

第27期

資格考與任用考的 分合辯證

熊忠勇 考試院編研中心主任



“強化用人機關參與國家考試的過程，能讓用人機關將組織整體的人力資源策略置入考選過程中，是提升效度的關鍵，用人機關擁有更多的參與權和選擇權的同時，也要承擔選才適任與否的責任。”

資格考與任用考，是考用關係的兩種區分，前者是指考試及格者取得任用的「資格」，但是否任用則交由用人機關決定。後者則是直接將考試及格者分發至各用人機關，用人機關沒有選擇的空間。二者在概念上雖處於光譜的兩端，但在實務運作上，卻可依據實際需要，選擇光譜上的任何一點實施。

從我國文官制度史來看，過去兩種制度或交替出現、或同時併存，端視時空環境、執政者的政策理念而定。綜言之，長期以來的考試制度是以任用考為主流，資格考的採用（或併用）則並未發揮其制度功效。

近年考選部為強化考試選才的信效度，所採行或研擬的改革措施包括減列考試科目、分試、增列口試、採用心理測驗等，皆有其意義和價值。但筆者認為，若要落實用人機關參與國家考試機制的政策方向，採取資格考比起前述措施，都更具有直接且顯著的效益。

資格考與任用考的演變

以下我們先回顧文官制度史，來看看這兩種作法在我國的實施情形。整體而言，政府遷臺前制度上雖然屬於任用考，但現實的條件難以落實。遷臺後則多所轉折。

一、1912年~1949年：任用考

民國成立後，北洋政府及國民政府時代曾舉辦多次的高普考試或特種考試，但當時國家長期處於內憂外患，政務推動極為艱辛，實施考試用人的條件並不成熟。國民政府雖然堅持考試用人，但高考每年錄取人數占全國公務員總數極小比例，且及格人員也未必能獲得服務機關的認可，予以實授，與考試用人的理想尚有距離。

行憲後於1949年公布公務人員任用法，採任用考，及格者分發，並確立以考試及格者作為初任人員的唯一途徑，但因國共內戰等原因，暫緩實施。

二、1950年~1953年：兩制併行

政府遷臺後，機關員額凍結，但考試院仍於1950年同時舉辦「全國性公務人員高普考試」及「臺灣省公務人員高普考試」，前者為資格考，並明文係為配合反攻大陸儲備人才，未分發任用。後者為任用考，及格者分發臺灣省政府各機關。雖然及格人數不多，但具有穩定社會人心的功能。

三、1954年~1967年：資格考

1954年修正公務人員任用法，改採「列冊候用制」，就考試及格人員造具名冊，由各機關備用，實質上即是資格考。但當時仍有其它管道可擔任公務人員，最大的來源就是為反攻大陸辦理的公務人員「儲備登記」，計有15萬餘人具有任用資格，結果高普考及格人員的候用名冊被束之高閣，任用者不多，引起各方不滿，國家考試的公信力與正當性受到挑戰。

四、1968年~1978年：任用考

1967年行政院人事行政局（以下簡稱人事局，現為行政院人事行政總處）成立，該局成立最重要的工作之一就是促成考用配合，它負責行政院暨所屬機關的分發，並進行查缺與缺額管制。1968年6月，該局首度將高普考試及格人員分發。1968年12月12日再修正考試法第22條，將「考試及格人員由考選部函送銓敘部列冊候用」，修正為「考試及格人員由考選部呈報考試院轉交分發機關分發任用」，此後制度上明顯倒向任用考。

1969年起因部分機關實施職位分類制，分發受到職系的限制，且當時臺灣正處於經濟快速成長階段，民間企業待遇普遍優於公務人員，因此實際上及格人員的到職率偏低，而人事局管制缺額又不利於機關靈活用人，且及格分數定為60分，未必能依用人機關缺額錄取，反造成有缺無人或是有人無缺的情形。

五、1979年~1985年：兩制併行

1979年創設「分類報名、分類錄取」，希望緩解到職率偏低的情形。第一類是無在學或在役者報考，依用人機關需求擇優錄取，及格者應即接受分發，屬於任用考。第二類是在役或在學者報考，及格者俟無法到職的原因消失後，再列冊候用或分發，偏向於資格考。雖然第一類的分發報到率大幅提升，但由於兩類的錄取分數不一，第一類依需用名額，錄取分數可降至50分，第二類則規定不得低於60分，再加上無法禁止在學者投機報考第一類。兩類制的作法，由於及格標準造成不公等問題，仍需再進行改革。

六、1986年~1995年：任用考

兩類制在1985年取消，1986年公務人員考試法制定公布，明定「考試是配合任用計畫辦理」，同時新增「訓練為考試程序一環」，訓練及格者才發給證書，分發任用，藉此提高報到率。

七、1996年迄今：任用考為主，資格考為輔的兩制併行

1990年9月王作榮接任考選部長，他主張「恢復任用考試為資格考試，加成錄取人數，備用人機關依法選用。」但此一構想並未完全得到考試院及立法院的支持，在妥協之下，改採「任用、資格雙軌併行」制。1996年修正的公務人員考試法，重點有二：一是考試錄取分正額及增額；二是於正額錄取分發完畢後，用人機關自行遴用增額錄取者。依上述規定，正額錄取者屬於任用考，增額錄取者則是資格考，特別的是，其錄取資格有「效期」規定，下次該項考試放榜之日前未獲遴用者，即喪失考試錄取資格。此外，本次新增「保留錄取資格」的規定，規定現役軍人經正額錄取，其法定役期尚未屆滿者，錄取資格准予保留，俟退伍後再行申請分發任用。之後又陸續增加「進修碩士博士、疾病、懷孕、生產、父母病危及其他不可歸責事由」等因素亦可申請保留。上述保留錄取資格者，實質運作上也具有資格考的性質。

此時法制上是「任用考為主、資格考為輔」的兩制併行，但實務上，人事局為了貫徹考用合一，增額錄取人員幾乎都能獲得分發任用。其次，原規定用人機關可就增額錄取人員自行遴用，但因增額人數有限，機關出缺數甚多，使得增額錄取

人員反而有較多的選擇機會，引起正額錄取人員的不平。於是2008年再修正公務人員考試法，規定增額錄取人員「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。」自此，增額錄取者屬於資格考的原始設計精神，幾已完全喪失。

圖1 民國成立迄今資格考與任用考的演變

時間	制度設計	實際運作
民國成立~1949	任用考	國家長期處於戰亂中，政務推行不易，推動考試用人的成效有限；1949年的公務人員任用法復因國共戰爭等因素而暫緩實施。
1950~1953	兩制併行	全國性公務人員高普考試，屬於資格考；臺灣省公務人員高普考試，屬於任用考。
1954~1967	資格考 (列冊候用制)	由於儲備登記等其它進用管道，使得列冊候用的及格者被任用比例極低。
1968~1978	任用考	由1967年成立的行政院人事行政局強力推動，有效落實，但到職率偏低。
1979~1985	兩制併行	分類報名分類錄取，但因無法限制第二類人員報考第一類，加上兩類的錄取分數不一，造成不公。
1986~1995	任用考	取消兩類制，1986年制定公務人員考試法，規定考試是配合任用計畫辦理，並新增「訓練為考試程序一環」。
1996-迄今	任用考為主， 資格考為輔的 兩制併行	任用考為主，即正額錄取者；資格考為輔，即增額錄取者；增額錄取者有效期限限制。行政院人事行政局貫徹分發，並無資格考之實。

資料來源：作者自行整理。

制度演變朝向任用考傾斜的原因

綜上，可以簡單歸納三點：第一，政府歷來對於考用關係的選擇，是朝向任用考傾斜，即使是兩制併存的階段，資格考也明顯受到弱化。第二，不論是任用考或者資格考，要能被接受並有效推行，必須符合社會的期待，並有時空環境的配合。第三，制度不會憑空出現，也不會憑空消失，仔細觀察演變的軌跡，便能了解不同時代的制度之間，都有著潛在的聯結。

如本文開頭所述，資格考能夠讓用人機關有較直接的選才權。在此制度下，各機關得以從已通過考試的及格者當中，基於實際業務推動所需來選擇最適任者加以任用。惟回顧過去，資格考的採行（或併行）之所以未能發揮其功效，主因在於因其它進用管道的擠壓，導致列冊候用的及格者被任用的比例極低，引發民怨；或因兩制併行，遭致不公平的質疑。

制度明顯倒向任用考的關鍵的轉折點，約莫是始於1967年人事局的成立。考用合一本是該局成立的重要原因，此後考試院與人事局一系列的制度措施，包括查缺

與缺額管制、兩類制、規定訓練為考試程序、強力將增額錄取人員進行分發，皆可謂任用考的自我強化機制。

也因此，討論文官考選制度時常被提及的「考用合一」觀點，在我國制度中可說更重視「量」的配合，也就是考試及格者都能被分發任用。現行公務人員考試法第3條第1項前段規定「公務人員之考試，應依用人機關年度任用需求決定正額錄取人員，依序分配訓練。」強調以需求決定供給，並依序分配，重視的是錄取的「量」，完美設計是能達到「一個蘿蔔一個坑」，若錄取人數過多，機關無法容納任用，將可能影響考試的公平性；若錄取人數太少，無法滿足用人機關的需求，人力短缺亦造成施政困擾。

「考用合一」的再詮釋

但考用合一難道只是「量」的配合嗎？這個論點受到學者與用人機關的質疑，認為分發制度無法確保個人在工作的適任性，反而有「考不合用」的問題。

其實，公務人員任用法第2條規定「公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合。」公務人員任用法重視的是「個人與工作配適度」（person-job fit），也蘊藏「個人與組織配適度」（person-organization fit），但不論那一種配適度，重視的是錄取人員的「質」，要能符合用人機關的需求。

公務人員考試法與公務人員任用法是我國公務人員考用關係的關鍵法律，長期以來強調「公平公正」與「適才適所」的大原則，並無人挑戰。但這兩者之間孰先孰後？似乎也並非全無矛盾。

對用人機關而言，最核心利益的是及格人員的適任性；對考生而言，核心利益是公平性及按偏好任職。面對這來自兩方各有不同的核心利益，舉辦考試的機關究竟是要滿足用人機關的需求？還是考生的期待？便涉及政策價值的選擇。

考選制度一向強調「效度優先」，但究竟是「誰」的效度呢？考生？還是用人機關？考選的原始目的若是為了協助用人機關找到最適合的人才，那麼效度自然是站在用人機關的立場。考選的目的是「考出機關需用的人」，而不只是「考出什麼人，機關就用什麼人」。最優秀不一定最合適，考選出專業知識最豐富，甚至最聰明的人，但若與用人機關的需求不符合，與機關特性格格不入，不論對於用人機關或考選機關而言，都不能算是一場成功的考試；對於考生而言，恐怕也容易掉入了選錯機關的泥沼。

結語

考選部推動強化用人機關參與國家考試的政策，揭示了執政者的價值理念，從「心中有考生」逐漸往「**心中有用人機關**」移動。從用人機關的立場出發，用人機關理當充分表達需要什麼樣的人、積極參與考試過程、甚至於擁有最後階段的選擇權等，如此能讓用人機關將組織整體的人力資源策略置入考選的過程中，亦是提升效度的關鍵。當然，**用人機關在擁有更多的參與權和選擇權的同時，也要承擔選才適任與否的責任**，不能再只由考選機關獨自承擔了。

由任用考調整為資格考將會是一項重大的翻轉，推動上須取得社會的信任，建議**考選機關可先與社會進行對話，嘗試從小規模做起**，例如：選擇性質特殊的特考或高普考某一類科試辦。

其次，**採漸進實施**，例如：1.先維持任用考，但增加口試，由用人機關主導，增加口試占分或以口試成績做為最終成績。2.適度增加錄取人員，並仿美國早先的3人法則，由分發機關提供3~5人的合格名單，供用人機關選擇。3.參考日本的官廳訪問模式，用人機關就符合資格人員進行面談，合意者任用。總之，**作法上可配合實際需要彈性設計，逐步擴大用人機關的參與權和選擇權**。

在推動過程中，不論採取那一種方式，**公開透明的機制將是取得社會信任的關鍵，也是防止政治干預、用人循私的最佳手段**。臺灣在進入民主時代後，政府的運作日益透明，政府任何的舉措都受到媒體、民意的嚴格監督，公民社會逐漸成熟，也代表民眾更有能力監督政府、有更多的資訊和管道參與政府活動，這些都代表我們有更成熟的條件推動資格考。

延伸閱讀

- [國家選才制度漸進改革，達成考用合一](#)  / 許舒翔 / 國家人力資源論壇第13期
- [用人機關參與國家考試選人的變革](#)  / 施能傑 / 文官制度第14卷第2期
- [日本「用人機關主導選才」給台灣的啟示](#)  / 劉建忻 / 國家人力資源論壇第25期