

三、文獻回顧

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：壹、緒論

前面提到有關考試權獨立的研究，散見於一般研究中，並無專門之著作。不過，就算是對考試權的研究著作，也未必會有專章，或在文章中有特別的一部份，討論考試權的「獨立行使」。

所以對考試權獨立行使缺乏系統及專門的研究，是因為考試權行使的權力，乃是一般國家的人事行政及考選業務。因此，在人事行政學中討論到各國人事制度時，會列專章來敘述、解釋、分析我國人事制度，例如早期的人事行政學教科書，由行政學的元老張金鑑先生所撰「人事行政學」在第三編「中國現行人事制度」第十六章就討論到考試院的職權(張金鑑，1965)，對於考試權的權力地位，張金鑑說：「我國最高人事行政機關為考試院」(同前註，頁 385)，又說：「……考試權同屬國家治權之一，與行政、立法、司法、監察有相等崇高的地位。」(同前註，頁 385-386)。

然而，在「現制的改善」上張金鑑在所著書上則於 389 頁到 341 頁加以討論，內中有一段話對考試權的獨立予以針貶：

「我國的中央人事機關的考試院處於獨立超然的地位。……獨立制下的人事行政機關能以客觀公平的態度與政，行使其職權推行其業務，不受行政機關之干擾是其優點。但人事行政機關獨立於行政系統之外，對各機關的實際情形與需要，多不甚明瞭，所為措置，未必能切合事實，未能對症下藥不免隔靴搔癢。這是獨立制的一大缺點。且行政機關對人事機關，因係局外機關，事不關己，常抱不合作的態度，或予以消極的抵制，致使人事機關的業務，得不到有效協助，無從作貫徹之執行。這是獨立制的第二缺點。如何促進考試院與行政院之間溝通聯繫，使二者能切實合作，共同有效的推行現代的人事行政業務與制度，實為當務之亟。」(同前註，頁 399-400)

其他的人事行政學專書大體上皆延續此種作法，但討論較少，例如許南雄在民國六十九年所撰「人事行政」乙書，僅在第二章「人事機構的組織」第三節「人事機構的體制與體系」討論到我國獨特的「獨立制」，不過本書的論點是「人事考選機構(如我國的考選部)宜獨立，但處理考選以外的人事業務機構則不宜獨立。」(頁 37)一般人事行政學的著作大致對考試權獨立都有這種論點，顯示出人事行政學的系絡似乎對我國考試權獨立運作有定見。但是，人事行政學雖對此有定見，卻又對於人事行政權獨

立行使的理論探討，沒有更深入的研究。換句話說，在人事行政學既有的理論框架中，人事行政權獨立於行政機關之外，就沒有立論之基礎，只是單純地加以否定，自然也不需要較多篇幅的探討。因此，人事行政學之著作雖都對考試權獨立有所涉及，但嚴格來說，並沒有以嚴肅且深入探索的態度來面對它。

較晚近的著作如許南雄的「人事行政學」(1993)，趙其文的「人事行政學——兼論現行考銓制度」(1996)，許南雄的「各國人事制度」(1999)，甚至於在考試院長期任職，且對我國考試權運作極其了解的蔡良文，其所著「人事行政學——論現行考銓制度」(1999)也都是以極少數的篇幅在論述我國人事機關建制時，以相當典型的方式討論人事行政機關的部外制、部內制、折衷制，而將我國的考試院特別以「獨立制」加以論述。

比較上對我國考試權獨立之論述有較多篇幅介紹的文獻，集中在以「考銓制度」或「我國考銓制度史」等類書籍或文章中。但是，即使以論述我國獨特的考銓制度時，亦將之列入「人事制度」的學理和實務的討論中許南雄所著「考銓制度概論」(1996)在「序」言中，就明白指出：

「考銓制度即人事制度，故研究上多稱：英國人事制度、日本人事制度等等，而對跨國的人事制度比較，便稱『各國人事制度』(Comparative Civil Service)。我國則因人事權與行政權分立，又將人事權分為考試與銓敘(廣義，指考試以外之人事事務)兩大部分，故稱之為考銓制度。正如我國的人事主管機關『考試院』，並非只管考試，而是執掌考試及其他(若干)人事職權。由此可知，考銓制度應指人事制度，考試院涵義為人事院，這是獨特的『考銓文化』背景下之制度實質。」(同前註，頁 1)

許南雄該書(1996)因此專列第四章「人事機關的組織與職能」敘述我國獨特的「是世界各國中實施『五權分立制』與人事獨立制之唯一典型」(頁 105)。但從本章的討論可以看出作者基本上將考試權獨立與人事權獨立視為兩回事，因而認為五權政府中考試權獨立行使，擴大的解釋了中山先生的原意，也擴大了考試權的範圍，使考試權包含了人事行政權在內。

而考試院所印行的討論我國考銓制度的專書，如「建國八十年之考銓制度」(1992)，則為另一種論述考試權的典型。這一類的敘述是將考試權根本上就包含人事行政權，並將之視為中山先生的本意。例如「……是以考試權一定要把『考試』和『銓敘』兩者合而為一貫作業，方能顯示考試權是實踐『選賢與能』和『人盡其才』真義，亦始能弘揚國父創制獨立考試權之精神，健全文官制度。」(同前註，頁 7-8)當然，這一類的文獻大體會以歷史研究途徑(historical approach)鋪陳我國考試院的成立、意義、組織、職權，以及論述考選行政業務及銓敘行政業務。而筆者認為在這一類文獻中最足以代表這些著作精神的當屬擔任過銓敘部及考選部常務次長及政務次長共達二十二年之久的徐有守，其所撰寫的「考銓制度」(1997)在卷前

語中有一段話，特別值得引錄，用以指出對於考試權獨立之研究，實應有別於一般人事行政學之討論，他說：

「第四，應該寫一本純粹屬於考銓制度的書，不要把人事行政學混雜在一起。因為人事行政學偏重在理論的探討與研究，以及各家見解與學說的介紹批評。但我國考銓制度，則是依據各有關法規規定實施。實行中的制度是一種存在的事實，不是見解，不是學說，也不是理論。在討論我國考銓制度時，應就事論事，不必將人事行政學的理論摻合混雜在一起。本書既以寫考銓制度為範圍，絕對避免將之寫成人事行政學。本書儘管也有討論，但所討論的仍然只是我國考銓制度中的實際問題。」(卷前語一頁003)

從以上的文獻回顧可以看出：

第一，論列考試權獨立行使的專書不多，一般均置於在人事行政學中加以討論，但只是以極少的篇幅介紹，並未深入探討。

第二，一般人事行政學者傾向以人事行政的理論及實務來評斷我國考試權獨立行使的合理性，失去客觀的分析精神，蓋我國考試權之行使，原本就是創造及發明，似應以異於人事行政學之一般的分類及各國實例為參考，而不是做為好壞或取捨的絕對標準。

第三，對於我國獨特考試權獨立行使之研究成果非常稀少，以致於對考試權獨立行使的優缺點，並不為學術界所深知，更不必說一般社會人士，以致於在「精簡政府」等口號或宣示下，或在效率及效能等大家認為具有正面價值的標語口號下，裁撤考試院，縮小考試權獨立行使的範圍，比較容易被接受。

基於此，本研究希望從實事求是的角度出發，深入分析與考試院及考試權行使有關的歷史、制度、組織及功能問題，嘗試質問這些制度、組織及功能是否有獨立存在及行使的必要，用以回答考試權獨立存在及行使的理由。
