



第一篇

行憲以前之國家考試暨
文官制度

第一章 考試權之建制與作用

第一節 考試權之建制

考試制度創行於我國，考試取才，乃我政治制度之特色。追溯源流，遠自三代而下，歷周代擇才取士，秦漢之博士弟子、賢良方正、察舉孝廉。漢朝取才尤重察舉「孝廉」與「茂材」；「茂材」之選士，主要係為國家拔擢將相之人才。魏晉之九品中正，隋唐至清季之科舉，其間雖歷經變革，然以考試甄用人才，健全吏治，鞏固國基，則為歷代之所同。雖然歷代之考試方法未盡一致，內容亦時有更迭，然國家用人，既以考試為正途，不論貴賤貧富，只要肯努力就有機會為國所用。是以國父孫中山先生領導革命，推翻帝制、肇建共和後，對我國固有之考試取才制度備極重視，在他手訂之建國大綱第19條中規定：「在憲政開始時，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治，其序列如下：『曰行政院、曰立法院、曰司法院、曰考試院、曰監察院』」；其第15條復規定：「凡候選及任命官員，無論中央地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可」。因之，民國17年國民政府公布中華民國政府組織法時，即依國父遺教訂定五院之組織與職掌，確立五權分立之政治宏規；考試院於焉成立，考試權則由考試院依法獨立行使。

簡言之，我國考試權之發展歷程，大致可分為四個階段：先秦至漢初為考試權之萌芽期；漢初至隋初則為考試權之生長發展期；隋唐迄於清末，則為考試權之茁壯完備期；民國以後，則為考試權之發揚興革期。就人才選拔而言，春秋以前，大夫雖多出於世官，然亦有從學校「舉士」；漢隋之間，出於薦舉；隋唐迄清，出於科舉；民國以來，即為傳統優良考試制度之發揚光大。現今考試權之內涵，依據憲法及相關法律規定，除了

考試外，尚包含任免、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、培訓、褒獎、撫卹、退休、保險等事項，此乃為完整之考試權。

第二節 考試權之作用

壹、健全人事制度 樹立廉能政府

我國古代吏部位列六部之首，現今世界之先進民主國家，在政府行政組織體系中，人事行政往往居於各項行政之關鍵地位。因為人才係組織之資產，優秀人才更是組織取得競爭優勢之基石。而人才之羅致，則有賴健全之制度與方法去發掘與培育；在常任文官方面，其中最主要者莫過於甄拔。由於客觀獨立之甄拔制度，能夠發揮提高績效與澄清吏治之功能，且從古迄今已形成優良之傳統，至民國成立後，更見發揚光大。是以考試權之主要作用，即在健全人事制度，樹立廉能政府。並且透過客觀公正之考選制度，除能消極杜絕徇私用人、分贓政治之弊，並可積極促進功績制度之建立，俾期創造為人民謀求最大福祉之賢能政府。此外，由於考試權所產生之機會均等功能，無形中促使憲法所保障之平等權更臻落實。

貳、維護行政中立 貫徹法治精神

行政中立即常任文官中立，其意指常任文官在職期間應效忠國家，盡忠職守；處理公務時，應秉持客觀超然之立場，嚴守依法行政原則；行使公權力亦無個人、團體或黨派之成見；同時在日常公務活動中，避免介入地方派系或政治紛爭，以專門知識、技能與經驗，全心全力為國家、為人民服務。我國憲法樹立考試權獨立行使之初，即含有「行政中立」之旨，故憲法賦予考試院「保障」公務人員，除消極地保障公務人員之權益不受侵害外，亦積極地寓有維護公務人員行政中立之意。

參、選拔專技人才 提昇執業水準

現代社會為一分工之社會，各類職業日趨專業化，而各種社會活動之營運及功能之產生，又常須仰賴各類專門職業及技術人員；因此對於專門職業及技術人員執業之管理，乃為現代政府不可或缺之職能。我國憲法第86條規定，以專門職業及技術人員之執業資格，應經考試院依法考選銓定之。因此，專技人員執業資格經由國家考選之主要目的，乃在於經由國家考試權之運作，以公正客觀精確之考試方式，衡鑑應考人執業所需之學識、經驗及能力，是否勝任該一專門職業及技術工作，以實踐憲法保障民衆生命、身體、財產安全及提昇公共利益之宗旨。

要之，吾人可知考試院的職權並不是只有「考試」，還掌理公務人員考試及格後的任用銓敘，以及其他政府人事政策、法規與執行事項。而國家考試也包括專門職業及技術人員執業資格之考試。按考試權獨立於行政權之外，是我國憲政體制有別於西方的特色所在。我國憲政架構所以將考試院獨立於行政院之外，就是希望考試院積極扮演健全與維護文官體系者的角色。因此，今後考試院除在憲法所定職掌下賡續推動多項施政作為外，還應在下述三個方面扮演好應有的角色：一、在政黨政治、責任政治和行政中立三者之間取得平衡；二、儘速完成現代化文官制度的法制化；三、積極推動提高公務人員效能和效率的法制整建工作。

綜上，考試院作為國家最高考試機關，為因應國內政治變遷，以及迎向全球化而提昇國家競爭力，應配合政府改造工程研修各類人事法規。因此，考試院在文官法制的改革方面，要以「服務取向」及「功績取向」為經，「合理化」及「人性化」為緯，構築具有「企業精神」的文官體系再造工程。在此一基礎下，文官制度尚需不斷地檢討修正，包括重新檢討各種公務人員考試的效度、研究建立初任高階文官的進用管道、強化「功績型的升遷與待遇制度」、「重建激勵與發展並重型的考績制度」及「建構學習型公務人力培訓制度」等，都是今後考試院應該繼續努力的重點。考

試院既是全國文官法制的最高主管機關，必須彰顯其超然與獨立的機關特性，才能夠有效地發揮憲法所賦予的職權。從兩次政黨輪替的經驗中，我們也看到了政黨政治的運作及政黨輪替的結果，在相當程度上影響了文官的尊嚴與士氣，也對政府的能力和形象造成了打擊和傷害。為了因應政黨輪替的常態化，考試院應加速文官制度的健全發展，使文官的尊嚴與士氣不致因政黨輪替而受到不利的影響。