中外法学 Peking University Law Journal
Vol.28, No.3(2016)pp.565－582

从考试机关到人事机关

民国考试院的理念与现实

聂 鑫*

摘 要 南京国民政府成立不久，即设置了中央最高考试机关——考试院。这一方面是基于五权宪法的“国父遗教”，另一方面也源于中国传统科举取士的文化。考试院的职权范围并不限于狭义的考试(考选)权，还有人事(铨叙)权。在考试院体制的发展过程中，随着政治现实的变化，以及中华民国宪法的拟定，考试院的组织与职权也屡有变更。1946 年宪法与 1947 年《考试院组织法》所最后确立的考试院体制，不尽符合孙中山的理念，也有别于传统中国或现代西方的范式。关于考试院制度有很多争议，集中在考试院行使人事权之正当性、考试院应采首长制还是委员制、人事一条鞭与地方自治的矛盾、文官考选是否分省区定额、对民意代表应否通过考选铨定资格等问题上。研究民国考试院制度的形成与矛盾，对于当代中国考试、人事制度建设与政治体制完善，亦有一定参考意义。

关键词 考试院 考选 铨叙 人事一条鞭

引 言

“一国的大政，不外‘用人’和‘行政’二者。行政的良莠，全看用人的当否；而用人的标准，则舍公平的考试制度以外，更没有再好的办法。”〔1〕基于以上理念，古代中国创设了举世闻名的科举考试制度，其官吏选拔机制，在上千年的时间里领先于其他国家，甚至成为以英国为代

* 清华大学法学院副教授。本文研究得到国家“万人计划”青年拔尖人才计划的支持。

〔1〕 沈兼士：《中国考试制度史》，(台湾)商务印书馆 1995 年版，页 1。

表的近代公务员考试制度之滥觞。不少人甚至认为,科举制度是中国在四大发明之外的"第五大发明",是中国在精神文明领域对世界的最大贡献。〔1〕20 世纪初,在西潮的冲击下,科举考试因其形式僵化、内容空虚成为众矢之的,被晚清政府废止;但科举公开、公平选拔公务人员的传统并未就此消逝。早在辛亥革命之前,孙中山先生就融汇中西、提出五权宪法的理念,主张在欧美传统的立法、行政、司法三权的基础上,加上基于中国传统的监察、考试两权,组成一个五权政府。与欧美宪法范式相较,孙中山先生首创的五权宪法主要精神之一是"特别注重人的因素","考试权的主要功能,在于进贤","监察权的主要功能,则在于去不肖",如此方能使"贤者在位"、"能者在职"。〔2〕1927 年国民政府成立,很快就本着"国父遗教"试行五权政府,考试院也由"孙文学说"变为制度现实。今天,在国家认真对待中华法系、提倡挖掘和传承中华法律文化的精华的背景下,研究近代中国对于传统科举考试制度的继承与创新,就有了新的意义。对于考试院(也包括监察院)这样"国粹级"的宪法制度,"显难由外国宪法学原理来获得研究的依据"。〔3〕应从现实政制运作的情况来检讨制度的理念与现实。

一、孙中山关于考试院的设计

1906 年,孙中山在《民报》周年纪念大会演说中首次宣扬其五权宪法思想。关于考选权独立,他首先回顾了美国在采行现代文官制度(公务员考试制度)之前的历史,认为其选举无法得其才、委任又纯粹是政党分赃:"美国官吏有由选举得来的,有由委任得来的,从前本无考试的制度,所以无论是选举是委任都有狠(很)大的流弊。就选举上说,那些略有口才的人,便去巴结国民,运动选举,那些学问思想高尚的,反都因讷于口才,没人去物色他。所以美国代表院中,往往有愚蠢无知的人夹杂在内,那历史实在可笑。就委任上说,凡是委任官,都是跟着大统领进退,美国共和党、民主党向来是迭相兴废,遇着换了大统领,由内阁至邮政局长,不下六七万人,同时俱换,所以美国政治腐败散漫,是各国所没有的。这样看来都是考选制度不发达的原故。"〔4〕孙中山接着说,中国传统考选制度经过改良之后在英美大行其道,但美中不足有二,其一是考选制度只适用于事务官不适用于政务官和民意代表,其二是考选权仍隶属于行政权、不能独立,将来民国在考选制度上应更进一步:"考选本是中国始创的,可惜那制度不好,却被外国学去,改良之后,成了美制。英国首先仿行考选制度,美国也渐取法,大凡下级官吏,必要考试合格,方得委任。自从行了此制,美国政治方有起色,但是他只能用于下级官吏,并且考选之权,仍然在行政部之下。虽然少有补救,也是不完全的。所以将来,中华民国宪法,必要设

〔1〕 江俊伟、白金杰:"关于中国科举制",载《光明日报》2011 年 10 月 24 日,第 15 版。

〔2〕 林纪东:《中华民国宪法逐条释义(三)》,(台湾)三民书局 1993 年版,页 139。

〔3〕 陈新民:《中华民国宪法释论》,(台湾)2001 年 1 月自刊,页 687。

〔4〕 孙文:"'民报'周年纪念大会上的演说",载张枏、王忍之编:《辛亥革命前十年间时论选集》(第二卷上册),三联书店 1963 年版,页 541。

立独立机关专掌考选权，大小官吏，必须考试定了他的资格，无论那官吏是由选举的，抑或由委任的，必须合格之人方得有效。这法可以除却盲从滥举，及任用私人的流弊。”〔5〕

在上述1906年的演说中，除了考选权（狭义的考试权）独立之外，孙中山还提到铨叙独立的问题：“中国向来铨选最重资格，这本是美意，但是在君主专制国中，黜陟人才，悉凭君主一人的喜怒，所以虽讲资格，也是虚文。至于社会共和的政体，这资格的法子，正是合用，因为那官吏不是君主的私人，是国民的公仆，必须十分称职方可任用。但是这考选权如果属于行政部，那权限未免太广，流弊反多，所以必须成了独立机关才得妥当。”〔6〕中国古代考、选分立，自唐以后由礼部主管文官考试（考选，授予任官资格）、吏部主管文官之铨叙（授官分职）。吏部一向位列六部之首，可见古代中国政府组织体系中特别强调人事行政之重要性。〔7〕何为铨叙？“‘铨’与权衡轻重的‘权’通，也就是权衡人员的资格条件；‘叙’与先后次序的‘序’通。铨叙二字合并起来，也就是经权衡之后，叙列人员的品位、等级，以及次序的高低先后。改用现代汉语来说，就是拿每一个公务人员所实际具有的资格条件，去和人事法律所规定应该具有的资格条件，相互对照，加以审查，来决定每一人员是否符合人事法律的要求，对符合者并决定其高低等次。在任用上，符合规定的人员就准他任用，并定下他的官等、职等和俸级；不符合的就不准他。”〔8〕孙中山在这里提到的考选与铨选独立，实际上已集礼部之考选权与吏部之铨叙权（人事权）于一身，是广义的考试权，其职权不可谓不重。

在1919年出版的《孙文学说》中，孙中山提出设立包括考试院在内的五院和国民大会，而“国民大会及五院职员，与夫全国大小官吏，其资格由考试院定之。”〔9〕在这里，孙中山明确提出考试院的考选权及于中央及地方所有官吏，由中央机关统管全国官吏资格的铨定，这是单一制（中央人事集权）而非联邦制（人事分权）的安排，也与隋唐以后的中国传统暗合。中国自隋代以科举代汉之辟举，六品以下官皆归吏部铨选，〔10〕中央政府之吏部夺取地方州郡令之自辟僚属之权；且行“革选”之法，令县佐回避本郡，尽用他乡人为地方官，是为中央集权的重要步骤：“往者州唯置纲纪，郡置守丞，县唯令而已，其所具僚则长官自辟，受诏赴任，每州不过数十，今则不然，大小之官悉由吏部，纤介之迹皆属考功。”此制度乃创始自北魏末年及北齐，隋沿袭之而加以普遍化。〔11〕

孙中山在1921年关于五权宪法的演讲中，再次强调以中国传统的考试制度来济源自欧美

〔5〕 同上注，页541－542。

〔6〕 同上注，页542。

〔7〕 礼部与吏部在唐代均隶属于中央三省之尚书省，为行政执行机关。宋明以降，君主渐趋集权、三省制度破坏，六部尚书成为直隶于天子的最高行政长官，各自独立行使职权，仅对天子负责。

〔8〕 徐有守：《考铨新论》，（台湾）商务印书馆1996年版，页67。

〔9〕 “革命方略与五权宪法”，载五权宪法学会编：《五权宪法文献辑要》，（台湾）帕米尔书店1963年版，页5。

〔10〕 五品以上官，则由尚书省拟名报中书门下省审议，再报皇帝制授。

〔11〕 参见陈寅恪：《隋唐制度渊源略论稿·唐代政治史述论稿》，三联书店2001年版，页94－96。

的“普通选举”制度之弊;他还用图表说明,中国古代虽然立法、行政、司法三权附属于君权,可考试权与弹劾权却是相对独立于君权的,可见古代“中国也有三权宪法”;外国的三权分立中,考试权隶属于行政权、监察权隶属于立法权,而中国将来的五权宪法,则应把考试权、监察权从行政机关、立法机关中独立出来。〔12〕1924 年 4 月,孙中山手书公布《建国大纲》,其第 15 条明定:“凡候选及任命官员,无论中央与地方,皆须经中央考试铨定资格者乃可。”〔13〕

除了前述 1906 年演讲外,在孙中山演讲或著作中,关于考试院的职掌均语焉不详,而其中最具争议的问题是:孙中山五权宪法理论中独立的考试权,是仅指大小官吏考选,还是也包括文官(铨叙)人事管理,学者更多的是根据孙中山在“军政时期”的考试制度建设来推断其所主张的考试权独立仅包括狭义的考选权。民国肇始,南京临时政府设立直隶于临时大总统之铨叙局,掌理公务人员任免、升迁等人事行政。孙中山就任临时大总统不久,即令法制局拟定《文官考试委员官职令草案》等文官考试法案,根据《文官考试委员官职令草案》,任命高等及普通文官考试委员长及委员,掌理文官考试。〔14〕1924 年 8 月,广州军政府核定公布《考试院组织条例》,规定考试院独立建制,直隶于大元帅,管理全国考试及考试行政事务;各省设考试院分院,受考试院统一指挥监督。考试院之法定职掌,仅为“考选”人才,而选拔后的文官铨叙与相关人事管理,则不属于考试院管辖范围。〔15〕

二、考试院的设立与制度变迁

(一)考试院体制的草创

1.考试院及所属部会的组织

1925 年 7 月,广州国民政府成立,当时并未依据《考试院组织条例》组织考试院,而是设立文官处,类似于民初之铨叙局。北伐胜利后,国民党中央决定中央政府采行五院制。国民政府于 1928 年 10 月 8 日修正公布《国民政府组织法》,其第五章为“考试院”,规定“考试院为国民政府最高考试机关,掌理考选铨叙事宜,所有公务员均须依法律经考试院考选铨叙,方得任用”(第 37 条),“考试院设院长、副院长各一人”(第 38 条)。〔16〕考试院首任院长戴季陶,他以国民党元老、蒋介石密友的身份,主持考试院 20 年,对于考试院体制的建设与发展影响至巨。

戴季陶就任考试院院长后的首要任务是筹建考试院,除为考试院网罗各方人才外,制度建

〔12〕 参见五权宪法学会,见前注〔10〕,页 14－23。

〔13〕 《国民政府建国大纲》,载五权宪法学会编:《五权宪法文献辑要》,页 38。

〔14〕 参见李光雄:“考试院考铨丛书指导委员会”主编:《建国七十年之考铨行政》(经文献查找,该书全名为:《七十年之考铨行政》),(台湾)正中书局 1981 年版,页 5－10。

〔15〕 参见江大树:《我国文官政策之形成与变迁:一个历史/结构的分析途径》,台湾大学政治学研究所博士论文(1997),页 70－71。

〔16〕 夏新华、胡旭晟:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,中国政法大学出版社 2004 年版,页 788。

设是第一位的。关于考试院的组织，当时的宪法性法律《国民政府组织法》语焉不详，仅规定“考试院之组织以法律定之”（第40条），而“考试院关于主管事项，得提法律案于立法院”（第39条）。1928年10月20日，国民政府公布《考试院组织法》。根据该法，考试院下设考选委员会和铨叙部（第1条），考选委员会掌下列事项：考选文官、法官、外交官及其他公务员，考选专门技术人员，组织典试委员会，册报考选人员，举行考试其他应办事项（第2条）；铨叙部掌下列事项：公务员登记，考取人员分类登记，成绩考核登记，公务员任免之审查，公务员升降转调之审查，公务员资格审查，俸给奖恤之审查登记（第3条）；考选委员会设委员长、副委员长与委员，铨叙部设部长、副部长，均由考试院院长提请国民政府任命之，从此条来看，训政时期考试院是院长负责制（首长制）（第4条）；考试院得依法律于各省组织典试委员会（第12条），这符合孙中山中央与地方官吏的考选均归考试院管辖的思想；考试院对各公务员之任用除法律另有规定外，如查有不合法定资格时，得不经惩戒程序迳请降免（第15条），此条是考试院铨叙权行使之补充规定。〔17〕据说，戴季陶本来只看重狭义的考试权，仅注重官吏的考试而非铨叙工作，在最初起草考试院组织法时，考试院的组织并不包括铨叙部，因为立法委员钮永健的坚持，《立法院组织法》才规定考试院应负责考选和铨叙两项工作。戴季陶因此还说“既然钮先生认为要设铨叙部，那就请钮先生来当铨叙部部长”，而钮永健果然于1930年12月就任铨叙部部长。〔18〕国民政府于1928年12月及1929年8月又先后公布《铨叙部组织法》与《考选委员会组织法》，分别规定铨叙部掌理全国文官、法官、外交官、其他公务员及考取人员之铨叙事项，考选委员会掌理全国考选事宜。1930年1月6日，考选委员会与铨叙部同时正式成立，考试院院长戴季陶并兼任考选委员会委员长。〔19〕

2.考选铨叙制度的建立

1929年8月，国民政府公布《考试法》、《典试委员会组织法》，对于考试的种类、时间、地点及组织机构，以及应考资格、应考科目等都做了规定，而典试委员会则是主持相关考试的最高权力机关。1930年11月、12月间，国民政府公布《监试法》、《考试法施行细则》与《典试规程》。1930年11月—1931年4月，考试院先后公布各类行政人员以及会计人员、统计人员、外交官、司法官、律师、监狱官、西医医师、药剂师等考试条例。1931年3月，国民政府又公布《特种考试法》。至此，考选制度建设大体完成。〔20〕1931年，考试院举行了首届高等考试与普通考试。根据1935年7月颁布的《典试法》，各项考试并非由考试院直接典试，而是临时派用典试委员以组织典试委员会。典试委员会独立行使职权，包括排定考试日程、决定命题标准及评阅标准、拟题及阅卷之分配、审查应考人员成绩、决定录取最低标准、放榜公示及格人员等，其职权

〔17〕 参见《国民政府公报》，第1号，1928年10月26日。

〔18〕 参见肖如平：《国民政府考试院研究》，社会科学文献出版社2008年版，页79。

〔19〕 参见“考试院考铨丛书指导委员会”主编，见前注〔15〕，页38。

〔20〕 参见“考试院编纂室”编：《国家考试暨文官制度》，（台湾）2012年自刊，页20—25。

行使实际不受考试院的指挥监督，仅仅是在业务上与考试院及下属考选行政机关（考选委员会）存在业务上的关联而已。[21]

根据《铨叙部组织法》，铨叙部下设登记、甄核、考功、奖恤等司及铨叙审查委员会，其职权包括甄别、登记、任用、分发、俸给审查、考绩奖惩、补习教育、授勋及抚恤等，铨叙审查委员会负责复核各司之工作。[22] 1929 年 10 月，国民政府公布《公务员任用条例》与《现任公务员甄别审查条例》，规定各官等之任用资格，以及甄审全国各级现任公务员的程序与标准，铨叙部为行使任用与甄别审查权的法定机关。1933 年 3 月，国民政府公布《公务员任用法》，以取代《公务员任用条例》。根据《公务员任用法》，简任职、荐任职、委任职三级公务员之任用，都必须由国民政府或主管长官送铨叙部审查合格后，方得任命（第 7 条）；在正式任命官员前，各机关长官在必要时可以指派有相当资格的人员代理相关职务，但是代理期间不得逾三个月（第 8 条）。[23] 这意味着，除了须经国民党中央政治会议或其他权力机关议决任命的政务官（包括五院正、副院长，各部会首长，立法院、监察院委员）外，全国文官之任用资格，均须经过考试院铨叙部的审查。[24]

除了考铨中央与地方各级公务员外，考试院也对地方各级民意代表则行使考试权与资格审查权。1940 年 12 月，国民政府公布《县参议员及乡镇民代表候选人考试暂行条例》，规定县参议员及乡镇民代表候选人须经过考试取得资格，考试分为试验及检核两种。1941 年即办理了部分县乡参议院候选人与乡镇民代表候选人的资格检核。[25] 1943 年，国民政府公布《省县公职人员候选人考试法》以取代 1940 年的条例。与条例相较，《省县公职人员候选人考试法》适用范围有所扩大，将省参议员及市公职候选人亦纳入考试范围。该法规定：所有地方公职人员（民意代表）考试科目及检核办法由考试院确定（第 4 条）；考试及格者，由考试院发给及格证书、并公告之（第 10 条）。[26] 1943 年 10 月 1 日考试院公布《省县公职候选人考试法施行细则》及《省县公职候选人检核办法》，规定：由考选委员会设公职候选人检核委员会，办理公职候选人检核事宜；县政府及省民政厅，各设公职候选人应考资格审查委员会，办理各该县公职候选人应考资格初审、复审及汇转事宜。[27]

（二）考试院铨叙权行使的阻碍及其应对

戴季陶致力于实现考试权独立，主要目的是为了对抗当时军阀的分赃用人。据统计，从

---

〔21〕 参见《国民政府公报》，第 1 号，1935 年 8 月 1 日，页 18。

〔22〕 参见钱端升等：《民国政制史》（上册），上海人民出版社 2008 年版，页 264。

〔23〕 参见《国民政府公报》第 1077 号，1933 年 3 月 13 日。

〔24〕 与孙中山的规划不同，国民政府高阶的政务官（包括中央民意代表），其候选人资格，是不需要经过考试院的考选与铨审的。

〔25〕 参见“考试院编纂室”编，见前注〔21〕，页 25。

〔26〕 参见中国第二历史档案馆：《国民党政府政治制度档案史料选编》（上册），安徽教育出版社 1994 年版，页 341－343。

〔27〕 参见“考试院编纂室”编，见前注〔21〕，页 25－26。

1931年到1947年，公务人员高等考试、普通考试录取一万余人，特种考试录取约15万人。“虽然当时公务人员高普考试之举行，尤其是高考及首都普考，可谓全国盛事、颇受社会各界注目，办理过程十分隆重并多依循古礼进行；不过，倘从功绩制基本精神之‘考用配合’而言，其推行范围仍极有限，象征意义重于实质效果”。[28] 与考选委员会相较，铨叙部职权的行使与制度建设遭遇了很多困难。究其原因，主要不在于从理论上铨叙权（人事权）是否应属于独立于行政机关的考试院，而在于现实中用人机关对于人事权的把持。南京国民政府虽然在形式上建立全国政权，但是并未根除北洋时期军阀割据势力，大小机关长官在政治利益上、文化心理上倾向于“不拘一格”任用私人，这与铨叙的基本精神（根据法定资格决定官员的任免与升降）南辕北辙。而考试院铨叙权的不彰，反过来又使得国家公务员考试“录而不用”、形同虚设。以铨叙部的分发权为例，考试院院长戴季陶坚持“考用合一”，根据《第一届高等考试及格人员分发规程》考试及格者应向铨叙部报到，由铨叙部拟定分发机关，呈由国民政府转请国民政府向中央或各省区机关分发。可现实运作中，尽管几乎所有及格者均被分发出去，可各机关对于这些国家抡才大典选拔的人才往往是分而不用、或用而不实授官位，导致人才的浪费与流失。[29] 戴季陶与蒋介石都逐渐意识到铨叙制度（人事管理制度）完善的重要性，而这也是中央政府打破地方割据、实现集权的重要途径。

1.考试院统一地方人事权的尝试：《县长任用法》的颁行与修正

民国以降，清朝地方省一道一府一县的政府层级被打破，省与县之间的行政组织尚未定型，市之设置亦不多见，县成为省之下的基本行政单位。当时县长的任用为省政府所把持，县长职位成了省主席任用亲信、培植羽翼的重要资源。就人事任免权而言，中央对于县之控制尚不如前清。帝制时代自行科举以来，县令通常需经考试取得任官资格，再由中央吏部统一任命、分发。1932年7月，国民政府公布《县长任用法》，[30]明确规定了县长的任用资格，要求县长须年满30岁，并具备如下条件之一：县长考试及格；或在大学独立学院或专门学校研究政治法律经济社会学科3年以上毕业，经公务员高等考试及格，并曾任荐任职公务员1年以上；或有前款毕业证书，并曾任荐任职3年以上；或虽未经过国家考试，但经各省考取之县长，且经考试院复核及格者。（第1条）在任用程序上，县长的任用分为试署、署理、实授三个阶段（第3条）：试署、署理期限各为一年（第4、5条）；需期满并考核成绩优良，方得由试署转为署理，进而由署理转为实授（第5、6条）；实授县长任期3年，其任职期间非有违法或失职情事并经交付惩戒或刑事审判，不得停职或免职（第6、7条）；县长之任用由省政府咨内政部转咨铨叙部，经铨叙部审查合格后，方可由内政部呈请行政院转呈国民政府任命（第11条）；未经上述程序任命而代理县长者，其代理期限不得超过3个月（第9条）。《县长任用法》对于县长资格及程序要

〔28〕 江大树，见前注〔16〕，页72。

〔29〕 参见肖如平，见前注〔19〕，页117—125。

〔30〕 参见《立法院公报》，第41期，1932年9月。

求均非常严格，在很大程度上限制了省主席对于县长的任免权，有利于中央集权。但各省县长素质普遍较低，完全无法达到法定的要求，各省纷纷要求中央放宽任用资格限制。〔31〕在各省的压力下，国民政府于 1933 年 6 月修正《县长任用法》。与原法案相较，修正案降低了县长任用资格、简化了任用程序、还调整了条文的顺序，但法律的精神并未改变，仍然是通过考试院铨叙部对于县长的任免、调任进行严格限制。修正案所附“县长资格审查表及说明”，还补充规定省政府委派代理县长，也必须于省令发布之日起一个月内，依据县长正式任命程序，报内政部转请铨叙部审查呈荐。〔32〕

对于地方省政府来说，修正《县长任用法》的要求仍然过高，它们规避甚至漠视该法，1933 年全国送审的县长人数仅为县长总数的约十分之一。中央政府无奈由行政院颁布相关“办法”再次降低资格要求，但负责审查资格的铨叙部对这种“法外有令”的做法非常不满，而县长的素质也着实堪忧。为此，考试院会同行政院向中央政治会议提案，认为县长为亲民官，人选至关重要，对现状应切实整顿。1937 年 5 月，国民政府颁布《修正县长任用法原则》，规定凡依法具备县长资格者，须由铨叙部审查、交内政部统一训练后，由铨叙部分发任用。〔33〕尽管法规与现实存在一定落差，但中央政府始终没有放弃孙中山由考试院统一考铨中央与地方官吏的理念。

2.“人事一条鞭”体制的建立

自 1930 年代中期起，考试院逐步控制中央与地方各政府机关人事管理部门与人事管理人员，以实现国家人事权的统一。1936 年 2 月，考试院公布《各省委任职公务员铨叙委托审查办法》，规定在各省铨叙分机关成立前，可将委任职公务员的任用、考绩、登记工作，委托各省政府组织审查委员会办理。同年 6 月，国民政府颁布《铨叙处组织条例》，规定铨叙部得于各省设铨叙处，办理该省及邻近省市委任职公务员之铨叙事宜。委任职在国民政府简、荐、委三级公务员（特任政务官除外）中是最低阶的公务员，这意味着考试院铨叙部通过各省派出机关，控制了全国所有公务员的铨叙事宜。〔34〕

1939 年，国防最高委员会委员长蒋介石提出：“各机关之人事人员，应予统一训练，由铨叙部分发任用，以推动考铨制度，健全人事管理。”〔35〕1940 年 3 月，考试院举行中央人事行政会议，探讨人事行政权的统一问题。同年 12 月，考试院拟定《各机关人事管理暂行办法》，呈请国民政府公布实施，该《办法》明确规定各机关应设专任人事管理人员，及人事管理的职掌，并规

〔31〕 参见肖如平，见前注〔19〕，页 190－191。

〔32〕 参见中国第二历史档案馆：《国民党政府政治制度档案史料选编》（下册），安徽教育出版社 1994 年版，页 19－22。

〔33〕 参见肖如平，见前注〔19〕，页 192－193。

〔34〕 1946 年 2 月，国民政府颁布《考铨处组织条例》，以考铨处代替铨叙处，掌理各省区内之考选、铨叙事宜，其业务分别受考试院考选委员会和铨叙部的指挥监督。参见李光雄，见前注〔15〕，页 45－46。

〔35〕 参见叶尚志：“我国所需要的人事行政制度——兼述总统对人事制度的训示”，载《人事行政季刊》，1953 年第 3 期。

定铨叙机关得指导各机关人事管理章则之制订、修改与实施。1941 年 7 月，军事委员会委员长侍从室会同铨叙部秘书处共同研商“统一管理”之具体办法，拟定《党政军各机关人事机构统一管理纲要》，于同年 12 月经国防最高委员会通过，由国民政府通令施行。该《纲要》规定除党务、军事机关另设人事主管机关外，全国政府机关的人事及其人员，应由考试院铨叙部统一管理；各机关应充实人事机构，其未设专管机构者应从速设立；各政府机关内之人事机构及人事管理人员，应受铨叙部之指挥监督；各政府机关人事管理人员应由铨叙部统一考核、任免，现任人事人员应由管理机关考核以决定去留；人事管理人员之训练，由考试院负责统一办法，并限于三年内办理完成。〔36〕为使人事机构及人员之统一管理有法可依，铨叙部又于 1942 年拟订《人事管理条例》草案，于同年九月由国民政府公布。该《条例》主要内容有三：其一，各机关应设置人事管理机构之种类及其职掌；其二，各机关人事管理人员由铨叙部指挥监督，人事主管之任免由铨叙部依法办理；其三，国立中等以上学校及国营事业机关之人事管理，准用本条例。1942 年 10 月 2 日国民政府发布训令，规定本条例自当年 11 月 1 日施行，并先以国民政府各处局、五院及各院直属部会及各部、署之直属机关为实施机关。1943 年 6 月 11 日，国民政府又明令自当年 7 月 1 日起，在地方各机关开始施行该条例，具体包括各省政府及院辖市（直辖市）政府及其所属厅处局、各行政督察专员公署、各县市政府。〔37〕

自此，中央与地方各政府机关之人事管理统一于考试院铨叙部，国民政府建成了所谓“人事一条鞭”的体制。考试院的权限经由考选权、铨审权扩张为独立的人事行政权，成为全国文官体制的主管机关。

（三）中华民国宪法拟定过程中关于考试院定位的争论

国民政府训政时期的考试院体制，主要是以孙中山五权宪法的思想为基础，以传统科举与铨叙制度为参照，经由政治人物的政治决断与努力推动而形塑（考试院选举权与铨叙权的落实面临着种种困难，主要是现实政治的障碍而非理论的质疑）。考试院考选权与铨叙权的落实虽然也面临种种困难，但主要是现实政治的障碍而非理论的质疑。但是，在中华民国宪法的制订过程中，考试院组织与职权的合理性与正当性，开始面临基于西方宪政理论与政治体制范式的质疑。应该说，与国民大会、行政院与立法院等制宪时的核心争议相较，考试院并非争论的焦点，关于考试院体制的争议甚至不如监察院的多，社会上对于考试院的质疑需要是本着西方三权宪法的范式对于五权宪法本身的批评。但五权宪法的“国父遗教”在形式上不可撼动，于是宪法草拟者（如张君劢等）尝试以西方三权宪法的精神注入五权宪法的躯壳。但伴随制度妥协而来的，是中西两种宪法体制的杂拌与理论的模糊，而尽管宪法上明文规定考试院及其职权，却无法终止关于考试院存废及职权大小的争议。

在 1930 年“五五宪草”的拟定过程中，由于国民党单边垄断制宪，宪草基本接受了训政以

〔36〕 条文参见中国第二历史档案馆（下册），见前注〔33〕，页 63－64。

〔37〕 同上注，页 64－66。

来考试院的职权及其定位。在立法院对宪草的审议过程中，争议基本围绕文字与技术问题而展开，例如考试院院长的任期是否应当延长以确保其独立性、考选委员会设置的必要性及其与典试委员会的关系、国民大会代表是否须经考试铨定资格等等。〔38〕根据 1936 年立法院通过的中华民国宪法草案定稿，“考试院为中央政府行使考试权的最高机关，掌理考选铨叙”（第 83 条），而立法院特别说明：铨叙“应与考选相辅而行。考选之目的，在于登庸贤才，而关于公务员之任用、叙俸、考绩、降免等铨叙事宜，一并归其掌理、始发挥考试权之效用，以贯彻五权分立之精神。国父遗教每将考选与铨叙并举，即明示此旨。故本条规定铨叙亦为考试院之职权。”宪草还规定应经考试院依法考选铨定的人员包括：公务人员任用资格、公职候选人资格、专门职业及技术人员执业资格（第 85 条）。民意代表（公职候选人）须经考试是孙中山先生的原创，而在欧美通常由行业协会主导的专门职业及技术人员（如律师、医师、药剂师）执业资格考试，在考试院创立之初即由考试院掌理，在宪法起草中亦将此做法宪法化；立法院对此解释说：“此等专门人员执行业务，关系社会公共利害至为密切，非如此，不足以昭慎重、杜冒滥。”〔39〕考试院将其职权扩展到铨叙权（人事权），将考试权范围扩张到专门职业及技术人员考试，凡此种种未见得是孙中山五权宪法思想的本意。但从 1928 年考试院草创，经过十余年的政制实践，在戴季陶等人推动下，考试院的体制已基本定型。

在抗日战争期间，以国民党党外人士为主体的“国民参政会宪政期成会”拟定“期成宪草”，该宪草对五五宪草多有修正。该宪草规定考试院职权仅为“掌理考选”而无“铨叙”。另外，五五宪草 85 条关于考选铨定人员之范围的规定在“期成宪草”中也被删去。〔40〕1944 年由“宪政实施协进会”提出的“酌提研讨中华民国宪法草案各题中”，有三条是关于考试院的，包括“考试院院长之产生及任期问题”；“各种候选人员，是否均应先经考试”；“一切公务人员、与专门职业及技术人员，是否均应先经考试”。〔41〕“期成宪草”与“宪政实施协进会”对五五宪草的修正并不为国民政府所接受，但这些修正意见被保留下来，并最终在 1946 年 1 月政治协商会议中得以部分落实。宪草问题是政治协商会议的核心问题，在中国共产党和其他党派的努力下，政协就宪草问题达成的十二项原则，对五五宪草做出重大修正。政协宪草十二原则第五项是专门针对考试院的：“考试院用委员制，其委员由总统提名，经监察院同意任命之。其职权着重于公务人员及专业人员之考试。考试委员应超出党派。”〔42〕在考试院职权方面，该“原则”接受了专业人员（专门职业及技术人员）也由考试院办理资格考试的制度现实，但将民意代表资格的考选权排除在外，同时还强调考试院职权着重于考试而非铨叙；在考试院组织方面，“原则”改

〔38〕 参见吴经熊、黄公觉：《中国制宪史》，商务印书馆 1937 年版，页 541－543。

〔39〕 上述草案条文及立法院说明参见立法院宪法草案宣传委员会编：《中华民国宪法草案说明书》，正中书局 1940 年版，页 56－57。

〔40〕 参见夏新华等，见前注〔17〕，页 1037。

〔41〕 夏新华等，见前注〔17〕，页 1090。

〔42〕 夏新华等，见前注〔17〕，页 1092。

考试院现行的首长制为委员制，并特别强调考试委员须超出党派，以打破执政的国民党在人事权方面的垄断。国民党中央对于政协十二原则多有意见，但其所提的五条修正意见并不包括考试院问题。政协会议组织了政协宪草审议委员会，拟定五五宪草修正案（政协宪草）。宪草拟定者有感于国民政府时期任用私人的情形十分严重，例如蒋介石在军界任用同乡、在政界任用亲戚，甚至考试院院长戴季陶也任用其嫡亲外孙做考试院铨叙部主任秘书，上行下效，“一人得道，鸡犬升天”之官场现状，与孙中山先生所谓美国政党分肥（Spoil System）制度相较有过之而无不及。〔43〕而改训政时期考试院之首长制为委员制，甚至规定考试院院长由考试委员互选产生（政协宪草第 90 条），并设专条特别强调“公务人员选拔，应实行公开竞争之考试制度，非经考试及格者，不得任用”（政协宪草第 91 条），正是为了打破考试院院长及各级首长对于人事权的垄断，切实实现考试权独立，以杜绝政府长官任用幸进。在拟定政协宪草考试院一章的过程中，最大的争议是公职候选人资格是否须经过考选或铨定。由考试院考铨公职候选人（民意代表）资格，在意识形态上是国父遗教，也列之于五五宪草；就制度实践面来说，国民政府在训政时期不设中央民意代表，〔44〕但对于各级地方民意代表资格之考铨，如前所述当时已有专门法律规定，考试院也在切实办理相关考铨事宜。但政协宪草的拟定者在认为孙中山关于公职候选人资格须经考试铨定的提法在理论上“是极端不合理又缺乏政治常识的”，不符合“民主时代”的社会现实；就政治现实而言，执政党可能通过考铨民意代表资格来排除在野党有力的候选人，故而出席政协的共产党与其他民主人士一致同意修改五五宪草的相关规定。〔45〕尽管政协宪草审议委员会中的国民党专家屡屡提出异议，但政协宪草第 92 条所列考试院考选权还是删除了五五宪草中“公职候选人资格”一项。另外，政协宪草十二原则中“考试超出党派以外”的规定也落实为宪草条文（第 94 条）。〔46〕

1946 年 12 月制宪国民大会通过的中华民国宪法与政协宪草大体一致，仅有几处修改，其中关于考试院的修改有两项：其一是将考试按分区定额的制度〔47〕加入上述政协宪草第 91 条公平选拔条款中（宪法第 85 条）；更重要的修改是将考试院院长由考试委员互选改为，考试院院长、副院长、考试委员均由总统提名、监察院同意任命之（宪法第 84 条）。训政时期的考试院是首长制，政协宪草设计的考试院是委员制，而 1946 年宪法则混合了此两种制度：考试院除院长、副院长外，还设有依法独立行使职权的考试委员，但考试院院长、副院长并非考试委员选举

〔43〕 参见雷震：《中华民国制宪史：政治协商会议宪法草案》，（台湾）稻乡出版社 2010 年版，页 281－283。

〔44〕 训政时期立法委员、监察委员并非选举产生，国民参见政会也不能被认为是正式、完整之民意机关。参见聂鑫：“国民政府时期立法院的地位与权限”，《历史研究》2014 年第 6 期，页 147－192。

〔45〕 参见雷震，见前注〔44〕，页 285－291。

〔46〕 参见夏新华等，见前注〔17〕，页 1099。

〔47〕 公务员考试按省区分别规定名额，分区举行考试，这源于中国古代科举制的传统。古代中国作为大一统的单一制国家，在各地教育人文水平不一、甚至悬殊的前提下，不得不在科举名额的分配上兼顾地域公平，这在一定意义上保证了公务人员的地域代表性与省籍多元化。国民政府考选分省区定额制度始于 1930 年 12 月《考选法施行细则》，考试院自 1935 起即在公务员高等、普通考试中对于教育资源较少省份之考生另订从宽录取办法（参见江大树，见前注〔16〕，页 218－219）。制宪国民大会将考选分区定额制度入宪，这在一定意义上也是向传统科举制度回归。

产生，他们可以相对独立于考试委员行使院务管理权。事实上，在制宪国大审查宪法草案时，由国民党代表控制的各组宪法审查委员会曾试图推翻政协宪草、复辟五五宪草。其中第四审查委员会审查考试院条文时，有一种意见是将政协宪草 92 条排除的公职候选人资格之考铨重新列入宪法，审查委员会对此未做最后结论。在蒋介石本人的亲自弹压下，制宪国大宪法综合审查委员会才将宪法案基本恢复原状，公职候选人资格问题最终没有写入宪法。〔48〕需要强调的是，宪法条文关于考试院的规定非常简略，宪法第 89 条也明确将考试院的组织（包括职权行使方式）交由法律来规定，这意味着立法者有很大的形成空间。1947 年 3 月，国民政府公布《考试院组织法》，由于考试院已设置考试委员多名，故而裁撤原有的委员制的考选委员会，改设考选处负责考选事宜。可是，考选处与并列之铨叙部相较，有层级较低之嫌，故而经由考试院提议，国民政府 1947 年 12 月再次修正《考试院组织法》，考选处升格为考选部，并名列铨叙部之前。根据修正《考试院组织法》，考试院设考选部及铨叙部（第 5 条）；考选部职掌考选公务人员、考选专门职业及技术人员、组织典试委员会、考取人员之册报及举行考试其他应办事项（第 6 条）；铨叙部职掌公务人员之登记、考绩、任免、升降转调及叙资之审查、俸给及奖励之审查登记、保障抚恤退休及养老，还职掌考取人员之分类登记、各机关人事机构之管理（第 7 条）。〔49〕

三、关于考试院制度的重大争议

（一）考试院掌理铨叙权之正当性：人事权应否独立

“在五权之中有一个考试权，因之，五院之中就设了一个考试院。观考试院之职权，知其不限于考试，乃普及于一般人事行政。所以考试院与其以考试为名，不如依日本《国家公务员法》所定，改称为人事院，犹能名实相符。”〔50〕如前所述，在考试院创院院长戴季陶的推动下，考试院的人事权逐渐扩张。而“实务界人士均将考试权独立于行政权之外，扩大解读成人事权独立于行政权之外，并自动将考试院等同于国家最高人事行政机构。”〔51〕政协宪草十二原则第五项曾试图将考试院职权大幅度限缩，但这与训政时期考试院职权日趋的扩张的制度发展与政治实践背道而驰，故而政协宪草及 1946 年国大通过的宪法均未遵循“政协原则”，而是赋予考试院广义上的考试权：“考试院为国家最高考试机关，掌理考试、任用、铨叙、考绩、级俸、升迁、保障、褒奖、抚恤、退休、养老等事项。”（宪法第 83 条）〔52〕

由一个独立的机关或委员会掌理公务员考试，这既与中国传统科举制度相承接，又与世界通例不矛盾。故而由考试院行使狭义的考试权，其争议并不大。但是，一旦考试院的职权扩张到人事权，其在学理及政治实践上都遭遇了反对的声浪。学者通常用现代西方行政学理论上

〔48〕 参见国民大会秘书处编：《国民大会实录》，1946 年 12 月自刊，页 458、479。

〔49〕 参见夏新华等，见前注〔17〕，页 1151－1152。

〔50〕 萨孟武：《中国宪法新论》，（台湾）三民书局 1993 年版，页 426。

〔51〕 叶俊荣等：《宪改方向盘》，（台湾）五南图书出版公司 2006 年版，页 183。

〔52〕 参见夏新华等，见前注〔17〕，页 1110。

的“行政中立”来说明人事主管机关相对独立的重要性，认为这可以在政党轮替的背景下保障文官系统的相对超然与独立，确保国家施政的延续性与稳定性。但是比较各国制度，有采相对独立制者（部外制或折衷制），人事权相对独立于行政权，如美国之文官委员会、日本之人事院等，其考选铨审权独立机构行使，人事执行权由各部会行使，人事制度权则或由独立机构或由各部会行使；有采幕僚制者（部内制），将人事权完全纳入行政权之内，如德国、法国，其考选铨审权、人事制度权、人事执行权均由各部会行使。如民国考试院体制一般采完全独立制（院外制）者，实属特例：不仅于行政体系之外单独设立人事管理机关（考试院及其下属铨叙部），而且统一指挥管理中央与地方各机关之人事机构与人事人员；其考选铨审权、人事制度权、人事执行权（人事一条鞭）均由独立机构行使。

如前所述，考试院的铨叙权问题在制宪史上存在很大争议，有不少学者及政治人物坚持应将考试院人事职权回归行政院，因为人事权是行政机关的核心权力，不能与行政权截然分开。人事权与行政权分立，虽可防止机关首长任用私人，但有碍于行政效率，且有过分侵入行政机关职权范围之虞。虽然1946年宪法将铨叙权赋予考试院，也不能终结相关的争论。在现实运作中，考试院虽然在制度上集中了人事权，但因为行政机关的积极抵制或消极应对，考试院人事政策的推行常常遭遇困难。其实，在实务上考试院铨叙部并未侵夺行政机关的人事权：人事权在各机关，而人事审核权在考试院。任用公务人员的权力在各机关，考绩及升迁的决定权亦在各机关，考试院只是依法进行审查核定，预防行政首长在人事决定方面恣意妄为。〔53〕另外，在五权宪法下，总统并非虚位，可对考试院的组织与施政进行实质影响：根据1946年宪法，总统对考试院院长、副院长、考试委员行使提名权（第84条），并且有协调解决五院之间院际争执（包括行政院与考试院的冲突）的权力（第44条）。〔54〕由于1946年宪法所确立的政体是折衷总统制与内阁制的混合制，〔55〕因此总统（而非行政院长）才是最高行政首长。考试院尽管独立于行政院，却位于最高行政首长总统之下。从这个角度来说，考试院可说也是相对独立制，而非严格意义上的独立制。由考试院掌理人事（审核）权，这已经历数十年的政治实践，又有宪法与法律支持，要率意更张并不容易。更何况，行政机关对于人事权独立的反对，从另一个角度来看反而证明考试院对于行政权之有效制衡。

（二）考试院的组织：首长制还是委员制（合议制）

训政时期考试院，采首长独任制，从考试院筹备成立到1947年“行宪”，整个训政时期考试院院长均由国民党元老戴季陶担任。“虽然考试院下设有独立超然的‘考试委员会’（军政时期）或‘考选委员会’（训政时期）”，但其性质与行宪后之“典试委员会”同属临时组织，“所有文官政策决定权操诸考试院长一人手中”。〔56〕如前所述，为防止执政党籍的考试院长独断，政

〔53〕 参见徐有守，见前注〔9〕，页159－166。

〔54〕 参见夏新华等，见前注〔17〕，页1107、1110。

〔55〕 参见聂鑫：“内阁制、总统制还是半总统制——民国宪法史上的政体之争”，《法学》2013年页10期，页111－117。

〔56〕 江大树，见前注〔16〕，页74。

协十二原则特别强调考试院应用委员制，考试院委员须超出党派以外，考试院院长由考试委员互选产生。但 1946 年最后通过的宪法将院长改为政治任命（总统提名，监察院同意），而非委员互选。

1946 年宪法对于立法、司法、考试、监察四院的职权行使方式，大致均安排为会议的形式。宪法在一定意义上将监察院定位为监察议会，其作为独立监察机关同时行使美式参议院的同意权；司法院大法官亦通过大法官会议的方式行使其释宪与释法权；考试委员在实际上也组成了一个独立的“人事议会”。如同司法院大法官一般，考试委员个人不能单独行使职权，其行使考试权的平台是考试院会议。《考试院组织法》设置了考试院会议，以院长、副院长及考试委员组织之，统筹有关考试事项。考试院会议以院长为主席（第 4 条），但该法同时规定考试院长除担任考试院会议主席外，其职权还包括综理院务，并监督所属机关（第 9 条）。〔57〕 考试院于 1948 年 9 月以院令的形式制订颁布《考试院会议规则》，应由考试院会议讨论、议决事项如下：考铨施政方针工作计划及预算之分配，提出立法院之考铨法律案，以考试院及其下属考选部、铨叙部命令形式发布的规范性文件以及应由考试院核准的规范性文件，举行各种考试及分区举行考试之决定，考选铨叙两部之共同关系事项等（第 6 条）；考试院会议以法定会议组成人员之二分之一为法定最低决议人数，但出席人达法定最低人数四分之三时亦得开会（第 3 条）；讨论案件以出席者过半数之同意决议，可否同数时取决于主席（第 9 条）。〔58〕

上述《考试院组织法》第 4 条与《考试院会议规则》的相关规定，使得考试院看起来像采委员制（合议制）的机关。但《考试院组织法》第 9 条又赋予考试院院长综理院务，监督所属机关的权力，再加上考试院院长（副院长）并非由考试委员选举产生，而是政治任命，这使得考试院的实际运作包含有首长制的因子。更重要的是，考试院的实际政务乃是由考选部、铨叙部具体掌理，可考选部、铨叙部首长的任命并不需要经过考试委员的同意。有点奇怪的是，关于考选、铨叙两部首长的产生方式，法律一直没有明文规定。考选、铨叙两部首长的任命可由总统全权任命，甚至不须经过考试院院长或考试院会议的提名或同意。在实务上，总统可能会征求考试院院长的意见；但考试委员及考试院会议在任命过程中则无法参与，不管是在制度上还是实务上。从这个角度来说，考试院的实际运作又是倾向于首长制的，而这个首长可能还不是考试院院长，而是总统。1946 年宪法在政体设计上混合了内阁制与总统制；在具体考试院的设计上，又将训政时期考试院的首长制与政协十二原则规划的委员制相妥协。这造成了考试院内部考试院院长（副院长）与考试委员的双头马车，以及考试院会议与考选、铨叙两部的各自为政。在理论与实务上，甚至会发生考试院会议与下属两部在考选铨叙政策方面的严重对立冲突；我们甚至可以说，由于总统直接行使考、铨两部首长的任命权，考选、铨叙两部在事实上并非纯然是考试院的下属机关。

考试院会议与考选铨叙两部之所以会发生冲突，不仅源于制度的拧巴，也源于人事安排的不当。考试委员的选拔存在重大误区，作为考铨重大方针与考铨制度的议决主体，他们大多却

〔57〕 参见夏新华等，见前注〔17〕，页 1151－1152。

〔58〕 参见《总统府公报》第 100 号，1948 年 9 月 14 日。

并非法政领域的专家，而是专业范围涵盖理工农医各行各业的“状元”。高高在上的考试委员“不食人间烟火”、“外行指导内行”，难免会与考选、铨叙两部发生冲突。之所以会有这样的误区，乃是因为考试委员资格的相关规定，沿袭了早期选拔考选委员与典试委员的惯例，以“声誉卓著”、“有专门著作”为佳。这忽略了考试（广义的“考试”）委员的职责乃是制订考铨政策，而非办理考试。“训政时期考选委员职能仅在公平考试，加上另设临时典试委员会，组织运作并无问题。行宪之后，以考选委员充任考试委员（尚需兼掌铨叙等文官管理法制），导致法统象征重于职能发挥”。〔59〕考试委员虽大多为饱学之士，“但所学者，百分之八、九十皆为与考铨政策及考铨行政无关之其他各种不同学科。政府之所以如此，揣其用意，似以为考试委员之人物，不外乎办理考试而已。而考试科目繁多，自应广为延揽各种不同专业科目之人才，以应各种考试科目之需要云。……此实为一重大而彻底错误之观点。因考试院之职掌，载之于宪法，考试委员之责任，即在共同执行宪法所规定之诸职掌。考试院并非一长期之考试机器，考试委员亦非年长专任之典试委员，其主要责任乃在参加考试院院会，共同决定国家考铨大政，审查考铨法规，以及审查考、铨两部呈报到院之重要案件。……故考试委员之遴选，实应配合其决定考铨政策此一主要任务，而任命熟研人事管理或公共行政学之学者，以及深具政府事务经验者为是。”〔60〕至于考试所涉专业的专家学者，他们应担当的角色是举办考试时的典试委员、命题委员及阅卷委员，而非考试委员。

其实，即使考试院内部组织统一、考试委员均为人事行政专家，作为决定人事政策与法制的机关，考试院采委员合议制的也会产生效率方面的问题。1947 年《考试院组织法》规定考试委员人数多达 19 人，再加上考试院院长、副院长各一人，考试院会议要想达成一致决议并不容易；要考试院的决议能充分照顾行政部门的意见，为各级行政机关所接受，则又生出许多困难。从这个角度来讲，在考试院之内，考试院院长（副院长）、考试委员、考选与铨叙部长由总统分别提名或任命，或许蕴含有令考试院内部互相制衡考量，这样可以避免考试院上下一体、形成对于行政部门的过度制约。从这个角度讲，考试院的组织方式，也有利于打消行政部门的疑虑。

（三）其他争议

1. “人事一条鞭”制度与地方自治的冲突

南京国民政府时期由考试院逐渐统一全国人事管理之权，在当时主要是为了打破地方与部门割据的现状，实现中央集权。但是，中央集权又有造成国民党独裁的危险，在政治协商会议上，中国共产党和其他民主人士都希望未来的宪法能够包含联邦制的因素。1946 年最后通过的宪法在事实上包含有联邦制的因子，例如省得制订省自治法；中央的监察院由各省选举产生，并且对司法院、考试院行使人事同意权，类似于美国的参议院。但是，1947 年《考试院组织法》依然延续了人事一条鞭的精神，其规定“考试院得于各省设考铨处”（第 17 条），考铨处为训政时期铨叙处之延续，除铨叙外还兼掌各省考选事宜；另外，法律继续规定“考试院对于各公务

〔59〕 江大树，见前注〔16〕，页 81、311。

〔60〕 徐有守，见前注〔9〕，页 60－61。

员之任用，除法律另有规定外，如查有不合法定资格时，得不经惩戒程序，径请降免。”（第 19 条）〔61〕由中央政府考试院统一任命、管理、指挥全国各省市县政府的人事管理人员，统一考核全国公务人员，这难免会与地方自治的原则发生冲突。

2.考选之“分省区定额”

如前所述，为实现公务员选拔的区域平衡，1946 年宪法规定公务人员之选拔“应按省区分别规定名额，分区举行考试”（第 85 条）。在实务中，甚至考试委员、司法院大法官的提名，亦有每省不超过一名的惯例。但是，中国古代科举于各省规定取士的名额，乃是因为当时没有议会，只好通过文官考试分区定额以实现政府的地域代表性。近代中国已采行国会制度，1947 年宪法颁布后，国民大会、立法院、监察院的代表均由地方选举产生，尤其是监察院监察委员乃是以省为单位选出等额的代表（类似于美国参议院），中央政府的地域代表性已经充分实现。在此背景下，是否还有必要依照“古法”按省区分别规定名额考取公务员，这值得进一步探讨。

3.考选权的范围之争：文官考试还是民意代表、政务官一体考试

在制度与实务上，考试院考选权的范围与孙中山先生的规划不尽相同。例如前述专门职业及技术人员资格考试，乃是“孙文学说”所无，亦与欧美惯例不合，纯是训政时期考试院自己创设出来的权力。但行之已久，并无太大弊病，也就基本不发生问题。甚至随着社会分工专业化日趋细密，以及“证书时代”的到来，此类考试的范围与规模日渐扩大，反而成为考试院的核心工作之一。

本来依据孙中山五权宪法思想的本意以及训政时期的实践，民意代表也是需要考试院铨定资格的。批判此做法的人认为这是精英主义的、是“反民主”的，他们认为“凡是受过普通教育而具备一般常识的人，都可以做民意代表候选人……民意代表最重要的是能真正反映民意，这不是考试可以铨定的，只有让选举人用自己的眼光和知识去选择。”〔62〕1946 年宪法接受了以上意见，在考试院的考选权中删去了“公职候选人资格”一项。但我们也必须看到，近代中国国会议员的素质（包括道德素质）存在问题，欧美早期国会议员也有类似的状况。中国在仿行西方国会制度的过程中，是依靠民主制度的完善逐渐提升国会议员的素质，还是可以采用独立机关的铨审淘汰不合格的候选人，这并非是个伪问题。〔63〕

另外一个被制宪者忽略的问题是政务官是否应该通过考试铨定资格？孙中山的制度规划是大小官吏一体考试。但无论在制度上还是实务上，国民政府时期的政务官（包括总统、五院院长、各部会首长等）或由直接任命或由提名选举，都是不须经过考试的。与民意代表资格是否需要考选铨定不同，关于政务官资格的问题似乎朝野意见非常一致，就是政务官不须考试院铨定资格。除了欧美惯例如此外，究其原因，一方面或者是因为以政务官级别之高，考试院无

〔61〕 参见夏新华等，见前注〔17〕，页 1152。

〔62〕 参见雷震，见前注〔44〕，页 287。

〔63〕 在一些后发达国家和地区，财团与黑道势力往往通过选举合法渗入议会，进而影响政治。

权考查其资格；另一方面或者也与当时的精英政治文化有关。〔64〕

四、结　语

国民政府的考试院（包括整个五权宪法体制）自创设以来，即遭遇理论上的质疑与政治上的反对。反对的人士常常喜欢拿西方的三权宪法来攻击五权宪法，鼓吹废除监察院与考试院，仅保留行政院、立法院、司法院三权。但事实上，五权拿掉两权，并不等于就是三权分立。比照西方各国政体，有美国总统制的分权制（separation of powers），也有英国内阁制的混权制（fusion of powers、“议行合一”），还有法国第五共和国的混合制（半总统制），更有瑞士的委员制。各国基于不同的文化传统与政治现实，选择了各自不同的道路，不能仅仅因为五权宪法乃是中国独创即否定其合理性与正当性，这是民族缺乏自信心的表现。

考试院体制的正当性与合理性，不在于孙中山先生的鼓吹或国民政府的坚持，而在于中国通过科举公开公平取士这一绵延上千年的制度，也源于中国自古以来由独立机关（吏部）职掌全国大小官吏铨叙的传统。考试院的职权并不仅仅包含狭义的考试权（考选权），也包括铨叙权（人事权）。考试院不仅是最高考试机关，也是最高人事机关。从这个角度来说考试院是中国古代礼部与吏部的合体，六部之中居三分之一，职权不可谓不重。由考试院掌理人事权，这不仅是对中国古代吏部传统的延续，也是近代中国中央政府打破地方割据与部门割据、破除任人唯亲的官场文化的现实需要。而考试院的体制也随着国民政府相关宪法、法律体系的完备而日渐成熟。仅仅因为考试院的体制与西方宪法理论及人事行政学不符合就反对考试院行使人事权，这忽略了一个重要的现实：考铨制度乃是“依据有关法规规定实施”，“实行中的制度是一种存在的事实，不是见解，不是学说，也不是理论。”〔65〕

关于考试院体制的首要争议即人事权应否从行政院独立出来，交给考试院掌理。一方面，考试院掌理人事权乃是基于中国传统与现实的政治需要。另一方面，考试院并未侵犯各行政机关首长的人事决定权，考试院行使的仅为人事审核权。考试院的人事权是消极的防弊的权力，而非积极的用人权。再有，由于1946年宪法确立的政体为混合制，总统而非行政院长才是最高行政首长。而总统对于考试院拥有关键的人事提名权，在此意义上考试院作为最高人事机关并非完全独立于行政机关，仅为相对独立。故而由相对独立的考试院掌理最高人事（审核）权，应当没有太大的窒碍。

考试院的组织与领导方式在训政时期是首长制，院务基本由院长戴季陶乾纲独断。1946年政治协商会议试图将其改为委员制，以期打破国民党的人事垄断。1946年12月中华民国宪法则混合了首长制与委员制，再加上相关配套法规的独特规定，造成考试院内院长（副院长）、考试委员（考试院会议）、考选与铨叙两部三类主体权力来源不同、互相制衡的局面。究其

〔64〕 国民政府时期的政务官通常拥有较高的学历（包括留学的背景），故而在资格方面通常不会引起质疑；至于其实际政治能力与政治品格则另作别论，不过这在技术上也不是考选能够审查的。

〔65〕 徐有守：《考铨制度》（初版卷前语），（台湾）商务印书馆2007年版，页5。

原因，在于宪法的妥协、制度的不配套以及政治人物的个人意志。但反过来说，考试院内的相互制衡在一定程度上抵消了其对于行政机关的过度制约，反而有利于考试院与行政权的协调与妥协，有利于施政的顺畅。

考试院的理念与制度还有诸多值得检讨之处，例如人事一条鞭制度、分省区定额考试制度以及考选权的范围等等，都是融合了历史与当下、东潮与西潮的好问题。我们今天研究考试院，其意义不在于刻舟求剑地模仿其范式，而在于通过检讨这一融汇中西的制度探索，在欧美的经典范例之外，为当代中国的考试、人事制度建设乃至政治体制的完善提供一点距离当代中国更近的参考。

Abstract: The Nanjing Government established the national supreme examination institute—Examination Yuan. This was not only a consequence of "the will of the founder" who (created) the Five—power constitution, but also a reflection of traditional culture of the Chinese imperial examination. Besides examination power, the Examination Yuan has personnel and administrative power. Looking at the development of the Examination Yuan, with the change of political reality and the formulation of the ROC Constitution, the organization and powers of the Examination Yuan were frequently changed. The system of the Examination Yuan which established by the "1946 Constitution" and the "1947 Examination Yuan Organization Law" is not in accordance with the idea of Dr. Sun Yat—sen and differs from the traditional Chinese or modern Western paradigm. There is a lot of controversy about the Examination Yuan, most of which focusses on the legitimacy of the personnel power of the Examination Yuan, the presidential system of the Examination Yuan, the conflicts between the centralized personnel & administrative power and the local autonomy, and some other issues. The research concerning the formation of the institution of the Examination Yuan as well as contradictions hidden in the system is valuable for constructing and improving contemporary Chinese institutions or systems of examination, personnel and politics.

Key Words: The Examination Yuan; Examination & Selection; The Examination on the Examination on the Records & Qualifications of Officials in Making Appointments; The Centralized Personnel & Administrative Power

(责任编辑：徐爱国)