

第三章 中華民國公務人員考選制度之演進

中華民國考選制度之建制深受中山先生文官考試思想的影響。中山先生早於東京同盟會舉行民報週年紀念會上發表講話時就說道：「將來中華民國憲法，必要設立獨立機關專掌考選權，大小官吏必須考試，定了他的資格，無論那官吏是由選舉的，抑或由委任的，必須合格之人，方得有效。這便可除卻盲從濫選及任用私人之流弊。」1918年12月在上海發表「孫文學說」其第6章指出中央政府之組織型態為五院制，主張「國民大會及五院職員與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。」1924年4月12日，發表「建國大綱」，明示中央政府設立五院，以試行五權之治（高永光等，2002：380-381）。中山先生念茲在茲就是要成立一個獨立的考試機關，透過公平考試，選拔真才，使人盡其才，才盡其用，以締造富強康樂的中國。1925年6月14日中國國民黨政治委員會議決，改革命政府名稱為「國民政府」（考試院編纂室，2002：8）。緣此1928年10月8日國民政府公布中華民國政府組織法，分訂五院職掌，確立五權分立的政治宏規。同年10月20日國民政府公布考試院組織法，1929年8月1日公布考試法，1930年1月6日考試院正式成立，下轄考選委員會及銓敘部，由考選委員會職掌全國考試事宜。1931年7月15日在首都南京舉行第一屆高等考試，計錄取101人（考試院考銓叢書指導委員會，1984a：151-152）。

考試院成立迄今將近八十年的時光，公務人員考選制度自草創、成長、茁壯到目前的成熟完備，深受國家政治、經濟及社會環境變遷的影響。1949年國共內戰結束，國民政府撤退台灣，海峽兩岸分裂成兩個政治實體，但公務人員考試並不因戰事失利而停頓，旋於1950年在台北恢復舉辦公務人員高普考試。一切考選法制胥沿襲大陸時期國民政府制定施行的「考試法」、「典試法」等有關考試法規，因此本章將自行憲前（大陸時期）至政府遷台後有關中華民國公務人員考選制度的演進加以探討。

第一節 行憲前公務人員考選制度之建制與推展

壹、考選機關的建制

中山先生對我國固有的考試取才制度備極重視，在他手訂的建國大綱第 19 條規定，中央政府要完成設立行政、立法、司法、考試、監察五院，以試行五權之治。第 15 條復規定，凡候選及任命官員，無論中央地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。1912 年中華民國臨時政府於南京成立，中山先生出任臨時大總統即咨請參議院議決「文官考試令草案」，文官考試分為高等文官考試與普通文官考試兩種。當時雖因倡談南北議和未能審議通過，但可見中山先生對舉辦文官考試之迫切與重視。嗣中山先生讓位於袁世凱，袁氏堅持建都於北京，是為北京政府之始。北京政府於 1916 年頒行文官高等考試令及文官普通考試令，並於同年 6 月在北京舉行第一次文官高等考試，次年 4 月舉行第一次文官普通考試，是為中華民國建國以來首次舉辦之文官考試。1916 年袁氏逝世，政客弄權、軍閥割據接踵而至，未能順利實施文官考試。1925 年 7 月中國國民黨改革命政府名稱為國民政府並於南京成立（考試院編纂室，2002：3-9），1928 年 10 月 8 日國民政府公布中華民國政府組織法時，即依國父遺教訂定五院之組織與職掌，由考試院獨立行使考試權。同年 10 月 20 日國民政府制定公布考試院組織法並選任戴傳賢（字季陶）為首任考試院長，孫科為副院長。1930 年 1 月 6 日戴季陶向中國國民黨報告考試院與所屬考選委員會及銓敘部同時在南京成立，由考選委員會職掌全國考試事宜。考試院院長戴傳賢兼任考選委員會委員長，至 1947 年行憲後考選委員會始改為考選部（考試院考銓叢書指導委員會，1984c: 6）。

貳、制定考試法及相關考試法規

一、制定考試法

1929 年 8 月 1 日國民政府制定公布「考試法」，次年公布考試法施行細則，是奠定現行考試制度之基石，亦是考試院舉辦公務人員考試之根本依據。該法規

定公職候選人及任命政府官員與應領證書之專門職業及技術人員，均須經中央考試以定其資格。將考試種類分為高等考試、普通考試、及特種考試三種（考試院考銓叢書指導委員會，1983：13）。考試程序分為第一試考普通科目（國文及中國國民黨黨義），第二試考專業科目，第三試為面試及成績審查。第一試不及格者，不得應第二試；第二試不及格者，不得應第三試（考試院考銓叢書指導委員會，1984a：50）。該法主要內容約可分為下列十項：（一）規定公職候選人及任命政府官員與應領證書之專門職業及技術人員，均須經中央考試以定其資格。（二）考試分為高等考試、普通考試、特種考試三種。（三）規定高等考試及普通考試應考資格。（四）高等考試於首都或考試院指定區域，普通考試於各省區或考試院指定區域，每年或間年舉行一次。（五）高普考試各以普通科目為第一試，專業科目為第二試，面試及成績審查為第三試；分類分科及應試科目由考試院定之。（六）高考由國府特派主考官，普考由國府簡派主考官。（七）舉行考試時，典試事宜由典試委員會任之；典試委員會以主考官為委員長。（八）錄取人員如事後發現有冒名頂替或有本法所訂消極條款之一者，由考試院撤銷其資格。（九）候選人之考試及特種考試另以法律定之。（十）本法施行日期以命令定之。

憲法公布施行後旋於 1948 年修正考試法，主要之特色有：（一）將公務人員考試與專門職業及技術人員考試分列專章；（二）明示公務人員考試，應配合任用計畫公開競爭舉行之；（三）刪除公職候選人考試；（四）增訂應考人之年齡，依考試種類由考試院定之；（五）增訂公務人員考試與專門職業及技術人員考試，其應考資格及應試科目相同者，其及格人員同時取得兩種考試之及格資格；（六）明定考試應以筆試、口試、測驗或實地考試及審查著作發明等方式行之；（七）增訂各省區之公務人員考試分別在各該省區舉行，應考人以本籍為限；（八）全國性之公務人員考試應按省區分定錄取名額；（九）增訂公務人員之升等，除法律另有規定外，應經升等考試。

二、公布典試委員會組織法

1929 年 8 月 2 日公布「典試委員會組織法」，明定凡舉行考試時，關於典試

事宜應分別組織典試委員會執行之。

三、制定襄試法

1930年11月25日公布「襄試法」，明定凡舉行考試時，應成立襄試處（類似目前之試務處），辦理應考人報名、登記、試場設備、警衛、考試人員膳宿及供應物品、供給試卷、彌封號、考試文卷印製保管等事項。

四、公布監試法

考試院為樹立國家考試威信，並尊重監察權的行使，俾一切考試程序、試務過程均在監察院監察之下進行，以昭大公而示信國人，乃制定「監試法」，並由國民政府於1930年11月25日公布。因監試法規定典試委員須入闈命題，以防洩題；襄試處主任須負責應考人冒名頂替、傳遞、換卷等舞弊情事；對於規定典試委員入闈命題，要求襄試處主任負考生舞弊之責，有失公允且不符時代變遷。國民政府乃於1933年2月23日修正公布監試法，刪除前述有關規定。由原有之8條，修正為6條。行憲後於1950年再修正，第一條增訂「凡組織典試委員會辦理之考試，應咨請監察院派監察委員監試。」及「凡考試院派員或委託有關機關辦理之考試，得由監察機關就地派員監試」之規定。

五、公布典試法

1935年7月31日公布「典試法」，規定考試不復分內場與外場，其試務概由典試委員會秘書處辦理，於是典試與試務由分而合，事權趨於統一，乃廢止「襄試法」。

六、訂定命題規則、閱卷規則、監試規則、試場規則

1935年至1936年間先後制定命題規則、閱卷規則、監試規則、試場規則以為命題、閱卷及執行監考、維護試場秩序之依據。

參、公務人員考試之建制

一、開辦公務人員高普考試

考試法雖經決定自1930年4月1日開始實施，但由於各種相關法規未能逐一訂定發布，以致依考試法舉行之公務人員考試並未立即實施。至1931年7月15

日始在首都南京舉行第一屆高等考試，報名 2185 人，錄取 101 人（考銓叢書指導委員會，1984a：152-156）；國民政府於 1931 年 3 月 3 日通令當年全國分 6 區舉辦普通考試。考試院於是年 6 月 20 日公告第一屆普通考試在首都南京及各省會或其他相當地點舉行，暫不分區。考試期日為自當年 9 月 15 日起 6 個月內分別舉行完竣。惟先是日本入侵東北，復以是年夏季多數省份為水災所困，未能如期舉行普通考試。1932 年 8 月起國民政府陸續核准山西、河北等各省舉行普通考試，惟僅山西省於當年 12 月 26 日在陽曲舉行，因此 1933 年 12 月 27 日由考試院重行公告，改於 1934 年 4 月 21 日在首都舉行首屆普通考試，報名者 794 人，錄取 118 人（考銓叢書指導委員會，1983：66-71）。其後幾乎每年定期於首都或各省舉辦高普考試。最初考試院長戴傳賢主張，全國性高普考試應為資格考，並須採計學校成績，以免「捨千日之長，取一日之短」之弊（考銓叢書指導委員會，1984c：311-312），惟並未獲採行；考試院同時訂有「高普考試及格人員分發規程」，規定及格人員均須接受銓敘部分發任用，並採實授、試署或學習一年等不同方式予以安置；當時因為錄取人數不多，考試及格人員均能全部分發至中央或地方行政機關任職。

二、舉辦公務人員特種考試

1929 年 8 月 1 日國民政府公布之考試法，其中與特種考試有關之條文僅第 3 條，該條文明定將特種考試與高等考試普通考試並列；第 16 條「候選人員之考試及其他特種考試，另以法律定之。」考選委員會即擬議特種考試之根本法「特種考試法」送請考試院核定，咨請立法院完成立法程序，國民政府乃於 1931 年 3 月 21 日公布「特種考試法」。該法規定凡候選及任命之人員與應領證書之專門職業或技術人員，除高等考試普通考試外，均依本法考試定其資格。由於特種考試法並無特殊內容，且 1933 年 2 月 23 日國民政府公布修正之考試法已明定「考試院認為有特殊情形者，得舉行特種考試。各種特種考試條例另訂之。」因此國民政府乃於修正考試法公布之日，同時廢止特種考試法。特種考試法公布施行期間，曾舉行郵務員、縣司法處審判官、度量衡檢驗員等多種考試。

肆、對日抗戰期間公務人員考試之推展與停滯

一、公務人員高普考試未於全國順利舉辦

1937年對日抗戰爆發，國民政府歷經八年浴血抗戰，一切施政打破承平程序，為肆應戰時需要，國民政府於同年10月28日公布非常時期特種考試暫行條例，以資因應（考試院考銓叢書指導委員會，1984b：42-43）。考試院另於1939年起實施「考訓結合」以配合戰時用人特殊需求，即將高普考試分為初試與再試兩階段，初試及格者須經訓練（主要係由中央政治學校負責訓練），期滿成績及格者始准參加再試。這一強制性規定，可使考試及格人員獲得工作保障，而且考試與分發（任用）相互結合，徹底做到「即考即用」與「考用合一」。惟因嗣後戰局激烈，全國性高普考試曾一度中斷（1937、1938年未舉辦），而且僅能在陪都—重慶等少數地區舉行。因此為解決戰時國家用人之困難，1936年以後經常舉辦特種考試，1940年7月公布「非常時期戰地公務人員任用條例」，賦予行政部門較大的彈性用人空間。其間考試院雖曾一度明文要求各機關，每年應按在職人員「百分之二」的比例增用考試及格人員，然因國家長期持續戰亂，功績制考試用人精神推行成效極為有限；總計從1931年至1947年高普考試及格人數僅有10,256人，所占全國各級政府公務人員比例甚低（考試院考銓叢書指導委員會，1992：134-135）。

1947年12月25日施行之中華民國憲法第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。第85條規定，公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試。非經考試及格者，不得任用。第86條規定，公務人員任用資格，應經考試院依法考選銓定之。1948年考試法即配合憲法之施行，增訂「全國性之公務人員高等考試普通考試，應分區或聯合數省區舉行，並應按省區分定錄取名額。」該年高普考試即採分區舉行，及分區定額錄取（考試院考銓叢書指導委員會，1984a：128-134）。

二、公務人員特種考試大行其道

訓政時期最初所舉辦之特種考試，多屬層次較低者如：郵務員、鐵道車務人員、土地測量人員等，而且次數與及格人數並不算多。1937年10月，國民政府公布「非常時期特種考試暫行條例」，規定特種考試得由考試院依事實需要隨時舉行，而且賦予「得不必設置典試委員會及試務處」及「得委託各該任用機關辦理試務」之運作彈性，藉以適應戰時公務人員的任用需求。嗣後各方需用人才，種類甚繁，程度不一，決非舉行高等或普通考試所能適應，特種考試舉辦次數隨即激增，涵蓋範圍極廣，各類特種考試條例多達數十種，而且考試院幾乎全部委託用人機關辦理試務，亦有部分特種考試由考選委員會派員就近諮商考試事宜，復轉報備查，以適應戰時任用之需要。總計從1931年到1947年，特種考試及格人員多達149,032人，約為同期高普考試及格人數（10,256人）的十五倍（考銓叢書指導委員會，1992：134-135）。

考試院長戴季陶對此異常現象之發展頗為重視，曾於1941年4月15日考試院第43次會議中指示：「特種考試近年來固可謂大走其運，然竊恐其將影響甚妨礙經常的考試制度。清代政治之弊，在不能改良經常的制度，而成立許多非常辦法，其原因即由於當時後補道人員太多，彼輩無事可做，輒上奏章紛紛建議，將中央地方機關之經常機構，反弄成空虛狀態。-----如特種考試變成後補道，喧賓奪主，捨本逐末，其必有妨礙經常的考試制度無疑，此不可不提早提防注意者也。」

1943年5月，戴院長批閱修正特種考試鹽務人員考試規則草案時再度強調：「一種考試包含許多門，與現行考試制度，幾乎根本不能相洽，究宜如何調整，俾令與事實兩全，尚宜切實請考選委員會斟酌之，否則將來各機關皆如此辦理，尚成何事體耶？從前的辦法，原是過份從權，可見前例不好，則後事必有甚者也。以前的分別規定，可說是從權，現在則幾乎成為制度，如之何哉。所以二、三年前余即十分憂慮，特種考試將指大於踵也」（陳天錫，1967：82-83）。嗣後，考試院即進行改革，主動簡化歸併各類特種考試，使其成為統一法規，足以同時規範各不同機關、地區之相同性質公務人員之考試；1945年8月抗戰結束，

適用非常時期法規的正當性降低，其間特種考試舉辦次數趨於減少。1948年7月21日考試法修正全文31條，其中仍繼續規定「遇有特殊情形時得舉行特種考試」。與抗戰期間非常時期特種考試暫行條例所定「特種考試由考試院依事實需要，隨時舉行」之彈性從權相較，明顯可見制度恢復常態的痕跡（考銓叢書指導委員會，1984b：51-52）。

第二節 中央政府遷台後公務人員考選政策之變革

中華民國早於1930年成立考試院獨立行使考試權，並於次年公布考試法，1931年於首都南京舉行第一屆高等考試，1934年舉行第一屆普通考試；九一八事變後，日軍接續在華東華北挑釁，終至全面對日抗戰，因而高普考試並未施行於全國各地。抗戰期間為因應非常時期選拔人才之特殊需要，舉辦特種考試之次數、及格人數皆急速成長；又為爭取時效，均委託請辦機關辦理考試事務，惟舉辦地區以大後方為主。抗戰勝利本已恢復常態，休養生息，奈因中共乘機坐亂，局勢逆轉，中央政府終於1949年底撤退台灣，因此在大陸時期以公開考試、擇優錄取的功績原則並未落實，在台灣始發榮滋長，以下謹就中央政府遷台後考選政策的變革，依時空環境的推移，分為四階段探討之。

壹、戰爭體制時期的考選政策（1949年~1967年）

一、舉辦恩庇型的考試

1949年5月台灣省主席兼警備總司令陳誠宣布台灣省實施戒嚴，同年12月大陸淪陷，中央政府播遷來台，台海局勢緊張，軍事強人蔣中正先生實施威權體制，強調以國家公權力為基礎的國家統治機關對民間社會的控制與主導，同時對台灣地區持續實施戒嚴。當時國民黨政權以軍事整備、反攻大陸為首要目標，又因為黨政軍的一體化，黨軍政關係具有「軍人主政」、「以黨領政」之濃厚色彩；強調政府對民間的支配，中央政府對地方政府的控制，因而對文官系統和文官體制造成深遠的影響（蕭全政、江大樹、蔡良文、施能傑、黃錦堂，1994：6）。

在強調反攻大陸的目標下，文官體系僅扮演軍事統治的工具性角色，故對忠貞與服從之強調，遠重於專業取向與身分保障；又鑑於大陸時期未審慎處理退除役軍人轉業問題，不但造成人力浪費，更讓共產黨有機可乘之失敗經驗，因此對於撤退來台的退除役軍人如何妥善安置，以維持國家社會秩序的穩定發展，乃成為該階段中央政府重大施政課題之一（李震洲，1995：86）。由於退除役軍人出生行伍，在語言障礙與省籍隔閡下，轉至民間求職不易，因此常任文官的職位成為軍人轉業的適當場域，「軍轉文職」的政策於焉形成。1964年「國軍退除役官兵輔導條例」公布施行，明文規定行政院退除役官兵輔導委員會（簡稱退輔會）得洽請主管機關舉辦各種考試，使退除役官兵取得擔任公職或執業之資格；退除役官兵參加各種任用資格考試或就業考試時，應分別酌予優待。嗣於1967年公布「後備軍人轉任公職考試比敘條例」，考試院旋即訂定施行細則，並陸續訂定「後備軍人轉任公職考試應考人體格檢查標準」、「國軍退除役官兵參加公務人員考試及轉任公務人員優待辦法」、「國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈規則」等法規，俾為軍轉文職考試優待措施的法源依據。該時期為退伍軍人或現役軍人辦理的考試有：

（一）退除役軍人轉任公務人員考試

退除役特考於1958年首次舉辦，1962年退輔會再次函請考選部舉辦一次考試，當時錄取人員並未分發任用，屬資格考的性質。1964年總統公布「國軍退除役官兵輔導條例」，自1965年起該項考試每兩年定期舉辦一次，1969年以後改採任用考與資格考並行方式舉行，1983年開始完全配合任用計畫辦理考試。早期該項考試錄取率偏高（自1958年至1981年舉辦之考試平均錄取率高達51%），且試場秩序欠佳，致要求改革聲浪不斷，考選部遂於1985年邀集行政院人事行政局、國防部、退輔會等有關機關研議改進之道並報請考試院核定：如錄取人員不得超過公告錄取名額、未達及格標準者寧缺勿濫、慎選監場人員、嚴格維護試場紀律（考選部，1996a：69-70）。

（二）國防部行政及技術人員考試

國防部為使現役優秀軍、士官及軍中聘僱人員取得公務人員任用資格，並應軍事需要，拔擢社會青年從事國防工作。要求考選部舉辦屬任用資格儲備性質的國防特考，讓現役軍人先取得公務人員任用資格，俾退伍後能順利轉任文職。本項考試從 1965 年起至 1989 年止，共計舉辦 12 次，及格人數總計 14695 人，平均及格率約 25%，然因屬資格考試，現役軍人實際經由國防特考轉任文職的比例遠不如退除役特考。

（三）國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈

1968 年 5 月 15 日考試院訂定發布「國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈規則」，俾利軍中上校以上軍官外職停役後得經由檢覈轉任政府機關中高級職位。本項檢覈自 1968 年 12 月至 1988 年 12 月均以審查申請人所繳驗之證件是否符合檢覈規則所定的資格條件，為認定合格與否之依據，因認定條件寬鬆，故合格人數高達 1482 人（其中中將 103 人、少將 277 人、上校 1102 人）（考選部，1989：69）。對此前考選部長王作榮曾批評：國防部開列名單，考試院就照單全收，發給檢覈合格證書，這可說是視考試如兒戲，明顯違反憲法公開考試之精神（王作榮，1995：10）。因此 1988 年 8 月 15 日考試院修正發布該項檢覈規則，明定本項檢覈之辦理，除審核證件外，尚須參加筆試、口試或實地考試及格後，始可取得任用資格。1991 年復修正檢覈規則，限制檢覈及格人員自轉任起 10 年內，不得轉調原轉任職系以外之職務任職；自轉任起 10 年內，不得轉調其他中央或地方機關任職。1985 年再修正檢覈規則並規定自 1996 年起外職停役轉任現職人員連續參加 2 次檢覈筆試口試後，尚未取得任用資格者應由用人機關停止其派代。1998 年 12 月 31 日復修正檢覈規則，明定檢覈及格人員僅得轉國防部退輔會中央及省市政府役政、軍訓單位，不得轉調其他中央或地方機關任職。2000 年行政院海岸巡防署成立，增訂該署為轉任機關。

「後備軍人轉任公職考試比敘條例」草案在審議過程中，張金鑑等立法委員對草案所列有關「上校以上軍官外職停役即可逕自取得公務人員簡任任用資格」之規定提出四點聲明：（一）考試用人載在憲法不可破壞；（二）文官轉職轉系限

制極嚴，武官轉任如此容易，何可厚此薄彼；(三)上校外職停役，多因人而設，並非真正事實需要；(四)上校如此優待，則上校以下軍官亦將援例要求，勢將引起軍中不安(張金鑑，1972：195)，後將此一條文修正為「上校以上外職停役轉任公務人員尚未取得任用資格者，其考試得以檢覈行之。」在威權時代國家機關展現高度自主性，將檢覈視為考試方式之一，因此1988年以前外職停役檢覈僅採證件審查。2002年1月30日修正後備軍人轉任公職考試比敘條例，廢除上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈制度，長達34年的外職停役檢覈終於隨著政府體制民主化、文官體制功績正常化而走入歷史。

二、公務人員高普考試屬性的變革

(一) 高普考試及格人員首度實施列冊候用

中央政府遷台初期，嚴格實施組織人事凍結，各機關皆以來台員額為限，這對每年公務人員高普考試及格者的任用機會保障，產生相當不利之衝擊。1954年1月修正公布的「公務人員任用法」，廢除原有考試及格人員分發制度，代之以建立「列冊候用」制度。考試機關事前既不調查用人機關任用需求來決定錄取標準，考後也不負責將及格人員分發到各機關任職；亦即國家考試僅在鑑定應考人有無擔任公務人員之學識條件(公務人員與專技人員考試相同)，自此公務人員高普考試從「任用考試」變成「資格考試」。但在另一方面，當時政府又為反攻大陸儲備人才，曾經辦理公務人員「儲備登記」，經登記審查合格者(凡十五萬餘人)即具有任用資格。因此，1951年代所舉行的全國性公務人員高普考試，考銓機關僅將及格人員編列「候用名冊」；當時只有自1950年開始舉行之「台灣省公務人員高普考試」，及其後辦理之多次台灣省各級學校畢業生就業考試及格人員，方由台灣省政府配合戰時社會安定需求，予以分發任用(李華民，1974年：74-83)。

「資格考試」運作模式使行政機關甄補管道趨為寬鬆，往往導致「關係取向」用人缺失的嚴重惡化；相對地，考試機關無權分發及格人員，造成國家考試的公信力屢遭質疑。1960年考選部長黃季陸曾經指出：「行憲以後，中央機關的公

務人員中，考試出身的僅占 16%；地方機關的公務人員中，考試出身的僅占 7.6%。從 1957 年到 1959 年 6 月的兩年半中，中央和地方各機關，增用了兩萬以上的新人，但是過去十年中，高考和普考所錄取的七千多人，卻沒有任職的機會。這些在公開競爭下優勝錄取的人員，竟不能根據憲法規定予以任用，實在是國家的一種損失」（陳德禹，1982 年：141）。其實，黃季陸於 1957 年間主持「中央行政機關組織權責問題調查委員會」，在其所提「中央行政改革建議案」中早已指出，當時行政機關人員浮沉之最大原因，乃由於「救助儲備」與「實際工作」兩種性質不分，而且各機關考試及格人員之比率極低（不到 8%），缺乏公開競爭之甄補管道，致使人員素質不能有效提高；因而建議「樹立機會均等公開競爭的任用制度」，要求各機關組成甄審委員會，並以任用考試及格人員為先（黃季陸，1957 年：24-34）。因此不難推知，憲法第八十五條有關公開競爭與考試用人之功績制精神，在政府遷台早期的戰時體制運作中，並未受到行政部門之重視與採行；而且，考銓機關限於「資格考」之法令規定，對此現象缺乏充分、有效的監督力量（江大樹，1997：203）。

（二）修正公務人員任用法、考試法，再建考試及格人員分發制度

考試院從民國五十年代初期開始，除加強「銓審覆核」以要求各機關落實考試用人之外，並不斷與行政部門協商、研擬高普考試及格人員分發原則以貫徹「考用合一」。1962 年 9 月「公務人員任用法」修正，明定高普考試必需配合任用計劃辦理（仍屬列冊候用），同時要求各機關優先選用考試及格者；1968 年 4 月考試院會同行政院發布「高等考試及普通考試及格人員分發辦法」，同年 12 月修正「考試法」，高普考試又定位為「任用考」，再度建立考試及格人員分發制度（江大樹，1997：203-204）。

三、舉辦專科以上學校及高級職業學校就業考試

國民政府撤退來台時，機關人事凍結，員額緊縮，遇缺不補，政策決定留供大專及高職學校畢業學生安排工作，以解決青年學生就業問題，進而促進政治安定社會祥和。自 1952 年首次舉辦高級職業學校畢業生就業考試，1953 年開始舉

辦專科以上學校畢業生就業考試，嗣因及格人員大量增加、分發困難又有額外安插，造成人滿為患、冗員充斥、國庫負擔沉重，至 1958 年夏天停止就業考試。

四、公務人員高普考試按省區分定錄取名額

1929 年公布的考試法原無省區定額的規定，1947 年憲法公佈施行，第 85 條明文規定，公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試，非經考試及格者不得任用。1948 年考試法第 3 次修正，增列全國性公務人員高普考試應按省區分定錄取名額條文以資配合，同法施行細則規定「全國性公務人員高等考試普通考試應分省區或聯合數省區舉行，並應按省區分定錄取名額，由考試院於考試前三個月公告之，其定額標準為省區人口在三百萬以下者五人，人口超過三百萬者，每滿一百萬人增加一人。」嗣為符合台灣實際需要，1962 年將考試法第 21 條增列「但仍得依考試成績按定額標準比例增減錄取之。對於無人達到錄取標準之省區得降低錄取標準，擇優錄取一人，但降低錄取標準十分仍無人可資錄取時，任其缺額。」之但書規定。

我國公務人員高普考試規定「省區定額」具有「代表型」人才甄補價值意涵；因為中國大陸幅員廣大，各省在交通、經濟、文化等方面水準差距懸殊，在選才用人時如能兼顧各地方人才代表性，才不至於顧此失彼，並促進各地區平衡發展。然台灣地狹人稠、交通便利、教育普及，並無實施省區定額之必要，惟中央政府遷台後為維繫法統並保障大陸各省區來台人士錄取高普考之名額，分區定額之規定仍依法實施，迨 1990 年起才決定暫停適用。1994 年憲法增修條文明定本文第 85 條有關省區定額之規定停止適用，1996 年修正公務人員考試法時配合刪除，40 餘年來公務人員高普考試對部分省區特殊的保障制度終於廢止。

貳、經濟發展時期的考選政策（1967 年~1987 年）

政府遷台初期，積極整軍經武，當時全國上下流行一句「一年反攻，三年掃蕩，五年成功」口號，在戰時體制下全國實施戒嚴，國家機關掌控民間社會與文官系統，憲政規範僅具法統象徵意義。考試院雖為五權之一，但組織職能並未有效彰顯，故高普考試雖改採資格考試卻又大量開辦公務人員「儲備登記」、「軍轉

文職考試」，大幅放寬任用資格，導致憲法所定的公開競爭考試制度未能有效落實。嗣美援除軍事防禦並加經濟援助，要求我國開放經濟市場。因之，1951年代末期政府陸續提出發展經濟政策，美援漸由軍事援助轉為以經濟開發為主的政策。美國亦要求政府裁減軍費，加速經濟發展，至民國50年代初期，國民黨政府逐漸從戰時體制走向經濟發展，終於創造「台灣經濟奇蹟」，(江大樹，1997：154-155) 該時期考選政策之特徵有：

一、特種考試「喧賓奪主」

中國古代考試制度，有所謂「常科」與「特科」之區別，常科是定期舉行，與今日公務人員高普考試性質相近；另有所謂詔舉、徵聘、訪隱等取才方式則係因應特殊需要而採不定期舉行，可說與現行公務人員特種考試道理相同(沈兼士，1986：187-188；李震洲，1993：10-17)。因此，承襲我國科舉制度的獨立考試權，在1929年國民政府公布「考試法」時，就將特種考試與高普考試並列，其建制目的乃考試院認為有特殊情形者，得在定期舉行高普考試之外，臨時舉辦特種考試。

政府遷台後力謀健全機關組織，提高公務人員素質以貫徹考試用人政策；復以致力於經濟發展，各項建設需才孔急，因而舉辦諸多特種考試以配合政府職能之擴增。1962年考試法修正後將特種考試分為(一)甲等考試。(二)乙等考試。(三)丙等考試。(四)丁等考試。1965年開始各類特種考試，每年平均錄取人數約在一萬五千人左右，比起高普考試每年錄取人數平均僅有三千人左右，的確有明顯「反客為主」的情形(考選部，1996：117-135)。分析當時舉辦特考主因有：(一)配合特別任用法制之規定，如司法人員、警察人員等特考；(二)配合政策需要，如退除役特考、國防特考；(三)配合地方政府之用人需要，以解決早期高普考試及格人員不願下鄉任職的困境，如台灣省基層人員特考、山地行政及技術人員特考；(四)配合公營事業機構用人特殊需要，如交通事業、金融事業特考；(五)為遴補政府機關基層職務所需人員，舉辦低於普通考試的二職等特考、丁等特考或者是為拔擢高級人才而舉辦的甲等特考；(六)法律公布後

適應用人機關之急需，如技術人員特考（考選部，1995：42-58）。自1950年至1980年總計舉辦326次特種考試，錄取212,553人。特種考試大行其道，若干考試錄取率偏高，經常造成排擠高普考試及格人員分發任用機會，導致國家考試之正當性與公信力受到外界質疑。再者，某些錄取率較高的特種考試及格人員，於進入公務機關以後，即設法轉調其他機關相關職系之職務。因此民國70年代以後，考試機關逐漸限縮請辦特種考試的機關，並將性質相近的類科併於高普考試辦理，以確立高普考試的主流地位。

在經濟發展時期行政部門或公營事業機構偏好請辦特種考試，一方面是特種考試可讓用人機關對於考試資格（如年齡、性別、兵役、體檢等）、應試科目、錄取標準，擁有較多之建議權；另一方面是經由考試機關舉辦高普考試分發及格人員，不但時間冗長，而且未盡符合用人機關因職位分類後，某些職位所需專業資格條件的認定。

二、辦理現職人員銓定資格考試

中央政府遷台後總統於1954年1月公布新制「公務人員任用法」，規定「本法施行前未具法定任用資格之現職人員，由考試院以考試方法限期銓定其任用資格。」同年5月考試院訂定「現職人員銓定資格考試規則」。次年開始舉辦金馬地區現職人員銓定資格考試，但當時以台海戰事之故，少數現職人員無法參加，於1961年再補辦一次後結束。嗣為顧及金門、馬祖地區環境特殊，其任用均因地而制宜，現職人員多半無法定任用資格，為激勵其士氣，考試院乃於1966年5月17日發布「金馬地區現職人員銓定資格考試規則」一種；1969年考試院訂定「現職派用人員銓定任用資格考試辦法」，規定凡各機關原任人員未具法定任用資格者，由考試院以考試方法限期銓定任用資格（許濱松，1992，381-382），以解決大陸時期各機關進用無任用資格人員追隨政府來台後的銓敘問題。另考試院曾於1962年發布「交通事業現職人員資位檢覈考試辦法」一種，供未敘定資位之交通事業機構從業人員經由考試以敘定其資位（考試院考銓叢書指導委員會，1983：174）。民國70年代中期以後則又盛行另一波的現職人員銓定資格考試

，該時期辦理的銓定考試多屬機關法制化後，為顧及原無任用資格人員之權益而舉辦。如 1985 年行政院經濟建設委員會及農業委員會派用人員銓定資格考試；1991 年中央研究院現任行政人員任用資格考試。

銓定資格考試係封閉性考試，其特色為應試科目少，及格率高，幾近報考就錄取的地步，實有違公開競爭的功績原則，考試用人的形式意義大於實質效果。綜觀經濟發展時期的考試制度，各種特考、銓定考試反客為主，取代正統的高普考試，雖有助於「考試用人」的推行，但也相對降低考試及格人員之素質。

三、濫用派用人員、技術人員造成公務人員素質低落

1969 年公布「派用人員派用條例」，規定臨時機關的職務或常設機關中的臨時職務列有人事預算，可以不經考試及格即可合格派用。另依 1935 年制定之「技術人員任用條例」進用的人員，亦不必考試及格，尚可採計民間任職年資作為任用資格的一部分；初期機關好用派用人員，嗣逐漸發現技術人員之進用更為便捷，便排除萬難將原屬行政職位者不斷設法變更為技術職系之職位，或先以技術人員任用後，再行變更歸級；1986 年行政機關經銓審有案人員為 186,700 人，其中以技術人員任用的有 42,610 人，占 22.8%（徐有守，1999：107-109），違憲濫用公務人員，不但造成機關人員素質低落，而且給機關首長徇私賣官的好機會，破壞文官制度莫此為甚。

四、考用配合推展期

1967 年 9 月成立行政院人事行政局，該局依考試法規定，據以負責行政院及所屬機關任用人員之統籌分發事宜。歸納人事行政局建制以後考用配合政策之推展，可分為幾個階段（人事行政局，1994：87-94；李若一，1988：33-39）：

（一）從「自行遴用」到「查缺分發」：由人事行政局行文各機關查報缺額並予管制，再由考試院據以辦理當年公務人員高普考試。然因 1968 年起各機關陸續推行職位分類，考試及格人員分發工作須受職系限制，但高普考試之類科卻仍依大專學校相關科系設置，未能配合各機關用人需要；另一方面，考選部又對考試成績達六十分以上者一律錄取，未依用人機關所需缺額決定錄取人數，因此造成

「有缺無人」與「有人無缺」兩種考用不能配合的矛盾現象，此一情形在 1972、1973 二年間最為嚴重。

(二) 由「考用分離」邁向「考用配合」：人事行政局從 1974 年開始通函所屬機關詳定「年度用人計畫」，作為辦理公務人員高普考試、設置類科、決定錄取人數及辦理分發任用之依據；另藉由辦理缺額複查、實施缺額列管、編制職前訓練名冊等方式，積極改善「有缺無人」及「考用分發流程太長」等缺失。

(三) 創設「分類報名、分類錄取」模式：1971 年針對「分發後未就職」現象，高普考試特別改採「分類報名」、「彈性錄取標準」方式，其中「第一類」依用人機關實際需求擇優錄取，並規定及格者應即接受分發，不得申請延期；「第二類」則列冊分送各機關遇缺選用。但此一新制運作結果，產生兩類人員錄取標準參差不齊的新困擾，1981 年修正為兩類均以 60 分為錄取標準，第一類組得由典試委員會酌予降低錄取標準，但不得低於 50 分；不過此項改變，卻又造成部分類科大量超額錄取，而且列冊候用者，紛紛透過各種「特殊關係」管道要求儘早分發，導致人事行政局作業上相當困擾，隨後雖經一再修正，最後仍因弊端難除宣告取消。

(四) 透過訓練制度落實「考用合一」：1986 年「新人事制度」公布施行，新制公務人員考試法第二十一條明定，公務人員高普考試筆試錄取者，必須按錄取類科接受為期四個月至一年的基礎訓練與實務訓練，期滿成績及格者始發給證書，正式分發任用。藉由分發考試及格者至用人機關接受實務訓練，以達「考、訓、用」之有效配合，並且提高考試及格人員之到職率。1986 年起，人事行政局的分發作業改採「按考試成績名次選填自願分發職缺」、1990 年起使用「電腦分發」，以求更符合公平、公正、公開之原則，進而提高國家考試分發任用的公信力。(江大樹，1997：204-205)

參、社會轉型時期的考選政策 (1987 年~1992 年)

民國 70 年代左右台灣社會受到國內外政經環境的衝擊。首先，在國際上 1970 年代的二次石油危機嚴重衝擊全球政經生態。美國因越戰失利而逐漸喪失民主陣

營領導地位，加上以中共為首的第三世界國家勢力興起，國際政治舞台日益趨向多元化。另一方面歐美各國新保護主義抬頭，希望藉由新興工業國家進行經濟自由化與國際化，以消除國際經貿障礙，俾能符合國家經濟利益並有助於景氣復甦，為達到此一目的，遂在政治上打擊開發中國家統治階層之正當性，藉由重視人權，強調民主，積極與各國民間社會結盟，企圖弱化工國家主義色彩的威權政體（蕭全政，1995：18-20）。中華民國在內政上受石油危機之衝擊，造成通貨膨脹與經濟成長停滯；黨外人士積極展開社會運動，帶動民間社會反對國家機關長期維持的戒嚴管制。而中美斷交則造成外交上重大的挫敗；在內外夾擊的困境下，總統經國先生終於在1987年7月宣告解嚴，次年進一步解除黨禁與報禁。解嚴之後社會運動蓬勃發展，人民享有言論自由，在集會結社合法保障以後，民間社會要求加速憲政改革，在政治民主化、行政效率化的聲浪下，文官體制面對社會改革聲浪的衝擊自應有興革措施，此一時期變革最大的人事制度，應屬1986年制定公務人員考試法及1987年正式實施的「兩制合一」。

公務人員考試為人事管理的首要入口，因此1986年立法院將原「考試法」廢止，並制定「公務人員考試法」、「專門職業及技術人員考試法」各一種，自此專技人員考試與公務人員考試分流。公務人員考試制度因新制公務人員考試法實施出現重大變革，主要特點有：

一、暫停「省區定額」的適用

考試院於1948年修正考試法，於第21條明文規定「公務人員高普考試應按省區分別定錄取名額」以符憲法第85條有關「公務人員考試應按省區分別規定名額」。公務人員高普考試採省區定額錄取具有保障邊疆地區人民服公職之機會，亦可達保障地方的憲政意涵。惟此一憲政規範涉及「文官功績制」與「區域代表性」兩種不同價值，期間優劣得失與如何平衡，早期憲法學者曾有相關議論，贊成反對皆有之（江大樹，1997：237）。中央政府遷台後台灣省依1948年內政部人口統計錄取名額應為8人（嗣因人口增加調為22人），省區定額對台籍應考人權益衝擊頗大，因此考試院除辦理全國性公務人員高普考試外，自1950年至1968

年另行舉辦「台灣省公務人員高普考試」，以增加台籍人士錄取機會；1962年修正考試法於第21條後段增列「但仍得依考試成績按定額標準比例增減錄取之。對於無人達到錄取標準之省區，得降低錄取標準，擇優錄取一人，但降低錄取標準十分，仍無人可資錄取時，任其缺額。」1986年新制公務人員考試法仍將該規定明定於第13條條文中；但書規定一方面顧及功績制之基本精神，另一方面賦予省區定額較大彈性。因此台灣省籍應考人成績達錄取標準者均增加倍數予以全部錄取，並未受省區定額限制而有遺珠之憾。另一但書規定降低錄取標準十分仍無人可資錄取時，任其缺額，係指某一省區各類科應考人無人達錄取標準時，可降低錄取標準十分錄取一人，如仍無人可資錄取時，該一省區當年高普考試就無人錄取。根據考選部檔案資料顯示，每年高普考試偏遠省區降低錄取標準之錄取人數極少，如1987年有8人，1988年有8人，1989有5人。儘管實質受惠人數極為有限，卻有違考試公平之原則。

1990年立法院審查考試院下年度預算時要求暫時凍結「省區定額」之適用，以免造成考試不公並加深省籍隔閡（李震洲，1992：28）。從而考試院1990年第7屆第273次會議決議，自該年高普考試起，對於無人達到錄取標準之省區，不降低錄取標準擇優錄取。1991年國民大會修憲，以中華民國政權有效統治範圍並未及於大陸各省，隨即於增修條文中明文規定「憲法第八十五條有關按省區分別規定名額，分區舉行考試之規定，停止適用。」1996年修正公務人員考試法也配合刪除此項規定。就事實而言，台灣省籍應考人並未因省區定額規定被限制錄取的機會，然而因時空轉變，隨著中華民國在台灣實施民主憲政改革，此項備受爭議的「省區定額」制度終遭廢除而走入歷史。

二、實施新制技術人員任用條例，明定技術類公務人員應經考試及格

1935年制定公布的「技術人員任用條例」規定高職畢業得任委任技術人員，專科以上學校畢業得任薦任技術人員，政府來台後該條例賡續沿用；在民國四、五十年代高等教育尚未普及，具有專業養成教育者不多，政府為吸引技術人才而放鬆甄補管道，少有任用不公之批評。嗣因實施九年國民教育至民國70年代

以後專科以上學校畢業生大量增加，不少人循技術人員的寬鬆管道取得公務人員任用資格，造成機關濫用技術人員及特權盛行的關係取向，嚴重違反憲法公開競爭考試的用人精神。1991年新制「技術人員任用條例」公布施行，明定初任技術人員，應經考試及格，同時廢止原技術人員任用條例，終於堵住洞開56年的任用後門。

三、限縮軍轉文職的優惠措施

公開競爭考試的用人精神為憲法所明定，惟替軍轉文職廣開門路的國防特考、退除役特考及上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈，卻違背公開競爭、擇優錄取的功績原則。解嚴以後軍人角色出現變化，政府各部門組織職能相對調整，考選部基於考試主管機關立場，經通盤檢討後於1988年修正檢覈規則，明定上校以上軍官轉任檢覈除審查證件外，尚須筆試或口試或實地考試；1989年停辦國防特考，並於公務人員考試法修正案中研議限期停辦退除役特考，以免破壞國家考試制度之公平原則。惟1996年公務人員考試法修正草案在立法院審議過程中與軍系立委折衝協調結果，該項考試仍賡續舉辦，但於考試法明文規定退除役特考及格者以分發國防部、退輔會及其所屬單位任用為限；上校以上軍官轉任公務人員檢覈及格者僅得轉任國防部、退輔會、中央及省政府役政、軍訓單位；後備軍人參加公務人員高普考試、退除役特考加分優待，以獲頒國光、青天白日、寶鼎、忠勇、雲麾、大同勳章或因作戰或因公負傷依法離營者為限。

肆、民主鞏固時期的考選政策（1992年~）

從1990年6月28日召開國是會議，到1996年首度直接民選第9任總統，隨著一連串憲政改革與政黨競爭的局勢發展，台灣地區政治民主化進展十分快速，短短數年之間，順利終止動員戡亂時期，回歸憲政法制常軌，並逐漸邁入民主鞏固階段（黃德福，1995：19-58；朱雲漢，1996：83-100）。在野的民主進步黨隨著社會運動勃興及歷次立法委員與縣市長選舉政治實力日漸壯大，國民黨則逐漸喪失一黨獨大的優勢。

2000年民進黨籍陳水扁先生當選第10任總統，首次政黨輪替；2004年陳總

統連任第 11 任總統，際此中華民國已邁入政黨政治的民主國家。而國家機關在民國 70 年代末期至 80 年代初期，因國民黨政權結構產生激烈變化，角色地位與職權功能均有相當大之調整，同時在野黨強烈要求行政革新，尤其民進黨以打擊特權與照顧弱勢團體作為主要訴求，對考選政策影響最大者為反對舉辦甲等特考，並主張應儘速舉辦殘障特考。因民進黨在立法院強力主導廢除甲等特考，催生殘障特考，是以在 1995 年刪除公務人員考試法有關甲等特考應考資格條文；1996 年 1 月修正公務人員考試法明定為照顧殘障者之就業權益得舉行特種考試之法源；考選部旋於當年 7 月首度舉辦二等（相當高考二級）、三等（相當高考三級）、四等（相當普通考試）、五等（相當初等考試）殘障特考。

隨著民主的深化，社會對公平正義的要求日漸高漲，考選機關劍及履及，強化公務人員考選制度以落實功績原則，其犖犖大者有：

一、訂定特考特用法源，減少舉辦特考：

1996 年修正公務人員考試法規定「特種考試錄取人員僅取得申請舉辦特種考試機關及其所屬機關職務任用資格，不得轉調其他機關。」此項新增規定，使得自民國 70 年代末期以來於各項特種考試法規中訂定及格人員限制轉調年限之作法，終於取得法源依據。考試院院會亦於 1996 年 8 月通過廢除稅務、金融、保險、政風、捷運等五項特考，自 1997 年起併入公務人員高普考試舉行，以上有關公務人員特種考試制度之變革，確有助於功績用人精神的進一步落實，亦有利於建立國家考試以公務人員高普考試為主流的觀念。

二、廢除甲等特考

政府為延攬留學海外、學有專精之優秀人才回國服務及提供大學教授、副教授轉任公職的管道，於 1968 年 5 月首次舉辦甲等特考，至 1988 年最後一次舉辦，共辦理 10 次，總計報考 1946 人，合計錄取 503 人，平均錄取率為 25%（考選部，1996：152），考試及格人員取得簡任第 10 職等任用資格，因此該項考試成為中華民國考試史上甄補高級文官的主要管道。甲等特考在 1981 年以前之考試方式僅採著作發明審查（占 60%）及口試（占 40%），至 1985 年修訂考試規

則才加考一科筆試，筆試與著作發明占總成績 70%，口試成績占 30%，考試及格人員年齡多分布在 31 歲至 45 歲間且為碩彥之士，具碩士學位者（280 人）占 55.67%，具博士學位者（171 人）占 34%，教授（23 人）占 4.57%，副教授（14 人）占 2.78%，高考及格六年以上者（14 人）占 2.78%，縣長（1 人）占 0.2%（許世榕，2001：55-57）。甲等特考最為社會各界詬病的是考試方式過於寬鬆、缺乏客觀標準，且常因人設置類科，致被譏為「黑官漂白」的工具。因之，考試院第七屆（1984 年-1990 年）考試委員王作榮曾多次提案限期停辦甲等特考，惟未獲院會通過。嗣王作榮於 1990 年出任考選部長，堅持反對續辦甲等特考，是以 1990 年、1993 年人事行政局二次請辦該項考試均被考選部拒絕。在社會及輿論反對聲浪中，1994 年 12 月 26 日在野立法委員陳水扁、謝長廷等主動提案修正公務人員考試法，通過刪除甲等特考應考資格；在失去法源情況下，辦理 20 年的甲等特考被迫廢止。

甲等特考存廢在當時輿論、民意代表、考試委員都有正反兩面的激辯，雖然在立法院在野民代強勢運作及考選部長王作榮極力反對舉辦下被廢止，但仍有其特色與功能：（一）錄取人員學歷為其他考試之冠；（二）錄取人員皆取得簡任職任用資格（各項考試中僅有公務人員簡任升等考試、上校以上軍官檢覈及格者具有簡任任用資格），對年輕高級知識份子具有鼓舞作用；（三）歷次考試計錄取 503 人，成績多在 70 分以上，僅有 20 人成績低於 70 分，為錄取標準最高的考試。因此甲等特考具有對高級人力廣收慎選，充分發揮甄補作用，並活化機關組織氣候等功能。

三、舉辦殘障特考

1994 年憲法增修條文第九條第六項規定「國家對於殘障者之保險與就醫、教育訓練與就業輔導、生活維護與救濟，應予保障，並扶助其自立與發展。」殘障福利法（現稱身心障礙者保護法）明文規定「殘障者之合法權益應受尊重與保障，不得任意以殘障為由拒絕其入學、應考及雇用。」1996 年公務人員考試法第 3 條配合修正，增列「為照顧殘障者之就業權益，得舉辦特種考試」，考選部

爰積極規劃籌辦，報經考試院核定於 1996 年 7 月首次舉辦公務人員特種考試殘障人員考試（現稱公務人員特種考試身心障礙人員考試），讓多重障礙或重度障礙人士有應考試、服公職之機會，深獲各界好評。該項考試至 2006 年已舉辦 7 次，共錄取 1237 人。

四、實施任用考與資格考雙軌併行

經過用人主管機關長期推行考用配合政策，以及積極實施「特考特用」管制措施之後，1996 年 1 月修正通過公務人員考試法，明文規定公務人員考試應依用人機關年度任用需求決定正額錄取人數，依序分發任用。並得視考試成績酌增錄取名額，列入候用名冊，於正額錄取人員分發完畢後，由用人機關報經分發機關同意自行遴用。將公務人員考試改採「任用考」與「資格考」併行之模式，希望更進一步有效解決考用配合二者之間無可避免的「時間落差」問題。前揭制度由公務人員高普考試、初等考試率先施行，實施 10 年以來成效良好，用人機關在正額錄取人員分發完畢後，遇有離退人員或其他原因需補實之職缺，可立即遴用增額人員以應臨時出缺之需。

五、公務人員高普考試首次採行分試制度

為使高等考試三級考試暨普通考試及格人員具備較宏觀視野及綜合性知識及為提升閱卷品質，以選拔高優質的公務人員，考試院第八屆第 243 次院會通過，自 1998 年開始實施分試。第一試按各科別全程到考人數 50% 擇優錄取參加第二試；第二試按各科別需用名額決定正額錄取人數。

綜上論述，可知戰爭體制時期考試院之憲政象徵角色至為明顯，考試用人流於政治象徵；經濟發展時期推行各種建設，又實施職位分類，強調考用配合，故舉辦各種不同的特種考試以資因應；社會轉型期民間社會質疑威權政體之正當性，不斷要求徹底改變不合理的甄補方式，因此甲等特考停辦與否、軍轉文職管道的限縮皆曾引發爭辯；隨著政治民主化與用人本土化，導致省區定額制度停止適用；而甲考的停辦、殘障特考的舉辦，則使文官甄補政策相對獲得正面的肯定。

第三節 現行公務人員考試辦理情形

我國現行公務人員考試分為初任考試與現職人員升官等（升資）考試二大體系，初任考試有公務人員高普考試、初等考試及公務人員特種考試。公務人員特種考試報考學歷均比照高、普、初等考試辦理。目前公務人員特種考試舉辦次數仍多，部分特考係政府遷台後陸續舉辦至今，如警察人員特考、司法人員特考等。另公務人員考試法明定，特考及格人員於六年內不得轉調申請舉辦特種考試機關及其所屬機關以外之機關任職，因此部分用人機關常為留住考試及格人員而請辦特種考試，如稅務人員特考、社福人員特考、國防部文職人員特考等，因此每年仍有十餘種次之特種考試，總錄取人數仍比高、普、初等考試多，以前戴傳賢先生擔心的「趾大於踵」、「喧賓奪主」的現象目前仍然存在。

壹、現行公務人員考試應考資格

觀之世界先進國家文官考試均有應考資格之規定，不同之處僅有寬鬆之別。我國依公務人員考試法規定公務人員考試應考資格可分為積極資格與消極資格：

一、積極資格：係指應考人必須具備的條件

（一）中華民國國民。

（二）年齡：下限年滿 18 歲，上限依用人機關業務性質需要於各該考試規則分別訂定之。公務人員高普考試及初等考試均無報考年齡上限規定；特種考試除退除役特考及上校以上軍官轉任考試無年齡限制外，其他考試均有年齡上限之規定。目前以四等基層行政警察特考規定 28 歲以下最嚴格；國安特考、調查特考、民航特考飛航管制科 30 歲以下次之，其他特考有 35 歲、37 歲、40 歲或 50 歲不等，原住民族特考、身心障礙人員特考等考試規定 55 歲以下最為寬鬆。

（三）學歷（經歷）：高等考試一級考試（特種考試一等考試）具有博士學位或經高等考試二級考試相當類科及格滿四年。高等考試二級考試（特種考試二等考

試)具有碩士學位或經高等考試三級考試相當類科及格滿二年。高等考試三級考試(特種考試三等考試)具有專科以上學歷或經普通考試相當類科及格滿三年。普通考試(特種考試四等考試)具有高中(職)學歷或初等考試及格滿三年。初等考試(五等考試)無須學歷,僅規定年滿18歲即可報考。

(四)體格檢查標準:

1、一般性考試體格檢查標準

依原公務人員考試體格檢查標準規定應考人體格檢查不合格項目有(1)患有法定傳染病未經治癒且須強制隔離治療者。(2)患有精神疾病,不能處理日常事務或有明顯傷害他人或自己之虞,或有傷害行為者。(3)矯正後優眼視力未達0.1,或矯正後優耳聽力損失逾90分貝以上者。(4)其他嚴重疾患,無法治癒致不堪勝任工作者。原規則於2006年3月修正發布後業將體格檢查不合規定項目均刪除。為落實人民有應考試服公職之權利,考選部對於一般性考試如高普考試、初等考試、地方公務人員特考等不再實施體格檢查。

2、特殊性考試體格檢查標準

公務人員考試如僅有筆試者,俟錄取後才繳交體格檢查表,如採筆試及口試者須於筆試錄取後體檢合格始能參加口試,足見體檢標準亦是決定能否錄取的重大因素之一。爰此考選部對於仍須辦理體格檢查之考試,經徵詢衛生署意見並與用人機關協商後,已大幅放寬體檢標準或刪除不合理之項目。如:(1)原規定有B型肝炎、梅毒、愛滋病等法定傳染病為不合格,均予刪除。(2)國安特考,原規定男性身高不及165公分,女性不及157公分者為體格檢查不合格。修正為男性不及155公分,女性不及150公分為體格檢查不合格。(3)調查特考、海巡特考原規定男性身高不及160公分或超過190公分,女性不及155公分或超過180公者為體格檢查不合格。均修正為男性不及155公分,女性不及150公分為體格檢查不合格。(4)海巡特考原規定血壓收縮壓不及100或超過150毫米水銀柱,舒張壓不及60或超過95毫米

水銀柱者為體檢不合格，也已刪除。(5) 警察特考原規定有不雅之紋身或刺青者為體格檢查不合格，限縮為有幫派、色情等不雅之紋身或刺青者。(6) 原住民基於傳統禮俗及軍人或退除役人員基於忠貞象徵而有紋身或刺青之圖騰者，不在此限。

目前體格檢查標準最嚴格者屬民航特考飛航管制人員，該類科筆試通過後須經民航局航醫中心複檢合格後始能參加口試，其重要項目有：(1) 腦電波。(2) 眼震電圖。(3) 心電圖。(4) 視力、辨色力。(5) 心理性向測驗（包括動作判斷能力檢查、認知及推理能力檢查、空間能力檢查）。

二、消極資格：應考人不得具有的條件

有以下各款情形之一者不得報考公務人員考試：(一) 動員戡亂時期終止後，曾犯內亂罪、外患罪，經判刑確定或通緝有案尚未結案者。(二) 曾服公務有貪污行為，經判刑確定或通緝有案尚未結案者。(三) 褫奪公權尚未復權者。(四) 受禁治產宣告，尚未撤銷者。

貳、公務人員高等、普通、初等考試辦理情形

一、高考一級

1995 年公務人員考試法修正刪除甲等特考，翌年又修正該法明定高等考試得依學歷分級，具有博士學位或高考二級相當類科及格滿四年者具有一級考試應考資格，考試及格者取得薦任第九職等任用資格，因此該項考試成為我國高級文官外補最重要的管道。自 1996 年首次舉辦至 2006 年共辦理 10 次（2000 年未舉辦），共計錄取 18 人，每年報考及錄取人數詳如表 3-1。考試方式採筆試、著作發明審查、口試；筆試未通過者不得參加著作審查；著作審查未滿 60 分者不得參加口試；口試成績未滿 60 分者不予錄取。博士、碩士論文不得為著作審查；口試係採團體討論方式進行。

表 3-1 1996 年至 2006 年公務人員高等考試一級考試報名、到考、錄取人數統計表

年度 \ 人數	需用名額	設類科數	報名人數	到考人數	到考率(%)	錄取人數	錄取率(%)
1996	8	6	103	83	80.58	9	10.84
1997	1	1	17	13	76.47	1	7.69
1998	1	1	10	3	30.00	0	0
1999	3	2	20	16	80.00	0	0
2001	1	1	4	4	100.00	1	25.00
2002	2	2	9	7	77.78	2	28.57
2003	9	6	19	13	68.42	5	38.46
2004	1	1	4	1	25.00	0	0
2005	1	1	0	0	0	0	0
2006	1	1	6	4	66.67	0	0
合計	28	22	192	144	75.00	18	12.50

資料來源：本研究參考考選部 2005 年考選統計、考選部全球資訊網繪製

高考一級考試為我國目前初任考試中層級最高的一種考試，及格人員經過五年歷練後多可升任簡任職位，成為文官體系中之高階人員。他們具有豐富的專業知識、管理技能、練達的行政經驗、周延的思考能力，並能提供攸關組織生存及國家經濟與社會發展之策略，供政務官作為決策的參考。然而用人機關為提振基層人員工作士氣，多將薦任第九職等的專員、視察、秘書職缺留供現職人員升補，因此該項考試 10 年來用人機關僅提供 28 個需用名額，報考人數相對寥寥無幾

，致喪失對外甄補優秀高級文官的功能。依據經濟合作及發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 在 1997 年對各國高級行政人員之界定，其特點包括：(一) 在政府機關任職之公務人員，但不包括公營企業或部長的私人幕僚。(二) 人數係占政府機關公務人員總數的 1%或 2% ，但比例不能太小。(三) 職責非常重要並直接面對民選人員，其工作內容係以領導或管理工作為主，並且要協助機關首長來管理內部。(四) 對於高級行政人員，有些國家採獨立制的人事管理措施，有些國家則採特殊的人事管理措施，但並無獨立的建制。(五) 通常屬機關單位層級中最上面的策略階層。(六) 在政策核心體系內包含的執行單位 (轉引自許世榕，2001：24)。綜上，為提升高級文官素質，政府機關應重視高級人力的甄補，每年提出薦任第 9 職等一定比例的職缺，進用具有博士學位的優秀人才，俾內升與外補得以兼顧。

二、高考二級

高考二級於 1990 年開始舉辦，當時適用之公務人員考試法稱為高考一級，1996 年公務人員考試法修正後改稱高考二級，其應考資格均為具有碩士學位或高考三級相當類科及格滿二年，考試及格人員取得薦任第七職等任用資格。自 1990 年至 2006 年共計錄取 985 人，錄取率 7.67% 。

三、高考三級暨普通考試

舊考試法時期高等考試並未分級，且政府遷台以後均與普通考試同時舉行，所以高普考試並列而論。現行公務人員考試法第 15 條規定：公立或立案之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校相當系科畢業，或普通考試相當類、科及格滿三年，得應公務人員高等考試三級考試。另原高等檢定考試相當類科及格者，得應高等考試。同法第 16 條規定：公立或立案之私立高級中等以上學校相當類科畢業，或初等考試及格滿三年者，得應公務人員普通考試。另原普通檢定考試相當類科及格者，得應普通考試。

(一) 實施分試考試制度

公務人員高普考試自 1992 年至 1997 每年報名人數均在 15 萬人左右，1994

年甚至超過 17 萬人，致使考選機關無論人力、物力均難以負荷，尤其需遴聘眾多閱卷委員評閱試卷，且報考人數多的類科如一般行政、人事行政、會計審計等類科之試卷需分由數位委員評閱，評閱標準分歧，閱卷品質不易維持，有失考試公平性，因此考試院第 8 屆第 243 次院會決議自 1998 年公務人員高考三級暨普通考試開始實施分試。高考三級第一試考綜合知識測驗，包括「中華民國憲法」、「英文」、「法學緒論」、「本國歷史」、「數的推理」、「地球科學」，另考二科專業知識（專業科目）；普通考試第一試綜合知識測驗包括「中華民國憲法概要」、「法學緒論」、「本國歷史」、「數的推理」、「地球科學」，另考一科專業知識（專業科目）。依原公務人員高等考試三級考試暨普通考試分試考試規則第 6 條第 1 項規定：「本考試第一試錄取人數按各科別全程到考人數百分之五十擇優錄取，錄取人數如遇小數點時，採整數予以進位錄取；錄取人數未達需用名額五倍者，按需用名額五倍擇優錄取；如其尾數有二人以上成績相同者，皆予錄取。」實施分試以後公務人員高普考第一試報考人數遽降至 10 萬人以下，2003 年僅 6 萬 3 千餘人報考。第二試報考人數已篩減一半，不但可舒緩閱卷工作負擔、提升閱卷品質，而且使考選機關減輕試務工作負荷，亦可培養公務人員宏觀視野的通識基本知能。1992 年至 2006 年報考人數及錄取人數詳如表 3-2。

表 3-2 1992 年至 2006 年高考三級暨普通考試報考人數、到考人數及錄取人數統計表

區 分	高等考試三級考試			普通考試			高普考試合計		
	報考人 數	到考人 數	錄取人 數	報考人 數	到考人 數	錄取人 數	報考人 數	到考人 數	錄取人 數
1992	62640	46825	6995	84248	61355	6018	146888	108180	13013
1993	70787	52373	4972	91404	66672	6180	162191	119045	11152
1994	75864	56617	3833	96135	68897	3648	171999	125514	7481
1995	71294	51745	2730	86862	64111	2795	158156	115856	5525
1996	61274	43872	1443	76945	56470	1305	138219	100297	2748
1997	58590	39267	1622	71643	49652	1349	130238	88919	2971
1998	45441	34220	1347	53440	41252	1033	98881	75472	2380
1999	41801	31474	1436	47342	36561	1179	89143	68035	2615
2000	38312	29351	1181	53033	41948	1231	91345	71299	2412
2001	40641	31048	1269	56646	44096	1195	97287	75144	2464
2002	35295	26757	628	51668	39926	675	86963	66683	1303
2003	30618	24254	1082	32781	26312	628	63399	50566	1710
2004	33115	25993	1271	36050	28500	675	69165	54493	1946
2005	37326	29546	1269	37023	29214	666	74349	58760	1935
2006	33575	19804	1565	34917	23078	769	68492	42882	2334

資料來源：本研究參考考選部 2005 年考選統計、考選部全球資訊網繪製

(二) 恢復 1997 年以前之一試制度

高考三級暨普通考試實施分試制度以來青年學子反對聲浪不斷，反對者認

為 1、綜合知識測驗科目太多不易準備；2、「數的推理」與「地球科學」越考越艱深，人文社會科系畢業者無從準備；3、第一試錄取資格未保留，造成第一試錄取人員百分之九十以上於次年需重複參加第一試，增加應考人財務支出及時間的浪費，可謂勞民傷財；4、第一試與第二試相隔時間太近，第一試列考的專業知識科目第二試又重複測試，應考人要同時準備第一試的綜合知識測驗及第二試的專業科目，可謂備多力分。前考試院副院長關中認為在 1993 年時行政機關委任公務人員有六成具有高中以上學歷，而高普考試及格人員高資低考的比率逐漸增加，高普考試所要達成使公務人員具有廣博宏觀視野之通識能力的目標，其實以公務人員之來源係高中以上學歷，應該已具備了基本的通識能力。至於閱卷數量減少是否真能提升閱卷品質？由於難有正確的衡量標準；而且第一試的成績與第二試之間無法證明具有關聯性，分試制度是否真能提升閱卷品質？個人持否定的看法。（關中，1997：387-392）但社會人士也有贊成分試制度，他們認為可讓應考人具備通識知能，如技術類科應考人具備社會科學知識；行政類科應考人具備自然科學素養，而且確實減輕閱卷負擔，有助於提升閱卷品質。

考試院鑒於分試制度實施以來各界迭有不同改革意見，且報名人數已較分試前銳減，公務人員員額逐漸精簡，用人機關每年提報缺額不易成長，實施分試淘汰人數之基礎不復存在，為順應民意，第 10 屆第 132 次院會決議，自 2006 年起該二項考試恢復一試。並指示考選部研修考試規則及應試科目表，將報考人數較多之應試科目採混合試題或純測驗試題命題，以減少申論卷數量並維持閱卷品質；原綜合知識測驗「法學緒論」、「英文」二科列為高普考普通科目，以加強應考人法學素養及英文能力。

四、初等考試

公務人員考試法第 17 條規定：「凡國民年滿 18 歲者，得應公務人員初等考試」；公務人員任用法第 13 條規定，初等考試及格者，取得委任第一職等任用資格。因此該項考試為現行公務人員考試層級及錄取率最低的一種考試。以 2005 年為例，報考 43,531 人，到考 29,604 人，到考率 68.01%，錄取 286 人，錄取

率 0.97%。

參、公務人員特種考試辦理情形

一、舉辦特種考試法源

已廢止之「考試法」即明定特種考試分甲等、乙等、丙等、丁等四等級，1986 年新制「公務人員考試法」公布施行仍列為四等級。1996 年 1 月修正公布之公務人員考試法，明定為因應特殊性質機關之需要及照顧殘障者之就業權益，得比照公務人員高等考試、普通考試及初等考試之等級舉行一、二、三、四、五等之特種考試，但錄取人員僅取得申請舉辦特種考試機關有關職務任用資格，不得轉調其他機關任職。嗣於 2001 年 1 月該法再次修正公布施行，增訂為照顧原住民族就業權益得舉辦特種考試。將殘障者改為「身心障礙者」，另將永久限制轉調改為於 6 年內不得轉調申請舉辦特種考試機關及其所屬機關以外之機關任職。並規定自 1999 年起，特種考試退除役軍人轉任公務人員考試，其及格人員以分發國防部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院海岸巡防署及其所屬機關（構）任用為限。

二、辦理情形

特種考試有悠久的歷史背景，舉辦理由有因配合特別任用法制之規定，有因配合政策之需要，有因配合地方政府之用人需要，有因照顧弱勢族群弱勢團體之需要，復以特種考試有 6 年限制轉調及年齡、體檢等特殊限制，因此用人機關無不費盡心思申請舉辦特考。以 2005 年公務人員特種考試為例，舉辦 13 種次考試，計錄取 7171 人，錄取率為 7.81%，詳如表 3-3：

表 3-3 2005 年公務人員特種考試報考人數、到考人數及錄取人數統計表

考 試 名 稱	報考人數	到考人數	錄取人數	錄 取 率 (%)
地方政府公務人員考試	54262	32059	1742	5.43
關務人員考試	5145	3089	251	8.13
稅務人員考試	7879	4366	359	8.22
警察人員考試	5933	4079	1334	32.70
社會福利工作人員考試	2828	1508	44	2.92
民航人員考試	632	338	52	15.38
外交領事人員考試	783	473	30	6.34
調查人員考試	2566	1526	70	4.59
司法人員考試	23298	14320	785	5.48
基層行政警察人員及基層消防警察人員考試	7575	5400	1002	18.56
原住民族考試	3526	2251	173	7.69
身心障礙人員考試	3248	2610	91	3.49
第二次地方政府公務人員考試	37928	19813	1238	6.25
總 計	155603	91832	7171	7.81

資料來源：本研究參考考選部全球資訊網考試統計資料繪製

三、限特殊身分報考之考試

(一) 身心障礙人員特種考試

1、考試沿革

中華民國政府為落實憲法及身心障礙者保護法（1996 年以前稱殘障福利法）對身心障礙者就業權益之保障，1996 年修正公布公務人員考試

法，乃明文規定為照顧殘障者之就業權益，得舉辦特種考試，以為舉辦殘障人員特考取得法源依據。考試院旋於同年4月訂定發布「公務人員特種考試殘障人員考試規則」，據以辦理考試。嗣殘障福利法名稱修正為身心障礙者保護法，考試規則名稱亦配合修為「公務人員特種考試身心障礙人員考試規則」。考選機關舉辦本項考試對於維護身心障礙者之應考權益及提供渠等擔任公職的機會，深獲各界肯定，同時成為先進國家照護身心障礙者就業政策中極具特色的獨創制度。

2、辦理現況及照護措施

1996年、1999年、2001年、2003年、2004年、2005年、2006年先後辦理7次身心障礙人員特種考試，共計錄取1,237人。本項考試應考人身心障礙類別達13種類，包括視覺障礙、聽覺或平衡機能障礙、聲音或語言機能障礙、肢體障礙、智能障礙、重要器官失去功能、顏面傷殘、自閉症、染色體異常、先天代謝異常、多重障礙、慢性精神病、其他先天缺陷。其中以肢體障礙者報考為最多；對於視覺障礙及上肢肢體障礙應考人，考選部之照護措施為延長每節考試作答時間20分鐘，並提供影印放大二倍之試題及測驗式試卡；對於聽覺障礙者則安排手語或口語溝通之監場人員及服務人員擔任監考及服務工作；對於腦性麻痺身體協調性不佳致書寫試卷有困難者，則提供電腦及磁片協助應考人作答等特別照護措施，俾使應考人能安心考試，並落實照護身心障礙者之美意。自2004年起本項考試各等級各類科均未限制中、重度視障（矯正後優眼視力未達〇·一）及重度聽障（矯正後優耳聽力損失逾90分貝以上）者報考，可以說全面性的照顧各障別之應考權益，其中對於重度視障應考人所提有關需求，諸如點字試題、語音試題、點字機或點字專用電腦等均全力配合。期能使身心障礙應考人感受到更貼心之協助及服務，俾順利應試（考選部，2005：60）。

（二）原住民族特種考試

1、考試沿革

為選拔山地地方行政及技術人員，從事山地地方自治及經濟建設工作，考試院於 1955 年發布「特種考試台灣省山地人民應山地行政人員考試規則」，並於民 1956 年舉辦首次考試，為低於普通考試之特種考試，應考資格定為初級中等以上學校畢業，並須具備山地山胞或平地山胞身分者始得應考。1970 年考試院基於提升其素質之考量，以應山地建設需要，將應考資格修正為高級中等以上學校畢業，發布「特種考試山地行政人員考試規則」，嗣又於 1974 年修正為「特種考試山地行政及經濟建設人員考試規則」。1977 年起暫停舉辦，於特種考試台灣省基層公務人員考試中，增列山地行政人員考試類科，仍限山胞身分者報考。1988 年起，訂定發布「七十七年特種考試山地行政及技術人員考試規則」，並恢復舉辦是項考試，1991 年訂定發布「八十年特種考試台灣省山胞行政暨技術人員考試規則」，復為地域性之考量，於 1993 年請辦考試時，將名稱定為「八十二年特種考試山胞行政及技術人員考試」，1995 年起，將「山胞」字樣修正為「原住民」，另訂定常態性法規，其考試規則不冠以年度別，以為往後辦理是項考試之依據。2002 年起考試名稱再修正為「公務人員特種考試原住民考試」。2004 年又修正為「公務人員特種考試原住民族考試」（考選部，2005：75）。

2、辦理現況

為解決偏遠地區及台東蘭嶼離島不易留住人才且語言隔閡，政令推展不易等因素，考試規則第三條規定：本考試採集中報名、分區錄取、分區分發方式辦理，其錄取分發區分為一般錄取分發區及蘭嶼錄取分發區。俾便就地取才，以達考用合一之目的；2002 年除台北考區外，另於原住民族聚集較多之縣市如南投、屏東、花蓮、台東增設考區俾能就近應試。又為提昇原住民政治地位，維護其權益，當前原住民社會事務繁雜，亟待解決問題甚多，原住民各級民意代表迭次建議加強培育原住民行政人才，以

貫徹原住民政策之推動，基於此項特殊需要，本項考試自 1956 年起至 2005 年止共計單獨舉辦 24 次考試，除廣開原住民青年就業之門外，並可防杜日益嚴重的人才外流現象及儲備基層主管人才，對增進原住民行政人員工作士氣及效率助益甚大，對推動原住民基層行政工作，亦確實發揮極大的貢獻（考選部，2005：75）。

（三）退除役軍人轉任公務人員特種考試

1、考試沿革

自 1958 年起至 2004 年止，共計舉辦退除役軍人轉任考試 30 次，其中轉任公務人員考試 22 次，轉任交通事業人員考試 6 次，轉任衛生行政人員考試、轉任鄉鎮區縣轄市兵役人員考試各 1 次。1958 年之退除役特考分甲、乙、丙三種，甲種相當於高等考試，乙種相當於普通考試，丙種低於普通考試；1965 年以後之退除役特考則為配合考試法之修正，將之區分為乙、丙、丁三等。1965 年以前舉辦之退除役特考，由於著重於事實需要，其錄取名額由該項考試典試委員會視考試成績擇優錄取，故可視為資格考試。惟自 1968 年以後則逐步改進為「資格與任用考試」並行，亦即由退輔會暫定安置員額，應考人成績達到當次考試典試委員會決定之錄取標準者，均予錄取，但分發任用仍受預定分發安置員額之限制。至 1983 年舉辦本項考試時，由考選部邀集行政院人事行政局、退輔會等有關機關研商，決議嗣後其錄取人數應與預定安置錄取人數相當，故此後退除役特考之錄取率即逐年降低，如 1983 年錄取率 19.93%，1985 年錄取率 16.96%（考選部，1996：69-70）。

退除役軍人轉任公務人員考試，就應考對象而言，為非完全公開競爭之考試，考選部於 1990 年度考試院工作檢討會中提案擬將本項考試限期停辦，以符考試之公平、公正及公開原則，經考試院檢討結果，為使已準備參加本項考試之應考人有緩衝時間及心理準備，擬於 1991、1993 及 1995 年再舉辦 3 次後即予停辦。本案經提考試院第 7 屆第 285 次會議通過後，

函請行政院提供意見。行政院並於 1990 年 10 月 24 日函復，為貫徹政府輔導退除役官兵就業政策暨配合國防建軍需要，是項考試仍宜繼續辦理，惟考試方式及標準可研究改進。考選部於次年將修正規則函報考試院審議修正通過，除依考試院決議將本項考試試務（原委託退輔會辦理）收回自辦外，應試類科、科目、成績計算、體格檢查與及格人員之訓練等均完全比照公務人員高普考試方式及標準辦理。

2、辦理現況

1996 年 1 月 17 日修正公布之公務人員考試法第 23 條明定，本項考試之舉辦，仍依現行規定辦理，自 1999 年起，其及格人員以分發國防部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會及其所屬單位任用為限，至加分優待，並以獲頒國光、青天白日、寶鼎、忠勇、雲麾、大同等勳章乙座以上，或因作戰或因公負傷依法離營者為限。2001 年修正公務人員考試法，分發機關增列行政院海岸巡防署及其所屬機關。由於提報缺額僅限於前揭分發機關，致錄取人數有限，錄取率偏低，如 2001 年報考 940 人，全程到考 617 人，錄取 35 人，錄取率為 5.67%；2004 年報考 530 人，全程到考 312 人，錄取 22 人，錄取率為 7.05%（考選部，2005：77-79）。

（四）國軍上校以上軍官轉任公務人員考試

1、考試沿革

按以往國軍上校以上軍官，係先以外職停役轉任公務人員，再以檢覈取得任用資格，有違公開競爭之考試用人原則，2002 年 1 月 30 日後備軍人轉任公職考試比敘條例修正公布後，廢除外職停役檢覈制度，上校以上軍官轉任公務人員，須以考試定其資格，考試院爰訂定發布國軍上校以上軍官轉任公務人員考試規則，以為辦理考試之依據。本項考試按應考人軍職官等、官階分中將轉任考試、少將轉任考試、上校轉任考試，應考人依轉任機關分別報名、分別錄取任用方式辦理，考試類科須配合任用需要予以設置（考選部，2005：81）。

本考試之方式，依考試規則規定，中將轉任考試併採筆試1科、審查知能有關學歷經歷證明及口試；少將轉任考試併採筆試1科及口試；上校轉任考試採筆試2科。本項考試成績之計算，採筆試、審查知能有關學歷經歷證明及口試者，筆試成績占40%，審查知能有關學歷經歷證明成績占40%，口試成績占20%，合計為總成績；採筆試一科及口試者，筆試成績占80%，口試成績占20%，合計為總成績；採筆試2科者，以各科目平均成績為總成績。本考試按轉任機關提報之職缺等級，擇優錄取。

考試及格人員，按報名轉任機關，由國家安全會議、國家安全局、國防部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院海岸巡防署及其所屬機關（構）、中央及直轄市政府役政、軍訓單位任用，並僅得於各轉任機關間轉調。但轉調行政院海岸巡防署及其所屬機關（構），以具有航海（空）、造船、輪機、資訊、電子等特殊專長者為限。

2、辦理現況

該項考試於2003年首次舉行，提報職缺之轉任機關有國家安全會議、國防部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會，設中將轉任考試、少將轉任考試、上校轉任考試3等別，錄取25人，錄取率28.74%；2004年錄取22人，錄取率53.66%；2005年錄取10人，錄取率47.62%（考選部，2005：82）。

肆、公務人員升官等（升資）考試辦理情形

公務人員升官等（升資）考試係公務人員高普考試及特種考試體系外另一系統之考試，其目的是在鼓勵現職績優人員取得高一官等或高一資位之任用資格，以提振公務人員之士氣，進而增進工作效能。因此該項考試係屬封閉型的考試，且每次考試錄取率比初任考試之高普考試或特種考試高出甚多，其性質為資格考試，錄取人員陞遷仍須依陞遷法規定辦理。

一、考試沿革

1945年2月24日考試院公布「度量衡檢定員升等考試規則」，分為甲種檢

定員與乙種檢定員升等考試兩類，考試方式分為服務成績審查及筆試，以總成績滿 60 分為及格，因當時度量衡檢定員之進用未經國家考試，為提高現職人員素質並確定其晉敘的資格，故舉辦此項考試。因此度量衡檢定員升等考試雖開升等考試之先河，惟尚不能視為公務人員升等考試之完整制度（考選部，1995：32）。升等考試係為現職人員取得高一官等任用資格而舉辦的考試，升等考試具有激勵現職人員奮發向上並提升素質的積極意義，因此早在 1948 年國民政府就已公布「公務人員升等考試法」，嗣以大陸淪陷，政府播遷來台，致該項考試未能在大陸舉行，直至 1955 年始辦理首次公務人員升等考試（1999 年修法後改稱公務人員升官等考試）。

二、考試種類

（一）公務人員升官等考試

依現行公務人員任用法規定，公務人員之官等分委任、薦任、簡任；官等之晉升，應經升官等考試及格。但具有高考及格或相當高考之特種考試及格，已敘薦任第九職等本俸最高級，經晉升簡任官等訓練合格者取得簡任第十職等任用資格。另經晉升薦任官等訓練合格，具有碩士以上學位且最近五年薦任第七職等職務年終考績四年列甲等、一年列乙等以上者，得擔任薦任第八職等以下職務。1948 年公布之「公務人員升等考試法」係與「公務人員考績法」相輔而行，即公務人員官等之晉升兼採考績升等及考試升等。公務人員委任職晉升薦任職及雇員晉升委任職須經升等考試及格，薦任職晉升簡任職，則依考績法之規定以考績晉升，因此僅分為委任晉薦任升等考試及雇員晉委任升等考試兩等級。考試方式分為筆試、面試及服務成績審查。嗣於 1963 年 12 月 31 日修正公布「公務人員升等考試法」，增列薦任升簡任升等考試之條文，考試方式亦略作改變，刪除服務成績審查（將考績列為應考資格之一），除筆試、口試外，兼採測驗、實地考試及著作發明審查等多元考試方式。其後政府機關實施職位分類，總統於 1967 年 6 月 8 日公布「分類職位公務人員考試法」，但該法僅規定分類職位公務人員初任考試，未規定現職人員升等考試。迨至 1978 年 10 月 27 日

修正「分類職位公務人員考試法」，始增列分類職位公務人員之升等，除法律另有規定外，升任第二、第六、第十職等，應經升等考試之條文，俾資分類職位機關之現職人員參加升等考試。

為配合兩制合一新人事制度的實施，總統於 1986 年 1 月 24 日公布新制公務人員考試法，同時廢止原考試法及分類職位公務人員考試法，1988 年 1 月 22 日總統公布新制「公務人員升等考試法」，同時廢止原「公務人員升等考試法」，同年 3 月 7 日考試院訂定發布「公務人員升等考試法施行細則」。最近一次修正公務人員升官等考試法係於 1999 年 12 月 29 日公布，修正條文並自次年 7 月 1 日施行。現行公務人員升官等考試法之要點為：1、法律名稱配合公務人員考試法第 22 條及公務人員任用法第 17 條之規定，將「公務人員升等考試法」修正為「公務人員升官等考試法」。2、公務人員升官等考試法分簡任及薦任二官等考試，取消原委任升等考試。但以落日條款方式，規定本法修正公布後繼續辦理 5 次，以為過渡。凡 1997 年 12 月 31 日前依雇員管理規則進用之中央及地方機關組織法規定之現職雇員皆得報考。3、為使應簡任、薦任升官等考試之任職年資與依考績升官等之任職年資相當，爰將有關任職年資之規定，由「1 年」修正為「3 年」；另依技術人員任用條例第 10 條改任換敘之技術人員、依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任之人員，均納入升官等考試之範圍。4、依公務人員任用法第 17 條規定，經升薦任官等訓練合格，現職薦任第六或第七職等之公務人員，因其最高僅能升任薦任第七職等職務，為提供其繼續升遷之途徑，准其參加薦任升官等考試。5、增列升官等考試之考試方式，由考試院決定之規定，以使考試院有較大之彈性決定各類科之考試方式，並使考選部能積極改革現行考試方式。6、統一訂定各等級各類科錄取人數比率為全程到考人數的 33%，以平衡各科別錄取率；並配合公務人員考試總成績計算規則第 3 條規定，明定應考人考試總成績未達 50 分者不予錄取，及取消專業科目平均成績未滿 50 分不予錄取之限制。7、公務人員之任用，另有分等之規定者，如交通事業機構、關務機關、警政機關人員之任用等，其人員之升等考試規則，均由考試院另定之。

行政機關公務人員升官等考試，以往係中央與地方機關分別舉行，中央各機關公務人員升等考試於 1955 年首次在臺北市舉行；臺灣省公務人員升等考試，於 1958 年首次在南投縣舉行，此次僅辦理該省政府民政廳委任升等考試；臺北市政府公務人員升等考試於 1960 年首次在臺北市舉行；1979 年高雄市改制直轄市後，於 1983 年首次舉辦高雄市政府暨所屬機關公務人員升等考試，惟係與臺北市政府合併辦理。1972 年首次舉辦金馬地區公務人員升等考試。嗣考選部為減少舉辦考試次數，齊一升等考試及格人員水準，乃於 1988 年首次將地方機關自行舉辦之升等考試與中央機關公務人員升等考試合併舉行（考選部，2005：49）。

（二）關務人員升官等考試

1991 年 2 月 1 日總統公布「關務人員人事條例」，該條例第 5 條規定，經關務監簡任升等考試及格者，取得關務監任用資格，經高級關務員薦任升等考試及格者，取得高級關務員任用資格，並規定關務人員升等考試規則由考試院會同行政院定之。為鼓勵資深績優關務人員取得高一官等任用資格，考試院會同行政院於 1993 年 12 月 27 日訂定發布「關務人員升等考試規則」，該規則共計 14 條，將本考試分為簡任及薦任升等考試兩等級。有關應考資格係參照關務人員人事條例及其官職等階表暨公務人員升等考試法訂定，另成績計算、錄取標準等，均參照公務人員升等考試法及其施行細則有關規定訂定之。

（三）警察人員升官等考試

1976 年 1 月 17 日總統公布「警察人員管理條例」，該條例第 14 條第 1 項規定，警察人員升等，須經升等考試及格。考試院嗣於 1984 年 6 月 12 日訂定發布「警察人員升等考試規則」，惟警政主管機關基於「警察人員管理條例」用人之特殊考量，並未曾請辦升等考試。1996 年 6 月 27 日考試院第 8 屆第 277 次會議決議，囑考選部洽請內政部警政署儘速辦理警察人員升等考試，1998 年 11 月 27 日修正發布「警察人員升官等考試規則」以為舉辦考試之依據。又為配合公務人員升官等考試法之修正公布，明定警察人員升官等考試分為警監警察官升官等考

試、警正警察官升官等考試二等別

(四) 交通事業人員升資考試

交通事業人員之任用，首見於 1947 年 12 月 23 日國民政府公布之交通事業人員任用條例，該條例於 1957 年 7 月 24 日修正公布，明定採資位職務分立制，並規定高級業務員、高級技術員以下資位須經考試及格，副長級以上人員須經升資甄審合格，有關考試規則及升資甄審辦法由考試院會同行政院定之。考試院乃於 1963 年 12 月 27 日會同行政院訂定發布「交通事業人員升資考試規則」，該規則第 2 條規定，交通事業人員升資考試分為員級晉高員級、佐級晉員級、士級晉佐級三等級。並依當時之事業機構郵政、電信、水運、民航、鐵路、公路、港務、氣象、打撈等九業別訂定應試科目表。1999 年 4 月 23 日以交通部打撈公司已裁撤且中央氣象局迄未實施交通事業人員資位制度，原訂考試科目表爰以刪除，維持郵政、電信、水運、民航、鐵路、公路、港務等七業別。2004 年 3 月 30 日以交通部陽明海運公司及民航局航空貨運站已完成民營化，爰刪除水運、民航二業別；2005 年中華電信公司又民營化。目前僅剩郵政、鐵路、公路、港務四機構。該考試規則施行期間，為因應業務需要，曾多次修正部分條文或考試科目表，又鑒於現行「公務人員考試法」及「公務人員升官等考試法」相繼於 1996 年 1 月及 1999 年 12 月修正公布施行，該規則若干規定，亦應配合修正，尤其各業人員考試類科為配合業務發展需要，必須通盤檢討修訂，爰於 2000 年至 2004 年間經考試院數次修正考試規則，以配合母法之修正及交通事業機構用人需求。

三、辦理現況

(一) 公務人員升官等考試

中央與地方機關公務人員升官等考試自 1955 年舉辦至 2005 年共計錄取 51,447 人，錄取率平均超過 30%。該項考試採間年舉辦一次；委任升等考試於 1999 年修法時已刪除，但為顧及現有雇員升等權益，特別規定繼續辦理五次以為過渡，2005 年已辦畢五次，爾後無委任升等考試。

(二) 關務人員升等考試

本項考試自 1994 年舉辦至 2006 已辦理 7 次，共錄取 786 人，錄取率為 31.12%，讓資深績優關務人員取得升任高一官等任用資格。

（三）警察人員升官等考試

本項考試自 1999 年舉辦至 2006 已辦理 5 次，共錄取 8,773 人，錄取率為 30.28%，讓資深績優基層員警取得升任警政警察官任用資格。

（四）交通事業人員升資考試

交通事業人員升資考試自 1951 年開始辦理至 2005 年歷經 50 餘年，錄取人數多達 74,249 人，錄取率為 36.90%，是類考試在國營事業民營化政策下，舉辦考試業別已減少，考試規模也日漸減縮。

第四節 現行公務人員考試存在的問題

一、高資低考嚴重，低學歷報考不易錄取

目前公務人員考試，無論高等考試三級考試、普通考試、初等考試或特種考試三等考試、四等考試、五等考試都出現高資低考的現象，此種現象與近年來我國高等教育快速發展有密切關聯。考選部為此曾針對 2003 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試應考人、用人機關及學者專家等就高資低考問題進行問卷調查，調查資料分析結果多認為：高資低考現象對公部門之服務並無負面效應；高資低考現象不易消除，解決之道惟有適度提高應考學歷。茲分析 2004 年至 2006 年初等考試暨普通考試錄取人員教育程度，詳如表 3-4 及表 3-5。

表 3-4 2004 至 2006 年公務人員初等考試報考人數暨錄取人數教育程度統計表

年 度	學 歷 人 數	博 士	碩 士	學 士	專 科	高 中 (職)	國 中	國 小	合 計
		2004 年	報考人數	6	814	20017	17170	8317	239
	百分比	0.01	1.75	42.96	36.85	17.85	0.51	0.06	100
	錄取人數	0	26	277	80	27	2	0	412
	百分比	0	6.31	67.23	19.42	6.55	0.49	0	100
2005 年	報考人數	11	838	19987	14086	8609	0	0	43531
	百分比	0.03	1.93	45.91	32.36	19.78	0	0	100
	錄取人數	0	10	164	81	31	0	0	286
	百分比	0	3.50	57.34	28.32	10.84	0	0	100
2006 年	報考人數	0	1471	27041	12969	7359	231	16	49087
	百分比	0	3.00	55.09	26.42	14.99	0.470	0.032	100
	錄取人數	0	31	393	81	21	2	0	528
	百分比	0	5.87	74.43	15.34	3.98	0.38	0	100

資料來源：本研究參考考選部全球資訊網考試統計資料整理

表 3-5 2004 至 2006 年公務人員普通考試報考人數暨錄取人數教育程度統計表

年 度	學 歷 人 數	博 士	碩 士	學 士	專 科	高 中 (職)	其 他	合 計
		2004 年	報考人數	12	2313	20103	8754	4857
	百分比	0.03	6.42	55.76	24.28	13.47	0.03	100
	錄取人數	0	150	426	85	14	0	675
	百分比	0	22.22	63.11	12.59	2.07	0	100
2005 年	報考人數	16	2758	21665	7613	4971	0	37023
	百分比	0.04	7.45	58.52	20.56	13.43	0	100
	錄取人數	5	187	396	59	19	0	666
	百分比	0.75	28.08	59.46	8.86	2.85	0	100
2006 年	報考人數	21	3288	21888	5880	3840	0	34917
	百分比	0.06	9.42	62.69	16.84	11.00	0	100
	錄取人數	0	281	434	47	7	0	769
	百分比	0	36.54	56.44	6.11	0.91	0	100

資料來源：本研究參考考選部全球資訊網考試統計資料整理

現行規定初等考試並未限制學歷，但由表 3-4 資料顯示，具專科以上學歷者（2004 年 38,007 人，2005 年 34,922 人，2006 年 41,481 人）占報考人數之比例均超過 80%，而錄取人數則超過 90%。現行規定普通考試具有高中（職）學歷即可報考，但具專科以上學歷報考者（2004 年 31,182 人，2005 年 32,052

人，2006年31,077人)占報考人數比例高達86%以上，錄取率高達97%以上(2004年錄取661人，2005年錄取647人，2006年錄取762人)，以碩士學位報考者2004年2,313人(錄取150人)，2005年2,758人(錄取187人)，2006年3,288人(錄取281人)。近年來失業率一再攀升，公司倒閉、工廠關門時有所聞；而政府部門薪資較不受經濟榮枯影響，工作環境較私部門佳，較有保障，陞遷有制度，自然吸引大量大學畢業生報考公務人員考試。惟在政府機關精簡員額的政策下，職缺逐年減少，致競爭益形激烈，因而每年高考三級、普通考試或初等考試錄取率均偏低，以報考人數與錄取人數相比，初等考試約百人取一人；普通考試約百人取三人；高等考試約百人取七人。

二、高等考試一級考試功能不彰

高考一級考試及格取得薦任第9職等任用資格，任滿5年以後即可升為簡任官，為目前我國初任考試中層級最高的一種考試(上校以上軍官轉任考試除外)，該項考試實為羅致高級文官之重要來源，然而未被用人機關重視，致喪失對外甄補優秀高級文官的功能。自1996年首次舉辦至2006年(2000年未舉辦)用人機關僅提供28個需用名額，報考總人數192人，錄取18人。依據經驗顯示，越高職等人才的甄補，不是由同單位的人員內升遞補，就是由文官體系內相關部門的人員遷調遞補(吳瓊恩，2002：685)，因此用人機關多不願意提報缺額，具有博士學位者亦未踴躍報考，此種無缺可考，無人報考的現象，殊值深入探討。

三、特種考試盛而不衰

公務人員考試法規定，為因應特殊性質機關之需要，得請辦特種考試。該法施行細則並列舉司法院、國安局等十個機關為特殊性質機關，另加一款為其他特殊性質機關。既列舉復概括，因此國防部雖未列為特殊性質機關，亦於2006年申請舉辦國防部文職人員特種考試。特種考試每年舉辦十餘種次，如2005年舉辦地方政府公務人員考試、司法人員考試等13種次考試，共計報考155,603人，全程到考91,832人，錄取7,171人，錄取率為7.81%。而同年公務人員高等考試、普通考試、初等考試共計報考124,160人，全程到考92,970人，錄取2,277

人，錄取率為 2.45%。特種考試全程到考人數比高普初等考試少，錄取人數卻高出 3 倍以上。顯見用人機關偏好進用特種考試錄取人員，其主因乃是特種考試有限制轉調的服務年限，且應考資格有較多之限制，較能符合機關業務需求。

四、升官等考試錄取率偏高

公務人員升官等考試自 1955 年首次舉辦至 2006 年已逾 50 年，固然提供現職績優人員取得升任高一官等任用資格的管道，但也因而擠壓初任公務人員考試的缺額，筆者根據考選部考選統計資料統計，迄 2005 年共計錄取 51,447 人。1999 年 12 月修正公務人員升官等考試法，明定升官等考試錄取人數以各等級各類科全程到考人數百分之三十三擇優錄取。因此 2001 年、2003 年、2005 年三次薦任升官等考試（相當於高考三級）共計錄取 7,147 人；而同期間高考三級共計錄取 3,620 人，平均錄取率為 4.29%，無論錄取人數或錄取率均遠低於升官等考試。

公務人員升官等考試舉辦至今已逾半個世紀，從戰爭體制到威權體制，經過經濟發展期、社會轉型期，目前已步入民主鞏固期；此種趨近侍從恩庇型的考試制度，其存廢又引起社會正反兩面的討論。尤其錄取率高達 33%，考績成績又占總成績 30%，因此筆試成績平均約 40 分即可錄取，不但擠壓公務人員高等考試的需用名額，而且有劣幣驅逐良幣的反淘汰現象。筆者以為為激勵公務人員士氣，該項考試容有存在的價值，但晉升簡任官等人員已有升官等訓練；簡任升官等考試應予停辦，同時薦任升官等考試錄取率宜由 33% 降為 20%，以拉近與高等考試過於懸殊的錄取率（歷年平均錄取率不超過 10%），且規定筆試平均成績不得低於 50 分，以提升錄取人員素質，齊一整體公務人力水準。

