

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 政權合法性與憲改模式：比較臺灣與歐洲後共新興民主國家

Regime Legitimacy and Mode of Constitutional Reform: Comparing
Taiwan and Post-Communist Nascent Democracies in Europe

doi:10.30390/ISC.200602_45(1).0001

問題與研究, 45(1), 2006

Issues & Studies, 45(1), 2006

作者/Author：吳玉山(Yu-Shan Wu)

頁數/Page：1-28

出版日期/Publication Date：2006/02

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200602_45\(1\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200602_45(1).0001)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



政權合法性與憲改模式： 比較臺灣與歐洲後共新興民主國家

吳玉山

(中央研究院政治學研究所籌備處研究員)

摘要

在民主轉型的過程當中，改變國家的憲政體制幾乎是無可避免的。此種改變可能和民主化一起發生，或是延遲一段時間後產生。憲改的速度可快可慢，或是一步到位，或是採取逐步漸進的方式。就憲改的機構而言，可能是從既有的權力機關發動（內生渠道），也可能是另起爐灶，直接透過國民主權理論、以超越現有體制的公民投票方式來決定（外在渠道）。就程度而言，可以有大有小，大到制定新憲法，小到對現有憲政體制做一定程度的修正。憲政改造經由不同的起點、速度、渠道與程度構成了四種不同的憲改模式：激進制憲、延遲激進制憲、漸進內生制憲與漸進修憲。在檢視了十一個歐洲後共新興民主國家之後，我們發現社會對前威權體制的支持和憲改的激進性是成反比的。過去改革性較強、政權合法性較高的威權主義國家在民主化之後易於採取延遲性的、漸進式的和內發式的憲改模式，而過去改革性較弱、政權合法性較低的威權主義國家在民主化之後則易於採取第一時間的、一步到位的和外生式的制憲模式。此一規律也適用於臺灣。由於舊體制的合法性較高，因此臺灣迄今都是採取最為溫和的漸進憲改模式。然而由於臺灣出現了後發的國家認同衝突，帶來了憲改模式的價值化與激進化，因此憲改工程在政權輪替之後重新啟動，並且引發了國際的遏抑。於是一方面憲改長期化，一方面憲改又國際化。這兩項特徵是歐洲後共新興民主國家所未見的。本文冀圖發展憲改模式之比較性研究，一方面為國內之政治發展提供分析工具，一方面豐富新興民主國家之研究議題。

關鍵詞：制憲修憲、後共、中東歐、臺灣

* * *



壹、前言

在民主轉型的過程當中，改變國家的憲政體制幾乎是無可避免的。在極權或威權體制之下，不論是政府的運作方式，或是對於人民權利的保障（或缺乏保障）都和民主政權不同。由於憲法最主要的作用就是規範政府體制的運作和人權的保障，所以民主轉型（不論是從極權轉民主、或是從威權轉民主）必然相伴產生憲政體制的改變。此種改變可能和民主化一起發生，或是延遲一段時間後產生。憲改的速度可快可慢，或是一步到位，或是採取逐步漸進的方式。就修憲的機構而言，可能是從既有的權力機關發動（內生渠道），也可能是另起爐灶，直接透過國民主權理論、以超越現有體制的公民投票方式來決定（外在渠道）。就程度而言，可以有大有小，大到制定新憲法，小到對現有憲政體制做一定程度的修正。

憲政改造經由不同的起點、速度、渠道與程度構成了不同的憲改模式。我們可以想像，最為激進的憲改模式是在民主化的第一時間發動、一步到位，並透過超體制的公民投票的制憲；而最為溫和的憲改模式則是延遲性的、採取漸進手段、經由現有權力機關所發動的修憲。今天的臺灣有所謂的修憲與制憲之爭，這就很典型地反映了新興民主國家在從事憲政改造時所面臨的抉擇。^①

本文希望從比較政治的觀點，探討造成新興民主國家不同憲改模式的原因，並將觀察所得和臺灣的經驗相對比。由於新興民主國家的數目眾多，地理與文化的分布相當分散，因此本文將先以歐洲前共黨國家所轉型成的新興民主國家作為研究對象。這些國家在提供比較研究的素材上有其便利之處。一是它們的地理分布和文化背景較為接近，二是它們都具有非常類似的制度遺產（列寧主義的黨國體系），三是它們都在幾乎相同的時點上開始民主化（1980年代末）。這代表我們可以控制的變數較多，因此透過比較研究來獲得一般性結論的可能性也較大。最後，由於臺灣在過去威權統治時期也有以黨領政的經驗，和這些前共黨國家類似，因此在和臺灣做比較上藉用東歐和前蘇聯的經驗也較有意義。^②

註① 修憲和制憲在實務上並非如在單純概念上那樣可以清楚地劃分。也就是有可能經由「制憲與修憲相對化」的論述，產生以合憲性的修憲來達到實質上根本改變憲政秩序，或實質制憲的結果，或可稱之為「準制憲」（quasi constitution-making）。參見蕭高彥，「『合憲性修憲』與『準制憲』：從政治理論看未來修憲的程序正義」，憲改論壇—法政對話之一，「憲政回顧與憲法修改」圓桌討論會，中央研究院，民國94年3月12日。李建良也認為制憲與修憲在概念邏輯與政治運作層次上不易區分，但是制憲應該採取明示方式，俾以讓人民參與思辯、審議。參見李建良，「修憲與制憲的抉擇：憲改基礎的Q&A」，中央研究院憲改論壇—法政對話之二，「憲法實踐與憲改議題」圓桌討論會，中央研究院，民國94年6月25日。

註② 台灣與歐洲後共民主國家究竟是否適合加以比較？或謂台灣過去是威權政體，而歐洲後共國家過去是極權政體。台灣民主化之後政黨輪替僅有一次，絕大多數的歐洲後共國家政黨輪替均已經超過一次；同時台灣和這些國家所面臨的國際環境也有很大的不同。凡此均為事實，若干二者不同之處也將作為文中討論比較的焦點。然而台灣和歐洲後共國家均為第三波之新興民主國家，其民主化的時間相互重疊，二者在過去均有長期以黨治國的政治經驗，彼此在經濟發展程度上相去不遠，在土地面積、人口資源上台灣

本文將從歐洲的前共產主義國家的民主化和民主鞏固過程當中歸納出四個憲政改造的模式，然後提出一個憲改模式與前威權體制支持度相關的假設，並做初步的驗證。最後則是將此一觀察與臺灣的情況做比較。在這個初步的檢驗當中，我們發現社會對前威權體制的支持和憲改的激進性成反比：過去改革性較強、人民支持較高的威權或極權國家在民主化之後易於採取漸進式的、內發式的憲改模式；而過去改革性較弱、人民支持較低的威權或極權國家在民主化之後易於採取一步到位的、外生式的制憲模式。臺灣在過去基本上是採用了前者，但是近日的修／制憲爭議證明這兩種憲改模式仍在相抗當中，其背後反應了民衆和政治菁英對於過去威權體制的評價與態度隨著國內不同陣營政治版圖的消長產生了改變。憲改模式的激進化揭示了新執政者重構國家的使命，而這樣的使命帶來了憲改模式的價值化與國際的遏制，這使得國際因素加入憲改過程，和國內因素交互運作，最後才能決定臺灣憲改模式的方向。

貳、歐洲後共新興民主國家

歐洲的後共新興民主國家可以大體分為兩個群體：一是東歐國家，^③一是前蘇聯加盟共和國。前者包括中東歐的波蘭、捷克、斯洛伐克與匈牙利，以及巴爾幹半島的羅馬尼亞、保加利亞、阿爾巴尼亞，和原屬於南斯拉夫的賽爾維亞－黑山、斯洛文尼亞、克羅埃西亞、波士尼亞和馬其頓。後者包括原來蘇聯的十五個加盟共和國中的歐洲國家，現在都獨立成爲主權國。它們是波羅的海的愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛，西部的烏克蘭、白俄羅斯與摩多瓦，以及俄羅斯聯邦。^④

和一些東歐國家非常相似等等。整體而言，台灣作爲一個新興民主國家，在其歷史發展、現有條件和鞏固民主體制所面臨的挑戰與需要完成的任務上都有相當的可比之處。由於有這些相似之處，但是又有一些明顯的相異之處，這就使得台灣與歐洲後共國家構成比較研究的極佳素材。

註③ 在這裡我們不討論現在已經併入聯邦德國的德意志民主共和國。

註④ 原蘇聯共和國當中還包括了在亞洲外高加索的喬治亞、亞賽拜然和亞美尼亞；以及中亞的哈薩克、烏茲別克、土庫曼、吉爾吉斯與塔吉克。這些國家除了不處於歐洲之外，也都不是公認的新興民主國家。其中在2003年11月產生「玫瑰革命」罷黜總統謝瓦那澤（Eduard Shevardnadze）的喬治亞雖然被美國所大加讚揚，但是其民主政治的穩定性仍然有待觀察。至於在2005年3月發生「鬱金香革命」政變，罷黜總統阿卡耶夫（Askar Akaev）的吉爾吉斯就更難以確認其政權的民主性。關於喬治亞不穩定的現狀，參見 Ghia Nodia, “Is Georgia Heading for a New Revolution?” *RFE/RL Reports: Caucasus Report*, Vol. 8, No. 31 (September 10, 2005), at <http://www.rferl.org/reports/caucasus-report/2005/09/31-100905.asp>, accessed September 30, 2005；關於吉爾吉斯在革命後的缺乏民主與法治，參見 Daniel Kimmage, “The Long Wait for the Law in Kyrgyzstan,” *RFE/RL Reports: Central Asia Report*, Vol. 5, No. 22 (June 14, 2005), at <http://www.rferl.org/reports/centralasia/2005/06/22-140605.asp>, accessed September 30, 2005。關於烏克蘭、白俄羅斯、摩多瓦與俄羅斯聯邦在民主化後的政治發展，參見 Michael McFaul, “The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World,” *World Politics*, Vol. 54, No. 2 (January 2002), pp. 212~244；Lucan A. Way, “Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave: The Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine,” *World Politics*, Vol. 57, No. 2 (January 2005), pp. 231~261。

在這些國家當中有哪些可以被稱爲是新興民主國家呢？在此我們可以參照歐洲聯盟的認定。在冷戰結束後，大多數歐洲的前共產國家都希望能夠加入歐體／歐盟。在1993年6月歐盟在丹麥首都哥本哈根舉行峰會時提出了吸收新會員國的「哥本哈根標準」，包括政治、經濟與法律三方面。在政治上要求申請國有穩定的民主制度、尊重人權法制，以及保護少數民族權利。後來經過與申請國的多次談判，在2004年5月1日正式接納了波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利、斯洛文尼亞、波海三國與非後共的賽浦路斯和馬爾他等十國爲新會員國。

羅馬尼亞和保加利亞雖然沒有在這個歐盟第五波的擴張中成爲新會員國，但是它們已經在1992年10月與1993年3月分別和歐盟簽署了歐洲穩定與聯繫協定，並在1995年2月生效，取得了類似準會員的地位，其後也分別在1995年6月與12月申請加入歐盟。羅、保兩國是歐盟下一波擴張的主要候選國。最後俄羅斯由於其人口面積、戰略地位和軍事實力勢凌歐盟各國，因此沒有成爲歐盟考慮吸收的對象，但是其民主發展仍然有相當的進展，而其對於周邊的影響非任何其他歐洲新興民主國家所能企及。在考慮了民主程度和影響大小之後，我們還是把羅馬尼亞、保加利亞和俄羅斯加進來，而以一共十一個歐洲後共國家作爲研究對象，也就是中東歐的波蘭、捷克、斯洛伐克與匈牙利四國，巴爾幹半島的羅馬尼亞、保加利亞與斯洛文尼亞，波海三國的愛沙尼亞、拉脫維亞與立陶宛，以及俄羅斯。^⑤我們將探討它們在民主化的過程當中採取了怎麼樣的憲改模式，而採取這些模式背後的原因又是什麼。

叁、四種憲改模式

在前述的十一個歐洲的後共新興民主國家中，我們可以發現四種憲改模式。第一種是在民主轉型之時（對若干國家而言也是在主權獨立之時）超越現行體制，透過制憲會議與公民投票等方式，制定了新憲法，也就是採用了最激進的憲改模式。第二種模式是在轉型或獨立時仍然維持了原有的憲政體制，只是作若干的修正，而後各種政治勢力產生劇烈衝突，最後由獲勝的方面制定了憲法草案，超越現行體制，交付公民投票通過。第三種模式和第二種一樣，在轉型或獨立時維持了原有體制，僅做必要修正，而後則透過既有的權力機關，以漸進諮商的方式，制定了新的憲法，交由公民投票通過。最後一種模式是最爲溫和的，在這裡不但在轉型或獨立時維持了舊體制，僅做若干修正，然後仍然持續漸進主義，只有在舊制窒礙難行的時候才做必要的修正，但是始終維持原有的憲政框架，沒有制訂新憲。

這四種模式分別在憲改的起點、速度、程度和渠道上有所不同。第一種最激進，

註⑤ 我們在此也暫不列入在2004年11月到12月發生「橘色革命」的烏克蘭。這是因爲此一國家的民主化發生較遲，其根基尚未穩固，而總統尤申科（Viktor Yushchenko）的治理還充滿變數，改革仍充滿不確定性。關於烏克蘭的政治發展與歐盟對其入盟的保留，參見Jan Maksymiuk, "Europe Urges Kyiv to Push Ahead with Reforms," *RFE/RL Reports: Belarus, Moldova, and Ukraine Report*, Vol. 7, No. 36 (15 October 2005), at <http://www.rferl.org/reports/pbureport/default.asp>, accessed October 17, 2005.

第四種最漸進，第二和第三則介於其中。第一種在民主化之後立刻起步、在速度上是一步到位、在渠道上是外生的公民投票，不依賴既有的權力機關，而在程度上是全面性的制憲。第二種和第一種的不同是在有一段醞釀期，因而是延遲性的。但是其後還是採取了激進模式，透過外生渠道，並進行了制憲。第三種則是一步步地、漸進式地從修憲到制憲，最後所制定的憲法也是根據多次修憲的集成，而發動的渠道是既有的權力機關。第四種則是始終堅持漸進道路、以演進修憲為滿足，同時一切的憲改作為都是透過既有的國家機關，僅在完成程序後訴諸公民複決。^⑥在這種模式之下，憲改最後的結果和過去威權時期的憲政體制仍然是筋骨相連的。在表一當中，我們列出了這四種憲改模式的特徵。^⑦

表一 四種憲改模式

	即時 vs. 延遲	激進 vs. 漸進	外生渠道 vs. 內在渠道	制憲 vs. 修憲
模式一 激進制憲	即時	激進	外生渠道	制憲
模式二 延遲激進制憲	延遲	激進	外生渠道	制憲
模式三 漸進內生制憲	延遲	漸進	內在渠道	制憲
模式四 漸進修憲	延遲	漸進	內在渠道	修憲

資料來源：作者自製。

以下我們將根據歐洲後共新興民主國家的實際案例來分別說明這四種不同的憲改模式。在每一種模式的討論當中，我們都會關照到「即時—延遲」、「激進—漸進」、「外生渠道—內在渠道」與「制憲—修憲」的四個面向。

一、模式一：激進制憲

這一個模式所代表的是和過去的體制以一刀切的方式完全脫離，而且由於對過去的不信任，因此基本上不採用原有的政治渠道。憲改的過程是在民主化之後便立即起步、沒有延遲，同時一步到位，制訂新憲。在後共歐洲新興民主的十一國當中大多數是屬於此種模式。包括羅馬尼亞（新憲於 1991 年 12 月公投通過）、保加利亞（新憲於 1991 年 7 月由國民大會通過）、捷克（新憲於 1992 年 12 月公投通過）、斯洛伐克（新憲於 1992 年 9 月公投通過）、斯洛文尼亞（新憲於 1991 年 12 月公投通過）、愛沙尼亞（新憲於 1992 年 6 月公投通過）與立陶宛（新憲於 1992 年 10 月公投通過）。

註⑥ 公民投票在四種憲改模式當中都可以運用，包括激進制憲和延遲激進制憲中的超體制公投，漸進內生制憲中的合憲公投，與漸進修憲中的公民複決等。因此單從採取了公民投票來推動憲改並不足以確定所採取的是哪一種憲改模式。

註⑦ 當然，從邏輯上看，根據四個雙值變數，我們可以想像出十六種的憲改模式，但是在歐洲後共的新興民主國家當中，這是四種在經驗上已經出現過的憲改模式，也是在歐洲後共國家之外許多新興民主國家的憲改模式（例如印尼便是漸進修憲、而阿富汗和伊拉克便是激進制憲），因此是我們主要的研究考察對象。

拉脫維亞的情況較為特殊，由於波海三國在戰間期是獨立國家，當時便有憲法，因此拉脫維亞在1991年獨立制憲時是重新採用了1922年2月的憲法。^⑧這樣是復活了原有的民主憲法，但也是決絕地切斷了和蘇聯時期的法制聯繫，因此可以算是激進制憲的一種（參見表二）。^⑨激進制憲很明顯是大多數歐洲後共新興民主國家的憲改模式。由於共產國家的政治體制和民主憲政體制大異其趣，多數歐洲後共國家在民主化之後採取了一步到位、外生制憲的模式毋寧是很自然的，然而並不是所有的歐洲後共國家都採用了這個模式。

表二 後共歐洲憲改模式的比較

國別	舊體制合法性	即時 vs. 延遲	激進 vs. 漸進*	制憲 vs. 修憲	外生渠道 vs. 內在渠道
模式一： 羅馬尼亞 保加利亞 捷克 斯洛伐克 斯洛文尼亞 愛沙尼亞 立陶宛 拉脫維亞	低	即時	1989/1991 1989/1991 1993/1992** 1993/1992** 1990/1991 1991/1992 1990/1992 1991/1991	制憲	公投 國民大會通過 公投 公投 公投 公投 公投 最高會議通過
模式二： 俄羅斯	中	延遲	1991/1993	制憲	公投
模式三： 波蘭	中	延遲	1989/1997	制憲	國會通過而後公投
模式四： 匈牙利	較高	延遲	1989/	修憲	國會

資料來源：作者自製。

*激進或漸進由民主化或宣佈獨立的時間(X)與制定新憲的時間(Y)之間的差距(X/Y)來決定。

**捷克與斯洛伐克的特殊之處是他們在各自制定了本身的憲法之後，才進行了分離成兩個主權國家的動作。關於捷克和斯洛伐克的分家和相關的制憲過程，參見Jan Obrman, "Czechoslovakia: Stage Set for Disintegration?" *RFE/RL Research Report*, Vol. 1, No. 28 (July 10, 1992), pp. 26~31; Pavel Mates, "The Czech Constitution," *RFE/RL Research Report*, Vol. 2, No. 10 (March 5, 1993), pp. 53~57; 與Carol Skalnik Lef, *The Czech and Slovak Republics: Nation Versus State* (Boulder, Colorado: Westview, 1997), pp. 126~144。

註⑧ 拉脫維亞的獨立宣示和回復1922年憲法是同時由其最高會議在1991年8月21日決定的。參見Dzintra Bungs, "Latvia: Laying New Foundations," *RFE/RL Research Report*, Vol. 1, No. 1 (January 3, 1992), p. 61.

註⑨ 如謂在台灣民主化之後，將動員戡亂時期臨時條款廢除，則可回復到原先在1946年12月所制訂、而在一年後開始實施的中華民國民主憲法，則台灣的此種動作類似拉脫維亞。然而拉脫維亞有其蘇聯時期的憲法，回復當年兩次大戰之間的憲法是以廢棄蘇聯時期憲法為前提。在台灣由於威權時期（1948-1991年）的憲政架構是以動員戡亂時期臨時條款凍結了1947年的憲法，但是原憲法仍然存續，因此在台灣民主化不必要求毀憲制憲。比較台灣和拉脫維亞可以看出威權統治政黨對於原民主憲法的態度決定了民主化時憲政改造的可能框架。

二、模式二：延遲的激進制憲

這一個模式所代表的是在轉型時難以決定和舊有體制之間的關係，因此延續原體制的運作方式，但是由於激進和保守的政治勢力相互對抗，造成持續的劇烈衝突，而後便由獲勝的一方以激進制憲的方式重寫憲政運作的規則。這個模式最主要的例子是俄羅斯聯邦。在 1991 年保守派所發動的八一七政變決定了蘇聯的命運，使得當時的俄羅斯總統葉爾欽（Boris Yeltsin）得以在政治上擊敗蘇聯總統戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）。接下來在 12 月 8 日葉爾欽便和烏克蘭的克拉夫邱克（Leonid Kravchuk），以及白俄羅斯的舒斯凱維支（Stanislau Shushkevich）簽訂白拉維沙協議（Belovezha Accords）宣布蘇聯解體，獨立國協成立。在這個新國家和民主轉型同時發生的當口，葉爾欽並沒有像波海三國一樣重新改造俄羅斯的憲政體制。^⑩他和由共產黨控制多數的國會（人民代表大會）達成妥協，集中力量進行震盪治療的經濟改革。^⑪然而當經改造成民生極大的痛苦，國內保守和激進改革的兩派勢力劇烈衝突，甚至演成 1993 年的武裝政變與政府的武力鎮壓之後，葉爾欽終於在年底推出他的新憲版本，大肆擴張了總統的權力，並且在 12 月的公民投票中通過。^⑫這個時候的葉爾欽所決斷推動的是和過去完全斬斷關係的俄羅斯新憲，並且以一步到位的方式，透過外生的公民投票渠道來通過。這個情況和模式一的激進制憲基本上是相同的，但是由於有前一段從 1991 到 1993 年的延遲，因此是屬於第二種模式的延遲激進制憲（參見表二）。

三、模式三：漸進的內生制憲

這一個模式所代表的是在轉型時並沒有在第一時間制訂新憲，而採取了修改舊憲的方式，並依照修改過的憲法產生了民主政體下的國家機關。然後再透過現行的憲政體制，逐步推動新憲；最後是以內生的渠道，透過現有的憲改機制，並保留大量過去憲改的成果來制訂新憲，再交由公民投票複決。這個模式比模式二又溫和一些，其典型代表是波蘭。波蘭在 1989 年 6 月就舉行了半民主的國會大選，並由團結工聯的馬佐維茲基（Tadeusz Mazowiecki）擔任總理。其後波蘭雖然把總統的選舉方式從國會選出改為人民普選，並在 1991 年 12 月透過兩輪投票選舉了團結工聯的領袖華文沙（Lech

註⑩ 當時的俄羅斯憲法是作為一個蘇聯的加盟共和國的憲法，在 1978 年 4 月制訂，其綱本與依據是蘇聯在 1977 年所訂定的憲法（布里茲涅夫憲法）。

註⑪ 吳玉山，*俄羅斯轉型：1992-1999*（台北：五南出版社，2002 年），頁 72。

註⑫ 關於俄羅斯制定新憲的演進過程，參見 Julia Wishnevsky, “Constitutional Crisis Deepens after Russian Congress,” *RFE/RL Research Report*, Vol. 2, No. 13 (March 26, 1993), pp. 1~7; Vera Tolz, “Drafting the New Russian Constitution,” *RFE/RL Research Report*, Vol. 2, No. 29 (July 16, 1993), pp. 1~12; Mark Rhodes, “What Do Russians Think about the Constitution Process?” *RFE/RL Research Report*, Vol. 2, No. 29 (July 16, 1993), pp. 13~15; 與 Ariel Cohen, “Competing Visions: Russian Constitutional Drafts and Beyond,” *RFE/RL Research Report*, Vol. 2, No. 38 (September 24, 1993), pp. 50~56。

Wałęsa) 爲首任民選總統，但是基本上仍然是採用 1952 年共黨時代的憲法。其後華文沙和國會鬥爭激烈，結果是在 1992 年 10 月由國會通過了「小憲法」，作爲暫時的過渡。^⑬到了 1995 年 11 月，以後共政黨「波蘭共和國社會民主黨」(Socjaldemokracja Rzeczpospolitej Polskiej, SdRP) 爲主力的民主左派聯盟 (Soyusz Lewicy Demokratycznej, SLD) 推出克瓦斯涅夫斯基 (Aleksander Kwaśniewski) 爲總統候選人，擊敗了華文沙。^⑭在他的推動之下，波蘭透過既有管道內的修憲程序，在 1997 年提出了新憲草案，並且在 5 月 25 日經由公民投票通過。^⑮這個新的波蘭憲法，是植基於過去歷次的憲法版本，並且由內生的渠道通過，可以說是具有相當的演化性與漸進性。主導新憲通過的是原共黨的克瓦斯涅夫斯基總統，而新憲若干程度地削弱了總統的權力，使波蘭的半總統制向內閣制的方向做了調整，這是針對過去府會相爭的經驗所做的改變。^⑯所以在新憲當中，有過去歷次憲法的清楚痕跡，也總結了波蘭民主化後的憲

註⑬ 所謂小憲法 (the Little Constitution) 指的是 1992 年 10 月 17 日由華文沙總統所簽署的「波蘭共和國立法與行政部門之間關係與地方自治憲法法案」(the Constitutional Act on the Mutual Relations Between the Legislative and Executive Institutions of the Republic of Poland and on Local Self-government)。波蘭在 1989 年到 1992 年間所遵行的是在 1952 年共黨時期所制定的憲法，但是經過圓桌會議後重大修正 (例如就總統職權而言，就有 1989 年 4 月、1989 年 12 月、1990 年 9 月等多次修正)。這個憲法將最高的權力授給國會，所以國會可以在新憲法沒有制定之前，用立法的方式，制定規範行政立法關係的憲法法案。波蘭在歷史上有類似的傳統，例如在 1919 和 1947 年波蘭國會都通過了憲法法案。參見 Krzysztof Jasiewicz, "Poland: Wałęsa's Legacy to the Presidency," in Ray Taras, (ed.), *Postcommunist Presidents* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 142。

註⑭ SdRP/SLD 的前身便是共黨專政時期的執政黨「波蘭團結工人黨」(Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, PZPR)。PZPR 在 1990 年 1 月的結束大會便是 SdRP 的成立大會。

註⑮ 修憲的程序在 1992 年時便經由立法確定要由國會通過，並由全國性的公民投票複決。其規定見於 The 1992 On the Rules and Procedures for Preparing and Ratifying the Constitution of the Republic of Poland，參見 "Constitution Watch," *East European Constitutional Review*, Vol. 6, No. 2 & 3 (Spring/Summer 1997), at <http://www.law.nyu.edu/eecr/vol6num2/constitutionwatch/poland.html>, accessed January 16, 2005。關於通過的實際程序細節，參見 Artur J. Kowalski and Katarzyna Stanlik, "The New Constitution of the Polish Republic," *Polish Affairs*, Issue 24 (March 31, 1998), at <http://www.pdi.net/Pigulki/issue24/p24constitution.html>, accessed January 20, 2005。

註⑯ 例如在 1997 年憲法當中就移除了總統對國防、外交和內政三部部長的任命權。從 1989 年圓桌會議開始，由於團結工聯和波共妥協的結果，最關乎國家安全和政治控制的國防、外交和內政三部部長由總統 (預定爲波共的首腦賈魯賽斯基 General Wojciech Jaruzelski) 任命，以作爲交換波共實行部份民主化的條件。後來賈魯賽斯基辭職，華文沙在 1990 年年底當選波蘭總統，就對總統在國家安全方面的特權與三長的任命權牢牢抓住不放。在 1992 年的小憲法當中，華文沙獲得了第 61 條的授權，其中規定當總理要任命國防部長、內政部長和外交部長時，必須先與總統諮商。於是這三位部長成爲總統的禁脔，當總統和國會多數分屬不同政治陣營的時候，「總統三長」成爲內閣中的異議份子，造成政府內部極大的不協調。此一給予總統特定部會首長任命權的規定在 1997 年的新憲當中已經不再存在，而規定總統應在外交事務上和總理與相關部會首長合作 (1997 年憲法第 133 條第 3 款)，並且爲武裝部隊的最高統帥，平時透過國防部統領三軍 (第 134 條)。參見 Frances Millard, "Poland," in Stephen White, Judy Batt, and Paul G. Lewis, (eds.), *Developments in Central and East European Politics 3* (Durham, North Carolina: Duke University Press, 2003), pp. 34~35。

政經驗（參見表二）。

四、模式四：漸進的修憲

最後一種憲改模式是最為溫和的漸進修憲，也就是一開始在民主化後並沒有在第一時間制訂憲法，而後也僅是在既有的憲政體制內修改不適用的條文，因此始終維持既有的憲政框架。這種模式的典型代表是匈牙利。匈牙利的憲法是在 1949 年由共黨政府所制訂。在 1989 年匈牙利開始民主化的進程，並且對於 1949 年憲法做了相當程度的修訂。此時曾經對於究竟是要採取總統制或內閣制產生不同的意見與爭執，最後在 1990 年 3 至 4 月先舉行了國會選舉，而後再由國會選舉總統，確定了內閣制的格局。^⑰從 1990 年開始，匈牙利的國會每四年選舉一次，至今四任，其間左右政黨輪替組閣。^⑱由原來匈牙利共產黨（馬札爾社會主義工人黨，Magyar Szocialista Munkáspárt, MSzMP）轉化而來的「馬札爾社會黨」（Magyar Szocialista Párt, MSzP）一如波蘭的民主左派聯盟，在第二次國會選舉中便獲得最多的席次，並組閣執政。1990 年迄今，匈牙利的政治運作都是在既有的憲政架構之下進行。其間雖有制訂新憲之議，但都沒有辦法獲得多數政黨的支持。制憲之議到了 1996 年便已止息（參見表二）。^⑲

肆、憲改模式與舊體制合法性

為什麼在東歐和前蘇聯產生了這四種不同的憲改模式？一般人的印象當中或認為共黨的極權專政統治讓人民深惡痛絕。這些政權戕賊民意、踐踏人權，帶來經濟衰敗、民生凋弊，而又貪污腐敗、特權橫行，如有推翻專政、實行民主的機會，民衆當然會想要和過去劃清界限，因此制訂新憲是勢所必然。^⑳這表示所有的歐洲後共新興民主

註⑰ 當時匈牙利共產黨（Magyar Szocialista Munkáspárt, MSzMP）希望推動總統制，以便利其有改革形象的候選人 Imre Pozsgay；而反對黨的政治計算則是剛好相反，希望推動內閣制。

註⑱ 匈牙利的政黨左右輪替組閣，形成規律，一如波蘭。這包括 1990 到 1994 年民主論壇 József Antall 的內閣（右派），1994 到 1998 年社會黨 Gyula Horn 的內閣（左派），1998 到 2002 年匈牙利公民聯盟 Viktor Orbán 的內閣（右派）和 2002 年以降的社會黨 Péter Medgyessy 內閣（左派）。成為社會黨第一任總理的 Horn 便是民主化前最後一任共黨政府的外交部長。參見 Tomáš Kostelecý, *Political Parties after Communism: Developments in East-Central Europe* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2002), pp. 43~44。

註⑲ 在 1995 年的時候匈牙利國會成立了新憲的起草委員會，而憲法草案也在 1996 年 5 月送交國會審議，但是遭到許多政黨（包括小業主黨、基督教民主黨和部分匈牙利民主論壇成員）的反對，結果胎死腹中。

註⑳ 參見 Anna M. Crzymala-Busse, *Redeeming the Communist Past: The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002), p. 1.

國家都會採取激進制憲的第一種憲改模式。事實上在我們所檢視的十一個歐洲後共國家當中確實有八個（73%）是採用了這種模式。然而我們卻也發現了顯著的例外。

歐洲的前社會主義國家彼此間存在著極大的差異。在本文所關切的十一個新興民主國家當中，固然對舊體制反感甚深的所在多有，然而在一些國家當中也有相當多數的人民是國家社會主義下的受惠者，或至少對舊體制懷抱著愛憎並存的複雜感覺。^①一般民衆對於民主政治的缺乏效能，和對於異議人士所組成的新政府執政表現的失望更增強了各種矛盾的情緒，並且使得過去的共黨威權統治不再被視為一無是處，甚至產生了懷舊的情愫。^②這些不同的情緒經過動員，便形成了對舊體制的不同態度。這些正反不一的態度，先是反映到選舉結果，然後又透過政黨競爭反映到憲政改造的過程中，從而影響了憲改模式的抉擇。結果是在歐洲的前共產國家當中，民主化之後不但出現了第一種激進制憲的憲改模式，也出現了第二（延遲激進制憲）、第三（漸進內生制憲）和第四種（漸進修憲）憲改模式。在以下的討論中，我們將會清楚地看出，當舊體制越具有改革性、或因為其他的原因而合法性越高的時候，在民主化之後就越容易採取較為溫和的憲改模式。也就是說，舊體制的改革性／合法性是和憲改的激進性成反比的。我們將以波蘭、匈牙利和俄羅斯的例子來驗證這個現象。

在十一個後共的新興民主體制當中，東歐的波蘭和匈牙利曾是共黨時期改革的明星，推動了若干自由化的措施，受到相當的矚目和肯定，這個歷史的經驗對於兩民主化後的憲改產生了相當大的影響。^③波蘭的改革起源最早，始自戈穆卡時期（Władysław Gomułka）的經濟改革（包括去集體化），中間歷經吉瑞克（Edward Gierek）的消費主義，以及賈魯賽斯基將軍（General Wojciech Jaruzelski）在1988到1989年間對團結工聯和民主反對勢力的讓步，在東歐都是開風氣之先的。波蘭民衆雖然對於波共的表現多所抱怨，但是民主化之後激進改革派所推動的震盪治療大失民心，導致由共黨轉化而來的民主左派聯盟在1991年國會大選中就成為第二大黨，而在1993年大選後就取代泛團結工聯政黨而重新執政。^④波蘭民衆對於舊體制固然少有戀眷，但是和新制相較並無特別憎惡。從1995年開始領導波蘭十年的總統克瓦斯涅夫斯基本身便出身舊體制，是1985到1989年間波共政府的青年與運動部長，當年

註① 關於國家社會主義的體制所帶來的優點和缺點，參見Edward A. Hewett, *Reforming the Soviet Economy: Equality Versus Efficiency* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1988)。

註② 關於歐洲後共國家人民對於民主的普遍失望，參見Peter A. Ulram and Fritz Plasser, "Political Culture in East-Central and Eastern Europe: Empirical Findings 1990-2001," in Detlef Pollack, Jörg Jacobs, Olaf Müller and Gert Pickel, (eds.), *Political Culture in Post-Communist Europe: Attitude in New Democracies* (Hants, UK: Ashgate, 2003)。

註③ Klaus von Beyme, "Constitutional Engineering in Central and Eastern Europe," in Stephen White, Judy Batt, and Paul G. Lewis, (eds.), *Developments in Central and East European Politics* 3, p. 191.

註④ 關於波蘭的震盪治療法和當時的政治波動，參見吳玉山，*遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型*（台北：正中書局，民國85年），第5章。

就被認為是年輕而形象良好的改革派。^⑤他在 1995 年年底的總統大選中擊敗了波蘭民主化後第一任的民選總統、團結工聯的英雄華文沙而當選總統。^⑥由於波蘭民衆對舊體制的容納，使得從 1952 年就開始實行的波共憲法可以一直持續到 1997 年，最後是在前共黨官員的現任總統手中被改造成為新憲。波蘭憲改過程的持續性、漸進性與演化性可見一斑。^⑦由於波蘭舊政權的改革性較高，因此民主化之後的憲改模式是屬於模式三的漸進內生制憲，而和大多數歐洲後共國家的激進制憲不同。

如果波蘭是被視為東歐改革的櫥窗，則匈牙利的共黨在經濟改革上就走得更為先進。在 1968 到 1972 年之間，匈牙利的卡達（János Kádár）推動市場社會主義的新經濟機制（New Economic Mechanism），獲得了很好的效果。日後匈共持續的經濟改革使得匈牙利在東歐各國當中展現出最為自由主義的色彩，以及相當高的生活水平。^⑧甚至在民主化的過程當中，匈牙利的反對黨都直接受益於匈共內的改革派領袖波施蓋伊（Imre Pozsgay）。^⑨在民主化之後，就如同波蘭的情況，雖然民主派獲得了初期的選舉勝利，但是很快地由於經改的社會代價，匈牙利的民衆便回頭擁抱原共黨轉型而來的馬札爾社會黨（MSzP）。^⑩由於匈牙利舊政權的改革性很高，因此在

註⑤ 克瓦斯涅夫斯總統的任期到 2005 年任滿，在 10 月 9 日的第一輪選舉後，由右派公民論壇（Platforma Obywatelska）的 Donald Tusk 與法律與正義黨（Prawo i Sprawiedliwość）的 Lech Kaczyński 獲得最多的選票。Lech Kaczyński 有一學生兄弟 Jarosław Kaczyński 為法律與正義黨的黨魁。由於法律與正義黨在先前 9 月 25 日的國會大選中獲勝成為第一大黨，並受命組閣，Jarosław Kaczyński 順理成章應該出任閣揆。然而此時總統大選尚未舉行，Lech Kaczyński 為法律與正義黨的候選人。Kaczyński 兄弟因而擔心波蘭民衆沒有辦法接受一對學生兄弟分別擔任總理與總統，所以便以 Kazimierz Marcinkiewicz 為總理，並經由國會通過。而 Lech Kaczyński 也在 10 月 23 日的第二輪選舉當中擊敗對手當選為總統。在實質上波蘭便進入了兄弟治國的狀況。

註⑥ 關於後共政黨如何重掌政權，參見吳玉山，「後共政黨重新掌握政權的途徑—比較俄羅斯與波蘭」，載於蘇永欽主編，**政黨重組：台灣民主政治的再出發？**（台北：新台灣人文教基金會，民國 90 年）。

註⑦ 即使波蘭在 1997 年通過了新憲，其通過的方式也顯示出波蘭民衆對於接受新憲法有很大的保留。在 5 月 25 日的新憲公投當中，僅有 43 % 的投票率，其中又僅有 53 % 的人贊成，而有 46 % 的人反對。也就是新憲的支持者僅佔合格選民的 20 %。當時右派政黨、團結工聯和天主教會都呼籲杯葛此一新憲公投。而當時以民主左派聯盟為主的左派政府也在接下來的國會大選當中敗選。這種種的跡象都顯示波蘭的民衆對於接受一個新憲法是非常勉強的。從這裡我們又可以看出波蘭過去的政治發展對於其民主化之後的憲政改革產生了很大的影響。參見 Klaus von Beyme, “Constitutional Engineering in Central and Eastern Europe,” p. 193。

註⑧ 關於匈牙利的經濟改革，參見 Nigel Swain, *Hungary: The Rise and Fall of Feasible Socialism* (London: Verso, 1992)。

註⑨ 參見吳玉山，**共產世界的變遷：四個共黨政權的比較**（台北：東大出版社，民國 84 年），第四章；與 Mark Pittaway, “Hungary,” in Stephen White, Judy Batt, and Paul G. Lewis, (eds.), *Developments in Central and East European Politics 3*, p. 59。

註⑩ 參見 Michael Shafir, “Viktor Orban’s ‘Transfiguration’ of the Making of a Radical Conservative,” *East European Perspectives, RFE/RL Analytical Reports*, Vol. 6, No. 12 (June 9, 2004), at <http://www.rferl.org/reports/eeepreport/2004/of/12-090604.asp>, accessed February 2, 2005。

民主化之後所採取的憲改模式是第四種的漸進修憲，這在歐洲後共國家當中是絕無僅有的。

要理解波蘭和匈牙利民衆對於前共黨的態度，可以觀察前共黨在民主化之後的選舉表現。在這兩個國家當中，都是在第二次的國會大選時出現了前共黨回朝的現象（在波蘭是1993年民主左派聯盟在國會大選後執政，在匈牙利是1994年社會黨在國會大選後執政）。以後原共黨也和右派政黨交替執政，這在東歐是非常少見的請況，但是也正說明了波、匈兩國的民衆對於舊體制的容納程度較高，這包括對於舊體制中的政治人物較為願意支持，而對於舊憲法也願意在修改後繼續採用。^①在表三當中，我們列出了波蘭和匈牙利後共政黨（SdRP/SLD與MSzP）在民主化之後和右派政黨交替執政的情形，充分顯示它們已經進入了主流政治，獲得選民的肯定。

波蘭和匈牙利的後共政黨所重新獲得的政治地位在和同為中東歐國家的捷克與斯洛伐克的後共政黨加以比較之後會更為明顯。在表四當中，我們將波蘭的後共政黨「波蘭共和國社會民主黨／民主左派聯盟」（SdRP/SLD）、匈牙利的後共政黨「馬札爾社會黨」（MSzP）和同為中東歐國家的捷克與斯洛伐克的後共政黨「波西米亞與摩拉維亞共產黨」（Komunistická Strana Čech a Moravy, KSČM）與「斯洛伐克民主左派黨」（Strana Demokratickej L'avice, SDL'）在民主化之後的幾次選舉表現加以比較。我們可以很清楚地發現，四國的後共政黨在第一次國會選舉的時候，得票率是非常接近的，後續的發展卻很快地將波蘭與匈牙利的情況和捷克與斯洛伐克的情況拉開。波蘭和匈牙利的後共政黨（SdRP與MSzP）在第二次國會選舉的時候就已經站穩腳跟，形成主流的政治力量，甚至重新成為執政黨。而相對地捷克與斯洛伐克的後共政黨（KSČM與SDL'）則受到相當的侷限，其支持基礎一直沒有辦法獲得突破。因為同樣是中東歐的脈絡，四國的政治和歷史環境彼此相近，其最大不同之處便是波蘭與匈牙利是改革的先行者，在民主化之初，兩國的共黨都扮演了若干積極或配合的角色，而捷克與斯洛伐克的共黨則是保守主義者，是在沛然莫之能禦的民主化抗議潮流之下被壓倒才放棄一黨專政的。^②在比較四國後共政黨的選舉後，我們可以清楚地看出在過去有較佳改革紀錄的國家，其後共政黨能較快地累積政治力量。

註① 另外一個使得匈牙利得以繼續採用共黨時期憲法的輔助性因素是匈牙利的憲法法院在憲法解釋和違憲審查上所採取的積極態度，補充了許多法規的缺漏，使得舊有的憲政體制展現了更大的適應性。關於匈牙利憲法法院的積極表現，參見吳志光，「東歐民主轉型國家憲法法院對法治國家建構之影響——兼論我國違憲審查經驗之啟示」，載於劉孔中、陳新民主編，*憲法解釋之理論與實務*，第三輯（台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，民國91年），頁444～445、458～460與473。

註② 關於中東歐各國共產黨在民主化中所扮演的角色，參見Timothy Garton Ash, *The Magic Lantern: The Revolution of 89 Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin and Prague* (New York: Random House, 1990)，與Ivo Banac, (ed.), *Eastern Europe in Revolution* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1992)。

表三 波蘭與匈牙利後共政黨的選舉表現

國家	國會選舉	政府	總理	政治傾向
波蘭	1991年10月	PC, ZChN, PChD, PL	Jan Olszewski (PC) Hanna Suchocka (UD)	右派
	1993年9月	PSL, SLD	Waldemar Pawlak (PSL) Józef Oleksy (SLD) Włodzimierz Cimoszewicz (SLD)	左派
	1997年9月	AWS, UW	Jerzy Buzek (AWS)	右派
	2001年9月	SLD -UP, PSL	Leszek Miller (SLD) Marek Belka (SLD)	左派
	2005年9月	PiS, PO	Kazimierz Marcinkiewicz (PiS)	右派
匈牙利	1990年5月	MDF, FKgP, KDNP	József Antall (MDF) Péter Boross (MDF)	右派
	1994年5月	MSzP , SzDSz	Gyula Horn (MSzP)	左派
	1998年5月	Fidesz-MPP, FKgP, MDF	Viktor Orbán (Fidesz)	右派
	2002年5月	MSzP , SzDSz	Péter Medgyessy (MSzP) Ferenc Gyurcsány (MSzP)	左派

資料來源：Yu-Shan Wu, "Comparing Third-Wave Democracies: East Central Europe and the ROC," *Issues & Studies*, Vol. 37, No. 4 (July/August 2001), p. 32; Sten Berglund, Joakim Ekman, and Frank H. Aarebrot, (eds.), *The Handbook of Political Change in Eastern Europe* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004), passim; Alan J. Day, Roger East and Richard Thomas, (eds.), *A Political and Economic Dictionary of Eastern Europe* (Cambridge, UK: Europa Publications, 2002), passim.

波蘭部份：

PC = Center Alliance 中央聯盟
 ZChN = Christian National Union 基督教全國同盟
 PChD = Party of Christian Democrats 基督教民主黨
 PL = Agrarian Alliance 農民聯盟
 UD = Democratic Union 民主同盟
 PSL = Polish Peasant Party 波蘭農民黨
 SLD = Alliance of Democratic Left 民主左派聯盟
 AWS = Solidarity Electoral Action 團結工聯選舉行動
 UW = Freedom Union 自由同盟
 UP = Labor Union 勞工同盟
 PO = Citizens' Platform 公民論壇
 PiS = Law and Justice 法律與正義

匈牙利部份：

MDF = Hungarian Democratic Forum 匈牙利民主論壇
 FKgP = Independent Small-holders 獨立小業主黨
 KDNP = Christian Democratic People's Party 基督教民主人民黨
 MSzP = Hungarian Socialist Party 匈牙利社會黨
 SzDSz = Alliance of Free Democrats 自由民主聯盟
 Fidesz-MPP = Alliance of Young Democrats-Hungarian Civic Party 青年民主聯盟－匈牙利公民黨



表四 後威權政黨的選舉表現：中東歐、俄羅斯與臺灣

	主要支持選民	第一次得票率	第二次得票率	第三次得票率
波蘭 SdRP	逐漸擴張	12 (1991)	20 (1993)	27 (1997)
匈牙利 MSzP	逐漸擴張	11 (1990)	33 (1994)	32 (1998)
捷克 KSČM	抗議者	13 (1990)	14 (1992)	10 (1996)
斯洛伐克 SDL'	特定少數	13 (1990)	15 (1992)	15 (1998)
俄羅斯 KPRF	逐漸擴張	12 (1993)	22 (1995)	24 (1999)
中國國民黨	維持優勢	62 (1992)	46 (1995)	46 (1998)

資料來源：Anna M. Crzymala-Busse, *Redeeming the Communist Past: The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002), p. 181; 吳玉山, *俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的分析* (台北：五南出版社，民國 89 年)，第二章。

註：SdRP: 波蘭共和國社會民主黨 (波蘭)

MSzP: 馬札爾社會黨 (匈牙利)

KSČM: 波西米亞與摩拉維亞共產黨 (捷克)

SDL': 斯洛伐克民主左派黨

KPRF: 俄羅斯聯邦共產黨 (俄羅斯)

除了波蘭和匈牙利之外，在十一個後共新興民主國家當中對於舊體制較為支持的尚有俄羅斯，原因不是俄羅斯共黨在過去的改革成績，而是俄羅斯作為前蘇聯的核心，在過去享有相當高的國際地位與國民自尊。蘇聯崩解之後，俄羅斯效法波蘭，也採用了震盪療法，造成民怨沸騰。由共產黨所控制的人民代表大會就和支持激進改革的葉爾欽總統對抗，最後造成 1993 年 10 月的武裝流血衝突。俄羅斯的共黨 (Kommunisticheskaya Partiya Rossiiskoi Federatsii, KPRF) 持續擁有相當大的影響力，因此雖然在 1993 年受到重創，卻能在 1995 年 12 月民主化後的第二次杜馬國會選舉當中成為第一大黨，這個狀況和波蘭與匈牙利類似。^③由於共黨的勢力較強，人民對於舊體制的看法褒貶不一，並非全然否定，因此在民主化和獨立之初，俄羅斯並沒有徹底斬斷和過去的法制聯繫。然而由於其後改革派和保守派持續激烈對抗，甚至爆發了雙方的武力衝突，因此到了 1993 年底還是由獲勝的改革派重寫了一部為葉爾欽所量身訂做的憲法。這個延遲的激進制憲過程說明了在俄羅斯支持舊體制的力量還是相當強而有力的。

從俄羅斯、波蘭和匈牙利的例子與其他八個歐洲前共產國家的比較當中，我們可

註③ 不同之處是俄羅斯的共產黨仍然保留了共黨的黨名，並且持續效忠其意識形態。也就是因為此一原因，俄共的選舉表現在 1999 年之後便逐漸下滑，不如匈牙利和波蘭的後共政黨具有強韌的政治生命力。另外一個對於俄共不利之處，是俄羅斯的憲政體制是總統權力超大、幾乎可以自由任免總理的半總統制 (總統國會制)，因此雖然俄共在國會中擁有很大的力量，但只要總統的權位掌握在葉爾欽及其繼承人普丁 (Vladimir Putin) 手中，俄共的實質政治影響力便受到極大的限制。相對而言，匈牙利是內閣制，而波蘭則是以國會為尊的半總統制 (總理總統制)，因此後共政黨在這兩個國家的國會大選中獲勝，便可組閣執政。

以看出，社會對前威權體制的支持和憲改的激進性是成反比的。過去改革性較強、政權合法性較高的威權主義國家在民主化之後易於採取延遲性的、漸進式的和內發式的憲改模式；而過去改革性較弱、政權合法性較低的威權主義國家在民主化之後則易於採取第一時間的、一步到位的和外生式的制憲模式。從匈牙利、波蘭到俄羅斯，前政權的合法性漸減，而憲改的激進性也漸強，因此採取了漸進修憲、內生漸進制憲，和延遲激進制憲等三種憲改模式。至於其他八個歐洲的前共產國家，則由於舊體制的合法性更弱（不論是由於改革性較弱、或是缺乏國民自尊），因此在民主化之初便都採行了第一種的激進制憲模式，和過去斬斷法制關係。如果在歐洲的前共產國家，我們可以觀察到舊體制合法性和憲改模式激進性成反比的現象，那麼此種狀況是否也出現在臺灣呢？

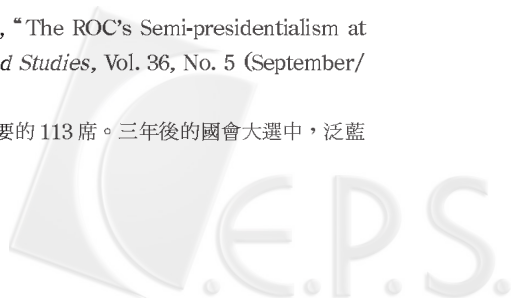
伍、臺灣：憲改模式的激進化

臺灣到目前為止很清楚是採用了第四種的漸進修憲模式。以往的七次修憲雖然對於 1947 年憲法的整體架構有若干程度的修改，但都是在中華民國憲政體制的框架內進行。特別是修憲的方式都是承襲當年制定動員戡亂時期臨時條款的作法，以外加的形式，不變憲法本文，而制定了憲法的增修條文。在六次修憲當中，或有將原有的增修條文加以變更，但無須牽動憲法的本文。此種修憲的形式對 1947 年的憲法是相當尊重的。在七次修憲當中，變動最大的是 1997 年的第四次修憲，將我國的憲政體制改成了相當標準的半總統制，包含了總統直選、政府對國會負責和總統擁有相當大的權力這三個半總統制的特徵。^④從歷史的角度來看，臺灣的民主化從 1987 年開始至今已經進行了十八年，由於一貫採取漸進的方式，以內生的渠道修改憲法，因此是屬於匈牙利式的漸進修憲模式。民主化後的臺灣和匈牙利在這一點上表現了相當的類似之處。

如果對應到歐洲新興民主國家憲改激進性和舊政權合法性成反比的情況，則我們可以看出同一法則一樣適用於臺灣。在表四當中，我們看到臺灣在過去威權時代的執政黨中國國民黨在民主化之後的三次國會選舉當中都持續掌握優勢，其勢超過匈牙利、波蘭與俄羅斯的後共政黨，而國民黨在那一段時間當中也持續掌權。國民黨對於中央政府的掌握是在民主化後十三年才失去。而政權轉移之後，國民黨以及由國民黨所分出的泛藍政黨（新黨與親民黨）仍然能夠在國會中始終保持多數，一直到民主化十八年之後都仍然可以和執政的泛綠陣營分庭抗禮。^⑤這些現象證明舊政權在許多民衆的

註④ 關於中華民國憲法是屬於半總統制的討論，參見 Yu-Shan Wu, "The ROC's Semi-presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Cohabitation," *Issues and Studies*, Vol. 36, No. 5 (September/October 2000), pp. 1~40。

註⑤ 在 2001 年的國會大選當中，泛藍共獲得 115 席，超過過半所需要的 113 席。三年後的國會大選中，泛藍獲得 114 席，仍然些微過半。



心中仍然享有相當的合法性。由於臺灣在國民黨的威權統治下在經濟上表現相當傑出，超過歐洲的共黨國家，因此這樣一個現象並不令人意外。

然而臺灣的藍綠政治板塊畢竟是朝對綠有利的方向移動，這從累次全國性選舉藍綠得票率的消長可以清楚地看出來。在2003-2004年的總統大選期間，民進黨提出了公投制憲的議題，第一次把漸進修憲之外的憲改模式提到議程上來。^⑥這代表了憲改模式的激進化，是在歐洲後共新興民主國家中所未見的現象。由於臺灣在民主化之初沒有採行激進制憲的模式，因此現在所可能採取的不外乎延遲激進制憲、漸進內生制憲和漸進修憲這三種憲改模式。在這三種模式當中，台聯的主張大致是延遲激進制憲，也就是超越現有權力機關，直接透過公民投票來行使國民主權，為臺灣制定一部新憲法，並廢棄中華民國的名稱（制憲正名）。^⑦民進黨是搖擺在延遲激進制憲、漸進內生制憲（以現行修憲程序制定新憲法）和漸進修憲（維持現行中華民國憲政體制，功能性地修改現行憲法不合適之處）之間。^⑧而泛藍的政黨則大體支持漸進修憲。如果和歐洲的後共民主國家做比較，臺灣是在俄羅斯式、波蘭式和匈牙利式的三種憲改模式之間做抉擇（參見表五）。

註⑥ 關於此一激進憲改模式的提出，參見 Yu-shan Wu, "Taiwan's Domestic Politics and Cross-Strait Relations," *The China Journal*, No. 53 (January 2005), pp. 35~60.

註⑦ 台聯的精神領袖李登輝認為台灣現在沿用的憲法，是1912年成立的「中華民國」於1946年在中國大陸所制訂，而於1947年所公佈實施的「中華民國憲法」。由於1912年的台灣並不是「中華民國」的一部分，台灣既不包括在這部憲法裡，也沒有台灣人民參與制憲過程。所以，這是一部在中國制訂，只適用於當時的中國國情的憲法。對台灣的現狀來說，完全是不合情、不合理、不合身、不合用的過時憲法。他認為，漸進式修憲不切實際，他也強調，必須體現名副其實的台灣國家存在。制訂台灣新憲法應朝這個方向進行，這樣的新憲法才會永久合用。參見「制憲與修憲專題—李登輝：民間推動制憲已擬定時間表」，*南方快報*，93年10月8日，http://w1.southnews.com.tw/snews/polit/specil/Taiwan_Yes/09/0900/090010.htm, accessed September 1, 2005。

註⑧ 陳總統在民國92年9月28日提出要在2006年催生台灣新憲法，一般被理解為是延遲激進制憲，也就是並不需要經由現有的中華民國憲政體制來改變憲政架構，所以是利用外生渠道，而其目的是制訂新憲。然而就是因為此種憲改模式的爭議性較大，因此在陳總統當選之後，在他93年5月20日的就職演說當中，提及：「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關的基石」，這就是排除了激進公投制憲的憲改模式，而將循現有憲政體制中的修憲程序來進行憲改。在同一篇文章當中，陳總統又提及：「涉及國家主權、領土及統獨的議題，目前在台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」，似乎又排除了漸進內生制憲的憲改模式，於是僅餘漸進修憲的第四種模式。然而即使在此種模式當中，仍然可能存在前述蕭高彥所謂「準制憲」或「實質制憲」的情形。由於陳總統對於憲改會有不同的說法與主張，因此為便利分析起見，應對於民進黨政府對於憲改模式的態度保持彈性的看法，也就是政府推動第二、三、四種憲改模式的可能性在現階段都不應被排除。

表五 臺灣的憲改抉擇

	起點	速度	渠道	程度	案例	臺灣的主張者
模式一 激進制憲	即時	激進	外生渠道	制憲	中東歐八國	無（不可能）
模式二 延遲激進制憲	延遲	激進	外生渠道	制憲	俄羅斯	台聯、民進黨 I
模式三 漸進內生制憲	延遲	漸進	內在渠道	制憲	波蘭	民進黨 II
模式四 漸進修憲	延遲	漸進	內在渠道	修憲	匈牙利 迄今臺灣經驗	泛藍、民進黨 III

資料來源：作者自製。

憲改模式的激進性增加，反映了有漸多的民衆和政治菁英對舊體制的反感增加，而認為漸進修憲的方式不能滿足他們的需求。這股政治力量要求制訂新憲法，其中又分為透過現有憲政體制來進行漸進的內生制憲和超越現體制進行激進制憲。然而又因為仍然有約半數的民衆和泛藍的政治菁英主張護衛中華民國的既有憲政體制，只願意接受漸進修憲，因此兩股力量相持不下。由於執政黨的民進黨政府在修／制憲議題上的彈性較大，因此究竟臺灣可能會走向俄羅斯式、波蘭式或匈牙利式的憲改模式現在難以判定。

一般而言，泛綠的支持者傾向於制訂新憲，而泛藍的支持者傾向於反對制憲，最多贊成修憲。當陳水扁總統在民國 92 年 9 月 28 日民進黨十七週年黨慶大會上表示，要在 2006 年和兩千三百萬臺灣人民共同催生臺灣新憲法後，民意調查清楚地顯示出，贊成與反對者主要是依藍綠的政治態度切分的。表六顯示在支持制憲的選民裡，有 65 % 是支持陳呂配的，而支持連宋配的只有 25 %。另一方面在不贊成制訂新憲的選民中，有 78 % 是支持連宋的，只有 11 % 是支持陳呂的。如果從政黨認同來看，表七顯示出在民進黨的支持者當中，有 67 % 贊成制憲，16 % 反對；在國民黨的支持者當中，贊成與反對的分別是 12 % 和 66 %。最後在親民黨的支持者當中，贊成者更少，只有 9 %，而反對者則有 79 %。這樣的對制憲態度的分配非常符合一般對於各黨支持者基本價值的理解。從此一角度來看，未來臺灣憲改的走向將受到藍綠各政黨勢力消長的影響。如果綠色政黨的政治版圖擴張，臺灣走向模式二與模式三的機率自然會增加，而如果藍色政黨的政治版圖擴張，則臺灣的憲政體制最多僅會採取模式四的漸進修憲途徑，或是根本不會變動。然而除了國內的因素之外，國際因素也逐漸捲入臺灣的憲改模式抉擇，造成了憲改的國際化。對此我們需要更進一步的討論。

表六 對候選人與對新憲態度交叉表

	全體			
	是否贊成			
	贊成	不贊成	無意見	
	100 %	(30 %)	(37 %)	(33 %)
扁呂配	31	65	11	23
連宋配	47	25	78	32
未決定	22	10	11	45

資料來源：1,061位20歲以上臺灣地區民衆，TVBS民意調查中心，「陳總統2006年催生新憲法調查」，92年9月29日。

表七 政黨傾向與對新憲態度交叉表

	全體				
	政黨傾向				
	民進黨	國民黨	親民黨	中立	
	100 %	(21 %)	(20 %)	(11 %)	(42 %)
贊成	30	67	12	9	22
不贊成	37	16	66	79	25
無意見	33	17	21	12	53

資料來源：1,061位20歲以上臺灣地區民衆，TVBS民意調查中心，「陳總統2006年催生新憲法調查」，92年9月29日（新黨、台聯比例較低，故不列入表中）。

陸、任務換班、憲改模式價值化與國際遏制

在以上的討論當中，我們驗證了威權體制合法性和憲改模式之間的關連，並以後威權政黨（當年在威權統制時期的執政黨）在民主化後選舉中的表現來作為威權政體合法性的指標。這是一種形式上的論證，是在變項之間建立因果關連。我們發現在這個層次上，臺灣和歐洲的後共新興民主國家具有極大的相似性。然而臺灣在進行了民主化與民主鞏固多年後，卻又出現了不尋常的憲改模式激進化的現象。我們原先的理論使我們瞭解憲改模式激進化的根源是對舊體制評價的改變，然而此一改變本身的原因為何，臺灣持續推動憲改的動力又何在？這些問題指向臺灣作為一個新興民主國家和後共歐洲的新興民主國家之間的差異：即在臺灣出現了落後於民主化而發生的國家

認同衝突，這個後發的認同衝突構成了臺灣憲改模式激進化的根源。^③

憲法做為國家的根本大法，必然會界定國家的主權範圍，表明國家的身份定位。此種對國家的定義，應該是先於一切其他的規範，因為政治體制與人權保障等都必須關連到特定的人群和明示的領域。這一方面的定義如果不清楚，則憲法的適用對象便會產生問題。^④在歐洲的後共新興民主國家當中，有些不存在國家定位的問題，有些則有。如果沒有國家認同爭議，則改變憲法的主要目的便是移除過去一黨專政的制度遺緒、用新的制度框架來保障民主。如果有國家定位的問題，則在民主化的初期，不同的政治勢力便會相互角逐，最終得到一個國家定位的結論，例如捷克斯洛伐克、南斯拉夫聯邦和蘇聯都分解為數個到數十個新興民主國家。一旦新興國家構成，通常便會制訂新憲。此時由於有雙重的政治轉型（民主轉型與新國家的構成），因此新的憲政體制便會反映這兩種不同轉型的要​​求，一方面建立民主的制度框架，一方面定義新的國家構成。然而，在歐洲後共的新興民主國家當中，鮮有民主轉型與新國家構成之間相隔十年以上的情況。分隔的雙重轉型表示憲政體制將長期處於變動不安的狀態，因為在不同的時期，憲政制度要滿足不同的轉型要求。

在表八當中列舉出後共歐洲和臺灣在政治轉型上的比較。總計在 12 個新興民主國家當中，只進行單一民主轉型的有羅馬尼亞、保加利亞、波蘭，和匈牙利。^⑤屬於民主轉型伴隨著新國家構成的有捷克、斯洛伐克（二者分自捷克斯洛伐克）、斯洛文尼亞（分自南斯拉夫聯邦）、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛與俄羅斯（四者分自蘇聯）。而只有臺灣是建構新國家長期落後於民主轉型，至今仍爭議不斷。在歐洲的後共國家，隨著其憲改模式的不同，憲改的爭議期少則一年，多則七、八年。然而臺灣由於在民主轉型之後多年才開始有建構新國家的企圖，因此如果從民主化開始起算，憲政改造至今已經進行了 18 年，而如果從第一次修憲起算，也已經進行了 14 年。此種長期化的憲政爭議與憲政改造在 12 個新興民主國家當中是獨一無二的。其最主要的原因就是民主化與建構新國家兩個階段的分離。在第一階段修憲的動力來自於民主化的訴求，其目的是建立民主的政治體制；而到了第二階段，隨著藍綠政治勢力的消長，憲改的

註③ 台灣的國家認同衝突自然不是在民主化已經完成了之後才產生，而是有其長遠的歷史淵源。然而排斥中國的台灣意識確實是在 1990 年代才逐漸普及勃興，一步步侵蝕了作為中華民國合法性根源的中國民族主義。從代表兩種不同族群認同／國家認同的藍綠政黨的選舉表現來看，在 1990 年代前半，無疑地是中國民族主義／中華民國佔優勢，而到了 1990 年代後半，則台灣民族主義／台灣獨立的勢力已經逐漸興起，與前一種力量分庭抗禮，終至於在 2000 年由代表民進黨的陳水扁贏得總統選舉，掌握執政權。從此一角度來看，台灣的認同衝突是後發的，特別是在和歐洲的後共新興民主國家加以比較之後更是如此。

註④ 此即 Sir Ivor Jennings 所謂：“The people cannot decide until someone first decides who are the people”。轉引自 Samuel Huntington, “Democracy’s Third Wave,” *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 2 (Spring 1991), pp. 12~34。

註⑤ 匈牙利並非沒有族群和認同問題，只不過該問題不是出現在匈牙利國內，而是出現在如何對待境外（羅馬尼亞、斯洛伐克、塞爾維亞—蒙特內哥羅、斯洛文尼亞、克羅埃西亞、烏克蘭等）大批的匈牙利人（匈僑）。較為激進的民族主義政黨要求照顧境外匈僑，包括給予其各種福利（2001 年制定之「地位法」），甚至給予公民權（2004 年未通過的憲法修正案）。此種要求使得匈牙利和鄰近國家產生緊張關係。

動力已經轉為建構新國家的訴求。由於有這種「任務換班」的情況，因此原本已經大體完成的憲改工程便被重新啓動。由國民黨所主導的模式一漸進修憲也逐漸轉為由民進黨所主導的較為激進的其他憲改模式。其背後所反映的動力，是新執政者的不同國家意識與其擴張的政治權力基礎。

表八 政治轉型與憲改模式：後共歐洲與臺灣

國別	單一民主轉型	民主轉型伴隨新國家構成	新國家構成落後民主轉型	憲改模式	憲改爭議持續時間(年) ^a
羅馬尼亞	√			激進制憲	2年
保加利亞	√			激進制憲	2年
波蘭	√			漸進內生制憲	8年
匈牙利	√			漸進修憲	7年 ^b
捷克		√		激進制憲	1年
斯洛伐克		√		激進制憲	1年
斯洛文尼亞		√		激進制憲	1年
愛沙尼亞		√		激進制憲	1年
拉脫維亞		√		激進制憲	1年
立陶宛		√		激進制憲	2年
俄羅斯		√		延遲激進制憲	3年
臺灣			√	迄今漸進修憲，未來憲改模式未定	18年

資料來源：作者自製。

註：a 未滿一年以一年計。

b 匈牙利的憲政爭議持續時期是以1996年最後的制憲企圖失敗作為完結。

如果臺灣不存在建構新國家的企圖，或是新國家的定位已經在民主化肇始之時確定，如同歐洲的後共新興民主國家一般，那麼憲改的主要工程當早已結束。由於政治行為者已經熟悉現有的權力競爭與運作規則，因此對現制將產生既得利益，也因而使重大的憲制變遷難以產生，此即為制度惰性。^②在民國86年確立的臺灣半總統制，雖然在政黨輪替之後產生了運作上的困難，但是所可能替代的制度未必較之優越，而半

註② 此一惰性產生於路徑依賴情境下的制度報酬遞增(increasing returns)，亦即在關鍵點上產生的制度抉擇會改變行為者的偏好，從而使得現有制度產生了巨大的存續力量。參見Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2 (June 2000), p. 263。

總統制內部也存在微調改進的可能性（例如調節選舉時程以減少府會不一致出現的機率等）。如單純從制度效用析論，以發動大規模的憲改來增進政府運作的效能是頗有疑義的。而如從政治現實而言，在歷經六次修憲之後，重新啟動憲改工程亦非易事。然而總統大選時公投制憲的訴求卻產生了旋乾轉坤、反轉民意支持傾向的功效，從而帶來了再啓憲改的契機，其背後所反映的正是前六次修憲所未能滿足的建構新國家的需求。^④此一需求所要求於憲法者，並非特定的制度設計、或是人權保障條款，而是制憲或實質制憲的象徵意義，藉以表明和過去植基於中國大陸的中華民國法統切分，而成立新而獨立的臺灣國，也就是藉「制憲」以「正名」。^④換言之，此際憲改模式本身產生了價值，而憲改的實質內容卻未必重要。^⑤這就是憲改模式的價值化。^⑥

憲改模式在臺灣出現了價值化的趨勢，而在兩岸和國際間也被如是看待，結果把外部因素牽引進來，成爲繼社會對舊體制的評價之外最爲重要的影響因素。臺灣的憲改模式會對兩岸和國際關係產生影響，而它也受到兩岸和國際關係的影響。此種因素在後共的新興民主國家當中較少出現，雖然如波蘭等國在修改憲法的時候確實也非常注意是否能滿足歐盟的要求，不過那主要是有關於憲法的實質內容，特別是有關人權條款的方面。其著眼點在於希望藉著滿足歐盟的期待來增加加入歐盟的可能性，而不是在於歐盟對於歐洲後共國家修憲或制憲、激進或漸進、第一時間或延遲動作，以及透過內生或外在渠道等憲改模式有所偏好與要求。^⑦在台海和國際間，臺灣憲改模式

註④ 蘇永欽，「轉型社會與憲政改革——從台灣經驗看形式憲改理念的操作困境」，中央研究院憲改論壇—法政對話之二，「憲法實踐與憲改議題」圓桌討論會，中央研究院，民國94年6月25日。

註④ 此即Donald Horowitz在討論憲改途徑時所稱的“to cut the cord”。Donald Horowitz, “Three Ways to Make a Constitution,” 中央研究院憲改論壇—法政對話之三，「從制度變遷看憲政改革：背景、程序與影響」學術研討會主題演說，中央研究院，民國94年9月24日。

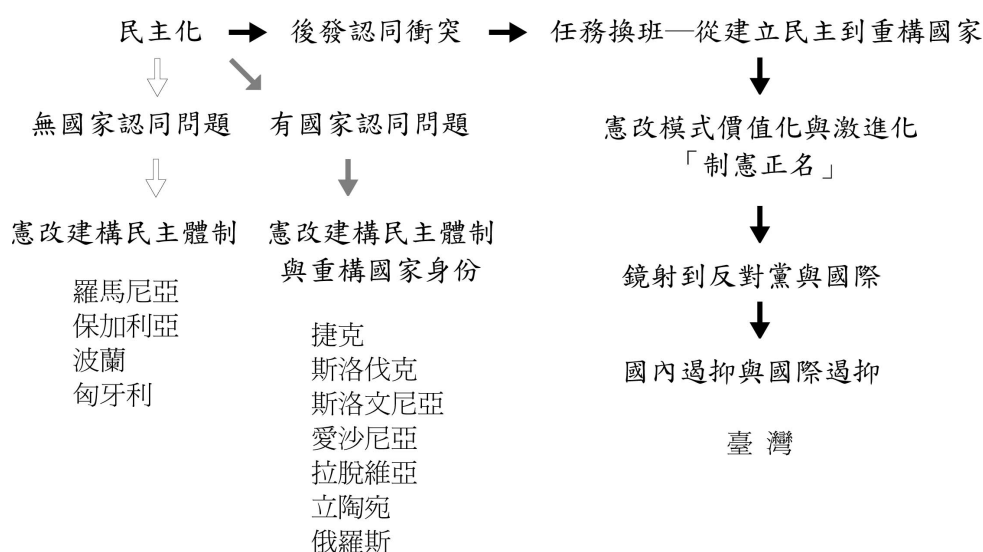
註④ 憲改模式價值化的趨勢並非絕對的，在一般民衆的觀感當中，認爲催生新憲法和台獨無關者（即認爲「制憲」並非「正名」）通常多於認爲催生新憲法就是台獨者（即認爲「制憲」即爲「正名」者）。參見TVBS民意調查中心，「修憲與制憲看法調查」，93年6月29日，at http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/files/chunruh/200406/chunruh-20040630164157.pdf, accessed August 20, 2005。但是這些一般民衆的觀點又受到陳總統在不同場合提及此一議題時的說法所影響。

註⑥ 憲改模式的價值化不但產生在綠色陣營，也產生在藍色陣營。也就是雙方所爭論者，並非憲法本身的具體規定，而是改變憲法的模式，以及此一模式所代表的對於國家定位與國家認同的意義。

註⑦ 歐洲後共國家想要加入歐盟的迫切期待形成了在這些國家內部推動種種制度改革的有利條件。參見Heather Grabbe, “The Implications of EU Enlargement,” in Stephen White, Judy Batt, and Paul G. Lewis, eds., *Developments in Central and East European Politics 3*, pp. 262~263。關於在實質上這些國家怎麼樣繼受西歐的憲政制度，包括人權保障、憲法釋義、憲法法院的設置，與違憲審查制度的確立等，參見吳志光，「繼受外國憲法釋義學的他山之石經驗——以東歐民主轉型國家爲例」，*憲政時代*，第31卷第1期（民國93年7月），頁45~88；吳志光，「東歐民主轉型國家憲法法院對法治國家建構之影響——兼論對我國違憲審查經驗之啓示」，頁427~499；吳志光，「新興民主國家憲改經驗借鏡——以東歐民主轉型國家的人權保障機制爲例」，中央研究院憲改論壇—法政對話之二，「憲法實踐與憲改議題」圓桌討論會，中央研究院，民國94年6月25日。

的激進化是和台獨劃上等號的，因此對岸與美國對於臺灣的憲改模式都多所評論，施加了非常大的壓力。^④國際間此種著重於憲改模式，而非憲改內容的思考方式，是臺灣本身憲改模式價值化的鏡射反映，也是對國內若干菁英與民衆冀圖透過特定憲改模式來建構新國家企圖的遏制動作。^⑤臺灣的修憲，至此走出了一個特殊的面向，而和歐洲後共新興民主國家有顯著的不同。此一特殊面向基本上便是後發的認同衝突造成了憲改的任務換班、憲改模式的價值化與國際的反動與遏制，其中前二者帶來了憲改模式的激進化，而第三者又遏制了這種激進化（參見附圖）。在這兩股力量相互激盪的情況下，遂衍生出「實質制憲」的思路。^⑥

附圖 三種路徑：後共歐洲與臺灣



資料來源：作者自製。

柒、結 論

未來臺灣的憲改模式將如何發展，一方面取決於社會對於中華民國憲政體系的評價，一方面取決於兩岸與國際因素。在多數民意基本上滿足於現制，而國外遏制的壓

註④ 例如在2003年9月28日陳總統宣布要推動公投制憲之後，美國在次日便由國務院發言人包潤石（Richard Botcher）做出反應，要求陳總統遵守其「四不一沒有」的承諾。在2004年4月26日，美國在台協會台北辦事處處長葛天豪（David Keegan）表示，美國對台灣2006年修憲計畫的支持是有限度的，美國還不清楚台灣修憲的方式，在與台灣討論台灣政治演進的過程中，美國將持續強化布希總統反對片面改變台海現狀的政策。聯合報，93年4月27日，版1。

註⑤ 關於北京與華盛頓對於扁政府「催生新憲說」的反應，參見羅致政，「國際情勢與憲政改革」，中央研究院憲改論壇—法政對話之二，「憲法實踐與憲改議題」圓桌討論會，中央研究院，民國94年6月25日。

註⑥ 參見蕭高彥，「『合憲性修憲』與『準制憲』：從政治理論看未來修憲的程序正義」。

力又強大的情況下，唯一可能的憲改模式是漸進修憲，或是完全不修。如果國民多數對於現制表現反感，而國外遏制的壓力不足（或是反作用力更強）時，憲改模式必然激進化，也就是從漸進修憲走向漸進內生制憲，或是延遲激進制憲。如果國內與國外條件作用的方向相反，也就是民衆對現制評價高、而國外遏制壓力低；或民衆對現制評價低、而國外遏制壓力高，則執政菁英仍有操作空間。至於是否要操作，則繫於菁英價值與選舉策略的考量了。無論菁英對於憲改的抉擇如何，在民主化完成後由於後發的認同爭議，從而帶來了憲改模式的價值化與激進化，甚至引發國際遏制，這些現象一方面再一次確認了舊政權合法性對憲政變遷的重要意義，一方面又凸顯了臺灣在新興民主國家中的獨特性。透過結構性地比較臺灣和歐洲的後共新興民主國家，我們得出了這兩項有意義的結論。對於修憲模式的比較研究，這自然只是一個起步。

本文嘗試在政治現象和法律現象之間建立因果聯繫。藉著歐洲後共國家舊政權改革性／合法性與其憲改模式之間的關係，建立一個新興民主國家憲政選擇的命題。過去在這一方面的討論當中，都是以憲政體系的抉擇（總統制、內閣制、半總統制等）作為關切的焦點，或是討論選舉制度，對於憲改模式關注者不多。然而發展出解釋憲改模式的理論框架卻正是台灣目前政治發展階段中最為需要的。本文嘗試以後共歐洲民主國家的經驗來觀照台灣的實例，又嘗試以後共歐洲和台灣的憲改模式來發展出具有比較性的經驗模型，未來可以和更廣泛的新興民主國家的經驗來相互對應比較，並嘗試為比較政治和憲法政治開拓一個新的議題領域。就實例和理論而言，本文都嘗試有所貢獻。^⑤

* * *

（收件：94年10月21日，接受：94年11月28日；責任校對者：莊家梅）

註⑤ 對於憲改模式的討論，本文僅嘗試做上游的討論，亦即「什麼因素決定了憲改模式」。日後對於憲改模式的探討，應可向中游「憲改模式的操作」與下游「憲改模式的影響」來發展。



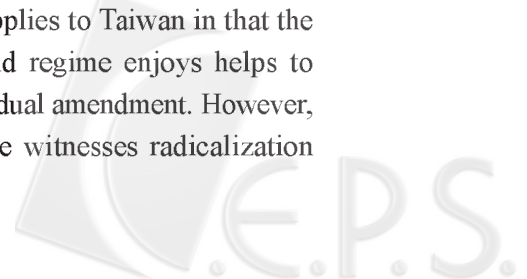
Regime Legitimacy and Mode of Constitutional Reform: Comparing Taiwan and Post-Communist Nascent Democracies in Europe

Yu-shan Wu

Research Fellow
Institute of Political Science
Academia Sinica

Abstract

It is inevitable that the constitutional system of a nation will change during democratic transition. Such change may occur either simultaneously with democratic transition, or with a time lag. The pace of constitutional reform varies: either at a stroke or with gradual steps. The institution of constitutional reform also varies: it may be an existing state organization (endogenous channel), or referenda based on the tenet of popular sovereignty (exogenous channel). The extent to which the existing constitution is changed may differ: the document may be amended or rewritten. One may find four modes of constitutional reform based on the starting point, the pace, the channel, and the extent of change: radical rewriting, delayed radical rewriting, gradual endogenous rewriting, and gradual amendment. After reviewing eleven post-communist nascent democracies in Europe, we find support for the old regime is inversely related to the radicalism of the constitutional reform. Those authoritarian regimes that enjoy greater social support and higher legitimacy tend to face moderate modes of constitutional reform, while those authoritarian regimes with less social support and lower legitimacy tend to experience more radical modes of constitutional reform. This rule applies to Taiwan in that the considerable social support and legitimacy the old regime enjoys helps to assure a moderate form of constitutional reform: gradual amendment. However, owing to belated eruptions of identity conflict one witnesses radicalization



of the mode of constitutional reform. After the transfer of power constitutional restructuring has been relaunched, causing international backlash. Constitutional reform has become chronic and internationalized. These are unique phenomena that the post-communist nascent democracies in Europe have not seen. This article sets as its goal the development of comparative constitutional reform, providing analytical instrument for domestic political development, and enriching the research agenda of the study of nascent democracies.

Keywords: rewriting and amending the constitution; post-communist; Central and Eastern Europe; Taiwan



參考文獻

- 吳玉山 (1995), 《共產世界的變遷：四個共黨政權的比較》，台北：東大出版社。
- 吳玉山 (1996), 《遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型》，台北：正中書局。
- 吳玉山 (2001), 「後共政黨重新掌握政權的途徑—比較俄羅斯與波蘭」，載於蘇永欽主編，《政黨重組：臺灣民主政治的再出發？》，台北：新臺灣人文教基金會。
- 吳玉山 (2002), 《俄羅斯轉型：1992-1999》，台北：五南出版社。
- 吳志光 (2002), 「東歐民主轉型國家憲法法院對法治國家建構之影響—兼論對我國違憲審查經驗之啓示」，載於劉孔中、陳新民(主編)，《憲法解釋之理論與實務》，第三輯，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 吳志光 (2004), 「繼受外國憲法釋義學的他山之石經驗—以東歐民主轉型國家為例」，《憲政時代》，31(1): 45-88。
- 吳志光 (2005), 「新興民主國家憲改經驗借鏡—以東歐民主轉型國家的人權保障機制為例」，中央研究院憲改論壇—法政對話之二，「憲法實踐與憲改議題」圓桌討論會，中央研究院，6月25日。
- 李建良 (2005), 「修憲與制憲的抉擇：憲改基礎的Q&A」，中央研究院憲改論壇—法政對話之二，「憲法實踐與憲改議題」圓桌討論會，中央研究院，6月25日。
- 蕭高彥 (2005), 「『合憲性修憲』與『準制憲』：從政治理論看未來修憲的程序正義」，憲改論壇—法政對話之一，「憲政回顧與憲法修改」圓桌討論會，中央研究院，3月12日。
- 羅致政 (2005), 「國際情勢與憲政改革」，中央研究院憲改論壇—法政對話之二，「憲法實踐與憲改議題」圓桌討論會，中央研究院，6月25日。
- 蘇永欽 (2005), 「轉型社會與憲政改革—從臺灣經驗看形式憲改理念的操作困境」，中央研究院憲改論壇—法政對話之二，「憲法實踐與憲改議題」圓桌討論會，中央研究院，6月25日。
- Ash, Timothy Garton (1990), *The Magic Lantern: The Revolution of 89 Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin and Prague*, New York: Random House.
- Banac, Ivo, (ed.) (1992), *Eastern Europe in Revolution*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Berglund, Sten, Joakim Ekman and Frank H. Aarebrot, (eds.) (2004), *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Beyme, Klaus von (2003), "Constitutional Engineering in Central and Eastern Europe," in Stephen White, Judy Batt, and Paul G. Lewis, (eds.), *Developments in Central and East European Politics 3*, Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Bungs, Dzintra (1992), "Latvia: Laying New Foundations," *RFE/RL Research Report*, 1

- (1): 61-64.
- Cohen, Ariel (1993), "Competing Visions: Russian Constitutional Drafts and Beyond," *RFE/RL Research Report*, 2 (38): 50-56.
- "Constitution Watch," (1997), *East European Constitutional Review*, 6 (2/3): <http://www.law.nyu.edu/eecr/vol6num2/constitutionwatch/poland.html>.
- Crzynała-Busse, Anna M. (2002), *Redeeming the Communist Past: The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Day, Alan J., Roger East, and Richard Thomas, (eds.) (2002), *A Political and Economic Dictionary of Eastern Europe*, Cambridge, UK: Europe Publications.
- Grabbe, Heather (2003), "The Implications of EU Enlargement," in Stephen White, Judy Batt, and Paul G. Lewis, (eds.), *Developments in Central and East European Politics 3*, Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Hewett, Edward A. (1988), *Reforming the Soviet Economy: Equality Versus Efficiency*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Horowitz, Donald (2005), "Three Ways to Make a Constitution," 中央研究院憲改論壇—法政對話之三, 「從制度變遷看憲政改革：背景、程序與影響」學術研討會主題演說, 中央研究院, 9月24日。
- Huntington, Samuel (1991), "Democracy's Third Wave," *Journal of Democracy*, 2 (2): 12-34.
- Jasiewicz, Krzysztof (1997), "Poland: Wałęsa's Legacy to the Presidency," in Ray Taras, (ed.), *Postcommunist Presidents*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kimmage, Daniel (2005), "The Long Wait for the Law in Kyrgyzstan," *RFE/RL Reports: Central Asia Report*, 5 (22): <http://www.rferl.org/reports/centralasia/2005/06/22-140605.asp>.
- Kostelecký, Tomáš (2002), *Political Parties after Communism: Developments in East-Central Europe*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Kowalski, Artur J. and Katarzyna Stanclik (1998), "The New Constitution of the Polish Republic," *Polish Affairs*, 24: <http://www.pdi.net/Pigulki/issue24/p24constitution.html>.
- Leff, Carol Skalnik (1997), *The Czech and Slovak Republics: Nation Versus State*, Boulder, Colorado: Westview.
- Maksymiuk, Jan (2005), "Europe Urges Kyiv to Push Ahead with Reforms," *RFE/RL Reports: Belarus, Moldova, and Ukraine Report*, 7 (36): <http://www.rferl.org/reports/pbureport/default.asp>.
- Mates, Pavel (1993), "The Czech Constitution," *RFE/RL Research Report*, 2 (10): 53-57.

- McFaul, Michael (2002), "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World," *World Politics*, 54 (2): 212-244.
- Millard, Frances (2003), "Poland," In Stephen White, Judy Batt, and Paul G. Lewis, (eds.), *Developments in Central and East European Politics 3*, Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Nodia, Ghia, "Is Georgia Heading for a New Revolution?" *RFE/RL Reports: Caucasus Report*, 8 (31): <http://www.rferl.org/reports/caucasus-report/2005/09/31-100905.asp>.
- Obrman, Jan (1992), "Czechoslovakia: Stage Set for Disintegration?" *RFE/RL Research Report*, 1 (28): 26-31.
- Pierson, Paul (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *The American Political Science Review*, 94 (2): 251-267.
- Pittaway, Mark (2003), "Hungary," in Stephen White, Judy Batt, and Paul G. Lewis, (eds.), *Developments in Central and East European Politics 3*, Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Rhodes, Mark (1993), "What Do Russians Think about the Constitution Process?" *RFE/RL Research Report*, 2 (29): 13-15.
- Shafir, Michael (2004), "Viktor Orban's 'Transfiguration' of the Making of a Radical Conservative," *East European Perspectives*, *RFE/RL Analytical Reports*, 6 (12): <http://www.rferl.org/reports/eepreport/2004/of/12-090604.asp>
- Swain, Nigel (1992), *Hungary: The Rise and Fall of Feasible Socialism*, London: Verso.
- Tolz, Vera (1993), "Drafting the New Russian Constitution," *RFE/RL Research Report*, 2(29): 1-12.
- Ulam, Peter A. and Fritz Plasser (2003), "Political Culture in East-Central and Eastern Europe: Empirical Findings 1990-2001," in Detlef Pollack, Jörg Jacobs, Olaf Müller and Gert Pickel, (eds.), *Political Culture in Post-Communist Europe: Attitude in New Democracies*, Hants, UK: Ashgate.
- Way, Lucan A. (2005), "Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave: The Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine," *World Politics*, 57 (2): 231-261.
- Wishnevsky, Julia (1993), "Constitutional Crisis Deepens after Russian Congress," *RFE/RL Research Report*, 2 (13): 1-7.
- Wu, Yu-Shan (2000), "The ROC's Semi-presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Cohabitation," *Issues and Studies*, 36 (5): 1-40.
- Wu, Yu-Shan (2001), "Comparing Third-Wave Democracies: East Central Europe and the ROC," *Issues & Studies*, 37 (4): 1-37.
- Wu, Yu-Shan (2005), "Taiwan's Domestic Politics and Cross-Strait Relations," *The China Journal*, 53: 35-60.