

第二章 考試學說與重要國家文官考選制度之檢視

第一節 公務人員考試之意義、學說與目的

壹、考試之意義

「Selection」一字，國內學者專家有譯為「考選」、「甄選」或「遴選」；「Examination」通常譯為考試、測驗、檢查。有關考試或考選之涵義頗多，茲引述幾位學者之見解，以資佐證：

張潤書：「所謂考選是指以考試的方法為國家選拔人才；詳言之，即政府為推行其業務，採用公開、客觀的科學方法，來測量並評斷所需要的人員是否合乎標準，進而加以錄取與任用的一套制度。」（張潤書，2004：579）

楊紹旦：「考，是考試；選，是選拔。考選，意即利用考試方法，以選拔人才，充任官吏。此種制度，即是考選制度。」（楊紹旦，1991：2）

雲五社會科學大辭典：「就應考人做智能的鑑別，視其優劣以為任用的依據，是謂考選。」（張金鑑，1987：151）

張金鑑：「考試者，即對於應試者之知識能力，作抽樣的測量或估計，用以推斷其全體。」（張金鑑，1966：93）

梅伊（Mee）：「人事上的考試係指一種科學化設計的工具，用以測量應試者之性向、技能、興趣，及人格等因素，作為遴選、任用、訓練、調動、升遷之重要依據。」（F. Mee，1957：353）

史塔爾（O. Glenn Stahl）：「任何一種優良的考試，特別是筆試、口試、演作法—乃是一種工具，用以抽樣測驗或評定應試者的行為，作為預測將來可能行為之基礎。」（Stahl，1983：108）

綜合以上學者之看法，吾人可以將「考試」一詞分為廣義與狹義之意義，茲說明如下：

一、廣義之考試：乃泛指對應考人之知識及能力的測試。不論考試之方法是用筆試、口試、測驗、審查或是實際操作，皆屬考試之範疇，任一項考試可能兼採筆試、口試、測驗、或其他測量方法。

二、狹義之考試：乃指筆試而言，包括論文及測驗式之筆試，而不包括口試、面試、審查及實地考試等方法。

根據現行我國公務人員考試法規定，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，可見我國公務人員考試法對於考試係採廣義之定義。

王作榮：「如何建立文官制度？最重要步驟為考試，政策需要何種性質、程度之事務官，則以該種考試及格人員任用之，使成為正式文官。」（王作榮，1994：45）再者，美加文官協會（Civil Service Assembly of the United States and Canada）對於公務人員之考選，曾做如下之敘述：「考選為用人程序的第一步驟，就基本意義而言，整個人事計畫的成敗，端賴考選政策之功效如何，及執行考選政策的辦法是否適當。除非賢能之士能被吸引前來參加考試，否則日後政府不論如何經營，均不能使吏治蒸蒸日上。因而舉世莫不認為考選實為人事計畫的中心問題。」（考試院譯，1956：3）。此外，美國公共人事調查委員會（Commission of Inquiry on Public Service personnel）曾做結論：「永業化文官制度之下，沒有比考選更為重要的問題，所以未經適當分析研究或草率決定的考選政策，可能敗壞整個人事計畫（方案）」（考試院譯，1956：1）。張金鑑說：「公務甄募一階段，乃全部人事行政的大門，若守衛不嚴，豺狼入室，則一切不堪收拾。」（張金鑑，1973：78）

從以上相關論述，可知公務人員考選制度不僅為人事行政的中心，同時也是建立整個文官制度之基石，其重要性不言可喻。

貳、考試的學說

對於如何選拔優秀的人才到政府機關工作，學者意見不一，張金鑑將之歸納為四種（張金鑑，1973：78-81）：

一、選舉說—一般民主主義的信徒，均主張以選舉方式用人。因人民應有選擇公僕的權力，認為欲保障人民權利與幸福，並防止官吏濫權及枉法，官吏應由人民選舉之，方能控制監督，更主張縮短任期，實施官職輪換制度，平均人民服官職之機會。此為民選說者所持之理由。但以選舉方式選拔的人才，每因政治因素的影響，甚難獲得人才適用及事得其人的效果。

二、委派說—主張政府機關之公務人員及工作人員，應由其主管長官負責委派之，可獲得較為合理的專門人才，而收人適其才，才適其用之效，於選舉之下必難有此收穫。其優點雖為權力集中，責任明確，指導統一，不受牽制，自易造成有力效果。惟主管長官之權力過大，無客觀條件為委派之標準，且無外界力量之牽制，常易憑個人之好惡，引用私人或因個人之判斷不當，委派不堪勝任之庸才，且亦造成人治而非法制之弊。

三、考試說—為免除選舉制與委派制之弊端，吏治改革運動者，乃主張採用考試方式辦理公務人員或工作人員之甄補，並以客觀標準舉行公開競爭考試。凡合乎所規定之標準及成績最優良者，可當選為政府之公務人員或公職之候選人。在此制度下，足以避免主管長官之武斷，循一定標準與制度而選拔人員，並予人人以平等競爭之機會，在政府方面更能依據一定標準選拔所需用之特別合適之有用人才。此制既無選舉制下漫無邊際之混亂危險，又免委派制下引用私人之分贓可能，故為現代行政學者所極力稱揚。所謂功績制即以此主張為基本精神。

四、選舉考試折衷制—現代科學民主的社會制度，純以考試或選舉而產生之官吏，似不能完全適應社會的需要，於是乃有折衷說之興起，此派主張將選舉制與考試制混合應用。其辦法有（一）對政府負有政治責任之政務官，如代表民意之議員及擔任統率責任之行政首長，如總統、省長、市長、縣長等，均以選舉方式產生，定有任期。（二）對執行政務以技術能力為資格要件之事務官，則應以考試方法任用之，其不受政治主張或社會環境變遷之影響，其地位是永業的或終身的。中山先生更進一步主張人民代表之議員或政務官亦當經過考試及格後（即取得公職候選人資格），再由人民選舉之。期能獲得德才兼備之民意代表或政務官，

並可以防止狡黠者之賄進，無能者之當選。

參、考試之目的

考試之目的在發現賢才之士，並據以建立常任文官制度。詳言之，計有下列數點（張金鑑，1991：501；張潤書，2004：584-585）：

一、消滅西方分贓與選舉之弊，確保政治清明：英、美等國曾有過一段為人詬病的「分贓制度」(Spoil System)。美國傑克森(Andrew Jackson)於1828年當選美國第7任總統之後，提出「官職轉換」及「分肥者即選勝者」，將國家名器當作政黨競爭的戰利品，於是選舉勝利的政黨就取得政府中所有的大小職位。官吏的任用無須經過考試，而是憑藉政黨或私人的關係進入政府，結果使一些庸才小人居政治高位，不僅未具備應有的工作智能，甚至結黨營私，導致公務人員的素質低落，造成政治的腐敗。鑑於以上弊端，英美兩國才分別自1870年及1883年開始實施考試用人之「功績制度」(Merit System)，從此國勢走入興盛之途。功績制的基本精神包括：(一)明確區隔政務人員與常任文官。(二)常任文官應經公開競爭的考試進用，並且是依職務的需要選才。(三)常任文官進用後，其升遷、待遇，依其對職務之貢獻而決定。(四)常任文官之身分受法律保障，受侵害時得請求救濟。常任文官應效忠國家，恪盡職守，並遵守行政中立原則（關中，1997：4）。

二、拔擢優秀人才，造成有為政府：公務人員的職位，既非人民的天然權力，亦非其政治義務，乃是一種「社會職能」(Social Function)，必須能勝任者方能擔任之；且現代化公務性質和內容益趨專門化、複雜化，公共政策的制訂，已漸成「專家」的工作，一般人只扮演「邊際」的角色，於是決策漸轉入行政部門的專家手中，非具有相當的資格與條件，無以勝任，而優秀人才必須甄試鑑別而後知之。中山先生曾經說過：「沒有考試，就是有本領的人，我們也沒有方法可以知道，暗中便埋沒了不少人才，並且因為沒有考試制度，一般不懂政治的人，都想去做官，在政府一方面是烏煙瘴氣，在人民更是非常的怨恨」；又說「現代歐美人無論做什麼事，都要用專門家。譬如練兵打仗，要用軍事家；開辦工廠，便要

用工程師；對於政治也知道要用專門家。」即可佐證考試選才之重要性。

三、救濟選舉之窮，才俊得以出頭：昔日西方之民主政治只重選舉，而選舉結果，每變為錢勢與財富之選舉，並不能選出有能力的人來為國家服務，而考試不僅可以消除選舉上之弊端，同時能選拔真才。

四、消除社會階級，人人可登仕途：我國考試制度，泯除一切經濟與社會之界限，只要通過國家考試，即可入仕。中山先生說：「泰西各國，大都係貴族制度，非貴族不能做官。我國昔時，雖亦有此弊，然自世祿之制度，考試之制行。無論平民貴族，一經考試合格，即可作官，備位卿相，亦不為僭，此制最為公允，為泰西各國所無。」明白指出，無論平民貴族，不分貴賤，凡具有應考資格條件，即可報名應試，考試合格，即可登仕途。因此，以考試來選拔人才可謂是目前最民主、最客觀的徵才方法。

第二節 公務人員考試的基本要求與原則

壹、公務人員考試的基本要求

一般而言，考試所採用的方式與內容須具備四個條件，考試方能發揮其作用與價值，以達甄拔真才的目的，這四個基本條件，即是考試應具有「效度」、「信度」、「客觀性」及「廣博性」。於設計考試時，如果忽略此些因素之考慮，考試的結果將難以達成預期之目的。茲說明如下（丁逸豪，1987：400-401；蔡紹南，1986：14-17；傅肅良，1995：160-161；方秀雀，1996：20-24；張潤書，2004：585-586）：

一、效度

所謂效度（Validity）即正確性，係指考試分數與測量方法相關聯的程度（Gatewood & Field，1990：197）。故效度亦稱「相關性」（Relevancy）。考試的效度是針對測驗的對象，設計考試的方式與內容，以求正確的評斷。絕不能以甲內容測驗乙事實，以乙內容測驗甲事實（趙其文，1982：118）。進一步而言，考試

必須能實際測試所要測度的東西，一個完全正確的考試，其科目測量內容必須正確、合理，及命擬的試題與所要求的目的，其中應有相關的因素。亦即測驗內容能正確的反應擬任職務的主要內容，如以考選人事人員而言，其應試科目，應與人事人員工作應具備的知能有關，否則考試便失其效果。

考試效度之具體表現，即為凡考試成績高者，其日後工作能力亦高，考試成績不合格者，表示應試者無法勝任擬任之職務。考試效度的決定，具有兩個程序，二者互為補充。第一個程序是考試實施於已知在工作上具有能力的工作人員，假如一般認為最有效率的工作人員，在測驗中得到最高的分數，而效率最小者的分數最低，則這項考試將具有效度。核對考試是否具有效度之第二個程序為其實施上必須能增益上述的第一個程序，對經由考試所選用的工作人員之工作行為，繼續不斷的研究，在這兩個程序未實施前，沒有一種考試可以保證是正確的，因此，欲使考試具有效度，實非易事（許濱松，1987：237-241）。

二、信度

所謂信度（Reliability）即可靠性，意指考試成績的高低，確能表示應試者對於所考學科之才能學識的高低，詳言之，係指同一應考人，在不同的時間，經數次測量的結果，其所得分數的穩定性（Stability）、一致性（Consistency）。例如應考人國文成績為九十分，該應考者國文程度的確有九十分的水準，無論其考試次數多寡。其分數水準一致。美國人事行政學家史塔爾（O. Glenn Stahl）對於考試本身是否具有可靠性，提出三種測驗方法（Stahl，1983：84-85），方法一稱為「分隔時間法」（Separate-time Test）：使同一位考生在兩個不同時間應試，考試方法與科目每次均相同，然後將第一次考試成績與第二次考試成績加以比較，找出考試成績結果的關聯。方法二為「不同方式測驗法」（Difference-form test）：即同一科目，以兩種以上不同方式（但難易度須相等）加以考試，視其彼此間成績相關性如何，如果經各種方式考試成績在相互比較之下甚為接近，則表示考試的可靠性高，反之則可靠性甚低。方法三為「半分法」或「奇偶法」（Split-half or Odd-even Method）：此係將考試項目（Test Item）分為相等份量的兩半，或依奇

偶數分為兩半，考試僅舉行一次，而兩半分開計分，然後比較此一半與另一半成績的相關結果，如果兩者成績相近，則表示可靠性高，如果兩者之成績相差甚遠，則表示可靠性低。

影響考試信度的因素很多，其中某些因素是隨考試內容而來，某些因素與應考人的特質有關，前者如數字和題目的相似；後者如應考人緊張、怯場等情緒反應即是。

三、客觀性

所謂客觀性（Objectivity）可自評分者因素及應試者因素兩方面加以說明：

第一、應試者之成績，不受評分者主觀因素的影響，所謂主觀因素，包括個性、成見、偏好、思想、感情等。使應試者自認為在評分上受到公平的待遇，此乃從評分者主觀因素加以分析。第二、應試者的錄取與否，不因其身分、種族、宗教、黨派、性別、籍貫、年齡、容貌等因素而受影響，這是從應試者客觀因素方面加以分析。總之，試卷上分數的評定，必須完全依照作答的內容，任何其他因素滲入而影響到分數的評定者，即破壞了考試客觀性的原則。

按我國古代的科舉制度，科場嚴密，內場外場，設備完善，排除任何的干擾因素，使應考人能有一個美好的環境應試，以盡量發揮其才識，而且監視嚴密，不許應考人作弊，各憑其才識，公平競爭，而使應考人無法倖進。主考人亦不容存私，主考官與應試士子有親族關係者，例須迴避。因此在科舉時代，凡試卷皆糊其姓名，使主考官無法知悉某卷為某人所寫，但憑文章取士。到了明清，其防弊方法更為徹底，不僅試卷彌封，而且應考人所寫的文章，遞人另為謄錄，使主考官連應考人的筆跡都無法辨認。現行國家考試制度，因襲古制的精神，而加以革新，其於試卷的彌封以及闈場的作業，十分重視（考試院考銓叢書指導委員會，1983：380—381）。以現行試卷的彌封作業而論，採用申論式試題者，其試卷採彌封方式（即製作試卷時，按每一試卷之類科、科目、姓名、座號…等均分別核校，不容許絲毫舛誤；以往係將應考人的姓名編一號碼，即彌封號，打印於試卷封面左下角，用藍色紙貼封加印，近年來考選部積極推動各項試務工作自動化

，試卷彌封作業逐漸採用電腦列印應考人座號於試卷右下角，並以二維條碼製做彌封號碼)，此種措施對於應試者之身分，可達到絕對客觀的要求。蓋任何人，包括閱卷委員均無法知道所評閱的試卷為何人，且一切考試的進程，並在監試委員的監視下辦理。至於典試及試務工作人員迴避的規定，在考試的實質上比古制更為周密，更為客觀，其考試類科係配合任用需要設置，考試內容依發布之應試科目命擬之，評閱試卷亦有一定的標準。凡此措施，均在使考試臻於客觀。

四、廣博性

考試的廣博性 (Comprehensiveness) 亦曰考試的代表性。易言之，考試的命題抽樣要眾，足以代表所考試的範圍 (雲五社會科學大辭典，1986：152)。進一步言之，每一項考試必須能測出所要擔任工作之每一種能力，考試問題的抽樣不能太少，而題目的重心亦不能偏重於某一方面，應力求其分佈範圍。前者應包括該類科人員所需要的各種知識與能力之測驗，後者指試題範圍不可太過狹窄，否則無法代表此科目的內涵，亦無法測驗出應考人對於該科目之瞭解與認識的程度，此項考試便失去意義。蓋一項考試往往只能測驗一個人某一方面之能力，而無法測驗其各方面之能力。然一項工作往往需要一個人多方面知識和能力方能勝任，因此要測驗一個人是否能勝任此項工作，必須同時舉行數種考試方式。故一項考試之測驗內容應注意其考試之項目、命題是否廣博，方能確實考出適當人員以擔任擬任之職務。如以「筆試」考試方式為例，申論式試題命題數較少，考試的廣博性不足；反之測驗式命題數較多，較具廣博性。

貳、公務人員考試應遵守的基本原則

一、公開原則

所謂「公開」係指辦理考試的機關應將有關考試的所有資訊，包括應考資格、考試類科、應試科目、考試程序、報名的時間地點、考試日期、考場地點、應考人應行注意事項、成績計算方式、錄取標準、擬錄取的人數、將來服務機關的工作地點、工作內容、薪資等等都應詳載於應考須知或網站，讓有資格想報考的人能獲取完全的資訊。此外錄取人員名單要公布於眾，應考人成績要通知當事人

，若本人對考試成績有疑問，允許依法提出複查或申訴。因此吾人可確信公開是公平競爭的先決條件，未公開的考試即非屬公平競爭的考試。

二、公平原則

所謂「公平」係指在全部考選過程中，對應考人之評量沒有任何不平等的待遇或歧視。應考人在每一階段的考選過程中都能獲得公平待遇，不受性別、宗教、種族及其他不相關因素所影響。大體而言，公平的主要意涵是促使正義的實現。正義可分為程序正義與分配正義。分配正義是從影響分配公平認知的因素（包括平等原則及需求原則）來擴展正義理論。程序正義則指符合或違背那些程序原則及需求原則來擴展正義理論。從分配正義的認知來看，平等是主要分配原則，而情境因素會增強平等及需要原則交替分配的重要。程序正義的內涵，乃指體系的成員，對該體系據以作成決定或規制分配過程的程序，認為已達公平合理的程度（陳佩利，1999：24）。公務人員考試是國家選拔優秀人才，為國家服務的主要途徑，在民主國家中，人人應有平等參與應考試服公職的權利，因而公務人員的甄拔必須遵守公平原則，不附加任何特殊條件。因為公平與否的察覺必然影響應試者對考試制度的滿意度，以及民間社會對政府的信賴與尊嚴。

三、公正原則

公務人員考試貴在拔擢真才，因此無論參與試務工作或典試工作人員，在每一個工作環節都要秉公處理，不得附加任何個人主觀因素，不得有遺漏舛錯、徇私舞弊、潛通關節等情事，才能讓真正有能力、有學識的人經由考試獲得為民服務、為國效勞的機會。

四、擇優原則

有公開競爭、公平、公正的原則，才有擇優錄取的機會。因此競爭和公開、公平、公正、擇優是密切相關的。公開與公平是競爭的前提，在公開的基礎上才能產生競爭，在公平公正的環境下競爭才有意義；擇優是競爭的結果與目的，通過競爭，優勝劣敗，汰弱留強，才能選拔最優秀的人才。

第三節 重要國家文官考選制度之檢視

壹、英國文官考選制度

現代化的公務人員制度最早起源於英國，該國在 1854 年就提出公務人員考試評量制度，至今已超過 150 年的歷史。1994 年英國政府發表「文官永續與變革」(The Civil Service : Continuity and Change) 政策白皮書指出「文官未來不僅須具備專業政府所需的技能，同時必須具有與民間績優公司員工相同的績效與成就的承諾。」1995 年頒布文官樞密院令後，整個甄補制度，不再重視往昔集中辦理文官考選，轉而開放常務次長級職位供民間公開競爭遴補；公務人員待遇不再統一訂定，實施績效報酬制，並拉大高低職位薪級差距（范祥偉，2005：49）。在 1995 年制訂的任用法（Recruitment Code）中，將甄選機關分權化，不再集中考選，授權各部會辦理考試，1996 年甚至將考試機構予以民營化（范祥偉，2005：58-59）。

一、考試主管機關

1995 年 7 月以後，英國公職局（Cabinet Office）為公務人員考選的主管機關，主要職掌包括：文官任用、高級文官考選與管理、政府組織及標準、人事行政（財政部主管部分除外）、行政效率與效能、服務品質與績效、解除管制、公務人員安全、公務人員行為及紀律、管理發展及人事行政業務資訊化等事項（黃臺生，2003）。公職局下的文官考選委員任用辦公室（Office of the Civil Service and Public appointment Commissioners, OCPA），則是負責維護公務人員任用之政策與監督，文官考選服務處（Recruitment and Assessment Service, RAS）為負責執行公務人員任用的相關執行工作，但 RAS 已於 1996 年起改由民間的 Capita Group 經營（許南雄，2002a：119）。

二、考試方式及內容

英國文官系統按工作性質區分十一個職組。依選任方式之不同，又可分為閉

鎖架構 (Closed Structure) 與競爭級二種，等級為資深執行官、高級執行官，高級執行官 (發展級) (Higher Executive Officer (Development)) 之員額出缺時僅得由機關內部性質相同者升遷，不得進用別機關或不同性質之人員，因此稱之為閉鎖架構；其餘行政實習官、執行官、行政官、行政助理等四級人員則以考試方式進用，故稱之為競爭級人員。常任文官 (Career Service) 依序分為常務次長、副次長、司 (處) 長、副司 (處) 長、助理司 (處) 長、資深科長、科長等七級，職等依序為 grade 1 至 7，此等階級的文官職位出缺補位時，是以公開徵求方式，由其他機關或類科之適當候選人員選任，此種公開選任方式一般稱之為開放架構 (Open Structure)。其次為公務人員人數最多之行政職群組，按職等依序分為資深執行官 (Senior Executive Officer)、高級執行官 (Higher Executive Officer)、執行官 (Executive Officer)、行政官 (Administrative Officer)、行政助理 (Administrative Assistant) 等 (考選部，2005：17)。

公務人員考選方式依其昇遷管道的不同，分為一般路徑 (Ordinal Stream) 與快速升遷 (Fast Stream) 兩種。前者係依循一般正常管道採多元與彈性方式考選之；後者旨在吸引民間優秀人才進入公務系統服務，因此特別對於經由捷徑考試之錄取人員，直接以行政實習官 (相當於執行官職等) 進用，此等儲備幹部性質之官職即稱為捷徑官職，行政實習官經考核後，若被評為深具發展潛力者，則可再藉由培育計畫，特予升遷至高級執行官 (發展級)，其後再直接升遷為科長，此一升遷時間約僅需三至五年，表現優異者將可再升為副司處長，此一快速升遷方式即為一般所稱之捷徑。通常行政實習官如經獲選培育後，可獲升遷之比列相當高，因此大部分人皆循此管道，以內部應考人而言，僅約五分之一的行政官循一般路徑升遷，餘皆投入捷徑考試之升遷方式。

(一) 一般路徑

目前各部會辦理公務人員之進用時，除高級文官 (一至五等) 外，都由各用人機關公開甄選，或委託已民營化之 Capita Group 代為辦理。一般路徑中，各機關進用程序並無一致的規範，各部門都可自行決定方式或流程，惟須依據公務人

員任用法 (Civil Service Recruitment Code) 規定，符合公正且公開之競爭，並依選考成績的高低進用相關人員，大部分職務的申請資格由各部會或其委託機構自行決定與審查，僅有學歷與能力二方面之條件¹。

文官考選通常無標準程序，多由二至三人組成委員會，先對申請人進行面試，有時也作心理測驗或簡單筆試，然後決定人選。委託 Capita Group 之公務人員考試部分，則大多需要參加考試，包括筆試、口試及分析、數理、解釋、決策等能力評量，目前 Capita Group 接受各機關委託辦理公務人員考試者約占 10%，其餘由各機關自行辦理或委託其他民間機關代為舉辦，各機關進用程序與內容不盡相同，因篇幅關係在此不予論述。

(二)快速陞遷之職類及考試方式

1、快速陞遷之職類

英國政府每年皆會依各公務機關所需之公務人員類別，提出捷徑發展計畫 (Fast Stream Development Program)，以 2003 年為例，包含一般捷徑 (General Fast Stream, GFM)、經濟專家 (Economists)、統計專家 (Statisticians)、秘密情報服務 (Secret Intelligence Service, SIS)、政府通訊主管 (Government Communications Headquarters, GCH) 等五項領域。各領域下再細分有各項類科，以一般捷徑領域為例，可選擇之類科包括中央部會 (Central Departments)、科學與工程 (Science and Engineering)、歐洲關係 (European Fast Stream)、外交事務 (Diplomatic Service)、國會文書事務 (Clerkships in Parliament) 等，由應考人依照自己之興趣與專長，直接透過網路線上報名，並依序填選個人所志願之領域與類別。快速陞遷考試之採用基準及其運作則由英國內閣公職局主管，依據公平、公開之競爭方式，考試及格者即預定為未來幹部之人選，升遷管道迅速而順暢，故稱之為捷徑。每年舉辦 2 次，應考人得選擇其中 1 次參加。每年吸引約一萬人報名，爭取約三百至五百個職缺，競爭相當激烈，2000 年全部及格人數共計 426 人 (及格率約 3%) (考選部，2005：19)。

¹ 文官進用時強調公平雇用機會，資格條件不能有年齡、殘障、性別、婚姻狀況，種族、膚色、國籍的不公平歧視，進用後試用三個月，不合格者則予解聘。

2、快速陞遷考試方式

快速陞遷考試雖包含三階段，惟大多數應考人只需經過兩個階段即可，少數如外交事務（經濟專家組）或國會文書事務等領域則須進一步參加第三階段考試。近年來，由於外交事務或歐洲關係等領域在第二階段達到最低及格標準人數遠比所開放的職缺為多，因此，應考人倘若在前揭領域及格，都將會被調查是否願意改分發至其他中央部會領域或類科之職位。

(1) 第一階段考試

第一階段考試為資格測驗筆試與簡歷問卷（Biodata Questionnaire）。資格測驗筆試內容為一系列客觀標準之適性測驗（Objectively Marked Aptitude Test），測驗目的在於瞭解應考人之辭語推理（Verbal Reasoning）、數學推理（Numerical Reasoning）、資料解釋（data interpretation）、資訊分析（analysis of information）等能力，考試時間為期一整天，各項測驗時間依序為 26 分鐘、10 分鐘、28 分鐘、47 分鐘；簡歷問卷又稱自我評量問卷，主要目的在於瞭解應考人特質、興趣及經驗，此一部分將充作下一階段之公務人員考選委員會面試時之背景資料，測驗時間為 100 分鐘。

應考人於報名後會收到一本載有許多測驗試題範例之手冊，而在網路上（www.selfassess.faststream.gov.uk）亦有自我評量軟體可供下載練習，練習完後將會提供如何更有效地準備考試之建議。考試地點為設於英國各地之測驗中心，每年報名人數接近 1 萬人，及格人數約為 20%，通過比例不算太低，但僅取得參加第二階段考試之資格，在最後決定及格人選時，此一階段成績並不列入計算。

在測驗免除（Exemptions）資格規定方面，應考人如係上一年度曾通過公務人員考選委員會面試或最終遴選委員會面試，且於任職前放棄或於任職中退職者，其申請資格將會視為具有功績（merit），將可於下次資格測驗前申請免除該項考試，審查標準將視遴選過程中，應考人在每一階段之分數與其選擇領域而定。但即使獲得免除，仍須在公務人員考選委員會面試前參加額外測驗（Additional Test）。公開招募之外部應考人皆需接受資格測驗筆試與填寫簡歷問卷，資格測

驗筆試試題難度很高，通常應考人不可能在測驗容許時間內作完所有試題。惟各項測驗時間隨測驗難度與題數而有不同之設計。在測驗題型方面，第一部分為辭語推理（Verbal Reasoning），題型為填空題，每題皆有四個句子，題幹設計為打亂原先合理之辭語順序，應考人須由辭語推理中，依其應有之順序填答；第二部分為數的推理（Quantitative Reasoning），題型屬於填空題，每題有五列，每列含有三個數字，各列之數學關係皆相同（例如 $A=B+C$ ），應考人須由第一列至第四列的欄位數字關係中，推理出第五列所缺之一項數字；第三部分為資料解釋（Data Interpretation），題型為題組型之選擇題，每一題組含三個小題，並含有背景資料表或資訊說明，每一小題有五項誘答選項，應考人則依據各題組之說明，擇一適當答案；除上述常見之三部分外，尚有資訊分析（Analysis of Information）之單選之題組題型或複選題型（考選部，2005：21）。

(2) 第二階段

第二階段由英國文官考選委員會（Civil Service Selection Board 簡稱 CSSB）以評鑑中心法（assessment center method）考選適當人才。在英國，評鑑中心一直是文官考選委員會用以考選新進公務人員的重要方法（吳復新，2003：34-40）。此法源於英國在二次大戰期間所採行的一種行政級人員的考試方法，原係對於二次大戰期間因參加軍中服務，未能完成大學畢業的救濟方式，又因此項考試原在倫敦郊外的達本生大廈舉行，此大廈為一座鄉墅，故另稱之為鄉墅測驗（Country House Test），或所謂的個人品質測驗（Test of Personal Qualification）（轉引自考選部，2005：21）。

應考人通過第一階段考試後才能繼續參加此一階段，此一階段約於資格測驗筆試結束後三至二十週內舉行，考試時間為兩天或三天，不論外部應考人或內部應考人皆必須參加。以經濟學家領域為例，評量內容主要有申請書、推薦函、三次筆試演練、二次小組演練及面試等部分，謹將三次筆試演練、二次小組演練詳述如下（考選部，2005：22-24）：

A、三項筆試演練

筆試題型包括經濟演練、創新演練及政策演練等三項。首先，在經濟演練部分，測驗時間為 90 分鐘，評量目的在於瞭解應考人之經濟知識、應用、分析、判斷、決策與說服力等能力。考試時，應考人可於三、四種類型之試題中選擇總體經濟學與個體經濟學各一題²。

其次，在創新演練部分，測驗時間為 10 分鐘，評量目的在於瞭解應考人之創新能力，應考人需針對試題所指出之問題，詳細表列出所有想法，並簡述其內容。

最後，在政策演練部分，測驗時間為 120 分鐘，評量目的在於瞭解應考人政策上之分析、判斷、決策與說服等能力。演練包括三項不同政策選擇（試題總字數約一萬二千餘字），試題內容一開始即會描述應考人所面對之情境與應採之分析標準，並主動提示應考人應如何開始提出建議方案，應考人必須寫下每一政策選擇之正反意見，再根據分析標準比較此三種政策之優劣，進而提出適當之政策建議。評分重點在於應考人有無詳列各項政策之優點與缺點，書寫字體有無端正，能否正確而清晰地表達想法，以及政策建議之立場有無平衡與說服力。因每一政策選擇皆有出現優良方案之可能性，故演練並無預設之標準答案。

B、二次小組演練

在小組演練方面，分有組別，每組應考人之背景不盡相同，約五或六人為一組，每組皆安排有訓練員（Trainee）或評估員（Assessor）。第一次小組演練之測驗目的在於瞭解應考人觀念之產生與整理能力，演練內容不必然鎖定在公共服務職責，而是以能否正確衡量各應考人之內在潛力為重點，例如，「如何鼓勵更多的歐洲人前往英國旅遊」，評估員之評分標準在於單一應考人與小組其他成員互動情況，人際關係之敏感度、說服力、創新及積極度等面向。團體討論為 25 分鐘，討論前每人有 5 分鐘準備時間，包括問題整理、會議如何組織以及討論方式（例如腦力激盪式或圓桌會議式），並且簡短地說明所面臨之問題與障礙。此一

² 在總體經濟學試題部分，例如，「假設你是選舉後新政府的經濟顧問，面對每年 10% 的通貨膨脹，你被指派提出一份有關如何降低此一通貨膨脹現象之報告，你將有哪些建議」；個體經濟學部分，例如，「OFWAT 為一管理英格蘭與威爾斯水資源之公司，負責制訂自來水公司水價，請問在制訂每單位水之消費價格時所應考量之因素」。（考選部，2005：22）

過程並無主席，評估員亦不會介入討論，惟要求每位成員之發言皆須明朗而清晰，並扮演主動積極之角色，評估員將藉由此一過程，瞭解每位成員想法並據以評分。(吳復新，2003：37)

第二次小組演練之測驗目的在於評估應考人團隊合作之協調技能，包括人際關係、說服力、分析、判斷、決策及主題掌握能力等，藉以激發具有不同興趣之應考人如何在限定範圍內之議題整合與協商³。其次，在進行方式上，小組成員在測驗前將會獲得一份所有情境之簡短說明資料、主要討論議題以及各種狀況之相關資訊細節，測驗開始後，每人將有 30 分鐘之準備時間，而後與其他成員討論 55 分鐘，會議並無主席導引。每位成員之評分權重相同，重點在於仔細聆聽所有成員所提之觀點，必要時修正個人立場，應考人不用刻意提出一個強而有力的方案或強迫他人接受自己所提方案，每項議題之解決方案皆需經小組成員同意後提出。(吳復新，2003：37-38)

C、面試

第二階段最後，應考人需接受 CSSB 之面試，為評估應考人最重要之步驟。評估成員 (Assessor Panel) 有三位，分別是主席 (Chairperson)、學術界之經濟學家 (Academic Economist) 以及用人部門之經濟專家 (Departmental Economist) 等，其中，主席通常由資深或甫退休的公務人員或外交官擔任。

面試目的不在於瞭解應考人之專業學識，而是評量應考人在既有學識基礎上，如何有信心地面對與回答問題之過程。面試時，應考人將有介紹個人興趣、經驗以及主導面試時間與氣氛之機會，而評估員亦會自應考人之申請書中瞭解該應考人面對狀況之反應以及與團隊工作經驗，此外，二位經濟學家則負責應考人之經濟知識與應用能力之評量，主席為評量應考人之適應狀況、動機、人際關係及積極度。值得注意的是，應考人可以自發地決定面試討論內容，並要求相關資訊之保密，在面談結束前，亦可自由地提出所欲瞭解之訊息，惟評估員僅會單純地回答問題，並不會與應考人有任何辯論。

³ 例如，「假設每位成員在擔任不同政府部門主管之情況下，如何開會協商因應參訪開發中國家之相關事宜」。(考選部，2005：23)

D、評量結果回復

二天評量結束後，及格者可要求筆試成績之回復，使其能更清楚自己之優點與缺點所在，而及格之內部應考人，則直接回復給其推薦之直屬主管或人事部門主管。

(3) 第三階段

在規定之計畫領域中，通過第二階段者尚須繼續參加第三階段，接受最終遴選委員會之面試，此一面試之主要目的有二，一為增加雇用機關參與任用考試之機會，二為使雇用機關能遴選出適合且優秀之人才。面試由五位委員擔任評估小組（包含用人機關成員），時間約為三十至四十分鐘，面試委員於合計應考人第一階段與第二階段成績後，經此一面試後始決定應考人最終及格與否。

三、考試特色

英國文官改革分為六個階段，自從第一階段（1855 年至 1968 年）採取公開競爭考試制度之後，英國文官制度即以效率、公平及廉潔為人所稱讚。其公平特性特別表現在應考資格方面，強調公平雇用機會，無年齡、殘障、性別、婚姻狀況、種族、膚色國籍的不公平歧視（黃臺生，2003：51-70）。

就考選方法而言，英國捷徑考試所採的評鑑中心法一直是文官考選委員會（CSSB）用以考選新進公務人員的重要方法，不僅實施的歷史悠久，且因其過程嚴謹，故信度與效度很高，甚得英國政府內閣轄下機關之信任，將來我國高階文官以及某些性質特殊的文官（如外交領事人員）的考試，應採取此種信度與效度都很高的考選方法。（吳復新，2003：34-40）

就捷徑的錄取者統計可知，捷徑考試被認為應考人基本特質的評量重於其專業知識。由於英國文官一向具有貴族色彩，而近年來高級文官約有半數來自行政見習官，因此各界仍然十分重視經由 CSSB 錄取人員的學歷背景；大體而言，所謂「牛劍」（Oxbridge）校友在錄取人數的比例，已有下降的趨勢，然其錄取人數與應考人數之比例，仍然偏高。此一現象，一直都是英國考選的爭論議題（黃一峰，1998：77-91）。固然 CSSB 的評鑑中心法普遍獲得學者們很高的評價，非

常值得我國參考，惟評鑑中心之建立可謂「費時費力」，其工作分析、演練設計等準備工作，尤須投入大量人力物力，而且實際運作時需多位評審人員及工作人員，凡此，均將對試務工作造成負擔，不可不察。

根據以上內容，主要歸納英國考試制度五項特色，茲分述如下(考選部，2005：24-26)：

(一) 人員進用授權各機關或委託民間機構辦理

目前公務人員進用方式除由各機關自行辦理外，部分工作如政府作業研究工作、平民院、國土登記局(Land Registry)、駕駛標準局(Driving Standards Agency)、政府商務辦公室(Office of Government Commerce)等皆委託Capita Group辦理，惟仍須依據公務人員任用法之公開、公平等原則辦理。

(二) 一般路徑之進用方式著重工作技能與面試

英國一般路徑的公務人員進用方式大抵為申請、篩選、筆試或工作練習、口試等階段，所著重者為申請者的工作相關技能的表現以及口試的表現，此與我國以集中考試決定錄取的方式顯然有所不同，進用方式反較接近我國一般企業招募人員方式。

(三) 快速升遷考試競爭激烈，升遷管道暢通

英國快速升遷考試之第一階段，類似於我國公務人員高考三級暨普考分試(1998~2005)之第一試，同為取得參加第二次考試之資格而已。惟英國之通過率為百分之二十，而我國則為百分之五十。快速升遷考試及格者升遷至科長職位僅需三至五年時間，而我國公務人員高考三級及格約需十年時間始能晉升科長，其升遷管道明顯更為快速與彈性，不似一般官僚組織升遷方式之僵化，對於有意投身公務系統者，確是一大誘因。

(四) 考試方式生活化，內容側重能力而非知識

英國快速升遷考試第二階段中，應考人需於測驗中心生活二天，俾以測驗應考人在團體生活中之表現(包括協調、溝通、說服等能力)與專業科目應用能力，使考試方式完全融入生活，兼具生活化與活潑化，與我國各項考試普遍偏重學

科知識，明顯有所不同。其次，在考試科目方面，快速升遷考試第一階段不以學科知識為考試範圍，而是重視辭語、計數及邏輯推理等能力傾向之科目，雖然我國高普考試第一試中之英文、數的推理等科目與之有類似之處，但其餘與專業科目無關，綜合知識測驗（中華民國憲法、法學緒論、地球科學、本國歷史）仍較偏重於知識記憶。

（五）試題題型靈活而多樣

快速升遷考試第一階段之三項測驗項目即包含有單題式或題組式之選擇題、排序題、填空題等題型，各項題型係依據測驗目的而設計，多樣而不單調；至於第二階段之筆試演練方面，專業學科演練題型近似於我國高普考試普遍採用之申論題。其次，政策演練之題幹文字敘述竟高達 12000 字，除能有效測驗應考人閱讀能力外，亦可評量其學科與政策之應用能力，實為一大特色，而測驗應考人創意能力之創新演練，更為一種靈活之考試方式。

貳、美國聯邦文官考選制度

美國聯邦政府公務人員考試規定需在公開公平的原則下舉辦，分為競爭考試與非競爭考試二種，目前進用方式大都由用人機關自行辦理，以競爭考試方式者包括美國行政永業人員考試（或稱美國行政終身職考試，Administrative Careers with America，以下簡稱 ACWA 考試）、筆試或實作測驗及其他考試等項目。

一、考試主管機關

人事管理局（Office of Personnel Management，以下簡稱 OPM）為美國聯邦政府最高的人事主管機關，採首長制，其職權載明於美國聯邦法典第五篇及其增訂條文中，即規劃與執行一般人事行政事項，主要職掌第一職等至第十五職等文職人員之考選及第十六至十八職等人員之遴用，以及退休人員、殘障人士、婦女、少數民族等特別任用事項⁴。

在考試方面，主要任務為籌劃與指導聯邦機構共通職系之競爭考試。OPM

⁴ 人事管理局職權分別是：（一）第一職等至第十五職等文職人員之考選及第十六至十八職等人員之遴用；（二）人事調查（資格適用與忠貞安全）；（三）特別任用事項（如退休人員、殘障人士、婦女、少數民族任用）；（四）訓練培育與人才發展；（五）激勵獎金與員工福利；（六）人力策略與績效管理事項。參見（許南雄，2002，各國人事制度）。

原僅將少數職位之考試或遴選職權授予部分政府機關，但自 1994 年以後，除行政法裁決職務（Administrative Law Judges）外，其餘職務皆已授權各機關自行建立考選方式，部分機關已自行建立單獨的人事考選制度，如郵局、聯邦調查局、中央情報局、國務院及國安局等，因此，目前 OPM 大都只擔任領導、資訊及援助等角色。

二、考試方式與內容

（一）考試方式

依據美國聯邦法典（United State Code）第五編第 33 章有關公務人員考試、選拔、任用之規定，美國甄補公務人員的方法分為競爭考試與非競爭考試二種方式，前者是指只有考試成績最優者，始能被錄取或任用，後者是指凡考試及格者，不論成績高低，均能被錄取或任用（楊戊龍，2004）。茲分述如下：

1、競爭考試

美國採競爭考試方式任用者所使用之方式包括 ACWA 考試、筆試（Written Test）或實作測驗（Physical Test of Performance）等。除競爭考試外，其餘尚有暫時性任用措施、除外職雇用措施、選擇安置及總統特殊任聘等方式，可見考試僅是取才方式之一，任用方式係採內升制與外補制兼顧並行，惟需依法辦理（許南雄，2002：181）。

1959 年起，美國開始辦理相當於我國的公務人員高考三級，即聯邦新進人員考試（Federal Service Entrance Examination），1974 年以後改為專業與行政終身職考試（Profession and Administrative Career Examination, PACE），採筆試、實作、口試（oral exam）及考評（assessment，亦稱為學經歷評估審查）。1990 年以後，PACE 改為 ACWA 考試。1994 年 11 月 20 日以後，美國聯邦政府為簡化考選程序與提高行政效率，廢止原來全國統一實施的 ACWA 考試中的筆試，將考試改為非強制性。該措施實施後，OPM 不再受理新申請人登記，各用人機關出缺職位時，須於 OPM 的聯邦政府雇用資訊系統（Federal Employment Information System）公告，可採個別考試（Case Examination）方式自行辦理，或與 OPM

合作，以 ACWA 考試或其他方式決定申請者的列冊候用順序。少部分經 OPM 核定之機關若在申請員額稀少或有迫切工作需求時，則可採直接聘用方式（周繼祥，1998；范祥偉，1998）。

2、非競爭考試

非競爭職任用情況有二，可採選考任用方式，分別為（1）參加競爭考試之應考人不足時；（2）晉升、降級、調職、轉任或復職時。但預定之用人機關在任用非競爭考試職缺時，必須規定有關預定任用官職職務之必要經驗、身體狀況、研究進修等資格條件，並提供必要資訊，如選考後，合格者超過預定任用人數時，則以與競爭考試相同之方式處理。

（二）考試內容

一般而言，年齡在 18 歲以上 65 歲以下，具大專學歷而無相關工作經驗者，可自 GS-5 敘薪，如成績優良或具其他大專文憑者，則可自 GS-7 敘薪，GS-7 或以上者則需專業工作經驗，若職務要求一年工作經驗，則表示需在前一級專業領域內有一年相關工作經驗，例如 GS-12 需具備 GS-11 或其相當職等之專業工作領域滿一年才算符合資格，另外，具碩士學位者則可自 GS-9 等級開始任職，博士學位者則為 GS-11（考選部，2005：7）。

目前仍採競爭考試方式者有 ACWA 考試、筆試或實作測驗、其他考試、以及獨立機關考試（包括立法、司法、外交及郵政人員等），茲分述如下：

1、美國行政永業人員考試

根據美國 Luevano 法令，美國行政終身職考試（ACWA）主要用於初任 GS-5 與 GS-7 之人員（相當於我國高考三級），適用於規定在原本專業與行政終身職考試（Profession and Administrative Career Examination, PACE）的 110 項職務範圍內，職務分為（1）一般行政、人事行政與資訊行政。（2）健康、安全、環境類。（3）書寫與公共資訊。（4）商業、財務與管理。（5）福利審核、稅務、法務。（6）執法與調查。（7）其他等七種考試類別（許南雄，2002：180）。ACWA 考試方式與內容對各機關都有拘束力，一旦該機關決定採用 ACWA 考試後，將受

法規所規範，不得隨意修改應考人最終分數與排名。ACWA 考試依舉辦方式的不同，可分為集中考試（Assembled Examination）與非集中考試（Unassembled Examination）。集中考試係指在全國各地集中考試，適用較低職等或基層的職位，可能是筆試或實作測驗或結合兩者，筆試為紙筆測驗，通常為選擇題，而實作測驗則視所欲測驗之工作性質而定。非集中考試表示並無筆試，通常適用於一些專業性或有特殊經歷、高等學位等要求之職務，完全以應考人申請書的內容、工作經歷及相關訓練或資格文件（如證書、訓練證照等）或生活經驗等內容決定錄取與否，所有應徵人員經評比後亦會獲得一項競爭分數（Competitive Score），此分數之功能即相當於測驗分數，並據以排列應考人名次。考試以 100 分為滿分，70 分以上為及格⁵，合格者依分數高低由 OPM 列冊候用。各機關有用人需求時，需在三選一原則（Rule of three）下，由 OPM 名冊中所列三人中挑選一人任用（周繼祥，1998；范祥偉，1998）。1994 年廢止 ACWA 的全國統一考試後，有意公職者需先查明職務空缺狀況，再將履歷直接交給用人機關應徵。（許南雄，2002：180）

2、筆試或實作測驗

各機關可自行採取筆試或實作測驗，由於各職位筆試之內容皆有不同，特定機關可能舉辦特定的競爭筆試，例如，聯邦航空太空局之航空太空技術官與農業部的農政專門職等係舉辦工程、數學職考試，惟人數不多。測驗人數較多者為各機關普遍皆有之職務，如行政、文書與辦公服務類等。文書類人員占美國聯邦政府公務人員 40%，包括打字員、速記員、資料謄寫員、辦公機器操作員以及其他非專業類文書員等

3、口試

以口試方法遴選或輔助遴選人才方面，其方式可分為個別口試與集體口試或團體討論三種。主要用於了解應考人對於某種問題的認知與觀點，並觀察其人格、品行、態度、儀表、機智反應、語言表達能力等。為有系統的對應考人提出與

⁵ 進用考試計分有退伍軍人特別加分制度，一般退伍軍人作戰有功者加 5 分，因軍務而殘廢者加 10 分，參見歐美國家公務人員制度概要（2000）、許南雄（2002）。

工作有關之問題採結構性口試為佳，口試前應有預備會議討論擬發問的題目，共同性的答案及給分標準。結構性口試是指由口試委員以相同或近似問題詢問應考人，以區別應考人彼此間能力的差異並據以評分。典型的問題內容通常以關鍵事件 (critical incidents) 為對象，詢問應考人根據其以往經驗的處置方式。

4、調查訪問

此一方法主要用以彌補上述考試方法之不足，進一步蒐集與瞭解應考人之資料，它是以信函或親自向應考人之師長、親友等作調查及訪問。調查訪問所得之資料可作為評分之一部分 (許濱松，1992：213)。

5、其他

其他考試內容為各機關自行發展並經OPM核准的人員甄補方式，包括訓練與經驗評分法 (training and experience point method)、工作範例檢閱 (work sample reviews) 等。

訓練與經驗評分法廣泛用於各用人機關，用人機關將應考人報名表所填的學歷、工作經驗等資訊當作標準，據以評分與甄補人員。惟美國心理協會 (American Psychological Association) 認為不具公平性，一般亦普遍認為效度低。工作範例檢閱是指要求應考人參與工作模擬，而此項模擬為具備職務所需的關鍵要素。例如國際稅務局 (International Revenue Service) 的客戶服務中心 (call center)，要求申請人擔任稅務員接聽現場電話，申請人一開始需先檢視電話的背景資訊，然後接聽由評估員打進來的電話測試，評估員可能會問為何還沒收到退稅款項等。評估員一般都由該局實際負責人力資源工作的資深人員擔任，根據資訊整合、解決問題、傾聽技巧、說話清晰度以及提供有效率的客戶服務等項目評分 (考選部，2005：11-12)。

三、考試特色

從前述的OPM轉變敘述中可知，以往聯邦人事行政機構OPM是扮演人事制度的警察角色，目前則是各部會擁有更自主、更具彈性，大開大闢的人事措施 (范祥偉，1998)。在職位分類方面，范祥偉並指出，美國雖是職位分類的發源

地，但依 Fesler & Kettl (1996) 觀察，仍面臨三個主要問題 (一) 制度過時問題。主管對其屬員之工作職責有增無減並不全然固定，因科技發展及工作環境改變，職務說明書內容有可能很快就過時；(二) 職等攀高、行政職位比重增加：攀高職等的目的在於增加待遇；首長將科技及專業人員改置為管理及督導人員，則是因為擔任主管工作待遇較個人從事研究工作來得高。實施公務人員職位分類反而使公務人員待遇不符合比例原則；(三) 公務人員組成份子改變，凸顯了職位分類制度的缺失。打字員、書記、接線生等職位減少，專業職位增加，使每一職位區隔更加明顯。公務人員期望「因人設事」，而非「因事設人」。

為使公務人員之遴選與雇用有更為便捷快速的連結，有效提高考選成果，美國聯邦政府在全國設有一百多處「聯邦工作資料中心」，提供聯邦政府求人求職資料，至於利用大眾傳播媒體及透過大專學校與社團報導求才與考試的資訊更為普遍 (許南雄，2002：180)。就考試技術而言，美國著重在客觀性、正確性、可靠性及快速性要求，並基於功績制考試原則亦受公平就業機會影響，兼顧少數民族團體任職權益，甚至更須顧及退伍軍人與殘障人士的優待措施，如加 5 分與 10 分的優待及錄取後優先列在合格名冊以備選用。就考試方法而言，ACWA 著重於完整人 (或譯全人) 或測驗途徑 (Whole person approach)，著重工作之能力、邏輯推理、性向及個人成就測驗。但是，美國測驗學界卻廣泛認為 ACWA 考試並非是一項有效的評量工具，無法鑑別應考人的特質或才能，原因是經驗容易作假，且經驗與才能間有誤差、用人機關職務填補的等級常高於該職務所需等級等，故有將近 43% 的職務是以內升方式規避來自外界的甄補，或經 OPM 核准後採用別種考試方式 (考選部，2005：13-14)。

美國考選方式特色主要有二方面，一是在考選職權方面，由於不同機關面對的社會環境變遷與挑戰不同，為簡化考選任用程序，目前美國聯邦公務人員考選職權業已逐漸由各用人機關自行決定，並不維持傳統的單一公務人員考試，這項變革使得掄才方式呈現多樣化的發展，各機關可以自行決定採用 ACWA 考試 (普遍適用於 GS-5 至 GS-7 等級，相當於我國之高考三級)，或以其他筆試或

實作測驗方式對外招考（普遍適用於GS-2至GS-4等級，相當我國之普考等級），或自行審查履歷與面試，或直接指派等方式，惟各機關決定方式以後，除非獲得人事管理局同意，否則不得任意變更。二是在考試型態方面，最大特色就是ACWA評估表的評量方式，率先將個人對工作態度與經驗融入考試之中，且就其考試內容與試題結構觀之，考試內容設計皆以工作能力為考量，而非僅著重於專業科目的知識。再者，筆試內容除專業測驗外，一般性知識測驗僅有辭語推理與數的推理二部分。

綜上所述，美國聯邦政府之公務人員進用包括彈性的進用管道、多元的考試方法、能力本位的考試內容等特色，正是我國國家考試應積極努力的方向。

參、日本文官考選制度

日本公務人員考試制度略可區分為中央公務人員（或稱國家公務人員）考試與地方公務人員考試二種，二者差異在於辦理與進用的機關不同，依據之法律不同。任用制度重視民主與效能因素，輔以有效研修培育制度，使年資條件與功績原則並重，可謂自成體系的人事制度。公務人員之進用，原則上應採行公開平等之競爭考試，但是基於業務及事實需要，仍允許例外存在。若用人機關的官職係明訂於人事院規則內，且經由人事院之承認，即可採行競爭考試以外的選考。

日本不論中央公務人員或是地方公務人員均有「一般職」與「特別職」之分，以一般職為原則，特別職為例外。一般職之公務人員係基於功績原則及永續勤務之關係從事公務，但在文官體制上，特別職之非常任事務性文官，通常被排除在外。

一、主管機關

日本公務人員考試的主管機關為人事院，掌理之事項與國家公務人員之間關係相當密切⁶，從公務人員身分之取得、職階、任免、給與、懲戒、訓練等業務均屬之，可說是最重要的中央人事行政機構⁷。舉辦考試的機關則為人事院與各

⁶ 依據日本國家公務人員法第2條之規定：「人事院依法掌管有關給與、各種勤務條件之改善、有關人事行政改善之勸告、職階制、考試與任免、給與、研修、身分、懲戒、苦情處理、保持職務倫理、確保與職員有關之人事行政之公正性、職員利益之保護等事務。」

⁷ 日本國家公務人員法第48條：「考試依照人事院規則之訂定，由人事院指定之機關為之。」

地方人事局。日本人事院規則規定，人事院得指定職位，由任用機關為考試機關辦理考試事宜；人事院未指定的職位，以人事院為考試機關；人事院指定之考試機關需依人事院所定之規則行之。各有關省廳，可按正規考試相同之考試內容及方法實行之⁸，人事院則僅給予考試委員之派遣、教養考試問題之提供、專門考試問題製作之指導等援助（吳正章，1994：51-54）。

二、考試方式與內容

（一）國家公務人員考試方式

依據日本國家公務人員法第36條規定，「職員之錄用應以競爭考試行之，但人事院所定之職位並經人事院認許者，得以競爭考試以外，能證實能力之考試方法（日本稱選考，我國稱甄試）錄用。」該法第33條並規定，「所有職員之任用，依本法及人事院之規定，以其考試成績、服務成績及其他基於能力實證為基礎任用之。」

非現業國家公務人員各俸表之各職級中，實施競爭考試（試驗採用）者為行政職（一）之1、2、3級，行政性職務之初任人員，依規定應經競爭考試選拔，其餘得以甄試用之。職員之陞遷，原則上亦以考試行之，但實際上並未辦理陞遷考試。

國家公務人員第一種考試應考資格類似我國的高考三級考試，第二種考試應考資格類似我國普通考試，第三種考試類似我國初等考試無須學歷。國家公務人員經由第一種試驗之考試及格後，一般即被視為高級文官資格群（career group），同時展開其高級文官生涯的培育歷練，在工作性質指派、陞遷調動頻率以及進修訓練等等均有規劃性、系統性的安排。相對的，第二種考試及格以下之人員則被視為非高級文官資格群（non-career group），其在工作指派、陞遷調動頻率以及進修訓練等等均有極大差異，這類群人員在其公務生涯中甚難擠入高級文官體系。一般而言，專門技術人員，採學經歷及論文等方式甄試，不必經過競爭考

⁸ 一般而言，普遍視為正規的國家公務人員採用試驗大抵分為I種、II種、III種試驗，相當於我國的高考三級、普考及初考

試，或是職員升職時，由同職等人員甄試決定。但事實上機關職員之升等，多未舉行甄試，而係依據服務成績及年資，由主管會議決定⁹。

（二）國家公務人員考試內容

國家公務人員考試係採分階段考試，考試程序分為二試，第一試及格者，方能應第二試。本文謹就國家公務人員考試競爭考試（即初任考試）之第一種類考試、第二種類考試、第三種類考試之考試方式予以摘述（考選部，2005：30-36）。

1、第一種類考試

第一種類考試，重視個人思維、判斷、推理及統計分析能力，其第一次試驗為教養測驗與專業測驗，教養測驗為公務人員所需具備之基礎能力與知識，第二次試驗為專業測驗、綜合測驗及人物測驗（口試），考試時間為3小時，試題形式為選擇題，（包括時事、文章理解、判斷與數的推理、資料解釋、自然、人文、社會科學）有必答題與選答題；專業測驗之試題形式亦為選擇題，有必答及選答二部分，考試時間為3小時30分。

此外，第一試及格後需至各省廳訪問，錄取人員接到通知後，可以至志願服務的省廳實地瞭解被任用情形、待遇狀況、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。報考國家公務人員的人，如果沒有拿到政府單位的「內定書」，即使考試及格也不會被錄用。因此，應考人需收集自己報考的政府單位的公開訊息與參加每年8月舉辦的合同說明會。

錄取人員可以選擇工作機關，用人機關也可以選用適當人才，雙方合意，有助於適才適所，所以各省廳依年度用人計畫接受志願者訪問後即展開面談工作，

⁹ 人事院規則八——二第9條規定：下列官職之進用得不採用競爭考試，而以甄試行之：

（1）以目前已正式擔任特別職、地方公務職、公共企業體職及其他相當職務之人來補充之官職，人事院認為與目前所擔任之職務相當或較低，而由人事院同意以甄試方式進用者。

（2）以曾當過公務人員者補充之官職，而與該員曾被任用之官職，在職權複雜與責任程度上，認為相當或較低者。

（3）其官職，預料舉行競爭考試亦不能獲得足夠競爭者，而由人事院同意以甄試方式進用者。

（4）其官職係自候用名冊中進用，如應任命以供選擇者未滿五人，而由人事院同意以甄試方式進用者。

除此之外，認為不適合舉行競爭考試之官職，而由人事院同意以甄試方式進用者。

亦即人物測驗（或個別口試）。口試官一般由 3 人組成，口試內容注重考察應考人的個人機智、人品、性格等內在修養，以選用合適人才。

2、第二種類考試

國家公務人員第二種類考試亦須第一次試驗及格後，始能參加第二次試驗。第一次試驗為教養測驗、論文測驗（行政）或專業測驗（行政以外），第二次試驗為人物測驗。第一次試驗之教養測驗考試時間為 2 小時 30 分，試題形式為選擇題（包括文章理解、判斷推理、數的推理、資料解釋）之必答題，以及自然、人文、社會科學之選答題。第一次試驗之專業測驗，考試科目與題數亦隨專業性質的不同而有差異，如為行政類科，需另列考論文測驗，建築類科需列考 2 小時的申論題及 2 小時的選擇題。第二次試驗則僅有人物測驗。

3、第三種類考試

國家公務人員第三種類考試仍須第一次試驗及格後，始能參加第二次試驗。其第一次試驗中，行政類科與稅務類科為教養測驗、適性測驗，考試時間分別為 1 小時 40 分、15 分，試題形式皆為選擇題（包括一般的知識、智能、判斷推理、資料解釋）；適性測驗包括置換、核對、計算、分類等簡單題目，需在限定的時間內盡量回答較多題數，屬於速度測驗，考試時間為 15 分。此外，尚加考作文測驗，主要為測驗應考人的文章表現、對題目的理解力等，考試時間為 45 分。

技術類科之第一次試驗為教養測驗與專業測驗，考試時間皆為 1 小時 40 分，試題形式皆為選擇題，教養測驗與行政、稅務同；專業測驗則依各考試的分類，測驗必要之專業知識、技術等。第二次試驗為人物測驗，而稅務則需進行身體檢查，主要是針對有胸部疾病（含照射胸部 X 光）、尿液、其他一般內科檢查。

除上述國家公務人員採用試驗外，日本各地方公務人員任用亦採競爭考試，包括 47 個都道府縣、13 個市區、東京都特別區等以及鎮村等地方公共團體的競爭考試，種類有：

(1) 上級考試：是指稱為上級考試的考試，又或以被認可為有大學畢業程度學力為對象的考試，保健士、藥劑師、獸醫師等均屬之。

(2) 中級考試：是指稱為中級考試的考試，又或以被認可為有短期大學畢業程度學力為對象的考試，包括保育士、營養士、臨床檢查技師等。

(3) 初級考試：是指稱初級考試的考試，又或以被認可為有高中畢業程度學力為對象的考試，如交通巡視員等。

(4) 其他考試：是指不管資格或學力程度的考試，如清掃作業、守衛、調理員等。

三、考試特色

所有考試中，日本國家公務人員第一種類試驗及格人員相當我國高考及格人員，也是未來高級文官的主要來源，最受日本國內矚目。然而，日本公務人員採用試驗其實並無單獨的考試法規，其考試乃是依據國家公務人員法第二章第二節（第42條至第49條），但另依人事院規則辦理。日本國家公務人員法所揭示的根本精神就是成績主義，要求所有公務人員之任用，要依據國家公務人員法及人事院所訂定的規則，本著能力、效率、成績取才，並排除政治的、個人的、或其他關係，徹底實行「能力主義」。因此，在應考資格方面，日本公務人員考試僅設有年齡限制，學歷條件並不嚴格限制，且事實上，無學歷應考的情形甚少。

日本公務人員考試制度有其內涵及特色，足為亞洲發展中國家進行考試制度改革之典範，其考試有獨立之優，而無互相牽制之弊；公務人員考試需及格，且考試競爭激烈，考試方式甚具彈性；各部會遴選唯才是用，人事作業簡單等，皆為日本考選制度之精華（劉書寧，1995：61）。

鄭榮光（1996）指出，日本公務人員考試採公開、平等之原則辦理，具有權威性，甚少聽到有何弊病。近年來由於工商業發達，青年就業容易，報考公務人員人數雖然減少。但一般而言，例如東京大學文法科畢業生，通常第一個志願就是當公務人員（鄭榮光，1996）。

綜上所述，日本國家公務人員考試制度特色主要有以下八點（陳金讓，1997

: 4-5；鄭榮光，1996：；吳正章，1995：26)：

(一) 考試公告多樣化與活潑化

考試公告的途徑涵蓋網路、公報、電視、電台及報紙外，尚印製宣傳品分送至各高中及大專院校與圖書館等場所，並辦理說明會與懇談，考試公告方式呈現多樣化與活潑化。

(二) 考試類科簡單，重視通才

考試類科係由考試機關針對用人機關之需要而訂定，大致以文、法、商、理、工、農、林等區分，以 2004 年而言，第一種類試驗僅有 13 種類科，第二種類試驗為 11 種，第三種類試驗為 7 種，各考試類科中只以選試科目區分，強調一般能力與專業能力並重，除能兼顧用人需求與彈性外，並可簡化試務流程，提高行政效率與考試品質。

(三) 考試分二試或三試舉行

日本公務人員考試採分試制度，第一次考試不及格者不得參加第二次考試，且第一次與第二次成績需合併計算，惟隨考試類科與等級之不同，在各項配分比例上有所差異，第一試通過比例約為總人數的 30% 至 40% 不等。第一次考試以筆試為主，兼考教養測驗與專業測驗，部分類科尚有適性測驗或作文測驗，第二試或第三試則以人物測驗（即口試）為主，部分類科尚有身體測驗或身體檢查。

(四) 考試時已將未來的官職，在招考簡章中向應考人充分說明

日本是高度自由及尊重個人的國家，公務人員的任用，必須在兩造合意下進行。所以，我們看到日本公務人員招考簡章中充分說明考取後分發的職位及其性質、工作內容、職等、所需知能等。

(五) 重視人物測驗與適性測驗

所有類別之考試皆有人物測驗（即口試），以考察應考人的綜合判斷力、思考力、專業知識等，及判斷應考人之個性、能力、品德是否適合擔任公職，除訂有口試成績須達一定標準以上者外，部分類科尚須依配分比例合併計算總成績；採適性測驗者則有國家公務人員第三種類試驗、航空管制官、海上保安大學等考

試等，且適性測驗大都需列入總成績，可見為因應工作需求或特殊性，亦較為注重應考人的心理狀態，以選拔適任人才。

（六）筆試題型以測驗題為主

測驗題較申論題客觀與公平，且測驗內容較為廣泛，但申論題較能測驗出專業知識深度，二者皆有利弊，故大部分考試皆兼採測驗題與申論題，但各種類試驗的第一次試驗仍以測驗題為主。

（七）採行候用名冊制度

考試及格人員列冊候用，蔚成制度，由有任用權者從此一名冊中選用，屬當然動作，而對於第一種類試驗及格人員則另有「提示制度」，至於在其他名冊中選用時，則不需這道手續。當然這未必比我國分發候用方式好，但亦有值得借鏡之處。

（八）考試結束後實施問卷調查

日本公務人員考試辦理結束後，即實施問卷調查，就命題的的難易深淺予以檢討，以做為學校教學內容之改進及命題之參考依據。

