

一、中國考試權獨立運作之歷史沿革

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(四)

目錄：考試權獨立行使之研究

章節：貳、從歷史及憲政變遷論考試權獨立

由於中華民國施行五權憲法之故，國人幾乎都知道考試權乃是政府(統)治權之一，而中央政府代表考試權獨立行使的，是與行政、立法、司法、監察平行的考試院。其次，正因為考試權及考試院在我國憲法上的地位，只要受過教育的國人，大體也都會被教導知道傳統中國考試制度有很早的歷史淵源。

中國考試制度的確立在秦漢時代。周朝(西周)的考試制度只是記載在史籍如「禮記」等當中，後人懷疑其是否確實執行，但是，「這些記載對後世考試制度的演變與發展還是產生了一定的影響，一些設想和用語，也逐漸為後世所採用。」(郭齊家，1994年，頁14)

至於堯、舜、禹時代，考試制度則只是「傳說」。傳說堯的哥哥摯曾是部落聯盟首領，由於為人不善而被罷免，堯接替了摯成為部落聯盟的首領。到了堯晚年想要退位，就詢問當時四個部落首長，有誰可以繼承職位四個部落首長推荐舜。堯表示要對舜考核。於是「乃以二女妻舜以觀其內使九男與處以觀其外」，「堯乃試舜五典百官，皆治」(史記，五帝本紀)(同前註，頁1-2)。以上的傳說，值得注意的是堯的二個女兒，以及另外所派的「九男」，是用來「考核」舜的內外言行的。因此，這比起一般所理解的「考試」範圍要寬很多。至於「五典」和「百官」才算是考試舜，看舜對於「五典」：「父義、母慈、兄友、弟恭、子孝。」以及「百官」：各種官職的功能或職稱知道多少。因此，「五典」「百官」，用現代的話來說，「五典」這個考試科目可能是「生活與倫理」，而「百官」可能就是要考「人事行政學」因此，就算是傳說中的三代，所謂的考試應該指的是廣義的考試，包括考核、訓練和任用在內。

記載在周朝的史籍中考試制度也有類似的情形，照郭齊家的研究(同前註)，西周貴族兒童教育大致分為三個階段：第一階段是六歲到九歲，在家學習簡單的數字、東西南北中等方位名稱及天干地支等。第二階段是十歲進入小學學習書法、計數、音樂、舞蹈等。第三階段，從十五歲開始，學習所謂的「禮、樂、射、御」，這是大學的主要課程。而二十歲行成年人的「冠禮」後即是後人至今仍通用的「成人」乙詞，開始學習掌握當時規定的禮制、儀節和道德行為規範，此即「禮」。這是西周培養貴族成員的大致過程，雖然可以算是整個教育制度或過程。但是，「禮、樂、射、御、書、數」

這六藝，學習的結果可以用考試其優劣來定其爵位，不過，「禮」中各種儀式、規章、制度的內容或規定可以「考試」，至於「禮」中所包含的「操行」應該是長期考核的結果。(同前註，頁 5-11)

而選拔優秀人才成為朝廷官吏的過程，在「記載」上也是考試和考核並行，從選士、俊士、進士，都不是只以一次的筆試或口試在定其優劣。顯見，中國不論在「傳說」或「記載」中的考試制度，其涵意都是比狹義的只舉辦筆試如考試要來得寬廣許多。

秦廢封建，設郡縣，在各郡都設有「學室」，教育及栽培對象是各地政府裡低級官吏的孩子，在「學室」畢業後，還要到社會上工作一年，然後看考核結果授與官職。有一點像現在考試及格後到各單位實習，視其工作能力及優劣，分發職務。所以，秦代的考試制度也不是只有考試而已。

漢代用人以察舉和考試兩種方式，在考試方面「太學」是國家最高學府，也是國家考試機關，但也有些類似「國家文官學院」，專門培養人才而且也專門由考試結果來決定授予官職。如果說狹隘的考試權指的是這些內容，那些漢代的「太學」制度，可以說是考試權的濫觴。

但是，漢代的用人另一個方法是「察舉制度」，由漢王朝的三公九卿及地方郡守等官吏，依據考核，把民間及基層官吏中的德才兼備者推薦給朝廷，朝廷也由「公府」給予考試，東漢左雄進行改革，創立了在端門複試的制度。此外，也有由皇帝來親自「策試」。從漢代的考試及察舉制度來看，不僅有專門的考試機關，也有多樣的考試方式。同時，在察舉部分被荐舉的人也有試用考核的過程。被荐舉的人，如果能勝任職守，才可轉為正式官職，否則，不僅要被撤換，連推舉他的人也要受到處罰。(同前註，頁 28)因此，漢代的考試用人制度，也遠比只是單純地舉行考試，辦理考試行政要複雜的多。

魏晉南北朝前期繼漢代太學制，但魏文帝時改採「五經課試法」。較漢代不同處在於太學生在校學習期間就可以做官，這種制度是「學校教育與文官考試任用合一的制度」(同前註，頁 35)。至於魏曹丕之後，採「九品中正官人法」，由州、郡所設的大、小中正官以九種等級來考核人才，然後錄用。不過，這是考核品第後錄用，和擔任官吏後的考核不同。大體南、北朝還是以科舉考試為主。不過，九品中正官人法也考核現任官更加以定品第，推荐晉陞，所以「州郡皆置中正之官，既掌選舉之任，又握考績之權。」(楊樹藩，1976 年，頁 6)。

中國文官科舉制度考試取才，到隋唐而完善。但是，隋把選官任人的權力集中到朝廷的吏部；至於唐朝，地方上的「生徒」或「鄉貢」到尚書省報到後，由戶部來審查報考資格後，送「考功員外郎」考試。自開元二十四(西元 736)年起移試於禮部；但是禮部考試及格後，再移到吏部去複試。(郭齊家，同前揭書，頁 46)當然，隋唐時尚書省轄吏、禮、兵、刑、戶、工六部，都是行政權的範圍，由禮、吏、戶部共同來辦理考試事宜，考試權

仍屬於行政權，由行政權之下的各部門來共同辦理，並無奇怪之處。不過現今主張考試權之獨立範圍應只限於考試行政有關之業務，認為考試院只需辦理考試業務。其實，從上述中國傳統考試制度來看，主掌考試的機關不僅管考試行政，也管銓敘任用、訓練和考核。而且，就算只是考試業務，也不是只有單一的一個機關來辦理。

事實上，中國考試制度雖然優點很多，缺點也很多，各種考試徇私舞弊的情形不勝枚舉，而科舉制度，使得國人養成只想作大官的心態，實不足取。因此，到了清末大家才會都主張廢科舉制度。如果說中山先生主張考試權獨立，是想保留傳統中國考試制度的優點，故意把中山先生的意思解釋成要恢復中國傳統科舉制度，那豈不是滑天下之大稽？同樣的道理，中山先生因為中國傳統考試制度的獨特，而主張在行政權之外，把考試權獨立出來，應該不是把考試權狹隘地定位在考試行政上。因為，中國考試制度所產生的諸多弊端，導致考試行政在行政部門中也分屬不同單位來處理，想來也是因此可以避免發生過多徇私舞弊之事。所以，傳統考試行政，也很早就注意到「分」的精神。不過，再怎麼「分」，也只是行政權之下的「分」，必須注意的是在傳統中國之下，所謂的行政權最終是掌握在「皇帝」一人手中。正因為行政權集中於一人，才會連考試行政的主管部門都會分屬到不同單位，以避免考舉私人。所以，徹底的避免循私的辦法，應是把考試行政獨立在行政權之外，這應該是中山先生對傳統中國考試制度的一種體認。

現在人事行政學主張任用人事應在行政權之下，可以有效管理、考核獎懲部屬，增進機關的效率及效能。因而，主張考試權只是狹隘的考試行政，至於銓敘、任用、薪俸、考績、訓練、獎懲等有關現代所謂的人事行政業務，都應從現行考試權中分割出來。而且，也認為這是中山先生原來主張考試權獨立的真正意義。

其實，中山先生一再地強調中國獨特的考試制度的傳統，所以，究竟中山先生對於考試權獨立所認知的範圍是什麼，恐怕還是必須看中國傳統考試權的主管官制的權限在哪裡。周代的天官家宰統率百官「掌邦治」，但兼管考選：「物教賓興」，以及兼掌任用：「建官維賢」。而秦代的三公是丞相、太尉和御史大夫，御史大夫是副丞相，掌監察之外，也管考選任用，這時候的任用是包括俸給考績的。漢和秦一樣，但是唐代，則由御史台裡的御史大夫來管監察，而在宰相下設尚書、門下、中書三省，尚書省下有「六曹尚書」，其中吏部尚書是考選、任用、銓敘、俸給、退休全部都管。

宋也是由吏部來管，唐宋所以在禮部也管考試，是因為禮部主掌與教育有關，學校畢業生經由考試取得任官資格，所以禮部也會參與到「考試」。不能說傳統中國只是由禮部來主管考選事務。唐、宋、元、明到清，大體上文官考試及銓敘屬吏部業務，學校教育及荐舉人才屬禮部，而官常

綱紀則屬御史的職掌。(侯暢，1973年，頁61-80)因此，如果中山先生所謂的考試權獨立，指的應是中國傳統考試及任官制度，甚至應及於傳統中國的文官制度。而隋唐之後成形的六部，其上雖有宰相，但是到了清卻都直屬皇帝，如果把皇帝的權力想像成是中山先生統領五院治權的總統，則吏部的工作則屬考試院的權限範圍，考試權不僅包括狹隘的考選，當然也包括銓敘，以及現代行政學上所謂的人事行政學。
