

前 言

壹、疑問的發生

「可見考試院的人物是不大行的，無怪過去十年並無若何成績『顯著』的成就。這大概不純粹是人的不成，也是國家的事實需要不逼切之故。」

這是陳克文先生¹早在 80 年前對於「考試院」的感嘆！1940 年 3 月初，國民政府在四川重慶召開人事行政會議，時任行政院參事的陳克文先生，在他的日記中陸續寫道²：

「人事行政會議和參謀會議，共同舉行於軍事委員會……。下午人事行政會議第一次會議在陶園考試院舉行……到會的人雖似熱心，其實都抱著一個敷衍一下的心理，以為這會議不會有甚麼好的結果，即有結果，也不能夠實行的……。」（3/4 日 星期一 陰）

「上下午都到考試院參加人事行政會議分組審查會。魏秘書長³雖然是當然會員，他不樂意去，祇好由我代表行政院參加。上午討論官與職

¹ 陳克文（1898-1986），何許人也？其實，他一生並無太過顯赫的功名，但為人高風亮節，去就分明，無愧為時代洪流中有為有守之士。陳氏 1923 年加入國民黨，歷經北伐、農民運動、寧漢分裂等事件，1935 年加入國民政府，歷任行政院參事，立法委員、制憲國大代表和短暫的立法院秘書長。1949 年後，即避居香港教書，寫文章辦刊物，不再復出。陳先生不僅學養深厚，在他擔任參事期間（1935-1945），有很長的一段時間負責行政院人事行政業務，包括院屬職員的任免考核、待遇調整等人事建制規定，悉皆盡出於其親手創設。

² 此部分詳細情形，可參閱陳克文（陳方正編輯），《陳克文日記，1937-1952》，台北：中央研究院，2012 年 11 月，559-563 頁。

³ 魏道明（1899-1978），1925 年，獲巴黎大學法學博士學位，是首位中國留法博士；1937 年，抗日戰爭爆發，出任行政院秘書長。中央政府遷臺後，魏氏曾任駐日大使、外交部部長等職務。

分離案，下午討論考試分區錄取案，爭執均甚劇烈。考試院這類提案不免自相矛盾，且多表現一種退步的封建思想。」(3/5 日 星期二 晴)

「昨日上午人事行政審查會，下午全體大會，今日上下午均審查會，均出席參加。出席的人大都思想沒有系統，東扯西扯。做主席的不是好說話，便是毫無章法，所以費時多，成功少。……大概考試院這些人，祇知死守法規，對於各機關的人事、行政情形所知甚少，所以這些年來做不出甚麼好成績來。這一次會議的提案雖有七十多件，都是一些空洞的理論，模糊的觀念，沒有確實的統計和調查做根據，因此討論起來不易得到結論，即有結論也是空洞不著邊際的多。」(3/8 日 星期五 陰)

多少年過去了！類似的場景卻再度發生。2018 年 7 月 5 日上午，考試院傳賢樓 10 樓會議室中，傳來針對年金改革所應有作為的熱烈討論⁴。陳考試委員皎眉引用媒體投書觀點⁵：「考試委員應該無畏權勢，勇於聲請釋憲，以捍衛考試權的超然公正，保障公務員應有的權利。」而詢問：「以上論點是否正確？且如若為是，本院後續應如何作為？謹向法院各位法律先進就教。」黃考試委員錦堂回應：「本院是『國家文官保障』意涵之文官保障機關，而且是院級組織。在這樣的規定下，歷史一定會記住，在這麼重大的公務員權益爭議上，本院到底有沒有提出釋憲，以及所採的理由為何？本席認為，應提出釋憲，以及祇針對本院版本之被立法院修改者，儘量進行憲法上之說理。若不擬聲請釋憲，則是否也應採某些作為，對於當事人團體略作協助？」其他委員也多就年金

⁴ 此部分詳細情形，可參閱考試院，《107 年 7 月 5 日考試院第 12 屆第 194 次會議發言》，載於：網址 <https://www.exam.gov.tw/lp.asp?CtNode=411&CtUnit=106&BaseDSD=7&mp=1> (最後瀏覽日 2019 年 7 月 22 日)。

⁵ 該投書乃作者所撰寫，標題定名為〈亡羊補牢，猶未晚也！年改釋憲，考試院該挺身而出了！〉，公務人員退休資遣撫卹法（下稱退撫新法）上路的第 2 天（2018 年 7 月 2 日）於風傳媒網路媒體刊登。為留下歷史見證，特將此投書文字內容照錄於書后，詳參附錄 1。

改革提出意見，惟大多未明確表示考試院應否釋憲。

陳克文先生在日記中針對早期考試院人與事所作的負面評價，從考試院一方看來，或許並不以為然。但是，在黃考試委員「歷史一定會記住」如此鏗鏘有力的提醒下，我們原本相信考試院應該會就其主管的公務人員年金改革（下稱年改）提出釋憲。事實上，兩個月後考試院在第十二屆就職 4 周年記者會上明確表態：針對年改目前無聲請釋憲計畫⁶。此外，考試部門對十數萬退休公務員的年改爭訟，不曾有些許從旁濟助的實際行動。難怪有學者有感而發：「在退撫制度的改革過程中，雖考試院的憲法地位與憲法職權一再被侵犯，最終甚至完全被漠視，但考試院及考試委員們自己卻都靜默不語，既無心也無力去捍衛其憲法地位與憲法職權；他們當然也就更難去反駁廢院之議⁷。」

針對年改如此重大的權益爭議，即所謂「逼切的國家事實需要」的議題處理，考試院竟然毫無作為。在「人的不成」因素探討外，更令人喟嘆：在國家「最高」考試機關的憲法定位上，考試院制衡功能幾盡消逝，其超然公正的地位日趨低落！於是，不得不起疑：當初考試部門的設計，在「權力分立制衡」、「提升行政效能」等國家組織之建制目的下，究竟能夠發揮出多大的功用？抑或祇是單純為著維繫憲政法統而存在？

⁶ 2019 年 5 月 15 日，大法官受理立法委員吳志揚等 38 人提出的軍公教年改釋憲案並召開公開說明會。迄 2019 年 8 月 23 日，大法官針對軍公教釋憲案，分別以司法院釋字第 781 號、第 782 號、第 783 號解釋宣告部分違憲。其中攸關公務人員年改之第 782 號解釋理由書參、七、謂：「倘現階段改革目的確可提前達成，則相關機關至遲應於按第 92 條為第一次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭法律附表三中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密。」此部分大法官令相關機關檢討之意旨，似隱約與退撫新法草案考試院版草案（調降期程為 10 年，每年調降 1%，共調降 10%，最末年退休所得替代率上限，如退休年資 35 年為 70%，15 年為 45%）緩降公務人員年金之主張，有一定程度的趨近。

⁷ 吳庚、陳淳文，《憲法理論與政府體制》，自版，2019 年 9 月六版，651 頁。

貳、寫作的安排

一個疑問提出後，如果祇就問題的現況思索答案，回答並不是件困難的事；如果就問題的根源進行探索，往往能獲致比答案更多的東西，甚至發現問題本身並不存在。為徹底明瞭考試院組織運作上所發生的困境，及發生困境的原因，並重尋出路，本書寫作安排如下：

第一篇部門法史：近 8 萬字的 6 章篇幅，詳述我國考試部門的形成與演變。在縱軸「時間度」上，往前回溯自開國臨時政府時期，以迄現今民主開放時期，釐清人事行政組織制度之源起與脈絡，期能通古今之變。這正是書名中所謂：考試院「誕生」的始源部分。第二篇比較法史：在橫軸「空間度」上，參考典型「總統制」的美國、「內閣制」的德國及「半總統制」的法國等不同憲制國家之公務員體制，及其人事行政機關組織沿革與現況，期能明內外之異。第三篇、第四篇分別探討考試部門組織建置的理論基礎與實務運作，指出考試權獨立在權力分立原則上遭遇的難題，以及行政、考試部門實際運作上各式各樣的困境。上述第二篇至第四篇的實質內容，說明了書名中所謂：考試院「失落」的情形，以及造成考試院「失落」的原因。其結果，就如本書封面繪圖中，象徵「考試院」的那隻飛鳥，佇立在其所屬（轄）機關共四個路標之上，各個路標均已日漸腐朽，失去指路功能，而飛鳥（考試院）終將飛去，「考試權獨立」的獨特設計，隨之消失於天際。透過時間性與空間性的雙重探索，最終，第五篇藉理論與實務的交叉分析，嘗試勾勒出未來一幅國家組織重整的憲政藍圖。

這裡要強調的是：本書並不是一本法學教科書，也不是一本純粹的法律專書論著⁸。祇要是對人事行政制度有興趣的讀者，不論是公法、公

⁸ 2018 年底，本書初稿先行提送「科技部人文社會科學研究中心」進行學術性專書審查，審查結果雖未獲通過，仍由衷感謝 3 位匿名審查學者的批評指教（審查意見

共行政學研究者，或是一般民眾、公務同仁，都可以不用耗費太大的精力，就能夠瞭解本書各篇章的內容重點。在這樣的期待下，內容編排、文字鋪陳，乃至書籍名稱，並不特別看重法學慣有的論述方式，反而盡量避免使用艱澀拗口的專業術語，在立論嚴謹的要求上，力守文句流暢、簡潔易懂。雖然部分讀者在看完本書後，可能不贊同其中的某些史觀與論點，然而，期盼藉著拙作的拋磚引玉，引發一些研究人事行政制度同好的批判指教，進而激發學術上對相關議題更深入的探討。此當有助於公法學與行政學不同領域間之科際交流，以及未來憲政組織的安排規劃。

參、概念的界定

本書寫作時，雖力求文字流暢、簡潔易懂，但實際上仍免不了引用一些學術專業語詞。然而，學者在以下名詞概念的使用上容或有歧異，故須在此作出一致性定義，以利後續論述。至於其他法學名詞用語，若非現行法制已有明確定義，就是法界早有普遍共識，當無必要多作說明。

一、人事行政（機關）

本書定義之「人事行政」概念範圍甚廣，不限於憲法第 83 條及其增修條文第 6 條明文列舉事項；舉凡涉及公務員管理及其相關權利義務者，皆屬之，約莫相當於所有的考選及銓敘（合稱考銓）事項。包括：機關組織員額編制、考試，公務員之任用、陞遷、服務、差假、考績、獎懲、訓練、保險、保障、資遣、給與福利、留職停薪及退休撫卹等事

摘要如附錄 2)。3 位學者對於本書稿所提供的許多寶貴建議與修正意見，給了作者極大的鼓舞和鞭策力量。同時，作者也盡所能將之納入各篇章內容，竊盼本書能夠將最完整、最美好的一面，呈現給讀者大眾。

項。因此，本書所稱「考試機關」或「人事行政機關」，即指具有上述人事行政事項管轄權限之機關。

二、銓敘

所謂「銓敘」，銓者，衡也；敘者，序也，乃對量才授官及議定官秩等第與功過高下之綜稱。以現代通用語釋之，舉凡有關人員任用資格、等次、高低、先後、優劣、功過等之評定權責，均在銓敘範圍涵蓋之內⁹。不惟如此，現行實務上，更將「銓敘」擴張解釋，泛指「考選」以外的所有公務員人事行政事項。

三、官制官規

「官制官規」或可謂「人事行政法制」早期的代名詞，乃規制各人事行政機關組織運作、結構、權限、分支單位、職掌分工、人員配置，以及各機關內部構成員（主要為公務員）之相關權利義務等法制規範的統稱。其中稱「官制」者，概指有關人事之基本制度，例如：人事管理之基本結構、組織編制、職稱、職等方面之規定；稱「官規」者，指有關人事管理實際運作之制度，例如：考試、任用、考績、俸給、退休等規定¹⁰。前者「官制」，乃靜態結構方面之規範，近似於各機關組織法規；後者「官規」，則屬動態運作方面之規範，約莫相當於人事作用法規。

四、部內制、部外制及院外制

所謂「部內制」，是指在一般行政體系之內設置人事行政機關，其人事行政權之行使，直接受最高行政首長全面掌控；所謂「部外制」，指在

⁹ 參見考試院，《中華民國銓敘制度（上）》，台北：正中，1990年1月二版，19-21頁。

¹⁰ 同前註，51頁。

最高行政機關之下設立人事行政機關，依法獨立行使人事行政職權，但仍一般在行政體系範圍內，受最高行政首長一定程度的管控。兩制皆具有人事幕僚機關性質，惟後者「部外制」機關首長通常有固定任期，原則上僅受最高行政首長之適法性監督，而不及於正當性監督，其幕僚機關色彩較前者「部內制」為低。另有學者認為，我國憲政制度，考試院不僅在行政部門之外，且與其分立制衡，不同於上述「部外制」機關，故應稱之「院外制」或「獨立制」¹¹。本書從之，採相同定義。

¹¹ 此一我國獨特的體制具有下述特色：1、人事行政職權獨立於行政權之外，人事權與行政權分立制衡。2、人事主管機關獨立於行政權之外，兩者不具「隸屬—監督」關係，而係「分立—制衡」關係。3、行政所屬各級人事機關均具「雙重隸屬監督」與人事一條鞭形態。4、人事主管機關職權及機關名稱，均以考試權及考試機關稱之，名實不符。詳參許南雄，《各國人事制度—比較人事制度》，台北：商鼎，2017年5月17版，597-598頁。