

憲法與修憲制度

任德厚*

摘 要

本文探討之主題，在於憲法與其修改制度之相關議題，全文共分八節。首先為修憲觀念之出現，及其制度面所經歷之主要演變。其次為修憲權之性質，及其制度設計面所須考慮之因素，與應該遵循的原則。第三為現代國家修憲制度之分類、特徵，以及其各自的遵行表現。第四為修憲制度在修憲時所提供出各種途徑與軌道。第五為全面修憲與局部修憲之異同，以及全面修憲之各類憲政經驗。第六為修憲各階段之機制，及其所涉及之制度考慮。第七為現代國家憲法制度對修憲作用所設置之各種控制機制。第八則為結論。

本文以比較之方法，對憲法與修憲制度之相互關連，提出一較具全面性的綜合、分析、與檢討，以期就立憲主義價值及目的之實踐，提供一較深一層的瞭解。

前 言

現代國家之群體生活，基本係在憲法提供的制度架構中進行，若有群體問題達到一定之重要性時，就可能與某些憲法層次之議題發生關連，或進而形為各種體制調整或憲法修正的主張。

此等主張對憲法及憲政體制能夠造成怎樣之影響，當然有視其本身及相關因素之條件為何。但可以預期的是：體制內之變革與憲法的修正，都

* 國立台灣大學政治學系教授

應是在憲法制度，特別是其中之修憲規定，所設規則及架構內進行的活動。

修憲制度與憲法之持續及遷向，存有密不可分的關係。沒有修憲制度，憲法即可能難以因應變遷的情勢，或解決某些群體之問題。然倘若修憲制度設計不當，則憲法在穩定與變遷之間亦可能失衡，或更造成與憲法本旨及修憲原意不符之後果。

在好些國家的民主化歷程中，相關討論每集中在權力分配或政府組織等問題上，而對處理此等問題所依循之修憲制度本身，有時卻未予充份注意。事實上，修憲制度對修憲議題之處理，每具有可觀的界定、過濾，或甚至引導作用，所以它對憲政發展可能造成的正負影響，確是不宜於忽視的。

本文並不集中討論某一特定的修憲制度¹。下面所要做的，乃對現代國家在修憲制度面的相關議題，進行一個較為週延之分析與探討，當然也希望能夠對吾人就修憲與其相關問題之瞭解，提供某些助益。

壹、修憲觀念與其制度演進

憲法可依一定程序進行修改，乃是近代立憲主義興起以後，方才明確化的觀念與制度。然而它與人類社會的許多價值與觀念一樣，都可能進追溯至一些更早的經驗與想法。

一、修憲觀念之淵源

有些學者相信，憲法不同於普通法律，在古希臘城邦已有某種形態的蹤跡²。但就今日憲法觀念之淵源而言，它在一定程度更可說是中世紀以來

¹ 因篇幅考慮，本文不擬討論我國之憲法與修憲制度。請參閱任德厚，「憲法發展與制度抉擇」，國關中心，中華民國民主化：過程、制度、與選擇，（台北，民國八十一年），頁二七八至三三六；任德厚，「四次修憲後之憲政體制」，中華民國國家統一建設促進會，憲政興革研究委員第六十六次會議，民國八十六年十月八日。

² 有學者認為，古雅典城邦已區分基本法律規範與普通法律，且其修改方式也不相同。見 Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, (Oxford: Clarendon Press, 1989), pp.121-22.

「基本法」Fundamental Laws, Lois Fundamentales 觀念的一種延伸與發展³。

在進入近代以前，西方社會所抱持的基本法理念，是指涉某些非成文傳統、成文規約，以及神法或自然法觀念等之綜合體。它被認為是恆久不變的，所以長期以來，既欠缺修改基本法的觀念，自也沒有修改基本法之機制⁴。

這種基本法不能修改的觀念，與近代立憲主義者認為修憲乃屬憲法制度調整演進之必要管道，顯著有其差距。但自另一方面而觀，它與現代立憲主義的觀念，在某些層面也不是絕然沒有正面之關連。

譬如基本法不能修改，而現代憲法有時也可能設置了各樣禁止修改之規定。再譬如好些現代憲法每涵括有司法審查的機制，而法國「舊制」時期的巴黎高等法院 Parlement，也曾以基本法不得修改為由，而發展並行使過審查君王諭令之權力⁵。

在早期基本法蛻變為近代憲法的過程中，修改觀念與機制之逐漸浮現，與幾種相關的發展頗有其關連。

首先是基本法雖然沒有修改之觀念與機制，但它本身卻難謂是絕然停滯而無變化的。譬如法國高等法院之諭令審查權，原就是經過長期演變，方才形成的一種習慣性權力。

其次，中世紀所謂的基本法雖不修改，但其成文部份有時則會基於某些原因重行簽署公布，而其文句內容也可能包括了某些增減改變。譬如大憲章一二一五年首度簽署，其後英王曾數度應要求再予簽署公布。它的歷次版本雖大致相同，但也頗有一些調整，相當程度反映了頒佈時英王與貴族間關係之轉變⁶。

同時，基本法不得變更，但制定法之觀念在中世紀後期則趨於明確化。得經某些方式通過並頒行制定法，即包括著得經此一方式或相關規則進行調整變更之可能性。事實上，英國巴力門之活動重點逐漸轉向立法後，法

³ 在現代世界，少數國家之實質憲法稱為 Basic Law(s)或 Grundgesetz，亦譯稱基本法，然與 Fundamental Laws 之形成與性質均有差異。

⁴ R.C. van Caenegem, *An Introduction to Western Constitutional Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), pp.98-100.

⁵ *Ibid.*, pp.101-103.

⁶ J.C. Holt, *Magna Carta*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1965), chpt. x.

律之制定與修改，即形為兩個併行而不甚區辨的活動及作用。

此外，在近代前後之契約論，雖尚未明確提出契約經一定程序進行修改的主張，但卻每涵括著可以另行締約之想法。部份思想家且認為契約只能拘束一代之人，後代則有選擇接受或不接受之權利。

二、修憲觀念之形成

在這些因素激盪下，進入近代以後的某些憲章，逐漸發展出了容許修改的機制或規定。事實上，十七世紀之新大陸，即出現過最早的案例。據記載，當時新英格蘭地區由賓恩 William Penn 所擬定頒佈的殖民地憲章，曾允許議會以七分之六超高的多數進行修改⁷。正因如此，十八世紀末美國與法國革命後出現之憲法，不少均設有修憲的規定。

然在其後相當時期，人們對憲法能否或如何修改，看法仍有分歧。譬如在憲法能否修改的問題上，同是肯定民權革命，有人為確保其成果，堅決排斥修憲；也有人強調人民有選擇政府形態之自由，而相信應該定期重新制定新憲。前者如法國大革命時期，有人曾主張凡提案修憲者應治以重罪。後者如美國建國元勳傑佛遜，曾力言每一世代應該另行制定其憲法⁸。

再如在修憲應如何進行上，當時表現也顯示由於欠缺實際經驗，所以人們的想像空間顯然較後世為大。如美國獨立後首批出現的州憲，其中賓州州憲規定，應否修憲應由一負責監督憲法遵行的「監察會議」Council of Censors 決定，即認為修憲決定基本是規範運行的問題，而不關係政治判斷⁹。另如一八九一年法國大革命後之首部憲法，則要求同一修憲提案應經連續三屆國會通過，再選出專門為修憲而產生的新國會負責修憲。是以依據

⁷ John R. Vile, *Encyclopedia of Constitutional Amendments, Proposed Amendments, and Amending Issues: 1789-1995*, (以後為 ECAPAAI), (Santa Barbraa, Cal.: ABC-Clio, 1996), p.58.

⁸ 傑佛遜相信憲法是為活人而訂，而他所說的每一世代則是每十九年。參見 David N. Mayer, *The Constitutional Thoughts of Thomas Jefferson*, (Charlottesville: University Press of Virginia, 1994). 傑氏之主張，論者或以其反映當時仍缺少修憲之觀念。見曾繁康，*比較憲法*，（台北：民國五十六年），頁六七五。

⁹ 賓州之監察會議僅舉行過一次，會議因派系衝突而失敗，故聯邦制憲時對之已絕不考慮。參見 Alexander Hamilton et al., *The Federalist Papers*, (New York: New American Library, 1961), p.320.

此制，修憲至少須經過四屆國會始能完成¹⁰。

同時，制憲與修憲雖為美法革命及國民主權原則所掀起之創新浪潮，然此一時期也另有許多傳統王制為救亡圖存或迎合時代而頒佈憲法，並表現出另一些特色。譬如一八四八年庇地蒙 薩丁尼亞 Piedmont-Sardinia 王國國王亞伯特 Charles Albert 頒佈之憲法，頗曾模仿了一八三一年比利時憲法的一些民主設計，但其中卻無修憲條款，故當時人們以為此一憲法並無修改之可能¹¹。再如一八八九年日本明治憲法，雖有修改規定，但僅天皇始能向以敕令將條文交付國會審議，故直至戰後新憲出現，從來未經修改¹²。

此外，這一時期最為突出而具負面意義之經驗，乃是拿破崙與其代表之所謂「邦拿帕體制」Bonapartism。拿破崙可謂首位現代意義之強人，他一方面倚賴武力取得權位，另一方面又以民主為名扭曲憲法制度的走向。所以其人對內經公民投票取得「共和國君王」之憲法地位，對外復以解放者之姿態，將依己意設計之憲法強加於被征服者。此等憲法是否合理甚為可疑，且均未能長期持續，唯其利用憲法與公民投票，則確是創立了強人統治的惡例¹³。

三、修憲制度之明確化與演進

至十九世紀中期以後，前述現象或已相當蛻變，或已大體消散，雖然其中部份之影響，至今日仍隱約可見。一般言之，十九世紀中期至二十世紀，各國憲法在修憲設計上，表現出匯為幾個主要形態，並續有發展之走勢。

一為議會內閣制政府體制的漸趨明確化，引導出以議會為主軸的修憲制度。如前述薩丁尼亞即其後的義大利憲法，在實施後國會之地位逐漸確立，憲法隨數度依一般立法程序進行修正，因而由欽定憲法一變而成為近

¹⁰ Albert P. Blaustein & Jay A. Sieglar eds., *Constitutions that made History*, (New York: Paragon House, 1988), pp.111-12.

¹¹ Gisbert H. Flanz, "Italy", in A.P.Blaustein & G.H. Flanz eds., *Constitutions of the Countries of the World*, (CCW), (Dobbs Ferry: Oceana Publications, 1987), p.5.

¹² 日本明治憲法第七十三條。

¹³ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, 4th ed., (Waltham, Mass.: Blaisdell Publishing Co., 1968), pp.136-37 & pp.540-42.

代獨一無二的「柔性成文憲法」¹⁴。

其他歐陸國家雖亦建立議會內閣制，其憲法原為王權與國會妥協之產物，故表現為剛性憲法。此等剛性憲法，原多設有修憲須經君王同意或參與之條款，至二十世紀隨憲政發展而喪失其實質重要性。同時，二十世紀中期前後，許多議會內閣制國家另受到直接民主思潮之衝擊，隨將由國會全然主導修憲之體制，改為允許選民參與其部份或所有修憲過程的制度。

二為美國早於一七八七年制憲，其修憲制度構成聯邦國解決修憲問題之首一典範。由於美國主要係經國會提案與各州同意而修憲，能夠同時顧及聯邦與各邦之角色，故自十九世紀中期之瑞士開始，聯邦國設計其修憲制度時，或多或少均參酌過美國憲法之此一思考模式，雖然具體機制則各另有其特徵¹⁵。

同時，美國憲法除規定由國會提案各州批准之修憲方式外，再有一種由各州請求召集修憲會議提出修憲案之方式，建構起雙軌之修憲機制。在許多其他國家，特別是拉丁美洲國家，隨後也紛紛採取了複軌之修憲方式。

第三為美國以外的總統制國家，則開始了總統積極參與修憲之制度走向。按美國雖為全世界首先出現總統制國家，然其修憲制度所反映者，主要為聯邦國之屬性，而總統與修憲並無制度層面之關連。然由於在總統制國家，總統與國會各自有其民意基礎，故拉丁美洲國家之總統，大多能夠向國會提出修憲案。今日在其他地區，凡採總統制，或總統具有相當實權的國家，其修憲設計具有此種特徵者也十分普遍。

同時，再自十九世紀瑞士開始，修憲出現了局部修憲與全面修憲這兩種幅度不同的修憲型態。而瑞士憲法雖允許全面修憲，然其憲法自一八七五年以來，實際尚未經歷過全面修改¹⁶。相對的，在某些較不上軌道的國家，全面修憲每為解決政治鉅變後遺問題之重要方式。

在此而外，自一次大戰後至二十世紀九十年代，另出現過一種所謂社

¹⁴ G.H. Flanz, *op. cit.*, p.5.

¹⁵ John Hawgood, *Modern Constitutions Since 1787*, 龍大均譯述，（商務印書館，民國三十五年），頁一七一至七四。

¹⁶ Christopher Hughes, "Switzerland (1875): Constitutionalism and Democracy," in Vernon Bogdanor ed., *Constitutions in Democratic Politics*, (Aldershot: Gower, 1988), pp.288-89.

會主義國家之憲法體制。在修憲權歸屬方面，此型國家與議會內閣制頗為接近，即經最高代表機關負責修憲。由於共產國家有其別具一格的國家結構、意識型態，以及政黨體制，所以在實際運行上，其修憲表現明顯欠缺議會內閣制國家的民主性質¹⁷。而自九十年代以後，此種體制與表現已僅在少數亞洲地區之所謂社會主義國家有其存在。

貳、修憲權與其制度設計

修憲是依據一定程序，對憲法進行正式修改之活動與作用。而修憲權則是根據憲法之規定，就其本身有所改變或調整的權力。

一、修改憲法之原因

憲法為何要允許修改，並設置修憲規定呢？早期討論者每相信，憲制設計具有一定程度之試誤性質，且允許修憲也另具穩定社會的功能。譬如華盛頓即曾表示，憲法應請允許修改，因為制憲者之才智並非無限，修憲則能為憲法改進提供一個必要的「門戶」¹⁸。再有不少經歷過美國革命前後動亂之人士，則強調修憲有抒解緊張及處理衝突的安全瓣作用。他們認為絕對不容修憲，可能使某些人認為只有另一種選擇，那就是革命¹⁹。

近期憲法的討論者則強調，社會生活與內外環境，都不是絕然靜止不變的。當各種變遷形為體制調整的需要，且不能或不易另經法律制定、司法解釋，或憲改習慣之建立而因應處理時，修改國家基本大法，就成為一種可能的解決之道了²⁰。

然在觀察各國憲法修改與變遷之經驗時，人們也能發現，修憲雖與前述的因素頗有關連，但其發動之原因與追求之目標，則實際每有更高的複

¹⁷ 參見 John N. Hazard et. al., *The Soviet Legal System*, Rev. Ed., (Dobbs Ferry, NY: Oceona Publications, 1969), pp.45-46.

¹⁸ ECAPPAl, p.343.

¹⁹ 美國建國後之州憲，唯羅德島未設修憲規定，而此州於十九世紀曾發生內戰。見 J.R. Vile, *Contemporary Questions Surrounding the Constitutional Amending Process*, (Westport, Conn.: Praeger, 1993), p.12.

²⁰ Donald Lutz, "Toward A Theory of Constitutional Amendment," *American Political Science Review*, Vol. 88 (June 1994), pp.355-70.

雜度。這就是說，修憲壓力來自許多方面；它們可能反映了制憲時留有未能成功處理之問題、可能來自憲法實施後發現或產生的制度調整要求，可能關係到社會經濟及文化變遷所形成之各種期盼，可能是外環境變遷造成的體制調整必要，也可能反映了純粹職位性或機構性之利益，欲尋求其憲法層次之滿足。

這些互有關連的主要修憲壓力，所指者為何呢？我們知道，憲法制定者在制憲時，一般應已就其面臨的問題，做過極大之解決努力。但這並不能說，此類努力必已百分之百的成功，或者制憲者未曾有意或無意留下某些有待來日解決之議題。

有意留下之修憲議題，是指制憲者制憲當時已經認識到問題的存在，但在各種條件限制下，或決定不予處理，或僅對其做下暫時性的處理。譬如美國制憲時已有維護與反對蓄奴之爭，而正反兩方對是否應該禁止進口則各持己見。是以其憲法本文僅規定在一八一八年之前不得禁止，且此項規定在此一期間不許修改²¹。

而無意造成之修憲議題，則是說制憲者並未意識到某些問題的存在，或者此等問題竟是制憲者本身所形成的。舉例而言，現代世界有些憲法乃是革命運動的產物，革命者在主導修憲時，每趨於將本身的特殊理念與價值利益納入憲法之中。在回歸常態憲政秩序後，此等因素隨可能或為某些行憲者希望淡化或甚至消除之對象。譬如葡萄牙之威權統治於七十年代遭激進軍人推翻後制定之憲法，其接續修憲之焦點之一即在於此²²。

但即使制憲時未留下日後修憲之因子，憲法在實施過程中仍不免出現某些制度調整要求，引導出相關的修憲活動。此等制度調整要求，可能是針對體制運行之某種消極反應，也可能反映了行憲者尋求制度層次改進之積極意願。

所謂針對體制運行之某種消極反應，是指憲法制度運行之出現的現象或結果，不為某些社會人士所認同，隨而引導出經修憲以扭轉或糾正的動機與活動。譬如美國聯邦最高法院歷年之判例，對其憲政發展貢獻甚大，然某些案件亦曾引發可觀的反彈，激起各種的修憲呼聲或甚至組織化運

²¹ 美國憲法第一條第九項與第五條。

²² Guy Hermet, "Emerging from Dictatorship: The Role of the Constitution in Spain (1978) and Portugal (1976)," in Bogdanor, op.cit., pp.210-710.

動。事實上，在美國現有的二十七條憲法增修條文中，其中四條即與改變最高法院原先之判決有關²³。

所謂行憲者尋求制度層次改進之積極意願，則可能來自人民憲法意識的提昇，也可能關係到現代世界各國每在憲制發展上有相互模仿採擇的動向。前者如東歐民主化時，部份國家即選擇經修憲達成²⁴。後者則無論是政黨入憲或設置憲法法院等，莫不是先於一國出現，得到相當肯定後，再出現於其他國家之憲法規定中。

但在修憲頻率較高之國家，其修文增加幅度最大的部份，每可能是要滿足社會經濟及文化變遷所形成之各種期盼與要求。一般而言，在穩定發展之現代社會，價值俗世化乃是群體生活演變的常態現象。正因如此，由十九世紀至二十世紀，範圍較為特定的受益權，乃漸轉化為強調其普遍性之社會權。在立憲傳統較強的國家，這類涉及人民稅賦與政府支出的社會權目標，多表現在法律及政策層次。然另於較近期出現，或修改較為頻繁之憲法，其中則涵括了日益增多的所謂社會權條款。

同時，無論憲法制度與群體生活，都存在於特定的環境條件，特別是外在環境之中。當它們有所變化時，憲法制度也可能隨而受到程度不等的衝擊。在多數情況，環境變遷或可經法律與政策之調整而因應吸收，但若強度甚高時，則憲法層次之反應即可能不易避免。

這種憲法層次的變遷方向，每反映出群體在其憲制下發展出之能量為何。舉例言之，九十年代前後東歐之民主化，使好些國家之生存環境出現了重大變化。其中東德雖曾經修憲以緊急因應，然終未能避免其崩解之命運。相對的，西德則經基本法之修訂，將原東德各邦正式納入，且基本法隨而亦成為統一德國的憲法矣²⁵！

²³ 增修條文與所推翻之判決分別為：增修第十一條推翻 *Chisholm v. Georgia* (1793)，增修第十四條推翻 *Dred Scott v. Sanford* (1857)，增修第十六條推翻 *Pollock v. Farmers' Loan and Trust Co.* (1895)，以及增修第二十六條推翻 *Oregon v. Mitchell* (1970)。

²⁴ 採取修憲方式以尋求民主化之國家，包括匈牙利及波蘭等國，唯後者經過多次修憲，今年始告完成。有關憲法與東歐民主化，參見 *Rett R. Ludwikowski*, "Constitution Making in the Countries of Former Soviet Dominance," *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol.23, No.2, (1993), pp.155-263.

²⁵ 參見 *Peter E. Quint*, "The Constitutional Law of German Unification," *Maryland Law*

然在各種修憲壓力來源中，最為特殊者則屬經修憲滿足純粹職位或機構性之利益。所謂純粹職位或機構性利益，是指那些修憲主張所涵括的價值目標，無關於憲法制度之強化，或群體福祉的提昇。它們主要之作用，乃在為特定職位與機構提供某些便利或滿足。

舉例而言，有些國家一方面習於採行總統制，另一方面又對強人出現之可能性多所疑慮，故其憲法或全然禁止總統連任，或要求其必須卸任後間隔一屆或兩屆，始能再行競選。然而此時某些政治人物與其支持者，希經修憲以解除此種限制，即成為一種可能浮現的後續動作。譬如近年在阿根廷及秘魯，即先後出現過此類憲法之變化²⁶。

二、修憲權之性質

由憲法為何修改可以看出，修憲一方面是憲法制度自我維繫與調整所必需，另一方面也可能遭到扭曲與利用，或出現與憲法及立憲主義原則不相符合的現象及後果。因此，修憲權性質之釐清，與修憲制度之合理規劃，無疑正是達到成功的憲法之治的重要關鍵。

我們提到，修憲是對憲法的正式修改，而修憲權則是根據憲法之規定，就其本身進行正式調整或改變的權力。基於這樣的瞭解，修憲權可說具有如下的四種屬性。

首先，修憲乃是憲法變遷的途徑之一，也是最具權威性的變遷途徑。這就是說，憲法可能經實踐而發展出某些憲法習慣，也可能經立法或司法解釋對憲法之意義有所補充與延伸，並都對憲法之發展具有實質的重要性。但此兩者均可再經修憲而加以改變或再予確認，也就是正式修憲的效力一般高於憲法習慣、立法，或司法解釋。

其次，修憲權乃是來自憲法之權力，它的原則、程序與通過條件，均須符合憲法之規定，也就是具有明確的法律性。但此種法律性約束修憲活動之嚴格程度，每反映了憲法本身對修憲所設規定的明確度。換而言之，在諸如修憲應如何發動、經過何種步驟階段，或以何種多數加以通過等方面，憲法規定每甚明確，故修憲者必須遵行，而無彈性空間。相對的，在

Review, Vol.50, No.3, (1991), pp.475-628.

²⁶ Flanz, "Comparative Notes on the New Constitution of Argentina" in "Argentina," CCW, (May 1995), p.xi.

牽涉諸如「不得違反憲法基本精神」，或「必須符合程序正義」等原則時，修憲者遵循之表現，可能並非詮釋憲法之唯一方式，所以其是否符合憲法規定，有時可能須經民意之認可，有時也可能會有法理層次的爭論。

第三，修憲乃是尋求制度調整的作用。這種制度調整過程所涉及之議題認定、方案選擇，乃至決定達成，莫不涵有相當的政治性。由於修憲權來自憲法，所以修憲出現的政治性，乃指可以納入憲法規範與架構之內的政治性。而超越憲法規範架構之政治性選擇及決定，即可能形為是否越權，或是否已轉化為另行制憲之疑問。

第四，修憲必須依循憲法之規定而行，唯憲法可以修改，意謂除非另有禁止修改之憲法條款，則修憲之制度設計亦非絕無經修憲規定而調整的餘地。雖然此種調整改變，自不得違反立憲主義之基本價值與原則，否則即欠缺了立憲體制必須具有之正當性。

三、修憲制度之設計

然則修憲權應如何設計，方能積極達成它應有的作用，消極避免發生有違憲法或修憲目的之現象呢？分析而觀，現代民主國家之剛性憲法，要建構合理可行之修憲制度，一般須考慮四項重要的因素：

首先，修憲制度之規劃，基本須受此一國家國體屬性與政制特徵的界定。就國體屬性而言，民主國家一切權力來自人民，故修憲應與國民主權原則相一致，使民意構成指導修憲之基本指標。再如聯邦國一般強調，它在構成上同時涵括了各邦與國民這兩個層次。而修憲制度自亦應與這兩個層次的構成因素，同時納入其間²⁷。

而政府體制之結構特徵為何，對修憲制度同具有無可忽略之重要性。如議會內閣制度以國會為國家政治生活之重心，故在修憲過程中，國家必應具有一定的重要性，而不宜對其漠然視之。再如在有直接民主傳統的國家，其法律層次有創制複決之設計，在憲法層次極可能也會發展出對應的規定，否則即易出現體制精神不一之現象²⁸。

其次，修憲制度涵括之民意，應該具有一定程度之週延性；而其審議

²⁷ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, (London: Oxford University Press, 1966), pp.86-88.

²⁸ *Ibid.*, pp.84-86.

過程與通過方式，亦須考慮如何方能合理有效的匯集多數意見，並因而達成結論。

修憲涵括民意應具週延性，是說在民主國家，其憲法之正當性，基本來自人民之支持與認同，而此種支持與認同，在相當程度則關係到人民或其代表是否擁有參與憲法過程的某種機會。譬如十九世紀某些西方國家之政制，每被激進人士指為僅能代表特定的階級利益，即部份反映了當時參政權受到嚴格財產條件之問題。再如由複數族群構成之國家，在憲制變革時不可避免會涉及價值凝聚與利益分配的問題，而必然須有直接或間接的磋商與妥協亦是²⁹。

然強調民意應有涵括性，卻不是說修憲可能或應該建立在全體一致的前提條件上。這就是說，在考慮民意涵括性之同時，修憲機制必須能發揮意見匯集與形成結論之作用，使其不至輕易落入議而不決的困境。近代歷史最能反映此種負面經驗的，乃是美國獨立初之聯邦條款。由於當時國會提案修改，須所有州的一致批准方能生效，故其一直無法經制度調整以解決當時之嚴重問題³⁰。而這一僵化體制之結局早為吾人所熟知，此即經費城憲法會議，它很快為新的美國聯邦憲法所取代。

同時，修憲制度同應經由程度規定及相關機制之作用，確保其達成之結論在法律面與學理面均能符合縝密而妥當之要求。法律面之縝密與妥當，是指修憲決議應避免造成語意或法理上之疑問，或出現與憲法其他規定及整體規範不相一致之情況。學理面之縝密與妥當，則謂修憲決議應能通過學術檢驗，以確定其尋求之作用確可能經修憲而達成。

倘再以美國修憲史為例，其憲法第十八條修正案在此似可一提。按早於十九世紀，社會改革人士對含酒精飲料影響風氣甚為關切。至一九一九年經「反沙龍聯盟」之推動，乃批准禁止運售之增修第十八條憲法條文。然此一修正案通過後，並未改變各階層之習慣，且因販售為非法，使黑社會非法運售以謀暴利之活動趨於猖獗。至三十年代經濟大恐慌時代，人們

²⁹ 參見 Christopher Hughes, "Switzerland (1875): Constitutionalism and Democracy," in V. Bogdanor, op. cit., pp.281-83.

³⁰ 在邦聯時期，各州曾多次嘗試修改邦聯條款，其中兩次僅一州拒絕同意而失敗。見 Richard B. Bernstein with Jerome Angel, *Amending America*, (New York: Random House, 1993), p.12.

進而注意到解除禁售有助稅收。於是一九三三年再通過增修第二十一條憲法條文，將原先之規定廢止。論者或以此種經驗顯示，當日推動者對問題之認識與判斷有誤，即認為能經法律與憲法改變社會習慣與生活方式³¹。

此外，修憲制度每另須設有防弊規定，以預防修憲權被濫用，或出現圖謀己利及其他負面現象。如在可選擇經修憲會議修憲之國家，一般要求修憲完畢此一結構即自動解散，目的即在預防不利憲政運行之現象出現³²。再如韓國與玻利維亞憲法均禁止總統連任，其第一百二十八條及二百三十三條進而分別規定，凡延長總統任期，或改而准許總統連任之修憲，不應適用於現任之總統，其防弊作用也甚明顯。

參、修憲制度之類型

各國之修憲制度，設計或形成時各有它們的環境與條件，故其具體內涵及運行不盡相同。但這些分歧而多樣之制度及規定，在一定程度仍然反映了前述的各種考慮，也因此使我們可能對它們的異同可以有所比較，並進而進行某些分類或類型建構之工作。

更明確言之，我們由現代憲法修憲制度之形成與演變可以看出，代表民意之國會一方面扮演了可稱決定性的角色，另一方面又受到諸如聯邦制或直接民主等因素的界定及限制。因此，可就國會與修憲之關連或關係，對各國修憲制度之特徵與異同，加以比較及分類。

概略而觀，各種修憲制度依其與國會體制關係之異同，基本可以分為國會高度主導修憲之修憲制度、國會中度參與修憲之修憲制度，以及國會與修憲低度相關或全無關連之修憲制度等三個主要的類型。

一、國會高度主導修憲之制度

所謂國會高度主導修憲，是說無論修憲之發動、修憲案之審議，乃至修憲決議之達成，基本均在國會權限之內。它進而涵括了兩種情況：一為國會擁有修憲全權，而二為國會修憲權受到局部而有限的限制。

³¹ 參見曾繁康，前引書，頁六七八。

³² 見本文第三節，頁一六至一七。

國會擁有修憲全權，在某種程度反映出國會地位之極度提昇，即修憲與立法同屬國會之權限，而兩者僅有通過門檻不同這一區別。此類體制，在早期可以法國第三共和為代表，當前則屬德國地位最為突顯。同時，曾受英國統治之好些國家，其修憲制度也具同樣特色。

民主國家之國會擁有修憲全權，優點相當明確。國會的成員各有民意基礎，此種制度不但運行較易，且對議會民主能有一定的強化作用。但在此同時，它也可能關係到某些負面問題，譬如議員及國會未必沒有本位利益、政黨互動有時可能陷入僵局，有時又可能做下倉促之決定。最重要的是：國會單獨修憲，容易使憲法與法律應有的區隔，因而有所混淆。

早期法國第三共和並未完成正式制憲，且當日其國會黨派分歧，故對由三項法律構成之實存憲法，並未多所修改³³。而二次戰後，德國依其基本法運行暢順，尚無重大困難，唯其修憲頻率則較部份其他民主國家為高。

然在當前世界，修憲全然經國會進行者，實際主要涵括了另兩類國家，一為所謂社會主義國家，二為部份民主發展程度較低的國家，在社會主義國家，修憲也有討論、諮商，尤其是宣傳的活動，但其代表機構基本是在黨之指導下修憲。至於民主發展程度較低之國家，國會多為一院制，較難維持其自主性。故其是否修憲或如何修憲之決定，同樣可能來自國會以外，特別是來自其實權統治者。

在另一些考慮到此等問題之國家，修憲仍由國會主導，然主導程度則受到某些限制。更明確言之，此類限制可能形為三種方式：一為修憲提案除來自國會之內，也可能來自國會以外。二為修憲由國會決定，但非由一屆國會，而係由兩屆國會決定。而三為國會達成修憲決議後，某些議題得依一定條件，另交付公民複決。

首先，在議會內閣制以外，有相當比率的國家，除允許國會議員提出修憲案外，另規定有其他的提案來源。譬如在總統制之聯邦國巴西，其一九八八年憲法第六十條所列舉的修憲案來源有三，一乃由國會兩院任何一

³³ 法國第三共和之修憲方式相當簡易，即僅須國會兩院分制通過後，再經國會全體會議批准即告完成。其特殊者，在於全體會議批准修憲案時，須特別前往凡爾賽宮再舉行批准投票，以示莊嚴與慎重。在第三共和前後六十五年之歷史中，其憲法僅於一九七九、一八八四，以及一九二六年三度小幅修訂。見 Friedrich, *op. cit.*, p.144, 與 K.C. Wheare, *op. cit.*, pp.96-97.

院三分之一以上議員之連署，二為巴西總統，而三為半數之區域議會。另有些其他國家，其來源較巴西更廣。

這種擴大提案來源的走勢，倘國會具有自主性，則對其主導修憲之能力，並不必然造成削弱的結果，因為修憲提案之審議、修正與批准，仍全然由國會決定。如巴西憲法之修改，即是由國會兩院各以五分之三以上之多數通過與批准。所不同者，在於國會以外之提案來源，得經其提案而啟動國會之修憲機制。

其次，自十九世紀開始，部份歐洲國家雖將修憲權交予國會，然國會於修憲過程中，另須經過解散與改選。即前一屆負責提案與決定修憲案，而後一屆則負責批准。

此一設計最先於一八一四年挪威憲法中出現時，僅規定修憲須由兩屆國會決定³⁴。至一八三一年比利時憲法，則進而要求前一屆國會通過修憲決議後，應立即自動解散，舉行大選。這種規定一方面有克制國會行使修憲權過易之用意，另一方面更有經選舉尋求民意之制度意涵。而迄今採取此制者，除荷比盧外，另涵括了歐洲與歐洲以外的好些國家³⁵。

第三，在一些由國會主導修憲之國家，國會之修憲決議，部份可能另經公民複決。譬如在冰島，國會有修憲全權，唯如特定議題涉及其國教會（基督教路德福音會），即須再交公民複決³⁶。再如西班牙國會兩院批准修憲案後，任一院十分之一以上議員得於十五日內要求就其舉行複決投票³⁷。另外在義大利，國會任何一院議員五分之一，五個地區議會，或者選民五十萬人，亦得於國會批准修憲案後之三個月內，提出公民複決之請求³⁸。

在前述這些情況，倘有權提出者並未要求複決投票，或修憲所涉者並不適用公民複決，國會之決定即為最後之決定，因而仍屬國會主導修憲。

³⁴ 挪威憲法第一百十二條。

³⁵ 由兩屆國會完成修憲，但前屆國會並不自動解散之國家，包括挪威、芬蘭與希臘。由兩屆國會完成修憲，而前屆國會通過修憲決議後自動解散之國家，包括比利時、荷蘭、盧森堡，以及冰島。另愛沙尼亞有三種修憲方式，由國會以常態修憲程序修憲時，須經兩屆國會通過始為批准。此外瑞士及西班牙國會如通過全面修憲之決議，亦須自動解散。

³⁶ 冰島共和國憲法第七十九條。

³⁷ 西班牙憲法第一百六十七條。

³⁸ 義大利憲法第一百三十八條。

在此同時，由於公民複決可能改變國會之修憲決議，所以此種情況下國會主導的程度，自己受到一定程度的實質限制。

二、國會中度參與修憲

國會中度參與修憲，係指國會並不具有全面或接近全面的修憲決定權，而依憲法規定與其他機構分擔修憲之權責。

國會與其他機構分擔修憲權責，基本涵括兩種情況，一為國會與其他機構在過程面分工，而二為國會與其他機構在議題面分工。

所謂過程之分工，是說在修憲過程中，國會與其他機構各自擁有一定的決定權力，而這種前後銜接過程完成，方為修憲工作之結束。

譬如前面提到，美國修憲一般係由國會提案而各州批准，即屬一種前後分工，缺一不可。另如愛爾蘭雖為議會內閣制國家，然其國會通過修憲案後，均須再交公民複決，即修憲經過兩個階段之通過始告完成³⁹。

一般言之，在此種修憲制度中，國會雖僅有部份決定權，由於其制度、地位、審議結構及政治判斷能力，每優於分享修憲權之其他機構，故國會界定修憲走向之程度仍頗可觀。譬如美國之國會議員向兩院提案修憲，歷年為數已經逾萬，國會通過後向各州提出者則僅三十三案。且此三十三案中，有二十七案成功獲得批准，構成為憲法條文，即國會仍扮演了主要把關者之角色⁴⁰。

所謂議題面之分工，是依照議題性質或修憲範圍所做的分工，即一般修憲議題與局部修憲係由國會負責；而另一些憲法基本議題之變更，或進行全面修憲，則由國會或再經公民複決決定，以一定方式產生修憲會議，負責此一類別的修憲。

舉例而言，依俄羅斯聯邦憲法之規定，一般議題之修憲由國會兩院依一定程序行之，但欲修正憲法第一、二與九章之條文時，國會即不得為之，而須經其兩院各以五分之三多數通過決議，召集憲法會議，由後者決定此一部份之憲法應維持不變，或進行某些修正⁴¹。

再如尼加拉瓜憲法之局部修正，乃屬國會之權限。但如國會決定憲法應全面修正，即須經決議定期舉行選舉，產生全國修憲會議，負責此項任

³⁹ 愛爾蘭憲法第四十六條。

⁴⁰ ECAPAAI, p.17.

⁴¹ 俄羅斯聯邦憲法第一百三十五條。其憲法之第一章為「憲政結構基礎」，第二章為「人與公民之權利與自由」，而第九章為「憲法修改與憲法之修訂」。

務⁴²。

無論具體規劃為何，這種國會與特設修憲機關之分工，都具有如下的特徵⁴³：

首先，國會仍然保有普通憲法條文之修改權，或議決後再交公民複決之權。同時，是否修正憲法基本條款，或進行全面修憲之前置決定，則或由國會議決，或經國會提議而公民複決同意之⁴⁴。

其次，修憲會議多經選舉產生，而其成員一般不能由國會議員兼任。極少數非經選舉產生之修憲會議，則仍具有一定的代表性（如來自各邦議會），且只有諮詢功能⁴⁵。

第三，修憲會議為任務取向之設置，其成員議事時雖多有與國會議員相同之保障，但本身卻無國會議員之身份或任期，任務完成此一設置即自然解散。

第四，除保加利亞以外，所有修憲會議均只有單一之職權，即依其所獲授權進行修憲，或就修憲問題達成原則決定。

一九九三年保加利亞之民主新憲，恢復其十九世紀舊憲曾有之「大國民會議」Grand National Assembly 設計。它依國會決議，經選舉產生。而職權除全面修憲外，另包括了對變更領土等重大事項之決定。且在其持續期間，得於必要情況下，代行國會職權。唯此一設置亦無任期，同須於任務完成時解散⁴⁶。

⁴² 尼加拉瓜憲法第一百九十一條與第一百九十三條。

⁴³ 修改憲法核心部份，或進行全面修憲時須選舉修憲會議行之者，包括俄羅斯、保加利亞、瓜地馬拉、哥倫比亞、尼加拉瓜等國。

⁴⁴ 選舉修憲會議，須先經國會提案而複決批准者，為哥倫比亞。見哥倫比亞憲法第三百七十六條。

⁴⁵ 澳洲之憲法會議並無修憲權力，也非憲法所規定之設置。它由澳洲內閣邀請各省議會代表集會，研商有關連邦憲法之修改議題。見 Campbell Sharman, "Constitutional Politics in Australia (1900)," in v. Bogdanor, op. cit., pp.121-22.

⁴⁶ 十九世紀保加利亞之「大國民會議」，規定於一八七九年保加利亞王國憲法第二十章。一九九一年保加利亞新憲對「大國民會議」之規定，見於其第一百五十七條至第一百六十二條。

三、國會與修憲低度相關或無關

修憲與國會低度相關或無關之例甚少，但如法國第五共和之憲政運行，即曾有這種表現。按法國第五共和第八十九條之規定，修憲提案來源有二：一為國會議員提案，二為總統依總理之建議而提案。修憲案之批准方式亦有二：一為經國會兩院聯席會議，以出席者五分之三多數通過批准之。二經國會兩院分別通過同一修憲案後，再交公民複決批准之。

根據此一規定，國會在修憲過程中，顯應居於主要地位，雖然在非以三分之二多數批准時，另有公民複決之要求。然自第五共和成立後，修憲運行即與此不盡相同，而其關鍵則在創立第五共和之戴高樂將軍。

戴高樂氏在法國具有特殊歷史地位，而其成功建立第五共和亦屬功不可沒。然而戴氏在職期間，曾數度以個人去留提出修憲案，直接交由公民複決通過。此一措施，據稱乃依據憲法第十一條規定。唯該條准許總統依一定程序，將某些法案提交公民複決，其能否解釋為涵括修憲案，並排除憲法對修憲之明文規定，事實並非沒有疑問⁴⁷。

戴氏初次以此方式修憲，在法國曾造成軒然大波。然其最後一次嘗試失敗，並辭職退休後，後任總統也曾以同一方式修憲，故稍早之論者或以此已形為法國修憲之憲政慣例⁴⁸。

無疑的，戴高樂使命感極強，法國民眾對其亦原頗感戴，唯其直接經由選民投票以貫徹個人意志，則似反映了法國自大革命以來部份之特殊傳統。因此即使在法國，也有學者認為，不經國會審議之方式乃係「公民投票」Plebiscite，而不是憲法上的「公民複決」Referendum。

由於法國之二十世紀，民主根基已經穩固，故此一做法影響尚非嚴重。但法國政制對法語系及其他國家每有典範地位，故其意涵及值得深思⁴⁹。所幸一九九五年經修憲後，第十一條已經改變，即其適用範圍大幅縮小，且

⁴⁷ John Bell, *French Constitutional Law*, (Oxford: Clarendon Press), pp.133-37.

⁴⁸ Maurice Duverger, *Le Système politique Français: Droit Constitutionnel et systems politiques*, Ed. 18, (Paris: P.U.F., 1985), pp.273-75.

⁴⁹ 如早先學者依各國憲制淵源與政治關係，將修憲制度分為六大集團，即包括法語系國家。見芮和蒸，「各國憲法有關憲法修正規定之分析說明」，*世界各國憲法大全*，第四冊，（台北：民國五十年），頁一八 四至至 五。

複決案提出時應向下院報告，並進行辯論。是以政府今似已不得再不經國會而逕行提出公民複決之議案矣！

肆、修憲制度之單軌或複軌

由以上可知，世界各國之修憲制度，涉及之過程並不單純，而各國修憲時可茲依循之途徑，也不盡然是只有一種。因此，倘就其修憲所設之途徑與程序而言，修憲制度基本形為單軌機制與複軌機制這兩類情況。

一、單軌與複軌機制之分殊發展

依近代修憲制度的形成與演變而言，早期之修憲制度原多為單軌機制，也就是所有修憲都適用全然一致的程序與標準。譬如美國獨立之初的各州州憲，與十九世紀瑞士以外歐洲各國之憲法，都只規定了一種修憲方法。

複軌修憲機制的出現，以美國為始。當日美國制憲，各州代表擔心國會獨有修憲提案權，可能不足保障各州在憲法問題上之立場。所以在國會得經兩院三分之二通過修憲提案外，各州亦得經三分之二多數提出要求，舉行修憲會議，提出修憲案。同時，在各州進行批准時，其批准機關可為各州議會，亦可為經選舉產生之各州修憲會議，即將當時各州修改州憲的兩類主要方式，同時納入集中⁵⁰。

美國修憲設計之雙軌機制，對其後許多國家顯曾發揮過可觀的影響。這就是說，其他國家在設計憲制時，隨也考慮到因憲法議題或修憲幅度之不同，可能需以不盡相同的程序處理，或依其重要性設置困難度有別的通過門檻。

正因如此，複軌之修憲機制，在世界各國所佔之比率，有一種持續增長的走勢。一般而言，越是構成單純之國家，其修憲採取單軌方式的可能性越高。而越是構成複雜之國家，其修憲機制越可能表現為複軌的設計。譬如在絕大多數聯邦國，其修憲制度均屬複軌，有些是雙軌，有些是三軌，

⁵⁰ John R. Vile, *A Companion to the United States Constitution and its Amendments*, (Westport, Conn: Praeger, 1993), pp.102-103.

也有些甚而是三軌以上⁵¹。

二、單軌機制之修憲制度

單軌機制之修憲制度，在修憲時只有一種一體適用的方式與程序。但此類制度，實際又涵括了兩種次級的類別，其一為單純之單軌機制，再一則為複合之單軌機制。

單純之單軌機制，是指單一機關之單一方式修憲，它通常就是國會全權修憲。複合之單軌機制，則是修憲只有一種程序與步驟，但此一程序或步驟實際牽涉到不僅一個機關的審議與通過。譬如所有修憲案經國會通過後，均須交由公民複決（如日本與愛爾蘭）；或所有修憲案經國會通過後，均須獲得一定比率次級單元議會之批准（如美國實際運行之表現）等都是。

經單軌機制修憲，其利弊得失為何呢？單純之單軌修憲，其最大優點在於權限歸屬明確，且通過之程序相對比較簡易。而其最大的缺點，則是尚無恰當憲政條件相配合，它也是一種較易遭到操縱之過程。

這就是說，標準的議會內閣制，多為兩院制國會。它經政黨互動、兩院協商，以及較高門檻通過修憲案，如有弊端也不至過度根本。然在落後地區國家或所謂社會主義國家，其國會或為統治者所主張，或顯然受制於單一政黨權威，其能否合理反映民意，即可能有其疑問。

相對的，複合之單軌修憲機制，主要是一種修正的議會內閣制國家修憲方式。在落後國家，這種情況甚少出現；而在社會主義國家，民主集中原則則更否定了此一選擇之可能性。

複合之單軌修憲機制又有何得失呢？根本言之，複合的單軌修憲機制適用於所有修憲議題，所以它是相當明確的。由於這種修憲方式，必須經過公民複決或各邦批准，所以它一般並不甚簡易。就此而觀，複合單軌修憲之優點，可能在於它能克制國會對修憲過於熱心的趨勢，當然也涵括了較單獨國會修憲更廣的民意表達機制。

在此同時，複合單軌修憲之程序不甚簡易，其影響有時也可能不是全屬正面。譬如即使非根本之議題亦須諸如複決等方式批准，有時或有勞師

⁵¹ 在聯邦國中，唯一採取國會主導修憲，且為單一修憲機制者，為今日之德國。實際上，由於德國之「參議院」Bundesrat 是由各邦代表所組成，且此等代表來自各邦政府，並以邦為單位進行投票，所以各邦仍然參與了聯邦憲法之修正。

動眾之嫌。同時，由於國會決議須經公民複決，在欠缺直接民主傳統，或政治文化趨於保守的國家，全民動員極可能使政治人物感到疑懼，並對展開修憲因而卻步。

如日本制憲後迄今五十年而從無修憲之紀錄。其間有關放棄戰爭條款應否修正或如何修正難以處理，雖構成了主要原因，但日本之憲政文化一般趨於強調傳統及穩定，與此似有其關連也。

三、複軌機制之修憲制度

複軌機制源自美國，故其他國家採取複軌修憲者均可追溯至此一先例，雖然後者採取複軌機制之具體理由，與美國不盡相同。

更明確而言，美國採取複軌修憲設計，主要在於保障或強化各州在修憲過程中之地位。而其他國家採取複軌修憲設計，其中部份也有使各邦得以參與修憲過程的用心，但多數更關係到強化修憲之民意基礎，或反映各類憲法議題在性質及重要性方面的差異。

比較世界各國之複軌機制，所同者在於此等國家之憲法，都設有非僅一種修憲時可以選擇或須要依循之方式。所異者則牽涉到三個方面：一為複軌為完全複軌或部份複軌，二為複軌為強制複軌或任意複軌，而三為各種修憲方式在運行上有無主要或次要之別。

所謂完全複軌，是說修憲各種方法程序之間，絕然沒有機構與機制面的連結或重疊，而為完全分離的修憲方式。所謂相對複軌，則指修憲之方法及程序雖有差異，但此種差異只存在於某些階段，而其他階段則屬相同。

在各國之複軌制度中，完全複軌頗為少見，它也可說是一種較易出現問題的設計。絕對分離較易產生問題，主要因為全然不同的修憲途徑，意謂著經由根本相異之方式所表現出來的民意，內涵極可能也會相當的不同。特別若有人能自由選擇修憲方式，可能就代表了他在一程度得以操縱修憲之走向及結果。前述法國第五共和曾發展出的修憲型態，即近於絕對之複軌機制，也可說可能隱含著這類問題。

絕大多數其他採複軌機制之國家，其複軌均屬相對複軌。也就是在各種修憲方式之間，有部份是依循相同的軌道，有部份是依循不同的軌道。但相對複軌的修憲方式之中，又可進而分為有限的相對複軌，與強烈的相對複軌等兩情況。

有限的相對複軌機制，是說修憲之方法與程序基本相同，而只在某一有限的層次或階段有其出入。譬如在好些由國會主導修憲的制度下，修憲案可能來自國會議員，也可能來自行政部門、地方議會，或者公民連署。在這類情況，修憲過程發動的來源可能不同，但接續步驟卻是完全相同的。

而在強烈的相對複軌機制，則修憲步驟雖有少部份相同，其餘之程序則全然分離而相異。譬如在允許經修憲會議進行修憲的國家，國會可能自行修憲，也可能決議經修憲會議進行特殊類別之修憲。故修憲過程均由國會發動，但接續的步驟或在國會之內進行，或經由修憲會議進行，兩者截然不同，而彼此分離。

然在各種修憲方式之中，實際應該採用何一方式呢？這裡就關係到了各國所設之規定，是屬於強制性，還是屬於任意性。在強制性的規定中，凡涉及特定的議題，就須採用某一修憲方式，並沒有選擇其他方式的餘地。如加拿大為議會內閣制之聯邦國家，故其一般修憲議題由國會全權決定。但若議題涉及聯邦體制與各省之地位及權力，即須另經一定多數省的通過。同時，在議題特別敏感，諸多語文使用規定時，則更須有關省的同意，方能完成修憲⁵²。

在另一方面，另有些複數機制之國家，則就採用何一方式留有選擇之空間。譬如提出修憲案的來源何在，即一般具有甚高之任意性。同時，在好些設有複決批准機制的國家，其是否須經複決批准，也可能決定於有權提出之一方的判斷。

正因在各種修憲方式間可做選擇，所以有些方式使用的頻率可能較高，另一些方式使用的頻率可能較低，或竟處於備而不用之狀態。它們因此可以進而分為主要的修憲機制，與次要的修憲機制。

最能反映此種區別的，乃是美國對修憲規定之採用實況。美國迄今提交各州批准的修憲案，全係經國會所通過者，而從未出現經三分之二州請求後，由修憲會議提出修憲案的情況。同時，獲得批准之二十七條，除增修第二十一條係經各州之修憲會議批准者外，其餘也全是經四分之三州議會所批准。因此我們可以清楚看出，美國主要的修憲方式，是由國會提案與各州議會批准的方式。相對的，由全國修憲會議提案，與經各州修憲會

⁵² 加拿大 Constitutions Act, 1982, 第三十八條至第四十八條。

議批准，則是美國次要或備用的修憲機制。

為什麼會出現如此的差別呢？在修憲提案方面，三分之二州同時就某一議題而要求舉行提案修憲會議，其困難度是遠高於國會兩院通過修憲提案的。事實上，兩百餘年來各州主張召開全國修憲會議，並不乏其例。雖其最接近成功之一次，仍差一州而未能達到三分之二州的最低標準。唯美國學者認為，這類努力縱從未成功，若確已表現出一定聲勢，有時也能對國會構成壓力，使國會主動採取行動，提出修憲案⁵³。

在批准階段，由既有之州議會審議批准，自也遠較另經選擇產生各州的修憲會議為易。增條第二十一條之主旨，乃是廢止稍早經各州議會批准之增修第十八條。是以國會於提案決議中，選擇由各州產生修憲會議批准，而非循常例交州議會批准，即是考慮到了這種背景⁵⁴。

由以可知，各種修憲機制在設計上的難易度，以及選擇者本身對修憲問題之其他相關考慮，乃使複數修憲機制的實際適用頻率，表現出了可觀的差距。

伍、全面修憲與局部修憲

修憲制度之再一重要議題，乃是依修改之幅度而觀，它可說涵括著局部修憲與全面修憲這兩種可能的表現。而全面修憲的某些特點，則使它在憲法與憲政層次都面對了與局部修憲頗不相同的情況。

更明確而言，由於全面修憲是對憲法的整體翻修，而結果是新憲法之產生，所以在學術與一般討論中，每有將其與制憲混為一談之現象。同時，全面修憲雖是修憲，但其牽涉所及非比尋常。所以某些憲法特就其如何進行設有規定。另一些憲法則具有某種明示或暗示禁止的條款。更重要的是，它的實際表現頗為多樣。有些全面修憲可說是對立憲主義價值的正面追求，有些全面修憲之合理性與正當性則頗值得人們的懷題。而無論何種情況，這類選擇都可能引發出相當分歧的評論與反應。

⁵³ ECAPAAI, p.12.

⁵⁴ Ibid., p.320.

一、全面修憲與局部修憲之異同

一般修憲多為局部修憲，而全面修憲關係到憲法全部之改變，所以它與局部修憲雖非根本相異，卻也絕非全然相同。

在相同方面，無論全面修憲或局部修憲，都是對憲法之調整與改變，而非否定及毀棄。它們都依循憲法設定之程序及規則而進行，也都希望經此調整改變，達到解決某些特定或一般問題之目的。

同時，無論局部修憲能否解決特定問題，或全面修憲能否將問題全然解決，有時可說都只能於事後方才確知⁵⁵。

在相異方面，其一是全面修憲與局部修憲對問題之認定不同，所以其解決方也有異。局部修憲反映了修憲者相信，有些問題與某些憲法條文有關，所以要經修改這些條文以解決問題。相對的，憲法全面修改，顯示出修憲者認為問題涉及憲法全部，所以需要進行全面修憲。

其二是全面修憲與局部修憲之政治強度與影響幅度不同。由於局部修憲只涉及部份變革，所以除非它涵括了憲法核心部份，其政治性及影響度應較有限。而政治性有限也意味著修憲之選擇，須受憲法既有目的及架構指導限制之程度較大。

相對的，全面修憲之憲法變革，及於所有條文，及其涵括的價值目的。所以除非將其嚴格限制為章節條文之重組，它的政治性與影響度一般應會較高，也意味著全面修憲之討論層次與變革幅度，比較容易提昇與擴大，而引導出原先未曾預期的影響及衝擊。

其三是全面修憲與局部修憲依循之修憲機制亦可能不同。由於此處所談的憲法具有剛性，所以對其進行局部修正，並不一定簡易。但在明文規定有全面修憲機制之憲法，其全面修憲之程序與條件必然較局部修憲為困難，也就是須要經過更多而更高的關卡。

但即使在未就全面修憲特設規定的情況，由於全面修憲具有之政治性較強，牽涉之變革茲事體大，所以在憲政面每另有其磋商與共識形成之步驟，以求其審慎，而非強調其便捷。

⁵⁵ 譬如觀察者認為，瑞典新憲之某些採擇，其預期後果與實際表現並不一致。見 Olof Ruin, "Sweden: The New Constitution (1974) and the Tradition of Consensual Politics," in V. Bogdanor, op. cit., pp.321-24.

事實上，較上軌道國家若有全面修憲之動議，大多均有長期原則討論、方案研擬，以及政黨協商之過程。如瑞典全面修憲曾歷經數十年方完成⁵⁶，而瑞士則已討論數十年則尚在繼續⁵⁷。

二、全面修憲與制憲之異同

全面修憲之結果是採行新憲法，制憲完成也是出現新憲法。它們形貌之近似，使人們以為兩者為一，自非無可瞭解。然嚴格的說，這兩者並非一事，且是能夠加以分辨的⁵⁸。

首先在其尋求之目的方面，全面修憲是對既存憲法制度的一種改革，而與既存憲制維繫之法律政治秩序間，具有明確的接續性。相對的，制憲是對憲制的一種革命，雖然它可能事後回溯至原有法律秩序，並嘗試有所調適與連結，然本質上具有之斷裂，卻不可能消除。

其次就其所依之權力及程序方面，全面修憲之決定及進行，或為憲法所允許，或在法理面並不必然否定。它基本是在既存的社群基礎上進行探討與決定，並依循原本之憲法程序進行及完成。相對的，制憲之權力源自對原有體制的否定，故其政治性不涵括在既有憲法制度之內，而來自現存體制之外。它所依循的程序，或為制憲者所創設，或仍為既有的修憲規定，但這並不改變它否定原有憲制之性質。

第三就憲法之內涵與特徵而言，全面修憲產生之新憲，可能涵括了各種或大或小的體制變革，但它對國家構成或國體政體，卻一般維持不變。相對的，經制憲產生的憲法，即或承襲了原有憲法的某些條文與制度，但在諸如國家構成與國體政體等更根本的議題上，卻表現出了較先前體制明確有異的特徵，而另有它本身的性質。

⁵⁶ 瑞典憲法自始即由複數法典所構成。自一九五四年起，其國會曾接續任命兩個委員會研究修憲，至一九七四年全面修憲完成。

⁵⁷ 瑞士於一九三五年曾有全面修憲之創制案被否決，然其呼聲並未終止。自一九五三年起，國會亦曾多次設置研究小組或專家委員會，於一九七七年曾有一新憲草案出爐，經諮詢修改後於一九八五年由聯邦政府公佈。

⁵⁸ 如註 49 所引文。

三、全面修憲與制憲之重疊及不重疊

然更仔細的觀察者亦或難否認，在全面修憲與制憲之中，都存有一定的模糊地帶。因為它們有些明確是全面修憲，有些全然是制憲，也有些表現部份的重疊。

什麼情況明確是制憲呢？譬如殖民地建國、國家某一部份獨立並制定憲法，或是不同政治單元之合併為國家並制定憲法等情況，無論在國家構成及法律政治秩序上，都具有清楚之創始性質，所以可稱為「絕對意義之制憲」⁵⁹。

但另有一些憲法制定之情況，卻不具前述之特徵。譬如倘德國果依基本法原先所規定，於統一後制憲，則它必然是在基本法維繫的法政秩序與憲政條件上制憲⁶⁰。另如以色列如果決定完成其正式制憲之目標，則其制憲亦極可能只是將既有的多種「基本法」再予整合，使之成為單一憲法法典⁶¹。這種情況在法理上或可視為制憲，但實際只能稱為「相對意義」之制憲。

在此同時，所謂「明確」是全面修憲，乃是新憲法與舊憲法主要只有形式上之差異，實際內容並無重大改變。譬如在拉丁美洲國家，有時新舊版本憲法之差異，可能只是增減部份條文，或調整部份公職之任期及相關設計。此時編排雖已改變，但文句與內容則頗相雷同⁶²。這種幾全承襲既有規定的新憲法之產生，明確只是修憲，故亦可稱為「絕對意義」之全面修憲。

⁵⁹ 有關憲法之制定，參見 Jon Elster, "Ways of Constitution-making" in Axel Hardenius, *Democracy's Victory and Crisis*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp.123-92.

⁶⁰ 德國基本法第一百四十六條原先規定，「本基本法於代表德意志人民依其自由決定之憲法生效之日停止施行。」一九九一年統一後此條改為：「本基本法於達到統一與自由後（已）對全體德國人民有效，於德意志人民依其自由決定之憲法生效之日停止施行。」故法理上，基本法仍可能為憲法所取代的，但實際已非必要。

⁶¹ 以色列早年制憲之目的因理念與現實面之困難而未能達成，其後國會將相關議題分批訂為「基本法」Basic Laws，現有十一種。一九八七年台拉維夫大學曾擬有憲法草案一種，大致即係將當時各種基本法整合而成。

⁶² 參見 Gisbert H. Flanz, "A Comparative Analysis of the 1985 and 1965 Constitutions of Guatemala", in "Guatemala", CCW, (Sept. 1986), pp.3-21.

但如瑞典於一九七〇年代全面修憲，將制定於一八〇九年之舊憲全然放棄。當時除將經一百六十餘年憲政發展出實存之憲政規範納入新憲外，對君王地位、國會組成，以及人民自由權利，也做了某一程度之調整或增補⁶³。所以，這不是制憲，也不是絕對意義之全面修憲，而是「相對意義」之全面修憲。

四、全面修憲之理由與背景

全面修憲為什麼會成為一種主張，並可能實際發生呢？前面談到修憲之各種理由，主要是對局部修憲而言，然在考慮全面修憲時，無疑也佔有一定的地位。但全面修憲本身乃是對憲法整體之調整與修改，所以它更直接關係到以下幾種特殊之原因或理由。

主張全面修憲的理由之一，可能在於經新憲法之草擬制定，尋求原先欠缺的條理與系統性。譬如瑞士憲法係十九世紀後期一次全面修憲之產物。由於瑞士人民有修憲創制權，一百餘年來經創制提案而複決批准之條文相當可觀。一些頗為瑣細的條文堆砌於憲法之中，形為近於紊亂而欠條理之狀況。故自六〇年代起，瑞士各界即頗有全面修憲之呼聲，且已有草案產生，唯迄今仍在討論之中⁶⁴。

主張全面修憲的理由之二，可能為肯定憲政發展之成績，拉近憲法條文與「活的憲法」之間的差距。譬如前面談到瑞典原先之憲法制定於十九世紀初。當時君王尚有可觀權力，議會內閣制的政府體制自也並未成型。然經長期演變，二十世紀之瑞典國王早已居於虛位，而國會與內閣則構成政治生活之主軸。事實上，瑞典人民原在無意全面修憲，但由於條文與運行方式差距日大，造成各種困擾，於是在五〇年代正式開始討論，並於七〇年代完成全面修憲⁶⁵。

主張全面修憲的理由之三，則為經修憲達到體制改革之目的。如東歐民主化時，少數國家即採取了修憲途徑。然為改革主張修憲者，應以美國最為普遍，因其過去兩百年間，不斷有各種體制變革的主張出現。它們有

⁶³ 瑞典新憲將國會改為一院制，內閣任免與國王全然無關，而人民權利則大幅強化有關規定。

⁶⁴ 同註 57。

⁶⁵ 同註 56。

些形為論文書籍，有些表現為組織化宣傳，也有些甚至舉行過模擬的修憲會議⁶⁶。

這數以千計的修憲構想，部份固非絕無可取，然也有好些可能只反映了某些人士之創新與想像力。由於全面修憲需有極強的推動力量，且國會議員顯無改變憲制而至於影響其自身地位之意願，所以經國會進行全面修憲之機率可謂幾近於零。因此好些對舉行全國修憲會議甚為熱心之人士，同時也正屬主張大幅或全面修憲之一方。相對的，反對大修並擔心會議可能越權的人士，則對修憲會議一般持反對態度。

而主張全面修憲的理由之四，則為意識形態層次的考慮。更明確言之，在所謂社會主義國家，憲法並不特別強調其穩定性，因為馬克斯主義者相信，法律及國家體制應當反映社會經濟之結構。所以在「社會主義建設」被認為已獲得階段性成功時，就應採行新憲。如前蘇聯曾幾度全面修憲，其間雖亦另有現實及政策層次的考量，但主要目的則在尋求宣傳與意識形態之相關作用⁶⁷。

主張全面修憲的理由之五，也是最有問題的情況，乃是政治異變後，在憲法層次提供某種追認與正當化之效果。譬如中國大陸在毛澤東時期之全面修憲，主要即屬此種性質⁶⁸。

但為追認與提供正當性而全面修憲，最為普遍的乃是拉丁美洲國家。自十九世紀前期建國起，絕大多數拉丁美洲國家都曾經歷過週而復始的政治動盪，而全面修憲則每為表彰動盪結束的一種方式。因此，這些國家都累積了不少的憲法，絕大多數都有十餘部，也有高達二十四部者⁶⁹。

在談過經全面修憲，以新憲取代舊憲之後，此處可提到一種恰相反對的憲政現象。這就是舊憲亦可能全面恢復，或更是以舊憲取代新憲。

⁶⁶ 參見 Steven R. Boyd ed., *Alternative Constitution for the United States: A Documentary History*, (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1992).

⁶⁷ 在蘇俄持續期間，有四部憲法出現，分別制定於一九一八、一九二一、一九三六，以及一九七八年。

⁶⁸ PRC 正式之憲法迄今共有四部，分別制定於一九五四、一九七五、一九七八與一九八二年。

⁶⁹ 如厄瓜多爾自一八一二至一九六七年，至少有憲法十六部。而委內瑞拉自一八一一至一九五四年，至少有憲法二十四部。另亦有早先之憲法又被重新施行之紀錄甚多。

無論因何種原因而遭替代或廢止，舊憲為何可能再恢復其效力，或替代新憲呢？根本而言，其間可能牽涉到兩方面之原因：在一方面，舊憲雖已遭替代廢止，但此一憲法在其人民心中仍有一定的地位，或更與某種社群共同經驗相結。在另一方面，替代舊憲之體制與法政秩序，可能其正當性有某種欠缺，或可能在運行期間遭遇到了重大困難。當此兩方面之原因或情況相互結合，於是恢復舊憲就是可能的結果之一了。

在現代憲政經驗中，前述情況之發生，並不特別罕見。譬如西班牙一八一二年憲法曾三度施行⁷⁰。一九二一年之奧地利憲法，於一九四五年納粹政權失敗後，恢復效力並維持至今。而一九九〇年代前後於東歐民主化浪潮中恢復獨立之拉脫維亞，則重新依循早於一九二二年制定之憲法建立其國家體制。由此可見，憲法之持續及發展，很大程度與特定群體之心理及歷史記憶，有其重要之關係。

五、各國憲法對全面修憲之規定

在世界多數國家，其憲法並未特別提及全面修憲。少數國家將全面修憲列為修憲方式之一，而設有較嚴之程序與條件。同時亦另有極少國家之憲法，則另有明示或暗示不得全面修憲之規定。

先就明示或暗示不得全面修憲之規定言之。在近代各國憲法中，否定全面修憲最直接而明確的條文，乃是一九五二年希臘王國憲法之第一百零八條。

依據此一條文，希臘憲法分為兩部份，一為不得修改之條款，再一則為准許修改之條款。前者包括規定希臘為君主立憲之條款與各基本條款，後者則指其他非基本性條款。同時，第一百零八條第一項進而規定，「憲法不得全部修正」。

按希臘自十九世紀前期建國後，頗曾經歷過一些變亂與憲法變遷，是以一九五二年憲法之規定，顯有防止此種情況重演之用意。同時，希臘王室歷史並不悠久，君主立憲受到禁止部份修改及不得全面修憲之雙重保

⁷⁰ 一八一二年西班牙憲法其三度施行之時期為一八一二至一八一四、一八二一至一八二三，以及一八三六至一八三七。見 Antonio Lopez Pina & Gloria N. Moran, "Spanish Constitution of 1812," in Albert P. Blaustein & Jay A. Sigler, *Constitutions that Made History*, (New York: Paragon House, 1988), p.115.

障，與此亦有所關連。

這一憲法在持續期間，雖未出現違反禁止修改之情況，然一九六七年希臘發生軍事政變，國王康士坦丁採取反制行動失敗後出亡英國。一九七三年希臘舉行公民投票，決議廢止王制，改建共和。希臘現行憲法，即為此一公民投票後，於一九七五年經國會制定之憲法。

在當前世界各國，憲法以明文禁止全面修憲，已難見其例。然少數國家憲法就修憲所設之規定，如做嚴格反面解釋，亦可推演得到並無全面修憲餘地之結論。譬如玻利維亞憲法第二百三十條稱，「本憲法得部份修正 may be amended in part. 」而一九九五年亞塞拜然共和國憲法對修憲之規定，不稱為修憲，而稱為憲法之「添加」addition。

如前所述，此等規定如採嚴格解釋，可能得到不可全面修憲之結論。因為「得部份修改」，可能意謂排除全面修改；而憲法之「添加」，亦能解釋為並不包括條文改變或重組。唯此類規定，是否必然只能做出禁止全面修改之解釋，其確切程度自不如希臘舊憲的明文禁止。故一般言之，此等規定確有限制修憲方式的用意，然其實際制度意義與規範效力，亦可能有視此等國家之憲法解釋與憲政運行條件為何也。

相對於明文禁止或暗示不得全面修憲，另有部份國家之憲法，就全面修憲沒有明文，即特別規定全面修憲之程序與條件。最先出現此類規定者為十九世紀之瑞士。至二十世紀，諸如一次大戰後之奧地利憲法、七十年代之西班牙憲法、九十年代之保加利亞憲法，以及為數不少之拉丁美洲國家憲法，也都對全面修憲及其條件與程序設有明文。

此等規定之共同特徵，在於全面修憲均較局部修憲困難許多，雖然其實際之困難度，與具體規定的條件程序，則顯然有出入。分析而觀，它們一般表現為兩類制度取向：一為經特設修憲機關進行全面修憲，二為經國會及創制複決機制進行全面修憲。前者為尼加拉瓜與保加利亞等國所採，後者則如瑞士、奧地利、西班牙及委內瑞拉等國屬之。

在特設修憲會議之情況，依尼加拉瓜憲法規定，全面修憲之提議須先經國會議員總額之半通過，繼由國會決定日期選舉全國修憲會議負責修憲，通過新憲須獲三分之二多數的批准。在保加利亞，國會負責普通修憲，而「大國民會議」則行使全面修憲與修改憲法核心條款之權。此即國會先以三分之二多數通過「制定新憲」，或修改核心條款的決議，再於一定期

限內選出大國民會議。大國民會議開會時，經三讀後，以三分之二之多數決議，完成其所承擔之修憲權責⁷¹。

至於經國會及創制複決機制全面修憲之情況，奧地利與委內瑞拉僅要求於國會經一定程序通過後，應再交公民複決批准⁷²。西班牙國會兩院通過全面修憲（或憲法核心部份之修改）後，則應立即解散，舉行大選。次屆國會兩院再各以三分之二多數通過修憲案後，須另交公民複決通過，始為批准⁷³。

而瑞士全面修憲之方式，其設計則可謂較為特殊。依據瑞士憲法第一百十九條，「全部修正應依修改聯邦法律之規定程序行之」，故尚非有異尋常。其特殊者，則為次一有關如何決定進行全面修憲之條款。依據瑞士憲法第一百二十條，如有公民依規定連署提出創制案，要求憲法全部修正，或國會兩院各有一院贊成及反對全部修正，則此一議題應交付公民複決。倘公民複決有多數表示贊成，則國會兩院即應為修正憲法之工作而改選。是以全面修憲最嚴格之關卡，在於是否進行全面修憲之原則決定。

在世界其他絕大多數國家，其憲法對全面修憲並無規定，它們是否可能面臨全面修憲之問題，而在法理上又能否允許全面修憲呢？對於此等問題，其答案並非必屬否定。因為如前面提到之瑞典全面修憲，以及八十年代荷蘭之全面修憲，都是在其原有憲法既未明文允許，亦未明文禁止的情況下，依一般修憲規定進行的⁷⁴。

所以由立憲主義之角度而觀，全面修憲真正之問題，實在於控制並無必要之過度修憲。而倘已確定決定修憲時，能夠合理的進行，果真達到改進憲制之目的，而不至變質成為實質的制憲。

⁷¹ 保加利亞憲法第一百五十七條至第一百六十三條。

⁷² 奧地利憲法第四十四條，委內瑞拉憲法第二百四十六條。

⁷³ 西班牙憲法第二百六十八條。

⁷⁴ 另如西德於七十年代亦曾設置專家委員會，研究在不變動基本原則下，基本法是否需要全面重修，而結論為並不需要。見 Kurt Sontheimer, "The Federal Republic of Germany (1949): Restoring the Rechtsstaat", in V. Bogdanor, op. cit., p.234.

同時，即使憲法明文設有全面修憲之條款，實際也未必使用，如奧地利憲法制定迄今近八十年，曾局部修憲多次，但從未全面修憲之紀錄。參見林紀東，「奧地利共和國憲法說明」，世界各國憲法大全，合印版，（台北：民國五十五年），頁四六六至四七。

至於這些考慮如何得以有效的處理，則除關係到應有恰當之控制機制外，也無疑更有賴人民憲法意識確切的發揮也。

陸、修憲過程之機制及其比較

在討論過修憲制度之分類與相關議題之後，本節繼續討論的則為修憲各個階段之機制與運行。

一般而言，世界各國憲法對修憲過程之勾劃有的較為簡略，也有的較為細密。然它們大致均可歸納為修憲過程之發動、修憲案之審議與通過，以及修憲決議之簽署與公佈等幾個主要的階段。

一、修憲過程之發動

修憲過程之發動，是指經由一定之步驟，啟動以修憲為目的之接續活動，而其最終則可能形為憲法的正式修改。

發動修憲之具體步驟，在各種制度中之設計並不全然相同。在少數國家，它是原則性的修憲提議。譬如前面談到瑞士選民經連署提出全面修憲之要求，並不附具修憲藍圖或草案。再在部份國家，於正式進行修憲之前，國會議員則須先行提出進行修憲之原則提案，倘此種提案獲得通過，國會方有草擬並討論修憲案之活動⁷⁵。

但在多數國家，修憲過程之發動，開始於正式的修憲提案。這種提案須附有擬修之條文，它使特定議題排入修憲日程，可能引導出修憲機關內外對特定議題與修憲方案的注意及討論、開始機構層次的連續運行，並對憲法演變發展的方向操有某一程度之界定與影響。

所謂某一程度之界定與影響，是說修憲提案在各種修憲制度中之重要性，可能有其差異。譬如在美國修憲運行中，國會議員向國會提出修憲案，與國會審議通過之案件相比，前者超過一萬，而後者則僅三十餘。所以雖須先有國會議員提案，才會導至修憲過程之發動。但修憲是否能夠成功，真正關鍵在於國會能否同意其提案。

相對的，諸如法國總統直接向選民提出之修憲案，則具有決定性的重要意義。因為在此情況，選民雖可能投票反對並拒絕通過，但多數贊成而

⁷⁵ 如希臘憲法第一百十九條第二項規定：「憲法修改之需要，須有國會議員五十人以上之提議，全體議員於相距至少一月兩次以五分之三多數投票決定之。此一決議須界定所需修改之條文」。

獲得通過之實例更多。同時，這種修憲方式，在投票前並無審議與修改之機制，所以憲法修改之內容，即為原先所提修憲案之內容。

正因如此，在修憲制度之設計中，修憲提案權之歸屬與制度定位，構成再一頗為重要的議題。譬如僅國會議員能向國會提案，一般意味著國會對是否發動修憲過程擁有全權。相對的，像阿爾及尼亞憲法規定，只有總統始有權向國會提出修憲案，則明顯反映了此種體制中總統與國會相對地位之有異尋常⁷⁶。

由提案權之制度演變趨勢而觀，修憲提案權之歸屬，大致表現出一種由集中而分散之走向。在早期修憲制度，修憲的提案來源較為特定，它們或為國會議員向國會提案，或為國會向批准機關提案。其後在總統地位突顯之國家，總統取得提案權。在聯邦國，則允許各邦聯合提案。而直接民主之思潮，又進而在部份國家形為公民連署之修憲創制權。同時，某些拉丁美洲國家，以及一九九三年以來之俄羅斯聯邦，其最高法院或憲法法院也能提出修憲案⁷⁷。

這種走向具有如何的制度意涵呢？一般言之，修憲提案來源嚴格限於一種，可能並不十分恰當。由於每一提案來源都有其特定的體制環境與本位價值，所以在行使提案權時，可能呈現了某些局限性或盲點。但修憲提案權過度分散，亦同樣能夠造成問題。因為過度分散，可能代表著提案的相對增加，且更可能因提案的時空條件不同，而使制度意涵不盡一致的構想，都能進入憲法之中，而使憲法之整合度與整體性隨而降低。

事實上，各種不同的修憲提案來源，各自有它們在修憲制度中的特性與相關議題。首先以國會議員提案言之，這種提案來源制度面最主要之出入，在於提案所需人數之多寡。譬如美國國會議員歷年之修憲提案為數可觀，主要反映了其國會提案可經議員單獨一人為之的特色。正因如此，美國國會議員修憲主張之實質重要性極為懸殊。相對的，在絕大多數其他國家，修憲提案須經議員連署，且其人數門檻一般頗高⁷⁸。是以其提案頻率受

⁷⁶ 阿爾及尼亞憲法第一百六十三條。

⁷⁷ 俄羅斯憲法允許憲法法院提出修憲案，見其憲法第一百三十四條。另蒙古共和國憲法第六十八條准許憲法法院提案修憲，瓜地馬拉憲法第二百七十七條准許「合憲性法院」提案修憲，而秘魯憲法第二百零六條則准許最高法院提案修憲。

⁷⁸ 國會議員提案修憲之人數規定，各國頗有出入。較低者為瓜地馬拉與薩爾瓦多規

到較強之控制，而提案成為修憲決議的可能性也隨之大幅提高。

其次以總統或行政部門的修憲提案權而觀。比較言之，議會內閣制國家之元首大體為虛位，自無提案修憲之餘地。同時，內閣可經同黨議員提案，所以此類國家也無內閣可提修憲案的規定。而在混合制或總統制國家，總統及內閣能否提案，各國體制並不一致。譬如法國第五共和憲法准許總統經內閣建議提修憲案，但葡萄牙則只有國會議員始能向國會提案修憲。同時，美國總統並無修憲提案權，然美國以外之總統制或總統具有實權之國家，修憲提案可來自總統或行政部門者，則比比皆是。

總統做為提案來源，值得注意的一個議題，在於提案權乃係總統個人之權力，或係以政府首長身份而有的權力。亦即行使提案權時，總統應否經部長會議或內閣的同意。

由世界各國憲法之相關規定考量，總統原則上係以政府首長之身份行使此種職權。譬如秘魯憲法第二百零六條規定，總統提案修憲，「應經部長會議之同意」。瓜地馬拉憲法第二百七十七條規定之修憲提案來源之一，是「在部長會議中之共和國總統」The President of the Republic in the Council of Ministers。而哥倫比亞憲法第三百七十五條之相關規定，其主詞則為「政府」the government。

由於國家元首與政府之間，具有不可分離的制度關係，是以無論總統主導之程度為何，一般不宜在修憲議題上，與行政部門各行其是。但在近期出現的憲法，有時也可能涵括了較為特異之設計。譬如俄羅斯憲法規定的修憲提案來源共有六種，而總統與部長會議則能向國會分別提案修憲。此種設計在運行時的表現為何，無疑是頗有觀察餘地的。

更重要的是，立憲主義指導下之憲法，其主要目的之一在於規約統治作用，而總統或行政部門擁有統治權責，是否宜於決定憲法走向，有時是有商榷可能的。如法國政黨與政治人物對第五共和憲法的態度，每因在野或在朝之別而有異，所以一位憲法與政治學家曾依其所見，提出過一過有

定，應有議員十人（各該國憲法第二百七十七條與二百四十八條）。較高者如尼加拉瓜憲法規定，局部修憲由全體議員三分之一提出，而全面修憲由全體議員過半提出（第一百九十一條）。而最高者為希臘，其所有修憲提案，均事先須有議員三十人提議修憲與五分之三多數同意後，始能提出。

趣的觀察。他說在法國，政黨對憲法之尊重，與其距離權力之遠近成反比⁷⁹。這類情況，在某種程度似非侷限於法國，當然也未必絕然侷限於某一個人或團體。

或正反映了此類考慮，所以部份總統非虛位之國家，已將總統排除於修憲提案來源之外，譬如前述葡萄牙即為一例。另如拉丁美洲之薩爾瓦多雖為總統制國家，然其修憲全然是於國會之內進行，總統亦無提案權⁸⁰。

但這當然不是說，總統全然不能以政治領袖或政黨領導人之身份，對憲法議題之解決提供積極貢獻。同時，即使在總統有權提案修憲的情況，其實際表現也未必一致。譬如在比例甚高之回教共和國，總統有權發動修憲，然其憲法卻絕少修改⁸¹。這種情況顯示的，極可能是此等國家宗教取向之政治文化與社會結構，對修憲具有某種約制的作用也。

有關修憲提案來源，再一需要討論者乃是公民創制提案修憲。很顯然的，允許人民連署修憲提案，乃是直接民主之正面發展，但它被採用的成功度與普遍性，目前尚頗有限。

舉例而言，最早採取公民創制修憲案之國家是瑞士，而瑞士公民提案局部修憲卻受到兩個頗為特殊因素的界定：一為瑞士有修憲創制權，卻無立法創制權。二為提出修憲創制之連署人數要求較低（一九七七年以前為五萬人，其後為十萬人）⁸²。

在此一情況下，這種設計造成了幾個頗有討論餘地之後果：一為由於沒有立法創制，所以有些在性質上應屬法律規定的事項，乃被瑞士選民提昇為經創制入憲之議題。二為因為創制提案並不困難，所以各類社團或政治團體，乃有經創制提案以宣傳其主張的趨勢。而三為如此乃使創制引起的投票，不在少數，再加上其他類型的投票，每使一般選民不感興趣，而投票率隨也頗低。

不少人認為瑞士憲法如今內容趨於龐雜，乃是這類情況所造成。所以近期允許公民經創制提案修憲之國家，在設計上頗有一些改變。譬如一九

⁷⁹ Oliver Duhamel, *Le Gauche et la Ve Republique*, (Paris: Presses Universitaire de France, 1980), pp.45-83.

⁸⁰ 葡萄牙憲法第二百八十五條，薩爾瓦多憲法第二百四十八條。

⁸¹ 如敘利亞即係如此。

⁸² 瑞士憲法第一百二十一條。

九一年羅馬尼亞憲法第一百四十六條規定，修憲創制案之提出，須有公民五十萬人之連署，且此五十萬人在全國一半地區與首都布加勒斯特，至少應各有兩萬人⁸³。同時，另一些國家對行使創制與複決權之範圍頗有限制，有些且須經有權機關之審查，始能正式成案⁸⁴。

然有關提出修憲案，最特殊之另一情況，是授予最高法院提案權，或於設有憲法法院時，改而允許後者提出修憲案。按依傳統權力分立之觀念，司法乃是審理爭訟的權力，不應涉入政治性事務。如美國最高法院不對其他部門提供諮詢意見，而就修憲實質議題也每以政治問題為由而不做判斷，反映的都是此種理念。然在部分其他國家，包括好些拉丁美洲國家及俄羅斯聯邦，其憲法則規定最高法院或憲法法院有權提出修憲案，則構成再一種較為特別的制度設計。

此等國家所以允許司法機關行使修憲提案權，極可能認為最高法院或憲法法院對憲法問題有更專門的瞭解，因而不宜將其排除於調整改進憲法制度的活動之外。同時，憲法涉及司法權與司法組織，似也構成應使法院參與修憲的再一理由。

然由另一方面觀之，修憲提案必然關係某一程度之政治判斷。且即使司法機關僅在機構或技術層面行使其提案權，修憲過程強烈之政治性，亦必使其難以置身於黨派或機構利益的互動之外。因此之故，在此類情況下，最高法院或憲法法院如何確保其中立超然的地位，有時極可能將會面對相當嚴苛之考驗。

修憲提案來源最後需要一提的，乃是美國憲法規定的經全國修憲會議提案。這一設計在美國一直頗有爭議性，因為當日費城憲法會議基本即屬此型，而它開會後並未依授權「改進」邦聯條款，卻另行制定了聯邦憲法。

由於此一經驗，所以美國學者討論這種修憲提案方式時，注意力集中

⁸³ 另如近期出現之立陶宛憲法，其修憲創制案之連署人數，亦需達三十萬以上（立陶宛憲法第一百四十七條）。但拉丁美洲國家允許人民直接要求修憲，亦有人數極低之例。如瓜地馬拉憲法二百七十七條規定，人民向國會提出修憲「請願」，所需連署人數為五千人。故此一規定，似意謂國會對如何處理請願有裁量權。在美國，聯邦憲法不能經創制進行修正，但州憲可經創制提案修正者有十三州，其連署人數一般在選民百分之八至十五之間。見 K.C. Wheare, *op. cit.*, p.86.

⁸⁴ 創制提案須先經審查者，如一九八一年秘魯憲法第二百零六條第四項規定，修憲得經公民五萬人連署提案，唯其簽名須經全國選舉委員會認可。

在它的提案權有無範圍、國會能否限制其提案權，而限制又是否果能發生效力等問題上。有些人對修憲會議可能失控 runaway 頗為疑懼，也有些人認為提案須經四分之三州的批准，所以不必太過緊張。有趣的是：美國制憲迄今已經兩百多年，但國會對如何召集並進行修憲會議卻一直沒有完成立法，所以它仍然處於無法可依之狀態下⁸⁵。

二、修憲案之審議與決定

修憲案經提出，或修憲提議正式正案後，乃有接續之修憲步驟，而其中牽涉最廣也耗時最多的一個階段，乃是針對修憲案所進行的審議。

在審議過程中，修憲案必須經過多階段之討論、修正，與表決。倘每一階段之表決均能通過，則審議程序結束前之表決，即決定了修憲努力是否已經成功，雖然在有些體制，其後還另有複決投票。

修憲案之審議，其性質與立法案之審議並非絕然不同。但由於憲法一般強調穩定性，故審議更需有效發揮其過濾篩選作用。再由於修憲通過之門檻較高，所以審議也需就匯集意見形成多數投入更大的心力。同時，憲法為萬法之母，對群體生活影響重大，所以針對修憲案進行的審議，另特需在法律面與學術面尋求其必須具有之妥當性，以免修憲出現法律面的瑕疵，或制定出執行困難或無法達成其本旨的憲法條文。

審議在各國憲法中，有其體制層面特定之意義。然由學術面考量，修憲實在涵括了狹義與廣義兩個範疇之審議。狹義之審議，乃指在機構層次進行之審議，也就是依據體制之規定，必須經過的審議。而廣義之審議，則進而包括著在學術層次與社會各方對憲法得失利弊所進行的探討。在多數情況，學術探討或社會對話主要只是各界人士行使其憲法保障的公民權利，但有些國家之修憲規定，已將此等活動納為修憲制度的正式構成部份。

就狹義之審議而言，它主要形為單一機構進行之審議，與複數機構進行之審議等兩種方式。

所謂單一機構進行的審議，是說正式審議活動集中於單一機構之內進行。譬如由國會全然主導的修憲制度，其正式審議過程都涵括在國會的架

⁸⁵ 參見 Paul Weber & Babara A. Perry, *Unfounded Fears: Myths and Realities of a Constitutional Convention*, (New York: Praeger, 1989).

構之內。雖然國會若係兩院制，則此一架構同時包括了國會兩院的審議。

所謂複數機構進行之審議，則指修憲過程包括不同階段之正式審議，由一個以上的機構分擔。譬如在國會提案而各州議會批准的情況，國會經審議以決定是否通過議員所提之修憲案，並提交各州之議會進行批准。而各州議會在決定是否批准之前，自亦須各自進行其審議，就修憲案之得失有所討論。故前一階段可稱為提案之審議，而後一階段則可稱為批准之審議。

由於進行提案審議時，修憲內容尚未定案，所以國會可決定將其擱置、加以修改，或依原案通過。而在批准審議之階段，修憲案已經確定，故各州議會得經審議決定批准，或拒絕批准，但卻並無另行修改的權力。

但在單一機構審議與複數機構審議之間，事實上另有一中間類型，應可稱為單一機構複屆審議。所謂單一機構複屆審議，是說行使修憲審議權的乃是單一機構，通常也就是國會。但國會之完成審議工作之前，須經過改選，即前一階段由先一屆國會進行，而後一階段由次一屆國會負責⁸⁶。

這一修憲方式特別值得注意的是：它雖然是由國會主導修憲，但實際涵括了另一重要因素，就是在修憲過程中，選民擁有參與意見的機會，並能經國會改選來影響修憲之走向。這就是說，在修憲過程中進行國會改選，非但使關心修憲的人士得經選舉相關之活動，對憲法議題發表意見、凝聚共識，且使選民投票具有贊成或反對修憲之意涵⁸⁷。

由此而觀，廣義的審議，乃是現代憲法制度中一種實際存在的經驗，其所居地位更因修憲設計之演變改進而日趨重要。

更明確而言，早期之修憲審議，除票決時出席人數與所達多數較高外，其過程與一般法案之審議頗為近似。然歷經演變後，修憲審議之機制，在好些國家出現了一些相當獨特的規定與設計。

這類設計之一，乃是要求在審議修憲案之前先須經過正式公告之步

⁸⁶ 荷蘭自一九八三年全面修憲後又曾修改，國會通過修憲決議後，目前僅下院須要解散，而上院並不解散。見荷蘭憲法第一百三十七條。

⁸⁷ 由於議員並不喜歡縮短任期，所以在荷蘭，國會通常是在任期將屆前，始通過修憲決議。是以修憲案引發之解散，實際多與任滿改選相重合。見 C.A.J.M. Kortmann & P.P.T. Bovend Eert, *The Netherlands-Constitutional Law*, (Deventer: Keuwer, 1993), p.36.

驟。在公告各方週知之後，修憲機關才能開始審議，其目的顯然在於避免閉門修憲之情況出現，自也有廣徵民意的用心⁸⁸。

這類設計之二，是不少國家規定在審議的各個階段之間，修憲機關必須維持一定的時間間距。其較短者為一月，而較長者亦可能為三月。如義大利憲法第一百三十八條即要求，其國會在兩次投票間，應至少應有三月之間隔。這種設計一方面可能在使修憲機關本身能保持冷靜，另一方面無疑也能為各方人士提供進行分析評估之機會。

而更為特殊者，則為第三種設計，即有少數國家進而將國會以外的專業意見與國會之內的修憲活動相連結，使之成為修憲過程之正式環節。

按現代國會成員，多應具某種教育水準與法政知識，其中部份或更被視為另有專家身份。然修憲本是一種政治性的活動，審議參與者即使具有一定學術素養，在此過程中也實難避免黨派之見與外在壓力。因此之故，多數國家進行修憲時，均另有純粹學術性的諮詢，以尋求較為超然公正之看法。

這類活動一般不具拘束性，所以也甚少納為憲法正式規定。然在憲政傳統猶待確立之國家，此種需要或可能遭到忽視，所以乃有些憲法將其形之明文，並對審議機關具有某些約束作用。譬如尼加拉瓜憲法即於第一百九十二條規定，應設置特別委員會，於六十日內提出意見。而突尼西亞憲法第七十三條，更禁止國會於臨時特別委員會研究修憲目標前，開始修憲審議之步驟。

審議通常由幾個階段所構成，在每一階段之審議完畢前，修憲提案須能投票通過，過程始得繼續進行，所以修憲也可說是由一連串的表決關卡所構成的過程。其間隨而關係到法定人數與通過多數這兩個進一步的議題。

國會審議修憲案之法定人數為何呢？很顯然的，這種法定人數應較一般立法時的標準為高。多數國家一般立法時的法定人數為全體議員之半，而其審議修憲案之法定人數，則以全體議員三分之二者居多。值得一提的，美國憲法並未規定修憲法定數為何，而聯邦最高法院其後於判決中宣佈應以立法之法定人數為準，即出席議員過半即可。

⁸⁸ 如一九八七年大韓民國憲法第一百二十九條規定：「對憲法之修正建議，應經總統公告於眾二十日或更長」。一九九五年塔吉克共和國憲法第九十九條，則要求複決前三月，應將修憲案公佈於媒體。

這種較其他國家為低的要求，在美國尚稱合理，在其他國家則有所不宜。在美國尚稱合理，因其修憲提案甚多，且多數均無通過希望，如法定人數提高，即可能使開會審議更為不易。同時，美國國會之黨紀難稱嚴密，就修憲發揮黨紀作用之機會尤低，所以亦無提高法定人數以防止政黨利用議事技巧取利的問題。相對的，其他國家政黨每有明確黨紀，修憲案經連署提出又較具重要性，此時尚不提高法定出席人數，修憲變數即可能隨而增加矣！

在達到出席法定人數之條件下，修憲案各階段之表決，應以何種多數為通過呢？與法定人數規定類似的，修憲表決之通過門檻一般高於普通立法，雖然其間涵括了相當的出入。較低者如義大利為絕對多數，而智利為議員總人數之五分之三，較高者也有四分之三之例（如蒙古），但仍以三分之二多數較為普遍。雖然在愛沙尼亞，倘國會例外採取緊急立法程序修憲，則須經五分之四的多數同意⁸⁹。

這裡要進而指出，批准修憲之多數門檻，在有些國家並非絕對只有一個。譬如西班牙憲法第一百六十七條即規定了兩種批准方式。一為兩院各以五分之三多數批准之；二為先由參議院以絕對多數通過，再經兩院聯席以三分之二以上多數批准之。另在義大利，國會倘以不及三分之二多數批准修憲案，則可經一定程序再交付複決；倘通過時兩院之多數均超越三分之二，即無再提複決的餘地。所以，義大利批准修憲時，也有兩種可能之多數門檻。

另在須經州議會批准之情況，也頗曾出現一些制度之問題。譬如州議會批准時之法定人數與多數門檻為何，再如州議會能否於拒絕批准後再予以批准，或已經批准後能否再將批准撤銷，在美國都曾引起了一些討論與爭訟，雖然其中部份迄今未經最高法院明確回答。

最高法院曾經回答之一項相關問題，乃是各州對國會所提修憲案之批准，在時間上有無限制。由於美國憲法對各州批准並無時限規定，而早期國會提出修憲案時亦尚未附有批准時限，所以其後曾出現頗為特殊之經驗。譬如制憲之初所提的人權條款，早於一七九一年底已經正式生效，然麻塞諸賽州與康涅狄克州則遲至一九三九年方才通過批准。另如限制國會

⁸⁹ 愛沙尼亞憲法第一百六十六條。

議員自肥的憲法增修第二十七條，原係最早與人權條款所同時提出，而未能達到通過多數的修正案之一。在兩百年後為一南方大學之大二學生所注意，經其個人努力而於一九九二年得到四分之三多數州之批准而生效⁹⁰。

批准過程遷延多年，各州表達之民意已有可觀時差，自然有其問題。故一九一七年提出增修第十八條之修憲案時，國會開始於決議附有期限，其後逐漸確立每案期限為七年之原則，必要時則可稍予延長。此種做法於一九二一年曾經最高法院認可，認為批准應反映「各方大致同時之民意」。最高法院其後雖又以其乃「政治問題」，故應由國會自行決定，但至今修憲案附有批准時限已成明確之慣例。

有關批准修憲案，再一需要討論之方式為經複決批准。由前可知，經複決批准修憲，現已構成頗為普遍的方式。但也有少數國家，對此採取否定的態度。譬如德國威瑪共和時代，原有修憲應經複決之規定，至基本法制定時，因顧慮複決容易引起激進政黨的負面活動，所以乃予取消。再如葡萄牙原為保守之天主教國家，而主導制憲者則為激進而理想化之軍人革命者。由於後者對複決亦有顧慮，故其憲法乃明文禁止將修憲交付複決。

在更多採取複決機制的國家，修憲複決可分為強制與任意複決兩類。強制複決是所有修憲案，或涉及特定議題之修憲案，必須交付公民複決，而沒有彈性選擇的空間。任意複決則是修憲應否交付公民複決，並無必然的結論，亦即是否交付複決，基本取決於有權提出複決請求一方之反應。譬如依奧地利憲法第四十四條之規定，全面修憲時必須交付公民複決，而局部修憲時，則如經國民院三分之一或是聯邦院之請求，始須交付公民複決。

所以強制複決也可另區分為普遍強制複決與有限強制複決這兩種情況。譬如日本所有之修憲案均須複決乃是前者；而奧地利則僅於全面修憲方必須複決則屬後者。

至於任意複決方面，其有權提出者為何，設計有其出入，意涵也頗不

⁹⁰ 這名學生於一九八二年開始其努力，而於九年內再使三十二州之州議會通過此項修正案，並獲國家檔案官員正式登錄，與國會兩院之通過。

唯此一特殊批准歷程，頗曾引起憲法學者之非議。參見 Michael S. Paulsen, "A General Theory of Article V: The Constitutional Issues of the Twenty-Seventh Amendment," Yale Law Journal, Vol.103, (1993), pp.677-689.

同。如義大利允許選民連署或地區議會聯合，對國會通過時未及三分之二多數之修憲決議提出複決請求，乃在以直接民主制國會修憲權。但另准許部份國會議員（義大利為任一院議員的五分之一，西班牙為任一院議員的十分之一）提出複決請求，作用即在為國會少數黨派提供一訴諸選民之翻案機會。雖然門檻如果太低，亦可能對國會體制造成削弱後果。

同時，針對修憲所進行之複決，亦可能是由元首或行政部門提出。譬如依澳洲憲法規定，如國會兩院對修憲案之歧見，經一定程序仍無法化解，代女王行使元首職權之總督，得以兩案併陳之方式交付公民複決，由選民做最後裁定⁹¹。此外，在諸如智利等少數拉丁美洲國家，更另允許總統對國會修憲決議不表同意時，將其交由複決決定。

無論由何方提出修憲複決案，均有應達何一標準，複決方能通過的問題。按在極少數國家，立法複決之通過門檻可能低於選票之半，如愛爾蘭即是。然對修憲案舉行複決時，則各國絕無例外的，均要求須選票過半始為通過。尤其值得注意的是：在部份聯邦國，修憲案通過時，非但須在全國過半，且須在過半州（省）得票過半。如瑞士與澳洲憲法，即均設有這種規定⁹²。

三、修憲決議之簽署與公佈

修憲案完成審議與批准投票後，最後另有簽署及公佈之步驟。此一似屬當然的流程，卻也涵括了一些值得注意之議題。

首先為何人簽署，而又是否須經副署。修憲案在多數國家係以法案方式為之，故法案之簽署者即為修憲案之簽署者，倘一般法案須有副署，修憲案亦須有副署，而反之亦然。

但在修憲程序與立法程序顯著不同情況，修憲案是否與立法案相同，而須經過一樣的簽署公佈手續，各國即頗有其出入。舉例而言，美國修憲經國會提案後，係交由各州批准，故與立法全然不同。且其憲法第五條並未規定修憲案應經簽署與公佈之程序。故自早期修憲開始，總統即無簽署之行為，而僅由相關官員正式登錄，修憲過程即告完成⁹³。

⁹¹ 澳洲憲法第一百二十八條。

⁹² 瑞士憲法第一百二十三條，與澳洲憲法第一百二十八條。

⁹³ 美國修憲案達到通過多數後，有認證登錄之步驟。早期依習慣是由國務卿負責，

然在其他國家，修憲案仍須簽署公佈。唯此時簽署者有無否決或退回複議之權限呢？按早期君王拒絕國會立法並不罕見，至近代立憲主義原則確立，議會內閣制國家之元首簽署一般乃屬形式，而總理是否副署則可能引發政治責任等相關議題及後果。在此同時，總統制國家則將拒絕簽署轉化為總統否決而國會得以更高多數予以推翻之機制。

在修憲批准後，此類機制有無其適用呢？根本而言，在議會內閣制國家，憲法或為國會以特別多數通過，或於通過後再經複決批准，是以內閣總理顯無拒絕副署並負其政治責任之餘地。但在此同時，國家元首是否必須簽署，或能否另有其考量，則無疑構成再一饒富趣味之問題。

按依議會內閣制常例，國家元首不負政治責任，故其簽署每屬形式，多不包涵拒絕的選擇空間。但如義大利憲法之規定，則總統另得將國會通過的一般法案退回覆議，即其總統仍有一定程度剩餘之元首權，且有時也確曾實際行使。

至於虛位元首能否拒絕簽署修憲案，各國憲法甚少明文規定。由於修憲過程審慎困難，元首一般應有簽署之義務，否則甚易引起憲政危機。然在部份國家，元首或仍具傳統地位，或另有民意基礎，故其確實認為修憲決定不甚妥適時，仍可能具有一定意見表達之選擇。在此吾人可以尼泊爾與愛爾蘭之例加以說明。

尼泊爾修憲，係由國會兩院分別以三分之二多數通過後，呈送國王簽公佈。唯其憲法第一百十六條規定，國王此時亦得於三十日內附具理由，將原案送回提案修憲之一院，由國會再行考慮。倘國會依原案或修正通過原案，國王即須於三十日內表示同意。

愛爾蘭修憲則由國會兩院通過後，再交公民複決批准。其憲法第四十六條第三項規定，總統於「確信」being satisfied 修憲係依憲法規定經人民

自一八一八至一九五一則經立法賦予國務卿此項權責。一九五一年國會將登錄改交出版「聯邦公報」Federal Register 之總務局長 Administrator of General Services 處理，再於一九九三年將此權責轉移至國會圖書館檔案官 Archivist。習慣上，負責登錄官員會將獲得批准之修憲條文送國會再行通過，唯此一步驟並非必然，也無憲法與法律之明文依據。

參見 Walter Dellinger, "The Legitimacy of Constitutional Change: Rethinking the Amending Process," Harvard Law Review, Vol.97 (Dec. 1983), pp.380-432.

批准者，即應以法律之形式公佈之。由於依愛爾蘭憲法，總統在簽署法案前，如對其發生合憲疑問，有權將法案先送最高法院進行審查，故總統對修憲之合憲與否不甚確定時，似亦非絕無進而有所考量之可能性也。

在總統制與部份混合制國家，總統對立法享有一定程度之否決權，然否決修憲案則絕無其例。譬如美國總統與修憲過程全然無涉，故根本不發生否決與否的問題。在其他總統具有實權之國家，總統大多有權提出修憲案，如再能行使否決權，固顯然有所不宜。

因此之故，部份此類國家之憲法，特以明文規定總統有簽署公佈修憲案之義務。譬如玻里維亞憲法第二百三十二條規定，「修憲完成後，應送交行政（部門）公佈，共和國總統並無反對之權。」委內瑞拉憲法第二百四十八條規定，「憲法修改或更動，總統不得否決；並有於其批准後十日內公佈之義務。」

這類條文，或反映了實務上一些負面的經驗，故如立陶宛憲法第一百四十九條第二項進而要求，「立陶宛總統不依時限簽署與公佈此一（修憲）法律，則此法於國會議長簽署並公佈時生效。」而另如巴西與保加利亞憲法修正案之簽署權，則更交由國會議長，而非國家元首行使⁹⁴。

但仍有少數國家，總統地位特強，不但有權提出修憲案，且得於反對國會修憲決議時，將其另交公民複決。如土耳其、智利，以及厄瓜多爾均屬如此。在此種情況，總統主導修憲之程度，極可能已超過立憲主義原則下之常態，而其是否將出現嚴重的副作用，亦可謂頗有疑慮之餘地也⁹⁵。

柒、修憲之控制機制

廣義而言，修憲制度之各種規定，均有使修憲活動能依一定軌道進行

⁹⁴ 巴西憲法第六十條，與保加利亞憲法第一百五十六條。

⁹⁵ 智利為世界各國憲法誤將複決稱為公民投票的兩個案例之一（另一案例為冰島）。根據智利憲法第一百十七條之規定，如總統對國會之修憲決議全部反對，而國會以四分之三多數再予通過時，則總統得簽署公佈，亦得將其另交公民複決。而厄瓜多爾憲法第一百四十三條則規定，如國會將總統之修憲提案全面或部份否決，或總統對國會之修憲決議全面或部份表示反對時，則總統得於九十日內將其提交公民複決。

的用意，所以也都可視為某種控制機制。但在現代憲法制度之發展中，相當突顯的一個面向，乃是為發揮控制作用之設計明顯有所增加。它包括了對修憲時機、修憲範圍、修憲頻率、以及修憲效力等方面的規定。

一、修憲時機與其控制

人類群體生活所發展出的憲法之治，原本是平常狀態下之產物，而其修改一般自也關係到這種條件。因為當特殊況出現時，修憲即可能面對並非常態因素之影響，而修憲結果與憲法本旨相違之可能性，隨也會相對的提高。

在世界各國憲法中，禁止於特定情況下修憲之規定頗不罕見。它主要關係到三種情況：一為國家元首處於不能執行職務之狀態下，二為國家處於戰爭或其他緊急狀態下，而三為國會任期將屆或內閣面臨更替時。

國家元首處於不能執行職務之狀況下，在君主國係指由攝政代行君王職權的情形，在共和國則指總統因故不能視事，而由憲法規定的人選代行其職務。這類規定，最早於比利時憲法中出現。比國憲法第八十四條規定：「在攝政時期，憲法不得修改。」其後之盧森堡及近期之西班牙憲法也有相同規定。而如俄羅斯聯邦為共和國，故其憲法之規定為，總統不能視事而由內閣總理代行期間，不得提出修憲案或進行修憲。

其次一情況，發生戰爭或其他非常情況下不得修憲，則相關規定更為普遍。如法國第五共和憲法第八十九條第四項規定：「在領土完整面臨危險時，修憲程序不得進行或進繼續。」葡萄牙憲法第二百八十九條規定，「在被圍或緊急狀態施行中，不得採取修憲之步驟。」巴西憲法第六十條增一項亦規定，「在聯邦干預（州）、國防狀態、或戒嚴實施期間，不得修改憲法。」而比利時憲法第一百三十一條增項則規定：「在戰爭或國會不能於國境內自由舉行會議時，不得修憲或進行修憲。」

此種規定所反映之考慮，自屬無可忽略。但倘與其他環境因素相結時有無例外，也可能構成另一些現實的問題。譬如波羅地海三小國處境特殊，有時亦可能須在憲法層次快速的因應，始能避免危難，掌握時機。因此如愛沙尼亞雖亦禁止於戰爭期間修憲，但其憲法另允許以緊急程序修憲，唯採用前須經國會議員八成之贊成。同時，中立國瑞士之憲法，則准許「於

任何情況下進行修憲」⁹⁶。

第三種情況，即國會改選或內閣更替前不得修憲，在各國憲法雖甚少見諸明文，但非絕無其例。同時，在法理與習慣上，這種限制也是有其存在可能的。

國會即將改選或內閣更替前不得修憲之理由至為顯然。由於政情面臨改變，故民意或承當統治責任之機構，正處於一種情況較不明確之蛻變階段。倘此時進行修憲，其目的內容、責任歸屬，乃至具體影響為何，均可能出現難以確切回答，而對憲制之維繫及運行有所不宜。因此，如蒙古共和國憲法即以明文規定，國會在任期屆滿前之六個月內，不得進行修憲⁹⁷。

在憲法並無明文之國家，對此類問題應如何處理呢？根據比利時憲法學家的說法，倘比利時內閣處於看守狀況時，依憲法習慣不得提案修憲，唯如此時修憲已經開始，則亦不因而終止⁹⁸。由此可知，憲法雖無明文，然法理及憲政習慣對修憲時機，仍可能發揮某種限制之作用也。

二、修憲頻率與其控制

所謂對修憲頻率之控制，是說經由憲法之規定，對修憲權行使之次數與間隔發生的拘束作用。

一般而言，剛性憲法強調修憲應該具有適當的困難度，原本即有使憲法當修即修，而不當修則不修之用心。然何時當修而何時不當修，並不是經常清楚的標準；而各國修憲頻率之高低，也顯示其間有相當可觀的差異。譬如同一時期出現的日本、德國，與印度憲法，日本迄今從未修憲，德國有修憲四十餘次的紀錄，而印度則更已超過七十大關⁹⁹。

什麼原因使修憲率偏高或偏低呢？曾有美國學者研究其五十州的州憲，與另外三十二個國家之憲法，發現憲法長度及修憲困難度，與修憲頻

⁹⁶ 瑞士憲法第一百十八條。

⁹⁷ 蒙古共和國憲法第六十九條。

⁹⁸ André Alen, *Belguim-Constitutional Law*, (The Netherlands: Kluwer and Taxation Publishers, 1992), p.68.

⁹⁹ 至一九九四年，德國基本法共修訂四十二次。見 Flanz, "Germany", CCW, (Aug. 1994), p.vii. 而自一九五一年至一九九一年，印度已修憲超過七十五次。見 D.K. Agarwal, *India-Constitutional Law*, (Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993), p.48.

率的關連最為明顯。這也就是說，憲法越長，修憲頻率也越高；而憲法越短，其修憲頻率也越低。同時，修憲困難度越高，修憲頻率越低；而修憲困難度越低，其修憲頻率也越高¹⁰⁰。

這位學者之研究，在一定程度應是可信的。因為修憲困難度不同，會使修憲是否容易成功，表現出相當的差距。同時，憲法規定越趨細密，經由修憲以處理各種問題的需要也越多，而反之亦然。

但此種分析，其焦點過度集中在憲法規範本身的結構條件，卻未能注意另外一些至少是同等重要的憲政因素。譬如日本與愛爾蘭的修憲制度大體相似，前者從未修憲，而後者則曾修憲。再如澳洲與印度之修憲設計相當接近，但前者的修憲記錄頗低，而後者的修憲記錄則偏高。同時，即使在同一修憲制度之下，有些國家在某些時期的修憲頻率較高，而另一些時期的修憲頻率較低。如討論美國修憲經驗的學者屢層表示，美國憲法變遷即具此一特徵¹⁰¹。

分析而觀，修憲頻率之高低，可能牽涉到三項憲政層次的因素。首先為特定群體之政治菁英與一般民眾對憲法所持的態度為何。譬如在一些憲法具有高度持續性的國家，人們對憲法一般頗為尊重，學術界又發展出了頗具說明力之憲法法理學¹⁰²。所以在面臨各種問題時，不輕易出之以修憲，而即或選擇修憲，其幅度亦甚為有限。像一九七〇年代以前之比利時，與持續至今之美國均屬之。

相對的，在另一些國家，憲法每被視為一種可以隨時調整的遊戲規則，或更以調整遊戲規則為政治人物之合理選擇。在這種情況下，憲法的政治性過強，乃使修憲頻率隨而提高。好些不上軌道之國家，都或多或少表現

¹⁰⁰ D. S. Lutz, op. cit.

¹⁰¹ 據稍早統計，美國行憲近兩百年，真正積極推動修憲的時間，只有前後三十五年，其間多反映了社會勢力的重心移動。見 Alan Grimes, *Democracy and the Amendments to the Constitution* (Lexington: D.C. Heath, 1978), p.xi.

¹⁰² 學者在討論日本、德國與美國憲法時，不約而同的指出，這些國家的憲法深受其國民尊敬或「崇拜」，有時憲法竟被視為「聖書」。見 Edward Serdensticker, "Japan after Vietnam," *Commentary*, Sept. 1976, p.56. Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 2nd Ed. (Durham: Purdue University Press, 1997), Chpt. 2 與 Max Lerner, "Constitution and Court as Symbol", *Yale Law Journal*, Vol.46, (1945-46).

出這類現象。

其次為特定憲法體系之整合度，與其群體所持憲法理念的穩定性為何。譬如前述美國制憲時未克有效處理之爭議，曾為早期憲法涵括之價值體系留下了重大而未能整合的問題。其後終以內戰與接續之修憲及司法審查獲得解決。再如法國自大革命後，曾經歷了多次政制鉅變與憲法實驗，很大程度即反映了當時憲法理念之分歧與有欠穩定。

但整合與穩定與否，當然也不是絕然停滯不變的。如美國近年對修憲之意見仍多，唯其核心觀念則表現出顯著的穩定性。再如法國自第五共和以後，根本變更憲制的主張已漸趨消聲匿跡¹⁰³。相對的，印度建國後，長期遵循英式政制所設計之憲法。但七十年代甘地夫人主政時，基於其個人信念與外交政策走向的考慮，將印度國體改為社會主義共和國，又於緊急統治期間，企圖將議會內閣制大幅扭轉。於是司法部門一度與之發生嚴重憲法衝突，使印度憲制發展經歷了一個高度緊張而不穩定之時期¹⁰⁴。

第三為社經文化及環境變遷，在既有憲法體制下獲得解決的程度為何。此一因素實際可自兩方面觀察：一方面為社經文化及環境變遷之強度為何，再一方面為既有憲法體制吸收因應此等變遷之能量為何。前者如美國迄今有增修憲法條文二十七條，其前十條為制憲後同批制定，其後十七條則集中在五個時段，被學者稱為修憲集叢 clusters。這種情況顯示的是：美國社會之憲法問題，絕大多數能經既有機制，特別是最高法院之司法審查作用，而獲得一定程度的解決。只有當變遷較為強烈時，始有結為集叢之修憲條文出現¹⁰⁵。

¹⁰³Juy Carcassonne, "France (1958): The Fifth Republic after Thirty Years," v. Bogdanor, op. cit., pp.254-55.

¹⁰⁴Henry Hart, "The Indian Constitution," Asian Survey, Vol.20, No.4, (1980), pp.428-51.

¹⁰⁵美國修憲集中在五個時期，首一為一七九一至一八四四年對人權條款之增修，構成憲法增修條款第一條至第十二條。其次為一八六五年至一八七一年增修，第十三條至第十五條，反映出南北戰爭後之憲制調適。第三為一九一三至一九二一年間增修第十六條至第十九條之出現，牽涉了西部各州強調「進步」與民粹價值之走向。第四為一九三三至一九五一年之間，增修第二十條至第二十二條之批准，與羅斯福及新政經驗關係密切。而第五為在一九六一年以後的憲法增修，很大程度是對美國社會快速都市化之一種反應。見 Alan Grimes, op. cit.

後者如比利時自十九世紀前期至二十世紀中期，其憲法幾乎全未修改。然自七十年代以來，比利時憲法已經歷了多次重大的修改，而今後還可能繼續修改。為什麼出現這種情況呢？其根本原因正來自社經與文化變遷。按比利時有時被視為人工合成之國家 Artificial State，其主要族群在特定因素下結為一國，至六十年代以後關係出現了政治化與激化的走向。而具體結果即為幾度修憲，仍未全然化解此種問題，同時比利時之憲法則可謂已經根本變質矣¹⁰⁶！

但修憲頻率是否越低越好，而越高越有問題呢？在某一程度，這兩種趨勢對憲法之尊嚴與穩定性，具有正負不同之意涵，乃是不容否定的。但它們實際要受到另外兩項考慮之界定。一為修憲頻繁雖然不能視為好現象，但過於強調不修憲，或修憲過於困難，也非必然值得讚賞。譬如如有些美國學者討論南北戰爭時指出，當時未能成功修憲以化解衝突，即是爆發內戰的重要近因之一¹⁰⁷。

再一為修憲頻率即使頗高，倘其果有改進憲制之效果，而不致形為紛擾與混亂的導因，則也不是絕對無可接受的。以德國為例，德國自西德時期雖表現出頗高的修憲率，然迄今除東西德統一與簽訂馬斯垂克條約後之修改較為根本外，其他均屬幅度有限而改進取向的調整，故對德國憲制一般具有正面之貢獻¹⁰⁸。

無論如何，在當前世界許多國家，人們關心之重點仍在於控制修憲之太過頻繁，故每經憲法規定以約制沒有必要之修憲。此類規定之一是限制對同一修憲重複提案，再一則是就各次修憲設有相互間隔之時間規定。

在前一情況，擁有提出修憲權力之一方，於無法使其主張獲得通過時，一再提出同案，可能對憲政運作形為困擾，或至少造成浪費時間與精力之後果。故部份國家之憲法設有規定，要求同一修憲案，或關係同一議題之修憲案，應間隔一定時間始能再度提出。

如巴西憲法第六十條附五款規定：「凡遭否決之憲法修正案內容，不

¹⁰⁶ 比利時現已修憲成為「聯邦國」，其全國依語言分為數區，國會議題如涉及族群事務時，議員依其所屬語言族群分別開會。且在國會兩院外，另設有以族群為基礎之「文化委員會」，負責族群之內之文化及相關事務，其決定具有法律效力。

¹⁰⁷ J. Story, op. cit., p.680.

¹⁰⁸ K. Sontheimer, op. cit., p.231.

得於同一會期中再行提出。」立陶宛憲法第一百四十八條第四項規定：「經國會拒絕之憲法修正案，不得於一年內提請國會再審議」。而蒙古共和國憲法第六十九條第二款則規定，「凡未能取得國會議員四分之三贊成的修正案，在大選產生新國會開會前，不得做為審議之主題。」另如愛沙尼亞修憲第一百六十八條則規定，「針對同一議題之修憲案，於相關修憲案經公民複決或國會拒絕後之一年內不得提出。」

在後一情況，諸如國會過度密集之討論修憲，或更密集修改憲法，其因而影響本身立法工作，或引發政治爭論，同非常態現象。故如希臘現行憲法第一百十九條第六款規定，「在前次修憲完成後，未經五年之間隔不許修憲。」而葡萄牙第二百八十四條第一項則規定，「在公佈修憲之法律五年後，共和國議會得修憲一次。」另在特有全面修憲規定之國家，此類限制更為嚴格。如一九五一年尼加拉瓜憲法第三百二十八條曾規定，「憲法之全部修改，僅得於其生效後經過十年為之。國會在贊同憲法之全部修改後解散之。」

唯此類規定若全無彈性，是否會有難以遵守之情況出現，自也值得考慮。故希臘憲法前述同條第二項另有例外規定：「共和國議會經有權投票議員五分之四之決議，得於前項所稱修正後之任何時期行使修憲權。」

三、對修憲範圍之控制

所謂對修憲範圍之控制，則指憲法規定之某些事項，被排除於修憲範圍之外。這種排除之效果，主要來自憲法明文之禁止修改規定。但在涉及憲法基本之價值與規範之情況下，即使並未明文禁止修改，亦可能被視為不得修改。

為什麼憲法的某些條款或部份不得修改呢？分析而觀，禁止修改之理由，大致來自四個方面：其一因為某些規定涉及制憲之基礎，而禁止修改之目的，正在維護此一基礎不致遭到改變或破壞。譬如好些國家禁止修改國體或政體，其目的主要在此。

其二為某些條款構成立憲主義之核心價值，如允許修改，將可能使憲法的基本目的因而流失。譬如近期憲法禁止修改人民自由權利的基礎部份者頗為常見，即在預防此種危險也。

其三為維持憲法體制之內部平衡及次級利益。譬如在聯邦國之憲法

中，每有禁止改變各邦某些制度地位及權利之規定。因為此類改變，可能造成聯邦與各邦，或各邦之間的關係失衡，進而激發相當衝突或離心現象。

其四則為防止實質制憲行為之發生。因為倘不設置某些禁止修改之規定，可能意謂所有憲法條款均得修改。當修改之強度與衝擊過大，即可能形為經修憲行為而造成實質制憲結果的問題矣！

據學者指出，近代具有憲法意義之文件中，最早出現禁止修改規定者，乃是十七世紀賓恩 William Penn 為新英格蘭地區某些殖民地所擬具的憲章，其中明文禁止改變對良心自由之保障¹⁰⁹。

唯正式憲法設有禁止修改規定，乃由美國聯邦憲法開始，其後繼而傳播至歐洲各國，至二十世紀日趨普遍。而近期憲法設有禁止修改規定者，更可謂常見之現象。

剛性憲法強調穩定性，故其修改本身即有某一程度之困難度。禁止修改的規定，可說是將修憲困難度提昇至幾近百分之百，即在修改禁止條款前，並無經修憲有所改變的可能性也。

然各國憲法禁止修改之規定，其強度、範圍，與明確程度仍有出入。在強度方面，程度較低者僅要求修憲應確保某些原則，即非絕對不能修改，而係倘修改違反此等原則，始為憲法所不許。如葡萄牙憲法第二百八十八條所規定者為「憲法修改之限制」，其中列有自國家主權至地方自治等原則共十五項，並要求修憲時應予保障 Safeguard 即是。

程度居中者，則為非經特定修憲參與者之同意，某些憲法條款即不得修改。譬如美國憲法之修憲規定，自始即要求未經各州本身之同意，不得剝奪其在參議院之平等代表權。類似的，近期加拿大之修憲規定亦要求，如涉及省之疆界變更，或更改其特定省使用英語或法語之規定，非經相關省議會之同意，即不得修改¹¹⁰。

程度更強者，為並無得經同意而修改之禁止規定。如澳洲憲法第一百二十八條第五項即規定，各省在國會兩院之比例代表，與特定省在國會下院之最低代表名額，均不得經修憲而改變。類似的，德國基本法第七十九條第三款，亦禁止經修憲影響聯邦劃分為州，或各邦參與聯邦立法之原則。

¹⁰⁹ 參見 Donald S. Lutz, *The Origins of American Constitutionalism* (Baton Rouge: Louisiana University Press, 1988), pp.50-69.

¹¹⁰ 見本文註 52。

唯前述禁止規定均可謂非具絕對性質，因禁止規定本身尚可能遭到修改。故程度最強者，乃是設有禁止修改此等禁止修改規定的憲法，而這正是尼泊爾憲法的特性之一。

再比較各國禁止修改之範圍，最狹者僅禁止修改國體政體，如法國第五共和國憲法第八十九條即規定，「共和政體不得修改。」而義大利憲法亦有類似規定。其範圍較廣者，除前述葡萄牙憲法外，另有巴西與羅馬尼亞憲法。巴西憲法第六十條附四款禁止考慮之修憲案包括四類主題：一為聯邦國家之國體、二為直接秘密普通與定期之選舉、三為權力分立之原則，而四為個人權利及其保障。

羅馬尼亞憲法之禁止修改條款，則由兩款規定構成。其第一百四十八條第一款稱：「本憲法有關羅馬尼亞國家民族、獨立、單一，而不可分之性質、共和政體、領土完整、司法制度獨立、政治多元主義、與官方語言，不得為修改之主題。」同條第二款則謂：「類似的，如造成取基本權利與公民自由、或此等權利與自由之保障，不得有所修改。」

故如前述三例，其禁止修改之規定，可能直接或間接關係憲法條款的絕大部份。此類規定對憲法制度之意義主要有二，一為禁止規定可說已實質列舉了學理上所謂「憲章」的明確內涵；二為各種次級層次之憲法修改，多可能牽涉是否合憲之爭論，而有相當的詮釋與討論空間。

因此，各國禁止修改之規定，亦可自其明確性或概括性加以瞭解。如前述有些國家禁止修改各邦在國會中之代表權，即屬明確性極高之禁止規定。相對的，諸如巴西或羅馬尼亞所設之禁止規定，很大程度關係到修憲者對此等原則的理解與判斷，也可能出現是否違反原則性禁止修改規定之疑議。而禁止規定最為概括者，可能為尼泊爾憲法第一百十六條要求修憲「不得損及 frustrate 本憲法前言之精神」。倘其釋憲機關有權審查修憲決議，並能發展出恰當之憲法理論，則此項規定可能意味著憲法修改將會面對全面的司法審查。然若排除此種作用，或未能發展這類機制與理論，則禁止損及憲法前言之精神，亦可能僅具訓示之意義而已。

這裡值得進一步考慮的是：若憲法並無禁止修改之明文，修憲是否仍有其限制呢？由修憲權與制憲權性質有異而觀，修憲之範圍不及於憲法之某些部份，應屬合理之推論。因此歐陸學者每以憲法可分為憲章與憲律兩個部份，憲章乃「憲法之憲法」，而不得修改。而多年來美國亦有好些學

者主張，修憲權並不包括「毀壞憲法之權力」，所以在憲法第五條本身所設之限制之外，另有其他不得踰越之限制¹¹¹。

唯此種理論層次之探討，仍有待制度面具體規範制度的配合，始能有其實際之效力，否則理論可能仍將停留於理論層次。事實上，群體生活有賴法律制度之指導維繫，而法律制度亦須能反映群體生活之條件。如愛爾蘭憲法第四十六條之一規定，「本憲法之任何條款，均得依本條規定之方法，以變更、增補，或廢除的方法修改之。」故其實質之限制，主要來自國民之憲法意識，與生存環境所必須面對的事實條件也¹¹²。

四、修憲效力與司法審查

所謂修憲效力，牽涉到兩個方面的效力問題，一為修憲程序之效力問題，二為修憲決議之效力問題。前者是指修憲依循之程序與形式是否合憲，後者則指修憲所達成之實質修憲決定是否合憲。

這兩種層次的爭論與疑議，有無提出的餘地，有無進行司法審查之可能，又能否經審查宣佈其違憲呢？

針對修憲之程序與形式，各國憲法多少均設有某些規定。倘修憲在憲法所規定的事項上，明顯有所違失，或表現出重大的瑕疵，諸如通過時未達憲法所規定之多數門檻，或應經簽署公佈而未曾簽署公佈。此時司法審查機關自應有權審查，也有義務宣佈其並無修憲效力，否則審查機關本身即可能已經違憲矣！

但若憲法對程序與形式之繫爭問題並未明文規定，譬如僅規定批准投票時應達之多數，而未規定其前各讀會投票應達之多數；或僅要求應經各州批准，而未設定各州批准的明確程序機制時，司法審查機關是否有權或應該加以審查，則各國憲制之表現，並不絕然相同。

在一方面，如美國最高法院有時會基於權力分立原則之考慮，將某些議題視為所謂「政治問題」，而認為不應由法院回答。所以在修憲程序的相關爭議上，有些已經由最高法院判決確定，有些則尚未定案，也有些則

¹¹¹J.R. Vile, *Contemporary Questions Surrounding the Constitutional Amending Process* (Westport, Conn.: Praeger, 1993), chpt.7.

¹¹²另在瑞士，「中立」被視為一種「先於憲法」之規範，而非僅憲法之規範。見 C. Hughes, *op. cit.*, p.283.

歸由其他之「政治部門」自行決定。

在另一方面，也有些國家並不像美國那樣倚重司法自制之觀念，而於憲法設有明文，准許司法審查機關對修憲進行過程與形式面之審查。譬如一九八二年土耳其憲法第一百四十八條第一項規定，該國憲法法院對法律、法規性命令，以及國民議會之議事規程，擁有實質與形式之審查權。憲法法院對憲法之修改亦有審查權，唯限於形式上之審查。

同時，哥倫比亞憲法第二百四十一條規定，憲法法院應維護憲法之最高性，有總計十項職權。其前兩項分別為：聆對公民就無論所源為何之修憲措施，所提違憲（宣告）聲請，僅就其程序構成之錯誤達成決定；在大眾表達意見之前，對為修憲舉行複決，或召開修憲會議，僅就其程序構成之合憲性達成決定。

此外，智利憲法第八十二條在此一方面亦有規定。該條第二項授予憲法法院之職權包括：「在法案、修憲案，或條約案提交國會批准的過程中，解決其間可能引起之合憲性問題。」

由於修憲事關重大，且其通過每有超乎一般之多數，故倘非確有重大而明確之瑕疵，司法機關宣佈其無效，自不宜輕率為之。故土耳其憲法第一百四十八條第二項對此特別規定，對憲法修正案是否合憲，其審查限於修憲案各次投票是否已獲必須之多數，以及是否違反了該國憲法禁止依緊急程序辯論修憲案之規定。

因此土耳其憲法第一百四十九條第一項進而要求，憲法法院宣佈法律違憲時，須經出席法官絕對多數之通過；而宣佈憲法之修正無效，則須經出席法官三分之二多數的通過。

倘憲法之修正被認為實質違憲，司法審查機關能否加以審查，並宣佈其違憲，各國憲法尚無明文可尋。但在理論層次肯定者頗有其例，而實務上也曾出現過修憲決議遭法院否決之先例。

對司法審查及於修憲實質議題的主張一般強調兩點：一為修憲是依據法律性規範而有之權限與活動，故其形式與實質面均不得踰越此一規範；二為憲法之實質變更，應在憲法的基本精神及結構原則的進行。凡超越此種界限，即構成實質之違憲¹¹³。

¹¹³對於修憲程序，美國聯邦最高法院曾有一些重要的判決。如早在一七九八年於

舉例言之，德國憲法法院雖迄今尚無宣告修憲案違憲之判例，唯其早已表明該院對憲法之修改有實質審查權。在一九五三與一九七一年之西德時期，憲法法院兩度於判決書內宣佈，憲法（基本法）係由具有層級性之價值所構成，本身有其結構之統一性。倘憲法之修改，與基本法整體精神或其核心價值相衝突，即成為「違憲之憲法修改」。事實上，一九七一年 Krass 案審理時，部份憲法法院之法官即認為，修改基本法第十條，已侵犯了不得侵犯之基本權利，並主張宣告此項修憲無效，唯當時並未成為多數意見¹¹⁴。

在美國，憲法修正條文被指為違憲者，歷年均頗有其例，而學者主張聯邦最高法院有權審查修憲案者，也非絕無僅有。然最高法院並無審查修憲案之意向，故宣告其違憲更少可能。有趣的是：美國修憲事後證明不當者，如增修第十八條，係經再修憲予以取消。同時，最高法院雖從未審查並推翻修憲案，而修憲產生之增修條文卻有多次是為推翻最高法院的判決而制定。

故美國雖有少數州憲允許州法院審查修憲案，然在修憲通過時展現的強大多數民意之前，聯邦最高法院如果真面對修憲是否合憲的問題，則可能除以「政治問題」為由而規避外，實少其他選擇。事實上，也有討論者曾經指出，倘最高法院宣佈修憲條文違憲，則主張修憲之一方勢將再推動修憲予以推翻原先的判決，隨表現出一種更不易處理之惡性循環。

修憲遭司法審查推翻，迄今僅曾發生於印度。一九六七年印度最高法

Hollingsworth v. Virginia 一案中，最高法院即確定修憲案之批准，不須美國總統簽署。再如一九三一年之 United States v. Spague 案，則判決修憲批准時應採憲法所定方式之何一種，乃係國會有權決定之事項。另如一九二一年最高法院曾表示各州不得以複決方式批准修憲案，再至一九七八年 Kimble v. Swackhamer 一案，又宣佈批准前進行諮詢性複決投票並不違憲。再有一些爭議，下級法院曾有判決，而最高法院則尚未有所決定。譬如州議會批准時應否設置特別多數門檻，或如州議會批准修憲案後，在尚未達到四分之三州之前，能否將原先之批准撤銷等都是。而最高法院以政治問題為由規避回答之問題，則如州議會否決修憲案後，是否再改而批准；或州議會批准時正負同票時，副州長（議長）能否投票使其通過等。最高法院認為它們應由國會決定。參見 J.R. Vile, Contemporary Questions, chpt. 2.

¹¹⁴ 「違憲之修憲」之理念，最先於一九五一年出現於巴伐利亞邦憲法法院判決中。見 D.P. Kommers, op. cit., p.542, note 90.

院曾於 Golak Nath 一案判決宣佈，國會「不得以其修憲權而修改保障公民自由之基本權利。」一九七一年國大黨國會選舉獲勝後，通過第二十四條修憲案，明文強調國會有權對憲法任何條文，經修憲而「增添、變更，或廢止。」最高法院兩年後在 Kesavansde 一案，雖未正面挑戰此一修憲，然卻進而強調：任何修憲不得以「改變憲法基本結構與架構之方式為之。」再至一九七五年，最高法院宣佈，緊急統治時期通過之第三十九條修憲決議部份違憲¹¹⁵。

甘地夫人去世後，印度憲政運行仍每不容易，唯此種憲法攻防戰則已暫告平息。在常態民主國家，司法部門審查國會立法，如其結論與一般觀念不全一致，即可能引發司法與民意孰重之爭論。而印度之經驗，則反映了問題的另外一面，此即尚機構性的「民意」表現與特定群體之憲法意識相衝突，則司法審查仍可能發揮一定程度之控制功能。由這兩種衝突情勢而觀，吾人或可瞭解到，無論是機構性的民意表達，或是司法部門之審查作用，都可能有其理論上應該存在之界限，而它們一般應與立憲主義原則與特定社群之憲法意識密切相關也。

捌、結 論

為使生存環境具有一定之持續性與穩定性，所以人類社會發展出了國家這種體制；為使國家積極提供福祉，消極不至為非，所以人們又制定了憲法做為國家基本大法。

憲法由各種規範性的條款所組成，包括了核心目的、機構制度，乃至運行規則等規定。它的上層之原則拘束較下層的具體設計，而較下層之具體設計則使上層原則及目的得以實踐。所以它可說是一種層次化與層級化的規範系統。

由於憲法主要之作用在於規約群體生活與國家活動，因此這一規範系統不是絕然封閉的系統，而是與其環境經常互動並相互影響之系統。它一方面，居於權威之地位，界定並指導國家社群之走向；另一方面又因其界定

¹¹⁵W.H. Morirs-Jones, "The Politics of Indian Constitution (1950)," in V. Bogdanor, op. cit., pp.138-143.

指導對象所具的特性，而表現出某些適應與發展之現象。所謂「活的憲法」或是「憲法習慣」反映的，正是憲法這種意義的演進。

當群體生活與其環境的演變達到一定強度，被認為必須經由憲法正式之調整才足以因應處理時，修改憲法就構成一種可能的選擇了。是以修憲可說是社會變遷所造成的一種制度面之採擇，也可說是憲法經由對本身之調整，以強化它規約群體生活能力的一種表現。

憲法與環境能夠相互影響，顯示出這一系統具有一定的開放性。但憲法接受來自環境的影響，有其質與量兩方面之限度，也就是其開放是相對的開放，而不是絕對的開放。

一個系統若真是絕對的開放，這意味著任何環境因素都能進入系統，使系統發生改變，或甚至使系統喪失其主體性，而為環境所吞沒。憲法是具有主權地位之國家社群，經由制憲行為所創設的基本規範，所以它一般會維護其自身主體性，而須能對各種可能之環境影響發揮一定程度的過濾及篩選作用。事實上，這正是世界各國修憲制度最主要的共同屬性之一。

更明確而言，一個較為合理的修憲制度，乃是一種既能吸收環境因素，又能對這些因素有所選擇，進使其轉化為憲法系統構成部份的制度。同時，一個較為成功的修憲決定，則是一種既能因應實際需求，又能強化憲法本身功能與地位之修憲決定。

所以由另一角度而觀，無論是修憲制度的設計，或是修憲活動之進行，都可說牽涉到某些平衡關係的追求。在持續與變遷之間，需要追求合理的平衡關係。在國家與社會之間，需要追求合理的平衡關係。而在系統與環境之間，也需要追求合理的平衡關係。

所謂合理的平衡關係，乃是動態的平衡，而不是靜態的平衡；乃是能夠兼顧理想與現實的平衡，而不是單純考慮某一層次的平衡。另在具體修憲議題或情勢上，則是能夠反映其具體特性的平衡，而不必然是一體適用的平衡。

譬如許多國家之修憲制度都顯示，越是在平常的狀態，系統越可能維持其開放的狀態，也越可能進行規範調整，亦即修改憲法之活動。相對的，越是在非常的狀態，系統越可能重視它本身之維護，或甚至全然禁止進行修憲。

同時，在不同修憲議題之間，越是低層的規範調整，其通過門檻越低，

也就是越可能展現較高的開放性，接受較多的變遷。相對的，越是高層的規範調整，其通過門檻越高，也就是越可能需表現出規範控制之作用，以維護規範系統的穩定性。

修憲議題得以排入修憲日程，意謂著在經歷特定的活動與關卡後，它有機會獲得通過，並因此使憲法的某些部份正式發生變更。所以修憲過程，也是一種使修憲議題蛻變成為修憲決議之過程。而這種蛻變過程實際涵括了兩個密切相結的層次：法律層次的修憲過程，與政治層次的修憲過程。

所謂法律層次的修憲過程，是說修憲須要經過一系列的正式步驟。由提案與審議，至批准及簽署，每一步驟都有其必須遵循之規則與限制，每一階段也都有其應該跨過的門檻及與達到的條件。而所謂政治層次之修憲過程，則指修憲必須展現出一定的民意支持度，並經由意見匯集而逐漸強化，隨能夠取得修憲機關最終批准投票時的必要多數。

所以修憲的法律面與政治面過程，在開始時彼此相關，但相互分離。這就是說，提案具有的民意比重，啟動了修憲機制的運行；而修憲制度之規範效力，則指導約束了修憲案之內涵及進程。但若修憲過程結束時，修憲案獲得通過與批准，則修憲的法律面與政治面就會合而為一，難以區分。換言之，此時民意支持為修憲決議提供了必要的正當性，而法律肯定則使它表現出憲法修改之制度效力。

修憲對憲法規範系統能夠造成強度不一的調整效果。強度較低的，可稱為「補充性之調整」，即修憲為憲法增添了某些內容，但基本並未改變規範系統的結構特徵與價值取向。在已有穩定立憲傳統之國家，其修憲一般應屬此類。

調整強度居中者，可稱「改進性之調整」。它所指涉的修憲，與憲法規範系統大體相容，但卻對既有規範造成了一定程度的改變與改進。譬如美國現有二十七條之增修條款，大多都具有這種性質。

而調整程度較高者，則應界定為「蛻變性之調整」，也就是經由修憲，使憲法規範系統呈現出較前明顯相異的一些屬性與特徵。譬如東西德統一後基本法之修正，非但在社群構成上有所調整，且在基本法定位上也發生了改變。

當然，吾人亦也能設想到另一些情況，其調整變革之強度更高，唯此時它是否仍能視為修憲，即可能不無疑問了。

總而言之，修憲乃是憲法系統在不改變其基本價值之前提下，經由自我調整蛻變，而適應環境情勢，並強化本身功能的一種制度化之作用。它的合理表現，不但需有恰當修憲機制之配合，且與修憲參與者明智的判斷及抉擇，具有無可輕忽的關連也。

Amending the Constitutions; An Institutional and Comparative Study

Teh-Hou Jen

Abstract

This study offers an institutional and comparative analysis of the mechanisms of constitutional amendment. It is composed of eight sections.

The first section examines the emergence and the development of the notions, as well as the institutional arrangements, related to constitutional amendment. The second section analyzes the nature of the amending power, and the principles that a workable amendment mechanism generally would follow. The third section presents a typology of the amendment mechanisms that appeared in modern democratic constitutions. The fourth section distinguishes the structural features characterizing the various types of amendment mechanisms. The fifth section compares the natures of partial amendment and total revision of the constitutions, and the differences between them. The sixth section further considers the sequence of stages of the amending process, and the related problems that have to be dealt with in each stages. And the last section is a conclusion which integrates the issues already discussed from a systemic and theoretical perspective.

By presenting a comprehensive analysis of the institutional experiences of the constitutional amendments, up to the 90s, it is my hope that the study would further our understandings of one essential and important aspect of constitutional rule, as well as its change and

development.