

五、結論

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

本章從比較政治制度的觀點，論列考試權之獨立行使。從各國考選及人事行政工作來看，大體上皆維持考試工作的獨立性，而為了保障考試權獨立性，在行使考試權力之組織層級上，大體皆賦予其最高性。但所謂的最高性，在總統制國家，則由總統來直接督導；在內閣制國家，則由內閣總理即首相來予以領導。不過，不論是總統制、內閣制，甚或可歸類為半總統制的法國雙重行政首長制，有關考選或人事行政機構，大體皆在國家中央行政部門裡具一級機關的地位。假設把我國總統府視為國家(統)治權的最高層級機關，五院乃是中央政府的一級機關，所以，我國五院之中設有「部」級的組織，在「院」之內，固為一級機關，但在國家整體行政層級中，則非如此。此即，五院之「院」雖在憲法中皆被明文規定為代表各該等權力之國家最高機構，此「最高」在邏輯上卻非「最高」。當前行政院是否為全國「最高行政機關」引起疑義，道理在此。因此，把考試院視為整體中央政府(統)治權之一級組織，此與西方各國主管考選及人事行政之機構的組織層級地位，似無不同。

然而，西方國家把考選及人事行政之權，若劃歸於行政組織中，亦為其獨立運作尋求保障，特別是在考選工作上。而於人事行政上，雖將權力歸於行政首長，但對於公務人員地位之保障，或透過立法機關(如美國、英國)、或司法機關(如法國)。其所以如此，乃是西方國家未能脫離政府統治權分為行政、立法、司法之架構，在把考試權視為是行政權之一環下，自然會從立法及司法的層面，維持其某種程度的獨立性，以避免行政首長任人唯私、任人唯親、任人唯派。但是，在這種思維下，如何能避免政治性極強的立法機構民意代表之政治干擾，此為西方民主政治之盲點。而中山先生對考試權獨立行使之立論依據，乃是認為行政權可以再將之劃分出考試權，立法權可以再將之劃分出監察權，然後去思考五權之間的關係，此前提自與西方民主政治之運作完全不同。一般行政學者或政治人物以西方國家只有將人事行政權或銓敘業務歸為行政權，至於負責考選之機構，雖保障其獨立性，但在組織之隸屬上，仍歸於行政權。而據此認為考試權不應獨立行使，實是犯了邏輯上的大錯誤。蓋中山先生就是不同意三權分立之政府職權劃分，才有考試、監察兩權獨立之行使，今論者以三權分立之下，考試權之歸屬來論述我國考試權之不應獨立存在，在三權

分立之下的思考，自然會得出此種結果，不足為奇。由此可見，要解決考試權之獨立行使與否，只有從政治權力運作的本質上來討論。

舉例來說，以中國大陸近年來實施全國公務員制度，以及公務員考錄工作來看，雖有進步，但是因政治權力運作的本質，沒有絲毫改變，距離考試權獨立運作尚有一大段距離。

中國大陸在人事行政的機構演變上，有以下幾個階段：

1.政務院人事局，自 1941 年 10 月至 1950 年 9 月，這是政務院的直屬機構。所以，大陸地區的人事行政自始即屬於「部內制」。但是，與一般「部內制」不同的是，政務院人事局的主要工作在協助中共組織部以管理政府機構的行政人員。

2.中央人事部，自 1950 年 9 月至 1954 年 9 月。在政務院人事局的時期，政務院所屬的政治法律委員會、財政經濟委員會、文化教育委員會都分別設立人事處，管理個別系統內的行政人員，而內務部亦專設「人事司」，主管地方人民政府行政人員。為了政務院各部門人事管理工作的協調、整合，在 1950 年 9 月 5 日，中共中央將政務院人事局及各部門之人事機構合併，成立「中央人民政府人事部」，管理統轄全大陸各級行政人員。

3.國務院人事局，自 1954 年 12 月至 1959 年 7 月。1953 年中共通過「國務院組織法」，並依「組織法」第二條規定，於 1954 年成立了「國務院人事局」。

4.內務部政府機關人事局，從 1959 年 7 月至 1969 年 12 月。

5.民政部政府機關人事局，自 1978 年月至 1980 年 7 月。從內務部和民政部之內設人事局來看，人事行政業務在 1959 到 1980 年，並沒有受到重視。這顯然和 1959 年之後的「三年災難」及 1966 年之後「文革」十年的動亂有關。而在 1976 年「四人幫」垮台之後，1978 年 3 月才恢復設立了「民政部政府機關人事局」，因此，一時之間並不把人事行政機關，直接置於國務院總理管轄之下。

6.國家人事局，自 1980 年 7 月至 1982 年 5 月。1980 年 7 月中共國務院將民政部政府機關人事局與國務院轉業幹部安置工作小組辦公室合併，成立「國家人事局」，人事行政機構又直屬「國務院」領導。而舉凡政府行政人員的任免、培訓、考核、吸收錄用、分配高等院校畢業生的工作、獎懲、福利、退休、退職等一般人事行政工作都為其職掌。

7.勞動人事部，自 1982 年 5 月 6 日至 1988 年 4 月。1982 年 5 月，中共將勞動總局，國家人事局、國家編制委員會和國務院科學技術幹部局等四個部門合併，於 5 月 6 日成立「勞動人事部」，負責綜合管理包括行政人員在內的全國人事工作。中共成立「勞動人事部」後，開始進行人事制度改革研擬相關的方針、政策、法律。而對於幹部的工資、錄用、調配、調整、任免、培訓、考核、獎懲、統計等方面的工作，也都著手進行規劃、研究與改革。

8.人事部，自 1988 年至今。1988 年中共 13 大推出要建立「國家公務員」制

度。3月七屆「人大」一次會議，通過國務院機構改革方案，決定撤銷勞動人事部，分設人事部與勞動部。7月，「人事部」正式設立，開始運作。而人事部設部長，部長向國務院總理負責，領導部務之作。中共人事部成立後，負責擬定和解釋國家公務員法規，通過國務院向全國人大及其常委會提出立法建議，草擬國家公務員管理的基本法和其他國家公務員法律的草案，提交立法機關討論通過。而且，人事部承擔國家公務員的具體管理工作，包括對高級公務員選拔和晉升的資格審查，並職掌高級公務員的任免、調動、獎懲及考核。同時，指導監督國務院各工作部門和地方國家行政機關的國家公務員管理工作。(林文軒，1997年，頁21-32)

從前述中共國家人事機構發展及變遷的過程來看，整體而言，中共的人事部門是部內制，而且是屬於行政首長的幕僚。因為，國務院人事部不論是對中央公務人員之管理及地方行政人員之指揮監督，均必須承「國務院」之決定。因此，既是「部內制」，又是行政首長之幕僚，人事行政部門是不具有「獨立」之地位。

當然，中共憲法明定「堅持黨的領導」，在「黨管幹部」的大原則下，人事行政機構的「部內制」，對各單位行政首長而言，意義不大；反而是黨領導幹部，才是決定用人的唯一標準。因此，就中共政治權力的本質來看，一般民主國家的「部內制」是否對中共人事行政管理具有意義，不無疑問。

同樣的，在考錄工作方面，「國家公務員暫行條例」第二條規定：「國家公務員制度貫徹以經濟建設為中心，堅持四項基本原則，堅持改革開放的基本路線；貫徹公開、平等、競爭及擇優的原則。」因此，為了要達成公開、公平、競爭及擇優，勢必要進行考試，所以第十三條第一項就規定了「國家行政機關錄用擔任主任科員以下非領導職務的國家公務員，採用公開考試，嚴格考核的辦法，按照德才兼備的標準擇優錄用。」

但是，台灣學者邱志淳在探討大陸考錄工作上，指出其缺點在於「存在著考錄範圍狹窄，考試內容不科學以及缺乏相應的法律、技術保障。」(邱志淳，2001年1月，頁198)邱氏所以有這樣的批評，是因為公開考試的對象限制在主任科員領導職務以下，以及助理調研員以下非領導職務，才舉行公開考試錄用。而考試又沒有分級、分類，也缺乏監督和申訴制度。(同上註，頁198-200)

而台灣公共行政學者張世賢接受考試院委託，進行「中共國家公務員考試制度之研究」，(張世賢，2000年)對中共現行考錄制度的發展與形成考錄制度內涵與程序，都有詳細的分析，尤其將中共考錄制度與台灣及西方先進國家的考試制度列表比較，極具參考價值。特別在「制度運作體系」上，張世賢的研究指出有如下的缺點：

- 1.考錄管理機構建制的不全。
- 2.部際考錄工作發展失衡。

3.考錄工作人員水平參差不齊。

同時，張世賢又指出中共在「考錄操作培訓工作尚未能有效全面開展」以及「考錄法規體系有待完善」，均是當前中共考錄工作的缺點。(同上註，頁 153-155。)

邱、張二位所言甚是，然而，問題的癥結是中共政治權力的本質。儘管中共的「考錄」工作有趨向獨立運作的趨勢，在考試取材的技術層面上也越來越改善。但是，由於考試錄用的對象只是「主任科員以下非領導幹部」，因此，就算「考錄」工作將來完全獨立進行，政府用人仍無法擺脫徇私舞弊，大陸學者關海庭就說：

「幹部的任用不是靠客觀的標準，而是"人選人"，領導幹部用自己的模式來評判選拔下屬，這種情形下，只有接近領導，才有可能為將來的升遷鋪平道路。主要精力不是用於關心百姓疾苦，不是用於努力幹工作，而是消耗在千方百計接近領導上，很多亟待解決的問題放在一邊，僅注重領導的意圖，什麼發展戰略、創新意識、科教興國，都可以暫且不顧，特別是中國長期以來有官本位的傳統，市場經濟不健全的強況下，又存在著權力資本化問題，為使個人利益最大化，有理性的經濟人必然有著追逐權力的需求。為了謀得一官半職，或是爭取升到更高的位置上，他們往往通過金錢來打開上層領導中的薄弱環節，"購得"所需要的官職，這必然陷入權錢交易的惡性循環，成為滋生腐敗的重要土壤。」(關海庭，2001年，頁 2。)

由此可見，對考試權獨立運作的意義，必須看一個國家權力運作的本質。在共黨獨裁或「堅持黨的領導下」，考試權就算在劃定在一個範圍內允許其獨立運作，實不具有考試權獨立的實質意義。而就西方國家而言，考試權的運作在獨立性及最高性上，實受其體制之影響，而關鍵則在於統治權力之間分權的狀況，以及彼此制衡、監督的關係，而不是拘泥於「部內制」或「部外制」的分類。

就我國政治權力運作之本質來看，中山先生之五權分立，或許在原理上不是強調分立與制衡，而在分工與合作。但是，三十六年憲法的規範實際上強化了比三權分立更多的權力制衡機制。從三十六年憲法五權之間強化了的制衡機制來看，行政權、立法權要侵擾考試權的可能性，比起三權分立或行政與立法合一的國家，可能性上要小得多。如果從分權及制衡的目的是，為了防止政府統治權中的任何一部份不可能「為非作歹」，也沒有能力「為惡」，使國家成為「必需的罪惡」可能性縮小，那麼五權分立及制衡的設計是可以被肯定的。而考試權獨立的運作，以及維持當前考試院為院級的地位，也應該是必要的。
