

二、總統制下的考試權

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

儘管國內有人認為法國是雙重行政首長制，但是，在 Frank Bealey 所編纂的「政治科學字典」(The Blackwell Dictionary of Political Science)(1999, p.267) 卻把法國及美國都視為是典型的總統制的代表。所謂總統制，是由一位民選的總統，一方面是國家的元首(head of state)，一方面也是最高行政首長 (chief executive)。法國和美國都是如此，因此，本節中分別討論美法兩國的考試權的性質和行使的情形。

(一)美國考試權的性質及其行使

美國考試權的行使，或者說美國公務員體系之發展，迄今有 200 年的歷史，其間經歷了紳士制、分贓制、功績制和 1978 年的文官改革。影響美國整體公務員及考選制度的當推 1883 年的潘列敦法案(Pendleton Act)和 1978 年的文官改革法案(The Civil Service Reform Act of 1978)，在這兩個法案之後，公開競爭的考試制度才和公務官僚體系人才甄補選緊密地關連起來。(何思因主編，1992 年，參考第五章，林鐘沂撰，「官僚體系」，頁 153-190)

美國考試權的運作，在二十世紀經過七十年左右的發展，漸趨完備。在這個期間重大的變革如後：(蔡良文，1987 年，頁 13-14)

- 1.1923 年實施職位分類，建立同工同酬的原則。
- 2.1931 年由總統指揮成立「人事行政會議」，此會議自 1947 年起改稱為「聯邦人事行政會議」，目標在改進與擴張人事行政。
- 3.1933 年在農業部設置專門性質的人事處，此為聯邦政府部門中第一個專業的人事行政機構。
- 4.1935 年聯邦「公務人事調查委員會」提出「更完善的政府人事行政制度」報告，強調職業性公務人員之需要，以有利於政府吸收優秀人才。
- 5.1936 年美國田納西河流域管理局，首先採行民主化的僱傭關係。
- 6.1938 年羅斯福總統決定擴大文官委員會的職責，於聯邦政府各部成立「人事監督管理處」，並設有處長，負責掌理訓練及糾紛處理。
- 7.1947 年杜魯門總統以 9830 號行政命令，頒行若干吏治法規，確定人事管理為機關首長之基本職責。
- 8.1949 年胡佛委員會提出人事管理報告，主張編製及利用考試及格名冊，俸給標準化，以及進行工作評價等。

9.1958年通過公務員訓練法，有助於積極性人事行政業務之推展。

10.1966年通過「主管安置制度」(Executive Assignment System)，認為安置訓練及激勵是達成公務人員或文官永業化所必須的工作。

11.1972年，平等僱傭機會擴大到公務員，對於遴選方法重新審慎評價。

筆者所以借用蔡良文之著作，將二十世紀1970年代以前，美國公務人員考選制度之重大變化者，予以列舉，乃是從這段期間的變化，吾人可以看到自1883年1月16日由C.A. Arthur總統簽署正式成立了聯邦文官委員會以來，有關公務人員的考試任用及功績制的推動，都由文官委員會為之。此即人事行政學所謂的部外制，此因在行政部門之外，另外設立獨立的考試銓審機關。但在實際發展上，吾人可以看出來，有關人事執行之權力，則逐漸成為聯邦行政部門所關切的主題。本文前述江大樹所綜整之表格，即將美國在1883年之後視為部外制，但觀其實際內涵，則在考選上仍為獨立，人事制度上亦為獨立之部外制，惟人事執行權則屬各部會，事實上，考選、人事部門雖仍為行政首長之「幕僚」，但美國之制度亦有折衷之味道。

但是，如果從最高行政權都屬於美國總統來看，美國考選或銓審，以及人事業務之執行，有意將之區分成部外或部內制，是否有意義，不無疑問。本研究之目的在探討考試權之獨立範圍，以及其是否在行政機關中擁有最高之地位，以保障其最大範圍之獨立性，而使得其權力之行使可以受到最小的干涉。因此，在美國的考銓行政中，需要問的是，與考銓有關的機構，其獨立性及位階性如何？

美國現行人事及考選制度的依據是1978年通過的文官改革法。依據該法，將原聯邦文官委員會改組為「人事管理局」，另外又成立「功績制保護委員會」，以監督功績制之實施。同時，新設「聯邦勞工關係局」來監督有關聯邦勞工之管理政策；以及設置「平等就業機會委員會」職掌聯邦政府對於民權法案各條款之主管權與推行權。事實上，1979年以後，美國聯邦政府有關人事管理的機關共有七個：人事管理局、功績制保護委員會、聯邦勞工關係局、平等就業機會委員會、政府審計局、管理及預算局，以及各部會機關的人事單位。不過，其中和考試權獨立之運作最有關係的，應該是人事管理局，功績制保護委員會，現從最高性與獨立性來加以討論：

1.人事管理局(OPM)

人事管理局(Office of Personnel Management)主管聯邦公務人員管理之領導工作，負責襄助總統，執行其管理聯邦公務人員的責任。人事管理局乃是首長制，設局長一人，由總統提名，必須經參議院同意後任命。

美國人事管理局負責聯邦政府的所有考選任用工作，它設定所有工作之基本資格標準，對於文官的資格進行審查。所以，考選業務上，雖然它未必完全主辦所有考試，但是，卻具有最高的監督地位。除了考選業務

外，人事管理局還負責聯邦公務員的職位分類，並且需負責應考人的安全調查，瞭解應考人所具資格條件，是否合於應考職位的要求。事實上，這方面工作大致是如我國所稱的「銓審工作」。至於全國聯邦公務員之訓練發展方案及政策，亦為人事管理局之業務。

美國之「人事管理局」是總統在人事管理及行政上的最高幕僚單位，人事管理局長被稱為是美國總統之「人事幕僚長」，此與我國憲法明定考試院為國家最高考試機關，考試權之地位在五種政府治權中，具有最高性似有所不同，然若以形式上來看，考試院長之任命，三十六年憲法第八十四條之規定，由總統提名，經監察院同意後任命之，似又有些許之神似。美國人事管理局長之任命，需獲得參議院之同意，其用意當在保障其依法獨立行使人事權之地位。因此，美國人事管理局應是不折不扣的「部內制」，其必須接受總統之「要求」及「指示」當無疑義。不過，在人事權之獨立行使上，雖沒有最高性，但仍有其獨立性，亦無庸置疑。(許南雄，1999，頁168-170)

美國人事管理局長在總統之下，但我國五院院長是否在總統之下，則應會有所爭議。然我國除立法院長之外，其他四院院長，總統皆有提名權，修憲後行政院長之任免，悉由總統決定。是故僅就考試院長之產生而言，在形式上，其位階自是居於總統之下，此與美國人事管理局長居於總統之下，亦有形似之處。

此外，美國人事管理局係總統轄下之獨立機構，人事管理局長同屬於總統、副總統外之行政首長，從部長到司處長共分五等，內閣各部部長是一等，獨立機關首長是二等，副部長是三等，而助理部長是四等，至於司處長是五等。(傅肅良，1989年，頁123)而人事管理局長乃是二等，可見就高級行政官吏而言，雖略次於部長，但仍高於副部長，事實上仍具有與部長類似之政治地位。可見，人事管理局首長之地位，可以說僅次於總統、副總統，仍位列部長之林。所以，除白宮本身外，在行政部門一級單位裡，人事管理局的最高地位也應該沒有疑義。

2. 功績制保護委員會

美國之功績制保護委員會為一獨立之準司法機關，負責維護功績制及個別公務員的權益，保障聯邦公務員，以免受到不公平的人事處分。

美國之功績制保護委員會的功能，頗類似目前考試院之公務人員保障暨培訓委員會中的保障功能。其獨立性從其組成之過程可以看出。功績制保護委員會是一個準司法機構，如何使其能獨立運作，不受行政權或政治的干擾，應為關鍵。所以該會採委員制，置委員三人，其中一人為主席，一人為副主席，以民主、共和兩黨為基礎，由總統提名，經參議院同意後任命之，任期七年，期滿不得連任，非有正當理由不得解職，三委員不得全屬於同一政黨。委員一旦獲得任命，依法獨立行使職權。為有效給予公務員客觀且公正之救濟，委員會設有行政法庭，置七十位準法官，

受理各種不公平案件之申訴。功績制委員會因此具有其獨立性無庸置疑。雖其審理之案件的裁決，當事人如不服，尚可以向聯邦巡迴法案提出上訴，進行充分救濟，其最高性似有保留，惟實際上上訴案件相當少。(邱創煥等，1995年，頁37-40)

可見，整體而言，美國主管考選及銓審工作之機構，若以權力層級的位階上來看，在總統之下，比較各行政部間之關係具有其最高性，殊無疑義而在獨立性上來看，功績制保障委員會之獨立地位，更無疑慮。

(二)法國考試權的性質及其行使

法國的政府體制在政治學的分類上，仍趨近於總統制，或有以「半總統制」稱之者。不過，在我國習慣以「雙重行政首長制」視之。尤其，台灣地區自民國八十年修憲以來，普遍認為總統之權力有擴大之勢，而每每以法國之「雙重行政首長制」加以比擬。

一般討論到法國之政府體制的特徵時，基本上都會認為法國是一比較傾向中央集權的國家，儘管近年來法國在中央與地方分權的做法上屢有變化，而導致地方自主性有所增加，但基本上法國中央集權的特徵，改變不大。其次，法國自1789年大革命以來歷經五次共和，其間又有帝制復辟，政局長期以來除不穩定之外，又有激烈之變遷。但法國以行政官僚為主體的「行政穩定」是使國家在激烈變遷中，不致分崩離兮之主因。因此，法國之文官體制備受人事行政及政治學者之注意。

但法國之考銓行政機構，在集權特徵之政府體系中，究竟有無其獨立性及最高性。若以尋常的邏輯來推論，法國之文官體制自有其獨立性，才可能不受到政治權力的侵擾，而能以行政及官僚體制支撐其政局。而推究法國之文官體制具有其獨立性，似不在於其制度上，因為制度上法國是十分標準的部內制，人事行政單位在體制上並不具有獨立性之保障，但法國「依法行政」的觀念，受到十分重視，以致於文官具有相當程度之獨立性，而不受政治之干擾。

其次，成為法國文官體系中流砥柱之高等文官，悉出自於「國家行政學院」，而國家行政學院負責高等文官之考選工作，一般之文官則由各機關負責招考。事實上，在集權之法國，其考選工作亦有其獨立性及最高性致能產生具穩定性之高級文官，而不致使國家因政治動亂及變遷，導致失能而無法運轉。

首先，先討論法國文官體系在制度上「依法行政」的特點。法國文官體制的演變如下：

1. 「文官局」(1945—1959)

法國在戰後1945年10月9日成立此人事主管機構，翌年則公布了「文官法」，該法賦與文官局監督文官法之施行。值得注意的是文官局隸屬於內閣秘書處(法國在二次世界大戰之後，為第四共和內閣制)，所以，內閣總理乃是文官事務首長，但文官局仍設有局長及副局長。因此，在內閣

總理之下，掌管全國人事行政機構之最高性，殆無疑義。

2. 「行政及人事總局」(1959—)及「文官部」(1981—1987)

1945年以來的「文官局」後改成「行政及人事總局」，到1981年再改組，「行政及人事總局」納入「部」級組織，以「文官部」的型態出現。此時法國已進入「第五共和雙重行政首長制」，但文官部直屬內閣總理，而日常部務則由「文官權理部長」主持。與第四共和內閣制時期相比，在第五共和總統有實質權力下，文官部乃內閣部會之一，雖仍直屬內閣總理，但位階高低上，似不若第四共和之文官局。但若與典型內閣制國家相比，直屬於內閣總理，與一般之「部」同級，地位仍相當高。

3. 「人事暨行政改革部」(1988-1992)、「人事部」(1993-1995)及「人事、國家改革與地方分權部」(1995—迄今)等以上三個時期，儘管部的名稱有所不同，但均為由內閣總理直接督導的全國最高行政機關。由此可知，法國在第四共和時，由內閣總理直接掌握人事行政機關，此與第五共和總統具有實權下，人事行政部門之地位，似有不同，尤其在組織地位的位階上。不過，值得注意的是法國第五共和的總統，可以主持內閣會議。所以，法國總統是可以直接督導內閣部會首長。因此，如果硬是說法國的人事行政是由內閣總理，也就是行政首長所掌控，而是典型的部內制，這似乎又是以人事行政機構組織在政府層級裡，形式上隸屬於內閣來加以判定，而不是考慮政治權力在運作上的實質。

其次，必須注意到的是法國國家行政學院的組成。法國國家行政學院(ENA)最早成立於1945年10月。當時直屬總統，但是後來改隸於內閣總理，現在則屬於「人事、國家改革與地方分權部」，從機構的位階上來看，似乎也有「降級」的事實。

不過，國家行政學院設有董事會，由最高行政法院副院長擔任主席。其下則再設有校長、副校長，以及四個一級單位主任，這些人員都必須經部長會議通過，由總理任命。從這些人員的產生過程來看，法國行政學院在考選、訓練的業務上，難免不受政治的影響。(傅肅良，前揭書，頁184)

由此亦可見，考銓制度若不具有最高性及獨立性，要避免政治權力的侵擾，似不可能。不過，法國國家行政學院培養了相當多的國家菁英，而頗負盛名。尤其，A類高級文官考試放榜，被錄取的人備受各界矚目，威信都將成為法國未來政治上的明日之星。因為，法國自第五共和成立以來，高級文官轉任政務官，已經形成一種頗普遍的現象。而法國文官體系在激烈政治變遷中始終扮演著穩定的力量，使國家行政不致空轉或失靈，何以能夠如此？尤其是法國的人事行政及考選機構在獨立性及最高性上，似都有欠缺之下，威信是因為法國有著功能極佳的行政法院系統，以及與人事管理、行政及文官制度的運作密切相關的「協議會」的存在。(傅肅良前揭書，頁178-179)

法國的行政法院對於文官事務有廣泛的調查權，而公務員對於政府

任用人員不可以向行政法院提出訴訟，在在保障了文官體系的公正運作。至於「協議會」，則包括了1、最高人事制度協議會；2、人事管理協議會；3、行政管理協議會。值得注意的是，各種協議會皆為委員制，委員則官方及職員團體原則上各佔一半。舉凡人事管理的規定、晉升、懲處等若有問題會在相關的協議會中處理。

可見，法國行政法院以及與人事行政、行政管理的協議會組織，彌補了考權制度在政府體制中，略有不足的獨立性及最高性。此亦即證明了有關人事行政及考選工作，若於一般行政體制中獨立行使的特性並不明顯時，或有不足時，似有賴其他體制或組織結構予以補助，以便文官系統及考選用人的獨立性可以不受政治侵擾，而有其公正性。
