

# 我國官僚體制發展經驗的剖析

繆全吉\*

## 壹、前言

國人望治心切，際此海峽兩岸可能有和平統一之契機，一廂情願地視臺灣經驗為萬應靈丹，幾乎無時無地無人不作為口頭禪，臺灣經驗遂成為流行觀念。中國是一向崇尚歷史的民族，也是善於忘記歷史教訓的民族，今天侈談經驗，而明天的經驗，是不參考過去的經驗。尤其什麼是經驗？沒有客觀科學的論證，馴致不是老生常談，就是人心不古。當前臺灣的發展經驗，彼岸是否參考，尚在未定之天，而此岸待五分鐘熱度過去，依據「經驗法則」，大概也難逃歷史的現實進程。

此次，「光復後臺灣地區發展經驗研討會」，雖然不是開風氣之先，但是仍望開創一個新經驗。爰本此義，茲就兩岸統治系統對照，大陸有黨幹部而無公務員制度，一直忙於反官僚主義之中；而臺灣地區始終維持考銓而日漸釐清黨政軍之分際，雖不斷提倡行政革新，仍不免於等因奉此之現象。未來之統一，既是和平又是民主進步，其必先有現代化之行政系統，則亟需從彼此經驗中官僚體制之推陳出新，作為探索之課題。

本文剖析之官僚體制，為探索可供參考之經驗，僅以事務官為原則，惟一般而論，偶亦延伸至政務官，即所謂官吏之道<sup>1</sup>。臺灣地區官

---

\*國立台灣大學政治系教授

僚體制積四十年發展之經驗，因我曾躬歷其進展，也是親身體驗的一得之愚。由於篇幅所限，僅能就其轉化之過程，詳前而略後，敷衍為文。蓋近年來文官制度發展的論述，隨處可得；而有關之法規與具體之數字，均有文獻可資佐證，除必要之引用外，盡可能省略；至於官僚體制之理論，並非建構本文之重點，亦不擬贅述。其次，本文剖析之官僚體制以文獻及本身參與之經驗為主，有關非正式之運作，不可能和盤托出，僅擇其若干眾所關切之課題，可供兩岸對照者，指出為好的經驗，亦不隱瞞其壞的經驗。並非說臺灣地區的經驗，已臻客觀好的標準；當然壞的標準，也不太可能會突變成為客觀的好標準，必須附以陳明。最後，發展經驗雖標明光復後臺灣地區，但仍隱涵海峽兩岸，同樣是中國人，因為不同的體制，所累積出來的經驗也不相同。茲為行文方便，除非必要不擬例示大陸之狀況，以免沒有具體資料而引喻失義。

## 貳、官僚體制制度化的歷程

中國的官僚體制，泛稱官吏，其歷史演進，官吏殊途，源遠流長<sup>2</sup>，迄季清光緒三十三（1907）年總核官制大臣奏訂外省官制，增易佐治各員以為地方自治基礎<sup>3</sup>，整合官職、吏役及幕賓於一體。先是前一年（三十二年〔1906〕）編纂官制大臣奏定內閣官制，內閣中擬創立「庸勳局」附設「考試處」；宣統三年的內閣奏接收吏部印信，並正式頒布之內閣官制及內閣屬官官制，後者之第九條規定，「敍官局」所掌事務：一內外簡任、奏任各官履歷稽核存儲事件；二內外簡任各官開單請簡事件；三內外奏任各官資格審查事件；四內外委任各官冊報及履歷存儲事件；五關於文官考試事件；六關於文官處分事件<sup>4</sup>。此番改制，不旋踵，雖因清室傾覆而未果行，然其創新中國官僚體制之方向，仍宜加以認定。

民國初年，「敍官局」更名「銓敍局」，或隸總統、或隸總理，而

新官制或為文官任用法草案（二年一月九日公布）、或為文官任職令（三年十二月十六日公布），均分文官為特任、簡任、薦任及委任四種<sup>5</sup>。五年頒布文官高等考試令及文官普通考試令，並於是年六月舉行第一次文官高等考試；六年四月舉行第一次文官普通考試。迄北洋政府結束，所謂民國新官僚體制，大體仍舊，未有多少變動<sup>6</sup>。

北伐統一，國民政府於十七年十月公布考試院組織法，十九年一月正式成立考試院與其所屬之「考選委員會」及「銓敘部」<sup>7</sup>，即刻制訂考銓法規，十九年起辦理現任公務員之甄別、現任及退職公務員、軍用文職人員及配用人員之登記；二十二年公布公務員任用法，確定公務員必須具有之資格；然後俸給、考績、分發、勛獎及撫卹退休等制度逐步奠立，以迄而今<sup>8</sup>。

同時，考試院自二十年起舉辦第一屆高等考試及普通考試，嗣後廣續辦理，截止三十六年行憲止，計高考二十八次，及格者3,746人；普考（中央及地方）及格4,267人；特種考試及格146,593人；縣長考試及格605人（包括高考中選考293人）；專門職業及技術人員考試及格35,535人；其他檢覈大學畢業成績銓定任用資格111人及特種學校畢業考試銓定高普考資格870人；以及高普考檢定考試及格2,906人，各種考試及格人員共為184,633人<sup>9</sup>，連同大陸撤退前，37年之高考及格274人（包括專技人員40人），38年1,208人，以及其他銓資考試：37年547人，38年83人，檢定考試：37年高檢294人，普檢184人等，計各種考試及格人員，為232,069人<sup>10</sup>。再計入自三十年六月至三十六年五月止，公職候選人檢覆及格者2,733,738人，其中甲種省縣參議員候選人583,124人；乙種鄉鎮民代表、鄉鎮長及保長候選人2,150,614人<sup>11</sup>，總計為3,150,440人。

要之，截至三十六年行憲前之公務人員制度，由於考銓雙管之推行，確已樹立了現代官僚體制之基礎。中華民國憲法，在三十六年十二月二十五日起實施，憲法第八十三條規定：「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，撫恤、退休、養老等事項。」確亦反映當時既存官僚體制之粗具規模；而第八十五條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省規定名額，分區舉行考試。非經考試及格者，不得任用。」也能在原有各類之考試規模上，逐步展開。迄三十八年大陸撤退，雖行憲不過兩年，原有文官制度未遑強化，但政府所能統轄區域，仍有正規之官僚體制，誠屬歷史之事實，更不待言。

### 叁、臺灣地區公務人員制度的更替

臺灣光復，又逢行憲，當時久經二次大戰之浩劫，無論戰勝國與戰敗國，均已疲憊不堪，而臺灣雖支應日本之侵略戰爭；及戰爭後期之迭遭盟機轟炸，然其破壞程度仍較戰敗之日本與戰勝之祖國為輕。惟當戰後物力困難之際，遣返日俘 163,734人及日僑306,012 人，共 469,746人<sup>12</sup>，固然可減少物力之消耗；然因臺灣日本殖民統治之結構中，中高層職位，均屬日本人壟斷，縱使基層工作亦鮮有本地人。案光復前，全臺灣公官吏總數 84,599人，本省籍形式上達 46,955人，佔 55.53%，實質上敕任官（相當簡任）僅一人，即為大學教授杜聰明；奏任官（相當薦任）僅27人，其中12人為醫師或教員；判任官（相當委任）也不過 3,681人，總計 3,733人，僅佔 7.95%而已，其餘均為僱用供奔走執役之人員而已<sup>13</sup>。在此種情形之下，撤走七千餘警察及一萬一千餘中小學教師<sup>14</sup>，其人力之不足，不難想像。因之，光復初期，取代原來日人之行政系統，如何填補一時之人力真空？時至今日，平心靜氣加以規劃，恐亦係巧婦難為無米之炊，況公務人員尚有必要之任用資格，誠難上加難。

臺灣經日本統治達半個世紀之久，為使其重回祖國之懷抱，自開羅宣言後，雖在抗戰最危急之三十二年十月，已由臺灣調查委員會擬妥臺灣接管計劃綱要草案，並於三十四年三月十四日以侍奉字第

15493 號，代電修正核定。其中有關要點，摘錄於下：

- 一、接管後之政治設施，……積極方面，當注重強化行政機關，增加工作效率，預備實施憲政，建立民權基礎。
  - 五、民國一切法令，均適用於臺灣，必要時得制頒暫行法規。日本佔領時代之法令，除壓搾，箝制臺民，牴觸三民主義，及民國法令者，應悉予廢止外，其餘暫行有效，視事實之需要，逐漸修訂之。
  - 八、地方政制，以臺灣為省接管時正式成立省政府，下設縣(市)，就原有廳、支廳郡、市、改組之，街莊改組為鄉鎮，保甲暫仍其舊。
  - 九、每接管一地應儘先辦理左列各事：
    - 甲、接收當地官立公立各機關(包括：軍事、行政、教育、財政、金融、交通、工商、農林、漁牧、礦冶、衛生、水利、警察、救濟各部門)，依據法令，分別停辦改組或維持之；但法令無規定而事實有需要之機關，得暫仍其舊。
    - 乙、成立縣(市)政府，改組街莊為鄉鎮。
    - 辛、舉辦公教人員短期訓練，特別注重思想與生活。
  - 十、各機關舊有人員，除敵國人民及有違法行為者外，暫予留用(技術人員，儘量留用，雇員必要時亦得暫行留用)，待遇以照舊為原則；一面依據法令，實施考試、銓敘及訓練。
  - 四五、各學校教員，社教機關人員，及其他從事文化事業之人員，除敵國人民(但在專科以上之學校必要時得予留用)及有違法行為者外，均予留用，但教員須舉行甄審，合格者給予證書。
  - 五〇、設置省訓練團，縣訓練所，分別訓練公教人員，技術人員，及管理人員。……<sup>15</sup>。
- 由上可知，臺灣調查委員會之接管計劃；涵蓋臺灣省之官僚法令，

官僚組織與官僚人員等，不僅已有計劃準備；且亦盡可能編組回歸祖國之臺籍人士，積極從事接管之任務。當即在中央訓練團舉辦「臺灣行政幹部訓練班」招收學員 120人，自33年12月至34年 4月為期四月，分民政、工商、交通、財政、金融、農林、漁牧、教育、司法九組訓練；並由四聯（中央、中國、交通及農民四銀行）總處設「銀行訓練班」，訓練40名銀行業務人員。此外在重慶與福建兩地中央警官學校及其第二分校，訓練警察幹部，自33年10月至34年 9月止，先後有「臺幹講習班」第一班36人，第二班28人，「臺幹學員班」76人，「學生班」250人，「初幹教導總隊」542人，合計932人<sup>16</sup>。正當收復準備進行中，不料兩顆原子彈的爆炸，使勝利提前來臨，而接管工作雖不必隨軍進駐，惟基於當時之人力資源及交通運輸等物質條件，確屬困難重重。

接管計劃雖無具體及時之施行辦法，但大原則尚屬可行，就重建官僚體制之人員而言：

首先，接管臺灣計劃之前提，是將臺灣省與其他淪陷區分別處理，不僅不將在日治政府組織中的工作人員，列入懲治漢奸條例的範圍；而且進一步照支原待遇暫予留用，以應需要。由於日治時代，臺籍公務員誠然鳳毛麟角，斷不因光復而人人可以加官晉爵。除以後36年5月16日臺灣省行政長官公署改組為臺灣省政府，將省府委員由 7~11人增至23人，以廣延攬本省碩彥賢達外，當時國家公務人員已趨制度化，其人事法規如臺灣省行政長官公署人事集中管理辦法（35年 2月18日公布）第五條即規定：「各機關公務人員之任用資格，依公務員任用法之規定，其另有規定者，并依其規定辦理。」<sup>17</sup>在此原則下，惟賴「另有規定者」，盡可能放寬，如臺灣省縣市區署行政人員任用標準及任用辦法（35年 1月17日公布）三、四、五及六項，均列有「原在臺灣，曾於相當專科以上學校畢業，辦理……年以上，具有成績者。」之資格一款<sup>18</sup>，以廣登庸。如前所述臺灣國民小學雖普遍，但曾受中等以上教育者不多，而類此專科以上學歷人數，更屬罕有。依32年之統計，

本省籍學生84萬餘人中，中學生為36,720人，專科生 442人，而大學生祇有64人，就以光復當年而言，台北帝國大學 357名學生中，本省籍不過85人，依其就讀科別，計醫學部80人，工學部 2人，理農部 1人及文政部 2人<sup>19</sup>。在此種人力資源之情勢下，其變通辦法，就是亟亟乎開辦公教人員訓練班，賦予學資，如臺灣省訓練團訓練大綱（35年 7月 4日核准），臺灣省行政長官公署所屬各機關徵選高級幹部訓練辦法（35年 7月 6日公布），及本省訓練團訓練合格人員准照非常時期公務員任用補充辦法任用令（35年 5月23日令），或破格、降格以儲才，如臺灣省行政長官公署備用人員登記辦法（35年11月17日），及臺灣省縣市公職候選人臨時檢覈實施辦法（35年 1月21日公布，3月31日修正）<sup>20</sup>。縱然如此，本地人力既資源不足，而按部就班培養又緩不濟急，不得已而酌量留用日籍人員以應付，如臺灣省行政長官公署暨所屬各機關徵用日籍員工暫行辦法（34年11月 3日核准）等<sup>21</sup>。由此可見接管過度期間，為避免官僚體制之斷層，就地取材之因應措施，確係權宜之計。

其次，抗戰勝利，雖然整個淪陷區不及大後方幅員廣大，惟均屬通都大邑，機關組織數量相應較後方何啻倍蓰，乃淪陷區敵偽機構工作人員，盡屬漢奸，一律不予錄用，由後方供應合格之接收人員，早已捉襟見肘，實難再有餘力大量支援臺灣。因之，凡在大陸之臺籍人士無不動員任為桑梓官僚，亦算是衣錦榮歸，當為最主要上中層公務人力之資源。如此，不僅數量不足，而一般原不在公務界服務，甚或在淪陷區營生者，回省參與公務，其素質難免啓人疑竇。

再者，來臺外省人士，雖不乏合格公教人員與志願工作者，由於地緣關係，自然從福建來之黨政軍人員為多。案福建原為人文薈萃之區，惟抗戰期間為日軍割裂佔領，所餘後方殆屬分散之貧瘠山區。所謂八閩精英，群赴大後方，從事抗戰大業。故勝利後，能從福建抽調黨政軍人員，接收閩臺兩地，自難奢望其盡屬才俊。如此，光復之初，福建渡臺之公務員隊伍，確係久留該省山區之黨政軍人員所臨時編

組，竟成爲重建臺灣官僚體制之主導。其能拼湊接管已屬艱鉅，欲其變化氣質爲現代化動力之文官制度，似爲生態環境所不許。幸而當時風俗淳厚，生活儉樸，人民守法而重紀，在重選祖國懷抱之熱度尚未消退淨盡，於憧憬漢官威儀心情之下，替代日敵官僚過程，雖然困難，但尚無大礙。僅舉建立祖國官僚體制法規（即行政法規）而言，光復第一年，除經釐整所保留日本舊規二百三十六種外，而公布臺省之單行規章，已逾五百種<sup>22</sup>，足見此一轉化工程之艱鉅與順利。

### 肆、官僚體制現代化之奠基

臺灣地區，自明鄭與清代移民，經二百多年之開發，內地化的過程相當快速與普遍，尤其劉銘傳建省以後，所建樹之近代化基礎，不遜於沿海各省。再經日本五十一年之佔領，雖然不脫殖民地式的統治，然其爲取卵而飼雞起見，當光復時之臺灣，農田水利，交通設施、產銷組合……戶籍地籍等基本資料，尤其機關學校之建築，以及國民教育之普及，譽爲全國之翹楚，殆係寫實，爲祖國接管提供良好之環境。

光復臺灣設省，日式官僚體制之轉化狀況：（一）有現成之各級衙署，建築堂皇，足以維持公權力之尊嚴；（二）光緒以來新官制，原來借鏡日本，此次，既沿用日本遺留舊規二百三十六種，又留用日本官僚以維公務之繼續性。因之，中日官制基於近代中國摘取日本；而古代日本又模仿中國，本是同根生，逕以漢字代替日文，雖不中亦不遠矣；（三）臺地國民教育發達，較之內地到處是文盲不同，則基層公務人力資源，並不虞匱乏。接收之初，過渡期間暫用日本語文，嗣漸改用本國語文，亦屬便宜行事，惟中上級官員日治時代鮮有臺籍，如以階級最高（相當簡任）之杜聰明先生，並非行政人員，乃是教授之同於公職待遇而已，試問如何能立時三刻，將日籍官僚全易本地人士替代？此爲官僚人員轉化之困境，亦是光復之始，臺灣地區官僚結構不易保持



常態之故。

三十八年前後，中樞遷臺，臺灣地區官僚系統，發生劇烈變化，時政府有效管轄地區，幾乎僅臺灣一省有餘。如此，中央與省政系統既重合又匯流（當時蔣中正總統曾有行政院長兼省主席、部長兼省有關廳長之議），尤其短期之內，大陸各地百餘萬精英，蜂擁而來，而這些人，又大多屬於軍公教與黨團工商人員，就現代組織理論，凡是龐大組織均有官僚體制，則視其為官僚成員，自不待言。當時臺灣人口不過六百餘萬，突然增加百餘萬知識分子，使整個地區人口結構之素質，大幅提高，而反映人口現狀之官僚結構亦發生變化，尤其高階低用，京官屈就地方，甚至流散於軍隊與社會各行業。由於此種大量人力之投入，固然不無浪費之處，但在公私組織結構發生一次無形之革命，最重要的不僅充實各級政府之人力，而是打破傳統之官樣文章；如官尊民卑與階級觀念，形式主義及升官發財思想等。接著而來，是黨政分際與軍政界線之日漸釐清，目前行政中立已經成為共識。諸如此類，就是突然出現之大量知識分子，脫離原有社會之身分地位與經濟關係，必須面對現實，在新環境下，適應過程中，降格以求所建構之官僚體制，必須放下士大夫身段，自然能以平等待我同胞之心，轉得趨向於為民服務。

同時在政府播遷甫定，即於三十九年上半年舉行臺灣省公務人員任用考試（錄取一百人），秋九月辦理專門職業及技術人員高普特三種考試（高普考錄取 331 人，而專技特考及格 133 人），嗣後每年辦理不輟。四十年報考全國性高普考臺籍考生，幾佔三分之一，若按分區定額，祇能各取九名，考試院呈奉總統核准將臺灣省另劃試區，擇優錄取，不限名額，此後仍循例辦理<sup>23</sup>。嗣為簡化起見不再另劃試區，僅將分區定額，以臺籍錄取名額為準，各省理論上按此倍數為額，實則僅取達於錄取分數以上者，故其他各省均為不足額之錄取，終則此一形式亦加取消。惟一殘存之問題，就是邊疆省分有人報考可能降低標準

錄取一人，歷年來不過錄取三百多人，七十九年起決定取消，從此不再有類此不公平之保障邊省定額問題。由於臺籍考生高普考不受分區定額錄取之限制；其他各種考試原無限制，臺籍青年錄取人數，逐年增加，成爲官僚人力之最大資源。自三十九～四十一年之三年，台籍考生錄取率均低於20%，四十一年起逐年上昇，五十二年已達78%，以後各年約在73～85%之間。而四十來年高普考及格總數25,800人，臺籍佔 70.67%，計18,233人，其他省籍僅佔 29.33%，計7,567人<sup>24</sup>（其中出生本省者，逐年遞增至幾乎完全是第二、三代外省人）。臺籍公務員人數，由五十一年之 57.18%，計124,163人（總數217,162人），增至七十九年之 76.66%，計 423,771人（總數 552,786人）<sup>25</sup>。

三十八年七月，規定專門職業師範以上學校畢業生，非經考試及格後，任何機關不得任用。同年復訂中等以上學校畢業生分發或介紹就業辦法一種，舉辦大專及職校畢業生就業考試，規定經就業訓練考試及格者，講習後分發省府以下機關任用，自三十八年起至四十七年停辦，改爲臺灣省建設人員考試爲止，廣續十年，確實充實各級行政機關之公務人力，總計分發20,987人，其中本省籍16,863人佔80.34%<sup>26</sup>。嗣後，自五十六年行政院人事行政局成立，當年高普考及格人員即辦理分發，自此考用合一，非考試及格不得任用之憲法規定得到落實。五十八年起更隨機舉辦甲等特考，有制度地選拔高級人才；至於其他各種特考，更是靈活配合，使考試及格而爲公務人員之形象牢不可破。茲舉數字以明之，全國各級行政機關任用考試及格人數之比例（及格人數/公務人員總數=百分比），五十一年爲 $12,302/89,626=13.73\%$ ；七十九年爲 $132,322/201,410=65.70\%$ 。由此可知行政人員中考試及格人員，逐年增加，在六十七年就超過 51.72%，現在高達 65.70%<sup>27</sup>。如此，則文官制度之健全，事證俱在，無待辭費。至於學歷、年齡、年資、性別……等，均屬人員之素質，依據各項數字<sup>28</sup>，可知確實邁向現代化官僚體制之道途。

復次，十八年公布考試法，二十二年公布公務員任用法，三十八年公布公務人員任用法。來臺後四十一年二月及四十三年十二月修正考試法，四十三年一月修正公務人員任用法、公務人員俸給法，公務人員考績法。嗣後為實施職位分類，五十六年六月公布分類職位公務人員考試、任用、俸給及考績四法（同年十二月，五十八年八月及六十二年十二月，三度修正），使公務人員簡薦委與分類職位兩制並行，而滋生諸多問題。終於在七十五年立法院通過公務人員考試法、任用法、俸給法及考績法，並於七十六年八月起施行。從此兩制合一，兼取兩者之長而捨其短，此一推陳出新之人事制度<sup>29</sup>，誠為中國官僚體制現代化之里程碑。

## 伍、官僚體制發展累積之好壞經驗

光復以來，臺灣地區由日本之官僚體制轉化為中國的過程，前述剖析，主要是官僚成員之填充與發展的關鍵，談不上由官僚運作中歸納其好壞標準。本節僅能從親身觀察官場之形形色色，積四十年之經驗，加以扼要條列於下：

### 一、好的經驗

- (1) 考試制度深植人心，非經考試不得任用，原是憲法條文，現已為人人所共識。有關考試種類，除經常定期之高普考外，為適應特殊需要所舉行之甲乙丙丁四等特種考試，與升等考試；更有為無學歷者舉辦高普考檢定考試，以達人人能公平、公開與公正競爭參與服公職之權利，而文官制度亦因嚴限考試及格人員而日趨健全。反觀近年來，選風日壞，當選者往往為豪猾金牛，馴致號稱為民服務陣營，誠然官無封建，選有封建<sup>30</sup>；而大陸雖曾在七十七年廣東一度舉辦考試，而全大陸歷年考試及格任職者，僅約二萬餘人，足見號為社會主義之世界，官僚體制竟然是共產「新階級」之封建田邑。
- (2) 考銓法規日趨完備，公務員自考選、任用、銓敘、考績、級俸、褒

獎、懲處、訓練、發展、陞遷、保障、保險、福利、退休、撫卹以及養老等，均有一套制度。尤其任用法規中不再列國民革命若干年之資格，以及其他比敘、甄審、登記、銓定……等取得資格，確實將黨政軍分開；事實上借才黨工與軍職，也日漸減少，另以退除役官兵特考、國防特考、社工特考……等考試方式取得資格，再以外職停役、上校以上檢核等法條予以防杜。其次，民選公職人員與公務人員劃清界線；嚴格釐清政務官與事務官之範圍，再加純技術人員、聘派人員、約僱人員等限制，使公務人員不僅有法律之保障，而且能嚴守行政中立。現代文官制度之形象，經四十年之努力，已經為世所公認。對照之下，大陸迄尚在研擬公務員制度之中<sup>31</sup>，將黨政分離與政企分離，竟視為理想之目標，足見中共祇有黨幹而無文官之特異狀況。

- (3)文官傳統之根深柢固，事務官仍為國家領導人才之豐富資源。由於考試，布衣可致卿相之傳統，尤其明代非進士不得選翰林，非翰林不得入閣，再加內外官之履歷制度，舉國所見冠帶立朝，無不貴正途之出身。此一活在人民心目中的文官形象，本已根深柢固，再加近年民選公職之每況愈下，在「官無封建，選有封建」之變相新封建制度之反感中，更珍惜已有千餘年之官僚體制。目前社會對現代的公務員的評價，與民選公職人員之差距甚大，故事務官不乏傑出人才，國家政務官往往在其中物色，如以七十九年內閣改組，新內閣八部中有五位部長（內、外、財、法、經），即是考試出身，敝歷中外而位極人臣。足見現行公務員集團，確是政務人力之寶貴資源。反觀中共，黨大於政，在其政府系統中迄無公務員制度，更談不上政務官與事務官之分別，而一切政務人才均來自中共黨部，且各級行政首長無不聽命於黨委書記，故中共官僚體制之級層節制系統祇是形式，必須從各級黨委辨別權責系統，此為共產「新階級」社會之特色，不可以民主國家之行政系統相提並論。

(4)政府公務人員制度健全發展，已經日漸構成三百六十行外之一行業。公務員生涯是一種專業，必須以其專業與其他行業共同向人民服務，競取人民之認同。此種行業之市場取向，尤其在當前公權力式微之現況下，更顯出其重要性。現行制度經得起考驗，人民在選行業時，仍然有成千上萬青年參加國家的考試。經百取其一、千取其一的選拔過程，公務員之素質，始終保持相當之水平；且公務員有整套之人事制度之保障，更是一般行業所不及。此一新興之公務人員行業，正代表多元社會之特徵；反觀中共集體主義之下，所有行業均為公營，因之，整個國家上下各行各業盡屬官僚角色，無怪乎官僚主義流行，「官倒爺」令人深惡痛極。

(5)人事機構功能之發揮，使人事運作有通盤之整合。中國古代禮部考士、吏部考官，考選人才與人事行政分工而合作，且同在最高行政系統之下。現行憲法曲解國父考試權之精義，將人事行政權一併歸諸獨立之考試院，以致考者自考，用者自用，考而不用，用而不考，造成二十年之僵局。嗣於五十六年九月十六日依據動員戡亂時期臨時條款，成立行政院人事行政局，從此，考用合一，人事運作確實為最高行政首長負起輔弼功能，深符現代管理原則，蓋機關首長必須有人事與財務兩隻左右手之臂助。此一人事機構系統之釐正，既不背於古，又無戾於今。不旋踵，翌年英國創設文官部，十三年後改制人事行政總署；而美國於十一年後亦改文官委員會為人事行政總署及功績制保護委員會（相當銓敘部若干功能），足見中外一揆也。反觀中共，國務院有人事部，各省市有人事局，而其運作直接聽命於各級黨委之組織管理部，根本談不上人事機構系統之超然運作功能。

## 二、壞的經驗

官僚體制，由於本身屬封閉之系統，對於外界環境處於不確定之狀態，為免動輒得咎，往往不求有功，但求無過，多做多錯、少做少

錯、不做不錯，因之，等因奉此，墨守成規，安於現狀，曷肯積極創新。更加級層節制的體制之中，權雖自上而下，然因年深積久之公務員，熟於掌故，工於迎合，為保職安位之利害，早已結成同盟，無異一個機關中，各有城堡之勢，難能動搖。如此，上制下，下防上而中又互忌，自難有行政效率之可言。至於貪官污吏、違法失職、濫權越權，以權謀利，……諸如此類，均屬古今中外官僚體制之通弊，於此不贅。茲特提出具有特色之壞經驗，以供警惕：

- (1)統一薪俸之後遺症，剛自大陸撤守，財源枯竭，為維持公務人員之生活，表示同甘共苦，不問階級發給相差無幾之統一薪俸，另配以實物。久而久之，不僅下官無上進之心，而上官亦有何必多負責任，謹慎者枵腹從公，守分者兼差或多報差旅、加班、誤餐等費，以資補貼；而狡黠者以貪污自動調整待遇。如此，官僚體制何能為人尊敬。嗣後，經濟繁榮，待遇也逐年調整，而統一薪俸之後遺症仍在，不僅上下級之俸給差距折算現金不敢拉大（連紙上之俸給表也不敢有合理之差距）；馴致恢復戰前之單一俸，竟然成了理想之目標。
- (2)為調劑考績獎金，輪流考列甲等，且甲等初由三分之一，三分之二，五分之四以至幾無限制，使考績功能不能發揮，卒致功過不分，是非不明，人事制度不能創新進步。
- (3)為了節省人力物力，多年來之精簡政策，使組織編制缺乏彈性，不能因應世界潮流之變化，使優秀之公務員集團，不能發揮各行各業之主導角色。
- (4)訓練發展之權責未有著落，蓋憲法並無規定，迄仍未能建立訓練之體系，使公務員不能與時俱進之發展。再加現行訓練教材教法之落後，更是效果不彰。此外，由訓練與陞遷未有適當之配合，使整個公務員不能發揮在行政系統中轉化之動力作用。
- (5)考試院掌管人事行政，掣肘人事之正常運作，而本身之考試工作，無論考試目標、類科、方法、技術、時宜……等，均不足公平選拔人

才。因之，考試院之功能，形成世界上獨特之怪機關。

## 陸、結論

學而優則仕，為二千多年之傳統，官僚體制也因之發達，使整個社會有以做官為取向。尤其知識界，所聽到互相談論，往往問何日出山？彷彿三百六十行均是過程，做官才是目的，因之官僚體制越發達，其他行業越難並駕齊驅。反之，又有人也自命清高，口口聲聲：做自己的事（意即原有之行業）算了，做什麼官？似乎做官是壞事，視官是毒蛇猛獸。以上兩種情形，均不是指現代意義的文官而言，案官是官能之意，乃是服務人民的一種官能，既不足妄自尊大，又不必官不聊生，尤其現代政府職能，人民仰賴與信託官吏之服務，誠如史特勞斯(E. Strauss)說：現代人必須生活在現代官僚體制的巨靈 (Leviathan)之下，問題不是如何將之宰掉，而是如何使之馴服<sup>32</sup>。現在大家高唱「台灣經驗」，則台灣地區官僚體制之發展經驗，可為彼岸建立新公務員制度之參考，早日縮短雙方為民服務行政系統之差距，共臻現代化行政大國之境界，俾能發揮統一大業之動力作用。

## 註釋

- 1 繆全吉：「官吏之道」，人事月刊，卷10，期2（79年2月），頁4~6。
- 2 參考繆全吉：明代胥吏（台北：中國人事行政月刊社，58年10月25日）；清代幕府人事制度（台北：中國人事行政月刊社，60年5月20日）；繆全吉等主編：人事行政（台北：國立空中大學，79年2月修正再版）。
- 3 劉錦藻：清朝續文獻通考（台北：商務，25年3月初版，70年12月臺一版），冊2，卷115，職官一，頁考8743~8745。
- 4 同上，卷116，職官二，頁考8755~8760。
- 5 錢端升：民國政制史（上海：商務，26年），頁32~43。

- 6 同上，頁 121~123。
- 7 陳之邁：中國政府（上海：商務，33年 6月重慶初版，34年12月上海初版），頁 202。
- 8 楊家駱主編：大陸淪陷前之中華民國（二）·國家名著珍本彙刊·政書彙刊之一，（台北：鼎文，60年 9月初版），頁 514~518、530~536。
- 9 同上，頁 519~521。
- 10 中華民國考選統計（考選部編印，79年 6月），頁 12~15。
- 11 楊家駱主編：同書，頁 519，惟中華民國考選統計，頁 15，其數字為 2,747,964 人。
- 12 張炳楠監修、林銜道主修：臺灣省通誌，卷10，「日俘日僑遣送篇」，（臺灣省文獻委員會編印，59年 6月30日），頁68、81，若計入琉俘 487人，韓俘1,322 人及印度尼西亞俘95人，則為 165,638人；琉僑15,260人，韓僑 1,973人，則為 323,245 人，總計為 488,883 人。
- 13 同上，卷 3，「政事志行政篇」，（61年 3月31日），頁78。數字依本文計算，應為 3,709 人，附以註明。
- 14 李敖：「陳儀不是恩人嗎？——答奧斯卡先生」，民衆日報（79年 5月23日），版 8。
- 15 臺灣省單行法令彙編（臺灣省行政長官公署法制委員會編印，35年10月），輯一，頁 1~3、6~7。
- 16 臺灣省通誌，卷10，「光復志收復準備篇」，（59年 6月30日），頁 16~17。
- 17 臺灣省單行法令彙編，頁 526。
- 18 同上，頁 551~553。
- 19 臺灣省通誌，卷 2，「人民志人口篇」，（61年 6月30日），冊 3，頁 192；卷 5，「教育志教育設施篇」，（59年 6月30日），冊 3，頁 104。



- 20 臺灣省單行法令彙編，頁 629～632、601、609～614。
- 21 同上，頁587～596；臺灣省通志，卷10，「光復志日俘日僑遣送篇」，頁73～74 記載：原本省擬留用日籍技術人員以不超過一千人，連家屬不超過五千人為原則，結果留用7,139 人，連同家屬計27,227人；嗣於35年 7月決定分四批遣送，繼續留用者少數高級技術人員 260人，連家屬共 700人。
- 22 臺灣省單行法令彙編，「陳序」及「序」。
- 23 陳天錫：遲莊回憶錄（自刊，62年 3月初版），頁 43～44、46。
- 24 中華民國考選統計，頁 41。
- 25 中華民國銓敘統計（銓敘部編印，80年 6月），頁 100～103。
- 26 臺灣省通誌，卷 3，「政事志行政篇」，頁94～96。
- 27 中華民國銓敘統計，頁 172。
- 28 同上，頁 2～18、22～24、26～40、366～426。
- 29 繆全吉主編：人事行政，頁 66、68、75～83。
- 30 繆全吉：「平衡選舉新封建流變的關鍵在現代文官制度——官無封建，選有封建平衡之道」，人事月刊，卷11，期1，（79年 7月），頁 11～15。
- 31 轉引瞭望周刊報導：「中共人事部副部長程連昌表示：『國家公務員暫行條例』爭取今年公布」；臺灣時報；79年 3月 1日，版11。茲錄其報導如下：

【本報香港十日電】中共人事部副部長程連昌在最新一期《瞭望》周刊發表談話指出，作為中共政治體制改革的重要內容的公務員制度，將積極、穩妥地總結中共人事工作的經驗，參考借鑑外國文官制度的經驗，根據中國的國情而制定的。

程連昌表示，國家公務員制度是一整套對國家行政機關工作人員的科學人事管理體系和制度：而重要的內涵將包括：

（一）採用考試錄用制度。國家行政機關錄用工作人員要面向社

會，實行公開招考並嚴格考核，使錄用單位能夠依據報考人員的政治思想、道德品質和業務能力等狀況擇優錄用。這種公開考試錄用制度改變了過去統包、統配、選調、內招的辦法，擴大了選人視野，增加了透明度，引入了競爭機制。

(二)實行職位分類制度。把政府機關所有的職務，按工作性質、難易程度、責任大小、任職的資格條件進行科學分類，劃分不同的門類和等級。這種按照責任、任務和需要來定職位的制度，是因事設人，便於人盡其才，發揮各方面的積極因素。

(三)實行考核制度。把對公務員平時的考核和年度的考核結合起來。經過考核，以確定表彰、獎勵和晉升等等。

(四)對公務員職位的晉升，貫徹德才兼備的標準和任人唯賢的原則。不但考察其政治思想、工作能力、工作成績，還要徵求群眾意見，以避免幹部晉升程序不嚴格，群眾基礎不好和任人唯親的現象發生。

(五)實行獎懲制度。根據公務員功過及考核結果，實行必要的獎懲。

(六)實行培訓制度。包括對新錄用人員和轉換單位人員進行崗前培訓，對晉升人員進行任職資格的培訓，還要對所有在職人員進行知識更新的培訓。

(七)實行迴避制度。為了能夠使公務員在執行公務時免受不必要因素的影響，實行任職迴避、公務迴避和地區迴避。任職迴避指有親屬關係的人在一定範圍內避開；公務迴避指執行公務時，涉及本人家屬問題時不得參與，不得以任何方式進行干預和影響；地區迴避指盡量避開出生地、長期工作地等。

(八)實行公務員正常的工資制度即職等工資制。

程連昌透露，「國家公務員暫行條例」正繼續徵求意見，然後報請國務院審定，爭取今年頒布：有關公務員的考核、考試、任

免、晉升、迴避等五個單項法規也正加緊修改，擬成熟一項便報批一項。

- 32 E. Strauss, *The Ruling Servants*. (London: Allen & Unwin, 1961), p. 284.

## 參考資料

李敖

- 1990 「陳儀不是恩人嗎？——答奧斯卡先生」，民衆日報 5 月 23 日，版 8。

考選部(編)

- 1990 中華民國考選統計。編者印行。

陳之邁

- 1945 中國政府。上海：商務印書館。

陳天錫

- 1973 遲莊回憶錄。作者自刊。

張炳楠(監修)、林銜道(主修)

- 1970 台灣省通誌。台中：台灣省文獻委員會。

楊家駱(主編)

- 1971 大陸淪陷前之中華民國(二)。國家名著珍本彙刊·政書彙刊之一。台北：鼎文書局。

銓敘部(編)

- 1991 中華民國銓敘統計。編者印行。

臺灣省行政長官公署法制委員會(編)

- 1946 臺灣省單行法令彙編。輯一。編者印行。

劉錦藻

- 1936 清朝續文獻通考。台北：商務印書館。

錢端升

1937 民國政制史。上海：商務印書館。

繆全吉

1967 明代胥吏。台北：中國人事行政月刊社。

1971 清代幕府人事制度。台北：中國人事行政月刊社。

1990 「官吏之道」，人事月刊 10(2): 4~6。

1990 「平衡選舉新封建流變的關鍵在現代文官制度——官無封建，選有封建平衡之道」，人事月刊 11(1): 11~15。

Strauss, E.

1961 *The Ruling Servants*. London: Allen & Unwin.