

一、政黨輪替、憲政變遷與考試權

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)

目錄：考試權獨立行使之研究

章節：陸、政黨輪替與考試權獨立

政黨交替執政與憲政變遷並沒有必然的關係。尤其是政黨輪替與民主有關，因為民主政治的多數不應該是固定的，且永遠不變的，今天的多數，可能是明天的少數，如果只有一個固定的多數，永恆不變地執政，那就是多數暴政(the Tyranny of the Majority, Guinier, 1995, p. 6)但是，多數與少數之間的交互變化，應在憲政規則當中進行。如果，每一次定期改選出來的多數都企圖變更憲法規範，以有利於一個永恆多數(permanent majority)的執政，也不是真正的民主；同樣地，也是多數暴政。少數必然不願意做一個永久的輸家，也不願在現有的遊戲規則中去競爭，捨革命而無他途，政治也必然不穩定。(Ibid., pp.9-10)

而且，憲政變遷、憲法修改也不是經由絕對多數可以改變的，民主國家都以特別多數的高門檻進行修改憲法，以求憲政體制的穩定。M. Laver 和 N. Schofield 統計歐洲二十個民主國家，從 1945 年到 1987 年共有 218 屆次的政府，其中有單一政黨超過絕對多數的政府只有 14 屆次，佔 218 屆次的 6%。(1991, p.70, table 4.2)。由此可見，單一政黨要形成絕對多數政府的情形已是十分罕見，特別是要形成具有修憲的特別多數的「超額多數執政黨」(surplus majority party)更困難。因此，政黨輪替就要帶來憲法修改與憲政變遷，基本上是不容易發生的。

何況從我國憲政修改的發展來看，以目前的政治生態，要再進行修憲也十分困難。八十九年四月二十五日國民大會進行第六次的修憲，將修

憲提案權賦予立法院，立法院目前各政黨所佔席次，如表一：

表一：立法院(第四屆第三會期)各黨籍委員數暨席次率一覽表

黨籍別	席次數	席次百分比	備註
中國國民黨	114	51.58%	
民主進步黨	66	29.86%	
新黨	9	4.07%	
建國黨	1	0.45%	
新國家陣線	1	0.45%	
民主聯盟	2	0.90%	
無黨籍	11	4.98%	
親民黨	17	7.69%	
合計	221	100.00%	(註)

資料來源：[http:// www.ly.gov.tw/reader/](http://www.ly.gov.tw/reader/)；製表日期：民國八十九年八月五日。

(註)：原法定 225 席立法委員，因區域部份一人請辭，三位民進黨籍人士轉任新政府職務，故總數減為 221 人，又本屆委員係民國八十七年底選出，任期至九十年底。

從表一可知目前國民黨的席次所佔百分比是 51.58%，此為一般所說勉強過半數(the bare majority)。依八十九年四月二十五日所通過的第六次修憲條文第一條第二項修正，國民大會已經失去了原三十六年憲法第二十七條第一項第三款「修改憲法」的權力，只得「依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第二款之規定，複決立法院所提之憲法修正案。」但是，立法院要能提出憲法修正案，依三十六年原憲法第一百七十四條第二款之規定，需有立委四分之一的提議，四分之三的出席，以及出席委員的四分之三決議，才能向國民大會提出修憲案。以修憲之慎重，只能假定必須擁有立法院四分之三以上之席次率的政黨，才有可能提出憲法修正案，而立院通過修憲案，還必須由國大複決。換句話說，有兩種條件必須完備，未來才有可能修憲：

- 第一，必須有一個單一的政黨，擁有立法院四分之三以上的席次；
- 或者，立法院必須有為某一修憲案所形成的特別多數的聯合

(coalition)的出現。在這兩種情形下，立院才可能通過修憲提案。

第二，第六次修憲條文規定，當立法院提出憲法修正案後，應在三個月內採比例代表制選出國民大會代表，但「比例代表制之選舉方式以法律定之。」國民大會代表在立院修憲案提出後，只有在選出來的國大代表各政黨席次比和立院各政黨所佔席次比相似時，才有可能使立法院修憲案提出時的政黨聯合的特別多數再現，修憲才有可能照立法院的提案通過。但只要是採取普選方式產生，不論是只對政黨投票，或間雜一定比例的對個人投票，幾乎不太可能促使新產生為複決修憲案而形成的國民大會，成比例地反映出立院為修憲所形成的特別多數聯合。此即是說，以目前國內，特別是立法院的政黨生態，未來的修憲幾乎是不可能。除非是按立法政黨席次百分比，由各政黨或無黨聯盟來推舉出國大代表。但是後者這種情形是完全不顧修憲時民意的看法，開民主倒車，以現況而言，幾乎不可能。

所以，陳水扁當選總統後，造成國內首次的政黨交替執政；但是，促成憲法修改憲政變遷的條件卻反而減少了。而考試權地位的變更，牽涉到憲法規範的改變。歷次修憲雖對考試權的範圍有所更動，但考試院為「國家最高考試機關」的地位，則與行政、立法、司法、監察等院為各該職掌的「最高機關」，即「院」的地位，並無改變。所以，政黨輪替後，憲法再次修改通過的可能性甚低，考試權之地位獨立與否及是否仍能需維持「最高」之國家中央機關「院」之地位，顯然不會立即需要修憲來處理。

何況，陳水扁政府因為是由少數黨執政，而立院的多數黨是國民黨，反而凸顯了當前憲法最重大的問題是在總統府、立法院和行政院之間，只

要這三個部門之間，權責規範的十分清楚，國內當無產生重大憲政危機的可能。因此，長期以來，為民進黨所竭力主張的將考試權併入行政權，並將考試院「院」級地位予以廢除，似乎不應該是民進黨執政後的當務之急。

但是，政黨輪替之後，考試權地位的變遷，仍應予以關注，這是因為陳水扁的競選國家藍圖白皮書及民進黨長期以來，對於考試權以「院」的層級獨立行使職權，進行質疑及批評。

陳水扁的競選白皮書，討論到考試院的職權及地位的，是在第二冊「國家體制改造」的第五章「建構三權分立的中央政府體制」中。

白皮書認為現行中央政府體制根本是「七權分立制」，或「七院制」，其弊端為：(國家藍圖委員會，1999，頁 55-59)

- (一)中央政府大而無當；
- (二)政府體制不易貫徹權力制衡；
- (三)越複雜的政府組織增加憲法規範的漏洞與衝突。

因此，白皮書主張要「以三權分立重建小而有效率、權責分明的政府」其中，與考試院之職權及地位有關的敘述是：「首先應該將考試院的職權併入行政權(或行政院)。現在考試院所掌理的考試與銓敘兩種權力，本來就是人事行政權，是行政權所不可分割的一環。強行將考試行政與其他行政權分開。反而破壞行政一體，妨礙行政效率。而且銓敘行政本來就沒有獨立行使的必要或可能，而需要獨立行使的考試行政，只要在行政院之下設立獨立運作的國家考試委員會(名稱再議)，依法保障其身分與獨立行

使職權，就可達成目的。」(同前註，頁 57-58)

以上這段話雖然簡單，但是揭露了幾個重要的觀點，它們是：

(一)考試及銓敘權是人事行政權不可分割的一部分，特別是銓敘行政不需要獨立行使。

(二)狹隘的考試權需要獨立行使，但只需要在行政院所屬部會中具有一個「委員會」層級的地位即可。

而綜合上述兩項觀點，考試院自然不必具有「院」級的地位。

上述觀點在理論及現實面上涉及相當多的爭議。尤其是考試權和行政權之間的關係，以及有關我國憲政體制中權力的性質，需要更進一步的分析。
