

### 三、內閣制之下的考試權

---

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

---

內閣制以英國為典型代表，故本研究乃以英國考試權運作情形做為討論對象。

英國在 1855 年到 1968 年之間，有關考選、銓敘等人事行政權之行使，主要由以下五種機構來行使：

(一)文官委員會(Civil Service Commission)；(二)財政委員會(Finance Commission)；(三)惠德利會議(Whitly Council)；(四)勞資仲裁法院(Industrial Court)；(五)欽命吏治委員會(Royal Commission on Civil Service)。其中以文官委員會來辦理各機關公務人員的考選事項，凡欲充任政府機關的官職，應經公開競爭考試。文官委員會最初係 1855 年奉樞密院令而成立，因此，具有超然之地位，原由委員三人組成，後增為六人，不受政黨影響，具最高性及獨立性(李華民，1988 年，頁 18-21)。尤其，委員由王權任免，委員會之年度報告，直接呈報王權。所以，英國考試業務工作之行使，獨立於各部之外，是「部外制」。但此時除考試外之人事行政權屬財政委員會，卻是「部內制」。所以，英國在此一階段若將考試及人事行政合起來看，會被認為是「折衷制」。(許南雄，1999 年，頁 107)

但是，1968 年 11 月 1 日英國設立文官部，將文官委員會之考試職權及財政委員會之人事行政業務合併，使英國考試權之運作發生變化，而被稱為「部內制」(同上註)。蓋文官部由首相兼部長，日常部務由「掌璽大臣」負責，掌璽大臣乃內閣閣員。不過，文官部內實際負責文官之首長，則為一位常任次長。由於英國首相乃全國最高行政首長，又為立法部門國會內多數黨之黨魁，實身兼立法、行政兩權之領袖。因此，以英國內閣制之特徵，而簡單地認為考試權是置於行政首長之下，屬「幕僚」層級，而認為人事任免、獎懲、升遷等重大權力，皆操之於閣揆之首，實有過度簡單化歸類的可能。實際上，英國閣揆對於內閣人事之任免，反常需與國會同黨議員商量，以謀求內閣政策獲得同黨議員之支持。而常任文官之任免獎懲……等，悉依相關人事法規辦理。所以，仍應從考試權是否具有最高性及獨立性來加以比較。

英國在 1981 年之後，文官部又改組為「管理及人事局」，1987 年改組為「文官大臣事務局」，1992 年又改為「公職與科技局」，1995 年改稱「公職局」，而 1998 年迄今則改稱「內閣事務部」。但是，儘管主管考試的機構

併入人事行政主管部門，至今仍維持其委員會的組織制度，委員人數從三人到七人不等，至今擴增到九人，均為王權任免，任期三至五年，依法，「獨立」行使考試權，所謂「依法」是依「考試規則」、「文官管理規則」、「文官服務規則」等。而政府各機關雖可以辦理考試，但必須依「考試規則」辦理，並且須受「文官委員」的監督及追認。因此，英國主管考試、銓審之機構雖隸屬於人事行政之最高機構，但仍具有其獨特之獨立性及最高性。(許南雄，1999年，頁121-122)

廣義之考試權除考選、銓審外，及於一般之人事行政，前已述及英國之人事主管機構自1855年迄今近150年來，屢有變動，但首相兼文官首長(或大臣)則無變動，但事實上過去由內閣秘書長實際負責，1999年以來人事主管機構即「內閣事務部」，則由部長來負責。但英國首相兼財政部長雖為文官首長，但1968年設立文官部時，財政部已經不直接掌管人事行政，1981年時撤銷文官部改為「管理及人事局」時，主要的理由之一便是在人事上的人力管理及經費支援，仍受到財政部的掌控。(李華民，前揭書，頁25-26)1981以後組織編制、人力規劃、人事查核、待遇等職責仍歸屬財政部，這也是迄今人事行政主管機構名稱在數度易名後，現今(1999年)以來，財政部仍設有「公職司」(Public Service Pay and Efficiency)職掌公務員俸給與效率規劃、人力訓練策略、公共服務品質與退休給與等事項。

然而，英國中央政府在各部會機構均設人事處室，組織制度上並不隸屬於「內閣事務部」或「財政部人事機構」。換句話說在人事行政上，各機關首長直接指揮監督所屬，但在人事政策的法令及體制層面，仍配合人事主管機關的政策聯繫與指導。

綜上所述，可知英國在考選工作上，由「文官考選委員」來主掌，具有其獨立性。但是，在人事制度上面，則受最高行政首長及首長的督導。可是，英國強調「分權」的原則，以致各機關在人事行政上皆有其相對的「獨立性」。

當然，論者有謂：「英國人事管理體制措施，皆屬人事主管機關主掌的人事職權範圍，自1968年迄今，上述組織體制屬『部內制』性質，人事行政事務均能與行政組織與管理配合，故無人事『獨立制』，人事僅是行政管理的一環，行政首長必具備人事權責，此為英制特色。」(許南雄，1999年，頁146)此種論斷固然正確，但需注意者英國人事行政，甚至於考試行政主管機關，體制上仍屬於行政權。可是，英國之行政是與立法合一，是故，人事行政權或廣義之考試權之是否獨立於行政權之外，在權力分立及制衡原理上，意義並不大。蓋政府行政需得到立法之支持，否則只有倒閣或解散國會，重新改選一途。此即，考試用人，貴在獨立而不受政治權力之侵擾，但在立法及行政合一的內閣制之下，政府用人不受侵擾，似屬困難。是故，英制轉而強調文官考試之獨立性，以及重視政務官及事務官之分野，此因，若政府用人不當，導致公務廢弛，若為政務官

者，自當負起政治責任，辭官下野，否則，內閣必須負起完全之責任，與國會對抗。至事務官依法行政，只需在考試及任用上，依法行使，受法律之保障即可。

因此，觀察英制，若認為內閣制國家在考試權的運作上，不需要「獨立性」，或至多只需要狹義的考試工作的獨立，以求其公平與公正則足矣。似忽略了內閣制國家，行政與立法合一，而立法嚴格監督行政之特質。如蓋不論是政府一般人事行政，以及考試行政，都在立法權之監督下，若有徇私舞弊，或以政治權力侵擾，行政部門可能整個賠上。

其次，再以日本為例，日本是內閣制國家，雖為君主立憲，但天皇沒有實權。政府統治權分為行政、立法、司法三權，廣義的考試權即包含考選及銓敘或人事行政等職權，屬於內閣所有，但由內閣總理大臣和人事院所共同掌有。人事院雖屬於內閣，但相當獨立，內閣總理大臣均予尊重。內閣總理大臣指揮總理府下所設之人事局，總管人事行政上的效率問題、福利服務、人事記錄統計、人事管理方針、計畫等綜合事項，頗類似我國之行政院所轄之人事行政局。

而人事院所掌之工作頗類似我國現今可考試院所擁有之職權，而且獨立自主地行使職權：

第一，從人事的獨立行來看，人事院由人事官三人組成，為合議制執行機關，由內閣提名經國會同意後任命，經天皇認可後，其中一名由內閣任命為總裁，綜理院務，並代表人事院，但重要事項均在人事院院會議中決議。人事官任期四年，得連任。可是，總任期不得超過十二年。人事官除非有法定原因，而且必須經過國會同意，否則不得任意予以免職。

第二，從職權運作上，展現其高度的自主性。這些運作的項目，包括：

- 1.人事院之內部組織，可以自訂規則設立，不受國家行政組織法之限制，在年度預算額度內可以自行決定員額，不受總員額法之限制。
- 2.人事院每年度向內閣提出之預算，如內閣想加以修正，必須將人事院所提原預算案及內閣之修正案，同時向國會提出審查。
- 3.人事院經國會同意得設置地方事務所。
- 4.人事官及事務總長不得兼任其他機關職務。
- 5.人事官三人中，不得有二人屬同一政黨或同一大學畢業。
- 6.人事官任命前五年如曾擔任政黨幹部、政治顧問或具有相當政治影響力之黨員或曾為公職候選人，均不得任命為人事官。
- 7.人事官退職後一年內不得擔任人事院以外機關之職務。
- 8.人事院對於公務員之給與、勤務條件及其他有關人事行政的改進事項，是向內閣及國會同時提出。其中尤其是對於公務員年度待遇之調整，均照人事院之建議通過。
- 9.關於公務員之職位分類、考試、任免、研修、身份保障、懲戒、申訴等確保人事行政之公正及保障公務員利益之事項，人事院得制訂規定，發布命

令，不需經內閣通過，而且還擁有調查權。

10.公務員考試由人事院各地方事務局(即人事院派出之機關)，或由人事院指定之各省廳來舉辦。(見歐育誠，1984，頁 1-13)

日本文官體系享有高度的自主性(autonomy)，不僅為實務界所公認，亦為學界共有之看法。(S. K. Das, 1998, pp.224-5.)

由日本的例子可以看出來，三權分立的國家，廣義的考試權，基本上為了避免行政首長的侵擾，其自主性、獨立性及最高性都受到保障，特別是立法權的保障。

---