

## 一、考試權獨立之比較研究

---

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：肆、從比較政治制度的觀點論考試權獨立

---

批評我國考試權獨立有所不當的論述，大體皆從各國人事制度的角度來比較。比較是知識的來源，當人們只是說五院制是好的，無法讓人們了解五院制究竟有多好。不過，當人們說五院制比較好，此說意謂著五院制比起總統制、內閣制等其他國家的政治制度，在功能上更健全、在效率上及效能上更好。所以，沒有比較就無法對事物做出好或壞的判斷。

但是，石頭和衣服可以比較嗎？內閣制國家的人事制度可以和總統制國家的人事制度相比嗎？如果石頭和衣服可以比，比什麼？外表的形狀？抑或是構成石頭和衣服的材料有何本質上的不同？正如同內閣制國家的人事制度和總統制國家的人事制度相比，是只能比較出形式上的不同？還是本質上的不同？而這種不同能不能做為評斷好壞的依據？

舉例來說，人事行政學者 **Renu Khator** 就從總統制和內閣制的差異來比較一些與文官制度有關的課題，他假設內閣制比總統制有較佳的存活能力，因此他認為「內閣制由於職權十分穩固，因此，比起總統制國家，更能控制它的官僚。」但是，正因為總統制國家，政治制度的職能較不穩固，因此，反而使官僚們呈現出比內閣制國家的官僚，更強的專業主義。(Renu Khator, 1997, pp.76-79.)

由前述與「比較」方法有關的一些問題討論，可以看出「比較」是人們常用的語詞，但對於什麼才符合「比較」的方法，以及正確理解「比較」方

法所得到的判斷或知識，大部分人都不瞭解。此因「比較」牽涉到不同的性質類別，例如動物及植物，有機物與無機物等可不可以互相比較？另外，則牽涉到同一類別性質的物體或事件，比較的標準是什麼，例如，同一類事物在比較多少時，多一個和多一萬個，都是比較多，但差別卻很大。

就考試權的獨立來看，例如下表是江大樹所撰「人事行政機構組織與職權之調整」乙文中，將「人事機構體制類型」進行比較而綜合整理出來的結果。(蕭全政等著，1994年，頁28表一)

內涵類型		考選(銓審)權	人事制度權	人事執行權	代表國家
幕 僚 制	部	各部會	各部會	各部會	1. 德國 (1953 以前) 2. 法國 (1945 以前)
	內 制				
	折 衷 制	獨立機構	各部會	各部會	1. 英國 (1855-1968) 2. 中國 (古代科舉制)
	部 外 制	獨立機構	獨立機構	各部會	1. 美國 (1883 以後) 2. 日本 (1947 以後) 3. 德國 (1953 以後) 4. 法國 (1945 以後) 5. 英國 (1968 以後)
獨立制 (院外制)		獨立機構	獨立機構	獨立單位(一條鞭)	中華民國 (1928 以後)

上表的這種分類，基本上就是在比較標準上，性質類別不加以細究，而粗糙地加以比較的結果。如果單純從考選(銓審)權來看，則四類中只有「部內制」不是獨立機構；若再看人事制度權，部外制及獨立制相同，都是獨立機構，而部內及折衷制則人事制度權屬於各部會；至於人事執行權，則除我國是「獨立單位(一條鞭)」制外，其餘表中各國人事執行權都屬

於各部會。因此，如果不看「人事執行權」，那麼五院制下考試權獨立在「考選權」上，其性質和世界上其他國家相同；而「人事制度權」也和表上大多數國家現在的做法相同。那麼五院制下考試權獨立唯一和其他國家截然不同的「人事執行權」。

什麼是「人事執行權」，江文稱：「蓋吾人若依表一將廣義人事行政權劃分為文官考選權、人事制度權、人事執行權三個層次，則西方民主國家各體制類型，無論有無獨立之人事行政機構，也不管該機構所掌職權範圍大小為何，運作上至多僅及於文官考選權與人事制度權，而不直接涉入各行政機關的人事業務執行權。我國特有之人事一條鞭制度，其實是威權體制下的產物，主要係透過『人事人員獨立於正式行政指揮系統之外』另闢一條特別針對人事行政的監督體制。因此，所有人事人員不再屬各級行政首長的幕僚，而是自成一『監理』單位，名義上雖仍受各首長之指揮實務上卻相當獨立，建制目的之制衡意旨大於服務功能。」(同上註，頁32)

照前述講法，似乎我國各機關有關人事執行之權力，率皆由各機關之人事人員所掌控，而機關首長不得與聞，以任用權為例，似乎權柄掌握在人事人員手中，而非機關首長，此種說法似與實情有所不符。

依「人事管理條例」第四條之規定，各機關人事管理機構之職掌如下：

- (一)關於本機關有關人事規章之擬定事項。
- (二)關於本機關職員送請銓敘案件之查催及擬議事項。
- (三)關於本機關職員考勤之紀錄及訓練之籌辦事項。

- (四)關於本機關職員考績考成之籌辦事項。
- (五)關於本機關職員撫卹之簽擬及福利之規劃事項。
- (六)關於本機關職員任免、遷調、獎懲及其他人事之登記事項。
- (七)關於本機關職員俸級之簽擬事項。
- (八)關於本機關需用人員依法舉行考試之建議事項。
- (九)關於本機關人事管理之建議及改進事項。
- (十)關於所屬機關有關人事案件之依法核辦事項。
- (十一)關於人事調查統計資料之搜集事項。
- (十二)關於銓敘機關交辦事項。

從第六款人事管理機構只是管理任免、遷調、獎懲及其他人事之「登記事項」，可見任免、遷調、獎懲及其他人事上之執行工作，僅止於主官決定之後之「登記事項」，而不是指人事處長或人事室主任，對於該機關之人員有權逕予任免、遷調及獎懲。尤其「人事管理條例」第六條規定：

「人事管理人員由銓敘部指揮監督，其設有銓敘處各省之縣市政府等之人事管理人員，得由各該銓敘處指揮監督之。」

前項人員，仍應遵守各機關之處務規程與其他通則，並秉承原機關主管長官依法辦理其事務。」

由第六條第二項可見，機關內除人事人員外之人事執行權的最後決定權，事實上仍操之於各機關首長手中。依「人事管理條例」第八條規定：

「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辦理。」可見，僅人事主管人員的任免權操之於銓敘部或銓敘處。人事業務之執行，仍需要各單位主管之指揮及監督，例如考績、陞遷、獎懲等，人事主管不過依法處事，各單位內人事業務之核定權，仍操之於各單位之主管，而最終必須送考試院銓敘部予以審查、審定或核備。就此而言，前述江大樹所繪之表，將人事執行權之執行單位列為「獨立單位」並加括弧稱之為「一條鞭」，應為人事人員之任免上的「一條鞭」制，至於人事業務之推動，也就是除人事人員任免外之「人事執行權」應是考試院及其他政府單位所共同分享，將之歸類為「獨立單位」似有不妥。

總之，從比較研究的觀點來看，不僅要比較有關考試權所屬之機關外，似乎更應該注意考試權內各項職權在權力系絡或系統中的歸屬及運用的情形。尤其在政治體制中，行政權的運作有所差異時，似不能以有無獨立機關來作為判定考試權的體制類別，或人事行政的不同體制。

據此，本章擬從不同政治體制中權力的性質及分類歸屬來討論考試權獨立行使的制度。

---