

三、考試方面

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(一)

目錄：探鑽文官體系黑洞等兩篇報導專案研究報告

章節：三、考試方面

從「探鑽文官體系黑洞」一文中可以發現，在我國公務人員考試方面，似乎存在下述五項問題：1 公職考試欠缺吸引力；2 公職考試欠缺發展潛能評量；3 上校以上軍官轉任破壞體制；4 特考氾濫，錄取率高，凌駕高普考試之上；5 升等考試內容與工作無關。茲就前述問題分析探討於後：

(一) 公職考試欠缺吸引力

報導指出：「公務員對國家的重要性雖與以往一樣，只是今日台灣的官員形象隨著社會多元發展、經濟發展，地位不再像以往那樣崇高，更不再是出人頭地的唯一途徑。有理想的青年，大多不把進入政府服務視為理想工作。民國七十七、八年勞委會職訓局，曾連續兩年針對國內大專畢業生進行調查，發現畢業後願意報考公職人員考試的比例，分別只有一〇·八%與五·四%。只有在社會經濟不景氣時，才會出現大量報考公職考試，以及追求穩定工作的人潮。」從前述報導觀察，似乎大專畢業生對於參加公職考試意願並不高。實際狀況如何？頗值深入探討。

依據民國八十三年六月考選部編印之「中華民國考選統計」從民國七十年至民國八十三年，我國公務人員高、普考試報考人數如表1及表2所示：

表1 民國70年至83年公務人員高等考試報考人數

年代	70	71	72	73	74	75	76
人數	25,583	20,162	20,789	21,557	20,998	19,150	19,653
年代	77	78	79	80	81	82	83
人數	20,064	24,118	31,669	37,709	62,640	70,787	75,864

資料來源：依據考選部編印，中華民國考選統計，台北，民國84年6月資料編製。

表2 民國70年至83年公務人員普通考試報考人數

年代	70	71	72	73	74	75	76
人數	57,322	29,647	35,394	37,963	51,914	55,264	47,057
年代	77	78	79	80	81	82	83
人數	32,942	26,787	44,297	60,086	84,248	91,404	96,135

資料來源：依據考選部編印，中華民國考選統計，台北，民國84年6月資料編製。

從表1及表2所示高、普考試報考人數變化觀之，近年來報考人數雖急劇增加，但其變化似與經濟景氣具有密切關係。當經濟景氣時，報考人數即呈衰減之勢；經濟景氣較差時，則呈增加趨勢。設若此一立論正確，報考公職人員考試，似非青年人就業之首要選擇。揆其原因，似與公務人員待遇偏低、公權力不彰公僕難為有關。

從表3所示，民間待遇確實比公務人員待遇為高。此外，自民國六十八年至八十二年，台灣地區公私部門待遇調整幅度之比較，如表4所示，民間待遇調整之幅度，多數年度均高於公務人員。

表4 歷年公私部門待遇調整幅度比較表

年度	各業受僱員工 薪資調整幅度	軍公教待遇 調整幅度
69	21.23%	13.8 %
70	20.41%	20.0 % 9.0 %
71	7.63%	11.0 %
72	5.95%	未調整
73	9.68%	未調整
74	4.49%	8.0 %
75	8.18%	8.0 %
76	8.95%	未調整
77	11.61%	10.0 %
78	15.36%	8.0 %
79	14.94%	12.0 %
80	11.26%	13.0 %
81	9.80%	6.0 %
82	7.65%	6.0 %
83	缺	8.0 %
84	缺	3.0 %

資料來源：錄自許濱松，待遇調整競賽責任的歸屬，載
人事月刊第一〇八期，台北，頁九。

如以民國六十八年為基期，累計各年度公部門與企業界待遇調整情形表5所示：

表5 公私部門待遇指數比較表

年度	各業受僱 員 工	軍 公 教 人 員
68	100.00	100.00
69	121.23	113.80
70	145.98	148.85
71	157.12	165.22
72	166.48	165.22
73	182.58	165.22
74	190.79	178.44
75	206.40	192.72
76	224.87	192.72
77	250.98	211.99
78	289.53	228.95
79	332.79	256.42
80	370.26	289.76
81	406.55	307.14
82	437.64	325.57
83	缺	351.62
84	缺	362.17

資料來源：錄自許濱松，待遇調整競賽責任的歸屬，載人事月刊第一〇八期，台北，頁一〇。

從表5所示可知，自民國六十八年迄民國八十二年，台灣地區各業受僱員工每月平均薪資，以調整了三三七·六四%，然而公教人員之待遇，則僅調整了二二五·五七%。足見十四年來，台灣地區企業界受僱員工薪資調整幅度高出公教人員甚多，超出一一五%以上，使公教人員待遇偏低之情況更加惡化。此一情形，對於政府人才之延攬與保持，當然形成不利影響。

除了待遇偏低影響政府人才延攬外，公權力不彰、公僕難為亦為可能影響因素之一。如「探鑽文官體系黑洞」一文即指出，台北縣政府前工務局長鄭淳元及其部屬，即因家中受干擾，及部屬在辦公室遭人從背後襲擊，故均辭職而去。

（二）公職考試欠缺發展潛能評量

報導指出：「這套考試制度到了近代，考試內容雖由較實用的現代專業科目取代，如行政學、經濟學……卻仍然不一定能夠選出最優秀的人才。而在社會多元化、科學化、專業化之下，一般考試的內容更難測知文官的資格與潛能。」按人事分類制度大體可以區成品位分類制度與職位分類制度兩大類。在品位分類制度下，係以內升為原則，因之考試內容著重發展潛能之評量，如英國、日本、德國即是如此；在職位分類制度下，係以外補為原則，因之考試內容著重已有學習成就，即現有知能之鑑別，例如美國。若依公務人員任用法第二十二條前段規定：「各機關不得任用其他機關現職人員。如有特殊需要時，得指名商調之。」言，我國應以內升為原則，外補為例外。如以內升為原則則公務人員考試之內容，應著重發展潛能評量。然而觀諸高、普考試及各種特種考試之內容，實多著重現有學習成就與知能之鑑別，忽略發展潛能之評量。

（三）上校以上軍官轉任破壞體制

報導指出：「一個最明顯的例子是上校級以上軍官，在民國

七十八年以前，不用經過筆試，只要檢覈及格，幾乎百分之百可轉任高階文職主管的制度，對基層循序漸進的公務員士氣，影響甚大。」國軍上校以上軍官轉任公務人員得以檢覈方式取得任用資格，係依據民國五十六年六月三十日由總統公布施行之「後備軍人轉任公職考試比敘條例」第五條第二項規定。考試院依該條例第六條規定，訂定「後備軍人轉任公職考試比敘條例施行細則」。復依該施行細則第十三條之規定，於民國五十七年五月十五日訂定發布「國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈規則」，以為辦理該項檢覈之依據。自民國五十七年訂定檢覈規則以來，最初係採審查證件方式辦理，亦即以審查申請人所繳驗之證件是否符合規定之資格條件，為認定合格與否之依據。迨至民國七十七年八月修正檢覈規則，除審查證件外，增加筆試、口試或實地考試規定，以考評轉任人員之專業素養及領導才能。考試院並於民國七十七年十二月十四日訂定發布「國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈筆試、口試或實地考試辦法」以為適用。嗣為健全文官制度，提昇轉任人員素質，於民國八十年六月十四日再次修正檢覈規則，除審查證件外並規定：

- (1) 上校以上軍官申請檢覈轉任一般機關職務者，兼予筆試四科。
- (2) 將級軍官申請檢覈轉任一般民政（限兵役行政）、交通行政或交通技術職系簡任第十職等以上者，兼予筆試專業科目二科。轉任人員自轉任起十年內，不得轉調原轉任職系以外之職務任職。
- (3) 上校以上軍官申請檢覈轉任國防部或行政院國軍退除役官兵輔導委員會及其所屬職務者，除口試外，兼予筆試專業科目一科或審查知能有關學歷、經歷證明及論文。轉任人員自轉任起十年內，不得轉調其他中央或地方機關任職。考試

院第八屆第九十三次會議復決議，自民國八十一年九月一日起，國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員，增加轉任取得任用資格以二年為限之規定。至第八屆第二四三次會議時，又增列規定，自民國八十五年一月一日起，國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員者，應於考選部辦理兩次檢覈筆試、口試、審查知能有關學歷、經歷證明及論文或實地考試後尚未取得任用資格者應停止其派代。從上述情形可知，國軍上校以上軍官轉任公務人員，其任職資格之取得，已較前嚴格，不僅廢止了單純以審查證件方式取得任用資格之規定，而且兼予筆試、口試及實地考試同時也增加了十年內不得轉調之規定，以及轉任公職後參加資格檢覈，以兩次為限之規定。不過，國軍上校以上軍官轉任公務人員之檢覈，係先到職後檢覈，可能有違反公務人員任用法第九條規定之嫌。

（四）特考氾濫，錄取率高，凌駕高普考試之上

報導指出：「本應為政府取才主流的高普考，為特考超越、『反主為賓』的現象，至今未變。據銓敘部統計，至民國八十二年底，台灣有考試資格任用的公務員其二十八萬多人，其中因高普考及格任用的達一八%。而特考與其他考試加起來高達六八%。台灣特考種類琳瑯滿目，有警察特考、基層人員特考、退除役官兵轉文職、上校以上軍官轉高階文官……，並且有一個共同特色，就是錄取率比高普考高出甚多。據現任考試院參事蔡良文研究，自民國三十九年至八十年，高考歷年平均錄取率只有八·三%；普考一二·七

％；特考則高達七六・二％。由於特考及格後的人員，大多未限制轉任，例如基層人員特考原為地方縣市、鄉鎮晉用人才而舉辦的考試，但這些人仍然可轉到中央政府任職。甚至兩年前，錄取率約五〇％的警察人員特考及格的人，可以不用當警察，轉為一般行政人員。因為可以轉任，而錄取率又高，所以，特考就成為一些人規避正統高考、取得任官資格的捷徑。」

報導所引蔡良文參事之論點，有斷章取義之嫌，惟過去特考氾濫、錄取率高，使特考凌駕於高普考試之上，這是不爭之事實。但近年來，考選部已針對此一現象採取改善措施，並獲致相當成果。以八十二年為例，公務人員特種考試僅舉辦十次，平均錄取率為百分之十四・七二。如扣除其中錄取率較高之調查人員特考（錄取率為五五・五六％）及警察人員特考（錄取率為二八・三〇％），則其平均錄取率將更為降低；且部分特考，如關務、稅務、金融人員特考、基層特考、司法人員特考，錄取率均較同年公務人員高普考試平均錄取率九・三七％為低。八十二年之特種考試錄取人數共計一二、一五二人，如扣除其中有特別任用需求而錄取人數最多之警察人員特考七、五六八人，則僅餘四、五八四人，與八十二年公務人員高普考試錄取一一、一五二人相比較，特種考試占考試及格人數之比例已日趨減少。因之，特考氾濫、錄取率高，凌駕於高普考試之上之情形，顯然已獲改善，不若報導所稱之嚴重。

再者，特考及格人員並未全面限制轉任，致使特考成為少

數人規避正統高普考試取得任用資格之捷徑，因屬事實。惟目前警察人員特考、調查人員特考、基層特考、政風人員特考等，均訂定有五年內不得調離原服務機關或地區之規定。另國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈，更訂定有自轉任十年內不得轉調原轉任職系以外職務或不得轉調其他機關之限制。特種考試自從採行限制轉調措施後，除了提升考試之公平性外，亦發揮安定人事之作用，已大幅改進以往未限制轉任產生之缺失。

（五）升等考試內容與工作無關

報導指出：「宜蘭縣政府工務局職員賴錫錄就是最好的例子自從十二年前、三十歲時參加基層人員丙等特考，進入縣政府服務後，賴錫錄即受當時縣長、極端要求工程品質的陳定南重用。宜蘭縣重大建設，如聞名的冬山河、羅東運動公園的工程，大都由他負責與承包商協調、監工。工作能力極被肯定的他，十年後的今天卻坐著發愁，如果要從委任官升為薦任官，他必須再參加升等考試。然而賴錫錄是忙碌的公務員，沒空進修讀書。而升等考試考的是大學用書，不但與目前工作無關，也根本考不出一個人的工作能力與經驗。「我心裡很矛盾，看到年輕人會唸書考試，沒多久就當主管，但他們不一定會辦事」，賴錫錄半開玩笑、半認真的說，如果有機會將到民間發展。」。按公務人員任用法第九條第一項之規定：「公務人員之任用資格，依左列規定：1 依法考試及格；2 依法銓敘合格；3 依法考績升等。」又依公務人員考試法第二十三條之規定：公務人員之升等，除法律另有規定外，應經升等考試及格。公務人員升等考試法另定之。因

之，現職人員如欲晉升官等，其途徑有三：一為參加升等考試；一為憑考績晉升官等；另一為參加高普考試。憑考績晉升官等，依據公務人員考績法第十一條第二項規定，經銓敘機關審定合格實授薦任第九職等職務滿三年，連續三年年終考績，二年列甲等，一年列乙等以上，並敘薦任第九職等本俸最高級，除依法須經升官等考試及格者外，其合於公務人員任用法第十七條第二項規定者，取得升任簡任第十職等任用資格，給予簡任存記。

目前升等考試與高普考偏重理論，與工作內容無關，這是不爭之事實。職是之故，忙於工作者可能無暇準備功課，以便參加升等考試或高普考試，因而無法獲得晉升；工作清閒者反而可以專心讀書，順利通過升等考試或參加高普考，取得晉升機會。此一情形，對於工作壓力大、負責盡職的人來講，確實是不公平，也失去了升等考試存在之目的。升等考試存在著重學校所傳授之知識、與工作內容無關之問題外，尚存在左列問題值得探討：

第一、考績成績得併訂為考試成績之條件過度寬鬆。依據公務人員升等考試法第九條規定，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，其成績得併入升等考試之總成績計算。比重為百分之三十。此一規定固可使現職人員努力工作，並使績優人員獲得更多晉升官等之機會。然而，其條件——最近三年考績或考成一年列甲等、二年列乙等以上，實嫌過度寬鬆。尤其是新人事制度施行後，考績已取消考列甲等不得超

過二分之一人數之非正式限制，考列甲等之機會大增。何況，各機關對於欲參加升等考試之人員，通常在最近三年內，一定會予該員考績至少一年甲等，造成幾乎人人均可適用該項規定，獲得考績成績得以併計考試總成績之機會。

再者，考績成績併入升等考試總成績，比重高達百分之三十。符合前述條件者，其考績成績平均在八十分左右，乘以百分之三十，已經得到考試成績二十四分以上之基本分數，是以實際考試成績祇要達到五十一點五分以上，即可獲得錄取，造成升等考試雖規定錄取成績不得低於六十分，卻已實質降低為五十一點五分。

因之，考績優應否成為參加升等考試之資格條件，且將條件提高，這是值得省思檢討的問題，可以成為改革的方向。

第二、口試流於形式。升等考試之口試，有其重要功能，惟依據考選部非正式之統計，口試成績均偏高，實已流於形式，一般均在六十分以上，已經成為提高考試成績之管道。復以口試僅佔考試成績之百分之十五，就其比重而言，對考試結果很難發生影響，已失去鑑別人才之功能。何況口試之實際運作方式，並未結構化，亦無會商程序，難以發揮鑑別人才之效果，實已流於形式，惟目前升等考試已將口試予以廢止。

第三、升等考試舉辦之目的為何？目前升等考試分為：委任

升等考試（即將停辦）、薦任升等考試及簡任升等考試三種。雇員須經委任升等考試及格，才能取得委任官任官資格；委任官等公務人員須經薦任升等考試及格，才能取得薦任官任官資格；惟薦任升簡任，可循簡任升等考試，亦可循考績升等獲得。在此情形下，造成晉升官等，或憑考績，或須重新鑑定其知識、能力作法不一。甚多國家，在人員晉升方面，係採考績與考試並重，例如英國即為如此。我國依官等高低不同，僅採其一，似欠週延妥善。不論是偏重考績或偏重考試，均非允當。
