

政治制度轉型對憲法體制的影響：以烏克蘭為個案的探討

Igor Piliaiev 教授 基輔法律大學（烏克蘭國家科學院）¹

魏百谷 副教授 政治大學俄羅斯研究所

壹、前言

2014 年開始的烏克蘭危機導致俄羅斯吞併克里米亞以及頓巴斯地區的武裝衝突，同時亦導致全歐洲地區的地緣政治與安全的變化。此外，烏克蘭危機引起專家學者對此東歐面積最大國家的歷史之興趣，與此同時，引發探究此危機的近期因素、國家憲法過程及其現代發展進程的動機。

烏克蘭憲法權利研究最基本的文獻來源為烏克蘭最高拉達於 1996 年 6 月 28 日通過的烏克蘭憲法。其他憲法權利文獻來源分別是國家主權宣言、國家制度主要問題相關的法案、全國公投（尤其是 1991 年 8 月 24 日的烏克蘭宣布獨立法令，以及 1991 年 12 月 1 日通過的全國公投）、權利宣言（包括於 1991 年 11 月 1 日最高拉達通過的烏克蘭民族權利宣言）以及烏克蘭憲法法院所通過的決議。

如此，我們必須分析的不只是憲法以及基本法案的詞語變化，更重要的是分析法案修訂的過程，了解修訂時，是否發生憲法法律上的衝突，同時，亦必須釐清制定、通過、遵循以及修訂憲法的相關機關，其在政治轉型的情況下，是否相互呼應。

綜上所述，本文首先簡略分析烏克蘭憲法過程的歷史，從國家獨立時期開始至現在。接續，嘗試探討參與憲法過程的組織。最後，本研究試圖分析當代烏克蘭憲法制度的主要問題，尤其是在烏克蘭政治轉型時期的憲法體制。

¹ 謹此，作者由衷感謝臺灣獎助金計畫（Taiwan Fellowship Program）提供的支持與協助。

貳、烏克蘭憲法的變遷歷程

當代烏克蘭的憲法變遷，可分為四個階段：第一、1990 至 1996 年，烏克蘭宣布獨立之後制定憲法以及通過憲法的階段；第二、1996 至 2004 年實行憲法的階段；第三、2005 至 2013 年，修訂和補充憲法憲法改革的階段，此段時期亦涵蓋 2007 至 2009 年憲法危機；第四、2014 年至今階段，烏克蘭親歐盟示威運動對憲法過程所產生的影響。每個階段皆有其特徵。

（一）1990 至 1991 年

烏克蘭爭取國家主權的過程，受限於中央政府的危機及其分裂，中央政權因改革派與保守派的鬥爭而衰弱，改革派偏向進一步政治改革以及市場改革，而保守派則希望保存之前的共產制度。1990 年 7 月 16 日烏克蘭最高拉達通過烏克蘭國家主權宣言。1991 年 8 月 24 日最高拉達通過宣布獨立法令，此法令也在全國公投被通過。此法令明訂，烏克蘭為主權國家。1978 年的烏克蘭蘇維埃社會主義共和國憲法改稱為烏克蘭國家憲法，並排除序言以及一些項目，並增加兩個項目，即克里米亞自治共和國以及烏克蘭總統兩個項目（Мироненко, O.M., 2008）。

（二）1992 至 1996 年的憲法危機

1992 年 1 月，著名烏克蘭政治人物、法學家 Leonid Uzkov 所領導的工作團隊，著手制訂一部烏克蘭的新憲法。雖然召集烏克蘭的憲法學者與政治領袖，舉行多次的會議，然而，因為烏克蘭總統與最高拉達之間的持續衝突等因素，導致新憲法的修訂，延展數年。烏克蘭最高拉達於 1992 年 6 月 3 日雖通過烏克蘭憲法法院的法案，但是自 1992 年至 1996 年，因為憲法法院的多位法官的任命案，未能獲得最高拉達的同意，因此憲法法院並未實際運作。

（三）1996 年烏克蘭憲法

1996 年 3 月 12 日由憲法委員會討論並送交最高拉達審查。當時憲法委員會的兩位成員，分別是當時的總統 Kuchma 與最高拉達的主席 Moroz，兩位雖然對新的憲法法案持不同的看法，不過，兩人均主張，應加速通過烏克蘭的國家基本法。1996 年 4 月 4 日，十個議會黨團組成跨黨團議員工作委員會，進行憲法的編制。此委員會包括烏克蘭共產黨議員以及烏克蘭社會黨的最高拉達議員。

當年6月26日，由總統 Kuchma 召開的烏克蘭國家安全委員會提出，若再推遲新憲法的通過，則社會經濟的危機會更加險峻。當天烏克蘭總統下令，1996年9月25日進行全國公投。1996年6月28日上午，最高拉達連續24個小時的馬拉松會議之後，通過新的憲法。當天烏克蘭總統 Kuchma 與最高拉達主席 Moroz 簽署「有關通過烏克蘭憲法及其實施」法案。此法案規定，1978年的憲法與其相關修訂與補充法案失效，並規定1995年的憲法合約也失效。有趣的發展是1996年7月1日，總統 Kuchma 宣布之前於6月26日有關憲法須經由全國公投通過的法令，立即失效。

(四) 2000年有關修訂憲法的公投

1999年8月總統 Kuchma 在總統大選前提議，必須進行全國公投，讓人民決定是否需要修訂憲法 (Ядуча В., Строкань С., 2000)。2000年4月16日，全國修憲公投的四項議題，分別是，第一、是否組成兩院制議會；第二、若議員在一個月之內，未能組成有效的多數，或是三個月之內，未能通過國家預算，總統是否有權利解散議會；第三、是否要減少議員的人數，由450席降至300席；第四、是否要免除議員的不可豁免權。全國公投結果顯示，烏克蘭公民同意上述的措施，80%參與投票者，支持前述四個議題。修訂憲法主要方向是給予總統更多權力，與此同時，削弱議員的權力。

(五) 2004至2009年的憲法改革

2004年總統大選所造成的橘色革命，正是烏克蘭憲法歷程的第三階段。因應橘色革命之後的局勢變化，2004年12月8日最高拉達在臨時全體大會決議修訂烏克蘭憲法問題，402個議員支持相關的議案，諸如，「修訂烏克蘭憲法法案」、以及「有關修訂烏克蘭憲法以及改善地區自治權機關系統法案」等。

(六) 2010年中止2004年啟動的憲法改革

地區政黨主席 Viktor Yanukovich 於2010年2月25日贏得總統大選，2010年4月2日簽署法令，免職由前總統任命組成的國家憲法委員會。新任總統主張擴大自身的權力，類似於前任總統 Kuchma 的舉措。Yanukovich 試圖全面掌控國家政權。2010年中旬，252個地區政黨及其聯盟黨員的議員，要求烏克蘭憲法法院中止憲法改革。2010年9月30日，烏克蘭憲法法院決議，2004年12月8日最高拉達所通過的「2222次有關修訂烏克蘭憲法

法案」，該法案通過的程序，違反相關法律的規定。基於此決議，2010年9月30日烏克蘭憲法法院宣布2004年的憲法無效（此憲法生效於2005年至2010年期間）。

(七) 2014年回歸2004年編制的憲法

2014年2月21日烏克蘭最高拉達投票決定，是否要回歸2004年版本的憲法。投票的結果，共有386位議員支持此一決議，超過憲法規定的300票的門檻。照烏克蘭憲法第94條（1996年6月28日版），如果總統在15天之內，未提出再次審查之異議，就視為總統已支持該法案，總統則須簽署並公布。然而，最高拉達主席Aleksandr Turchinov並未等到15天，就簽署法案，並於2月23日宣布回歸2004年版本的憲法。

參、憲法修訂的相關議案

(一) 去中央化的提案

新任憲法委員會提議修訂現行憲法關於中央與地方的條文，而於2015年7月2日，烏克蘭總統Poroshenko將此法案交給議會審查，法案擬修訂烏克蘭憲法，擴展地區自治機關的權利，並施行烏克蘭新的地區政權的組成體系。此外，並規定頓涅茨克州與盧甘思科州的自治，得由特殊法案規範。2015年7月16日，該法案交給烏克蘭憲法法院審查，且於7月31日憲法法院通過，並認為該修訂案，符合憲法之相關規定。隨後，該提案亦於2015年8月31日獲得議會265票支持。

(二) 有關司法制度的修訂

2015年憲法法院的司法工作小組，擬修訂憲法有關訴訟程序的條文，修訂下列五項內容，分別為(1)免除最高拉達任命法官的權力；(2)取消新任法官試用；(3)不再因「違背誓言」，就予以法官免職；(4)改革監督局，加強其獨立性；(5)重組最高司法委員會，此機關負責裁定法官與檢察官的紀律責任等相關問題，此機關隨後改稱為最高審判委員會。

2015年11月25日，總統將此法案交給議會審查。隨後於2016年6月2日由烏克蘭憲法法院通過，最後由最高拉達通過此「有關修訂憲法關於司法相關的條例法案」。

(三) 關於對外政策的相關規定

2019年2月7日，烏克蘭最高拉達通過由總統提出的「有關修訂憲法烏克蘭全權加入歐盟與北約國家政策相關條例法案」。支持此法案的共有334名議員，此法案規定烏克蘭

採取不可回歸的原則，全權加入歐盟與北約。與此同時，憲法卻不規範，外國武裝團體可使用烏克蘭現有軍事基地的相關規定。2019年2月19日烏克蘭總統 Petr Poroshenko 簽署「有關修訂憲法烏克蘭全權加入歐盟與北約國家政策相關條例法案」。2月20日憲法法案在「烏克蘭之音」議會期刊刊登，相隔一天，亦即2月21日生效。

在我們看來，未進行全國公投，此種憲法規定國家有關加入北約的政策，顯示出某些憲法上的衝突。首先是，1991年12月1日，全國公投結果顯示，烏克蘭公民基於1990年7月16日烏克蘭國家主權宣言，投票支持烏克蘭宣布獨立的法案。此法案規定，「當施行烏克蘭國家主權宣言，烏克蘭蘇維埃社會主義共和國最高拉達隆重宣布烏克蘭獨立並提出組成自治的烏克蘭國家」。在此宣言中，「烏克蘭蘇維埃社會主義共和國隆重宣布國家未來將成為中立的國家，不會參與軍事聯盟，並且秉持非核武裝的原則：不接受、不生產、不購買核武器」。基於這些原則，烏克蘭公民於1991年12月1日投票支持獨立。宣言目前也為現行的、國家基礎的法案。如此，違反1991年12月1日全國公投所通過的宣言條例，必須再度提交給全體國民議決。尤其在近期由社團 Rating、民主主動基金會、基輔國際社會學院以及 Razumkov 中心等組織，所進行的民調結果顯示，烏克蘭大多數公民（不包含克里米亞以及一些頓涅茨克州與盧甘斯克州地區的公民）不支持烏克蘭加入北約。另外，值得一提的是，最近兩年烏克蘭人民支持國家加入北約（且加入歐盟）的比例下降。烏克蘭政治精英對此問題亦持不同的看法。2019年2月登記總統大選的六位候選人，包含1994至1998年間以及2006至2007年間，擔任最高拉達主席職位的 Oleksandr Moroz，以及2014年4月至10月擔任第一位頓涅茨克州州長 Sergey Taruta，此六位候選人在其競選綱領特別指出，烏克蘭的目標應堅持中立，不加入任何聯盟，以便於保障烏克蘭和平與領土完整。

再者，烏克蘭憲法第5條亦規定，「認定與修訂烏克蘭憲法制度的權利，根本歸於人民，並不可由國家、其相關機關或長官奪取」。其次是，烏克蘭的對外政策應基於烏克蘭憲法第18條的規定，「烏克蘭對外政策應以保障國家利益與安全為基礎，基於公認原則和國際法，與國際社會成員保持和平與互利合作關係」。此一條文在於憲法第一章的「通則」裡，即為憲法制度的基礎。照烏克蘭憲法第156條，憲法第一章修訂應「由總統提出的全國公投決定」。

肆、挑戰憲法原則與價值：烏克蘭現況

從國家發展來看，憲法規定條例與其施行方式的確存在著差異，導致憲法規定的權利與自由並未全面實行。在此條件下，我們同意烏克蘭學者 Aleksandr Radchenko 的主張，認為烏克蘭國家政治制度，表面上是民主的機關，但實際上，卻充滿後威權，非民主社會的威權內容。烏克蘭的民主化指標，排名第 84 位，介於玻利維亞與洪都拉斯之間。史丹福大學教授，同時身兼 Journal of Democracy 主編的 Larry Diamond 認為，烏克蘭後革命的當代政治經濟體系，是任人唯親的資本主義，烏克蘭最大的問題則為，缺乏全心忠於社會福利發展的領導階層。

進行憲法改革時，所應秉持的原則，就是當通過新的法案時，不可侵犯已被憲法所保障的人權與自由，此一原則，亦特別被規定在烏克蘭憲法第 22 條。不過，烏克蘭的法律學者 Yuri Shemshuchenko 與 Volodimir Tertishnik 指出，不幸的是，我們多次見證忽略此一原則，傷害人權以及國家權威。然而，此一問題更深、更基本的根源，亦即「憲法過程與社會文明，選擇協調的問題」。據烏克蘭歷史學者 Oleksandr Galenko 的看法，烏克蘭歷史是由多數不同文化傳統的成分所組成。此種多元文化以及不同的價值觀遺產，導致國家目前在尋找國家建設的長期穩定，且協商一致的過程中，面臨諸多挑戰，同時也影響憲法過程，導致其曲折的路徑，以及缺少逐步發展的憲法法律邏輯。

烏克蘭正在歷經親歐盟的示威運動、俄羅斯吞併克里米亞以及頓巴斯地區爆發武裝衝突等事件，烏克蘭在國家建設的過程中，有兩股不同的驅動力量，一股力量是，遵循歐洲自由主義價值與民主規則，建設國家；而另一股力量則是，國家建設必須基於烏克蘭民族主義，高舉民族至上，使人權屈服於民族主義的原則。根據加拿大學者 Will Kymlicka 的看法，民主健康與穩定發展的基礎在於，公民如何評估互相競爭的國家、地區、民族與宗教認同，以及公民是否有足夠寬容與其不同的人共同生活工作。從這一點來看，我們擔憂當代烏克蘭出現一些「新的」社會政治習俗，這些傳統未由憲法規定，相反地，違反現行烏克蘭憲法的精神。舉例來說，由政治精英、憲法監督機關、申訴專員、執法部門以及一部分公民所達成的共識，將在某些條件下，暫停使用任何俄語的文化產品。此規定於 2018 下半年，由利沃夫州、日托米爾州、捷爾諾波爾州、伊万諾-弗蘭克夫斯克州以及沃倫州的

議會宣布。這些規定的確違反現行烏克蘭憲法的第 10 條之規定，第 10 條規定在烏克蘭「保障俄羅斯族與其他少數民族的自由發展與應用母語的權利」。規定也違反憲法第 24 條有關禁止任何民族或語言的歧視。與此同時，據 2019 年 2 月的資料，此規定宣布之後，保障憲法施行的烏克蘭總統或其他正式機關與官員，均未採取任何法律所規定的舉措，撤銷這些違反憲法規定的決議，尤其這些決議，不但違反人權與自由的基本原則，同時也明顯違反維護少數民族權利的規定。

除了違反憲法之外，此一規定且違反烏克蘭在國際法律法定的義務，包含歐洲人權公約第 14 條以及公約第 12 條的第 1 項，國際公民政治權條約之第 26 和 27 條，保護少數民族框架公約之第 4 條，歐洲區域或少數民族語言憲章之第 7 條第 2 項，烏克蘭與歐盟聯盟協議之第 4 條第 2 項以及烏克蘭現行刑法第 161 條。依照現行刑法的規定，可處刑責（官員可處刑期最高為五年的徒刑）。

與此同時，2017 年 12 月由社團 Rating 進行的民調結果顯示，47% 受訪者在家溝通使用烏克蘭語，29% 用烏克蘭語和俄語，24% 則以俄語為主，另有 1% 使用其他語言。由此可見，俄語是烏克蘭一半人口使用的溝通語言。此一點亦被基輔國際社會學學院院長 Vladimir Paniotto 教授承認，據該名教授的看法，1991 年烏克蘭人口有一半為俄語使用者，當時我們給受訪者選擇烏克蘭文或俄文問卷，有 55% 受訪者選擇俄文問卷，而現在選俄文問卷的則有 47%。我們必須提出，民調不包含克里米亞人口。該教授又指出，國家最大的問題在於，如何對待以俄語為母語的烏克蘭公民，另據 Paniotto 教授的分析結果顯示，東部地區在未來 15 至 20 年之內，在語言方面不會發生很大的變化。也意味著我們採取甚麼措施，那個地區的人口大眾不會一下子就開始使用烏克蘭語，我們必須接受，我們國家人口一部分是以俄語為母語的烏克蘭人。

在烏克蘭獨立的初期，英國學者 Andrew Willson 提請注意烏克蘭國家存在著「烏克蘭語和俄語之間的異化」的風險。近年來，在烏克蘭東部發生混合武裝衝突，以及該國極端右翼國家激進勢力興起的背景下，這種風險成為烏克蘭作為民主國家發展的真正威脅。

最近由烏克蘭國家科學院社會學研究所進行的全烏克蘭社會學研究已經公布，偏向歐洲發展進程的支持者對民族語言因素的依賴性尚未揭示。正如該研究報告的作者所稱，問題不在於語言方面，而是烏克蘭公民的價值取向。另外，美國烏克蘭問題特別代表 Kurt

Walker 警告說，烏克蘭已經成為一個極端民族主義少數派獲得了很大影響力的國家。烏克蘭政黨在集會上積極利用激進分子，以捍衛政黨的利益。烏克蘭具有影響力的報紙 Vesti 靠組織成員的交叉調查指出，最大的政治力量擁有完整的青年部隊。與此同時，烏克蘭憲法第 37 條的第 2 項規定，直接禁止政黨和公共組織，擁有準軍事團體。

正如烏克蘭 Kennan 研究所的研究項目負責人指出，2008 至 2018 年間，基輔-莫希拉學院的哲學教授 Mikhail Minakov 指出，在示威運動發生之後，一種巨大的罪惡，就是民族主義傾向的加強和激進化，以及部落（或新的網絡網絡）與民族主義的直接行動團體融合。此外，Minakov 又指出了政治進程中一些積極和有影響力的主題，其違反憲法思想和行為的危險症狀。Minakov 提出，某些勢力試圖在烏克蘭建立意識形態壟斷的時代生活，而這正是極端保守的壟斷。雖然有些團體熱衷此道。然而不幸的是，一些政治力量將其用於達成自己的政治目的。此舉違反了烏克蘭憲法第 15 條的規定，該條文明訂烏克蘭的公共生活基於政治、經濟和意識形態多樣性的原則。國家不承認任何意識形態是強制性的。再者，這種壟斷對烏克蘭的歐洲一體化，構成了巨大威脅。Minakov 甚至警告，烏克蘭有淪為「巴爾幹化」的威脅，而不是政府所宣稱的「歐洲化」。

伍、結論

從 1990 年 7 月 16 日烏克蘭國家主權宣言通過算起，已歷經 29 年，藉由對憲法過程的分析，使我們能夠瞭解這一進程的某些特徵問題。其中一些是典型的後共產主義國家，經歷了激進的社會經濟改革和政治變革。有些則具有烏克蘭的特徵，譬如，制憲過程中，主要主體關係的對抗性質；公民投票成為影響政治反對派的工具，而不是實行直接民主的真正手段，儘管憲法第 5 條定，人民是主權，同時亦是烏克蘭唯一的權力來源。人民直接或通過公共當局和地方當局行使權力，即人民在憲法中直接行使權力是優先的，並進一步規定，「權利確定和改變烏克蘭的憲法制度，完全屬於人民，不能被國家或其機構或官員奪取」。

此外，尚有多項特徵，諸如，看重政治權宜之計，充滿權力鬥爭的動機，崇尚掌控和擁有行政的權力以及擁有經濟和財政資源的意圖，高於憲法的專業論據和原則取向。另外，憲法委員會的制度效力和公共問責的成效較低，反倒是依賴個人或主觀利益，以及國家元

首的偏好。再者，政治權力對憲法法院的高度影響，舉例而言，2010年9月 Yanukovych 擔任總統時期，憲法法院廢除了2004年的憲法改革。

瑞士、芬蘭以及加拿大等成功國家的經驗顯示，公民社會團結的基礎不再於語言或宗教，而是基於基本價值觀的共性，諸如，民主的價值、公平社會的理念，並結合公民的法律文化和社會責任。反觀烏克蘭，具有多民族和多元文化的烏克蘭，須遵守現行憲法的條款，民主公民社會才有可能發展，根據憲法前言所示，烏克蘭人就是烏克蘭領土上所有民族。為了因應內部和外部最複雜的挑戰，烏克蘭的確需要一個全國性的民間對話，需要一種憲法性的蒙克洛亞協議（Pact of Moncloa）。²換言之，需要在全國共識的基礎上，不同政黨和運動之間達成妥協，這也是未來憲法改革，要取得成功的關鍵條件。

參考文獻

- Мироненко О.М. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 /
Енциклопедія історії України: Т. 5: Кон – Кю. / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.
НАН України. Інститут історії України. – К.: В-во "Наукова думка", 2008. – С. 98-99.
- Голуб А. День Конституції України: як приймали Основний закон держави. Український інтерес. 27.06.2017.
<https://uain.press/articles/den-konstytutsiyi-ukrayiny-yak-pryjmal-y-osnovnyj-zakon-derzhavy-207438>
- Головатий С., ред. Конституція незалежної України: Матеріали міжнар. симпозиуму, 3-5 липня 1992 року, м. Київ / За заг. ред. С. Головатого. - К.: Українська Правнича Фундація, 1992. - 342 с.
- Закон України № 2400-ХІІ від 03.06.1992 “Про Конституційний Суд України”
<https://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2400-12>
- Про проект Закону України про державну владу і місцеве самоврядування в Україні:
Верховна Рада України; Постанова від 19.04.1995 № 143/95-ВР
<https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/143/95-%D0%B2%D1%80>

² 1977年西班牙所有主要政治力量所簽署的協議，結束並確保從民間衝突與獨裁專制，過渡轉型成民主國家。

Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України.

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254/96-%D0%B2%D1%80>

Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України.

<https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>

Голуб А. День Конституції України: як приймали Основний закон держави. Український інтерес. 27.06.2017.

<https://uain.press/articles/den-konstytutsiyi-ukrayiny-yak-pryjmaly-osnovnyj-zakon-derzha-vy-207438>

Указ Президента України від 26 червня 1996 № 467/96 «Про проведення всеукраїнського референдуму з прийняття нової Конституції України. Державний архів Львівської області. <http://www.archivelviv.gov.ua>

Ядуга В., Строкань С. «Апрельские тезисы» Леонида Кучмы / Итоги, № 16/202, 18 апреля 2000. <http://www.itogi.ru/archive/2000/16/111273.html>

Constitutional Referendum in Ukraine: Opinion Adopted by the Commission at its 42nd Plenary Session (Venice, 31 March 2000). Items 13 and 14.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)011-e)

Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України: Верховна Рада України; Постанова, Проект від 08.12.2004 № 2223-IV.

<https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2223-15>

Янукович : Отменить политеформу нереально. Сайт «president.org.ua» по материалам передачи «Подробности» (телеканал «Интер»). 09.11.2006. President.org.ua. URL:

<http://president.org.ua/news/news-136749/>

Ворошилов О. Указ Президента о всенародном обсуждении изменений в Конституцию Украины в отзывах политиков и экспертов / Конституційна Асамблея. - Сайт Національної бібліотеки України ім. В.І.Вернадського.

http://nbuviap.gov.ua/asambleya/ukaz_priz.php

Янукович создал Конституционную ассамблею без оппозиции. Сайт «BBC». 18 мая 2012.

https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2012/05/120518_yanukovych_constitution_ko.shtml

Opinion on the Constitutional Situation in Ukraine adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, Venice (17-18 December 2010). — § 35.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)044-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)044-e)

Янукович и КС совершили государственный переворот, — БЮТ. Фокус. 1 октября 2010.

<https://focus.ua/politics/146891/>

Кравчук заявляє, що його асамблея підготувала зміни до Конституції / УП, 20 грудня 2013.

<https://www.pravda.com.ua/news/2013/12/20/7007916/>

Про ліквідацію Конституційної Асамблеї: Президент України; Указ від 01.12.2014 № 901/2014. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/901/2014>

Закон України від 21.02.2014 № 742-VII “Про відновлення дії окремих положень Конституції України” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-18>

Закон о возвращении Украины к Конституции 2004 года вступил в силу / Аргументы и Факты. - 23.02.2014. <http://www.aif.ru/euromaidan/uanews/1111233>

Верховная Рада приняла закон о возвращении к Конституции-2004 — сайт «LB.ua».

https://lb.ua/news/2014/02/21/256521_verhovnaya_rada_prinyala_zakon.html

Лавров хоче, щоб нову Конституцію України «освятити» Росія / ZN.UA, 8 квітня 2014

<https://dt.ua/POLITICS/lavrov-hoche-schob-novu-konstituciyyu-ukrayini-osvyatila-rosiya-141254.html>

Турчинов розповів, коли чекати зміни до Конституції / УП, 19 квітня 2014

<https://www.pravda.com.ua/news/2014/04/19/7023061/>

Про Конституційну Комісію: Указ Президента України, № 119/2015 від 3 березня 2015.

<https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>

Президент затвердив склад Конституційної комісії. ZN.UA. 31 березня, 2015.

<https://dt.ua/POLITICS/prezident-zatverdiv-sklad-konstituciynoyi-komisiyi-168411.html>

Венецианская комиссия одобрила редакцию проекта децентрализации. LB.ua. - 09.07.2015.

https://lb.ua/news/2015/07/09/310554_venetsianskaya_komissiya_odobrila.html

Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

Венеціанська комісія: конституційну реформу не можна проводити без громадського обговорення / Deutsche Welle, 27.10.2014. <https://www.dw.com>

Конституційний Суд схвалив децентралізацію / Тиждень.ua, 31 липня 2015.
<https://tyzhden.ua/News/142401>

Децентралізація збільшить повноваження президента. Інфографіка / ГалІнфо, 19 липня 2015.
https://galinfo.com.ua/news/detsentralizatsiya_zbilshyt_povnovazhennya_prezydenta_infografika_199954.html

Червоненко В. Що таке «особливий статус Донбасу» / BBC Україна, 1 вересня 2015.
https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150901_special_local_government_donbas_vc
https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150901_special_local_government_donbas_vc

Столкновения в Киеве: погибли трое нацгвардейцев. Подробности, фото и видео / Обозреватель, 01 сентября 2015.
<https://www.obozrevatel.com/kiyany/politics/83925-pod-radoj-sobralysya-piket-protiv-izmenenij-v-konstitutsiyu-fotofakt.htm>

Ляшко оголосив про вихід фракції Радикальної партії з коаліції / ZN.UA. - 1 вересня 2015.
https://dt.ua/POLITICS/lyashko-ogolosiv-pro-vihid-frakciyi-radikalnoyi-partiyyi-z-koaliciyi-183354_.html

Законопроект про внесення змін до Конституції в частині децентралізації включений до порядку денного Парламенту. Державний сайт “Прес-центр ініціативи “Децентралізація”. - 09.10.2018 <https://decentralization.gov.ua/news/9839>

Закон України “Про Вищу раду правосуддя” № № 1798-VIII від 21.12.2016.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#n657>

Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary as approved by the Constitutional Commission on 4 September 2015 adopted by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015).

CDL-AD(2015)027

<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29027-e>

Президент вніс до Парламенту проект змін до Конституції в частині правосуддя:

Суспільство давно вже чекає цих змін / Офіційне інтернет-представництво

Президента України, 25 Листопада 2015.

<https://www.president.gov.ua/news/prezident-vnis-do-parlamentu-proekt-zmin-do-konstituciyi-v-c-36360>

Закон України № 1401-VIII від 02.06.2016 “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n2>

Закон України № 2680-VIII від 07.02.2019 “Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації”.

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#n2> Північноатлантичного договору)”

Порошенко в Раде підписав зміни до Конституції о русі в ЕС і НАТО / Укрінформ. 21.02.2019.

<https://www.ukrinform.ru/rubric-politics/2643629-porosenko-v-rade-podpisal-izmeneniya-v-konstituciu-o-dvizhenii-v-es-i-nato.html>

Закон про зміни до Конституції по курсу в ЄС і НАТО набув чинності / РБК-Україна.

21.02.2019. Закон про зміни до Конституції по курсу в ЄС і НАТО набув чинності.

<https://www.rbc.ua/ukr/news/zakon-izmeneniyah-konstitutsiyu-kursu-es-1550671773.html>

Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року.

http://gska2.rada.gov.ua/site/postanova/akt_nz.htm

Конституція України (поточна редакція від 21.02.2019).

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

Радченко О. В. Ціннісний вимір трансформації державно-політичного режиму в Україні.

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2010. – 36 с. – С. 23.

Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy. The Economist Intelligence Unit (The EIU). Retrieved 21 February 2019. <http://www.eiu.com>

“Кумовской” капитализм: друзья Порошенко “выкачивают” из страны все деньги - профессор Стэнфордского университета // Антикор. – 10 октября 2016 г.

http://antikor.com.ua/articles/128708-kumovskoj_kapitalizm_druzjja_poroshenko_vykachivajut_iz_strany_vse_denjgi_-_professor_stenfordskogo

Тертишник В. М., Шемшученко Ю. С. Доктринальні проблеми забезпечення верховенства права в процесі конституційної й судово-правової реформи в Україні / В. М.

Тертишник, Ю. С. Шемшученко // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Спецвипуск. Ч. 1 – 2017. – С. 46-52. - С. 47.

Тертишник В. Цивілізаційний вибір державотворення та проблеми конституційної реформи в Україні / Публічне право № 4 (24) (2016)/ С. 57-65. - С. 57.

Головаха Е. Можновладці і маси в умовах «класово-станового суспільства»: сучасні реалії і можливі зміни / Е. Головаха // Філософська думка. – 2016. – № 1. – С. 26-28 - С. 26.

Хабермас, Ю. 1995: Демократия, разум, нравственность. Лекции и интервью. Москва: 256 с. – С. 226.

Кимлика, У. Современная политическая философия: введение / пер. с англ. С. Моисеева; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. — 592 с. – С. 362.

Кримінальний кодекс України (поточна редакція — Редакція від 11.01.2019).

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>. Перевірено 22.02.2019.

Владимир Паниотто “Выборы, закон о языке и томос в один год могут очень расшатать общество”. Интервью / Украинская правда. 4 февраля 2019.

<https://www.pravda.com.ua/articles/2019/02/4/7205638/> . Проверено 22.02.2019.

Wilson, A. Ukrainian Nationalism in the 1990s: A Minority Faith / Andrew Wilson. – Cambridge: Cambridge University Press, 1996. – 320 pp. – P. 199.

Reznik, O. Ukraine’s European Choice as a Social Condition of Democratic Transition / Oleksandr Reznik, Volodymyr Reznik // Ideology and Politics. – Kyiv: Foundation for Good Politics, 2017. – Issue 2 (8). – P. 117-145. – P. 137.

Спецпредставитель США по Украине: Не верю, что РФ хочет оккупировать всю Украину. Интервью Курта Волкера Жанне Немцовой // DW. – 24.01.2018. – URL:

<http://p.dw.com/p/2rSoq>

Маркин Ярослав. Боевые отряды на службе партий// Вести. – 4 июля 2017 – С. 1 (С. 1, 3).

Михаил Минаков: «Мы живем в момент, когда определенные силы пытаются установить идеологическую монополию в нашей стране». Интервью с Михаилом Минаковым / Спільне: журнал соціальної критики. 14.03.2018.

<https://commons.com.ua/uk/my-zhivem-v-moment/>

西班牙 1978 年憲法的制定與施行 40 年之觀察

政治大學歐洲語文學系兼任助理教授 石雅如

一、前言

為了紀念 1978 年 12 月 6 日透過公民投票批准憲法，西班牙將 12 月 6 日訂為憲法日，是國定假日。去年 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，為了進入歐盟和解決歐債危機，經歷過兩次修改，但最初制憲時為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，另外上週總理宣布將在 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，認為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。

二、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(Cádiz)憲法，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³。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。

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 年遭獨裁者 Miguel Primo de Rivera 廢止，共施行 46 年。

³ 1812 年憲法全文 http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf

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)⁴，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⁵。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。1837 年憲法是進步派人士主導，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⁶。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⁷。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⁸政治動盪不穩定的緊張對抗時期，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⁹。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。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 年憲法被認為是西班牙第一部民主憲法，承襲 1812、1837 和 1845 年憲法的自由主義特色。1869 年憲法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¹⁰，民主概念的界定受到

⁴ 1834 年皇家法令概介

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/EstReal1834

⁵ 同上註。

⁶ 西班牙國會官網 1837 年憲法概介

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1837

⁷ 同上註。

⁸ 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。

⁹ 西班牙國會官網 1845 年憲法概介

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1845

¹⁰ 西班牙國會官網 1869 年憲法概介

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1869

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。光榮革命前後的憲法，在全國人民一半以上都是文盲的狀態下，皆由少數政治菁英主導。

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，為了避免軍事衝突，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，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¹¹，國王有權解散國會，奉天主教為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。**一直到 1923 年遭普利默德李維拉(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，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。1931 年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，12 月 9 日制憲委員會通過第二共和國憲法。受到墨西哥 1917 年憲法和德國 1919 年威瑪共和國憲法的影響，工社黨主導的這部憲法，包含 125 條文，分為 9 個主題和總綱¹²。憲法第一條將西班牙定義

¹¹ 西班牙國會官網 1876 年憲法概介

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1876

¹² 西班牙國會官網 1931 年憲法概介

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/C

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¹³，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)。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¹⁴。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。1931 年憲法也提到共和國是個統合國家(un Estado integral)，開放區域和市政當局分權自治。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。

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 1938-1967 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)、國家動員基本法 (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。

西班牙諸憲法之母的 1812 年憲法，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。

三、1978 憲法制定過程與西班牙民主轉型

[onst1931](#)

¹³ 憲法第三條明定沒有國教的存在(El Estado no tiene religión oficial)。

¹⁴ 同上。

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)¹⁵，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。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¹⁶。

1975 至 1977 年間的調查顯示(柳嘉信 2014:95)，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。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 Amnestía)，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¹⁷。

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。(Europapress 2018；林彥岑

¹⁵ 政改法全文：<https://www.boe.es/boe/dias/1977/01/05/pdfs/A00170-00171.pdf>

¹⁶ 該次公投選舉總人數為 2264 萬 4290 人，投票總人數為 1759 萬 9562 人，政改法的贊成票數為 1657 萬 3180 張，反對票數 45 萬 102 張，空白票 52 萬 3457 張，廢票 5 萬 2823 張。(林彥岑 2013: 38)

¹⁷ 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)。

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(Europapress 2018)，歷經 168 次的投票，超過 3000 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 為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 認為此舉破壞共識，黨團將會反對新憲法。為了打破僵局，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 年憲法的制定參考二次戰後歐洲其他民主國家憲法，效法自 1947 年義大利憲法、1949 年德國憲法和 1958 年的法國憲法(何國世 2016：273)。像是不信任投票提議(Moción de Censura Constructiva)¹⁸、設立憲法法院和護民官制度¹⁹等等。1978 憲法主要內容架構有：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，總則和第一編條列出國家新政治秩序所激發的憲法原則，第二編到第十編則規範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 1：

表 1 西班牙 1978 年憲法章節主題 (作者整理)

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

¹⁸¹⁸ 2018 年 5 月 24 日西班牙高等法院宣判，執政的人民黨財務總管 Luis Bárcenas 於 1999-2006 年間接受商人 Francisco Correa Sánchez 行賄，交換綁標地方政府合約，本案最終以詐欺、洗錢和非法回扣罪起訴。判決中認定人民黨為獲取不法利益的組織。5 月 25 日工社黨主席 Pedro Sánchez 提出不信任案，以 180 票贊成對 169 票反對、1 票棄權，成為 1978 憲法施行以來第一次成功的不信投票。

¹⁹ 依據 1978 年憲法 54 條，將有組織法規範護民官制度為國會最高特任官。在議會委任其維護權利，對政府活動進行監督，向議會匯報。

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憲法，因為許多條文明白點出要透過組織法加以完整²⁰，在當時的時空下 1978 年憲法為了容納不同意識形態，是個彈性十足的憲法。

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 70 年代威權

²⁰ 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之。

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。

四、兩次修憲

為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²¹。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兩字「被動(y pasivo)」，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²²，爆發歐洲主權債務危機²³。2010 年 5 月歐盟多國財長通過 7500 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

²¹ 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。

²² 除了西班牙，受到最大衝擊的是希臘、愛爾蘭與葡萄牙三國。

²³ 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 and 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)

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²⁴。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²⁵，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，本月 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)，如果包括 4 月即將舉辦的國會大選，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 2 西班牙 5 大政黨與國會席次(2019.02.18 整理製表)

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：西班牙眾議院²⁶與參議院²⁷官方網站統計整理

²⁴ 參議會官網 2019 席次組成表

<http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/senadoresenactivo/consultagrupoarlamentario/index.html>

²⁵ 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。

²⁶ 眾議院官網 2019 黨派席次

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/DipGrupParl>

²⁷ 參議院官網 2019 黨派席次

<http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/gruposparlamentarios/composiciongruposparlamentarios/index.html>

五、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，可由自治區根據其章程行使。自治章程未規定行使之職權，由國家行使。若有牴觸情況發生，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。」(法治世界網 2018)

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)或是聯邦複合制(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，西班牙是個多國組成的國家(Nación de naciones)，再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為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。中央政府為平衡區域發展原則，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。

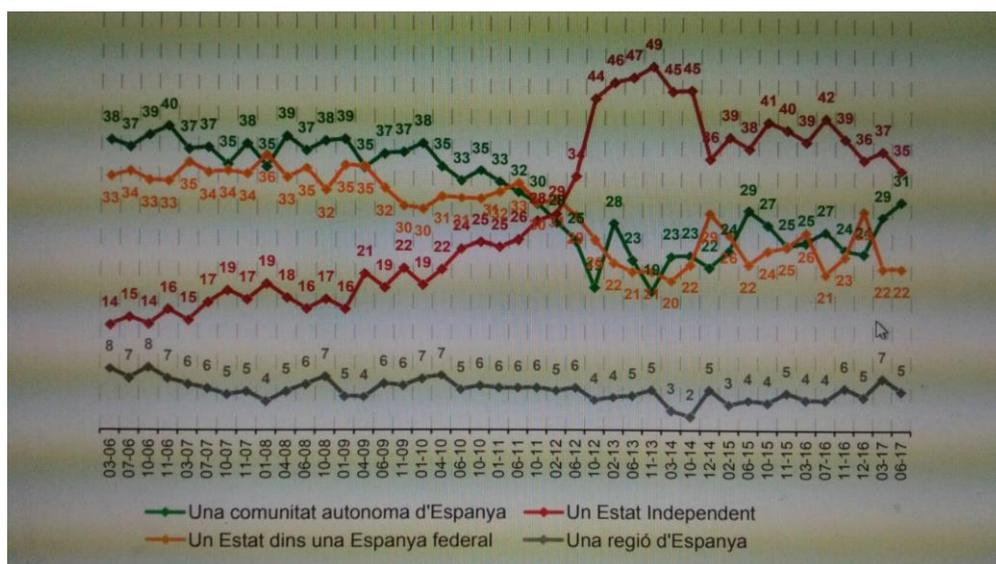


圖 1 2006 年 3 月到 2017 年 6 月支持加泰隆尼亞獨立民調
(圖片來源：Real Instituto Elcano 2017：14)

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。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(Buena Vicente 2017)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。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(Contreras Casado etc. 2013)，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。

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，要有彈性讓世代代的人民使用。

相對於部分修憲派的看法，新興政黨我們可以黨和公民黨則有制定新憲法的呼聲，理由是目前西班牙擁有約 3450 萬選民，其中有 2500 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，應該要與時俱進更換新憲。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(ECD 2018)，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。學者認為就算離開尋求獨立的加泰隆尼亞到其他地區進行問卷調查結果也差異不大，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。

六、結論

1812 年加底斯憲法的君主立憲以來，到 1931 年的共和國憲法，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。

參考資料

- 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。
- 何國世 2016 西班牙文化導覽，台北：台灣商務書局。
- 林彥岑 2013 西班牙憲政發展，淡水：淡江大學歐洲研究所歐洲聯盟研究組碩士論文。
- 卓忠宏 2004 西班牙區域主義發展及其影響，淡江人文社會學刊第 18 期，淡水：淡江大學。
- 柳嘉信 2014 西班牙的轉型正義：從選擇遺忘到歷史記憶，台灣國際研究季刊第 10 卷第 2 期，台北：台灣國際研究學會。
- 郭秋慶 2013 西班牙陷入主權債務危機的三部曲，巴黎視野第 25 期，台北：財團法人中法文化教育基金會。
- 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. Global Centre For Pluralism.
https://www.pluralism.ca/wp-content/uploads/2017/10/Spain_FColom_Complete_Case_EN.pdf
- Contereras Casado, Manuel、 Garrido López, Carlos、 Sáenz Royo, Eva、 Cebrián Zazurca, Enrique、 Martínez Pallarés, Pedro Luiz. 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
- Europa Press España. 2018.12.05 Así nació la Consitutción Española de 1978.
<http://www.europapress.es/nacional/noticia-asi-nacio-constitucion-espanola-1978-fruto-con-senso-transicion-democracia-20141204075940.html>
- ECD (El Confidencial Digital). 201812.01 ¿Está agotada la Constitución de 1978?
https://www.elconfidencialdigital.com/articulo/te_lo_aclaro/agotada-constitucion-1978/201

81129222557118794.html

Moreno, Luis. 2007 Federalization in multinational Spain. Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Working Paper 07-04.

Real Instituto Elcano 2017 El conflicto catalán. Madrid: Real Instituto Elcano.

1812 年西班牙憲法全文(西文版) 西班牙國會官網

http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf

1834 年西班牙皇家法令概介 西班牙國會官網

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/EstReal1834

1837 年西班牙憲法概介 西班牙國會官網

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1837

1869 年西班牙憲法概介 西班牙國會官網

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1869

1931 年西班牙憲法全文 西班牙國會官網

http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf

1978 年西班牙憲法全文 西班牙政府公告

<https://boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

法治世界網 2018 世界憲法大全 西班牙王國憲法(中文版)

<https://www.lawlove.org/Top8/discovery.php?act=one&b=ESP.001>

法治世界網 2018 世界憲法大全 歐洲聯盟基本權利憲章(中文版)

<https://www.lawlove.org/Top8/discovery.php?act=one&b=EU.001>

西班牙國會官網: <http://www.cortesgenerales.es/>

西班牙參議院官網 2019.02 參議員政黨席次組成

<http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/gruposparlamentarios/compo>

[siciongruposparlamentarios/index.html](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/DipGrupParl)

西班牙眾議院官網 2019.02 眾議員政黨席次組成

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/DipGrupParl>