發佈：2017-09-30, 週六 11:35
點擊數：22275



一、前言

我國獨創的「五權憲法」使得原屬行政權下的考選、培訓與銓敘等權限受到剝奪，進而悉數移交給不相隸屬且平行的考試院。行政權無法決定應如何晉用人才，應給予怎樣的待遇以及未來要如何培育與訓練等，僅能任由考試院宰割而難以置喙。五權憲法以粗糙且欠缺理路的手段將行政權一分為二後，所設立的考試院成為定位不明、權責混亂的「憲法機關」，不僅無助於全體行政體系效能的整合，面對考試、銓敘、保訓等重大議案更處處掣肘，拖垮公部門革新的可能性。此由近年來諸多考試委員對年金改革持負面態度，且在考試院內用盡各種手段阻擾即可見一斑。

考試院做為憲法機關因其權責失衡、成效不彰、陳腐老舊，故「廢除考試院」成為改善國家體質不得不著眼的病灶。在我國修憲門檻過高的前提下，循修憲途徑廢除考試院以回歸正途幾乎毫無可能，但務實的由法律位階著手，對此憲法機關進行實質的「組織精簡」仍是存有改革的一線生機。

二、權力分立理論與「考試權」

Phoca PDF

發佈：2017-09-30, 週六 11:35
點擊數：22275

(一)權力分立理論上「考試權」可能的位置

憲政主義精神之實踐乃透過權力分立與制衡，建構一個有限的政府，防止政府濫權。權力分立與制衡如何透過政府組織來實踐，雖然因各國之發展而以不同的面貌呈現，然回歸根本仍不脫三權分立之原理原則。權力分立理論強調國家權力不應過度集中，然並不能反面推導出權力與權力之間必須截然獨立而完全沒有關聯，而任何一個部門在行使他的職權時，其他部門也同樣不能直接具有壓制性的影響力。具有行政權本質的國家權力，並不因其制度設計的不同而具有任何立法或司法之國家權力色彩。

就我國憲政體制而言，有論者就其運行之混亂早有批評，並認為我國五權憲法「權能區分說」係屬成意過高難以實現之理想，又「考試權」雖有公平公正的必要，然事實上並沒有可能獨立於行政權之外，故我國之「五權憲法」顯然是在西方原有之理論上東拼西湊，勉強拼合之產物，應盡速修正[1]
。我國創設出五權憲法此種「兄弟吾人獨創之見解」，將會使權力與權力之間互動複雜度增加數倍，也留下更多權力與權力間交界的灰色地帶。

我國憲法將「考試、銓敘、保訓」三類國家高權劃歸於考試院，然而於典型的三權分立中，公務人員之選任、訓練、敘職、保障屬行政權之一環，我國憲法於獨立區分出考試權的同時，亦造成了考試權及行政權領域紊亂而難以區分之情形。

(二)美國政府體制上人事選任、敘職、保障、管理之歸屬位置

就此類公部門人事選任、敘職及保障權限之歸屬以美國為例，美國政府機關組織分類上可分為立法、行政、司法三類型，另有半官方組織(Quasi-official
Agency)
及國際組織。就行政權之行使，又可區分為總統、部會(Deparments)、獨立機關(Independent
Agency)、公營公司(Government
Corporation)[2]。美國人事選任、敘職及保障之主責機關係人事管理局(Office of Personnel
Management)
，該局是屬於行政權下的「獨立機關」類型[3]
，其職掌包括：政府職
員權益及保障、政府職員之考試及進用與人員
配置[4]
、人事管理與發展。由此可知於美國政府體制下，人事選任、敘職、保障及管理泰半歸屬於人事管理局，而人事管理局定位則屬行政權下的獨立行使職權之機關。

(三)「考試權」所掌事項應回歸行政權

我國憲法將公務員考試、銓敘、保障獨立區分為考試權，然而考試與人事事項其實與行政院之職掌牽連難分，無法斷然區隔。以公務員之銓敘、保障而言，行政院人事行政總處、考試院銓敘部、考試院公務人員保障暨培訓委員會三者之間互動關係複雜，彼此業務間均有交界之灰色地帶，亦使得許多問題落在其間而難已處理，就公務員之敘職、保障、培訓，實無獨立配置於「考試權」之必要性。

Phoca PDF

85
條：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試。非經考試及格者，不得任用。」即可見一斑[5]
。我國公務人員考試及專門職業技術人員考試都歸屬於考試院及轄下之考選部，公務人員考試重為國舉才、適材適用，而專門職業技術人員考試重考選具備執行特殊業務學識或技能者[6]，
兩者共同之特色即為考試之公平性、公開性以及獨立性。但考試是否能公平、公開、獨立舉辦，實與「考試權」之創設沒有必然關係。

對此學者曾提出質疑，認為考選一事非必定要設置憲法機關行使之，縱使行政院設置獨立機關行使此權限，也不會對考試權的公平、
公開及獨立有任何影響[7]
。我國獨創考試權並沒有增加考試選才的公平性，反而因為權力過多區分，而導致行政權、考試權、立法權互動上增益複雜，考試權是否仍有必要存在，實屬我國應深省之問題。

三、修憲廢除考試院之困境及暫代方案

(一)修憲門檻過高導致難以修憲

我國憲法增修條文於民國94年增定第12
條：「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定。」自本條增定後我國憲法增修變得極其困難，近乎成為不可能的任務。近年來諸多個人及團體呼籲應正視修憲門檻過高反而限縮人民權利，唯此一僵局目前尚無妥善解決之道。考試權的回歸、考試院的削減，都必須仰賴修憲方可進行。但因修憲門檻過高，想要直接透過修憲達成上述目標，現行制度下可謂難如登天。

(二)組織精簡化作為實質廢除考試院的替代方案

修憲之路艱困重重，故曾有學者提出從人事、委員提名、議事上做出調整，以「精簡考試院組織」做為替代方案[8]
。此見解與本文存有本質上之差異，本文認為五權分立應回歸至三權分立，然現行法制下修憲極其困難，故只能勉為其難採取替代方案；而該文則係認為五權憲法有其存在之必要性，然考試院應強化功能而精簡組織，二者論理不同。本文認為，考試院組織之精簡、考試委員回歸憲法賦予之職權功能。又考試委員之人數、待遇及部分職務規範於考試院組織法，如需修正則以修法即可，係屬現況下勉強可採的替代方案。，如欲探究此問題，則需先行深入了解考試委員目前人數、職權、待遇狀況，本文以下論之。

四、考試委員人數、職權、任期與待遇與合理性

(一)考試委員人數

依據考試院組織法目前我國考試委員人數為19人，任期為6年。考試院於105年6
月間曾對考試委員之人數、功能、實際需求作出公開說明，並表示考試委員係依其專業性、功能性、需求性選任，
主要係透過考試院院會行使其職權，

Phoca PDF

並透過合議制方式運作[9]
。關於考委人數、任期到底是如何決定的，向屬眾說紛紜而難解之議題。立法委員黃國昌曾表示，依據其研究成果，1947年考試委員從11人增加至19
人係因「省籍分布」設定之[10]
。考試委員周玉山表示，行憲前原規劃考
試委員人數為25人，36年3月31日公布考試院組織法考試委員為11
人，考試院呈請修正為25人同年修正為19
人，歷經三次修法仍未改變人數；當初係因領土幅員廣大而採此人數，現代係因社會多元化及國家職能擴張而不應減縮[11]
。實則無論考試院、學者皆無法清楚說明考試委員人數設定依據。惟依前敘，可探知於考試委員人數設定為19
人很有可能是考量當時國土幅員廣大所致，並未特別就職務、職掌或分工加以設計。

近年來考試委員數量
是否過多廣受熱議，或有認為考委人數若
降低有不妥者[12]
、或有認為考試委員數量過多應盡速降低者[13]
。實則，考試委員是否過多，應可進一步透過其職責、職權、義務甚至待遇判斷之。

(二)考試委員之職權及合理性

從法制面上來說，我國憲法僅明定「考試院」
職權[14]，卻未規定「考試委員」職權內容[15]
。若與選任方式較為相近的司法、監察兩院相比，司法院院長、副院長均兼任大法官；監察院之院長、副院長均兼任監察委員；而考試院正副院長並未兼任考試委員。如此，「考試院」職權是否當然應由「考試委員」行使，或者其實係由考試院正副院長及其幕僚加以行使已非無疑義。若以憲法第88
條觀之，僅能得出考試委員係「獨立行使職權」，而其行使的職權內容，憲法卻付之闕如。然而深入細察考試委員的設置目的，主要應該是對於國家考試之相關事項之公平性、公正性行使職權
。

此外，根據考試院組織法第7條第1
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。」故考試委員為「考試院會議」之成員，對於考試院所屬部會（即考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會及公務人員退休撫卹基金監理委員會）的政策及重大事項有決定權限。考試委員目前之所以能積極介入銓敘部、考選部、保訓會、基管會政策決定，即係透過此一規定。但如前所述，考試委員既屬「對於國家考試事項」獨立行使職權者，賦予其高度介入其他與「國家考試事項」相關性不大的事項，例如公務員銓敘、訓練保障，甚至是考試政策存廢與變更等政策性權限是否適宜，頗有疑慮。

(三)考試委員之待遇及任期

就考試委員之任期，規定於考試院組織法第5
條：「考試院院長、副院長及考試委員之任期為六年。」考試委員之任期較總統更長，且綜掌考試、銓敘、保訓之政策決定權
，甚不合理。以目前考試委員而言，19位中僅1
位係由現

Phoca PDF

任總統蔡英文女士
所提名，其餘皆係由前任總統馬英九
先生提名，而任期更至2020年6
月方結束，比現任總統蔡英文女士之任期更長，可為現任總統蔡英文女士任期中有關考試、銓敘、保訓之政策都需由前朝委員審議，此制度設計不合理處顯然易見。

就考試委員之待遇而言，參考106
年中央政府總預
算考試院單位預算，單就考試委
員個人之人事費用而言，即高達5千多萬(包括比照部長級月俸19
萬元、公費、年終獎金、不休假加班
費、休假補助、保險費)；就考試委員之業務費亦高達2百餘萬元(
包括業務費、車輛油料費用)
。考試委員皆有個人配車，有配車即配有司機，又考試委員每人配有一位助理，該等人事費用亦屬高昂。又106年考試院訂有1項出國考察計畫、3
項出國訪問計畫，合計費用共2百餘萬。前述金額計算後，考試委員之待遇堪稱非常優渥[16]。

(四)考試委員權責有失衡之處

我國司法、監察、考試三權除正副院長外，分別設有大法官、監察委員、考試委員，如前所述其選任方式相近，惟僅考試院正副院長未兼具考試委員身分。就三者之職權，以司法院為例，因司法審判與司法行政有所區分，而司法院除做成憲法解釋外，同時兼負提出法律草案供立法院審議、制訂法規命令及司法院及其下轄機關行政事
項，15
位大法官中，僅正副院長決策實行司
法行政政策走向，其餘13
位大法官皆僅執行憲法解釋工作，不會參與相關政策決定。就監察院而言，其法定職權在於行使彈劾、糾舉及審計權，其政策色彩極低，而偏向被動性、監督性機關，故監察委員原則上較無涉政策參與及決定。

由上可知，選任方式相近且同屬憲法機關的司法院、考試院，其內除正副院長之外的大法官、監察委員，分別專注於憲法解釋及糾舉彈劾審計此類專業性且需要相當高度才能完成之任務，而不會涉及政策形成。然而考試委員除執行典試事項外，更可以透過考試院會議之參與權、發言權、表決權，進而左右控制考試院及所屬部會政策形成。考試委員有權決定考選、銓敘、保訓政策形成之際，卻對其所形成之政策無需負擔任何責任，此權責不相符的狀況，除了混淆憲法賦予考試委員「獨立行使職權」任務外，亦使考試委員從考試的監督者的角色進而成為政策形成者，甚不合理。

五、考試院組織法修法作為初步改革方案

在修憲難度過高的前提下，考試權的削減非一蹴可幾。但實質的將考試院的功能調整至合宜狀態，是吾輩可以先行考量的方向。如前所述，考試院目前最大的問題癥結係在於考試委員功能不彰、人數過多任期過長並且權責紊
亂，此屬應解決的當務之急。第9
屆立法委員開議至本文撰擬日為止，已有四份考試院組織法修法草案，本文謹逐一探討並思考該等草案是否能呼應本文已提及問題，以下依提出時間逐一探討之：

Phoca PDF

(一)時代力量黨團草案版本

依據民國105年2月29日印發院總第570號委員提案第19376
號立法院議案關係文書，時代力量基於現行之考試院組織法中，關於考試委員名額、任期與資格等相關規定，實有員額過多、任期過長及資格過於寬鬆之疑慮。於修改憲法廢除考試院前，為有

(以下簡稱時代力量版草案)。

時代力量所提出之草案內容，包括降低考試院考試委員之名額、縮短考試院正副院長及考試委員任期及黨籍限制[17]、考試委員提名之資格限制[18]
。此版本提出之時間較其他三版本為早，主要係要處理考試委員人數過多及任期之問題，時代力量並未就結構性問題加以修法。

(二)段宜康委員等18人草案版本

依據民國106年2月15日印發院總第570號委員提案第20209
號立法院議案關係文書，段宜康、陳歐珀、
鍾佳濱等18名委員，鑑於考試院組織法已逾20
年未修正相關條文已不符目前憲政規定，且政府組織精簡是我國當前政府再造的重要課題，考試院考試委員名額及任期已不符政府組織精簡精神，應予縮減。提出「考試院組織法部分條文修正草案」(以下簡稱段版草案)。

段版草案內容包括明定考試院依憲法職掌範圍[19]
、大幅降低考試委員人數、縮短考試委員任期為四年、刪除考試院院會合議制運作機制且考試委員對考試院所屬部會所掌事項僅有提出書
面建議之權限[20]
、精簡考試院組織人事、刪除不合時宜規定、明定修正條文施行日期以及現職考試委員行使職權期間。段版草案屬於較為全面性的修法，並同時顧及考試院組織法既有不合理的各項規定。本草案中最重要者在於處理考試委員透過參與考試院院會的政策決定進而介入考試院及所屬部會政策決定此一憲法未賦予之權限，並使考試委員功能回歸考試事項，對目前結構性問題有所助益。

(三)李俊邑委員等21人草案版本

依據民國106年2月22日印發院總第570號委員提案第20235
號立法院議案關係文書，李俊邑等21
名委員為精簡組織、節省公帑，以避免當代政府規模日益膨脹導致財政負荷過重及政府失靈現象，提出「考試院組織法第三條、
第四條及第五條條文修正草案」(以下簡稱李版草案)
。李版草案主要內
容包括縮減考試委員人數與考試院正副院長及考試委員任期[21]、修正考試委員之資格[22]。

(四)鄭天財Sra Kacaw委員等17人草案版本

依據民國106年4月12日印發院總第570號委員提案第20542號立法院議案關係文書，鄭天財Sra Kacaw等17

Phoca PDF

名委員認為現行考試院組織法未有考試院考試委員須具原住民族身分最低人數要求，提出「考試院組織法第三條修正草案」(以下簡稱鄭版草案)
。鄭版草案主要係針對考試委員增訂需至少有一人為原住民族身分[23]。

(五)修正草案之共同理念及可行方向

前述四個修正版本，除鄭版草案著重者在於原住民保障外，其餘三版本皆有共同的理念方向，亦即對於考試院及考試委員的精簡。該三版本草案中，皆對於考試委員人數、考試院正副院長與考試委員任期做出減縮，減縮幅度亦相去不遠，可資為後續修法參考。此外，段版草案對於考試委員透過考試院院會合議機制影響考試院及所屬機關之政策一事，認為此可能有逾越憲法賦予考試委員權限而擬修正刪除，本文認為此修正對目前考試院所遭遇之結構性問題有所助益，屬合適且方向正確之修法。

六、結語

近年來考試委員功能不彰、幾近酬庸的批評聲浪日增。而在年金改革此一重要議題上，考試委員又扮演著「反改革」的絆腳石角色。雖然目前在修憲廢除考試院仍有一定的難度，然而進行將考試院「實質虛級化」的修法工作，讓考院委員專心地就「典試委員遴選、出題、閱卷」等典試事項是否公平合理作出正確的判斷；而讓考選、銓敘、保訓制度回歸專業，亦不失為良策。為達此目的，應儘速展開考試院組織法的修法作業，除大幅刪除考試委員人數外，並應同時廢除「考試院會議」，讓政策決定回歸專業部會，並且減少疊床架屋之繁瑣體制，以利整體改革。

---

[1]李鴻禧（2002
），〈中華民國立憲政治的病理分析 - 以孫文的五權憲法為中心〉，李鴻禧（等著），《台灣憲法之縱剖橫析》，頁20-25，台北：元照。

[2]此分類參考The United State Government
Manual，網址：https://www.usgovernmentmanual.gov/（最後瀏覽日： 06/30/2017）。

[3] No. 2 of 1978 (5 U.S.C. app.).

[4]
包括提供考試及測驗之服務、建立政府職缺之應考資格、提供職務資訊與人事資訊、建立職務銓敘任免之政策、建立政府僱員復職及短期暫時聘雇之政策、其他人員配置及職涯狀況。

Phoca PDF

[5]附帶說明者，我國憲法增修條文第6條第3項已定明：「憲法第八十五條有關按省區分別規定名額，分區舉行考試之規定，停止適用。」然憲法第85條仍直接彰顯公務人員選拔之公平性、公開性及公務員任用需經考試及格之特性。

[6]司法院釋字第453號解釋理由書載明：「憲法第八十六條第二款所稱之專門職業及技術人員，係指具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能，而其所從事之業務，與公共利益或人民之生命、身體、財產等權利有密切關係者而言。」

[7]林子儀、黃昭元、葉俊榮、張文貞（2010），《憲法：權力分立》，頁379-383，台北：新學林。

[8]吳庚、陳淳文（2013），《憲法理論與政府體制》，頁506-507，台北：自版。氏認為考試權非無其存在必要，且若置於行政權下可能喪失其獨立性，如以獨立機關為亦有失敗可能，故主張應於現制下精簡考試院。對於前述見解本文不能苟同，該文認為五權分立之憲法思維於全球並未受到挑戰，有論者僅係基於對三權分立之迷思而主張應廢除考試院。該文之論理實已先驗性的肯認並崇拜孫文之五權憲法，並無視於法界目前已提出諸多缺失。考試權置於考試院下，是否能夠真的達到「超然獨立」之旨，本文深表質疑。又若考試權

[9]考試院網站，http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=24117&ctNode=1245&mp=1（最後瀏覽日： 06/30/2017）。

[10]民報電子報（06/13/2016

Phoca PDF

），〈試委人數根據為省籍？黃國昌：考試委員19人太多〉，網址：http://www.peoplenews.tw/news/fea7814c-0168-43e2-92f3-9ec4f16fba54（最後瀏覽日：06/30/2017）。

[11]參閱考試院第12屆第90次會議記錄周玉山委員發言（06/16/2016）。

[12]自由時報電子報（02/22/2017），〈談降低考委人數
李逸洋：恐被少數人把持〉，網址：
http://news.ltn.com.tw/index.php/news/politics/breakingnews/1982791（最後瀏覽日：06/30/2017）。

[13]聯合電子報（02/07/2017），〈考委對年改有意見
徐永明：考試院是盲腸，能割就全割〉，網址：https://udn.com/news/story/1/2269108（最後瀏覽日： 06/25/2017）。蘋果日報電子報（02/07/2017），〈考院抵制年改
李俊俋將提修法降低試委人數〉，網址：
http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20170207/1051002/（最後瀏覽日：06/25/2017）。〈黃國昌質疑考試委員「外行領導內行」
考選部長：試委不用那麼多〉，網址：http://www.storm.mg/article/129409（最後瀏覽日：06/25/2017）。

[14]中華民國憲法第83
條：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」中華民國憲
法增修條文第6條第1
項：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，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。」

Phoca PDF

[15]中華民國憲法第88條：「考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」

[16]相關報導：信傳媒（02/09/2017），〈19位考試委員年花8
千萬都在做什麼？〉，網址：https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/2667
（最後瀏覽日：
06/25/2017）。風傳媒（09/17/2016），〈月薪近20萬的肥貓─考試委員與監察委員〉，網址：
http://www.storm.mg/article/165337（最後瀏覽日：
06/25/2017）。此二文章係以考試院105
年預決算分析，本文係由考試院106年預算分析，故數字上略有差異。

[17]時代力量版草案第3
條：「考試院考試委員之名額，定為七人。考試院院長、副院長及考試委員之任期為四年。總統應於前項人員任滿三個月前提名之；前項人員出缺時，繼任人員之任期至原任期屆滿之日為止。本院委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。」

[18]時代力量版草案第4
條：「考試委員應具有下列各款資格之一：一、曾任大學教授十年以上，聲譽卓著，有專門著作者。二、高等考試及格二十年以上，曾任簡任職滿十年，並達最高級，成績卓著，而有專門著作者。三、學識豐富，有特殊著作或發明者。」

[19]段版草案第2條：「考試院掌理中華民國憲法增修條文第六條第一項所定事項。」

[20]段版草案第7
條：「考試院院長、副院長與考試委員應超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。考試委員就考試院執掌事項，得以書面向考試院所屬各部會提出建議。」

Phoca PDF

[21]李版草案第3
條：「考試院考試委員之名額，定為五人。考試院院長、副院長及考試委員之任期為四年。總統應於前項人員任滿三個月前提名；前項人員出缺時，總統應補行提名，繼任人員之任期至原任期屆滿之日為止。本院委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。」

[22]李版草案第4
條：「考試委員應具有下列各款資格之一：一、曾任大學教授十年以上，聲譽卓著，有專門著作者。二、高等考試及格二十年以上，曾任簡任職滿十年，並達最高級，成績卓著，而有專門著作者。三、學識豐富，有特殊著作或發明者。」

[23]鄭版草案第3
條：「考試院考試委員之名額，定為十九人；其中具原住民族身分者不得少於一人。」

作者 方水興 為國會助理

Phoca PDF