

修憲規格處理對中政治協議，錯了嗎？

邱文聰／中央研究院法律學研究所副研究員

歷經公民社會多年催促，行政院日前總算提出《兩區人民關係條例》第 5 之 3 條修正草案，將防衛台灣民主的法制建設正式放上執政者的政治議程。草案對於可能改變或影響台灣主權現狀的兩岸政治協商，諸如和平協議、建立軍事互信機制、結束敵對狀態、安排階段性或終局性政治解決等，規定一套相當於修憲門檻的事前與事後監督程序。

草案一出，朱立倫隨即質疑將「卡死和平」。有學者認為是對條約或協議的締結附加《憲法》所無的限制，有違憲之虞。也有論者認為協議若真涉及主權領土變動、國體政體更改，本就須經修憲程序，草案規定根本多此一舉。

在台灣沒人會反對和平，但以放棄主權獨立為代價的和平，卻絕非台灣多數人會自願做出的選擇。草案若真能卡死以和平為包裝的投降，從台灣自我防衛的角度來看，應該是求之不得。但以修憲規格處理對中的政治協議，在《憲法》上究竟是恰如其分？是違憲？還是庸人自擾的多此一舉？

先看一下其他國家的《憲法》，如何看待可能變動憲政秩序甚至導致憲法自我終結的條約或協議。丹麥《憲法》第 20 條規定，涉及主權讓渡的法案必須經國會 6 分之 5 絕對多數同意，或經國會普通多數決後交付公投。法國《憲法》第 11 條規定，不違憲但可能影響憲政機關運作的條約，批准前應交付公投；第 54 條規定，未經修憲前不得批准與《憲法》相牴觸的國際條約。芬蘭《憲法》第 94 條規定，涉及《憲法》或讓渡主權的國際條約案，應經過等同修憲門檻的國會 3 分之 2 同意。德國《基本法》第 23 條規定，讓渡主權予歐盟的法案雖僅需聯邦參院同意，但歐盟的條約基礎或其他規章之變更導致需修改德國《基本法》或有修正之虞時，應依修憲之議決門檻為之。

反觀台灣的《憲法》，除了對立院的修憲與變更領土提案、閣揆不信任、覆議、彈劾總統等訂有議決門檻外，其他各類議案則未規定任何可決比例。另一方面，1991 年後肯認台灣主體性的《憲法增修條文》，雖然規定只有台灣 2300 萬人才可複決修憲與領土變更案，但對於可能改變台灣 2300 萬人決定權的政治舉動，乃至於此類條約或協議的簽署，卻不是毫無懸念地被認為只有經過修憲程序才取得合法性。

藏在細節中隨時想吞噬台灣主體性的魔鬼，正是增修條文裡「國家統一前」與「大陸地區人民」以及《憲法》本文「固有疆域」等文字，讓虛構的大中國想像（中華民國領土與主權仍及於中國大陸）與「一國兩區」的主張，至今仍宣

稱有其憲法依據。在虛構的大中國憲法架構下，台灣 2300 萬人若欲將領土界定為僅及台澎金馬，就是領土變更，必須通過極困難的修憲門檻；但「統一」卻未改變固有疆域也不需修憲，自非可由台灣 2300 萬人自行決定。這是一個想要正式「獨立」會極其困難，卻欠缺法律工具可用以拒絕「統一」的不對等賽局。

對中政治協議的民主防衛，正是要矯正這個傾斜的天平，讓主權不受制於中國的現狀，能在法制化下獲得確保。若有人堅持認為，《憲法》對於影響台灣 2300 萬人自我決定權的條約或協議，既「未規定」應依修憲門檻來審議，就代表《憲法》「禁止」立法者以修憲門檻來保障台灣 2300 萬人的民主決定權不被輕易剝奪，那就讓這樣的違憲宣告，成為需要打造一部真正體現台灣主體性之新憲法的最佳理由吧。

<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20190408/1546656/>