

第四章 前法時期（1948~88）

一、緣起

民國 37 年公務人員升等考試法公布施行起，至 77 年新人事制度之施行而另訂現行法律為止，長達四十一年期間，可稱為該法之「前法時期」。

國民政府 17 年奠都南京，18 年成立考試院，公布考試法，實施考試用人，對於現職公務人員升等考試初無定制。有關升等最早之考試始於¹（顧守之，73：149）：

1. 郵政人員甄拔試驗：民國二十六年，交通部為甄拔資深績優現職郵政人員升任較高資位之職務，乃擬訂「郵政人員甄拔試驗辦法」一種，經考試院核定後，旋即舉行甄拔，其應考對象悉為各郵政機構現職人員，並經其主管長官保薦者為限。經甄拔及格者，獲得晉敘之資格，並由服務機構分別晉敘。此項甄試雖無升等考試之名，卻有升等考試之實。

經查該辦法規定，其應考對象悉為各郵政機構現職人員，且均係經正式考試及格任用者；升人員即獲得晉敘，具有「實質」鼓勵之功能。

2. 度量衡檢定員升等考試：民國三十四年二月二十四日考試院公布「度量衡檢定員升等考試規則」，分為甲種檢定員與乙種檢定員升等考試兩類。考試方式分為服務成績審查及筆試，以總成績滿六十分為及格。

當時度量衡檢定員之進用，未經國家考試，為提高現職人員素質，並確定其晉敘的資格，故有此項考試舉辦。考試及格人員須經訓練一個月，期滿成績及格者，始頒發考試及格證書。此項考試已開升等考試先河，惟尚不能視為公務人員升等考試之完整制度。

此二項考試均為升等考試之先行者；前者「應考對象現職人員，並經其主管長官保薦者為限」之規定，並曾列入公務人員升等考試法之草案中，惟立法委員質疑過度寬濫而刪除；後者「未經國家考試，為提高現職人員素質，並確定其晉敘的資格」正好為未經公開競爭考試及格任用資格之雇員之升等考試提供最佳的說帖例證。

三十七年七月，修正考試法加強考試制度之實施。於考試法中增訂「公務人員之升

¹ 顧守之，民 73，《考選行政三十年》，台北：自行出版

等，除法律另有規定外，應經升等考試。」同年十二月訂定公布「公務人員升等考試法」。按該法係與「公務人員考績法」相輔而行，即公務人員之升等兼採考績升等及考試升等。公務人員委任職晉升薦任職及雇員晉升委任職須經升等考試及格，薦任職晉升簡任職，則依考績法之規定以考績晉升，因此僅分為委任晉薦任升等考試及雇員晉委任升等考試兩等級。

表 1 立法前相關大事紀

年	大事紀	意涵
17	莫都南京	考試院成立
18	公布考試法實施考試用人	對公務人員升等考試初無定制
26	交通部擬訂郵政人員甄拔試驗辦法	有實無名；有僅得應考二次淘汰之機制
34	度量衡檢定員升等考試規則	開升等考試之先河，初任性質
37	修正考試法	增訂升等考試法源
37	公布公務人員升等考試法	兼採考績及考試升等

資料來源：筆者自行整理。

簡列上述表格內容，可說明本項考試之所以然，惟尚不能了解其何以然？因此，要更溯本追源者，理應了解國民革命時代與孫中山先生的思想、主張。他認為以前：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。第一種憑藉考試致宦，是最古老、也是最清白和最好的方式（中國之現狀與未來，孫中山譯：178）。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。這法可以除卻盲從濫舉及任用私人的流弊（三民主義與中國民族之前途，孫中山撰：226）。

所以基於革命與建國背景與中山先生對考試之偏好，「考試用人」原則被擴散適用，現職人員無論係經由選舉或委任，『均須通過考試定了他的資格，方得有效』。

二、分期

三十七年頒布公務人員升等考試法後，三十八年軍事逆轉，三十九年國民政府播遷台灣，四十年考試院核布公務人員升等考試法施行細則，行政機關得據以籌辦本項考試，惟至四十四年十二月始辦理首次公務人員升等考試。故本項考試自公布法律以迄從未

曾於大陸地區辦理過。其加強考試用人之理念或參考以前之辦理經驗，均係源自於大陸，實務卻應用於台灣，且一辦就是五十年。其間陸續有調整變遷，尤其在 77 年品位制與分類職位制兩制合併之新人事制度下，因主要人事四法均已另訂現行法，本法因法源已不存在，亦配合另訂現行法律，並繼續施用至今。為便於說明起見，主要擬依不同法律之制定分為前法時期與現行法時期，又再依不同時期中各有一次修正公布，擬分成四小期作一說明，並依制度變遷之主要因素進行分析說明

- (一) 社會（觀念）意識型態：就前法時期中分為磨合期與融合期之制度背景、結構性特質加以說明。
- (二) 主要行動者的偏好：主要行動者如立法者、行政者及利害關係者之偏好在制度（正式規則）之形成或轉型（變遷）過程中所造成的影響。
- (三) 制度要素相對價值：相對於產品之生產要素，考試制度之制度要素可類比於與考生、利害關係者密切關連之法律未稍，如施行細則、執行技術面之應考資格、錄取率、應試類科科目、成績計算、辦理方式及其他考試規則等；其任何邊際調整都將明顯改變制度最表層的誘因結構，而實際辦理的統計情形又大致反應上述變遷之結果。

前法時期依業已廢止之公務人員升等考試法自 37 年起至 77 年期間之變遷為主，其中因 52 年修法一次，明顯形成制度初創之磨合期及與分類職位制之並行期等二階段不同之特色，故特予分期闡述。

第一節 磨合期（1948~62）

一、社會（觀念）意識型態

民國 37 年至 51 年期間可稱為威權時期，其文官管理模式主要受三項因素所主導²：（一）台灣光復與中央政府遷台（二）一黨專政並採戒嚴體制；（三）軍方主導實施高壓監控。在該一背景之下，遷台早期法統象徵重於考銓職能。透過一套有關考試權的憲政與法制規範，有助於確立或提高中央政府推行各項文官人事管理政策的正當性。（江大樹，86：81~106）

² 江大樹，民 86，《國家發展與文官政策》一書對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）廣；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）。

可見大環境的背景十分嚴峻，考銓機關的自主性並不高；統治者一方面為加強統治正當性、一方面為恩庇侍從者而加以干預運用。升等考試作為內部人員升遷管道之一，一方面可為未具正式考試任用資格者提供晉身「正式」公務員之機會，他方面亦可拔擢優秀現職人員，提振工作士氣外，兼具攏絡向心之功能。

政府遷台早期強調憲政法統之延續，故各機關職掌運作與法令規章，率多承襲大陸時期舊制。三十八年明令公布舊三法 公務人員任用法、考績法及俸給法；但考試院與行政院呈請總統暫緩適用上述三法，四十三年修正並施行新三法，正式推展憲法第八十五條有關考試用人之功績制度。結束訓政時期單獨經由學經歷審查（甚至包括黨務經歷審查）即可取得公務人員任用資格之類似「分贓用人」情形。（江大樹，86：104）

四十八年十一月頒布「雇員管理規則」。顯示當時行政機關亟需高普特考之外非正式的用人之管道，俾行政運作之便利與彈性。從正面來說，其固有滿足用人機關之實務需求；但相對地，也飽受「大開後門」之譏。

早期相關實作特徵與法制規範；1. 強調效忠黨國；2. 義務重於保障；3. 恩給式報酬制度；4. 嚴密監控言行；5. 絕對排除爭訟；可知早期公務人員與國家間之法律關係，深受特別權利關係之影響，對常任文官之保障並不週延，相對常常賦予諸多「不確定性」義務，另方面透過強調確保國家安全，嚴格實施高壓監控言行，並藉此要求高度效忠黨國。（江大樹，86：107）

上述描寫，對照蔣介石總統曾謂：「文職人員沒受過嚴格軍事訓練，他們所受的教育，多半是散漫的、是遲鈍的，既不知組織，又不守紀律，到了機關工作，還是以舊衙門的習慣來做事，無論計劃、管理與考核訓練，都比不上我們受過軍事訓練的人員來得敏捷而有效率。」大抵可以對早期公務人員有大致的鏡像。

另外，鑒於大陸時期因未審慎處理退除役軍人的轉業問題，不但造成人力的浪費，更讓共產黨有機可乘之失敗經驗；遷台以後，如何安置退伍軍人出路，維持國家社會秩序的穩定發展，乃成為中央政府施政的重大課題之一。因此，接收自日本總督府管轄之台灣地區各級地方政府常任文官職位，變成軍人轉業的適當場域（江大樹，86：109）。

綜合上述背景，大致可以體認在國家至上、反攻復國為先的條件下，統治者具有威權思想、偏好軍事統治、好用軍人，進而為軍人廣開晉升之階就不足為奇。

此一威權體制下的背景，對於封閉性、限制性競爭之公務人員內部升等考試制度發展之影響性如何？從 42 年至 52 年期間之高錄取率與低報名人數來看，一來就雇員升委任考試一等級而言，可自外於正規高普考試之嚴格考試門檻（低錄取率），但仍可取得與該考試「及格者」相同之資格與保障；二則因應考資格、考試類科、錄取率與服務成績列入總成績計算，顯示透過此一制度對當時內部現職人員之「恩庇」、優遇性。

二、主要行動者的偏好

（一）立法（者）經過³

中華民國 37 年 3 月，前國民政府考試院將「公務人員升等考試法」草案，咨送前立法院審議，經前立法院移送當屆立法院提報第一會期第八次會議決定，交法制委員會審查。審查結論以：原案第二條中規定委任職或相當於委任職合於規定現職年資，達較高級，成績優異，經服務機關保薦者，得應薦任職或相當於薦任職之升等考試。又原案第三條中，現充雇員或相當於雇員職務人員合於規定現職，已支較高薪額。考核成績優異，經服務機關保薦者，得應委任職或相當於委任職之升等考試等規定，易滋冒濫，予以刪除，餘照案通過。同年十二月十一日公布。（立法院公報，37：18）

可見即使在當年背景之下，立法者對行政機關（者）所提，亦並非照單全收，且惟恐行政者冒濫，而刪除過於模糊、過多彈性之立法。故隱約可見立法者與行政間之不同偏好，對於本項法律最早創設過程中之影響。

按三十七年十二月十一日制定公布「公務人員升等考試法」全文九條，除依立法例之相關條文之外，主要重點有：

1. 考試等級：分薦任職與委任職升等考試。（第二、三條）
2. 應考資格：現任（充）委任職或相當於委任職（雇員或相當於雇員職務）人員合於規定現職年資並達到最高級者得應薦任職、委任職升等考試。（第二、三條）
3. 現職年資：由考試院依具職務性質分別定之。（第四條）
4. 其他升等考試之法源：採概括規定，公務人員之分等另有規定者其升等考試之分類得依其規定。（第五條）

³ 立法院公報 卷一，民國 37 年，頁 18

5. 考試方式：升等考試分為筆試、面試及服務成績審查筆試科目由考試院定之。（第六條）

6. 辦理期間：每二年舉行一次，必要時得臨時舉行之。（第七條）

第一條為法源、第八條為授權訂定施行細則、第九條為施行日。大致以考試所設等級、所需應考資格及考試方式等為主要規定。其他未規定事項除依上位法源（考試法）為主之外，更具體程序、步驟則授權由考試院訂定施行細則辦理。

綜合上述可知，最早法律條文除了按法例之一、八、九條外，實質規定僅有六條文，且關於考試業務核心者，亦僅有第二、三、四、六條文。可見其簡略之一斑，其保留之彈性形成便利行政者運作，也是日後趨向嚴格規定的空間。

（二）行政（者）沿革

三十七年法律頒布之後，未及施行，山河變色，兵馬倥傯之際，遲遲未能訂定施行細則以利執行。三十八年到台灣，及至四十年五月二十八日考試院始發布公務人員升等考試法施行細則，四十二年曾試圖籌辦升等考試未果，一直等到四十四年始辦理首次升等考試。

關於首次頒訂之施行細則主要內容有：

1. 考試等級、應考資格：現任委任職或相當於委任職人員謂左列各款人員：一、各機關現任委任職人員經銓敘合格者。二、各機關現任委派人員經銓敘審定准予登記者；現充雇員或相當於雇員職務人員以經各該服務機關考成合格者為限。（第二、三條）
2. 例示應考年資：依一、本法第二條或第三條人員在同一機關繼續擔任現職滿三年者；二、本法第二條人員曾在專科以上學校與現職相當系科畢業或考績列二等以上者得減為二年兼備兩種資格者得減為一年；三、本法第三條人員曾在高級中學以上學校畢業或考成列二等以上者得減為二年兼備兩種資格者得減為一年。（第四條）
3. 排除其他升等考試者限制：本法第五條所稱之升等考試謂依關係法規規定低一等職位人員經考試及格後得升任高一等職位之考試其應考資格不受本法第二條及第三條規定之限制。（第五條）

4. 應試科目：除筆試國父遺教、憲法、國文三科外，應就與業務有關之學科及法令加試二科或三科，於舉行考試前由考試院定之。（第六條）
5. 計算方式：升等考試成績之計算，除別有規定外，以服務成績審查百分之三十、面試成績百分之二十及筆試成績百分之五十合併計算為總分數。（第七條）
6. 錄取標準：筆試成績不及格者仍認為不「及格」（係指六十分）。（第七條）
7. 辦理機關：升等考試由考選部辦理或委託各機關辦理。（第八條）

此一細則係本項法律之「首頒」施行細則，其發布時之時空背景雖已與原先立法時期大相逕庭，但因統治者當時對「反共復國」仍抱持高度的期待，因此或有為未來預留彈性之準備（比如建設臺灣省經驗為模範，將來帶回大陸作示範作用），故以作為職權命令之施行細則而言，仍保留給用人及考政機關等「行政者」有較大的授權。

綜合本法之頒布與施行細則之發布，大致反映出統治者與行政者的偏好有較顯著的影響。故在憲政實施初期，即使憲法保留的考試用人原則，仍不免為配合現實情況（比如開國建國之初公務人員之晉用並非只有考試一途（依前述中山先生認為包含考試在內有四種「作官」的途徑））。因此，在兼顧現實與憲政原則、理想之下，僅得作邊際性的、漸進性的調整措施，而對尚未取得公務人員任用資格者採內部人員之升等考試方式，適為此一過渡時期提供「制度性」的最適解決方案。因此，若對當時的制度背景存而不論，卻以當前的功績制價值標準來評價過去（當時）的升等考試制度，是犯了生態性的盲點。

三、制度要素相對價值

從施行細則修訂的歷次變遷來看，形式上，係行政者在執行技術面的邊際性調整，實質上，可能係為因應主要行動者偏好或執行上遭受重大困難而不得不更弦易張。從顧客取向觀點來看，其變遷與顧客之權益具有密切之連動性。即施行細則之內涵要素（誘因或酬報系統）所規範者，一方面係約束行政者依法行政；他方面則提供顧客類似採購價格之「公告價」。行政者代表國家行使高權不得徇私舞弊，利害關係者或顧客亦僅得透過該一公示價格，據以考慮採取「參與」或「拒絕參與」行為。故其「價值相對性」一方面相對於其他制度所提供之途徑，如公務人員高普特考；一方面相對於制度本身之「過去式」（因為行政法規之「強制性」與「排他性」特性，制度變遷雖係邊際調整，但一

且修正通過新規定，即不得繼續沿用舊制。因此，即便僅係制度本身之邊際性調整，仍可視為具有相對於過去式之「相對性」。本文係個案研究故置重於制度本身發展沿革之縱時性變遷。其變遷性除顯示主要行動者偏好具深淺不同之影響結果外，更重要的是：制度的改變，連帶改變制度之酬報系統與誘因結構。所以透過制度要素相對價值的變遷性以了解升等考試制度施行細則方面的轉變，尚稱允當。

僅就 40 年至 51 年之制度磨合期間，本項考試施行細則主要變遷重點整理如下表：

表 2 制度要素相對價值之變遷

修正日期	應考資格	類科科目	考試方式與考績	錄取(標準)成績/率	辦理方式
400528	銓敘合格委任；雇員以經考成合格者為限。現職年資在同一機關繼續擔任現職滿三年者	國父遺教憲法國文三科外應就與業務有關之學科及法令加試二科或三科於舉行考試前由考試院定之	服務成績 30%，面試 20%，筆試 50%	總成績 60 分	升等考試由考選部辦理或委託各機關辦理
470702	(空白)	(空白)	服務成績 40%，面試 10%，筆試 50% (明定服務成績審查係以考績或考成分數為主)	總成績 50 分以上	升等考試得因事實需要，分等分區舉行
490304	委派人員須具有任用資格；雇員須考成合格且經銓敘機關備案資格。現職年資准予合併採計，滿三年且均列七十分以上，始得應考。八十分以上得減為二年。	普通科目準用高普考相當類科 (均為三科)；專業科目應就與業務有關之學科及法令加試三科至五科，期與正規考試之水準相當	(空白)	總成績 60 分以上，按各該服務機關現有缺額擇優錄取，但筆試有一科零分或專業科目平均不滿 55 分者，不予計算	考試完竣，辦理試務機將經過情形連同錄取人姓名履歷清冊，報請考試院備案，並通知各該服務機關予以補缺升用
500622	(空白)	(空白)	(空白)	總成績 60 分以上，專業科目平均改為 50 分。	(空白)
510704	(空白)	普通科目準用高普考相當類科之科目二至三科	(空白)	升委任者筆試成績不計普通或專業平均計算之	(空白)

資料來源：筆者自行整理。

綜上可知，最早升等考試之基本架構：僅有薦任及委任兩等級，凡達委任職最高級 (雇員支最高薪額) 且符合考試院所定年資者，皆得報考本項考試。考試方式分為：筆

試、面試及服務成績審查。原則上每二年理一次，但必要時得臨時舉行之。

基於前所未有的創制背景下，本項考試於磨合期所作頒訂的施行細則及其調整變遷，除參考其他已辦理之升等（資）考試之規定、辦理情形之外，對爾後本項考試之推行，均可謂創舉。因此，均可謂為顯著之變遷，其如何演變及此，40~51年間歷次修正變遷之情形，重點分述如下：

（一）應考資格：40、49年之二次修訂，顯示日趨嚴格；49年並將年資與考績列為應考資格。回顧起來似有違反母法保留之原則，但衡諸當時情境，或為迅速反映與社會觀念或為回應一般人對考試權之期待。故52年本法修正時，即將該規定列為修法之重要內容。

（二）考試類科科目：40、49、51年三次修正，由寬而嚴；從「原列考科目」、「準用高普考相當類科科目」到「準用高普考相當類科科目二至三科」，顯示日趨嚴格且趨明確，目的在於回應「期與正規考試之水準相當」之期待。

（三）考試方式與考績（成）：40、47年二次修正，成績計算中服務成績佔百分之四十，是歷來最優厚的時期。基於面（口）試主觀性高、不易客觀評量，考績有較多人（各機關主管）參與，故具有比較客觀性；且與本項考試之設置本旨較吻合。

（四）錄取（標準）成績／率：歷次修正五次，因歷次考試結果未能盡如人意，故屢次修正，但均未有禁得起公議的、具說服力的標準。實則與各項制度要素比較之下，錄取（標準）成績／率一項具有：公開性、切身利益性，是制度性結果的最表層，因此最容易引起討論、爭議，以至要求改善或調整者。因此，調整此一要素項目成了主要行動者的焦點。但實際上卻禁不起理性的分析，因為任何一次的錄取（標準）成績／率結果，都不能僅視為該單一要素所造成者，實際上仍與科目設計、試題難易度、評閱之寬嚴性甚至與考生水準都有相當高的關連性。只是，邊際性的調整此一要素項目適可迅速反映並滿足主要行動者的不同偏好。

（五）辦理方式：40~49年修正三次。依立法者的偏好是考政機關綜理全責；但依實務之發展而言，考政機關人力、財力各方面尚不足以承辦所有大小升等考試。據顧守之「考選行政三十年」一書所載，早期考選業務之辦公條件，往往一人身兼數職，毋怪乎考政機關希望多透過「授權」各用人機關自行辦理。

四、制度企業家主導

(一) 籌辦經過

考政機關根據上述法律、細則規定，遞至 41 年始銜命籌劃辦理。首次籌辦經過依承辦人顧守之先生自敘「籌辦現職公務人員升等考試紀略⁴」略以：(顧守之，42)

公務人員升等考試法於三十七年十二月十一日總統公布施行，嗣以大陸沈淪，政府播遷，是項考試未能適時推展，遷台後，考選部繼續籌劃進行，乃於四十年五月呈由考試院公布施行公務人員升等考試法施行細則，同年郵政總局、中央標準局、中央信託局等業務機關或循舊有規章、或依新制法令，先後舉行郵政人員甄拔試驗(按即升等考試)度量衡檢定人員升等考試、中央信託局雇用人員升等考試，於鼓勵進修、增進效率頗具成效，此為以往辦理升等考試之大概。

四十一年七月為提升各機關現職人員工作效率，以配合國家總動員，爰循本黨中央之建議，考選部銓敘部兩部，積極籌辦中央及地方各機關現職人員升等考試，經由兩部擬定辦理是項升等考試原則要點九項，呈考試院第八十九次院會通過，考選部遵循此原則，將舉辦是項升等考試列入該部四十二年度工作計劃，並積極籌劃進行。

考選部本辦理是項升等考試之原則於四十二年一月初分函中央五院暨所屬各部會及台灣省政府等二十餘機關，徵詢對於舉辦現職人員升等考試之意見，於二月三日上午九時在台北市大龍峒考選部會議室舉行，出席中央及地方各機關代表三十餘人，綜合要點為：

1. 升等考試既為鼓勵現職人員進修及增進效率而舉辦，無論中央或地方，凡經是項考試及格者應即升等任用。
2. 以目前事實情形而論，各機關現職人員之升等考試，在中央可視為任用考試，地方可視為資格考試。
3. 所謂資格考試，即參加升等考試及格後，暫時予以存記，遇缺升補，惟升補資序，須後於高普考分發任用及考績升等之兩項人員。
4. 中央與地方分別組織考試委員會主持試政，各為單位分別統一舉辦。
5. 現職公務人員中之一般一行政人員升等考試，可定期並統一舉辦，其他技術或特

⁴ 考選部四十二年九月十日台新任 1961 號函。

殊業務人員，考選部可循各機關之請求，臨時或分別舉辦。

6. 考試日期，可規定於每年春季舉行，考試地址中央在首都，地方可分區舉行。
7. 應考資格之審查，可組織審查委員會辦理，其人選除考銓機關人員外，應邀請有關機關人員參加，以求審查確切。
8. 升等考試應按各機關之業務性質及應考者之職務，詳細分類分科，及格人員以在原機關晉升於接近所考類科之職務任用為原則，以收工作實效。
9. 升等考試為另一考試系統，是項考試及格，不能取得參加其他考試資格。
10. 升等考試科目（筆試）通科及加試科目以不超過六科為原則。

惟徒法不足以自行，任何制度的推動，開始都是最難的，升等考試制度也一樣。在以黨領政、領軍的大環境背景下，「黨治」相當程度上反應的僅是局部團體的利益，人治色彩自然濃厚。所以早期制度變遷多難以免除「統治者」的影響力，而考試院長銜命執行「黨」的決策，成為推動籌辦本項考試「幕後」的那雙手。其次，上述會議綜合討論決定的要點，及今觀之，亦可謂深謀遠慮；部分原則之理念，尚可為解決今日爭議之重要論據。比如「升等考試為另一考試系統，是項考試及格，不能取得參加其他考試資格」一項，似早已洞見本項考試及格者，常會要求考政機關逕予以承認為「相當高等或普通考試及格者」，但實際上，即使考試方式儘量取法正規之高普考試，在應考資格、成績計算及錄取標準等多方面先天上的限制、封閉性及優惠性等不同於其他正規考試之情形，確實不宜逕予視為「相當」其他相當考試等級及格之資格，而應視為「另一系統」之考試。

上述研討會紀錄簽呈考試院審查，經院審查⁵決定：

1. 升等考試事屬創舉，其為補缺考試或統一辦理應為先決原則，至於考試後之任用與高普考試及考績升等如何配合均與公務人員任用法有密切關係，故在新任用法未經立法程序公布實施以前尚難作適當之籌議，本案仍交考選部會同銓敘部就各項原則研擬意見俟三法通過後再呈院憑核。

2. 考選部本年度工作進度中原將此項考試列於八月份舉行，現既為時迫促而此項

⁵ 考試院民國四十二年七月二十日台試秘文字第 0 七七五號令。

考試應加慎重之處復多，為此似可準其將進度變更，暫不必統籌舉辦，如各機關有須辦理此項考試者，可擬定單行法規分別辦理。

綜上，不殫其煩地列述本項考試首次籌辦過程，其作為日後辦理本項考試之大方向、原則之擬定，具有深遠之影響性；研議過程不但充滿「行動性」，亦充滿變數，只是當事人當局者迷（未知一時的權便，促成日後十數年之貫徹執行）。比如：原本擬「統籌辦理」之大原則，在院審查報告決定中「暫不必統籌舉辦，如各機關有須辦理此項考試者，可擬定單行法規分別辦理」，演變成開放各機關自行訂定單行規章辦理。此一開放，在法律、細則均無明文規範下，正是形成日後各類升等、升資考試且難臻公平、公開之源頭（有僅辦理一次考試者、有錄取率達百分之百者）。

茲彙整首次籌辦重要過程如下表列：

表 3 首次籌辦過程

年月日	大事紀	意涵
40年5月28日	公務人員升等考試法施行細則修正通過。	首頒細則
41年7月23日	院長指示：升等考試以後要令考銓兩部即日會商籌議舉辦。	促發者 當時之考試院院長
41年11月16日	考銓兩部呈奉考試院令准辦理公務人員升等考試原則要點九項	本項考試最早之指導原則
42年1月下旬	舉行現職公務人員升等考試實施問題座談會	升等考試實施要點：
42年1月7日~3月5日	徵詢各界意見研討實施步驟研訂執行細節	辦理考試實施程序、實施進度、分類表三項工作重點
42年9月10日	院審查報告決定：在新任用法未經立法程序公布實施以前尚難作適當之籌議	暫不必統籌舉辦。
44年12月	首次辦理中央各機關公務人員升等考試。	籌辦首次考試，過程不易。

資料來源：筆者自行整理。

綜合而言，從立法到頒布施行細則再到首度開辦考試過程，除耗時冗長外，亦顯示一項制度的創制施行，確需相當多條件的配合始足成立。

（二）辦理情形統計

本項考試從 44 年起開辦，截至 52 年大幅修法止，八年間共計辦理中央各機關公務人員升等考試及台北市政府暨所屬各機關學校公務人員升等考試，共二類型之六次考試。合計報考 617 人，到考 551 人，錄取 330 人，錄取率達 61%。

表 4 磨合期各類升等考試辦理情形統計表

年	中央各機關公務人員升等考試				台北市政府暨所屬各機關學校公務人員升等考試				合計			
	報考	到考	錄取	率	報考	到考	錄取	率	報考	到考	錄取	率
44	31	25	15	60%					31	25	15	60%
48	86	80	51	64%					86	80	51	64%
49					30	28	15	54%	30	28	15	54%
50	94	85	47	55%	39	38	21	55%	133	123	68	55%
52	337	295	181	61%					337	295	181	61%
計	548	485	294	61%	69	66	36	55%	617	551	330	60%

資料來源：筆者自行整理。

從上述表列可知：

1. 從較高之錄取率來看，應本項考試者深受「優待」之恩庇現象可見一斑。
2. 對照前揭施行細則有關錄取率之調整過程，發現 49、50 年因要求錄取成績趨嚴，使錄取率有降低之趨勢。
3. 此一時期計辦理六次考試，中央各機關公務人員升等考試辦理四次且錄取率高達 61%，應考、錄取人數、錄取率均高於地方機關。

五、制度問題

- (一) 文官政策作為配合國家威權統治與行政強勢的背景之下，強調意識型態之一致性，穩定忠誠的文官體系。統治者支持對現職人員透過內部考試取得正式資格，故升等考試之高錄取率，與初期集中在中央機關來看，可謂為「恩庇」侍從者。
- (二) 早期規模小、集中在中央機關、人數少尚未引起太大反感，但六次考試錄取率高達百分之六十，令人憂心繼續如此發展下去，則有形成劣弊逐良弊之疑，於是遂有比照高普考試方式從嚴辦理之呼聲。
- (三) 早期立法授權過於彈性，重要之應考資格、現職年資均無法律保留，執法過程與年資認定上多引發不少爭議。

基於上述之問題，也是變遷至下一時期的主要原因，即當制度失衡不符期待時，即便在威權背景下，其未見符合「正當性」、「合理性」之制度運作，仍將成為眾矢之的，而改革之聲即為制度變遷之主要驅力。

第二節 並行期（1963~88）

一、社會（觀念）意識型態

52 年至 77 年期間，適逢台灣經濟發展時期，公共政策之發展深受⁶ 美援與官僚威權主義影響；從戰時體制轉型到以經濟成長為導向的政權，過程經歷長程、漸進步伐始得發展成功。文官政策上，創設行政院人事行政局，戡亂時期貪污治罪條例、甲等特考及公務人員分類職位制度之積極推動等。皆反應出政府當局戮力改革、促進經濟發展之企圖心。

蔣經國接班並戮力行政改革；六十七年當選第六任總統。相對於蔣介石主政時代軍事重於經濟的戰時體制，蔣經國強調以成長為導向的經濟發展與公共建設，取代反攻大陸與軍事戰備，成為國民黨政權統治正當性的主要來源。故統治者易手，新任統治者的偏好即成為變遷方向之主要導引；其追求統治之正當性，即尋求政權之合法性。

美援經驗的相關影響；民國五十年代前後，正是美國政治與行政制度規範輸出、指導開發中國力的最盛時期，如美國職位分類制度之引進。（江大樹，86：158）過程相當不平順，造成了多頭馬車的現象，就本項考試制度而言，分類職位公務人員升等考試在短短施行七年間，辦理了四類型 12 項次考試，對我國文官制度之發展具深刻之影響。

56 年成立行政院人事行政局，對於正統高普考試之屬性由資格考試轉向任用考試方向有重大的牽引作用。公開競爭考試用人，即限制行政首長人事管理裁量空間，而考選機關若能選拔適當人才，作為供需雙方的有效媒介，既能吸引更多應考人參與、又可減少用人機關甄補成本，這也是功績制主張設置超然、專業考試機構的主要理由之一。

二、主要行動者的偏好

（一）立法（者）經過

立法院 52 年審查報告⁷以：查公務人員升等考試法自三十七年公布至今，施行日久，情況已有變遷，為配合考試法及公務人員任用法新修正之規定，爰配合修正。

審查會意見認為：升等考試成績計算，服務成績所佔比率如果太高，則學能分數只需二三十分即可錄取，惟恐降低公務人員水準。且在第二、三、四條中已列為參加升

⁶ 江大樹，民 86，《國家發展與文官政策》一書。

⁷ 立法院公報，52 年 12 月 26 日，第三十二會期，第九期，頁 19~20

等考試之前提，故所佔比例不宜太高，爰酌將比率降為百分之二十，明定於條文內，藉示重視公務人員學識能力之意。

應係本於非測驗性成績佔太高之成績比例，有違考試競爭之本質。立意不錯，且後來立法院方面基於「已列入應考資格限制規定，不宜重復引用」而拒絕予以納入總成績採計；但與利害關係者 應考人之目標函數相左，形成爾後將近 25 年間，行政者、立法者與利害關係者三者之間無盡的拉拒抗衡。

其次，公務人員參加升等考試，服務成績已在總分數內佔相當之比率，其他考試科目，以及錄取標準，當應力求嚴格，但近年來各機關實際情況，如五十一年台灣警備總司令部公務人員升等考試，到考二十七人，及格二十六人；監察院現職人員升等考試，到考十三人，及格亦十三人，兩者幾乎是百分之百錄取，令人有未臻嚴格之感。為期貫徹升等考試選拔人才之目的，應明定其考試之分類分科，考試科目，及錄取標準，悉依高普特考之規定，俾免畸輕畸重之嫌。

所以百分之百錄取率的結果給立法者形成強烈的負面印象，更強化其比照高普特考方式從嚴辦理之主張。

另，原規定每二年舉行一次，必要時得臨時舉行，改為每年或間年舉行一次。又為防範流弊起見，升等考試之舉辦，明定由考試院分區集中辦理。今後各機關不得再有單獨舉辦之情事，以重制度。

各機關自行辦理，免不了要照顧自家人，曲從現職人員之懇求關說，從而產生各種可能之弊端，並使考政機關淪為橡皮圖章。立法者有鑑於此，強力要求「今後各機關不得再有單獨舉辦之情事，以重制度」。但睽諸實際，考政機關何以不統籌辦理？是力有未逮或行政惰性？或兼而有之。

有關現職年資部分；考試院修正案第七條說明欄部分指出：依照公務人員任用法第七人之規定增訂本條，對應考人之年資及服務成績，明白規定，以資慎重選拔升等人員。並刪除現職年資由考試院依其職務性質分別訂定之規定。最大的原因，應係執行過程免不了爭議，增加考政機關的執行成本，所以提高法制位階、予以明確化規定，俾能免除爭議，降低交易成本。

五十二年十二月三十一日修正公布「公務人員升等考試法」，增列薦任升簡任升等考試之條文，考試方式亦略作改變，刪除服務成績審查，除筆試、口試外，兼採測驗、實地考試及著作發明審查等。

增列簡任一等級，使簡任職可透過考試與考績兩種不同管道升等，但薦任、委任職均僅得透過考試晉升，故有不少人質疑立法的衡平性，其實只照顧到高職等者，而引發不少爭議。

修正「分類職位公務人員考試法」：

總統於五十六年六月八日公布「分類職位公務人員考試法」，但該法僅規定分類職位公務人員初任考試，未規定現職人員升等考試。迨至六十七年十月二十七日修正「分類職位公務人員考試法」，始增列「分類職位公務人員之升等，除法律另有規定外，升任第二、第六、第十職等，應經升等考試」之條文。

增列「分類職位公務人員」得採「升等」考試方式晉升之方式，曾引起當時擔任立法委員張金鑑質疑表示：分類職位制是為「事」擇人，以事為中心，各個職位是向所有人公開、平等的開放競爭；品位制是以「人」為中心，故講究資深績優採內部升遷之久任制，今開放分類職位制比照品位制採「升等考試」方式辦理升遷，模糊了分類職位制的基本精神。對於「分類職位制」之引進並增訂升等考試方式，頗有畫虎類犬之譏。

民國七十五年一月二十四日為配合兩制合一新人事制度之實施，總統公布「公務人員考試法」，同時廢止原「考試法」及「分類職位公務人員考試法」，分類職位公務人員考試制度旋即告終。

（二）法制比較

按五十二年十二月三十一日總統令修定公布公務人員升等考試法全文九條，除部分延續前法酌為調整外，主要修正重點有：

1. 考試等級：增訂簡任升等考試一等級。（第二條）
2. 應考資格：明訂達該官等（雇員）最高級滿一年之年資，考績或考成須達一年列一等、二年列二等以上始得應較高一等級之升等考試。（第二、三、四條）
3. 考試方式：分為筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作發明等，按考試之等別類科，得採用二種以上方式行之。（第六條）

4. 錄取標準：比照高等考試、普通考試及特種考試之規定。(第六條)

5. 辦理機關：由考試院分區集中辦理。(第七條)

相對於前一時期，發展至此一階段主要變遷，可透過以下列表對照說明：

表 5 52-37 年法律條文對照表

52 年修法	37 年法
公務人員升等考試法	公務人員升等考試法
中華民國五十二年十二月三十一日總統令制定公布 全文九條	中華民國三十七年十二月十一日總統令制定公布 全文九條
第一條 本法依考試法第二十三條制定之。	第一條 本法依考試法第二十一條制定之。
第二條 現任薦任職或具有法定任用資格之相當於薦任職人員，達到薦任職最高級滿一年，最近三年考績或考成，一年列甲等，二列乙等以上者，得應簡任職之升等考試。	
第三條 現任委任職或具有法定任用資格之相當於委任職人員，達到委任職最高級滿一年，最近三年考績或考成，一年列甲等，二列乙等以上者，得應薦任職之升等考試。	第二條 現任委任職或相當於委任職人員合於規定現職年資並已達到最高級者得應薦任職或相當於薦任職之升等考試。
第四條 現充雇員職人員，已支雇員最高薪額滿一年，最近三年考成，一年列甲等，二列乙等以上者，得應委任職之升等考試。	第三條 現充雇員或相當於雇員職務人員合於規定現職年資並已支最高薪額者得應委任職或相當於委任職之升等考試。
	第四條 前二條所稱現職年資由考試院依具職務性質分別定之。
第五條 公務人員之分等另有規定者，其升等考試之分等、分類及應考資格，得依其規定。	第五條 公務人員之分等另有規定者其升等考試之分類得依其規定。
第六條 升等考試方式分為筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作發明等，舉行考試時，按考試之等別類科，得採用二種以上方式行之。 前項考試科目，由考試院定之。錄取標準，比照高等考試、普通考試及特種考試之規定。	第六條 升等考試分為筆試面試及服務成績審查筆試科目由考試院定之。
第七條 升等考試，每年或間年舉行一次，由考試院分區集中辦理。	第七條 升等考試每二年舉行一次，必要時得臨時舉行之。
第八條 本法施行細則，由考試院定之。	第八條 本法施行細則由考試院定之。
第九條 本法自公布日施行。	第九條 本法自公布日施行。

資料來源：筆者自行整理。

此一階段之變遷性說明如下：

- 1.增加簡任升等考試一等級。其增列本質上係放寬，但增加年資與考績列入應考資格門檻。
- 2.考績列入應考資格條件，提高為法律保留，為歷來應考資格最嚴格者。
- 3.科目比照高普特考方式辦理，有從嚴辦理之內（行政者 考政機關）外（立法者及利害關係者外對高錄取率之關切）在壓力。
- 4.分區集中辦理寫入法律，意在責成考政機關加強監督各類升等、升資考試之辦理，

但實質意義不大，故仍於下一次立法時刪除。

(三) 主要行動者不同偏好之比較

就修法過程中考政機關與立法機關對各法條所表示之不同偏好的審查結果，作一綜合整理如下表：

表 6 行政者與立法者不同偏好比較表

52 年修法	考試院審查報告重點摘要	立法院審查報告重點摘要
第一條	配合公務人員考試法規定修正	
第二條	依公務人員任用法第七條規定，增列簡任職人升等考試。為求應考資格明確，將應考之服務年資及成績明定於條文內，以資慎重，免滋疑義。	(公務人員參加升等考試時，服務成績已在總分數中占相當比例，其考試科目、錄取標準當力求嚴格。但仍有百分之百錄取者，令人有未臻嚴格之感)
第三條	為求應考資格明確，將應考之服務年資及成績明定於條文內，以資慎重，免滋疑義。	
第四條	為求應考資格明確，將應考之服務年資及成績明定於條文內，免滋疑義。	
第六條	配合考試法第六條規定增列考試方式，定為筆試、口試、測驗、實地考試、審查服務成績及審查著作發明等，除審查服務成績外，按考試之等別、類科、得採用二種以上方式。	為期貫徹升等考試選人之目的，明定其考試之分類分科，考試科目及錄取標準，依高普考及特種考試之規定，俾免畸重畸輕之嫌。
第七條		配合考試法改為每年或間年舉行一次較為適宜。為防範流弊起見，考試之舉辦，應予明定由考試院分區集中辦理，今後各機關不得再有單獨舉辦之情事，以重制度。

資料來源：筆者自行整理。

綜上可知；

- 1.就應考資格而言，考政機關之行政者希望明確規範免滋疑義；立法者則基於過去考試錄取率過於浮濫，甚至有高達 100% 者，因此要求從嚴辦理。
- 2.就考試方式部分，考政機關配合考試法修正並以「得採」方式規定；立法者則強調依考選目的，要求比照高普考及特種考試之規定辦理。
- 3.基於各自辦理升等考試，易有徇私舞弊之嫌，立法者偏好由考選機關統籌辦理。

三、制度要素相對價值

依作為制度要素之施行細則在 53 年至 71 年間主要變遷重點，大致可歸納出公務人員升等考試制度在實務執行上作了那些「邊際性調整」，分別整理如下表：

表 7 制度要素相對價值之變遷

修正日期	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
530903	現任薦任、委任職經銓敘合格者，具法定任用資格之相當者，指具有任用資格，經審定准予登記者。雇員須考成合格且經銓敘機關備案資格。	(空白)	筆試與口試比例為 85:15、筆試與實地考試或審查著作發明比例為 60:40；筆試外其他兩種以方式同時舉行，成績平均計算之。	薦任職以上升等考試普通科目 30%專業 70%，合併為總成績但專業不滿 55 分或筆試一科零分均不及格。委任平均計算但一科零分不予及格	及格者依考試成績升補缺額。(刪除通知之規定)
540706	(空白)	(空白)	(空白)	增列測驗成績之計算與筆試同。俾資明確。	(空白)
690910	(空白)	(空白)	(空白)	(空白)	(刪除升等考試得因事實需要，分等分區舉行，其試務由考選部辦理或委託有關機關辦理)
710715	考績一、二等改為甲、乙等	(空白)	(空白)	專業不滿 55 分改為 50 分不及格。	(空白)

資料來源：筆者自行整理。

綜上可知，本次修法趨嚴以後重點改變為：增列簡任升等考試一等級，限制三年考績(成)為應考資格，考試方式更多元化及錄取標準比照高普特考之規定等。其變遷對爾後執行上之影響略述如下：

- (一) 應考資格：53、71 年之二次改變，應考資格提高為法律保留，施行細則僅具較白話之說明，例如「銓敘合格」、「准予登記」、「備案」等。顯示從嚴辦理之趨勢，期與高普特考取得較適當之平衡，並法制化、明確化應考資格條文，以杜爭議。
- (二) 考試類科科目：未有修正，顯示比照高普特考之科目辦理之後，較少爭議；另一方面來說，符合社會期待，即使對利害關係人不利，未必會招致反對。
- (三) 考試方式與考績(成)：53 年一次修正，除配合修法後之調整外，未曾再修正，運作可謂「成熟穩定」發展期。不論 85：15 或 60：40 之考試成績搭配方式，重視筆試仍為傳統之延續。
- (四) 錄取(標準)成績/率：歷 53、54、71 年修正三次，相對於其他制度要素變

遷算較大的，但相對於長達 25 年的運作期程及與其他各期的變動來看，變遷性還是較低的。而 71 年之降低錄取標準則是典型反映應考人之偏好。

(五) 辦理方式：53、69 修正二次，53 年申明係「任用考」性質；69 年則是回歸母法規範。

(一) 辦理情形

本項考試計從 53 年起開辦，至 76 年另訂現行法止，23 年間共計辦理九類型、44 次考試；其中含分類職位人員升等考試 12 次。總計報名 31,014 人，到考 27,541 人，錄取 11,195 人，錄取率達 61% (含分類職位人員升等考試計報考 8,467 人，到考 7,561 人，錄取 3,492 人，錄取率達 45%)。顯示自 52 年修法以來，本項考試相對於磨合期之高錄取率，已逐漸降低錄取率。另外，分類職位人員亦獲得升等考試機會，平均錄取率達 45%，較同時期一般公務人員升等考試錄取率 39% 更高。

表 8 53-76 年期間各類升等考試辦理情形統計表 (品位制)

	中央各機關公務人員升等考試				台北市政府暨所屬各機關學校公務人員升等考試				台灣省政府暨所屬各機關學校公務人員升等考試				金馬地區現職公務人員升等考試				高雄市政府暨所屬各機關學校公務人員升等考試				總計			
	報	到	錄	率	報	到	錄	率	報	到	錄	率	報	到	錄	率	報	到	錄	率	報	到	錄	率
53									2688	2252	542	24%									2688	2252	542	24%
54	170	163	51	31%																	170	163	51	31%
55									728	565	171	30%									728	565	171	30%
56	423	397	121	30%																	423	397	121	30%
58	597	540	225	42%					1521	1267	271	21%									2118	1807	496	27%
59					318	277	96	35%													318	277	96	35%
60	642	580	324	56%																	642	580	324	56%
61													60	55	36	65%					60	55	36	65%
62	296	259	186	72%																	296	259	186	72%
63									1074	912	375	41%	36	35	29	83%					1110	947	404	43%
64	909	863	220	25%																	909	863	220	25%
65									491	420	169	40%	31	28	15	54%					522	448	184	41%
66	1051	928	203	22%	312	279	130	47%													1363	1207	333	28%
67									484	411	179	44%									484	411	179	44%
68	1290	1198	637	53%																	1290	1198	637	53%
69									1460	1331	540	41%	66	63	50	79%					1526	1394	590	42%
70	1172	1085	604	56%	341	300	194	65%													1513	1385	798	58%
71									663	568	274	48%									663	568	274	48%
72	1260	1176	571	49%	283	266	168	63%					68	62	37	60%	125	116	69	59%	1736	1620	845	52%
73									951	823	352	43%									951	823	352	43%
74	1615	1502	384	26%					1325	1163	491	42%	97	96	52	54%					3037	2761	927	34%
計	9425	8691	3526	41%	1254	1122	588	52%	11385	9712	3364	35%	358	339	219	65%	125	116	69	59%	22547	19980	7766	39%

資料來源：筆者自行整理。

基本上仍可看出有磨合期晚期因為比照高普考從嚴辦理之影響，故錄取率已較上一

時期大為降低，且因制度運作較為成熟，有較過去穩定之現象（施行細則少變動）。

表 9 53-76 年期間各類升等考試辦理情形統計表（分類職位制）

	中央各機關分類職位公務人員升等考試				台北市政府暨所屬各機關分類職位公務人員升等考試				台灣省政府暨所屬各機關分類職位公務人員升等考試				高雄市政府暨所屬各機關分類職位公務人員升等考試				合計			
	報	到	錄	率	報	到	錄	率	報	到	錄	率	報	到	錄	率	報	到	錄	率
68	358	352	238	68%	462	436	267	61%	1536	1493	1131	76%					2356	2281	1636	72%
70	305	296	182	61%	334	295	147	50%									639	591	329	56%
71									1339	1159	370	32%					1339	1159	370	32%
72	247	234	125	53%	279	257	129	50%					148	138	79	57%	674	629	333	53%
73									1544	1295	413	32%					1544	1295	413	32%
74	234	213	67	31%					1681	1393	281	20%					1915	1606	348	22%
計	1144	1095	612	56%	1075	988	543	55%	6100	5340	2195	41%	148	138	79	57%	8467	7561	3429	45%

資料來源：筆者自行整理。

分類職位制之錄取率首年（68年）開辦，平均錄取率高達72%，確有引人爭議之處，不論係為補償施行該制度以來即未嘗辦理過內部升等考試，或基於為「事」擇人的分類職位制度基本精神來看，其「高」錄取率都是某種程度的恩庇性、特惠性。

就並行期而言，品位制與分類職位制同屬一般公務人員之系統，但因不同之進用管道，不同之人事管理法規，而產生雙軌制；對本項內部競爭之考試具有顯著的影響。相對於「雙軌制」在任用、升遷上形成的「相對剝奪」及許多實務運作上的扞格不入，以至最後合併成新人事制度而言，分類職位制升等考試在並行期所產生的最大問題仍在於制度本身，比如：以內部升遷考試錄取者與外部進用者，在取得同一分類職位之任用資格後，要如何安排其任用及升遷上孰為先後的次序。故就新人事制度的結果而言，本項考試制度所衍生的問題，可謂為加速制度變遷之遠因。

四、制度問題

- （一）比照高普特考從嚴辦理，但顯然錄取率仍高。
- （二）施行細則較少更動，穩定是特色，顯示行政執行順暢且與社會（觀念）意識型態較一致。
- （三）分類職位公務人員比照品位制人員採升等考試方式升遷。但並行不同人事制度，衍生嚴重紛歧。
- （四）即造成此一時期之變遷主因，並非制度不良，反而是其他制度要素間的價值落差使然。而新人事制度品位制與分類職位制的併行，是導致此一時期結束之主因。

第三節 小結

一、未竟之修法

(一) 43 年籌辦修法情形

43 年配合新修正之任用法、考績法，並以業以辦理之其他升等考試如交通部民航空局所屬事業機關交通事業人員升等考試、台灣省南投縣政府雇員升等考試等，籌擬修正升等考試法草案，其不同於日後修法之主要論及有關於考試方法中規定：筆試、面試、服務成績審查三種，且必須同時、併使用，似未盡能切合業務不同各機關之實際需要，因一、若干機關業務富有技術性質，升等考試或需實地考試者，如台灣省公路局歷次請辦升等考試，所擬應試科目中即有實地操作科目，且所佔成績為百分之二十五；二、若干機關職位不一定必須面試成績優良之人員充任，故升等考試似毋須非加面試不可。如度量衡檢定員升等考試、郵政人員升等考試、交通部電信總局人員升等考試、交通部民用航空局所屬事業機關交通事業人員升等考試等均未規定面試。

可見此一時期所訂條文雖寬鬆，但基於涵攝太廣，尤其在多種各類不同用人法規之各種升等考試制度間，有許多現實情況無法盡括規定，產生執行上有諸多不合規範但事實具存的現象。

(二) 45 年籌辦修法情形

45 年曾提修正草案，已增列簡任升等考試，立法理由是：為增進各官等現職人員陞遷機會增列薦任人員升簡任職考試。另，為配合任用問題，增列第十一條：升等考試及格應予升等人員無缺可補時，予以升等存記，並由銓敘部發給存記狀。「發給存記狀」嗣後修正為「列入候用名冊」。

案經考試院第二屆第二一五次院會決議：公務人員升等僅採考試升等一途以符非經考試及格不得任用之旨，但現行升等考試方法應予改善。當時對考試方法反應意見綜合有：一、考試程序應予簡化；二、專業科目應予加強；三、成績計算辦法應比照高普考予以修正；四、應考資格應予加嚴；五、考試應配合考績制度每年舉辦。

嗣後並納入考試委員考察實際考試過程所發現問題：一、各機關升等考試規則，多與升等考試法施行細則寬嚴不同，似宜力求劃一，以免有綦重綦輕之議。就成績計算辦法而論，有筆試成績不及格者，仍認為不及格。按其及格之含意，當係六十分。有總成

績不滿六十分，或筆試科目任何一科不滿六十分者，仍不予及格者。亦有「未」規定不及格者。寬嚴之別，自是甚明。二、加強升等考試科目，以便與高等及普通考試相互配合。按薦任升等考試相當於高考，委任職升等考試相當於普考，但考試科目懸殊，48年 高考由十科修正為九科、普考由八科修正為七科；而薦任職升等考試為六科、委任職升等考試為五科。依任用法之規定，高考及格者得先以委任一階任用，而薦任職升等考試及格者均須補薦任缺，其寬嚴顯有不同。三、修正成績計算之規定，以免專業科目甚至為零分者，而總成績平均尚能及格之弊。四、專業科目與普通科目所佔成績計算之比例，應配合高普考辦理。避免專業之重要科目成績過低者，仍可因總平均分數六十分以上而獲錄取。

簡明地說，正規用人考試係考嚴用輕、封閉性限制性考試則係考鬆用重；因此，衍生高普特考進用者嚴重之相對剝奪感，社會對文官內部升遷情形多不了解，未有明確之外在壓力，但亦有不少秉於良知良能之行政者與立法者的批判。

（三）49 年籌辦修法情形

49 年 2 月考選部擬具公務人員升等考試法修正草案，重申依院決議「公務人員升等僅採考試升等一途以符非經考試及格不得任用之旨」辦理。對應考人之年齡年資及服務成績加以限制，以示慎重選拔人才；依考試院對本項考試屬性定位為「補缺」考試，增加「任用需要」等文字。

綜合上述 43、45 年及 49 年所擬之各草案，雖未能及時通過立法施行，但重要部分均累積成為 52 年修法之重要源始。由此亦可證其變遷性並非僅檯面上而已。

二、綜視

（一）從社會（觀念）意識型態之變遷而言

由威權體制逐漸過渡到經濟發展時期，此一社會背景的轉變對升等考試制度之變遷具有正向的作用，所以不但升等考試制度運作穩定且豐富，連分類職位以「事」為重心，為事擇人之體制，都能以「缺乏內部升遷」管道有欠平衡，而取得辦理類似考試之機會。也可以解釋成當時所辦之升等考試，或許在今天看來，仍有許多待改進之處，但在當時辦理情形，還能夠為多數人所接受。以至前法時期中，44 至 52 年間辦理 6 次，53 至 77 年間辦理有 44 次，41 年間累計辦理了 50 項考試。意即本項考試尚能滿足（或未違

背) 社會之期待，與當時社會(觀念)意識型態之變遷尚稱一致。

(二) 就主要行動者偏好變遷而言

明顯地，統治者易手當然是最主要行動者的偏好之變遷，但因為其影響力大到足以在比較封閉性社會中運用多種管道，形塑主流意識之偏見，因此，其偏好甚至與社會意識型態之影響力相比。故就立法過程、行政沿革之變遷性來看，統治者與行政領導者在磨合期籌劃辦理首屆中央機關公務人員升等考試的過程確實具有相當之開拓性與「執行力」。惟立法者因不用改選而傾向於「依法論法」；行政者如能簡化試務、減輕試務具有最佳誘因；與利害關係者降低應考資格限制、錄取標準、提高錄取率等對渠等最有利。三者在 52 年的修法改革過程中，基於各自不同的目標函數在當時的結構性背景之下，統治者、行政者偏好取得主導性影響，使修法變遷傾向比照高普考試從嚴辦理。

(三) 就制度要素相對價值而言

相對於磨合期本項考試制度的不斷調整各制度要素，並行期則有較高之穩定性，其間之變遷性如下表列：

表 10 前法時期制度要素相對價值變遷情形

制度要素	磨合期(37-52年)	並行期(53-77年)
應考資格	40~49年之二次改變，顯示日趨嚴格。	53~71年之二次改變，顯示日趨嚴格。並法制化、明確化條文，以杜爭議。
考試類科科目	40~51年三次修正，由寬而嚴。	未有修正，顯示比照高普特考之科目辦理之後，較少爭議；從另一方面來說，符合社會期待，即使對利害關係人較不利些，也未必會招致反對。
考試方式與考績	40~47年二次修正，成績計算中服務成績佔百分之四十，是歷來最優厚的時期。	53年一次修正，除配合修法後之調整外，未曾再修，運作可謂「成熟穩定」發展期。
錄取標準/率	歷次修正五次，因歷次考試結果未能盡如人意，故屢次修正，但均未有禁得起公議的、具說服力的標準。	歷 53、54、71年修正三次，相對於其他制度要素變遷算較大的，但相對於長達 25 年的運作期程及與其他各期的變動來看，變遷性還是較低的。而 71 年之降低錄取標準則是典型之反映應考人之偏好。
辦理方式	40~49年修正三次。依立法者的偏好是要求考選部綜理全責；	53、69修正二次，53年申明係任用考性質；69年則是回歸母法規範。

資料來源：筆者自行整理。

綜上，大致可了解前法時期制度要素相對價值之變遷情形，整體趨勢係由頻繁地修訂進展到簡明且較少修訂；部分規定由施行細則提升到法律位階；歸納如下：

1. 就各細節要素項目而言，除增列簡任一等級，屬放寬規定外，餘項均可謂趨嚴。

- 2.就整體依法考試進用而言，作為另一系統之公務人員考試，仍具有高度恩庇性。
- 3.相對於其他制度言，比如高普特考之進用方式，有外部不公平性之高度爭議，因此比照高普特考方式辦理，也是另一種衡平性的考量。