

# 為什麼初任公務人員職位配置採用 「分發」制度？一個歷史回顧分析\*

蘇偉業\*\*、黎世輝\*\*\*

## 摘 要

在我國百年歷史中，對初任公務人員大多採用「分發」方式進行實際工作職位配置（placement），世界其他國家政府的人事進用罕有如我國般採用如此大規模的「分發制度」，其亦成為我國初任公務人員進用管理其中一個重要環節。「分發」是相對於「遴用」制度，代表用人機關並沒有參與人才進用之過程，特別是最後之進用人選決定。這是有違一般人力資源管理之做法，也否定了用人機關管理者的人事權。但為何我國對此制度如此堅持？

本文嘗試以歷史角度出發，從中國古代科舉考銓二分制度解釋自古以來官員配置制度之承襲根源。而民國初建時必要之「國家滲透」（state penetration）工程及現實所面對之龐大阻力，則強化人事管理上透過分發達至政治控制。國民政府遷台後，大陸時期的相關論述，特別對用人機關的不信任，一直延續。雖然政府逐漸注意到用人機關的需求立場，但人民投考及任公職之權益保障及公平分配要求更受到重視。在權衡各種利益矛盾及在多次「試錯」（trial-and-error）學習後，「分發」制度成為多種因素制約下的剩餘選擇。

本文利用經修飾過的 David H. Rosenbloom 提出的政治途徑（political approach）及管理途徑（managerial approach）來分析以上的人事政策取向，並指

---

\* 本文初稿發表於 2011 年 5 月 12 日在國立台南大學行政管理學系舉辦的「建國百年的公共管理思潮：趨勢與挑戰」研討會。在此感謝三位匿名審查人的寶貴意見，其對本文之修正有莫大裨益。惟本文一切錯漏皆為作者之責任。

\*\* 國立政治大學公共行政學系副教授，電子郵件：bennisso@nccu.edu.tw。

\*\*\* 國立臺灣大學歷史所碩士，電子郵件：cicerogregory@hotmail.com。

出政治途徑（political approach）思維一直佔據著支配性的地位，掩蓋管理途徑（managerial approach）。本文利用文獻分析作為研究方法，當中蒐集了大量民國建立以來的各類原始文獻，調理出本議題的歷史脈絡，並就官方及民間輿論進行論述分析（discourse analysis），以詮釋制度背後及時人之價值取向及認知。

關鍵詞：分發、遴用、考銓二分、政治途徑、管理途徑

「銓敘部發言人（1964 年 5 月 6 日）說：**做到考用合一的最有效辦法，是恢復考試及格人員的分發制度**，也就是有一套完整的分發辦法，所有考試及格人員，都可以分發到各機關任用（深色斜體字型為作者加上）。」（聯合報，1964 年 5 月 7 日，第二版）。

## 壹、緒論

「分發」制度是我國考銓制度運作裡並不引起注意的環節，簡單來說就是將通過中央考試院舉辦的國家考試之初任公務人員分發到全國機關的工作職位，其實爲我國初任公務人員進用管理不可低估的重要環節。正如我國特殊的「銓敘」概念一樣，國外政府人事行政並沒有完全對應我國的「分發」制度。這個甚少被討論的議題，其重要性是在於我國的「分發」制度是代表著，政府人力進用過程中，用人機關被排除在選才過程之外，它們只能被動地接受由分發機關分發來的人手。這意味著是一種「供應導向」的配置方法，而非求職者與用人機關的「需求互配」的方法。這似乎違反了一般人力資源管理的原則，也引發了因欠缺「需求互配」所產生的行爲扭曲現象。近年一些人事管理研究已注意到這問題，包括用人機關不願進用高普考試合格分發人員、分發人員流動率偏高、用人機關被排除在考選過程所產生的人與事難以充分配合等問題（張祈良，2001；施能傑，2003；黃崇文，2005；蘇偉業，2010）。

關鍵是，我國政府機關人力進用上爲何會採用如此的作法？本文嘗試透過歷史回顧作解釋，從中國古代科舉取士的人員配置作法之遺緒解釋制度的承襲根源，而民國初建時必要之「國家滲透」（state penetration）工程及現實所面對之龐大阻力，強化了人事管理上的政治考量。國民政府遷台後，大陸時期的相關論述，特別對用人機關的不信任，一直延續至台灣時期至今。而人民投考及任公職之權益保障也續漸在行憲後成爲另一個論述主流，使「考而不用」（即不分發）的做法面臨

強大阻力。

本文將利用經修飾過 David H. Rosenbloom (1989) 提出的政治途徑 (political approach) 及管理途徑 (managerial approach) 來解釋以上的人事政策取向。本文利用文獻分析作為研究方法，當中蒐集了大量民國建立以來的各類原始文獻，調理出本議題的歷史脈絡，並就官方及民間輿論進行論述分析 (discourse analysis)，以詮釋制度背後及時人之價值取向及認知。

## 貳、公務人員分發制度之背景與意涵

正如已故徐有守先生 (1984: 37) 指出，中國政府的人事分發制度源遠流長，自隋唐科舉制度起就採用之。所謂「分發」，就是中央機關對「科舉登科」或「考試及格」人員進行職位配置 (以現代用語表達)。為什麼會出現「分發」程序呢？由於古代科舉考試一直採用中央集中定期舉辦的方式進行，且考試只是定資格，非定任用或職位 (劉性仁，2005: 125)，也非如現代組織人事管理般，因應職位出缺，按機關需求來舉行考試，故就會出現考試及格者職位安排的後續問題。

另一方面，從隋唐科舉到現代，考試從來不是任官的唯一途徑，保薦及買官等所謂「非正途」一直存在。所以就會出現相對於「分發」的職位配置方式，就是用人機關自行「遴用」。當然「遴用」不一定代表用人機關可以不受限制地進用任何人，其也可以規定機關必須從考試及格者當中遴用，但與分發的差異關鍵在於，在遴用制度中，用人機關管理者可以行使人事選擇權。例如，1883 年美國在採用競爭性考試招聘公務人員後，其仍保留用人機關的最後人選決定權，即「三人法則」(rule of three) — 即從合資格者名冊 (eligibles register) 中最高考試成績的三人中作挑選 (Rosenbloom, 1989: 206; Hays and Sowa, 2005: 101)。

分發制度在民國初年的北京政府時期一度中斷。縱然在北京政府時期曾舉辦了兩次高等考試 (1916 及 1919) 及兩次普通考試 (1917 及 1920) (相若於現行考試制度之分類) (姬麗萍，2008)，但相關人員職位

配置上並沒有採用分發制度。按 1915 年 10 月頒布的「文官高等考試令」及「文官普通考試令」規定，對考試及格人員只會分發至京外官署學習，學習成績優良者，經甄別試作爲候補人員，待用人機關遴用（蔡鴻源，1999a：96，226）。而依同時頒布的「文職任用令」，機關可任用的薦任官可來自於：（1）現任薦任文職者；（2）曾任薦任文職；（3）經文官高等考試及格學習期滿有成績者；（4）經文官甄用合格由銓敘局註冊以薦任文職用者；（5）現任最高等委任文職期滿後，經長官特保或考績優敘經大總統核准以薦任文職升用者；用人機關可任用的委任官可來自於：（1）現任委任文職者；（2）曾任委任文職滿一年以上有成績者；（3）經文官普通考試及格學習期滿有成績者（蔡鴻源，1999a：349-50）。所以，北京政府時期對文官考試及格者只作「分發學習」，並沒有「分發任用」。文官考試是建立人才庫以作國家備用，機關不必要任用具考試資格的人，考試及格者只是機關人力進用選擇來源之一而已。

上述北京政府的作法與國父及後來國民政府的制度構想應該有一定出入。誠然，國父對人事管理實務上並沒有具體的描述，但在當時的考慮上，辛亥革命成功後的人事政策就是強化對下屬機關及地方的人事任命權，而國父主張的人才正途來源僅有考試一種，所以採用「分發」是必然的選擇。故此，當 1911 年辛亥革命成功後翌年 2 月 20 日臨時政府內務部總長程德全呈文大總統，請求速頒文官試驗令：

民國初立，人才缺乏，庸俗思進，勢不能免，推原其故，良由無法律以甄別之。況各省獨立以來，惟軍政一節，全歸我有，而地方官吏如府縣各缺，皆仍滿清之舊人，彼等勢利之徒，於民生疾苦，無所顧慮，政治學問，毫未問津。國家者，由地方集合而成者也，未有地方腐敗而國家可以健全者，革於上而不革於下，與不革相去無幾，國家危象，莫大於此。總長思從根本解決此弊，莫如速行文官試驗，將其所得之人才，**分發**各省，俾得改革之實際，而地方賴以鞏固，即國本賴以不搖。為此伏乞速頒文官試驗之令，以便遵守而藉施行（深色斜體字型為作者加上）<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 南京臨時政府公報，第 19 號，1912 年 2 月 20 日，頁 8-9。

國父旋即於 24 日發出大總統令，飭令法制局迅速編纂文官試驗草案：

現南北統一，兵事已息，整飭吏治，惟有舉行官職試驗，**以合格人員分發各省**，以資任用之一法……（深色斜體字型為作者加上）<sup>2</sup>。

從上述細微的歷史片段觀察可知，雖然「分發」建議非國父自己的構思，但明顯地，國父是同意當時內務部總長的看法。然而，當時的思考重點應是考試制度，並非銓敘問題。而文中提及的「分發」是否為本文定義的分發也不可考，或他們實際還沒想到這麼「瑣碎」的技術問題。另一方面，我們也可以理解為，採用「分發」對他們來說本來就是理所當然的，因為這是歷史的習慣制度（下文會回顧古代科舉制度下的相關制度）。相對可以確定的，「政治性」的人事權控制明顯是他們考量的重點所在。而從可蒐集到的文獻當中發現，日後南京國民政府成立，考試制度正式運作後，相關論述的確反映了考試院與用人機關的人事權衝突，驅使考試院官員注意分發制度的重要性。無論如何，直至南京政府成立前，國民黨應還沒有深思銓敘管理問題。1924 年公布的「考試條例及施行細則令」只簡單規定「考試及格人員由考試院呈報大元帥，發交各主管官署分別任用或註冊」（第十九條）（楊學為，2003：8）。

「分發」制度並非我國獨有，但由於我國採用行政機關外的獨立考試機關總攬全國公務人員考選及其及格人員分發（1967 年行政院人事行政局成立後，由它負責行政院暨所屬機關之人員分發），所以整個人力進用流程會大不相同，其隱含意義是差天共地。西方國家的人事進用程序（staffing）一般可分為招募（recruitment）、遴選（selection）及配置（placement），考試只是在遴選程序中的其中一環，我國的分發程序可劃入「配置」階段，但在近年分權化人力進用改革下，在美國，只剩下

<sup>2</sup> 南京臨時政府公報，第 21 號，1912 年 2 月 24 日，頁 2。

招募及遴選兩階段 (Shafritz et al., 2001)。在其他一般國家，人事機關（如果有的話）在這遴選過程可能負責筆試環節，或僅負責監督用人機關的考試程序（包括面試），最終的人選決定是由用人機關管理者作出。整個過程是偏向求職者與用人機關「需求導向」，即機關有職缺才會招募，且可不定期進行；而求職者也直接對應職位進行申請，所以他們在被錄取前，已大約知道工作性質（參看圖 1）。更重要的是，被用人機關錄取才算我國的所謂「考試及格」。就算因錄取大量同一職位（務）人員而必須進行分發（即上述的「配置」），基本上是發生在部內或機關內。當然也有一些跨部門的文官招聘會運用類似我國高普考的集中分發，其一是針對通才性的高級文官（如香港的政務職系〔這是香港的中文稱謂〕（administrative class）公務員），其本屬跨部門輪調性的領導職位，所以不涉及本文所討論的「需求互配」問題；其二是所有機關皆需要之人力的共同招聘（common recruitment），如文書人員，無論在什麼機關部門，這些人員的工作性質皆是一樣的。

在我國考選權獨立的文官進用制度下，求職者與用人機關是互相隔離的，由考試院擔任中介的供應者，且僅定期供應人員給用人機關。考生或求職者在投考直至到分發前基本不知道他們的工作機關及職務，他們只知道自己未來所屬的職系及官職等；而用人機關在人員分發上任前也從沒有接觸過求職者。上述隔離情形成一種求職者與用人機關「雙盲」（double blind）狀況，雙方都無法在人員到任前掌握對方的資訊，這情況在高普考中尤爲明顯（參看圖 2）。更重要的是，公務人員之考試與任用是明確分開的一先一後程序，非外國般同時發生在用人機關考試錄取（任用）時。這就製造了一直困擾考銓官員的難題，就是「分發」或「配置」問題。跟外國不一樣，我國的「分發」實際上是融入到「遴選」過程中，正如徐有守先生（1984：38）精闢地指出，「所謂分發，其實質不過是考試功能的延長。」所以我國的「分發」並不吻合西方所指的職位「配置」，因為配置工作是一種高度主觀性的「職位與人的媒合」（position-person matching）問題（Shafritz et al., 1981）。

其實上述「雙盲」模式之人力進用自古代之科舉制度就是如此，但跟現代不一樣的是，古代考科舉的首要目的是求取功名，科舉本質就是

「資格考試」而已。此外，古代科舉偏向通才選拔，有點像上述的高級文官考試，所以根本不存在機關與求職者「需求互配」問題。而且每次恩科中舉人數有限，最多為數百人（參看表 1），所以職位配置相對上並非難題。但現代版本的考試則不一樣的，在訓政時期的任用人員考試每年及格人員數目動輒上千上萬（參看表 2）（楊學為，2003：455），因為國父構思的考試制度是涵蓋全國大小官吏，其皆必須通過考試任用，而古代科舉實際上只涵蓋「官」，不包括「吏」。現制中的委任官等及低階的薦任官等公務人員，實對應於古代的龐大吏員隊伍。因此，縱然分發制度古已有之，惟現代版本的性質實有所差異，其要處理人數規模也是前所沒有的。

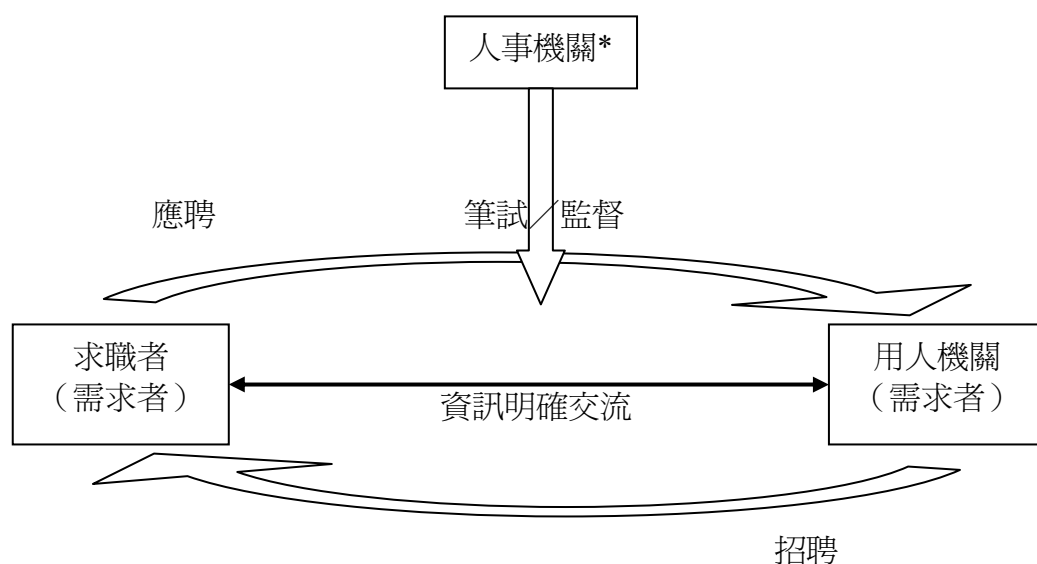


圖 1 一般國外公務人員招聘流程簡圖

\*有些國家並沒有設立外在於用人機關的人事機關負責招聘。

資料來源：作者自繪。



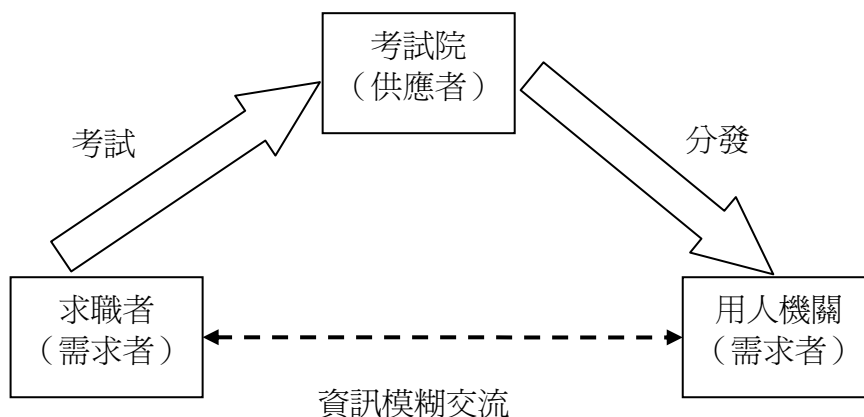


圖 2 我國公務人員考選流程簡圖

資料來源：作者自繪。

所以我國採取「供應導向」的職位配置方法必然出現國外不會出現之難題，就是「供需配合」的問題，這個「需」是包括「考生」及「用人機關」之需。一方面要滿足考試及格但尚未任用人員的任職需求；另一方面要滿足用人機關的用人所需。在這當中，考試及格者人數會否多於或少於機關需求？前者會使合格者無法分配到職位；後者會使機關無法補充到足夠人力。而所謂「滿足」也非供應「人頭」就可以，人員是否符合用人機關的期待，適任該職位，機關職位是否符合人員的期待。在外國，這些問題早在「遴選」階段已經解決（起碼在人數上），就算上任後出現不適任問題，也跟人事機關無關。但在「雙盲」制度下，我國的人事機關則將這棘手問題包攬到自己身上（也將問題矛頭集中指向自己身上），所以在我國人事管理議題上就出現一般所稱的「考用配合」或「考用合一」問題，即如何使考試及格者必能被分配到職位，用人機關的職缺必能被填補。但所謂「考用配合」或「考用合一」並非等同本文所指的「需求互配」觀念，因為它主要是在「分發」而非「遴選」制度下實施，所以縱然考試是分類科進行，仍會出現分發後發現因工作性質不相當而需要進行改分發，這種在國外一般不會發生的情況。

自考試院成立後，分發制度的執行一直困擾人事管理。國民政府遷

臺初年因組織人事凍結而停止大部分之分發工作（1950～1966）（除臺灣省政府於國府遷臺初年舉辦的公務人員考試有進行分發外），改用「列冊候用制」待用人機關遴用，銓敘部似可放下負擔。惟考試仍年年舉行，每年產生大量考試及格而未能任職者。這種「政治不正確」情況逼使主政官員重行分發制度至今。「分發」與「考用合一」基本上是劃上等號，並作為唯一理想配置手段，最多只在枝節措施上作調整以回應各種「技術」問題。當一直出現國外不會發生的「考用合一」問題時，為何主政官員堅持「分發」思維，不願意跳脫這框架呢？下一節將首先利用人事行政的政治途徑及管理途徑去概念化這問題。

## 參、人事行政的管理途徑 V.S. 政治途徑

David H. Rosenbloom（1989）提出三種公共行政的思維模式，即管理途徑、政治途徑及法律途徑。其中管理途徑是立足於政治／行政二分，公共行政是非政治性的，並以類似商業（businesslike）的方式運作，強調經濟、效率及效用，人事管理上強調「功績」（merit）原則及政治中立。相對地，政治途徑則否定政治／行政二分（politics-administration dichotomy），強調官僚要有代表性（representativeness）、政治回應性（political responsiveness）及課責交待性（accountability），民主政治是要政治化文官，強化其對民選官員及民眾的回應性。

而上述管理及政治途徑的具體內涵是從美國民主政治的歷史脈絡中發展出來，並不適用於我國。但精神上意義上，管理途徑所指涉的管理者導向以及政治途徑所指涉的對政治家及民眾的回應性對檢視我國人事管理體制仍然是有價值的，但具體內涵必須根據我國的歷史脈絡作修正。對我國而言，人事行政的政治途徑首先是指將人事行政權中央化及獨立化，即盡量將人事行政權歸入考試院管轄範圍。這意圖是協助幼嫩的民國「國家建構」（state building），進行國家滲透，透過考選權中央化，掌握對各機關及地方的人事控制權，以打擊不受中央控制的地方軍閥及派系政治。上述南京臨時政府內務部總長的建言已明確反映這意

圖。而根據通過增修條文前的憲法，考試院掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項（第八十三條），這可說是囊括所有人事權。

獨立的考試權表面看來僅是西方的功績制度的體現，但西方的功績制是建基在對「上層」政黨政治或民選官員的權力制衡上，將人事權中立化。但我國的邏輯正好是在黨國系統下，「上層」的國民黨利用考試權獨立及考選過程中立化來滲透「下層」國家機器，它的制衡對象是「下層」的用人機關。相同的工具可以作不同的用途。必須要注意，就算在民主化後，我國公共行政從來沒有明確採納政治 / 行政二分觀念，在威權時代就更不用說。考試院第一任院長戴季陶在 1941 年一次演說中就隱含地排拒政治 / 行政二分觀念：

現在有人提出超然人事行政的名詞，人事行政，怎麼樣可以超然？……行政是施行政治，政治是隨時代進步的，人類要求是不斷的前進，所以，政治也不是呆板的東西，人事行政既脫離不了政治，如何能超然起來（考試院考銓叢書指導委員會，1984：441）。

在訓政時期及國民政府遷台初年出版的相關公共行政的文獻中，甚少提及政治與行政的關係。在訓政時期，所謂「行政」一般就是被理解為「三權分立」中的 *executive*。就算我國行政學鼻祖張金鑑已略知美國古諾德（Frank J. Goodnow）提出的「政治為國家意志之表現，行政為國家意志之執行」觀念，但這並不為他所理解及接受（張金鑑，1948：1-2）。相對地，西方的科學管理觀念對我國行政學術及實務界較具吸引力，而對「行政」一般仍只理解為「政治」的一部分，如上述戴季陶所指的「施行政治」，是涵蓋性非二分性（如金體乾，1955；梅嶸高，1963）<sup>3</sup>。在人事行政上，我國對西方經驗的論述上也較聚焦在從分贓制至功績制之發展，以此簡單比喻作我國的考試用人及證成其正當性，而對人事進用流程的實質異同並沒有多作深刻的比較。當我國憲法將考試

<sup>3</sup> 在民主化時代之前，政務官與事務官的分野及任用方法差別皆十分模糊，這也反映了當時制度上否定政治與行政之二分。

權提升到跟西方國家三權同等地位，很大程度上就是一種政治化過程，以達至由上而下的統攝。「雙盲」式的「分發」就是這種統攝的具體表現。

然而，上述人事行政的政治途徑在實施上面臨不少阻力。首先，訓政時期的國家滲透基本上是失敗，派系政治及貪腐問題成為其失去大陸統治權的主要原因（Eastman, 1975）。國府遷台後，雖然內政情勢已比大陸統治時期大為改善，但制衡用人機關的論述基本延續。不過，現實運作中的考試院常常無法配合行政機關的日常管理運作，影響行政效率。人事權被削去後，行政機關事權無法一致，最終導致 1967 年行政院人事行政局的成立，將部分人事行政權轉移至該局（李華民，1991）。1992 年第二次憲法增修條文更明定考試院的完整權力僅及考試、銓敘、保障、撫卹及退休，而就任免、考績、級俸、陞遷、褒獎方面只保有法案規章之制定權。因此，管理途徑的人事行政在國府遷台後逐漸呈現。這裡，管理途徑是指以行政機關立場出發的人事行政，強調管理的效率及彈性，用人機關擁有更多的人事管理權及裁量權。在近年新公共管理的觀點下，管理途徑更強調「讓管理者管理」（let managers manage）的解制式治理（Kettl, 1997），為用人機關擁有更多人事權辯護。

此外，與管理途徑抗衡的非僅來自於由上而下的政治途徑面向，也有由下而上的政治途徑面向，這主要是在行憲後呈現。我國憲法第十八條明列：人民有應考試服公職之權；第八十五條規定：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，所以政府必須回應民眾投考及任公職之政治權利。公務人員身分及職位在我國是一種每位國民都有權涉入的公共財（public goods），現實上也一直為我國民眾所聚焦的利益，所以這種稀缺性公共財的配置是一種高度政治化的分配問題，非以管理性或用人機關立場作為主要視野。因此在行憲後，保障民眾的投考任公職之權利及公平分配公務人員職位（即減少爭議性）常常成為考銓官員設計制度的重要考慮點，對用人機關的利益產生排擠效應。

簡言之，本文所指的政治途徑包含由上而下的人事權「集權控制」，以及由下而上民眾所要求對公職的「公平分配」，兩者皆是一種政治回應

性問題。而管理途徑則是從用人機關立場出發，強化機關管理者的人事權自主性。上述政治途徑與管理途徑是一種此消彼長的競爭關係，例如高普考與特考作爲主流考試之爭辯就是典型的兩項途徑之爭<sup>4</sup>。分發制度之運用基本反映的是政治途徑的觀點，機關遴用則是管理途徑之反映。從歷年統計資料可以發現，特考與遴用一直比高普考及分發手段所進用的人力更爲大宗<sup>5</sup>。有趣地，在考政官方論述上，特考與遴用皆處於弱勢，用人機關是敢「做」而不敢言。因爲遴用就是等同資格考試，即 1950 至 1966 年期間只考試而不分發的情況，導致大量考試及格者不滿；而運用分發就等同任用考試（如本文開端的新聞報導引言所顯示）。但從國外政府的人事管理經驗看，分發與任用考試是沒有必然的因果關係，所以本文認爲這種認知上的執著除了基於政治途徑的解釋外，我國考試制度的歷史沿襲是一項不可忽略的因素。下節將回顧古代科舉制度下的考試任用制度。

## 肆、古代科舉制度與考試任用

我國現代公務人員考試制度是濫觴於古代隋唐以降的科舉制度。縱然清末廢除科舉，引進西學，但對科舉選拔人才的機制本身，國父仍寄予肯定，並加以調整利用，也認爲英美的文官考試也是從中國取經而來。因此，民國以來的文官考試制度有不少特徵是延續科舉制度。就本文所要討論的「分發」制度也是古制的一種延續，我們有理由相信，採用該制度是一種歷史習慣的延續，特別是自秦朝廢封建，建立中央集權官派人事制度後，分發制度可說是這種自上而下模式的一種邏輯性的延伸發展。由於採用類似「供應導向」的人力配置，所以上述的考用不配

<sup>4</sup> 特考雖然不是機關直接遴用，但因特考多爲因應特殊性質機關之需要而舉辦，所以考試方法及內容較符合用人機關所需，也較爲用人機關所掌控，考試及格者也僅分發到該特定求才機關系統中，不會如高普考般分發到不同機關系統。

<sup>5</sup> 相關統計可參看考選部網頁的統計資料（<http://www.moex.gov.tw>）及 銓敘部網頁的統計資料（<http://www.mocs.gov.tw>）。有關 1955～1995 年機關新進人員中考試分發與自行遴用數目，可參看（銓敘部，1996：115）。

合現象也早在科舉時代已經出現。

論科舉考試為朝廷用人之法，咸以隋文帝開科取士為開端。其後隋煬帝置進士科，不僅標誌著科舉考試制度化的開始，「進士」也隨著時代的演進而成為科舉考試最重要的政治人才。科舉制度於歷代發展中雖然有所變化，但是總體上歷代科舉制度都有一些共同點如下。

首先，科舉考試作為中國所稱的「掄才大典」，它本身首要在辨識國家人才，非如現代就業市場所聚焦的「職位與人才的媒合」。所以從一開始，科舉考試就是一種資格考試，給予功名，通過考試後如何授予官位是另一回事。在唐代，禮部舉行的科舉及第只是給予出身，還要參加吏部銓試，合格者才能授官。因此科舉考試分為兩個階段：禮部的考試屬於資格考試；取得資格後還有所謂任官的考試，如清代中式之進士、舉人、貢生，不過取得為官之資格，授官尚需經過考試。就進士而言，貢士殿試所取三甲，除一甲照例授職外，其餘需經天子朝考後，始能分別授職。宋代在考試授官的程序上做了變革，即考生在通過地方中央三級考試後直接授官，雖然不需再經過吏部試，但授官分發的權力仍然掌握在吏部手中。明代仍由禮部掌管科舉，吏部掌銓敘，因此，自唐代以來就出現「考」「銓」二分體制，即禮部掌考選，吏部掌銓敘（蕭如平，2008：5）。古代考試機關「禮部」只負責「考」，而不牽涉到「用」，考用分離是古代科舉考試的共同特徵（劉性仁，2005：125-126）。我國的公務人員「考試」「任用」二分也是跟古制一致。

其次，正是因為「考」「用」分離，所以科舉本質上僅是一種人才儲備，為國家日後所選「用」，所以何時舉辦科舉是與官衙職缺無關。這種「人才儲備」論述一直延續至當今時代，並具體以定期考試方式進行。唐代的科舉分為常科與制科兩類，常科大致上一年舉行一次；制科則不定期由皇帝開科招考。北宋英宗治平三年以後開始三年一試的定期掄才，成為科舉的定制。雖然古代開科沒有考慮官缺問題，但由於隋唐的科舉錄取人數有限，因此還沒有出現供過於求的情況（參考表 1）。但隨著應考與錄取人數日增，而國家機關的人事架構並沒有重大變化之下，供應勢必將大於需求，進而產生冗官、閒官等問題。

表 1 唐、宋、明、清歷代科舉考試進士科錄取人數統計

|          | 唐代    | 北宋     | 南宋     | 明      | 清      |
|----------|-------|--------|--------|--------|--------|
| 科舉考試舉辦次數 | 262   | 69     | 49     | 91     | 112    |
| 進士科總錄取人數 | 6656  | 19259  | 23198  | 24636  | 26888  |
| 最高錄取人數   | 77    | 805    | 989    | 472    | 449    |
| 最低錄取人數   | 1     | 7      | 353    | 31     | 81     |
| 平均錄取人數   | 25.40 | 279.11 | 473.42 | 270.72 | 240.07 |

附註：本表爲歷代科舉考試進士科錄取人數分析。北宋「特奏名」進士爲政府恩科，錄取者授官有限，且多不具有實職，故北宋進士科錄取人數僅計算正奏名進士科人數。

資料來源：整理自劉海峰、李兵（2006：432-480）。

無論如何，科舉考試的錄取名額並非是一種「理性」的規劃。首先，它受皇帝個人意志的影響極大，因此錄取名額常依據統治者個人的政治需求加以制定；另一個考慮點是區域平衡因素。武后廣開進士科以培植新的政治力量是一顯例，此外則有北宋太宗年間擴大進士名額。宋太宗爲了收買人心，培植親信，填補州縣地方官的缺額，採取擴大取士名額的辦法。與前代相較，唐代科舉每榜錄取進士一般爲 30 人左右；五代時期每榜進士 10 餘名；宋太祖每科平均也僅 13 人。宋太宗太平興國二年所舉行的第一次科舉，一科就錄取進士 109 人、諸科 207 人（劉海峰、李兵，2006：161）。南宋的弱勢朝廷爲了安撫民心，更進一步擴大科舉錄取名額，使南宋成爲平均科舉錄取人員最多之朝代（劉海峰、李兵，2006：97）（參看表 1）。

除了統治者個人因素外，全國各地區之間的利益衝突也是決定錄取員額的另一要素。舉例而言，明代初期原本在省級的科舉考試採取全國定額錄取制度，但隨後發生的南北榜事件，造成南方與北方士人利益的衝突<sup>6</sup>。爲了顧及利益分配與區域的平衡，明英宗時期將全國分爲北、

<sup>6</sup> 明初科舉考試中的重大事件，又稱春夏榜案。洪武三十年（西元 1397 年）丁醜科，二月會試，以翰林學士劉三吾、王府紀善白信蹈爲考試官，取錄宋琮等 51 名，是爲春榜。因所錄 51 名全系南方人，故又稱南榜。北方人 1 名未取，爲歷科所不見。會試落第的北方舉人因此聯名上疏，告考官劉三吾、白信蹈偏私南方人。明太祖朱元璋命於落第試卷中再擇卷複閱，增錄北方人入仕。但經複閱後上呈的試卷文理不佳，並有犯禁忌之語。有人上告說劉三吾、白信蹈等人故意以陋捲進呈。朱元璋大怒，對考試官嚴加治罪。六月，朱元璋親自策問，取錄任伯安等 61 名，是爲夏榜。因所錄 61 人全系北方人，故又稱北榜。此事件開明朝分南北取士之先例，至洪熙以後遂成定制。

中、南三區分區取士。此後分區取人的方法愈來愈具體成為定制，雖違反考試公平的原則，但卻成為利益妥協下的趨勢發展。清代鄉試也實施分省定額錄取之制，額數是根據各省的貢賦和人文情況來決定。清代政府對於邊遠地區，即經濟文化情況相對落後的省份特別有名額的優待，以示嘉惠。這種分區取士與分省定額錄取之制多為政治考量下的產物，因此與實際官員職缺不一定相關，也顯示出傳統中國科舉不由需求面來訂定錄取名額的特點。當然，這個特點後來進一步成為清代「候補文官集團」出現的最主要原因之一。

從表 1 所見，清代每次科舉錄取進士人數並不及宋代，但由於清代任官的雜途眾多，除制科外，還有保舉、蔭任、捐納等方式，而且貢生、舉人也屬正途任官，所以就出現大量已通過科舉考試但沒有獲得實缺的候補文官。這種僧多粥少情況是清代的特徵，在乾隆時期，竟有十年八載「候差」的進士。結果，在晚清道光、咸豐、同治及光緒各朝皆有停止分發候補人員的情況，尤以光緒時期最為嚴重（蕭宗志，2007：25-6）。就這現象，雜途充斥可能成為究責之焦點，我國一直強化考試及格才能任用這原則，或多或少也是要針對「雜途」問題。但不可忽視的是傳統中國社會的國家機器規模不大，三年就有一批讀書人取得入仕資格，這必形成一定的壓力（蕭宗志，2007：51）。而當今公務人員考試更是一年一考，且類科更為細分專業，因此供需問題的複雜性是不言而喻，而且古代出現的「考而不用」情況，於民國考試權提升而給予民眾更高期盼之前提下，變得不能被接受。不過，面對這燙手山芋，人事機關一直沒有跳脫「考」「用」二分思維，而「考」與「用」之間也無法跳脫「分發」思維。本文認為縱然存在國外很多的其他可能性作為參考，但在歷史性的「理所當然」（特別是定期為國家掄才的觀念）下，主政者思維好像被封在某一路徑上。

雖然古代科舉制度為後來民國的考試制度之濫觴，但不要忘記，革命之劇變或許可為大幅度的制度轉軌埋下伏線。辛亥革命後由於中國一直處於政局動蕩，縱然北京政府曾零星地舉辦公務人員考試（第貳節已述及），但直至國民黨北伐成功前，民國並沒有真正建構考試制度。故下文會從國民政府大陸時期出發，回顧當時政府如何設定現代公務人員考試制度的路徑。



## 伍、國民政府大陸時期的公務人員分發任用

1927 年南京國民政府成立，開始「訓政時期」。依照國父「建國大綱」，在「憲政時期」才行五院制，惟後來國民黨二屆五中全會（1928 年 8 月）考慮到避免權力過度集中，故提早實施五院制。而考試院便於 1930 年 1 月 6 日正式成立，下轄考選委員會及銓敘部，分別負責「考」「銓」工作。考試院成立之初，曾多次派員前往日本、歐美等國家考察，所以國民政府初期之考銓制度多借鏡日本，也採歐美新制，並與中國舊制糅合（蕭如平，2008：33），我國的高普二級考試及特考就是源自日本制度。惟就本文所關心的議題，似仍多循中國傳統的作法。

考試院成立的首要任務就是舉辦公務人員考試。根據 1929 年及 1935 年修正公布的「考試法」，考試分爲高等考試、普通考試及特種考試。高等考試於首都舉行；普通考試則於首都及分省區舉行。於 1947 年行憲前，國民政府共舉辦 19 次高等考試；而普通考試則在中央層級舉辦了 17 次，地方有 16 個省市舉辦過（姬麗萍，2008：151, 153, 161）。以考試性質而言，考試院一開始就定性其爲日後所定義「任用考試」，非僅爲「資格考試」。縱然在「考試法」或其後頒布的「公務員任用法」都沒有明文規定考試及格者必須被任用，但第一任考試院院長戴季陶則認爲「所有分發人員，自應儘先汲引……閒曹久置，鞭策何從，賢路未通，機緣絕望，甚非政府愛士掄才之至意」<sup>7</sup>，故考試院惟有以行政手段達成目的。縱然有此企圖，但從體制上看，這仍然是「考」「用」二分，考試仍僅能定資格，無法自動決定任用。就算「考」「銓」兩部分皆在考試院轄下，但銓敘部僅被賦予「公務員任免之審查事項」（考試院組織法第三條第四項）之權，所以「銓敘部與昔日之吏部不同，並無用人之權，有此權者仍在各部長官」（王子壯，2001：597）。除了任用權問題外，機關需求面的問題也是關鍵。在考試院成立前，早有輿論指出要注意職缺問

<sup>7</sup> 本院呈國民政府文（11 月 7 日），考試院公報，1931 年第 12 期，頁 32。

題，考試不應僅為掄才而已－「考試是為選取人材，是為用而舉行；所以考試額數應該根據實缺；勿再如科舉制度之徒有其名，而無實缺可放，有如乾隆時甚至三十年不得一缺者」（朱僊，1927：72）。

不過，在行憲前，我國的公務人員考試並未處理「考用配合」問題，仍採用「盲目供應導向」之作法，即是程序上並沒有查缺步驟，也沒有定錄取名額，而是以各試平均滿 60 分為及格標準，然後分發及格者至各機關學習、試署或實授任用。第一屆高等考試於 1931 年 7 月舉行，含五類科考試，錄取 101 人，其中一人兼取兩類科，故實際人數為 100 人（考試院秘書處，1981：256-259）。依當年 9 月頒布的「第一屆高等考試及格人員分發規程」及「第一屆高等考試及格人員任用規程」，對及格人員斟酌其志願作分發，分數最優者（80 分以上），以薦任官任用，遇缺儘先實授；分數優等者（70～79 分），遇缺儘先試署；中等者（60～69 分），曾任委任官滿一年者，遇缺儘先試署，其餘則分發學習。而學習或試署成績優良者繼而分別試署或實授（楊學為，2003：347）。

雖然銓敘部對首屆高考及格人員皆按程序完成分發，但其無法控制人員到達機關後之運用情況，而其後便出現「自奉分發後，各機關多未按照規程任用……且藉口政治更張，非特有缺不補，投閒置散，甚且隨意罷免，無故停職」之情況（楊學為，2003：406），故當時要求改分發的情況頗為普遍<sup>8</sup>。1932 年 8 月首屆及格考生更呈文投訴：「竊同人等自奉分發，多數機關未曾照規程切實錄用，依法敘補者寥寥，無故停免者，又有馮仁、沈兼士、張開樂等數人，同人等處此境遇，既不能安心而服務，復不願貶節以求全，進退維谷，岌岌可虞」<sup>9</sup>。其實，國民政府於 1931 年 11 月 10 日及 1932 年 7 月 7 日曾兩下訓令，要求各機關按照規程任用，要求「嗣後各機關遇有薦任職缺，應依法由分發該機關之高考及格人員儘先敘補，違者行政院會議不予通過，政府不予薦任」（楊學為，2003：406）。

其後 1933 年頒布的「公務員任用法」第十條就規定「薦任職委任職

<sup>8</sup> 銓敘部 1932 年 12 月工作報告，考試院公報，1932 年第 7～12 期合刊，附錄，頁 72。

<sup>9</sup> 朱雷章等呈本院文，考試院公報，1932 年第 7～12 期合刊，頁 92-93。

公務員應就考試及格人員儘先任用」，但機關主管的用人裁量權並沒有因此被縮減。根據任用法，機關可進用的人選並非僅來自於考試及格人員。就薦任職公務員的資格，除高考及格者外，還包括經甄別審查或考績合格的薦任公務員、最高級委任職三年以上經甄別審查或考績合格的公務員，更包括有勳勞或致力國民革命七年以上而有成績者，以及大學畢業而有專門著作經審查合格者（第三條）；就委任職公務員的資格，除普考及格者外，還包括經甄別審查或考績合格的委任公務員、現充僱員繼續服務三年以上而成績優良者、曾致力國民革命五年以上而有成績者，以及在專科學校以上之學校畢業者（第四條）。縱然戴季陶院長曾向中央政治會議呈文要求取消以有勳勞或致力革命者爲任用條件<sup>10</sup>，但在1935年及1937年修正的任用法基本上維持上述規定。

雖然當時普遍輿論及中央官方的看法將抗拒接受分發人員視爲一種機關喜好任用私人，抵制中央及考試權威之行爲，但平衡而論，當時的分發制度是完全按及格者主觀志願分發，完全不徵詢用人機關的意見或需求，其理念就如前考選部部長瞿紹華的回憶：「接受分發之機關，無論有無實際職缺，均不得拒絕任用」（瞿紹華，1988：29），即「硬塞」人員到機關內，用人機關之抵制並非完全不合理。在1934年的全國考銓會議中，湖北省政府就指出：

考試業經兩屆之錄取人員，雖已分發中央及地方服務，而被分之人員，均不免有投閒置散之歎。被分發之機關，復不免有因人設事之苦。雙方坐困，無以自拔。倘政府仍繼續考試，不思救濟之方，則每年行一次考試，政府必多增一次官吏。官吏日多，而公務如恆，勢必官吏過剩，公帑虛糜（楊學爲，2003：445）。

同時，湖北省政府在會議中提出國外兩種不同性質的考試，一種是英、法兩國以儲才爲中心的「資格考試」與美國的因事以擇人的「任用考試」，希望中央政府參考摹倣（楊學爲，2003：445）。這二分框架成爲日後考試制度的爭論焦點。

<sup>10</sup> 本院院長呈中央政治會議文，考試院公報，1934年第12期，頁44-49。

此外，當時高考及格者所取得的職務是科長及薦任秘書，更有一些只有數年經驗的就已派赴當縣長。一位曾任考試院科長的高考及格人員就回憶批評說：「各機關均不願他們來做科長、秘書，遇有缺出，照樣任用關係人。而對所分發來的人員則投閒置散，寧可給錢養下來」（楊學為，2003：468）。但從當今制度看，這些職位皆需要較多的歷練才能適任的，現在一般的高考三級也僅能當一名科員而已。

也有個別輿論為用人機關辯護。其一是批評當時考試內容欠缺對考生專業技能之測試，致使地方不敢採用考試及格人員。1937 年「東吳學報」一篇文章就作出以下評述：

經考試錄取之人，頗不乏不能充任其理想之職務者。陳之邁氏曾述一故事，足以證明此事。陳氏云有某大學畢業生，應考試院縣長考試，得第一名，被分發到河南當縣長，結果「到任半載，上級機關從未見到這位新貴的呈文，下級政府從未接到他的命令。河南省政府覺得奇怪，經調查後發現這位大老爺把一切的公文都堆積起來，真所謂『積案如山』，簡直不懂得怎樣處置。」陳氏因此故事，且謂「因為全國各省都嘗過這種苦痛的經驗，一般當局遂不勇於任用考試及格人員」（楊學為，2003：485）。

其二，當時著名的自由派張佛泉就認為將考試權獨立，等同用牛刀刮臉，而且會導致「考試院不能按時考試，各部署衙門也因此不能依自己的需要，隨時考試常任的有專技的職員。浪費了國帑，還阻礙了工作。」（張佛泉，1934：9）

在抗戰前，考試院共辦理四次高普考試（參看表 2）。雖然有回憶資料顯示第二、三屆後，高考人員逐漸受到機關歡迎，特別是在中央各部院會中，高考人員所占的比例已大大提升（楊學為，2003：468），但總體上分發任用情況並不理想（蕭如平，2008：121-5）。其後，行政院曾提議高普考試及格人員僅給予及格證書，不必分發任用，以免各機關限於員額經費而無法安置，但戴院長堅持考用合一，故沒有予以採納（瞿韶華，1988：30）。不過，考試院也作出讓步。在 1933 年頒發的「高等

考試及格人員分發規程」中的第七條規定：分發各機關任用人員如該機關無相當員缺時得先以委任職敘用（蔡鴻源，1999c：69），這勉強解決了考試及格人員分發任用問題。

考試院規範機關人力進用的初步努力於對日抗戰爆發後再次受到打擊。1940 年頒布的「非常時期戰地公務員任用條例」容許機關行政長官依抗戰需要，自訂任用暫行標準，不受任用法約束（蔡鴻源，1999b：32）。1942 年，修正「高等考試及格人員分發規程」，規定高等考試及格人員考取優等以上者，以薦任職或與薦任職相當之職務分發任用；中等者先以高級委任職或與高級委任職相當之職務分發任用，遇缺時才依法敘補（蔡鴻源，1999d：253-4）。這些都是戰時無奈的便宜行事。

表 2 國民政府大陸時期高普特考及格人員統計

|                      | 高等考試   | 普通考試   | 特種考試   |
|----------------------|--------|--------|--------|
| 開始舉辦年份               | 1931 年 | 1933 年 | 1933 年 |
| 總計                   | 4069   | 6738   | 155220 |
| 1931 年               | 101    |        |        |
| 1933 年               | 99     | 409    | 43     |
| 1934 年               |        | 244    | 104    |
| 1935 年               | 248    | 265    | 49     |
| 1936 年               | 115    | 291    | 973    |
| 1937 年               | 35     | 35     | 995    |
| 1938 年               |        |        | 709    |
| 1939 年               | 208    | 56     | 3865   |
| 1940 年               | 310    | 145    | 6368   |
| 1941 年               | 322    | 151    | 5867   |
| 1942 年               | 264    | 131    | 5563   |
| 1943 年               | 374    | 1556   | 8937   |
| 1944 年               | 386    | 721    | 5111   |
| 1945 年               | 183    | 288    | 4019   |
| 1946 年               | 685    | 803    | 76923  |
| 1947 年               | 739    | 1471   | 28949  |
| 1948 年 1 月至 5 月 19 日 |        | 172    | 6745   |

資料來源：楊學爲（2003：455）。

另一方面，於戰時，高普考試仍幾乎每年繼續舉辦，錄取人數也有增加趨勢；而因應戰時需要的特種考試也暴增起來，且錄取人數大大超過高普考（參看表 2）（楊學為，2003：455），考試及格人員的敘補問題開始變得嚴重。於抗戰結束後的 1945 年，銓敘部部長賈景德就呈文戴院長表示：

查近年高等考試舉行次數及錄取人數均已增多，各機關員額有限，敘補不易，分發遂感困難……每有高考人員分省數年，仍任委任職務者……在陪都舉行[之考試]者，迄今七屆，以二十八年者敘補情形為佳，二十九、三十年各屆次之，此後則敘補逐漸困難，本年八月所分發人員，有被拒不得報到者，如立法院、農林部，有勉強容納而對將來分發預為謝絕者，如資源委員會、中交農四銀行聯合辦事總處……（楊學為，2003：418）

抗戰結束給予考試院重新掌控考試用人機制之時機，但資格考試與任用考試之爭開始在戰後浮現。曾任考試院考試委員會簡任秘書的趙汝言在 1945 年則撰文主張必需採用任用考試，其對任用考試定義為：考試及格立即分發任用。「任用考試」被等同為「分發任用」，但美式的任用考試並非分發任用。另一方面，他所強調的任用是企圖以考試及格者作為唯一的任用對象，所以他也同意「或者由任用機關於考試及格人員中自由擇用，或規定名額從嚴錄取，以期與實際的需要相適應」。他認為這種方法也達至任用考試的本質，非純粹的資格考試（楊學為，2003：494）。顯然地，考試院開始考慮考用配合的問題。

抗戰結束也促使主政者將考銓權力集中，結束過去權力分散混亂的情況。1947 年行憲，憲法第八十三條將公務員之任用權劃歸考試院掌管，其用意就是集中任用權力於考試院，銓敘部的人事任用權從事後審查變成事前審查，以杜絕任用非考試及格人員（劉端初，1951：15）。然而，由於爾後修正的任用法內的任用程序語意並沒有跟舊法有明顯差

別，所以機關仍理解銓敘部僅有事後審查權<sup>11</sup>。當然，這也是舊習積重難反的結果（雷法章，1951：12）。無論如何，公務人員非經考試不得任用是絕不含糊。戰後落實考試用人制度成爲最爲迫切的任務，但國府遷臺前已萌生的「考用配合」問題在遷臺後也進一步發酵。而國府敗退臺灣也再次沖擊考試用人的陣腳。

總體上，執政者在訓政時期開始試驗透過建立中央化的考試分發制度，進行對下層國家機器之滲透，體驗了本文提出的由上而下政治途徑的人事行政之建立。但由於表面統一下之南京政府仍處於政局不穩，中央權威尚在建立中，而國家考試也處在試驗階段，供應人才數目有限，所以不太可能排除「雜途」；而且分發制度技術上無法做到供需互配，所以造成用人機關一定的消極抵制，這種抵制不應只理解爲機關與中央權威的政治鬥爭，也反映了當時考試分發制度的確無法滿足機關管理者的實際需要。管理途徑的人事行政需求已隱現於當時。而國府遷台後的「考用配合」政策路線之考慮點實包含用人機關的需求問題，不過由下而上政治途徑的人事行政也同時進入場景，浮現另一場政治與管理途徑之對壘。

## 陸、中華民國遷台後的公務人員分發任用

### 一、歷史回顧

1949年1月1日頒布新的「公務員任用法」，其第七條規定：考試舉行完畢，由銓敘機關將考試及格人員按種類分發相當機關任用或學

---

<sup>11</sup> 如遷臺前1937年頒布的「公務員任用法」第七條所規定的任用程序爲：簡任職公務員之任用由國民政府交銓敘機關審查合格後任用之；薦任職委任職公務員之任用由該主管長官送銓敘機關審查合格後分別呈薦委任之。而遷臺後通過的各「公務人員任用法」，其任用程序仍是以用人機關將擬任人員送銓敘機關審定後任用，與遷臺前的規定類似。如1962年頒布的「公務人員任用法」第十條規定：各機關擬任簡任、薦任、委任人員，先派代理，於一個月內送銓敘機關審定後，由原機關依法分別請簡呈薦委任之，但銓敘機關審查不合格者，應即停止其代理。從條文來看，前後兩者語意都是：送銓敘機關審查合格後任用。

習，各該機關薦任委任職缺，除依法升補外，應以此項人員補用。這開始確立考試及格者作為初任人員的唯一途徑。惟國府遷臺後，新公務員任用法暫緩執行，且認為該法窒礙難行，故在 1953 年開始重新研擬新法，並在 1954 年通過「公務人員任用法」。在任用法擬定過程中，考試院原擬引進美、日採行的「開單制」，即類似上述的「三人法則」，由銓敘機關從考試及格人員中開具三至五人名單給用人機關選用，此舉被視為考試院掌控任用權的方法（雷法章，1951：12；李華民，1965：19）。惟該方法被認為在當時客觀情況下，不甚適宜，難以實施。修法後進一步將分發制度也廢止，改行「列冊候用制」，即就考試及格人員中造具名冊，由各機關備用。由於當時對考試及格者沒有進行分發，只發給證書，證明其具任用資格，故這種「考而不用」的制度從此就被普遍理解為「資格考試」，而「即考即用」則被理解為「任用考試」。

由於國家中樞移駐臺灣後，百萬大陸人力遷移來臺需要安置，造成人力過剩，且當時為反攻大陸辦理公務人員「儲備登記」，有 15 萬人具有任用資格。而新任用法對公務人員任用資格也採彈性作法，除考試及格外，也容許「銓敘合格者」及「依法升等者」有任用資格，執行上同時對於技術人員及行政機關部分人員略予放寬資格限制。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。「考」「用」協調問題再次進入政策議程。1959 年當時考選部部長黃季陸倡導「考用合一」，採「即考即用」，「不需要就不考」<sup>12</sup>。有趣地，當黃部長提出「即考即用」時，輿論就立刻連結上「分發」<sup>13</sup>。及後，考試院也的確恢復分發制度以達至「考用合一」。

無論如何，「考用配合」牽涉到用人機關與考生的利益立場衝突問題。對用人機關而言，其利益立場在於：人員甄補的適時性、人員甄補數量的足夠性、人員的適任性。對考生而言，其利益立場在於：考試及任用的公平性、可行使投考及任公職權利、可按自己的偏好任職。而在「雙盲」及集中考試制度之下，以上兩者潛在的利益立場矛盾是可預期

<sup>12</sup> 聯合報，1959 年 5 月 12 日，第 3 版。

<sup>13</sup> 聯合報，1959 年 5 月 13 日，第 2 版。



的。由於用人機關與考生雙方皆對未來感到高度不確定，激化雙方的矛盾，繼而鼓勵雙方的投機行爲或博弈行爲（gaming）。銓敘部的「考用配合」工作就是要調和雙方面的利益衝突，在制度上降低發生投機行爲或博弈行爲之可能性。

首先，遷臺後所採用的「列冊候用制」僅對用人機關有利，考試及格者往往需要「拉關係」才能被任用，完全犧牲考生的利益。雖然上述黃部長在 1959 年已呼籲「考用合一」，但考試院的後續解決方案是在 1962 年修正「考試法」及「公務人員任用法」，規定考試應配合任用計畫舉行，限制從機關以外選人時，以考試及格者爲先，但仍採候用名冊遴用。這改革並沒有解決數量上的供需互配問題，特別供應往往多於需求，導致還是有考試及格人員未獲任用。

最終，1966 年取消「列冊候用制」，恢復「分發制」。但由銓敘部推動分發未能符合行政機關所需，所以自 1967 年人事行政局成立始，改由其負責行政院暨所屬機關之分發工作。爲使考用合一，人事機關開始對用人機關實行查缺，並進行缺額管制，確保機關不會用其他方式補缺。這改革似乎將原來對考試及格者不利的狀況推到對用人機關不利。首先，考試及格者不一定都能立刻補缺，原因包括：（1）服兵役；（2）在學；（3）分發之機關地點不合個人意願；（4）本身有工作，不急於接受分發；（5）因在民間或其他方面找到更好的工作；（6）考試僅爲取得資格，以備日後之需（仲肇湘，1977：13），結果導致到職率偏低。而缺額管制使用人機關無法靈活用人，且要求分發也不必先報缺額，所以匿報缺額問題自始便出現（蔡世順，1980：110）。此外，考試及格分數仍定爲 60 分<sup>14</sup>，所以未必能依用人機關缺額錄取，造成「有缺無人」與「有人無缺」的窘境（江大樹，1997：204）。

由於要保障憲法所賦予的考試權，政府不能拒絕服役、在學者報考，所以在 1979 年創設「分類報名、分類錄取」，將考生分爲兩類，第一類爲無在役、在學情形者，依用人機關實際需求擇優錄取，並規定及格者應即接受分發，不得申請延期；第二類爲在役、在學者，其錄取者

<sup>14</sup> 在 1974～78 年間，人行局曾採三段彈性錄取標準：65、60 及 55 分，以最接近需求人數者爲準，參看（李若一，1988：34）。

在不能到職原因消失後，列冊候用或依序分發。但由於這種雙軌制下兩類人員錄取標準不一，造成不公平的情況，及後 1981 年改均以 60 分爲及格標準。若第一類錄取人數不足額者得降低標準，但不得低於 50 分。第一類錄取人數超額者，超額部分變成第二類錄取人員列冊遇缺分發。結果，由於 1981 年後出現大量超額錄取人員，其紛紛透過民意代表或自行以書面或電話要求早日分發，造成行政運作的負擔及困擾（李若一，1988：36）。此外，自 1978 年考試院與行政院會同發布的「考試及格人員分發辦法」規定考試及格人員之分發以一次爲限後，分發到職情況已有改善，由過去四成提升到七成多，但這仍未符理想。其中問題是部分考生投機取巧，很多在學生報考第一類科，獲取及格證書後，便放棄分發，不依規定報到（李若一，1988：37）；也有獲取及格證書者因分發機關不合個人意願，自行另覓機關（黃崇文，2005：70）。

爲解決「分類報名、分類錄取」之困擾，還有及格者未能按分發到職問題，考試院於 1987 年實施新人事制度時，取消「分類報名、分類錄取」，另規定訓練後才能獲取及格證書，以杜絕考生投機行爲，於 1986 年新頒布的「公務人員考試法」第二十一條規定：公務人員高等考試與普通考試及格者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任。雖然取消「分類報名、分類錄取」後不再以固定分數作爲錄取標準，但爲抵銷上述未能立刻到職情況所帶來的人數落差，考試機關必須擴大錄取人數，結果又導致及格人員供過於求的情況。此外，雖然利用訓練「綁」分發人員到職的確達到報到率的提升，但這並非出於分發人員的自願性。吊詭地，新的「公務人員考試法」修改了過去「考試法」規定的：各機關不得任用其他機關現職人員，如有特殊需要時，應指名商調（第十二條），容許「簡任第十一職等以下及委任第三職等以上人員，在同組織各職系之職務間得予調任」（第十八條第二項）。新人事制度放棄職位分類法，改採官職併立制後放寬職系之間之調遷，這使得人員調遷變得比以往容易，也逐漸開始出現分發人員任職後不久便流失的問題；而用人機關就更偏愛循特考管道進用人力，以防止人才流失。

爲改善及格人員數目供需配合問題，特別是每次考試之間的臨時補

缺需求，1995 年再修正制度，修改「公務人員考試法」，兼採所謂「任用考」與「資格考」，將考試錄取人員按成績高低分爲「正額錄取」與「增額錄取」，前者人數應依用人機關年度任用需求決定；後者則爲「備取」性質，列入候用名冊，於正額錄取人員分發完畢後，由用人機關報經分發機關同意自行遴用。但增額錄取者如在下次該項考試放榜之日前未獲遴用，即喪失考試錄取資格。

惟這次制度修正僅容許正額錄取者中的現役軍人保留錄取資格，在學者及其他特殊情況並沒有被納入保留資格範圍。所以 2001 年再修正「公務人員考試法」，保留資格範圍納入攻讀研究所學生，以及其他疾病、懷孕、生產、父母病危及其他不可歸責事由而無法立刻分發者。

另一方面，在兼採「任用考」與「資格考」之制度後，實際上正及增額錄取者大多都能獲得任用，但由於對正額錄取者是採分發分配，分發以一次爲限，而對增額錄取者是採機關遴用，即任用機關與增額錄取者可自由互配，變相使增額錄取者有多次選擇機會，使正額錄取者感到不公。而增額錄取者之間也有因考試成績高低與被遴用機會無關，出現成績低者先被遴用之情況，又造成批評制度不公之情緒（許清煥，2003：148）。還有，偏遠或離島地區機關在爭取增額錄取人員來任職方面處於不利狀態，所以這些候用者根本無法有效補充它們的人力所需（黃崇文，2005：82）。

因此，2007 年底再次修正「公務人員考試法」，將增額錄取人員改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。此後，用人機關只能在沒有考試錄取人員可資分發時，經分發機關同意，自行遴用具任用資格之合格人員。由於改由分發機關分批分發增額錄取人員，這明顯使機關甄補程序有所拖延（林玉華，2009）。此次修法也限制高普初等考試及格者於服務一年內，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。這一方面處理分發人員流動率過高問題，另一方面是抗衡特種考試凌駕高普初等考試之趨勢。

同時爲解決一直以來機關匿報職缺問題（特別是中央機關）及鼓勵機關提報高普初等考試職缺，人事行政局在 2007 年 10 月制定行政措施：（1）訂定中央各機關提列公務人員高普初等考試職缺最低門檻：自

2008 年度起，中央機關提列公務人員高普初等考試提缺比由當時的 17% 成長至 20%，2009 年成長至 23%，2010 年成長至 25%；(2) 訂定中央及地方機關提列公務人員高普初等考試獎勵方案，並自 2008 年起實施，另將各機關提列年度考試職缺情形納入人事業務績效考核項目（張秋元，2009：26）。最後，2007 年的公務人員考試法修訂也擴大錄取人員保留資格範圍至增額錄取人員中的服兵役者。

表 3 歷年為達至「考用合一」所採取的措施及所產生的問題

| 問 題                                     | 受害者               | 考試院的解決方法                                                                                 | 未解決的問題                                          | 新矛盾                                                        |
|-----------------------------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| 「列冊候用制」導致考而不用                           | 考試及格者             | (1962~65)<br>1. 修正「公務人員任用法」：於機關以外選人時，以考試及格者為先<br>2. 修正「考試法」：公務人員考試配合任用計畫舉行<br>3. 採候用名冊遴用 | 1. 考試及格者未獲任用<br>2. 固定錄取分數（60 分以上），未能與機關用人數目需求配合 | 1. 各類科錄取人數與機關需求未能配合<br>2. 機關不確實填報缺額                        |
| 考試及格者未獲任用                               | 考試及格者             | (1966~78)<br>修正公務人員任用法：<br>1. 廢除編列候用名冊<br>2. 查缺分發，缺額管制                                   | 1. 固定錄取分數，未能與機關用人數目需求配合<br>2. 機關不確實填報缺額         | 1. 到職率偏低                                                   |
| 到職率偏低                                   | 用人機關              | (1979~86)<br>1. 分類報名、分類錄取；在役、在學錄取者列冊候用或依序分發<br>2. 分發以一次為限                                | 1. 分發到職情況仍存在問題：考試及格者不按分發到職<br>2. 機關不確實填報缺額      | 1. 不同分類及格分數不一致帶來的公平問題                                      |
| 1. 不同分類及格分數不一致帶來的公平問題<br>2. 考試及格者不按分發到職 | 考試及格者<br><br>用人機關 | (1987~94)<br>新人事制度—頒布公務人員考試法：<br>1. 取消分類報名<br>2. 按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用         | 1. 機關不確實填報缺額                                    | 1. 為解決大量因在學、在役等及格者未能到職問題，便大量增加錄取人數，導致考用又脫節<br>2. 分發人員流動率過高 |
| 錄取人數過多問題                                | 考試及格者             | (1995~2000)<br>修正公務人員考試法：<br>1. 考試錄取分正額及增額<br>2. 於正額錄取分發完畢後，用人機關自行遴用增額錄取者                | 1. 機關不確實填報缺額<br>2. 分發人員流動率過高，機關偏好特考進用人力         | 1. 只容許正額錄取中的服役者保留資格，其他特殊情況無法保留                             |

|                                                                                                                        |                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                      |                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
|                                                                                                                        |                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                      | 2. 用人機關與增額錄取人員可自由互配，對正額錄取人員不公<br>3. 偏遠、離島地區機關無法爭取增額錄取人員到職 |
| 只容許正額錄取中的在役者保留資格，其他特殊情況無法保留                                                                                            | 考試及格者                                                          | (2001~07)<br>修正公務人員考試法：正額錄取人員無法立即接受分發者可申請保留錄取資格：<br>1. 進修碩士，其保留期限不得逾三年；進修博士，其保留期限不得逾五年<br>2. 疾病、懷孕、生產、父母病危及其他不可歸責事由，其保留期限不得逾二年                                                                                                                            | 1. 機關不確實填報缺額<br>2. 分發人員流動率過高，機關偏好特考進用人力<br>3. 用人機關與增額錄取人員可自由互配，對正額錄取人員不公<br>4. 偏遠、離島地區機關無法爭取增額錄取人員到職 | 1. 增額錄取者中的特殊情況無法保留資格<br>2. 正額錄取者在特殊情況下的資格保留使用用人機關無法適時甄補人力 |
| 1. 用人機關與增額錄取人員可自由互配，對正額錄取人員不公；偏遠、離島地區機關無法爭取增額錄取人員到職<br>2. 分發人員流動率過高，機關偏好特考進用人力<br>3. 增額錄取者中的特殊情況無法保留資格<br>4. 機關不確實填報缺額 | 考試及格者<br><br>偏遠、離島地區用人機關<br><br>用人機關<br><br>考試及格者<br><br>考試院政策 | (2008~)<br>1. 修正公務人員考試法：增額錄取人員改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。<br>2. 修正公務人員考試法：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<br>3. 修正公務人員考試法：增額錄取者中因服兵役而無法立即接受分發可申請延後分發<br>4. 訂定中央各機關提列公務人員高普初等考試職缺最低門檻；訂定中央及地方機關提列公務人員高普初等考試獎勵方案，將各機關提列年度考試職缺情形納入人事業務績效考核項目 | 1. 正額錄取者在特殊情況下的資格保留使用用人機關無法適時甄補人力。                                                                   | 1. 對增額錄取人員從「遴用」改為「分發」拖延人力甄補時程。                            |

資料來源：作者自行整理。

## 二、理念之爭議與束縛

從以上回顧可以發現，考銓官員為達至「考用合一」或「考用配合」，自 1966 年始皆以分發方式配置考試及格人員。另一方面，考試院也不得不顧及用人機關所需，盡量予以機關所需之人力，結果形成兩難局面。不過，從歷史的脈絡發現，政治途徑所要求的「集權控制」及「公平分配」比管理途徑所要求機關管理者主自及彈性更具支配性。盡量強化高普初等考試之主流性，降低機關偏愛的特考是「集權控制」的反映；2008 年後增額錄取人員改由分發配置，以及對考試錄取者各種特殊情況的資格保留規定則是「公平分配」理念的反映，這可說滿足了考生對考試與任用公平性及可行使考試權任公職之需求。就機關用人的適時性及人數足夠性，考試院亦試圖在技術上及作業流程上盡量配合，而不是放寬甚至壓縮遴用權。

沒有放寬遴用權反映了考銓機關及輿論對用人機關及圍繞它的社會氛圍不信任。正如本文一開始就指出，我國的考試權獨立就是基於對用人機關不信任作為起點，而這種論述一直維持至今。採「分發」而非「遴用」就是這意識形態的體現—分發制度可「革除鑽營奔競的陋習，杜絕任用私人的弊端」（考試院考銓叢書指導委員會，1983：187）。考試用人也可以免除主管人事之煩—「一個主管上任，親友都額手稱慶，要求安插工作，如果職位不敷分配，於是誰該給，誰不該給，一定煞費苦心，往往弄得心煩意亂，不知所從。」（范壽臧，1953：124）。對用人機關應保有選才自由權利的說法，徐有守先生則認為：「這種主張，有時是基於公正理由，有時則不盡然」（徐有守，1984：39）。更有甚者認為「機關均欠缺鑑別人才之能力……僅考量進用之人是否有好處」（何善為，2006：16）。誠然，我國機關用人上一直存在「雜途」，就算在國府遷臺後也是，1969 年所制訂的「聘用人員聘用條例」與「派用人員派用條例」就擴大了機關首長用人之雜途，使考試及格出身者一直無法占機關用人大多數之比例，這也強化了「集權控制」論述之正當性<sup>15</sup>。

<sup>15</sup> 直至 1970 年代初，考試及格人員佔所有公務員比例不足三成；直至 1990 年代初，考試及格人員所佔比例才到五成。參看銓敘部（1996：13）。

不過，這不代表用人機關參與選才跟公務人員考試必然是對立關係。但在過去論述上，這種不對立的可能大多集中在「資格考試」一途，形成「任用考試」與「資格考試」二分的主流論述。國府遷臺後，一直有論述支持「資格考試」，但其論點非出於用人機關立場，而是從法理出發。其論點主要認爲憲法對考試用人的規範只及「非經考試及格者，不得任用」，但並沒有要求「考試及格的一定被任用」，考試院只管考試及格資格，不管任用（朱文伯，1959）。也有考試委員及考政官員在推動「考用合一」政策後，提出返回「資格考試」軌道（朱文伯，1976：10）。王作榮在上任考選部部長（1990～1996）後就提出憲法所規定的考試爲資格考，沒有必要跟任用計畫配合，這想法在當時得到一些立法委員及不少學者贊同（黃正平，1992）<sup>16</sup>。從策略及技術上看，也有論者在支持「資格考試」立場上批評「考用合一」理想難以實現，考試機關的工作底線應爲「寧可考而不用，不可用而不考」（謝浩，1977：4）。也有論述認爲考試目的應爲「廣求人才，儲爲國用」，無需「即考即用」（紀東，1978），這是傳統科舉考試功能認知的反映。1999 年全國人事行政會議與會者再次就我國考試性質作爭論，其仍在「資格考試」與「任用考試」二分框架中進行（考試院，1999）。無論如何，「資格考試」已變成「政治不正確」的制度選項。自國府遷臺初年所試驗的「資格考試」沒有達成考政官員所說的「經考試及格者，任用可無問題」這承諾後<sup>17</sup>，「資格考試」在民眾心目中就變成貶詞。就算在「分發制度」下，每逢無法達至完全分發，便被「譏諷」制度淪爲「資格考試」。「資格考試」的邏輯也自然連繫上關說鑽營，代表不公平。雖然現制是所謂兼採「任用考」與「資格考」，但在 2007 年制度修正後，用人機關遴用權已受縮限，「分發」完全替代「遴用」。

從可查到的文獻中，有少數論述是站在用人機關立場出發，注意到用人機關對人員適任性之需求。他們從權責一致的觀點出發，認爲要機關首長負業務成敗的責任，必須賦予他們選用人員之權。有立法委員批

<sup>16</sup> 聯合報，1992 年 10 月 30 日，第 5 版。

<sup>17</sup> 聯合報，1952 年 9 月 21 日，第 1 版。

評中國自古以來，爲政者基於「不信任」而實行人事集權，但其實只有用人機關首長才最瞭解他需要的人才。

考選只能過濾選出具備基本學養的人才……我們的各種公務員考選可以集中辦理，從筆下選出具有擔任公務員能力的青年，在任用時，用人單位應有參予進一步挑選的機會，如此，各層主管對其所屬要負絕對的責任才有可能（王文龍，1977）。

也有報章社論在否定「考用合一」概念時，提出類似古代「資格考試」與「任用考試」並存二分的觀念：

考試與任用之無法合一，是由於任用根本上不能、也不宜統籌統辦，拿同一個標準去適應各任用機關不同的需要。真正的任用考試，祇可能由任用機關分別的、隨時的舉行。集中性的考試，祇可能、也祇適宜是一種資格考試的性質。考用合一的理想，無乃是一種過於「計劃化」的理想，把問題看得過於機械，倘竟能實現，就難免把制度變成過於機械而致喪失活力<sup>18</sup>。

另外，也有論者建議推動上文提及的「開單制」作爲「資格考試」與「任用考試」的折衷，以「貫徹考試用人之原則下，兼顧機關首長之用人權，並彌補目前筆試無法測試德行之缺憾！」（張國治，1979：14）。但論者對「開單制」的認知是模糊的，在「資格考試」與「任用考試」二分框架下，有論者把它歸類爲「任用考試」的修正版（張國治，1979：14）；另有論述好像把它歸類爲「資格考試」（黃正平，1992）<sup>19</sup>。類似上述「任用考試」修正版的看法，有論者沒有把它明確分類，但視其爲對分發制度之改良，以達成「考用合一」的方法（李華民，1965：19）。雖然「開單制」被視爲先進國家所採用的制度，但在 1980 年代，有論者就認爲「這原是制度用人的主要基礎之一，但在我國卻可望而不可及」（蔡世順，1980：67）。

<sup>18</sup> 聯合報，1959 年 5 月 13 日，第 2 版。

<sup>19</sup> 在黃正平的引述中，1990 年考選部曾提出將考試制度改爲「資格考試」，其中理由爲資格考試爲多數先進國家所採用，但先進國家皆採用「開單制」，其非等同我國所指的「資格考試」。



從以上的論述回顧可以發現，我國官方及民間輿論的論述框架一直受制於傳統中國考銓科舉制度的思維。自古以來的「考」「銓/用」二分是認知的基礎，這二分形成「考」「用」之間如何連接的問題，就出現「資格考試」與「任用考試」的二分論述，前者代表「列冊候用制」，其功能是爲國儲才，其沒有必要與「用」立刻連接，古代如此，憲法規定也如此；後者是「分發制度」，其功能爲「考用合一」及「即考即用」，是要改良古代科舉「考而不用」的弊端。受到這「考」「用」框架的制約，我們對國外制度的理解也套在這框架上；因此，對「開單制」之理解就顯得模糊不清，也鮮見在輿論的論述中出現。在考銓框架下，用人機關的角色是被動的，有時被忽略，甚至是缺席或被否定。因此，用人機關多以抵抗行爲作回應（如不確實報缺）。

## 柒、結論

上文從歷史角度回顧分析了我國爲何在公務人員職位配置上採用「分發」制度。從古代科舉以至民國大陸時期，及至國府遷臺，我國考試用人制度皆是一脈相承，並在「試錯」（trial-and-error）學習過程中逐漸演化，即其一方面是承襲古制，另一方面它試圖改革古制。所謂「承襲」就是中央集權由上而下的考選任用制度（包括高普初等考試的主流化），所謂「改革」就是強化考用配合，並按現代觀念考量考生與用人機關的需求。這就產生改革路徑的制約，採用「分發」是承襲與改革磨合後之選擇。

具體而言，「考」「銓」二分是問題之起點，這是我國的特色，因爲國外的人事機關及人事制度並沒有如此二分。就算常常自稱以「中國特色」建立制度的中國大陸，其近年建立的公務員制度也沒有如此二分，其「考試錄用」制度較接近西方的制度，考試即爲錄用，在法令上並沒有像我國二分爲「考試」與「任用」法規，更沒有類似我國的考選部與銓敘部之二分，只有單一的人事部（1988～2008）及後來的國家公務員局（2008～）負責公務員考錄管理工作。我國雖說實行「任用考試」，但

現實是制度存在考試與任用兩階段，使這問題變得複雜，因為考試階段所產生的及格者，似乎就代表有資格擔任公務人員，甚至國家必須任用之，所以「考」「銓」二分會產生「尚未被任用」的考試及格者。在國外一般情況，考試只是「遴選」其中一個階段，考試或筆試及格只是第一階段。過去美國所使用的合資格者名冊中的合資格者並非等同我國的考試及格者。國外也不會將考試及格視為一種「履歷」（如果沒有就職），但受傳統科舉考試影響，我國國民將考試及格視為一種「功名」。

由於我國將「考試及格」的認知「升格」，而考試本身又不能自動定職位，結果這「燙手山芋」就丟到銓敘部及人事行政局手上。在這當中，「分發」與「遴用」是兩種可能之手段。雖然「遴用」可解決考試及格者與用人機關的「需求互配」問題，即滿足考試及格者「任職偏好」與用人機關「人員適任性」兩者之需求，但那些「尚未被任用」的考試及格者之間在考試結束後已按成績分數「等級化」<sup>20</sup>，所以自由互配的「遴用」變成沒有「正當性」，就算採用「開單制」也會有爭議性，結果別無選擇，唯有採用按成績順序「分發」，所以人事機關在滿足本文提出的考生與用人機關利益立場時，必須犧牲「任職偏好」與「人員適任性」，任用考試與分發就在這系絡下也變成因果關係。這問題如發生在分權化的考試制度中，矛盾應可降低，但在我國中央集中考試制度下（特別是高普初等考試中），問題會被放大激化，特別是偏遠地區機關的人力進用問題上。

以上指出的制度系絡使我國人事管理上傾向政治途徑的取向，就算近年管理途徑的取向獲得肯定及提升，但若不解決制度系絡對我國制度選擇的約束，考用配合問題仍難以全面解決。以上歸納出的四項關鍵要素應可提供給考銓官員作深入思考如何進行下一步的改革：「考」「銓」二分、考試及格者的身分意義、考試及格者的等級化、考試權中央化所必然產生的矛盾。

<sup>20</sup> 有些國家地區，考試只作門檻功能，其分數不會納入最後用人之考量。

## 捌、餘論

近日考選部從「心中有用人機關」出發，擬將考試分爲兩階段：大學畢業生參加考選部的第一階段考試，及格者累積二至三年工作經驗或實務成果後，再參加由用人機關或專門職業主管機關與考選部共同組成的遴選委員會所舉行的第二階段考試，這使用人機關擁有更多的人才選擇權（董保成，2011）。這構思似乎採用「資格考試」與「任用考試」並存二分制度，看似能解決本文提出的各項矛盾，並將任用考試與分發脫勾。就此，本文認爲，在參考上述提出的四項關鍵要素後，其成功條件將視乎：（1）兩階段考試是否能解決過去「考」「銓」二分所產生的考試無法定職位之問題；（2）在什麼階段定義爲有任用資格的考試及格者；（3）如何定考試分數，及考試成績中分數等級之意義；（4）用人機關在第二階段考試的參與度及角色。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 王子壯，2001，《王子壯日記（第四冊）》，台北：中央研究院近代史研究所。
- 王文龍，1977，〈全盤檢討政府人事制度〉，自立晚報，1月19日，第2版。
- 仲肇湘，1977，〈論考用合一〉，《東方雜誌》，11（2）：11-13。
- 江大樹，1997，《國家發展與文官政策》，台北：憬藝出版。
- 朱文伯，1959，〈論考用合一與新陳代謝的人事政策〉，《民主潮》，9（11）：7, 11。
- 朱文伯，1976，〈舊話重提談「考用合一」問題〉，《民主潮》，26（6）：9-10。
- 朱偁，1927，〈中國考試制度〉，《東方雜誌》，24（20）：59-73。
- 李若一，1988，〈考用配合二十年之回顧與前瞻〉，《人事月刊》，7（3）：33-39。
- 李華民，1965，〈論考用合一問題〉，《憲政論壇》，10（12）：18-20。
- 李華民，1991，〈行政院設置人事行政專責機關之回顧與展望〉，《人事行政》，97：41-48。
- 考試院，1999，《八十八年全國人事行政會議會議實錄》，台北：考試院。
- 考試院考銓叢書指導委員會，1983，《中華民國銓敘制度（上冊）》，台北：正中書局。
- 考試院考銓叢書指導委員會，1984，《戴季陶先生與考銓制度》，台北：正中書局。
- 考試院秘書處，1981，《考試院施政編年錄（中華民國十七至二十三年）》，台北：考試院秘書處。
- 何善爲，2006，〈「聘用人員人事條例草案」評估報告〉，立法院法制局法案評估報告，編號493。
- 林玉華，2009，〈現行公務人員高普初等考試增額錄取人員依序分配作業運作現況〉，《人事月刊》，48（6）：35-39。
- 紀東，1978，〈談考用合一〉，《考用月刊》，17：2-3。
- 金體乾，1955，〈行政與公務人員〉，《考銓月刊》，55：22-23。
- 范壽臧，1953，〈憲法規定考試用人制度的研究〉，《人事行政》，3：122-128。
- 施能傑，2003，〈公務人員考選制度的評估〉，《台灣政治學刊》，7（1）：157-207。
- 徐有守，1984，《我國當今人事制度析論》，台北：台灣商務印書局。
- 姬麗萍，2008，《中國現代公務員考銓制度的初創：1928-1948》，天津：天津古籍出版社。
- 許清煥，2003，〈考試及格人員分發辦法之檢討研究〉，銓敘部（編），《文官制度改革系列叢書第十四輯改進人事制度專案研究報告（五）》，台北：銓敘部，頁139-164。

- 張祈良，2001，《公務人員進用制度中考選機關與用人機關的運作落差》，國立交通大學經營管理研究所碩士論文。
- 張秋元，2009，〈公務人員高普初等考試與公務人員特種考試消長相關問題之研究〉，發表於「部分公務人員特種考試納入公務人員高普初等考試可行性之研究研討會」（10月9日），台北：考選部、國立政治大學公共行政學系。
- 張金鑑，1948，《行政學提要》，上海：大東。
- 張佛泉，1934，〈批評憲法草案以前〉，《國聞週報》，11（12）：1-9。
- 張國治，1979，〈綜論考、用之間的幾項原則性問題（下）〉，《考用月刊》，31：12-18。
- 黃正平，1992，〈「考用合一」政策還能維持嗎？（上）〉，考選周刊，10月6日，第3版。
- 黃崇文，2005，《公務人員任用考試制度運作問題研究》，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 梅嶙高，1963，〈人事制度之基本觀念〉，《人事行政》，15：16。
- 雷法章，1951，〈中國現行人事制度的檢討〉，《人事行政》，1：8-17。
- 銓敘部，1996，《中華民國八十四年銓敘統計年報》，台北：銓敘部。
- 銓敘部，1998，《中華民國八十六年銓敘統計年報》，台北：銓敘部。
- 楊學為（編），2003，《中國考試史文獻集成（第七卷「民國」）》，北京：高等教育出版社。
- 董保城，2011，〈從「心中有考生」、「心中有考題」到「心中有用人機關」〉，《考選通訊》，2：1。
- 蔡世順，1980，《我國公務人員考用配合問題之研究》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 蔡鴻源（編），1999a，《民國法規集成（第9冊）》，合肥：黃山書社。
- 蔡鴻源（編），1999b，《民國法規集成（第38冊）》，合肥：黃山書社。
- 蔡鴻源（編），1999c，《民國法規集成（第67冊）》，合肥：黃山書社。
- 蔡鴻源（編），1999d，《民國法規集成（第68冊）》，合肥：黃山書社。
- 劉性仁，2005，《中國歷代考選制度與考試權之發展》，台北：時英。
- 劉海峰、李兵，2006，《中國科舉史》，上海：東方出版中心。
- 劉端初，1951，〈論憲法上之任用權〉，《考銓月刊》，3：14-15。
- 謝浩，1977，〈為「考用合一」把脈〉，《考用月刊》，3：2-5。
- 蕭如平，2008，《國民政府考試院研究》，北京：社會科學文獻出版社。
- 蕭宗志，2007，《候補文官群體與晚清政治》，成都：巴蜀書社。
- 瞿韶華，1988，〈戴傳賢先生與第一屆高等考試〉，簡笙簫、侯坤宏（編），《戴傳賢與現代中國》，台北：國史館，頁27-36。

蘇偉業，2010，〈從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國公務人力制度之改革〉，  
《政策與人力管理》，1（1）：107-147。

## 二、英文部分

- Eastman, L. E. 1975. *The Abortive Revolution: China under Nationalist Rule, 1927-1937*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hays, S. W. and Sowa, J. E. 2005. "Staffing the Bureaucracy: Employee Recruitment and Selection." In S. E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*. Second Edition. San Francisco: Jossey-bass, 97-124.
- Kettl, D. F. 1997. "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links." *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 446-462.
- Rosenbloom, D. H. 1989. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill.
- Shafritz, J. M. et al. 1981. *Personnel Management in Government: Politics and Process*. Second Edition. New York: Marcel Dekker.
- Shafritz, J. M. et al. 2001. *Personnel Management in Government: Politics and Process*. Fifth Edition. New York: Marcel Dekker.

# Why is the Job Position of the Newly Appointed Civil Servant Centrally Assigned? A Historical Perspective Analysis

**Bennis Wai-Yip So<sup>\*</sup> Shi-Hui Li<sup>\*\*</sup>**

## **Abstract**

During the 100-year history of the Republic of China (ROC), the job position for the newly-appointed civil servants has been mostly centrally assigned by the Examination Yuan. The government personnel systems around the world are seldom engaged in such a large scale of centralized job placement, but that is one of the most significant staffing procedures in Taiwan. This practice excludes those government agencies that appoint the new staff from the selection of freshmen, and works against the common practice of human resource management. It also deprives of a significant personnel authority of public managers. Why has the government in Taiwan been insisting on this practice?

This paper tries to trace the historical root of the current job placement system back to the civil service examination in ancient China. In the early years of the ROC, the need for state penetration justified the central assignment in order to realize the political control. Those policy discourses against the personnel authority of public managers continued, which developed in the Mainland China, continued during the era of the ROC on Taiwan. Even though the government has gradually recognized legitimacy of the

---

<sup>\*</sup> Associate professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.  
E-mail: bennisso@nccu.edu.tw.

<sup>\*\*</sup> Master degree holder, Department of History, National Taiwan University.  
E-mail: cicero@gregory@hotmail.com.

authority but it is overruled by the constitutional rights for citizens to take a civil service examination and public office in a fair manner. Under the trade-offs among different interests and trials-and-errors, the placement by central assignment seems to become a sole alternative.

This paper adopts the political and the managerial approaches, modified from the theme of David H. Rosenbloom, to examine the personnel policies concerned in Taiwan. The author argues that the political approach has been taking a prevailing status, overruling the managerial approach. The research mainly relies on documentary analysis, in which huge primary sources of documents since the founding of the ROC have been utilized for building the historical path of the issue. An analysis for official and private discourses is taken to interpret the value judgment behind the institution and the then people.

**Key Words:** job placement by central assignment, selection by public manager, examination-appointment dichotomy, political approach, managerial approach