

II 憲法基本原則

在進入憲法條文的探討之前，一定要將憲法的基本原則找出來。憲法的基本原則，可說是每一部憲法的導論，也是制憲時的前提與憲法同一性的識別特徵。憲法的基本原則能貫穿每一部憲法前後，找到憲法提綱挈領的識別特徵，也是制憲時的正當性基礎。我們也可以說，憲法的基本原則，是一種制憲時的政治基本決定，由制憲者加以實定化、規範化，放在憲法中（Hesse, 1995: Rn. 114 ff.; Katz, 2005: Rn. 131 ff.; Maurer, 2005: § 6 Rn. 5 ff.）。這些制憲時正當性的政治基本決定，是不容懷疑的憲法基本決定。如制憲者已將正當性的基本決定確立，則全國不論是任何人，均需加以遵守。如果變更這些憲法的基本原則，便是憲法體制外的「革命」或「政變」（吳庚，2003：35-38）。

問題是，我國憲法的基本原則為何？目前，至少可由憲法第1條及其他條文得知，將我國憲法的基本原則及國家目標條款整合，建構我國憲法的基本價值決定，大致可歸納如下：

1. 民主共和國（憲法第1條）
2. 法治國（憲法第1條的民治，並與憲法第23條聯結）
3. 社會國（憲法第1條的民享，並與憲法基本國策聯結）
4. 多元文化國（憲法增修條文第10條第11項的國家目標條款）

其中，將多元文化國列為憲法基本原則，主要源自於台灣社會的對立，或許我們沒有外國的宗教問題，但是，台灣社會確有深層的包袱：族群衝突。事實上，族群衝突的問題往往也只有在選舉時刻才會被喚醒。因為藍綠一直以來存在著對立，所以，在選舉的過程中，不斷透過操弄族群與統獨的關聯，進一步造成台灣的族群對立與衝突。可是，如果政黨的目的都在全民，他們就會找到最大公約數，那就是遵守憲法的規範，尤其是憲法的多元文化國原則。久而久之，憲法作為全民共識將獲得實踐，憲法也不再淪為政治宣傳的口號。

§1 民主共和國

壹、民主與共和概述

憲法第1條開宗明義地規定：「中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之『民主共和國』。」民主共和國，包含了民主與共和兩項基本要素。因此，民主共和國的概念與內涵，也要由此出發探討。

民主（die Demokratie），是一種國家形式與生活形式。作為國家形式，民主確定了國家權力的主體及其行使方式。作為生活形式，民主則涉及在國家與社會的領域內，共同生活的種類與方式（許育典，2003c：32）。在憲法中，所探討的是作為國家形式的民主；就此而言，民主可以被理解為「人民統治」（die Volksherrschaft），也就是所謂的國民主權，這也是我國憲法第2條的規定內涵。因此，民主所描述的，是一種國家統治形式，這種形式是就人民的立場來看，並且由人民自己或其代表來行使。然而，這樣的表達仍然不夠充分。事實上，存在著非常多的民主概念，也從沒有一個普遍通用的民主概念，可以輕而易舉地被提出或適用（Münch, 2000: Rn. 119）。毋寧是說，民主要視時間、地點及以此限定的情況，而以不同的方式體現出來。在學術的討論中，民主也端視其在哲學、歷史、政治學或法學的考量觀點下，而以不同的方式被探討。當然，我們所針對的是：憲法中的民主具體型塑（Maurer, 2005: § 7 Rn. 1）。

至於共和（die Republik），則也與民主的發展直接相關；但共和並非涉及國家權力及其運作，而是涉及國家的代表及其領導人。然而，由於民主與共和仍然存在著歷史上的事實關聯，所以在國家形式的概念釐清上，也將兩者放在一起比較分析（Maurer, 2005: § 7 Rn. 2）。

貳、國家形式的發展

雖然在下述的說明中，同時還涉及現行憲法中民主與共和的意義與型塑，但簡短地表達不同國家形式的模式，應該仍是適當的。即使不論在過去與現在，這些模式都很少純粹而澈底地被實現，但最少仍建立了一個明確的分類方式（Maurer, 2005: § 7 Rn. 3）。

一、傳統的類型

關於國家統治的適當組織問題，不僅在發展與實現適當形式的國家實務上討論，而且向來也集中在國家學與國家哲學方面加以討論。在這種情況下，不僅牽涉到事實與法律關係的描述，也會涉及理想國家形式的探討。國家形式的傳統類型化，主要有以下兩方面：

(一)依據亞里斯多德學說的三分法

一個迄今仍持續產生影響的區分方式，可以溯源到希臘哲學家亞里斯多德（Aristoteles）的學說。亞里斯多德依據國家權力擁有者的數量，將國家的形式區分為三種：1. 君主政體（die Monarchie）：一人統治；2. 貴族統治（die Aristokratie）：一小群人統治，也就是菁英統治；3. 民主制度（die Demokratie）：由全體國民統治。當時，亞里斯多德認為，當統治階級所謀求的不再是公共利益，而是自己的個人利益時，前述的三種國家形式，就會異化為三種變體。也就是說，君主政體會變為專制政治（die Despotie），貴族統治會變成寡頭政治（die Oligarchie），而民主制度則會變為暴民政治（die Ochlokratie）。這個對照已經顯示：對亞里斯多德而言，國家形式類型所涉及的，不僅是依照國家權力擁有者的數量來劃分，而且參與統治的人數及其目的，也會在實際政治上產生影響。整體而言，在君主政體中，國家權力的運作是由上而下；而在民主制度，則是由下而上。此外，從人民的角度來看，君主政體是一個「他治」的統治秩序，而民主制度是一個「自治」的統治秩序（Maurer, 2005: § 7 Rn. 4 f.）。

(二)依據馬基里維利學說的二分法

義大利政治家兼國家思想家馬基里維利（Macchiavelli）提出的二分法，與亞里斯多德的三分法相對立。在他的著作「君主論」裡，將國家形式區分為專制與共和。事實上，君主政體意謂著專制；但相對於君主政體的專制，共和卻不能簡單地等同於民主與貴族統治，而應該理解為：一個以所有人民共同福利為依歸的共和國。就此而言，當馬基里維利談論專制時，他所想到的，是在他那個時代進行絕對統治的王侯，也就是掌握國家權力且專橫獨斷統治的君主。他將絕對統治的諸侯國與共和國相對照。在

共和國，重要的並非是一個諸侯的意志，而是共同體（*res publica*），也就是國體（*das Staatswesen*）本身以及共同的福利（Maurer, 2005: § 7 Rn. 6）。

二、現在的類型

傳統類型化的區分方式過於粗略，不論在過去與現在，都只能有條件地掌握變動而多樣的國家與政治關係。因而在學說上，為了因應國家形式的多樣化，其他的區分方式已經逐漸成形。整理歸納如下（Maurer, 2005: § 7 Rn. 7）：

（一）君主專制與君主立憲

在君主專制政體中，君主不受法的拘束；而在君主立憲政體中，透過基本權與人民代表的參與權限，君主會受到法的拘束。

（二）直接民主與間接民主

在直接民主制中，人民自己對自己的事務作決定；而在間接民主制中，人民則選出代表，來對這些事務作決定（法治斌、董保城，2006：12）。

（三）內閣制與總統制

在內閣制中，內閣是由國會選出來的，並且依附於國會而存在；而在總統制中，政府首長是被人民選出來作總統的。原則上對於國會，他是獨立而自主的（李惠宗，2006：425-430；陳慈陽，2005：681-698）。

（四）多黨國家與一黨國家

在多黨制國家中，存在著多個互相競爭的政黨；而在單一政黨國家，只有一個政黨。而且這個單一政黨，通常作為一人或一黨專制的基礎。

從以上的這些區分方式，可以顯示出：不同國家形式的要素，相互間都可以被聯結起來，而且事實上也是被聯結起來的。整體而言，對這些聯結的認識也早已存在。近代國家由於權力分立的原因，國家形式的多樣要素也在憲法中交錯聯結，而大多優先採取所謂的「混合憲法」（*die gemischte Verfassung*）模式（Maurer, 2005: § 7 Rn. 8）。

參、民主的概念與內涵

一、民主的概念

民主的概念，可以溯源至古希臘時期，城邦公共事務要由公民全體組成的會議來決定，而不是交由獨裁者或菁英階層獨斷。最具代表性的例子就是雅典，故後世論及民主時，直接聯想到的就是雅典的公共生活。當然，雅典式的民主與現代民主不能劃上等號，還需要近代啓蒙思想家的理論創見，例如：盧梭（Jean Jacques Rousseau）、洛克（John Locke）等人提出的社會契約論，以及各國長期以來的摸索與試驗，例如英法兩國在試行民主時所付出的血腥代價，才逐漸型塑出現代民主的面貌（陳慈陽，2005：163-164）。

有關民主與共和的概念釐清，尤其是針對在當代出現的君主、民主與共和的國家形式而言，從以下二個意義層次的區別，可以獲得非常清楚的概念：首先，君主國與共和國的概念，涉及誰是「國家元首」的問題，也就是說，元首是君主為君主國，元首是總統則為共和國；其次，民主則是涉及，誰是「國家權力擁有者」的問題。因此，民主概念的核心問題，在於確認「誰是國家權力的擁有者」，並可因此作出基本的政治決定。在這個問題上，民主的概念才具體產生出來。也就是說，當人民是國家權力的主體時，這種國體才是民主的。在這樣的適用與理解之下，就可以不顧及國家元首是否是一個共和國總統，還是一個君主國的君主。因此，民主與君主的概念可能發生重疊。舉例而言，英國是一個君主政體，因為其國家元首是世襲的；然而，她同時也是一個民主政體，因為其國家權力是由人民來決定，並由議會來行使（Maurer, 2005: § 7 Rn. 10-11）。

相反地，有一些共和國，國家的權力並非以人民為基礎，因此這些共和國並非民主政體。許多在非洲、亞洲以及南美洲的軍事獨裁政權，或者是被政黨高層或黨主席所統治的一黨專政國家，都是如此。即使這些國家擺出民主的外表，甚至也擁有一個國會時，她們仍只是所謂的「假象民主」（Schein-Demokratie），而不是真正的民主（Echte Demokratie）（Maurer, 2005: § 7 Rn. 12）。

整體而言，民主原則涉及政府的統治形式，決定一個國家的政體。如