

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第一章 官制官規  
頁 I-279~I-316

# 國家考試與文官制度

## —王前院長作榮對文官制度的貢獻與啟發

考試委員 蔡良文

- \* 本文有關考銓業務法規資料，特別感謝考選部李參事震洲、考試院胡科長淑惠、姚專員婉麗協助，惟文責由筆者自負。
- \*\* 本文民國 101 年 5 月發表於「王作榮教授與國家發展研討會」。

## 壹、前言

國父說：「政者眾人之事，治者管理；管理眾人之事謂之政治。」再「為政在人」、「人為政本」、「中興以人才為本」……說明國勢之強弱，政治之隆污，在國家是否得人，而人才之獲得，則有賴於公開、公平、公正之考選制度（蔡良文，1993：1）。政府興替之道，在於建置完備之典章制度，如建立完善司法制度，厲行法治決心；並能建立一套文官制度、組成廉能政府。惟其根本之道則於重視優良傳統政治文化，建構新的思想觀念，讓台灣邁向真正現代化國家的行列（王作榮，2010：27-28）。故而人才與制度的優劣，關係國家之興衰治亂，如何甄拔優秀人才蔚為國用，實有賴考試院<sup>1</sup>事權功能之有效發揮。

古人亦云：「明主勞於選人，而逸於任賢」。即謂選人是人事行政的基礎，行政首長辛勤地選用適當人才，使政府機關內，非但賢者在位，能者在職，一般平庸愚劣分子無法容身，且行政首長可減輕很多負擔，全力推展政務（唐振楚，1965：97）。又強國之道在於法治（rule of law）之建立與執行。蓋人才乃政治之動力，國家之柱石；法度為國家之威權。登進人才、修明法度，人治熔於法治之中，乃建國之要義。所以考試權之實際運作，不僅關係憲法上所規定國民享有之應考試服公職之權，亦關係到政府能否拔擢人才，建構「選才、育才、用才、留才」之人力運用機制，提高行政效率與效能，增進人民福祉（蔡良文，2009：23）。

前監察院院長王作榮擔任考試院考試委員（1984.09-1990.08）、考選部部長（1990.09-1996.08）任內，推動考選政策及行政業務革新，深獲各界肯定，確為建構良善文官制度，尤其是公平、公正、公開之國家考試制度，奠定良好基礎，考試院邱前院長創煥更以「學問淵博、見解獨到、是非分明、擇善固執」，深刻描繪王前院長之智慧與為人。王前院長退職後，仍堅持中華傳統士大夫之精神，投筆媒體針砭時事，為文評論鐵筆直言，道出對時下經濟、政治等各種議題之關注與反思，

---

<sup>1</sup> 有關考試院，民國 18 年由關岳廟改建，大門外照牆，髹而新之，一面書寫「教養有道，則天無枉生之材；鼓勵以方，則野無抑鬱之士；任使得法，則朝無倖進之徒。」接待室懸二聯，一曰「入此門來，莫作升官發財思想；出此門去，要有修己安人功夫。」一曰「務材訓農、通商惠工、敬教勸學、授方任能。」

均為受業後輩揣摩、學習之典範<sup>2</sup>。王院長的自我期許，2008年發動海內外知識分子以「天下興亡為己任的傳統文化精神產生力量，建設美好健康的新台灣」，希冀終渠一生，都在希望台灣成為一個現代社會，享受西、北歐國家的文化與物質生活水準。因此極希望為文廣為流傳，指引後來者一條可行的路，一個可期盼實現的努力目標（王作榮，2008：4）。

綜上，本論文研究範圍，主要在陳述王前院長有關國家考試與文官制度等想法、思維與施政作為的史蹟，暨試著探討渠衍生的價值、理念之影響與導引考試機關之施政作為，亦是本文研究的目的，其餘暫略或可爾後另外為文探討。又以我國與西方民主國家在政黨政治與文官制度發展互動過程，呈現逆向發展的方向，我國在威權體制下先進入功績主義時期，再步入政黨政治運作時期，而不必經由分贓主義時期。惟相對地，我國近二十年來，決策階層特別重視憲政發展與政治改革，相對應的文官制度改革較為遲緩，亦未受到政黨各界普遍的重視與支持，於此鄭重提出呼籲，俾利喚起政治階層的感動與重視，謹併此陳明。

## 貳、改革理念—健全文官制度與廉能政府

王前院長多次在大作中指出：無論遠從中外的歷史看，近從各個現代進步國家的典章制度看，都可看出富強之國立國的支柱與良善的民主憲政運作不外三點：（一）嚴格的法治及普遍的守法精神。（二）健全有效率、廉潔的、中立的行政體系與的文官制度及廉能的政府。（三）完善的教育及高品質的人民。（王作榮，1996b：269、1999：11）或亦曾深切指出文官制度為建立廉能政府的必須條件。無健全文官制度，即無有效率的政府；且在民主政治之下，政府時常更替，若無健全文官制度，勢必影響行政的中立及永續（王作榮，1999：169）。王前院長在經濟學領域站有一席之地外，以其為國服務之公務生涯，亦然深刻體會到建立文官制度的

---

<sup>2</sup> 王前院長在 95 大壽壽宴中指出：對邱前院長稱許渠為人正直，即使是吵架，也會痛痛快快的大吵一架，吵完即可「一笑泯恩仇」，毫無恨意，乃「直心即道場」的寫照，或是「放一座大海在心中」「做個平凡中的偉人」誠如日常法師言：「人生活是在征服自己的內心，不是征服或跟別人鬥，征服自己的煩惱，才是真正的大丈夫。」或為證嚴上人：「普天下沒有我不愛的人」的境域也。

重要性。

至於，對文官制度之論述較完整者，在王前院長於 1994 年撰寫〈文官制度與國家前途〉一文，闡述對文官制度之理念，並認為文官應具有下列特性：（一）文官之任用，必須具一定之資格及程序；（二）文官要有適當的訓練，使其知識日新又新，跟得上時代，不致成為無能的文官；（三）文官的俸給、退休、養老，都有適當的安排，足以過一個文官的生活，足以養廉，不致成為貪污的文官；（四）文官的考績、陞遷、褒獎都有一定的標準和程序，不是亂來，不能中間插隊，使文官都有前途，以維持文官的工作士氣；（五）文官都是終身職。所謂終身職，不是曲解為占據到死為止，而是到退休年齡，不得無故降或免職，使文官可以依法獨立行使職權，抗拒政黨及民代、長官的關說，所有以上 5 點都用法律規定加以保障，這就是文官制度。而這一套文官制度主要作用為形成一個廉能政府；保持行政中立與維持行政的連續性（王作榮，1999：11）。要之，王教授既有深厚理論背景，亦有實踐的機緣，在考試委員與考選部長任內，嚴格遵守文官制度，克盡厥職，全力革新業務，開創新局面，確立考試舉才信譽，主政期間則發揮考選部之機制功能。此外，王前院長於考試院 80 周年慶時，特別為文期許現任考試院院長關中，以渠有為之膽識才氣，為臺灣建立一完整文官制度<sup>3</sup>，並建議成立研究小組，以及建立培養政務官的制度。綜合其改革理念主要分析如下：

---

<sup>3</sup> 關院長中指出：我們處在一個變革的時代裡，英特爾前總裁安迪葛洛夫（Andrew S. Grove）曾說，現在是「十倍速時代」（Only the Paranoid Survive）。我們對於文官的要求也和過去不同。在服務態度上，我們要求文官要有同理心；在責任上，我們要求文官將績效視為責任；在能力要求上，我們希望文官具有回應力、專業力及執行力。提出擔任院長的期望與夢想。其一、我希望我們時刻記得為國、為民服務的初衷，取得人民對政府的「信任」、「民無信不立」，公信力是政府治理的基石；其二、我希望在政策推動上，要展現我們的「執行力」，執行力是來自政府部門團隊合作，有了「公信力」和「執行力」，才能提升國家的競爭力；其三、我希望有一天，公務人員能成為社會上最被尊敬的職業，我們的能力、品德和操守，深受人民的信賴，人人以擔任公務人員為榮，使一流的文官成為中華民國享譽世界的標幟（關中，2012：314），誠是導引實現現代化效能國家發展之基礎。

## 一、健全文官制度，建立現代化國家

王前院長認為我國文官制度有優良的其歷史傳統，民國以降，文官制度與專門職業及技術人員考試制度均明定於憲法第 85 條、86 條，非常崇高慎重。但經渠比較日本、新加坡、英國、法國、德國等先進國家的文官制度，認為我國係未能認真執行，考績、陞遷、訓練、進修亦多未能落實，以致文官品質不一。甚至指出：過去百餘年來，無法完全由農業社會轉型為工商業社會，仍有落後與混亂現象，主要即因缺乏完整文官制度與優秀有尊嚴與榮譽的文官<sup>4</sup>。且以再由工商業社會轉型為二十一世紀之資訊與高科技社會，相隨而來的社會、經濟與政治組織結構，八〇年代文官制度難以勝任，因此，為國家前途與人民福利，必須傾全力建構一個完整的、現代化的文官制度（王作榮，1996：242-243）。尤其目前之「十倍速時代」，文官的服務態度、責任與能力上均與過往不同，如何強化文官制度功能，更是刻不容緩的課題。

其次，自我國文官體制的發展觀之，除承繼我國優良傳統考試取才與人才任使制度外，近年則受公法及公共管理思潮、先進民主國家文官體制發展、國內政府再造（reinventing government）與良善治理<sup>5</sup>（good governance）思維架構的影響。按以國家民主化、現代化發展情形而言，政務人員與常務人員無疑為國家統治與領導的主體，政策的推動或公權力的行使均有賴政務官的領導與文官的有效執行（蔡良文，2009：34）。因此，維持文官制度完善運作，係為國家善治之關鍵因素。再以，王前院長長期觀察國家社會發展進程曾指出政府決策過程中最令人擔憂現象，包括：分不清國家利益與個人利益，缺少判斷與決斷力（王作榮，1996b：41-44）以及深刻理解到健全文官制度的重要性，多次適時為文鼓吹朝野政治人物與各界，

<sup>4</sup> 王院長認為近代以來，我們並不是沒有文官制度，只是我們的文官制度並不完整，也沒有建立起自己的權威，以致於人人都可以打破這個制度。以我們現在的情形來看，有一點是值得特別提出來討論的，那便是考試制度的敗壞。考試任官是建立文官制度的第一步，必須檢討、徹底改革，恢復它原有的尊嚴與榮譽。（王作榮，2008：310-311）

<sup>5</sup> 良善治理的特徵或因素有：（一）參與（Participation）；（二）法治（Rule of Law）；（三）透明度（Transparency）；（四）回應性（Responsiveness）；（五）共識取向（Consensus-oriented）；（六）公平與包容（Equity and inclusiveness）；（七）效能與效率（Effectiveness and efficiency）；（八）課責（Accountability）等。

或尊重或積極完備文官制度，可謂念茲在茲，至誠感佩。

綜上，回顧我國從威權時期到真正步入民主政治，文官制度均扮演重要角色。諸如因應 1987 年解嚴後，總統直選、地方自治、政黨政治等，考試院 1993 年邱前院長創煥陸續推動考試院組織再造工程，以及積極推動相關法制再造工程，掀起第一波改造工程。包括考試院組織之修正法，公務人員保障暨培訓委員會的成立，而法制上公務人員基準法、公務人員行政中立法、政務人員三法草案；而現階段，為提升國家整體競爭力，解決「政府效能」的不彰問題，基於政府一體，必須發揮院際之間與部會之統合綜效，基於跨域合作治理（cross-border cooperative governance）政策思維，考試院 2009 年關院長中又提出「考試院文官制度興革規劃方案」等各項興革事項<sup>6</sup>，這些興革精神皆與王前院長改革文官制度建立現代國家的理念一致。當然，文官體制衡平設計，以配合中央與地方自治之變革，也關涉跨域治理（cross-boundary governance；governing across boundary）（Perri 6 et al., 2002；紀俊臣，2008：26-33），亦是未來應關切的議題。

## 二、維護公開競爭考試，延攬優秀人才

國家考試長期以來獲致外界普遍的信賴與支持，主要即在於能夠堅守公平、公開、公正原則<sup>7</sup>。王前院長於考試院考試委員、考選部部長任內，致力於維護國家考

<sup>6</sup> 其中文官制度興革方案係為再造國家新文官以提升國家競爭力，包括六大興革事項：「建基公務倫理，型塑優質文化」、「統整文官法制，活化管理體系」、「精進考選功能、積極為國舉才」、「健全培訓體制、強化高階文官」、「落實績效管理、提昇文官效能」及「改善俸給退撫、發揮給養功能」六大興革方案由上而下，首先第一案擬奠基文官制度的公務倫理之核心價值，進而型塑優質之組織文化；其次第二案擬全面統整文官法制，以活化管理體系，興革檢討建議就政府部門內性質迥異之三類人員構築分流管理制度，既重視常任文官體制之穩定性，並兼顧政府用人之靈活性。進而依序以第三至第六案，針對常務人員人事制度之興革建議，以問題導向方式分就四類目前文官體制具改革急迫性之議題，提出興革建議，各案均跨涉部會局之業務範圍，需跨部門之通力合作，始收興革之效。

<sup>7</sup> 戴傳賢院長在第一屆高等考試，為實地考察所建立之考試制度是否妥善，爰請任該考試之主考官（典試委員長），其過程中虛心坦懷，體驗所得，認以，一、考試為獎學勵才登庸官吏良制（學校考試成績，可做政府考試時之一種成績）；二、考試制度與學制密切連帶關係；三、考試權之獨立行使，為五權憲法之精神，且以教育、考試、任用、監察之一貫連絡；四、考試行政機關組織等之改革重在求考試能適應實際需要，並得有適當之典試人

試公開競爭原則，除信念的堅持外，亦付諸實際之改革行動。王前院長曾謂：「遠自 1984 年起，我擔任了 6 年的考試委員<sup>8</sup>。在我擔任這一職務的期間，我就感覺到憲法第 85 條所規定的『公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度』，在私利影響之下，受到嚴重的曲解與濫用，以致這麼重要的一個國家文官考試制度，竟受到各種利益集團的侵蝕，殘缺不全。這些利益團不能透過公開競爭的考試制度進入文官系統，便製造各種理由與藉口，或是曲解公務人員考試法，或是成立特別法，以明顯違反憲法規定的不公平方式，達到進入文官系統的目的。破壞了國家文官考試制度的尊嚴與信譽，降低了文官的水準，將那些憑公開競爭本應進入文官系統的萬千平民百姓的應考人擠出在一旁」（王作榮，1996：433-434）。

再者，王前院長在考選部部長任期（1990 至 1996 年）內，維護考試公平的主要措施略以，修正公務人員考試法，建立公平考試用人制度：鑒於公務人員考試有許多不合理之處，包括特考繁多、甲等特考影響中低階文官士氣、特殊族群加分影響考試公平等。王前院長主導修法並得到立法部門支持完成立法程序，改革重點包括：明訂各種考試成績計算，不得因身分而有特別規定〈取消華僑應公務人員考試加分〉；廢除甲等特考，明定特考特用限制轉調原則；放寬各等級考試應考資格；從嚴辦理軍人轉任公職各項考試，限制轉調機關，縮減優待範圍等。至於對機關改制辦理未具任用資格考試，採從嚴方式辦理：由於長期以來臨時性派用機關改為正式機關時，多在組織法中加入現職未具任用資格人員由考試院限期辦理銓定資格考試之條文。所以，王前院長在部長任內從嚴辦理類此任用資格考試，類科設置、科目訂定、考試科目數、命題閱卷標準等，均比照公務人員高普考試辦理。其後公務

---

員（參見文存二十年九月第一屆高考總報告書序）。首屆考試因在水潦縱橫中舉行，因考量相關因素，希提早放榜，督促執事人員工作甚嚴，提早發榜，於榜示後再加覆算，予以召開典試委員會補救，准予補及格。戴先生以此錯，殊與考試信譽有妨，乃自請嚴正處分，結果主考官罰俸，由一月至三月。先生猶以為輕，主席蔣公中正先生言，若必再重，以後將無人敢作主考（典試委員長），先生始不復言。可謂主其事者勇於負責，厚以責己，恕以待人；其後中央辦理之考試，執事者皆能恪恭將事，不至逾越，建立國家考試之信譽，贏得國人信賴與支持，前賢主政者之典範功不可沒也（參見考試院考銓指導委員會，1984：24-26）。

<sup>8</sup> 王前院長作榮認為考試委員的主要任務是：(1)決定人事政策；(2)釐定文官制度；(3)維護及監督文官制度的健全運作（王作榮，1996b：268-271）。

人員考試法修正通過，未具任用資格考試因不符公開競爭原則，遂不再辦理。

要之，王前院長深切體會維護競爭考試以公正掄才之理念，於考試委員任內洞悉部分考試或曲解或違反憲法考試精神與公務人員考試法等，而於考選部長任內發揮其專業聲望與人脈，幾乎完成其理念，讓國家考試達到符合憲法之公開競爭之精神，可謂既能尊重體制又能兼顧理想抱負，乃懋績卓著，為政務首長之最佳典範<sup>9</sup>也。

### 三、肆應政黨政治，維持行政中立

在民主政治運作中，任何國家政務之策定與執行有賴全體公務人員推動，而因國家處在高度變革的時代，無論在服務態度、責任與能力均待強化。而政務人員應有管道培養穩定政策領導能力，此非任何選舉戰將或功臣即可勝任的。因為政務人員至少應具備下列條件：分析內外情形與界定公共問題的能力；尋求或提出備選方案之智識，抉擇能力及決心，策動與運用政治資源的能力；發揮政策說明論辯及斡旋妥協的能力；可依其地位與權力掌握及推動組織變革的能力；依隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之理念與情操（吳庚，1992：188-189，吳定等，1998：277，任德厚，1992：286-288，蔡良文，2006b：199-200）。國家政務領導應能應天順時，處理國家大事，亦可以孔子用以律己之四句戒語：毋意、毋必、毋固、毋我。<sup>10</sup> 做事的方法非常簡單，那就建立制度與登庸人才（王作榮，1996b：35）。

國內應該如何培養政治人才，以肆應政黨政治需求？王前院長主張政務官應該由政黨培養，可以經由競選的方式進入各級民意代表機構，從事實際的政治磨練之後，再進入各級政府機關擔任首長。可以具備比較開闊的胸襟及比較熟練的技巧，

<sup>9</sup> 考試院為合議制機關，考試委員為合議制成員之一，其主張論述倘未得多數成員同意，即較難成案與遂行，惟為部會首長其政策論述與可資運用資源，則與考試委員角色功能不同，致如何落實維護公開競爭考試之內涵則有所差異，或許其考選部長可對考選政策之規劃、執行具有主動性，而考試委員則重在合議決定考銓人事政策，釐定文官制度及維護、監督文官制度的健全運作等，其結果不同也。

<sup>10</sup> 申言之，毋意便是斷事要憑真知灼見，要有根據，不能以意為之，推測或懸想其如何；毋必便是做事要有幾分把握，要認識現實，面對現實，不能有一廂情願的想法；毋固便是寧事不能囿於成見，善於接納別人的意見；毋我便是處事要大公無私，不摻入個人的喜悲，不引進個人的恩怨，不計較個人的得失。



而此正是政務官所不可或缺者。<sup>11</sup> 如今，不過在全球化的衝擊下，國家發展與國家治理 (state governance) 面臨取向之調整與變遷，全球化與經濟、環境問題，導致其解決之道必要全球共同因應，而全球治理 (global governance) 成為共同追求的模式 (Held & McGrew, eds., 2007；曹俊漢，2009：175-201)。爰於「全球治理」思維下，政務人員之培育理念應體認全球治理、良善治理之特徵與因素並配合調整，其進用除須重視其忠誠，黨性、承諾外，亦必須對行政與管理業務具有足夠之認知，方能順利遂行政策及任務，此亦為當前政務人員所須面對之重要課題（參照 Svare, 1985: 228-229；蔡良文，2011：20-21）。

再者，王前院長肯定行政中立有利於政治的穩定發展。渠認以如行政不能中立，則執政的政黨便可利用行政體系的權力與各種便利，以求在競爭中得勝。每一個執政的政黨都如此做，行政變成為黨爭的工具，甚至有政黨執政時，發起所謂「菁英入黨」等，其腐敗與混亂便會隨之而來，不僅政黨政治難以建立，國事也將敗壞無疑。筆者在 1994 年公務人員行政中立法草案研擬之初，即為文指出有關行政中立之運用範圍包括有三：其一、公務人員在自身權力運作與外在權力的競爭中求得平衡點，屬公務人員在個人中立的範疇；其二、對社會大眾利益卻係採以同一標準，既不徇私，也無倚重倚輕之別的組織體系中立的範疇；其三、公務人員平時執行職務必須依法行政，選舉時以中立原則超然於政黨競爭之外的對憲法國家整體的中立角色範疇（蔡良文，1994：11；1998：29-30）。此外，王前院長亦堅決主張政務官與事務官分開。所謂文官制度只適用於事務官；政務官可以自由選任，不受制度約束，但亦須隨時可以去職。事務官之選任則必須遵循一定制度，並為終身職，可任職到退休年齡為止（王作榮，1996b：245-247），且以健全文官制度具有行政中立強化作用，以及建議培養建構影響深遠政務官培植與養成制度之改革思維，讓政務人員均應做到「大夫無私交」之胸懷，能以國家利益、公共利益為先（王作榮，1996b：59-60），以符合民主政治發展。

---

<sup>11</sup> 在培植政治的一般人才方面，渠主張最好的方法是從兒童時期就開始培養。著重兒童智慧的啟迪、性向的發掘、基礎知識的灌輸、觀察、分析、以及判斷力的鍛鍊和團隊精神及領導才能的培養，經過層層淘汰之後，通常進入大學之學生，領導才能以及領袖氣質便已有相當之基礎。倘能循序進入高級政務參贊位置，一定已經具備與其職位權力相稱之訓練培植背景與智能（參照王作榮，1996a：311-312）

要之，在實行政黨政治的民主國家，無待流血革命之政黨更迭乃為普遍現象，而為確保民主政黨政制之發展，就必須依賴中立文官，以維持行政的穩定性與持續性。文官中立、政治與行政分離，是政黨政治發展的必然產物，惟過去常有所謂高階事務官「升任」政務官情形與誤解，此者皆與我國早期先發展良善的功績制度，而忽略民主政治發展有關。因此，行政中立之落實執行與政務人員法制之確立，為我國走向民主政黨政治的重要關鍵因素。

### 參、重要考銓政策與掄才貢獻

公務人員考選之目的與方法，常隨時代思潮與行政需要而作調整，當前為提昇新進公務人力之工作職能與人文素養能力，此除應調整變更其考試方式及應試科目等外，尚涉及考選政策有關公平性（施能傑，2003：165-176）與價值選擇的問題<sup>12</sup>（蔡良文，2008：48-61）。由於考選的公平問題，從考選的行政理性功績化程度分析之，可分類為：程序公平（procedural justice）、實質公平（substantive justice）與互動公平（interactional justice）。無可諱言，我國文官考選向來具有若干政治意義，例如打破社會階級、鞏固政治統治、維繫政府治理等，行憲以來之實際措施則包括分區定考試錄取名額、退除役軍人、華僑加分優待、部分為特定身分而辦理之特考等。文官考選之政治意涵或政治價值，除凸顯其時代與政治的重要性外，相對性衝擊功績性價值與考試公平性問題。如何改革，通常易受到體制性的制約，不易就舊有規章進行變革，如何因應時局變遷或引介現代學術潮流，對考選價值進行反思與辯證，為考驗決策者的決心與勇氣。王前院長於考選部長任內掌管國家考選大政，針對國家考試弊端堅持改革理念，推動許多改革，確為執政者表帥，舉其重要事蹟說明如下：

---

<sup>12</sup> 傳統上，美國公共人事管理內在衝突，體現在四種基本社會價值彼此互動上：政治回應（Political responsiveness）、組織效率與效能（organizational efficiency and effectiveness）、個人權利（individual rights），以及社會平等（social equity）。當代新的社會價值同時受到重視：個人課責（individual accountability）、有限與分權的政府（limited and decentralizes government）以及社區責任（community responsibility），後者即重視非營利（not-for-profit）與非政府組織（non-government organizations）之參與。如何調和傳統與當代價值，是美國人事行政管理理論與實務界重視的課題。

## 一、廢除甲等特考與研提替代方案

「考試用人」雖具功績制運作原則，但如有政治意涵的操作，經由應考資格、錄取標準等特定條件之設計，很容易使考選機關喪失獨立甄拔人才的功能，使考試僅具形式意義，未必真正公平、公正、公開。甲等特考建制初始，因為政府遴用高級人才，惟部份類科被疑未能真正以公開競爭方式擇優取才，引起考試院內與立法院之關注，終為立法院修法廢除，而改以其他方式取才。

王前院長擔任考試院第 7 屆考試委員任內，於第 3 次院會即提出「甲等考試宜廢止，另擬新考選辦法，以解決當前高級文官任用問題」一案，惟未獲院會通過<sup>13</sup>，由於考試院為合議制，考試委員角色與定位與行政首長迥然不同，爰以改革僅將考試程序（1985 年起分為兩試，並加考筆試一科）及類科設置、任用方式等相關規定略做修正，以減少考試用人或因人涉類科之疏失而已（蔡良文，1993：262-263；江大樹，1997：325）。茲就討論甲等特考存廢的意見方面，提案人王作榮委員當屬於「改革者」型，<sup>14</sup> 其他委員有的屬之，有者應屬於「政策評估者」型。本

<sup>13</sup> 本案之審查會經於七十三年十二月十一日及七十四年二月計五日、三月十五日…三月二十五日、四月一日及四月八日，先後舉行六次。其間並於七十四年一月二十五日及二月四日，舉行整理小組會議兩次，茲將其審查經過與內容，分述如下：第一審查會經就王委員提案及現行法律、政策與實際需要等因素詳加研討結果認為甲等特考不宜輕言廢止，爰作成兩項決議：（一）甲等特考對目前考試用人選拔高級人才仍有必要，應繼續舉辦。（二）關於甲等特考考試方法與技術之改進，由林副院長召集及侯委員健、王委員作榮、王委員華中、傅委員肅良、姚委員蒸民、瞿部長韶華、陳部長桂華、卜局長達海八位組成整理小組，對現行有關規定加以檢討，並研擬修正草案，另提出「關於特種考試公務人員甲等考試規則」、「應考人著作發明審查規則」與「特種考試公務人員甲等考試口試辦法」等多項建議。本案提考試院第七屆第三十三次會議討論，會中，並提出對甲等特考之幾項建議。前述三項規定，業於七十四年五月二十九日由考試院修正發布。此次甲等特考修正之重點為：（一）將考試分為一、二兩試，第一試為筆試及著作發明審查，第二試為口試；第一試不及格者，不得應第二試。（二）放寬應考年齡由五十五歲改至五十八歲。關於著作發明審查規則之修正重點為，申請審查之專門學術著作或發明除須與應考類科性質相關外並以最近五年內公開發表為限（蔡良文，1993：262-263）。

<sup>14</sup> 王委員在提案中舉出八點意見（辦法）：(1)鄭重建議廢止甲等特考；(2)引用動員戡亂臨時條款，請總統當典試委員長；(3)五年之內舉辦一次甲等特考，十年之內舉辦兩次，十年之後甲等特考永不再開辦（按係原辦法第八項）；(4)十年之內舉辦的兩次甲等特考，

案在考試院第七屆院會議第五、六、七次會議中，有四位委員分別對王委員所提八項辦法提出「修正意見」或「質疑」。但王作榮委員對本案曾提出說明以：提案中所提辦法並不是重要部分，任何一項皆可加以修改。……重要的是提案的精神與目的，本案最主要目的，在建立中華民國文官制度，我們現在應遵守文官制度（蔡良文，1993：258-259）。

由於機關首長與委員角色功能不同，在王前院長出任考選部部長一職後，雖時有來自行政部門舉辦甲等特考之需求壓力，惟仍一再堅持不舉辦的立場，並積極研擬刪除甲等特考之法源依據<sup>15</sup>（蔡良文，2008：92）。期間 1992 年 5 月 4 日王前院長列席立法院報告「甲等特考有關問題」，特別指出不舉辦甲等特考之論理根據：

---

一次為現任或曾任簡任以上主管而不具任用資格者開辦，另一次為得有博、碩士學位或高考及格者開辦。（按原辦法並定有所有報名者均具結考取之後，十年之內不得從事其他職業。）(5)兩次考試合計錄取人數以二百人為限（按為原辦法第四項）；(6)考試及格者，至革命實踐研究院或其他研究機構受訓等候分發，受訓期間為一個月至三年（係辦法第五項，且定有成績良好者得保送國外深造，深造人數不得少於總額五分之一。）；(7)考試及格者，可取得擔任司、處、局、署長和次長的資格，各機關遇有上項職務人員出缺，必須在錄取人員中選任，或由機關內合格者升任，不得以任何理由在此之外任用不合格之官員；(8)尚未確立新原則之前，暫時停辦甲等特考。

<sup>15</sup> 其發展過程略以，考試院積極與行政院溝通及研議考選部意見後，在 1992 年 4 月 30 日召開考試院第 8 屆第 77 次會議，決議：為配合用人機關需求，同意 1993 年舉行公務人員特種考試甲等考試，並從嚴辦理；又該項考試如何從嚴辦理，推副院長及全體考試委員、考選部部長、銓敘部部長審查；並邀院會全體列席人員參加；由副院長召集。爾後考試院為期公務人員甲等特考從嚴舉辦之方式即早定案，付諸實施，以配合用人機關需要，遂由林金生副院長召開四次審查會（時間分別為 1992 年 6 月 2 日、6 月 25 日、7 月 9 日、7 月 23 日），審查會在尊重考選部職掌前提下，爰據考選部意見，逐項詳加研討，於第 8 屆第 94 次會議通過所提「從嚴辦理甲等特考十項審查意見報告」。由此可悉考試院、行政院基於為國延攬人才及國家整體人力運用之長程規劃，主張甲等特種考試確有維持之必要；惟考選部長王作榮卻一再聲明，甲等考試澈底破壞了國家文官制度的精神。且其執行結果又偏常軌太遠，成為特權階級、黑官漂白，輕易獲得高等文官之捷徑，及若干政務官之跳板，打擊廣大中基層公務人員士氣，廣泛引起他們的不平及憤慨，故決心停辦，並準備修法廢止（蔡良文，2008：92）。王部長作榮主張甲等考試廢考之最主要理由不在於其弊端時傳，而在於其完全破壞文官制度之精神。其理由以(1)高級文官之產生，除具有適當之專業知識外，尚須具相關之辦事能力、領導統御能力、各方人際關係、品德、操守及良好之工作態度；(2)阻礙正常文官升遷管道；(3)破壞考試公平性，因人設類科，限於少數特定人選；(4)成為政務官之跳板，擾亂文官體系。

「文官制度之基本精神，在於公平公開競爭之考試，錄取優秀人才進入政府工作，此等文官必須從基層做起，逐次歷練，鍛鍊人格品行，增進知識及累積工作經驗，培養工作能力及工作意願，建立業務上必須之社會關係與統率能力……，自不能容許對具有較高學位者給予極簡單之考試，便躍登文官系統高位，對其品格、經驗、能力、知識、工作意願一無所知，過去對政府與人民亦無重大貢獻，且此必然啟投機倖進之門，養成輕浮躁進之風，而另一方面則嚴重打擊學驗俱佳、工作努力之文官。……」。要之，由於此種考試，違背文官制度基本精神，並對中低階常任文官士氣造成打擊；更由於部分應考資格及考試類科，常針對特定應考人而設，考試公平機制形同虛設；而部分機關占據要津者，即使參加甲等特考落榜，仍然續任原職，致甲等特考錄取者僅能另行挪缺俾辦理分發，而部分錄取者往往不得分發（王作榮，1999：263-266）。

嗣立法院法制委員會在盧委員修一等提案指出甲考之弊，涉及（一）黑官漂白；（二）大開後門及（三）打擊公務人員士氣等。考試公平性遭受破壞，對國家考試與運作有深遠的影響。王作榮部長在立法院法制委員會報告時指出：「個人曾擔任六年考試委員，深知甲考之弊病，因此，自任考選部長一職後，即決定不再舉辦；個人乃依法行事，非設有堅持本身之立場。」（立法院公報，1993a：416-418）1993年4月立法院再度作出「甲等特考應予廢止」之決議（立法院公報，1993b：91），其決議略以：「（一）考試院依公務人員考試法第十九條訂定之應考資格，應依從寬原則儘速檢討修訂，並於半年內送本（立法）院備查。（二）第二條第二項……」即要求考試院儘速將公務人員考試法修正案送交立法院審議。同年7月考試院所送考試法修正案內容頗多，而因民進黨立委堅持廢除甲考有其象徵性與迫切性意義，最終在1995年1月，先行完成第3條之修正並刪除第17條（甲考應考資格）條文，立法院在三讀通過修正草案時，再作成兩項附帶決議略以：（一）甲等特考廢除後，引進高級人才進入文官體系之管道仍應維持，請考試院通盤規劃更公平、合理之人才考選方案，儘速提出考試法修正草案送本（立法）院審議；（二）取消甲等考試後，考試院應在一年內提出進用高學位人才方案<sup>16</sup>。至其他修正草案之各配套措施，包括廢除甲考改以高考一級考試及一等特考方式取才

<sup>16</sup> 立法院民國85年1月12日（85）台院議字第0123號函。

等，則遲延至 1996 年 1 月方才完成立法程序，誠屬不易。

要之，甲等特考立案創設之目的，旨在引進高學歷而有志之士，投入公務人員體系，可謂立意良善，惟發展稍長後，即出現不少之爭議，而有見仁見智之觀點，贊成與反對者各有其立論點，爰以廢甲考而改以高考一級考試，似乎成為考政機關與立法機關關切之共識前提。惟自新制高考一級考試舉辦以來（截至 2011 年止），僅 27 人及格，似乎未得用人機關青睞與支持，值得後續研究。復以自 2000 至 2008 年期間，歷經政黨輪替、高階文官離職率或退休比率相當高，是否應予適切外補需求，似值重視，而相對之高階文官發展性培訓更形重要。復鑑於 OECD 國家鑑於高階文官為政務人員與常務人員之承轉角色與職能，則應特別重視高階文官之選用與培育。所以，我國高階文官其除應具備憲政化、專業化、中立化外，更應有強烈配合政務人員政策的行動力，未來有關高階文官選拔、任用、遷調與培訓等途徑，有待各相關機關多所著力，儘速推動改革之。

## 二、檢討停辦或從嚴辦理封閉性考試

### （一）改進退除役軍人轉任公務人員特考

特種考試退除役軍人轉任公務人員考試，就應考對象而言，為非完全公開競爭之考試，考選部於 1990 年度考試院工作檢討會第一次提案將本項考試限期停辦，以符考試之公平、公正及公開原則，經考試院檢討結果，為使已準備參加本項考試之應考人有緩衝時間及心理準備擬於 1991、1993 及 1995 年再舉辦三次後即予停辦。本案經提考試院第 7 屆第 285 次會議通過後，函請行政院提供意見。行政院並於 1990 年 10 月 24 日函復，為貫徹政府輔導退除役官兵就業政策暨配合國防建軍需要，是項考試仍宜繼續辦理，惟考試方式及標準可研究改進。全案經考選部審慎研究，擬具甲、乙兩案於 1991 年 2 月函報考試院核議，經第 8 屆第 30 次會議決議：「（1）本項考試繼續舉辦；惟試務應由考選部收回自辦。（2）關於本項考試之方試及標準等由考選部研究改進，報院核議。」1991 年 8 月考選部函報考試院修正考試規則，除依考試院決議將本項考試試務收回自辦外，應試類科、科目、成績計算、體格檢查與及格人員之訓練等均完全比照公務人員高普考試方式及標準辦理。為健全文官制度，提高文官品質，本項考試有否再繼續辦理必要，頗多爭議。1996

年 1 月 17 日修正公務人員考試法第 23 條明定，本項考試有關後備軍人之加分優待，仍依現行規定辦理，自 1999 年起，其及格人員以分發國防部、退輔會及其所屬單位任用為限，至加分優待，並以獲頒國光等勳章乙座以上，或因作戰或因公負傷依法離營者為限（王作榮，1996a：15-16）。

## （二）從嚴辦理國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈

本項檢覈的改進措施主要為增加筆試、限制轉調機關與年限，以及降低口試成績比重。於 1991 年 6 月 14 日修正檢覈規則，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. 將級軍官除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職務者，兼予筆試專業科目二科。轉任人員自轉任起 10 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機關職務者，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 10 年內，不得轉調其他中央或地方機關任職。

此外，於 1993 年 11 月 9 日考試院修正發布「國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈筆試、口試、審查知能有關學歷、經歷證明及論文或實地考試辦法」第 9 條條文，將口試及筆試合併舉行者，由原口試成績及筆試科目平均成績各占百分之五十，合計滿六十分為及格，修正為口試成績占百分之二十及筆試科目成績占百分之八十，合計滿六十分為及格；並將普通科目之應試科目「國文」修正為「中華民國憲法」（王作榮，1996a：18-20）。

## （三）適時停辦現職公務人員任用資格考試與銓定資格考試

按以 1987 年 7 月 15 日政府宣布解嚴，警察機關接辦機場、港口安全檢查任務，為貫徹「不中斷」、「不疏漏」、「不脫節」原則，規定先行借用警備總部原檢管工作人員繼續支援執行安檢工作。原在警備總部擔任安檢行政工作人員，在解嚴後，隨任務移轉內政部警政署之原常備、預備軍官及在警政機關實際從事安檢行政之工作人員，因未具公務人員任用資格，前經報奉考試院核定，於 1989 年退除役特考及警察特考中，設置安檢行政人員類科，各舉辦過 1 次考試。復因安檢行政人員係過渡性解決該類人員之任用資格問題，情況特殊，爰於 1990 年再報請考試院決議，視實際需要，與退除役特考併同辦理，但以 1 次為限，故 1991 年舉辦過本項考

試後，爾後即不再舉辦，以回歸正常用人途徑。又為衡平各種考試之素質，王前院長作榮於擔任考選部部長任內，均秉持從嚴原則辦理特種考試，並大量減併公務人員特考，已回歸高普考試主流化與特考高普考化等政策原則，著有實績<sup>17</sup>（王作榮，1996a：102）。

由於許多機關於改制時，常於組織法中規定其未具法定任用資格之現職人員，由考試院限期辦理考試，以定其資格。考選部依法行政，便必須辦理是項考試。王前院長於考選部部長任內 6 年來計辦理 1991 年中央研究院現任行政人員任用資格考試等 6 項任用資格考試，但此類封閉性考試深為各界所詬病，為從嚴辦理是項考試，乃於 1994 年 10 月 12 日訂定「辦理公務機關未具任用資格人員考試處理要點」，規定是類考試類科設置、科目訂定、科目數、命題閱卷標準等均比照全國性公務人員高等暨普通考試規定辦理，並規定以總成績滿 60 分為及格，專業科目有一科成績為零分，或專業科目平均成績不滿 50 分者，均不予錄取。又考試院對臨時機關人員進用及改制為正式機關時，亦作出政策宣示：「現已成立之臨時機關改制為正式機關，於制定或修正組織法律時，宜請不訂定任何任用資格考試（或銓定資格考試）之法律依據」<sup>18</sup>。此外，並於研修公務人員考試法時，於該法第 2 條規定，公務人員之考試，以公開競爭方式行之，其他法律與本法規定不同時適用本法，修正案於 1996 年 1 月 17 日修正公布後，不再辦理是類任用資格考試（王作榮，1996a：52）。

---

<sup>17</sup> 在從嚴辦理公務人員特考方面，如臺灣省基層公務人員特考應試科目，過去多年來皆較公務人員高普考試為少，自民國 77 年起，該項考試應試科目已完全比照公務人員高普考試辦理。另調查人員特考、警察人員特考、退除役特考，除逐漸將考試試務收回由考選部自行辦理，亦自 80 年起，增加乙、丙等考試應試科目數，與公務人員高普考試拉平，以維持整體公務人力素質。至於因應各用人機關業務需要，不再另行舉辦公務人員特種考試，如中央銀行特考 79 年起即予停止舉辦；並於 85 年召開會議研商將特種考試中之政風人員特考、捷運人員特考、稅務人員特考、金融人員特考、保險人員特考、高科技或稀少性技術人員考試之公開競爭考試部分等皆併入高普考試舉辦。又將性質相近之特種考試及非經常舉辦之特種考試，予以合併舉辦以簡化試務。如外交領事人員、外交行政人員與國際新聞人員，空中警察人員與警察人員，軍法人員與司法人員、公平交易管理人員與技術人員等考試，均予合併舉行。

<sup>18</sup> 民國 83 年 10 月 1 日考台秘議字第 10468 號函。



### 三、調整改進專技人員考試錄取標準及研修法制

首先，基於 1990 年以前專技人員高普考試之錄取標準，因命題難易、閱卷寬嚴不同及採行平行線錄取方式，常造成各類科錄取率相差懸殊之不公平現象，以及同一類科每年錄取人數及錄取率忽高忽低，尤其是律師、會計師等考試之情形更為嚴格，筆者當時忝為考研會兼執行秘書，參與研提方案供決策參考。擬案中包括略以，以甲案：近十年各該類科平均錄取率；乙案、前項平均錄取人數加各該類科十年平均社會需求，平均計算為其錄取率；丙案、以甲案各該類科平均錄取率與 T 標準分數（16%）相加後除以 2 的錄取率，丁案、參採 T 標準分數公式，以 16% 為錄取率等。本案經王部長批示竟然採丁案，令筆者驚訝與讚嘆不已。爰自 1991 年起本項考試即參採教育測驗統計學 T 標準分數常態分配理論，以錄取人數為各類科各科目均到考人數 16% 為原則，分別決定各類科錄取標準，但應考人考試總（平均）成績低於 50 分或其考試成績依有關法令規定不予及格者，均不予錄取；應考人總（平均）成績已達 60 分且非有關法令規定不予及格者，均予錄取後，上述情形已獲改善，專技人員考試效度亦因之大為提升（王作榮，1996a：41）。

再者，針對專技人員考試法若干運作不順暢之處進行檢討，其要項包括：1. 專技人員考試種類範圍不明確；2. 檢覈規則日益擴大遭致社會批評；3. 專技特考等級不明，無從比照高普考試；4. 應考資格列有檢定考試及格，有以考試取代教育功能之嫌；5. 應考消極資格條款限制過嚴等（王作榮，1996a：48），爰為提升專技人員素質，避免因考試方法、命題難易、評閱寬嚴不一或落實正規教育及強化考試訓練之程序等情形，乃研修專技人員考試法修正草案，修正內涵為：1. 明定專技人員定義範圍；2. 考試等級分為高等、普通、初等三等，特考等級比照列等；3. 取消檢覈，將其精神融入考試；4. 配合時代需要，放寬應考資格消極條款限制；5. 專技人員應經正規教育養成，刪除檢定考試，並增列落日條款，以維護相關人員權益；6. 增列成績複查法源依據、考試程序訓練法源依據、報名費證書費法源依據等。本案經多年立法努力，至考選部吳部長挽瀾任內於 1999 年方得完成立法程序，誠屬不易<sup>19</sup>也。

<sup>19</sup> 在專技人員考試方面，律師考試向為各界所關切，在採以維持 T 標準以來錄取率均不及

### 三、調整改進專技人員考試錄取標準及研修法制

首先，基於 1990 年以前專技人員高普考試之錄取標準，因命題難易、閱卷寬嚴不同及採行平行線錄取方式，常造成各類科錄取率相差懸殊之不公平現象，以及同一類科每年錄取人數及錄取率忽高忽低，尤其是律師、會計師等考試之情形更為嚴格，筆者當時忝為考研會兼執行秘書，參與研提方案供決策參考。擬案中包括略以，以甲案：近十年各該類科平均錄取率；乙案、前項平均錄取人數加各該類科十年平均社會需求，平均計算為其錄取率；丙案、以甲案各該類科平均錄取率與 T 標準分數（16%）相加後除以 2 的錄取率，丁案、參採 T 標準分數公式，以 16% 為錄取率等。本案經王部長批示竟然採丁案，令筆者驚訝與讚嘆不已。爰自 1991 年起本項考試即參採教育測驗統計學 T 標準分數常態分配理論，以錄取人數為各類科各科目均到考人數 16% 為原則，分別決定各類科錄取標準，但應考人考試總（平均）成績低於 50 分或其考試成績依有關法令規定不予及格者，均不予錄取；應考人總（平均）成績已達 60 分且非有關法令規定不予及格者，均予錄取後，上述情形已獲改善，專技人員考試效度亦因之大為提升（王作榮，1996a：41）。

再者，針對專技人員考試法若干運作不順暢之處進行檢討，其要項包括：1. 專技人員考試種類範圍不明確；2. 檢覈規則日益擴大遭致社會批評；3. 專技特考等級不明，無從比照高普考試；4. 應考資格列有檢定考試及格，有以考試取代教育功能之嫌；5. 應考消極資格條款限制過嚴等（王作榮，1996a：48），爰為提升專技人員素質，避免因考試方法、命題難易、評閱寬嚴不一或落實正規教育及強化考試訓練之程序等情形，乃研修專技人員考試法修正草案，修正內涵為：1. 明定專技人員定義範圍；2. 考試等級分為高等、普通、初等三等，特考等級比照列等；3. 取消檢覈，將其精神融入考試；4. 配合時代需要，放寬應考資格消極條款限制；5. 專技人員應經正規教育養成，刪除檢定考試，並增列落日條款，以維護相關人員權益；6. 增列成績複查法源依據、考試程序訓練法源依據、報名費證書費法源依據等。本案經多年立法努力，至考選部吳部長挽瀾任內於 1999 年方得完成立法程序，誠屬不易<sup>19</sup>也。

<sup>19</sup> 在專技人員考試方面，律師考試向為各界所關切，在採以維持 T 標準以來錄取率均不及

#### 四、舉辦弱勢族群特種考試

王前院長一向強調考試的公平性，認為不可以「特考」代表一種特權，且為免部分人士獲得不正當利益，影響考試的公信力，於立法院審查公務人員考試法修正案時，對於舉辦弱勢族群特考有違考試公平性原則，仍堅持立場。王前院長即曾答復立委：「殘障人員假如在考試上給予特殊待遇，這就與其他人以特殊利益取得考試優惠是一樣的。假如這樣的話，公務人員考試法將不完整。……此外，殘障福利法的規定是對具有工作能力之殘障者，方在機關佔有 2%（現行修正為 3%）的任用名額。工作能力基本上必須取得考試的通過」、「特考以及加分在公務人員的考試中，就容易造成公平性的喪失……」、「主席、各位委員：站在考選部長的立場，對於殘障人員特考的舉行，我的意見是不同意，現在貴委員會如要這樣決定，我也沒辦法。」惟當時民進黨立法委員陳水扁先生等大力支持殘障人員應考試服公職之憲法權益，主動提案增列殘障（身心障礙特考）特考法源依據，並獲支持順利完成三讀，於 1996 年 1 月修正公布，並於同年 7 月首度舉辦殘障（身心障礙）特考。該次考試典試委員長則請副院長毛高文先生擔任，應屬特例，亦為考政機關表示重視之作為。

本政策議題屬於行政、功績制與政治、代表性抉擇議題之重要原則目標，涉及實質公平面向，對於廣義社會弱勢族群人員的優惠規定。在美國傳統文官系統在公共工作中強調「功績價值」的系統，由於社會多元與人權法案之重視，逐次調整為著重「平等就業機會」和「防止種族與性別歧視的積極行動」。在人員甄補上，包含積極的防止發生不公平情事，確定所有人都獲得公平機會的公開競爭原則，以確保女性、殘障者和其他（政治背景、種族、膚色、宗教、祖籍、年齡…等）應受保護者，均能公平的表現在組織職務上（Denhardt, 1999: 228-234; Klingner & Nalbandian, 2003: 10-12）；同樣地，筆者以為在外補人才之考試方面，應避免對弱勢族群，予以加分或降低錄取標準，以免影響公務人員工作士氣等事情發生。所以，在我國

---

10%，爰經修正考試規則方式，以打破專業成績未滿 50 分不予錄取之限制，而錄取率則在 8%，近些年來考政機關為解決外界及應考人之期待，爰已從事新制之改革，即該考試第一試及第二試錄取人數均修正為以全程到考人數 33% 擇優錄取，爰其錄取率為 10.89%，在民國 100 年首次舉辦，其結果外界之評價與影響，有待深切評估。

目前除身心障礙人員特考、原住民族特考及退除役特考外，其餘均不可因不同身分而有特別規定。1990 年代初我國舉辦殘障人員特考，至目前舉辦身心障礙人員特考，依法進用身心障礙者於政府部門；以及由早期高普考試重視按省分區定額，到舉辦山地特考及成立原住民族委員會進用原住民及培育原住民公務人力，辦理原住民族特考等，以照護原住民族的就業機會，均是合乎時代之多元化人事管理潮流的人事政策價值流變中的因應作為（蔡良文，2008：59-60）。至於對少數族群之客家住民，如何維護其應考試服公職（客家族群縣市）之權？可將一般民政名額釋出部分改列客家事務行政類科名額，適切落實代表性、多元性價值方面，是值得重視的課題。

綜上，王前院長有鑒於文官對國家發展的重要性，文官考試應秉持公平公正公開競爭原則，對於違反公開競爭者，均能力予捍衛，如當時或如甲考之因人設類科或轉任考試之不公情事，或為捍衛考試程序之正義與功績原則，而反對辦理，即便是身心障礙特考亦然。以後者而言，即使在立法院答復委員質詢，仍不改政務官政策主張，獲得朝野立委的尊重。同樣地，在國會通過決議與配合用人機關需求，考選部長對身心障礙人士雖主張應在社會福利多予照護，仍依立法院決議，照程序從嚴辦理，至於一般文官考試則堅持主張不可有違公平公正的功績原則。

## 肆、對現代文官制度的啟發與影響

面對全球化與各國政府再造浪潮下，文官制度之變革如何配合政府治理環境的「變」而掌握「時」，以求其「通」，是筆者關心的，此即所謂「趣（趨）時是也」，以達求「變」、求「通」。（蔡良文，2008：9）一個國家要達成良善治理的目標，應有兩種制度的配合運作：第一、能課以責任的民主政治；第二、重是功績的文官制度，兩者缺一不可<sup>20</sup>。因此，與多元開放社會相呼應的文官制度有三：一是公開競爭取才促進社會階層流動；二是多元代表性的文官；三是廉潔透明的文官

<sup>20</sup> 我們需要甚麼樣的文官制度呢？從上述三個變化來看，本文提出三個構想：第一、我們需要一個與自由民主政治配合的文官制度；第二、我們需要一個與多元開放社會相呼應的文官制度；第三、我們需要一個符合時代潮流趨勢的文官制度（關中，2011：291）。

體制（關中，2011：291、303）。此與筆者向來主張考選目的旨在略以，選拔優秀人才，促進社會流動及確保政治清明；至於民主化文官體制之趨流，至少包括無任何特權介入的公平公開之考選制度，由任用保障趨於主體權益之發展，從人性管理到人員理性潛能的發揮以及從文官中立，進展到倫理價值判斷抉擇等，是有其相同之發展脈絡（蔡良文，1998：10-14、2010：456-459）。

倘就政府事務言得區分為政治性與行政性，當然其中有難分割之處。行政性包括政府任務、人事……，且必須本土化地展開，外國經驗固可充當參考，但不宜單純抄襲外國（黃錦堂，2002：1-19）。易言之，舉凡政治性理念思維可借鏡外國，但有關行政性之文官制度與運作技術等，應由本土開展也。同時，文官體制變革必須在憲法精神下（翁岳生，2008：11、117-133），<sup>21</sup> 進行抉擇與建構。又考試院在配合「良善治理」之文官制度改革上的三大工程：略分成「基礎法制工程」、「結構功能工程」與「修繕機能工程」三個層次。所謂「基礎法制工程」是指轉型為現代化與民主化文官體制的基礎法制，包括「公務人員基準法」、「政務人員法」與「公務人員行政中立法」等重大法案。這三個法案分別是要統攝全盤人事法制及規範常任文官基本的權利與義務、釐清政務人員與常任文官的分際，以及推動常任文官行政中立文化的確立。其次，「結構功能工程」是指架構出文官制度骨幹的考試、任用、考績、陞遷、俸給、培訓及退撫等制度，而其中又可分類為「甄補與引進」、「激勵」、「發展」以及「維護與保障」四種政策功能類型。最後，文官制度無論就制度設計或觀念變革中，尤其是在實施過程中需要從實務案例中發現問題，進而予以修改和增刪，這就是所謂的「修繕機能工程」，包括破除官僚舊習慣以及建立職場新組織倫理文化，並全力推動廉能政治（府）（參照關中，2009：89-102；蔡良文，2010：21-53）。要之，文官制度變革涉及層面至深且廣，惟誠如前述，本文旨在聚焦於王前院長對國家考試與文官制度之理念作為暨渠對後來制度的

---

<sup>21</sup> 欲使國家機關遵守憲法，則憲法應具規範效力（憲法優位），互為表裡；二則繫於確保憲法優位性的機制，在我國憲法的發展、釋憲制度的發展與人權保障，受到政治環境影響頗深。儘管大環境變遷，釋憲制度與政府制度及實際憲政之間相互動的關係，依然存在。又憲法的重要性不僅是憲法的規範（法條）本身，更重要的是憲法現實面向（Vverfassungsurealitat）。而「憲政」存在之前提在於憲法被具體落實，是一部「活憲法」或「有實際作用的憲法」。本研究名之曰憲法精神的導引功能，即是活憲法。

啟發與影響，其餘暫略，謹分述如次：

## 一、保障人民應考試、服公職基本權

我國憲法規定以，應考試與服公職為人民的基本權，爰以國家考試為我國憲政層次之制度性設計與保障事項。因此，舉凡國家考試之應考資格、考試方式、成績計算等等，均無分男女、宗教、種族、階級、黨派，而有不同之差異。國家考試公開競爭之原則，代表人民有權利參加國家考試，在考試資格方面對每人都必須同等對待，在機會均等的條件下公開競爭，至於應試資格與實習等相關規定亦為考試院之憲定職掌範圍。<sup>22</sup>

### （一）落實國家考試公開競爭原則

我國在憲法層級中提出實行「公開競爭」之考試，乃為甄拔公務人員之最高功績精神原則。憲法第 85 條規定，公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，非經考試及格者，不得任用。而所謂的「公開競爭」，包含兩種意義：一是「公開」；另一是「競爭」。<sup>23</sup> 現行退除役軍人轉任公務人員特考、國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈即與「公開」、「競爭」原則不符，王前院長為維護考試制度的尊嚴及文官的水準，反對部分特考的舉辦，特別重視公開競爭，確保障了人民應考試服公職之權。此亦為取才之價值抉擇之議題。

再者，根據「遠見」與「104 人力銀行」合作的調查發現，20 歲到 40 歲的年輕人，有四成受訪者表示公務人員是他們最想從事的行業，這跟日本及新加坡的大學生一樣，當公務人員也是台灣年輕人的第一志願（徐仁全，2011：9），另據 1111

<sup>22</sup> 大法官釋字第 155 號解釋略以，考試院為國家最高考試機關，得依法定職權訂定考試規則及決定考試方式；有關 63 年基層特考規則有關實習之規定及其實習辦法之核定，均未逾越考試院職權之範圍，對人民應考試之權亦無侵害，與憲法並不牴觸。

<sup>23</sup> 公務人員考試之公開，係指「程序的公開」以及「應考資格的公開」。前者是指一切考試過程，諸如考試的公告、考試結果的公布，均應公開，使有志參與者均得以知悉，並使社會大眾瞭解考試結果。後者是指公務人員考試，其應考資格、應僅有「公務人員考試法」所規定的積極資格與消極資格之限制，不得有黨派、種族、籍貫、膚色、宗教、信仰、性別或身分等的限制。至於競爭，則有擇優錄取的性質，並非達一定成績者均予錄取，亦即並非僅是鑑別有無勝任某一職務之知能。許濱松，《中華民國公務人員考試制度》，台北：五南出版，2002 年 4 月。

人力銀行最新調查顯示，高達八成八以上的上班族想捧公家的鐵飯碗，其中二成六的上班族已著手準備公職考試（中國時報，101年2月1日A6版），而各種考試報名人數屢創新高，根據考選部的統計，截至2011年底報考公務人員考試突破五十萬人次，顯示參加國家考試確為年輕人重要「大試」，任公職意願強，因此，文官考試之公開競爭原則必須積極推動。

公務人員考試為國家掄才主要管道，重視程序正義使人民機會均等參加考試，以及講求考試信、效度俾考用配合外；實質的正義，諸如性別與應考年齡上不得有不合理對待或差別待遇、符合特定不利差異者始得優待等，必須予以關注。就人權保障而言，其不僅為世界各國追求普世價值外，亦為馬總統英九先生宣示的重要政策，兩人權公約相關理念即應做為健全考試法制的準據。現階段考試院為落實人權保障，成立人權工作推動小組，並於年度預算增列人權保障相關工作項目預算，其中考選業務部分，將就刪除國家考試分定男女性別條件規定、取消或放寬兵役條件限制及各項公務人員考試年齡上限等涉及平等權進行檢討，這些議題均是進一步落實國家考試公開競爭應該努力的方向。

按以有關文官制度運作，關涉人權或個人權利價值的體現，主要涉及實質公平面向，而有關人權價值與功績制價值的選擇，則須在社會公平與公開競爭中求取制度之衡平，而國家考試除針對特殊弱勢族群，以特考方式進行甄選外，其餘均不宜因其不同身分而有特別之規定，以確保社會多元族群都能在公平、公開原則下進行考試公開、公平、公正之競爭，以體現落實人權與功績制之價值衡平。再就公務人員與專技人員的屬性不同，所以，對人權價值或功績性價值的抉擇應有所不同，前者為公共服務者且與官僚體系中特有的人事管理制度，應重視功績性價值，而後者為社會服務者，可偏重人權性價值，例如體格標準可寬鬆規定。<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> 通常公務人員資源之考選與甄補，首重立足點平等之方式取才，據此設計一套公平、公開的考選方法來選拔人才，致代表性價值較被忽視。又策略性人力資源管理在人才引進與甄補決策中，須以彈性、公平、信度與效度做為選才之出發點，從人權角度檢視考選制度，進一步導入多元化管理觀念，調合社會弱勢、少數族群與國家之利益，並積極推動兩性平權與參考相關國家之反歧視規範，檢討各項職務所需之知識技能、選擇客觀之人力篩選標準以確保公平，同時採行多元考試方式、調整工作環境及管理制以落實多元管理與參與，並加強考試類科工作性質之說明、強化訓練淘汰機制等各個層面配合，使所有公務職位均得考量對國家、憲法之忠誠與才德並重下，以客觀的知識與技能，引進及甄補最優秀的公務人力。

要之，國家考試有關典試與試務方面，都應著重公開競爭原則，並期功績行政價值的提升，而選賢與能蔚為國用，為考試權獨立的基本目標與價值，且必賴由公正、公平之考試機制與考選機關以司其事，提昇考試之信度與效度，則能達成為國舉才，提昇政府行政效能之目的。

## （二）強化考用合一或考用配合政策

本項政策議題涉及用人機關的需求，如何及時補充所需公務人力，包括適格人才之衡鑑<sup>25</sup>與考選時程之縮短等，其源頭則關涉到任用考試與資格考試以及考選程序之簡化。（蔡良文，2008：44）但事實上，此一規定至為簡明，達成則極屬不易。首先，錄取名額與職位缺額間不易配合，因考試及格人員之錄取，基本上應視成績而定。若成績優良人數超過預定錄取人數，如斷然對成績優良人員不予錄取，顯非得當；若成績適格者遠不及所需人數，倘超額進用，則濫竽充數，尤非所宜。考試院內部經多年討論，漸漸形成資格考試與任用方式之甲乙二說。<sup>26</sup> 姑不論何說有理，事實上極難準確依任用需要人數錄取。考試院多年來，於每年高普考試決定錄取人數之前，均與辦理行政院所屬機關分發工作之人事行政局（總處），非正式研商。早期考試院方面輒因應試人成績優良，希望超額錄取；人事行政局（總處）方面通常可能作有限之名額放寬，但大部分則以超過原有定額之錄取名額無法分發為辭。此種實際運作情形，演成考試錄取人數視任用機關所需名額而定，以致原「考用配合」或「考用合一」已變質為以任用為優先標準之「用考配合」（蔡良文，2008：44-45）。

在考選方法與技術上，考選部在配合環境進行法制改革下，期以精進符合時

---

<sup>25</sup> 適格人才，即符合機關策略性人力資源發展所需人才，其人才之標準與技術在公開競爭前提下，隨時空環境需要而改變，選拔各層級最適當的人才之謂。

<sup>26</sup> 甲說主張「資格考試」，認為應僅依考試成績錄取人員，使之具有考試及格資格，但不考慮是否分發任用。乙說主張「任用考試」，認為應配合職缺名額錄取人員，並予以分發任用。按以，考試用人除重視公開競爭與公平、公正之前提下，尤其應重視政府總體策略性人力資源管理與各機關用人需求，由於各種國家考試之錄取率大多維持在 3%-6% 左右，所以人力素質皆有一定水準，以致於有關考試取才應符合機關真正需要的人才之議題，較未受到用人機關的苛責，未來考政機關除重視「考用配合」、「任用考」或「資格考」之外，尤應強化機關人力資源需求。



需。目前高普考與特種考試為公務人力進用的意義，其相關考選政策有待漸進調整，又公務人力中之技術類各職系人員，似宜優先變革因應之；至於公務人力中之行政類各職系人員應於配合用人機關需要人數外，加成錄取名額，以彈性運用，因應用人需求。未來則基於任用需求，考選策略設計上，考選政策從同樣地原始的政治目標必須因應環境需要，轉向行政性、管理性目標為主體的發展方向，易言之，重視職能分析與考試科目內容之相關性為其重視的方向。至於其實務作業上，考用合一原則係指考試與用人的配合。依公務人員考試法第 2 條第 2 項規定：「前項考試，應依用人機關年度任用需求決定正額錄取人數，依序分發任用。並得視考試成績增列增額錄取人員，列入候用名冊，於正額錄取人員分發完畢後，由分發機關配合用人機關任用需要依考試成績定期依序分發任用。」同法施行細則第 3 條第 2 項：「本法第二條第二項所稱用人機關年度任用需求，指銓敘部及行政院人事行政局（總處）於年度開始前或申請舉辦考試時函送考選部有關考試等級、類科、人數等用人需求核實者。……」所以，考用期程前後約需 10 個月且易有保守估缺情事，影響機關用人以及應考人權益。<sup>27</sup> 考試院於 2009 年 6 月提出之「考試院文官制度興革規劃方案」，業將「改進人力評估技術，加強考用配合」納入興革事項，使提列職缺更能趨近機關職務出缺之實際情形，考試錄取的人數能充分配合機關人力需求。<sup>28</sup>

<sup>27</sup> 按目前辦理公務人員高普初等考試查缺作業，係配合考選部年度考試作業期程辦理，即於考試辦理前，由銓敘部及人事行政總處，請各用人機關提報翌年年度任用計畫考試職缺並彙整後，送考選部辦理考試公告相關事宜（以高普考試為例，約為每年 12 月至 2 月），至各用人機關於考試公告後之職務臨時出缺擬申請考試分發人員，則列入增列需用名額比例控管，並須依考試院規定之增列需用名額比例控管，即提列增列需用名額比例以不超過各該錄取分發區、該類科原公告需用名額 70% 為原則，如提報職缺數不則 10 人之類科，所增列之需用名額不得超過公告需用名額 1 倍。（中華民國 100 年 3 月 10 日考試院第 11 屆第 127 次會議審議通過）

<sup>28</sup> 未來要作法包括：1. 提高各機關報缺比例：以各用人機關提報公務人員高普初等考試任用計畫之統計數據為基礎，要求機關提高考試報缺之比例，並列入人事評比，促使各用人機關確實查缺。2. 檢討專門職業及技術人員轉任公務人員制度之政策與成效，並研究其對公務人員考用之影響，進行必要之改革。3. 辦理人力評估與人力資源規劃之訓練：延聘專家學者辦理訓練課程，提昇各機關人事人員對於人力評估及人力資源規劃之能力。4. 研究建立「評估公式」：聘請專家學者研究建立各職系需用人力評估之「評估公式」以為人力評估參考，並視執行情形適時檢討。

需。目前高普考與特種考試為公務人力進用的意義，其相關考選政策有待漸進調整，又公務人力中之技術類各職系人員，似宜優先變革因應之；至於公務人力中之行政類各職系人員應於配合用人機關需要人數外，加成錄取名額，以彈性運用，因應用人需求。未來則基於任用需求，考選策略設計上，考選政策從同樣地原始的政治目標必須因應環境需要，轉向行政性、管理性目標為主體的發展方向，易言之，重視職能分析與考試科目內容之相關性為其重視的方向。至於其實務作業上，考用合一原則係指考試與用人的配合。依公務人員考試法第 2 條第 2 項規定：「前項考試，應依用人機關年度任用需求決定正額錄取人數，依序分發任用。並得視考試成績增列增額錄取人員，列入候用名冊，於正額錄取人員分發完畢後，由分發機關配合用人機關任用需要依考試成績定期依序分發任用。」同法施行細則第 3 條第 2 項：「本法第二條第二項所稱用人機關年度任用需求，指銓敘部及行政院人事行政局（總處）於年度開始前或申請舉辦考試時函送考選部有關考試等級、類科、人數等用人需求核實者。……」所以，考用期程前後約需 10 個月且易有保守估缺情事，影響機關用人以及應考人權益。<sup>27</sup> 考試院於 2009 年 6 月提出之「考試院文官制度興革規劃方案」，業將「改進人力評估技術，加強考用配合」納入興革事項，使提列職缺更能趨近機關職務出缺之實際情形，考試錄取的人數能充分配合機關人力需求。<sup>28</sup>

<sup>27</sup> 按目前辦理公務人員高普初等考試查缺作業，係配合考選部年度考試作業期程辦理，即於考試辦理前，由銓敘部及人事行政總處，請各用人機關提報翌年年度任用計畫考試職缺並彙整後，送考選部辦理考試公告相關事宜（以高普考試為例，約為每年 12 月至 2 月），至各用人機關於考試公告後之職務臨時出缺擬申請考試分發人員，則列入增列需用名額比例控管，並須依考試院規定之增列需用名額比例控管，即提列增列需用名額比例以不超過各該錄取分發區、該類科原公告需用名額 70% 為原則，如提報職缺數不則 10 人之類科，所增列之需用名額不得超過公告需用名額 1 倍。（中華民國 100 年 3 月 10 日考試院第 11 屆第 127 次會議審議通過）

<sup>28</sup> 未來要作法包括：1. 提高各機關報缺比例：以各用人機關提報公務人員高普初等考試任用計畫之統計數據為基礎，要求機關提高考試報缺之比例，並列入人事評比，促使各用人機關確實查缺。2. 檢討專門職業及技術人員轉任公務人員制度之政策與成效，並研究其對公務人員考用之影響，進行必要之改革。3. 辦理人力評估與人力資源規劃之訓練：延聘專家學者辦理訓練課程，提昇各機關人事人員對於人力評估及人力資源規劃之能力。4. 研究建立「評估公式」：聘請專家學者研究建立各職系需用人力評估之「評估公式」以為人力評估參考，並視執行情形適時檢討。

綜上，筆者認為基於任用需求領導考選策略的設計觀點，考選政策原始的政治目標必須因應環境需要，轉向管理性目標為主體的方向。除了考選資格必須體現憲法的平等無歧視精神外，積極增進考選效度是考選政策努力的重要主軸，期由此落實考選政策的實質公平性。且以知識性成員是未來機關組織的最珍貴資產，缺乏處理公共事務問題能力與知識的文官是無法產生競爭力的，兼具人文素養的成員，會主動自我鞭策與學習，增進公共服務的能力。因此，目前以高普考與特種考試為公務人力進用的考選政策有待漸進調整外，筆者重申未來公務人力中之技術類各職系人員是否參照公務人員高等考試三級考試社會工作人員等類科之應考資格，應否先具備專業證照資格方能應試之例，值得研處因應之（蔡良文，2008：47-48）。

## 二、形塑廉能政府之基礎工程

廉政為民主國家之基本要求，世界先進國家多將其列為政治革新要項，馬總統英九先生 2008 年就任之初即提出「廉能政府」的概念，期待公務人員能夠做到「清廉、勤政、愛民」的理想目標，而為使公務人員負此重責大任，必須建立正確的現代行政倫理<sup>29</sup>價值觀。在課責的民主制度下，雖相對較能防止貪腐情事發生，但因環境變遷快速，公共行政面對之事務錯綜複雜，服務對象由單一轉向多元、業務內容則涉及跨域，且往往非現有法令所能規範，文官同樣地即須憑藉著專業知能作出妥適之解決方法。是以，早在二十世紀末，邱前院長創煥即提出主張略以，文官必須經由培訓，具備「與時俱進」的專業知能與具有高效回應及高超的品德操守，才能跟上時代的腳步，穩健踏實的發展<sup>30</sup>。爾後，歷任院長或考試院會均極重視之。

<sup>29</sup> 陳德禹教授指出：現代行政的基本價值原則要分為二方面，其一、行政的道德原則，包括愛心（仁民愛物之心、關懷與付出無所求等）、公正（公平與正義、人道行政的基礎）、服務（重視公共性與責任）以及誠信（真心真意、知行合一及表裡如一）；其二、行政的實踐價值原則，包括人本（道）主義價值（重視人的主體性、自主性及發展性）、民主主義的價值（尊重人的權利、平等性及法治、民意、責任）、科學主義的價值（求實、理性、探險與自由精神，重視道德品質、嚴謹治事）陳德禹：公共行政核心價值與倫理，台北：人事行政季刊，第 176 期，頁 46-59。

<sup>30</sup> 在面對跨世紀國家發展中，我們認為一個現代化的政府是（一）能重視實質結果、重視法制的政府；（二）能重視人民心聲、人民需求的政府；（三）能透過權威的分權化、建立合作機制的政府；（四）能不斷找尋方法，確保行政良善運行的政府。所以現代化的公務

據此而論，本議題至少應包括建構與落實公務人員的核心價值職能；重視建置高階主管（文官）特別管理制度；<sup>31</sup> 以及強化文官的發展性訓練等，茲分陳如次。

### （一）建構公務人員之核心價值

王前院長指出公務人員要有擔當、有正義感，重振良善的政風體系。諸如文官不朋比為奸，反官官相護。且以官何會怕民？其理由不外乎一、怕事<sup>32</sup>。二、怕錢。三、怕惡勢力。更進一步指出：「國家之敗，由官邪也<sup>33</sup>。」所以，建議參照蜀丞相諸葛亮治蜀之策，以為殷鑑，即「科教嚴明，賞罰必信，無惡不懲，無善不顯。至於吏不容奸，人懷自厲，道不拾遺，強不侵弱，風紀肅然也。」而守法必自政府及官員始。申論之，當今改革萬事莫如整飭政風急，王前院長認為整飭廉潔政風須從：其一、嚴格的法治精神；其二、嚴正的政治與社會道德；其三、完整的人格要求，公眾人物尤然也（參照王作榮，1996b：102-120），斯言至今可參也。

依據國際透明組織（Transparency International, TI）公布貪腐印象指數（corruption perception index, CPI），台灣在 2008 年的第 39 名是史上最差成績，2009 年及 2010 年小幅回升至第 37 名及第 33 名。如果將經濟與政治發展程度納入考量，台灣已步入經濟富裕與政治民主的國家之林，但是我們的廉潔度卻是較為遲

---

人員應是（一）具有尊嚴、有操持、有能力的政府代表者；（二）具有正義、有擔當、有魄力的法令執行者；（三）具有熱情、有耐心、有方法的全民服務者；（四）更是與國家、政府、人民結合的生命共同體。（邱創煥，1996：3-4）

<sup>31</sup> 由於高階文官扮演極其關鍵的角色與功能，亦關涉政府治理良善與否，有關建置高階主管特別管理制度至關重要，且以又為建構政務人員與常務人員之團隊默契，必須要建立均衡的政務與事務分界架構或法制（Denhardt, 1999: 237），惟與王前院長之思維理念較為間接，於茲暫略。

<sup>32</sup> 在台灣地區 2012 年 3 月以來最大的新聞事件之一，就是彰化禽流感疫情案，農委會許防檢局長因涉嫌隱匿 H5N2 高病原性禽流感，依「動物傳染病防治條例」第 12 條第 1 項規定，防疫機關接獲相關疫情通報即應前往處置。又報載該局長在專案會議中說出：「不急著下判定」、「最好等老闆下台後再開會」，此事是「護主」？「官官相護」？或「另有隱情」？是「違法失職」、「已戮力從公」？此是否應證筆者常自省：「把醜話講在前面，不可陷長官於不義」，執事者值得深思。

<sup>33</sup> 所謂官邪，即是政府官員，特別是位高權重的官員，假借國家所賦與之權力，或為固祿保位，或為圖謀金錢利益，或為一時情欲所蔽，而不惜忽視法律，曲解法律，違背法律，破壞法律，而給與某些個人或集團以不當得之利益，包括地位及金錢利益在內。

緩<sup>34</sup>。而 2011 年公布的貪腐印象指數，我國評比分數首次超過 6 分，達 6.1 分，全球排名上升至第 32 名，清廉狀況是 17 年來的歷史新高。台灣排名連續 3 年向上提升，同時名列全球進步最多的 5 個國家之一，顯見近年來，政府對於貪污防治已有若干成效，正邁向優質治理之途。相對性，公務人員必須有擔當與執行力，以展現其「能」的基礎工程，方能建構完備的廉能政府。

按以實現廉潔效能政府，首在政治革新、法制完備與落實，尤須將公務倫理價值內化至文官體系中。在民進黨執政時期，行政院 2004 年訂定發布之核心價值為創新、進取、專業，筆者即為文指出，就指引公務人員推動業務所應持態度之面向而言，其作法值得肯定。惟公務人員所應具備的核心價值，如自行政倫理面向觀察，上述 3 項核心價值顯有不足。就「創新」而言，倘吾人執著於凡事持「批判性思考」與「創造性突破」，不斷推陳出新，而對過去甚有價值者，則認不足惜，而欲盡去之，則其間是否產生失衡？就「進取」而言，活力與執行力固為達成目標所不可或缺者，惟倘目標一開始就設定錯誤，則「進取」適足以速致失政。就「專業」而言，吾人如祇就所具「專業」立場，求績效之表現，而忽略與不同立場者之溝通，或未計及為追求績效所可能造成外部社會成本的重大支出，則其是否適當？均值深思（蔡良文，2006：25-27）。

考試院於 2009 年 6 月 18 日第 11 屆第 39 次會議通過之文官制度興革規劃方案的首要任務便是建立文官之核心價值，透過內隱掌握正確的信念與見識，進而導引出外顯的正確言行。考試院參照行政院於 2008 年發布之廉正、專業、效能、關懷四項核心價值，而提出五項文官的核心價值，分別是「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」，其內涵略以充實如下：

---

<sup>34</sup> 台灣透明組織新聞稿，[http://www.tict.org.tw/c\\_index.html](http://www.tict.org.tw/c_index.html)(2011/3/10).

核心價值	重要內涵
廉正	以清廉、公正、行政中立自持，自動利益迴避，公平執行公務，兼顧各方權益之均衡，營造全民良善之生存發展環境。
忠誠	忠於憲法及法律，忠於國家及全民；重視榮譽、誠信、誠實並應具道德感與責任感。
專業	掌握全球化趨勢，積極充實職務所需知識技能，熟悉主管法令及相關政策措施。實踐終身學習，時時創新，保持專業水準，與時俱進，提供全民第一流的公共服務。
效能	運用有效方法，簡化行政程序；研修相關法令、措施，力求符合成本效益要求，提昇決策品質；以對的方法，做對的事；明快、主動、積極地發揮執行力，以提高行政效率與工作績效，達成施政目標，提昇國家競爭力。
關懷	時時以民眾福祉為念，親切提供服務；對人民之需要及所遭遇之困難，以同理心及時提供必要之協助與照護，增進人民信賴感。並培養人文關懷與多元文化素養，以寬容、民主的態度，讓族群間相互尊重與包容，社會更加和諧。

要之，考試院期待以廉正、忠誠、專業、效能及關懷之核心價值，祛除官僚負面文化，強調廉政治理、公民性的治理結構，型塑文官優質之組織文化，俾有助於建立有正確決斷力、明快回應力、高度執行力之團隊。如何內化為富倫理的優質文化，是長期應持續推動之艱鉅及具意義的工程也。

## （二）推動高階文官發展性訓練

王前院長一再指陳，文官一定要有適當的訓練，期能日新又新與時俱進，不可成為無能文官，所以，要提升治理績效，與人才管理角度，重視公務人員的訓練，絕對是三贏的策略。就政府而言，可提升行政效能、國家競爭力；就公務人員而言，可提升工作績效、專業素養；就人民而言，則有優質的服務。以文官體制四大功能，「引進與甄補、激勵、發展和維護保障」來看，訓練即是發展性功能的最重要環節，也可以說是公務人力能否與時俱進的關鍵。2010年12月考試院配合「國家文官學院」改制成立所提出之「強化文官培訓功能規劃方案」。該方案設立「建

置考訓結合新制」、「訓用考陸合一」、「培訓體系功能與資源整合」及「建構高階文官發展性培訓制度」<sup>35</sup> 四大方案目標，並根據四項目標提出具體的革新建議，以及訂定推動的步驟、分工和應該完成的期程。其中為落實「建構高階文官發展性培訓制度」此目標，規劃嚴謹選訓機制、導入職能評鑑系統、發展全人培育訓練內涵及設計多元化訓練課程。

再者，有關發展性訓練，<sup>36</sup> 關院長中提出培訓的三個層次模型略以，分別是國家、組織及個人。就國家層次的培訓，是基於環境分析的需求；組織層次的培訓，是結合組織分析及工作分析所做的需求；個人層次的培訓，則是根據人員分析的需求，並將考試院推動《公務人員考績法》修正草案的重點—「拔優輔劣」—的概念置入。按國家層次是指從政府整體的需求來看待培訓制度與政策，因此，辦理培訓係為國家發展之需要。在民主政治體制下，長期而言，培育優質的公務人力是政府良善治理的要素之一，也是行政運作良窳的關鍵；就短期而言，新的執政者會有新的政策主張，這些主張自然也需要反應在政府人力資源發展計畫上，使全體公務人力了解新的政策方向。例如兩岸政策的開放、廉能政府，均是馬總統就任後的重要主張，公務人員的基礎訓練即可反應此一方向，這種作法並非要將訓練活動政治化，而是在訓練策略中適當反應政治首長的理念，以落實責任政治（關中，2010：

---

<sup>35</sup> 高階文官發展性訓練：本項訓練是鑑於高階文官扮演的重要角色，為了使高階文官的能力、視野和氣度向上提昇。公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）在 98 年修正組織法，新增「高階公務人員之中長期培訓事項」之職掌，該會爰研擬「高階文官飛躍計畫」（Take Off Program for Senior Civil Servants，簡稱 TOP—SCS），在 99 年及 100 試辦，101 年正式推動，其目標是要培育具「卓越管理」能力、「前瞻領導」氣度及「政策民主」風範的高階文官。在培訓層級上並區分為「管理發展訓練」（10-11 職等）、「領導發展訓練」（12-13 職等）及「決策發展訓練」（13-14 職等）。關院長亦同時指出：除此之外，行政院亦曾多次辦理類似訓練（如國家發展研究班、國家策略研究班、國家政務研究班等），未來高階文官的訓練，國家文官學院可與行政院人事行政局（總處）進行細緻的分工，中長期訓練由國家文官學院負責，短期或特定政策需求的訓練由行政院人事行政局（總處）負責，雙方並可在課程設計、學分採計上相互合作（關中，2010：361-370）。

<sup>36</sup> 所謂「發展性訓練」主要係指針對公務人員未來工作發展、職位遷調的需要，所進行的中長期、前瞻性訓練，其目標重點不在為目前工作技能的精進，而係著重開發潛能，提供宏觀新視野，並涵蘊其情懷（襟懷）格局與器識，以因應個人及組織未來發展。其目的就是要讓公務人員的潛能、視野和氣度能向上提升，具備更高職務能力的要求。

361-370)。

承上，雖然憲法及其增修條文對於公務人員訓練的權責歸屬並無規定，但從憲法本文來看，考試院不僅為考試機關，實為國家最高人事考銓行政機關，訓練既為人事行政與管理的重要環節，理為考試院之職掌應無疑義，只是憲法規範的模糊性，造成行政院與考試院在訓練權責上之爭議，未來強化兩院之部、會、總處之溝通，只要「人才是國家的，資源是共享的」有其共識，相關爭議也非爭議也。

### 三、建構政黨政治之發展利基

民主政治發展中，政府角色定位扮演舉足輕重的地位。而政務人員為國家政務推動之動能源泉，而常務人員則為行政穩定發展之基礎，爰以建構國家政黨政治發展議題，至少應包括完成政務人員三法之立法；以及落實完備行政中立相關法制，茲分述如次。

#### (一) 儘速完成政務人員三法立法

王前院長長期主張政務官（人員）應由政黨培養，且經選舉產生為主，甚至主張從兒童即開始培養，實際民主政治發展情形而言，台灣地區的確培養不少傑出的政治人才。究公務人員法制而言，常務人員法制體系完備，而政務人員相關法制之建構完備至為重要。我國為五權憲政體制國家，爰於政務人員法草案第 2 條第 1 項第 1 款所稱「依政治考量而定進退之人員」，大抵符合西方民主國家所界定之政務官範圍。至於其他依憲法或法律定有任期及任命程序獨立行使職權之人員，係屬特別的廣義政務人員（蔡良文，2011：20-21）。

我國政務人員之退職給付本無專法規定，1943 年公布之公務人員退休法規定「本法除關於命令退休之規定外，於政務官準用之。」嗣銓敘部曾草擬政務官退休條例，惟立法院於審議時將草案 19 條文刪除而遭擱置；其後銓敘部又再擬具「政務官及特任級人員退休條例」草案，於 1960 年呈請中央核示略以，該法案尚無創立之必要。迄至 1971 年間，為配合人事革新之「延攬人才方案」，考試院與行政院會銜函送「政務官退職酬勞金給與條例草案」，經立法院審議完竣於 1972 年 2 月公布施行，始有規範政務人員退職之專法（蔡良文，2008：240-241）。

有關歷次研提政務人員法草案其規定主要之方向，大致包括：政務人員係向國



家、民眾負責，故要求其須公正無私，廉潔自持，保持良好品德，並對國家忠誠，且須致力於其主管職務，以維護國家與人民之權益；政務人員參與國家行政方針之決策，涉及國家安全，因此，提名或任命政務人員前，須對其進行涉及國家安全及重大利益事項查核；再者，政務人員應公忠體國，故除就職務上應守密事項為證言者，應經服務機關或上級機關之許可外，不論在職或離職均負有保密義務；復以政務人員掌握國家政策方針，擁有操控政府運作權力，有關政務決策階層唯有具引領風騷、導引變局、調控趨勢，才會同時具有大格局的思維架構，因其決策可能影響國家發展並牽動整個官僚體系，故應具備盱衡時勢決定政策所需知能，乃屬基本要求。因此，未來法制上尤著重於政務人員忠誠、品德、操守之要求規定，俾維護國家與人民之權益<sup>37</sup>（蔡良文，2011：20-21）。

至於政務人員退場機制規範上，俗云：「上台靠機運，下台靠智慧」，似乎是政務人員去留之最佳詮釋。對於無任期保障之政務人員，從政黨政治理論與運作上，「高風險、低保障」之政治課責價值，其間涉及政治誠信、政治倫理等問題，惟在告知免（去）職之程序上，似可再細緻化，以維護當事人的尊嚴；在他律自律併行下，亦可顧及政務領導團隊之形象，維護公共利益之價值。至於有任期保障之政務人員的退場機制，應儘速完成立法。因為為確保其獨立行使職權，不受不當之政黨政治之影響，且其任命多由國會同意，所以在確保其任期獲得保障與獨立行使職權之設計前提下（大法官釋字第 589 號解釋），為避免「假停職之名，行免職之實」依憲法或法律規定有一定任期者，非有法定原因，諸如公務員懲戒法規定之撤職、各機關組織法律所定免職等事由，不得任意免職，應予相關法律規範之（蔡良文，2010：18-21）。至於，有任期之政務人員，於任期內主動請辭，除應得提名者之同意外，是否應先知會或經國會同意，似值研究。

---

<sup>37</sup> 政務人員應具有君子風範與倫理的品格，不可只講利害的（孫震，2003，第 4 篇），亦即政務人務是具有擔當與有品格者（高希均，2009，128-129，147-148，157-158）。主政者領導君子為要，不可為小人所影響，小人者，余秋雨先生所描述的「沒有立場的遊魂」，擁有「轉瞬即逝的笑臉」，說出「無法驗證的美言」，做出「無可檢收的許諾」，而高希均先生則加上，對主人「具有不可或缺的忠誠，對周圍捏造四面八方的埋伏與危機」。主政者不可不察也（蔡良文，2011：20-21）。

## （二）落實建構完備行政中立相關法制

如前所述，以民主國家發展經驗觀之，公務體系中有賴穩定之政黨政治，其執政者經由選舉取得地位，由其民意代表或選任之政務官，負責政策之推動；在推動政務過程中，則須有健全之文官制度，嚴守行政中立原則，公務人員執行既定政策，兩者相輔相成，方能使國家長治久安。王前院長曾說：「所謂行政中立，即是文官系統依法行政依法律推行政務，不受各利益團體的影響，不受各黨派的操縱，中立的行使職權」。行政中立除可防範執政者私心用人弊端，如美國歷史上有名的「分贓制度」（Spoil system），而且可以維持政府體制的穩定運作，不受政黨更迭或意識型態衝突的影響，利於新政府的作為。「民主政治就是政黨政治」。在民主國家之政黨輪替乃為常態，亦即在民主政黨政治之下，政黨的執政中更迭是暫時的，而保持國家運作之永續發展，則有賴超然於政黨之外而依法行政之文官。所以，文官團隊在秉公處理業務，同時要留意其治理的正當性。<sup>38</sup> 申言之政黨輪替既為民主政治成熟發展之常態，執政者必須與文官充分合作，並尊重其專業及行政經驗，始能為執政者貢獻心力。我國已步入民主鞏固時期，而政黨政治已然成型，貫徹行政中立正是建立執政者與文官團隊間互信的最有效基石。

考試院於 1994 年提出公務人員行政中立立法草案，至 2009 年 6 月 10 日制定公布，共歷時約 15 年。中立法雖係以常任公務人員為對象，但依憲法與法律獨立行使職權之政務人員、教師如握有行政資源或權力者，亦同樣受到拘束，相關行政作為均須維持中立。行政中立法除了以王前院長提示的依法行政予以評量外，由於常務人員逐漸在政策規劃上扮演重要地位，不再只是要求其執法公正之單純政策執行者，而無法完全免除政治活動之干擾，故必須基於權責，秉持社會公義與世代正義作為，方為良善治理之始的。

至於政務人員的行政中立或其政治活動合理限制規範議題，我國法制上並未對「政治活動」作定義，僅適度規範政務人員某些政治行為。爰以訂定基本原則，即

---

<sup>38</sup> 有人說，「行政中立」就是要「依法行政」。但是，只是依法行政還不夠。「依法行政」是民主國家「法治原則」（rule of law）下所導引的結論，也是支配立法權與行政權關係的原則，強調的是「依照民主過程所制定的法律來行政」，涉及行使權力是否具有「合法性」（legality）。但「行政中立」則是指民主政治之下，政黨競爭是否公平？人民自由意志是否能夠充分表達等，影響的是治理的「正當性」（legitimacy）（關中，2012：293）

職務屬性政治性較高者有較寬廣的活動領域；職務屬性越需要獨立、公正、客觀行使職權者，活動領域越小，即禁止領域越大（關中，2009a：26-27）。依政務人員法草案之規定，政治活動規範可概分兩類，一為具有政治目的之職權或行政資源濫用禁止，其次為列舉之政治活動或行為禁止。另外，除該二類之政治活動基本限制規範外，針對依據憲法或法律規定須超出黨派以外之政務人員，在其須超出黨派以外獨立行使職權，宜更有嚴謹之行政中立規範考量下，除上開二類限制外，另規定其於任職期間不得兼任政黨、其他政治團體或公職候選人競選辦事處之職務，介入黨政派系紛爭，於規定之上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動，為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人主持集會、發起遊行、領導連署活動或在大眾傳播媒體具銜或具名廣告，公開為公職候選人站台、遊行或拜票。

我國法制上，對於政務人員除政治活動之限制規範外，較為外界關切者略以，其一，政務人員在辦公場所之政治活動限制規範上，對於政務人員在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾等政治立場之表達，係作限制規範；其二，特別政務人員之政治活動規範上，政務人員法草案將部分法官與檢察總長等排除適用，而經三讀通過之法官法，對於法官等之政治活動規範，僅規定不得介入政黨之活動，故值得注意者，乃政務人員法制定前，部分法官與檢察總長之其餘政治活動規範，係屬自制範圍，抑或須準用公務人員行政中立法之相關規定。此外，針對職務屬性特殊之銓敘部長、人事行政局長（總處之人事長）、法務部長、國防部長等，是否有必要提高其政治活動規範密度，亦須再視我國民主政治發展情形，予以思考調整；其三，政務人員如擬參加公職選舉，依考試院 1995 年 9 月 7 日第 8 屆第 239 次會議決議起即規定以，從候選人名單公告之日起至投票日止，應請事假或休假。政務人員法草案第 17 條亦規定，政務人員登記為公職候選人者，自候選人名單公告之日起至投票日止，應依規定請事假或休假。另公務人員任用法第 26 條之 1 規定，機關首長參加公職選舉者，自候選人名單公告之日起至離職日止。但未當選者，至當選人名單公告之日止，不得任用或遷調人員。是以，現行有關規範允許政務人員帶職參選，惟於特定期間需請假，且不得任用或遷調人員。然如具任免權責之政務首長，在上開限制期間前，即被所屬政黨規劃為公職參選人，則如何避免其於限制期間外，運用職權作為競選資源，在尚未有相關規範，而於選舉瀕仍情形下，為日後需嚴肅面對之課題（蔡良文，

2011：23-24）。

## 伍、結語

由於王前院長念茲在茲健全文官制度，重視國家考試之公開競爭原則，兼及行政中立、文官訓練等事項。當然，公開競爭之考選機制，賡續提高考試的信效度，以精進衡鑑符合社會需求之專技人才外，併考量應考人權益及配合用人機關需求，得以達成為國舉才目標；重視文官績效考核（績）與職能之訓練，得以提升文官治理智能、素質與效能，並能強化人民福祉等等，相互呼應，可見王前院長全觀型之格局與真知灼見之智慧，值得敬重與效法執行之。

考試院的職權除專技人員之衡鑑與因應全球化需求外，主要負責全國文官法制的最高主管機關，爰以必須彰顯其超然獨立的機關特性，方能有效發揮憲法所賦予的職權。因此，考試院在依據憲法及法律行使職權時，必須排除政治、宗教及種族等的意識型態糾葛，且全力落實考試院的憲定職權，以維持國人高度信賴的美譽。此亦然係呼應王前院長所重視的，讓考選與文官制度恢復原有的尊嚴與榮譽，建立高度現代化的國家。復以，考試院第 11 屆委員積極扮演跨部會政策規劃角色，完成「考試院文官制度興革規劃方案」、「考試院強化文官培訓功能規劃方案」及「考試院檢視相關業務之人權保障與國際接軌報告」。各方案共同特色及在聯結考試院暨所屬部會及人事行政局（總處）事權之統整運作，亦即落實跨院際、跨部會之「跨域合作」、「跨域治理」的政策作為。至於文官培訓方案則是配合改制成立的「國家文官學院」所提出研訂。又兩人權報告除係回應馬總統先後提出人權保障的宣示，以人權保障議題係動態發展性概念，未來將以超越兩公約指標，作為健全主管法令及行政措施的準據。

綜上，王前院長的理念與政策作為，是大公無私的，是憲政精神的維護者，從公開競爭的公正掄才，到人才之任使、強化人才之培訓、俸給退養之照護，重整文官倫理與政風，並應落實行政中立，避免成為行政體系政黨鬥爭之工具，均在重構公民社會，建立廉能與高度發展的國家。長遠以觀，考試院等尤應配合馬總統於 2011 年提出之「黃金十年 國家願景」的八大願景中之「公義社會」、「廉能政府」以及「世代正義」等議題，全力配合協力完成，在重整與強化文官體制變革

中，必能提高公務人員的素質、熱情與能量，更是提昇政府效能與國家競爭力的基礎工程也。

## 參考文獻

- 王作榮（1996a）。〈文官制度與考選政策〉，收錄於《考選部六年施政回顧》，台北：考選部。
- 王作榮（1996a）。〈立法院邀請本部王部長及行政院人事行政局卜局長率同有關人員列席報告「甲等特考有關問題」並備詢經過（八一、五、四）〉，收錄於《考選部六年施政回顧》，台北：考選部。
- 王作榮（1996b）。《亟待造時勢的英雄—行政、司法與文官制度》，台北：天下文化。
- 王作榮（1999）。《壯志未酬—王作榮自傳》，台北：天下文化。
- 王作榮（2008）。《走上現代化之路》，台北：天下文化。
- 王作榮（2010）。《鐵口直斷》，台北：天下文化。
- 立法院（1993）。〈法制委員會紀錄〉，《立法院公報》，第 82 卷第 26 期，頁 416-418。
- 立法院（1993）。〈法制委員會紀錄〉，《立法院公報》，第 84 卷第 2 期，頁 91。
- 江大樹（1997）。《國家發展與文官政策》，台北：憬藝出版。
- 考試院考銓叢書指導委員會主編（1984）。《戴季陶先生與考銓制度》，台北：正中書局。
- 考試院（2009）。《考試院文官制度興革規劃方案》，台北：考試院。
- 邱創煥（1996）。〈主持人致詞〉，《文官制度與跨世紀國家發展研討會專輯》，台北：考試院。
- 紀俊臣（2008）。〈論台灣跨域治理的法制及策略〉，《研考月刊》，第 32 卷第 5 期，頁 26-33。
- 施能傑（2003）。〈公務人員考選制度的政策評估〉，《台灣政治學刊》，第 7 卷第 1 期，頁 165-176。

- 高希均（1999）。〈出版序〉，收錄於《壯志未酬－王作榮自傳》，台北：天下文化。
- 唐振楚（1965）。《行政管理學》，台北：國防研究院。
- 徐仁全（2011）。〈2011 職場大「試」〉，《遠見》，2011 年 3 月 15 日期，頁 9。
- 許濱松。《中華民國公務人員考試制度》，台北：五南出版，2002 年 4 月。
- 翁岳生（2008）。〈憲法之維護者－省思與期許〉，載於第六屆憲法解釋之理論與實務，暨釋憲六十週年學術研討會論文，台北：中央研究院法律研究所籌備處。
- 黃錦堂（2002）。〈政府再造的憲法原則〉，《法學講座》，頁 1-19。
- 彭錦鵬（2005）。《高級文官考選與晉用制度之研究》，考試院研究發展委員會委託研究。
- 蔡良文（1993）。《五權憲法的考試權之發展》，台北：正中書局。
- 蔡良文（1998）。《行政中立與政治發展》，台北：五南圖書公司。
- 蔡良文（2006）。〈公務人員核心價值與行政倫理〉，《考銓》，第 47 期，頁 16-43。
- 蔡良文（2008）。《我國文官體制之變革－政府再造的價值》，台北：五南圖書公司。
- 蔡良文（2010）。〈中山先生考試權思想與體制建構〉，《孫學研究》，第 8 期，頁 21-53。
- 蔡良文（2011）。〈論政務人員特質與政治活動規範〉，《人事行政》，第 176 期，頁 16-27。
- 關中（2009）。《繼往開來，贏得信賴－考試院與文官制度的興革》，台北：考試院。
- 關中（2010）。《文官治理：理念與制度革新》，台北：考試院。
- 關中（2011）。《天下為公 選賢與能》，台北：考試院。
- 6 Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer & Gerry Stoker. (2002). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda.*, New York: Palgrave.
- Denhardt, Robert B. (1999). *Public Administration: An Action Orientation.* New York:

Harcourt Brace & Company.

Klingner, Donald E. & Nalbandian John (2003). *Public Personnel Management: Contexts and Strategies* (5<sup>th</sup> ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.