

# 第一章 緒論

## 第一節 研究緣起與動機

古德諾 (F.Goodnow) 說：「政治是國家意志的表現；行政是國家意志的執行」(張潤書，民 75，頁 4)。文官體制與文官系統，是體現國家公權力，證明國家存在的表徵，亦是政權賴以維繫及運作的主軸(蕭全政，民 83，頁 20)。行政機關的文官體系在整個政治過程中具有草擬法規、行政裁量及專業管理等功能，因而，公務人員於確定公共政策目標及落實行政作為均具關鍵性的影響力(廖峰香、葉明德，民 85，頁 172)。Austin Ranny 亦認為公務員的見解及偏好，可能影響決策而成為政策(倪達仁，民 87，頁 389)。

從理論上看，對於任何現代國家而言，文官系統是其國家統治機關的主體；政府的公能力、公信力和公權力，必須依靠常任文官的政策執行，及其在政策制訂過程中的輔助性功能，才能具體且持續的展現。常任文官有別於民選機關首長，及其政治性任命人員；一般而言，我國政府機關主要是由民選的首長及任命的人員組成；民選的首長如中央政府之總統、副總統，直轄台北市及高雄市市長，地方政府各縣(市)長及各鄉(鎮、市)長等；依銓敘部統計資料，民國九十年十二月底我國民選首長計有 343 人。

政府機關任命的人員，又可區分為政治性任命人員與具備常任文官資格的人員；政治性任命人員指「政務官」、「政務人員」，「機要人員」及「以機要方式進用人員」等。「政務官」或「政務人員」在我國人事制度中，在相關法律規定並沒有明確之定義。徐有守認為就數十年來運作結果所表現之實況而論，我國政務官之定義似可暫作如下之陳述：所稱政務官者，乃係個別負責或共同負責決定政策，並監督

政策施行；且對於政策施行之後果，負成敗責任之政府高級公務人員；其兼任機關首長者，並負其監督政策執行得失之責（徐有守，民 85，頁 95）。依政務人員退職酬勞金給與條例、台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例及地方制度法相關規定：此等人員包括總統府秘書長，行政院、司法院、考試院、監察院正副院長、幕僚長及政務委員、大法官、考試委員，考選部、銓敘部部長及其政務次長、各部會首長及政務副首長，省政府主席、副主席及委員，直轄市政務副首長及大部份局處長（人事、主計、警察及政風單位首長除外），縣（市）政府副縣長，特任、特派之人員、特命全權大使、公使及行政院所屬比照簡任第十四職等首長及副首長等；依銓敘部統計資料，民國九十年我國政府機關政務人員計有 298 人。而「機要人員」乃在與首長有較親密之關係及彼此相互信任為基礎，現行公務人員任用法施行細則對辦理機要人員明定為擔任機要秘書及監印等職務人員；同時規定一個機關機要人員之總人數，得由銓敘部按機關層級，分別規定，但不得超過五人；各機關之秘書長或主任秘書，必要時報經上級機關核准者，得比照機要人員進用；安全機關機要人員，如因工作特別需要，得商請銓敘機關酌量增加，但最多不得超過該機關擔任安全職務之人員編制總額四分之一；各機關辦理機要人員，得不受公務人員任用資格之限制，須與機關長官同進退，並得隨時免職。「以機要進用人員」依地方制度法規定：縣（市）政府其一級單位主管或所屬機關首長，除主計、人事、警察、政風、稅捐之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三人，得由各該縣（市）長以機要人員進用；人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬者，得增置二人；以機要人員方式進用之一級單位主管，於縣（市）長卸職、辭職、去職或死亡時，隨同離職；鄉鎮（市）公所，人口在三十萬人以上之縣轄市，得置副市長一人，襄助市長處理市政，以機要方式進用，於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職；依銓敘部統計資料，民國九

十年十二月底我國政府機關以機要人員任用計有 541 人。

具備常任文官資格的人員指「事務官」、「常任人員」或稱「公務人員」等。就學術觀點而言，事務官乃專門技術或事務人員，而非擔當政治責任者，其唯一職責，在貢獻其專門學識及技能，奉行政府既定之政策。而法律上根本就沒有這一名詞的存在，所以很難確定事務官所指為那些人員，但如就文職公務人員而言，依現行公務人員考試法所稱「以考試定其資格」之人員，係指中央與地方政府及其所屬各機關公務人員、各級民意機關公務人員、各級公立學校職員及公營事業機構從業人員；徐有守認為如依「公務人員任用法」規定，所稱公務人員指，上列各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等職等之人員為限，包括公務人員任用法任用之公務人員、技術人員任用條例任用之技術人員，不包括軍職人員、政務人員、民選人員，及未具官等、職等之教育人員、公營事業人員與臨時機關因臨時任用派用之人員，及機關專司技術性研究設計工作，以契約定期聘用之人員等（徐有守，民 86，頁 38-39）；依銓敘部統計資料，民國八十九年我國具有職稱及官等職等之行政機關公務人員，經銓敘者計有 143,427 人，此不包括尚未銓敘 7,424 人及不必銓敘 9,034 人；尚不包括生產事業機構簡薦委任人員經銓敘者 2,168 人、尚未銓敘 17 人、不必銓敘 120 人及分類職位人員 24,873 人；尚不包括交通事業機構簡薦委任人員經銓敘者 1,200 人、尚未銓敘 96 人、不必銓敘 990 人及資位人員 84,644 人；也不包括金融事業機構簡薦委任人員經銓敘者 69 人、不必銓敘 4 人及金融人員 22,289 人；也不包括警察機關簡薦委任人員經銓敘者 4,797 人、尚未銓敘 199 人、不必銓敘 784 人及警察人員 74,457 人；也不包括各級公立學校簡薦委任人員經銓敘者 24,604 人、尚未銓敘 1,766 人、不必銓敘 4,893 人及校長教師 193,892 人。

現代化人事制度已由消極性偏重於規範公務人員的忠誠 嚴謹及執行人事法規命令，逐漸趨向積極性提升工作品質與素養，使工作條件合理化、人性化，亦即在管理運用方面傾向人性化、彈性化，績效化等，以滿足公務人員的尊嚴與自我實現之需求，期能激勵其潛能及創造高度的工作效能。而現代化人事制度最重要原則之一，就是「功績制」原則和成就取向，功績制體現了「任人唯賢」和「獎優汰劣」，強調公開考試，擇優錄用，及嚴格考核，論功行賞，是為反對封建特權、贍徇制和政黨分贓制的弊病，實現擔任公職「機會均等」的原則而建立的，在非功績制之下，官吏的任用、陞黜、賞罰往往根據君王、首腦或政黨領袖個人的好惡，既不重視業務能力，而對這種能力也缺乏客觀的衡量標準，功績制則根據較為客觀的標準確定業務能力和其他工作素質，決定文官的錄用和獎懲。我國政府機關區分為民選首長、政治性任命人員（政務官、政務人員，機要人員、以機要方式進用人員）及具備常任文官資格的人員（事務官、常任人員、公務人員）等三種人員；區分民選人員與非民選人員；非民選人員又分為政治性任命人員與具備常任文官資格人員。而民選首長的產生，係基於法律規定，以其政見符合多數人民意見，由選民投票以得較多數票者當選，其權力的取得並非世襲或來自神意，表示我國也是符合世界潮流之一的民主國家；政治性任命人員的產生，通常並無較嚴格的任用資格限制，係由民選人員基於政治考量任命，以擔任或參與決定政策，負政治責任，並須依政策成敗或與民選首長同進退，相較於須具備常任文官資格的人員，公務人員須經由公開考試及格人員擔任，考試及格任用人員地位獲有保障，非依法律不受免職或懲處，超然獨立，不受政爭黨爭影響到職位的安定性，必須以公正地位效忠國家，恪盡職守，不得濫用職權，參與政黨鬥爭；此實表示我國公務人員人事制度已具有現代化人事行政的特質。

行政效能之提昇、適時回應民眾需求乃為政府再造之核心價值。

政府再造工程之推行，公務人員積極作為不可或缺。Herzberg 認為組織成員的滿足感與生產力之間存有正相關（李茂興、李慕華、林宗鴻，民 85，頁 77-78）。行政效能之提昇，更有賴一套公平客觀的激勵誘因以增進公務員之意願及動機展現創造力。如果，要使組織成員發揮潛力，為機關盡心盡力，組織就必須運用具有積極作用的激勵因素，而在各項激勵因素中，陞遷與發展即為其中相當重要的一項。

我國公務人員陞遷法，經於民國八十九年七月十六日施行，前揭法第二條條文規定：「公務人員之陞遷，應本人與事適切配合之旨，考量機關特性與職務需要，依資績並重、內升與外補兼顧原則，採公開、公平、公正方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才。」，第五條條文第一項規定：「各機關職務出缺時，除依法申請分發考試及格或依本法得免經甄審之職缺外，應就本機關或他機關具有該職務任用資格之人員，本功績原則平評定陞遷」。由上開條文規定意旨可知公務人員之陞遷係著重個人資績，但實施結果是否可以達到訂定之目的與功能，讓人覺得公平及滿意，實有進一步探討之必要。

完備的陞遷制度，可使公務人員依照工作績效與貢獻，獲得晉升，以充份發揮才能，提振工作表現，進而提升政府部門整體之行政效率。一個公開、公平、公正的陞遷環境，能使每一位公務人員在明確規則下，經由工作表現，取得陞遷機會而獲得拔擢；反之，在一個充滿鑽營取巧之環境中，只會造成劣幣驅逐良幣之反淘汰，影響行政效能及政府形象。本研究之重要性歸納如下：

- 一、對個人而言：員工期待組織能提供適當的機會來滿足個人內在的心理動機，及切合其績效表現的外在報償，促使員工安心、久任、穩定及勤勉。
- 二、對機關而言：透過晉升與拔擢，有效運用員工的潛能和知識，以促使人力資源發揮最大效益。

三、對政府而言：藉建立健全公平合理的陞遷制度來拔擢優秀人才，尉為國用，對組織成員給與引誘和鼓勵，使產生激勵效果，以提高工作士氣，圓滿達成預期之目標。

## 第二節 名詞界定

名詞的使用，可以清楚展現論文中研究的範圍與焦點，以下分別針對「公務人員」、「資績」、「陞遷」等與本研究關連密切的概念加以界定。

### 壹、公務人員的意義

公務人員的意義，可分學理上與法制上的定義兩種。就學理上的定義而言，不同時期或不同學者間看法稍有不同；張家洋認為：「就傳統理論言之，所謂公務人員，係指國家依法令特別選用，基於特別權利義務關係，從事於公務，對國家負有忠誠及無定量勤務義務的人員」（張家洋，民 91，頁 322）；吳庚認為：「稱公務員者，謂經國家或地方自治團體任用，並與國家或地方自治團體發生公法上職務及忠實關係之人員」（吳庚，民 91，頁 201）。就法制上的定義而言，我國現行人事法規中有關公務人員概念的界定，包括有最廣義、廣義與狹義三種。最廣義之公務員，例如刑法第十條第二項規定：「稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」，國家賠償法第二條第一項規定：「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」；廣義之公務人員，例如公務人員服務法第二十四條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」，公務人員保險法第二條規定：「本法所稱公務人員，為法定機關編制內之有給人員。」，憲法第四十一條規定：「總統依法任免文武官員。」，第七十五條規定：「立法委員不得兼任官吏」，第七十九條第二項規定：「司法院設大法官若干人，掌理本憲法第七十八條規定事項，由總統

提名，經監察院同意任命之」及增修條文第五條第一項規定：「司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命之，自中華民國九十二年實施，不適用憲法第七十九條之規定。」，第八十條規定：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」均含廣義公務員之義；狹義之公務人員，例如，公務人員任用法施行細則第二條規定：「本法所稱公務人員，指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等職等之人員。前項所稱各機關係指左列之機關、學校及機構：一、中央政府及其所屬各機關。二、地方政府及其所屬各機關。三、各級民意機關。四、各級公立學校。五、公營事業機構。六、交通事業機構。七、其他依法組織之機關。」

本文所稱之「公務人員」，採狹義之觀點，依循以上公務人員任用法施行細則之規定，指「中央及地方行政機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等職等之人員。」不包括軍職人員、政務人員、民選人員，及未具官等、職等之教育人員、公營事業人員與臨時機關因臨時任用派用之人員，及機關專司技術性研究設計工作，以契約定期聘用之人員等。

## 貳、資績的意義

「資」意指個人的天性、經歷及身份地位，「績」意指個人的功業或成效；「資績」包括有個人品格、學識、經驗、領導才能、家庭背景、人群關係、服務年資、學歷、考績、獎懲、訓練、年齡、性別、地區、體格等。

「資」與「績」為公務人員陞遷考評中主要的兩個指標，公務人員陞遷法第七條明定：「考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績（成）、獎懲及發展潛能」等，均應列入評比項目。

依據彰化縣政府及所屬各機關、公立學校公務人員陞任評分標準與選項配分之規定：共同選項佔 40 分，個別選項佔 40 分，綜合考評

佔 20 分；以上三種選項評比的給分若按「具體性資」、「具體性績」及「抽象性資績」予以分類如下：「具體性資」的配分包括有考試或學歷佔 10 分、年資佔 14 分、訓練及進修佔 3 分、職務歷練佔 3 分，「具體性績」的配分包括有考績佔 10 分、獎懲佔 6 分，「抽象性資績」的配分包括有發展潛能及工作倫理佔 17 分、領導能力及協調能力佔 17 分、綜合考評估 20 分。

### 參、陞遷的意義

依據辭海字典解釋「陞」與「昇」或「升」通，陞遷指官級的陞高及調遷；陞遷英文稱為 (Promotion)，亦即陞職、陞級或晉陞之意。一般稱陞遷，學者對此一名詞所下之定義甚多：

我國學者張金鑑氏謂：「所謂晉升意指職責事實的加重，從而在薪給、權限與地位上亦有增多的變化。」(張金鑑，民 68，頁 114)

王德馨氏謂：「陞遷乃係指工作人員任用滿一定年限，考核成績及品性係屬優異者，予以提高其職位及待遇或較高之地位與聲譽。陞遷是促進工作效率獎勵員工上進之重要原動力。」(王德馨，民 71，頁 120)

張潤書謂：「公務人員因表現優異而機關給予地位之提高及薪水之增加。」(張潤書，民 75，頁 489)

黃英忠謂：「陞遷是指員工服務一定年限後，經考核成績優異者，提高其職務，使取得較高之待遇、地位、權力，以激勵員工恪守崗位，負責盡職。」(黃英忠，民 78 年，頁 30)

趙其文謂：「所謂升職，亦即工作人員經過一定期間之服務，依據其成績表現，遷調比目前較高或較重要之職位而言。」(趙其文，民 87 年，頁 136)

傅肅良認為：「陞」指晉陞(任)，「遷」指遷調，係指各機關首長為應業務、管理及個人需要，對現職人員之職務或職位，作有計劃的陞任、平調或降調，以加強人力運用，增進工作效率。關於晉陞(

任)指「由原職調至職等、地位、職責程度或可支俸給較高之職務或職位」。

蔡良文認為：「陞遷指現職人員在本機關或至他機關其職務調整，職責加重，從而或職等提高、或俸給提高加給增加或地位上陞等等而言。當然若採以上述較廣義的觀點，則包括陞遷(晉陞)(Promotion)與調派(遷調)(Transfer)兩者，且均為人事管理、人力資源運用與工作士氣提昇上的重要方法。」(蔡良文，民88，頁338)

Watite (1970) 認為：「陞遷係指機構內部任用人員於較高等職位，較高技術或較重要職責之一種人事措失。雖然其前途較好，但不保證待遇增加，而人員獲的陞遷對其是一種榮譽，也是需求的滿足，藉此可增進工作人員的工作意願與情緒，為組織的目標而努力。」(Watite,1970：123-127)

White 認為：「陞遷意指從一職位升至較高之職位，職責加重，職稱變更，薪給亦隨之增加。」(引載自施教贊，民59年，頁5)

French (1974) 認為：「陞遷是調遣(Transfer)的一種，乃是重新分派一位職員到一職位上，因而得到較高的薪俸，負較重之責任，享有特別權力，或更大的潛在勢力，或獲取所有上述的好處。」(French,1974：336)

Willoughby (1927) 認為：「適當之陞遷制度，足以吸引最有能力之人才至機關工作，且足以鼓勵工作人員努力服務之精神，如無此種因素，則根本不足以言人事效率。」(Willoughby,1927：298)

綜合以上的說法：陞遷代表著組織內人力流動的方式，包含有員工在組織內向上層級、平行層級與向下層級的流動，換言之，「晉升」、「平調」與「降調」均包括其中，一般均將陞遷認為是員工向上流動的發展，陞遷包括有「吸引人才」、「服務一定期間」、「工作上良好的表現」、「地位之提高」、「權責之增加」、「士氣之提昇」、「有能力接受重任」、「增加物質上的待遇」、「對優秀人員的一種鼓勵」、「增加人

事效率」及「達成組織目標」。

### 第三節 文獻探討

#### 壹、學理上相關文獻檢閱

機關辦理陞遷應以公務人員具備何種因素為考量，職務出缺人員如何補充及如何選擇適當人員任用，以下將探討學者論述有關陞遷之依據、方法、種類及方式等議題。

##### 一、陞遷之依據

公務人員升遷究應以何因素（factors）為依據，張金鑑氏認為升遷之依據或對象普遍不外三種：一曰個人品格，二曰服務年限，三曰工作效率。邱華君認為除上列三種因素應予考慮外，尚應注意個人才識與身體健康情況之因素，此項因素在選任行政主官（管）人員時，尤其重要。當然公務人員升遷依據之因素，除上列四種因素外，尚有年齡、性別、訓練、地區、人群關係等因素，有時更與家庭背景發生關係。就上列諸因素，依其性質來分，可分抽象因素與具體因素二種，屬於抽象因素者，如個人品格、學識、經驗、領導才能、家庭背景、人群關係等；屬於具體因素者，如服務年資、學歷、考績、獎懲、訓練、年齡、性別、地區、體格等（邱華君，民 85 年，頁 57）。王德馨氏認為升遷之依據對象，通常不外四種（王德馨，民 71 年，頁 120-121）：

- （一）個人才能：在人事機構訓練、分類、公務人員關係與派職活動之中，必須予以協調，對於每一職位以資格最優者遴補，以擔任任務，並盡量注重其才能等問題。
- （二）個人品格：因良好工作人員不僅要有職務上之知識與技術，同時更應有服務上之高尚品格，如勤勉、忠誠、合作、可靠等。

均有良好品格者，必能奉公守法，盡忠職守，產生優良之工作成績。故個人高尚品格可作為升遷之依據。品格易為抽象之判斷，惟賴長官之公平考核。

(三) 服務年限：服務滿規定年限成績優良予以升職。按年升遷制固屬平穩有序，惟不足以鼓勵有能有才者之奮勉樂業。如造成「坐以待升」現象，則有不必積極努力之弊。

(四) 工作效率：依工作效率作為升遷之依據，固屬合理，惟採用何項方法，對工作效率作準確之測量與記錄。

## 二、陞遷之方法

公務人員升遷方法有考試、考績、訓練或調任升遷等。王德馨氏認為升遷應依照工作研究與分析，事先確定制度，使人人知曉，有所勤奮努力，向上圖進。其工作成績優良，合於預先規定之標準者，遇有機會，應予以升遷。一般升遷方法有三（王德馨，民 71 年，頁 121）：

(一) 循序升遷：由負責長官對於屬員以其考核與判斷，就其合於高一等級職務之人員，以儲備方式循序升遷其屬於較高職務，如副主管升遷任正主管之例。但升遷標準難期劃一。

(二) 考試升遷：以考試方法決定升遷，客觀公平，藉足以促進工作人員努力進修，提振朝氣，增進服務知能。惟升遷為對工作努力者之一種報償，僅憑考試成績，而未注重其工作成績及服務品德，易失升遷原意。且久任具有功績之優秀幹部，其不願參加隆重之考試，則失卻其升遷機會，亦欠公允。

(三) 考核升遷：以個人工作效率及成績考核之結果為升遷之依據，較為公平合理。

## 三、陞遷之種類

機關職位出缺人員的補充，可從外界引用具有該職位任用資格的

人員來補充（即所謂外補制），或從機關內部次一等級的優秀人員來升任（即所謂內升制），或可不偏於內升或外補者，部份由外界引用、部份由內部升任（即所謂折衷制）。

採用內升制的時機為：

- （一）機關內部有適當適任之人員可資任用時。
- （二）所需職務為一般性任務基於機關內部之激勵工作士氣所需時。
- （三）機關人員中如有多年未有晉升機會，則應考慮內部人員之工作調整給予提升或工作之輪換。

採用外補制之時機為：

- （一）機關內部無適任之人選時。
- （二）機關內部之人選不易公平決定，且外界亦有較優之適任人員時，或所需職務之工作性質特殊，外界進用之人員，足堪影響現有人員工作技術改進時。
- （三）配合國家政策考慮需要時。

張金鑑氏認為內升或外補各有其優劣利弊（張金鑑，民 60 年，頁 435-437）。內升制的優點：

- （一）在職的公務員認為升遷有望，機會較多，故肯安心樂意的工作，興趣高、效率大，因為升遷的較多機會與希望，對公務員就是一種有力有效的策勵與獎進。
- （二）公務員自覺上進有機會，發展有前途，梯級升進，日趨有望，故肯視其職務為終身職業，不存五日京兆之心，而見異思遷。
- （三）新升任的高級人員是原來的舊同事，對機關的傳統較為熟悉，不致多所更張，易於保持機關的安定，對職員的關係已有感情，易於獲得彼此的和諧。
- （四）憑一時的考試，有時並不足以發現真才，在長期的服務過程，

對一人才能高下，品行優劣可以有完全的瞭解，以為升晉的根據，易於實現因事以選材，因材而施用的原則。

- (五) 晉升新職的人員，以經驗豐富，技術熟練，對於新任的職務可以從容應付，不感任何困難。

內升制的缺點：

- (一) 內升制不足以吸收卓越的人才，因為有特別才具或較高資格的人員，至政府任職希望獲得較高的地位，自不願從低級做起，徐圖升晉。
- (二) 內升制不符「適才適所」的原則，所謂大事需大才，小事需小才，大才大用，小才小用；其擔任低級職務頗為適宜，而具成績者，不一定適宜於較高級的職務。
- (三) 公務員無新血輪或新份子的加入，易陷於暮氣沈沈，難期有新計劃新改革的產生。缺乏朝氣與活力，不願改革，為內升制易造成的流弊。
- (四) 升遷選拔的範圍有限，可供挑取選擇的對象不多，自難依「廣收慎選」原則選拔得所需要理想人才。

外補制的優點：

- (一) 足以吸收卓越人才至政府服務。
- (二) 因事選才，因材施用，足收「適才適所」之效，不致生「人事柄柄」之弊。
- (三) 機關內有新份子的加入，易有所改革與進步。

外補制的缺點：

- (一) 公務員以升晉無望自足減低其工作情緒與效率。
- (二) 公務員以前途發展有限，自難安心服務。
- (三) 新補入的人員與原來人員毫無關係，易引起不合作的現象。

而如何捨短取長，則以折衷制最為恰當，有三種方法：

- (一) 限定界限法：即將公務員之等級分為高、中、低三等，任職考試亦分為高、中、低三等。低等考試及格者自低等任起（外補制），但可升至中等的中間級（內升制），依此類推。
- (二) 規定比例法：即職位出缺時，可以規定其由內升者與外補者各佔一定的比例。
- (三) 升等考試法：職員任職已由低級升任至某一最高級職位後，服務成績優良，得參加升等考試，經考試及格者始准予高一等的職位晉升之。

人員內陞與外補問題，乃人事行政學上基本問題，且似難獲致可以共同接受之結論。追根究底，問題關鍵是在內陞外補兩者在人數上的比率問題，而至少有下列幾項要點（徐有守，民 86，頁 341）：

- (一) 內陞或外補人員，在整體人數上應如何妥適分配？

如果一機關總員額為一百人，則在內陞與外補兩種來源人數上，應如何決定其配額百分比？這一問題，所涉及的因素相當複雜。諸如：人才來源供應能力問題、熟練其業務或技術所需時間與困難程度問題、機關內部管理人員與實作人員間人數比例問題、人員保障制度問題、退休年齡規定問題、機關新設或存在已久問題、人民要求進入政府工作意願強度問題等等。諸此因素，因時、因機關而異，頗難決定共同適用比率。

- (二) 內陞或外補人員，在各層職務等級上應如何妥適分配？

如將人員區分為高、中、初三個層級，則這三個層級內陞與外補人數分配比率，是否應該相同或應該分別處理？例如：高層級人員是否應該偏重內陞？低層級人員是否應該偏重外補？中層級人員是否應該配合上述整體人數分配原則，內陞外補比率相同？諸此問題，只是在此舉例提出，以說明問題性質

。當然，這些問題，都與上述總員額問題有密切連帶關係。

### (三) 應以政策主導方向。

以上所述，均係純就客觀條件立論。事實上，政府可不必過於順從客觀條件，但僅參考客觀條件，以政策主導此一問題。舉例言之，如政府發現機關內部原有人員過於守舊，而有意從速更新，自可規定：每有出缺，應一律外補新人，直至到達某一比率為止。反之，如果政府感覺有安定行政機關人員必要時，自亦可以規定：出缺應盡先內陞，而後再續以逐層遞級內陞，僅以其最後最低級之遺缺外補新人。

## 四、陞遷之方式

張金鑑氏認為主要有二種，即三位制及多路制。

王德馨氏因分類不同，除三位制及多路制外，另有預習制、優點制及競爭考試制，茲分述如下（王德馨，民71年，頁121-124）：

- (一) 三位制 (Three-position Plan)：係一九一六年吉利博斯夫婦 (F.B & L.M. Gilbret) 二人所設計。每一工作人員同時具有三種地位。即每一位工作人員，應學習其上級人員工作，同時教育其下級人員，故各人之升遷路線均經確定。三位制之升遷是單線且受限制，似不能適應職員興趣作多方面之發展。因限制較嚴，不能廣泛適應員工志趣，僅適用於較小企業公司或採取直線式組織公司。
- (二) 多路制 (Multiple-chain Promotion Plan)：係每一職員或職位均有若干之升遷路線，即一人有多種升遷路線與梯階可補救三位制之缺點，且具彈性，為規模大採取職能組織或混合式組織之公司多所採用。
- (三) 預習制：先令其為副主管，而後預習為主管之一種辦法。
- (四) 優點制：嚴密考核何人為最優，則最先升遷。對於優點之考核，注重體力、智力、領導能力、品格及對工作之貢獻等。

(五) 競爭考試制：採用公開競爭考試方式升等或升資。

## 貳、國內相關研究文獻

### 一、國內近十年來相關研究回顧

國內有關公務人員資績與陞遷的研究文獻，就近十年來相關的研究，從表 1-1 可以發現，以對於現況進行調查，檢討並提出改進意見為研究焦點者佔大多數，此外對於陞遷公平性與政治模式研究的文獻以及文官體制的比較，或針對有關特定議題進行討論者，都是近年來逐漸受到重視的議題。

表 1-1 國內近十年來相關研究摘要一覽表

時間 (民國)	作者	研究題目	研究重點或發現	研究方法
80	蕭 鈺	當前行政機關公務人員陞遷制度之研究	探討現行陞遷制度之基本原理、結構設計、辦理標準、甄審過程等層面，以各國陞遷制度的比較所獲啟示，及我國現存問題之檢討分析，提出改進建議。	文獻分析 統計分析 比較研究
81	趙其文	職務陞遷與職務列等的關係	探討現制之職務列等表對職務陞遷之影響與不公現象，並建議關鍵性職務應採彈性列等、同時打通中央與地方陞遷管道、職務官等與職等無須明文規定。	文獻分析
81	蔡業成	公務人員陞遷培育制度之研究	探討陞遷與培育脫節，提出改進意見。	文獻分析
81	卓梨明	行政機關主管陞遷考核評量	探討現行公務人員陞遷考核制度與評鑑中心法在評	文獻分析 與問卷調

		方法之研究	量上所發揮的功能。	查
83	楊戍龍	公務人員培育制度之研究	關切公務人才培育政策走向，從訓練與陞遷配合之觀點探討公務人員培育制度。	文獻分析與問卷調查
83	沈福仁	公務人員陞遷考核要點的合理性	探討現行公務人員陞遷考核要點中，陞遷順序的合理性。	文獻分析
84	任可怡	從正義理論探討我國公務人員陞遷現況之研究	從正義觀點，探討現行陞遷制度與陞遷結果是否符合分配與程序正義，結果如未盡理想，未來如何改進。	文獻分析
84	邱華君	公務人員陞遷制度之研究	探討陞遷的概念、公務人員陞遷管道之建立、晉升條件、我國現行公務人員陞遷制度的特色、問題與改進之道。	文獻分析
84	關中	我國考試、任用與陞遷制度之回顧與展望	公職考試補習班林立，高資低考低用現象普遍；五種不同任用制度並行；陞遷缺乏制度；這些都值得細加深思。	文獻分析
84	李光雄	探討高考及格人員之陞遷情形	以民國五十一年至七十年參加高等考試人事行政與普通行政及格人員為樣本，調查任職不同層級機關與不同學歷者陞遷速度快慢情形，研究結果發現：異動頻繁者，陞遷速度最快，而學歷高低對陞遷也有相當影響，學歷越高者，陞遷速度也越快。	文獻分析與問卷調查
85	賴維堯	高級文官生涯	探討我國高級文官（中央	文獻分析

		特徵：我國與歐美日比較研究	司處長為主 145 位、更高職級文官為輔 28 位明星文官) 的社會背景與公務生涯兩大特徵。	
85	考試院第二組	公務人員陞遷法制之研究	探討各級政府機關公務人員對陞遷實況及對陞遷之意見與期望。	文獻分析與問卷調查
85	邱華君	公務人員陞遷的意義與依據	陞遷標準應考量何種因素。	文獻分析
85	傅肅良	健全陞遷制度之研究	文中提出十四項原則以供參考。	文獻分析
85	陳金貴	員工陞遷制度在人力資源管理中的考量	從有較充沛資訊的人力資源管理的經驗中，對陞遷制度的各種層面加以探討，提供未來進行公務人員陞遷制度研究的參考。	文獻分析
85	黃臺生	美國女性公務人員陞遷之無形障礙	從理論面及實證面探討美國女性公務人員在陞遷遭遇無形障礙的本質，其次敘述影響陞遷的因素，以及過去的努力與未來展望，最後提出吾人對美國經驗的省思。	文獻分析
85	張潤書、施能傑、蔡秀涓、蕭鈺	公務人員陞遷制度之研究	論述陞遷與人力資源管理的關係，指出陞遷制度應考慮策略性與公平性。比較各國陞遷制度，並就我國現制及相關實證研究檢討後，作為實證調查結果，最後提出研究發現與建議。	文獻分析與問卷調查
85	蔡秀涓、施能傑	政府部門陞遷政策設計之思考架構：公平性	從公平性與策略性整合觀點，探討政府部門陞遷政策設計時應考量的議題。	文獻分析

		與策略性觀點之整合		
85	李宗勳	性別對文官陞遷及俸給之影響	從隔離與反隔離、管理的貧民窟、組織惰性以及男性沙文主義，解釋女性在陞遷與俸給所遭遇的不平等待遇，提出六項原則性建議。	文獻分析
85	蕭鈺	各國文官陞遷制度	比較德、法、英、美、日等國文官陞遷制度，就文官結構、陞遷標準及陞遷過程等面向，作大致方向的敘述。	文獻分析
86	戴燕珠	我國公共人事政策應用生涯發展理論之研究-考績、訓練與陞遷制度面檢視	探討生涯發展理論是否真能對組織績效，競爭力有所助益，及應用於公部門時，在制度面會遭遇何種困難，及現行法案應作何種修正。	文獻分析 深入訪談
87	蔡秀涓	我國政府部門陞遷現象之研究：從組織政治觀點分析	強調組織陞遷具有多樣化的特質，對其探討必須兼顧理性面與政治面，首次以陞遷政治認知為研究焦點，以行政機關的公務人員為研究對象，進行理論模型驗證的經驗性研究。	文獻分析 問卷調查 深入訪談
88	許文傑	建立策略性的陞遷制度	整合陞遷制度中的組織策略與個人激勵性因素之看法，歸納六點改進意見。	文獻分析
89	黃煥榮	組織中玻璃天花板效應之研究：行政院部會機關女性陞遷之實證分析	探討行政院部會機關是否有組織天花板效應現象，造成影響因素為何，及兩性對於性別差別待遇的知覺程度為何，最後根據研	文獻分析 問卷調查 個別與焦點團體訪談

			究結果，並參酌國外經驗，分別從政府、社會、組織及個人等層面，提出策略建議，供作未來改進之參考。	
90	卓杏蓉	英國與我國文官考選與陞遷制度之比較	論述英國與我國制度後，針對二國制度之異同進行比較，最後對我國未來制度改革提出建議。	文獻分析
90	江紀正	文官陞遷制度與無形上限-以我國公務機關為例	研究認為我國政府機關中，法規並無任何條款限制女性陞遷，目前社會及機關首長圈選帶有父權的色彩，並以美國如何調查該國無形上限的現象，提出完備的思考面向。	文獻分析
91	駱益群	英日文官體制設計之研究：從文官公職生涯途徑的觀點	以一種長期性及整體性的角度，分別從二國文官的甄補及教育背景、任用及昇遷、輪調、俸給、退休後的安排等五個面向，來應證日本及傳統時期英國等兩個封閉式文官體制，在制度設計上的不同，來檢視說明二國長期以來文官團隊的表現及價值會產生什麼樣正面或負面的影響，並以上述分析來檢視我國文官體制設計上的問題，進一步提出我國文官體制設計上的相關制度建議。	文獻分析

資料來源：本研究自製

國內近十年來相關的研究文獻中：

在實證調查方面，李光雄（民國 84 年）以五十一年至七十年參加高等考試人事行政與普通行政及格人員為樣本，調查任職不同層級機關與不同學歷者陞遷速度快慢情形，研究結果發現：異動頻繁者，陞遷速度最快，而學歷高低對陞遷也有相當影響，學歷越高者，陞遷速度也越快。黃煥榮（民國 89 年）以「組織天花板效應之研究：行政院部會機關女性陞遷之實證分析」，研究認為環境系絡因素，如歷史文化、家庭制度、政治體制及文官體制本身對女性公務人員的陞遷具有直接或間接的影響，尤其某些特種考試所造成的結構性偏差，使得女性陞遷在機關受到壓抑，是造成女性在行政機關高層職位人數偏低最主要的原因，不過從時間數列顯示，隨著女性人力資本因素的提昇，以及社會對性別因素漸採開放態度，女性在高層職位人數有緩慢增加的趨勢；最後根據研究結果，參酌國外經驗，分別從政府、社會、組織及個人等層面，提出打破玻璃天花板策略，供做改進參考。

在現制檢討與改進方面，蕭鈺（民國 80 年）以「當前行政機關公務人員陞遷制度之研究」，比較我國與先進民主國家公務人員陞遷制度，對我國的陞遷制度加以檢討，提出改進建議為：應健全陞遷法制、調整職務結構、修訂任用法規、規劃陞遷體系、改進甄審過程建立保障制度及相關人事措施要適當配合。趙其文（民國 81 年）以「職務陞遷與職務列等的關係」，探討現制之職務列等表對職務陞遷之影響與不公現象，並建議關鍵性職務應採彈性列等，打通中央與地方陞遷管道，職務官等與職等無須明文規定。蔡業成（民國 81 年）以「公務人員陞遷培育制度之研究」，檢討現行陞遷與培育制度脫節的現象，並提出改進方法。沈福仁（民國 83 年）探討現行公務人員陞遷考核要點中，陞遷順序的合理性。關中（民國 84 年）以「我國考試、任用與陞遷制度之回顧與展望」，探討我國考試、任用與陞遷制度的現制與未來方向，就陞遷而言，指出無統一的適用法律，基層陞

遷機會有限，訓練進修與經歷無法結合是目前問題所在，未來應朝向在公平與公開的原則下，盡量彈性用人的方向。考試院第二組（民國 85 年）進行「公務人員陞遷法制之研究」，探討我國公務人員對陞遷相關議題的態度與看法。

訓練進修與陞遷制度的配合方面，楊戊龍（民國 83 年）以「公務人員培育制度之研究」，探討人才培育制度的內涵、訓練與陞遷在人才培育制度中之功能，訓練與陞遷配合之學理基礎及其與人才培育之關連性，並探討國軍軍官經歷管理制度的內涵與特點，檢討訓練進修制度與陞遷制度無法配合原因，及主管人員訓練與陞遷配合的實存問題，最後提出解決方案。

在主管人員議題方面，卓梨明（民國 81 年）以「行政機關主管陞遷考核評量方法之研究」，認為陞遷是激勵公務人員士氣的重要因素，故公務人員之陞遷考核應盡可能做到公平合理，然從甄審委員會、陞遷考核評分標準表及機關首長的態度來分析，現行陞遷制度實際上若有若無，它仍賦予機關首長過多的裁量權，缺乏客觀的評量，至於國外盛行的評鑑中心法，是以多位評量者、多種評量方法來評量受評者的特質與能力，因評量的面向與實際的工作具有高度相關性，故其預測效度受到學者的肯定，認為確實優於一般傳統的評量方法。民國 85 年賴維堯以「高級文官生涯特徵：我國與歐美日比較研究」，探討我國高級文官（中央司處長為主 145 位、更高職級文官為輔 28 位明星文官）的社會背景與公務生涯兩大特徵，經由人事資料分析，發現：九成以上為中國國民黨黨員，上級、中產、勞動三大社會階層分布相當勻稱，七成以上具博碩士學歷（以上三項背景變項是我國顯著不同於歐美日外國的特色），男性居絕對量的優勢，六成以上具台灣區籍貫，六成主修社會科學，三分之二畢業於國內學校（其中以政治大學居首），另三分之一是留學博碩士（美國為最大留學國）。在公務

生涯方面，發現：平均年齡 49 歲，第一次任職行政機關的入仕年齡為 30 歲，平均 45 歲初任司處長級主管，任職行政機關便即擔任簡任級職務的比率達四分之一強，且 10% - 15% 初任司處長級主管之前並無行政機關 1 年以上的經歷年資；三分之二內升，三分之一外補，在職平均約 3 年即職務異動，平均具有 3 個機關服務經驗，具有地方政府專職經歷者不及四成，公部門服務平均年資達 22 年。此外，明星文官在行政機關的生涯發展路程，歸納為：22.2% 從委任級職務做起，平均要工作 19 年後，才升任司處長及主管；51.9% 從薦任級職務做起，平均要工作 15 年 3 個月後，才升任司處長級主管；14.8% 直接從簡任級做起，平均主要工作 5 年 1 個月，就能升任司處長；11.1% 境遇特殊，為首長賞識，逕聘為司處長級主管，沒有任何行政機關經歷。

在陞遷制度的設計方面，邱華君（民國 84 年）以「公務人員陞遷制度之研究」，探討陞遷的概念，公務人員陞遷管道之建立，晉升條件，我國現行公務人員陞遷制度的特色、問題與改進之道。傅肅良（民國 84 年）對陞遷制度提出十四項原則性的方向。陳金貴（民國 85 年）以「員工陞遷制度在人力資源管理中的考量」，文中探討陞遷制度與激勵理論及人力資源管理的關係，並討論陞遷程序的訂定以及陞遷指標。張潤書、施能傑、蔡秀涓及蕭鈺等人（民國 85 年）接受銓敘部委託以「公務人員陞遷制度之研究」，探討我國公務人員陞遷制度合理的規劃方向；首先就學理論述陞遷與人力資源管理的關係，指出陞遷制度應考慮策略性與公平性；此外，比較各國與我國文官陞遷制度，並就我國現制及相關實證研究加以檢討，以作為實證調查的基礎，最後則依據前述幾項論述及實證調查結果，提出研究發現與建議。戴燕珠（民國 86 年）以「我國公共人事政策應用生涯發展理論之研究-考績、訓練與陞遷面檢視」，綜合生涯發展理論與合宜的考績、訓練、陞遷理論，得出與生涯發展相合的考績、訓練、陞遷原則，

作為檢討現行法制的參考，並依據這些參考提出若要落實生涯發展，在制度層面應有的修正建議。許文傑（民國 88 年）以「建立策略性的陞遷制度」，認為探討陞遷問題的同時也應該要從策略性的角度來分析，文中論述陞遷制度應從組織策略的層級及個人激勵的層級二方面同時考量，並且求取適當的平衡點，才能達到公務人員陞遷的真正目的。最後整合陞遷制度中的組織策略與個人激勵性因素之看法，歸納六點原則性改進意見為：陞遷制度法制化，建立合理陞遷管道，規劃生涯發展計畫，兼顧內升與外補，調整中央與地方機關公務人員職務列等結構，排除影響陞遷的非理性結構。

在陞遷公平性的研究方面，任可怡（民國 84 年）以「從正義理論探討我國公務人員陞遷現況之研究」，分析認為，機關間陞遷速度有欠衡平，進用方式之不同影響陞遷速度，性別可能影響陞遷速度，陞遷評分標準之鑑別力不足，部份機關並未執行評分標準，陞遷甄審委員會代表性不夠，缺乏有效而可行之救濟程序，針對上述問題併予提出改進建議。黃臺生（民國 85 年）以「美國女性公務人員陞遷之無形障礙的研究」，探討美國女性公務人員陞遷的無形障礙，及其對我國的啟示；文中分別從理論及實證面解釋美國女性公務人員在陞遷遭遇無形障礙的原因，未來展望，並提出八點原則性建議作為我國主管機關參考。李宗勳（民國 85 年）探討「性別對文官陞遷與俸給之影響」，文中從隔離與反隔離，管理的貧民窟，組織惰性，以及男性沙文主義，解釋女性在陞遷與俸給所遭遇的不平等待遇，並提出六項原則性建議。江紀正（民國 90 年）以「文官陞遷制度與無形上限-以我國公務機關為例」，研究認為我國政府機關中，法規並無任何條款限制女性陞遷，目前社會及機關首長圈選中帶有父權的色彩，並以美國如何調查該國無形上限的現象，提出完備的思考面向。

在政治觀點方面，蔡秀涓（民國 87 年）以「我國政府部門陞遷

現象之研究：從組織政治觀點分析」，強調組織陞遷具有多樣化的特質，對其探討必須兼顧理性面與政治面，首次以陞遷政治認知為研究焦點，以行政機關的公務人員為研究對象，進行理論模型驗證的經驗性研究。

在文官體制的比較研究方面，卓杏蓉（民國 90 年）以「英國與我國文官考選與陞遷制度之比較」，首先論述英國人事權係隸屬行政權，首相負有用人成敗之責，英國係歐陸國家中首先爭脫恩寵制與政黨分贓制用人弊端的國家，其於十九世紀即有公開選才的思想並落實於制度層面，在陞遷制度方面，除了依年資、考績達到陞遷的結果外，英國建立獨具特色的快速陞遷途徑；我國人事權非全屬行政權之內，在陞遷制度方面，也針對陞遷法施行前後差異作一論述。在各自論述英國與我國制度後，針對二國制度之異同進行比較，最後對我國未來制度改革提出建議。駱益群（民國 91 年）以「英日文官體制設計之研究：從文官公職生涯途徑的觀點」，以一種長期性及整體性的角度，以內部勞動力市場及文官公職生涯發展的觀點，分別從二國文官的甄補及教育背景、任用及昇遷、輪調、俸給、退休後的安排等五個面向，來應證日本及傳統時期英國等兩個封閉式文官體制，在制度設計上的不同，來檢視說明二國長期以來文官團隊的表現及價值會產生什麼樣正面或負面的影響，並以上述分析來檢視我國文官體制設計上的問題，進一步提出我國文官體制設計上的相關制度建議。

## 二、國內近十年來相關研究評述

有關公務人員資績與陞遷關係，從以上相關陞遷政策文獻研究可以發現，學者所研究的範圍相當廣，研究焦點也各有不同。陞遷政策之文獻大致集中在陞遷制度、陞遷標準、陞遷公平性及陞遷策略性及政治性等焦點。十年來開始國內相關的研究大多數係對陞遷制度現況的調查、檢討與改進意見的提出，以文獻分析法為主，有少數的研究

則兼採問卷調查法對於現況進行瞭解，相當少數的研究對於個案進行分析及使用深度訪談法，同一研究採用多種研究方法的情形較不普遍，使得對於我國政府部門陞遷現象之瞭解較難以盡全，近年來逐漸有多元化的趨勢，雖仍以探討陞遷制度的理想設計所應考慮的議題為主要研究重心，例如陞遷標準、制度的設計、公平性等面向的研究，晚近有加入政治性，也有將組織的陞遷目標、組織成員的成長需求、以及將生涯規劃併同考量的研究，並也加入有長期性、整體性及比較性不同國家文官體制的研究。

國內相關研究對陞遷制度規定做實證研究並不多，也缺乏對個別政府機關的研究，尤其未注意到地方政府及其公務人員的陞遷問題。本文研究方法採文獻分析法、比較研究法與調查研究法，選擇我國第二級政府機關，以彰化縣政府為實證研究機關，主要是以微觀的角度，來探討該層級人員有關的陞遷法制與實際運作狀況，試圖證實個人資績條件是否為獲得陞遷的主要因素，並以瞭解個別機關人員對陞遷制度的看法與滿意度，

## 第四節 研究問題與目的

本論文以了解公務人員自身條件及工作表現是否為獲得陞遷的主要因素，及探討公務人員陞遷制度是否符合功績制陞遷原則設計。而公務人員資績與陞遷是否相關，可由以下各面向來判斷：

- 一、公務人員陞遷的因素是否以功績制為標準。所謂功績制，例如：學歷、考試、服務年資、職務歷練、訓練進修狀況、獎懲、考績、工作績效、領導能力、協調能力、溝通能力及發展潛能等。
- 二、每個人是否有均等的陞遷機會。職務出缺時，具備相同績資條件人員，都有同等機會參加該職缺競爭。

三、陞遷規則是否明確一致客觀公平，及其決策過程是否符合以下之一致性、穩定性與公開性原則。如果，實際陞遷決策程序與明文法定的陞遷程序一致，且每個人所適用的陞遷規則都是一致的，並不會因為少數人而經常更改，每一個職缺訊息與決策過程都能公開，如果不具有以上特徵，則資績較優的人不一定會獲得陞遷。

所以，為瞭解我國政府機關公務人員陞遷問題，本研究主要探討下列問題：

- 一、探討公務人員陞遷制度是否符合功績制陞遷設計原則，陞遷標準及其程序規定為何？
- 二、機關辦理陞遷是否兼顧內陞與外補兩項原則？陞遷是以自身資歷條件或工作績效優先考慮？機關是否重視依功績制辦理陞遷，有無發揮用人唯賢與獎優汰劣原則？
- 三、公務人員對機關陞遷制度的看法與滿意度為何？

基於上述研究問題，本研究希望達成以下目的：

- 一、闡述國內外有關陞遷的研究及其理論基礎，並以比較分析我國公務人員陞遷制度在法制面上之規範特性及其缺失。
- 二、比較各國與我國人事陞遷制度的差異，作為我國修訂參考。
- 三、探討現行公務人員陞遷制度之實際運作狀況，及公務人員的看法滿意度，以提出改進建議。

## 第五節 研究架構、方法與限制

### 壹、研究架構

本研究試圖探討公務人員具備資績條件是否為陞遷的主要因素

，首先探討近十年來國內有關陞遷文獻研究資料及其相關理論，再就我國與民主國家之德國、法國、英國、美國及日本等各國陞遷制度進行比較分析，並研究相關的陞遷結構，陞遷標準及其實際執行過程，以彰化縣政府為實地觀察研究對象，首先蒐集相關人事陞遷資料，並做抽樣問卷調查及訪談研究，經由上述之比較及統計分析，最後提出結論及建議。本研究架構如圖 1-1 所示。

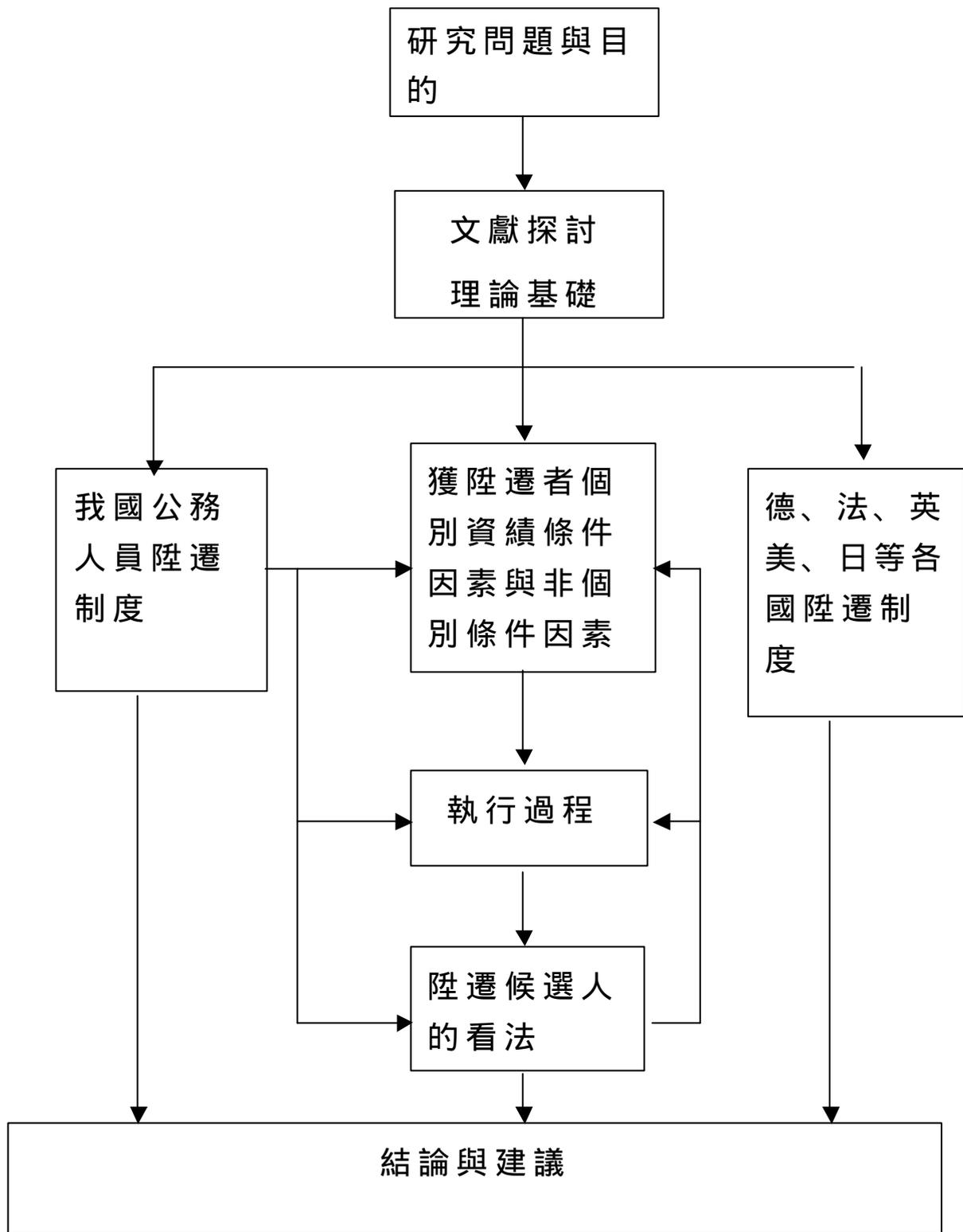


圖 1-1 研究架構圖

## 貳、研究方法

本研究採文獻分析法、比較研究法與調查研究法。

### 一、文獻分析法

蒐集與本研究有關之研究報告、期刊、論文相關參考書籍資料，及有關陞遷法令等規定加以整理歸納分析，以瞭解相關研究的特色與不足之處，據以建立本研究之理論架構，並作為問卷設計及解釋研究的參考。

### 二、比較研究法

以民主國家之德國、法國、英國、美國及日本等五國文官陞遷制度，比較分析作為我國改進參考。

### 三、調查研究法

訪談法，由研究者親自訪問彰化縣政府各層級陞遷序列候選人員對本研究問題的見解；問卷調查法，自行設計問卷進行普測。

## 參、研究限制

本論文就主題之「公務人員」、「資績」及「陞遷」等名詞必須作概念簡述與界定後，即對研究結果推論範圍的限制。

本研究擬採用調查研究法部份，樣本取樣研究結果的推論僅限於本研究的母體，無法作本研究範圍與對象以外的推論。本研究問卷涉及個人隱秘，受訪者恐未能真心回答。

因個人時間及能力所不及，本研究以文獻分析法及比較研究法，收集國內機關學者論著翻譯先進國家之陞遷制度資料，恐無法完全瞭解其整體意旨。有關各國實際環境生態及其陞遷執行過程，亦未能探討分析。

## 第二章 理論基礎

探討影響陞遷的主要因素，以政府部門陞遷政策設計，可分政治模式與理性模式二種觀點(蔡秀涓、施能傑，民 85，頁 37-39)：

- 一、政治模式觀點將陞遷過程視為是經由協商妥協而產生，因此著重於解釋人際間的影響性策略，再者，研究結果亦顯示，政治因素對陞遷決策之影響雖非唯一關鍵，但確實不容小覷，因為對於員工滿足具有相當影響性。
- 二、理性模式觀點是陞遷研究的大宗，此種觀點將陞遷政策視為是在反映組織陞遷政策的目標與達成目標的手段。因此，在目標上為了達到極大化組織績效與個人滿足感，強調陞遷政策的公平性與策略性；在手段上著重清楚具體，具一致性，且經過廣泛溝通制度與標準。所以，理性模式觀點的陞遷政策之文獻大致集中在陞遷公平性、陞遷策略性、陞遷制度與陞遷標準等焦點。
  - (一) 陞遷公平性的研究大多從程序和分配二個面向探討；程序公平指決策過程是否公平，分配公平(亦稱實質公平或結果公平)則是指某一分配的結果是否公平，經驗研究亦指出員工對陞遷政策之程序公平認知包含有陞遷的系統是否明確，相關的資訊是否與員工充分溝通、陞遷標準是否與工作相關、表現機會、重新考慮的機會、行政決定一致性、反饋機制、誠信、行政人員的影響性、雙向溝通、面談問題的適當性等因素；至於陞遷政策結果公平應考慮員工被陞遷的實際次數、是否有應陞遷而被錯過的經驗、未來陞遷機會的多寡。
  - (二) 陞遷策略性研究的焦點在探討不同的組織策略與陞遷政策之關係，特別著重於陞遷時，人員內升與外補的課題，組織策略影響陞遷政策甚巨，組織的策略性考量是受到環境系絡、組織特質、組織目標、職位層級、工作特性等因素影響。
  - (三) 陞遷制度的研究焦點在於，應考慮那些重要課題，以及陞遷決

策程序應如何設計才能達成組織陞遷政策的目標；陞遷制度所應考慮的課題如首長的自由裁量任命程度、程序法制化的幅度、陞遷決策的周密性、陞遷標準、各層級職位之甄選方法、文官生涯的開放與封閉性、內升外補之比例等。

(四) 陞遷標準雖為陞遷制度之一環，但其實為組織陞遷政策公平性與策略性的具體表現，陞遷標準如年資、績效、人際關係、專業技能、行政能力等。

陞遷之主要因素，以公務人員個別觀點：可分類為陞遷者個別條件因素與非個別條件因素。陞遷者個別條件因素可分抽象因素與具體因素；屬抽象因素，如個人品格、學識、經驗、領導才能、家庭背景、人群關係等；屬具體因素者，如服務年資、學歷、考績、獎懲、訓練、年齡、性別、地區、體格等。至非陞遷者個別條件因素，如競爭對象、不同競爭考試、不同機關、主管偏好或利益，組織目標、組織結構，組織文化等內在環境因素及政治、經濟、社會、文化等外在環境因素。

有關陞遷與資績因素的理論，例如環境系統理論與組織系統理論、激勵理論及生涯發展系統理論（個人生涯規劃、組織的生涯管理）等（蔡良文，民 88，頁 338），另外學理上有組織流動研究途徑之觀點（Vardi, 1980：341），本研究將其分類為激勵理論、系統理論及組織流動的觀點，分別論述於下。

## 第一節 激勵理論的觀點

就學理而言，陞遷係以激勵理論為其理論基礎，因為陞遷具有鼓勵上進，提擢俊秀以及促進員工士氣的作用（許濱松，民 70，頁 149）。而當代的激勵理論，由於觀點的不同，已發展出三種不同類型的

理論，即內容理論（content theories）、過程理論（process theories）及增強理論（reinforcement theory）（張潤書編譯，民 74，頁 119-120）。

## 壹、內容理論

以研究個人激勵為主的內容理論，其焦點係集中於何種激勵較能引起或發動行為的問題。為提供此一問題的解答，各激勵理論家分別從內在屬性方面探討可驅策人的需要或動機，及從外在因素方面探討使人以特定方式行為的誘因。在這些激勵的內容理論中，最重要的有三種：（張潤書等，民 74，頁 663）

- 一、馬斯婁的需要層級理論。
- 二、赫茲柏格的兩類因素理論。
- 三、阿特福的生存、關係、成長理論。

## 貳、過程理論

研究解釋人為何選擇一種特殊的行為模式以達成工作目標。主要的過程理論有兩種，即期待理論與公平理論。（張潤書編譯，民 74，頁 132）。

- 一、期待理論：以佛洛姆（Victor H.Vroom）的期待理論，可用下列公式表示其基本概念（張潤書等，民 74，頁 669）： $\text{激勵} = S \times \text{期望值} \times \text{期望}$ 。此一公式表示激勵等於期望值與期望之乘積的總額。如果一個公務人員欲獲得陞遷（高期望值），但不相信他有完成任務的能力（低期望），或該公務人員認為他有良好績效（高期望），但對於主管給予陞遷，並無偏好（低期望值），則其激勵作用便降低。
- 二、公平理論：亞當斯（J.Stacy Adams）認為，無論何時一個人覺得其工作結果（job outcomes）及工作投入（job inputs）的比率，與一個參考人的結果及投入相比而不對稱時，一種差距或不公平

即行存在。其中投入是指一個員工帶到或投入工作上的努力、技能、教育及工作績效等；結果則是指從任務完成所獲得的有形與無形報酬，如薪資、陞遷、褒獎、成就及地位等。亞當斯並認為如果比較的結果，兩者的比率不平衡時，員工將受到激勵去減除這種不公平的現象（張潤書等，民 74，頁 672）。所以，根據公平原理，公務人員陞遷制度首重公平原則，否則公務人員將減少其投入而生產力降低。

### 參、增強理論

以史金納（B.F.Skinner）的學習理論為依據，此一理論是建立在三項基本觀念上：

- 一、相信人基本上是被動的。
- 二、將注意的焦點置於行為的本身，因其係可觀察並加以測量的。
- 三、認為人們在行為上相當持續的改變係來自增強的行為或經驗。

換言之，經過適當增強，所希望行為的表現可能性即可增加，而所不希望行為的表現可能性即可減除，或對此二者均有助益（張潤書等，民 74，頁 674-675）。

而可改變個人行為者，至少有四種類型

- 一、正增強（positive reinforcement）與正增強物（positive reinforcer）：例如加薪、晉級等可鼓勵員工更加努力。
- 二、負增強（negative reinforcement）與負增強物（negative reinforcer）：例如記過、調職等。
- 三、迴避（avoidance）：指一種可預防不希望行為發生的特定方式。
- 四、消滅（extinction）：對於以前的滿意行為不予積極的增強。

因此，在組織中若希望公務人員有良好的表現，就須因人、時適當採用激勵手段以有效地改變公務人員的行為與工作心態。

## 第二節 系統理論的觀點

系統理論的觀點，包含有環境與組織系統理論與生涯發展系統理論等。

### 壹、環境與組織系統理論

陞遷系統、環境說，乃是近年來所提倡與盛行的學說，而且將之應用至行政問題的研究與處理上，人事行政之陞遷亦可作系統觀；環境學說亦有其理論基礎，人事行政之陞遷亦可作環境觀。

影響陞遷的外在環境，主要有政治、經濟、社會和文化等因素（彭文賢，民 81，頁 52-58），內在環境主要有組織結構、組織文化和組織目標等因素（張火燦，民 86），其間的關係各自相互影響，在內、外因素間亦有相互的交錯作用。

#### 一、外在環境因素

- （一）政治因素：包括非官僚權力、政治情勢和政治傳統。非官僚權力是指官僚體制以外，各種組織所具有足以影響行政的力量，最主要者有國會、政黨、利益團體以及軍隊。政治情勢指國內外的一般政治所涵蓋範圍較廣的現象，包括人民對政治的態度、取向，以及官僚成員在政治中所享有的威望和國民的政治意識型態等。一個國家之政治制度，如為民主政治、君王政治、獨裁政治等，對陞遷制度之政策與原則，均發生有很大的滲透與影響力，如為民主政治，則公務人員之進用多需經由公開競爭的考選，任用不得有不公或歧視的現象存在，行為需由法律來規範等，如為君王或獨裁政治，則情況自將有所不同。
- （二）經濟因素：指社會的經濟活動及經濟力量。以美國「市場取向」為例，在市場裏，一切貨物都是可售，汽車可售，

人力也可售，從而我們可以說工廠工人的工資即是他「勞力」的售價；同理，公務員的「薪俸」也可視為是他「勞力」（勞心或勞力）的售價；人事行政裏所謂「同工同酬」的說法由此產生。市場原理，適用到人事行政上去。經濟之已否發展及發展之程度，對人事行政陞遷制度也有影響力。如任用公務人員需否專業專才或適才適所或通才通用，多視經濟發展之程度而定；在高度經濟發展國家，人民就業率高，政府機關與民間企業對專業人才之相互爭取亦更為激烈，人力的流動率亦將增高；如國家的經濟發展程度低，則人事行政陞遷情況又將呈現出另一種現象。

- (三) 社會因素：指社會中的各種社會結構，諸如家庭、宗教派別、各種會社，以及各種利益團體。在傳統社會中，除政府機關和行政組織外，很少有人群組織或人民團體，有之，亦是倫理性、道德性和宗教性的，政治和經濟的意義並不重要，但在今日工商經濟時代和現代社會中，經濟性、職業性、社會性、政治性的人群組織和人民團體為數眾多，對行政機關及公務人員陞遷的影響不同於往昔。
- (四) 文化因素：指存在於社會中之各種價值觀念，形成這些觀念的歷史背景，以及此一社會的教育制度。價值觀念是個人在社會中成長，接受社會化後所習得的一些對人對事的看法，價值觀念在個人決策時影響很大。歷史背景指整個社會的傳統，它對塑造社會的價值觀念和規範具有重大的決定力。至於教育制度則是培養官僚成員的必備工具，因此，教育制度對官僚成員的行為自然有所影響。

## 二、內在環境因素

- (一) 組織目標：組織所期欲達成的最後結果，就是目標。目標乃是組織所必須滿足的一套價值體系，包括成員的利益，

政府的要求，外在人員的需要及民眾的滿足等。組織目標有其一致性、社會性及層級性，目標本身就是單位人員努力奮鬥的方向，由於組織目標不同、具有差異性，對陞遷的影響也有不同。

- (二) 組織結構：任何機關組織皆有層級結構，組織結構牽涉到工作、人員和職權的分配與決定，組織結構可說是機關組織各部門及各層級之間所建立的一種相互關係的模式，組織結構是影響陞遷機會的一大重要因素。
- (三) 組織文化：是一種適應性的調節機能，係組織發展出來，用以處理外在適應與內在統整的問題，是組織特質的內在部份，也是組織成員在實際工作中，用以解決問題的方式，不同機關，組織文化特質會有所差異，亦即有意識的不同。組織文化的發展，源於成員對組織使命的認識，並在達成組織的使命中，形成使命感的意識；其次經由傳統與過去的事蹟，如先例、習慣、傳奇和歷史等，逐漸建立起組織的意識文化，最後經由認同作用，當組織在招募和晉陞人員時，會選擇認同其意識者。

## 貳、生涯發展系統理論

處在全球後工業物質缺乏時代 ( Age of Scaracity )，各項可用資源均陷於短缺中，惟有人力是組織亟待開發的寶藏，從過去稱為「人事」至目前在各機關組織稱為「人力資源」的情形上，可以看出人力已成為組織內最具價值的資源。在 1970 年代以後，由於「工作生活品質」( Quality of Work Life, QWL ) 日益受到重視，員工工作的目的已不再是僅求物質滿足而已，在物質獲得初步滿足後，旋而希望能在心理層面上也獲得若干滿足，再加上社會衡量成功的標準已有所轉變，不再是以金錢數量為唯一標準，而加入若干成就感、自我尊崇的標竿。因此，在有關人力資源發展的研究上，開始嘗試跳脫過去的研究

途徑，改從尋求組織與個人雙贏的方向發展，而「生涯發展」即是在此發展方向上所產生出來的產物。生涯發展（Career Development）此一理論於 1976 年以後被廣泛討論，例 Schein（1978）於其著作「生涯動態：結合個人與組織的需要（Career Dynamics：matching Individual and Organizational Needs）」中提到組織依賴員工的表現，員工依賴組織提供工作及生涯機會，二者是各有所需，需要彼此滿足，因此，其撰寫此書的目的在於說明組織和個人要如何配合，結合彼此需要，以共同獲利。以生涯發展系統理論而言，員工的生涯發展是透過升涯規劃與生涯管理，使員工個人的生涯期望能與組織的要求相契合，以促進組織人力資源的有效開發（羅文基、朱湘吉、陳如山，生涯規劃與發展，國立空中大學，民 84）。因此組織可提供生涯資訊，譬如生涯路徑、職位空缺消息及組織內外的訓練與發展，也可幫員工做生涯規劃及生涯諮商。員工的陞遷正是組織生涯管理的工作，透過整體的規劃，可以協助員工依循生涯路徑，逐步晉升到合適的職位。

### 第三節 組織流動的觀點

陞遷代表著組織內人力流動的方式，包含有員工在組織內向上層級與平行層級的流動，換言之，晉升與調動均包括其中，而陞遷實為組織流動型態的一種。因此為了對陞遷學理有更深的瞭解，必需先對組織流動內涵作一說明，目前學理上對組織流動之研究途徑大致有以下四種觀點，分別為經濟研究途徑、行政研究途徑、社會研究途徑及心理研究途徑（Vardi, 1980：341-355）

經濟途徑主要是從「內部勞動力市場」此一概念著眼：此途徑將組織個人在職位之間的流動，視為外部經濟力，內部本益比與供需比的綜合結果。因此經濟途徑所關切的，即是在何種情況下，內部勞動

力市場可以運作、擴張、以及在既有的經濟限制之下（例如生產目標、勞動契約、價格等），如何作最佳的預測，一般而言，此種途徑主要運用在企業組織的人力流動解釋。

行政途徑則是最常運用在研究官僚組織與行政機關的陞遷流動研究，此途徑即為韋柏所提出的理想官僚型模。行政途徑認為：組織結構決定了組織成員可預期的逐級向上流動的管道，向上流動的流程取決於能力及年資，並且帶動了責任、地位、薪資的提升，而此種流動，是由官僚組織所操控與管制的，因此組織成員只要符合組織的特定標準與要求，就可以獲得遴選與陞遷。

社會途徑視職業升涯的流動，是個人透過社會化的過程，對於社會與職業環境的一種調適過程。對組織而言，職位是構成權威結構的基礎，對個人而言，組織的職位則提供個人明確的路徑，以滿足生涯需要。所以，流動與陞遷都是屬於工作的變動，至於流動與陞遷型態，則隨著個人與組織的互動而有所不同。

有別於以上三種途徑都是以總體面的客觀標準為探討角度，心理途徑則是從個人觀點、生涯態度、認知、期望行為等角度探討流動的意義。此種途徑將升涯流動視為個人人格、滿足、期望與選擇等生涯行為的前因與後果，因此，流動的內涵，是隨著個人的認知、態度、期望與選擇行為而有主觀上的不同。

在以上探討流動的途徑中我們可以發現單從經濟途徑的觀點來看，陞遷其實是組織與個人經由勞動市場供需決定後的一種結果。行政途徑的觀點則視陞遷是一種組織對個人控制的機制，獲得拔擢者的素質相較於組織控制的功能而言，可能是較為不重要的。社會學途徑對於陞遷的解釋，則視其是個人職業生涯社會化的過程之一，屬於工

作變動的一種。至於心理學研究途徑的觀點：陞遷則視之為個人態度、期望、選擇與認知的綜合結果，因此是主觀的結果。基本上官僚組織與行政機關對於陞遷與流動的看法，大致以行政途徑的觀點為主。

## 第四節 總結整合分析

綜合以上所述之陞遷相關理論，可知影響人事陞遷的主要因素為何，即陞遷係以何種因素考量或會受到何種因素的影響。有關陞遷基本原理之探討，內容包括陞遷之理論基礎、陞遷政策、陞遷原則等。在理論基礎中，藉由對當代三種類型激勵理論的敘述，吾人已能對激勵理論的內容及其可作為陞遷制度理論基礎的原因有一概括的認識。就內容理論而言，需要層級理論、兩類因素理論、生存、關係和成長理論等三個理論告訴我們，公務人員均具有尊榮、成長與自我實現的需要，透過陞遷制度使公務人員獲致以上三種需要的滿足，將有效激勵其產生良好的工作績效。就過程理論而言，依期望理論與公平理論的說法，當公務人員以陞遷為重要價值時，如能使其對於努力到高度工作績效的結果，具有高度期望，進而使其獲致公平的陞遷，將發揮激勵公務人員努力工作的功能，否則在公務人員對陞遷與工作績效不具高度期望或認為其並未獲得公平的陞遷時，將促使公務人員減少投入，導致生產力降低的問題。就增強理論而言，基於要使行為改變必須給予適當增強的說法，當公務人員有良好的工作表現時，應適時給予陞遷，以激勵其在將來能繼續有良好的工作表現。

基本上，政府部門的陞遷政策既是廣義的甄補政策之一環，更屬政府人事政策的一部份，當然有受到各種價值的影響，具有價值導向的特質。因此政府部門陞遷政策的重要原則必須以三項要素為內涵外，實際運作尚須考慮個別機關之定位，對人才的選擇亦因此而有所不同。政府部門陞遷政策的重要原則（蔡秀涓，民 87，頁 287-293）：

## 一、功績原則

各國人事政策之設計首先最重視的價值即是功績原則，其人力甄補上具有一定的重要性，基本上機關陞遷上會令人產生政治力干擾的印象，即是因為機關所為的陞遷標準不符合功績原則。功績精神的甄補與陞遷政策是指從具備資格的人力資源中，以公平與公開競爭方式，遴選有能力、知識與技能優者任職。此舉之目的在於肯定，功績原則是手段，可達到「好的政府需要一個具有高度能力、政治中立與符合高度正直標準的公務員」之政策目標。

符合功績型的陞遷政策較能吸引優秀人才服務公職，產生「自我增強」的正面累積之「良性循環」；反之，贍徇制與分贓制所建構的文官體系，易產生「白京生定律」(Parkinson's Law)，公務人員品質日漸低落的「惡性循環」。此種以功績為基礎，公平公開競爭符合「開誠佈公型管理策略」之陞遷設計原則。

## 二、策略性原則

政府機關在因應環境變局，提昇國際競爭力時，須依機關的定位配置人力資源，並作為陞遷政策上不同考量。而在面對公民要求及推動公共政策時，就需要充分的政治回應力以利政策的順利推動。對於政府所制訂的各項政策要能符合社會正義的原則，符合公民的公共利益，那麼負責制定與執行公共政策的公務人力範圍應廣及社會各階層，方能兼顧少數人的利益。因此在符合策略性原則的陞遷政策應優先考量下列三要素：

### (一) 機關定位

由於各機關的組織職掌與組織文化不同，因此會影響到組織陞遷標準的釐定。以我國政府部門為例，中央各部會職掌差異很大，即使是業務性質相近的單位，也會因服務對象不同，而在業務職掌與機關職能上有所差異，因此，在工作設計與人力資源配置方面所呈現的設計也就不同了。所以各個機關在面

對不同環境與服務對象時，應個別定位，發揮應有的職能，允許各機關在功績原則下，彈性依各職位的工作要求，選擇適當的陞遷決定標準，以使人力資源的配置有助於機關目標的達成。

## （二）政治性

政府部門中，民選官員與政務人員為了己身的政治前途與機關的利益，常在人力甄補與陞遷時，須以政治性為考量。因為對於機關首長而言，陞遷決策可能是該機關預算通過的籌碼。

正因各機關首長在政治回應力的考量下，會有其人事上的需求。再加上我國政府機關在現行陞遷政策上，對此未有合理的規劃，因此造成了陞遷政治化的現象。不過基於功績主義原則，對於首長策略性用人的方式，應妥善規劃與納入政府部門陞遷政策的設計，以免人事陞遷的政治現象過於浮濫。

## （三）社會代表性

新公共管理（New Public Management）強調現代官僚組織的組成應具社會代表性，尤其是對社會弱勢團體的代表性型的甄補，以反映社會多元價值、思考與偏好，使政策能兼顧社會公平與合理。因外在環境使然而成社會弱勢團體的公民，很難有機會進入公部門參與公共政策的制定，如此功績原則的應用僅對於部分公民具有公平性，相對地，對社會弱勢族群是一種假象的公平，而政府公共政策也會因為無法反映出全體公民的偏好與價值而有所偏失。

職是之故，政府部門陞遷政策的設計架構，應將社會代表性的價值作一策略性的設計，以使政府部門的公務人力得以儘量反映出社會總體人口的特性，俾使政府政策真正反映全民的觀點。

麥雅士（Mayers）認為：「陞遷較之甄選尤為重要。因甄選方式

不良，結果僅是少數不才者的入選，影響尚小。若陞遷制度不當，影響其工作人員，勢必造成憤怨懈怠之現象，易損及於全體之服務精神與道德」(引自王德馨，民 71，頁 120)。對陞遷者而言，陞遷包含心理上、精神上、地位上報償，且是工作責任及法律地位之改變，非物質所可取代，不當的陞遷將使組織效率陷入崩潰。

## 第三章 各國人事陞遷政策與制度

拜科技文明昌盛之賜，人類社會早已脫離國界與地域的藩籬，國際間無論在政治、經濟、文化或法律等層面，均與外界產生密不可分的互動與影響，各國政府非但無法消極自外於世界整體大環境，更須積極參與國際社會組織，從中扮演重要或關鍵之角色，爭取國家最優勢地位。所謂「他山之石，可以攻錯。」，比較分析先進國家之法制、行為或政策，可從中找尋出理想型的制度。陞遷為人事制度重要的一環，宏觀瞭解各國人事制度的發展現況，可免與時代潮流脫節，更可從中分析其主要趨勢與特色，以作為我國人事陞遷制度改進的參考。

國內一般學者撰述各國人事制度書籍或有關文獻，多將德、法、英、美、日等五國列為選擇對象，其原因不外乎渠等國家為當今世界之主要民主國家，其人事制度已有完整建制，許多國家深受渠等影響。另共產國家蘇聯人事制度的特點，亦值得探究。

### 第一節 各國人事制度的類型與特質

有關各國人事制度的類型，及其所展現的特色，國內學者均有類似的論述及分類：(傅肅良，民 79，頁 9-12；張金鑑，民 54，頁 7-22；許濱松，民 68，頁 5-8；許南雄，民 86，頁 372-388；賈鵬舉，民 87，頁 24-27)

一、傳統上各國人事制度的類型，可以分成四種：官僚型；貴族型；民主型；共產型。

(一) 官僚型的人事制度以德、法為代表，其特點為：官吏經由公開競爭而選拔。公務員之角色，為國家之代表，亦即統治者之代

表，地位崇高。公務員是專業化的，是以專業才能為政府工作。公務員是永業化，其地位與任期是受有保障的，使國家行政事務得以持續。強調上下層級節制的體系。官吏自成一個系統，重視自己之利益而忽略人民之利益。

(二) 貴族型的人事制度，是以英國為代表。英國於一八五四年，依據脫萊維揚( Charles Trevelyan )與納斯考特( Stafford Northcote )兩人所提的「常任文官組織報告書」加以改革，終於在一八五五年五月，發佈樞密院令，成立文官委員會，以競爭考試甄選人員。

1.英國的人事制度，所以被稱之為貴族型，主要原因為：英國高級文官所考選、吸收的人員，多半限於上等社會家庭子弟，貴族性的色彩過濃。高級文官來自上層社會，其見解與立場不免囿於階級利益與意識，不易保持超然公正。重視學歷，嚴格規定應考年齡，使貧苦失學而自修有成的人，無入仕之機會。

2.特色：一九七〇年以前英國普通行政人員分為四級，即行政級、執行級、文書級、助理文書級，各級人員難以流通，且行政級人員大部份來自牛津、劍橋之畢業生。各級考試之應考資格皆有嚴格的年齡與學歷之限制。考試內容與學校教育相配合，重視一般教育知識。

3.影響(優點): 英國公務員所表現的才能、思想與政治之機敏反應為其傳統的特點。

(三) 民主型的人事制度，以美國為代表，人事制度表現出下述特點：公務員的流動性相當高。考試重視專業知識、考試內容偏重職位上所需要的實務知識與技能。考試資格無嚴格之年齡與學歷限制，以具有專業才能為主。人才可為仕途，充分表現民主色彩。文官的甄補並非基於永業化的基礎。文官的聲譽地位低

。半獨立的中央人事機構。以事為中心的職位分類制度。

- (四) 共產型的人事制度，以蘇聯人事制度的特點，敘述如下：主要人事機構為中央組織編制署 (The Central Establishment Administration)，負責人事政策的制訂與實施，財政部則為人事行政方面的輔助機構，但是二者均無公務員的甄補權。人員 (文官) 甄補權屬於各個行政部門及機構。各行政部門各自有其培育公務員的學校與訓練機構，公務員的甄補、訓練與安置，三者密切配合。訓練機構畢業之學生，須在職位上服務滿其規定的期間，始得調任它職。無文官入仕考試，亦無候用名冊。辦理工作評價，並訂有職位說明書。薪俸之多寡，因工作內容與人員資格而異。有成文法典保障公務員的地位。由法律規定申訴程序。公務員的永業發展，工作異動與陞遷，均受到政治制度的嚴格規範。

二、近年來學者間亦有不同之分類方式將之概分為左列三種：分別為已開發國家、未開發國家、與開發中國家三大類茲分別敘述如下：

- (一) 已開發國家人事行政的發展趨向可以英、美、法、德及日本之體制為主，其人事行政的發展型態是：政府行政組織與員吏管理型態，較能印証韋柏 (W.Weber) 所說的「理想型官僚體制」，管理功能明顯。高度專業化而需求大量專業人才。永業化與專業化密切相關，文官的甄選與訓練著重才能的標準。「事務官」體制明確，事務官與政務官界線分明。文官體制均獲有效的政策規劃與管理。
- (二) 開發中國家，係指由「農業型」發展為「工業型」之過渡階段國家體制，一則受傳統社會環境之遺習所影響，再則復受古工業先進國家行政發展之衝激，其人事行政體制和傳統文化背景

的包袱、殖民地統治的遺制、士大夫的菁英地位、專業人才的低微、政府體制的變質、服務素質不足以及人才外流的現象。上述「開發中」國家人事制度的特性與「已開發」國家人事體制確有差別，就人事行政的發展趨向言，有以下諸項阻礙因素值得重視：權位取向；文官熱衷於爭取權勢地位，卻未必勇於任事（做官重於做事）。重視特權與親屬關係；人事甄選任用著重血統裙帶關係，亦常因人而異（人情恩惠重於人事法制。）形式主義；身分品位與工作能力績效不一致（身分觀念重於職位觀念）。政治因素影響；政黨政治、政治特權與政治活動等因素對常任文官制度之介入與干預。文官素質低；各機關組織普遍缺乏科技人才與管理人才。

- （三）落後地區或欠開發地區人事行政的問題，比「開發中」國家的體制更接近於「世襲」與「酋長權威」的型態，故人事行政的發展特性是「威權體制」、「圖騰傳統」與「家族世襲體制」。學者指出，「功績體制的觀念與族群酋長的權威相互乖離而文官制度在政治不穩的環境下，亦無行政效能可言。落後地區的官僚制度欠缺組織管理的體系，更缺少專業人才，與韋柏所說的理想型制極為不同」。

三、「已開發」、「開發中」及「欠開發」地區之人事行政特質與發展趨向觀之，各國人事行政之發展，亦有其共同之趨向，即由恩惠制與分贓制演進為才能制與功績制；由官僚制、封建制演進為民主制與開放制；由非專業而演進為專業化，而使科技專業人才素質愈形突顯；由重視個人權威之特權觀念演進為對事不對人之平等取向。此皆為各國人事行政普遍發展之趨勢，不宜忽視。

## 第二節 德國的人事陞遷制度

德國自十八世紀之君主制度下已逐步建立取才用人的文官制度，其後在專制與民主的政體下歷經百餘年之動盪局面，但文官制度的穩固與效能，為政府行政效能得以維持不墜之主因（許南雄，民 86，頁 281）。西元一九四五年德意志第三帝國戰敗投降後，由美、蘇、英、法四強在德國分別設佔領區；一九四九年五月二十三日制頒基本法，同年八月十四日舉行大選，德意志聯邦共和國（西德）於是成立；同年十月七日，蘇俄佔領區亦宣布成立「德意志民主共和國」（東德）；一九九〇年五月十八日東西德簽署關於貨幣、經濟暨社會同盟的「國家條約」，同年七月一日該約生效；同年八月三十一日兩德政府簽署關於實現政治統一的「統一條約」，同年十月三日東德加入德意志聯邦共和國，德國正式統一（賈鵬舉，民 87，頁 214-215）。德國文官素以廉能、守紀著稱於世，故戰後之西德於廢墟中快速重建，其文官所發揮的效能有其不可忽視的貢獻。

德國於二次大戰後，文官制度之發展途徑係由集權制而趨於分權制，由官僚制演進為功績制。這與一九五三年頒布的「聯邦公務員法」有密切關係，該法已在一九九四年九月最後修正（許南雄，民 86，頁 286）。

## 壹、文官結構

### 一、人事機構

部內制，由行政部門「內政部」管理人事事項。依德意志聯邦公務員法第九十五、九十六條設立之「聯邦人事委員會」為人事行政督導機構，並不實際處理人事業務。

### 二、人事體制

有共同官等職務分類體制。

### 三、分類

依是否適用公務員法分為「特別職」與「一般職」兩種。特別職不適用公務員法，包括首相及各部部長等人；一般職適用公務員法，又分為政治職（各部司長以上職務）、名譽職（選舉監察官及陪審官）、終身職（分為高級職、上級職、中級職及簡易職）、撤回職（見習公務員）及試用職（試用公務員）。終身職文官結構包括簡易職、中級職、上級職、高級職等四級，其任用除高級職由國家考試委員會辦理考試外，其餘職位係由各部自行辦理。

### 四、陞遷結構

依德意志聯邦公務員法第十六條至第十九條規定，公務員依其需資格之高低，可區分如下（賈鵬舉，民 87，頁 325）：

- （一）簡易職：其最低資格標準為受國校畢業或相當國校畢業之同等學校教育，實習服務，不必考試，任第一至第五職等，其代表性職務有事務助理員、作業助理員。
- （二）中級職：國民中學畢業或國民學校畢業並領有職業訓練結業證明；或具有公法上職務關係之訓練；或同等學歷證明。應有二年之實習服務。中級職位考試及格。任第五至第九職等，其代表性職務有助理員、消防員等。
- （三）上級職：具有可進入大學資格之訓練或同等學歷。應有三年之實習服務。上級職位考試及格。任第九至第三職等，其代表性職務有事務官、護士長、警官等。
- （四）高級職：其最低資格標準為修畢一般大學、工科大學或其他同等之學院課程，大學或同等學院之考試及格或第一次國家考試及格實習兩年，再經第二次國家考試及格者，任第十三至第十六職等，其代表性職務有參事官、醫務官、主任視察官等。

## 貳、陞遷標準

### 一、基本原則

德意志聯邦公務員法第二十三條及第八條規定：陞遷之標準，其選拔應依其資格能力與專門技能定之，不論其性別、血統、種族、信念、宗教、政治之觀點或社會關係等。就以上規定，德國的文官陞遷係基於功績原則，強調資格能力與專門技能的重要性。

同法第二十四條規定：依資歷劃分所形成而為之薪給分組，不得有跳級之情事；但聯邦人事委員會得為例外之規定。此即陞遷原則上不得有越級的情事發生。

同法第二十五條規定：公務員自一職位陞遷至另一較高職位時，即使未具比較高職位之進入要件，亦得行之，惟須經考試及格；資歷法規，得有例外規定。

### 二、初任考試

公務員考選須以公開競爭的考試方式辦理，並依資格能力與專門技能選拔（許南雄，民 86，頁 303）。初任考試也有年齡規定，學歷與同等學歷均可報考，除注重學校一般教育程度，也重視職務上的知識，應考者於學校教育期滿合於所規定之程序，並經考試及格後，得請求至政府機關作為期三年的長期普遍學習，以熟悉行政工作的實際情形，學習期滿，始參加國家的正式考試，經考試及格任用者，學習成績及情形，佔有極重要的地位，應試者須具有一定服務經驗，各級公務員於參加政府工作前，必須在相當的學校，受有相當的教育，對一般理論與普遍知識，須具備相當程度之基礎，經考試及格者，始能被薦推為公務員的候選人。

德國對公務員考試，係與實習密切配合，即先經第一次考試及格

後，分發有關機關實習，實習期滿後需再作第二次考試，及格後始正式成為一般職公務員（許南雄，民 86，頁 303）。

第一次國家考試規定方面簡易職不必參加第一次考試，中級職、上級職第一次考試以學校的畢業會考代替，高級職由國家考試委員會舉辦第一次國家考試，分筆試及口試兩種，筆試不及格不得參加口試，筆試以論文或試題為主，在測驗應試者文字表達能力、組織力、思考力、判斷力、及創造力，口試在測試應試者的知識，判斷其機警、合作、適應、主動、反應等能力，考試內容以法學知識為主，在實習規定方面簡易職須經一年勤務經驗或學習，中級職須經二年勤務經驗或實習，上級職須經二年半勤務經驗或實習，高級職須三年勤務或實習；在第二次國家考試規定方向，高級職人員經實習期滿後，舉行第二次國家考試，考試仍分筆試及口試，其內容則理論與實際兼顧，經考試及格後，始得正式任用，上級、中級、簡易職考試均由機關自行辦理（賈鵬舉，民 87，頁 384）。

### 三、升級考試

升級係以公開競爭方式或經聯邦文官委員會同意後以不公開方式舉行。其應考資格以考績或學歷及所受訓練之成績為主。簡易職升至中級職者，其升級之條件需為：至少服務滿一年者；接受所安排的訓練；受訓結束時，即接受升級考試；在所任職務內歷試被證明表現優良，始可准其接受中級職務。中級職升至上級職者，其升級之條件需為：受過專科學校教育；曾擔任中級職職務五年以上，工作效率達到要求；接受與專科學校相當之教育業務訓練三年；訓練結束時，即接受升級考試；在所任職務內歷試被證明表現優良，始可授予上級職務。上級職升至高級職者，其升級之條件需為：曾擔任上級職職務八年以上，工作效率達到要求；接受二年半之新職務訓練，但必要時得

予縮短為一年；訓練結束時接受升級考試；在所任職務內歷試被證明表現優良，始可授予高級職務（賈鵬舉，民 87，頁 383）。

#### 四、甄選制度

甄選制度原則上只規定應考人的年齡，對學歷則不予限制，其理由為考試是測定應考者之能力，而非學歷。德國公務員之進用與升級，原則上需經考試及格，但對特種性質公務員，亦得以甄選方式進用或升級，是為例外。甄選可分為初任甄選與升級甄選（賈鵬舉，民 87，頁 383）：

- （一）初任甄選：對簡易職人員之進用，可用甄選方式，如國民學校畢業，成績優良，年齡在三十二歲以下，對技能職務並需經技工考試或技能勞務考試及格者，得參加簡易職人員甄選。
- （二）升級甄選：中級職升任上級職，必須經正規考試途徑。此係對上級職升任高級職者而言，亦得以甄選方式行之。如任上級職已達八年以上，其品格及過去之服務經歷成績，經考察顯然適合擔任高級職，且其見習期間之成績優良，現支俸給達上級職之最高俸給者，得免予升級考試，而逕為升級甄選。
- （三）特別任用甄選：對年滿三十二歲以上五十歲以下，且其能力經主管部提出證明經聯邦文官委員會確定者，得依聯邦公務員法第二條第二項規定，依甄選後任用，可免除一般之考試程序。此種特別任用之甄選，通常係對經歷特殊，具有特殊技能之公務員採行。

有關德國文官陞遷制度如表 3-1 所示：

表 3-1 德國文官陞遷制度簡表

簡易職陞任中級職	中級職陞任上級職	上級職陞任高級職
1、陞級考試。 2、陞級甄選。	1、不適用甄選。 2、受過專科學校教育並經三年以上實習。 3、任中級職職務五年以上。 4、在職務期間內歷試表現優良。	1、任上級職職務八年以上，工作效率達到要求。 2、接受二年半的新職務訓練（必要時得予縮短為一年）。 3、訓練結束時接受升級考試。 4、在職務內歷試被證明表現優良者始可授予高級職職務。
在各級職內之陞等，也就是在同一職級之各職等間的晉陞，依據工作成績、長官考核、服務年限。		

資料來源：賈鵬舉，民 87，頁 219。

## 參、陞遷過程

### 一、職位公告之義務及例外

德意志聯邦公務員法第八條規定：謀職者應經職位公告而求職（第一項）。職位公告之義務不適用於聯邦各部會之次長、司長等職位與隸屬聯邦各部會之官署首長以及直屬於聯邦之公法上社團、營造物、公法上財團之主管職位；有關其他職位公告義務之免除，由聯邦人事委員會決定之。

### 二、參與協商

德意志聯邦公務員法第九十一條規定，賦予公務員結社自由，有參與工會或職業團體之權利，除法律另有規定外，公務員得於其所屬之工會或職業團體，選任代表。依職員代表法之規定，各工會及職業團體得設置職員協議會，公務員透過工會與職業團體，可與服務機關

辦理交涉；透過此種職員協議會，可參與公務員權利關係一般規定之擬定（傅肅良，民 79，頁 264）。

### 第三節 法國的人事陞遷制度

法國不僅是一單一國家，也是一個高度集權的國家，地方政府只有有限的自治權，所有公務員均在國家政府的統制與管理之下，中央政府的派出機關亦散佈全國各地，在同類及同職等的職務上均可在不同地區甚至不同機關調任。但為免調任後發生困擾，如係在不同地點調任者，多係事先徵得當事人同意，以免在住宅、子女就學及生活習慣之適應上引起困難。但為公共利益及執行紀律而調任者，則不需徵得當事人之同意（李華民，民 82，頁 251）。

#### 壹、文官結構

##### 一、人事體制

有共同官等職務分類體制。

##### 二、分類

依是否適用公務員法作分類；不適用公務人員法之人員包括法官、武官、公營事業人員、地方自治人員及根據契約僱用之人員；適用公務人員法之人員有高等級人員及常任人員。

高等級人員，不適用考試規定，其地位在 A 類公務員之上，可由政府自由任命（與通稱之政務官相當），不需經由考試或一定資格，其所任職務包括如下：政務參與長官。高等政務參與官。政務參與官。常務次長。各部之司長。各部之處長。大使、公使。知事。警察所總務長。特任行政監察官。大學區總長。

常任人員，須經考試任用，依其職務之性質區分為 A、B、C、D 類。A 類：包括具有計畫與管理性質的職位，如行政官、社會保險官，亦稱行政類；此類人員其進用時之競爭考試，需加以測試廣泛之普遍與技術知識著眼，並需具有適當的才能與品德，且需大學畢業。B 類：包括執行性及適用法令的各職位，亦稱執行類，擔任此類人員需具有創意、品評、解析，甚至製作決定的能力，其進用時之競爭考試，需維持一較高水準之學歷（中等學校畢業）。C 類：包括擔任實際工作的各職位，亦稱書記及打字類，主要任務為一般較簡易工作的處理及技術性工作的操作，如書記、打字員；此類人員進用時之競爭考試，應以一般教育水準中（相當於我國國中畢業）投考。D 類：包括較低的實際工作，亦稱信差類，其職務之執行，不十分需要或全不需要專門訓練，如公文信差、廳舍管理員；此類人員進用時，亦以一般教育水準中（相當於我國國小畢業）投考，唯現正逐步取消該類人員之進用。（賈鵬舉，民 87，頁 320-321）

### 三、職務分類制度

法國常任人員區分 A 類、B 類、C 類、D 類，每一類級中再分若干職等，而其中關於公務員區分 A、B、C、D 四類係依文官法第二十九條規定，由階級高低排列順序分等級，又第二十九條規定，各等級之上下關係，各官等之俸點、俸給之跳升及晉升上等之官職另以命令定之，公務員區分為 A、B、C、D 類，係由各級機關自行訂定，故頗分歧，且標準不一（許南雄，民 86，頁 267-268）。

以上四類，每一類中又區分小類（或稱職系），必要時，每類之內可依其任務性質之不同，再區分為若干小類（如 A 類中文區分為行政官、社會保險監督官、內政、財政監察官等小類，C 或 D 類中再分為內勤及外勤等小類）。每類得依其職責區分職等：A、B、C、D 四類，每類原則上設一個職等（依其職責程度而定，如 A 類的行

政官小類，有一等、二等、三等行政官之區分，D類雖有內（外）勤之分，但職責程度相當，故不再區分為職等）。每一職等再訂定若干俸級：不再區分職等之類，則在類內訂定若干俸級，作為每類人員加俸之用，如各類中再區分為職等，則按職等分別規定俸級，作為每職等人員加俸之用。將職務列入架構：各機關之職務，由各該機關自行決定應屬之類別（或架構），並無嚴格的標準（此種方法優點：能適應各機關的需要，缺點：對各職務之類別區分難免標準不一），唯各機關對所屬職務有提高職等或類別趨勢（賈鵬舉，民87，頁321）。

## 貳、陞遷標準

### 一、任用原則

法國公務員法第十九條規定：「公務員之任用，依下述（1）或（2）或合併使（1）及（2）之方式，實施公開競爭考試為之：

（1）持有特長文憑者或完成特定之學歷者，報名參加之公開競爭考試。

（2）專門以國家公務員，個別命令所規定條件範圍之僱員、現職之地方團體公務員及僱員、公有公共設施之公務員及僱員，及在政府間之國際機構服務者為對象之公開競爭考試，但此應考人須已執行某特定期間之公務及曾受某特定之在職進修者為限。」第二十條規定：基於各公開競爭考試之結果，考選委員會應按成績高低之順序，作成名冊；任用應依正式錄取名冊及備取名冊所記載之順序，依序為之。」由上所述規定法國任用原則係以公開競爭之方式辦理，擇優選用。

### 二、初任考試

明確規定 A、B、C 類人員需經公開競爭之考試，D 類人員授權各部（機關）可經甄選，亦可經由競爭考試中甄補，惟近年來已逐漸不辦理 D 類人員之甄選。考試之委員係臨時組成，同時涵蓋了社會

各階層人士。各部會在必要情況下可自辦考試，故而考試次數多，但 A 類人員之考選必須經由國家行政學院辦理，並明確規定考試初試為筆試，複試為口試，初試不及格不得參加複式。公務人員之考選與教育訓練密切配合，並特別重視口試與專門學科之知能，通過各項測試之試，仍須體能測驗（包括跑、逃、跳、爬高、游泳、舉重），如體能測驗不合格視為仍未完成考試程序，此為其他國家所不及（賈鵬舉，民 87，頁 379）。A 類文官必須經國家行政學院考選，應考人需大學畢業，年齡在二十七歲以下，或現任 B 類文官；依據一九八二年修訂之學制施行細則規定：國家行政學院每年招生一次，分對內與對外考試兩種，對內考試即 B 類在職人員報考，對外考試即大學畢業生應考，不論對內或對外考試，以三次為限（許南雄，民 86，頁 262-263）。

### 三、升類考試

升類考試指升入較高的類，如 D 類升 C 類，C 類升 B 類，B 類升 A 類，升類需經由競爭考試，經由升類考試及格而升類任用者，人數約為初任考試及格進用的百分之五十（賈鵬舉，民 87，頁 380）。

### 四、以年資或考績晉升

法國文官的陞遷是指等級方面的晉陞，而非職務的調陞。

依公務員法第五十六條規定：公務員之陞遷，包含俸點之晉升及官等之晉升。第五十七條規定：俸點之晉升，係由一級接續一級，循序往上晉升之；俸點之晉升，依公務員服務年資及考績與評等職務上之能力決定；俸點晉升之結果，增加其俸給。第五十八條規定：官等之晉升，係由一官等接續一官等，循序往上晉升；官等之晉升，於在

職考試之情形，得不適用前項之規定；官等之晉升，須於其經歷中受完某最低期間之在職進修後行之。

### 參、陞遷過程

依國家公務員法規定，機關內部的陞遷，除採公開競爭考試方式外，亦得以專業考試或聽取有關委員會之意見後作成名冊等方式行之。實際上晉升有下列三種不同程序：第一是在與聯合行政委員會協商之後提出候選者名冊，然後直接從中選擇晉陞。第二是基於考績與競爭考試的結果提出候選者名冊，然後決定晉陞。第三是只基於競爭考試的結果決定晉陞。機關的管理方面通常採用第一種程序，即先提出候選者姓名，並加具支持各候選者陞遷的說明，在聽取委員會的意見之後，產生陞遷名冊，其上根據功績排名（但較低層級文官的陞遷名冊多基於年資排名），在辦理陞遷時必須尊重名冊上的順序。（引自蕭鈺，民 82，頁 21）

國家行政學院之教學分為實習及學業研習兩階段，訓練期間由兩年至二年半。A 類文官經國家行政學院受訓結束接受分發後，依規定須在政府機關服務十年以上，由於結訓者在各機關服務成績均佳，除少數違法失職或健康因素等個人特殊情況外，大多久任各行政機關高等文官職務。（許南雄，民 86，頁 264-265）

## 第四節 英國的人事陞遷制度

### 壹、文官結構

#### 一、人事體制

一九七〇年以前，以行政職系為主，其體制因僅區分行政級、執行級、文書級、助理文書級，故屬於有共同官等之職務分類體制。一

一九七〇年以後，人事體制除行政職系以外，尚有其他職系：如科學職系、技術職系、專業職系、外交職系等，惟每一職系區分之職級（官等）不同，故屬於無共同官等之職務分類體制（賈鵬舉，民 87，頁 303）。

## 二、分類

一九七〇年以前有共同官級之職務分類：分行政級、執行級、文書級、助理文書級。一九七〇年至一九八七年廢除級與級之限制，其中行政職系為主要人員分為：司長級以上為開放架構人員；副司長級以下共十個職級，為閉鎖架構。一九八七年以後，科長以上為開放架構人員，優級執行官以下共七個職級（即所謂之職務官等）。以上所謂開放架構係指在該層級的文官職位出缺，可進用別機關別種類的人員；閉鎖架構，指在該層級的文官職位出缺，僅得從本機關同性質人員中提陞之，不得進用他機關或不同性質的人員（賈鵬舉，民 87，頁 301-303）。

茲就上述人事體制，詳予分述如下：一九七〇年以前，行政級分常務次長、副（常務）次長、司長、副司長、科長、副科長六級（大學畢業），執行級分主管執行官、優級主管執行官、主幹執行官、主任執行官、優級執行官、高級執行官、執行官共七級（高中畢業），文書級（書記級）分（高級及初級）文書（書記）共二級，助理文書級僅助理文書一級。胡頓報告對上述人事體制之批評如下：分級不切合實際，如行政級的低級人員和執行級的高級人員所做的工作，就很難區分，而且其辦事才能亦不能以多年前的有無學位考試來分別；分級方法妨礙了人才的運用，且亦妨礙了級間的陞遷。因而胡頓委員會建議，廢除級與級間的阻礙，改組為一個統一的職組，在每一職組中，區分為若干職務等級，工作人員職務（等）級已到最高阻礙，改組

為一個統一的職組，在每一職組中，區分為若干職務等級，工作人員職務（等）級已到最高的薪俸等級時，即可晉升任較高一職等或職位，以便於人才（力）之運用、陞遷、任使。

在一九七〇年改革以後，司長、副次長、第二常務次長、常務次長、秘書長至文官長等，以上六個職級，稱為開放架構，屬於高級職位，其人員進用與調度相當靈活且富有彈性適應之能力。閉鎖級分級情形為，從助理文書官、書記官、執行官、行政見習官、高級執行官、高級執行官 A、優級執行官、科長、優級科長至副司長等，以上十個職級，其人員之進用與陞遷均需具有一定之條件。胡頓報告認為改革後優點：可減少轉級困難，增加文官陞遷的機會。使管理更有效能，俾能經濟有效的運用人力。方便能力者之陞遷，乃因考核方便，文官專長逐漸受到重視，年資不再為主要陞遷條件，相對的能力特優者可以超級陞遷。各部之職級可以減少，而且易於管理。

一九八七年以後開放架構人員分級，由科長、優級科長、助理司處長、副司處長、司處長、副處長至常務次長共區分為七個職級。行政職系（群）分級，由助理文書官、文書官、執行官、行政見習官、高級執行官、高級執行官 A 至優級執行官共區分為七個職級。

### 三、行政見習官之設置

政府中的行政工作日趨需要，及行政工作漸趨複雜與相互依賴，因此需尋求高水準的通才（All-round ability）來擔任公務員，並需訂定一套有關智力與人品之嚴密的規範，作為遴選具有擔任多數高級職務潛能的人員，由於具有此種條件之人並不多，如政府需與其他僱主相競爭，則需設置一特別進用新人的職級，並使具有特殊才能者可很快晉升至科長職務，乃使具更大發展潛能者，經由特別發展的安排，

使其具有足夠的廣泛的經驗以應擔任高級公務員之需，因此乃有設置行政見習官職級（Administrative Trainee），簡稱 AT。（傅肅良，民 79，頁 39；李華民，民 82，頁 231-232）

英國一九七〇年以前及一九七〇年以後至一九八七年延伸開放架構，如圖 3-1 所示。

圖 3-1 英國一九七〇年以前及一九七〇年以後至一九八七年延伸開放架構之簡圖

一九八七年十一月以後	一九七〇年改革後之分級	一九七〇年改革前之分級
高級行政暨政策管理集團	高級行政暨政策管理集團	常次 副次長 主管執行官 司長
包 括 秘書長 文官長 常次 副次長 司長	包 括 常次 副次長 司長	----- 主幹執行官 副司長 優級主任執行官 主任執行官 科長 優級執行官 高級執行官
副司長 資深科長 科長	副司長 資深科長 科長	高級書記官 執行官 副科長 書記官 助理書記官
----- 優級執行官 (A 高) 高級執行官 行政見習官 高級書記官 執行官 書記官 助理書記	----- 優級執行官 (A 高) 高級執行官 行政見習官 高級書記官 執行官 書記官 助理書記	

圖表說明：虛線以上部份代表開放架構，以下為閉鎖架構，另有關文官長、秘書長列入開放架構，依文獻資料所載係於該國在 1981 年人事機關改組時方才將其列入高級行政暨政策管理集團。

資料來源：引載賈鵬舉譯自 BRITAIN-1994, " AN OFFICIAL HANDBOOK. " PP.29-89.LONDON:HMSO.

## 貳、陞遷標準

### 一、初任考試

參加行政級與行政見習官考試，年齡須在三十六歲以下，但如因服兵役得寬延四歲；在學歷方面，必須大學畢業，且至少得有「二級以上榮譽學位」或相類似的資格。執行級考試，年齡原則限於四十九歲以下；在學歷方面：需高中畢業者，如為中學會考及格者，必須會考成績中有，兩科在「高級水準」以上，三科在「普通水準」以上。文書級考試，僅外交官職位有年齡方面的嚴格限制，限於三十歲以下（十八歲至二十九歲），餘無嚴格年齡限制；在學歷方面，必須中學會考成績中，包括英文在內，有五科至六科在普通水準以上。助理文書級考試，年齡方面原則上為三十歲以下；在學歷方面必須在中學會考成績中，包含英文在內，有兩科至三科在普通水準以上（賈鵬舉，民 87，頁 370-371）。

英國考試制度之特色，注重一般教育程度及知識，並著重於特殊或專門的技術與經驗；公務員透過考選所吸收之人才，多半只限於社會上某種特殊階級，因而貴族化的色彩過濃；公務員於考選被任用後，即視其所任用的職務為終身職業；公務員之薪俸，較工商企業人員優厚，素質及社會地位亦甚高，易於吸收人才至政府機關工作；文官委員會專司考選工作，分別設各種考試委員會，主持學能及性向測驗，決選委員會主持口試及面談，考試方法因級別而有不同之規範性措施；公務員經過考試測試及格後，必先經過相當長時間的學習經驗訓練，方才正式任命；應考資格及年齡有嚴格之規定（傅肅良，民 79，頁 30；李華民，民 82，頁 145-146；賈鵬舉，民 87，頁 371-372）。

### 二、晉升制度

晉升制度的建立，目的在建立永業文官制度，經由考試進入擔任文官系統後，即以文官為終身職業，為鼓勵文官久任，就必須建立內部的晉升制度（我國制度上採用升等考試，考績升等均係內升制度），使文官有發展前途。公務員的晉升，通常須具有一定的條件，所謂一定的條件者，係指具有一定的任職年資，具有一定的考績等次，並須經面試通過，始能獲得晉升。如以行政職系（此係指由原有的行政職級、執行職級、文書職級及助理文書職級合併而成）各職級間的晉升而言，其晉升有一定條件，即科長級以上之晉升，則無年資之限制，但年齡如在三十五歲以下時，須得「管理及人事局」同意。但在科長級以下之晉升，則有年資之限制，如三年或四年不等，一般言之，陞遷係依現職年資與服務成績而定，高級人員注重功績，初級人員特重年資，惟各部不盡相同。（李華民，民 82 年，頁 226-227）

### 三、行政見習官遴選標準

凡具有大學或專科學校畢業者，或曾任公務員二年以上者，均可應 AT 職級人員之考試，及格之後，再由考試委員會（Civil Service Selection Board）作再次的遴選，需時約為數天，包括書面測驗、面談及集體討論；通過此一程序後，再由決選委員會（Final Selection Board）舉行面談，以決定是否錄取。在考試程序中，約有四分之三，包括書面的作業，從智力測驗到代表性行政問題的解決等；其餘四分之一，包括口頭的面談；此種考試制度之主要特性，係從多種方法，對候選人的才能作全面的（All-round）及均衡的評估（傅肅良，民 79，頁 40）。

### 參、陞遷過程

公務員晉升須經過甄選，如屬司長以上人員之晉升，由管理及人事部所設高級任用遴選委員會下設高級任用遴選委員會（Senior appointment selection Committee）辦理，以管理之人事部之常務次長

為主席，其他各部之常務次長及高級專業人員為委員，負責討論各部高級人員之陞遷與任命等事項；如屬副司長以下人員之晉升，則由各部設晉升委員會（Promotion Board）辦理，通常以人事處長為主席，司長及副司長二人為委員（傅肅良，民 79，頁 35）。

以上係指辦理行政性的文官之晉升，至於為辦理專業性或技術性高級文官之陞遷，在管理及人事局之下，設有許多專家委員，由科學家、醫師、法律學家、經濟學家及統計學專家組成。仍以常務次長為主席，研議各類高級專業或高級技術性的文官之陞遷與永業之發展問題（李華民，民 82，頁 227）。

審核程序先審核年資合於規定後，再審核任職期間考績的等次與宜否陞遷的評語，經審核考績結果，認為可以考慮晉升者，由晉升委員會主持口試，決定是否晉升（賈鵬舉，民 87，頁 374）。

一般而言，文官及其工會代表在決定陞遷的過程中並無直接參與權，但有關的工會對於一般的陞遷原則，可以與管理者進行協商。

## 第五節 美國的人事陞遷制度

美國是一個聯邦制國家，在政治上採取分權制，聯邦政府與各州政府各有獨立的人事制度，互不統屬。各級政府多實行職位分類，作為人事管理的基礎。在政體上聯邦政府屬於總統制，採三權分立，立法權屬於國會，行政權屬於總統，司法權屬於各級法院，為民主集團之領導國。

### 壹、文官結構

#### 一、人事體制

美國原依一八八三年文官法設立聯邦文官委員會，一九七八年文官改革法撤銷聯邦委員會，改成立聯邦人事管理局、聯邦功績制保護委員會、聯邦勞工關係局及平等就業機會委員會等四個機構。原聯邦文官委員會地位超然獨立，不受總統之指揮，亦即不隸屬行政系統，屬部外制性質，自一九七八年撤銷後，人事行政之職權，交由隸屬總統指揮之聯邦人事管理局掌理，轉為「部內制」，實施職位分類體制，一九二三年制定「職位分類法」，一九四九年修正「職位分類法」，一九七一年實施職位分類技術改革，一九八六年國會通過人事管理簡化法；職位分類以一般人員俸表為主，分十八職等及六種品評制度（賈鵬舉，民 87，頁 269-286）。

各？職位可用不同的因素及品評標準來辦理評價，同時可將若干不同的分類制度，結合至同一分類架構（十八個職等）之內，其重點為先將職位區分為六大？，再分別規定其品評程度高低之制度即（李華民，民 82，頁 98-99；傅肅良，民 79，頁 97-98；賈鵬舉，民 87，頁 285-286）：

- （一）高級行政主管職品評制度（ Executrice Evaluation System or EES ）。此係對負有計劃、發展、指揮與管理整個機關職責的職位適用之。評審時以該項職位為考量之主體，不再區分因素，其所列職等為十六、十七及十八職等。
- （二）主管與管理職評審制度（ Supervisor and Manager Evaluation System or SAMES ）。此係對負有監督或管理責任的職位適用之。並依照工作的基本程度、監督的職掌、責任與工作業務範圍四個因素作為評審之對象，再依分數之高低換算為職等，大致適用於第十至十五職等。
- （三）行政、專業及技藝職評審制度（ Administrative, Professional and Technological Evaluation System or APTES ）。此係對自然科學

、社會科學、行政管理人員、專業職位或技術職位適用之。並依所需知能高低、工作困難程度、責任輕重、與人接觸，以及其他因素評審之，再依分數高低換算為職等，其所列職等適用於第七至第十職等。

- (四) 書記、機器操作與技術職評審制度 ( Clencal, Office Machine Operation and Technical Evaluation System or COMOTES )。此係對文書、書記、辦公室之機器設備操作職及技術職適用之。並依所需知能高低、工作困難程度、責任輕重、與人接觸，及所需體力與工作環境等因素評審之，再根據分數高低換算為職等，其所列職等，適用於第五至第七或第九職等。
- (五) 統合聯邦工資職評審制度 ( Coordinated Federal Wages System or CFWS )。此係對技藝、用手操作職適用之。並根據其技藝與知識、責任輕重、所需體力及工作環境等因素，綜合考慮後，決定其職等。凡屬聯邦政府機關所有藍領工作人員均屬之。
- (六) 特殊職業職評審制度 ( Special Occupations Evaluation System or SOES )。此項評審制度所包含者為法制、外交、衛生、保安、教學及科技等類人員，因其性質特殊，著重於資歷與品位之職位，因此，係根據教育程度、服務能力，才能聲譽，及在各專業中之地位，評審其知識等，換言之，係考慮「以人員為中心」之制度。

## 二、公務員體系

美國文職公務員可區分為不適用功績制與適用功績制人員。( 傅肅良，民 79 年，頁 87-89 )

不適用功績制人員有：

- (一) 民選人員：如總統、副總統、州長、市長、縣長等。
- (二) 特種委員會人員：為應特種需要而設置特種委員會者，為期易

於羅致人員任職，常有將其列為不適用功績制者。

- (三) 部長等：其任用需由總統提名經參議院同意後任命之。
- (四) 基於特別契約而進用之長期或臨時工作的專家：其與機關間之關係為僱傭契約關係，與一般公務員與政府之情形不同，故不適用功績制。

適用功績制人員有：

- (一) 公開競爭考試人員：此為文官之主要部份，人數較多，此種人員之進用不但需經由競爭，且需公開的與他人競爭，通常所謂考試進用即指此種考試而言。
- (二) 非競爭考試人員：此種人員雖亦屬考試進用，但其考試並不相互競爭，凡經由證件審查認為合格或再經口試認為合適而進用者，亦包括在內；但對非競爭考試人員，需具有兩個條件，即  
1、所任職位具有高度技術性，具有此種條件者僅屬少數人；  
2、某種職位基於某種理由無法應用競爭考試而羅致所需人員者。
- (三) 免除考試人員：此類人員不須經由考試，且不需其他條件，對用人最為靈活。此類人員有勞工、機要或制訂政策人員、部份時間或臨時人員及由於少數職位工作性質之特殊，無法經由考試程序羅致到合適人員。

## 貳、陞遷標準

### 一、基本原則

依據一九七八年文官改革法案規定：聯邦職位出缺，應甄補合格人員，以達成能公平代表美國社會之工作力量；以與所任職位有關之知識、技能與能力為基礎，從事選拔與提升；使用公平與公開競爭，以確保平等機會。所以，人才之甄選，應符合「公開競爭原則」(Principle of Open Competition)，及確保功績制度的實施。

美國聯邦人事制度，在人才甄補的方法上，賦與主管人員廣泛的選擇權，可採內補制，亦可採取外補制；各機關之主管人員，有權選擇適當的人力來源，以選拔合適的人補充職位空缺，此為文官改革法第七條所規定。以陞遷方式補充缺額，應依各機關之陞遷計畫辦理。各機關除應遵守下列人事管理局所規定之五項要求外，有相當廣泛的自由去訂定陞遷計畫：第一、陞遷必須基於功績。第二、各機關的甄補範圍，必須廣泛到能確保候選人具有高品質。第三、對候選人之評量，必須是正確有效而且與工作有關。第四、管理方面必須保留從適當人力來源中選用或不選用的權利。第五、各機關必須保存整個陞遷行動的記錄，並向雇員與社會大眾提供必要的資料。上述人事管理局有關陞遷之要求，亦有例外之情形，例如為改正職位歸級錯誤而導致的陞遷，如職責內容的增加或新的分類標準的適用而重新予以品評歸級；或者公務員前曾競爭過較高職等職位，而其能力適任。如為後者，則屬於「永業陞遷」(career promotion)。(賈鵬舉，民 87，頁 350)

## 二、初任考試

文官改革法規定，考選權由聯邦人事管理局掌理，聯邦人事管理局得將其人事管理職掌包括某些競爭考試，授權用人機關之首長行使之，但必須依循該局之標準，並接受其審核。一般考試除技術人員外，以公開競爭為原則，甄選為例外。考試較不注重學歷，報考年齡規定十八歲以上六十五歲以下；如應徵一般俸表第五職等職位，應大學畢業，或具有三年的負責工作之經驗，或接受教育與所具經驗合併計算與前述規定相當者。如應徵一般俸表第七職等職位，應大學畢業以及一年的研究所研究，或畢業於認可之法律學校得有法學士或法學士之學位或具有四年的負責工作之經驗，或所受教育與所具經驗二者合

計與前述規定相當者；另也可大學畢業，筆試成績在九十分或其以上，以及所有大學各科成績在某一水準以上或名列班上前三名，或為美國大學榮譽社團協會所承認之國家榮譽學術社團之會員。

考試較重視各職位工作內容及所需具備之專長條件，注意其考試的客觀性、有效度與可信度，考試方式包括有學經歷審查：需注意客觀、信度與效度；書面測驗：類多用以測驗智力，性向與成就（學識技能）等；實地考試：實地操作演練藉以測試受試者之實際才能、技巧；口試：用以了解應試者對某種問題的了解程度與觀點，觀察其人格與一般行為態度，反應能力等；調查訪問：以書面或親自訪問應考人之親友、師長，藉以了解應考人，作為考評的一部份或作為考試中的淘汰程序之一，通常只對重要技術或管理職位且人數甚少者適用之。

測驗內容包括有一般能力：通稱為智力，智力測驗的內容包括語言能力（抽象、數字、空間）推理等；特殊性向與能力：近年來又發展出特種能力測驗，如機械、數字、記憶、文學流暢及手指靈活等性向測驗，用以測試應考人對某種作業或工作的將來成就；成就或發展潛能：測驗內容多為經由學校所學知能或訓練所得的資質、技藝等，此種測驗對專業及管理人員已較少應用；健康與體力：此項測驗認定困難，較少採用。（賈鵬舉，民 87，頁 344-347）

### 三、陞遷規定標準

採公開競爭的方式進用，但在方式上儘量避免採用書面與實地考試的方法。陞遷的資格標準規定了工作績效的良好的最低要求，所有符合這些標準及其他有關規定者，皆具有陞遷資格。在評量各候選人時，必須考慮其考績、獎勵及訓練，也可以包括經驗、考試、面談等的審核。這些評量方法必須合理、可靠、與工作有關，並且須公平地

適用於所有候選者。其中經驗這項重要因素，評量時將考慮其種類及性質，至於經驗長短，只在與工作有關時才會列入考慮。

### 參、陞遷過程

各機關應建立功績制陞遷計畫（agency merit promotion plans），規定以陞遷方式補充職缺的程序，以及對個別陞遷行動不滿情事申訴之解決。在陞遷計畫之發展上或達到個別要求上，每一聯邦機關均應以書面作成，並分送各主管人員與每一公務員。陞遷計畫的訂定，各機關應與員工組織諮商或協商。

職位出缺欲升補人員，對於所有應徵者，人事單位應先審查，以確定彼等是否達到最低資格要求。對合乎資格要求者應予以評量，並依成績高低列冊，在此一情形，退伍軍人之優待不得適用。此時用人單位可從這些最具資格人員名冊中選擇升任，或棄置不用，另從其他來源甄選補充職位空缺。

各聯邦機關需要從外界甄補人才以填補職位空缺時，應要求各機關之人事單位，適當之考試機關索取及格人員名單。各機關在用人上如有特殊資格要求，可在通知單上提出選擇因素（Selective factor）與特殊品質因素（Quality ranking factor），並須明示及說明此等因素與職位職責之關聯。所謂選擇因素，係指擔任職位之工作，必須具有之知識、技能或能力。所謂特殊品質因素，係指希望具有的知識、技能或能力，但並非基本上必須具有的。候選者如果具有這些品質，將來在工作上比較可能成功。考試機關依據用人機關之要求，每一職缺，依據資格條件之要求至少推薦三人開單推薦，以供用人機關選擇。每一職缺，用人機關可從推薦名單三人中加以選擇，但是，除非事先經過批准，否則不能將退伍軍人棄置不用，而選擇一般低資格身分之非退伍軍人身分之人員。退伍軍人曾經受有與軍中服役有關之傷殘，

而其殘廢程度已達三 0% 或其以上，如不卻選用，應給予書面通知及為反應之機會。此等不卻選用是否准許，人事管理局有權做最後決定。假定用人機關有資料顯示，在面談中發現候用人員並不合乎職位之要求，可予拒絕，退回考試機關。在候用效期內，人事管理局（或受授權之機關）應將其姓名仍列入及格人員名冊內。及格人員名冊之效期原則上為一年。（賈鵬舉，民 87，頁 348-350）

## 第六節 日本的人事陞遷制度

日本公務員區分為國家公務員與地方公務員，國家公務員又區分為特別職與一般職，地方公務員亦區分為特別職與一般職（李華民，民 82，頁 115）。原則上公務員法是以一般職為適用範圍，一般職公務員原則上均基於公開考試和服務成績取得進用及陞遷的身份，亦即全面適用功績制度的原則。雖然公務員法有國家公務員法與地方公務員法之分，但基本精神則屬一致（蕭鈺，民 80，頁 37-38）。

### 壹、文官結構

除特別職外，均適用職位分類制。人事體制無共同職等之職位分類，共區分十七種俸表，每一俸表職等區分不同。依國家公務員法規定，特別職不實施職位分類，包括如下：內閣大臣；大使、公使；秘書官；國會職員；國會指定職；國會行政職俸表（一）（指不適用其他俸表之國會職員）；國會行政職俸表（二）（指適用機器運轉、操作及其他辦公廳務之人員）；國會速記職；議院警察；裁判官；檢察官（賈鵬舉，民 87，頁 334）。

一般職須實施職位分類，共分十七種俸表，適用不同對象，每一俸表職等不同，包括如下：行政職俸表（一）分一至十一等，每等設十五至二十八級，對象為不適用其他俸表之一般職員，十一等最高，

一等最低。行政職俸表（二）分一至六等，每等設二十三至三十二級，適用對象為守衛、勞務操作員、汽車司機、技工、工友等人員。專業行政職俸表分一至七等，每等設十五至二十五級，適用對象為動植物檢疫官、船舶檢查員、空中交通管制官等職員。稅務職俸表分一至十一等，每等設十五至二十五級，適用對象為在國稅廳從事租稅、賦課或征收事務之職員，十一等最高，一等最低。公安職俸表（一）分一至十一等，每等設十五至三十六級，適用對象為警察官、皇宮護衛官、入國警備官及服務於刑事單位之職員。公安職俸表（二）分一至十一等，每等設十五至二十六級，適用對象為，檢察事務官、公安調查官、少年院教官、海上保安官等職員。海事職俸表（一）分一至七等，每等設十五至二十五級，適用對象為船長、航海士、輪機長或輪機士、船舶通訊士等人員。海事職俸表（二）分一至六等，每等設二十三至三十級，適用對象為甲板長、操機長、司廚長、甲板員、機關員、司廚員等人員。教育職俸表（一）分一至五等，每等設二十四至三十五級，適用對象為大學教授、副教授、講師、助教。教育職俸表（二）分一至四等，每等設十五至四十級，適用對象為高中校長、教員、助理教員及其他職員。教育職俸表（三）分一至四等，每等設十五至三十九級，適用對象為初中、小學、幼稚園之校長、教員、助理教員及其他職員。教育職俸表（四）分一至五等，每等設十六至三十五級，適用對象為專科之校長、教授、副教授、講師、助教、職員。研究職俸表分一至五等，每等設二十三至三十二級，適用對象為試驗所、研究所從事試驗研究或調查研究之研究員。醫療職俸表（一）分一至四等，每等設二十至二十六級，適用對象為醫院診療所、療養所之醫師、牙醫師。醫療職俸表（二）分一至八等，每等設十六至二十八級，適用對象為藥劑師、營養師及其他職員。醫療職俸表（三）分一至六等，每等設二十二至三十五級，適用對象為保健員、助產士、護士、準護士及其他職員。指定職俸表，不再分等，設十二個俸級，適用對象為常務次長、大學校長、人事院事務總長、局長及其他相當

人員。(賈鵬舉，民 87，頁 334-335；傅肅良，民 79，頁 314-315；李華民，民 82，頁 117-119)

## 貳、陞遷標準

日本公務員之考試，主要依據「國家公務員法」辦理，而辦理考試的機關在中央為人事院(公務員任用局)及人事院所屬各地方事務局(日本公務員的考試，中央與地方分別舉行，互不流通)。如基於業務特殊需要尚可委託相關省廳或部會辦理考試，如外務省公務員的任用考試(相當於我國外交官特考)，係委託外務省辦理。考試種類分競爭考試與非競爭性考試之選考制度，分述如下(賈鵬舉，民 87，頁 387-389；許南雄，民 83，頁 362-363；李華民，民 82，頁 181-191)：

### 一、競爭考試

依公務員法第三十六、三十七條規定，競爭考試含錄用與升任兩種：

(一) 錄用考試(相當於初任考試)：是一種公開、平等、競爭的考試，依其作用區分為：

1. 新進錄用考試：為養成性考試，以終身職的觀念為主，被錄取者不必限定立即有執行職務的能力，視其對職務的適應性，經由教育、訓練、經驗而逐漸晉升，故在錄取時特別注意適應職務的一般基本能力，對象多為高中，專科及大學之畢業生。

錄用考試再分有上級考試、中級考試及初級考試三種，分述如下：上級考試分甲、乙兩種，應考上級甲種考試，需大學畢業，年齡限制在二十一至三十五歲，及格後分發在中央機關本部服務，為中上級高等文官之主要來源；應考上級乙種考試，需大學畢業，年齡限制在

二十一至二十九歲，及格者則分發在派出地方之中央分支機關任職。中級考試由專科程度應考，年齡限制在十九至二十七歲。初級考試由高中程度應考，年齡限制在十七至二十三歲。在各項考試中，以上級考試最受矚目，每年報考人數合計約七、八萬人以上，錄取率甲種約百分之十三點七、乙種約百分之五；公務員考試，尤其上級，大抵以測驗一般行政通識與專業知識技能為主，即執行之能力。而非證明教育程度之測試手段，但由於競爭激烈，教育程度高及素質優異者，如東京大學較易於錄取，但這也說明日本高等文官仍為第一流大學畢業生所嚮往。

2.職員補充考試：乃為遞補職員缺額或編制擴大需要增員而舉行之考試，經錄取者，經過六個月試用即需負起執行職務的重要責任，故在考試時，要求適於執行擬任職務的充分能力。

- (二) 升任考試：由較低職位人員升任較高職位時舉行之，以公開為原則。
- (三) 升任與錄用兩者俱備考試：使現職人員與非現職人員同時參加之考試。

## 二、非競爭性之選考制度

目前係依下列兩種情形行之：

- (一) 對於專門技術性或稀少性職務（相當於我國原「技術人員任用條例」任用之人員，但不完全相同），採用學經歷證明文件及論文審查等方式甄選，不必參與競爭考試，惟日本對於選考方式在做法上相當嚴謹，其甄選（選考）之職位必須屬於人事院規則所規定之官職。
- (二) 職員升職時由同等職人員選考（甄選，相當於我國現行的

陞遷考核)，實際上日本職員的升職，多未舉行選考，而係依據服務成績及年資，由主管會議決定。

### 參、陞遷過程

日本國家公務員法規定，職員的陞任，是依該職位之下級職位在職人員的競爭考試或憑該等人員歷年服務成績予以甄試後決定之。大部份的情形，陞遷是以甄試方式辦理。依人事院規則規定，在各省本部以上課長以上的官職，以人事院為甄試機關，其他官職的甄試，以任用權者為甄試機關，依照規定的基準辦理（許濱松，民 76）。甄試辦理完畢後應製作升任候補人員名冊，將得升任該職位之人員，依成績優劣順序記載後，自該名冊人員擇優升任，每升任一人，就最高前五名與以選擇之。

## 第七節 各國人事陞遷制度比較分析

### 壹、文官結構

#### 一、人事體制

人事體制是一種縱的性質區分與橫的程度區分架構，可分職位分類體制與職務分類體制（品位分類體制）兩種。美國人事體制係以工作性質的區分為經（通常稱為職組或職？之內再區分為職系），工作職責程度的區分為緯（通常稱為職等），屬於一般職位分類體制。一般職位分類體制設有共同職等，日本則按職組或職系分別設定職等，但職等數並不相同，屬於無共同職等之職位分類體制。法國對一般職務分為四個共同大職等（稱為類），德國對一般職務分為四個共同大職等（稱為級職），在四個大職等內又區分有十六個共同小職等（稱為職等），兩國職務之分類及分等情況雖各有不同，然以職務為區分的對象，依職務之性質區分類別，依職務之地位、職責及所需資格區

分級別（職等別），將職務列入適當的類別與等別；屬一般職務分類體制。英國體制與德國法國不同係按職務類別分別設定職等，且職等數亦不相同，如將職務依其性質區分為十個職組，十九個職系，而各個職組或職系之職等多有不同；屬無共同職等之職務分類體制。

從為事擇人、專業專才、同工同酬觀點看，自以一般職位分類體制為優，但從因材施教、經歷調任、鼓勵久任觀點看，職務分類體制又較職位分類體制為優；再以有無共同職等言，為適應各類人員之特殊需要而訂定俸給看，各類人員之職等宜分別規定，但為求廣泛的實現同工同酬及利於人員相互交流及俸給比較看，則又以設定共同適用之職等為妥。（傅肅良，民 79，頁 596）

## 二、結構組織

文官結構的組織方式有許多種，而最常見的是一種行政層級與其橫向職類結合的制度，每個職類在進用人員時，有不同的年齡及學歷的規定，通常這些職類即構成不同的永業團體；文官組織的另一方式是縱向的，即設立一些功能性職團，分別進用具有專業資格的人，由於這些結構阻礙了橫向的移動，因而也限制了流動性，例如法國的文官分成幾個職團，且各有其體制，各職團的新進人員即在其內陞遷；以上橫向職級與縱向職團的產生造成一種明顯的結果，即每個團體的成員將某些職位視為他們的領域，排斥從其他部門陞補人員，例如，法國的精英職團有其所謂的「封地」，德國的高級文官多為法學出身，這些情形顯然都損及其他人員的陞遷展望；同時由於各國文官結構組織方式不同，導致通才文官與專才文官的陞遷發展產生明顯的差異，英國文官結構以橫向職級為主，高級文官以通才文官為主，故通才文官陞遷較專才文官為快；法國文官結構以縱向職團為主，高級文官亦以專才文官為主，故專才文官陞遷較通才文官為快（蕭鈺，民 82，頁 28）。

## 貳、陞遷標準

### 一、考試或甄選

各國對於公務員的任用，原則上均以公開競爭方式舉行，在特定情形下也有以甄選方式，不需要公開由用人機關自行甄選，至範圍大小則各國不一。考試的種類可分初任考試與升任考試，初任考試原則上係屬公開競爭方式，但亦有採非公開競爭晉用，如法國對 D 類人員可甄選進用，美國及日本對技術人員可甄選進用；其考試類科區分，多係配合人事體制中性質的區分，其考試之等級區分，多數配合人事體制中職等的區分；如法國、德國之人事體制，先區分有大職等，在各大職等中又區分有小職等時，則考試之等級區分係按各大職等之最低小職等而定。升任考試，係指原有公務員升任至較高職等之考試，原則上係屬非公開競爭考試性質，但亦有需經公開競爭考試而升任者，如法國 B 類人員升任 A 類者需經競爭考試；至考試之等級區分，則按職等區分之規定（傅肅良，民 79，頁 597；李華民，民 82，頁 736-742）。

美國對一般考試的應考人之年齡及學歷，並無嚴格限制。英國對助理書記、書記官、執行官及行政見習官之初任考試，不但分別訂有應具的學歷，其年齡更需在一定限度之內；德國對高級職、上級職、中級職及簡易職之應考資格，亦係分別定有應具學歷與年齡限度規定。有關升任考試，亦同樣定有學歷與年齡的限制，但較其初任考試限制略為放寬。

### 二、基本原則

各國對公務員之任用，均有其原則，但也有例外（李華民，民 82，頁 234-236）。

（一）功績制原則：進用人員需選其考試成績最高者，或其適合性最

高者，晉陞人員需以知能條件優異及工作有表現者為優先，各國均強調此一原則。

- (二) 機會均等原則：即任用公務員之機會，除知能條件外應予平等，不得因信仰、宗教、種源、種族、性別等而受歧視。
- (三) 對退伍軍人優待之例外：美國對退伍軍人參加考試者，對其參加考試成績有加分之規定，當提名分發任用時，給與退伍軍人有優先被考慮機會，於業務緊縮裁減人員時，退伍軍人有優先被留用的機會。
- (四) 限制職位之例外：如法國規定，政府機關中保留某部份職位，限於情形特殊之人員任用，如在國家戰爭中有特殊貢獻之在鄉軍人，殘障人員之遺孀及孤兒，可在限用職位上任用，其他人員不得與之競爭。

### 三、晉陞循一定程序但對成績優異者可縮短其年資

對公務員之晉陞，均規定有一定程序，以協助公務員之永業發展，同時規定晉陞時除需經由甄選或競爭考試外，尚需具有一定的任職年資；任職年資如規定甚長，對績效優異人員之晉陞確有妨礙，因此對任職年資之限制必要時可予縮短。

### 四、高級行政人員之任用

美國對第十六至第十八職等之管理職位，成立為高級行政主管，規定各部會之分配名額，此種職位既可由常任公務員擔任，亦可由非常任公務員擔任，其人員進用、調派、考績及免職等均有特別規定，其人員之俸給不因工作之變更而受影響，以增加人員之機動調度與運用。英國將各部會之自科長、司長、至次長職務，組成為開放架構，凡開放結構中各種職務來源予以盡量開放，除由行政職系人員晉陞外，其餘科學、技術及其他專家工作者，亦可予以晉陞，擔任開放結構各種職務者，不論職務如何調動，其原有俸給均予維持，以期調動

靈活。另英國訂定行政見習官計劃，在遴選一適當數目之高素質的大學畢業生，作為將來高級公務員的主要來源，對其人員之遴選極為慎重，對遴選合格者再加以適切的訓練與工作上的歷練，對成績優異者，可縮短其平常晉陞所需的年資，以期獲得快速的陞遷。法國對高級行政人才之培養，國家行政學院畢業的高材生，可入選至行政大職，而後再有計劃的調職歷練，最後多可晉陞至司處局長職務（李華民，民 82，頁 744-745）。

### 五、陞遷的因素

德國公務人員之任用依據資格、能力與專才因素，而陞遷極嚴格，均依序進行，需按職等及俸級晉陞，不得有跳級之晉陞，各不同系統之公務人員轉任亦極受限制。法國公務人員之陞遷包含俸點之晉陞及官等之晉陞，而俸點與官等之晉陞均按年循序晉陞。英國文官陞遷的因素依據考績、能力與年資三項因素，多數屬於循序晉陞；由封閉層級之資深科員以下職務，能快速晉陞為開放層級之科長至常務次長職務者，屬快速晉陞。美國實施職位分類，一般類中下層級職等逐級陞遷，十六至十八職等列入高級行政人員管理體制，有循序晉陞及快速晉陞。日本公務人員任用以成績主義為主要依據，但頗受年功序列制影響，任用以序進為主（許南雄，民 86，頁 450-451）。

### 參、陞遷過程

大致上各國選取公務員係以競爭考試或甄選方式辦理。初任考試以公開競爭為原則、甄選為例外，陞任考試採用甄選方式辦理、公開競爭為例外。現職人員只要具備應考資格者，得參加更高級公開競爭考試，以獲取更高職務。現職人員陞任至高等職務者，雖多以舉行甄選方式辦理，亦即以審查資格為準，甄選大多由各機關自行辦理，或組織晉陞委員會辦理，製作陞遷名冊之後，再由其中擇優陞任。

在參與陞遷過程中，德國的職員代表會具有與機關主管當局共同決定陞遷的權利，參與的程度較高，其他國家則多承認公務員團體或工會具有陞遷原則之協商權或陞遷不公案件之協助申訴權，以給予公務員參與陞遷過程的機會（蕭鈺，民 82，頁 29）。

## 第四章 我國人事陞遷政策與制度

### 第一節 人事陞遷的基本原則

#### 壹、平等原則

憲法第七條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」。

所謂平等原則，簡單的說，即是指人民在法律上能享受同等的權利，負擔同等的義務而言。依據孫中山先生的看法，此平等的真義，係指各人立足點與出發點的平等，而非平頭式的平等。

第十八條：「人民有應考試、服公職之權」。

所謂公職，涵義甚廣，凡各級民意代表，中央與地方機關之公務員，及其他依法令從事於公務皆屬之。服公職雖為人民之權利，但每一種公職皆有其相當的權責，需具有相當的知識能力者方可勝任，因此對其人選，應有所限制，一般而言，尚須有考試及格及無惡劣品性、褫奪公權等消極資格者，方可擔任。

#### 貳、公開競爭原則

憲法第八十五條：「公務員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」。

公務人員考試法第二條：「公務人員之考試，應本為事擇人，考用合一之旨，以公開競爭方式行之」。

公務人員陞遷法第八條規定「應組織甄審委員會辦理甄審，甄審

委員每滿三人應有一人由本機關人員票選產生」；銓敘部函釋「各機關應妥定陞遷序列表，並公告同仁周知」。

### 參、資績並重原則

「資」與「績」為陞遷考評中主要的兩個指標。公務人員陞遷法第五條規定：「各機關職務出缺時，除依法申請分發考試及格或依本法得免經甄審之職缺外，應就本機關或他機關具有該職務任用資格之人員，本功績原則評定陞遷」；第七條規定：考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績（成）、獎懲及發展潛能等，均應列入評比項目。

### 肆、內陞外補兼顧原則

機關人力來源無非內陞及外補，內陞具經驗傳承及鼓舞士氣之功能，外補具更替新血，開創新思惟之效。公務人員任用法第二條規定「初任與升調並重」及「適才、適所」、「專才、專業原則」；公務人員陞遷法第二條亦有相同宣示性之措辭：「內陞外補兼顧原則」；公務人員陞遷法施行細則第三條規定「各機關人事單位於辦理陞遷時，應簽報機關首長決定職缺擬內陞或外補後，再行辦理」；銓敘部函釋「各機關辦理外補之公開甄選時，本機關人員不得參加」均為其規定。

### 伍、人與事適切配合原則

陞遷為任用之一環，公務人員任用法第二條已明定「公務人員之任用應適才適所，為人與事之適切配合」。公務人員陞遷法第二條亦規定「陞遷應本人與事之適切配合」，本原則之具體條文，可由第一條但書規定「其他法律另有規定者，從其規定」，以及從第七條規定「各主管院得視實際需要，授權所屬機關依其業務特性定其陞任評分標準等」，可以看出。

## 陸、考量機關特性與職務需要原則

政府機關數量龐大，職務種類繁多且性質互異，欲使公務人力均能充分運用，當需考量機關特性與職務需要，如公務人員陞遷法第七條規定「如係主管職務，並應評核其領導能力」，第八條規定「業務性質特殊之機關，經主管機關核准者，其人員之陞任甄審得由上級機關統籌辦理」等，均反映此一原則。

## 柒、逐級陞遷原則

依公務人員陞遷法第六條「各機關應依職務高低及業務需要，訂定陞遷序列表」、「各機關職缺由本機關人員陞遷時，應依陞遷序列逐級辦理。但次一序列中無適當人選時，得由再次一序列人選陞任」之規定，皆已顯示陞遷必需在行政倫理體系之層級架構中逐級進行，非有特殊原因，不可越級陞任。

# 第二節 人事陞遷結構

## 壹、中央與地方人事統合制

各國地方政府人事制度的類型，可大別為下列三類（鍾象本，民 69，頁 67-69）：

一、地方政府人事分立制（Separated Personnel System For Each Local Authority）

此種制度係指，各地方政府在中央原則監督下，自行決定其人事制度，所有地方人員的任免遷調，均由地方政府獨立行使，中央不加干預。世界大多數國家實行此制，包括英、美、日及一般歐陸國家，這一制度具有較能符合地方實際需要，並可保持適當彈性的優點，但亦有地方人事制度參差不齊，欠缺與中央政府交流機會的缺點。

二、地方政府人事統一制（Unified Local Government Personnel

System )

此制係由中央政府設置全國性地方人事機構，統一辦理地方人員的選拔、任用等一切人事業務，其組織型態通常採委員會制，在地方上或與中央人事機構並立，或隸屬於中央的一部，地方人事制度不必同於中央，但各地方政府是一致的。實行此制的有愛爾蘭、泰國等國家。此一制度具有兼顧地方實際情形及全國一致標準的優點，惟對各地方若干先天性的問題仍不易解決，且影響地方自治的精神。

### 三、中央與地方人事統合制 ( Integrated National And Local Service )

此種制度係指，地方人員的考選、任用、遷調、考核、獎懲、待遇、退休等，都統合於全國一致的人事法規，而無中央與地方之分。實行此一制度的國家包括我國等國。其具有齊一中央與地方人員素質及待遇標準的優點，但忽視公務人員服務於地方所需的知識技能，且有才能者並不願意在基層工作。

就我國而言，中央機關與地方機關的公務人員的任用，均係依「公務人員任用法」行之，依「公務人員任用法施行細則」第二條規定，該法所稱公務人員，指各機關組織法規中，除政務官及民選人員外，定有職稱及官等職等之文職人員，而所稱各機關包括中央政府及其所屬各機關、地方政府及其所屬各機關在內。因此，我國地方人事制度的設計，顯然屬於上述中央與地方人事統合制之類型。(蕭鈺，民80，頁115)

## 貳、考試院掌理陞遷法制事項

憲法是國家的根本大法，根據孫中山先生之權能區分與均權制度等理論，有關公務人員陞遷係由考試院掌理。所以，憲法第八十三條規定：考試院為國家最高考試機關，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。惟長期以來考試院並無實際陞遷執行權，此由以下相關規定來看即可得知：例現行「考試院組織法」各條所定，考試院所屬兩部，分別名為考選部與銓敘部。依兩部組織法整體內容綜合規定，考選部掌理憲法所定考試院各項職掌中考試一項，銓敘部掌理其餘十項。但「銓敘部組織法」第一條所定有關職掌之概括措詞則為：「銓敘部掌理全國公務員之銓敘及各機關人事管理機構之管理事項」。所謂銓敘一詞，究何所指？徐有守解釋認為：我國文字，本係同音通義。詮者，權也，亦即權衡之意。敘者，序也，亦即序列之意。此二字自古即有連用於政府官制與人事管理事項之例，表示係就公務人員個人所具之資格條件，予以「權」衡，以別其輕重；而後更予以「序」列先後高低，以利管理。所以銓敘者，亦即權衡人員之資格條件，依法序列其品位之高低，核敘其薪俸之多少，定期權衡其工作成績之優劣而序列其品位之高低，分別予以不等之獎懲。此外，其他類似有關人事管理事項之評核工作，亦均在權衡序列範圍之內，而屬於銓敘工作。（徐有守，民 85，頁 160-161）因而，陞遷之用人權力係屬於各用人機關，例現行「公務人員任用法」第二十四條規定：各機關擬任公務人員，得依職權規定，先派代理，於三個月內送請銓敘機關審查；經審查不合格者，應即停止其代理。此即表示各機關均有自主陞遷用人的權力。民國八十九年四月二十五日總統令修正公布之憲法增修條文第六條第一項亦凍結第八十三條條文之適用，改規定為「考試院掌理陞遷之法制事項」。

### 參、以公務人員陞遷法暨其施行細則為主要依據

長期以來，我國並無完整統一的陞遷法律，有關公務人員陞遷，散見於「公務人員任用法」、「公務人員考績法」、「公務人員升等考試法」等三法及其施行細則，各機關對於公務人員陞遷除適用考試院民國七十六年一月十四日發布之「現職人員升任甄審辦法」辦理外，並

另行定有各種陞遷之規定，諸如，行政院訂定「行政院暨所屬各級行政機關公務人員陞遷考核要點」、台灣省政府訂定「台灣省政府暨所屬各機關公務人員陞遷考核補充規定」，另台北及高雄市政府也分別訂有陞遷考核執行要點規定。其中規定各有適用範圍，標準不一。考試院研議草擬之「公務人員陞遷法」經於八十九年五月十七日總統令公布，並自同年七月十六日起施行，同時考試院為配合本法規定於同年七月六日也發布了施行細則規定，此為現行公務人員陞遷之主要規定依據。

## 肆、陞遷體系

公務人員陞遷體系以「本機關」為範圍，公務人員陞遷法第五條規定「各機關職務出缺時，除依法申請分發考試及格或依本法得免經甄審之職缺外，應就本機關或他機關具有該職務任用資格之人員，本功績原則評定陞遷。」；所稱本機關，依行政院六十九年七月十七日台六十九規字第八二四七號函規定之機關認定標準，即指具「獨立編制」、「獨立預算」、「依法設置」及「對外行文」之機關。

## 伍、我國公務人員職務等級結構

### 一、人事體制

我國係以職務為中心採官職等併立制。官分三等，即委任、薦任、簡任。職分第一至第十四職等，以第十四職等為最高職等。

公務人員任用法第五條規定：公務人員依官等及職等任用之（第一項）。一般公務人員之官等，分為委任、薦任、簡任（第二項）。職等分第一至第十四職等，以第十四職等為最高職等（第三項）。委任為第一至第五職等；薦任為第六至第九職等；簡任為第十至第十四職等（第四項）。

公務人員任用法第六條規定：各機關組織法規所定之職務，應就

其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。一職務得列兩個至三個職等（第一項）。前項職等標準及職等列等表，依機關層級、業務性質及職責程度，由考試院定之。但行政院及所屬機關職務列等表，由銓敘部會同行政院人事行政局擬訂，報請考試院核定（第二項）。各機關組織除以法律定之者外，應依其業務性質就其適用之職務列等表選置職稱，並妥適配置各官等、職務列等，訂定編制表，函送考試院核備（第三項）。前項職稱及官等、職等員額配置準則，由考試院會同行政院定之（第四項）。各機關組織法律原定各職務之官等職等與中華民國八十五年一月考試院平衡中央與地方薦任第八職等以下公務人員職務列等通案修正之職務列等表不一致時，暫先適用該職務列等表之規定。但各機關組織法律於本條文修正施行後制定或修正者，仍依組織法律之規定（第五項）。

## 二、官等與職等之關係

所稱「官等」，係任命層級及所需基本資格條件範圍之區分；所稱「職等」，則係職責程度及所需基本資格條件之區分。官等與職等之關係，如表 4-1 所示。

表 4-1 官等與職等之關係簡表

官等	簡任					薦任				委任				
職等	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1

資料來源：本研究自製

## 三、職務歸系列等

職務歸系列等之意義，指將各機關組織法規所定之職務，分別決定其所屬之職系及職等，以作為該職務人員考試、任用、俸給及考績業務之準據。故人事體制只是一個基本架構，必須將各種職務列入架構；也就是歸系列等後，始能運作發揮作用。

### （一）職務歸系列等有以下之功用

- 1.在考試上之功用：當職務歸系後，舉辦該職務新進人員之考選時，即以所歸職系為準設定考試類科；職務列等後，訂定該職務新進人員考選之應考資格，即以所列職等為準；應試科目則以該職務說明書中所須知能為準而擬定。各職務原有人員晉升至同職系或同職組之較高職等其他職務時，除得經由考績升等者外；須經升官等考試及格。
- 2.在任用上之功用：當職務歸系列等後，凡屬同一職系職等之各職務人員，其任用資格相同，擔任各種職務所需之資格條件相同；公務人員晉升途徑，可經由歸系列等而顯示出來。公務人員之遷調範圍亦受職系列等所限定，如同職系同官等之各種職務間可予調任；在同官等同職組之各職系各種職務間亦可予調任，如需調至不同職組之職務時，則須經過專長認定之程序。
- 3.在俸給上之功用：當職務歸系後，凡列入同一職等之職務人員，其本俸與年功俸依同一標準支給；凡屬同一職系職等之職務人員，其加給之給予原則上應依同一標準辦理，但如工作地區有不同時，其地域加給得分別規定。
- 4.在考績上之功用：當職務歸系列等後，凡列入同一職系職等之職務人員，其考績標準原則上應屬相當，但如所處理之工作項目不同且個別訂有工作標準時，則可適用不同的標準辦理考績。另依公務人員考績法第九條規定公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。
- 5.在其他方面之功用：當職務歸系列等後，凡列入同一職系職等之職務人員，其訓練進修應注重於理論性及領導管理的課程，列入中間職等之職務人員，應以專業性課程為主，列入較低職等之職務人員，應以實務性課程為主；不同職等人員，其退休年齡亦可作不同規定。

## （二）職務歸系

指各機關組織法規中所定之每一種職務，須依其工作性質予以歸入適當之職系。現行有關職務歸系之依據，依公務人員任用法第八條及其施行細則第六條規定職務歸系，係根據職務說明書所定之工作性質，應依職務說明書暨其他有關規定，歸入適當之職系。依照職務歸系辦法第三條規定，職務歸系應照下列原則辦理：

- 1.職務之全部工作項目性質，均屬於同一職系者，以其工作性質為準歸系。
- 2.一職務之各工作項目性質，分別屬於兩職系以上，而各項工作責任程度不相當者，以其責任程度較高之工作性質為準歸系。
- 3.一職務之各項工作項目性質，分別屬於兩職系以上，而各項工作責任程度相當，工作時間相同者，如係非主管職務，應調整工作後，再依上述原則歸系；如係主管職務，因業務需要必須同時歸入兩個職系時，應報經銓敘部核准。
- 4.民國九十年十二月底，全國公務人員依所列職務歸系分，人數如表 4-2 所示。

表 4-2 全國公務人員數按職系分

中華民國九十年十二月底

單位：人

項目別	總計	中央	地方	項目別	總計	中央	地方
總計	395523	246589	148934	技術類	62821	45289	17532
行政類	124175	62858	61317	農業技術	2340	1653	687
一般行政	32169	16148	16021	林業技術	1058	925	133
一般民政	15677	469	15208	水產技術	432	267	165
僑務行政	204	203	1	畜牧獸醫	1159	447	712
社會行政	6109	1577	4532	土木工程	13272	8232	5040
人事行政	7660	4183	3744	機械工程	4685	4072	613
法制	1070	578	492	電力工程	5018	4490	528
地政	4253	509	3744	電子工程	2596	2152	444
文教行政	2940	1374	1566	資訊處理	2940	2356	584
新聞編譯	797	623	174	物理	105	105	—
圖書博物管理	1066	686	380	原子能	1188	1188	—
財稅行政	12072	5370	6702	化學工程	1741	1614	127
金融保險	714	630	84	工業工程	717	546	171
會計審計	9162	5381	3781	檢驗	1836	1370	466
統計	1144	848	296	地質	320	318	2
司法行政	10848	10846	2	礦冶材料	186	184	2
安全保防	2319	2292	27	測量制圖	1676	328	1348
政風	1995	1120	875	醫療	3449	2845	604
經建行政	3912	2016	1896	牙醫	181	125	56
企業管理	3054	2863	191	護理助產	11173	7464	3709
交通行政	1335	869	466	藥事	845	669	176
外交事務	972	972	—	醫事技術	1262	1025	237
審檢	2260	2260	—	醫學工程	16	16	—
警察行政	148	106	42	法醫	51	51	—
衛生環境行政	2096	912	1184	刑事鑑識	108	81	27
消防行政	199	23	176	交通技術	1068	785	283
海巡行政	—	—	—	航空駕駛	52	52	—
				船舶駕駛	22	20	2
				天文氣象	438	427	11
				技藝	465	288	77
				攝影放映	74	55	19
				衛生環保技術	2251	1017	1234
				消防技術	92	17	75
				海防技術	5	5	—
				無職系	208527	138442	70085

資料來源：全國公務人力資料庫

5. 最進五年高等考試各職系類科統計資料，如表 4-3 所示。

表 4-3 最近五年公務人員高等考試摘要 行政類科

類科別	報考人數	到考人數	及格人數	及格率%	及格率排序
勞工行政	273	205	30	14.63	1
觀護人	1116	929	126	13.56	2
政風	3090	2319	308	13.28	3
公平交易管理	248	176	23	13.07	4
財稅行政	10392	8376	1046	12.49	5
社會行政	4109	3377	388	11.49	6
會計審計	4165	3319	359	10.82	7
僑務行政	414	275	28	10.18	8
圖書資訊管理	1168	970	90	9.28	9
統計	1222	878	72	8.20	10
交通行政	1238	994	81	8.15	11
國際文教行政	187	138	11	7.97	12
經濟行政	1012	662	46	6.95	13
體育行政	658	434	30	6.91	14
一般民政	7070	5296	364	6.87	15
公證人	1152	900	54	6.00	16
人事行政	5343	4127	242	5.86	17
一般行政	3738	2748	155	5.64	18
地政	2723	2008	95	4.73	19
教育行政	2554	1667	76	4.56	20
金融保險	4343	2716	117	4.31	21
法制	5570	4276	137	3.20	22

備註：表列各類科係指最近五年均有辦理之類科

資料來源：考試院全球資訊網統計資訊

### (三) 職務列等

指依據各機關組織法規中所定之每一職務，須依職責程度及所需資格條件予以列入適當之職等。所謂「職務」係分配同一職稱人員所擔任之工作及責任，所謂「職等」係職責程度及所需資格條件之區別。

職務列等標準依據，依公務人員任用法第六條規定：各機

關組織法規所定之職務，應就其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。必要時，一職務得列兩個至三個職等（第一項）。前項職等標準及職務列等表，依機關層級、業務性質及職責程度，由考試院定之。但行政院及所屬機關職務列等表，由銓敘部會同行政院人事行政局擬定，報請考試院核定（第二項）。依同法施行細則第四條規定：本法第六條第一項所稱「應就其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。必要時，一職務得列兩個至三個職等」，指各機關組織法規所定之職務，應按職務說明書所定之職責程度及資格條件，依職等標準列入適當之職等，並按機關層級訂定職務列等表。所稱「必要時一職務得列兩個至三個職等」，指一職務除列一個職等外，必要時並得跨列其上或其下一至二個職等，但合計不得超過三個職等。

由上述規定可知職務列等之標準，主要依據如下：職等標準，係敘述每一職等之工作繁、簡、難、易，責任輕、重及所需資格條件程度之文書。職務說明書，係說明每一職務之工作性質及責任之文書。職務列等表，係將各種職務，按其職責程度依序列入適當職等之文書。

職務列等係影響地方機關公務人員陞遷的最重要因素，茲就原訂定職務列等時實際作業方法，分為蒐集資料、分類分層及品評列等三項程序說明後，再予列舉並整理出現行一般行政機關主要職務列等情形加以比較，即可瞭解中央與地方各機關間職務列等有何不同。

- 1.蒐集資料：銓敘部及行政院人事行政局研擬職務列等表第一步即由各機關組織法、組織條例、組織通則、組織規程、辦事細則、處務規程、編制表中，綜合歸納各機關所有之職務名稱、等級資料作為擬定職務列等表之參考。
- 2.分類分層：依據機關層級、業務性質及指揮系統分別訂定原

則，同層級機關統一訂定同一職務列等，性質特殊或自成系統之機關（構）得另行訂定，將職務列等表分下列諸類研訂：中央機關職務列等表；司法法務機關職務列等表；駐外機構職務列等表；地方機關職務列等表；地方民意機關職務列等表；選舉機關職務列等表；金馬地區機關職務列等表；國軍退除役官兵輔導委員會所屬機關職務列等表；各警察機關學校職務列等表；其他機關職務列等表。

3.品評列等：原訂定時適用新人事制度之職務多達十三萬個左右，新制對於評定各種職務之列等最主要係參酌各該職務原簡薦委等級或原職位分類制之職等，將關鍵性職務（例如常務次長、司處長、科長、股長）及一般性職務（例如為人熟習之參事、專門委員、科員、辦事員、書記）先予列等定位，其他各相當層級或權責相當之職務再與之比較訂定各種職務之職等，以完成整個機關體系之職務列等。茲將銓敘部擬訂職務列等表作業，狀況，舉列一般行政機關說明如下：

（1）先區分機關層級，將一般行政機關區分為：總統府；五院；部會處局署；部會處局署附屬機關；部會處局署附屬機關之附屬機關；省、市政府廳、處、局；省、市政府廳、處、局附屬機關；省、市政府廳、處、局附屬機關之附屬機關；直轄市區公所；縣市政府；縣市政府附屬機關；鄉鎮市區公所暨附屬機關。

（2）按層級指揮監督體系、職責程度，並參酌各該職務原簡薦委制及職位分類制等級，將各層級機關關鍵性職務及一般性職務區分為，首長（或幕僚長）、副首長或幕僚長、主要一級單位之主管、高級參贊職務、主要一級單位副主管、次級參贊職務、二級單位主管、二級單位參贊職務等，予以定等，作為職務列等整體架構體系，其他相當層級之職務、職責程度相當之職務、兩關鍵性職務之間之職務

，再由此比較訂定其職等，另初級職務則不分機關類別、層級，如辦事員全國統列委任第四職等至第五職等，佐理員統列委任第三職等至第五職等，書記統列委任第一職等至第三職等。

現行職務列等表開始由考試院於七十六年八月訂定發布，歷經七十七年二月、七十七年五月、七十八年六月、八十四年一月、八十四年六月（二次）、八十五年一月、八十五年十一月、八十七年四月、八十八年九月及八十九年十二月等，修正發布計有十一次。職務列等表計有以下十一種類別，各類再分為若干表，每表規定適用機關及備註。甲類、中央機關職務列等表：再予分表適用機關包括有總統府、國民大會、國史館、國家安全會議、國家安全局、五院、部會處局署、部會處局署附屬機關、部會處局署附屬機關之附屬機關、國立故宮博物院、國防部中山科學研究院、國防部軍事情報局、軍管區司令部及中央研究院。乙類、司法法務機關職務列等表：再予分表適用機關包括有公務員懲戒委員會、行政法院、最高法院、高等法院、高等法院分院、地方法院及其分院、最高法院檢察署、高等法院檢察署、高等法院分院檢察署、地方法院及其分院檢察署、司法官訓練所、法務部調查局及其附屬機關、監獄、看守所、少年觀護所、少年輔育院、司法院司法人員研習所、法務部技能訓練所、法務部法醫研究所、法務部矯正人員訓練所、少年矯正學校。丙類、駐外機構職務列等表：再予分表適用機關僅有駐外使領館及團處一表。丁類、地方機關職務列等表：再予分表適用機關包括有臺灣省政府、各縣市政府、各縣市政府附屬機關、鄉鎮市區公所、鄉鎮市公所附屬機關、臺北及高雄市政府各處局會中心、臺北及高雄市政府各區公所、臺北及高雄市政府各處局會附屬機關及福建省政府等。戊類、地方立法機關職務列等表：再予分表適用機關包括有直轄市議會、

各縣市議會、各鄉鎮縣轄市民代表會。己類、選舉機關職務列等表：再予分表適用機關包括有中央選舉委員會、直轄市選舉委員會、縣市選舉委員會。庚類、金馬地區機關職務列等表：再予分表適用機關包括有金門及連江縣政府、金門及連江縣政府之各級附屬機關、金門及連江縣各鄉鎮公所。己類、國軍退除役官兵輔導委員會所屬機關職務列等表：再予分表適用機關包括有榮民工程事業管理處、榮民總醫院、工礦機構、醫療與安養機構、職訓文教機構、農林漁業機構、勞務與服務機構。壬類、各警察機關學校職務列等表：再予分表適用機關包括有內政部警政署、中央警察大學、內政部警政署所屬機關、各縣市警察局、臺北及高雄市政府警察局、臺北及高雄市政府警察局附屬機關、金門及連江縣警察局，另適用警察官任用制度之各級海巡及消防機關亦包括在本類。癸類、其他機關職務列等表：再予分表適用機關包括有其他各類機構人事政風單位、其他各類機構主計單位、其他各類機構任（派）用人員。子類、公立學校職員職務列等表：再予分表適用學校機構包括有公立大專院校暨附屬機構、公立中小學校、公立大專院校附設醫院。

中央與地方行政機關職務列等有何不同，茲就現行各層級之主要機關，關鍵性職務及一般性職務之列等情形，整理如表 4-4 及表 4-5 所示。

表 4-4 中央與地方政府主要職務列等情形表（一）

機 關 等 職 務 列 等 職 稱	總統府	五院	部會處局 署	直轄市政 府及處局	縣市政府	鄉鎮市區 公所
首長 (或幕僚 長)	民選總統	特任	(特任或 政務官)	民選市長	民選縣市長	民選鄉鎮 市長 9 區長
副首長或 幕僚長	特任秘書長	14 副秘書長	14 常務次長 14 副局長 13.14 秘書長	14 副市長 13.14 秘書長	11.12 主任秘書	9 副市長 9 主任秘書
一級單位 主管	14 局長	12.13 處長	12 司長 12 處長	13 處長 13 局長	10.11 局長 10.11 主任	8.7 課長
高級參贊 職務	12-14 秘書 12.13 參事	13.14 顧問 12.13 參事	12 參事 12 顧問 12 技監	12.13 副秘書長	10.11 參議 10.9 秘書	7.8 秘書(市)
一級單位 副主管	12.13 副局長	11.12 副處長	11 副司長 11 副處長	11 副處長 11 副局長	9 副局長 9 副主任	
次級參贊 職務	10-12 參議 10.11 專門委員	10-12 秘書 10.11 專門委員	10.11 秘書 專門委員	10 專門委員	9.8 專員 8 專員 8 督學	7 專員
二級單位 主管	9 科長	9 科長	9 科長	9 主任 9 科長	8 課長 8 隊長	
二級單位 參贊職務	8.9 編審 7-9 專員	8.9 秘書 7-9 專員	8.9 秘書 8.9 技正 7-9 專員	8.9 視察	7.8 視導	
備註						

資料來源：本研究自製

表 4-5 中央與地方政府主要職務列等情形表（二）

區分	機 關 職 稱 等	總統府	五院	部會處 局署	直轄市政 府及處局	縣市政 府	鄉鎮市 區公所
		列 等 方 式 區 分	9	科長	科長	科長	科長
	8.9	編審 分析師	秘書 調查專員 速記長	視察 秘書 技正	視察 秘書 專員	專員 技正	
	7.8.9	專員 管理師	編審 分析師	專員 分析師			
	8				課長	課長	秘書
	7.8				輔導員 隊長	視導	主任 課長
	6.7.8		編輯 管理師	編輯 操作師			
	6.7	科員 設計師	科員 速記員	科員 組員 技士	課員 技士	課員 技士	課員 技士
	5.6.7						人事管理 員
	6	助理管理 師	佐理員	技佐	技佐	技佐	村里幹事
	5	科員	科員 速記員	科員 組員 技士	課員 技士	課員 技士	課員 技士
	5.4	助理管理 師	佐理員	技佐	技佐	技佐	村里幹事
	5.4.3	辦事員	辦事員	助理員 佐理員 辦事員	助理員 佐理員 辦事員	助理員 佐理員 辦事員	助理員 佐理員 辦事員
	3.2.1	書記	書記	書記	書記	書記	書記

資料來源：本研究自製

#### 4.我國中央與地方公務人員職務列等的實際情形

依銓敘部八十九年考績審定資料統計，全國中央與地方各機關一般人員計有 129,722 人，中央各機關人員有 58,490 人，當中簡任(派)人員有 4,189 人、薦任(派)人員有 32,848 人、委任(派)人員有 21,453 人，簡薦委(派)人員各佔比

例依序為 7.16%、56.16% 及 36.68%；地方各機關人員有 71,232 人，當中簡任（派）人員有 859 人、薦任（派）人員有 33,439 人、委任（派）人員有 36,934 人，簡薦委（派）人員各佔比例依序為 1.21%、46.94% 及 51.85%。醫事人員計有 18,282 人，中央各機關人員有 13,965 人，當中師（一）級人員有 382 人、師（二）級人員有 2,129 人、師（三）級人員有 5,540 人，士（生）級人員有 5,914 人，人員各佔比例依序為 2.74%、15.25%、39.67% 及 42.35%；地方各機關人員有 4,317 人，當中師（一）級人員有 42 人、師（二）級人員有 689 人、師（三）級人員有 1,616 人，士（生）級人員有 1,970 人，以上人員各佔比例依序為 0.97%、15.96%、37.43% 及 45.63%。司法人員皆屬中央各機關計有 8,783 人，當中簡任（派）人員有 636 人、薦任（派）人員有 2,536 人、委任（派）人員有 5,611 人，簡薦委（派）人員各佔比例依序為 7.24%、28.87% 及 63.88%。外交人員皆屬中央各機關計有 998 人，當中簡任（派）人員有 318 人、薦任（派）人員有 639 人、委任（派）人員有 41 人，簡薦委（派）人員各佔比例依序為 31.86%、64.03% 及 4.11%。警察人員計有 73,761 人，中央各機關人員有 24,851 人，當中簡任（派）人員有 8 人、薦任（派）人員有 307 人、委任（派）人員有 24 人，警監人員有 131 人、警正人員有 8,941 人、警佐人員有 15,440 人，警監（簡任）、警正（薦任）、警佐（委任）人員各佔比例依序為 0.56%、37.21% 及 62.23%；地方各機關人員有 48,910 人，當中簡任（派）人員有 6 人、薦任（派）人員有 656 人、委任（派）人員有 1,137 人，警監人員有 36 人、警正人員有 16,825 人、警佐人員有 30,250 人，警監（簡任）、警正（薦任）、警佐（委任）人員各佔比例依序為 0.09%、35.74% 及 64.17%。交通事業人員計有 3,593 人，中央各機關人員有 3,582 人，當中簡

任（派）人員有 1 人、薦任（派）人員有 13 人、委任（派）人員有 19 人，長級人員有 52 人、副長級人員有 419 人、高員級人員有 3,078 人，長級（簡任）副長級（薦任）高員級（委任）人員各佔比例依序為 1.48%、12.06% 及 86.46%；地方各機關薦任（派）人員有 5 人、委任（派）人員有 6 人。審計人員皆屬中央各機關計有 866 人，當中簡任（派）人員有 152 人、薦任（派）人員有 614 人、委任（派）人員有 100 人，簡薦委（派）人員各佔比例依序為 17.55%、70.9% 及 11.55%。主計人員計有 8,242 人，中央各機關人員有 4,267 人，當中簡任（派）人員有 229 人、薦任（派）人員有 2,616 人、委任（派）人員有 1,422 人，簡薦委（派）人員各佔比例依序為 5.37%、61.31% 及 33.33%；地方各機關人員有 3,975 人，當中簡任（派）人員有 38 人、薦任（派）人員有 2,594 人、委任（派）人員有 1,343 人，簡薦委（派）人員各佔比例依序為 0.96%、65.26% 及 33.79%。關務人員皆屬中央各機關計有 4,108 人，當中簡任（派）人員有 145 人、薦任（派）人員有 2,842 人、委任（派）人員有 1,121 人，簡薦委（派）人員各佔比例依序為 3.53%、69.18% 及 27.29%。政風人員計有 2006 人，中央各機關人員有 1,179 人（包括事業機構 54 人），當中簡任（派）人員有 74 人、薦任（派）人員有 927 人、委任（派）人員有 124 人，簡薦委（派）人員各佔比例依序為 6.28%、78.63% 及 10.52%；地方各機關人員有 827 人，當中簡任（派）人員有 20 人、薦任（派）人員有 736 人、委任（派）人員有 71 人，簡薦委（派）人員各佔比例依序為 2.42%、89% 及 8.59%。人事人員計有 7,494 人（包括事業機構 79 人），中央各機關人員有 3,737 人，當中簡任（派）人員有 239 人、薦任（派）人員有 2,346 人、委任（派）人員有 1,073 人，簡薦委（派）人員各佔比例依序為 6.4%、62.78%

及 28.71%；地方各機關人員有 3,757 人，當中簡任（派）人員有 41 人、薦任（派）人員有 2,507 人、委任（派）人員有 1,209 人，簡薦委（派）人員各佔比例依序為 1.09%、66.73% 及 32.18%。

## 柒、現行影響陞遷之其他任用規定

陞遷屬任用的一部份，一般行政機關職務出缺，可從本機關內部或從其他行政機關的現職人員中陞遷調補，或可依其他途徑任用，各種任用方法彼此間互相影響，亦即不同之任用方式會影響現職人員的陞遷機會。

### 一、選擇從現職公務人員中調任

調任分為陞調、平調與降調。所謂陞調：指調任同官等中高一職等之職務，或調任高一官等之職務；平調，指調任同官職等之職務；降調，指調任較低官等或職等之職務。

一般調任有以下之限制。

#### （一）一般限制：

公務人員任用法第十八條規定現職人員調任，簡任第十二職等以上及委任第二職等以下人員，在各職系之職務間得予調任；簡任第十一職等以下及委任第三職等以上人員，在同職組各職系之職務間得予調任；經依法任用人員，除自願者外，不得調任低一官等之職務；在同官等內調任低職等職務者，仍以原職等任用；其同官等內調任高職等職務而未具任用資格，得予權理。上開人員之調任，必要時，得就其考試及格、學歷、經歷、訓練等認定其職系專長，並得依其職系專長調任。

#### （二）特別限制

各等級特種考試及格人員之調任，以申請舉辦該特種考試

之機關及其所屬機關有關職務為限；但公務人員考試法修正公布施行前，各等級特種考試及格人員之調任，依各該考試法令對其任用之特別限制行之。公務人員任用法第二十二條規定，各機關不得任用其他機關現職人員；如有特殊需要，得指名商調。

## 二、選擇政治性任命職位人員

政治性任命人員，包括有「政務官」、「以機要人員任用」及「機要人員」，此類人員在任用政策上有別於須經由公開競爭考試之常任人員，亦皆屬較高職務，此雖非常任人員自身應當然得主張陞遷之職位，實際上機關首長也有選擇具考試及格之現職公務人員擔任。

## 三、選擇轉任人員

### （一）相互轉任

依公務人員任用法第十六條規定：高等考試或相當高等考試以上之特種考試及格人員，曾任行政機關人員、公立學校教育人員或公營事業人員服務成績優良之年資，除依法令限制不得轉調者外，於相互轉任性質程度相當職務時，得依規定採計提敘官、職等級；其辦法由考試院定之。「行政機關人員」、「公立學校教育人員」及「公營事業人員」相互間轉任，考試院經發布有「行政、教育、公營事業人員相互轉任採計年資提敘官職等級辦法」，以為規定；上開辦法第二條規定：曾任行政機關人員或公立學校教育人員或公營事業人員，具有高等考試、特種考試之乙等考試及格之資格者（以下簡稱轉任人員），其轉任前服務成績優良任職年資得予採計；其採計除法律有特別規定，應從其規定外，依本辦法行之；轉任行政機關職務，以薦任第八職等至簡任第十二職等為限，其轉任職務之官職等

級，並不得高於轉任前之原職務等級。

## （二）專門職業及技術人員轉任公務人員

依公務人員任用法第三十四條規定：經高等考試、普通考試或特種考試及格之專門職業及技術人員轉任公務人員，另以法律訂定之。現行已訂頒實施有「專門職業及技術人員轉任公務人員條例」。

## 四、申請分發或自行遴用考試及格人員

依公務人員任用法第十條規定：各機關初任各職等人員，除法律別有規定外，應由分發機關就公務人員各該等級考試正額錄取，經訓練期滿成績及格人員分發任用。如可資分發之正額錄取人員已分發完畢，用人機關於報經分發機關同意後，得就列入候用名冊之增額錄取人員自行遴用，經訓練期滿成績及格後予以任用。如無考試正額或增額錄取人員可資分發或遴用時，得經分發機關同意，由各機關自行遴用當年度候用名冊外之考試及格合格人員。

# 第三節 人事陞遷標準

## 壹、參加考試晉陞

### 一、公開競爭考試

#### （一）考試等別

依公務人員考試法第三條規定：公務人員之考試，分高等考試、普通考試、初等考試三等。高等考試按學歷分為一、二、三級。（第一項）

為因應特殊性質機關之需要及照顧殘障者、原住民之就業權益，得比照前項考試之等級舉行一、二、三、四、五等之特種考試，除本法另有規定者外，及格人員於六年內不得轉調申請舉辦特種考試機關及其所屬機關以外之機關任職。（第二項）

)

所稱「特殊性質機關」，依公務人員考試法施行細則第五條規定，指下列掌理特殊業務之機關（第一項）：掌理審判事項之司法院；掌理國家安全情報事項之國家安全局；掌理警察行政、國家公園規劃、建設及管理事項之內政部；掌理外交及有關涉外事項之機關；掌理關務及稅務事項之財政部；掌理檢察、矯正、司法保護、行政執行及國家安全調查保防事項之法務部；掌理路政、郵電及航政事項之交通部；掌理國軍退除役官兵輔導事項之行政院國軍退除役官兵輔導委員會；掌理維護海域及海岸秩序事項之行政院海岸巡防署；實施地方自治之直轄市及縣（市）政府；其他特殊性質機關。

所稱「得比照前項考試之等級舉行一、二、三、四、五等之特種考試」：指特種考試一等考試相當高等考試一級考試；特種考試二等考試相當高等考試二級考試；特種考試三等相當高等考試三級考試；特種考試四等考試相當普通考試；特種考試五等考試相當初等考試。（第二項）

特種考試性質特殊，非等別所能比照者，得不予比照。（第三項）

所稱「及格人員於六年內不得轉調申請舉辦特種考試機關及其所屬機關以外之機關任職」，指特種考試及格人員於考試錄取訓練期滿成績及格取得考試及格資格之日起實際任職六年內，不得轉調申請舉辦特種考試機關及其所屬機關以外之機關任職，並依請辦機關性質、所屬機關範圍及相關任用法規規定，於各該特種考試規則中限制之。（第四項）

用人機關申請舉辦特種考試時，考選部應就機關性質及其業務需要加以認定，其合於本法第三條第二項舉辦特種考試之規定者，報請考試院核定之。（第五項）

中華民國八十五年一月十七日本法修正施行前之高等考

試一級考試相當中華民國八十五年一月十七日本法修正施行後之高等考試二級考試；修正施行前之高等考試二級考試或特種考試之乙等考試相當修正施行後之高等考試三級考試；修正施行前之普通考試或特種考試之丙等考試相當修正施行後之普通考試；修正施行前之特種考試之丁等考試相當修正施行後之初等考試。（第六項）

## （二）考試方式

公務人員之考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式行之。除採筆試者外，其它應採二種以上方式。筆試除有特別規定者外，概用本國文字。（公務人員考試法第八條）

所稱「筆試」，指以文字表達或劃記方式作答者。所稱「口試」，指以語言問達方式評量應考人之知能及有關事項。所稱「測驗」，指心理測驗、技能測驗或體能測驗而言。所稱「實地考試」，指以實地操作方式考評應考人之專業技術、實務經驗、專業技能。所稱「審查著作或發明」，指就應考人檢送其本人之著作或發明之憑證、照片、圖式、樣品或模型等加以審查。所稱「審查知能有關學歷經歷證明」，指與所考類、科需具備之知能有關之學歷證件加以審查。（公務人員考試法施行細則第十條）

## （三）應考資格

高等考試之應考資格如下：（公務人員考試法第十五條）

1. 公立或立案之私立大學研究院、所，或經教育部承認之國外大學研究院、所，得有博士學位者，或經公務人員高等考試二級考試相當類科及格滿四年者，得應公務人員高等考試一級考試。
2. 公立或立案之私立大學研究院、所，或經教育部承認之國外大學研究院、所，得有碩士以上學位者，或經公務人員高等

考試三級考試相當類、科格滿二年者，得應公務人員高等考試二級考試。

- 3.公立或立案之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校相當系科畢業者，或普通考試相當類、科及格滿三年者，得應公務人員高等考試三級考試。

普通考試之應考資格如下：(公務人員考試法第十六條)

公立或私立高級中等學校以上學校相當類科畢業者，或初等考試及格滿三年者，得應公務人員普通考試。

初等考試之應考資格如下：(公務人員考試法第十七條)

凡國民年滿十八歲者，得應公務人員初等考試。

公務人員特種考試各等級考試應考資格，分別準用關於高等考試、普通考試及初等考試應考資格之規定。

#### (四) 不得應考

中華民國國民，年滿十八歲，具有本法所定應考資格者，得應本法之考試。但有下列各款情事之一者，不得應考：(公務人員考試法第七條)

- 1.動員戡亂時期終止後，曾犯內亂罪、外患罪，經判刑確定或通緝有案尚未結案者。
- 2.曾服公務有貪污行為，經判刑確定或通緝有案尚未結案者。
- 3.褫奪公權尚未復權者。
- 4.受禁治產宣告，尚未撤銷者。

#### (五) 考試任用

考試及格人員之任用，依公務人員任用法第十三條規定如下：(第一項)

- 1.高等考試之一級考試或特種考試之一等考試及格者，取得薦任第九職等任用資格。
- 2.高等考試之二級考試或特種考試之二等考試及格者，取得薦任第七職等任用資格。

3. 高等考試之三級考試或特種考試之二等考試及格者，取得薦任第六職等任用資格。
4. 普通考試或特種考試之四等考試及格者，取得委任第三職等任用資格。
5. 初等考試或特種考試之五等考試及格者，取得委任第一職等任用資格。」

中華民國八十五年一月十七日公務人員考試法修正公布前，考試及格人員任用：(第二項)

1. 特種考試之甲等考試及格者，取得簡任第十職等任用資格。但初任人員於三年內，不得擔任簡任主管職務。
2. 高等考試或特種考試之乙等考試及格者，取得薦任第六職等任用資格。高等考試按學歷分一、二級考試者，其及格人員分別取得薦任等七職等、薦任第六職等任用資格。
3. 普通考試或特種考試之丙等考試及格者，取得委任第三職等任用資格。
4. 特種考試之丁等考試及格者，取得委任第一職等任用資格。

各等級考試及格人員，無相當職等職務可資任用時，得先以低一職等任用。(第三項)

各等級考試職系及格者，取得同職組各職系之任用資格。(第四項)

第一、二項各等級特種考試及格人員，僅取得申請舉辦特種考試機關及其所屬機關有關職務任用資格。第二項各等級特種考試及格人員，依各該考試及任用法規之特別限制行之(第五項)。

## 二、參加封閉性內部升官等考試

升官等考試主要是針對現職人員而設計的，在使現職機關人員經由考試及格取得升任高一官等的任用資格。公務人員考試法第二十二

條規定：公務人員之晉升官等，除法律另有規定外，應經升官等考試及格（第一項）。公務人員升官等考試法另定之（第二項）。

現行「公務人員升官等考試法」經於民國八十八年十二月二十九日奉 總統以華總一義字第八 0 0 八三一 0 四二 0 號令修正公布，自八十九年七月一日起施行。其修正，係依原「公務人員升等考試法」經過多次討論後，於八十八年十二月十四日完成三讀。現行公務人員升官等考試法與原公務人員升等考試法之不同在於：

（一）公布日期

現行公務人員升官等考試法於八十八年十二月二十九日發布；原公務人員升等考試法於七十七年一月二十二日發布。

（二）應試種類

現行公務人員升官等考試法分為簡任升官等考試與薦任升官等考試；原公務人員升等考試法分為簡任升等考試、薦任升等考試與委任升等考試三種。

（三）應試資格

1. 簡任升等（官等）考試

現行公務人員升官等考試法第三條第一項規定，具有以下資格之一者，得應簡任升官等考試：現任薦任第九職等或具有法定任用資格現任相當於薦任第九職等人員三年以上，已敘薦任第九職等本俸最高級者（第一款）。中華民國八十年十一月一日前依技術人員任用條例審定以技術人員任用之技術人員，按其原銓敘之資格改任後，現任薦任第九職等或相當於薦任第九職等人員，並具有第一款年資、俸級條件者（第二款）。依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任之現任薦任第九職等或相當於薦任第九職等人員，並具有第一款年資、俸級條件者（第三款）。

原公務人員升等考試法第三條規定：現任薦任第九職等或

具有法定任用資格現任相當於薦任第九職等職務一年以上，已敘第九職等本俸最高級者，得應簡任升等考試。

## 2. 薦任升等（官等）考試

現行公務人員升官等考試法第四條第一項規定，具有下列資格之一者，得應薦任升官等考試：現任委任第五職等或具有法定任用資格現任相當於委任第五職等人員三年以上，已敘委任第五職等本俸最高級者（第一款）。中華民國八十年十一月一日前依技術人員任用條例審定以技術人員任用之技術人員，按其原銓敘之資格改任後，現任委任第五職等或相當於委任第五職等人員，並具有第一款年資、俸級條件者（第二款）。依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任之現任委任第五職等或相當於委任第五職等人員，並具有第一款年資、俸級條件者（第三款）。依公務人員任用法第十七條第三項之規定，經晉升薦任官等訓練合格現任薦任第六職等或第七職等人員，得應前項考試（第二項）。中華民國八十年十一月一日前依技術人員任用條例審定以技術人員任用之技術人員，按其原銓敘之資格改任後，現任薦任第六職等至第九職等或相當薦任第六職等至第九職等人員，得應第一項之考試（第三項）。

原公務人員升等考試法第四條規定：現任委任第五職等或具有法定任用資格現任相當於委任第五職等職務一年以上，已敘第五職等本俸最高級者，得應薦任升等考試。

## 3. 委任升等（官等）考試

現行公務人員升官等考試法第二條規定：公務人員升官等考試，分簡任及薦任二官等考試（第一項）。本法修正公布前之原委任升等考試，於本法修正公布後以繼續辦理五次為限（第二項）。中華民國八十六年十二月三十一日前依雇員管理規則進用之中央及地方機關組織法規規定之現職雇員，得應原委

任升等考試（第三項）。

原公務人員升等考試法第五條規定：現職雇員已支雇員本薪最高薪點滿一年者，得應委任升等考試。

#### （四）報考類科

升官等考試法之一般限制，以報考現任或曾任職系之類科為限，特別限制為，中華民國八十年十一月一日前依技術人員任用條例審定以技術人員任用之技術人員，僅得應經審定之各該技術職系升官等考試。

依技術人員任用條例第五條第三項任用之公立醫療機構醫事人員及比照該項規定進用為政府機關及公立學校之醫事人員，僅得應經審定之各該技術職系升官等考試；依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任人員，僅得應審定之各該職業及技術職系升官等考試。

#### （五）考試方試

升官等考試法與升等法均明定可採行筆試、口試、測驗、實地考試等方式，惟升等法尚包括審查著作或發明等方式。而升官等考試法並明定舉辦簡任升官等考試法採用筆試外，應兼採其他一至二種考試方法。

#### （六）論文或學業成績

合於規定之現職人員奉准留職停薪於國內外進修與現職有關之科目者，於學成回原機關服務應升等考試時，其論文或學業成績之處理二法不同，升官等考試法中規定須經複評方得視為考績成績，而升等法則僅規定得視為考績成績。

#### （七）錄取標準及取得晉陞資格

升官等考試法新規定升官等考試之錄取人數上限，由典試委員會依各等級各類科全程到考人數百分之三十三擇優錄取，遇有小數時，採整數予以進位錄取。升官等考試總成績未達五十分，或筆試科目有一科成績為零分，或特定科目未達規定

最低分數者，均不予錄取。

公務人員任用法第十五條規定：雇員升委任考試及格者，取得委任第一職等任用資格。委任升薦任考試及格者，取得薦任第六職等任用資格。薦任升簡任考試及格者，取得簡任第十職等任用資格。

### 三、歷年考試統計分析

依我國憲法第八十五條規定，公務人員非經考試及格不得任用，現行公務人員任用資格之考試，主要以高等、普通、特種及升等考試舉辦規模最為龐大，另專門職業及技術人員得轉任公務人員，對現職公務人員陞遷機會不無影響，亦予以分析。

#### (一) 高等考試

自民國三十九年起至九十年止，有關公務人員高等考試，依銓敘部統計資料，分別列表比較如表 4-6 所示，以供分析。

表 4-6 民國 39 年至 90 年公務人員高等考試參加人數及格總表

年別	報考人數	到考人數	及格人數	及格率	備註
歷年合計	971166	709979	59439	8.37	
民國三十九年至六十年	95842	72853	7721	10.60	
民國六十一年至九十年	875324	637126	51718	8.12	
民國六十一年	10981	7562	542	7.17	
民國六十二年	12760	8406	364	4.33	
民國六十三年	12244	8551	622	7.27	
民國六十四年	15896	11677	417	3.57	
民國六十五年	14374	10234	397	3.88	
民國六十六年	19800	13885	482	3.47	
民國六十七年	17242	11496	778	6.77	
民國六十八年	18979	13233	1083	8.18	
民國六十九年	20721	14336	1705	11.89	
民國七十年	25583	18285	1169	6.39	
民國七十一年	20162	14888	777	5.22	
民國七十二年	20789	14788	991	6.70	
民國七十三年	21557	15195	730	4.80	
民國七十四年	20998	15943	1093	6.86	
民國七十五年	19150	14532	1030	7.08	
民國七十六年	19653	15222	1243	8.17	
民國七十七年	20064	15071	1677	11.13	
民國七十八年	24118	16679	2979	17.86	
民國七十九年	31669	22649	3345	14.77	

民 國 八 十 年	37709	28324	3330	11.76
民 國 八 十 一 年	62640	46825	6995	14.94
民 國 八 十 二 年	70787	52373	4972	9.49
民 國 八 十 三 年	75864	56618	3833	6.77
民 國 八 十 四 年	71294	51745	2730	5.28
民 國 八 十 五 年	63168	45063	1506	3.34
民 國 八 十 六 年	59621	39886	1644	4.12
民 國 八 十 七 年	18728	15015	1366	9.10
民 國 八 十 八 年	16852	13395	1446	10.80
民 國 八 十 九 年	14848	11900	1181	9.92
民 國 九 十 年	17073	13350	1291	9.67

註：自民國八十七年起高考採分試制度，本表係採第二試之報考、到考、及格人數（含一級、二級暨三級考試）。

資料來源：考試院全球資訊網統計資訊

依據上表之統計數字，民國三十九年至九十年報考公務人員高等考試總共有 971,166 人，到考人數有 709,979 人，及格人數有 59,439 人，及格率為 8.37%。歷年來及格率低於 5% 有民國六十二、六十四、六十五、六十六、七十三、八十五及八十六年；及格率高於百分之十有民國六十九及七十七至八十一年；民國八十七至九十年起採第二試之報考、到考、及格人數統計，及格率界於 9.1% 至 10.8% 之間。

## （二）專門職業及技術人員高等考試

自民國三十九年起至九十年止，有關專門職業及技術人員高等考試，依銓敘部統計資料，分別列表比較如表 4-7 所示，以供分析。

表 4-7 民國 39 年至 90 年專門職業及技術人員高等考試參加人數及格總表

年別	報考人數	到考人數	及格人數	及格率	備註
歷年合計	551591	380377	55495	14.59	
民國三十九年至六十年	11785	9285	648	6.98	
民國六十一年至九十年	539806	371092	54847	14.78	
民國六十一年	2117	1591	44	2.77	
民國六十二年	2261	1723	36	2.09	
民國六十三年	3034	2301	119	5.17	
民國六十四年	4225	3030	161	5.31	
民國六十五年	4397	3360	97	2.89	
民國六十六年	2899	2136	117	5.48	
民國六十七年	3115	2253	134	5.95	
民國六十八年	4486	3414	82	2.40	
民國六十九年	4350	3309	98	2.96	
民國七十年	4995	3844	137	3.53	
民國七十一年	6942	5470	215	3.93	
民國七十二年	10319	7707	544	7.06	
民國七十三年	8387	6255	218	3.49	
民國七十四年	7157	5117	289	5.65	
民國七十五年	6874	5317	274	5.15	
民國七十六年	6931	5400	324	6.00	
民國七十七年	8116	6118	607	9.92	
民國七十八年	9388	6789	987	14.54	
民國七十九年	14946	11297	1653	14.63	
民國八十年	20847	16040	2721	16.96	
民國八十一年	27295	18470	3178	17.21	
民國八十二年	38961	26894	4382	16.29	
民國八十三年	41376	27312	5026	18.40	
民國八十四年	41772	27417	4788	17.46	
民國八十五年	40062	26963	4024	14.92	
民國八十六年	42725	28443	4648	16.34	
民國八十七年	40113	25688	3878	15.10	
民國八十八年	40946	25990	4322	16.63	
民國八十九年	43278	27780	3885	13.98	
民國九十年	47492	33564	7859	23.41	

註：自民國八十七年起高考採分試制度，本表係採第二試之報考、到考、及格人數（含一級、二級暨三級考試）。

資料來源：考試院全球資訊網統計資訊

依據上表之統計數字，民國三十九年至九十年報考專門職業及技術人員高等考試總共有 551,591 人，到考人數有 380,377 人，及格人數有 55,495 人，及格率為 14.59%。歷年來及格率低於 5% 有民國六十一、六十二、六十五、六十八、六十九、七十

、七十一及七十三年；及格率高於 10%有民國七十八及九十年，期間及格人數有逐年起伏增加的趨勢。

### (三) 普通考試

民國三十九年起至九十年止，有關公務人員普通考試普通考試，依銓敘部統計資料，分別列表比較如表 4-8 所示，以供分析

。

表 4-8 民國 39 至 90 年公務人員普通考試參加人數及格總表

年別	報考人數	到考人數	及格人數	及格率	備註
歷年合計	1536399	1111070	72865	6.65	
民國三十九年至六十年合計	155214	110114	11425	10.38	
民國六十一年至九十年合計	1381185	1000956	62440	6.24	
民國六十一年	15878	11474	1204	10.49	
民國六十二年	23141	15771	1369	8.68	
民國六十三年	24727	17749	1323	7.45	
民國六十四年	35065	25335	1310	5.17	
民國六十五年	38048	26219	528	2.01	
民國六十六年	47288	30596	884	2.89	
民國六十七年	38598	24452	1186	4.85	
民國六十八年	44465	29313	1767	6.03	
民國六十九年	45435	29812	3289	11.03	
民國七十年	57322	41976	4062	9.68	
民國七十一年	29647	22268	867	3.89	
民國七十二年	35394	25308	885	3.50	
民國七十三年	37963	27249	662	2.43	
民國七十四年	51914	41188	2258	5.48	
民國七十五年	55264	41972	1023	2.44	
民國七十六年	47057	36385	1500	4.12	
民國七十七年	32942	25003	1407	5.63	
民國七十八年	26787	17627	2437	13.83	
民國七十九年	44297	30761	3956	12.86	
民國八十年	60086	45490	4590	10.09	
民國八十一年	84248	61355	6018	9.81	
民國八十二年	91404	66674	6180	9.27	
民國八十三年	96135	68897	3648	5.29	
民國八十四年	86862	64111	3795	4.36	
民國八十五年	76945	56470	1305	2.31	
民國八十六年	71648	49652	1349	2.72	
民國八十七年	20793	16704	1033	6.18	
民國八十八年	18419	15138	1179	7.79	
民國八十九年	21165	17648	1231	6.98	
民國九十年	22248	18359	1195	6.51	

資料來源：考試院全球資訊網統計資訊

依據上表之統計數字，民國三十九年至九十年報考公務人員普通考試總共有 1,536,399 人，到考人數有 1,111,070 人，及格人數有 72,865 人，及格率為 6.65%。歷年來及格率低於 5% 有民國六十五、六十六、六十七、七十一、七十二、七十三、七十五、七十六、八十四、八十五及八十六年；及格率高於 10% 有民國六十一、六十九、七十八、七十九及八十年；民國八十七至九十年起採第二試之報考、到考、及格人數統計，及格率界於百分之六點一八至七點七九之間。近八年來普通考試及格率皆不高。

#### (四) 專門職業及技術人員普通考試

民國三十九年起至九十年止，有關專門職業及技術人員普通考試，依銓敘部統計資料，分別列表比較如表 4-9 所示，以供分析。

表 4-9 民國 39 至 90 年專門職業及技術人員普通考試參加人數總表

年別	報考人數	到考人數	及格人數	及格率	備註
歷年合計	169387	144389	54754	37.92	
民國三十九年至六十年合計	2236	1830	178	9.73	
民國六十一年至九十年合計	167151	142559	54576	38.28	
民國六十一年	66	61	7	11.48	
民國六十二年	73	63	29	46.03	
民國六十三年	462	304	143	47.04	
民國六十四年	2816	2311	346	14.97	
民國六十五年	859	621	141	22.71	
民國六十六年	788	572	8	1.40	
民國六十七年	534	406	94	23.15	
民國六十八年	352	226	6	2.65	
民國六十九年	265	177	6	3.39	
民國七十年	333	217	1	0.46	
民國七十一年	152	114	274	.....	
民國七十二年	3388	2757	817	29.63	
民國七十三年	1552	1210	245	18.70	
民國七十四年	1288	1102	602	54.63	
民國七十五年	2778	2586	598	23.12	
民國七十六年	3461	3243	1014	32.27	
民國七十七年	3943	3640	1999	54.92	
民國七十八年	4606	4259	3054	71.71	
民國七十九年	5915	5462	1781	32.61	
民國八十年	6381	5902	4497	76.19	
民國八十一年	7871	7037	2325	33.04	
民國八十二年	10880	9478	2068	21.82	
民國八十三年	9806	8499	3697	43.50	
民國八十四年	10307	9122	2333	25.58	
民國八十五年	9210	8225	2179	26.49	
民國八十六年	9757	8712	3514	40.34	
民國八十七年	10054	8960	3849	42.96	
民國八十八年	24022	17579	8626	49.07	
民國八十九年	23064	18591	7911	42.55	
民國九十年	12168	11023	2412	21.88	

資料來源：考試院全球資訊網統計資訊

依據上表之統計數字，民國三十九年至九十年報考專門職業及技術人員普通考試總共有 169,387 人，到考人數有 144,389 人，及格人數有 54,754 人，及格率為 37.92%。歷年來及格率低於 5% 有民國六十六、六十九、七十年；及格率高於 40% 有民國六十二、六十三、七十四、七十七、七十八、八十、八十三、八十六至八十九年。

## (五) 特種考試

民國三十九年起至九十年止，有關各種特種考試，依銓敘部統計資料，分別列表比較如表 4-10 所示，以供分析。

表 4-10 民國 39 年至 90 年各種特種考試參加人數及格總表

類 科 別	舉辦 次數	報考 人數	到考 人數	及格 人數	及格率 (%)
總 計	630	3954301	2824163	431620	15.28
1. 警察、空中警察人員	51	474688	416445	146609	35.20
2. 外交領事、外交行政、國際新聞及國際經濟 商務人員	84	26664	19348	2084	10.77
3. 司法人員	41	212094	160313	9473	5.91
4. 關務稅金融保險人員	58	218326	143760	13321	9.27
5. 交通事業人員	93	1241768	829013	72334	8.73
6. 退除役軍人轉任公務人員	29	197077	162182	68303	42.12
7. 國防部行政及技術人員	12	73515	57592	14695	25.52
8. 法務部調查局電務、調查、政風人員	41	32263	22137	8539	38.57
9. 國防部情報局、國家安全情報人員	16	8778	6523	3085	47.29
10. 軍法人員	26	3032	2711	1381	50.94
11. 甲等考試	9	1850	1834	491	26.77
12. 各種銀行行員	26	40177	29162	1181	4.05
13. 台灣省基層公務人員	25	857193	552299	41514	7.52
14. 經濟部及所屬事業機構各類人員	6	11698	7089	1305	18.41
15. 台灣省原住人民應各類科人員	23	20746	14910	1864	12.50
16. 台灣省地方行政人員	4	35563	23996	2206	9.19
17. 台灣省鄉鎮區縣轄市村里自治人員	4	13931	9699	851	8.77
18. 中央信託保險業人員	6	3608	2657	284	10.69
19. 社會教育行政、社會工作人員	6	8026	7189	2034	28.29
20. 衛生技術人員	9	121	119	119	100.00
21. 台灣省建設人員經濟建設人員	15	38516	26041	3924	15.07
22. 台灣省各級學校畢業生就業考試	11	38117	34327	16825	49.01
23. 高科技或稀少技術人員考試	1	328	200	30	15.00
24. 監察院監察調查人員考試	1	2594	1591	40	2.51
25. 台灣省警務處報務人員考試	1	106	106	95	89.62
26. 台灣省警察電訊工程人員考試	2	36	29	12	41.38
27. 身心障礙人員考試	3	15345	11920	708	5.94
28. 海岸巡防人員考試	1	22491	13378	190	1.42
29. 其他不經常舉辦之考試	26	355650	267593	18123	6.77

備註：民國七十六年甲等研考人員，報考人數 96 人，到考人數 95 人，及格人數為 12 人，併入其他不經常舉辦之考試類科中；歷年甲等特考及格人數共 503 人。

資料來源：考試院全球資訊網統計資訊

依據上表之統計數字，民國三十九年至九十年共舉辦 630 次各種特種考試，總共報考人數有 3,954,301 人，到考人數有 2,824,163 人，及格人數有 431,620 人，及格率為 15.28%。歷年來及格率低於 15% 之考試有外交領事、外交行政、國際新聞及國際經濟商務人員，司法人員，關務稅金融保險人員，交通事業人員，各種銀行行員，台灣省基層公務人員，台灣省原住人民應各類科人員，台灣省地方行政人員，台灣省鄉鎮區縣轄市村里自治人員，中央信託保險業人員，高科技或稀少技術人員，監察院監查調查人員，身心障礙人員及海岸巡防人員等；及格率高於 15.1% 至 30% 考試有國防部行政及技術人員，甲等考試，經濟部所屬事業機構各類人員，社會教育行政及社會工作人員；及格率高於 30.1% 至 50% 有警察、空中警察人員，退除役軍人轉任公務人員，法務部情報局及國家安全情報人員，台灣省各級學校畢業生就業考試，台灣省警察電訊工程人員；及格率高於 50.1% 以上有軍法人員 50.94%，衛生技術人員 100%，台灣省警務處報務人員 89.62%。特種考試進用及格人數最多類科依序有警察及空中警察人員 146,609 人，交通事業人員 72,334 人，退除役軍人轉任公務人員 68,303 人，台灣省基層公務人員 41,514 人，台灣省各級學校畢業生就業考試 16,825 人，國防部行政及技術人員 14,695 人，關務稅金融保險人員 13,321 人。

#### (六) 升等考試

民國三十九年起至九十年止，有關各種升等考試，依銓敘部統計資料，分別列表比較如表 4-11 所示，以供分析。

表 4-11 民國 39 年至 90 年公務人員升等考試各類科參加人數及格總表

類 科 別	舉辦 次數	報考 人數	到考 人數	及格 人數	及格率 (%)
總 計	264	462807	392754	153162	39.00
一、交通事業郵政人員	38	71070	59564	20864	35.03
二、交通事業電信人員	26	80520	66536	24836	37.33
三、交通事業民航人員	14	968	858	448	52.21
四、交通事業公路人員	26	20536	18807	8019	42.64
五、交通事業港務人員	18	11647	10842	6690	61.70
六、交通事業鐵路人員	16	46463	41586	12276	29.52
七、交通事業水運人員	12	156	145	100	68.97
八、各機關學校公務人員	68	148999	123568	44292	35.84
1.中央機關公務人員	16	14122	12829	5278	41.14
2.中央機關分類職位	4	1144	1095	612	55.89
3.中央暨地方機關公務人員	8	104555	84508	29425	34.82
4.台北市政府暨所屬機關學校公務人員	7	2172	1885	780	41.38
5.台北市政府暨所屬機關分類職位公務人員	3	1075	988	543	54.96
6.福建省市政府暨所屬機關學校公務人員	1	2	2		
7.台灣地區省市市政府暨所屬機關學校公務人員	11	15743	13392	3944	29.45
8.台灣地區省市市政府暨所屬機關學校分類職位公務人員	4	6100	5340	2195	41.10
9.金馬地區公務人員	8	761	704	445	63.21
10.高雄市政府暨所屬機關學校公務人員	2	498	428	112	26.17
11.高雄市政府暨所屬機關學校分類職位公務人員	1	148	139	79	56.83
12.公立學校職員	3	2679	2258	879	38.93
九、中央信託局雇員升等考試	2	108	104	41	39.42
十、台灣地區省市公營事業機構人員	7	2948	2499	946	37.86
十一、行政院所屬金融保險事業機構及中央銀行雇員	2	2312	2247	1216	54.12
十二、台灣省警察人員	4	25183	18633	5353	28.73
十三、行政院所屬金融保險事業機構雇員	18	37439	33250	14903	44.82
十四、關務人員	4	1625	1389	516	37.15
十五、其他不經常舉辦之考試	9	12833	12726	12662	99.50

資料來源：考試院全球資訊網統計資訊

依據上表之統計數字，自民國三十九年至九十年公務人員各類科內部升等考試共舉辦 264 次，報考人數 462,807 人，到考人數 392,754 人，及格人數 153,162 人，平均及格率達 39%。各類科及格率以高雄市政府所屬機關學校公務人員 26.17%最低，及格人數 112 人，其他不經常舉辦之考試及格人數 12,726 人，及格率達 99.5%最高。

### (五) 各種等級考試比較分析

表 4-12 歷年公務人員各種等級考試人數及格總表

等別	報考人數	到考人數	及格人數	及格率	備註
高等考試	971,166	709,979	59,439	8.37	民國 39 至 90 年
普通考試	1,536,399	1,111,070	73,865	6.65	民國 39 至 90 年
特種考試	3,954,301	2,824,163	431,620	15.28	民國 39 至 90 年
升等考試	462,807	392,754	153,162	39.00	民國 39 至 90 年
專技高等考試	551,591	380,377	55,495	14.59	民國 39 至 90 年
專技普通考試	169,387	144,389	54,754	37.92	民國 39 至 90 年

資料來源：本研究自製

依據上表之統計數字，自民國三十九至九十年公務人員各種等級考試，公務人員初任考試以特種考試報考人數 3,954,301 人、到考人數 2,824,162 人、及格人數 431,620 人最多，及格率達 15.28% 最高。專門職業及技術人員高等及普通考試，與公務人員高等及普通考試相較，報考公務人員人數較多，及格率以專門職業及技術人員較高。現職公務人員參加內部升等考試報名人數有 462,807 人，到考人數有 392,754 人，及格人數有 153,162 人，及格率達 39%，現職人員可經由此類考試取得晉升高一官等任用資格。

## 貳、以考績功獎晉陞職級或職等

考績獎懲是辦理公務人員陞遷的主要標準之一，現行考績獎懲之辦理依據為「公務人員考績法」、「公務人員考績法施行細則」與「行

政院及所屬各級機關公務人員平時考核要點」等三種規定為主。以下分別整理說明之。

### 一、公務人員考績法暨其施行細則

現行公務人員考績法係於民國七十五年七月十一日公佈，七十六年一月十六日施行，其中第七、八、十一及十二條曾於民國七十九年十二月二十八日修正公佈，同法的施行細則也於此時配合修正第九、十、十一條條文；其後考績法又於八十一年四月二十日修正第七、九條條文，至八十六年六月四日修正公佈第三、七、十一、十二、十四、十六、十八、十九、及二十三條，並刪除第十七條條文，同法的施行細則也於八十六年十二月再次配合修正；九十年六月二十日再修正第四、六、七、十、十一、十二、十四、十八、二十五條條文，同法施行細則於九十年九月二十日配合考績法修正。經過這幾次修正後，始完成目前我國公務人員的考績制度。

公務人員考績法共二十五條，施行細則共二十七條，分別規定有關考績主旨、種類、項目、等級、獎懲、升等、程序及救濟等事項，以下擬以這些項目依序說明我國現行考績制度的概況。

#### （一）考績主旨

公務人員考績法第二條規定：「公務人員之考績應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。」，彰明考績的目的在於，本著公正、公平、客觀的態度，評定公務人員過去的工作成果，以發揮獎優汰劣的功能。

#### （二）考績種類

在兩法中所提到的考績種類計有三種：

##### 1. 年終考績

係指各官等人員，於每年年終考核當年一至十二月任職期間之成績（公務人員考績法第三條第一項第一款）。

公務人員任現職，經銓敘審定合格實授至年終滿一年者，予以年終考績；不滿一年者，如係升任高一官等職務，得以前經銓敘審定有案之低一官等職務合併計算，辦理高一官等之年終考績；如係調任同一官等或降調低一官等職務，得以前經銓敘審定有案之同官等或高官等職務合併計算，辦理所敘官等職等之年終考績。但均以調任並繼續任職者為限。（公務人員考績法第四條第一項）

具有公務人員任用資格之政務人員、教育人員或公營事業人員轉任公務人員，經銓敘審定合格實授者，其轉任當年未辦理考核及未採計提敘官職等級之年資，得比照前項經銓敘審定合格實授之年資，合併計算參加年終考績。（公務人員考績法第四條第二項）

## 2. 平時考核

公務人員考績法第五條規定：年終考績應以平時考績為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。（第一項）

前項考核之細目，由銓敘機關訂定。但性質特殊職務之考核得視各職務需要，由各機關訂定，並送銓敘機關備查。（第二項）

因其成績記錄與獎懲應為考績評定的重要資料，所以各機關單位主管對屬員的平時考核應依規定確實辦理，辦理情形列入主管的考績參考（施行細則第十七條）。平時考核的獎勵包括嘉獎、記功、記大功，懲處則分為申誡、記過、記大過。平時考核的獎懲可以互相抵銷，但專案考績不可與平時考核功過相抵。

公務人員考績法施行細則於第十三條規定平時考核記大功、大過的標準。有下列情形之一者，一次記一大功（第一項第一款）：執行重要政令，克服艱難，圓滿達成使命者。辦理

重要業務，成績特優或有特殊績效者。搶救重大災害，切合機宜，有具體效果者。對於重大困難問題，提出有效方法，順利予以解決者。有下列情形之一者，一次記一大過（第一項第二款）：處理公務，存心刁難或蓄意苛擾，致損害機關或公務人員聲譽者。違反紀律或言行不檢，致損害公務人員聲譽，或誣陷侮辱同事，有確實證據者。故意曲解法令，致人民權利遭受重大損害者。因故意或重大過失，貽誤公務，導致不良後果者。曠職繼續達二日，或一年內累計達五日者。

同時為體認專業人員的殊異性，授權各主管機關得依業務特殊需要，另訂記一大功、一大過的標準，只要報送銓敘部核備即可（第三項）；嘉獎、記功或申誡、記過的標準，由各機關視業務情形自行訂定，報請上級機關備查（第四項）；依本條規定記一大功、一大過者，於送銓敘部備查時，應詳述具體事實（第五項）。

### 3.另予考績

另予考績依公務人員考績法第三條第一項第二款規定：係指各官等人員，於同一考績年度內，任職不滿一年，而連續任職已達六個月者辦理之考績。

如果在同一考績年度內，先後任兩個不同官等職務，分別達六個月，則除了合於公務人員考績法第四條規定辦理年終考績外，應僅以高等職務辦理另予考績一次為限（施行細則第七條第二項）。

至於同一考績年度內再任人員，除已辦理另予考績外，其再任至年終已達六個月者，得於年終辦理另予考績（施行細則第七條第四項）。

轉任教育人員、公營事業人員或其他公職者，如轉任前年資，未經所轉任機關併計辦理考績、考成或考核者，得由轉任

前之機關予以查明後，於年終辦理另予考績。

#### 4. 專案考績

指各官等人員平時有重大功過時得隨時辦理之考績(公務人員考績法第三條第一項第三款)，獎懲包括一次記二大功及一次記二大過兩種，不得與平時考核獎懲相抵。

施行細則第十四條第一項規定一次記二大功的標準，以有下列情形之一者為限：針對時弊，研擬改進措施，經採行確有重大成效者。對主辦業務，提出重大革新具體方案，經採行確具成效者。察舉不法，維護政府聲譽或權益，有卓越貢獻者。適時消弭意外事件，或重大變故之發生，或已發生而措置得宜，能予有效控制，免遭嚴重損害者。適時消弭意外事件，或重大變故之發生，或已發生而措置得宜，能予有效控制，免遭嚴重損害者。遇案情重大案件，不為利誘，不為勢劫，而秉持立場，為國家或機關增進榮譽，有具體事實者。

#### (三) 考績項目

考績法第五條中指出考績項目包括工作、操作、學識及才能四大類。分數比重分別為 50%、20%、15 及 15% (施行細則第三條)。這四大類中尚包括一些考績細目，由銓敘機關訂定。但性質特殊的職務可由各機關制訂，只要送銓敘機關備查即可。

#### (四) 考績等級及獎懲

公務人員的考績分為甲、乙、丙、丁四等，依考績法第七、八條規定，獎懲分別為：

1. 甲等：指八十分以上。在年終考績部份，晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金，已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額一次獎金

- 。在另予考績部分，則為一個月俸給總額之一次獎金。
- 2.乙等：指七十分以上，不滿八十分者。在年終考績部分，晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。在另予考績部分，則為給與半個月俸給總額之一次獎金。
  - 3.丙等：指六十分以上，未滿七十分者。在年終考績和另予考績方面都是留原俸級和不予獎勵。
  - 4.丁等：為不滿六十分者，應予免職。

由於考列甲等及丁等對於公務人員的影響極大，因此為了讓考績結果更客觀準確、發揮獎優汰劣的功能，於是在施行細則第四、五條中，詳列考列甲等及丁等的特殊條件及一般條件，供評分人員參考。

至於專案考績的獎懲規定有兩種，一為一次記二大功者，晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已敘至年功俸最高俸級者，給與兩個月俸給總額之獎金。但在同一年度內再因一次記二大功辦理專案考績者，不再晉敘俸級，改給兩個月俸給總額之一次獎金。其二為一次記兩大過，處罰規定如同考列丁等。

#### (五) 考績升等

考績升等原包括升職等及升官等兩種。不過在八十六年的修正中取消升官等的規定(原給與簡任官等十職等存記的規定)。

有關升職等方面規定，各機關參加考績人員只要任本職等年終考績，連續兩年甲等，或是連續三年中，一年列甲等，兩

年列乙等，即可取得同官等高一職等之任用資格，以不同職等併資辦理考績之年資及另予考績，均不得予以併計取得高一職等升等任用資格。

雖然取消升官等規定，不過在民國八十五年十一月十四日所修正公佈的公務人員任用法中，規定未具高考或相當高考及格者，亦可依考績、學歷、年資及訓練，取得升任薦任官等的任用資格，惟為維護中級文官之素質，故最高以升任該職務之最高列等為薦任第七職等為限，又開啟另一升官等之道。

#### （六）考績程序

事實上，中央機關大多於每年十二月間辦理年終考績，地方機關則在來年元月上旬辦理，其考績的程序約如下所述：

- 1.在辦理考績前，各機關要先行召開考績委員會，討論並決定本年度辦理考績的原則、作法、各單位考列甲等的比例，及遞送考績表的時程，俾能按時完成考績作業。
- 2.各單位主管人員完成初考後，由人事室整理成冊，提報考績委員會初審，同時負責整理會議記錄並報請首長覆核。
- 3.機關首長覆核後，應按官等編列清冊及統計表，併送主管機關核定，然各主管機關得視實際需要，將考績案授權所屬一級機關或縣（市）政府核定，並送銓敘部銓敘審定。
- 4.各機關將主管機關核定之考績清冊合併後送審計機關查考。
- 5.銓敘部審定無誤後，各機關應以書面通知受考者。

年終考績的結果於次年一月起執行。至於可隨時辦理的專案考績，其結果自銓敘部審定之日起執行。

#### （七）救濟措施

民國八十六年六月四日的修正，將原規定復審、再復審內容的第十七條條文刪除，目前有關復審、再復審案件處理已轉由公務人員保障暨培訓委員會負責。

考績法在第十六條中規定，公務人員考績案送銓敘部銓敘審定時，如發現有違反考績法規情事者，應照原送案程序，退還原考績機關另為適法的處分。另外第十九條也規定，若發現各機關辦理考績人員有不公或徇私舞弊情事時，主管機關應查明責任予以懲處，並通知原考績機關對受考人重加考核，以求有補救錯誤考績的機會。

## 二、行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點

公務人員考核以公務人員考績法為基本法，但有鑑於大部分的公務人員均屬於行政院管轄，為求有更詳細內容的考核規定，因此，在民國七十年十月一日以行政院命令訂定「行政院暨所屬各機關公務人員平時考核要點」以為遵循，此要點於民國八十一、八十三及八十六年各修正一次，最近一次的修正乃於九十一年四月。有關此要點的內容將以下列諸項分別說明之：

### （一）受考對象

在此要點的第一條即開宗明義指稱，除法令另有規定外，以行政院所屬各機關公務人員的平時考核為考核對象，此說明三件事：一是由於此法是屬於行政命令，因此若有其他法律或特別命令有規定相同事宜，應以其他法律或特別命令規定為準；二是適用的對象乃限於行政院及所屬各機關的公務人員；三是僅限於平時考核，而不包括其他的考績種類。

### （二）考核項目

考核項目如同公務人員考績法所規定的項目，包括工作、操行、學識及才能，分別在第五至十四條中有詳細說明：

#### 1. 工作項目

規定各機關首長及各級主管針對屬員的工作考核，應依據其所任職務的工作性質、職責程度及知能與專長，賦予一定範圍

之工作項目及適當工作量，並就所賦予工作項目的處理情形列入平時成績考核紀錄。且由於平時工作紀錄十分瑣碎，因此亦規定各機關各級承辦人員應設置公文處理紀錄簿，將實際處理的工作據實紀錄作為查核及年終考績之參考。

## 2. 操行項目

在操行方面，由機關首長及各級主管針對屬員的平日生活素行及有無涉及貪污、瀆職或其他犯罪傾向進行考核，如發現有不良事蹟或涉嫌貪瀆有據，則應報請有關權責單位處理，如有怠忽，主管人員應負監督不週之行政責任。

## 3. 學識方面

各級主管在學識考核方面，應注意屬員的學識經驗是否足以勝任現職及是否勤於進修，如果發現屬員學識不足、經驗欠缺或專長與所任職務不符等之情形，應予調整職務，或施以專長訓練，抑或輔導進修。

## 4. 才能方面

在才能考核方面，各級主管應注意屬員對工作是否深具信心、富有熱忱、力行不懈，堪任繁鉅，並且具有領導能力及發展潛能等，本著適才適所的原則分配指派工作，對才能不足者應予調整工作，作適當處理。

以上考核內容與公務人員考績法及施行細則所規定的大同小異。然而由於這些資料是作為辦理年終考績及任免、獎懲、陞遷、培育、訓練、進修等人事政策決定的重要依據，因此為求能產出正確的人事決策，有關上述內容的考核資料應切實紀錄於平時考核表，各級主管應至少每三個月考核屬員之平時成績，並將考核結果有待改進者，提醒受考人瞭解，並至少每半年密陳機關首長核閱一次，上級主管或機關首長並得隨時查閱，如發現有考核紀錄不當或與事實不符者，得加註意見送請

單位主管覆考或逕予更正。

### (三) 考核職責界定

依據本要點第三條之規定，各機關公務人員的平時考核為機關首長及各級主管的重要職責，為求能貫徹分層負責、逐級授權的原則，考核者應對直屬屬員切實執行考核，對次級屬員實施重點考核。同者依據考核成果對考核者予以獎懲。

### (四) 獎懲規定

根據本要點第十五條規定，各機關首長及主管若發現屬員承辦業務具有績效，或提出革新方案，或有特殊優良事績，應依公務人員考績法、獎章條例及其他有關規定，予以獎勵或表揚。若是針對屬員的平時考核，認為屬員工作認真、學識豐富、操行端正、才能優異，深具發展潛能，則應予以保薦，並依有關規定培育之。

第十六條則是規定有關懲處事項，機關首長或主管若發現屬員有工作不力、操行欠佳或學識、才能不能勝任現職的情形，應查明原因後作適當處理，若合於公務人員任用法第二十九條第一項所規定之事項，則得予以資遣。

## 三、公務人員考績及獎懲統計

### (一) 年終考績與另予考績

依銓敘部資料統計，民國八十年公務人員參加年終及另予考績人數有 184,202 人，其中考列甲等人數有 151,211 人、乙等有 32,606 人、丙等有 358 人、丁等有 27 人，考列等別比例依序為 82.09%、17.7%、0.19%、0.01%；民國八十一年公務人員參加年終及另予考績人數有 194,430 人，其中考列甲等人數有 160,142 人、乙等有 33,861 人、丙等有 401 人、丁等有 26 人，考列等別比例依序為 82.36%、17.42%、0.21%、0.01%；民國八十二年公務人員參加年終及另予考績人數有 200,774 人

，其中考列甲等人數有 165,974 人、乙等有 34,207 人、丙等有 564 人、丁等有 29 人，考列等別比例依序為 82.67%、17.04%、0.28%、0.01%；民國八十三年公務人員參加年終及另予考績人數有 220,418 人，其中考列甲等人數有 186,071 人、乙等有 33,735 人、丙等有 586 人、丁等有 26 人，考列等別比例依序為 84.42%、15.31%、0.27%、0.01%；民國八十四年公務人員參加年終及另予考績人數有 233,788 人，其中考列甲等人數有 198,108 人、乙等有 34,941 人、丙等有 681 人、丁等有 58 人，考列等別比例依序為 84.74%、14.95%、0.29%、0.02%；民國八十五年公務人員參加年終及另予考績人數有 244,026 人，其中考列甲等人數有 206,952 人、乙等有 36,332 人、丙等有 702 人、丁等有 40 人，考列等別比例依序為 84.81%、14.89%、0.29%、0.02%；民國八十六年公務人員參加年終及另予考績人數有 252,116 人，其中考列甲等人數有 215,012 人、乙等有 36,393 人、丙等有 672 人、丁等有 39 人，考列等別比例依序為 85.28%、14.44%、0.27%、0.01%；民國八十七年公務人員參加年終及另予考績人數有 259,647 人，其中考列甲等人數有 223,293 人、乙等有 35,811 人、丙等有 537 人、丁等有 6 人，考列等別比例依序為 86%、13.79%、0.21% 及丁等 0.00% (未達小數第二位)；民國八十八年公務人員參加年終及另予考績人數有 252,012 人，其中考列甲等人數有 218,535 人、乙等有 33,097 人、丙等有 477 人、丁等有 3 人，考列等別比例依序為 86.68%、13.13%、0.19% 及丁等 0.00% (未達小數第二位)；民國八十九年公務人員參加年終及另予考績人數有 257,855 人，其中考列甲等人數有 223,584 人、乙等有 33,779 人、丙等有 488 人、丁等有 4 人，考列等別比例依序為 86.71%、13.1%、0.19% 及丁等 0.00% (未達小數第二位)。

由上述統計資料來看民國八十年起公務人員考績考列甲

等佔約 82%，考列乙等佔約 18%，且逐年考列甲等有增加的趨勢，至民國八十九年考列甲等約達 87%，因而以考績晉陞職等非常容易。

## （二）專案考績

依銓敘部資料統計，民國八十一年至九十年公務人員一次記二大功辦理專案考績人員，總計有 2,238 人。民國八十一年有 193 人，包括中央機關 34 人及地方機關 159 人；民國八十二年有 261 人，包括中央機關 62 人及地方機關 199 人；民國八十三年有 226 人，包括中央機關 45 人及地方機關 181 人；民國八十四年有 92 人，包括中央機關 40 人及地方機關 52 人；民國八十五年有 350 人，包括中央機關 56 人及地方機關 139 人；民國八十六年有 201 人，包括中央機關 62 人及地方機關 139 人；民國八十七年有 222 人，包括中央機關 39 人及地方機關 183 人；民國八十八年有 205 人，包括中央機關 49 人及地方機關 156 人；民國八十九年有 235 人，包括中央機關 73 人及地方機關 162 人；民國九十年有 253 人，包括中央機關 78 人及地方機關 175 人。民國九十年各官職等階專案考績辦理情形，簡任（派）中央機關有 10 人、地方機關有 12 人，薦任（派）中央機關有 17 人、地方機關有 31 人，委任（派）僅地方機關有 23 人；警察官任用之警監職務，中央機關有 20 人、地方機關有 13 人，警正中央機關有 30 人、地方機關有 75 人，警佐中央機關有 1 人、地方機關有 21 人。相互對照，適用簡薦委任（派）之職位併立制人員與警察官任用之職位分立制人員比較，警察官任用人員一次記二大功辦理專案考績人數較多；地方機關一次記二大功辦理專案考績人數較中央機關人數多；中央與地方機關委任（派）及警佐人員一次記二大功辦理專案考績人數最少，薦任（派）及警正人員一次記二大功辦理專案考績人數最多。佔全國所有公務人員總人數比例來看

，辦理專案考績人數並不多。

### 參、以訓練晉陞官等

公務人員任用法第十七條規定：公務人員官等之晉升，應經升官等考試及格。（第一項）

公務人員具有下列資格之一，並經銓敘部銓敘審定合格實授現任薦任第九職等職務，最近三年年終考績二年列甲等、一年列乙等以上，敘薦任第九職等本俸最高級，且經晉升簡任官等訓練合格者，取得升任簡任第十職等任用資格，不受前項規定之限制：（第二項）

- 一、經高等考試或經相當高等考試之特種考試或於本法施行前經分類職位第六至第九職等考試或經公務人員薦任升官等考試、薦任升等考試或於本法施行前經分類職位第六職等升等考試及格，並任合格實授薦任第九職等職務滿三年者。
- 二、經大學或獨立學院以上學校畢業，並任合格實授薦任第九職等職務滿六年者。

前項公務人員如有特殊情形或係駐外人員，報經主管機關核准，得先予調派簡任職務，並於一年內或回國服務後一年內補訓合格，不受應先經升官等訓練，始取得簡任任用資格之限制。但特殊情形之補訓，以本條文修正施行後五年內為限。（第三項）

前項應予補訓人員，如未依規定補訓或補訓成績不合格，應予註銷簡任任用資格，並回任薦任職務，不適用第十八條第一項第二款之規定。（第四項）

公務人員具有左列資格之一，並經銓敘部銓敘審定合格實授現任委任第五職等職務，最近三年年終考績二年列甲等、一年列乙等以上

，敘委任第五職等本俸最高級，且經晉升薦任官等訓練合格者，取得升任薦任第六職等任用資格，不受第一項規定之限制：(第五項)

一、經普通考試、相當普通考試之特種考試或相當委任第三職等以上之銓定資格考試或於本法施行前經分類職位第三職等至第五職等考試及格，並任合格實授委任第五職等職務滿三年者。

二、高級中等學校畢業，並任合格實授委任第五職等職務滿十年者，或專科學校畢業，並任合格實授委任第五職等職務滿八年者，或大學以上學校畢業，並任合格實授委任第五職等職務滿六年者。

(第六項)

前項升任薦任官等人員，以擔任薦任第七職等以下職務為限。(第七項)

第二項及第五項晉升官等訓練辦法，由考試院定之。(第八項)

#### 肆、現職人員陞任或遷調評分標準

陞遷具「競賽」之本質，如何於眾多公務人員中，選出優秀之人才加以拔擢，當有一個評比之標準。

依公務人員陞遷法第七條規定：各機關辦理本機關人員之陞任，應注意其品德及對國家之忠誠，並依擬陞任職務所需知能，就考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績(成)、獎懲及發展潛能等項目，訂定標準，評定分數，並得視職缺之職責程度及業務性質，對具有基層服務年資或持有職業證照者酌予加分；必要時，得舉行面試或測驗；如係主管職務，並應評核其領導能力；擬由他機關人員陞任時，得參酌本項規定辦理。依前項所評定之積分有二人以上相同時，以較高職等(官稱官階、官等官階)或訓練進修及發展潛能積分較高者，優先陞任。第一項標準，由主管院訂定；但主管院得視實際需

要授權所屬機關依其業務特性定之。各機關辦理公務人員之遷調，得參酌第一項規定，自行訂定資格條件之審查項目。另依本法第十三條規定，各主管機關應訂定遷調規定，藉以實施各種遷調；依本法第七條規定，各機關辦理公務人員之遷調，得參酌陞任評分標準規定，自行訂定資格條件之審查項目，以為辦理遷調之準據。

同法施行細則第五條規定：本法第七條第三項所稱標準由各主管院訂定，指由行政院、立法院、司法院、考試院及監察院分別訂定；總統府、國民大會及國家安全會議準用前項之規定。訂定第一項標準時，應依機關業務性質、職務特性或任用層級，就各項目分別訂定評定因素，評分標準及最高分數，並以一百分為滿分。施行細則第六條規定：本法所稱主管機關為總統府、國民大會、國家安全會議、五院、各部（會、處、局、署與同層級之機關）、省政府、省諮議會、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會。

目前行政院已訂有「行政院及所屬各級政府機關、公立學校公務人員陞任評分標準表」，規定評比項目包括「共同選項」、「個別選項」及「綜合考評」等三大項，依序各占 40 分、40 分及 20 分；其中「共同選項」及「綜合考評」兩大項目為行政院訂定之統一評比標準，各機關均適用，至「個別選項」，則授權由各主管機關或再授權所屬機關依其實際需要自行訂定標準。

## 第四節 人事陞遷執行過程

### 壹、各機關應訂定陞遷序列表

陞遷序列表猶如一張「陞官圖」，為每一位公務人員標示出下一個晉陞的職務。公務人員陞遷法第六條規定：各機關應依職務高低及業務需要，訂定陞遷序列表。各機關職缺由本機關人員陞遷時，應依陞遷序列逐級辦理陞遷；但次一序列中無適當人選時，得由再次一序

列入選陞任。施行細則第四條規定：各機關依本法第六條第一項訂定陞遷序列表時，其職務列等（稱階、等階）相同者，應列為同一序列；跨列二個以上職等之職務，其所列最高職等相同最低職等不同者，或實施國內外駐區互調之相當職務，得視業務需要列為同一序列；但職務列等相同之主管與非主管職務或具職務歷練先後順序職務，得列為不同序列；各機關應於本法施行二個月內，訂定發布陞遷序列表。本法第八條第二項規定：編制員額較少或業務性質特殊之機關，經主管機關核准者，其人員之陞任甄審得由上級機關統籌辦理；施行細則第四條配合規定其陞遷序列表應包含該下級機關職務。

是以，陞遷序列表如同為機關與人員架設了一個包括倫理、希望與鼓勵的人文系統圖表。

## 貳、應經甄審或甄選

公務人員陞遷法第五條規定：各機關職務出缺時，除依法申請分發考試及格或依本法得免經甄審之職缺外，應就本機關或他機關具有該職務任用資格之人員，本功績原則評定陞遷；各機關職缺由本機關人員陞遷時，應辦理甄審；如由他機關人員陞遷時，應公開甄選。依本法第八條規定：本機關人員之遷調，得視業務實際需要，免經甄審程序。另依本法第十三條實施之本機關主管人員與所屬機關首長或主管人員間之遷調，或所屬機關首長間之遷調，或所屬機關主管間之遷調，仍應辦理甄審。施行細則第三條規定：本法第五條第二項所稱各機關職缺如由本機關人員陞遷時，應辦理甄審；如由他機關人員陞遷時，應公開甄選，指各機關人事單位於辦理陞遷前，應依本法第二條之原則，簽報機關首長決定職缺擬辦內陞或外補後再行辦理；如擬外補應將職缺之機關名稱、職稱、職系、職等、辦公地點及報名規定等資料於報刊或網路公告。

### 參、組織甄審委員會

各機關辦理公務人員之陞遷，應組織甄審委員會，辦理甄審相關事宜。編制員額較少或業務性質特殊之機關，經主管機關核准者，其人員之陞任甄審得由上級機關統籌辦理，不受前項之限制（第八條）。

各機關依本法第八條規定組織甄審委員會，應置委員五人至二十一人，由機關首長就本機關人員中指定之，並指定一人為主席，人事主管人員為當然委員。但委員每滿三人應有一人由本機關人員票選產生之。委員之任期一年，期滿得連任。甄審委員會必要時得與考績委員會合併之。甄審委員會辦理下列事項：一、陞任候選人員資績評分之審查。二、遷調候選人員資格條件之審查。三、面試及測驗方式之決定。四、陞任候選人員名次之排定。五、遷調候選人員遴用順序之排定。六、機關首長交議事項之研議。七、其他有關陞遷甄審事項。甄審委員會須有應出席人過半數之出席，始得開會，其決議以出席人過半數之同意為；可否同數時取決於主席。（施行細則第八、九條）

公務人員任用法第十九條規定：「各機關辦理現職人員升任時，得設立甄審委員會，就具有任用資格之人員甄審；其辦法由考試院定之。」又該施行細則第十七條規定：「各機關依本法第十九條設置甄審委員會者，應由機關長官指定委員五至十七人組成之，以一人為主席，人事主管人員應為當然委員，委員中應有一至三人為非主管人員並得由本機關人員選舉產生之。委員及主席，任期一年，期滿得連任。甄審委員會應有全體委員過半數之出席方得開會，有出席委員過半數之同意方得決議。其表決以無記名投票為之，可否同數時取決於主席。甄審委員會之決議案，不得與現行法令牴觸，並應自決議之日起三日內，連同會議記錄一併送人事主管人員，轉報機關長官核定。」此與本法及施行細則規定不一致，依本法第一條規定，應予暫停適用。

又所稱「業務性質特殊之機關」之義意，實務上係由各機關陳報考試院核定，目前之人事、政風、警察、主計等機關被認定為業務性質特殊之機關，並非指公務人員任用法第三十二、三十三條所列之全部人員。

#### 肆、擬定陞遷名冊及圈選

依公務人員陞遷法第九條規定：各機關辦理公務人員之陞遷，應由人事單位就具有擬陞遷職務任用資格人員，分別情形，依積分高低順序或資格條件造列名冊，並檢同有關資料，報請本機關首長交付甄審委員會評審後，依程序報請機關首長就前三名中圈定陞補之；如陞遷二人以上時，就陞遷人數之二倍中圈定陞補之。機關首長對前項甄審委員會報請圈定陞遷之人選有不同意見時，得退回重行依本法相關規定改依其他甄選方式辦理陞遷事宜。

施行細則第十條：所稱謂由人事單位就具有擬陞遷職務任用資格人員，分別情形，依積分高低順序或資格條件造列名冊係指各機關辦理公務人員之陞任，人事單位應就本機關或擬外補之他機關具有任用資格之人員，依照本法第七條所定標準，核計分數之後，依積分高低順序造列名冊；辦理遷調者，由人事單位就擬遷調之本機關或擬外補之機關人員依資格條件造列名冊。前項名冊人事單位報請機關首長交付甄審委員會評審；甄審委員會評審後，提出陞任候選人員名次或遷調候選人員遴用順序，報請機關首長圈定之。本法第九條第二項所稱改依其他甄選方式辦理陞遷事宜，指如由本機關人員陞遷與由他機關人員陞遷之改變，或增列舉行面試或測驗方式等依本法規定辦理之事項。（施行細則第十條）

#### 伍、陞職訓練

公務人員陞遷法第十四條規定：公務人員陞任高一官等之職務，

應依法經陞官等訓練。初任各官等之主管職務，應由各主管機關實施管理才能發展訓練。施行細則第十二條規定所稱依法經陞官等訓練，指依公務人員任用法律之規定。如公務人員任用法第十七條第一項現職公務人員官等之晉升，須經升官等考試及格。依該條文第四項由考試院訂定之委任公務人員晉升薦任官訓練辦法；所稱主管職務，指依各機關組織法規所定之主管職務。應參加主管機關實施管理才能發展訓練之人數較少時，該項訓練得由其上級機關統籌辦理。如警察人員管理條例第十九條暨其施行細則第十五條規定：各級警察機關主管及專門性職務人員，得經升職教育或專業訓練培育之。所稱主管職務，指刑事、消防、外事及其他需具專門學能之職務。

## 陸、陞遷免經甄審規定

### 一、依法申請分發考試及格人員

依公務人員陞遷法第五條規定：各機關職務出缺時，除依法申請分發考試及格或依本法得免經甄審之職缺外，應就本機關或他機關具有該職務任用資格之人員，本功績原則評定陞遷。

### 二、免經辦理甄審職務

依公務人員陞遷法第十條規定：各機關下列職務，得免經甄審，由本機關或其上級機關首長核定逕行陞遷，並不受第十二條第六款至第八款之限制：1、機關首長、副首長。2、幕僚長、副幕僚長。3、機關內部一級單位主管以上之人員。

### 三、得免經甄審，優先陞任之人員

依公務人員陞遷法第十一條規定，依法優先陞任者。各機關下列人員無本法第十二條各款情事之一，且具有陞任職務任用資格者，得免經甄審優先陞任：

(一) 最近三年內曾獲頒勳章、功績獎章、楷模獎章或專業獎章者。

- (二) 最近三年內經一次記二大功辦理專案考績(成)有案者。
- (三) 最近三年內曾當選模範公務人員者。
- (四) 曾獲得公務人員傑出貢獻獎者。
- (五) 經考試及格分發，先以較所具資格為低之職務任用者。

合於前項得優先陞任條件有二人以上時，如有第五款情形應優先陞任，餘依陞任標準評定積分後，擇優陞任；其構成該條件之事實，以使用一次為限。同時兼具有兩款以上者亦同。施行細則第十一條規定：係依勳章條例之規定頒發者；所稱專業獎章係不含依服務年資頒給者。所稱陞任標準，指依本法第七條訂定之標準。所稱其構成該條件之事實，以使用一次為限。同時兼具有兩款以下者亦同，指所具本法第十一條第一項各款情事，經獲得優先陞任或擇優陞任後，該各款情事不論所具款項多寡，於下次陞遷時，均不再使用。

若依警察獎章條例第一條第十款：「在職繼續滿十年以上未曾曠職並成績優良者」所請頒之警察獎章，依本法第十一條第三項規定，應被排除適用優先陞任條件。又取得之專業獎章，本法雖未規定應與擬陞任職務有關，惟從行政上與立法意旨上推敲，取得之專業獎章條件應與所擬陞任職有關為宜，此宜於各機關之陞遷規則明定。

#### 四、不得陞任人員

依公務人員陞遷法第十二條規定，各機關下列人員不得陞任：

- (一) 最近三年內曾受有期徒刑之判決確定者。
- (二) 最近二年內曾依公務員懲戒法受撤職、休職或降級之處分者。
- (三) 最近二年內曾依公務人員考績法受免職之處分者。
- (四) 最近一年內曾依公務員懲戒法受減俸或記過之處分者。
- (五) 最近一年考績(成)列丙等者，或依公務人員考績法曾受累積達一大過以上之處分者。

- (六) 陞任現職或任同序列職務合計不滿一年者。但本機關次一序列職務之人員均未滿一年者，不在此限。
- (七) 經機關核准帶職帶薪進修或研究六個月以上，於進修或研究期間者。
- (八) 經機關核准留職停薪，於留職停薪期間者。

## 柒、監督機制

- 一、依公務人員陞遷法第十五條規定，公務人員對本機關辦理之陞遷，如認為有違法致損害其權益者，得依「公務人員保障法」提起救濟。
- 二、同法第十六條規定，各機關辦理陞遷業務人員，不得徇私舞弊、遺漏舛誤或洩漏秘密；其涉及本身、配偶及三親等以內血親、姻親之甄審案，應行迴避；如有違反，視情節予以懲處。
- 三、依施行細則第十四條規定：各主管院訂定之評分標準，各主管機關訂定之遷調規定，均應函送銓敘部備查。
- 四、依施行細則第十五條規定：各機關依本法辦理人員之陞遷後應於該員銓審案中，敘明「經 0 0 機關甄審委員會第 0 次會議評審」，若未經甄審委員會評審者，應敘明其理由及所據法規條款。

## 捌、救濟

依公務人員陞遷法第十五條規定：公務人員對本機關辦理之陞遷，如認有違法致損害其權益者，得依公務人員保障法提起救濟。公務人員保障法第二條規定：公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等有關權益之保障，適用本法之規定。同法第十八條：公務人員對於服務機關或人事主管機關（以下均簡稱原處分機關）所為之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。復審、再復審之程序，除本法另有規定外，準用訴願法之規定。（第二十二條）公務人員不服復審機關所為之復審決定，得於收受復審決定

書之次日起三十日內，向公務人員保障暨培訓委員會提起再復審。不服國民大會、總統府及中央各部會所為之復審決定者，仍適用前項之規定。（第十九條）公務人員保障暨培訓委員會對於再復審案件，不得為較原處分不利於該公務人員之決定。（第二十條）公務人員保障暨培訓委員會之再復審決定書應附記如不服決定，得於決定書送達之次日起二個月內，依法向司法機關請求救濟。（第二十一條）

## 玖、公務人員協會

透過公務人員協會提出有關陞遷事項建議，但並無協商權等。憲法為保障人民基本權利，第十四條規定：「人民有集會及結社之自由」。此兩種自由，既由憲法予以明文保障，並不因特定人民之被選任為公務人員而喪失。我國公務人員協會法經由考試院於九十一年十一月二十二日以考台組貳字第0九一000九四八八號令公布自九十二年一月一日起施行。上開條文第一條規定公務人員為維護其權益等事項得組織公務人員協會。第九條規定公務得依本法組織及加入機關公務人員協會。第六條規定公務人員協會得提出建議事項如下：考試事項，公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休事項，公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項，公務人員人力規劃及人才儲備、訓練進修、待遇調整之規劃及擬議、給假、福利、住宅輔購、保險、退休撫卹基金等權益事項，有關公務人員法規之制（訂）定、修正及廢止事項，工作簡化事項。第七條規定公務人員協會得提出協商事項如下：辦公環境之改善，行政管理，服勤之方式及起訖時間；不得提出協商情形有：法律已明文規定者，依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟之事項，為公務人員個人權益事項者，與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者。第四十六條規定公務人員協會不得發起、主辦、幫助或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動，並不得參與政治活動。

## 第五節 綜合檢討分析

### 壹、陞遷結構

我國政府部門一般行政機關係採「官職等併立制」，但仍規定仍得相互轉任之警察機關及海關係採行「職務分立制」，金融行庫、國營生產事業機構及省市營生產事業機構採行「職位分類制」，各級學校教師、政府機關約聘人員之聘任（用）及政府臨時機關或臨時職位之派用等的「聘派制」，以及交通事業機構採行的「資位制」，共仍存有五套不同的任用體制，故因制度多元分歧，缺乏合理平衡標準；因而不但人才不易交流，權益不易平衡，且每因彼此援引比照而亂無章法，且不乏有同一機關採行兩種以上不同任用制度，如消防機關採「官職等併立制」及警察官制之「職務分立制」等，遂經常引起紛爭，造成公務人員與政府間關係之不協調。

官職等併立制，在職務設定方面也有某些缺失，如職務誇等問題：職務誇等源自職位分類制，而某一職務所以應該列某一職等，是因該職務工作之繁簡程度，與所需具備的學識能力為列等的依據；應表示同一職位公務人員之資績條件相當，但目前機關中存在著職務跨等的現象，尤其是跨越官等的情形，是則意謂某人任較低職等（或官等）時，該職務較不重要，而某人升任較高職等（或官等）時，該職務較重要，且所需具備的學識能力也較高；或意謂者同一職等之不同職務人員，其資績條件相當，例如，同敘第七職等擔任第五職等至第七職等職務之人事管理員與擔任第七職等至第八職等職務之人事主任，其所需具備的資績條件相當。職務列等問題：中央、省級、縣級、鄉鎮級機關職務之列等，目前是機關層級愈高，所列職等就愈高，而機關層級愈低，所列職等就愈低，初任考試係以各機關提報缺額分發，以一般課員職務即可申請高考等級之考試分發為例，由於中央機關之職務列等普遍較地方機關為高，故極有可能本年中央機關並未提報

職缺地方機關有提報職缺，明年中央機關有提報職缺地方機關未提報職缺，因分發至中央或地方機關之不同，而數年後職務陞遷與境遇截然不同，造成資績較優人員因分發地方機關陞遷受阻產生不公平問題。職務歸系問題：中央機關職務列等較高，某些職務歸系數目中央與地方機關比例不一，例銓敘部九十年十二月底統計資料顯示，一般民政職系中央機關有四百六十九人、地方機關有一萬六千零二十一人，地政職系中央機關有五百零九人、地方機關有三千四百七十七人，橋務行政及司法行政中央機關分別有二百零三人及一萬零八百四十六人、地方機關分別有一人及二人；顯然參加前者之職系類科考試，因地方機關職缺多，將不利於往後晉陞機會，如參加後者之職系類科考試因地方機關僅有一、二個職缺，將有利於往後晉陞機會。

目前以考試院掌理陞遷之法制事項，執行權屬於人事行政局，並規定以本機關為陞遷範圍，又現行制度規定並無內陞或外補人數比例限制，因缺乏具體陞遷交流之公平設計，易造成機關間陞遷速度之衡平。

## 貳、陞遷標準

現行公務人員再參加初任考試各等級類科考試，可取得較高官職等分發任用，達到晉陞，但機關提報職缺大多職務列等並不高，很少超過薦任第七職等以上職務，參加公開競爭考試，只能參加高等考試二級以下之各等級考試，而因為及格率不一，及格與否，也要看個人機運。所以，公務人員陞遷，除需具備任用資格外，應以參加內部機關辦理之職務調陞為最重要。

現行陞遷評分標準，屬於具體資績給分，包括有學歷或考試、年資、獎懲、考績、訓練進修及研究發展等項目，由於目前學歷普及，各類科等級考試及格率不一，大多數機關人員考績列甲等者均在百分

之八十以上，因差異不大，故鑑別力有限，依據統計資料顯示，機關內部不同職務獎懲標準不一，甚或機關間獎懲標準也不一致，提報研究發展並不普遍，訓練進修成效受質疑，年資是否為影響陞遷之重要因素？此是否符合功績原則？不無疑問。陞遷評分標準屬於抽象因素給分，包括有發展潛能、溝通能力、領導能力、協調能力及綜合考評等，這些項目端看相關主管人員（包括甄審委員會）的給分，主管人員是否不受外力因素影響，是否客觀或主觀給分，這些項目規定是否受到信任，正可表示公務人員資績條件受到重視的程度，本文將以實際調查研究顯示個別公務人員的看法。

陞遷法第七條規定，本機關人員陞任應依所定標準評定分數，至外補人員係得參酌本機關人員陞任所定標準辦理，另辦理遷調時得參酌評分標準之項目規定，自行訂定資格條件之審查項目，並無評分標準之強制規定，在「內陞」、「外補」及「陞任」、「遷調」間，陞遷標準（陞遷規則）並不一致，除本機關人員陞任有具體之共同評比規定外，其餘方式之陞任或遷調辦理標準，彈性由機關辦理並無限制。即一般陞遷評分標準應係本機關辦理內部人員陞任始予適用，至外補人員陞任及本機關或外補人員之遷調，辦理標準為何，其評比授權由機關自行訂定，機關間辦理之標準各不相同。

## 參、陞遷過程

陞遷過程是否公開、公正、公平影響功績制陞遷結果，以下將就相關問題加以探討。

### 一、決定內陞或外補問題

現行陞遷制度並未規定機關應進用內陞或外補人數比例，機關職缺究應由內部或外部人員陞遷，規定由人事單位簽報機關首長決定職缺內陞或外補，簽報作業是否公開，是否機關職員皆有參與的機會值

得探究，由長官個人決定，一個人的思慮及觀察皆屬有限，如果不能擺脫人情或政治的影響與壓迫，易為外力所左右，則無公正及公平可言。

## 二、甄審委員會代表性問題

規定甄審委員會應由機關首長指定委員五至二十一人組成，除人事主管為當然委員外，委員每滿三人應有一人由機關人員票選產生，指定委員人數多於職員票選人數，職員參與程度實極為有限，職員並無共同決定陞遷的權利；亦即陞遷被認為是長官的恩惠，不認為是職員共同的權利。

## 第五章 彰化縣政府實證調查研究

本研究將探討現行彰化縣政府之組織結構、陞遷標準及執行過程等有關陞遷制度規定，並蒐集近年來辦理職缺遞補情形，及調查研究各公務人員的看法與滿意度。

### 第一節 現有資料研究分析

#### 壹、組織結構與陞遷序列規定

彰化縣政府組織編制，在八十八年十二月前編制員額有四百五十二人，當年配合地方制度法公布施行，新制定自治條例編制員額有 550 人，後經於九十年一月修正編制員額有 552 人。依九十一年五月彰化縣政府組織自治條例及其編制表最後修正規定：縣政府組織置縣長 1 人，副縣長 2 人，主任秘書 1 人，秘書 5 人，參議 5 人，並設有民政局、財政局、建設局、教育局、工務局、城鄉發展局、農業局、社會局、勞工局、兵役局、地政局、新聞局、行政室、計畫室、法制室、人事室、主計室及政風室等單位（十二局六室），單位員額編制局長 12 人、主任 6 人、消費者保護官 1 人、副局長 11 人、副主任 3 人、專員 12 人、技正 6 人、督學 8 人、課長 78 人、隊長 1 人、視導 4 人、技士 94 人、課員 209 人、技佐 18 人、辦事員 30 人、書記 45 人；總計編制員額 552 人。

上開職務除縣長係依地方制度法第五十六條規定，由縣民依法選舉，任期四年，連選得連任一次，副縣長二人及以機要人員方式進用之一級單位主管得置五人暨機要人員四人，係分別由縣長任命及進用，須與機關長官同進退，並得隨時免職外，其餘人員皆為具備常任文官資格之公務人員。有關職務列等，主任秘書列簡任第十一職等至第十二職等，參議列簡任第十職等至第十一職等，秘書二人列簡任第十

職等，秘書三人列薦任第九職等，局長及主任列簡任第十職等至第十一職等，消費者保護官列薦任第八職等至第九職等或簡任第十職等至第十一職等，副局長、副主任列薦任第九職等，一級單位未設副主管之專員四人列薦任第八職等至第九職等，其他專員、技正、隊長、督學、課長列薦任第八職等，視導列薦任第七職等至第八職等，技士、課員列委任第五職等或薦任第六職等至第七職等，技佐列委任第四職等至第五職等、內二分之一得列薦任第六職等，辦事員列委任第三職等至第五職等，書記列委任第一職等至第三職等。

彰化縣政府一級單位主管以上人員除人事、主計及政風依其專屬系統辦理陞遷外，其餘人員並不列入甄審，係由縣長核定逕行陞遷。現行彰化縣政府職務陞遷序列表計分有六個層級陞遷序列：第一層級秘書 2 人（簡任第十職等）；第二層級秘書、副局長、副主任（薦任第九職等）及專員（薦任第八職等至第九職等），計 18 人；第三層級專員、技正、隊長、督學、課長（薦任第八職等）及視導（薦任第七職等至第八職等），計 92 人；第四層級技士、課員、薦任技佐，計 273 人；第五層級技佐、辦事員，計 34 人；第六層級書記 40 人。以上各層級職務編制人數所佔百分比率，依序為 0.4%、3.9%、20%、59.5%、7.4%、8.7%。各層級職務編制人數陞遷序列如表 5-1 所示。

表 5-1 彰化縣政府各層級職務編制人數陞遷序列表

層級	職務	官職等 (編制人數)	備註
一	秘書(一)	簡任第十職等 (編制 2 人)	技佐調升技士視為不同層級之陞遷，需依規定辦理甄審，惟如符合薦任任用資格者，免予辦理甄審。(編制人數不包括人事主計及政風人員 68 人及未列入陞遷一級單位主管以上人員 25 人)
一 一	副局長	薦任第九職等 (編制 18 人)	
	副主任	薦任第九職等	
	秘書(二)	薦任第九職等	
	專員(一)	薦任第八職等至第九職等	
三	技正	薦任第八職等 (編制 92 人)	
	專員(二)	薦任第八職等	
	課長	薦任第八職等	
	隊長	薦任第八職等	
	督學	薦任第八職等	
	視導	薦任第七職等至第八職等	
四	技士	委任第五職等或薦任第六職等至第七職等 (編制 273 人)	
	課員 技佐	薦任第六職等	
五	技佐 辦事員	委任第四職等至第五職等 委任第三至第五職等 (編制 34 人)	
六	書記	委任第一至第三職等 (編制 40 人)	

資料來源：本研究自製

## 貳、近年來內陞與外補人數統計

本研究統計期間以八十八年一月起至九十一年九月底止，研究者首先取得彰化縣政府人事室九十一年三月、八十九年七月、八十七年四月、八十四年七月及八十二年六月編印之職員通訊錄為基本研究依據，並輔以取得之相關資料佐證，由於通訊錄內容記載有各單位現職人員之職稱、姓名、到職年月及連絡電話等資料，此通訊錄資料可提供統計分析近年來各單位人員職務陞遷狀況，尤其是內部人員歷年陞遷過程，至外補人員則利用電話方式查詢即可瞭解其進用途徑來源，但也因為職員通訊錄係約兩年編印一次，編印期間陞遷二次以上者亦不無可能，也難免有所遺漏或缺失，惟因研究者曾於民國八十一年至

八十四年期間任職該縣政府，並也親赴各局室單位查證補列，力求資料完整確實。

一、九十一年一月至九月各層級職務陞遷內陞外補資料統計

本年未列入陞遷層級人員內陞人員有參議 2 人，工務局長（以機要任用）、兵役局長、勞工局長、行政室主任及計畫室主任等單位主管 5 人。外補人員有副縣長 1 人，機要秘書 1 人，機要專員 4 人，財政局長、教育局長、城鄉發展局長、農業局長、地政局長及社會局長等單位主管 6 人。

第一層級陞遷序列內陞人員有簡任秘書 1 人。

第二層級陞遷序列內陞人員有薦任秘書 1 人，工務局、農業局及城鄉發展局副局長 3 人、計畫室專員 1 人，外補人員有兵役局副局長 1 人。

第三層級陞遷序列內陞人員有工務局技正 1 人，使用管理課長 1 人，新成立城鄉發展局四個課課長 4 人，行政室庶務課長 1 人。外補人員有計畫室管考課長 1 人。

第四層級陞遷序列內陞人員有兵役局課員 2 人，行政室課員 1 人，計畫室課員 1 人。外補人員有民政局課員 1 人，農業局技士 1 人，新聞局課員 1 人。

第五層級陞遷序列並無內陞人員。外補人員有財政局辦事員 1 人，農業局技佐 1 人。

第六層級陞遷序列內陞人員有勞工局書記 1 人。外補人員有建設局書記 3 人，地政局書記 2 人，勞工局書記 1 人。

本年職缺內陞外補情形，如表 5-2 所示。

表 5-2 彰化縣政府九十一年職缺內陞外補人數統計表

層級 人數 比率	未列入 陞遷	第一 層級	第二 層級	第三 層級	第四 層級	第五 層級	第六 層級	備註
陞遷合計	19	1	6	8	7	2	7	
內陞人數	7	1	5	7	4	0	1	
外補人數	12	0	1	1	3	2	6	
內陞比率	36.8%	100%	83.3%	87.5%	57.1%	0	14.3%	
外補比率	63.2%	0	16.7%	12.5%	42.9%	100%	85.7%	

資料來源：本研究自製

## 二、九十年各層級職務陞遷內陞外補資料統計

本年未列入陞遷層級人員內陞人員有主任秘書 1 人，參議 4 人，秘書 1 人，民政局長（二人次）建設局長及新聞局長等計 4 人。外補人員有縣長 1 人，副縣長 1 人，主任秘書 1 人，機要秘書 1 人，機要專員 2 人，建設局長 1 人。

第一層級陞遷序列並無內陞及外補人員。

第二層級陞遷序列內陞人員有薦任秘書 1 人，財政局副局長及社會局副局長等 2 人、行政室副主任 1 人。並無外補人員。

第三層級陞遷序列內陞人員有民政局自治行政課、自治事業課及宗教禮俗課課長 3 人，財政局專員 1 人，財務管理課、公有財產課、庫款支付課及煙酒管理課課長 4 人，教育局學管課及社教課課長 2 人，工務局技正 1 人，土木課及都市發展課課長 2 人，工程隊長 1 人，農業局自然保育課及漁業課課長 2 人，新聞局新聞行政課及新聞發布課課長 2 人，行政室文書課及出納課課長 2 人，法制室法制課長 1 人。外補人員有行政室視導 2 人。

第四層級陞遷序列內陞人員有民政局課員 1 人，勞工局課員 1

人，行政室課員 3 人，計畫室課員 1 人。外補人員有民政局課員 2 人，勞工局課員 4 人，農業局技士 1 人，新聞局課員 1 人，行政室課員 2 人，技士 1 人，新聞局課員 2 人，法制室課員 4 人。

第五層級陞遷序列內陞人員有民政局辦事員 1 人，計畫室辦事員 1 人。並無外補人員。

第六層級陞遷序列並無內陞人員。外補人員有民政局書記 1 人，勞工局書記 2 人，行政室書記 1 人，法制室書記 1 人。

本年職缺內陞外補情形，如表 5-3 所示。

表 5-3 彰化縣政府九十年職缺內陞外補人數統計表

層級 人數 比率	未列入 陞遷	第一 層級	第二 層級	第三 層級	第四 層級	第五 層級	第六 層級	備註
陞遷合計	17	0	4	23	23	2	5	
內陞人數	10	0	4	21	6	2	0	
外補人數	7	0	0	2	17	0	5	
內陞比率	58.8%	0	100%	91.3%	26.1%	100%	0	
外補比率	41.2%	0	0	8.7%	73.9%	0	100%	

資料來源：本研究自製

### 三、八十九年各層級職務陞遷內陞外補資料統計

本年未列入陞遷層級人員內陞人員有參議 1 人，消費者保護官 1 人及法制室主任 1 人。外補人員有機要專員 4 人。

第一層級陞遷序列並無內陞及外補人員。

第二層級陞遷序列內陞人員有薦任秘書 2 人，民政局、建設局、工務局及兵役局副局長 4 人、行政室副主任 1 人，新聞室專員 1 人，法制室專員 2 人。並無外補人員。

第三層級陞遷序列內陞人員有民政局宗教禮俗課長 1 人，財政局地方金融課及支付課課長 2 人，建設局商業課及工業課長 2 人，教育局督學 1 人，特殊教育課長 1 人，工務局技正 1 人，專員 1 人，土木課、使用管理課及都市發展課長 3 人，農業局技正 2 人，社會局老人福利課長 1 人，勞工局勞工安全衛生課及勞資關係課課長 2 人，新聞局發布課長 1 人，法制室法制課長 1 人。並無外補人員。

第四層級陞遷序列內陞人員有民政局課員 1 人，建設局課員 2 人，工務局技士 4 人，農業局技士 3 人，課員 1 人，勞工局課員 1 人，新聞局課員 1 人，計畫室課員 1 人。外補人員有民政局課員 2 人，財政局課員 3 人，建設局課員 1 人，行政室技士 1 人，計畫室技士 2 人，課員 1 人。

第五層級陞遷序列內陞人員有民政局辦事員 3 人，兵役局辦事員 1 人。外補人員有民政局辦事員 1 人，農業局技佐 1 人。

第六層級陞遷序列並無內陞人員。外補人員有民政局書記 1 人，農業局書記 1 人，行政室書記 1 人。

本年職缺內陞外補情形，如表 5-4 所示。

表 5-4 彰化縣政府八十九年職缺內陞外補人數統計表

層級 人數 比率	未列入 陞遷	第一 層級	第二 層級	第三 層級	第四 層級	第五 層級	第六 層級	備註
陞遷合計	7	0	10	19	24	6	3	
內陞人數	3	0	10	19	14	4	0	
外補人數	4	0	0	0	10	2	3	
內陞比率	42.9%	0	100%	100%	58.3%	66.7%	0	
外補比率	57.1%	0	0	0	41.7%	33.3%	100%	

資料來源：本研究自製

#### 四、八十八年各層級職務陞遷內陞外補資料統計

本年未列入陞遷層級人員並無內陞人員。外補人員有副縣長 2 人。

第一層級陞遷序列並無內陞或外補人員。

第二層級陞遷序列內陞人員有財政局、教育局、農業局及地政局副局長 4 人，政風室專員 1 人。

第三層級陞遷序列內陞人員有農業局農業工程課及林務課課長 2 人，行政室視導 1 人，計畫室綜合規劃課及資訊課課長 2 人。外補人員有教育局督學 1 人，行政室視導 1 人。

第四層級陞遷序列內陞人員有民政局課員 1 人，工務局技士 1 人，農業局技士 1 人，新聞局課員 1 人，計畫室課員 1 人。外補人員有民政局課員 2 人，農業局技士 2 人，課員 2 人，行政室課員 1 人。

第五層級陞遷序列並無內陞人員。外補人員有工務局技佐 3 人，行政室辦事員 1 人，農業局技佐 1 人。

第六層級陞遷序列內陞人員有財政局書記 1 人，建設局書記 1 人，行政室書記 1 人，計畫室書記 1 人。

本年職缺內陞外補情形，如表 5-5 所示。

表 5-5 彰化縣政府八十八年職缺內陞外補人數統計表

層級 人數 比率	未列入 陞遷	第一 層級	第二 層級	第三 層級	第四 層級	第五 層級	第六 層級	備註
陞遷合計	2	0	5	7	12	5	4	
內陞人數	0	0	5	5	5	0	4	
外補人數	2	0	0	2	7	5	0	
內陞比率	0	0	100%	71.4%	41.7%	0	100%	
外補比率	100%	0	0	28.6%	58.3%	100%	0	

資料來源：本研究自製

## 參、資料分析

近四年來政治性任命職務，如副縣長、機要秘書、機要專員及以機要人員任用之一級單位主管等職務，有九十一年工務局長一人係由常任文官未具簡任資格者擔任，其餘大多是未具常任文官資格的外補人員。須具備常任文官資格未列入陞遷序列職務，如主任秘書、參議、消費者保護官及一級單位主管等職務，除八十九年消費者保護官、法制室主任、九十年民政局長及新聞局長、九十一年民政局長、工務局長、兵役局長及勞工局長等，總計 8 人，係由本機關下一層級人員晉陞外，其餘內陞人員皆係同層級職務之遷調。

第一層級陞遷序列內陞人員簡任秘書一人，係由曾擔任一級單位主管人員遷調。

第二層級陞遷序列內陞 24 人，外補 1 人。以上內陞人員有 21 人係由下一層級人員晉陞，其餘 3 人係同層級職務之遷調，外補人員一人係由附屬機關與本機關人員對調。

第三層級陞遷序列內陞 52 人，外補 5 人。以上內陞人員有 32 人係由下一層級人員晉陞，其餘 20 人係同層級職務之遷調。

第四層級陞遷序列內陞 29 人，外補 37 人。以上內陞人員有 15 人皆係由下一層級人員晉陞，其餘 14 人係同層級職務之遷調。外補人員內有 3 人係高考及格分發，26 人係基層特考三等考試及格分發。

第五層級陞遷序列內陞 6 人，外補 9 人。以上內陞人員有 6 人皆係由下一層級人員晉陞，外補人員內有 2 人係普考及格分發，5 人係基層特考及格分發。

第六層級陞遷序列內陞 8 人，外補 11 人。以上內陞人員皆係同層級職務之遷調，外補人員有 8 人係申請初等考試及格人員分發。

以上近四年來各層級職缺內陞外補資料統計，如表 5-6 所示。

表 5-6 彰化縣政府近四年來職缺內陞外補人數統計表

層次 人數比率	未列入陞遷	第一層	第二層	第三層	第四層	第五層	第六層	備註
陞遷合計	45	1	25	57	66	15	19	
內陞人數	20	1	24	52	29	6	8	
外補人數	25	0	1	5	37	9	11	
內陞比率	44.4%	100%	96%	91.2%	43.9%	40%	42.1%	
外補比率	55.6%	0	4%	8.8%	56.1%	60%	57.9	

資料來源：本研究自製

## 第二節 問卷調查與分析結果

### 壹、研究方法與調查過程

#### 一、調查母體與樣本

本研究以彰化縣政府為調查機關，研究者於九十一年九月親自到人事室瞭解該機關組織編制，並取得各單位人員相關資料，決定以當年九月一日實際員額扣除人事、主計、政風及未列入甄審範圍人員為調查母體。當時各單位實際員額不列入甄審範圍人員有，縣長 1 人，副縣長 2 人，主任秘書 1 人，機要秘書 1 人，參議 5 人，消費者保護官 1 人，機要專員 4 人，各局室單位主管 14 人及獨立任免系統之人事室 21 人、主計室 31 人、政風室 10 人，總計 91 人；列入甄審範圍人員有秘書 4 人，行政室 32 人，民政局 28 人，財政局有 33 人，建設局有 28 人，教育局有 31 人，工務局有 73 人，城鄉發展局有 4 人，農業局有 49 人，社會局有 20 人，兵役局有 20 人，地政局有 47 人，勞工局有 19 人，新聞局有 10 人，計畫室有 14 人，法制室有 10 人；總計有 422 人為調查母體，抽樣樣本為 140 人。

## 二、抽樣方法與程序

本研究隨機樣本設計採系統抽樣。系統抽樣是當第一個抽樣單位從整個母體隨機取出後，接下來以每第 K 個抽樣單位由母體抽出「抽樣單位集合」，即從 422 人的母體中抽出含有 140 人的樣本，從每三個人中抽出一個抽樣單位 ( $K=N/n=422/3=140$ )。首先，就母體現有人員依陞遷序列及職務列等排定號次，依序為第一層級簡任秘書（一）1 人，第二層級副局長、副主任、秘書（二）及專員（一）16 人，第三層級技正、專員（二）、課長、隊長、督學及視導 83 人，第四層級技士、課員及薦任技佐 247 人，第五層級委任技佐及辦事員 40 人，第六層級書記 35 人；總共排定 422 個號次。第一個選擇單位使用亂數表決定。結果第 42 號被選定，再來每隔 3 號選定一個，直到樣本大小達到 140 個。

## 三、問卷設計

本問卷調查目的在於瞭解彰化縣政府公務人員的資績條件在機關陞遷實務上，所受重視的程度以及對機關陞遷制度運作結果的滿意程度。

第一、二個次要問卷問題選擇公務人員個人資績條件於陞遷中所佔的評分比重差距是否合理及資績條件比重與陞遷的關係等變項，係均攸關公務人員資績條件在機關陞遷過程中受重視的程度。

第三個次要問卷問題選擇機關辦理陞遷是否機會均等公平選才，在於瞭解職務出缺，是否內外人員皆能公平競爭，是否內陞與外補兼顧，能公開選才拔擢優秀人才。

第四個次要問題選擇資績於陞遷時受重視程度及陞遷有無發揮用人唯賢等二個變項，係假設一個機關內部的陞遷機制不重視公務人

員的資績條件，其陞遷結果將無法落實獎優汰劣原則，亦將未能達到功績制用人唯賢的預期目標。問卷問題選擇機關甄審之結果對於認真工作者之效應，對資績條件較差者有何影響及對陞遷過程是否滿意等變項，係為瞭解機關有無落實用人唯賢、獎優汰劣的原則。

第五個次要問題選擇機關辦理陞遷甄審過程與結果，公務人員是否滿意，係為瞭解個別的情緒反映對機關領導及工作態度影響為何。

本問卷之設計如表 5-7 所示。

表 5-7 主次要研究問題、重要的概念、其概念型定義與操作型定義

主要研究問題	次要研究問題	概念 - 概念型定義	概念 - 操作型定義
彰化縣政府公務人員的資績條件在機關陞遷實務上，所受重視的程度以及個別對機關陞遷制度運作結果的滿意程度？	一、機關辦理陞遷時公務人員資績條件比重差距是否合理？	就現行陞任評分標準與選項配分規定，可分類為：具體性資，包括有學歷或考試、年資、訓練及進修、職務歷練等項。具體性績，包括有考績、獎懲等。抽象性資績，包括有發展潛能及工作倫理、領導能力及協調能力及綜合考評等，以上配分是否公平合理？	參閱附錄一的問卷題目第一至第三題
	二、公務人員的資績條件比重差距與陞遷的關係？	公務人員的資績條件比重差距是否為決定陞遷的關鍵性因素？	參閱附錄一的問卷題目第四至第六題
	三、機關辦理陞遷是否機會均等公平選才？	職務出缺是否內外人員皆能公平競爭，擇優陞任？	參閱附錄一的問卷題目第七至第十二題
	四、機關的陞遷制度是否發揮「用人唯賢」、「獎優汰劣」之目標？	本機關辦理陞遷甄審結果，對工作認真者產生的效應？是否能激勵認真的人員更加奮發向上？對資績條件較差者有何影響？是否對表現較差者有警惕作用？	參閱附錄一的問卷題目第十三至第十七題
	五、本機關辦理陞遷甄審過程與結果，公務人員是否滿意？	公務人員的情緒反映在對機關及工作的態度如何？	參閱附錄一的問卷題目第十八至第二十二題

資料來源：本研究自製

## 貳、調查結果統計與分析

本問卷由研究者親自到彰化縣政府，委由各局室單位主管人員或其他指定人員代為分發及回收問卷，期間於九十一年十一月四日發出，於同年月十一日截止。共發出 140 份，回收 121 份，回收率達 86.4%，經剔除未填基本資料 1 份，實得有效問卷 120 份。

### 一、受訪者基本資料

受訪者在個人與工作上的基本屬性，分「性別」、「年齡」、「職等」、「職位」、「職系」、「考試」、「教育程度」、「年資」及「現在職務距離上次調陞時間」等，經調查統計結果如表 5-8 所示。

表 5-8 受訪者基本資料統計分析表

變項	基本資料	人數	百分比	備註
性別	男	71	59.2%	未填答 2 人
	女	47	39.2%	
年齡	30 歲以下	12	10%	未填答 3 人
	31 至 40 歲	55	45.8%	
	41 至 50 歲	33	27.5%	
	51 歲以上	17	14.1%	
職等	九職等	6	5%	
	八職等	24	20%	
	六至七職等	50	41.7%	
	一至五職等	40	33.3%	
職位	主管	25	20.8%	未填答 2 人
	非主管	93	77.5%	
職系	行政	92	76.7%	
	技術	28	23.3%	
考試	高考	16	13.3%	未填答 1 人
	特考三等（乙等）	32	26.7%	
	薦任升等	25	20.8%	
	普考	8	6.7%	
	特考四等（丙等）	14	11.7%	
	初等	4	3.3%	
	特考五等（丁等）	5	4.2%	

	委任升等	7	5.8%	
	其他	8	6.7%	
教育程度	研究所以上	20	16.7%	未填答 2 人
	大學	45	37.5%	
	專科	39	32.5%	
	高中	14	11.7%	
年資	五年以下	22	18.3%	
	六至十年	31	25.8%	
	十一至十五年	20	16.7%	
	十六至二十年	18	15%	
	二十一至二十五年	24	20%	
	二十六年以上	5	4.2%	
距離上次調陞時間	三年以下	35	29.2%	
	四至九年	26	21.7%	
	十至十五年	18	15%	
	十六年以上	1	0.8%	
	未調陞	40	33.3%	

### (一) 性別

在 120 份有效問卷中，男性計有 71 人，佔 59.2%；女性計有 47 人，佔 39.2%，未填答計有 2 人，總計有 120 人。統計顯示，受訪者大約有五成九人員為男性，大約有三成九為女性。

### (二) 年齡

在 120 份有效問卷中，年齡在 30 歲以下計有 12 人，佔 10%；31 至 40 歲計有 55 人，佔 45.8%；41 至 50 歲計有 33 人，佔 27.5%；51 歲以上計有 17 人，佔 14.1%；未填答計有 3 人，佔 2.5%。統計顯示，受訪者大約有七成四人員介於 31 至 50 歲間，大約有一成四人員介於 51 至 65 歲間，有一成人員年齡在 30 歲以下。

### (三) 職等

在 120 份有效問卷中，薦任第九職等計有 6 人，佔 5%；薦任第八職等計有 24 人，佔 20%；薦任第六職等至第七職等計有 50 人，佔 41.7%；委任第一職等至第五職等計有 40 人，佔 33.3%。統計顯示，受訪者大約有四成二以上人員應屬於第四層級陞遷序列人員，大約有三成三以上人員應屬於第四至第六層級人員，有二成係屬於第三層級陞遷序列人員，有零點五成係屬於第一至第二層級陞遷序列人員。

#### （四）職位

在 120 份有效問卷中，擔任主管職位計有 25 人，佔 20.8%；擔任非主管職位計有 93 人，佔 77.5%；未填答計有 2 人，佔 1.7%。統計顯示，受訪者大約有七成八屬於非主管人員，大約有二成一屬於主管人員。

#### （五）職系

在 120 份有效問卷中，屬於行政職系計有 92 人，佔 76.7%；屬於技術職系計有 28 人，佔 23.3%。統計顯示，受訪者大約有七成七屬於行政人員，大約有二成三屬於技術人員。

#### （六）考試等別

本題係一複選題，在 120 份有效問卷中，僅依下列次序擇一統計，高考及格計有 16 人，佔 13.3%；特考三等（乙等）考試及格計有 32 人，佔 26.7%；薦任升等考試及格計有 25 人，佔 20.8%；普考及格計有 8 人，佔 6.7%；特考四等（丙等）考試及格計有 14 人，佔 11.7%；初等考試及格計有 4 人，佔 3.3%；特考五等（丁等）考試及格計有 5 人，佔 4.2%；委任升等考試及格計有 7 人，佔 5.8%；其他方式進用計有 8 人，佔 6.7%，未填答計有 1 人，佔 0.8%。統計顯示，具薦任職務任用資格中，計有 32 人係參加特考三等（乙等）考試及格人員，計有 25 人係參加薦任升等考試及格人員，計有 16 人係參加高考及格人員；具委任職務任用資格中，計有 14 人係參加

特考四等（丙等）考試及格人員，計有 8 人係參加普考及格人員，計有 7 人係參加委任升等考試及格人員，計有 5 人係參加特考五等（丁等）考試及格人員，計有 4 人係參加初等考試及格人員；參加其他任用方式進用人員計有 9 人。

#### （七）教育程度

在 120 份有效問卷中，研究所以上程度計有 20 人，佔 16.7%；大學程度計有 45 人，佔 37.5%；專科程度計有 39 人，佔 32.5%；高中（職）程度計有 14 人，佔 11.7%；未填答計有 2 人，佔 1.7%。統計顯示，受訪者大約有三成八的人員屬於大學程度，最多，其次依序大約有三成三的人員屬於專科程度，大約有一成七的人員屬於研究所以上程度，大約有一成二的人員屬於高中（職）程度。

#### （八）服務年資

在 120 份有效問卷中，受訪者服務年資在五年以下計有 22 人，佔 18.3%；在六至十年間計有 31 人，佔 25.8%；在十一至十五年間計有 20 人，佔 16.7%；在十六至二十年間計有 18 人，佔 15%；在二十一至二十五年間計有 24 人，佔 20%；二十六年以上計有 5 人，佔 4.2%。統計顯示，受訪者大約有四成四的人員服務年資未滿十年，最多，其次依序大約有三成二的人員在十一年至二十年間，大約有二成四的人員達二十一年以上。

#### （九）現在職務距離上次調陞時間

在 120 份有效問卷中，受訪者現在職務距離上次調陞（不包括平調）的時間在三年以下計有 35 人，佔 29.2%；在四至九年間計有 26 人，佔 21.7%；在十至十五年間計有 18 人，佔 15%；達十六以上計有 1 人，佔 0.8%；從未調陞計有 24 人，佔 33.3%。統計顯示，受訪者大約有三成三的人員從未調陞，最多，其次依序大約有二成九的人員在三年內調陞，大約有

二成二的人員在四至九年間調陞，大約有一成五的人員在十至十五年間調陞，大約有零點一成的人員調陞達十六年以上。

## 二、資料分析方法

- (一) 將調查資料依據研究問題分為五個：機關辦理陞遷時公務人員資績條件比重差距是否合理，公務人員的資績條件比重差距與陞遷的關係，機關辦理陞遷是否機會均等公平選才，機關的陞遷制度是否發揮「用人唯賢」、「獎優汰劣」之目標，本機關辦理陞遷甄審過程與結果公務人員是否滿意等，以下並分別說明各類問題之分析結果。
- (二) 每一問題之分析，先討論所有受訪者的態度，然後再深入瞭解受訪者的態度是否因個人屬性之不同而有差異。
- (三) 本研究分析除作單項各問題之次數分配、百分比分析，以瞭解受訪者對各問題的一般反應外，並採卡方檢定，用來瞭解觀察受訪者是否因個人屬性不同對於各變項之反應有顯著之差異，並以百分之五為基準 ( $p < 0.05$ )。

## 三、結果分析

本研究分析將調查結果中「非常同意」與「有點同意」、「不太同意」與「非常不同意」，分別予以合併為「同意」與「不同意」兩種態度分類，惟如各題中「非常同意」或「非常不同意」態度較明顯與強烈，仍列入分析詮釋範圍，以詳實呈現調查結果。

問題一：機關辦理陞遷時公務人員資績條件比重差距是否合理部份

### (一) 次數分配法

1. 陞任評分標準規定，「具體性資」的配分佔 30 分，「具體性績」的配分佔 16 分，「抽象性資績」的配分佔 54 分，您是否同意上述的配分比例規定公平合理？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 45 人，佔 37.5%；不太同意及非常不同意者合計 56 人，佔 46.7%；無意見或不知道者計有 19 人，佔 15.8%（詳如表 5-9 所示）。分析得知，不同意高於同意比率為 9.2%，顯示受訪者對此題傾向於不同意，另因無意見或不知道者計有 19 人，佔 15.8%有偏高情形，代表部份受訪者並未明瞭陞任評分標準規定，由此推論受訪者對於各項陞任評分標準配分比例規定是否公平合理，抱持否定與存疑。

表 5-9 機關陞任評分標準規定的配分比例是否公平合理統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	合 計
次數	4	41	51	5	19	120
百分比	3.3%	34.2%	42.5%	4.2%	15.8%	100.00%

## 2. 您認為現行個人的資績條件各配分比例，那二項規定最不合理？

本題係針對上一題目回答「不太同意」、「非常不同意」及「無意見/不知道」的續答，請每一受訪者複選二項，問卷結果顯示，合計在 171 人次選擇中，認為學歷或考試之配分比例規定最不合理者計有 13 人次，佔 7.6%；認為年資之配分比例規定最不合理者計有 22 人次，佔 12.9%；認為訓練進修之配分比例規定最不合理者計有 5 人次，佔 2.9%；認為職務歷練之配分比例規定最不合理者計有 15 人次，佔 8.8%；認為考績之配分比例規定最不合理者計有 15 人次，佔 8.8%；認為獎懲之配分比例規定最不合理者計有 8 人次，佔 4.7%；認為領導協調能力之配分比例規定最不合理者計有 17 人次，佔 9.9%；認為發展潛能工作倫理之配分比例規定最不合理者計有 36 人次，佔 21.1%；認為首長綜合考評之配分比例規定最不合理者計有 40 人次，佔 23.4%（詳如表 5-10 所示）。比較後顯示，認為最不合理之資績因素配分項目，第一是首長綜合考評（約二成三），其次依序為發展潛能工作倫理（約二成一），年資（約

一成三)，領導協調能力（約一成），及職務歷練、考績、學歷或考試、獎懲、訓練進修等。由此可見，較多數的受訪者認為「抽象性因素」及具體性「年資」配分比例是最不合理的，需檢討研議修正。

表 5-10 機關陞任評分標準各配分比例那二項規定最不合理統計表

因素 次數百分	學歷或 考試	年 資	訓 練 進 修	職 務 歷 練	考 績	獎 懲	領導協 調能力	發展潛能 工作倫理	首長綜 合考評
次數	13	22	5	15	15	8	17	36	40
百分比	7.6%	12.9%	2.9%	8.8%	8.8%	4.7%	9.9%	21.1%	23.4%

### 3. 您認為機關辦理陞遷應該以個人那二項因素優先考慮？

本題請每一受訪者複選二項，問卷結果顯示，合計在 231 人次選擇中，認為陞遷應該以學歷或考試優先考慮計有 18 人次，佔 7.8%；認為應該以年資優先考慮計有 26 人次，佔 11.3%；認為應該以訓練進修優先考慮計有 13 人次，佔 5.6%；認為應該以職務歷練優先考慮計有 76 人次，佔 32.9%；認為應該以考績優先考慮計有 3 人次，佔 1.3%；認為應該以獎懲優先考慮計有 3 人次，佔 1.3%；認為應該以領導協調能力優先考慮計有 59 人次，佔 25.5%；認為應該以發展潛能工作倫理優先考慮計有 30 人次，佔 13%；認為應該以首長綜合考評優先考慮計有 3 人次，佔 1.3%（詳如表 5-11 所示）。比較後顯示，認為陞遷應該優先考慮之資績因素，第一是職務歷練（約三成三），其次依序為領導協調能力（約二成六），發展潛能工作倫理（約一成三），年資（約一成一），學歷或考試（約零點八成），訓練進修（約零點六成），及最後考績、獎懲、首長綜合考評等（各佔零點一成）。由此可見，較多數的受訪者認為職務歷練、領導協調能力明顯應該優先考慮，考績、獎懲及首長綜合考評等最不受贊同。

表 5-11 機關辦理陞遷應該以個人那二項因素優先考慮統計表

因素 次數百分	學歷或 考試	年資	訓練 進修	職務 歷練	考績	獎懲	領導協 調能力	發展潛能 工作倫理	首長綜 合考評
次數	18	26	13	76	3	3	59	30	3
百分比	7.8%	11.3%	5.6%	32.9%	1.3%	1.3%	25.5%	13%	1.3%

## (二) 卡方分析

本單項問題「1.陞任評分標準規定，「具體性資」的配分佔 30 分，「具體性績」的配分佔 16 分，「抽象性資績」的配分佔 54 分，您是否同意上述的配分比例規定公平合理？」，經由卡方檢定，受訪者因現在職務距離上次調陞期間的不同，呈現出有顯著的差異。

如表 5-12 所示，受訪者因現在職務距離上次調陞期間的不同，其個數與期望個數均有顯著的差異。三年以內獲得調陞人員及十六年以上 1 人獲得調陞人員較趨向於同意，四至九年、十至十五年期間獲得調陞人員較趨向於不同意。究其原因，可能為現行陞任評分標準配分比例，對於近三年內獲得調陞者而言，因實際產生作用，當然趨於同意，相對於久未獲得陞遷人員，心中難免對於現行陞遷評分標準配分比例，抱持有否定及質疑的態度，另十六年以上未再晉陞人員僅有 1 人勾選非常同意，異於四至十五年內及未再晉陞人員，有可能是個人資績條件受限，安於現況，因樣本僅有 1 人，應不能代表其他相同人員意見。

表 5-12 受訪者現在職務調陞時間不同認為資績的配分比例規定是否公平合理

交叉表

			如以上說明陞任評分標準規定，「具體性資」的配分佔30分，「具體性績」的配分佔16分，「抽象性資績」的配分佔54分，您是否同意上述的配分比例規定公平合理？					總和
			無意見/不知道	非常不同意	不太同意	有點同意	非常同意	
您現在的職務距離上次調陞（不包括平調）的時間，相差幾年？	3年以下	個數	6	0	14	15	0	35
		期望個數	5.5	1.5	14.9	12.0	1.2	35.0
	4-9年	個數	3	1	15	6	1	26
		期望個數	4.1	1.1	11.1	8.9	.9	26.0
	10-15年	個數	5	0	7	5	1	18
		期望個數	2.9	.8	7.7	6.1	.6	18.0
	16年以上	個數	0	0	0	0	1	1
		期望個數	.2	.0	.4	.3	.0	1.0
	未調陞	個數	5	4	15	15	1	40
		期望個數	6.3	1.7	17.0	13.7	1.3	40.0
總和	個數	19	5	51	41	4	120	
	期望個數	19.0	5.0	51.0	41.0	4.0	120.0	

卡方值 42.071 (p=0.000)

本單項問題「2、您認為現行個人的資績條件各配分比例，那二項規定最不合理？」，經由卡方檢定，受訪者因年齡的不同，呈現出有顯著的差異。

如表 5-13 所示，受訪者因年齡的不同，其個數與期望個數均有顯著的差異。年齡在三十歲以下認為年資最不合理極為顯著，其次三十一至四十歲人員，四十一歲至五十歲人員較不認為，五十一歲以上最不認為；究其原因，一般年齡較小之公務人員因服務年資較短，得分會較低，年齡較大之公務人員服務年資較長，得分會較高，相對個人屬性年齡大小不同，看法不同。

表 5-13 受訪者年齡不同認為年資的配分比例規定最不合理

交叉表

			您認為現行個人的資績條件各配分比例，那二項規定最不合理？			總和	
			未選	年資	跳答		
您的 年齡 是： 歲	30歲以下	個數	2	8	2	12	
		期望個數	6.6	2.3	3.1	12.0	
	31-40歲	個數	29	12	14	55	
		期望個數	30.3	10.4	14.2	55.0	
	41-50歲	個數	23	2	7	32	
		期望個數	17.7	6.1	8.3	32.0	
	51歲以上	個數	9	0	7	16	
		期望個數	8.8	3.0	4.1	16.0	
	64	個數	1	0	0	1	
		期望個數	.6	.2	.3	1.0	
	總和		個數	64	22	30	116
			期望個數	64.0	22.0	30.0	116.0

卡方值 28.686 (p=0.000)

本單項問題「2、您認為現行個人的資績條件各配分比例，那二項規定最不合理？」，經由卡方檢定，受訪者因年資的不同，呈現出有顯著的差異。

如表 5-14 所示，受訪者因年資的不同，其個數與期望個數均有顯著的差異。年資越淺越認為配分比例規定最不合理，年資在五年以內及六年至十年人員趨於不同意，異於年資在十年以上人員越趨於同意；究其原因，與上題相同，越年輕及服務年資短的受訪者越認為年資配分比例最不合理，認為最不合理的理由，在於服務年資越久，得分會越高，一般年輕受訪者，因服務年資較短，得分會較低，所以，年資確為影響陞遷的因素，陞任標準配分在設計上有利於年資久的公務人員，優先取得陞遷的機會。

表5-14受訪者年資不同認為年資的配分比例規定最不合理

交叉表

			您認為現行個人的資績條件各配分比例，那二項規定最不合理？			總和
			未選	年資	跳答	
您擔任公務人員的年資是？	5年以下	個數	6	10	6	22
		期望個數	12.2	4.1	5.7	22.0
	6年至10年	個數	16	9	6	31
		期望個數	17.2	5.7	8.1	31.0
	11年至15年	個數	10	3	7	20
		期望個數	11.1	3.7	5.2	20.0
	16年至20年	個數	14	0	4	18
		期望個數	10.0	3.3	4.7	18.0
	21年至25年	個數	17	0	7	24
		期望個數	13.3	4.4	6.3	24.0
	26年以上	個數	3	0	1	4
		期望個數	2.2	.7	1.0	4.0
	總和	個數	66	22	31	119
		期望個數	66.0	22.0	31.0	119.0

卡方值 26.764 (p=0.003)

本單項問題「3、您認為機關辦理陞遷應該以個人那二項因素優先考慮？」，經由卡方檢定，受訪者因現在職務距離上次調陞期間之不同，認為應該以發展潛能工作倫理優先考慮，呈現出有顯著的差異。

如表 5-15 所示，現在職務距離上次調陞期間的不同，其個數與期望個數均有顯著的差異。三年以內及十六年 1 人以上調陞人員趨於同意，異於四至九年及十至十五年期間趨於不同意，究其原因，可能為本項屬抽象性因素，不易客觀衡量個人分數，全憑相關主管認定給分，三年內剛獲陞遷人員對本項給分較有信心，相對於四至十五年期間未再調陞人員，因較久未獲陞遷，本項分數個人難以掌控，不認為自己在本項會得高分。

表 6-15 受訪者現在職務調陞時間不同認為應該以發展潛能工作倫理優先考慮

交叉表

			您認為機關辦理陞遷應該以個人那二項因素優先考慮？		總和
			未選	發展潛能工作倫理	
您現在的職務距離上次調陞（不包括平調）的時間，相差幾年？	3年以下	個數	20	15	35
		期望個數	26.0	9.0	35.0
	4-9年	個數	23	2	25
		期望個數	18.6	6.4	25.0
	10-15年	個數	16	2	18
		期望個數	13.4	4.6	18.0
	16年以上	個數	0	1	1
		期望個數	.7	.3	1.0
未調陞	個數	28	10	38	
	期望個數	28.3	9.7	38.0	
總和		個數	87	30	117
		期望個數	87.0	30.0	117.0

卡方值 14.424 (p=0.006)

### (三) 綜合分析

對於各項陞任評分標準配分比例規定是否公平合理，多數受訪者並不同意，抱持有否定與存疑的態度，而且大約有一成六表示無意見或不知道。渠等不同意、無意見或不知道人員認為最不合理之資績因素配分項目，第一是首長綜合考評（約二成三），其次依序為發展潛能工作倫理（約二成一）、年資（約一成三）、領導協調能力（約一成）、職務歷練、考績、學歷或考試、獎懲、訓練進修等。

有 23.4%較多數的受訪者一致認為首長綜合考評配分最不合理。有 21.1%的受訪者認為發展潛能工作倫理最不合理；但會因個人現在職務距離上次調陞期間的不同，看法有所差異，三年以內獲得調陞人員及十六年以上獲得調陞人員認為發展潛能工作倫理較為合理，四至九年、十至十五年期間獲得調陞人員較趨向於不合理的看法。有 11.3%的受訪者認為年資最不合理，但會因個人年齡及服務年資的不同，看法有所差異；年齡在三十歲以下認為年資最不合理最顯著，其次三十一至四十歲人員，四十一至五十歲人員較不認為，五十一歲以

上最不認為；年資越淺越認為本項配分比例規定最不合理，年資在五年以內及六年至十年人員趨於不同意，異於年資在十年以上人員越趨於同意，也就是越年輕及服務年資短的受訪者越認為年資配分比例最不合理。

認為陞遷應該優先考慮之資績因素，有 32.9%較多數的受訪者一致認為職務歷練應該優先考慮；其次有 25.5%較多數的受訪者一致認為領導協調能力應該優先考慮；有 13%的受訪者認為發展潛能工作倫理應該優先考慮，但會因個人現在職務距離上次調陞期間之不同，看法有所差異，三年以內及十六年以上調陞人員看法趨於同意，異於四至九年及十至十五年期間趨於不同意。

由前述研究結果得知，多數意見認為陞任評分標準各項資績條件比重差距並不合理；較多數意見認為最不合理之資績因素配分項目，依序為首長綜合考評、發展潛能工作倫理、年資、領導協調能力、職務歷練、考績、學歷或考試、獎懲、訓練進修等；首長綜合考評一致被認為是最不合理的配分，發展潛能工作倫理配分三年內晉陞人員認為合理與四至十五年期間久未晉陞認為不合理看法有差異，年資配分服務年資較深及年齡較大受訪者認為合理與服務年資較淺及年齡較小受訪者認為不合理看法有差異。多數意見認為陞遷應該優先考慮之前三個資績因素，依序為職務歷練、領導協調能力及發展潛能工作倫理等，與前述認為最不合理配分意見相比較，職務歷練及領導協調能力配分並無爭議或衝突，但是發展潛能工作倫理已高達 17 分被認為是第二個最不合理配分，其可能原因為多數意見認為重要，但對於實際執行考評過程有所質疑及不信任。各項配分標準仍有檢討改善的必要與空間。

問題二：公務人員的資績條件比重差距與陞遷的關係？

(一) 次數分配法

1.在辦理陞遷過程中，您是否同意機關首長皆依每位受考人得分排名順序，圈選陞任？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 72 人，佔 60%；不太同意及非常不同意者合計 36 人，佔 30%；無意見/不知道計有 11 人，佔 9.2%；未填答計有 1 人，佔 0.8%（詳如表 5-16 所示）。分析得知，同意高於不同意比率為 30%，顯示受訪者對此題傾向於同意，以受訪者態度強度而言，非常同意者有 22 人（18.3%）遠多於非常不同意 1 人（0.8%），代表部份受訪者對此抱持高度強烈同意的看法，因此就本題而言，傾向於同意的看法甚高，由此推論受訪者對於機關首長是否皆依每位受考人得分排名順序，圈選陞任，抱持高度強烈的肯定與同意。

表 5-16 是否機關首長皆依每位受考人得分排名順序圈選陞任統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	未填答	合 計
次數	22	50	35	1	11	1	120
百分比	18.3%	41.7%	29.2%	0.8%	9.2%	0.8%	100.00%

2.您是否同意機關首長辦理陞遷時，根據資績評分的結果是唯一考慮的因素？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 35 人，佔 29.2%；不太同意及非常不同意者合計 76 人，佔 63.3%；無意見/不知道計有 9 人，佔 7.5%（詳如表 5-17 所示）。分析得知，不同意高於同意比率為 34.1%，顯示受訪者對此題傾向於不同意，由此推論受訪者對於機關首長辦理陞遷時，根據資績評分的結果是唯一考慮的因素，抱持否定與存疑的態度。

表 5-17 是否機關首長根據資績評分的結果是唯一考慮的因素統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	合 計
次數	11	24	66	10	9	120
百分比	9.2%	20.0%	55.0%	8.3%	7.5%	100.00%

3.您是否同意辦理陞遷時，機關首長能不受外力干預？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 70 人

，佔 58.3%；不太同意及非常不同意者合計 46 人，佔 38.3%；無意見/不知道計有 4 人，佔 3.3%（詳如表 5-18 所示）。分析得知，同意高於不同意比率為 20%，顯示受訪者對此題傾向於同意，以受訪者態度強度而言，非常同意者有 49 人（40.8%）遠多於非常不同意 15 人（12.5%），代表部份受訪者對此抱持高度強烈同意的看法，因此就本題而言，傾向於同意的看法甚高，由此推論受訪者對於辦理陞遷時，機關首長能不受外力干預，抱持高度強烈的肯定與同意。

表 5-18 是否辦理陞遷時機關首長能不受外力干預統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	合 計
次數	49	21	31	15	4	120
百分比	40.8%	17.5%	25.8%	12.5%	3.3%	100.0%

## （二）綜合分析

受訪者對於機關首長是否皆依每位受考人得分排名順序，圈選陞任，抱持高度強烈的肯定與同意，可見機關確能依照規定評定各項資績評分，就積分高低排定名次，再由人事單位列冊陳請機關首長就積分最高前三名圈定一人陞補，且資績得分排名確實是圈選的主要依據。但另一問題受訪者對於機關首長辦理陞遷時，根據資績評分的結果是唯一考慮的因素，也抱持否定與存疑的態度，可見有些陞遷案件資績得分雖然排名第一，但因首長考慮各種因素後亦有未獲圈選者，或者可能是對於抽象性項目給分，是否落實依規定辦理，存有不信任。另一問題受訪者對於辦理陞遷時，機關首長能不受外力干預，抱持高度強烈的肯定與同意，可見機關首長個人意志足以決定陞遷案件人選。

由前述研究結果得知，陞遷標準評分考核結果及受考人得分排名順序確實是機關首長圈定陞補的依據，但是多數意見認為資績得分並不是機關首長唯一考慮的因素，機關首長可能在抽象性或綜合項目評分標準有其他因素考慮給分，但是依規定至少機關首長會在最高積分

前三名範圍內圈定一人陞補（如陞遷二人以上時，就陞遷人數之二倍中圈定陞補）。多數意見認為機關首長個人意志足以決定陞遷案件人選，現行陞遷設計規定本就賦予機關首長許多彈性及裁量權責，能否公正圈選或受到機關公務人員整體認同，今後也將時時受到檢驗。

### 問題三：機關辦理陞遷是否機會均等公平選才？

#### （一）次數分配法

#### 1.就您個人的資績條件而言，若要調陞上級機關的職位是否容易？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 17 人，佔 14.2%；不太同意及非常不同意者合計 83 人，佔 69.2%；無意見/不知道計有 19 人，佔 15.8%（詳如表 5-19 所示）。分析得知，不同意高於同意比率為 55%，顯示受訪者對此題非常傾向於不同意，以受訪者態度強度而言，非常不同意者有 26 人（21.7%）遠多於非常同意 5 人（4.2%），代表部份受訪者對此抱持非常高度強烈不同意的看法，因此就本題而言，傾向於不同意的看法甚高，由此推論受訪者對個人的資績條件而言，若要調陞上級機關的職位是否容易，抱持偏向高度強烈的否定與無信心。

表 5-19 就個人的資績條件而言若要調陞上級機關的職位是否容易統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	未填答	合 計
次數	5	12	57	26	19	1	120
百分比	4.2%	10.0%	47.5%	21.7%	15.8%	0.8%	100.0%

#### 2.您是否同意機關職務出缺，應由本機關具有意願同仁優先陞任？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 106 人，佔 88.4%；不太同意及非常不同意者合計 9 人，佔 7.5%；無意見/不知道計有 5 人，佔 4.2%（詳如表 5-20 所示）。分析得知，同意高於不同意比率為 80.9%，顯示受訪者對此題非常傾向於同意，以受訪者態度強度而言，非常同意者有 68 人（56.7%）甚多於非常不同意 0 人（0%），代表部份受訪者對此抱持非常高度強烈同意的看法，因此就本題而言，傾向於同意的看法甚高，由此推論受訪者

對機關職務出缺，應由本機關具有意願同仁優先陞任，抱持非常高度強烈的肯定與同意。

表 5-20 是否機關職缺應由本機關具有意願同仁優先陞任統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	合 計
次數	68	38	9	0	5	120
百分比	56.7%	31.7%	7.5%	0.0%	4.2%	100.00%

3. 您是否同意機關職務出缺，應由本機關以外具有意願的人員優先補實？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 12 人，佔 10%；不太同意及非常不同意者合計 102 人，佔 85%；無意見/不知道計有 6 人，佔 5%（詳如表 5-21 所示）。分析得知，不同意高於同意比率為 75%，顯示受訪者對此題非常傾向於不同意，以受訪者態度強度而言，非常不同意者有 28 人（23.3%）甚多於非常不同意 1 人（0.8%），代表部份受訪者對此抱持非常高度強烈不同意的看法，因此就本題而言，傾向於不同意的看法甚高，由此推論受訪者對機關職務出缺，應由本機關以外具有意願的人員優先補實，抱持非常高度強烈的否定與不同意。

表 5-21 是否職缺應由本機關以外具有意願的人員優先補實統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	合 計
次數	1	11	74	28	6	120
百分比	0.8%	9.2%	61.7%	23.3%	5.0%	100.0%

4. 您是否同意機關職務出缺，應公開由本機關與他機關具有意願的人員同時應徵，共同評比再擇優陞任？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 76 人，佔 63.4%；不太同意及非常不同意者合計 39 人，佔 32.5%；無意見/不知道計有 5 人，佔 4.2%（詳如表 5-22 所示）。分析得知，同意高於不同意比率為 30.9%，顯示受訪者對此題傾向於同意，以受訪者態度強度而言，非常同意者有 26 人（21.7%）遠多於非常不同意 2 人（1.7%），代表部份受訪者對此抱持高度強烈同意的看法

，因此就本題而言，傾向於同意的看法甚高，由此推論受訪者對機關職務出缺，應公開由本機關與他機關具有意願的人員同時應徵，共同評比再擇優陞任，抱持高度強烈的肯定與同意。

表 5-22 是否職缺應公開由本機關與他機關具有意願的人員共同評比再擇優陞任統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	合 計
次數	26	50	37	2	5	120
百分比	21.7%	41.7%	30.8%	1.7%	4.2%	100.00%

5. 您是否同意機關職務出缺若是由本機關以外人員補實，其資績條件皆優於本機關具有陞任意願的同仁？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 73 人，佔 60.9%；不太同意及非常不同意者合計 42 人，佔 35%；無意見/不知道計有 5 人，佔 4.2%（詳如表 5-23 所示）。分析得知，同意高於不同意比率為 25.9%，顯示受訪者對此題傾向於同意，以受訪者態度強度而言，非常同意者有 26 人（21.7%）遠多於非常不同意 4 人（3.3%），代表部份受訪者對此抱持高度強烈同意的看法，因此就本題而言，傾向於同意的看法甚高，由此推論受訪者對機關職務出缺若是由本機關以外人員補實，其資績條件皆優於本機關具有陞任意願的同仁，抱持高度強烈的肯定與同意。

表 5-23 是否外補人員其資績條件皆優於本機關具有陞任意願的同仁統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	合 計
次數	26	47	38	4	5	120
百分比	21.7%	39.2%	31.7%	3.3%	4.2%	100.00%

6. 您是否同意機關職務出缺決定內升或外補時，出缺單位有表示意見或提供建議？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 115 人

，佔 95.8%；不太同意及非常不同意者合計 2 人，佔 1.7%；無意見/不知道計有 3 人，佔 2.5%（詳如表 5-24 所示）。分析得知，同意高於不同意比率為 94.1%，顯示受訪者對此題非常高度傾向於同意，以受訪者態度強度而言，非常同意者有 66 人（55%）遠遠多於非常不同意 0 人（0%），代表一半以上受訪者對此抱持非常高度強烈同意的看法，因此就本題而言，傾向於非常同意的看法甚高，由此推論受訪者對機關職務出缺決定內升或外補時，出缺單位有表示意見或提供建議，抱持非常高度與強烈的肯定。

表 5-24 是否職缺決定內升或外補時出缺單位有表示意見或提供建議統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	合 計
次數	66	49	2	0	3	120
百分比	55.0%	40.8%	1.7%	0.0%	2.5%	100.00%

## （二）卡方分析

本單項問題「2. 您是否同意機關職務出缺，應由本機關具有意願同仁優先陞任？」，經由卡方檢定，受訪者因教育程度的不同，呈現出有顯著差異。

如表 5-25 所示，受訪者因教育程度不同，其個數與期望個數均有顯著差異。教育程度較低的受訪者較同意機關職務出缺，應由本機關具有意願同仁優先陞任，研究所教育程度的受訪者較不認為，究其原因，可能為一般教育程度較低人員其資績條件相對較差，也較無信心往上級機關晉陞，不願接受外界挑戰，抱持較為保守態度，相對教育程度較高人員，對於自身資績條件較具信心，並不認為由內部同仁晉陞較為有利，對於內陞制的負面問題較有體認，如果各機關皆趨向於由內部人員優先，那麼擔任基層機關職務人員，也就沒有機會再往上級機關發展。

表 5-25 受訪者教育程度不同認為本機關職缺應由具意願同仁優先陞任

交叉表

			您是否同意機關職務出缺，應由本機關具有意願同仁優先陞任？				總和
			無意見/不知道	不太同意	有點同意	非常同意	
您的教育程度是？	研究所(含以上)	個數	2	5	3	10	20
		期望個數	.8	1.5	6.3	11.4	20.0
	大學	個數	2	3	22	18	45
		期望個數	1.9	3.4	14.1	25.6	45.0
	專科	個數	1	1	8	29	39
		期望個數	1.7	3.0	12.2	22.1	39.0
	高中(職)	個數	0	0	4	10	14
		期望個數	.6	1.1	4.4	7.9	14.0
總和	個數	5	9	37	67	118	
	期望個數	5.0	9.0	37.0	67.0	118.0	

卡方值 25.430 (p=0.003)

本單項問題「5.您是否同意機關職務出缺若是由本機關以外人員補實，其資績條件皆優於本機關具有陞任意願的同仁？」，經由卡方檢定，受訪者因教育程度的不同，呈現出有顯著差異。

如表 5-26 所示，教育程度不同，其個數與期望個數均有顯著差異。大學或專科教育程度多數趨向於同意意見大於高中或研究所以上人員，究其原因，可能為目前教育普及，學歷普遍提高，又逢近年經濟不景氣，公務人員考試競爭較為激烈，由實際調查研究資料可知，彰化縣政府近年來外補人員皆以第四陞遷序列以下人員佔絕大多數，渠等人員年齡較小，皆係參加競爭考試及格，且如有他機關服務經歷，其資績條件應相當優秀，一般高中程度人員，大多不具薦任任用考試及格，且服務年資較久，職位多數屬於第四層級陞遷序列以下人員，機關職缺外補會影響其晉陞機會，部份人員會有排斥心態，尤其外補人員大多不具本機關服務經驗，因新環境較不熟悉，影響工作表現更易受到高中程度人員比較，至研究所以上教育程度人員，對於自身資績條件較具信心，不認為外補人員資績條件較為優秀。

表 5-26 受訪者教育程度不同是否認為職缺外補人員其資績條件皆優於本機關具意願同仁

交叉表

			您是否同意機關職務出缺若是由本機關以外人員補實，其資績條件皆優於本機關具有陞任意願的同仁？					總和
			無意見/不知道	非常不同意	不太同意	有點同意	非常同意	
您的教育程度是？	研究所(含以上)	個數	2	3	4	7	4	20
		期望個數	.8	.7	6.3	8.0	4.2	20.0
	大學	個數	1	0	15	22	7	45
		期望個數	1.9	1.5	14.1	17.9	9.5	45.0
	專科	個數	1	0	13	12	13	39
		期望個數	1.7	1.3	12.2	15.5	8.3	39.0
	高中(職)	個數	1	1	5	6	1	14
		期望個數	.6	.5	4.4	5.6	3.0	14.0
	總和	個數	5	4	37	47	25	118
		期望個數	5.0	4.0	37.0	47.0	25.0	118.0

卡方值 21.516 (p=0.043)

### (三) 綜合分析

本問題機關辦理陞遷是否機會均等公平選才。有 88.4% 的受訪者對機關職務出缺，應由本機關具有意願同仁優先陞任，抱持非常高度強烈的肯定與同意；有 85% 的受訪者對機關職務出缺，應由本機關以外具有意願的人員優先補實，抱持非常高度強烈的否定與不同意，但是教育程度越高尤其是研究所學歷以上人員越有不同看法；有 95.8% 的受訪者認為機關職務出缺決定內陞或外補時，出缺單位有表示意見或提供建議。由此推論，機關間職務出缺補實係以內陞為主，未能機會均等公平取才，所以有高達 69.2% 的受訪者認為個人的資績條件要調陞上級機關的職位是否容易，抱持偏向高度強烈的否定與無信心，可見機關間人才交流的不足。問卷結果也顯示有 60.9% 的受訪者對機關職務出缺若是由本機關以外人員補實，其資績條件皆優於本機關具有陞任意願的同仁，抱持高度強烈的肯定與同意，但是研究所及高中以下學歷程度人員較不認為外補人員資績條件會優於本機關人員，與大學或專科學歷人員看法有所較為不一致；有 63.4% 受訪者對機關職務出缺，應公開由本機關與他機關具有意願的人員同時應徵，共同評比再擇優陞任，抱持高度強烈的肯定與同意，可見多數意見並不反對共同評比及機關人才交流。

由前述研究結果得知，機關辦理陞遷以內陞為主，未能兼顧外補公平取才，機關間人才交流不足，陞遷機會並不均等。機關職務出缺，如由內部人員依資績積分高低，予以依序調補晉陞，雖然對本機關

公務人員具有激勵獎進的效果，但是對機關以外人員因未建立制度化甄拔管道，將會減少機關調整組織文化及創新工作觀念的機會。所以，機關間人員交流是必要的，公務人員陞遷改採內外人員皆能公平競爭，受訪者多數仍表示同意，讓人才進用管道趨於多元，是為促進機關良性發展與創新的契機。

問題四：機關的陞遷制度是否發揮「用人唯賢」、「獎優汰劣」之目標？

(一) 次數分配法

1. 您是否同意獲得晉陞的人，日後在其工作職務上都可以有良好的表現？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 61 人，佔 50.8%；不太同意及非常不同意者合計 51 人，佔 42.5%；無意見/不知道計有 7 人，佔 5.8%；未填答 1 人，佔 0.8%（詳如表 5-27 所示）。分析得知，同意高於不同意比率為 8.3%，顯示受訪者對此題傾向於同意的看法，以受訪者態度強度而言，非常同意者有 31 人（25.8%）遠多於非常不同意 7 人（5.8%），代表部份受訪者對此抱持高度強烈同意的看法，因此就本題而言，較傾向於同意的看法，由此推論受訪者對是否同意獲得晉陞的人，日後在其工作職務上都可以有良好的表現，抱持有相當高度與強烈的肯定。

表 5-27 是否同意獲得晉陞的人日後在其工作職務上都可以有良好的表現統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	未填答	合計
次數	31	30	43	8	7	1	120
百分比	25.8%	25.0%	35.8%	6.7%	5.8%	0.8%	100.00%

2. 根據機關辦理陞遷的結果，您是否同意資績條件良好者比較能夠獲得晉陞機會？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 73 人，佔 60.8%；不太同意及非常不同意者合計 40 人，佔 33.3%；無意見/不知道計有 7 人，佔 5.8%（詳如表 5-28 所示）。分析得知，同意高於不同意比率為 20.5%，顯示受訪者對此題傾向於同意，以

受訪者態度強度而言，非常同意者有 30 人（25%）遠多於非常不同意 4 人（3.3%），代表部份受訪者對此抱持高度強烈同意的看法，因此就本題而言，傾向於同意的看法甚高，由此推論受訪者對機關職務出缺，資績條件良好者比較能夠獲得晉陞機會，抱持高度與強烈肯定的看法。

表 5-28 機關辦理陞遷的結果是否資績條件良好者比較能夠獲得晉陞機會統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	合 計
次數	30	43	36	4	7	120
百分比	25%	35.8%	30%	3.3%	5.8%	100.00%

3. 您是否同意貴機關辦理陞遷的情形，可以促使同仁努力工作來爭取拔擢機會？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 70 人，佔 58.4%；不太同意及非常不同意者合計 44 人，佔 36.7%；無意見/不知道計有 6 人，佔 5%（詳如表 5-29 所示）。分析得知，同意高於不同意比率為 22.7%，顯示受訪者對此題傾向於同意，以受訪者態度強度而言，非常同意者有 32 人（26.7%）遠多於非常不同意 8 人（6.7%），代表部份受訪者對此抱持高度傾向同意的看法，因此就本題而言，傾向於同意的看法甚高，由此推論受訪者對機關辦理陞遷的情形，可以促使同仁努力工作來爭取拔擢機會，抱持高度與強烈肯定的看法。

表 5-29 是否機關辦理陞遷的情形可以促使同仁努力工作來爭取拔擢機會統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	合 計
次數	32	38	36	8	6	120
百分比	26.7%	31.7%	30.0%	6.7%	5.0%	100.00%

4. 根據機關歷次陞遷的結果，您是否同意若不努力工作是無法獲得拔擢陞遷？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 64 人

，佔 53.3%；不太同意及非常不同意者合計 49 人，佔 40.9%；無意見/不知道計有 7 人，佔 5.8%（詳如表 5-30 所示）。分析得知，同意高於不同意比率為 12.4%，顯示受訪者對此題傾向於同意，以受訪者態度強度而言，非常同意者有 28 人（23.3%）遠多於非常不同意 7 人（5.8%），代表部份受訪者對此抱持高度傾向同意的看法，因此就本題而言，傾向於同意的看法較高，由此推論受訪者對機關歷次陞遷的結果，認為若不努力工作是無法獲得拔擢陞遷，持有相當高度與強烈肯定的看法。

表 5-30 機關歷次陞遷的結果是否若不努力工作是無法獲得拔擢陞遷統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	合 計
次數	28	36	44	5	7	120
百分比	23.3%	30.0%	36.7%	4.2%	5.8%	100.00%

5.您認為貴機關歷次辦理陞遷的情形，是否符合獎優汰劣、任人唯賢原則？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 44 人，佔 36.7%；不太同意及非常不同意者合計 57 人，佔 47.5%；無意見/不知道計有 17 人，佔 14.2%；未填答合計 2 人，佔 1.7%（詳如表 5-31 所示）。分析得知，不同意高於同意比率為 10.8%，顯示受訪者對此題傾向於不同意，由此推論機關歷次辦理陞遷的情形，是否有符合獎優汰劣、任人唯賢原則，傾向於否定之態度。

表 5-31 機關歷次辦理陞遷的情形是否符合獎優汰劣 任人唯賢原則統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	未填答	合 計
次數	5	39	50	7	17	2	120
百分比	4.2%	32.5%	41.7%	5.8%	14.2%	1.7%	100.0%

（二）卡方分析

本單項問題「3.您是否同意貴機關辦理陞遷的情形，可以促使同

仁努力工作來爭取拔擢機會？」，經由卡方檢定，受訪者因教育程度的不同，呈現出有顯著差異。

如表 5-32 所示，教育程度不同，其個數與期望個數均有顯著差異。大學教育程度多數趨向於不同意異於其他教育程度人員多數趨向於同意。究其原因，可能為目前教育普及，近十年來學歷普遍提高，又逢近年經濟不景氣，公務人員考試競爭較為激烈，由實証研究資料可知，彰化縣政府近年來分發考試及格人員皆以第四陞遷序列以下職務佔大多數，渠等人員皆係參加競爭考試及格，學歷也多數具有大學以上教育程度，惟因年齡較小服務年資較淺，職務歷練不足，眼見學歷或考試等級較低人員優先晉陞，如有因其他因素介入陞遷案件，心中感覺將更為激烈，多數持有不同意看法。另一因素為公務人員最初任用係重視考試而非學歷文憑，大學教育程度可能考試等級與專科以下教育程度人員相當或者較低，心中認為學歷較高應優先獲得陞遷，而實際上陞遷第三層級以上人員具有專科以下學歷，人數也不少，機關如能拔擢努力工作人員不以學歷優先考慮，如此學歷較低人員心中更有強烈的認同。研究所以教育程度人員，一般考試及格等級可能較高，與相當考試及格人員相較，自認努力工作將能優先獲得晉陞，心中充滿信心。

表 5-32 受訪者教育程度不同是否認為機關辦理陞遷可以促使同仁努力工作來爭取拔擢機會

交叉表

			您是否同意貴機關辦理陞遷的情形，可以促使同仁努力工作來爭取拔擢機會？					總和
			無意見/不知道	非常不同意	不太同意	有點同意	非常同意	
您的教育程度是？	研究所(含以上)	個數	1	0	6	10	3	20
		期望個數	1.0	1.4	5.9	6.3	5.4	20.0
	大學	個數	1	6	18	13	7	45
		期望個數	2.3	3.1	13.3	14.1	12.2	45.0
	專科	個數	2	2	9	8	18	39
		期望個數	2.0	2.6	11.6	12.2	10.6	39.0
	高中(職)	個數	2	0	2	6	4	14
		期望個數	.7	.9	4.2	4.4	3.8	14.0
	總和	個數	6	8	35	37	32	118
		期望個數	6.0	8.0	35.0	37.0	32.0	118.0

卡方值 24.559 (p=0.017)

本單項問題「5.您認為貴機關歷次辦理陞遷的情形，是否符合

獎優汰劣、任人唯賢原則？」，經由卡方檢定，受訪者因現在職務距離上次調陞期間的不同，呈現出有顯著差異。

如表 5-33 所示，現在職務距離上次調陞期間的不同，其個數與期望個數均有顯著差異。三年以內及十六年以上調陞人員趨於同意，異於四至九年及十至十五年期間趨於不同意。可見剛開始獲得調陞人員，會抱持著較為肯定的看法，四至十五年期間久未再予陞遷人員，心中逐漸會產生質疑與不信任的態度，十六年以上人員，有可能是再獲得晉陞，又開始抱持著較為肯定的看法，或者可能是個人資績條件受限，安於現況，因樣本僅有 1 人，應不能代表其他相同調陞期間人員意見。

表 5-33 受訪者現在職務調陞時間不同認為機關歷次辦理陞遷是否符合獎優汰劣任人唯賢原則

交叉表

			您認為貴機關歷次辦理陞遷的情形，是否符合獎優汰劣、任人唯賢原則？					總和
			無意見/不知道	非常不同意	不太同意	有點同意	非常同意	
您現在的職務距離上次調陞（不包括平調）的時間，相差幾年？	3年以下	個數	5	0	13	16	0	34
		期望個數	4.9	2.0	14.4	11.2	1.4	34.0
	4-9年	個數	1	0	16	7	2	26
		期望個數	3.7	1.5	11.0	8.6	1.1	26.0
	10-15年	個數	1	3	9	4	1	18
		期望個數	2.6	1.1	7.6	5.9	.8	18.0
	16年以上	個數	0	0	0	0	1	1
		期望個數	.1	.1	.4	.3	.0	1.0
	未調陞	個數	10	4	12	12	1	39
		期望個數	5.6	2.3	16.5	12.9	1.7	39.0
	總和	個數	17	7	50	39	5	118
		期望個數	17.0	7.0	50.0	39.0	5.0	118.0

卡方值 46.691 (p=0.000)

### (三) 綜合分析

整體而言，受訪者對於是否同意獲得晉陞的人，日後在其工作職務上都可以有良好的表現，抱持有相當高度與強烈的肯定；可見晉陞確實可以激勵人員奮力工作。另受訪者對機關職務出缺，資績條件良好者比較能夠獲得晉陞機會，抱持高度與強烈肯定的看法，及受訪者對機關歷次陞遷的結果，認為若不努力工作無法獲得拔擢陞遷，持

有相當高度與強烈肯定的看法；可見個人資績確實是獲得陞遷的主要因素。受訪者對機關辦理陞遷的情形，可以促使同仁努力工作來爭取拔擢機會，抱持高度與強烈肯定的看法；但大學教育程度多數趨向於不同意異於其他教育程度人員。最後一個問題，機關歷次辦理陞遷的情形，是否有符合獎優汰劣、任人唯賢原則，整體有傾向於否定之態度，多數人員仍有存疑不信任的看法；但因個人屬性不同，三年以內及十六年以上（1人）調陞人員趨於同意，異於四至九年及十至十五年期間趨於不同意。

由前述研究結果得知，多數意見尤其是專科以下及研究所以上學歷人員，認為陞遷確實可以激勵人員奮力工作來爭取拔擢機會，資績良好者比較能夠獲得晉陞，但是多數意見尤其是久未晉陞人員，認為機關歷次辦理陞遷的情形並不符合獎優汰劣及任人唯賢原則。

問題五：本機關辦理陞遷甄審過程與結果，公務人員是否滿意？

#### （一）次數分配法

1. 您是否同意機關首長在辦理陞遷的過程，能抗拒外力介入優先以資績表現為考慮標準？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 55 人，佔 45.8%；不太同意及非常不同意者合計 48 人，佔 40%；無意見/不知道計有 17 人，佔 14.2%（詳如表 5-34 所示）。分析得知，同意高於不同意比率為 5.8%，顯示受訪者對此題有傾向於同意，以受訪者態度強度而言，非常同意者有 21 人（17.5%）多於非常不同意 4 人（3.3%），代表部份受訪者對此抱持高度傾向同意的看法，另本題同意比率多於不同意比率，但並未過半，無意見/不知道佔有約一成四，有偏高的情形，顯示首長是否能抗拒外力介入，優先以資績表現為考慮標準，仍有改善的空間。

表 5-34 是否同意機關首長在辦理陞遷的過程能抗拒外力介入優先以資績表現為考慮標準統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	合 計
次數	21	34	44	4	17	120
百分比	17.5%	28.3%	36.7%	3.3%	14.2%	100.0%

2. 您是否同意甄審委員會的委員，至少有一半以上應該由職員票選產生？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 97 人，佔 80.8%；不太同意及非常不同意者合計 12 人，佔 10%；無意見/不知道計有 10 人，佔 8.3%；未填答 1 人，佔 0.8%（詳如表 5-35 所示）。分析得知，同意遠高於不同意比率為 70.8%，顯示受訪者對此題非常傾向於同意，以受訪者態度強度而言，非常同意者有 39 人（32.5%）遠多於非常不同意 1 人（0.8%），代表部份受訪者對此抱持非常高度強烈同意的看法，因此就本題而言，傾向於同意的看法甚高，由此推論受訪者對機關甄審委員會的委員，至少有一半以上應該由職員票選產生，抱持非常高度強烈的贊同。

表 5-35 是否甄審委員會的委員，至少有一半以上應該由職員票選產生

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	未填答	合 計
次數	39	58	11	1	10	1	120
百分比	32.5%	48.3%	9.2%	0.8%	8.3%	0.8%	100.0%

3. 您認為下列那些最能影響機關首長決定陞遷人選？

本題請每一受訪者複選三項，問卷結果顯示，合計在 337 人次選擇中，認為民意代表關說最能影響機關首長決定陞遷人選者計有 73 人次，佔 21.7%；認為係職缺單位主管意見者計有 56 人次，佔 16.6%；認為首長的人馬者計有 61 人次，佔 18.1%；認為甄審會的決議者計有 10 人次，佔 3%；認為個人工作能力者計有 21 人次，佔 6.2%；認為首長個人意志者計有 52 人次，佔 15.4%；認為個人工作表現者計有 19 人次，佔 5.6%；認為與首長利益交換者計有 16 人次，佔 4.7%

；認為善於逢迎拍馬的人者計有 27 人次，佔 8%；其他意見自行填列政治精英有 1 人、不知道有 1 人（另因未填個人基本資料，列廢卷 1 人，填答「寫了是否會列入黑名單」），以上合計 2 人，佔 0.6%（詳如表 5-36 所示）。比較後顯示，認為最能影響機關首長決定陞遷人選因素，第一是民意代表關說（約二成二），其次依序為首長的人馬（約一成八），職缺單位主管意見（約一成七），首長個人意志（約一成五），善於逢迎拍馬的人（約零點八成），個人工作能力（約零點六成），個人工作表現（約零點六成）；與首長利益交換（約零點五成）及最後甄審委員會的決議（約零點三成）。分析得知，受訪者認為最能影響機關首長決定陞遷人選，仍以非個人功績因素高於個人功績因素，甄審委員會的決議最沒有影響力。

表 5-36 那些因素最能影響機關首長決定陞遷人選統計表

因素 次數百分	民意代表關說	職缺單位主管的意見	首長的人馬	甄審委員會的決議	個人工作能力	首長個人意志	個人工作表現	與首長利益交換	善於逢迎拍馬的人	其他
次數	73	56	61	10	21	52	19	16	27	2
百分比	21.7%	16.6%	18.1%	3.0%	6.2%	15.4%	5.6%	4.7%	8%	0.6%

#### 4. 您是否同意本機關歷次陞遷的結果，對員工的士氣具有正面的激勵作用？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 50 人，佔 41.6%；不太同意及非常不同意者合計 53 人，佔 44.2%；無意見/不知道計有 16 人，佔 13.3%；未填答 1 人，佔 0.8%（詳如表 5-37 所示）。分析得知，不同意高於同意比率為 2.6%，顯示受訪者對此題有傾向於不同意，另本題無意見/不知道佔有約一成三，有偏高的情形，顯示本題仍有改善的空間，由此推論機關歷次陞遷的結果，對員工的士氣具有正面的激勵作用，有傾向於無信心與存疑的態度。

表 5-37 是否機關歷次陞遷的結果對員工的士氣具有正面的激勵作用統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	未填答	合計
次數	10	40	41	12	16	1	120
百分比	8.3%	33.3%	34.2%	10.0%	13.3%	0.8%	100.00%

5. 整體而言，您對於在工作方面積極任事來爭取陞遷機會，是否仍然具有期待？

針對本題的問卷結果顯示，非常同意及有點同意者合計 74 人，佔 61.7%；不太同意及非常不同意者合計 34 人，佔 28.4%；無意見/不知道計有 11 人，佔 9.2%（詳如表 5-38 所示）。分析得知，同意高於不同意比率為 33.3%，顯示受訪者對此題傾向於同意，以受訪者態度強度而言，非常同意者有 17 人（14.2%）多於非常不同意 8 人（6.7%），代表部份受訪者對此抱持高度傾向同意的看法，因此就本題而言，傾向於同意的看法較高，由此推論受訪者對於機關在工作方面積極任事來爭取陞遷機會，是否仍然具有期待，持有相當高度與強烈肯定的看法。

表 5-38 整體而言對於在工作方面積極任事來爭取陞遷機會是否仍然具有期待統計表

項目 次數百分	非常同意	有點同意	不太同意	非常不同意	無意見/ 不知道	未填答	合計
次數	17	57	26	8	11	1	120
百分比	14.2%	47.5%	21.7%	6.7%	9.2%	0.8%	100.0%

## （二）卡方分析

本單項問題「4. 您是否同意本機關歷次陞遷的結果，對員工的士氣具有正面的激勵作用？」，經由卡方檢定，受訪者因教育程度的不同，呈現出有顯著差異。

如表 5-39 所示，教育程度不同，其個數與期望個數均有顯著差異。研究所以上及大學教育程度多數趨向於不同意，異於專科及高中（職）程度人員趨向於同意，究其原因，可能為專科及高中（職）程度人員，一般考試等級，大多屬於薦任升等考試或普考及相當等級之特考以下考試及格，渠等人員初任第五或第六層級陞遷序列職務，由書記、辦事員或技佐職務開始任用，由於第四層級陞遷序列課員或技士職務編制員額眾多，競爭並不激烈，晉陞非常容易，若具有薦任升

等考試及格，因服務年資較久，且在本機關職務歷練較久環境也較為熟悉，易為長官信任，晉陞第三層級以上職務時，因機關陞遷並不以考試或學歷優先考慮，晉陞機會並不亞於大學或研究所教育程度人員，相對於教育程度較高人員而言，一般考試等級，大多具有高考或相當等級之特考以上考試及格，渠等人員初任第四層級陞遷序列職務，由課員或技士開始任用，晉陞第三層級陞遷序列課長職務，開始即面臨競爭，如果辦理陞遷過程有其他因素介入，認為執行上有所偏頗，如此心中難免較不平衡。

表 5-39 受訪者教育程度不同認為本機關歷次陞遷的結果對員工的士氣具有正面的激勵作用

交叉表

		您是否同意本機關歷次陞遷的結果，對員工的士氣具有正面的激勵作用？					總和	
		無意見/不知道	非常不同意	不太同意	有點同意	非常同意		
您的教育程度是？	研究所(含以上)	個數	5	5	5	4	1	20
		期望個數	2.7	2.1	6.7	6.8	1.7	20.0
	大學	個數	7	3	23	10	1	44
		期望個數	6.0	4.5	14.7	15.0	3.8	44.0
	專科	個數	3	3	8	20	5	39
		期望個數	5.3	4.0	13.0	13.3	3.3	39.0
	高中(職)	個數	1	1	3	6	3	14
		期望個數	1.9	1.4	4.7	4.8	1.2	14.0
	總和	個數	16	12	39	40	10	117
		期望個數	16.0	12.0	39.0	40.0	10.0	117.0

卡方值 28.673 (p=0.004)

本單項問題「4.您是否同意本機關歷次陞遷的結果，對員工的士氣具有正面的激勵作用？」，經由卡方檢定，受訪者因現在職務距離上次調陞期間的不同，呈現出有顯著差異。

如表 5-40 所示，現在職務距離上次調陞期間的不同，其個數與期望個數均有顯著差異。三年以內及十六年（1）人以上調陞人員趨於同意，異於四至九年及十至十五年期間趨於不同意，可見剛獲得調陞人員，心中當然受到激勵，士氣提高願意認真工作，相對久未陞遷人員，心中希望受挫，工作士氣未能提昇，另十六年以上人員，異於四至十五年內未再晉陞人員意見，有可能是個人資績條件受限，安於

現況，且因樣本僅有 1 人，應不能代表其他相同人員意見。

表 5-40 受訪者現在職務調陞時間不同認為本機關歷次陞遷的結果對員工的士氣具有正面的激勵作用

交叉表

			您是否同意本機關歷次陞遷的結果，對員工的士氣具有正面的激勵作用？					總和
			無意見/不知道	非常不同意	不太同意	有點同意	非常同意	
您現在的職務距離上次調陞（不包括平調）的時間，相差幾年？	3年以下	個數	6	0	11	16	1	34
		期望個數	4.6	3.4	11.7	11.4	2.9	34.0
	4-9年	個數	1	4	11	7	3	26
		期望個數	3.5	2.6	9.0	8.7	2.2	26.0
	10-15年	個數	0	3	8	4	3	18
		期望個數	2.4	1.8	6.2	6.1	1.5	18.0
	16年以上	個數	0	0	0	0	1	1
		期望個數	.1	.1	.3	.3	.1	1.0
	未調陞	個數	9	5	11	13	2	40
		期望個數	5.4	4.0	13.8	13.4	3.4	40.0
總和	個數	16	12	41	40	10	119	
	期望個數	16.0	12.0	41.0	40.0	10.0	119.0	

卡方值 31.147 (p=0.013)

本單項問題「4.您是否同意本機關歷次陞遷的結果，對員工的士氣具有正面的激勵作用？」，經由卡方檢定，受訪者因擔任公務人員年資的不同，呈現出有顯著差異。

如表 5-41 所示，受訪者因擔任公務人員年資的不同，其個數與期望個數均有顯著差異。年資在五年以內及十一年至二十年人員趨於不同意，異於年資在六至十年及二十一年以上人員趨於同意。究其原因，可能為年資係影響陞遷的重要因素，年資在五年以內人員，因年資得分較低難以晉陞，所以表示不同意，年資在六至十年期間人員，以初任考試普考或四等特考及格人員為例，因組織結構因素由第五層級陞遷序列辦事員或技佐職務，晉陞至第四層級陞遷序列課員或技士職務相當容易，且約服務滿十年可取得委任晉升薦任考試訓練及考試資格，所以表示同意，另以高考及格人員為例，六至十年服務年資足以突破 33.7% 第三層級職務競爭，可晉陞至薦任第八職等職務，所以表示同意，年資十一年至二十年人員趨於不同意，可能此期間人員要

再晉陞高一層級職務，又面臨瓶頸，所以表示不同意，年資二十一年以上人員表示同意，有可能是經過十年以後又晉陞至另一層級職位，或因個人資績條件受限，因面臨退休，安於現況。

表 5-41 受訪者年資不同認為本機關歷次陞遷的結果對員工的士氣具有正面的激勵作用

交叉表

			您是否同意本機關歷次陞遷的結果，對員工的士氣具有正面的激勵作用？					總和	
			無意見/不知道	非常不同意	不太同意	有點同意	非常同意		
您擔任公務人員的年資是？	5年以下	個數	7	3	6	4	2	22	
		期望個數	3.0	2.2	7.6	7.4	1.8	22.0	
	6年至10年	個數	6	2	10	12	1	31	
		期望個數	4.2	3.1	10.7	10.4	2.6	31.0	
	11年至15年	個數	2	3	7	8	0	20	
		期望個數	2.7	2.0	6.9	6.7	1.7	20.0	
	16年至20年	個數	0	3	10	2	3	18	
		期望個數	2.4	1.8	6.2	6.1	1.5	18.0	
	21年至25年	個數	1	1	8	10	3	23	
		期望個數	3.1	2.3	7.9	7.7	1.9	23.0	
	26年以上	個數	0	0	0	4	1	5	
		期望個數	.7	.5	1.7	1.7	.4	5.0	
	總和		個數	16	12	41	40	10	119
			期望個數	16.0	12.0	41.0	40.0	10.0	119.0

卡方值 44.542 (p=0.001)

### (三) 綜合分析

機關首長在辦理陞遷的過程，能抗拒外力介入優先以資績表現為考慮標準，大約有四成六的受訪者同意，有四成的受訪者不同意，無意見/不知道佔有約一成四，有偏高的情形，顯示仍有改善的空間。受訪者認為最能影響機關首長決定陞遷人選，依序為民意代表關說，主管或首長意志，善於逢迎拍馬，與首長利益交換，個人工作能力，個人工作表現，甄審委員會的決議最沒有影響力；可見，甄審委員會是否具有審議功能，有人質疑。所以，另一問題，受訪者對機關甄審委員會的委員，至少有一半以上應該由職員票選產生，大約有八成一的受訪者同意，並抱持非常高度強烈的贊同，且僅有一成的受訪者不同意，顯示目前規定甄審委員會每滿三人至少應有一人係由職員票選產生之規定，仍然賦予機關首長太大的彈性權限。機關歷次陞遷的結果，對員工的士氣具有正面的激勵作用，不同意多於同意意見，有傾向於無信心與存疑的態度，且研究所以以上及大學教育程度多數趨向於不同意，異於專科及高中（職）程度

人員趨向於同意。受訪者對於機關在工作方面積極任事來爭取陞遷機會，是否仍然具有期待，大約有六成二的受訪者同意，及持有相當高度與強烈肯定的看法，大約有二成八的受訪者不同意；本題，三年以內及十六年以上調陞人員趨於同意，異於四至九年及十至十五年期間趨於不同意；且年資在五年以內及十一年至二十年人員趨於不同意，異於年資在六至十年及二十一年以上人員趨於同意。

由前述研究結果得知，多數意見尤其是教育程度較高人員及久未晉陞人員，皆認為機關歷次陞遷對員工士氣並無激勵作用，多數意見對在工作方面積極任事來爭取陞遷仍具有期待，尤其是剛獲調陞人員較傾向於肯定的意見。僅約有四成六的意見認為機關首長能抗拒外力介入，會以資績因素作為陞遷標準，甄審委員會的決議與非資績因素比較最不能影響機關首長的決定，甄審委員會並不具有審議功能，多數意見同意甄審委員應有一半以上應由職員票選產生。本機關歷次辦理陞遷甄審過程與結果，多數意見並不滿意。

### 第三節 深度訪談與分析結果

為了補強問卷調查的缺漏，更深入瞭解彰化縣政府公務人員資績因素與陞遷等變項相互間之關係，本研究兼採質性訪談法，予以交互印證。本研究依其職務陞遷序列，遴選各層級具代表性及願意接受訪談者，期能蒐集到更多隱藏或關鍵性的資訊，訪談對象第一、二、三層級人員 5 人，第四、五、六層級人員 5 人；總計 10 人。

本研究訪談大綱如附錄三，有關陞遷候選人受訪者的看法，經整理其內容摘要如表 5-42 所示。

表 5-42 訪談各項問題受訪者之看法內容摘要

號次	機關陞遷概況	應以那些因素決定陞遷	實際上陞遷的因素為何	陞遷規定與實際不符看法	那些人可以影響陞遷決定	那些職務應優先內陞或外補	拔擢那些優秀人才其他看法意見
1	看似合於陞遷程序規定，相信人事單位專	考試為主，綜合考評及領導溝通及	都有，有些靠才能及表現，有人	某一主管職缺外補似配合佔缺者辦	首長、副首長、機要、幕僚長、民代及背後有	一級單位以上主管外補，其餘職位應優先	近年來晉陞八或九職等部份才能好

	業，最近本單位課長職缺並未徵詢同仁意見，其他單位主管較有自主性。	工作倫理不易衡量	靠關係。	理，運用抽象性項目給分，首長或主管有選舉政治或外力因素考量吧。	權勢的人，甄審委員會沒有影響力，最近本單位之主管沒有影響力。	內陞或內外公平競爭	，合職務需要，部份年資久或關係好，人才也有。
2	有合於陞遷規定，以前人事單位有參贊權，現在沒有，甄審委員會背書而已。	主管以上職務應以抽象性因素為主，考績獎懲不代表工作表現，不能代表百分之百正確，某些局室承辦業務敘獎機會多。	要看主管注重什麼因素，都有，外力壓力考量應該有，各種方式都有，人事背景很有關係。	陞遷法公布施行前感覺有交辦案件，難免有推薦或人情請託案件，民選首長有外力壓力。目前沒有覺得不符。	每個時期不相同，新任首長有授權，課員層級以下職位可能會尊重單位主管，二級主管以上職務授權首長，實際不知道，本單位主管較不會積極爭取人才。	局室副主管及二級主管要看專業及才能是否勝任，其他職位應優先內陞，以激勵士氣。新首長就任後未列陞遷層級一級單位主管以上職務大多外補。	本單位前任主管任期很久，很能堅持拔擢人才。某些單位主管可能面臨退休任期不久，未能堅持考量職務需要，任由外力介入。
3	人事單位簽會出缺單位意見請首長決定內陞或外補，有公開徵才，單位主管有評分，有開甄審會議。本單位沒有甄審委員。	抽象性因素很重要，訓練進修要加分，職務歷練承辦案件要考量，年資較不同意，實務上較不相信考試不相信考績。	個人特質是否符合職務需要，技術職缺較重專業，行政職缺是各類科人員的大雜集，選調機會多。	贊同個人與長官或政治人物與民間互相欣賞。不贊同威脅利誘方式。	單位主管影響最深最後表態，政黨派系及民代暨高階長官間接影響，最近民代推薦較沒有用	較低層級職務可內陞，越高職務要以功能性考量，視職務需要遞補。	最近行政室某一課長陞遷是以個人經歷及工作表現獲肯定，城鄉局高階主管也是。
4	這一年度開會有六次，單位主管有給分及列席說明，甄審委員沒有給分資格，有些意見並未提出，不想給長官吐糟。	各項配分還合理。	能否勝任職務作考量，單位會事先打聽或面談測驗等，大部份以抽象性因素考量。	很久以前覺得有外力介入，現在找民代較沒有用，都有符合規定。	個人服務單位，技術職系單位主管最有影響力。	課員以下職位可申請考試分發，最近分發人員非常優秀。課長以上職務層級內陞，給認真及優秀同仁機會。	最近某些局長堅持拔擢其副主管或其課長，覺得非常適當。想提出甄審會有些給分權，4分也好。
5	人事單位會注重基本程序規定，會以公平公正公開態度辦理，對於單位主管及首長如何給分，及甄審會審議情形，個人不清楚。	具體性因素要夠，合於基本要求，抽象性因素最重要要好好的考量，是否依評分標準那麼呆板執行，個人有質疑。	高層級人員要看個人是否有企圖心，工作態度，有心及責任感，領導協調溝通能力要夠。	不贊同民代施壓或其他不合法方式，機關文化也有人會找他人推薦，個人可自我推薦。	各種管道人員，都有影響力，單位主管獲首長肯定時較會有影響力。個人特質，工作熱沈最重要，有些人可能有做好自身職務，但沒有注意到其他相關的人與事。	要以職務需要來考量，內部人員有合於者，當然優先考量也無可厚非，	
6	人事公開，本單位陞遷很平順，無人對單位主管表示不滿，相信人事單位會依陞遷規定辦理。	工作能力和表現應以表現優先，但是考績和敘獎不等於表現，最近考試分發非常優秀，考試	除個人專業能力外，陞遷要看個人特質，工作熱心否，主管領導溝通協調能力要	有人會透過關係，不同意外力介入。	本單位主管意見首長會尊重。	儘量優先給同仁機會。	新成立之單位副主管其專業能力及表現皆非常優秀。

		可信度較高。	好。				
7	人事室簽會單位意見陳請縣長決定內陞或外補。單位主管最高可給 34 分，會以面試等方式考評，首長給分方式個人不清楚。	應參考職缺工作性質、個人考試職系、畢業類科及所學專長，考績獎懲可供參考用。主管職務抽象因素很重要。	基本任用資格以外，要看業務需要或長官欣賞，以抽象因素為主。	有人會找人推薦請託，沒有外力介入紛爭。	首長有最後決定權，目前首長有授權，單位主管給高分最後錄用機會較高。	各職缺優先內陞，課長以上職務大多內陞，近年考試分發很多。	
8	現任首長依分層負責規定授權，以前由一層統一決定。現在甄審委員會沒有給分及決定權。	依評分標準規定辦理	都有，以前具備任用資格及人際關係好，較易陞遷，現在具任用資格多，運氣也有關係。	相關授權主管人員的權責	首長及其身邊的人，授權單位主管意見，其他人員意見是否受重視不清楚。	先由內部同仁晉陞，最後職缺外補。	工程技術單位高層職務陞遷較無爭議，有人陞任中央機關高階職務，行政職缺較少有人調陞中央機關。
9	個人具體性分數由人事室填列，領導、協調及發展潛能工作倫理由單位主管初核甄審會覆核，綜合考評由首長給分。	抽象性因素最重要，尤其課長層級以上人員，具體性因素，職務歷練及其相關類科教育及考試最重要。	個人具備因素最重要，外力因素襯托也有點幫助	並無覺得不符規定，也無同仁反映不符規定。	單位主管 34 分最有影響力，其次首長 20 分，一般單位主管給高分，晉陞機會最大，其他因素是否有影響力，個人職位上不清楚。	先由內部同仁晉陞，最後職缺外補。	
10	陞遷由人事單位辦理，縣長忙於各項縣政工作，不會花很多時間在陞遷案件上，會讓身邊的人來處理，單位主管會參與，不瞭解甄審會開會情形。	應考量考試、所學類科及工作經歷與績效，和陞任職務有無相關。	各種因素都有，抽象性給分較有想像空間	法規賦予彈性給分，「沒法度」。	首長及其身邊的人，單位主管，民代和個人因素都有影響力，至少個人資績分數要排在前三名。	先給本機關同仁機會。	本單位人數少，從沒有人當選甄審委員，如果增加票選委員人數，才有參與機會。

由上表可以瞭解各受訪者對各議題的看法，基本上有部份差異，茲就各議題之訪談結果分析如下：

### 一、受訪者對機關辦理陞遷概況的論述？

受訪者在論述機關辦理陞遷時，大部份談到辦理陞遷程序，有關內陞或外補決定及相關單位人員是否有決策權。

受訪者 01、03、05、06、07 相信人事單位會依規定程序辦理陞遷。有關決策權究係由那些單位人員決定：

受訪者 01 表示人事單位沒有決定權；02 表示以前人事單位有參贊權，現在沒有。

受訪者 08 表示前任首長陞遷案統一由一層人員辦裡，現任首長依分層負責規定授權一層人員或單位主管決定；03、04、06、07、09 也表示單位主管有參贊或決定權；10 認為縣長忙於各項縣政工作，不會花很多時間在陞遷案件上，會讓身邊的人來處理，單位主管會參與；01 表示本單位主管沒有決定權，其他單位主管有。

所有受訪者認為甄審委員會有依規定召開會議，04 表示自己擔任過委員很少發言，有些意見沒有提出，「因不想給長官吐槽」；02 表示甄審委員會「背書而已」。

## 二、您認為機關應該以那些因素決定陞遷？

認為應該以「具體性資」的因素優先考量，受訪者 01 認為考試或學歷可信度較高，其餘具體性因素皆係公務機關內部辦理結果，可信度較低，抽象性因素不易衡量；03 在實務上較相信考試不相信考績，認為訓練進修要加分，職務歷練承辦案件要考量，年資較不同意；06 認為最近考試分發人員非常優秀；10 認為應考量考試、所學類科及工作經歷與績效，和陞任職務有無相關。

認為應該以「具體性績」的因素優先考量，受訪者 06 認為工作表現和能力，應以工作表現優先，但 06 以及 02 均表示考績和敘獎並不等於工作表現，某些局室承辦活動性業務敘獎機會多，承辦一般性業務人員例不敘獎；10 也認為應考量工作經歷與績效，和陞任職務有無相關。

認為應該以「抽象性資績」的因素優先考量，受訪者 02、03、05、07、09 皆有相同表示；02、07、09 認為尤其是主管以上職務最重要。

### 三、實際上機關人員獲得陞遷的因素為何？

認為實際上因資績因素獲得陞遷的，受訪者 04 認為大部份以抽象性因素考量；07 認為基本任用資格以外，要看業務需要與長官欣賞，以抽象因素為主；05 認為高層級陞遷要看個人是否有企圖心，工作態度及責任感，領導、協調及溝通能力要夠，工作熱誠最重要，有些人可能有作好自身職務應該做的工作，但沒有注意到相關的人與事；06 認為除個人專業能力外，陞遷要看個人特質，工作有沒有熱心，主管領導、溝通及協調能力要好；08 認為具備資格及人際關係好，較易陞遷。

認為因個人因素與職缺需要獲陞遷的，03 認為係個人特質符合職務需要；04 認為職缺單位會先打聽或面談測驗，會以能否勝任職務優先考量；07 也認為要看業務需要。

認為因個人因素或其他因素獲陞遷的，01 認為有人靠才能，有人靠關係；02 認為要看主管注重什麼因素，外力考量等各種方式都有，人事背景很有關係；08 認為運氣也有關係；10 認為各種因素都有，抽象性給分較有想像空間。

### 四、現行規定陞遷應本功績原則擇優陞任與機關實際辦理如有不符，您的看法為何？

認為與功績原則規定不符，受訪者 01 直言最近某一主管職缺外補似配合佔缺者辦理，運用抽象性項目給分，首長或主管有選舉政治或外力因素考量吧；02 認為陞遷法公布施行前感覺有交辦案件，一般難免有推薦或人情請託案件，民選首長有外力因素壓力；04 也認為很久以前覺得有外力介入；06 認為有人會透過關係；07 認為有人會找人請託，這樣也不好。

但各受訪人員也都認為並無違反陞遷法規定，02 認為目前沒有覺得不符；04 認為現在找民代較沒有用，都有符合規定；09 認為並無覺得不符規定，也無同仁反映不符規定；07 也認為並沒有外力介

入紛爭情事；08 認為是主管人員的權責，主管可彈性給分，不會違反規定；05 認為不贊同民代施壓或其他不合法方式，機關文化也有人會找他人推薦，個人可自我推薦；04 表示贊同個人與長官或政治人物與民代間互相欣賞，互相幫忙，不贊同威脅利誘方式；10 認為法規賦予單位主管及首長可彈性給分，「沒法度」。

#### 五、您認為那些人可以影響機關陞遷決定？

各受訪人員皆認為首長有最後決定權，因目前首長有授權，認為單位主管最有影響力；04 認為個人服務單位，技術職系單位主管最有影響力；06 認為本單位主管意見首長會尊重；07 認為一般單位主管給高分，晉陞機會最大；05 認為單位主管獲首長肯定時較會有影響力；03 認為單位主管影響最深最後表態。認為單位主管人員沒有影響力；01 表示最近本單位之主管沒有影響力；02 表示本單位主管較不會積極爭取人才。

除單位主管外，01 認為首長、副首長、機要、幕僚長、民代及背後有權勢的人最有影響力；02 認為每個時期不相同，新任首長有授權，課員層級以下職務可能會尊重單位主管，二級主管以上職務授權副首長，實際不知道；03 認為政黨派系及民代暨高階長官間接影響，最近民代推薦較沒有用；05 認為各種管道人員，都有影響力，個人特質，工作熱誠最重要，有些人可能有做好自身職務，但沒有注意到其他相關的人與事；10 認為首長及其身邊的人，單位主管，民代和個人因素都有影響力，至少個人資績分數要排在前三名。

#### 六、您認為機關那些職務出缺應優先內陞或外補？

認為所有職缺應優先內陞。受訪者 06 認為應儘量優先給同仁機會；07 認為各職缺應優先內陞，實際上，課長以上職務大多內陞；08 認為應先由內部同仁晉陞，最後職缺外補；09 認為應先由內部同仁晉陞，最後職缺外補；10 認為應先給本機關同仁機會；05 認為內

部人員有適合者，當然優先考量也無可厚非。

認為較低層級職務應優先內陞。受訪者 02 認為其他（課員以下）職位應優先內陞；03 認為較低層級職務可內陞；

認為較高層級職務應優先內陞。04 認為課長以上職務層級內陞，給認真及優秀同仁機會。

認為較高層級職務應優先外補。01 認為一級單位以上主管應外補（規定不列入陞遷）。

認為較低層級職務應優先外補。04 認為課員以下職位可申請考試分發，最近分發人員非常優秀；09 認為最後職缺外補。

認為應視職務需要決定。受訪者 02 認為局室副主管及二級主管要看專業及才能是否勝任，03 認為越高職務要以功能性考量，視職務需要遞補；05 認為要以職務需要來考量。

01 認為其餘（所有納入陞遷）職位應優先內陞或內外公平競爭，都可以。

七、能否舉例說明，機關陞遷因功績因素確能拔擢那些優秀人才，或其他看法或意見？

認為機關確有拔擢優秀人才。01 認為近年來晉陞第八職等或第九職等人員，有部份人員才能好，符合職務需要；03 認為最近行政室某一課長陞遷是以個人經歷及工作表現獲肯定，城鄉局高階主管也是；04 認為某些局長堅持拔擢其副主管或課長，非常適當；06 認為新成立之單位副主管其專業能力及表現皆非常優秀。

其他看法或意見。02 認為本單位前任主管任期很久，很能堅持拔擢人才，某些單位主管可能面臨退休任期不久，未能堅持考量職務需要，任由外力介入；04 認為自己擔任甄審委員，想提出建議甄審會有些給分權，4 分也好；08 認為工程單位高階職務陞遷非常平和較無爭議，現今也有二位前輩已晉陞至中央高級職位，行政單位除人事人員以外，較少有人晉陞中央機關高階主管職務。10 認為本單位人數

少，從沒有人當選甄審委員，希望增加票選委員人數，才有參與機會。

## 第四節 綜合比較分析

### 壹、陞遷體系與組織結構問題

現行陞遷規定係以本機關為範圍，雖然相關法令規定可以指名商調他機關現職公務人員，但以彰化縣政府為例，有絕對多數公務人員意見，認為機關職缺應由內部具有意願同仁優先陞任，最後職缺辦理外補，近四年現有資料統計也是相同顯示係以內陞為主。推論得知，一般機關首長或單位主管及公務人員等均有些排斥心態，多不願意進用其他機關單位公務人員，這樣也造成一般公務人員之陞遷發展多限於其服務機關單位，有許多公務人員並非個人資績條件較差，而是其服務機關單位一直無較高職位出缺，造成久任一職無法陞遷。

彰化縣政府依組織結構陞遷分為六個層級(不包括人事、政風及主計單位)，第一層級職務編制 2 人，第二層級職務編制 18 人，第三層級職務編制 92 人，第四層級職務編制 273 人，第五層級職務編制 34 人，第六層級職務編制 40 人，各層級編制人數所佔百分比依序為 0.4%、3.9%、20%、59.5%、7.4%、8.7%。參加公務人員初等考試分發第六層級職務可取得委任第一職等任用資格，有機會晉陞至第五層級職務及第四層級職務取得委任第五職等任用；參加公務人員普通考試分發第五層級職務可取得委任第三職等任用資格，有機會晉陞至第四層級職務取得委任第五職等任用；參加公務人員委任晉升薦任官等訓練合格可取得薦任第六職等任用資格，有機會晉陞至第四層級職務及取得薦任第七職等任用；參加公務人員委任晉升薦任官等考試及格人員可取得薦任第六職等任用資格，有機會晉陞至第三層級至第二層級職務取得薦任第九職等任用；參加公務人員高等考試第三級考試

分發第四層級職務可取得薦任第六職等任用資格，有機會晉陞至第三層級至第二層級職務取得薦任第九職等任用；擔任薦任第九職等職務人員得以個人資績條件取得簡任第十職等任用資格(限制不嚴，一般並不困難)，或參加公務人員薦任晉升簡任官等考試及格人員可取得簡任第十職等任用資格，有機會晉陞至第一層級職務取得簡任第十職等任用。由上可知，高等考試及格分發擔任第四層級職務人員，平均約有 33.7%的機會可晉陞至第三層級擔任薦任第八職等職務；第三層級人員，平均約有 19.6%的機會可晉陞至第二層級擔任薦任第九職等職務；第二層級人員，平均約有 11.1%的機會可晉陞至第一層級擔任簡任第十職等職務。高等考試及格分發到彰化縣政府公務人員，依陞遷序列表規定，最多有三次晉陞，晉陞第三至第一層級機會概率依序約有 33.7%、6.6%、0.7%，但是如果分發到鄉鎮市公所，因課長以上職務之一級單位以上主管人員得免經陞遷甄審程序，端看民選首長是否恩惠拔擢，幾乎已無陞遷可言，如果分發到中央部會機關，則有課員、專員、視察、科長、秘書、專門委員、副處長及處長等以上職務可資陞遷，所以陞遷體系及組織結構成為影響陞遷的主要因素。

## 貳、陞遷評分標準

問卷及資料的分析得知，認為陞遷應該優先考慮之主要資績因素，有職務歷練及領導協調能力，認為最不合理之資績因素配分項目，依序為首長綜合考評，發展潛能工作倫理，年資，領導協調能力，職務歷練，考績，學歷或考試，獎懲，訓練進修等。研究得知，高達有 67.3%較多數的受訪者認為「抽象性因素」及具體性「年資」配分比例是最不合理的。「年資」及「發展潛能工作倫理」也因個人屬性之不同，有不同的看法，大致上服務年資較久的資深人員，認為年資的配分比例相當公平合理，服務年資較淺的新進人員意見完全相反，準此辦理陞遷時兩者難免有所心結引起內在衝突，另三年以內獲得調陞

人員及十六年以上獲得調陞人員認為「發展潛能工作倫理」較為合理，四至十五年期間獲得調陞人員及從未調陞人員較趨向於不合理的看法，這些未調陞或久未調陞人員之問題，應該注意解決。

### 參、陞遷過程之公正、公平及公開性問題

公務人員陞遷法等相關法規，對於機關職務出缺究應採行內陞或外補，並無具體限制規定，端憑機關各自決定，所以，在調查四年內列第一層級陞遷序列職務（簡任第十職等）陞遷 1 人，係由內部人員遷調；第二層級陞遷序列職務（薦任第九職等）陞遷 25 人，有 24 人係由內部人員陞遷，僅 1 人採外補方式進用；第三層級陞遷序列職務（薦任第八職等）陞遷 57 人，有 52 人係由內部人員陞遷，僅 5 人採外補方式進用；其餘第四、五、六層級陞遷序列職務（薦任第七職等以下），雖然外補方式進用稍多於內部人員陞遷，但也是內部人員無調任意願的職缺，這些職缺大部份係申請考試及格人員分發，少部份商調其他機關現職公務人員。

現行公務人員陞遷考核執行過程及實際執行方式如何，對受陞遷考核之公務人員資績於內部陞遷的機制中，是否確實受到重視，及陞遷結果有無發揮「功績制」的「任人唯賢」、「獎優汰劣」之預期目標，實有重大關係。由各項陞任考核評分標準來看，抽象性資績因素配分，賦予單位主管與機關首長相當幅度的考核彈性，同時機關首長可在前三名或職缺二名以上的二倍範圍內圈選，此乃造成非功績因素的存在。受訪人員認為民意代表關說及首長的人馬最能影響機關首長決定陞遷人選，反而個人工作能力及工作表現排在最後，受訪人員認為單位主管最有影響力，最後決定權在機關首長，因為單位主管有 34 分的給分權，機關首長有 20 分的給分權，這些項目的考評，實有商榷之必要。另受訪人員認為甄審委員會的決議，最不能影響機關首長決定，其功能似有在替機關「背書」，而不在審議之情事，此值得深思。

## 第六章 結論與建議

本研究對於主題「公務人員資績與陞遷關係之研究：以彰化縣政府為例」，綜合各章的敘述，及經由進行調查研究實施問卷調查及質性研究深度訪談，予以統計、推論、闡釋並將資料分析後，已然獲得不少重要的研究發現。本章首先以研究提出之問題為主軸，分別從理論與管理實務兩方面，總結其意涵與運用，並提出建議事項。

### 第一節 研究發現

陞遷具有精神獎勵和物質獎勵等作用，可使公務人員得到榮譽、聲望和權力，以及獲得更高的薪俸待遇。公平合理的陞遷，不但個人獲得激勵，也可引起其他人員效仿，增進整體效率。各國及我國人事陞遷政策與其制度比較分析，已如前第三、四章所述，而建立公平合理的陞遷制度，促進整體工作士氣及獎勵員工上進，獎優汰劣，強調功績取才，機會均等，以及反對封建特權、賄賂和分贓制等的弊端，消極杜塞奔競及免除循私偏袒，積極拔擢優秀人才，促進新陳代謝等，都是各國努力的重點。公務人員陞遷會受到內在環境組織結構、組織文化和組織目標等因素的影響，陞遷也會受到外在環境政治、經濟、社會和文化等因素的影響；雖然個人資績為陞遷必須具備的因素條件，但也會因其他非個人資績因素的介入，不全然以個人才能或成就取才。「如果說大部份的陞遷決策案，都不考慮個人資績因素取才，將是一種錯誤的想法；但若認為所有的決定都是依據個人資績條件擇優錄用，也會流於天真，那是絕對不可能的」。

我國陞遷制度涉及機關人事體制、組織編制、考試、任用、陞遷

、考績、訓練進修等等諸多相關法規，探討我國人事陞遷政策及其制度等問題發現，已如第四章所述，而實際執行過程及結果，經以彰化縣政府為實際調查研究對象，主要發現如下：

## 壹、陞遷結構與職務列等的差異，造成公務人員陞遷機會有所不同

調查研究得知，現行彰化縣政府組織編制規定，設置有縣長一人，副縣長二人，主任秘書一人，秘書五人，參議五人，消費者保護官一人，並設有十二個局六個室的一級單位，總計編制員額五百五十二人。彰化縣政府一級單位主管以上人員除人事、主計及政風依其專屬系統辦理陞遷外，其餘人員並不列入甄審，係由縣長核定逕行陞遷，現行彰化縣政府一般公務人員需參加甄審的陞遷機會範圍，如職務陞遷序列表規定計分有七個層級陞遷序列：第一層級秘書 2 人（簡任第十職等）；第二層級秘書、副局長、副主任（薦任第九職等）及專員（薦任第八職等至第九職等），計 18 人；第三層級專員、技正、隊長、督學、課長（薦任第八職等）及視導（薦任第七職等至第八職等），計 92 人；第四層級技士、課員、薦任技佐，計 273 人；第五層級技佐、辦事員，計 34 人；第六層級書記 40 人。以上各層級職務編制人數所佔百分比率，依序為 0.4%、3.9%、20%、59.5%、7.4%、8.7%。

現行制度規定辦理陞遷係以本機關為範圍，並無具體陞遷交流規定，如前章所述中央機關職務列等普遍較地方基層機關為高，且中央機關組織編制高層人員多，中下基層人員少，地方機關組織編制基層人員多，中高層人員少，在陞遷機會上有所不同。

## 貳、現行制度上賦予民選首長相當高的陞遷決定權力

除了政治性職位由民選首長任命外，包括機關一級單位主管以上之人員，得免經甄審逕行核定陞任，現行陞任評分標準表規定，綜合考評由機關首長給分，兼以機關首長可在積分最高前三名（或依職缺增加）範圍內圈定陞補，機關首長實已成為陞遷與否的關鍵，加以機關甄審委員會係由機關首長指定委員五人至二十一人組成，委員中除人事主管為當然委員外，僅限制每滿三人應有一人係由本機關人員票選產生，這些委員多數由機關首長指定，即難以作出違背首長意旨的決定，且甄審委員會的審查結果不具權威性，調查研究顯示，甄審委員會已流於形式，缺乏審議功能。

由本研究調查資料得知，單位主管有抽象性資績因素 34 分給分權高於機關首長 20 分給分權，有多數受訪者認為單位主管可以堅持拔擢優秀人才，此為授權之結果，機關最後陞遷決定權仍為機關首長。

### 參、陞遷標準兼具有統一的以及授權機關自訂的評比項目兩種型態配分，各項配分標準比例仍有改善的空間

行政院依據公務人員陞遷法第七條規定，訂定有行政院及所屬各級機關、公立學校公務人員陞任評分標準表，內規定陞任評分標準與選項之配分為，共同選項佔 40%，個別選項佔 40% 及綜合考評估 20%，以上評比項目「共同選項」及「綜合考評」兩大項目為行政院訂定之統一評比標準，各機關均適用，至「個別選項」，則授權由各主管機關（含縣市政府）或再授權所屬機關依其實際需要自行訂定標準；個別選項之職務歷練、訓練及進修、發展潛能三項，為各職務必備之選項，另領導能力，應列為主管職務之當然選項。此外，各機關得依機關業務性質、職務特性、任用層級及實際需要，另訂其他項目（一個至五個）為個別項目，但合計總分不得超過 40 分。各機關得按各職務，分別訂定或依職務層級、類別合併訂定「個別選項」項目。又「個別選項」之項目及其配分，應經甄審委員會通過後，提報機關首長

核定。

現行彰化縣政府陞遷係依行政院訂定之評分標準辦理。共同選項之配分，包括有學歷或考試 10 分、年資 14 分、考績佔 10 分、獎懲 6 分，綜合考評 20 分；個別選項之配分，包括有職務歷練 3 分、訓練及進修 3 分、發展潛能及工作倫理 17 分、領導能力及協調能力 17 分。

調查研究得知，陞任評分標準多數並不同意配分比例公平合理；抽象性因素被認為是很重要的陞遷考慮因素，但執行結果最受質疑及不信任，尤其是首長綜合考評及發展潛能工作倫理的配分被認為最不合理，僅領導協調能力的配分較無爭議或衝突，發展潛能工作倫理配分是否合理，三年內晉陞人員認為合理與四至十五年期間久未晉陞認為不合理看法有差異；具體性資績項目訓練進修、獎懲、學歷或考試、考績及職務歷練的配分被認為是較為合理，尤其是職務歷練被認為是第一個應優先考慮的陞遷因素，僅年資被認為是第三個最不合理的配分，尤其是服務年資較淺或年齡較小的人越認為不合理，可知機關人員有年輕化的情況。行政院訂定之統一評比項目配分或機關自行訂定之選項配分，在機關單位人員間，因個別屬性之不同，而有差異見解，各項配分標準比例較多數人員認為並不合理，仍有檢討改善的必要與空間。

#### 肆、功績制的陞遷政策規定及陞遷評分標準，在執行過程未能避免各種因素干擾

現行制度規定機關職務出缺，應本功績原則評定陞遷，機關陞遷評分標準各選項雖是符合資績因素配分，但是否真正公平合理，在探討文中可以發現，以考試方法決定陞遷是十分客觀公平的，惟現行公務人員任用及資格考試種類繁多，錄取標準不一，且新任職之年少職員長於書本記憶，應付考試則是較任職已久之老職員容易，學歷代表求學成就的等級，以學歷方法決定陞遷，應是具體而明確，但由於現

代教育，不論國內外，素質可謂參差不齊，甚或有學店之出現，且學歷並非等於學力，光從一紙文憑而不問真才實學，有殊欠當，學歷或考試屬於用人之初的評價，與工作表現並不斷然相依，而且陞遷是對工作努力的一種報酬，應以工作績效為主，始能激勵公務人員士氣，引起仿效。在研究調查中，考績或獎懲並不能代表工作表現，被認為是最後第二及第三個應該考慮的陞遷因素，考績在實務運作上，仍然有許多流弊，如新到職人員易考列甲等、輪流甲等或考列甲等比例過高等問題，考績缺乏公平客觀衡量準據，憑首長或主管人員好惡及缺乏民主參與等缺失，均為眾所皆知，在制度上考績與陞遷同，受首長最後的決定。訓練或進修具有選拔人才、培育人才、充實知能、更新技術、統一觀念、齊一作法等多重功能，目前一般職務陞遷，並無強制規定陞任人員必須歷經何種訓練或進修，致與職務陞遷未能充份配合。以上訓練進修及考績獎懲落實成效，較受質疑。

在調查研究中雖然受訪者認為抽象性資績因素非常重要，但是問卷調查結果顯示，受訪者認為最能影響機關首長決定陞遷人選，依序為民意代表關說，主管或首長意志，善於逢迎拍馬，與首長利益交換，個人工作能力，個人工作表現，最後是甄審委員會的決議；分析得知，受訪者認為最能影響機關首長決定陞遷人選，仍以非個人功績因素高於個人功績因素，甄審委員會的決議最沒有影響力。由於抽象性資績因素欠缺各種考評標準，各種價值給分易於由此產生，主管人員是否不受外力因素影響，是否客觀或主觀給分，這些項目規定是否受到信任，正可表示公務人員資績條件受到重視的程度。

## 伍、甄審過程候選人並未參與，甄審委員會未具審議功能

規定甄審委員會，指定委員人數多於職員票選人數，職員參與程度實極為有限，職員並無共同決定陞遷的權利；亦即制度上陞遷即被認為是長官的恩惠，不認為是機關或職員共同的權利。甄審委員會的設計規定，仍未能代表公務人員立場，功績陞遷原則的推動，靠機關或人事單位並不周延，公務人員的參與是必要的，且應有代表或匯集公務人員意見的團體，來監督或參與機關陞遷的決策。研究各國在參與陞遷過程中，德國的職員代表具有與機關主管當局共同決定陞遷的

權利，參與的程度較高，其他國家則多承認公務員團體或工會具有陞遷原則之協商權或陞遷不公案件之協助申訴權，我國公務人員協會法於九十二年一月一日起施行，惟公務人員協會僅有建議權並無參與或協商權，另雖有監督機制規定，例如，公務人員對本機關辦理之陞遷，如認為有違法致損害其權益者，得依「公務人員保障法」提起救濟，此仍屬消極事後監督之性質，各國在陞遷過程中，共同作成決定的特點較為明顯。

## 陸、彈性授權及抽象性資績因素配分，易造成外力加入，不受信任

經由研究調查得知，受訪人員認為民意代表關說及首長的人馬最能影響機關首長決定陞遷人選，反而個人工作能力及工作表現排在最後，受訪人員認為單位主管最有影響力，因為單位主管有 34 分的給分權，甄審委員會最沒有影響力，僅是「背書」而已；抽象性發展潛能工作倫理、領導協調能力及綜合考評忠誠品德等因素配分，被認為是陞遷最重要的考慮因素，但是執行成效最受質疑及不信任。由於上開抽象性因素給分皆賦予單位主管與機關首長相當幅度的考核彈性，同時機關首長可在積分高低順序前三名或就陞遷人數之二倍中圈定陞補，此實造成非功績因素的存在。

## 柒、機關人員間之陞遷，各自辦理，人才難以交流

內陞或外補並無具體限制規定，造成機關職缺以內陞為主。以彰化縣政府為例，近四年來第一、二、三層級之職務陞遷序列（薦任第八職等以上職務），高達大約有 93% 皆由內部人員陞遷，由問卷及訪談資料分析，機關絕對多數人員亦表達高度強烈由內部同仁優先晉陞的看法，雖然內陞能滿足內部現職人員陞遷的期望，有助於維護士氣

，但是一個過度強調單一價值面向人事甄補方式，其實對機關長期而言是不利的，因組織內部同質純化，將影響機關組織的行政效能與適應能力，甚至無法生存遭受淘汰，所以，適度執行兼顧內陞外補，加強辦理機關人員間之交流，適時外補新血輪，引進新思維、新作法，可以新陳代謝老化人力，並能激勵服務效能。

## 捌、制度上內陞或外補不能共同評比，機會均等，公開選才

依公務人員陞遷法相關條文之規定，內陞或外補並不能共同選擇，如施行細則第三條明定「各機關人事單位於辦理陞遷時，應簽報機關首長決定職缺擬內陞或外補後，再行辦理」；銓敘部函示，各機關人事單位於辦理外補之公開甄選時，本機關人員不得參加。依本法第七條規定，僅「本機關人員陞任」時，始應依所定標準評定分數，至「外補人員」係得參酌該標準辦理，並未強制須依該標準評定分數。事實上，彰化縣政府內陞或外補也是分開擇一辦理，如此，執行上可以較為便利，如果內陞或外補共同辦理，全依本機關所定標準評定分數，對於外補人員而言，適用上也有困難，例如，對於非現職人員如何評定其五年內資績分數，但是對於他機關現職人員還不致造成很大困難，本研究問卷結果資料顯示有高達 63.4% 的受訪者，對機關職務出缺，應公開由本機關與他機關具有意願的人員同時應徵，共同評比再擇優陞任，抱持高度強烈的肯定與同意。要建立一個公開、公平、公正機會均等的陞遷環境，這裏是可以改善的。

。



## 第二節 政策建議

### 壹、應予區分人員任用途徑，限制相互陞遷轉任或提敘官職等級

我國政府機關人員，可區分民選首長、政治性任命人員及常任人員等，如將現行規定經國家考試及格人員得轉任之專門職業及技術人員亦予列入，或適用「官職等併立制」、「職務分立制」、「職位分類制」、「聘派制」與「資位制」等五種人事體制不同機關人員間，因以上區分人員任用各有其來源，權利義務也各不相同，要相互任用陞遷考核標準也難以評比，如非相「同」考試資格者，應限制其相互轉任流通或提敘官職等級。

## 貳、合理劃分政治遷調職位與常任文官陞遷職位，非資績因素陞遷的禁止

現行制度已劃分有政治性與常任文官任命遷調職位範圍，但仍未能避免政治或其他外力因素介入常任文官陞遷案件，有關常任文官陞遷外力干預案件，目前相關法律並無真正有效得以防範，似可在相關陞遷任用法規中明定，各機關辦理陞遷案件，不得接受任何個人、政黨或民意代表請託或關說，必要時，可以將外力干預或請託推薦案件公開，以避免文官體系遭受不當的影響。

## 參、陞遷過程公開化、公正化、公平化，以團體決定代替個人決定

加強公務人員陞遷過程的參與機會，陞遷是機關與所有公務人員的共同關係，非某一個別立場決定。機關首長可考量將部份評分交由合議制之甄審委員會考評，如此，可避免個人主觀認定缺失，及避免個人遭受外力因素壓力影響。所以，機關甄審委員會應有一半以上係經由職員票選產生，應健全甄審委員會民主參與，賦予甄審委員會權責。另也可參考外國制度授予機關或全國公務人員協會具有陞遷相關參與或協商權，來監督及代替目前外力因素以請託關說等方式干預陞

遷案件，可規定由公務人員協會代表公務人員與機關處理陞遷相關問題。

#### 肆、落實職務輪調，改善陞遷結構

尊重機關同仁遷調申請，規劃每服務四年實施職務輪調，每服務八年即有一次晉陞機會。提高地方機關職務列等及增加陞遷職務結構，解決久任一職，未能有機會晉陞人員士氣低落的問題。

#### 伍、依各機關組織結構及職務列等情形，劃分機關層級，加強上下級機關間人才交流，內陞外補兼顧

可採規定比例法，即職位出缺時，可以規定由內升者與外補者各佔一定的比例，或依機關職務出缺時間先後次序，每月統計，第一個職缺優先由本機關層級人員陞遷，第二個職缺優先由上一級機關層級人員陞遷，第三個職缺優先由下一機關層級人員陞遷，第四個職缺進用初任人員，如無人可資甄補職務，依次轉由下一優先機關層級人員陞任，解決事實問題及機關本位主義，未能吸收外界人才，內陞外補無法兼顧，上下機關人員難以交流，及基層機關職務列等偏低，陞遷結構不一致，造成機關間人員陞遷機會不平衡問題。

#### 陸、著重績效考核，加強訓練進修

建立績效考評制度，落實平時考核規定，避免獎懲標準不一致，考績考列甲等比例過高，考績結果與工作表現不相符合，無法落實，徒具形式。訓練進修為提高公務人員素質，增進行政效能的有效措施，也是培育人才激勵士氣的重要方法，目前訓練進修僅佔3分，並不被認為配分比例不合理，但也不列入陞遷應該較為優先考慮因素，可

視訓練進修之成效後，提高配分比例。

## 柒、廣納陞遷候選人的意見，定期檢討陞任選項標準配分

現行陞任評分標準共同選項係由主管院訂定，個別選項由主管機關自行訂定，本研究實際調查資料，對於陞遷評分標準多數受訪者並不同意配分比例公平合理，且各不同屬性對於選項配分標準看法也有所不同，自可提供參採。

## 捌、制定內陞外補人員共同評比標準，建立一個公開、公平、公正機會均等的陞遷環境

現行陞遷制度規定，本機關人員陞任應依所定標準評定分數，至外補人員係得參酌本機關人員陞任所定標準辦理，另辦理遷調時得參酌評分標準之項目規定，自行訂定資格條件之審查項目，並無評分標準之強制規定，在「內陞」、「外補」及「陞任」、「遷調」間，陞遷標準（陞遷規則）並不一致，且本機關或外補人員不能一起共同參加競爭，機會並不均等，實有待改進。

## 附錄

附錄一 彰化縣政府及所屬各機關、公立學校公務人員陞任評分標準表

選項區分 (配分比例)	評比項目	評分標準	說明
共同選項 (40%)	考試或學歷		
	國中(初中、初職)以下畢業	1	<p>一、考試及學歷，均以受考人最高之考試或學歷擇一核計。</p> <p>二、學歷之認定，以教育部或國防部(軍事學校)學制為準。專科以上學校之學歷，凡經教育部立案或認可者，不分國內外，計分相同。</p> <p>三、銓定資格考試、檢覈均不予採計。</p> <p>四、八十四年一月公務人員考試法修正施行前經甲等特考及格者，評分標準以8分計。</p> <p>五、各類考試等級比照如次：            (一) 僱員升委任升等考試及格、八十五年一月公務人員考試法修正施行前舉辦之丁等特考及格，相當於五等特考及格。            (二) 八十五年一月公務人員考試法修正施行前舉辦之丙等特考及格，相當於四等特考及格。            (三) 委任升薦任升等考試及格、八十五年一月公務人員考試法修正施行前舉辦之乙等特考及格，相當於三等特考及格。            (四) 未分等級之高考及八十五年一月公務人員考試法修正施行</p>
	初等考試或五等特考及其相當之考試及格	2	
	高中(職)畢業	3	
	普考或四等特考及其相當之考試及格		
	專科學校畢業	4	
	大學(獨立學院)畢業	5	
	高等考試三級考試或三等特考及其相當之考試及格		
	具碩士學位	6	
	高等考試二級考試或二等特考及其相當之考試及格		
具有博士學位	7		
高等考試一級考試或一等特考及其相當之考試及格			
考試類科或所學科系(含輔系)如經甄審委員會審查認定與擬陞任職務性質相同者，照上列評分標準再加一分，倘有性質較為特殊之類科或科系，其是否加分亦由甄審委員會就擬升任職務之性質，予以審查認定。	1		

		具有與擬陞任職務等級相當，工作性質相同之職業證照者，得視職缺之職責程度及業務性質，經甄審委員會審查後，照上列評分標準再加一分。	1		<p>前舉辦之高等考試二級考試及格，相當於高等考試三級考試及格。</p> <p>(五) 八十五年一月公務人員考試法修正施行前舉辦之高等考試一級考試及格，相當於高等考試二級考試及格。</p> <p>(六) 薦任升簡任升等考試及格，相當於八十四年一月公務人員考試法修正施行前甲等特考及格。</p> <p>(七) 專門職業及技術人員高普考試及格，比照公務人員高普考試等級計分。</p> <p>六、原分類職位公務人員各職等考試及格，比照計分標準如下：</p> <p>(一) 第一、二職等：2分。</p> <p>(二) 第三職等：3分。</p> <p>(三) 第五職等：4分。</p> <p>(四) 第六職等：5分。</p> <p>(五) 第七、八職等：6分。</p> <p>(六) 第九職等：7分。</p> <p>(七) 第十職等：8分。</p>
共同選項 (40%)	年資	非主管職務年資每滿一年	1	本項目之評分，最高以14分為限	<p>一、服務年資之計分，以現職或「同職務列等」之職務期間為限。所稱「現職」或「同職務列等」之職務，指「本職」，不包括含代理之職務；「同職務列等」包括本機關同一陞遷序列之職務。</p> <p>二、主管職務，指擔任主管職務或兼任本職相當之主管職務，並依待</p>

		主管職務年資每滿一年	2		<p>遇支給規定，得支領主管職務加給之年資。</p> <p>三、尾數未滿半年者，非主管職務核給0.5分，主管職務1分；在半年以上，未滿一年者，以一年計算；同一年內擔任非主管及主管職務者，擇優一項計分。</p> <p>四、曾任基層服務之「同職務列等」職務年資，得視職缺之職責程度及業務性質，經甄審委員會審查後另酌予加分。但加分後之分數，仍不得超過本項最高14分之限制。</p>
共同選項（40%）	考績（成）	甲等	2	本項目之評分，最高以10分為限。	<p>一、年終考績（成），以與現職或「同職務列等」職務之最近五年為限。</p> <p>二、考列丙等者，不予計分。</p> <p>三、另予考績（成）者，照上列標準減半計分。</p> <p>四、前一年度之考績（成）在機關長官覆核後，如未經銓敘部審定，准先依機關長官覆核之考績結果，據以核計給分。</p>
		乙等	1.6		
	獎懲	嘉獎（申誡）一次	0.2	本項目之評分，最高以6分為限。	<p>一、平時獎懲，以現職及「同職務列等」職務期間最近五年內（以辦理陞任甄審當月上溯計算）已核定發布者為限。</p> <p>二、最近五年內曾受懲戒處分者，除依公務人員陞遷法第十二條規定期間不得陞任外，「申誡」比照記</p>
		記功（功過）一次	0.6		

		記大功（記大過）一次	1.8	<p>過減分，「記過」比照大過減分，「減俸」減總分2分，「降級」減總分2.2分，「休職」減總分0.4分。</p> <p>三、按上列標準獎加懲減，其結果如產生負分時，應倒扣總分。</p>
個別選項（40%）	職務歷練		三分	<p>曾任職缺所在單位（局、室）或同一業務系統單位年資，每滿一年核給一分，在半年以上未滿一年者，以一年計算。</p>
	訓練及進修		三分	<p>曾參加與擬陞任職務性質相當之訓練進修，由甄審委員會評審，核予適當分數：</p> <p>一、訓練或國內外考察、進修、研習以由服務機關依保送或派遣，且在現職或「同職務列等」職務期間之最近五年內者始予計分，其與擬任職務性質不相當者，雖在五年內亦不予計分。</p> <p>二、訓練或國內外考察、進修、研習期間達二週以上，並領有結業證書或成績在七十分以上，且考評無不良紀錄者；如有不良評語紀錄其成績雖在七十分以上，仍不予計分。</p>
	發展潛能（工作倫理）		十七分	<p>一、陞任課長、隊長、視導、督學、技正、專員（二）等職務以上人員，需備簡要自述及未來工作願景二項列為考評依據。</p> <p>二、由缺額單位主管就本項考核項目先予考評，核予適當之分數後提甄審委員會複評。（缺額單位主管如認為有面談之必要時，自行通知參加甄選人員面談）</p>

	領導能力 (協調能力)	十七分	<p>一、陞任課長、隊長、視導、督學、技正、專員(二)等職務以上人員，需備簡要自述及未來工作願景二項列為考評依據。</p> <p>二、由缺額單位主管就本項考核項目先予考評，核予適當之分數後提甄審委員會複評。(缺額單位主管如認為有面談之必要時，自行通知參加甄選人員面談)</p>
綜合考評 20%	由機關首長就出缺職務需要、受考人服務情形、品德及對國家之忠誠等檢討作綜合考評。	二十分	甄審會評審「共同選項」、「個別選項」並先予合計分數後，由人事室冊列人員積分簽請縣長評核綜合考評分數，再交由人事室核計總分後造列名冊，陳請縣長圈定。
面試或業務測驗	視出缺職務實際需要，由甄審委員會決定之。	百分比計分。	<p>一、如有舉行面試或業務測驗，本項占總成績百分之二十，其餘「共同選項」、「個別選項」、「綜合考評」三大項合計分數占總分百分之八十(即乘以80%)。</p> <p>二、如無面試或業務測驗，本項即不予計分。</p> <p>三、未辦理。</p>

附則：本表依據「公務人員陞遷法」第七條暨其施行細則第五條、第九條規定訂定。

## 附錄二 原始問卷

### 「基層公務人員對本機關陞遷制度運作」的看法問卷調查 各位公務先進，您好！

這是一份探討公務人員對本機關陞遷制度運作看法的學術性問卷，期盼經由您的參與及所提供的寶貴意見，對於我們在研究公務人員的陞遷制度能有所助益，俾作為有關機關在改進陞遷制度之參考。

這份問卷係採匿名的方式，填答時不具名，所得資料僅供學術上的研究，請您放心的回答，問卷各題目的答案也無絕對的對錯、好壞之分，請您依據自己的看法及感受填答。煩請您花費一些時間仔細閱讀每題的內容之後，勾選出一個最適合您看法的答案，務請不要遺漏。最後，對於您在百忙之中抽空作答，僅致上最誠摯的謝意。 敬祝

工作愉快 萬事如意

東海大學社會科學院公共事務碩士專班  
指導教授：張四明 博士  
研 究 生：林俊杰 主任 敬上

( 填答時有任何問題請隨時電洽 )

## 問卷填答說明

一、根據貴府陞任評分標準與選項配分之規定：共同選項佔 40 分，個別選項佔 40 分，綜合考評估 20 分。以上三種選項評比的給分，若按「具體性資」、「具體性績」及「抽象性資績」予以分類如下：

具體性資的配分 (30分)	_____	考試或學歷.....10分
	_____	年資.....14分
	_____	訓練及進修.....3分
	_____	職務歷練.....3分

具體性績的配分 (16分)	_____	最近五年考績.....10分
	_____	最近五年獎懲.....6分

抽象性資績的配分 (54分)	_____	發展潛能及工作倫理.....17分
	_____	領導能力及協調能力.....17分
	_____	綜合考評.....20分

二、以下的問題是詢問您對貴機關辦理陞遷時，有關「資績」因素受到重視程度的感受，以及您對陞遷結果的反映與期待，請您在下列每一題的空格“ ”中，勾選出適合您看法的答案出來。

1. 如以上說明陞任評分標準規定，「具體性資」的配分佔 30 分，「具體性績」的配分佔 16 分，「抽象性資績」的配分佔 54 分，您是否同意上述的配分比例規定公平合理？

非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道  
(如果您回答「非常同意」或「有點同意」，請跳答第 3 題；回答「不太同意」、「非常不同意」或「無意見/不知道」者，續答第 2 題)

2. 您認為現行個人的資績條件各配分比例，那二項規定最不合理？(請複選二項)

學歷或考試(10分) 年資(14分) 訓練進修(3分)  
職務歷練(3分) 考績(10分) 獎懲(6分)  
領導協調能力(17分) 發展潛能工作倫理(17分)  
首長綜合考評(20分)

3. 您認為機關辦理陞遷應該以個人那二項因素優先考慮？(請複選二項)

學歷或考試 服務年資 訓練進修 職務歷練 考績 獎

- 4.在辦理陞遷過程中，您是否同意機關首長皆依每位受考人得分排名順序，圈選陞任？  
非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道
- 5.您是否同意機關首長辦理陞遷時，根據資績評分的結果是唯一考慮的因素？  
非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道
6. 您是否同意辦理陞遷時，機關首長能不受外力干預？  
非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道
7. 就您個人的資績條件而言，若要調陞上級機關的職位是否容易？  
非常容易 有點容易 不太容易 非常不容易 無意見/不知道
- 8.您是否同意機關職務出缺，應由本機關具有意願同仁優先陞任？  
非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道
- 9.您是否同意機關職務出缺，應由本機關以外具有意願的人員優先補實？  
非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道
- 10.您是否同意機關職務出缺，應公開由本機關與他機關具有意願的人員同時應徵，共同評比再擇優陞任？  
非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道
- 11.您是否同意機關職務出缺若是由本機關以外人員補實，其資績條件皆優於本機關具有陞任意願的同仁？  
非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道
- 12.您是否同意機關職務出缺決定內升或外補時，出缺單位有表示意見或提供建議？  
非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道
- 13.您是否同意獲得晉陞的人，日後在其工作職務上都可以有良好的表現？  
非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道

14. 根據機關辦理陞遷的結果，您是否同意資績條件良好者比較能夠獲得晉陞機會？  
 非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道
15. 您是否同意貴機關辦理陞遷的情形，可以促使同仁努力工作來爭取拔擢機會？  
 非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道
16. 根據機關歷次陞遷的結果，您是否同意若不努力工作是無法獲得拔擢陞遷？  
 非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道
17. 您認為貴機關歷次辦理陞遷的情形，是否符合獎優汰劣、任人唯賢原則？  
 非常符合 有點符合 不太符合 非常不符合 無意見/不知道
18. 您是否同意機關首長在辦理陞遷的過程，能抗拒外力介入優先以資績表現為考慮標準？  
 非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道
19. 您是否同意甄審委員會的委員，至少有一半以上應該由職員票選產生？  
 非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道
20. 您認為下列那些最能影響機關首長決定陞遷人選？(可複選三項)  
 民意代表關說                      職缺單位主管的意見              首長的人馬  
 甄審委員會的決議                  個人工作能力                          首長個人意志  
 個人工作表現                          與首長利益交換                      善於逢迎拍馬的人  
 其他，請說明\_\_\_\_\_
21. 您是否同意本機關歷次陞遷的結果，對員工的士氣具有正面的激勵作用？  
 非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道

22. 整體而言，您對於在工作方面積極任事來爭取陞遷機會，是否仍然具有期待？

非常同意 有點同意 不太同意 非常不同意 無意見/不知道

23. 您的年齡是：\_\_\_\_\_歲

24. 您的性別是： 男 女

25. 您現在的職等？

十職等以上 九職等 八職等 七職等 六職等 五職等  
四職等 三職等 二職等 一職等

26. 您目前是否擔任主管職務： 是 不是

27. 您的職系屬於： 行政職系 技術職系

28. 您曾參加那些考試及格？（可複選）

簡任升等 薦任升等 委任升等 高考 普考 初等  
特考三等（乙等） 特考四等（丙等） 特考五等（丁等）  
其他\_\_\_\_\_

29. 您的教育程度是？

研究所(含以上) 大學 專科 高中(職) 國中以下

30. 您擔任公務人員的年資是？

5 年以下 6 年至 10 年 11 年至 15 年  
16 年至 20 年 21 年至 25 年 26 年以上

31. 您現在的職務距離上次調陞（不包括平調）的時間，相差幾年？

3 年以下 4-6 年 7-9 年 10-12 年 13-15 年 16 年以上  
未調陞

問卷填答結束，謝謝您的協助！

### 附錄三 訪談大綱

- 一、請論述貴機關辦理陞遷概況？
- 二、您認為機關應該以那些因素決定陞遷？
- 三、實際上機關人員獲得陞遷的因素為何？
- 四、現行規定陞遷應本功績原則擇優陞任與機關實際辦理如有不符，您的看法為何？
- 五、您認為那些人可以影響機關陞遷決定？
- 六、您認為機關那些職務出缺應優先內陞或外補？
- 七、能否舉例說明，機關陞遷因功績因素確能拔擢那些優秀人才，或有其他意見？

# 參考書目

## 壹、中文部份

### 一、書籍

- 王德馨，《現代人事管理》。台北：三民書局，民 71。
- 李光雄，《人事行政論叢》。台北：五南圖書，民 85。
- 李華民，《各國人事制度》。台北：五南圖書，民 82。
- 李茂興、李慕華與林宗鴻譯，《組織行為》。台北：揚智文化，民 85。
- 吳庚，《行政法之理論與實用》。台北：三民書局，民 91。
- 徐有守，《考銓新論》。台北：台灣商務印書館，民 85。
- 倪達仁 譯，《政治學》。台北：雙葉，民 87。
- 許濱松，《論激勵管理與人力資源的有效運用》。台北：七有出版傳播事業公司，民 70。
- \_\_\_\_\_，《各國人事制度》。台北：華視出版社，民 68。
- \_\_\_\_\_，《各國人事制度》。台北：華視出版社，民 89。
- 許南雄，《各國人事制度》。台北：商鼎文化，民 83。
- \_\_\_\_\_，《各國人事制度》。台北：商鼎文化，民 86。
- 黃英忠，《現代人力資源管理》。台北：華泰書局，民 78。
- 張家洋，《行政法》。台北：三民書局，民 91。
- 張金鑑，《各國人事制度》。台北：三民書局，民 54。
- \_\_\_\_\_，《行政學典範》。作者自印，民 60。
- \_\_\_\_\_，《人事行政學》。台北：三民書局，民 68。
- 張潤書，《行政學》。台北：三民書局，民 75。
- 張潤書等，《行政學上冊》。台北：空大，民 74。

張潤書編譯，《組織行為與管理》。台北：五南圖書，民 74。  
張火燦，《策略性人力資源管理》。台北：揚智文化，民 86。  
彭文賢，《生態行政學》。台北：三民書局，民 81。  
傅肅良，《人事行政學》。台北：三民書局，民 90。  
\_\_\_\_\_，《各國人事制度》。台北：三民書局，民 79。  
賈鵬舉，《各國人事制度》。台北：千華圖書出版公司，民 87。  
趙其文，《人力資源管理》。台北：中華電視股份有限公司，民 87。  
廖峰香、葉明德 編著，《政治學》。台北：空大，民 85。  
蔡良文，《人事行政學-論現行考銓制度》。台北：五南圖書，民 88。  
潘明宏、陳志瑋譯，《社會科學研究方法》。台北：韋柏文化，民 89

。羅文基、朱湘吉、陳如山，《生涯規劃與發展》。台北：國立空中大學，民 84。

Herbert A.Simon 等原著，雷飛龍譯，《行政學》。台北：正中書局，民 71。

## 二、期刊

任可怡，從正義理論探討我國公務人員升遷現況之研究，《人事行政》，第 115 期，民 84，頁 34-39。

李光雄，公務人員高考及格人員升遷情形之研究，《考銓季刊》，第 2 期，民 84，頁 23-36。

李宗勳，性別對文官升遷、俸給之影響，《人事月刊》，第 22 卷第 5 期，民 85，頁 68-75。

沈福仁，公務人員升遷考核要點升遷順序之淺析，《人事管理》，第 31 卷第 1 期，民 83，頁 20-22。

考試院第二組，公務人員陞遷法制之研究問卷調查結果及建議，《考銓季刊》，第 8 期，民 85，頁 73-81。

邱華君，公務人員升遷制度之研究，《人事月刊》，第 21 期卷第 6

期，民 84，頁 56-65。

\_\_\_\_\_， 公務人員升遷意義與依據 ，《公務人員月刊》，第 2 期，民 85，頁 56-58。

施能傑， 政府人事政策改革的思考架構與當務之急 ，《人事月刊》，第 20 卷第 4 期，民 84，頁 25-32。

\_\_\_\_\_， 我國文官甄補政策的回顧與檢討 ，《行政管理論文選輯》，第 11 輯，民 86，頁 377-409。

陳金貴， 員工升遷制度在人力資源管理中的考量 ，《公務人員月刊》，創刊號，民 85，頁 46-49。

黃臺生， 突破升遷的無形障礙 ，《公務人員月刊》，創刊號，民 85，頁 50-61。

蔡秀涓、施能傑， 政府部門升遷政策設計之思考架構：公平性與策略性觀點之整合 ，《公務人員月刊》，創刊號，民 85，頁 36-45。

蔡業成， 建立合理的公務人員升遷培育制度 ，《人事行政》，第 102 期，民 81，頁 4-14。

蕭鈺， 從各國文官升遷制度看我國公務人員升遷制度之改革方向 ，《人事行政》，第 105 期，民 82，頁 18-37。

鍾象本， 從鼓勵人才服務基層比較現代國家的地方人事制度 ，《人事行政》，第 61 期，民 69，頁 67-69。

關中， 我國考試、任用與昇遷制度之回顧與展望 ，《考銓季刊》，第 2 期，民 84，頁 15-22。

### 三、論文

江紀正， 文官陞遷制度與無形上限-以我國公務機關為例 ，碩士論文，台北大學公共行政暨政策學系，民 90。

卓梨明， 行政機關主管升遷考核評量方法之研究 ，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民 81。

- 卓杏蓉，英國與我國文官考選與陞遷制度之比較，碩士論文，淡江大學歐洲研究所，民 89。
- 施教讚，公務人員升遷問題之研究，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民 59。
- 黃煥榮，組織中玻璃天花板效應之研究：行政院部會機關女性升遷之實證分析，博士論文，政治大學公共行政研究所，民 89。
- 楊戊龍，公務人員培育制度之研究，碩士論文，臺灣大學政治研究所，民 83。
- 蔡秀涓，我國政府部門升遷現象之研究：從組織政治觀點分析，博士論文，政治大學公共行政研究所，民 87。
- 駱益群，英日文官體制設計之研究：從文官公職生涯途徑的觀點，碩士論文，東吳大學政治學系，民 91。
- 蕭鈺，當前行政機關公務人員升遷制度之研究，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民 80。
- 戴燕珠，我國公共人事政策應用生涯發展理論之研究-考績、訓練與陞遷制度面檢視，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民 87。

#### 四、政府出版品及研究發展報告

- 傅肅良，公務人員訓練進修與升遷制度結合問題之研究，《載於考試院研究發展委員會專題研究報告二》，民 85。
- 彭錦鵬主編，文官體制之比較研究，頁 115-149，《中央研究院歐美研究所》，民 85。
- 銓敘部編譯，各國人事法制叢書，第一輯，民 78。
- \_\_\_\_\_，各國人事法制叢書，第二輯，民 82。
- 銓敘部編印，公務人員協會法，民 91。
- 賴世培，問卷設計中常見錯誤及其辨正之探討，《空大行政學》，第八期，民 87。

賴維堯，我國中央高級文官生涯特徵之研究與比較，《中央研究院  
歐美研究所舉辦「文官體制之跨國比較學術研討會」》，民 83

。

## 五、網路

考試院，統計資訊，<http://www.exam.gov.tw/>，民 91。

銓敘部全球資訊網，中華民國銓敘統計年報，

<http://www.mocs.gov.tw/soo/books.html/>，民 91。

行政院人事行政局，法規查詢，<http://www.cpa.gov.tw/>，民 91。

## 貳、西文部份

Watite, William W., *Personnel Administration*. New York : Ronald Press  
Co, 1970.

French, W.L., *The Personnel Management Proces*. 3rded. Meiya  
Publication Inc, 1974.

Willoughby, W.F., *Principles of Public Administration*. Baltimore : John  
Hopkins Press, 1927.

Vardi, Y., "Organization Career Mobility: An integration Model  
", *Academy of Management Review*, 1980, p341-355.