

第一章 緒論

第一節 問題意識與研究動機

一、問題意識

我國考試制度歷史久遠，從未有升等考試之制，為何創制？自民國 39 年辦理¹以來，及今將近 55 年，依統計至 92 年各種大小考試計有 272 次²、及格人數達到 161,573 人，及格率高達 38.67%；相較於其他考試辦理的次數與及格率均不可謂不高，至於如何高？為何原因？殊值得深究。

升等考試係高普考試及特種考試體系外，另一系統之考試。基於任用法律中明定現職公務人員升等或升資，必須經過考試，五十幾年來，升等升資考試已普遍舉行。例如：公務人員升官等考試法自 88 年 12 月大幅修法以來，業已辦理了二次考試（90、92 年），92 年辦理期間，有立法院 47 位立法委員於 5 月間提案連署³修法認為：委任人員普考及格需花十年時間方能取得參加薦任升官等考試資格，不宜以間年辦理考試方式延誤這些人考試或升遷時間；主張「加強」辦理本項考試。另，不同的看法於 88 年修法期間，當時擔任考試委員之施嘉明等不同意見⁴指出：如考績與訓練制度健全，本項考試應即停止辦理；主張本項考試應予「廢止」。為何立法者與行政者有南轅北輒的不同主張？似宜進一步了解。

又，升官發「財」不論在公、私部門，都是「人」與「制度」配合運作的結果，但組織架構上高職等、高報酬職位本就稀少，所以先天地註定了升遷的進程上終將失意者多、得志者寡。因此，從團隊的角度來看，如何建構一合理、正確之升遷制度以發掘培育人「才」比發給錢「財」重要的多。從民國 89 年政黨輪替到 93 年執政黨取得繼續執政的角度來看，行政部門更有加速落實以「功績制」為人事升遷主流價值之外在需求。

¹ 依顧守之，民 73，《考選行政三十年》一書看法，視「度量衡檢定考試」為最早正式之升官等考試。

² 參考 91 考選部編考選統計，及 92 年度辦理五項升官等（資）考試統計，自行計算統計。

³ 見立法院第五屆第三會期第十四次會議議案關係文書，民國九十二年五月二十八日院總第一三三九號，案由指出：公務人員升官等考試法第十一條條文，對於升官等考試每年或間年舉行一次，其「或間年」規定，已然成為考選部規避每年舉行之依據，不僅影響委任公務人員參加考試權益，對其升遷時間亦造成無可彌補之影響。

⁴ 現任考試委員吳泰成，民 91 年，升官等考試的未來，考選部考選周刊，第 857 期；及前任考試委員施嘉明，民 91 年，在考試院未達成的心願，考銓季刊，第三十一期，43-57 頁；均認為：根本改革之道，應全面廢除升官等考試。

一則為減少過去非功績制甄補所遺留之影響力，一則建立積極正面之制度誘因。

施能傑認為⁵：人力甄補是人力資源管理的第一個環節，其重要性意義在於，若未能選用適合組織特性所需之人力，組織勢將耗費更多成本於日後的人力資源管理活動上，諸如訓練、工作調整等。

江大樹認為⁶：文官制度並非只是規範國家機關與公務人員間權利義務關係之法令規章，亦非僅係指引政府人事行政管理原則或技術而已；從「新制度論」觀點出發，政府人事管理規範的形成與變遷，其實皆有特定政策價值取向，且反映在其規則屬性、內容結構、具體條文等各層面之中。

可見「考選」、「人員進用」、「人力甄補」談的都是人力資源管理的首要環節，如果該環節處理不當，如張金鑑教授所喻「若把關不嚴，將引進豺狼」衍生日後惡性循環。而文官制度中之「升等考試制度」亦可視為不同於高普特種考試另一系統之「文官甄補制度」，意指國家機關透「內部」考試方式，拔擢適量的公務人員，藉此強化國家機關的治理能力，並透過菁英的流動鼓勵現職人員的士氣。

惟制度並非處於真空中，制度加入了時間因素，一如 Douglas North 所稱⁷：制度是過濾器，它決定了體制的產出及所得分配。時間的引入對制度產生不穩定的變化，因為當事人終有一死，而人力、勞動資本、實物資本、自然資源卻會發生變化。所以他認為：「制度與組織在資源匱乏的境況下持續互動和競爭，正是制度變遷的關鍵」、「制度是遊戲規則、組織是遊戲者，彼此之間的互動造成了制度的變遷」。故 North 制度變遷的五項命題為⁸：

1. 在資源稀少下，制度與組織持續地互動和競爭，正是制度變遷的關鍵。
2. 競爭性造成行動者競相投資於相關之知識與技能，其相關之知識與技能形塑個別的認知，而個別的認知將影響其政策選擇，間接地促成制度的變遷。
3. 制度反應社會之誘因結構與賞罰酬報系統。
4. 知覺的形成源自個人的心智建構。
5. 經濟規模、替補性及外部網絡是制度漸變性與路徑依賴的主要原因。

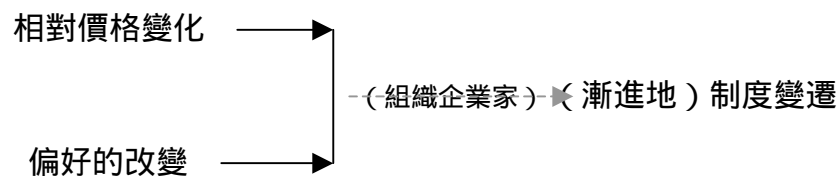
⁵ 施能傑，「公務人員進用專業證照化可行性」，頁 1。

⁶ 江大樹，民 86，《國家發展與文官政策》，頁 66。

⁷ North D.C 原著，劉瑞華譯，民 84，《經濟史的結構與變遷》，頁 211。

⁸ North, D.C. "Five propositions about institutional change," in Jack Knight and Itai Sened (eds),

他認為⁹整個變遷的過程是逐步累加的(各別的邊際調整之總和)而變遷的主要媒介是個別的企業家,變遷的主要來源是相對價格或偏好的改變:



圖一 制度變遷要素模式圖

資料來源:筆者自行整理

就行政實務而言,在資源的有限性條件下,學者認為¹⁰:不同制度變遷方式下的變遷成本與效益、變遷與改革成本問題、變遷發生與否及其進行的方式等,實際上都是一個「成本效益」比較的問題。不同制度變遷方式下各有不同的「效益」即改革目標函數;例如資源合理配置及提高產出或公平正義。惟實際上改革過程中不同制度主體(個人、團體或國家)的目標函數間的差異,將使改革目標模糊。對尤其重視「公平性」的考選制度而言,升等考試制度符合公平性期待嗎?其制度變遷如何平衡處理內外顧客之間不同偏好與公平性問題?又如何適應變遷呢?

『制度是長成的,必須隨著時代環境的變遷與時俱進』

已故憲法學者荊知仁教授對於制度的變遷曾不斷地在校園講堂上重述著上述概念。在隨著時間而變遷的宿命下,制度的價值功能為何?變遷的主要驅力、方式為何?人非萬物之靈,自不應有操縱制度變遷、以控制未來發展之期待(也不可能),但雖毋需期待最好的變遷結果,對制度變遷的了解卻可作為檢視該一作為「必要之惡」(政府、法律亦為制度性治理工具之一種)俾作為避免蹈錯的借鏡。

本文嘗試以制度變遷解釋我國升官等考試制度運作情形,希望藉此對升官等考試制度運作之背景及其概況,作一綜合性描述並提供另類觀點的思考。

二、研究動機

筆者個人就處於實務之個案中(行動者),其動機一方面是自利的改善工作環境、

Explaining Social Institutions, University of Michigan Press, 1995, pp.15-26.

⁹ North D.C原著,劉瑞華譯,民83,《制度、制度變遷與經濟成就》第十章。

¹⁰ 王躍生,民86,《新制度主義》,頁124。

並使個人工作朝向更有意義之方向前進，並可藉筆者兼具行動者的臨場經驗回饋一些沈澱思考；另一方面是公共性的期待，因為制度的健全比英明的領導更可靠。

考選制度所秉之職權雖具憲法保留之位階，其目的在於保障考選機制可獨立運作，不受政治勢力及其他不當勢力之干預。其受國家高權高密度的保障無疑，但在此情況下，是否會形成制度之無效率？或制度改革成本過高？作為政府機關之一，其課責性如何？檢視歷來的文官甄補制度之探討鮮少有觸及此一部分議題，或許是學科研究限制（屬人事行政學之範疇），或許是研究方法的限制（文獻分析、法規分析、比較方法），或者更多人認為議題太冷僻，無法通則化、研究結論沒擴大運用的空間而缺乏「研究價值」。但也許以上林林總總的理由，正是留待本文得以產生的原因。

第二節 研究問題與研究目的

一、研究問題

本文以「制度」為分析焦點，就我國公務人員升等考試制度，處理以下二問題：

- （一）公務人員升官等考試制度為何？創制理念為何？
- （二）本項制度運作將近五十年，其間有何變遷？如何變遷？

就上述檢視結果，提出適當建議，並回答實務界存廢不同主張之爭點，俾供參考。

二、研究目的

本文旨在作應用性研究，希望透過對現行升官等考試制度的研究分析，提供實務適當的改革建議。

- （一）理論面：嘗試以制度變遷理論檢視我國升官等考試制度之變遷。
- （二）實務上：檢視公務人員升官等考試制度所呈現之變遷性，並提出研究建議。

第三節 研究方法、範圍與研究限制

一、研究方法¹¹

本文採文獻分析法，以升等考試制度為焦點，就相關之立法院公報，考政機關有關《公務人員升官等考試法修正專輯》、《中華民國考選行政概況》及《中華民國考選統計

¹¹ 李美華等譯，民 87 年，《社會科學研究方法》上、下，台北市：時英出版社

》等官方文書資料，以自行歸納、統計分析。

（一）個案研究（Case Study）

是針對研究單一之個案，所進行表意式檢視。就本項考試制度而言，擬進行全面性檢視，包含相關之各類升等、升資考試制度。因為這樣更能顯示此一制度的完整性及其對整體人事制度之影響；同時，對升官等考試制度作進一步之個案分析。

（二）內容分析法：

針對個案之主要相關法令規定及其發展沿革作內容分析，對正式規則與制度的演變有較完整的資料分析；如立法院公報有關各次立、修法過程中審查報告之過程與關鍵內容分析；及前後法律、施行細則之對照分析等。

（三）現有資料統計分析法：

現有統計資料可提供歷史的或概念性的文本，可以此文本為初步之研究定位。主要資料來源有；考政機關之《考選行政概況》及《考選統計》；另為修正公務人員升官等考試法而於 84 年間作過分區座談及問卷調查報告，及考試院研究發展委員會有關「公務人員升等考試制度暨有關問題之研究」報告。資料整理完備，是形成目前運作中的公務人員升官等考試法之主要背景因素，因此頗具參考價值。

在撰寫的過程中，首先蒐集並研讀有關書籍、報告以及檔案等資料，再從理論與實務上的觀點，檢視制度、法規的演變及多種因素之相互關係，庶幾發現升等考試制度之政策和技術層面的問題所在，並尋求改進之道。

二、研究範圍

由於我國公務人員適用之人事制度多軌並行，現行各種晉升考試難期劃一；且囿於筆者之能力及時間等因素，本研究之範圍擬界定於：

1. 我國公務人員各種升等考試途徑之概述；
2. 公務人員升官等考試制度個案之評估檢視。

三、研究限制

筆者身為局內人，雖有利於相關資料之蒐集，卻同時也很難擺脫既定環境下類似煮蛙情境的限制。

制度變遷理論之引用以解釋文官考選制度，尚屬首度嘗試，生澀之處仍多，主要困難一則實務上相關文獻稀少，可資參照者僅賴官方文書之資料；再則，理論方面，重要觀念、名詞之引用如何契合實際，在解釋與論證上常陷入詞窮困境。

第四節 章節安排與研究流程

一、章節安排

（一）緒論

就本文之問題意識與研究動機、研究問題與目的、研究方法與研究流程、研究範圍與限制等基本研究架構問題加以說明。

（二）文獻檢閱與分析架構

檢閱有關各類升等（資）考試制度發展（歷史沿革）法制演進及行政沿革等相關文獻，建立本文有關升等考試制度之基本背景資料。根據以上的回顧，建構本文之分析架構，並據以檢視我國升等考試之制度變遷。

（三）公務人員升等考試概述

對我國各類公務人員升等考試制度作一概略性、綜合性的介紹，建立升等考試制度的基本背景資料；內容包括公務人員升等考試、關務人員升等考試、警察人員升等考試、交通事業人員升資考試、台灣地區省（市）營事業機構人員升等考試、行政院金融雇員升等考試以及部分不經常辦理之考試等，對我國廣義之公務人員升等考試有一初止完整之概念。

（四 五）個案研究

為對本項考試制度有一全盤性了解，本文聚焦於公務人員升等考試作個案研究，以二次立法（37及77年）及二次修法（52及88年）為分期之時點，以制度變遷因素為分析架構，運用多種研究方法，依各期的實質特色擬區分為：調整期（1948~62）、並行期（1963~88）、融合期（1989~98）及改革期（1999~迄今）等四階段，檢視升官等考試之制度變遷。

（六）結論

綜合上述三 六章之概述及個案分析情形，依制度變遷概念應用在升官等考試制度分析中得出研究發現與結論，並提出相關的研究建議。

第一章 緒論

- 第一節 問題意識與研究動機
- 第二節 研究問題與研究目的
- 第三節 研究方法、範圍與限制
- 第四節 章節安排與研究流程

第二章 文獻檢閱與分析架構

- 第一節 文獻檢閱
- 第二節 制度變遷理論
- 第三節 分析架構

第三章 公務人員升等考試概述

- 第一節 界說
- 第二節 創制背景與理念
- 第三節 各類升等考試概述
- 第四節 小結

第四章 前法時期

- 第一節 磨合期 (1948~62)
- 第二節 並行期 (1963~88)
- 第三節 小結

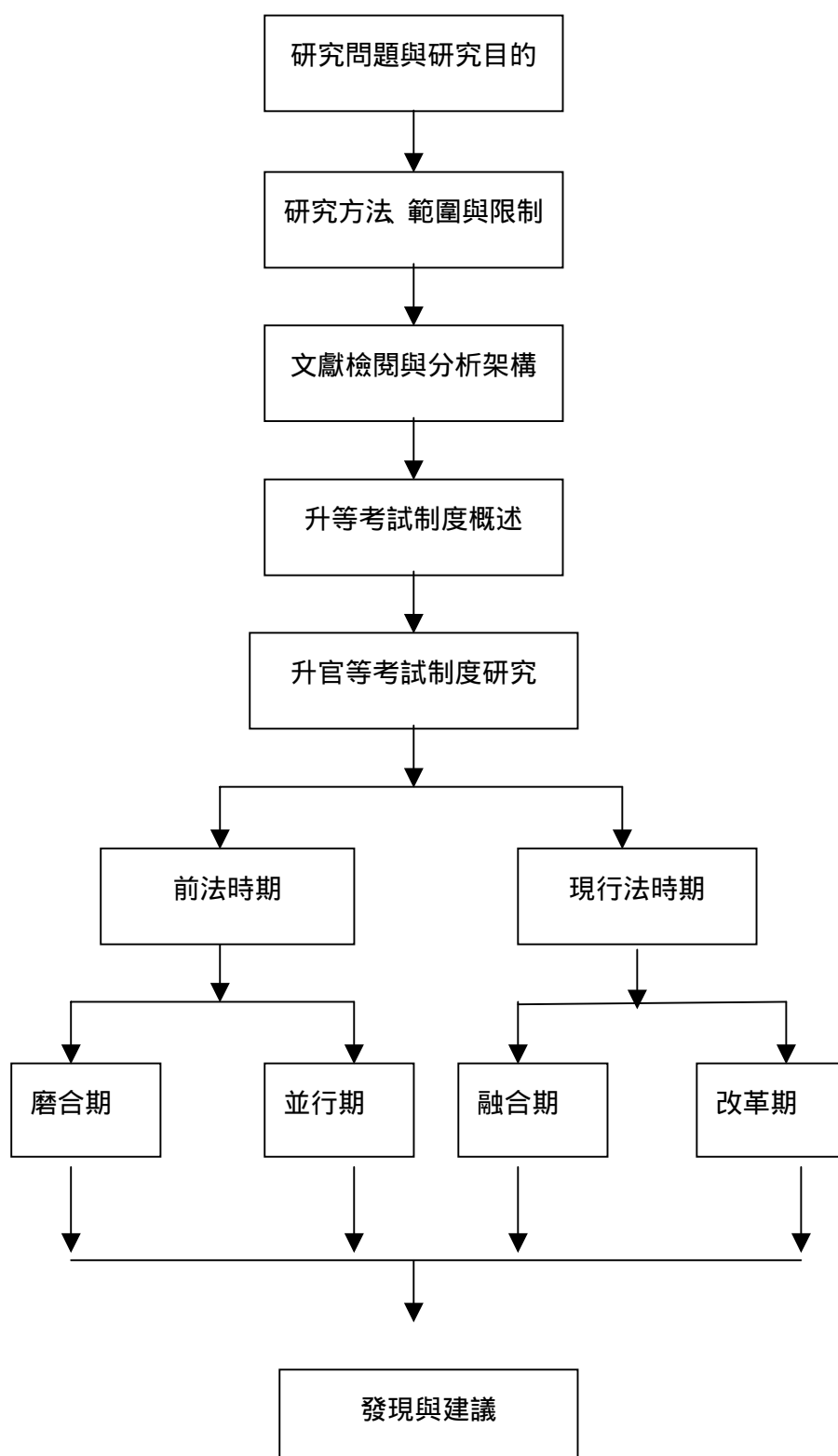
第五章 現行法時期

- 第一節 融合期 (1989~98)
- 第二節 改革期 (1999~迄今)
- 第三節 小結

第六章 結論

- 第一節 研究發現
- 第二節 研究建議

二、研究流程：



圖二 本文研究流程圖

資料來源：筆者自行整理