

一、考選制度與考試權獨立

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：參、考試權獨立之制度研究

憲法增修自民國八十年以來歷經六次，考試院之職掌業已改變，原憲法第八十三條規定：「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、撫卹、退休、養老等事項。」在增修條文第六條第一項中改為：「考試院為國家考試機關，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、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」

憲法增修條文對於考試權權限之範圍，重新確定後的意涵是：

第一，考試院仍然是全國考試銓敘事務之最高機關，與行政、立法、司法及監察等院相同，都是各院所主管事務的全國「最高」機關。

第二，狹隘的與考試相關業務的權力行使仍完整地屬於考試院。

第三，銓敘業務在銓敘、保障、撫卹和退休上仍完整地屬於考試院。但是，公務人員之任免、考績、級俸、陞遷及褒獎等業務，考試院只有「法制」制定之權，其執行權交由各院人事行政單位來行使。

其中就「考試」這部份而言，增修條文完整地賦予考試院。在前章裡本文曾提到有些人事行政學者曾謂中山先生所主張的考試權獨立，就是指有關狹隘地考試行政權力。因此，就此而言，即使反對我國廣義的考試權侵奪了行政機關人事行政權之學者，仍主張狹隘的考試行政權力，應完整地交由一個獨立機關來行使。

因此，就狹隘的考試權(以下為區別廣義的考試權起見，本文使用「考選權」乙詞，代表狹隘的與考試行政有關的權力。)而言，依據本章前言所論，為探討其組織層級地位，機關存裁的正當性、必需性等，要問的問題是：

第一，架構的必需性是否仍存在？此即考選制度存在的必需性。

第二，是否可以其他層級的組織機關取代其工作？而不影響解決問題的能力？

第三，考選制度在解決問題上的問題是什麼？這些問題是否在裁撤考選制度，或改變其組織機構的層級後會獲得改善？抑或是以其他組織機構取代後，會使得考選問題獲得較佳的解決？

考選機構之設置乃是為了考選人才，甄補公務人員，所謂「甄」是「甄拔」；「補」是指「補充」。行政學泰斗張金鑑對此有一段話，足見其重要性

「公務員的甄募猶如製造廠原料的購置，若不能購得堅實優良的原料，則無論有如何優良的技師與方法，亦必不能產生優良的出品。獲利的工廠須注意原料的選購，成功的政府須審慎於公僕的甄募。公務員甄募一階段，乃全部人事行政的大門，若守衛不嚴，豺狼入室，則一切不堪收拾。」(張金鑑，1965，頁 77-78)

人事行政學者蔡良文認為考選的目的有四：(1999 年，頁 236-237)

- (一)選拔優秀人才，造成有為政府。
- (二)救濟選舉之窮，才俊得以出頭。
- (三)促進社會流動，人人可登仕途。
- (四)消除分贓制度，確保政治清明。

凡是政府必要處理眾人之事務，為此必須有其官吏。政治學者謂構成國家之要素有四，即：主權、領土、人民及政府。而政府者為具有行使公共權力的所有人員所組成。因此，考選人才，乃是為國家甄補官吏，只要國家存在一天，此工作就永無休止之一日。因此，考選制度的必需性是不會消失的，考選機構也一定要存在。

但是，考選工作最大的問題在於甄補到不當的人選，產生如張金鑑所言的「豺狼入室」。事實上，中山先生痛責清朝買官賣官之腐敗，對於歷代用人唯私、唯親，亦大加針貶。所以，考選工作最重大的問題，莫過於避免有權用人者徇私，或有權用人者有「一人得道，雞犬昇天」的分贓情況。此外，考選工作要能廢除徇私、分贓的弊病，顯然，需要有一個獨立且組織層級最高的機構來主持。試想如果考選人材的組織機構，不能獨立行使其職權，或其組織地位層級低，又如何能抗拒有權用人者的干擾。

因此，考選機構的獨立及最高地位層級，迄今為止，似為一被普遍接受的想法。

主管考選的機關究竟在政府層級中應具有怎樣的「最高」地位，以下試從歷史演變的角度來加以敘述：

(一)民初至考試院組織法公布(民國十七年十月二十日)前

民國二年一月九日孫中山仍任臨時大總統，以命令方式直接掌理文官考試、任用，獎懲及保障，該「令」特別強調：

「國家設官分職，原所以保衛民生，任免之途即應以法令為衡，力彰公道。本大總統前經將關於官規之文官考試任用及懲戒保障各法案，按照約法制定，先後提交參議院咨請議決在案，各項法案關係重要，自非一時所能議決，惟民國成立以來，地方行政機關率皆改組用人，行政既無共貫同條之制，遂有此疆爾界之嫌，甚且任免自由，各為風氣，蕭艾雜進，吏治不修，破壞之餘，難期建設，此任用無法之失也……。」(楊學為朱仇美，張海鵬主編，1992 年，頁 628)與此同時，孫中山先生也同時公布了「文官考試法草案」，其中共有四章，第一章「總則」中，第一條規定「文官考試除另有法律規定外，分別為文官高等考試及文官普通考試二種

均依本法行之。」可見，當時已經將文官考試分為高、普考兩大類。

另外依「典試委員會編製法草案」第十二條規定：「高等典試委員會受國務總理之監督，管理文官高等考試事宜。」。而同法草案第十一條規定：「高等典試委員會于舉行文官高等考試時，由國務總理于下列各員中開列另請大總統選派組織之：一、大學校校長。二、大學校法科大學學長及教授三、法制局局長。四、銓敘局局長。五、法制局參事。六、各部參事。七、大理院推事。八、平政院評事。」顯然，民初主管考試事宜之機關，仍以依法成立特別編組之委員會形式，進行各項工作。而直接受命於大總統及國務總理。

不過，到了袁世凱掌權時候，似又有所不同，依民國四年九月卅日的「文官高等考試令」，考試事宜由「政事堂」直接承大總統之令而負責。

(二)自考試院組織法公布後至行憲前

民國十七年公布考試院組織法，其中第一條規定：「考試院以左列機關組織之：一、考選委員會。二、銓敘部。」考試院組織法對於主管考試之機關稱其為考選委員會，而對銓敘業務則賦予「部」之地位。以今日對我國中央政治體制「部」「會」的區別，「部」地位似乎略高於「會」。但是，從民國十八年八月一日公布的「考選委員會」組織法第二條第一款規定：「考選委員會以委員長一人，副委員長一人，委員五人至七人組織之。」第三條「考選委員會之行政事務，經考選委員會議議決，由委員長執行之。」由此可見，考選業務設「考選委員會」而不設「部」，其用意當在考試業務貴在公平，為防患首長制下，行政首長循私，故以會議的委員制，來保障其獨立性及公平性，而不像銓敘部以「部長」為首。可見，十七年北伐完成之後，除了以(國民)黨訓政之外，中央政府五院之制已初具外形，此時，為保障考試權之獨立，考選銓敘之組織地位，總的來說，是佔有中央政府治權機關中之最高「院」級地位；而在考試院之下的考選及銓敘部門的地位，一如其他各院在院中保有最高層級的機關組織地位。可見，「獨立」與「最高」必須是充分必要，相互存在的。

(三)行憲後迄今

我國憲法係於民國三十五年十二月二十五日國民大會通過，三十六年一月一日國民政府公布，而於三十六年十二月二十五日施行。憲法公布後，政府依憲法第八十九條制定考試院組織法，而於三十六年三月三十一日公布。該組織法將考試院之組織設為銓敘部、考選處及秘書處。按理先有考選，而後有銓敘。因此，此組織法未免有輕考選機構之嫌。而且，將考選機構在院下以「處」定位，尤其該組織法亦規定銓敘部得於各省設考銓處。因此，考選機構的地位，在院內的層級組織似乎在形式上沒有得到「最高」的地位。考試院在發現這種缺失後，立即縷述意見呈當時國民政府高決策機構：「國防委員會」，詳析考選業務之繁重，必須設立考選部之理由，而得於三十六年四月十一日再交由立法審議，至同年十二月二十

五日公布的考試院組織法，主管考選行政的組織層級在考試院院中，確定為「部」級最高的組織地位。(黃耀南編，1992年，頁35-41)

但是，行憲後初期從民國三十八年到三十九年仍有主張將考試院所設之考選部及銓敘部加以裁撤或裁併。此都因為簡化中央政府之部會規模而有之倡議，並非認為考試權不應獨立行使，考試院不應具有中央「院」級組織地位，以及主管考選之考選部不需要維持「部」級之地位。(同前註頁43)

從上述考試權運作之組織建構的簡要歷史來看，證明了考試權獨立的必需性並不會因時空背景而有所稍減，為維持其獨立性，其組織地位之最高性，勢必須加以維持。

前面說過就考試權中之考選機制而言，其獨立性殊少爭議，但是，從事考選工作之組織可否另外分離出來，不屬於考試院？少數行政人事學者，不主張人事行政權獨立者，率皆認為人事行政權應屬於行政部門。但若如此，則只負責考選事務之機構，目前僅只是中央「院」級以下的一個「部」，若考試院下只剩下負責考選行政的一個「部」的建制，那麼「考試院」再維持一個「院」級之地位，自然不足以為人所信服。因此，遂衍生出把目前考試院所轄之「銓敘部」的職權，劃歸行政院所有，而將僅剩下狹隘考試權的「考試院」降級，成為一個「考試委員會」或「文官委員會」，直屬於總統府或行政院，論者謂如此也符合中山先生所謂考試權獨立之主張。

首先，人事行政之權必然要歸屬於行政院之說未必盡然，本文已在前一章中加以論述，顯見將考試權移轉到另一個組織機構，改變其組織地位之前提，不無疑問。

其次，也是本章在論述之前就已提及的待討論的問題，即若將現行考選組織，以另一個組織建制所取代，是否有損及其獨立性及最高性？

以民進黨所主張的在總統府或行政院下設立一主管全國考試行政之機構，其實和人事行政學上所說的是否人事權屬於行政首長的「部內制」或「部外制」已有所不同。單就考試行政而言，其獨立之用意在避免考試舞弊循私，失去其公正與客觀性，以致於在選拔人才上出現問題。因此，中山先生才會力主將考試權獨立於行政權之外。是故，暫時不論人事行政而言，將考選機構劃歸於總統府及行政院之下，直接管轄，考試行政權能否客觀、中立，而不受總統及行政院長之影響，實在有相當大的疑問。此即，若要將考選機構置於行政權之下，要維持其獨立性，是不可能的。但若僅保留考選機構一個「部」級的組織，或以一個籠統的「院」級組織來推動工作，與中央其他四院相比，又似乎極不相稱。因此，欲維持考試權之獨立，勢必賦予考選機構之最高階級性，為此，考選人才後，相關的銓敘工作，也勢必要劃歸考試院所有，以維持其「院」級組織之相當地位。據此，可以看出欲以其他行政組織內一獨立之機構，取代現行之考選組織，

欲維持考選權之獨立性的困難度極高，會損及考選獨立解決問題之必需性當然，考試院的院級地位的維持所以受到挑戰，似乎考選機制上所呈現出來的問題，長期不斷受到批評，因而會被認為不如改變其組織的系統及層級，或能得到改善，尤其是如果把考選機構置於行政機關之下，是否就能解決目前考選工作上所出現的問題？所以，首先要了解當前考選工作的主要問題是什麼？根據本研究計畫於八十九年六月七日所召開的「考試權獨立行使之研究」第十五次學者專家座談會，吳定教授認為當前文官制度在考選任用方面，計有以下十二項缺失：(見本研究報告附錄)

- (一)考試制度在集權與分權的界線劃分不明確，應盡量清楚確定。
- (二)目前考選工作過度強調公平競爭考試，無法達到彈性用人的考量。
- (三)專業人員的甄選及管理方法僵化，無法羅致適當人才。
- (四)考用合一及統一分發，影響機關彈性選才。
- (五)考試費時，人才補充，緩不濟急，以致在編制外用人，破壞考試制度。
- (六)政府與民間人才沒交流的機制，致文官體系缺乏競爭的力量。
- (七)由於法令限制，大專院校師資無法被充分運用到公部門。
- (八)陞遷制度僵化，無法鼓勵特殊優秀人才。
- (九)公務人員退職制度彈性不足，阻礙人事新陳代謝。
- (十)公務人員投資商業及離職後轉業限制規定嚴苛，不符合經濟發展政策，並影響專業人才之進用。
- (十一)現在的陞遷是以年資為基準，此與「快速陞遷」之間如何配合，亟待研究。
- (十二)機關員額明訂於組織法中，人員補充十分困難，而且在時間上曠日廢時。

從上述考選人才工作的缺失，很明顯地可以看出，大部分的問題，也都是所有考選工作，如果從一百分的標準來看，都會有的問題。例如，彈性用人，快速陞遷，只能是較少的、特殊的情形，若用人以「彈性」及「快速」為原則，則循序漸進，按部就班的原則又如何照顧得到呢？其次如機關組織的總員額，以法律來訂定，是立法機關的執掌，當然行政機關就其組織工作的需要，提出員額數量的規劃，納入立法草案中，但最終決定權仍在立法機關。因此，機關人員可甄補量及總可用員額的妥適性不在於考選機關是否獨立或隸屬於一般行政權之下。

至於因為考試方式本身所引發的問題，更與考試權獨立及考選機構是否應有最高之位階無關。現以備受爭議以停辦之甲等特考為例。

甲等特考之舉行，乃是為了甄補高級文官，及簡任職公務人員。此因經高考及格之公務員自初任至簡任官，最快需時十八年，因此，高級文官人才之甄補，若依循序漸進之原則，確實緩不濟急。而依我國憲法規定非經考試及格不得任為公務人員，故教育界及企業界之專才難為政府借重

此外，在民國五〇年代末期，於國內獲得博、碩士學位者，十分稀罕，卻為不可多得之人才，但若未經考試則無法服務於政府，因此，甲等特考的舉行，可謂政府掄得此類人才。(蔡良文編著，1993年，頁90-91)

可見甲等特考之設置正是為了解吳定教授所稱當前考選工作的一些在人才甄補的缺失。可是，甲等舉辦的結果，論者對其之批評，尚舉一例如後

歷年甲等特考及格者中，原無任用資格之高級無資文官佔了一定比例，「黑官漂白」的結果，使得本考試之社會公信力為之大減；其間亦多有「世家子弟」藉此途徑得以入仕，並迅速攀登高位現象，遂遭致輿論界及立、監兩院部分委員批評。又甲等特考及格人員，絕大多數具有博、碩士學位，給予該等人員一條特殊的快速升遷管道，固然增加了政府機關部分高級文官人力來源，但少數幸運通過考試者的平步青雲，卻相對的破壞了正常文官升遷管道，並已對中、低級常任文官士氣造成嚴重打擊。而部分機關佔據要津者，即使參加甲等特考落榜，仍然續任原職，而甲等特考錄取者，僅能另行挪缺俾辦理分發；而分發到職者，有的在訓練期間即行透過改分配方式至其原服務機關任職；也有的訓練期滿取得考試及格證書後立即商調至其他機關，使得原報缺機關(如立法院立法諮詢中心，台灣省水產實驗所等)仍無可用之人，又要再度請辦甲等特考。(同上註，頁378-379)

甲等特考甄拔人才，是在考試權獨立之下進行的，但是，可以明顯看得出來，甲等特考最大缺失還在於特權介入，此即不論特權來自何方——一般而言，當然較多是來自於行政權力，甲等特考所以產生缺失，乃在於特權挑戰考試取人之獨立性。試問，如果考試權隸屬於一般之行政權，則考試取才的公正性又將如何維持呢？
