

台灣憲政改革的回顧與展望

●蘇子喬／中國文化大學行政管理學系教授

壹、前言

回顧我國過去憲政改革的歷程，在過去三十年間（1991～2000），我國在前半段的十五年間（1991～2005）曾七次修憲，憲政改革相當頻繁，但在2005年第七次修憲後，我國的修憲工程就此戛然而止。不過，在過去未再修憲的十五年間，憲政改革仍是一個持續受到關注的政治議題。今年總統大選期間，許多欲角逐政黨提名的重要政治人物都提出了憲政改革的倡議，例如郭台銘、王金平主張我國未來應實施內閣制，朱立倫主張我國憲政體制應走向「準內閣制」，韓國瑜建議我國未來應修憲改由總統兼任行政院院長，賴清德則主張我國應採行「偏內閣制的雙首長制」。儘管不同政治人物對我國未來憲政改革方向的想法迥異，但皆主動對此議題表達立場，顯見憲政改革的議題受到政壇相當程度的重視。

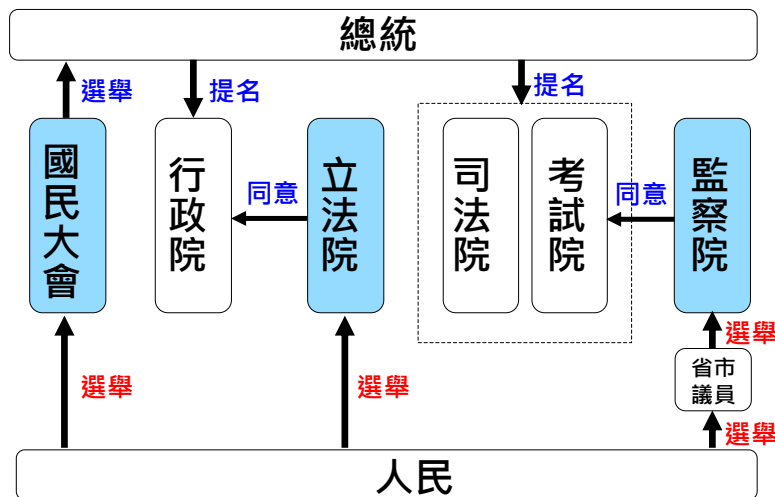
更受社會各界矚目的是，蔡英文總統於今年五二〇連任總統的就職演說與7月民進黨全代會的黨主席演說中，公開宣示在未來四年將推動憲政改革，立法院將召開修憲委員會啟動修憲工程。而幾乎在蔡總統宣示推動憲政改革的同時，由辜寬敏主持的台灣制憲基金會，也依現行《公投法》規定向中選會提出兩項有關憲政改革的公投案，爭取在2021年8月舉辦公投。這兩項公投案的主文為「您是否同意要求總統啟動憲法改造工程？」及「您是否同意要求總統推動制定一部符合台灣現狀的新憲法？」從近來民進黨政府與民間皆開始積極推動憲政改革的局勢看來，目前台灣很可能正進入一個難得的「憲法時刻」，有機會在未來幾年內實現新一階段的憲政改革。面對此一值得珍惜的憲法時刻，本文擬對我國過去的憲政改革軌跡進行回顧，並對未來的憲政改革方向提出建言。

貳、台灣憲政改革的回顧¹

1946年11月，制憲國民大會於南京正式召集，於12月25日制定通過《中華民國憲法》，共分為十四章，一百七十五條，於1947年元旦公布，同年12月25日正式施行。依憲法規定，我國中央政府體制中有國民大會、總統、行政院、立法院、司法院、考試院、監察院等七個憲法機關。國民大會代表由人民選舉產生，任期六年，擁有選舉、罷免正副總統與修改憲法等職權。總統為國家元首，由國民大會選舉產生，任期亦為六

年，連選得連任一次，擁有統率全國陸海空軍、公布法令、締結條約、宣戰、媾和、宣布戒嚴、任免官員、發布緊急命令、調解五院間爭議等職權。在行政、立法、司法、考試、監察五院中，立法院之立法委員由人民選舉產生，任期三年，擁有議決法律案、預算案、條約案等各種法案之權；監察院之監察委員由全國各省市議會議員選舉產生（亦即由人民間接選舉產生），任期六年，擁有彈劾、糾舉、糾正等職權，審計長則由總統提名，經立法院同意任命之。因此，在我國憲政體制中，國民大會代表與立法委員由人民直接選舉產生，監察委員由人民間接選舉產生，國民大會、立法院與監察院皆為中央民意機關。

至於行政、司法、考試三院，行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之；行政院各部會首長與政務委員，則由行政院院長提請總統任命之。行政院為國家最高行政機關，掌理廣泛概括的行政權。司法院正副院長與大法官由總統提名，經監察院同意任命之。司法院掌理民事、刑事、行政訴訟之審判與公務員之懲戒，司法院大法官並擁有解釋憲法與統一解釋法律及命令之權。考試院正副院長與考試委員，亦由總統提名，經監察院同意任命之。考試院掌理公務人員之考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫恤、退休、養老等職權。關於我國憲法本文所規定的中央政府體制架構，可參見圖一。



圖一、我國憲法本文中的中央政府體制架構

然而，憲法於1947年底正式施行後，尚不到半年時間，由於國共內戰日益激烈，為了賦予總統足夠應付此一危急情勢的權力，第一屆國大於1948年5月遂以修憲程序制定動員戡亂時期臨時條款，以附加條文的方式凍結了憲法部分條文。1949年，中華民國政府

完全失去對中國大陸的統治權而播遷來台，臨時條款在台灣歷經四次增修，總統的權力得以大幅擴張。在臨時條款的規定下，總統的緊急命令權的行使程序得以放寬，且不再有連任的限制，並賦予總統決定大政方針權、設置並調整中央政府組織權、中央民代增補選辦法制定權。整體而言，臨時條款可謂是為當時的威權領袖蔣中正量身訂造。由於臨時條款中的總統權力幾乎不受節制，實已將民主法治國家有限政府的憲政主義核心精神破壞殆盡，因此臨時條款常被批評是搭建在民主憲法上的「違章建築」（李鴻禧，1999）。

此外，我國當時第一屆國民大會、立法院、監察院等中央民意機關選出後，長年未全面改選，形成舉世罕見的「萬年國會」現象。回顧當時，1948年於全國（包含中國大陸）選出的立法委員任期三年於1951年屆滿，但當時政府已播遷來台，無法依據憲法全國各省選出第二屆立法委員，政府只好於1950年年底在完全沒有法理依據的情況下，宣布立委任期屆滿後繼續實行職權。到了1954年，任期六年的國民大會代表與監察委員任期也即將屆滿，又遇到同樣的難題。由於在我國憲政體制下，司法院大法官會議是有權力解釋憲法的法定組織，經由大法官解釋，在某種意義上也是取得憲法位階的效力，因此政府於1954年1月21日將立法委員與監察委員任期問題聲請釋憲，大法官相當迅速地於1月29日作出釋字第31號解釋，宣告由於國家發生重大變故，在第二屆中央民意代表能依法選出集會與召集以前，由第一屆中央民意代表繼續行使其職權，我國「萬年國會」也因此形成。1969年起，隨著第一屆中央民意代表日益凋零，我國依臨時條款規定開始定期舉辦中央民意代表「增補選」，但名額相當有限，第一屆中央民意代表始終未全面改選，「萬年國會」仍持續存在。

到了1980年代，社會各界要求廢止臨時條款、終結萬年國會等民主改革的呼聲日益湧現，已成主流民意。大法官在當時民意的趨勢下，作出釋字第261號解釋，要求第一屆中央民意代表應於1991年底以前須終止行使職權，中央民意代表必須進行全面改選。此號解釋一方面剝奪了「萬年國會」的合法性；另一方面，也是造成隨後修憲的觸媒。因為，在第一屆中央民意代表全面退職後，依據憲法規定的選舉名額與選舉方式，第二屆中央民意代表的選舉仍須以全中國為適用範圍，在台灣僅能選出名額極為有限的代表。因此，若要以台灣為範圍選出「全國」的中央民意代表，勢必要透過修憲始能因應。面對此一情勢，第一屆國民大會於1991年底全面退職前，在國民黨一黨主導下，於同年4月通過憲法增修條文共十條，這次修憲正式開啟了我國七次修憲的序曲，內容主要是為第二屆中央民意代表在台灣全面改選建立法源，並於5月生效。在此同時，實施長達四十三年（1948~1991）的《臨時條款》亦正式廢止。根據本次修憲規定，第二屆國民大會於1991年12月選出，第二屆立法院則於1992年12月選出，國會在台灣終於實現全面改選。

在第一次修憲中，完全主導修憲的國民黨基於延續國家「法統」的考量，做了以下安排，而這些安排至今仍存在於我國目前的憲法，也造成當前許多台灣民眾會感到憲法

規定與實際政治生活之間存在著巨大落差：首先，憲法增修條文前言中明文宣示制定增修條文的目的是「為因應國家統一前之需要」，暗示憲法增修條文的過渡性質，預設國家未來的目標是走向統一；其次，將兩岸分治狀態定位為「一國兩區」，中華民國政府實際管轄的區域（台澎金馬）為中華民國「自由地區」，海峽對岸則為中華民國「大陸地區」。第三，在修憲體例上，不直接修改憲法本文，而是將修憲條文附加在憲法本文後面，藉此保持憲法本文的完整性，也暗示著未來國家統一後憲法本文「復活」適用於「全中國」的可能性。

我國在1991年第一次修憲啟動憲政改革後，至2005年為止，我國在十五年間進行了七次修憲（參見表一）。台灣憲政改革與民主化是一個同時並進且相互牽引的過程，每一階段的憲政改革既是前一階段民主化的成果展現，也為下一階段民主化的發展提供基礎與動力。在1991年底第二屆國民大會選舉中，國民黨一黨即獲得超過五分之四的席次，超過國民大會修憲通過所需的四分之三門檻，擁有一黨修憲的實力。在國民黨一黨主導下，第二屆國民大會分別於1992年5月與1994年8月通過第二次與第三次修憲。1996年3月，我國舉行第三屆國民大會選舉。²國民黨在本次選舉中獲得將近五成五的的席次，民進黨獲得將近三成的席次，由於修憲通過須超過四分之三的議決門檻，故修憲須由國民黨與民進黨達成共識始能進行。在國民黨與民進黨的合作下，第三屆國民大會分別於1997年7月、1999年9月與2000年4月通過第四次、第五次³與第六次修憲。由於第六次修憲將國民大會虛級化，國民大會已無權力單獨修憲。依當時修憲後的規定，未來若要進行修憲，須由立法院以四分之三多數提出修憲案，公告半年後，於三個月內由人民以比例代表制選出任務型國民大會進行複決。⁴到了2004年8月，我國再度啟動修憲程序，由立法院朝野各黨共同提出修憲案，2005年5月舉行任務型國大選舉，任務型國大選出後於6月正式集會，複決通過立法院所提出的憲法修正案，完成了我國第七次修憲。在這七次修憲中，前六次修憲都是在李登輝總統任內完成，第七次修憲則是在陳水扁總統任內完成。綜觀過去七次修憲所完成的憲政改革，主要內容可分述如下。

一、中央民意機關的單一化與國會改革

在憲法原本的規定中，我國原本有立法院、監察院與國民大會等三個中央民意機關，大法官釋字第76號解釋亦曾宣示，就憲法上之地位與職權之性質而言，立法院、監察院與國民大會共同相當於民主國家之國會。而在經過七次修憲後，國民大會歷經不斷擴權又轉折走向虛級化，最後在第七次修憲時遭到廢除。監察委員在修憲後目前改由總統提名，經立法院同意任命之，不再由省市議員選舉產生，監察院因此不再具有中央民意機關的性質。監察院原本基於民意機關性質而擁有之司法院正副院長、大法官、考試院正副院長、考試委員等人事同意權也隨之取消。在監察院其他職權幾乎未變的情況下，監察院常被稱為準司法機關。⁵

表一、我國歷次修憲的主要內容

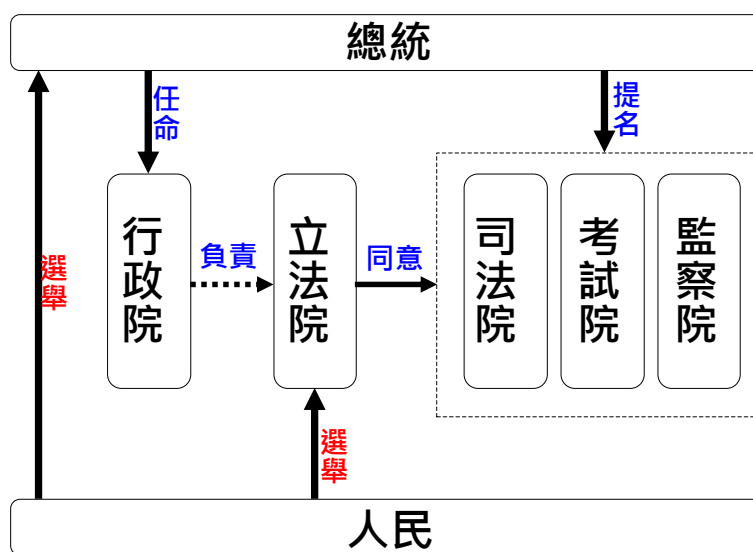
次序	修憲機關	公布時間	主要修憲內容
動員戡亂時期臨時條款	第一屆國大 (國民黨一黨主導)	1948年5月制定 1960年3月、 1966年2月、 1966年3月、 1972年3月共四次增訂	1.放寬總統緊急命令權的限制 2.解除總統連任的限制 3.賦予總統自行調整中央政府機構的權力 4.賦予總統自行制定辦法進行中央民意代表的增補選
第一次修憲		1991年5月 (增修條文第1-10條)	1.明定第二屆中央民意代表產生方式、選出時間 2.將兩岸分治狀態定位為「一國兩區」
第二次修憲	第二屆國大 (國民黨一黨主導)	1992年5月 (增修條文第11-18條)	1.規定國大對司法院、考試院、監察院的人事同意權 2.監察院轉變為準司法機關 3.省長、直轄市市長民選 4.設置憲法法庭，審理政黨違憲解散事項 5.增訂基本國策
第三次修憲		1994年8月 (增修條文第1-10條)	1.確定正副總統由人民直選 2.限縮閣揆副署權 3.國大常設化，設正副議長
第四次修憲	第三屆國大 (國民黨與民進黨合作)	1997年7月 (增修條文第1-11條)	1.取消立法院之閣揆同意權，閣揆由總統直接任命 2.賦予立法院倒閣權 3.賦予總統被動解散立法院之權 4.調整覆議制度 5.省虛級化
第五次修憲		1999年9月 (增修條文第1-11條)	國大延任 (本次修憲被大法官釋字第499號宣告無效)
第六次修憲		2000年4月 (增修條文第1-11條)	1.國大虛級化，轉變為任務型國大 2.立法院職權因為國大虛級化而擴充
第七次修憲	第五屆立法院、任務型國大	2005年6月 (增修條文第1-12條)	1.廢除國大 2.立法院制度改革(任期改為四年、席次減半、選制改為並立式單一選區兩票制)

修憲後隨著監察院性質改變與國民大會遭到廢除，立法院遂成為我國唯一的中央民意機關，立法院已可完全與國會劃上等號，其職權並因此擴充。國民大會原有的職權皆移轉至立法院，包括司法院、考試院、監察院三院重要人事的同意權、聽取總統國情報告、罷免正副總統的提案權等，正副總統的彈劾提案權也由監察院移轉至立法院。

立法院成為我國唯一國會的同時，其名額、任期與立法委員的選舉方式也經由修憲調整。自2008年選出的第七屆立法委員開始，立法委員席次減半，改為一百一十三席，任期由三年改為四年，選舉制度改為並立式單一選區兩票制。總席次一百一十三席中，其中七十三席為區域立委，以單一選區相對多數制選出；六席為原住民立委（平地原住民立委與山地原住民立委各三名）⁶；三十四席為全國不分區立委，以政黨名單比例代表制選出，設有5%的政黨門檻與二分之一的婦女保障名額。選民在選舉時可投候選人票與政黨票，就一般選民而言，候選人票選舉區域立委，政黨票則選舉全國不分區立委。就原住民選民（又分平地與山地原住民選民）而言，候選人票選舉原住民立委，政黨票則選舉全國不分區立委。

二、中央政府體制轉變為半總統制

我國正副總統原本由國民大會選舉產生，在1994年修憲時改為人民直選，由正副總統候選人搭檔競選，以相對多數制選出，任期由六年改為四年，自1996年起實施。憲法增修條文延續過去臨時條款的規定，總統有權決定國家安全有關大政方針，並得設置國家安全會議與國家安全局。立法院對行政院院長的人事同意權被取消，行政院院長改由總統直接任命。立法院得對行政院院長提出不信任案（俗稱倒閣案），迫使行政院院長辭職。總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長，得宣告解散立法院。⁷整體而言，我國修憲後的憲政體制類型轉變為半總統制（或稱雙首長制），關於我國當前的中央政府體制架構，可參見圖二。



圖二、我國當前的中央政府體制架構

三、地方制度的調整與省虛級化

原本《憲法》本文規定，地方制度係由立法院先行制定《省縣自治通則》，再由省民代表大會依據《省縣自治通則》制定《省自治法》；縣民代表大會亦比照相似程序制定《縣自治法》，此一規定一方面來自孫中山權能區分的思想，另一方面亦具有聯邦制的色彩。《增修條文》規定改為省縣地方制度直接以法律定之，不受《憲法》原本條文的限制，沖淡了權能區分與聯邦制的色彩。立法院隨後於根據修憲規定於1994年7月制定《省縣自治法》與《直轄市自治法》，確立省長與直轄市市長民選，並於同年12月選出第一任台灣省省長與北高兩直轄市市長。但後來修憲又將省虛級化，取消省之地方自治權，並停止辦理省長與省議員選舉。省長改為省主席，省議會改為省諮議會，皆由行政院院長提請總統任命之。省的層級儘管仍存在，但實質上已「形骸化」，目前省的存在亦僅具有象徵意義。

總之，台灣經由1991年至2005年總共十五年的修憲歷程，完成了中央民意機關單一化、中央政府體制調整為半總統制、省虛級化、國會改革等政府體制的變革，但我國憲政改革仍未竟全功，台灣憲政體制在經過多次修憲後仍未盡完善，有待進一步修補。

參、台灣憲政改革的展望

如今，我國2005年後停頓許久的憲政改革，似乎又有重新啟動之勢。面對當前蓄勢待發的憲政改革工程，筆者提出以下建議，期待這些改革方向的建議能更使我國的憲政體制更為完善。

一、降低修憲門檻

根據我國目前憲法增修條文對於修憲程序的規定，須經全體立委四分之一提議，全體立委四分之三出席，出席立委四分之三決議提出憲法修正案，並於公告半年後的三個月內交付公民複決，全體公民過半數同意始能通過修憲。簡言之，我國修憲須由立法院四分之三多數與公民過半數同意始能達成。相較於世界上其他國家，我國的修憲程序非常嚴格，門檻極高。觀察世界各國，有些國家如德國、荷蘭、比利時、葡萄牙等國的修憲程序是由國會以高門檻的議決程序通過，門檻以三分之二最為常見，並不須經由公民複決。有些國家的修憲程序採行二階段模式，第一階段須由國會提出修憲案，第二階段則須公民複決才能通過，而公投通過的門檻較不嚴格者（例如日本、法國），並未規定投票率的門檻，總有效票過半數即為通過修憲；若是較嚴格者（例如南韓），則是須有過半數的投票率且有效票過半數同意，即一般俗稱的「雙二分之一門檻」（廖達琪、簡赫琳、張慧芝，2008：359）。我國的修憲程序既採取較為嚴格的二階段模式，而且在國會提案與公民複決這兩階段的通過門檻都高於世界多數國家，不僅國會提案的門檻須達四分之三而非三分之二，公民複決的門檻也比「雙二分之一門檻」更高，須達公民總數過半同意才能通過修憲。以我國目前約一千九百三十萬公民來計算，須有九百六十五萬

以上的同意票才能完成修憲。在世界上，我國當前憲法的剛性程度即便未居全球之首，至少也是名列前茅。

當代民主國家的剛性憲法為了避免多數暴力、保障少數權利並維持憲法的穩定性，修憲程序採取高門檻設計確實有其必要。然而，憲法不僅須有穩定性，也須有適應性，兩者之間仍須維持衡平，過度強調憲法的穩定性而採超高修憲門檻，將使憲法失去適應性而無法因應環境變遷進行適度調整。我國2005年後憲政改革之所以中止，不是因為朝野各界對於經過七次修憲後的憲政體制已達成共識，而是因為第七次修憲後採行超高門檻的修憲程序而使後續的憲政改革動彈不得。修憲的門檻太高也可能產生另一種政治效應，即會封鎖修憲的可能性，剝奪民眾對於修憲的期望（李應元、陳宏達，2015），造成期待憲政改革的勢力受限於修憲的高難度而決定放棄修憲，進而走向制憲一途。如果我們希望是以修憲而非制憲的方式進行憲政改革，降低目前超高的修憲門檻實有其必要。若我國未來仍採行二階段修憲模式，或可考慮將國會提出修憲案的門檻降為三分之二，並將公民複決的通過門檻降為「雙二分之一門檻」。不過，弔詭的是，在當前的憲法規定下，要降低修憲門檻，仍須以目前超高門檻的修憲程序始能達成。

二、賦予立法院對閣揆的人事同意權

關於我國總統、行政院（內閣）與立法院（國會）為核心的中央政府體制將來要如何調整，社會上倡議改為純粹內閣制的聲音不小。筆者以為，若純粹從應然面進行不同憲政體類型的可欲性（*desirability*）分析，內閣制固然可能是當代各種憲政體制中運作較順暢而多數人心儀的憲政體制選項，但若從實然面進行憲政體制的可行性（*feasibility*）分析，台灣將來採行純粹內閣制的機率極低。這是因為在純粹內閣制下，總統為非人民直選的虛位元首，而從憲政體制路徑依循（*path dependence*）的角度來看，我國憲政體制中既已設置了一個人民直選的實權總統，便難以透過公投修憲，要求人民同意放棄選舉總統的權利，而將憲政體制改為虛位元首的內閣制。基於民選總統的「不可逆性」（*irreversibility*），我國憲政改革的未來選項基本上排除了純粹內閣制，僅有總統制與半總統制這兩種選項（蘇子喬，2017：134-136）。而從當代全世界總統制國家的實際經驗看來，總統制的致命缺點，是當總統制出現分立政府（總統與國會多數不一致）時，會出現難以化解的政治僵局，很可能因行政與部門的對立衝突導致政府失能。相形之下，我國目前採行的半總統制，在體制架構上較總統制有能力化解或至少緩和分立政府時的憲政僵局與衝突。因此筆者認為半總統制仍是我國未來憲政改革的較佳選項，但有必要在半總統制的架構下進行制度改良。

我國當前半總統制最須進行的制度改良，是賦予國會對閣揆的人事同意權，以避免總統與國會多數不一致時可能出現嚴重的憲政僵局。我國當前憲政體制中，存在著總統與國會競逐內閣權的可能性（沈有忠，2018：257）。所幸的是，在我國立委選制改為並立式單一選區兩票制後，促成國會形成兩黨制而有單一政黨過半，且總統與國會選舉改

為同時選舉的情況下，同時選出的總統與國會多數趨向一致。⁸但是，總統與國會必非必然一致。一旦總統與國會多數不一致，依據過去陳水扁總統期間的憲政運作經驗，總統很可能任命自己政黨人士組閣，而在總統、國會、內閣三角關係中形成總統與內閣一致，但總統與內閣皆與國會多數不一致的局面。這種局面與總統制下的分立政府如出一轍，將因行政部門與立法部門全面對立而形成嚴重的憲政僵局。一般認為，在半總統制下，當總統與國會多數不一致時，由國會多數黨組閣，將能緩和行政與立法部門的衝突，因為此時內閣與國會多數一致，尚不會引發行政與立法部門的全面對立。為了確保國會多數黨組閣，賦予國會對閣揆的人事同意權便有其必要，以迫使總統面對與其不一致的國會時任命國會多數黨組閣，並明確排除總統對閣揆的免職權。這種確保由國會多數黨組閣的半總統制是較強調內閣制精神的半總統制。

值得注意的是，我國未來在修憲賦予國會對閣揆之人事同意權的同時，也應對總統提名閣揆、立法院行使同意權的程序做較詳細的規定，以避免憲政爭議。因為揆諸當前世界上民主國家的憲政體制，國會對重要行政官員擁有人事同意權的制度設計不僅存在於一些內閣制國家（如德國聯邦眾議院對總理有同意權），在一些總統制國家也可以看到（如美國聯邦參議院對總統任命的重要行政官員有同意權）。不過，國會的人事同意權在不同的憲政體制中，彰顯的是截然不同的憲政精神：內閣制下的國會同意權彰顯的是行政對立法「負責」的精神，確保國會多數黨組閣；總統制下的國會同意權則是國會「制衡」總統權力的手段之一，確保總統任命的人選具備擔任該職務的能力與資格。值得注意的是，總統制下的國會同意權並不構成國會對總統人事權的侵奪或取代。例如，在實施總統制的美國，若總統屬民主黨，共和黨掌握參議院多數，參議院行使同意權時也絕不可能要求總統須任命共和黨人擔任內閣閣員。

與我國憲政體制頗多相似處的南韓是一個值得參考的例子。南韓總統之下尚有總理一職，總理由總統任免，但總統任命總理依憲法規定須經國會同意。南韓的憲政體制在形式上與我國一樣具有半總統制的特徵，但實質上憲政運作明確依循總統制的精神，國會對總理的人事同意權意味著國會對總統人事權的制衡，但完全不具國會多數黨人擔任總理的意涵。過去南韓總統與國會多數不一致的情形經常發生，總統與國會之間的對立與僵局亦屢見不鮮，但我們從未聽聞南韓國會曾以對總理的同意權為武器，要求總統必須讓國會多數組閣。依過去南韓實際運作經驗，即使國會有時會拒絕同意總統任命的總理人選，此一總理人選仍能以「代理總理」的名義擔任總理職務，直到總統另覓人選經國會正式同意為止，而總統與國會的對立與衝突在此情況下通常是相當嚴重的。

從南韓的經驗思考台灣的憲政運作，即使修憲賦予立法院對閣揆的人事同意權，一旦總統與立法院多數不一致，若總統堅持總統制的運作邏輯，我們或許可以想像以下的戲碼在台灣上演：總統堅持任命自己屬意的人士，拒絕釋出組閣權；立法院拒絕同意而出現如同南韓未經國會同意的代理閣揆；立院強力抵制杯葛代理閣揆的施政（例如拒絕

代理閣揆到立院做施政報告），如此一來，憲政衝突將益發激烈（王業立，蘇子喬，2015）。總之，即使立法院擁有閣揆同意權，總統仍有可能依循總統制下國會同意權的制度精神而堅持不釋出組閣權。若是如此，分立政府的憲政僵局與政府失能仍無法避免。

因此，若要透過修憲確保國會多數黨組閣，僅是賦予立法院對閣揆的人士同意權尚不足夠，而必須強化立法院行使閣揆同意權的憲法規範密度（陳宏銘，2019：283）。例如，憲法應明文規定「行政院院長由總統與立法院協商後提名立法院多數支持之人選，經立法院同意任命之」，不宜僅有「行政院院長由總統提名，經立法院任命之」等寥寥數語，以防止總統堅拒國會多數黨組閣。

三、廢除考試院與監察院⁹

日前監察院的人事提名引發爭議，社會各界對於廢除監察院與考試院的討論一時之間甚囂塵上。事實上，考監兩院存廢的聲音由來已久，這兩院的設計來自孫中山的想法，他主張在行政、立法、司法三權分立的架構中，從行政權分出考試權，以避免政府濫用私人；從立法權分出監察權，以避免國會專制。他並強調考監兩院的設計承襲中國古代科舉與御史制度的傳統。我國憲法遵循孫中山的主張，造就了世界上少見的五權體制。對於此一具有「中國特色」的憲政設計，民進黨一貫主張革除之而改採三權分立；國民黨基於捍衛本黨總理創見與國父思想，基本立場上反對廢除考監兩院。由於考監兩院存廢涉及兩大黨明顯分歧的固有意識形態，因此始終難有共識。

世界上一般民主國家會採行三權分立，有其基本的原理。國家行使權力的對象是人民，行政、立法、司法三權便是國家統治人民所行使的權力三面向。國家有權制訂法律要求人民遵守，此為立法權；國家有權執行法律，依據法律對人民進行管理，此為行政權；國家有權解釋法律，據以對人民裁罰，此為司法權。此三權大致充分涵蓋了國家對人民行使權力的不同面向。至於考監兩權的性質，則與三權大不相同，考試權是國家進用公務員與人事管理的權力，監察權是整飭公務員官箴的權力，這兩權行使的對象皆是國家公務員而非人民。在我國五權體制下，將考試權與監察權與行政、立法、司法三權平行並列，某程度上混淆了國家對人民行使權力的本質。

另外，在三權分立的架構下，行政、立法、司法三部門兩兩之間，形成了行政與立法、行政與司法、立法與司法等三角關係，並基於行政與立法關係是剛性或柔性權力分立的差異，而有總統制與內閣制等不同憲政體制。在我國當前半總統下，由於總統與行政院皆掌行政權，單就行政與立法關係而言，即已形成總統、行政院與立法院的三角關係，權力關係已趨複雜。若將總統與五院共六個機關整體觀察，權力關係則明顯複雜化。相較於三權分立架構下的三角關係，試想我國總統與五院兩兩之間共有幾種關係？這個數學問題的答案是十五種！由於總統與五院的權力關係複雜，增加了不同機關間憲

法未詳細規範的灰色地帶，遂容易發生憲政運作的爭議。且當爭議發生時，基於我國五權體制的特殊性，又難以從多數民主國家三權分立的運作經驗中找到解決爭議的參考，徒增許多困擾。就此看來，我國五權體制的調整確實有必要。

依憲法規定，考試院掌理公務人員考試、銓敘、保障、退撫等事項的法制規劃與具體執行，以及任免、考績、級俸、陞遷等事項的法制規劃。至於公務人員任免、考績等事項的執行，則由行政院人事行政總處掌理。在考試院與行政院共享人事行政權的制度下，由於「法制」與「執行」在實務上不易明確劃分，經常造成考試院與行政院人事行政總處的權限爭議。此外，用才機關（主要是行政院）與選才機關（考試院）各行其事，造成考用無法配合的情況，則是考試權從行政權割裂出來的長期流弊。筆者認為，在肯認人事行政機關應具一定獨立性的前提下廢除考試院，在行政院下成立具有獨立機關性質的文官委員會，應是未來考慮的改革方向。

至於監察院的改革，應考慮將監察院的職權回歸國會。或有論者疑慮，彈劾、糾舉、審計等監察權一旦歸於立法院，將造成國會權力獨大，且立委也難以被期待能公正行使監察權。對此，筆者認為可仿效歐美國家普遍採行的國會監察使（parliamentary ombudsman）制度，在國會之下設置監察使（或仍稱監察委員），監察使由國會以嚴格程序選任，須具備嚴格的資格條件，例如須具有人權工作的資歷，獨立自主行使監督政府違失與調查人權侵害案件等職權，扮演「護民官」的角色。監察使享有任期保障，以排除國會的壓力。總之，國會的監察權乃由具有獨立性的監察使行使，而非由國會議員親自行使，如此應可緩解國會擅權的疑慮。

綜上所述，筆者認為考監兩院的改革方向，是修憲廢除兩院，將兩院的職權移至行政院與立法院下的獨立機關。當然，目前在實務運作上，行政院轄下獨立機關的獨立性屢遭質疑，如何確保行政院與立法院轄下獨立機關的獨立性，是在廢除考監兩院同時審慎考量的重要憲政議題。

四、十八歲公民權

我國過去的憲政改革，主要目的是為了調整國家機關的權力結構，亦增訂基本國策，並無增訂任何人權條款。行憲至今七十多年我國憲法保障人權精神的深化與擴張，主要是透過大法官釋憲的方式，隨著環境變遷不斷賦予既有的人權條款新的時代意涵。許多重視人權的論者，倡議在未來推動憲政改革時，不僅應檢討政府體制，也應增訂新興人權條款，將更為完整的人權清單入憲。由於憲法的目的即是保障人民的基本權利，筆者對於這樣的倡議樂觀其成，不過在我國憲法第22條概括性人權條款的規定下，即便在未來憲政改革中更詳盡完整的人權清單未能入憲，應尚不至明顯折損憲法保障人權的功能。¹⁰

我國未來憲政改革在增進人民基本權利的保障上，將人民選舉權的年齡限制調降為

十八歲應是當務之急。由於憲法第130條明文規定「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權」，因此若要降低選民行使選舉權的年齡限制，必須透過修憲才能達成。憲法如此具體的規定也使大法官對於年齡限制的調降無彈性解釋的空間。我國目前公投法已經修法將憲法未明文規定的行使創制、複決權的年齡限制調降為十八歲，至於行使選舉權以及與選舉權須同時配套規劃的罷免權，礙於憲法明文規定，年齡限制無法透過修改法律進行調整，導致我國目前選舉、罷免權與創制、複決權年齡限制不一致的奇特現象。衡諸當前世界各國，絕大多數國家的投票權年齡限制為十八歲，有些國家甚至是十六歲（如阿根廷、厄瓜多、奧地利）或十七歲（如印尼、東帝汶），目前全世界僅有台灣等極少數國家的投票權年齡限制是二十歲以上。¹¹我們的鄰國日本與南韓原本投票年齡限制分別為二十歲與十九歲，近年也皆降低為十八歲。在擴大青年政治參與的普世潮流下，我國應修憲調降人民選舉權的年齡限制，也可考慮取消憲法對人民選舉權的年齡限制，改由法律加以規範即可。

肆、結語

當前我國憲政改革雖然看似蓄勢待發，但由於修憲門檻極高，憲政改革是否真能實現，仍不容過度樂觀。由於修憲須由立法院以四分之三多數提出修憲案，從目前立法院各政黨的席次來看，¹²民進黨雖然擁有立法院過半數的席次，但遠不及四分之三，未來修憲仍至少須由民進黨與國民黨達成合作修憲的共識，才能達到四分之三的門檻提出修憲案。而且立法院提出的修憲通過尚須公告半年，經公民過半數同意才能通過，此一修憲公投的通過門檻甚高，為了提高投票率，須與大選共同舉辦才較有可能通過門檻。如果修憲公投要與2022年底的九合一地方選舉共同舉辦，則立法院最晚須在2022年5月前提出修憲案，才趕得上修憲公投的期程。目前距離2022年5月僅有一年多的時間，立法院朝野各黨要在這一年多的時間協商達成憲政改革的共識並共同提出修憲案，其實有一定的難度。而立法院提出修憲案後，修憲公投是要採取一案一票進行投票，還是全部的修憲案包裹投票，此一技術性問題也對修憲是否通過具有重要影響，有待朝野各界把握時間充分研議。至於目前憲法中「一國兩區」、領土範圍、憲法本文與增修條文是否合併等涉及主權與兩岸定位的議題，要在未來一年多的時間達成修憲共識的可能性不高，則有待朝野各界在更長遠的未來進一步解決。

【註釋】

1. 本節對於我國憲政改革的回顧，內容主要引用並改寫自蘇子喬（2013）一書中對於我國歷次修憲過程中各中央政府機關權力變化的探討。關於我國中央政府體制在歷次修憲過程中的變遷過程，細節可參見蘇子喬（2013：83-98）。
2. 《憲法增修條文》對第二屆國民大會的任期做了特別規定，其任期自1992年1月1日起，至1996年5月19日止。此一特別規定的目的是為了將國民大會代表與民選總統的

選舉及就職時間調整為一致。第三屆國民大會的任期自1996年5月20日開始（即民選總統就職日），任期為四年。

3. 國民大會於第五次修憲通過國大延任案，後來大法官於2000年3月24日作成釋字第499號解釋，宣告本次修憲無效。
4. 根據當時《國民大會職權行使法》的規定，任務型國民大會代表集會複決憲法修正案時，須依其所屬政黨在國大選舉的選票上所刊印之贊成或反對修憲立場，以記名投票方式為之，且對立法院所提之修憲案僅能為全案表決，不能再為修正之動議。簡言之，任務型國民大會複決憲法修正案時並無自主意志，僅能根據任務型國大選舉結果進行投票表決。就此看來，任務型國大選舉可視為人民對立法院所提修憲案的「準公民複決程序」。2005年5月舉行的任務型國大選舉中，在全國的總有效票中，贊成修憲之所有政黨的總得票率為80.1%，任務型國大集會後，即根據此一選舉結果，以超過八成的同意票複決通過立法院所提出的修憲案。不過，當時任務型國大選舉的投票率相當低，僅有21.7%。儘管總有效票中有超過八成的選票投給贊成修憲的政黨，但從總公民數來看，其實僅有不到兩成的公民對本次修憲表達贊成意見，本次修憲也因此引發正當性不足的質疑。
5. 值得注意的是，「準司法機關」一詞常使人誤解監察院所掌職權為司法權。事實上，嚴格意義的司法是指爭訟的裁判，具有被動性格，而彈劾、糾舉、糾正、調查等監察權則是主動性的權力，這種權力在三權分立架構下屬於立法權的一環，參見蘇子喬（2013：250）。
6. 憲法增修條文僅規定原住民立委的應選名額，並未規定其選舉方式。而根據《公職人員選舉罷免法》規定，原住民立委以單記非讓渡投票制（single non-transferable vote，簡稱SNTV）選出，以全國為選區，平地原住民與山地原住民立委應選名額各三席，由得票最高的前3名平地原住民立委候選人與山地原住民立委候選人當選。
7. 關於我國中央政府體制的變革，尚值得注意的是覆議制度的調整。憲法原本規定，行政院對於「立法院決議之法案」，以及「立法院移請行政院變更重要政策之決議」，得經總統之核可，對立法院要求覆議。修憲後取消立法院移請行政院變更重要政策的權力，故不再有行政院對於「立法院移請行政院變更重要政策之決議」要求覆議的制度，覆議制度僅限於行政院對於「立法院決議之法案」要求覆議的制度，且制度內涵亦有若干變更。規定如下：行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，經總統之核可，於該決議送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上維持原案，行政院院長應即接受該決議。
8. 我國實施並立式單一選區兩票制後，導致國會政黨體系的改變，間接促成我國憲政體

制中總統、國會多數與內閣趨向一致，使得憲政運作相較於過去較為順暢，是這種選制展現的重要優點。但政黨比例代表制的名額僅佔總席次不到三分之一，且有5%的政黨門檻，過度壓抑小黨的生存空間。筆者認為未來修憲時，在盡可能維持當前兩黨制格局的前提下，可考慮在目前的國會選制下增加政黨比例代表制的席次，並降低政黨門檻，以增加小黨在國會中的生存空間。另外，國會選舉制度是否須列為憲法保留之事項，亦值得檢討。事實上，當前世界上民主國家的國會選舉制度多是透過法律而非憲法加以規範。關於我國選舉制度改革方案的討論，可參見蘇子喬、許友芳（2016）、蘇子喬（2020b：69-70）。

9. 本段關於廢除考試院與監察院的討論，引用自蘇子喬（2020a）。
10. 我國憲法第7條至第21條明文列舉人民的各項權利，第22條則規定「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」在此概括性人權條款的規定下，大法官解釋目前已承認婚姻自由（釋字第362號、748號）、姓名權（釋字第399號）、人格權（釋字第399號、587號、664號）、性自主權（釋字第554號、791號）、契約自由（釋字第576號）、隱私權（釋字第603號）、受教育權（釋字第626號）、名譽權（釋字第656號）、行動自由（釋字第689號）、身體權（釋字第689號）皆為憲法第22條所保障之人民權利。
11. 在全世界將近兩百個國家中，目前僅有阿曼、喀麥隆、科威特、象牙海岸、薩摩亞、新加坡、東加、諾魯、巴林、黎巴嫩、台灣等約十多國家的投票年齡限制為二十歲以上。關於世界各國的投票年齡限制，參見王業立（2016：215-260）。
12. 本屆（第十屆）立法院於2020年1月選出，在總席次一百一十三席中，民進黨獲得六十一席（席次率54.0%），國民黨獲得三十八席（席次率33.6%），台灣民眾黨獲得五席（席次率4.4%），時代力量獲得三席（席次率2.7%）。

【參考文獻】

- 王業立，2016，《比較選舉制度》，台北：五南圖書。
- 王業立、蘇子喬，2015，〈立院閣揆同意權非憲政萬靈丹〉，《聯合報》，第A21版，4月4日。
- 李應元、陳宏達，2015，〈從歐盟「修憲報告」看台灣當前憲改〉，《想想論壇》，<<https://www.thinkingtaiwan.com/content/3733>>。
- 李鴻禧，1999，《李鴻禧憲法教室》，台北：元照出版。
- 沈有忠，2018，《台灣與後共國家半總統制的憲政運作》，台北：翰蘆。
- 陳宏銘，2019，《半總統制在台灣：總統權力新視角》，台北：五南圖書。



- 廖達琪、簡赫琳、張慧芝，2008，〈台灣剛性憲法的迷思—源起、賡續暨其對憲改的影響〉，《人文及社會科學集刊》，第20卷第3期，頁357-395。
- 蘇子喬，2013，《中華民國憲法—憲政體制的原理與實際》，台北：三民書局。
- 蘇子喬，2017，〈南韓與台灣憲政體制之比較—「形異實同」的憲政體制〉，《中研院法學期刊》，第20期，頁77-153。
- 蘇子喬，2020a，〈廢考監兩院，與科舉御史再見〉，《蘋果新聞網》，6月27日，
<<https://tw.appledaily.com/forum/20200627/N6HXNPABWPLLNHQEBYIYQSASKE/>>。
- 蘇子喬，2020b，〈憲政體制、選舉制度、選舉時程與政府型態—台灣的個案分析〉，《台灣民主季刊》，第17卷第1期，頁32-57。
- 蘇子喬、許友芳，2016，〈從德國選舉法修正論我國立委選制改革—聯立制的適用性〉，《政治科學論叢》，第67期，頁1-50。◆