

## 二、銓敘制度與考試權獨立

---

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

---

本章在第一節部分已探討了考選制度與考試權獨立之關係。同樣的分析邏輯，也可用來討論銓敘制度與考試權的獨立：

(一)銓敘制度是否有必要獨立存在？視其設置時之需要性？此需要性是否繼續存在？

(二)銓敘機關若不需獨立運作，使其改屬於行政機關，是否能滿足設置時之需要性？

(三)我國銓敘行政的職掌是什麼？在推動執行其職掌所屬之工作的問題是什麼？這些問題是否因銓敘機關獨立存在而產生？若銓敘機關不再單獨存在，或者由其他機關取代，這些問題是否可迎刃而解？

銓敘部所掌理之職權，依三十六年憲法第八十三條規定，包括公務員之任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、保險及養老。後又因「人事管理條例」於民國三十一年九月二日由國民政府制定公布，同年十一月十一日施行，因此，也可將一般所謂的「人事行政」事項之職掌歸屬於銓敘部。

又依銓敘部組織法第一條規定：「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。」第一條的後半段有關人事機構之管理事項，就是一般批評甚多的考試權和一般行政權之人事行政之間關係的法源基礎。而前半段有關公務員之銓敘工作，究竟此銓敘工作為何？

徐有守所撰「考銓新論」(1996年)指出：「銓」是即「權衡」的意思；而「敘」則是「序列」的意思。所以，銓敘是就公務人員個人所具備的資格或條件，權衡他們應該有多少分量，此即能擔負工作的輕重；而序列乃是就公務人員的資格條件來排列先後高低順序，換句話說，綜合銓敘兩字的意思，乃是就公務人員的資格條件，來決定其職務或職責的輕重，以及所有從事公務的人員中，他們的職位的高低順序。所以，徐有守認為「所稱銓敘工作，目前在實際執行時，亦即銓敘審查工作。」(頁 161-162)

從銓敘部組織法第三條到第七條，可以佐證徐有守的這種看法：

第一，敘部組織法第三條是該部「法規司」的職掌，法規司所職掌的工作共有八項，除二、六、七、八三項是與人事制度資料之蒐集、編譯、研究，公務員服務、差假、法令之提議及解釋，以及研究發展等事項有關外，第一項是關於人事政策、人事制度及人事法規之綜合規劃研究及審議事項；

第三項是關於各機關組織法規之職稱、官等、職等及各職稱分列不同官等員額比例之「審議事項」；第四項也是有關各機關職務之歸係、列等及其標準之「審議事項」；而第五項是關於人事機構設置及變更的「審議事項」。第二，銓敘部組織法第四條是有關「銓審司」掌理之事項，其中第一項是關於公務人員任免、陞降、遷調及轉調之「銓敘審定事項」；第二項是關於公務人員敘級及敘俸之「銓敘審定事項」；第三項則是關於公務人員考績、考成、考核及其他成績之「銓敘審定事項」。

第三，銓敘部組織法第五條是規定「特審司」所掌理的事項，與司法、外交主計、審計、警察、關務、政風、公營事業等人員的任免、陞降、遷調、轉調、敘級、敘俸、敘資、考績、考成、考核及其他成績等之「銓敘審定事項」。第四，銓敘部組織法第六條是規範「退撫司」所掌理之事項，除公務人員保險、福利等事項及相關法令之擬議、解釋事項外，就是有關公務人員的退休、撫恤的「審核事項」。

第五，銓敘部組織法第七條是有關「人事管理司」所掌理的事項，本條與「人事管理條例」及「人事行政局」之組織條例，牽涉到行政上之人事權與考試權限範圍，但即使如此，在銓敘部人事管理司所掌之事項的第一項即明文規定：「關於人事管理人員任免、敘級、敘俸、考核之審核事項。」，可見對於備受爭議的人員第七條之一（地方公務人員銓敘司(91.1.30公布)）之任免有關銓敘工作，重點也在「審核」。

從上述有關銓敘部各司的主要工作職掌來看，銓敘工作確如徐有守所言，是與憲法所規定的第八十三條考試權權限所及的公務人員的任用、銓敘、考績等有關事項等的「審議」「審核」及「審定」工作。而所謂審議、審核及審定，要進行「審」的工作，必然需要有所依循，此依據即是各項有關的法令規章，銓敘部必須依此而「審議」、「審核」及「審定」，銓敘部猶如一個對公務人員相關事務及行為的裁判機關，試問如果它不能獨立，又要飽受行政權的干擾，或必須秉持行政首長的意思，如何能進行公平的審議、審核及審定，如此豈不有違銓敘工作的本意，銓敘工作也勢必無法做好。

現在再看銓敘工作的實際演變，更能知道其獨立性及最高性的重要。根據考試院秘書處所編印的「建國八十年之考銓制度」(前揭書)乙書，歷年來的銓敘行政主要工作如下：

(一)檢討修訂各種銓敘法規。其中最重要的是建立我國「官職併立」的人事制度，而在民國七十五年到七十六年，立法院連續通過公務人員任用法、俸給法、考績法後，此一人事制度卒告獨立。但銓敘部在研擬修訂法規上的工作尚不止於此，其中如「技術人員任用條例」、「派用人員派用條例」、「聘用人員聘用條例」，以及公務人員保險法、退休法、撫卹法，公務人員基準法，公務人員保障法等等，都是非常重要且影響深遠的法律。法令規章如同遊戲規則，一般公務行政所根據的無非是立法機關所通過的法律

案，預算案等，決定之權都在立法機關，但提案權亦賦予行政單位，但規範公務人員本身的任用、俸給、考績...等若由具有與行政院同級的考試院進行提案，雖不必要保證更公正、更周全地去研擬草案，但不受行政機關本位主義考量下可能出現的偏頗，則似較可確定，因此，從考銓工作研修相關法令的分量及其公平性及周全性來看，考試權獨立運作也有其必要性。

(二)考銓工作在過去另一項繁重的任務則是辦理各機關組織編制、職務歸系、列等之審議。組織編制、職務歸系及職務列等，對於機關組織的規模，人員的陞遷、轉調，對於人與事之間的配合，影響甚大，一般均認為需要有通盤及整體的考量，並力求其穩定性。因此，這些工作如果由各行政單位自行處理，恐怕不只是雜蕪混亂，整體公務行政都會有不良之影響。所以，就此而言，由考試院銓敘部來獨立進行審議定案的工作，有其必要。

(三)銓敘部對於公務人員的作用，俸給給與，以及陞遷轉調工作，不僅設定標準，並且加以把關。舉例來說，公務人員任用法於民國三十八年一月一日制定公布，民國五十一年修正，明定各機關擬任人員應以考試及格者為優先、公務人員升等須經升等考試及格、限制各機關不得指派未具任用資格人員，代理或兼任應具任用資格之職務。試問如果任用及升等把關的工作，仍在各用人機關，是否會嚴格遵守？如有無可能任用不具考試及格之人員？或升等不按考績，一己用人機關主管之喜好？尤其，民國五十四年二月二十日，銓敘部與審計部會同訂定「銓審互核實施辦法」對於各機關未經銓敘之現職人員，其所支薪俸不得報銷，對於遏止機關首長任用或濫用私人，實有其嚴格限制之功效。以上這些權限若不由一獨立於一般行政機關之考試權來行使，很難想像行政機關會公正地推動這些工作。

事實上銓敘行政工作當然不止以上諸端，舉凡公務人員之考績、保險獎懲、退休、撫卹，甚至於包括訓練與進修，考試院銓敘部把在進行建立標準、考核執行，品質保證或保障的工作，其業務之繁重，很難由其他現有之機關取代，又不影響其工作之推動。

現今有人主張銓敘行政可以歸由行政院人事行政局來統籌，以過去銓敘行政的規模來看，若將其工作劃歸人事行政局，該局組織會相當龐大。而且，以行政院一個局的組織地位，是否合適對於司法院、監察院、立法院之公務人員進行各項與公務員有關工作的審議、審核、審定？恐怕有相當大之疑問！

---