

二、中山先生的五權憲法與考試權獨立

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

中華民國憲法規範考試權獨立，以及考試院為中央五院之一的地位，當然是淵源於中山先生五權憲法的主張。從考試權憲法所賦予的權限來看，考試院可以掌有人事行政權。而現代人事行政權在學理及實務的討論上，不論是部內制、部外制或折衷制，都主張人事行政權應歸屬於最高行政部門，因而對於我國考試權獨立制度，似有不以為然之評論，並且，認為中山先生對考試權獨立於行政權之外，應只是狹隘地定位在考試行政上，而不能廣及於人事行政權。而此說也成為主張三權分立，及反對五權政府之政治人物及幫閒學者之立論依據。

中山先生所主張之考試權的範圍究竟是什麼？值得細細推敲。

根據考試院秘書處所印行的「建國八十年之考銓制度」(1992年，頁17-18)，中山先生倡言考試權獨立的情形如下：

(一)民前六年中山先生在東京同盟會上舉行民報周年紀念會上發表的講話，其中說道：「將來中華民國憲法，必要設立獨立機關，專掌考選權，大小官吏必須考試，定了他的資格，無論那官吏是由選舉的，抑或由委任的，必須合格之人，方得有效。這便可除卻盲從濫選及任用私人之流弊。」(「三民主義與中國民族之前途」，中國國民黨中央委員會黨史委員會編訂，1981年，頁206)

(二)民國元年三月十一日，曾主張：「人民有應任官考試之權。」

(三)民國三年七月八日，在中華革命黨黨章第二十六條規定了立法、司法、監督及考試等四院「備為五權憲法之張本。」

(四)民國五年八月二十日演講：「採用五權分立制以救三權鼎立之弊」。

(五)民國七年十二月在「孫文學說」第六章中指出中央政府之組織型態為五院制，主張「國民大會及五院職員，與夫全國大小官吏，其資格均由考試院定之。」

(六)民國十三年四月十二日，發表「建國大綱」，明示設立五院，以試行五權之治。

但是，中山先生以上對於考試權獨立及考試制度的倡議，大體上只是基本的提及考試用人，建立公平及獨立的考試制度，頂多只是再加上考試後的銓定資格，而且，考試銓定資格的對象還包括選舉時的候選人。因此，人事行政學者就據此認定中山先生所主張的考試權，只是：

「(一)考試權脫離行政權而獨立，為五權憲法中治權之一。
(二)考試權的對象包括全國大小官吏及候選官員，用今日的術語，即包括政務官、特任官、事務官(普通文官)、聘僱派用人員，民選官員及民意代表(公職候選人)等等。
(三)考試權的範圍係考選及銓定任官與候選公職之資格。
(四)考試權的目標係除卻盲從濫選及任用私人的流弊，與濟選舉之窮。
(五)考試院的職權僅限考試及考試行政事務，不包括其他人事行政職權。」
(許南雄，1996年，頁110-111)

許南雄更因此列舉制度上的證據來證明，他認為：

第一，民國元年三月十一日公布的中華民國臨時約法，第三十三條規定：「臨時大總統得制定官制官規但須提交參議院議決，並於行政部門設『銓敘局』」。而民國三年五月袁世凱頒佈新約法，在總統府政事堂設銓敘局掌理文官考試、任免、恩給等事宜。凡此種種當時中山先生「則均未另有主張或指斥。」(同前揭書，頁108)

第二，民國十二年十月，中山先生任軍政府海陸軍大元帥，十三年四月十九日成立大本營法制委員會，同年五月二十三日決議「考試與任用罷免分為兩途」。十三年八月二十六日公布「考試院組織條例」二十六條，第一條「考試院直隸於大元帥，管理全國考試及考試行政事務」。同時又公佈「考試條例」六十四條，以及「考試條例施行細則」共十八條，均未涉及其他人事行政職權。因此，許南雄乃據此議定：可見「考試權獨立制」及「考試院組織」所涉及的考試權只限「考試」(含銓定任官及候選資格)。(同前所揭書，頁110)

上述對考試權獨立範圍的看法，或許是部分事實。但是，中山先生的原意是否真的如此，頗值得再深入研究，而不是如此輕率地予以論定。

首先，中山先生論述有關中國考試、為官、陞遷之道的文件，比起現在有的研究所提及的時間，都還要早。中山先生於民國前十五年(1897年)三月，在倫敦的 *Fortnightly Review* 曾發表一篇英文論述，題為：**China's Present and Future – the Reform Party's Plea for British Benevolent Neutrality**，也收錄於「國父全集」第二冊中，中文譯名為：「中國之現狀與未來——革命黨籲請英國善持中立」。(同前所揭書，頁40-56)

中山先生在這篇文章中提到傳統中國步入宦途及陞遷之道有四種情形：通過考試、服務軍職、有傑出的勳績並被承認，及購買官爵。不過，中山先生在這篇文章中提及為官之道及中國考試之制，基本上是採批判的。他把中國官場那一套徇私、舞弊、走後門求陞遷的情節，描述的十分詳盡甚至還舉李鴻章和左宗棠的例子。尤其是左宗棠，平定新疆回亂為清廷收復了有一半中國版圖大小的失地，皇帝下詔要在官廷接見他，左氏到了官廷，內侍向他索賄八萬兩，才肯向皇帝通報，左宗棠拒絕了，結果一直留在北京「數月之久」，直到皇帝再發諭令要召見他，左宗棠才入宮。有

趣的是，當皇帝問他何以延遲不來晉見，左宗棠把沒有錢給內侍，內侍不願通報的事向皇帝說了，皇帝反而對他說：「這是個由來已久的規矩，即使總督和大將軍亦不例外，例須餽贈紅包。」(同上，頁 48)

同時，在這篇文章中山先生也扼要地把考試任官的過程描述了一下：「應試的考生通過自己縣城的第一試後，便取得了秀才資格，他必須等待三年，方可繼續參加第二道在省城以至於第三道在京城舉行的考試。俟其通過第二試時，便取得了舉人資格，同時也有了任官資格。但在這時，他若不餽贈相當的紅包，那麼任憑他是何等的傑出，充其量也祇能謀得一項卑賤的官職；不然便是在家中仍舊度他的平民生活。當然，他還有資格繼續參加在京城舉行的第三道考試，這就是所謂的殿試。參與這項考試的考生，由皇帝分三類：第一類是翰林院士，留在京城任職；第二類是進士，分發到各省區任官；第三類因成績不佳，不予錄用。」(同上，頁 47)

由上述中山先生的論述，很清楚地可以知道中山先生對於傳統考試用人，所謂的考、訓、核、任，甚至於監察考課百官的制度，應有相當深入的理解。因此，雖然在擔任廣州大元帥時期的考試院，只是狹隘地管考試行政，但是不是就是中山先生所謂傳統中國考試制度的範圍？不無疑問。

再看民國前六年十月十七日，中山先生在論「三民主義與中國民族之前途」時，曾有一段話：「那五權除剛才所說三權之外，尚有兩權：一是考選權。平等自由，原是國民的權利，但官吏卻是國民公僕。美國官吏，有由選舉得來的，有由委任得來的。從前本無考試的制度，所以，無論是選舉，是委任，皆有很大的流弊。……就委任上來說，凡是委任官，都是跟著大統領進退。美國共和黨、民主黨，向來是選相興廢，遇著換了大統領，由內閣至郵政局長，不下六七萬人，同時俱換。所以美國政治腐敗散漫，是各國所沒有的。這樣看來，都是考選制度不發達的緣故。考選本是中國始創的，可惜那制度不好，卻被外國學去，改良之後，成了美制。英國首先仿行考選制度，美國也漸取法，大凡下級官吏，必要考試合格，方得委任。自從行了此制，美國政治方有起色。但是他祇能用於下級官吏並且考選之權，仍然在行政部之下，雖少有補救，也是不完全的。……中國向來銓選，最重資格，這本是美意；但是在君主專制國中，黜拔人才，悉憑君主一人的喜怒，所以雖講資格，也是虛文。」(前所揭書，頁 205-206)

這裡要注意的是如果考試權獨立只管銓定任官資格，但是「黜陟人才」仍憑行政首長(過去是君主)之喜惡，中山先生認為「銓定資格」，「也是虛文」。而這裡的「黜」是「免」和「罰」的意思，「陟」是「獎賞」和「提升」的意思。從這段話來看，中山先生所講的考選權、中國的考選制度，應該是比較廣義的，並非如前所述許南雄論定的只是考試業務，銓定任用的「資格」而已。

但是，民國十二年中山先生任軍政府海陸軍大元帥後，在民國十三

年公布的考試院組織條例，何以僅將考試權限縮在考試行政？其實必須從當時的時空背景去理解。

從民國元年二月十三日中山先生辭去臨時大總統一職，三月十日袁氏在北京宣誓就任後，中華民國政局其實一片混亂。民國二年袁氏派人殺害宋教仁，民國三年甚至於派人企圖暗殺孫中山，民國四年袁世凱下令禁止國民黨改組後的中華革命黨所有活動。民國五年袁氏死，但北洋政府成立，軍閥竊國，其後一直到中山先生在民國十四年病逝為止，中山先生大體是穿梭在上海和廣東等南方各省之間。到上海還必須在租界裡活動因為北洋政府也通緝他，北洋政府撤銷中山先生的通緝令是在民國八年一月六日。可是，以南方特別是廣州為基地的軍政府，事實上對於南方各省也無法完全統一指揮。而且，也一直到民國十年才在廣州舉行國會非常議會參眾兩院聯合會，通過了「中華民國政府組織大綱」。何況南方的根據地政局也不穩定，不時有軍閥反叛，其中，民國十一年六月十六日陳炯明反叛，使中山先生在南方的根基幾乎差一些被毀。所以，這一段時期政府組織的建制工作，有的只是徒有其名而言，若僅僅從形式上來看，其內容也不是經過十分的講究，因為，畢竟不是真正要運用到已經統一安定天下的全國環境。因此，在前面所提到的「建國八十年之考銓制度」乙書中，對此時建構之考試院組織，有如下的評論：「唯是揆諸實際，法制雖略具規模，但自民國六年九月至十四年七月國民政府成立止之一段期間，由於政局不定，舉凡機關之興廢變更與夫各項用人行政，悉以適應當時革命事實需要為前提，有關考銓之法規雖曾頒行，惟因形勢所限，考試權在事實上仍未能完全獨立，距國父五權建制之理想尚遠。」(前揭書，頁20，係引自李光雄，1981年，頁36)
