

公民參與憲改的政治想像

陳俊宏
東吳大學政治系副教授

2014年「三一八國會佔領運動」結束後，由二十多個公民團體所組成的「公民憲政推動聯盟」，以「由下而上、全面憲改」作為訴求，在全島推動全民參與審議修憲的民主實驗。年底九合一大選結束之後，憲改聲浪四起，「公民憲政推動聯盟」並在2015年1月9日發表「憲改推動程序說帖」，提出「由下而上」、「全面憲改」、「降低門檻」、「兩步到位」四大原則，及具體的憲改程序設計，以兩階段完成全面憲改。推動聯盟希望於國是會議後，就朝野與公民社會已具有高度共識的降低修憲門檻、降低政黨得票門檻等議題，先行於今年6月前進入公民憲政會議討論階段，以在2016年大選同步交付公民複決；而中央政府體制、兩岸、經濟等還需討論的事項，則留待2018地方選舉時機處理。

公民團體主張「全面憲改」的理由為，憲政運作的核心在於行政與立法之間的關係，然而選舉制度、政黨體系、憲政文化等因素可以在同樣的行政立法制度下導致迥異的後果，因此在評估不

同憲政體制的優劣時，必須將這些因素進行配套思考，才能做出公允的分析與評價，俾能擺脫政治菁英操控議程與內容的修憲模式，以全民參與憲改的模式，透過全國人民共同思考「憲改」的範疇界定，診斷問題、探索制度改革的規範原則與解方，親手繪製國家前進的藍圖。

公民團體主張「由下而上」憲改程序的理由在於，一個真正能夠深化民主的憲改程序，必須包括公民的實質參與。憲法並不僅僅是一個法律文件，也是一個確認國家共同理想和共同價值的文本，而人民的參與，更是人民與國家之間相互關係的確定。長期以來這部憲法與人民的疏離，是構成當前這個政治共同體存在認同爭議的來源之一。公民團體強調由下而上的憲改運動，正是要處理這部憲法與人民的斷裂關係，透過人民之間的溝通與對話，凝聚共同體成員的團結情感，重新肯定政治共同體的意涵。

近年來全球憲政改革的趨勢，愈來愈多國家重視公民的參與。南非當年

為擺脫長期種族隔離的桎梏，在制定新憲的過程，密集展開「公民參與新憲」的計畫，成功地營造出南非民眾對於憲法的認同與歸屬感，為開創一個彩虹新國度奠定堅實的基礎。此外，加拿大的卑詩省及安大略省將選制改革交由公民會議進行民主審議；在歐洲，公民參與實質修憲近年來也成為重要的發展，包括愛爾蘭、荷蘭與比利時等國家，冰島甚至是由二十五名公民所組的制憲委員會，透過「群眾外包」（crowdsourcing），徵詢與蒐集各方意見，草擬一部新憲法。

這些國家對於民主審議程序的設計、公民代表的產生方式以及議題討論範疇界定雖有差異，共同點是憲改程序高度重視公民的實質參與。面對當前公民複決程序的高門檻，政府部門責無旁貸，必需提供管道資源、促成公民知情的討論與參與。一個強調公共討論和民主價值的憲改程序，不僅可以充實憲改的正當性，增加公民對於憲法的認同及歸屬感，同時是個凝聚共識的民主學習過程。

有人質疑，憲改具有高度專業性，交由公民審議曠日費時，公民團體不如把握稍縱即逝的憲政時刻，逼迫各政黨領袖接受各自長期倡議的憲改主張。然

而憲改的成功與否，並不單在最後的結果，過程也同等重要。提供公民參與憲改的管道，除了可以擺脫屢遭詬病的密室協商，透過審議民主的公開討論，補充代議民主的缺陷，亦能增進公民的政治知識、提升政治效能感與政治信任感，並提升公民的憲法意識，深植台灣的憲政文化。強調由下而上民主參與的修憲程序，能讓台灣人看到代議民主之外的另一種可能性。人民催生新憲，更是國民主權的具體實踐！BT