

三、行憲前後迄今考試權獨立行使範圍的確定

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：貳、從歷史及憲政變遷論考試權獨立

民國十七年北伐完成，中華民國開始實施訓政。訓政是以(國民)黨領政。例如民國十六年九月，中國國民黨中央特別委員會推定國民政府委員四十三人，並根據十六年三月修正之國民政府組織法，組織國民政府。所以，這個時期從威權統治的角度來看，考試權獨立行使，無論其範圍如何，若要從當前人事行政學的理論來評斷，意義不大。而中山先生的五權之治民國十三年建國大綱第十九條規定：「在憲法開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治。……」，在憲政開始之後，也不過才「試行」五權之治。所以，在訓政時期，考試權的獨立當然不具有中山先生所主張的那種意涵。但是，從訓政時期考試權行使的範圍，或可借以評估行憲後考試權真正獨立時應該具有的範圍。

民國十七年十月八日國民政府公布中華民國政府組織法，分訂五院職掌。同日，中國國民黨中央執行委員會常務會議決議，選任戴傳賢為國民政府考試院院長。戴院長於民國十七年十月十日宣誓就職後，在南京羊皮巷住宅，成立考試院籌備處，積極籌備成立考試院。國民政府在民國十七年十月二十日公布考試院組織法，十二月七日公布銓敘部組織法，民國十八年八月一日公布考選委員會組織法。民國十九年一月六日，考試院與所屬考選委員會及銓敘部正式成立。院長兼考選委員會委員長戴傳賢，副院長孫科、考選委員會副委員長邵元沖、銓敘部部长張難先，副部长仇鰲等同時宣誓就職。

訓政時期的考試院是首長制，院長、副院長由中國國民黨中央執行委員會選任，任期不定。民國三十二年國民政府組織法修正，考試院院長副院長由國民政府主席於國民政府委員中提請中國國民黨中央執行委員會選任之。事實上，當時國民黨總裁即為國民政府主席，考試院又為首長制，掌控政府人事考選及行政事宜的考試院，形同國民政府主席或國民黨黨主席考選用人，訓練考核百官的人事總管。因此，考試院下設考選委員會，其下第一、二、三、四處分別掌理：中央及地方公職候選人考試事項、高普考試及特種考試事項、專門職業及技術人員考試事項等考試行政事宜。以及，銓敘部下設甄核司、考功司、獎恤司、典職司、登記司、總務司及銓敘審查委員會，並不為過。

嗣後考試院組織法、考選委員會組織法及銓敘部組織法在行憲前都歷經了

三至四次的修訂。但修訂的目的都是為了：「擴大編制」及「增加職權」。(黃耀南編，1992年，頁26-28)以至於銓敘部的職權大為增加，舉凡公務員之登記、任免、升降、轉調、考績、考成、獎勵、退休、撫卹、年金、進修、保險人事管理機構的設置及其人員任免考核等審查事項，其實與行憲後之職權大體是相當的。而我國考試權之獨立行使及其範圍，因此也告底定。行憲前後考試權獨立的性質及行使範圍的確定，受到幾個重大因素的影響，也是造成迄今為止，考試院之組織地位及考試權之範圍，屢受爭議的主因：

第一，中山先生認為考試權應該獨立於行政權之外，其理論基礎是建立在權能區分的發明上。權能區分是政府有能，人民有權。因此，就中央政府五院及總統而言都是代表著治權，此治權即是西方的統治權。但人民有權，人民如何用一己之「權」來控制政府之能？在政治制度上如何落實？中山先生並沒有提出具體規劃。而五院中的行政權加上考試權類似於西方的行政權，立法權從中山先生專家政治的角度來看，只能說類似西方的國會；所以，只有司法權與西方相同。可是，總統的權力是否屬於西方的行政權呢？如果總統才是行政權的最終擁有者，那麼考試院的設立，仍屬於行政權，只是與西方人事權屬於行政權即人事行政學上所說的部內制似有不同，反而類似部外制，即仍屬於行政權，但獨立於行政機關之外，卻屬於最高行政首長。

民國十七年十月二十日公布的「考試院組織法」第三條規定銓敘部所掌事項為：

- (一)關於公務員之登記事項。
- (二)關於考取人員分類登記事項。
- (三)關於成績考核登記事項。
- (四)關於公務員任免之審查事項。
- (五)關於公務員升降轉調之審查事項。
- (六)關於公務員資格審查事項。
- (七)關於俸給及獎勵之審查登記事項。

這裡值得注意的是有關公務人員的任免、升降轉調及俸給獎勵，銓敘部所做的只是登記和審查，換句話說，審查結果不同意，也只能退回原用人機關，不能改變審查結果。十七年的考試院組織法，全部十七條條文，考試院對於公務人員具有最強之行政執行權力者，大概是第十五條之規定，即：「考試院對於各公務員之任用，除法律另有規定外，如查有不合法定資格時，得不經懲戒程序，逕請降免。」但第十五條規定更清楚地看出考銓的範圍是局限在「審查」權。

國民政府在民國二十二年三月十三日公布了「公務員任用法」，其中第七條第一款規定：「簡任職公務員之任用由國民政府交銓敘機關審查合格後任命之，薦任職委任職公務員之任用由該主管長官送銓敘機關審查合格

後分別呈薦委任之。」更證明了銓敘部對「公務員」之任用，在任用過程中是掌控了審查權，而且就上述「公務員任用法」第七條第二款規定：「銓敘機關接到前項文件後應速審查決定合格或不合格。」可見，銓敘部還不能拖延審查，延擱政府機關用人時效，侵害政府機關之用人權。

因此，在行憲前考試院的院級組織地位雖告確立，其權限範圍也大體確定，但如果中山先生所謂的考試權脫離行政權而獨立，是指政府用人，經由考試院考銓合格之後，由考試院決定用或不用，而不是只決定被任用人員是否合乎公務人員任用之資格，那麼考試院就不算是脫離行政權而獨立，只是在考銓公務人員之資格上具有完全的獨立性，至於任用之權仍在各行政機關首長，以及國家元首，也就是掌握五權的總統。

第二，民國三十六年十二月二十五日中華民國憲法施行，專列第八章規範考試權之獨立地位及權限範圍。其中，第八十三條規定：「考試院為國家最高考試機關。掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫恤、退休、養老等事項。」由於本條規定考試院為國家「最高」考試機關，其「最高」地位，自與行政院為「最高」之行政機關，立法院為「最高」之立法機關，司法院為「最高」之司法機關等相同，考試院為中央「五院」之院級地位組織，自毋庸置疑。但考試院所「掌理」之事項，則為一般國家考試及人事行政等方面之職權，因此，考試院雖名為「考試院」，憲法所稱之最高「考試」機關，此「考試」乙詞，其實指的是「人事行政權」。又憲法第八十八條規定：「考試委員須超出黨派之外，依據法律獨立行使職權。」憲法的這些規定，似乎給予了考試院完整而獨立的考試行政及人事行政權。正由於這些條文，使得論者認為我國之人事行政機構已超越了一般所謂的部內制、部外制或折衷制的範疇，而只能稱之為「獨立制」。

尤其，在政府播遷至台灣後，在戒嚴及動員戡亂體制下，憲法並未完全施行，特別是在政府用人權力上，動員戡亂時期臨時條款賦予總統調整行政組織及人事機構的權力，「臨時條款」第五條規定：「總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構、人事機構及其組織。」以致有行政院人事行政局之設置。而解嚴及終止動員戡亂之後，民國八十年起開始修憲，憲法增修條文賦予成立行政院人事行政局之憲法法源。民國八十二年十二月三十日「行政院人事行政局組織條例」正式公布，依據該條例第一條第一款規定：「行政院為統籌所屬各機關之人事行政，設人事行政局。」第二款規定：「本局有關考銓業務，並受考試院之監督。」但行政院人事行政局對考試院所屬公務人員的任免、級俸、陞遷、考績、考成、考核、獎懲、訓練及進修，似有全盤之掌控權。尤其「組織條例」第十七條規定：「行政院所屬各級人事人員派免、遷調核定後，均報送銓敘部備查。」第十七條「備查」二字定義了「組織條例」第一條第二款「本局有關考銓業務，並受考試院之監督。」其中所謂「監督」的意涵，以致於論者認定行政院人事行政局據該局之組織條例，對行政院所屬公務人員似有完整而獨立之人事

權。此舉不僅使考試權之獨立地位受到侵害，也使「考試權」之範圍，受到限縮。以致於我國考試權究竟是什麼體系，在學理上應歸於何類，再度受到質疑與討論。

如果從憲法第八十六條來看：「左列資格，應經考試院依法考選銓定之：一、公務人員任用資格。二、專門職業及技術人員執業資格。」可見公務人員在派任之前，應經銓敘部之「銓定」，因此，人事行政局組織條例第二條第二款之規定，所謂「並受考試院之監督」，其中「監督」二字應為「審查」，而不是人事行政局組織條例第十七條的「備查」。而「銓敘部組織法」中，不論是法規、銓審、特審、退撫等司所掌理之事項，大體都是執行「審議」、「審核」和「審定」等方面的工作。可見人事行政局組織條例第十七條有關「備查」的規定，不僅違背了「考試院組織法」及「銓敘部組織法」的相關規定，似也違憲。同時，也使中山先生對於考試權獨立的主張，以及自行憲前後以來，關於考試權獨立及權限範圍，再度引起爭議。

第三，考試權自行政權中獨立出來，雖為中山先生所發明，但由於中山先生把政府的權力全部視之為治權，而總統又統有五院，自然總統也掌有行政權，因此，考試院在五權體制中，是否符合中山先生原先的「獨立」意義，不無疑問。其次，因受到「考試」乙詞字面意義的影響，對於考試院涉及公務人員之任免、考績、考核、陞遷、獎懲等，「考試」乙詞無法涵蓋的權限，自然容易引起考試權獨立性及其行使範圍之質疑。但是，最主要的對於考試權獨立有害於行政機關首長之人事權，持這種立論的根據，其實是有關各單位人事機構之設置、管理，以及人事人員之任免派用，在我國是採「一條鞭制」，此即銓敘部組織法第一條「銓敘部掌理全國公務員之銓敘及各機關人事機構之管理事項。」對各機關人事人員之任免、考核似成為銓敘部專屬之權力，而各行政機關所屬之人事管理人員，其首長對人事管理人員之任免、敘級、敘俸、考核，似乎連置喙之地也沒有。在民國三十一年九月二日公布的「人事管理條例」第八條明文規定：「人事主管人員之任免，由銓敘部依法辦理；佐理人員之任免，由各該主管人員擬請銓敘部或銓敘處依法處理。」

考試院銓敘部對人事人員任免的權力，不僅對於考試權獨立行使以來的傳統不符，很明顯地容易引起一般行政學者對於機關首長，竟然無權任免他們所主管機關的人事管理人員，頗不以為然。而人事管理條例對於各機關人事權的侵奪，似乎也違背憲法之本意。考試院的組織地位，以及考試權獨立行使之範圍，所以長期以來受到討論，與「人事管理條例」賦予銓敘部過大的權力應有密切關聯。考選銓定若能獨立作業，人事人員之任用行政機關亦無法徇私或用人不當，考試院又何必獨獨抓緊人事管理人員呢？反而招致各方對考試權獨立及權限的質疑。而考試權欲維持住自己獨立的地位，對於人事管理條例的這種規定，似有修法或廢止的必要。

第四，憲法增修條文對考試權的獨立及權限的重新釐定，是否有助於考

試權的獨立運作？

自民國八十年五月開始第一次修憲迄今共有六次，八十一年五月第二次增修時，將考試院相關條文列於第十四條，第三次增修時移為第五條，第四次增修時移作第六條，迄今為止，其條文內容在增修之後並沒有改變，增修後有關考試權之規定如下：「考試院為國家最高考試機關，掌理下列事項，不適用憲法第八十三條文之規定：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、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，經國民大會同意後任命之，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。」

憲法增修後考試權在銓敘、保障、撫卹及退休上，屬於考試權獨立及完整之權限；而任免、考績、級俸、陞遷、褒獎等五項，僅「法制事項」屬於考試權。而憲法原「養老」一項職權移至行政院內部統籌辦理。

如果從考試權原先就設定的權限範圍將考銓限定在「審查、審議或審定」上增修條文對於任免等五項與人事行政權有關職掌，將考試權限縮在「法制事項」，在實質上，並沒有限縮考試權。但是，憲法增修後，將任免等權限局限在「法制事項」，對於考試權原所掌有的人事管理人員的權力，即依「人事管理條例」對人事管理人員之「人事一條鞭制」是否也有限縮的規範？未來恐怕在執行上會有爭議。不過，本研究認為人事管理人員之掌控乃是考試權對於一般行政用人權的侵奪，若依此觀之，則增修條文的這種限縮，事實上並未減損考試權的權限範圍。

其次，從考試權原就屬於廣義的行政權來看，將任免等職掌，一刀切成「法制事項」與「非法制事項」，應該指的是執行層面的工作，是將原來模糊不清的界限，劃定得更清楚，也不應該看成是對考試權的一種限縮。事實上，依增修後的條文考試權之獨立地位重新獲得確立，「考試院為國家最高考試機關」，其組織地位自應等同於最高行政機關，最高立法機關及最高司法機關，都屬於中央「院」級的層級。
