

第二章 理論基礎與文獻探討

第一節 名詞釋義

茲將考試方式、應考資格、應試科目、高級文官、工作分析、核心能力及衡鑑方法簡述如下：

一、考試方式 (methods of the examination)

考試方式，係指公務人員考試法、專門職業及技術人員考試法上所規定之考試方法之形式。其考試方式為筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、知能有關學歷、經歷證明及論文。所稱筆試，指以文字書寫或劃記方式使用試卷或試卡作答者。所稱口試，指以語言問答方式評量應考人之知能及有關事項。所稱測驗，指心理測驗或體能測驗而言。所稱實地考試，指以實地操作方式考評應考人之專業技術。所稱審查著作或發明，指就應考人檢送其本人之著作或發明之憑證、圖式、樣品或模型等加以審查。所稱知能有關學歷、經歷證明及論文，指與所考類、科需具備之知能有關之學歷經歷證件及送審之論文。(考試院，2000：11)

二、應考資格 (eligibility for the examination)

中華民國國民有應考試服公職之權，但必須具有一定之資格條件，始得報考國家考試。依公務人員考試法暨專門職業及技術人員考試法之規定，應考資格分為積極資格及消極資格 2 部分，前者包括學經歷資格條件及特定之條件，如性別、年齡、兵役、體格等事項。後者依公務人員考試法第 7 條暨專門職業及技術人員考試法第 10 條，均採列舉規定，凡具有各該條文所列各款情事之 1 者，均不得應考。(考試院，2000：39)

三、應試科目 (subjects for the test)

依公務人員考試法暨專門職業及技術人員考試法相關條文規定，各種考試之應試科目，由考試院定之，應試科目如有修正，應於考試前 6 個月發布 (新增類

科不在此限)。按考試科目之訂定，係依據考試類科之性質，並參照機關之實際需求、執業所需專業能力暨學校授課內容邀請有關機關、公（學）會、學校代表研訂後，報請考試院核定發布後實施。（考試院，2000：40）

四、高級文官

我國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，簡任或簡派第 10 職等以上之人員。

五、工作分析

提供一個可依循的程序，用來決定各職位的職責，與擔任該職位之人員所需具備的特性。這類分析可提供工作需求的相關資訊，然後利用這些資訊可擬定工作說明書（job description）與工作規範（job specification）。

六、核心能力(core competency)

核心能力的定義相當分歧，根據李聲吼（2001：31）的看法，核心能力乃是用以執行某項特定工作時所需具備的關鍵能力，藉由核心能力的掌握可協助組織降低成本或提升價值，並進而形成組織的競爭優勢。核心能力的內涵包括與生俱來的性向與個人特質，加上後天學習的知識與技能，而行為則是先天與後天各種能力的綜合產物。就能力模式而言，能力必須以行為語言的方式顯示，才能提供行為範例，解釋其如何產生有效的工作績效；其次，人類行為固然受到天生性向與特質的影響，然而，行為則是可以改變、亦可教導的。

七、衡鑑方法

採著作或發明審查、筆試、口試、心理測驗（如性向測驗、人格測驗）等方法衡鑑之。

第二節 理論基礎

一、激勵理論

從應考人的觀點，有那些激勵因素，可以激勵應考人報考？是否符合應考人

的期望？

需求層級理論：馬斯洛（Abraham H. Maslow,1908-1970）的需求層級理論，認為人類需求由低而高依序為生理需求（physiological needs）、安全需求（safety needs）、愛與隸屬需求（social needs,love and belongingness needs）、尊重需求（esteem needs）、自我實現需求（self-actualization needs）等 5 個層次，最上層次的自我實現需求，只有少數部分的人能獲得滿足。（張春興、林清山，1989：256-257；高尚仁、伍錫康，1991：62-63；陳瑞麟、趙美齡，2003：76-77；Stephen p. Robbins and Mary Coulter,2005：393）在歷史人物中如我國國父孫中山先生，美國林肯、羅斯福、愛恩斯坦、詹姆斯等，係能實現自我理想的人。

雙因子理論：何茲柏格（Frederick Herzberg,1966）發現匹茲堡地區受訪者覺得不滿意的項目，多與工作的外在環境有關，受訪者感到滿意者，一般均屬於工作的本身；不讓工作水準降低，防止不滿的消極因素為保健因素，亦即機關組織的政策與管理、上司的監督、報酬待遇、人際關係、工作環境與條件，這些因素的確可以對人員產生很大的影響作用；激發人員的工作意願，產生自動自發的工作精神，能夠帶來滿足的積極因素為激勵因素，亦即成就（achievement）、賞識（recognition）、工作本身（work itself）、責任（responsibility）、升遷（advancement）與發展（growth）。（張潤書，2000：82；Stephen p. Robbins and Mary Coulter,2005：395）美國傅蘭琪（Wendell L. French）等 3 位學者認為，做好激勵措施，對提昇員工的工作能力、激發員工的工作意願，具有絕對的關係；認為一般公司只要做好何茲柏格（Frederick Herzberg）雙因子理論中的保健因素的各項措施，便能使員工產生正常的努力，亦即發揮出 50% 的能力，如果能從激勵因素加強，則效果更好，不僅可長期使員工發揮 85% 的能力，甚至可以激發出 115% 的高潛力。（吳復新，1997：11）

ERG 理論：亞德佛（Clayton Alderfer）濃縮了 Maslow 的 5 個連續階層的需求，簡化為 3 種不同的需求，即存在需求（existence needs）、關係需求（relatedness needs）及成長需求（growth needs）。（高尚仁、伍錫康，1991：64；Randy L.

Desimone, Jon M. Werner, David M. Harris, 2002 : 47) 馬斯洛、何茲柏格及亞德佛等人的論點，是想經由工作動機之研究，期望對能激發人們努力工作的內容加以描述與操弄，隱含著一普遍性的假設，認為適當給與這些激勵的內容或需求，會使人們往正面的方向反應，並認為應優先考慮的是滿足他們的需求，而忽視了決定動機的其他相關因素。(高尚仁、伍錫康，1991：67)

公平理論：亞當斯 (J. S. Adams) 結合認知失調及社會交換的觀念，分析人類在工作情境裡對酬償分配的反應及這些反應行為背後的原理原則。主張對組織的投資與從工作所得到的酬償間要達成平衡，對組織不公平的行為要設法消除。(高尚仁、伍錫康，1991：71；Stephen p. Robbins and Mary Coulter, 2005：403-405)

期望理論：佛洛姆 (Victor H. Vroom) 認為：(轉引自高尚仁、伍錫康，1991：67-69；Randy L. Desimone, Jon M. Werner, David M. Harris, 2002：50-56；Stephen p. Robbins and Mary Coulter, 2005：405) 一個人的行為反應是一種意識選擇，而此種意識選擇乃係基於對不同行為策略 (strategies of behavior) 予以比較評價的結果。他根據早期學者的研究，提出一種工作激勵的過程理論，稱之為「工具或期望理論」(instrumentality or expectancy theory)。基本概念可用下面的公式表示之：激勵 = Σ 期望值 \times 期望，此一公式表示激勵的可能性等於期望值與期望之乘積的總和。在佛洛姆的期望理論中，有 3 個基本概念必須加以了解：1. 工具：它是個人所感覺到的績效 (第 1 層結果) 與特定報償 (第 2 層結果) 之間的組織，可能完全無關 (零相關)，可能完全有關，通常為 0 至 1 之間的關係。對於個別員工的激勵，乃是對於他完成某些目標所給予的實際的報酬或可預期的報酬。2. 期望值：它是個人所期望的特定結果的價值觀，即對特定結果的好惡程度，它包含從正 1 至負 1 的任何可能性。3. 期望：它是個人對其努力會導致績效 (工作表現，第 1 層結果) 的認知機率，機率自 0 至 1。依照佛洛姆期望理論的公式可知，如果期望值與期望 (包括第 1 層結果與第 2 層結果之間的關係) 相乘的結果為負數或零，則對該工作人員即無任何激勵作用。明白的說，對於工作人員能否發生激勵作用，決定於：1. 他有無完成任務的可能性。2. 完成任務後，所得到的報酬或其他附帶結果是否

他迫切希望的。如果兩項都是正面的，即可發生相當大的激勵作用；如果有零或負面的情況發生，即無激勵作用。基於上述激勵理論，如何透過內部勞動力市場的設計原理，吸引國家優秀人才進入文官系統，並透過其制度設計給文官適度誘因及減少文官人才外移的現象。

二、公平公開競爭

從考選機關的觀點，應考的資訊是否公開？考試的技術與方法是否合乎公平、公正原則？茲以現行法令規定，分項說明之：

考試法：現行公務人員考試法第 2 條規定，公務人員之考試以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，不得因身分而有特別規定。

任用法：現行公務人員任用法第 13 條第 1 項第 1 款規定，高等考試之一級考試或特種考試之一等考試及格者，取得薦任第 9 職等任用資格。同法條第 2 項第 1 款規定，特種考試之甲等考試及格者，取得簡任第 10 職等任用資格。但初任人員於 3 年內，不得擔任簡任主管職務。

比敘條例：現行後備軍人轉任公職考試比敘條例第 3 項規定，第 1 項考試及格人員取得簡任官等任用資格，並按其軍職官等官階及年資，比敘相當職等及俸級，其轉任簡任低職等職務及先以薦任第 8 職等或第 9 職等任用者，除予合格實授外，其依規定應取得之較高官等、職等任用資格，仍予保留。復依比敘條例施行細則第 10 條第 1 至第 3 款規定，後備軍人依法取得公務人員各官等任用資格者，其軍職官等官階，與公務人員官等職等之對照，依下列規定辦理：(1) 中將具有簡任任用資格者，相當簡任第 13 職等、第 14 職等職務。(2) 少將具有簡任任用資格者，相當簡任第 11 職等、第 12 職等職務。(3) 上校具有簡任任用資格者，相當簡任第 10 職等職務。

升等考試法：現行公務人員升官等考試法第 3 條第 1 款規定，現任薦任第 9 職等或具有法定任用資格現任相當於薦任第 9 職等人員 3 年以上，已敘薦任第 9 職等本俸最高級者，得應簡任升官等考試。同法第 15 條第 3 款規定，薦任升簡任考試及格者，取得簡任第 10 職等任用資格。

三、核心能力

1970 年代初期，美國聯邦在考選海外圖書館及文化工作人員時，人事主管發現，黑人及少數民族應考人往往在初試時就被淘汰了，而錄取的應考人卻未必能在工作上有優良的表現，人事部門要求哈佛大學 David C. McClelland 教授，協助界定優秀的人員所須具備的態度與特性，以提高考選程序與錄取人員工作績效的關聯性。1998 年，來自世界各國人力資源、主管人員、企業最高行政主管、顧問與專家學者等 600 多人在倫敦舉行國際能力會議，顯示了能力概念的應用已遍及世界，甚至有學者認為過去數十年來的應用風潮可稱之為「能力運動」(competency movement)。(黃一峰，2001：324-327)

核心能力的內涵包括與生俱來的性向與個人特質，加上後天學習的知識與技能，而行為則是先天與後天各種能力的綜合產物，其間關係可以圖 2-1 表示。就能力模式而言，能力必須以行為語言的方式顯示，才能提供行為範例，解釋其如何產生有效的工作績效；其次，人類行為固然受到天生性向與特質的影響，然而，行為則是可以用以改變、亦可教導的。舉例來說，缺乏「同理心」的特性或許不易改變，但透過訓練，卻可使業務員習於傾聽顧客意見，進而能表達顧客關心的事項。

再者，能力模式的關鍵在於建立其與工作績效的關聯性，換言之，能力的項目可能包括相當多的內容，但唯有對「成功的工作績效」有所影響者，才能列為該職務的核心能力。而且，即使能力的名稱相同（亦即所謂「共通的能力」），不同職務所表現的行為，亦因組織文化、層級角色等差異而有不同，例如「問題解決」能力是各級主管共通的核心能力，但機關首長實際解決問題的行為必定不同於基層同仁。

行為、技能、知識、性向、個人特質的關係，以圖 2-1 能力金字塔所示：

能力模式提供完整的職務要求：提供完整的職務特性，協助考選單位鑑別在該職務上表現成功所需具備的能力與特質，從而挑選具備是類能力的應考人。另一方面，口試人員亦可透過考選過程，協助應考人瞭解該職務對任職者的要求。

增加錄取成功人才的機會：傳統口試方法選才，往往受制於口試人員本身的經驗、好惡，使得印象分數產生偏差影響；即使數小時的口試，也未必能發掘應考人的潛力與特質，無助於甄拔適當人選。能力模式明確界定能力內涵與成功的工作標準，可作為口試人員評分時的參照架構，挑選適當類型的人才，避免錯誤的人事決策。

降低人力浪費的風險：知識本位考試以應考人所具知識之高低為錄取標準，然而，應考人是否適任分發之職務，能否適應組織文化，是否另有更適合擔任的職務，則無法在考選過程中鑑別，進而造成訓練浪費，產生管理問題。

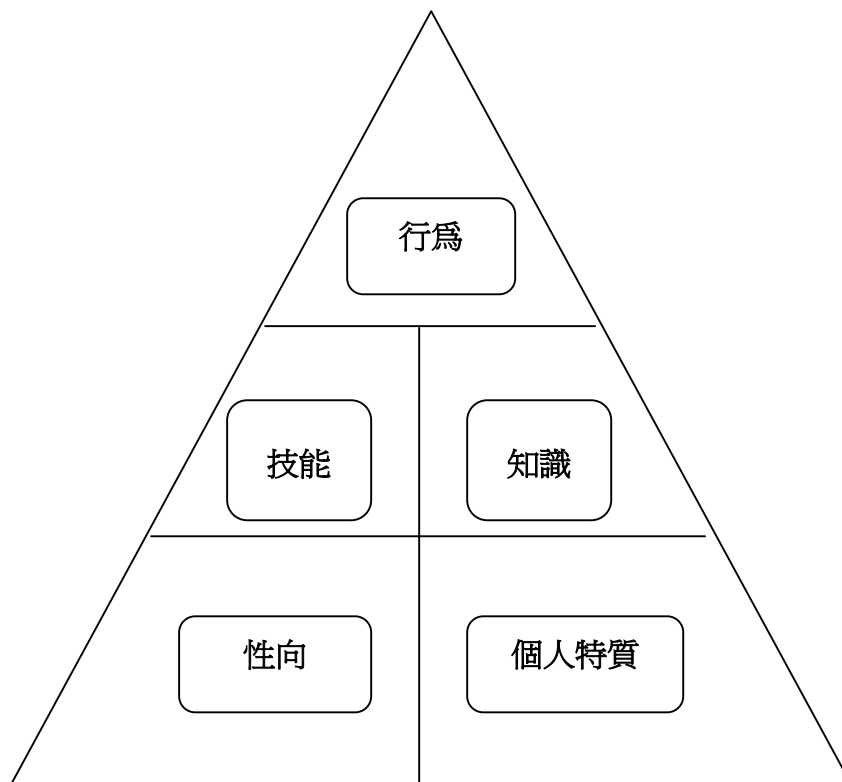


圖 2-1：Anntoinette D. Lucia and Richard Lepsinger,1999：7.能力金字塔

資料來源：轉引自黃一峰，2001：326

第三節 文獻探討

筆者擬以「我國高級文官考選制度之研究」為題，高級文官的界定以簡任(派)第 10 職等以上之人員為範圍，高級文官之考選包括公務人員特種考試甲等考試、簡任第 10 職等以上升等(資)考試、銓定資格考試、國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員考試等，並參照世界主要民主國家英、美、德、法、日等國高級文官的考選制度，予以比較分析；

一、甲等特考存廢及解決之道

顏秋來(1986)在《我國高級文官甄補制度》一文中僅參照英、美兩國之制

度，從我國公務人員特種考試甲等考試加以探討，似嫌不足。邵泰福（1993）在《我國文官考試制度甲等特種考試之研究》一文參酌世界主要民主國家英、美、法、日高級文官之考試方式與我國甲等特考作比較分析，僅從我國公務人員特種考試甲等考試方面加以探討，主張甲等特考應存而不宜廢。許世榕（2001）在《我國高級文官考選制度之發展-從甲等特考到高考一級》一文中引述陳滄海主張廢除甲等特考之制度是一項捨本逐末的作法，是以使考試過程公平、公正才是解決弊端之道，而非將考試取才制度連根剷除。

二、多元任用管道與考用合一政策

鄭政輝（1998）在《我國行政機關人才甄補制度之研究》一文中指出：政府行政機關尚有相當多非考試進用人員，這些人員如何被甄補進入機關之中，實在是一值得探討的問題。另外不具任用資格人員，仍可透過派用、聘用、僱用進入行政機關執行公務。這些非經由考試用人之政策對貫徹考試用人整體甄補制度之影響都值得加以探討。目前公務人員考試種類繁多，除高普考試之外，各類特種考試性質不一，其間對於應考資格、應試科目、命題、閱卷等是否皆能採取同一尺度，真正做到客觀公正，確實符合考用合一、公開競爭的規定？頗值吾人深思。

三、高級文官核心能力衡鑑方法

王玉玲（2002）在《我國中高級文官評鑑與考選之研究－公務人員高等考試一級考試個案分析》一文中指出高級文官所需具備的能力，應包括 1.概念技能：問題分析、主動性、計畫與組織、書面溝通能力、敏感性、判斷力、控制力；2.人際技能：領導統御能力、口語表達能力、組織與分析能力、親和力與感受性、決斷力、影響力、分析能力、團體適應力、壓力忍受性、積極性；3.專業技能：專業知識、專業能力、政策規劃能力、問題解決、創造力、洞察力、獨立性。

不同的評鑑與考選方式均有其優缺點，須依據目標的不同而有多元的選擇，此外尚必須考量信度、效度、公平性、應用性及成本等因素。透過問題處理或籃

中測驗、團體討論或集體口試、專業科目或方案規劃可以有效衡鑑應考人在概念技能、人際技能及專業技能的能力。

劉宜靜（2000）在《高階行政人員核心能力之分析－五國的經驗與啓示》一文中指出：組織層面的核心能力為替組織創造競爭優勢的特殊技能或科技，創造利益，也塑造企業文化與價值觀。個人層面的核心能力為個人的基本特質，包括知識、態度、技能和價值，於其工作情境中的超卓表現。

行政院人事行政局研擬建立行政院所屬機關核心價值及中高階主管職務管理核心能力：將中、高階主管的核心能力分別界定如下：

- 1.高階主管：創意型塑願景、策略分析、變革與危機處理、團隊激勵與領導、跨域協調、績效管理。
- 2.中階主管：顧客導向服務、知識管理與運用、流程與時間管理、衝突折衝與溝通、指導與經驗傳承、目標設定與執行。

從智力的觀點，史皮爾曼認為智力由一個普通因素和許多特殊因素組成。塞斯通認為智力由語文、推理、空間、數字...等許多因素組成。基爾弗將智力分成內容、運作、成品 3 個向度 120 個因素組成。卡特爾將智力分為流體智力和晶體智力。安德生認為智力包括推理、語文和空間 3 個基本因素。從人格特質觀點，卡特爾將人格分為 16 種因素，如表 6-2 所示：（黃堅厚，2004：441-442）

四、生命週期論循序或快速陞遷

卓杏蓉（2001）在《英國與我國文官考選與陞遷制度之比較》一文指出英國建立獨具特色的快速陞遷途徑，對於激勵文官的士氣有極大的影響力。我國在陞遷制度方面，為免除過去各機關辦理人員陞遷作業標準多頭馬車的弊端，終於在各方努力下建立具有法律位階的陞遷法。

五、教考用訓培育國家菁英

陳欣蘭（1987）在《英國高級文官的甄選、培訓、與其對政策的影響之研究》一文中指出掄才和應用人才變成人事行政最重要的關鍵。所以，如何甄選和培訓

最優秀的人才，以從事公務，便成爲現代化政府最重要的課題，尤其在高級人才方面的羅致。

六、吸引優秀人才進入文官系統之設計

駱益群（2002）在《英日文官體制設計之研究：從文官公職生涯途徑的觀點》一文中指出英國的文官傳統上常被形容爲政治上的「變色龍」，日本的文官則被形容爲「不死鳥」，如何透過內部勞動力市場的設計原理，吸引國家優秀人才進入文官系統，並透過其制度設計給文官適度誘因及減少文官人才外移現象的一個架構。

七、高層文官的政治角色

沈孟毅（2001）在《德國聯邦高層文官的政治角色之研究—從體制、政治與政策的觀點》一文中指出德國聯邦高級文官在政治運作過程中所扮演的角色，位於文官體系頂層的行政菁英必須與執政政府的施政方針相配合，否則部長可以命令其暫時退休，以確保文官體系的忠誠和加速封閉型職涯系統的人員流動。