

# 我國文官甄補政策的回顧與檢討

施 能 傑 \*

## 摘 要

本文主旨是對中華民國政府遷台後政府人力甄補政策演變的總體性分析。文中首先討論功績型、恩寵型和代表性型三個文官甄補理論，並用以觀察文官甄補政策的實際發展。然後歸納討論六項影響深遠的歷史經驗，包括(1)恩寵型甄補考選政策的效果仍待時間消化，(2)功績型甄補與政策已成為考選政策理念的圖騰，(3)不受信任的代表性型甄補理念，(4)輕視考選效度的考選公平性政策，(5)懷疑筆試以外考選技術的指導理念，(6)重考選而忽略其它整體過程的文官甄補政策。最後指出，展望未來，我國文官甄補政策逐漸從恩寵型政策轉向功績型政策發展之際，能否選擇適合各機關任務所需具的適格初任與升任人力，才是更為艱巨的挑選。

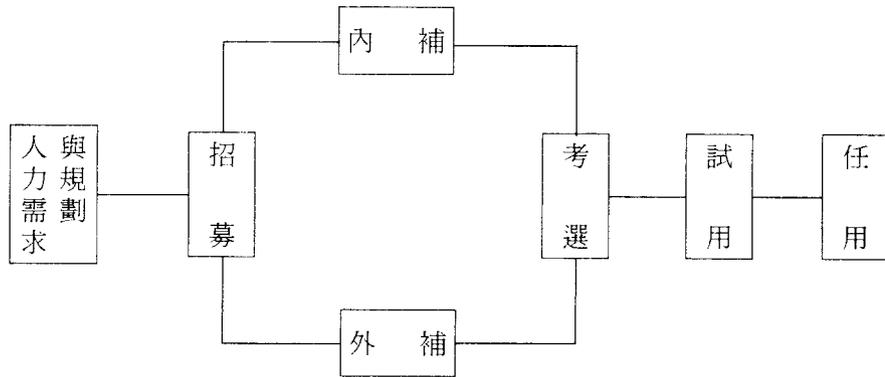
## 壹、文官甄補的理論性課題

文官甄補係指用以吸引、影響與選取組織為實現其目標所需合適人力的活動。因此，甄補並非僅指考選活動，尚包括考選前如何有效地規劃人力需求，並將人力需求資訊傳遞出去的招募過程，以及考選後如何指派適當工作的任用過程。圖一簡要地顯示文官甄補的程序，

---

\* 作者為本校公共行政學系教授

由此程序可知文官甄補政策理論的重要課題，一方面是瞭解甄補的重要類型及其運作邏輯，另一方面乃是如何促使文官甄補政策達成其預期目標，這兩個課題的相關理論之適用性並不限於初任職位，也及於任何有新人力需求的職位，包括升任與調任。另外，概念上文官乃相對於武官，所以文官指涉的人力就包括負政治責任的政務人員和永業化發展的事務官員；政務人員和高級永業事務官員又常被合稱為高級文官或高級行政菁英。對文官人力加以區分主要是預設其甄補政策應該會有所不同。



圖一 文官甄補程序

## 一、文官甄補政策類型

那麼文官甄補是如何進行的？本文作者一向論稱公共人事政策乃是一種價值引導的過程（如施能傑，民國 82 年），既然甄補是人事政策的一環，自然也深受價值取向的影響。理論文獻已指出許多影響政府人事政策的主要價值，如 Dresang(1991) 提出員工保障、社會代表性、人力專業主義和選舉政治四項價值，而 Elliott (1985) 更巨細靡遺地列出十四項價值<sup>1</sup>（另見 Klingner & Nalbandian, 1985），盧建旭(Lu, 1994) 則也用四種價值取向在我國

<sup>1</sup> 這十四項價值分別是：精英主義、分贓制、種族主義、性別主義、功績、衡平、效率、理性主義、員工保障主義、政治中立、首長領導力、政治回應力、社會代表性和專業主義。

從事經驗性研究。根據這些這既往的研究，文官甄補政策的差異性實際上也是反映出所持價值取向不一的現象，從各國經驗觀之，大體上可以歸納出文官甄補政策所依標準主要有三大類型（參見 Thompson, 1991；洪雲霖，民國 84 年），即功績 (merit) 原則、恩寵 (patronage) 原則和代表性 (representation) 原則<sup>2</sup>。每一類型所追求的人事政策價值、具體的運作標準、甄補方法和適用對象，如表一所示，下面分別說明之。

表一 文官甄補政策類型

甄補政策類型	主要追求的人事價值	操作化指標	甄補工具	主要適用對象	可能陷阱
功績型	專業、效率 理性主義 員工保障 行政中立	能力 教育 年資	公開競爭考選	一般事務文官	僵化教條主義 政治責任
恩寵型	政治回應力 政策回應力 首長領導力	政黨、派系、 團體與個人 關係網路 選舉貢獻	信任任用 關係任用	政務人員 高級文官	政治酬庸 分贓 行政不中立
代表性型	社會公平 社會回應力	地域、族群 弱勢團體 性別 社會階層	優惠對待考選	一般事務文官 高級文官 政務人員	配額式任用 過度保護

## 二、功績型甄補政策

功績型甄補政策是指從合格的人力資源庫中，經由公開與公平競爭方式選取能力、知識與技能均合於所期望水準的甄補過程，一旦任用後，不得任意終止該僱用關係。由此可知，功績型甄補政策所追求的主要價值是引進具有專業能力、理性能力和效率的人力，用以處理複雜的公共事務，連帶的，以功績為甄補原則對員工也具有保障性，公務人員只要本身具備充分的功績能力就會被選用，無須藉助其他管道，因而行政中立的行為也較容易產生。

<sup>2</sup> 功績和恩寵原則大致上是文獻的共同觀點 (Sylvia, 1994)，但 McGregor (1991) 所提出的第三項原則是集體協商的工會原則。另外，美國州政府以下層級，不少高級文官有時常以選舉方式甄補之，所以選舉亦是甄補政策之類型。

一般說來，功績如何操作化呢？工作能力（或測試成績）是最典型的指標，經由效度高的公開競爭性考選方式，工作能力優劣可以有效地判定，供作為選擇人力的唯一依據。另外，年資也是可用的指標，基本的論點是說，年資意味著工作經驗，而對許多工作而言，經驗與績效有正向關係。雖然年資可否作為一種有效的指標仍存有許多爭論，不過在工會制度下，工會常會偏好年資的重要性。教育程度經常也被用為是衡量一個人是否具備工作能力的基本指標，尤其當公共事務愈趨專業複雜時，高等教育學歷變得更為重要，教育程度不僅被運用為決定能否參加考選的主要「合格資格」標準，有時學校成績也直接被用來作為選取與否的標準。

就經驗發展來看，功績型甄補政策引進政府部門約僅有百餘年歷史（美國 1883 年 The Pendleton Act 和英國 1853 年 Northcote-Trevelyan Report 是為象徵），而其適用對象則限於人數眾多的永業事務官員。由於這些人力通常重視管理取向的行政價值，功績型甄補政策正好與此行政文化相契合，其適用性因而乃是可以預期的。

值得再討論的是，有考選過程不必然就是功績型甄補政策，公開競爭方式才是必要要件，否則在封閉式競爭下進行考選，許多合格者會被排除於競爭行列之外，功績的原意就受到破壞。再者，功績的精髓也是著重考選的效度，缺乏效度的考選，無法辨識一工作相關的能力高低，以此種考選結果為甄補依據，自然也不能稱之為功績。

### 三、恩寵型甄補政策

恩寵型甄補政策是指根據用人者的政治或管理上偏好需求引進人力資源。有權用人者的偏好和個人考量是一切甄補政策的發動機，也是文官久任與否的決定者，透過這種相當個人互動式的甄補過程，用人者與被任用者間能形成一個團隊，所有被任用者必須以用人者為最終的服務對象，用人者則經由這樣的團隊，確保其政策意圖以及行政領導力的貫徹，因此，恩寵型的主要人事政策價值是提昇行政體系的政治（或政策）回應力和首長領導力。就民主政治的精髓而言，誠然行政體系應強調其維持穩定和持續的中立價值，但要求回應民選首長政策意志的價值也具有同等的重要性，所以恩寵型甄補政策理念和作法在民主國家仍經常可見。

為創造一個凝聚力強的工作團隊，最直接的方法是基於「信任」和「關係」取向方法，而非公開競爭考選方法選取人力。信任和關係的建立則常源自於政黨認同、選舉貢獻、派系、團體，甚至於個人網路等標準，所以用人者會基於自己政治上或管理上考量，從這些路徑中，自己或經由推介選擇符合己意的人力，但這並不是說被任用者的個人能力或教育背景並不重要，而是說變成諸多考量因素之一而已。

政務職位人員的甄補無疑地是恩寵型甄補政策的適用對象，這也是符合民主政治原則的措施。較有爭議的是究竟高級專業性文官應否根據恩寵進行甄補，雖然各國作法不一，如美國與德國採肯定之舉，英國則較否定（見施能傑，民國 83 年），但其理論上的意涵主要是認為高級事務性文官，尤其是行政主管職位，深深影響政務人員政策意圖能否忠實落實，但卻因享有匿名中立的保障，不負政治責任。不過，早期恩寵型甄補政策因過於強調政治權謀與忠誠的標準，常被視為是政治分贓制度，因而難以得到文官的認同。

#### 四、代表性型甄補政策

代表性型甄補政策是指追求文官人力組成結構應該具備社會特性代表性—尤其是對社會弱勢特性的代表性型的甄補類型，這種甄補政策是「代表性官僚體制」概念 (e.g., Kim, 1994) 的產物。行政體系要如同立法部門般具有代表性的理論，乃基於政策主要係由行政體系內永業事務人員和政務人員共同主導的事實，所以提倡負責政策者的組成方式應兼具社會上各種利益或特性，方得以反映出社會多元性的價值、思考和偏好，否則政策制訂會有不公平的現象。經由人力甄補政策，刻意地追求人力組成的代表性，減少社會固有歧視行為所產生的負面效果，自然是極為直接的策略，並且由此達到社會公平和回應力的人事政策價值，而在許多情況下，追求社會公平價值本身就是一種政治考量，所以和前述恩寵型甄補政策間有一定的重疊性。

社會特性如何區分呢？族群、地域、語言、宗教、社會階層、教育，甚至性別等都是常見的操作化標準，不過，整個代表性甄補政策要增強的乃是「弱勢的」社會特性之代表性，因為弱勢的產生常是政治或社會結構性原因所造成。譬如，有些區域地處偏遠不受重視，所以經由刻意甄補該地區人力進入行政體系，國家發展過程就較不會漠視該地區。又如，有些

族群長期以來就業、教育等極為困難，為期政府人力能藉由多族群的參與，從弱勢者的文化與社會觀點，提供政策方案，解決弱勢族群的問題，因此也刻意地保障其擔任文官的機會。

社會上弱勢團體如何進入文官系統呢？一般來說，優惠對待的考選途徑是主要的工具，因為欲以公開競爭方式選拔原處於弱勢地位者實為緣木求魚，所以給予包括定額選用保障等方式的優惠甄補途徑是必要之舉。至於，代表性型的適用對象則是普及文官各層面，不僅政務人員之任用應基於此種考量，許多國家也立法讓事務人員的選取能保有代表性的精神。真正常見的爭議乃在於，怎麼才稱得上是具有代表性？讓文官人力組成和社會特性成「比例」是一種論點與作法，但也有人以為若「象徵性」意涵是此種甄補政策的真諦時，代表性就不必是強求比例式代表，而是一種積極努力的宣示性措施，像是美國的「優惠雇用行動 (Affirmative Action)」措施。

上述三種文官甄補類型本質上是理論分析時的參考架構，實際的情形是，各國可能同時兼採三種類型，或者有其歷史演進階段。譬如說，恩寵型是最早出現，但因其產生分贓等嚴重缺失，所以功績型因應而生並逐漸地取代恩寵型，然而當功績型僵化地變成教條後，一方面代表性模型被倡導以濟功績型過度強調完全競爭的缺失，甚至也有人試著將功績的內涵重新界定，認為功績必須包括代表性概念 (Gottfried, 1988; Taylor, 1991)；另外，恩寵型則改變其內涵後，以增強首長領導力為訴求，再次被強調。因此，誠然功績型甄補政策被視為是「好的」或「已開發」人事政策的指標 (Ingraham & Rosenbloom, 1992)，但是另外兩類型的甄補政策的正當性也不宜完全抹殺，而是端視其運用得當與否。

## 五、有效的文官甄補政策

不論是哪一種類型的文官甄補政策，根據前述文官甄補的意涵，甄補的最終目標乃在於引進配合組織目標達成所需要的人力結構數量與素質，而圖一所列示的各個甄補活動程序都只是重要的手段而已 (Breugh, 1992)。因此，將文官人力甄補等同於考選的常見觀點並不恰當，應該說「人力需求與規劃」、「考選」和「任用」三個程序共同影響了甄補政策的有效性——不論是初任、升任或調任的人力甄補，僅狹窄地凸顯某一程序，或忽略了三個程序間的環節性，都會造成本末倒置，徒然浪費甄補的成本與時間。

由於甄補的目標是為引進組織所需人力的活動，究竟組織目前與未來需要什麼人力結構方能執行其任務目標？實際上需要的人力需具備什麼專業或一般性能力？等面向就需先行確立，人力需求與規劃階段對甄補政策的重要性即在此，考選工作必須在這些事實資料下規劃，才能達成甄補的目標。據此，從政府組織與工作的複雜性而言，用人機關，而不是考選機關，應該才是甄補政策過程的主體。為體現這個精神，甄補政策的適度分權化是應有的走向，用人機關在決定如何甄補人力的政策面後，自行遵循基本的考選原則—效度與公平<sup>3</sup>—負責執行所有考選活動，或即使由獨立考選機關負責考選試務工作，也應該積極參與和獨立的考選機關共同規劃甄補的政策和考選事項。

除了重視人力需求與規劃外，考選的效度也影響甄補目標是否達成。考選效度至少可從兩個面向衡量之，一方面是整體測試內容與擬任工作間的關連性，一方面是測試題目與測試專業科目間的關連性，而欲有高的考選效度，根據工作分析來決定測試內容，以及專業知能分析決定測試題目乃是最基本的要求。再者，既然考選主要是追求效度的提高，那麼就不應該侷限於單一方法，而是根據如人力性質是一般性技術員、稀少性專業人力或行政人員？是管理性人力或專業性人力？是高級文官、中層文官或低階文官？等不同情境，就筆試、面談、經歷、著作、學校成績、實地操作、演練…等方法中，選擇一種或多種適合效度要求的方法加以運用。此外，即使以筆試測驗方法而論，究竟是依賴專業知能為主要的考選取向，或是以潛在性向、智力和發展潛能取向的考選，都應該視所需人力性質和人力運用制度而決定，譬如，在強調內升的人力甄補與運用文化下，後者取向的考選或許會更為適切。總之，考選過程的核心乃在於效度，否則再完美的考選行政和試務，再健全的公開競爭程序公平，都失去了為組織甄補適當人力的目標，就此而論，缺乏效度的考選可能錯誤地判別競爭者的能力，反而是形成實質上的考試不公平。

最後，經常被忽略的是任用程序對甄補目標的影響性，其中，最關鍵的是「考」與「用」間的聯結程度。考用合一的真正意義並不僅是將所有通過考選者分發出去而已，而是強

---

3 Stephen W. Gilliland(1993) 提出甄選制度的公平性理論模型，該模型指出十個程序公平法則和三個實質分配公平法則；另外，Singer(1992) 則經由經驗性研究發現五個實際使用的程序性因素。

調考選及格者實際任用和日後運用的職務工作，與測試內容和性質直接相關，否則若考選者取得任用資格的專業領域，與實際擔任工作間無關，甄補就失去其效度，組織日後更須花費成本於甄補後的人力訓練與發展。由此可知，不論考選的測試內容係以專業知能或一般性智力或性向測驗，用人機關都應該在經由更多樣方法，瞭解及格者的能力後再指派職務，期能適才適所、人事配合。

## 貳、我國文官甄補政策發展的回顧

受到歷代各朝的影響，我國文官甄補政策的法制工作源起非常早，民國建立時即有法制化的研擬，即使爾後政局一直不安，民國二十年即依十八年國民政府所公佈「考試法」，在南京辦理首屆高等考試。中華民國憲法制訂後，文官甄補政策更開始在憲法層次上取得體制化地位，憲法第八十五條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度…。非經考試及格者，不得任用。」

為落實憲法規定，民國三十七年乃再修訂原有「考試法」，以為文官甄補的考選大法，其間，民國五十一年曾修正賦予甲等特種考試法源，而為配合新人事制度，該法於民國七十五年廢止，並由新制定的「公務人員考試法」取代之。最近，為配合考選部研議的一些政策方向，考試院在民國八十二年七月函送立法院審議修正公務人員考試法諸多條文，並於八十五年一月完成修正程序，立法院在審議過程中已先行完成廢止甲考法源的修正程序，並於八十五年一月。此外，自民國十八年國民政府首次公布公務員任用條例中，有「應將考試及格人員，儘先敘用」之鼓勵性條文以來，幾經演變，於民國五十五年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任用方法」，考試及格人員應予分發任用才正式有了強制性的確立。

從歷史沿革觀之，文官考選顯然是我國文官甄補政策的實際重心，因此下面就考選政策的發展分別論述，從這些政策發展可以看出我國文官甄補政策如何在追求功績型、恩寵型和代表性型甄補政策上的糾葛和演變，演變過程也正與台灣地區的民主化過程同步發展。

## 一、功績原則的憲法精神

「考試用人」、「公開競爭考試」和「考用合一」的政策是將文官甄補推向功績制類型的核心，前兩者的法源更立基於憲法上。換言之，制憲者當初乃持著功績型甄補政策的理念，即考試—而且是公開競爭考試—乃是政府人力來源的唯一進用途徑，因此設立考試院獨立行使考試權，確保考用人政策。不過，儘管考試不斷的舉辦，政府遷台後相當一段時間，中央與地方用人機關仍沿習國民政府時代的舊習，並不重視任用考試及格者。民國四十九年九月時任考選部長黃季陸先生曾指出：「從四十六年到四十八年六月的兩年半中，中央和地方各機關，增用了兩萬以上的新人，但是在過去十年中，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…」（引自陳德禹，民國 71 年：141），經過數年的努力，終於在民國五十五年開始制度化地推動考用合一的政策，透過「即考即用」、「不需要就不考」的概念，功績型甄補政策始有較顯著的成就。

表二有關公務人員考試及格比率的統計數字可以清楚地看見：(1)全國公務人員考試及格率逐年上升，若將各級學校教師排除，目前約有七成比例 (68.9%) 公務人員具考試及格資歷，三十年前該比例約僅有一成五，(2)不論是行政機關、各事業機關或學校職員，考試及格人數比率也均逐年上升，其中交通事業機構有最高的及格率，行政機關約有百分之六十六，四分之三教職員已有考試資歷，生產和金融事業人員的考試及格率則均遠低於全國平均數。

中央與地方政府間則有差異性（見表三）。以行政機關的人力而言，北高兩市政府均有七成八的考試及格率，中央政府為百分之六十七，但省政府（含各縣市政府）僅有六成及格率。就事業機關人力而言，北高兩市依舊最高（均超過 85%），中央政府的生產事業機構和省屬金融人員則均有最低的考試及格率（約是 33%）。

就七成左右的考試及格率而言，無疑地是功績型甄補政策理念多年來形式上推動的累積效果。從歷史發展角度觀之，尤其是若與台灣同時期發展的第三世界國家相比，我國文官甄補功績化的成就實在不應抹減與低估（美國自一八八三年在聯邦政府推動功績制甄補政策，到了一次大戰結束時才約有百分之七十以上職位適用之，Sharfritz,1992:33）這個成就對於

表二 公務人員考試及格比率(%)

年 別	行政機關	生產事業	交通事業	金融事業	學校職員	總及格率**
51	13.73					10.77
55	24.06					15.46
59	36.42					23.22
61	41.14					25.76
62	39.54					44.51
63	46.61					48.06
65	47.75					52.21
67	51.72					54.40
69	53.64	22.69	83.37	27.35	33.15	51.07
71	55.76	22.46	87.46	33.39	47.89	55.80
73	58.54	23.23	90.15	36.88	46.30	58.61
75	62.86	25.06	95.16	38.34	51.13	63.34
77	62.43	26.20	95.71	41.10	60.05	64.46
79	65.70	34.13	96.25	43.12	71.67	67.67
80	66.15	36.48	96.75	44.27	71.63	68.27
81	65.48	35.38	96.43	43.38	71.87	68.08
82	64.26	35.83	96.63	44.38	71.76	67.59
83	66.13	35.43	96.49	45.35	75.45	68.83

資料來源：銓敘部(民國84年：98-99)。\*\*51-61年間的比率計算係包括學校教師。

表三 中央與地方政府行政及事業機關考試及格率比較(%)

年 別	中央行政機關		省與縣行政機關		北市行政機關		高市行政機關	
	中央生產	省生產	中央交通	省交通	中央金融	省金融	北市事業	高市事業
81	68.96		60.75		65.05		82.58	
82	64.45		60.77		68.05		85.62	
83	67.47		60.54		77.66		78.53	
81	32.87	44.3	98.63	92.43	76.51	31.99	85.91	95.60
82	33.32	44.7	98.89	92.40	77.69	32.35	86.91	98.74
83	32.60	44.8	98.96	92.43	78.83	33.92	84.77	87.09

資料來源：根據銓敘部(民國84年：98-99)自行換算。

台灣地區的社會流動與政治穩定必然有其一定的作用力，只是這卻是台灣經濟發展經驗中受忽略的一環。

然而，現行制度中仍有許多類型人力並不以國家法定考試方式進用之，較多者是生產事業機構內部分人力、聘雇人員、派用人員、雇員，以及各級學校老師。技術人員在民國八十年新的「技術人員任用條例」實施前，學校職員在民國七十四年「教育人員任用條例」實施前進用者亦均不屬於考試進用的範圍。由於這些人力總數占公務人員有相當之比例，所以現有公務人員考試及格率應已屬高比率了。

## 二、恩寵型的政治考量

若僅以考試用人和考試及格率推論功績原則普受採行，是忽略了許多重要的事實，亦即考試可以是非公開競爭式的。透過屬於封閉式的考試途徑，一方面符合憲法與考試法的要求，但也同時滿足政治領導者的政治考量，過去四十年來，許多此類型的「特種考試」、「銓定考試」和「上校以上檢覈」，都是恩寵型甄補政策的代表。

按照當初制憲者和考試權主事者的構想，高等和普通考試才是政府甄補人力的主要考試用人途徑，特種考試則應定位成是臨時辦理或準備而不一定用的考試途徑，民國五十一年考試法第二條修正規定：「…遇有高等及普通考試及格人員不足或不能適應需要時，得舉行特種考試。」即為明確的宣示。但是，統計資料顯示：自民國二十二年開始辦理特種考試以來，除了前三年和民國三十九與四十年外，每年特種考試及格考人數均超過高普考及格人數之總和（見附表一），累積的效果是自民國三十九年迄今，就所有各類公務人員考試及格者中（不計算檢定考試，共 536,278 人），特種考試及格者占 73%，現職人員經銓定考試及格者亦占有 6%，而高考或普考及格者僅占 21%（見表四），顯然與預想的甄補考選政策大異其趣。表五顯示：高考與普考及格比率總和雖然近幾年來有顯著性增加，但仍僅約占三分之一；特考及格者比率雖然從已往的六成左右降至四成，但升等考試及格者比率卻不容忽視。

特種考試和高普考試的重要差異性，在於特種考試的應考資格和考試方法與程序，包括如體檢程序、學歷、年齡、口試、成績計算方式等等均可另加予規定，而當特種考試變成極度的封閉考試，即以身分限制應考資格時，此類型的考試就容易變成是恩寵型的甄補考選。

表四 公務人員考試及格概況（40—83年）

考試類型	舉行 總次數	及格 總人數	平均 及格率	最近十次 最低與最高及格率	占總及格 人數比率
高等考試	45	48275	9.29	17.86(78年)4.71(73年)	9.00
普通考試	45	63778	7.31	13.83(78年)2.43(73年)	11.89
特種考試*	537	390840	17.35	24.92(80年)9.26(73年)	72.88
銓定考試					
公務人員	28	9191	81.71		6.23
交通人員	5	24194	96.03		
上校檢覈	27	1722			

資料來源：自行由考選部（民國84年）所列資料換算。

\* 其中，八種恩寵型特考共計舉行144次，227,210人及格(58.13%)，詳見表六。

就過去所舉辦的特種考試中，至少有八種是屬於此類型，包括警察人員特考、退除役軍人轉任特考、國防部行政及技術人員特考、國防部情報局人員特考、國安局國家情報人員特考、軍法人員特考、法務部調查局調查人員特考和社會工作人員特考，這些特考使得軍職人員和執政黨偏好的人力得以轉任文職機關。然而，由於這類型的考試方式常過於簡略，「命題較易，閱卷較寬」（蔡良文，民國83年：80），甚至有先訓後考情形（如幾年前的調查人員特考），因此表六顯示其及格率一向甚高，不僅較公開競爭式的特種考試，如台灣省基層特考、司法官特考、交通事業人員特考等為高，也高出高普考幾倍之多<sup>4</sup>。

自民國四十年以來，經由前述八種特種考試及格者共有227,210人，約為同期間高普考及格總人數的二倍，占有所有特種考試及格者的百分之五十八，其普及性可見一般。再以台灣省所屬各級機關學校人事人員為例，百分之五十五係為特考及格，只有百分之二十三具高普考試及格資歷（台灣省政府人事處，民國83年：134）。

另一項更受爭議的甄補考選政策，是自民國五十七年起已辦理二十七次的「國軍上校以上軍官外職停役轉任公職人員檢覈」，由於上校以上軍官轉任文職機關的職務係屬高職等，

4 例如，台灣省基層特考迄今辦理19次，平均及格率為7.77%；司法官特考迄今辦理31次，平均及格率為5.97%；交通事業人員特考迄今辦理80次，平均及格率為9.92%。

我國文官甄補政策的回顧與檢討

表五 各項考試及格者占當年度所有考試及格者比率(%)

年 別	高等考試	普通考試	特種考試	銓定考試	升等考試	分類考試	高普總數
20	100.00						100.00
22	17.97	74.23	7.80				92.20
23	0.00	70.11	29.89				70.11
24	44.13	47.15	3.72				91.28
25	8.34	21.10	70.56				29.44
27			100.00				0.00
31	4.61	2.19	93.20				6.80
32	3.76	10.18	81.97	4.09			13.94
35	0.79	1.02	98.00	0.19			1.81
40	40.69	35.42	14.03		9.86		76.11
45	1.34	7.19	71.68	5.49	4.29		18.53
51	0.75	1.39	33.47	64.25	0.14		2.14
55	2.58	4.88	60.94	29.25	2.36		7.45
61	6.38	14.18	44.52	2.00	11.27	21.64	20.57
65	2.73	3.63	66.18	0.58	26.45	0.42	6.37
71	6.90	7.70	41.78		43.63		14.59
75	7.51	7.46	62.60	0.90	21.54		14.96
77	9.66	8.11	65.89		16.34		17.77
79	12.43	14.70	57.01		5.86		27.12
80	16.74	23.08	38.18	0.56	21.44		39.82
81	17.71	15.24	38.83		28.22		32.96
82	14.32	17.80	34.99	1.62	31.27		32.11
83	16.85	16.04	39.74	10.38	16.99		32.89

資料來源：根據考選部（民國84年：12-19）自行換算。本表僅列部分年別資料。

表六 八種恩寵特種考試及格總人數（40—83年間）

特種考試名稱	舉行 次數	及格 總人數	平均 及格率	說明
警察人員特考	43	131005	44.76	自40年起辦理，近幾次考試及格率逐年下降，83年為7.12%。
退除役軍人轉任特考	25	67713	43.31	自54年起辦理，76年後考試及格率大幅降低，82年為9.18%。
國防部行政及技術人員特考	12	14695	25.52	自40年起辦理，76年後考試及格率大幅降低，78年為11.62%。
調查人員特考	27	7654	65.40	自50年起辦理，最近一次（83年）的及格率大幅降為13.38%。
國防部情報局人員特考	8	2888	59.27	59--72年間辦理。
國安局國家情報人員特考	2	63	23.33	83年辦理一次。
軍法人員特考	23	1331	55.02	自40年起辦理。
甲等特考	9	491	26.77	57--77年間辦理。
社會工作人員特考	4	1861	27.73	54--68年間辦理，含政黨在內的社服務性人民團體人員均可報考**

資料來源：自行由考選部（民國84年）所列資料彙整。 \*\* 蔡良文（民國83年：82）

研究指出民國七十三年底時所有司處長以上主管職務的四十六人中，有二十九人即經由此方式轉任後就初任該職務（顏秋來，民國75年：273）中，而七十七年以前又僅採審查證件方式為之（此後，增加口試及論文審查及筆試的規定），縱使其及格總人數僅為1,722人，其正當性也仍備受質疑。上述這些專提供給為負責國家安全的軍職人員轉任文職機會的考試，實際上已是反映出台灣早期威權政治的人事政策形成過程，即使設有一心希望追求功績型甄補制度的考試院，在最高領導的用人偏好下<sup>5</sup>，文官甄補必須有回應力的價值偏好彰顯無疑。

5 前總統蔣中正先生在民國三十五年四月對軍官總隊長的演講中論道：

……因為過去各級政府，尤其是各廳各警政機關，多由文職人員擔任，都沒有受過嚴格的軍事訓練，他們所受的教育，多半是散漫的，是遲鈍的……都比不上我們受過軍事訓練的人員來得敏捷而有效率。……

……現在抗戰軍事既經告一段落，我們可以將有能力有經驗有訓練的軍官移轉到政治、經濟方面，這真是償了我的宿願……（引自陳德禹，民國71年：115-116）

### 三、代表性甄補

「分區定額錄取」是典型的代表性甄補政策核心。中國幅遠廣大，區域間的差異一向存在，因此自東漢以來即有分省區定額取才的作法，不過，民國以來的考試法倒並未有此制度，直到五五憲草才因制憲代表提案而列有分區定額的考選制度，現行憲法第八十五條乃明定：「公務人員之選拔…應按省區分別規定名額，分區舉行考試。」

隨著政府遷台，台灣地區人口續增，原有為達成地域代表性而訂定的「全國性公務人員考試各省區錄取定額比例標準表」已無法適用，否則必然引發台灣省文官代表性反而不足的政治性問題，後來經由多次的技術性修訂雖已確保籍貫為台灣地區應考者的錄取權益，但該作法本身卻意味著可能是減低功績原則，如用降低錄取標準確保各省籍都有錄取人數。由於降低錄取標準而得以錄取的大陸省籍者所佔比例常仍低於百分之一（李震洲，民國 81 年），所以繼續維持此一政策的目的，已非是基於當初憲法設計此制度用以保障地域代表性的原意，反而是配合典型「法統」政治目標下的人事政策。因此當國內政治決策組成勢力改變時，此一象徵性的地域代表性甄補政策乃告終止，憲法第八十五條之分區定額規定，期能促進另一項政治目標—省籍融合。

然而，事實上，除了省區間的定額保障甄補制度外，長久以來，文官甄補政策中仍有類似精神的制度，「山地行政及技術人員特考」和「山地經濟建設行政人員特考」可說是純粹為本地觀點的代表性甄補考選。雖然該考選不是一種定額保障制度，但因為將之設計成封閉式型態的特考，確實也可由此保障原住民擔任文官的機會，在過去辦理的二十次考試中共有 1,445 人及格，及格率超過百分之十五。

目前尚有討論的代表性政策則是，應否基於社會公平價值下為殘障者辦理封閉式的特考，雖然現任考選部王作榮部長表示反對，但考試院函送的考試法修正草案（第三條第二項）已預定有法源。從這個爭論本身可以看出，就我國的歷史經驗而言，代表性型甄補政策似乎較難被接受—不論是基於地域性或弱勢團體代表性，論者總是視之為破壞功績精神，或懷疑根本是恩寵制的包裝而已。許多國家將女性、殘障者、族群，甚至退伍軍人，列為是社會弱勢團體而予以適度保障，冀求增進社會公平與代表性，然可預見的是，這個經驗在我國

文官甄補政策發展上仍不易被體制化。

#### 四、高級文官甄補

前面討論的主要係一般性事務文官的甄補政策，至於我國高級文官（包括高級簡任職等文官和政務次長與部長）的甄補政策又是如何呢？雖然沒有「科學性」資料可資佐證，但是從國民黨對於部分中央司處長級以上的事務職文官人選的介入，尤其是常務次長人選更須經國民黨中常會核定的事實，以及賴維堯（民國 81 年：330）發現在一二二名中央司處長中有 93.4% 是國民黨籍，均可為間接例證。此外，甲等特考也被懷疑是國民黨欲讓特定人士進入高級文官體系，擔任領導職務的管道。再者，國民黨內有關高級文官人力甄補問題曾有多次非考試用人之政策構想，民國五十六年行政院人事行政局依據國民黨五中全會決議，提出「人才保舉條例」草案中希望簡任級職務能增加「保舉」用人管道；民國六十年行政院依國民黨十屆中評會決議，制定「擴大延攬人才方案」，並大量進用諸多學界人士出任部會司處長以上職務，考試院也提出公務人員任用法修正案，欲引進「責任任用」制度，即機關首長在連帶責任精神下，可自行任用不超過三分之一的參事、司處局長員額人數；後來又研議以擴大政務官範圍之方法來因應問題（見顏秋來，民國 75 年：165-176）。雖然這些構想皆因立法委員、考試院和社會媒體的反對而未以能法制化，但是，某種程度也反應出國民黨希望能擴大影響高級文官人力的理念。

恩寵型的政治文官甄補政策尚反映在常務次長與政務人員間的「直接」流動，而且通常被視之為是晉升之舉。自民國三十九年至民國八十二年底間，中央政府五院各部歷任政務次長共計 121 人次中，近四成（41 人次）係由該部常務次長出任（見附表二），若計算曾有擔任其他事務職文官經驗，該比例應該更高。另外，尚有不少常務次長後來出任其他部的政務次長，或部長和考試委員等政務職位。

這些證據可以顯示我國高級文官欲擔任主管職位時，必須表現其政治和政策上的服從性，讓政務首長和行政首長覺得有信心。長期以來高級文官甄補應代表是強調政治領導力的回應。在一黨長期執政下，高級事務性文官變成是政黨的行政人力庫來源，或是機關首長個人關係網路的伸展。這種高級文官的政治化，使得最高決策者得以將其對行政體系的領導力

與控制力，向下擴展到文官的中間層級，恩寵型甄補政策的效果因而能充分體現。相對地，由於政務人員被當成是終身職，在不同部門間流動任用，也造成政務人員事務官化的特有現象。

## 參、文官甄補政策的檢討

根據前節我國文官甄補政策的分析，以下就整體發展中幾點影響性深遠的經驗提出討論（另外的相關論著可參見許濱松，民國 81 ；蔡良文，民國 83 年），分別是(1)恩寵型甄補考選政策的效果仍待時間消化，(2)功績型甄補與政策已成為考選政策理念的圖騰，(3)不受信任的代表性型甄補理念，(4)輕視考選效度的考選公平性政策，(5)懷疑筆試以外考選技術的指導理念，(6)重考選而忽略其它整體過程的文官甄補政策。下面分別說明之。

### 一、恩寵型甄補政策的負面效果待時間消化

前文的分析清楚地顯示，憲法的精神要求文官甄補（包括初任、升任與調任）應採功績原則，但過去在政治環境限制之下，許多名為功績型的考選政策實為恩寵型的甄補，特別是經由封閉性特種考試和檢覈引進大量軍職人員進入職務層級不低的文職機關。這些特考大量錄取的人員主要係在民國四十七年至七十年間，反映了當初隨國民政府來台軍人必須陸續退伍的事實，提供其轉任文職的考選政策，除了用就業機會增進社會穩定外，也因其生活工作經驗與背景與最高決策層級相近，更有利於行政領導力和政策意識型態的貫徹。

但是，其負效果則是其他文職人員長期以來的「潛在」反對與不滿心理，因為許多升遷機會和初任官職機會因而喪失。復以，兩類人員教育背景與思考模式不一，軍職轉任文職者被認為是缺乏專業能力者，而當其又居領導職務時，更讓文職人員感到甄補不公平，也可能使得外行領導內行。

另一個明顯的負效果是造成大陸省籍代表性過高的問題。憲法原意是用「分區定額」來保障各省區文官代表性，但遷台後，真正以此條款而得錄取的大陸省籍總人數比例甚低，所以其功能純屬象徵性。真正發生效果的政策是如警察人員和退任軍人轉任特考，由於這兩項

特考及格者大部分為隨政府來台的大陸省籍者，所以造成雖然全國公職人員中籍貫為台灣地區者比例從民國五十一年之百分之五十七逐年增加至民國八十年的百分之七十七點六（銓敘部，民國 81 年：96-103），但與全國人口籍貫中有百分之八十七係屬台灣地區相較，仍屬偏低。此外，由於這些特考及格者擔任之職等常屬中高職等，因此更造成嚴重的代表性問題，即就所有類型中，本省籍擔任簡任官等比例均較母體比例為低，特別是一般行政機關和警察機關（見表七）；賴維堯的研究（民國 82 年：322）尚發現，在中央機關全部一四五名司處長中，有六十一位（42%）係為大陸各省籍者—雖然多數為第二代大陸省籍。

表七 各（相當）官等或資位中台灣地區籍的公務人員比例（%）

	簡任官等比例	薦任官等比例	委任官等比例	雇員		
行政機關簡薦委人員	48.41	66.58	77.15	33.61		
警察人員	.06	64.32	85.00			
關務人員	68.63	78.55	71.58			
生產機關職位分類人員	62.78	79.92	77.63			
金融機關職位分類人員	68.19	80.42	81.57	82.04		
學校職員	75.70	72.79	74.31	64.37		
	校院長	教授	副教授	講師	助教	教師
各級學校教師	81.14	56.12	60.17	65.25	69.79	77.21
	長級	副長級	高員級	員級	佐級	士級
交通機關資位人員	51.69	74.74	74.62	82.68	85.81	86.50

資料來源：根據銓敘部（民國 81 年：108-127）自行計算。

政府遷台後，就政治現實面而言，大陸省籍被視為一個整體，而非再區分為各省籍，用以和台灣作政治上的兩分對照，長期恩寵型甄補政策所累積的負效果是，維持或甚至強化本省籍文官代表性不足的潛在性政治問題，在目前新的政治環境下，恩寵型政策幾乎已失去其民意的正當性，功績型政策勢將取而代之，藉著更多時間的自然消化，大陸省籍文官代表性偏高的現象勢將不難解決。

## 二、蓄勢待發的功績型考選政策理念

功績型甄補理念從行憲以來一直未充分落實，在過去的政治條件下，雖然逐年有改善，但速度仍充滿著恩寵型色彩。不過，我們有理由相信，功績考選政策理念應該一直是許多文官和考試院「未聲張的心理偏好」，只因政治時機不對而無法盛行，譬如，解嚴前的一項對行政主管的調查發現：主管們偏好高級文官之進用仍宜遵行功績式的考試用人方式（顏秋來，民國 75 年：293），所以當國內政治結構改變，創造出有利改革的時機時，考選部（和考試院）領導者能成功地因勢倡導本為文官和社會所接受的人事甄補政策價值—功績制度、公開競爭式考試用人。盧建旭 (Lu, 1994:230) 對我國人事行政機關人員所做的研究即發現：確保公平、公正、公開的人事原則是人事制度重應該具備的價值，確保功績制和貫徹法制化是人事組織首應追求之價值；相對地，擴大機關首長的人事運用權、維持適用度的政治任命權限、因應外在政治變遷等人事理念，都被認為是最不應有的取向。

近幾年來，考選部成功地廢止甲等特考，透過國軍上校轉任檢覈程序的嚴格化，大幅減少軍職轉任文職人數，經由考選程序降低恩寵型考選類別的及格率，從嚴辦理現職人員的銓定任用考試，強調特考特用原則（如已分別對警察特考、外交特考、調查特考、政風特考、司法人員特考、基層特考和上校轉任等考試，規定及格者在五年或十年內不得調離原服務機關或地區等限制），都是典型深化功績型考選政策的作法（王作榮，民國 84 年）。另外，考選部藉著立法院法制、國防委員會附帶決議的政治力，鼓吹重行檢討退伍軍人轉任特考作法（李震洲，民國 84 年），必然是下一波的政策改革方向。

因此，就配合國內政治發展來看，展望未來，功績型的初任公務人員考選程序必將是主流，甚至是一種不可侵犯的圖騰。但是，非初任人員的甄補政策是否以功績理念為主，仍待積極的努力。

## 三、不受信任的代表性型甄補政策

長久以來，分區定額的政治代表性甄補政策被視為是維繫政權正當性的策略之一，也因之代表性政策被視為等同於恩寵與政治作法，並且認為其與功績政策間必然不相容。隨著定

額錄取政策的消失，其外溢效果也似乎在顯現，即是許多屬於社會弱勢團體代表性原則範疇的甄補作法，難以得到信任與支持，包括殘障人士的特考應否舉行，山地人員特考如何繼續，女性應否在任用上獲有公平的保障，甚至退伍軍人能否獲得優惠等課題，都有相當的爭論。誠然功績型甄補政策理念逐步深化勢將有助於確保甄補公平性最低標準的達成，但功績和代表性原則之間是否有必然的高度緊張關係，則是未來我國必須處理的問題。

以退伍軍人參與文職工作為例，過去為其辦理封閉式特考造成的恩寵，顯然是一種極端的作法，但目前主張即使讓他們回歸參加高普考時，也「不能基於其身分特殊，而給予加分等優待，致影響國家考試的公平公正原則」（王作榮，民國 84:11）之思考，是否又會變成另一極端呢？假若我們如同許多國家一般將退伍軍人視為是未來社會上「弱勢團體」的一環，那麼基於社會公平的價值，而非政治恩寵，要求其經由公開競爭考試方式，但給予適度加分，參加文職工作行列，真的是完全無正當性？

再以女性為例，表八明顯地指出女性在升遷任用上的代表性程度不足。各類公務人員幾乎都出現一個共同現象，即當與母體比例相較後，女性在高官等的人數比例顯然遠低於母體比例，而低官等人數比例則高於母體比例。特別是在一般行政機關簡薦任人員中，此種代表性問題更嚴重，雖然女性所占母體比例為百分之四十，但約百分之七十女性是擔任委任各職等，只有不到百分之一是擔任簡任官等；相對地，男性中僅有半數比例任委任官等，有近百分之六是簡任官。這個現象不論是否是「歧現」所造成<sup>6</sup>，或是理論上所討論的女性無法衝破之「玻璃帷幕（glass ceiling）」（e.g., Guy, 1993）現象，但可以確知的是女性在人力甄補過程的代表性不足。基於女性公務員比例逐年上升的事實（銓敘部，民國 84 年：6），上述現象是否可以考慮用優惠保障的代表性型甄補政策加以解決，是值得深思的課題。

#### 四、輕視考選效度的考選公平性政策

誠如前述，考選政策正積極追求功績原則，希望由此達成考試公平性，另外在考試試務行政過程也力求盡善，確保考試公信力，三年後將採行的分試制度即是最近的重大改革，這

---

6 譬如說，女性公務人員之初任職等可能因係為以普考任用的低職等，而在委任升薦任官等必須以考試升等的法律限制下，自然難以升至高職等。謝謝國家政策研究中心江大樹研究員提供此一觀點。

## 我國文官甄補政策的回顧與檢討

表八 各（相當）官等或資位中男性與女性比例對照（%）

	性別	母體比例		簡任官等比例		薦任官等比例		委任官等比例		雇員
行政機關 簡薦委人員	男性	59.31		5.89		36.83		51.29		5.99
	女性	40.69		.84		18.10		69.37		11.69
警察與關務人員	男性	95.49		5.89		36.83		51.29		5.99
	女性	4.51		.84		18.10		69.37		11.69
生產機關職位分 類人員	男性	87.18		5.60		87.22		7.18		
	女性	22.82		.73		72.02		27.25		
金融機關職位分 類人員	男性	51.83		2.78		46.59		36.51		14.11
	女性	48.17		.17		25.38		58.87		15.58
學校職員	男性	38.46		7.01		54.94		37.22		.82
	女性	61.54		6.45		42.25		49.35		1.95
		母體	長級	副長級	高員級	員級	佐級	士級		
交通機關 資位人員	男性	81.53	.22	1.78	10.75	19.94	23.39	43.93		
	女性	18.47	.03	.55	11.70	20.31	36.45	30.96		

資料來源：根據銓敘部（民國84年：48-58）自行計算。

些都是提高考試公平性的方法，而且效果也已相當顯著。但從過去到目前一直未有具體進展的當屬考試效度問題，對中國考試制度研究甚富盛名的沈兼士先生（民國79年），在十多年前即為文呼籲重視此問題；本文作者一再認為，缺乏效度的考試會造成考選實質不公平，更不利於甄補政策目標的達成。

題庫制度是考選部近年來的主要政策方向，也用以改善考試的效度。不過，依作者的觀察，對許多類料而言，題庫制度是未蒙其利先受其害。題庫的原意是不希望由固定老師命題而失去效度，但現在改由坊間已出版「書籍」為命題範圍的作法，卻使得許多新的或修正的知識無法列入測試內容，考題本身也容易瑣碎化，目前許多考生須先上補習班的現象或與

此變革有關。再以八十四年度普考「行政學概要」為例，若說這是以測驗高中程度的法定考生，相信這是極度「困難」的測驗（所以高資低考現象的普通性並不足為奇），而且根據考選周刊(84.9. 26)公布的答案，作者有理由質疑部分答案是否為「正確答案」，仍可再討論，譬如，第四題問：「我國行政改革新方向，應以下列何者為首重要工作？(A) 科學行政 (B) 生態行政 (C) 廉能行政 (D) 效率行政」，答案是廉能行政，這個答案當然沒有錯，可是選其他方向難道就不是「最正確」的嗎？究竟考生要依國內政治主張、行政學知識或個人價值作答呢？此外，許多論文式題目本身非常靈活，測驗考生對政策時勢的分析力，但是有時不禁要問：這些新穎的問題真的是測驗科目的核心知識嗎？當題目涵蓋面過於狹隘時，測驗的效度自然會受到影響。

另一個值得注意的現象是，特別是在行政機關中（見表八），女性中明顯地有高比率是經由高普考取得考試及格資歷，男性則絕大部分由特考方式取得考試資歷（這主要或與退伍軍人轉任特考和警察特考以男性為主有關），表九列示各類公務人員的男女性取得考試及格方式的差異性，以行政機關簡薦委人員為例，約百分之六十男性是由特考取得任職機會，只有約百分之三十的女性是經特考管道，百分之三十女性是具高普考及格資歷；生產事業機構和金融事業機構的差異性更為明顯。此外，再以高普考為例，普考及格者女性，特別可能是學校中成績優秀的女性，較男性願意加入政府部門工作的原因外，是否與考試效度也有相關？女性對於偏重記憶方面的知識可能較強，若考試題目和科目屬於此類型知識，女性就容易有優越的表現，雖然沒有科學性證據顯示高普考試題偏重記憶，或題庫制度造成記憶型考題增加，但是這種臆測也非完全無可信度。美國聯前政府自 1974 年起採用的主要初任人員考（簡稱為 PACE），因為黑人的及格率一直低，法院乃認定該考試缺乏效度並有歧視效果，人事管理局在這樣的壓力下，於 1982 年宣告廢止該考試。直到前幾年才另行採用較為分權式的考試制度（簡稱為 ACWA）。因此果真一項考試本身對性別或具有其他顯著特性者之及格率產生不當影響，這就是一项缺乏效度的考試，必須嚴肅地因應之。

考選部王作榮部長（民國 84 年）在最近一篇闡述該部為提升考試公平性的文章中，提及諸多政策改革措施，但對於有關考選效度此一關鍵性工作卻隻字未提，由此可見考試效度長久以來不受重視的事實。本文以為儘管考試在程序公平上一落實公開競爭考試精神—完美

我國文官甄補政策的回顧與檢討

表九 性別與考試及格方式之比例

	行政機關整體		簡薦委人員		警察與關務人員	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性
高考	7.65	12.93	13.00	13.51	0.46	2.64
普考	4.29	16.58	7.19	17.35	0.45	3.14
特考	75.81	33.92	59.32	31.20	97.74	81.59
升等	5.47	9.36	9.46	9.87	0.20	0.29
職位分類考試	1.02	8.88	1.79	9.38		
其他考試	5.76	18.34				
性別及格率	65.08	68.70	65.56	64.88	64.48	73.99

	專業機構整體		生產機構		交通機構		金融機構	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性
高考	3.44	8.14	11.65	25.94	1.49	1.98	9.92	14.88
普考	4.00	16.13	5.87	12.56	1.81	3.18	18.95	38.30
特考	24.47	23.84	37.73	28.19	19.21	21.56	51.20	26.76
升等					31.47	33.10	8.58	8.52
職位分類考試					1.59	0.55		
雇員考試							3.50	2.66
其他考試	49.70	40.16	33.17	18.34	22.95	22.64	6.22	6.46
性別及格率	73.35	67.93	34.96	45.96	97.25	97.14	42.69	48.32

學校職員	男性	女性
高考	17.81	12.20
普考	8.54	18.88
特考	21.22	15.34
升等	3.18	3.02
職位分類考試	2.20	5.03
其他考試	12.36	14.19
性別及格率	45.32	61.68

無缺，若不能正視考試效度的課題，就無法經由考選程序達到文官甄補的有效性目標，也是考選實質面的不公平。

## 五、筆試為圖騰的考試方法

在大力推動功績型考選政策，強調公開考試競爭，雖然法律上允許多種非筆試的考試方法，但考選部在政策偏好上盡量以採筆試為主，深怕其他考試方法會產生弊端，甲考廢除的立論之一正是基於。筆試當然可以是最好的考試方法，但是卻必須要以高度的效度為前提，另外，如同本文理論部分所述，在許多情況下，筆試也不會「永遠」是最佳的考試方法，譬如對於專門性技術人力或較高層職務人力而言，筆試應該就不是最有效的方法。

但是，就考選部的決策觀點而言，即使瞭解到筆試有其可能限制之處，基於筆試顯然是最不會製造困擾的方法，又滿足國人對考試公平的看法—這是任何文官甄補政策與作法的最終目標。

目前筆試方法的程序公平性幾乎已無庸置疑，但是由於其應考科目眾多，而某些科目本身的效度和測試題目的效度均受到某種程度的懷疑下（指標之一是學校成績優秀者或高學歷者可能無法通過國家考試）。此一結果導致不少的大專畢業生和高學歷者，尤其愈有自信可以容易在民間就業市場找到工作發展機會者，根本不願意參加這個考選機關認為是「公平性」的考試制度，這顯然是文官甄補的最大損失。所以，考選機關在欣慰於高普考等國家考試的報名人數眾多之際，更應該深思如何促使潛在錄取人力庫的結構更加優秀，用以協助各用人機關能獲取其真正所需之人力，因此，考選方法的選擇應該是在達成這個目標的前提下，思考如何用最嚴謹與有效度的方式，根據不同需求，採行任何最適當的考試方法，而筆試只是其中之一。

## 六、考選為重心的狹窄文官甄補政策

不論文官甄補政策類型如何隨台灣地區民主化腳步而變動，所有的焦點卻僅置於考選程序，忽略了甄補政策其他兩項重要的程序，即人力需求規劃與人力運用，影響所及是，文官甄補政策難以真正達成吸引和運用符合組織任務需要的人力之最終目標。譬如，不重視人力需求規劃的重要性，使「考用合一」政策變成是追求在考試為主下分發任職取向的政策，反而不是思考到底要用什麼性質人力的指導理念下之考選規劃；不重視考選後人力任用、升遷

與調任的規劃，一方面造成恩寵原則影響任用程序，再則也未能落實專業專才的任用精神。

用人機關未預先作好機關未來所須的人力需求與規劃，造成當機關任務有大轉變時，即使原有人力素質再專業化也可能無法因應新的專業化任務之需要。當農委會組織任務已從農業生產到農業環保的變化，其現有人力資源是否已轉型成功即是一例；當人事機關的功能未來應有更大的體質性轉變時，是否已有相關人力以資因應是另一例。

相關的問題是，根據公務人員任用法的精神，我國文官初任甄補與日後運用乃著重其專業化發展，但是考選政策和許多人力運用作法卻並未充分配合，這也是文官甄補政策未達成其目標的主要原因。首先，以考選而言，許多類科的應考資格過於寬鬆到可能是根本否定了高等專業教育功能的程度，人事行政、一般行政和一般民政職系所屬類科不限制應考者的就讀科系就是典型的例子，當許多非相關科系者錄取（這應與考試效度有關），在人力訓練政策不健全的現制下，人力資源先天專業知能不足的影響性就經常浮現，文官變得只能循舊例工作，難有創新性的專業思考能力。再者，就人力升遷調任的運用而言，雖然不少職組內的職系性質間存有極大的差異性極，但是任用法允許絕大部分文官在同職組各職系的職務間作雙向或單向之調任，考試院另又以行政命令方式容許本來屬於不同職組的職系視為同一職組，因此主管即使不依專業取向運用人力，其作法也很容易是完全「合於法令」規定，譬如，一位人事行政職系及格者就可以完全不從事人事工作，而改任地政、社會行政、法制、僑務行政、一般行政等工作，這種人力運用的方式當然使得人力甄補政策的有效性受到嚴重的破壞。

升遷問題更一直是各政府層級內公務人員感到最不滿的人力運用問題，尤其是在縣市政府以下層級，經常聽聞政治和人際關係決定人力升遷運用。一份約三十年前的調查研究即發現。三分之二以上部屬認為主管乃以「私人關係」任用私人，三分之一的主管也自承如此；百分之五十三受訪者認「與主管關係密切者」才有升遷機會，另外百分之三十則認為需好的「外界關係」（陳耀祖、姜占魁與金神保，民國 55 年：52&76）。最近的一份調查仍顯示「與直屬主管的良好關係」是影響升遷的首要因素（銓敘部登記司，民國 83 年：40<sup>7</sup>），

---

7 不過，李光雄（民國 84 年）以民國 51 至 70 年間高考人事行政和普通行政類科及格者為母體的研究發現，學歷高低對這些人的升遷有重要的影響，特別是升至簡任各職等。

銓敘部關中部長（民國 84 年）也為文指出人力升遷任用的問題嚴重性。

雖然公務人員認為「才能和工作績效」才是升遷任用的首要標準 (Lu, 1994:231) ，但是升遷事宜一直尚未法制化（這是憲法明訂人事管理十一種事項中尚未立法的兩項之一），已往所依賴的是「現職人員升任甄審辦法」和「行政院暨所屬各級行政機關公務人員升遷考核要點」。根據前項辦法，形式上各機關設有甄審會負責人力升任甄補工作，但因其成員結構以首長指定者為多，再加上機關內一級單位主管以上人力之升任不在甄審範圍，以及機關首長有交回再議之權限，因此，現職人力的發展任用就常有首長決定的色彩。一旦政務首長過度介入事務性文官任用，特別是以其政治意識偏好為選擇人力之標準時，就容易造成恩寵型甄補，並強化高級文官行事難以中立的動機。

## 肆、結語

回顧歷史，我國文官甄補政策一直在朝向建立功績原則方向努力，其過程顯然極度受到政治環境的影響，許多政治考量的恩寵原則仍在各階段公務人員甄補政策上處處可見，王作榮部長（民國 84 年：7）用最尖銳地字眼描述過去的問題是：

在私利影響之下，受到嚴重的曲解與濫用，以致這麼重要的一個國家文官考試制度，竟受到各種利益集團的侵蝕，殘缺不全。這些利益集團不能透過公開競爭的考試制度進入文官系統，便製造各種理由與藉口，或是曲解公務人員考試法，或是訂定特別法，以明顯違反憲法規定的不公平方式，達到進入文官系統的目的。

考選部近來主導的考試政策改革，對於扭轉恩寵型甄補政策必然有正面和深遠的效果，藉此造成「現代國家的文官不是人人都能做的」（王作榮，民國 84 年：8）之新文官人力資源。

邁向功績型考選甄補政策的目標應該為期不遠，但是在遠離恩寵的悲情後，展望未來，文官甄補能否真正達成其目標，才是最艱巨的挑戰，即選擇適合各機關任務所需具備專業性與技術性教育背景與長期經歷的最優秀初任人力和各升任文官。為達成文官甄補政策目標，

吾人必須將甄補政策改革重點轉向重視人力需求規劃，考選效度和功績任用三個連續程序，其中，以國人最關心的考選政策而言，即便吾人不質疑考試政策否應考量適度分權化的方向，就考選政策執行面而言，未來，必須將其焦點置於考選效度上，否則將如同銓敘部關中部長所指出，本文作者也同意的困境：

粗淺地來看，文官考試制度固然是為政府舉拔人才的方式，但在農業社會已然建立的考試取人制度，是否仍能因應當前工商業社會的現實需要。尤其是我國目前民間企業部門的人才資源，並不亞於政府人力素質的情形下，文官考試制度所能發揮的功效，是否僅在消極地防止濫用私人與公平地取得職位，而非積極地向民間部門爭取更優秀的人才進入政府部門。

考試用人，是憑「考試」把關而重視此一「資格」鑑定的程序，目的則在公正用人而防止倖進。但鑑定是否具備任公務人員之能力資格的「考試」，則又非一定是要以大家坐在考場裏參加筆試才稱作「考試」。…從目前專為公職考試而辦的補習班，已有愈來愈多的趨勢來看，當前「考試」取人制度所堅持的「公平性」，似乎已遭受了若干程度的扭曲。」（關中，民國 84 年：17-18）

提高考選效度是很重要性的工作，一方面要致力於改進測驗題目本身以外，再則應從達成甄補政策目標角度出發，考量筆試以外方法的最大適用程度，這樣才能落實考用配合政策的真義，亦即前立法委員郭登敷所言：「『考』出機關需『用的人』，而非『考』出什麼人就『用什麼人』」（引自顏秋來，民國 75 年：150）。有關台灣經濟領域發展的文獻記載著早期諸多高素質的人力資源（如王昭明，民國 84 年），當我們強調考試用人的功績政策之際，也應該深思目前的制度能否引進這些像王作榮部長一般的早期優秀的經濟人力資源。換言之，以考選進用人力的政策大致上是值得支持，重點是考選技術面的徹底反思。

當然，除了於考選外，同樣關鍵的重心工作尚包括如何先作好人力需求性質分析與規劃？如何重視考選後永業發展任用過程遵循功績原則？如何重視人力根據專業發展的精神進行甄補？如何確保管理通才尚具備專業知能的文官甄補政策？這些面向的改善必須依賴所有用人機關與考選機關的積極參與，以及儘速有一套公平的升遷任用法制和人力發展計畫；更重要的是，人力需求規劃，考選效度和功績任用三個程序必須不可偏重其一，否則，縱然有

高效度的考選，人力運用不當也使得文官甄補政策功虧一簣。

總之，我國文官甄補政策的發展是相當獨特的，在經歷了政治環境的變化後，吾人可以從中得到許多經驗與教訓，因此，就未來文官甄補政策走向而言，除了用有效與多樣的方法確保功績制度在文官甄補各個程序上的維持外，在興利與管理需求的前提下，適度考量恩寵性與代表性原則，也並非全然沒有其正當性，此乃考試獨立制設計下，考選部與各用人機關必須共同協力心，並且相互信任的新挑戰。

我國文官甄補政策的回顧與檢討

附表一 歷年來各類公務人員考試及格人數

年	高等考試	普通考試	特種考試	銓定考試	升等考試	分類考試	高普總數	上校檢覈
20	101						101	
22	99	409	43				508	
23		244	104				244	
24	248	265	49				513	
25	115	291	973				406	
26	35	35	995				70	
27			709				0	
28	208	56	3865				264	
29	310	145	6386				455	
30	321	151	5867				472	
31	275	131	5563				406	
32	410	1110	8937	446			1520	
33	395	706	5111				1101	
34	133	288	4019	35			471	
365	621	801	76923	151			1422	
36	478	1513	28946	439			1991	
37	235	640	21219	547			875	
38			1208	83				
39	216	215			4		431	
40	293	255	101		71		548	
41	315	354	2678				869	
42	454	371	2795		190		825	
43	222	304	3942		26		626	
44	241	386	4228	40	61		727	
45	302	318	3172	243	190		820	
46	214	309	3290	55	139		723	
47	291	494	4271	5	7		885	
48	252	300	1199		311		552	
49	243	137	1428		474		380	
50	295	362	1565	4	125		657	
51	214	398	9559	18348	40		612	
52	221	477	1450		3940		898	
53	114	589	1630		559		1003	
54	269	512	10542		51		781	
55	308	583	7285	3497	282		891	
56	329	428	2185		680		757	
57	295	365	10537		843		660	15
58	389	1032	7671		1517		1421	24
59	383	1128	11205	5540	96	535	1511	84

國立政治大學學報第七十三期

(續上表)

年	高等考試	普通考試	特種考試	銓定考試	升等考試	分類考試	高普總數	上校檢覈
60	461	2108	10333	1041	1830	100	2569	69
61	542	1204	3779	170	957	1837	1746	90
62	364	1369	23774		2423	16	1733	86
63	622	1323	10465	113	1248		1945	67
64	417	1310	14974		1470		1727	45
65	397	528	9614	84	3842	61	925	47
66	482	884	13487		1747		1366	52
67	778	1186	7387	19	1879	864	1964	54
68	1083	1767	12815		5289	1744	2850	67
69	1705	3289	12220	555	2735	4193	4994	75
70	1169	4062	17433		2667	1024	5231	74
71	777	867	4707		4916		1644	97
72	991	885	19545	87	14629		1876	96
73	730	662	9883		4529	3042	1392	93
74	1093	2258	9840	316	5163		3351	73
75	1030	1023	8589	123	2956		2053	112
76	1243	1500	10670		2747		2743	91
77	1677	1407	11435		2836		3084	71
78	2979	2437	27003	111	8996		5416	70
79	3345	3956	18039		1578		7301	51
80	3330	4590	7594	111	4265		7920	49
81	6995	6018	15331		11143		13013	19
82	4972	6108	12152	563	10861		11152	24
83	3833	3648	9038	2360	3865		7481	27

資料來源：考選部（民國 84 年：12-19）

我國文官甄補政策的回顧與檢討

附表二 中央五院各部歷任政務次長（39—82年）

部 會	歷任政務次長
內 政 部	唐 縱 鄧文儀 季源溥 高應篤* 劉兆田 易君博 許新枝 鄭水枝 馬鎮方 劉兆田 陳孟玲 楊寶發
外 交 部	胡慶育 沈昌煥 周書楷* 許紹昌 朱撫松* 沈 琦 楊西崑* 錢復* 丁懋時* 王 飛 金樹基* 章孝嚴* 房金炎*
國 防 部	袁守謙 黃鎮球 馬紀壯 梁昭序 蔣經國 馬紀壯 馮啓聰 鄭為元 張國英* 言百謙 郭宗清* 陳守山 莊銘耀 汪多志 顧崇廉
財 政 部	張茲闡 陳慶瑜* 馬潤庠 周宏濤 謝耿民* 杜均衡 馬兆奎* 杜均衡 陸潤康 李洪驚* 何顯重 賴英照* 李仲英*
教 育 部	鄭通和 吳俊升 浦薛鳳 鄧傳楷 鐘蛟光 孫 越 謝明山 朱匯森* 陳履安* 施啓揚* 李 模* 阮大年 趙金祈 袁頌西 楊朝祥*
法 務 部	查良鑑 徐世賢* 汪道淵 范軫書 王甲乙* 施啓揚 王瑞林* 呂有文 林錫湖
經 濟 部	張靜愚 徐 鼎* 王撫洲* 楊家麟 張研田 張光世* 汪彝定* 王昭明* 李 模 王建煊* 江丙坤* 楊世緘*
交 通 部	柳克述 張壽賢 費 驊* 王辛清 陳樹曦 朱登舉* 袁頌西 馬鎮方 蔡兆陽
考 選 部	沈士遠 楊君勳 章從序 高崑峰 周邦道 孫 越 劉先雲 傅宗懋 施嘉明* 陳庚金* 徐有守
銓 敘 部	曹翼遠 羅萬類 徐有守* 謝瑞智 吳泰成*
審 計 部	張 承 蔡屏藩* 汪康培* 張導民* 鐘時益 蘇振平*

\* 表示曾任該部常務次長。

\*\* 另依顏秋來（民國75年：273）研究指出，截至73年底止簡任十二職等以上高級文官後來轉任政務官的人數有36人。

## 參 考 書 目

- 王作榮。(民國 84 年)。「文官制度與考選政策」,考銓季刊,第 3 期,頁 4-13。
- 王昭明。(民國 84 年)。王昭明回憶錄。台北:時報文化。
- 考選部編。(民國 84 年)。中華民國考選統計。台北:考選部。
- 呂明和。(民國 76 年)。我國文官考選制度政治功能的研究。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 李光雄。(民國 84 年)。「公務人員高考及格人員升遷情形之研究」。考銓季刊,第 2 期,頁 23-36。
- 李震洲。(民國 84 年)。「軍轉文職政策應審時度勢通盤檢討」,考銓季刊,第 2 期,頁 83-91。
- 沈兼士。(民國 79 年)。中國考銓制度論叢。台北:商務。
- 施能傑。(民國 82 年)。「公務人事政策的改革課題:中立與民主、能力與分權」,理論與政策,第 8 卷第 1 期,頁 33-48。
- 施能傑。(民國 83 年)。「政務職位體制的運用:美國經驗及其啓示」,發表於文官體制之跨國比較學術研討會,中研院歐美所主辦,83.11.14。
- 洪雲霖。(民國 84 年)。「社會正義與當前政府任用政策(上、下)」,人事月刊,第 113 & 114 期,頁 13-18, 70-80。
- 許濱松。(民國 81 年)。中華民國公務人員考試制度。台北:五南。
- 陳德禹。(民國 71 年)。中國現行公務人員考選制度的探討。台北:五南。
- 陳耀祖、姜占魁、金神保。(民國 55 年)。我國中央部會人事問題研究報告。台北:政治大學公共行政研究所。
- 臺灣省政府人事處編。(民國 83 年)。臺灣省人事統計提要。中興新村,南投:臺灣省政府人事處。
- 銓敘部登記司。(民國 83 年)。中央三級公上行政機關公務人力評估研究報告。未出版:
- 銓敘部編。(民國 81 年)。中華民國銓敘統計。台北:銓敘部。

## 我國文官甄補政策的回顧與檢討

- 銓敘部編。(民國 84 年)。中華民國銓敘統計。台北：銓敘部。
- 蔡良文。(民國 83 年)。「文官考選功能之調整與執行方向」，刊載於蕭全政等，重建文官體制。台北：業強。
- 賴維堯。(民國 81 年)。我國中央政府高級文官(司處長)政策制定行為與態度之研究。博士論文，國立政治大學政治研究所。
- 顏秋來。(民國 75 年)。我國高級文官甄補之研究。碩士論文，國立政治大學政治研究所。
- 關中。(民國 84 年)。「我國考試、任用與昇遷制度之回顧與展望」，考銓季刊，第 2 期，頁 15-22。
- Breaugh, James A. 1992. *Recruitment: Science and Practice*. Boston: PWS -KENT.
- Dreaugh, David L. 1984. *Public Personnel Management and Public Policy*. 2nd ed. New York: Longman.
- Elliott, Robert H. 1985. *Public Personnel Administration: A Value Perspective*. Reston, VA: Reston.
- Gilliland, Stephen W. 1993. The Perceived Fairness of Selection Systems: An Organizational Justice Perspective. *Academy of Management Review*, 18, 694-734.
- Gottfried, Francis. 1988. *The Merit System and Municipal Civil Service: A Fostering of Social Inequity*. New York: Greenwood.
- Guy, Mary E. 1993, Glass Ceilings, Glass Walls, Sticky Floors, and Trap Doors: Dilemmas for Women in Administration. Paper presented at the 54th National Training Conference, ASPA.
- Ingraham, Patricia W. and Rosenbloom, David H. 1992. The State of Merit in Federal Government. In Patricia W. Ingraham and Donald F. Kettl (eds.), *Agenda for Excellencel: Public Service in America*. Chatham, NJ: Chatham House.

- Kim, Pan S. 1994. A Theoretical Overview of Representative Bureaucracy: Synthesis. *International Review of Administrative Sciences*, 60,385-397.
- Klingner, D. E., and Nalbandian, J. 1985. *Public Personnel Administration: Contexts and Strategies*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Lu, Jyan-Shiu. 1994. A Values Orientation Approach to Study of the Public Personnel Systems of Taiwan: Constructing A Four-Values Framework for Analysis. Unpublished Ph.D Dissertation, University of Southern California.
- McGregor Jr., Eugene B. 1991. *Strategic Management of Human Knowledge, Skills and Abilities: WorkForce Decision-Marking in the Post-Industrial Era*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Shafritz, Jay M., Riccucci, Norma M., Rosenbloom, David H., and Hyde, Albert C. 1992. *Personnel Management in Government: Polittics and Process*. 4th ed. New York: Marcel Dekker.
- Singer, M. S. 1992. Procedural Justice in Managerial Selection: Identification of Fairness Determinats and Associations of Fairness Perceptions. *Social Justice Research*, 5, 49-70.
- Sylvia, Ronald D. 1994, *Public Personnel Administration*. Belmont, Calif.: Wadsworth.
- Taylor, Bron Raymond. 1991. *Affirmative Action at Work: Law, Polittics, and Ethics*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Thompson, Frank J.(ed.) 1991. *Classics of Public Personnel Policy*. 2nd ed. rev. & exp. Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole.