

四、我國政治體制下的考試權

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

我國總統究竟有無實權，不論是修憲前或修憲後，一直是爭議不休的問題。但可以確定的是，我國總統不是「虛位元首」。

而就總統與五院的關係來看，依憲法第四十四條之規定：「總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之。」可見，有關院與院之間的爭執，總統雖不至於直接「下令」解決，但「有權」召集有關各院「會商解決之」，此「權力」雖非絕對，但「總統為國家元首，對外代表中華民國」。又「總統依法任免文武官員」，事實上，總統的權力在於其「影響力」，而不在於日常事務之運作。

特別是我國總統對於五院中的考試院院長、副院長及考試委員、司法院院長、副院長及大法官，皆有提名權。原憲法規定，總統提名上列人員後，需經國民大會同意後任命。而有關提名權與同意權之優位問題，實不易有定論，或謂擁有同意權之機構，握有通過與否之生殺大權，自應優於提名權，但卻只能就提名者之提名人選，就同意與否之決定，並不能主動對提名誰表達意見，尤其，同意權之行使機構，原理上均為議會屬合議制，故仍需服膺於「多數決」之原理，亦非少數人能左右被提名者之通過與否，提名權自應優於同意權。

然而，無論提名權與同意權雖屬優位，單就考試權之獨立運作而言，總統得提名考試院院長、副院長及考試委員，又有憲法第四十四條總統可以解決院際爭執，在政府之層級組織上，將考試院置於總統府之下，似亦為長期以來之習慣。準此，我國考試院之獨立地位，似應解讀為在總統督導下之考試院，雖總統不能直接指揮監督考試院，但若考試院依法行政，而與各院之間發生爭執時，總統仍得介入解決之。

是故論者常以「獨立制」稱呼我國之考試院，而以各國之考試權，特別是考試權中之「人事行政權」皆屬於行政首長而對此有所疑義，似有未見我國體制特殊之處。若以為考試院係「獨立制」，那麼我國「行政院」也應屬「獨立制」，事實上，總統與行政院之關係實在是「剪不斷，理還亂」加以國家行政事多至繁，總統與行政院之關係，釐清及確定實不易處理。但考試權，即使包含人事行政，比較一般國家內政、外交、交通等行政，事仍屬單純，現行體制，並不會引起總統和考試院間事權劃分之衝突。

而且，考試權雖說是獨立運作，仍受其他機關之制衡：

第一，監察院對於考試院人員之失職或違法，可以進行彈劾。根據憲法第九十九條規定：「監察院對於司法院或考試院人員失職或違法之彈劾。適用本憲法第九十五條、第九十七條及第九十八條之規定。」但修憲後第九十八條已經不適用。八十九年四月二十五日公布之修憲條文第七條第二項中規定：「……監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。」不過，修憲條文對於第九十八條之不適用，乃在於提高監委彈劾案的提議人數，因此，對於考試權獨立行使須受監察院之監督的本質，並無改變。因此，考試權之獨立行使，並非指考試權之運作，不受其他機關之節制。

中山先生主張在行政、立法、司法，另使監察及考試兩權得獨立行使意在使代表立法權之國會議員，不得假借名義，迫使行政機關任用私人，或者利用監察權來脅迫行政官吏。所以，西方以考試權歸於行政機關來行使，藉立法權加以監督，或者以立法機構之同意權，來保障考選權或人事行政權之獨立性，實無法避免政治人物侵擾考試用人及監察百官之獨立性。

所以，中山先生把監察權自立法機關獨立出來，自可對付中央立法機關民意代表的政治干擾，考試權之獨立的原理，亦復如此。豈有把考試權再歸於行政機關，而由立法機關加以監督的道理？此即，若現行考試權不能獨立行使，而歸於行政機關，勢必由立法機關加以監督，又如何能避免民意機關的侵擾？

第二，考試權獨立運作下，立法機關雖無法干擾考試用人的公正性，對於考試權之運作，仍可以透過有關考試權運作的政策或法令規章的制定，規範考試權之行使。憲法第八十七條規定：「考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案。」除此之外，修憲後立法院有對考試院長、副院長及考試委員行使同意之權力。因此，考試權之獨立行使，也必須受到立法機關的監督。

所以，考試權之獨立運作，並非指其機關不受節制，事實上，仍受到其他(統)治權之監督。從監督之有效性上來看，考試權若納入行政權之中，與所有行政權之行使受立法機關之監督，其公正行使權力之受到監督的程度，自不若將考試權行使之機構給予獨立之地位，而受立法、監察兩機關的監督。

何況，我國考試院之決策機制，係採「合議制」，依「考試院組織法」第七條第一項規定：「考試院設考試院會議，以院長、副院長、考試委員及前條各部會首長組織之，決定憲法所定職掌之政策及其有關重大事項。」同條第二項又規定：「前項會議以院長為主席。」可見，考試權之行使，不僅要考試院外之機關，不得假借政治力量予以干擾，來自於考試院內部的政治干擾，也採合議制從事避免之機制。尤其憲法第八十八條規

定：「考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」也在避免任何形式的政治力量侵擾考試權之獨立運作。

或謂考試委員並未超出黨派之外，所以考試權之獨立運作必須取消或廢除。但此亦反證考試權獨立行使更必須加以促成及確定。試問在考試權獨立行使的要求及機構化下，考試委員仍受到黨派的影響，若考試權無法獨立行使，而依附或屬於一般的行政權，考試委員又如何更能超脫黨派之外？可見，在現行考試權獨立行使之下，考試委員須超出黨派之外，受到批評，乃是與如何做到考試委員可以超出黨派的方法有關，而不是和考試權需不需要獨立行使有關。考試權若不需獨立行使，主管考試權運作的決策人士，勢難維持政治或行政中立，也就沒有超出黨派以外或不超出黨派以外的問題。
