

中華民國發展史—考銓制度

撰寫人：詹中原

一、序言

我國追溯源流，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。

中國從遠在周朝時期就已經有了取材進用的制度，為了使國家富強，中國在每個朝代中，由於不同背景的需要皆有其獨特的選材制度，不僅如此，中國對於朝廷官吏也有爵祿(工資)、考績、獎懲、致仕(退休)和撫卹等內容的制度，由此可知，中國在考銓制度的發展上早且完備，且對後世影響深遠。本文將以四個時期了解考銓體制一百年的歷史發展以及其制度的轉型的演變。依照重要時期之劃分：第一時期，民國元年至民國 16 年(1911—1927)為考銓體制的「草創時期」；第二時期，民國 17 年至 37 年(1928—1948)為考銓體制的「開創時期」；第三時期，民國 38 年至民國 80 年(1949—1991)為考銓體制的「整建時期」；第四時期，民國 81 年初期迄今(1992)為考銓體制的「發展時期」，並配合因應考試院之功能發展歷史，分別來陳述並探討我國百年考銓制度。

第一時期，民國元年至民國 16 年(1911—1927)，視為考銓體制的「草創時期」。在這時期中，因為民國初立，在政局未定之情況下，我們大致可將此在細分為「臨時政府時期」、「南方國民政府時期」、「北方北京政府時期」。因為北伐尚未成功，所以在這時期，大多是關於考銓方面的預備階段，無論是學說的提出與建立，亦或是對於考試的草擬法案，皆仍處於初始階段。例如，在南京臨時政府時期，孫中山先生令法制局制定的「文官考試委員官職令草案」、「文官考試令草案」、「外交官及領事官考試令草案」等，因著國家政治仍介於混亂搖動尚未穩定，真能實際執行之法案並不多，不過對於考銓體制來說，卻影響其將來後續之發展，奠定了相當的基礎。

第二時期，民國 17 年至 37 年(1928—1948)，視為考銓體制的「開創時期」。我國在民國 17 年北伐成功完成全國統一，國民政府遵循孫中山先生的遺教開始實施訓政，並於同年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。在修正公布採五院的國民政府組織法同時，戴傳賢先生即被任命為考試院長，並負責成立考試的籌備任務。經過一年多的時間，考試院和所屬的考試委員會及銓敘部，正

式在民國 19 年成立。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。考試院在開創時期的重要任務，就是要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。因此，首任院長戴季陶先生在此二十年任內期間，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。

第三時期，民國 38 年至民國 80 年(1949—1991)末，視為考銓體制的「整建時期」。我國在民國 36 年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，政府一方面須整軍經武以防台灣遭赤化，另一方面則須擴大人才的延攬以積極建設台灣，因此在遷台初期，在考試方面採「任用從寬，考核從嚴」的原則，其具體實施為「非常時期公務員任用補充辦法」等。

考試院在整建時期的主要任務，在於整建訓政時期所見制的文官法制，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。不過，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 56 年正式成立了行政院人事行政局，使得考試院的職權遭致劃分，有減弱考試院地位之意；儘管如此，為因應國家發展需要，考試院仍舊堅守考試取才的基本政策，且為國家建立了一支高素質的文官團隊，民國 58 年考試院為了促進文官體系的行政效率，逐步施行學習自美國的「職位分類制」考試任用體制，採「同工同酬」之方式，並以功績制來甄拔具有能力和紀律的技術官僚，使得我國在二次大戰及中央政府遷台後的艱苦日子中，能夠在民國 60 年末期開始經濟起飛，且被我國學者稱為「發展型國家」。但因職位分類制度不符合我國長期以來所使用的品位分類制度，因此經過一番討論和修改後，於民國 76 年實施「新人事制度」，建立一套為我國獨有的「官職併立制度」，使我國在人事制度的建制上，有了更進一步的改革與進步。

第四時期，民國 81 年(1992)初期迄今，視為考銓體制的「發展時期」。考試院為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(但至今仍在審議研擬之階段)，並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 年起實施「退撫新制」，分別在銓敘部之下成立「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」。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，就是從過去的「恩給制」改為「共同提撥確定給付制」。此外，在公務人員保障方面，考試院為了進一步落實公務人員的保障，於民國 85 年成立了「公務人員保障暨培訓委員會」，又民國 91 年公布「公務人員協會

法」，並於 92 年正式實施並成立「公務人員協會」使文官制度能符合世界潮流、國家需要及人民期待，為考試院推動文官制度現代化、民主化等一系列改革的重要里程碑之一。而在公務人員訓練方面，民國 88 年在保訓會設立了「國家文官培訓所」，為整合我國培訓資源之整合，銓敘部保訓會經過積極討論與研擬過程，於民國 98 年成立「國家文官學院」，自此考試院與行政院之培訓權責劃分便有明確的分界。

面對政黨輪替的國家文官之應對，考試院為了促成行政中立文官體系的建立，則制定「公務人員行政中立法」，並於民國 98 年通過，使公務人員於執行職務時，能做到依法行政，政治中立，不偏袒任何黨派，以為全國人民服務，進而健全文官體制。為因應文官制度順應時勢潮流，跟上現代化之腳步，考試院於同年元月提案，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。