

第二章 文獻檢閱

第一節 文獻分析

一、國內碩博士論文部份

表 1 國內碩博士論文部份

序	作者	時間	篇名	出處	研究焦點	研究摘要	研究方法	備註
1	高素真	86 年	從新國家主義探討我國文官考選制度	政治大學公共行政研究所碩士論文	國家自主性 國家能力	民主化前後*自主性高低*國家之強弱勢能力	文獻分析 資料分析	民主化前後之國家與文官考選
2	吳文正	86 年	國家考試制度之研究	中興大學法律研究所碩士論文	公法學觀點 現行制度檢討 權力結構論	基本權、合憲性 命題閱卷複查及 司法救濟制度	文獻分析 資料分析	制度之展望
3	柯賢宗	82 年	公務人員考選制度之研究 高考與特考之比較	政治大學公共行政研究所碩士論文	高普考與退除役特考之各面向比較	就應考資格、考試流程及考用配合一比較，進而提出建議	文獻分析 資料分析	含較專業之試政與試務之比較
4	許世榕	90 年	我國高級文官考選制度發展 從甲等特考到高考一級考試	政治大學公共行政研究所碩士論文	檢視甲等特考、高考一級考試	提出高級人力甄補之道	文獻分析 深度訪談	質性研究方法之運用
5	杜煜慧	76 年 6 月	退除役軍人轉任公務人員制度研究	政治大學公共行政研究所碩士論文	檢視退除役軍人轉任公務人員制度	轉任途徑 中美比較 制度評估	文獻分析 資料分析	論證結構完整
6	葉淑芬	88 年 11 月	我國公務人員考選制度之研究 從行政法制公平原則角度之分析	政治大學公共行政研究所碩士論文	從行政法制公平原則概念，檢視現行考選制下之問題	應考資格 命題與試題疑義 閱卷複查及救濟 制度之檢討建議	文獻分析 資料分析	改進建議具相當務實性
7	陳佩利	90 年	我國現行文官考選制度之研究 政府再造觀點	政治大學公共行政研究所碩士論文	從人力資源管理、政府再造理論演義	檢視現行考選制度並提出考選再造之策略	文獻分析	結合理論與部分考選實務研究
8	游建盛	91 年	我國公務人員基層特考之研究	銘傳大學公共事務學研究所碩士論文	以台閩基層特考為例	依價值功能面、執行技術面、應試均等面、考用配合面 分檢視評估現制	文獻分析 調查統計 深度訪談	質量方法並行
9	王玉玲	91 年	我國中高級文官評鑑與考選之研究	政治大學中山人文社會科學研究所博士論文	以公務人員高考一級考試為例	依概念技能、人際技能及專業技能之能力需求分析建採多元考選方式以鑑選人才	文獻分析 模擬演練	模擬演練類案較新之研究方法
10	賴大順	79 年	我國現行公務人員考用制度之研究	文化大學三民主義研究所碩士論文	探討現行考用制度及其相關問題	就法制、實務現況問題提出分析、檢視及建議	文獻分析	具洞見

資料來源：筆者自行整理。

由以上的檢閱可知：

1. 國內碩博士論文有關考選制度的仍不多；且尚無有關「升官等考試」制度之研究；
2. 相關考選制度研究多偏重於正規之「高普特考試制度比較」、「法制之合憲性與行政公平性」、「考選技術功能」等特定考試、法制、結合政府再造及考試技術研究等。
3. 綜合上述考試制度之研究係採比較研究，少有結合理論之探討者，且從未有人對升官等考試制度作過正式研究；或曾見諸賴大順論文中，亦僅採摘錄相關之考試規則，且偏重於任用升遷方面的探討。

二、其他的相關書籍、案卷

關於升等考試制度背景之結構性資料，江大樹《國家發展與文官政策》一書對本文有關社會（觀念）意識型態之制度性變遷因素提供不少啟示。

實體部份，有關主要行動者（立法者、行政者及利害關係者）的偏好及要素相對價格等制度變遷因素，主要資料來源依立法院立法公報中法制委員會或院會之相關審查報告，考政機關之編年紀事，立法、修法過程中之草案審查報告，歷次法律、草案、施行細則之歷史檢視，以及《中華民國考選行政》、《中華民國考選統計》、《公務人員升官等考試法修正案專輯》、《中華民國考選制度》及《公務人員升等考試研究》等官方文書。

另外，顧守之《考選行政三十年》提供早期本項考試制度之籌辦經過及發展沿革，其曾長期服務考選機關，早期擔任本項考試主管並著有部分相關之評論性文章。雖係官方文書與立場，但仍可提供參照之素材；其他參考資料來自考政機關之部分相關案卷。

第二節 制度變遷理論

一、制度相關概念

（一）制度的定義

學者們對制度(Institutions)的定義有差異, North (1990)認為是人類設計的限制，用以影響人類的互動行為；Williamson (1975)以治理結構(governance structure)來定義制度；Ostrom 則視規則(rules)為制度（徐仁輝，民 88：91）。對制度的不同看法，可以歸納為兩方面¹：行為方面「制度是持久性的行為規範的合成，為的是滿足集體之目的」；規

¹ 徐仁輝，民 88，制度變遷與美國預算改革，東吳大學經濟商學學報，第 24 期，頁 89-113。

則方面「制度是社會或組織的規則，藉幫助人們在與其他人交往時建立穩定的預期，方便人們的合作」。

本文將制度定義為人類為規範治理彼此間互動行為而設計的一些限制；依此定義，制度包括正式的法令規章與契約，以及非正式的文化、價值觀與行為規範等。

考選制度包括正式的考選法規、作業程序與考選過程，以及非正式的政治文化與慣例等。考選制度規範著參與考選決策的人（如行政首長、立法者、行政者、利益團體、與其他有利害關係的公民等），其彼此的互動行為模式、誘因架構、限制條件與資訊的擁有等。制度變遷的研究方法就是偏重從制度面而非個人面來分析考選行為與決策。

（二）制度起源、功能

R. Coase 制度起源論（燈塔理論），其理論核心在於「交易成本」。

他認為：交易成本是獲得準確的市場資訊所需付出的費用以及談判和經營性契約的費用。為了節約交易成本，實現更高之效率，乃有交易規則之建立，即制度之起源，故交易成本之存在導致了制度之產生，而制度之運行，又有利於交易成本的降低。而選擇市場交易（私營燈塔）或政府交易（國營燈塔）則取決於何種交易成本更低。（王躍生，民 86：19）

同理，考選制度係源於節省人力甄補之交易成本，而獨立機關運作在於避免受不當之干預，即秉於公平性之理念所創制者。

制度的功能²有：降低交易成本、提供激勵機制、消除外部效果及創造合作條件。（同前書：34~38）

1. Williansom 指出交易成本受二因素影響，一為環境因素（亦為交易要素），有市場的不確定性（高低）、潛在交易對象的數量（多少）；二為交易者（人的因素）的人性特點，即有限理性、機會主義。其降低交易成本之方法即制度。考選制度旨在規範政府用人「非經國家考試不得任用」，避免用人浮濫，維持一公平參與之機會。
2. 提供人們一個穩定的激勵機制，即使得努力工作者能夠得到相對的報償，有助於個人效用的增加。考試制度透過維持一定之錄取率，使對公部門工作有興趣者，得以透過努力自我投資、通過考試得到應有的獎勵。

² 王躍生，民 86，《新制度主義》，台北市：揚智文化

3. 競爭與合作是經濟活動中既對立又統一的概念。分工有效率，但制度確保合作，即合作符合其效用函數，合作規則於焉生。公部門工作是分工合作的，升遷上是競爭的，透過升等考試的制度性安排，俾使競逐者得以在一公平、公開制度下競爭。
4. 外部效果的問題，是整個經濟學發展的動力與核心。有一方對另一方施加了效果，且其效果並不涉及施加者自身的成本。如屬好的，稱為外部經濟，若不好且消極的，稱之外部不經濟。其情況被讀為市場失靈，解決之道可透過政府干預，亦可透過市場（談判）交易解決。簡單地說，內部升等考試之限制應考資格、外部不得參與競爭，即產生對外部者產生相對「不利益」之影響，故有「外部不經濟性」。

（三）制度的構成、作用與意識形態

1. 制度的構成³：包括正式制度與非正式制度及制度的實施機制。

正式制度即由人自覺地，有意識地制定的各項法律、法規、規則，其制度多以成文的形式出現。憲法是一個社會最重要的正式制度。其提供了社會基本的行為規範。構成了社會的制度環境的基礎性制度，都是正式制度（同前書：43）。比如考試獨立係憲法保留位階，衍生有考試法、升等考試法及其施行細則等都屬正式制度之一部分。

非正式制度通常被稱為非正式約束（informal constraints）通常被理解為在社會發展際交往的長期歷史過程中形成的、不依賴於人們主觀意志的道德觀念和行為規範。主要包括：社會的價值觀念、倫理規範、道德準則、風俗習慣和意識型態。非正式約束與一個社會的文化傳統有著很大的共同性（同前書：45）。比如，考試長久以來在國人心目中的地位，國人對考選制度、機構乃至實務接觸中累積的觀念、概念、態度等均屬之。

制度的實施機制，就是確保制度得以發揮作用的手段、工具、政策或措施。在交易中雙方資訊的不對稱等原因，交易者經常希望違反或破壞交易規則以謀求私利。其制度實施機制確保制度實施、保護雙方利益的作用。正式制度的實施機制包括相應的機構、組織、人員等等，通常靠政府的強制力確保執行，因而違約成本較大。非正式制度的實施機制不如正式制度嚴格、有效，其發揮制度作用強度也較弱（同前書：49）。

因此，就升等考試制度係屬國家考試之一種，故有完整之配套法制措施，又為確保制度之穩定與執行之公信力，故設有獨立於行政、立法、司法機構之考試機構。

³王躍生，民 86，《新制度主義》，台北市：揚智文化

2. 制度的作用

非正式制度的作用，大多以對正式制度的補充、完善和細化的形式出現。而正式制度的邊界之外，只能靠非正式約束來發揮行為規範的作用（同前書：45）。比如，徒有考試規則，但監場人員、應考人對規則毫不遵守，聯合起來舞弊，則再多的法制也只是聊備一格。所以整體的運作仍須仰賴當事人對正式制度的服從觀念與態度。

正式制度的作用，是靠法律和強制來確保，違反制度就要受懲罰。比如參加國家考試而違規者，一般會遭到扣分或扣考，但嚴重者須負妨害考試之刑事罪名。

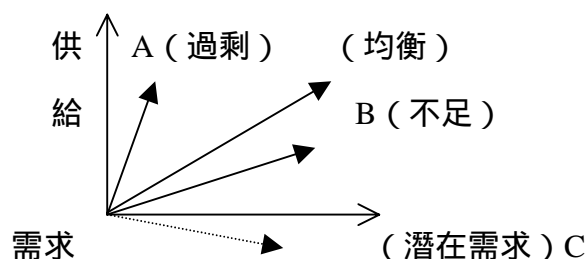
非正式約束中最重要的是社會意識形態。意識形態的制度作用可歸納為三方面：一、是個人與其環境達成協議的一種降低成本的工具，其以世界觀的形式出現，從而簡化決策過程，降低交易成本。二、意識形態中有關公平、公正等的倫理觀念有助於人們在對立的方案之間作出選擇，節約選擇的時間、降低成本並有效克服搭便車的現象；三、當人們的經驗與意識形不一致時，新的意識形態的產生有助於節約人們認識世界和處理相互關係的成本，如強制執行某些法律和制度的成本（同前書：46）。比如政府遷台早期志在「反攻復國」，透過考試制度運作恩庇侍從者與制度之合憲性間，似乎存在向前者傾斜的「自然性」；但後來則透過考試制度在強化統治方面取得較高的正當性，其轉變不僅是統治者偏好的改變，也是整體社會意識型態（觀念）不斷轉變影響的結果。

二、制度變遷

（一）制度供需與均衡

以經濟學的供需法則對制度的理解如下：

圖三 制度供需概念圖



資料來源：筆者自行整理。

有二點特別應注意的是：一、制度的變遷往往發生於非均衡（不足或過剩）狀態時。二、均衡僅為研究假設，實務上是不存在的。供需法則分述如次：

1. 影響制度供給的因素有⁴：一、制度設計的成本，二、制度實施的成本，三、憲法秩序，四、現有的知識積累和社會科學知識的進步，對於制度創新的作用，就如同科技知識的進步對於技術創新一樣。五、非正式約束或規範性行為準則。制度供給主要是由「政治企業家」來進行，任何新制度的正式供給，只有在政治家參與下，由政府制定或由政治家對民間的私下規範加以確認，才能成為正式制度安排（同前書：54）。升等考試制度之創制，37年立法、44年首次辦理考試，除依憲法第85條規定之外，大眾傳統上對考試制度的認知與支持，才是本項制度得以產生之主因。
2. 制度的需求：在現有制度安排下損失的外在利潤大於生產一種能夠獲得外在利潤的新制度的成本時的需要。其潛在需求是無、無處不在的，關鍵取決於潛在利潤的大小和制度供給成本的大小（同前書：57）。依升等考試制度背景來看，孫中山先生早在革命初期即不停地闡述其理念：步入宦途及陞遷之道有四種情形：即通過考試、服務軍職、有傑出的勳績並被承認，及購買官爵。將來中華民國憲法，必要設獨立機關專掌考選權，大小官吏必須考試，定了他的資格，無論那官吏是由選舉的，抑或由委任的，必須合格之人，方得有效。是主張考試權需獨立的理由，也可視為現職人員升等考試創制的遠因。
3. 制度的潛在需求（C）轉為現實需求的因素有；一、產品和要素的相對價格，生產者總是希望節約使用相對便宜的要素，以最小投入獲得最大產出為目的；二、憲法秩序，係一制度安排的外生變數之一。三、技術發展進步降低實施新制度的成本；技術決定論者認為技術決定著制度（同前書：58）。升等考試比起初任考試，對當事人而言，具有限制應考資格之封閉性考試利益，對國家而言，其引發現職人員的抗拒小，又得以建立、維護國家以考試用人之憲法保留精神。另，從考試傳統雖一致，但民國以後成立獨立機關辦理，亦具有制度上技術革新之實質。
4. 制度均衡，是指人們對現有制度結構和制度安排的一種滿意或滿足的狀態，因此，無意也無力改變現有制度。惟制度是一個動態的、相對的狀態，制度均衡是一種理想狀態，一種可望而不可及的狀態。現實的任何因國家、社會的制度供求總是處於某種程度的非均衡狀態（同前書：63）。回顧升等考試法歷次立法、修法之過程，其實都是無數次修正意見之積累結果，顯見制度之動態性。

⁴王躍生，民86，《新制度主義》，台北市：揚智文化

5. 不均衡主要表現在制度供給不足（如圖 B），主因是制度作為一種公共財的特性及整個制度環境的特點有關，一、與制度供給的時滯有關；二、制度創新的搭便車現象；三、與上層統治者的利益有關。制度過剩（如圖 A），係多餘，過時或無效的制度仍然空佔其位。尤其是在制度主要由政府供給的體制中，情況最為特出。而制度失衡的長期存在必然導致變遷（同前書：67）。這可解釋屬國家高權之考試制度，不論係威權或民主體制，歷來的邊際性調整變遷，從較長之時空背景來看，有時是相對重大的變遷。

（二）制度變遷因素⁵

制度變遷(Institutional Change)指的是包括構成制度架構的規則(rules)、行為規範(norms)、與強制執行(enforces)中各種的邊際調整，制度變遷的根源則可歸納為三個主因：相對價格(relative prices)、偏好(preferences)、與觀念(ideas)或意識型態(ideologies)改變（North, 1990），茲分述如次：

1. 相對價格的改變

相對價格的改變包括產品或要素價格比率的改變、資訊成本的改變、技術的改變等；相對價格的變化改變了個人在人際互動中的誘因，政治或經濟交易的一方或雙方，覺察到改變契約或制度之後，其中一方或雙方的處境將會更好，於是促使人們有改變制度的動機（徐仁輝，民 88：93）。

（1）產品或要素的相對價格改變

產品或要素的相對稀少性與價格的改變，將影響人們對於該產品或要素權利關係迫切程度的變化，當該產品愈稀少、價格愈高，人們對該產品的產權關係之需求就愈迫切，從產權關係中所獲得的利益亦愈高（同前文：94）。如政府人力資源有限或要求公共服務的水準提高，形成相對於以往的相對價格不斷上升，利用考選制度的改革以提高人力資源及公共服務的水準，即有其迫切性；再如從制度內來看，只要維持一定的升官等考試錄取比率，就有符合資格之應考人對該一制度的參與性，即確保制度的誘因性；且如果比率愈低，往更高一官等的機率愈小，將形成競爭性更強。

（2）資訊成本的改變

⁵徐仁輝，民 88，制度變遷與美國預算改革，東吳大學經濟商學學報，第 24 期，頁 89-113。

資訊成本係指人們獲取與交易有關的資訊所需花費的成本，是交易成本的主要項目。資訊成本的改變使得某些制度的存在成為必要或多餘，而成為人們改變制度的動力（同前文：94）。例如早期及今日由於資訊媒介的科技性改革，大大降低了取得資訊的成本，對考選制度與一般公部門均有較以往更具回應性之需求。

（3）技術的改變

技術的發展與進步經常造成推動一項新制度或改變制度的成本降低，於是促成制度的變遷。例如帶刺鐵絲網的出現，讓維護私有土地的成本下降，於是促成土地產權制度的誕生（同前文：94）。再如考選技術的發展，促使海考電腦化測驗的誕生。

2. 偏好的變遷

人們對於資源配置的偏好受到許多因素的影響，如經濟狀況、科技發展、政治環境、社會互動、文化習俗傳統等，也受到相對價格與資訊成本的影響。隨著偏好的變化，現有制度可能不再符合人們追求最大化的要求，於是就形成了制度變遷的需求，藉制度的改變以滿足人們追求效用或福利最大化的目的。如國民所得提高，人們對於休閒的偏好上升，於是造成工作時間制度的改變（同前文：95）。又如考選重視快速回應 (responsiveness) 人民需求的偏好提昇，升官等考試制度徇應反映內、外部顧客意見而調整變遷。

3. 觀念或意識型態

一個社會中人們的觀念、時尚、教條、或意識型態等非正式約束，對於正式制度的產生或變遷具影響，現行的制度如與社會觀念或意識型態有衝突，則產生改變制度的動力，因此觀念與意識型態是制度變遷的重要根源。如反奴隸社會運動的興起，終於造成奴隸制度的廢止（同前文：95）。如解除戒嚴後社會力之解放，部分考選制度得因觀念之改變，而廢止（甲等特考）或辦理（殘障特考）。升官等考試制度迭次的改變，從創制到歷次重大的變遷，都顯示背後有不同的重要觀念之改變。

表 2 制度變遷因素列表

項別	制度意涵
相對價格的改變	分為 要素價值改變、資訊成本的改變、技術的改變等三種。
偏好的變遷	人們對於資源配置的偏好受到許多因素的影響，隨著偏好的變化，現有制度可能不再符合人們追求最大化的要求，於是就形成了制度變遷的需求。
觀念或意識型態	人們的觀念、時尚、教條、或意識型態等對於正式制度的產生或變遷具影響，現行制度如與社會觀念或意識型態有衝突，則產生改變制度的動力。

資料來源：筆者自行整理。

第三節 分析架構

一、分析架構

制度雖可視為政治妥協的結果，其變遷過程充滿不可掌握的變數，但不論試圖從任何一角度探討制度變遷，都不免陷入「工具目的論」(用某種方法僅能求得某種解答)，即什麼都能解釋、但實際上什麼也沒說清。惟即便如此，綜合上述之文獻分析，本文擬藉制度變遷理論中有關「制度變遷因素」對我國升等考試制度作一個案研究。從宏觀的角度，視制度為降低交易成本的設計，希望透過不同於其他制度分析之方法，提供另一種角度的觀察與思考。

表 3 制度變遷與升等考試之分析架構

制度變遷	制度架構中規則(rules)、行為規範(norms)、與強制執行(enforces)的各種邊際調整		
變遷主因	要素相對價格	主要行動者偏好	社會(觀念)意識型態
主要內涵	產品 / 要素相對價格 資訊成本 技術成本	對資源配置的偏好受政經 社科文等因素之影響	觀念、教條或意識型態等非 正式約束對正式制度的產 生或變遷具影響
變遷之制度 面	規則之創設與變遷不僅改 變當事人之間交易成本的 改變,造成同一時期不同制 度間相對價格的落差,進而 改變基本的誘因酬報系統。	主要受立法者 / 行政者 / 利害關係者等行動者不同 偏好的影響。主要表現在法 律 / 規則的變遷	主要可從立法層次、制度政 策面之變遷觀察,甚至較重 大的變遷都可視為觀念改 變所造成。
升等考試制 度	1.相對於考績、訓練制度的 不足,本制提供一較功績 性之考試途徑。 2.相對於高普考試公開性 此制提供現職人員封閉 且限制性內部升等考試。	從立法院之審查、考政機關 之草擬過程,分析立法者 / 行政者 / 利害關係者在箇 中不同程度的偏好表現。	主要從變遷社會背景之來 看:為何創制?如何變遷?

資料來源：筆者自行整理。

故主要研究架構擬依制度變遷之主要變數 分述如下：

(一) 要素相對價值部分：就升等考試制度作為考試制度之一環來看，制度內之制度要素如法律之立法、修法、施行細則中有關應考資格、類科科目、考試方式與考績(成)錄取(標準)成績/率、辦理方式等明顯立即影響當事人權利義務之實質調整變遷，加以分析說明。其歷次之邊際性調整變遷，當時看來可能僅係依其他變遷因素(如主要行動者偏好或社會(觀念)意識型態)但回顧起來，往往對日後又產生了要素相對價值方面的變遷，比如 77 年首次合併辦理中央暨地方各機關之升等考試，所適用者係循舊例之施行細則中分區查缺、報考、錄取，結果形成同一等級同一類科僅因選填志願錯誤

而造成低分當選而高分落榜情形。引起利害關係者與社會之反感，嗣 78 年改成統一訂定各類科錄取標準，解決了上述問題，卻形成要素相對價值上有關「錄取成績 / 方式」的重大變遷，且從此本項考試即由「任用考」轉變為「資格考」屬性。

其次，依升等考試作為升遷制度之一種來看，其深受相關之公務人員考績法、任用法及訓練進修法等法律之變遷所牽引而連動，故就升遷制度上的相對價值而言，也會有明顯之不同，比如公務人員訓練進修法規定，薦任九職等本俸五級以上人員均須參加簡任升官等訓練，故簡任升官等考試是否仍需繼續辦理？其存廢就值得進一步討論。

(二) 主要行動者偏好：依陳敦源⁶之看法「若官僚體系是受造物，則造物者是理性且具有目的行動能力的個人或團體，包括立法者、行政者與選民。選民定期選舉立法者進入政府，立法者授權行政者為民服務，而選民從施政中獲取利益，作為下一回合選舉支持對象的考量基礎。此一簡化但環環相扣的造 / 受造物者結構，是為新制度論檢視官僚體系之範式。」(浩平、蕭羨一等譯，民 92：4) 據此，關於升等考試制度中主要之行動者，應可分為立法者、行政者及較具體的「利害關係者」(或者較多數的「選民」)等三方面，同時基於分析之方便，統治者雖可歸為行政者，但基於我國過去特殊之時空背景，統治者、領導者在分析前法時期的背景上仍具有便利性，故不予歸納，但仍可包含於主要行動者偏好之分析中。

在實體分析上，透過立法經過檢視立法者偏好互動過程，考政機關在立法、修法及施行細則之過程中分析行政者偏好，且綜視此一過程主要雖係以立法者與行政者為主要行動者，惟不管對立法者或行政者在進行制度邊際性調整之過程中，仍處處可見利害關係者著力之處。因為，對立法者而言，利害關係者通常是重要的、具份量的「選民」，而須小心維護；對行政者而言，減輕試務負擔或簡化作業流程都具有誘因，但最終仍須保有「業務」可辦，所以對於利害關係者偏好仍須兼顧。

(三) 社會(觀念)意識型態：

依江大樹江大樹關於國家發展與文官政策之歷史發展所作分期；一、威權體制時期(1949-1967)；二、經濟發展時期(1967-1987)；三、社會轉型時期(1987-1992)；四、民主鞏固時期(1992-迄今)，提供本文有關升官等考試制度分期之社會(觀念)意識型態分析參考資料。另，按民國 76 年解除戒嚴係一重大之政治變遷，許多面向都受到決定

⁶ 浩平、蕭羨一等譯(Murray J. Horn 原著)，民 92，《公共行政之政治經濟學》，台北市，商周出版

性影響；同時，人事制度因品位制與分類職位制的合併成所謂「新人事」制度，而有明顯之變遷性，其可作為對制度變遷社會背景之重大分水嶺無疑。本文係依本項考試法律各二次之立、修法及各期的實質特色擬分為：磨合期（1948~1962）並行期（1963~1988）融合期（1989~1998）及改革期（1999~迄今）等為分期。依變遷發生之因素而言 減少與社會意識型態衝突；則變遷就比較能夠順利完成。因此，了解社會（觀念）意識型態背景，對於升官等考試制度之變遷性有較好之掌握。

二、實體分析部分

復依上述分析架構，研擬本文之實體分析架構，分述如下：

表 4 實體分析部分

時間	變遷性 期別	社會（觀念）意識型態 觀念、教條或意識型態 等非正式約束	主要行動者偏好			要素相對價格				
			對資源配置的偏好			制度要素相對價值				
			行政者	立法者	利害關係者	應考資格	考試類科	成績計算	錄取方式	辦理方式
1948~62	磨合期	威權體制（軍事優先）	*							
1963~88	並行期	經濟發展（建設為主）	*							
1989~98	融合期	社會轉型（解除戒嚴）			*					
1999~迄今	改革期	民主發展（憲政改革）		*						

（*表示該行動者偏好對本項考試制度變遷具有較顯著影響； 表示該項制度要素相對於其他要素對本項考試制度變遷具有較高之相對價值性）

資料來源：筆者自行整理。

本文依前述有關制度變遷之三大因素分析，修正⁷「要素相對價格」部分為「制度要素相對價值」，並逐依「應考資格、考試類科、成績計算、錄取方式、辦理方式」等（可視為本項制度與外部環境發生關係之重點制度要素）並依上述實體分析架構推演如下：

- （一）有關社會（觀念）意識型態部分，就各分期之社會發展過程、國家主要政策重心及經濟發展程度大致分為威權體制（軍事優先）、經濟發展（建設為主）

⁷ 依施能傑教授之提示修正，個人接受此一調整。

- 、社會轉型（解除戒嚴）、民主發展（憲政改革）等主要社會背景架構。
- （二）有關主要行動者偏好部分，擬分就各期中行政者、立法者及利害關係者等主要行動者對本項制度變遷過程中所產生之影響程度。
- （三）就制度要素相對價值部分，分就各期之演變中，分析更為細部的「微調」（施行細則）修正變遷之特性。

須另加說明者有；一、制度變遷理論雖視制度為降低交易成本之設計，但對公部門的制度仍有無法解釋之「政治性」因素，須另為考量者；二、制度要素相對價值方面，本文從「要素」本位觀點，所作制度內或外之間的比較衡量，除佐證資料外所賴者主觀而已。