

五權憲法中考試權獨立行使之意涵與發展

蔡良文*

【摘要】

任何國家之憲政體制建構與立憲精神，在所有憲定事權中，均離不開「權力分立原則」之設計與安排，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份的修正，調整運作至今，是否應進一步去評估，又為因應政黨輪替之衝擊，其發展脈絡如何？應予探討。

本文爰就五權憲法考試權獨立行使之意涵，時代意義先加釐清，再就台灣地區邁入民主鞏固時期的考試院的施政歷程與成果略加陳述，最後，對考試權發展的可能挑戰，提出：賡續強化考選體制、建立文官中立法制、再造組織以調適文官體制、建立文官終身學習環境、重構政治行政分立以建立文官長制、強化文官倫理體制機能、建立公私部門人才交流機制、加速人事業務資訊化等八項具體建議方向，就教各界。

關鍵詞：考試權、五權憲法、權力分立、文官體制、行政中立、政府再造、文官長、行政倫理。

* 本文作者為政治大學中山人文社會科學研究所法學博士。曾任空中大學人事行政主講老師、文化大學行管系兼任副教授、系主任。現任考試院副秘書長。

壹、前言

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。彼此未來走向，值得觀察。

再以美國為例，如何將第四權納入原三權分立權責架構下，予以必要之監督與控制，是必要正視的課題。同樣地，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份的修正，調整運作至今，是否應進一步去評估，其發展脈絡如何？應予探討。

尤其重要地，台灣地區於西元二千年經由總統大選，完成了政黨輪替與和平轉移政權的世紀工程，新政府雖謂承續既有的憲政體制，承認憲政基本架構與價值，惟以新政府的憲政政策白皮書提到，以三權分立應重建小而有效率、權責分明的政府，即希冀合併總統府、行政院與考試院的職權，貫徹行政一體。吾人暫不論未來發展，但考試權之獨立、超然運作，是應被堅持與採行的。因為建構一個良善的文官體制，是提供政黨政治運作與國家發展的基石。

本文爰就五權憲法考試權獨立行使之意涵，時代意義先加釐清，再就台灣地區邁入民主鞏固時期的考試院的施政歷程與成果略加陳述，最後，就世界分權思潮的衝擊，暨我國政黨輪替執政後，其憲政白皮書，對考試權發展的可能挑戰，提出具體建議方向，讓考試權之內涵得到應有的認知，讓考試權邁向康莊大道而永續發展。

貳、五權憲法考試權獨立行使之意涵

一個國家要達成善良政治的目的，須得有兩種政治制度的配合運作：一為民主的憲政制度(constitutionalism)；一為功績制(merit system)的文官制度(civil service)。前者，非本文之重點，於茲從略。後者涉及考試權之發展。我國現行考試制度，係由考試院戴傳賢院長親自規劃，當時考試權包括考

選與銓敘兩者，屬廣義考試權(羅香林, 1955: 123)。即指政府設官分職，用人治民之規範，官吏入仕之途徑，考選之方式，分等定俸之規常，考課獎懲之實施等。

台灣地區憲政運作過程中，有關考試權之獨立行使之意涵暨考試院的組織與職權之設計是否理想可行，一直是爭論不已的課題。在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。其中尤有特色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，均操於官僚制度文官手中，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，均不難看出官僚制度之獨特性與優越力量，為獨立的機制。國內近兩年來政治變遷極速，除了探討三權或五權體制架構外，如何使官僚制度能更具民主性、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」。易言之，健全官僚制度，為使中國加速邁向現代化道途的重要法門也。茲以五權憲法為參照中山先生之建國理念與宏觀來制頒，而中山先生思想亦承襲中國傳統政治制度與文化，暨考量目前台灣地區官僚體制之主政機關之獨立行使意涵與制度設計等議題，乃分由考試權思想背景與發展(包括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、考試取士之思想

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, 1987: 67)；荀子曰：「先平祖當賢，後子孫必顯，行雖如桀紂，列從必尊。」復曰：「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」。這種口號很快傳布天下，終於動搖貴族政治(薩孟武, 1969: 55)，亦為文官體制奠立理論基礎。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、學、識。在我國考選制度史上，因不同階段有不同之價值取向。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。古人說：『得人者興，失人者亡』這是實話。『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, 1971: 346)。

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，這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。而且古人為國求才，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異與文子同升諸公；如鮑叔進管仲於桓公，而且自己願以身下之。所以管晏列傳中說：「天下不多管仲之賢，而多鮑叔能知人也。」這種所謂「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)。要之，今日政府需用人才，而人才者，係具有專業知識經驗、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(含高級事務文官)重其器量、德性、學識俱佳者，事務官員重才能與學識俱佳者。

綜上分析，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。

二、考試權思想之淵源

至於考試權思想在整個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。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，共行之約一千三百年以上，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。此亦即中山先生在清廷廢科舉之際，即予主張考

試權獨立，厲行官吏考選之主要理由。

文官制度以用人為本，用人之標準，以公開考試為比較好的方法；而考試權獨立及考試用人，為我古聖先哲創業垂統之偉大發明，中山先生因襲之，並發揚光大，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。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。

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，即早在一九〇五年之「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；次見一九一一年之「大總統公佈參議院議決臨時約法」中；一九一四年之中華革命黨總章第三十一條規定：考試院職務如考驗任事資格、調查職員事功定其動績等，已將銓敘行政業務涵蓋其中。

由於學者引述中山先生不同文獻（告），而有不同認知，有認為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矣！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，當然，在國民大會虛級化，及完成精簡政府組織層級時，對於五權之互動及關係與中山先生之國家政府體制設計，有更大的落差，其可能影響值得評估，至於其未來走向，值得深思。

三、考試權在現行制度上設計之轉折

按研究制度應如傅宗懋教授所說：「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，而此可從兩方面分析之。一切政治制度都是由人造成的，它之能產生與存在，都是由於人類之意願。……政治機構本身不能行動。……它所需要的，並不是單純的同意，而是積極的參與，同時也必須依賴操縱它的人之能力和品質，對它做適當的調整。（John Stuart Mill 著，郭志嵩譯, 1974：106-107）。就考試權獨立行使之思想與制度之設計，在當代影響最深遠者，以中山先生之外，即是戴傳賢先生居功厥偉。究考試權之發展言：（一）一九〇五年十月十七日指出：「將來中華民國憲法，必要設立獨立機關專掌考試權，大小官吏必須考試（國父全集，冊二，206）。（二）一九一一年三月十一日，曾主張「人民有應任官考試之權」（國父全集，冊二：914）；（三）一九一四年七月八日，在中華革命黨總章第三十一條明定：「1. 考驗黨員才幹而定其任事資格；2. 調查職員事功而定其動績；3. 籌備考試院之組織。」（國父全集，冊二：914）4. 一九一八年完成孫文學說，其第六章論及「以五院制為中央政府」（國父全集，冊一：464）至是考試院之組織、職權、地位之芻形略見；5. 一九二四年四月十二日，發表建國大綱中明示：設立五院，以試行五權之治，（國父全集，冊一：753）同年八月二十六日公佈考試院組織條例規定：考試院管理全國考試及考試行政事務（國父全集，冊二：205-206）顯示中山先生已將文官考銓，從思想觀念領域，落實到制度的設計。

中山先生考試制度之設計，除設立考試院，管理全國考試及考試行政事務外，並主張與其他四院平行並立，其並立之原則為「機關分立，相待而行，不致流於專制」且「分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一」（同上：179）。惟常為人爭議者，即五院之間是否制衡？或制而不衡？（傅啟學, 1979：208；陳之邁、林桂圃等, 1976：49-61）或謂不應重消極之制衡，應重積極之合作功能。（鄭彥棻, 1980：175-176）。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。

至於考試權之實際運作，一九二八年底，北伐完成全國統一後，國家

步入訓政階段。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）。此一時期，戴傳賢先生秉持「前人發明，後人述作，總理既然發明考試權的獨立，我們就應該遵照總理的意志，來創作這個考試制度」與「總望考試院的同仁一致努力，以匡不逮，...提起創作的精神，做起創作的事業.....」（戴傳賢, 1984：300）的信念，創新考試制度。

行憲後考試院之職權，是承訓政時期考試院而來。亦包括考選與銓敘兩者，屬於廣義考試權。惟隨著修憲的結果，暨現代化國家的建立與社會快速變遷，人民需求提升，相形之下政府處理公務能力必須提高，以增進人民福祉；因之，外在環境如憲政結構調整擴大考試院組織職能、西元二〇〇〇年政權輪替，暨內在之公務人力之引進與運用關係重大，均直接、間接地對考試權與人事機構設置，在理念、制度上產生變化與衝擊。尤其是有無必要就考試權之運作與組織之調整，針對給國內政經情勢做適度調整，可能面臨「合憲性」與「實定性」之兩難抉擇。

四、五權憲法考試權運作中的論辯

依現行憲法之設計，考試院為一獨立超然的合議制機關，依人事管理條例規定，考試權運作中之人事人員獨立自成系統，為一事權統一之管理體系。在行憲以來，有關考試權運作中之論辯，茲分權力分立論與部局權責分工，加以分析。

（一）由權力分立的觀點

分成如上節所述，考試權落實制到實際制度時，是否一定要「五院平行並定」相互聯屬、無傷統一，其間是以相互制衡或相互合作為先，不同學者論點不一。依筆者觀察，先從國家之人事機關之職權中，多數已獨立超然機關行使，如美國功績制保護委員會(Merit System Protection Board)、英國文官委員會、日本人事院等，亦為超立、超然之機關。只是其層級未及類似內閣層級。

按以權力分立之目的，原以防止國家體制中任何屬性權力大到可侵犯民權為考量所在。從分權與制衡的原理原則，暨中國人傳統思想價值，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的仲裁者；其餘兩權，則扮演輔助性角色。茲以五權之分立說，非如西方三權思想，係對統治者人性存有之不信賴，才建構出之權力分立與制衡配套設計，而五權分立，著重於相互聯屬，平行並立，各職所司，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。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；有大法官依據憲法明文所闡釋釐清者；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，在釋字第一五五號解釋從寬適用「法律保留原則」；釋字第二六八號解釋則嚴守「法律優位原則」，雖自憲法角度解釋似有不足，但至少就上述兩權運作原則予以進一步強化之。總體而言，在行憲半世紀以來，五權憲政運作尚稱順暢，至於最近一次之修憲，已然對立憲精神與架構作了大幅更動，未來走向如何，茲事體大，限於篇幅，於茲從略。

(二)部與局權責的分工

在考試院之職掌中，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。惟以動員戡亂時期條款規定設立行政院人事行政局以還，致人事管理權為之割裂。人事行政局以主管行政院所屬各機關之人事業務，形成雖未全然違法，至少發生競合問題，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。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、省(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。所以考試院如何賡續加強與行政院之溝通，以發揮銓敘功能，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切的主要問題之一。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，甚如前述人事行政局依照「行政院所屬各級人事機構設置管理要點」，而忽略「人事管理條例」規定等未來因應行政程式法之施行一年過渡時期後，有必要加以正視。當然由部局按月舉行業務會談，對雙方溝通、協調有正面功能。

(三)未來調整的可行原則

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，至少應包括以次之原則：

1. 維持組織機能一致、事權統一原則；
2. 確保國家選用賢能、考用配合目的；
3. 避免政府瞻恩徇私，任用無資文官；
4. 配合各機關人事自主與彈性作為；
5. 確保政治中立、行政中立之要求；
6. 強化行政倫理、建立現代之官箴；
7. 達成監督制衡作用，確保功績制原則；
8. 維護公務人員尊嚴，落實申訴保障制度。

參、考試院職權運作的方向與功能

通常任何組織競爭存在的條件決定於「功能上」與「資源分配上」(Dows, 1967:9-10)。同樣地，考試院的未來發展上於其組織是否健全？功能運作是否無可取代的？在職掌範圍內之資源分配是否客觀公正的？在國人心目中其聲譽是否崇高？是否深植人心？回顧考試院在推動文官制度過程中在功能上與資源分配上，其評價是正面的。未來不論憲政體制是否調整，考試院有關公開考試取才，確保中立才能與功績保障等事權的獨立是必需的。茲分析如次：

一、建置民主中立的結構系統

我國在威權體制時期，官僚系統功能運作，被驅使於以追求國家安全、政治性價值為主，在民主中立、保障的價值則不受重視，而國家機關往往成為威權宰製的工具，在國家資源的分配上受到扭曲，在公務員與政府為特別權力關係，官僚行政作為忽略中立性、保障性價值之維護，即便法條有相關規定，亦未見周全，而在考試院及所屬考選部、銓敘部時期，有關保障業務之主管機關為考試院、銓敘部，而實際業務為銓敘部退撫司第三科職掌，其承辦人兼辦有關業務，而行政中立的法制工作，由該部法規司第一科負責。早期整個機關體制之設立或局部改組亦往往考量威權行使的方便，或為考量國家安全之需要，而忽略民主體制需求及組織內外民主環境的改變，未符民主改革機制。

在目前民主轉型期間，即必須考量官僚系統的民主性格的型塑，按以民主國家的礎石在於民主原則與民主行政，並期以民主哲學理念能融入行政機制之中 (Denhardt, 1992: 75-78)，也即是民主政治文化的培養，除有賴民主教育與訓練外，必須能配合設置專責維護中立價值、保障價值的機關來推展。又雖謂文官必須行政中立、政治中立並不同於文官在道德方面亦須中立 (Jackson, 1987: 280-292)，但為期文官專業倫理與義利裁量之落實，對於政務人員與常務人員施以行政倫理、行政中立課程、理念之訓練或教育，形成一種行政文化，事屬必要的，此即屬上開建議之專責機關職掌範圍。

查以我國之五權憲法係將考試權由行政權移出，為中山先生參酌歐美分權理論思潮及我國傳統科舉制度，針對當時民主政治之流弊，如選舉未

能選賢舉能，國會專擅、用人分贓等提出獨立的考試權，以實現專家政治、萬能政府的理想，惟究其範圍大小，長期受到學界、實務界之爭議。英、美早期設立文官委員會的目的，係基於分贓制度之贖恩循私用人，爰擬建立有效率的功績制的文官制度，且以國家職能之發展，官僚系統的角色也必然必須配合調整，使得英、美人事主管機關也配合重組，前者，如一度成立文官部到一九八七年成立文官大臣辦公室及惠特利委員會，以協調勞資關係；後者，於一九七八年由文官委員會重組人事管理總署（ Office of Personnel Management ）、功績制保護委員會（ Merit System Protection Board ）。而日本於一九四七年設立人事院，於一九六五年增設隸屬於總理府總務廳的人事局，另亦設立公務員制度審議會等。而我國考試院職掌自訓政時期至憲政時期，始終維持院外之獨立制之職權範疇，似較諸英、美、日等國發展建制為早，惟以在威權體制時期，有關官僚系統之民主化、中立化價值，則為當局與各界所忽略，值至解嚴以後，民主轉型，公務員與國家關係的調整，公務員為依法行政，執法公正，而避免遭受不當的困擾，尤其是政治力之介入，其權益應受更多的保障，所以，在目前政治生態與政治文化、行政文化之中，保留獨立考選與獨立超然人事法制、監督之獨立考政機關（雷飛龍，1989:394-395），以維持民主、中立與專業形象外，亦應成立為維護公務員功績制及權益保障之機關，則屬必要，當然，此一機關類如美國之功績制保護委員會，其職能運作亦或可供借鏡。

在一九九三年十月廿九日法制委員會審查考試院所送「考試院組織法部分條文修正草案」時，毛前副院長在說明修正要旨時，指出略以，依憲法增修條文第十四條規定，公務人員保障係考試院掌理事項，且揆諸世界主要民主國家對公務人員權利之保障，多由人事主管機關掌理，如日本之人事院、美國之功績制保護委員會等公務人員保障事項，可以「公務人員保障法」加以規範，倘該法案完成立法程式，則公務人員之申訴管道更加制度化，有關申訴輔導及糾紛之調處案件將大量增加，故不論積極增進公務人員權益或消極保障其權益免受侵害，亦應設置機關，以應實需。（毛高文，1993:3-5）一九九六年六月一日成立公務人員保障暨培訓委員會，完成此一構想，相信能發揮維護中立、保障及發展價值的結構系統功能。另以公務人員之專業性、自主性必須與時俱進，則加強其有關訓練進修是必要的，其課程設計與考核必須能匡正以往濃厚之政黨色彩，而劃歸於超

然政黨以外之機關負責其職。要之，此一權責，依然有賴於公務人員保障暨培訓委員會來達成，希冀能有助於民主中立文化的培養與形成。

二、憲政環境下的文官體制分析

國民大會於二〇〇〇年四月二十四日完成修憲重任，前議長陳金讓於畢會前發表「憲法的傳承，歷史的開創」指出：國大修憲證明瞭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：2000：2)。當然也有部份人士或學者宣稱：「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的時代。吾人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。(憲法第八十五條)
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。(憲法第八十六條)
3. 人民有應考試服公職之權(憲法第十八條)

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，而在於考試方式不夠靈活，未能配合各類人員之特質與需要，作彈性規定。

(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。(憲法增修修文第六條)
2. 公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。(憲法增修修文第六條)

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等問題，事實上是

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。(憲法增修條文第六條)
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。(憲法第一百零八條)
3. 另廣義公務人員之法官，有關終身職保障。(憲法第八十一條)

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。(憲法第二十四條)

(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。(憲法增修條文第六條)
2. 考試院於所掌事項，得向立法院提出法律案。(憲法第八十七條)

目前有關考試院(暨所屬部會)提出之法律案(包括預算案)，分由考試院秘書長、部會首長列席立法院相關委員會或聯席會議備詢報告。二〇〇〇年修憲後改由立法院行使人事同意權之三院院長是否應列席立法院備詢報告及其相關運作模式，似均為值得討論之議題。

至於有關憲定機關組織之調整，新政府的憲政政策白皮書提到：以三權分立重建小而有效率、權責分明的政府，即在求合併總統、行政院與考試院的職權，貫徹行政一體。吾人暫不論考試、監察是否應與類如國外之三權平行，但考試院有關公開考試取才，確保中立才能取向與功績保障維護等事權是必須獨立、超然運作的，即維持以總統為核心的改良五權憲政應為最可行的。若必要再做調整，則考試院之未來設計同樣可考慮不隸屬於「內閣總理」或「國務院總理」之獨立超然地位，是隸屬於總統，其事權除考選、公務人員保障事權之獨立外，其與中央選舉委員會、行政院人

事行政局、司法院公務員懲戒委員會之事權可予合併配套調整，使憲定職掌能更超然、獨立行使，不受任何政治幹擾與滲透。

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。

三、考試院的施政方向與作為

(一)研訂施政綱領以為六年施政之方針

考試院為國家最高考試機關，在一九九六年九月一日起第九屆考試院院長、副院長、考試委員就任之初，由張鼎鍾委員及吳泰成委員聯名提議，應即研訂第九屆施政綱領，期能以前瞻性作為，配合國家發展與政治改造工程之需要，亦為落實考試權的具體施政方針。施政綱領總綱所揭櫫之要項如次：

1. 健全文官制度，檢討修訂考銓法規，改善考銓措施，加速行政革新，促進國家發展。
2. 考察及研究各國人事制度，舉辦研討會議，以改進我國人事制度及考銓業務。
3. 加強與中央及地方各級機關之聯繫溝通，並實地考察瞭解各有關考銓業務，以發揮協調統合功能。
4. 健全考銓制度，改進考試方式及技術，貫徹公正、公平、公開競爭原則，以掄拔優秀人才。
5. 研究建立教、考、訓、用結合之制度，提昇公務人員及專技人員素質，以配合機關用人及因應社會需求。
6. 健全保障制度，加強維護公務人員權益，以激勵公務人員勇於任事，並兼顧權利義務平衡。
7. 繼續研究改進公務人員退撫基金管理與監理業務，以增進基金經營成效。

8. 研究改進公務體系分層負責及逐級授權制度，並循公務人員在職教育之落實，以強化組織功能，提昇行政效率。
9. 加強院、部、會、局資訊網路整合運用，以提昇考銓行政效能及決策品質。
10. 完成興建考試院及考選部綜合行政大樓，改善辦公環境；充實考銓相關圖書資料，發揮考銓圖書資訊中心之功能。

要之，上述施政綱領之釐訂，主要係作為考試院第九屆（一九九六年九月至二〇〇二年八月）主要之施政方針與重點，其所屬部會，就其主管部份，積極審慎規劃，並分別列入第九屆六年任期之各年度施政計畫中，積極實施。

（二）回應國發會相關議題以應改革需要

李前總統登輝先生曾揭示憲政、司法、教育、財政及行政等五大改革。於一九九六年五月二十日第一屆民選總統就職演說中，表達出「民之所欲，長在我心」的施政最高理念，爰有同年十二月二十三日至二十八日召開之「國家發展會議」（以下簡稱國發會），共商「憲政體制與政黨政治」，「經濟發展」，及「兩岸關係」等三大議題。按以考試院之法制作為，在於落實憲定職掌，即主要在促使政務人員的政治智慧、政治思維作法與常務人員的專業治理能力能綿密配合、產生良好互動，並進一步讓公民社會能相信與信賴。為政者與執行者，是具有處理公共事務的能力與判斷的智慧，更是具有追求公共利益之利益與方法的國家團隊。

茲以國發會對於政府體制、文官制度與文官制度改革有所建言，其涉及考試院職掌部份，必須積極配合推動。考試院爰由許院長水德責成籌組專案小組，由關前副院長中召集，並分「政府體制與政府再造」、「人才甄選與人才培育」、「人事制度與人事管理」與「綜合組」四分組。（考試院：1997:2-32）各分組組成後，即依據專案小組分工，分別研訂相關議題，並以配合國發會共同意見之研擬為主要軸心，研提具體建議其與政治、行政改革相關者。

要之，國發會對憲政體制與政黨政治暨對於政府再造與文官體制改革的共識，明確說明國家體制為以總統為最高權力核心的雙首長制；適切調

整國民大會與五院之相關職權運作規範；調整中央與地方之次級行政體制；重視機關權責體系之分際，合理的組織結構與員額配置等；增修法律促進文官制度之改革，如研定政府機關組織基準與總員額等法制，暨建立一個集合全國精英於政府的文官體系，以提高行政效能與效率。考試院於國發會研議共識意見後，即儘速研提具體建議方策，並能落實執行，各界給予了正面的評價。至於新政府之政府再造白皮書，提出有關政府層級、組織調整與行政法規等之方向，無論是『組織扁平化』，以提升政府效能；或如中央政府重要部會適度合併、獨立性委員會質量之強化；或行政法規能兼顧保障人民基本權利，更要能夠保持靈活、彈性，以確保目的性任務之達成等等；事實上，均未跳脫舊政府的施政方向與原則，只是如何確實執行而已，且以任何改革必須要周延可行，不宜為改革而改革，否則未蒙其利，先受其害，當局必要慎思也。

四、考試院配合學術研討會之革新作為

自從政府遷台以來，考試院似乎對外溝通與宣導是不足的，誠如立法委員趙永清先生指出：「民眾及許多立法委員對考試院之運作及功能都不是很瞭解，有所謂『盲腸說』，外界認為考試院業務單純，其編制及預算規模小，未來應順應民意加強與外界互動，以爭取民意認同，並能檢討考試院取才之範圍，任免、考績級俸、升遷等應儘速建立公開、公平而合理的監督機制，以建立大眾的信心。」（考試權獨立行使之研究座談會，2000年，4:29）。惟於事實上，近些年來考試院每年也舉辦大規模研討會或會議，茲簡述如次：

- (一)文官制度與國家發展研討會：考試院為因應政府再造、調整公務人員觀念與作為，於一九九八年舉辦此項學術研討會，其主題分四方面十六項子題，包括：文官體制與政府再造議題、文官甄選與人才培育議題、人力資源之發展與激勵議題、文官保障政策與權利意識議題等。
- (二)公務人力資源發展會議：考試院為汲取國外有關人力資源發展新知識與成功的經驗，作為我國因應二十一世紀人力資源挑戰及提出有效策略，達到提昇國家競爭優勢的積極目標。於民國一九九九年元月召開是項國際會議。該次會議分為「二十一世紀開端的美國文官」(American Civil Service on the Threshold of the 21st Century)、「公共管理的再造—

英國的經驗」(Reformation in Public Governance-The British Experience)、「加強組織之全腦運作」(Putting Your Organization's Whole Brain to Work)、「新千禧年的挑戰：建立有活力及快速回應的公共服務機構」(The Challenge for the New Millennium：Building Resilient “Rapid Response” Public Service Organizations)四項主題。

(三)全國人事行政會議：考試院為配合推動政府再造、審視過去施政成效、針對當前人事行政主要課題研究改進之道及規劃未來施政方向，特邀請學者專家、中央民意代表、各級政府機關(構)學校首長、人事主管、相關學術團體代表及考試院暨所屬部會業務主管人員等三百七十餘人，於一九九九年五月舉行是項全國人事行政會議。該次會議除由考試院所屬部會及行政院人事行政局分別提出業務報告外，並以分組討論方式，就「強化考用配合，改進考試制度」、「整建人事管理體制，推動政府再造」及「健全公務人員保障制度，加強保障公務人員權益」等三中心議題進行討論。

(四)政治變遷與文官體制學術研討會：考試院為因應政黨輪替與政權和平轉移之政治情勢，配合規劃文官體制之未來走向與發展，於二〇〇〇年九月一日舉行此項學術研討會，以廣徵各界意見，希冀不斷檢討革新及與時俱進，藉資鞏固良善的文官體制，使文官發揮專業智慧，以服務全民，厚植國力基礎。本研討會共分政治變遷時考試權之獨立、文官中立角色與政治立場、文官體制之鞏固與發展、文官人才培育、比較各國政權輪替中文官體系作為等議題。

上述前三次會議，蒙 李前總統登輝先生親臨致詞勉勵，第四次研討會蒙 陳總統水扁先生蒞臨致詞，由於 總統的蒞會與支援對各機關推動政務有其正面積極功能，且以兩位總統的蒞會均對文官制度之發展作出提示，除為考政機關之施政重點參據外，將更有助於考試院政務推動與其他相關院之配合。又有關學術研討會論文或會議之中心議題，對於學理、思維創新有正面的啟發功能，既能借助學者專家之高見，作為法制建立與決策改進之參考；同時，亦能達到雙向溝通功能與宣導之效果。再以政府再造有賴健全與現代化的文官系統機制，加以推動完成，全體公務人員應善盡職責，積極成為政府再造的推動者，並懷「民之所欲，常在我心」的信念，以提升政府服務品質，為全民謀最大的福祉。

五、國家建設計畫中有關考銓業務之配合措施

在國家建設計畫中，以往較受忽略之文官制度的整建，近些年在提高行政效率主題上，有關考銓行政效率之議題，已為國家經建、研考等有關機關所重視。茲以一九九九年國家建設計畫第七章「法治政治建設」之第一節列有「提高行政效能」與「落實建立文官制度」的考銓機關業務(行政院經濟建設委員會, 2000. 4)，規劃推動各項考銓政策與業務。新政府成立後，除提出二〇〇一年國家建設計畫草案，並對新世紀國家建設計畫，研提二〇〇一至二〇〇四年四年計畫暨二〇〇一年展望。茲就上述計畫草案有關考銓業務，略加介述(行政院經建會第一〇二八次委員會會議討論案，二〇〇〇，該計畫II 223-230)。按以新世紀國家建設計畫之第四章「法政建設」之第三節「活力政府」，提出在面對全球化、知識化世紀來臨的挑戰，政府角色勢須調整，才能因應新世紀內外環境快速變遷的需求。「活力政府」的打造，首在開創彈性活力的行政環境，並繼續改造政府組織、人力，以調整政府角色，提供優質公共服務，創造有效率、重效能與講效果的「三效合一」新時代政府。本節之壹、「現況檢討」中，分別對「公共服務」、「電子化政府」、「人力資源」及「地方自治」等目提出檢討意見。其中有關考銓、人事業務者如「公務服務」之(二)依據「公務員服務法」規定，二〇〇一年實施公務人員週休二日，茲為強化工作效能，兼顧生活品質提升，須加強規劃配套措施；有關「人力資源」之(一)考選、銓敘法制：1. 「公務人員考試法」及「典試法」仍待修正、「高等考試法官檢察官律師考試條例」、尚待完成立法，以順應時代更新；2. 「聘任人員人事條例」及「約聘人員人事條例」等草案，尚待完成立法，以建構公務人力甄補多元體系；3. 政務人員相關法案及「公務人員行政中立法」、「公務人員基準法」、「公務人員協會法」等人事法制(草案)，尚待完成立法；暨(二)保訓工作：1. 「公務人員保障法」須檢討研修，以強化公務人員權益救濟之正當程式；2. 法定訓練仍待強化，以促進公務人員終身學習。另外，有關二〇〇一年至二〇〇四年之未來四年發展目標、重點與配合措施方面，則為前述一九九九年國家建設計畫之賡續推動政策方案與法制三作之延伸，於茲從略。

至於新政府所提「二〇〇一年發展目標與方向」初稿中，由考試院、行政院研考會、人事局等提出「健全政府組織」、「實現電子化政府」及

「精簡政府人力」等項，就有關考試院職掌方面，則分為：

- (一) 考選、銓敘：1. 檢討性質特殊或低於普考之考試、委託機關、團體辦理；2. 發展專門職業及技術人員執業資格制度，達成教、考、訓、用合一；3. 整合人事法制，建立政府與民間人才交流機制；及 4. 健全公務人員退撫基金管理法制，提升基金經營績效等。
- (二) 保障、培訓：1. 健全公務人員保障法制；2. 強化文官培訓，建立公務人員終身學習制度；及 3. 整合訓練資源，加強與國際訓練發展組織交流合作等。
- (三) 人力運用：1. 訂定政府用人水準，透過「公、私部門合作協力關係」、「彈性靈活運用人力」等策略運用，降低人力需求；2. 落實員額精簡，繼續精簡政府規模；3. 配合行政環境專業化及多元化趨勢，依「任務導向」的用人策略，延攬專業人力及文化人才；4. 建立績效待遇制度，簡併專業加給種類，激勵效能發揮等。要之，考試院為配合建構現代化政府，使之具有公信力與高效能，強化國家整體競爭能力，必然就上述各項考銓政策作為戮力以赴。

綜上論之，考試院在近十年來，積極推動各項考銓政策興革措施，諸如配合國發會結論、辦理文官制度與國家發展研討會及國際學術會議、配合推動國家建設計畫等等，均處處顯示推動良善文官體制思維路徑與政策方向。在其具體作為上，除強化原有考銓法制事項外，並推動如公務人員基準法、公務人員行政中立法、政務人員法、公務人員保障法、公務人員陞遷法.... 等法案之草擬或完成立法程式。此時此刻，在現行憲政結構下，政權輪替與新政府成立，尤應遵循憲政架構落實憲定職掌，對於考試院屬「獨立超然行使」機關，更應受到尊重。

肆、考試院職之未來發展

茲值政權輪替之始，報章雜誌多所披載相關論述，就考試權運作方面，如徐有守教授提出「全民政府運作，仰賴獨立考銓制度」（中國時報，2000. 4. 12 版 15）。筆者亦提出「論政務職位與政黨合作」一文（蔡良文，2000：39-45）。銓敘部部長吳容明先生提出六項未來施政重點，俾配合建

立一個「小而能」且「充滿活力，值得信任」的新政府(吳容明，2000：1-4)。行政院人事行政局局長朱武獻先生也提出為配合 陳總統之「年輕政府、活力政府」願景與考試院人事政策法制，有關人事行政未來八項工作方向(朱武獻，2000：1-4)考試院許院長水德於全國人事主管會報(2000, 6:26)致詞指出：文官的觀念革新，即強調文官民主化、文官中立化、文官專業化及文官團隊化，暨文官作法上重視分層負責、落實主權在民及要鬆綁法規等，以提高國家整體競爭力(許水德 2000:4-7)吾人以為現行考銓法制可謂燦然大備，對於公務人員基準法、公務人員協會法、公務人員訓練進修法等相關議題，另外探討外，茲就考試權今後在建置文官制度應有之主要發展方向，提出淺見如次：

一、繼續強化考選體制

考選機關今後應當確定考選之中立才能取向，以公平、公正、公開為國掄拔人才；貫徹考試兩性平權之憲政精神；組織常設典試委員會負責典試事宜；加速推動彈性考試方法，持續加強服務與關懷應考人。易言之，考選機關本憲法所示之「平等」精神，以重視其社會公平性；暨落實「公開競爭」原則，以擴大延攬人才之旨，公正辦理各項考試，引進多元智慧評量之理論與技術，為國家社會選拔各類公務人力與衡鑑各類專技人員蔚為國用(蔡良文，2000, 考選周刊, 期 748)。

二、建立文官中立法制

政黨之間具有強烈的對立性與競爭性，必須在遵守憲法價值、憲法精神，進行和平良性競爭，不應有分離意識；在憲法共識與法治基礎上，相互監督、相互競爭，確守政黨政治之常規，並應把握黨政分際，期以民主政治更落實，不再黨國一體、黨政不分，建立穩健的民主政治運作與嶄新的政治生態。在新政府成立之初，銓敘部吳部長容明、行政院人事行政局朱局長武獻於渠等未來施政重點中，均強調「貫徹常任文官行政中立」政策議題。為此對於國民黨主政五十餘年的文官體系成員，吾人企盼應於政權輪替之際，能深化其中立化、專業化特質，文官必須從特定政黨屬性解放出來，人才真正能蔚為國用，以鞏固民主、中立的文官制度。易言之，目前應加強政黨間良性的聯繫，以推動文官中立法制的建制，型塑良善、中立的行政文化。

三、再造組織以調適文官體制

在外國政府從事組織再造有多年的歷史與具體施行經驗，如英國之財務改革方案(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。目前「中央政府機關組織基準法」與「中央政府機關總員額法」二法草案已送立法院審議中。觀察上開二法草案的思考邏輯，係要經由降低立法的控制程度，增加行政部門的自主性。目前立法進度遲緩，基本上，個人認為行政、考試與立法部門應加強溝通協調，讓草案早日完成立法程式，以強化政府再造精實員額控管，當然，而更根本性的問題，則在於進一步如何改變文官體制的內在機制，讓真才實學之士，在公務生涯中有更好的發展。

四、建立文官終身學習環境

每年公務人員高普考試錄取百分比均多在個位數，其素質相當高，何以進入公務機關服務，嘗為外界認為公務人員行政效率不彰，且有「權力的傲慢」的心態或官僚化的問題？基本上可能是公務人員之培訓工作之不足，未能廣續培養其知能，所以，未來公務人事法制為因應知識管理的時代，應建構讓公務人員能消除「彼得原理」所指弊病及具有「辯證思考」的能力，並考量推動技術文官証照制度建立。從事公務人力再造，必要能重視公務人員多元思考能力與前瞻透視能力之培養，營造只有政策指導，沒有政治干預；暨分權化的公務人力資源管理環境(Loffler,1997：69-73)，再配合數位化知識經濟時代趨勢，建立終身學習的制度，強化公務人力資源再造與管理自主性，才能提高服務品質與行政效能。

五、重構政治行政分立以建立文官長制

史跋勒(J.H.Svara)之行政／政治分立二元模式（Dichotomy-Duality Model）(1985:228)，主張任務制定是政治人物職責，機關內部管理是行政人員職責。除最先與最後過程階段可以明確區分外，介於其中的「政策」及「行政」既非完全分離，抑非完全混合，而是雙方的適當分工。

我們贊成政務官應提出願景、目標、議題，建立言行與典範，進而對追隨者產生影響力。常務文官應該依法、忠誠的執行任務，且須具備有回應民主的素養。目前台灣地區中央各院、部會設有常務副首長(副秘書長、常務次長、副主任委員)，地方政府則設有秘書長、主任秘書等職務，均為機關內最高階之常務人員，且常任文官法制也相當健全，茲為提高建構文官長制度之可行性，宜先推動完成「政務人員法」及「行政中立法」等相關法制之立法，以建構完整之政務人員法制及行政中立規範；再積極研擬制定「政務人員俸給條例」及「政務人員退職撫卹條例」等法案，使政務人員與常務人員分軌之文官法制更為健全，以此為基礎，當可建立完備、可行之文官長制度。

六、強化文官倫理體制機能

由於官僚受到工具理性與實質理性間之矛盾衝突的影響，產生了主、客分離、對立的異化(alienation)問題，進而受到外界批評。對此，個人認為文官於作為時除秉持依法行政，執法公正外，是否應該溶入部分的宗教情操，即俗語：「身在公門好修行」，戮力從公積極造福民眾，以此宗教情操再內化於新世紀、新文官體制所高舉實踐的「行政倫理」與貫徹「社會公道」兩大價值之中。因此，國家除應從速建立一個集全國菁英於政府的文官體系外，尤需培養公務人員具有卓越優質的服務熱忱、對自身具有高度激勵、強烈的創造動機的自我決策知能；對民眾需求有預測力、因應力暨能準確預測環境變遷方向的能力。為此，吾人以為，除遵循行政指揮體系，推動公務外，必須加強公務人員倫理法治教育，要求重視程式正義與倫理責任，希能落實公務人員的服務倫理，發揮敬業樂群、顧客導向之精神，提昇民主治理能力；同時配合加強公務人員法治教育，使行政行為遵循公平、公開、民主、正義的程式，踐行依法行政、執法公正原則，確實保障人民權益，以增進人民對政府的信賴。

七、建立公私部門人才交流機制

揆諸日本國家公務人員與民間企業人才交流機制，係以「中央政府與民間企業之人事交流法律」案，建立日本「官民人才交流制度」，其中對適用對象、「交流派遣」及「交流進用」之定義、機關權責、交流基準、期間、契約、職務權義、回職等加以規定，以期透過民間企業實務經驗及效率、靈活彈性之經營理念，活化政府行政績效(詳見日本「官民人才交流制度」)；另者法國國家行政學院高級文官養成教育課程，安排須赴國內外民營機構實習三個月(許南雄，1999:441)，或以德國公務員嚴謹之訓練體系揉合英國行政見習官(AT)快速升遷管道，使有民營機構服務年資者，有快速擢升之誘因，諸如此類理念及經驗，均可作為我國文官體系建立公務人才交流制度之參酌。考試院許院水德已於二〇〇〇年六月一日責成銓敘部研訂政府與民間交流實施辦法。期以建構具有前瞻、彈性之人事法制，以強化企業精神政府之機能，提高政府治理能力與國家競爭力。

八、加速人事業務資訊化

人事行政業務之繁瑣，主要源於人事行政功能之快速成長與工作狀態之變動不居。其實，人事人員主要在於負責人事決策支援的角色與功能。所以，人事的目的，在於輔佐、支援、輔導公務人力發揮其潛能，研提人力資源策略，為政府與人民提供最適切的服務。人事人員如果不此之圖，而終日沈浸於數字表報準備與資格審查之工具性角色，將明顯背離人事行政的根本作用，類如美國一九九三年 MSPB 調查報告指出：人事人員抱怨聯邦人事法規之複雜與僵化，已使他們無法做好人力資源的有效運用(彭錦鵬, 1996:48-49)，為瞭解決繁瑣耗時之工作負擔與強化人事決策支援功能，人事行政除應儘速鬆綁規定外，亦迫切需要資訊化。且以電腦處理人事行政資訊，只要留意保密與隱私問題，不但經濟，更是提昇公務人力服務質量的最佳工具。再為回應外界對人事一條鞭制度之質疑，可配合人事人員之角色與特質，廣為運用此公務人力資源與各種便利之溝通渠道，更應協助整合行政資源，以強化溝通與協調功能，並配合各種機關之業務部門推動工作。其具體作為是賡續促進人事業務資訊化，提升人事服務績效，發揮公務人力資源之運用功能，進而強化文官體制動能。

綜上所述，政權輪替帶來國內政治勢力的重組、經濟力的擴張、社會

力的奔放、文化力的彰顯，民眾期待有一個深具創造力、生產力、治理能力與倫理、責任、關懷心的政府，於此，我們認為考試院更應積極強化文官體制的鞏固與發展工程。回顧過去數十年來，文官團隊因應國內外政經局勢變遷，推動各項國家建設之成效，有目共睹。曾如 Herbert A. Simon 所云：從早期學界批判政府與公務人員的時代到現在應該多給政府及公務人員鼓勵的時代。在政權輪替後，不論是召開圓桌會議或是國是會議，以凝聚共識，商定國家大政方針，對於文官體系尤賴各界支援、肯定與鞭策。各界不要再有新舊官僚之分，因為「天下沒有不能打仗的兵，只有不會帶兵打仗的將領」。此時此刻，正是考驗政務人員的智慧、格局、魄力與領導素養，同時也是文官體制全面鞏固與再發展的關鍵時刻。

伍、結語

任何制度與其運作均係逐漸演變、改革，而創新為無休止的過程，在探討考試權之定位與獨立行使之意涵，透過考試取士思想，知悉考試權思想的淵源；在分析 中山先生政治思想體系，考察考試權獨立，及於行政、立法、司法、監察四權之平等地位；在整理 中山先生學說文告中，瞭解考試權獨立行使之意涵與組織範圍，進而透析 中山先生從思想觀念之考試權領域，落實到制度設計之轉折；在實際制度架構上，知悉戴傳賢先生之親自規劃，由 中山先生發明考試權的獨立，提起創作的精神，創作此一考試制度，可謂居功厥偉。

在現行憲法之設計，考試院為獨立超然的合議制機關，其在權力制衡關係，雖不如「行政」與「立法」之互動頻繁與重要，惟亦扮演著於民主鞏固時期的基石角色。在考試院之組織結構之擴張與強化，能於公民社會時代中，強化文官的憲政化，中立化的角色職能；在新世紀國家建設中，開創彈性活力之行政環境，協助賡續改造政府組織與人力資源，實現電子化政府，冀能落實考試權的中立、公正、超然與安定，更是民主政治向上提昇的保證。

回顧我國文官體制之運作，不但回應了憲政的改革，融入了公民社會，也邁入制度鞏固的時期，文官體制的行政中立隱然形成；經由此次政權輪替後，貫徹文官中立，杜絕政治力滲透與干擾，以國家利益、公共利益為

先，落實全民政府的理念，可謂此其時矣！

綜之，考試院為國家最高考試機關，其屬性應定位為獨立、超然、中立運作的憲定機關，為因應國內政治變遷，提昇國家競爭力，依據六年為期之施政綱領作為推動考銓政策之方針，並配合國發會、國際(內)學術研討會議、國家建設計畫，忠實執行各類人事法規，積極賡續強化考選體制、建立文官中立法制、再造組織以調適文官體制、建立文官終身學習環境、強化文官倫理體制機能、建立公務部門人才交流機制以及加速人事業務資訊化，使考銓決策與法制能配合國家政治發展需要，更能在政權輪替後，扮演積極穩定的角色與政務穩健推動之功能。

參考書目

中文書目

1. 王作榮，*財經文存續編*，臺北：時報文化公司，1982年。
2. 朱武獻，*行政院人事行政局未來工作方向*，台北：考試院第九屆第一八四次會議，2000年。
3. 江大樹，*國家發展與文官政策*，臺北：憬藝企業公司，1997年。
4. 江炳倫，*政治文化研究導論*，臺北：正中書局，1973年。
5. 江明修，*公共行政社區主義之釐探*，臺北：行政學術與警政實務學術研討會論文，國立政治大學公共行政研究所等刊行，1994年。
6. 李登輝，「*文官制度與國家發展*」學術研討會開幕講詞，台北：考試院等，1998年。
7. 吳庚，*行政法之理論與實用*，臺北：三民書局，1992年。
8. 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯，*行政學(二)*，臺北縣：國立空中大學，1996年。
9. 吳容明，*銓敘部未來施政重要報告*，台北：考試院第九屆第一八五會議，2000年。
10. 余英時，*歷史與思想*，臺北：聯經出版事業公司，1974年。
11. 邱創煥等，*美國聯邦及地方文官制度考察報告*，臺北：考試院，1996年。
12. 林鍾沂，*公共事務的設計與執行*，臺北：幼獅文化出版公司，1991年。
13. 城仲模，*行政法之基礎理論*，臺北：三民書局，1980年。
14. 施能傑，「*公務人事政策的改革課題：中立與民主、能力與分權*」，*理論與政策*，第8卷第1期，頁33-48，1993年。
15. 高永光，「*台灣地區政黨競爭之形成與發展*」，*中山社會科學期刊*，第2卷第2期，1993年。
16. 孫中山，*國父全集*，臺北：中央黨史會，1981年。

17. 翁岳生，*行政法與現代法治國家*，臺北：台灣大學法學叢編委會，1985年。
18. 連戰，*連戰的主張*，臺北：天下遠見出版公司，2000年。
19. 陳水扁，*台灣之子*，台中：晨星出版公司，2000年。
20. 全民政府與文官體系，「政治變遷與文官體制」學術研討會政詞，臺北：考試院等，2000年。
21. 陳德禹，*文官行政中立的理論與實際*，紀念張金鑑教授學術研討會論文，臺北：政大公企中心，1992年。
22. *當前公共行政的發展趨勢*，考試院國父紀念月會專題演講詞，作者自印，2000年。
23. 許水德，「*文官制度與國家發展*」學術研討會閉幕講詞，臺北：考試院等，1998年。
24. 「八十九年全國人事主管會報開幕講詞」，*公教人員月刊*，第50期，2000年。
25. 許宗力，*法與國家權力*，臺北：月旦出版公司，1993年。
26. 許南雄，*各國人事制度*，臺北：商鼎文化公司，1999年。
27. 許慶復，「*憲法改革與台灣地區的民主化*」，*行政管理論文選輯*，第九輯，臺北：銓敘部，1995年。
28. 許濱松，*各國人事制度*，臺北：華視電視公司，1994年。
29. 張君勱，*立國之道*，臺北：商務印書館，1969年。
30. 彭錦鵬，*文官體制之比較研究*，臺北：中央研究院歐美研究所，1996年。
31. 湯德宗，*權力分立新論*，臺北：元照出版公司，2000年。
32. 楊樹藩，*中國文官制度史*，臺北：黎明出版公司，1980年。
33. 蔡良文，*美國公務人員考試制度之研究*，臺北：五南圖書公司，1987年。

34. 蔡良文，*五權憲法的考試權之發展*，臺北：五南圖書公司，1993年。
35. 蔡良文，「論中國研究中的政治文化理論」，*中山社會科學期刊*，第3卷第1期，臺北：政大中山所，1993年，頁237-251。
36. 蔡良文，「論公務員義利裁量」，*中國行政*，第56期，臺北：政大公企中心，1994年，頁23-34。
37. 蔡良文，*行政中立與政治發展*，臺北：五南圖書公司，1998年。
38. 蔡良文，「論文官再造與強化政府職能」，*考銓季刊*，第16期，頁38-48，1998年。
39. 蔡良文，*人事行政學—論現行考銓制度*，臺北：五南圖書公司，1999年。
40. 蔡良文、楊戊龍，*中央政府機關組織法制結構調整與政府再造*，1999年*立法院院聞*，第318期，臺北：立法院院聞月刊社，頁19-34。
41. 蔡良文，「論政務職位與政黨合作」，*公務人員月刊*，第47期，頁39-45，2000年。
42. 蔡良文，「政黨輪替與文官體制之發展」，*考銓季刊*，第23期，頁17-47，2000年。
43. 蕭全政、江大樹、蔡良文、施能傑、黃錦堂，*重建文官體制*，臺北：業強出版社，1994年。
44. 蕭萬長，「文官制度與國家發展」學術研討會致詞，臺北：考試院等，1998年。
45. 關中，*文官制度的檢討與發展*，臺北：民主文教基金會，1997年。
46. 盧建旭，「公共企業精神：公共企業家的角色與批判」，*空大行政學報*，第4期，臺北縣：空中大學公共行政系，1995年，頁131-174。
47. 繆全吉，「中國自由地區官僚體制發展經驗的剖析」，*人事月刊*，第11卷第4期，臺北：人事行政局，頁15-26，1991年。
48. 羅香林，*中國民族史*，臺北：中華文化出版事業委員會，1953年。
49. Gates ,B 原著、樂為良譯，*數位神經系統—與思考等快的明日世界*，

臺北：商業周刊出版公司，1993年

50. Osborne, D. and Ted Gaebler 原著，劉毓玲譯，*新政府運動*，臺北：天下文化出版公司，1993年。

西文書目

1. Copper, Terry L.,(1991) An Ethics of Citizenship for Public Administration, Englewood Cliffs, N .J. Prentice-Hall.
2. Denhardt, K, G.(1988):The Ethics of Public Service. Connecticut: Greenwood Press Inc.
3. Denhardt, R.B.(1999): Public Administration : An Action Orientation. Fort Worth, TX : Harcourt Brace College Publishers.
4. Dunn, W.N.(1994),Public Policy Analysis: An Introduction 2nded.N.J.:Printice Hall Inc.
5. Elliott, R.H.(1985). Public Personnel Administration : A Values Perspective. Virginia : Reston Publishing Co., Inc.
6. Ferlic, E.,L.Ashburner,L.Fitzgerald & A.Pettigrew (1996): The Public Management In Action, New Youk, Oxford University Press Inc.
7. Fesler, J W.& D.F.Kettl (1996): The Politics of the Administrative Process. 2nd.Ed.New Jersey. Chatam House Publishers, Inc.
8. Frederickson, H. G.(1990),"Public Administration and Social Equity"Public Administration Review, Vol.50, No.2,pp.228-237.
9. Hart, D.K.(1984)."The Virtuous Citizen, The Honorable Bureaucrat, and Public Administration."Public Administration Review, Vol.44,No.2, pp.111-119.
10. Kelly, R.M.(1998)"An Inclusive Democracy Polity , Representative Bureaucracies , and the New Public Management" 。Public Administration

Review , Vol.58,No.3,pp201-208.

11. Kettl, Donald F.(1990),"The Perils-and-Prospepts of Public Administration". Public Administration Review, Vol.50,No. 4.pp.411-419.
12. Loffler, E.,(1997), "Personnel Management in German Public Administration "Review of Public Personnel Administration, Vol : 17.No3,pp69-81 .
13. Lu, Jyan-Shiu(1994)A Values Orientation Approach to Study of the Public Personnel System of Taiwan: Constructing A Four-Values Framework for Analysis. Doctoral Dissertation unpuh- lished .,the University of Southern California.
14. Rabin. J. et al(1995),Handbook of Public Personnel Admini-straton. New York, N.Y. Marcel Dekker, Inc.
15. Riggs, Fred W.(1994)."Bureaucracy & the Constitution", Public Administration Review, Vol.54,No.1,pp.65-72.
16. Ronr, John A,(1989).Ethics for Bureaucrats:An Essay on Law and Values 2nd Ed., New York: Marcel Dekker.
17. Rosenbloom, D. H. (1989)Public Administration: Understan-ding Management, Politics, and Law in the Public Scetor.2nd ed., New York: McGrow-Hill.
18. Rosenbloom, D. H.(1993)."Editorial: Have an Administrative Rx ? Don't Forget the Politics!"Public Administration Rev-iew.Vol.53, No.6,pp.503-507.
19. Rosenbloom, D. H..(1995) "The Context of Management Ref-orms," The Public Management. Vol.24.,No.1,pp.3-6.
20. Rosenbloom, D.H.& B.H. Ross(1994) "Administrative Theory, Political Power, and Government Reform," in P. W. Ingraham et al.(eds.),New Paradigms For Government: Issues for the Changing Public Service. San Francisco: JosseyBass,pp.145-167.

21. Stillman II, Richard J.(1997), Public Administration: Concepts & Cases, 6th Ed. Boston: Thoughton Mifflin Comp.
22. Svara, J.H.(1985) "Dichotomy and Duality : Reconceptualizing the Relationship Between Policy and Administration in Council Manager Cities." Public Administration, Review Vol.45. No.1, pp221-231.
23. Teske, P. & M. Schneider (1994) "The Bureaucratic Entrepreneur: The Case of City Managers" Public Administration Review, Vol.54, No.4, pp.331- 340.
24. Venntress, Curtis.(1994)"The Publicness of Administrative Ethics", in Terry L. Cooper(ed)Handbook of Administrative Ethics, N.Y.: Marcel Dekker, Inc

投稿日期中華民國九十年四月十六日

接受刊登日期中華民國九十年五月十五日

校對日期中華民國九十年六月十九日

責任校對徐良維

The Implications and Development of the Independent Implementation of Examination Power in the Five-power Constitution

Tsai Liang-Wen*

【Abstract】

Based on the constitutional structure and spirit, most countries are established following with the doctrine of separation of powers. However, our country adopting the separation of five-power constitutional system, is now facing with some challenges and impacts. After the martial law was lifted, our constitution has been amended several times, in which the contents and implementations of examination power were also partially modified. Besides, we have experienced the rotation of political parties last year. Facing with these circumstances, we have to reevaluate the implications and operations of the examination power.

This report is focused on the independent implementations of the examination power in the five-power constitution system. First, the historical background of the five-power system is stated. Then, this report covers the operation and accomplishment of the Examination Yuan. At the end, eight suggestions for the future development of the examination Yuan are raised, namely, to solidify the system of national examinations, to build up the legal system of administrative neutrality, to reorganize the civil service system, to set up life-long learning environment for civil servants, to redefine the separation between politics and administration in order to solidify the status of the head of the civil service, to solidify the administrative ethics in the civil service, to promote the exchange of manpower between public and private sectors, and to speed up the computerization of personnel work in the government.

* Deputy Secretary General Examination Yuan.

Keywords: examination power, five-power constitution, separation of powers, civil service, administrative neutrality, government reengineering, the head of the civil service, administrative ethics.