

我國人事行政之刷新

董世莖

二十世紀之國家，性質上為福利國家。謀求公眾福利，積極為民服務，是為二十世紀國家所有之特色，於此種要求之下，在一個國家之內，用以表示及執行國家意思的機關，即世人習慣之政府，無可置疑者應為萬能政府。因此近代國家之政府，其行政管理權可以說是日復一日在不斷擴大之中，恰似水銀瀉地，無孔不入。就國家行政之整個內容而論，凡屬全國國民之生、老、病、死、食、衣、住、行、育、樂等個人當求與公共設施，幾乎全部納入政府職掌之範圍。國家的公務人員成為名符其實人民之公僕。

國父 孫中山先生是一位高瞻遠矚，深具卓識的政治家。他的政治思想與學術，其可貴之處，在能把振時代潮流，洞察人群需要，而為建設現代化的新中國，提供國人切實可行之方案。先生於民權主義第一講中，曾予「政治」一詞，下過簡明扼要之定義。政就是衆人之事，治就是管理，「管理衆人之事便是政治」。我以為在上述定義中，所謂「政」係指政府所制定之一切法令規章之內容，為政府決策工作，而所謂「治」則指法令規章的貫徹執行，此一部門實為現代「行政學」所應研究之各種課題。同時我人還須將上述定義中之「管理」二字，解釋為切實有效之「服務」決不能望文生義，貿然將「管理」認為不過是片面之使用權威，發號施令。根據此一基本理解而擴大思索，然後，中山先生之政治思想與學說，始有其創新意義與管理內容。

政府如何才能善盡管理衆人之事之責任。中山先生所提出之方案是「權」能區分，使人民有權，政府有能，而實現五權憲法，尤為建立「萬能政府」之必要措施。關於五權憲法之價值，國父早於民國前六年十月十七日於日本東京，慶祝民報成立週年紀念會上，以「三民主義與中國民族前途」為題，發表講演，其中提及五權憲法，主張革命成功以後，中華民國憲法，應採五權分立制度，自民國前六年以迄民國十三年四月二十六日，亦即 中山先生將民權主義第六講講畢時，且先後於十一次各種遺教（包括講演與專著）中，一再闡明五權憲法之重要性，論其旨趣，厥在利用五權憲法，以造成強而有力的萬能政府，積極為民服務，使革命黨人夢寐以求之中華民國，能成為真正「民有」「民治」「民享」之三民主義國家，其能

政府有何必要與價值。試看先生本人之說明「我們造新國家，將比這新舊一脈，給所裝的機器，如發發生馬力很小，所收的利息，當然是極微。反過來說，如果發生的馬力很大，行船的速度當然是極快，所收的貨物當然是極多了，所收的利息，當然是極大。……創造新國家也是一樣的道理。如果在國家之內，所建設的政府，只要他發生很小的力量，是沒有權力的政府，那麼，這個政府所做的事業，當然是極小，所成就的成就，當然是極微，若是他發生很大的力量，是強有力的政府，那末，這個政府所做的事業，當然是極大，所成就的功効，也當然是極大。假設在世界上的最大國家之內，建設一個極有力的政府，那麼，這個國家，豈不是駕乎各國之上的國家，這個政府，豈不是無敵於天下的政府！（見民權主義第六講）

語云：「徒法不足以自行」即依 國父之意，五權憲法為世界上最好之憲法，根據五權憲法所建立之政府，是世界上最強而有力之政府。則凡參加此一政府之工作人員，勢須具備工作能力與高尚品格，奉公守法，篤實踐履，為民服務，然後五權憲法才能發揮卓越之功能。就各國之實際政治經驗加以觀察，某一國家如果有健全之文官制度，而全國公務人員，經長期努力，養成良好政風，每能為此一國家之政治，奠定安定之基礎，由安定而進步，馴至政治修明，人民安樂。是以世之論實際政治者，無不著眼於此，認為此係近代「行政學」中不應不斷研究之重要問題。德儒韋柏（Max Weber）曾云：「在現代之國家中，真實之政府所以能使其自身發生效力者，既不在於議會之辯論，亦非由於皇帝之勅令，實繫於日常行政事務之執行，而此則自必操於公務員之手」。英國學者房納（Herman Finer）又云：「議會內閣及總統是統而不治者，而公務員則是治而不統者」。以上均見 H. Finer: theory and Practice of modern Government, p. 1104, 1170 公務員或常任文官在國家中所處地位之

重要，由此可以想見。我國學者羅孟浩氏，於其大著「英國政府及政治」（正中書局版，民國五十一年版）一書中，亦認為國家之公務人員，或常任文官，具有安定並促成國家政治進步之顯著功能，英國政治修明完全得力於此，英國情形，固屬如此，其他國家，亦可找到相同之事例，證明優良之文官制度，確係一國政治安定進步之源。二次大戰後日本得能為迅速之經濟復興，學者間認為與日本公務人員之工作勤奮，至有關係。而雖稱政黨林立，政局經常動盪不安之法國，國家政務始終繼續推行，而未嘗一日中斷，實因該國公務人員具有悠久之優良傳統，忠實的服務精神賴以救國。國父當年矢志革命，深知建國工作，人才為先，因此早於民國十八年於上李璋章痛陳救國大計書中，即以「人能盡其才」為建國工作之四大綱領之一。而所謂「人能盡其才」，「貴能教養有道，鼓勵以方，任使得法」。民國五年八月二十日 國父在杭州陸軍同胞社，更以「採用五權分立制以救三權鼎立之弊」為題，發表講演，盛讚「考試」為我國固有良好制度，並明白表示在五權憲法體制之下，凡擔任國家公務人員者，須先經考試及格，即民選官吏及一般民意代表，亦須先經考試，取得資格以後，始能參加競選。國父云：「現今世界文明國，大都三權鼎立，其實三權鼎立，雖有利益，亦有許多弊害，故鄙人於十年前主張五權分立，何謂五權分立，則除立法、司法、行政外，加入彈劾、考試，二權是已。此二種制度，在我國並非新法，古時已有此制，良法美意，實足為近世各國模範。至於考試之法，尤為良善，稽諸古昔考試之制行，無論貧民、貴族，一經考試合格，即可作官，備位卿相，亦不為僭。此制最為平見，為泰西各國所無。厥後英人首倡文官考試，實取法於我，而法、德諸國繼之，……然而共和國家，首在選舉，所選之人，其真實學問如何，每易為世人所忽，故點者得乘時取勢，以售其欺。今若實行考試制度，則一省之內，應取得高等文官資格者幾人，普通文官資格者幾人，取得議員資格者幾人，就此資格中，再加以選舉，則被選舉之資格，限制甚嚴，自能真才輩出……」。

民國十年七月 國父發表有系統之「五權憲法」講演中，曾以三個圖表，說明五權憲法內容，其中提及考試權者，有如下之一段遺教：「如果實行了五權憲法之後國家用人行政都要依法去做，凡是我們人民的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用，沒有考試，就是有本領的人，我們也沒有方法可以知道，暗中便埋沒了許多人才，且因為沒有考試制度，一般不懂政治的人，都想去當官，弄得弊端百出，在政府一方面，是烏煙瘴氣，在人民一方面，更是非常的怨恨。由此便可知考試真是一件很重要的事情，沒有考試，我們差不多就無所適從……。如果有了考試，那末，必要有才能學問的人才能做官，當我們的公僕。考試制度，在英國實行最早，美國實行考試，不過是二、三十年。現在各國的考試制度，原來還是從我們中國學過

問的人才能做官，當我們的公僕。考試制度，在英國實行最早，美國實行考試，不過是二、三十年。現在各國的考試制度，原來還是從我們中國學過