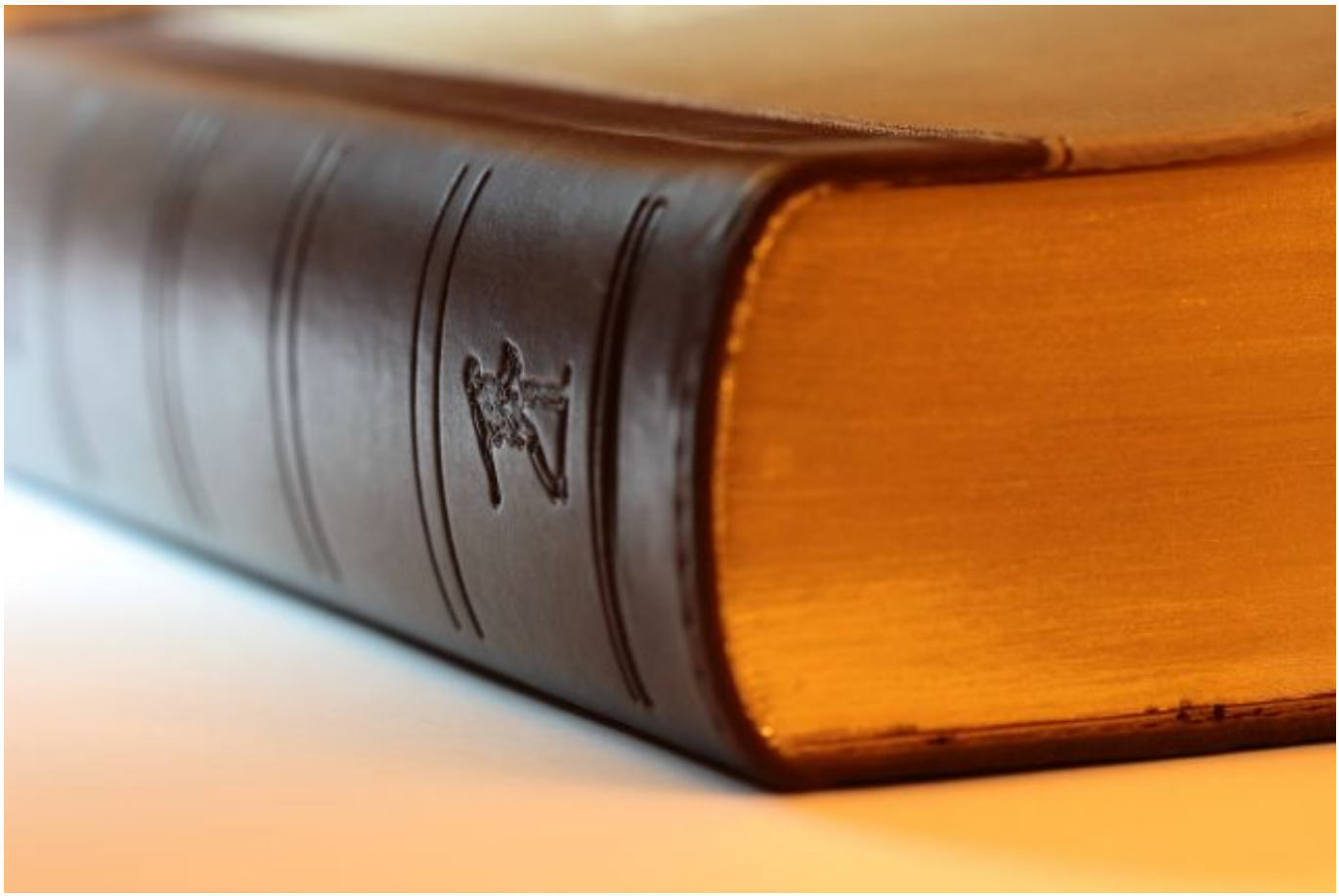
發佈：2019-05-23, 週四 16:13
點擊數：20891



我國歷經7次修憲，其中1992年第2次修憲（以下簡稱「第2次修憲」）於考試權之設計上，亦相較於憲法本文受到大幅限縮。然而就憲法第89條所授權立法者制定之考試院組織法，卻未為相應之修正。而目前考試院組織法為1994年7月1日修正，自前次修正修憲迄今已25年，其適用上使考試院組織之運作遭遇不少亂象，於內外均產生權責上之衝突，而考試委員人數之不合時宜與權責不明，亦使其背負政治酬庸之罵名，實有重行檢討之必要。

應予說明者為，考試院之存廢乃修憲層次之議題，不在本文之討論範圍內。既然當前憲法增修條

Phoca PDF

文仍維持「五權憲法」之架構，於討論考試院組織法之修法上，即應將考試權現仍獨立於行政權外且考試院係作為憲法機關作為前提理解，並於此前提下，就考試院之組織設計以及權責分配，於合乎當前憲法架構下，為合理、妥適之安排，於修憲前為考試院取得最良善之定位，並回應「政府再造」之訴求[1]。

以下，即就本文認為考試院組織法應修正之方向，說明如下。

一、考試院就現任公務員培訓之執掌限於「法制事項」，保訓會應改制為「公務員保障委員會」

(一)憲法之權限分配

首先，應先釐清者為，考試權之本質為行政權之一環，屬於特定事項限定之行政權，權限範圍於憲法本文中即第83條所列舉之事項，包含考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。而該等事項中之任免、考績、級俸、陞遷、褒獎等事項之執掌，於第2次修憲時，將之限縮為僅掌理該等事項之「法制事項」（現行憲法增修條文第6條第1項）。而於憲法之設計中，行政院為國家最高行政機關（憲法第53條），是除憲法中就他院行政執掌之列舉事項外，其餘行政權概由行政院掌理。而既然第2次修憲後，原由考試院掌理之任免、考績、級俸、陞遷

、褒獎等人事行政事項

，僅剩下該等事項之「法制事項」歸屬考試院

Phoca PDF

掌理[2]

，則該等事項之法制事項以外之職權（包含就該等事項之實際執行），即歸屬於行政院掌理[3]。

而所謂「培訓」，實包含「考試錄取公務人員之訓練」（包含基礎訓練及實務訓練）以及「公務員在職訓練」（包含

專業訓練、一般管理訓練及進用初任公務

人員訓練等）[4]

，前者與前揭所列「任免」有關，後者則與「任免」、「級俸」及「陞遷」相關。如前揭說明，於當前憲法增修條文之權限劃分上，該等事項之「法制事項」係由考試院執掌，至於法制事項以外之事項，即屬行政院之權限。

(二)當前法制之權限分配

當前公務員訓練法制，大體係依循行政院與考試院於1995年兩院協調會議之結論為設計，考試院掌理考試錄取公務人員之訓練（包含基礎訓練及實務訓練），至於行政院所屬公務員專業訓練及其他在職訓練之執行事項，則歸屬於行政院掌理。如此權限劃分反映於當前《公務人員考試法》、其授權子法《公務人員考試錄取人員訓練辦法》及《公務人員訓練進修法》上。

為遂行前揭行政任務，考試院於1996年6月1日成立公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱「保訓會」），與考選部及銓敘部同為考試院之二級機關，並於1999年成立「國家文官培訓所」（2009年改制為「國家文官學院」），執掌相關訓練業務。至於行政院辦理公務人員在職進修部分，則由既有之公務人力發展中心及地方行政研習中心辦理。

Phoca PDF

(三)保訓會之「訓練」職權有違修憲後之權限分配

如前所述，保訓會之成立以及其關於「考試錄取公務人員訓練」之執掌，有其歷史背景，係依1995年行政與考試兩院協調會議之結論所生。然而，憲法於1992年進行第2次增修時，即已將原考試院執掌之「任免」等權限縮於「法制事項」，其餘歸屬於行政院，然無論《考試院組織法》、《公務人員保障暨培訓委員會組織法》及其他相關考試法規，均未就第2次修憲之新的憲法權限分配為相應之修正，已違反修憲意旨。

若依第2次修憲後之權限分配，於公務人員之訓練上，無論是考試錄取公務人員之訓練或公務人員之在職訓練，考試院均僅掌理法制事項，至於實際執行事項（包含具體之訓練方法及成績之評定等），則屬行政院之職權。現行法下，仍依前揭1995年兩院協調會議結論，將考試錄取公務人員之訓練，以法律訂為考試院保訓會之職權，即已違反憲法之權限分配，是屬違憲[5]。

實際上，本於「機關功能最適原則」之法理及考量現實面，保訓會亦無訓練公務員之能力。蓋行政事務有其專業分工，為遂行國家行政目的，就特定公務員職務需要如何之訓練方式及評定標準，本難以期待非用人機關，且非屬同一行政系統之考試院為之。以公務人員之實務訓練為例，依《公務人員考試錄取人員訓練辦法》第6條第1項之規定，公務人員之實務訓練，係由保訓會委託各用人機關辦理。換言之，雖然實務訓練於形式上屬於保訓會之職權，惟實質上則係由用人機關進行實務訓練，實務訓練所需經費亦係由用人機關編列預算支應。此即為實務運作上，不得不且必然之結果。

承前說明，於現行法下，保訓會及所屬國家文官學院，於公務人員培訓之行政任務上，最終僅主

Phoca PDF

要負責公務人員之基礎訓練，至於實務訓練，僅保留成績核定權。而此權限分配，非但不是源於憲法之誡命，而僅是一紙修憲前之兩院協調會議結論，於第2次修憲後除已無法理之正當性基礎外，更屬違憲。

綜上，就公務員之培訓，依第2次修憲後之憲法權限分配，除法制事項外，其餘包含訓練計畫之擬定、具體執行乃至於成績評定，均概屬行政院之職權，現行相關法制並未配合第2次修憲而為相應之調整，而仍將考試錄取公務人員之訓練劃歸由考試院保訓會掌理，實已侵奪行政院之權力，應儘速修法

排除此一違憲狀態，將考試錄取公務人員之訓練亦回歸由行政院掌理[6]，以符憲法法制。

(四)保訓會之定位與改造

保訓會當前執掌公務人員之保障與訓練，就訓練部分除有前述違憲疑義外，其同時掌理公務人員之保障與訓練，亦潛在內在角色定位之衝突。於實務上，即曾有用人機關於實務訓練評定該員成績為不合格後，保訓會以公務人員保障之觀點，不予核定該不合格結果之案例，如此使公務人員篩選及淘汰之機制無法發揮，實非國家之福。

因此，實應對保訓會之角色定位重新檢討。首要之務即應將公務人員之訓練，全數回歸行政院掌理，使保訓會專門執掌公務人員之保障。又公務人員之保障此一行政任務之執行，實無必要於考試院下設立二級機關為之，本文建議保訓會應於改制為「公務員保障委員會」之同時，修改其原本考試院二級機關之定位，而是調整為如同行政院下訴願委員會之訴願機關，作為特殊訴願機關掌理公務員保障相關訴願業務，縮減其二級機關之編制，以發揮其功能，並達成政府組織再造、

Phoca PDF

減少資源浪費之目的。

二、考試院依憲法設計不應為委員會合議制機關，而是層級式行政機關

(一)憲法體系解釋之視角

我國現行「五權憲法」，於傳統三權分立之視角，考試權係自行政權（即人事行政權）分出，監察權則係自立法權分出。而於機關組成上，立法院與監察院為委員會合議制機關殆無疑義，至於考試院則因憲法規定考試委員之組成，而有將之誤解為委員會合議制機關者。

但從憲法體系解釋之觀點，可發現憲法對於合議制機關之規定如下：

1. 「立法院立法委員自第七屆起一百一十三人...」（增修條文第4條第1項）、「立法院得設各種委員會。」（憲法第67條）
2. 「監察院設監察委員二十九人...」（增修條文第7條第2項）、「監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會...」（憲法第96條）

至於考試院之組織規定如下：

「考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人...」（增修條文第6條第2項）。

由上可知，於憲法體系解釋下，憲法就考試院之組織規定與屬於委員會合議制機關之立法院及監察院不同，除無固定委員人數之規定外，無論於憲法本文或增修條文，均無關於「委員會」之規定，反而類似於行政院之設計[7]

Phoca PDF

。行政院設各部會首長若干人及不管部會之政務委員若干人，但並不因政務委員若干人之設計，而使行政院成為委員會合議制機關。

(二)考試院為掌理特定事項行政權之層級式行政機關

如前所述，考試權之本質為行政權之一環，於憲法本文中掌理公務人員之考試及任免、陞遷等人事行政事項，於增修條文中則限縮其人事行政權至該等事項之法制事項。而縱於第2次修憲後限縮考試院之大部分職權，考試院於當前增修條文下，仍係為遂行特定行政任務之憲法機關，正因此本質，而使考試院不可能如同立法院或監察院為委員會制合議機關，而是如同行政院下設置部會之層級式行政機關。

於此理解下，即可知當前考試院係由考選部、銓敘部此二層級式二級機關分別掌理公務人員之考試及銓敘、保障、撫卹、退休等行政事項，而非由考試委員或考試委員所組成之委員會執掌，乃屬必然。一個主動且擔負多樣繁雜行政任務之憲法機關，殊難想像是由合議制委員會執行其憲法所賦予之行政任務[8]

。故現行考試院組織法第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。」即屬錯誤之設計，不符合憲法之意旨。

三、考試委員之員額、任期、職權及資格相關應重新設計，以符合憲法意旨

(一)考試委員之憲法定位

Phoca PDF

考試委員之任命方式，依憲法增修條文第6條第2項之規定，係由總統提名，經立法院同意任命之，如此使其具有間接之民主正當性。然而，考試院不若行政院依憲法第57條規定應對立法院負責，且考試委員無須赴立法院備詢（

參司法院釋字第461號解釋[9]

），使渠等外於民主究責系統而毋庸擔負政治責任。憲法第88條設有「考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權」之規定，可知考試委員於憲法設計下，不屬於民主系統，而應服膺法治國下之依法行政原則，本身不應有「政策形成權」，而僅能依法行政，否則將使其依自己提出之政策，獨立行使職權且不受立法院之監督，將有違責任政治以及權力分立、相互制衡之法理。

然而，依現行考試院組織法第7條第1項之規定，考試院所轄部會所形成之政策，需於考試院正、副院長、各部會首長及考試委員所組成之院會中共同討論，而現行考試委員之人數甚至遠多於考試院正、副院長及各部會首長之總和，使考試委員於考試院院會中得發揮極大影響力，可大幅影響甚至推翻考試

院相關部會所作成政策決定，甚

至於程序中直接不予審理之可能[10]

，而考試委員卻毋庸負任何政治責任，且無任何被監督及制衡之可能，如此架構除了疊床架屋之外，更紊亂責任政治體系。

因此，現行考試院組織法第7條第1項之規定應為修正與調整，使考試委員依憲法之規定獨立行使職權，而非如現行考試院組織法之規定，與考試院正、副院長及部會首長組成考試院會議並共同參與政策之形成，即與憲法之設計有違。

Phoca PDF

(二)考試委員應僅具有協調權等得獨立行使職務之職權

承前說明，考試委員依憲法之設計，不應有政策形成權。考試院下之政策，實際係形成於其下所轄部會，也因此司法院釋字第461號解釋揭明考試院所屬非獨立行使職權而負行政職務之人員，於其提出之法律案及有關預算案涉及之事項，有備詢義務，使其得受立法院之監督。

因此，考試委員應僅具政策協調權或獨立行使監督考試公平之權限，不應干涉考選部所轄部會之政策，亦不應透過考試院會共同參與決策，否則將形成考試委員於政策決定上「有權無責」，而所提出政策受考試委員干預之考試院部會首長卻應承擔政治責任之不合理現象。

(三)考試院正、副院長不應受任期保障

憲法對於司法院及監察院正副院長之規定如下：

1. 增修條文第7條第2項：「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年...」
2. 增修條文第5條第1項：「司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長...」；同條第2項後段：「...並為院長、副院長之大法官，不受任期之保障。」

至於考試院相關規定，依增修條文第6條第2項則為：「考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人...」，無論係憲法本文或增修條文，對於考試院正、副院長或考試委員均無任期保障之規定，其現行任期保障係來自於考試院組織法第5條第1項，給予考試院正、副院長與考試委員同樣6年之任期保障。

Phoca PDF

然而，不同於不具政策形成權、超出黨派依法獨立行使職權之考試委員，考試院正、副院長有其政治性，雖依司法院釋字第461號解釋之意旨毋庸赴立法院備詢，惟其所轄部會首長有備詢之義務，而考試院部會首長亦應本於責任政治對考試院正、副院長負責，則基於責任政治之考量，即不應給予考試院正、副院長任期保障，否則將使其完全不受監督及制衡。

對比前揭監察院及司法院之相關規定，並為監察委員之監察院正、副院長受有任期保障之原因，係因監察院乃委員會制合議機關，監察院正、副院長作為監察委員，本身不具政策形成權，且需超越黨派依法獨立行使職權，故得享有任期保障；而並為司法院大法官之司法院正、副院長雖亦需超越黨派依法獨立審判，但司法院正、副院長同時掌理司法行政，就司法行政有政策形成權，雖渠等亦毋庸至立法院備詢，但於憲法上即不給予身分保障。

因此，於憲法體系解釋下，擔負考試院政策形成權之考試院正、副院長，自應如同並為大法官之司法院正、副院長不受任期保障，方屬正當。更何況，考試院正、副院長不若考試委員、監察委員或大法官，受有應超越黨派獨立行使職權之限制，則更不應使其免於承擔政治責任而享有任期保障，否則將與國民主權原則及責任政治之法理有違。

(四)考試委員之員額應為縮減，且應限縮其資格

依增修條文第6條第2項，考試院設考試委員若干人。而就其員額係規定於考試院組織法第3條，1947年3月初規定為11人，其後旋於同年12月改為19人至今。然而隨著考試院憲法任務之縮減，目前19名考試委員之編制實有檢討之必要。對比掌管全國行政事務之行政院，政務委員之人數亦僅7至9人（行政院組織法第5條第1項），相較之下，僅掌管限定行政任務且大多為法制事項之考試

Phoca PDF

院，竟設有19名考試委員，顯屬過多。

再者，如前所述，考試委員依憲法之規定乃獨立行使職權，而非如現行考試院組織法之規定得參與政策之形成，其所得行使之權限極為有限，至多為考試院內之協調權。就此任務，設有19名享有部長級待遇之考試委員，顯不合理，且屬國家資源之浪費。

是以，考試委員之員額應縮減至5名以內，且應嚴格限縮其資格，應為具專業智識且德高望重之國之大老，足為國家人才取樣之典範，為文官制度之形成提供建言，為人才之培訓提供榜樣，方有其高度與憲政意義。

四、結論

(一)

考試院之職權並不包含培訓之具體執行，保訓會關於公務員訓練之業務已侵奪行政院之權限。保訓會應改制為公務員保障委員會，且取消其二級機關之編制，而改造為公務員保障之特殊救濟機構（相當於訴願機關）。

(二)

考試院於憲法制度設計下，並非委員會合議制機關，而係掌理特定事項行政權之層級式行政機關，其組織應與行政院相近，當前考試院組織法第7條第1項屬於錯誤之制度設計，除不符憲法意旨外，考試委員於考試院會上占絕對表決權優勢，可輕易影響、推翻考試院所屬部會之決策而毋庸

Phoca PDF

承擔任何政治責任，甚至因其享有任期保障且毋庸備詢，無任何得以監督制衡之機制，造成權責紊亂與責任政治體系之崩壞。

(三)

於修法之建議上，考試院正、副院長擁有政策形成權，且考試院所屬機關首長均對其負責，則考試院正、副院長理應就其施政負政治責任，其已因司法院釋字第461號之意旨而毋庸赴立法院備詢，不應再給予其任期保障，使其完全不受民主監督與制衡（於憲法體系解釋下，參考並為院長、副院長之大法官不受任期保障，可得到相同結論）；考試委員則應依法獨立行使職權，不得藉由考試院會而參與政策之形成，否則將紊亂決策體系，且不受民主監督與究責。此外，考試委員之現行員額過多且不合理，應嚴格限縮其員額及資格，遴選足為文官典範且能為文官制度提出建言之適合人選，以確立考試委員之專業性與憲政高度，而非如現今遭譏為政治酬庸。

[1]依憲法第88條及憲法第89
條之規定，考試院之組織以及考試委員之職權，乃法律保留事項，故以考試院組織法規定考試院之組織及考試委員之職權，並不會違反憲法保留。

[2]
亦即法律提案權，然而於我國，法律提案權並非專屬。至於法律授權之行政命令，得由立法者決定授權之
對象；而就考試相
關行政規則，若屬技術性、細節性事
項，則依司法院釋字第443號解釋所揭櫫「層級化法律保留」之意旨，得由行政機關訂定之。

[3]
考試院於考試院組織法修法公聽會中主張，依「剩餘權歸屬」之法理，應依事務性質決定權限之分配，此並無憲法上依據。蓋憲法第111
條關於「剩餘權歸屬」之規定，係就中央、地方分權事項而言，於中央憲法機關，並無相似規定，無從比附援引。

[4]參《公務人員考試法》、《　公務人員訓練進修法》。

[5]行政院與考試院之協調結論，並無高於憲法之效力。

Phoca PDF

[6]
考試院考試院組織法修法公聽會中，援引
司法院釋字第429
號解釋，主張依該解釋，訓練屬於「考試」之一環，於憲法權限分配上屬於考試院之職權云云，但細繹該則解釋，係在說明公務員考試法規定，「訓練為法定考試程序之一部分，除法令另有規定外，自不得抵免」，該解釋之標的為相關考試辦法有無抵觸該法律規定之問題，並非就考試院之職權作解釋。若以法律規定訓練為考試之一環，作為訓練屬於憲法上所定考試職權，即陷入套套邏輯。退萬步言，縱認任用前考試錄取公務人員之訓練，其訓練之成績屬考試成績之一環，則於形式上，將相關成績之核定由考試院辦理即可，至於訓練之執行，依機關功能最適之法理，仍應由行政院主導，較為妥適。

[7]憲法第54
條規定：「行政院設院長、副院長各一人，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人。」

[8]
縱算屬於委員會制合議機關之監察院，為處理審計事項，亦需要設立審計部以執行其任務。至於行政院下所設委員會制獨立機關，依司法院釋
字第613
號解釋之闡明，將原行政院所掌理特定領域之行政事務從層級式行政體制獨立而出，劃歸獨立機關行使，使其得依據法律獨立行使職權，自主運作，然獨立機關之存在及設置應屬例外。

[9]司法院釋字第461
號解釋：「凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立
法院各種委員
會依憲法第六十七條第二項
規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務...
至司法、考試、監察三院院長，本於五院間相互尊重之立場，並依循憲政慣例，得不受邀請備詢。三院所屬非獨立行使職權而負行政職務之人員，於其提出之法律案及有關預算案涉及之事項，亦有上開憲法規定之適用。」

[10]
參前考選部長董保城之專訪：「考試院合議制基本上是多數決，但考試院文化不願用多數決當壞人，所以如果試委之間意見相反，可能其中一方就會禮讓而作罷。例如，我曾推動司法官可部分由律師累計三年經驗轉任，就被委員反對；只要有一人反對，其他委員就不敢講話，大家都不想互相得罪。」，網址：
http://www.businesstoday.com.tw/article/category/80392/post/201702160022/%E7%82%BA%E4%BD%95%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E8%80%83%E8%A9%A6%E8%88%89%E6%89%8D%E5%A4%B1%E9%9D%88%EF%BC%9F%E5%89%8D%E8%80%83%E9%81%B8%E9%83%A8%E9%95%B7%E7%AC%AC%E4%B8%80%E6%89%8B%E5%91%8A%E7%99%BD。（最後瀏覽日：2019年4月10日）

Phoca PDF

發佈：2019-05-23, 週四 16:13
點擊數：20891

作者　廖國翔　為有澤法律事務所律師

Phoca PDF