

一、制度本身之問題

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(二)

目錄：「公務人員升等考試制度暨有關問題之研究」研究報告

章節：參、公務人員升等考試相關問題之檢討

我國公務人員之晉升，自民國以來，率多依考績予以晉俸或升職，至民國三十七年公務人員升等考試法公布施行，始奠定公務人員晉升之考試制度。其後歷經民國五十二年、民國七十七年之二度修正，使得公務人員升等考試法制趨於完備。由於晉俸與升職兩種制度相輔相成，對鼓勵公務人員之久任與士氣，厥有正面功能。惟檢視現行公務人員升等考試制度之發展歷程，仍有若干有待研究改進主問題，值得深入探討。茲分別分析如次：

（一）委任升等考試存廢之問題：

1．現行法規相關規定：

（1）公務人員升等考試法第二條規定：「公務人員升等考試（以下簡稱升等考試）分簡任、薦任、委任三官等。」第五條規定：「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。」

（2）公務人員升等考試法施行細則第四條規定：「本法第五條所稱現職雇員，指各機關組織法規編制內之雇員或編制內職務相當雇員者。」第五條規定：「本法第三條至第五條所定年限，連續計算至考試前一日為止。」

（3）考試院（七六）考合秘議字第一七七八號函規定：「新制公務人員任用法施行前經雇員考試及格或經分類職位第一職等考試及格或原經第一職等改任審定有案之現職雇員或書記，經依現職公務人員改任辦法第九條第一項規定比照改任為委任第一職等者，得適用公務人員升等考試法第五條之規定，准其參加委任升等考試。」

2．問題檢討：

（1）按各機關雇員之進用，係由機關自行僱用，非經國家考試及格後任用，本不具公務人員法定任用資格，而其待遇福利等卻比照公務人員有關法規；且公務人員升等考試錄取率往往較初任高普特種考試錄取率為高，雇員參加升等考試及格取得委任第一職等任用資格，即具正式公務人員任用資格，造成考試不公平現象，故近年來迭有取消委任升等考試之建議。八十二年度考試院工作檢討會時曾有考試委員提案建議考選部檢討現行升等考試制度，修正公務人員升等考試法，取消雇員升委任升等考試，以符合考試公平原則。

(2) 在本專案小組所舉行二次公聽會中，亦有頗多出席人員提出廢除委任升等考試之建議，此外，並無不同之意見。

(二) 簡任升等考試存廢之問題

1. 現行法規相關規定：

(1) 公務人員升等考試法第二條規定：「公務人員升等考試（以下簡稱升等考試）分簡任、薦任、委任三官等。」第三條規定：「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。」

(2) 公務人員升等考試法施行細則第二條規定：「本法第三條所稱現任薦任第九職等，指經銓敘合格之有給專任者。所稱具有法定任用資格現任相當於薦任第九職等職務，指具有公務人員任用法第九條研定薦任職任用資格，依派用人員派用條例或技術人員任用條例進用為薦派或薦任第九職等之人員，經銓敘有案之有給專任者。」

(3) 公務人員任用法第十七條規定：「現職公務人員官等之晉升，須經升官等考試及格。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，且具有左列資格之一者，取得升任簡任第十職等任用資格，不受前項規定之限制：一、經高等考試及格者。二、經特種考試之乙等考試或相當高等考試之特種考試及格者。三、於本法施行前經分類職位第六至第九職等考試及格者。四、經公務人員薦任職升等考試或於本法施行前經分類職位第六職等升等考試及格者。五、經大學或獨立學院以上學校畢業者。」

2. 問題檢討：

(1) 依現行公務人員任用法之規定，公務人員晉升簡任官等之途徑除參加升等考試外，其具備一定資格條件者亦得依考績晉升簡任官等，而

不同於晉升薦任官等及晉升委任官等，均僅有考試升等一種途徑可循。

(2) 本專案小組問卷調查結果;主張維持目前考績升等與升等考試併行者四二七人，占百分之四九·〇三；主張廢除考績升等，僅採升等考試者一四二人，占百分之一六·三；主張廢除現制升等考試，僅採考績升等者三〇二人，占百分之三四·六七。可見主張維持目前考績升等與升等考試併行者占多數。

(三) 升等考試應考資格之問題：

1·現行法規相關規定：

(1) 公務人員升等考試法第三條規定：「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。」第四條規定：「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。」

(2) 公務人員升等考試法施行細則第二條規定：「本法第三條所稱現任薦任第九職等，指經銓敘合格之有給專任者。所稱具有法定任用資格現任相當於薦任第九職等職務，指具有公務人員任用法第九條研定薦任職任用資格，依派用人員派用條例或技術人員任用條例進用為薦派或薦任第九職等之人員，經銓敘有案之有給專任者。」第三條規定：「本法第四條所稱現任委任第五職等，指經銓敘合格之有給專任者。所稱具有法定任用資格現任相當於委任第五職等職務，指具有公務人員任用法第九條所定委任職任用資格，依派用人員派用條例或技術人員任用條例進用為委派或委任第五職等之人員，經銓敘有案之有給專任者。」

(3) 技術人員任用條例第十條規定：「本條例施行前，依原技術人員任用條例審定以技術人員任用之技術人員，按其原銓敘之資格予以改敘，並得在同官等範圍內調任技術職務及依公務人員任用法第十七條規定參

加高一官等之技術人員升等考試。」

2·問題檢討：

(1) 依現行升等考試相關規定而言，民選地方首長以及現職機要人員，即使具有法定任用資格，仍未符合參加升等考試的資格條件。

(2) 在本專案小組所舉行二次公聽會中，多數學者專家對於現任民選首長及機要人員得參加升等考試持贊成意見；亦有少部分對機要人員參加升等考試持保留意見者。

(3) 本專案小組問卷調查結果；認為應准具法定任用資格之現職民選首長及機要人員參加升等考試者有七一四人，占百分之八一·九七；認為不應准具法定任用資格之現職民選首長及機要人員參加者有一五七人，占百分之一八·〇三。由上可知，持贊成意見者較具多數。

(4) 又現行技術人員任用條例第十條規定，依原技術人員任用條例進用之技術人員改任後得參加高一官等技術人員升等考試，民國八十二年五月間舉辦之公務人員升等考試，是類人員已依公務人員升等考試法有關應考資格之規定准其應試，其成績計算、錄取標準等均準用公務人員升等考試法及其施行細則相關規定。為期法規適用一致性，宜否納入升等考試法予以規範，值得考慮。又依技術人員任用條例第五條第三項任用為公立醫療機構之現職醫事人員，依專門職業及技術人員轉任條例轉任之現職公務人員得否參加升等考試均有待一併考量。

(5) 在本專案小組所舉行兩次公聽會中，有多人贊成依現行技術人員任用條例改任換敘之技術人員，建議給予應試機會。

(6) 考選部公務人員升等考試法修正草案分區座談會問卷調查結果，簡任升等考試部分贊成甲案者（不納入依技術人員任用條例改任換敘之技術人員）六三人，占百分之二九·九；贊成乙案者（納入依技術人員任用條例改任換敘之技術人員）一三六人，占百分之六四·五；持其他

意見者一二人，占百分之五·七。薦任升等考試部分贊成甲案者（不納入依技術人員任用條例改任換敘之技術人員）五八八人，占百分之三七·六；贊成乙案者（納入依技術人員任用條例改任換敘之技術人員）一四六六人，占百分之六九·五；持其他意見者六人，占百分之二·九。大部分贊成將依現行技術人員任用條例改任換敘之技術人員納入升等考試法規範。

（四）應考人報考類科限制之問題：

1·現行法規相關規定：

（1）公務人員升等考試法第六條規定：「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。」

（1）公務人員任用法第十三條第三項規定：「第一項各等別考試及格者取得同職組各職系之任用資格。」

2·問題檢討：

（1）現行條文規定應考人以報考現任職系之類科為限，但經服務機關同意者，得報考同職組各職系之類科。應考人迭有放寬報考類科之意見反應。報考類科之限制，涉及人力甄選範圍，以及考試技術等層面，實有加以檢討之必要。

（2）本專案小組問卷調查結果；認為應維持現制以報考現任職系之類科為限，但經其服務機關同意，得報考同職組各職系之類科者一九五五人，占百分之二二·三九；認為應放寬至以報考現任職系同職組各職系之類科為限者三〇三人，占百分之三四·七九；認為行政類不予限制，技術類放寬至現任職系同職組各職系或單向調任職系之類科為限者三七三人，占百分之四二·八二。應考人報考類科限制依問卷結果以放寬至行政類不予限制，技術類科放寬至現任職系同職組各職系或單向調任職系占多數意見。

(五) 考績(成)成績併入總成績計算之問題：

1·現行法規相關規定：

(1) 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。」

(2) 公務人員升等考試法施行細則第六條第二項規定，「依本法第九條將最近三年考績或考成成績併入升等考試總成績計算時，其考績成績占百分之三十，考試成績占百分之七十，合併計算總成績。」第八條規定：「本法第九條所稱「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」應以考試舉行前最近連續三年之年終考績或年終考成為準，另予考績(成)、低官等之考績(成)不予採計。最近三年年終考績或考成成績未達一年列甲等，二年列乙等以上，以其考試成績為總成績。」

2·問題檢討：

(1) 考績(成)成績併入考試總成績計算及其所占比例之問題，各界迭有關切興討論，具與考試技術及考績制度，均有密切關聯性，有待通盤檢討。

(2) 本專案小組二次公聽會，針對此問題持贊成意見，將考績(成)成績列入總成績計算者居多數，惟對其所占比例之規定，則意見不一，有認為應維持現狀、應予提高(應予提高至百分之三十五、四十、五十)；持反對意見者，認為不應將考績(成)成績列入總成績計算者人數較少，其中並有人認為應將考績列為參加升等考試之基本資格條件。

(3) 本專案小組問卷調查結果；認為應維持現制者五一六人，占百分之五九·二四；認為應改列為應考資格條件之一者三五五人，占百分四〇·七九。如考績不列為應考資格條件之一，而將其三年考績併入升等考試總

成績計算，則應占多少比例為宜？認為應維持目前百分之三十比例者有四九四人，占百分之五六·七二；認為應降低至百分之二十者一四八人，占百分之一六·九九；認為應降低至百分之十者一四八人，占百分之一六·九九；持其他意見者八一人，占百分之九·三。

（4）考選部公務人員升等考試法修正草案分區座談會問卷調查結果；贊成取消考績（成）併入總成績計算者六五人，占百分之三〇·五；贊成考績（成）得併入總成績計算，但降低其比例為百分之二十者六一人，占百分之二八·六；贊成考績（成）得併入總成績計算，比例仍為百分之三十者七四人，占百分之三四·七；持其他意見者一三人，占百分之六·一。可知，大多數意見認為考績（成）成績應列入總成績計算，其比例占總成績百分之三十，即維持現行規定。

（5）考績成績列入總成績計算維持現行規定，惟目前考績成績各機關評定之標準寬嚴不一，同樣甲等有給八〇分，甚至有超過九〇分者，如果給分嚴格機關考列甲等給八〇分或八一分，而乙等大部分給七九分，甲、乙相差僅一、二分，如核分較寬機關甲等給九〇分，同樣是甲等二者相差九或一〇分，頗不合理，有待商榷。於本專案小組二次公聽會中方有少數一、二人提出採考績甲等、乙等以固定給分方式作為計算標準。

（六）留職停薪人員成績計算之問題：

1．現行法規相關規定：

（1）公務人員升等考試法第十條規定：「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等考試時，其論文或學業成績，得視為考績成績。但最多以計算三年為限。」

（2）公務人員升等考試法施行細則第九條規定：「依本法第十條之規定計算考績，其論文或學業成績僅列等第者，甲等或相當甲等八十分計算，

乙等或相當乙等以七十分計算，丙等或相當丙等以下或論文、學業成績不足七十分或未列成績、等第者，不予計算。前項成績抵算考績成績者，以奉准留職停薪之年限為準。」

2．問題檢討：

（1）現職人員奉准留職停薪，在國內外進修與現職有關之學位或科目者，其論文或學業成績可視為考績成績，因留職停薪進修人員，其工作係由其他現職同仁代理，究與現職人員有別，故於參加升等考試時將其論文或學業成績視為考績成績，是否要適？有待檢討。

（2）考選部公務人員升等考試法修正草案分區座談會問卷調查結果；贊成奉准留職停薪，在國內外進修與現職有關之學位或科目者，於學成回原機關服務應升等考試時，其論文或學業成績達規定標準者，得視為考績成績者三七人，占百分之一七·六，贊成刪除該項規定者一六九人，占百分之八〇·五，持其他意見者四人，占百分之一·九。大部分贊同刪除該項規定。

（七）升等考試屬性問題：

1．現行法規相關規定：

「公務人員升等考試法施行細則」第七條規定：「升等考試及格標準，其總成績不得低於六十分。前項及格標準，經典試委員會之決議，得按行政及技術類別，並以簡薦委分等訂定之。」同法施行細則第十一條規定：

「升等考試及格者，取得其及格類科所適用職系職務之升等任用資格，並依現職人員升任甄審辦法之規定升補缺額。」

2．問題檢討：

（1）公務人員升等考試屬性係任用考試或資格考試會影響錄取標準。如考試屬性為任用考試，則需查報缺額，擇優錄取，如考試屬性為資格考試，則勿需查報缺額，成績達一定標準即予錄取。

(2)「公務人員升等考試法」於民國七十七年一月二十二日制定公布，之前係分別舉辦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、台灣地區省市政府暨所屬機關學校公務人員升等考試、高雄市政府暨所屬各機關學校公務人員升等考試、福建省政府暨所屬各機關學校公務人員升等考試。民國七十七年首次將中央機關與地方機關考試合併舉行，分五個錄取報名區，採分區報名及錄取之方式辦理，並援往例依照各機關所查之可供升補缺額，設置考試類科，其錄取標準與人數乃參照各機關不同之缺額及應考人考試成績，分別予以決定，形成中央機關與地方機關相同等級、類科之錄取標準，未盡齊一，致錄取人員榜示後，部分應考人隨即向考試院請願，要求將本次考試認定為資格考試，取消名額限制，並對凡考試總成績五〇分以上而未獲錄取者，予以補行錄取。因而公務人員升等考試法施行細則乃於民國七十八年七月十二日修正，增列第七條：「升等考試及格標準，其總成績不得低於六十分。前項及格標準，經典試委員會之決議，得按行政及技術類別，並以簡薦委分等訂定之。」之後民國七十八年所舉辦之中央暨地方機關公務人員升等考試，已不再調查各機關可供升補之缺額，考試類科悉依考試院核定之類科及應試科目表辦理，錄取標準依新增訂之公務人員考試法施行細則第七條規定辦理。因不再依缺額決定錄取標準，中央及地方機關之錄取標準完全一致，之後民國八十年、八十二年、八十四年中央暨地方機關升等考試均未調查任用計畫，而逕以六〇分為及格標準，已具資格考性質。

3. 按升等考試性質特殊，如改為配合任用需要辦理，則涉及缺額查報及分發任用問題，牽涉頗多，故一般認為宜維持目前資格考試方式，成績達一定標準即予錄取。其及格者取得及格類科所適用職系職務之任用資格。

(八) 升等考試每年或間年舉辦之問題：

1. 現行法規相關規定：

公務人員考試法第十二條規定：「升等考試，每年或間年舉行一次。」²

問題檢討：

(1) 公務人員升等考試依例間年舉行一次，中央暨地方機關升等考試民國七十四年舉辦後，為配合新制公務人員升等考試法之公布，及現職公務人員新人事制度改任換敘作業，本應於民國七十六年舉行之中央暨地方機關公務人員升等考試延後至民國七十七年舉行，又因該次考試中央與地方機關統合辦理考試並查報缺額，造成錄取標準不一，致應考人向考試院請願，為符合升等考試每二年辦理一次之原則，乃於民國七十八年再舉行一次升等考試。其後仍維持間年舉行。

(2) 按升等考試近年來之演變幾成資格考試，歷年來升等考試多為間年舉行，對已具應考資格者，將因未辦理考試而失去取得升等資格之機會，為保障現職人員權益，並激勵工作士氣，用人機關常建議升等考試每年舉行一次；惟考試機關鑒於適應內升、外補平衡需求，至今仍間年舉行升等考試。

(3) 職務列等表係於民國七十六年八月十二日訂定發布，其後三度修正，嗣因部分機關組織編制續有制定或修正，有關職稱、官等亦多所修正或增刪，乃以地方機關基層公務人員迭有列等偏低，要求提高之反應，銓敘部本欲通盤修正，因遭法制及事實上困難，乃分兩階段檢討並以分階段發布之方式處理，第一階段係以地方機關不具爭議且為數最多之薦任第七職等以下職務先行檢討修正，並配合將地方機關組織編制修正後之現況予以納入修正，於民國八十四年一月二十六日由考試院修正發布各地方機關、學校之職務列等表。中央機關部分，因公務人員任用法修正草案第六條條文，「各機關組織法律原定之官等職等，與中華民國八十五

年一月考試院平衡中央與地方薦任第八職等以下公務人員職務列等通案修正之職務列等表不一致時，暫先適用該職務列等表之規定。」尚待立法院通過，故需此條文完成立法程序後，始能再修正發布各中央機關、學校之職務列等表。

（4）未來科員列等既均為委任第五職等或薦任第六至第七職等，則薦任科員已無名額限制，對每年舉辦公務人員升等考試之要求，將益形迫切。

（九）升等考試訓練之問題：

1．目前公務人員升等考試，並無訓練程序，考試錄取即及格，由考試院發給考試及格證書。

2．問題檢討：

公務人員考試法於民國八十五年修正公布，其中第二十條第一項規定「公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。」公務人員升等考試亦為公務人員考試之一種，似應建立考試程序之訓練制度。

（十）類科設置之問題：

1．現況說明：

公務人員升等考試類科之設置，以往按中央機關與地方機關分別予以設置，民國七十七年首次合併舉行，考試類科依據中央與地方機關之可供升補缺額，分別設置。民國七十八年中央暨地方機關公務人員升等考試，改採資格考方式辦理，其考試類科，不再依各機關缺額設置，簡任及薦任升等考試係參照最近三次中央及地方機關公務人員升等考試之類科設置，委任升等考試則參照民國七十七年中央暨地方機關公務人員升等考試之類科設置，造至民國七十九年十一月五日考試院修正通過公務人員

升等考試類科及應試科目表，其後因配合技術人員任用條例制定公布，增設部分科別。目前各等別類科之設置，簡任升等考試設一二七個類科，薦任升等考試設一五三個類科，委任升等考試設八九個類科，合計設置三七九個類科，類科甚為繁多。

2．問題檢討：

(1) 檢視現行升等考試類科，似過於繁雜，造成應試科目數過多，對於典試及試務作業產生極大的困擾，恐影響考試的公平性與公信力。

(2) 本專案小組兩次公聽會中，贊成類科簡併者甚多，其意見分別為行政類科宜予大幅簡併，技術類科之簡併，宜參照職系說明書辦理；考量其專業領域；類科宜簡併，依職系設類科；類科宜作適當合併；類科簡併應考量簡任以職組設計應試科目，薦任升等考試以職系設置應試科目。惟亦有少部分之意見反對類科簡併。

(十一) 普通科目之問題：

1．現況說明：

目前簡任、薦任升等考試應試普通科目為中華民國憲法、國文（論文及公文），委任升等考試普通科目為國文、公民及本國史地大意（惟僑務行政科別為國文、公民；新聞編譯職系各科別為國文、公民及中外史地大意）

2．問題檢討：

(1) 公務人員升等考試應考者為現職人員，其應試普通科目需與初任考試相同，有無此必要性，值得探討。

(2) 本專案小組二次公聽會中，大部分與會人士對現行普通科目仍持肯定看法，惟對列考科目意見不一，可謂仁智互見。

(3) 本專案小組問卷調查結果；簡任及薦任升等考試部分認為不應列考普通科目者三四一人，占百分之三九·一五；認為應予列考普通科目

者四六四人，占百分之五三·二七；其他意見者六六人，占百分之七·五八。委任升等考試認為不應列考普通科目者三三七人，占百分之二八·六九；認為應予列考普通科目者四一八人，占百分之四七·九九；其他意見者一一六人，占百分之一三·三二。可知維持列考普通科目者，仍占大多數。

（十二）專業科目命題之問題：

1·現況說明：

目前公務人員升等考試之命題如該科目建有題庫試題，則採用題庫之試題；其餘科目則於考試前臨時聘請典試（命題）委員命題。

（1）公務人員升等考試專業科目命題內容方向，究應著重學術理論或法規實務，各界均有不同看法。

（2）本專案小組二次公聽會，大部分與會人士認為專業科目命題宜採法規實務取向；亦有認為委任、薦任升等考試重實務命題，簡任升等考試命題應理論實務並重；或認為命題應理論與實務併重；或建議增列行政法、行政學理論知識。

（3）本專案小組問卷調查結果；認為應重著實務取向者四〇八人，占百分之四六·八四；認為著重學術取向者一八人，占百分之二·〇七；認為理論與實務二者兼顧者四四五人，占百分之五一·〇九。大多數意見認為升等考試應理論與實務並重。

（十三）考試方式之問題

1·現況說明：

公務人員升等考試之方式，分為筆試、口試、測驗、實地考試及審查著作或發明。舉行考試時，按考試之等別類科，得採兩種以上方式行之。筆試

與口試歷來向為採用之考試方式，嗣因鑑於實施口試漸趨困難，評分標準亦難臻客觀，爰自民國六十八年起，免除委任職升等考試之口試，繼於民國七十二年免除薦任職升等考試之口試，僅保留簡任職之口試。另為加強口試之效果，經參照甲等特考口試辦法有關規定，於民國七十四年三月十二日發布公務人員升等考試簡任職口試辦法，據以辦理簡任升等考試之口試。實施幾年後檢討其成效並不顯著，於民國八十二年停止口試之適用。

2．問題檢討：

（1）目前升等考試完全以筆試方式行之，宜否併採其他方式以達到甄補人才之目的，尤其是簡任升等考試，其及格者取得簡任第十職等任用資格，係擔任高級文官之職務，頗值得研究。

（2）本專案小組兩次公聽會，部分出席人士認為升等考試之考試方式應增列其他考試方式，其具體意見為增列口試或實地考試，尤其簡任升等考試有增列口試之必要。亦有少部分認為不必增列口試者。

（3）本專案小組問卷調查結果；認為維持現狀採筆試即可者四三五人，占百分之四九·九四；認為筆試外可酌增口試者一六八人，占百分之一九·二九；認為筆試外可酌增實地考試者一一四人，占百分之一三·〇九；認為筆試外可酌增審查著作或發明者一六人，占百分之一·八四；認為筆試外可酌增口試、實地考試、審查著作或發明者一三八人，占百分之一五·八四。大多數認為維持現狀採筆試即可。