

西班牙憲法演進歷程 與 1978 年憲法施行 40 年之觀察

石雅如

政治大學歐洲語文學系兼任助理教授

摘要

1812 年到 1931 年間，西班牙歷經法國入侵、獨立戰爭，王位繼承戰爭、光榮革命、波旁復辟，到第二共和國的建立，在此期間誕生了六部憲章，屬性在進步派與保守派之間擺盪，特色從君主立憲到共和民主憲法。內戰結束後進入威權統治時期，自 1938 年到 1967 年佛朗哥頒布七項王國基本法取代原本的共和國憲法。1977 年後佛朗哥初期，為了從獨裁過渡民主，法政界人士推動政治改革法，依法辦理大選。選後跨黨派成員凝聚最大共識，在 1978 年制定並通過新憲。這段依法從法的從獨裁過渡民主的歷程，被視為和平成功的政治轉型案例。唯當時異質性政治團體協議下產生的憲法條文，歷經 40 年的時空變化，被認為是造成中央與地方政治財政衝突的關鍵。本文爬梳西班牙憲政變化歷程，察解修憲是今日西班牙要解套政經紛爭的必行之路。

關鍵詞：西班牙、憲政發展、民主轉型、1978 年憲法、修憲

壹、前言

爲了紀念 1978 年 12 月 6 日透過公民投票批准憲法，西班牙將 12 月 6 日訂爲憲法日，是國定假日。2018 年適逢『1978 年憲法』施行第 40 周年，舉辦了系列慶祝活動，其中包括西班牙國王 Felipe 六世特別讓王位繼承人 Leonor de Borbón y Oriz 公主公開朗讀憲法總章第一條¹，這也是 Leonor 公主首次執行公務，藉以展現皇室對憲法的重視。1978 年西班牙憲法是從佛朗哥獨裁過渡到民主政治轉型的果實，由前國王 Juan Carlos 一世簽署後施行。『1978 年憲法』是繼 1931 年西班牙第二共和國憲法後的首部成文憲法，也是西班牙歷史上第二長壽的憲法²，更是西國史上第一部集結各方政治勢力共識所完成的憲法歷經佛朗哥獨裁統治，西班牙從威權轉型民主，『1978 年憲法』的制定過程與內容反映了後佛朗哥初期西班牙政黨派系協商下的最大共識。『1978 年憲法』施行 40 年，爲了進入歐盟和解決歐債危機，經歷過兩次修改，但最初制憲時爲追求共識刻意折衷處理的篇章條文，卻造成加泰隆尼亞政治僵局，另外 2019 年 2 月總理宣布將在 4 月重新舉行大選，四年內迎來第 3 次大選，面對國內政局碎裂，行憲 40 年的慶祝活動中呼籲修憲的聲音四起，認爲西班牙要擁有健康的憲政制度，修憲是必須要走的路。首先將透過爬梳『1978 年憲法』之前諸憲法的誕生與演進，了解西班牙憲政變化歷程。

貳、1812 年到 1931 年西班牙諸憲法

西班牙史上第一部憲法是 1812 年『加底斯憲法』（*Constitución de Cádiz*），這部憲法是半島戰爭法國入侵西班牙，由位於南部的加底斯攝政

¹ 當天公主朗讀了第一條 1-3 款，第一款、西班牙是民主法治和社會國家，維護自由、正義和平和政治多元是法令的最高價值。第二款、西班牙主權屬於西班牙人民，國家的權力源自於此。第三款、西班牙是君主議會制政體。

² 僅次於波旁王朝復辟後的 1876 年憲法，到 1923 年遭獨裁首相 Miguel Primo de Rivera 廢止，共施行 46 年。

會選出的代表所組成的國會，在 1812 年 3 月 19 日頒布。1812 年憲法內容包含 10 編，共 384 條文。1812 年憲法主要採用 1791 年法國憲法的君主立憲模式，不過 1812 年憲法的第二條提到西班牙是自由獨立的國家，不可能也不會是任何家族或個人的財產（*La Nación española es libre e independiente, y no es, ni puede ser, patrimonio de ninguna familia ni persona*），被視為當時最進步的憲章。兩年後的 1814 年，費南多七世（Fernando VII）歸國後便著手廢除憲法，並恢復君主制。1820 年在軍事政變威脅下國王被迫宣誓效忠加底斯憲法，召開國會。1823 年獲得法國軍隊奧援後，再度恢復絕對君權制度。

1833 年費南多七世病逝，王位繼承者伊莎貝爾二世（Isabel II）過於年幼，由母后馬利亞克莉絲汀（María Cristina）攝政，1834 年頒布皇家法令（*Estuto Real de 1834*）；皇家法令有 50 條，規範了國會組織的職能和國王的關係，沒有任何與公民基本權利相關的聲明，主要是王室自願放棄部分權力，轉移給國會機構（Congress, n.d.a）。皇家法規是第一個提到國會（*Cortes Generales*）的文本，確認十九世紀西班牙憲政施行兩院制。但是進步自由派對皇家法規溫和的議會制不滿，阻礙皇家法規的執行。

政治對抗後由自由派政府上台，1837 年自由派政府公布新憲法（*Constitución de 1837*），由進步派人士主導，但也接受溫和派的一些建議，提到參議院的存在以及議會的行政人員職責從屬，原則上此憲法受到 1812 年憲法的啟發，但與加底斯憲法的一院制在機關組織部分有些差異調整。1837 年憲法首次有系統的宣示權利的平等，權利包括個人自由、言論自由、刑事程序保障、請願權、進入公職的平等權利和財產保障；在機關組織方面的特色是強調議會組織和運作的權力，並規範出王室權利（Congress, n.d.b）。1837 年憲法明定國會由兩個平等的立法機構組成：眾議院和參議院。眾議院透過人口普查投票制選舉產生，參議院則分為地區性參議員和國王指定，任期為 9 年。1837 年憲法在技術上被認為是政治和解的文本，最大的特色是在王位繼承引起的卡洛斯戰爭³ 政治動盪不穩定的緊張對抗

³ 指 19 世紀西班牙爆發數次擁戴波旁王朝卡洛斯王子為國王的內戰。

時期，兼容進步派和溫和派的主張。

1843 年結束攝政時期，伊莎貝爾二世正式統治西班牙。1845 年保守派修憲，1845 年憲法 (*Constitución de 1845*) 主要在提高皇室的地位並鞏固溫和派的資產階級。過去進步派憲法有關人民可以參與司法審判團、市政及國家軍團的權利受到壓抑。新憲法規範國王可以解散國會、任命參議員，指定擁有一定資產的各界人士進入參議院 (Congress, n.d.c)。

1868 年西班牙爆發光榮革命，伊莎貝爾二世逃往法國，進入短暫的六年民主時期。光榮革命對民主自由的渴望，反映在 1869 年憲法 (*Constitución de 1869*)。制憲會議草擬人民 (男性公民) 普選權利，保障人民宗教自由權利。1869 年憲法承襲 1812、1837 和 1845 年憲法的自由主義特色，集結光榮革命的精神，反應在國家主權、普選和君主的權力與權利等相關條文，民主概念的界定受到 1831 年比利時憲法的影響，個人權利方面的概念則是受到 1787 年美國憲法的影響。被認為是西班牙第一部民主憲法 (Congress, n.d.d)。

面對國中無主的狀態，臨時政府在 1870 年迎接來自義大利薩伏伊王朝的阿瑪德奧一世 (Amadeo I)，但政局混亂以及第三次卡洛斯戰爭，爲了避免軍事衝突，1873 年國王宣布退位，結束兩年君主制憲體制。西班牙國會以 258 票贊成，32 票反對 (方真真、方淑如，2003：124)，表決通過成立西班牙第一共和國。但 22 個月內換了 4 位總統，政治動盪，1875 年保守派迎回伊莎貝爾二世之子阿方索十二世 (Alfonso XII)，波旁王朝復辟，1876 年頒布憲法 (*Constitución de 1876*)，折衷 1845 年和 1869 年的憲法，建立君主立憲制並且成立參眾兩院國會。1876 年憲法共 89 條，國王有權解散國會，奉天主教爲國教但人民可以有其他信仰自由，承認人民有表達意見的自由和集會結社自由，是人民權利自由獲得最大程度進步的憲法 (Congress, 1876: n.d.e)。一直到 1923 年遭當時的首相普利默德李維拉 (Primo de Rivera) 將軍廢除，1876 憲法共施行 47 年，以政治方式解決宗教問題，政治權力輪替合作，是西班牙歷史上實施最久的憲法。

阿方索十二世於 1885 年病逝，遺腹子阿方索十三世 (Alfonso XIII) 在 1886 年 5 月誕生，國會建議母后瑪麗亞克莉絲汀娜攝政，延續君主立憲制。

1898 年美西戰敗，西班牙承認古巴獨立，割讓關島、波多黎各和菲律賓給美國，喪失在美國和亞洲的最後殖民地。1902 年阿方索十三世正式上任為王，過去由自由和保守兩黨交互主導的內閣開始鬆動，國王積極干涉政事。期間經歷 1909 年巴塞隆納總罷工血腥鎮壓和 1912 年自由派領袖 Canalejas 被暗殺，社會逐漸分裂成保皇和反皇兩派。反對摩洛哥戰役的徵兵制度，1917 年西班牙爆發史上第一次總罷工，1917 到 1923 年六年間更換了 13 次內閣，其中保守派首相 Dato 甚至在 1921 年被暗殺。1923 年大選後面對暴力事件和恐怖活動，9 月普利默德李維拉將軍（Primo de Rivera）政變上台擔任首相，意圖以義大利法西斯專制政府替代制憲政體。1929 年受到世界性經濟危機影響，1930 年辭職下台。隔年 1931 年辦理地方選舉，社會黨和共和黨在大城市獲得勝利，阿方索十三世黯然離國，臨時政府成立，宣布成立西班牙第二共和國。

1931 年阿方索十三世（Alfonso XIII）退位，西班牙進入第二共和國政府時期，西班牙工人社會黨（Partido Socialista Obrero Español, PSOE）獲得勝選，組成西班牙第一個左派共和政府。選出制憲會議代表，制憲委員會在 12 月 9 日通過第二共和國憲法（*Constitución de 1931*）。工社黨主導的這部憲法，受到墨西哥 1917 年憲法和德國 1919 年威瑪共和國憲法的影響，包含 125 條文，分為 9 個主題和總綱，第一條將西班牙定義為各階級勞工的民主共和國（una República democrática de trabajadores de toda la clase）。1931 年憲法具有和平主義色彩，明定地方自治綱領，首次將政治與宗教切割⁴，並納入婚姻制度、工作契約、縮編募兵並提及女性投票權利並設立公共教育機構（林彥岑，2013：50）。1931 年憲法的政治原則是民主、區域主義、擺脫宗教羈絆的世俗主義和社會主義經濟。透過代議制度產生的共和國憲法，翻轉君主制憲政體，建立公義且民主的政體（se organiza en régimen de Libertad y de Justicia）。本憲法提到的民主特色，是以直接民主普選和代議制機構的形式呈現（Congress, n.d.f）。在憲法中提到共和國總統在體制中的重要性，有權任命政府首領（Jefe del Gobierno），解散議會。

⁴ 憲法第三條明定沒有國教的存在（El Estado no tiene religión oficial）。

1931 年憲法也提到共和國是個整合型國家 (un Estado integral)，開放區域和市政當局分權自治。

1933 年 12 月共和國大選，政權轉移到中右派，暴力鎮壓工農運動和爆發貪汙，1936 年 2 月大選由左派聯盟獲勝。在左右派激進對抗中社會嚴重撕裂，最終 1936 年 6 月西班牙爆發內戰，三年後 1939 年 4 月佛朗哥軍隊進入馬德里，內戰結束。推翻第二共和後，佛朗哥以君主立憲國家定義西班牙，但卻將共和國憲法束之高閣，進行個人威權統治。自 1938-67 年，佛朗哥政府分別頒布『勞動法』 (*Fuero de Trabajo*)、『國會組織法』 (*Ley Constitutiva de las Cortes*)、『西班牙人民法』 (*Fuero de los Españoles*)、『全國公投法』 (*Ley de Referéndum Nacional*)、『國家元首繼承法』 (*Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado*)、『民族動員基本法』 (*Ley de Principios Fundamentales de Movimiento Nacional*)、『和國家組織法』 (*Ley Orgánica del Estado*) 等七項王國基本法 (*Leyes Fundamentales del Reino*)。王國基本法並不是憲法，是偽憲政體系的法律規範。

表 1：西班牙 1812-1931 年憲法屬性與特色

年代	屬性	特色
1812	進步派	西班牙第一部君主立憲憲法
1837	進步派	宣示個人平等權和財產保障
1845	保守派	提高皇室地位
1869	進步派	第一部民主憲法，男性公民普選權和宗教自由
1876	保守派	西班牙歷史上施行最久的憲法
1931	進步派	第一部非君主立憲的共和憲法

1812 年憲法是西班牙諸憲法之母，也被西班牙人暱稱為『荷西憲法』 (*La Pepa*)，因為是在 1812 年 3 月 19 日聖荷西日的時候頒布的。1812 年憲法是西班牙君主立憲的開端，並提出西班牙為自由獨立國家的進步概念。之後 1837、1845 年憲法分別在自由派與保守派的主導，仿效其他歐洲

國家的憲章，規範國會建置，溫和進步的君主立憲制。因為納入光榮革命的進步派思想，1869 年憲法被認為是西班牙第一部開展民主精神價值的憲法。折衷 1845 和 1869 憲法，波旁復辟後的 1876 年憲法，透過不同政治勢力的合作，納入人民自由權利的價值，也透過不同政治勢力的合作，成為西班牙憲政史上最長壽的憲法。1931 年的共和國憲法，翻轉君主立憲，以代議制度完成，一部強調民主的社會主義憲法。

參、『1978 憲法』制定過程與西班牙民主轉型

1969 年佛朗哥依照國家元首繼承法向國會提名璜卡洛斯為繼承人，儘管名義上為國家領導人，政治上軍方為首的強硬派（el búnker）依舊強勢主導。1975 年 11 月 20 日佛朗哥逝世，璜卡洛斯國王宣示遵守佛朗哥時期的基本原則，一開始總理由延續佛朗路線的 Carlos Arias Navarro 擔任，1976 年 7 月國王改採用只有 43 歲的年輕官員蘇瓦雷斯（Adolfo Suárez）擔任總理。自此西班牙開始進入民主轉型。在國會議長 Torcuato Fernández Miranda 的協助下，開始了『透過法律從法依法』（*De la ley a la ley a través de la ley*）的政治策略。法學教授出身的議長認為，要從獨裁時期過渡到民主體制，應先制定相關法律規範以免法律空窗期造成政權不穩。第一步就是推動『政治改革法』（*Ley para la Reforma Política, 1977*，又被稱『第八基本法』），針對後佛朗哥時期體制改革，國會組成相關事項，成為之後辦理普選和兩院制國會的法源，企圖以法律角度穩住西班牙消除獨裁威權統治的過渡時期政局。依照政治改革法，未來國會由參眾兩院組成，眾議院直接由普選方式選出議員，參議院則由國王任命五分之一的席位，其他則透過普選方式選出。國王有權利就國家重大事項提交公民複決。1976 年 11 月 18 日，政治改革法案在總數 531 票的國會以 435 票通過，12 月 15 日透過公投，77% 公民投票率，獲得高達 94.17% 的贊成票支持⁵。

⁵ 該次公投選舉總人數為 2,264 萬 4,290 人，投票總人數為 1,759 萬 9,562 人，政改法的贊成票數為 1,657 萬 3,180 張，反對票數 45 萬 102 張，空白票 52 萬 3,457 張，廢票 5 萬 2,823 張（林彥岑 2013：38）。

1975 至 1977 年間的調查顯示，強人獨裁後的西班牙面對政治轉型未定的過程，對左右派政爭引發內戰的記憶恐懼，使得當時民眾普遍認為維持政治社會秩序的穩定是當務之急，也成為政治菁英權力運作的方向（柳嘉信，2014：95）。蘇瓦雷斯與各派代表會談，希望能以維持政治穩定為原則，1977 年頒布『赦免法』（*Ley de Amnestia*），一方面特赦政治犯另一方面有限度的補償受害者，同時安撫佛朗哥時期的勢力者，透過不同黨派政治菁英協商下達成「遺忘歷史」的共識。1977 年 6 月西班牙舉行內戰後的首次國會大選，蘇瓦雷斯聯合小黨組成中間民主聯盟（Unión de Centro Democrático, UCD），獲得 34.6% 得票率，166 個席次，佔總席次率 47.4%，這次大選被認為是和平民主轉型成功的象徵⁶。

依照 1977 年選舉獲得席次結果，依序是中間民主聯盟（UCD）166 席、工社黨（PSOE）118 席、西班牙共產黨（Partido Comunista de España, PCE）19 席、人民聯盟（Alianza Popular, AP）16 席、加泰隆尼亞民主協定（Pacte Democràtic per Catalunya, PDC）11 席、巴斯克民族黨（Partido Nacionalista Vasco, PNV）8 席以及其他政黨 11 席。參議院席次依照黨派團體的政治理念的分布分為，中間派 115 席、社會主義派 48 席、進步與社會主義獨立派 23 席、加泰隆尼亞派 15 席、無黨派小組 13 席、混合小黨聯合 13 席、獨立派 10 席與巴斯克派 9 席（Europa Press España, 2018；林彥岑，2013：41-42）。

大選結束後一個月蘇瓦雷斯開始著手推動制憲。制憲委員會（Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas）依照大選結果挑選出 7 名成員，分別是 Gabriel Cisneros、Miguel Herrero、José Pedro Llorca 來自中間民主聯盟，Gregorio Peces Barba 來自工社黨，Manuel Fraga 來自人民聯盟以及來自西班牙共產黨的 Jordi Solé。原本工社黨有兩個名額，但因為巴斯克和加泰隆尼亞民族主義的成員沒有進入制憲委員會，工社黨讓出 1 個名額給加泰隆尼亞民主協定的代表 Miquel Roca。1977 年 8 月 22 日 7 個人展開一系列的秘密制憲會議。這 7 位擬定憲法草案的成員被媒體稱為西班牙

⁶ 第一次民主選舉以中間溫和派和左派較受支持，工社黨（PSOE）獲得 29.3% 的得票率，118 個席次，佔總席次率 33.7%（林彥岑，2013：40）。

憲法之父。由於來自不同意識形態的黨派，關於國家體制、區域分權、宗教自由、教育體制、離婚等等，一開始就意見分歧。11 月 22 日雜誌首度披露憲草前 39 條，隔日幾份報紙則刊出憲草全文，媒體報導內文提到社會主義份子試圖發動支持共和國的選舉，天主教不再是國教、國家可以干預企業經濟，引發社會譁然，讓不同黨派益發齟齬。

根據報導 (Europa Press España, 2018)，歷經 168 次的投票，超過 3,000 次的修改，憲法草案的制定進入第二輪。開始出現尋求投票結盟的運作角力，1978 年 3 月工社黨的代表 Gregorio Peces Bara 爲了抗議中間民主聯盟以絕對多數優勢，強勢主導兩次草案條文內容，揚言退出工作小組。5 月 5 日憲法草案交付憲法事務委員會 (Comisión de Asuntos Constitucionales)，政黨協商繼續維持秘密進行，但委員會進行條文內容審查辯論是公開的。5 月 17 日工社黨 (PSOE) 再度抗議中間民主聯盟 (UCD) 結合人民聯盟 (AP)，強勢修改有關權利與自由的相關條文，工社黨黨魁 Felipe González 認爲此舉破壞共識，黨團將會反對新憲法。爲了打破僵局，蘇瓦雷斯總理派出副總理兼經濟部長的 Fernando Abril Martorell 出面和工社黨代表 Alfonso Guerra 進行著名的『桌布協定』 (*Pacto del mantel*)，在沒有任何官方書面記錄的情況下，中間民主聯盟的 Fernando Abril、Pérez Llorca、Cisneros、Rafael Arias Salgado 和工社黨的 Alfonso Guerra、Peces Barba 和 Enrique Múgica，針對歧見最大的教育、離婚合法化、廢除死刑、自治區使用國家 (nacionalidades) 名稱、罷工權利、私有財產等，藉由馬德里餐廳的一頓晚餐，於 5 月 22 日磋商出較具爭議性的 25 條憲法條文「共識」。

7 月 4 日憲法草案交付審查，巴斯克民族黨對中間民主黨針對主權主張未顧及巴斯克民族利益不滿，放棄審查，同時人民聯盟也因為沒有參與自治權利的共識協議，拒絕審查。最後 9 月 28 日由中間民主黨、工社黨、西班牙共產黨和加泰隆尼亞派國會完成憲法草案。10 月 31 日國會通過憲法條文，12 月 6 日交付公投，在加泰隆尼亞和巴斯克地區分別獲得高達 93.58% 和 91.47% 的贊成票。12 月 27 日國王簽署公告，12 月 29 日在國家公報刊登開始施行。

1978 憲法 (*Constitución de 1978*) 主要內容架構有：序言、總則、十

編，169 條條文，另外有附加條款 4 條、過渡性條款 9 條、廢止性條款 3 條以及最終條款。憲法主要分為兩大主軸，第一條主軸包含總則和第一編條列出國家新政治秩序所激發的憲法原則，至於第二條主軸則貫穿第二編到第十編，規範出國家權力架構的建立，政治和司法組織。相關章節主題與條文序號整理如下表 2：

表 2：西班牙『1978 年憲法』章節主題

章 節	主 題	條文序號
總則	基本原則	1-9
第一編	基本權利和義務	10
第一章	西班牙人與外國人	11-13
第二章	自由與權利	14-38
第三章	社會經濟社會基本原則	39-52
第四章	基本權利與自由的保障	53-54
第五章	權利與自由的終止	55
第二編	皇室	56-65
第三編	國會	66
第一章	議會	66-80
第二章	法律的制定	81-92
第三章	國際條約	93-96
第四編	政府與行政	97-107
第五編	政府與國會的關係	108-116
第六編	司法權	117-127
第七編	經濟與財政	128-136
第八編	國家的區域組織	137
第一章	基本原則	137-139
第二章	地方行政	140-142
第三章	自治區	143-158
第九編	憲法法院	159-165
第十編	憲法修正	166-169

『1978 年憲法』第 1 條第 3 款提到，西班牙政體是君主議會制，由普選產生的國會起草。依照憲法第 167 條，憲法修正案應由兩議院五分之三多數通過。若修正案已得到參議院絕對多數贊同，則眾議院得以三分之二多數通過修憲。並且提交公投，修改程序來看是屬於剛性憲法，也是規範性憲法，是西班牙法律體系的最高位階規範，所有法規必須遵守憲法準則不與之牴觸。『1978 年憲法』定義西班牙基本制度規章、國家政治秩序、組織的行使，保障公民權利和自由。憲法規範國家政治體制，以保障公民權利和國家共治的基本原則，分權避免機關濫權。另外這是個不完整的開放性憲法，因為許多條文明白點出要透過組織法加以完整⁷，在當時的時空下『1978 年憲法』凝聚不同黨派的最大共識，是一部容納不同意識形態的憲法。

西班牙極右派在 1977 年選舉只獲得 0.8% 的得票率，『1978 年憲法』施行後的 1979 年選舉也只獲得 2.3% 的投票率，政治影響力不如以往，更對西班牙共產黨等左翼份子的活躍十分不滿，看到執政團隊依照憲法 150 條規定轉移授權擴大自治區權限感到憂心忡忡。1981 年 2 月 23 日在國會進行新總理投票時，國民警衛隊中校 Antonio Tejero Molin Molina 持槍進入議

⁷ 組織法在『1978 年憲法』出現 39 次，以下列出部分：如第 8 條第 2 款提到，根據憲法原則另以組織法指導軍隊組織；第 54 條依照組織法調整護民官的制度；第 55 條第 2 款提到以組織法規範特定情況下的權利中止；第 57 條提到國王退位或王位繼承的法律疑問透過組織法解決；第 69 條第 2 款提到將由組織法規定，每個省通過選民自由平等直接祕密的普選方式選出四名參議員。第 87 條第 3 款提到將由組織法規範民眾提出法律提案主動權之行使方式與條件；第 92 條第 3 款提到將以組織法確定憲法中規定的各種形式的公民投票之條件和程序。第 93 條提到可透過組織法授權簽訂賦予國際組織或機構行使憲法權力的條件。第 104 條第 2 款提到將以組織法確定安全部隊的職能和行動的基本原則和章程。第 107 條提到由組織法確定政府最高諮詢機構國務委員會的組成和職權。第 116 條提到以組織法規定緊急狀態、特別狀態和戒嚴狀態有關之權力和限制。第 122 條第 1、2、3 款提到組織法確定法院的組成運作、司法總委會的地位與成員的任務與職能、總委會成員的任命。第 141 條提到，各省疆界的任何變動都須由總議會通過組織法批准。第 144 條提到總議會可透過組織法進行地區規範成的批准、自治章程的批准。第 148 條第 1 款 22 項提到依據組織法規定行使對地方警察的協調與職權。第 150 條第 2 款提到國家可以透過組織法轉讓自治權力。第 157 條第 3 款提到可以組織法規範第 1 款提到的自治區財政職權的行使，解決可能出現的糾紛規定，以及自治區和國家之間可能進行的財政合作方式。第 162 條第 2 款提到組織法將規定合法的人員和機構可提出違憲上訴。第 165 條提到憲法法院運轉與成員地位以及提出上訴的程序和開展活動的條件將由一部組織法規定之。

會，以武力占領國會挾持議員企圖發動政變。佛朗哥時期的要人 Jaime Milans del Bosch 將軍也指揮坦克車入市區，要求國王解散國會恢復軍事政府。軍方高層大多尊敬效忠皇室，最後西班牙國王璜卡洛斯穿上軍裝在電視上公開對全國發表演說，堅持維護憲法和民主，命令軍隊退回營區化解了這場政變，但這場政變也反映出佛朗哥時期威權統治勢力對西班牙民主憲政的威脅。

西班牙的威權轉型民主被認為是成功的範例，後佛朗哥時期新民主體系藉由法律程序，使不同的民族認同暫且共存。針對內戰與獨裁時期的受害者，刻意封閉歷史記憶，選擇原諒內戰獨裁的罪行，進行過渡時期的司法正義。在 1970 年代威權獨裁勢力依舊強大，反對勢力相對薄弱的政治時空下，或許是不得已的選擇，但對歷史的刻意遺忘卻也造成 40 年後政治侍從主義橫行腐敗的高額代價。

肆、兩次修憲

爲了加入歐盟和歐債危機，『1978 年憲法』分別在 1992 年和 2011 年經歷了兩次修憲。1992 年的憲改是史上第一次，主要是因應西班牙在荷蘭馬斯垂克 (Maastricht) 簽署的『歐洲聯盟條約』 (*Tratado de la Unión Europea*)，第八條 B 款和西班牙憲法第 13 條 2 款的內容。第八條 B 款的內容提到，歐盟成員國公民，享有與居住地之會員國國民相同條件，可享有地區選舉權及被選舉權⁸。西班牙憲法第 13 條 2 款提到，除依照法律或條約依互惠原則對地方選舉之參政權另有規定外，只有西班牙人享有憲法第 23 條所規範的權利。憲法第 23 條規範公民擔任公職和透過投票參與公共事務的相關權利。1992 年 4 月依照憲法第 95 條第 2 款，針對國際條約與憲法是否有牴觸，政府向西班牙憲法法院聲請釋憲。6 月憲法法院釋憲結果顯示歐盟條約內容與憲法相互牴觸。7 月國會進行修憲，各政黨團體同意在第 13 條第 2 款在外國人選舉權微增「被動」 (*y pasivo*) 兩字，讓歐盟

⁸ 此即今日歐洲聯盟基本權利憲章第 5 章公民權第 40 條地區選舉之選舉與被選舉權。

會員國的公民在西班牙也擁有「被」選舉權，由於沒有影響原來的憲法條文內容，不需要解散國會，議員們也沒有提出舉行公民投票的申請。所以沒有經過公民投票就完成『1978 年憲法』的第一次修憲。法國前總理 Manuel Valls 在 2018 年 9 月宣布將參加今年 2019 年 5 月巴塞隆納市長選舉，是這項修憲完成以來的第一次，外國政治人物參選西班牙大城市的首長。

2011 年第二次修憲的原因來自 2007 年美國第二大次級房貸公司破產，美國國內抵押貸款違約和法拍屋急遽增加引發金融危機，從房地產蔓延到信貸市場衝擊全球，引發 2008 年環球金融危機。這場經濟震盪最後，包含西班牙在內的部分相對弱勢的歐元區國家⁹，爆發歐洲主權債務危機¹⁰。2010 年 5 月歐盟多國財長通過 7,500 億歐元的救助計畫，成立歐洲金融穩定基金（Fondo Europeo de Estabilidad Financiera）。西班牙在歐債危機中失業率攀升為歐洲之最，政府在接受歐元財政援助的條件後，為減少赤字採取樽節措施，減少失業補助、公務員減薪、凍結退休金。為了償付公共債務和穩定預算支出，執政黨在 2011 年 8 月提出修改憲法第 135 條，修正為「國家和各自治區的財政赤字規模不得超過歐盟對其成員國制定的標準。組織法將根據國家和各自治區的國內生產總值確定其赤字規模。各地方機構應提交收支持平的預算狀況。」、「國家公債的規模根據國家的國內生產總值確定，但不得超過『歐盟條約』相關規定的數額。」。修正條文預計於 2020 年生效。憲改法案由當時工社黨（PSOE）主席 Zapatero 提出，獲得兩大政黨工社黨和人民黨（PP）的支持，當時兩黨在立法機構的代表議員總數超過百分之 90，沒有舉行公民投票的必要，以一般程序進行修憲。其他政黨代表則認為這次修憲沒有進行全面協商，抨擊兩黨。

西班牙的財政從歐債危機中漸漸恢復，但政局出現碎裂走向，目前西班牙參議院 259 席有 207 席是民選產生，其他 52 席由地方議會任命（Senate

⁹ 除了西班牙，受到最大衝擊的是希臘、愛爾蘭與葡萄牙三國。

¹⁰ 2000 年人民黨政府執政，推動優惠財團的勞動法規，其中房地產項目的銀行利率低使得購屋成本降低人民熱中貸款買房，超過 1/3 的人口從事建築相關行業，2000-2008 年西班牙私人和公共債務年均成長 14.5%，絕大部分與房地產投資相關，人均貸款為全歐洲最高（郭秋慶，2013）。

of Spain, 2019)。眾議院 316 席皆由民選產生。從過去由兩大黨人民黨和工社黨主導¹¹，出現了新興勢力我們可以黨（Podemos）和公民黨（Ciudadanos）。民族主義政黨有堅持獨立路線的加泰隆尼亞共和左翼（ERC）和加泰隆尼亞歐洲民主黨（PDeCAT），以及 2018 年 12 月南部的安達魯西亞地區選舉中取得 12 個議會席次，2013 年 12 月由前人民黨成員組成的極端右翼政黨發聲（Vox）。2018 年 6 月因為法院判定執政黨收賄，西班牙國會首次通過不信任案，180 票支持、169 票反對、1 票棄權，當時執政的人民黨總理 Rajoy 下台，換上工社黨的 Pedro Sánchez 上台，但是新任總理的政黨在國會 350 席中只佔 84 席，政令推動力不從心，2019 年預算案遭國會否決，執政困難，於 2019 年 2 月 15 日提出將提早於 4 月 28 日舉行大選。西班牙已經連續三年沒有多數政黨，沒有單一政黨在國會超過半數（表 2），包括 2019 年 4 月舉辦的國會大選，4 年內 3 次大選，顯示政治結構性改革之必要。學者 Colom（2017）認為，西班牙政治制度若要更加穩定，必須解決地區權力分配問題和採用更公平參與的選舉制度，修憲可以讓西班牙實現高水準的透明政治體制。

表 3：西班牙 5 大政黨與國會席次

黨名	眾議院席位	參議院席位
人民黨（PP）	134	145
工社黨（PSOE）	84	57
我們可以黨（Podemos）	66	18
公民黨（Ciudadanos）	32	6
加泰隆尼亞共和左翼（ERC）	9	12
兩院的總席次	316	259

資料來源：Congress（n.d.g）、及 Senate of Spain（2019）。

¹¹ 1982 年大選 Felipe González 領導工社黨（PSOE）成立左翼政府，實踐西班牙首次和平的政黨輪替。工社黨在之後的 1986 年、1989 年和 1993 年連續贏得大選，連續執政 14 年。之後 2004 年和 2008 年再度執政。人民黨在 1996 年、2000 年、2011 年、2015 年和 2016 年贏得大選。不過 2018 年 6 月因為不信任提議通過，改工社黨執政。

伍、近期政治問題與憲改呼聲

2012 年西班牙房價下跌幅度達 5.2% 為全球第一，價格慘跌無法售屋，貸款還不出來，房地產公司周轉不靈，大量借貸給地產業的銀行累積壞帳，嚴重衝擊銀行業資產流動（郭秋慶，2013）。西班牙民眾上街頭表達對政府無能的不滿，動員抗議的同時也注意到施行 40 年的國家架構、社福模式、君主制度與司法的不適性。國內出現二次轉型的呼聲，修改『1978 年憲法』被認為是必要工程。

目前各界普遍認為『1978 年憲法』第八編關於區域分權和自治區財政相關條文，是急切需要改變的。『1978 年憲法』全文提到自治 135 次，其中第八編第三章自治區專章更高達 15 條條文，僅次於第一編第二章的自由與權利。加泰隆尼亞和巴斯克因為歷史文化發展本就不同於卡斯提亞地區，加上佛朗哥時期暴力壓制這兩個地區的語言文化，在規劃『1978 年憲法』時，這兩個地區的人民最希望能回歸到獨裁時期之前，恢復 1931 年共和國時期的地方自治權利。『1978 年憲法』有關國家與自治區的權限劃分採取職權列舉方式，148 條羅列 22 項自治區的職權，同時 149 條則列舉 32 項國家的權利。149 條第 3 項提到：

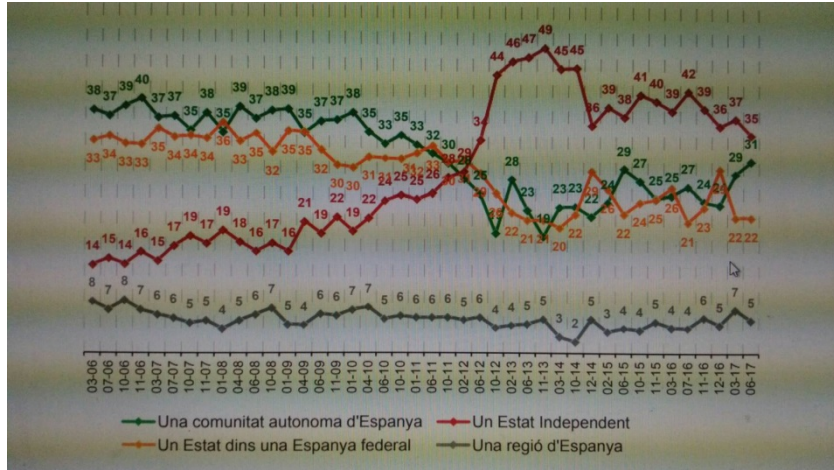
本憲法未明確賦予國家之職權，可由自治區依其章程行使。自治章程未規定行使之職權，由國家行使。若有抵觸，國家法律高於自治區法律。在任何情況下，國家法律彌補自治區法律之不足。

西班牙的自治體制同時結合自治與共治。中央和地區政府依憲法享有各自獨立的權力和議會機關。17 個自治區擁有自己內部組織使用的民主憲章自治法，而所有自治區的自治政府權利來自憲法，地區層級的權力並非代理中央政府。西班牙國會為兩院制，根據憲法 69 條第 1 款，參議院是區域代表的議院，相對於眾議院是省區代表的議院。或許是制憲當時不同黨派面對中央集權或地方分權的最大共識而來，原本的用意是中央授權地方高度自治，地方政府擁有最大的自主權，但卻造成中央與地方的體制定位模糊，而這也是『1978 年憲法』在依照制定時候留下的主要問題之一，關

於國家結構制度未清楚定義採行單一制 (Estado Unitario) 或聯邦複合制 (Estado Federal)。各界對西班牙政治體制出現諸多詮釋 (卓忠宏, 2004 : 85) : 「聯邦主義與區域主義的混合體」、「半中央集權體制國家」、「不完全聯邦制」、「半聯邦制」。Moreno (2017) 認為, 西班牙是個多民族國家 (Nación de naciones), 在權力下放的過程與分配, 中央和地方兩個主要政府層級發展成爲一個變相的聯邦體制。他依據憲法法院針對中央與地區政府在法律和立法的權能劃分的仲裁, 定義西班牙中央和地區朝向聯邦化共治的趨勢。

自治區的財政制度依照憲法 133 條第 2 款規定, 自治區與地方機關得根據憲法及法律規定徵收稅賦。第 156 條第 1 款明定根據與國家財政部協調及西班牙人民團結互助之原則, 自治區享有財政自主權以發展和行使其職權。157 條第 1 款提到自治區的財源包含國家給予之全額或部分稅收: 國家稅收餘額及國家歲入之其他部分。以及各自治區間轉移之清算基金及國家總預算之其他撥款。中央政府爲平衡區域發展原則, 堅持國家統籌分配稅款, 設置區域內補貼基金, 將經濟發達地區的稅收撥款到相對較不發達的地區, 但是 70 年代的政治菁英規範的過時政治體系, 不符合 21 世紀當代政經社需求, 西班牙自治區掌握的經濟開支是國家開支的一半, 且開支分層管理級別多, 造成自治區政府支出費用增加控管難度高, 靠中央政府的財政支持和救助無法根本解決問題。

從圖 1 看加泰隆尼亞支持獨立民調, 2012 年到 2014 年期間從 29% 上升到 49%, 正是西班牙面臨歐債危機衝擊最嚴峻的時候, 加泰隆尼亞政府多次抗議馬德里政府長期坐視統籌分配款不公義, 造成國家經濟最進步的地區, 卻是歐盟社會福利最落後地區。2017 年 10 月加泰隆尼亞政府宣告獨立, 除了歷史文化因素, 財政分配不公更是無法脫鉤。相關地區權力分配和財政問題, 只能藉由修改『1978 年憲法』關於自治區的篇章根本解決。



來源：Real Instituto Elcano (2017 : 14)。

圖 1：2006 年 3 月到 2017 年 6 月支持加泰隆尼亞獨立民調

包括當初制定『1978 年憲法』的成員 Miguel Herrero、Rodríguez de Miñón、José Pedro Pérez Llorca 和憲法法院院長 Juan José González Rivas 等人，在『1978 年憲法』行憲 40 周年紀念活動期間表示，修憲是為西班牙諸多問題解套一條無可避免的路 (ECD, 2018)。根據西班牙憲法第 167 條和第 168 條明定：

憲法修改草案應由兩院 3/5 多數通過，若是兩院不能一致，則由同等數量的眾議員和參議員組成的委員會爭取。委員會提出文本交給參眾兩院表決。一旦參議院絕對多數贊成，眾議院可以 2/3 多數批准修憲。議會通過修改方案後提交公民投票批准。若提議全修或是涉及總則第二條關於憲法基礎、第一章人民的基本權利和第二章國王權利，則應由兩院 2/3 多數原則通過，並立即解散國會。由新選出的兩院批准修改決定並著手研究新的憲法條文。新條文應經兩院 2/3 多數通過。後提交公民投票批准。

認為修憲需求迫切的專家學者們提出要進行修憲最快速有效的方式就是修改憲法第 167 和 168 條，降低修憲門檻 (Buena Vicente, 2017)。Zaragoza 大學憲法學教授們針對憲法修改共同提出了 58 頁的建言報告，除了針對需要修改的條文內容提出建議，報告得到重要的結論是，修憲可以讓西班牙

的民主體質更完善 (Contreras Casado, et al.: 2013)。

關於憲法修正主要政黨的態度分為兩種，工社黨和人民黨認為只要調整部分憲法條文，就可以解決問題。皇家政法研究院院士 Santiago Muñoz Machado 認為 (ECD, 2018)，憲法總則確立社會主義國家和民主法治的自由平等、公義原則和第一編基本權利義務相關的經濟社會權利，是普世價值堅如磐石不需要更動。至於政府組織架構相關需要微調的，像是第二編的王室第 57 條因應時代將王儲繼承人男性優先的條件修改；第三編的國會組織、第四編的政府針對參議院的組織效能，微調憲法第 92 條公民投票的提議除了眾議院可以納入參議院，並且如同德國聯邦參議院，成為中央政府和地方政府溝通的橋樑。真的需要大幅修改的是第八編國家和地區分權以及第十編的憲法修正程序。只要將憲法修改的條款放寬，這樣後代可以依據社會需求進行必要的潤飾、調整或修正。不能修改的憲法是死亡的憲法。像『西班牙民法』自 1889 年頒布，沒有經過公民投票，沿用超過一世紀，是因應社會需求修改使然。憲法也是如此，要有彈性讓世世代代的人民使用。

相對於部分修憲派的看法，新興政黨我們可以黨 (Podemos)、以及公民黨 (Ciudadanos) 的部分成員則有出現制定新憲法的呼聲 (ECD, 2018)，理由是目前西班牙擁有約 3,450 萬選民，其中有 2,500 萬沒有參與 1978 年的憲法公投，也就是說對所有低於 61 歲的選民來說，這部憲法對他們來說完全沒有連結，應該要貼近新民意更換新憲。前面有提到當初『1978 年憲法』公投在加泰隆尼亞獲得高達 93.58% 的贊成票，但依據加泰隆尼亞政府意見調查中心 (Centro de Estudios de Opinión, CEO) 的問卷調查，假如現在辦理西班牙憲法公投，結果顯示超過 57% 的加泰隆尼亞人將投反對票，只有 17.4% 會投贊同票 (ECD, 2018)。政法研究院院士 Muñoz Machado 推斷，上述問卷調查就算離開尋求獨立的加泰隆尼亞到其他地區進行結果應該也大同小異，因為大多數的公民認為 40 年前的憲法和現在的時空相去甚大。無論如何，修憲的進行最終還是需要各政黨著手才得以進行，目前政黨在居住權、醫療權和性別平權等看法較一致，但在國會改造、區域分權和自決權等部分，依舊存在很大的差異程度，需要尋求更多的共識。

陸、結論

『1812 年加底斯憲法』的君主立憲以來，到『1931 年共和國憲法』，19 世紀到 20 世紀初的西班牙憲法擺盪在自由派與保守派的天平兩端。『1978 年憲法』是接續 1931 年共和國憲法之後的成文憲法，也是西班牙歷史上首次集結各方政治勢力尋求最大共識的憲法。『1978 年憲法』迄今施行 40 年，僅次 1923 年遭普利摩德里維拉將軍廢除的『1876 年憲法』，是第二長壽的憲法。『1978 年憲法』歷經佛朗哥獨裁統治，在後佛朗哥初期民主體制尚未成熟時，由政治菁英代議創造並經過人民公投的民主憲法。『1978 年憲法』可以視為西班牙政治轉型的豐碩成果，讓西班牙溫和轉型為民主國家。威權轉型菁英領導，由上而下的推動民主化，被視為威權轉型民主化國家成功的典範。但是歷經時空變化，40 年前異質性政治團體的協議下產生的模糊規範，在國家類型定義、中央與地方權限劃分的折衷主義、不同自治區的權力劃分與行使出現落差，導致問題叢生，政治紛亂耗損國家運轉。今日西班牙已經不是 40 年前威權轉型的過渡時期，而是已經經歷兩次政黨和平輪替的民主國家，也有兩次微幅的修憲經驗，就待凝聚當代新共識，讓憲政體制更健全。

參考文獻

- 方真真、方淑如，2003。《西班牙史：首開殖民美洲的國家》。台北：三民書局。
- 卓忠宏，2004。〈西班牙區域主義發展及其影響〉《淡江人文社會學刊》18 期，頁 79-100。
- 林彥岑，2013。《西班牙憲政發展》碩士論文。淡水：淡江大學歐洲研究所歐洲聯盟研究組。
- 柳嘉信，2014。〈西班牙的轉型正義：從選擇遺忘到歷史記憶〉《台灣國際研究季刊》10 卷 2 期，頁 83-105。
- 郭秋慶，2013。〈西班牙陷入主權債務危機的三部曲〉《巴黎視野》25 期，頁 5-7。
- Bueno y Vicente, José Manuel. 2017. *La reforma de la Consitutción Española, una necesidad urgente*. Salamanca: Editorial Amarante.
- Colom, Francisco. 2017. “The Spanish Transition Forty Years Later: Democracy, Devolution and Pluralism.” (https://www.pluralism.ca/wp-content/uploads/2017/10/Spain_FColom_Complete_Case_EN.pdf) (2019/3/9)
- Congress. n.d.a. “Estatuto Real de 1834.” (http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/EstReal1834) (2019/3/9)
- Congress. n.d.b. “Constitución de 1837.” (http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1837) (2019/3/9)
- Congress. n.d.c. “Constitución de 1845.” (http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1845) (2019/3/9)
- Congress. n.d.d. “Constitución de 1869.” (http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1869) (2019/3/9)
- Congress. n.d.e. “Constitución de 1876.” (http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1876) (2019/3/9)
- Congress. n.d.f. “Constitución de 1931.” (http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1931) (2019/3/9)
- Congress. n.d.g. “Listing of Members by Parliamentary Groups.” (<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/DipGrupParl>) (2019/3/9)
- Constitución de Cádiz 1812* (http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf) (2019/3/11)
- Constitución de 1837* (http://www.congreso.es/docu/constituciones/1837/ce37_cd.pdf) (2019/3/11)

- Constitución de 1845* (<http://www.congreso.es/docu/constituciones/1845/1845.pdf>) (2019/3/9)
- Constitución de 1869* (<http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/1869.pdf>) (2019/3/9)
- Constitución de 1876* (<http://www.congreso.es/docu/constituciones/1876/1876.pdf>) (2019/3/9)
- Constitución de 1931* (<http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931.pdf>) (2019/3/9)
- Constitución de 1978* (http://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978_cd.pdf) (2019/3/11)
- Contereras Casado, Manuel, Carlos Garrido López, Eva Sáenz Royo, Enrique Cebrián Zazurca, and Pedro Luiz Martínez Pallarés. 2013. “Propuestas para una Reforma Constitucional: mejora de la calidad democrática y reforma del modelo teritorial. Universidad de Zaragoza.” (https://federalistainfo.files.wordpress.com/2013/04/prop_ref_const_psoe_aragon.pdf) (2019/3/9)
- ECD (El Confidencial Digital). 2018. “¿Está agotada la Constitución de 1978?” December 1 (https://www.elconfidencialdigital.com/articulo/te_lo_aclaro/agotada-constitucion-1978/20181129222557118794.html) (2019/3/9)
- Estatuto Real de 1834* (http://www.congreso.es/docu/constituciones/1834/estatuto_real.pdf) (2019/3/9)
- Europa Press España. 2018. “Así nació la Consititución Española de 1978.” December 5 (<http://www.europapress.es/nacional/noticia-asi-nacio-constitucion-espanola-1978-fruto-consenso-transicion-democracia-20141204075940.html>) (2019/3/9)
- Ley para la Reforma Política, 1977* (<https://www.boe.es/boe/dias/1977/01/05/pdfs/A00170-00171.pdf>) (2019/3/9)
- Moreno, Luis. 2007. “Federalization in Multinational Spain.” Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Working Paper 07-04 (<http://ipp.csic.es/sites/default/files/content/workpaper/2007/dt-0704.pdf>) (2019/4/10)
- Real Instituto Elcano. 2017. *El conflicto catalán*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Senate of Spain. 2019a. “Current Senators, Distribution by Parliamentary Group.” (<http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/senadoresenactivo/consultagrupoaparlamentario/index.html?lang=en>) (2019/3/9)
- Senate of Spain. 2019b. “Summary Table of Parliamentary Groups (Current Composition).” (<http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/gruposparlamentarios/composiciongruposparlamentarios/index.html>) (2019/3/9)

Observation of Spanish Constitutional Development Process and the 1978 Constitution Implement after Forty Years

Ya-Ju Shin

*Adjunct Assistant Professor Department of European Languages and Cultures
National Chengchi University, Taipei, TAIWAN*

Abstract

Between 1812 and 1931, Spain experienced French invasion, the War of Spanish Independence, Carlist War, the Glorious Revolution, First Spanish Republic, the Restoration and the establishment of the Second Spanish Republic. During the mentioned period, there were six constitutions that fought between the progressive and conservative attributes, from the monarchy to the Republican. Before the outbreak of the Spanish Civil War, the Constitution of the Second Republic was full of the characteristics of democratic socialism. From 1938 to 1967, when Franco ruled Spain, the seven basic laws of the kingdom were issued to replace the Constitution of the Second Republic. After 1977, In order to transition from dictatorship to democracy, Spanish politics and lawyers promoted the political reform law, and handled general elections in accordance with the law. After the election, the members of the cross-party group gathered the most common consensus. In 1978, the new constitution was passed and enacted. This democracy transformation was regarded as a successful and peaceful case. However, 40 years after, the constitutional provisions arising under the agreement of heterogeneous political group has appeared problems. This article observes the constitutional development process in Spain and understands that the amendment of the 1978 Constitution is an inevitable way to solve today's political and economic disputes.

Keywords: Spain, constitutional development, *1978 Constitution*, democratic transformation, constitutional amendment