

论以考试权为枢机的五权宪法

闫恒

(中共内蒙古自治区党校(行政学院)哲学教研部,内蒙古呼和浩特 010070)

摘要:考试权与考试院制度是“五权宪法”的重要组成部分,它承袭我国传统文教制度,又与现代公务员考试制度相衔接。对孙中山先生考试权思想的意义进行阐发,认为其主旨是通过考试权规复中国传统治道,使宪制合乎我国固有历史文化,而在整个五权宪法思想体系中,考试院制度其实是扮演着枢机肯綮的重要角色。对民国考试院之制度沿革进行了梳理,实践证明,经过“创造性转化”,考试权独立的思想与制度可以有效地运转于现代中国社会,成为现代中国干部选拔制度的有机组成部分,并在一定程度上抵消西方民主“一人一票”带来的民粹困局,深化现代中国人对民主政治的理解。

关键词:考试权;五权宪法;儒家

中图分类号:D929

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2017)03-0039-09

知人用人,系国家治道之本。《书》云“在知人,在安民”;《礼》云“选贤与能”;孔子曰“举直错诸枉”。三代以来,鉴别人才方法,实不外乎三:曰荐举,曰选举,曰考试。成周以前,人才登庸多出荐举;殆及成周,乃有乡举里选之法。汉文帝勤求治道,贤良对策,依次授职,已是荐考并用。两晋南北朝不复贤愚为品别,惟以门阀为爱憎,自隋唐改易,遂立考试之制,历代沿革,至雍正设提督学政之职,考试权于建制上略见其独立规模。然则君主时代,试权始终委蛇乎君权之下,用人黜陟,权源皆系于君。是故考官地位,无确实之保障;试权腐败,更屡见而不鲜。请托关说之不能辞,而考试内容日趋制艺之学,不复实事求是之义,此系我国近代衰落之根本也。

西学东渐以来,或谓西方“一人一票”选举之制可救传统考试之敝。早先泰西法度于选举人资格条件多有限制,二战后民主风潮迭起,选举人之各项限制一一蠲除,改行普通平等无记名之选举,泰西崇为民主典范,举世影从。其制谓事务官(clerical official)皆出考试,政务官(political official)必自选举。比及今世,举凡国家大政,又必以公民投票决之。其制虽有公开透明、廓然大公之美,然溷贤愚而不辨,一任选票多寡,遂致党意作祟,资本媒体交相竞逐,小人道长,君子道消,等而下之,民粹横行,一二年来泰西诸国与我国台湾地区之例甚多。久而久之,熏风拂荡,礼义沦亡,国本动摇,难逃鱼烂。此诚中山先生所见:

“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……这样看来都是考选制度不发达的原故。”^[1]

事实上,在西方政制传统中,尽管选举从古代雅典和罗马时代就一直在有组织地进行,但都有着严格的条件限制或其他配套制度的综合运用。而对于二战以来“一人一票”普选制度的反思,西方政治学界也从未间断:

“公众对众多复杂和莫测问题的判断都会导致其在个人之间或在团体之间做出愚蠢的选择。选举人对有关问题及其人格方面的了解必然会有很大的局限。然而,由于缺少更佳的选择,普选被视为民主的

收稿日期:2017-01-20

基金项目:国家社科基金重大项目“法治文化的传统资源及其创造性转化研究”(14ZDC023)

作者简介:闫恒(1986—),男,内蒙古巴彦淖尔人,中共内蒙古自治区党校(行政学院)哲学教研部讲师,哲学博士。

要旨……少数摇摆不定地决定国家命运的选举人不一定是竞争进程的最老练的或合理的决定者。”^[2]。普选之制从开始时充满着“平等自由”诉求的理想主义和群众激情，逐渐蜕变为一种“不得不如此”的无奈维持，值得从理论上予以深切反思，特别是从中国文化和传统治道(governance order)的角度进行反思。

一、孙中山先生考试思想申论

在中山先生看来，泰西选举法度，只可作为“选贤与能”的实现手段之一，而并非我国治道之常数。考揆中山先生有关考试权之思想言论，以考试权为五权宪法枢机之义甚显，而大较有四：

一曰卓然独立。考试权独立之大义，乃在赋予官员一种不偏不党，不上不下，惟无形之国家与自身德才为凭之合法性来源。权源不自上，官员则无需违心而结党；权源不自下，官员则无需巧舌以惑民，君子但夬夬独行，施展宏猷，成则考试院依法考绩铨叙，失则各级议会匡谏，败则监察院疏劾。至于官场朋党倾轧，尔虞我诈，非其所与闻也。《书》云“无偏无党，王道荡荡；无党无偏，王道平平；无反无侧，王道正直”，欲实现此种政治理想，独立之考试权不失为一种现实可行且久经试验的方案。

二曰普包周遍。中华民国之内，举凡政务事务、议员官员，皆须经考试后方得任用或膺候选人资格。中山先生言：“将来中华民国宪法，必要设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。”^[2]

今人辄谓选举系民众对价值之选择，但只被选举人能代表某一价值主张即可，根本无需以考试限其资格；事务官掌理专业，其考试须向专业化方向发展，不必考察其价值取向。此番论调，正是今日西方民主弊端日显之根源。我国传统察人用人之法，在乎道术不二、政学不二、德才不二、体用不二。一人一票之法但以候选人言论识察其道，所察必甚浅，而“价值观选择”难免沦为“意底牢结”(Ideology)的争战，无理可讲。又事务官但重其术，道的层面只以行政中立为大伦，无复人文素质考核，失却传统考试制度以文教转成社会之良法美意，国家统一价值形塑趋于浮薄。更加之我国幅员辽阔、民族众多，“一人一票”能否裨益于民族自治与国家统一之协调，尤在未知。

三曰考铨并举。中山先生指出：“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”^[3]。这就是说，考试院不仅包含考试权，亦包含了铨叙权；不仅要管考试时的“一锤子买卖”，也要管任用后的表现。铨叙独立的制度，在我国历史悠久，自隋唐科举制度兴起以来，中央吏部铨选全国六品以下官员，褫夺汉制以降的地方大员“自辟僚属”之权，采行任职回避制度。陈寅恪先生谓“大小之官悉由吏部，纤介之迹皆属考功”。中山先生考铨并举之思想把我国传统制度中分别由礼部职司的考试职能和由吏部掌理的铨叙职能合于一处，而形成一种“大考试院”制度。举凡文官任用、考绩、奖惩、薪俸、抚恤等事宜皆归考试院。1924年中山先生手书《建国大纲》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。”^[4]。

四曰以考为枢。以考为枢有两种含义。一为现实政治上以考试权为基础建立国家统一的人事制度，打破军阀割据与地方势力任用私人之枢要；二为以考试规复我国旧制，阐扬文教，变化风气，复兴“文化中国”之枢要。是以就当时政府现实施政上来讲，办理考务尤重于(也易于)办理选务。

由此四种大义，可窥考试院执掌之广、权柄之重、蕴意之深，在整个五权宪法体系中实在是处于枢机肯綮的地位了。

二、民初考试制度沿革

辛亥之后，临时大总统在府内设立“铨叙局，并拟出《文官考试委员官职令草案》，是为民初考试制度

之萌发。随着中山先生五权宪法思想的成熟和国内政治格局变迁,特别是1924年1月中国国民党第一次全国代表大会的召开和广州军政府(国民政府)的成立,五权宪法有了体制化的推动力量。国民党“一大”明确把“厘定各种考试制度,以救选举制度之穷”列入政纲之中。^[5]民国十三年(1924年)8月,《考试院组织条例》经广州军政府出台,确定了其建制独立、职掌全国考试和考试行政事务、各省设分支机构等原则,并直属大元帅。

北伐胜利,国民政府定都南京,五权宪法的制度建设正式提上日程,1928年10月,国民党中央政治会议通过《中华民国国民政府组织法》,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经考试院考选铨叙,方得任用”(第37条)^{[6]91}。国民党元老戴季陶以考试院开院院长之资,主持院务20年,对考试院体制之建设发展影响至巨,终俾中山先生考试思想落地生根。同年国民政府还颁布了《考试院组织法》,根据该法,考试院下设考选委员会、铨叙部两个职能部门。^①^{[6]164-165}

院长负责制,是训政时期考试院政务运作的基本模式。根据《考试院组织法》,公务员如查有不合法定资格时,可以不经惩戒程序径请降免,至于考录公务员后的任用则另以法律规定。1928年底至1929年秋,南京国民政府又陆续出台了《铨叙部组织法》《考选委员会组织法》《考试法》《典试委员会组织法》等法规,对于考试铨叙各项事宜做出了规定。需要注意的是,此时的典试委员会(而非考试院院务会议)才是主持考试的最高权力机关。1930年1月,戴季陶以考试院院长身份又兼任考选委员会委员长。此后又陆续有《监试法》《考试法施行细则》《典试规程》《特种考试法》等考铨法规出台。考试院的制度建设有了一个初步的法律基础。在1931年,考试院举行了首届所谓“高普考”,即公务人员高等考试与普通考试。在1931—1947年的“训政时期”,约有万余人经高普考、十五万人经特种考试被国民政府录取。^[7]有趣的是,国民政府公务员考试“办理过程十分隆重并多依循古礼进行”^[8]。

在国家整合完成以前,考试铨叙很大程度上是中央统一号令、约制地方实力派们的法门,故其遭到的抵制也是不言而喻的。一时出现了考试办理虽相对容易,铨叙任用则如蜀道之难的情况。彼时我国传统之“小圈子”“父子兵”、门生故吏文化还在大行其道,各级长官“任用私人”十分顺手,加之国家常处变乱,考试院“录而不用”“分而不理”是普遍现象。^[9]蒋、戴二人遂都逐渐意识到统一完善国家人事制度的重要性。

县长考试和任用,是国民政府统一全国人事权迈出的重要步骤。民初县长任用于各地方势力把持,是省主席任用亲信、培植私人的温床,中央对县长的人事权力还不如前清。蒋介石曾经痛切指出:“民国时代尤其是现在,县长格外的没有一种保障,任用县长也没有一定程序,一般人民也看不起县长…各位知道,从前前清时候,县长之重要与夫得一县缺之难,先到京城朝见,又到省城候补,经过了多少麻烦的关节,与抚道的查考,有了长期的监督和考察,才委做县长,这是多少审慎郑重啊!现在虽然任用县长的手续简单,易开幸进之门,然而现在政治组织,县为单位,县长比从前格外重要了。”^[10]

县长考试的内容,分为笔试和面试两个环节。笔试大体上有“党义(儒学)类”“史地类”“地方类”“民生经济类”“国际时务类”“法政类”等几个题目类型。颇有复兴科举策论传统之意。总的来说,由国府考

① 根据《考试院组织法》,考选委员会职掌考选文官、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;铨叙部掌理公务员登记,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;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。

试院主导之县长考试题目有一个“标准化”(standardization)的进程,愈发注重与现代社会政经情势相合。^①[11][12] 1935年7月,考试院颁布了《特种考试边区行政人员考试条例》,对蒙古、西藏、青海、西康、新疆等边地行政人员考试做出了规范。在边疆地区初、高级考试中,规定的共同科目有国文、三民主义与建国大纲、民族语文(蒙藏回)、本国历史及地理、边疆社会与政教、宪法(高级考试)等(第7、8条),意在打破满清长期以来对边疆与内地实行的民族区隔政策,促使国家真正凝聚成统一的文化政治共同体,这对于今日仍然有一定借鉴意义。1936年5月,考试院修正公布《普通高等(首都)考试边区应考人从宽录取办法》,定甘肃、察哈尔、绥远、热河、新疆、西藏、青海、宁夏、蒙古、西康为高等教育人数较少之边远省区(第2条),定黑龙江省与上述各省区为中等教育人数较少之边远省区(第3条)。规定各该边区士子在高等考试或首都普通考试中,实到人数在五人以上而无一及格时,得于总成绩审查时择优从宽录取一人(第4条)。^[13]意在补救我国各地文化发展不均衡之局面,亦为传统科举“分区定额”制度的延伸。

纵观县长(含公务员)考试的内容,既有党义、国文(含儒学义理)等“旧道德”,也有现代法律、行政、财政、经济、教育、国内外情势等“新知识”,对考生综合素质要求甚高:有的需考生具备作图能力,有的还明确要求须以文言作答,有的“党义题”需要很高的理论水平方可解答,有的极察考生对该一省县实际状况之了解程度,颇可一窥中国传统用人制度于“古今中西”大变局中的因革丰采,而令人面对此等策论,恐怕皆是要“望县兴叹”了。^②[14]

① 我们兹摘录两次县长考试试题以为说明。1940年湖南省实施新县制后第一届县长考试题目如下:

A. 党义题

1. 总理以恢复中国固有道德,为复兴中国民族地位之张本,试就遗教及儒家哲学所昭示者,详为论述之
2. 中国西南铁路系统如何,试绘图说明之
3. 国民政府建国大纲二十五条,实为革命建国之宝典,其要点如何、精神何在,试分别论述之
4. 天赋人权与民权主义之区别若何,试详论之

B. 国文题

1. 论文:孔子曰:敬事而信,节用而爱人,使民以时。试申其义
2. 公文:拟县政府呈省政府,为奉令飭健全基层组织,谨拟具办法数项请核示文

C. 宪法题

1. 中华民国训政时期约法之基本精神与特点何在?试详为论述之
2. 五权分立之精义何在?及五权之间相互关系如何?试详言之
3. 关于人民各项权利,在训政时期约法中,多附有法律之限制。其理由安在?试举三例说明之
4. 试从学理上说明我总理行均权制度之理由与价值

D. 行政法规题(以下略)

再举 1946 年浙江省县长考试部分试题如下:

一、党义试题

1. 三民主义何以为救国主义共实行之方法步骤如何
2. 国父所订之实业计划与国防建设有何关系?试详论之

二、国文(用文言)

1. 周官计吏六事均以廉为本。何故

三、公牍

1. 拟县长到任访求民隐文

四、宪法

1. 地方自治如何推进达到?如何程度始成为一完全自治之县?

2. 约法中规定人民应一律受义务教育,但迄今文盲之多,仍占全人口百分之七以上,将来宪法中应如何予以硬性之规定始可消灭文盲

3. 发展农村经济及改善农民生活之方法如何

4. 何谓均权制度及我国所以采用此制之理由

五、行政法规(以下略)

② 考试题目过难和缺乏“标准化”(standardization)的问题,在民国早期的考试制度中一直存在。由于传统经史教育的废除,新学出身的考生对深文周纳、俨如旧时科举般的试题往往抓耳挠腮,不知所措。有人答以七律讽之曰:“贸然应试入场来,题目离奇亦狠哉;宰相一官安可冀,区田防旱更难猜。不知州部将谁选,未习农工只自哀;只怪试官偏作剧,这回难为独坍台。”

抗战军兴,全国政令统一之迫切性空前提高。蒋介石在《训练的目的与训练实施纲要》讲演中指示“完成三民主义的建设,第一要求统一与联系……由纵的方面讲要能够统一起来,由横的方面讲,相互之间,还要密切的联系起来”^[15]1940年3月,考试院举行中央人事行政会议,并于同年12月出台了《各机关人事管理暂行办法》,意在统一中央人事权。1941年7月,委员长侍从室与铨叙部秘书处共同制订了所谓《党政军各机关人事机构统一管理纲要》,规定考试院铨叙部统一管理全国人事机关(除党务与军事机关外),宣示充实人事机构是当时人事工作的核心任务,未设专管机构的机关单位应加速人事制度建设。此外,考试院还负责订定统一办法培训全国人事干部。1942年考试院《人事管理条例(草案)》出台,新人事制度先自五院及中直各机关单位施行,1943年7月前再在各省、特别区、院辖市推行。自此,国民政府建立起“一条鞭”体制,除当时的最高政务官员(包括国民政府正副主席、五院正副院长、各部会首长、立法院、监察院委员)外,考试院已经能够掌理全国文官任用。一个规模空前的“大考试院”,即包含了考选权、铨叙权、人事权的庞大机构形态始具。

三、立宪与行宪后的考试制度

《中华民国宪法》的制定,是旧中国政治发展史上最为重大的事件。如果说训政时期考试权行使的最大难点在于“央地斗法”,那么立宪之时,考试权与西方“三权分立”思想的扞格与交融过程则更显错综复杂。

戴季陶主导的“大考试院”体系建成后,推动此一体制最终入宪,成为中国国民党的最大诉求。1936年,五届一中全会制定的《五五宪草》,基本沿“大考试院”思路落实成文。按《五五宪草》法意,考试院为中央政府行使考试权的最高机关,掌理考选铨叙。

此外,在《五五宪草》中,公务人员任用资格、公职候选人资格、专业技术人员执业资格等,也必须经过考试院依法考选铨定。这当中,较有原创性的制度安排是孙中山先生创发的所谓“民意代表(公职候选人)候选资格考试”;另一方面,考试院还包揽了在其他国家通常由行业协会主导的专业技术人员(如警察、医师、地政、律师、会计等)执业资格考试。将专业技术人员执业资格考试全面纳入中央考试机关虽有“揽权”之嫌,但其背后有着传统社会解体,新社会新兴行业规范尚不成熟的复杂面相,是一个“古今中西”变局中的衍生问题。今天看来,在一个历史时期内,专业技术人员统一考试并由国家颁发执业资格证书还是有正面意义的。

不过,《五五宪草》中关于考试院的种种法度,在“期成宪草”与“宪政实施协进会”中却遭到了种种抵制^①。直至1946年的《政协宪草》才最终确定了考试院组织制度的基本原则:一、考试院政务运转模式为委员制(不再采用首长制);二、考试委员由总统提名,经监察院同意后任命,考试委员恪守行政中立的民主政治伦理并超越党派;三、公务人员和专业技术人员的考选是考试院的核心职能,但铨叙权亦包含在考试院职能范围内。在政协宪草的拟定者(主要是张君勱先生)看来,国府中央大员“任用私人”的情况较之美国政党分肥有过之而无不及,连考试院长戴季陶本人亦不能免^{[16]281-283},故坚持主张限缩考试权,意在反对蒋、戴对人事权的把持。

公职候选人员之资格考试问题,既是国民党与各党派在考试院问题上争执的核心焦点,也是理论上《五权宪法》与“三权分立”正面交锋的典型争点。戴季陶先生认为“公职候选人考试,为国父所发明,亦为

① “期成宪草”规定考试院职能仅为狭义的考选而并不及于铨叙。而“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”,对考试制度提出了三点疑义:“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”。参见秦孝仪主编《中华民国政治发展史》,(第三册),近代中国出版社,1981年出版,第1341页。

《五权宪法》之精义所在”^[17]。训政时期,国民政府中央虽然没有具充分合法性之民意机关,但考试院对地方各级民意代表的铨叙均依法进行。1943年5月,国民政府颁布《省县公职候选人考试法》,规定省县公职候选人考试分甲乙二种,甲种考试及格者得为省县参议员候选人,乙种考试及格者得为乡镇民代或乡镇长(保长)候选人(综合第2、3条),考试方法分为试验与检核两种(第4条)。^{[6]342}然而,以张君勱主导的政协宪草却认为公职候选人受试思想不合常理、缺乏常识,^{[16]285-291}更就现实政治角力而言,彼认为执政党可以通过考试摒除在野党推出的有力候选人,是故自由派分子与各党联合力主废除公职候选人员资格考试制度。中国国民党代表几经争辩,最后还是删去了五五宪草中“公职候选人资格”一项。张氏以“新儒学代表”之尊,竟将中山先生苦心孤诣援旧入新的核心制度设计视为“缺乏常识”,不能不说是他作为经邦大儒在立宪关头犯下的重大历史过失。

1946年12月,制宪国民大会通过了以政协宪草为蓝本的《中华民国宪法》。在考试院的部分,对政协宪草主张之各项原则大体全部接纳,但也提出了两项修订,一是将传统科举中的“分区定额制度”纳入正式宪法中,从而保障地域均衡;二是考试院正副院长和考试委员皆由总统提名,监察院同意后任命(第84条)。在“公职候选人受试”的问题上,中国国民党有代表提出将政协宪草中摒除的“公职候选人资格考试”条文重新纳入正式宪法,但最终未能成功(在蒋介石亲自劝说下)。^[18]不过总的来说,正式宪法中关于考试院的法条描述比较简略(总共仅有7条),其具体的职权行使方式皆另由法律定之,这就为后来的考试院职权行使,包括公职候选人资格考试问题留出了一个伏笔。

时过境迁。借着完善选举制度的东风,中山先生公职候选人员受试思想终于迎来了第二个“小阳春”。1980年5月,台湾地区“立法院”通过《公职人员选举罢免法》,6月“内政部”颁定选罢法之《施行细则》,该细则第31条(候选人资格条款)列出的候选人所当具备之资格条件中,第十项为“登记为省(市)长、县(市)长、乡(镇、市)长候选人者,其候选人资格检核合格证书。”大约同时,“考试院”配套出台了《公职候选人检核规则》,它规定了省长、县长、乡镇长候选人所应具备的检核资格,考其大略,要求候选人具备国民中学或私立初中以上学历,普(高)考及格并具有三年行政工作经验以上之资格方得准予检核。^[19]

不难看出,《公职候选人检核规则》与中山先生公职候选人员受试思想还有一定距离,它仅仅是对候选人(且仅为地方行政长官候选人,非民意代表候选人)学经历背景做出一定要求,并非要求参选人通过专门考试以取得候选资格。虽然如此,该一规则还是与公职候选人员受试思想立意可通,其要点在于提供一种候选人的初筛机制,尽可能地把那些以博取选票为能事的“民主政客”排除出候选队伍,使一人一票尽可能地接近“选贤与能”。同时,这一规则也并不违背整体宪法框架中无“公职候选人受试”的基本原则,可谓在夹缝中打开了一扇“巧门”。1992年1月,“司法院大法官会议”释字第290号更对“动员戡乱时期公职人员选举罢免法有关各级民意代表候选人学经历限制之规定,是否违宪”作出《解释文》,其文曰:“中华民国”七十八年二月三日修正公布之动员戡乱时期公职人员选举罢免法…第三十二条第一项有关各级民意代表候选人学、经历之限制,与宪法尚无抵触。惟此项学、经历之限制,应随国民之教育普及加以检讨,如认为乃有维持之必要,亦宜重视其实质意义,并斟酌就学有实际困难者,而为适当之规定,此当由立法机关为合理之裁量。^[20]

“司法院”这一“与宪法尚无抵触”的总判断,已基本确定了对候选人学经历资格进行限制的合法性。虽然经由台湾地区近三十年来过度西化之民主改革,旧选罢法已经修改,《公职候选人检核规则》也于2001年2月废除。但经由第290号解释,总算还为公职候选人须有学经历资格限制这一制度留下了一丝法律依据。

四、考试权之遐思

孔子曰：“谁能出不由户？何莫由斯道也。”^[21]我国民主思想传统可谓悠久矣，然而究竟是选票统计更能代表民意，还是公开考录更能代表民意，这恐怕要结合具体的历史文化和国情来讨论。钱穆先生认为：

“中国考试制度本源选举。惟中国自古为一广土众民之农业国家，非希腊、英伦之比，市民选举之制既所不便，故转而出此，是亦不失为因地制宜之一道。”^{[22][23]}

又言：“政府与国会，既同为代表民意，又同为行使民权，故议员与官吏，亦当同经国家考试，不必专认选举为民意之表达。”^{[22][28]}

其实，由一个独立的机关或委员会掌理公务员考试，既与中国传统科举制度相承接，又与世界通例不矛盾。故而考试院成立半个多世纪以来，其实际运转是稳定的，或可说是符合我国历史文化国情的。^{①[23]}诚如肖如平教授所论：

“考试院的设立与考铨行政的推行，反映了国民政府试图将官员的考铨纳入法治轨道，以建立现代文官制度，增进政府的行政效能，提高国民的政治参与能力，为实施宪政奠定基础的良好愿望。这种愿望在制度的设计上得到了一定体现，不仅建立了现代意义的公务员考试制度，而且还建立了具有现代人事管理特征的铨叙制度。”^[24]

从比较制度的角度而言，考试院制度与传统王朝考试相较，其超越性体现在以常设机关代替了君主临时任命的考官，又将考试纳入国民大会监督之下，可谓体现了其民主性；与欧美宪政体制相较，考试院又是普包周遍地全覆盖，“比欧美的考试权广大得多”^[25]，体现了其中国性。但是，由于旧中国政府的阶级属性和历史局限性，它不可能有足够的制度自信与文化自信以实现海纳百川、选贤与能，其考试院制度在相当程度上是沦为摆设的。40年代末“立宪”以来，西化的宪政民主思潮对中山先生“五权宪法”侵蚀严重，而台湾地区近几十年来的政治改革更一意以“西化”和“去中国化”为鹄的，“考试院”存废之争不断，在相当程度上抹杀了中山先生建国思想所蕴含的深意。而纵观旧中国考试制度史，大略可得出以下几点结论，此试言之：

其一，关于中央考试机关顶层制度设计的问题。训政时期考试院采首长制，大小情事皆由戴季陶主持。行宪后改采委员制，并明令考试委员需超出党派。然而，考试院的实际政务是由考选部和铨叙部来推动的，但查《考选部组织法》和《铨叙部组织法》，二部长皆系特任，易言之该二部首长任命均系总统意志，法律上与考试院长无关。且除行政院外，由总统任命其他四院部会首长的做法十分罕见，这是否会影响考试权独立，不免启人疑窦。此外，根据《考试院组织法》考试委员多由饱学之士担任，其学术文化上的“象征意义”远高于其院务行政运作的实际意义，甚至连考铨政策和人事制度也无法制定。是故考试院之实际政务恐怕还是掌握在考选铨叙二部首长之手，而最终的主导力量还在于总统。尤其是处于国民党一党专制之下，考试权事实上很难独立运作。

其二，关于考试院存废问题，其实系一种伪问题。如果以英美宪法为模板，则设立一单独考试机构的必要性自然值得商榷；但是，考试制度并非仅仅在于多出了一项分立的权力，它的意义是从宪制的所应具有的历史文化属性赋予的。其核心正在于在现代宪制中延续“士人政治”的大传统。诚如中山先生所论述的：

① 在南京国民政府考试院的建筑布局和楹联中，处处可见儒家文化之积淀。如考试院大门外的照壁上，外面书“天下为公”四个大字，内面书“教养有道，则天无枉生之才；鼓励有方，则野无抑郁之士；任使得法，则朝无幸进之徒”。接待室前门对联为“入此门来，莫作升官发财思想；出此门去，要有修己安人功夫”。

“管理物的方法,可以学欧美;管理人的方法,当然不能完全学欧美……至于欧美的政治道理至今还没有想通,一切办法在根本上还没有解决,所以中国今日要实行民权,改革政治,便不能完全仿效欧美,便要重新想出一个方法,如果一味的盲从附和,对于国计民生是有大害的。”^[26]

其三,公务员(公职候选人)考试内容总的来说可称良法美意。训政时期至解严前,各类考试内容大多都有国父遗教、三民主义、宪法、中国国民革命史等共同科目。解严后,必考科目仍有国文、宪法等科,中国文化之大旨,仍散见于各共同科目之试题。要之,以文教凝结社会,“修文德以来之”形塑文化共同体,为政治秩序奠定文化认同之基,实在是考试制度最为深远的蕴意。惟解严前以显明之党义列为考试科目,民初县长(公务员)考试亦有考题过艰之弊,当行更易。以经过标准化之国学试题考察公职人员所必须具备的基本国学素养即可。

其四,考试礼仪之规复。所谓“设仪辨位,以等邦国;进贤兴功,以作邦国”^[27]。考试礼仪在旧时极为尊隆,而其衍生的民俗文化亦丰富多彩,极大地凝聚了各阶层人民向学慕化之情。1943年10月,戴季陶先生任考试院长期间主持制定的《北泉议礼录》(《中华民国礼制草案》),特辟专章谈及考试礼仪问题。举凡入闱、放榜、授证、筵宴(包含授予博士学位)等各项环节,均订立了明确的仪规。礼仪三百,威仪三千,体现了我国优荣士子的文化传统。^[28]

其五,与旧中国“考试院”制度相较,中国共产党的干部制度在选人用人的科学性、民主性上有了质的提升,也从根本上改变了旧中国人事山头林立、“考而不用”的混乱状况。中国共产党的干部选拔任用系由高度客观化、无形无象的“组织”所掌,并非一两个人的私意所为。干部进用,必先经各级考试、基层历练、分管任职、党校培训等一系列程序,又辅以个人素质、民意测验、地域衡平、性别衡平、民族衡平、党内外衡平等诸复杂要素,最后才在上级常委会中以“民主集中制”定之,各级组织部门层层把关,关关审验。这可谓既吸取了中国传统文教制度,包括孙中山先生考试用人思想的精华,又衡平了泰西民主选举之法。从根本上保证了社会主义改革与建设的顺利推进。《诗》云“不忮不求,何用不臧”,权力来自于民,用之于民,这也是中山先生民权主义思想的最大宏愿了。

参考文献:

- [1]孙中山.在东京《民报》创刊周年庆祝大会的演说[M]//孙中山.孙中山全集:第一卷.北京:中华书局,1981:330.
- [2]戴维·米勒,韦农·波格丹诺.布莱克维尔政治学百科全书[M].中国问题研究所,等译.北京:中国政法大学出版社,1992:217.
- [3]孙中山.孙中山选集[M].北京:人民出版社,1981:116.
- [4]孙中山.国民政府建国大纲[M]//孙中山.孙中山全集:第九卷.北京:中华书局,1986:128.
- [5]荣孟源.中国国民党历次代表大会及中央全会资料(上)[M].北京:光明日报出版社,1985:21.
- [6]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[M].合肥:安徽教育出版社,1994.
- [7]“考试院”编纂室.国家考试暨文官制度报告书[M].台北:考试院,2012:20-25.
- [8]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[D].台北:台湾大学政治学研究所,1997:72.
- [9]考试院秘书处.一届高等考试普通行政考试及格人员分发表[J].考试院公报,1931(11):70.
- [10]蒋中正.县长是政治的基本力量[M]//秦孝仪.总统蒋公思想言论总集:卷十.台北:中国国民党中央委员会党史委员会,1984:651.
- [11]刘国湘.湖南实施新县制第一届县长考试题目(廿九年十一月)[J].行健半月刊,1940,(3/4):54-55.
- [12]《会员通讯》编辑部.浙江省三十五年县长考试各科试题[J].浙江行政学会会员通讯,1946(58):28.
- [13]杨学为,朱仇美,张海鹏.中国考试制度史资料选编[M].合肥:黄山书社,1992:845.
- [14]倪有祥.行宪后文官制度的几个重要问题[J].铨叙月刊,1948,3(2):10.
- [15]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[J].人事行政,1953(3):70.
- [16]雷震.中华民国制宪史:政治协商会议宪法草案[M].台北:稻乡出版社,2010.

- [17]陈大齐. 公职候选人考试之理论与实际[J]. 考政学报, 1944(创刊号):10.
- [18]秦孝仪. 中华民国政治发展史[M]. 第3册. 台北:近代中国出版社, 1981:1364.
- [19]“中华民国考试院”. 公职候选人检核规则[OL/EB]. [2010-12-06]. [http://www. exam. gov. tw/cp. asp? xItem=2299&ctNode=684&mp=1](http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=2299&ctNode=684&mp=1).
- [20]“中华民国司法院”. 释字第290号[OL/EB]. [1992-01-24]. [http://www. judicial. gov. tw/constitutionalcourt/p03_01. asp? expno=290](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=290)
- [21]论语·雍也
- [22]钱穆. 选举与考试[M]//钱穆. 钱宾四先生全集:第40卷(政学私言). 台北:联经出版社, 1998.
- [23]陈肿经. 戴先生建立考试权之宏观与作者之受职奉行[M]//陈天锡. 戴季陶先生文存三续编. 台北:中国国民党中央委员会党史委员会, 1971:252.
- [24]陈红民,等. 南京国民政府五院制度研究[M]. 杭州:浙江大学出版社, 2016:306-307.
- [25]任卓宣. 五权宪法体系[M]. 台北:帕米尔书店, 1970:360.
- [26]孙中山. 孙中山全集[M]. 第9卷. 北京:中华书局, 1986:320.
- [27]周礼·夏官·司马第四
- [28]国立礼乐馆. 北泉议礼录[M]. 重庆:北碚私立北泉图书馆印行部, 1944:25-28.

Five-Power Constitution Centering on the Right of Examination

YAN Heng

(Department of Philosophy, CPC Inner Mongolia Party School (School of Administration), Hohhot 010070, China)

Abstract: The examination system is an important part of “*five power constitution*”, which inherited the Chinese traditional education system, and is combined with the modern civil service examination system. The article explicated Dr. Sun Yat-sen’s thought of examination power, pointing out that the examination yuan was a pass to restore the Chinese traditional governance, and make the ROC constitution inherent in Chinese history and culture. The author argued that examination yuan actually played a key important role to the *five power constitution*. The article also reviewed the evolution of the examination system of the Republic of China, and thought that an independent examination system can operate effectively in modern Chinese society by a creative transformation, and it can also deepen the understanding of democracy.

Key words: Examination yuan, Five Power Constitution, Confucianism

(责任编辑:董兴佩)