

文官制度之沿革一 兼論公務人員基準法名稱之辨正

考試委員 歐育誠

* 本文民國 102 年 4 月發表於《公務人員月刊》，第 202 期。

壹、前言

面對全球化、資訊化及知識經濟時代的快速發展，以及環境變遷的嚴峻衝擊，各國政府為了有效推動施政願景、政策理念，及增進國家競爭力，莫不致力於提昇施政能力及文官素質與效能，而其成敗關鍵，則在於有無健全的文官制度。考試院通過「文官制度興革規劃方案」，積極推動文官制度興革事宜，該方案第 2 案「統整文官法制，活化管理體系」之部分，提出 2 大具體政策方向之建議：（一）推動基礎性法律（公務人員基準法）完成立法。（二）確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系。上述方案在政策概念上並無問題，實況亦是如此，但真正落實執行時，勢必面臨三類人員比例如何區劃之問題，而人員比例之區劃，又須先確認各類人員之定義與範圍，方能著手。

文字是傳達理念的工具，但我國之文字博大精深，往往一字多音、一字多義，今昔名詞用語之習慣亦有不同，也會因為不同的時空環境或不同的角度，而有不同見解。從憲法上來看，除使用「文官」之名詞外，尚有「公職」、「公務員」、「公務人員」、「官吏」、「文武官員」、「司法院或考試院人員」、「縣自治人員」等其他近似之名詞（如附錄），迄今有關「公職」、「公務員」、「公務人員」等之範圍，係採個別立法主義，實質適用範圍係依個別法令分別界定，故難明確窺其全貌，亟需改進。本研究以古代（以清朝中葉為主）與近代（清朝後期迄今）等 2 個時期，對我國文官制度進行回顧，並著重在「文官」相關名詞的發展與概念之釐清，期作為未來文官制度改進之參考。

貳、古代文官制度之概念與範圍

自秦統一全國後，在傳統的中國政治體系中，皇帝成為政治最高統治者，但皇帝無法 1 人獨自統治全國，必須分官設職，任用許多大小官宦，設立許多官府衙門輔佐其制定政策及法令規章，執行其諭旨，無論行政、司法、軍事、財政稅收，在在需人協助（古鴻廷，1999：3）。自秦漢以迄明清為君主專制時代，民智未開，皇帝因傳位、政變、革命等方式取得合法最高統治權，並自詡為天子，具有「皇權至

上」之特性。故在君主專制時期，皇帝有制定官制官規及實質的用人權，皇帝是君王而非官員，任免官員最後的決定權為皇帝。另有其他重要概念，茲分述如下：

一、官與官制官規

「官」的歷史與中國文明史一樣久遠，在甲骨文已出現「官」字。明末黃宗羲《明夷待訪錄》一書載：「原夫作君之意，所以治天下也。天下不能一人而治，則設官以治之。是官者，分身之君也。」（引自：李俊清，2007：3），筆者依此說法，歸納「官」有「設官以治」與「分身之君」² 項主要內涵，其最終目的則為「治天下」。

（一）「設官以治」：此係從事物的角度來看，「官」是權力所在之處，概略為「設官建署」與「設官分職」，也就是「官署」與「官職」的意思；相當於現代「設機關定職掌」與「置職務」（職位）的設計。

（二）「分身之君」：此係從人的角度來看，可引伸為文武官員，或稱為「職官」，即協助皇帝並具有「統治」或「管理眾人之事」特殊身分的人員。

前述 2 者相互配合定制時，尚須設計「官階等級」（rank）¹之總數，以及對各該官職（即現代「職務」或「職位」的概念）等級的配賦（即現代「職務列等」的概念），官職經配賦等級後，同時也確定擔任該官職人員的權責、俸祿（待遇）多寡，附帶影響其社會地位、身分與尊崇感，為人事制度重要基礎之一。清初「官階等級」承襲明朝的「九品制」²、民初所使用之「特簡薦委制」³、來臺後建構公務人員職位分類制之「14 職等」、現在官職等併立制之「官等職等」，以及各時期相對應的待遇俸給制度，均屬於「官階等級」事項。上述基本結構事項之法則制度，概可稱為「官制」，除有特殊需要外，一般不輕易更動，故其偏向靜態性。

¹ 另依民國 89 年 11 月考試院編印之《考銓詞彙》第 200 頁及第 218 頁載：「官等」英譯為 rank；「職等」英譯為 grade。

² 《清史稿·職官志一》載：「官分九品，各系正從，級十有八，不及九品，曰未入流。選人並登資簿，依流平進，踵故牒序遷之。」，頁 4。

³ 北京政府於民國元年 10 月 16 日公布《中央行政官官等法》，該法規定「特、簡、薦、委」官等的概念，延續迄今。參閱：蔡鴻源主編，《民國法規集成》第 8 冊，（合肥：黃山書社，1999 年 2 月一版），頁 206-211。

期望「官制」能順暢運轉之法則制度，概可稱為「官規」，其包括各官署業務運作之各種法令規章，以及各官職所需人員（分身之君）的選拔、任免考課、監察、升轉黜陟等人事法令規章，其屬於管理與執行的法規事項，須經常配合環境需要調整，故其動態、靜態兼具，也就是「法隨時轉則治」的概念。此外，最重要的是「官制」與「官規」相互配合與實際運轉的部分，也就是實際用人治事的部分，換句話說，就是在「官制」與「官規」的規範下，在最適當的時機，將最適當的人才，放在最適當的位置（職務），以達到「治天下」的目的，此屬於實際的人事決定權之執行與業務運作事項，須隨時配合環境需要運轉，故其具有實際動能性。

二、官職與文武官員

中國古代職官制度，採係「官」、「職」分立制。其中的「官」，除了指擔任「官員」的資格（出身、功名）外，尚有其他封官封爵位之情形，如清朝之「公、侯、伯、子、男」⁴；「命婦之號」⁵、「三公、三孤」⁶等，均屬於人員的身分與地位的象徵。另一的「職」，才是真正的「官職」（即現代「職務」或「職位」的概念），有了擔任「官」的資格後，必須經過正式「補官」（授官、派任實職）程序，才成為「官員」並具有該「官職」的實權。

另依《清史稿·選舉志五》第 8 頁記載：「任官之法，文選吏部主之，武選兵部主之。吏部四司，選司掌推選，職尤要。凡滿、漢入仕，有科甲、貢生、監生、廩生、議敘、雜流、捐納、官學生、俊秀。定制由科甲及恩、拔、副、歲、優貢生、廩生出身者為正途，餘為異途。異途經保舉，亦同正途，但不得考選科、道。非科甲正途，不為翰、詹及吏、禮二部官。」，故科舉（科甲）僅係任官途徑之一，其他任官途徑尚有廩生、議敘、雜流、捐納等；且科舉係取得資格、出身或功名，並非均可直接授官。⁷

⁴ 《清史稿·職官志四》，頁 1。

⁵ 《清史稿·職官志一》，頁 5。

⁶ 《清史稿·職官志一》，頁 2。

⁷ 中華民國史事紀要編輯委員會，《中華民國史事紀要-民國紀元前十八年（一八九四）至十五年（一八九七）》，（臺北：中華民國史料研究中心，1964 年 11 月 24 日出版），頁 46-47。

在中國傳統農業時代，分工粗略，「官職」以「文、武」為主要區隔，擔任各該文武之「官職」者，即為文武官員，「武官」可對應在西方之武職人員或軍職人員。武官從事戰鬥行為或其他軍事任務；文官則不負有戰鬥行為或類似軍事任務（吳庚，2008：252）。

三、官吏、差役與幕友

君主專制時期統治權的行使，形式上為皇帝獨攬，但實質上，涉及執行公務的人員甚多，以清朝為例，包括文武官員、胥吏、差役與幕友等。

（一）官吏：即「官員」及「吏員」之統稱。清朝吏部掌文官銓選、兵部掌武官銓選；由吏、兵兩部銓選而循程序任命者為「官」或「官員」。非經吏、兵兩部銓選而任事者稱為「吏」，其無品級，通稱「吏員」、「吏胥」或「胥吏」，凡內閣供事以及各部院的經承、書吏、承差、典史、攢典等，均屬於吏員之不同稱呼（楊志玖，1997：510）。清朝以縣為地方最基層行政單位，在縣衙中「吏員」有兩種，一曰經制之吏，一曰非經制之吏。⁸經制之吏又有典史、攢典 2 種，典史是知縣所屬之吏，攢典是縣佐貳雜職官所屬之吏；非經制之吏，又有貼寫、幫差 2 種（古鴻廷，1999：306）。胥吏若以房科分之，一般則有吏、戶、禮、兵、刑、工等六房。斯時，縣衙中編制之職官，⁹大約 4 至 7 人，而「吏員」不屬於「官員」層級，在《清史稿·職官志》中，規範「未入流」的官員，但不包括「吏員」。

（二）差役：清朝縣衙中有所謂三班六房，六房已如前述；三班指皂班、快班、民壯等執雜役之人，通稱衙役，亦名差役（古鴻廷，1999：308）。吏胥與差役為傳統地方政府中，推行公務不可或缺的成員，但因其地位較低且無須科舉程序，僅由縣衙決定，執行之公務事項包括治安維護、刑罰執行、糧稅催徵等，與一般庶民直接接觸，得以趁機漁利，利之所趨自成一股勢力。一般對

⁸ 以現代觀點，經制相當編制內、非經制則相當編制外。另《欽定大清會典·吏部》卷載：「設在官之人，以治其房科之事，曰吏。凡京吏之別三：一曰供事、二曰儒士、三曰經承。外吏之別四：一曰書吏、二曰承差、三曰典史、四曰攢典。皆選于民而充之，役五年而更焉。非經制者，曰貼寫、曰幫差，其濫者禁之。」。

⁹ 《清史稿·職官志三》，頁 14。

之並無佳評，甚至視之為吏治之毒瘤，¹⁰因此縣官須延聘幕友襄辦，監視吏胥與差役，以及分擔各種繁重的工作（古鴻廷，1999：309-310）。

- (三) 幕友：不是建制內的正式人員，而是長官所聘用之行政助手，是長官運籌帷幄的智囊團。但因事務繁簡不一，各級長官所聘幕友之類別亦不一致，一般而言，清朝縣衙中所聘幕友可歸納為九類，分別為刑名、錢穀、書啟、徵比、硃墨、帳房、教讀、閱卷、掛號等（古鴻廷，1999：308），以上屬於協助處理日常政務者。另尚有以軍事才幹參與者稱「戎幕」，協助處理軍政事項，包括軍隊中之謀略、作戰、軍需、文書、吏治、文教、制造等各種才能之士；以水利之才參與河道治理；以洋務之才參與幕府；以藝文之才游幕，幫助官員修志、修書等（郭潤濤，1996：4-7）。因此，幕友主要工作為「佐官制吏」，或稱「佐治」或「出謀劃策」等性質；幕友又稱為幕賓、幕客、館賓、賓師、西賓、師爺等（高浣月，2000：1）。幕友與主官關係建立在主官禮聘的「關書」上，「關書」又稱「關聘」，有固定格式，記載到署辦理之工作、歲俸等資料，歲俸又稱束脩、脩金、聘金等，高低不一，係由主官自掏腰包，「關書」頗像現代的僱傭契約（高浣月，2000：32-33）。其後，幕友與僚屬併稱為「幕僚」，均係為主官出謀劃策之人員。

四、小結

中國古代整體文官之範圍與特性，綜合其重點如下：

- (一) 皇帝是君王而不是官員之範圍，任免官員最後的決定權為皇帝。禮部掌理文官科舉、吏部掌理文官銓選行政，宰相等大臣，均係基於輔弼立場協助皇帝，並對皇帝一人負責。
- (二) 傳統農業時代分工粗略，「官職」以「文、武」為區隔，且無三權、五權政體之分，故早年「文官」在執行「統治」或「管理眾人之事」的範圍涵蓋非常廣泛，包括立法及司法之工作，且無政務官與事務官之分，其性質僅為皇帝的臣僕。
- (三) 傳統職官制度具「官」、「職」分立之特性。一部分側重「官品」，也就是

¹⁰ 郭潤濤，《官府、幕友與書生-“紹興師爺”研究》，（北京，中國社會科學出版社，1996年4月初版），頁20-21。

人員的身分與地位的象徵，包括資格、出身、功名或封官、封爵位等，科舉係取得資格、出身或功名，並非均直接授官；另一部分是授任「官職」之程序，相當於西方國家人事制度中實際用人治事的部分。

- (四) 傳統職官制度屬於中央與地方集權式一元化，集權式體現在中央與地方官員均為中央指派；一元化體現在中央與地方官員適用同一官階等級制（九品制），且中央與地方機關層次高低分明，在縣的地方層級上，最高置知縣 1 人（正七品），其屬官員有縣丞（正八品）、主簿（正九品）、典史（未入流）等。
- (五) 「官」、「吏」分屬不同層次，官員為傳統職官制度規範之對象，科舉僅係一般熟知選拔官員途徑之一，其他尚有捐納與恩蔭等用人途徑；而吏員非屬科舉範圍，係屬權責長官自行僱用之人，選於民而充之，較奇特的是「非官卻可執行公務」。前項所謂集權式一元化，僅止於官員層級之部分，不包括吏員、差役及幕友；官署亦無鄉鎮層級之地方基層行政機關。

參、近代文官制度發展之概述

清朝在對外政策方面，虛驕自大，長期鎖國閉關，致逐漸落後於當時世界先進國家。清朝後期面對列強的戰爭中暴露其脆弱的戰鬥力，部分 大臣、有識之士紛紛上書，條陳時弊。清末在西方的霸權威脅、工業科技和法制優勢下，為了維持自己搖搖欲墜的統治，必須改革兵制。於是採納眾議，決定效法西洋，訓練一支新式陸軍，以取代舊式綠營軍隊。採納眾議效法西洋，政經環境發生鉅變；其雖向西方先進國家學習三權分立之政體制度，但不免因外語翻譯不同、傳統宗法、文化觀念等，讓它依舊在原有的專制政體下發展文官制度。尤其，光緒 31 年（1905 年），袁世凱、張之洞等奏請立停科舉，以廣學校，鹹趨實學，清廷下詔准自丙午年（1906 年），所有鄉會試，一律停止，各省歲科考試亦即停止，改以學堂為獎勵出身之途，於是相沿數千年之久的科舉制度，遂告廢除。¹¹此種以學歷取代科舉取得

¹¹ 中華民國史事紀要編輯委員會，《中華民國史事紀要-民國紀元前七年（一九〇五）》，（臺北：中華民國史料研究中心，1975 年 8 月 20 日出版），頁 633。

出身、任官資格之方式，有其特殊時空背景的考量，但也扭曲教育功能，且衍生僧多粥少、畢業學生競相鑽營等問題。

國父孫中山先生思想與論述，在我國建國與文官制度之建制上，有舉足輕重之影響，回顧中山先生在一百多年前提出考試權獨立於行政權之外的構想，是因為看到清末專制體制的腐化無能，以及西方三權分立的政府中，由行政權掌管考試與用人，產生許多流弊，如政府任用私人、多數人員素質低落、行政效率不彰、造成分贓制度等問題。民國南京臨時政府成立之初，中山先生雖想從根本上改變中國傳統政治形態，但因局勢混亂，其構思不能完全發揮作用；民國元年 3 月 10 日，袁世凱在北京成立北洋政府，為國際上所承認的政府，也開啟軍閥割據時期，在此時期仍承襲清末三權分立之政體制度。直到國民政府北伐完成（民國 17 年），政治相對穩定，始正式建立五權分立的政體制度，在相關法制上，才陸續出現「公務員」、「公務人員」、「司法院或考試院人員」之名詞，並與「官吏」、「文武官員」等併用或交替使用，後被列入憲法成為現況，概述如下：

一、文官制度之分化

鴉片戰爭後，清廷與列強訂定不平等條約，議定高額賠款，並由英國代管海關、郵政與電訊，英國代管期間分別建立海關人員、郵電人員人事制度。民初陸續廢除不平等條約，英國退出代管後，此制度仍繼續施行（徐有守，1997：294, 316-317），為我國關務人員、郵電等公營事業人員人事制度之源起，亦為我國文官制度分化之始。

清末大力推行西化與洋務運動，咸豐元年先設理藩院，處理對外交涉、邦交等事宜，後改稱總理各國事務衙門，光緒 27 年再更名外務部。外務部下設考工司，「聘用客卿」為其職掌之一，當時法國、義大利、美國等駐外地區，均有外國人兼代清廷領事之情形，¹²且另有延聘外國人擔任教官、教師等情形，其與現行聘用、聘任人員制度，具高度相關性。此外，科舉制度廢除後，原長官自行延聘之幕友，仍繼續被沿用並隨長官進退。民初以後，幕友逐漸分化成聘用之顧問官、聘任官與

¹² 《清史稿·職官志六》，頁 2-3。

秘書官等，¹³其與現行機要人員、聘用及派用人員等，應具有高度相關性。

光緒 30 年中央設巡警部，另於京師內、外城設巡警總廳，分置五品至九品警官；宣統元年，再定消防隊員額。¹⁴其後，各衙門部分差役，轉化成巡警，為警察與消防人事制度之起源；另部分衙門差役分別轉化成夫役、管獄人員，成為工友、監所管理員等制度之起源。而清末民初，也逐漸將「官」與「吏」混用為「官吏」一詞。

二、引進三權政體之影響

清光緒 34 年 8 月 1 日（1908 年 8 月 27 日）頒布《欽定憲法大綱》¹⁵，其所確立的君主立憲政制係在當時的歷史條件下，將君權憲法化，帶有濃厚的封建性，但初步可看出「君權」（黜陟百司等所有行政權）、「議院」（議員）、「司法」（法官審判）之三權的雛形，但議員並非民選，司法之權亦操諸君上，依舊停留在原有的專制政體。在上述《欽定憲法大綱》之後並附《議院未開以前逐年籌備事宜》¹⁶，已有「頒布城鎮鄉地方自治章程」之籌辦事項，可初見自治人員之雛形。

受西方司法權獨立運作之影響，清末將刑部改為法部，原尚書改稱大臣，侍郎改稱副大臣，法部掌理司法，監督大理院及京、外審判、檢察，以維法治。下設審錄、制勘、編置、宥恤、舉敘、典獄、會計、都事等 8 司，其中之「舉敘司」掌陞遷調補，籍紀功罪，徵考法官、律師、書記。¹⁷民初持續沿用司法人員均由司法機關考用與銓敘，¹⁸直到民國 19 年 1 月 6 日五院制之考試院成立後，司法人員才歸併

¹³ 民國元年 6 月 3 日《申報》第 6 版報載：「《安徽都督府官制》第 3 條，都督於主務各職外，得延顧問官以備一切政務之諮詢。」；另民國元年 7 月 29 日《申報》第 3 版報載，法制局提出《文官保障法草案》其立法理由：「官吏為社會職業之一種，變更消滅非有法定條件不可，特擬就文官保障法草案以保官吏地位不致再由政府隨意罷黜，惟所規定者僅係一般普通官吏，至特任官、聘任官、公使及秘書等官，則不再其限內，已將此案提交國務院會議決定…」。

¹⁴ 《清史稿·職官志六》，頁 5。

¹⁵ 《政治官報》第 301 號，光緒 34 年 8 月 2 日刊，頁 9-11。

¹⁶ 《清朝續文獻通考》第 394 卷，憲政二，頁 11446。

¹⁷ 《清史稿·職官志六》，頁 10。

¹⁸ 民國 16 年 8 月 9 日國民政府修正公布《國民政府司法部組織法》，規定該部之總務司掌

由考試院統一考試。

辛亥革命之後，清政府礙於情勢，於宣統3年9月13日（1911年11月3日）公布《憲法重大信條十九條》，規定「皇權以憲法所規定者為限」、「上院議員由國民於有法定特別資格者公選之」、「憲法改正提案權屬於國會」、「總理大臣由國會公舉，皇帝任命。其他國務大臣，由總理大臣推舉，皇帝任命。皇族不得為總理大臣及其它國務大臣並各省行政長官」、「官制官規，以法律定之」、「國務裁判機關，由兩院組織之」。形式上縮小了皇帝的權力，相對擴大議會權力，進一步朝三權分立與責任內閣方向發展；其最大代表的意義，應是古代「官制」中有關「設官建署」（設機關定職掌）之事項，部分已直接由憲法作出最上位階的原則性規範。¹⁹另外，總理大臣與國務大臣選任的方式，已可見政務官選任之雛形。

三、公僕、公職及五權分立概念之形成

中山先生認為官吏應為全體國民之公僕，並早有五權分立之構想。民國前6年10月17日（1906年12月2日），中山先生在東京舉行民報週年紀念會上，以「三民主義與中國民族之前途」為題進行演講提及：「…所謂三權分立，行政權、立法權、裁判權各不相統…，將來中華民國的憲法，是要創造一種新主義，叫作五權分立。…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…官吏不是君主私人的，是國民的公僕，必須十分稱職，方可任用…一是糾察權，專管監督彈劾的事…」²⁰。

中山先生上述官吏是公僕的概念，實質涵義甚廣，後轉化成「公職」一詞，並首見於民國2年10月31日中華民國憲法草案（天壇憲草）第16條：「中華民國人民依法律有從事公職之權。」。但中山先生該次演講所稱之「委任」，性質不是民

理有關司法官及其他職員之考試、任免、考成及懲戒事項、司法人員之訓練及教育事項及關於律師事項。參見：《國民政府公報》第11號，（民國16年8月30日刊），頁5-8。

¹⁹ 如民國36年施行之憲法，對政權機關、總統、五種治權機關、中央與地方之權限、地方制度等，均直接規範。

²⁰ 中國國民黨中央委員會黨史委員會編，《國父全集》第二冊，（臺北：中央文物供應社，1973年6月出版），頁205-207。

初時期所稱之「委任官」，也不是現代委任之公務人員；所稱之「美國官吏」，則係在中體西用概念下，將西方國家政府之「職事人員」援引比附為「官吏」，藉使國人瞭解其概念。

四、公務員、公務人員等名詞形成之概述

(一) 民國 13 年 4 月 12 日，中山先生手書公布「國民政府建國大綱」，第 15 條：「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試、銓定資格乃可」，其仍使用「任命官員」一詞。

(二) 民國 17 年 10 月國民政府公布《中華民國國民政府組織法》²¹，相關之重點概有：「行政院各部設部長 1 人、政務次長、常任次長各 1 人，各委員會設委員長、副委員長各 1 人，均由行政院院長提請國民政府分別任免之」、「薦任以上行政官吏之任免應經行政院會議議決」、「立法委員不得兼任中央政府、地方政府各機關之事務官」、「考試院為國民政府最高考試機關，掌理考選銓敘事宜，所有公務員均須依法律，經考試院考選、銓敘，方得任用」、「監察委員不得兼任中央政府、地方政府各機關之職務」。其同時出現「行政官吏」、「事務官」、「公務員」、「職務」等名詞，而「公務員」一詞，為首次在法制上出現；另將「次長」區分為「政務次長、常任次長」²²，亦為政務官範圍擴大之始。

(三) 前述國民政府組織法雖規定「所有公務員均須依法律，經考試院考選、銓敘，方得任用」，惟民國 18 年 8 月 1 日公布之《考試法》²³，並未同步使用「公務員」之名詞，而係使用「任命之人員」；民國 19 年 12 月 30 日發布之《考試法施行細則》²⁴，則定義任命人員謂政務官以外之簡任及薦任、委任人員，但當時軍職

²¹ 民國 17 年 10 月 8 日公布，國民政府訓令第 565 號，參見：《國民政府公報》第 99 期，（民國 17 年 10 月刊），頁 12-18。

²² 民國 19 年 11 月 24 日修正公布《中華民國國民政府組織法》時，將「常任次長」更名為「常務次長」。參見：《國民政府公報》第 631 號，國民政府訓令第 619 號，（民國 19 年 11 月 25 日刊），頁 2-6。

²³ 《國民政府公報》第 232 號，（民國 18 年 8 月 2 日刊），頁 1-3。

²⁴ 《國民政府公報》第 662 號，（民國 19 年 12 月 31 日刊），頁 13-15。

人員也是以特任、簡任、薦任及委任之任命程序辦理，²⁵性質上亦應屬「任命之人員」；民國 24 年 8 月 6 日修正《考試法施行細則》²⁶，雖將「任命之人員」修正為「政務官以外之公務員」，但因所稱之「公務員」仍無法明確排除武職人員。故「五五憲草」²⁷中再將「公務員」改稱「公務人員」²⁸，似有將「公務人員」限縮於狹義應經考試院考選、銓敘之文職任命人員之意。

(四) 自民國 26 年至 34 年對日抗戰期間，為因應非常時期或偏遠地區選拔人才之特殊需要，有較多例外與不合考試用人之途徑。如民國 26 年 1 月 12 日國民政府公布之《蒙藏邊區人員任用條例》²⁹、民國 29 年 7 月 13 日國民政府公布之《非常時期戰地公務員任用條例》³⁰、民國 33 年 4 月 20 日國民政府公布之《聘用派用人員管理條例》³¹等。

(五) 民國 31 年 9 月 30 日國民政府公布《縣各級幹部人員考試條例》³²，其重點有：一、除縣長外，縣各級幹部人員考試區分為縣行政人員及鄉鎮保甲幹部人員 2 大類。二、縣行政人員之各類考試為普通考試，得分甲、乙兩級；鄉鎮保甲幹部人員考試為特種考試（應考資格表稱其為自治人員），得分甲、乙、丙三級，甲

²⁵ 民國 23 年 7 月 27 日，國民政府公布《陸軍軍官佐任職暫行條例》（24 年 4 月 1 日施行）。參見：國防部編，《國軍人事手冊》，（1951 年 1 月印），頁 199-204。

²⁶ 《國民政府公報》第 1813 號，（民國 24 年 8 月 7 日刊），頁 1。

²⁷ 國民政府草擬於民國 25 年 5 月 5 日宣布《中華民國憲法草案》，草案第 85 條規定，公務人員任用資格、公職候選人資格及專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選銓定之。為憲政上首見「公務人員」一詞之文件。參閱：《國民政府公報》第 2039 號，（民國 25 年 5 月 5 日刊），頁 1-14。

²⁸ 就蒐集資料顯示，五五憲草之前，「公務員」與「公務人員」有交替使用之情形，如民國 18 年 5 月 30 日行政院訓令第 1803 號：為滇省「公務人員」薪俸微薄，免予捐俸助賑。參見：《教育部公報》第 1 卷第 6 期，（民國 18 年 6 月刊），頁 16。又如民國 24 年 12 月 12 日教育部訓令第 17144 號：為奉行政院轉奉國民政府民國 24 年 11 月 1 日第 843 號訓令以通令各機關嗣後對於任用「公務人員」須依照「公務員任用法」嚴格實施以符法令而重銓政一案。參見：《教育部公報》第 7 卷第 51 期，（民國 24 年 12 月 29 日刊），頁 27-28。

²⁹ 《國民政府公報》第 2251 號，（民國 26 年 1 月 13 日刊），頁 1-4。

³⁰ 《國民政府公報》渝字第 275 號，（民國 29 年 7 月 17 日刊），頁 1,5,9。

³¹ 《國民政府公報》渝字第 668 號，（民國 33 年 7 月 17 日刊），頁 2-3。

³² 《國民政府公報》渝字第 506 號，（民國 31 年 10 月 3 日刊），頁 17-20。

級及格得以鄉鎮長、乙級及格以保長及鄉鎮公所股主任及幹事、丙級及格以甲長及保辦公室幹事選用，故當時縣自治人員指鄉鎮長以下之人員。

（六）制憲時，仍多沿用五五憲草之條文，故於憲法 85 條規定公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，非經考試及格者，不得任用；第 86 條規定，公務人員任用資格應經考試院依法考選銓定之。就前述研究資料顯示，憲法上使用「公務人員」一詞，有與「公務員」進行區隔之意。故行憲後之《公務人員任用法》，原應僅以「應經考試院依法考選銓定之人員」為對象，但或因遷就當時文官制度分化、名詞併用之現實；或因時值大陸動亂、法制考慮不周等因素，民國 38 年 1 月 1 日制定公布之《公務人員任用法》，將無須經考試院依法考選銓定之各機關秘書長及主管機要的秘書，規定其得不受任用資格之限制；另將技術人員、公營事業人員、派用人員、聘用人員之管理（後於民國 43 年再增加教育人員）等，規定另以法律定之，形成渠等具有《公務人員任用法》授權之法源。

五、小結

民初至行憲初期，因時局的混亂、政體的不變，文官制度解除皇帝乾綱獨斷的枷鎖，開始融入民主的思維，但新的文官制度終非一蹴可幾，南京臨時政府及北洋政府雖頒布了一系列文官法規，惟一些基礎名詞在新舊揉合過程，未予明確定義與適當地使用，致使憲法上同時出現「文官」、「公職」、「公務員」、「公務人員」、「官吏」、「文武官員」、「司法院或考試院人員」、「縣自治人員」等多項近似之名詞。就研究資料顯示，憲法已對「公務人員」一詞作較狹義之界定，專指任用資格應經考試院依法考選銓定之人員；而民國 38 年之《公務人員任用法》，將無須經考試院依法考選銓定之人員，亦授權規定另以法律定之，恐有逾越憲法規定的虞，且迄今《公務人員任用法》仍沿襲此種立法例，似無人提出質疑或反思。

肆、公務人員基準法名稱之辨正

文官制度最重要莫過「公務員」與「公務人員」等基礎名詞之定義，而實際上我國長期並未對之定義清楚。又文官制度常與各國國情、文化、傳統等，關係密

切，學者在研究國外文官制度時，不免以個人角度及國情文化等，使用合適之用詞進行翻譯，俾使讀者瞭解其概念，如前述中山先生在民國前 6 年之演講，也曾出現「美國官吏」等詞，不免產生一字多義之情形。

就鄰近的日本而言，屬君主立憲，天皇為世襲之虛位元首，行使該國憲法規定之職責，屬依法行使公務之人員，但卻非該國憲法所稱之「公務員」³³、「官吏」³⁴、或「地方自治團體之吏員」³⁵等。另在二次大戰後，日本陸續制定之人事法制，有捨棄而不採用「官吏」及「吏員」為名之趨勢，如「國家公務員法」與「地方公務員法」，係分別規範中央與地方公務員的範圍及其管理基準，2 者均有一般職與特別職公務員之區分，且在人事任用陞遷方面，中央與地方公務員原則上並不互相交流，各成體系。但部分在日本出版翻譯相關國外人事制度之書刊中，仍習慣採用「官吏」進行分類，俾使該國讀者瞭解其概念，如該書刊中，引述美國聯邦政府法典第五編（Title 5, United States Code）第 2104 及 2105 條規定，將美國聯邦政府公務員的系統，區分為「官吏」（officer）與「職員」（employee）2 大類，官吏係指總統、聯邦法官、聯邦政府各部首長、參謀總長、三軍總司令等依法令任命者及基於法令上之權限或經政府指定從事達成聯邦政府機能工作者；職員係指官吏依法定權限所任命之人員，職員又分競爭職（competitive）、除外職（except）等；英國公務員（Civil Servant）在法令上並未加以定義，在相關委員會報告書中將之定義為：「以文人之資格雇用，且其給與係由國會所通過的經費直接支給；在政治任命與司法官職以外，為國王服務者。」；德國公務員在德國聯邦共和國基本法及其他相關法令，對公務員並無統一性的定義，在公務員之各種職群中一般將之區分為「官吏（Beamten）」、「職員（Angestellten）」、「勞動者（Arbeiter）」等；在法國對公務員的定義為經中央官廳、派出機關、公共設施之高層任命為久任之官職，對機關在法律與規則上具有關係者。³⁶故實際上，在翻譯或引述他國人事制度時，通常

³³ 日本国憲法（昭和 21 年 11 月 3 日）第 15 至 17 條、第 36 條、第 99 條。

³⁴ 日本国憲法第 7 條第 5 款、第 73 條第 4 款。

³⁵ 日本国憲法第 93 條第 2 項。

³⁶ 外国公務員制度研究会，《歐米国家公務員制度の概要-米英独仏の現状》，（東京，財団法人社会経済生産性本部生産性労働情報センター，1997 年 9 月 20 日發行），頁 9-10,123,201-202,296。

難以避免產生一字多義之情形，因此，在研究或改革本國人事制度時，歷史與制度之沿革，不宜忽視。

為配合國內政治民主化、解決公務員特別權力關係之突破等相關問題，考試院自 74 年起，開始有制定公務人員基準法（以下簡稱基準法）的構想，但制定過程並不順利，其主因恐係「公務員」與「公務人員」等基礎名詞之定義範圍與相關施行措施配套討論的問題。一般探討「公務員」與「公務人員」之名詞時，多僅敘述行憲前之人事法規多用「公務員」，行憲後則改用「公務人員」，並將公務員懲戒法及公務員服務法 2 法，仍維持以「公務員」為名，視為特例。但對照前述相關名詞之沿革與發展後，該 2 法適用對象之所以包括「軍職人員」，應有其特殊考量，茲以公務員服務法之沿革為例，概述如下：

- 一、民國 2 年 1 月 9 日北洋政府公布《官吏服務令》³⁷，規範官吏應有之義務事項，此時所稱官吏應包含文武職人員，當無疑義。
- 二、民國 20 年 6 月 2 日國民政府公布《官吏服務規程》³⁸，取代《官吏服務令》，規範官吏應有之義務，其第 17 條規定，本規程凡受有俸給之公務員均適用之。該服務規程以「官吏」為名，原則上應涵蓋武職人員，但其適用對象為「受有俸給之公務員」，如予以對照民國 17 年之《中華民國國民政府組織法》、民國 18 年之《考試法》等，則其是否應涵蓋武職人員，產生爭議。
- 三、民國 28 年 10 月 23 日國民政府制定公布《公務員服務法》³⁹，再取代《官吏服務規程》，其第 24 條規定，本法於受有俸給之公務員及其他公營事業機關服務人員，均適用之。如單獨就本法來看，或有是否涵蓋武職人員之爭議，但如同時對照民國 25 年之五五憲草，已界定公務人員任用資格應經考試院依法考選銓定者，則本法涵蓋武職人員之適用，應無不當。
- 四、民國 32 年 1 月 4 日國民政府第 1 次修正公布《公務員服務法》⁴⁰，將第 24 條

³⁷ 《政府公報（重印本）》第 243 號，教令第 11 號，（民國 2 年 1 月 9 日刊），頁 183-186。

³⁸ 《國民政府公報》第 787 號，（民國 20 年 6 月 3 日刊），頁 2-7。另 22 年 7 月 5 日修正 1 次，適用對象未修正，參閱：《國民政府公報》第 1175 號，（民國 22 年 7 月 6 日刊），頁 1-3。

³⁹ 《國民政府公報》渝字第 199 號，（民國 28 年 10 月 25 日刊），頁 4-6,18。

⁴⁰ 《國民政府公報》渝字第 533 號，（民國 32 年 1 月 6 日刊），頁 1,3。

規定修正為：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」實施迄今並未再修正。其適用對象明確規定「文武職公務員」者，或有解決涵蓋武職人員爭議之意，但最重要的意義，係回復早期文武官吏均適用同一服務義務法令的立法例，應有立法經濟之考量。

現行「公務員」、「公務人員」之定義與範圍採各別立法主義，故基準法之名稱無論使用「公務員」、「公務人員」，甚或「文官」、「文職人員」等，並無對錯之問題，而係應思考相關施行之配套如何細密處理，方能達到經濟合宜、綱舉目張之效。目前基準法以「公務人員」為名，而其適用之對象涵蓋政務人員、常務人員（各機關組織法規中，除政務人員、法官與檢察官外，定有職稱及依法律任用、聘任之人員）、法官與檢察官等三類。假設照此立法通過者，應再深入思考之相關施行配套如下：

- 一、學理概念上，常務人員具永業性，而聘任人員一般係應發給聘書，並定有聘期，故須再進一步研究釐清聘任人員之屬性。此外，法官與檢察官亦具永業性，其與常務人員關係為何？亦須研究釐清。
- 二、基準法之立法目的，係為統攝全盤人事法規，在公務人員法制上立於最高位階的基礎性法律，於施行後，人事法規與之牴觸者，應優先適用本法。故目前以「公務人員」為名之相關法規（公務人員考試法、任用法、俸給法、考績法、退休法、保障法…等），是否均應配合修正改以「常務人員」為名，或思考另一「妥適之名詞」為名稱。但如認為現行以「公務人員」為名之相關法規不必配合修正者，則制定基準法即失綱舉目張之意義。
- 三、此外，憲法第 86 條已規定「公務人員」之任用資格仍應經考試院依法考選銓定。而基準法適用對象涵蓋政務人員等，因此，除上項考試法、任用法等，應如何修正使用「妥適之名詞」外，同時憲法應思考採取何種相關配套方案，方能合憲並真正達到梳理個別人事制度之目標，值得進一步研究。

伍、結語

回顧民初建國之艱辛與制憲過程之折衝可知，現行憲法所存傳統的「官吏」、「文武官員」、「文官」等名詞，係經先賢揉合西方人事制度，而創設「公職」、

「公務員」、「公務人員」等之名詞，即便到了今天，我國仍慣用「文官」一詞，而西方國家之文職之職事人員，則多稱之為文職人員、職員、公務員或政府雇員等。

公務員的範圍是任何一個公務員制度必須先確定的問題，由於各國政治體制、政府模式與執行理念等因素，公務員的範圍劃分在各國不盡相同，我國從君主專制轉變為民主共和國家，也從中央集權體制轉變為中央與地方均權制度，長期之轉變過程中，文官制度多師法先進國家制度之長，但不免因國情、文化、傳統、法制、民族性格等因素，而有南橘北枳之感。本研究之議題相當複雜，同時必須牽就現實狀況，故殊難理出邏輯清晰具體可行之建議，茲僅整理有關我國文官制度沿革之歷史資料，期能作為考試院推動基礎性法律與建構政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系進一步研討的素材，如能因而獲得重視並形成有識者共同研究之議題，則為文之目的已達矣。

註：部分註記資料因限於篇幅無法詳載，如有需要請洽詢作者提供。

附錄：憲法上與「公務人員」近似之名詞

公職：如憲法第 18 條規定「人民有應考試服公職之權。」；憲法第 103 條規定：「監察委員不得兼任其他公職或執行業務。」。

公務員：如憲法第 24 條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」；憲法第 77 條規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」。

官吏：如憲法第 28 條第 3 項規定：「現任官吏不得於其任所所在地之選舉區當選為國民大會代表。」；憲法第 75 條規定：「立法委員不得兼任官吏。」；憲法第 108 條第 1 項第 11 款規定：「中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障（由中央立法並執行之，或交由省縣執行之）。」。

文武官員：如憲法第 41 條規定：「總統依法任免文武官員。」。

公務人員：如憲法第 85 條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度…非經考試及格者，不得任用。」；憲法第 86 條第 1 款規定：「公務人員任用資

格（應經考試院依法考選銓定之）。」；憲法第 97 條第 2 項規定：「監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。」；憲法第 98 條規定：「監察院對於中央及地方公務人員之彈劾案，須經監察委員一人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出。」。

司法院或考試院人員：如憲法第 99 條規定：「監察院對於司法院或考試院人員失職或違法之彈劾，適用本憲法第九十五條、第九十七條及第九十八條之規定。」。

縣自治人員：如憲法第 123 條規定：「縣民關於縣自治事項，依法律行使創制、複決之權，對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉、罷免之權。」。

文官：如憲法第 140 條規定：「現役軍人不得兼任文官。」。

參考文獻

（一）專書

中國國民黨中央委員會黨史委員會編（1973）：國父全集（第二冊）。臺北：中央文物供應社。

中華民國史事紀要編輯委員會（1964）：中華民國史事紀要-民國紀元前十八年（一八九四）至十五年（一八九七）。臺北：中華民國史料研究中心。

中華民國史事紀要編輯委員會（1975）：中華民國史事紀要-民國紀元前七年（一九〇五）。臺北：中華民國史料研究中心。

古鴻廷（1999）：清代官制研究。臺北：五南圖書文化公司。

考試院（2000）：考銓詞彙。臺北：考試院。

吳庚（2008）：行政法之理論與實用。臺北：三民書局。

李俊清（2007）：現代文官制度在中國的創構。北京：生活·讀書·新知三聯書店。

徐有守（1997）：考銓制度。臺北：臺灣商務。

高浣月（2000）：清代刑名幕友研究。北京：中國政法大學出版社。

國防部（1951）：國軍人事手冊。臺北：國防部。

郭潤濤（1996）：官府、幕友與書生-"紹興師爺"研究。北京：中國社會科學出版社。

楊志玖（1997）：中國古代官制講座。臺北：萬卷樓。

蔡鴻源（1999）：民國法規集成（第8冊）。合肥：黃山書社。

錢穆（2011）：中國歷代政治得失（四版）。臺北市：東大圖書股份有限公司。

（二）史料及公報

《清史稿·選舉志五》。

《清史稿·職官志一》。

《清史稿·職官志四》。

《清史稿·職官志六》。

《清朝續文獻通考》第394卷，憲政二。

《欽定大清會典》卷99。

《政治官報》第301號，（光緒34年8月2日）。

《申報》第6版，（民國元年6月3日）。

《申報》第3版，（民國元年7月29日）。

《政府公報（重印本）》第243號，（民國2年1月9日）。

《國民政府公報》第11號，（民國16年8月30日）。

《國民政府公報》第99期，（民國17年10月）。

《國民政府公報》第232號，（民國18年8月2日）。

《國民政府公報》第631號，（民國19年11月25日）。

《國民政府公報》第662號（民國19年12月31日）。

《國民政府公報》第787號，（民國20年6月3日）。

《國民政府公報》第1175號，（民國22年7月6日）。

《國民政府公報》第1813號，（民國24年8月7日）。

《國民政府公報》第2039號，（民國25年5月5日）。

《國民政府公報》第2251號，（民國26年1月13日）。

《國民政府公報》渝字第199號，（民國28年10月25日）。

《國民政府公報》渝字第275號，（民國29年7月17日）。

《國民政府公報》渝字第 506 號，（民國 31 年 10 月 3 日）。

《國民政府公報》渝字第 533 號，（民國 32 年 1 月 6 日）。

《國民政府公報》渝字第 668 號，（民國 33 年 7 月 17 日）。

《教育部公報》第 1 卷第 6 期，（民國 18 年 6 月）。

《教育部公報》第 7 卷第 51 期，（民國 24 年 12 月 29 日）。

日本国憲法（昭和 21 年 11 月 3 日）。

外国公務員制度研究会（1997）：欧米国家公務員制度の概要-米英独仏の現状。東京：財団法人社会経済生産性本部生産性労働情報センター。