

## 一、憲法增修條文釐定考試院職掌

---

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(三)

目錄：人事機構設置及人事人員管理制度改進之研究

章節：一、憲法增修條文釐定考試院職掌

---

我國人事行政資深專家徐有守先生曾謂：五權憲法中之「考試權」曾經遭遇兩次嚴重的「暴風雨」，第一次是民國五十五年三月國民大會修正動員戡亂時期臨時條款，賦予總統為適應動員戡亂需要得調整中央政府之

行政機構與人事機構，據此而有隔年九月行政院人事行政局的成立，導致

人事行政「一國二公狀態」，大幅削弱考試院原有憲政地位與職能；第二次暴風雨則開始於民國七十九年六、七月間舉行的「國是會議」，其間朝野達成進行憲政改革共識，而考試院組織與職掌之檢討，成為嗣後整個憲

政體制變革環節之一，並於民國八十一年五月通過憲法增修條文，變更憲

法本文第八章有關考試院的若干條文內容規定（徐有守，民八十五年：三

～四）。根據最新中華民國憲法增修條文第六條之規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、孝績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經國民大會同意任命之，不適用憲法第八十四條之

規定。憲法第八十五條有關按省區分別規定名額，分區舉行考試之規定，停止適用。」此一增修條文重點有三：重新釐定考試院職權、考試院人事同意權改歸國民大會、省區定額停止適用。其中，第三項僅具象徵意義，影響層面較小，第二項係因監察院改制，而將人事同意權移歸國民大會行

使；而第一項則涉及我國文官體制運作的根本變動，關係考試院與行政院

人事行政局職權之調整，對於考試權之增強、文官制度之維護，頗具劃時代革新效果（施嘉明，民八十四年）。本節以下扼要探討此一憲法增修條文的改革背景、經過與結果，及其各項具體影響。

民國七十九年六月「國是會議」召開之後，有關考試院與人事行政局的憲政革新議題，陸續受到朝野各界重視，惟其重要性不如國民大會存廢與中央政府體制應採內閣制或總統制等爭議，甚至也比不上監察院之改制為「準司法機關」（註6）。究其原因，應係「五院制」架構乃我國憲法所獨有，而考試院掌理之考選權與文官銓敘權，其影響對象範圍特定且有限，又偏屬政府機關內部運作；與社會大環境之變革，特別是民主政治發展，關係比較疏遠，故甚少被憲法學界與政治人物積極重視。因此，一般憲政改革之討論，甚少深入此項課題，縱有涉及也大多點到為止；並且，

或因關注層次不同、焦點不一，經常呈現眾說紛紜現象。例如：在結合海內外知名法政學者與朝野各黨派政治菁英共聚一堂的「國是會議」中，有關考試院職權調整此項憲政議題，雖曾被列入中央政府體制改革環節之一

，但根據其總結報告指出：出席人士多數未對此表示意見。而表示意見者多數主張應廢除考試院，改設隸屬於行政院的人事部或人事局，他們認為考試院掌理考試行政與人事行政，卻不須對代表民意之立法院負責，且行政權離不開人事行政，將它抽離會影響行政指揮監督體系。另有若干主張維持現制或廢除人事局回歸憲政體制者。前者認為現行運作模式並無不妥，故不必另做更迭；後者強調人事行政權回歸考試院，不但可使五院制度更趨平衡，並可超然、客觀地解決許多「黑官」的問題（國是會議實錄編輯小組，民七十九年：一三三八～一三三九）。

事實上，當時學術界對此項憲政課題，也存在各種不同觀點，所提具體改革方案同樣未盡一致（蔡良文，民八十二年：四三三 四五八）。其中曾有憲法學者提議「考試院改採首長制，並縮短任期為四年，由總統提名經立法院同意任命，行政院人事行政局仍可繼續存在。」（朱武獻，民七十九年：一三一～一三二）；也有特別強調「憲法第八十五條有關非經考試及格者不得任用，應該修憲增列例外規定，以免實際執行有所困難，影響政府多元甄補人才」（謝瑞智，民八十三年：一一九～一二〇）。部分行政學者一致主張「廢除人事一條鞭，但考試院與人事局均予以維持，

考試院職掌縮減為考選與銓審，人事行政業務歸行政院人事政局，各級人事機構與監控機構，應向立法院負責」（許濱松，民八十年；彭錦鵬，民八十年）。另外，一位人事行政學者則認為「考試院應改隸行政院，與人事局合組為隸屬於行政權體系、但採部外制之人事主管機構」（許南雄，民八十年）。民間智庫國家政策研究中心，亦提出若干具體憲政改革方案，主要內容包括「廢除人事一條鞭，考試院與人事局繼續各自運作，但應合理調整彼此組織職掌，考試院僅掌管所有的文官法制與監督事項；考試院仍採委員（合議）制，但考試委員人數應縮減為三或五人（註7），由立法院行使同意權，並應合乎黨派平衡原則；另考試院年度預算應予保障，立法院得要求考試院定期提出施政報告」（朱雲漢、江大樹，民八十一年：五七～六〇）。綜上所述，學界對此顯然人言各殊，而且同一學者基於理想與現實之不同考量，有時提出多種彼此相異，甚至方向互斥之革新方案選項。

至於，朝野兩大政黨（註8）對此憲政議題的改革主張又是如何？基本上，民進黨在整個憲改過程中，乃以制憲（至少是大幅修憲）為原則，強調破除「五權憲法」舊有體制架構；因此，主張廢除考試院，於行政院之下另設僅掌考選權的文官委員會，故民國八十年八月人民制憲會議所通過「台灣憲草」中，並無任何有關考試權之條文。至於，執政黨則採取對現行體制實務運作變動最小的憲改方案，除配合監察院之改制，將考試委員任命同意權移歸國民大會之外，大多依照考試院與人事行政局原有的分工模式，在廢除動員戡亂時期臨時條款與採用憲法增修模式的大架構下，將各項文官職權運作規範正式予以合憲化而已。

民國七十九年七月「國是會議」閉幕之後，李登輝總統即於執政黨內部成立憲法改革策劃小組（以下簡稱憲改小組）。該小組首先提出「一機關兩階段」的憲改主張，建議先由第一屆國民大會（絕大多數係為資深國代）進程序修憲，一方面將臨時條款加以過渡，另一方面制定第二屆國

民大會之選舉法源，選後由其進行實質修憲。因此，八十年四月第一屆國民大會三讀通過第一階段憲法增修條文（共十條）並廢止動員戡亂時期

臨時條款；五月一日總統公布此項憲法增修條文，同時宣告終止動員戡亂時

期。其中，有關設置人事局之憲政爭議，該項憲法增修條文第九條第二項明定，「行政院設人事行政局，其組織以法律定之，在未完成立法程序前，其原有組織法規得繼續適用至中華民國八十二年十二月三十一日止」。這一過渡性規定，一度引發究係「日落條款」或「日出條款」之爭議，贊成者強調係依「中央法規標準法」規定交由立法院訂定其組織，反對者認為此舉違反憲法本文之體制架構；不過，由於主要爭議焦點乃在同條有關

國安會、國安局之憲政定位問題，此處不擬贅述。

雖然上述程序修憲，在形式與過程皆頗有爭議，不過第二屆國民大會

代表之選舉仍於同年十二月順利舉行，並首度經由自由地區及政黨比例（

含全國不分區及僑居國外國民）兩種選舉方式產生二百二十五位第二屆國

民大會代表。翌年三月，第二屆國民大會隨即進行次一階段的憲法條文增修工程。當然，在此之前，除了民進黨強調「台灣憲草」之主張，執政黨也曾密集透過憲改小組之運作，具體草擬所謂「黨版」修憲方案。

執政黨憲改小組研議之初，總共提出三項不同的考試權革新方案：

（甲案）將行政院人事行政局併入考試院；確立考試院為國家最高考試及人

事機關；（乙案）修正憲法第八十三條，考試院主辦考試及公務人員之銓

敘、保障、撫卹、退休，兩另外有關公務人員之任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項，亦由考試院主管，但執行部分則交由各用人機關及有關機關（行政院人事行政局）分別掌管，至於公務人員之待遇及養老則由

行政院主管；（丙案）修憲明定人事行政權全部移歸行政院，考試院調整

為只單掌理考選權，並傾向採丙案之「任考分立」（或稱「考用分立」）制度，這與民進黨相關憲改主張頗為近似。

不過，此項大幅度之改革構想，立即引起考試院全體一致的強烈反對

（考試院秘書處，民八十一年）。民國八十一年元月，考試院長孔德成曾先分別呈函李登輝總統及李元簇副總統（註9）表示：為維護五權憲政體制，並解決考試院與行政機關因認知不同所造成權責區劃之疑義，經本院研酌建議將憲法第八十三條修正為「考試院為國家最高考試、銓敘及人事管理機關，掌理考試、任用、……、養老等事項。」倘上項修正有困難，則鑒於目前人事業務之推行實際上並無窒礙，請仍予維持現行憲法第八十三條原條文，以確保完整之五權憲政體制並維護中立之文官制度。隨之，考試院院會繼於同年二月，經由全體出席人員決議聯名上書李登輝總統，再度將前述修憲意見提請參酌。最後，考試院副院長林金生更在中國國民黨第十三屆第三次中央委員會議中，領銜二十九位中央委員聯名提案，建議對修憲策劃小組所擬具的修憲方案，再做部分修正，以維護文官制度之完整與超然。

考試院此一力爭保持原有憲政職權的各項動作，頗引起各界關注；加上執政黨一再強調五權憲法架構不變的修憲基本原則，似與大幅削減考試院職權並不相符。因此，執政黨憲改小組隨後遷就現實，改採前述三項方案中的「乙案」，並針對「考試院定位」問題，提出四項具體修憲方案：（一）考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項：1．考試。2．公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。3．公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。（二）其他人事行政事項，應依左列規定，修訂有關法律，明確劃分其職責：1．公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎事項之執行，由各用人及有關機關分別主管。2．公務人員之待遇、養老事項，由行政院主管。（三）考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，均由總統提名，經國民大會同意任命之。（四）憲法第八十五條有關「應接省區分別規定名額，分區舉行考試」之規定，暫停適用。考試院的積極力爭城池，顯然已經但得到相當效果；基本上這第一、三、四項，兼顧原有憲政架構之實務運作與人事行政學理發展，對考試院職權範圍、人事任命同意權及舊有「省區定額」原則，重加釐定規範，不致引發太大爭議；不過，第二項針對未來調整方向之建議，則仍涉及考試院部分既有憲法權限的削減。

考試院對此有關「考試院部分」之修憲方案，再度提出兩個主要修正意見：一是在第一項中，要求將考試院正名為國家最高「考試、銓敘及人事管理」機關，並在公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之「法制」事項上加上「政策」二字；二是在第二項中，主張公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎事項，由各用人及有關機關「在考試院監督下」執行之。其理由分別是：避免「考試權」被錯作狹義解釋為「考選權」、「法制」之擬訂須以「政策」為依歸、考試院以超然地位「監督」各機關執行可避免地方自治實施後「各自為政」之紛歧情況。除此之外，考試院更針對修憲之基本觀念提出兩項建議：一、憲法係國家根本大法，各條文之規定應力求簡明扼要，以收提綱挈領之效，細節分工執行事宜，似不宜納入。二、考試權之獨立關係文官之中立甚鉅，亟須維護，使國家各項事務避免受政治之干預，得以穩定執行（考試院秘書處，民八十一年：二 三）。最後，再經執政黨內部邀集考試院與行政院人事行政局進行協商，憲改小

組刪除原列修憲方案之第二項，但也未接受考試院有關正名之要求；此舉

導致日後有關公務人員之培訓、福利等業務，成為考試院與人事行政局彼此間所謂「灰色地帶」職權爭議。

民國八十一年三月至五月間，國民大會第二屆第一次臨時代表大會，

假台北市陽明山中山樓舉行。由於第二屆國民大會，國民黨擁有四分之三以上絕對多數席次，因此完全主導整個修憲過程之進行；民進黨、無黨籍，甚至國民黨籍國代所提各項憲政改革提案，皆未產生實質影響，第二階

段憲法增修條文幾乎完全依照國民黨憲改小組之「黨版修憲案」通過（謝瑞智，民八十三年：八十二 一〇六）。民進黨國代從開幕、研議、表決到閉幕，始終堅持「制憲建國」、「總統直選」等基本憲改主張，其間除數度爆發嚴重議事衝突外，並曾發動群眾街頭抗爭，最後宣布退出國大臨

時會。稍後，無黨籍國代跟進宣布退出此次修憲會議，僅餘極少數民社黨代表共同參與，國民黨不免遭受「一黨修憲」之批評。

雖然朝野憲政立場激烈對立，然而有關考試院的修憲提議甚少。此次國大修憲過程中，所有進入一讀會的一百二十一件修憲提案中，僅有國次

陳重光、許勝發等三二人所提第一五一號（此即「執政黨版」）修憲案，實質涉及考試院有關部分（國民大會秘書處，民八十一年：三七九

三

八〇）；其他僅有國代黃信介等八十二人所提第二十八號（此為「民進黨

版)」修憲案，主張刪除現行憲法第八章（國民大會秘書處，民八十一年：三四六 三六一）。因之，隨後在審議過程中，除將執政黨版修憲提案原擬有關考試院的三個條文合併為一條、並作條次修正，內容完全照案通過；此即為第二階段憲法增修條文第十四條之規定，並於民國八十三年五

月至七月間，第二屆國大第四次臨時會就有關「總統直選」議題再次修憲時，重新調整條次為中華民國憲法增修條文第五條，內容未有任何變動。

觀諸前述憲政改革過程，有關考試院應有職能之爭議，可說仍處邊陲

置。由於朝野政黨就修憲或制憲，五權或三權，這類憲改基本架構歧見仍在，短期內暫時無法澈底解決各項既存體制問題。因之，我國文官體制的合理運作，尚須經由一段漸進調適時期，才能真正、有效達成；此應可從以下所述「行政院人事行政局組織條例」立法過程之中，立法院朝野政黨間的尖銳對立，進一步獲得相當印證。憲法增修條文規定，原依動員戡亂時期臨時條款授權由總統以行政命令公布之「行政院人事行政局組織規程」，只能繼續適用至民國八十二年底為止。行政院人事行政局組織之合憲化與法制化，因有時效迫切性而成為朝野立委議事攻防爭論焦點。民進黨立委質疑憲法增修條文「體制未明」（註 10），一再杯葛行政院所提「國家安全會議組織法草案」、「國家安全局組織法草案」及「行政院人事行政局組織條例草案」等所謂「國安三法」之審議過程。最後，由於執政黨在上述期限將屆前夕，採取多數優勢、強行通過的立法模式，導致國安三法立法程序出現明顯瑕疵；嗣後經依大法官會議釋字第三四二號解釋

意旨，由立法院自行重新「補正」其原有議事錄與院內議事規範不符之處，行政院人事行政局的組織設置依據，終於順利完成法制化（註 11）。不過，在立法院審議過程中，由於民進黨立委傾向反對人事行政局的職權擴

充，加上「考試院組織法修正草案」合併審議，導致人事行政局早先所擬增設「國家文官學院」未能通過；僅作既有組織內部各處、室名稱及員額編制之小幅調整，並將原已設置之「公務人員訓練班」改稱為「公務人力發展中心」而已。這相對於稍後考試院順利增設「公務人員保障暨培訓委員會」，足見在第二屆立法院任期中，因政治大環境出現激烈政黨競爭態勢，加上行政中立問題經常成為在野黨立委關注重點；套用徐有守前述「暴風雨」的比喻，在此次憲政改革後續發展過程中，行政院人事行政局組織之合法性與職權擴張之正當性，顯然比考試院遭受到更多的挑戰。

至於，憲法增修條文第六條對憲法本文第八章所做變革，特別是重新

釐定考試院之職權，其具體意涵與可能影響可歸納成以下幾點。首先，憲

法第八十三條原先所列的十一項職掌，除將「任用」改為「任免」，並刪除「養老」一項職權；前者確立行政部門完整的用人權限，後者以其性質屬於社會福利而改歸行政院（社政主管機關）掌理，皆係重新限定或刪減

考試院職掌範圍。其次，將公務人員人事管理之各主要環節，區分成兩大部分；一類是與基本身份關係密切相關之銓敘、保障、撫卹、退休，另一類乃為組織管理主要機制如任免、考績、級俸、陞遷、褒獎；並將第一類全歸考試院掌理，第二類則考試院僅能掌理法制事項；如此一來，可能導

致文官人事管理業務運作內涵之二元化。再者，考試院這些掌理事項，究竟應屬列舉或例示之規定？憲法學者林紀東曾以「公保」為例，主張這些職權應為例示規定，亦即其他相關人事行政業務，除具有特殊之性質者外

，皆應解釋為屬於考試院之職掌）林紀東，民七十六年（三）：一四九～

一五〇）：不過，其中恐將涉及所謂「灰色地帶」之權限爭議，意即憲法未曾明列的事項如：公務人員之培訓、福利、待遇等，到底全屬考試院職權保留範圍，或者考試院僅能介入法制事項，未來恐將成為考試院與行政

院人事行政局相關政策互動之潛存困擾（黃臺生，民八十四年：二九）。

綜上可知，吾人雖尚不能斷言憲法所定考試院職掌未來不會再作更改

：不過，依照民國八十一年五月國大修憲結果，考試院法定職掌已由憲法

本文第八十三條包括考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項，修正、釐定成為：掌理（一）考試；（二）公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休；（三）公務人員任免、考績、級俸、陞遷褒獎之法制事項。要之，當前考試院職權一來已從原有「例示」規範模式，改為現行「列舉」規定；二來其職權範圍略有縮小，減少養老一項；三又區分「執行」與「法制」兩種不同權限面向。據此，考試院對於各級政府人事機構設置與人事人員管理等事項，未來似乎僅應擁有所謂的

法制權；即使解釋上可將人事機構與人員管理作為考試院貫徹銓敘、保障、撫卹、退休等政策的執行機構，惟對各級人事機構之設置、員額與職掌，以及人事人員之任免遷調、考核獎懲等相關管理規範，理應不宜繼續採行當前一條鞭的運作體制。