

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第二章 考選議題  
頁 II-67~II-73

# 與時俱進的考試用人觀念

考試委員 林雅鋒

\* 本文民國 99 年 1 月發表於《考試院 80 周年慶專刊》。

獨立的考試權是我國政治制度的特色，辦理國家考試為考試院之職掌，明定於憲法增修條文第 6 條：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項…一、考試…」中。

依據民國（下同）18 年 8 月 1 日制定之考試法第 1 條：「國民政府考試院依本法之規定行使考試權。」及第 3 條：「任命人員及依法應領證書之專門及技術人員，其考試分左列二種：一、普通考試。二、高等考試。…」等規定，當時的考試種類只有普通考試與高等考試兩種。37 年 7 月 17 日修正考試法第 2 條：「公務人員與專門職業及技術人員之考試，分普通考試、高等考試二種，遇有特殊情形時，得舉行特種考試。」之規定，加入特種考試，並區分普通考試及高等考試（以下簡稱高普考試）為常態性考試，特種考試為特殊性考試。該法第 7 條第 1 項另規定：「特種考試高於高等考試者，其考試法另定之，特種考試相當於高等考試者，其應試資格依第四條之規定。…」是以特種考試之層級尚有高於高等考試者。51 年 8 月 29 日考試法第 2 條又修正為：「公務人員與專門職業及技術人員之考試，分為高等考試、普通考試兩種，遇有高等考試及普通考試及格人員不足或不能適應需要時，得舉行特種考試。」僅限於高普考試及格人員不足或不能適應需要時，始能舉辦特種考試，似特彰顯高普考試之主軸地位。嗣因知識日新月異，考試類科日益複雜，為應實際需要，考試法於 75 年 1 月 24 日廢止，同日分別制定公務人員考試法、專門職業及技術人員考試法等二法。

在新法中，仍分別有高普考試及特種考試等 3 種。公務人員考試法第 3 條對於特種考試之舉辦時機，除回復到因應特殊需求時得舉辦外，另兼及照顧身心障礙者及原住民之就業權益。修正以來，曾有原係舉辦高普考試嗣改為舉辦特種考試者，亦有從原係舉辦特種考試改為舉辦高普考試者，更有反覆更改者，致所謂常態需求與特殊需求之界線已漸不存在，形成一真正適應多元環境需要的考試制度。

舉公務人員特種考試司法人員考試為例，該考試於 39 年至 42 年間，係以公務人員高等考試辦理；43 年至 44 年間，另以特種考試司法人員考試辦理；45 年至 57 年又恢復為以公務人員高等考試辦理，其後自 59 年起，當時司法行政部（現為法務部）以推事（現稱法官）、檢察官除需具備專業知識及法學素養外，品德及儀表亦至為重要，故另行單獨舉辦加考口試之特種考試司法官考試迄今<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 參閱八十五年度中華民國考選行政概況、85.7 考選部編印，頁 59-60。

從特種考試改為高普考試之例頗多，如專門職業及技術人員特種考試地政士考試於 92 年 4 月 29 日、特種考試報關人員考試於 95 年 1 月 5 日、特種考試保險從業人員考試於同年 9 月 9 日分別修正為普通考試；特種考試消防設備人員考試於 95 年 12 月 6 日修正為高普考試；特種考試引水人員考試於 97 年 2 月 5 日修正為高等考試；特種考試航海人員考試於 98 年 8 月修正為高普考試等<sup>2</sup>。

高普考試與特種考試之間，既可互相轉換，為符合人才流動調任需要，公務人員考試法及公務人員任用法分別將高普考試與特種考試兩者之考試等級及任用資格，相互比照併列，就是為了要因應考選法制變遷所做的調和規範。特種考試最獲重視之處，即在於靈活富彈性，能及時配合政府用人之需求辦理，例如本（98）年 8 月莫拉克風災發生後之 19 天，考選部立即於同月 27 日通過公務人員特種考試水利人員及水土保持人員考試規則，並訂於同年 11 月 28 日至 30 日辦理考試，以積極配合經濟部水利署及行政院農業委員會水土保持局之災後重建需求，此靈活度為高普考試功能所不及者。

再者，現代社會發展漸趨多元化，專業分工走向精緻化，從近年大學入學指定科考試，分科加重計分已非常普遍為例，可見在學習階段就已經區分為一般能力與專科能力。同理，特種考試以分科細密、單獨舉辦之方式見長，使應考人更能針對自己的能力、興趣、生涯規劃去選擇應考，報考人數自然偏高。又公務人員間可流動調任，為避免公務人員不安其位，流動率偏高之問題，公務人員考試法第 3 條規定：「（第 1 項）……高等考試…及格人員於服務一年內，不得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。（第 2 項）……特種考試…除本法另有規定外，及格人員於服務六年內，不得轉調申請舉辦特種考試機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。」因服務年限之限制不同，相較於限制服務期間只有 1 年的高考，在機關內常發生人員異動之困擾，則特種考試限制進用人員服務期間 6 年，更為用人機關所青睞。

以近 10 年為例，經由特種考試及格進入政府體系之公務人員，人數已遠超過高普考試進用之公務人員。如 88 年特種考試及格人數為 3,529 人，當年高普考及格人數為 3,484 人，還相差無幾；但往後特種考試及格人數節節上升，統計 88 年至 97

<sup>2</sup> 參閱考試院第 11 屆第 46 次會議議程，頁 74。

年，高普考試錄取總人數為 24,383 人，同時期特種考試錄取總人數為 60,024 人，前者錄取人數僅為後者之約三分之一<sup>3</sup>；再從報考人數比較，近 10 年高普考試總報考人數為 822,969 人，特種考試總報考人數為 1,380,871 人，差距頗大<sup>4</sup>。

上述演進，稀釋了高普考試在傳統上被重視的正統地位，而本來居附屬地位的特種考試，反而被應考人與用人機關重視。從舉辦次數言，有些特種考試年年舉辦甚至一年舉辦多次，與常態需求無異；從報考、錄取人數言，特種考試所錄用之公務人員在政府機關中已占大多數；這些現象顯示特種考試之重要性，已與高普考試並駕齊驅，其貢獻及影響力甚至有過之而無不及，導致高普考試為正統考試之說法，已逐漸受到挑戰。

特種考試及格之公務人員既成為多數，其權益應如何與高普考試及格之公務人員取得平衡，即不容忽視，本文將以下列二事例，來說明兩者間之差別待遇非常不當，明顯違反憲法平等權觀念。

其一為考試委員任用資格之問題。考試院之考試委員因具有考選政策之決定權，自應延攬包括學術界、實務界、政治界各領域之優秀人才擔任，於制定決策時始能周全。其中以公務人員資格成為考試委員之管道，依據 49 年 11 月 21 日修正之考試院組織法第 4 條規定：「考試委員應具有左列各款資格之一……四、高等考試及格二十年以上，曾任簡任職滿十年，並達最高級，成績卓著，而有專門著作者。」所稱「高等考試」，如採「明示其一，排除其他」、「立法明信」之文字解釋原則，即不含「特種考試」。從而，非但經相當於高等考試之特種考試及格之公務人員不含其中，縱使通過高於高等考試之甲等特種考試之公務人員，依法亦不得擔任考試委員，其間之差別待遇非常明顯。以司法官為例，本文之前曾提及從 39 年至 59 年間，考試院曾三度反覆更改辦理司法官考試之種類，依上開解釋原則，通過高等考試成為法官、檢察官者，符合擔任考試委員資格，但通過特種考試成為法官、檢察官者，卻不符合擔任考試委員之資格，此結論頗令人啼笑皆非。按考試院組織法第 4 條第 4 款已是半世紀前之產物，如仍堅守當時所定法律之字面意義，將突顯考試制度之墨守成規，甚至引來保守僵化及與社會脫節之譏。

<sup>3</sup> 參見民國 88 年至 97 年高普考試暨特種考試錄取人數一覽表，出自中華民國 97 年考試院統計提要，98.6 考試院編印，頁 30-31。

<sup>4</sup> 同註 3。

其次，在典試法第 6 條第 1 項：「高等考試或相當於高等考試之特種考試典試委員，應具有下列各款資格之一：……四、高等考試及格十年以上，任簡任或相當簡任官職或從事專門職業及技術工作，對有關學科富有研究，成績卓著者。」、典試法第 10 條：「（第 1 項）各種考試之命題、閱卷、審查、口試或實地考試，除由典試委員擔任者外，必要時，得增聘命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員或實地考試委員辦理之。（第 2 項）前項增聘之委員，其聘用程序與典試委員同；其資格分別適用第六條至第八條規定。……」等規定中，其中第 6 條第 1 項第 4 款所稱之「高等考試及格」，是否包含「相當於高等考試之特種考試及格」，亦有疑義。如採否定說，則經甲等特種考試或相當於高等考試之特種考試及格之公務人員，即不得擔任上開考試之典試、命題、閱卷等委員。但近年來之考試趨向，為使應考人於錄取後，能儘速投入公務之實際運作，考試題目已漸捨理論背誦題，改採理論與實務綜合運用之實例題，而經特種考試及格之公務人員，平日處理公務與高等考試及格之公務人員相同，都是將理論運用在實務上，都是擔任上開委員適任之人選，何能竟因渠等通過考試之種類不同而否定其資格？故雖然上揭典試法尚未修正，實務上已擴大解釋上開規定之「高等考試及格」包含「相當於高等考試之特種考試及格」，而廣泛納入特種考試及格之相關公務人員擔任典試、命題、閱卷等委員。但令人憂心的是，以解釋方式突破法律明文規定，並非正辦，尤以典試法第 6 條第 1 項本文既已將「高等考試」與「相當於高等考試之特種考試」併列規範，其意涵已指明前者不包含後者，又怎能在同條項之下的第 4 款，作不同之解釋呢？故如認現行作法與觀念均合理妥適，建議應明確具體表現於相關試務法規之解釋中，或立即檢討修法。

根據考試院第 11 屆施政綱領貳：「…三、改革公務人員特種考試制度，視性質併入公務人員高考、普通、初等考試，以落實高等、普通、初等考試為主、特種考試為輔之考選制度。」之方向，考選部近來已陸續將有些年年舉辦之特種考試，修正為舉辦高普考試。此種思維自歷史沿革而言，雖有其立論基礎，但時代變遷至今，施政以講求效率為主，特種考試因有機動性、試務工作壓力較小、求才方向明確、較方便加考其他測驗、應考人錄取後服務期限較長等諸多優點，大規模之高普考試應難以取代之。故是否還有必要強調考試種類之主、從？應否加入現實因素考慮？均尚有深入探討之空間。在此，姑不論制度要如何改革，要強調的是，特種考

試之存在已如此長久，經由特種考試進用之公務人員已如此眾多，不能刻意忽視這群公務人員之權益，亦不能剝奪渠等擔任國家重要職務之可能性。

淮南子汜論訓云：「天下豈有常法哉？當於世事，得於人理，順於天地」、韓非子云：「法與時轉則治，治與世宜則有功」根據不同時期的具體情況，制定適當的法律，才能與當時之實際情勢相呼應，也才能得到好的結果。高普考試及特種考試之消長已如前述，上開考試院組織法及典試法之相關規定，對於經特種考試進用之公務人員，有明顯差別待遇，吾等應順應不同時期的具體情況，為全新務實的思考，以修法來改善不合理之現象。在考試院慶祝成立 80 周年的今天，期待考試制度，能隨著形勢之變化與時俱進，才能有好的結果。

表一：民國 88 年至 97 年高普考試暨特種考試錄取人數一覽表

年	名稱	普通考試	高等考試	普通 + 高等考試	特種考試
88 年		1179	1446	2625	3529
89 年		1231	1181	2412	3928
90 年		1195	1291	2486	4049
91 年		675	652	1327	3730
92 年		628	1122	1750	5119
93 年		675	1289	1964	4812
94 年		666	1305	1971	7171
95 年		769	1598	2367	7227
96 年		1198	2120	3318	10072
97 年		1628	2500	4128	10387
合計		<b>9844</b>	<b>14504</b>	<b>24348</b>	<b>60024</b>

表二：民國 88 年至 97 年高普考試暨特種考試報考人數一覽表

年	名稱	普通考試	高等考試	普通 + 高等考試	特種考試
88 年		47342	42116	89458	118206
89 年		53033	38312	91345	71028
90 年		56646	41984	98630	93675
91 年		51688	36547	88215	137936
92 年		37281	31960	64741	133446
93 年		36050	34132	70182	101742
94 年		37023	38050	75073	155603
95 年		39417	34704	69621	155096
96 年		42633	39816	82449	174925
97 年		49827	43428	93255	239214
合計		<b>450940</b>	<b>381049</b>	<b>822969</b>	<b>1380871</b>