

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第二章 考選議題  
頁 II-23 ~ II-27

# 考試與用人

考試委員 歐育誠

\* 本文民國 100 年 10 月發表於《考選通訊》，第 10 期第 1 版。

## 壹、前言

公務人員公開競爭考試與用人，在歷經數十年之建制與運作其制度之基本架構已然成型，試務工作與機關用人亦均能循規順遂執行。在制度與運作皆已穩定之情形下，考選機關猶能契而不捨精進試務工作，以力求考試信度與效度之不斷提昇，並在考試院文官制度興革規劃方案所定方針下，持續提出具體改進措施，以促制度之更趨健全、試務工作之更加精實；而人事主管機關基於政府用人立場，亦能要求用人機關落實職缺提報，以達考試與用人之充分配合。對於考選機關與人事主管機關主動積極、勇於負責之作為，確應給予高度之肯定。

面對當前劇烈變動之環境，「變」乃是唯一不變之道理，任何制度之設計與運作應依時空環境不斷進行變革，始能繼續穩定與發展。也因為環境不斷變遷、時代不斷進步，我們的思維觀念更應隨同演進，以往視為當然者，現今並不盡然；政策決定者、制度設計者與實務執行者均必須體認變化之事實，始不陷制度扞格不適、執行困難。憲法明定人民有應考試服公職之權、公務人員任用必須經公開競爭之方式為之，因此，公務人員之進用必須就人民之應考權－應考資格，以及機關用人權責－機關選用權兩方面同時思考，始能符合憲定精神而不致偏失。在考試用人制度與試務及查缺都已極具精進之情形下，筆者試另就上述兩個思考面向提出問題，期待各界進一步討論。

## 貳、考試資格方面

依現行公務人員考試法之規定，不同考試等級各以不同學歷為其應考條件，即高考一、二級為博、碩士；高考三級與特考三等為大學畢業；普考與特考四等為高中畢業；初等與特考五等免學歷即可應考。高學歷可以低考（有博士應初等考試者），低學歷無法應高一等級考試，無學歷者除初等及特考五等外，其餘均無法應考。

早期公務人員考試應考資格之取得有兩個途徑，其一為學歷，另一為檢定考

試；民國 97 年檢定考試廢止後，未具相當學歷者已無法應國家考試，或謂參加國家考試應具備相當程度之學識與知能，而學識與知能之取得必經學校基本之教育過程，同時現代教育普及，人人均有受教育機會，無學歷者絕無僅有，故以「學歷」為唯一應考條件，自然成為主流意見，此一改變，似所當然、無從置疑，惟就憲定精神及人權保障觀點，國家考試之應考資格將「學歷」定為必要之限制條件，仍有深究空間。

基本而言，各類考試定其應考資格，目的在於要求應考人應具備基本門檻之專業知能程度，有學歷者代表具備某一程度之專業知能競爭力；無學歷而具專業知能競爭力者絕無僅有，因此，無學歷而具有一定程度之專業知能者，能在相同程度之競爭基礎上考試及格，想必有其過人之處。故而，如廢止以學歷為應考條件，事實上與以學歷為唯一應考條件，其實質效果並無差別，不僅可以彰顯人民平等應考之憲法精神以及人權保障之要求，並可大幅簡化試務工作。因現行各種考試應考資格之審查過程相當繁複，各種考試應考資格表所列學校科系，其認定尚須與職系說明及職位專長配合，而學校之科系與職位之專長內容時常互有變動，欲達完全契合程度，殊屬不易，因此欲落實審查之實務作業相當繁複，如廢止以學歷為應考條件，對實質不但沒有影響且可大幅度簡化工作提高效能。

日本公務員制度相當完整，公務員任用必須經公開競爭考試合格後由用人機關選用。日本文官制度係採行「國家公務員」與「地方公務員」二元管理；國家公務員由人事院辦理考試，其應考資格係依據國家公務員法規定，強調平等且能適應職務之遂行，故以最小限度且劃一之要件為其應考資格，並由人事院以人事院規則定之。以國家公務員一、二、三種考試為例，除均必須具有國籍外，係以年齡為應考條件，一種考試 21 歲至 33 歲；二種考試 21 歲至 29 歲；三種考試 17 歲至 21 歲，一、二種考試如未達最底限年齡，但具有大學或專科畢業時，亦可應考；其他各種考試均作如是規定。至其考試試題內容係按一種考試大學程度，二種考試專科程度、三種考試高中程度出題考試。日本公務員考試，只要具有國籍並符合各種考試之年齡範圍即可應考，並不以學歷為限制條件，頗能彰顯平等及能力為主之基本精神。

## 參、考用配合方面

公務人員考試之目的在於提供機關用人之需，在方式上以往係採「資格考試」，亦即考試僅係取得公務人員任用資格，至是否任用則由用人機關另為選擇；現行已改用「任用考試」，亦即不僅取得資格，同時分發任用。民國 58 年以前高普考係屬資格考試，考試及格後，除司法官、外交官等少數職務可經分發任用外，其餘高普考試及格人員僅取得任用資格，並未分發任用；考試及格人員必須各顯神通自謀職位，因此，八股行文、人情關說盛行，無人脈關係或無法請託關說者徒有任用資格仍無法實際任職，在此環境下政風自難清明。

民國 58 年行政院人事行政局成立，推動考用合一，逐漸發展成為現行之任用考試，亦即用人機關於考試前填報需用名額（即報缺）由考試機關據以決定錄取名額，考試及格人員按考試成績及志願依序分發任用。考用合一雖更臻公平公正，惟分發制度讓用人機關僅能接受，並無選人空間，如此無法達到為事擇人、適才適所，進而達到真正考用合一之目的。考試與用人係一體之兩面，就考試及格人員而言，依考試成績及志願分發任用，公平公正，無庸質疑，至能否完全切合其工作志趣，則非其審究範疇；就用人機關立場而言，其考慮重點在於依法進用符合資格，且能適任並可培育發展之人才，因此選才應為用人機關重要之功能與職責。觀之民間企業用人係在應募人員中經用人單位面談後決定，亦即賦予實際用人單位選人之權力，以達到兩相契合之目的。

現行只能接受分發不能選人之制度設計，已直接影響報缺之意願，因此時有匿缺不報，而於其他機關報缺分發人員後，再以商調方式網羅認為合適之現職人員遞補任用；此外，考試及格人員分發任用後，亦時以地區、工作性質不適之由，競相利用關係請託調任高階機關職務或都會地區機關職務，基層報缺機關形同「代訓機關」，人員流動頻仍，經常出缺無人可用。公開分發僅能求得單方面之公平公正，並未能同時顧及用人機關之選才需求，用人機關報缺之意願當然不高；目前雖採取各種措施鼓勵報缺，但其實只是一時之效，如能賦予機關選人，報缺意願必當有所提高。

日本公務員考試成績合格後，並不直接分發任用，而係由人事院統合後，建立

合格人員候用名單，各用人機關職位出缺即向人事院申請提供候用名單，由人事院依其需用員額數按考試成績依序提供五倍名單（即一個職缺提送五個名單），由用人機關進行面試後決定進用人選，其餘未被選用名單再送還人事院列案候用，成績合格人員名單經過一年均未被用人機關選用者，其名單失效，列入候用名單人員經各用人機關一再面試而未被選用，即表示其適任情形值得懷疑，此種選人方式甚具彈性固有其參考價值，惟前提必先有嚴絕請託關說之行政文化始為有效。

## 肆、結語

現代人力資源管理強調功績主義，人力運用重視能力與彈性活化，其目的在於達到實質之效果，與形式主義重視之年功序列、穩定保守，兩者各有其特點。考試應以學歷為唯一應考資格條件，或可廢除以學歷為應考條件，此乃實質能力主義與形式學歷主義之價值選擇問題，似可就制度演進之過程與適應未來時空變化可能發展之方向作前瞻性之思考。至於考試及格人員分發任用方式，在形式上已達公正公平有效，但在用人機關無選人機制之情形下，仍難確實達到考用合一之實質效果，如何突破現狀謀求改進值得研究。

基本上現行公務人員考試與用人，制度已然完整、運作亦屬穩定，而技術上亦已精進成熟。本文所提兩個制度上問題，外觀上似乎還不構成問題，但宏觀細察制度運作效果及未來可能發展之變化，實宜跳脫既有匡架先作前瞻性之思考。筆者淺陋提出之議題如能獲得重視，且能獲致有效之改革方案，則達為文之目的，仍祈識者教正之。