

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第一章 官制官規
頁 I-249 ~ I-278

中山先生考試權思想的發展

考試委員 蔡良文

* 本文民國 99 年 5 月發表於《孫學研究》，第 8 期。

壹、前言

古云：「明主勞於選人，而逸於任賢」。即謂選人是人事行政的基礎，行政首長辛勤地選用適當人才，使政府機關內，非但賢者在位，能者在職，一般平庸愚劣分子無法容身，且行政首長可減輕很多負擔，全力推展政務（唐振楚，1965：97）。又強國之道在於法治（rule of law）之建立與執行。蓋人才乃政治之動力，國家之柱石；法度為國家之威權。登進人才、修明法度，人治熔於法治之中，乃建國之要義。所以考試權之實際運作，不僅關係憲法上所規定國民享有之應考試服公職之權，亦關係到政府能否拔擢人才，建構「選才、育才、用才、留才」之人力運用機制，提高行政效率與效能，增進人民福祉。

任何國家之憲政體制建構，均有其立憲精神，在所有憲定事權中，均離不開「權力分立原則」（doctrine of separation of powers）之設計與安排，然歐美先進國家之「三權分立」，或晚近美國聯邦行政機關（或官僚體系）所形成之第四權（the fourth branch of government），均有別於中山先生獨創之「五權分立」之憲政體制，且以「五」者為易理卦爻中多功多成之數也。¹ 在歐美權力分立的大思潮下，我國五權憲法架構受到挑戰與衝擊，解嚴後經歷多次修憲，考試權之內涵與行使也作了部分的修正，調整運作至今，也歷經兩次的政黨輪替，期間也經歷無關體制之變革與考試權運作之調整，應進一步去評估，瞭解其發展脈絡。

按以公元 2000 年台灣地區首次政黨輪替，民進黨執政時期，由於主張三權分立憲政架構，無疑對考試院是一項衝擊。² 回顧考試院上述期間在推動文官制度過程

¹ 中山先生領導國民革命，歷經十次起義，終於產生亞洲第 1 個民主共和國體制，易理之以革卦為代表：按革乃水火相息，巳日乃孚，革而信之，喻「天地革而四時成，順乎天而應乎人」，且以革新的政績證實政府信用，譬喻本卦是以離火革兌金，我們見金被鎔化以為是破壞，及見到鎔後的金器，才相信這鎔化的工作並不是破壞，故曰巳日乃孚，革而信之。當革的時候而不革，便是違天理，悖人情，所以在當革的時候，必須要革，故曰革之時大矣哉！又本卦變法與成功的因素同其第 5 爻。乃謂「九五以剛明之資，居中履正，為有孚之徵。」也。

² 但考試院配合政府改造，推動文官制度之改革，卻不是因為面臨存續危機後才發動。論者認為，通常任何組織競爭存在的條件，決定於國家體制功能，與國家資源分配上，但當時

中，在功能上與資源分配上，其評價是正面的。在首次政黨輪替前考試院所作之文官制度改革，其指標如政治民主化影響文官政策內涵、依憲政改革釐定考試院職權、增設公務人員保障暨培訓委員會、強調公職利益迴避與行政中立、廢除甲考而建構循序漸進的各等級特考架構，開辦身心障礙特考，重構原住民族特考等，以及軍公教人員之退撫制度的重大改革等，皆是重要成果。再於 2008 年再次政黨輪替，重新由國民黨執政，一切又回到憲政主軸，亦是重新思考考試權之發展的關鍵時期。³

綜之，在政治變遷中，對五權憲政體制之衝擊，似乎已降至最低，而政黨輪替已成常態之運作，倘再就全球化風潮下，民主化橫掃全球，而歷經 911 恐怖攻擊事件，⁴ 重大天然災害與海嘯風災後，似乎讓世人重新思考現行西方民主體制的應變能力。朱雲漢在「全球進入政治體制多元競爭時代」一文中（2010：A18）指出略以，非西方世界開始全面崛起，而新興民主政體由於內部運作機制未克正常執行，出現危險與崩解情勢，未來世界如何因應環保節能低碳經濟與控管巨大的三災及大不同調的自然災變的大挑戰，何種政治體制能勝出尚難預料。復就學術研究論，將中山學術研究之重心置於全球化方向研究，深獲高教評鑑中心之肯定；且以全球化不是同質化或趨同化；全球化亦不等於西方化等命題本質而論（曹俊漢，2009：V、1-16），據此中山先生政治思想與政治體制是一個值得重新深思的議題，其中就未來考試權思想的發展則是筆者關心的議題。

貳、中山先生考試權思想與建構

台灣地區憲政運作過程中，有關考試權之獨立行使之意涵、考試院的組織與職

考試院存廢的關鍵並非僅在於此，而尚包括於意識形態之爭執上：一種價值抉擇的議題。考試院組織是否健全？功能運作是否無可取代？在職掌範圍內之資源分配是否客觀公正？在國人心目中其聲譽是否崇高？是否深植人心？

³ 文官制度入憲，將考試權從行政權抽離，是世上獨有的制度，也為我國之政治經濟發展及政黨輪替時的政治穩定，留下不可磨滅的貢獻。

⁴ 全球化定義多種，最普遍者認為是一種發展的現象（Giddens, 1990），而 911 事件後，對全球化有新的思維與挑戰（Held & McGrew, 2007）。筆者不反對全球化思潮，但不可忽略本土化議題，即應就其性質而有所取捨，方是正道。

權之設計是否理想可行，一直是爭論不已的課題。中山先生五權憲法理論主張政權、治權釐清區劃，而以國民大會為最高政權機關，治權機關則五權分立。其中尤為特別者為監察院及本文論述焦點之考試院。按各國多數公務之規劃與執行，均操於官僚體制文官手中，無論由多元政體（主義）（polyarchy）、菁英理論（elite theory）、馬克思主義理論（Marxist theory）與統合主義理論（corporatist theory）的研析，均不難看出官僚體制之獨特性與優越力量，為獨立自主的機制。⁵ 易言之，健全文官體制，為使我國加速邁向現代化道途的重要法門也。五權憲法是參照中山先生之建國理念所制定，而中山先生思想則承襲中國傳統政治制度與文化，其立憲之精神與內涵，似以德治為體，民主與法治為用（桂宏誠，2009：250-278），尤其是考試權建構的思想底蘊必然重視德治與善治也。茲分就考試取士之思想與考試權獨立行使之作為暨現行考試權在制度設計上之轉折，略加分析。

一、傳統考試取士之思想要析

春秋以降，官守世襲，仕者世祿之制，雖趨式微，但仍為貴族社會所牢守（楊樹藩，1982：2）。惟因戰亂不已，致社會的流動，產生一種新士人階級，社會上發生許多學派，培養不少士人（余英時，1982：32-36）。士人階級中，如墨子謂：「官無常貴，而民無終賤，有能則舉之，無能則下之。…」（張純一，1975：67）；荀子云：「先祖當賢，後子孫必顯，行雖如桀紂，列從必尊。」復云：「以世舉賢，雖欲無亂得乎哉？…」（楊家駱，1976：301-302）於是強烈呼籲：「雖王公士大夫之子孫，不能屬於禮義，則歸之庶人。雖庶人之子孫也，積文學身行，能屬於禮義，則歸之卿相士大夫。…」（楊家駱，1976：301-302）。雖士人有滿腹經綸之才，然難有脫穎而出之困境，但他們主張之「賢者在位，能者在職」，要求人君「尊賢使能」。此種口號很快傳布天下，終動搖貴族政治（薩孟武，1969：55），亦為文官體制奠立之理論含因。迨秦有天下，廢除封建，世官既已不存，代之而有公開取士之制（楊樹藩，1982：3）。就官僚制度言，於秦時已具有雛型，至漢武帝時乃見確立，均在掄拔人才，以蔚為國用。前述人才之構成要素有德、才、

⁵ 國內政治變遷極速，多年來除了探討三權或五權體制架構外，如何使官僚體制能更具民主性、回應性，當為重要課題。因為誠如史特勞斯（E. Strauss）所言：「現代人必須生活在現代官僚制度的巨靈之下，問題非在如何將它宰製，而是如何使它馴服」。

學、識。在我國考選制度史上，因不同階段有不同之功能與價值取向。當今之世，政府「要建國，不能不有人才。一個人的智識道德，不僅繫乎一生之成敗，且影響到民族之興亡。古人云：『得人者興，失人者亡』此乃真言。「須有感於世界新潮之來襲，政府與學人應有先見之明」（張君勱，1969：346）。凡以吉凶必先有其兆，如何先機而發，或俟機而動，乃為政者不可不察者。

再者，古人為國愛才，破格提升的，如李綱之舉宗澤，宗澤之識嶽飛，此種識拔下士於眾人之中的歷史，可以說是前後接踵、不遑枚舉。而古人為國求才，更是「外舉不避仇」，其舉仇重用的如晉祁奚之舉解狐、韓信之用李左車等史蹟，實亦指不勝屈。尤其舉賢自代的，如公叔文子使其臣大夫巽與文子同升諸公；如鮑叔進管仲於桓公，而且自己願以身下之。是故管晏列傳中云：「天下不多管仲之賢，而多鮑叔能知人也。」此種所謂「成功在子何殊我」的雅量美德之偉大人物，更是史不絕書，這亦就是成大功、立大業、開國中興的大將，必不可少的一種器量和德性（蔣中正，1976：168-169）。易言之，今日政府需用人才，其相關法制在於考試法、任用法、陞遷法等，如何能傳承古代取士用才之精隨，則執事者必時時切記者也。⁶

要之，我國考試取士之思想與價值標準，有悠久傳統，其間所不同者，只是重視之層面、程度上的差異，各代有其共同之特質存在，且有明顯的脈絡可尋，爾後當另為文論之，於茲從略。

二、考試權思想之淵源與制度設計轉折概析

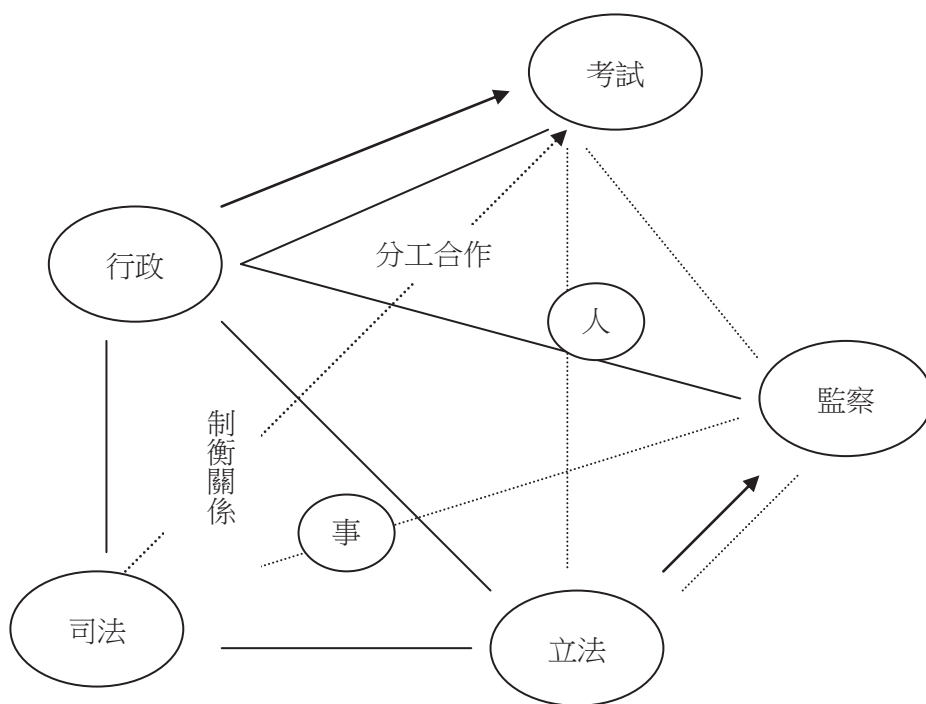
考試權思想在中山先生政治思想體系中，佔有極重要之地位，可由主張考試權獨立，使與行政、立法、司法、監察四權立於平等地位，予以證明。⁷ 而學者研究指出，五院之間的互動關係，非如三權之下的分權與制衡，而係採「事」與「人」

⁶ 因人才者，為具有專業知識經驗、組織、領導才能、綜合規劃決策及有氣節、有操守、有擔當的才俊碩彥之士。再予區分，則政務官與高級文官首重其器量、德性、學識俱佳者，常務文官重才能與學識俱佳者，而契約進用之臨時性人才應注意其特殊性，故凡能得人用人之體制，則政府有能，國家必強也。

⁷ 按整個五權憲法學說承襲固有傳統政制者，乃以考試、監察最為顯著。考試權行諸久遠，自隋唐開科取士以還，其主要功能，如普及文化、統一價值體系、增速社會流動，打破階級、官人有定準等。

二元化的分工與合作機制。易言之，五院之互動關係，呈現之分權結構為：

- (一) 行政、立法、司法三院，採納三權之分權模式，以「制衡」關係為其運作主軸。
- (二) 行政、監察、考試三院間，係沿襲自中國傳統的政治制度，超越黨派政治，對政府「用人」進行考核與監督。考試權負責公務人員的考選與銓敘，管控政府公務人員晉用語進階的「引進（甄選）」管道。監察權則職司風憲，摘奸發伏，負責彈劾，糾舉不適任的政府人員，糾正其政策錯誤，並管控著公務人員的「淘汰（退場）」管道。行政、監察、考試三院之間，係以「分工合作」為其運作主軸，其運作關係如圖：



圖：五院之權利互動配置圖

資料來源：周陽山，2010：559-560。

- 說明：1、分權方向 \longrightarrow
(從行政權中分出考試權；從立法權中分出監察權)
- 2、制衡關係 —————
- 3、分工合作 ·····

在「事權」與「用人」的二元分工機制下，五權憲法之運作，其一、按照西方「多數民主」與「分權制衡」的憲政主義原理，自中央至地方，層層節制，形成完備的三權制衡體系，以確保民主機制的有效運作；其二、則賡續中國傳統獨特之考試與監察兩制，在中央設立考試與監察兩院，並結合現代民主體制的運作規範，使其從「人民監督」與「分工合作」角度，確保「善治」理想的落實（周陽山，同上）。

現行憲政體制中考試院之設置，可以說直接採納其精神與原則。孫中山先生主張考試權獨立之理由略有：（一）以考試濟選舉之窮，即考試不只限於下級官吏尚包括公職候選人（國父全集，冊二，1981，以下同，略：205-206）；（二）造成萬能政府的必要條件，五權憲法之設計重於五權之分工，倘行政權過度膨脹，非其主張，他說：「這考試權如果屬於行政部，那權限未免太廣，流弊反多，所以必須成了獨立機關，纔得妥當」（國父全集，冊二：205-206）。至於考試用人之理由略有：（一）考試用人最為公允，在政治制度之運作更具深遠的意義；（「采（採）用五權分立制以救三權分立」（二）考試用人足以拔擢真才，使有才、有識之士，廣為進用，庶可澄清吏治，達到「野無抑鬱之士，朝無倖進之徒」（國父全集，冊三：3）之理想。

由於學者引述中山先生不同文獻（告），而有不同認知，有認為孫中山先生所主張之考試權不包括銓敘等人事行政權者，大多為法政學者；而認為孫中山先生所主張之考試權應包括銓敘等人事行政權者，則多為研究五權憲法之學者專家。惟以何者為宜，或宜作如何劃分、釐清，有賴吾人採擇與設計。

按考試權之範圍溯及中山先生對考試權內涵界定，主要見諸各重要文告、法規中，即早在 1905 年之「三民主義與中國民族之前途」一文指出考試機關設置之必要性；次見 1911 年之「大總統公佈參議院議決臨時約法」中；1914 年之中華革命黨總章第 31 條規定：考試院職務如考驗任事資格、調查職員事功定其勳績等，已將銓敘行政業務涵蓋其中。

復且中山先生未曾擬定過具體的憲法草案，但就目前所知的歷史文獻中，葉夏聲曾在 1922 年 6 月依中山先生之命，草擬了一部《五全（權）憲法》，當可視為最符合中山先生理念的憲法草案。根據葉夏聲所稱，該草案完成後即進呈中山閱覽，

而「先生覆書聊致慰勉。……竊幸前作，猶未至叛離先生之本意」，⁸ 且該憲法草案研擬的時間稍晚於孫中山演講〈五權憲法〉，故對於掌握中山的五權憲法理念，應具有相當程度的參考價值（參照關中，2009：167-195）。

葉夏聲所擬的《五全（權）憲法》草案，分成 9 章共 72 個條文。這部憲法草案將「國民大會」規定在第 1 章的「總綱」中，且在條文中同時提到五院時，考試院則列為五院之首。不僅如此，該憲法草案的第 2 章章名即是「考試院」，而該章所規定的考試權多規定舉辦官吏之考試，而且以該章共規定 12 條，亦屬各章中條文數最多者。且以該草案第 17 條及 23 條規定略以，⁹ 其中所述相關之官制，以及上述 1914 年中華革命黨總章規定包括銓敘行政業務脈絡，應可推論包括任用以降多項人事行政之事權，且包括民選首長、議員等公職候選人資格之檢覈事項。¹⁰ 因此，我們便可以此來推斷，在中山先生的憲政理念中，考試院實具有非常崇高的地位。

當然，中山先生之中央政府體制設計，即宜認定為：唯一的政權機關為國民大會，而治權機關之五院，除司法院應秉持公（正）義、獨立原則之仲裁機關外，其餘乃是各有專司、分工合作的，其理念與現行憲法對中央政府體制之設有別，尤其

⁸ 葉夏聲為廣東番禺人，1905 年留學日本法政大學，並參加同盟會。1912 年任南京臨時政府秘書，1913 年任第一屆國會眾議院議員，「二次革命」失敗後流亡日本，並為孫中山的秘書。1917 年 9 月任南方的大元帥府秘書，軍政府代理內政部次長等，1922 年第二次恢復國會時，再任眾議院議員，後任廣東法政專門學校校長、廣東高等法院院長等職。上述葉夏聲的簡介，係大陸學者臧運祜的部分考察結果，他並依此認為葉夏聲和孫中山的關係應是非常密切，詳見臧運祜，〈孫中山先生五權憲法的文本體現—葉夏聲《五權憲法草案》研析〉，輯於曾一士總編輯，《第八屆孫中山與現代中國學術研討會論文集》，台北：國父紀念館，2005 年，頁 273-274。葉夏聲，〈五全憲法〉，引自繆全吉編著，《中國制憲史資料彙編—憲法篇》，台北：國史館，1991 年 2 月，再版，頁 225。原文或為誤印為五「全」憲法，對此稍有修正者，可另參沈雲龍主編，《中華民國憲法史料》，台北：文海出版社，1981 年。有關之評價可參見關中（2009），〈文官制度與考試院〉一文。

⁹ 第 17 條：「考試院為中華民國最高考試機關，有舉行考試甄別資格，及分派各省地方主試，並監督管理之權。」第 23 條：「考試院官制及其他規則，另定之。」

¹⁰ 在我國有關公職候選人檢覈自 1980 起實行，其檢覈類別由地方擴及至中央，惟自 1994 年起至 2001 年 2 月止，因立法院介入，僅對民意代表候選人之學歷資格審查或各級民意首長再分別加列行政經驗條件之簡便檢覈規範亦被迫全面廢止。據此對於部分學者主張「中央選舉委員會」改隸考試院之建議的可行性，在此政治氛圍下，可謂難上加難矣！

在國民大會虛級化，及完成「精省」後之精簡政府組織層級時，五院之互動關係，其與中山先生理想之國家政府體制設計，有更大的落差，當然更重要的五權體制目前僅施行在台灣地區，其可能影響值得評估，至於其未來走向，亦值得深思。

參、考試權在現行憲政體制之設計與運作

按研究制度應如傅宗懋教授所云：「非僅在說明此一制度之為何，更應說明其如何運作及其功能為何。否則不過霧裏觀花，難見真貌」（傅宗懋，1967：2）。即以要真確認識制度，應注意歷史源流與其生態環境，知其來龍去脈之演化及其著重巧能運作的實象分析。當然，制度之運作與變革，除主客觀環境因素之影響外，人的因素扮演重要的角色。吾人認為制度之設計，除注意防弊外，尤應重視其積極興利之功能，五權體制亦然。當然，良善的制度設計，必有賴決策階級（包括行政系統與國會系統）的忠實執行。

一、考試院憲定職權在權力分立上之分析

行憲後考試院之職權係承接訓政時期考試院而來，¹¹ 亦包括考選與銓敘兩者，屬於廣義考試權。1942 年制定之「人事管理條例」第 1 條規定：「中央及地方機關之人事管理，除法律另有規定外，由考試院銓敘部依本條例行之。」確立考試院具有主掌全國人事行政工作之地位。1947 年憲法施行後，考試院乃為憲定機關之一，機關體制趨向合議制，設置考試委員並裁撤考選委員會，改設考選部。考試院的職權主要係依憲法第 83 條規定，掌管國家考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。1992 年至 1994 年間，為解決自 1967 年以來，行政院人事行政局與考試院銓敘部均掌人事權之雙軌制窘境，因而有第一次憲改增修條文第 9 條之出現，當時修憲原意，乃在限縮考試院之職權，而將部分人事行政權及相關業務移轉至行政院人事行政局（以下簡稱人事行政局）或授權各行政機關。然而，自修憲之後，考試院職權與組織不僅未見縮減，反而擴大組織編制，

¹¹ 考試權之實際運作，1928 年底北伐完成後，進入訓政階段。訓政時期考試院之職權，除考選權外，又有銓敘權（見中華民國國民政府組織法第五章）。

並對相關職權之自我界定與行使方面更積極與擴大，除凸顯其於憲法中的「正統」地位外，更彰顯考試權的價值與意義。

依現行憲法之設計考試院為一獨立超然的合議制機關，依考試院組織法，以及人事管理條例規定，考試權運作中之人事人員獨立自成系統，為事權統一之管理體制。茲就行憲以來考試權之功能運作，分從權力分立觀點與銓敘部和人事行政局權責分工兩方面，略加分析。

（一）權力分立觀點

考試權落實到實際制度時，是否一定要採「五院平行並立」、相互聯屬、無傷統一的觀點？或是宜採相互制衡或相互合作的觀點？學者間看法不一。依筆者觀察，先進國家之人事職權，多由獨立超然的機關行使，如美國功績制保護委員會（Merit System Protection Board）（Klingner Nalbandian, 2003: 10-12）、英國文官委員會、日本人事院等。惟其組織層級尚非內閣層級。按權力分立之目的，原在防止國家體制中任何屬性權力侵及民權；從分權與制衡的原則，及中國人傳統思想價值觀而言，將屬於廣義行政權的考試權分出規劃設計，是合理可行的。又五權分立在權力制衡關係上，較諸三權分立複雜，為期憲政運作順暢，理應相互分工與合作，彼此尊重，以維憲政秩序。當然「行政」與「立法」之互動，依然為五權憲政運作之重心與主軸，司法權為紛爭之最後仲裁者；其餘兩權，則扮演輔助性角色。¹² 於此，僅先說明五權分立之「權力相互作用與制衡」關係，其間有憲法明文規定者；有經大法官闡釋憲法條文予以釐清者；有大法官依據「憲法之精神」積極匡補、續造者；亦有現制下關係不明，猶待以解釋闡明或以修憲補充者。當然大法官有關五權憲政之「權力分立原則」之解釋，依其發揮之主要作用，可分為「水平分權」、「垂直分權」、「權力相互制衡」、「權力相互尊重」、「維繫憲政體制」以及「司法審查權限」等六大類（湯德宗，2000：280-302）。其中有關權力相互制衡中，關於「考試、立法兩權關係」之解釋案，在釋字第 155 號解釋從寬適用「法律

¹² 西方三權思想，係建基於對統治者之不信賴，因此建構權力分立與制衡的配套設計；而五權分立之說，則著重於機關間相互聯屬，平行並立，各司其職，以建構有效能的政府。五權憲法緣自中山先生之五權分立思想，在憲定權責劃分，乃至歷次修憲後之五權分立情形，其發展脈絡，的確值得進一步釐清。

保留原則」；釋字第 268 號解釋則嚴守「法律優位原則」，雖自憲法角度解釋似有不足，但至少進一步強化上述兩權運作原則。總體而言，在行憲 60 多年以來五權憲政運作尚稱順暢，在歷經 7 次修憲後，已然對立憲精神與架構作了大幅更動。又此時正值國內民主鞏固之際，如何在過渡時期中尋求權力分立之穩定發展，值得廣續關心的。

（二）銓敘部與人事行政局權責的分工

依照人事管理條例規定中央及地方機關之人事管理，除法律規定外，由考試院銓敘部依該條例行之。惟依動員戡亂時期臨時條款規定設立人事行政局以還，人事管理權因之割裂。人事行政局主管行政院所屬各機關之人事業務，雖未全然違法，至少發生權限競合問題。目前有關銓敘行政由銓敘部掌理，與人事行政局之設立，在形式上確實易予人有機關重疊、權責不明、甚至有侵犯考試院職權之嫌。¹³ 另就兩者實際職權運作，其共有項目多同，所不同者為職權行使範圍不同、權限不同，且以人事行政局往往依照「行政院所屬各級人事機構設置管理要點」辦理，而忽略「人事管理條例」規定等，在行政程序法施行後，上述要點之效力為何，有必要加以正視。雖然由銓敘部與人事行政局按月舉行業務會談，對雙方溝通、協調有正面功能，但其合憲性之維持仍須重視。

二、憲政環境變遷考試權的職權規範分析

國民大會於 2000 年 4 月 24 日完成修憲重任，陳前議長金讓於閉會前發表「憲

¹³ 茲就其實際運作情形，分兩方面述之：1、人事管理系統方面：目前銓敘部主管總統府、立法、司法、考試、監察四院及其所屬各機關人事管理業務，係透過各機關人事機構為之，並非直接管理各機關人事業務；人事行政局主管行政院所屬各部會局署、直轄市、縣（市）政府，及公營事業機構之人事管理業務，亦係透過各機關之人事機構為之。自形式觀之，銓敘部行使之範圍廣，惟實質上則反之，且差距極為懸殊，約莫百分之五。所以考試院如何廣續加強與行政院之溝通，以發揮銓敘行政功能，亦為急務。2、事權劃分方面：考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案，具有提案與修改考銓相關法案權。而人事行政局對人事政策及人事法規，只有研擬、規劃、建議之權，既無決定權亦無提案權。而考試院對人事行政局之工作亦有監督權。此乃關切考試權發展人士所關注的主要問題之一。

法的傳承，歷史的開創」指出：國大修憲證明國內政黨政治已逐漸成熟，雖然修憲過程曲折複雜，至少完成精簡政府組織層級與國民大會虛級化等成果（陳金讓，2002：2）。當然也有部分人士或學者宣稱：「修憲後是爭議的開始」或謂台灣地區充斥「意識型態思考模式」。事實上，我們認為我國已經進入公民社會與民主鞏固的時代。茲檢視憲法暨其增修修文有關考試權規定如下：

（一）有關考選方面

1. 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，不得任用。（憲法第 85 條）
2. 公務人員任用資格與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。（憲法第 86 條）
3. 人民有應考試服公職之權（憲法第 18 條）

上述憲定職掌主要落實於「公務人員考試法」、「專門職業及技術人員考試法」等相關規定。而目前為人質疑者，即公務人員非經考試，不得任用？專技人員非經考試不得取得執業資格？究其原因，質疑者不在考試本身，而在於考試方式與方法不夠靈活，未能配合各類人員之特質與需要，作彈性規定與運用。

（二）有關銓敘任用方面

1. 公務人員之銓敘、退休、撫卹之法制及執行事項。（憲法增修條文第 6 條）
2. 公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。（憲法增修條文第 6 條）

上述規定，較為人爭論者，如考試與任用應合一或配合？人事一條鞭制度是存是廢？中央與地方文官任用制度合流或分軌以及績效管理引入公部門考績制度內等問題，事實上是具有討論空間，如需改革，必須配套行之。

（三）有關保障、侵權責任方面

1. 公務人員保障法制及執行事項。（憲法增修條文第 6 條）
2. 中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。（憲法第 108 條）
3. 另廣義公務人員之法官，有關終身職保障。（憲法第 81 條）

上述規定，值得討論者，如是否須在憲法上明白宣示公務（人）員之保障原則及保障之程度？公務（人）員之保障是否宜與法官之保障做同等或類似文字上之規定？有關國家賠償責任之銜接或是否與保障規定相融合？均可再探討分析（林明鏘，2000：6）。

4. 凡公務（人）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。（憲法第 24 條）

（四）憲法其他有關規定：

1. 考試院院長、副院長、考試委員，由總統提名，經立法院同意任命之。（憲法增修條文第 6 條）
2. 考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案（憲法第 87 條），有關考試院（暨所屬部會）提出之法律案，包括預算案。
3. 考試委員須超乎黨派以外，依據法律獨立行使職權。（憲法第 88 條）¹⁴

要之，為因應憲改後的政治生態與憲政運作，國家領導人與執政者應能在現行憲政架構下，讓考銓機關賡續在憲定職掌範圍，選拔各類國家建設人才，建立合理的專家政治體制，強化功績制原則，並賦予迴避政治力的行政中立內涵、保障文官權益、增強人事行政運作機制，共同提升公共服務品質，提高國家競爭能力。

肆、政府再造對考試權之影響分析

自我國近年文官體制的發展觀之，其過程受公法及公共管理思潮、先進民主國家文官體制發展、國內政府再造（reinventing government）與良善治理（good gov-

¹⁴ 我國憲法第 88 條僅規定：「考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權」。但誠如「文官制度和考試院」一文中，關院長指出略以，目前社會大眾對於考試院在憲政體制中的地位，認為其應是個超然與獨立的機關。所謂的「超然」，是指超然於政黨政治之上；而所謂的「獨立」，是指獨立於行政院之外，也可指每個考試委員可依據法律獨立行使職權。無論憲法第 88 條應做何種解釋，目前考試院的決策是採合議制，並不是由首長單獨決定的首長制。同時，考試院院長、副院長及考試委員都有 6 年的任期保障，而和擁有提名權的總統之 4 年任期錯開。這兩項制度的設計，使考試院更加強化了其超然與獨立的地位。

ernance) 思維架構的影響，茲舉其要分述如次。

一、民進黨執政時期對考試權之影響

2000 年民進黨執政之後，對國民黨推動之政府再造方案未能承續，而另啟「政府改造」的思維，主張以「三權分立重建小而有效率、權責分明的政府」，擬將五權整合為三權之政府運作體制，認以現在考試院所掌理的考試與銓敘兩種權力，本來就是人事行政權，是行政權所不可分割的一環。將考試行政與其他行政權分開，妨礙行政效率。且以銓敘行政本無獨立行使之必要或可能，需要獨立行使者為狹義之考試行政，只要設立獨立運作的國家考試委員會，就可達其目的。根據上述思維，可以了解到，若在三權分立政府構想之下，考試院的「院」級地位是不需存在的，考試權的獨立只需以「委員會」的層次設立即可；而銓敘與其他人事行政權，本應歸屬行政權，在行政權與人事權相結合的情況下，行政組織才得以更有效率的運作，這是當時精簡政府，促進行政績效的想法。又廢除考試院之院級地位，乃是從三權分立政府體制思考下必然的邏輯結果；但此推論式的主張，忽略了「三權分立」政府體制的特點與缺點（參照高永光，2006：1-22），值得審慎衡酌之。

再者，就此時期有關組織層面之設計而言，考試院組織之調整在「以三權分立重建小而有效率、權責分明的政府」的原則下，即在求合併總統、行政院與考試院的職權，貫徹行政一體。筆者暫不論考試、監察是否應與類如國外之三權平行，但考試院所有事權是必須獨立、超然運作的，不受任何政治干擾與滲透（蔡良文，2002：62）。另就功能與政策運作層面而言，民進黨政府改造之願景為「具全球競爭力的活力政府」，¹⁵ 其中彈性精簡的行政組織與專業績效的人事制度，即是政府人力運作與管理之範疇，而考試院身為最高人事主管機關，有其責任進行相關的考銓革新與調整。因此，在因應憲改後的政治生態與憲政運作上，考試院就考銓制度與文官體制上做了許多的努力與革新，而民進黨也能在現行憲政架構下，讓考銓機關賡續在憲定職掌範圍上運作。

¹⁵ 其理念為「顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府」，其欲達成之五大目標為「彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造、興利創新的服務機制」。

復以外國政府再造的歷史與具體施行經驗觀察，如英國稍早之財務改革方案（Financial Management Initiative, FMI），主要在改善公務部門之財政能力，並藉由勞務外包，以減輕政府之負荷，在 FMI 之後針對文官體系改革，所推動的續階計劃（Next Step）之附屬機關改革方案（AMI），希冀對文官體系進行重組，而後者，在於有效縮減政府支出與職位，擴大民間參與，改變文官體系之價值觀等等。另世界銀行在 1997 年提出「變革世界中的政府」（The State in a Changing World）報告中，對於政府提出重新思考的觀念（The World Bank, 1997），相對應地，與民間社會（Civil Society）的自主性、擴大化也形成一種互為消長的趨勢。政府遂向「小而美」、「小而能」方向發展。但我國政府整體組織職能，常因國內重大選舉因素，使得該政府事務有增無減，形成反轉路徑發展，確屬必須慎重思考的議題。

要之，文官體制之發展有其延續性及深耕性，雖造成考試權之潛在危機，包括憲法設計的不平衡、憲法規定的彈性、三權思想的作祟、其他權利的排拒及考試院立場似欠堅定等五大危機（徐有守，1999：2-16），但事實上，文官體制似亦非政黨輪替所能加以大幅變革，且基於責任政治要求，推動文官體制改造，經常是任何新政府展現新人新政的政治操作手段。其所代表的意義，即「功績用人」與「政治用人」價值與利弊得失之衝突與取捨。究竟我國在國民黨重新執政後之民主化過程中，考試院組織如何調整，關涉文官體制應如何發展的議題。

二、良善治理與考試院的定位試析

通常「發展型國家」具有五項特質（Chambers Johnson）：一、追求經濟成長；二、重視技術官僚；三、以功績制培育技術官僚；四、結合社會菁英；五與企業界合作。就台灣發展經驗的特色觀察，包括專業性、自主性、延續性、統合性、有競爭力。¹⁶ 而文官體系在台灣政經社文科發展中扮演重要的角色，也證明健全的文官

¹⁶ 至於何謂「良善治理」呢？「聯合國亞太經濟社會委員會」（U. N. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP）列出了以下八項特徵或因素：（一）參與（Participation）；（二）法治（Rule of law）；（三）透明度（Transparency）；（四）回應性（Responsiveness）；（五）共識取向（Consensus-oriented）；（六）公平與包容（Equity and inclusiveness）；（七）效能與效率（Effectiveness and efficiency）；（八）課責（Accountability）。

制度對於政府追求「良善治理」，實具有關鍵性的功能。考試院功能符合上述「發展型國家」五項特質的2、3項，而「良善治理」的八項特性亦值得參考。

惟依愛略特（R. H. Elliott, 1985: 7）指出西方行政價值的變遷中，在政黨政治形成初期官職為選勝者分配政府重要職務之分贓主義時期，逐漸發展到考試取才到個人功績表現時期。在我國早期依中山先生考試權獨立與考試用人思想，而先行落實功績主義精神的文官體制，且許多政務官多來自技術官僚層級，形成高效能政府的表徵。惟隨民主政治發展，甚至兩次的政黨輪替，厲行功績主義的文官體制面臨應配合政治回應與政治課責等衝擊，以及在邁入民主鞏固時期價值，常務官如何配合政務人員施政作為，調適其角色與定位，變成極為重要的倫理課題。易言之，我國與西方民主國家在政黨政治與文官體制的發展互動過程似呈現逆向發展的方向，我國是先進入功績主義時期，再步入政黨政治運作時期，且不必經由分贓主義時期，的確是台灣經驗奇蹟與文官體制特色。

據此而論，考銓制度的健全為現代國家提昇政府效能不可或缺的重要環節，為了甄拔賢能、杜絕倖進，使人盡其才，才盡其用，均有賴超然獨立於政黨派系之外的考銓機關。¹⁷ 吾人綜析英、美、法、德、日等國之人事機構類型，無論在部內制、部外制（早期）或折衷制，其整體人事行政權皆在最高行政權（三權分立下之總統或內閣總理、首相）之統轄下；而我國考銓人事行政主管機關之考試院則係獨立於行政權（行政院）之外，未來無論憲政架構如何調整、分工與制衡，有關考試權獨立行使之意涵，至少應包括以次原則：

- （一）維持組織設計機能一致，收事權統一之效；
- （二）確立國家典試獨立運作，衡鑑國家建設人才；
- （三）避免政府瞻恩徇私，適切維護激勵與發展功能；
- （四）配合各機關人事需求，平衡人事之自主與彈性；
- （五）確保行政中立，型塑德才兼備行政倫理文化；

¹⁷ 吾人認為，配合與制度建構、施行息息相關的社會環境條件，進行整體性思考時，就不得不承認：在特別講究人際關係與親疏遠近的中國傳統文化氛圍中，獨立的考試制度的確為歷朝歷代提供了社會階層垂直流動的機會，更為民間保存了對公平懷有高度期待的可貴空間。就除弊而言，不論就憲法賦予考試院的功能、考試院過去的整體表現、考試委員的個人形象及專業素養觀之，顯然都是正面的。就興利而論，所謂廢考試院可以精簡政府組織、減輕財政支出，恐怕只是想當然耳說法。

(六) 強化對機關人事監督機制，確保功績才能原則；

(七) 重視公務人員尊嚴與權益，強化維護與保障救濟制度。

要之，2000 年首次政黨輪替，民進黨主要決策階層曾主張考試院雖然可能調整機關層級，但基於公務人員考選、銓敘、保障、培訓及退撫基金管理業務所具有的超然、中立的特性，曾擬參考日本人事院具有獨立的法規、預算、員額等自主權利的作法，及參照我國司法院預算獨立的作法加以規劃，以維護考銓機關的超然獨立，進而確保公務人員嚴守行政中立，避免政治力的干擾與介入，秉持公正立場為民服務。如今 2008 年再次政黨輪替，執政的國民黨最高領導人與主要決策階層主張維護五權憲政正常運作，相信未來考試院職權更得以正常運作與發展。

伍、考試權的發展－考試院職權變革方向

政府事務得區分為政治性與行政性，當然其中有難分割之處。行政性包括政府任務、人事……，且必須本土化地展開，外國經驗固可充當參考，但不宜單純抄襲外國（黃錦堂，2002：1-19）。易言之，舉凡政治性理念思維可借鏡外國，但有關行政性之文官制度與運作技術等，應由本土開展也。同時，文官體制變革必須在憲法精神下，（翁岳生，2008：11、117-133），¹⁸ 進行抉擇與建構。又考試院在「良善治理」上的三大工程：分成「基礎法制工程」、「結構功能工程」與「修繕機能工程」三個層次。所謂「基礎法制工程」是指轉型為現代化與民主化文官體制的基礎法制，包括「公務人員基準法」、「政務人員法」與「公務人員行政中立法」等重大法案。這三個法案分別是要統攝全盤人事法制及規範常任文官基本的權利與義務、釐清政務人員與常任文官的分際，以及推動常任文官行政中立文化的確立。其次，「結構功能工程」是指架構出文官制度骨幹的考試、任用、考績、陞遷、俸給、培訓及退撫等制

¹⁸ 欲使國家機關遵守憲法，則憲法應具規範效力（憲法優位），互為表裡；二則繫於確保憲法優位性的機制，在我國憲法的發展、釋憲制度的發展與人權保障，受到政治環境影響頗深。儘管大環境變遷，釋憲制度與政府制度及實際憲政之間相互動的關係，依然存在。又憲法的重要性不僅是憲法的規範（法條）本身，更重要的是憲法現實面向（Vverfassungsurealitat）。而「憲政」存在之前提在於憲法被具體落實，是一部「活憲法」或「有實際作用的憲法」。本研究名之曰憲法精神的導引功能，即是活憲法。

度，而其中又可分類為「甄補與引進」、「激勵」、「發展」以及「維護與保障」四種政策功能類型。最後，文官制度無論就制度設計或觀念變革中，尤其是在實施過程中需要從實務案例中發現問題，進而予以修改和增刪，這就是所謂的「修繕機能工程」，包括破除官僚舊習慣以及建立職場新組織倫理文化，並全力推動廉能政治（參照關中，2009：89-102）。茲依次分析如次。

一、考試權的基礎法制工程

在討論考試權核心三法之基礎法制工程前，有關政府在造的法有中央行政機關組織基準法、行政院組織法、中央政府機關總員額法以及行政院功能業務與組織調整暫行條例，均於2010年2月3日修正或制定公布。其中行政院組織改為29個機關，包括14部、8個委員會、3個獨立機關及4個二級機關，其變革至大，於此筆者必須指出，人民關心者為是否提升政府效能以及人民福祉，所以，必要重視受調整機關業務之銜接賡續推動，而待退機關人員之士氣必須提振之，使整個再造工程做到無縫接軌，方可致之。

（一）公務人員基準法草案：

本法之制定，旨在彰揚憲法精神，統攝全盤人事法規，除確立全國公務人員共同適用之基本規定外，同時兼顧各種個別人事制度之差異，俾在大同之中容有小異，於分殊之中求其共通；以收綱舉目張，相輔相成之效，並促成整體人事制度之健全。其目的分述如次：1、界定公務人員定義與分類：本法所稱「公務人員」並不侷限於憲法第85條、第86條應實施公開競爭考試及考選銓定之人員；2、釐清公務人員與國家關係：由「特別權力關係」，¹⁹再引伸「公法上職務關係」之概念；以及3、保障公務人員合理權利：公務人員之權利，一般可歸納為身分保障權、經濟受益權、集會結社權及其他權利等；4、確定公務人員基本義務：由於本法將取代「公務員服務法」，爰對公務人員之義務詳予規定，並明文排除公務人員義務不確定論，相對確定公務人員義務範圍，同時檢討修正已不合時宜之現行規定，期使全

¹⁹ 司法院釋字第一八七號、第二〇一號、第二四三號、第二六六號、第二九八號、第三一二號、第三二三號及第三三八號等解釋，均已陸續修正此一特別權力關係之見解，司法院釋字第三九五號、第三九六號解釋理由書及第四三三號解釋文並已正式使用「公法上職務關係」一詞，其後相關者有司法院釋字第四五五號、第四六六號、第四八三號、第四九一號及第五七五號等解釋。

體公務人員知所遵循；5、建立共同標準統攝人事法令：將若干原則性及共通性事項，單獨制定一個法律，作為各種公務人員個別法律之基準，較為合宜可行；6、適應特性需要靈活管理方式：本法一方面規定，本法未規定者，適用其他法令之規定；一方面復允許依各類別公務人員之特性需要，分別另定有關任用、俸給、考績、陞遷、退休、撫卹等法律，以兼顧現狀，並因應未來發展需要。另其相關變革較大者為公務人員考績法修正草案，配合績效管理，增加團體績效等；以及因應人口老化及刪除 55 歲加發 5 個基數等之 85 制公務人員退休法修正案，於茲暫略。

（二）政務人員法草案：

現行政務人員適用之法律僅有「政務人員退職撫卹條例」一種，專為政務人員退職撫卹事項詳作規定，其餘如：政務人員之範圍、任免、行為規範、權利與義務等事項，或尚付闕如，或散見於相關法令中，迄無統一完整之法律規範，遂致適用上輒有困擾。復以近年來我國政黨政治迅速發展，民眾對民主政治要求日益殷切，並對出任政府職位之政務人員期許甚高；因此，就政務人員之進退、行為分際、責任範圍及權利義務等事項作一完整之規範，實已刻不容緩；故政務人員法草案已於 2009 年 4 月 3 日送請立法院審議，實有儘速審議通過，早日施行之必要。至其相關者包括政務人員俸給條例草案，以及政務人員退職撫卹條例部分條文修正草案等，亦必須配套推動完成立法。要之，上述之法為建構政務人員與常務人員二元體系或增列契約進用人員三元體系，為必要儘速完成的基礎法制工程。

（三）公務人員行政中立法：

為健全文官制度，加強對公務人員之保障，實有必要建立公務人員共同遵守之行政中立法制。公務人員行政中立法之制定、施行，可使今後公務人員有關行政中立之行為分際、權利義務等事項有明確之法律依據可資遵循，俾使其於執行職務時，能做到依法行政、公正執法，不偏袒任何黨派，不介入政治紛爭，以為全國人民服務。對於提昇政府效率與效能，健全文官體制，助益尤多。另鑑於憲法或法律規定須超出黨派以外之政務人員，其遵守行政中立規範之要求，應與常任文官之公務人員相同，爰依其職務特性，納入本法規範，以臻完備，本案業於 2009 年 6 月 10 日制定公布，其施行細則亦完備程序，是屬邁人民主鞏固時期之最佳證明。

二、考試權發展的結構功能工程

(一) 引進與甄補政策功能

在憲法考試用人精神下，若將考選制度與策略人力管理與核心能力運用整合，可得出政府考選政策的評估架構，涉及考選政策之價值選擇的問題。²⁰ 有關人權或個人權利價值的體現，主要涉及實質公平面向，而有關人權價值與功績制價值的選擇，則須在社會公平與公開競爭中求取制度之衡平，除針對特殊弱勢族群，包括原住民族與身心障礙者等，以特考方式進行甄選外，其餘均不宜因其不同身分、性別而有特別之規定，以確保社會多元族群都能在公平、公開原則下進行考試競爭，以體現落實人權與功績制之價值衡平。

公務人力體系作為，在落實民主政治和增進治理能力作為上，主要依賴幾個次級系統層級，包括政務層次、策略層次、行政管理層次，以及技術執行層次等及其相互間之配合。²¹ 當然每一層次均有其應負之職能設計，亦即考試院文官制度興革規劃方案，所提確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系（考試院，

²⁰ 因為在功績行政價值與民主政治價值的鐘擺中，無疑的，無論在組織改造、考政與試務方面，都應著重在功績行政價值的提升。此因選賢與能蔚為國用，為考試權獨立的基本目標與價值，並非屬政治任命之分贓，無論任何政治變遷，在憲法規下，由公正、公平之考試機制或機關以司其事，則能達成為國舉才，提升行政效能之目的；而考試之試政與試務也只有遠離政治操控，才有提升行政價值之可能。所以，如何在憲政體制及憲法精神下，對考選政策之漸進授能與分權予以探討並作調整規劃，確有實益與必要，然各種取才如捨考試之信度與效度等行政價值於不顧，只為達成某種政治意象而作授能與分權，終將戕害考選制度的健全發展。

²¹ 通常政務層次的功能主要係決定政府政策和公共資源分配的方向，並能體卹民情，認識與回應熱情的能力，且政務人員必須為政策決定負起政治責任；而策略層次、行政管理層次及執行技術層次則是維持政府持續運作之三個層次，這三個層次包括常務文官與契約人力，均必須依政務層次所制定的方向運作，不能背離政策方向。其中高級文官群則介乎政務層次及策略層次，扮演關鍵角色（彭錦鵬，2005：61-100）。由於社會、科技環境變遷迅速，全世界的公私團體急切地尋求高級人力資源（hightalent human resources），如同探勘能源一樣，幾乎是普遍的現象（繆全吉，1978：147）。高級文官群之培養，可分為政府強力培育高級精英及政府扮演市場型態（market type）的協調角色（施能傑，2005：5-7）。

2009：15-19）。²² 更必須思考各層次所需人力本質上之差異，制定完善之人事管理制度，始能維持、激勵或吸引具有各項職能之人才，方可建構政府人力完整內涵與架構。

我國政府用人政策規劃與運作，須先考量現行憲法規定及精神（參照王作榮，2008：303-315），再進一步引進推動策略性人力資源管理，妥善進行人力資本規劃，而有關平等就業機會（Equal Opportunity）精神與人權，反歧視相關規定的參考亦有其必要。再從 Lepak 和 Snell 所提出的四種人力運用模式，輔以 OECD 國家之公務人力雇傭關係發展予以觀察，我國政府之人力進用策略，即除固守核心或骨幹文官依考試進用及長期培育養成外，如何以發展人力資本雇傭部分人力，從契約人力與購買人力資本進行彈性人力之進用，為我國未來公務人力進用應予重視的議題。

要之，落實憲法用人及策略性人力資源管理之下，政府人事行政與管理運作乃是在組織結構與人力資源範疇，進行策略（strategic）與權變（contingent）調適的過程，並對國家政務、公共政策推動之人力運用問題，作出回應與提升公務產能也（參照關中，2009：國家文官培訓所演講）。

（二）激勵性決策功能

人事行政任務之一，在於調和社會公眾的期望，就擲節預算與兼顧公務人員俸給待遇權益，提出兩全其美的均衡政策，當能贏得民意機關的支持。所以，如何設計適當的俸給、待遇政策及俸給水平，以節省用人費用，並吸收優質人力進入公務體系，為人民提供良善周全服務，是一項重要的議題（蔡良文，2007：10-28）。

績效俸給制度，主要植基於績效的衡量，但如何縮小書面績效與實質績效的落差，且就實質衡量？績效俸給非僅重視形式或「短利長空」的績效，必須重視績效

²² 確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系：（一）健全政務人員人事法制，並審慎擴大政務職務範圍；（二）整建常務人員法制：依據我國憲法以公開考試用人的常務人員體系，乃係文官之中堅主幹，其員額最多，相關法制自應完整建構。（三）健全政府契約用人制度：在常任文官制度之外建構一套完整之契約用人制度，以應臨時性、季節性、特殊性之用人需求。其主要內容包括：是類人員與國家之關係係採公法上之契約關係，其身分及權利義務依契約為之，明定所占之員額比例上限，與常任文官有明顯區隔，另對其退職等權益，亦應合理規劃，至少應具勞工相關法案之水準。

考核的「發展性」功能並強化兼具「激勵與發展」價值機制，方能區隔釐正或考量績效短期效益的可能後果評估，或辯證短期利益之表徵績效，其潛在影響在長遠利益。機關首長或單位主管應考量單位屬性與合理情況，進行適切的激勵管理，調和行政性與發展性之績效評量機制，方能建立相對客觀與公平且多元評核的績效獎金制度。

要之，強化文官體制之激勵性功能，其中以建議機關首長或單位主管將遷調（建議）權或獎金福利措施做為激勵管理工具，在公平且客觀的立場下，或可進一步考量將俸給內容調整為以現行俸給待遇為主之基本薪俸、合理的職務加給以及依工作績效而發給個人或單位之績效薪俸，以彈性活化激勵管理工具。

（三）發展性決策功能

績效考核須分為「行政性」與「發展性」的功能，才能加強政府績效管理，同時須導入策略性人力資源管理理論，以強化其「激勵與發展」價值機制，朝向考核工作績效併重於全人格的評斷、診斷性重於獎懲性、考績資訊正確性與程序正義之結合等方向，進一步強化獎優汰劣機制與人力成本意識觀念。建立團體績效評比以及連結個人績效機制，清楚設定組織與個人目標及策略，是用績效考核來衡鑑價值感與使命感的影響程度之重點所在。

績效考核除應達獎優汰劣之功能，並得按績效差別考列等次外，且可強化公務人員培訓與淘汰機制。又此包括強化常務人員之考核懲處、專業培訓及淘汰養劣的機制，暨強化政務人員之退場機制，尤其是對有任期之政務人員之調節與退場措施之建立。

要之，未來的考績制度應從現行之行政目的，朝向發展性目的方向變革，使考績結果運用在人力訓練與發展上（關中，2008：7-9）。因此，有效的績效考核可帶動員工進行學習以改正偏差，進而整合資訊，發揮組織成員之顯性與隱性知識傳承功能，並凝聚組織成員的向心力，以落實推動知識管理，引導文官體制賡續學習創造生產力，觸發學習型的政府組織產生，實踐服務型政府之運作。

（四）維護與保障性決策功能

公務人員行政中立事項，採單獨立法規範，創世界先例，除突顯我國特有的政治環境與民主轉型之特色外，亦可充分表明我國政府為因應政治發展之需要，推動

行政中立制度之決心。政務人員應尊重常務文官，而常任文官亦須保有上述「去政治化」的認知與自覺（關中，2008：9-12）。公務人員能完全落實依法行政，不因個人或黨派或團體有差別待遇，且能在善治理念下，以公共利益為依歸執法公正；而人民守法觀念已生根落實，良善法治的文化已型塑，則行政中立法之內涵，或可考量僅以合理的政治活動規範為核心範圍。

公務人員的退撫制度變革，關涉守法盡職之公務人員，退離時，予以適時保障與照顧，俾其保有尊嚴與無後顧之憂，如此可再引進年輕才俊之士，使人事新陳代謝，提高行政效能。有關公務人員退離照顧制度，不但關係公務人員的生涯規劃，也影響到公務人力供給素質之優劣，其改革不可不慎重。有關公務人員退撫制度尚存有許多問題（考試院，2009：44-45），²³ 在公私部門人力資源有效運用之合流思惟下，公務部門退撫年資之採計，涉及層面極廣，未來必須以多面向之功能角度，配合主客觀環境變遷，落實退休撫卹與人力新陳代謝的理想目標。

要之，在退撫制度改革上，常務人員研提退撫改革方案，不可有過多的「自利」思惟與作法，而政務人員考量公民社會之觀感與政務推動順利之衡平，對退撫制度之決定應有公正的抉擇，當然爭取立法部門之支持，更是必要的。

三、考試權發展的修繕機能工程

（一）重視核心價值與核心能力

經濟合作暨發展組織國家（Organization for Economic Cooperation and Development）於年度報告中指出：各會員國的主要行政核心價值，其內涵之優先順序為：客觀中立、恪守法紀、誠實廉潔、透明公開、行政效率、公平公正、負責盡職、公道正義（OECD, 2004）。另該組織公共管理委員會（Public Management Commission）研擬「文官公務倫理之管理原則」（Principles for Managing Ethics in the Public Service），作為會員國檢視行政倫理的指涉架構。考試院文官制度興革規劃小組業已針對考選、培訓、考核、退撫等現行制度提出興革建議，並配套提出建

²³ 退撫制度尚存之問題略以，多制併行易因混淆而產生困擾、退撫基金經營發展仍有瓶頸、退休給與尚未建構完成三層年金、退休給與及運作已有財務隱憂、退休年資採計不符高齡化趨勢、公教保險權義財務已漸失平衡、退休人員缺乏多元化照護措施。

立以「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」為核心價值的新公務倫理，期望全體文官據以強化心理建設，進而實踐於日常工作中。復以，公務倫理有助於公務人員在政治變遷中，解決執行公務時，所面臨的價值抉擇問題，在政府治理環境變革，暨行政改革與政策透明化的賡續推展過程中，建構廉能機制。申言之，建立興利與防弊機制規範價值的衡平模式，亦是重要課題。所以，行政倫理的規範的流變與相關公務倫理法制建構，的確扮演重要的角色，亦為值得賡續探討的議題。

要之，在討論行政人員行事倫理，除應遵守法令規範外，由於不同層級人員的角色與定位不同，對公共利益亦可能有不同的認知，或許來自公務人員個人的價值認知或因不同層級人員所受的監督與影響不同，但彼此間有其聯結關係，就是憲法（精神）與國家利益。再以引介 OECD 國家有關公務倫理的管理法則，及其基礎工程的各種法令規範、運作機制，以及相關輔助支持之配套措施與環境，均是希望我國在建立法制架構的同時，對於型塑良善的倫理文化與行政運作機制，能多所借鏡，以營造健全的公民社會，建立善治的政府，促進國家發展。

（二）建構完備的公務人員倫理法制

我國公務倫理法制之建立，其時間亦相當長遠，除憲法相關規定外，在 1930 年代的公務員服務法可謂內容豐富之倫理規定，惟政、經、社、文、科環境變遷，的確有大幅修改的空間與需要，尤其是 1990 年代起考試院研擬之公務人員基準法草案，即希於該法完成立法後，即將公務員服務法廢止，惟近年來行政部門有倡議研究綜合性的倫理法制的立法工程，值得留意。茲就建構完整公務倫理法制體系，依次略加析述之。

1. 公務人員基準法（統一規範共同適用基本事項）：落實憲法精神，對於公務員之身分保障、依法令執行職務、為全國人民服務、限制參加政治活動事項予以規範。
2. 公務員服務法有關倫理規定：主要略可歸納為：（1）道德宣示之倫理事項；（2）公務員與長官之個別倫理關係；（3）公務員應「有所為」之倫理事項；（4）公務員「有所不為」之倫理事項。
3. 公職人員利益衝突迴避法之有關倫理規定：本法之立法宗旨與目的，為促進廉能政治、端正政治風氣、建立公職人員利益衝突迴避之規範，有效遏阻貪

污腐化暨不當利益輸送。

4. 其他相關公務倫理規範法制概述：主要為（1）公職人員財產申報法：本法實施多年，於 2007 年 3 月 21 日經總統公布修正。修正重點為建立財產強制信託制度、落實動態財產申報制度，增訂財產來源不明之說明義務。（2）政黨法草案：為透明政黨財務，建立政黨公平合理的競爭機制。（3）遊說法：指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為。（4）政治獻金法：其立法之目的在於規範及管理政治獻金，促進國民政治參與，確保政治活動公平及公正，健全民主政治發展。而政治獻金指對從事競選活動或其他政治相關活動之個人或團體，無償提供之動產、不動產或其他經濟利益。（5）立法委員行為法修正草案：本法於民國 1999 年 1 月 15 日制定。第 5 屆立法院第 2 會期民進黨立委曾提修正草案，要求納入公職人員利益衝突迴避案部分規範，但未通過，第 6 屆兩黨委員亦分別提出修正草案；民進黨也研擬提出黨版修正草案。目前審查進度為院會待審、待提案。

（三）對研提「我國統合性政府倫理法草案」意見分析

依據行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）於 2007 年中委託中華民國歐洲聯盟研究協會，對我國政府倫理法草案所做相關研究計畫指出：近年來多數國際組織均強調，應優先建立統合性倫理法制，俾能達成透明治理與廉能政治；又以對政府治理透明與公職人員倫理之要求，就當前處於民主鞏固關鍵時刻的台灣而言，是刻不容緩必須積極正視的課題。筆者認為如擬再制定「政府倫理法」，似應先就所擬規範內容與現有法律規定及其規範內容加以比較，定位其究系整合現有立法，或補足現有法律闕漏。其內容應能涵括現有法律，並檢討現行法律需否廢止或修正；倘無法整合現有法律統合立法，其規範內容似應與現有法律（含草案）有所區隔。

要之，公務人員均能重視公務倫理的發揚，使我國行政邁向重倫理與負責任的行政，在激烈的國際競爭中，促進國家發展，並盼公務人員以身作則，發揮同理心、關懷情，自我約束與負責，配合實踐倫理道德，創造和諧融洽的公務環境，開

創與型塑卓越服務的公共組織文化，培養組織成員為一富有活力與動能的自我管理團隊（Self-Managing Teams），以提昇公務服務品質，完成國家發展目標。

陸、結語

文官體系因受到多年政治鬥爭氛圍與政黨輪替，致存在人才流失、文官心理不安、工作士氣低落及價值分歧的衝擊，或許有賴政經社文科如何回歸正常運轉，且在親中與排中之統獨氛圍似未消失，除了政治人物化解衝突，建構正向對話平台，避免民主發展困境，當下，文官如何扮演中流砥柱與力挽狂瀾角色，是考試院因應變革刻不容緩的議題。而如何提升政府效能與國家競爭力，以及公務人力素質與熱情能量，是考試院責無旁貸的重大責任。

考試院的職權除專技人員之衡鑑外，主要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，方能有效發揮憲法所賦予的職權。因此，考試院在依據憲法及法律行使職權時，必須排除政治、宗教及種族等的意識型態糾葛，且全力落實考試院的憲定職權，以維持國人高度信賴的美譽。

綜之，由於各國國情不同，且政治文化與體制迥異，如何找出我國現有制度之各種問題，並漸進改革與整頓，爰經歸納分析略以，經由多元考選制度與政策規劃之調整，暨政府彈性用人政策與法制之變革，以落實引進與甄補性功能；經由績效管理與考核，配合修訂考績法制，落實發展性功能；賡續推動績效俸給及彈性福利之法制與措施，展現激勵性功能；最後以行政中立法制之建構，以及退撫制度之改革，賡續實現維持與保障性功能；並進一步讓公務人員勇於任事，免除後顧之憂。所以，本文在探究中山先生考試權思想與制度建構，暨其在現行憲政體制之設計與運作，並提出考試院未來之發展方向，無非冀望能在面對全球化與各國政府再造浪潮下，配合公法思潮與政府治理環境的「變」而掌握「時」，以求其「通」，此即所謂「趣（趨）時是也」，以達求「變」、求「通」，讓中山先生考試權思想非但能順應時代潮流與發揮變革的導引功能，更讓使文官體制之變革，既能提昇文官行政效率與效能，又為因應內外環境需要的迫切感，強化其執行機制，達到可長可久之境域也。

參考文獻

- 王作榮（2008）。《走上現代化之路》，台北：天下雜誌出版，頁 303-315。
- 考試院（2009）。《文官制度興革規劃方案》，台北：考試院，頁 15-19、44-45。
- 朱雲漢，〈全球進入政治體制多元競爭時代〉，《中國時報》，2010 年 6 月 12 日，A18。
- 余英時（1982）。《史學與傳統》，台北：時報出版事業公司，頁 32-36。
- 周陽山（2010）。〈「善治」與五權憲法—以監察與考試兩權為軸心的分析〉，《孫中山與黃花崗之役—庇能會議與海外華人國際學術研討會學術論文》，台北：國父紀念館、教育部等，頁 558-573。
- 林明鏘（2000）。《公務員研究法（一）》，台北：筆者出版，頁 6。
- 唐振楚（1965）。《行政管理學》，台北：國防研究院，頁 97。
- 施能傑（2005）。〈政府卓越運作的功能與人力組合要素〉，彭錦鵬編《高級文官考選與晉用制度之研究》，考試院：考試院研究發展委員會，頁 5-7。
- 孫中山（1981）。《國父全集》第二冊，台北：中央黨史會，頁 205-206。
- 孫中山（1981）。《國父全集》第三冊，台北：中央黨史會，頁 3。
- 徐有守（1999）。《考試權危機》，台北：商務印書館，頁 2-16。
- 翁岳生（2008）。〈憲法之維護者—省思與期許〉，載於第六屆憲法解釋之理論與實務，暨釋憲六十週年學術研討會論文，台北：中央研究院法律研究所籌備處，頁 11。
- 高永光（2006）。《我國考試權與監察權之發展與變革》，台北：時英出版社，頁 1-22。
- 桂宏誠（2009）。《中國立憲的思想根基》，北京：社會科學文獻出版社，頁 250-278。
- 陳金讓（2000）。〈憲法的傳承，歷史的開創〉，國民大會於 2000 年 4 月 24 日完成修憲重任，陳議長金讓於閉會前發表之閉幕辭。
- 黃錦堂（2002）。〈政府再造的憲法原則〉，《法學講座》，頁 1-19。
- 張君勱（1969）。《立國之道》，台北：商務印書館，頁 346。

- 張純一（1975）。《墨子集解》，台北：文史哲出版事業公司，頁 67。
- 傅宗懋（1967）。《清代軍機處組織及職掌之研究》，台北：嘉新文化基金會，頁 2。
- 曹俊漢（2009）。《全球化與全球治理：理論發展的建構與詮釋》，台北縣：韋柏出版公司。
- 彭錦鵬（2005）。〈全觀型治理—理論與制度化策略〉，《政治科學論叢》，第 23 期，頁 71-100。
- 湯德宗（2002）。《權力分立新論》，台北：原照出版公司，頁 280-302。
- 楊家駱主編（清王先謙集解）（1976），《荀子集解》，台北：世界書局，頁 301-302。
- 楊樹藩（1982）。《中國文官制度史》，台北：黎明出版公司，頁 2-3。
- 蔣中正（1967）。〈整軍建軍的根本問題〉，《蔣總統嘉言錄》（二），台北：中央文供社，頁 168-169。
- 蔡良文（1992）。〈憲政改革中考試權定位之評析與建議〉，《人事管理》，第 337 期，頁 4-24。
- 蔡良文（2002）。〈五權憲法中考試權獨立行使之意涵與發展〉，《政策研究學報》，第 1 期，頁 51-83。
- 蔡良文（2005）。〈論政府改造中考試院職能調整之研析〉，《考銓季刊》，第 41 期，頁 35-61。
- 蔡良文（2005）。〈政治變遷中考試院組織職權定位分析〉，《月旦法學》，第 115 期，頁 194-208。
- 蔡良文（2009）。〈從文官體制改革脈絡論考試權之發展〉，《考銓季刊》，第 54 期，頁 35-61。
- 蔡良文（2009）。〈文官體制變革之論證〉，《文官制度季刊—考試院八十周年慶特刊》，頁 1-24。
- 繆全吉（1978）。《中國制憲史資料彙編—憲法篇》台北：國史館，頁 228。
- 繆全吉（1978）。《行政革新研究專集》，台北：聯經出版公司，頁 147。
- 薩孟武（1969）。《中國社會政治史》，台北：作者自印，頁 55。
- 關 中（2008）。《文官制度和考試院—我們需要什麼樣的文官制度以及考試院應

- 扮演的角色，自印本，頁 5-12。
- 關 中（2009）。《繼往開來，贏得信賴》，台北：考試院，頁 167-195、89-102。
- Elliott, Robert H., *Public Personnel Administration: A Values Perspective*. (Reston, VA: Reston, 1985), p. 7.
- Giddens, Anthony, *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives* (London: Profile, 1999).
- Held, D. and A. G. McGrew, eds., *Globalization Theory*. (Cambridge: Polity. 2007)
- Klingner, Donald E. & Nalbandian John, *Public Personnel Management: Contexts and Strategies* (5th ed.). (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall 2003), pp. 10-12.
- OECD., *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. (Paris: OECD. 2004)