

省男公職候選人考試辦理經過總報告



省縣公職候選人考試辦理經過總報告

考試院考選委員會編印

省縣公職候選人考試辦理經過總報告目錄

第一章 緒論

第二章 公職候選人考試之要義

第一節 國父遺教之昭示

第二節 中外之例證

一、就我國歷代考試制度觀察

二、就歐美現行選舉制度觀察

第三章 省縣公職候選人考試創辦緣起及其演進

第一節 考銓會議之籌議

第二節 縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試之舉辦

第三節 省縣公職候選人考試之合併辦理

第四章 省縣公職候選人考試辦理概況

第一節 法令內容述要

- 一、考試種類
- 二、考試方法
- 三、應考資格
- 四、檢覈機構
- 五、檢覈程序

第二節 檢覈案件處理程序

- 一、檢覈委員會之組織及其工作
- 二、檢覈案件之處理及其進程

第三節 推行方法述要

- 一、擴大社會宣傳
- 二、加強彙轉效能

三、舉辦分省視導

四、舉辦工作競賽

五、與有關機關協同推進

第五章 省縣公職候選人考試結果之統計及分析檢討

第一節 考試結果之統計

第二節 考試結果之分析及檢討

一、就考試及格人員數量方面分析檢討

二、就考試及格人員質量方面分析檢討

三、就選舉實施方面分析檢討

第六章 結論

附省縣公職候選人考試及格人員各種統計表

(一)歷年省縣公職候選人考試及格人數統計表

- (二) 省縣公職候選人考試及格人數分省統計表
- (三) 甲種公職候選人考試及格人員應檢覈資格統計表
- (四) 乙種公職候選人考試及格人員應檢覈資格統計表
- (五) 甲種公職候選人考試及格人員年齡統計表
- (六) 乙種公職候選人考試及格人員年齡統計表
- (七) 省縣公職候選人考試及格人員黨籍統計表

省縣公職候選人考試辦理經過總報告

第一章 緒論

公職候選人考試，爲民主政治發展進程中必然發生之重要制度，係國父孫中山先生精研中外政治及其趨勢，益以崇高偉大之理想而發明創制，欲令公職候選人之素質，經考試而益見提高，民主政治更能充分發揮其效能，而達成以考試方法救濟選舉之窮之偉大目的。蓋細讀遺教之昭示，政治爲管理衆人之事，管理衆人之事之代表及一部份官吏，應由人民選舉充任；而由選舉充任之人員，更須爲賢能之士，始足以擔負爲人民謀求生存與福利之責任。準此而論，則現行歐美選舉制度，似尙未能達此鵠的。蓋以其選舉之對象，事先無適當有效之方法爲之鑑別，故選舉之進行，多偏於主觀，且易滋金錢與勢力操縱之流弊，以致當選者未必盡屬賢能之士，而政府亦因牽率而寡能，揆之民治精義，尙有未洽。國父有鑒於此，思有以正本清源，於是本平等之真義，對選舉人則力倡普選制度，一掃財產門閥勢位等不合理之限制，而於候選人則創立公職候選人考試制度，卽由國家先以客觀之考試方法，衡定候選人之品格能力，然後再由人民選舉。庶兩者相輔爲用，俾當選者均屬賢能，始克充分發揮民主政治之效率，進而完成其所負之重大責任。故公職候選人考試，實爲宏揚民治之優良制度。

至公職候選人考試之範圍，依國父手訂建國大綱第十五條：『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』之規定；及遺教『凡爲人民之代表與受人民之委任者，不但須經選舉，尤須經考試』之指示，係包括民選代表及民選官吏。中華民國十八年八月一日公布之考試法，將

此類人員之考試，定名為公職候選人考試，即凡經人民或其代表選舉而後始得任職之人員，均應先經考試定其資格。至其實施考試之步驟，則似宜從基層組織之民意代表先行着手，以應需要而固根基。

考選委員會遵行遺教，於民國二十九年選舉制度肇始之初，即依法舉辦縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試。至三十二年復為配合選舉制度之進展，並謀通考試及格資格，減省考試層級，合併省參議員及鄉鎮長保長等類人員，依法辦理省縣公職候選人考試。歷時已屆七載，初於戰時困難環境之中，竭誠推進，粗具規模，至勝利後更多方籌策，廣為宣傳，應考人數亦日見激增，至三十六年，考試及格人數已達二、七四七、九六四人。社會人士對於應經考試及格始得候選之意義，已漸能瞭解，故參加考試，亦已蔚為風氣。三十六年五月一日層奉國防最高委員會決議停止辦理此項考試，爰即趕辦結束，茲值辦理完畢，謹就辦理始末，編成報告，以見梗概。

第二章 公職候選人考試之要義

第一節 國父遺教之昭示

國父創立公職候選人考試制度，為主張考試權獨立之根本精神所在，其理論至為高深。故欲明此項考試之要義，及其與民治之關係，必須先就理論方面，詳加探討，始能獲得深切之體會。茲謹徵引遺教，申述如次：

公職候選人考試之理論，係以平等真義及權能區分之學說為基礎。蓋民主政治原於自由平等之理想，而國父於自由平等之指示，則謂：「如果得不到平等，便無從實現自由；用平等和自由比較，把平等更是看得重大」。（見民權主義第三講）至對平等真義之詮釋，更謂：「社會上的地位平等，是始初起

點的地位平等，後來各人根據天賦的聰明才力，自己去造就，因為各人的聰明才力有天賦的不同，所以造就的結果，當然不同，造就既是不同，自然不能有平等。像這樣講來，才是真平等的道理」。（同上）在帝王時代，人類社會地位，以階級區分，『是人爲的不平等』。（同上）歐美天賦平等之說，則是『平頭的平等』，『不是真平等，是假平等』。（同上）假如『不管各人天賦的聰明才力，就是以後有造就高的地位，也要把他們壓下去，一律要平等，世界便沒有進步，人類便要退化』。（同上）所以起始點平等，方是真平等。

由於人類天賦聰明才力之不齊，國父更有權能區分之發明，質言之，必須『人民有權政府有能』，始克實現真正自由平等之民主政治。故國父云：『歐美現在實行民權，人民所持的態度，總是反抗政府，根本原因，就是權和能沒有分開。中國要不蹈歐美的覆轍，應該要照我發明的學理，把權和能劃分清楚，人民分開了權與能，才不致反對政府，政府才可以望發展』。『講到國家的政治，根本上要人民有權，至於管理政府的人，便要付之於有能的專門家』。（見民權主義第五講）此權能區分之學說，爲國父政治上最大之發明。蓋必人民有權，而後不肯民主政治之原則；必政府有能，而後符合專家政治之宗旨。然欲造成一有能之政府，必須使各級民意代表及執行官吏，皆爲有能之人，而欲達選賢與能之目的，其法殆莫善於考試。國父有云：『如果實行了五權憲法以後，國家用入行政，都要照憲法去做，凡是我們人民的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用』。（見五權憲法）考試制度足爲選賢任能之準則，觀於上述遺教之昭示，固已皎然易瞭。至考試對選舉救濟之功效，國父更指明：『歐美各國有許多官吏，都是民選出來的，但民選是一件很繁雜的事，流弊很多，因爲要防範那些流弊，便想出限制人民選舉的方法，定了選舉權的資格。這種限制選舉和現代平等自由的潮流是相反的，而且這種選舉更是

容易作弊，對於被選的人民，也沒有方法可以知道誰是適當，所以單是限制選舉人，也不是補救的好方法。最好的補救方法，祇有限制被選舉人。依兄弟想來，當議員或官吏的人，必定是要有才德，或者有其能幹，才是勝任愉快的。我們又怎樣可以能定他們是合格呢？我們中國有個古法，那就是考試。（見五權憲法）

故就選舉而論，人民代表與政府官吏，自均應選舉聰明才力最大之人担任，始能為人民服務，為人民造福，否則將仍蹈不平等之流弊，必致阻礙民治之發展，國家之進步。但何人具有最大之聰明才力，宜於担任國家之事務，則以一般人民程度不齊，不易正確辨別。即盧梭（Rousseau）亦曾言，人類雖然都想取得自己利益，而什麼是自己的利益，人類又往往不能辨別清楚。故國父認為：『若是專靠選舉，就有點靠不住』（見五權憲法）又謂：『余遊歐美，深究其政治法律之得失，如選舉之弊，決不可無以救之。而中國相傳考試之制，糾察之制，實有其精義，足濟歐美法律政治之窮』（見中國革命史）故主張先以考試方法銓定候選人之資格，然後再由人民就考試及格人員中選舉，以候選者均係聰明才力較大之人，庶當選者均屬賢能，始可收宏揚民治造福民生之效。此在吾國目前教育尚未普及，一般人民識別能力尚非甚高，以考試協助人民之選舉，尤有其特殊之需要。綜觀上述理論，由是可知公職候選人考試制度，不獨為現代全世界最進步之制度，而於提高吾國各級候選人素質，協助人民選舉賢能，弼成真正自由平等之民主政治，實具劃時代之意義。

公職候選人考試之要義略如上述，或謂選舉原為人民權利，若就候選人施以考試，即等於限制選舉權行使之範圍，無異限制選舉，以選舉為自然權利，蓋出於十八世紀天賦人權之說，以為國家係由獨立自由之人民，將其一部份之天賦權利，讓與社會而構成，故國家主權之淵源在於人民，人民可自由選擇

政府，變更政府，因此將選舉視為人民之絕對權利。此種觀念，衡以近代進步之政治思想，實未盡洽，國父遺教，亦已有精當之批評。考現代歐美各國對於官吏之甄選，亦均日趨於考試之一途，對於候選人則多採行提名制度，以期能選出適當之人才。但提名制度，即為一種變像之資格限制，而人民選舉權之行使，僅限於提名範圍以內，實亦非絕對自由。此種提名限制辦法，歐美各邦尚可採用，則採客觀之考試方法，以限制候選人資格，以候選人之聰明才力為依據，學識經驗為標準，選舉進行時人民於考試及格之候選人中，亦有別擇之餘地，不惟無礙於人民選舉之自由，且有補於人民選舉之正確，意至美法至良也。

或謂現代民主政治，原係政黨政治，各政黨係以政綱政策爭取人民選舉，以執政成績博取人民擁護，如實行公職候選人考試制度，則執政黨將以此項考試為工具，排除在野黨。此說之誤會，在未切實了解國父之思想，國父全部思想，原係以『天下為公』之精神為基礎，以全民政治之宏規為目標，而認為政黨政治非民主政治之極則，故手創之國民黨，國父亦明定應於訓政完成之日，還政於民。至憲法實施以後之政府，則為人民之政府，為期人民選舉之代表及官吏，均屬賢能，以建立能為人民謀福利為國家求進步之萬能政府，於是有公職候選人考試制度之創立。即以此項考試先行衡量候選人之聰明才力，而確定其候選資格，再由人民自由選舉，俾為人民服務者，均屬賢能之士，而後民權之發揚，民生之樂利，始克圓滿實現。謹繹遺教意旨，在憲政實施以後，各個政黨之候選人，均應於國家法令之前，參加公開競爭之考試，其及格者，始得候選，懸格以求，一秉大公，凡中華民國人民具有法定資格，均可參加考試，無論其有無黨籍，或隸屬於何黨，均無所軒輊。故進一步言之，國父創立公職候選人考試，乃正在防止政黨之操縱選舉控制民意，以免再蹈歐美選舉之覆轍，而充分發揮民治之精神。

由上所述可知公職候選人考試制度，實五權憲法精義之所在，亦即必須確立此項制度，始足以宏揚全民政治之精義，以及於全民政治之下，建立萬能政府，達成建國之宏圖。國父主張設置考試機關，專掌考試權之行使，其最大用意，即在於此，證之上述各節，及國父遺教中其他有關考試制度之指示，其理甚明。故國父於手訂建國大綱中第十五條明白規定：『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』。並於本黨政綱對內政策第五條規定：『釐定各種考試制度，以救選舉制度之窮』。以期公職候選人考試制度能切實見諸實行，民主政治更臻於完善之境域。

第二節 中外之例證

一、就吾國歷代考試制度觀察

考試制度，在吾國起源甚早，而夷考吾國歷代考試制度，大抵與選舉有關。茲略爲引證如後：

從歷史上甄選人才之方法觀察，即知我國考試制度，原係由於補救選舉制度之流弊而產生。尙書、堯典：四岳舉鯀治水，『帝曰：吁，咈哉。方命圯族。』岳曰：異哉，試可乃已。四岳舉舜嗣位，『帝曰：我其試哉』，此爲考試一詞，見於載籍之早者。周初取才，係行鄉舉里選之制，由鄉大夫先考其德行道藝，以定選舉標準。周禮地官司徒：『鄉大夫以鄉三物教萬民而賓興之，一曰六德、二曰六行、三曰六藝』。又稱：『三年大比，考其德行道藝而興賢者能者。鄉老及鄉大夫，率其吏，與其衆寡，以禮禮賓之。厥明，鄉老及鄉大夫羣吏，獻賢能之書於王，王再拜受之，登於天府，內史貳之。此謂使民興賢，出使長之，使民興能，入使治之』。吾國先試後舉之制，在周代規模已備，以視唐虞顯見進步，而考後始選，殆開後世資格限制之端，考試與選舉既漸趨合流，故能使人才輩出，蔚成當時之至治。

漢代人才，以賢良方正及孝廉兩科爲盛，而其得人之盛，則係由於考試制度與選舉相輔爲用。漢代

辟舉以後，再加考試之制，始於文帝。漢書孝文十五年：「詔諸侯王公郡守，舉賢良能直言極諫者，上親策之，傳納以言」。武帝元光元年：「詔舉賢良爰策察問，咸以書對，著之於篇」。皆係於選舉之後，加以策問，良以當時人君求才雖切，而郡縣官吏所舉，亦未必盡屬賢能，自非於選舉之後，再加考試，無以驗其才智。證之漢代民謠竟有「舉秀才不知書，舉孝廉父別居」之諺，則徒憑選舉不加甄別，其冒濫闖茸可以概見。至漢順帝陽嘉元年，尙書令左雄上書：「請自孝廉年滿四十不得察舉，皆先詣公府，諸生試家法，文吏課牋奏」。自是孝廉被舉之後，亦須加以考試。兩漢時代史稱多士，地方政治亦極清明，即由於採用考試制度以救選舉制度之窮之故。

曹魏時創立九品官人之法：「於州郡置中正，以定其選，擇州郡之賢有識者爲之。別人物，第其高下，其言行修著，則升進之，或道義虧缺，則降下之」。由兩晉至南北朝取士之道，均以此制爲主，其結果流於以門閥之高卑，第人品之優劣，賢者能者無由上達，國家政事全由貴族把持，以致造成當時大混亂之局面。選舉之道至此而窮，窮極則變，於是獨立的考試制度應運而興。

隋初罷中正舉賢良設進士科，開後世科舉之漸，宋齊諸朝於選舉賢良亦多加策試，通典言：「宋時秀孝諸科，至皆策試」。齊書言：「齊策秀才，定有考格」。陳書言：「陳舉賢良，隨才明試」。史乘昭垂，班班可考。至唐代而考試選才之制，規模益備，形成自由競爭機會平等之獨立的考試制度。歷宋元以迄明清，選舉制度更浸浸衍化於考試制度之中。

由歷代史實觀之，僅用選舉方法，尙不足以拔取真才，而考試制度，即所以濟其窮而變則通。雖我國古代之選舉，與歐美之選舉方式不同，但其流弊則一。故必須以考試制度與選舉制度相輔而行，始能達成選賢任能之目的，證之史實，其理益明。

二、就歐美現行選舉制度觀察

或以公職候選人考試與民治之關係，既如是密切，何以歐美各國實行選舉，已歷數百年，尚未採行此種制度。此說國父遺教固已列舉歐美選舉制度之缺點，然吾人試一詳究歐美選舉制度，即可知歐美各邦選舉，原亦有限制資格之辦法，惟不如以考試確定資格之合理。

歐美現行會議制度，原係歐洲中古之三級會議演變而成，三級會議，則為封建時代之階權階級，貴族、教士、平民，為與國王商討租稅負擔問題而組成之會議。故當時有『不出代議士不納賦稅』之說；至議會制度確立以後，選舉權利與納稅義務，仍未分離，即納稅者始有選舉權，此種觀念至二十世紀之初，始逐漸改變，但各國現行選舉制度中，仍不少有此種財產限制存在。例如英國國會議員之選舉人，規定應於選舉區內居住或占有營業所；地方政府之選舉人，規定應於選舉區內為土地或處所之所有人或承租人，始取得登記資格。在美國則南卡羅來納 (South Carolina) 等七邦，迄今尚有每年必須繳付人丁稅，始得參加投票之限制。代財產限制之觀念而興起者，則為教育限制。美國若干邦邦憲，對於選民應具之教育程度，均有明白規定。如華盛頓 (Washington) 邦規定不能讀寫英文及說英文者，無投票權；加利佛尼亞 (California) 等邦規定不能誦讀英文憲法及書寫其姓名者，無投票權；魯易西安納 (Louisiana) 等邦規定須能誦讀本邦憲法或聯邦憲法任何條文，並能解釋，始得投票。至紐約 (New York) 邦之規定則更為嚴格，即選民須能誦讀及寫作英文，並須由邦教育當局試驗合格後，頒發證明書，以資證明。歐洲若干國家亦有此種教育程度之規定。除財產及教育限制之外，其餘年齡、居住期間、及公民資格等種種限制，則更普遍於各國。以上種種限制，其目的均無非在使選舉人具有相當之知識，以期能於選舉時，選出適當之人才。

至候選人之產生，歐美各國所行之提名制度，更爲限制被選舉人資格之方法。即候選人由各個政黨提名，或由若干選民連署提名，將提名合格者列入選票，至選舉進行時，選民僅能就提名之候選人中選擇，此種辦法，其目的亦無非在使當選者先經政黨認可其應具之資格能力，期得適當之人才。但政黨提名辦法，易偏於主觀，如經提名當選，則一切必聽命以黨，而將政黨利益置於人民與國家之上，此弊蒲徠士(Bryce)在其所著近代民主政治中批評至詳。故美國明內索塔(Minnesota)加利佛尼亞(California)等十餘邦，有鑑於此，近已逐漸成立不黨預選會(Non partisan primary)及不黨選舉(Non partisan election)並制定法律禁止政黨提名候選人，同時在選票上不得記載黨徽黨名。至在地方政府選舉中所採行之選民連署提名辦法，則以連署者多係基於私人關係，亦無客觀標準，且連署提名之候選人，如非黨員，而在政黨操縱之選舉環境中，亦難當選。可見提名制度，亦尙非選賢任能之良法。

綜上以觀，歐美民主國家雖選舉制度已有悠久之歷史，仍未能實行普通選舉，於選舉權條件頗多，而於被選舉權則多受政黨之限制，其用意固在貫徹選舉預定之目的，尙遠不若以考試方法鑑別候選人之資格程度爲大公無私。因限制選舉人違反民治潮流，而被選舉人方面之提名辦法，又權操政黨，均不免主觀自私之弊，至國父創立之公職候選人考試制度，則係以平等真義爲基礎，實現全民政治爲目標，由國家主持，以客觀而普遍之標準公開競爭，即凡具有一定之學識能力者，不問黨派，均可參加考試，並進而參加候選。較之歐美限制辦法，自更屬正確合理。

第三章 省縣公職候選人考試創辦緣起及其演進

第一節 考銓會議之籌議

自民國十七年冬，考試院組織成立，十八年八月一日，國民政府即制訂考試法公布施行，其中第二條明定候選人員均須經中央考試定其資格（現行修正條文爲公職候選人應經考試定其資格）。並於第十六條規定候選人員之考試，另以法律定之。（現行修正條文列入第三條第二項）。同年九月十一日，考試院擬呈國民政府之訓政時期考試進行方案，亦有舉行第一次候選公務員考試之籌劃。惟值東北事變，政府集中全力抵禦外侮，致此項考試暫告停滯。至二十三年全國考銓會議，復將此項考試重行提出討論，當時擬將候選人考試分爲：（1）甲種候選人考試，（2）乙種候選人考試，（3）丙種候選人考試。經甲種候選人考試及格者，得爲國民大會代表，縣長、市長、省長、省議員、及與當時官制薦任以上公務員相當之其他候選人員。經乙種候選人考試及格者，得爲縣議員、市議員、及與當時官制委任公務員相當之其他候選人員。經丙種候選人考試及格者，得爲縣市之區以下自治職員候選人員。但以此項考試之進行，必須與建國大綱所定建國程序相聯屬，亦即必須依照選舉制度之進展而推進，始不致流於空虛，故雖議有成案，祇以地方自治工作，在內憂外患阻障重重之下，尙未能切實推行，選舉制度亦未創立，以致未能繼續籌議，付諸實施。

第二節 縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試之舉辦

廿八年九月，縣各組織綱要公布施行，規定縣設縣參議會，鄉鎮設鄉鎮民代表會，保設保民大會。鄉鎮民代表由保民大會選舉，縣參議員由鄉鎮民代表會選舉。並規定此項綱要之實施，各省至遲應於三年內完成。考選委員會認爲當此縣各級民意機關成立之始，應即確立公職候選人考試制度，與選舉制度配合進行，以期遵奉遺教，而奠憲政初基。同時二十九年中央人事行政會議，亦有籌辦縣參議會參議員候選人考試之議案。經即加緊籌劃，並分別徵詢內政部暨行政院縣政計劃委員會意見，擬訂縣參議員及

鄉鎮民代表候選人考試暫行條例，呈奉國民政府於二十九年十二月十六日公布施行。復擬具該項條例施行細則，及檢覈辦法，呈奉考試院於三十年一月二十五日公布施行。旋即依法成立縣參議員及鄉鎮民代表候選人檢覈委員會，舉辦各該項候選人考試之檢覈。（檢覈方法詳見後文第四章）

嗣以縣參議員選舉條例，及鄉鎮民代表選舉條例，國民政府已於三十年八月九日公布。爲期檢覈案件辦理迅速以赴事機起見，經制定縣政府彙轉鄉鎮民代表候選人聲請檢覈辦法，及省政府民政廳彙轉縣參議員候選人聲請檢覈辦法，先後呈奉考試院於三十年九月十八日，及三十一年三月十二日公布施行。規定各省縣政府收到聲請檢覈案件後，應就地先行審查，合格者再行彙轉考選委員會檢覈，不必附送證件，以資簡捷。至三十二年二月間，又制定縣及鄉鎮公職候選人檢覈資格審查委員會組織通則，呈奉考試院於同年四月五日公布，規定各省縣政府得設立審查機構，辦理檢覈資格審查事宜，以專責成，而弘效率。

三十二年三月，奉國防最高委員會頒行成立縣各級民意機關步驟，其中第三項規定，此項候選人考試，應由考試院督促積極辦理；對於各縣考試及格之候選人尙無足數之情形，並請由考試院訂一補充辦法。經即遵照此項指示，制定縣參議員及鄉鎮民代表候選人彙轉檢覈補充辦法，呈奉考試院於同年四月二十日公布施行，（辦法內容詳見後文第四章）以應各省實施選舉之急需。

第三節 省縣公職候選人考試之合併辦理

自三十年八月九日鄉鎮組織暫行條例公布後，原條例規定鄉鎮長、副鄉鎮長、保長、副保長，均係人民選舉充任，其候選人自應先經考試定其資格。又省參議會組織條例，及省參議員選舉條例，亦經立法院議有成案，此項候選人考試，亦待舉辦。考選委員會當以公職候選人考試範圍擴大，種類增多，而