

我國高級文官考選制度之研究

第一章 緒論

中興以人才爲本，我國自周朝，歷經漢代的鄉舉里選，魏晉的九品中正，隋、唐、宋、元、明、清的科舉制度，大都以考試選拔人才，蔚爲國用。考試制度之所以能夠保持悠久的歷史和不朽的價值，其原因在於公開競爭，憑才取士，無法倖進，布衣可至卿相，消除貧富階級的限制，使得平民得以參政，符合民主政治的真諦，故以考試爲選拔人才的衡鑑標準，不失爲公正、公平的法則。國父參酌古今中外政治制度之精華，創造了五權憲法的良法美制，不僅改進了我國傳統考試制度之缺失，同時也補救了西方三權分立制度之不足。1893年，國父上書李鴻章書中即提出「教養有道，鼓勵以方，任使得法」，始能「人盡其才」；他說：「故教養有道，則天無枉生之才；鼓勵以方，則野無鬱抑之士；任使得法，則朝無倖進之徒。斯三者不失其序，則人能盡其才矣。人既能盡其才，則百事俱舉…」，這是國父重視培養及選拔人才的最早主張。國父孫中山先生創建民國，爲使人民有權、政府有能，爲防止議會專制，在中央政府設監察院以澄清吏治，爲防止濫選議員與濫用私人，設考試院，以考試選出賢能提拔真才，以造成萬能的政府。

憲法第85條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，…非經考試及格者，不得任用。」此項規定直接淵源於國父遺教，亦即建國大綱第15條之規定：「凡候選人及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。」文官在眾多且複雜的國家事務中扮演著極爲重要的角色，尤其是高級文官，必須由最適當的人選來擔任，始能肩負國家所賦予的大責重任，高級文官應具有那些核心能力，應採用何種考試技術，始能考選最適當的人才在政府機關服務，使政府在競爭環境中獲得競爭優勢，將是考選機關的重責大任。因此，強化考選制度，確保政府人才品質與能力，乃是當務之急。

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

大英簡明百科稱**文官**（Civil Service）為：「政府官員主體，這些人被雇用來擔任文職，非屬政治或司法職務」。（大英百科全書公司台灣分公司，2004：437）文官在眾多且複雜的國家事務中扮演著極為重要的角色，尤其是高級文官，必須由最適當的人選來擔任，始能肩負國家所賦予的大責重任，高級文官應具有那些核心能力，應採用何種考試技術，始能考選最適當的人選在政府機關服務，此為本文研究動機之 1。

政府遷臺以來，為貫徹考試用人政策，考選機關不斷研究改進各種考試技術和方法，俾能拔擢真才，蔚為國用；筆者擬以我國高級文官考選制度為研究範圍，參考歐美先進國家英、美、德、法、日等國的考選制度，審酌我國的生態環境，期望對高級文官考選制度的研究所得，能夠提供考選規劃單位作為研擬政策修正的參考，此為動機之 2。

從比較制度觀點，世界主要國家如英國行政練習員、美國高級行政人員（Senior Executive Service，SES）、德國高級職、法國 A 職類、日本公務員任用 I 種考試的考選制度而言，高級文官的範圍、考試的主管機關、考試的程序、技術與方法不盡相同，各有不同的特點，具有相當的參考價值，此為研究動機之 3。

我國高級文官的考選，係配合政府機關的任用計畫，按應考人之學、經歷，設計不同種類（如高科技稀少性）、不同等級（現行高等考試分 1 至 3 級，特種考試分 1 至 5 等）的考試，按工作性質設置不同的類科，讓不同背景的應考人得以參加應試；任用方面，亦配合政府彈性用人的政策，包括任用、派用、聘用和僱用，多元而富有彈性，惟與貫徹考試用人政策之精神或有違悖，此為研究動機之 4。

以銅為鏡可以正衣冠，以史為鏡可以知古今。現行考選制度固然有悠久的歷史傳統，公平性也獲得國人高度的肯定，然而在環境快速變遷的衝擊下，不論在考試方式、技術、效度與內容方面都有要求改進的呼籲，茲分述如下：（黃一峰，2001：321-322）

- (1) 考試方式與內容不足：世界各國的考試制度，大都採取 2 種以上的方式來選拔人才，惟我國現行各項考試除高級文官的考試外，例均以筆試為主，而高級文官的考試亦可以採用更多元的考試方式，始能拔擢真才，蔚為國用。
- (2) 考試技術有待改進：如特考的改進、高級人才的考試進用、人才性向的測定、考試科目的慎選、命題的改善等。
- (3) 考試效度有待提高：我國文官考試至今仍停留在學科考試階段，不但考試取才的面向無法周延照顧行政能力、人際關係、領導能力、管理能力、思考能力等高級人才應具備的潛能，甚至是否能勝任中級文官的能力要求水準，都缺乏明確的效標測驗。
- (4) 忽視考試的實質公平：現行的考試較重視表面的公平性，而忽略了實質的公平性，所以，現在有些機關用不到真正需要的人，因此，有必要借鏡先進國家寶貴的經驗。
- (5) 考試內容須與職務所需能力結合：如以傳統文官考選制度要配合政府急速變遷的目標，事實上是頗有爭議的，爰此，文官考試的方法、過程、內容、工具等需配合政府的總體目標，以資因應，始為上策。

二、研究目的

本研究的主要目的，擬溯自國父創建民國以來，歷年高級文官考選有關的理論、政策制定的背景、考試程序、技術與方法、應考資格、應試科目、成績計算、錄取標準及其有關的變革等方面加以探討，並與世界主要國家的考選制度加以比較分析。

現行公務人員任用資格、專門職業及技術人員執業資格之衡鑑方法，分別明定於公務人員考試法第8條及專門職業及技術人員考試法第4條。典試法第20條規定，各種考試得採筆試、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，其他應採2種以上方式。口試規則、測驗規則、實地考試規則、著作發明審查規則、知能有關學歷經歷證明審查規則，

由考試院定之。

本文在探討高級文官考試的方式，除著作或發明審查、筆試、口試外，可否經由工作分析、核心能力的建立，兼採心理測驗（如性向測驗、人格測驗）的方法，予以衡鑑。

我國考選制度之設計，有必要吸取不同國家考試用人的經驗，從理論與實務上加以研究改進，始能真正選拔出優秀、具發展潛能及適合的高素質人才。希望經由本研究所得，能夠獲致具體的結論和提供建設性的建議，提供考選規劃單位作為研擬政策修正之參考。

第二節 研究範圍與架構

一、研究範圍

各國行政部門在民選行政首長及政務官員之下都有為數龐大無比的一般行政人員，稱為文官、常任官、事務官、公務員。文官一詞在我國古已有之，後漢書禮儀制「立春，遣使者賚帛以賜文官」，而現代對此一名詞是用來譯稱英文(Civil Servant 或 Civil Service)。在英、美、德、法、日等民主國家，文官一詞，首先用於政府文職人員，俾與軍事人員有所區別。爾後發展，文官適用範圍逐漸限於行政部門中依功績原則管理職務的常任文職人員，因而行政部門的民選行政首長、政務官以及立法、司法部門人員，均非文官所指對象，有的國家甚且將若干性質較特殊的行政部門常任人員，以及地方政府文職人員亦不列入文官範圍，而公營事業人員，因其職務性質並不代表國家行使統治權或公權力，不在文官範圍之內。

文官意義既明，高級文官之義則不難界定。一般而言，高級文官的概念可用層級界定法與功能界定法予以界定，茲分述如下：

華力進認為「高級行政人員（高級文官）是指在各國立法、司法、行政三權分立意義下的行政權系統中在政務官員之下全部事務官員中的高階層人員」。(華力進，1981：361) 至於那一階層以上的事務官始謂高級文官？則依據各種觀點

或需要而有不同說法。常見的簡易方法是依循簡任、薦任、委任官等之公務人員基本體制，將高級文官界定為簡任及相當等級之人員，就職稱而言，相當於常務次長以下至專門委員以上。或仿英國開放架構範圍，向下再包含薦任科長及相當等級之主管，惟我國一向將科長級人員視為中級文官。此外，亦可採更高層次的界定法，例如顏秋來在其碩士論文中的定義：「行政院暨所屬各部會處局屬及省市府內一級單位、或其所屬一級機關相當第 12 職等司處長以上主管人員之事務官」稱為高級文官。(顏秋來，1986：6)

史塔爾 (O. Glenn Stahl, 1983：58) 認為理想的高級文官必須「具備充分能力、豐富經驗、敏銳洞察力及適當視野等特徵，能對各方加諸其身的需求，作出完整分析及成熟判斷」，要達此境界，恐非參與決策的高階層人員無法勝任，所以高級文官可界定為「行政權系統中在政務官之下，提供決策資訊、參與政策制定及方案設計、或自身即為決策者，並執掌組織管理監督責任之簡任級人員」，其工作複雜性高、所需知能多、可與機關首長密切互動，職權範圍及影響力相當深廣。

Mark W. Huddleston (1988-89：406-419) 認為高級文官除在正式意義上是指「政府行政部門中擔任重要職位之精英職團的常任官員」外，在實質意義上更需要具備六項規範性要件：(1) 精英，(2) 職團，(3) 常任人員組成，(4) 政府治理系統之一，(5) 政治正當合法性，(6) 涵蓋行政部門重要職位，始能稱為真正的高級文官。

筆者以為，所謂高級文官係指除政治任命、民選行政首長、立法機關之民意代表、司法機關之司法人員以外，各機關組織法規定，簡派或簡任第 10 職等以上之人員，均屬之。

政務官為執政黨的黨員，具有一定的政見，隨民意之向背、政權之更迭而進退，負責決定國家政策；事務官大都為考試及格出身，以執行政策為主要任務，宜保障其職位，以維持政治之安定；原政務官退職酬勞金給與條例第 2 條規定政務官的範圍，包括特任、特派之人員，各部政務次長，特命全權大使及特命全權公使，蒙藏委員會副委員長、委員及僑務委員會副委員長、常務委員，省政府主

席、委員及直轄市市長。1999年6月30日，政務官退職酬勞金給與條例，修正為政務人員退職酬勞金給與條例，政務官的範圍修正如下：(1) 依憲法規定由總統提名、經國民大會或立法院同意任命之人員。(2) 依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。(3) 特任、特派之人員。(4) 各部政務次長。(5) 特命全權大使及特命全權公使。(6) 其他依法律規定之中央或省(市)政府比照簡任第13職等以上職務之人員。本條例適用範圍，除前項人員外，包括副總統、臺灣省省長及直轄市市長。

行政機關的高級文官，除政務官外，簡任第10職等以上之高級文官，部分是國軍上校以上軍官外職停役轉任、部分是經由甲等特考或第10、第11職等考試，大部分高級文官是經由中級文官依升等(資)考試或考績升等，逐級陞遷而來。

本文擬從我國歷年公務人員特種考試甲等考試、簡任升等(資)考試、國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈、職位分類考試第10職等以上考試以及公務人員高等考試一級考試之政策制定背景、應考資格、應試科目、考試程序、技術、方法及其有關變革等方面加以探討。另參酌英、美、德、法、日世界主要國家高級文官之考選制度，從應考人觀點，探討願意從事我國高級文官之誘因，到底有那些激勵因素；從考選觀點，探討高級文官之養成究宜重視學校的通才教育抑或專業教育；考試的方式除筆試、論文審查、口試外，宜具備那些核心能力，應如何衡鑑，始能拔擢真才；任用後宜循序陞遷抑或快速陞遷，由無官職等級之限制；高級文官應如何培訓，始能肩負國家所賦予的重責大任，為國效命，研究結果，俾供規劃單位研擬我國高級文官考選政策之參考。

二、研究架構

(一) 高級文官的範圍

(二) 高級文官的考試

(三) 資料蒐集：1.我國高級文官考試：主管機關、考試技術、考試方法、應考

資格、應試科目、成績計算、錄取標準、辦理情形。2.世界主要國家高級文官考試。

(四) 資料整理

(五) 分析比較

(六) 結論建議

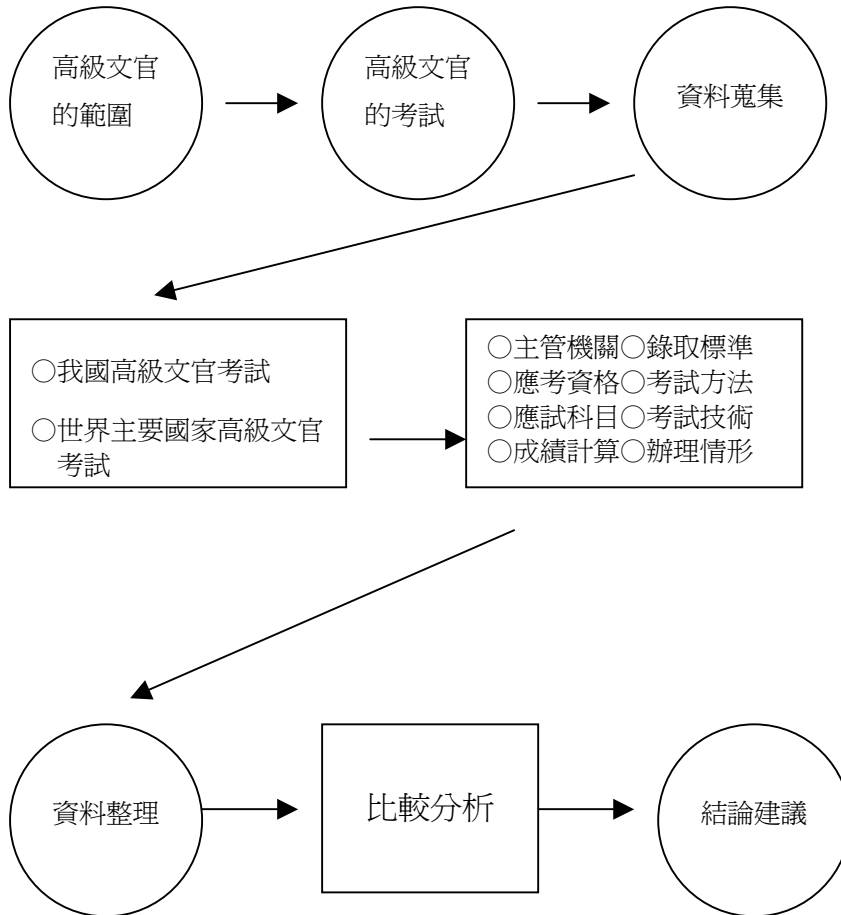


圖 1-1：研究架構圖

資料來源：筆者自繪。

第三節 研究方法與步驟

一、研究方法

事後回溯研究 (ex-post facto research)，係指事實發生過後從事探討與此一事實有關的先因素的 1 種研究，其研究過程是研究者在實驗處理自然發生過後，根據受試者在某些特質上已有的明顯差異，追溯形成此種差異的實驗因素。

此種研究常藉著比較過去所存在的條件，而探索已經發生過的事實之原因，所以回溯研究亦稱為原因比較研究。事後回溯研究法最適合應用於下列幾種情況：(1) 研究變項無法為研究者所控制時，例如性向、智力、人格特質、社經地位、動機、態度、性別、年齡等屬於個體屬性的變項，均為研究者無法主動操縱和控制的變項。(2) 控制研究變項違反人道和道德規範時，就必須訴諸於事後回溯研究法。(3) 有現成資料可利用時，如統計紀錄、私人文件、大眾傳播等資料，根據這些資料可以探索不少變項間彼此之關係。(郭生玉，2002：285-287)

任何學術研究都是「站在前輩巨人肩上往前眺望」的後續努力，因此，本文採文獻探討、參與觀察、事後回溯的研究方法，並視組織為有機體，兼採縱貫、橫斷研究的比較分析方法。

二、研究步驟

杜威 (John Dewey, 1859-1952) 在其《思維術》一書中指出解決問題的 5 個步驟：(1) 遭遇問題，(2) 認定和界定困難，(3) 提出困難的解決方法-假設，(4) 推演假設的結果，(5) 考驗假設；Solso 提出問題解決的步驟如下 1. 確認問題 (identifying the problem)，2. 問題表徵 (representation of the problem)，3. 計畫解決的行動 (planning the solution)，4. 執行計畫 (execute the plan)，5. 評估計畫 (evaluate the plan)，6. 評估解決的行動 (evaluate the solution)。(轉引自鄭麗玉，1999：135)

(一) 研究對象

我國高級文官考選制度之研究所稱之高級文官，根據銓敘部統計，我國現有簡任人員 8,382 人，其中中央各機關 7,241 人，臺灣各縣市機關 681 人，台北市各機關 269 人，高雄市各機關 146 人，金門縣、連江縣各機關 45 人；簡派人員 275 人，其中中央各機關 201 人，台北市各機關 70 人，高雄市各機關 4 人；警察人員警監 226 人，其中中央各機關 172 人，臺灣各縣市機關 36 人，台北市各機關 8 人，高雄市各機關 7 人，金門縣、連江縣各機關 3 人。(銓敘部，2004：

30)

(二) 研究材料

研究材料取自歷年考試院施政編年錄、中華民國考選行政概況、中華民國考選統計、考選法規、歷年應考須知以及專家、學者之論著等資料。

(三) 研究程序

首先，確定高級文官的範圍；其次，蒐集高級文官考試的資料，包括我國高級文官及世界主要民主國家英、美、德、法、日高級文官考試的主管機關、應考資格、考試方法、應試科目、考試技術、成績計算、錄取標準、辦理情形；再次為整理資料並作比較分析，最後為研究發現和建議。

(四) 資料分析與解釋

第四節 研究假設與限制

一、研究假設

1. 考試內涵與實際工作的內容契合，始具有內容效度。
2. 考選應以核心能力作為錄取的標準，始能確保錄取人員未來在工作上有良好的表現。
3. 為便於分發作業，考選的方法應對應考人的個人特質加以評量，始能達到適才適所的目標。
4. 透過核心能力的建立，考選適才適所的人才，達成考用合一的目標。
5. 高級文官以選拔行政通才較專才專用為優。
6. 高級文官採多元的任用管道較考用合一政策為佳。
7. 高級文官由學校教育養成經遴用後，仍須不斷的施予訓練加以培育。
8. 從生命週期觀點，高級文官採循序陞遷較快速陞遷為佳。

二、研究限制

本研究僅止於文獻探討與比較分析階段，對工作分析、核心能力之建立，如何與性向或人格量表之施測相結合，其信度、效度、常模之建立與評估，均有待繼續不斷地努力研究予以完成。

世界主要國家的考選制度，大都取自考察報告、譯著等次級資料較多，對各

國考試技術層面，實務的資料比較欠缺，難以作詳細的分析比較，是本文的侷限所在。