

# 全球化時代的「良好治理」與 考試院的角色

98.3.31 講於開南大學第四屆「全球化與行政治理」國際學術研討會

## 壹、前言

「全球化」(globalization) 的概念我們已耳熟能詳，但一直到 2008 年全球金融大海嘯發生後，才深刻地體會到全球化對我們的生活所產生的重大影響。我們看到失業、裁員、錢包縮水、工廠關門、景氣低迷等等問題，大家真正的感受到全球化的威力無遠弗屆，影響籠罩到全球到每一個角落。

全球化的最主要內涵在於經濟層面，相當程度上也反映了西方資本主義經濟一體化的追求。因此，雖然全球化對國家主權與政府的角色都造成了衝擊，但各國因國情與所面臨的問題不同，受到衝擊的力道與採取的因應作法也未必相同。然而，無論我們對全球化抱持何種態度？這個趨勢都是我們必須了解與必須面對的課題。尤其，站著身為政府一員的立場而言，我們更要在這個趨勢下追求良好的治理，才能在激烈的全球競爭環境下，讓國家確保競爭優勢。

考試院的功能在於為國家選拔人才，將人才放在適當的工

作崗位上，以及讓人才能在適當的工作崗位上發揮所長。由於考試院在我國憲政體制中具有超然與獨立的地位，所以對促進政府的良好治理負有重大的責任。面對當前全球金融大海嘯所帶來的挑戰，考試院應在改革文官制度上有所積極的作為，為政府打造出一支優秀的文官團隊，帶領我們儘速走出逆境，迎向美好的未來。

## 貳、全球化對國家主權與政府的衝擊

經濟全球化是全球化的最主要內涵，而跨國企業則是促成經濟全球化的重要催生者。跨國企業在經濟全球化趨勢下，形成了對國家疆域的穿透力，並讓傳統國家主權地位受到了挑戰。舉例來說，跨國企業可以選擇工資與材料成本低的國家生產，物價水準較高的國家出售，並選擇在稅率最低的國家繳稅。德國社會學者畢克（Ulrich Beck）稱之為「虛擬納稅者」<sup>1</sup>，相對於公司原本要在自己的國家納稅而言，對象徵國家主權作用之徵稅權便已遭到了弱化。

另外，我們還可從佛萊德曼（Thomas L. Friedman）的《了解全球化：凌志汽車與橄欖樹》一書中，看到全球化對民族國家主權造成衝擊的例子。舉例來說，該書中提到了作者採訪泰國總理的一個故事，說明了亞洲金融風暴期間泰銖下跌，其他

---

<sup>1</sup> Ulrich Beck 著，孫治本譯，《全球化危機：全球化的形成、風險與機會》，台北：台灣商務印書館，1999年，頁6-7。

國家的「電子游牧族」(the Electronic Herd)藉由網際網路迅速撤出在泰國的投資，因而實質上成為泰國的選民，促成了泰國總理的倒台。在這個故事中，凸顯了全球化等於將國家公開上市一般，但股東卻不僅僅只是自己國家內的國民，還包括不知身在何方不同國籍的「電子游牧族」。更嚴重的是，他們所投資的每一塊錢不僅僅只是一張選票，而且還不必每等四年才投一次票，因為透過網際網路，從共同基金、經紀商及其他許多管道，他們可以說隨時都可以投票<sup>2</sup>。

全球化趨勢對原已具有經濟上優勢的國家來說，雖然可以確保其繼續擁有優勢，但卻會使原本處於弱勢的國家更加受到強國的剝削。所以，自從 1999 年 11 月 30 日在西雅圖召開的 WTO 貿易部長會議時起，與經濟議題有關的會議（如 G8）開到哪裡，反全球化的抗議者就跟到哪裡。這個現象也意味了全球化使各國在如何維護本國產業的發展，以及保障國家目標的實現上，就顯得更加複雜與重要。因此，各國就必須不斷地提高應對的能力，期能在國際經濟發展中增強本國的經濟實力，以保護自己的國家利益。

在此情形下，全球化一方面對國家帶來了弱化主權的衝擊，也會使政府的職能由非政府組織（NGOs）或跨國公司來分擔，或是移轉至國際組織（如 WTO），從而使傳統「政府統治」（government）的概念漸漸由「治理」（governance）所取

---

<sup>2</sup> Thomas L. Friedman 著，蔡繼光等譯，《了解全球化：凌志汽車與橄欖樹》，台北：聯經出版事業公司，2000 年，頁 181。

代。另一方面，國家主權的強調與政府職能的強化，也是一些國家因應全球化挑戰時，所面臨的重要課題。為什麼全球化會產生這種「二律背反」(antinomy)的情形呢？簡單說，關鍵的答案之一應就如同反全球化者或全球化的批評者所質疑的，所謂「全球化」究竟是「誰的全球化」(whose globalization)的問題？

聯合國秘書長安南(Kofi A. Annan)在2000年4月發表的千禧年報告——「我們人民：聯合國在21世紀的角色」(We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century)中曾指出，反對全球化者很少是反對全球化本身，而是反對全球化的好處和機會高度集中於少數國家，並且在這些國家內的分布也不平衡。其次，全球化對許多人而言，代表著更容易受到不熟悉和無法預測力量的傷害，這些力量有時以迅雷不及掩耳的速度，造成了經濟不穩和社會失調。再者，人們也日益焦慮文化的完整性和國家主權可能遭受到的挑戰，即使在最強大的國家，人們也不知道到底誰在主宰他們的命運，他們為自己的工作擔憂，並擔心他們的聲音會被全球化的聲浪淹沒<sup>3</sup>。安南的說法是針對反全球化現象所做的解釋，儘管他的本意主要還是為全球化辯護，但至少他也提醒我們應以關懷與持平的態度來看待全球化趨勢。

總之，全球化的發展削弱了國家主權的角色，並使政府隨著跨國公司、市民(民間)社會(civil society)與非政府組織

---

<sup>3</sup> 參見聯合國網站：<http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>

等角色的強化，在其職能上受到了一定程度的衝擊。因此，目前有些國家致力於避免政府的功能和角色被弱化，有的則是調整政府的角色和功能，並朝資訊化、電子化和精簡化的方向轉型。以我國的情形而言，隨著 1990 年代美國等先進國家掀起了一陣「政府再造」(Reinventing Government) 的風潮，我國也致力於將政府的職能轉型為建立「小而能」、「小而美」和「小而強」的政府。當前我們的政府正在積極進行中央政府組織的精簡與改造，就是對全球化趨勢所做出的積極回應。

### 參、治理的意義與我國的經驗

「治理」(governance) 的概念自世界銀行與 1989 年首先提出後，即受到各個領域的使用，而西方公共行政學界自 1990 年代以來，逐漸以「治理」來取代「統治」(government，或譯為『政府』) 的概念。目前學術界對於「治理」的定義雖然仍很模糊與分歧，但「政府統治」的概念既然逐漸被「治理」所取代，至少表示原本專屬於「政府」的「統治」功能，已逐漸為非政府組織或個人所分擔。換言之，國家的管理不再由政府獨力承擔，而已從「政府統治到了治理」(from government to governance)<sup>4</sup>。例如，庇爾 (Jon Pierre) 和彼得斯 (B. Guy Peters) 從國家權力發生了向上 (國際組織的出現)、向下 (國

---

<sup>4</sup> Jan Kooiman, ed. **Modern Governance: New Government-Society Interactions** (London: Sage Publications, 1993); Jon Pierre, ed., **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy** (New York: Oxford University Press, 2000).

家分權給地區性與地方性機構)及向外(國家所控制的權力與能力,移轉給非政府組織或公司化的機構)三種移轉的現象,來說明國家權力已非專屬由政府的統治行為來行使,藉以凸顯「政府統治」與「治理」間的根本差異<sup>5</sup>。這也如同李奇(Robert Leach)和柏西史密斯(Janie Percy-Smith)認為,「治理」的意思是代表了政府不再獨占國家權力,因為非政府組織分擔了政府原所獨占的國家權力<sup>6</sup>。

就我國傳統的政治社會來說,其實很早就有了官、民共同分擔公共事務的「治理」經驗。中國傳統的社會結構中有一「紳士」階級,其構成主要是退休的文官,以及有了功名但還沒當上官的讀書人。雖然在學術上,「紳士」和「民」可區分為不同的社會階層,但「紳士」畢竟不是「官」,而且還是士、農、工、商社會階層中的「四民之首」。根據研究,「紳士」在自己的家鄉擔負的公共事務責任,往往比政府還要重,而「紳士」所擔負的公共事務責任,可概略分成三大項<sup>7</sup>:

第一,地方教育與文化事業:無論地方的義學、公學、私塾及其他如地方誌的修撰等文化事業,均由紳士所把持或興辦。

第二,地方公產:屬於地方公共財產或經濟事業等地方公

---

<sup>5</sup> Jon Pierre and B. Guy Peters, **Governance, Politics and the State** (New York: St. Martin's Press, 2000), pp.84-91.

<sup>6</sup> Robert Leach and Janie Percy-Smith, **Local Governance in Britain** (New York: Palgrave Press, 2001), p.5.

<sup>7</sup> 參考王先明,《近代紳士:一個封建階層的歷史命運》,天津:天津人民出版社,1997年,頁53-55。

產，如育嬰堂、義倉、社倉、粥場等，官府受限於財政匱乏，並不直接參與管理。因此，舉凡投資籌措或捐輸，全都仰賴紳士或商人，並由紳士來管理。

第三，地方建設：如水利設施、橋樑或渡津工程等，儘管遇到跨區的較大型工程時，官員會出面幫助協調，但主要仍都是由紳士負責操辦。事實上，官府辦理地方建設只能借助紳士的力量，紳士決定可以辦，地方建設才辦得起來。

根據蕭公權先生的研究指出，明清社會中，凡生員以上有科名並在地方上享有特殊社會地位的紳士，在地方上參與建設，幫助推行政令，貢獻財力，分擔濟荒救貧的工作，也負責推動地方的教育，把政府的官定理念灌輸給民眾，可以說是中央政府和百姓之間的中介，角色和地位都十分重要<sup>8</sup>。甚至於，鄉親彼此之間若有了紛爭，往往也不必告到官府，而由當地的紳士或耆老出面排解即可。換言之，紳士還可分擔了官府的司法權。由此可知，傳統中國很早就已有了「治理」結構，要不然，一個縣衙門裡面只有一名科舉考試及格的「官」(即知縣)，再加上一百名左右屬於「約聘僱」的「吏」(即『胥吏』，亦稱爲『師爺』；再加上一些衙役等)，如何能夠有效的統治一個縣？

其次，台灣在二次世界大戰結束後的三十多年間，何以很快地就創造出經濟奇蹟？以西方自 1950 到 1970 年代所建構的

---

8 蕭公權，*Rural China, Imperial Control in the Nineteenth Century*. 轉引自李弘祺，〈科舉—隨唐至明清的考試制度〉，輯於鄭欽仁主編，《中國文化新論(制度篇)—立國的宏規》，台北：聯經公司，2000 年，頁 291。

理論，無論是「現代化理論」(Modernization Theory)、「依賴理論」(Dependency Theory)或「世界體系理論」(World-System Theory)，卻都無法給予令人信服的解釋。這也就是說，如果從西方，尤其是美國以自己的經驗所形成的理論或觀點，均無法解釋台灣何以能快速成就高度的經濟發展，所以才對台灣的經濟發展成就稱之為「奇蹟」。事實上，戰後台灣在經濟發展的過程中，在政府與利益團體間關係的看法，由於是和歐陸而非英、美的觀念上較為相近，故台灣在政府與民間企業的關係上也較為緊密。因此，戰後台灣經濟迅速起飛與發展，一定程度上已實現了「公私協力」的「治理」模式，而這也是造就「台灣經驗」的重要原因之一。

政府在做出重大經濟決策的過程中，會以制度化的方式將私人企業或其他民間團體納入協商，且雙方並採取相互合作的態度。此一過去使台灣獲得經濟發展成就的「治理」模式，學術上稱之為「統合主義」(corporatism)，並主要盛行於具有團結合作之意識型態背景與文化傳統的歐陸國家<sup>9</sup>。簡要來說，台灣有許多的行業依法須組成同業工會或商會，而政府在形成

---

<sup>9</sup> Philippe Schmitter 對統合主義所下的定義為：統合主義是一種利益代表的體制，在此體制內的各個組成單元（如非由國家所創設）被收編至數量有限之單一的、強制性的、無競爭性的、具層級秩序的和功能分殊化的各類領域中，並被國家所認可或給予特許，以及賦予其在各自領域內擁有壟斷的代表權，而國家在他們選任領導人和表達需求及支持時，便以此交換來取得順從的控制能力。見 Schmitter, Philippe C. "Still the Century of Corporatism?" in Fredrick B. Pike and Thomas Stritch eds., **The New Corporatism: Social-Political Structures in the Iberian World** (Notre Dame: University of Notre Dame Press, January 1974), pp.93-94.



與決定重要經濟決策前，均會事先和這些團體的領導階層協商與溝通，共同參與政策的形成與分享了政策的決定。

此外，也有西方學者提出「國家自主性」(autonomy of state)及「國家能力」(the capacity of state)的理論，來解釋諸如台灣經濟奇蹟的現象。所謂的「國家自主性」係指，國家是控制特定領土及在該領土上人民的組織，並可追求某些自定的目標，而非單純地反應社會、階級或社會團體的利益或需求。至於「國家能力」則是指，國家機關完成政策目標的可能性或能力，尤其是在面對有能力的社會團體之反抗，或是面臨惡劣的社會經濟環境之時刻<sup>10</sup>。學者伊凡斯(Peter B. Evans)對此則進一步提出了「鑲嵌的自主性」(embedded autonomy)的概念，而更能夠說明成就台灣經濟發展的原因。簡要來說，伊凡斯認為我國在二次戰後經濟快速發展過程中所具有的國家自主性，其實乃是一種「鑲嵌的自主性」。這也就是說，國家機關與社會團體能夠密切聯結，成爲一個充滿活力和凝聚力的團體；亦即，國家機關不僅內部能保持一致性(coherent)，對外還與民間團體具有很強的聯結性(connectedness)，而能夠深入穿透(penetration)到民間社會<sup>11</sup>。

由上述的說明可知，無論就我國傳統政治與社會的結構關

---

<sup>10</sup> Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds., **Bringing the State Back In** (New York: Cambridge University Press, 1985), p.9.

<sup>11</sup> Peter Evans, **Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation** (New Jersey: Princeton University Press, 1995), p.59.

係，或是台灣現代化經濟發展過程的經驗，都在相當程度上已體現了「治理」的實質，並非僅是「政府統治」而已。

#### 肆、考試院與「良好治理」

前已提及，戰後台灣在擁有較高的「國家自主性」與「國家能力」的條件下，才能造就出傲人的「台灣經濟奇蹟」，而政府以考試取才所組成素質較高的文官體系，則是那個時代國家能夠具有自主性與能力的原因之一<sup>12</sup>。此外，也有學者提出了「發展型國家」(developmental state)的概念，來說明包括台灣在內的東亞國家為何能在短時間內造就了高度的經濟發展？例如，江森(Chambers Johnson)研究了日本、南韓及台灣的經驗後，歸納出「發展型國家」的五項特質中，即包括了「以功績制來甄拔具有能力和紀律的技術官僚」<sup>13</sup>。我國學者朱雲鵬(現為行政院政務委員)根據我國的發展經驗，提出了四項發展型國家所具有的特質，而其中第一項即為「擁有以優

---

<sup>12</sup> 相關的研究，可參考龐建國，〈「國家」在東亞經濟轉化中的角色〉，輯於羅金義、王章偉合編，《奇跡背後：解構東亞現代化》，香港：牛津大學出版社，1997年，頁25-56。

<sup>13</sup> 其他四項特質為：(1)國家機關的作為係以追求經濟成長與生產為主要目標；(2)以追求經濟發展為首要任務，而將技術官僚匯聚於主管經濟事務的機關；(3)官僚和企業菁英透過政策網絡而緊密聯結，以利於資訊交換來制定有效的政策；(4)運用政策工具要求企業團體合作。見 Chambers Johnson, "Political Institutional and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan," in Frederic C. Deyo, ed., **The Political Economy of the New Asian Industrialism** (New York: Cornell University Press, 1987), pp.136-164.

良技術官僚為主體的團隊」<sup>14</sup>。

由文官體系在台灣經濟發展中扮演了重要的角色來看，說明了健全的文官制度對於政府追求「良好治理」(good governance)，實具有關鍵性的功能。至於何謂「良好治理」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<sup>15</sup>：

#### (一) 參與 (Participation)

男、女在參與上的平權，是「良好治理」的主要基礎，而參與可採直接式的，或是透過合法的中介制度或民意代表的方式。然而，代議民主往往忽略了社會弱勢的真正需求，故參與的管道須依據充分的訊息和組織。因此，自由結社與言論自由，以及組織化的公民社會，對參與度的影響是非常重要的因素。

---

<sup>14</sup> 其他三項特質為：(1) 國家機關內部有良好的溝通及協調系統，使政策具有整體性及延續性；(2) 在經濟發展方針決定後，國家決策者不但充分授權技術官僚執行，而且能夠以其政治影響力排除外界壓力，讓技術官僚能在免於受到短期政治利益干擾環境下做成專業決策；(3) 在政策執行過程中，國家機關與企業有良好溝通協調機制，惟國家機關仍保有其自主性，也就是能夠清楚判斷企業所提意見，並堅守公利優於私利的原則。見朱雲鵬，〈國家競爭力與政府〉，《中國時報》，2000年1月28日，版2。

<sup>15</sup> 參見 <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

## （二）法治（Rule of law）

「良好治理」須要有個執法公正無私的法律架構，也須要人權的保障，以及對少數族群的權利保護等。執法的公正無私有待建立一個獨立的司法體系，以及公正而不貪腐的警察制度。

## （三）透明度（Transparency）

是指決策及執行過程遵循既定的規則及法規，訊息自由地公開，而且可以讓受決策及執行而影響的人能直接接觸到充分的訊息，並經由適當的媒體管道，提供給社會大眾。

## （四）回應性（Responsiveness）

在一定的時間內，相關機關或機構能讓決策及其執行過程中所涉及的對象，都能接受到它所提供的說明或服務。

## （五）共識取向（Consensus-oriented）

社會中的不同利益，經過調停、斡旋，形成共識，了解什麼才是對這個社會最有利的，以及如何才能達成這樣的共識。此外，對於永續發展的目標，建立廣泛與持之以恆的認識觀，也是必要的。這些唯有從一個社會的歷史、文化與社會脈絡上觀察，才能有清楚的掌控，故這也是良好治理的重要基礎。

#### (六) 公平與包容 (Equity and inclusiveness)

社會福祉能公平的讓所有社會成員共享，尤其是弱勢族群或階層，能有機會改善或增進其福祉。

#### (七) 效能與效率 (Effectiveness and efficiency)

「良好治理」代表著決策的過程和在資源的運用上，機關或機構的效率高，能滿足社會的需求。「效能」顯示在自然資源與環境保護方面，兼顧「永續」的原則。

#### (八) 課責 (Accountability)

這是「良好治理」的關鍵因素。不僅政府機關，而且包括私人部門和公民社會，都必須對公眾和機構成員負責。一般而言，一個組織或機構必須對它的決策或行動所影響到的人們負責。如果缺乏法治和透明度，就不可能有真正的責任機制。

上述八項「良好治理」的因素，在先進民主國家中也很難完全實踐。因此，「良好治理」可能只是一個理想，在現實中並不易達成。然而，如果就五權憲法的基本理念與制度設計來分析，獨立的考試權對「良好治理」的實現其實有很大的幫助。

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，以及其他有關人事政策、法規與執行事項；此外，也掌理了專門職業及技術人員執業資格之考試。因此，考試院如果稱之為「文官院」，可能更為貼切。我國考試院與先進民主國家的文官院（如日本）或文官委員會（如美國）

類似，但考試院不僅職掌的範圍較大，地位也較高。

不少人以西方三權分立為立論，認為考試院掌握的人事行政權理應回歸行政院。事實上，基於分權與制衡的三權分立理論並不具有普世性，菲律賓和許多中南美洲國家的經驗，便已經足以證明。再說，考試院在我國憲政體制的獨立運作，乃在確保文官系統的獨立性與超黨派性（non-partisan），在缺少成熟政治民主和文官中立政治文化的我國，這種設計尤有必要。

在我國的憲政體制設計中，行政院的組成本身即受政黨政治的影響，因為多數黨（或聯盟）組閣基本上要用「自己人」來執行政務，久而久之就容易流於「分贓制」（spoil system），並可能造成「不適任者」尸位素餐的現象。基於此，由獨立的考試院堅持「非黨派」的立場，將優秀的人才透過公平的考試與訓練，引入國家的文官體制，並透過公正的「功績制」（merit system）循序陞遷，最後成為高級文官而為國家規劃政策。因此，考試院的獨立運作至少可促進「良好治理」中的四個因素，即「公平與包容」、「課責」、「效率與效能」和「透明度」。試想，如果考試權悉由行政院一手掌握，考試試題專為某些特定人選而設計，文官晉升又專為某黨派人士量身打造，幾年下來，文官體制一定全盤混亂<sup>16</sup>。因此，不僅考試院必須機關獨立，考試權的運作也必須超越黨派與獨立自主，這才是五權憲法設計考試權超然與獨立的真諦。

---

<sup>16</sup> 參見周陽山，〈從「善治」看五權憲法〉，輯於曾一士總編輯，《孫中山與現代中國學術研討會論文集·2007年》，台北：國父紀念館，2007年，頁103-110。

## 伍、考試權獨立的意義

考試權和監察權獨立是我國五權憲法的特色，國內有不少反對五權分立者，皆是以西方三權分立理論為立論點。事實上，國父孫中山並不是不懂三權分立理論，且他一開始和他那個時代的知識份子一樣，都是支持三權分立理論的西化份子。然而，由於在 19 世紀末 20 世紀初時，中山先生看到了當時美國的社會現象，認為美國政府的「分贓制」(spoil system) 及代議制度，並沒辦法有效解決社會的不公與動盪。因此，中山先生以當時的美國為殷鑑，認為美國三權分立的憲法其實「不必學」。

1906 年 10 月 17 日，中山先生在東京的《民報》一週年紀念會上演講時，首度提出了「未來中華民國的憲法，是要創一種新主義，叫做『五權分立』」<sup>17</sup>。同時，中山先生主認為美國的官吏及「眾議院」(House of Representatives) 議員由選舉或委任而獲得公職，卻未必擁有做個稱職公僕所應具備的學問和能力。因此，中山先生想到了清廷甫於 1905 年廢除的科舉考試制度，卻被當時的強國的英國所仿行，故主張這套原本為吾國固有優良文化傳統的考試取才制度，應該在建立民國後予以恢復。中山先生強調，西方的「選舉」制度固然是體現「民權」的方法，但如果沒有一個獨立的機關對參選公職或將擔任官吏者，以考試的方式來鑑定其是否合格，則就容易發生盲從

---

<sup>17</sup> 孫中山，〈三民主義與中國民族之前途〉，輯於秦孝儀主編，《國父全集》，第三冊，台北：近代中國出版社，1989，頁 13。

濫舉和任用私人的流弊<sup>18</sup>。

儘管我們現在講「法治」而要去掉「人治」，但對於「中興以人才為本」這句話則是深信不疑，同時也認為要由有德有才的人來擔任公職，才能使政治清明與發揮政府應有的能力。事實上，這種強調透過「人」的才與德來達到「治」的理想境界，就是中國傳統的「人治」思想。換言之，「人治」的「治」原是指理想的境界，就像我們講「貞觀之治」或「勵精圖治」的「治」一般。中山先生的重要幕僚胡漢民即曾指出，考試權和監察權正是反映這種「人治」思想的制度，而考試權是掌理用人的「才」，監察權則管的是所用之人的「德」<sup>19</sup>。

我國傳統文化中所謂的「人治」，其涵義原係強調「人」的品質才是得以圖「治」的方法，也如同儒家所強調的「誠意、正心、修身、家、治國、平天下」這個過程。並且，人的「品

---

<sup>18</sup> 中山先生認為：「英國首先仿行考選制度，美國也漸取法，……。自從行了此制，美國政治方有起色。但是他祇能用於下級官吏，並且考選之權，仍在行政部之下，雖少有補救，也是不完全的。所以將來中華民國憲法，必要設獨立機關專掌考選權，大小官吏必須考試，定了他的資格，無論那官吏是由選舉的，抑或由委任的，必須合格之人，方得有效。這法可以除卻盲從濫舉及任用私人的流弊」，見孫中山，〈三民主義與中國民族之前途〉，《國父全集》，第三冊，頁 13。

<sup>19</sup> 胡漢民對考試權和監察權與「人治」關係的闡釋為：「各國在專制時代，只有一個君權，什麼東西都包括在內；行政、司法、立法都是君權的一部份。中國就在這樣情形之下曾經過了幾千年。後來覺得這樣的行政權太大了。既講人治，對於一個人怎麼判別他的好壞呢？於是便另外定出一個考試權來。行政人員經考試以後雖然可以選著好的，但是到了實際行政時又怎麼能保他不越軌呢？於是又另外定出一個監察權來了。我們中國人講人治，注意於用人的緣故，在君權之中已有一個長時期是有這樣三權的」，見胡漢民，〈黨治的政府〉，輯於中國國民黨中央委員會黨史委員會編，《胡漢民先生文集》，第三冊，台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1978年，頁 406-407。



質」之陶冶需透過熟讀儒家經典，故獲得以儒家經典為考試內容的科考功名者，基本上便成為「才德兼備」的賢能之人。然而，為了防範實際施政時可能會受到誘惑而「失德」，則又有設置彈劾權以為第二道防線。由此可知，中山先生所以主張考試權與監察權必須分別獨立於行政權與立法權之外，其目的是為了使所有擔任公職者都能「德才兼備」。

中山先生自己沒有擬定過具體的憲法草案，但就目前所知的歷史文獻中，中山先生的親信葉夏聲<sup>20</sup>，曾在 1922 年 6 月奉中山先生之命，草擬了一部《五全（權）憲法》<sup>21</sup>，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，該草案窮一日之力完成後即進呈孫中山閱覽，而「先生覆書聊致慰勉。……竊幸前作，猶未至叛離先生之本意」<sup>22</sup>，且該憲法草案研擬的時間稍晚於孫中山演講〈五權憲法〉，故對於掌握孫中山的五權憲法理念，應具有相當程度的參考價值。

---

<sup>20</sup> 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。

<sup>21</sup> 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。

<sup>22</sup> 葉夏聲，前引文，頁 225。

葉夏聲所擬的《五全（權）憲法》草案，分成九章共七十二個條文。這部憲法草案將「國民大會」規定在第一章的「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<sup>23</sup>。不僅如此，該憲法草案的第二章章名即是「考試院」，而該章所規定的考試權雖僅限於舉辦官吏之考試，但以該章共規定了十二條條文之數目看，則亦屬各章中條文數最多者。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。

## 陸、全球化趨勢下考試院應有的作為

當前我們正面臨全球化所帶來的經濟危機，政府必須幫助大家走出困境，儘快地帶領大家開創出新的機運。尤其，在現今全球競爭的環境中，政府更應該要提升執政的能力，才能夠確保國家的競爭力與優勢。誠如馬總統在今年的元旦祝詞中曾提到：「經過這一波的金融海嘯後，全球必然邁入經濟版圖快速重組的時期，國家競爭力的強弱也將出現明顯的區分。……」。因此，我們所面臨的最大挑戰是：當全球經濟擴張的動力重新啟動時，台灣是否能在新一輪的國際競爭中贏在起跑點上？所以，基於考試院的職責所在，本人認為未來在專門職業及技術人員的考試方面，我們應該要向全球競爭人才，

---

<sup>23</sup> 例如，第五條規定：「中華民國由國民大會組織之考試院、立法院、行政院、司法院、監察院行使其統治權」；第八條第二項規定：「國民大會以考試、立法、行政、司法、監察各院成立之日解散」。

讓人才來帶動國家與社會的發展。同時，考試院也要不斷地改革文官制度，讓我們文官擁有使命感與競爭力，從而能夠提高政府因應全球競爭的能力。

馬總統在今年元旦祝詞中也提及：「台灣地狹人稠、天然資源有限，人力資源才是台灣最珍貴的資產，也是知識經濟時代國家競爭力的根本」，道出了台灣過去發展的經驗，以及未來得以繼續向前的關鍵。揆諸古今中外的經驗，凡是具有高度發展成就的國家，無不重視廣納天下英才。例如，美國在 20 世紀成爲了世界第一富強的國家，就是因爲她是個移民社會，不斷地向全球爭取人才。新加坡是個城市型的小國，也是個以華人爲主體的移民社會，他們也是向全世界爭取人才。此外，唐朝是我國歷史上太平與繁榮的盛世，也是最能接納「外族」的朝代。唐玄宗時有位遣唐的日本留學生阿倍仲麻呂，他是日本留學生中唯一考中進士的人，唐玄宗因對他非常器重而賜給他「晁衡」（也稱朝衡）的中文名字。晁衡最高擔任過「秘書省」的主管—秘書監，掌管官員向皇帝奏事的奏章、函牘、皇帝頒發的詔書及皇宮藏書等事項，是隨侍在皇帝左右的高官重臣<sup>24</sup>。至於其他胡人或來自大食帝國（即阿拉伯）、高句麗、契丹、鮮卑等異族的武將，更是不勝枚舉，如「安史之亂」的安祿山和史思明，即是胡人的節度使<sup>25</sup>。

---

<sup>24</sup> 彭守慶，〈中國秘書史上日籍秘書第一人〉，《秘書》（上海：上海大學），2003 年 9 月，頁 37。

<sup>25</sup> 參閱〈唐朝“外籍兵團”番官番將知多少〉，<http://www.z9ls.com/cn/show/2035.html>

當前台灣的產業已朝向服務業發展，我們應該在專門職業及技術人員的選才上，和全球化的趨勢接軌，參與競爭。除此之外，考試院要積極透過改革文官制度，讓我們的文官首先消除「一試定終身」、「畢其功於一試」或「鐵飯碗」的消極保守心態，進而能夠創造出讓文官「樂在工作」與「勇於接受挑戰」的機制。

考試院以改革文官制度來促進政府的「良好治理」，本人把這項努力分成「基礎工程」、「結構工程」與「修繕工程」三個層次。所謂「基礎工程」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」三大法案。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、培訓及退撫等制度，而其中又可分類為甄補、激勵、發展及保障四種政策類型。最後，文官制度在實施過程中，難免會遇到一些制度不能與時俱進，或是設計時未盡周延之處，或是觀念上必須扭轉，而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「修繕工程」。

在當前全球競爭激烈的環境下，本人認為文官先要具有競爭力，政府才能具有競爭力，而文官要具有競爭力，首先須要提升文官的核心能力。而什麼是核心能力呢？根據史賓賽夫婦（Lyle M. Spencer & Signe M. Spencer）的說法，將核心能力視

為完成工作、將工作做好的必備特質，是透過對職務及工作本身的客觀性分析，認定做好該項工作不可或缺的技能。同時，核心能力的特質強調「與職務內容相關」及「與績效表現相關」，且它不僅僅是能力，還包括態度及行為層面<sup>26</sup>。因此，當我們可以確知何種能力可以導致卓越績效及良好的行為表現時，便可將它落實於文官考選、任用、俸給、考績及培訓等管理措施中，使核心能力成為政府提升競爭力的重要條件。

自從「甲等特考」廢除後，我國高級文官的來源採取封閉式內陞的途徑，亦即須經「薦任升簡任官等考試」或「升簡任官等訓練」及格或合格後，始能取得高級文官的任用資格。然而，這兩種途徑均以年資循序遞升為前提，並非全然依據「功績制」的原則，故目前升任高級文官者之才德是否與其升任後職務相稱？或擔任高級文官主管者是否具備所需的核心理價值與能力？其實都不免令人產生疑慮。不僅如此，全球化趨勢下的文官必須是一位知識工作者，要具備的能力必須不斷地提高。基於此，本屆考試院正規劃將現有的「文官培訓所」改組成立「國家文官學院」，以期能夠配合政府組織再造，整合與統籌政府的培訓資源。在目前的構想中，屬於專業與技術性訓練仍由相關機關自行辦理，而「國家文官學院」的主要任務則是：（1）分區辦理初任公務人員訓練與升官等訓練；（2）集中辦理高階文官核心能力與核心理價值培養的訓練；（3）辦理國際

---

<sup>26</sup> Lyle M. Spencer, & Signe M. Spencer, **Competence at Work: Models for Superior Performance** (New York: John Wiley & Sons, 1993), p.9

文官交流之會議與活動；(4) 辦理公務人員行政中立訓練。

其次，早已流於形式，而且像是「吃大鍋飯」的考績制度，就算改革的路途上充滿荊棘，我們也不能讓現行既達不到激勵與發展效果，也無法發揮獎優汰劣功能的制度，繼續存在而不思改善。不久之前，個人提出了「沒有淘汰，文官體系像是一潭死水」的說法，受到了社會輿論的普遍關注，也接獲了不少公務人員以信件或電子郵件表達支持、疑慮或建議的反映意見。事實上，現行除了公務人員考績法已有因違法犯紀遭「懲處」而淘汰的制度外，公務人員任用法第 29 條也本有因「現職工作不適任或現職已無工作又無其他適當工作可以調任者」而得以資遣的淘汰規定。然而，這項規定並沒有和考績制度配合。此一情形，再度說明了現有的淘汰制度只不過是聊備一格而已。

未來在考績制度與淘汰的改革初步構想上，我們首先要把考績、培訓、升遷及淘汰制度連結成一套機制。例如，考績好的能夠升遷，但在升遷之前，應該要先接受培訓。相對地，因工作能力欠佳而考績不好的，也要再接受訓練後調整職務，但經過一定期間若工作成效仍未提升，便應該予以淘汰。其次，現行的考核方法與技術必須要重新設計，尤其是主管人員打考績的態度也要改正。當然，我們承認目前的制度設計不佳，讓主管缺乏認真打考績的誘因而流於鄉愿，導致這套制度喪失了應有的功能。

總之，如果不改革考績制度及不建立有效的淘汰制度，在

無法區別工作好壞並落實獎優汰劣的工作環境中，公務人員容易缺乏主動學習和提高工作績效的動機，造成回應環境變遷的能力不斷降低。換句話說，未依據績效表現來打考績，帶來的必然是一個惡性循環的反效果，甚至造成了反淘汰的結果。因此，讓考績制度能夠發揮應有的功能，不僅關乎公務人員間權益上的公平，更影響組織的士氣、文化和競爭力。建立淘汰制度並不是「爲了淘汰而淘汰」，而是要讓一些抱著「鐵飯碗」而不願意積極任事的公務人員，經由有效的考績及淘汰制度來改善其工作能力與績效，或是重新思考是否適合擔任公務人員。

## 柒、結語

自 1980 至 1990 年代初期起，全球經濟不景氣使各國政府的治理能力普遍受到質疑，從而蔚爲風潮的政府再造運動，莫不以縮小政府職能與運用民間或公民社會的力量爲思想主流。然而，2008 年掀起了全球性金融大海嘯後，面對驟然升高的失業率及其引發的各種社會問題，各國政府仍須承受不可迴避的責任與壓力。這也就是說，當面臨全球性連動效果的經濟危機時，各國人民勢必加深對政府的依靠，而民主國家的政府因有定期選舉的壓力，此時也未必能夠只「領航」而不自己「操槳」。所以，福山（Francis Fukuyama）在《強國論》（*State-Building: Governance and World Order in the 21th*

Century) 一書中便曾再三強調，政府的重要性不會因全球化、自由化而減少<sup>27</sup>。

我國的政治文化和西方具有自由主義傳統的國家並不相同，所以人民對於政府的角色也具有較高的期待。例如，不久前在世界棒球經典賽中，中華隊不僅是最早遭到淘汰的隊伍，而且還輸給大陸隊，遂導致不少國人把「國球」沒落的責任歸咎於政府。然而，我國很早就有個「中華棒球協會」的民間組織，專門負責推展棒球運動，但當人民對「國球」在世界比賽中成績不佳而感到不滿時，「課責」的對象卻是政府而不是非政府組織。事實上，即使是倡議「治理」概念的西方國家，也會在「課責」的對象上產生疑問，更不用說我國的政治文化原本就對政府的角色與職能，賦予了較高的期待與較重的責任。

政府施政要具有效率與效能，並不斷提升國家的競爭力，才能得到人民的信賴。我國政府體制雖分成五權，但其目的並不完全在於制衡（行政院與立法院的關係），而更重視分工合作，因為政府原本就是一個整體。因此，考試院以健全文官制度及為社會選拔與培訓優秀的專門職業及技術人員人才，來協助政府施政提高效率與效能，並進而能夠提升國家競爭力，不僅是責無旁貸，更是為所當為、義無反顧。

---

<sup>27</sup> 法蘭西斯·福山 (Francis Fukuyama) 原著，閻紀宇譯，《強國論》，台北：時報出版，2005 年。