

從共治到善治 以考試院的訓練工作為例

98.6.5 講於東海大學 2009 年「民主治理」理論與實務研討會

壹、前言

對於「全球化」是何時興起，也許大家有不同意見，但相信大家都會同意，21 世紀的今天，世界已走入不可逆轉的全球化時代。全球化代表著全世界更密切的互動，這種情形也對於國家治理形成壓力。全球化的動力主要來自科技的進步、經濟和政治自由化，這三種動力根本性的影響到政府是否能夠有效與合法地進行治理¹。

各國政府爲了面對新的時代需求，紛紛採行新的治理型態，主要趨勢之一便是分權、權力的適度轉移。皮耶(Jon Pierre)及彼得斯(B. Guy Peters)將分權的型態區分成三種²，一、權力向上移轉：將國家的權威轉移至國際組織，如 WTO。二、權力向下移轉：主要是基於授能(empowering)的考量，將權

¹ 彭錦鵬，〈全觀型治理—理論與制度化策略〉，《政治科學論叢》，2005，第 23 期，頁 70。

² Jon Pierre & B. Guy Peters 著，孫本初審訂，謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯，《治理、政治與國家(Politics and the State)》，台北：智勝，2002。

力下放至區域、城市，由中央到地方，由主管部會到所屬機關。

三、權力向外移轉：主要是轉移至非政府組織，或推動公司化、民營化。另外，彼得斯也曾提出四種新型的治理模式³，包括「市場型」、「參與型」、「彈性化」及「解制型」。但無論是那一種治理模式，面對現階段及未來的挑戰，我們必須找到一條滿足人民需要、適合台灣憲政體制和政治情勢的路。因此我認為，我們要從「共治」走向「善治」(good governance)。

貳、「善治」政府

何謂善治呢？有那些指標可以衡量？善治的政府組織、運作型態如何呢？以下我們將逐一探討，並從「政府組織的設置」、「政府部門的運作」及「政府各部門關係」來討論善治政府。

一、善治的指標

近年來許多國際性組織紛紛提出政府部門必須重視的治理指標，例如：亞洲開發銀行(Asian Development Bank, ADB)提出善治的四項原則：課責、公共參與、法令穩定、透明⁴。亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)

³ B. Guy Peters, **The Future of Governing: Four Emerging Models** (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1996).

⁴ ADB, **Governance: Sound Development Management** (Manila, Philippines: Asian Development Bank, 1999).

建議的善治原則包括：法治、透明、課責、績效管理、回應服務對象、倫理清廉、風險管理、優質政策與體制、政治與科層結構⁵；世界銀行也採用六項標準衡量政府治理的能力：民意和課責、政治穩定與暴力程度、政治效能、管制品質、法治、貪污控制⁶；聯合國亞太經濟社會委員會（U.N. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP）則提出八項善治指標：參與、法治、透明度、回應性、共識取向、公平與包容、效能與效率及課責⁷。

上述指標容或名詞不同，但大體上可以說強調的是民主課責、效能政府、清廉等三項主張。要同時符合這三項標準，即使在西方民主國家也不易達成，例如：民主並不必然帶來清廉，美、日等民主國同樣有貪污的情形，美式民主更是常遭質疑缺乏效率。因此民主並非達成善治的充分條件，民主可以有效課責，但獨裁也可能帶來效率。只有善治，才能兼具二者。

二、政府組織的設置

現代政府組織的起源可說是根據韋伯（Max Weber）所提出的官僚型模而發展。根據韋伯的學說，官僚組織以業務分工來設置組織，這種功能上的分工，乃根據專業而定，這些組織

⁵ APEC, **2007 APEC Economic Policy Report** (Singapore: APEC Secretariat, 2007).

⁶ Daniel Kaufman, Aart Kray and Massimo Mastruzzi, **Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2007** (Washington, D.C. : World Bank, 2008).

⁷ 參見 <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> (2009/05/27)

係基於專業來運作，不太需要與其它機關協調合作。隨著專業的高度發展，組織基於「控制與效率」的考量，官僚體系的運作愈來愈專業化，相對地也就愈來愈失去人性（impersonality），因為專業人員的基本訓練，旨在獲取事務現象的律則性知識，俾能公平地、無私地適用在各種場合中，而不受個人偏見或政治勢力的影響。但是律則性知識的運用，往往會忽略了其所面對對象的特殊情境和需求，而成爲不講人性的一體適用。在韋伯理念型官僚的描述中可發現決策過程中非人化的傾向，這非僅是爲了提高效率，也爲了無私、不偏袒任何人，將人視爲個案來處理，卻造成機關組織異化⁸（alienation）的現象。

休墨爾（Ralph P. Hummel）曾指出，官僚體系原應處理人民的問題，但專業高度發展的結果，官僚覺得他們處理的是個案⁹。再者，韋伯認爲官僚體系日益發展和膨脹之後，將導引整個社會走向鐵的牢籠（iron cage），屆時將成爲無人可駕馭的勢力，個人自由與個體發展將產生嚴重的傷害。官僚體系由一個服務機構，變成一個控制機構，忽略了人民的需求，政府的真正需要。此時可稱爲分治時期的政府組織。

三十餘年前卡夫曼（Herbert Kaufman）曾指出，政府組織

⁸ 根據吳瓊恩的定義，「異化」是一種心理情感，其結果導致個人在自我或自我與他人他物之間的無力感、無規範感、自我疏離。Wu, Chung-en, *An Empirical Study of the Relationship between Teacher's Sense of Alienation and their Attitude toward Work*. (Austin, TX.: The University of Texas, Dissertation. 1988), p.25.

⁹ Ralph P. Hummel, *The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in the Modern Organization* 4th ed. (New York, NY: St, Martin's Press, 1994), p.4-5.

和業務的生命延續力幾乎是不朽的（immortal）¹⁰，主要原因便在於政府組織多為本身的存在而努力，忽視組織存在的目的是為了服務人民。因此即使分治時期的政府組織，已無法滿足人民的需求，仍能持續存在，這也是我們常見許多組織已無業務需求，卻仍持續的原因。

當行政事務日趨複雜，各種業務之間的關連性日益增加時，單一功能的組織及政策已無法解決，常常是解決了一個問題，卻帶來了更多的其它問題。於是組織開始思考業務協調，各種協調性的委員會頻設，我們可說這是共治時期的政府，這種組織的設置主要是為了橫向的聯繫，因為機關間產生更多溝通與協調的問題。這些領域所涵蓋的政策往往跨越單一面向，必須要有制度性或經常性的跨政策協調與溝通，例如就業問題，與勞工政策、教育政策、社會福利政策等均息息相關，必須從政策統合的角度來處理。但共治時期的組織仍是從政府的角度出發，包括如何「控制」問題，如何提升官僚「效率」，這種思維或有助於行政事務的推動，可能提高了效率，但仍欠缺民主課責。

善治的政府組織，則是以政策整合、人民需求為考量，而不是從自身的專業出發，這不僅是組織的數量問題，更是職能的改造，是以結果為核心的組織。因此在組織的設置上，強調的是人民的生活應如何有效解決、如何快速解決，而不是從政

¹⁰ Herbert Kaufman, **Are Government Organizations Immortal?** (Washington, D.C.: The Brookings Institute, 1976).

府的角度出發。英國學者希克斯（Perri 6）¹¹特別強調，政府應採取全觀型（holistic）的治理，這種治理著重於政府組織體系整體運作的整合性與協調性，就是本文所強調善治的政府組織型態。

實際上，政府組織改造的核心思考，不能僅由專業立場、政府業務推動的立場出發，而應反思政府的存在是爲了服務人民，解決人民的問題，因此組織的設置、應以能快速解決人民的問題爲考量。但我們必須承認，這種型態的政府組織尚未存在，各國政府組織的設置仍是專業的分工，而不是以人民所面對的問題來進行區分。如果說傳統行政追求的是行政問題的控制與解決、效率的提高，善治所追求的卻是行政問題的預防、人民問題的完整、快速解決。傳統行政實務與行政學的核心關懷，是建立有爲有能的政府，而全觀型治理的核心關懷則是解決人民的問題。

三、政府各部門的運作

傳統型官僚建立在各部門功能分工的原則，由各部分別處理其組織所管轄的業務，強調控制、效率，此種官僚組織的運作，在唐恩（Anthony Downs）的名著《官僚體制的內幕》（*Inside Bureaucracy*）¹²已有深刻的描述。但現代民主政治的建立，並非以效率爲基礎，而是分工、制衡，限制政府權力，保障人民

¹¹ Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker, **Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda** (New York: Palgrave, 2002), p.39.

¹² Anthony Downs, **Inside Bureaucracy** (Boston: Little, Brown and Company, 1967).

權利為主要理念。這是因為民主政治推動，乃是在推翻王權、保障民權。因此在體制上強調權力分立（separation of powers），在政府部門則重視分工、制衡（checks and balances）。分工制衡的主要目的是通過把政府的職能分散在不同的獨立分支中，確保政府的權能不會被任何一個分支所壟斷。

這種純粹的分工、制衡理念是消極的，也就是本文所稱的分治。在分治之下，機關間各自為政，甚至於彼此制衡，在運作上呈現的樣態是互不相干、或者干擾。不同政策間，彼此的內在邏輯不一致，因此政策效果難免受到影響。舉例來說：為了搶救失業，於是政府投入大量公共建設經費，釋放政府職缺。但同一時間，卻減少對於企業的優惠或補助措施，向企業抽銀根。這二項政策就個別機關來看，都可能是正確的，但就政府施政方向而言，卻產生彼此衝突的效果。這樣的政府運作模式，在政策是「 $1+1<2$ 」，因為不同政策彼此抵消或干擾。這種純粹的功能性分工，造成的結果是「功能裂解型治理」（functional fragmented governance）¹³。英國學者希克斯指出，功能性分工常常造成政府機構的呈現疊床架屋、導致公共服務分散於各機關間，又欠缺適當管道連結，以致於處置失序，無法即時提供服務。

為了解決這種困擾，於是政府各部門進行業務的協調，要求各個部門在政策方向上取得一致性。例如挽救失業，則各部門不得再進行相反政策的措施，以取得政策方向的一致，這種

¹³ Perri 6, et al., *op. cit.*, p.39.

情形可稱為「共治」。在共治的型態下，各部門進行協調，使政策產生「 $1+1=2$ 」的效果。讓各部門在政策方向取得一致，至少沒有相減的效果，但仍是各管各的，同樣處於嚴格的功能區分，政策無法產生相乘的效果。

爲了從共治走向善治，除了協調之外，還要積極地合作，進行價值上的整合、方向上的整合，要在決策與執行上充分地合作。善治希望達成「 $1+1>2$ 」的效果，各種政策間是一種合作式的整合，在維持功能部門的前提下，進行政策的整合，要讓不同政策間產生綜效（synergy）。舉例而言，要搶救失業，在勞工政策上要釋出職缺、在財政政策上不能抽銀根、在教育政策上可以鼓勵多進修、在不同的政策之間要進行政策整合。制度化的進行各機關間的溝通協調，整合爲一個宏觀的政策。因此從分治、共治到善治的演變，政府各部門的運作是從分工制衡、協調到合作的過程。

四、政府各部門的關係

從上面的論述，可知政府各部門關係，在分治的情形下，政府各部門是分離（separated）的，彼此獨立存在。獨立存在意指彼此之間在政策上、執行上都可以自行其事，無需思考與其它政策是否衝突，無需思考與其它組織有無協調之必要。這個時期的政府機關可以比喻爲一塊單獨的積木。

共治時期，政府各部門是組合（combined）式，但各部門之間仍是獨立，只在政策上進行協調。雖然各個政府部門開始

進行協調，減少政策與執行上的衝突，但組織的關係是組合式的，因此可以比喻為積木已經組合起來，但仍只是硬梆梆地組合。

到了善治階段，政府各部門是整合 (integrated) 為一體的，整個政府就像一個有機體，各部門整合之後的力量大於相加之和。此時政府各部門扮演不同的角色，有的扮演心臟、有的扮演手腳，整個政府就像一個有機體，其組織細胞會自動地承擔它的功能，並實現相互之間的協調和融合。生物的有機體內各部器官係為整體而生存，而政府的有機體則是為了服務人民的需要而存在。在有機體的運作下，政府組織整體的運作功效，會比個別組織產生的功效更優異。

表一：不同治理時期政府組織之設置、運作及關係

	分治	共治	善治
組織設置	業務分工 (Weber 的理性官僚)	業務協調	政策整合 人民需求
政府部門的運作	分工	協調	合作
政府部門的關係	分離	組合	整合

資料來源：本研究整理。

參、從共治到善治：以公務人員訓練進修體制為例

坦言之，以公務人員訓練進修體制為例並無法對善治做最

好的詮釋，畢竟它與人民的權益無直接相關。但從另一個角度來看，訓練是考試院的重要職掌，我們對於訓練體制念茲在茲的便是「人民需要什麼樣的政府、國家需要什麼樣的文官」，這樣的想法不就是以民為主的思考嗎！再者，對於訓練資源的整合、合理配置及運用，就是提升政府效率、減少浪費。基此，以下從公務人員訓練進修體制為例，說明訓練體制的「分治」、「共治」到「善治」。

一、分治時期

我國政府辦理早於民國 32 年便制定「公務人員進修及考察條例」，但該條例內容對於公務人員訓練並未觸及¹⁴。當時政府各機關係自行辦理訓練，公務人員訓練體制相當紊亂。民國 38 年遷台，迄行政院人事行政局於民國 56 年成立前，中央對公務人員仍無統籌之訓練單位，行政院人事行政局成立後，於該局第三處設科，負責行政院所屬公務人員訓練事項的規劃及政策擬訂，同時設置公務人員訓練班，作為訓練的執行單位。在這段期間，政府的訓練機關（構或單位）最多曾達六十餘所，均係各機關根據個別需要而成立，除依行政系統受上級機關督導外，彼此並無隸屬關係。在組織型態，大致歸納有獨立機關、內部單位及任務編組等三種。在組織權責上，並無明確分工，而且大多只辦理該機關的專業訓練，彼此無協調的情形。

民國 85 年，考試院及行政院有感於訓練機構紛雜，機構

¹⁴ 徐有守，《考銓制度（增修三版）》，台北：商務，2007，頁 572-573。

各行其事，缺乏訓練體制的完整架構，經兩院協商後，確立由考試院主管公務人員訓練進修法制。同年考試院成立公務人員保障暨培訓委員會，該會之培訓處掌理：「一、關於公務人員訓練、進修政策之研擬規劃及協調事項。二、關於公務人員訓練、進修法規之研擬、解釋事項。三、……。」同年並將「行政院人事行政局公務人員訓練班」改制為「公務人力發展中心」，掌理「一、關於行政院所屬機關中高級公務人員之管理發展訓練事項。二、關於行政院所屬公務人員之業務講習及研討事項。三、關於行政院所屬機關人事人員之專業訓練事項。四、關於訓練技術與方法之研究、評估及推廣事項。五、其他有關行政院所屬公務人員之訓練事項。」自此，公務人員訓練進修體制，由分治階段進入共治階段。

二、共治時期

共治時期指的是民國 85 年成立公務人員保障暨培訓委員會及公務人力發展中心之後迄今。依保訓會組織法規定，該會職掌「公務人員訓練、進修法規之研擬、解釋事項」，為公務人員訓練進修制度的主管機關，惟是時該會並無所屬的訓練執行單位，於是 87 年成立「國家文官培訓所」，負責執行保訓會職掌的各項訓練。主要為「一、公務人員考試錄取人員訓練。二、公務人員升任官等訓練。三、公務人員政治中立訓練。四……」。行政院與考試院在訓練進修事項上進入共治階段，雖然政策及法制由保訓會主管，但行政院在所屬公務人員的專

業訓練、管理才能訓練上仍具有完全的權力。

民國 85 年至 87 年間，保訓會、國家文官培訓所及公務人力發展中心分別成立，但並無完整的訓練進修法制，公務人力發展中心亦掌握行政院所屬公務人員之訓練事項，訓練進修體制不明朗。爰於 91 年制定公務人員訓練進修法，根據該法第二條的規定，始將訓練權責分工明確化。該條規定「(第一項)公務人員訓練進修法制之研擬，事關全國一致之性質者，由公務人員保障暨培訓委員會辦理之。(第二項)公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練及行政中立訓練，由公務人員保障暨培訓委員會辦理或委託相關機關(構)、學校辦理之。(第三項)公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及前項所定以外之公務人員訓練及進修事項，由各中央二級以上機關、直轄市政府或縣(市)政府(以下簡稱各主管機關)辦理或授權所屬機關辦理之。」

在訓練進修法通過後，法制上已有明確分工，對於訓練進修權力歸屬的爭議暫落，同時規定由行政院人事行政局與公務人員保障暨培訓委員會會同有關機關成立協調會報，建立訓練資訊通報、資源共享系統，避免了過去各行其事的情形。另一方面，立法院審查考試院 92 年度預算時，曾決議請考試院儘速整併各訓練機構，並加強各訓練機構間合作協調。93、95 及 96 年也都有類似決議，政府爰依據立法院的決議以整併、取消任務編組、去任務化及訓練機構改制等方式辦理轉型。

三、善治的追求

善治階段目前尚未達成，但這是我們的目標。自立法院 92 年要求整併訓練機構起，經數年的處理，迄 98 年 2 月為止，我國的訓練機構已減併至 16 所。

表二：我國中央政府訓練機構一覽表

主管院	主管機關	訓練機構（關）	備註
考試院	保訓會	1. 國家文官培訓所	
司法院	司法院	2. 司法人員研習所	
監察院	審計部	3. 審計人員訓練委員會	任務編組
總統府	國家安全局	4. 國家安全局訓練中心	內部單位
行政院	內政部	5. 社會福利工作人員研習中心	
	外交部	6. 外交部領事人員講習所	
	法務部	7. 司法官訓練所	
		8. 調查局幹部訓練所	
		9. 矯正人員訓練所	
	經濟部	10. 專業人員研究中心	未法制化
	財政部	11. 財稅人員訓練中心	
	人事行政局	12. 公務人力發展中心	
		13. 地方行政研習中心	
	環境保護署	14. 環境保護人員訓練所	
海巡署	15. 海巡署教育訓練中心	任務編組	
交通部	16. 民航人員訓練所		

資料來源：本研究

從上面的資料來看，可以發現 16 個訓練機構分屬四院及總統府，行政院內的 12 所訓練機構也分屬 9 個部會。就訓練的權責、資源的整合而言，仍欠缺宏觀的規劃。各訓練機構雖然利用協調會報進行整合，但實際上的功能卻只是提供一個溝通的平台，並無積極性的合作。從訓練機構的互動情形來看，仍處於協調階段。在訓練機構的關係上，16 個機構仍存在著「組合」的關係。

馬總統在 98 年元旦的談話中提到，計劃成立的「國家文官學院」，將有助於人才培訓資源的整合。有關人才培訓資源的整合，具體的作法至少有二個層面，一是訓練機構在運作上的要積極合作、資源的運用要更有效、合理配置。二是訓練機構在業務推動上必須有整體性，各機構除了基於本身業務需要辦理訓練之外，最重要的是，要從國家整體的角度來思考，也就是說政策與執行上者必須要有政府整體的視野，只有這樣，訓練機構才能真正發揮相乘相加的效果。

考試院最近研擬修正保訓會組織法，增加「關於培訓機關（構）之資源共享、整合及協調事項」之職掌，並將現行國家文官培訓所改制為國家文官院學。這是考試院對於政府再造的回應，也是考試院對於善治的追求。當然，尚需要其它的努力，包括修正公務人員訓練進修法，將現行分裂式的組織整合起來，將現行分散式的資源集中起來，發揮綜效，以達善治的目標。

這種分治、共治到善治，可以這樣詮釋，民國 85 年之前，

訓練機構散播於各機關，有一般性訓練機構（如省訓團）、有針對特殊人員設立的訓練單位（如主計人員、外交人員、調查人員）等，各個訓練單位彼此缺乏溝通，各自為政，形成「資源浪費、訓練缺乏政策方向感」。到了 85 年行政院與考試院分別成立公務人力發展中心、保訓會之後，有了初步的協調，避免資源浪費，同時也制定了公務人員訓練進修法。這個時候政策具有一致性、方向感，但實際運作上，仍是缺乏統整性，各機關本位主義心態仍濃，缺乏積極的合作，訓練成效也就難以真正提升。直到考試院與行政院在 98 年 3 月 25 日進行正式協商，對於公務人員訓練進修體制有了突破性的發展，兩院協商同意成立國家文官學院，未來文官學院將負責全國訓練資源的整合工作，我們可以期待，在訓練成效上，也由於各部門的合作，必然可以大幅度提升。這樣的轉變，就是從分治、到共治，到善治的過程。

肆、考試院對善治的貢獻

從上面的論述，或許可能有人質疑，考試院是否趁機擴權，並認為考試院掌理「訓練」有違憲之虞，因為憲法並未規定考試院有訓練之職權。也有人說，這樣會使部分行政權落入考試權，有違權力分立及五權憲法體制。但實際上，不論從學理或者實務運作，考試院的存在對於善治均有其正面意義。分別說明如下。

一、獨立的考試權有助於民主治理

美國聯邦政府採取「權力分立」與「制衡」的設計原則，其理由如同麥迪森（James Madison）在《聯邦論》第 51 號文件中所認為，係為避免權力逐漸集中在某一部門（department）的最佳保障，就必須要再給每個部門抵抗其他部門侵犯的合法手段與動機，而且要使每個人的利益與其所在之處相結合。簡單說，就是「必須用野心來對抗野心」（Ambition must be made to counteract ambition）¹⁵。相對來說，我國中央政府體制採取五權分立，且考試權從行政權分出，其主要理由其實並不在於「制衡」，而是基於對政府網羅優秀人才的熱切渴求。在孫中山先生的理念中，所有從事公職的官員及民意代表，無論其產生的方式是否為選舉，均要先經考試來檢驗其智識與能力上的資格¹⁶。究其原因，清末以來所主張的「民權」，係強調人民也應擁有參與國家政事的資格、責任與義務，且民權的目的是為了救國及強國。然而，由於並非人人皆具備處理國事的智識與能力（亦即『民智未開』），所以在政府權限分工與職能上，孫中山先生遂特別彰顯考試權的地位。

事實上，「制衡」在美國制憲會議的討論中，原本是指涉國會參、眾兩院的關係，而並非指分立的三權間之運作¹⁷。並

¹⁵ James Madison, *Federalist*, No.51, p.322.

¹⁶ 孫中山主要係以美國為殷鑑，而主張將考選權從行政權中分出獨立，且他所指的官吏，還應該包括美國「眾議院」（House of Representatives）議員在內。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。

¹⁷ Richard C. Schroeder, *An Outline of American Government*, Nathan Glick,

且，依據魯茲（Donald S. Lutz）的看法，儘管美國制憲者大多師法孟德斯鳩（Charles de Secondat, Baron de Montesquieu），並使憲法具有了「權力分立」的重要形貌，但美國人因應了環境的不同，他們發展出的其實是另一套較為複雜的體制。是故，「權力分立」對美國的實情來說乃為一種誤用（a *misnomer*），較為精確的說法則應是「權力共享而功能區分」（*separation of functions with shared powers*）¹⁸。並且，「權力分立」的目的固然有防止濫權、相互牽制的用意，但主要是為了避免單一機構因獨自決策而流於草率，亦即是所謂 *balance* 的原意¹⁹，而這也意味了 *checks* 和 *balances* 還是兩個不同概念。基本上，*checks* 指涉的是一種制度設計，目的在於使政府各部門之間，得以相互阻滯（*block*）、設限（*impede*）或放慢（*slow*）決定之做成，以促進審慎的商議與防範黨派（*faction*）的坐大²⁰。因此，*checks and balances* 應係指一套以牽制而達到審慎商議的制度設計，故 *balances* 不僅與 *checks* 為不同概念，也絕少具有權力「平衡」（*scales*）或「均衡」（*equilibrium*）的意義²¹。

依據上述對「制衡」的闡釋，考試權從行政權中分出而獨

revised. (Washington D.C.: United States Information Agency, 1989), p.39.

¹⁸ Donald S. Lutz, *The Origins of American Constitutionalism* (Baton Rouge and London: Louisiana State University Press, 1988), p.157.

¹⁹ 楊泰順，〈美國總統地位：憲政面與實然面的探討〉，輯於高朗、隋杜卿主編，《憲政體制與總統權力》，台北：財團法人國家政策研究基金會，2002年，頁156。

²⁰ Donald S. Lutz, *op. cit.*, p.92.

²¹ *Ibid.*, p.162. 另參楊泰順，〈美國總統地位：憲政面與實然面的探討〉，頁153。

立，並且要求考試權的運作應超然於黨派之外，未嘗不也能算是「權力共享而功能區分」的另一種形式。目前考試院院會是考試權最高的決策機構，由院長、副院長、所屬三個部會首長及來自於各個學術或專業領域具有聲望的十九位考試委員所組成，並採取合議制的決策方式。同時，基於行政院人事行政局組織條例第一條第二項明定：「本局有關考銓業務，並受考試院監督」，考試院院會時行政院人事行政局局長應列席。在實際運作上，考試院提出涉及行政院、司法院及監察院的重大法案，除了在法案審查期間會邀請相關機關列席表示意見外，在法案成為正式法律草案送請立法院審議前，還須經由院與院之間「會銜」的程序，表示院際間已審慎地商議而取得了共識。由此來看，包含人事行政權在內的「考試權」由行政權中分出，當能使國家考試及文官體制的決策，藉由考試院採合議制的決策過程與院際間的會銜，而能更加深思熟慮與審慎，以符合這類政策與執行事項尤其需要超然、獨立與專業的特性。

二、權力分立的趨勢：消極觀到積極觀

權力分立原是爲了防止濫權、希望責任明晰，但太多的制約和平衡，結果造成政令不通、效率不彰²²。現代社會人民對於政府的要求不再只是責任清楚，效率已是政府治理的正當性基礎，效率愈高的政府就愈能確保治理上的正當性。因此，對

²² 〈一個善於回應的政府〉，下載自美國在台協會「Info USA」網站，<http://usinfo.org/zhtw/PUBS/PortraitAm/ch4.htm> (2009/06/02)

於民主政府的要求，除了課責，還有效率，只是這並非原始權力分立的本意，我們需要更積極的觀點。

善治強調合作，是一種積極的觀點，有人擔心這是否與權力分立原則相違，但實際上，權力分立的重點在於如何防止權力集中、濫用，使權力相互監督制衡，並非一定要明顯的切割、分離權力機關。退一步講，即使同意不同性質的權力應予分立，但考試院與行政院的合作是同屬行政權的合作，亦無違背權力分立原則，反而是從消極的權力分立走向積極的權力分立。

權力分立是目前民主國家普遍採取的政治制度原則，權力分立在於機構間要有權力的制衡，而善治強調的是政策間的合作，有形的政府組織體，仍是區隔運作的。機關仍有其制衡性，善治政府主張組織間的協調，並非一味地追求組織間和諧關係的全面性發展，而是盡可能減少不同政府間基於本位主義所衍生的功能性緊張。換言之，強調協調合作，其真義在於各機關有主動積極的意願與行動來落實，而非象徵性的結構表象呈現。因此我們未來成立國家文官學院之後，並非是要取代現階段行政院所掌理的訓練業務與權責，而是要站在更廣闊的視野面對公務人員訓練體制的問題。

三、實務運作的選擇

若干學者常以三權分立理論，或是主要以美國的經驗為例，來質疑考試權從行政權中獨立分出，但如此的立論實有過

於簡化的情形。就實務觀點而論，由於我國本有行政權獨大的傳統，加以國會或立法權所能發揮的功能，還無法和美國國會的職能相比擬，故並不適宜以三權分立的制衡原理或美國的經驗，來質疑考試權獨立的正當性。再者，考試權從行政權中分出，如同使行政權系統的決策權分散，而提供更多元可吸納各種意見的管道。最後，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），以我國尚缺少成熟政治民主和文官中立的政治文化，這種設計對於民主治理便尤其顯得必要。

儘管在英、美等西方先進民主國家，對於實踐民主治理所採行的政府結構，尚且存在著型態上的差異。但政府結構無論採取三權或五權分立，並不當然影響了民主治理的實踐，因此選擇善治、分治或共治，不在於理論上的差異，而是實務上的選擇。例如，內閣制在行政權與立法權是連結的，但無損於權力分立，總統制或內閣制也不必然影響效率。三權或五權的差異，與制衡或合作亦無絕對關係，即使是三權國家，仍可選擇合作的立場，而我國的五權體制，也有可能走向消極的制衡。

三權體制的起源在於制衡，在政府事務簡單的時代，或許不至有太大問題，但現代社會事務的複雜性遠甚於過去，政府之間必須有充分的合作才能克服這些困難。因此從實際運作上來看，部門間的合作已是常態，不論是總統制或內閣制皆然，而我國五權體制本即強調合作而非制衡，也是符合此一趨勢。

馬總統在 98 年 2 月 11 日接見 97 年全國模範公務人員代

表時，曾表示²³：

「行政與考試兩院，在五權體系中負責行政工作，考試院雖獨立行使職權，但性質與行政院相近，因此兩院應有更充分的合作，一方面保障公務人員權益，另一方面也進行文官制度的改革，提昇公務人員競爭力，讓國家因為有好的公務員而更往前邁進。」

顯見，縱使強調權力的制衡，考試權本質仍是行政權的一環，五權憲法將行政權分由考試院與行政院行使，兩院在合作的立場上分享行政權，這樣的結果，與五權體制亦不相違。

四、訓練的權責歸屬

我國憲法尚未修正前，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。」八十一年修憲後，考試院職掌修正為「一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」憲法上對於公務人員訓練職權之歸屬確無明確規定，但從憲法本文來看，考試院不僅為考試機關，實為國家最高人事行政機關。訓練既為人事行政的重要環節，理應為考試院之職掌並無疑義。美國在 1819 年麥卡洛克訴馬里蘭州案（*McCulloch v. Maryland*）的解釋中，即指出當憲法概括授予

²³ 總統接見 97 年全國模範公務人員代表(總統府 98 年 2 月 11 日新聞稿)，http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=404 (2009/06/02)

一項權力時，該項權力便擁有執行此一權力「必需的和適當的」其他權力²⁴，否則憲法所賦予的權力便無從落實。成立國家文官學院、統合訓練資源，不僅是讓考試院克盡人事主管院的職責，落實憲法所賦予的權力，也是回應國會的要求。

至於有所謂「剩餘權」的觀點，認為憲法既未明定訓練權責的歸屬，則凡性質上不屬於總統及其他四院之職權，均可解釋為行政院之職權。但實際上，考試權本質仍是行政權，五權憲法將行政權分由考試院與行政院共同行使，兩院在合作的立場上分享行政權。特定行政權（如：公務人員訓練、公務人員福利事項）究屬行政院或考試院主管，可由兩院協商決定。因此，即使訓練確屬剩餘權，也應歸屬於擁有類似職掌權力之機關，考試院既為全國最高人事行政機關，且憲法除 83 條規定有「等事項」之外，餘均未見類似規定，應屬有意將人事行政其他的剩餘權交給考試院。再加上考試院與行政院已協商同意成立國家文官學院，因此不論從憲法或我國實務運作來看，國家文官學院的成立都有其正當性。

未來國家文官學院的主要任務之一便是高級文官的培育。學習人力資源的人都知道，一般訓練是短期的、以目前工作為焦點，高級文官的培育則是一種中長期的培育與發展，焦點在於未來的工作與整個組織的需求。簡單來說，它是一種中

²⁴ 美國民主基本文獻 BASIC READINGS IN U.S. DEMOCRACY，1819 年麥卡洛克訴馬里蘭州案(1819)，下載自美國在台協會「Info USA」網站，<http://usinfo.org/zhtw/PUBS/BasicReadings/10.htm> (2009/06/01)

長期的投資，是一種視野的擴展，不只是知識的提昇。再者，高階文官的訓練是不涉黨派，沒有意識形態的考量，它唯一的目的就是為國學才，培養文官菁英。由考試院辦理，是因為考試院的獨立和超然的特性，可以降低其政治性，提升人民對文官的信賴感。由於政黨輪替已成為常態，文官中立乃大勢所趨，由考試院辦理高階文官培訓，可以避免行政部門因政黨更迭造成動盪。

伍、結語

傳統的功能性分工組織，在一個變動比較少的國家環境或社會環境裏面，可以維持相對穩定的行政效率和可預測性。但是在國際局勢變動不居和各種科技高速進步影響下，已無法面對此一挑戰。對於訓練體制的思考，我們並不是從傳統的業務分工出發，對於訓練業務的推動，也不是只期待業務能夠有效協調，我們思考的是「人民需要什麼樣的政府、國家需要什麼樣的文官」。在這樣的思考下，提出成立國家文官學院，強化高級文官培訓等主張，不僅是考試院職責所在，也是回應國會的要求，更是對於善治的追求。國家文官學院的成立，不僅是配合政府再造所推出的計畫，高級文官的培訓，更是國家競爭力能否提升的關鍵。

政府是一體的，五院雖然各有分工，但可以積極地合作，民眾對於政府表現的感受也是不分機關的。我們對於善治的追

求，最主要的目的是希望所有的訓練機構，能從政府整體的立場出發，為國家打造一流的文官，為人民打造一個優質的政府而努力。