

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：柒、結論

本研究第一個想得到的答案是考試權獨立之理論依據，及其與考試院院級地位之關係。

由於考試權獨立之理論係源自於中山先生之五權憲法，因此本文特地從中山先生論考試院之相關論述中去引證，證明中山先生是廣義地看待考試權。因此，考試權之範圍應及於考選及銓敘等與人事行政有關之事項。此外，本文也討論了中國文官制度的歷史發展，同樣地，證明了傳統中國政府對於考選、任用、考核、獎懲等等權力，可以分屬而統轄。換句話說人事行政學學者一味地想把狹隘的考試權與人事行政分開，不過是為了滿足人事行政學而已，忽視了歷史的事實，以及理論上的創造。而現行考試院院級地位及考試權獨立行使的範圍，確有其理論的意義，以及歷史發展的淵源，使其存在有其必需性。

本研究想處理的第二個問題是，從制度上看考試院院級地位，及其所屬各部門的組織，有無存在之必要？以及是否有其不可取代性。因此，本研究第三章特地從制度化的層面加以探討，結果發現，如果沒有一個獨立及組織層級最高的機構來主持考選工作，要做到不徇私舞弊，不濫用私人，似無可能。

此外，在本研究第三章中，也特地論述分析考試權在發展過程中，即制度建立的過程裡，朝最高及獨立層級演變的經過。同時，在第三章也特地討論到銓敘制度的職掌、工作，從所屬事務之性質來看，銓敘部門卻是在人事行政上進行「審議」、「審核」及「審定」的工作。可見，銓敘部就如一個對公務行政及公務人員行為的裁判機關，也是對人事行政的品質控管機關，如果沒有獨立地位，完全由行政首長來指揮，聽命於行政首長，勢必依行政首長之好惡來進行裁判及品質控管，其公正性勢將很難維持。而且，我國公務人員分屬五院，如司法院、考試院、立法院等與行政院平行之單位，若由行政院來掌管所有銓敘行政，豈不行政權獨大，完全失去五權分立的原理、原則？正因如此，銓敘工作也必須維持在考試院「院」級地位下「部」的層級，才有其組織地位，而可以控管全國公務人員的品質。

至於保障工作更是如此，我國對於公務人員之保障，過去受到公務員特殊權利義務說的影響，認為其應接受上級長官之決定，因此，公務人員

權利受到損害之救濟，不把它看成是重要的工作。但現今世界公務行政觀念改變，對於公務人員因身分改變而遭致之利益損失，各國都非常重視。我國則因「公務人員保障法」的通過，以及考試院「保訓會」之成立，對公務人員權利之保障，目前已益趨完備。就公務人員之權益保障而言，在進行行政救濟時，若保障工作由行政院來行使，而非由獨立的考試院所屬「保訓會」，試問公務人員將有何種地位和力量來對付龐大的行政權力？因此，考試院設置了「保訓會」後，更需要維持「院」的層級，及確立獨立行使職掌的地位。

訓練及培育工作，雖不屬憲法規定考試院之職掌，但考、訓、用乃一體性仍宜由考試院來進行培訓工作，但可與其他機關分享。目前，有關培訓工作，行政院及考試院彼此有所分工。而培訓工作的分享，也證明了獨立性質並非意謂著工作管轄權的完整獨占，而是指工作職掌在決策及推動上，不受干預或干涉的範圍。只要法令規範的完善，職掌或職權的分享可以是合理的，以及被接受的，在運作上，也不必然就一定會發生衝突。

反對考試權獨立且以目前一院二部二會的方式運作著，每以西方先進國家沒有將考試權獨立的組織運作體制，用來做為立論的依據。這類學者所言固然有理，但忽略了各國政治體制的獨特性，同時，也疏忽了政治權力歸屬或統轄、指揮在各國有著本質上的差異。當然，這類學者專家在邏輯上其可議之處乃在於：別的國家沒有的制度，何以我國就不能擁有？為此，本研究特地從組織制度的獨立性、最高性，及其與最高權力之間，縱向的歸屬性質，以及橫向組織制度之間的制衡關係，重新檢閱美國、法國、英國的考銓人事行政組織，更加入了當前中國大陸公務員制度演變的探討。結果，本研究發現，像美國這種典型的總統制國家，人事管理局在總統轄下的一級單位中，仍是最高的行政部門。而我國考試院雖曰獨立，但屬治權之一種，亦在總統之管轄之下。且美國人事管理局長之任命，由總統提名，經參議院同意，此與我國考試院長由總統提名，修憲前由國民大會同意，修憲後由立法院行使同意權，亦有類似之處。而美國功績制保護委員會的功能亦與現行考試院保訓會的功能類似，但美國功績制度由國會之保護而具有獨立性，不受行政之干擾，更與我國保訓會屬於考試權，不受行政權之侵擾雷同。可見，美國在人事行政權上由行政部門專享，但對於公務人員權益之保障，則由獨立之機構來獨享，學者謂此為折衷制，乃是部內及部外制之折衷。其實以折衷制此名詞來看，並不適當所謂折衷似乎意味著半獨立，但美國之功績制度卻是獨立的。可見，不探究權力行使的性質，組織制度地位的獨立性保障與功能性之間的關係，拘泥於學理或他國之分類項目名稱，更以此來抨擊我國之制度，並不合理

本研究發現法國的考銓行政機構，在組織制度上並不具有最高性，權力性質上也沒有獨立性。但是，法國因有「依法行使」的傳統，保障了考銓行

政不受政治上的干擾，而在考銓行政的組織上所發揮出來的功能，似不弱於具有獨立性及最高性之考銓組織制度的國家。

至於英國一般常以「部內制」稱之，九〇年代文官制度在獨立性上有大幅度發展，但常被舉例而用來抨擊我國考試權及其制度不必獨立的正當性。但是，英國乃立法及行政合一的國家，若行政機關用人不當，導致行政及立法之間的衝突，就啟動了內閣制裡總辭及改選國會議員的機制。所以，在英國的考銓行政中，過份地講究組織制度的獨立性及最高性並沒有意義，反而是政務官、事務官的分野，長期以來受到重視。此因，在英國每一項政策責任的探討，以及形成政治風暴後，都牽涉到必須以選票來定是非，以及決定誰上台誰下台。因此，過度強調英國考銓行政上的部內制而主張我國應廢考試院，將考試行政變成一個受總統管轄之委員會，而將銓敘等人事行政權歸行政院，其實以英國為例而作此主張，應是不當之類比。因此，台灣是否有因用人不當而導致內閣總辭或國會改選的機制呢？

考試權之獨立固有其歷史、制度及憲政變遷之依據，然而，其與政治權力的實際面密切相關。例如考試權能否獨立，不少人認為和考試權能否維持政治中立性有關。因此，本研究特地從行政中立的角度進行分析。結果發現，考試權之獨立最基本的立意在避免政治力的干擾，然而反之亦然，考試權的運作自應與政治立場、是非，保持距離。準此，考試院所擬之「公務人員行政中立法」草案，對永業文官的政治活動有相當嚴格之規範。但於政務人員，考試院則以「政務人員法」規範其政治活動。因此，「政務人員法」應強力推動，完成立法。尤其憲法第八十八條規定：「考試委員需超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」因此，考試委員參與政治活動的限制，更應從嚴。從考試權獨立運作之本質來看，永業文官之政治活動限制應是趨嚴，此與政務人員有根本之差異。因此，分別立法，應屬適當。此外，即使政務人員之政治活動的限制較寬鬆，但考試院長、副院長、考試委員，因其身份及職權行使，影響到考試權之獨立運作，本研究主張對於他們之政治活動限制，應比其他政務人員更為嚴格，例如「完全退出政黨」似可考慮。而為了避免考試委員之任命為政治力侵擾，考試委員之資格限制應更明確，因此建議廢除考試院組織法第四條第五款之規定。而於考試院長、副院長之資格，更需予以明定，以尋求其獨立地位之確定與保障。

此外，從政治權力的本質來看，獨立之地位，當在行使職權之保障，而不是獨佔。因此，考選銓敘權力的分享並不影響考試權之獨立運作。西方國家之考銓行政權也有不少部分使與其他機構分享。我國在修憲後，考試院及行政院分享了考試權力的運作。但本研究發現必須強化專業性及協調性。尤其，考試院之相關主管人選，應強調其專業性，方可避免政治酬庸的惡果。而在協調性上，考試及行政兩院之間現有的協調機制應使其法制

化。

本文有關考試權獨立的研究緣起，其一是肇因於政黨輪替。因此，從政黨輪替的角度分析考試權獨立的結果，本文發現欲廢除考試院院級之地位，並將現行考試院部會組織併入總統府或行政院，是從三權分立政府體制思考下，必然的邏輯結果，但此一推論式的主張，忽略了「三權分立」政府體制的特點及缺點。如果美國總統制為「三權分立」之典型體制，那麼對美國政治制度之缺點、功能缺失，應該在研究清楚之後，才能對我國體制進行比較及建議。尤其，更必須了解「三權分立」下美式政治制度已有的改善，例如相當多的獨立部門的出現就是一例，反證了裁減像考試院這樣的獨立部門，似乎也不合乎美國政治制度的發展事實。

不過，從本研究歷次專家學者的座談會議討論，以及對公務人員之問卷調查發現，考試院的獨立地位並無疑義，但於考試權獨立的相關學理討論，則不甚明確，甚至在理論引用上常有引喻失義的現象，此即對考試權獨立運作的概念、歷史、理論等方面，國人還不是很真確地認識。

本研究為分析考試權之獨立行使所牽涉到的各個主題，為此舉行了 15 次學者專家會議，共邀請了 94 人次的教授參與討論。大體上有一些共同的想法：

第一，五權分立或三權分立，不必然和考試權是否獨立行使，有必然的邏輯關連。因此，考試院要不要維持「院」級組織，不應和考試權之是否要具有獨立性、自主性劃上等號。

第二，考試權之獨立行使，利多於弊。不論考試院是否維持現狀，考試權之獨立運作，應在組織、制度及功能上，維持一定的憲政或法律的規範。

第三，考試院長、副院長應和考試委員一樣，完全超出黨派之外，必須與政治活動保持距離。

第四，考試委員的產生，為了維持其獨立性，似有必要成立一個提名委員會。至於提名委員會如何產生，有待各方提供意見，做更進一步地思考

但是，對於諸多議題，學者們的看法是十分紛歧的，以修憲後考試權的範圍來看，有的人從限權論來看，有的人則認為是「分權論」，更有人認為考試權是「擴權」。

尤其，基本上，國人及專家學者對考試院業務持肯定態度，但對於考銓工作均不甚瞭解，尤其近年來考試院業務範圍與功能不斷擴充，但卻沒有讓所有公務人員及民眾了解，尤為非常明顯之缺點。

因此，本研究建議未來考試院為確立考試權之獨立運作，對考試院業務及功能應儘量並儘速予以推廣周知，讓公務人員及社會各界能對考試權的獨立予以認同及支持，對於考試院有更真確的認識。尤其需針對民意代表及其助理、傳播媒介、一般大眾，將考試院的制度、功能，及其對國家社會的貢獻，讓他們充分了解。

如果前述之推廣工作值得進行，在方式上，除了對於公務人員進行問卷調查外，也需要對一般民眾進行對考試院看法及評價的民意調查，以為改進之依據。

另外，需在有計劃、有主題的情況下，邀請民眾代表及其助理、媒體工作者，進行座談或研討，使其了解考試權獨立運作的內涵。

當然，考試院對於相關業務，經常提出法案或一些修正法案，應配合時勢發展，舉行公聽會，邀專家學者、立法委員、立法助理及媒體參加。不過，比較立即可做的是，過去考試院對相關業務之主題，均有委託學者，進行深入研究，成果亦出版成冊，提供了學術及政府單位參考，但並未將這些研究成果普及化，成為人人可懂的常識，如何出版具效果的通俗小冊，讓全國民眾了解考試權獨立及考試院業務、功能的重要性及成就，應是當務之急。
