

# 官制發展與考試用人相關性初探

歐育誠\*

## 壹 前言

人事行政是政府機關為推動業務，對其所需人力所進行的選拔、任用、培育與管理的一套完整制度，也就是研究如何使機關達到「求才、用才、育才、留才」的一種複雜學問。其良窳直接影響到一個機關的成敗。其中，「求才」是人力的延攬補充與選拔，也是人力運用措施的起始，如果在起始時就有完善與嚴格的選拔機制，對之後的用才、育才、留才成本之降低，應有正面的助益。政府機關的「求才」相當於國家考試中初任公務人員之考選與任用過程，其最終目的在於提供切合機關實際用人的需要。

近來考選部認為公務人員高普考及地方特考重疊性高，將規劃高普考試由目前每年7月舉辦1次，改為上下半年各舉辦1次，且由原先任滿1年就可請調，改為任滿3年才能請調，以增加機關用人之穩定性；至於地方特考，則限縮成偏遠及離島地區特考，仍維持任滿6年才能請調。故未來除了偏遠及離島地區外，其他縣市出缺的名額都將挪到高普考試，但此一考試制度的重大變革尚未形成考試院政策，要等到完成政策決定程序修正公務人員考試法之後才能實施。

考選部基於「回歸高普考試為主

\* 考試院考試委員 (Minister without Portfolio, the Examination Yuan, R.O.C.)

流」與「增加機關用人的穩定性」兩個面向的思考，提出上述變革方案，議題固有其價值性。不過，公務人員初任考試之目的既然在於提供機關實際用人之需，即便高普考試每年辦理2次且改為任滿3年才能請調，是否就能真正解決或滿足縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所等地方基層行政機關用人需求？有無更

前瞻性及創新的作法，以達到真正考用配合之目的，有必要更進一步的探討。

每個議題討論都具多面向，本文嘗試從中央與地方(專指縣級以下基層行政機關)官制與官員發展的過程，以及公務人員高普考試與地方特考初任職務變化之面向，初探相關問題，期能供作更進一步討論的素材。

## 貳 官制變革對考用之影響

官制發展有其延續性，從歷史過程來看，我國從君主專制轉變為民主共和國，也從中央集權體制轉變為中央與地方均權制度，在轉變過程中，中央與地方官制與官員範圍產生極大變化，也對考試制度產生相當的影響，但過去較少探討這個變化。

官制是規定「官職」或「職官」的法則制度。對於官制的概念，今昔有不同的解釋，古代官制除為歷朝君主設官建署之制度外，也包括官員的選拔、任免、調動、考課、獎懲、退休等內涵，因此，範圍擴及政府的組織、組設及人事制度等等。至民國後，北京政府國務院於民國元年10月11日令公布的《法令全書條例》，將全國法令計分成21類編纂，其中第5類為官制、第6類為官規；此時，「官制」是指各級政府機關的組設制度，亦即組織法規、辦事細則等；而「官規」則指政府機關所置人

員的管理制度，以及其業務運作的準則等。本文所稱的「官制」，則偏重於「官階等級」的靜態基本結構，以及組織所設之單位與所置人員應配賦之職務等級(職務列等)。

依憲法規定，地方制度區分省、縣二級。民國38年政府遷臺後，中央維持五院架構迄今；地方在《省縣自治通則》尚未完成立法的情況下，行政院於民國39年4月通過由臺灣省政府以行政命令制定的《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》，成為臺灣省實施地方自治的基礎，官制逐漸形成中央、省、縣、鄉鎮四級的態樣。

臺北市、高雄市於民國56年、68年分別升格為直轄市後，行政院仿效臺灣省之前例，分別制定《臺北市各級組織及實施地方自治綱要》與《高雄市各級組織及實施地方自治綱要》作為自治準據。當時各省、直轄市的行政首長都

是中央派任。為貫徹地方制度法治化，立法院於民國83年制定《省縣自治法》及《直轄市自治法》，同時廢止其他以行政命令制定之地方自治法律，正式建立地方自治的法制體系；臺灣省省長、臺北市市長、高雄市市長於同年底首次由民選產生。

民國87年實施精省，省喪失地方自治團體的地位，成為純粹的行政區

劃。為整體規範地方制度基本法律，於民國88年制定《地方制度法》取代《省縣自治法》和《直轄市自治法》；依據此法，直轄市與縣、市同為最高層級之地方自治團體。自此之後，官制實質上成為中央、縣、鄉鎮三級的態樣。

以下先列舉目前中央部會、縣政府及鄉公所部分較常見之職務及其列等如下：

表1 中央部會、苗栗縣政府及泰安鄉公所較常見職務列等參考表

官等	職等	中央部會		縣政府		鄉公所		
簡任	十四	常務次長						
	十三			副縣長(3)				
	十二	主秘、司長、參事		秘書長	處長(4)、 參議			
	十一	副司長	專門委員					
	十							
薦任	九	科長	專員	秘書(5)、副處長				
	八			科長(6)技正專員	秘書		課長	
	七	科員(1)		科員		課員		
	六							
委任	五		辦事員(2)		辦事員	村幹事(7)	辦事員	
	四							
	三	書記		書記	書記			
	二							
	一							
備註	(1)科員、技士及課員，中央及地方均列為委任第5職等或薦任第6職等至第7職等。 (2)中央部會之辦事員列委任第4職等至第5職等，其中二分之一得列薦任第6職等。縣、鄉之辦事員則列委任第3職等至第5職等。 (3)副縣長依地方制度法所定職務比照簡任第13職等。 (4)縣政府處長之一級單位主管及所屬一級機關首長，其總數二分之一得列政務職，職務比照簡任第12職等。 (5)縣政府秘書列薦任第9職等，其中二分之一得列簡任第10職等。 (6)縣政府之科長暫列薦任第8職等。 (7)村幹事列委任第4職等至第5職等，其中二分之一得列薦任第6職等。							

從上表來看，高考三級與地方特考三等及格人員初任具有薦任第6職等任用資格，通常擔任科員、技士及課員等職務，中央及地方機關相關職務之列等均列為委任第5職等或薦任第6職等至第7職等；普考與地方特考四等及格人員初任具有委任第3職等任用資格，通常擔任辦事員、助理員、村幹事、技佐等職務，中央及地方相關職務之列等上限亦均為委任第5職等。故兩種考試及格人員在初任職務之列等上並無多大差異。但因地方基層行政機關整體的職

務列等相對較中央為低，職等晉升受到影響；另城鄉差距造成子女教育、眷屬就業、醫療娛樂、訓練進修機會等各種不利因素，致使地方基層行政機關不易留住人才，此乃不爭之事實；考試錄取人員分發到地方基層行政機關者，無論限制任滿3年或6年才能請調，仍難徹底解決地方基層行政機關用人需求。因此，目前中央與地方適用同一套考試用人制度，且允許一定期間後相互交流，應是可以議論的關鍵核心。

## 參 我國官制與考用之發展

前面已經說明現行中央與地方基層行政機關官制的現況，以下分別依清朝、民初、國民政府及來臺初期等4個時期，說明各時期官制與官員的發展與考用資格概況：

### 一、清朝時期

#### (一)官制與官員

傳統農業時代分工較為粗略，「官員」以「文、武」為主要區隔，清初官制仍承襲明朝「九品」官品的靜態基本架構，「官分九品，各系正從，級十有八，不及九品，曰未入流。選人並登資簿，依流平進，踵故牒序遷之」，其中「未入流」仍須登資簿，亦屬於官品之一，故實際上可區分19個官品。

其次，清朝之前的「官」、「吏」有別，清朝吏部掌文官銓敘、兵部掌武官銓敘。由吏、兵兩部銓選而任命者為「官」或「官員」；吏則不同，非經兩部銓敘而任事者稱為「吏」，通稱「吏員」，凡內閣供事以及各部院的經承、書吏、承差、典吏、攢典等，均屬於沒有為官資格的吏員之不同稱呼。此時「吏員」不屬於「官員」，無須登資簿（按：「資簿」）早期稱之「官籍」，相當於現行公務人員履歷表。）；在清朝的職官法中，規範「未入流」的官員，但不包括「吏員」。

清朝官職除區分文、武之外，又依任職地，區分為京官與外官（地方為行省、道、府、縣等四級），各時期個別

官職對應之官品等級（現行概念為職務列等）會有所差異，以下僅就雍正時期較具代表性之文官職務表列參考：

## （二）考用資格

清初考試制度，承襲明朝制度，主要分為殿試、會試、鄉試三種，此稱為

正科。鄉試在各省省會所設之貢院舉行，應試者為本省生員，鄉試中試者為舉人，鄉試第一曰解元。會試在京城舉行，應試者為各省各科之舉人，中試者為貢士，會試第一曰會元。殿試與試者為當科之貢士、前因憂病未能參加殿試

表2 清朝雍正年間文官職務官品對照表

官品等級	京 官			外 官	
	內閣	翰林院	六部	行省	縣
正一品	大學士				
從一品			尚書	總督	
正二品					
從二品	學士	掌院學士	左右侍郎	巡撫	
正三品					
從三品				鹽運使	
正四品		侍讀學士		知府	
從四品	侍讀學士	侍講學士			
正五品			郎中	直隸州	
從五品		侍讀、侍講	員外郎	知州	
正六品			堂主事、主事		
從六品		修撰		直隸州州同	
正七品	典籍、中書	編修		儒學府教授	知縣
從七品		檢討、庶吉士		州判	
正八品				州學正	縣丞
從八品		主事、典簿		訓導	
正九品				府知事	主簿
從九品		待詔、滿員孔目	司務	巡檢、司獄、吏目	
未入流		漢員孔目		開官	典史

代表性職務，摘自《清史稿-職官志》。

之貢士及欽命准予應試之舉人。殿試成績等級區分為一甲、二甲、三甲，一甲僅取3名，即一般所稱狀元、榜眼、探花，均賜進士及第，並授狀元為翰林院修撰（從六品），榜眼、探花均授編修（正七品）；二甲若干名，均賜進士出身；三甲若干名，均賜同進士出身。殿試後三日，舉行進士之朝考，朝考是就二、三甲之中，選取若干人，入翰林院庶常館研習，稱庶吉士，例須在館3年，散館（即畢業之後）後，視在館成績之高下，績優而原列二甲者，授職翰林院編修，三甲授職翰林院檢討，餘則以六部主事任用，或以知縣分省任用。

## 二、民初時期（約自民國元年至14年）

### （一）官制與官員

1911年辛亥革命後，各省紛紛獨立，隨即先擬訂《中華民國臨時政府各部官職令通則草案》，規定各部以總長管理事務，分設陸軍、海軍、財政、外交、內務、教育、實業、交通、司法計9部，各部均設承政廳，但陸、海軍部，得依便宜變通此例；各部得分設各司，各司得分設各科，分掌事物。民國元年（1912年）3月12日，參議院制定《中央政府各部暫行官制》，中央政府改設10部（原實業部分設農林部及工商部），其餘組設與職掌大致相同。

民國元年（1912年）4月，南京臨時政府正式解散，孫中山先生的臨時大總統一職也正式解職，由臨時大總統

袁世凱於北京政府就職後，又調整了官制，於民國元年7月19日公布《各部官制通則》，中央仍為外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農林、工商、交通等10部。惟將承政廳改為總務廳，各部仍得設司，分掌部務；總務廳及各司亦得分科。民國2年12月22日教令第42號公布《修正各部官制通則》，改設9部（農林部及工商部合併為農商部），並增設局（與司同級）之單位，其餘組設與職掌大致相同，其職掌員額變化彙整如下：

民國元年10月16日公布《中央行政官官等法》，該法第1條規定：「中央行政官除特任外，分為九等，第一等、第二等為簡任官，第三等至第五等為薦任官，第六等至第九等為委任官。」，統一規定中央行政官之任用敘等程序及任用方式。該法附有「中央行政官官等表」，將中央機關所有代表性職務，均予表列其等級，茲摘錄國務院及外交部有關之部分如下：

在地方政府方面，從清代的行省、道、府、縣等四級，簡化為省、道、縣三級；北京政府在民國2年1月8日劃一當時縣地方行政官廳組織，各縣地方行政長官稱為知事，由各該省行政長官呈由內務總長薦請任命（屬薦任官），縣之佐治員名稱統一為科長、科員、技士（均為委任官）。

### （二）考用資格

南京臨時政府曾擬文官考試委員會

表3 《各部官制通則》及《修正各部官制通則》官職及其相應職掌對照表

各部官制通則			修正各部官制通則		
職稱	任別	職掌	職稱	任別	職掌
總長	特任	就主管事務，應負其責任；所屬職員簡任官薦任官之進退會同國務總理呈請大總統行之、委任官之進退由總長專行之。	總長	特任	同原通則。
次長	簡任	輔助總長整理部務監督各職員；總長不能視事時，代理之（除出席國務會議、副署及發部令外）。	次長	簡任	輔助總長整理部務監督各職員；總長不能視事時，代理之（除副署及發部令外）。
參事	薦任	承總長之命，掌擬訂及審議法律命令案事務。	參事	薦任	承長官之命，分掌擬訂及審議本部各局司之法律命令案事務。
			局長	薦任	承長官之命，總理一局事務。（新增）
司長	薦任	承總長之命，總理一司事務。	司長	薦任	承長官之命，總理一司事務。
秘書	薦任	承總長之命，分掌總務廳事務。	秘書	薦任	承總長之命，掌管機要事務。
僉事	薦任	承長官之命，掌總務廳及各司事務（總務廳及各司均不得逾8人）。	僉事	薦任	承長官之命，掌總務廳及各局司事務。
主事	委任	承長官之命，助理總務廳及各司事務。	主事	委任	承長官之命，助理總務廳及各局司事務。
專門技術官	各部官制定之	掌專門技術事務。	專門技術官	各部官制定之	同原通則。
雇員	酌用	繕寫文件及其他庶務	雇員	酌用	同原通則。

表4 中央行政官官等表（摘錄） 元年10月16日

任別	官署 官等	國務院		外交部		
		院本部	銓敘局			
特任		國務總理		總長		
簡任	一等	秘書長		次長		
	二等					
薦任	三等	秘書	僉事	參事司長	秘書	僉事
	四等					
	五等					
委任	六等	主事		主事		
	七等					
	八等					
	九等					

另各官署為繕寫文件及其他事務，亦得酌用雇員。

官職令、文官考試令、外交官及領事官考試委員會官職令、外交官及領事官考試令各草案。當時規劃分高等、普通文官考試兩種；高等文官考試合格者，具有二等簡任官資格；普通文官考試合格者，具有委任官資格，但未經當時參議院通過實施。

民國4年9月30日，北京政府分別公布文官高等考試令、文官高等考試典試令、文官普通考試令、文官普通考試典試令、文職學習員額令、文官甄用令、學績試驗令、文職任用令等各種考試任用法令。民國5年6月10日在北京舉行第一次的文官高等考試，共錄取194人，均由政事堂銓敘局按照及格人員所考科目，分發京外各官署學習，學習期滿（二年），成績優良者，經甄別試後，由銓敘局註冊備案；歸各該官

署長官以相當之職缺按照薦任職任用程序令之規定，呈請大總統分發任用。民國6年4月在北京舉行第一次的文官普通考試，共錄取295人，均由政事堂銓敘局分發京外各官署學習，學習期滿（一年），成績優良者，由銓敘局註冊備案；歸各該官署長官以相當之職缺按照委任職任用程序令之規定分發任用。

### 三、國民政府時期（約自民國14年至行憲前）

#### （一）官制與官員

民國14年10月16日公布《文官官等條例》（自14年11月1日施行），其附表規定文官之等級區分5等，分別為「特等」、「一等」至「四等」，「一等」至「四等」之下各分三級。摘錄文官官等表相關之部分如下：

表5 文官官等表（摘錄） 14年11月1日施行

機關 等級	國民政府	各部	監察院	廣東省政府
特等	委員	部長		
一等一級				
一等二級			委員	
一等三級	秘書長			廳長
二等一級				秘書處主任
二等二級		秘書長、局長		
二等三級	秘書	秘書		
三等一級		秘書		
三等二級	辦事員	科長	科長	秘書、科長、技正
三等三級	辦事員			技士、督察員
四等一級	書記官	科員	科員	技士、督察員、科員
四等二級	書記官	科員	科員	科員
四等三級	書記官	科員	科員	科員



民國14年7月20日國民政府制定公布「文官俸給表」，規定「特等」屬「特任官」；「一等」屬「簡任官」；「二等」及「三等」屬「薦任官」；「三等」及「四等」屬「委任官」；以及另增加「雇員(原文繕為僱員)」之等級或任命層次(任命程序)。其在「三等」等級範圍之職務，可以為「薦任官」或「委任官」。民國14年11月2日再修正「文官俸給表」，修正後規定「二等」等級範圍之職務，可為「簡任官」或「薦任官」，其餘則維持相同。

民國22年9月23日，國民政府發布《暫行文官官等官俸表》，詳細規範國民政府、五院及各部會、省政府及各廳、行政院及省政府所屬市政府、縣政府及各局各職務之「官等與俸給起敘之級別」，特任800元的職務有：國民政府文官長、主計長、五院及各部會之部長、委員長等。《暫行文官官等官俸表》摘錄如下：

《暫行文官官等官俸表》配合實際需要，數度調高縣行政人員之列等及增加部分職稱，民國34年2月21日國民政府修正《暫行文官官等官俸表》-縣行政人員部分，調高縣政府及區署官員之列等，對照摘錄如下：

民國18年9月18日國民政府公布《鄉鎮自治施行法》，規劃縣下編成鄉(鎮)，置鄉(鎮)長、副(鄉)鎮長及鄉(鎮)監察委員，均為民選且均為無給職，但因情形之必要得支辦公費。民國

30年8月9日國民政府公布《鄉鎮組織暫行條例》，置鄉(鎮)長、副(鄉)鎮長，仍為民選，但在未實施選舉前，由縣政府遴選合格人員委任之，報省政府備案。鄉鎮公所設民政、警衛、經濟、文化4股，每股各置主任1人，民政、經濟、文化股主任，由鄉(鎮)長、副(鄉)鎮長及中小學校教員分別兼任，如事實上不能兼任時，得由鄉(鎮)長遴聘，警衛股主任應由鄉鎮國民兵隊隊附兼任。各股視事務繁簡需要，酌置幹事，除戶籍應有1人專辦外，得由中小學校教員分別兼任，並置專任事務員一人或二人。經費不充裕地方，各股得酌量合併，或僅置幹事。

## (二) 考用資格

民國17年10月8日國民政府公布《中華民國國民政府組織法》，該法第37條明定：「考試院為國民政府最高考試機關，掌理考選、銓敘事宜。所有公務員均須依法律，經考試院考選、銓敘，方得任用。」；民國17年10月20日考試院組織法公布，民國19年1月6日考試院、考選委員會、銓敘部同時成立。人事制度設計也益發精密，高考定位具有初級薦任任用資格、普考具有中級委任任用資格，不再贅述。以下僅就地方考用資格的發展說明如下：

1. 民國24年12月7日國民政府公布《縣行政人員任用條例》，其重點有：一、縣行政人員：指縣政府之秘書、科長、局長、科員、技術人

表6 暫行文官官等官俸表-摘錄 (22年9月23日發布)

任別	級別	俸別	國民政府			五院及各部會			省政府及各廳			縣政府及各局																																
特任		800	文官長、主計長			部長、委員長																																						
簡任	一	680	局長	主計官秘書	參事、 統計長 會計長	秘書長	次長、副委員長		省主席																																			
	二	640																																										
	三	600																																										
	四	560									委員廳長	秘書長																																
	五	520																																										
	六	490																																										
	七	460																																										
	八	430																																										
薦任	一	400	秘書科長技師	統計主任會計主任	薦任科員	秘書科長技正	督學視察技士	薦任科員	秘書科長				一等縣長	二等縣長	三等縣長																													
	二	380																																										
	三	360																																										
	四	340																																										
	五	320																																										
	六	300																																										
	七	280																																										
	八	260																																										
	九	240																																										
	十	220																																										
	十一	200																																										
	十二	180																																										
委任	一	200	技士	一等科員	一等書記官	一等辦事員	一等科員技士	一等技佐	一等書記官	一等科員			秘書科長局長	縣督學科員																														
	二	180															技士	二等科員	二等書記官	二等辦事員	二等科員技士	二等技佐	二等書記官	二等科員																				
	三	160																													技士	三等科員	三等書記官	三等辦事員	三等科員技士	三等技佐	三等書記官	三等科員						
	四	140																																										
	五	130	技士	三等科員	三等辦事員	三等科員技士	三等技佐	三等書記官	三等科員																																			
	六	120															技士	二等科員	二等辦事員	二等科員技士	二等技佐	二等書記官	二等科員																					
	七	110																													技士	三等科員	三等辦事員	三等科員技士	三等技佐	三等書記官	三等科員							
	八	100																																										
	九	90	技士	三等科員	三等辦事員	三等科員技士	三等技佐	三等書記官	三等科員																																			
	十	85															技士	二等科員	二等辦事員	二等科員技士	二等技佐	二等書記官	二等科員																					
	十一	80																													技士	三等科員	三等辦事員	三等科員技士	三等技佐	三等書記官	三等科員							
	十二	75																																										
	十三	70	技士	三等科員	三等辦事員	三等科員技士	三等技佐	三等書記官	三等科員																																			
	十四	65															技士	二等科員	二等辦事員	二等科員技士	二等技佐	二等書記官	二等科員																					
	十五	60																													技士	三等科員	三等辦事員	三等科員技士	三等技佐	三等書記官	三等科員							
	十六	55																																										

表7 暫行文官官等官俸表-縣行政人員部分修正對照表

任別	級別	俸別	22年9月23日公布				34年2月21日修正				
			縣政府及各局				縣政府及區署				
簡任	一	680									
	二	640									
	三	600									
	四	560									
	五	520									
	六	490									
	七	460									
	八	430									
薦任	一	400		一等縣長					縣長		
	二	380			二等縣長						
	三	360				二等縣長					
	四	340					二等縣長				
	五	320									
	六	300									
	七	280									
	八	260									
	九	240									
	十	220									
	十一	200									
	十二	180								秘書	
委任	一	200									
	二	180									
	三	160		秘書科長局長							
	四	140									
	五	130									
	六	120									
	七	110									
	八	100				縣督學科員					
	九	90									
	十	85									
	十一	80									
	十二	75									
	十三	70									
	十四	65									
	十五	60									
	十六	55									

員；二、科長或局長任用資格為：經普通考試及格，或與普通考試相當之特種考試及格，曾任委任職一年以上者；三、科員任用資格為：經普通考試及格，或與普通考試相當之特種考試及格者。

2. 民國31年9月30日國民政府公布《縣各級幹部人員考試條例》，其重點有：一、除縣長外，縣各級幹部人員考試區分為縣行政人員及鄉鎮保甲幹部人員2大類。二、縣行政人員之各類考試為普通考試，得分甲、乙兩級；鄉鎮保甲幹部人員考試為特種考試（應考資格表稱其為自治人員），得分甲、乙、丙三級，又稱自治人員。三、考試分初試及再試，初試及格送由訓練機關訓練，期滿舉行再試。四、縣行政人員再試及格後，其分甲、乙兩級者，甲級依法得以科長、縣指導員及其他相等職務分發任用，乙級依法得以科員、區指導員及其他相等職務分發任用；不分級者，依考試成績及服務年資比照前項辦理。五、鄉鎮保甲幹部人員考試再試及格後，其分級者，甲級得以鄉鎮長、乙級以保長及鄉鎮公所股主任及幹事、丙級以甲長及保辦公室幹事選用；不分級者，依考試成績及服務年資比照前項辦理。

#### 四、來臺初期

##### （一）官制與官員

民國38年1月1日，總統令制定公布《公務人員任用法》規定，公務人員除法律另有規定外，分簡任、薦任、委任三等，每等各分為三階，必要時得設副階。但時值大陸動亂，未及施行。43年1月9日再修正《公務人員任用法》，規定公務人員之等階，除法律另有規定外，分為簡任、薦任、委任三等。每等各分為三階。必要時得設副階，委任之下設同委任一級。

在官制方面，考試院依據各該機關組織法規，統一系列出中央及地方公務人員之職務等階，於民國43年5月29日令頒「公務人員職務等階表」；民國53年6月20日改稱「公務人員職務等級表」；配合兩制合一之新人事制度，於民國76年8月12日改定「職務列等表」，其後再歷經多次修正，即為現況。茲將民國43年縣政府及鄉公所較常見職務等階表列參考如下：

##### （二）考用資格

來臺後，中央仍定期舉辦高普考試；另在地方用人方面，政府基於政治安定的考量，自41起逐年舉辦臺灣省高職畢業生及專科以上學校畢業生之就業考試，以解決青年學生之出路問題。但實施後因未盡符合學以致用理想，造成用人機關的困擾；復因政府機關員額有限，待就業的畢業生逐年增加，因而形成分發作業困難，臨編人員膨脹，省

表8 民國43年縣政府及鄉公所較常見職務列等參考表

等	職階			俸級	本俸 俸額	縣政府		鄉公所				
簡任	一階	本階	副階	一級	680							
				二級	650							
				三級	625							
	二階	本階	副階	四級	600							
				五級	575	縣長						
				六級	550							
	三階	本階	副階	七級	525							
				八級	500							
				九級	475							
薦任	一階	本階	副階	一級	450		副縣長					
				二級	430							
				三級	410							
				四級	390							
	二階	本階	副階	五級	370	秘書、科長、技正						
				六級	350							
				七級	330		課長、督學					
				八級	310							
	三階	本階	副階	九級	290			秘書				
				十級	275							
				十一級	260				技正			
				十二級	245							
委任	一階	本階	副階	一級	230	技佐			課長			
				二級	220							
				三級	210					股長、技士、科員、課員		
				四級	200							
				五級	190							
	二階	本階	副階	六級	180			辦事員				
				七級	170							
				八級	160				課員			
				九級	150							
				十級	140							
	三階	本階	副階	十一級	130					村里幹事、村里戶籍員		
				十二級	120							
				十三級	110							
				十四級	100							
				十五級	90							
同委任				一級	80							

庫負擔沉重等現象。故民國47年4月，臺灣省政府宣布就業考試停辦。但為健全臺灣省鄉鎮基層人事，並兼顧地方需要，另自民國48年起至51年止，每年舉辦一次臺灣省建設人員考試，其類科設置與錄取人數，完全配合地方用人機關的需求，以期考選任用配合。民國52起，更名為臺灣省經濟建設人員特種考試，仍逐年舉辦。至民國60年，為使地方優秀青年有機會貢獻智慧服務桑梓，並解決基層人才羅致困難問題，再改進為臺灣省地方行政人員特種考試，採「分區報名」、「分區考試」、「分區錄取」的原則，期能達到健全基

層組織，促進地方自治的功能，以及鼓勵人才下鄉，提高基層人員素質之目的。可惜分發實習規定尚嫌過寬，讓考試及格後即頒發證書，造成報到就職人員未臻理想，辦理是項考試的作用仍無從發揮。於是，再進一步研究改進，乃有民國63年8月「臺灣省基層公務人員特種考試」的舉辦。其後，民國75年至91年擴大修正為「特種考試臺灣省及福建省基層公務人員考試」，民國92年再改為當今的「特種考試地方政府公務人員考試」，並可視需要舉辦一至五等特種考試。

## 肆 考用制度發展之評析

從中央及地方政府在官制與官員範圍發展過程來看，明顯呈現官員範圍逐漸擴大，職務列等逐漸調高，高普考試及格人員初任的任用資格形式上雖然不變，但相形之下，考試及格人員實際得初任的職務層級是在下降。

政府來臺後，中央政府仍維持五院及各部會架構，雖有政府改造，也僅止於機關、業務間的調整，中央部會職務的列等，與國民政府時期差異不大。但在憲政民主的演進發展下，大幅提升地方的自治權能，並大幅提高地方政府職務的列等，尤其是在鄉（鎮、市）公所部分，從原無委任等級職務之自治組

織，變成地方制度法上最基層的地方行政機關。

在清朝時期，官、吏分明，無政務官與事務官的區別，也無鄉鎮層級的地方基層行政機關。官制屬於中央與地方人事統合制（一元化），但真正統合的部分，僅止於官員而不包括吏員；中央與地方機關層次分明，在縣的地方層級上，置知縣1人（正七品），其屬於官員的有縣丞（正八品）、主簿（正九品）、典史（未入流）等，相當現在縣政府的副縣長、秘書長及一級主管，其餘事務人員均屬「吏員」。最高考試及格者，是按其成績高低授官，成績列一甲者，

直接授官擔任翰林院修撰（從六品），編修（正七品）；成績列二、三甲者，以被選為庶吉士入翰林院庶常館研習為榮，其雖無官職身分，但可一邊繼續研習學問、一邊學習政務、一邊結交與認識重要官員，接近權力核心，發展性可期。庶吉士一般須在翰林院研習3年，期滿再按成績分派擔任六部主事（正七品），或以知縣（正七品）任用。

民初時期，建立「特任官」、「簡任官」、「薦任官」、「委任官」以及「雇員」等5個等級或任命層次（任命程序）的架構；官、吏仍有區隔，新增官署得自行僱用「雇員」層級，相當清朝的「未入流」與「吏員」的層級。政務官與事務官區隔初見雛形，但仍無鄉鎮層級之地方基層行政機關，其官制頗多沿襲清朝制度，中央與地方機關層次分明，當時中央各部次長為簡任，其餘如參事、司長、僉事（就其業務職掌，相當科長）等，為薦任；主事（就其業務職掌，相當科員），為委任。在縣的地方層級上，各縣地方行政長官稱為知事，屬薦任官，縣之佐治員名稱統一為科長、科員、技士，均為委任官，當時縣佐治員雖用科員、技士之職稱，但實質上相當清朝八品、九品之一級主管職務。另外，文官高等考試經學習合格，初任時就具有薦任任用資格，文官普通考試經學習合格，初任時就具有委任任用資格，自此考試初任任用之資格相沿不變。但值得注意的是，當時文官高等

考試經學習合格者，有擔任中央官署參事、司長、科長等職務之資格；在地方官署上，也具有擔任縣長以上職務之資格，可謂真正的「高等文官」之考試；而文官普通考試經學習合格者，在地方官署也具有擔任縣的一級單位主管之資格。

國民政府時期的普通考試大概也還具備擔任縣的一級單位主管之資格，從民國24年12月7日公布《縣行政人員任用條例》來看，也僅增加須曾任委任職一年之經歷而已。到了民國31年9月30日《縣各級幹部人員考試條例》公布後，縣行政人員普通考試之甲級考試，才有機會擔任縣的一級單位主管之資格。但現在連公務人員之高考二級、三級都不具備初任鄉鎮公所一級單位主管之資格。換句話說，早年的甲等特考或是現在的高考一級，其初任職務之資格，勉強與原始高普考試設計之理念相符，是真正高階公務人員初任的管道。

另外，從地方特考的沿革來看，可追溯到鄉鎮保甲幹部人員考試、臺灣省高職畢業生及專科以上學校畢業生的就業考試等；當年舉辦類似考試之初，均定位為低於普考之考試，是為真正考用地方基層人員，但現行地方特考辦理的三等或四等考試，都相當於高考三級或普考，其考試及格人員雖限制6年才能轉調，但仍無法真正解決地方基層行政機關用人問題。

現行14職等架構，以及機關內部

職務結構排列緊密下，難以進行通盤整體的檢討調整，且各機關迭有調高列等的建議，即便調高至16職等或更高，仍難有效解決所謂「中央與地方機關基層職務列等之合理平衡」之問題。另外，孫中山先生手訂之建國大綱第15條規定：「…任命官員，無論中央地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可」，當年所稱「任命官員」逐次被轉化成「任命人員」、「公務員」及「公務人員」等，故其原始「須經中央考試銓定資格」之範圍恐與現行公務人員範圍差距甚大，值得深思。長遠之計，或有參考日本與法國的相關經驗，研究另行制定一套地方公務員人事考用法制，或有機會真正解決地方考試與用人的問題。

其次，目前中央與地方適用同一套考試用人制度且允許相互交流者，即便規劃高普考每年舉辦2次，改為任滿3年才能請調，基於地方基層行政機關整體的職務列等相對偏低，是無法真正解決地方考試與用人之問題，故短期內，可否研究朝「全國性」與「區域性」考試選員分發機制作思考，而不必特別強調高普考試是否為主流，「全國性」之考試允許於各機關間相互交流，「區域性」考試則限定在該區域之機關任職，僅允許在該區域機關間相互交流。

再其次，公務人員高普考試與地方特考之考用制度，程序上須經考試、訓練及試用3階段的檢驗，形式上相當

嚴謹，但實質上必須考慮到考選（考選部）、分發（銓敘部及行政院人事行政總處）、訓練（文官學院）及各用人機關間之相互配合、密切合作，才能真正達成初任選才之目的。在考選方面，考選機關一向秉持公平、公正與公開的原則，並持續精進考選命題技術，提升鑑別度，其信度與效度也普遍獲社會大眾的認同，確實已建立相當的基礎。在分發方面，分發機關按考試錄取人員之成績順序及個人意願，分配至用人機關，形式上亦符公平、公正與公開原則。但在訓練方面，則有較大爭論空間，現行訓練分為基礎訓練與實務訓練，其中基礎訓練由文官學院辦理或委託訓練機關（構）辦理，時因考試錄取人數與訓練場所容量未能配合，造成分批在不同訓練機構調訓，考評是否能達一致與客觀公平；而實務訓練由保訓會委託各用人機關（構）學校辦理，用人機關或有不瞭解職權之所在，未能重視訓練成績具有考試及格之決定性；或礙於人情因素，或基於用人需求，或擔心淘汰訓練人員衍生之爭訟等由，即便遇有不合適的人員分發訓練時，在其表現無特別低劣情形下，通常只能讓其訓練合格。其後的試用方面，用人機關也只是當作訓練合格的延續，六個月期間一到，也都讓其成績及格辦理送審實授繼續任用，訓練及試用程序幾乎流於形式。

現行公務人員高普考試與地方特考，由各用人機關（中央或地方）評定



考試錄取人員實務訓練成績合格後，始發給考試及格證書之程序，此為「獨立考試權」的行使，形式上雖為一元管理的考試程序，但實質上具地方機關參與決定二元管理性質的考試程序。國家考試真正目的應在於提供機關實際用人之需，故應讓用人機關在分發選員上有更大的彈性機制，才能真正達到考用配合之目的。因國家考試在整體考試技術上即便不斷地精進，也無法準確客觀的測驗出應考人之實際工作知能、品德操守、服務態度等的程度，此部分勢須透過用人機關實際的考評，才能盡量避免考用間效能的失衡。

因此，筆者認為，可考慮擴大增額錄取人數，並建立「猶豫期」機制；亦即擴大增額錄取人數，可解決用人機關急迫用人的需求；並讓用人機關及考試錄取人員於實務訓練期間，都有「猶豫期」。其設計概念是：各機關遇有對人、地、事、物不能適應的分發訓練者，在3個月的實務訓練期間，得將人員退回分發機關，其實務訓練期間不予計算，並重新列入候用名冊，待其他錄取人員分發完畢後，再由分發機關配合用人機關任用需要重新分發實務訓練任用，如於下次該項考試放榜之日前未獲分發任用者，即喪失考試錄取資格；此外，考試錄取人員於實務訓練期間，認為服務機關不合適者，亦得主動向分發機關申請，重新列入候用名冊。亦即賦予用人機關實際選人之權，也賦予考試

錄取人員有適應機關之選擇權，以達到兩相契合之目的。

此一「猶豫期」機制的建立，雖會增加組織人力甄補所需的成本，但卻有助於協助組織從更多層面瞭解考試錄取人員是否符合組織所期望的條件，同時，也讓考試錄取人員更深入瞭解該組織的工作環境，一旦考試錄取人員訓練合格任用後，應較不輕易離職，也能達到為事擇人、適才適所及考用配合之目的。

本文主要在整理有關官制與考用演變的資料，供作研究參考，所以不強調先後緊密的關連性，所提管見亦係初淺的想法，主要希望跳脫既有框架並作前瞻性的思考，使考試及分發訓練方法和內容的規劃上，扮演更直接和重要的角色，所謂擇優錄取的考選結果更能符合公開競爭的平等考試機會，亦期望能夠和組織用人需要更密切配合，如能引為研討的素材則達為文目的矣。

（礙於篇幅，相關參考文獻請逕洽作者）