

一、「人事一條鞭」的學理意涵

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(三)

目錄：人事機構設置及人事人員管理制度改進之研究

章節：一、「人事一條鞭」的學理意涵

眾所皆知，人事、主計兩大幕僚系統長期採用「一條鞭」式指揮、管理模式，乃是我國威權統治時期行政權內部運作的重要特色。至於，何謂「一條鞭」？根據「大辭典」之解釋（三民書局，民七十四年：一一）：明朝萬曆年間，實施「一條鞭法」，將丁役、土貢方物等各種原有稅賦，悉併於田賦一條，皆計畝徵銀，折辦於官，因其立法頗為簡便，故嗣後用

以比喻凡事刪繁就簡，或事權統一者為一條鞭。現行各級政府人事、主計兩大「一條鞭」運作體制，係分別以「人事管理條例」與「主計機構人員設置管理條例」（註2）為其法制依據；至於主要建制目標，前者強調由銓敘部統一指揮監督各機關的人事運作，用以落實「考試權」獨立，後者係由行政院主計處負責掌理全國歲計、會計、統計等主計事務，期待藉主計獨立來健全政府財政。純就歷史發展的初始意涵而言，這兩項「一條鞭」體制之形成，其實同係國民政府在「訓政」時期，希望對於人事與財政這兩個行政權重要環節，透過專業人員的統籌訓練與管理考核，有效建構

並推行一套符合現代民主國家所需之文官體制運作規範（註3）。

然而，不容諱言的，在建制過程中常為因應戰時體制特殊需求，對於

人事與主計人員之忠貞安全與統一管理等價值取向，往往凌駕原先應有的

行政中立與專業幕僚等基本精神；甚且，由於長期維持這種集權運作模式

，導致人事、主計兩類幕僚人員角色功能受到扭曲，直接或間接地造成各級政府機關組織內部運作的相關困擾。舉例而言：如各級主計人員乃為情報體系運作之旁支，而人事（包含安全）人員同時肩負政黨組織工作，此

二類具有「特務」工作性質之人員，有時不免挾權自重，不聽所屬機關首長指揮監督，或與其他行政人員多所衝突等，都是我國早期行政運作中眾

所皆知的事實（許介麟，民八十五年：二一五 二二一）。當然，執政當

局（如前行政院長蔣經國）對此相關缺失其實亦甚瞭解，並曾明確指示：

「各級行政機關均設有人事、主計及安全單位，為各該機關之專業幕僚，此類單位之工作人員與一般行政人員同為本機關首長之部屬，與一般行政人員同受本機關首長之指揮監督，不宜因任免系統不同，而以特殊身份自居，尤不可對於本機關之決策採取不合作之態度.....並望本院主計處、人事行政局及司法行政部調查局切實勸告所屬，務須奉公守法，全心全力贊襄本機關首長推動工作，我國各級行政機關，均係採取首長責任制度，機關首長既負工作成敗之全責，即應有完整統一的權力，方屬權責分明，現行人事、主計、安全系統，應如何與此一基本原則配合，由本院主管單位加以研究」（人事叢書委員會，民八十四年:二二）。

有關人事一條鞭體制運作模式及其利弊得失，因為必須同時涉及政治與行政兩種不同層面之說明與評估，在威權統治時代，行政學界較少深入討論此項課題；而且，官方文獻亦未採用此一名詞來描述、解釋我國人事管理運作概況，這或與其並不符合民主國家人事行政應有運作規範模式有關，亦即所謂「一條鞭」，通常偏屬負面評價。如前所述，由於在戰時體制下，安全重於一切，國家機關不但嚴密監控民間社會，對於作為執行工各級政府組織，更須加強各種調查、保防等工作。其中，人事一條鞭之運作內涵，早期其實同時包括「人事」與「安全（人二）」兩個次級系統；前者係以考試權獨立精神，強調遵循國父遺教與五權憲法精神，達成效忠黨國之最高運作目標。本文有關人事一條鞭之討論，將以文官「人事管理」之相關法制為主，亦即範圍係採「狹義」界定，暫不包括安全或「政風」業務部分。

雖就體制形式而言，通常所謂的人事一條鞭，係指各級政府機關內部人事管理機構與人員之設置，必須依照民國三十一年九月制定公布的「人事管理條例」相關條文規範；而且，所有人事管理人員自成一個「準封閉性」組織系統，並由考試院之銓敘部負責統籌指揮監督。不過，本文認為

，我國人事一條鞭實質運作情形，應從「兩個層次」與「兩個面向」同時加以說明，才能確切掌握此項文官政策之具體效果與影響範圍。要之，一般所謂的「人事一條鞭」，除了人事「人員」的一條鞭之外，我國人事「法制」也有一條鞭運作傾向；而且，除了通常所指的中央與地方「縱向」一條鞭指揮監督之外，軍、公、教人員（包括公營事業在內）「橫向」的一條鞭人事管理法制設計模式，同樣值得重視。

我國自古以來政治體制向採中央集權，歷代科舉制度與設官分職，亦多由中央統一辦理：民國肇建之後，國父遺教特別強調「全國大小官吏，其資格皆由考試院定之」。故自訓政時期以來，積極建構全國性文官法制規範與齊一人事管理基準，一直皆為國民政府考試院的主要職掌任務；尤

其透過考試權獨立運作之正當性，採取人事機構設置與人事人員管理的「一條鞭」指揮監督系統，希望逐步掃除軍閥割據下之官場黑暗，達到五權憲法「政府有能」的理想目標。因此，就政治功能而言，人事一條鞭有助於國民政府統治權威之樹立，以及實質介入各級地方政府既有組織運作；

就行政功能而言，人事一條鞭期待透過建構一套專業人事人員的特殊甄補

、訓練與遷調、考核系統，對全國各機關人事業務產生指揮監督與管制協調之作用，希望藉此逐步消除軍閥勢力割據下所生分贓用人官僚惡習，進

而提升各級政府行政效率。

基本上，如此人事一條鞭的運作理念與實質效果，頗能符合戰時體制下「統一指揮」、「考銓監督」、「有效運作」等相關人事管理價值需求；當然，人事一條鞭的「集權式」運作與「齊一化」管理，同樣契合國民黨政權「準列寧式」組織特質及「以黨領政」的運作模式。因此，訓政時期以後之考試院，基於戴季陶院長在國民政府中之重要角色，形式上藉考

試權理應獨立為由，以強調中央政府的統治正當性；實質上則透過不斷擴

大考試權運作範圍（從考選到銓敘、從幕僚到獨立），企圖有助國民政府掌控當時政局。

不過，這樣的建制背景與預期目標，本應僅在「訓政」時期施行，尤其當時考試院係採首長制，考試院長也無必須超越黨派的要求。然而行憲之後，文官體制運作理應回歸民主憲政，改採符合責任政治之人事「幕僚制」；同時中華民國憲法也已將考試院設計為合議制，並強調考試委員須

超出黨派以外，獨立行使職權。惟因行憲不久，隨即爆發激烈國共內戰、中央政府遷台，訓政時期之戰時體制繼續延伸，人事一條鞭運作模式遂被

長期維持。其間，政府曾基於考試院之弱勢與行政改革所需，不得不對此種運作模式稍加調整，民國五十年代中期改以行政院人事行政局取代銓敘

部之職能，實質掌控各級政府人事機構與人事人員，俾行政效率與集權管

理得兼；這一運作模式並維持到民國七十年代後期，才隨台灣民主憲政之

推動，人事一條鞭體制屢遭責任政治與地方自治之不斷挑戰，實務運作才

逐漸鬆動與轉向。

再者，人事一條鞭建構全國性人事管理機構的指揮、運作系統之後，經由人事人員的統一甄補、訓練與管理，往往也間接導致人事法制一條鞭的形成。亦即，銓敘部基於對各機關人事業務的指揮監督與管制協調，經常造成各類不同公務人員人事管理基準的「齊一化」，這可說是基於人事人員一條鞭所自然產生的法制效應。此種法制齊一效應，固可防止各機關囿於本位主義之不當人事行政缺失；然而，長期維持相同運作模式，難免

時生「比附援引」的爭議。這類人事行政運作困境，大致又可分為水平與垂直兩個面向，前者主要涉及教育人員與公營事業人員是否應同樣視為「公務人員」？以及各類依其他特殊任用法規任用之公務人員（如：司法官、警察、技術人員、外交人員等），應否及如何施以若干特殊人事管理規範？而地方自治團體所屬公務人員的人事管理，究竟應否全由中央統一規

範？並與國家機關公務人員適用相同運作制度？這些問題皆值得考銓主管

機關加以重視（江大樹，民八十三年 b）。