

從國際經驗檢視我國公務人員考選流程 和方法之改革—分階段考試的規劃

彭錦鵬*

摘要

21 世紀是全球化和網路化科技快速變遷的世紀，各國政府人力在精簡的同時，也必須改革文官體系人力甄選的制度。我國公務人員考選制度長期以來在公平、公正、公開的制度價值上受到肯定，但是在用人考試效度上，仍有大幅改善的空間。考選部在民國 100 年到 103 年（2011-2014）之間召開 7 次專案小組會議加以研商，討論考試科目之改變與階段性考試，這些都是我國公務人員考試制度上的重大突破，也是本個案研究的分析主題。

然而，就國際經驗來看我國公務人員考試制度，為順利實施本個案及其他考試效度之改革，仍有四項需加強之處：（一）第一階段考試科目改革之觀念溝通，即廢止傳統專業科目，同時考試的項目除「國文」、「英文」外增加採行測驗「邏輯推理與資料分析」、「公務基礎知識」。（二）第二階段專業科目之精簡，仍待檢討改革。（三）我國考選制度應儘快將口試列為必要的考試流程，並且有效執行口試甄選。（四）考試類科的精簡，牽涉到考試院已要求銓敘部研究職組、職系之重整與簡併，尚有待進一步研究如何落實。

關鍵字：文官制度、考選、甄募、臺灣、人力、公部門、公務人員

* 中央研究院歐美研究所副研究員、國立臺灣大學政治學系暨公共事務研究所副教授（Associate Research Fellow, Institute of European and American Studies, Academia Sinica, Taiwan; Associate Professor, Department of Political Science, National Taiwan University）

Case Study on Selection Process and Methods of Taiwan National Public Employees— Comparing with International Experience

Thomas Ching-Peng Peng

Abstract

National governments are facing a fast changing environment of globalization and networking technology that requires streamlining of public workforce and reform of recruitment system of the civil service. Taiwan civil service, long being recognized as open and fair, needs to be reformed of selection validity of public officials.

Ministry of Examination convened a series of seven meetings in preparation of the stage examination initiatives in 2011-2014. The discussion process is analyzed and the conclusion presented.

Recommendations for future reform are proposed as follows: 1. Full communication with related stakeholders about concept changing of examination subjects. 2. Review of the second stage professional examination subjects. 3. Oral examination should be a required process of selection. 4. Streamlining of the categories of public employee selection system.

Keywords: Civil Service, Recruitment, Selection, Taiwan, Workforce, Public Sector, Public Employee

壹、前言

21 世紀是全球化和網路化科技快速變遷的世紀，各國政府人力在精簡的同時，也必須改革文官體系人力甄選的制度，以便提升政府能力和精簡人事費用。相對地，我國公務人員考選制度長期以來在公平、公正、公開的制度價值上受到肯定，但是在用人考試效度上，仍有大幅改善的空間。考選部在民國 100 年到 103 年之間，針對其所擬議和立法最終通過之分階段考試條文，召開 7 次專案小組會議加以研商。最終決定第一階段考試科目包括：國文、英文、公務基礎知識、邏輯推理與資料分析。此一考試科目之改變和階段性考試，都是我國公務人員考試制度上的重大突破，也是本個案研究的分析主題。

貳、國外考選方法的改革趨勢

一、OECD 國家公務人力規劃和甄選的重點趨勢

OECD 國家在 1980 年代由於新公共管理思潮的興起，而大幅朝向以「職位」為基礎的文官制度轉型 (OECD, 2004)。而在 2008 年全球金融危機之後，各國又必須大幅度減少公部門的人力成本，一方面減少公務人員人數，另一方面也同時設法減少人事支出。而其成員國在公務人力老化的情況下（公務人員年齡 50 歲以上的，在義大利有 50%，在比利時、德國、冰島、瑞典和美國也超過 40% [OECD, 2013: 6]），更需要進行公務人員人力結構的調整，以維持公部門各種人才及其職能足夠應付社會的需要。在這個大環境之下，公務人員的考選以及其接續的各種人力資源管理工作，都必須進行系統性的改革。

OECD 的報告指出，由於全球金融危機和其後的歐洲主權債務危機，絕大部分成員國必須採行節約措施，以重新調整公部門財政情況。不但希臘需要減少 70% 的財政預算，葡萄牙 40%，甚至於英國都要求各部會在 2014 年前減少 33% 到 42% 預算 (OECD, 2013, p. 5)。在財政困窘和全面節約的背景之下，成員國的公部門人力資源管理，被迫必須採用更為策略性的人力資源管理，採取前瞻導向，以及精密考慮公部門人力的技能的密切配合，因此就更為重視公務人力的規劃 (OECD, 2013, p. 9)。

公務人力的規劃除了必須要有策略性的方向以外，就是需要針對公務人力的現狀，進行公務人力結構的技能和職能盤點，並分析公務人力目前存在的風險。也就是各國必須決定，為達成政府各項業務目標，需要多少人力、人力結構和所需的職能。澳大利亞、法國和美國都進行了人力需求的供需分析，評估各部會的工作量、工作能

力和職能，以確定目前的不足之處和未來可能需要的人力結構（OECD, 2013, p. 17）。

OECD各成員國中，越來越多國家採用職能管理和策略發展的方法規劃未來人力。為了能夠更有效地聚焦在人力甄選，職能管理架構有助辨認出目前的人力職能落差。加拿大透過這種人力資源管理策略，辨認出未來高效能的公部門人力應該具有以下職能：多工、敏捷、創新、聚焦結果和效率、回應、善於運用科技、溝通能力強、成果取向的領導、聚焦分析和政策（OECD, 2013, p. 23）。如何能為21世紀的公務人力甄選出具有這些個人特質與潛能的新世代公務人力，顯然是各國政府必須全力以赴的目標。

二、英、美、日、韓、中國大陸等國考選方法的共同特徵

前述21世紀各國公務人力規劃與甄選的挑戰，在OECD國家已陸續採用以「職位」為基礎的文官制度下，已大幅提升人才的彈性、競爭本質，賦予文官體更具素質、精簡的人力結構。然就普遍通行的公務人力考選方法而言，跨國比較顯然仍可為我國取法之借鏡。綜合英國、美國、日本、韓國、中國大陸五個國家和經濟合作發展組織國家在文官制度上的改革趨勢和考選作法，呈現5項普遍趨勢（OECD, 2004）：

（一）以職位為核心分權辦理考選

以職位為核心的國家考試制度是由各部會分權彈性辦理，和私企業作法相類似。英國、美國都是以職位為核心的考選制度和人事制度，因此所採用的徵募考選辦法不但是各部會分權的方法，在考試技術的選擇上充滿彈性，並且將未來公務人員的能力篩選工作視為考選工作的核心。在OECD國家中，公務人員的招募工作強調職位的競爭和專業經驗的國家包括：澳大利亞、加拿大、丹麥、芬蘭、冰島、紐西蘭、挪威、瑞典和瑞士（OECD, 2004）。在這些國家的公務人員考選工作上，由於各部會分權的結果，可以充分考量各自行政和技術方面的人才要求，而具有充分的考選方法彈性。因此也就不一定要求統一、競爭性的筆試，只要找到最好的人才，考試方法並不需要強制性的規定。

（二）口試是必要的考試流程

從英、美、韓、日本和中國大陸的考試方法、流程、和考試題目內容來加以觀察，則可發現五個國家不論其文官制度屬於「職涯」制度或「職位」制度，幾乎全部都採用口試來做為最後考選用人的判斷。

（三）大規模的競爭性考試需要有篩選的機制和階段

從日本與中國大陸的例子可以看到，公務員考試制度分階段考試可以達到的目的是，透過第一階段考選擇題的考試，可以採用電腦作業方式來辦理評分工作，而且可以快速完成。這種作法可以很迅速地篩選掉絕大部分的應考人，同時不必動用到改考

卷的高階人力。這種作法對於全國性的考試每每都會有數以萬計的考生參加考試，進行必要的階段性篩選工作，是考選工作合理而務實的作法。

（四）考試題目的效度為重點

個人特質及專業能力的測驗並非依靠很多的科目和很長的時間才能評量，重點是考試題目的效度如何。以傳統競爭性考試的代表日本的例子來看，不論考試的類別，甄選測驗的考試時間都只有兩、三個小時。

（五）專業能力比重非用人主要依據

從五國比較中發現，專業能力在考選成績的比重不會成為考選用人的主要依據。在快速變遷的全球化環境下，各個專業領域的知識都會被不斷的翻新，專業能力只要能達到相當的水準，並且在思考邏輯推理能力上得到肯定，就足以確保未來在公務生涯中持續不斷的成長。

歐美先進國家，特別是英語系國家，從 1980 年代以來，主要轉向為以職位為基礎的文官制度，強調針對特定職位的競爭，各部會負責以應徵人員的職能為甄選的核心。同時，強調彈性用人、適才適所，因此減少對於全國性公務人員考試的依賴。然而，傳統上以職涯制為基礎的文官制度國家，也在考試用人的效度方面，努力尋求改革。以下以日本和韓國近 10 年來的改革為例說明。

三、日本公務人員考試制度改革

日本戰後長久採行的第一種、第二種、第三種考試並行的考試制度，從 2012 年開始，在經過長期研究之後，改變成為綜合職考試、一般職考試、專門職考試和有經驗者採用考試等四種用人考試的管道。這種改變的主要理由包括：（1）全面採用能力和績效取向的人力資源管理方法，（2）新的考試制度為確保公務人員考選人才來源的多元管道，（3）新考試制度著重在評估應考人的規劃能力，新的考試方法主要在測驗和評估應考人的邏輯思考、應用技能、規劃和表達能力，（5）確保公平和中立的考試（Kudo, 2011）。

日本 2012 年開始採行的考試制度，其綜合職考試是針對具有碩士學位的考生，測驗應考者的政策規劃能力，其預想的對象是要引進具有公共管理、公共政策、公共行政或法律碩士班學歷的考生。一般職考試的考生包括大學畢業、高中文憑以及有工作經驗者，性質上類似以往的公務人員考試。第三類專門職考試則針對特定的職務和功能。

一般職考試是應試考生最多的考試，其考試包含兩階段。第一階段有三項內容，分別是：基礎能力測驗、選擇題的專業測驗、一般論文測驗（行政類科以外為申論式專業測驗）。前兩種測驗都是選擇題，基礎能力測驗內容包括知能方面的文章理解力、

判斷推理、數的推理、資料解釋，以及知識方面的自然、人文、社會等時事在內的知識。

選擇題的專業測驗，在行政類科而言，是 16 個科目各出 5 題選擇題，出題的領域包括：政治學、行政學、憲法、行政法、民法總則、民法債權和親屬、總體經濟、個體經濟、財政學、經濟事務、管理學、國際關係、社會學、心理學、教育學、基礎英語和一般英語。

第二階段則是口試，口試成績占總成績的 2/9。

整體而言，日本考選制度重大改變之後，仍然維持基礎能力測驗的主軸，考選出具有邏輯判斷與分析能力特質的應考人，再進行各專業領域的專業能力測驗。並且透過人才來源多元化的設計，使公務人力能夠多元肆應社會需要。

四、韓國公務人員考試制度改革¹

韓國公務人員考試的主體是經歷職公務人員考試，從 1973 年開始，不同層級的考試並不限定學經歷。2003 年起不但加考口試，更不斷延長口試時間，以提高人才甄選效度。韓國公務人員可分為 2 類：

（一）經歷職公務員

指因實際經歷與資格任用且具有身分保障之永業公務員。經歷職公務員又細分為一般職公務員和特定職公務員。一般職公務員指擔任技術、研究或行政一般等業務之公務員。特定職公務員指擔任法官、檢察、外交、警察、消防、教育、軍隊、憲法裁判所憲法研究官、國家情報院職員等特殊業務者。

（二）特殊經歷職公務員

指由中央或地方選舉而就任或因之而任命之政務職公務員及別定職公務員。別定職公務員主要為需要特殊經歷職位，例如：須具有韓國高級文官團資格方可任用之國會首席專門委員。

韓國公務員初任用時，以「公開任用考試」方式任用為原則。經歷職公務員中之一般職公務員又依不同主管機關區分為行政部門、立法部門、司法部門，又可再依照考試錄取職級高低區分為 9 級、7 級、5 級之考試（5 級考試最高）。依照《國家公務員法》第 34 條規定，公務人員考試可委託不同機關進行考試，許多中央行政機關之特殊部門的部分考試多半委由人事革新處辦理。例如：2009 年中央選舉管理委員會招考中央 9 級公務員考試，第一、二次筆試部分委託當時「行政安全部」（現改制為人事革新處）負責命題，而面試部分則由中央選舉管理委員會人事科進行。

1. 中央（地方）9 級一般職公開任用考試

1. 韓國公務人員考試制度改革內容根據臺灣競爭力論壇學會周延助理研究員翻譯提供基本資料所撰寫。

行政職考試方式分為第一、二次考試（亦可合併實施），考試形式為筆試，考科可分為必選共同科目、選試共同科目、選試專業科目。必選共同科目皆為國語、英語、韓國史 3 科目。選試共同科目則為社會、數學、科學 3 科擇一考試。選試專業科目則依照不同之職務考試有不同之專業科目，題型皆為選擇題。筆試合格者，則再進行第三次考試，形式為口試。特定職群之考試則在筆試和面試之間尚有一「實績考試」，例如：鐵道警察職、矯正職 6 級以下之考試須加入「體力檢測」實績考試。9 級一般職考試應考資格並不限定學經歷，只要年滿 18 歲以上皆可報考。

韓國於 2003 年起針對中央行政職 9 級一般職考試加考口試，當時口試人均口試時間約 7-10 分鐘。此後，韓國政府逐漸增加口試之內容與時間，2014 年人均口試時間已達到 30 分鐘。雖仍採取個人口試一問一答方式，口試著重於應考人對從事公職之價值感，與對於該職務之專業度進行詢問。2015 年，人事革新處更加重口試時間，人均面試時間達到 50 分鐘，並於個人面試前增加「5 分鐘演講」。「5 分鐘演講」操作方式為，應考人到達報到處後，給予指定演講主題，應考人可在紙上打草稿進行約 10 分鐘的準備，但不可以參考其他資料，隨後進行 5 分鐘演講。演講結束後，須將該草稿紙交給面試委員。隨即進入個人口試階段，口試委員可就其草稿與方才演講內容進行詢問，亦可給予應考人特定假想情況或針對事前繳交之個人履歷進行詢問，再由應考人回答。

2. 中央（地方）7 級一般職公開任用考試

7 級一般職考試則分為第一、二次考試（亦可合併實施），考試形式為筆試，每個職群皆有 7 科考試。7 科皆為必選，共同的考科為國語、英語、韓國史 3 科，其他依照不同的職群有憲法、行政法、刑事訴訟法、會計學、物理學概論等不同專業考科，題型皆為選擇題。筆試合格者，則再進行第三次考試—口試。

7 級一般職面試方式可分為「集體討論」、「個別面試」、「個人發表」等方式。主要由《國家公務員法》所規定之不同機關各自主持面試，不同機關可能採取所有方式，或擇 1 至 3 種方式進行。

2005 年起，中央行政部門之口試採「無資料口試」，即不事先公開學歷、考試成績、年齡相關之應考者資料給口試官知道，以求公平公正。2015 年更加入團體討論項目，透過應考人彼此討論特定議題，由口試委員決定優劣。

7 級一般職考試同樣並不限定學經歷，只要年滿 20 歲以上皆可報考。

3. 行政職 5 級一般職考試

分三階段進行，每次考試不合併舉辦，第一、二次仍為筆試。第一次為選擇題形式之共同科目，考科包含：辯論領域、資料分析領域、情況判斷領域、英文、韓國史。其中英文部分於 2013 年後改以托福、多益、TEPS、G-TELP、FLEX 任一英文檢定之成績達一定分數以上代替。韓國史部分則以國史編纂委員會主辦之「韓國史能力檢測考試」代替，不另考試。

第二次考試則區分不同職群有不同專業領域考試，題型皆為申論題，區分必考科目與選考科目，考科數目分別為 3 至 4 科與 1 科不等。

第三次則為口試。5 級一般職考試口試，2014 年以前，舉辦一整天，人均口試時間為 135 分鐘，各階段評審委員為 3 名，由局長級 2 名、教授 1 名組成。2015 年人事革新處為提升口試效度，口試時間延長為 2 個整天。以 2015 年為例，前階段及格應考人 240 人之人均面試時間約為 4 小時。口試分兩階段進行，第一階段於第一天舉辦，內容為共 90 分鐘之小組別個人發表與職務能力口試。第二階段於第二天舉辦，先進行 110 分鐘之團體深入討論（2015 年新增），再進行 40 分鐘之公職價值與個性評價之個人面試方式進行。最終合格者由兩階段各 6 位面試委員評定後分列名次，每階段面試委員由局長級 2 位、教授 2 位、外部專家 2 位組成。

總體而言，韓國公務人員考試不分層級舉行，皆不限定學經歷，但考選難度有所區別。第一階段考試皆為選擇題，主要取其大量快速篩選之效益。第二階段採用申論式測驗，第三階段則為口試。口試時間在近年內不斷加長，低階的 9 級考試從 2003 年才行加考，到 2015 年人均口試時間已達 50 分鐘，並在口試前增加「5 分鐘演講」。最高階的 5 級考試則人均口試時間於 2015 年達到 4 小時。口試在整體甄選過程之重要性明顯可見。

參、我國公務人員分階段考試規劃過程

一、我國考選方法之檢討

根據美國人事專家長達 85 年來的研究結果發現，各種選才工具的效度由高而低依次為工作樣本測驗（work sample tests, 0.54），結構式面試（structured interviews, 0.51），心理能力測驗（mental ability tests, 0.51），訓練和經驗（行為一致性，0.45），非結構式面試（unstructured interviews, 0.38），傳記資料量尺（biographical data measures, 0.35），推薦書查核（reference checks, 0.26），訓練和經驗（工作年資，0.18）（Schmidt and Hunter, 1998, p. 265）。

美國聯邦政府功績制保護委員會的研究指出，311 位美國聯邦政府用人主管認

為以下方法最具有人才能力預測的效果，分別為（MSPB, 2005: 9）：（1）工作經驗（95.7%）；（2）雇用口試（92.6%）；（3）教育水準（91%）；（4）履歷表（89%）；（5）經歷查驗（77%）；（6）學主修（62%）；（7）個人推薦信（59%）；（8）學校成績（47%）；（9）筆試（36%）；（10）大學排名（23%）。此 2 項公私人力甄選工具的效度排名，如與前述美、英、日、韓、中的考試方法加以堆疊，即明顯突顯公務人力甄選上的重要與必要環節無非：（1）邏輯推理判斷清楚的特質，（2）具有職位所需的專業能力，（3）並輔以有效篩選的口試。

我國目前公務人員考試制度分成為高等考試（又按照應考學歷資格分為一級考試、二級考試和三級考試）、普通考試和初等考試，以及和這 3 種考試相對等的 5 個等級特種考試。雖然根據《公務人員考試法》第 10 條規定，公務人員考試得採筆試、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。但事實上，除了少數公務人員考試類科採用口試以外，基本上都是採用筆試作為唯一的考試方式。而筆試科目則以大學教育中的專業科目為主。民國 87 年（1998）施行分試考試以來，由於第一試考試科目包括數的推理、地球科學等比較綜合性的知識考試，公務人員考試的內容才脫離完全注重專業科目的傳統。民國 95 年（2006）公務人員考試取消第一試，回歸傳統的專業科目考試。高考三級考試仍然要考 8 個科目，而普通考試要考 6 科。又由於「國文」和「法學知識與英文」從考試內容和命題的方式來看，基本上也是專業科目的範疇（彭錦鵬，2005, pp. 22），因此我國的公務員考試，又回到主要以專業科目作為考選用人的篩選標準。

從理想的考選辦法和其他先進國家的公務人員考選方法來做對照，我國目前的公務人員考試方法，大致上存在以下各種缺點（彭錦鵬，2005，2010）：

- （1）考試方法主要在測驗專業能力，造成考試效度受到較大質疑。
- （2）專業科目的考試側重在各項單一科目專業知識的記憶，而非應考人對於專業知識的融會貫通和理解。
- （3）以專業科目為基礎而建構的考試類科數目繁多，但是缺乏考試效度的評估，反而造成應考人推測和報考錄取率可能比較高的類科。
- （4）高等考試缺乏運用測驗題的考試方法來進行幅度較大的應考人篩選工作，造成申論題題型考試對於閱卷人員的人力和時間之龐大要求。
- （5）由於考試閱卷人力要求品質和數量都很高，但閱卷人力的供應顯然有所不足，造成考試效度方面的疑慮。
- （6）缺乏有關邏輯推理、數學推理、語文能力推理、一般自然人文社會基礎知識等基本知識和判斷能力的測驗。而這些測驗主要的用意在於判斷應考人是否具有頭腦清晰、理性判斷、相當聰明智慧的潛力。
- （7）甚少運用口試的考試方法。口試是重要的考選方法，可以綜合判斷應考

人的對答能力和判斷能力，但是我國除少數類科，例如外交人員和司法人員等外，並未將口試列為考試的流程和方法。

二、分階段考試之個案

考選部基於長年推動考試業務的經驗，於民國 101 年研擬公務人員考試法的修正草案。其第 18 條修正案為增訂公務人員分階段考試之法源，以推動分階段考試。於是從 101 年 9 月開始考選部組成公務人員考試分階段考試專案小組，先後召開 7 次會議詳細討論分階段考試的改革事項。專案小組針對第一階段的普通科目考試達成考試科目和考試方式的重大變革，但最終因考試院人事改組，未能經考試院審議，成為正式考選政策並據以執行。專案小組討論的內容和民國 87 年所進行的分試考試有明顯的不同考慮²，因此本文將根據各次會議之會議紀錄逐字稿逐項分析改革的方向和達成的共識。

《公務人員考試法》提出分階段考試修正草案的背景，在於公務人員考試普通科目方面所呈現的問題，包括（「公務人員考試法修正草案簡報」，2012）：（1）普通科目採用測驗題方式考試，不容易評量應考人的程度。（2）普通科目題庫因考試次數頻繁，試題需用量大、消耗快，收費成本相對增加。以最近 3 年建置成本計算，1 個科目平均費用超過 100 萬元，單一科目最高達 274 萬元。（3）相對而言，專業科目的題庫建置成本較低。以行政學、行政法科目為例，建置成本平均約 47 萬元和 60 萬元。因此《公務人員考試法》第 18 條擬引進分階段考試制度。其作法是考生在學期間或畢業後參加第一階段共同科目考試及格者，做為參加各種公務人員考試的門檻。而第一階段考試及格，才能參加第二階段考試。第一階段錄取資格可以保留一定年限。此項草案修改的效益是：（1）改變普通科目題型，評量應考人分析問題能力，以提升其語文、法學知識、公民素養程度。（2）題庫建置數量可以減少，同時提升試題品質。（3）有鑑重複報名人數眾多，分階段考試之後，應考人有更多時間準備專業科目。（4）減少各種考試舉行的天數。

分階段考試專案小組的組成除考選部長外，先後包含 7 位考試委員、10 位公共行政學者及 2 位人事主管。

專案小組的準備階段中，最初規劃的作法是，第一階段的普通科目考試仍然維

2. 我國 87 年至 94 年（1998-2005）實施之分試，其第一試包括「綜合知識測驗」與「專業知識測驗」，並不包括邏輯推理與資料分析。綜合知識測驗除數的推理外，基本上仍為傳統專業學科內容。高三級第一試包括「綜合知識測驗」與「專業知識測驗」。綜合測驗的比重為 50%，應試科目包括中華民國憲法、英文、法學緒論、本國歷史、數的推理、地球科學等 6 科。專業知識測驗的比重同樣為 50%，各科別均列考專業科目 2 科。普通考試第一試包括「綜合知識測驗」與「專業知識測驗」。綜合知識測驗的比重為 50%，應試科目包括中華民國憲法、法學緒論、本國歷史、數的推理、地球科學等 5 科。專業知識測驗的比重同樣為 50%，各科別均列考專業科目 1 科。

持現行國文、法學知識與英文三個科目，中長期做法則規劃三個方案：第一案情域判斷、數理計算及語言能力，第二案綜合知識測驗、專業知識測驗，第三案法學能力、語文能力及公民素養。

考選部之分析指出，現行公務人員考試普通科目考試出題和流程方面主要的問題是：(1) 法學知識和英文為例，命題內容包括憲法、法學緒論和英文，總分 100 分，題型為測驗題，無法考出應考人的程度。(2) 考題不能重複，使題目越出越偏。(3) 普通科目分數只占總成績的 10%，無法受到應考人重視。(4) 考試日程安排上，普通科目安排在第二節，這也使得應考人心力都花在前兩節。(5) 高等考試三級考試的普通科目和專業科目合計 8 科，必須考 3 天，對學生的體力和壓力並非合理。

第一次專案小組會議（101.9.26 舉行）由於廣泛討論公務人員考試法修正第 6 條、第 18 條草案的各項規定，包括高普考限制轉調年限由 1 年延長為 3 年等耗時較多，因此針對分階段考試並未深入討論。與會學者全部支持分階段考試進行篩選的修正草案方向。但 3 位出席考試委員中有 2 位對實施分階段考試保持較為保留態度，主張緩步改革。

第二次會議（101.12.5）董保城部長首先說明分階段考試是想把普通科目改為全國會考，使普通科目成為國家考試的共同門檻，原則上及格資格可以維持 5 年。出席委員原則上都支持普通科目成為共同門檻及分階段考試，但是普通科目的考試內容則引起廣泛的討論，希望加強考試的效度。

甲委員首先提出考試效度問題，並以會議資料所呈現的韓國公務人員考試乃測驗情境判斷、數理計算和語言能力為例，說明韓國和中國大陸考試第一階段的要求是邏輯推理能力、語言表達能力、數量能力，也就是頭腦清晰判斷的基本能力，而不是測驗專業背誦能力。

甲委員主張分階段考試和第一試應該測驗判斷能力的發言，並即得到 3 位委員發言支持。乙委員同意甲委員改革同時並進的作法，主張第一試測驗類型包含腦筋夠不夠聰明、對政府體制的了解、及國際知識。並建議錄取率不超過 30%。

與會委員原則上支持分階段考試，並使第一試著重公務人員判斷能力。但針對考試科目、錄取率、改革過程的溝通、日出條款的預告、分階段考試的定義，則僅廣泛交換意見。主席結論為，支持第一階段考試科目的改革，訂出日出條款，並請甲委員參考其他國家做法草擬第一階段考試範圍。

第三次會議（102.04.19）主要在討論甲委員所提出來的英法日韓中國大陸公務人員考試相關資料。同時考選部所提的方案是將現行公務人員考試的共同科目單獨作為門檻，及格者才能參加第二試，但是可以保留及格資格相當年數。這就有別於

民國 87 年到 94 年分試考試的第一試測驗數理等科目，是不得保留及格資格的。至於甲委員所提第一試考數理、判斷推理等科目，則考選部擬列為中長期計劃。與會委員全部支持分階段考試，有的委員主張第一階段考試為性向測驗、進行能力的篩選。「公務人員要找的是真正聰明、腦筋清楚、能夠做事的人，語文能力、數量關係、邏輯判斷、推理分析都是非常重要的東西。」在這一會中支持第一次考試測驗推理能力的委員有 3 位學者及某市府高階主管所代表各局處人事單位。

某市政府各人事單位的綜合性意見是：（1）分試是可行的，及格保留年限不宜太長。（2）參考中國大陸模式，第一階段考判斷推理、資料分析、邏輯等，第二階段則篩選適合以及專業的公務人員。這些意見顯然是支持第一階段的考試著重在公務人員的基本邏輯思考能力。相對地，有幾位考試委員分別從主張漸進改革、成績計算、應考人考試權等角度建議緩步進行改革。

雖然專案小組會議並沒有特別討論到口試是否舉行，以及在那一階段口試，但丙委員則特別指明口試應該列為第三階段考試。

主席的結論是主張現行制度的改良，確定分階段考試，科目則進行微調。

第四次專案小組會議（102.12.04）舉行之前，考選部內部已經就公務人員分階段考試召開兩次會議。第一次會議決定公務員考試法修正，增加分階段考試法源，第二次會議則擬定分階段考試草案。在此分階段考試草案基礎上，第四次專案小組會議則更進一步在充分討論之後做成決議。與會人員全部支持分階段考試之外，同時支持應試科目的改變，除「國文」、「法學知識」外，增加考試「邏輯判斷與資料分析」，並將第一階段成績作為門檻。第一階段是否及格，則以當次到考者平均成績為及格標準。英文不列為考科，而以英文檢定及格取代。

第五次專案小組會議（103.1.14）召開之前，立法院已三讀通過公務人員考試法修正條文，增加分階段考試法源。第五次會議充分討論之後，將第四次會議所決定之考試科目「法學知識」更改為「法政知識」，取其不以背誦專業科目，拓廣公務人員之基礎法政知識及時事為考選內容。「法政知識」考試內容包括：中華民國憲法與政府、法學緒論、社科知識。同時對於英文能力的判斷，分成兩案：甲案是針對高考和普考，分別要求不同等級英文檢定及格資格。乙案則規定高考要求英文檢定中級合格，普考則仍將英文列為第一階段考試科目。第五次會議並確定增加「邏輯判斷與資料分析」一科。考選部邀請甲、乙 2 位委員協助擬定「法政知識」和「邏輯判斷與資料分析」兩科命題大綱和範例試題。

第五次專案小組會議針對 3 個考試科目討論的內涵部分，終於聚焦為：（1）「國文」，可涵蓋語文邏輯和申論。（2）「法政知識」，包括：中華民國憲法、法學緒論、社科知識，其中社科知識的範圍就可包括國際觀、全球化、法政知識等等。（3）「邏

輯判斷與資料分析」可涵蓋到判斷推理和資料分析。

某市政府各人事單位的意見是：(1) 英文檢定可以取代英文科目；(2) 認為仍要列考公文；(3) 法學知識科目考試範圍不容易準備。本次會議結論則為「國文」科刪除公文考試。

第六次專案小組會議(103.3.26)主要在討論基於第五次會議結論所請2位委員分別研擬之「法政知識」和「邏輯判斷與資料分析」考科規劃案內容。

依照規劃案，「法政知識」測驗領域包括中華民國憲法與政府、法治精神、及認識國家環境3部分，「國文」測驗領域包括：白話文文字組織能力、白話文文字表達能力、及白話文文字書寫能力3部分。3個測驗領域是以法治精神為主體，中華民國憲法與政府次之，認識國家環境為最後。「法治精神」領域較偏向一般性行政法概念，包括「人民基本權利」、「依法行政與行政處分」、「人民權利救濟」和「公務人力政治參與規範」4個主題。「中華民國憲法與政府」領域包括「中央政府體制與組織」、「地方政府體制」和「中央與地方政府關係」3個主題。而「認識國家環境」是最廣泛的領域，公務員應該對臺灣環境有大致的了解，包括4個主題：「民主社會與公民參與」、「重要國家基本國策」、「公共經濟基本概念」和「國際與區域政府組織」。至於題型則採測驗題型，但可兼採部分比例的複選題，以提高效率。

「邏輯判斷與資料分析」一科的規劃案，指出此科宗旨為測驗應考人對於語文、數量、圖形、資料的理解和邏輯推理能力。該科目考試內容和題型包括：語文理解和表達、判斷推理、數量關係及資料分析。語文理解和表達項目可細分為：邏輯選擇、閱讀理解及語句表達。判斷推理項目可細分為：圖形推理、定義判斷、類比推理、邏輯判斷。資料分析項目可細分為：文字資料、表格資料、綜合資料。考試題目為120題，考試時間為120分鐘，總分100分。考試科目之命題事宜由命題委員會採集中、入闈方式辦理。

針對此兩項規劃案，會議討論結論為：(1)「法政知識」科目名稱修正為「公務基礎知識」，測驗領域包括：中華民國憲法與政府、法治與人權及國家現況與發展。(2)「邏輯判斷與資料分析」科目測驗領域包括：語文理解及表達、判斷推理、及資料分析，原規劃第三部分之數量關係則納入資料分析領域。以上科目考試時間為2小時，並成立專案小組討論命題方向，再提送專案小組會議確認。

此次會議結論尚包括：分階段考試第一階段考試為基礎科目考試，不區分考試等級，應考人年滿18歲即得應試。第一階段考試以全程報考人數33%為及格標準。

第七次專案小組會議在民國103年11月3日舉行，此時新一屆考試委員已經產生，小組新增新任考試委員1人。前此專案小組所獲之結論，係屬考選制度之改革，

仍需與新任考試委員進行溝通。因此本次會議 2 項討論議案，即高普考專業科目檢討及分階段考試第一階段考試應試科目訂為「公務基礎知識」與「邏輯判斷與資料分析」之規劃，考選部仍需持續與考試委員溝通說明，製作有關改革之相關問答資料 Q&A，並擇期辦理公聽會以廣納各界意見，以便後續政策落實。本次專案小組會議之後，考選部長換人，尚未有後續推動措施。

肆、我國公務人員分階段考試規劃過程問題之分析

考選部分階段考試專案小組 7 次會議決定的第一階段考試的科目和測驗內容，對於我國公務人員考選制度而言，是一個重要、明顯的突破。這個制度設計的突破代表的意義是多元的，至少包括下列各點：

第一、突破我國公務人員考試主要採用專業科目考試作為徵選人才標準的傳統，除原有的「國文」、「英文」以外，增加「邏輯判斷與資料分析」以及「公務基礎知識」的篩選機制。我國公務人員考試除了少數類科包含口試階段，最主要的測驗基準都是大學教育的相關專業科目，僅能測量應考人的專業能力，並且很容易透過補習教育而得到高分。這種傳統考試模式之下，不但形成背誦教育的風氣，也阻礙了考選人才應該注重考試效度的基本價值。背誦式考試無法篩選出腦筋清楚、善於推理判斷、執行公務、創新政策的人才。「邏輯判斷與資料分析」和「公務基礎知識」正足以彌補現行考試科目在考試效度上的不足。

第二、分階段考試有助於採用測驗題方式、電腦閱卷，快速進行第一階段的人才篩選工作。政府是我國最大的雇主，在未參考先進國家先例，採行以職位競爭為基礎的人才甄選政策前，每一次國家考試的報名人數必然動輒數萬人參加。分階段進行人才篩選不但為各國的常態，也為我國所應採行。我國曾經在民國 87 年到 94 年採行分試，如今重新做制度的修正工作，是必要的改革。

第三、此一改革是考選部主導、考試委員、公共行政學者、政府人事主管 4 方面共同基於學理、國際做法、考選實務問題、用人需求考量等多方面因素而討論定案，周延照顧用人機關、考選機關、應考人等各方考慮因素。

第四、分階段考試、第一階段考試科目相關的行政配套措施，都經過充分討論。相關配套措施包括：第一階段的及格門檻、英文能力的檢定和考試、國文科考試的內涵、新增科目的考試命題辦法和準備、分階段考試的溝通說明，都經過充分討論。在此基礎上，考選部已可透過適當的溝通快速形成政策、並且推動執行工作。

然而，我國公務人員考試制度就國際經驗來看，為順利實施本個案及其他考試效度之改革，仍有以下各項需加強之處：第一、第一階段考試科目改革之觀念溝通。基於考

試政策的改變牽涉考選業務多重環節的運作，在推動分階段考試方面，如僅有行政程序上的改變並不困難。但是調整第一階段的考試科目，廢止傳統專業科目同時考試的方式，而增加採行測驗「邏輯推理與資料分析」、「公務基礎知識」，對於我國公務體系的考選政策而言，係屬重大突破，需要比較全面、深入的進行政府與民間的觀念溝通。第二、有關第二階段專業科目之精簡，仍待檢討改革。此次分階段考試的改革方案，主要議題是針對確定分階段考試的法源和執行，並優先討論第一階段的考試科目改革。在此種議題設定情形下，主要以順利推動改革為考慮，因此並未深入討論第二階段專業科目考試的科目和數量。第三、各國均重視之口試仍待全面實施。在各國公務人力甄選過程中，最受到重視的口試項目，在這一次改革方案中，也僅提出說明，得到學者的呼應支持，但未成為討論的主題。參照韓國公務人力甄選在過去 10 年中，不斷延長各層級考試的應考人口試平均時間，明顯反映口試在選擇適當人選中的重要地位。我國考選制度宜儘快將口試列為各種公務人員考試必要的考試流程，並且有效執行口試甄選，將是下一階段的改革目標。第四、考試類科及層級有待精簡。我國公務人員考試長期以來因教育程度不同而分成 5 級實施。但我國大學教育近 30 年全面普及，近年來應考各層級考試的應考人八、九成以上皆具有大專以上學歷，依照學歷分級實施考試已經越來越不需要，也非國際慣例。在此背景下，如何繼續推動考試層級精簡，也是考選部需要考慮的。至於考試類科的精簡，則牽涉到考試院已要求銓敘部研究職組、職系之重整與精簡，尚有待進一步研究如何落實。

伍、結論

1980 年代以來，OECD 國家逐漸朝向以職位為基礎的文官制度轉型，在公務人員的考選方面採用彈性、職位競爭、以職能為核心的彈性甄選方式。而其他國家以傳統的職涯制度為核心的文官體制，在公務人員取才方面，也特別強調考試的效度。我國近鄰的日本，大幅改革公務人才的來源管道，韓國則大幅增加口試在徵選人才過程中的重要性。考選部從 2011 年開始推動的分階段考試立法工作和執行準備工作，研議建立第一階段考試主要測驗語文能力、邏輯判斷與資料分析能力、以及公務基礎知識，對於我國公務人員考試的效度，將會產生明顯提升的效果。分階段考試的改革工作如果能夠依照本文所述研議結果落實，也將對未來的其他考選改革工作產生示範效果，有助我國公務人力甄選品質上的提升。

參考資料

- Kudo, H. (2011). Changing Competences of Civil Services: What Capacity Building Needed? Paper presented at the “International conference on Training of Senior Civil Servants,” July 25-26, 2011, Department of Political Science, National Taiwan University, Taipei.
- Melchor, H. O. (2013). The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries. OECD Working Papers on Public Governance, No. 21. Paris, France: OECD.
- OECD. (2004). Trends in human resources management policies in OECD countries: An analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management. Paris, France: OECD.
- Schmidt, F. L., & Hunter, J. E. (1998). The validity and utility of selection methods in personnel psychology: Practical and theoretical implications of 85 years of research findings. *Psychological Bulletin*, 24, 2: 262-274.
- U.S. Merit Systems Protection Board (MSPB). (2005). Building a high-quality workforce: The federal career intern program. Washington, D. C.: U. S. Merit Systems Protection Board.
- 《公務人員考試行政類科分試專案小組第1次會議紀錄》（2012，September 26），考選部，台北。
- 《公務人員考試行政類科分試專案小組第2次會議紀錄》（2012，December 5），考選部，台北。
- 《公務人員考試行政類科分試專案小組第3次會議紀錄》（2013，April 19），考選部，台北。
- 《公務人員考試行政類科分試專案小組第4次會議紀錄》（2013，December 4），考選部，台北。
- 《公務人員考試分階段考試專案小組第5次會議紀錄》（2014，January 14），考選部，台北。
- 《公務人員考試分階段考試專案小組第6次會議紀錄》（2014，March 26），考選部，台北。
- 《公務人員考試分階段考試專案小組第7次會議紀》（2014，November 3），考選部，台北。

《公務人員考試法修正草案簡報》（2012，October 22），考選部，台北。

彭錦鵬（2005）。〈公務人員考試方法技術檢討與改進之研究〉，「94 年度考選制度研討會系列六『公務人員考試法制與人才選拔研討會』」論文（2005 年 12 月 26 日）。台北：考選部、國立台北大學公共行政暨政策學系。

彭錦鵬（2010）。〈公務人員考選制度的變革與未來展望〉，《國家菁英季刊》，6, 1: 17-40。