

繼往開來，贏得信賴

考試院 80 週年慶院長紀念專文

98.12

民國 17 年 6 月北伐成功完成全國統一後，國民政府遵循國父孫中山先生的遺教開始實施訓政，並於同年 10 月 3 日經中央政治會議決議修正國民政府組織法，正式確立了在行政、立法及司法三院外，另外增設考試及監察二院的五院制政府體制。在修正公布採五院制的國民政府組織法的同時，戴傳賢（字季陶）先生即被任命為考試院長，並負責成立考試院的籌備任務。經過一年多的時間，考試院和所屬的考選委員會及銓敘部，正式在民國 19 年元月 6 日成立。

考試院建立於開始實施訓政時期，首要任務在於恢復我國傳統的考試用人制度，以及為政府建立新時代的官制、官規和統理全國人事行政事項。首任院長戴季陶先生為國之俊彥，年輕時留學日本研習法律，在任二十年與整個訓政時期相始終，其躬親擘畫我國的考銓法制，而為日後的發展奠定了基礎性的宏規。

走過八十年的歲月

綜觀考試院走過的八十年歲月，個人將之概略分成「開

創」、「整健」與「發展」三個時期，分別記述各該時期的環境背景與重要施政情形。

一、開創時期：從民國 17 至 37 年間，可謂是考試院的開創時期。

在這近二十年的期間裡，歷經了民國 20 年「九一八事件」日本侵華及對日抗戰勝利後國、共內戰的多年戰亂，但在考銓制度的建制與推動上，則已逐步奠立了基礎。舉凡公務員、縣長、法官、專門職業及技術人員等的考試，以及公務員的任用、甄別審查、登記、俸給、進修及考察選送、保險、退休和撫卹等，均已建立了法制的規範。

值得一提的是，民國 20 年 7 月底至 8 月初間，由戴院長親自擔任主考官，在南京舉行了受到全國的關注的第一屆高等考試。中華民國史上的第一次高考，共分成普通行政等五個類科，榜示及格人數 100 人（其中 1 人兼考兩類均及格，故實為 99 人），而成績列最優等者 2 位「民國狀元」，一為教育行政人員周邦道，另一為普通行政人員朱雷章。後來，周邦道於民國 50 年時出任考選部政務次長，而未來台的朱雷章在大陸時期，即被破格任命為監察委員。

其次，考績制度雖早在民國 24 年即已建制完成，但因國難頻仍及其他因素，致使推動實施遭致重重困難。另外，戴院長力主設制，但在當時尚無法具體說出適用對象與舉辦時機的「特種考試」，卻在對日抗戰期間發生了效用。簡言之，考試

院在開創時期的重要任務，就是要在排除各方及各省勢力的阻礙下，實施考試用人的最高原則，並為我國文官制度奠定基礎性法制的規模。

考試院在成立之初，有賴戴院長在政壇上的地位與聲望，才使考試院在五權政府中地位獲得確立。然而，五權分立的政府體制終究是個創舉，並不是我國原欲效法的歐美政府體制類型，所以戴院長在考試院成立之初，經常藉演講的機會闡釋五權分立政府的意義，乃在於「一方面是分工，一方面是合作，而分工最後的道理，還是在合作。所以政治上的分部辦事，乃是要相互為用而收廣大之效的，而最後的目的，仍是在完成整個的政治」¹。從戴院長強調五權分立的意義在收分工合作之效來看，也隱含了考試院從開創時期開始，就有其艱辛的一面。

二、整健時期：從民國 37 年至 70 年代末期，可謂是考試院的「整健時期」。

民國 36 年 12 月 25 日實施的中華民國憲法第 83 條規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試，任用，銓敘，考績，級俸，陞遷，保障，褒獎，撫卹，退休，養老等事項」，就本條文明定的考試院職權範圍而言，考試院當是我國政府的人事行政總機關，同時也掌理專門職業及技術人員的考試。在憲政開始實施後不久，中央政府因國、共內戰失利退守台灣，政府

¹ 考試院考銓叢書指導委員會主編，《戴季陶先生與考銓制度》，台北：正中書局，1984 年，頁 295。

一方面須整軍經武以防台灣遭到赤化，另方面則須擴大人才的延攬以積極建設台灣。考試院在這段期間裡的主要任務，在於整健訓政時期所建構的文官法制，並擴大延攬海、內外人才蔚為國用，以及配合政府建設與安定台灣的用人政策。

台灣在歷經二次大戰及中央政府遷台後的艱苦歲月中，能夠在民國 60 年代末期開始經濟起飛，進而造就出傲人的「台灣經濟奇蹟」，考試院因應國家發展需要，繼續堅守考試取才的基本政策，以及致力於為國家建立了一支高素質的文官團隊，普遍被學者視為重要的關鍵之一。例如，「以功績制來甄拔具有能力和紀律的技術官僚」² 及「擁有以優良技術官僚為主體的團隊」³，皆是我國被學者歸為「發展型國家」（developmental state）的特徵之一，並被認為是經濟能夠獲得快速成長的原因。

考試院為了促進文官體系的行政效率，經過十多年的規劃，曾於民國 58 年開始，逐步實行學習自美國的「職位分類」考試任用體制。這項文官制度中的重大變革，係將我國傳統以「人」的資格和地位為分類的「品位分類制」（簡薦委制），改為以「事」為分類基礎的「職位分類制」。然而，這項重大變革經過近二十年來邊實行邊檢討的結果，終因與我國的文化背

² Chambers Johnson, "Political Institutional and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan," in Frederic C. Deyo, ed., **The Political Economy of the New Asian Industrialism** (New York: Cornell University Press), pp.136-164.

³ 見朱雲鶴，〈國家競爭力與政府〉，《中國時報》，2000 年 1 月 28 日，版 2。

景存在相當大的差距，造成多方人士認為該制並不適用於行政機關，於是在民國 76 年時，改革為現行「兩制合一」的人事任用制度。現行結合「簡薦委制」與「分類職位制」之優點而成的人事制度，建制過程可謂備極艱辛，也堪稱是考試院歷來進行改革的過程中，遭受到最大壓力與阻力的一次。最後，幸賴銓敘部主管人員的人事專業能力、創意與識見，終能重新建構出一套能夠獲得普遍支持的新制度。

考試院在行憲後的地位其實常遭受質疑，在民國 55 年修正「動員戡亂時期臨時條款」時，增訂了總統得調整中央政府的行政機構及人事機構的規定，並在翌年正式成立了行政院人事行政局。民國 80 年終止動員戡亂時期及完成第一次修憲，憲法增修條文第 9 條明定了「行政院得設人事行政局」（該條文在第二次修憲時已遭刪除），繼之於民國 81 年完成了第二階段的修憲，憲法增修條文第 14 條第 1 項明定考試院的職權範圍在於：「一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項」（83 年修憲改為第 5 條，86 年修憲又改為現行的第 6 條），而不再適用憲法第 83 條之規定。這些情形，都意味了考試權的地位遭受到了損抑；但事實上，民國 81 年修憲縮減了考試院職權的結果，其實在相當程度上只是將實際運作的情形明文化而已。例如，憲法第 83 條明定「任用」係考試院的職權，但自考試院成立以來，該項「任用」權卻始終在各用人機關。

多年以來，考試院和行政院間在人事權問題上偶有發生權

責爭議，但兩院間除可透過副院長或院長層次的協商來解決外，銓敘部與行政院人事行政局間也早在民國 57 年起，建立了每月一次的溝通機制——「部局協調會」或「部局會談」。誠如首先提議部、局定期溝通的前銓敘部長石覺曾言：「在同一個政府之下，無論是哪個機關，都同樣是在替國家做事和為民服務。哪一個機關多做或哪一個機關少做，相互之間應該都是可以瞭解的」⁴，這即是考試院立於五權政府之下的基本態度。

三、發展時期：民國 80 年代初期迄今，可謂是考試院的「發展時期」。

隨著終止動員戡亂時期與解除戒嚴，台灣的自由化與民主化進程向前推進一大步，而國內政黨政治競爭的態勢業已成型，在在皆對文官體系造成了衝擊。考試院因應政治與社會環境的變遷，首先確立了制定「公務人員基準法」，以明確規範公務人員的權利與義務關係；其次，為了促成行政中立文官體系的建立，則採取了制定「公務人員行政中立法」的策略；再者，為了進一步彰顯「政務人員」和「常任文官」的職務性質與權利義務關係皆不相同，遂另外制定「政務人員」相關法律來與「常任文官」的管理體系有所區分。目前，公務人員行政中立法業已在 98 年 6 月 10 日公布施行，對我國文官體制朝向

⁴ 中央研究院近代史研究所口述歷史叢書（10），《石覺先生訪問記錄》，台北：中央研究院近代史研究所，1986 年，頁 517。

的民主化的發展，已向前邁進了一大步。

為了配合健全政府財政的結構，以及因應台灣高齡化社會的來臨，考試院在民國 84 年 7 月起實施了「退撫新制」，將以往由政府預算支付的公務人員退休及撫卹的經費，改由公務人員與政府共同按月撥繳費用所組成的基金來支付；簡言之，也就是從過去的「恩給制」改為「共同提撥確定給付制」。基於實施「退撫新制」新增業務的需要，民國 84 年 7 月 1 日分別在銓敘部之下成立了「公務人員退休撫卹基金管理委員會」，以及在考試院下成立了「公務人員退休撫卹基金監理委員會」；而前者由銓敘部長兼任主任委員，後者則由考試院副院長兼任主任委員。此外，考試院為了進一步落實公務人員的保障，以及強化對公務人員的培育與訓練，民國 85 年 6 月成立「公務人員保障暨培訓委員會」，以及民國 88 年 7 月在該會之下設立「國家文官培訓所」。

考試院面對民主化的趨勢，能夠審時度勢地因應與調適，並以超然獨立的憲政地位及積極任事的態度，在這個時期裡得到較以往更多的支持與信賴，進而能為國家做出更大的貢獻。當前在全球競爭的環境中，政府更要提升執政的能力，才能夠確保國家的競爭力與優勢。因此，考試院基於職責所在，未來應在專門職業及技術人員的考試方面，應積極向全球競爭人才以帶動國家與社會的發展，同時也要不斷地改革文官制度，讓我們的文官擁有使命感與競爭力，從而能夠提高政府因應全球競爭挑戰的能力。

肯定自我，積極任事，贏得信賴

獨立的考試權和監察權是我國五權憲法的特色，也是源自於我國傳統政治制度與文化的結晶。但不必諱言者是，國內有不少以西方三權分立理論來反對五權分立者；也因此，考試院除訓政時期試行五權制度時即已遭遇挑戰外，行憲後也曾歷經過成立行政院人事行政局、退出聯合國時主張廢除考試用人、民國 79 年「國是會議」中民進黨提出廢除考試院等三大風暴⁵。2001 年由民進黨選出的總統提名與任命的第 10 屆考試院，雖在若干政策上迥異於以往，但終究仍能從若干主張廢除考試院者親身參與考試院的運作，反而直接維護了考試院的地位。

事實上，決定每個國家的政治制度的原因，必與其文化傳統背景與所曾遭遇到的問題有關，而無須以其他國家所無者（尤其是歐美國家所無者），就存有必定為不可取的偏見。誠如人事行政界的先進與歷任考、銓兩部次長的徐有守教授所指出，五權制度自訓政時期以來，對於政府機關用人、用錢及施政，確已發生其適當之應有的牽制作用⁶。因此，若簡單地以西方學說及經驗來否定我國的考試權，就難免流於主觀性過強的偏見。

本（11）屆考試院成立後不久，在 98 年元月即提案成立「考試院人事制度興革規劃小組」，針對文官制度的應興應革

⁵ 徐有守，《考試權的危機：考銓制度的腐蝕與改進》，台北：台灣商務，1997 年，頁 24-27。

⁶ 同上註書，頁 11。

事項，主動檢討、研究及提出改革方案。這個小組遵循馬總統提出的「廉能政府」為核心價值，經過四個月的研議後，共提出六項興革建議方案，並以「建基公務倫理，型塑優質文化」、「統整文官法制、活化管理體系」為二大支柱。第一個支柱的主要內容包括「確立文官的核心價值——廉正、忠誠、專業、效能、關懷」及「建制文官的服務守則」等，最終目標在於建構一個廉潔而獲得人民信任的政府。第二個支柱的重點有二，一是推動公務人員基準法的立法，二是建構「政務人員、常務人員、契約用人」三元管理法制體系。至於另外「精進考選功能、積極為國舉才」、「健全培訓體制、強化高階文官」、「落實績效管理、提昇文官效能」及「改善俸給退撫、發揮給養功能」等四項方案，屬於提升文官能力與政府行政效能的配套措施。其次，興革建議方案還將各項議題之推動，分成近程（一年內）、中程（三年內）及遠程（五年內）的改革步驟，以及明確訂出了主辦及協辦機關的歸屬。整體來說，「興革小組」的研究與規劃成果，讓本院推動文官制度改革有了明確的方向，也為我們規劃出了未來改革的節奏與步驟。

當前考試院對於改革文官制度具有急迫感，是因為我們擁有共同的理念與願景，希望讓考試及格擔任公務人員的優秀人才，能夠在公務生涯中仍保有良好的學識，進而開拓出寬廣的視野，以及養成恢弘的氣度與胸襟，如此才能贏得社會大眾的尊重與信賴。最後必須強調，成立八十年來的考試院，確實為國家做出了不少的貢獻。因此，凡我考試院同仁當以此自我肯

定，如此才能真正認同自己的角色與責任，從而以實際的作為與成效，為考試院贏得人民的信賴和支持。