

三、考試權獨立行使分工協調重於分立制衡

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：陸、政黨輪替與考試權獨立

考試院職權前已述及在憲法第八十三條的規定，除了考試以外，其他都與人事行政有關，因此，早在民國三十一年就已制定「人事管理條例」，其第一條就規定：「中央及地方機關之人事管理，除法律另有規定外，由考試院銓敘部依本條例行。」而依動員戡亂時期臨時條款所設置的人事行政局，其組織規程第一條即規定：「人事行政局有關考銓業務，並受考試院之指揮、監督。」民國八十年開始修憲，人事行政局也在修憲條文中取得憲法地位，後來訂定的人事行政局組織條例中也規定：「本局有關考銓業務，並受考試院之監督。」由此可見，人事行政權力確實是由考試院銓敘部所擁有。正因如此，考試權的獨立地位才會受到批評與質疑。但是，考試院依憲法及法律擁有人事行政權力，在實際政治運作裡，考試院是否真正已有在執行呢？

一般認為人事權所以不能和行政權分開，主要在於行政首長如果對於要任用人員，不具有完整地權力，又如何能在行政首長的率領之下，有效率地完成工作目標。

其次，機關首長對於所轄人員，也應該有完整地考核權，定期來權衡工作成績，然後予以獎懲，這就是考績。行政機關若沒有完整的權限定考績，又如何能統領所屬？正因為機關首長有考績權，屬下畏懼被懲罰，渴望得到獎勵，才會聽命機關首長的指揮，並對交代的工作全力以赴。

另外，就是陞遷權。機關首長有權自具有晉陞資格的人員中，擇取人員予以晉陞任用。如果對於所屬人員的晉陞沒有決定權，其所領部屬更不可能聽命於機關首長，為組織盡心盡力。

但是，考試院銓敘部依憲法及法律的規定，雖然對於任用，考績與陞遷擁有權力；但是，考試院實際上從未行使過這些權力。

根據徐有守先生的研究(1996，頁 159-166)，考試院銓敘部從未有過這些權力。徐有守的看法是：

第一，各機關任用公務人員，權力都在各機關。考試院只是審查其任用資格而已。所以，審查任用資格，再確定其品位等級之高低及俸給，此與任用權有關，但不是任用。所以，任用權在各用人機關手中。

第二，考績及陞遷權亦復如此，決定權仍在各機關，考試院只是依法進行審查核定。換句話說，考績及陞遷等主動權仍在各機關首長中，而考試

院只是被動地進行審查核定。考試院如發覺有問題而不予核定，仍是請機關重新考慮。當然，銓敘部也可派員進行查核。不過，最後決定變更之權仍在各機關。銓敘部雖依法查核屬實後可行變更，但從未使用過此項權力

從徐有守先生的研究來看，考試權與行政權之間的關係，似乎重在分工負責，而不是分立制衡。在實際的人事行政上，考試院及行政院之間若有不同的看法，也是重在協調而不是對抗制衡。

這種分工協調的精神，似乎體現在修憲後有關考試權權限範圍的變更上。民國八十六年憲法增修條文第六條對考試院的職權出如下的變更：「考試院為國家最高考試機關，掌理下列事項，不適用憲法第八十三條之規定：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」

修憲條文將考試院職權的變更，除「養老」一項被刪除，移由行政院內政部來統籌辦理之外，一般看法是銓敘、保障、撫卹、退休仍維持由考試院來完全辦理；但任免、考績、級俸、陞遷及褒獎等事項，則考試院的權限僅在於決定「法制事項」。一般認為所謂法制事項指的是政策、制度及法令規章的決定，就執行部分而言，則交由行政院人事行政局及中央其他機構的人事職權執行單位。

修憲後考試權是否受到縮減，大體集中在上述「法制事項」這點上在探討。(徐有守，1997)有人認為法制制訂之後，對於執行自然負有監督之權責，所以，考試權並未受到縮減，但是，由於任用、考績及陞遷等的實際運作，前面已說到，考試院基本上擁有最後的審定權，但並不干擾或剝奪各用人機關的獨立性。因此，從修憲條文來看，分工及協調用意，大於分權及制衡的目的。
