

## 台灣制憲與中國制憲—— 啟蒙與歷史的辯證\*

曾建元

中正大學傳播學系訪問學者

### 摘要

1894年甲午戰爭，日本擊敗中國，中國被迫割讓台灣，中國知識分子上書清朝皇帝，請求變法和設立議會，台灣仕紳則與中國官員聯手，推動台灣民主建國。清朝變法維新，預備立憲，而後辛亥革命，建立民國，一度為台灣人所期待。台灣雖淪為日本殖民地，由日本學習到立憲主義，乃有台灣制憲與自治思想之萌芽。中國對日抗戰勝利後，台灣參與中國制憲，國共內戰，民國遷台，中國立憲主義傳統於是嫁接台灣，台灣則在對日民族解放運動的歷史經驗上，在中國憲法中實現了民主立憲。台灣民主化和中國未來的民主化，都有其各自憲政再造的需求，台灣民主國曾經在十九世紀末領先中國提出立憲主義國家的願景，今天，中華民國在台灣的憲政改革經驗，必然會對中國的制憲發揮重大的參考作用。

**關鍵詞：**立憲主義、制憲、自決、台灣民主國、中華民國、中華人民共和國、舊金山和約

---

\* 本文以原題〈中國制憲與台灣制憲〉宣讀於永久和平發展協會於2019年2月28日假台北市國立台灣大學學農業綜合館農經二教室主辦之「各國制憲運動」學術研討會「外來的憲法」場次，感謝淡江大學公共行政學系副教授陳志璋的評論。

## 壹、前言

立憲主義／憲政主義（constitutionalism）和憲法（constitution），都不是東方專制主義國家原本就有的東西，「憲」或「憲法」在中國古代都只有一般典章法令或風紀的意義，當代意義的「立憲主義」（憲政主義）和「憲法」概念最早起源自羅馬和英國（Charles Howard McIlwain, 1940: 54-55），漢字之用法則源自於日本，日本德意志學學者加藤弘之在 1867 年出版的《近代政體略》一書中，首先以「憲法」翻譯德語 Verfassung，1875 年明治天皇詔敕研議「立憲政體」，1882 年設憲政調察所遣伊藤博文赴歐洲考察各國憲法，1889 年頒布『大日本帝國憲法』（陳新民，2001：5-6）。從此「憲法」即指國家根本大法，而立憲主義或憲政主義，則指在憲法的基本規範上堅信有限政府、權力分立制衡以及天賦人權的價值體系，指導和評價著實證憲法。而只重憲法的形式存在，卻不問其是否合於立憲主義價值的觀點，則稱之為憲典主義（constitutionism）。本文所討論的「制憲」，單指的是基於立憲主義的憲法的制定問題，且容就此合先說明。

傳統封建體制或專制體制轉型為憲政民主體制，需要制定新憲法來總結憲法革命的成果，建立全新的國家制度，與舊時代切割，昭告主權在民的新時代來臨。制憲權的主體既為國民全體，則此際制憲的集體行動，便在表現國民主權者之總意志決意鍛造憲政民主之新共和國的事實。中國清朝的立憲運動、中華民國和中華人民共和國的建國和制憲、台灣民主化過程中的民間制憲運動，皆為因應國家憲政轉型之需要；憲政民主國家之制定新憲法，則與法制的重建、文本的重整有關，如涉及制憲權主體之變動，那更又是新國家獨立的宣告，台灣新憲法運動或當代制憲運動則屬於此種類型，固然係民主轉型國家體制建立（state-building）的未竟之業，但則更多蘊含民族國家建立（nation-building）的性格。然不論如何，正是國家制憲權主體以政治意志和政治力發動憲法革命，與舊體制、舊政治決裂，建立憲政新秩序，使國家進入憲政之治的行動，方有民主轉型的過程，而在此一國家重建的階段，必然存在某些形式上可能與憲政主義和法治主義有

所抵觸的過渡性措施，但只要合乎實質法治國和轉型正義的價值，而且其目的是爲了保護個人尊嚴和平等的自由權利，我們同意轉型憲政主義（transitional constitutionalism）結合革命和憲政在創造憲政新秩序上的作用，而其最爲理想的表現形式，就是制憲（Teitel, 2001: 342-74）。

本文擬先回顧近代台灣立國與中國制憲的歷程，次談台灣制憲與修憲，最後則論述當代中國制憲和台灣制憲倡議兩者的關聯性。我們將在以下的討論中，看到憲政主義曾經如何啓蒙和引領台灣和中國走出傳統政治，進化爲現代國家，而台灣又是如何地利用中國的憲法文本成就自己的憲政主義，第三，在今後，憲政主義又將如何決定台灣與中國的關係。

## 貳、近代台灣立國與中國立憲運動

1889年日本立憲，步入現代國家憲政和行政管理之列，1894年甲午戰爭，一舉擊潰清朝，於『馬關條約』中迫使中國割讓台灣，此舉引發中國和台灣各界震驚和民意反彈，十八省一千名士子由康有爲組織公車上書，主張變法設議郎，（荊知仁，1984：60）台灣仕紳則與清朝政府進步官員合作，謀議自立建國，圖以擺脫『馬關條約』和清朝拘束，向各國爭取支援抗日。台灣仕紳以丘逢甲爲首公推台灣省巡撫唐景崧出任台灣民主國總統領導乙未抗戰，並由台灣民主國建國諸人推舉丘逢甲擇法、美憲政之長起草憲法（丘琮，1998：468；曾建元、楊明勳，2015：76-78）。憲法文本雖焚於戰火，然由台灣民主國台民自立建國之舉和總統、議院分立制衡的憲政設計，已可知當年中國與台灣進步知識分子和開明派官員的理想現代憲政國家圖像，他們深知要贏得國際同情和支持，台灣國家必須要高舉進步價值，實施憲政，服膺國際法秩序。台灣民主國戰敗次年1896年（光緒23年），康有爲代內閣大學士關普通武擬〈請定立憲開國會摺〉奏稿，鼓吹維新變法，是中國朝廷之上第一次廷議「立行憲法，大開國會」（荊知仁，1984：63）。康有爲和他的學生梁啓超等人清楚地知道，中國敗於日本，不是船堅炮利，是憲政和國家的民主治理，這是甲午戰爭的教訓和來自遠方台灣孤臣孽子的吶喊。

慈禧太后發動政變撲滅 1899 年（光緒 26 年）戊戌變法百日維新，抗拒普世價值，敵視立憲主義，無知迷信義和團，招來八國聯軍入侵，不得不面對立憲之朝議與革命風潮，1905 年（光緒 31 年）乃仿效日本設立考察政治館，派遣端方等五大臣出國考察政治，預備九年立憲，而於 1908 年（光緒 34 年）頒布『憲法大綱』二十三條（陳新民，2001：29）。此際中國的海外民主運動，有戊戌變法失敗的康有為、梁啟超為首的保救大清光緒皇帝會君主立憲改良派和孫中山為首的中國革命同盟會革命黨。保皇黨主張君主立憲，1901 年（光緒 27 年），梁啟超在日本橫濱之『清議報』上發表〈盧梭學案〉一文，在介紹瑞士法裔思想家盧梭（Jean-Jacques Rousseau）的社會契約論之餘，明確再就中央與地方關係主張實施聯邦民主制（雷震，2010：74-75）。孫中山在 1905 年（光緒 31 年）同盟會機關報『民報』發刊詞上揭示民族民權民生三民主義的建國理念，次年發布〈同盟會軍政府宣言〉，提出革命方略，主張將革命建國之程序分為三個時期，軍法之治、約法之治和憲法之治，其中軍法之治為期三年，由軍政府督率國民，推翻帝制，已次掃除積弊；第二期為約法之治，為期六年，由軍政府總攬國事，而授權人民從事地方自治；第三期為憲法之治，軍政府還政於民，由憲法上的國家機關，分掌國事（曾建元，2014：270-71）。1906 年（光緒 32 年），同盟會舉行『民報』週年大會，孫中山發表〈三民主義與中國民族之前途〉演說，首次宣示將來中華民國的憲法，將實行行政、立法、司法、考選、糾察五權分立制（邱榮舉，1987：24-25）。而關於地方制度，則有 1905 年（光緒 31 年）馮自由在香港『中國日報』發表〈民生主義與中國政治革命之前途〉一文而於次年轉載於『民報』第 4 號，亦主張實施聯邦政體（雷震，2010：75-76）。

1907 年（光緒 33 年），台灣霧峰林家少主林獻堂遊歷日本，在奈良拜見了梁啟超，申訴台灣人受異族統治的處境，梁啟超坦言，三十年內，中國絕無能力可以救援，台灣人最好取法愛爾蘭在英國治下爭取自治的經驗，「勾結英朝野」，漸得放鬆壓力，繼而獲得參政權，亦即爭取台灣人在日本憲法下的平等國民地位，方能和日本人分庭抗禮（楊碧川，1996：75）。其時日本在台灣的統治日漸穩固，台灣的武裝抗日已進入尾聲，由

新一代擁有現代知識和國際視野的知識份子繼之而起。

清朝以九年預備立憲，革命黨不耐久候，鼓動排滿，清朝新軍受革命黨人滲透，而有 1911 年（宣統 3 年）雙十武昌起義，清廷匆匆依資政院提案頒布『十九信條』，實施君主立憲，惜為時已晚，湖北省率先宣布獨立，成立中華民國鄂軍政府，頒布宋教仁主稿之『中華民國鄂州約法』，繼之各省與西藏、外蒙古亦紛紛獨立，獨立各省中包括廣東省，由副議長丘逢甲主持諮議局會議決議獨立。又如山東省諮議局宣告獨立時，則主張中國應實施聯邦政體，諮議局章程即為山東省憲法，得自由改定之（雷震，2010：76）。憲法之各省都督府代表則集會於漢口，議定『中華民國臨時政府組織大綱』，在十省獨立後即選舉中國革命同盟會總理孫中山為臨時大總統，於 1912 年元旦在南京宣告開國，中國形成南北分裂。

新生的中華民國以授與大總統職位誘使清朝內閣總理大臣袁世凱萌生異志，加以北方清軍叛變擁護共和，袁世凱轉而施壓游說清朝禪位，隆裕皇太后乃率宣統皇帝溥儀下詔退位，「將統治權公諸全國，定為共和立憲國體」，並「由袁世凱以全權組織臨時共和政府與民軍協商統一辦法」，「合滿、漢、蒙、回、藏五族完全領土為一大中華民國」。南北和議成立，臨時參議院通過議會內閣制之『臨時約法』，復選舉袁世凱繼孫中山任臨時大總統（荊知仁，1984：147-68）。

辛亥革命之成功，出於清朝新軍之起義，各省各民族之獨立，人心之向背，以致大清帝國分崩離析，而獨立各省則團結於揭櫫立憲共和建國理念的中華民國旗幟下，並願以優渥條件與清朝談判統一，乃能順利移轉政權，建立民國。南北統一後，第一屆國會成立，選舉袁世凱為大總統，國會下設憲法起草委員會，在北京市天壇祈年殿集會，完成『天壇憲草』，袁世凱對『天壇憲草』限制總統權力感到不滿，與國會多數黨國民黨有所齟齬，便以國民黨人發動二次革命叛變為由，而解除國民黨籍議員資格，從而解散國會，中斷制憲（陳新民，2001：30）。

林獻堂此時再得日本元老大臣坂垣退助之引薦，認識流亡日本的國民黨人戴季陶，戴季陶亦坦然相告，中國因袁世凱竊國帝制自為，革命復起而無暇他顧，滅袁之後，仍須一番整頓，故在十年內無法幫助台灣人，台

灣人要緩和壓力，減輕痛苦，只有結交日本中央權要，獲得日本朝野之同情，以牽制台灣總督府之施策。林獻堂此刻明白中國無力幫助台灣，的確只有愛爾蘭模式差可解救台灣，次年林獻堂遂參加了由坂垣退助領導的同化會，目標在間接牽制統治者（楊碧川，1996：75-76）。

其後民國陷入袁世凱稱帝失敗，軍閥割據爭戰的局面，督軍團團長張勳趁亂擁立愛新覺羅溥儀復辟，不多時為段祺瑞推翻，段祺瑞再造共和，廢棄『臨時約法』和第一屆國會，孫中山不服，乃率第一屆國會議員南下廣州成立非常國會，另建護法軍政府，出任海陸軍大元帥，號召三次革命，是為護法運動。1917年11月，俄羅斯十月革命爆發，推翻了二月革命後建立起來的共和政府，由列寧（Vladimir Lenin）領導建立了全球第一個社會主義國家俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國，而為迎接世界革命的時代來臨，在列寧的主導下，1919年3月，21國代表出席的國際共產主義代表大會在莫斯科克里姆林宮召開，宣告成立第三共產國際，取代1918年因第一次世界大戰而瓦解的第二國際（曾建元，2017：41）。

中國制憲事業備受北洋軍閥的干擾，但在挫折和迂迴前進中，袁世凱和張勳兩度恢復帝制的失敗，說明了憲政和共和的觀念已經逐漸深入人心，因而孫中山方能以護法運動為號召從事三次革命。1919年第一次世界大戰巴黎和平會議中國試圖收回德國在山東利權的外交折衝受挫，引爆了五四學生運動和標榜民主與科學的新文化運動，這顯示了中國的知識和文化界意識到中國國家現代化的最大障礙還是在於民智普遍未開。在尋求中國現代化的進路中，蘇俄和第三國際關於社會主義道路、階級鬥爭和世界革命等等的主張則也引起了中國和東方各民族的關注和興趣，中國共產黨則以國立北京大學師生為中心於1921年7月建黨，1922年7月在『中國共產黨第二次全國代表大會宣言』中主張建立「中華聯邦共和國」，「蒙古、西藏、回疆三部實施自治，成為民主自治邦」；「用自由聯邦制，統一中國本部、蒙古、西藏、回疆，建立中華聯邦共和國。」苦於為其革命事業打開出路的孫中山，於1923年決定和蘇俄合作，邀請共產國際鮑羅廷（Mikhail Markovich Borodin）擔任中國國民黨高級顧問，引進列寧的革命經驗和憲法理論，將國民黨改組為民主集中制黨國體制，修訂三民主義，

建立黨軍國民革命軍，也接納了中國共產黨人以個人身分加入國民黨（曾建元，2017：42-44）。事實上，聯俄容共、扶助工農的政策則形同縱容共產黨利用國民黨發展組織，而這也正是國民黨最終與共產黨決裂的原因。

孫中山從事護法運動的同時，也有民間力量結合部分省分發起聯省自治運動，擬以各省立憲自治作為基礎，逐步推動中國的聯邦民主立憲，1920年11月湖南省長林支宇和湘軍總司令趙恆惕宣布自治制憲，由省政府聘請專家組成起草委員會起草省憲，經湖南省各縣民選代表組成之審查委員會後，送交全省公民總投票進行複決。1921年湖南省就『湖南省憲法草案』舉行公民投票，1922年元旦公布實施《湖南省憲法》，直到1926年湖南省為國民革命軍攻佔而為國民政府廢止。這是中國唯一成功制定完成的省憲法。1921年起尚有浙江、廣東、四川各省起草省憲法、雲南、廣西、貴州、陝西、江西、湖北、福建各省推動制憲自治。浙江、廣東、四川各省憲法草案內容皆模仿《湖南省憲法》，其特點為明訂省民之基本權利與義務，省民有選舉、罷免、創制、複決四權，省長與省議員由省民直選，省議會對省務員有質詢權與不信任權，省長得經公民總投票解散省議會，在省政府與省議會外有省法院和省監政院，是四權分立的結構（雷震，2010：70-74；張學仁、陳寧生主編，2002：122-24）。

廣東省長陳炯明因對於廣東制憲自治和中國聯省自治問題和孫中山有所齟齬，乃發動政變欲推翻孫中山非常大總統，而後孫中山重建護法軍政府，自任海陸軍大元帥，方有改組國民黨與聯俄容共之舉。孫中山接受了陳獨秀領導的共產黨在1923年8月發表的〈第二次對於時局的主張〉，以設立國民會議取代在北京重新召開的第一屆國會作為國家最高權力機關（最高蘇維埃）重建法統。10月10日，北洋政府大總統曹錕依國會在『天壇憲草』基礎上審議通過的文本頒布了『中華民國憲法』，護法運動至此無以為繼，共產黨則於同日發表〈第四次對時局的主張〉，再次號召召開國民會議，制定憲法，爭取建立民主共和國。1924年1月，中國國民黨召開第一次全國代表大會，發表宣言，聲言「推行憲法之先決問題，首在民眾之能擁護憲法與否」，並表示：「國民黨敢鄭重宣言，承認中國以內各民族之自決權，於反對帝國主義及軍閥之革命獲得勝利以後，當組織自由

統一的（各民族自由聯合的）中華民國」，而關於憲政制度，『國民黨一大宣言』則明白主張，將「在間接民權之外，復行直接民權，即為國民者不但有選舉權，且兼有創制、複決、罷官諸權也。民權運動之方式，規定於憲法，以孫先生所創之五權分立為之原則，即立法、司法、行政、考試、監察五權分立是已」，孫中山另則親撰『國民政府建國大綱』，經國民黨一大審議通過，成為國民黨的憲改主張，其大意即以軍政、訓政、憲政三階段之建國程序，由縣、省至全國分層漸進依各縣、各省憲政開始之條件逐步推動地方自治，待全國半數以上省開始實施憲政意義之自治，則開國民大會，決定憲法而頒布之。列寧主義之憲法理論強調人民民主，批判資產階級民主而主張普通選舉制，而更認為應建立一國家最高權力機關作為象徵人民主權行使之機構。孫中山之『國民政府建國大綱』受其影響，而將早年主張之國民總投票（公民投票）轉換成為國民大會之有型組織，而認為所謂之民權獨裁制有國民大會此一政權機關之高權監督，而更優於僅由治權機關單純組成的權力分立制衡制，乃有此語：「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員有選舉權、有罷免權，對於中央法律有創制權、有複決權。」

孫中山於 1925 年 3 月逝世於應北洋政府邀訪北京行程中，4 月，北洋政府臨時執政段祺瑞頒佈『取消法統令』，廢除第一屆國會，設立臨時參政院。國民黨大元帥軍政府於 7 月 1 日改組為國民政府，以汪精衛為主席，1926 年依建國三程序之原則展開北伐，1931 年中原大戰後統一中國，乃召開國民會議制定『訓政時期約法』，由國民黨擔當國家準備立憲監護者之角色，實施以黨領政，而由國民黨全國代表大會代行國民大會職權。1933 年由立法院憲法起草委員會展開憲法草案研擬工作，於 1936 年 5 月公布中央統治權收歸於國民大會的『五五憲草』，進而舉辦制憲國民大會代表選舉，預計 1937 年 11 月舉行的制憲國民大會未料因當年 7 月宣布對日抗戰而告延期。（陳新民，2001：32-36）『五五憲草』對中華民國領土採列舉規定，時台灣為日本殖民地，不屬於中華民國，乃未列在版圖之中。



## 參、台灣制憲與獨立建國意識的形成

台灣於 1895 年起受日本統治，日本雖在本國實施立憲政治，卻未將之延伸至台灣，而以台灣總督統攝台灣地方行政與委任立法大權，對台灣進行殖民高壓統治。1896 年第 63 號法律『應於台灣施行法令相關之法律』實施有別於日本本國的總督專任制，授權台灣總督得於台灣頒布效力等同法律之各種律令，1906 年日本頒布第 31 號法律『關於應該在台灣施行的法令之法律』取代『六三法』，該法規定總督之律令不得牴觸日本法律或『六三法』時代具有法律效力的律令。1921 年再頒布第 3 號法律『關於應該在台灣施行的法令之法律』取代『三一法』，規定日本法律通過天皇敕令在台灣實施，總督律令不得牴觸敕令，再次削減總督之委任立法權。無論如何，日本在台灣實施的仍是總督專制，也並未根本檢討台灣既有的殖民法制（許世楷，2006：220、238-39、270-71）。

台灣人民無力武裝抗日，終究必須接受日本統治之現實。林獻堂在與梁啓超和戴季陶的接觸中，領悟到採行愛爾蘭模式，爭取台灣人與日本人在日本帝國統治下地位平等，是最為可行的抗爭途徑，因而在 1914 年領先加入板垣退助的同化會。1919 年中國的五四運動，也引起日本台灣留學生界的感動，1920 年 1 月，於東京有新民會之成立，並創辦『台灣青年』，探索各種台灣問題，其中，台灣在日本版圖中的地位問題成爲重點，於是形成兩種主張，同化主義主張日本內地憲法效力延伸到台灣，日本人與台灣人一視同仁；自治主義則主張台灣有自身的獨特性，應當實施自治。新民會原先提出『六三法』撤廢之同化主義主張，1920 年 8 月新民會幹事林呈祿在『台灣青年』第 1 卷第 2 號發表〈從地方自治論台灣自治〉一文，提出了台灣全體自治的主張（許世楷，2006：253-60）。1920 年底，林獻堂到日本東京仲裁兩派辯論，林呈祿力主台灣自治，蔡培火則台灣完全自治不切實際，而主張設置台灣民選議會，林獻堂綜合各方意見，得此結論，即爲避免日本政府當局敏感，表面不再提「自治」，而直接主張向日本帝國議會請願設置台灣議會（陳君楷，2006：36-39）。林呈祿於 12 月《台灣青年》第 1 卷第 5 號發表〈六三法問題之歸著點〉一文，可認爲是台灣

人關於台灣法律地位主張的總結，即台灣的漢民族與日本大和民族相異，不可能實施完全相同的制度，因而從實際問題著眼，應針對台灣特殊情況成立特別代議機關，以從事特別立法。事實上，林呈祿和林獻堂等台灣青年領袖心中所期望的，就是台灣自治，但由於台灣總督田健治郎反對立場強硬，為避免政治風險，所以就先主張設置民選之台灣議會，於施行於台灣的特別法律及台灣總督府預算有協贊權。

針對台灣議會請願運動，台灣總督府則於同時發表了〈當局有關台灣議會設置請願運動之談話〉，直指台灣自治將會播下政治紛爭的種子，而使台灣走向獨立的命運，又質疑台灣人一般文化程度不高，無法期待台灣人有政治智識能力以民選產生台灣議會（許世楷，2006：266-75）。田健治郎確實看出台灣自治與愛爾蘭模式的關係，至於台灣人文化不高的看法，或許點出了台灣人近代化程度有待加強的問題，關於這一問題，蔣渭水則向林獻堂提出解決的方法，此即設立台灣文化協會用以有效喚起台灣人的自覺、提高台灣人的政治智識能力，擴大議會請願運動的社會基礎。1921年10月，台灣文協在台北市成立，林獻堂當選總理，蔣渭水則為常務理事（許世楷，2006：278-79）。

由蘇聯和第三國際領導的國際共產主義運動的反殖民主義與反帝國主義主張，不僅吸引著作為次殖民地或半殖民地的中國，更吸引了作為殖民地人民的台灣人的嚮往，蔣渭水不贊同以農工階級的階級鬥爭作為台灣民族解放運動的目標，因為台灣的首要問題在於民族解放，他衷心期待見到的是以農工階級為中心勢力、農工商學各階級聯合的民族解放運動共同戰線，以及各階級利益調和的民眾運動（蔣渭水，2005：237-38、242）。這使他與共產黨的無產階級革命有了距離，而與孫中山的國民革命路線更為親近。

1927年蔣渭水與退出文協的同志籌組台灣自治會，在草擬的綱領中，揭櫫了他關於台灣殖民地政治主張的核心理念：「吾人在台灣政治上主張自治主義」，雖然由於忌憚日本政府彈壓而在『台政革新會政策綱領』及最後的『台灣民眾黨綱』中改口為：「要求民本政治之確立」。在『民眾黨綱大要』中，蔣渭水主張在台灣實施立憲政治，而其基礎則在於制定台灣憲法（黃煌雄，2006：119、123、126、130）。他可以說是主張台

灣制憲的第一人。依其之見，台灣所實施的，當為一現代的立憲主義政體，而應將殖民政府之權力在水平與垂直兩面分開，形成行政、立法、司法三權分立，以及包括台灣全體自治在內的地方分層自治，對於後者，他要求給予台灣各「州、市、街、庄自治機關民選及賦予議決權」。此外他也主張實施耕者有其田，獎勵自作農，消滅大地主；採取社會主義原則，大事業歸公共經營；以及改除社會制度之缺點（蔣渭水，2005：236）。其中台灣憲法和社會主義的提法，引起眾多議論，而可能招致日本政府打壓，乃由彭華英主張，予以刪除（史明，1988：654；林柏維，2007：30）。而蔣渭水的台灣制憲自治主張，可見得乃與中國聯省自治運動的各省制憲自治思潮遙相呼應，並非主張台灣獨立建國。

1927年7月，共產國際執委會第八次擴大全會通過『關於日本問題的提綱』，主張日本殖民地的完全獨立，並指示日本共產黨協助建立台灣民族支部台灣共產黨。1928年4月台灣共產黨在上海法國租界成立，通過黨綱，主張打倒總督專制政治與打倒日本帝國主義、台灣民族獨立、建設台灣共和國、廢除壓制工農的惡法、土地歸於農民、擁護蘇維埃聯邦、擁護中國革命和反對新帝國主義戰爭等等（史明，1988：575-80）。台灣共產黨喊出台灣民族獨立、建設台灣共和國，清楚表達出共產國際對於殖民地和被壓迫民族解放的堅定立場，可謂震古鑠今與驚天動地，至今仍深深影響著台灣人民對於自己政治命運的看法。

1934年9月，林獻堂在台灣民眾黨分裂的重重壓力和考慮下，主動宣佈終止台灣議會設置請願運動，台灣總督中川健藏此時也釋出善意，於1935年實施台灣地方自治，舉行第一屆市會及街、庄協議會議員選舉，次年11月產生第一屆州會議員；1939年11月第二屆市會及街、庄協議會議員改選，次年州會議員改選；1943年第三屆選舉則因太平洋戰爭正酣而停辦（曾建元，2017：58-60；陳翠蓮，2013：183-89）。但無論如何，台灣的地方自治並非全島的完全自治，台灣更被捲入日本的軍國主義暴政之中，東京《台灣青年》發行人兼編輯蔡培火1920年的呼籲和其後台灣文化協會演講中的常見口號：「台灣是台灣人的台灣」（陳翠蓮，2003：152），在這樣的殖民體制下，是不可能實現的。

## 肆、中國憲法在台灣

1945 年 8 月 15 日日本無條件投降，放棄台灣主權，中日戰爭和太平洋戰爭結束。聯合國盟軍統帥道格拉斯·麥克阿瑟（Douglas MacArthur）頒布〈一般命令第 1 號〉（General Order No. 1），命令在中華民國（東三省除外）、台灣和越南北緯 16 度以北地區的日本陸海空軍與輔助部隊向中華民國國民政府軍事委員會委員長蔣中正投降，蔣中正以盟軍中國戰區最高統帥身分指定國民革命軍陸軍總司令何應欽代表聯合國在中華民國首都南京接受日本投降，何應欽再命陳儀於 10 月 25 日來台受降。在未經聯合國認可的情形下，陳儀在形同戰爭過程的軍事接管行動同時，逕自宣布台灣及澎湖列島重入中國版圖，並就任台灣省行政長官（薛化元，2004：18-19；薛化元、戴寶村、周美里，2005：147-49；曾建元，2006：56-57、61）。

中華民國在台灣設立特別省制，由行政長官獨攬台灣軍政經貿大權。這實際上是依照 8 月 19 日中華民國與美國軍事參謀聯合會議擬定而由中國戰區參謀長阿爾伯特·科蒂·魏德邁（Albert Coady Wedemeyer）和最高統帥蔣中正批准的『佔領台灣計畫』（*Occupation of Taiwan*）所規劃成立的軍政府，中華民國國民政府則依此陸續頒布了『收復臺灣計畫要點』、『臺灣省收復計畫大綱』、『臺灣省佔領計畫』（蘇瑤崇，2016：93-94）。日治時代台灣設置民選議會實施地方自治憲政的理想，雖一時未能實現，而尚可期待於中國制憲。

1946 年 1 月，台灣省行政長官公署頒布訓令，宣布溯自 1945 年 10 月 25 日恢復台灣人民中華民國國籍，美國對中華民國此舉並未完全同意，乃向中華民國提出異議（薛化元，2004：19；薛化元、戴寶村、周美里，2005：148-49；曾建元，2006：62）。

因抗戰而中斷的中國制憲重啓，國民政府接受共產黨的提議，召開政治協商會議檢討『五五憲草』，張君勱經國共兩黨共舉，主稿『政協憲草』，弱化國民大會之權力，強化五權分立制衡之作用。由於國民政府與共產黨互不信任，軍事衝突加劇，共產黨最終決心退出制憲。制憲國大於 1946 年 11 月 15 日正式召開，台灣則有台灣省參議會和各相關協會依『國民大會代

表立法院立法委員選舉補充條例』補選出李萬居等 17 名制憲國大代表出席（曾建元，2006：61）。國民黨爲避免一黨制憲之罵名，僅由蔣中正主導刪去民族自治區和地方涉外經濟事權條文，對『政協憲草』大致照章全收，此即現行『中華民國憲法』本文，而於 1947 年元旦公佈，預計 12 月 25 日實施，結束訓政，開始行憲，而依此次第辦理第一屆國大代表和立法委員之多黨自由選舉。

1947 年 2 月 28 日，台北爆發二二八事件，台灣省二二八事件處理委員會成立，協助台灣省行政長官公署處理危機。省二二八處委會於 3 月 7 日通過『處理大綱』，可以說是台灣人由台灣議會設置請願運動到地方自治運動以至台灣光復關於台灣自治的完整表達，當中主張制定省自治法，以實現『國民政府建國大綱』之理想，縣市長與縣市參議會於 6 月全面實施民選自治，台灣省行政長官公署由省處委會政務局改組爲省政府，撤銷專賣、貿易等局、宣傳委員會和警總、進用台灣人擔任省行政長官公署處長三分之二以上、各地警政首長、地方法院院長及首席檢察署、司法人員半數以上，以及陸海空軍駐軍，並要求落實人身安全保障和新聞自由等等。這些主張都無一不是符合於保障省縣自治、中央地方均權和基本人權的《中華民國憲法》的規定者，而只是要求提前實施。行政長官陳儀則仍報請國民政府派軍來台鎮壓，裁贓省處委會要求爲叛亂，恣行政治報復（陳翠蓮，2013：283-94）。台灣清鄉事平之後，中國內戰全面蔓延，7 月國民政府宣布動員戡亂，在此一艱難局面中，11 月 21 日至 23 日，台灣省各縣市與中國大陸各省同步舉行第一屆國民大會代表選舉，選出連震東、吳三連、余登發等 19 席國代（國民大會秘書處編，1961）。12 月中華民國正式行憲，1948 年 1 月 21 日 23 日，台灣省與中國大陸各省市同步舉行第一屆立法院立法委員選舉，選出劉明朝、黃國書等 8 席立委。

因內戰戰事不利，1948 年 4 月第一屆國民大會乃又制定『動員戡亂時期臨時條款』，凍結『憲法』本文多處條文效力，以利授權總統頒布緊急處分，國家進入緊急狀態。在遼瀋、平津、徐蚌三大戰役後，總統蔣中正下野，由副總統李宗仁繼任，展開和談。1949 年 4 月，和談破裂，中國共產黨發動渡江戰役，5 月，台灣省政府主席兼警備總司令陳誠宣布台灣戒

嚴。1949 年 10 月 1 日，中國共產黨於北平市舉行中華人民共和國開國大典，中國人民解放軍席捲全中國，終於迫使中華民國撤出中國大陸，中華民國政府於 1949 年 12 月由行政院長閻錫山率領自四川省成都市遷移台灣台北市（林桶法，2009：190-94），展開了此後長達四十年在台灣白色恐怖統治。

中華人民共和國爲了完全繼承中華民國，只有徹底消滅退守台灣的前朝。1949 年 10 月底，甫拿下福建省廈門市的解放軍，竟不意在金門古寧頭大戰中遭到湯恩伯、胡璉等國軍殘部之反擊痛殲而重挫其銳氣（林桶法，2009：65-66）。古寧頭大捷穩住了台灣海峽的局面和台灣的民心士氣，隨後才有中華民國政府的遷台、兩岸的分治。但台灣海峽依舊風雲詭譎，因解放軍隨時可能渡海再犯。

1950 年 3 月 1 日，蔣中正在台灣回任中華民國總統，重建中央政府，6 月 25 日韓戰爆發，朝鮮民主主義人民共和國朝鮮人民軍侵入大韓民國，解放軍向福建集結，美國總統杜魯門（Harry S. Truman）爲防止共產主義勢力同時入侵韓、台，導致東亞全面赤化，於 6 月 27 日發表〈韓戰宣言〉（Korean War Statement），聲明基於台灣主權未定論，宣布台灣海峽中立化（Neutralization of the Straits of Formosa），而在此一國際法基礎上，以國軍不得對中國大陸進行海空軍軍事行動爲條件，派遣駐防菲律賓的第七艦隊協防台灣海峽，杜魯門堅信此舉不會違反『聯合國憲章』（*United Nations Charter*）內政不干涉原則，因爲「台灣未來的地位，必須等待太平洋地區安全恢復，以及對日本的和約成立，或經過聯合國討論後，再作決定。」（李明，2007：68）

蔣中正總統原擬自金門與馬祖撤防，以集中兵力保衛台灣，7 月底盟軍統帥麥克阿瑟訪台，明言國軍對於金門應絲毫不放棄，8 月初，蔣中正回心轉意，決心防衛金門（林桶法，2009：66-69），而第七艦隊的巡防，雖保衛了台灣不致受到解放軍的侵略，也限制了國軍反攻大陸的可能性，從此兩岸分治狀態乃告固定。

1951 年 9 月，聯合國在美國舊金山針對與日本停戰與善後事宜召開和平會議，美國主張由中華民國代表中國，已經承認中華人民共和國的英國

則主張中國由中華人民共和國代表，英、美兩國最後妥協，不邀請海峽任一方代表中國與會。共有 48 國與日本簽訂『舊金山和約』（*Peace Treaty of San Francisco*），該約第 2 條 b 項規定：「日本放棄對台灣及澎湖群島的一切權利、權利根據及要求」，卻未明確規定台灣主權的移轉對象。『舊金山和約』簽訂次年，日本就涉及台灣之事項單獨與中華民國在台北簽訂『中日和平條約』，日本堅持第 2 條關於台灣主權之條文與『舊金山和約』第 2 條內容相同，因而聲明「日本國業已放棄對於台灣、澎湖以及南沙群島及西沙群島的一切權利、權利根據與要求」，而拒絕表明台灣主權的轉移對象。原本期待要在『舊金山和約』和『中日和約』解決的台灣主權移轉問題，非但未能解決，還讓台灣主權未定論的國際法上爭議延伸到『中日和約』簽訂之後（李明，2007：75-76）。但無論如何，台灣主權未定論在相當的一段歷史時期裡，為台灣提供了美國軍事介入保護而免於中華人民共和國入侵的國際法理。

在國民黨威權統治台灣期間，有國立台灣大學政治學系教授彭明敏與其法律學系學生謝聰敏、政治學系學生魏廷朝 1964 年 9 月企圖發表〈台灣自救運動宣言〉的行動和前立委雷震在追隨者傅正協助下 1972 年〈救亡圖存獻議〉的寫作，兩者皆主張台灣制憲建立新國家（曾建元，2014a：134）。彭明敏等人主張推翻蔣政權，即中華民國；雷震則上書蔣中正等五位黨國領袖，建議蔣中正變更國號為中華台灣民主國，而以新國家的身分重返國際社會。彭明敏和雷震的制憲主張，都是建議以憲法革命的方式展開，超越中華民國既有體制。在他們所處的時代，是難以想像中華民國的民主化，以及中華民國會容許以修憲方式來變更國號。

1988 年 1 月蔣經國總統逝世，副總統李登輝繼位。民主進步黨籍立法委員吳淑珍是第一位在國會明確提出台灣獨立與制憲主張者。吳淑珍提出「四新創局」的主張，在「新人民」方面，她主張確立台灣人民主權，並建立「由下而上」的權力產生方式，即總統直接民選與國會全面改選；在「新憲法」方面，吳淑珍主張廢止『臨時條款』，並將新憲法交由人民複決或由全面改選後的國會進行修憲；「新國家」即主張台灣獨立；「新政體」即主張依台灣現實需要建立憲政正常體制、將台灣地方行政區域重劃

爲一國五省。吳淑珍的質詢，事實上是對於國民黨擬以修訂『臨時條款』的方式充實中央民意代表機構的做法提出警告，但制定新憲法主張的提出，則預告了台灣憲法時刻的即將到來。

當年 4 月 16 日，民進黨在高雄市召開第二屆全國黨代表大會臨時會，討論如何因應蔣後權力變局，新潮流系提案將『一一〇二決議文』之「人民有主張台灣獨立的自由」主張列入黨綱，最後大會於隔日通過陳水扁所提修正案，是爲『四一七主權獨立決議文』（高雄決議文）。該決議文表示：「台灣依 1951 年舊金山『對日和約』及 1952 年台北『中日和約』之規定，都未以和約決定戰後主權之歸屬，故其主權並未屬於任何一個國家，當然亦獨立於北京『中華人民共和國』之外。台灣未來是否應該維持獨立之國際地位，或與中共結合成爲中國之一部份，應由台灣人民公決。」「本黨重申：台灣國際主權獨立，不屬於以北京爲首都之『中華人民共和國』。任何台灣國際地位之變更，必經全體台灣住民自決同意。」「如果國共片面和談；如果國民黨出賣台灣人民之利益；如果中共統一台灣；如果國民黨不實行真正的民主憲政，則本黨主張台灣應該獨立」。

8 月，第十五屆世界台灣同鄉會獲准在台北舉行，大會最後通過六項政治決議，強調「人人有主張台灣獨立的自由」，並提出在台灣「建立新國會、新政府、新國家」的主張，10 月，立委黃煌雄提出質詢，主張區別文化中國與政治中國概念，中華民國與中華人民共和國均爲具有政治與法律主權之政治中國，而爲符合中華民國之實際，應由全體國民重定以台澎金馬爲主權轄區之新憲法。11 月 16 日，台灣政治受難者聯誼會總會發起台灣新國家和平改造運動，由會長黃華擔任總幹事，巡迴全國宣揚台獨建國理念。

儘管吳淑珍與黃煌雄均先後主張制定新憲法，但引爆制憲議題的，則是 12 月領導新國家運動的台灣政治受難者聯誼會總會總幹事鄭南榕在其所發行的『自由時代』系列週刊『發揚時代』第 254 期上刊登由台灣獨立建國聯盟總本部主席許世楷所起草的『台灣共和國憲法草案』，鄭南榕旋即遭國民黨政府以叛亂罪移送法辦。鄭南榕案則刺激著台獨新憲法運動的發展，1989 年 2 月，全國無黨籍公職人員聯誼會國代吳豐山等四人提出『中



華民國基本法草案』，4月7日，鄭南榕拒捕自焚，震驚全國，16日，黃煌雄在立法院主張制定中華民國第二共和憲法，8月，世台會第十六屆年會在高雄召開，台灣建國委員會委員長張燦鏐由自由時代週刊社應時出版發行『建設東方瑞士—台灣建國藍圖』一書，內附李憲榮為台灣建國委員會憲法小組起草的『台灣民主共和國憲法草案』。本次大會主題為「建設新台灣」，並有「台灣新憲法」一專題，民進黨立委盧修一側身其中主張經過運動、籌備、制憲國民會議及公民複決四個階段達成台獨目標，姚嘉文則主張「制定新憲法、建立新國家」的必要性，11月6日，增額立委、省市議員和縣市長三項公職人員選舉前夕，前台灣省議員林義雄返台發表『台灣共和國基本法草案』，稍後，以「新憲法、新國家、新國號、新國會、新政府」為競選主題訴求而由新潮流系為主組成的新國家運動連線，亦公布姚嘉文參與起草的『台灣共和國憲法草案』。整個1989年，台灣可說是沉浸在新憲法運動的熱潮裡(黃煌雄, 1995: 84-85; 曾建元, 2014a: 135-37)。

由蘇聯和東歐各個共產國家捲起的第三波民主化高潮，雖然於1989年6月在中華人民共和國因北京天安門運動受到軍事鎮壓而遭到重挫，卻對1990年中華民國第一屆國民大會選舉第八任總統和修正『動員戡亂時期臨時條款』的議程，藉由野百合學生運動所反映的時代波動，而造成了巨大的衝擊。在台灣民意的聲援下，被國民黨傳統勢力懷疑對黨國有忠誠問題的台灣人李登輝高票當選總統，『臨時條款』的修正被擋下，李登輝承諾廢除『臨時條款』，召開國是會議，研議修憲。在此同時，民進黨則在黃信介的領導下，責成政策研究中心主任黃煌雄主持制憲研議工作，先在黨內完成『民主大憲章』，突出總統民選的主張和台灣新國家的內涵。李登輝在國是會議後於國民黨內命副總統李元簇召集憲政改革策劃小組研擬修憲草案，交付第一屆國民大會審議，1991年5月公布實施，終結動員戡亂，民進黨則由黃煌雄受命執行『台灣憲法草案』之研議和台灣人民制憲會議之召集，1991年底第二屆國民大會代表在台灣全面改選，國民黨贏得絕對優勢，亦象徵台灣人民這一有別於大中國的國民制憲權主體，接納以『中華民國憲法』及其『增修條文』作為台灣實施憲政之憲法文本。1992年12月第二屆立法委員在台灣全面改選，1993年2月，李登輝經立法院同意任

命連戰出任行政院長，其後再歷經修憲，1996 年台灣實施首屆總統民選，李登輝、連戰當選正副總統，年底與民進黨合作召開國家發展會議，推動 1997 年第四次修憲，建構半總統制憲政體制，凍結台灣省自治，進一步使中華民國憲政體制適應台灣國家治理的需要。民進黨籍第三屆國大代表首度參與修憲表決，寓意接受『中華民國憲法』及其『增修條文』為台灣憲法（曾建元，2014a：138-47）。

1999 年 5 月民進黨八屆二次全代會通過『台灣前途決議文』，第 1 點主張：「台灣是一主權獨立國家，任何有關獨立現狀的更動，必須經由台灣全體住民以公民投票的方式決定」，說明中更指出：「台灣是一主權獨立國家，其主權領域僅及於台澎金馬與其附屬島嶼，以及符合國際法規定之領海與鄰接水域。台灣，固然依目前憲法稱為中華民國，但與中華人民共和國互不隸屬，任何有關獨立現狀的更動，都必須經由臺灣全體住民以公民投票的方式決定。」民進黨以決議文確認接受『中華民國憲法』及其體制，聲明台灣與中華人民共和國互不隸屬，更把台灣主權獨立由只能藉由台灣人民全體公投建立台灣共和國的此一途徑，改變認定為台灣現狀，『中華民國憲法』及其『增修條文』從中國憲法，在台灣人民的民主實踐中，則蛻變為台灣憲法，而兼有著中國性與台灣性的二元背反特色，而可在憲政主義的價值共識基礎之上，開拓出「一個憲法，各自表述」的空間。（曾建元，2006a：58）

2000 年民進黨首度贏得中華民國總統大選和執政權，陳水扁代表民進黨贏得第十任總統選舉，實現了中華民國歷史上的首度政權和平轉移，他在總統就職演說〈台灣站起來－迎接向上提升的新時代〉中宣示了民進黨政府對於台灣主權相關政治議題的處理原則「四不一沒有」，即在中華人民共和國願意放棄武力犯台的前提下，不宣佈獨立、不更改國號、不推動兩國論入憲、不推動改變現狀的統獨公投，以及沒有廢除『國家統一綱領』與總統府國家統一委員會的問題（曾建元，2002：169）。在 2008 年陳水扁卸任總統前，游錫堃領導民進黨第十二屆第二次全國黨員代表大會通過『正常國家決議文』，批判『中華民國憲法』現行半總統制架構，是導致民選政府無法正常運作而造成「憲政體制不正常」現象的原因，並體認到

「中華民國」國號在中華人民共和國主張一個中國原則並在國際間普遍代表中國的情況之下，很難在國際社會使用，因而主張「台灣正名，制定新憲法」（曾建元，2014a：154-55）。

## 伍、中國制憲和台灣

1949年渡江戰役後，中國共產黨迅速控制中國大陸地區，並得到許多政黨與政治力量的投靠。共產黨抵制了制憲國民大會，對『中華民國憲法』採取全面否定的態度，爲了建立自身的統治正當性，於1949年6月15日發起並召集其他八大民主黨派共同參與新政治協商會議籌備會議，決定建立中華人民共和國，並制定共同綱領，9月21日，中國人民政治協商會議在北平召開，9月29日通過『中華人民共和國中國人民政治協商會議共同綱領』作爲新中國1954年制定『中華人民共和國憲法』前的臨時憲法。在二二八反抗後流亡中國大陸的台灣人，於1948年組成的台灣民主自治同盟，以謝雪紅爲主席，則象徵台灣人民參與了新中國的制憲與開國（李福鐘，2018：83-85）。

但歷史的發展出現了辯證的現象，基於憲政主義的『中華民國憲法』，在台灣成爲台灣人反對國民黨政府威權統治的正當性理由，最後台灣在這一部憲法及憲政主義的導引下，憑藉人民主權的政治力，增修『中華民國憲法』，邁向民主憲政，台灣人民以共同行使有效的自決方式，在中華民國的有效統治之下，使台灣成爲一個以「中華民國」爲國名的自由民主的主權獨立國家（陳隆志，1999：62-64），治癒了台灣在第二次世界大戰後的國際法上主權歸屬的瑕疵。而另一方面，中國共產黨在統治中華人民共和國期間以無產階級專政爲名實施黨國極權體制，無產階級中國文化大革命和北京之春民主運動之後於1982年制定的現行憲法，奠基在以中國共產黨的領導爲核心的四項憲法基本原則之上（中國人民大學法律系國家法教研室編，1988：103），更淪爲一公然挑戰民主和人權普世價值的統治工具。

而就在中華人民共和國第五屆全國人民代表大會第五次會議於12月通過新憲法的前夕，中華人民共和國建國後第一位公費留學北美洲的加拿大

麥吉爾大學 (McGill University) 醫學博士王炳章 11 月在美國發起中國之春民主運動，在『中國之春』創刊號上發表〈告海內外同胞書〉一文，拉開了當代海外中國民主運動的序幕。1983 年 5 月王炳章在『中國之春』第 3 期社論中倡議「徹底變革中國社會制度，實現民主、法治、自由、人權」，並提出五項政治主張：一、廢除一黨專制；二、政黨、政府、軍隊、司法分離；三、立法、司法、行政三權分立；四、各級民意代表及各級行政首腦應由人民直接選舉產生；五、實行聯邦制。制定新憲法，解決祖國統一、香港及少數民族問題。王炳章在基本的政治價值上完全站在共產黨黨國的對立面，而且直接挑戰民主集中制黨國體制和中央集權體制。他主張制定新憲法，也期待新憲法能解決祖國統一，亦即兩岸統一的問題。惟他並未對於新憲法如何訂定和兩岸如何統一的問題做出明確的主張。當年 12 月底，中國之春民主運動更名為中國民主團結聯盟（秦晉，2012：28-31）。

1989 年 6 月 4 日，共產黨動用解放軍鎮壓北京天安門廣場因紀念前共產黨總書記胡耀邦而聚集形成的學生運動，進而對黨內外異議者全面展開清洗，同情學運的總書記趙紫陽遭到罷黜（王丹，2012：278-311），幕僚紛紛出逃。中國社會科學院政治學研究所所長嚴家其流亡法國巴黎，8 月當選民主中國陣線主席。1990 年元旦，嚴家其在台灣《中國時報》和香港《明報》同日發表專文〈展望九十年代中國〉，主張中華人民共和國未來應借鑒蘇聯和東歐社會主義黨國體制民主轉型經驗走向共和，而建議應先由全國人大修憲刪除四大基本原則，進而由朝野共同籌組憲法起草委員會，研議制憲或修憲（嚴家其，1992：82-84），最後以民主制和聯邦制建立中華民國與中華人民共和國之後的第三共和中華聯邦共和國（嚴家其，1992a：159-64）。

1992 年，嚴家其出版了《聯邦中國構想》一書，主張在保持台灣、香港、澳門和大陸各個地區獨特性的基礎上，透過和平協商的方式建立一個聯邦制的憲政中國。而這一聯邦制其實是一種雙軌並行的聯邦制，香港、澳門、台灣是聯邦中國的三個鬆散成員邦，地位類似邦聯的成員國，而中國大陸地區則可選擇在既有省市區級行政區的基礎上成立 30 成員邦，或是以經濟區或民族與地理的原則劃分成 11 個或 6 個成員邦，依經濟區者，可

劃爲：（1）兩廣福建經濟區，包括海南省，做爲出口經濟導向區；（2）長江三角洲經濟區，包括上海、江蘇、浙江等地區；（3）東北經濟區，包括吉林、遼寧、黑龍江與內蒙古部分地區；（4）渤海區，由河北、天津、山東等組成；（5）黃河中游區，由陝西、山西、河南與內蒙古部分地區組成；（6）長江中游區，由湖南、湖北、江西、安徽組成；（7）黃河上游區，由甘肅、青海、寧夏組成；（8）長江上游區，包括雲南、貴州、四川；（9）西藏區；（10）新疆區；（11）北京特區。依民族與地理區，則可劃成：（1）西域成員邦，包括維吾爾族的聚居區；（2）西藏成員邦，包括藏族聚居區；（3）回夏成員邦，寧夏回族聚居區；（4）內蒙古成員邦，內蒙古蒙古族聚居區；（5）廣西成員邦，廣西壯族聚居區；（6）漢族成員邦，漢族聚居區。聯邦議會分爲兩院，第一院以每邦人口多寡的比例分配議員名額，第二院不論每邦人口多少，選出相同數額的議員。第一院人數控制在 500 人左右，第二院議員人數控制在 150 人以下。聯邦中國司法體系有四個法域和兩套法院系統。四個法域即大陸、香港、澳門、台灣。在不同法域內有不同的司法體系，大陸、香港、澳門、台灣各有最終審權。但在中國大陸將有兩套不同的法院系統，一套是聯邦法院系統；另一套是成員邦法院系統（齊光裕，2016：19-22）。

1994 年 1 月，嚴家其在美國二十一世紀中國基金會的支持下，主持了主要由翁松燃、張鑫、劉凱申、嚴家其、張偉國爲成員的小組起草『中華聯邦共和國憲法（建議性草案）』，當中以自治邦的地位賦予了內蒙古、台灣、西藏、新疆、寧夏和廣西，自治邦有非軍事性協定的外交權，而只有台灣可擁有軍隊。依嚴家其等人的構想，中華聯邦共和國憲法最後則交由制憲會議批准通過（楊建利，2001）。至於制憲會議如何組成，『中華聯邦共和國憲法（建議性草案）』裡並未規定，有待制憲過程的具體商議。嚴家其等主張兩層次的制憲談判，第一是由海峽兩岸之間政府對政府談判和平統一模式的擬定；第二層次則由北京政府和達賴喇嘛以及西藏、新疆、內蒙古等地區代表之間的協商，由這兩層次的談判確立聯邦制架構，成立制憲籌備委員會，草擬多種模式的憲法草案，確定制憲會議議員產生辦法，選舉制憲會議議員，召集制憲會議批准制憲（張偉國，1995）。

中國民主運動中的民國憲政復興運動，以中國民主黨的徐文立和中國民主正義黨的王炳章為代表。徐文立在 1997 年 11 月公開倡議第三共和理論，以辛亥革命後建立的中華民國為第一共和，1946 年制憲後為第二共和，徐文立根本否定了中華人民共和國的正當性和合法性，因而主張通過中國民主黨組黨運動推動中國大陸民主化、建立第三共和（孔識仁，2009：2-3）王炳章在海外響應組黨運動，而於 1998 年初參與創建了中國民主正義黨，並在年中參與中國民主黨海外黨部的籌組，11 月，中國民主黨遭到撲滅，徐文立等全國各地黨人再度入獄。2001 年 10 月，由流亡美國的民間學者辛灝年（高爾品）創辦的中國現代史研究所在美國創辦《黃花崗》雜誌，試圖從解構中國近代史來否定中華人民共和國和重新肯定中華民國，王炳章在該刊 2002 年第 2 期發表了 2000 年 3 月寫就的〈重建中華民國〉一文，主張中國民運應回歸到中華民國的憲政傳統，直接沿用中華民國國號和『中華民國憲法』，只需針對中國大陸現實的發展需要在做制度上的設計調整就好（王炳章，2002：117-18）。2002 年徐文立流亡美國，2007 年在美國重建中國民主黨，則明確揭示重建中華民國的目標（孔識仁，2009：3-4）。不過徐文立在 2019 年又有了思想上的轉變，現則主張在中華民國的基礎上建立中華聯邦共和國（徐文立，2019）。

2008 年，中國社會科學院哲學研究所研究員張博樹出版了《中國憲政改革可行性研究報告》一書，對中國的制憲問題作了詳細的論證，和這本書中，他繼承而發揮了嚴家其關於中國第三共和的主張，張博樹所稱的第一共和是中華民國，第二共和是展開民主轉型的中華人民共和國，他不贊同回歸 1946 年『中華民國憲法』，因為台灣修憲的經驗已經指出了這一部憲法在制度設計上的缺陷（張博樹，2015：39-43）。張博樹主張由共產黨啓動黨內民主化和黨政分離，同時就六四事件和法輪功進行平反，展開轉型正義工程，進而可由全國人民代表大會召集或授權各黨派共同召集制憲會議，制定中華人民共和國第五部憲法，再在中國大陸實施聯邦共和制已有實質進展的情況下，由兩岸政府締結中華大共和協定，先以邦聯建立政治聯合，再視政治統合情形過渡到聯邦制或類似嚴家其的雙軌聯邦共和制中華第三共和國，或者在邦聯階段直接召集各黨派組成制憲會議進行中華

第三共和國的制憲，憲法須經兩岸立法機關批准始生效。張博樹堅持兩岸的統一必須在尊重中華民國體制的前提下，由兩岸政府以對等政治實體的身份展開對話，而如果台灣人民經過全民投票修改或重新制定憲法，乃至宣佈建立獨立的台灣共和國，轉型中的中國大陸應該理解並尊重台灣人民的選擇。在這種情況下兩岸建立的邦聯關係，將是國際法意義上的主權國家之間的邦聯關係。兩岸間建立邦聯委員會，在保留各自主權的情況下讓渡出某些權力委託邦聯委員會執行（張博樹，2008：33-41）。

2008年在中國大陸尚有由劉曉波領銜，而由張祖樺起草的『零八憲章』的連署運動，『零八憲章』並非以憲法文本形式呈現，而是提出關於修改『中華人民共和國憲法』的主張，形式上雖為修憲，在基本價值和體制設計上完全與民主集中制黨國體制決裂，因而為實質的制憲。『零八憲章』有十九項憲改主張，分別是：修改憲法、分權制衡、立法民主、司法獨立、公器公用、人權保障、公職選舉、城鄉平等、結社自由、集會自由、言論自由、宗教自由、公民教育、財產保護、財稅改革、社會保障、環境保護、聯邦共和、轉型正義，其中關於兩岸關係，『零八憲章』主張在自由民主的前提下，兩岸通過平等談判與合作互動的方式尋求海峽兩岸和解方案。

中國大陸民主運動所提出的制憲主張，都必然會處理到兩岸關係，這是因為中華人民共和國向來以中華民族主義和反台灣獨立作為其政權的正當性基礎，因此對岸的憲法論述不可能迴避台灣的主題，但與共產黨不同的，是他們的統一方案都需要通過與台灣政府的對等談判來完成，也不預設兩岸統一的必然性，兩岸統一談判的開啓，是建立在對岸是一個憲政民主國家或是已經開始民主轉型進程的國家的前提上，換言之，如果中國大陸不存在憲政民主的國家，兩岸並無統一的條件。

台灣當代的制憲主張，已與台灣民主轉型的實際需要脫鉤，因為台灣已是一個自由民主國家，但憲法文本仍是使用基於1946年『中華民國憲法』本文而經過修憲程序制定之外加文本，2007年民進黨通過的『正常國家決議文』如此說明台灣制憲的理由：「從『命運共同體』的台灣認同感出發，深化民主價值，強化台灣意識，並體認『中華民國』這個國號已很難在國際社會使用，因此應以『台灣』的名義申請加入聯合國、世界衛生組織等

國際組織，且早日完成台灣正名，制定新憲法，在適當時機舉行公民投票，以彰顯台灣為主權獨立的國家」，所以從功能的優先性來看，台灣制憲的目的，是為了正名，避免中華民國與中華人民共和國國號混淆，同時也為了擺脫中國主權對台灣的國際參與所造成的桎梏，使台灣有機會經由制憲的集體行動，向國際社會表達對於作為主權國家地位的強烈渴望。而從轉型憲政主義的比較經驗來看，通過人民作為國家主權者和制憲權主體共同創造憲法時刻的政治力作用，容納政治共同體成員參與建構新的憲政主義體制與憲法秩序，乃是有助於政治共同體意識的凝聚和國家競爭力的提升的，而只要還是在形成憲法共識的過程中，憲法文本的過渡性還是可以接受的，只要政治行動是指向未來一個完整的憲政體制和憲法文本（Teitel, 2001：346-52）。畢竟『中華民國憲法』本文並不是針對台灣治理的需要而制定者，在『中華民國憲法』本文的架構下，台灣原本的地位是省，省的根本大法是省自治法，現行的憲法秩序是以大中國的架構套在台灣，又為了保有憲法本文的形式，只好以附加文本的形式來進行修憲，導致憲法文本的閱讀和憲法內容的認識，都因此而增加困擾，與台灣限地或與兩岸分治之限時考量無關的修憲，無法在『增修條文』中單獨處理者，乃必須直接修改本文，如此，則又更增添憲法文本認識上的困擾，可以說是一種削足適履的作法。台灣的民主轉型欠缺全盤的國家規劃以及以制憲展現的台灣新憲法秩序的宣告，遺留著不合時宜的大中國憲法架構，乃有其格於兩岸關係穩定性、避免中華民族主義遭受操弄而破壞台灣民主化努力的政治考慮，但保留與中國歷史文化乃至政治法律上的特殊關係，是不是只有增修條文的憲法文本形式可採？

## 陸、結語

台灣的憲政建構與憲政發展，應當基於自身國家治理的需要，而且只有台灣憲政國家的善治，才能向中國人民證明憲政與中華文化可以相容並存而不相衝突，憲政才是中華民族偉大復興和文明崛起的正確道路。台灣主權獨立和憲政體制重建，與中國的憲政民主化完全可以脫鉤思考，兩岸



百年不同的國家發展路徑，在客觀上形成不同制度設計的土壤，哪怕是對台灣有領土野心的中國共產黨，也不能不承認兩制台灣方案存在的必要性。然而，不容否認的是，台灣的制憲運動，仍然脫離不了制憲者對於台灣作為一個主權獨立國家的想像和追求，這是在憲政與善治的實際需要之外，基於台灣公民民族主義憲政主義國家建構此一價值信念而在形而上的國家符號象徵意義的實現。一旦中國走向民主化，與台灣有共同的立國精神和價值共識，在台灣的憲法秩序之外，基於台灣人民的主權和自決權，與中國大陸再建立共同的國家屋頂，或許還能為台灣人民向東亞大陸開拓更寬廣的生存發展空間，而在此同時，台灣的制憲與建國或許也能獲得文明的民主中國人民的祝福和尊重而水到渠成。但如果當前的中國不存在與台灣政治統合的條件，我們則只有自求多福，為台灣的長治久安打造最好的憲法秩序。而中國的制憲史也啓示著今後中國民主化的路徑，通過各省獨立和制憲自治，也可能是一條可行的方向，如是，則台灣的獨立和制憲，非但不會與中國的民主化相剋，還可能是最好的歷史經驗和政治上的動力。

## 參考文獻

- 王丹，2012。《中華人民共和國史十五講》。台北：聯經出版。
- 王炳章，2002。〈重建中華民國〉《黃花崗雜誌》2 期 ([https://projects.zo.uni-heidelberg.de/archive2/DACHS\\_Leiden/archive/leiden/topical/banned/20050321/www.huanghuagang.org/issue02/big5/8\\_2.html](https://projects.zo.uni-heidelberg.de/archive2/DACHS_Leiden/archive/leiden/topical/banned/20050321/www.huanghuagang.org/issue02/big5/8_2.html)) (2019/7/18)。紐約。
- 中國人民大學法律系國家法教研室 (編)，1988。《中國憲法教程》。北京：中國人民大學出版社。
- 孔識仁，2009。〈論“第三共和”的正當性及其前景〉《動盪年代中的政治學：理論與實踐》2009 台灣政治學會年會暨學術研討會。新竹：玄奘大學公共事務管理學系。11 月 21-22 日。
- 立法院秘書處編，1948。《行憲第一屆立法委員錄》。中國南京：立法院秘書處。
- 史明，1988。《台灣人四百年史》。台北：自由時代週刊社。
- 丘琮，1998。〈倉海先生丘公逢甲年譜〉收於《丘逢甲遺作》。台北：世界河南堂丘氏文獻社。
- 李明，2007。〈韓戰期間的美國對華政策〉《國際關係學報》23 期、頁 57-90。
- 李福鐘，2018。《世紀中國革命——中華人民共和國史》。台北：三民。
- 林柏維，2007。《狂飆的年代：近代台灣社會菁英群像》。中和：秀威資訊。
- 林桶法，2009。《1949 大撤退》。台北：聯經出版。
- 徐文立，2019。〈《中華聯邦共和國》宣言 (第二稿)〉《中國禁聞網》3 月 16 日 (<http://duping.net/XHC/show.php?bbs=11&post=1416622>) (2019/7/18)。
- 邱榮舉，1987。《孫中山憲政思想之研究——析論其對中央政制之設計》博士論文。台北：國立台灣大學政治學研究所。
- 荊知仁，1984。《中國立憲史》。台北：聯經出版。
- 國民大會秘書處編，1961。《第一屆國民大會代表名錄》。台北：國民大會秘書處。
- 陳君楷，2006。《狂飆的年代——1920 年代台灣的政治、社會與文化運動》。台北：日創社。
- 陳翠蓮，2003。〈抵抗與屈從之外：以日治時期自治主義路線為主的探討〉《政治科學論叢》18 期，頁 141-70。
- 陳翠蓮，2013。《百年追求：臺灣民主運動的故事》卷一，《自治的夢想》。新店：衛城出版。
- 陳新民，2001。《中華民國憲法釋論》。台北：自版。
- 陳隆志，1999。《當代國際法引論》。台北：元照。

- 黃煌雄，1995。《戰略——台灣向前行》。台北：前衛。
- 黃煌雄，2006。《蔣渭水傳——台灣的孫中山》。台北：時報文化。
- 許世楷（李明峻、賴郁君譯），2006。《日本統治下的台灣》。台北：玉山社。
- 曾建元，2002。《一九九〇年代台灣憲政改革之研究——民族主義與民主轉型的觀點》  
博士論文。台北：國立台灣大學國家發展研究所。
- 曾建元，2006。〈國民主權與國家認同〉《中華人文社會學報》4期，頁44-76。
- 曾建元，2006a。〈一個憲法，各自表述——臺灣憲法秩序中的「一個中國」架構〉  
《萬竅——中華通識教育學刊》4期，頁47-63。
- 曾建元，2014。〈中國民主轉型途徑：再思孫中山建國程序論〉《中國史研究》90  
輯，頁269-89。
- 曾建元，2014a。〈台灣制憲運動的回顧與展望——以民主進步黨為中心〉《法制史  
研究》25期，頁131-61。
- 曾建元，2017。〈十月、五四、二二八——回望共產主義一百年〉收於孟浪（編）《致  
命的列寧》頁41-77。香港：溯源書社。
- 曾建元、楊明勳，2015。〈丘逢甲的憲政思想與建國事功〉《台灣國際法季刊》12  
卷2期，頁71-100。
- 雷震，2010。《中華民國制憲史——制憲的歷史軌跡（1912-1945）》。板橋：財團  
法人自由思想學術基金會。
- 齊光裕，2016。〈孫中山聯邦觀點與兩岸發展〉《發展與前瞻學報》14期，頁1-23。
- 秦晉，2012。《求索與守望——中國民運江湖回望錄》。台北：新銳文創。
- 楊碧川，1996。《日據時代台灣人反抗史》。板橋：稻鄉出版社。
- 楊建利，2001。《楊建利文集·博訊博客》。紐約：博訊新聞網。
- 張偉國，1995。〈描繪中國憲政的藍圖——記“未來中國國家結構與憲政體制學術研  
討會”〉《北京之春》5期（<http://www.beijingspring.com/bj2/1995/280/2003130150221.htm>）（2019/4/10）。
- 張博樹，2008。《中國憲政改革可行性研究報告》。香港：晨鐘書局。
- 張博樹，2015。《改變中國——六四以來的中國政治思潮》。香港：溯源書社。
- 張學仁、陳寧生主編，2002。《二十世紀之中國憲政》。武漢：武漢大學出版社。
- 薛化元，2004。〈台灣國家定位的歷史演變〉收於陳儀深、薛化元、李明峻、胡慶  
山《台灣國家定位的歷史與理論》頁15-42。台北：玉山社。
- 薛化元、戴寶村、周美里，2005。《台灣，不是中國的——台灣國民的歷史》。淡水：  
財團法人群策會，2005年12月。
- 蔣渭水，2005。《蔣渭水全集增訂版》（上）。台北：海峽學術出版社。
- 嚴家其，1992。〈展望九十年代中國〉《第三共和：未來中國的選擇》。River Edge：

八方文化企業公司。

嚴家其，1992a。〈中國的前途在於建立「第三共和」〉《第三共和：未來中國的選擇》。River Edge：八方文化企業公司。

蘇瑤崇，2016。〈論戰後（1945-1967）中美共同軍事佔領台灣的事實與問題〉《台灣史研究》23 卷 3 期，頁 85-124。

McIlwain, Charles Howard. 1940. *Constitutionalism: Ancient and Modern*. Ithaca: Cornell University Press.

Teitel, Ruti G.（璐蒂·泰鐸，鄭純宜譯），2001。《變遷中的正義》。台北：商周。

# Constitutional Making in Taiwan and China: Dialectic of Enlightenment and History

Chien-yuan Tseng

*Visiting Scholar, Department of Communication, National Chung Cheng  
University, Minhsiung, Chiayi, TAIWAN*

## Abstract

Although Taiwan became a Japanese colony, Taiwanese learned constitutionalism from Japan and germinate the thoughts of Taiwan's constitutionalism and autonomy. After China's victory in the War of Resistance Against Japan, Taiwan participated in China's constitution-making. During to the civil war between the Kuomintang and the Communist Party, the Republic of China moved to Taiwan, and the Chinese constitutional tradition was grafted to Taiwan. In its historical experience of the national liberation movement against Japan, Taiwan realized democracy and constitutionalism which was stipulated in the Chinese Constitution. Taiwan's democratization and China's future democratization need to be reengineered again based on their constitutions respectively. In fact, before China's constitution-making, the Republic of Formosa had already proposed the vision of building a constitutionalist country in the late 19th century. Today, the experience of the Republic of China's constitutional reform on Taiwan will inevitably play a major role in leading China's constitution-making.

**Keywords:** constitutionalism, constitutional making, self-determination, Republic of Formosa, Republic of China, People's Republic of China, *Treaty of Peace with Japan*

