

第一章 緒論

文官體制乃國家行政機關的主體，政治體系的一環。衡諸世界先進國家均有健全的文官制度，而健全的文官制度首要課題即是選拔優秀人才蔚為國用，因此建立完備的考選制度乃是為國取才之不二法門。回顧隋唐以降至清末的科舉制度，不但影響參與者個人的前途和家族的興衰，而且左右當時的教育，影響當時的政治、文化和社會風氣。是以科舉取仕是歷代選拔官吏的首要途徑，亦是布衣登上仕途甚至躍為卿相之終南捷徑。由於考試具有客觀、公平與公正之特性，可以讓賢者在位，能者在職。所以考試制度之推行，無論是古代封建的社會或目前開放多元的民主時代，皆具有促進社會流動與安定社會的功能。

1928年10月20日國民政府公布考試院組織法，規定下設銓敘部及考選委員會，分別掌理政府機關官員的考試、任用、銓敘、考績、級俸、退休等事宜。旋於1929年公布考試法，1930年1月6日戴季陶院長向中國國民黨中常會報告考試院及所屬銓敘部與考選委員會正式成立，標誌我國考試權邁向獨立運作，考試院旋於1931年7月15日舉行第一屆高等考試。

中國共產黨（以下簡稱中共）於1949年建立中華人民共和國以後並未沿襲國民政府時代之考選制度，改仿蘇聯實行的幹部制度。該制度是以黨代政，政府機關各類人員均由各級黨部就各級學校畢業生統一分配或靠人際舉薦或由黨組織自行挑選，造成選人視野狹窄，缺少互相選擇，影響工作積極性，致使人事工作中不正之風長期難以解決（徐頌陶，1997：10）。1978年中共第11屆3中全會以後進行經濟對內改革、對外開放，實行所謂「具有中國特色的社會主義」。鑒於經濟改革需要有健全的文官體系及優質的文官去規劃執行，但政府工作人員之進用卻因早期強調政治性與革命性，忽略普遍性與開放性之甄拔，又不重視專業性與知識性，造成思想陳舊、觀念閉塞、效率低落、特權充斥、貪污腐化之風漸盛。因此中共對幹部「勤政廉能」之要求日益迫切，爰對人事制度的改革一直

不遺餘力的推行。如 1987 年中共於第 13 屆全國代表大會決議改革幹部人事制度報告中明確指出：今後凡進入業務類公務員隊伍者應當通過法定考試、公開競爭。1988 年中華人民共和國第 7 屆全國人大第 1 次會議通過的政府工作報告也明確指出：今後各級政府錄用公務員，要按國家公務員條例規定，通過考試，擇優選拔（徐頌陶，1997：7）。歷經十餘年之醞釀、研議、試點，至 1993 年 8 月 14 日始由李鵬總理發布國家公務員暫行條例（以下簡稱《暫行條例》），同年 10 月 1 日開始施行。11 月國務院發布國家公務員制度實施方案，1994 年 6 月人事部發布《國家公務員錄用暫行規定》。從此中華人民共和國政府機關主任科員以下非領導職務公務人員的入口開始公開對外篩選。

中華人民共和國公務人員考試錄用制度實施以來，對公務人員隊伍素質的提升及經濟發展已有一定的助益。而在強調具有「中國特色公務員考錄制度」下，其考試內涵、考試程序、考試技術、考試方法與我國獨立的考試權之運作方式應有差別，因此探討兩岸公務人員考選制度之異同，乃是本論文研究旨趣所在。

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

1949 年政府遷台後，自 1950 年起每年均舉辦一次公務人員高普考試，迄今五十餘年從未間斷，又為因應國家經建發展及配合政策需要，除高普考試外另增辦各種性質不同的公務人員特種考試。往昔一黨獨大的威權體制時期，黨國體制（party-state system）的色彩濃厚，部分特種考試被視為有恩寵型的價值取向。由於社會的轉型，民主的深化，中華民國目前已邁向政黨政治的民主國家，公務人員考試均以功績取向為依歸。

1993 年中華人民共和國國務院公布暫行條例，同年 10 月 1 日開始施行。由試點地區逐漸推行至全國 31 個省、市、自治區普遍實施主任科員以下非領導職務之考錄制度，實施迄今僅十餘年之歷史，在幅員廣大、各地教育水平懸殊以及中

央與地方機關編制大小不同；尤有進者，中華人民共和國素來強調公務人員隊伍要擁護共產黨的政治立場，在黨政一體，以黨領政的專制政體下，如何落實公開、平等、競爭、擇優的原則以推行考錄政策，使筆者興起一探究竟之念頭。

貳、研究目的

現代化的國家皆有健全的文官體制，以鞏固國家永續發展。文官體制的建立均是從改革考試制度開始，實行公開的考選制度被認為是建立文官制度的首要目標。因之先進國家對公務人員的甄拔皆以公開競爭，擇優錄取的功績制為原則。中華人民共和國在社會主義市場經濟發展下，政府職能有顯著改變，民間社會要求政府制定完備明確的法律規範，簡明的手續，建立高執行力、高效能的公務人員隊伍，厭惡貪腐官僚的現象，因此過去幹部選才方式已難以吸引優秀人才來處理日趨複雜的國家事務，因而對國家公務人員之進用亟需建立一套完善的制度，乃於1993年10月1日開始實施公務人員考錄制度，作為人事制度改革之開端。十餘年來，全國各級政府機關主任科員以下非領導職務之行政人員已陸續透過公開考試選拔人才。我國自中央政府遷台以來，各級政府進用的初任人員皆以考試進用，迄今已逾五十年，對於提升公務人員素質、增進政府效能、擴大為民服務成效顯著。在漫長歲月中考選法制不斷研修、增訂，目前已趨完備，而考試技術與方法經多年經驗的累積與精進亦趨成熟。

筆者嘗以兩岸人民雖屬同文同種，兩岸政府目前皆實施公開考試錄用公務人員，但我國是民主法治國家，中華人民共和國是堅守社會主義的威權國家，並堅持黨管幹部的原則。在不同意識型態框架下，其考試制度之歷史背景、法制規範、考試技術與方法、考試內容等面向殊值吾人探討研究，因此筆者選定本論文題目，蒐集兩岸考選文獻資料作比較分析，加以筆者在考選機關服務多年的心得，期能發現目前兩岸考選制度彼此之優缺點，進而提出改進之道。

第二節 研究途徑與研究方法

研究途徑是選擇問題及資料的準則，如制度研究法、功能研究法或系統研究法。而研究方法則是蒐集及處理資料的技術，如問卷法、統計法、分析法或觀察法（易君博，1993：98）。本論文採用之研究途徑與研究方法畧述如下：

壹、研究途徑

一、歷史研究途徑

以研究目的而論，歷史研究為描述歷史事實並指出某一特定時空發生的歷史事實有何前因後果；社會研究係從各種不同的時空蒐集某一類相同的社會事實，抽離特點以建立定律（law）或通則（generalization）（易君博，1993：165）。準此途徑而論，本文經由歷史脈絡延續中，從兩岸政府機關公務人員進用的歷史軌跡、考選制度之變革、發展及其相關法令規章實施情形深入探討，以瞭解兩岸考選制度之優缺點所在，並提出研究心得與建言。

二、制度研究途徑

張金鑑（1997：1-2）認為：「制度者乃約束人群行動的共同規範，社會生活的一致準繩。制度就是人群的生活規範或行為法則。」因此制度研究途徑所談論的是政治現實，亦即以研究現有政治制度為目標，如描繪某一制度的組織、權利、地位與功能。兩岸實施公務人員考選制度之良窳，對其政府職能的改變及國家長遠的發展有密切關係，因此探討兩岸考選制度，自不能缺少制度研究途徑。

貳、研究方法

一、文獻分析法

在社會科學研究中，蒐集資料是為了驗證問題或解決問題，但必須採用適當的方法加以分析，以使原始資料成為分類化、系統化及簡要化的結果。因此本論文將廣泛蒐集有關中華民國考選制度與中華人民共和國考錄制度之專書、論文、

期刊、法令規章、研究報告等加以分析與歸納，以作為本研究的重要依據。

二、比較研究法

比較研究法在政治學研究領域被廣為應用，他可以跨國比較，也可以適用在國內或跨時比較上。本論文根據蒐集之資料將兩岸公務人員考選制度、考試內容、考試方式、考試功能等就其相似性與相異性、優點與缺點作客觀比較分析。

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

中華民國公務人員實施考試取才始於1931年7月15日國民政府在首都南京舉行之第一屆高等考試，至今已有七十餘年之歷史。在國民政府時期日本侵略於先，國共內戰發生於後，戰亂頻仍，國事日非，未能定期舉行全面性的公務人員高普考試。1949年政府遷台後，自次年開始每年均舉行一次公務人員高普考試，並配合用人機關業務性質特殊需要，不定期舉辦各種公務人員特種考試。由於兩岸實施考選制度歷程差距過大，爰以1993年中華人民共和國公布施行暫行條例以後，兩岸考選制度之發展過程、實施情形以及兩岸公務人員考試方式與考試內容加以分析比較，以發現彼此之優劣。但為顧及論文之完整性，中華民國部分在行憲前國民政府時期的考選法制及考試概況略有探討；中華人民共和國部分在傳統幹部錄用制度之發展歷程亦進行探究分析。此外「任用」與「考選」兩者關係密切，任用為考選功能之實現，無任用則考選無從貫徹，無考選則任用淪為虛妄分贓，惟有二者相輔並行，考選之功能始得彰顯落實，因此兩者之關係本應加以探討剖析，惟限於篇幅，不在本論文研究範圍。另引用兩岸之文獻資料，以至2006年為限。

1978年中共召開第11屆3中全會做出影響中華人民共和國長期發展與社會重大變化的二大決定，就是對內改革、對外開放，把共產黨工作重點轉移到社會主義現代化建設上，不但開啟歷史性的轉變，更對國家公務人員制度之建立埋下

種子。1980年鄧小平發表黨和國家領導制度的改革，為建立和推行公務人員制度奠定思想理論基礎和實踐基礎。嗣經幹部任用制度改革並經多年醞釀，始於1993年8月14日由國務院總理李鵬發布暫行條例，並自10月1日開始實施。暫行條例第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、嚴格考核的辦法，按照德才兼備的標準擇優錄用。自1994年中央國家公務人員正式實施考試錄用制度迄全國各省（市、區）人民政府普遍實施公開考試，皆以暫行條例為辦理依據；中華人民共和國於2006年1月1日公布施行《中華人民共和國公務員法》並同時廢止暫行條例，惟新法施行伊始，尚乏資料可資引用，故本論文引據的考錄法規仍為暫行條例及其相關輔助規定，俾其範圍明確。

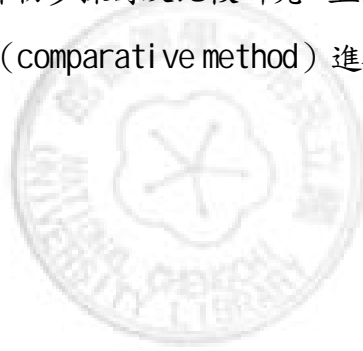
貳、研究限制

中華人民共和國實施主任科員以下非領導職務之考錄制度其典章制度尚未完備，中央與地方在施行步驟未盡相同，內容更有殊異，中華人民共和國官方宣傳資料常是報喜不報憂，因此流於口號與政治化，大陸學者少有考錄方面之專著，多在公務人員制度專書內闢一章節論述，且內容多雷同。而台灣學者多以中華人民共和國人事制度之巨觀為研究重點，有關考錄制度僅重點描述，目前尚乏比較兩岸考試錄用制度之專論，故僅能從蒐集到之文獻、期刊或雜誌等相關資料去探索分析。至我國之考選制度法規完備、資訊公開，國內學者論著頗多，期刊雜誌評論豐富，復以筆者服務考選機關二十餘載，目睹考選制度之變革及考試技術的躍升，在資料之蒐集較不虞匱乏。儘管兩岸官方尚未接觸，對岸官方資料取得不易，但本論文之論述仍將力求客觀公正，避免失之偏頗。

第四節 研究流程與章節安排

壹、研究流程

本研究嘗試以歷史研究途徑 (historical approach) 為時間之主軸，另輔以制度研究途徑 (institutional approach) 為空間之聯繫，相互作用成經緯分布，以建構本論文之架構。兩岸目前皆以考試甄拔公務人員，但實施進程長短不一，實施內容有別，意識型態互異，政經環境不同，考選法制與考選技術良窳互見，因此本論文乃針對兩岸考選制度產生之歷史背景、制度變革、考選機關與職權、考選技術與方法等作初步探討及比較研究；並採文獻分析法 (data analysis method) 與比較研究法 (comparative method) 進行比較分析。本論文的研究流程安排如圖 1-1：



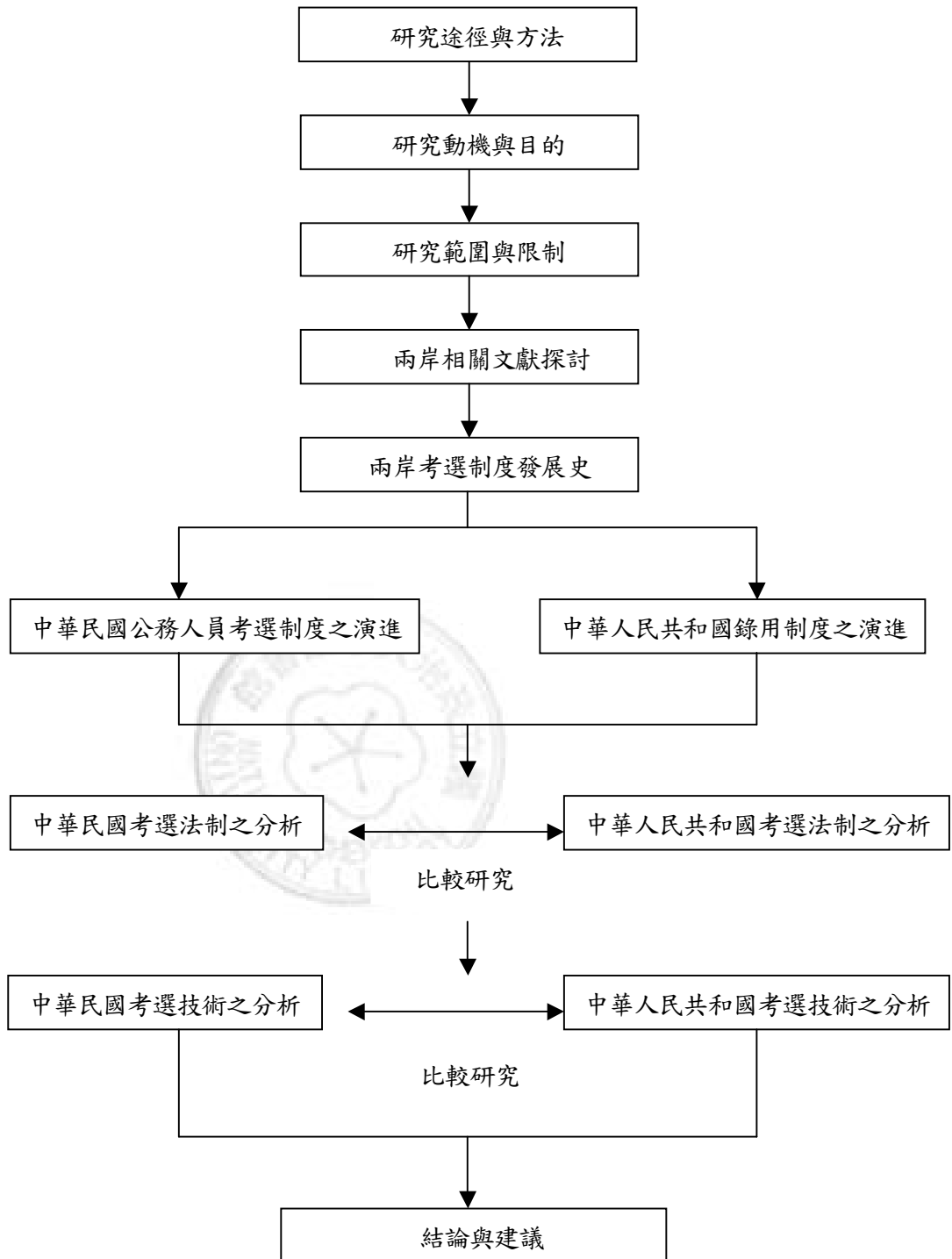


圖 1-1 「兩岸公務人員考選制度之比較研究」流程圖

資料來源：本研究自行繪製

貳、章節安排

本論文分七章，首先從相關論著中探討兩岸考選制度之歷史背景及演變經過，進而比較分析考選制度、考選技術之異同，最後提出目前兩岸考選制度及考選技術存在的問題及因應之道。

第一章緒論，內容為研究的動機、目的，研究方法、研究範圍及限制，研究流程、名詞界定及兩岸有關考選文獻之檢閱。

第二章係論述公務人員考試的意義、學說、目的、原則，並探討英國、美國與日本官考試概況，以為兩岸辦理公務人員考試之借鏡。

第三章係探討我國公務人員考選制度之歷史沿革及演變，自國民政府定都南京設考試院獨立行使考試權，首度舉辦公務人員高普考試，歷經抗戰、國共內戰再轉進台灣以及目前之考試政策及實施情形均予以重點論述。

第四章係探討中共建國以後政府機關幹部之進用方式、產生之弊端及改革措施，並深入探討考錄制度之建制與實施情形。

第五章係針對兩岸現行考選法制予以分析比較，歸納出我國完備的考選法制對照中共闕陋的考選法制，並提出彼此的優缺點，以為改進之參考。

第六章係針對兩岸現行考試技術與方法及實施情形予以檢討，並比較分析。

第七章就兩岸考選法制，考選技術之異同、優劣點等做總結並提出建議，俾供政策參考。

第五節 重要名詞界定

壹、考選制度

考選制度就是政府機關制定具體、明確、完備的考選法規，在公開、公平、公正的環境下，運用各種科學的方法，據以進行選才、取才的一套制度。

貳、公務員

一、中華民國對公務員之界定

所謂公務員就法律層面而言，依刑法第 10 條第 2 項及國家賠償法第 2 條第 1 項規定：「稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」為最廣義的公務員；公務員服務法第 24 條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」為廣義的公務員，因此公務員包括：政務官、事務官、文武職人員、民選公職人員、公立學校教職員、公營事業機構從業人員。

二、中華人民共和國對公務員之界定

中華人民共和國之「公務員」依國家公務員暫行條例第 3 條規定，本條例適用於各級國家行政機關中除工勤人員以外的工作人員；依中華人民共和國公務員法第 2 條規定，本法所稱公務員，是指依法履行公職、納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員；雖然暫行條例及公務員法均未將中共「黨員幹部」列入公務員範圍，但中華人民共和國是黨政合一而且黨管幹部，黨政機關的經費來源主要是由國家財政支應，納入公共財政預算，實際上公務員是包括黨群組織的專職工作人員（張柏林，2005：12-13）。《國家公務員制度大辭典》（吉林大學，1991）指明國家公務員的原則是：（一）必須是在政府機關中任職的人員。（二）必須是行使國家行政權力執行國家公務的人員。（三）必須是受憲法、組織法或是「國家公務員法」及其配套法規管理的人員。在此定義下顯然各黨、各群眾團體的領導人和工作人員不應該列入公務員的範圍。惟實際上黨群工作人員係納入公務員範圍，中共中央黨務單位常提缺進用經由考錄合格人員。

參、公務人員

中華民國對公務人員之定義，一般分為廣義與狹義二種：

一、廣義之公務人員

1995 年我國修正公布之公務人員保險法第 2 條規定：「（第一項）本法所稱公務人員，為法定機關編制內之有給人員。（第二項）法定機關編制內有給之公職人員，準用本法之規定。」同法施行細則第 8 條第 2 項規定：「所稱有給公務人員，包括法定編制內之聘雇人員在內。」以上所稱公務人員為法定機關編制內之人員，不僅是考試及格人員，尚有公職人員、聘雇人員，因此通稱為廣義之公

務人員。

二、狹義之公務人員

中華民國憲法第 85 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。」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。現行公務人員任用法第 5 條規定，公務人員依官等及職等任用之。官等分委任、薦任、簡任。職等分第一至第十四職等，以第十四職等為最高職等。第 9 條規定，公務人員之任用，應依法考試及格；依法銓敘合格；依法升等合格。同法施行細則第 2 條規定，本法所稱公務人員，指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。

綜上規定，可知我國目前所稱公務人員依憲法及公務人員任用法規定，係指需經考試而任用之人員或經銓敘機關審查合格或准予登記具有合法任用資格之人員，而中華人民共和國經考錄進用的人員統稱「公務員」，本論文為求用語統一，文中各章節對經考試任用的人員均以「公務人員」字眼呈現，惟中華人民共和國發布的考試法規名稱或引述條文內容仍從其規定。

肆、典試

典：主其事也。周禮天官序官：典歸功。典：掌理，如典試、典獄。典試：掌考試之事。典試者，即主持考試事宜並綜理其他有關事項之謂，且含有嚴謹與崇隆之意。

伍、典試委員會

公務人員考試法第 10 條規定：「公務人員考試之典試事宜，以典試法定之。」蓋公務人員考試之舉行，因須杜絕舞弊及嚴防舛錯，故與一般考試行政不同，而不得不另組典試機構，專司命題、閱卷、審查成績及決定錄取標準等事項，以期關防嚴密，結果正確，而維考試之尊嚴。根據典試法規定，依法舉行考試時，除檢覈外，應依法組成典試委員會或主試委員會行使典試事宜。典試委員會由典試委員長、典試委員、考選部部長組成之。依典試法第 11 條規定，由典試委員會決議之事項有一、命題標準、評閱標準及審查標準之決定。二、擬題及閱卷

之分配。三、考試成績之審查。四、錄取或及格標準之決定。五、彌封姓名冊、著作發明及有關文件密號之開拆與核對。六、錄取或及格人員之榜示。七、其他應行討論事項。

陸、公務人員考試

現行公務人員考試法第1條規定，公務人員之任用依本法以考試定其資格。同法第2條第3項規定，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。第6項規定，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。同法施行細則第2條規定，以考試定其資格之公務人員指下列人員：一、中央政府及其所屬各機關公務人員。二、地方政府及其所屬各機關公務人員。三、各級民意機關公務人員。四、各級公立學校職員。五、公營事業機構從業人員。六、交通事業機構從業人員。七、其他依法應經考試之公務人員。

柒、幹部

「幹部」在社會主義國家當中，有其特殊的理解與意涵。一般而言，社會主義國家對於幹部的理解是指軍隊中的基層幹部，或從事一定職業的人員或人才，指在工廠、企業、機關、黨組織、工會等單位工作的人員。詳言之，凡是國家權力機關、行政機關、黨機關、軍事機關、公有制企業、工會、青年團、科學、文化、教育、衛生等社會事業單位的工作人員，通稱為「幹部」(全志敏，1988：36)。根據「中國公務人員百科辭典」(李盛平，1989)記載：幹部是國家機關、企事業單位，有一定文化、專業水平和能力，從事領導和技術管理等工作人員的統稱，以表明同工人、農民在分工上的不同。

第六節 文獻探討

傳統考選制度在人才甄補價值上具有政治與社會階層流動的功能，一方面是經由考試將各種不同身分、背景、族群的人才甄拔進入政府體系，可達到政治上籠絡、代表、融合的功能；再者，政治體系不斷引進新人，選拔優秀人才推展政務，提升施政效能，可獲取人心，進而鞏固政權。但進入功績（merit）取向時代，消極的目的是消除分贓與贍徇，積極的目的是公開競爭、擇優錄取，達到適才適所。

蔡良文在《我國公務人員行政中立法制之研究》（蔡良文：1996）論文中，引用美國學者凱伊爾（Joseph N. Cayer, 1989：277-308）「鐘擺理論」，指出國內政治轉型的環境結構中，文官系統呈現泛政治化的特質，並印證公務人員政治中立價值取向的必要性，從強調國家忠誠、意識形態、政治課責、分贓等政治價值與行政價值的鐘擺趨於平衡，就整個考選制度的走向而言，從設定特殊身分始能報考，朝向沒有特定身分限制的公平考選人才取向發展。

施能傑也曾在《我國文官甄補政策的回顧與檢討》（施能傑：1996）一文中對台灣政府在人力甄補政策演變進行總體性分析，並歸納為功績型、恩寵型和代表型三種文官甄補理論。他認為，在以政治價值為中心的恩寵型（patronage）政策，主要追求的人事價值為政治回應力、政策回應力、首長領導力；以行政價值為中心的功績型政策，其主要追求的人事價值為專業、理性主義、員工保障及行政中立；而代表型（representation）政策，其主張追求的人事價值則為社會公平、社會回應力。

這兩篇文章是以行政價值與政治價值分析中華民國的人事制度、考選制度狀況。其中考選制度方面已逐漸由強調分贓、恩寵、酬庸性的政治價值，導向注重公開、公平的考試程序，以及追求才能、效率的功績價值取向發展。而中華人民共和國在人才甄補的文獻資料方面，因受限於公務人員考試錄用制度起步較晚的

影響，專門討論人才甄補的資料不多，且大多數在論述公務人員管理或人事制度論文、期刊內附帶敘述考試錄用制度之建制，故留待以下檢討中華人民共和國公務人員考試錄用制度相關文獻時，一併討論。

壹、中華民國公務人員考選制度相關文獻探討

由於中華民國考選制度實施時間較長，相關的文獻相當豐富，為利於本文之分析，茲以直接、間接探討有關人才甄補的書籍、期刊、論文為主。

一、書籍

(一) 人事行政專書方面：著作很多，舉其要者，包括《人事行政》(繆全吉等：1990)、《人事行政學-兼論考銓制度》(李華民：1994)、《行政學》(吳定等：1999)、《考銓新論》(徐有守：1996)、《人事行政學》(許南雄：2002)等。這些書籍著重於制度本身的結構分析，說明各國人事行政制度、人事行政原理以及中華民國公務人員體制相關法規如：人事機關、人事分類、考選任用、考績獎懲、俸給福利、退休撫卹、激勵與士氣管理等綜合性的研究。其中並以專章探討考選制度的內涵，包括考試種類、方式、程序等實務運作內容，並認為中華民國考選制度的設計，係以功績制度的公平、才能、效率等取向為主要的人才甄補價值。

(二) 考選制度專書方面：1、《中國現行公務人員考選制度的探討》(陳德禹：1992)，該文強調特定制度與其外在時空因素的關係研究，並從考選制度傳統的價值背景、現行考選制度的規範、結構和實施情況等四個面向分析，並提出考試權應超然獨立、以正途考試為主及簡化考試程序等改進意見。2、《中華民國公務人員考試制度》(許濱松：1992)，該書主要是從法制層面為中心，對我國文官制度加以介紹及分析，並從實務層面檢討公務人員考試存在的問題及缺失。3、《重建文官體制》(蕭全政、江大樹、蔡良文、施能傑、黃錦堂：1994)，該書共計六篇，分別論述文官政策的改革方向、考選功能之調整與執行方向、公務人力資源的激勵與發展等作深入探討，對時弊和改革方向提出具體見解。

要言之，上述三本書的內容，專以考選制度為重心，並就考選制度價值、規範及制度運作面討論考選制度的內涵，廣泛而深入的剖析考選制度的問題。

二、期刊專論

(一) 王作榮的《文官制度與考選政策》(王作榮：1995)一文，以公平原則為文官改革的核心價值，強調應落實考試用人，嚴格限制特考特用，避免產生各種可能發生倖進的情況，才能建立公平競爭的考試制度。

(二) 關中的《改革文官制度，厲行行政革新—價值抉擇與政策方向》(關中：1996)、《我國考試、任用與升遷制度的回顧與展望》(關中：1995)兩篇專論中，結合政治環境的變遷，闡釋對考選政策的看法。他認為，在國家進步、工商業發達的多元化社會中，考選制度以考試方式甄補人才，防止倖進，僅具消極的意義，更重要的應是積極的為公務機關甄補到確實可用的人才，重視在考試資格與專長能力間求得一致性，不必然僅限考試一途。

(三) 蔡良文在《文官考選功能之調整與執行方向》(蔡良文：1994)文中指出，台灣地區早期考試制度除強調公平競爭的精神外，也強調政治利益(如區域、種族等)的均衡，但隨著時代的改變以及內外環境的快速變遷，未來配合機關用人的需要，甄補學有專精的人才，現行典試委員會的組成、考試方式、技術都應進一步研究改進。

歸納上述各篇專論的研究方法，迥異於過去學者著重制度面、法制面的靜態研究，而從歷史的角度與外在環境的變遷，動態地解釋考選制度在不同階段的意義與價值，對中華民國公務人員考選制度的變遷，提出有力的分析，並具有實務的參考價值，但對於是否單以考試方面作為取才的管道，則有不同的看法。

三、論文

(一)《公務人員高普考試考用配合之研究》(胡淑惠：1994)，該文從法制及制度運作兩個面向分析，探討人才甄補價值的原則，應將考試與用人配合，以考試作為任用公務人員的依據；該文認為，考試院舉辦高普考試出現無法與用人機關配合的問題，違背考選的精神，因而建議，應從機關確實清查人力，擬定任用計畫，以及高普考應考人資格限制等方向改進，以落實考用配合。

(二)《我國現行公務人員考試方式之研究—以口試為例》(方秀雀：1996)，該

文以國外口試方式的比較觀點出發，探討中華民國實施口試方式出現流於形式的狀況，(按：中華民國部分性質特殊的機關，早年口試常常淪為對應試者的身家背景調查，藉以瞭解錄用者的意識形態、政黨取向等)；該文認為，檢討之道，應從強化口試委員專業性、提高口試占總成績比例等方面著手，使口試發揮應有效用。易言之，口試應落實公平鑑別人才的功能，而不是作為政治價值抉擇的工具。

這兩項研究係屬於政策執行評估的研究，就考試制度中的考用配合、口試實施狀況解析問題，進而提出改進意見，文中雖未直接就行政或政治價值進行分析，但可作為本文在探討中華民國考選制度運作過程與改進考選技術方面佐證的參考。

貳、中華人民共和國公務人員考試錄用制度相關文獻檢討

環顧目前兩岸專論中華人民共和國公務人員考試錄用制度的文獻並不多，大多數研究僅是將之視為文官制度或國家公務人員制度的一環，做小篇幅的討論，且多為就制度本身做靜態的描述分析，甚少將制度與環境連結，做動態的分析。

一、大陸地區專書

中華人民共和國於1993年公布《國家公務員暫行條例》後，出版的相關書籍，包括《國家公務員制度全書》(徐頌陶主編：1994)、《國家公務員管理》(朱慶芳：1996)、《國家公務員暫行條例宣傳講話》(郟風濤等：1993)、《國家公務員制度概論》(匡代科主編：1993)、《新編國家公務員制度教程》(徐頌陶主編：1996)、《我國國家公務員制度》(譚力：1998)、《中國公務員管理概論》(李如海主編：2001)、《當代中國政府管理與社區治理叢書》(金太軍主編：2002)、《中國政府改革的方向》(張德信等：2003)、《國家公務員概論》(傅禮白：2004)、《中華人民共和國公務員法教程》(張柏林主編：2005)等。

上述書籍的內容大致相近，不外乎對中華人民共和國公務人員制度建制的背景闡述、中外文官制度的介紹、公務員暫行條例、中華人民共和國公務員法等法規內容的解說，屬於靜態面的總體性分析。其中多以專章論述實施錄用考試的意

義、考試的方式、程序。對初次接觸中華人民共和國公務人員考錄制度來說，透過這些書籍的介紹，的確能增進本研究對其人事管理制度各環節的認識與瞭解。

二、台灣地區專書、專論

台灣地區近年來以中華人民共和國人事制度為題的專論不多且偏重其人事管理制度改革、公務人員制度等方面剖析，舉其要者，包括：

(一)《中共人事系統結構功能分析》(蔡良文：1991)及《中共人事制度之研析》(蔡良文：1994)，這兩篇專論均採系統論的方法，檢討大陸地區人事制度的改革發展，一方面宏觀的檢討人事制度改革與政治體系的關係，另一方面又微觀的對中共人事制度中的結構、職能進行分析。並認為大陸地區的公務人員錄用，應以功績取向的考試用人為主，捨棄過去「用人唯親」的神秘色彩，以增加人民的政治參與意識及政治向心力。

(二)《中共國家公務員「錄用」及「辭退」制度-1994年人事管理「進口」與「出口」規定之執行分析》(詹中原：1996)，該文以《國家公務員暫行條例》、「錄用」及「辭職退休」等法規為主，進行分析檢討，並配合具體的執行情況，檢視其法規的內涵，仍有很大的政治性考量空間，對於建立有效率、專業的公務人員制度，恐形成不良影響。

(三)《公共人事制度設計的原則：台灣地區與大陸地區的初略性比較》(施能傑：1994)，該文從台灣地區近年來配合政治環境的調整，在人事制度大幅改革以及大陸地區建立國家公務人員制度出發，指出台灣地區人事制度已隨政治轉型減少為政治服務的價值，加強落實功績保障制度；大陸地區公務人員制度雖引進公開、競爭、效率等管理機制，但西方功績人事制度價值，並不符合具有中國特色的需求，因此，其人事制度並無意追求西方功績人事制度理念。

綜析，上述四篇文章中，前三篇在探討中華人民共和國人事制度與考選制度的結構層面及運作過程時，對於價值的討論雖然很少，但都一致強調中華人民共和國偏重政治考量，可能對其人事制度健全發展造成不利的影響，最後一篇則從行政價值與政治價值的觀點，對兩岸人事制度進行比較，都頗具參考性。

三、公務人員考試錄用制度研究報告或論文

(一)《中共現行行政幹部錄用制度之發展與檢視》(洪雲霖：1995)，該文以歷史的角度，將大陸地區在不同時期錄用行政幹部的沿革、標準及內涵作有系統的整理與歸納，並對公務人員考試錄用制度內容進行分析。其研究結果認為，中華人民共和國公務人員錄用考試在價值觀念上與過去產生很大的不同，這些特色，包括削弱政治傾向的影響、重建行政倫理、重視專業、知識、能力及重視成本效益，基於這樣的轉變，帶來人們價值的變化，並有利人力資源運用和社會結構變化，進一步更創造公平競爭的環境，推動政治、經濟體制的改革。另外，該文又指出錄用考試強調競爭機制、促進生產力提升，與社會主義意識形態的人民民主專政、民主集中制等所產生的高度集權、黨政一體的建構，在價值上存在著緊張關係與實質衝突，這一點也考驗著中華人民共和國公務人員考試錄用制度能否成功的重要變項。

(二)《中共國家公務員錄用考試制度》(許心一：1996)一文，以政治系統論的觀點，從歷史分析角度切入，論述中華人民共和國建立公務人員錄用考試的背景、決策過程及《國家公務員暫行條例》中有關錄用考試的具體規範。該文研究結果指出，中華人民共和國公務人員錄用考試的核心價值及原則導向，主要係依據「具有中國特色的社會主義制度」及「借鑑西方文官經驗」兩條思路進行，但在這兩種不同社會價值下所發展出來的理念，究竟孰重孰輕，如何調適與發展，將影響改革的進程與內涵。此一論點，與前述洪文的結論不謀而合。

(三)《中共國家公務員考試制度之研究》(張世賢、洪雲霖：2000)，該文以伊斯頓(David Easton)、阿爾蒙(G. A. Almond)之政治系統理論觀點從內外環境的變化，探討中華人民共和國考錄制度的建立過程，進而對制度內涵、特色與運作狀況等加以分析，並對其產生及影響予以評估比較。文中更就兩岸考試制度、中華人民共和國與先進國家公務人員考試制度列表加以比較，讓讀者立刻了解彼此考試制度的優缺點，也對本論文提供寶貴的啟示。

參、文獻檢討心得及本文研究取向

公共人事政策是一種價值導引的過程，既然甄補是人事政策的一環，自然也深受價值取向的影響（施能傑，1996：112），更受國家機關意識形態的左右。從上述有關傳統考選制度與人才甄補價值功能的相關文獻研究可知，公務人員考選制度具有政治與行政兩個層面的意涵。在兩岸公務人員考選制度的研究中，以往多數的文獻都是採取法制面、制度面的靜態分析，近年來雖有從政治、經濟、社會大環境的變動中與考選制度連結進行探討，但尚無針對兩岸考選法制與考選技術進行分析比較之論著。現今各民主先進國家如英、美、德、法、日等國不論其人才甄拔方式為何，「公開競爭」與「績效用人」必為文官體制不可動搖之原則，此不僅在免除任用私人的流弊，更是維護民主開放、社會平等之價值。雖然兩岸皆標榜以公開競爭、擇優錄取的原則選拔人才，但兩岸係分別在政黨政治與一黨專政的體制下實施公務人員考選制度，其實施過程、實質內涵必有所差異，為期清楚瞭解兩岸公務人員考選制度近年的發展內涵，因此嘗試就兩岸考選法制與考選技術之面向深入研究並進行分析比較。

