

文官甄補政策的價值意涵及其實踐*

林鍾沂**

摘要

一般而言，文官甄補的意涵，必須要面對功績制的才能任用、恩寵制的政治任命、與代表制的優惠行動三者的交錯作用。爰此，本文先以上述三種的甄補型態之價值意涵，從事辯證性的思考，並據以檢討我國過去所實施的文官甄補作為，指出以前的努力，「雖然轉向功績，但卻功績不足；祛除政治恩庇，卻乏適度的政治回應；朝向社會公正，卻步履蹣跚」，而提出文官甄補未來的建議為：改善考選效度欠佳的文官考試；重新思考部長責任和縣長責任的政治任用；以及合理建構具有社會代表性的特種考試。唯在探討我國文官甄補政策的演進過程中，筆者深刻覺得整個甄補制度的運轉陷入在「偏執的慣性」中。而這種偏執的慣性，才是推動我國未來文官考選與甄補的主要隱憂。

關鍵詞：功績制、分贓制、代表制、救助行動方案、社會正義

* 本文初稿曾發表於民國八十七年一月考試院主辦之「文官制度與國家發展」學術研討會。

** 作者為國立政治大學政治學博士，現任國立中興大學公共行政學系教授兼系主任；國立空中大學公共行政學系「公共組織理論」、「行政學入門」學科委員。

The Recruitment and Selection of Civil Servants: Its Value Implication and Implementation

Chung-Yi Lin*

Abstract

In general, there are three types in the recruitment of civil service: the merit selection, the patronage appointment and the affirmative action. Each system has its countervailing values. After exploring these systems, we can point out our previous personnel recruitment as follows: turning to merit system, but not enough merit; getting rid of political patronage, but not adequate for political responsiveness; and going toward social justice, but so clumsy. For the advancement of our future civil service, I suggest to: (1) improve context and content validity of civil service examinations; (2) rethink the political appointment of ministry or county mayors; (3) deliberately construct the special exams of social representativeness in our civil service systems. In addition, we must have recruitment policy out of paranoia on the culture of public personnel function.

Key Words: merit system, spoils system, representative system, affirmative action, social justice

* Ph.D., Professor and Chair, Department of Public Administration, National Chung-Hsing University.

文官甄補政策的價值意涵及其實踐

記得美國鋼鐵大王卡內基曾說：「將我所有的工廠、設備、市場、資金全部奪去，但只要保留我的組織人員，四年之後，我仍將是個鋼鐵大王。」甚至在他死後，墓碑上寫著：「這裡躺著的是一個善於使用比自己更能幹的人來為他服務的人。」而我國墨子也曾說：「尚賢者，政之本也。」這樣的敘述，旨在說明不管是企業組織或政府機構，若能引用和甄拔優秀人才為其服務，不但可以順利開展業務，而且還能振衰起敝，可見人才之於組織的重要性，不言可喻。

唯組織如何尚賢？人才的標準為何？司馬光在他的《資治通鑑》有解釋：「惟才德皆備皆賢士也。」又說：「才者，德之資也；德者，才之帥者。」這個古代的表述作為人才標準的一般抽象和普遍意涵，至今仍被廣泛使用著，不過，德才標準的具體內涵、基本要件是隨歷史條件、社會環境的改變而有所不同。因此，本文在討論文官甄補政策時，將試著把文官制度的發展與歷史環境的變化揉合成三個主要的基本型態：功績型、恩寵型、和代表型三類。不僅敘述它們三者與歷史、社會、政治的變化的關係，而且擬透過辯證性思考 (the dialectic thinking) 來比較三者的基本價值與可能缺陷。以此基礎，作為探討我國文官甄補的具體實踐，進而指出其缺失並研提改進之道。

壹、文官甄補政策的價值意涵及其辯證思考

文官的甄補如何進行？其體現的價值意涵為何？一向是人事行政中的一個重要課題。例如在探討人事管理的價值意涵時，Levine, Peters 和 Thompson 即開宗明義地寫道：人事資源管理當中若干核心價值，會驅使行政主管在一般原則下提供具體的內容，這些價值分別是工具性成就 (instrumental achievement)、政治回應 (political responsiveness)、功績 (merit)、社會公正 (social equity)、員工權利和福利、以及工作生活品質 (Levine, Peters & Thompson ,1990:329-331)。此外 Dresang 也提出員工保障、社會代表性、人力專業主義和選舉政治四項，作為人事甄補的主要價值。（施能傑, 民 86:379）像這樣的觀點，實不勝枚舉。唯它們若只就價值意涵予以個別敘

述，缺乏歷史背景的相關分析，實難令人瞭解其底蘊。例如 Levine, Peters 和 Thompson 雖花了若干篇幅去解說工具性成就、政治回應、功績、社會公正、員工權利與福利、工作生活品質等，卻令人不解其價值意涵背後的歷史意義、爭議性質、以及相關的社會條件等。

為避免上述缺失的發生，筆者在敘述文官甄補政策的價值意涵時，將就其歷史沿革作一扼要敘述，並擬以一抗衡性觀點 (countervailing perspective) 來介紹每種價值的正面意義和反面觀點，庶幾對文官甄補政策的演化，採取較動態、辯證的思考，不致落入直線與靜態的分析，如此，對於我國文官甄補政策的實踐，才能提出公正的診斷，並找出切中時弊的建言。

再者，在探討文官甄補政策價值意涵的相關分析中，不難發現學者們往往將文官制度加以類型建構 (typology-building)，試著就文官制度分為不同型態，來檢討它們的發展與價值理念。例如國內學者施能傑先生將其建構歸納為功績型、恩寵型與代表型三類；著名行政學者 D. H. Rosenbloom 也認為人事制度的建構，可就管理、政治與法律三個角度出發，而體現出如同施能傑先生所建構的功績型、恩寵型與代表型的文官體制。類似看法，也不難在其他學者的作品中發現，因此本文對文官制度的分類也採取相同作法作為探討的起點。

一、功績型的文官制度與價值辯證

顧名思義，功績型的文官制度是指文官人事的「考」與「用」，講究能力、成就與勝任，並透過公開競爭的考試為之。也就是「用人唯才」的基本理念之實踐。有關此一類型的代表，可以美國一八八三年「文官法」(Civil Service Act) 通過迄今仍實施的人事制度與措施作為典型。根據 Rosenbloom 的敘述，此一制度的實施，對於人事行政影響有四：(1) 公務員的甄選植基於公開競爭的考試；(2) 公共服務的去政治化 (depoliticalization)；(3) 公務文官永業制與任期制的確立；和(4) 成立一獨立性的文官委員會來確保文官的權利，免被政治贍徇的迫害。此外，根據美國聯邦法典第五編增訂第 23 章「功績原則第 2301 條」，功績原則包括(1) 才能取向與公開競爭；(2) 人事措施對任何求職者均賦予平等地位；(3) 同工同酬與績優獎賞；(4) 維護員工忠勤與紀律；(5) 維持工作效能；(6) 取優汰劣與賞罰分明；(7) 健全訓練培育措施；(8) 保障防止贍恩徇私與不受政治迫害及選舉干預；(9) 保障公務員不因合法揭露真象而報復。(引自許南雄, 民 86:234)

眾所周知，美國之所以今有功績型人事制度，乃是對於分贓制的反動，認為分贓制太過強調政治性任用，以政府職位拿作政治分肥，不但敗壞官箴，而且無法配合當時美國正步入工業時代的來臨。有鑑於此，被喻為行政學濫觴的前美國總統 W. Wilson 才極力倡導行政應擺脫政治的束縛，俾讓行政得以建立成一專業性的研究，而開啟了「行政—政治兩分」和政治中立的先河。影響所及，像泰勒、費堯、懷特、古立克等人所倡導的「科學管理運動」及其日後實施的文官中立的「哈奇法案」(Hatch Act)、職位分類制(position classification)，均可說是功績制建構下的理論學說與制度實踐。

由此看來，功績制的價值理想，乃在達成經濟、效率、效能、文官中立的價值理想。行政機關若能招募能幹之士為其使用，必能經濟、有效、中立、公正地達成組織目標。難怪早期管理學者，如泰勒相當強調以科學方法選用第一流人才以達成組織目標，也基於此，個人認為用人唯才的功績制度，是將「理性—科學的」認知途徑(rational-scientific)與經濟、效率、效能的目標作一緊密的結合，導致功績、科學、行政中立、理性、效能、效率、與生產力等成為「相互支援」的概念。

然而，此種用人唯才的功績制，將使文官選用侷限在社會的優勢階層，而不是普及社會各個階層。尤其是在技術優越的指導下，若缺乏相關的技藝，要想進入文官行列，只有望門興歎。根據 Rosenbloom 的敘述，美國早期實施功績制度，得以進入文官大門者，只有社會上的工業階級和中上階級，下層階級和外來的移民者幾被排除在外；甚至到一九一〇年代，此種情況仍未獲大幅改善，所以號稱文官體制「功績制」，在當時其實具有相當嚴重的階層意識與歧視。(Rosenbloom, 1993:206-7)也因此，筆者認為若未能對功績制加以有效運用與管理，這種階層意識與歧視仍將持續下去。

再者，功績型的興起，由於著重用人唯才、技術成就的表現，往往將政治領域加以壓縮。認為文官的晉用單純是種技術的考量，毋需考慮政治回應性與社會代表性，無形中使得整個文官體制盡是社會的技術精英，號稱「技術官僚」充斥其中，形成所謂的「英才統治制度」(meritocracy)，不但促成政治—行政的兩分，更認為某些政治問題可以化約為技術問題，由科學工具加以客觀解決，把過去認為政治是人人討論、參與與自決的基本美德加以揚棄，而且將之形容為醜陋、非理性等不堪入耳的代名詞，給予極低的評價。

除了上述階層意識與「去政治化」(或稱科學主義)的考量外，功績制在實務

上亦有若干的缺失，如程序過度僵化，往往無法及時招募功績人才，或設定條件以達成條件性的任用，透過暫時的聘雇達成永久的任用，或藉著剷除工作不力者來晉用心目中的人選等，都不能不說是功績制所衍生出的若干弊端，Shafritz 和 Russell 乾脆將此些現象稱之為「功績制的蒙混過程」(the fudged process of the merit system)，實為有力的見解。(Shafritz & Russell, 1997:414)

二、恩寵型的文官制度與價值辯證

談到恩寵型的文官體制，一般均將它與美國過去實施的分贓制度劃上等號關係，尤其是傑克遜總統提出「勝選的政黨應有分贓政府職位」的構想而昌盛一時。為什麼傑克遜總統會有此種政黨輪政與官職輪換的構想，其認為政府職位只要不是太過愚蠢者人人都可做，「稍具才智之士即可優而為之」，因此政府職位應具有平民化色彩，像華盛頓總統推動的「仕紳制度」，官吏多屬社會名流，在美國這樣的民主政治國家是不應被允許和容忍的。(Rosenbloom, 1993:202)為了貫徹公職開放、平民參政、分贓制度即成為傑克遜任職美國總統後的執政重點。職是說來，此種強調「官職輪換」、「政黨分贓」的特質與前述功績制講究效率、重視才能、力求專業化，不但是不可同日而語，而且是南轔北轍的思考邏輯。

既然恩寵型強調政黨分贓、官職輪換，是以其體現的價值意涵，與功績制也就截然不同。大略而言，分贓制著重的是政治回應性 (political responsiveness)。何謂政治回應性？W. Sayre 有過精彩的闡述。他說：「公共行政最終是政治理論的問題，在民主政治中的基本問題，乃在促使行政人員向大眾控制負責，並以行政機關和官僚向民選官員（如最高行政主管、國會議員）負責與回應，作為行政機關運用裁量權的核心關鍵。」(cited by Rosenbloom, 1993:20)由是看來，在代議民主政治與政黨政治的成熟運作下，百姓選出代議士與政治首長來代表民眾，而行政向其負責，乃是天經地義的工作，而且為使政治能夠有效掌控行政，若將部分主管交由政黨來任命使用，則更可貫徹民意的旨意。難怪學者在論及傑克遜總統推動的分贓制時，將之視為是種民主政治的另類表現。這種強調「政治回應性」的分贓制特性，沒有為歷史所遺忘，在一九七八年的卡特政府文官改革中，設立「高級文官制度」(Senior Executive Service; SES)，即為此一特性的現代表現。

對應於此一政治回應性的優點，恩寵型的文官體制也有不少的缺失。例如在美國全力推動分贓制之際，即發生若干弊端：(1) 行政倫理效率與績效的嚴重衰退；(2)

公共行政與黨派政治的交互糾纏；和(3)政黨競爭執政引起高度的權力傾軋。(Rosenbloom,1993:203-4)此外，根據賈鵬舉對美國恩寵制文官制度之分析，亦提出分職制的主要缺失為：(1)官箴不修，行政道德日趨敗壞；(2)任用非人，行政效率低落；(3)政府支出增加，形成財政浪費；(4)政黨互相傾軋，政潮迭起，政治不易穩定；和(5)公務員忠誠上的矛盾，一方面須公正無私，另一方面又須效忠政黨。(賈鵬舉,民 86:176)除了上述的基本弊端外，若再加上落後國家對文官所作的嚴密控制與肆意迫害之印象，學者們實難對於恩寵型的文官制度給予正面的好評，甚至將講究政治雇用的分職制改變為用人唯才的功績制，通通視為行政進步的實質實踐。

三、代表型的文官制度與價值辯證

什麼是代表型官僚，根據 S. Krislov 的定義，是指「所有的社會團體都有權利參與他們的統治制度」，唯此一概念晚近卻發展成為「所有的社會團體應就其所佔總人口比例獲取相等的官職」，以致此一名詞迄今已演變成就業機會均等型與「救助行動方案」(Affirmative Action Program)的最終目標的代名詞(Shafritz & Russell,1997:465)。

其實為了實現文官甄補的全面性與整體性動員以及就業機會的均等，美國早在 1940 年便發佈種種有關反歧視的行政命令，及至 1964 年的「民權法」(The Civil Right Act of 1964)的通過，使得平等就業機會的推動在聯邦人事行政有了法源基礎，其後 1972 年「平等就業機會法」的通過，不但強化此方面的聯邦努力，還將之擴及州與地方政府；卡特政府 1978 年的「聯邦文官改革法」(The Federal Civil Service Reform Act of 1978)，更成立「平等就業機會委員會」(EEOC)，來專責推動救助行動方案的相關事宜，甚至在 1990 年「美國殘障法」(The American with Disabilities Act of 1990)中，殘障人士的平等就業機會與代表性得以合併實施。總而言之，平等就業機會之推動旨在達成以下的人事行政目標：(1)讓人事甄補的作為能夠普及全國百姓；(2)消除平等機會的人為障礙，如身高、體重等條件；(3)取消在功績考試中粗暴的種族或種性偏見；(4)建構讓少數民族或婦女得以向上流動的訓練計畫；(5)消彌在整個人事行動（包含升遷、派用和職位分類等）中所有的歧視與實際。(Rosenbloom,1993:247-8)

為什麼美國會在這五十年不遺餘力地推動平等就業機會以實現代表性官僚的理



想？背後的價值理念為何？細究言之，它的實現，實繫於社會公正(social equity)的倫理思維。何謂社會公正？法國哲儒 Jean-Jacques Rousseau 便曾在《社會契約論》寫下如此的諍言：環境的力量總易於破壞平等，而立法的力量則在確保平等。(cited by Shafritz & Russell, 1997:449)是以，政府的天職就在減弱環境的造化，而使人類日趨平等，也因為政府代表社會百姓，所以它的道德和倫理責任乃在促進社會的整體福利，而不是如私人企業般旨在追求股東的利益。此外，根據 J. Rawls 的敘述，公道的實施，有賴於兩個原則的滿足：(1)在民主秩序中每一位公民應該被保證享有平等而充分的政治權利；(2)在社會與經濟不平等下，(a)政策的作為可使社會上的不利份子獲得利益，以及(b)政府的職位與地位，應開放給每一個人(Rawls, 1971:60-1; 302)。

除了社會公正的價值意涵外，代表型官僚幾可被視為民主行政的另一主要指標。學者 J. S. Jun 認為民主行政的意涵除應重視公共利益的表達、開放性、超越派閥黨團、嚴防專業主義對民主原則的傷害及參與的強調外，更應重視官僚制度的代表性(representativeness)。缺乏官僚制度的代表性，不管文官如何績效與中立，實不能構成民主行政的基本要件。也就是說，公共行政不應被「中立才能」的概念所限，而應公平、有效的反應出社會各階層的需要與訴求。(Jun, 1986:17-21)尤其當我們仔細檢討先進國家如英、日、德、法的高級文官的社會背景，不難發現他們均出身於社會的中上階層，雖然在此無意推論來自社會中上階層的家庭，他們日後成為高級文官必然採取有利資產階級的政策，但是高級文官不能來自社會各個階層的動員，表達其心聲規劃為政策，實為民主國家文官甄補政策的一大缺失。

由是看來，代表型官僚應有兩項基本任務值得去達成：一是減少環境造化弄人。關於此一任務的達成，可藉由性別歧視、性騷擾、懷孕歧視、年齡歧視、殘障歧視等的嚴重禁止，讓社會的弱勢者不再遭受無謂的人為限制，而可消極地享有免於不平等待遇的權利；二是積極增進弱勢者的基本權利，舉凡社會弱勢者的工作權、生命權、自由權、考試權等都應透過政府的立法政策或制度加以保障。例如前述所言美國之平等就業委員會設置及殘障法的立法便是典型的範例。

至於功績制與代表型文官甄補之衝突和（悲觀的）解決之道，Rosenbloom 有如下精闢的解說，值得引述。他說：「功績制旨在以一個非黨派的和社會中立的立場來選擇最in有能力與資格的應徵者，而救助行動方案則予人事活動中社會特徵的考量，並且對於若干社會團體成員給予起碼的、短暫的禮遇。在實際上，若將就業與

升遷機會給與因考慮救助行動的禮遇而較不具功績者，卻犧牲了功績條件較佳者，則兩者的衝突便會隨之而起。對若干人士而言，救助行動方案被視為是種族意識、族群意識，不道德且沒有效率的稱呼；但對若干人士言，其也不過是把過去非少數族群所獲的不公平優勢加以剷除的實踐。此外，功績制度是以單獨個人的資格條件來看待問題，而救助行動方案則以集體途徑來討論所有社會團體的需求；最後，爭議的化解乃在於功績制的改善應植基於種族、族群與性別偏見的消除以及朝向社會平等的目標邁進。然而，此種功績制與代表型的對立恐怕仍將持續下去。」(Rosenbloom, 1993:249)

貳、我國文官甄補的若干作為與實踐

關於我國文官甄補的作為與實踐，可討論的事項頗多，唯為便於討論起見，僅擇其要者加以論述：

一、功績取向的考選用人

如同前文所言，功績制雖有若干的弊端，但是一個國家文官體制的成熟建制，具有超然與功績成就的用人政策是必要的。我國功績型甄補理念自行憲以來雖未充分落實，但仍有逐年的改善。根據施能傑教授的敘述，功績考選政策理念應該一直是許多文官和考試院「未聲張的心理偏好」，只因政治時機不對而無法盛行，譬如，解嚴前對行政主管的一項調查發現：主管們偏好高級文官的進用仍宜遵循功績制的考試用人方式，所以當國內的政治結構改變，創造出有利改革的時機時，考選部（和考試院）領導者能成功的因勢倡導本為文官和社會所接受的人事甄補政策價值—功績制度、公開競爭式考試用人。(施能傑, 民 86:393)再者，施教授亦認為，近幾年來，考選部成功地廢除甲等特考，透過國軍上校轉任檢覈程序的嚴格化，大幅減少軍職轉任文職人數，經由考選程序降低恩寵型考選類別的及格率，從嚴辦理現職人員的詮定任用考試，強調特考特用原則（如已分別對警察特考、外交特考、調查特考、政風特考、司法人員特考、基層特考和上校人員轉任等考試，規定及格者在五年或十年內不得調離原服務機關或地區等限制），都是典型深化功績型考選政策的作法。另外，考選部藉著立法院法制、國防委員會附帶決議的政治力，鼓吹重行檢討退伍軍人轉任特考作法，必然是下一波的政策改革方向。(施能傑, 民 86:393)

最後，我們看到有關考選法規的日臻完備，如公務人員考試法、公務人員考試

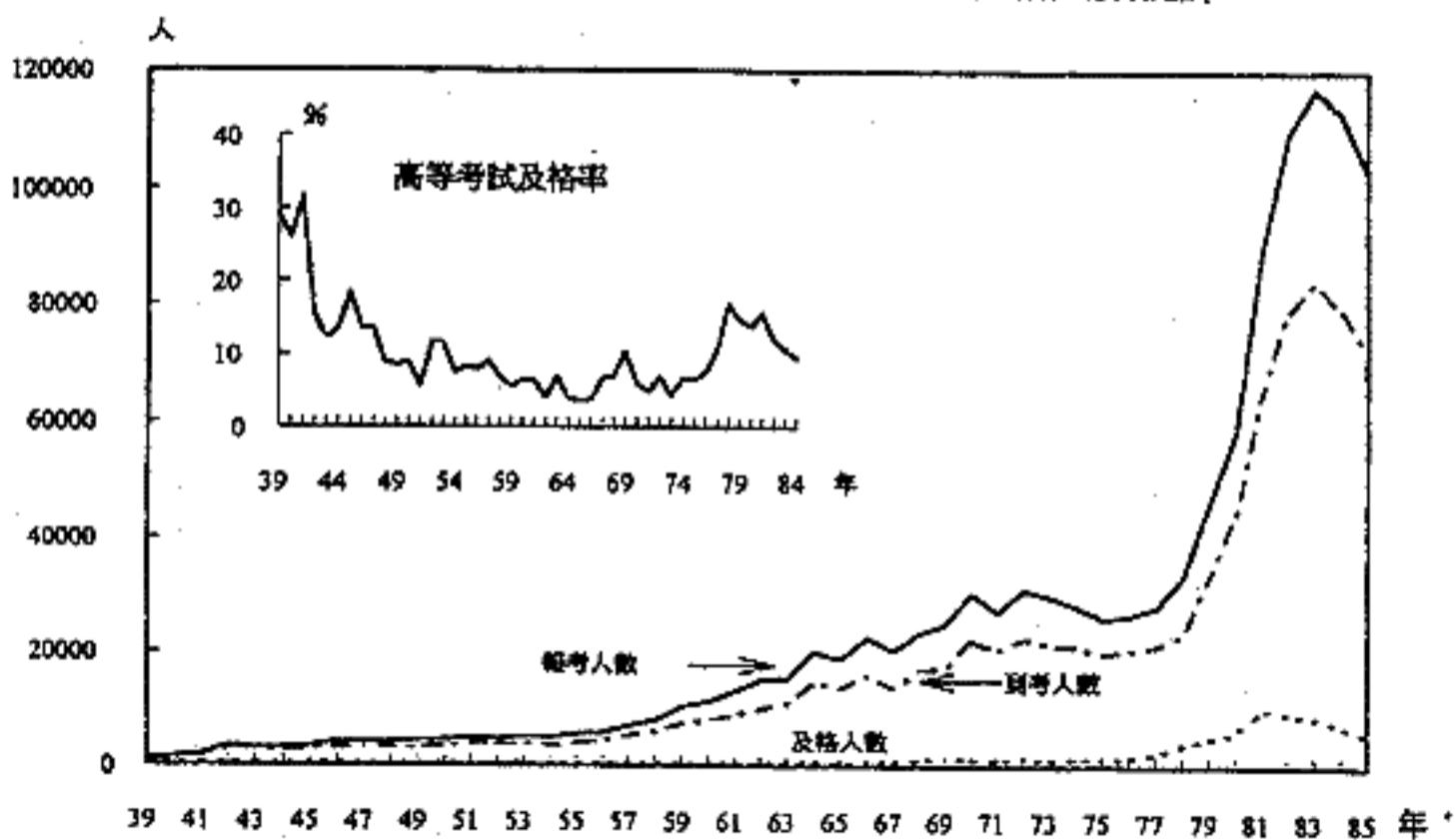
法施行細則、典試法、典試法施行細則等，更有理由相信未來的功績用人將是人事甄補政策的主流。

二、漸受肯定的高普考試

根據考試機關的歸納，我國公務人員的高普考試之考用配合政策，曾歷經四個階段的發展：(1)創制之初「即考即用」，(2)抗戰時期「考訓結合」，(3)政府遷臺初期「資格考試」，(4)行政院人事行政局成立以後「任用考試」。尤其是第四階段「任用考試」的實施，將過去考試機關與用人機關不能密切配合予以統合，達成落實「功績制」的考試用人，被學術界與國人舉為人才甄拔上的一大變革，削除了過去「考試機關 VS 用人機關」或「高普考試 VS 特種考試」的相互對立觀點。(江大樹, 民 86:199-200)

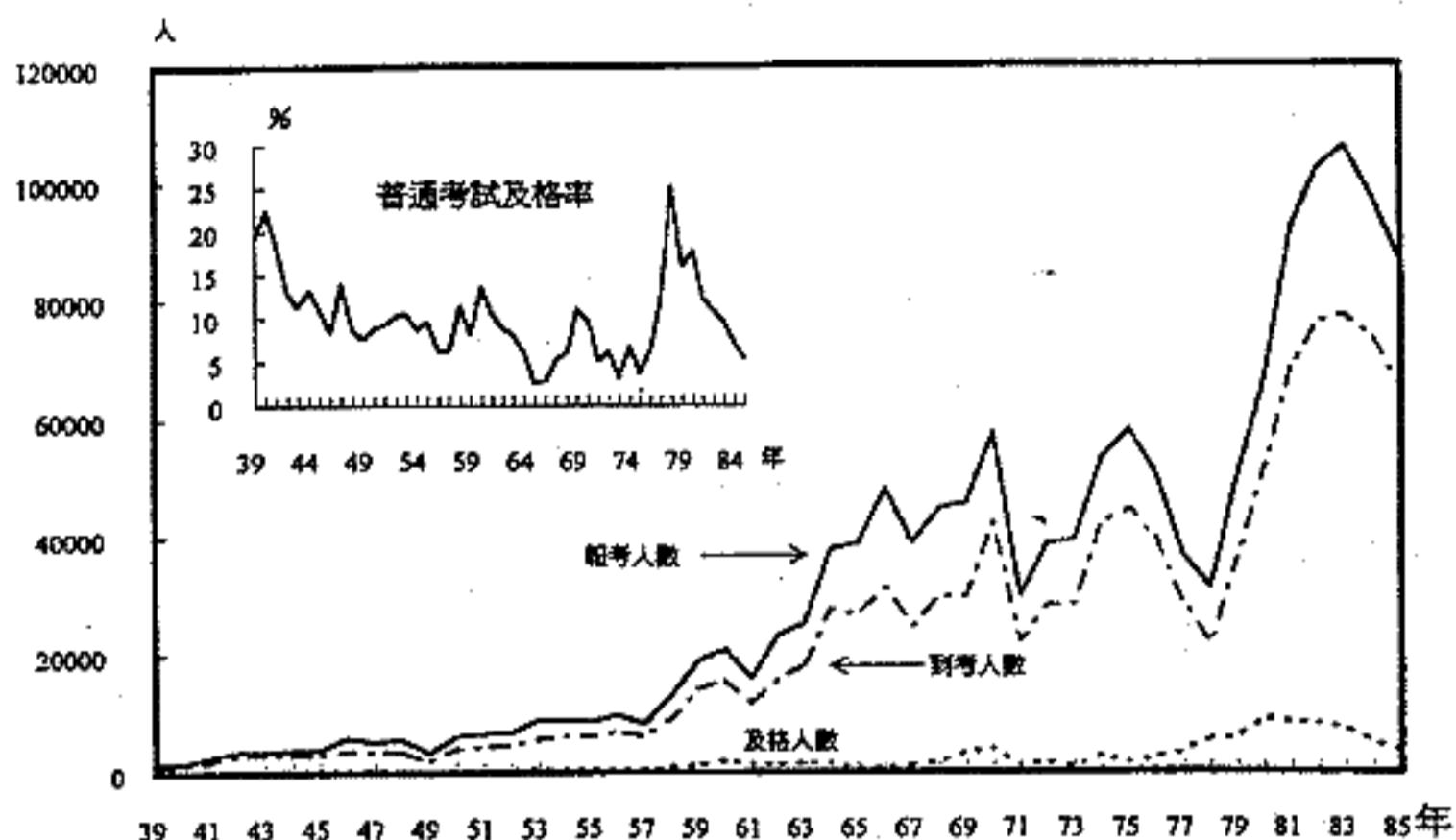
而且從圖 1 和圖 2 的歷年來高等考試、普通考試之報考、到考、及格人數比率可以看出，它日益受到國人的重視與肯定；尤其是十年來，相關數據均呈現顯著的成長，更讓人深刻覺得擬踏進公務大門，若能透過此兩項的考驗，實為值得慶賀的光榮與驕傲。

圖 1：歷年高等考試報名、到考暨及格人數統計



資料來源：考選部，民 86:23。

圖2：歷年普通考試報考、到考暨及格人數統計



資料來源：考選部，民86:85。

三、功績與恩寵參半的特種考試

就我國考試院在民國八十五年頒布的公務人員考試法施行細則，第四條中規定下列機關可依「特殊性質機關之需要」，申請舉辦特種考試：(1)掌理審判事項之司法院、(2)掌理國家安全情報工作之國家安全局、(3)掌理警察行政事項之內政部、(4)掌理外交及有關涉外事務之機關、(5)掌理關務事項之財政部、(6)掌理檢察、監所、司法保護、國家安全、(7)實施資位制之交通事業機關(構)、(8)掌理國軍退除役官兵輔導事項之行政、(9)實施地方自治之省(市)政府、(10)掌理原住民事項之機關、(11)其他特殊性質機關。(考試院，民86:459)

此外，根據考選機關歸納，舉辦特種考試的主要原因有六：(1)配合特別任用法制之規定，如司法人員、外交領事人員、關務人員及警察人員之特考；(2)配合「國軍退除役官兵輔導條例」之政策需要，如退除役特考及國防特考等；(3)配合地方政府之特別用人需要，以解決早期高普考試及格人員不願下鄉任職的困窘，如臺灣省基層特考及原住民特考；(4)配合公營事業機構用人特殊需要，如交通事業、金融事業、生產事業等特考；(5)為了遴補政府機關基層職務所需人員，舉辦低於普通考試等級的「丁等特考」；(6)法律公布後適應用人機關之急需，如舉辦技術

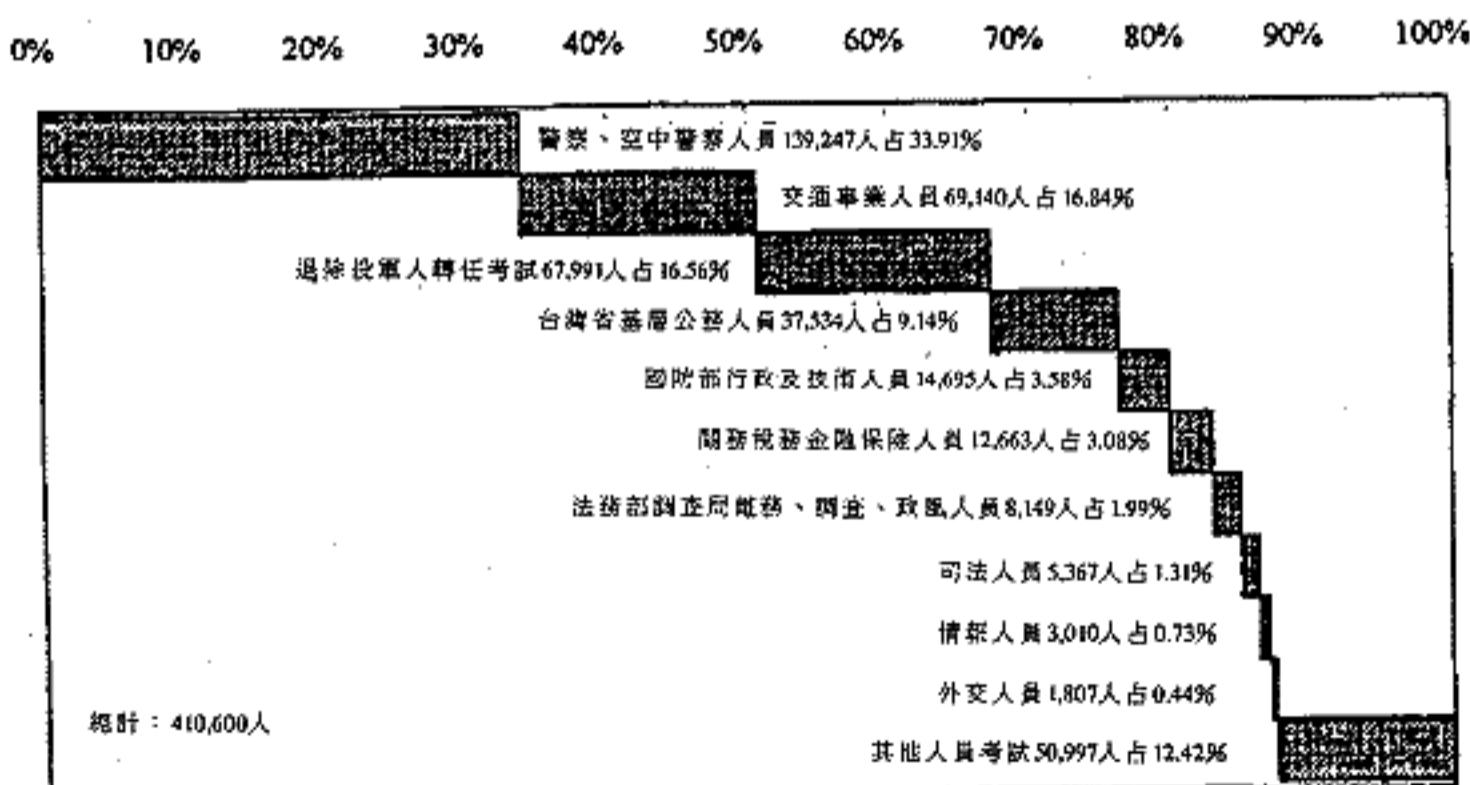
人員特考。(江大樹, 民 86:207-8)

尤其是，自民國五十年代以後，政府機關積極推行考試用人政策，特種考試因而又有大幅擴增的趨勢，每年舉辦次數皆多達十餘次；特別是從民國五十四年開始，各類特考每年錄取人數總額平均約在一萬五千人左右，比起高普考試錄取人數平均僅約三千人左右，的確有明顯「反客為主」的情形。(江大樹, 民 86:207-8)

再者，根據民國四十至八十五年公務人員特種考試人數百分比(如圖 3)，可以看出特種考試的舉辦，其業務性質部分屬秩序維護和維繫政權合法的行政人員，例如警察人員、國防部行政及技術人員、退除役軍人轉任人員、法務部調查和政風人員、司法人員、情報人員和外交人員等。

一般而言，講究秩序維護和維繫政權合法性的行政機關，對於國家認同十分重視。然而當國家的認同與政黨的認同幾無軒輊時，所舉辦的特種考試用人，就不難被人懷疑其公正與公開。也就是說，在過去未解除戒嚴以前，國民黨所厲行的威權統治，於政黨與國家不分的情況下，特種考試雖無法肯定是國民黨用以安置黨員親信的全面性政治恩庇，但是其中透露出政黨用人的分肥與贍徇，藉以實施「以黨控政」的實際，則頗多玩味。

圖 3：民國四十年至八十五年公務人員特種考試及格人數百分比



資料來源：考選部, 民 86:118。

四、備受爭議的軍轉文職的考試

「文武分立」乃為現代民主國家官僚體制運作之通則，且我國憲法第一〇四條明文規定：「現役軍人不得兼任文官」。然因民國肇建之後，我國政局長期動盪分裂，軍人角色之重要不言可喻；伴隨的主要問題有二：一是軍人數量龐大，財政負擔沉重，另一是如何妥善安置，不致影響政局安定。尤其鑑於大陸戡亂失利，未能審慎處理退除役軍人轉業的問題，亦為其中的一大因素；因此政府播遷來臺以後，如何安頓退伍軍人出路，維持國家社會秩序的穩定發展，乃為重要的施政課題之一。再者，適值臺灣光復之後，日本撤出，需要文官人才恐急。乃有四十九年的「軍人及其家屬優待條例」，及其而來的「後備軍人轉任公職比敘條例」。在各種禮遇、優待措施中，其中有三個主要的用人管道：(1)後備軍人轉任公務人員考試(簡稱「退除役特考」)；(2)國防部行政暨技術人員考試(簡稱「國防特考」)；(3)國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈(簡稱「上校轉任檢覈」)。

透過表1的說明與對照，不難發現以退除役為首之各項轉任考試經常舉辦、大量錄取，往往造成一般文官體系充斥著許多軍轉文職人員。而且，上校轉任檢覈合格人數亦不少，導致若干類型的機關或單位，如交通、營建、衛生、情治、人事、主計等，內部人事運作與管理風格之「軍事化」。(江大樹, 民 86:147)然而，隨著民國七十年代中期政府解嚴，兩代蔣總統軍事強人逝世之後，這些軍轉文職管道受到民主憲政「公開競爭、考試用人」功績理念的激烈挑戰，因而逐漸萎縮或不得不進行合理改革。

表1：軍轉文職管道與一般類似考試的對照表

考試別	退除役特考	國防特考	上校檢覈	甲等特考	高 考	普 考
對照指標	民 47-84 年	民 54-78 年	民 57-84 年	民 57-77 年	民 39-84 年	民 39-84 年
舉辦次數	18(次)	12	28	9	46	46
報考人數	186823(人)	73515	—	1850	429735	862397
到考人數	154185(人)	57592	—	1834	313255	689918
及格人數	64597(人)	14695	1479	491	23851	42371
到考率	82.54 (%)	77.89	—	99.14	72.89	71.69
及格率	41.90 (%)	25.52	—	26.77	7.61	6.14

資料來源：引自江大樹, 民 86:147。

值得一提的是，由於上校軍官轉任文職機關的職務，係屬高等職缺，有項研究指出：民國七十三年底所有司處長以上主管職務的四十六人中，有二十九人即經由此方式轉任後即初任該職務；而七十七年以前有僅採審查證件方式為之（此後，增加口試及論文審查與筆試的規定），縱使其及格人數約一千八百餘人，然其正當性仍備受質疑。（引自施能傑，民 86:386）

五、不被認同的甲等考試

甲等考試的建制構想，係王雲五先生考察美國胡佛委員會時，參考其「建立高級文官體系」之建議，以及受到我國舊「考試法」第七條規定，「特種考試高於高等考試者，其考試辦法另定之」的雙重影響。根據陳水逢先生的看法，此一制度的基本價值在於：(1)高級文官為推動行政改革之一大動力；(2)高級公務人員不宜由全憑以年資晉升的人員擔任，必須延攬能力卓越兼具開創性之人員，加入行政機關行列；(3)藉改訂「考試法」方案，期能建立我國完善的高級文官體系，俾能推動行政革新與全面革新。（引自江大樹，民 86:170）

甲等特考從民國五十七年至七十七年間共舉辦十次，錄取人數合計有五百餘人。根據江大樹先生的分析，如果僅就政府機關開闢新制甄補管道，藉以吸納更多人才蔚為國用，甲等特考對於臺灣經濟發展過程行政革新的推動，無疑有其正面的作用；另外，對於當時執政當局在兩案對峙局勢下，希望延攬海外優秀人才回國服務，甲等特考之開辦應亦具有若干政治性象徵意義。（江大樹，民 86:170）然而，嗣後甲等特考辦理結果，與王雲五委員會建議案最初構想有若干差異，例如：它應隨時而非定期舉行、不宜過度偏重學歷、考試多元化未被落實，甚至有「黑官漂白」之譏。由於種種弊端，考試院乃於民國八十四年元月才正式廢除此項制度。

參、我國文官甄補的改進

多年前，卡特總統擬對美國的文官政策進行改革時，曾經說過：「（美國）的功績制度不夠功績，主要是它缺乏足夠的激勵，我們有太多人不因績效卓越而得到獎賞，也不因工作不力而得到懲處。」（cited by Rosenbloom, 1993:211-2）甚至，他要求國會去重視美國當時的聯邦人事體系已經變成「官僚的迷宮（bureaucratic maze）」，其間充斥著對功績的漠視、對不良績效的容忍、對員工正當權利的濫用、以及在官樣文章、延遲與混淆中拖垮每項人事行動。」（cited by Shafritz & Russell, 1997:422）爰

此，卡特總統於一九七八年進行聯邦人事行政的大肆改革，俗稱一九七八年的「文官改革法」，俾讓美國的官僚制度更具效率性、效能性、政治回應性與社會公正性。

相較於前述文官甄補政策的價值意涵和美國卡特總統的改革動力，吾人深深覺得我國文官甄補雖較過去更具功績，但卻功績不足；雖能去除政治恩庇，卻缺乏適當的政治回應；雖漸邁向社會公正，卻是步履蹣跚。關於此者，擬分從幾個面向加以說明。

一、導正考選效度欠佳的文官考試

如前所言，高層考試近幾年來乃為國人最為踊躍參加的考試之一，甚至加上其他相關的特種考試，我國考選的功績制度可說於焉確立。然而，考試用人是否能獲得「尚賢」之士？亦即真正人才是否可在考試過程和內容上表現出來？卻是一個值得深入探討的考選效度問題。根據施能傑教授的分析，考選效度至少可從兩個面向衡量之，一方面是整體測試內容與擬任工作間的關連性，一方面是測試題目與測試專業科目間的關連性，而欲提高的考選效度，根據工作分析來決定測試內容，以及專業知能分析決定測試題目乃是最基本的要求。再者，既然考選主要是追求效度的提高，那麼就不應該侷限於單一方法，而是根據如人力性質是一般性技術員、稀少性專業人力或行政人員？是管理性人力或專業性人力？是高級文官、中層文官或低階文官？等不同情境，就筆試、面談、經歷、著作、學校成績、實地操作、演練……等方法，選擇一種或多種適合效度要求的方法加以運用。（施能傑，民 86:380-1）

唯攸關考選效度的理念，有個問題值得重視。那就是考選內容是在達成工作的嫾熟(job proficiency)，即完成工作的實際能力；抑或是在達成工作績效(job performance)，即如何將工作做好的實際。若能兩者得兼，則將是考選的最高成就；若未能得兼，一般均寧以工作績效來取代工作嫾熟，並以達成工作績效的概念技能和關係技能為主要考量，而技術技能次之。有鑑於此，關中先生亦認為：「整體測試的內容是否足以評量具有發展潛能及恢弘氣度的公務人員？這是個值得質疑與檢討的地方。」（關中，民 86:44）也基於此，筆者不吝指出：在過去的考試命題內容中，有些考試題目的觀念是模糊的，甚至誤導的，而有所謂「功績制度不功績」的情況。

茲以「行政學概要」為例，考題如「我國行政革新方向，應以下列何者為首要工作？(A)科學行政(B)生態行政(C)廉能行政(D)效率行政」，答案是「(C)廉能行

政」。其實，科學行政、生態行政、效率行政均各有理由，不管是連戰內閣或蕭萬長內閣都一再主張精簡人事、政治改造、提昇國家競爭力，甚至精（廢）省計畫，目的無非是科學與效率行政的考量。因此，只以廉能行政為「標準答案」，不但與事實不符，且欠缺理論思考的周延性。又如考題「廣博理性決策是在達成以下何種成就？(A)完全理性(B)部分理性(C)工具理性(D)實質理性」，標準答案是「(A)完全理性」。若深入思考，廣博理性決策的內在意涵，有來自「經濟人」模式的成本效益分析，那麼「工具理性」有何不可？有植基人類民主政治的實現，「實質理性」亦在其中；而且以「完全理性」為標準，實在不能測出考生的思考深度，且有誤導概念的「考試煉獄」。

此外，在政治學的相關理論中，馬克思主義雖非居於主導地位，無疑地卻也是一個主要的學術思想。然而，或基於意識型態考量，或為實用理念著眼，往往將其漠視，導致公務人員無法為「對抗運動」尋找相關理論，並提出合理的解決方式。以上所舉，或有偏頗，然均說明考試內容欠缺效度的內涵，要想選拔理念宏觀、見解廣博的賢能之士，恐怕不可多得。所謂「功績制度不功績」的道理亦在於此。

再者，就考選的制度而言。近幾年來，我國考試院在改進考試實務中最為耀人的成就之一，應算是各類科目考試題庫的建制。甚至在民國七十八年設立「題庫設置辦法」和八十三年修正發布「命題規則」，更讓題庫建制有了落實的規範。為了求得題庫的周延，考試院在「題庫設置辦法」第五章第一款、第二款分別規定「各科目試題命擬委員不得少於三人，審查委員不得少於二人。必要時，得分別聘請一人為召集人，負設計、協調、統合之責。」以及「試題命擬及審查工作，分梯次交叉辦理。」除了上述規定外，考試院在實際上還分別敦聘不同學校的老師，來擔任命擬與審查試題的工作。然而，這些工作的落實，並不等於題庫有了效度的完備。要知當代各種學科均面臨不同典範競爭的局勢，所謂「百家爭鳴，百花齊放」，可惜從我國考試內容卻看不出有較完整效度的學科理念與趨勢。茲以「公共政策」為例，考試的主流仍以「政策過程論」為主，欠缺批判理論、釋意理論、政策分析哲學的相關看法。所以，現行題庫制度立意甚佳，唯若能納編不同研究途徑的學者參與其中，將更能建立完備的考試內容。

二、重新思考「部長責任制」與「縣長責任制」的高級文官政治任用

在提及功績中立制與政治恩寵制的文官甄選時，似乎意涵著「文官中立」與「民選首長領導」兩者之間有困局存在。亦即，一方面希望文官的考選能夠達到「用人唯才」，任職之後發揮其專業素養，竭誠為國服務，且不受政治選舉的迫害；另一方面，又深深覺得文官應本於「行政向政治負責」的代議精神，完成政治主人的託付。這種兩難的困局，如同 H. Kaufman 所云：「中立能力的機制雖成功地減少了政黨的影響力，但卻沒有因而增加總統對官僚的控制。」甚至如 W. S. Sayre 指出：「中立、無私、勝任的文官，以功績的客觀標準來選擇與晉升，並且在職位上受到保護，已成功的利用這些特性獲得了自我導向(self-direction)的自主性，但是這種情形不僅使總統發現行政機構似乎比以前更難駕馭，也開始造成人事價值中『中立』與『回應性』之間的齟齬。」(引自陳建誌, 民 86:81)是以，如何在「文官如果太過於中立而完全對政治指導免疫，那政務官將失去信心；若將永業文官置於政治的完全控制下，那麼他們亦將失去信心」的情勢下確立兩者的信心？是今後政治與行政制度設計的重要課題之一。

美國為了提昇政治的回應性，以及增加民選首長的政策領導，早在一九五五年第二次胡佛委員會建議應確立高級文官體制(Senior Civil Service)，並授權行政機關首長較具彈性地甄補任使。(引自許南雄, 民 86:213)；及至一九七八年「文官改革法」，更創設了「高級文官制度」(Senior Executive Service; SES)，來達成以下的目標：(1)讓所謂的「公共管理」(public management)之專業技能得以在組織間流動；(2)促使聯邦主管人員得以在各種單位間流動，而發展出公共利益的廣泛觀點；(3)讓政府主管任命和指揮這些高級文官更具彈性，以實現其政策指令。(Rosenbloom, 1993:214)基本上，這群高級文官人員（約八千餘人）之任用，有的不須經過考試，但須合乎法定資格條件。再者，其任用型態大致歸為四類：(1)常任任用人員(career appointee)：這類人員佔 SES 的大多數(約 85%)，他們在行政機關工作多年，並可依其工作方式晉升為常任公職的最高級；(2)非常任任用人員(noncareer appointee)：這類人員是政治任用人員，約佔 SES 的 10%，他們襄助各部門或機關組織的高階政治主管從事政策和方案的執行；(3)限期任用人員(limited term appointee)：他們可能是純政治任命的，任期三年，但不得再任原職；以及(4)限期緊急任用人員(limited emergency appointee)：此類人員任期最長一年半，他們迄今仍

不屬重要者。除了上述四種任命型態，在高級文官任用中還有兩種職位類別，它們分別是儲備的常任人員與一般的常任人員(career reserved and general)，通常只有常任任用人員才屬於前者，而其他任何任用人員都可安置於後者。(Rosenbloom,1993:215)

其實，高級文官制度的引進，起初實有實驗性質，經五年期滿檢討，國會終於一九八四年決議無限期存續的決定。此一管理體制所獲的評價不外：(1)高等公務人員在 SES 體制圈內，得不受往昔較為僵化的官僚體制所限制，而能較為彈性地處理任用、俸給、考績、獎金的問題，滿足各用人機關與高等公務員的需求與意願。(2)歐美各國現代人事制度發展前提係基於政務官與事務官的區分，但 SES 管理體制使政治任用的人員亦能安置於事務官的高級職位，而與科層出身的常任人員組成高級文官階層，顯示美制的特色。(3)行政通才與專家在 SES 職位階層互相交流、分工合作而相輔相成，對於聯邦政府之留用高級人才極具助益。當然，此一管理體制亦有其遭受詬病之處，如(1)事務官係永榮化體制，高階層事務官固為公務員菁英，但亦不宜有體制外的突出，尤其政治任用或臨時限期任用人員與常任人員的混合體制，用人行政方面常有政治因素的介入，對於事務官行政中立的體制不免有所影響。(2)高級人力管理體制享有特殊的優遇，容易引起其他階層公務人員的異議。(引自許南雄, 民 86:215-6)

對應於美國實施高級文官制度的益處，以及強化部長責任的政治回應能力，國內有識之士已逐漸體認出，對於部會首長和部會中的一級單位主管，賦予一定比例進用公務人員的彈性空間，實有其必要性。例如考試院副院長關中先生，即認為民選首長及政務首長為了能夠確保回應能力，與其聽任為了現實需要而繼續以政治化方式運用高級文官，不如著手改革人事體制，參考法國的「部長內閣」(ministerial cabinet)方式，增加政府職位，達成政策回應力與行政領導的強化。(關中, 民 86:289-290)再者，他亦認為：現代政治環境不變，百姓要求政府的是「小而強」、「精而實」，政府的施政不可能僅完全依賴講究法規、程序與請示的行政人員，而應該配合民主化、民營化、公民參與等趨勢與實踐，適度放寬若干政府高層的管理職位，由首長依「市場法則」向民間部門爭取人才。(關中, 民 86:422)他甚至不吝指出：為了達成「精而實」的目標，政府人才的進用方式，應賦予多元化及彈性的空間；一方面使政府能向民間競爭人才，另一方面賦予首長有相當的自由用人彈性，使之能夠強化對民意的回應能力，以突破現行文官體制僵化和保守的限制。(關中,

民 86:423)也基於此，他建議修改憲法第八十五條「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」之規定，才是現代化政府用人政策的正本清源的作法。(關中, 民 86:406-425)

筆者看來，關中先生的見解有如暮鼓晨鐘，實為先知卓見。尤其是在未來精(廢)省之後，地方縣市長的選舉又由民進黨獲得多數的席次，在政治環境丕變下，要求縣市長對選民負責，卻不給予相關的用人權，委實說不過去，是以建立「縣長責任制」的領導班底，現已成為這些新任縣市長的心聲。甚至民進黨為了擴張地方政府自治權限，促將儘速修改「省縣自治法」，要求將縣市政府一級機關主管改為政務官，並設置政務性質的副縣市長，均由縣市長任免，亦迭為社會輿論的焦點之一。

面對新局，筆者認為基於責任政治，實應給予縣市長相當比例的彈性用人空間，雖然不必將一級主管均改為政務官，例如地政、戶政事務所或托兒所等涉及較純為事務執行性質的一級單位，不需有政務主管，而縣市政中具有規劃且執行的雙重性質，則應考慮政務主管的設置，與縣市長共負責、同進退。此外，似可採取類似美國的高級文官局的作法，在各縣市中設有「常任任用人員」與「非常任任用人員」，作為襄助推動縣市長施政的重要幕僚，其中「常任任用人員」來自永業文官（即非經考試及格不得任用之公務人員），且人數應佔政治任用人員的極大比例；而「非常任任用人員」，則可來自企業界、社會菁英，任期有限，多屬緊急性質，並為一臨時任務編組。相信透過這樣的設計，不但可使縣市長能夠強力發揮民選首長的政治領導，亦不致影響常任文官的士氣太多（中央機構亦可比照辦理）。

三、合理建構具有社會代表性的特考制度

如前所述，我國過去舉辦的特考制度幾被學者形容為「反客為主」。由於各類特考每年錄取人數為數不少，且多高於高普考人數。例如，總計從民國二十年到三十六年，特種考試及格人數多達 149,032 人，約為同期高普考試及格人數(10,256 人)的十五倍。又如，從民國五十四年開始，各類特考每年錄取人數總額平均約在一萬五千人左右，比起高普考試錄取人數平均僅約三千人左右，的確不成比例。(引自江大樹, 民 86:206-7)難怪前考試院長戴季陶先生早年曾對特種考試有過嚴厲的批評，他說：「特種考試近年來固可謂大走其運，然竊恐其將影響甚至妨礙經常的考試制度。清代政治之弊，在不能改良經常的制度，而成立許多非常的辦法，其原因即由於當時後補道人員太多，彼輩無事可做，輒上奏章紛紛建議，致將中央地方

機關之經常機構，反弄成空虛狀態。…如特種考試變成後補道，喧賓奪主，捨本逐末，其必有妨經常的考試制度無疑，此不可不及早提防注意者也。」他在民國三十二年五月又再度強調：「此一種考試而包含許多門，與現行考試制度，幾乎根本不能相洽，實宜如何調整，俾法令與事實兩全，尚宜切實謂考選委員會斟酌之，否則將來各機關皆如此辦理，尚復成何事體耶？從前的辦法，原是過份從權，可見前例不好，則後事必有甚者也。以前的分別規定，可說是從權，現在則幾乎成為制度，如之何哉。所以二、三年前余即十分憂慮，特種考試將指大於踵也。」（引自江大樹，民 86:206）

除了上述的批評外，若再加上戒嚴時期在黨國體制下，利用特考制度從事政黨贍徇，則其正當性的基礎更形脆弱。為了導正這種「反客為主」的運作模式，以及避免造成排擠高普考試及格人員分發任用的機會，自民國七十年代以後，考試院逐漸對於特種考試之舉辦政策有所轉變，包括簡併各類特考、試務收回自辦及規定「特考特用」等等。針對上述的作法，在喝采之餘尚有幾個面向值得努力實踐：

第一，強化對社會弱勢團體的照顧：如前所言，國家的文官甄選，需有社會正義的考量，減少環境的造化弄人，讓社會不同的階層均可在文官不同階層得到相當比重的心聲表達。是以各國對於殘障、退伍軍人、少數種族、女性等在文官甄選上提出各種的優惠禮遇。美國對社會弱勢者的具體關懷，「救助行動方案」即為典型案例。而今，在我國的特考中，亦涵蓋殘障、退除役與原住民等。唯這些特考是否努力實踐？茲以殘障、退除役特考為例。

考試院於民國(85)年排除萬難舉辦第一屆殘障特考，共錄取四百七十四位考生（實際職缺只有三百六十名，增額錄取九十名），距離依「身心障礙者保護法」（前「殘障福利法」）尚需進用的七千名差距甚大。審視「身心障礙者保護法」的規定，各級政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在五十人以上者，進用具有工作能力之殘障者人數，不得低於員工總人數百分之二；這是法律上對殘障者工作權的保障。可是，根據內政部八十五年十二月份的資料顯示，公立機關定額雇用比率卻只達到百分之七十五點八，明顯低於私立機關的百分之九十六點五。而其中很多機關對殘障人員的進用，還是屬於約聘或約僱性質，並不適用公務人員的相關規範與保障。

未達進用標準的公私立機關，依據「身心障礙者保護法」規定，要繳納差額補助金；而很多機關寧可繳納這筆錢，在每年編列預算時，先把這筆款項編進去，也

不願意足額進用殘障人士。據統計，各公立機關繳納的差額補助金截至八十六年六月底，已累計達一千零六十九萬餘元，應繳而未繳的還有七十三萬八千多元。令人好奇的是，公家機關為什麼寧可罰錢，也不願意進用殘障人士？說他們「對殘障人士顯有歧視」或許太沉重，但不可諱言的，公家機關不進用的「正當性理由」與殘障人士的期待顯然有落差。

再者，人事行政局去年曾承諾殘障團體，將考慮在人事局內設置非常設性的職種評估委員會，並同意要求用人單位提報殘障者不適任的職缺應說明不適用原因。然而至今尚未見到此委員會的成立。（中國時報，86.9.17:16）

凡此種種，均說明我國過去對於殘障人士的照顧不夠落實，行政機關非但不能為私營企業的表率，而且設置種種障礙加以阻撓，甚至不惜違法不依政策規範，真不知公共行政的人本、關懷為何物？

抑有進者，我國對退除役軍人的照顧，雖然歷年來基於歷史、結構因素給予獨到的優惠，造成政治的恩寵；但是在擬定全面取消相關的優惠中，卻表露出欠缺人道關懷的一面。例如，民國八十二年七月考試院會修正通過考選部所提「公務人員考試法修正草案」，並函送立法院審議。其中草案第二條明定：「公務人員之考試，以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，不得因身分而有特別規定。其他法律與本法規定不同時，適用本法。」此乃考選部原擬透過這項條文修正，作為停辦退除役特考、上校轉任檢覈，及取消後備軍人應公務人員考試所享優待之法源依據；意即利用特別條款及後法優先等原則，藉以排除「國軍退除役官兵輔導條例」第十二條及「後備軍人轉任公職考試比敘條例」各相關條文的規定。（引自江大樹，民86:277）甚至，王作榮先生亦主張「不能基於其身份特殊，而給予加分優待，致影響國家考試的公平、公正原則。」（引自施能傑，民86:394）

嗣後，幾經協調，才終於在民國八十五年一月修正公布的公務人員考試法中，明文增列第二十三條之規定：「本法修正施行後，上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈及特種考試退除役軍人轉任公務人員考試之舉辦，後備軍人應公務人員考試之加分優待，仍依現行規定辦理。自民國八十八年起，特種考試退除役軍人轉任公務人員考試，其及格人員以分發國防部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會及其所屬單位任用為限；上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈及格者，僅得轉任國防部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、中央及省（市）政府役政、軍政單位；後備軍人參加公務人員高等暨普通考試、特種考試退除役軍人轉任公務人員考試之加

分優待，以獲頒國光、青天白日、寶鼎、忠勇、雲麾、大同勳章乙座以上，或因作戰或因公負傷依法離營者為限。」（引自江大樹，民 86：277-8）

從上述兩個實例的說明中，深覺我國的考選制度有時不能體認「社會代表性」的意涵，而多少流露出「殘暴」的猙獰。這也難怪國內學者施能傑亦曾感歎道：「假若我們如同許多國家一般將退伍軍人視為是未來社會上「弱勢團體」的一環，那麼基於社會公平的價值，而非政治恩寵，要求其經由公開競爭考試方式，但給予適度加分，參加文職工作行列，真的是完全無正當性？」（施能傑，民 86：394-5）

第二，強調國家認同而非政黨認同的特考理念：如同前述所言，有權建議舉辦特考的相關機關中，如司法院、外交部、國家安全局、內政部警政署、法務部調查局、退除役官兵輔導委員會等，皆係負責國家秩序維護的主要責任，而此責任所需的是對國家忠貞與憲法忠誠的意識，而不是緬懷過去的政黨認同，或更狹隘的地域與組織認同，因為若不能如此，則往往造成文官不中立、認同意識倒置、黨政一家、公私不分的危機。輕者，以公濟私；重者，篡奪割據。例如，民國初年的軍閥便是典型。然而，我國以往在長期戒嚴的黨國體制下，使得許多特考的文官，因受國民黨的照拂與恩寵，而將國家認同與對國民黨的政黨認同混同，竟難以辨識國家利益與民主運作的機制。例如，最近國防部絕不支持「臺灣獨立」與「分裂國土」主張，而不論其是否經過民選的政黨執政、正當修憲或全民公投的決議。筆者認為，關於此等問題或有個人意見的表達，但為一個國家之文官制度（廣義而言），則應秉持行政向政治負責，服膺政治的指導；否則，恐有軍人干涉政治、跋扈自恃的現象發生。在我國特考中，這類職司國家秩序維護的相關機關比重不輕，因此對國家認同意識的強化實在不可輕忽。

肆、結 語

考試用人是我國固有的獨特制度，尚賢取才亦為中華文化的特色之一，但是它的內涵會隨著時代的改變、政黨政治的來源與民主政治的運作，而有了若干的變化。尤其是受到西方文化的衝擊，使得我國文官甄補的意涵，必須要面對功績制的才能任用、恩寵制的政治任命與代表制的優惠行動三者的交錯作用。爰此，本文先以上述三種的甄補型態之價值意涵，從事辯證性的思考，並據以檢討我國過去所實施的文官甄補作為，指出以前的努力，「雖然轉向功績，但卻功績不足；祛除政治恩庇，

卻乏適度的政治回應；朝向社會公正，卻步履蹣跚」，而提出文官未來的建議為：改善考選效度欠佳的文官考試；重新思考部長責任和縣長責任的政治任用；以及合理建構具有社會代表性的特種考試。

其次，在探討我國文官甄補政策的演進過程中，筆者深刻覺得整個甄補制度的運轉陷入在「偏執的慣性」中。例如，當國家未解除戒嚴之前，國民黨從事威權統治，常以文官職位作為政黨徇私，遲遲未能朝向完備的功績用人制度去努力，讓特考反客為主地在高普考之上，即為明證。及至解除戒嚴之後，功績用人日漸步上軌道之後，考試用人幾成朝野上下一致的共識，但對任何有關強化部長或縣長責任制政治任命之建議，輒被斥為破壞文官體制與士氣的謬論。甚至在高唱公開競爭擇取的功績考試中，竟無視於對傷殘、少數民族、退除役軍人等所處利基的不公平，而給予不及九牛一毛的人道關注。像這種偏執的慣性，才是推動我國未來文官考選與甄補的主要隱憂。

【參考書目】

- 江大樹，民 86 《國家發展與文官政策》。台北：櫻藝企業公司。
- 考試院法規委員會，民 86 《常用考銓法規彙編》。台北：考試院。
- 考試院，民 85 《考銓報告書》。台北：考試院。
- 考選部，民 86 《中華民國考選統計》。台北：考選部。
- 施能傑，民 86 〈我國文官甄補政策的回顧與檢討〉，《行政管理論文集》，第十一輯。台北：銓敘部。頁 377-410。
- 許南雄，民 86 《各國人事制度》，增定三版。台北：商鼎文化出版社。
- 陳建誌，民 86 《文官中立的理論實踐及其困境分析》。台北：東吳大學政治系碩士班碩士論文。
- 賈鵬舉，民 86 《各國人事制度》，二版一刷。台北：千華圖書公司。
- 賴維堯，民 84 〈我國中央高級文官生涯特徵之研究〉，《空大行政學報》，第三期，頁 37-70。
- 關 中，民 86 《文官制度的檢討與發展》。台北：民主文教基金會。
- Carter, L. F. 1989 "Five Great Issues in Public Personnel Administration and Labor Relations," in Jack Rabin *et al*(eds.), Handbook of Public Administration, New York: Marcel Dekker, Inc.. pp.309-329.

- Cozzetto, D. A. et al 1996 Public Personnel Administration: Confronting the Challenges of Change, N. J.: Prentice Hall.
- Henry, N. 1995 Public Administration and Public Affairs, 6th. N.J.:Prentice Hall.
- Jun, J. S. 1986 Public Administration:Design and Problem Solving, New York: MacMillan.
- Klinger, D. E. & J. Nalbandian 1985 Public Personnel Management: Contexts and Strategies, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Lane, L. M. & J. F. Wolf 1990 The Human Resource Crisis in the Public Sector: Rebuilding the Capacity to Govern, New York: Quorum Books.
- Levine, C. H. et al 1990 Public Administration: Challenges, Choices, Consequences, Glenview, Ill.: Foresman and Company.
- Nigro, L. G. 1990 "Personnel For and Personnel By Public Administrators: Bridging the Gap," in N. B. Lynn & A. Wildavsky(eds.), Public Administration: The State of the Discipline, Chatham, N. J.: Chatham House Publishers.
- Rawls, J 1971 A Theory of Justice, Cambridge: Harvard University Press.
- Rosenbloom, D. H. 1993 Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, 3rd. New York: McGraw-Hill.
- Shafritz, J. M. & E. W. Russell 1997 Introducing Public Administration, New York: Longman.