

## 二、從權力獨享與分享看考試權獨立

---

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：伍、從政治方面論考試權獨立

---

從政治層面來看，考試權獨立與否，似乎只繫於政治勢力及政治理念的改變，一旦不主張考試權獨立的政治勢力主導政局，似乎就可以改變考試權獨立與否的命運。然而，若僅只是如此，未免把國家組織權力結構及其運作，視為兒戲，就此而言，似應刻意避免此種政治層面的干預。

然而，因為考試權獨立運作是中山先生的發明，與西方國家的成例，以及學理上的論述，自然會有扞格不入之處。本文前已提及，以西方學理及成例來加以否定，自是輕而易舉之事，但此舉是否適宜，則應先存疑。否則，即有失公允。

何況，西方學理上也與各國之實務運作有差距，不能完全盡信。以考試權之獨立運作範圍來看，學理上咸認為考試院所轄有之人事制度上的管轄權，應屬於行政權。但事實上，各國之成例，有相當多之機關，皆分享人事制度管轄權。傅肅良先生在其所撰「各國人事制度」乙書中，即指出有下列各種情形，人事制度管轄權除主管機關外，其他機關亦參與分享(1989，頁 587-588)

(一)因涉及用人經費預算而賦予其他機關部分管轄權者：如英國的財政部，美國的審計局、管理及預算局，德國的財政部，法國的預算局，新加坡的財政部，菲律賓的預算部，加拿大的財政委員會等。

(二)因涉及勞資關係而賦予其他機關部分管轄權者：如英國的惠德利協議會，美國的聯邦勞工關係局，法國的協議會，德國的職員協議會等。

(三)因涉及公務員保障而賦予其他機關部分管轄權者：如英國的惠德利協議會、實業法庭及文官仲裁院，美國的功績制保護委員會、平等任用機會委員會，法國的評政院、協議會，德國的職員協議會、聯邦裁判所，菲律賓的文官申訴委員會等。

(四)因其他原因而賦予部分管轄權者：如日本的總理府人事局，德國的內政部等。

由此可見，人事管理或人事制度的管轄權，所謂獨立行使，當指依法行政，以及不受政治力的干涉。但是，政治力在實際運作中，制衡及分權乃是民主政治的原理，因此，所謂的獨立並不意謂著管轄權的完全獨佔。

就我國考試權之運作而言，考試院與行政院所管轄之人事行政權有

分享的現象，此合於分權及制衡，但屢屢受到質疑，更認為我國獨特的五權憲法制下，考試院獨立存在，或考試權之獨立行使，不合邏輯、事理及學理。但是，考試權的獨立運作，並不意謂著對考試權的獨佔，權力分立意謂著權力也可以分享。考試院及行政院之間的關係，正應從這個角度去加以觀察。

當然，我國因政治體制之特殊，五院之間的關係，也必須考慮政黨政治下的複雜面。以民國八十九年總統大選後現今(九十年)的政黨政治生態來看，總統係民進黨人士，而行政院由民進黨組成，可是立法院仍由國民黨居多數黨，設若民國九十年底的立委改選，立法院有一多數黨但不是民進黨，或立院中沒有一黨過半數，但有「多數聯盟」(majority coalition)卻不包含民進黨，此即美國政府學理中所謂的分裂政府或紛歧政府(divided government)。就考試院而言，受到政黨政治下分裂政府的影響，至少有以下兩方面：

第一，考試院院長、副院長及考試委員雖任期受到憲法的保障，但六年任期與總統四年、立委三年，並不一致，因彼等之提名權在總統，但同意權在立院，故必受到總統的黨籍所屬及立院政黨政治生態的影響。總統固可因提名權而左右人選，但必須顧及立法院是否同意。因此，立法院的意見常左右總統在提名人選時考慮的空間。尤其在立法院多數黨及多數聯盟，與總統所屬政黨居於對立或競爭狀態下，考試院院長、副院長及考試委員的人選及任命，勢必成為極端複雜的政治事件。

第二，由於人事行政權在某些方面是由行政院及考試院分享，在分裂政府下，這種分享是否會影響到實際的功能及運作。由於不同的政黨有不同的政策，依修憲後之規定，考試院在考試、銓敘、保障、撫卹、退休上掌有完整之職權；但是，在公務人員的任免、考績、級俸、陞遷、褒獎上則僅有訂定法制事項之權，一般言之，此即在這些工作上，考試院有制定政策之權，但其執行權則由其他行政機關來行使。由於大部分公務人員均屬於行政院，所以，實際上的執行權是由行政院人事行政局所掌有。但是，在紛歧政府之下，這毋寧是相當獨特的現象，此即考試院院長、副院長及多數考試委員與總統、行政院院長不屬同一政黨，執行機關豈有執行不同政黨政策之理？因此，在人事行政決策及執行的一致性上，當分裂政府出現時，考試院及行政院之間的衝突，似不可避免。

但是，基於此，考試權之運作更需要獨立，以避免政治力的變化，影響到國家考銓業務，以及公務人員行政或政治上的中立性。因此，應該從以下三方面來強化考試權運作的獨立：

第一是專業性

為維護考試權之獨立運作，考試院院長、副院長及考試委員之人選，應有其專業性。我國考試委員之資格在「考試院組織法」第四條中予以明列但有關考試院院長、副院長之資格則沒有規定。只有在「考試院組織法」第

五條中規定了任期：「考試院院長、副院長及考試委員之任期為六年。前項人員出缺時，繼任人員之任期至原任期屆滿之日為止。」為使院長及副院長之任命減少其政治性，似可考慮修法規定其專業之資格。而其資格似可仿照考試院組織法第四條第一項有關考試委員之資格，除開第五款前以討論可刪除外，院長及副院長之資格門檻自不得低於考試委員，否則又有何德何能令考試委員佩服，而由其主持考試院會議？

### 第二是協調性

根據「考試院組織法」第七條第三項之規定：「考試院就其掌理或全國性人事行政事項，得召集有關機關會商解決之。」目前已行之有年的「部局會談」，由考試院銓敘部及人事行政局之間的首長會談，就兩機關之間相關業務之協調，發揮其功能。但部局會談並沒有法律依據，因此，可以考慮修改組織法第七條，將「部局會談」的名稱正式納入法律規範中，使得考試院及行政院之間，有法定的協調機制。

### 第三是監督性

考試院雖擁有考選及銓敘之職權，但長期以來並非完全執行此一職權，且長處於被動的狀態。舉例來說，考試院組織法第二條規定：「考試院行使憲法所賦予之職權，對各機關執行有關考銓業務並有監督之權。」又第七條規定：

「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。

前項會議以院長為主席。」

考試院就其掌理或全國性人事行政事項，得召集有關機關會商解決之。」由以上規定可知，強化考試院之監督性，亦有助於考試權之獨立行使。

在配合本研究所做的「考試權獨立行使之調查研究報告」中，問項：「我國人事行政權分別由考試院及行政院兩個機關負責」，有 49.7% 的受測者持肯定的態度，但也有 49.2% 的受測者反對。另外，在問到機關缺額是由各機關來甄選的佔 39%，而持不贊成的高達 59%。但有 39% 的人仍同意用人機關自行甄選缺額人員，可見受測者對於權力分享仍有認識。

從訓練的問項上也可看出受測者對權力分享的態度。例如 90.6% 的人贊成由國家文官培訓所訓練考試及格及升等之公務員。但也有 77.4% 的受測者贊成各單位自行訓練已被分發到各單位的公務員。雖然，權力的分別管轄似呈兩極紛歧的問調結果。此一結果也證明對於考試權獨立之特性，一般人也不甚了解，對於權力分立或分屬的正常現象，一樣並不知曉。當然，在兩極紛歧、正反意見恰相反的狀態下，將人事行政權完全劃歸任何一方，似均屬不妥，而在此狀況下，增加其協調性應為必須之舉。

人事行政權是否可由兩個機關分享？當論者認為人事行政權應劃歸行政院，考試院僅僅管轄考試業務時，中央行政機關即行政院掌有完全的人事行政權，卻受到了挑戰，那就是地方分權主義的出現。基本上，世

界各先進民主國家，從 1980 年代中葉以來至 20 世紀末，都興起了地方政府要求更多的自主權的時潮。(高永光，2001 年，頁 26)

而根據八十八年一月通過施行的「地方制度法」，我國地方縣市首長在「人事權」上，已取得相當廣大的自主權。(蔡良文，2001 年，頁 46、76) 從嚴格的標準來看，行政院所擁有的人事行政權也不見得是完整的。當中央及地方行政機關各擁有部分獨立自主的人事權時，有關人事行政中的組織編制，以及與職稱、職等有關的官制、官規部分，由一個第三者的獨立機關加以監督，更顯得重要。而不論「地制法」或該法未訂定前，於八十三年七月制定現已廢止的「省縣自治法」和「直轄市自治法」皆規定了地方政府若有牽涉到有關組織編制的規範，其與考銓業務有關者，除不得抵觸中央考銓法規外，各權責機關於核定後，應函送考試院備查，此用意即在當中央與地方所屬人事權有所分轄時，宜由第三者進行公平之監督，或一旦起衝突時，能有第三者予以公平裁量之意。但此種演變也亦發凸顯考試權獨立行使之必要性。

---