



新中華叢書

建設研究彙刊之一

考選銓敘教育聯繫方案

戴道騷 著

中華書局印行

民國三十五年十一月發行
民國三十五年十一月初版

新中華
書局
考選銓敘教育聯繫方案 (全一冊)

⑥

定價國幣一元三角

(郵運匯費另加)

者 戴 道 騷

行人 顧 樹 森
中華書局股份有限公司代表

刷者 中華書局永寧印刷廠
上海澳門路四六九號

行處 各埠中華書局

謹以此紀念

先師張獻之相夫子

戴道騶中甫

考選銓敍教育聯繫方案目錄

甲 總綱總則六則……………一

乙 分則……………一五

子 銓定任用資格考試原則十五則……………一五

丑 升等考試原則四則……………二九

寅 專門職業人員考試與任命人員考試原則十一則……………三三

卯 分區選拔……………四二

(一)就地設校訓練原則五則……………四二

(二)在其他各省區學校設置邊遠省區錄取名額予以訓練或補習原則六則……………四二

丙 附則……………五一

子	監試與考試原則三則·····	五一
丑	俸薪與津貼原則四則·····	五六

考選銓敍教育聯繫方案

甲 總綱

一、改革現行考選制度，擬將高等、普通、或特種考試三種名稱，予以廢止。

【說明】現行考試制度，分高等、普通、或特種三大種考試，追溯厥源，實皆仿自日本而來。既非吾國固有之經制，亦非歐美各國現行之法度。而高等或普通考試之應考資格，吾國現制，又如高於日本一等，似又極不相類。特種考試，即為日本特殊考試之變稱。年來依此制推行之考試，其結果，乃發生二種之畸形：其一，則由於考試之等別，或有高於高考者，或有低於普考者，或有介於二者之間者，非高等或普通考試之所能盡攝，故皆以特種考試名之，如縣長考試，縣司法處審判官考試，及話務員考試是其一，則由於高等、或普通考試相當之考試，及次於普通考試之考試，依其業務之等別，兼包而駢舉之故，亦以特種考試為名，如特種考試郵政人員考試，實包括高初級郵務員、郵務佐、信差等類，是由是而有「特」「正」之爭論，高普為正，特種為特，特不僭正，時議調整，此須待澄清之問題一。又高等或普通

兩大種考試之中，依照現制，似又仿美國之職務分類制，而又參之以日本考試之分類制，依其任用類別，再分若干類別，以相適應，如高等考試、普通行政人員、教育行政人員等類考試，或高等考試、建設人員、機械科、電機科等類考試是。而高等或普通考試，依法，須每年舉行一次，或間年舉行一次，並受三個月前公告之限制。但因事實之需要，或各機關之聲請，亦得公告舉行臨時考試，並得不受三個月前公告之限制。此又似從明清兩代考試常科、特科、恩科之制蛻變而來。抗戰以還，高普考試，又各改制，均分初試、再試舉行，且又擴衍之於特種考試。由是而有考試名稱疊床架屋殊嫌累贅之爭議，如三十四年高等考試司法官考試，臨時考試，初試，或再試之一辭，知之者固極易於明瞭，不知者殆將以考試名稱之三見或四見，究將何指爲言？時有異議。此須待澄清之問題二。又查高等普通或特種考試之稱，依現行考試制度，既可冠於任命人員考試，亦可冠於專門職業及技術人員考試，而後者之考試，檢覈與試驗，同時並行，與任命人員考試之側重筆試者異趣，由是而兩種考試應如何溝通之問題，因之以起。主學主驗，各有所是，殊途同歸，未得其定。此須待澄清之問題三。

中國考試，本名科舉。科者，即政府所需人材種類之謂。舉者，即師法古代鄉舉里選之制，由地方政府，依照中央政令，各舉所知，貢之中央，加以考試，登錄備用之謂。故最初之制舉，時而需用外交人材，則

特詔舉能使異域絕國者。時而需用軍事人材，則特詔舉通孫吳兵法、曉暢軍機者。遞及於賢良方正、孝悌力田、茂材異等，以至秀才、明經、進士、俊士、明法、明字、明算、一史、三史等類，率皆以科爲稱。往後蛻變雖多，而科舉之名，迄未之改。明清兩代，合科舉學校而爲一，任用考試，祇有進士一科。鄉試以下之考試，或爲進士科考試之初試，或爲學校入學之考試，與政府之任用，本無連屬之關係。故中國古代之考試，在任用上，僅有科名而無「試等」大要然矣。

考之英國，其文官考試制度，分行政、執行、書記、錄事、速記、打字等六級，乃以任用之等類爲等類。至若美國，既依職務性質，分專門與科學、次專門、文書行政及財政、保管、調查及視察、教育、與燈塔及儲藏等七大事務，而每一大事務中，如有必要，又各分助、副、正、高級、主治等五級。英美兩國考試之分級分類，大率均依其實事上之需要而來。吾國現制，僅分高等或普通兩級，實不足以容納廣泛而複雜之政府職務。雖有特種考試，稍資救濟，但特不害正，紛論又興，時議調整，前已言之矣。

高等、普通或特種考試三種考試之名稱，按之中國之古制，既未能盡合，揆之歐美之今制，又不克相當，即求之淵源所自之日本文官考試制度，且亦不能絲絲入扣。而考選行政之實際，則在力求與各任用機關業務之等級相協調，協調未能，藉口有自，根本之圖，似不如廢之之爲愈。故特擬如右列。

二、今後考試種類，擬分爲各級學校學生銓定任用資格考試及各機關職員升等考試兩種。

【說明一】銓定任用資格考試。

考試任用、教育三者之連繫，五中全會，早已有明確之提示，而科舉與學校合一之制度，其在吾國，實萌芽於兩漢，繼軌於唐宋，而大成於明清，故科舉與學校，本爲相輔相成之良制。自國子監祭酒、司業、各府廳州縣儒學教授、學正、教諭、訓導等官，各失其職，教失其所以爲教，學亦失其所以爲學，國子監生，既可坐監讀書，府廳州縣儒學學生，亦可不入學肄業，甚至不肖之師儒，竟致與學生爭錐刀之末利，於是書院之制，繼之而起。其實，國子監與府廳州縣儒學，則官學也，書院則私學也，而其爲學校則一。深察明清兩代考試之遺制，則三者之連繫，其跡似新，猶可指證。文童考試，即今之學校入學考試，但亦必經由縣試、府試、院試三試及格，而後得爲附學生員，諺謂考取秀才爲進學，或曰入泮，悉是入學肄業之稱謂。入府廳州縣儒學後之歲試，則爲提督學政考查學校成績之考試，其得補廩、補增者，即猶今之學校，擇學生成績之優異者，得補公費生或另得獎學金之雛型。科試或錄遺，又即爲鄉試之甄錄試，殆與現制中學會考，先由原校考查畢業成績之制相彷彿。又科試，凡出學之貢生，如恩貢、拔貢、優貢，以及廩

生捐貲之廩貢生，增生捐貲之增貢生，附生捐貲之附貢生，雖已可入京坐監，但欲應鄉試者，仍應受此科試，則學校與考試之連繫，實已不限於府廳州縣儒學之學生。鄉試，爲學校之發解試，亦即進士科之第一試，猶存古代鄉舉里選之遺意；會試，爲進士科之第二試；殿試，爲進士之第三試，故鄉試取中者爲舉人，會試取中者爲貢士，亦稱中式進士。殿試試卷卷面，猶仍書曰「應殿試舉人某。」即殿試放榜，已賜進士及第、賜進士出身、及賜同進士出身，除三鼎甲及傳臚外，亦必待散館考試以後，而諸庶吉士，乃始得授職入官，以前僅能食七品俸而已。故鄉試、會試、殿試，可以合稱之與今制高考之初試相當；散館考試，又可謂之與今制高考之再試相當。其曰出身者，殆即釋褐之開端，與任用之關繫，似尙有間。至國子監貢生出身者，或得與科甲擢用，或得由正途升轉，或咨請吏部考用，及舉人之由大挑而得爲州縣或教職者，與貢生之出貢而得爲教職者，實爲另一種入仕之途徑，而亦仍均以考試之方法行之，則教育與考試之連繫，在有清一代，實已達到至善至美之一境矣。

又查德國官吏考試之制，在未任官前，國家就學校畢業生，加以一種重複試驗，乃取得可以作官之資格。此其制之大概，即將官吏職務，分爲高、中、低、三等，而以大中小三級學校之畢業生，經過國家之覆試者當之。此與清代之任用考試，必須經過科試、鄉試、會試、殿試、散館試，而後得之者，其方法與年限，

雖或殊塗，而其應經之程序則一也。

學校與考試之連繫，中外古今，既各有其例證矣。而中央又迭有明確之指示，期以必成，乃蹉跎經年，難遽施行，此在各方之意見，以爲教育有教育之目的，任用有任用之目的，前者屬於學術方面，爲純粹理想之事。後者屬於事業方面，爲運用能力之事，而各級學校之學生，亦未必人人志在爲吏，行政上任用之類別，與學校間科系之類別，又未必果能適相符合；且教育機關與考選機關，既同爲政府之一部份，何必伸此絀彼，致來不信之譏？教者、學者，利其口實，資爲武器，紛呶不已；即教育部現行之專科以上學校畢業生總考制，當其初行，亦已羣苦其不便，何況由考選機關主持其畢業資格之考試？但明清兩代國子監之祭酒、司業，府廳州縣儒學之教授、學正、教諭、訓導，何一非政府之所任命？何一非政府官吏之一部份？以此持論，測驗結果，又何必臨之以提督學政，重之以主考官、副主考官，以及閱卷大臣、讀卷大臣、暨大總裁等考官之重重考試？於此益可證明教育與考試，實爲相輔相成之一良制，未可厚非。降及清季，懲於末流之失，遂廢科舉而興學校，考試與教育，乃始截然脫離關係。然此實乃當時學士大夫之一種誤解！清代何嘗無學？學校不能因時造材，考試不能由校選材，改革可矣！何興廢之足云？然此猶可謂科舉之遺蛻，不足法也。但德國爲世界第一等強國，今雖以其野心太大，致招敗降，然其政治、經

濟、科學之發達，實足驚人，世無異辭；而其員吏之工作效率，又夙以高度著稱，彼既可以合考試與教育爲一途，又何吾國之未能？且學以致用，斯義久著，純用不學，乃見其失。方今各學校所教之材，不論其爲純粹科學，或應用科學，何一非國家之所必需？而近代國家之考試，實亦不僅僅限於官吏之任用，且已擴衍之於社會間之自由職業。以此爲言，則學生未必人人志在爲吏之一辭，又可知其所窮矣。故由考選機關主持各級學校學生銓定畢業任用資格之考試，不但爲實現 國父遺教之所必經，抑又融通古今中外制度之所必出者矣。

【說明二】升等考試。

各國公務員之升遷，以往均憑考績，但考績之結果，終難免不出長官之喜怒好惡，邇來皆漸漸側重於升等之考試，皆所以謀矯正以往之偏失。法國公務員升遷之基礎，計有三種，即競爭考試、服務年限及其成績、或主管長官之自由裁量，而此項自由裁量之決定，又各有其法定之制限與標準，其一爲特別升級競爭考試之結果。其二，爲各部升級委員會依服務成績所評定之考績報告表。美國之競爭考試，可分爲公開競爭考試、及限制競爭考試兩種。公開云者，凡具有規定之資格者，均可參加考試。限制云者，即能參加此項考試者，祇限於具有此項資格之一部份人員，如已在職或某部別者，各機關之

升級考試，即屬於此類升級考試，亦名曰定期考試法(Periodic test method)，與由考績而升遷之工作紀錄法(Production Record Method)不同。定期考試法，即每隔若干時期——一年或二年，就在職人員中各合乎規定條件者，舉行一種升遷考試，並就考試成績，以決定應升級、留級、或降級，此比之工作紀錄法，僅僅憑各人服務之生產數質，以爲品評成績優劣之根據者，固已有高下精粗之不同矣。英國公務員之升遷，本亦全由考績，而其大權，又完全掌握於各部長官之手。嗣後各部又皆有升遷委員會之構成，但年俸七百鎊以上之公務員，其升遷之權，仍在各部首長，雖此項考績辦法，已因委員制之牽制，公務員代表之監督，稍足防止操縱、把持、偏袒、瞻徇之弊，然各委員對於被考各員，僅憑一時之觀察，而無長期之認識，終難免與事實不符。故英人近來多有主張採用公開競爭升遷考試方法以資替代者。主張此說者，以爲若將考試內容，着重於實際之服務經驗，並規定升遷上最低之服務年限，則新進職員，未必果能遽佔勝勢，而服務較久者，亦終不致重發浮沈下僚之慨嘆。此歐美考試制度，在理論上與在實際上，俱足以爲吾國師法者也。

反觀吾國公務員之升遷，除服務年限外，率由考績。而考績之升遷，又有年考與總考之別，而在現行制度中，年考與總考之升等，大體上仍受服務年限與敘俸等級之制限。又其考績，雖亦有考績委員

會之組織，但其人選，率由主管長官之指定，與夫英國之有公務員公會代表參加監督者，固已有間矣。且考績之爲事，雖在人事行政上，佔有極重要之地位，然以美國考績制度之力求公平，因而有各種科學化及機械式考績器具與計算方法，以期有合乎客觀之標準，但以極機械之動作，與極呆板之類語，處理幻變無常錯綜迷離之人事，謂能恰當，其誰信然？中國公務人員，現已實行升等考試者，惟郵務、電務、報務及鹽務人員而已。而此項業務之創始，率有客卿爲之主政，故歐、美之升等考試，亦因之移植而東來。而主持國家其他重要事務之各級公務員，其升遷之機會，仍留滯於數千年來之陳跡。利盡則變，殆其時矣。

【說明三】按建國大綱第十五條載：「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可」等語。中央秉此遺訓，曾於民國十八年六月十日規定治權行使之規律案時，經決議：「在考試院成立以後，一切公務員之考試權，皆屬於考試院，其不經考試或不遵考試法所特定之辦法而行使考試權者，以越權論；考試院不提出質詢者，以失職論。」考試院懷於遺訓之昭垂，決議之嚴正，凡有不遵上項規定而舉行考試者，考試院隨提質詢，從未或失，而呈由國民政府，通令全國嚴飭遵照者，真已不啻三令而五申。而其結果，質詢自質詢，通令自通令，而全國之用人行政，論材，既不盡出自

考試論用，亦未盡經由銓敘，其在政府事業，正在擴展，需材孔亟之時，考試及格人員之分發任用，尙不至有任何問題之發生。一至事業緊縮，人浮於事，分發困難，藉口多端，乃至迫不獲已，思援舊事，考慮停科者。於是改革考試制度之聲浪，紛紛而起，不一而足。或謂：考試及格人員，在各機關，應逐年遞增，分別就法定員額，明定每年錄用考試及格人員之比率；或謂：考試及格人員，應儘先任用，取消公務員任用法規考試及格人員與非考試及格人員輪流序補之規定；或謂：加緊與審計部合作，凡審查不合格人員，或逾限不送審人員，其薪津均予剔除，並得由監察院提出糾舉或彈劾；或謂：中央及地方機關，均設置薦任科員，仍以每科一員爲原則，並以考試及格人員充任，不得再有其他非考試及格人員升補情事；或謂：嚴密檢查，並防制各機關以聘任人員兼代薦委實缺情事之發生。凡此種種，創議既久，實果難期。一不得當，阻議橫生，非但不足以正厥本源，抑恐不能期效臨時，此事實之具在，奚俟喋喋爲焉。

間考現行銓敘多元任用之制，雖可云創制之始，一切從寬，但其淵源之所自，率多出之日本。官等之定爲特、簡、薦、委，既已爲日本親、勅、奏、判之變稱，而任用之不限於考試，亦猶日本文官銓衡之制，分銓衡學歷、經歷、自由四種是也。然在日本，教育、考試、銓敘三者，截然析而爲三，故判任官，不但在任用令中，明定中學畢業生，可有任用之資格；而考試及格人員，亦率多未能即時任用，甚或經過一定期間，及格

資格，即行取消，如外交官書記官考試是。此種分歧旁出之制度，非獨與國父遺教大相背戾，即與中國之古制，亦尙未能融合無間，此固宜及時改正者也。爲今之計，與其補苴罅漏，不如窮本尋源。私擬以學校畢業銓定任用考試，制之於任用之前，又以各機關職員升等考試，制之於任用之後。則考試銓敘二者之關係，已如唇齒之相依，車輪之相輔，不言連繫而自連繫，不言限制而自限制，又何患乎人材之不出之考試？更何自有任用之猶出多元，而必枝枝節節以爲之？故欲實現國父用人惟考試之一政策，計宜無逾於此者矣。

三、畢業生銓定任用資格考試，其類別，以學校之科系爲科系，而以任用類別，分別隸列於各該科系之下，其詳，另表定之。

【說明】中國古代考試之名稱，本名科舉，所謂開科取士是也。厥後蛻變雖多，科名不變。自西式學校繼興以後，考試與教育，乃始截然脫離關係，前已言之。而學校之分別類系，猶仍以科名沿習未改。今政府機關各級職位人材，無一不出自學校各科系之畢業生，而現行考試之分類規則，雖其標題，率多以各機關之業務爲名，而學校之科系，又各如類分疏於各該項分類考試規則第二條之下。且多側重行政事務類別，學用兩格，亦不足以盡各部門業務之全。試舉一二例爲證。如高普考試建設人員考試

規則中，分科頗多；建設之名，乃係針對建設廳局業務而言，經濟部業務廣泛，工礦兼轄，又何足以盡之？而建國大業，部門甚衆，無一不可以建設爲題，何獨於自然科畢業生之考試，乃必以建設爲名？又同一電機科之畢業生，分發電務部門工作，則爲電務技術員或報務員，分發工礦部門工作，又爲電機工程師、副工程師或助理工程師，分發同類行政部門工作，則又爲祕書、科長或荐、委任科員，此猶就自然科學畢業生言之。社會科學畢業生，亦何嘗不如是？同是經濟、政治、法律、商業、科系之畢業生，其考試類別之名稱，亦以其所應考試之類別，而大有差異。應戶政，則爲戶政人員；應財政，則爲財政或金融人員；應經濟，則爲經濟行政人員之糧政組或合作組人員；即推之外交官領事官或司法官考試，似無一不有幾許之關連。夫以同一科系出身之學校學生，同一造詣程度之畢業生，而又各經由考試以爲國家政府之用，又何必盡循政府機關業務之異稱而紛紛標舉之以追隨其後耶？且現今各級學校，固尙祇有沿習舊制之科系名稱，強與行政類別相對，非特不合，而亦不足以盡之，故銓定任用資格考試，擬以學校之科系爲科系，而再以任用類別，分別疏附，以類相從，則分發任用時，按圖索驥，易如反掌，名固當，而事亦易舉矣。

四、升等考試，以各機關任用之類別爲類別，並特定升等，必須經由考試，歸考選委員會