

公務人員考試方法技術檢討與改進之研究

彭錦鵬

中央研究院歐美研究所
台灣大學政治學系

目次

- 壹、前言
- 貳、理想的考試用人方法
- 參、各國所採用的公務人員考試方法
- 肆、我國目前公務人員考試制度的方法、效度和缺點
- 伍、我國公務人員考試制度的改進
- 陸、結論

摘要

自一九八〇年代以來世界各國都在進行文官制度之改革，其中並以各部會分權化、人員精簡、以職位為核心、考試方法彈性辦理、應考人的篩選標準以工作職能為依據等作法，形成改革的主軸。我國歷經民主政治轉型，各項政府制度都已朝向合理化的方向改變，考銓制度的改革在全球化環境下愈顯迫切需要。從國內考選環境而言，由於近年來政府的用人數量大幅減少，最近5年來，公務員考試的初任及格人數都在7,000人以下，應考人數因之也大幅下降，正是全力改善和強化考試方法、程序、和效度的最佳時機。

本文建議，我國公務員考試制度在考試方法上應該進行全盤的、科學性的分析和研究，模擬出漸進、可行的改革方案，並在考選觀念上改變傳統「低成本、低效率」的作法，投注更大的資源來提昇考試的效度。

在實際的做法上，本文建議考選方法上面，參考日本的成例，依照以下作法分階段加速實施：

- 1.全面增加口試項目。
- 2.大幅削減考試類科。
- 3.增加基本知識和邏輯推理能力之測驗。
- 4.研發更有效度的選擇題和申論題。
- 5.先以基本能力測驗和專業測驗進行大幅度的篩選，然後短期內決定參加口試名單，一個月內舉辦口試。
- 6.研發整體配套、合理、公平的推動口試辦法，包括人才培訓工作。
- 7.高考一級考試和二級考試採用評量中心法的考試辦法。

一、前言

我國從一九九〇年代中期以來就一直不斷推動行政改革的工作，首先是從公務人力精簡的作法開始，陸續採用政治結構變革、組織變革、行政業務簡化、行政業務電子化等政治和行政改革工作，以求建立現代化的政府架構和運作制度。在法律制度層次最高的改革是，透過修憲的管道，精簡省政府的層級，改變中央政府的體制，使行政機關組織的結構鬆綁。目前這些憲法的規定已經在逐步落實。行政機關組織鬆綁方面，中央行政機關組織基準法已經施行，有關行政院組織法、中央政府總員額法也已經進入立法的最後階段。經過這些大幅的體制修正之後，我國的政府組織結構正在既定的軌道中，朝向比較合理和現代化的方向進行調整。

但是有關我國公務人員的體制方面，則在人事行政的制度規定上，仍然和一九八〇年代以來世界各國，尤其是歐美先進國家所不斷採行的制度改革，存在很大的差距。歐美先進國家的考試用人制度，已經從傳統的注重統一由中央主導考試用人的方式，轉變成為部會分權化，各部會分別用人，考試方法由各部會個別決定，注重考試效度和應考人所具有的工作職能。相對的，我國的考試方法除了少數考試類科採取口試的方法以外，都以專業科目的筆試成績作為考試用人的唯一判斷標準。而專業科目的筆試成績是否能夠和錄取之後的工作績效，形成正相關的考試效度，是值得深入探討的。

為因應21世紀世界各國在全球化競爭之下所面臨的競爭力評比壓力，和各種產業發展所需要的政府制度性支持，公務人員的個別能力和因之而產生的集體政府能力，將是人事行政制度改革的最大挑戰。一九九〇年代以來，歐美先進國家在考試用人政策方面的大幅度彈性化改革，以及在高級文官制度的建立，和考試、培養人才上所呈現的速度、改革幅度都是前所未見的。我國在面臨這種人力資源管理制度方面的重大變革實應如何適當因應，在在需要以問題為導向，深入探討比較各國作法，提出合理可行的改進方案。

因此，本文將首先說明各國人力資源管理制度中考試方法的改進。接著以綜合檢討的方式探討理想的考試方法—評量中心法，簡要敘述美、英、星、日、中各國所採用的考試方法，並檢討我國目前考試制度和提出改進建議。

二、理想的考試用人方法

根據美國人事專家長達85年來的研究結果發現，最有效的評量人才方法，例如工作樣本測驗和心理能力測驗，能夠有效的鑑別應考人的能力，而且對於未來的工作績效能夠提供寶貴的預測能力。依照這項研究結果的發現，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），
- 訓練和經驗（計分法，0.11），
- 興趣（0.10），
- 筆蹟（0.02）（Schmidt and Hunter, 1998: 265）。

這項研究的結果和美國聯邦政府功績制保護委員會在2000年所做的全國性調查基本上是相當類似的。功績制保護委員會的調查裏，311位在當時曾有僱用人員經驗的聯邦主管認為，在各項遴選人員的方法中，工作經驗是最具有預測能力的（95.7%），其次則是雇用口試（92.6%）。他們認為各項遴選工具的預測效度，從高而低排列如下：

- 工作經驗（95.7%）
- 雇用口試（92.6%）
- 教育水準（91%）

履歷表（89%）

經歷查驗（77%）

大學主修（62%）

個人推薦信（59%）

學校成績（47%）

筆試（36%）

大學排名（23%）（MSPB, 2005:9）

理想的考選用人方法不但需要信度高，考選的效度是更重要的考慮。在各項考選用人的方法中，最被肯定的是評量中心法（assessment center method）。評量中心法是運用多種考選方法以產生綜合性的評量分數。評量中心法採用的考選方法包括：

籃內測驗（in-basket exercises）

團體討論

和「部屬」（或者「顧客」）對談的模擬

發現事實測驗

分析/決策問題

口頭表達測驗

書面溝通測驗。

評量中心法最大的特色是以「模擬」和「觀察行爲」作為考核的重點。所有考選觀察都集中在和所要扮演的職務相關的各種行爲，因此是比較客觀而且可以排除其他的個人因素，例如性別、年齡、種族因素的干擾。同時評量中心法最大的優點是，他並不是在評量受測者目前的工作表現，而是在預測未來的工作表現。評量中心法從一九七〇年代開始受到公私部門廣泛的重視和採用，成為考選和升遷決策的重要方法。一九五〇年代末期貝爾電話公司的管理職位就實施評量中心法的考選作業。一項為期8年的研究結果顯示，評量中心法可有

效篩選管理人員。(Byham, 1970) Thornton 和 Byham對於29項有關評量中心法的效度研究加以分析發現，評量中心法比其他的考選方法得到更多的支持。

(Thornton and Byham, 1982) Thornton其後運用有關評量中心法的50項研究中的220項相關係數進行後設分析(meta-analysis)的統計研究，預測評量中心法的效度是0.37。(Gaugler, Rosenthal, Thornton, & Bentson, 1985) Wayne Cascio對於貝爾公司的研究也得到相同的結果(0.37)。Cascio更進一步運用700位業務經理所提供的資料來計算評量中心法所提供的效度和所花費的成本，結果發現，在使用評量中心法以決定升遷的過程中，工作績效的差異事實上對公司而言產生明顯的收穫。在4年期中，由於公司新任經理的工作績效提高，公司的獲利預計達到1億3400萬美元，也就是每一位升任第一階管理職的主管每年創造2,700美元的公司收益(Cascio & Ramos, 1984)。

和經常被採用的筆式測驗和口試測驗相比較，評量中心法在考選方法上具有相當多的優勢，但是也有明顯的成本上重考選觀察方法的設計下，評量中心法的選人判斷所得到的考選效度比較高，是相當合理的。但也正因為考選方法所需要投入的準備時間和人力、財力，以及專有的考選技術，都相較傳統考選方法要龐大、複雜許多，因此它的成本也就比較高。從表一中可以看到筆式測驗、口試測驗，和評量中心法的相對特點(www.waspc.org, accessed 2005.12.15)。

表一：各種考試方法的特點

特點	筆式測驗	口試測驗	評量中心法
容納管理人員的意見	否	否	是
進行工作分析	有限的	否	是
多重的測驗	否	否	是
多重的判斷	否	否	是
觀察實際行爲	否	否	是
產生大量的資料	否	否	是
主考官受過訓練	否	否	是
效度	低	低	高
成本	低	低	高

雖然評量中心法的考選方法成本較高，但是由於他的考選效度高，因此受到廣泛的採用。豐田汽車公司在美國肯塔基州設廠之初需要3,000名員工，就運用評量中心法考選了22,000名申請人（Byham, www.ddiworld.com, accessed 2005.12.15）。

三、各國所採用的公務人員考試方法

各國所採用的公務人員考試方法大致上可以分成兩個種類，第一類是屬於基層、初任人員的考試。第二類是屬於高階人員的考試，或是屬於爲了培養高級文官而舉辦的特別考試。由於第一類的公務人員考試考生較多，而錄取人數也遠較第二類人員爲多，因此傳統上比較傾向採用筆試測驗的方法，以便在付出較低的成本下，篩選人數龐大的考生，並得到公平性比較不會受到質疑的結果。但是一九八〇年代以來，經濟合作發展組織國家開始陸續推動文官制度改革，其內容和公務人力的考選有關的包括（OECD, 1996:9）：

- 1.人力資源管理的權力由中央人事單位下放到各個部會機關。
- 2.各部會機關的人力資源管理權力授權給主管人員。
- 3.政策方針強調基本的標準和完善的作法，而非細密的控制規定。
- 4.授權給各部會機關負責統籌包括薪水和行政成本在內的預算。
- 5.更爲彈性的薪水、僱用、和人力增補制度。

由於管理權責大幅度由中央政府的人力主管機關下放給各部會，因此各部會就更集中精力採行有效的人力資源管理措施，並強化其考選工作。（OECD, 1996: 18）。經濟合作發展組織國家的人力資源管理明顯從控制人力膨脹的現象開始著手，將中央人事集權逐漸轉變爲部會機關分權、從一致性的規定轉變到彈性化管理、從中央完全控制預算轉變爲由部會機關統籌人事營運成本。

而從整體上來看，經濟合作發展組織國家的文官制度又出現從以職業爲基礎（career-based）的文官制度，逐漸向以職位爲基礎（position-based）的文官制度傾斜的趨勢。以職業爲基礎的文官制度（以下簡稱職業文官制度）下，公務員是在工作生涯開始之際就進入政府服務，並且終身爲公務員。最初進入公務部門是透過教育資格或是文官初任考試。升遷是基於個人的職等體系，而非

基於職位。這種文官制度基本上很少有人能在中途進入文官體系。

相對而言，以職位為基礎的文官制度（以下簡稱職位文官制度）則強調對於每一個職位都要找到最適當的人選，不論這種挑選的方法是採用對外開放、內部升遷、或者是平調。職位文官制度提供更為開放的用人管道，外補的情況因此比較普遍。正由於職位文官制度強調對於每一個職位都要找到最適當的人選，因此其遴選的方法基本上都在針對申請人是否具有特定職位所需要的工作職能而設計，遴選技術的選擇在各國就相當的多元化，而不一定採取傳統公開筆試的方式。只要在符合中央政府人事機關所提供的遴選方針情況下，各部會都能快速的找到適合的人選，而不需要等待相當長的時間，以便得到統一分派的新人。

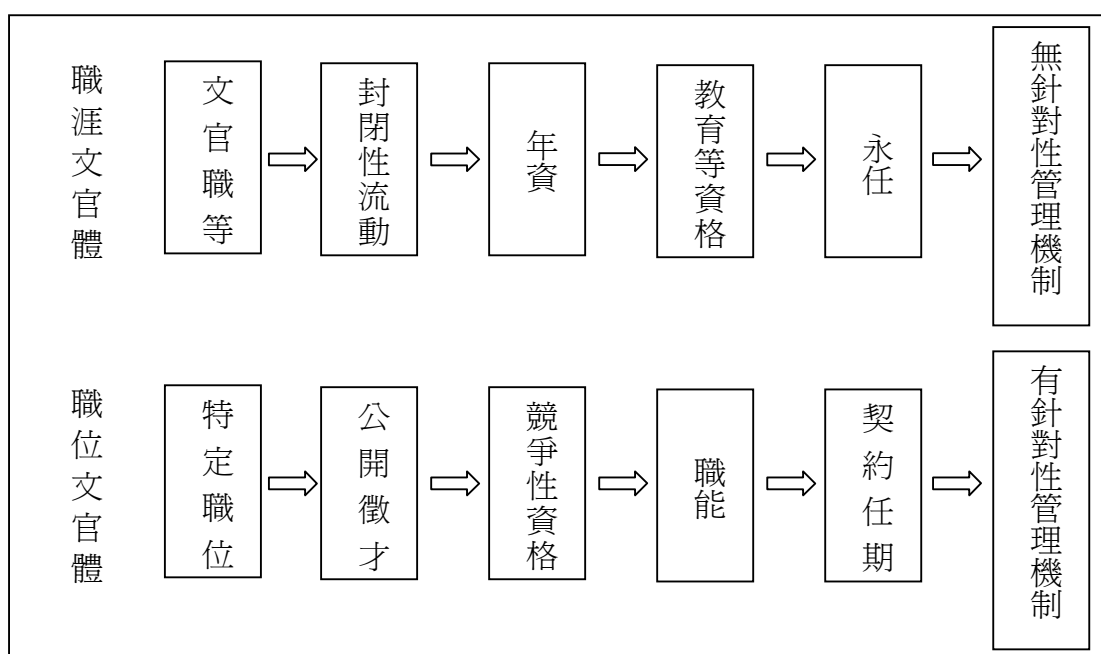
經濟合作發展組織國家的調查顯示：職業文官制度和職位文官制度在過去20年中呈現明顯的改變趨勢（OECD, 2004:6）：

- 1.職位文官體系傾向給予中央的人力資源管理單位更重要的角色，並且對於高階職位採取比以前更為中央集權化的管理制度。這種趨勢出現在類似英國和荷蘭等國建立高級文官團制度的作法，和其他國家強化高級文官制度的集中管理和發展。
- 2.傳統的職業文官體系傾向增加公開競爭職位的數目，並且將人力資源管理的工作授權給各部會及其下的管理階層。

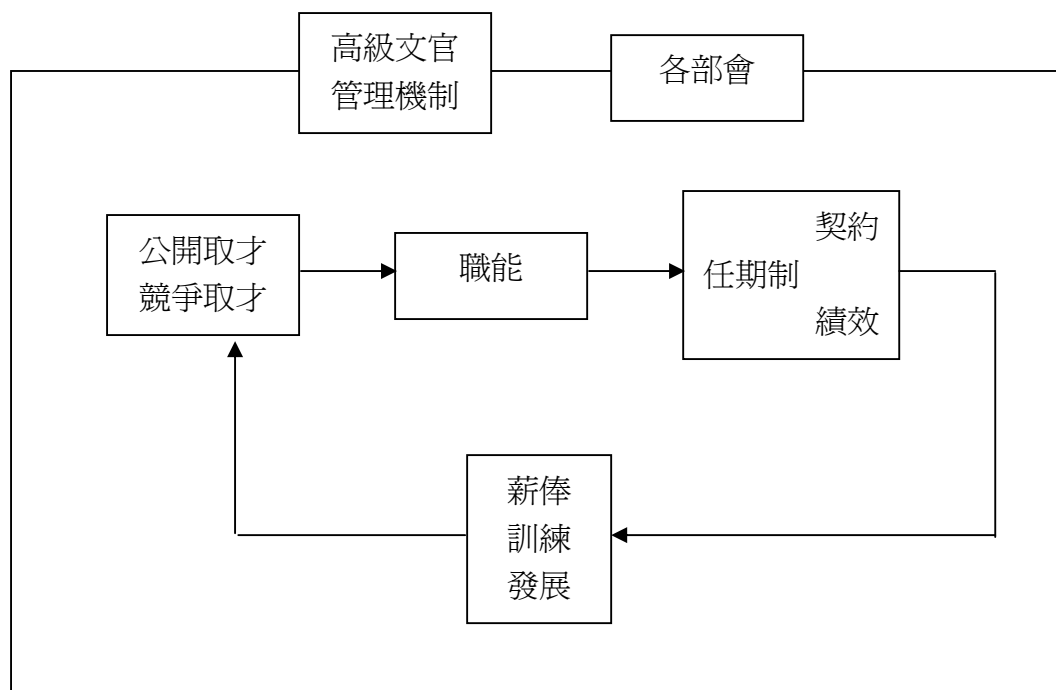
對於第二類的高階文官人員而言，公務人員的考試方法也有相當大的轉變。相較於傳統以職涯為基礎的文官體系而言，一九八〇年代以來，許多經合組織國家建立高級文官團。高級文官團的制度設計，是在保障高級文官永任的基礎上，對於高階職位的任用，採取對文官體系之內或對文官體系內外開放競爭的方式，進行招募人才的工作。這些高階職位，基本上是高階的「管理」職位，並且是特定的職位，也就是高階職位不一定就是「高級文官」的職位。高級文官團的職位除了必須透過公開競爭，也重視候選人的工作職能之資格條件。在高級文官團的制度下，高級文官團的職位是具有任期和必須簽訂契約的。固定任期契約的主要內容是規範高級文官的績效目標，最主要是作為是否能夠延長任期、或升遷的依據，從而使績效成為高級文官團的核心關懷。同時為了讓這一套從公開甄選到契約維護的制度能夠運行順遂，中央政府通常會設立特定

的機關來負責制度的管理、協調、規劃等措施。至於訓練和績效薪俸制度，也和高級文官團的運作是否成功息息相關。圖一顯示傳統高階文官體系和一九八〇年代以來高級文官團在運用高階文官人力資源上所存在的制度邏輯差異。圖二則顯示高級文官團制度在制度設計上的主要特點包括（彭錦鵬, 2005b）：

- 1.以職位為核心，將職位公開競爭。
- 2.以工作職能為選才標準。
- 3.簽訂契約（固定任期、明定績效目標、績效薪俸）。
- 4.中央統籌管理高級文官團制度。



圖一：職涯文官體和職位文官體對高階職位的制度邏輯



圖二：高級文官團的制度邏輯

從經濟合作發展組織國家文官體制演變的歷史可以看出，對於有獨特高級文官團制度的國家而言，其高級文官的遴選工作可能有特別的遴選辦法，因此可以用國家為單位加以評述。至於對沒有獨特高級文官團制度的國家而言，公務人員的考選工作絕大部分已經由各部會來負責，因此其考選的效度如何，必須按照各部會的實際情況來加以觀察，而無法以國家為單位來進行分析。但為了更進一步了解各國公務人員的考選制度，以下仍然按照不同的國家為區分，針對考選方法的主要關切點，也就是考選公務人員的效度，進行評述。

一、英國

英國現代化文官制度發端於1854年財政部所委託完成的諾斯考特—崔維揚（Northcote-Trevelyan Report）報告，報告中主張以公開競爭的方式甄補公務人員。依照報告的建議，英國政府在1855年成立常設文官委員會，1870年起確立公開考試制度，現代化文官體制因而逐漸形成。

從整體上看，英國文官的考選制度可以分成三大部分加以觀察，也就是一般文官、快速升遷文官以及高級文官（彭錦鵬, 2005b）。就第一種文官考選的一般文官而言，英國並非由中央統一規定甄選方式，而是由各部會機關在職位出缺時各自進行甄補作業。最常見的情況是，出缺職位會在地方性、地區性

及全國性平面媒體、專業期刊、職業介紹所、求職中心及出缺職位資料庫刊登廣告。

用人機關通常較偏好申請表，而不是採用履歷表來進行審查工作。審查通過的長名單（long listed, 意指超過3-5人的名單）人員可能會被請去參加為期一天的評量考試，考試內容包括筆試、口試及爲了測出分析、數理、人際關係及決策技能的測驗項目。這些考試都是公平公開的考試（詳見網站資料 <http://www.careers.civil-service.gov.uk>）。

第二種文官考選制度是快速升遷計畫的考選。爲了儲訓高級文官人才，快速升遷人員的考試係每年9到11月間接受申請。快速升遷有四種類型，包括一般快速升遷（general fast stream）、統計學人快速升遷、經濟學人快速升遷，及政府通訊中心（government communication headquarters, GCHQ）快速升遷，另外則有秘密情報工作（secret intelligence service）快速升遷。而佔6成人數的一般快速升遷類型，又包括五種選項：中央部會、科學與工程、歐洲快速升遷、外交、技術發展專家等五種，及非行政部門的國會行政人員。另外在職文官也另有推薦甄選加入快速升遷計畫的機會，即文官任職之後，各部會各有不同篩選的辦法以推薦最有潛力者參加甄選。服務年資並非在職文官入選快速升遷計畫與否的考量重點，也有僅服務一年就被選入快速升遷計畫者（詳見快速升遷網頁 <http://www.faststream.gov.uk>）。

參加快速升遷計畫的考生並不限其畢業科系，只要成績達到一定標準即可。由於快速升遷計畫從2003年4月1日起由原來負責考選的Capita公司換成透過公開招標錄取的Parity公司，也由於近年考生人數大幅增加，評量中心案量不堪負荷（筆者於2003年9月參訪位於倫敦之評量中心所獲資訊），2004年起初次採用線上申請與線上考試的方法進行篩選工作。申請程序包括制式的自我評量、線上申請以及第一階段的線上資格測驗（qualifying test）。接著是在考試中心進行有人監考並使用電腦考試的認知測驗。通過此一認知測驗的考生才能參加在評量中心舉行的評量測驗。評量主考官在評量過程中並無考生的背景學歷資料，而完全以工作測驗來決定分數與排名，以確保考選過程的效度與客觀性。

快速升遷人員進入政府後即在部會中受到每12個月到18個月即換職位的快速歷練。大部分在部內歷練，但也可能跨部借調，或到歐洲、私人企業服務一

段時間。通常在3到4年內，快速升遷人員即可升到僅次於高級文官團的階級，也就是舊制的七職等（grade 7），而在七職等職位上工作幾年，就可望晉升高級文官團的職位（以上資料來自<http://www.faststream.gov.uk>）。也就是說，優秀的快速升遷人員在短短10年之內就可以升到僅有3800人的高級文官團中擔任英國的高級文官。

快速升遷計畫使英國高級文官團的組成結構，不斷替補年輕優秀的新血輪，使其決策階層常保精明幹練的菁英團隊。而過去20幾年中，英國政府在強調人才來源不但優秀，且充分兼顧多元目標及績效取向的考、用政策下，英國文官體系乃變成活力充沛的人力資源體系。就快速升遷（Fast Stream）計畫而言，2003年有超過2萬人應徵，最近3年分別錄取411人（2002），510人（2003）和467人（2004），錄取率分別是2.9%（2002），2.05%（2003）及5.4%（2005）。傳統印象中牛津劍橋畢業學生佔據高級職位的情況已因教育的普及化、多元化，和民主社會的多元發展而大幅改變。二次大戰後牛津劍橋畢業學生佔高級文官六、七成以上比率的情況，已逐年減弱，以最近3年為例，在錄取人員中，由此兩校畢業的比例，分別已降到27.5%，35.7%及35.7%（見各年Civil Service Fast Stream Annual Recruitment Report）。

第三種文官考選制度是高級文官的考選。英國高級文官團的成員雖然有極大部分來自快速升遷人員，但其甄選方式則是以「職位」為競爭基礎，對所有文官公開或包括對外公開。以2004年為例，即有42%的高級文官職缺擴大到對外公開競爭（Cabinet Office, 2005: 3）。當高級文官團職位出缺時，甄補工作係由10位現職文官，而為英王任命的文官委員辦公室（Office of Civil Service Commissioners）負責。用人機關須先廣為公告職缺情形，說明職務任用型態、所需經驗與技能及待遇。繼之組成遴選小組，決定遴選標準與方法，最後產生決選名單。遴選方法大致上包括面談和採用評量中心法，聘請專業心理師參與最後入選人員之面談、入選人員參訪用人機關等（蔡秀涓，2005: 52-54）。

英國文官的考選制度如上述有三大類，第一類的一般文官因其用人機關型態較多，且從事基層的服務提供，只要用人機關能相對挑選出適合的人選，並不要求特定的職能（competence）因素。但是對於第二類快速升遷人員及第三類的高級文官人員，其考選甚至其後的培訓，都和候選人所具備的核心職能甚為相關。以快速升遷人員考選而言，考生是否具有特定的核心職能才是最主要

的關鍵（Cabinet Office, 2005）。快速升遷人員的核心職能包括三種技能組合（skill set）：作為技術（delivery skills），知識能力（intellectual capacity），和人際技能（interpersonal skills）。作為技能包括追求結果與學習改進的職能，知識能力包括決策及建設性思考的職能，而人際技能則包括建立有生產力的關係（building productive relationship）和有效溝通（communication with impact）的職能。而這些核心職能和對高級文官所要求的核心職能是大致相符的，如表二。

表二：快速升遷人員核心職能與高級文官核心職能之比較

技術組合	職能	和高級文官職能之比對
達成技術	追求結果	聚焦於完成任務
		交代目的與方向
	學習與改進	學習與改進
知識能力	決策	策略性思考
		造成個人影響
	建設性思考	策略性思考
		造成個人影響
人際技能	建立有生產力的關係	
	有效的溝通	交代目的與方向
		造成個人影響

資料來源：Civil Service Fast Stream, 2005: 10.

高級文官的核心職能包括：聚焦於作為（focusing on delivery）、交代目的與方向（giving purpose and direction）、策略思考、造成個人的影響（making a personal impact）、學習與改進。

二、美國

美國目前包括郵政人員（大約77萬人）在內的聯邦文職人員人數約269萬人，透過競爭性甄選而任職的人數共有133萬人，仍然僅佔全體聯邦政府人員的49.5%（OPM, 2005:9）。而且其用人的管道多元化，在一九八〇年代比較被採用，但是所佔百分比也不高的全國性ACWA筆式測驗考試外，其他用人管道例如：傑出學者計畫、後備軍人教資格調整、暫時任用、除外任用、內部任用都

不是對全國的大學畢業生一體開放，而是設有特定條件的遴選辦法。

表三：美國聯邦政府各用人管道之人數（1991、1992）

考試方法	人數	百分比(%)
ACWA	2,797	7.5
傑出學者計畫	8,905	24.0
後備軍人資格調整	1,194	3.2
暫時任用	3,733	10.0
除外人員（非競爭性考試）	5,574	15.0
內部任用	15,002	40.3
總計	37,205	100

資料來源：人事管理局中央人事資料檔，1991,1992轉引及計算自GAO, 1994

美國自二次大戰後建立職位分類制度以來，政府的業務與外在環境已產生重大的變革，因而在聯邦政府文官職等分佈上也有了重大改變。一九五〇年代時，62%聯邦人力是在第一到第五職等，最高的五個職等只佔11%的人力。但是到了公元2000年，這個數目剛好反轉過來，最低階五個職等只有15%的人力，而最高的五個職等則佔了56%的人力（The National Commission on the Public Service, 2003: 4）。也就是一九五〇年代聯邦文職人員最主要從事勞力、低階技術的工作，到21世紀則主要從事知識密集的管理領導工作（彭錦鵬，2005b）。

美國聯邦政府職位分類制度及其相關的考選制度長年實施下來的結果是考試過程費時冗長而複雜。由於聯邦政府員額龐大，人事制度大規模變更不易，因此在人員甄選上，出現以下的問題（GAO，2004a: 13）：

- （1）職位及決定薪俸的程序冗長與落伍，無法適用於今日之職務與工作。
- （2）不清楚與不友善的職位公告，容易造成混亂與延誤，變成不良的甄補工具。
- （3）用來考選初任職位的關鍵性評量工具和雇用計畫缺乏效能。
- （4）考選小組與決定最佳候選人所用的評分和排名是耗時的。

(5) 分類評分、排名和三人原則 (rule of three, 用人機關在三位候選人中擇一任用) 限制了選擇申請人的可能選項, 也同時被認為不具效度。GAO推估競爭性的雇用程序, 也就是從要求補充缺額到完成任命平均必須花掉102天 (MSPB, 2004: 17)。根據大專院校和雇主全國聯合會的調查, 37%有興趣聯邦工作的受訪者並不了解申請的程序, 而49%認為過程太過冗長和複雜。尤其是職位公告所用的文字常常是文字糟糕、含混和模糊。

功績制保護委員會的調查報告顯示, 政府的職位公告通常組織渙散、可讀性不高、職位頭銜和責任不清楚、資格標準含糊或限制性、或是使用負面的文字和語氣, 而使許多人怯場 (MSPB, 2004: 20)。調查報告也指出有些職位公告文字冗長、充滿術語和簡寫、而且看起來是為那些已經在政府部門工作的人所寫。而有些公告並沒有提及退休和福利方面的資訊, 例如休假時間和醫療及健康保險等會吸引人才的資訊。

而在選才方面, 美國聯邦政府公務人力大致可分競爭性職位與非競爭性除外職位 (excepted service)。除外職位可由法律規定、總統決定, 或根據人事管理局之行政命令 (5 C.F.R. § 213.101)。人事管理局可以在職位不適宜用競爭性考試時作此除外職位的規定, 例如軍中牧師、律師及政治任命人員 (5 C.F.R. Part 213, Subpart C.) 至於競爭性用人則又因是否受Luevano和解令 (consent decree, 卡特總統時期為解決考試效度之訴訟而制定) 所規範而分成兩大類職位。受Luevano和解令所規範的職位, 其競爭性用人則大致分成兩種管道, 第一種是ACWA(Administrative Careers With America) 考試, 是人事管理局在1990年所建立的考試制度, 最主要是提供超過100項專業以及行政職位的考試, 這些入門考試的職務列等是第五職等和第七職等的考試。考生必須在六種筆試項目中選擇一種參加考試, 考生如果是參加第七種大部分為社會科學方面的職位, 就不需要參加筆試。第七種考試是由人事管理局對於考生的教育和經驗來加以評分和排名。考生如果成績及格的話, 就會被排在候選人名冊上。合格的後備軍人可以在其及格分數上加一分, 身心障礙的後備軍人如果成績及格的話, 則在候選人名冊上面排名最前。候選人名冊可以保留一年效期。用人機關要求的時候, 人事管理局會從候選人名冊之中, 就排名最前而且所表達的意願是用人機關所提供的職位、職等和工作地點者, 提供合格的用人名冊 (稱用人認證

certificate)。用人機關可以選擇任用三位合格候選人之一，但是如果後備軍人排名在前的話，用人機關不能夠選擇非後備軍人加以任用。如果用人機關對於推薦名單不滿意的話，他可以退回用人認證，而使用其他的用人方法，包括任用外來的候選人，任用現有的聯邦公務人員，或是保留職缺。

第二種管道是傑出學者計畫（Outstanding Scholar Program），聯邦機關可以直接任用大學平均成績3.5以上的畢業生（滿分為4），或是畢業成績在大學同班的前百分之十。

第一種考試方法顯然因為費時較久，程序複雜而不被歡迎，同時此一考試的僱用率偏低也是被詬病的方面。從1990年7月到1992年底，超過30萬人參加此一考試，182,305人及格，但只有3,228人被錄用。根據統計1991和1992兩年的用人紀錄，第一種ACWA考試管道所佔的比率僅佔全體用人的7.5%（參見表二）。為了改革聯邦政府用人的僵化與缺乏彈性，人事管理局於1996年將考試權下放給聯邦各部會機關，並運用於幾乎所有競爭性職位。各機關應根據功績制原則、人事機關法規、及人事管理局的授權考試作業手冊（Delegated Examining Operation Handbook）自行辦理競爭性考試。而人事管理局僅負責查核考選過程是否符合功績制原則。

除此之外，人事管理局藉助資訊網路科技，正進行電子化甄補人才的努力。人事管理局的甄募單一窗口（recruitment one-stop），使求職人員的滿意度大幅提高（GAO, 2004a: 21）。甄募人才過程自動化帶來的好處包括：減少大量的紙張記錄、審查和處理求職申請案件的人員可以減少、減少整體的僱用人員所需時間。自動化可以使每一個聯邦僱用過程的每一個步驟加快。自動化也可以使整個過程流線化，包括使用電子化的評分和排名、將申請人分別納入不同等級、減少組成小組來評量申請人的需求。同時因為自動化的系統能夠保留各種用人行動的記錄，而使主管人員和人事人員能夠很輕易的了解他們所做的有關用人的決定（MSPB, 2003: 23）。

人事管理局又發展出一套自動化的用人系統，稱之為美國甄補（USA Staffing）。這是一套人事管理局發展出來的以網路為基礎的軟體計畫，這套軟體可以使得用人過程的每一個階段自動化，包括招募、評量、推薦、以及通知申請人（MSPB, 2003: 24）。而在1992年至1993年間，聯邦部會大量減少運用人工及書面處理考選業務，而普遍性地快速使用電腦自動化進行選才工作（

MSPB, 2004a)。

三、日本

日本國家公務人員考試分成三種，第一種考試類似我國的高等考試，第二種考試和第三種考試之類似我國的普通考試和初等考試。第一種考試可以看作是高級文官的主要培養管道，根據研究顯示，高級文官中透過第一種考試而升遷的高達八成。(Koh,1989:84)第一種考試及格人員在工作指派、升遷調動、以及進修訓練等方面，都有制度性的安排，並且和第二種考試、第三種考試及格人員有明顯不同。一般而言，專門技術人員係採用學經歷和論文等方式進行甄試，不必經過競爭考試。依照人事院規定，甄試可採用實地考試，筆試及其他方法。採用甄選方式的包括郵政外務職、醫療職、教育職、技能勞務職以及其他等五項類別。甄試的內容主要是評量個人的特質，判斷應考人是否具有執行職務的能力，並藉由經歷來加以評定。(考選部，2005:30)

日本國家公務員第一種考試分為第一試、第二試。第一試包括教養測驗和專業測驗，第二試包括專業測驗、綜合測驗、和人物測驗（其實就是口試）。第一試共占總成績的50分，其中的教養測驗就是我國的通識測驗，考試的內容包含必答和選答。必答的選擇題內容為：時事、文章理解、判斷與數的推理、資料解釋。選答的選擇題包括自然、人文、社會方面的問題。第一試的專業測驗採用選擇題，考試科目和題數按照專業的性質不同而有差異。比較特別的是，第一試及格的人必須要到各省廳訪問，實地了解未來要服務的各省廳任用情形、待遇情況、工作內容、工作環境等，並參加各省廳為他們所舉辦的業務說明會。

第二試包括三種測驗，專業測驗、綜合測驗和人物測驗，共佔50分。其中專業測驗和綜合測驗都是申論題，而綜合測驗最主要在測驗應考者的判斷和思考能力。

第二種考試和第一種考試的內容大略相同，但是在形式上則有相當大的差異。第二種考試分成兩種類別，第一類是和建築相關的公務人員，第二類是行政和其他的公務人員。對於建築人員而言，第一試包括教養測驗和專業測驗，而專業測驗又分為選擇題和申論題。對於行政和其他人員而言，第一試則包括教養測驗和專業測驗。

第三種考試大致上可以分成三類人員，也就是技術人員、稅務人員、和行政人員。技術人員可考試項目分為教養測驗（配分的比重為1/3）和專業測驗（2/3），並不需要口試。稅務人員的考試項目包括教養測驗和適性測驗，配分比重各占一半。適性測驗是測驗應考者的替換、核對、計算、分類等簡單的題目，但是因為題目較多，主要在測驗回答的速度。適性測驗最主要在測驗數學和數學推理能力，比較像是我國的數學測驗。至於人數佔絕大多數的行政人員，其第一試的考試項目包括教養測驗和適性測驗。考試及格，才能參加第二試的口試（考選部，2005）。

就人數最多的行政人員和考試所佔的分數比重加以觀察，第一種考試最重視的專業測驗僅佔總成績的一半，其他分別是通識測驗和口試的各20分，以及測量判斷和思考能力的綜合測驗10分。

就第二種考試而言，最重視的是專業測驗，所佔的分數為57分，其次為測驗通識29分，口試則為14分。

就第三種考試而言，最重視的是通識測驗，占57分，其次為數學測驗29分，口試為14分。

從以上的配分可以看到，日本國家公務人員考試中，專業測驗的成績最高只佔到第二種考試的57分。培養未來國家高級公務人員的第一種考試，其專業測驗的分數只占總分的一半，很明顯可以看出人事行政當局只將專業科目的能力視為選人的重要參考，而不是唯一的依據，這和我國的情況實有重大的差別。而日本對於第三種考試及格人員則根本不考慮專業測驗的成績，反而更加注重的是，作為基礎行政人員所必須要有一般知識，包括國語、社會、數學、理科、和文章的理解能力。而值得特別注意的是，第三種考試中的技術人員雖然專業測驗的成績占了三分之二，但是通識測驗的比重也仍然保留三分之一，由此可見，就算是專業人員的考試也必須要有一般知識的判斷推理能力和對於資料的解釋能力。

表四：日本國家公務人員考試行政人員類科的配分比重（%）

	通識測驗	專業測驗	口試	綜合測驗	數學測驗
第一種考試	20	50	20	10	
第二種考試	29	57	14		
第三種考試	57	0	14		29

資料來源：考選部試題研究中心(2005)。《各國公務人員考試制度比較研究》。台北：考選部。

四、新加坡

新加坡的公務體系在國際間各項國家競爭力評比中，歷來都相當受到肯定，認為是各國文官體系中清廉能幹的典型。整體而言，新加坡的公務人員考選制度是完全學習私部門的作法，只要經過資格審查和口試的過程，就可以決定人員的任用，而不一定需要我國視為理所當然的筆試考試。而從1995年開始，新加坡的人力資源管理從中央集權改變為各部會分權，除了極少數最高階的公務員仍然需要由公共服務委員會辦理甄試之外，其他公務員均由各層級的人事局自行招募（考選部，2005）。

從另一個角度來看，新加坡的文官體系依賴年輕幹練的高級文官來擔任領導的工作，而這些年輕幹練的高級文官則是來自於長年的培養。新加坡政府當局每年在高中畢業生中遴選最優秀的高中生，人數在200人到300人之間，給予他們獎學金到海外著名大學留學。這些留學生不但運用各國著名學府的高等教育資源從事學習的工作，更在留學生涯裏增廣見聞、培養宏觀的全球視野、建立國際性的人脈關係，回國之後任職政府機關，受到快速的拔擢，從而形成年輕幹練的領導團隊。同時由於新加坡的公務體系採用高薪政策，公務人員的待遇和私部門的待遇是相當接近的，因此可以留住最優秀的公務人員，從而形成文官體系人才培養的良性循環。

五、中國大陸

中國大陸公務員考試包括第一試的共同科目筆試，筆試內容包括「行政職業能力測驗」、「申論」兩科，和第二試的專業科目筆試和面試。

中共2006年公務員考試的共同科目考試中，報考綜合管理類和行政執法類職位的考生均要參加「行政職業能力測驗」和「申論」兩科考試，其中「行政職業能力測驗」試卷分為（一）、（二）兩卷，分別用於綜合管理類和行政執法類的報考者，並在題型、題量、難度等方面有所不同。

「行政職業能力測驗」包括言語理解與表達、常識判斷（側重法律知識運用）、數量關係、判斷推理和資料分析，全部為四選一的選擇題，測驗總共有130題，必須在120分鐘內答完，平均每題不到一分鐘。百分之九十的考生抱怨題目太多做不完，也的乾脆放棄。其中“判斷推理”部分新增了類比推理，考察的是考生的一種推理能力，先給考生一對相關的詞，然後要求考生在備選答案中找出一對與之在邏輯關繫上最為貼近或相似的詞。比如，義工：職員，選項是A. 球迷：球員，B. 學生：老師，C. 初學者：生手，D. 志願者：僱員，正確答案為D。

「申論」主要透過應考人對書面資料的分析、綜合、理解、闡述，檢測報考者閱讀理解能力、綜合分析能力、提出問題解決問題能力和文字表達能力。全部為申論題，考試時間150分鐘。

據往年的考生反映，行政職業能力測驗的題目較多，考察的是考生從事國家機關工作必須具備的潛能，如果每道題都反復考慮是答不完的，因此必須快速反應，快速答題。（張詠梅，中廣網路新聞，2005/11/02）中國大陸今年招收公務員的考試日前舉行，據人民日報網站報導，考題千奇百怪，其中包括「為什麼南極沒有熊？」、「鱷魚遇到食物掉眼淚是怎麼回事？」、「英國在第二次世界大戰時為何停止天氣預報？」、「海水為什麼不能喝？」等。今年報考中國大陸國家機關公務員的考生達到36萬5千人，但是缺考率也很高，多達三成（中央社2005/11/29）。

六、綜合分析各國現況

綜合以上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，提出以下幾點歸納和說明：

- 1.以職位為核心的國家考試制度是由各部會分權彈性辦理，和私企業的作法相類似。

綜合以上五個國家的公務員考試方法可以看出來，英國、美國、新加坡都是以職位為核心的考選制度和人事制度，因此他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了彈性，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。在這一種考選的制度邏輯下，考試方法和技術將會逐漸趨向於私部門所採用的辦法。在經濟合作發展組織國家中，目前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。因此不一定要求競爭性的筆式，只要找到最好的人才，考試方法並不需要強制性的規定。事實上，由於考選的工作是以職位為基礎，而職位出缺的情況並不可能是大規模、同時發生，因此也就不太可能有在同一個時間舉行全國性的用人考試。

2. 口試是必要的考試流程。

而相對的，採用傳統的競爭性考試，而且強調教育資格的國家包括：法國、愛爾蘭、日本、韓國、盧森堡、西班牙、匈牙利、希臘、和捷克。但是我們從日本和中國的考試方法、流程、和考試題目內容來加觀察，則可發現本文所討論的五個國家不論其屬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。比較特別的是，美國聯邦政府的用人在最近幾年來逐漸大量採用經歷查驗的方法，以確保應考人申報資料的正確性，不至於在無意中用到不該用的人。

3. 大規模的競爭性考試需要有篩選的機制和階段。

從日本的例子可以看到，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。這種做法可以很迅速的淘汰絕大部分的應考人，同時不必動用到改考卷的高階人力。這種做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，進行必要的篩選工作，確實是合理而務實的作法。其實中國的公務員考試也是採用同樣的做法，進行大幅度的淘汰工作。如果從這個角度來觀察，以工作職位為文官考選制度為核心的國家，不可避免的也必須採用學經歷資料作為初步篩選的工作，以大幅度減少真正會參加口試的人員數目。因此，從實質上來加觀察，分階段進行應考人的篩選工作，就考選流程來看是完全必要的

措施。

4.專業能力的測驗並非依靠很多的科目和很長的時間。

其次，以日本的例子（傳統競爭性考試的代表）來看，不論考試的類別，專業測驗的考試時間，不論是在第一試、第二試，都只有兩三個小時，長年實施以來並沒有重大的改變。由此可見，專業測驗的科目數量並不一定要很多，才能夠考出來實際上的專業能力。而且，專業測驗的時間也不一定要很長，重點是考試題目的效度如何。

5.專業能力在考選成績的比重因為考試的類別而有不同，但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，因此專業能力的測驗對於公務人員而言，是一個永不停止的挑戰。從各國實際的例子來看，專業能力只要能夠達到相當的教育水準，並且在思考邏輯推理能力上面得到肯定，就足以確保未來在公務生涯中持續不斷的成長。就採用傳統競爭性考試制度的日本而言，專業能力只占了考試成績的五成到六成，而對於第三種考試而言，根本就不要求特定的專業能力，而代之於各種的判斷、推理、計算能力，確實值得我國深思與改革。

肆、我國目前公務人員考試制度的方法、效度和缺點

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，以及和這三種考試相對等的五個等級特種考試。雖然根據公務人員考試法第8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。自從民國87年施行分試考試以來，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。但是，民國95年開始，公務人員考試將取消第一試，而回歸傳統的專業科目考試。依照考試院通過的辦法，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，

因此可以說我國的公務員考試，又回到完全以專業科目作為考選用人的篩選標準。

以專業科目作為考選用人的篩選標準，就考試用人的效度而言是相當薄弱的。以目前最為理想的評量中心法而言，其所評量的個人工作能力大致上可以分成三個部分：行政能力、技術與知識、以及個人特性和人際技巧。競爭能力中包括：口頭溝通、書面溝通、分析技巧、判斷能力、規劃、組織、管理控制、決策、解決問題技巧、授權。而個人特性和人際技巧則包括：企圖心、機智、自信、主動、敏感度、領導、公共關係、忠誠。所有這些評量中心法所想要測量的工作能力，大致上都符合一九九〇年代以來各國文官體系所要求的「工作職能」(competence)能力要件。英國政府要求文官必須具有三大類的工作職能：作為技能、知識能力、人際技能。作為技能又包括：追求結果，學習和改進。知識能力要求：決策能力和建設性的思考。人際技能要求：建立具有生產性的關係、有效的溝通。也就是在未來以職位為核心的文官體系中，文官必須要具有特定職位的工作職能，在幾乎所有職位都開放競爭的情況下，最初想要擔任公務人員的應考人，也必須相對應的具有這些可能的工作能力和潛力。從考選用人的角度來看，應考人對於專業知識的理解僅僅是各種工作能力之間的一項，而其受到重視的程度很可能因應工作職位性質的不同，以及工作職位高低的差異，而佔有相對應的配分比重。

因之，和評量中心法來相比較，我國在考試效度的光譜上，正好位於考試效度最低的一端，而評量中心法的考試效度則在最高的一端。就歐美先進國家的現狀而言，其考選的方法由於各部會分權化的作法，並且鎖定特定的「工作職位」來找尋適當的人選，因此其考試效度是比較偏向評量中心法的一端。相對的，採用傳統競爭性考試的日本考選辦法，由於針對不同類別的公務人員，採用不同的考試方法，同時針對不同類型的考試，又採用不同的考試內容和題型以及相對應的配分比重，雖然不能夠完全針對「工作職位」而設計考選辦法，但整體而言其考選效度仍然遠優於我國。

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

1. 考試方法僅在測驗專業能力，造成考試效度低落。

- 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之現象。
- 4.由於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.而由於考試閱卷人力要求品質和數量都很高，但閱卷人力的供應則顯然有所不足，也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。

伍、我國公務人員考試制度的改進

基於以上各項有關的討論和分析，本文建議，我國公務員考試制度應該採取以下的各項改進辦法：

短期方面的做法：

一、全盤性研究我國公務人員考選制度的理論和實務。考選部在最近幾年已經針對考試效度方面主動積極研究改進，並且出版「各國公務人員考試制度比較研究」一書，提出具體改進辦法，這是值得肯定的作法。但是有鑑於我國考試文化根深柢固，社會一般人士都相當熟悉傳統的背誦形式考試辦法，同時對於舉辦考試的公平公正公開，持有很多相當刻板化的堅持態度，卻忽略了公務人員考試的最終目的是在選拔最適當的人選來為國家服務，而並非提供完全客觀性的背誦測驗平台。因此，對於目前我國各項公務人員考試進行考試類別、數量、時間、考試方法、考試題目、題目型態、應考人數量、來源分析進行細緻的研究，並提出整體配套的改進辦法，是必要的公務員考試制度改進的基礎建

設。

整體配套的公務人員考試制度改進辦法應該包括以下各項內容：

- 1.大幅度減低公務人員考試類科。
- 2.大幅度減少專業測驗的科目，以融會貫通、觸類旁通為核心，積極提高測驗題和申論題的效度。
- 3.除了初等考試以外，各項考試全面增加口試。
- 4.增加測驗題型態的邏輯推理能力測驗，內容包括語言、數學、智力判斷、以及自然人文社會科學的基本知識。
- 5.建立兩階段考試，並大幅縮短流程。第一階段的考試完全採用選擇題的形式，以快速、客觀有效的淘汰絕大部分的應考人。
- 6.規劃未來以職位為核心的考選制度。

二、考選成本的觀念變革。傳統上，我國過去數十年的經驗是，考選工作除了考選部的人事等行政成本外，主要以辦理考試試務經費能收支相抵為主要考量。由於國家考試的規模動輒上萬人，採用統收統支的成本觀念，是相當自然簡便的作法。更由於傳統上國人對於「公開」考試的期待，只要符合基本學歷資格者均被期待能參與有閱卷委員參與的考試過程。長期下來，每年負責評閱考卷的大學老師都需要在低廉的閱卷費下，善盡為國取才的工作。閱卷委員縱然面對再差的考卷也必須以紅筆加以整張試卷的圈點。民國87年高普考試實施一、二試分試制度後，第一試測驗題採用電腦閱卷，第二試需要人工評閱的考卷份數因之減為一半，所需書面評閱人力亦從而減半。2006年高普考試將恢復為一試，需考之專業科目數目不變動的情形下，評閱人力將不免加倍，而其因考生數目眾多所衍生的評閱不易公正等問題仍然存在或將惡化，且採取「低成本」（包括評閱試卷費用）觀念辦理試務的情況將更不易改善。

然而，考選的成本並不應單從考選部的角度出發，而應從國家取才的成本觀念加以探討。如果取才不慎，一位不稱職的公務員，不但不能將其個人工作順利完成，有可能尚需其他公務人員來加以改正、彌補、檢查其所造成的公務缺失。依前文所述，20世紀勞務取向的公務環境中，公務人員的工作時間勞力貢獻較大，工作專業要求較低，但21世紀知識經濟時代中，公務處理不但普遍

需要專業人才並需能進行獨立、綜合判斷的決策能力。以低廉考試成本觀念進行考選卻用到一位不適任人員，則在我國目前仍採取終身僱用制的情況下，其所造成的人事成本，最少是以百萬、千萬元計算。因此，從考選人才的角度來看，考選工作要設法跳脫傳統低廉考選成本的觀念，改以選才是否得當的角度來重新建構選才成本的評量機制。

三、增加口試。以增加口試為原則，積極進行準備。，，而在實施上亦較易取得評分上之公正性與效度。同時在傳統筆試外另外加考口試，從考試技術上而言，可以達到「兩種評量方法優於一種評量方法」的好處（Schmidt and Hunter, 1998: 265）。不過，在我國公部門仍不熟悉口試考選方法的情形下，配套式預先規劃口試技巧的訓練手冊及口試方法的講習，甚至是培養專業的口試人才，都是必要的制度設計。

口試最大的挑戰是如何準備充足的人力並加以適當的訓練，以便順利扮演把關的角色。社會上一般人，包括學者在內，經常認為口試沒有什麼了不起，每個人都會。其實，口試仍然需要有適當的學習和訓練，才能夠了解不同的口試結構和所能夠得到的鑑別力效果。因此，考選部應該積極準備相關人才儲備訓練計劃，包括所需要的人力和素質。口試成績的計算應該力求提高信度和效度，比較可行的辦法是針對每一位應考人，可以由5位主考官進行口試，在計算分數的時候，可以剔除最高分和最低分，然後由中間的三個分數加以平均，算出口試成績。

四、從可行性而言，顧慮到口試主考官的人力要求非常龐大，可以在現行考試筆試成績計算出來之後，就每一類科預計錄取人數加一半或加倍人數，通知進行口試。這種方式已經在各大學的各项推甄考試中採行，運行良好，可供參考，並且和現行的公務人員考試法並無抵觸，因此也不需要修改法律，就能夠即刻實行。

五、在公務員考試制度改革之過渡階段，專業科目的題目形態可以改成為選擇題和申論題並列，以大量的選擇題來進行考生對於專業科目的廣度和基本理解測驗。而以兩題長形點列回答式申論題題幹為中心的長考題，測驗考生對於某一特定主題深入了解的程度。在此改革的同時，也可以改變傳統上認為考試時間應該能夠充分讓考生寫完題目的看法，而使題目的分量超過考生所能夠回答的限度，以衡量考生對於專業科目的廣泛理解和判斷力。

六、公務人員高考一二級考試應該盡快實行評量中心法。

高考一二級考試在目前制度下可能是未來高級文官最主要的培養管道，有鑑於這一類考試的及格人員對於我國政府未來的行政能力影響深遠，雖然評量中心法必須要付出較大的成本，但是從成本效益的觀點來看，仍然值得儘快採行。

長期方面的做法：

一、以合併為原則，將公務員考試類科，尤其是行政方面的類科大幅簡化成為最少的數目，以便將考選工作的效度關懷，集中在人才的選拔，而非專業科目的背誦。

二、建立兩階段考試的考選流程，大幅增加第一階段考試的淘汰率，以便使第二階段考選工作更具有充足、高品質的閱卷委員人力及口試委員人力。

三、增加測驗題型態的邏輯推理能力測驗，內容包括語言、數學、智力判斷、以及自然人文社會科學的基本知識，以深入測驗應考人的基本知識、推理能力和判斷能力。

四、規劃未來以職位為核心的考選制度。以歐美先進國家的例子而言，先進國家逐步從傳統的永任公務員制度轉向成為以職位基礎的競爭機制，反映了全球化下各國競爭壓力不斷增加下，不得不採取的改革措施。未來公務人員的流動性將會因為以職位基礎的文官體制越來越普遍，而逐步提高。各國文官體系的待遇制度將會越來越和私部門的結構趨向一致，因此我國的考試機關也應該就此議題提出相應的對策。

陸、結論

一九八〇年代以來世界各國都在進行文官制度之改革，其中並以各部會分權化、人員精簡、以職位為核心、考試方法彈性辦理、應考人的篩選標準以工作職能為依據等作法，形成改革的主軸。我國歷經民主政治轉型，各項政府制度都已朝向合理化的方向改變，考銓制度的改革在全球化環境下愈顯迫切需要。從國內考選環境而言，由於近年來政府的用人數量大幅減少，最近5年來，公務員考試的初任及格人數都在7,000人以下，應考人數因之也大幅下降，正是全

力改善和強化考試方法、程序、和效度的最佳時機。

本文建議，我國公務員考試制度在考試方法上應該進行全盤的、科學性的分析和研究，模擬出漸進、可行的改革方案，並在考選觀念上改變傳統「低成本、低效度」的作法，投注更大的資源來提昇考試的效度。

在實際的做法上，本文建議考選方法上面，參考日本的成例，依照以下作法分階段加速實施：

- 1.全面增加口試項目。
- 2.大幅削減考試類科。
- 3.增加基本知識和邏輯推理能力之測驗。
- 4.研發更具有效度的選擇題和申論題。
- 5.先以基本能力測驗和專業測驗進行大幅度的篩選，然後短期內決定參加口試名單，一個月內舉辦口試。
- 6.研發整體配套、合理、公平的推動口試辦法，包括人才培訓工作。
- 7.高考一級考試和二級考試採用評量中心法的考試辦法。

參考書目

一、中文部分

- 考選部(2005)。《中華民國九十三年考選統計》。台北：考選部。
- 考選部試題研究中心(2005)。《各國公務人員考試制度比較研究》。台北：考選部。
- 施能傑(2002)。《人事成本之檢討》。台北：行政院財政改革委員會。
- 彭錦鵬(1996)。〈文官體制的彈性管理理念—美國經驗及其啓示〉，收錄於彭錦鵬（編），《文官體制之比較研究》，頁43-78。台北：中央研究院歐美研究所。
- 彭錦鵬(1998)。〈高級文官甄補與培訓之模式〉，《政治科學論叢》，9: 329-362。
- 彭錦鵬(2000)。〈美國政署組織設計與運作成效〉，《歐美研究》，30, 3: 89-141。
- 彭錦鵬等(2005a)。《高級文官考選與晉用制度之研究》。台北：考試院研究發展委員會。
- 彭錦鵬(2005b)。〈全球競爭下的高級文官新制構想〉，《考詮季刊》，42: 18-43。
- 彭錦鵬(2005c)。〈從英美等國文官制度發展探討我國考試制度改進方向〉，《國家菁英季刊》，1, 3: 33-61。
- 彭錦鵬(2005d)。〈高級文官制度正形聚合？〉。《歐美政府治理理論與實踐》學術研討會。台北：中央研究院歐美研究所主辦。

二、英文部分

- Byham, William C. The assessment center method and methodology Retrieved December 8, 2005, from http://www.ddiworld.com/pdf/ddi_AssessmentCenterMethods_mg.pdf

- Koh, B.C. (1989). *Japan's Administrative Elite*. Los Angeles: University of California Press.
- OECD. (1996). *Integrating people management into public service reform*. Paris: 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: 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.
- Tonge, J. (1999). *The new civil service*. Tisbury, UK: Baseline Book Company.
- U.K. Cabinet Office. (2003). *Delivery and reform: Progress and plans for the future*. London: Cabinet Office.
- U.K. Cabinet Office. (2004). *Civil service reform: Delivery and values*. London: Cabinet Office.
- U.K. Cabinet Office. (2005). *Fast Stream in-service: A guide for applicants*. London: Cabinet Office.
- U.K. Cabinet Office. Civil Fast Stream annual recruitment report 2002-03. Retrieved July 28, 2005, from <http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/faststream/2003/index.asp>
- U.K. Cabinet Office. Civil Fast Stream annual recruitment report 2003-04. Retrieved December 15, 2004, from <http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/faststream/2004/intro.asp>
- U.K. Cabinet Office. Civil Fast Stream annual recruitment report 2004. Retrieved July 28, 2005, from <http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/faststream/2005/intro.asp>
- U. S. Merit Systems Protection Board (MSPB). (2003). *The federal workforce for the 21st century: Results of the merit principles survey 2000*. Washington, D. C.: U. S. Merit Systems Protection Board.

- U. S. Merit Systems Protection Board (MSPB). (2004a). *Identifying talent through technology: Automated hiring system in federal agencies*. Washington, D. C.: U. S. Merit Systems Protection Board.
- U. S. Merit Systems Protection Board (MSPB). (2004b). *Managing federal recruitment: Issues, insights, and illustrations*. Washington, D. C.: U. S. Merit Systems Protection Board.
- U. S. Merit Systems Protection Board (MSPB). (2005a). *Building a high-quality workforce: The federal career intern program*. Washington, D. C.: U. S. Merit Systems Protection Board.
- U. S. Merit Systems Protection Board (MSPB). (2005b). *Reference checking in federal hiring: Making the call*. Washington, D. C.: U. S. Merit Systems Protection Board.
- U.S. Office of Personnel Management (OPM). (2005). *Federal civilian workforce statistics : Employment and trends as of November 2004*. Washington, D. C.: U.S. Office of Personnel Management.