

## 第七章 結論與建議

面對國際化、自由化、資訊化社會的來臨與挑戰，先進民主國家均強調要建立企業型的政府，以提高施政績效與服務品質。因此建立健全的考選制度以拔擢優秀而適任的公務人員負責規劃制定優質的政策並確實執行，成為政府提升服務品質與增強國家競爭力的不二法門。中華民國實施公開選拔、擇優錄取的考選制度已有七十餘年的歷史，所建構的公平競爭、機會均等之取才方式已深獲社會大眾的信賴；而中華人民共和國在舊幹部制度時期長期採用「統包統配」和「薦舉」方式所呈現的弊端及經濟改革開放以後受社會主義市場經濟發展的影響，亟需建立一套公務人員制度，乃借鑑西方公務人員優良人事制度及配合自己的國情，於1993年制定暫行條例開始實施人事制度。並於1994年首度舉辦國務院各部門考錄主任科員以下非領導職務的公務人員，實施十餘年來中央暨地方行政機關在公開選才及提升行政效能方面也得到一定的成效。目前兩岸均實施公務人員考選制度，而在不同政經環境及意識形態下，在考選法制與考選技術方面有顯著的不同，本文經過比較分析後，嘗試歸納出下列的研究發現與建議。

### 第一節 研究發現

#### 壹、兩岸公務人員考選制度深受政治環境、意識形態、民間偏好所影響

1949年中央政府撤退來台後全面實施戒嚴，在威權體制下，對文官系統進行意識形態上的控制和塑造，產生「行政政治化」的現象。考試機關一方面讓大專畢業生參加錄取名額有限的高普考試，一方面又屈服於黨團勢力，開放特種考試，進用一些必需安撫或安置的人員（吳瓊恩，2005：174）。例如為戰時政策的需要，舉辦退除役特考、國防特考、上校以上軍官轉任檢覈，並為黨工

人員及特定政治社團舉辦社工特考等恩寵型考試。另自始即將國父遺教、三民主義列為公務人員考試之共同科目，以強化公務人員的黨國意識，進而鞏固國民黨一黨獨大之政權以操控整個國家社會，至 1995 年才刪除該等科目。2000 年政黨輪替，國家邁入民主化以後，才完全落實功績取向的考試制度。

1987 年中共在「十三大」會議中首度決定建立「國家公務人員制度」，1993 年制訂的暫行條例明定國家公務人員制度貫徹以經濟建設為中心，堅持四項基本原則<sup>14</sup>，堅持改革開放的基本路線。明確要實施「具有中國特色的公務人員制度」所以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錄取。對於筆試、面試合格者要進行政治思想、道德品質、業務能力、工作實績以及需要迴避的情況進行考核。人事部長張柏林說：「我們說的競爭，同西方國家的競爭，含義是不同的，它不是單純的文化水平和業務能力的競爭，而是報考者之間包括政治條件、思想品德和業務能力的全面衡量比較。堅持這樣的標準，既是對黨的幹部工作優良傳統的繼承和發揚，也是區別於西方文官制度的一個重要特徵」（張柏林，2005：110）。可知中華人民共和國在中共一黨獨大，黨政合一體制下，經濟雖持續改革開放，政治則持保守態度，「具有中國特色的公務人員考錄制度」將繼續施行下去，再者中共始終堅持「黨管幹部」，使得政治價值高於一切，黨的利益高於國家利益，要冀望完全落實功績取向的考試制度，仍有待觀察。

## 貳、兩岸年輕人皆熱中公務人員考試

中華民國公務人員考試，無論高普初等考試或各等級之特種考試皆出現嚴重高資低考，競爭十分激烈，致錄取率偏低；而中華人民共和國公務人員考試同樣受到大學生的重視而高燒不退，競爭之激烈不輸於我國，百中取一是常有的現象。顯示現階段兩岸年輕人就業困難，大家都往政府機關的窄門擠，冀望獲得一份穩定有保障的工作。

<sup>14</sup> 四項基本原則包括 1、堅持社會主義道路。2、堅持人民民主專政。3、堅持共產黨領導。4、堅持馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論。

### 參、兩岸考選公務人員之公正性與公平性有落差

平等原則是國家公務人員考試制度中極為重要的一項基本原則，因此兩岸均強調平等原則。中華民國考選法規完備透明，如公務人員考試法、典試法、各種考試規則及有關輔助法規對應考人權益及禁止事項均明確規範，任何人均給予公平對待；而中華人民共和國考選法規闕漏不全，執行事項無明確規範，應考人權益未獲保障，致各級地方政府常有各行其事，如國家公務員暫行條例及國家公務員錄用暫行規定並未限制戶口，卻有許多地區錄用考試限制本地戶口者始得報考。法規未限制農民、女性報考，有些縣市卻拒絕農民報考，或在口試（面試）時不讓女性通過。又用人機關常為一些關係人量身定資格條件，如某人27歲要考公務人員就將應考年齡定為28歲以下，其專長是經濟管理，就把專業條件限定在經濟管理，如果尚未結婚，就將未婚定為限制條件。筆試通過之後再利用面試階段的弊端，使關係人順利通過。從而讓國家公務人員考試變調，失去公平靈魂的作秀（中國社會科學網站，2006/1/16）。

### 肆、兩岸對原住民族及少數民族之優惠措施具有社會代表型價值取向

中華民國政府舉辦多年原住民族特考，係基於對原住民的照顧，培養原住民人才並解決偏遠山區原住民部落行政人員之不足，增進其就業機會；中華人民共和國對少數民族參加公務人員考試也採取優惠措施，如分數相同優先錄取或筆試給予加分。兩岸對原住民族與少數民族在國家考試之優惠皆頗具代表型人才甄補價值。另在殘障團體及民意代表強大的政治壓力下，受政治回應力的影響，中華民國考選機關順應民間社會的偏好，於1996年開始舉辦身心障礙人員特考，提供身心障礙同胞參與政府建設的行列，增進其就業機會，回應保障弱勢族群的要求，展現公道正義之價值更具有代表型之意涵。

### 伍、兩岸考選行政呈現中央集權與地方分權之不同態樣

中華民國由專責機關考選部全權辦理公務人員各項考試行政工作，固事權統一，標準一致，然用人機關則少有直接參與選人之機會，惟在研修應考資格

應試科目時均先請用人機關表示意見，口試亦請用人機關高級官員當口試委員，以彌補未直接參與選拔工作之憾。

中華人民共和國地廣人稠，政府機關層級多，國務院人事部雖負責全國國家公務人員錄用的綜合管理工作，但無法直接管轄地方政府考錄工作，因此授權省、自治區、直轄市政府人事廳負責本行政轄區內國家公務人員錄用的管理工作，並指揮監督市（地）級以下政府人事部門錄用管理工作；專業科目由人事部門實施亦可委由用人機關負責；面試則委由用人機關負責辦理，因此用人機關多涉入考選程序，在考選事務方面扮演重要角色。

### **陸、兩岸對公務人員考選，筆試側重之面向有異**

中華民國公務人員考試較注重專業知識及核心工作能力，因此考試類科細、科目多；而中華人民共和國公務人員考試則較注重共通性知能及基礎能力，因此考試類科、科目少。

## **第二節 研究建議**

考試本身只是一種手段，可以適用於任何國家、任何社會制度，但其作用能發揮到甚麼程度，仍會受到該國社會、政治、經濟制度的影響。如美國為簡化考選任用程序，公務人員考選工作已逐漸下放至各用人機關自行負責，各機關可以自行決定採用 ACWA 考試或以其他筆試或實作測驗方式對外招考，或自行審查經歷與面試等方式。英國其行政官及其相當職等以下之公務人員競爭考試係由各部會自行辦理，部分部門或機關尚且委由民間人力資源公司負責辦理甄選作業。日本採用試驗之應考人經合併第一次與第二次採用試驗成績後決定錄取名冊，由人事院提示用人機關自行選用，若干機關尚且再予以口試。以上三個先進國家因國情不同，其公務人員考試方式亦不盡相同，故兩岸在不同政治體制及歷史背景下甚難求取一致的考選制度。筆者根據本文第三、四、五、

六章對於兩岸公務人員考選制度的發展歷程，以及考選法制與考選技術之分析比較，發現中華民國早期考選制度與中華人民共和國目前的考錄制度似乎有諸多相似的發展軌跡。國民黨政府執政的威權時期與目前中共一黨獨大的專政領導若合符節，都是先從外在大環境的變遷開始，為解決某些特定的問題，而在人才甄補價值上產生調整，再導引出既有考選制度的不同設計。鑑於兩岸皆同文同種，均強調公務人員考試要公開競爭、擇優錄取，然而為達到實質的公平與正義，進而達成評鑑與預測的目的，謹提出以下建議：

### 壹、中華民國公務人員考選制度方面

一、功績制的建立使考試獲得人民的信賴是辦理公務人員考試必守的原則，但面對全球化與國際化的浪潮，各國皆強調企業型政府，注重績效講求競爭力，考試院謹守功績制度之餘，應鬆綁考試法規，並給予考選部有更自主的運作空間，才不會有過於僵化的弊端。因此如何審時度勢，讓考選制度既符功績要求又能順應環境的變化，實是目前最重要的課題。

二、實行公開競爭的考試制度有助於社會階層流動；社會精英被引導至政府部門工作，對政府產生向心力，在威權時代對政權的鞏固、社會的安定頗有助益，所以公務人員考選制度具有社會功能與政治功能。但隨著台灣民主化與社會發展多元化，政治功能已式微，社會流動也不明顯，考試選才的價值取向不只是實現公開公平，擇優錄取的功績原則，更重要的是甄拔最優秀的人才分配在最適合的職位。為達此目的公務人員的考試方式要趨於多元靈活，目前僅有筆試的考試應加採口試，以補筆試之不足，也可避免高分低能的現象，使考試更具信度與效度；錄取方式要更具彈性，使任用考試與資格考試能兼籌並顧，讓用人機關有權選擇所需要的人，讓錄取人員也有權選擇想去的機關，進而達到雙贏的目的。

三、口試應朝結構化進行，建立口試題庫，並嚴格訓練一批精通口試方法，具備現代口試技術與經驗的口試委員，以確保口試的公正與公平性。

四、修法規定公務人員高普考試錄取人員須分發至地方機關工作一定的年限始

能轉調至中央機關服務，或齊一公務人員高普考試與特種考試及格人員限制轉調之年限，以減少特種考試，甚至停辦地方政府特種考試，使高普考試回歸公務人員考試的主流。

五、目前公務人員考試偏重專業知識的認知與抽象概念能力的顯現，因此各等級均設許多考試類科，應試科目多則 8 科，少則 4 科，以配合擬任職務的專業需求。惟擬任職務內容複雜且同職組各職系間可相互調任，顯然擔任公務人員並不以專業為必要條件，再者自初等考試至高考三級錄取人員九成以上皆屬大學以上學歷，因此除以職組設考試類科，考試科目更應朝該職組各職系共通的核心科目設計，以減少應試科目數。

#### 六、中華民國考選機關應向學術界專家學者廣徵試題

考選機關雖深切體認考試的信度與效度對人才選拔具有重要的指標性，因此積極改進命題方式，慎選命題人員建立質優量大的題庫試題，惟中華民國考試種類、科目繁多，題庫建制不易，大部分試題仍於考前一個月請典試委員或命題委員臨時命題，試題品質不易提升，應仿效中華人民共和國向學術界之專家學者廣徵試題，以增加公務人員考試試題之數量及廣度並提升品質。

#### 貳、中華人民共和國公務人員考選制度方面

一、2006 年 1 月施行的中華人民共和國公務員法總則第四條明定，公務員制度堅持以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、三個代表重要思想為指導，貫徹社會主義初級階段的基本路線，貫徹中國共產黨的幹部路線和方針，堅持黨管幹部原則。因此在考錄資格方面可預見還是會強調要擁護共產黨的領導，熱愛社會主義。由於過去國家公務人員考試錄用制度是建立在中共一黨專政、黨政合一的框架下，所以強調要從本國實情出發，要體現中國特色的社會主義本質，所以向西方借鑑學習的公開平等競爭，擇優錄取的原則受到侷限性，今後如要徹底實施功績價值取向的考選制度，就不應再強調意識形態與政治導向。更不宜針對筆試及面試合格者進行政治思想、道德品質等意識形態的考核。

二、公務員法雖提高法律位階，惟僅在其中列專章計 12 條條文，規定有關錄用的問題，應儘速訂定相關輔助法規明確規範應考人的應考資格、體格檢查標準，命題與閱卷人員資格，命題、閱卷規則及承辦試務工作人員潛通關節、徇私舞弊等不法行為之罰則，以遏止承辦考試機關的隨意性，俾使考試能達到真正的公平與公正。

三、考試未依職位分類，既不符工作需求也與學校專業教育不相銜接，造成通識有餘，專業則不足。因此政府機關要有職組職系之分，考試要設類科與之相對應，以提升考試的信度。

四、戶口限制阻礙許多人報考機會，嚴重違反考試公平原則。應考資格條件合理的限制是對公平價值在現實條件下的正當維護，不合理的限制則是戕害公平價值，阻礙人才進入公務部門，應取消戶籍限制，以落實公平原則。

五、公務人員考試均採筆試與口試方式進行，但口試之目的似乎在過濾應考人的政治純度與對黨的忠誠度。因此如何使口試進行更為客觀公正，以提升口試的公信力，實為當務之急。

六、中國大陸幅員廣大，政府層級多，不同地區人民之教育水平、文化素養、經濟榮枯多有不同，中央機關與地方機關公務人員制度宜參照日本分別立法，才不會有扞格窒礙；中央與地方公務人員考試亦予以區隔，以收因地制宜之效。