

第五章 現行法時期（1988~迄今）

一、緣起

就公務人員升等考試法民國 77 年公布施行現行法，至目前為止，長達十六年期間，相對於已廢止之「前法」，現行法規範內容、對象並無二致，僅係配合新四法之上位法源之更迭而立法，故其立法可稱為該法之「現行法時期」。

分類職位制的終結，也是舊人事制度的結束；源於公務人員品位制與分類職位制不同人事制度之結合，新人事四法的頒布，開啟了我國人事制度的另一全新的階段，從制度的角度來看，是我國文官制度的分水嶺，所以對升等考試而言，因為上位法源的變遷

除考試法、任用法、俸給法及考績法配合制訂現行法外，公務人員升等考試法亦同時配合新訂之法源而訂定公布，因此，此法施行後，正是另一「現行法」階段的開始，於是本項考試制度也進入了另一嶄新的階段。

二、分期

相對於此一制度的重大變遷，我國政治上於 76 年解除戒嚴，國家正式邁向另一個里程碑。而此一階段分期主要以 75、76 年任用法、考績法相繼另訂之法，爰於 77 年配合另訂公務人員升官等考試法，作為現行法階段之分期；另依該法於 88 年之修正通過，依修正時點前後，又可區分為融合期與改革期等二分期。

第一節 融合期（1988~98）

一、社會（觀念）意識型態

77 至 87 年間，因 76 年「解除戒嚴」事件重大，影響爾後整體之發展，故可界定為「社會轉型時期」。文官政策戒嚴體制的解除與重視憲政法治；台灣威權轉型到民主的過程，應可遠溯自 1970 年代中、晚期開始，國民黨從明顯依靠軍隊和特務以維持政權基礎的「硬性威權主義」逐漸走向武力退居幕後的「軟性威權主義」（江大樹，86：217）。從任何一歷史的角度來看，76 年間之解除戒嚴是任何制度變遷之重要分水嶺。

此一轉型時期對考選制度而言，自有回歸憲法保留的強烈要求。因此取消考用優待措施，比如：（一）省區定額的暫停適用；（二）技術人員任用條例的改制；（三）落實特考特用並刪減軍轉文職優待；刪減軍轉文職優待與特考特用之嚴格要求，彼此密切相關

，前者可謂「恩寵型」特考中最具代表性者。特別在轉型期擔任考選部長王作榮的強勢風格之下，舌戰多數考試委員以達成「廢除甲等特考」等措施，展現此一時期考選制度有較高之自主性。

可知，在此一結構性鬆動之背景，高度紛亂無序的情境下，回歸憲政之治，便具有高度之社會期待性。

一、主要行動者的偏好

（一）立法經過

當時擔任立法委員吳淑珍¹曾指出「公務人員升等考試法」草案中規定「三年考績得併入升等考試成績計算，比重不得超過百分之二十五。及已支本薪最高薪點滿一年的現職雇員則可應升等考試」不但違背憲法考試公開公平原則且助長公務人員收賄行賄歪風，她指出：

1.草案規定「三年考績得併入升等考試成績計算」無異考試院不懂自己之職權，放棄自己之職責，聽任行政機關強姦考試權。

2.升等考試對象為現職人員，查歷次升等考試試題難易程度之考生實力之競爭性，根本與高普考試與一般特種考試相較極為懸殊。又公務人員考績缺乏「公正性、客觀性」若將其併入成績計算，顯然違背憲法規定「公開且具競爭性原則」。

3.憲法規定「公務人員非經考試及格者不得任用」。升等考試對象是現職人員，而現職雇員多是靠較好的人際關係；靠特權，部分是花錢買來的。這種來路不客觀又不公正的現職雇員可以應委任升等考試，豈非違憲嗎？

4.考績變成考試分數不免貪污行賄：考績甲等之利益，可參加不公開又不具競爭性之最容易考及格的升等考試，每月多領幾百元及多領一個月薪俸。但考績不公開時有所聞，南投竹山地政事務所，未嘗得過甲等者有十二人、連續七年考績乙等者有兩人。考績難有一定客觀公平之標準，幾乎決定於機關首長之好惡。

就上述指稱現象，分析如次：

三年考績係行政機關考核權的結果，考政機關接受並納入考試成績計算，有失考政機關之自主性。惟從遷的角度來看，考績既未盡符公平、理想，以考試作為升遷方法之

¹ 立法院公報，76年12月12日，總號第2106，頁52-53

一種的考考制度自有降低其「屬人性」的比較客觀性。同時，從與高普特考試等初任考試之對象之不同，現職人員之升等考試同時採服務成績入總成績計算，應有兼顧既不同於正規公務人員初任考試，又可降低過度屬人性的優點。

故歷次升等考試，不論考試名稱或考試方式、過程中，在命題、閱卷時均會特別聲明係屬「現職人員」之考試，俾期命閱過程有較符合實務之傾向，但亦不無「便宜」現職人員的意味（因為包括錄取率都較一般考試為高）。

不經國家考試初任公務人員，當然有違「公務人員非經公開競爭之考試不得任用」之立法意旨，但雇員管理規則仍長期存在，一直到後來才被認為違憲而廢止。

故現實中有不少打考績的案例，仍依「輪流打甲等，俾便得以參加升等考試資格、或使考績得以納入考試成績計算」一原則運作，無疑是另類變相的「打考績模式」，而中央考政機關只能接受、無緣置喙，毋怪立法者謔稱「聽任行政機關強姦考試權」。

另，77年1月立法院公報審查報告以²：從寬規定簡任及薦任升等考試之應考資格，按新制公務人員任用法施行後，不同官等範圍不得權理，為適當疏解各機關遴才問題與人事升遷管道，並激勵現職人員士氣，爰刪除以服務成績作為應考資格要件。審查會以：刪除以服務成績作為各項升等考試應考資格要件之規定，旨在放寬過嚴之限制，爰予支持通過。

意在補償任用法過嚴之規定（不同官等不得權理），對行政機關用人的掣肘，對公務人員升遷的限制，同時基於本項考試制度前期過於嚴苛的規定，故支持刪除以服務成績作為應考資格的限制。

其次，現職人員考績或考成成績併入升等考試總成績計算，係以筆試雖可考驗學識思維，對工作能力，平時服務與勤惰情形未能測知，為鼓勵工作勤奮之現職人員、提高工作士氣，採納中央及地方多次建議，將考績（成）成績併入總成績計算。比重並修正為百分之三十。

可知，服務成績既可為應考資格之限制，亦可經修正納入成績計算，真正用意雖在鼓勵資深績優的現職人員，但對於考績的浮濫或不實仍無法阻止。所以實務上有人因考績而無法應考，也有人三年考績平均高達九十分，於是筆試成績平均只要達到三十五分即可通過淘汰門檻，無怪乎引發立法委員之關切。

² 立法院公報，77年1月13日，總號第2115，頁38~51

另，新增留職停薪進修人員之進修成績得視為考績成績之規定。並以二年為度，但院會時修正為三年。

立法者認為行政機關為善不足，既然同意留職停薪進修人員之進修成績得視為考績成績，卻又不符實際地限制為二年，故立法者逕予修正為三年。

77年5月立院審查³有委員表示不同意見：雇員素質良莠不齊，由雇員升等之人員多不能勝任，故雇員升等應有學歷限制。建議修正為「具有國民中學以上學校畢業資格者」才能應委任升等考試。及，只要服務三年，不論考績為何，均可參加升等考試，此將升等考試的目的與意義全部抹殺。升等考試具有鼓勵現職人努力工作的意義，若考績平平或三年均列丙，為何讓他升等？故主張還是要有考績作為資格限制，以防止機關人員只看書不工作的弊端。

凡此，以考績加入考試應考資格限制，試圖以無關機關管理之考試手段達成改善機關管理之目的，在早期的政策中比比皆是。其不僅混淆權責，且是否達成效果？或造成何種效果則非所問，類似情形仍有不少繼續存在著，只是時間久了習焉不察罷了。

（二）法制比較

七十七年一月二十二日制定公布公務人員升等考試法全文十五條，主要重點有：

1. 應考資格：免除最近三年考績（成）須一甲二乙以上之限制。（第三、四、五條）
2. 考試類科：簡任及薦任之應考人以報考現任職系之類科為限。但經其服務機關同意者，得報考同職組各職系之類科。（第六條）
3. 考試方式：採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明等方式行之。除筆試外，其他「應」採二種以上方式。（第八條）
4. 成績計算：最近三年考績或考成一年列甲等，二年列乙等以上者，其成績得併入總成績計算。比重為百分之三十。（第九條）
5. 成績採計：奉准留職停薪，在國內外進修與現職有關之科目者，於學成回原機關服務應升官等考試時，其論文或學業成績經複評後，得視為考績成績。但最多以計算三年為限。（第十條）
6. 辦理機關去明文化。（原法第七條）

³ 立法院公報，77年5月28日，總號第2154，頁235~238

比較前一時期之情形如下：

表 1 77/52 年法律條文之比較

77 年法	52 年法
中華民國七十七年一月二十二日總統令制定公布 全文十五條	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
第一條 本法依公務人員考試法第二十三條規定制定之。	第一條 本法依考試法第二十三條制定之。
第二條 公務人員升等考試（以下簡稱升等考試），分簡任、薦任及委任三官等。	
第三條 現任薦任第九職等或具有法定任用資格現任相當於薦任第九職等職務一年以上，已敘第九職等本俸最高級者，得應簡任升等考試。	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。
第四條 現任委任第五職等或具有法定任用資格現任相當於委任第五職等職務一年以上，已敘第五職等本俸最高級者，得應薦任升等考試：	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。
第五條 現職雇員已支雇員本薪最高薪點滿一年者，得應委任升等考試。	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。
第六條 簡任及薦任之升等考試，應考人以報考現任職系之類科為限。但經其服務機關同意者，得報考同職組各職系之類科。	
第七條 升等考試之類科、應試科目及考試方式，由考試院定之。	
第八條 升官等考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明等方式行之。除筆試外，其他應採二種以上方式。	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。
第九條 現職人員最近三年考績或考成成績一年列甲等，二年列乙等以上者，其成績得併入升官等考試之總成績計算。比重為百分之三十。	
第十條 合於第三條、第四條及第五條規定之現職人員，奉准留職停薪，在國內外進修與現職有關之科目者，於學成回原機關服務應升官等考試時，其論文或學業成績經複評後，得視為考績成績。但最多以計算二年為限。	
第十一條 公務人員之分等別有規定者，其升等考試之分等、分類及應考資格，得依其規定。	
第十二條 升等考試，每年或間年舉行一次。	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。
第十三條 本法未規定之事項，適用典試法、監試法及有關法律之規定。	
第十四條 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。
第十五條 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。

綜合上述，發展至此一階段主要變遷情形有：

1. 應考資格，免除最近三年考績（成）須一甲二乙以上列為應考資格之限制。且應考年資亦由三年降為一年，顯示應考資格較過去寬鬆許多。

2. 考試類科，放寬為經服務機關同意者，得報考同職組各職系之類科。提高為法律保留，給用人機關有較大的彈性，但相對亦製造「爭議」的空間。
3. 考試方式：除筆試外，其他考試方式「應」採二種以上。嚴格要求考政機關務必「依法」辦理，因此提升為法律保留。一般考試方式均為筆試加口試。
4. 成績計算：最近三年考績（成）不再列為應考資格限制後，可併入總成績計算。比重為百分之三十。解決多年來行政者、立法者與利害關係者之間難解的習題。
5. 成績採計：納入國內外進修者，於學成回原機關服務應升官等考試時，其論文或學業成績經複評後，得視為考績成績。係首創之條文，其立意旨在提供制度誘因，鼓勵現職人員讀書進修。
6. 辦理方式：刪除由考試院分區集中辦理之規定。僅係反映一直以來「形同具文」的規定無法滿足「行政事實」的需要而已。

（三）修法過程不同偏好之比較

此一階段變遷來自於主要行動者（立法者與行政者）偏好有：

表 2 行政者與立法者不同偏好表

77 年法	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	（兩制合一後應視為現行法）	
第二條	升等考試分為三等。	
第三條	新制公務人員任用法施行後，不同官等不得權理，為疏解機關遴才與升遷管道，參照分類職位公務人員考試法關於第十職等升等考試應考資格規定擬訂，並刪除以服務成績作為應考資格要件之規定。	（刪除以服務成績作為各項升等考試應考資格要件之規定，旨在放寬過嚴之限制）（取消原規定，只要服務三年不論考績為何均可應考，將升等考試的目的與意義完全抹煞，若考績平平或三年均列丙等，為何讓他升等？）
第四條	參照分類職位公務人員考試法關於第六職等升等考試應考資格規定擬訂，並刪除以服務成績作為應考資格要件之規定。	
第五條	參照現行法關於雇員升等考試應考資格規定擬訂，並刪除以服務成績作為應考資格要件之規定。	（雇員素質良莠不齊，由雇員人升等之人員多不能勝任，雇員升等應有學歷限制）
第六條	規定應考人得報考之類科。（以現任職系為限但經同意者得報考同職組各職系之類科）	
第八條	規定考試方式，並規定除筆試之外，其他應採二種以上之方式行之。	
第九條	參考各機關建議：規定現職人員平時服務成績得予併入考試總成績計算。原訂比重為百分之二十五。	（應考資格已排除以服務成績作為要件，考績納入總成績計算，有助於提高現職人員工作績效，並提高為百分之三十，以期允當）
第十條	鼓勵現職人員進修增進業務知能，增訂本條文。（考試委員李崇道參訪基層接獲反映後建議增設）	（與會人員認為此一規定，頗具意義）

資料來源：筆者自行整理。

可看出立法者與行政者二者意見大致一致，反映出行政者所規劃者已吸納立法者與

利害關係者等主要行動者之偏好；

- 1.大幅放寬前一時期中並行期過嚴之應考資格限制。立法者雖有不同意見，但仍同意降低應考資格限制，滿足行政者提高制度「誘因」之設計。
- 2.將考績（成）改列入成績計算；立法者從應考資格規定中妥協（同意降低應考資格限制）之後，現職人員考績（成）終能列入成績計算。達成利害關係者長年以來爭取的目標。
- 3.由行政者（考試委員）主動發起，首度將現職人員進修之學業成績併入總成績計算。對少數利害關係者有利，亦獲立法者認同。
- 4.注意到雇員升等考試及格者的素質問題。因為雇員升委任考試的特殊性（有違憲法保留國家考試取人之規定），也是轉型期重視回歸憲政秩序的必然結果。

一、制度要素相對價值

本項考試制度之融合期自 77 年至 88 年間施行細則主要變遷重點整理如下表：

表 3 制度要素相對價值變遷情形

修正日期	應考資格	類科科目	考試方式考績（成）	錄取（標準）成績／率	辦理方式
(770307) (780712) (800121) (830202)	銓敘合格有給專任第九、五職等一年以上。及組織法編制內之雇員。報考現任職系為限。但經同意得報考同職組各職系之類科	類科科目由考試院訂之（依附表）	最近三年考績一甲二乙以上者併入總成績計算占 30%，未達一甲二乙以考試成績為總成績。論文學業成績抵算考績但以奉准留職停薪年限為準。	78 年起不再調查可供升補缺額，為使典試委員會決定及格標準有所依循維持一定水準，爰增列及格標準，總成績不得低於 60 分。並得按類別／等別分訂之。	考試違規通知其服務單位及格者取得及格類科升等資格，並依現職人員升任甄審辦法升補缺額。

資料來源：筆者自行整理。

綜上可知，本次修法以後重點改變為：刪除以三年考績（成）列為應考資格之限制；77 年因應現行法而訂定新的施行細則，78 年因沿襲舊制辦理考試後產生重大唐突：即同一等級、類科之高分者落榜，低分者反得因報名時「選對」錄取分發區而獲錄取，形成制度「逆選擇」現象。促使 78 年隨即改弦更張，且此一改變，對本項考試制度後續影響，比任何前一時期的改變都還巨大。主因其變遷改變了此一考試制度的根本屬性 從以前之任用考轉變為資格考。

故 77 至 83 年的多次調整，亦頗似重複前法時期新制上路後的多次調整，對爾後執行上之影響略述如下：

- 1.應考資格：較過去寬，為本項考試應考資格最寬泛時期，年資限制僅一年，且經同意得跨職系報考，提供不少欲改職系者較彈性之門路。

2.考試類科科目：考試之類科、應試科目及考試方式，由考試院定之。

3.考試方式與考績（成）：平時服務成績得予併入考試總成績計算，比重為百分之三十；奉准留職停薪，在國內外進修與現職有關之科目者，學成回原機關服務應升官等考試時，其論文或學業成績經複評後，得視為考績成績，考量為現職人員提供上進誘因。

4.錄取（標準）成績／率：不得低於 60 分，及格標準按類別／等別分訂之。

5.辦理方式：78 年起不再調查可供升補缺額，及格者取得及格類科升等資格，並依現職人員升任甄審辦法升補缺額。係一更改考試屬性之重大變遷。

（一）辦理情形與統計

本項考試從 77 年起開辦，截至 88 年大幅修法止，12 年間計辦理三類型之 12 次考試，總計報考 102,396 人，到考 83,976 人，錄取 28,792 人，錄取率達 34%。其平均錄取率與現行法律規定 33%已相當接近。

其中，77 年係首次合併辦理中央暨地方各機關公務人員升等考試，惟仍採調查缺額分區錄取之舊制，形成參加同一考試，僅因報考不同分發區，造成低分上榜、高分落榜等明顯不公平情事，大量應考人投書反映：希望本次考試重予認定為「資格考」，使高分落榜者得有補救措施。惟基於依法行政且應考人自始即有自由選擇之空間，所造成之結果，並非不可預期。事後重予改認定為「資格考」於法無據，爰僅得作為改進施行細則之參考。

融合期各類升等考試辦理情形統計如下表：

表 4 77-88 年各類升等考試辦理情形統計表

	中央暨地方各機關公務人員升等考試				金馬地區現職公務人員升等考試				公立學校職員升等考試				總計			
	報考	到考	錄取	率	報考	到考	錄取	率	報考	到考	錄取	率	報考	到考	錄取	率
77	9731	8344	2237	27%									9731	8344	2237	27%
78	7533	6121	2722	44%	210	181	105	58%					7743	6302	2827	45%
79													0	0	0	
80	8605	7153	2657	37%									8605	7153	2657	37%
81													0	0	0	
82	14746	12407	4328	35%					1035	869	317	36%	15781	13276	4645	35%
83					193	184	121	66%	38	36	31	86%	231	220	152	69%
84	19509	16442	4688	29%					1606	1353	531	39%	21115	17795	5219	29%
85													0	0	0	
86	21052	17070	5666	33%									21052	17070	5666	33%
87													0	0	0	
88	18138	13816	5389	39%									18138	13816	5389	39%
計	89583	73009	25450	35%	403	365	226	62%	2679	2258	879	39%	102396	83976	28792	34%

資料來源：筆者自行整理。

綜上可知；

1.77 年循舊制調查缺額、按錄取分發區訂定各等級、各類科之錄取標準，產生同一等級、類科低分上榜而高分落榜情形，不少考生反映要求考政機關補救，重新改定該次考試屬性宜定為「資格考」，即凡高於錄取標準者均應依法規錄取。

2.融合期仍有兩類未合併辦理之升等考試於 78 年及 82、84 年間舉行。

公立學校職員升等考試：

七十四年五月一日公布教育人員任用條例，規定各級公立學校進用之職員須經考試及格，該條例施行細則第二十五條第一項規定，學校職員之升等，應經升等考試及格。然因公立學校職員未辦理改任換敘作業，其職務列等及考績採學年度，與公務人員升等考試法之規定不合，致無法參加中央暨地方機關公務人員升等考試。八十三年七月一日修正公布之「教育人員任用條例」第二十一條第一項規定：「學校職員之任用，依其職務類別，分別適用公務人員任用法或技術人員任用條例之規定，並辦理銓敘審查」；第四十條第一項後段「學校職員之官等、職等及職務列等，適用公務人員任用法之規定。」據此，公立學校職員既已納入銓審範圍，考試院乃於八十五年十月十八日修正發布公務人員升等考試簡任、薦任、委任升等考試類科及應試科目表時，併案廢止原「公立學校職員升等考試規則」，是以八十六年中央暨地方機關公務人員升等考試已將納入銓敘之公立學校職員涵蓋在內，使學校職員得依職系專長與職等報考相關類科、等級之升等考試。

金馬地區現職公務人員升等考試：

金馬地區已於民國八十一年十一月七日終止戰地政務，實施地方自治。依戰地公務人員管理條例第八條規定：「依本條例選派人員，於該管地區恢復常態時，其未具法定資格者，由考試院從優銓定其任用資格。」據此規定，八十三年六月底為該兩地區舉辦一次現職公務人員銓定資格考試，為顧及在金馬地區服務之公務人員，考試院第八屆第一四一次會議決議，同意於八十三年度合併舉辦金馬地區現職公務人員銓定資格考試及升等考試。

綜合而言，資格放寬，但考試方式仍比照高普考科目，雖納入服務成績為總成績計算，但錄取率仍較以往低；顯示考政機關已具有較高之統籌性，社會質疑過高的錄取率還是本項考試的外部環境壓力。

二、制度問題

- (一) 在解除戒嚴之後，社會結構鬆動、改革觀念（意識型態）呼聲高，回歸憲政制度受較高期待；政治上取得統治的正當性不再是武力而是制度（治理）的合憲性。
- (二) 立法者對雇員升委任升等考試辦理之合憲性仍頗多疑議，人力素質亦屢遭批評。顯示早期受此項考試恩庇者未受肯定，造成立法者對該一等級設置有嚴詞批判。
- (三) 制度運作似乎已漸純熟，但隨著社會生活水準提升、知識技術的進步，升等考試作為內部升遷管道之一亦逐漸廣為認知，其認知者一部分認為，制度繼續在辦理中應討論如何加強辦理；另一部分則質疑升等考試干涉機關主管人事權，且又初任已考試、升任又考試，豈能僅依筆試定江山，有錯誤制度誘因誤導公務人員學習方向之重大缺失。融合期為時不長，隨即因配合考試法而修正，但主要內涵亦作大幅調整，顯見爭議性已逐漸浮上檯面。

第二節 改革期（1999~迄今）

一、社會（觀念）意識型態

88 年以後迄今，迭經多次修憲，可謂為「民主化發展」時期。依 85 年底召開國家發展會議改革共識，考試院配合提出文官制度興革方向，強調：1. 公務人員之任用應採考試方式多元化、彈性化，擴大吸收、儲備高級文官人才。2. 職位分類彈性化，加強在職訓練，培養事務官；健全輪調、晉升、淘汰機制。3. 人事法規鬆綁，促進政府間、政府與民間機構間之人才交流。4. 統一公務人員薪給制度，同工同酬，按年資或特殊表現晉升，落實獎金制度，拉大薪水及獎金差距。5. 貫徹常任文官制度，擴大政務官範圍，明確劃分事務官與政務官職責，落實責任政治。上述宣示，顯示文官制度改革之較大趨勢、方向與格局，往後之發展大抵不出此一規劃之範疇。其中，對升官等考試具最直接影響者，即簡任升官等考試加考「口試」。

另，成立公務人員保障暨培訓委員會，此一制度完善了我國公務人員人事制度。尤其在訓練機構與訓練制度運作上軌，87、92 年分別開辦薦任及簡任升官等訓練班期之後，升等考試階段性的制度功能有慢慢被取代的趨勢。

二、主要行動者的偏好

(一) 立法經過

立法院審查報告⁴以：取消委任職升等考試，按委任升等考試向為雇員取得正式公務人員任用資格之途徑，惟雇員皆由各機關自行遴用，未經公開競爭之初任考試，且不屬於公務人員任用法規定之公務人員；八十五年十一月公務人員任用法修正後，該法第三十七條規定，各機關不得新進雇員。因此，宜配合廢除委任升等考試。但為期改制順利，爰以落日方式，規定本法修正公布後繼續辦理五次，以為過渡。凡在各次過渡性考試前取得應考資格之現職雇員均得應考。

前雇員管理規則業經公務人員任用法明定至 86 年 12 月 31 日後停止適用。故配合上位法源之規定，爰於公務人員升官等考試法中訂定落日條款：於本法修訂公布後繼續辦理五次為限。

其次，為使簡任升等考試之任職年資與依考績升等之年資相當，爰將有關應考資格任職年資之規定，由原來「一年」修正為「三年」，並將依技術人員任用條例第十條改任換敘之技術人員、依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任之公務人員，均納入升等考試之範圍。

故應考資格逐漸傾向於包含少數特殊任用者，使應考資格益趨向多元化。一方面既保障當事人之權益，另一方面如把關不嚴，則有過於彈性而冒濫之嫌；因為仍有不少非經正式高普特考管道進用之現職人員，試圖以此作為改換跑道之旋轉門。

另，鑑於公務人員之升遷，應從落實考績、訓練制度方向改善，避免過去因各機關是否同意應考人報考同職組各職系類科之標準不一，所造成的不公平現象，爰規定現職公務人員以報考現任或曾任職系之類科為限。另技術類科部分，如職業管理法規有特殊規定者，現職公務人員須領有各類科執業證書始能報考。

避免機關主管過於困擾「同不同意」所屬員工報考同職組各職系類科，引發標準不一之紛爭。爰明定僅得報告現、曾任經審定有案之職系。並配合銓敘機關任用上需要規定：技術類科部分，依職業管理法規有特殊規定者，現職公務人員須領有各類科執業證書始能報考。

⁴ 立法院公報，88 年 12 月 18 日，總號第 3056，頁 238~

又，近年來公務人員升等考試各等級各類科均採總成績六十分為錄取標準，惟各等級各類科應試科目不同，難易程度不同，致經常各等級各類科間錄取率相差懸殊。為避免爭議，爰統一訂定依各等級各類科全程到考百分之三十三為錄取率，俾維持公平性。

88 年立院法制委員會審查決議⁵重點有：

1. 取消委任升等考試；以繼續辦理五次為限。
2. 刪除：讓具任用資格之現職民選機關首長、簡派人員、機要人員，即就任現職前已具任用資格、年資、俸級條件者，准其應考。
3. 考績或考成成績占總成績比例維持百分之三十。
4. 行政機關基於 按留職停薪，在國內外進修之公務人員，於進修期間對任職之機關並無貢獻，採計其論文或學業成績為考績成績，對在職人員不公平 之理由，提議刪除條文。但委員會達成決議：第十條不予刪除。改列第八條。

經政治協商通過法案並作成附帶決議：一、考選部公務人員升官等考試法修正公布後，應就繼續辦理五次原委任升等考試之立法政策、廣為宣導，務期有資格之現職雇員均能充分瞭解是項法律規定，俾使能把握機會及早準備應試，落實立法目的。二、考選部於舉辦原委任升等考試時，應考量現職雇員實務工作經驗，適切審酌命題難易程度，避免過於艱深冷僻，以維持適當升遷機會，激勵基層人員求知上進精神。

顯示立法者同意：訂定雇員升委任考試之落日條款。且責成行政者在執行技術過程應履行 1. 廣為宣導落日條款之政策；2. 考量渠等係現職人員而命題。後者雖有干預典試之嫌，實務上，辦理機關均會提示命題委員該項考試係為現職人員而辦理。但，從國家公器公務人員職位應向全國公民公平、公正、公開徵選而言，仍有很大的討論空間。

(二) 法制比較

八十八年十二月二十九日修正公布公務人員升官等考試法名稱及全文十三條，主要內容有：

1. 考試等級：九十五年改為二等級。本法修正公布前之原委任升等考試，於本法修正公布後以繼續辦理五次（90~94 年）為限。中華民國八十六年十二月三十一日前依雇員管理規則進用之中央及地方機關組織法規規定之現職雇員，得應原委任

⁵ 立法院公報，88 年 12 月 11 日，總號第 3054，頁 19~38

- 升等考試。(第二條)
2. 應考資格：現任委任、薦任第五、九職等或具有法定任用資格現任相當於委任、薦任第五、九職等人員三年以上之限制；及依技術人員任用條例審定以技術人員任用之技術人員、依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任之人員符合前項年資、俸給條件者均得應考。(第三、四條)
 3. 考試類科：簡任及薦任之升官等考試，應考人以報考現任或曾任職系之類科為限。但依職業管理法規定須領有執業證書始能執行業務者，應具各該類科執業證書始得報考。(第五條)
 4. 考試方式：簡任升官等考試，除採筆試外，應兼採其他一至二種考試方式。(第六條)
 5. 成績計算：錄取人數上限，由典試委員會依各等級各類科全程到考人數百分之三十三擇優錄取。升官等考試總成績未達五十分，或筆試科目有一科成績為零分，或特定科目未達規定最低分數者，均不予錄取。(第九條)
 6. 例示另有分等規定之不同人事體制之升等考試範圍。
- 據此，融合 / 改革期之變遷情形可列表如下；

表 5 88/77 年法律條文比較表

88 年修法	77 年立法
公務人員升官等考試法	公務人員升等考試法
中華民國八十八年十二月二十九日總統華總一義字第八八〇〇三一四二〇號令修正公布名稱及全文十三條	中華民國七十七年一月二十二日總統令制定公布全文十五條
第一條 本法依公務人員考試法第二十二條規定制定之。本法未規定事項，準用其他有關法律之規定。	第一條 本法依公務人員考試法第二十三條規定制定之。
第二條 公務人員升官等考試(以下簡稱升官等考試)，分簡任及薦任二官等考試。本法修正公布前之原委任升等考試，於本法修正公布後以繼續辦理五次為限。中華民國八十六年十二月三十一日前依雇員管理規則進用之中央及地方機關組織法規規定之現職雇員，得應原委任升等考試。	第二條 公務人員升等考試(以下簡稱升等考試)，分簡任、薦任及委任三官等。
第三條 具有下列資格之一者，得應簡任升官等考試： 一、現任薦任第九職等或具有法定任用資格現任相當於薦任第九職等人員三年以上，已敘薦任第九職等本俸最高級者。 二、中華民國八十年十一月一日前依技術人員任用條例審定以技術人員任用之技術人員，按其原銓敘之資格改任後，現任薦任第九職等或相當於薦任第九職等人員，並具有第一款年資、俸級條件者。 三、依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任之現任薦任第九職等或相當於薦任第九職等人員，並具有第一款年資、俸級條件者。	第三條 現任薦任第九職等或具有法定任用資格現任相當於薦任第九職等職務一年以上，已敘第九職等本俸最高級者，得應簡任升等考試。
第四條 具有下列資格之一者，得應薦任升官等考試： 一、現任委任第五職等或具有法定任用資格現任相當於委任第五職等人員三年以上，已敘委任第五職等本俸最高級者。 二、中華民國八十年十一月一日前依技術人員任用條例審定以技術人員任用之技術人員，按其原銓敘之資格改任後，現任委任第五職等或相當於委任第五職等人員，並具有第一款年資、俸級條件者。 三、依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任之現任委任第五職	第四條 現任委任第五職等或具有法定任用資格現任相當於委任第五職等職務一年以上，已敘第五職等本俸最高級者，得應薦任升等考試：

<p>等或相當於委任第五職等人員，並具有第一款年資、俸級條件者。依公務人員任用法第十七條第三項之規定，經晉升薦任官等訓練合格現任薦任第六職等或第七職等人員，得應前項考試。</p> <p>中華民國八十年十一月一日前依技術人員任用條例審定以技術人員任用之技術人員，按其原銓敘之資格改任後，現任薦任第六職等至第九職等或相當薦任第六職等至第九職等人員，得應第一項之考試。</p>	
	<p>第五條 現職雇員已支雇員本薪最高薪點滿一年者，得應委任升等考試。</p>
<p>第五條 簡任及薦任之升官等考試，應考人以報考現任或曾任職系之類科為限。但下列人員之報考類科，並受以下之限制：</p> <p>一、中華民國八十年十一月一日前依技術人員任用條例審定以技術人員任用之技術人員，僅得應經審定之各該技術職系升官等考試。</p> <p>二、依技術人員任用條例第五條第三項任用之公立醫療機構醫事人員及比照該項規定進用為政府機關及公立學校之醫事人員，僅得應經審定之各該技術職系升官等考試。</p> <p>三、依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任人員，僅得應審定之各該職系升官等考試。</p> <p>升官等考試之技術類科，依職業管理法規定須領有執業證書始能執行業務者，應具各該類科執業證書始得報考。</p>	<p>第六條 簡任及薦任之升等考試，應考人以報考現任職系之類科為限。但經其服務機關同意者，得報考同職組各職系之類科。</p>
<p>第六條 升官等考試之類科、應試科目及考試方式，由考試院依工作性質需要定之。</p> <p>升官等考試，得採下列方式：</p> <p>一、筆試。</p> <p>二、口試。</p> <p>三、測驗。</p> <p>四、實地考試。</p> <p>五、審查著作或發明。</p> <p>考試方式除採筆試者外，其他應採二種以上方式。筆試除有特別規定者外，概用本國文字。</p> <p>簡任升官等考試，除採筆試外，應兼採其他一至二種考試方式。</p>	<p>第七條 升等考試之類科、應試科目及考試方式，由考試院定之。</p>
	<p>第八條 升官等考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明等方式行之。除筆試外，其他應採二種以上方式。</p>
<p>第七條 現職人員最近三年考績或考成成績一年列甲等，二年列乙等以上者，其成績得併入升官等考試之總成績計算。比例為百分之三十。</p> <p>最近三年考績或考成成績未達一年列甲等，二年列乙等以上者，其考績或考成成績不得列入總成績，並以考試成績為總成績。</p>	<p>第九條 現職人員最近三年考績或考成成績一年列甲等，二年列乙等以上者，其成績得併入升官等考試之總成績計算。比重為百分之三十。</p>
<p>第八條 合於第三條或第四條規定之現職人員，奉准留職停薪，在國內外進修與現職有關之科目者，於學成回原機關服務應升官等考試時，其論文或學業成績經複評後，得視為考績成績。但最多以計算三年為限。</p>	<p>第十條 合於第三條、第四條及第五條規定之現職人員，奉准留職停薪，在國內外進修與現職有關之科目者，於學成回原機關服務應升官等考試時，其論文或學業成績經複評後，得視為考績成績。但最多以計算三年為限。</p>
<p>第九條 升官等考試之錄取人數上限，由典試委員會依各等級各類科全程到考人數百分之三十三擇優錄取，計算錄取人數遇小數點時，採整數予以進位錄取。</p> <p>升官等考試總成績未達五十分，或筆試科目有一科成績為零分，或特定科目未達規定最低分數者，均不予錄取。缺考之科目，以零分計算。</p>	
<p>第十條 關務人員、警察人員、交通事業人員等另有分等規定者，其升等考試規則由考試院另定之。</p>	<p>第十一條 公務人員之分等別有規定者，其升等考試之分等、分類及應考資格，得依其規定。</p>
<p>第十一條 升官等考試，每年或間年舉行一次。</p>	<p>第十二條 升等考試，每年或間年舉行一次。</p>
	<p>第十三條 本法未規定之事項，適用典試法、監試法及有關於法律之規定。</p>
<p>第十二條 本法施行細則，由考試院定之。</p>	<p>第十四條 本法施行細則，由考試院定之。</p>
<p>第十三條 本法自公布日施行。</p> <p>本法修正條文，自中華民國八十九年七月一日施行。</p>	<p>第十五條 本法自公布日施行。</p>

資料來源：筆者自行整理。

發展至此一階段主要變遷情形有：

1. 考試等級：九十五年改為二等級。委任升等考試於九十四年辦理最後一次，自 44 年起至 94 年止辦理 50 年之久的雇員升委任考試終將走入歷史。
2. 應考資格：增加三年以上之限制；放寬部分依技術人員任用條例審定以技術人員任用之技術人員、依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任之人員符合前項年資、俸給條件者均得應考。應考資格限制為該官等最高職等三年以上，雖說係與考績升等取得平衡，實質上仍有避免過於寬濫而影響公務推展之用意。
3. 考試類科：應考人以報考現任或曾任職系之類科為限。免除不必要的人情關說或遭人不當利用，嚴格明文化，杜絕人為干預因素。
4. 考試方式：簡任升官等考試，除採筆試外，應兼採其他一至二種考試方式。據此，90 年開始簡任升官等考試均加考口試。
5. 錄取標準：錄取人數依各等級各類科全程到考人數百分之三十三擇優錄取。
6. 例示另有分等規定之不同人事體制之升等考試範圍。亦為後來行政程序法所明文規範，即法規命令須明列其法源依據。

(三) 修法過程不同偏好之比較

此一階段主要行動者之不同偏好列表如下：

表 6 改革期中行政者與立法者不同偏好

88 年法	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	公務人員考試法第二十二條規定：「公務人員升官等考試法另定之。」	
第二條	取消委任升等考試；以繼續辦理三次為限。	取消委任升等考試；以繼續辦理五次為限。
第三條	一、應考資格由一年修為三年俾與考績升等之年資規定平衡。 二、讓具任用資格之現職民選機關首長、簡派人員、機要人員，即就任現職前已具任用資格、年資、俸級條件者，准其應考。	刪除：讓具任用資格之現職民選機關首長、簡派人員、機要人員，即就任現職前已具任用資格、年資、俸級條件者，准其應考。(制度上設立上述人員本來就是讓其追隨首長同進退，若首長上任後，任用這些人後，整天就想利用此一機會取得資格，且如這些人雖具資格，再叫其去考，及格後，其主管最容易給他升官，結果會造成鼓勵倖進，剛好與立法原意相反)(這些人擔任首長或機要久了，凡事有自己的政策、政黨考慮方向，影響行政中立的原則)
第三、四條	一、應考資格由一年修為三年俾與考績升等之年資規定平衡。 二、讓具任用資格之現職民選機關首長、簡派人員、機要人員，即就任現職前已具任用資格、年資、俸級條件者，准其應考。	刪除：讓具任用資格之現職民選機關首長、簡派人員、機要人員，即就任現職前已具任用資格、年資、俸級條件者，准其應考。
第五條	基於從嚴辦理升官等考試之政策方向，規定應考人以報考現任或曾任職系之類科為限。	
第六條	為能積極改革現行考試方式，針對各類人才所需之	

	關鍵能力，設計不同之考試方式，達到鑑別人才之目的，條文中增列「考試方式」一段文字。	
第七條	為從嚴辦理升官等考試，重視認真工作現職人員之工作績效，將考績成績占總成績之比例由百分之三十修正為百分之二十。	考績或考成成績占總成績比例維持百分之三十。（規定百分之二十減少了，可能會讓公務人員不重視考績，反正考績好不好也沒關係，只要憑考試就好了，造成反過來鼓勵公務人員不要在乎考績天天唸書，什麼事也甯做。）
第八條	條文刪除。按留職停薪，在國內外進修之公務人員，於進修期間對任職之機關並無貢獻，採計其論文或學業成績為考績成績，對在職人員不公平。	第十條不予刪除。改列第八條。（刪除本條文是一大敗筆，在職進修制度是一個特別的誘因，公務人員為此能更願意去看書，有考試也更願意去參加，什麼都沒有，那他就會想：何必多此一舉？）
第九條	新增條文。公務人員升官等考試係資格考試，向以總成績達六十分為及格標準，惟因各類科目難易程度不一，致部分類科及格率相差懸殊而引起有不同意見，為取得各類科之錄取平衡，爰統一訂定各類科錄取人數比率。總成績七十分以上仍予錄取。	刪除七十分以上仍予錄取之修正。
第十條	本法所定僅限於兩制合一之行政機關，其他升等考試均須依其不同任用制度另定升等考試規則，爰訂定法源。	
**	許濱松委員對百分之三十三表示不同意見。	附帶決議： 一、考選部公務人員升官等考試法修正公布後，應就繼續辦理五次原委任升等考試之立法政策、廣為宣導，務期有資格之現職雇員均能充分瞭解是項法律規定，俾能把握機會及早準備應試，落實立法目的。 二、考選部於舉辦原委任升等考試時，應考量現職雇員實務工作經驗，適切審酌命題難易程度，避免過於艱深冷僻，以維持適當升遷機會，激勵基層人員求知上進精神。

資料來源：筆者自行整理。

可看出此次修法中立法者偏好對修法方向有顯著之影響，與負責規劃之行政者有部分不同之偏好表現；

- 1.應考資格；考政機關基於從嚴辦理本項考試之旨，應考年資由一年提高為三年，並以報考現任或曾任職系之類科為限。另外，納入一般簡薦委任之公務人員以外技術人員任用條例及專技人員轉任者，但亦排除「具任用資格之現職民選機關首長、簡派人員、機要人員」等人員。顯示立法者對非正式管道升遷者具有較高的排斥性。
- 2.將考績（成）納入成績計算比例，立法者對行政者主張百分之二十恢復為百分之三十，理由是比例過低將形成誘因不足之「逆選擇」，即現職人員符合應考資格者反而不在乎工作表現考績，形成只讀書追求筆試高分上榜不在乎工作績效現象。
- 3.行政者欲刪除但立法者仍予保留現職人員進修之學業成績併入總成績計算規定。前者基於該類人員於進修期間對現職工作並無實質貢獻，故應予刪除；但立法者則以進修缺乏誘因，使現職人員更缺乏進修之動機。

4.雖訂定雇員升委任考試之落日條款，但除由辦理最後三次增為五次之外，並作成附帶決議，責成行政者加強宣導並提示命題避免過於艱深冷僻，以維持適當升遷機會，激勵基層人員求知上進精神。因此，就此一部分而言，受損、受益者都是同一批人，顯示立法者既要維持法律，又必須反映民意、照顧弱勢的折衷處理。

三、制度要素相對價值

89 年至 93 年間施行細則主要變遷重點整理如下表：

表 7 制度要素相對價值變遷情形

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
(890914)(920122)(920521)	雇員升委任考試五次 年資一年修正為三年 訓練升等、技術人員改任及專技轉任者得應考 報考現、曾任職系為限	(歷次考前均報院核定)	論文學業成績抵算考績但最多以計算三年為限 三年考績期間中斷者，得向前推算遞補之。 簡任兼採另種考試方式	筆試 70%、服務成績 30% ，總成績 50 分以上；各科別全程到考 33%錄取率	例示設有分等規定人事範圍之法源

資料來源：筆者自行整理。

綜上可知，本次修法自 89 年 7 月 1 日起施行至今四年，重點改變為：刪除委任升等考試一等級，增加最高職等滿三年以上限制為應考資格，各科別全程到考 33%錄取率規定等。其變遷對爾後執行上之影響略述如下：

- 1.應考資格：為取得人事法規之衡平性，考績訓練年資取得平衡爰增加最高職等滿三年以上限制；訓練升等、技術人員改任及專技轉任者得應考；報考現、曾任職系為限；應考資格由上一時期之寬鬆而趨嚴格、由相對簡單而趨繁複。
- 2.考試類科科目：歷次考前均報院核定。因應現職人員職系之廣泛，且應試科目悉比照高普考應試科目辦理，造成科目數非常龐大，往往有掛一漏萬之虞。因此，屢次依法於考試前報院核定。依順應社會發展需要，職系說明書之內涵配合增訂各職系而言，本項考試類科之設置只會愈來愈多，從考試選人的角度而言，沒有足夠的人才庫（報名人數）篩選，徒具為考試而考試的工具目的而已。
- 3.考試方式與考績(成)：簡任兼採口試考試方式。口試方式歷來採用與否迭有爭議，故時而採用、時而不採，但基於簡任官等屬高階文官之晉用，因此有應採多元考試方式之議故兼採口試方式辦理。
- 4.錄取(標準)成績/率：訂定各科別全程到考 33%錄取率。係創舉，肇因於不同科

別錄取率之落差太大，遭人質疑參加考試僅係「選對考試類科與否」的差異性而已。但形式公平大於實質，故屢有不同角度之批判，認為係綁住錄取率保障少數人報考之類科者而非真優秀者。

(四) 辦理情形

本項考試從 89 年起辦理迄今，已辦理 4 次考試。總計報名 29,353 人，到考 22,866 人，錄取 7,824 人，錄取率達 34%。

表 8 改革期辦理各類升等考試辦理情形統計表

年度與考試	中央暨地方各機關公務人員升等考試				
	年度	報考	到考	錄取	錄取率
89	1,629	1,184	480	41%	
90	13,343	10,315	3,495	34%	
91	2,565	2,228	748	34%	
92	11,816	9,139	3,101	34%	
合計	29,353	22,866	7,824	34%	

資料來源：筆者自行整理。

綜上可知；

1.89 年係為九二一大地震後之災區公務人員所補辦者，仍適用前法及施行細則，故有較高之錄取率。

2.平均錄取率仍較高於現行法律之規定，主要原因係源於簡任升官等考試報名人數甚至僅有少數三或五人以下，屢屢形成保障錄取（錄取率達 100%）形成較高之錄取率。此一現象亦造成日後檢討是否繼續辦理該一等級考試之原因。

3.統籌辦理並統一訂定錄取標準後，形式上確已看不出差異性，似已有從嚴辦理之趨勢，惟依錄取率與及格標準來看，卻是歷來標準最低者，因為取消筆試或專業科目最低分之限制，完全依加計考績成績佔百分之三十後，依各等級各類科全程到考百分之三十三擇優錄取，造成筆試成績平均達三十八分即可通過最低標準，對辦理考試採筆試測驗之功能大打折扣，遑論如何選優汰劣。

四、制度問題

(一) 社會（觀念）意識型態的變遷

政黨輪替後，不同政黨對行政者有不同要求，民主化後，民主意識更加落實，改革

性反應此一時期社會的需求，因此，利害關係者的偏好更受重視。就雇員升委任考試之落日條款次數，原考選機關擬定繼續辦理三次；案經立法院第四屆第二會期法制委員會審查時，修正為「五次」，劉光華立委主張⁶：要給基層呼吸、生存的空間。但仍顯示出社會要求回歸憲法保留之公務人員非依法考試不得晉用。

簡任增加口試，亦反映出社會對擔任較高職務者的期待性。

（二）主要行動者偏好

考試委員吳泰成對於本項考試制度表示：一、以封閉式的考試，雖可拔擢優秀，但其程度是否符合提高該官等素質需要？二、與考試法第二條揭櫫之公開競爭基本精神顯有違背，且甲等特考廢止後，升簡任官等考試成為我國家最高考試，亦違常理。三、考試類科設置過多，且在職系之下又分科，引發因人設科的批評。升官等考試法修正後，採百分之三十三擇優錄取，以該類科全程到考人數一或二人者，反大占便宜，有失公平。四、升官等考試之功能變質：1.許多已具簡任資格者，還參加考試，以便升遷時加分；2.忙於公務者反而沒有時間準備考試。根本改革之道，應全面廢除升官等考試，但應有配套措施。

前考試委員施嘉明對於本項考試制度表示：原是提昇公務人員素質並鼓勵優秀人員上進、晉升的良好制度。由於社會變遷，高等教育普及，公務人員水準已逐漸提昇，且公務人員訓練進修法制已建立，制度之存廢頗有爭議。升官等考試制度雖有其存在之背景與意義，屬技術層面當可研究改進，屬制度層面則必須從其存在價值、公平性及合理性深入檢討。個人認為升官等考試制度，確有不公平、不合理的制度上缺點，已喪失以升官等考試選拔高級人才之立法原意。因此，宜早日廢止升官等考試制度，同時落實考績與公務人員升官等訓練，全面提昇公務人員素質，使現職公務人員以其工作能力及服務績效作為晉升的依據，因為他們在初任時已參加過考試，實在不必再以升官等考試作為晉升的跳板

二者均長期服務於人事行政方面，熟悉全國人事行政系絡、沿革於發展，對未來人事行政都具有相當主見者，其意見深具參考價值。

（三）制度要素相對價值的改變

按 77 年中央及地方機關公務人員升等考試係中央與地方機關首次合併辦理，並沿用

⁶考選部編，民 89，《公務人員升官等考試法修正案專輯》，頁 232。

以往缺額調查及區分報名錄取區方式辦理。考試辦理結束後，應考人對錄取方式大表不滿，要求本次考試應改採「資格考」方式予以擴大錄取。造成本項考試不再作「缺額調查」之任用考試方式辦理，而修正公務人員升等考試法細則明訂「錄取標準」。故自 78 年起本項考試舉辦時，應考人得依法選擇其適當類科報考，與公務人員高普考試所定之類科、科目表之適用方式完全不同。

統一訂定各類科全程到考百分之三十三擇優錄取，有降低現職人員「研究風氣」之誘因。

85 年公務人員訓練升等開辦委任升薦任官等訓練，92 年開辦薦任升簡任升官等訓練，在在改變了升遷制度上升等考試制度的相對價值性，意即該項制度似宜逐漸或限制、從嚴或廢止，以回歸用人機關之主導性。。

第三節 小結

一、未竟之修法

(一) 60 年爭取現職服務成績列入總成績計算案

立法院公報審查報告⁷以：考試院函請審議公務人員升等考試法第六條條文修正草案，案以：在升等考試方式增列「審查服務成績」，但服務成績，已在本法第二、第三條中列為應考資格之要件，揆諸法理，實不應重複引用。再列為第六條內考試方式之一種，而予合併計分，俾免影響錄取之標準。

審查會之理由係：服務成績已存於平時之考績中，且平時考績若未列二等以上則不能參加升等考試；所以參加升等考試的人員，考績必屬優良，即服務成績優良者才有考試資格。既然服務成績已用來評定其是否合於參加考試之資格，則考試成績就不應再計服務成績。

因此，本案在立法者偏好具有較顯著之影響性因素期間，尚未獲認同。

(二) 72 年刪除雇員升委任考試案（77 年修法源始）

考選部曾於 72 年間為配合兩制合一新人事制度之實施，研擬⁸修正公務人員升等考試法草案。重點有：一、規定升等考試分為薦任升簡任及委任升薦任兩等。二、刪除雇員

⁷ 立法院公報，民國 60 年 10 月 20 日，總號第 433 號。

⁸ 考選部 720050081 號簽。當時意見與 77 年通過修法相當吻合。關於刪除雇員升等考試，尤可謂進步。

升委任升等考試，因建立新人事制度方案中，並無此一等級之升等考試，復按雇員，係另依雇員管理規則進用，與一般公務人員任用法銓敘合格實授之簡、薦、委人員，似有差別，故予刪除。三、限定應考職系：按現行公務人員升等考試法及其施行細則對應考人得報考之類科，並無明文規定，易生爭執（條文對照表之說明欄有：「以免報名時發生爭論」一段文字），爰增訂應考人以報考現任職系為限，但經其服務機關同意者，亦得報考相近職系，俾免考試及格，升等任用發生困擾。四、考試方式中刪除「審查著作及發明」並增列「測驗」，以前者從未實施，而後者可資應等級較低之升等考試需要。另鑑於中央及地方機關一再建議將應考人平日之品德及工作等之考核成績納入考試成績中計算，故增列「審查服務成績」，俾確達擇優升等之目的。五、增列成績計算比例，錄取標準不得低於六十分，以提昇及格人員之良好素質。

部分理念與擬訂之方向與後來之修法頗為一致，顯見該一草案確有灼見，惟遲至 77 年始達成修法。其間不論是行政、立法機關或其他阻力，都有延宕進步可歸責之處。

（三）86 年立法院行使職權辦法案（88 年修法源始）

考政機關於 82 年即著手研修改進公務人員升等考試制度。86 年 12 月 16 日送立法院審議。惟至第三屆立法委員任期屆至，仍未經法制委員會完成審查。依立法院行使職權辦法，因未及於該屆次內付委完成審查，而重新退回考試院。由考選部於 88 年再度提出，並提出第八條再修正案，關於錄取率依全程到考 33%擇優錄取一案。就法案後來順利通過而言，不啻焉知非福；但就部分反對者而言，33%之保障錄取，其總成績五十分中平日考績（成）佔百分之三十，所剩筆試成績平均僅須達二十五分以上即可，亦有反淘汰之疑。同時亦有把升遷當酬庸、落人口實之嫌。

（四）小結

縱觀歷來未竟之修法，不少均列入後來修正通過之立法內容，雖然此一部分之修法均或因社會意識、或因主要行動者不同偏好或立法程序延宕，終未竟其功，但其修正過程歷歷顯示出一項制度變革之邊際調整性。

二、未來修法方向

（一）92 年擬修法方向

依 92 年考試院審查會決議：公務人員之簡任升官等考試於本法修正條文在中華民國九十三年一月一日公布後以繼續辦理三次為限。但不同之考政機關有不同主張：

考選部認為：現職絕大多數薦任公務人員只要具有大學學歷或高格及格資格，均可依公務人員任用法第十七條第二項規定，透過訓練取得簡任官等任用資格，宜分階段改進，建請先限期停辦簡任升官等考試。

銓敘部主張：考試與訓練之意義無法等同、應考與參訓資格要件亦非一致，簡任升官等考試目前仍有存在價值，未來則視升官等訓練實施成效，再配合改進。

惟保訓會認為：據統計，參加簡任升官等考試及格者，平均每年約僅占全部薦任晉升簡任資格人數之百分之四至八，如予以廢除，其影響亦屬有限。

據此可知不同考政機關之立場與看法尚無一致之共識。

（二）93 年修法進度

嗣送立法院審議，經朝野協商結論以：簡任升官等考試於本法修正公布後以繼續辦理三次為限。但由於 93 年底立法委員選舉在即，基於票票必爭的前提之下，若不能儘速完成此一修法，則愈近選舉時期愈困難獲得支持而勢必留到下一屆立法委員審議。

綜合上述，略知升官等考試現行法時期中融合期與並行期間制度運作之主要梗概。

三、綜視

（一）社會（觀念）意識型態變遷

從社會轉型到民主化發展時期，從過去恩庇性轉趨向功績性的文官制度之發展，就升等考試在此一時期所受到的實質影響而言，主要有關應考人權益事項的「法律化」，即過去所賦予行政機關者彈性處理者，基於行政程序法的公布，許多與人民權益相關均受到法律位階保留的保障。這也是民主化發展必然的歸趨。

同時由於雇員升等考試落日條款化，升等考試制度已完全停止辦理該類不合法、理之升等考試。就升遷管道而言，訓練制度的創制與開辦，宣告了回復用人機關人事主控權的時代已來臨。

（二）主要行動者偏好變遷

不管體制如何的變遷，統治者依法仍是最重要的偏好來源者，但隨民主化時代之開展，立法者愈形重要，即利害關係者與立法者取得應有之民主尊重，這亦宣告了主要行動者偏好由過去之統治者與行政者移轉到當家作主的「人民」身上。這當然也是民主發展下必然之歸趨。就本項考試制度而言，改革期的制度內容在應考資格上維持了人事制度間的衡平性，在固定依各類科全程到考百分之三十三之錄取率及總成績計算得併入考

績且只要不低於五十分之錄取標準方面，則相當程度上滿足了「利害關係者」的偏好。即便這樣的制度設計具有「鼓勵倖進」與「逆選擇」的可能。

(三) 制度要素相對價值變遷

就現行法之融合期與改革期中，主要制度要素之變遷情形可列表如下：

表 9 融合期（78-88 年）/改革期（89 年-迄今）兩期變遷情形

制度要素	融合期（78-88 年）	改革期（89 年-迄今）
應考資格	較過去寬，為本項考試應考資格最寬泛時期。	為取得人事法規之衡平性，考績訓練年資取得平衡爰增加最高職等滿三年以上限制；訓練升等、技術人員改任及專技轉任者得應考；報考現、曾任職系為限；應考資格繁複。
考試類科目	配合高普考科目異動，於考前更新公告科目。	歷次考前均報院核定。因應現職人員職系之廣泛，且應試科目悉比照高普考應試科目辦理，造成科目數非常龐大，往往有掛一漏萬之虞。因此，屢次依法於考試前報院核定。
考試方式與考績	平時服務成績得予併入考試總成績計算，比重為百分之三十；奉准留職停薪，在國內外進修與現職有關之科目者，學成回原機關服務應升官等考試時，其論文或學業成績經複評後，得視為考績成績，考量為現職人員提供上進誘因。	（同左）並增加簡任兼採口試考試方式。
錄取(標準) / 率	60 分及格按類別 / 等別分訂之。	訂各科別全程到考 33%錄取率。係創舉，但形式公平大於實質，故屢有不同角度之批判，認為係綁住錄取率保障少數人報考之類科者而非真優秀者。
辦理方式	78 年起不再調查可供升補缺額，及格者取得及格類科升等資格，並依現職人員升任甄審辦法升補缺額。係一更改考試屬性之重大變遷。	例示設有分等規定人事範圍之法源。

資料來源：筆者自行整理。

綜上，大致可了解「現行法時期」制度要素相對價值之變遷情形，重點歸納如下：

- 1.融合期為期短暫，但依制度要素相對價值（含法律與施行細則之規定）變遷而言，係各分期中變遷性最為明顯的時期。
- 2.從社會轉型到民主發展的社會結構性變遷過程，本項考試亦具有「回應性」之變遷（由融合期到改革期）。