

中華民國憲法與政府一

第 13 單元 考試與監察

授課教師：陳淳文 教授



【本著作除另有註明外，採取
[創用CC「姓名標示—非商業性—相同方式分享」台灣 3.0 版授權釋出](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/tw/)】

壹、我國憲法的特色與問題

- 考試與監察制度為我國憲法最具特色之處，也是最引起批評之所在。
- **思考**：與西方三權分立國家不同之處，是否就應該被批判？

一、特色

(一) 考試：

1. 為何考試要放到憲法裡，特別重視？理由或背景為何？
 - (1) 孫文先生以我國固有之考試制度與當時美國之分贓制度做比較，認為我國之制度較為理想。
 - (2) 人才透過選舉產生之問題：分贓問題，以及選舉本身侷限性問題。
2. 特色：
 - (1) 促進社會階級流動。
 - (2) 有助於政治參與：菁英可憑藉考試制度取得一定之政治權力、分享君主統治實權。

(二) 監察：

1. 孫文先生一方面認為，監察制度對於修正與調整政治體制清明有重要貢獻。另一方面，其認為西方由國會扮演監督角色之政治過程中，受政黨政治因素的干擾，使得監督並不理想。是以，監察制度為我國良好傳統之一，應加以保留。
2. 特色：
 - (1) 官僚體系自我建立之防腐機制。
 - (2) 監督君主也監督百官

(三) 憲法上的獨立機關

二、問題

(一) 整體問題：

考試與監察如何在原始三權分立的架構中良善運行與互動？

(二) 個別問題：

兩機關有無實質發揮其功能？應否繼續保留？

貳、考試

一、憲法上的考試(憲法第 86 條)

(一) 公務人員任用資格

例如基層特考、外交特考等考試。

(二) 專門職業及技術人員執業資格

思考：何謂專門職業技術人員？哪些職業須由國家辦理考試來甄選？是否違憲或過當？

二、考試院的組成

(一) 考試委員

1. 考試委員由總統提名，經立法院同意產生之。
2. 任期與人數未於憲法中明定，而是規定於考試院組織法第 3 和第 5 條中。

(二) 考選部與銓敘部

三、考試院的職權(憲增第 6 條第 1 項)

- (一) 考試
- (二) 銓敘、保障、撫卹、退休
- (三) 任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項

四、考試院的檢討

- (一) 有否必要為獨立之院級機關？
 - 1. 應否由單一機關集中負責考試事務？
 - 2. 若考試制度的位階不高，能有效反映其重要性嗎？
- (二) 考用分離影響政府選才
 - 1. 原始設計理由：使公務員受到充分保障，避免長官以個人偏好決定下屬工作資格、考績及升遷等面向上的權益。
 - 2. 實際運作狀況：長官因無完整人事權力，導致政府用人選才上的困難(招考進來之人未必能勝任工作)。
 - 3. 折衷辦法：
 - (1)人事行政局(現為行政院人事總處)：負責公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之實際執行，使行政機關有較大之人事行政權限。
 - (2)憲增第 6 條第 1 項：考試院負責考試；公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休；及公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。
- (三) 割裂行政權又難與立法權互動
例如考試院欲推行之公務員淘汰制度，與行政或立法權有所衝突，增加溝通之交易成本。

參、監察

一、傳統與現代

- (一) 過時的傳統？
- (二) 西方民主國家的相近制度
 - 1. 西方 19 世紀以降出現之制度：
 - (1) 監察使：附屬於國會底下，監督、調整行政權之盲點，作為輔助人民救濟之管道，瑞典為典型之代表。
 - (2) 護民官：南歐地區國家發展之制度，旨在保障人權。
 - (3) 國家人權委員會：國際人權公約所設置之機制。
 - 綜觀上述制度，皆為在行政、立法或司法三權之外，另創設之獨立機關。
 - 2. 我國固有之監察，乃是走在時代前端的制度，唯一需檢討之處可能是在執行成效部分。

二、監察院之組成

- (一) 監察委員
 - 1. 監察委員由總統提名，經立法院同意產生之。
 - 2. 憲法增修條文第 7 條第二項，明訂監察委員人數及其任期。
- (二) 審計部
主要負責審計工作，核對政府開銷情況。(憲法第 105 條)。

三、監察院之變革與現行職權

(一) 從準國會機關變成準司法機關

因過去監委產生方式使買票或賄選問題嚴重，現改為準司法機關，明訂由總統提名、立法院同意。人數為 29 人，地位與重要性因人數頗多而被稀釋。

(二) 彈劾、糾舉、糾正與審計

彈劾權在西方通常由國會行使，且可以使官員去職。但我國監察院之彈劾，並不得使其去職 → 更加稀釋監察之地位與重要性。

四、監察院之檢討

(一) 與立法權衝突

(二) 與行政權衝突

(三) 成效不彰

1. 彈劾效果有限：監察院彈劾後，並無法直接使其去職，因此其無法掌控最終結果，往往產生「雷聲大雨點小」的局面。
2. 適用對象廣泛：除民意代表外，其他中央或地方公務人員皆為其彈劾之對象，彷彿「以一支斧頭砍整座森林」，且因其產生方式而可能畏於權貴，以致遭「只敢拍蒼蠅，不敢打老虎」之譏。

指定閱讀：

1. 參考教科書相關章節。
2. 釋字第 632 號解釋，http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=632。

延伸閱讀：

1. 陳淳文，〈中央政府體制改革的謎思與展望〉，收於湯德宗、廖福特主編，《憲法解釋之理論與實務》，第五輯，中研院法律所出版，頁 99 至 174。