2016 年 3 月 1 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/963272 (2023 年 12 月 20 日)。

張筱笛。〈實現公民參與憲改 憲動盟推程序法草案〉。自由時報，2016 年 3 月 15 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1632687 (2023 年 12 月 19 日)。

自由時報綜合報導。〈推正名制憲、申請加入聯合國！游錫堃被網友推爆〉。自由時報，2016 年 3 月 20 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1638093 (2023 年 12 月 19 日)。

王捷。〈遊行號召廢憲 制憲改國號行動組織：阿扁太軟弱〉。自由時報，2016 年 3 月 26 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1645126 (2023 年 12 月 20 日)。

陳鈺馥。〈台教會座談 黃國昌籲修憲：徹底告別一中〉。自由時報，2016 年 5 月

15 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1697045 (2023 年 12 月 19 日)。

楊淳卉。〈獨派大老期許小英 以國家正常化為目標〉。自由時報，2016 年 6 月 5 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1719823 (2023 年 12 月 19 日)。

邱燕玲。〈新政府應革順序 民調：產經、食安最優先〉。自由時報，2016 年 6 月 30 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1746570 (2023 年 12 月 20 日)。

鄭鴻達。〈執政 100 天〉學者籲憲改 讓總統權責相符〉。自由時報，2016 年 8 月 27 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1025784 (2023 年 12 月 20 日)。

蘇金鳳。〈台灣國憲法講座開講 前駐日大使主張制憲〉。自由時報，2016 年 9 月 24 日。https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1835854 (2023 年 12 月 20 日)。

自由時報綜合報導。〈力抗中國壓力 獨盟：台灣人一起推制憲入聯〉。自由時報，2016 年 10 月 9 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1850946 (2023 年 12 月 20 日)。

呂伊萱。〈許宗力主張兩國論 藍委質疑蔡英文有「制憲陰謀」〉。自由時報，2016 年 10 月 17 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1858402 (2023 年 12 月 20 日)。

鍾麗華。〈李登輝：憲改現在就要改〉。自由時報，2016 年 12 月 26 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1065442 (2023 年 12 月 20 日)。

鄭鴻達。〈台聯籲 2017 正名制憲元年、公投法納領土變更與憲法創制〉。自由時報，2017 年 3 月 30 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2021181 (2023 年 12 月 20 日)。

自由時報綜合報導。〈台灣公投制憲走向國際 葉望輝：需獲美廣泛支持〉。自由時報，2017年5月17日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2070951> (2023年12月20日)。

自由時報綜合報導。〈台巴斷交後 辜寬敏爆料蔡英文欲入聯〉。自由時報，2017年6月14日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2099745> (2023年12月20日)。

自由時報綜合報導。〈民進黨全代會今登場 主席蔡英文談話全文〉。自由時報，2017年9月24日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2203298> (2023年12月20日)。

蘇芳禾。〈公投法修正 時代力量籲應落實人民作主精神〉。自由時報，2017年12月12日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2280708> (2023年12月20日)。

蘇芳禾。〈領土、國號變更 不在公投法規範〉。自由時報，2017年12月13日。<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1159841> (2023年12月20日)。

葛祐豪、張瑞楨。〈喜樂島聯盟成立 李登輝籲挺公投正名〉。自由時報，2018年4月8日。<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1190700> (2023年12月22日)。

陳鈺馥、劉婉君。〈賴提憲改 籲國人團結面對中國〉。自由時報，2019年1月15日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1261405>(2023年12月22日)。

謝君臨、蘇永耀、沈佩瑤。〈憲改方向 立委意見分歧〉。自由時報，2019年1月15日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1261406> (2023年12月22日)。

彭琬馨。〈批中國破壞台灣民主 長老教會籲政府推動憲改〉。自由時報，2019年1月16日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2673289> (2023年12月22日)。

洪瑞琴。〈賴清德臉書 P0 文談制憲看法〉。自由時報，2019 年 1 月 23 日。

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2680847> (2023 年 12 月 22 日)。

劉婉君。〈賴：當選後 推動憲改國是會議〉。自由時報，2019 年 5 月 7 日。

<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1286853> (2023 年 12 月 22 日)。

葉賽鶯。〈(北社評論) 制憲的前景與困境〉。自由時報，2019 年 5 月 21 日。

<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1290076> (2023 年 12 月 22 日)。

楊淳卉、彭琬馨、邱燕玲、黃維助。〈賴：主張廢考、監院 可訂日出條款〉。自

由時報，2019 年 6 月 5 日。<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1293850>
(2023 年 12 月 22 日)。

蘇永耀、李欣芳、楊淳卉、黃維助。〈談憲改 蔡：由連任總統主導較合適〉。自

由時報，2019 年 6 月 6 日。<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1294056>
(2023 年 12 月 22 日)。

陳鈺馥。〈一邊一國行動黨：建構台灣成為正常、獨立國家〉。自由時報，2019 年

8 月 18 日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2888345> (2023
年 12 月 22 日)。

四、未出版資料

財團法人台灣制憲基金會。〈中央選舉委員會委員新憲公投主張〉。臺北市：財團法人台灣制憲基金會，2020。

財團法人台灣制憲基金會。〈有關「制定新憲」全國性公民投票案補正，復如說明，請查照。〉。制憲 20 字第 2020090401 號。2020 年 9 月 4 日。

財團法人台灣制憲基金會。《與其等待，不如去創造吧！——催生一部屬於台灣

- 的新憲法》。臺北市：台灣制憲基金會，2020。
- 陳欣欣。〈廖文毅與「台灣共和國臨時政府」〉。淡江大學公共行政學系公共政策碩士班，碩士論文，2005。
- 陳炳楠。〈臺灣制憲運動之研究〉。國立臺灣師範大學政治學研究所，博士論文，2012。
- 潘俊英。〈台灣農民運動初探(1895-2005)〉。國立臺灣師範大學政治學研究所在職進修碩士班，碩士論文，2005。
- 陳朝建。〈以現代立憲主義論臺灣民間社會的制憲運動(1986-1995)〉。國立臺灣大學政治學研究所，碩士論文，1996年5月。
- 財團法人台灣制憲基金會。〈臺灣制憲公投案主文與理由書(草案)〉。2020年2月6日。
- 財團法人台灣制憲基金會。〈臺灣新憲法公投主文選項〉。2020年3月6日。
- 財團法人台灣制憲基金會。〈「臺灣新憲法意向公投」提案主文分析〉。2020年4月13日。
- 財團法人台灣制憲基金會。〈臺灣制憲公投案主文與理由書(提案版)〉。2020年4月30日。
- 財團法人台灣制憲基金會。〈臺灣制憲公投案主文與理由書(補正版)〉。2020年9月4日。
- 黃帝穎、林弦璋、張雁翔。〈行政訴訟起訴暨敬請停止審判聲請大法官釋憲狀〉。2020年12月11日。
- 財團法人台灣制憲基金會。〈「催生新憲公投」訴訟案準備計畫〉。2021年7月28日。

五、網站

雷震研究中心。〈雷震與自由、民主、憲政〉。雷震研究中心，2021年。

<https://leichencenter.nccu.edu.tw/pages1.php?sn=4> (2023年12月25日)。

彭明敏、謝聰敏、魏廷朝。〈附錄 台灣人民自救運動宣言〉。台灣海外網，1964

年9月20日。<https://www.taiwanus.net/Ebooks/TasteOfFreedom/refe.htm>(2023年7月18日)。

李登輝。〈我為何提出「特殊的國與國關係」(之3)〉。遠流，2000年11月1日。

<https://www.ylib.com/Preview/default.asp?DocNo=106&SNO=394> (2024年2月11日)。

民主進步黨。〈正常國家決議文〉。2007年9月30日。

<https://www.dpp.org.tw/upload/download/%E9%BB%A8%E7%B6%B1.pdf>
(2023年12月25日)。

民主進步黨。〈新境界文教基金會「憲政論壇：診斷台灣憲政僵局與中央政府體制」蘇主席致詞稿〉。民主進步黨，2014年5月16日。

<https://www.dpp.org.tw/media/contents/5866> (2023年12月16日)。

蔡英文。〈優先進行國會改革：我對憲政改革的主張〉。想想論壇，2014年5月

26日。<https://www.thinkingtaiwan.com/content/2090> (2023年12月17日)。

全國憲改聯盟新聞稿。〈20150318 全國憲改聯盟成立〉。公民行動影音紀錄資料

庫，2015年3月19日。<https://www.civilmedia.tw/archives/28702> (2023年12月17日)。

經濟民主聯合。〈新憲聲明：三十年未竟業，台灣需要新憲法〉。經濟民主聯合，

2020年5月20日。<https://sites.google.com/view/making-our-own-constitution/%E8%81%B2%E6%98%8E%E9%80%A3%E7%BD%B2?authuser=1> (2023年

12月30日)。

六、公共文件

中央選舉委員會。〈臺端所送「制定新憲」全國性公民投票案，請依說明於文到次日起30日內補正，請查照。〉。中選法字第1093550364號。2020年8月13日。

中央選舉委員會。〈有關臺端領銜提出「您是否同意要求總統推動制定一部符合臺灣現狀的新憲法？」全國性公民投票案，經補正後仍不符公民投票法規定，經本會109年10月16日召開之第551次委員會議決議予以駁回，請查照。〉。中選法字第1093550506號。2020年10月23日。

中央選舉委員會。〈為本會與辜寬敏間因公民投票法事件之行政訴訟(案號:109年度訴字第01486號)，檢送行政訴訟答辯狀更正版，惠請協助抽換，請查照。〉。中選法字第1103550014號。2021年1月13日。

中華民國總統府。〈中華民國第十一任總統副總統就職慶祝大會〉。2004年5月20日。<https://www.president.gov.tw/NEWS/8491> (2023年7月17日)。

中華民國總統府。〈秘書長針對「21世紀憲改聯盟」公佈該聯盟第一版完整憲法草案發表看法〉。2006年4月25日。<https://www.president.gov.tw/NEWS/10377> (2023年10月15日)。

中華民國總統府。〈第十五任總統暨副總統就職專輯就職演說〉。2020年5月20日。<https://www.president.gov.tw/Page/586> (2022年5月17日)。

中央選舉委員會。〈公告就辜寬敏先生所提「制定新憲」全國性公民投票案舉行聽證〉。中選法字第10935502901號。2020年6月24日。

中央選舉委員會。〈「您是否同意要求總統推動制定一部符合臺灣現狀的新憲

法？」全國性公民投票案聽證會紀錄〉。2020年7月27日。
<https://web.cec.gov.tw/referendum/cms/HearingRecord/33785> (2022年1月14日)。

中央選舉委員會。〈中央選舉委員會第五五一次會議紀錄〉。2020年10月16日。
臺北高等行政法院。〈臺北高等行政法院判決〉。109年度訴字第1486號。
2021年8月30日。

貳、英文文獻

Dag Anckar. "Democracy and Constitutional Endurance." *Taiwan Journal of Democracy* 10, no. 1 (July 2014):23-41.

Darwis Khudori. "Bandung Conference: The Fundamental Books." HAL (open archive). Submitted on May 20, 2020. Accessed January 11, 2024.
<https://hal.science/hal-02570939/document>.

Elie Mystal. *Allow Me to Retort: A Black Guy's Guide to the Constitution*. New York: The New Press, 2022.

JACQUES DELISLE. "Reforming/Replacing the ROC Constitution: Implications for Taiwan's State (-Like) Status and U.S. Policy." ASIA PROGRAM SPECIAL REPORT. Submitted on November, 2004. Accessed February 4, 2024.

Jih-wen Lin. "Taiwan's Semi-Presidential System Was Easy to Establish but Is Difficult to Fix A Comparison between the Constitutional Reform Efforts of 1997 and 2015." *Taiwan Journal of Democracy* 12, no. 2 (December 2016):39-57.

Max Ko-wu Huang. "The Dilemmas of Becoming Chinese in Taiwan." *The China Review* 23, no. 2 (May 2023):149-164.

Mingsiang Chen. "Constitution Building in Democratizing Countries: The Case of Taiwan between 2000 and 2010." *Tamkang Journal of International Affairs* 17, no. 3 (January 2014): 41-80.

Stephen N. Ndegwa. "Constitutionalism in Africa's Democratic Transitions." *Taiwan Journal of Democracy* 1, no. 1 (July 2005): 133-168.



附錄

壹、訪談題綱

一、A 受訪者訪談題綱

- (一) 請問民進黨《民主大憲章》制定的背景與過程？
- (二) 請問「第一次人民制憲會議」召開的背景與過程？
- (三) 請問 1990 年代民進黨歷任黨主席產生過程與政黨路線？

二、B 受訪者訪談題綱

- (一) 2003 年 9 月 28 日，您於民進黨黨慶活動中拋出「催生臺灣新憲法」。請問您當時思考實現新憲法的途徑，是採取既有修憲程序，還是另闢制憲途徑呢？以及新憲法更新幅度，是否全面擴及基本人權、國家組成與政府體制呢？
- (二) 憲法學有的會區分憲章與憲律，請問您的意思是 2005 年第 7 次修憲雖然是透過修憲方式，但是實際上已經更動到憲章，接近制憲的效果？
- (三) 剛才您提到在提出新憲公投之前，有很多不同的意見，請問主要是來自民進黨黨內嗎？

(四) 我看到報紙提到，您拋出新憲公投議題之前，黨內知情者不超過 5 位、10 位，請問這是實情嗎？

(五) 2005 年「21 世紀憲改聯盟」成立，2006 年總統府秘書長陳唐山曾拜訪「手護台灣大聯盟」，希望民間投入憲改議題。2007 年「李鴻禧新憲工作室」公布新憲法草案。在您執政的第二個任期，民間制憲運動組織百花齊放，各式研討活動豐沛，產出多部新憲法草案。請問民間這股制憲熱潮，主要是來自總統府由上而下的發動與推力使然？

(六) 請問「憲改辦公室」的版本是不是沒有公開呢？我記得「憲改辦公室」有出版一個比較版本。

(七) 第二階段憲改希望達成的目標，請問是不是慢慢進入到深水區，處理這些困難的議題？

(八) 近年台聯等皆有再提到，2005 年修憲就是民進黨與國民黨合作，請問當時過程如何？

(九) 回到國際環境，依您執政經驗與判斷，在推動憲改過程當中，國際環境的影響、壓力，達到什麼程度？更具體來說，美國與中國，對您決策過程是否有很大的影響？

(十) 請問您對未來制憲運動的建議？

三、C 受訪者訪談題綱

(一) 1980 年代末至 1990 年代初，臺灣曾興起一波制憲運動。依您觀察，請問這波制憲運動出現原因為何？過程有何特色？最終為何沒有制憲成功？

(二) 依您觀察，請問陳水扁執政時期憲政改造過程為何？

(三) 請問辜寬敏先生為何選於 2019 年初成立「台灣制憲基金會」？當時希望達成的目標為何？

(四) 2020 年，辜寬敏先生領銜提出「臺灣制憲公投案」，雖然遭中選會駁回進入司法程序階段。依您觀察，請問這波制憲運動帶來何種社會影響？

(五) 依您觀察，請問臺灣要能制憲成功的關鍵因素為何？

貳、「臺灣制憲公投案」相關文書與紀錄

一、〈臺灣制憲公投案主文與理由書（提案版）〉提案緣起

臺灣現行憲法問題	概要
整體設計殘破	<ol style="list-style-type: none"> 1、現行憲法乃移植 1947 年在南京制定的《中華民國憲法》，臺灣人民並未參與實質討論。 2、現行憲法拼湊各種價值與制度，可見資本主義與社會主義、內閣制與總統制、三權與五權等彼此相互矛盾的特徵。 3、現行憲法實施不到 5 個月，又另公布《動員戡亂時期臨時條款》，凍結憲法條文，實施緊急體制，破壞自由民主憲政秩序。 4、1990 年代民主化至今，政府開啟 7 次修憲，取代或凍結大部分憲法本文，使得憲法體系殘破、人民無感。
國家定位不清	<ol style="list-style-type: none"> 1、現行憲法國家組成要素與臺灣關聯極少，國家組成錯亂導致臺灣與中國在國際間定位不清，影響國家發展前景。 2、人民：規模上以全中國 35 省與約 4 億人口為基準，制憲國民大會代表主要由國民黨指派，憲法即將三讀時才臨時指派 17 位臺灣代表出席。憲法本文提及的「國民」並不是指臺灣人民，「各民族」也非臺灣原住民族。 3、領土：現行憲法領土範圍未包含臺灣，卻涵蓋現今中華人民共和國與蒙古國。 4、政府：1990 年代以前，國會與總統未由全體臺灣人民選舉產生，以維繫代表全中國形貌與法統。 5、主權：主權者為中國人民，而非全體臺灣人民。
人權保障不足	<ol style="list-style-type: none"> 1、從 1215 年英國《大憲章》演進至今，人類基本人權內涵持續擴展，包括第一代人權（自由權）、第二代人權（社會權）與第三代人權（集體權）。 2、現行憲法基本人權保障不足，其中基本人權篇章，主要寫入第一代人權，較少處理第二代人權，相當缺乏第三代人權。 3、現行憲法未彰顯人性尊嚴至上原則，也未保障 18 歲公民權、家庭權、勞動權、族群權、環境權與動物權等。
政府體制不明	<ol style="list-style-type: none"> 1、現行憲法政府體制並非總統制、內閣制，也不似法國第五共和制，憲政機關事權不一，權責歸屬不明。紊亂的政府體制，無法實踐良好治理與責任政治，進而阻礙國家競爭力。 2、目前行政院院長是由總統任命，而行政院院長又為全國最高行政首長，必須向立法院定期報告。因此，行政院院長究竟要向立法院負責，還是向總統負責？如總統實質掌握行政權，立法院該如何監督？ 3、總統具有國家安全與兩岸事務決策權，但卻由隸屬於行政院的國防部與

	<p>外交部執行，國防部與外交部到底受誰領導？又該向誰負責？</p> <p>4、立法院與行政院院際間，缺少有效解決僵局機制。立法院與監察院院際間，事權分立，造成立法院監督行政院效果不彰。</p> <p>5、地方政府層級與行政區劃之設計，未能平衡地理區域發展。</p>
修憲門檻極高	<p>1、現行憲法將三民主義、青天白日滿地紅國旗樣式入憲於總綱，有違民主國家憲政法理。</p> <p>2、2005年第7次修憲，訂出極高修憲門檻，憲法修改須經立法委員1/4提議、3/4出席、出席委員3/4之決議，提出憲法修正案；公告半年後，經選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之1/2方能通過。當前憲法的超穩定結構，妨礙臺灣人民以主權者身分更新憲法。</p>

資料來源：財團法人台灣制憲基金會，2020：1-3。

二、「臺灣制憲公投案」聽證意見

機構	發言者	聽證意見
議題一：本案是否屬於重大政策之創制？		
財團法人 台灣制憲 基金會	林宜正	重大政策創制權，是人民不可剝奪的基本權利，絕對不能因任何行政或立法疏漏，而阻礙這項權利的行使。中選會存在目的，就是要全力協助人民行使他應有的權利。
	林佳和	<p>1、劃定公投決定的實質確定力範圍，也必須區分法律跟政治行為。公投並不侷限於法律行為，政策創制就是最典型政治行為付託，不能單用法律行為來看待公投案是否合法。</p> <p>2、中選會行政自我拘束平等適用，如果2018年東奧正名公投案，不論稱之為政策創制，或歐陸式諮詢性公投（不需法律明文規定），都被容許，在性質相同、碰到問題與障礙也類似的公投案，不該做不同解釋。</p> <p>3、「要求總統推動制定符合臺灣現狀的新憲法」是明確的憲法政策（Verfassungspolitik）。公投法的公投，雖然是法律層次公投、禁止憲法層次公投，可是這公投案題目並不是涉及法律行為，而是政治行為。</p> <p>4、第15屆總統就職演說中提到立法院將成立修憲委員會，已經明確定性為修憲，跟本案所提制定新憲顯然不一樣，所以並沒有「已經存在的重大政策」問題。</p> <p>5、縱使是屬於統治行為，都可是政策創制、歐陸諮詢性公投標的，投射與指涉重點在於政治行為，未來法律行為要符合法律、憲法框架。統治行為只排除司法審查，沒有排除人民藉由公投形成。</p>

機構	發言者	聽證意見
	姚孟昌	<p>1、本案以新憲興革舊憲，涉及政府組織變動、人權篇章強化、基本國策調整，這是國家重大政策調整。重大政策形成，並不是國會專屬權利，行政院有國政共同參與權限，而人民透過公投法程序也可以參與。</p> <p>2、沒有一個政府機關能夠保證說，他們意志符合人民需要。重大政策的創制，正好讓人民可以對政府展現民意，敦促政府積極作為，賦予政府推動政策所需民主正當性，更有助於打破朝野僵局。</p> <p>3、本案有助於集結民意、促使人民預先以負責態度思考憲法變革必要性，並且審議討論修正內容，有助於形成朝野政黨修憲共識、複決。</p> <p>4、推動憲改或憲政秩序與時俱進，本是總統職責。根據憲法第 48 條，總統有依照國民意志，積極促進全民福祉的責任，而人民透過公投程序展現興革舊憲、制定新憲意志時，總統應當無負人民付託。在臺灣憲政史上，歷任總統回應民意要求，推動憲法變革多有前例。</p> <p>5、充分表達民意所嚮，賦予總統整合政府資源，進行院際協調時的民主正當性。讓總統推動的憲法新革，杜絕總統專制批評。</p> <p>6、總統職權分兩個部分，一個是依法行使的職權，一個是根據憲法執行的職權。根據憲法執行的職權是統治行為、元首高權。本案根據公投法第 30 條規定，本來總統就有回應人民對於重大政策創制而所為之必要處置。其次，總統根據憲法賦予院際調解、指揮行政院、立法院共同形成國政的資格，基於人民賦予的政治能量，推動以及回應人民所需要政策。</p>
	張錕盛	<p>1、重大政策所不是法律創制、複決，它是政策性的思考，它是憲法政策的想法。公投法第 2 條規制模式是以「附禁止保留許可」方式呈現，除本條文有禁止跟除外規定外，都可適用在全國性公投。禁止只有預算、租稅、薪俸、人事事項；除外是依憲法規定外。</p> <p>2、公投法第 30 條規定，重大政策可以請求總統為一定行為之內容，總統就是可以主張重大政策的對象。</p> <p>3、總統已經宣示要去做立法院的修憲委員會。公投法第 30 條第 1 項第 3 款規定是有法律效力。如果公投案通過，總統就會被課予義務，它跟總統單純政治宣示不一樣，本案提出有價值。</p> <p>4、總統每次選舉談修憲白皮書，也沒有聽到中選會說這不是總統權限，不應該放到選舉公報。</p>
中央選舉委員會	陳信安	<p>1、公民提議事項，政府必須要有法定事務管轄權限，不管是憲法，還是實體法規定。公投法第 30 條第 1 項第 3 款規定之「必要處置」，也必須是政府或總統法定事務權限範圍。</p> <p>2、本案判斷重點在於推動新憲法的制定，是不是屬於總統法定事務權限範圍？總統有沒有推動制定新憲法的法定職權？現行憲法本文、增修條文、釋字 627 號解釋，都沒有提到總統法定事務權限包括新憲法制定的推動。</p>

機構	發言者	聽證意見
		3、從 1990 年以來，歷任總統有推動憲政變革前例，其實只能證明總統在當時時空背景、脈絡之下，推動憲法修正，而不是憲法重新制定。
	吳明孝	1、法律界限，是否符合公投法第 2 條、第 9 條跟第 10 條？創制跟複決在最高行政法院有定義，創制必須從無到有，複決是針對已經進行或正在推動持相反倡議，希望否決。本案是不是構成創制有疑義。 2、統治行為仍然是公投可影響對象，總統或立法院專屬，投票結果，憲法機關有政治拘束力，反映在直接民主原則的定期選舉機制，課責功能就會產生。所以，我們不是不能要求憲法機關推動政策。
議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項項首所稱屬憲法規定下之公投案？		
財團法人 台灣制憲 基金會	姚孟昌	1、本案主文與理由書清楚寫明本公投案內容並非針對立法院通過之憲法修正案或領土變更案進行複決，也非取代立法院而逕行提出具體憲法修正內容來交付公投，並不是公投法所限制的公投案。 2、憲法修正案提議雖然保留給國會，但是根據 1947 年憲法立憲者原意，修憲提案權不應該由立法院獨占專屬。在 2005 年以前，代表人民行使政權的國民大會擁有修憲提案權，而在 2005 年廢除國民大會之後，國民大會修憲提案權理應回歸人民所有，由人民直接行使。可是增修條文未作規定，顯為嚴重疏漏，形同以修憲方式侵奪國民變動憲法的權利。現行規定已經牴觸立憲時確立的民主憲政基本原則。本案根據憲法法理，讓人民參與制憲權利能夠充分實現。
	林佳和	1、公投作為國民政治意志形成機制，如果不是明文禁止、明確違憲，應該往基本權最大化方向解釋，包括人民直接民主。例如公投案題目是總統應制定憲法、琉球應屬臺灣，明確違憲，不可容許。 2、憲法明定公投事項，包括憲法修正案、領土變更案、總統副總統罷免案，所有在這些事項上排除公投法的公投，否則就未必直接涉及憲法保留問題。 3、本案屬於憲法政策角度跟面向的主張，並非憲法規範事項、法律行為作規範，與憲法保留無任何關係。
	張錕盛	1、中華民國憲法增修條文第 1 條第 1 項、第 4 條第 5 項跟第 12 條規定，只對人民複決事項有規定，對於創制事項並沒有特別規定。本案是人民創制事項，故非依憲法規定之複決事項，應該成為全國性公投事項。 2、「憲法保留」是對於憲法機關權限分配的限制，規範對象是國家機關，而不是主權者（人民）主權行使的限制。釋字 419 號內容，任何國家機關之職權應遵守憲法界限，凡憲法依權力分立原則將特定職權自立法、行政或司法等部門權限中劃歸其他國家機關行使；或依制憲者之設計根本不採為憲法上建制者，各個部門即有嚴格遵守之憲法義務。憲法增修條文第 12 條，只是把國家機關的憲法主動提案權限制在立法機關，但並不

機構	發言者	聽證意見
		<p>包括主權者提案權，不應藉此剝奪主權者提案權。</p> <p>3、憲法本文第 174 條到憲法增修條文第 12 條，只是把創制、複決權還給人民。人民如果要做修憲、制憲的創制，應回到法源依據第 2 條國民主權原則、第 17 條創制與複決提起，而不是修憲結果，剝奪人民的憲法創制提案權、修憲提案權。</p> <p>4、憲法沒有任何一個條文說，主權者行使制憲力後，接下來制憲的權利被剝奪掉。法國做 6 次制憲，沒看到發生什麼問題。</p>
中央選舉委員會	吳明孝	<p>1、我先預設本案不是行使制憲權，而是修憲權。如果是行使制憲權，不用開會，憲法時刻來臨，有幾百萬民眾包圍總統，整個國家就可以發生改變。在現行憲法秩序運作，基本上還是修憲權範圍，修憲界限大概就是修正「現行憲法不合理或罔顧現實的地方」。</p> <p>2、現行憲法秩序有憲法界限跟法律界限，這案能否成案問題。這案不管准駁，仍然必須受到司法審查，可能進到行政訴訟、大法官。</p> <p>3、現行公投法，大法官釋字 645 號明確說明，它是屬於代議民主制度框架下由人民參與國家意志形成，憲法界限是權力分立原則。公投成案跟意志展現，屬於權利展現，但仍然沒有辦法顛覆或取代整個代議制度，只是賦予某種強大政治影響力。</p>
議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意？		
財團法人台灣制憲基金會	林宜正	<p>總統做了，整個社會、民意會反映，總統這樣做是不是符合人民的期待。只要符合全民期待，總統負起責任，往制定新憲方向走，就是提案目的。</p>
	姚孟昌	<p>1、30 年來，國人對於廢考監回歸三權、國會組織改造、選制變革、強化基本權篇章、降低公民權行使年齡，以及確認國家定位等憲政議題朗朗上口。主張由 2300 萬人共同制定一部符合臺灣現狀、足可提升國家競爭力，以及回應未來挑戰的新憲法，已經獲得多數民意支持。所以，本提案清楚明確。</p> <p>2、本案要求總統，以及相關權責單位在推動憲法變革，應該以符合臺灣 2300 萬人，以及未來世代需要、提升臺灣整體競爭力，並且能樹立長治久安基礎之憲政秩序為目標，「符合臺灣現狀」並無多重解釋之可能。</p> <p>3、什麼叫做「新憲」？修改憲法，用新的憲法取代舊的；用後法優於前法方式，蓋過前法。日本蘆部信喜教授曾經提到，制憲權是直接源自於人民行使國民主權而發動的憲法變動，而修憲權是人民選擇在法律架構，根據法律規定程序所行使的制憲權。所以，不需要拘泥制憲或修憲程序是什麼？就像大法官在釋字第 499 號解釋提到，修憲也可能是違憲，而制憲也可能是合憲，關鍵點在於修改內容有沒有符合立憲主義根本原則要求，過程是否符合民主正當性？</p> <p>4、如果拘泥推翻舊憲就是制憲，可以講中華民國已經制憲不曉得多少次，</p>

機構	發言者	聽證意見
		<p>重點是有沒有符合全體 2300 萬人民意志、立憲主義精神、公開民主方式推動。</p> <p>5、法律明確性原則，用來限制政府行為，而非人民行為。不希望人民在選擇憲政變革的時候，只能按照單一程序進行。此議案強調希望總統能依照職權以及人民付託，推動新憲與興革舊憲。</p>
	林佳和	<p>1、政策創制公投，代表著將來開放性延伸，制憲政策、憲法政策更是如此，只要實質確定力範圍指涉是政治行為，只有在這個面向有實質拘束力，就有督促政府效果，任何政策創制都有相同問題。</p> <p>2、憲法政策，公投實質確定力範圍是政治行為，「符合臺灣現狀」就必須取決於未來政治形成，無涉法律行為內容如何。</p>
	張錕盛	<p>1、什麼叫「好的憲法」？其實是人民共識的找尋，人民在當代法秩序裡，認為基本秩序的憲法共識 (Verfassungskonsens)。所有和平方式取得憲法共識行為都贊成。</p> <p>2、法律明確性並不排除不確定法律概念的使用。「符合臺灣現狀」是典型不確定概念，基本上思考是選總統、現在的臺灣人民。提案要求總統要推動制定臺灣新憲法，但沒有說新憲應該長什麼樣子，沒有說一定不能用修憲、全面修憲模式，把行為開放式，也許是召開國是會議，也許是體制內、非體制內。</p> <p>3、提案要求總統開啟推動制定一部符合臺灣現狀新憲法的程序，有具體主張。理由對於現行憲法跟增修條文不適合的具體內容，要求納入新憲討論命題，提案明確，可以探求到真意。不能說端一個完整新憲，總共寫 300 條、500 條，才叫具體內容。</p> <p>4、制定新憲後，臺灣現狀共識是自由民主憲政秩序，提案看不到想要把此拿掉。</p>
中央選舉委員會	陳信安	<p>1、提案人想要修憲，還是要徹底揚棄中華民國憲法，制定符合臺灣現狀，不管是規範內容、條號、條次、國號、國家定位，完全都不一樣的新憲法？這兩個在公投法的法律效果會有非常大落差。修憲是要受到舊有憲法拘束，新憲等於把整個舊憲法秩序打破，重新弄新秩序。</p> <p>2、「推動」內涵是什麼？用什麼方式推動？總統公開宣示、召開國是會議、設置憲政改革工作小組等，都有可能屬於「推動」概念範圍。體制內，立法院組修憲委員會，面臨現行憲法增修條文門檻限制。體制外，政治宣示方式凝聚全民意識，新憲法草案總決，不受憲法增修條文限制。</p>
	吳明孝	<p>1、本案最大問題在於明確性，「符合臺灣現狀的新憲法」內容的具體內涵？臺派、獨派、華派的現狀想像是不一樣。</p> <p>2、「主文明確性原則」主文必須是可理解（最好不要有別的解釋可能），可操作、可被執行、可被課責。</p>

機構	發言者	聽證意見
議題四：其他事項		
財團法人 台灣制憲 基金會	林宜正	臺灣處境跟狀況非常特殊，臺灣一直是在體制內作努力，改變體制，符合人民需要、臺灣整體未來發展需要。整個體制變革過程中，付出最小代價，用臺灣特有、特殊模式，透過現有體制規範往前推進，不能以過去其他國家憲政變革模式當成唯一模型。在整個社會最大共識、付出最小代價下，從體制規範、可循途徑，找出最大改變體制，符合人民期待的模式。
	姚孟昌	1、人民提出公投案依據是憲法第 2 條國民主權、憲法第 17 條參政權，直接民權跟代議民主共同組成民主共和國原則。中選會不只作為行政主管機關協助人民行使公投權利，也是以國家執行人角度實踐主權在民原則。 2、中選會責任，實踐人民參政權行使，讓人民參政權最大化，包含創制及複決權提出。人民不是單純尋求行政程序處分，或行政機關指導，而是人民在行使憲法所賦予的政治權限，跟代議民主政體對話，共同協力推動國家進步。
	王美琇	1、這部憲法沒有規定總統不能夠推動制憲，如果 100 年前，變更體制、建立國家、制定新憲法，不是戰爭，就是革命。現在民主時代，用公投方式，讓人民集體意志、人民力量，用國民主權原理推動、催生臺灣新憲法。 2、依照目前公投法，公投議案要 500 萬以上的人站出來投票才會過關，非常困難，制憲意向公投當作新憲法公民啟蒙運動。 3、這部憲法，讓臺灣跟中國關係糾纏不清，國家發展、臺灣命運影響非常大。
	張錕盛	建議中選會修改公投法，設計人民修憲提案權，否則易產生變動，因為法律規定漏洞，好像否決它有存在，但它只是回歸主權者（人民）自己行使權利。
中央選舉 委員會	陳信安	1、研究憲法過程中，深深體會到中華民國憲法，不管是憲法增修條文，或是憲法本文，對於臺灣現狀，其實是沒有辦法有非常足夠的因應。我個人也認為臺灣是需要一部新的憲法。 2、參考過去國外很多例子，推動新憲法往往不會是走既有舊憲法規定。不管是和平移轉、武裝革命方式推翻舊政權，都會有制憲過程，不會受到舊憲法秩序的拘束。提案人認為臺灣有制定一部新憲法必要，在政治意義上就是要宣揚舊憲法應該予以揚棄，應該不是循既有憲法秩序、公投法管道，不然會面臨很多阻礙。
	吳明孝	從事教學跟實務工作，這部憲法裡面的許許多多問題，其實我們知之甚詳。

資料來源：中央選舉委員會，2020：1 - 22。

三、「臺灣制憲公投案」提案方起訴議題

起訴議題	說明全文
<p>議題一：本案是否屬於重大政策之創制？</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、按「要求總統推動制定新憲」是否得以作為重大政策而適用公民投票法第2條第2項第3款之規定？蓋公民投票法對於重大政策之內容並無特殊限制，總統推動制定新憲，既非屬憲法增修條文第4條第5項領土變更案之複決與第12條憲法修正案之複決，亦非公民投票法第2條第4項所排除依憲法之複決案、預算、租稅、薪俸及人事等不得作為公民投票標的之事項，自無違反公民投票法不得作為公投標的之規定。 2、按公民投票法並未限制「推動制憲」作為重大政策。查原告之公投提案並非直接要求人民透過公民投票法行使其「制憲力」，僅係透過公民投票法，要求總統將制定新憲法作為「重大政策」並在提案通過後予以「推動」，不但與修憲程序無關，且並非「制憲行為」，充其量僅係依制憲準備行為，但這樣的制憲準備行為，不但當然可以作為一個重大政策，且完全符合公民投票法第2條第2項第3款之規定。 3、總統之統治行為是否得為公民投票法之標的？按憲法第17條另規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」第136條復規定：「創制、複決兩權之行使，以法律定之。」足見憲法亦明定人民得經由創制、複決權之行使，參與國家意志之形成。在不改變我國憲政體制係採代議民主之前提下，立法機關依上開規定之意旨，制定公民投票法，提供人民對重大政策等直接表達意見之管道，以協助人民行使創制、複決權，與憲法規定自屬無違(司法院大法官解釋第645號參照)。 4、當公民投票之結果得直接拘束政治決定時，則人民之投票行為，實際上已是國家權力運作之一環，功能上即係作為國家機關，代替既有之國家機關，或與既有之國家機關協力，以完成立法或重大政策之決定。因此當憲法第17條規定人民有創制及複決之權時，除由傳統參政權觀點，認為是憲法肯定人民全體得作為國家機關，參與國家意志的形成外，更應自權力分立的觀點，確認人民因藉由公民投票之行使，而得對於代議體制進行直接監督與牽制，具有制衡代議民主的功能，是公民投票制度本身，就是憲法上權力分立與制衡機制的一環(司法院大法官解釋第645號彭鳳至大法官部分不同意見書參照)。 5、我國的憲法增修條文並非內閣制，立法權與總統各自具有其民主正當性，代議民主並非僅限於立法權，亦包括做為憲法機關之總統，

	<p>是以公民投票對於代議體制進行直接監督與牽制，具有制衡代議民主的功能，自然不能將總統之統治行為排除於公民投票之監督與制衡之外，縱然認本項公投涉及總統之統治行為，自得基於總統政大政策之形塑，而為公民投票之標的。雖按大法官解釋第 419 號認為統治行為所指涉之問題，應由憲法上之政治部門（包括行政及立法部門）作政治之判斷，而非屬可供司法裁決之事項，惟統治行為只是不受司法審查，並非不能公投。</p> <p>6、按當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票，公民投票法第 16 條第 1 項有明文。蓋國家安全事項乃屬總統之統治行為之一部，查 2004 年由陳水扁前總統所提出的「強化國防」與「對等談判」公投，皆屬總統將其統治行為交付人民公投，已決定重大政策之方向之實例。質言之，總統之重大政策推動基本上皆屬統治行為或政府行為，若認統治行為都不得公投，那理論上就不能有重大政策創制案，因為重大政策創制多半是統治行為。</p> <p>7、被告機關認現行公民投票法並無規定諮詢性公投，故予以駁回，惟本案原告之提案亦非僅屬於諮詢性而無法律拘束力，本案提案若通過，總統仍須視公投結果是否通過，依照公民投票法第 30 條為實現該公民投票案內容之必要處置，並且落實推動制定新憲法的民意要求，其具體可能之作為包括於總統府設立憲改辦公室，開設憲改部落格，召開國是會議凝聚將制定之新憲法內容共識等。本案通過即有拘束總統為適當處置之法律效果，蓋國民主權既經公投連署與投票之結果產生，依照公民投票法第 29 條規定，即對總統產生拘束力，已非單純統治行為，而是法律行為，因為總統已被公投法賦予了實現推動新憲法之必要處置之法律義務。是以該公投結果並非完全僅諮詢性，而係國家重大政策之創制，完全符合公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款之規定。</p>
<p>議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項項首所稱屬憲法規定下之公投案？</p>	<p>1、按全國性公民投票，依憲法規定外，得適用於法律之複決、立法原則之創制與重大政策之創制或複決，且預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案，公民投票法第 2 條有明文。所謂依憲法規定，包括憲法增修條文第 2 條第 9 項總統副總統之罷免、第 4 條第 5 項領土變更案之複決與第 12 條憲法修正案之複決。是以公民投票法僅排除依憲法之複決案、預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之標的。</p> <p>2、蓋現行憲法並非未明確區分「制憲」與「修憲」。憲法僅明訂修憲程序需經由憲法增修條文第 12 條規定為之，縱然立法院循修憲程序對憲法為全盤檢視與翻新，其仍屬修憲程序而非制憲程序。質言之，</p>

	<p>直接民主是否在既存的憲政體制下運作，即體制內公民投票與制定憲法之公民投票之差異。蓋體制外的「政治行為」，而非始於既有憲政秩序所得規範者，而這樣的體制外行為，憲法並未規定，亦無規定實益。</p> <p>3、被告機關於駁回理由書中質疑體制外程序得否訴諸公民投票法一點？若按司法院釋字第499號解釋所揭示中華民國憲法中具有本質重要性而為規範秩序存立之基礎者，可以推論而出憲法僅禁止規範違反「自由民主憲政秩序」的規定，而非禁止「制憲行為」，因為「自由民主憲政秩序」所要保護者在於防止「制定不符合自由民主憲政秩序的新秩序」，而非「制定取代既有憲法的新自由民主憲政秩序」；從而，若人民透過於體制內規範行使「制憲力」之方式，創造一個新的且更符合「自由民主憲政秩序」的新憲法，以取代原有憲政秩序，這樣的做法並沒有違反「自由民主憲政秩序」，也不會侵害憲法的「本質重要性」。</p> <p>4、以合乎「自由民主憲政秩序」之方式改變既有憲政秩序的重要比較法案例，乃德國基本法第146條，該條規定：「在完成德國之統一與自由後適用於全體德意志人民之本基本法，於德意志人民依其自由決定制定之憲法生效時失其效力。」德國基本法於西德基本法時期，即基於未來兩德統一的義務，規範兩德統一後的新憲法制定程序，且規範新憲法制定完成之際，即終結原有基本法的規範效力。西德基本法並未否認一個「制定新憲法」在體制內予以運作的可能。但在第21條規定：「政黨依其目的及其黨員之行為，意圖損害或廢除自由、民主之基本秩序或意圖危害德意志聯邦共和國之存在者，為違憲。」（證物3），此即一般所稱「防衛性民主」制度。從上面的例子可以知道，制定新憲不是一個民主憲法所要極力防止的，相對的，危害民主的行為才是。換言之，在制憲的選擇上，本來即不否認且容許未來制憲力再次藉由當代的民主正當性重新建構憲政秩序的可能性。</p> <p>5、被告機關認為所謂「總統推動制定新憲」之重大政策之「創制」與總統、立法院所推動之「修憲」難以區分等語，惟即便「國民主權」同一，「全面修憲」亦不應等同於「制憲」。而原告之公投提案並非中華民國憲法或其增修條文所規定之事項公投，故並無違反公投法第2條第2項序文。</p>
<p>議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意？</p>	<p>1、本案被告中央選舉委員會不應對原告所提之公民投票提案內容為實質審查。蓋公民投票審議制度之法律設計於立法院刪除公民審議委員會時已有所闡釋：「按公民投票具有彌補立法機關專斷與失職，落實主權在民精神之功能，其議題之審議應避免由政黨壟斷與操</p>

縱。全國性公民投票審議委員會依第 35 條規定，其委員由各政黨按立法院各黨團席次比例推薦產生，等同立法院政黨生態之複製，是將間接代議政治凌駕於直接民主之上，嚴重違反公民投票基本精神，有礙於主權在民原理之落實。」公審會廢除的爭議，早在公投法立法之初，開始有公審會這樣的組織構想時，即相應而生，而公審會對人民的公投提案已造成實質干預，而違背其基於釋字第 645 號協助人民行使創制複決權的意旨。

- 2、蓋公投審查得區分形式審查及實質審查。形式要件的審查，包括提案人、連署人資格、人數是否符合規定，簽名是否屬實，個人資料有無錯誤，是否合乎期限等，現行法係將此部分由主管機關行政院與中選會為之。實質審查主要指涉「公民投票事項之認定」及「公民投票提案是否為同一事項之認定」等。由於過去公審會對於「公民投票事項」的實質審查有諸多僭越其法定職權之情形，反而使少數委員可否定多數人的提案及連署，與公投權利之行使發生抵觸，除了違背以直接民主方式監督國會的精神外，也會使直接民權的核心價值受到傷害。
- 3、是以於公投法修法之時，立法機關刪除公民投票審議委員會設置制度，而將該制度移至中央選舉委員會權責之下。但這樣的修法並非讓中央選舉委員會變成另一個公投審議委員會，是以中選會對內容不應有如同公審會般的實質審查權，而僅限於形式審查。惟被告中選會之審查，已指涉「公民投票事項之認定」，而對原告之提案內容為實質審查，已違背公投法之修法目的。
- 4、推動制定符合台灣現狀之新憲法之範圍並非過於廣泛，並非難以理解其提案真義。蓋本案公投若通過，其標的所及之範圍即是「推動制定新憲法」這個政策，包括召開國是會議、制憲會議，舉辦制憲公民投票等各種手段，但不限於之，蓋公民投票法所稱之創制乃指人民認為公部門應做而未做決定，主動提出立法原則或重大政策，而複決則係對既有公部門所做決定，含已生效或議決尚未生效之法律或政策、措施的重新決定。相較於複決權係對已存在之制度或政策做決定，人民之創制權本身賦予行政機關為相應處置之彈性，以公民投票法第 2 條第 2 項第 2 款規定為例，創制限於「立法原則」，觀第 31 條第 1 項第 1 款立法理由即以「創制權之行使，我國尚乏實施經驗，為避免創制案粗疏草率，造成窒礙難行，故規定應先送權責機關研擬草案，以利立法機關審議。」。所謂創制「立法原則」，其乃屬人民創制後再交由立法機關依該原則制定法律。同樣的，對於重大政策之創制，本身即為人民公投重大政策之方針，再由行政機關為實現內容之必要處置，是以推動本身並非過於廣泛，並無公

民投票法第 10 條第 3 項提案內容不能瞭解其提案真意之情事，亦非屬全國性公民投票案主文與理由書文字用詞字數計算語法及其他相關事項辦法第 4 條第 3 款過於寬泛或簡略，文義不明的文句或第 5 條第 2 款過於寬泛或簡略之主文表述。

- 5、所謂「符合台灣現狀」，乃指現行中華民國憲法與其增修條文並非為臺灣量身訂做的，其沒有考慮到目前主權所行使的領域所產生的現狀，無所謂通常智識能力者無法具體得知之情事，其含義在語法結構上亦無另作其他解釋之可能，也不會含混或模稜兩可，僅係給予總統在依公民投票法第 30 條第 1 項第 3 款做成實現公投內容之必要處置時，有更為彈性之執行空間而已。
- 6、按行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇，行政程序法第 6 條有明文。次按憲法對國家權力行使已有調控，其中「平等原則」為憲法第 7 條所明定，作為支配國家各機關職權行使之原則，又被稱為「一般法律原則」。大法官釋字第 571 號解釋理由書甚至對總統發佈之緊急命令，亦闡釋須受「平等原則」拘束而有所明文：「該緊急命令以及執行機關所為之補充規定…惟其內容仍應符合法治國家憲法之一般原則」，亦即各機關在行使職權係屬行政行為者，當必須受到「一般法律原則」拘束，確保法治國家之人民不受公權力之突襲。因此「平等原則」，乃要求法治國之國家機關之行為，必需公平為之。若依照事件性質，無法作不同處理之明顯依據時，即不得為「差別待遇」，以使人民對國家機關能生信賴。是故，實務上對於憲法平等原則已形成拘束，誠如最高行政法院 93 年判字第 1392 號判例：「按憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質上相同的事件作相同的處理，乃形成行政自我拘束」，即為平等原則之具體落實。質言之，該原則要求國家機關之行為，必須受到「平等原則」之規制。亦即，任何國家行為，基於前述之「法治國原則」下的「平等原則」拘束所有國家機關之行為，不容許任何恣意與專斷，而造成人民權利之侵害，始符憲法「法治國原則」與「平等原則」之意旨。
- 7、經查，自我國公民投票法施行以來，亦存在以「推動」重大政策於公投題目者，例如 2004 年由政府依第 16 條所發動之防禦性公投第 2 案「對等談判公投」，其題目即為：「你是不是同意政府與中共展開協商談判，推動建立兩岸和平穩定的互動架構，謀求兩岸的共識與人民的福祉？」其中，若比較「推動建立兩岸和平穩定的互動架構」與「推動制定一部符合台灣現狀的新憲法」，可知兩者之「推動」意義並無二致，並無所謂過於廣泛之疑義。再者，何謂「兩岸和平穩定」的互動架構？係指皆認同基於特定政治基礎才會產生穩定？

	<p>抑或是在無政治前提，對等尊嚴之下才會產生穩定？其彈性空間不亞於所謂「符合台灣現狀」一詞，惟該案公投由憲政機關提出並順利交付人民公投，本於行政自我拘束原則，本案自無所謂提案內容不能瞭解其提案真意之情事，亦無違反全國性公民投票案主文與理由書文字用詞字數計算語法及其他相關事項辦法第3條第2款、第4條第3款及第5條第2款之規定。</p> <p>8、按行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意，行政程序法第5條與第9條亦有明文。查本案被告對於為何「推動」一詞過於廣泛，而無法適用於重大政策創制有所說明，亦無解釋「符合台灣現狀」有何通常智識能力者無法具體得知之情事，自與行政行為明確性原則有違。其對於2004年由政府依第16條所發動之防禦性公投第2案「對等談判公投」對於原告之主張極為有利之事實亦未加注意，亦有違反行政程序法第5條與第9條之規定。</p>
--	---

資料來源：黃帝穎、林弦璋、張雁翔，2020：2-18。

四、「臺灣制憲公投案」中央選舉委員會答辯議題

答辯議題	說明全文
<p>議題一：本案是否屬於重大政策之創制？</p>	<p>1、原告於109年4月30日同時提送2件公民投票案予被告，除系爭公投案外，尚另提有：「您是否同意要求總統啟動憲法改造工程？」公投案。二提案主文有「制憲」與「修憲」之區分，但原提之理由書卻完全一致。其後系爭公投案之理由書雖經補正，惟其對於「制憲」與「修憲」區分標準為何？似甚為含糊，似謂二者之判別，僅在於是否為「全盤性」或「非全盤性」之「檢視與翻新」。惟查我國現制並未限制立法機關循修憲程序，對憲法為「全盤性檢視與翻新」。而公投法第2條第2項：「全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：…（第3款）三、重大政策之創制或複決。」雖未就「重大政策」或「創制」作立法性定義，惟實務判決認為：「所謂立法原則、重大政策之『創制』，乃公民藉由投票方式，就公民提議之該等事項表示意志，督促政府採取積極作為使其實現，概念上，係從無到有之制度；…」且「倘人民意見與政府現行政策一致，實無再藉由公民投票肯定民意與現行政策相同之必要。」（最高行政法院105年度判字第127號判決參照）重大政策創制公投係以「從無到有」為要件。</p> <p>2、查蔡總統英文業於109年5月20日就職演說宣示啟動修憲。另據媒體報導，其並指示立法院成立修憲委員會，雖在野黨主席雖宣稱；</p>

	<p>「成立不成立（修憲委員會）由立法院決定，總統可以表達理念想法與態度方向，但修憲的程序與工作是由立法院進行，不應由總統下令。」但並未反對立法院成立修憲委員會啟動修憲程序。立法院游院長錫堃旋於同年5月30日宣告立法院朝野黨團共同聲明，下會期前開始協商成立修憲委員會。故依表面證據資料所示，政府及朝野政黨均已有啟動修憲程序之意，顯見憲法之修正業已列為政府重大政策。依系爭公投案意旨乃「敦促」總統以憲政機關角色，積極推動實現全盤性檢視與翻新，鑒於現行法並未限制立法院修憲之條次、提案次數或提案多寡，是總統及代議體制之作為應均已達原提案之目的，即便如原告所主張公投法並未限制「將推動制定新憲」列為排除事項，但以其意見與政府現行政策一致，自與法條「重大政策之創制」要件不符。</p> <p>3、按公投法第30條第1項規定：「公民投票案經通過者，各該選舉委員會應於投票完畢七日內公告公民投票結果，並依下列方式處理：…（第3款）三、有關重大政策者，應由總統或權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。」則公民投票案經通過有關重大政策者，應由總統或權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置，故政府對於重大政策公投案之結果，負有一定之義務。又107年1月3日修正之公投法於立法院審議過程，業已明確排除「諮詢性公投」之擬議，不具拘束力之公投案已非適格公投。統治行為之不受司法審查，乃因是項權力之行使，本質上為政治問題。是將之付諸公投，其通過與否，均仍屬總統之政治行為，無從添附總統法律責任，已如前述。是以若如原告所指，系爭公投案通過即有拘束總統之法律效力，惟究產生何種法律拘束力抑或該採取之何種具體行動，由原告所提主文及理由書（包含補正後版本），均無從知悉（不能瞭解提案真意部分容後再述）。若採行如原告起訴狀所述之設立憲改辦公室、開設憲改部落格或召開國是會議等，此似均為重大政策如何推動之政治決定，屬統治行為、單純高權行政之核心範疇，承前所述，其行為之內容實無法逕以系爭公投案之結果取代之。</p>
<p>議題二：本案是否合於公投法第2條第2項項首所稱屬憲法規定下之公投案？</p>	<p>1、系爭公投案不合於公投法第2條第2項序文所稱憲法規定下之公投案。</p> <p>2、按司法院釋字第645號解釋略謂：「…立法院就重大政策之爭議…交付公民投票…並不違反我國憲政體制為代議民主之原則，亦符合憲法主權在民與人民有創制、複決權之意旨；此一規定於立法院行使憲法所賦與之權限範圍內，且不違反憲法權力分立之基本原則下，與憲法尚無牴觸。」其理由書並闡明：「憲法第17條規定：『人民有選舉、罷免、創制及複決之權。』第136條規定：『創制、複決</p>

兩權之行使，以法律定之。』足見憲法亦明定人民得經由創制、複決權之行使，參與國家意志之形成。在不改變我國憲政體制係採代議民主之前提下，立法機關依上開規定之意旨，制定公民投票法，提供人民對重大政策等直接表達意見之管道，以協助人民行使創制、複決權，與憲法自屬無違。」由之，則機關（立法院）交付之公投案須受憲法規定之職權分工及權力分立之原則下為之，則直接民權之行使，乃係以人民之投票行為，取代國家權力之運作，功能上即係作為國家機關。（司法院釋字第645號解釋大法官彭鳳至部分不同意見書參照）於本諸國家機關立場下，則人民所提公投案也應不改變代議民主之前提，在憲法規定之機關權限及權力分立規範架構，並依立法院所制定之公投法之規定為之。乃屬當然。

3、查公投法第2條於107年修正時刪除第2項第4款：「憲法修正案之複決。」並同時修正同條項序文為：「全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：一、法律之複決。二、立法原則之創制。三、重大政策之創制或複決。」從而其中所稱「依憲法規定外」固指涉及直接變更憲法（及其增修條文）本文規定之公投案，應依憲法增修條文第1條：「（第1項）中華民國自由地區選舉人於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應於3個月內投票複決，不適用憲法第4條、第174條之規定。（第2項）憲法第25條至第34條及第135條之規定，停止適用。」及第12條：「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第174條之規定。」等規定，以其直接涉及憲法條文之修正，故其公投提案之發動權乃屬立法院，排除於人民自行發動公投提案之範圍外，即便並非變更現行憲法規定，而係意圖就超憲法規定之「制憲事宜」交付公投，依舉輕以明重之法理，亦應仍屬排除於人民自行發動公投之適用範圍。

4、原告所提系爭公投案主文為：「您是否同意要求總統推動制定一部符合台灣現狀的新憲法？」係誠命總統應推動制定新憲，惟據其理由書所陳，該公投案與現行政府政策就「憲法變革範圍更為全面」所欲訴諸者乃由人民公投表達意見，「創造憲法時刻，實現憲法變革」，以達制定新憲法之目標，且其109年9月4日補正之函文並說明本案主張以新憲法興革舊憲法，涉及到國家組成明確、人權篇章強化、政府組織變動、基本國策充實、修憲門檻調整等「全盤性的檢視與翻新」，敦促總統以憲政機關角色，積極推動實現…本案未取代立法院逕行提出憲法修正案交付公投複決，未改動任何憲法條

文，更未涉及領土變更，「非屬憲法規定下」之任何公投案等云云。姑不論其公投標的究係程序或實體撲朔迷離，惟其不合於公投法第2條第2項序文所稱憲法規定下之公投案，則屬相同。其一，就程序而言，系爭公投若旨在要求總統推動「制憲」程序，惟以「超憲法規定之程序」為標的之公投案，本為憲法、公投法之「體制內」所無。故以非憲法「體制內」標的之公投案，即難謂可循憲法、公投法「體制內」之程序，要求「體制內」之機關——總統，啟動「體制外」之程序，而謂其係循「體制內」之程序之作為。蓋循憲法規定之程序，在論理法則上，無從導出超憲法規定之另一程序，其理甚明。其二，就實體上言，系爭公投不僅旨在要求總統推動「制憲」程序，且要從憲法之整體設計、國家定位、人權保障、政府體制及修憲門檻等作實質上憲法之「全盤性檢視與翻新」，若果，則是類公投之發動權限乃屬立法院權責，已如前述。原告以其所提，係要求憲法機關規避現行憲法關於修改憲法之規定，而仍屬符合體制內公投之主張，予以置辯。自屬無理由。

5、至於原告訴稱依司法院釋字第499號解釋及德國法例，人民得透過「制憲力」之方式，創造符合「自由民主憲政秩序」的新憲法等語，與本案係屬二事。

(1) 依憲法第17條規定，創制及複決二權固為人民之基本權，惟憲法第136條復規定，是項權利之行使，「以法律定之」。換言之，人民公投權之行使仍應依循法律之規定。是釋字第645號解釋理由書即再作闡明謂：「立法機關依上開規定之意旨，制定公投法，提供人民對重大政策等直接表達意見之管道，以協助人民行使創制、複決權，與憲法自屬無違。而為保障人民之創制、複決權，使公投順利正當進行，立法機關應就公投有關之實體與程序規範，予以詳細規定，尤應以法律明確規定有關公投提案之實質要件與程序進行，並設置公正、客觀之組織，處理提案之審核，以獲得人民之信賴，而提高參與公投之意願」。本此，於現行憲政體制下，即難以衍伸出人民有超法規體制之制憲公投提案權。

(2) 揆諸美國法例，美國聯邦憲法並無「制憲」與「修憲」之區分規定，亦無全國性之公投，其憲法變遷除係循判決拘束原則(stare decisis)，由聯邦最高法院作成憲法判決案例及增修憲法條文之方式，雙管併行，使憲法因應時勢不斷擴張成長，而達致憲法變遷之目的。至於美國50個州的州憲，其中有40個州的州憲本文，明確區分「制憲」與「修憲」之不同；有10個州的州憲未加區分；區分的州，其中有13個州允許

訴諸公投「修憲」但不允許「制憲」；僅佛羅里達州同時允許「修憲」及「制憲」公投。對於允許公投「修憲」的州，如何區分「修憲」及「制憲」，法院實務判決並採所謂量（Quantitative）與質（Qualitative）的檢驗標準，前者固以是否改變憲法多數條款（numerous existing provision）直接變更實質整體（substantial entirety）州憲為據；後者則以所欲修刪的條文，是否已然改變政府基本設計之本質（may accomplish such far-reaching changes in the nature of our basic governmental plan as to amount to a revision）為標準。依上開法例，美國大部分的州其州憲雖均作「修憲」及「制憲」之區分，但允許公投「制憲」者僅1個州。已足徵「制憲」一事，允仍委諸代議體制或明文規定循選出制憲代表，召開制憲會議之方式為之，直接訴諸人民以公投「制憲」乃屬特例。

- (3) 我國憲法僅有修憲程序，並未區分「制憲」與「修憲」。惟依憲法第27條、第123條、第128條及第136條等規定，當可推知開國制憲者之原意，係認為創制、複決權之行使，應始自縣市之地方自治，迄全國有半數以上縣市行使上開政權時，在中央部分，交由代表全國人民行使政權之國民大會行使。是以開國制憲者並未有任何重新「制憲」或得以公投「啟動制憲」之預設擘劃，但參諸憲法增修條文序文及第12條規定之意旨，可知94年憲法增修條文之修憲者，雖採行美國聯邦憲法之制，仍由立法機關草擬增修條文方式補憲法之不足，但引進全民公投之制，修憲草案交付公投進行憲法變遷。其交付公投之意旨，應可解讀為將憲法之基礎確認以人民具最終之決定權，同時也確認了「修憲事宜」直接民權與間接民權之權力分立之分際。若果，則「修憲」之立基，實與「制憲」無異，當無須另訂制憲程序或得以公投創設「制憲」程序之意。至於灼然。
- (4) 故原告主張德國比較法上之案例實係彼時該國制憲者就該國未來新憲修正所為之規範決定，我國目前僅得依前開修憲方式為之，尚無以體制外之制憲方式為體制內之憲法變更，否則動輒以制定新憲之倡議規避憲法修正之嚴謹程序，豈不導致我國憲法修正之相關規定形同具文。蓋公民投票法所規範的人民提案公投，已排除修憲擬議公投，不能修改憲法，當然亦沒有超越（或繞過）憲法規範的效力。況該比較法之實例正係體制內之憲法制定或變遷之方式，尚無法與原告倡議體制外之制憲相比擬。

(5) 次依司法院釋字第 419 號解釋理由書「…政治問題或統治行為應由憲法所設計之政治部門即政府與國會自行解決，司法機關不宜介入，乃各國之通例，司法院釋字第三二八號解釋亦將政治問題排除於司法審查之外…」；再參司法院釋字第 645 號解釋，我國憲政體制為代議民主之原則，公投權之行使應於立法所定權限範圍內，且不違反憲法權力分立之基本原則下為之。實務見解並認為：…人民透過創制或複決方式進行公民投票，本質上既為國民主權之參政權行使，故當人民以主動身分直接參與國家權力運作之一環時，功能上等同於國家立法機關，代替或協同完成立法或重大政策之決定，…」（臺北高等行政法院 107 年度訴字第 974 號判決參照）、「有關公民投票案此立法權行使及司法權行使之界線：承上，如涉及對（立法）『權力』予以限制時，此時須考量者為『權力分立』原則之適用。而所謂權力分立原則係憲法上重要之基本原則，其意義不僅在於權力之區分…要亦在於權力之制衡，…惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能抵觸立法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（司法院釋字第 585 號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（司法院釋字第 391 號解釋參照），…或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形，有司法院釋字第 613 號解釋理由書意旨可資參照。…」（臺北高等行政法院 107 年度訴字第 931 號判決參照）。據上，人民行使公投仍應有界限。系爭公投案乃以總統「統治行為」之核心範圍為公投標的，此涉及憲法權力分立之重要基本原則，統治行為之內容尚且不受司法審查，則其行使亦不應容以公民投票之方式（或立法權）越俎代庖，否則皆有前開對憲法機關權力之行使形成實質妨礙或導致責任政治遭受破壞之虞。蓋此等政治問題或統治行為之責任歸屬實應回歸代議制度、責任政治之本質，並賦予憲法機關一定自主形成空間，而非得逕以公民投票方式代為決定。

(6) 從而，總統職權及相應之制衡監督，分為憲法及其增修條文所明定，公民投票之本旨在於主權在民之實現，而非得作為破壞權力分立之手段，原告起訴狀所提統治行為非不能公投之論述，顯不足採，蓋以公民投票方式代替既有之國家機關以完成立法或重大政策之決定，仍不容違反憲法權力分立原則。此外，統治行為之不受司法審查，乃係基於是項權力之行使，本質上為政治問題，而非法律問題，司法權無從干預之故。是將

	<p>總統之政治行為付諸公投，其通過與否，均仍屬總統之政治行為，無從添附總統法律責任，從而是類公投乃為諮詢性質，而無人民公投提案之適用。原告起訴狀所謂政治行為只是不受司法審查並非不能公投之論述，顯屬謬誤。又原告所提之實例，屬憲法機關將權力付託人民行使與表決，似屬政治行為或統治行為之一環，尚與系爭公投案係原告欲訴諸公民投票方式侵蝕憲法機關權限情形有所不同，不容比附援引，應予辨明。</p>
<p>議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意？</p>	<p>1、系爭公投案不符公投法第 10 條第 3 項以及全國性公民投票案主文與理由書文字用詞字數計算語法及其他相關事項辦法第 3 條第 2 款、第 4 條第 3 款、第 5 條第 2 款等規定。</p> <p>2、按公投法第 3 條第 1 項規定：「全國性公民投票之主管機關為中央選舉委員會，並指揮監督直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。」公投法第 9 條第 3 項、第 4 項規定：「（第 3 項）第一項主文應簡明、清楚、客觀中立；理由書之闡明及其立場應與主文一致。（第 4 項）主文與理由書之文字用詞、字數計算、語法及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。」公投法第 10 條第 3 項、第 4 項規定：「（第 3 項）主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於六十日內完成審核。經審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於三十日內補正，並一次為限，屆期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：一、提案非以第二條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案違反前條第四項所定辦法之規定。三、提案不合第一條第二項或前條第八項規定。四、提案有第三十二條規定之情事。五、提案內容不能瞭解其提案真意。（第 4 項）主管機關依前項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人之領銜人進行必要之補正。」；次按全國性公民投票案主文與理由書文字用詞字數計算語法及其他相關事項辦法（下稱用詞辦法）第 3 條第 2 款規定：「公投案主文與理由書之文字用詞及語法規定如下：…（第 2 款）二、其含義在語法結構上應無另作其他解釋之可能，且不得含混或模稜兩可。」第 4 條第 3 款規定：「主文應簡明、清楚、客觀、中立，其用詞語法，除依前條規定外，並應合於下列規定：…（第 3 款）三、不使用過於寬泛或簡略，文義不明文句。」第 5 條第 2 款規定：「創制公投案主文其用詞語法，除依第三條及前條規定外，並應合於下列規定：…（第 2 款）二、主文之表述應使一般人均能理解其擬創制之立法原則或重大政策內容，不得過於寬泛或簡略。」等公投案件之相關審核憑據，均著有明文。</p> <p>3、按前述司法院釋字第 645 號解釋理由書業經釋明：「…立法機關應</p>

就公民投票有關之實體與程序規範，予以詳細規定，尤應以法律明確規定有關公民投票提案之實質要件與程序進行，並設置公正、客觀之組織，以處理提案之審核，以獲得人民之信賴，而提高參與公民投票之意願…」、又「雖公民投票審議委員會（下稱公審會）因提案時公投法修正公布施行而廢除，全國性公民投票改由上訴人為公投業務之主管機關，惟上述司法院解釋第 645 號解釋所闡述公審會審議全國性公民投票成立與否具有決定權限，於本件由上訴人進行審核時，仍得援用。而上訴人本有作成合法行政處分之義務，更作有合憲行政處分之憲法義務，…是上訴人對於人民發動公投所進行合法性與合憲性控制，其功能在於事前過濾違法、違憲之公投提案；…」(最高行政法院 109 年度判字第 476 號判決參照)是即肯認被告之審查權限及範圍。基此，現行公民投票案件之審核係由被告依前開法規辦理，審核過程除依法定要件逐項檢視外，審核程序尚且需透過委員會方式決議，且命補正前並應舉行聽證以釐清相關爭點以協助提案人之領銜人進行必要之補正。系爭公投案經被告第 548 次委員會審核後決議補正，補正理由及相關論述均函知原告知悉，惟原告未依循本會要求補正之要旨，系爭公投案之主文未為任何修正或補正，而理由經補正後仍不符前開相關規範，被告僅得依第 551 次委員會審核後決議予以駁回。是被告之審核程序實已符合公投法之相關規範與司法院大法官釋字第 645 號之要求。

- 4、系爭公投案主文係要求總統推動制定新憲之複合命題，亦即其步驟分為「要求總統」及「推動制定新憲」二階段，揆其之所以要「要求總統」乃因推動「制憲」事宜乃超憲法規定事由，即係先於憲法規定，其權責未有所歸屬，故以現行憲法體制下之「總統」權充「制憲」發動機關。但因憲法規定之總統職權，並無是項職責，故系爭公投所稱之「要求總統」行使非法定義務，以其為非法定義務，則所要求課與所謂「推動制定新憲法」之義務，乃無具體範圍。復就主文視之，其意旨係程序上要求總統推動「制憲」為已足，但其理由書卻又認為總統應「統籌推動政府進行憲法變革」、「創造憲法時刻，實現憲法變革」始稱該當。致整體觀之，主文與理由書之闡明難謂一致，其語意不清，標的不明，選民自難以瞭解其提案真意。是乃違反公投法第 9 條第 3 項、第 4 項、即違反第 10 條第 3 項第 2 款、第 5 款及用詞辦法第 4 條第 3 款之規定其明。
- 5、主文所稱「符合台灣現狀之新憲法」，依原告補正函所述係謂「本於憲法必須與時俱進的原則」，亦又如理由書所指「確認國家主權者——人民行使主權之範圍與國家定位」，以其係屬滾進式、相對程度之用語，如何始符合台灣現狀與人民行使主權範圍與國家定位直接

	<p>連結，並無客觀標準可循，其於聽證會程序中已有學者專家表示不同闡述，是該主文文句之使用，雖可理解其字面之意思，但其實際指涉為何？顯非一般通常智識能力者可得知或共同理解其內涵，自與上開公投法 10 條第 3 項第 5 款、用詞辦法第 3 條第 2 款、第 4 條第 3 款、第 5 條第 2 款等規定不符。又依系爭公投案補正函、補正理由書及起訴狀內容闡述，其所謂的「推動」，似可為許多體制外行為，如設立憲政辦公室、開設憲改部落格、舉行國是會議、制憲會議以及舉辦制憲公民投票等各種手段，但不限之，此種「例示」而非「列舉」之方式，自無從理解其具體範圍之指涉，似賦予總統多樣行為形式之選擇空間，祇要擇定其一，例如，於就職典禮上之修憲宣示及指示立法院成立修憲委員會即已達成其所謂之「推動」（果爾如此，則與大政策創制之要件不符，已如前述），或必應作成實質制憲之結果，均非一般通常智識能力者所得而知（已如前述），祇是一再印證，其文字用語實過於寬泛，致無從瞭解其真意，而不符合上開公投法及用詞辦法之規定。</p> <p>6、原告陳稱被告未對當事人有利不利事項一律注意而違反平等原則、給予差別待遇以及未予明確說明「推動」及「符合台灣現狀」有何不明確之處，容有行政程序法第 5、6、9 條規定之違反。惟查有關「推動」及「符合台灣現狀」有何不明確之處，承前所述，本會業已於 109 年 8 月 13 日中選法字第 1093550364 號通知補正函文及所附會議資料中詳予說明。而原告所提違反平等原則、未注意有利情形之事例——2004 年對等談判公投案，然該件公投案之提案依據為原公投法第 17 條之規定總統經行政院院會決議逕交被告辦理公民投票。並無審核程序。其屬機關提案與系爭公投為人民提案，係屬二事，殊難比擬（亦已如前述）。是被告所為並未違反平等原則、行政自我拘束等原則。</p>
--	--

資料來源：中央選舉委員會，2021：4-24。

五、「臺灣制憲公投案」臺北高等行政法院判決結果

係爭議題	判決全文
<p>議題一：本案是否屬於重大政策之創制？</p>	<p>1、按公投法係立基於憲法架構之下進行，不能牴觸憲法，已如前述，則公投法第 2 條第 2 項第 3 款規定所指之重大政策，自亦不得違反憲法或跳脫憲法規範。又按公投法第 30 條第 1 項第 3 款、第 6 款規定：「(第 1 項) 公民投票案經通過者，各該選舉委員會應於投票完畢 7 日內公告公民投票結果，並依下列方式處理：……。三、有關重大政策者，應由總統或權責機關為實現該公民投票案內容之必</p>

	<p>要處置。……。(第6項)經創制或複決之重大政策，行政機關於2年內不得變更該創制或複決案內容之施政。」準此，有關重大政策公投案經公投通過之目的，係為由總統或權責機關積極從事實現該公民投票案內容之必要處置，則倘若該「重大政策」所欲拘束的對象及所欲要求達成之政策內容，並非屬總統或機關之權責範圍內，則即使經由公投通過該政策，亦難謂有何拘束力(指總統或權責機關於2年內不得變更該經公投通過創制之重大政策案內容之施政)，此即不符合公投法為確保國民行使直接民權的立法目的，並無作為公投提案之實益。</p> <p>2、查總統依憲法及憲法增修條文所賦予之職權略為：元首權(憲法第35條)、軍事統帥權(憲法第36條)、公布法令權(憲法第37條、憲法增修條文第2條第2項)、締結條約、宣戰及媾和權(憲法第38條)、宣布戒嚴權(憲法第39條)、赦免權(憲法第40條)、任免官員權(憲法第41條)、授與榮典權(憲法第42條)、發布緊急命令權(憲法第43條、憲法增修條文第2條第3項)、權限爭議處理權(憲法第44條)、國家安全大政方針決定權、國家安全機關設置權(憲法增修條文第2條第4項)、立法院解散權(憲法增修條文第2條第5項)、提名權(憲法第104條、憲法增修條文第2條第7項、第5條第1項、第6條第2項、第7條第2項)、任命權(憲法第56條、憲法增修條文第3條第1項、第9條第1項第1款及第2款)等，為憲法上之行政機關。總統於憲法及憲法增修條文所賦予之行政權範圍內，為最高行政首長，然就現行憲法觀之，總統乃僅職掌憲法及憲法增修條文所列舉之權限，而行政權乃依憲法第53條規定概括授予行政院(司法院釋字第627號解釋理由書參照)。基此，總統並無「推動制定憲法」之「憲法權限」，即使系爭公投案通過也無法對總統產生法律拘束力，原告主張系爭公投案通過有拘束總統為適當處置之法律效果，並非僅諮詢性云云，核無足採。更遑論總統如何超越憲法架構進行「制憲準備行為」，不無疑義。是以，系爭公投案非屬公投法第2條第2項第3款所指之得適用全國性公投的「重大政策」。從而，原處分認系爭公投案不符公投法第2條第2項第3款所規定「重大政策創制」之「創制」要件，核無違誤。</p> <p>3、系爭公投案因與憲法所授權制定之公投法規定不合，且為對總統不生拘束效力之諮詢性公投，非屬合於公投法第2條第2項第3款之適格公投。</p>
<p>議題二：本案是否合於公投法第2條第2項項首所稱屬憲法規定下之公投</p>	<p>1、按憲法前言明文「中華民國國民大會受全體國民之付託，依據孫中山先生創立中華民國之遺教，為鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利『制定本憲法』，頒行全國，永矢咸遵。」次按「憲</p>

案？

法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及全國國民之福祉至鉅，應由修憲機關循正當修憲程序為之。」(司法院釋字第 499 號解釋意旨參照)。「憲法第 2 條規定：『中華民國之主權屬於國民全體。』依憲法本文之設計，我國憲政體制係採代議民主，其後雖歷經多次修憲，惟憲法第 53 條規定行政院為國家最高行政機關，第 62 條、第 63 條規定，立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。又中華民國 86 年 7 月 21 日修正公布之憲法增修條文第 3 條第 2 項亦維持行政院對立法院負責之精神，是代議民主之政治結構並無本質上之改變。憲法第 17 條另規定：『人民有選舉、罷免、創制及複決之權。』第 136 條復規定：『創制、複決兩權之行使，以法律定之。』足見憲法亦明定人民得經由創制、複決權之行使，參與國家意志之形成。在不改變我國憲政體制係採代議民主之前提下，立法機關依上開規定之意旨，制定公民投票法，提供人民對重大政策等直接表達意見之管道，以協助人民行使創制、複決權，與憲法自屬無違。」為司法院釋字第 645 號解釋理由書所闡述。是基於憲法的最高性原則，任何法律、制度均應在不抵觸現行憲法框架下進行，即使是國民主權或直接民權之展現亦然。準此，公民投票乃是人民依立法院制定之法律，行使憲法明定之創制、複決基本權利，以對國家重大政策等，直接表達有拘束力意見之制度。人民行使公投權自應遵循憲政體制而於立法所定範圍內為之。

- 2、按憲法增修條文第 1 條第 1 項規定：「中華民國自由地區選舉於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應於 3 個月內投票複決，不適用憲法第 4 條、第 174 條之規定。」第 12 條規定：「憲法之修改，須經立法院立法委員 4 分之 1 提議，4 分之 3 出席，及出席委員 4 分之 3 之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，及通過之，不適用憲法第 174 條之規定。」依此可知，現行憲法增修條文已有明文規定憲法修改之程序，憲法修正案（解釋上係包括修改部分或全部憲法條文）之提案創制係專屬於立法院職權範圍，由立法委員受人民之託代議為之，而中華民國自由地區選舉人就憲法修正案，則僅有投票複決之權限，並無投票創制之權限。
- 3、按公投法第 1 條第 1 項規定：「依據憲法主權在民之原則，為確保國民直接民權之行使，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。」第 2 條規定：「(第 1 項) 本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。(第 2 項) 全國性公民投票，依憲法規定外，

其他適用事項如下：一、法律之複決。二、立法原則之創制。三、重大政策之創制或複決。(第3項)地方性公民投票適用事項如下：一、地方自治條例之複決。二、地方自治條例立法原則之創制。三、地方自治事項重大政策之創制或複決。(第4項)預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。」該條文第2項「依憲法規定外」,即在遵循前揭憲法最高性原則,乃將違憲及憲法已有明確規定之事項排除在得公投事項之外。況該條文於107年修正時刪除原列第4款「憲法修正案之複決」並同時將「依憲法規定外」增訂於序文,可知係因憲法修正案已於憲法增修條文明確規範修改程序(憲法增修條文第1條第1項、第12條規定參照),基於法律不得抵觸憲法之法律位階原則,公投法自不能自外於憲法及其增修條文,另行訂定修改憲法之途徑。故我國公投法顯為憲法秩序內之公投,則有關憲法條文修改之創制提案,即非屬公投所為確保國民直接民權之行使範圍,而係採代議民主方式,以使國民參與國家意志之形成,且依公投法第2條規定之公投事項當然屬於法律位階以下之公投,不能抵觸憲法。

4、觀之系爭公投案主文為「您是否同意要求總統推動制定一部符合台灣現狀的新憲法？」復觀諸原告系爭公投案主文與理由補正版之「貳、公投案理由書」之「一、提案緣起」項下係記載：「……(五)2005年第7次修憲,訂出極高修憲門檻,阻礙人民持續以主權意志更新憲法權利,不僅剝奪年輕世代修憲權,更阻礙憲法與時俱進」、「二、提案必要」項下則記載：「上述憲法缺失,已無法藉由憲政慣例、憲法解釋,或個別條文修改以進行補救。人民必須全面檢討現行憲法,繼而重新制定的方式,方能解除憲政亂項。……。唯有制定具有規範性的新憲法,明確國家定位、……、降低修憲門檻,……」(原處分卷第12頁),依此可知,原告提起系爭公投案主要訴求及目的乃欲藉由公民投票直接形成國家意志,以決定有關重新制定憲法一事,而繞過現行修憲程序,與我國憲政體制下採代議民主的原則相抵觸。

5、修憲程序明定於憲法增修條文中,基於公投事項僅能為法律層次以下之原則,無論是推動制憲、憲法政策或制憲準備行為,均非屬可經由人民之投票行為決定,來代替既有之國家機關(立法機關發動修憲提案),或與既有之國家機關協力(公民複決修憲案),以完成與更動憲法有關的重大政策之決定,亦即此等公投訴求,均在憲法框架外,不得作為公投標的。況原告明知憲法並未就制憲與修憲為明確區分(本院卷第479頁、第534頁),卻一面主張憲法未禁止制憲行為,人民可透過體制內規範行為制憲力,另一方面又稱系

	<p>爭公投案並非憲法增修條文規定之修憲，似是藉由制憲與修憲之模糊界線，意圖以「制憲」一詞達成跳脫出憲法增修條文使用「修憲」之文字拘束，透過體制內之公投制度來達成體制外「重新制定憲法」目的，實於法無據。</p> <p>6、按憲法第 2 條規定：「中華民國之主權屬於國民全體。」第 17 條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」為人民擁有國民主權、直接民主之憲法權利。雖原告主張現行憲法並未明確區分制憲與修憲，也未禁止制憲行為，全面修憲亦不等同於制憲，原告知提案非憲法或增修條文所規定事項之公投，被告適用公投法第 2 條第 2 項序文，使得人民無法實現憲法第 17 條之重大政策創制權云云。然我國憲法及其增修條文均係民選立法（制憲）者所制定，雖為間接民主，亦為國民主權之展現。正因我國憲法僅有明文規定修憲程序，未將制憲程序納入規範之中，被告在依法行政之拘束下，認定系爭公投案新增「制憲」程序，與公投法第 2 條第 2 項規定之序文不符，實乃屬作成不違憲法之決定。如認被告此舉違反憲法第 2 條及第 17 條規定，豈非形同認定國民意志昨是今非，昔日接納修憲而將制憲排除於憲法秩序外，今日反以無從制憲指謫行政機關依法行政之結果剝奪國民主權及創制權，邏輯上有矛盾之虞。是以，本件自無原告所稱適用法規之結果違憲情事，原告聲請停止訴訟並聲請大法官解釋，並無必要。</p>
<p>議題三：本案提案內容是否不能了解其提案真意？</p>	<p>1、按憲法授權立法院制定之公投法第 3 條第 1 項規定：「全國性公民投票之主管機關為中央選舉委員會，並指揮監督直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。」第 10 條第 3 項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於 60 日內完成審核。經審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於 30 日內補正，並以 1 次為限，屆期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：一、提案非第 2 條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案違反前條第 4 項所定辦法之規定。三、提案不合第 1 條第 2 項或前條第 8 項規定。四、提案有第 32 條規定之情事。五、提案內容不能瞭解其提案真意。」是被告於收到公投提案或補正提案後，依上開規定有審查公投提案是否「非第 2 條規定之全國性公投」之權限。因公投法不能抵觸憲法，被告身為公投法之主管機關，依法有就公投提案是否抵觸憲法之審查權限。</p> <p>2、按公民投票案經主管機關審核後，認有提案內容不能瞭解其提案真意之情事，應敘明理由，通知提案人之領銜人於 30 日內補正，並以一次為限，屆期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回，公投法第 10 條第 3 項第 5 款定有明文。又公投法第 9 條第 4 項授權訂定</p>

之用詞辦法第3條第2款規定：「公提案主文與理由書之文字用詞及語法規定如下：……二、其含義在語法結構上應無另作其他解釋之可能，且不得含混或模稜兩可。……」第4條第3項規定：「主文應簡明、清楚、客觀、中立，其用詞語法，除依前條規定外，並應合於下列規定：……三、不使用過於寬泛或簡略，文義不明文句。」第5條第2款規定：「創制公提案主文其用詞語法，除依第3條及前條規定外，並應合於下列規定：……二、主文之表述應使一般人均能理解其擬創制之立法原則或重大政策內容，不得過於寬泛或簡略。」為執行母法之細節性、技術性之規定，並未逾越授權範圍；且上開規範可避免人民因個人立場、智識等差異導致對公投提案理解之落差，致使投票時之客觀行為違背人民主觀意志，或公投提案之執行結果與人民想像不同，反而違背公投法直接民主之立法原意。故被告適用上開規定以作成原處分，自無違誤。

3、查原告就本院準備程序中就提案內容所稱「推動」之意涵，係答稱「推動」範圍廣泛，意涵方法多元，總統府94年曾成立任務編組之憲改辦公室，亦符合推動之具體行為，在憲改、制憲、修憲等議題之倡議亦符合推動的意思（本院卷第477至479頁）。於系爭公提案109年7月14日聽證會出席之學者專家亦表示，原告並沒有進一步說明推動的概念內涵，是用什麼方式來推動；主文必須可被理解，大家對於這意思應該是最好不要有別的解釋可能，「符合臺灣現狀」就不同立場者對「現狀」想像是不一樣的等情（見原處分卷第51頁、第53頁之聽證會紀錄），而且因解釋之不同，將影響到公投意向之決定。可見「推動」之用詞文義寬泛，為一般通常智識能力者所無從得知其重大政策之具體內容；「符合臺灣現狀」除文義不明外，尚有因個人對「現狀」認知不同而有另作其他解釋之可能，而對於在現行憲法及憲法增修條文架構下所適用之「臺灣現狀」，究應如何與系爭公提案所稱「臺灣現狀」加以區辨，實有模稜兩可之空間，並非無疑義。是以，原處分以系爭公提案顯有違反用詞辦法第3條第2款、第4條第3款、第5條第2款規定之情事，核無違誤。

4、原告訴稱93年由前總統陳水扁依公投法第16條提出之強化國防、對等談判公投，屬總統將統治行為交付人民以決定重大政策方向之實例，該提案亦使用「推動」一詞，其彈性空間不亞於系爭公提案，本於行政自我拘束原則，本案自無所謂提案內容不能瞭解其提案真意之情事云云。惟查，前總統陳水扁上開公投提案之依據為公投法第16條（當時為第17條）此為原告所自陳，與原告所提系爭公提案所依據之同法第2條第2項第3款之要件不同，前者係總統將其

	<p>自身關於國家安全之權責事項（參憲法增修條文第2條第4項）交付公投，後者係人民提案，當無法相提並論。此外，93年時公投法未有如現行公投法第9條第4項之規定，斯時亦尚未訂有用詞辦法，被告於93年時自不可能以尚未訂定之用詞辦法而來審查當時之公投提案。原告以法規依據、法定要件全然不同之93年陳前總統之公投提案與系爭公投案相類比，進而指謫被告違反平等原則及行政自我拘束原則，於法無據。</p> <p>5、系爭公投案主文有文義未明及有另作其他解釋之可能，違反用詞辦法第3條第2款、第4條第3款、第5條第2款規定，原告所訴各節，均非可採，被告依公投法第10條第3項規定，作成原處分否准原告所請，經核於法並無違誤，原告徒執前詞，訴請判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。</p>
--	---

資料來源：臺北高等行政法院，2021：13-21。

