

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第二章 考選議題
頁 II-19~II-21

論地方特考的角色與定位

考試委員 蔡良文

*本文民國 102 年 7 月發表於《考選周刊》，第 31 期。

國家公務人員考試制度自建立以來，即以高普考為主流，60年代隨著政治、經濟及社會環境之快速發展，政府為充實地方機關基層人力，以加強地方自治功能，並改善基層人力流動過大，而影響行政運作之問題，於民國63年開辦台灣省基層公務人員特種考試，依用人機關所需不定期舉辦，並限制永久在地方機關服務。嗣應地方制度法制化及政府人力運用需求等考量，修正公務人員考試法等法規，將基層特考改為地方特考，並放寬限制任用年限。因此，高普考與地方特考並行數十年，對地方機關公務人力之補充確曾發揮一定效果，但因執政者思維決定其考試類科與應試科目幾至相同，致逐漸產生應否合併或分流之問題。

回顧國民政府於民國18年公布「考試法」，將考試的種類分為普通考試、高等考試、特種考試。24年修正考試法，更確定國家考試，以普通考試及高等考試為主體，至於特種考試，則明定需遇有特殊情形時，始得與行之。行憲後，37年修正公布之考試法，亦大致延續上開規範。至其原所稱「不能適應需要」，即確如第一任考試院長戴傳賢先生所言，難以具體言之，但知（高普考無法適應需求者）必有其用途，以適應特殊需要等語。再以，每種考試改革都該考量用人機關、應考人與考試制度永續性三項因素，地方特考係為因應地方用才，以符合地方自治精神、賦予地方機關首長用人權限。因此，有其存在之價值。以其所具之重要性略以，其一、差異性，在中央與地方分權治理之政治體制下，兩者處理公共事務之目的、權限及性質均有所不同。其人力需求有其差異性，且非僅垂直性之差異；其二、在地性，即全球化發展至今已出現反思浪潮，而「全球在地化」為各方討論之焦點。就人力資源管理角度，在人事之穩定性上，地方政府相較於中央而言，更需強調人員之生根在地，亦即經由適切久任而與地方環境及社會關係產生連結，以提昇地方政府效能及服務品質；其三、制度性，基於中央與地方文官之管理仍存有結構上之差異，甚至助益於民主鞏固深化；其四、交流性，有謂透過轉調之限制（由10年改為6年）以減低人員之流動，係地方特考存在之重要價值，惟地方人力流動問題，非僅於地方生活條件因素或政治層面，仍須考量於人事管理、陞遷、激勵等因素，以地方特考引進之人力，促進中央與地方間人才適度、適當且適時之互動交流；及其五、歷史性，茲以數十年來兩項考試之雙軌並行，運作上為社會接受之成例事實，除非具有絕對必要性及合理性，否則制度之變遷將因與歷史經驗有違，而不易取得必要的支持。

至於地方特考分區錄取的傳統究否應予保留？根據考選部召集會議資料顯示，地方自治機關直轄市意見，多數機關表達反對將直轄市併入高普初考取才，避免人才流動頻繁及不利直轄市政府人力穩定等。又依歷年直轄市提列地方特考比例與實際任用情形觀之，顯示直轄市政府仍有地方特考提缺之需求，且以地方機關以高普考及地方特考之進用比例分析約為 1 比 3，表示地方特考有其重要性。倘依擬議將同為地方自治法人團體，實施政府自治之直轄市，排除地方特考之用人機制，其餘縣市則繼續維持地方特考，亦有限縮應考人之權益及違反人權之疑慮。當然其最核心的問題在於限制轉調期限，暨各地方政府查缺報缺列入何種考試之人事行政局（總處）之相關函示規定。按以地方特考之重要價值，應在於提供因應地方特殊需要之人才，而非以限制流動為目的。倘為解決高普考分發地方政府而流動率較高之情事，可從調整兩類考試職缺提列數之比例規定為之。

綜之，高普考試及特種考試之區分，已成為考試制度之基本內涵。目前文官體制在單軌一元體制下設計與運作，惟中央與地方文官之管理仍存有制度上之差異，爰以在民主鞏固深化之趨勢下，適切因應地方文官管理制度，予以相對之獨立性。茲為維持高普考試與地方特考分流，可從訂定中央與地方人才交流機制，或訂定地方機關人員採地方特考取才之比例，以及地方特考考試方式之不同設計，並合理調整錄取分發區。要之，地方特考之定位與變革應從整體性、制度性、通盤性檢討為宜，且基於憲法精神及國家考試取才思維，應能兼顧全球治理、國家治理與地方治理之優良傳統特色，爰以維持高普考試與地方特考分別舉辦，當為良好的政策作為也。