

三、保障培訓制度與考試權獨立

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

公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱「保訓會」)是根據民國八十五年一月二十六日公布的「公務人員保障暨培訓委員會組織法」而於同年六月一日正式成立。在此之前，公務人員權益的保障，散見於公務人員服務法、任用法、考績法、懲戒法等法律之中，有關公務人員之保障的強調，大體也止於觀念的探討。

至於培育及訓練也有相同的情形，尤其，培育訓練不似保障，並非憲法第八十三條所賦予的考試權範圍。因此，辦理訓練的法律依據上是「公務人員考試法」第二十條第一項規定：「公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類科，接受訓練...。」第二十條第二款規定：「前項訓練辦法，由考試院會同關係院定之。」因此，「公務人員考試錄取人員訓練辦法」是由考試院、行政院及司法院會訂定發布。因此，有關訓練之權或工作，並非考試院所獨有。

依據「公務人員保障暨培訓委員會組織法」第四條規定：「培訓處掌理下列事項：

- (一)關於公務人員訓練、進修政策之研擬規劃及協調事項。
- (二)關於公務人員訓練、進修法規之研擬、解釋事項。
- (三)關於公務人員考試筆試錄取人員、升任官等、行政中立及其他有關訓練之研擬規劃，執行及委託事項。
- (四)關於人事人員訓練、進修之研擬規劃及委託事項。
- (五)關於公務人員培訓制度之研究事項。」

再根據保訓會所設之「國家文官培訓所」的組織條例第二條之規定，考試院所辦理的訓練相當明確，即：1. 公務人員考試錄取人員的訓練。2. 公務人員升任官等的訓練。3. 公務人員政治中立的訓練。

由於在人事行政上「在職訓練」對於公務人員的品質的維持及工作效率及效能的提升，此即政府公務部門競爭力之提升，十分重要。我國行政院人事行政局組織中設有「考訓處」，專責行政院所屬公務員訓練，進修之協調，審議及執行規劃。人事行政局下又設有「公務人力發展中心」，主要職掌之一亦為公務人員之訓練。所以，考試院除了錄取訓練、升等訓練及政治中立訓練外，我國公務人員之其他訓練，大體歸屬於行政院，也就是一般的行政權，實際上，由於分工清楚，也就沒有發生扞格不入

的現象，從考試權獨立及權限範圍來看，問題也不大。本研究小組為考試權獨立對各級公務人員進行抽樣調查，調查結果在問項：「國家文官培訓所專司負責考試及格之公務人員訓練及升等」，持贊成意見的人佔90.6%；但公務人員考試及格業經分發後，贊成由各單位自行訓練的也有77.4%。而贊成由行政院人事行政局來負責行政院所屬公務人員訓練的也有79%。顯然，受測試之公務人員對於目前訓練工作的分別舉行，大體都呈現贊同的態度。公務人員的訓練完全由行政機關來負責，並非主張考試權不應該獨立人所主張的論點。但是，從公務人員訓練可以由考試權所屬之考試院及代表行政院人事行政權的人事行政局共同來辦理，顯然考試權的獨立有其存在的基礎，並非一定要屬於一般之行政機關。

從培育人才上來看，這也不是憲法第八十三條考試所有的職掌，但理論上先培育後考選，為公務人員之甄補提供來源。其次，則是選拔具發展淺力，具有優秀素質的公務人員，予以再培訓。所以，考選、培育及訓練公務人員實是合一的事情。不過，由於憲法未明文將培育定為考試權行使之範圍，因此，培育的工作就由考試院及行政院分別掌理。

考試院部分是掌理「公務員進修及考察」，所根據的是民國三十二年六月十日國民政府公布的「公務員進修及考察選送條例」。根據本條例第二條規定，「進修及考察分為國內國外兩種。」而第八條第一項規定，在國內考察期限為半年，國外考察為一年；而進修則國內外均為二年。

但考試院所辦理選送進修或考察的公務員，在選送的資格條件上比較沒有客觀標準，「選送條例」第三條第一項規定的條件是：

「現任簡任荐任或高級委任職公務員，在同一機關繼續任職滿五年，三次考績分數均在八十分次上，兼合於左列各款規定者，選送進修或考察。

- (一)對於工作有特殊表現。
- (二)學識堪資深造。
- (三)品行優良。
- (四)體格健康。

前項選送國外進修或考察人員，以曾經高等考試及格或曾在公立或教育部立案或給認可之國內外專科以上學校畢業，並通曉該國文字者為限。」

但所謂品行優良、學識堪資深造，實在很難具體認定。尤其，考試院所辦理的選送考察及進修，考察什麼事項？進修研究科目，則由考試院與行政院或非行政院所屬機關每年來「會商定之」。

而行政院所辦理的公教人員出國進修研究，依其實習要點，對於進修、研究、實習規定甚為詳盡；而出國進修、研究、實習的對象可以是專業機構、大學、研究院；至於教學及研究人員更可以出國修讀博士學位。而行政院所辦理的「選送公教人員出國專題研究實施計劃」的規定亦頗為詳

盡，舉凡目的、選送名額、期限、對象及條件、審議、甄試、甄審、語言要求、專題研究方式、研究學校及機構之申請安排、違規處理、經費等都有極其完整的規定。

從考試院及行政院在培育公務人員的工作上可以看出來，事權的獨立是一個機關行使權力是否能不受干擾，從事自主性發展的關鍵；但是，賦予其職掌的獨立性，並非使所掌工作能完善推動的前提要件。以培育工作來看，由於並非憲法明定考試權之範圍，以至於由考試院及各公務行政單位各自辦理，其成效如何，當然必須從人才培育的總量及被培養出來的人才行使公務的成績來考核評估。但是，從制度規劃上看來，行政院在這方面做得比考試院要完整齊全。這是否也反證了，不能因為所掌理的工作未臻完善，就應該剝奪其工作所依據權限的獨立性？而應該從權獨立的必需性或必要性加以考量！

有關公務人員之保障更是如此。「保障」是憲法第八十三條明定考試權的範圍。但是，過去認為公務人既是國家的公僕，為國家所養，除了任用、考績、陞遷、褒獎、撫卹、退休、養老等項，皆依法而為就是已經保障公務人員的權利，何需再刻意加以保障？

但是，公務人員權利受到侵犯時，可不可以和一般人相同，提起行政爭訟？或者提起訴願？甚至於進行民事訴訟？長期以來司法院對於公務人員提起行政爭訟及訴願，以及民事法院對於公務人員提起民事訴訟，都採否定之說。此即認為公務人員因官吏身份受行政之處分，乃是屬於行政範圍，故不得進行行政爭訟或訴願。至於民事法院方面，則認為公務人員所受上級官署處分，而生權利受損之事乃公法事件，所以當然以「不受理」駁回。甚至於行政法院對於公務人員遭受免職、停職、降調、記過等處分，也認定是「純屬人事行政範圍之處分」，公務人員對於因這些處分而導致權利受損，理應屬於「公務上紀律服從關係」，既然如此，當然不得提起行政爭訟。(吳庚主持，1998年三月，頁2-4)

由於受到舊觀念及司法院解釋的影響，考試院對公務人員保障工作，並沒有特別的作為。這種情形一直到民國七十三年以後逐漸有了改變，特別是因為免職、懲戒，官等改變、退休金請領、福利互助金等對公務人員之財產造成損失時，司法院逐漸做出各號解釋，而得以進行爭訟。真正有里程碑的解釋是司法院大法官釋字第243號解釋(民國七十八年七月十九日)，其解釋本文如下：

「中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權。該公務員已依法向該管機關申請復審及向銓敘機關申請再復審或以類此之程序謀求救濟者，相當於訴願、再訴願程序，如仍有不服，應許其提起行政訴訟，方符有權利即有救濟之法理。行政法院五十一年判字第三九八號，五十三年判字第二二九號，

五十四年裁字第十九號，五十七年判字第四一四號判例與上開意旨不符部分，應不再採用。至公務人員考績法之記大過處分，並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，上開各判例不許其以訴訟請求救濟，與憲法尚無牴觸。

行政院四十年判字第十九號判例，係對公務員服務法第二條及第二十四條之適用，所為之詮釋，此項由上級機關就其監督範圍內所發布之職務命令，並非影響公務員身分關係之不利益處分，公務員自不得訴請救濟，此一判例，並未牴觸憲法。

司法院大法官釋字第二四三號解釋所以重要，乃是因為確立了當公務人員身分關係因受上級官署處分，發生改變致影響其服公職之權利時，可以提起行政訴訟。但是，如果未改變公務人員身分之記過處分、考績評定或上級機關所發之職務命令，仍無法以行政爭訟請求救濟。

考試權對公務人員權利保障工作的缺陷，一直到八十五年一月二十六日公布施行保訓會的「組織法」，並且在考試院下設置保訓會，更於八十五年十月十六日公布施行「公務人員保障法」，才算有了初步的規模。按該法第二條之規定保障範圍在於公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等有關權益。至於對公務人員權益之救濟途徑則分為「復審、再復審」與「申訴、再申訴」二種；而若對保訓會再復審的決定仍有不服，得向司法機關請求救濟。

從考試權獨立的角度來看，保訓會的成立及「公務人員保障法」的通過，證明了就算憲法賦予職權行使的獨立性，不必然擁有該項職權的機關就能發揮功能。但是，從保障公務人員權益來看，如果沒有一個獨立機關來積極推動，公務人員的保障則無從做起。尤其，從公務人員權益保障觀念的改變來看，更證明了考試權獨立及考試院維持院級組織的重要性。假定公務人員的保障仍屬於一般行政機關的工作，豈不是球員兼裁判，對於上級官署的行政處分，在公務人員因一己之權利受到損害，進行申訴、再申訴，要求復審、再復審時，上級官署的最高長官豈有輕易更動原處分之道理？因此，就我國之體制而言，保障公務人員之權益工作，當然不能歸屬於行政院，而行政院所屬之公務人員佔全國公務人員數量最多，為保障其權益，自應由同屬於「院」級組織的考試院來行使，才有可能與行政院公平論理。即使如此，還不算充分保障了公務人員權益，當同屬行政權的行政院及考試院，對影響公務人員權益處分持相同看法時，尚允許公務人員尋求司法救濟，更可以清楚地看出分權及制衡的重要性。

本研究所從事的「考試權獨立行使之調查研究報告」(見附錄)在問到知道設有保訓會組織的達 77.8%，其中贊成設置的達 95.2%；知道設有「國家文官培訓所」的佔 47.4%，但其中贊成設置的達 92.2%；另外在問項：「考試院能否保障公務人員權益」上，70.7%認為能夠保障，但仍有 29.2%持否定態度。從問項知道考試院設有「保障案件審查委員會」的只佔

30.5%來看，主要在「保訓會」剛成立不久，其績效尚不能讓所有公務人員知道有關。但在預期「保訓會」可以發揮保障效能的問題上，持肯定態度的仍有 80%來看，對考試院獨立於一般行政權之外的保障制度，公務人員應該是持肯定的看法。
