

第五章 兩岸考選法制之比較

第一節 中華民國考選法制之分析

壹、行憲後考試機關的轉折與職權的消長

一、憲法明定設考試院決定考試政策

1947 年 1 月 1 日公布，同年 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。因之同年 3 月 31 日國民政府重新制定公布考試院組織法行使憲法所賦予之職權（考選叢書委員會，1983: 11~18）。考試院的組織架構也由訓政時期的「首長制」於行憲後改制為「委員制」。依 1947 年制定之考試院組織法第五條規定考試院院長、副院長及考試委員（19 人）之任期為 6 年，另依同法規定考試院設考選部、銓敘部；行憲後第一屆考試院於 1948 年 7 月 10 日成立。依現行考試院組織法規定，考試院設考試院會議，由院長、副院長、考試委員及考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會等部會首長組織之，決定憲法所定職掌之政策及其有關重大事項。因此，通稱考試院係掌理我國文官法制與重要政策的最高考試機關。

二、設考選部掌理全國考選行政事宜

1929 年 8 月 1 日國民政府公布考選委員會組織法，翌年考選委員會正式成立以掌理全國考選事宜。行憲後於 1948 年 7 月 21 日總統公布考選部組織法，成立考選部，掌理全國考選行政事宜，並裁撤考選委員會。該部組織法經 1989 年及 1994 年兩次修正，部內單位組織多所調整，現行之組織分設考選規劃司、高普考試司、特種考試司、專技考試司、總務司、題庫管理處、資訊管理處、秘書室等單位。

三、考試院會議發皇考試權的獨立運作

行憲後的考試院自 1948 年成立第一屆考試委員以來，由考試院院長、副院長、全體考試委員暨相關部會首長組成的考試院會議，決定有關考試的重大事項，對建立考選制度、恢弘考試功能有極其重要之地位與貢獻。第十屆考試委員即將於 2008 年 9 月任滿。考試院五十餘年來始終堅持考試權獨立的精神，在威權時期為配合國家政策的需要，雖曾舉辦被視為封閉恩庇型的特種考試，但卻未削減考試權的獨立性。各項考試皆訂有考試法規以資遵循，並設立典試委員會行使典試法賦予的職權。在監試委員監視下進行試卷之彌封；試題之繕印、封存及分發；試卷的點封；彌封姓名冊之開拆、對號；應考人考試成績之審查，以及及格人員之榜示及公布等事項。整個考試流程未因考試性質不同，報考人數多寡而有變動。論者嘗以考試院無向立法院提出施政報告及列席備詢之責，僅於提出法律案或審議預算時，由考試院秘書長及相關部會首長列席備詢，致使立法院對於考試院僅有「法律案」與「預算案」之監督權，因而制衡機制不足，持此種論調者實昧於考試權獨立之真諦。

四、考試機關職權的消長

考試院在國家考試公平性及公正性上所建立的威信普獲人民的信賴，制約了我國關說文化的盛行，使政府機關用人可消除盲從濫選及任用私人之流弊。惟行憲初期考試院命運多舛，中央政府撤退前夕，國軍節節敗退，立法院對於政府機關太多，權責不明，冗員充斥、待遇微薄、易滋流弊等諸多批評。將行政院 15 部 3 會 1 局刪減為 8 部 2 會 1 處（陳進郁，1994：58-71）；立法院同時有修改考試院組織法之倡議，擬將考選部、銓敘部裁撤。大陸撤退來台初期，考試院為配合厲行簡化中央政府機構之政策，亦曾主動研議、提案修正考試院組織法，將考、銓兩部縮改為「處」；嗣有關縮減考、銓機構之議，在延續「法統」前提下未再提及（考試院考銓叢書指導委員會，1992：12-123）。1967 年行政院人事行政局成立，大幅取代考試院的憲政職權。1991 年進行第一次修憲，憲法增修條文賦予人事行政局的合憲化與法制化。1992 年第二次憲法增修條文第 14 條對考試院職權變更為「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八

十三條之規定：一、考試、二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」1993年12月30日行政院人事行政局組織條例公布施行，雖然有關考銓業務仍受考試院的監督，但該局對行政院所屬公務人員之人事權似已完整而獨立，因此論者有謂考試權之獨立地位受到侵害與限縮；而憲法增修條文又被認為是削減考試院之權力；其實憲法修正後對考試院職權之規定與1967年以來考試院實際運作並無二致，有關銓敘部與行政院人事行政局之職權正可經由憲法增修條文之規定予以釐清。

貳、建制完善的考選法規

一、公務人員考試法及其施行細則

新制公務人員考試法於1986年1月24日公布施行，同時廢止原考試法，新法施行期間歷經三次修正，為配合用人機關需求及肆應時空環境的變化，部分條文多有增刪。憲法明定公務人員非經考試及格者，不得任用。所以公務人員考試法第一條開宗明義定為公務人員之任用，依本法以考試定其資格，以貫徹憲法公開考試的用人精神。現行公務人員考試法共25條，主要規定有：（一）揭槩公務人員考試以公開競爭方式行之，成績計算不因身分而有特別規定，以示公平。（二）明定公務人員考試除正額錄取人員依序分發任用外，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，由用人機關自行遴用；增額錄取人員於下次相同名稱考試榜示前一日止，尚未獲遴用者，喪失考試錄取資格。（三）特考及格人員受6年不得轉調其他機關任職之限制。（四）規定各等級考試應具備之學歷、年齡下限等積極資格，及不得應考之消極資格。（五）規定公務人員考試之方式得採筆試、口試、測驗、實地考試等方式行之。（六）明定正額錄取人員因服兵役、進修碩士、博士或疾病、懷孕、生產、父母病危及其他不可歸責事由，得於一定期限內保留錄取資格。（七）規定後備軍人轉任退除役特考或參加公務人員高普考試加分優待，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。第12條規定，公務人員各種考試，其考試類科、地點、日期等，由考選部於考試兩個月前公告之。同法施行

細則第8條規定分類、分科之應試科目，如有修正，應於考試舉行四個月前公告之。但新增類科或應試科目減列者，得於考試舉行兩個月前公告。前揭重要法條內容揭櫫我國公務人員考試從考試類科科目之設置、修正、應考年齡以及考試方式等均由法律明定並授權考試院另訂有關輔助法規為之，一切規定均具體而明確，在在顯示應考人權益受法律完善的保障。

二、典試法及其施行細則

我國考選制度係將考選行政與典試分開，考選行政事宜由考選部掌理，典試事宜則由臨時組設的典試委員會負責。典試法歷經5次修正，2002年1月為最近一次之修正。該法係規範有關典試事宜及應考人提出試題疑義、申請複查成績的法源依據，主要規定有：（一）明定典試委員會由典試委員長、典試委員、考選部長組成。（二）明定典試委員長之資格，以及擔任高等考試、普通考試、初等考試典試委員應具備之資格。（三）明定各種考試之命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員或實地考試委員其資格與各等級考試之典試委員相同。（四）明定典試委員長、典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員或實地考試委員之職責。（五）明定典試委員會決議之事項，包括：1、命題標準、評閱標準及審查標準之決定。2、擬題及閱卷之分配。3、考試成績之審查。4、錄取或及格標準之決定。5、彌封姓名冊、著作發明及有關文件密號之開拆與核對。6、錄取或及格人員之榜示。7、其他應行討論事項。（六）明定參與典試工作之各種委員於其本人、配偶、三親等內之血親應考時應行迴避；並應嚴守秘密、不得徇私舞弊、潛通關節、洩漏試題。

三、公務人員考試法暨典試法輔助法規

（一）命題規則

2003年修正之命題規則旨在規範命題委員命擬申論式試題或測驗式試題，其難易及份量應顧及考試等別、應考者之教育程度及應試時間。試題之擬定有課程標準、綱要、細目表或參考書目者，應參照命題；並應注重知識、理解、應用、分析、綜合、評鑑等能力之測量。另規定命題委員擬定試題應親自為之，並嚴

守秘密。於其本人、配偶、三親等之血親、姻親應考時，應予迴避。以及其他有關擬定試題時應行注意事項。

（二）閱卷規則

2004 年修正之閱卷規則旨在規定測驗試卷採電子計算機評閱，申論試卷由典試委員、閱卷委員評閱。申論試卷以單閱為原則，並得視科目性質採分題評閱或平行兩閱。另明定典試委員長在閱卷期間應隨時抽閱試卷，並得商請各組召集人為之。如發現評閱程序違背法令或評分不公允或寬嚴不一或有錯誤時，應即商請原閱卷委員重閱或另組閱卷小組評閱，並以其重評之分數為該科目之成績。

（三）口試規則

2002 年修正之口試規則明定口試分個別口試、集體口試、團體討論三種，並規定個別口試、集體口試、團體討論之評分項目及配分，以及各種口試進行的時間、口試委員人數、應考人數與口試時應行注意事項並明定口試成績未滿 60 分者，總成績雖達錄取標準，仍不予錄取。

（四）實地考試規則

2002 年修正之實地考試規則明定實地考試委員除由典試委員或實地考試委員擔任外，必要時得另就相關用人機關、請辦考試機關、職業主管機關簡任級以上公務人員或有關團體富有實務經驗者或專家學者遴聘之。並規定實地考試之評分項目為專業知識（占 20 分）、實務經驗（占 30 分）、專業技能（占 50 分），另規定實地考試成績未滿 60 分者，總成績雖達錄取標準，仍不予錄取。

（五）心理測驗與體能測驗規則

2002 年修正之心理測驗與體能測驗規則規定心理測驗種類有 1、智力測驗。2、性向測驗。3、人格測驗。4、職業興趣測驗。5、其他心理測驗。體能測驗有 1、肌力與肌耐力測驗（包括屈膝仰臥起坐、伏地挺身、引體向上、屈臂懸垂、爬竿、舉重）2、心肺耐力測驗（包括跑走、負重跑走、登階）3、敏捷性測驗（包括折返跑、障礙跑）4、瞬發力測驗（包括立定跳遠、垂直跳）5、綜合測驗（包括引水梯攀登、游泳）6、其他體能測驗。目前公務人員考試除民航特考為確

保飛航安全，其飛航管制科筆試錄取人員需接受心理性向測驗外，其他考試均未實施心理測驗。調查人員考試曾實施 1200 公尺跑走，海巡人員考試曾測試游泳，其他考試均未實施體能測驗。

（六）著作發明審查規則

2002 年修正之著作發明審查規則規定，應考人送審的著作須於報名前 5 年內出版公開發行或在國內外學術刊物發表者，字數須在 3 萬字以上，並規定送審之著作不得為博士或碩士論文或二人以上合著之著作或編譯外國人的著作等；送審之發明須於報名前 5 年內公開發表者，但不得有他人已經發現之事實或無法試驗或證實之發明事項等。著作或發明審查平均成績未滿 60 分者總成績雖達錄取標準仍不與錄取。另規定著作或發明審查之評分項目及配分情形，著作或發明審查委員應予迴避及應考人送審有關事項。

（七）學歷經歷證明審查規則

考選部為使公務人員考試方式趨向多元化，於 2001 年研訂學歷經歷證明審查規則草案報經考試院於當年 11 月發布施行，並於 2002 年 4 月修正一次。該規則主要有：1、學歷經歷審查之評分，其中學歷占 30 分（修習學門與應考類科之相關性 12 分；學歷等級最高 18 分，最低 8 分）經歷占 70 分（專業成就表現 55 分，工作年資 15 分）2、審查委員由典試委員會推定並得就相關之專家學者遴聘之。3、送審之學經歷證明分別由二位審查委員審查，並以其平均分數為實得分數；其評定分數相差二十分以上時，應另請審查委員一人審查，並以三位委員評分總和之平均分數為實得分數。4、審查委員應嚴守秘密，並應依規定迴避。目前僅有上校以上軍官轉任公務人員考試中將轉任考試係採一科筆試另加審查應考人有關學歷經歷證明及口試三種考試方式行之。

（八）題庫建立及運用辦法

該辦法原稱題庫設置辦法，於 1989 年訂定發布，復經 1997 年修正、2003 年再修正，將名稱修正為「題庫建立及運用辦法」。重點包括：1、擴大題庫試題來源，增列得邀請各職業主管機關、各級學校等機關團體推薦具有典試委員資格

者提供試題，或考選部自行蒐集有關試題資料，供命擬、審查或更新題庫試題之參考。2、增列電腦儲存題庫試題之相關規定。3、增訂品質良好之測驗式考畢試題，得經專案審議後擇優納入題庫之規定。4、有關參與題庫各項工作應嚴守機密及迴避之相關規定，2004 年第 3 次修正增列題庫常設小組成員資格、職責，期以改進命題技術，提昇試題品質，降低試題疑義比例。

（九）公務人員考試總成績計算規則

2002 年修正之公務人員考試總成績計算規則規定公務人員考試有關筆試、口試、實地考試、審查著作或發明等考試方式單獨舉行或合併舉行時，其占分比例及各項成績、總成績計算後遇小數點時之取捨標準。另規定總成績未達 50 分或筆試科目有一科成績為零分或特定科目未達規定最低分數者，均不予錄取。

（十）公務人員考試體格檢查標準

原體格檢查標準規定，公務人員考試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。2006 年 3 月修正發布後業將體格檢查不合規定項目刪除，僅保留應考人辦理體格檢查之醫療機構，體格檢查有效期限等規定。另規定實施體格檢查之考試類科其體格檢查標準於各該考試規則訂定。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，如公務人員高普考試、地方政府公務人員特種考試等考試不再實施體格檢查，至於仍須辦理體格檢查之類科，經徵詢用人機關及衛生署意見後，亦大幅放寬標準或刪除不合時宜之檢查項目。

（十一）國家考試試題疑義處理辦法

2004 年修正之國家考試試題疑義處理辦法對試題疑義提出之期限、要件、程序、處理原則均有明確規範，以利應考人及試務機關遵循。

（十二）應考人申請複查成績辦法

2002 年修正應考人申請複查成績辦法規定應考人申請複查成績應於榜示之

次日起 10 日內，以書面向辦理試務機關提出，並以一次為限。申請複查成績應載明之事項，試務機關受理應考人複查成績有關申論卷及測驗卷之處理方式。複查結果如成績更正後已達錄取標準者，應補行錄取。成績未達錄取標準者，由辦理試務機關逕行復知。另明文規定申請複查成績不得要求重新評閱、申請閱覽或複製試卷、提供申論式試題參考答案。不得要求告知典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員或實地考試委員之姓名及有關資料。

（十三）應考資格審查規則

「公平」是公務人員考試主要原則之一，因此只要符合應考資格者皆應准其報考，惟為配合用人機關業務需求並維持錄取者一定的教育程度，公務人員考試法明定不同等級須具有不同的學歷及年齡上限等資格條件，另規定應考者須繳報名費。因此試務機關收受報名表件後須指派專人審查應考人所繳之費件，2003 年修正之應考資格審查規則即明確規範擔任應考資格審查工作者應具備的資格條件、應審查的項目及有關退補件處理事宜。

（十四）試場規則

現行試場規則於 1989 年訂定發布施行，為配合實際需要，並經多次修正。主要係規定應考人於考試開始前及考試進行中應遵守之事項，如有違反試場規則規定事項，依情節輕重分別予以扣考或扣分之處分。為讓應考人能知悉該規則規定之事項，均將全部條文印於入場證背面，俾供詳閱遵循。

（十五）監場規則

現行監場規則於 1989 年訂定發布施行，為配合實際需要，並經多次修正該規則規定監場人員執行監場工作時應行注意事項，監考之試場如有配偶或三親等內之血親、姻親應考應予迴避，俾使考試之進行能做到公正公平。並規定執行不力之監場人員視情節輕重定期停止遴聘，或不再遴聘；對於能防止或發現重大舞弊，有具體事實或對試場偶發事件處理得當，給予適當獎勵。

（十六）委託辦理考試辦法

2002 年修正公布之典試法第二條規定，性質特殊或低於普通考試之考試，

得經考選部報請考試院核定後交由考選部或委託有關機關、團體組織主試委員會辦理之。同法第 25 條復規定，委託辦理考試辦法由考試院定之。考試院於 2003 年訂定發布委託辦理考試辦法，該辦法規定性質特殊或低於普通考試之考試其考試之全部或部分試務委託有關機關或團體辦理，並規定受委託機關或團體應具備的條件，並組織評估委員會評估受託團體報考試院核定後由考選部函請委託，以及受託辦理考試之機關團體應辦之考試事項。

四、個別考試分訂考試規則，俾據以執行：

公務人員考試以公務人員考試法為法源依據，為利於執行，各項考試均另訂單行考試法規詳加規範，如公務人員高等考試一級考試規則、公務人員高等考試二級考試規則、公務人員高等考試三級考試暨普通考試規則、公務人員初等考試規則；特種考試司法人員考試規則、特種考試法務部調查局調查人員考試規則等。各該考試法規對於考試等級、考試類科科目、應考資格（學歷、年齡、體格檢查標準）、成績計算、錄取標準等均有明確規定。

五、監試法

中華民國依據國父遺教實施五院制，為樹立國家考試的威信，並尊重監察權的行使，俾使一切考試程序均在職司糾彈的監察院監試委員監視下進行，以昭大公而示信於國人。國民政府於 1930 年制定監試法以建立國家考試監試制度，該法於 1933 年及 1950 年各修正一次迄今 50 餘年未再修正。監試法規定，舉行任何考試均應請監察院推派監察委員監試，並明定試卷之彌封、試題之繕印封存及分發，試卷的點封，彌封姓名冊之開拆、對號；應考人考試成績之審查與及格人員之榜示及公布等事項，均應於監試委員監視中為之。

50 餘年來時移勢異，我國已邁入民主法治的國家，無論擔任典試工作的命題委員、閱卷委員或試務工作人員均能秉諸大公無私為國掄才，使公務人員考試的公信力普獲民間社會肯定；縱使有不法情事亦有相關法律足資制裁，似無須於辦理考試期間由監察院另派監察委員進行監試。是以監試之功能已式微，監試法是否仍有存在的價值殊值探討，惟因非本論文研究的範圍，不擬進一步分析。

參、考用合一為主，資格考試為輔

根據第三章我國考選制度的演變可歸納出，公務人員高普考試之考用配合政策歷經四個發展階段：（一）創制之初採「即考即用」、（二）抗戰時期實施「考訓結合」、（三）政府遷台初期改「資格考試」、（四）行政院人事行政局成立以後屬行「任用考試」（考選部，1990年：182-184）。另一方面，用人機關（或人事行政局）則認為：基本上，由於特種考試均係因應業務需要而舉行，請辦機關對考試及格人員均能予以安置或分發，故不發生考用無法配合的問題；只有高普考試因受限於法令規定及辦理成規，經常導致考用配合存有若干困難（李若一，1988年：33-39）。顯然，以上兩種說法某種程度隱含「高普考試 VS. 特種考試」，或「考試機關 VS. 用人機關」的相互對立觀點；甚且，其實應再加上早期若干行政機關偏好採取先任用後考試的「現職人員銓定資格考試」，來解決所謂的考試用人問題；這些在功績制運作過程中有關考用配合的不同運作模式，經常可以凸顯憲法考試用人的公開競爭精神是否真正被落實，是以新制公務人員考試法明定「考用合一」，並增訂「考試及格者須接受訓練」以避免「有缺無人」或「有人無缺」之窘狀。

中央政府遷台後國是如麻，軍心未定，一切均採緊縮政策，政府機關人事凍結，以不進用人員為原則。但高普考試仍每年舉行一次，考試及格人員不分發；至1959年公務人員高普考試及格人員已累積不少，卻未能分發任用，造成人才閒置。1962年8月遂在考試法增列考試及格人員應予分發任用，並明文規定公務人員考試，應配合任用計畫公開競爭舉行之。是為考用合一政策法制化之開始。惟當時執行成效不彰，1967年行政院人事行政局成立後，開始辦理行政院所屬機關考試及格人員分發工作；銓敘部則負責行政院以外機關職缺分發工作。惟當時考用並未完全配合，因為及格人員常因在學、在役、留原服務機關或對分發的機關不滿意，不願接受分發前往機關報到任職，或雖到職但不旋踵即離職，造成機關無人可用。

1979年公務人員高普考試改為第一類（能立即接受分發）及第二類（未能

立即接受分發需保留錄取資格)分定錄取標準，以解決用人機關有缺無人的窘境，並達到任用考試與資格考試兼籌並顧。但實施幾年後第二類人員累積太多，消化困難，糾紛滋生，考用合一的政策仍難以貫徹，至 1986 年新制公務人員考試法即廢止分類錄取標準，該法規定公務人員考試筆試錄取者應接受訓練，訓練成績及格始完成考試程序，發給考試及格證書，至此考用配合大致完成。

1996 年公務人員考試法大幅修正，明定正額錄取外得視成績酌予增加錄取名額，俟正額錄人員分發完畢後得函知分發機關同意後，就增額錄取名冊中自行遴選，惟增額錄取人員至下一次同一考試放榜前一日仍未獲遴選者，即喪失錄取資格。此一制度使考用合一政策得以落實，實施十年來，用人機關不再發生有缺無人的窘狀。另因增額比例控制得宜，少有未被用人機關遴用，而遭註銷錄取資格之情形。

肆、公務人員高普考試與特種考試並行辦理

特種考試在抗戰時期為適應戰時任用需要曾頻繁舉辦，因此當時考試院長戴季陶擔憂特種考試將「指大於踵」，「喧賓奪主」。政府遷台後特考仍大行其道，甚至舉辦封閉性的特種考試。目前更因限制錄取人員任期未滿六年不得轉調申請舉辦特種考試機關以外之機關任職，因而造成用人機關熱衷請辦特考以留住考試及格人員，是以歷年來特考舉辦之次數及錄取人數均數倍於高普考試。

伍、保護弱勢族群考試權並縮小特考性別限制

一、公務人員特種考試身心障礙人員考試自 1996 年首次舉辦至 2006 年已辦理 7 次，共計錄取 1,237 人。考選部為保障身心障礙者應考試之權益，自 2004 年起除了增設提供身心障礙同胞無障礙的國家考試網路資訊服務之外，為便利身心障礙應考人參加考試，該項考試均根據不同障別應考人的不同需求，分別提供優待及協助措施；並主動協調分發機關銓敘部及行政院人事行政局每年提供一定職缺，俾落實每年定期舉辦公務人員特種考試身心障礙人員考試之政策。過去本項考試對於視覺及聽覺障礙均設有體格檢查限制，現已刪除體檢規定，並開放各障礙別人員應考。考選部並於 2006 年 3 月發表「身心障礙人員考試白皮書」闡明該

項考試的相關政策、辦理經過、制度特色並提出未來做法，以利各界瞭解及支持身心障礙人員考試制度及相關政策。

二、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，公務人員特種考試原住民族考試於 1956 年首次舉辦，為低於普通考試的特種考試。當時考試名稱為「特種考試台灣省山地人民應山地行政人員考試」，1974 年修正為「特種考試山地行政及經濟建設人員考試」，1988 年又修正為「特種考試山地行政及技術人員考試」，1993 年再修正為「特種考試山胞行政及技術人員考試」，1995 年起將「山胞」二字改為「原住民」，考試名稱改為「特種考試原住民行政及技術人員考試」，2002 年改為「公務人員特種考試原住民考試」，2004 年改為「公務人員特種考試原住民族考試」（考選部，2005：75）。考試名稱多次更改除突顯考試性質特殊，更展現考選機關對原住民族的尊重。考選部為使原住民能就近應試，於 2002 年增設南投、屏東、花蓮、台東考區，深獲原住民好評。

三、早期公務人員特種考試為因應用人機關業務性質之特殊需要，或限男性報考或分定男女錄取名額，致迭受歧視女性之譏，近年婦女團體反對聲浪有增無減。尤其 1997 年行政院成立「婦女權益促進委員會」、2002 年「兩性工作平等法」公布施行後，婦女權益獲得更多保障，從而公務人員考試性別設限之議題成為社會各界討論的熱門話題。雖然公務人員考試法第 5 條規定，考試院得依用人機關請求及任用之實際需要，規定公務人員特種考試應考人之兵役狀況及性別條件。但是考選機關仍要求用人機關應儘量縮小性別設限的考試類科及增加女性錄取名額。至 2004 年特種考試仍分定錄取名額的有國安特考（多數類科）、司法特考（監獄官、監所管理員、法警）、調查特考（多數類科）、海巡特考（多數類科）、原住民族特考（監所管理員）、基層行政警察及基層消防警察特考（考選部，民 2005：8-11）。

陸、強化考試的實質公平性

公務人員考試是國家選拔優秀人才，為國服務之重要途徑之一，在民主國家人人應具有平等參與公職的權利，這即是我國憲法所明定的「人民有應考試，服

公職的權利」。中華民國考試制度所建立的公正公平公開三原則，已為社會所信賴；但晚近部分人事行政學者認為我國國家考試所謂的「公平」僅能說是程序的公平，距離實質公平尚有很大的努力空間。一般所謂程序公平係指（一）一致性：採用錄取標準非常制度化，而且因時因人一致性的適用；（二）無謬誤性：決定錄取評估衡量之標準不因閱卷委員或典試委員個人偏好而調整；（三）正確有據性：決定錄取評估衡量標準的制定要能反映出考試的核心意義概念與目標所依據的決策資料要精確客觀；（四）有矯正機會性：能定期檢討錄取標準、決定評估衡量標準的適當性，若有不當者，應立即加以改善；（五）參與代表性：受錄取決定影響者（應考者）有參與表達應該如何設定評估標準的機會；（六）決定倫理性：決定錄取評估衡量過程不受到不當因素之干擾，即決定錄取與否不受非考試因素之影響（葉淑芬，1999：10-11）。

實質公平或稱分配公平。考選制度是否具備分配的公平，可由衡平標準、均等標準與個人需要標準三個觀點作為判準，惟分配公平三項標準常有難以兼顧之困境（葉淑芬，1999：10）。儘管如此，考選部近年來積極建立題庫試題，考試方式逐漸多元化與彈性化，試題命擬正朝測驗試題與申論試題混合方式命題，對命題委員命題的周延性，閱卷委員閱卷嚴謹度加以管控，俾提升考試的效度與信度。在僧多粥少的激烈競爭下，讓錄取者覺得是實力的展現，未錄取者也能心悅誠服。

柒、應考資格採雙軌制

一、國民政府時期應考資格多採學歷制

北京政府時代之文官高等考試規定，本國國立大學或高等專門學校修習各項專門學科三年以上畢業得有文憑者；經教育部指定外國大學或高等專門學校修習各項專門學科三年以上畢業得有文憑者；經教育部認可本國大學或高等專門學校修習各項專門學科三年以上畢業得有文憑者。另民初設計的文官考試因教育不發達，而科舉制度廢止不久，政府機關人員又都是前朝的遺留舊人，故除學歷外，有其他相關條件如得有舉貢以上出身者亦得應考，以兼顧事實需要（考試院考銓

叢書指導委員會，1984a：59）。1929年公布的考試法，對學歷的規定已超脫民初文官考試的窠臼，高等考試的應考資格為經教育部承認之國內外公私立大學或專科學校畢業得有證書者；有專科以上同等學力經檢定考試及格者；有專門學術或著作經審查及格者；經普通考試及格四年以上或曾任委任官職務三年以上者。普通考試應考資格為公私立中學以上學校畢業得有證書者，有中等以上學校畢業之同等學力經檢定考試及格者。嗣後雖多次修正，略有變動，但仍屬統合性的規定。行憲以後考試法規定高等考試或特種考試乙等考試應考資格須專科以上學校畢業，考試院復針對各類科分別列舉得應考之畢業系科組；另普通考試相當類科考試及格，具有一定的工作年資亦得報考；普通考試或丙等考試則規定高級中等學校畢業即可報考。

國民政府時期內亂外患不斷，教育不普及，未受高中以上教育之民眾極多，為使失學者有應考試權利，1930年考試建制之初，考試院即定有檢定考試規程，將檢定考試分為普通及高等二種，規定普通檢定考試及格者取得應普通考試之資格，高等檢定考試及格者取得應高等考試之資格。政府遷台後，每年均舉辦一次檢定考試，使檢定考試及格者可報考當年舉行之高普考試相關類科。嗣因台灣地區教育日益普及，報考高普檢定考試人數逐年減少，考試院乃研議廢止檢定考試制度，於1996年修正公務人員考試法時，刪除有關舉辦檢定考試之條文，使原為彌補學校教育不足的檢定考試制度功成身退。

二、現行公務人員考試應考資格採雙軌制

（一）以學歷報考

依公務人員考試法規定：高考依學歷分三級（特考分三等），高考一級（特考一等）須具有博士學位；高考二級（特考二等）須具有碩士學位；高考三級（特考三等）須具有專科以上學歷；普考（特考四等）須具有高中學歷；初等考試（五等考試）則無學歷限制。

（二）以工作經驗報考

高考一級（特考一等）須高考二級（特考二等）及格滿四年；高考二級（特

考二等)須高考三級(特考三等)及格滿二年;高考三級(特考三等)須普考(特考四等)及格滿三年;普考(特考四等)須初等考試(五等考試)及格滿三年。

捌、現行公務人員考選制度的爭議

我國公務人員考選制度實施多年來,由於考選部是負責考試的專責機關,能夠針對考試政策、考試法規等問題不斷檢討改進,並配合時代的變遷及政府改造的需求,以創新考試的方式,提供新的發展方向,使得考試用人的功績精神,能夠充分受到維護,吸引許多優秀的人才,進入公部門為國家、社會及民眾服務。然而多年來考選制度的運作,在時空背景不斷轉換下,新觀念和新需求陸續出現,加上各國政府的各種考試運作經驗,對現行公務人員考選制度激盪出許多爭議,可以作為進一步改進現有制度的參考,這些爭議約可分述如下:

一、考試權應否獨立運行的問題

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。」憲法第 88 條復規定「考試委員須超出黨派之外,依據法律獨立行使職權。」憲法前揭規定確立考試院獨立而完整的人事行政權。但是考試院始終未擁有憲法賦予的完整的權限,依徐有守的看法:任用、考績及陞遷,考試院銓敘部僅進行審核、登記的工作。考試權與行政權之間的關係似乎重在分工負責,不是分立制衡(徐有守, 1996: 159-166)。1992 年第 2 次憲法增修條文第 14 條對考試院職權變更為「考試院為國家最高考試機關,掌理左列事項,不適用憲法第八十三條之規定:一、考試、二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」憲法增修條文原意欲削減考試院權力,恰好正與原不符憲法之法律內容相同,以致修正後之憲法與考試院實際運作並無二致,同時釐清考試院銓敘部與行政院人事行政局之職權。目前部分憲法學者或人事行政學者從三權分立國家的角度及人事行政學理上論述西方國家人事制度權或為部內制或為部外制或為折衷制均受行政首長之指揮,認為我國五權政府中考試權獨立行

使，擴大解釋中山先生的原意，也擴大了考試權的範圍，使考試權包含了人事行政權在內（高永光，民 2002：371），為避免廣義的考試權侵奪行政機關人事行政權，因而主張廢除考試院。

2000 年陳水扁先生競選第十任總統時，其競選白皮書明白提出要將考試院的職權併入總統及行政院의 行政權中。白皮書更明白提出，現在考試院掌理的考試與銓敘兩種權力，本來就是人事行政權，是行政權所不可分割的一環。強行將考試行政與其他行政權分開，反而破壞行政一體，妨礙行政效率。而且銓敘行政本來就沒有獨立行使的必要或可能，而需要獨立行使的考試行政，只要在行政院之下設立獨立運作的國家考試委員會（名稱再議），依法保障其身分與獨立行使職權，就可達成目的（轉引自高永光，2002：459）。依高永光研究認為，考試權獨立是避免行政首長任人唯私、任人唯親、任人唯派。他從歷史及憲政變遷、考試權獨立之制度比較、政治制度的觀點、政黨輪替後的政治生態等面向深入研究調查結論：如果沒有一個獨立及組織層級最高的機構主持考選工作，要做到不徇私舞弊，不濫用私人，似無可能。五權分立或三權分立，不必然和考試權是否獨立行使有必然的邏輯關聯。因此，考試院要不要維持「院」級組織，不應和考試權之是否要具有獨立性、自主性劃上等號（高永光，2002：477-478）。

再者功績制所強調的公開競爭「考試」用人制度，無疑應是一套要求各機關不得「任意」用人的共通性運作規範，勢必將會限縮行政首長人事管理的裁量空間。但相對地，如果考選機關能夠經由客觀標準拔擢適當人才，作為供需雙方的有效媒介，則既能吸引更多應考人參與，又可減少各機關人才甄補成本；這也應是功績制主張設置超然、專業考試機關的主要理由之一。當然，這種考試用人制度是否會被採行並且有效落實，文官體制中考用配合的政策目標能否順利達成，不但與其外部政治環境息息相關，制度內部中考選與用人兩個機關之間的實作配合同樣重要。這些考試用人或甄補政策之相關課題，與我國考試權的獨立性密切相關，經常成為人事行政學者研究焦點（陳德禹，1992；許濱松，1992；蔡良文，1994；施能傑，1996）。但吾人可以斷言不論將來中央政府的體制如何改變，

考試權獨立應無庸置疑，因為考試取才公平用人，已深獲社會信賴與肯定。

二、考試用人和彈性用人的問題

公務人員非經考試及格者不得任用，為憲法所明定，從而確立了考試用人精神，也避免任用私人的弊病，但是又同時限制彈性任用的發展，無法有效及時的達到選任適當人才的作用，因此有人建議修改憲法第 85 條，以解人事法規層層之束縛（關中，1997：282-284）。許多機關便透過特定方案的執行進用專案人員，但是卻將專案人員兼辦機關事務，避開了各種人事法規的限制，或透過聘僱臨時人員的方式以得到人力的補充。或是取法自企業的契約聘任方式作為政府改造的重要人事工作，然而以契約聘任的人事體制的作法，一方面會造成一個組織兩種人事制度的運作，另一方面由各機關自行聘用人員的作法，很難保證其公正性及避免進用私人的情況（陳金貴，2006：36）。如果政府機關不能讓人民信賴機關首長的公平性與公正性，彈性用人的政策是難以達成的。總之，在目前的法令下，雖然將進用人員以考試用人加以限制，但是許多彈性用人的方式，仍然有其運作的空間。一旦「聘用人員人事條例」通過施行，各機關將擴大契約人員之聘用¹⁰，勢必侵蝕考試用人的根基，動搖考試用人的功績原則。

三、專業人才與通識人才的問題

公務人員是否屬專業人員一直是有爭議的問題，通常專業人員可定義為在明確的職業領域中，具有大學學士學位，並視其職業為終身事業（轉引自陳金貴，2006：37），依此定義來檢視公務人員，他們需要經過專業科目的考試，大部分具有學士學位，而且以公務人員為終身志業，應屬專業人員，然而目前許多通過考試者，在大學時代所學的專業課程，可能與他們所選考的類科並沒有直接相關，透過個人的自修或補習班的加強教學，對考試科目有相當深入的瞭解或記憶，因此能在考試中獲得高分，因而在真實的專業學習中，並未能有足夠的知識、技術或能力。在擔任公務人員以後，必須要給予適當的訓練和培養，所以其養成期

¹⁰ 考試院民國 2003 年 1 月 29 日政策會議決議契約進用人力制度分為四類：1、機要性質之契約進用人力；2、專業或技術及事務性之契約進用人力；3、涉及低度公權力或完全不涉及公權力之契約進用人力；、4 臨時性或定期性契約進用人力。

間就勢必要拉長，不管是在實務的運作和專業知識的建立，對國家來說，都是需要花費較大的成本。如果要挑選比較專業的人員，那麼可能在他們報考的資格上需要增加條件，如同考律師或會計師的規定，需要在大學修過若干指定的專業科目，方得報考特定的類科。在知識經濟時代分工日愈精細，多一些要求來作為考選人才的基礎，是必須的手段，也才能確保公務部門考試進用的人員都是最好和最適當的專業人才（陳金貴，2006：37）。因此論者嘗以考試一事，縱使竭力改進其方法與技術，仍難精確測定應考人之學識技能。因為測試時間有限，而且測試所能觸及之知識技能範圍實際有限，在有限的時間內去測試觸及有限的範圍，結果必定產生機會上的幸與不幸，因此主張要從嚴限制報考的科系（徐有守，2000：240）。

現行規定，得有博士學位證書者得報考高考一級考試，無所屬學院或系所之限制，高考二級考試行政類各類科為得有碩士學位證書者；技術類則採列舉研究院所如農學院、理學院、工學院得有碩士學位證書者。高考三級行政類不限科系，技術類採列舉科系；普考行政類高中畢業即可報考，技術類則規定須有職業學校相關之工科或農科或海事水產科等職校畢業始可報考。另考試院復規定所修課程與某一考試某一科別專業科目有二科以上相同者（每科二學分以上），亦得報考該一科別。因為技術類科採列舉式，致常須配合大學院校系所名稱調整而修正應考資格表，因而常有科系名稱有別而內容相近之應考人要求應考資格被採認，需提應考資格審議委員會審議，造成試務工作很大負擔。復以目前大學科系設置及課程設計均有極大自主權，隨著社會的轉型與知識的持續發展，各校科系名稱變動頻繁，新舊雜陳，使得應考資格疑義叢生，益增認定的困難度，且有掛萬漏一的情形。

目前無論以學院列舉或以系科列舉，將益增應考資格審查的困擾。況且「兩科原則」因推廣教育發達，學分取得容易，應考資格列舉的藩籬已被衝破。（江明修，1999：128）。因此筆者認為考試科目如能配合工作核心能力設計，試題命擬能具有高鑑別度與高效度，則通過測試者應能勝任所擔任的工作。況且公務人

員任用法規定同一職組各職系間均可相互調任，顯然公務人員不以專才為必要，再者公務千頭萬緒，必須假以時日的學習與歷練始克為功。為吸引具有各種不同教育背景的優秀青年投入國家建設行列，除須有證照或與人民生命財產有密切關係的類科需限制相關畢業系科始能應考外，其餘類科均不宜有系科限制，俾能廣收各界英才，使行政官僚組織更具社會代表性。

四、考試業務集中辦理與授權辦理的問題

若以各國政府採取授權各用人機關辦理考試的共同趨勢，對照我國考選部以集中辦理考試為主觀之，目前僅有交通事業人員升資考試委託用人機關辦理試務，如能維持公信力，可擴大授權特定機關來辦理，依委託辦理考試辦法規定，委託用人機關辦理考試仍然要受到考選部相當程度的管控。考試權真正授權給各用人機關，讓他們能夠依機關需要，訂定考試方式，再報考選部審核，使機關能選取最合適的人才，這是符合策略性人力資源管理的作法，如能做到此點，才是考試權下放的最大突破，只是民眾對委託機關辦理考試會有不公正的存疑念頭，因此會衍生出許多的質疑問題，這必須要有較完整的規劃才能進行(陳金貴，2006：38)。再者，授權用人機關自行辦理考試，在人力、財力的投入是否符合成本效益實有待評估，社會接受度的強弱亦不容忽視。

五、任用考試或資格考試問題

(一) 任用與資格兼具之法源依據

1996年修正公布之公務人員考試法第2條規定，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。經列入候用名冊人員，於下次該項考試放榜之日前未獲遴用者，即喪失考試錄取資格。故現行公務人員考試制度，具有任用考試與資格考試之特色。

(二) 任用考試優缺點

目前公務人員高普考試係採分發任用為主，另酌增錄取名額列入候用名冊，於正額錄取人員無法立即接受分發或同時錄取高普考或機關臨時離退人員出缺

時供用人機關自行遴用。公務人員考試依錄取人員成績順序、選填志願分發任用，可杜絕人謀不臧，不會有不公平的聲音出現。但依序分發制度卻造成用人機關只有接受錄取人員，不能選擇適合組織需要的人，常遭致用人機關無參與權之譏；而錄取人員受成績排名的限制，亦難依志願選填擬任職的機關。最終可能產生組織找錯人，或人找錯組織的現象。

（三）資格考試制度之優缺點

1、用人機關有充分機會參與最後人選的選擇：其可自行根據職缺性質採取其他的評量工具，瞭解合格人選的人格特質或情緒能力（EQ）等。同時，因機關有充分的人選決定權，匿缺不報的情形自然不見，考用合一的政策也才會真正落實。

2、考選部的功能可隨之有積極的變化：不僅是辦理筆試，更可以致力於發展適合國內特性的各種評量技術，包括建立中高階管理性職位的核心能力，提供用人機關第二階段所用，或直接代替用人機關辦理評量。

3、此一模式是由考選部評定應試者是否具備擔任某一專業工作的基本資格，但由用人機關做最後人選的遴用，兼顧集權化和分權化的需求，並有利於用人機關較迅速的補實職缺。以上的優點正是民間社會及用人機關所期待的「為事擇人、考用合一和公開競爭」三項原則，也符合任用領導考選的策略思考。

4、實質公平和程序公平：候用資格名冊是依成績順序推薦的同組幾個人之間的競爭，因此縱使用人機關選擇該組名單筆試成績最低者，亦不影響其專業知能之差異，自無損於所謂的考試實質公平和程序公平（施能傑，2003：197）。

資格考試制度固然給予用人機關有較彈性的選才空間，更能發揮儲備人才的功能，但在人情味凌駕於公信力的社會，如何祛除不關說、不徇私的疑慮，以取得社會各界的信賴，進而形成政策，落實法律的制定施行，實是最大的難題。再者，列冊候用名單人數及有效期限如何訂定，更費思量。

第二節 中華人民共和國考選法制之分析

壹、人事管理機構之演變

一、建政初期

1949 年中共建政後，在政務院及內務部、財委、文委和政法委員會設立人事局，協助中央組織部管理政府機關及有關係的幹部工作。1950 年撤消政務院人事局及上述四個部委的人事機構成立中央人事部。1953 年各級人民政府設立人事機構，協助黨委組織部綜合管理政府機關及企、事業單位中的幹部。1954 年根據國務院組織法規定，撤消中央人事部成立國務院人事局，辦理國家民主黨派、人民團體的人事行政事項。1959 年根據中華人民共和國第二屆人大第四次会议精簡機構的決定，撤消國務院人事局在內務部設立政府機關人事局負責辦理原國務院人事局的全部業務（劉奕湘，1992：45）。

二、文革結束後

文革期間內務部被撤消，有關人事方面的工作，移交中央組織部辦理。1978 年 3 月成立民政部政府機關人事局，負責辦理政府機關及企、事業單位的幹部人事行政業務。1980 年將民政部政府機關人事局與國務院軍隊轉業幹部安置工作小組辦公室合併，成立國家人事局，直屬國務院領導。1982 年將國家勞動總局、國家人事局等機構合併成立勞動人事部，部分省及自治區成立勞動人事所（局）；1988 年第七屆人大撤銷勞動人事部，改設「人事部」，並在國務院各部門及地方政府中設立相應的人事機構，如在國務院設立「建立和推行國家公務人員制度工作小組」全面推行公務人員制度；省級政府人事部門設人事廳；市（地）級以下政府人事部門設人事局（劉奕湘，1992：45）。

貳、公務人員考錄主管機關

《國家公務員暫行條例》第 17 條規定，中央國家行政機關國家公務人員的錄用考試，由國務院人事部門負責組織。地方各級國家行政機關國家公務人員的錄用考試，由省級人民政府人事部門負責組織。

由暫行條例觀之，考試錄用主管機關僅有國務院人事部和省人事廳二級，但中國大陸幅員遼闊，省人事部門無法兼顧轄區地方人民政府的考錄工作，因此市（地）級以下人民政府人事部門在省級人事部門之授權監督指導下，可承辦地方公務人員或中央公務人員主管部門委託的考試業務工作。有關國家公務人員與地方公務人員考錄工作實際負責部門分述如下：

一、 國務院人事部

人事部是國家公務人員錄用的主管機關，負責全國國家公務人員錄用的綜合管理工作。該部內設考試錄用司和人事考試中心，負責公務人員考試錄用相關事宜。

（一）考試錄用司：主要職責是包括研究制訂國家公務人員考試錄用的政策法規並組織實施；指導、協調國家公務人員和機關其他工作人員以及事業單位工作人員的錄用工作，制訂錄用人員計劃並組織指導實施；統一組織和協調中央國家機關各部門主任科員以下非領導職務國家公務人員的考試錄用工作和指導、監督錄用的審核工作。

（二）人事考試中心：人事考試中心係由原人事部考試錄用中心和考試指導中心合併而成。承擔中央國家機關公務人員錄用考試的考試業務、專業技術職務、考試資格等有關試務的具體組織工作，如發佈招考公告，命題製卷、試務人員培訓、試務組織以及閱卷等一系列試務工作。

（三）考試的部分試務性工作，人事部也可委託錄用人員的國務院工作部門或省級政府人事部門負責。

二、省（自治區）人民政府人事廳（局）

中華人民共和國省、自治區級政府除人事廳外，目前絕大部分省（市、區）都成立了人事考試中心與其他臨時性機構，如主試機關、考試監督機關等，這些

機構承擔了大量的實際試務工作和部分研究工作，稍微緩解了政府人事部門的壓力。其主要職責為（一）根據國家的公務人員錄用法規，制定其行政轄區內國家公務人員錄用的有關規定；（二）貫徹執行國家有關人事的方針政策；（三）指導和監督市（地）級以下國家行政機關公務人員錄用的管理工作；（四）負責組織省級政府各工作部門錄用國家公務人員的考試和審核工作；（五）規定市（地）級以下國家行政機關錄用考試的組織辦法；（六）承辦人事部委託的有關考試工作。

三、縣（地、市）、旗人事局（科）

縣（地、市）、旗人民政府的人事局（科）受當地政府行政首長的直接領導，並接受上級政府人事部門的業務指導和監督。縣（地、市）、旗人事機構的職能是負責本行政轄區內公務人員的綜合管理工作，除了不具有擬定和解釋公務人員法規的職能外，其他職能與人事部相似（傅禮白，2004：261）。因此人事局（科）按照省級政府人事部門的規定、委託和指導，負責本行政轄區內國家公務人員錄用的有關管理工作。

四、各級政府工作部門

各級政府工作部門按照同級政府人事部門的要求，承擔本部門國家公務人員錄用的有關工作。其主要職責是：（一）擬訂本部門公務人員錄用計畫，向同級政府人事部門申報；（二）與同級政府人事部門一起負責公務人員錄用考試的報名與資格審查；（三）配合政府人事部門確定專業科目筆試的內容；（四）受政府人事部門委託組織面試；（五）對筆試、面試合格者進行考核；（六）確定擬錄用人員名單，報同級政府人事部門備案或審批；（七）對新錄用的國家公務人員進行試用考察和必要的任職培訓（傅禮白，2004：48）。

參、國家公務人員法規建制

一、國家公務員暫行條例制定背景

1984年11月中共中央書記處會議決定由中央組織部與國家勞動人事部開始起草《國家工作人員法》，1985年改為《國家行政機關工作人員條例》，明確限

定工作人員的範圍僅止於行政機關，以免像幹部性質缺乏科學分類，弊端叢生難以管理；1986 年改名為《國家公務員暫行條例》。暫行條例借鑒國外公務人員制度某些經驗，但其基本原則和主要內容卻是對過去幹部人事制度優良傳統的繼承和在商品經濟條件下的發展。1987 年 10 月中國共產黨第 13 次全國代表大會明確宣布，建立和推行國家公務人員制度是“當前幹部人事制度改革的重點”並明確規定：“凡進入業務類公務人員隊伍，應當通過法定考試，公開競爭。”1988 年 4 月召開第 7 屆全國人民代表大會第 1 次會議通過的《政府工作報告》，對建立並推行國家公務人員制度做了進一步的規定，明確指出：“今後各級政府錄用公務人員，要按國家公務人員條例的規定，通過考試，擇優選拔。”1988 年，為了適應改革的需要，中共中央決定加強政法、工商、稅務、銀行、保險等 13 個部門的力量。原勞動人事部組織了以省為單位的全國性公開考試。全國百萬餘人報名，錄取了 8 萬餘人。1990 年，又在哈爾濱市和深圳市進行試點。至 1992 年底，國家行政機關採用考試辦法補充工作人員，已遍及 29 個省市、自治區；國務院 63 個部門也不同程度地採用考試錄用的方法。經過近 6 年的試點實踐，在緩步漸進的過程中，為全面推行國家公務人員制度積累寶貴的經驗，建立了政府部門制度化錄用公務人員的機制，並完善暫行條例的內容。

1993 年 8 月 14 日國務院總理李鵬簽署中華人民共和國國務院令第 125 號發布《國家公務員暫行條例》，規定自 1993 年 10 月 1 日起施行。中央行政機關於 1994 年進行首屆公務人員錄用考試，國務院 30 個部門聯合招考公務人員 490 人，有 14000 餘人報名，形成萬人趕考公務人員的雄偉氣勢（徐頌陶，1997：52）。

二、國家公務員暫行條例有關公務人員「錄用」條文之研析

暫行條例共 18 章 88 條，其中第 4 章為「錄用」，自 13 條至 19 條計 7 條文。總結錄用條文有以下七項要點

（一）明確公務人員錄用的原則及其意義：公務人員的錄用貫徹公開、平等、競爭、擇優的原則，即公務人員錄用的標準、條件、方法、程序、結果都向社會公

開，並接受社會的監督；凡中華人民共和國公民只要符合規定的條件，均有報考國家公務人員的權利；報考者能否被錄用則取決於本人的政治、業務等素質，由國家機關根據報考者的考試成績和考核結果，擇優錄用。

（二）正確把握公務人員的錄用標準：公務人員錄用的標準是德才兼備，既強調政治思想、道德品質，又注重文化知識水平和業務能力。這是貫徹中共黨的幹部路線的重要體現，也反應中華人民共和國自稱「具有中國特色的公務人員制度」。

（三）明確公務人員錄用的範圍、方法和程序：公務人員錄用範圍僅指主任科員以下非領導職務的公務人員；主要採取公開考試、嚴格考核的方法進行，除特殊職位外，錄用都有五道基本程序：發布招考公告；對報考人員進行資格審查；對審查合格的進行公開考試；對考試合格者進行政治思想、道德品質、工作能力等方面的考核；根據考試、考核結果，提出擬錄用人員名單呈報設區的市以上人民政府人事部門審批，以確保用人標準的落實。

（四）對少數民族報考者應當予以照顧：對民族自治地方人民政府和各級民族事務部門錄用公務人員應考慮到民族自治地區的特點和民族工作的需要，在同等條件下對少數民族公民報考者優先錄用，或錄取標準適當降低，或對少數民族錄取的人數，規定不得少於一定的比例，或在少數民族地區只招考具有少數民族身分的公民擔任公務人員，以幫助少數民族地區加速民族經濟和文化的發展。

（五）錄用國家公務人員要考用配合：國家各級行政機關的各部門、各單位都有確定的編制員額，非經法定程序不得變更。因此考試錄用工作僅能在國家規定編制限額內，非領導職務出現空缺時，始能進行。

（六）報考國家公務人員必須具備積極應考資格和消極條件。所謂積極應考資格，依《國家公務員錄用暫行規定》之規定有：1、具有中華人民共和國國籍，享有公民的政治權利。2、擁護中國共產黨領導，熱愛社會主義。3、遵守法紀、品行端正，具有為人民服務的精神。4、具有一定的文化程度（大中專畢業、高中畢業）。5、報考省級以上政府機關公務人員，須具有兩年以上的基層工作經驗。

6、年齡三十五歲以下、身體健康。7、具有錄用主管機關批准的其他條件。所謂消極條件，是指擔任公務人員不應有的條件，於報名時必須加以限制或排除。如：1、曾受過刑事處罰、勞動教養或行政開除處分的。2、曾因貪污、盜竊、行賄受賄、洩漏國家機密等原因受到黨紀、政紀處分的。3、正在接受審查或受處分未終止的。4、參與與四項基本原則相悖的組織或活動，情節嚴重的（傅禮白，2004：50）。

（七）對錄用考試主管機關及其職責劃分作出原則規定：中央國家行政機關公務人員錄用考試，由國務院人事部負責組織。地方各級國家行政機關公務人員的錄用考試，由省級人民政府人事廳（局）負責組織。

三、國家公務員錄用暫行規定略述

國家公務員錄用暫行規定（以下簡稱錄用暫行規定）係根據國家公務人員暫行條例訂定，計分7章31條。第1章總則，第2章錄用管理機構，第3章錄用計畫，第4章報考資格審查，第5章考試，第6章考核，第7章錄用。錄用暫行規定重申錄用國家公務人員，要貫徹公開、平等、競爭、擇優的原則，按照德才兼備的標準，採取考試與考核相結合的方法進行。另對於暫行條例的條文有較深入的闡釋，暫行條例未規定的事項則加以補正，使公務人員錄用的規定更為周延。謹將其重點分述如下：

（一）明定國家公務人員錄用的主管機關為國務院人事部，省級政府為人事廳，縣市政府為人事局。

（二）各級政府工作部門按照同級政府人事部門的要求承擔本部門國家公務人員錄用的有關工作。

（三）國家公務人員錄用考試的服務機構受政府人事部門委託，承擔某些錄用考試具體操作工作。所謂國家公務人員錄用考試的服務機構，即各種類型的人事考試中心。它不屬於錄用考試的管理機構，是隸屬於政府人事部門的一個事業單位，其主要責任是受政府人事部門委託，承擔錄用考試的操作性、研究性任務。包括有1、受政府人事部門委託命題、製卷、閱卷、評分以及設置考場，組織考試

等。2、受政府人事部門委託，進行與錄用有關的科研工作，如建立題庫，人才庫等。3、政府人事部門委託的其他任務（怎樣考任國家公務員編寫組，1994：40）。

（四）報考國家公務人員考試必須具備的基本條件作詳細規定，同時明定資格審查工作由政府人事部門和用人部門共同負責。

（五）規定國家公務人員的錄用考試採筆試和面試方式，以測試應試者的公共基礎知識、專業知識水平、業務素質與工作能力。

（六）筆試分公共科目和專業科目，由人事部門組織實施。筆試合格者方可參加面試，面試內容和方法由錄用主管機關規定，並由人事部門組織實施，也可委託用人部門組織實施。

（七）因職位特殊不宜公開招考的；因職位特殊需要專門測量其水平的；因專業特殊難以形成競爭的以及錄用主管機關規定的其他情況等，均可採取相應的測評方法或簡化考試程序。

（八）對筆試、面試合格者進行報考資格復審、體檢和全面考核。主要考察被考核者的政治思想、道德品質、業務能力、工作實績以及需要迴避的情況。

（九）體檢項目、合格標準及有關辦法由錄用主管機關根據職位要求具體規定。

（十）對少數民族及退役軍人的照顧辦法由錄用主管機關分別規定。

（十一）新錄用的國家公務人員，試用期為一年。試用期滿合格者，予以正式任職，不合格者，取消其錄用資格。

（十二）無基層工作經歷的國家公務人員，應安排到基層工作一至二年。

（十三）對從事考試錄用工作人員的迴避、監督與違紀的懲處。

（十四）對違反錄用考試紀律的考生，視情節輕重，分別給予取消考試資格，取消錄用資格的處罰。

四、人事部下發通知嚴明考風考紀

人事部為嚴明考風考紀，要求2005年中央國家機關考試有關錄用機關工作人員和應考人嚴守考試紀律。據通知指出：各地要針對可能出現的舞弊行為，提

出切實可行的防範措施，堅決杜絕群體作弊或內外串通作弊事件的發生。要制定切實可行的應對突發事件的預案，及時處置作弊行為，確保考場紀律和考試順利進行。要進一步嚴明考試紀律，堅決處理違紀人員。

五、國家公務人員錄用面試暫行辦法略述

國家公務員錄用面試暫行辦法（以下簡稱面試暫行辦法）計分6章23條。第1章總則，第2章面試管理機構，第3章面試內容、方法與程序，第4章面試考官，第5章迴避監督與違紀處理，第6章附則。謹將其瑩瑩大者列述如下：

（一）開宗明義規定面試必須貫徹公開、平等、競爭、擇優原則，按規定程序進行。

（二）規定面試管理機構：國務院人事部門是國家公務人員錄用的主管機關，負責全國國家公務人員面試的政策制定、管理與監督，負責國務院各工作部門錄用國家公務人員面試的組織工作；省、自治區、直轄市政府人事部門是本行政轄區國家公務人員錄用的主管機關，負責本行政轄區內公務人員面試的管理與監督，負責省級政府各工作部門錄用國家公務人員面試的組織工作；市（地）級以下政府人事部門按照省級政府人事部門的規定，負責本行政轄區內公務人員面試的有關管理工作。

（三）規定各級政府工作部門按照同級政府人事部門的要求，承擔本部門公務人員面試的有關工作。

（四）面試主要係測評應試人員適應職位要求的基本素質和實際工作能力，包括與擬任職位有關的知識、經驗、能力、性格和價值觀等基本情況。

（五）面試內容主要包括綜合分析能力、言語表達能力、應變能力、計劃組織協調能力、人際交往的意識與技巧、自我情緒控制、求職動機與擬任職位的匹配性、舉止儀表和專業能力。必要時，根據職位要求，面試內容可以增加其它測評要素。

（六）面試測評要素的基本原則是：1、根據擬任職位的工作性質、職責任務、難易程度、責任大小對人員的要求，確定要素項目。2、選擇面試測評要素，應

當適應和發揮面試功能，避免與資格審查、筆試、考核等環節的測評內容重複。

3、根據不同測評要素的可測程度及與擬任職位要求的關聯程度，確定其分數權重。

（七）面試試題一般由錄用主管機關組織的命題小組編製，也可委託用人部門編製。

（八）編製面試試題必須貫徹以下原則：1、政治思想性原則：試題內容健康，符合黨的方針、政策和國家的法律法規。2、科學性原則：試題具有科學性，編排、評分要求規範。3：針對性原則：試題編製要貫徹“為用而考”和“因崗擇人”的原則，體現測評要素的要求，同時要符合應試者的特點。4、靈活性原則：試題的內容設計、提問、追問、評分要點等要給考官和考生留有發揮的餘地。

（九）編製面試試題的基本程序：1、根據測評要素和測評對象，確定題目類型；2、科學、合理地取材；3、命題小組討論；4、形成試題，包括題幹、出題思路、參考答案、評分要點；5、組合題目。

（十）面試測評方法由錄用主管機關規定，主要採用結構化面談和情境模擬相結合的方法，也可根據擬任職位要求採用其他測評方法。

（十一）規定面試程序之進行：1、制定面試實施方案；2、編製面試試題及相關測評材料；3、成立面試考官小組；4、培訓面試考官；5、實施面試；6、公布面試結果。

（十二）規定面試考官之成員：面試考官小組一般由用人部門內部相對固定並具備面試考官資格的5名或者7名人員組成，也可根據錄用主管機關的要求組成。面試考官小組設主考官1名。

（十三）規定面試考官必須具備之基本條件：1、熱愛祖國，擁護中國共產黨的領導；2、遵紀守法，嚴守工作秘密；3、具有良好個人修養，公道正派，心理健康；4、具有大專以上文化程度；5、一般應從事人事管理、相關業務管理或人才測評等工作3年以上；6、了解國家公務人員考試錄用制度和相關政策；7、具有較強的分析概括能力、判斷能力與言語表達能力；8、具備錄用主管機關規定的

其他條件。

(十四)規定面試考官必須由取得面試考官資格的人員擔任，定期參加由錄用主管機關組織的面試培訓和業務考核。

(十五)規定面試考官資格有效期3年，期滿由面試考官資格管理委員會審核，審核合格者繼續授予其面試考官資格；不合格者，取消其面試考官資格。

(十六)特邀考官之設置：經錄用主管機關批准，可聘請其他有關人員擔任特邀考官。特邀考官應當接受必要培訓。特邀考官在每一考官小組中不超過2人。

(十七)規定面試考官及面試工作人員之迴避、監督與違紀處理。

五、國務院工作部門面試考官資格管理暫行細則略述

國務院工作部門面試考官資格管理暫行細則（以下簡稱暫行細則）計14條，對於面試考官必須具備的基本條件、業務條件均有明確規定，暫行細則更明定面試考官須資格培訓，並進行培訓效果考核評定，合格者發給國家公務人員錄用面試考官培訓合格證書。該證書是認定面試考官資格的必要條件。

肆、各級政府公務人員級別及公開考試之範圍

一、國家公務人員的級別與職務

暫行條例第9條規定，國家公務員的職務分為領導職務和非領導職務。非領導職務是指辦事員、科員、副主任科員、主任科員、助理調研員、調研員、助理巡視員、巡視員。第10條規定，國家公務人員的級別分為十五級。以第一級為最高，其對應的職務為國務院總理，十五級為最低，其對應的職務為辦事員。詳如表5-1

表 5-1 各級政府級別與職務對應關係

級別	中央	省 (自治區、直轄市)	自治州 (省轄市、行署)	縣 (自治旗)	鄉鎮 (市)
1 級	國務院總理				
2-3 級	國務院副總理 國務委員				
3-4 級	委員會主任 部長 秘書長、審計長 中國人民銀行行長	省長 自治區主席 直轄市市長			
4-5 級	委員會副主任 副部長 副秘書長 副審計長 辦事機構主任 中國人民銀行副行長 參事室主任	副省長 自治區副主席 直轄市副市長 省級城市市長			
5-7 級	司長、局長、主任 直屬局副局長 辦事機構副主任 巡視員	廳長、局長 辦公廳主任 省級城市副市長 巡視員	州長、市長 盟長、專員		
6-8 級	副司長、副局長 助理巡視員	副廳長、副局長 辦公廳副主任 助理巡視員	副州長、副市長 副盟長、副專員		
7-10 級	處長、調研員	處長、調研員	處長、調研員	縣長、市長	
8-11 級	副處長、助理調研員	副處長、 助理調研員	副處長、 助理調研員		
9-12 級	主任科員	主任科員	主任科員	局長 委員會主任	鄉長 鎮長
9-13 級	副主任科員	副主任科員	副主任科員	副局長 委員會副主任	副鄉長 副鎮長
9-14 級	科員	科員	科員	股長、科員	科員
10-15 級	辦事員	辦事員	辦事員	辦事員	辦事員

資料來源：本研究整理

二、公開辦理考試的範圍

暫行條例第 13 條規定，錄用考試的範圍僅指辦事員、科員、副主任科員和主任科員。主任科員職級為九至十二級，副主任科員職級為九至十三級，科員職級為九至十四級，辦事員職級為十至十五級。

三、各級政府非領導職務之資格條件

國家公務員非領導職務設置辦法規定，各級非領導職務的設置規格，不得高於所在部門的領導職務。非領導職務的任職條件，必須堅持德才兼備的標準，其政治素質、業務水準、工作能力應達到相應的任職標準，身體健康，能堅持正常工作，並且具備下列資格條件：1、巡視員應具備大學專科以上文化程度，任副局級職務五年以上；2、助理巡視員應具備大學專科以上文化程度，任正處級職務五年以上；3、調研員應具備大學專科以上文化程度，任副處級職務四年以上；4、助理調研員應具備大學專科以上文化程度，任正科級職務四年以上；5、主任科員應具備中專、高中以上文化程度，任副科級職務三年以上；6、副主任科員應具備中專、高中以上文化程度，任科員級職務三年以上；7、科員應具備中專、高中以上文化程度，任辦事員三年以上；8、辦事員應具備高中以上文化程度（傅禮白，2004：39）。

四、從寬錄取或無須考試的特殊職位

公務人員錄用考試可根據擬任職務要求，對德才表現突出及少數民族地區和邊遠地區擔任非領導職務的國家公務人員經錄用主管機關批准，各地區、各部門可以根據各自的實際情況對應考年齡、教育程度、體格檢查予以從寬或從嚴的規定，或對特殊職位採取相應的測評方法或簡化考試程度（即是非公開競爭考試），如1、因職位特殊不宜公開招考的。2、因職位特殊需要專門測量水平的。3、因專業特殊難以形成競爭的。4、錄用主管機關規定的其他情況。

五、限當地戶籍報考之背景因素

中共建政初期並未限制人民遷徙，由於新政權在社會制度上的重大變遷，使得社會的生產結構、消費結構等均發生了重大變化，農村失業人口大量增加，每年有大批失業人口湧入城市。1953年實施第一個五年經濟計畫，規定農業生產與工業生產均需按照國家統一的規劃和計畫進行，農村與城市的勞動力亦有計畫的安排，並實施糧食統購統銷政策；1958年人民公社在農村普遍成立後就開始戶籍管制，限制人民自由遷徙。1993年實施公務人員考錄制度以後亦以戶籍限制人民參與考試，嚴重違反考試機會均等、公平競爭之原則，也違背擇優錄取的

精神。又可能使公務人員隊伍嚴重本地化、裙帶化，缺乏競爭力和活力，使人力資源畫地自限，不能得到最佳的配置。

2006 年中央國家機關公務人員考試首度放開戶籍限制，同等對待全國高校應屆畢業生和社會在職人員公平報考的機會（人民網，2005/11/04），浙江、江蘇、廣東、福建等少數省份已逐漸取消戶籍限制，但農村戶口的應試者仍不能報考縣級以上政府機關的職位，中小城市戶口的應試者不能報考大城市政府機關的職位，地方戶口的應試者不能報考中央機關的職位，人才只能按其戶口「自產自銷」，如交通部長江航運公安局岳陽分局招考公務人員限湖北或湖南省內戶口報考，宜昌分局水上消防支隊限宜昌及附近戶口報考。再加上面試過程不公開，導致公務人員考試錄用中的大量「黑箱操作」現象，一些地方機關正借助面試決定取捨，對公務人員考試的客觀性和公正性原則遭到嚴重的破壞（金太軍，2002：64-66）。

第三節 兩岸考選法制之比較

中華民國憲法第 85 條明定「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。」為落實考試用人的功績原則，因此中央政府於 1949 年遷台後旋於 1950 年在台北恢復舉辦高普考試，迄今未曾間斷。50 餘年來考選機關致力於考試法規之訂定研修，考選法制日趨健全完善。1993 年中華人民共和國制定國家公務員暫行條例，建立國家公務人員制度，並從建立考試錄用制度開始，將各級政府主任科員以下非領導職務逐步納入考試。1994 年開始從中央機關實施公務人員考錄制度，嚴格把好公務人員隊伍的「進口關」以提升公務人員的基本素質，實現政府機關公務人員隊伍的優化、精幹和高效。目前已於全國 31 個省（市）區普遍施行，在考錄制度上已獲致一定的成效，茲將兩岸的考選法制嘗試以下列諸項指標進行比較：

壹、考選機關組織職能之比較

現行各國人事機構體制不論是部外制[美國(功績制保護委員會)、日本(人事院)]、部內制[(英國、法國、德國、中華人民共和國)]、混合制[(日本、美國)](許南雄, 2002b: 59), 對於文官考選工作均有專責機構負責辦理。中華民國則於中央政府設考試院決定考選政策方針, 另成立考選部掌理全國考選行政事宜, 有關公務人員考試暨專門職業及技術人員執業資格考試均由考試院所屬之考選部負責辦理, 因此被分類為獨立制。中華民國獨立的考試機關舉世無雙, 獨立運行考試工作, 不受議會及行政機關干預, 更沒有政黨介入, 因此公務人員考試的公信力備受社會的肯定。

中華人民共和國係在國務院設人事部, 各省、自治區、直轄市政府設人事廳, 各縣市政府設人事局。由人事部主管中央機關及其直屬機構公務人員之考錄工作, 省級以下各級機關公務人員的錄用則由人事廳負責。省、自治區、直轄市政府人事部門是本行政轄區國家公務人員錄用的主管機關, 負責本行政轄區內國家公務人員錄用的管理工作。市(地)級以下政府人事部門按照省級政府人事廳的規定, 負責本行政轄區內國家公務人員錄用的有關管理工作。部內制的特色是行政首長集人事權與考試權於一身, 惟易被認為地位不超然, 有礙於客觀公正的選拔人才。中華人民共和國仍是以黨領政, 政府機構均設有黨委組織, 重要決策或重大事件均須由黨委書記與行政部門首長共同審批, 因此從中央到地方各級人事機構須受黨組織的政治指導, 以貫徹黨的幹部路線和方針, 人事機構辦理的考錄事宜需與黨委組織部門共同協商, 黨部首長集人事權與考試權於一身, 故其獨立性常讓人存疑, 易被認為地位不超然, 有礙於客觀公正的選拔人才。

貳、考選法規之比較

中華民國有獨立的考試機關並訂有完備的考選法規, 無論典試或試務工作均有具體而明確的規範。公務人員考試法是公務人員高普考試及公務人員特種考試之基本法, 另有相關輔助法規多種在本章第一節已有詳細介紹; 典試法規定典試委員會之組織、職權、典試委員資格條件等有關典試事宜。一切試務工作均在監試委員監視之下進行; 應考人權益都在完備的法規下獲得保障。中華人民共和國

有關考錄工作係於《國家公務員暫行條例》內專章規定之，另訂有《國家公務員錄用暫行規定》等補充性的輔助法規，本章第二節已有詳細介紹，暫行條例是過渡性法律，規定不夠完備且由國務院頒布，非由全國人民代表大會討論通過。由於欠缺全國性位階之法律，導致省級以下公務人員考試錄用工作有極大的隨意性。無論是資格的設定，還是考試科目和內容的確定，面試的內容和方式，都受不確定的因素所影響，使公務人員考試的公平性與公正性大打折扣。2005 年 4 月 27 日頒布《中華人民共和國公務員法》於該法第 4 章規定「錄用」有關事項，其內容就原暫行條例有關錄用的規定畧為增刪¹¹，其立法精神與暫行條例極為相似。公務員法公布施行後是否減少考試過程中的主觀性與隨意性，進而強化公正性與公平性，有待後續觀察。

參、納入公務人員考試職級範圍及應考學歷的比較

中華民國為維繫政治精英品質及拔擢精英機制，讓全國才智之士皆能投入公開競爭的公務人員考試，國家文官體系得以進用最優秀人才，因此公務人員考試以應考人教育程度分級，依公務人員考試法及其他特種考試規則規定，最高之高考一級需具有博士學位，考試及格者取得薦任第 9 職等任用資格；高考二級需具有碩士學位，考試及格者取得薦任第 7 職等任用資格；高考三級需專科以上學校畢業，考試及格者取得薦任第 6 職等任用資格；普通考試須高中畢業，考試及格者取得委任第 3 職等任用資格；另設有初等考試以鼓勵年滿 18 歲無學歷而自學有成者報考，考試及格者取得委任第 1 職等任用資格¹²。

中華人民共和國公務人員共分 15 個級別、12 個職務；國務院總理為第 1 級、副總理為第 2 至 3 級、主任科員為第 9 至 12 級、辦事員為第 10 至 15 級。依《國家公務員暫行條例》（2006 年 1 月 1 日廢止）第 13 條規定，國家行政機關錄用擔任主任科員以下非領導職務的國家公務人員，採用公開考試擇優錄用。2006 年 1 月 1 日施行的《中華人民共和國公務員法》第 21 條仍規定錄用擔任主

¹¹ 2006 年 1 月 1 日廢止之暫行條例，「錄用」章計 7 條；2006 年 1 月 1 日施行之公務人員法，「錄用」章計 12 條。

¹² 公務人員任用法規定，公務人員分為簡任、薦任、委任 3 個官等，職等分為第 1 至 14 職等，以第 14 職等為最高。簡任為第 10 至 14 職等，薦任為第 6 至 9 職等，委任為第 1 至 5 職等。

任科員以下及其他相當職務層級的非領導職務公務人員，採取公開考試、嚴格考察、平等競爭、擇優錄取的辦法。錄用考試實施的範圍不因法律位階的提升而改變。報考省級以上機關公務人員應具有大專以上文化程度，報考縣、市級以下機關可放寬到高中、中專學歷，偏遠落後地區或少數民族地區經錄用主管機關批准，可放寬至初中程度。

肆、從功績取向與中立取向比較

憲法第 85 條明定公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，非經考試及格者不得任用。公務人員考試法第 2 條規定「公務人員之考試以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，不得因身分而有特別規定。其他法律與本法規定不同時，適用本法。」揭禁我國公務人員考試係以公正公平公開為鵠的，任何法律對公務人員的進用或考試事項與公務人員考試法規定不同時均無效。但在戒嚴期間（1949 年~1987 年）一黨獨大體制下的國民黨幾乎壟斷一切政治資源分配，為維持其長期統治權，透過綿密的組織系統，將黨團體系與國家行政體系融合為黨國一體，再經由黨自主性之極權式領導，以遂行「以黨領政」之最終目的。所以為其忠誠追隨者、擁護者辦理社工特考、國防特考、退除役特考、上校以上軍官檢覈，使其具有公務人員資格，俾進入文官體系後繼續扮演國民黨政策的執行者，以實踐黨國一體的目的，並藉之增強高效能之國家能力（高素真，1987：32-33）。再者，行憲後公務人員考試並未要求應考人之黨籍或要擁護那一個政黨的領導；但在威權時期國民黨執政的政府被稱為是政黨國家（part-state），以黨領政，政府機關公務人員雖未被要求入黨，但強調公務人員效忠黨國。在黨國體制下，入黨與對黨的忠誠是個人追求政治前途不可或缺的準則，因此政府機關中具有中國國民黨黨員身分者占很高比例。民主化以後開放黨禁，政黨林立，國民黨已不再一黨獨大。尤其政黨輪替後，文官中立已被列為公務人員必須遵守的原則，公務人員的黨籍身分已無人聞問。

民主化以後威權體制轉型，恩庇侍從關係隨之終結，國家機關意識到往昔國家文官考試制度施惠特定人士之政策，隨著政治生態與社會環境之改變，必須調

整其與民間社會之互動關係，形成新的國家偏好，考選制度朝向更公開公正，更公平正義的道路邁進，俾與民間社會的偏好相結合。因此 1979 年以後就停辦社工特考；國防特考於 1989 年以後停辦；退除役特考雖續辦，但限制及格人員之任用機關；上校以上軍官檢覈則從嚴辦理，並於 2002 年停辦。據銓敘部銓敘統計年報資料顯示，全國行政機關公務人員至 2006 年 12 月底共計 216422 人，經考試及格者 193127 人，約占 89%，其他約 11% 係因特殊機關特殊業務需要不宜以考試進用，改依其他法令進用。顯見依法考試，依法任用制度已然落實。

中華人民共和國憲法第一條規定，中華人民共和國是人民民主專政的社會主義國家，社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。而考錄制度係從幹部制度改革之經驗，加上借鑑西方有益的考選經驗過渡而來，因此幹部時期所堅持的黨管幹部、德才兼備原則仍遵循不渝，其所建立的人事制度自稱為「具有中國特色的公務人員制度」。再者，中華人民共和國雖有許多民主黨派¹³，但中共自認是唯一永久的執政黨，係實行「共產黨領導下的多黨合作政治協商的制度」（吳安家，1994：295），並無政治中立問題。因此國家公務人員要積極參與共產黨的活動。報考公務人員要擁護共產黨的領導，熱愛社會主義，並按照德才兼備的標準擇優錄用。所以對於筆試、面試合格者要進行政治思想、道德品質、業務能力、工作實績進行考核。如在「德」方面出現問題就不允許報考國家公務人員，在考核過程中既要評價報考者的文化知識、業務能力，又要考核其政治思想及道德品質，顯示錄取者之政治品質高於知識才能。在「具有中國特色的公務人員制度」框架下及一黨專政威權體制社會主義意識形態的束縛，考試似乎成為替中共服務的工具，民間社會對於考試的公正性與公平性仍有存疑，尤其在偏遠地區受質疑情況更加嚴重。

伍、從代表型人才甄補取向比較

代表型取向的人才甄補係基於平等價值考量，政府體系中的公務人員結構應含有不同族群、不同地域、軍人、身心障礙者。在經濟、教育、文化方面屬較

¹³ 中華人民共和國現有 8 個民主黨派：中國國民黨革命委員會、中國民主同盟、中國民主建國會、中國民主促進會、中國農工民主黨、中國致公黨、九三學社、台灣民主自治同盟。

為弱勢之團體，渠等參加文官考試宜給予優惠措施，以突顯社會公道、正義、人性關懷等價值。兩岸對於退伍軍人及少數民族（原住民族）均採優惠措施，而中華民國為身心障礙者舉辦特考更創世界先例。

一、兩岸對原住民族或少數民族參加公務人員考試之優惠措施

中華民國政府為提昇原住民族政治地位，維護其權益，自 1956 年起舉辦首次山地人民應山地行政人員特種考試（現稱原住民族特種考試）至 2006 年止共計單獨舉辦 25 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，對增進原住民族行政人員工作士氣及效率助益甚大，對推動原住民族基層行政工作，亦確實發揮極大的貢獻。

中華人民共和國為造就一支德才兼備的少數民族公務人員隊伍，為提升少數民族政治地位，為幫助全國 50 多個少數民族地區加速民族經濟和文化的發展，民族自治地方人民政府和各級民族事務部門錄用公務人員應考慮到民族自治地區的特點和民族工作的需要，採取以下措施：1、在同等條件下對少數民族公民報考者優先錄用；2、或錄取標準適當降低或筆試給予加分；3 或對少數民族錄取的人數規定不得少於一定的比例；4、或在少數民族地區只招考具有少數民族身分的公民擔任公務人員。

二、兩岸對身心障礙（殘疾人士）參加公務人員考試之優惠措施

考選部為落實憲法及殘障福利法（現稱身心障礙者保護法）對身心障礙人士就業權益之保障，於 1996 年首次舉辦殘障人員特種考試（現稱身心障礙人員特種考試），至 2006 年共辦理 7 次，計錄取 1,237 人擔任公職。此外其他各種公務人員考試亦提供多項照護措施，已詳述於第 3 章第 3 節。而人事部對公務人員考試體檢項目仍嚴格規定，因此對殘疾人士參加公務人員考錄並未給予特別照護或優惠措施，僅象徵性的規定國家機關招錄公務人員同等招錄或者招聘條件下，應當優先錄用殘疾人士。

三、兩岸對退伍軍人參加公務人員考試之優惠措施

（一）中華民國退役軍人參加公務人員考試給予特別優惠，過去常被視為「恩寵

型」的人才甄補，有政治酬庸的價值取向。但是世界上不少國家基於社會公道正義原則，對退役軍人之就業給予優先任用權的優待，考選機關只要本諸公正、公平、公開原則嚴加把關，給予退役軍人的優惠措施當能被社會所接受。因此兩岸有對退伍軍人、少數民族（原住民族）特別舉辦公務人員考試或參加考試時給予加分或降低錄取標準等特別優待，均具有代表型人才甄補的正面意義。

（二）中華人民共和國對軍轉幹部舉辦考試，對退役軍人復原戰士參加公開競爭考試可酌予加分，得有二等功以上者錄取時特別照顧；對轉業幹部的照顧措施可分為：1、允許在一定時期內不參加社會的公開競爭考試，而只在轉業幹部中進行競爭，擇優錄用。2、考試科目和程序可以照顧轉業幹部的現狀，由政府人事部門和軍轉部門商定。3、對自願參加社會公開競爭性考試的幹部，在同等條件下優先錄用。4、對在部隊服役期間榮獲二等功以上獎勵的，或從事飛行工作、艦艇服役或艱苦地區工作 15 年以上者，錄取時予以特別照顧。

陸、考試屬性的比較

中華民國公務人員考試於中央政府遷台初期，將全國性公務人員高普考試改為資格考試，錄取人員「列冊候用」，「台灣省公務人員高普考試」則由台灣省政府予以分發任用。至 1962 年修正公務人員任用法，始明定高普考試必須配合任用計畫辦理，要求各機關優先選用考試及格人員，惟當時仍屬列冊候用。1968 年發布「高等考試及普通考試及格人員分發辦法」高普考試再度建立及格人員分發制度；惟考用配合真正落實係於 1985 年實施新人事制度，公務人員考試法規定，高普考試筆試錄取人員必須接受基礎訓練與實務訓練，成績及格者始發給證書，正式分發任用。分發作業係依成績順序及錄取人員自願，並使用電腦分發，不但符合公正公平公開原則，而且到職率大為提高。1996 年以後又將錄取人員分為正額與增額兩類雙軌並行，正額人員依序分發任用，增額人員「列冊候用」，保留至下次相同名稱考試榜示前一日為止。至於公務人員特種考試因完全配合用人機關業務需要而舉辦，自始即採分發任用，少有增額錄取。

中華人民共和國錄用國家公務人員，必須在編制限額內按照所需職位的要求進行。換言之，公務人員錄用考試係屬任用考試，而且每一位報考者僅能選擇一個機關或一個單位報名，自 1994 年起至 2005 年每年辦理一次錄用考試，中央國家機關約於每年 11 月底首先舉行下一年需進用之公務人員考試，省（市）、自治區再接續於次年 4-5 月間舉辦，各州、縣（市）及所轄鄉（鎮）機關最後於 7-8 月間辦理。經過筆試、面試等考核的公務人員考生，因錄用名額限制未被錄用，由人事部及所轄各省人事廳統一存入國家公務人員備選人員庫，供急需補充個別國家公務人員的單位按規定程序選錄，其備選資格保留一至二年。公共科目筆試合格人數與擬錄用人數不足 3：1 時可以進行部門內或跨部門調劑，調劑的原則是在同種考試筆試合格人員中進行。調劑的部門、職位、名稱、資格條件等均置於網站上，凡參加調劑的人員由需要調劑的部門按規定程序組織專業筆試和面試。

目前兩岸均將公務人員考試界定為任用考試，但鑑於考試錄用與實際用人間常有時間落差，未能契合情形，為使成績優秀未被錄用者亦有機會成為公務人員，因此皆有「備選人員庫」或「增額錄取」之機制，以備用人機關臨時出缺急需補充人員之用。