

第一章 緒論

考試，是我國政府人事制度的重要環節之一，不僅在公共人力資源管理流程中扮演關鍵性的角色，也具有重要的政治功能。本研究希望透過對其錄取者人口特性的分析，讓公務人員考試的整體面貌更加清晰，並回應相關文獻對於國家機器甄補人力的看法，進而做為連接人事政策與各種社會問題橋樑的礎石，提供未來政策管理者進行變革時參考之用。

本章的目的為說明研究背景、確立研究主體，在進入正式的分析推論之前，先對論文的方法與步驟作一基礎性的介紹。以下茲分為三節，依序說明研究背景與動機、研究問題、研究方法與流程。

第一節 研究背景與動機

考試泛指一切衡量人才的方法，但是自人事行政學的角度而論，考試可以更精確地定義為「一種經科學化設計的工具，用來測驗應試者的性向、技能、興趣及人格，作為引進、任用、訓練、調動以及升遷之重要依據。」(Mee, 1955: 353)。我國憲法第八十六條即明文規定公務人員之任用，與專門職業與技術人員之執業資格，均應經考試院考試銓定之。自社會文化史的觀點切入，發源於中國隋代的科舉考試制度，相傳千年，影響深遠，於東亞各國的政治、經濟、法律以及教育等社會體系之中，皆可看到科舉文化的斧鑿痕跡(李弘祺, 2006; 高明士, 1999)。因此，一國考試制度的設計，不論是對個別行政機關的營運，或是對於整體社會價值的分配，都具有重大的意義。

近幾年來，台灣經濟不景氣，國民平均薪資成長停滯。為了求取一份穩定的工作，許多學子努力準備公務人員考試。姑且不論較為專業取向、變動頻率較高的各種特考，僅就每一年都會舉辦的高考三級與普考而言，其報名總人數均穩定地維持在 70,000 人左右，其中 95% 是 20 歲至 39 歲的青年。而台灣全國 20 歲至 39 歲的國民約有 7,500,000 人，其中失業者與已經就業但有意換工作的人數比例合計約為 10% (行政院主計處, 2005)。易言之，如果不考慮重複報考的情況，國內每年想找工作的青年，有高達 10% 的人投考公職，可見公務人員考試確實是當前社會的重要活動之一。

根據考選部（2007）的統計指出，2007 年公務人員高考三級的報名員額高達 37,833 人，其中女性有 21,847 位，而男性報考人則有 15,986 位，性別比¹（sex ratio）為 73.17。然而，在 2,062 位榮登金榜的及格人員裡，女性有 1,046 人，男性則有 1,016 人，性別比拉高到 97.13。而在同一年的公務人員普考統計資料裡面，報考者性別比為是 62.09，但及格者的性別比卻達到 138.65，甚至比台灣全國的 104 還要高出許多。這種男性較容易在考試中脫穎而出的情形，是一個長期、普遍的現象嗎？除了性別之外，在其他人口變項上有沒有類似的狀況？對於公共行政有何意義？以上的諸般困惑，構成了本文最原始的研究動機。

然而，人口變項在公務人員考試過程中的差異性，似乎並不是我國行政社群主要關心的焦點。回顧以往對於公務人員考試的研究，學者們主要關心的議題主要集中在：

一、考試權的憲政定位：我國憲法第十八條明文規定：「人民有應考試、服公職之權。」考試院更具有憲法上之崇高地位。然而，因應動員戡亂時期需要所成立之行政院人事行政局，辦理的人事業務量和重要性遠超過考試院，雙方時有競合。論者甚至有師法三權分立政體、廢除考試院的意見（國是會議實錄編輯小組，1990：1338-1339）。因此，有關考試院的憲政定位、法定職權以及同人事行政局的分工應當如何安排，向來是法政學者們關切的焦點之一（許南雄，1988；許濱松，1992；邱志淳，1997；徐有守，1999；蔡良文，2005a；蔡允棟、宋學文，2005）。

二、考試法制的分析：考試院所舉辦的各種考試，關乎人民之職業自由與服公職的基本權利，在法律上屬於作成行政處分的特別程序，自應嚴格遵守依法行政原則。而其所根據之法規範是否合乎憲法意旨、法條與法條之間是否互相牴觸、未來的修法方向如何，當然至為緊要。國內學者在這方面的論著相當豐富，而主要的切入角度則屬於公法學等傳統途徑（劉昊洲，1996；蔡銘宗，2001；董保城，2005；李震洲，2006；李以德，2007）。

三、考試的技術面改良：除了法律層次之外，國家考試另有許多事項偏向政策性、技術性、細節性以及程序性者，吸引論者的關注。為了因應時代要求與環

¹ 性別比係指在特定群體當中，男性對女性的比率。在人口學上，通常是用每 100 位女性所對應的男性數字來表示性別比。

境變遷，這些事項得由行政機關靈活加以調整，以求政府人力資源管理的效率。例如考試科目、方法、評分方式及作業流程等方面的改革皆屬之(李震洲, 2005a、2005b；陳伯熹, 2006；吳復新, 2007)。

四、考選制度與大環境的连接：整體上而言，關於該項議題的討論多星散在前述三類的研究裡，相關研究的開展也常是根植於政策執行時所遭遇的實務疑難，例如蔡良文(2005b)。所以專屬這一類的文獻為數很少，區隔界線也非常模糊。最早嘗試社會問題與人事行政連接起來，並且提出批判的是陳新萌(1978)。但是三十年之後的今天，該文所指陳的升學主義與補習現象，似乎並沒有遠離公務人員考試。解嚴以後，陸續出現幾篇報告如施能傑(1996)、林鍾沂(1998)、施能傑(2003)以及楊戍龍(2007)，他們跳脫技術面的議題而直接引用公共行政的重要價值如效率、效能、公平...等，來評估現有的考選制度。其普遍的結論皆認為當前的公務人員考試在形式的平等以及防弊功能上表現出色，但期許政府能有更積極的改革作為，讓掄才的結果能貼近實質的公平，使行政機關能夠找到真正合用且具備策略性價值的人力資源。

綜合上述的回顧，至今我國與考試有關的重要文獻與研究，大部分集中在有形制度的興廢和技術性的調整上，經濟、效率與形式上的公平被視為不可撼動的價值，研究的焦點則是組織機關的內部運作服務。這或許是人事行政體制受到美國影響的結果。自從Woodrow Wilson於1887年發表「行政的研究」一文以來，行政政治二分理論、行政專業化與科學化的主張便從未遠離主流的論述。進步時代(Progressive Era)的改革者們認為政治不應侵犯行政，公共行政必須維持穩定的服務品質，從事科學的研究，以提供價值中立的資訊。此一去政治化(depoliticized)的改革潮流與趨勢影響深遠，投影在政府人事政策上的結果，造就了功績制的誕生，亦即希望達到所有國民不分社會背景，擔任公職的機會平等，並且依照人員在組織中個別的績效獎懲擢降(Schultz & Moranto: 1998)。而綜觀台灣近代三次重要的文官制度改革²，基本上就是將功績制移植到我國政府的奮鬥史。透過人人都可參加的考試，進而取得公職資格的中國傳統，也因此增添了進步的時代性色彩，廣為常任文官與社會大眾所認可，施能傑(1996)更指

² 依陳金貴(1996)的見解，我國近代的文官制度改革可以分成三個階段：一、1953至1969年，「新三法」施行，確立以考試用人為基礎的人事制度；二、1969至1987年，推動專才導向的職位分類制度；三、1987年之後，結合簡薦委和職位分類，建立官職並列的新人事制度。

出這種功績式的考選政策理念，在我國已經成為一個圖騰，是文官們未曾言明的心理偏好。

但是，考試是否應該完全脫離與社會宏觀層次的互動，而以狹隘的功績觀點來運作？有些法政學者對此的看法是否定的。他們認為考試制度具有正面的政治價值與社會功能，除了純技術性的人力甄補之外，適當的運用還可以發揮可以維持系統安定、調和社會衝突的效果（Ho, 1962; 呂明和, 1987; 江大樹, 1997; 徐有守, 1999）。猶有甚者，許多人質疑公共行政想要提升效率、公平運作，因此極力脫離政治的範疇，但是最後卻是將政治與行政難以分割的關係「存而不論」，此等做法可能反倒傷害而非提升公共利益和民主價值（Frederickson, 1997; Terry, 1998）。再者，從方法論的角度加以檢討，傳統途徑的研究固然有其價值與貢獻，但是若要制度的效率得到進一步提升，應該再增添一個步驟。那就是運用科學方法對實務面加以探討，找出每個內外環節（包括政治與社會環境）之間的因果關係，才能知道何種制度在何種時空環境下才能達到效率最大化。此即目前受到廣泛重視的「循證管理」（evidence-based management, 蔡宏明譯, 2007）精神。因此，填補過去國內考試政策研究在實證分析方面的漏洞，為本研究的動機之二。

另外，近年來有關團隊多元化（team diversity）的研究也已經指出，不考慮所屬環境的人口特性和文化、只重視個人表現的功績制度，可能會使得組織在面對多變的競爭環境時缺乏應變或創新的能力，對行政機關的績效不見得有正面的效益，所以政府在進行人力甄補時就應該避免人力資源的背景過於單一（Noe et al., 2000: 17-19）。再者，政府與私人企業有本質上的不同，各種管理措施雖有共通之處，但公部門之行動直接涉及公共利益，對於社會影響深遠，不可能與政治完全分離（Rainey, 2003）。代表性官僚理論（representative bureaucracy）從政治哲學的古典關懷出發，認為政府的人事政策並非超脫於社會系統之外，而是鑲嵌在既有的環境中，與種種社會事實互相作用，彼此影響。所以，考試與社會的關係有必要得到更多的關注，不該一直被設定為維持組織日常機能的「單向度」政策工具，而是還要肩負策略管理的責任，在政治上扮演積極角色，強化國家機器的治理能力。為了達成此一目的，行政體系需要維持「多元性」、「代表性」與「公平性」，故考試及格者不應該過度偏向某種社會背景出身的人員，此為本研究第三個研究動機。

第二節 研究問題

正如前述的研究背景，目前的人事行政假定的現行考試制度完全符合功績制的精神，也就是以能力取士、對所有國民一概平等對待。而本研究的目的，就是研究公務人員考試是否真的如此公平，沒有偏惠任何社會團體。換言之，就是分析公務人員考試及格者的人口特性，了解不同人口變項對於個人考試及格與否的影響力。如果某些特質或出身背景對於個人考取公職確實有正效果，而且在長期呈現一種穩定的態勢，則代表公務人員考試距離公平的理想還有須努力的距離。此一現象的探索，也可以說是將考試政策與社會的宏觀面問題，例如社會階層化、社會變遷以及社會流動等連接起來的第一步，非常接近社會學當中地位取得研究（status attainment）的範疇。

基於前述的研究背景與動機，本文作為一個初探性的研究，基於行政學相關理論的價值指向，將引入社會學當中地位取得研究的觀點，探索下列問題：

- 一、不同的人口變項或社會背景，在公務人員考試的錄取者和全程到考的參與者之間，分佈狀態如何？
- 二、目前的考試制度，從錄取與否的結果來看，對於哪些人口特性有利？哪些比較不利？是否呈現出特定的模式？
- 三、同樣的人口變項在不同的考試類型裡，是否會出現不同的錄取模式？

行政學是一門應用科學，其關切的重點在於推動公共政策、處理公共問題，並促進人類對於公共事務的理解。所有公共行政的研究者都負有對大眾貢獻所學、促進社會變革的義務。因此，在回答上述各問題之後，本研究將綜合所有資料分析的結果，試圖針對未來考試政策可能的改進方向，以及有興趣投入後續研究的人士，提出一些建議。

在研究範圍方面，因我國公務人員考試體系龐大，所以必須先限定一個具體的研究範圍。依照考試等級和取得資格，我國的公務人員考試可分為五大類：1. 高等考試；2. 普通考試；3. 初等考試；4. 特種考試；5. 升官等考試（徐有守，2007：147-149）。雇員考試與國軍上校以上軍官轉任公務人員檢覈每年錄取人數甚少，並且時常招來「不公平」的批評聲浪，故已分別於1997年、2006年陸續

廢止，非屬本文討論範圍之列。初等考試雖然沒有設置報名者的學歷門檻，幾乎是對全體國民開放，但其係為選拔基層行政人員，賦予委任職任用資格之考試，錄取者的俸給較低；特種考試的建制目的在於特考特用，錄取者在遷調上受一定之限制，若無收入或社會地位的優勢，以上兩種考試多半不是有意投考公職者的第一志願。進一步而言，隨著社經環境變遷，原來規劃給高中職畢業者報考的普通考試，其參與者和高考三級多數重疊，錄取者也往往計畫繼續考高考，升等考試則純屬行政機關的內部勞力市場流動，與外部社經環境較無直接關係。所以本文的研究對象係以高考為主，並旁及司法官三等特考以為比較之用。

第三節 研究方法與流程

本文的研究方法是次級資料分析法。次級資料分析其實是一種非互動式的研究 (nonreactive research)，是學者們運用特定的方法、工具對他人所蒐集而來的檔案，加以整理和解讀，從中獲得有價值的資訊來回答研究問題的過程。其最大的優點就是節省經費和時間，並可進行大規模的操弄，與過去的研究成果做比較或填補現有知識的不足。但是以此途徑進行分析的缺點在於，研究者可能繼承了前手的錯誤或偏見，或者是資料本身在時效或概念上不能切合研究問題的需要，因而導致結論出現偏差 (Wright, 1984: 14)。職是之故，在純粹的次級資料分析之外，有很多人會輔以深度訪談、參與觀察或問卷調查等直接接收、反芻研究對象回應的方法，來增加報告的深度。本研究受限於人力、時間和經費，乃以次級資料分析為主，先求全貌的釐清，作為未來進一步發展的基石。

次級資料分析有量化與質性兩大途徑。量化研究是將研究者所關心的人文社會特徵，已預先設定好的操作化定義，轉化為各種參數，進而客觀地描述、比較或是估計事實的現象。其好處在於可以一次分析大量的資料，協助研究者搭建宏觀的理論或檢定前人提出的假說。質性方法則仰賴研究者的觀察、溝通及詮釋能力，對研究對象主觀的動機建構有更深入、開放與細緻的瞭解和掌握 (Patton, 2001: 13-14)。屬於質性研究的次級資料分析，常見者有內容分析、個案分析等。根據第二節，本研究想要探究的問題是報考人和錄取者的人口特性是否有差異，具備哪些社會背景對於考試較有利，而不是回答造成這些差異的因素為何。所以，基於這樣的需要，本研究所採用的次級資料分析將以量化方法為主。

在研究流程方面，首先，本文將透過考試制度和公共人力甄補相關文獻的檢閱，整理歷來有關人事政策和社會整體關係的理論，萃取研究者們普遍認為篩選過程中顯著或重要的變數，建立一個清楚的架構。接下來，本文將使用量化研究方法中的指數比較分析和邏輯迴歸分析（logistic regression analysis），分別呈現公務人員考試過程裡面，各人口特性的優劣地位，以及將其合併為一完整模型、同時考慮多個特徵時，不同變數之間的相對重要性。最後，本文將探究不同的考試類型，是否會造成不同的篩選效果，並且將以上的發現和過去的理论預期或實證結果做比較。本文的研究流程請參見圖 1-1。

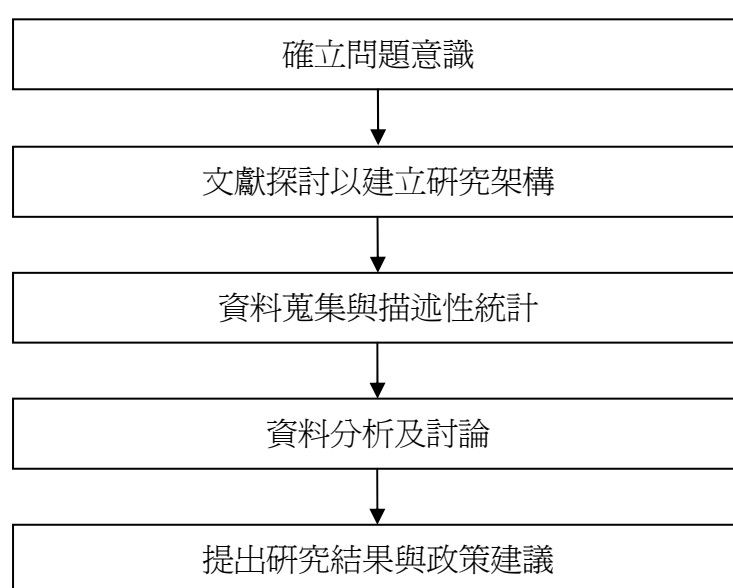


圖 1-1 研究流程圖

本研究的立論基礎來自於考選部所提供的電子資料，所以研究限制有很大一部分與這個因素相關。考選部自 2003 年開始透過應考人以 2B 鉛筆劃記的報名資料卡建置數位化資料庫，至今橫跨的時間並不很長。該資料卡所列示的問題雖然日漸擴充，但畢竟非為本研究所量身打造，不見得能涵蓋所有理論上的重要變項，例如在許多社會科學研究當中受到重視的父母親教育程度、社經地位和族群就沒有包括在內。另外，因為資料庫成立的時間不長，所以本研究的結果並沒有辦法回答世代之間人口特性與社會背景對考試的影響力是否有差異³，也沒有辦

³ 這個問題在方法論上仍然值得討論。早期的研究裡面，有人將一次抽樣得到的樣本，按年齡分為數個類組，研究家庭背景、教育程度等因素對社會地位的影響，並將類組間的差異稱為世代不同所造成的結果。但是，有些後續的研究者認為此法只能得到「同一時間、不同年齡」的影響，而不是「一段時間經過以後」由結構因素所造成的世代差異。詳參黃毅志（1994: 220-228）。

法處理台灣自 1980 年代民主化工程展開之後政府考試取才的變遷。最後，因為本研究是一個初探性的量化分析，報告中所呈現出來的變數關係不必然是「因果關係」，而可能只是與其他相近文獻有一致現象的「巧合」，需要後續更大量的實證加以檢驗。