文官通識知能與政府彈性用人研討會
會議實錄

考試院　編印

中華民國 97 年 10 月

文官通識知能與政府彈性用人研討會 會議實錄

考試院 編印

文官通識知能與政府彈性用人研討會
會議實錄

考試院　編印

中華民國 97 年 10 月

目　　錄

壹、開幕致詞

主持人：伍錦霖　考試院代理院長 ----------1

貳、專題演講

叁、主題研討

第一場次研討會 ----------7

主持人：黃富源　考試委員

論　文：國家考試普通科目設置改進之研究

引言人：陳金貴　台北大學公共行政暨政策學系教授

與談人：呂育誠　台北大學公共行政暨政策學系教授

黃一峯　淡江大學公共行政學系副教授

黃雅榜　考選部常務次長

綜合座談 ----------43

書面資料 ----------48

第二場次研討會 ----------211

主持人：蔡璧煌　考試委員

論　文：考試院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之研究

引言人：柯三吉　開南大學公共事務管理學系教授

與談人：施能傑　政治大學公共行政學系教授

陳志華　台北大學公共行政暨政策學系教授

吳聰成　銓敘部政務次長

綜合座談----------251
書面資料----------256

肆、閉幕致詞

主持人：林水吉　考試院秘書長----------449

伍、活動集錦

「文官通識知能與政府彈性用人」研討會議程

中華民國 97 年 9 月 24 日（星期三）		
時　　間	分鐘	活　　動　　項　　目
8:30－9:00	30	報到
9:20－10:00	40	開幕式 主持人　　伍代理院長錦霖 專題演講　毛董事高文
10:00－10:20	20	茶敘
10:20－12:00	100	第一場次：國家考試普通科目設置改進之研究 主持人：黃考試委員富源 引言人：台北大學公共行政暨政策學系陳教授金貴 與談人：台北大學公共行政暨政策學系呂教授育誠 淡江大學公共行政學系黃副教授一峯 考選部黃常務次長雅榜 綜合座談
12:00－14:00	120	午餐暨休息
14:00－15:40	100	第二場次：考試院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之研究 主持人：蔡考試委員璧煌 引言人：開南大學公共事務管理學系柯教授三吉 與談人：政治大學公共行政學系施教授能傑 台北大學公共行政暨政策學系陳教授志華 銓敘部吳政務次長聰成 綜合座談
15:40－15:50	10	閉幕式

壹、開幕致詞

敬愛的毛前副院長、各位考試委員、張部長、張主任委員、陳局長、在座各位院部會局同仁、及今天會議主持人、引言人、與談人、各位女士、各位先生，大家早安，大家好！

首先代表考試院歡迎各位蒞臨「文官通識知能與政府彈性用人」研討會，本次研討會很高興也很難得的恭請到大家都敬重的毛前副院長蒞臨專題演講，本院深感榮幸，我們先熱烈掌聲歡迎。

這次會議為期一天，分上下午二個場次進行，第一場次主題為「國家考試普通科目設置改進之研究」，由黃考試委員富源擔任主持人，邀請到陳金貴教授擔任引言人，呂育誠教授、黃一峯副教授、黃雅榜次長擔任與談人；第二場次主題為本院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之研究，由蔡考試委員璧煌擔任主持人，邀請到柯三吉教授擔任引言人，施能傑教授、陳志華教授、吳聰成次長擔任與談人。

我們知道人才是國家發展最重要的資產，現代各國由於政府職能不斷擴張，行政日益專業化，無不積極進用優秀公務人力，以完成政府任務。在座各位都是學有專精、政治閱歷非常雄厚，都是國家的菁英，考試院將會廣納各界意見，尤其是各位心聲及各界反映，我們非常期盼，經由大家共同

努力，恢弘考銓政策功能，健全國家文官制度，提昇國家競爭力。

在面對相互依存、競爭激烈的國際情勢中，社會各界均認為我們公務人員除必須具有通識知能及人文素養外，還須有國際視野與前瞻眼光，才能掌握國際變化的情勢。

考試院肩負國家人才的選拔、運用及訓練的整合性人力資源職責，一向致力於設計出一套合理的考試方式，建置全新的人才考選標準，為國甄選公務及專技人才。今天第一場次由陳金貴教授提出的論文，即針對這個主題作分析探討，對目前我國國家考試中普通科目的設置是否合適、是否應作調整或增刪、類科及配分比重是否應作修正等問題，進行深入研究。

近來各界對於這個議題也一直有要求檢討及改進的建議，其中英文列考亦成為火紅的話題，有人認為因應國際化趨勢，國家考試要全面列考英文，但也有人主張，以目前城鄉教育資源分配不均情況下，全面加考英文似有不宜，究應如何處理，是本院要面對的課題。陳教授的論文中，對於相關問題均進行研究，並且以中國大陸及日本的國家考試科目，做為主要比較研究的對象，進行比較分析，歸納出具體建議，供改進現有制度之參考。

廉能有效的政府是國家競爭力的基石，全面改善政府人事體制及提昇公務人力素質，進而提高國際競爭力也是朝野全民共同的期望。「聘用人員人事條例草案」之研擬，原來

是為期建立彈性並具有活力之公務人員進用制度，使政府各階層人力運用更具彈性，進而促進政府機關人力組成多元化，強化績效管理，以提昇政府行政效能。但因「聘用人員人事條例草案」於第 6 屆立法委員任期未能完成立法程序，且該條例草案整合現行聘用、派用、機要、聘任及約僱 5 類人員於一新的聘用制度中，對於現行公務人員體制將造成何種影響及其影響層面為何，各界意見也分歧不一，在第二場次由柯三吉教授提出的論文，即針對此一議題提出深入剖析，希望透過學術界及實務界意見交流，歸納得出的結論及建議能供決策參考。

希望今天的引言、與談及討論，能夠激盪出很多建設性的意見，在共同研討中將議題從多個面向作深入探討，以有助於未來我們作相關制度或法規研修的參考，讓政府的人力進用制度更加完善，公務體系更能發揮效能，進而帶動國家建設，強化國家競爭力。再次歡迎各位的參與，並預祝會議順利成功，大家健康愉快！

貳、專題演講

伍代理院長、各位貴賓、各位先生、女士：

國內政黨輪替之間，我看到一些現象，常任文官會受到上面的壓力，也受到外面的壓力，要落實依法行政，是非常困難的，背後只有一個人可以支持他們，就是考試院。對於現行法制，行政機關常規避法律，自訂行政命令，且由常任文官草擬命令，進而執行命令，可以說是破壞制度，所以考試院要步步為營，支持常任文官，讓文官工作得以繼續。

有人說監察院是沒有牙齒的老虎，我認為考試院應該要做個有聲音的烏鴉，要隨時叮嚀常任文官依法行政，做常任文官的後盾，並提醒其工作之所以受到保障，就是要他們依法行政。然而常任文官工作有了保障，又要依法執行，會形成效率慢，久了以後就會僵化，這個也是考試院的責任。如何讓常任文官勇於任事，以及用什麼獎勵方式激勵常任文官，這兩件事並不衝突，因為勇於依法行政，就等於勇於任事，勇於依法行政也就不會有貪瀆的現象，所以日後考試院應著手研究如何激勵常任文官的相關制度。

政常輪替後考試院的地位愈顯重要，此外，談到文官陞遷制度，人人都希望高陞，我倒覺得每個人都有其才能、長處，當一個常任文官表現相當傑出時，制度設計應

是如何留住人才，不要一直 push 超過他的能力程度。管理上有所謂的 Peter’s Principle(彼得原理），在一個組織中，每個人總趨向於晉陞到他所不能勝任的職位，把人一直陞遷，當晉陞到超過他能力所及的職務，最後就炸掉了。到最上層職位而沒被炸掉的很少，可是過程中卻犧牲了很多人。

事實上政府需要一大群優秀的常任文官，制度是規劃如何讓好的常任文官留在裡面，不要讓他快速的直線上去，所以我想常任文官在職業生涯中，考試院可以考慮舉辦一個第二專長或第三專長的考試，讓常任文官的陞遷，不限在一個單獨的環境，而是像一個小螺旋，甚至是一個大螺旋的往上陞遷，也許經過螺旋式陞遷之後，行政經驗成熟，甚至可以擔任政務官。常任文官工作有保障，也肩負機關重責，所以看待常任文官，也應與政務官同等重要。

政務官應來自社會各方面的菁英，目前政務官有許多是學界人士，容易會有知識的傲慢，有些人擔任政務官後，知識傲慢與權力傲慢結合在一起，反而容易出事情。所以政務官的組成應是多元，除了進用各行各業菁英外，也可從公務員或學術界選任，但不要太依賴學術界。

今天行政院人事行政局陳局長也在現場，行政院過去對資深公務員一直有舉辦政策研討相關會議，以培養未來的政務官，希望未來能辦理不同內容的研討會，以吸收來

自各界政務官人才。未來考試院也應為常任文官多舉辦研討會，及其他再教育課程，用各種方式來提升常任文官的水準，施政才會落實。

我常開玩笑，公務員可分兩類，政務官好比數學上的虛數，常任文官是實數，二者是不一樣的，虛數是虛級化，經過一段時間或政黨輪替後就離開職位，但實數還在，就是因為考試院還存在。經過政黨輪替後，發現五院制是非常不錯的，有弊端可找監察院，常任文官方面的問題可以找考試院，希望考試院能發揮效果，運用各種不同考試方式，挑選好的常任文官，常任文官在職後，再繼續不斷施以教育訓練，以提升素質。

在此預祝研討會成功，院務興隆，一切順利，謝謝各位。

叁、主題研討

第一場次研討會

國家考試普通科目設置改進之研究

時　間：中華民國 97 年 9 月 24 日（星期三）上午 10 時 20 分

地　點：考試院傳賢樓一樓多媒體會議室

主持人：黃富源　考試委員

引言人：陳金貴　台北大學公共行政暨政策學系教授

與談人：呂育誠　台北大學公共行政暨政策學系教授

　　黃一峯　淡江大學公共行政學系副教授

　　黃雅榜　考選部常務次長

紀　錄：呂淑芳　莊家琪

討論紀實

一、主持人致詞

各位貴賓、伍代理院長、各位考試委員及院部會各位同仁，大家早安！

我首先介紹引言人是陳金貴教授，目前擔任台北大學公共行政暨政策學系系主任。接著介紹兩位與談人，第一位是呂育誠教授，呂教授是政大公共行政研究所博士，目前擔任台北大學公共行政暨政策學系教授。第二位是黃一峯副教授，目前擔任淡江大學公共行政學系副教授，黃副教授也是政大公共行政學博士。第三位是考選部黃常務次長雅榜，黃次長是政大公共行政研究所碩士，美國紐約大學公共行政研究所博士候選人。

今天很高興有這個機會，大家一起來討論有關國家考試普通科目的改進與研究，這份資料我花了很多時間仔細的閱讀，其中個人對於有關心理測驗與考試科目等議題，都有極高的興趣。以下請引言人陳教授金貴開始報告，謝謝大家。

二、引言人報告（詳如本場次討論紀實後附書面資料）

陳教授金貴：

主持人黃考試委員，在座各位女士先生大家好，很榮幸受到考試院委託「國家考試普通科目設置改進之研究」

計畫，剛開始接受這個計畫非常惶恐，因為這是對未來國家考試進用公務人員，非常重要的制度。如何考選優秀公務人員，除在專業科目考核、判斷應考人應具備的專長外，有關公務人員對國家社會之認知如何，也需某種程度的考驗，所以普通科目之設計非常的重要。如同大學教育課程，除了專業科目外，也有通識教育，通識教育可培養大學生對國家、對社會具有寬大心胸與看法，但通常通識教育是被忽略的。但在國家考試，公務人員這部分的修養是需要特別被注重與加強的。

這麼多年來，公務人員考試普通科目不斷的修正，皆係因應時代的變化而調整。如何在現有設計中，真正讓我們發揮，配合時代環境變動，配合社會需求與政府發展，取得最好的人才，讓我們研究團隊就國家考試普通科目重新思考，是個很好的時刻。

本研究報告目前是收集各方意見彙整之期中報告，已有初步推論，以下請詹靜芬助理教授向各位報告。

在此說明本研究僅為期中報告，在各位與談人評論後，歡迎各位提出意見，我們將會虛心考量，作最終的完整報告。

考試院為委員組成的合議制機關，任何政策都需經院會決議，因此，我們將會匯總所有意見，包括馬總統對考試科目設定之意見也會納入，最後彙整送回考試院作最後裁量。

因本研究為詹助理教授執筆，她對相關細節較為熟悉，以下請她為各位作詳細報告。謝謝！

詹靜芬助理教授：

感謝各位貴賓，以下有關「國家考試普通科目設置改進之研究」期中報告，謹依文章鋪陳依序分 6 章節報告如下：

第一章　序論

壹、研究動機

相較於專業科目，普通科目設置之用意，在於評鑑應考人的宏觀視野，以及工作所需之人文素養及基礎工作知能。因此在應試科目之設計上，應與從事公務所需具備的基本認知具有高度之相關性，同時也需考量應考人之負擔，避免過多或不適當之考試。這是本研究之研究動機，也是委託機關所要探討之部分。

貳、研究目的

檢視歷年國家考試普通科目之變革，探究其演變之動機及緣由。研究目前國家考試中對於普通科目之設置及規劃，是否能真正測出其必備的宏觀視野、人文素養及工作知能。普通科目有否修正之必要？檢討現行考試科目是否太多，造成應考人過多不必要負擔？科目間應否整併？科目應否增刪？類科及配分比重有否修正必要？……等。

叁、研究範圍、研究方法

一、研究範圍

為免落入治絲益棼的困境，並為使研究範圍更能符合本研究之宗旨，本研究係以歷年報考人數最多、規模最大之高等考試(包括一、二、三級考試)、普通考試，及相當於高、普考試之地方特種考試為主要研究範圍，而捨棄專門職業及技術人員考試及升等考試。

二、研究方法

本研究進行過程中採用文獻分析法、焦點團體座談法、比較研究法等研究方法。其中著重焦點團體座談法，共安排 3 場座談會，分別是中央行政機關代表、地方機關代表及學者專家等為對象的座談會，各場均邀請 10 位受訪者。另有關比較研究法部分，係就先進國家相關考試之普通科目為主要比較研究之對象，進而針對我國本土的文化及特殊機關生態，進行比較分析，藉以研究我國制度有無修正之必要。

肆、研究流程

經介紹上述研究動機、目的、範圍及方法後，透過歷年來考試制度的變革，進行相關文獻分析，藉由文獻整理，作為研究問題資料來源之一，並以座談會彙整之實務探討，作為研究問題資料來源之二，再就問題綜合歸納，作成結論與建議。

第二章　相關文獻分析

壹、我國普通科目設置情況之演變

本研究針對我國歷年（民國 82～97 年）各級考試普通

科目設置情況，彙整成總表，對歷次的變革作詳盡分析，其中重點如下：

一、在考試制度方面

民國 87 年係變動幅度最大，自 87 年至 94 年間「高考三級」及「普考」實施 2 次分試制度。

二、在考試類科方面

將國文類科之論文、公文、閱讀測驗配分比例作增減修正。

三、考試內容及範圍大幅增加

「高考三級」加考英文及普考廢考本國地理，均引起不少爭議。

貳、他國普通科目設置情況

一、中國大陸文官考選制度

應考人筆試通過後進入面試，面試通過後始可取得公務人員任用資格。其次是具有分試制度，分試分 3 試舉行，第 1 試為公共科目筆試，通過後始可進入第 2 試之專業科目筆試，再通過後始可參加第 3 試之面試。

有關「公共科目」考試內容分為「行政職業能力測驗」及「申論」2 科目，其中「行政職業能力測驗」科目內容包括常識判斷、言語理解與表達、數量關係、判斷推理、資料分析等 5 種，試題型式為選擇題，測驗一般廣泛的認知能力；「申論」科目是專業知識測驗。

二、日本國家公務員行政職之考試制度

國家公務員包括行政職、稅務職、公安職、海事職、教育職、醫療職、研究職及福利職等種類。其中國家公務員「行政職」之考試制度相當於我國一般職公務人員考試。日本亦採行分試制度，第 1 次考試及格者始能參加第 2 次考試，但以 2 次成績之加總決定錄取與否。

日本國家公務員行政職之初任人員考試，依等級分Ⅰ種、Ⅱ種、Ⅲ種等 3 種考試。Ⅰ種考試類似我國的高等考試 3 級考試，Ⅰ種考試內容，第 1 次考試類科為「教養測驗」、「專業測驗」；第 2 次考試類科為「專業測驗」、「綜合測驗」、「人物測驗」。Ⅱ種考試類似我國的普通考試，Ⅱ種考試內容，第 1 次考試類科為「教養測驗」、「專業測驗」(包括論文測驗與選擇題式的專業測驗)；第 2 次考試類科為「人物測驗」以面試方式進行。Ⅲ種考試則類似我國的初等考試，Ⅲ種考試內容，第 1 次考試類科為「教養測驗」、「適性測驗」、「作文測驗」；第 2 次考試類科為「人物測驗」。Ⅰ種、Ⅱ種、Ⅲ種等 3 種考試共同點為採行分試制度，且注重面試以及判斷應考人的個性、能力、品德是否適合擔任公職。

三、考選制度特色

中國大陸文官考選制度有其特色。首先，是有面試規定；其次是具有分試制度，第三，為考選機關分權化。

日本國家公務員行政職考試制度之特色：一、重視通才；二、採行分試制度；三、考試類科簡單；四、筆試、

面試並重；五、重視人物測驗及適性測驗。

第三章　我國現況暨問題分析

第一節　現況分析

現行（民國 97 年）我國各級國家考試(一般公務人員考試)列考普通科目（皆為 2 科）情形如下：

一、高考一級

不分普通科目與專業科目，一律考 3 科，1 科為專業科目，其餘 2 科「共同 科目」分別為「英文」、「策略規劃與問題解決」。

二、高考二級

國文(作文 60%，公文 20%、測驗 20%)，憲法與英文(憲法 50%、英文 50%)。

三、高考三級、三等特考

國文(作文 60%，公文 20%、測驗 20%)，法學知識與英文(中華民國憲法 30% 、法學緒論 30%、英文 40%)。

四、普通考試、四等特考

國文(作文 60%，公文 20%、測驗 20%)，法學知識與英文(中華民國憲法 30%、法學緒論 30%、英文 40%)。

五、初等考試、五等特考

國文(作文 60%，公文 20% 、測驗 20%)，公民與英文(公民 70%，英文 30%)。

第二節　常見問題分析

在彙整分析相關文獻後，常見之普通科目設置相關問

題，依性質分別為「考試科目設置」、「考試命題範圍」、及「科目配分比例」等 3 項，茲列述如下：

壹、考試科目設置之問題

一、是否加入電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理、本國史地或其他科目？

二、在面臨全球化的時代，為使公務員具有國際觀，具備與國際接軌的溝通能力，國家領導人曾提示，加考英文的重要性。因此，英文應否單獨列考？能否以其他英文檢定方式替代？便成為需探討之問題。

三、是否像其他國家一樣，採用或引進人格測驗、心理測驗、性向測驗或智力測驗等？許多機關反映進用新任人員，常有不適應公務職場環境，以致於離職率很高，造成公務機關用人困擾，得否藉由上述測驗，淘汰不適任人員。

貳、考試命題範圍之問題

一、國文科、英文科可否列舉參考書目？讓考生得以準備應考。

二、可否明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例，是否應作明確區分？

三、可否以其他英語檢定成績取代英文科考試？如果可以取代英文科考試，英文作為考試資格條件或公務員在職身分之訓練？

四、可否明訂法學緒論之考試範圍？因法學緒論為普通科

目，許多法學專業科目內容也是法學緒論之範圍，許多應考人反映法學緒論題目及內容，甚至比法律專業科目民、刑法艱澀，難以應答，應明訂法學緒論考試範圍，方便考生準備。

五、是否明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍？經參考歷屆公民考題，發現題目及內容也愈趨冷僻、艱澀，對於只是最基層委任第一職等公務人員的初等考試而言，似無必要。建議明訂公民科考試範圍，提高實務應用性。

參、科目配分比例之問題

一、各級考試普通科目配分比例是否適當？

二、普通科目與專業科目所占百分比應否修正？目前高考三級/地方三等特考： 普通科目（2 科）占 20%，專業科目（6 科）占 80%，故配分比例為 2 比 8。普考/地方四等特考：普通科目（2 科）與專業科目（4 科）之各科目成績平均計算。

第四章　座談會成果分析

針對上述具體問題，本研究以召開座談會之實務探討方式進行，共召開 3 場座談會，分別為中央機關代表、地方機關代表，及相關學者專家代表等，從而彙整各方代表對於國家考試普通科目設置之看法及意見。

壹、中央機關代表之意見分析

◎關於考試科目設置之問題

一、是否加入電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理、本國史地或其他科目？

對於上述科目，近半數代表認為都很重要，但在不增加考生負擔下，考試以維持現狀為宜，惟仍可透過訓練來加強培養。

二、英文應否單獨列考？或，可以其他英文檢定方式替代？

大部分中央機關代表意見，不贊成英文單獨列考。

三、是否引進人格測驗、心理測驗、性向測驗或智力測驗等？

大部分中央機關代表意見，反對加考性向測驗、智力測驗。少部分代表認為性向、測驗或智力測驗等，容易遭破解，尤其是補習班，只要透過訓練，便可輕易回答正確答案，無法測出公正性。

◎關於考試命題範圍之問題

一、國文科、英文科可否列舉參考書目？

全部7位代表均不贊成列舉參考書目，因國文和英文科目是評量基本的知識、能力，為了考試鑑別度，不宜列參考書目。

二、可否明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例？

古文是一種文學素養，也是一種美的認知能力，且國文類科範圍廣泛，為鑑別應考人國文學識、智能程度，大部分中央機關代表，不贊成明訂國文科古文與現代

白話文命題比例，建議由當屆命題委員決定即可。

三、可否以其他英語檢定成績取代英文科考試？又，作為考試資格條件或公務員在職身分之訓練？

中央機關代表意見紛雜並無共識。

四、可否明訂法學緒論之考試範圍？

大部分中央機關代表，贊成明訂法學緒論範圍，讓應考人有比較明確的準備方向。

五、是否明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍？

中央機關代表，一致贊成明訂公民科考試範圍，因公民科範圍廣，對於取得委任第一職等之任用資格之初等考試，似無須太過嚴苛。

◎關於科目配分比例之問題

一、各級考試普通科目配分比例應否修正？

大部分意見傾向維持現狀，少數意見認為各級考試國文科配分應變動。其中考選部代表表示，該部國文科推動小組，現正規劃初等考試國文科不考作文，只保留測驗題，但在座有 3 位代表並不認同，認為作文之起承轉合，得以呈現個人的組織規劃、邏輯推理能力。本項意見提供考選部於研擬相關政策時之參考。

二、普通科目與專業科目所占百分比應否修正？

大部分中央機關代表，傾向維持現狀。

三、其他有關科目配分比例問題

有增加公文配分比例與降低公文配分比例等不同意見。

◎其他相關問題

一、專技考試應廢考國文及憲法。

二、目前考試科目太多，負擔太重。

三、公文的閱卷品質有待提升。

四、普通科目之設置應著重其未來的應用性及發展性。

五、應加強訓練的功能。

貳、地方機關代表之意見分析

◎關於考試科目設置之問題

一、是否加入電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理、本國史地或其他科目？

有代表認為應維持現狀。除上述之外，另有部分代表針對個別科目發表意見如下：

(一)電子計算機概論：不贊成加考電子計算機概論。

(二)國際現勢：不贊成加考國際現勢。

(三)公務倫理：與中央機關相同，贊成加考公務倫理。

二、英文應否單獨列考？或，可以其他英文檢定方式替代？

與中央機關意見相同，不贊成英文單獨列考。

三、是否引進人格測驗、心理測驗、性向測驗或智力測驗等？

贊成列考性向測驗、智力測驗、邏輯推理部分，但建議在基礎訓練時列入。

◎關於考試命題範圍之問題

一、國文科、英文科可否列舉參考書目？

與中央機關意見相同，不贊成國文科、英文科列舉參考書目。

二、可否明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例？

與中央機關意見相同，不贊成明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例。

三、可否以其他英語檢定成績取代英文科考試？又，作為考試資格條件或公務員在職身分之訓練？

大多贊成以英檢取代英文考試，但必須建立客觀公正的評比標準認證。少部分代表不贊成以英檢取代英文考試。

四、可否明訂法學緒論之考試範圍？

贊成與不贊成意見各半。

五、是否明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍？

大部分贊成明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍。

◎關於科目配分比例之問題

這部分表示意見者不多，初略整理如下：

一、各級考試普通科目配分比例是否適當？

有維持現狀之意見，也有表示提高英文配分比例或提高公文配分比例之意見。

二、普通科目與專業科目所占百分比應否修正？

多數代表認為現行各種考試普通科目和專業科目百分比，尚屬妥適，宜維持現狀。

三、其他有關科目配分比例問題

高普考及地方特考應分別考量。例如英文科目，高普考應加考，並加重計分；地方特考無需加考或減低計分。

◎其他相關問題

一、高普考應與地方特考分開考量。

二、高資低考情況嚴重。

三、加強考試及格後訓練的功能。

四、科目整併。

五、目前國家考試制度公平性大於專業性。

六、普通科目應訂低標，即普通科目須達低標，再評比專業科目。

叁、專家學者之意見分析

◎關於考試科目設置之問題

一、是否加入電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理、本國史地或其他科目？

大部分不贊成加考電子計算機概論、國際現勢。但贊成於法學緒論中加考公務倫理，內容可包括公務員服務法、財產申報法、公務倫理規範等具體法規。至邏輯推理部分則無具體共識；另本國史地可能涉及統獨等意識型態議題，為避免爭議，多數不贊成加考本國史地。

二、英文應否單獨列考？或，可以其他英文檢定方式替

代？

贊成與不贊成意見各半。

三、是否引進人格測驗、心理測驗、性向測驗或智力測驗等？

大部分不贊成引進人格測驗、心理測驗、性向測驗或智力測驗等。

◎關於考試命題範圍之問題

一、國文科、英文科可否列舉參考書目？

不贊成列舉參考書目

二、可否明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例？

贊成與不贊成意見各半。

三、可否以其他英語檢定成績取代英文科考試？又，作為考試資格條件或公務員在職身分之訓練？

不贊成以其他英語檢定成績取代英文科考試 2 位；贊成以其他英語檢定成績取代英文科考試 4 位。

四、可否明訂法學緒論之考試範圍？

一致贊成明訂法學緒論之考試範圍，包括公務倫理規範等法規應納入。

五、是否明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍？

一致贊成明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍。

◎關於科目配分比例之問題

一、各級考試普通科目配分比例是否適當？

意見不一致。

二、普通科目與專業科目所占百分比應否修正？

多數傾向維持現狀。

三、其他有關科目配分比例問題

依照考試等級及命題方式，跳脫比例問題。

◎其他相關問題

一、普通科目之定位問題

部分學者提出普通科目是基礎的工作知能抑或核心能力，應定位清楚。

二、高考一級/地方一等特考應列考普通科目

因普通科目是一般要具備的基本智能，高考一級與一等特考培養通才，更應加考。

三、應加強考試及格後的訓練的功能。

四、目前考試的效度不足，考用不合一。

五、應提昇命題及閱卷的品質。

六、應釐清公民科與法學緒論之間的界定。

七、普通科目設置改進策略應符合漸進性、適當性、及可行性 3 原則。

八、應區分各級考試之考題型式

普考和初等以測驗方式命題，高考三級以上以申論方式命題。

九、五等考試制度改分列三等考試

隨著教育水準之提升，現行二級、三級、四級、五級

考試應考人，大都大專畢業，應簡化考試等級。

第五章　問題綜合歸納

◎考試科目設置問題

一、關於是否加入電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理、本國史地或其他科目？

＊中央機關代表意見，較多代表認為上列科目皆很重要，但在不增加考生負擔下，認為其可透過訓練的方式予以彌補加強，而不必再增加科目。

＊地方機關代表意見，朝個別科目逐一考慮。

＊專家學者代表意見，主要作逐科的討論。

二、關於英文應否單獨列考？或，可以其他英文檢定方式替代？

＊中央機關代表意見，大多數認為除了特定類科，如外交領事人員等必須單獨列考外，對於其他類科，因實務工作較少應用，故不贊成英文單獨列考。

＊地方機關 6 位代表針對此議題發言，與中央機關代表持相同理由及意見，認為不應單獨列考英文。

＊專家學者意見，贊成與不贊成各半。

三、關於是否引進人格測驗、心理測驗、性向測驗或智力測驗等？

＊中央機關代表意見，大多數代表對該測驗信度及效度存疑，其公平性及客觀性的評量標準不易建立，故不贊成加考。

＊地方機關代表，大多數認為近年來有許多新進人員進入公務體系，因性格不合而適應困難，造成地方機關用人困擾，贊成引進相關測驗。

＊專家學者代表，一致認為其欠缺技術上可行性，鑑別力不高，且應考人參加國家考試，對於公務機關性質，應有相當瞭解，故不需也不應加考。

貳、考試命題範圍之問題

一、關於國文科、英文科可否列舉參考書目？

中央機關代表、地方機關代表，專家學者代表，多數認為不應列舉參考書目。

二、關於可否明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例？

＊中央機關代表、地方機關代表，多數認為為測出應考人實力，不必明訂比例。

＊專家學者代表意見，贊成與反對者各半，分別為 3 位，對此議題並無一致共識。

三、關於可否以其他英語檢定成績取代英文科考試？又，作為考試資格條件、或併列成績計算、或公務員在職身分之訓練？

＊中央機關代表、地方機關代表、專家學者代表，多數傾向若能解決目前多元英檢機構、測驗內容、測驗方式並存的公正性疑慮，則贊成可以英檢成績取代英文科考試；但對此作為考試錄取的資格條件之

一，或併入總成績之計算，則無共識。

四、關於是否明訂法學緒論之考試範圍？

＊中央機關代表意見，贊成明訂法學緒論之考試範圍，減輕考生負擔，避免與公務現實脫節。

＊地方機關代表意見，贊成者與反對者各半。

＊專家學者 6 位代表發表意見，一致認為應明訂法學緒論之考試範圍。

五、關於是否明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍？

＊中央機關代表意見，提供意見僅 2 位，認為應明訂考試範圍，讓考生有較明確的準備方向。

＊地方機關代表意見，贊成者與反對者各半。

＊專家學者 6 位代表，一致贊成明訂其考試範圍。

◎科目配分比例之問題

一、關於各級考試普通科目配分比例是否適當？

中央、地方與專家 3 方代表，或對於本議題發表意見人數不一；又或發表意見的人數不多，無法證實其代表性，例如中央（主辦考試機關）及地方對於「普考及初等考試是否廢考公文」之議，因看法二極，本研究小組認為尚須繼續探究。

二、關於普通科目與專業科目所占百分比應否修正？

中央、地方與專家 3 方代表共識較高，認為維持現狀即可。

◎其他相關問題

一、提昇命題及閱卷的品質。

二、加強職前訓練的課程設計。

三、落實訓練期滿之淘汰機制

目前訓練後的淘汰率極低，致職前訓練機制不能發揮過濾的功能，建議加強。

四、加速英語能力認證核可機制。

五、考試效度不足，無法真正考用合一。

第六章　期中研究發現

壹、改進策略建議

◎改進原則

一、漸進改革原則：先公告改革方向或終極目標，逐年逐步修正。

二、顧客導向原則：注重應考人之考試負擔，避免過多非必要性、共通性的考試科目。

三、技術可行原則。

◎改進策略

大體而言，愈基層的考試，策略設計愈需明確、具體、詳細，技術層次上，以測驗為主；中高層的考試，因需考慮通才性和整合性，策略設計則傾向概括性的、彈性的、統合性，技術層次上，則以申論為主。

貳、具體建議(對於本研究所列特定議題之建議)

◎考試科目設置之問題

一、電子計算機概論、國際現勢、本國史地，不贊成加考；公務倫理，贊成加考，但不必單獨列考，而應於法學緒論中納入公務倫理的相關法規；邏輯推理，則反應較兩極化，建議從長計議為宜。

二、英文能力與宏觀視野不必然正相關，不必單獨列考。

三、在高普考中不必列入人格測驗、心理測驗、性向測驗或智力測驗，但在地方特考中不妨考慮，惟仍應注意其客觀性及公正性疑慮。

◎考試命題範圍之問題

一、國文科、英文科不必開列參考書目，以測出考生的真正能力。

二、現今古文的應用性逐漸下降，但文學之美的鑑賞素養仍應培養；目前古文所占比例不高，約占測驗部分 20%，似不須明訂其比例。

三、在建立公正評比標準後，得以英檢成績取代英文科考試。但英檢成績係作為錄取之資格要件，或併入總成績計算，則未形成共識。

四、應明訂法學緒論之考試範圍。

五、就總人數之意見的整體考量，基於愈基層的任用考試愈須具體化、明確化原則，應明訂公民科的考試範圍。

◎科目配分比例之問題

一、與會代表對各級考試普通科目配分比例是否適當之議

題，發表意見的人數不多且意見不一，尚無法獲致結論。

二、3 方代表對於普通科目與專業科目所占百分比，認為維持現狀即可。

◎對於其他相關議題

一、提昇命題及閱卷的品質。

二、加強職前訓練的課程設計。

三、落實訓練期滿之淘汰機制。

四、加速建立英語能力檢定認證機制。

三、與談人與談

考選部黃常務次長雅榜：

主持人黃委員、引言人陳教授、與談人呂教授、黃教授、各位考試委員、各位貴賓，大家早安。今日就本議題所提出之與談可分為 4 大部分，分別為我國國家考試意涵、普通科目設置之緣起、普通科目設置變革及對期中報告之期盼與建議。

考試具備評鑑與預測 2 項基本功能，上開功能並建構在人皆具有個別差異，但此種差異因有其穩定性，故可使用各種方法加以衡量與評估之基本假設上。是以，世界各國無論公私部門絕大多數係以此途徑來甄補所需人力。以我國為例，每年所舉辦之考試為數甚多，如教育部所辦之大學入學考試、基本學力測驗、勞委會舉辦之技能檢定考試、臺灣金融研訓院辦理之各項金融專業能力測驗等，然非每種考試皆屬國家考試。為使國人對國家考試有更深入之了解，本部每年派出 70 至 100 位同仁至各大專院校進行宣導，以期建構大眾對國家考試之正確認知。

當前我國國家考試，其意涵乃是在憲法授權之下，考試院據以制訂公務人員考試法、專技人員考試法及相關考試法規，並就其所設定之類科分訂不同應考資格、應試科目與及格或錄取標準，採用各種不同考試方法來選取公私部門所需要之人才。

本次研討會主題為國家考試普通科目設置改進之研

究，所謂普通科目係指公務人員應具備之廣博性基礎能力或共通性核心能力。而普通科目設置之源起，如從中華民國源遠流長之考試歷史觀之，可追溯至隋文帝開皇 7 年（西元 587 年）創始，並結束於清光緒 31 年（西元 1905 年）之科舉制度，在長達 1318 年的科舉制度中，其考試內容係以詩、詞、策論為主，科舉制度發展至宋朝始較完備，所設之科別繁多並依科別專長設置考試內容，如進士科別考經義等。

民國成立後，文官考試法草案（未實施）將文官高等考試分為甄錄試、初試及大試三階段，其測驗應考人普通學識之甄錄試所考為國文、歷史、地理、筆算 4 科，初試為專業科目（6 科必考 1 科選考），大試則為 3 科實作性科目。

民國 18 年考試法公布，民國 20 年辦理第一屆高等考試，並採二試實行，第一試科目為國文、中國國民黨黨義（包括三民主義、建國大綱、建國方略、中國國民黨重要宣言及決議），其精神所在為：國文為試驗應考人的文字表達能力，無論為公務人員抑或自由執業人員，文字的清晰表達能力均甚為重要；至於中國國民黨黨義之列考，係因中華民國乃由中國國民黨所創建，中華民國國民均應對其有所了解。第二試則為專業科目，分必試（4 至 9 科）與選試（9 至 12 科），各類科之考試科目，計普通行政人員 14 科、教育行政人員 13 科、財務行政人員 14 科、外交官

領事官 13 科、警察行政人員 10 科，各類科普通科目與專業科目之比例，除警察行政人員為 1 比 4 外，餘則介於 1 比 5 至 1 比 6 間，相較於民初之文官考試法草案，第一屆高等考試係以專業科目為重。

民國 39 年政府遷台後，恢復舉行高普考試，此時不同於第一次高普考者為：不分試；無選試，全部皆為必試科目；減少應試科目，高考普通科目 3 科（國父遺教、國文、憲法），專業科目 6 科，普考普通科目 3 科（三民主義、國文、憲法），專業科目 4 科。其普通科目由中國國民黨黨義改為國父遺教（普考為三民主義）並加考憲法，究其因則為民國 36 年行憲，政府既還政於民，則列考中國國民黨黨義已不具意義，另憲法於當時係重要之政治指標，故而改考國父遺教與憲法。此後並陸續於普考、初考及相當等級之考試加入本國史地概要（或本國史地大意）。

民國 76 年宣布解嚴，開放黨禁，基於國民有權對政治價值、政治信仰作不同之選擇，於 84 年起各種考試普通科目全面廢考國父遺教。88 年起由專門職業及技術人員普通考試之普通科目開始取消列考本國歷史與地理概要，係因考試委員對本國歷史或本國地理範圍產生極大爭議，並至 95 年全面刪除本國歷史、本國歷史與地理概要、本國史地大意等應試科目。

民國 87 年起至 94 年間高考及普考實施分試制度，此考試分為二試，第一試分綜合知識測驗與專業知識測驗，

前者列考內容，高考三級為中華民國憲法、英文、法學緒論、本國歷史、數的推理、地球科學等 6 科，普考則列考中華民國憲法概要、法學緒論、本國歷史、數的推理、地球科學等 5 科；於後者，高考三級列考專業科目 2 科，而普考列考專業科目 1 科；第一試均以測驗試題方式命題，第一試錄取標準按各科別全程到考人數百分之五十擇優錄取。第二試高考三級列考 6 科專業科目及國文，普考則列考 4 科專業科目及國文，總計高考三級列考 13 科，普考列考 10 科。此一分試制度至 95 年起停辦，高考三級及普考由二試恢復成一試，普通科目列考法學知識與英文、國文 2 科。此外，高考二級普通科目為憲法與英文、國文 2 科，初等考試則為公民與英文、國文 2 科。

綜觀普通科目演變歷程，外在環境因素實為變革主因，如為因應政治環境改變（列考中國國民黨黨義，至其後改為國父遺教，最後再到廢考)；或全球化的國際接軌壓力（如列考英文）等。至於 87 年至 94 年間之高考三級及普考實施分試制度，其目的係為強化考試之信度與效度、提昇閱卷品質、培養公務人員使其具有宏觀視野，此外，民國 81 年高普考報名人數達 14 萬人，82 年達 16 萬，83 年則為 17 萬，如此龐大的報名人數相當程度提升試務工作之困難性，當時王部長作榮提出分試或為減輕試務工作壓力之構想，是以，減輕試務工作及決策者意志貫徹亦為分試制度推展之要因。其後，至民國 92 年起高普考試報名人數

銳減，分試所揭櫫之理由顯已優勢不再，另在顧客導向思維下，如何不再增加考生負擔亦成為重要考量。是以，95年分試制度停辦，係綜合知識測驗內涵不再具意義？亦或更優勢目標之出現？可能後者更勝於前者。

國家考試列考之普通科目，其設置目的應係在測試應考者的廣博基礎能力或所謂之共通性核心能力，因此，對本期中報告於普通科目設置上所擬議之電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理、本國史地等科目，期盼能將其立意或支持論證予以明確闡述。

另對於地方特考中加考性向測驗、人格測驗一節，建議先釐清其本質問題及目前實施性向測驗等之困難點何在，因就性質而言，司法、警察、國安、調查、外交領事、國際經貿、國際新聞等特考，其實施前述測驗之優先性均不亞於地方特考，且該等測驗之成熟度在各界仍有疑慮之情境下，如何採行亦需審酌。以上報告，謝謝大家。

呂教授育誠：

主席、研究團隊、與談人、各位考試委員、各位長官、各位女士、先生，大家早安。本議題表面上屬技術性、枝節性增刪問題，然在拜讀研究團隊的報告後發現，其背後隱含更深一層策略性概念。本次評論係從整體策略性角度提出個人見解，就教各位先進。

由剛才黃次長的報告可清楚了解國家考試所列考之普通科目及其內容範圍為何，係以當時之時空環境背景為考

量前提，而本報告最大特色即藉由 3 場實務座談，將中央、地方機關公務人員代表及學者專家意見進行綜合歸納。此 3 場實務座談代表 3 種不同聲音和見解，也相當程度反應目前社會對根本議題的認知和偏好，以議題中有關英文科目之討論為例，馬總統認為英文具一定重要性，然社會各界對此卻未必具有共識。是以，本研究值得注意之成果如下：

一、時空環境轉變與普通科目設置之決策考量：自民國 82 年起，國家考試普通科目歷經「廢考國父遺教」、「增加憲法比重」、「國文分配比例調整」...等轉變，本研究探討歷次普通科目設置沿革，有助於了解各項決策背後之意涵及決策者對普通科目之定位，更可作為日後決策參考。

二、中央與地方政府看法之落差：雖然我國並未區隔中央與地方公務人員，然而由於所處工作地點、業務內容...等環境因素差異，雙方對許多人事行政問題常有不同見解，以英文一科為例，與其討論英文是否單獨列考，不如檢討今日遴選中央和地方公務人員時其核心能力為何？由於普通科目考試影響是全面性的，故更細緻地瞭解中央與地方公務人員意見異同，實有必要。

三、學術界和實務界見解之落差：雖然普通科目設置或調整問題具高度實務性，但學術界對於近年人力資源發

展或人員甄選等觀察成果，或可提供未來制度變革時，前瞻性的引導與思考焦點。以性向測驗為例，由學理角度而言，公務人員係執行國家政策，實現公共利益之角色，其人格特質對前揭角色扮演具一定影響力，惟若純由公務推動層面考量，個人人格特質是否仍顯重要，兩者之間仍有進一步討論空間。

其次，對研究團隊初步成果提出幾點回應，或可提供研究團隊參考並列入後續研究範圍：

一、在普通科目設置之改進原則上，研究團隊已提出「漸進改革」、「顧客導向」、「技術可行」3 原則，此 3 原則不只適當，且兼顧理想性和實務性，個人極表贊同。然國家考試係為國選才，冀希藉由此程序找到真正適合公務之人才，是以，在顧客導向外，用人機關之需求亦同等重要，故或許尚可考慮「才能相稱」原則，亦即應考人的素質、能力，也應能與國家用人政策相結合。

二、 關於簡併或增刪的策略性指引方面，研究團隊提出了「愈基層的考試，策略設計是越明確、愈具體...；越中高層的考試，...，則是越傾向比較概括性的、彈性的...」，未來或可將此一大原則轉化為具體之建議或指標，更有益於委託單位作具體政策參考。

三、目前各界對於考試科目變革問題仍存有相當歧見，因此未來欲實際推動變革時，有關變革審核討論之過

程、調整程序或執行方式等皆需注意，讓改革更具正當性和合理性。故建議研究團隊後續能將落實變革的因素、作法，以及配套措施等，一併納入考量。

普通科目設置方式與考試內容，固然均有其專業考量，然而各界對變革方向，常基於本位思考而產生不同見解或主張，就考生而言，考試科目愈少、考試內容愈單純對其愈有利；就用人機關而言，其重視者為如何篩選出優秀人才；就辦理試務機關而言，除了要平衡前面兩者需求外，尚要考量信度、效度，以及試務成本等問題，是以，如何超越本位思考，站在持平公正立場通盤考慮，實為試務機關應努力之方向。基於此，提出以下意見分享：

一、普通科目的「普通」一詞須先加以定義，「普通」一詞可能具兩種意涵，其一為「學校普遍會教的知識」，即每位應考人在學校受教育過程中，都會修習的課程；其二係「擔任公務人員最起碼而普遍的知能」即身為公務人員需具備的基本條件。兩者雖有重疊之處，但轉換成考試科目時的設計理念卻不同，如定位為前者則著重在考驗應考人對該科知識的嫻熟理解程度，而後者則在考驗應考人對該科知識的操作與應用。

二、在普通科目與專業科目合併計分的前提下，普通科目是作為專業科目輔助計分的一部分？或是本身即為擔任公務人員所必需具備的一種知能？換句話說，普通科目和專業科目之關連性是結合的，亦或是可以分開

處理的。就前者而言，考試主體是專業科目，普通科目只是應考人應附帶具備的條件或資格；後者則普通科目與專業科目僅是分類上的差異，兩者都是擔任公務人員應具備的必要條件。如將普通科目視為某種類型的專業科目，則其命題方向即應如專業科目般細膩深入，以測驗應考人之優劣。

三、普通科目施行是作為「條件門檻」？抑或作為「篩選工具」？就前者而言，只考慮應考人是否符合一定標準，也就是「及格」與否；就後者而言，則不僅要能及格，還要依所有應考人考試結果，列出排名或等第。

以上係希望能由普通科目之基本定性問題切入，先作好普通科目角色定位再進行技術性問題討論，應較能超越目前對科目內容之爭論。謹提出以上幾點粗淺意見就教於各位先進，謝謝。

黃副教授一峯：

主持人黃委員、引言人陳教授、詹教授、與談人黃次長、呂教授、各位在座委員、各位先進，大家好。本人這兩年身兼系務工作，也鼓勵系上同學參加國家公職考試，遺憾的是，公共行政專業系所畢業生之高考錄取率始終低於坊間補習班，在補習業界錯誤觀念宣導下，許多人投入公職係基於福利好、待遇高、工作穩定、簡單輕鬆等因素，然而公職是公共服務，公務人員應具有使命感和榮譽

感，方才黃次長提到考選部在宣導國家考試上所為之努力，個人十分認同。本次議題所涉及者不僅為考試科目、技術或方法，其背後尚有更重要的基本哲學或理念：公務人員所需具備之特質和能力為何？何種考試科目或方法可以測驗出國家所需之人才？

先前陳教授在引言時以大學通識教育比擬國家考試之普通科目，個人曾任兩年通識主任，站在通識主任的立場，希望通識可以補專業科系上之不足，如文學院學生可選修理工科目，而理工科學生則可修習與藝術人文素養相關之課程，然而，每位老師皆認為本身專長領域最為重要，因此，如何兼顧老師和學生的需求成為一大難題，而國家考試普通科目之設置亦有類似問題，在眾多科目間應如何取捨？取捨標準何在？

報告中有關日本和中國大陸國家考試制度資料整理得相當完整，我上星期剛從瀋陽回來，也藉機和幾位學者交換有關國家考試之意見，容我作以下簡單報告：

一、中國大陸近幾年致力於讓考試脫離政治意識型態，回歸對應考人行政能力上之要求，因此，它發展所謂行政職業能力測驗。行政職業能力測驗實質上係一性向測驗，且不需公布試題題目。目前，我國國家考試於試後皆需公布試題題目，造成試務機關必須不斷發展更新題本，增加試務工作困難度。中國大陸之作法或可作為參考。

二、中國大陸文官考試中之申論試題和我國申論試題之概念不盡相同，其申論試題非測驗應考人對理論或觀念理解程度，而係要求應考人對試題所示問題提出解決方案，測驗應考人對實務工作之見解。

三、有關口試部分，中國大陸所採取之作法係口試委員亦需入闈，且口試題目係入闈後由委員們於闈場內命題，口試時僅能就已訂好之題目進行詢問，此種作法限制口試委員的發揮空間，然卻有助於口試公平性之提升。

四、報告中提及考選機關分權化一節，中國大陸各省級之文官考試係自行舉辦，然中央仍是由人事部統一處理，人事部和各部會之間的合作係屬委託關係，此部分可能尚未完全分權。另外，中國大陸最近作機構整併，故在人事部的考選職權上或可再作進一步地了解。

本篇報告投入許多心力於焦點團體訪談上，將不同角度觀點加以彙整，此外也蒐集日本和中國大陸資料進行比較研究，惟美中不足之處在於未就規範面問題進行討論，即究竟國家考試欲篩選出何種人才？現今公務體系所欲招募者需具備何種特質？我們須先對規範面加以釐清，改革才有可遵循之方向。

呂教授在評論中提出，普通科目之可能意涵之一為學校普遍會教的知識，然個人認為學生於學校中所修習並通

過之課程，係經教育部認證之學分，無需於國家考試中作再次確認，二者應可切割。

回到最根本的問題，考試之意義何在？要測出何種人才？所用的工具方法是否可測出這樣的人才？在此和各位分享本校申請入學口試之經驗，其中一項測驗是讓應考人閱讀一篇有關社會、政治議題的漫畫，並請應考人描述漫畫內容、政府該採取之作為等，以測試應考人對公共事務關心與否、對政府基本角色之認知是否足夠。另一項考題則係請應考人朗讀一段政治學或行政學原文課文，其重點非在應考人是否能正確朗讀課文，而係為了解其學習能力和態度。一個具備基本知識、學習態度和能力的學生即是本校欲招收的對象，類似概念如運用至公務人力方面，公務人員應具備哪些基本能力，個人認為下列幾項或許值得檢討：

一、電腦能力：台灣電子化是全世界屬一屬二，電子化政府之程度亦為世界一流，惟此種能力需以實地操作方式才能測驗出應考人是否具備，報告中提到普通科目是否列考電子計算機概論，問題在於電子計算機概論係為紙筆測驗，且該科極易淪為理論性試題而非實際操作能力測驗，又電腦操作能力是可於訓練中加強的，是否有必要列為普通科目之一尚值得斟酌。

二、語文表達能力：所謂語文表達能力不僅指國文能力，尚需對國家體制、公共政策內容、跨部會協調等有深

入了解，一份公文才能言之有物、言之成理。

三、法學素養：我國係法治國家，政府須依法行政，公務人員更須對法律具基本認知才能執法、守法，目前普通科目已列考法學緒論，然個人認為可將之提升至應用層次。

四、基本態度：談到基本態度，多數人會想到公務倫理，並連結到陽光法案、貪污問題等，惟回歸根本點還是對國家的熱心、熱忱、使命感。此種基本特質非必要用心理測驗才可測出，由測試其對政府知識了解程度、對公共議題關心程度皆可獲得一定效果。

五、英文是否單獨列考或以英文檢定取代考試一節：目前英文係大多數人認可之國際語言，當然有其重要性，然既是全球化、國際化的時代，是否需獨厚英文而忽略其他外國語文，如何避免產生留美優勢等問題，亦應有所考量。其次，我比較反對以英文檢定取代英文科考試，國家考試採行民間認證機構所辦之英檢成績作為考試錄取與否因素之一是否合宜值得商榷，如欲採行英檢制度，應係委託民間機構設計符合國家考試目的之公務英文檢定，與一般英檢切割，如此於考試效度上也較具意義。

最後，在報告中尚提及某些代表贊成加考適性測驗或性向測驗之原因為，錄取者無法適應機關環境致離職率高，惟個人認為上述情形係依成績高低依序分發造成，如

於分發時可就個性、工作內容、家庭狀況等因素作適當考量，在分發方式上作檢討即可解決問題。以上淺見供大家參考，謝謝。

四、綜合座談

主持人黃考試委員富源：

謝謝 3 位與談人所提意見讓我們受益良多。

考試以測驗理論而言，分為成就測驗及心理測驗，如同黃次長所言，考試具鑑核和預測 2 種功能，鑑核為檢定其成就，預測即是預測其將來在某領域上之表現發展。以此理論劃分，成就測驗所測者係有明確答案，此時公布答案亦非不可。至於性向測驗所測為個體是否適合從事某項工作，以警察人員為例，如果其語文能力不好無法接受好的教育，而欲從事警察工作亦需具備某些人格特質，因此，警察大學學生需接受警察性向測驗和警官分類測驗。考試錄取人員之工作適應性或許可藉由分發方式調整進行改善，但如能於考試階段加以鑑別未嘗沒有助益。本屆考試委員有具測驗專家背景者有多位，本人亦編纂過相關測驗，日後在考選部分應可貢獻己力。

陳考試委員皎眉：

謹就性向測驗和人格測驗部分提出個人意見。首先，因性向測驗或人格測驗等並無所謂對、錯的標準答案，因此當以「考」字作為動詞時實係一種誤導，該等測驗之本

質為心理衡鑑，若可跳脫考試的印象框架，則爭議可望減少。

其次，在客觀公正性方面，許多人對性向測驗或人格測驗之信度、效度存有疑義。事實上，所有 well-established 之測驗，無論係智力測驗、成就測驗、性向測驗、興趣測驗、人格測驗等，其信度、效度、標準化、常模皆經得起考驗，惟牽涉到另一問題，即在特定考試中現有之測驗是否適用。所謂效度，係指一個測量工具能否測量到其所欲測量之特質，又一份好的性向測驗應是具預測性，可以受測者現有能力預測其在此領域未來可能之成就。是以，原本設計作為預測某項能力之測驗是否適用於某項特定的國家考試，應視個別情況而定。此亦警察大學另行針對警察人員發展其性向測驗而非採用現有測驗的原因。因此，使用心理衡鑑工具應視使用之目的而定，如作為考試錄取與否標準則較易引起爭議。個人認為，如有妥善之配套措施，則心理衡鑑工具的使用或許可行，以訓練階段所應發揮之淘汰機制為例，如先錄取多於需用名額的人數，則使用心理衡鑑工具，可作為用人機關挑選較適任人選之依據。

至於，有論者擔心測驗題目易被補習班破解的問題，我認為此類測驗不需公布題目或答案，如美國測驗協會所舉辦之測驗皆不公布試題或提供答案，如此應可降低試題被破解之風險。

最後，建議研究團隊可進一步找測驗相關專家學者進行訪談，共同研究何種測驗較為可行、如何施測較為適當、測驗結果如何採用等問題，此亦符合研究團隊所提出之「技術可行性」原則，謝謝。

蔡考試委員璧煌：

國家考試係為國舉才，選取優秀適任人員，因此，其所列考科目即應圍繞於職務所需核心能力上，然考試並非萬能，尤以目前之考試方式、科目及內容而言，某些核心能力或特質（如品德、熱忱等）無法經由考試得知，是以，相較於列考科目，我反而較在意考試方法。個人認為，如果無需考慮試務成本和應考人負擔，每一種考試皆應實行分試，分試之目的不在於減少第二試應考人數或減輕閱卷負擔，而係如方才呂教授所提出「條件門檻或篩選工具」此一概念，應以普通科目作第一階段篩選，再以專業科目分數高低作為錄取與否之評比，如以目前二者成績合計作為錄取標準之方式，可能出現錄取者普通科目成績優異、專業科目表現不佳或普通科目成績不佳、專業科目表現優異的極端情形。

其次，目前採用紙筆測驗之方式是否真能測驗出國家需要的人才？以美國國家公務人員考試為例，其百分之二十係用考試，百分之八十則係以學校成績和面試決定錄取與否，面試是否比紙筆測驗好尚無定論，惟他國的作法與經驗不失為我國改革之借鏡。希望研究團隊在考試方式上

能多給我們一些建議，謝謝。

考選部陳科長明燕：

主席、引言人、與談人、各位委員、在座各位先進，大家好。針對此議題本人對研究團隊所提之期中研究成果深感佩服，對所有委員的意見亦仔細聆聽，有關呂教授所提有關普通科目施行是否作為條件門檻或篩選工具一節，目前實務作法似乎係二者皆非，此點值得作為日後實務工作之參考，謝謝。

主持人黃考試委員富源：

最後請引言人作回應。

引言人陳教授金貴：

謝謝主持人、與談人、在座委員及參與者的指教，讓我們受益良多，因本篇報告尚屬期中報告，研究團隊會將所有意見重新整合，不足之處再予加強，如國家考試改革歷程、核心能力問題等等，惟核心能力之建立必須從多種角度切入思考，如行政院訂有「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」是否即能代表公務人員應具之核心能力或建構核心能力之方向，此部分尚待進一步討論。

另外，在心理衡鑑議題上各方代表意見不一，國內確實有許多測驗專家，如能依國家考試之需求研發合適之心理衡鑑工具，並就考、訓、用各階段運用之可行性加以審慎評估，應有助於政府招募適任人才。

再者，就英文科目是否獨立列考一節，過去研究所考試英文科目成績之採計比重與專業科目各科相同，造成外文系學生因具該科優勢致考上者眾，因此，近年研究所考試對專業科目採加重計分方試以降低英文科目所造成之影響，是以，高普考是否單獨列考英文，上述情形值得考量。此外，亦有建議政府自行研發適用於國家考試之公務英文檢定系統，以作為考試之門檻等。上述寶貴意見研究團隊皆會再加研議，以進一步提出期末報告建議供考試院參考，謝謝。

主持人黃考試委員富源：

我們都知道一個人的成就與其能否適應環境是兩件事，如果成就很好卻無法承受壓力則為人格問題，人格測驗、性向測驗及智力驗驗合稱為心理測驗，在此先作正名。在座各位皆為各領域專家，惟對其他領域不見得熟悉，今日非常難得有此機會進行各方交流，本場研討會圓滿成功，各位的意見皆會作成紀錄供本院參考，謝謝大家的參與。

散會：12 時 00 分

考試院

國家考試普通科目設置改進之研究

期中報告

研究主持人：陳金貴　教授

協同主持人：詹靜芬　助理教授

研究助理：邢瑜　　博士生

（國立臺北大學公共行政暨政策學系）

中 華 民 國 九 十 七 年 九 月 二 十 四 日

目　次

第一章　緒論

第一節　研究動機與研究目的 ---------- 52

第二節　研究範圍、研究方法及研究流程 ---------- 53

第二章　相關文獻分析

第一節　我國普通科目設置情況之演變 ---------- 57

第二節　他國普通科目設置現況 ---------- 74

第三章　我國現況暨問題分析

第一節　現況分析 ---------- 83

第二節　常見問題分析---------- 84

第四章　座談會成果分析

第一節　中央機關代表之意見分析 ---------- 88

第二節　地方機關代表之意見分析 ---------- 104

第三節　專家學者之意見分析 ---------- 117

第五章　問題綜合歸納

第一節　考試科目設置之問題 ---------- 135

第二節　考試命題範圍之問題 ---------- 137

第三節　科目配分比例之問題 ---------- 139

第四節　其他相關問題 ---------- 140

第六章　期中研究發現

第一節　改進策略建議 ---------- 142

第二節　具體建議 ---------- 143

第三節　後續研究重點 ---------- 145

參考文獻 ---------- 146

附錄

附錄一：〈國家考試普通科目設置改進之研究〉座談會討論提綱 148
附錄二：中央機關代表焦點團體座談會會議記錄---------- 150
附錄三：地方縣市政府代表焦點團體座談會會議記錄 ---------- 174
附錄四：專家學者代表焦點團體座談會會議記錄---------- 193

圖　次

圖 1-2-1　本研究流程圖 ---------- 56

表　次

表 2-1-1　高考一級/地方特考一等考試「共同科目」設置變動情況- 58
表 2-1-2　高考二級/地方特考二等考試普通科目設置變動情況 ----- 59
表 2-1-3　高考三級/地方特考三等考試普通科目設置變動情況 ----- 61
表 2-1-4　普通考試/地方特考四等考試普通科目設置變動情況 ----- 64
表 2-1-5　初等考試/地方特考五等考試普通科目設置變動情況 ----- 66
表 2-1-6　我國歷年（民國 82～97 年）各級考試普通科目設置情況一覽表 ---------- 68
表 2-2-1　中國大陸「公共科目」考試內容及方式 ---------- 77
表 2-2-2　日本國家公務員行政職「Ⅰ種考試」考試內容 ---------- 79
表 2-2-3　日本國家公務員行政職「Ⅱ種考試」考試內容 ---------- 80
表 2-2-4　日本國家公務員行政職「Ⅲ種考試」考試內容 ---------- 81
表 3-1-1　現行（民國 97 年）我國各級考試普通科目類科及內容一覽表---------- 83

第一章　緒 論

第一節　研究動機與研究目的

壹、研究動機

國家舉辦公務人員考試之目的，係在配合用人機關需求，為政府選拔優秀人才，進一步為人民提供優質的公共服務，因此考試制度係人事行政體系中人才選用制度的最重要環節，尤其面對競爭激烈的 21 世紀，「人才」無疑地是國家發展的最重要資產，因此拔擢優秀的公務人才是完整的優良人事制度中「取才、育才、用才、留才」的關鍵基礎。我國憲法第八十五條規定：「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」。公務人員考試法第二條亦規定：「公務人員之考試，以公開競爭方式行之」。是以，考試用人乃我國公務人員主要進用方式，亦為我國文官制度的特色之一。

現行國家考試的各種考試方式中，仍以筆試的比重最大，故應試科目是否合理設計，以符合考試的信度及效度，往往也最受重視。相對於專業科目考試設置之用意係在考核應考人在該職系類科中應具備的專業知能，一般咸認普通科目設置之用意，係應著重於評鑑全體應考人的宏觀視野，以及工作所需之人文素養及基礎工作知能。尤其普通科目是所有應考人的共同科目，故主要在評鑑應考人對於擔任政府機關公職、從事公務所應具備的基本認知，故應試科目設計應與之高度相關。此外，並能同時考量應考人之負擔，避免過多或不適當之考試。

對於上述，事實上主管機關考試院及考選部不遺餘力地隨著社會環境變動作屢次變革，其努力及成果有目共睹。然而近年來無論國內、國際之外在環境變動快速，有關普通科目考試中，對於科目設置、命題方向及命題方式等仍迭有爭議，致引起各界人士對普通科目續存必要性及修正與否的諸多爭議。亦即對於目前普通科目之設置是否能達成上述功能目標，認為不無疑問而深值探究。

貳、研究目的

如同前文所述，故本研究擬探討及瞭解下列問題：

一、檢視歷年國家考試普通科目之變革，並探究其背後演變之動機及緣由。

二、目前國家考試中對於普通科目之設置及規劃，是否能真正測出其必備的宏觀視野、人文素養及工作知能？

三、普通科目有否修正之必要？包括：

1.考試科目是否太多，造成應考人過多不必要的負擔？

2.科目間應否整併？如何整併？

3.科目應否增刪？如何增刪？

4.類科及配分比重有否修正必要？

本研究目的即在探討上述各項問題，從而彙整出具體建議，提供本研究委託機關從事普通科目考試相關決策時之參考。

第二節　研究範圍、研究方法及研究流程

壹、研究範圍

目前各項國家考試計可分公務人員初任考試及專門職業及技術人員考試二種。其中初任考試依公務人員考試法第三條規定：「公務人員之考試，分高等考試、普通考試、初等考試三等。高等考試按學歷分為一、二、三級。又分為高等考試三級考試（含一、二、三級考試）、普通考試、初等考試，以及地方特種考試等，各種考試因性質不同，應考人所需之專業知能亦應各不相同，此迨無疑問。為使研究範圍更能符合本研究之宗旨，故以向來報考人數最多、規模最大之高等考試（一、二、三級考試）、普通考試，及相當於高、普考試之地方特種考試為主要研究範圍（而捨專門職業及技術人員考試），期使研究問題更易釐清而不致紛亂失焦，落入治絲益棼的困境。

貳、研究方法

由於考試制度在人事行政上能發揮取才的功能，其對公務品質之良窳自有重大影響。從運作層面觀之，一個適當的考試制度，應該是既能符合機關運作需求，並且可使公務人員的知能有發展的空間。故為探討目前普通科目設置之適當性，本研究進行過程中擬採用下列研究方法：

一、文獻分析法

文獻分析是一種藉由對相關資料作蒐集並觀察他人所作之相關研究，經過綜合整理，分析他人研究結果後，指出其中具有建設性待驗證之假設作為自身研究基礎。撰寫文獻最常見的理由在於，展示研究者對於文獻的熟悉程度、建立與正在發展中的知識之間的連結、以及追溯某個概念的發展過程，或者顯示對某個特殊意圖或理論如何經歷不同時期的演進變化（朱柔若譯，2000：174-176）。文獻分析一般可從書籍與報章雜誌、現成的組織內部資料、政府出版資料，以及現成的調查報告等來進行資料蒐集。而透過這些文獻資料可以提升研究者對於理論的觸覺，也可以經由文獻中粹鍊出一些問題來訪問受訪者，並在文章中的適當位置，引用文獻來佐證研究者的發現（徐宗國譯，1997：56-58）。

本研究擬採用文獻分析法，蒐集和分析目前國家考試普通科目訂定之由來，以及其間演變轉折的相關文獻，以作為本研究論述的基礎。並擬從我國的人事制度、公務員應具備的基本素養以及國家考試制度等方面著手進行資料蒐集，除參閱國內相關研究資料、政府組織內部資料以及相關機構網站資料，從瞭解人事法規及考試制度的演變，配合我國政府機關的文化及現今環境，分析當前考試科目設置狀況之適切性。

二、焦點團體座談法

焦點團體座談法是一種最常見的集體座談形式。這種方式是由一到二位研究者同時對一群人進行訪談，通過群體成員相互之間的互動，對研究的問題進行探討。 (陳向明，2002：285)。這類的訪問多應用在研究參與者的認知、態度等比較深入的問題上，注重瞭解參與者相互之間的互動行為，並使受訪

者自然而然地講出來，而不是出於強迫。答案是相當確定而具體的，而不是搪塞敷衍的(席汝楫，1997：157)，因此，焦點團體的主持人在引導成功的焦點團體上就扮演著重要的角色，其必須具備觀察及促進的技巧，保持愉快的互動流程及協調衝突（黃惠雯等譯，2003：129）。在集體環境中，研究者可以最大限度地調動大家的智慧，使所有在場的人群策群力，一起參與有關問題的討論之中。通過提出建議、互相辯論，交換不同的心得及看法，進而凝聚共識

此部分為本研究進行之主體。藉由對考試法規及人事規劃熟悉的考試委員、專家學者以及具有實務經驗的中央、地方機關人事主任為本研究之主要訪談對象。本研究計安排三場座談會，每場邀請十位受訪者，其一以考試委員及學者專家為對象，其二以中央行政機關之人事主任為主，其三則針對地方縣市政府之人事機關主任。惟此三場中各皆有一位代表臨時不克出席，故實際出席各為九位。在三場座談會中對考試普通科目的規劃設計進行深入的意見交換。期望藉由此座談會之進行，能有效地從不同職務立場、地位，來檢討公務人員普通科目考試施行至今可能潛存的問題所在，以及公務人員對目前本制度施行的看法及評價。

三、比較研究法

比較性研究是指在瞭解不同文化、民族、國家的特質，但又希望異中求同加以比較，在矛盾中求統一，即比較性研究是來發現某些定律或類似組態，或者用來描述、解釋某一實證研究，是將兩種以上的制度或現象，加以計畫與有目的的描述、對照、分析、探求、批判與找出其中的異同優劣，並歸納出趨勢或原則，做為解決有關問題或改進制度之參考。比較研究的目的在於以人之長補己之短，在相互比較中，從別處領悟，發現自己的不足之處，作為改進的依據(張紹勳，2000：474-475)。

本研究將以中國大陸、日本及歐美先進國家考試普通科目為主要比較研究之對象，進而針對我國本土的文化及特殊機關

生態，進行比較分析。

由於公務人員考試科目之規劃乃是高度實務性的問題，且是屬於我國特殊人事行政體制與文化下的產物。是以本研究所進行的方法，除了文獻整理外，並以召開座談會為主要的資料來源及分析主軸，主要重點係在針對實務問題的發掘及探討，並據以檢討理想與實務上的落差。

叁、研究流程

本研究流程圖示如下：

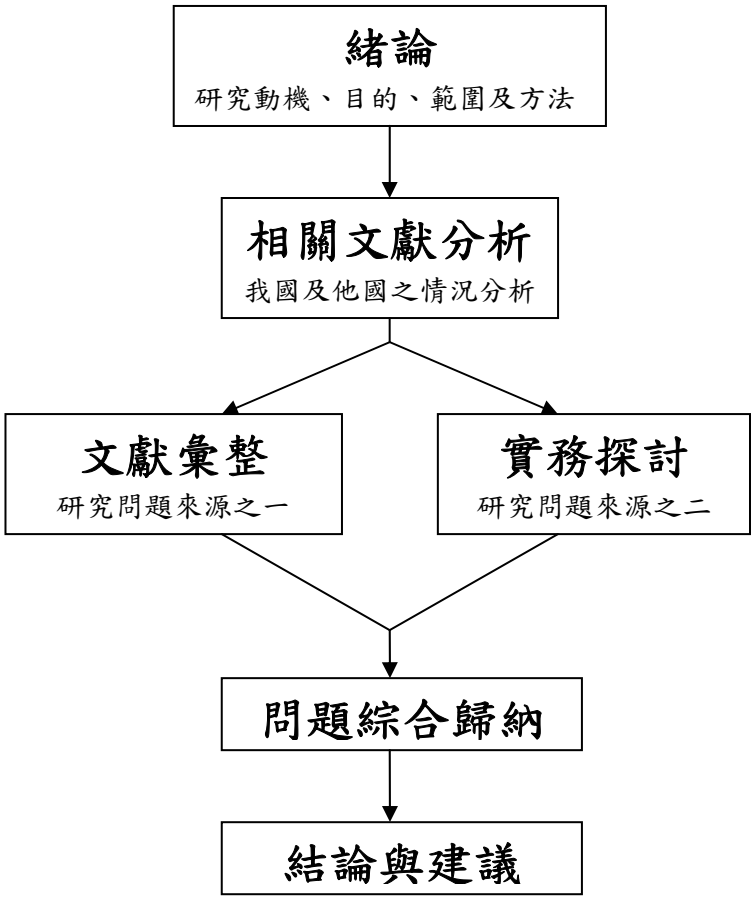


圖 1-2-1　本研究流程圖

資料來源：本研究小組

第二章　相關文獻分析

第一節　我國普通科目設置情況之演變

本研究「普通科目」之謂者，係指各級考試中各類科之共同必考科目而言，但其歷來名稱不同，亦有以「綜合知識測驗」謂之者。本文為符合研究題目，並且在不與研究宗旨相違下，概以「普通科目」稱之。

壹、我國普通科目設置之演變情況

一、高考一級／地方一等特考：

民國 82～83 年之考試科目為「國父遺教及中華民國憲法」及「國文」，84 年廢考國父遺教，95 年則改考「策略規劃與問題解決」及「英文」。

依〈公務人員高等考試一級考試規則〉之規定，高考一級／地方特考一等考試係分三試舉行。第一試為筆試，占總成績百分之四十；第二試為著作或發明審查，占百分之三十五；第三試為口試，占百分之二十五。現行筆試考試科目共考三科，各科別之應試科目一乃依各類科而科目不同，占筆試成績百分之四十，科目二「策略規劃與問題解決」占百分之四十，科目三「英文」占百分之二十。

現行此級考試並未有普通科目與專業科目之分，表面上看來「策略規劃與問題解決」及「英文」二科為各類科中的共同科目，但「策略規劃與問題解決」實為科目名稱相同，但考試實質內涵不同，係依類科命題的。

茲將高考一級／地方特考一等考試「共同科目」[1]設置變動情況，以表列說明如下：

[1] 雖以共同科目稱之，實則「策略規劃與問題研究」之科目名稱相同，但科目內容係依各類命題而各不相同的。

表 2-1-1　高考一級／地方特考一等考試「共同科目」設置變動情況

科目 / 民國（年）	科目一	考試時間	科目二	考試時間	說明
82	國父遺教(三民主義、建國方略、建國大綱)及中華民國憲法	2 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時	
83	國父遺教(三民主義、建國方略、建國大綱)及中華民國憲法	2 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時	
84	中華民國憲法	2 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時	廢考國父遺教
85	X		X		
86	X		X		
87	X		X		
88	X		X		
89	X		X		
90	X		X		
91	X		X		
92	X		X		
93	X		X		
94	X		X		
95	策略規劃與問題解決（依類科命題 40%）	3 小時	英文（20%）	3 小時	1.科目變動 2.考試時間變動
96	策略規劃與問題解決（依類科命題 40%）	3 小時	英文（20%）	3 小時	
97	策略規劃與問題解決（依類科命題 40%）	3 小時	英文（20%）	3 小時	

註：表格中 X 者，表示無資料。
資料來源：依考選部網站資料彙整。

二、高考二級／地方二等特考：

高考二級／地方二等特考在民國 84 年起廢考國父遺教;民國 88 年調整國文配分比例，將論文減少 20%，另加考閱讀測驗 20%；93 年加考英文，將中華民國憲法改為「憲法與英文」以及國文配分比例調整，論文比例增加 10%、公文比例減少 10%。表列說明如下：

表 2-1-2　高考二級／地方特考二等考試普通科目設置情況

科目 民國（年）	科目一	考試時間	科目二	考試時間	說明
82	國父遺教（三民主義、建國方略、建國大綱）及中華民國憲法	1 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時	
83	國父遺教（三民主義、建國方略、建國大綱）及中華民國憲法	1 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時	
84	中華民國憲法	1 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時	廢考國父遺教
85	中華民國憲法	2 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時	中華民國憲法考試延長為 2 小時
86	中華民國憲法	2 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時	
87	中華民國憲法	2 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時	
88	中華民國憲法	2 小時	國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%）	2 小時	國文配分比例調整；論文減少 20%；加考閱讀測驗 20%
89	X	X	X	X	

90	中華民國憲法	2小時	國文（論文50%、公文30%、閱讀測驗20%）	2小時	
91	中華民國憲法	2小時	國文（論文50%、公文30%、閱讀測驗20%）	2小時	
92	中華民國憲法	2小時	國文（論文50%、公文30%、閱讀測驗20%）	2小時	
93	憲法與英文（憲法 50%、英文50%）	2小時	國文（論文60%、公文20%、閱讀測驗20%）	2小時	1.加考英文；中華民國憲法改為「憲法與英文」 2.國文配分比例調整，論文比例增加10%、公文比例減少10%
94	憲法與英文（憲法 50%、英文50%）	2小時	國文（論文60%、公文20%、閱讀測驗20%）	2小時	
95	憲法與英文（憲法 50%、英文50%）	2小時	國文（論文60%、公文20%、閱讀測驗20%）	2小時	
96	憲法與英文（憲法 50%、英文50%）	2小時	國文（論文60%、公文20%、閱讀測驗20%）	2小時	
97	憲法與英文（憲法 50%、英文50%）	2小時	國文（論文60%、公文20%、閱讀測驗20%）	2小時	

註：表格中X者，表示無資料。

資料來源：依考選部網站資料彙整。

三、高考三級／地方三等特考：

高考三級／地方三等特考在民國 82～83 年考「國父遺教（三民主義、建國方略、建國大綱）及中華民國憲法」及「國文」二科；84 年起廢考國父遺教；87 年，加考法學緒論、數的推理、本國歷史、地球科學、英文，科目名稱改為綜合知識測驗（共二科），考試制度改一、二試分試舉行，國文改列第二試；88 年國文配分比例調整，將論文配分比例減少 20%，加考閱讀測驗 20%；93 年國文配分比例再度調整，論文比例增加 10%、公文比例減少 10%；95 年高考三級及普考恢復一試，科目名稱及內容變動，廢考數的推理、本國歷史、地球科學。茲以表列說明如下：

表 2-1-3　高考三級／地方特考三等考試普通科目設置變動情況

科目／民國（年）	科目一	考試時間	科目二	考試時間	科目三（87 年～94 年第二試）	考試時間	說明
82	國父遺教（三民主義、建國方略、建國大綱）及中華民國憲法	1 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時			
83	國父遺教（三民主義、建國方略、建國大綱）及中華民國憲法	1 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時			
84	中華民國憲法	1 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時			廢考國父遺教
85	中華民國憲法	1 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時			
86	中華民國憲法	1 小	國文（論文 70%、	2 小			

		時	公文 30%）	時			
87	綜合知識測驗（中華民國憲法、法學緒論、數的推理）	1.5小時	綜合知識測驗（本國歷史、地球科學、英文）	1.5小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2小時	1.高考三級及普考開始分一、二試舉行 2.科目名稱及內容變動，加考法學緒論、數的推理、本國歷史、地球科學、英文 3.國文改列第二試
88	綜合知識測驗（中華民國憲法、法學緒論、數的推理）	1.5小時	綜合知識測驗（本國歷史、地球科學、英文）	1.5小時	國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%）	2小時	國文配分比例調整；論文配分比例減少 20%，加考閱讀測驗 20%
89	綜合知識測驗（中華民國憲法、法學緒論、數的推理）	1.5小時	綜合知識測驗（本國歷史、地球科學、英文）	1.5小時	國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%）	2小時	
90	綜合知識測驗（中華民國憲法、法學緒論、數的推理）	1.5小時	綜合知識測驗（本國歷史、地球科學、英文）	1.5小時	國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%）	2小時	
91	綜合知識測驗（中華民國憲法、法學緒論、數的推理）	1.5小時	綜合知識測驗（本國歷史、地球科學、英文）	1.5小時	國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%）	2小時	
92	綜合知識測驗（中華民國憲法、法學緒論、數的推理）	1.5小時	綜合知識測驗（本國歷史、地球科學、英文）	1.5小時	國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%）	2小時	
93	綜合知識測驗	1.	綜合知識測驗	1.	國文	2	國文配分比例調

	（中華民國憲法、法學緒論、數的推理）	5小時	（本國歷史、地球科學、英文）	5小時	（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗 20%）	小時	整，論文比例增加 10%、公文比例減少 10%
94	綜合知識測驗（中華民國憲法、法學緒論、數的推理）	1.5小時	綜合知識測驗（本國歷史、地球科學、英文）	1.5小時	國文（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗 20%）	2小時	
95	法學知識與英文（中華民國憲法 30%、法學緒論 30%、英文 40%）	1小時	國文（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗 20%）	2小時			1. 高考三級及普考恢復一試 2. 科目名稱及內容變動 3. 廢考數的推理、本國歷史、地球科學
96	法學知識與英文（中華民國憲法 30%、法學緒論 30%、英文 40%）	1小時	國文（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗 20%）	2小時			
97	法學知識與英文（中華民國憲法 30%、法學緒論 30%、英文 40%）	1小時	國文（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗 20%）	2小時			

資料來源：依考選部網站資料彙整。

四、普通考試／地方四等特考：

普考之普通科目原訂三科，分別為三民主義及中華民國憲法概要、本國歷史及地理概要、國文，但國文科自民國 87 年至 94 年於施行分試制度時改列第二試舉行。此其間並有數次幅度不一的變動，包括民國 84 年廢考三民主義；87 年高考三級及普考開始分一、二試，廢考本國地理，加考地球科學、法學緒論、數的推理；88 年國文配分比例調整，論文配分比例減少 20%，加考閱讀測驗

20%；93 年國文配分再度調整，論文比例增加 10%、公文比例減少 10%；95 年高考三級及普考恢復一試舉行，科目名稱及內容重新變動，加考英文，廢考數的推理、本國歷史、地球科學。茲以表列說明如下：

表 2-1-4　普通考試／地方特考四等考試普通科目設置變動情況

科目 / 民國（年）	科目一	考試時間	科目二	考試時間	科目三（87 年～94 年第二試）	考試時間	說明
82	三民主義及中華民國憲法概要	1 小時	本國歷史及地理概要	1 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時	
83	三民主義及中華民國憲法概要	1 小時	本國歷史及地理概要	1 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時	
84	中華民國憲法概要	1 小時	本國歷史及地理概要	1 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時	廢考三民主義
85	中華民國憲法概要	1 小時	本國歷史及地理概要	1 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時	
86	中華民國憲法概要	1 小時	本國歷史及地理概要	1 小時	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時	
87	綜合知識測驗（中華民國憲法概要、本國歷史、地球科學）	1 小時 50 分	綜合知識測驗（法學緒論、數的推理）	1 小時 10 分	國文（論文 70%、公文 30%）	2 小時	1.高考三級及普考開始分一、二試 2.廢考本國地理，加考地球科學、法學緒論、數的推理 3.國文改列第二試
88	綜合知識測驗（中華民國憲法概要、本國歷史、地球科	1 小時 50	綜合知識測驗（法學緒論、數的推理）	1 小時 10	國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20	2 小時	國文配分比例調整；論文配分比例減少 20%，加考閱讀測驗 20%

	學）	分		分	%）		
89	綜合知識測驗（中華民國憲法概要、本國歷史、地球科學）	1小時50分	綜合知識測驗（法學緒論、數的推理）	1小時10分	國文（論文 50%、公文30%、閱讀測驗 20%）	2小時	
90	綜合知識測驗（中華民國憲法概要、本國歷史、地球科學）	1小時50分	綜合知識測驗（法學緒論、數的推理）	1小時10分	國文（論文 50%、公文30%、閱讀測驗 20%）	2小時	
91	綜合知識測驗（中華民國憲法概要、本國歷史、地球科學）	1小時50分	綜合知識測驗（法學緒論、數的推理）	1小時10分	國文（論文 50%、公文30%、閱讀測驗 20%）	2小時	
92	綜合知識測驗（中華民國憲法概要、本國歷史、地球科學）	1小時50分	綜合知識測驗（法學緒論、數的推理）	1小時10分	國文（論文 50%、公文30%、閱讀測驗 20%）	2小時	
93	綜合知識測驗（中華民國憲法概要、本國歷史、地球科學）	1小時50分	綜合知識測驗（法學緒論、數的推理）	1小時10分	國文（論文 60%、公文20%、閱讀測驗 20%）	2小時	國文配分調整，論文比例增加10%、公文比例減少10%
94	綜合知識測驗（中華民國憲法概要、本國歷史、地球科學）	1小時50分	綜合知識測驗（法學緒論、數的推理）	1小時10分	國文（論文 60%、公文20%、閱讀測驗 20%）	2小時	
95	法學知識與英文（中華民國憲法30%、法學緒論30%、英文40%）	1小時	國文（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗20%）	2小時			1. 高考三級及普考恢復一試 2. 科目名稱及內容變動 3. 加考英文，廢考數的推理、本國歷史、地球科學

96	法學知識與英文（中華民國憲法30%、法學緒論30%、英文40%）	1小時	國文（論文60%、公文20%、閱讀測驗20%）	2小時			
97	法學知識與英文（中華民國憲法30%、法學緒論30%、英文40%）	1小時	國文（論文60%、公文20%、閱讀測驗20%）	2小時			

資料來源：依考選部網站資料彙整。

五、初等考試／地方五等特考：

民國85年以前原公務人員丁等考試自88年起改為初等考試，普通科目為「公民與本國史地大意」及「國文」二科，其中國文內容及配分調整，論文比例增加10%，廢考翻譯，改考閱讀測驗30%；90年國文內容及配分調整，論文降低20%、閱讀測驗降低10%，加考公文30%；93年國文配分比例再度調整，論文比例增加10%、公文比例減少10%；95年科目名稱及內容調整，廢考本國史地，加考英文。茲以表列說明如下：

表2-1-5　初等考試／地方特考五等考試普通科目設置變動情況

科目／民國（年）	科目一	考試時間	科目二	考試時間	說明
85	公民及本國史地	1小時	國文（作文60%、翻譯40%）	1小時20分	
86	X	X	X	X	
87	X	X	X	X	
88	公民與本國史地大意	1小時	國文（論文70%、閱讀測驗30%）	1小時30分	國文內容及配分調整，論文比例增加10%，廢考翻譯，改考閱讀測驗30%
89	X	X	X	X	

90	公民與本國史地大意	1小時	國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%）	2小時	國文內容及配分調整，論文降低20%、閱讀測驗降低10%，加考公文30%
91	公民與本國史地大意	1小時	國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%）	2小時	
92	公民與本國史地大意	1小時	國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%）	2小時	
93	公民與本國史地大意	1小時	國文（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗 20%）	2小時	國文配分調整，論文比例增加10%、公文比例減少 10%
94	公民與本國史地大意	1小時	國文（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗 20%）	2小時	
95	公民與英文（公民 70%、英文 30%）	1小時	國文（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗 20%）	2小時	1.科目名稱及內容調整 2.廢考本國史地，加考英文
96	公民與英文（公民 70%、英文 30%）	1小時	國文（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗 20%）	2小時	
97	公民與英文（公民 70%、英文 30%）	1小時	國文（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗 20%）	2小時	

註：表格中作 X 者，表示無資料。
資料來源：依考選部網站資料彙整。

茲將歷年（民國 82～97 年）各級考試普通科目設置情況，彙整如下表 2-1-6 所示：

表 2-1-6　我國歷年（民國 82～97 年）各級考試普通科目設置情況一覽表

考試種類 / 民國（年）	高等考試			普通考試（地方特考四等）	初等考試（地方特考五等）
	一級（地方特考一等）	二級（地方特考二等）	三級（地方特考三等）		
82 年	★國父遺教（三民主義、建國方略、建國大綱）及中華民國憲法，2 小時 ★國文（論文 70%、公文 30%），2 小時	★國父遺教（三民主義、建國方略、建國大綱）及中華民國憲法，1 小時 ★國文（論文 70%、公文 30%），2 小時	★國父遺教（三民主義、建國方略、建國大綱）及中華民國憲法，1 小時 ★國文（論文 70%、公文 30%），2 小時	★三民主義及中華民國憲法概要，1 小時 ★本國歷史及地理概要，1 小時 ★國文（論文 70%及公文 30%），2 小時	X
83 年	★國父遺教（三民主義、建國方略、建國大綱）及中華民國憲法，2 小時 ★國文（論文 70%、公文 30%），2 小時	★國父遺教（三民主義、建國方略、建國大綱）及中華民國憲法，1 小時 ★國文（論文 70%、公文 30%），2 小時	★國父遺教（三民主義、建國方略、建國大綱）及中華民國憲法，1 小時 ★國文（論文 70%、公文 30%），2 小時	★三民主義及中華民國憲法概要，1 小時 ★本國歷史及地理概要，1 小時 ★國文（論文 70%及公文 30%），2 小時	X
84 年	★中華民國憲法，2 小時 ★國文（論文 70%、公文 30%），2 小時	★中華民國憲法，1 小時 ★國文（論文 70%及公文 30%），2 小時	★中華民國憲法，1 小時 ★國文（論文 70%及公文 30%），2 小時	★三民主義及中華民國憲法概要，1 小時 ★本國歷史及地理概要，1 小時 ★國文（論文 70%及公文 30%），2 小時	X
85 年	X	★中華民國憲法，2 小時 ★國文（論文 70%、公文 30%），2 小時	★中華民國憲法，1 小時 ★國文（論文 70%及公文 30%），2 小時	★三民主義及中華民國憲法概要，1 小時 ★本國歷史及地理概要，1 小時 ★國文（論文 70%及公文	★公民及本國史地，1 小時 ★國文（作文 60%、翻譯 40%），2 小時

				30%)，2 小時	
86 年	X	★中華民國憲法，2 小時 ★國文（論文 70%、公文 30%)，2 小時	★中華民國憲法，1 小時 ★國文(論文 70%及公文 30%)，2 小時	★三民主義及中華民國憲法概要，1 小時 ★本國歷史及地理概要，1 小時 ★國文（論文 70%及公文 30%)，2 小時	X
87 年	X	★中華民國憲法，2 小時 ★國文（論文 70%、公文 30%)，2 小時	★綜合知識測驗 （中華民國憲法、法學緒論、數的推理)，1.5 小時 ★綜合知識測驗 （本國歷史、地球科學、英文)，1.5 小時 ★國文(論文 70%及公文 30%)，2 小時	★綜合知識測驗 （中華民國憲法概要、本國歷史、地球科學)，1 小時 50 分 ★綜合知識測驗 （法學緒論、數的推理)，1 小時 10 分 ★國文（論文 70%及公文 30%)，2 小時	X
88 年	X	★中華民國憲法，2 小時 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%)，2 小時	★綜合知識測驗 （中華民國憲法、法學緒論、數的推理)，1.5 小時 ★綜合知識測驗 （本國歷史、地球科學、英文)，1.5 小時 ★國文(論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%)，2 小時	★綜合知識測驗 （中華民國憲法概要、本國歷史、地球科學)，1 小時 50 分 ★綜合知識測驗 （法學緒論、數的推理)，1 小時 10 分 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%)，2 小時	★公民與本國史地大意，1 小時 ★國文（論文 70%、閱讀測驗 30%)，1 小時 30 分
89 年	X	X	★綜合知識測驗 （中華民國憲法、法學緒	★綜合知識測驗 （中華民國憲法概要、本國	X

			論、數的推理），1.5 小時 ★綜合知識測驗 （本國歷史、地球科學、英文），1.5 小時 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%），2 小時	歷史、地球科學），1 小時 50 分 ★綜合知識測驗 （法學緒論、數的推理），1 小時 10 分 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%），2 小時	
90 年	X	★中華民國憲法，2 小時 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%），2 小時	★綜合知識測驗 （中華民國憲法、法學緒論、數的推理），1.5 小時 ★綜合知識測驗 （本國歷史、地球科學、英文），1.5 小時 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%），2 小時	★綜合知識測驗 （中華民國憲法概要、本國歷史、地球科學），1 小時 50 分 ★綜合知識測驗 （法學緒論、數的推理），1 小時 10 分 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%），2 小時	★公民與本國史地大意，1 小時 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%），2 小時
91 年	X	★中華民國憲法，2 小時 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%），2 小時	★綜合知識測驗 （中華民國憲法、法學緒論、數的推理），1.5 小時 ★綜合知識測驗 （本國歷史、地球科學、英文），1.5 小時 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%），2 小時	★綜合知識測驗 （中華民國憲法概要、本國歷史、地球科學），1 小時 50 分 ★綜合知識測驗 （法學緒論、數的推理），1 小時 10 分 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%），2 小時	★公民與本國史地大意，1 小時 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%），2 小時

92 年	X	★中華民國憲法，2 小時 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%），2 小時	★綜合知識測驗（中華民國憲法、法學緒論、數的推理），1.5 小時 ★綜合知識測驗（本國歷史、地球科學、英文），1.5 小時 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%），2 小時	★綜合知識測驗（中華民國憲法概要、本國歷史、地球科學），1 小時 50 分 ★綜合知識測驗（法學緒論、數的推理），1 小時 10 分 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%），2 小時	★公民與本國史地大意，1 小時 ★國文（論文 50%、公文 30%、閱讀測驗 20%），2 小時
93 年	X	★國文（論文 60%、公文 20%、測驗 20%），2 小時 ★憲法與英文（憲法 50%、英文 50%），2 小時	★綜合知識測驗（中華民國憲法、法學緒論、數的推理），1.5 小時 ★綜合知識測驗（本國歷史、地球科學、英文），1.5 小時 ★國文（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗 20%），2 小時	★綜合知識測驗（中華民國憲法概要、本國歷史、地球科學），1 小時 50 分 ★綜合知識測驗（法學緒論、數的推理），1 小時 10 分 ★國文（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗 20%），2 小時	★公民與本國史地大意，1 小時 ★國文（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗 20%），2 小時
94 年	X	★國文（論文 60%、公文 20%、測驗 20%），2 小時 ★憲法與英文（憲法 50%、英文 50%），2 小時	★綜合知識測驗（中華民國憲法、法學緒論、數的推理），1.5 小時 ★綜合知識測驗（本國歷史、地球科學、英文），1.5 小時 ★國文（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗 20%），2	★綜合知識測驗（中華民國憲法概要、本國歷史、地球科學），1 小時 50 分 ★綜合知識測驗（法學緒論、數的推理），1 小時 10 分 ★國文（論文 60%、公文	★公民與本國史地大意，1 小時 ★國文（論文 60%、公文 20%、閱讀測驗 20%），2 小時

			小時	20%、閱讀測驗 20%)，2 小時	
95 年	★英文（20%），3 小時 ★策略規劃與問題解決（40%，依類科命題），3 小時	★國文（論文 60%、公文 20%、測驗 20%)，2 小時 ★憲法與英文（憲法 50%、英文 50%)，2 小時	★國文（論文 60%、公文 20%、測驗 20%)，2 小時 ★法學知識與英文(中華民國憲法 30%、法學緒論 30%、英文 40%)，1 小時	★國文（論文 60%、公文 20%、測驗 20%)，2 小時 ★法學知識與英文 (中華民國憲法 30%、法學緒論 30%、英文 40%)，1 小時	★國文（論文 60%、公文 20%、測驗 20%)，2 小時 ★公民與英文 （公民 70%、英文 30%)，1 小時
96 年	★英文（20%），3 小時 ★策略規劃與問題解決（40%，依類科命題），3 小時	★國文（論文 60%、公文 20%、測驗 20%)，2 小時 ★憲法與英文（憲法 50%、英文 50%)，2 小時	★國文（論文 60%、公文 20%、測驗 20%)，2 小時 ★法學知識與英文(中華民國憲法 30%、法學緒論 30%、英文 40%)，1 小時	★國文（論文 60%、公文 20%、測驗 20%)，2 小時 ★法學知識與英文 (中華民國憲法 30%、法學緒論 30%、英文 40%)，1 小時	★國文（論文 60%、公文 20%、測驗 20%)，2 小時 ★公民與英文 （公民 70%、英文 30%)，1 小時
97 年	★英文（20%），3 小時 ★策略規劃與問題解決（40%，依類科命題），3 小時	★國文（論文 60%、公文 20%、測驗 20%)，2 小時 ★憲法與英文（憲法 50%、英文 50%)，2 小時	★國文（論文 60%、公文 20%、測驗 20%)，2 小時 ★法學知識與英文(中華民國憲法 30%、法學緒論 30%、英文 40%)，1 小時	★國文（論文 60%、公文 20%、測驗 20%)，2 小時 ★法學知識與英文 (中華民國憲法 30%、法學緒論 30%、英文 40%)，1 小時	★國文（論文 60%、公文 20%、測驗 20%)，2 小時 ★公民與英文 （公民 70%、英文 30%)，1 小時

註：表格中作 X 者，表示無資料。

資料來源：依考選部網站資料彙整。

貳、歷次變革緣由

在整理普通科目設置之歷次變動後，本節主要就考試制度及考試科目二方面探討其背後變革緣由。

一、在考試制度方面：

民國 87 年係變動幅度最大的一年，自 87 年至 94 年「高考三級」及「普考」實施分試制度。

按分試制度施行的背景原因，首先，係因當時報考人數動輒 10 餘萬人，為提昇考試效度，乃有分試之議。其次，係為提昇公務人員的宏觀視野，遂新增「綜合知識」之相關應試科目，內涵包括地球科學、法學緒論、本國歷史、英文及數的推理等科。但因科目增加，一次舉行不易，遂以分試方式進行，亦即通過第一試者始可報考第二試。

然分試制度施行八年至民國 94 年止，因為當時建制的部分原因不復存在，乃又有恢復一試制度的變革之議。首先，考試報名人數實質減少，各類科報名人數均在 300 人以下；再加以慮及時值政府大力推展組織員額精簡之行政革新政策，機關缺額縮減，考試報名人數勢再下降，故已逐漸喪失實施分試制度的基礎及必要性。其次，公務人員應具備宏觀視野，此殆無疑義，然公務員之宏觀視野未必必須以考試方式驗證或提昇之，而可以其他方式例如訓練，而獲致相同效果。

職是之故，施行八年之高考三級及普考之分試制度遂自民國 95 年起恢復一試舉行。

二、在考試科目方面：

「高考三級」及「普考」部分，則隨著考試制度改分一、二試舉行，將國文科改列第二試；並且考試內容及範圍大幅增加，「高考三級」加考法學緒論、數的推理、本國歷史、地球科學及英文等五項考試內容，「普考」則廢考本國地理，但加考法學緒論、數的推理、本國歷史及地球科學等，除了突增應考人甚重的負擔外，其中普考廢考本國地理也引起不少人的反彈，認為是政治立場主導了考試的方向及內容。

第二節　他國普通科目設置情況

本節以中國大陸及日本為例，說明其普通科目設置之情況，並分析其功能及特色。

壹、中國大陸「公共科目」考試內容

中國大陸文官考試分為筆試及面試二階段，筆試及格者才有資格進入面試。筆試又分公共科目及專業科目二種，前者由中央政府人事部門統一實施，及格者由各用人機關分別進行專業科目考試，及格後得參加面試。

為符合本研究探討宗旨，本節主要介紹其公共科目考試共二科之內容。(考選部，2005：50—68)

一、科目一：行政職業能力測驗

行政職業能力測驗（Administrative Aptitude Test，簡稱 AAT）主要測驗應考人從事國家機關工作所必須具備的潛能。考試結構包括常識判斷（涵蓋政治、經濟、法律、管理、人文、科技等)、言語理解與表達、數量關係、判斷推理，以及資料分析等五個部分。試卷約有三十餘頁，題數 135 題，全部為四擇一的客觀性試題，滿分 100 分，考試時間 120 分鐘。茲分項敘述如下：

(一)常識判斷

常識判斷涵蓋政治、經濟、法律、管理、人文、科技等方面，測驗應考人在這些方面應具備的最基本知識，以及運用此些知識分析判斷的基本能力。

(二)言語理解與表達

「言語理解與表達」原本包括聽力理解及閱讀理解二種題型，前者採用錄音機播放形式進行，但已於 2005 年起取消，現行僅採閱讀理解型式。此種題型著重應考人對語言文字的綜合分析能力，題目的文字材料較長，主要測其對詞句一般意思及特定意義的瞭解、對比較複雜的概念及觀點的準確理解、對語句隱含資訊的合理推斷，以及在干擾因素較多的情況下辨明句義、篩選資訊。

(三)數量關係

數量關係主要測量應考人解決四則運算問題的能力。主要題型分為：

1.數位推理

試題題幹提供一個數列，但其中缺少一項，要求應考人仔細觀察這個數列各數位之間的關係，找出其中的排列規律，然後從四個供選擇的答案中選出最合適的一個。

2.數學運算

主要測驗解決四則運算問題的能力。其題型為每道試題中呈現一道算術式子，或者是表述數位關係的一段文字，要求應考者計算出答案。

(四)判斷推理

判斷推理是測驗應考人邏輯推理判斷能力的一種測驗型式，其題型主要有三種：

1.圖形推理

要求應考人從四個備選答案中選擇最符合規律的一個，替代題幹中的一個問號，使圖形呈現出一定的規律性。

2.演繹推理

主要測驗應考人的邏輯推理能力。在每道題目中有一段被假設正確的陳述，應考人根據這段陳述選擇一個不需要任何附加說明即與該陳述相符合的答案。

3.定義判斷

主要測驗運用標準進行判斷的能力，是公務員一項基本的職位要求。在每一個問題中，先給一個正確的、不容置疑的定義，然後再給一組事物或行為的例子，要求從中選出最符合或最不符合該定義的典型事物或行為。

(五)資料分析

資料分析試題著重測驗應考人對文字、圖形、表格三

種型式的資料性、統計性資料，進行綜合分析推理與應用之能力。一段資料約有 1~5 個問題，應考人必須根據資料中所提供之資訊進行分析、比較、計算後，從四個備選答案中擇一最符合者。

二、科目二：申論

「申論」之意取自孔子的「申而論之」之謂，即申述、申辯、論述、論證之意，既有古代科舉考試中要求就給定題目推論某項政策或對策，撰寫論文的策論形式；也有傳統的作文形式。主要為測驗應考人對給定資料的分析、整合、理解及應用能力。亦即，「申論」在測驗應考人之閱讀理解能力、綜合分析能力、提出問題能力、文字表達能力，以及進一步解決實際問題的能力。

有別於第一科行政職業能力測驗為客觀性試題，申論則為主觀性試題，應考人需在閱讀給定資料及題目要求後作答。一般是給定一篇（或一組）1500 字左右的背景資料，內容涉及社會、經濟、文化等方面，考試時間 150 分鐘，滿分以 100 分計。答題字數有嚴格的限制性要求，其中對給定資料所反應的問題，字數 150 字以內；提出問題解決的方案，字數 350 字以內；申述、論證應試者對問題的基本看法及解決問題的方法，字數 1200 字以內。超過或不足的字數限定在 10%以內，否則扣分。

綜上，中國大陸「公共科目」考試內容及方式以表列方式如下：

表 2-2-1　　中國大陸「公共科目」考試內容及方式

	科目	內容	試題型式	考試時間	題數及內容
科目一	行政職業能力測驗	常識判斷 言語理解與表達 數量關係 判斷推理 資料分析	選擇題	120 分鐘	135 題
科目二	申論	閱讀給定資料後作答	申論題	150 分鐘	針對給定資料，應考人申述、論證對問題的看法，並提出解決問題的方法。

中國大陸文官考選制度有其特色。首先，是其有面試規定。應考人筆試通過後進入面試，面試通過後始可取得公務人員任用資格；其次是具有分試制度，分試甚且分三試舉行，第一試為公共科目筆試，通過後始可進入第二試之專業科目筆試；再通過後始可參加第三試之面試；第三，為考選機關分權化。其公共科目考試統一由中央人事部門舉辦，專業科目考試及面試則由各用人機關自行舉辦，一來可減輕中央人事部的業務負擔，二來可由各用人機關靈活彈性進用合適人才，真正達到考用合一的目的。惟仍需注意的，係由於其第二試、第三試由用人機關自行舉辦，故似應防杜私人任用的可能性，以維考試公正。

貳、日本國家公務員行政職之考試制度

日本公務員考試制度可區分為國家公務員（或稱中央公務員）考試與地方公務員考試二種，考試主管機關為人事院，舉辦考試的機關則為人事院與各地方人事局。二者中，本文以國家公務員為探討對象。

而國家公務員又包括行政職、稅務職、公安職、海事職、教育職、醫療職、研究職及福利職等七種。為使與本研究宗旨相符，茲特以其國家公務員「行政職」之考試制度為本節之探討範圍；此外

，其公務員考試制度係分二試舉行，在此二階段中皆有共同科目考試及專業科目考試，為了解其進行方式及窺得考試全貌，其各級考試之考試方式及內容於各表列中將整體呈現，但內文敘述則以共同科目為主。

日本國家公務員行政職之初任人員依其國家公務員法第三十六條規定，應經競爭考試選拔。考試時依等級分Ⅰ種、Ⅱ種、Ⅲ種等三種考試，Ⅰ種考試類似我國的高等考試，考試及格後即被視為高級文官資格群（career group），同時展開高級文官生涯的培育歷練；Ⅱ種、Ⅲ種考試則類似我國的普通考試及初等考試，及格人員為非高級文官資格群（non-career group），在其公務生涯中甚難擠入高級文官體系。在應考資格方面，大學畢業者可以報考Ⅰ種、Ⅱ種考試，高中畢業者可以報考Ⅲ種考試。Ⅰ種、Ⅱ種考試雖須同為大學畢業，但考試難易度相差懸殊。此外，日本亦採行分試制度，第一次考試及格者始能參加第二次考試，但以二次成績之加總決定錄取與否。茲分級介紹如下：

一、Ⅰ種考試（類似我國高考三級考試）

Ⅰ種考試重視個人思維、判斷、推理及統計分析能力。第一次考試為教養測驗與專業測驗，第二次考試為專業測驗、綜合測驗，以及人物測驗（即面試）。第一次考試之教養測驗在測得公務員所需具備之一般基礎能力與知識，考試時間為 3 小時，配分比例為 2/10，試題形式為選擇題共 55 題，包括 25 題必答（其中時事 3 題、文章理解 8 題、判斷與數的推理 10 題、資料解釋 4 題）及 20 題選答（30 題選 20 題，其中自然、人文、社會科學各 10 題）。其考試內容如下表 2-2-2 所示：

表 2-2-2　日本國家公務員行政職「Ⅰ種考試」考試內容

順序	考試類科	試題形式	考試時間	配分比例	內容及方式
第一次考試	教養測驗	選擇題	3 小時	2/10	公務員所需具備的一般能力與知識。 25 題必答： 時事，3 題 文章理解，8 題 判斷與數的推理，10 題 資料解釋，4 題 20 題選答：(30 選 20) 自然，10 題 人文，10 題 社會科學，10 題
	專業測驗	選擇題	3 小時 30 分	3/10	專業知識與技術能力之筆試，考試科目與題數依專業性質不同而有差異，亦有必答與選答之分。
第二次考試	專業測驗	申論題	3 小時	2/10	
	綜合測驗	申論題	2 小時	1/10	綜合判斷與思考應用能力之筆試
	人物測驗	面試		2/10	人品之個別口試

就此看來，日本Ⅰ種考試之共同科目（包括第一次考試之教養測驗筆試、第二次考試之綜合測驗筆試及人物測驗面試）及專業科目（包括地一次考試之專業測驗選擇提及第二次考試之專業測驗申論題）在配分比例上各占 50%；且共同科目部分兼採筆試及口試二種方式。

二、Ⅱ種考試（類似我國普通考試）

日本國家公務員行政職Ⅱ種考試亦分二試舉行。第一次考試為筆試，包括共同科目及專業科目，第二次考試為人物測驗（即面試)。共同科目包括第一次考試之教養測驗、論文測驗之筆試，及第二次考試人物測驗之面試。教養測驗考試時間 2 小時 30 分，試題形式為選擇題共 55 題，包括 25 題必答（其中時事 3 題、文章理解 8 題、判斷與數的推理 10 題、資料解釋 4 題）及 20 題選答（30 題選 20 題，其中自然、人文、社會科學

各 10 題)，配分比例為 2/7。專業測驗除 3 小時的專業測驗選擇題外，另需列考 1 小時申論題的論文測驗，配分比例為 4/7。第二次考試的人物測驗，配分比例為 1/7。其考試內容如下表 2-2-3 所示：

表 2-2-3　日本國家公務員行政職「Ⅱ種考試」考試內容

順序	考試類科		試題形式	考試時間	配分比例	內容及方式
第一次考試	教養測驗		選擇題	2 小時 30 分	2/7	公務員所需具備的一般能力與知識。 25 題必答： 文章理解，8 題 判斷推理，9 題 數的推理，5 題 資料解釋，3 題 20 題選答：(30 選 20) 自然，10 題 人文，10 題 社會科學，10 題
	專業測驗	論文測驗	小論文題	1 小時	4/7	專業知識與技術能力之筆試，考試科目與題數依專業性質不同而有差異，亦有必答與選答之分。
		專業測驗	選擇題	3 小時		
第二次考試	人物測驗		面試		1/7	人品之個別口試

就此看來，日本Ⅱ種考試比Ⅰ種考試較重視專業能力。其共同科目包括第一次考試之教養測驗(2/7)及第二次考試之人物測驗 (1/7)，共占 3/7，而專業測驗則占 4/7 但也只比共同科目比重多 1/7 而已。而共同科目之筆試以選擇題方式進行，顯見其注重一般客觀能力。

三、Ⅲ種考試（類似我國初等考試）

日本國家公務員行政職Ⅲ種考試亦分二試舉行。第一次考

試為教養測驗、適性測驗及作文測驗。教養測驗考 45 題選擇題筆試，包括一般知識（含國語、社會、數學、理科等，22 題）、智能（文章理解，含英文，9 題)、判斷推理（8 題)，以及資料解釋（2 題）等，考試時間 1 小時 40 分，配分比例為 2/7。適性測驗包括置換、核對、計算、分類等簡單的選擇題，在限定 15 分鐘時間內盡量回答，屬於速度測驗。作文測驗主要測驗應考人的文章表現、對題目的理解力等，考試時間 45 分鐘，與適性測驗合計配分比例為 2/7。

第一次考試及格後始能參加第二次考試之人物測驗面試。其考試內容如下表 2-2-4 所示：

表 2-2-4　日本國家公務員行政職「Ⅲ種考試」考試內容

順序	考試類科	試題形式	考試時間	配分比例	內容及方式
第一次考試	教養測驗	選擇題	1 小時 40 分	4/7	一般知識（國語、社會、數學、理科)，22 題 智能（文章理解，含英文），9 題 判斷推理，8 題 資料解釋，2 題
	適性測驗	選擇題	15 分	2/7	置換、核對、計算、分類等簡單的選擇題，在限定 15 分鐘時間內盡量回答，屬於速度測驗。
	作文測驗	選擇題	45 分		文章表現、對題目的理解力
第二次考試	人物測驗	面試		1/7	人品、性向的個別面試

吾人檢視上述日本國家公務員行政職考試制度後，可發現其頗具特色：

一、重視通才

日本國家公務員行政職重視通才之遴選，亦即強調公務員之一般能力，此可由其考試科目及考題型式二方面得知。首先，在考試科目方面，除在Ⅱ種考試中專業部分（專業測驗，比重 4/7）稍重於通才（教養測驗 2/7、人物測驗 1/7，共 3/7）外，在Ⅰ種考試中則各占一半；而尤其Ⅲ種考試，則幾無專業科目，主要著重在第一試之教養測驗，以評量公務員所需具備之基礎能力及知識。

其次，在考試題型方面，筆試以測驗題型為主。一般而言，測驗題要較申論題客觀、公平，且測驗內容可較為廣泛，而申論題則較能測出專業知識深度，雖然在Ⅰ種、Ⅱ種考試中兼採測驗題及申論題，但顯然以測驗題型為主，而Ⅲ種考試則全數皆為測驗題，可見其重通才甚於重專才。

二、採行分試制度

考試階段分二試舉行，第一次考試及格者始得參加第二次考試，且二階段考試之成績合併計算。

三、考試類科簡單

由考試機關針對用人機關之需要而訂定，除靈活彈性、考用合一外，並可簡化試務流程，提高行政效率與考試品質。

四、筆試、面試並重

第一次考試以筆試為主，第二次考試則以面試（人物測驗）方式進行，故可得知其人品及適性與否。

五、重視人物測驗及適性測驗

所有各級考試皆有人物測驗(即面試)，以考察應考人的綜合判斷力、思考力、專業知識等，以及判斷應考人的個性、能力、品德是否適合擔任公職。而Ⅲ種考試中之適性測驗則考察應考人的心理狀態，視其是否可以因應工作需求，以選拔適任人才。

第三章　我國現況暨問題分析

本章係採文獻彙整方式，主要蒐集目前相關文獻中對於普通科目設置之普遍問題及看法，並據此彙整及提出具體問題，依性質分「考試科目設置」、「考試命題範圍」、及「科目配分比例」等共三大項，此三大項同時供作舉辦座談會時（第四章）問題探討之基礎。

第一節　現況分析

現行國家考試一般公務人員考試列考普通科目情形如下：

一、高考一級、一等特考：不分普通科目與專業科目，「共同科目」二科

二、高考二級、二等特考：1.國文(作文60%，公文20%、測驗20%)
2.憲法與英文(憲法50%、英文50%)

三、高考三級、三等特考：1.國文(作文60%，公文20%、測驗20%)
2.法學知識與英文(中華民國憲法30%、法學緒論30%、英文 40%)

四、普通考試、四等特考：1.國文(作文60%，公文20% 、測驗20%)
2.法學知識與英文(中華民國憲法30%、法學緒論30%、英文40%)

五、初等考試、五等特考：1.國文(作文60%，公文20% 、測驗20%)
2.公民與英文(公民70%，英文30%)

彙整如下表3-1-1所示：

表 3-1-1　現行（民國 97 年）我國各級考試普通科目類科及內容一覽表

考試種類 / 普通科目	高等考試			普通考試（地方特考四等）	初等考試（地方特考五等）
	一級考試（地方特考一等）	二級考試（地方特考二等）	三級考試（地方特考三等）		
科目一	英文（3 小時）	國文（作文 60%、公文 20%、測驗 20%，2 小時）	國文（作文 60%、公文 20%、測驗 20%，2 小時）	國文（作文 60%、公文 20%、測驗 20%，2 小時）	國文（作文 60%、公文 20%、測驗 20%，2 小時）
	策略規劃與問題解決	憲法與英文（憲法 50%、	法學知識與英文	法學知識與英文	公民與英文（公民 70%、英

科目二	（依類科命題，3小時）	英文50%，2小時）	（中華民國憲法30%、法學緒論30%、英文40%，測驗題1小時）	（中華民國憲法30%、法學緒論30%、英文40%，測驗題1小時）	文30%，1小時）

第二節　常見問題分析

在彙整分析相關文獻後，本節提出常見之普通科目設置相關問題，依性質約可分為三方面，分別是「考試科目設置」、「考試命題範圍」、及「科目配分比例」等共三大項，茲列述如下：

壹、考試科目設置之問題

一、是否加入電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理、本國史地或其他科目？

(一) 關於電子計算機概論

論者認為初任人員一進入公務職場，無論在心態或能力上，必須馬上進入狀況，以減少磨練及適應所耗費的時間、人力成本，協助減輕龐大的公務壓力，尤其目前公務體系已近入電子公文時代，故應事先檢覈其電腦操作能力。

(二) 關於國際現勢

現在為全球化時代，國際趨勢的變化往往不免影響國內政經情勢的發展，而公務員為符合時代潮流，提供不落伍的公共服務，勢必不能閉門造車、視而不見，必須對國際現勢有一番的瞭解。

(三) 關於公務倫理

如果公務員對公務倫理的核心價值，以及自己應扮演的角色、應遵守的分際等一無所知，則公務體系必將混亂，遑論發揮國家社會穩定的功能。而目前的新世代對此是較欠缺認識的，故應考核其認知及態度。

(四) 關於邏輯推理

邏輯概念推理能力向為各國公務考試所注重，可見其重要性。而公務員有很強的邏輯推理能力，才能分析問題的癥結，實際解決真正的問題。

(五) 關於本國史地

身為國家的公務員，對國家勢必要有相當程度的認知及忠誠。

二、英文應否單獨列考？或，可以其他英文檢定方式替代？

在面臨全球化的時代，為使公務員具有國際觀，具備與國際接軌的能力，論者以為除了應加重英文的比重外，甚至應獨立成一科。

三、是否引進人格測驗、心理測驗、性向測驗或智力測驗等？

實務界人士往往發現，會讀書、考試的人，不一定即適合公務職場環境，以致於離職率很高，不僅延誤其個人的生涯規劃及自我實現，而且適應磨合的時期太長，也造成國家社會資源的浪費。故建議引進人格性向測驗等。

貳、考試命題範圍之問題

一、國文科、英文科可否列舉參考書目？

考試範圍太廣，使考生準備不易，且有僥倖的心裡。若能比照某些專技考試列舉參考書目，除了方便考生準備，也較公平。

二、可否明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例？

現代社會大多以現代白話文體例溝通，即使政府機關的公文也不例外，這已是時代趨勢。明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例，除了符合時代潮流、社會需要，也方便考生準備。

三、可否以其他英語檢定成績取代英文科考試？又，英文作為考試資格條件或公務員在職身分之訓練？

目前坊間有關英語檢定的認證機構及方式有八種之多，許多考生在大學畢業之前就已通過一定程度的檢定，證明其已具有英語能力，故以其他英語檢定成績取代英文科考試，一來可簡化考試流程，避免考試資源重複、浪費，減輕考試機關的業

務負擔，二來也可減輕考生的考試壓力。

四、可否明訂法學緒論之考試範圍？

近年來法學緒論的考試範圍愈來愈廣，題目及內容也愈趨冷僻、艱澀，甚至是公務人員日後在職場上不太可能應用的到的，故有是否明訂法學緒論考試範圍之議，一者提高實務應用性，二者方便考生準備，合理而適度地減輕考生準備考試的壓力。

五、是否明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍？

與法學緒論同樣地，論者發現近年來公民科的考試範圍愈來愈廣，包括政治、社會、經濟、人文、法律等，幾乎無所不包，對於只是作為最基層公務人員的初等考試而言，似無必要；而題目及內容也愈趨冷僻、艱澀，甚至是公務人員日後在職場上不太可能應用的到的，故有是否明訂公民科考試範圍之議，一者提高實務應用性，二者方便考生準備，合理而適度地減輕考生準備考試的壓力。

叁、科目配分比例之問題

一、各級考試普通科目配分比例是否適當？

現行一般公務人員各級考試列考普通科目情形如下：

(一)高考一級、一等特考：不考普通科目

(二)高考二級、二等特考：1.國文(作文60%，公文20%、測驗20%)
2.憲法與英文(憲法50%、英文50%)

(三)高考三級、三等特考：1.國文(作文60%，公文20%、測驗20%)
2.法學知識與英文(中華民國憲法30%、法學緒論30%、英文40%)

(四)普通考試、四等特考：1.國文(作文60%，公文20%、測驗20%)
2.法學知識與英文(中華民國憲法30%、法學緒論30%、英文40%)

(五)初等考試、五等特考：1.國文(作文60%，公文20% 、測驗

20%)

2.公民與英文(公民70%，英文30%)

二、普通科目與專業科目所占百分比應否修正？

目前各級考試科目配分比例如下：

(一) 高考一級/地方一等特考：

高考一級/地方一等特考分筆試（40％）、著作或發明（35％）及口試（25％）等三試舉行。筆試部分不考普通科目；專業科目考「英文」、「策略規劃與問題解決」二科，英文占 20％、策略規劃 20％、問題解決 20％。

(二) 高考二級/地方二等特考：

高考二級/地方二等特考分筆試（80％）、口試（20％）等二試舉行。筆試中普通科目（二科）以每科成績乘以 10％後合併計算；專業科目（四科）以各科目成績總和再乘以所占剩餘百分比計算之。

(三) 高考三級/地方三等特考：

普通科目（二科）占 20％，專業科目（六科）占 80％，故配分比例為二比八。

(四) 普考/地方四等特考：

普通科目（二科）與專業科目（四科）之各科目成績平均計算。

(五) 初等考試/地方一等特考：

普通科目（二科）與專業科目（二科）之各科目成績平均計算。

第四章　座談會成果分析

本章係以座談會之實務探討方式進行。座談會共召開三場，分別為中央機關代表、地方縣市政府代表，以及相關學者專家代表等，從而彙整各方代表對於國家考試普通科目設置之看法及意見。

第一節　中央機關代表之意見分析

第一場中央機關代表座談會於 97 年 7 月 15 日舉行，出席人員之名單乃分別函請國家考試主管機關之考選部，及行政院、行政院直轄一級機關（扣除國防部、外交部）等共 10 機關各推派一名代表與會。惟其中教育部代表臨時不克出席，故實際出席共九位，座談會記錄詳見附錄二。

壹、關於考試科目設置之問題

一、是否加入電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理、本國史地或其他科目？

對於上述科目，有近半數代表認為都很重要，但在不增加考生負擔下，考試以維持現狀為宜，惟仍可透過訓練來加強培養。

「……公務員所有的公務處理都是用電腦，那很明顯的在辦公室裡面，打字打的快的人，他公文處理的速度就是很快，打字慢的人就是耽擱很多，所以我覺得要當公務員他必須有相當的輸入速度，但是這些可以不用在考試的時候做，你在實務訓練期間完成」。（C1）

「電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理這些，大家都同意很重要，但是要不要考？不要考，因為負擔很大。同時，電子計算機概論不是可能做實地考試，事實上初等考試以前有電腦打字，他是實地考試，後來因為身心障礙人員，把這個名額留給身心障礙特考，所以初等考試的電腦打字考試就取消，就放在身心障礙特考裡面的五等考試。把這個名額留給比較低階的公務員，是可以考實地考試的，但是在其他等級的考試，我想還是透過我們的在職訓練去加強，因為你不

足的你就會自己在去努力。那國際現勢的部分，、、因為我們的命題都是在一、兩個月前，甚至更早就進行，所以到底考他什麼時間、、、其實是有些問題，、、而且這個可能考起來的沒有什麼標準答案，你的範圍要怎麼界定是有困難的。另外，公務倫理的部分，也是很難界定的，、、、我個人的意見是不要列考，在訓練裡面因應各個職務的不同需要自己去加強」。（C2）

「……電子計算機概論和公務倫理這個部分，倒是可以來增加，因為來當公務人員馬上就要上手，那你這個電腦操作能力不行，那你就沒有效率；那也考慮到公務倫理也很重要，為什麼，現在年輕人最需要這個，公務員的態度、禮儀、公務程序等，我們現在的年輕人比較缺少這部分。我當時覺得這個很重要，但我回頭來想，我們真正需要的是電腦操作能力，而不是電子機算機概論，那你這個考試能測試電腦能力嗎？那如果可以的話當然是同意，如果不能的話，就不要再增加這些考生的負擔。你想想看如果要測試電腦能力的話，每個人要有個電腦，考試都是幾萬人的，考試院有沒有這個設備。第二個，公務倫理固然很重要，我自己做一個領導者，有些人人不懂這方面，我們還必須去教他，可是這個可以在考上公務人員之後，職前訓練來灌輸你這樣的知識，夠了。如果你要把他列為普通科目來考的話，坊間的公務倫理書籍又不是很多，而且公務倫理是抽象的，不是具體的，考生又必須買一本公務倫理這麼厚厚的一本來看，這只是普通科目而已，那你又不能佔太多的比例。所以這樣的研究結果，如果你不能測出電腦能力和公務倫理的知識，所以如果這樣的情況下，在考量考生不要增加負擔的情況下，還是不要增加考試科目」。（C3）

「為了避免增加應考人的負擔，我們建議不另行增加其他科目。但建議可於進入公家部門後，增加這些科目的訓練課程，以提升公務員的能力」。（C6）

「……其實普通科目考試是著重在應考人的人文素養和基本的工作的知能，那我們認為增加這些科目會增加應考人的負

擔，而且相對會延長考試的時間。那從 87 到 94 年期間，高普考試一直有採分試制度。那分試制度當時檢討的一些缺點，包括就是說你會增加整體的社會成本，你會增長考試的時間等等，所以我們會擔心說，如果再加考這些科目的話，會重蹈當時分試制度的缺失及問題。、、、這些科目他的理論和實際執行上是有落差的，他可能知道這些理論，但他實際上執行或是表現出來的行為並不一定是一致的」。（C9）

除上述之外，另有部分代表針對個別科目發表意見如下：

(一) 電子計算機概論

意見一：贊成加考電子計算機概論，但科目名稱改為「辦公室電子資料處理」。

「……在公務人員的運用上，具備一定電腦能力是相當的重要。那我們有去研究過電子計算機概論這樣一個科目。這樣的一個科目在民國 89、90 年，有兩年的一般行政類科有考過，那他不是放在普通科目，他是放在專業科目裡面，他考的都還滿難的，、、電子工程他們有考電子計算機概論，這個就更專業了，那我們是建議說電子計算機概論我們認為是可以考，那假如要考的話，名稱是不是可以修正為「辦公室電子資料處理」這樣一個名稱，然後就回歸到剛剛經濟部代表所講的，這個部分要怎樣去考呢，像現在公務人員最需要的，像剛剛提到的打字，word、powerpoint、execl 那假如說這一些命題委員有辦法把他呈現出來變成一個題目的話，我們認為這個部分是可以考的、、」。（C4）

意見二：不贊成加考電子計算機概論

「……要不要把電子計算機概論列入，我是建議真的不要。一方面是不實際、不必要，而且我覺得電腦進步的非常快，所以我覺得這個部分會越來越新、越來越好用，所以我覺得這個不必要去考」。（C8）

(二) 國際現勢

意見二：不贊成加考國際現勢

「……國際現勢，我覺得這個在公務上面學就可以了」。（C8）

(三) 公務倫理

無意見

(四) 邏輯推理

意見一：不贊成加考邏輯推理

「邏輯推理……這個部分我覺得除非他考試的信度、效度很高，除非他沒有人為因素的介入的影響，否則都是讓我們整個的考試會偏掉」。（C8）

(五) 本國史地

意見一：贊成加考本國史地，但必須考慮比重

「……現在這個史地不考，是經過相當的程序，……過程是滿周延的……。那目前像是專業科目的部分，像是導遊這種就是會考專業的歷史、地理。……它的確有大家所顧慮的比例的問題，亦即台灣史跟中國史的比例。其實我們在命題的時候，其實是 50%、50%，或是 40%、60%這樣子，其實是很均勻的，但是在每個不同的考試的典試委員本身對於這個科目的認知，或者因為這個考試的性質的不同，所以會有特殊的考量，所以產生在比例上有一些失衡的狀況，而引起了廣泛的討論，如果大家還要討論這個問題，那麼這是可以再討論的」。（C2）

意見二：不贊成加考本國史地

「……對國家認識怎麼會不重要，當然要考，……但都有考過高中啦，有考過大學，你史地一定有基本的素養了，……你總要選擇說不要增加考生負擔」。（C3）

二、英文應否單獨列考？或，可以其他英文檢定方式替代？

意見一：贊成英文單獨列考，且須占一定比重，但不要設定為公務員資格門檻

「英文這是一個國際觀，這是沒有辦法的，我自己英文本身不是很好，所以我吃了很多虧。英文夠好的話，早就作政務官啦！所以英文是滿重要的。既然說英文是這麼重要的話，我

認為你把他列為普通考試的一項的話，不如把他挑出來，單獨列考。英文重要的話就單獨列考，也應該佔有一定的比例。如果英文有夠好所以你來當公務人員的時候，你在普通科目表示你這個能力不錯，你有佔一些比例，所以你會贏一點，而不是說你英文差就不能考公務員，是因為你英文好所以你在能力上是高了一點，因為有設定比例，所以你佔了一點小便宜，只是這樣而已，表示英文的重要」。（C3）

意見二：反對英文單獨列考

「……英文對公務員來說是相當的重要。而且目前大學的畢業生，他們在畢業之前應該有某些程度的要求，例如現在有很多學校大部分要通過全民英檢的中級檢定，那我們認為說目前考生，他們在大學的部分都有一定程度的要求了，除非這項考試是要具備相當的英文能力，像是外交特考等，不然我們認為英文不需要單獨把他拉出來，就還是維持現狀」。（C4）

「現行除部分職務需具備專業語文能力，如外交人員，而將英文單獨列考之外，其餘……建議維持現狀」。（C6）

「……各個類科在工作的性質上，如果需要具備比較好英文能力的人的話，事實上是可以在各個類科他的應考資格裡面去訂定條件，或者是說另外有開一個專業的科目去給他考試。既然是有關普通科目的部分，……不需要說就普通科目去做一個單獨列考的方式」。（C7）

「……在公務界發展的好的，他可能……公文和處事能力非常好，但是英文不好。如果我把英文放在單獨一科，我就會把這些人全部否決掉，我覺得很可惜。而且還有一個因素可能要考慮，就是城鄉差距，我覺得國家考試基本上有社會流動的概念在，就說讓那些沒有勢力、沒有社會背景的人，他只要肯讀書、肯用功的，他有機會到政府機關來做事，然後來施展他的抱負跟長才。可是如果因為英文，他可能暫時上面的不如人而把他排除掉，……就把他否決掉，太可惜了！……英文好的就佔便宜，但他不是決定性的一個部分。……這是以後可以訓練的，……」（C8）

三、是否引進人格測驗、心理測驗、性向測驗或智力測驗等？

意見一：贊成加考性向測驗及智力測驗，但因可透過練習而獲得高分，只好放棄。

「……性向和智力測驗，我非常同意，像大企業也好或者是歐美國家，他們公務員是有考性向測驗。可是我現在又要推翻我的想法，為什麼？這個性向測驗你是不是真的能有效的把他測出來，這是有疑問的，因為這是可以練習的，這些性向和智力測驗喔，透過補習班去補一下喔，跟沒去補的完全不一樣。他只要透過練習，你現在要考我的性向測驗，像我們這麼有經驗的喔，你要什麼人才，我就給你答什麼題目出來，但年輕人可能沒辦法。透過訓練，他是測不出來。所以這個比例你要佔多少，如果你只是列為參考，啊你到底……如果測出來有問題你要不要給他錄取，這爭議將來很大，……」。（C3）

意見二：贊成加考性向測驗及智力測驗，但先在高考一、二級或司法特考中加考。

「……性向測驗、智力測驗，我想這一些都是很好的一些考試科目的設計，……假如說全面適用的話，影響的層面會太大，先在高考一、二級，或是司法特考中加考。我想對於司法人員他到底是不是適用法官喔，在一些性向測驗裡面或是他們智力測驗裡面測驗，總不能找一個宅男當法官，那這樣很危險」。（C5）

意見三：反對加考性向測驗、智力測驗

「……最主要的原因是他的客觀性的問題，還有評量標準這個是不容易建立的，因為對於每一個工作可能進行工作分析……，然後累積一定的經驗以後才有辦法設計出來一套評量標準，那這個是我們所困難的地方。所以原來警察考試、外交考試也都曾經想過，可是到目前為止都是研議階段，沒有突破性的進展」。（C2）

「……性向測驗和智力測驗的結果是不是跟他擔任公職的表現有關聯性，……我們沒有辦法……證實……性向測驗的結果跟當一個好的公務員是有一個正向的關聯的，……」。（C4）

「……其客觀性必生爭議，建議不列入考試」。（C6）

「性向測驗和智力測驗的部分是協助我們瞭解個人對未來職場上活動或技能這一些取向。那他這個結果大部分都是常態分配啦，那對於說少數身心障礙的人員或者是說特殊性的人員可能會有一些比較不利的影響，那跟現行保障弱勢團體的政策會有一些不符的地方。另外就是說，性向測驗跟智力測驗因為他是採常態分配的方式呈現，那他評定分數的高低，確實是比較難，是不是有迫切的必要性，這一點我們要考慮到。而且這個結果的評定如何跟被錄取人員做一個標準，這會有一個公平性上的疑慮。這個部分我們建議是不是再審慎些。如果最後還是決定要引進這個性向或智力測驗的話，那可能就是說一個整套的配套措施，包括說各個類科跟性向和智力測驗的關聯性，是不是都有測驗的必要，還有就是說錄取的標準要怎麼去訂定，這個可能就要整套去規劃，所以以目前這個部分我們是建議說暫時不需引進辦理」。（C7）

「……性向測驗、智力測驗，這個部分我覺得除非他考試的信度、效度很高，除非他沒有人為因素的介入的影響，否則都是讓我們整個的考試會偏掉」。（C8）

「……性向測驗和智力測驗的標準到底是什麼，是不是夠客觀，那他的信度和效度，還有他是不是真正能夠舉優汰劣，那是我們比較懷疑的，所以說可以不用再把這個考試這麼複雜化」。（C9）

貳、關於考試命題範圍之問題

一、國文科、英文科可否列舉參考書目？

意見一：不贊成列舉參考書目

「……參考書目並不是不可以，但是這兩個科目是基本的知識，這個部分就是我們一般的教育，這個部分就不需要考慮他參考書目的問題」。（C2）

「國文科和英文科考試的範圍相當廣泛，若是列舉參考書目可能會有圖利特定出版商的一些疑慮。……建議是不是就不列參考書目」。（C4）、（C5）

「現行各類考試科目均未列舉參考書目，且語文類科之範圍本來就難以界定，所以不建議列舉參考書目」。（C6）

「限制……參考書目的部分，也許可以讓考生有一個明確的、容易準備的方向，但是……考生真正實力的測驗，是不是真的能測出來，我們是覺得有需要再去斟酌的。而且……它的公平性的問題會有一些爭議。我們建議不要列舉……命題的範圍」。（C7）

「為了考試鑑別度的理由，我不建議列參考書目。讓他平常就去準備，那就會測出他的程度」。（C8）

「國文和英文的能力應該是長期培養出來的，……所以我們覺得列舉參考書目似乎是不用的。……是不是有圖利特定出版商的嫌疑，……」。（C9）

二、可否明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例？

意見一：國文科應減少古文比例

「在國文科的方面，像我國文能力是不錯的，當初高考作文考到 69 分，所以我國文能力算是不錯的，公文我隨便看到就會，很多人在這方面怎麼看都不會，很奇怪喔，我都不曉得為什麼。我覺得國文這個科目來考，可以考作文和公文。現代這個時代來辦公喔，除非你是文化機構或學術機構，你很少用到什麼古文，沒有啦，現在的公文格式都用現代文啦！所以你在考試的時候是不是切入實際考呢，所以我覺得是不是應該盡量不要用古文來考」。（C3）

「公文製作目前都比較傾向於白話文了，而且現在 70 年代的年輕人進入我們辦公室，……長官到後來被他們那些人一直磨一直磨，我覺得接受程度會越來越高，所以有一天白話公文的時代一定會來臨。……建議古文的部分可以考的比較少……」。（C4）

意見二：不贊成明訂國文科古文與現代白話文命題比例

「……所有的委員都不同意訂這個比例，最主要的原因是因為，白話文的他的主觀性，……語文應用、文學鑑賞、文化認知、閱讀測驗，這個是測驗的四個題型……，白話文的部分

牽涉主觀認知，他沒有什麼標準答案，所以白話文一出，就經常發生試題疑義，……國學程度很好的人，文言文就是他的白話文，這個文學之美，……事實上我們寫作文的時候，即便是一個古文的題目，可是我們寫的是白話文寫，所以那 60 分應該是白話文拿，不是古文拿。不是所有的文言文都不能出，應該是說我們不考艱澀的、沒有約定成俗的，這些等等，不去違反國文的那四個命題原則的，我想大家是可以接受的。這個部分我們就不定比例，但是按照他考試的難易度、考試的等級去抽題目，我想是有很好的鑑別度。我們在國文科的測驗題做過很多的試題分析喔，文言文他的鑑別度是很好的」。（C2）

「國文類科範圍廣泛，為鑑別應考人國文學識、智能程度，不建議明訂古文與現代文命題的比例」。（C6）

「國文……現在的測驗題只有 20%，也就是你可能會碰到古文的機會頂多只有 20%，已經是很少了，我覺得為了考試鑑別度的理由，……古文和現代文的比例也不要列，就是說讓他去準備就是了，讓他平常就去準備，那就會測出他的程度」。（C8）。

「……國文科古文和現代文比例……，這個部分我們是比較保留的」。（C9）

三、可否以其他英語檢定成績取代英文科考試？又，作為考試資格條件或公務員在職身分之訓練？

意見一：英檢成績可作為公務人員錄取的資格門檻之一，但不能併入成績計算。

「要考英文是說到一個標準才能錄取，還是這個英文科的考試要拿來併計考試成績？如果要併計考試成績的話，就不能用全民英檢來取代。因為全民英檢有很多單位舉辦，各個標準不一，如果能取代的話怕會造成不公平，有些人考多益、有些人考語言中心的、有些人考英文科考試，標準不一來計成績的話，會造成不公平，所以我覺得如果要併計在錄取成績裡面的話，就不可行。那如果說將來的趨勢是，反正我就是規定英文科考試你要考過幾分才能錄取，這個分數不計在分發的成績裡

面，倒是可行」。（C1）

意見二：贊成以英檢成績取代英文科考試

「那全民英檢的部分，過去在院裡面考試委員也常常提到，經常在每個類科，或每個等級要考英文，在命題方面也有在試題難易度上面的問題。或者是說每一年試題穩定度的問題。所以我們在 92 年已經對這個問題有一些研究，事實上部裡面也有研究案針對是不是語文科目可用英檢來取代。剛才法務部代表談到併計考試成績這當然不可能，因為那個是不同的等級，而且教育部所認可的八種到底哪些是在國家考試可以採用的，這個我們當然會繼續再去努力研究。那事實上我們在今年修訂公務人員考試法的時候，已經把這樣一個法源，就是將來我們可以視考試等級類科的需要，可以規定以相當等級語文能力檢定的考試的這個規範，可能應考資格裡面可以規範這樣一個條件。但是是當作應考資格門檻，某一些類科他必須達到什麼等級的英檢及格，這樣他才可以來考，或是說他原來要考英文，可以那個是可以取代他的英文的那個部分，就免考。那這個可能我們可以再研究。因為法源已經訂了，所以這個將來也是可以實施的，可是不是全面啦，大概視類科的需要。因為事實上過去在我們研究案的結論是，我們大概從高考等級的考試開始列考英文，再來是推廣到普考，然後慢慢才會推廣到全民英檢的部分。這是一個階段性的。……公務人員考試法第十九條已經把他列為，將來必要時則視考試類科、等級的需要來設置，而不是普遍的設置[2]。比如說：外交人員，語文對他重不重要？重要！那他是不是可以傾向這個方面是設置的……。事實上他是局部的，而且是逐漸的」。（C2）

意見三：贊成以英檢成績取代英文科考試，但只能併計成績，不可作為公務員資格門檻。此外，必須有專業的公正認證機制。

[2] 考試法第十九條條文：「公務人員各種考試之應考資格，除依第十五條至第十八條規定外，必要時得視考試等級、類科之需要，增列經相當等級之語文能力檢定合格；或依其他法律規定，提高學歷條件、應具有與各該類科相關之工作經驗或訓練，或具有各該類科專門職業證書始得報考。其分類、分科之應考資格條件，由考試院定之」。

「再來就是考慮到英檢的部分，有學者認為是不是考英文就透過英檢就讓他不要來考，這個道理是很對的，其實我們考慮的目前的英檢機構有那麼多種，有八種，標準不一，他們測驗的內容跟難易度我們也不是很瞭解，所以我們怎麼樣去選定，這個將來都很困難，都會有爭議，所以這部分是有待斟酌。而且這裡面有提到如果把英文訂為考試的資格條件，我是覺得這個要深切考慮喔，不能因為你英文差一點，不到你的標準，你就不能做公務員，如果你英文要到某一個標準你才能來考試，這資格條件，我覺得這部分你會有遺珠之憾，有的人他大腦細胞分配的不一樣，他的語言能力不是很好，可是他的數理能力都非常好喔，這也是人才。英文固然很重要，但你不能說你英文不到某個程度你就不能來當公務員，我比較贊成說英文佔一定的比例，你英文如果真的太差，那你要去加強以後再來當公務員。所以我比較反對說把英文訂為考試的資格條件啦！這樣會有遺珠之憾，而且真正用的英文的喔，你像技術機關，很少啦！像我們人事機關偶而用到一點英文，我們算是有用到英文的，都認為說英文沒有那麼重要。我們當遇到英文的瓶頸的時候，我們有國際組，我們有這些啊，都沒有問題啊，我們都很快溝通，他們都幫我們服務啊，而且坦白講，英文的案件很少」。（C3）

意見四：不贊成以英檢成績取代英文科考試

「……以英檢取代英文科考試的話會有一個問題。因為現在可能要限定說你是最近三年考的英檢才能拿來使用，這樣一個情況的話可能會增加考生額外的負擔，建議還是維持現狀，就是不要以英檢的成績來代替考試」。（C4）

「……現有的測驗機構實在是太多了，也可能會產生我是不是有給這個全民英檢的機關好處，這是很危險的。其實像我們在我們實務面喔，我們英語檢定成績，其實維持現有的方式就可以了，那到了公家機關以後，他可以透過升任評分，比如說我們現在行政院所屬各機關有一個升任評分標準，那你有通過全民英檢中級、中高級，像我們僑委會的話它的分數可以加

到七分，而且我們規定時說每一個同仁，不管是書記或是大到處長，每一個職位都是要列入有英語資格的職務。在考試的方面維持現在這種方式就可以了」。（C5）

四、可否明訂法學緒論之考試範圍？

意見一：不反對明訂法緒範圍，但實務上推動不易。

「按照法學緒論之範疇，包含法律之概念及效力、法律之淵源、法律之解釋及適用、違反法律之制裁，以及現行重要法律之相關規定等，內容相當廣泛。次按現行各項國家考試應考科目訂有「法學緒論」者，該科目之命題方向及內容，常因考試性質而有不同，或隨時代變遷而有異動。因此，實務上似難以分別明訂各項國家考試「法學緒論」科目之考試範圍；此外，即使得以分別明訂，亦需逐年審視各該考試範圍之妥適性，尚有執行上之困難性。綜上所述，明訂「法學緒論」之考試範圍，確有實務運作之困難性；惟明訂國家考試應試科目之範圍，則有助於應考人準備考試，但必須先解決上開實務運作問題」。（C1）

意見二：贊成明訂法緒範圍

「……法學緒論實在太廣，你把他列為普通科目啊，這個是有斟酌的，但是公務員真的是需要法的觀念，我認為公務員是要有這些基本的知識，所以把他列進去是對的，但你要限定範圍，你不能法學緒論考到民法債篇去了，你不能考到應用題去了，這就沒有道理了。哪你要叫他準備到哪裡去，那一定是學法律的才佔便宜，那對這些不是學法的人怎麼辦，所以我很贊成法學緒論要考可以，但是要明訂範圍，因為你不是考法律深度的見解，你是考一般的法律知識就好，那這在處理公務上是有幫助」。（C3）

「……就像民法，你不能考到個論去。你看那個考古題啊，他有時候應用題就出來了，就是基本的法學知識而已，你不能考到應用或是很深度的，那你這樣放普通科目就不對啦，你這個要去專業科目去考，你去考民法、刑法、行政法那你去考，很多科目你不能去把他考的很深，那這樣就失掉意義了」。

（C3）

「可以明訂他的範圍。……主軸應該放在公務員在進入公家機關所需具備的一些基本的法律常識。像是民總、刑總、甚至是行政程序法，就是一些我們進入公家機關確定會遇到的一些相關的法律常識的話，我是覺得說可以明訂，這樣才不會說考起來範圍很廣，大家要準備得很廣泛，可是到時候工作上面的運用沒有那麼的順手，而且沒有那麼的需要」。（C4）

「……根據我在公務機關服務的經驗，我覺得用的最多大概是公務員法，那另外就是行政法，包括行政程序法、訴願法、訴訟法……那要不要把他列到範圍裡面來，我覺得可以考量」。（C8）

「法學緒論……的範圍真的是非常的廣，……列一下他考試的範圍，讓考生有比較明確的準備方向」。（C9）

意見三：不贊成明訂法緒範圍

「限制命題的範圍……也許可以讓考生有一個明確的、容易準備的方向，但是……考生真正實力的測驗，是不是真的能測出來，我們是覺得有需要再去斟酌的。而且……公平性的問題會有一些爭議。我們建議不要列舉……命題的範圍」。（C7）

意見四：法緒在各類科及各級考試之範圍及難易度應有明確的差異。

「……的確他的範圍很廣，超出我們可以想像的範圍，因為題庫的命題範圍我們也沒有辦法公開，我們自己也不曉得，但我知道的確是非常的廣泛。所以為了解決這樣的一個問題喔，其實他不是只有靠難易度來區分這兩個考試等級的試題，應該還有一些考試範圍的差異，所以我們題庫處有一個常設的題庫小組，已經把法學緒論他們所研究的命題範圍，提供給我們的業務司。可能他們再召開專家會議之後，就會對外公告，所以這個部分我想是對考生或是對命題來講都是一個比較能夠使試題穩定的方法。因為過去我們從 94、95 年就不斷的在研究公務人員考試各科目的命題大綱，過去專技很早就實施了，90 年以後就慢慢逐步實施，現在全部都建立命題大綱，但是公務

員這部分的話，大概也有 150 幾科，那法學緒論我想在開過專家會議之後，我想這部分可以達到。那這個部分就可以不要太去擔心。（陳金貴教授：那就變成一綱多本？）應該不會，因為命題大綱出來後，他會公布說這個法學緒論是適用在哪些個類科，那些等級的考試，他有規範。所以這個部分可以比較明確」。（C2）

五、是否明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍？

意見一：贊成明訂公民科考試範圍

「……可以明訂，這樣才不會說考起來範圍很廣，大家要準備得很廣泛，可是到時候工作上面的運用沒有那麼的順手，而且沒有那麼的需要」。（C4）

「……公民科的……的範圍真的是非常的廣，……列一下他考試的範圍，讓考生有比較明確的準備方向」。（C9）

叁、關於科目配分比例之問題

一、各級考試普通科目配分比例應否修正？

意見一：維持現狀（C6）

意見二：各級考試國文科配分應變動

「我們（編按：指考選部）在國文科推動小組裡面……做了一個調整。……高考二級的部分，像作文比較涉及主觀的部分，所以我們會把他降低到 50%，測驗的部分我們提高到 30%。高考三級也是這樣，作文降低 10%，測驗提高到 30%。另外那個普考的部分大概我們就不考公文，因為普考的等級，當然他會接觸公文，事實上就剛剛講，如果你沒有進入公家機關，其實你寫公文你就是背那些公文程式啊，意義不是很大，所以我們把公文程式那個相關的知識放到測驗裡面來考，大概會朝向作文是 50%，測驗也是 50%，公文就不考，但是放在測驗裡面考一些公文用語、概念。初等考試的話我們是希望只保留測驗，因為初等考試是四科，只有國文是混合題，那往往為什麼有些人就考不及格，就是國文是個關鍵，既然國文是個關鍵，我們也希望降低這個影響的因素，事實上還是有些專業的分類，國文還是普通科目，所以我們希望初等的這個部分就完

全是考測驗題。當然這樣的一個規劃是要通過院裡面的討論通過才有可能」。（C2）

意見三之一：初等考試不考作文

「……初等考試的話我們是希望只保留測驗，因為初等考試是四科，只有國文是混合題，那往往為什麼有些人就考不及格，就是國文是個關鍵，既然國文是個關鍵，我們也希望降低這個影響的因素，事實上還是有些專業的分類，國文還是普通科目，所以我們希望初等的這個部分就完全是考測驗題」。（C2）

意見三之二：初等考試仍須考作文

「初等考試將來不考作文，我覺得有一點點擔心，是不是不考作文會不會不妥當，可能還要再考量」。（C8）

「我覺得作文不光是文學程度，這個是所有的組織規劃、邏輯推理、文學素養的綜合，你可以不考公文，但考作文是比較重要的，那整個能力是展現在那邊，你怎麼去起承轉合，怎麼去推理，公務員相當需要具備一個這樣的能力。如果這方面很欠缺的話，坦白講你考一個人進來很容易，但是你要磨練一個人才就不容易，變成在一個組織機關裡的氣候受影響」。（C3）

二、普通科目與專業科目所占百分比應否修正？

意見一：維持現狀（C6）

三、其他有關科目配分比例問題

意見一：增加公文配分比例

「……我們現在公文的比例只有佔 20%，然後只有考一則，……是不是可以考兩則以上，……其它的配分的話就需要調整」。（C4）

意見二：降低公文配分比例

「……沒有真正進入公家機關，他考出來的公文，或者是他對於公文的格式、公文的內涵，其實是非常浮面的瞭解。那他考上之後到行政機關實地去運用的時候，是落差滿大的。我比較認為公文應該是他進入公務體系之後，一個是他個人的學

習，一個是在他在職的訓練裡面取得的，所以其實我們覺得公文的分數還可以再酌降」。（C9）

「……普考的部分大概我們就不考公文，因為普考的等級，當然他會接觸公文，事實上就剛剛講，如果你沒有進入公家機關，其實你寫公文你就是背那些公文程式啊，意義不是很大，所以我們把公文程式那個相關的知識放到測驗裡面來考」。（C2）

肆、其他相關問題

意見一：專技考試應廢考國文及憲法

「專技還有十個類科，他是考國文，其中還有兩個類科是考憲法。這個部分我建議提供給研究小組參考，是不是要去納進來。因為那個部分著墨的點可能會比較容易，就是廢考是比較可以達到研究的目的」。（C2）

意見二：目前考試科目太多，負擔太重

「、、要考量減輕應考人的負擔，避免或過多不當的科目，、、這是大家最應該去思考的，除了要選擇適當的人之外，要篩選他們的能力之外，可能還是要考慮到什麼科目才是恰當的」。（C2）

「我們都曾經是一個考生。身為一個考生，我們有深深的體會。當初我們考高考，專業科目是六科，如果每一科看兩本書，就總共有 12 本，再加上普通科目，普通科目當時也不能放棄，那時後佔的比例是 25%，現在有修正，是八比二。25%的時候也很重要，一點都不能放棄。那國文就看自己國文程度，不需要太準備，那公文，對於一個沒有當公務人員的人來講，你公文不準備的話，分數就拿不到，所以要下功夫，那時候還要考憲法，憲法也不可輕忽，所以這樣考下來，其實那個科目是滿多的」。（C3）

意見三：公文的閱卷品質有待提升

「……同年考進來的……結果是很明顯有很大的落差，……不知道這個考試是怎麼考進來的喔，……，我在想那個閱卷老師，……在評分上對公文這 20%可能是蠻放寬的，……」。（C1）

意見四：普通科目之設置應著重其未來的應用性及發展性

「……重點在於他在將來任職上會用的到的，還有他的發展性會怎樣，會需要怎樣的科目來看。那基本上我是覺得最重要的科目還是國、英、數。國文就是公文、含寫報告和做政策規劃，英文就是幫助我們吸收新知，在做政策規劃的時候，要去吸收新知要有一些新的概念的時候，我非要參考一些外國的資料不可。最主要知識大概就是國、英、數這三部分……」。（C8）

意見五：應加強訓練的功能

「考試並不是萬靈丹，並不能在考試中篩選出所有需要的能力，所以這個時候在考試完的職前訓練，或者是他任職了以後機關還有訓練，現在提倡的是終身學習」。（C2）

第二節　地方縣市政府代表之意見分析

第二場地方縣市政府代表座談會於 97 年 7 月 16 日舉行，為區域均衡考量，並對普通科目設置之相關問題有來自各地方之意見，以獲得普遍的瞭解，故本研究將台灣本島3依北、中、南、東四區劃分，每區擇 2 至 3 個縣市，分別函請其縣市政府各推派 1 名代表參與座談。惟高雄縣政府代表臨時不克出席，故實際出席共九位。出席之縣市政府代表及座談會記錄，詳見附錄三。

壹、關於考試科目設置之問題

一、是否加入電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理、本國史地或其他科目？

有代表認為應維持現狀：

「普通科目的設置是在測試考生的一個基本的知識，所以科目不宜過多，以避免說普通科目多於專業科目，實務上也是沒有實質的幫助，只是徒然增加考生的負擔」。（L1）

除上述之外，另有部分代表針對個別科目發表意見如下：

(一) 電子計算機概論

意見一：不贊成加考電子計算機概論

[3] 為節省交通費成本考量，本研究未將離島縣市政府納入。

「……電子計算機概論未必要列入，……一個對電腦很陌生的人，……通常很短的時間，三兩個月，他就可以把他處理得很好，……對那些平時都沒有接觸電腦的人，是不是有公平……」。（L2）

「目前報考高普考試的人大部分都是年輕人，在電腦操作方面大概比我們在場的任何人都厲害，使用電腦的基本技能，他們應該都 OK，即便是完全不會電腦的，進入公家機關，經過訓練也馬上可以上手」。（L4）

「目前公務機關考試分發之新進人員普遍電腦能力都很強，……所以，我覺得似毋須再加考電子計算機概論等科目」。（L6）

「電子計算機概論考硬體或軟體的，我倒覺得不必要，因為考試只是一個基本門檻的限制而已」。（L8）

(二) 國際現勢

意見一：不贊成加考國際現勢

「國際現勢、、我認為這個是要當公務員的人，他平常就應該注意的東西，單獨列入考試應該是不需要」。（L4）

「要作一個比較創新的公務員，我覺得國際現勢……要加進去，比例上我是覺得只要有基本的概念就可以了」。（L7）

(三) 公務倫理

意見一：贊成加考公務倫理

「我是比較傾向加入公務倫理，因為現行的公務人員遴用進來，對於行政的倫理和公務的部分比較欠缺，可以在考試的時候加強」。（L3）

「……公務倫理，我認為這個是要當公務員的人，他平常就應該注意的東西，單獨列入考試應該是不需要」。（L4）

「公務倫理……如果可以有技術性的完善規劃，我的意見是可以納進來」。（L5）

「目前公務機關考試分發之新進人員普遍……比較欠缺公務倫理與團隊意識的觀念，偏向自我主義。所以，……如加考公務倫理有助提升公務倫理與團隊意識觀念，則可予加考」。（L6）

「要作一個比較創新的公務員，我覺得……公務倫理……要加進去，比例上我是覺得只要有基本的概念就可以了。尤其是公務倫理這方面我建議稍微多加一點，因為現在公務員的本文主義滿重。雖然你有很高的學識，但本位主義很重，你在跟長官溝通這上面，業務上就沒有辦法推展」;「贊成公務倫理放在普通科目裡面，那這個部分我是覺得說不要增加考生的負擔，對公務倫理有基本的認識就可以了……可以放在法緒或是憲法裡面的一小部分就好，就是法學緒論含公務倫理，我不贊成把他單獨列一科，會增加考生負擔」。（L7）

「……公務人員講求依法行政，……你從事公務所需要的基本素養，公務倫理等，這幾個我都覺得滿重要的，所以公務倫理我是覺得要把他列進去，至於要如何測驗，可能就要思考一下」。（L8）

意見二：不贊成加考公務倫理

「……公務倫理是一種感受的問題，我想這部分很難考出來，還是平常的教育訓練喔。……最近法務部跟人事行政局在規劃一個公務倫理的規範，其實爭議性就滿大的，那一部份可以收多少範圍的禮金，這要當成一個考試出題的範圍、一個議題都很困難。這一部份我在想，實際要轉換成考試的內容，實務上不易達成」。（L5）

意見三：於法學緒論中加考公務員服務法，以補公務倫理不足

「……但是我覺得說你要考法學緒論的話，最好把公務人員服務法列進去，這個列進去有一個好處，在公務人員服務法裡面對公務倫理有一點基本規範，如果說公務倫理我們不考的話，那法學緒論裡面把這個服務法定好，我

認為這個就可以彌補這方面的不足」。（L2）

(四) 邏輯推理

意見一：贊成加考邏輯推理

「邏輯推理……很重要，因為很多公務員很沒有條理，然後邏輯不合，很多事情也搞不清楚，所以作公務人員一定要有條理，邏輯的推理要很正常，我覺得這個很重要，所以我贊成這個邏輯推理要列進去」。（L2）

「……邏輯推理應該可以加到普通科目來考，讓公務員稍微具有一點邏輯推理的能力，不要讓一般的民眾說我們是死公務人員，頭腦不會變通」。（L4）

「要作一個比較創新的公務員，我覺得、、邏輯推理這個都是要加進去，比例上我是覺得只要有基本的概念就可以了」。（L7）

「……邏輯推理如果可以有技術性的完善規劃，我的意見是可以納進來」。（L5）

「……普通科目應該是基本能力的一個測驗，普通科的考試科目包括：……第二是邏輯推理，如有可能列進來的話，像包含以前高普考分試考試時數理的邏輯推理能力……」。（L9）

(五) 本國史地

意見一：不贊成加考史地

「史地要不要考，其實會很增加考生的負擔。但是史地也是一個人的基本觀念，最基本的知識。我對考不考沒有定見，但是如果要考的話，剛我們主席有講到，涉及台灣歷史、中國歷史，那我們現在都講全球化、國際化，那我贊成台灣、中國和世界都各考三分之一，地理也一樣。那你現在英文都考了，連平常用不到的都考了，所以國際地理、歷史也應該要考」;「……我是說假設要考的話，要有比例，並不是我贊成要考史地」。（L2）

「史地的部分我個人是比較贊成說不要去考，因為爭議太多。我認為考試類科太多，不見得可以考出考生的程

度……在不增加應考人的負擔下，有爭議或能夠不考就不要再考了」。（L9）

「……考試配分的比例壓縮下，史地的部分不應該再列入」。（L5）

二、英文應否單獨列考？或，可以其他英文檢定方式替代？

意見一：不贊成英文單獨列考

「如果說是因為業務需要，……、、在專業科目中已經有單獨列考英文了，所以在普通科目中英文實在是沒有必要再單獨列考」。（L1）

「……在普通科目裡面已經有一定的百分比了，我認為就不要再列，……他的法學、理則學非常的好，他可能因為英文單獨列一科，讓他落榜。那你說英文很菜的人錄取，不可能啊，因為現在在這麼激烈競爭的考試你英文很爛，你會考到嗎？沒有那麼容易啦！……除非是高級的文官、對外事務的，否則只要有高職五專的程度，在辦公務裡面相關的英文用法已經都可以具備了。……以英文取人，會失掉很多有專長，但英文比較弱的人。……因為現在考試的人，他基本的英語程度都一定有了」。（L2）

「……這幾年都在推行英語的訓練、措施很多，事實上成效不是很好，主要是實務上在我們基層的機關，英語用的機會非常少，……對於我們基層機關，英文基礎就可以了，你說要多流利，根本也用不到，……對於那些涉外單位，比較需要常常運用的可以加在他的專業領域科目裡面考，至於普通科目需不需要，我覺得一般我們高考都有普通科目的限制，比如說高考一級二級他也都是碩士、博士了啊，高考三級也是學士，那從小到大都有學國文、英文，基礎的素養跟學識都在，以後的趨勢是，我覺得英文不會是問題。因為現在從小的教育都是從英文開始，所以語文對下一代來講，他的溝通都不會有問題」。（L3）

「英語的重要性在基層機關是感受不到啦」。（L5）

「基層來講的話，應用的部分比較少，我是認為說有基礎

就可以了。……單獨列考的話，地方不見得會用的到。中央的話外事單位可能比較會用到，那我們基層也許講台語還比較好溝通」。(L7)

「地方機關用到英文的機會根本就不多。可能從事公職二十、三十年都不會用到，……因為在基本應考資格學歷中已有限制，在高中、專科都接觸過英文，其基本的概念都已有基礎，如果再單獨去列考，對考生要考的科目太多了」。(L8)

意見二：視類科及等級，於專業科目中單獨列考，其他則不必

「……基層機關的公職人員會用到英文的機會應該不多，……有些考試的類科，在他工作上常常會需要使用到英文，把英文列入專業科目去考，我是覺得較沒問題，至於普通科目我是覺得應該不需要把他加進來考。如果真的要將英文列為普通科目來考，我倒是建議說高考以上的考試加考就可以了，至於普考、初等考試等這些都是屬於中階、低階的公務人員考試，基本上他們在工作上根本不需使用英文，所以我覺得加考這些科目是沒有什麼意思啦！」(L4)

意見三：贊成單獨列考，但不要馬上實施

「因為配合與國際化接軌，提升公務人員英語能力是必要的，英文單獨列考可提高它的重要性，未來是必須走的方向，但是不是要現在就採行，則要審慎評估。」(L6)

三、是否引進人格測驗、心理測驗、性向測驗或智力測驗等？

意見一：贊成列考性向測驗、智力測驗

「依照公務人員考試法第八條的規定，公務人員考試是可以採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查職能有關學歷、經歷證明等方式來行之。為了使考試錄取人符合機關的用人需求，是可以在考試的時候併同辦理性向測驗，這樣可以初步排除不適用人員。在考試的時候可以併同辦理、、讓他變成一種門檻」。(L1)

「……是不是引進性向測驗和智力測驗，那當然要，這跟我剛剛的話是一脈相承的，就是說邏輯推理科目有沒有需要，

你如果認為說邏輯推理有需要的話，你當然會認為性向測驗和智力測驗有需要。因為性向測驗和邏輯推理有很密切的關係，所以我認為說有需要」。（L2）

「……真的要作的話應該就是要屬於一個門檻，才合乎邏輯，……他的意義應該是要知道你適不適合擔任公務人員，併在普通科目裏考試，我想這是有問題的，而且如果真的實施了，我想反彈聲浪會很大」。（L4）

「在實務上推行是有困難的。不過為了讓公務員瞭解說我到底適不適合當公務員，可以及早作人生規劃。……建議，列入考試但不計分。讓考生瞭解我的性向測驗和智力測驗是在那個程度。讓他順利錄取的話，可以做一個參考用。當然實務上會有技巧，考生可能會說不計分我就不要參加。這個可能技術上要克服，我是覺得說要考但不計分，不過也不能說你不參加」。（L7）

「如果性向測驗可以測的出來他有沒有潛在的躁鬱症或憂鬱症，我是覺得去設一個門檻是不錯，先設一個門檻，之後再看可不可以去參與這種考試，因為現在公務機構或多或少都會有遇到躁鬱和憂鬱的狀況，那如果性向測驗可以測的出來，我覺得是可以進行」。（L8）

「性向測驗、智力測驗、邏輯推理部分，如果說有要增列的話，我建議不要在學科考試裡面列考。……建議在基礎訓練的時候把這類科目列入訓練筆試考試。……在訓練中還是可能會發現一些不適任的人員，……建議利用像是性向測驗、邏輯推理可以在這個訓練進行，等於是說有點類似第二試的方式來做測驗，不要在第一試的筆試去做測驗，或也可以將這類考試成績提供用人機關參考，作為在安排職務工作或在職訓練之參考」。（L9）

意見二：不贊成列考性向測驗

「……是不是適合擔任公務人員，應考是屬於一個工作權的選擇，那適不適合擔任公務員，可以由他自己去做決定。他進來不適合，他可以轉途或辭職，這是一個他的工作權的選

擇……」。（L3）

「性向測驗和智力測驗，這個部分它的分數和所佔的比例可能會引發爭議，所以我覺得目前不建議採行」。（L6）

意見三：不贊成列考智力測驗

「因為智力測驗的題目要設立一套比較準確、客觀性比較高的，事實上我們知道智力測驗有些題庫，你可以用背誦的方式，去取得分數，所以將來他要引進的話，難度是比較高一點」。（L1）

「性向測驗和智力測驗，這個部分它的分數和所佔的比例可能會引發爭議，所以我覺得目前不建議採行」。（L6）

貳、關於考試命題範圍之問題

一、國文科、英文科可否列舉參考書目？

意見一：不贊成國文科、英文科列舉參考書目

「……可能會限縮考生的學習範圍，所以我們是不建議列舉參考書目和考試範圍」。（L1）

「……如果你列參考書目的話，他整天就去背那些參考書目，其他他都不知道。……讓他憑真才實料來考」。（L2）

「因為範圍太廣，很難羅列範疇」。（L6）

「……考生針對參考書目背了考上，有用嗎？針對往後的公務處理，有幫助嗎？這是可以思考的方向」。（L8）

「……不要設定範圍，反而更可以考出能力出來」。（L9）

意見二：贊成國文科、英文科列舉參考書目

「……讓考生減少負擔」。（L7）

二、可否明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例？

意見一：不贊成明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例

「不論古文或現代文他都是測驗考生國語文能力和程度的一個工具，所以我們認為不需要特別去規定他的比例」。（L1）

「不必兩邊都設限，……不如規定說古文不能超過 50%，或者是說不要超過 60%也可以……，兩邊都定的話，你會讓出題的人光打官司都打不完」。（L2）

「目前的年輕人國語文能力實在是很差，所以古文和現代文的出題比例，應該是不需要單獨明列比例，就讓命題委員依據他的專業來命題」。（L4）

「國文古文和現代文的比例不要去限制」。（L8）

「……不要設定範圍，反而更可以考出能力出來。」（L9）

意見二：贊成明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例

「古文的部分可以訂定最高比例的限制，因為這樣可以讓考生有一個準備的基準」。（L6）

三、可否以其他英語檢定成績取代英文科考試？又，作為考試資格條件或公務員在職身分之訓練？

意見一：贊成以英檢取代英文考試，但必須建立客觀公正的評比標準認證

「英檢採計種類和測驗機構要經過很嚴格的認證和篩選，這樣才符合客觀和公平性。……但事實上他們的題目跟方式難易不是很相同的，所以以後一旦要取代英文科考試的話，採計種類和測驗機構可能要真的很嚴格的做認證和篩選。……英語檢定是可行的，只要是他能找到客觀的」。（L1）

「英語檢定的部分只是時機的問題，將來台灣一直在推動，畢竟考試在引導教育，很多學校跟公、私立單位都在走向這個方向，如果這個制度慢慢成熟，被很多機關、公、私立單位都認可以後，我想檢定的東西可以替代，避免在考試的過程裡考生用那麼多的時間來準備」。（L5）

「如果說可以用英檢來取代英文科考試，那就是以後考試進來的人已經通過英檢，我們就不需再辛苦的去推動，越來越多考試分發進來的人員都有通過英檢，公務人員的英語能力不必推動自然就提升上去了，我倒是覺得說這個部分是可以作為考試的資格條件，按不同等級考試設定應具備不同英語能力等級，但是最重要的就是要從嚴審核評定辦理英語能力檢定的機構，因為教育部雖有定有一套 CEF 的英檢對照表，但是那個等級表如果要適用在公務人員考試英語能力的認定上，則可能必

須再審慎嚴謹一點」。（L6）

「……考英檢你一定要有一定的時間準備，不可能是速成班。……跟這些特約機構在簽約的時候要嚴格的把關。……你通過英檢在基層機關已經有一定的程度了啦，不用在考試的時候再加考這一科了。（L7）

意見二：不贊成以英檢取代英文考試

「……英文檢定的機關都有一定的水準，你說他很公平嗎？可能很公平，但也未必。應該是當場大家一起考試，比較公平，你去跑一百公尺，各國選手可以自己去跑然後回來報成績嗎？不能啊，就是當場跑，看誰跑第一。你不能說私下昨天測驗的時候，我跑得比你快，沒有那種道理」。（L2）

「……及格標準有所不一樣，……每個人檢定考試的種類不一樣，可能會產生公平性的問題」。（L8）

「……全民英檢要列進去的話，我覺得在一、二級的考試去做限定可能比較好，……但是在三四五等這個部分我比較不建議把全民英檢列進去，因為，第一這個標準有沒有全面實施，第二在基層英語的應用並非絕對需要」。（L9）

四、可否明訂法學緒論之考試範圍？

意見一：贊成明訂法學緒論之考試範圍

「……方便考生去做準備。……範圍可以大，不一定侷限小部分。這個範圍列下去，……對於以後公務的需求是滿有必要，況且我們公務員要是依法行政，一些憲法、法學緒論、公民的概念是一定要有」。（L3）

「……範圍太廣，考生也不容易準備，所以可以訂定考試的範圍，……例如行政法、行政程序法、民、刑法總則等公務人員所必須具備的基本法學科目予以列入範圍，方便考生準備」。（L6）

「……要明訂，……今年法學緒論的重點都比較偏離。因為一定要測出考生的程度……，建議說常用的法學緒論重點，民、刑法；行政法是可以明訂，對未來公務上可以用到的部分，可能比較實務一點。如果沒有定範圍，你出的很偏離，其

實實務上不見得會用的到」。(L7)

「比如說一些基本的行政程序法、公務人員服務法，相關的民、刑總等等，應該有一個範圍，如果沒有訂定範圍，典試委員為了考試要分出分數的高低，有些題目只有朝一些艱深、很冷門的題目，只為了要去考出一個差別。那在補習班的題庫背一背，看誰背的比較多，就顯示說他法學緒論的程度比較高嗎，也未必，所以有一個考試範圍……」。(L8)

意見二：不贊成明訂法學緒論之考試範圍

「……可能會限縮考生的學習範圍，所以我們是不建議列舉參考書目和考試範圍」。(L1)

「這個比較難處理。……市面上有很多書就叫法學緒論，那大多都取一個基本的法理，民法、行政法、行政法相關，但是我覺得說你要考法學緒論的話，最好把公務人員服務法列進去，這個列進去有一個好處，在公務人員服務法裡面對對公務倫理有一點基本規範，如果說公務倫理我們不考的話，那法學緒論裡面把這個服務法定好，我認為這個就可以彌補這方面的不足」。(L2)

「考試的範圍其實是沒有必要去界定，雖然考生在準備上有一點壓力，但是站在用人機關的角度，我還是比較認同不必界定考試範圍」。(L5)

「……不要設定範圍，反而更可以考出能力出來」。(L9)

五、是否明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍？

意見一：贊成明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍

「……方便考生去做準備。……範圍可以大，不一定侷限小部分。這個範圍列下去，……對於以後公務的需求是滿有必要，況且我們公務員要是依法行政，一些憲法、法學緒論、公民的概念是一定要有，那在遴選人才的時候，他在某一方面就已經很有深入的瞭解，我覺得這是有助益的，所以我是比較贊成列入範圍。國中的公民就已經有民、刑法的概念，還有憲法、法學緒論的概念，高中可能更深入……」。(L3)

「……範圍太廣，考生也不容易準備，所以可以訂定考試

的範圍……」。(L6)

「……要明訂……。如果沒有定範圍，你出的很偏離，其實實務上不見得會用的到」。(L7)

「……如果沒有訂定範圍，典試委員為了考試要分出分數的高低，有些題目只有朝一些艱深、很冷門的題目，只為了要去考出一個差別。那在補習班的題庫背一背，看誰背的比較多，就顯示說他……的程度比較高嗎，也未必……」。(L8)

「公民考試的部分，是可以考慮列進去」。(L9)

意見二：不贊成明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍

「……可能會限縮考生的學習範圍，所以我們是不建議列舉參考書目和考試範圍」。(L1)

「考試的範圍其實是沒有必要去界定，雖然考生在準備上有一點壓力，但是站在用人機關的角度，我還是比較認同不必界定考試範圍」。(L5)

「……不要設定範圍，反而更可以考出能力出來」。(L9)

參、關於科目配分比例之問題

一、各級考試普通科目配分比例是否適當？

意見一：維持現狀

「配分比例的部分，如果按照目前制度的去實施，應該還算是適當。如果有要做調整的話，有一些科目要增加進來的話，就要做一些配分比例的調整」。(L9)

意見二：提高英文配分比例

「為了要與國際接軌，以及提升公務員的英語能力，所以我們認為可以提高英文的配分比例。因為原來英文的配分不是很高，我們認為可以提高到 50%或 60%」。(L1)

「基層來講的話，應用的部分比較少，我是認為說有基礎就可以了。如果要把他加重的話，我是覺得在比例上稍微把他提升一點。比如說高考三級是 40%，我是建議可以提高到 50%」。(L7)

意見三：提高公文配分比例

「……現在實務上公務員在大學畢業一進來公務體系裡面，我覺得他們的公文運用和實務瞭解的程度比較差，公文佔分比例太輕，那考生會忽略。所以他們在公文的製作方面，他們的觀念比較薄弱。所以我比較贊成公文的比例加重一點」。（L3）

二、普通科目與專業科目所占百分比應否修正？

意見一：維持現狀

「現行各種考試的普通科目和專業科目的百分比算是很妥適」。（L1）

「目前、、配分比例，我個人是認同的」。（L5）

三、其他有關科目配分比例問題

意見一：中央高普考及地方特考應分別考量

「高普考跟地方特考兩個配分應該有所不同。比如說英文的部分，你在地方特考幾乎都用不到，而高普考分發在中央機構，可能一個書記他在外交部上班，其英文使用上來講，可能也許比地方鄉鎮公所的書記，要多得多了，差別就有所不同，那他的配分可能就要有所區別」。（L8）

肆、其他相關問題

意見一：中央高普考應與地方特考分開考量

「……地方特考的考試科目的比例和科目的設置，應該是與高普考分開來看」。（L8）

「……高普考要跟地方特考區分，這個部分我贊成」。（L9）

意見二：高資低考情況嚴重

「……高資低考，我覺得滿嚴重的，就是碩士畢業的人去考高、普考的人滿多的，甚至地方特考、四等考試，結果錄取後邊工作邊唸書，隔年考上又分發離職，這個部分跟考試科目有沒有影響，仍有待討論」。（L8）

意見三：加強考試及格後的訓練的功能

「……職前訓練在我們公務人員考試分發程序中只是形式化，也就是說考上筆試之後，基本上這個訓練 99.9%都會通過，實際上，在訓練中還是可能會發現一些不適任的人員，那不適任的人員

怎麼去淘汰……也可以將這類考試成績提供用人機關參考，作為在安排職務工作或在職訓練之參考」。（L9）

意見四：科目整併

「……科目是不是可以做一個整併。舉個例子：國文是不是可以跟英文作一個整併，這是一個語文表達能力……」。（L9）

意見五：目前國家考試制度公平性大於專業性

「……公平性或是適才適用，這個是兩難的東西。國家考試或任用考試是要講求公平性。……一方面他考慮到公平性，一方面在性向測驗或智力測驗裡面都是講適才適所，怎麼樣讓這個人考進來還沒有出任公職以前，就知道可以擺在什麼位置？」;「……只是在作一個公平性大於專業性，這兩個都要考慮到，適才適所，公平性，這兩個有點衝突啦。那西方國家用性向測驗來作為你在人事單位作諮商和人的互動方面是不是有這個專長，你在人事室不是每天只有作差假、管理、考核這些技術性的工作，可能有些諮商輔導，這些東西可能是性向測驗可以作出來的，也是西方國家他們在選才的一個方向，那我們沒有辦法，因為這麼多人國情的關係吧！那我們現在考試很大的部分是因為公平性的問題，出題的委員只要偏一個方向，考生、家長就會撻伐說，這怎麼會是一個國家考試應該有的方向和立場」。（L5）

意見六：普通科目應定低標

有代表認為：「依照目前專業科目和普通科目的百分比來看，一個考生是否能錄取是專業科目受到影響，普通科目就沒什麼重要，真的放棄都沒關係，所以普通科目對錄取影響不大」。（L4）是以另有代表建議：「……普通科目訂成一個低標，就是說你普通科目一定要達到幾分，再來去比專業科目的部分。不要兩科去作一個平均，是不是比較可能解決這樣的問題」。（L9）

第三節　專家學者之意見分析

第三場專家學者代表座談會於 97 年 7 月 18 日舉行，主要以考試院考試委員及公、私立大學教授等共 10 位為邀訪對象，惟其中一

位考試委員臨時不克出席，故實際出席共九位，出席名單及座談會記錄詳見附錄四。

壹、關於考試科目設置之問題

一、是否加入電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理、本國史地或其他科目？

(一) 電子計算機概論

意見一：不贊成加考電子計算機概論

「這個我覺得不必，因為電子計算機概論跟實用是有距離的，考那個東西是沒有價值的，現在年輕一輩在這方面的觀念和實際運作是不欠缺的」。（S1）

「這個科目以前有考過，但因為沒辦法實際操作，這些理論上的東西根本意義不大，所以是一個很小型的考試跟這個很有關的，可以考，但是一般考試就不用，現在年輕人天天打電腦他自然接觸這個課題」。（S2）

「我覺得不需要，因為在台灣數位落差非常明顯，越年輕的世代他的能力是越好的，如果我們把他變成考試科目，學生可能抱怨很大」。（S4）

「現在的年輕朋友基本訓練都有，我們不用再用這個科目來考試，而且他不見得能實際操作，你讓他背一堆程式語言，根本是沒用的。而且最主要一點，我們將來工作上很多人會用到電腦，但是那是職前訓練的部分，不是我們考選上要考慮的。某個系統在人事系統上要操作，那你再去訓練」。（S5）

「電子計算機概論，我覺得不需要」。（S6）

「電子計算機概論當年是因為分試才弄上去的，現在完全沒有需要」。（S9）

(二) 國際現勢

意見一：不贊成加考國際現勢

「國際現勢、、我覺得也有問題，因為他沒有一般的正規教材，所以就會變成補習班」。（S1）

「國際現勢天天在變，你要考什麼東西，每個人的觀

點都不一樣」。（S2）

「國際現勢是一個變動，基本上如果我們把他叫做台灣跟全球面向的一個瞭解，他可能是需要的，尤其是越高層級的部分，他不是只是像過去一樣在辦公文，他在訂定很多政策的時候他的思考是什麼，其實這是我們台灣公務員最缺的一塊，他關切的都是法條，可是這無助於政策，這也造成他跟政務官之間都有一個衝突，因為政務官比較關切的大的政策系絡，可是我們的文官他所受的訓練使他對法條相當瞭解，但對整個的系絡掌握不太夠，我覺得這個可能要去考慮的，越高層級的越要去瞭解他這塊到底懂不懂，或是一定程度的掌握」。（S4）

「國際現勢我個人覺得很重要，但是科目確實會有問題。……也許可以放到別的科目裡面。但是單獨是一個國際現勢，這樣不見得能考得到公務員應該要有的宏觀視野，可能會變成某種領域的老師們只是又多了一個就業機會」。（S5）

「國際現勢我認為公務員訓練裡面要加強的，我也不認為要在普通科目裡面考，是訓練裡面要加強的」。（S6）

「關於國際現勢或是本國史地，我覺得應該要把他看成跳過敏感的統獨的意識，用國際化、全球化的觀點來看這些科目。……我建議會有一個新的科目，「全球現勢」。我覺得當前的公務員，不管你是哪一級的，尤其是越到高考一級、二級恐怕一定要，在我們國家的公務員，很多都是受到全球化的影響，那如果你不知道現在的發展的狀況，假如你現在不知道亞洲的轉變、中國的轉變，我不看他是統一的中國或是獨立的，就好像不知道亞洲的發展、WTO 的發展，你公務員能作什麼樣的政策呢，我們能怎樣提升行政的效率和競爭力呢？公務員必須要瞭解國際現勢，這個科目我看他要包括的。台灣史地、所謂的本國史地、世界史地、國際現勢、包括國際 NGO 所有的現況等等這樣的科目」。（S8）

(三) 公務倫理

意見一：贊成於法學緒論中加考公務倫理

「公務倫理我認為可以考，但是不能稱作公務倫理，可以叫做陽光法律來考，內容是公務員服務法、財產申報法、遊說法、利益衝突迴避法等，因為法規比較具體可以考，倫理的東西有問題。因為有法律就比較具體可以考，把他放在法學緒論裡面可以考」。（S1）

「公務倫理可以分散到各個科目，如：在法學緒論，多考一些相關公務倫理的法律規定。那邏輯推理可以放在性向測驗和智力測驗去考慮，我記得以前考過數的推理那個東西。至於史地有很多爭議，既然說不是十分的重要，這些科目暫時不必列進來」。（S2）

「公務倫理規範我是覺得陽光法案一些法理的問題，就是公務倫理規範，那公務倫理規範最好是放在法學緒論，把他明訂哪些法規，連公務人員服務法等等相關的都應該放進去」。（S3）

「公務倫理這一塊，剛剛有很多老師都認為很重要。公務倫理可能考 100 分，因為我知道這些法條很清楚，所以我知道怎麼貪污腐化可以規避。但是不考的話，他可能不知道貪污腐化之後要坐幾年的牢。我覺得這個地方可以適度的考一下重要的法條法規。但最重要的是後面的訓練」。（S4）

「相關的法令公務人員應該要知道。即使是他讀了法條，他不一定是一個廉能的公務員，但至少要知道他有哪些部分必須要遵守，我想這應該是一個必要的課程，把它跟法緒作一個結合是可以考慮的」。（S5）

「對公務倫理的看法跟很多先進一樣，放在法緒裡頭」。（S6）

「公務倫理你就讓他懂了又怎樣，他也不會變成他的行為，這個就把他放到認知裡面也可以……」。（S9）

(四) 邏輯推理

意見一：贊成加考邏輯推理

「邏輯推理可以放在性向測驗和智力測驗去考慮，我記得以前考過數的推理那個東西」。（S2）

「邏輯推理我認為應該跟性向測驗、智力測驗一起考慮」。（S5）

「邏輯推理這部分我覺得可以把他放到數理邏輯」。（S9）

意見二：不贊成加考邏輯推理

「……邏輯推理我覺得也有問題，因為他沒有一般的正規教材，所以就會變成補習班」。（S1）

「邏輯很難考的出來，所以我不認為邏輯要考」。（S4）

「邏輯推理……都不必了」。（S6）

(五) 本國史地

意見一：贊成加考本國史地

「關於國際現勢或是本國史地，我覺得應該要把他看成跳過敏感的統獨的意識，用國際化、全球化的觀點來看這些科目。……我建議會有一個新的科目，「全球現勢」。我覺得當前的公務員，不管你是哪一級的，尤其是越到高考一級、二級恐怕一定要，在我們國家的公務員，很多都是受到全球化的影響，那如果你不知道現在的發展的狀況，假如你現在不知道亞洲的轉變、中國的轉變，我不看他是統一的中國或是獨立的，就好像不知道亞洲的發展、WTO 的發展，你公務員能作什麼樣的政策呢，我們能怎樣提升行政的效率和競爭力呢？……台灣史地、所謂的本國史地、世界史地、國際現勢、包括國際 NGO 所有的現況等等這樣的科目」。（S8）

意見二：不贊成加考本國史地

「史地我建議不要啦，還是我剛剛那個觀念，還是核心職能，如果你這個工作跟史地大有關係，那就列專業科目。但一般的我覺得不用考，那個作用不大，而且爭議太

多了」。（S1）

「史地有很多爭議，既然說不是十分的重要，這些科目暫時不必列進來」。（S2）

「史地的這個問題牽涉到統獨，我認為最好不要去碰」。（S3）

「史地部分，我認為像某些特定需要的應該要考，其他就不必了」。（S5）

「……和史地都不必了」。（S6）

二、英文應否單獨列考？或，可以其他英文檢定方式替代？

意見一：贊成英文單獨列考

「英文是否單獨設科，現在高考一級就是博士學位以上來考的，不加考一般科目，我覺得這個不太對。一級的人負責很重要的科目，應該要考普通科目，我建議要考國文和英文，各一百分，單獨列科。其他的部分就可以暫時不必單獨設科」。（S2）

「英文單獨列考應該要放到一等特考裡面，高考一級的現在沒有普通科目，現在有專業英文，但專業英文是什麼我不清楚。那考試院是不是有其他政策考量不考普通科目？我反而認為普通科目有很高的重要性，英文可以單獨列考，因為你職等那麼高，上去就是主管了，英文是大家普通的一個東西，因為專業英文跟一般普通的英文還是有差別。我認為說可以這樣考」。（S3）

「英文不宜用眼前短線的立場來評斷說公務員的普通科目裡面是不是要放入英文。不管你將來的工作上是不是會用到英文，在當前的環境之下，英文很可能會影響到基本的公務員平常常識的注意力，他會有聯結性。至於他將來在工作上，或是將來資訊的蒐集會有一個知識素質的不同。你在國際上有些國家，除非一些英屬國家他教育就是英文，其他的一些國家你可以看到英文素質跟全民素質有關，更不用講跟公務員素質會有相關。所以我們不看他眼前用不用的上，但我想他的程度會不一樣」。（S8）

意見二：不贊成英文單獨列考

「英文是否可以單獨列考的問題，在英語檢定還沒有成熟以前，我們不得不在普通科目裡面來列，但是比例跟考法可以隨考試等級不同來調整，但是不必單獨列考，所謂單獨列考，就是變成一科，增加比重，我們既然普通科目只有兩科你就不能增加比重，除非你增加成三科，但比重又會變得太重。如果這個工作很需要英文的話，就會有專業科目來考英文，如果公務上不太用的到，那就考他一個基本的水平就夠了」。（S1）

「英文是否單獨列考，我個人沒有明確的意見，我這幾年接觸到地方公務員的時候，常會抱怨為何要將英文列入升遷條件。因為他說我一輩子也不會跟老外講話，工作上也不會有用到英文的機會，那你幹嘛浪費我個人時間和政府資源。但是話說回來，英文說不定也是一個工具，因為我們去馬來西亞認為他是一個落後國家，但是他的英語能力確實比我們強，藉著英語跟其他國家接軌是一個趨勢，即使他目前工作用不到，這是應該要有的正確觀念」。（S5）

「英文是否單獨列考，如果有這樣的專業科目，則單獨列考，否則不必。……為何要考英文，我也可以考日文啊，很多當公務員你很重要的是你要會講台語、客語，我覺得每個人都是涉外人事嗎？這是有質疑的……如果英文增加就叫做有國際視野嗎？我很懷疑」。（S6）

三、是否引進人格測驗、心理測驗、性向測驗或智力測驗等？

意見一：不贊成引進人格測驗、心理測驗、性向測驗或智力測驗等

「引進性向測驗與智力測驗，我自己很想，但我們補習班很快就會把他毀掉。我是認為對極有必要的試作研究觀察，比如說對飛航管制員，我們應先漸漸作研究，然後再決定要不要做一個篩選的。但一般的考試比較難啦」。（S1）

「性向測驗如果技術可行的話，當然是可以採用。這是一個很好的趨勢，但作法上和技術上恐怕不太容易」。（S2）

「性向測驗在人數越少的時候是可能的，人數多的話就沒

辦法。尤其是考選部每次考完題目要公告，題目一公告就被破解，縱使兩三百個題庫弄出來的題目，到最後都被破解掉，補習班都會這樣。我覺得這方面可以用在少數人的時候，如：外交官考試」。（S3）

「性向測驗預官也要考這個，還沒有去考之前你就知道要考什麼，已做了很多遍。我覺得不需要考這個。基於考選效度，還有成本的考量，不需要考了」。（S4）

「是否引進性向測驗和智力測驗，……我發現鑑別力不高。基本上這些考進來的人對於安全性、穩定性的要求都很高了，顯然來考公職的已經具有某種程度的傾向。……這個一定會有補習班的問題。這樣的測驗應該作為諮商工具，不應該作為考選的部分。換句話說，他可以放到訓練後段裡面。我們目前都是用分數來分發，但這個人為何塞到經濟部、財政部卻是沒有道理的，他只是用分數來分發，但是那個人的 fitness 是很重要的，應該考慮到某些人的人格特質或性向適合做那個部會的工作。我們目前沒有去作這個分析。就一個完整的考選來說，應該幫考生區別出來他適合哪一個單位，這樣才會比較完整」。（S5）

「是否引進性向測驗和智力測驗，我也覺得不必要幫補習班找他的財源，我也覺得不必了，這並不是重要的東西。要哪些科目，是要繞在核心職能裡頭去考量」。（S6）

貳、關於考試命題範圍之問題

一、國文科、英文科可否列舉參考書目？

意見一：不贊成列舉參考書目

「國文和英文科是否列參考書目，我個人認為不宜列參考書目。英文科我不太懂，國文科你用古文觀止範圍都是太大。現在列參考書目，主要是中醫的一部份，現在大概只有命題大綱，列參考書目的並不多。那要不要列，國文科教授好像都沒有共識」。（S1）

「國文科、英文科要不要列參考書目，我覺得不用，因為這本來就是考他們國文和英文的程度」。（S2）

「國文科、英文科列舉參考書目，我是不贊成的，因為這是一個基本的。你列參考書目的話，就變成國文科、英文科的大戰，為什麼你用我的書不用他的書。這個東西我覺得最好不要列」。（S3）

「要列誰的參考書目，列出來以後考生會說你告訴我這一題在哪一本的第幾頁第幾行，所以我會建議不需要去列參考書目，但是可能要仿效現在的專業科目，他至少有訂出每個出題單元應有的比例。一定要每一科都留一個單元叫做其他自行的部分，那個地方就給命題老師很大的空間，那個就很清楚，你也讓考生覺得負擔不重，考生也知道大概會出在哪裡，命題老師也知道你不要太離譜了，明明是五等考試，你出了一題連高考一級的人都寫不出來的，我覺得這樣對考生也 friendly，也有一個誠信的狀況」。（S4）

「國文科和英文科不要列書目，但可參考考選部列出的科目大綱，也就是每一個科目的範圍到多大，他有哪些細的項目，每一個範圍大概佔多少的比重等，但是不要去列書目，因為牽涉到將來出版，或是書籍銷售的問題」。（S5）

「英文科是否要列參考書目，我覺得不需要，免得會有些委員有瓜田李下的疑慮，test book 出太多了，也不必幫自己找麻煩。國文、英文也沒有什麼參考書目，我贊成黃一峰教授剛剛所談的，用科目大綱，這是一個很好的思考方向」。（S6）

「是否要列舉參考書目，那是不可能的事情」。（S9）

二、可否明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例？

意見一：不贊成明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例

「那是否要列國文科古文和現代文的比例，這個也討論很久，結論就是不必，基本上我們現在連基測、大學指考這邊都還在搖擺。我覺得我們有很多東西是讓教育先行，教育先行的意思就是在教育都還沒有搞出一定這樣的制度之前，我們考試原則上就參考參考。尤其一些教授認為古文和現代文是傳承的概念，你很難去區隔，所以我覺得這個地方我不鼓勵」。（S1）

「我覺得不必了，留給那一屆典試委員自己討論，國文就是要考古文和現代文，你要怎麼考那一屆可以討論」。（S6）

「考那個古文要怎麼寫，我覺得不必了，我們考公文，我也很反對，因為你腦筋清楚你自動會寫，根本不用考，、、」（S9）

意見二：贊成明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例

「古文和現代文很難區分，改成文言文和白話文的差異，可能比例可以對半對半」。（S2）

「、、古文的問題，到底你要用什麼標準，你要明訂他要考什麼範圍，古文是限定哪幾篇文章，哪些的東西，或是現代文是哪些，這個是可以」。（S3）

「、、古文實際應用的狀況不多，也許應該逐漸下降，讓我們現在的白話文或現代文的比例高一些」。（S5）

三、可否以其他英語檢定成績取代英文科考試？又，作為考試資格條件或公務員在職身分之訓練？

意見一：不贊成以其他英語檢定成績取代英文科考試

「用英檢取代英文科成績，這個等時機成熟我贊成。甚至連國文都可以，但現階段沒有辦法做到」。（S1）

「英檢取代英文科成績，我覺得不可，不要肥了補習班，我覺得應該是公務員進去以後再考核的，比如說你要通過幾級你才能升官等或怎樣，那是訓練另外一個問題了，不是在考試進去以全民英檢取代英文科的考試，我這點是非常不認同」。（S6）

意見二：贊成以其他英語檢定成績取代英文科考試

「、、那你要取代是取代一科，還是百分之多少的成績？再來英檢有分好幾級。如果認為有可行性的話，的確可以用被認可的公司他們所舉辦的英語檢定和及格的成績來作考慮，但是他及格的狀況要根據不同等級來取代英文科的成績，比如說考過高級就可以獲得 85%的英文科成績，考過中級可以獲得50%等等的」。（S2）

「全民英檢要等到國家時機成熟的時候，有一定的標準了，可以用那個標準來取代，這是一個技術上的問題。這是一個漸進的方式」。（S3）

「那英檢我贊成吳老師的意見，等時機成熟再來作一個適當的考量。這裡面有一個問題，以我們來命題的話在英文裡面會有一些生活英語，那如何讓他導向變成一個公務英語，作為一個中華民國的公務員在公務上會有那些必要用到的東西，跟他公務有關的，那這樣也比較符合內容效度」。（S5）

「我贊成有一些像多益、全民英檢可以取代。前面幾位提到，如果我們用全民英檢來選公務員，那全民英檢可能會變成一個圖利的門道，不是，我們是考英文，但是你有那個資格的時候來取代、來替代，這是不一樣的，這個替代的管道是可以去作研究」。（S8）

四、可否明訂法學緒論之考試範圍？

意見一：贊成明訂法學緒論之考試範圍

「這個絕對有必要。因為法學緒論的範圍太廣了，所以這個有必要，如果把剛剛講的公務有關陽光法律都列進去，這個有必要明訂範圍」。（S1）

「這個應該沒有問題。已經列進專業科目的類科考的話，如一般行政科已考行政法、民法總則、刑法總則，那法學緒論就可以不考這個東西」。（S2）

「……我是贊成考試範圍要明訂，包括公務倫理的規範要放進來。你去看那個考試的範圍無所不包，所以你範圍要明確，、、但是有一個問題就是公民科跟法學緒論的範圍，劃分的界線這是一個很大的學問，怎麼去區分，這個有必要去注意」。（S3）

「法學緒論我認為要列出範圍」。（S5）

「法緒的範圍是要規範的，、、法緒要不要明訂範圍，我認為要」。（S6）。

「可以進一步把這個內容具體化、明確化，你就直接說要考什麼法，你就直接訂在裡面就可以了」。（S7）

五、是否明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍？

意見一：贊成明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍

「……這個比較可行，事實是現行作法是用國中的課本，請教授來作命題的參考」。（S1）

「……這個沒有問題，應該可以明列的」。（S2）

「……範圍要明確，公民科也是一樣」。（S3）

「公民科這一段，我倒是有一點淺見，教育部現在訂定的公民課程把法律也放進來，就像法緒，然後經濟學、政治學、人類學都有包含，那他事實上不是叫做公民，他是叫做社會科學概論。因此，這個部分值不值得我們參考，我比較懷疑。我們原本定義的公民應該是作為國家的一個公務人員對公民社會或者憲政制度應該要有一定的瞭解，這樣的一個素養是應該要有的」。（S5）

「公民科範圍也要明訂範圍，考試小組再來討論他的範圍要到哪裡」。（S6）

「公民與社會裡面考小學到高中裡面的課本，這個可以，因為已經有教育過了」。（S9）

叁、關於科目配分比例之問題

一、各級考試普通科目配分比例是否適當？

「我覺得憲法的比例可以減，法學緒論的比例可以增。憲法沒什麼好出的」。（S1）

「其他各科的配分好像還可以，不過高考三級的英文是不是可以調高為 50%。因為三級是很多大學和研究所來考，這個部分是公務員的主幹。至於法學的方面，就把中憲改成 20%，法緒改成 30%」。（S2）

「各級考試普通科目配分的問題，基本上我是覺得應該憲法的比例要下降，英文和法學緒論的比例要往上升」。（S3）

「有多少文官在他承辦事項和服務的時候會用到英文？我個人非常贊同剛剛吳定老師提到高考一級的部分英文必須要加重，所以這個地方我的建議原則是，四、五等考試的部分可以調降。他英文很棒，但其他都不行，那也無助於他公務上的處

理。而且我們回到現實來看，大概要薦任以上的公務員他要接觸到一點決策或他要收集資料的話，可能會碰到一點英文，所以我會覺得一個原則，我會建議職等越高的英文比例應該增加。職等稍低的，其實你要去考慮到你的服務對象是誰，甚至可以下降一點」。（S4）

「憲法比例可以稍微下降，但不是加重英文，而是加重其他比例。因為憲法我們都知道說，憲法考得很厲害的他不一定會辦公，那是不是加入一些民主法治的概念」。（S4）

「建議憲法應該要繼續維持，而且在高等考試和一般考試的重要性要受到重視，雖然有說現在憲法變化太快、憲法修正的幅度太大沒辦法考，但是可能也就是這個原因，就算他變化太快、修正太多，要提醒考生他中間不管是理性和不理性的部分，就是提醒大家來注意憲法。最後一個，也跟憲法相關，目前的配分比例，他是不是在憲法上面，比如說普考考試在憲法是佔 20%，高考三級是 30%，高考二級是 40%，越高層的他的比重重要性越高，尤其是高考一級的一等特考的公務員，如果不能知道憲法本身的樣子，他大概沒有辦法堅持他遵憲行憲的這個概念」。（S8）

「國文……在越高層級的考試，測驗題應該佔的比較少；那比較基層的考試的話，測驗題的比重增加，我覺得這是可以接受的。那高考二級是不是可以取消國文測驗題的部分，或者比重再降低」。（S6）

「英文……考這麼多的比重是可以調整的。你初等考試的比重是 30%，高考三級是 40%，我建議調成 30%，把多出來的 10%加到法緒裡，英文如果要考的話，建議都改成 30%，……英文我都不覺得要考，除非你是涉外人員，……如果我們要維持英文的話，因為要廢掉有點困難，那我建議調整比重，一律以 30%來看，其他調入比較適當的科目……建議法緒增加比例，把英文減少的部分加到法緒裡面」。（S6）

「各級考試普通科目配分是否適當。這也是牽涉到策略設計的問題，比如說你高考三級以上的，你要比較注重他整合性

的能力，所以你在英文和國文上要加強。可是你在基層，就可能要加強他的法學，法律素養或是法律的認知，我想這是考慮的一個點」。(S7)

二、普通科目與專業科目所占百分比應否修正？

「現在是二比八，我覺得初步還可以」。(S1)

「如果大家認為說普通科目很重要，可以再把他提高配置，比如說七比三。讓考生知道一般性的科目也很重要，要去重視」。(S2)

「普通科目和專業科目，以民國 65 年為例，以前是三比七，現在是二比八，誰對誰錯。普通科目是二，專業科目是八，要怎麼調整，可以再考慮」。(S3)

「普通科目和專業科目二比八我認為是一個合理的比例。但是不要低於 15%，否則這樣的科目就沒有太大的影響力和作用」。(S5)

「目前是二比八，是可以的」。(S6)

三、其他有關科目配分比例問題

「……普通科目和專業科目的比例的修正，我覺得這個是命題方式的問題，普考和初等就強調測驗題的方式，那高考三級以上就用申論題的方式，我覺得用這幾個來切，那個圖像就比較明確，也比較可以避免 15%、20%、25%這些數字，比較難得到一個明確的標準」。(S7)

肆、其他相關問題

從學者專家座談會之會議記錄資料顯示，普通科目設置之問題，除了本研究小組原定條列者外，尚有下列問題，分述如下：

一、普通科目之定位問題

「普通科目已經不單單只是一般的人文素養，因為是說專業科目是針對這個類科、職系的專業，但普通的共同科目應該是針對同一個考試的共同的核心職能。我覺得現在公務人員考試無論如何都要跟他的核心職能有關，而核心職能又可以區劃為兩塊，一個是與這個職系完全有關的放在專業科目，普通科目是不同考試但都用的到的，一樣要跟核心職能有關」。(S1)

「普通科目的定位到底是基礎的工作知能還是核心能力。其實我一開始是從 core competence 著眼，……公務員不管他是什麼等級、類科，他應該具備一個很基礎的廣博的能力。……，在我們的普通科目下找進來的公務員，應該在民主系絡底下要有一些基本常識。……公務員應該要具備那些基本的核心能力，我覺得除了目前的憲法以外，我們的民主素質、法治概念還有人權、公務倫理等等都應該納入」。（S4）

「普通科目是跟核心能力有關的，雖然他叫做普通科目，普通科目應該是有一個基礎能力，那為何會定這些普通科目作為第一試的內容，其實要根據公務人員需要哪些能力，那還是核心能力的部分」。（S6）

「普通科目的基本定位是什麼，他的核心職能是什麼，我個人認為普通科目只是進入要專業科目考試的一個門檻。他只要能夠通過這個門檻的話，就表示他具備從事公職這樣的能力，所以基於這樣的一個基本定位的話，考試的科目應該盡量符合基本的共通性。因為每一個類科、每一個專業都有這樣的共通性，那這樣的話我覺得就已經達到他的基本定位」。（S7）

「我們要考的是理解的能力，還有認知的能力。所謂認知的能力就包含……史地、經濟、全球化什麼全部都要，……也包含了英文在內。……英文一定要，那個是視野的問題，倒不是你會不會用的上。你對世界上的理解你必須要透過英文你才有辦法理解，那不是用不用的上的問題。……包含你對整個世界的演變、國家的演變、社會的演變，這些你必須要知道的。第二個部分是所謂的腦筋清楚，邏輯的理解能力。……包括數理的邏輯，語句上邏輯。……比較綜合的具體建議是，在普通科目可以有兩種考試，第一種公民與社會的認知的考試，第二種數理邏輯推理。（S9）

二、高考一級/地方一等特考應列考普通科目

「現在高考一級就是博士學位以上來考的，不加考一般科目，我覺得這個不太對。一級的人負責很重要的科目，應該要考普通科目，我建議要考國文和英文，各一百分，單獨列科。

其他的部分就可以暫時不必單獨設科」。（S2）

「英文單獨列考應該要放到一等特考裡面，高考一級的現在沒有普通科目，現在有專業英文，但專業英文是什麼我不清楚。那考試院是不是有其他政策考量不考普通科目，我反而認為普通科目有很高的重要性，英文可以單獨列考，因為你職等那麼高，上去就是主管了，英文是大家普通的一個東西，因為專業英文跟一般普通的英文還是有差別。我認為說可以這樣考」。（S3）

「高考一級跟一等特考，我覺得普通科目是一般要具備的基本智能，我覺得也要把他放進來作一個考量，沒有什麼特別理由他這邊沒有這個，尤其是我們考到高考一級，他可能是通才，所以應該也要考」。（S8）

三、應加強考試及格後的訓練的功能

「公務倫理這一塊，、、、最重要的是後面的訓練。、、、在一個公務人力養成素質的過程當中，除了甄補的第一關，其實我們都知道很重要的是後面的訓練，包含英文的提升和公務倫理這兩個科目，我覺得最重要是在後續的訓練。如果擔心他一進來就變成公務員，我覺得應該要建議試用階段，非常重要，我想中華民國的公務員很少在試用的階段被刷掉的。試用這個階段就是來測試你的性向適不適合當公務員，也測試一下你有沒有一些毛病。現在試用期是六個月，那他有什麼毛病應該都觀察的出來，那現在形同形式，只要我考上，試用期是騙人的。我覺得應該要去注重試用期這一塊，也可以去替代性向測驗和智力測驗的部分」。（S4）

「我們目前的考試裡面還有訓練，我贊成剛才秀涓老師講的，就是說他可能也是考核的一部份，所以有些東西可能不必放在前面篩選的部分裡面，放在後面那一段作某種的篩選是必要的」。（S5）

「國際現勢我認為公務員訓練裡面要加強的，我也不認為要在普通科目裡面考，是訓練裡面要加強的」。（S6）

「英文應該是你進入公務界以後，你每年應該要加強公務

員的訓練」。（S6）

「因為我們缺乏口試，用了一大堆不適合的人，……試用期要淘汰，中華民國沒有什麼淘汰，那個訓練半年下來不能淘汰的啦，除非你有嚴格的限制說我訓練就要淘汰 20%，否則我看不到任何試用被 fire 掉的人。（S9）

四、目前考試的效度不足，考用不合一

「考試的立場是為國舉才，到底公務人員在作什麼，我們的考試內容效度比較沒有完整去考慮這個事情，所以內容效度我認為是應該優先考慮的」。（S5）

五、應提昇命題及閱卷的品質

「命題委員對這個科目在整個考選機制裡作什麼用，我認為是有問題的，是需要加強的。因為出題者命題者來講，比方說：國文老師關心學生文學素養好不好，那與公務人員運用國文這一段也是八竿子打不著的，所以命題者對於這個科目的 insight，我認為是我們將來在挑選人選應該要去考慮的。那這個就牽涉到，既使我們現在科目訂的再好，但是命題者不管我們到底要挑什麼公務員，那就會影響考選效度」。（S5）

「中華民國的公務員還是在對內服務的機會比較多，所以國文的能力是必須的，那引起爭議的是出題人的水準和品質，還有出題委員的認知和閱卷的效度，所以才會讓人質疑要不要考國文。問題是在後面這個部分，所以考國文無庸置疑，但是聘請什麼樣的國學專家來出什麼樣的題目，必須要在後續注意的」。（S6）

「就是初等考試跟五等考試的國文科的作文和公文啊，幾千人的考試，那個公平性絕對應該質疑，所以我建議初等跟五等考試作文和公文改成測驗題，很多國文科的教授贊成，他們認為用測驗題一樣可以測出能力。比較高階的用作文和公文，但是低階的用測驗題一樣可以考公文和作文」。（S1）

「我們的國文真的是爛透了，那些國文老先生考的是死的，……」（S9）

六、應釐清公民科與法學緒論之間的界定

「公民科跟法學緒論的範圍，劃分的界線這是一個很大的學問」。（S6）

「教育部現在訂定的公民課程把法律也放進來，就像法緒，然後經濟學、政治學、人類學都有包含，那他事實上不是叫做公民，他是叫做社會科學概論。因此，這個部分值不值得我們參考，我比較懷疑。我們原本定義的公民應該是作為國家的一個公務人員對公民社會或者憲政制度應該要有一定的瞭解，這樣的一個素養是應該要有的」。（S5）

七、普通科目設置改進策略應符合漸進性、適當性、及可行性三原則

「首先要確定三個原則來確定這個科目的修改。第一個就是採取漸進的原則，不要一下改變太大。第二原則是注重考生負擔與反應的原則，就是會不會加重他們的負擔和他們會不會抗爭。第三個是技術可行的原則。剛講有很多東西看起來很理想但是技術不可行」。（S2）

八、應區分各級考試之考題型式

「……普考和初等就強調測驗題的方式，那高考三級以上就用申論題的方式」。（S7）

「普通科目這個部分，完全把他改成測驗題就可以。我看其他國家的初任人員的考試上面，都是用測驗題，包含英國快速升遷人員上面，他們現在第一個篩選全部都是用測驗題……、、。像現在我們考行政學概要跟行政學怎麼分？很難分，結果我們發覺說行政學概要出的題目比行政學還難，這個是反淘汰啊，這根本不是考選上應該遵循的一種方式。……從適用性的角度、從職能的角度來看，……、、用測驗題就可以作篩選的動作。」。（S9）

九、五等考試制度改分列三等考試

「五等考試可以把他改成三等，原因是因為現在都是講假的，因為現在二級、三級、四級、五級考試全部都是大專畢業，而且已經漸漸都趨向大學畢業……，所以我們不要再矇著眼睛用五等考試了，沒有意義」。（S9）

第五章　問題綜合歸納

本章為結合第三章文獻探討及第四章三場實務座談結果所作之問題綜合歸納。

第一節　考試科目設置之問題

壹、關於是否加入電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理、本國史地或其他科目？

在中央機關代表部分，較傾向整體考量是否新增普通科目考試。對此，有較多代表一致認為上列科目皆很重要，但在不應增加考生負擔下，認為其實可透過訓練的方式彌補加強，而不必再增加科目。

在地方縣市政府代表部分，則多作個別科目的逐一考慮。其中對於「電子計算機概論」，四位表示意見的代表皆不贊成加考，因為現代社會電腦應用普及，操作上應不陌生。對於「國際現勢」則僅二位發表意見，其一贊成加考，另一不贊成。「公務倫理」，則認為應加考的有六位，其中有認為不需再單獨列考，而在法學緒論中加考即可。而對「邏輯推理」表示意見的五位代表中，一致贊成應加考；「本國史地」一科則基於避免引起爭議之考慮而認為不應再加考。

在專家學者代表部分，主要亦係作逐科的討論。其中「電子計算機概論」在發言的六位代表中，一致不贊成加考，因為一方面受限於考試的技術可行性（例如無法提供考場電腦設備），二方面則與地方縣市政府代表持相同的看法，認為目前電腦應用已普及化，年輕一輩的考生中鮮有對電腦操作生疏者。而六位對「國際現勢」發表意見者，則一致不贊成加考；而共識最多的是「公務倫理」，有七位認為要加考，且明訂與公務相關的倫理法規而納入法學緒論中併考。「邏輯推理」的爭議較大，贊成及反對加考者各半。「本國史地」則為避免爭議，多傾向不必加考。

對於此項議題之討論，本研究綜合歸納意見如下：

1.電子計算機概論，不贊成加考。

2.國際現勢，不贊成加考。

3.公務倫理，贊成加考，但不必單獨列考，而應於法學緒論中納入公務倫理的相關法規。

4.邏輯推理，則反應較兩極化，地方代表認為很重要應加考，但中央機關代表及專家學者較傾向不應加考，故本研究建議此科目於短時內不宜斷然加考，以從長計議為宜。

5.本國史地，不贊成加考。

貳、關於英文應否單獨列考？或，可以其他英文檢定方式替代？

在中央機關代表部分，大多數認為除了特定類科，如外交領事人員等必須單獨列考外，對於其他類科而言，由於在實務工作上應用機會不大，故不贊成英文單獨列考。

在地方縣市政府代表中，針對此議題發言的六位代表也與中央機關代表持相同的理由及意見，認為不應單獨列考英文。

在專家學者部分則有勢均力敵的二極看法。一者認為公務員在為民服務時，英文的實務應用機會不多，故不贊成單獨列考；但另一者則認為英文科目的功能考量不僅在其實務應用性，甚且在協助公務員宏觀視野的培養，故應單獨列考且加重比重分配。

綜合歸納此項議題之討論，本研究小組認為英文能力與宏觀視野不必然是正相關的，故英文實不必單獨列考，但仍應積極尋求培養公務員宏觀視野的其他管道，例如訓練，而此點將於本章第四節「其他」部分一併檢討。

叁、關於是否引進人格測驗、心理測驗、性向測驗或智力測驗等？

在中央機關代表部分，大多數代表認為由於其考試的信度及效度存疑，以致於公平性及客觀性的評量標準不易建立，故不贊成加考。

然而，值得一提的是在地方縣市政府代表中，大多數的代表認為近年來有許多剛考上的考生一進入公務體系，結果發現與其性格不合而適應困難，造成地方機關的人事困擾，故應藉由人格測驗、性向測驗等，事先協助考生瞭解其性格是否與公務機關相符，二來也避免地方機關的用人困擾。

至於專家學者代表部分，則發言的六位代表中一致認為由於其

欠缺技術上的可行性，鑑別力不高；且報考國家機關考試者對於公務機關的特質事先必有一定的瞭解，故不需也不應加考。

綜上而論，本研究小組認為此四項測驗在一般高普考部分不必列入，但在地方特考中不妨列入考慮，惟仍應注意其客觀性及公正性疑慮。

第二節　範圍之問題

壹、關於國文科、英文科可否列舉參考書目？

在中央機關代表部分，對此議題發表意見的七位代表一致認為列舉參考書目將不利於此二科考試的鑑別力，且考量為避免圖利廠商之疑慮，故不贊成列舉參考書目。

在地方縣市政府代表部分，對此議題發表意見的六位代表中不贊成列舉參考書目，而僅有一位代表站在減輕考生考試負擔的考量下贊成列舉。

至於專家學者代表部分，則發表意見者共七位中，一致認為不應列舉。

綜上而論，本研究小組認為現行國文科、英文科之考試不必開列參考書目，以測出考生的真正能力。

貳、關於可否明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例？

在中央機關代表部分，與會代表大多認為為鑑別應考人的語文應用、文學鑑賞、文化認知，及閱讀測驗等四項能力，故不應明訂古文與現代白話文的命題比例。但也有少數代表提及古文的現實應用性逐漸降低，而可酌減古文比例。

在地方縣市政府代表部分，則大多數認為為了測出考生的真正實力，故不必明訂其比例。

至於專家學者代表部分，則贊成與反對者各半，分別為三位，可見對此議題並無一致的共識。

綜上而論，本研究小組認為即使現今古文的應用性逐漸下降，但文學之美的鑑賞素養仍應培養；且目前比例並不高，最多不過測驗部分的 20%，故本研究小組認為不須明訂國文科考題的古文與現

代白話文比例。

參、關於可否以其他英語檢定成績取代英文科考試？又，作為考試資格條件、或併列成績計算、或公務員在職身分之訓練？

在中央機關代表部分，較傾向若能解決目前多元英檢機構、測驗內容、測驗方式並存的公正性疑慮，則贊成可以英檢成績取代英文科考試；但對於是作為考試錄取的資格條件之一，或併入總成績之計算，則無共識。

在地方縣市政府代表中，則多持與中央機關代表相同的看法，亦即若可建立公正客觀的評比標準，則可以英檢成績取代英文科考試。而少數不贊成者，主要係著眼於其公正性問題。是故，若考試主管機關考選部能建立並公布客觀公正的評比標準，則不妨可以英檢成績取代考試方式。

至於專家學者代表部分，對此議題發表看法者與前述二方多數代表持相同意見，即只要解決評比標準，則以英檢成績取代英文科考試，必是將來的時代趨勢。

就此看來，三方代表對此議題的前段敘述是有高度共識的，亦即在建立完成公正評比標準的必要條件後，則可以英檢成績取代英文科考試。然對於後段究竟作為錄取的資格要件，或併入總成績計算，則大多數未發表意見，而少數者則看法二極，故對此並未形成共識。

肆、關於是否明訂法學緒論之考試範圍？

在中央機關代表部分，大多數代表基於過去法學緒論的考古題範圍漫無邊際，甚而冷僻、艱澀，實務應用性不高，故贊成明訂法學緒論之考試範圍，一來可減輕考生負擔，二來則不與公務現實脫節。

在地方縣市政府代表中，則贊成者與反對者各半，各有四位。前者著眼於減輕考生的負擔，後者則主張不應設限，以測出考生的真正實力。

至於專家學者代表部分，則對此議題發表意見的六位代表中，

一致認為應明訂法學緒論之考試範圍。

綜上而論，本研究小組認為法學緒論應該明訂考試範圍。

伍、關於是否明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍？

在中央機關代表部分，對此議題提供意見的不多，只有二位，但都認為應明訂考試範圍，讓考生有較明確的準備方向。

在地方縣市政府代表部分，對此議題發表看法的八位代表中贊成者與反對者各半，各有四位。前者著眼於減輕考生的負擔，後者則主張不應設限，以測出考生的真正實力。故對此看法係二極而無共識的。

至於專家學者代表部分，對此議題發表看法的六位代表則一致贊成應明訂其考試範圍。

就總人數之意見的整體考量後，再加以本科目係在初等考試中舉行，基於越基層的任用考試月須具體化、明確化原則，故本研究小組認為應明訂公民科的考試範圍。

第三節　科目配分比例之問題

壹、關於各級考試普通科目配分比例是否適當？

一、在中央機關代表部分

對此議題發表意見的不多，僅有三位，其中一位即考試業務主管機關考選部的代表，由於考選部所成立的國文改革小組刻正研議國文科中論文、公文、測驗之配分比例，故渠對此議題中的「國文科」發表該小組的意見，如下：

1.高考二級、三級：論文降低 10%、測驗增加 10%，調整後的比例為「論文 50%、公文 20%、測驗 30%」；

2.普考：廢考公文，調整後的比例為「論文 50%、測驗 50%」；

3.初等考試：廢考論文及公文，調整後的比例為「測驗 100%」。

但對於國文改革小組的上述建議，有二位代表對初等考試

廢考作文不以為然，其中之一認為作文係在考核應考人的組織規劃、邏輯推理、文學素養等，不應輕言廢考。

二、在地方縣市政府代表部分

對此議題發表意見的不多，僅有四位，其中有認為應維持現狀者（一位），亦有認為應提高英文配分比例者（二位），亦有認為應提高公文比例者（一位），可見意見不一而無法形成共識。

三、在專家學者代表部分

對此議題發表意見的人次雖多，但意見多元而分雜，較有共識的部分是關於「法學知識與英文」，主張其中憲法比例降低10%，法學緒論因認為應加考公務倫理法規而增加10%。

以上三方代表，或對於本議題發表意見人數不一；又或發表意見的人數不多，無法證實其代表性，例如中央（主辦考試機關）及地方對於「普考及初等考試是否廢考公文」之議，但因看法二極，故本研究小組認係堪值進一步探究的。

貳、關於普通科目與專業科目所占百分比應否修正？

對此一議題，三方代表的共識較高，認為維持現狀即可。

第四節　其他相關問題

在本章第一至三節中，除了彙整中央機關代表、地方縣市政府代表，以及專家學者代表三方，針對本研究小組所提之特定議題發表意見看法外，另外對於與本研究有關之考試制度等，所提出之重要建議，一併臚列於後。

壹、提昇命題及閱卷的品質

貳、加強職前訓練的課程設計

叁、落實訓練期滿之淘汰機制

公務人員考試法第二十條規定:「公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，

分發任用」。以及，公務人員考試法施行細則第十六條規定：「本法第二十條第一項所稱公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用」。現實的作法是，考選部於榜示後將正額錄取人員履歷清冊等相關資料，函請公務人員保障暨培訓委員會辦理錄取人員訓練，正額錄取人員經訓練期滿成績及格者，由公務人員保障暨培訓委員會報請考試院發給考試及格證書，並函請銓敘部、行政院人事行政局或申請舉辦考試機關分發任用。換言之，考試程序包含訓練階段，惟目前訓練後的淘汰率極低，使職前訓練機制不能發揮過濾的功能，故建議加強此部分之功能。

肆、加速英語能力認證核可機制

以英語檢定成績取代英文科考試，一來可以減輕主辦機關考選部辦理考試業務的負擔，二來減輕考生壓力，三者也符合時代潮流趨勢，故可積極進行之。惟目前坊間英語能力認證機制有八種之多，測驗內容各不相同、標準亦不一，一旦貿然直接取代英文考試，恐將引起更大爭議，故需先完成公正的評比標準後始可施行。

伍、考試效度不足，無法真正考用合一

考試及格人員之成績與工作能力之間存在高度落差。會讀書、會考試的人，卻無法在工作上展現能力，亦即學習機制（無論學校或補習班）的學習結果與工作能力是不成正比的。

第六章　期中研究發現

在三場座談會中，與會人員對於普通科目之設置，多數係發表對高考三級以下的看法，兼有少數對高考一級認為應加考普通科目之議者，而對高考二級則較少著墨。顯然與會者一致認為普通科目設置之改進，主要以以高考三級以下的問題較多，也是亟須改進的部分。

第一節　改進策略建議

壹、改進原則

一、漸進改革原則

可先公告改革的大方向或終極目標，但在此方向上逐年地作逐步修正，範圍及幅度不要一下改變太大，讓考生來不及準備而招致強烈反彈，除遭受違背民意抨擊外，反而不利於改革目標的達成。

二、顧客導向原則

注重應考人之考試負擔，避免過多非必要性、共通性的考試科目。

三、技術可行原則

不要過份理想化，失諸可行性。例如電子計算機概論若著重再應考人對於電腦操作計數之應用，則極為重要，但考試時必採一人一機方式進行，此無論在設備上或技術上是不可行的，故改列考試及格後，於訓練課程中列入或加重。

貳、改進策略

就改進的技術層次而言，亦即考試究竟要用什麼樣的方式，是測驗為主、還是申論為主？必須按照不同的等級考試分別調整。大體而言，愈基層的考試，則策略設計是越明確、越具體、越詳細越好，技術層次上，是測驗為主；越中高層的考試，因為要考慮到比較具有通才性和整合性的概念，則是越傾向比較概括性的、彈性的、統合性的策略設計，技術層次上則以申論為主。

第二節　具體建議

壹、對於表列特定議題

一、考試科目設置之問題

1.是否加入電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理、本國史地或其他科目？

電子計算機概論、國際現勢、本國史地，不贊成加考；公務倫理，贊成加考，但不必單獨列考，而應於法學緒論中納入公務倫理的相關法規；邏輯推理，則反應較兩極化，建議從長計議為宜。

2.英文應否單獨列考？或，可以其他英文檢定方式替代？

英文能力與宏觀視野不必然正相關，故英文不必單獨列考，

3.是否引進人格測驗、心理測驗、性向測驗或智力測驗等？

在一般高普考中不必列入，但在地方特考中不妨考慮，惟仍應注意其客觀性及公正性疑慮。

二、考試命題範圍之問題

1.國文科、英文科可否列舉參考書目？

不必開列參考書目，以測出考生的真正能力。

2.可否明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例？

即使現今古文的應用性逐漸下降，但文學之美的鑑賞素養仍應培養；且目前所占比重不高，最多不過測驗部分的20%，故不須明訂其比例。

3.可否以其他英語檢定成績取代英文科考試？又，作為考試資格條件或公務員在職身分之訓練？

在建立公正評比標準後，可以英檢成績取代英文科考試。對於究竟作為錄取的資格要件，或併入總成績計算，則未形成共識。

4.可否明訂法學緒論之考試範圍？

應該明訂考試範圍。

5.是否明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍？

就總人數之意見的整體考量後，再加以本科目係在初等考試中舉行，基於越基層的任用考試月須具體化、明確化原則，故應明訂公民科的考試範圍。

三、科目配分比例之問題

1.各級考試普通科目配分比例是否適當？

與會代表或對於本議題發表意見人數不一；又或發表意見的人數不多，無法證實其代表性而獲致結論。

2.普通科目與專業科目所占百分比應否修正？

三方代表的共識較高，認為維持現狀即可。

貳、對於其他相關議題

一、提昇命題及閱卷的品質

二、加強職前訓練的課程設計

三、落實訓練期滿之淘汰機制

公務人員考試法第二十條規定:「公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用」。以及，公務人員考試法施行細則第十六條規定:「本法第二十條第一項所稱公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用」。現實的作法是，考選部於榜示後將正額錄取人員履歷清冊等相關資料，函請公務人員保障暨培訓委員會辦理錄取人員訓練，正額錄取人員經訓練期滿成績及格者，由公務人員保障暨培訓委員會報請考試院發給考試及格證書，並函請銓敘部、行政院人事行政局或申請舉辦考試機關分發任用。換言之，考試程序包含訓練階段，惟目前訓練後的淘汰率極低，使職前訓練機制不能發揮過濾的功能，故建議加強此部分之功能。

四、加速建立英語能力檢定認證機制

第三節　後續研究重點

壹 、地方特考中加考性向測驗、人格測驗等之可能性。

貳、英檢成績究竟作為錄取的資格要件，或併入總成績計算？

參、法學緒論（含公務倫理）、公民科二科的考試範圍既需明訂，則具體範圍及內容為何？

肆、普考及初等考試可否廢考公文之議。

伍、基於公務倫理的重要性及可行性，本研究小組認為似應在明訂的法學緒論考試範圍中加考公務倫理相關法規。

參考文獻

一、中文參考書目

考選部

2005，《各國公務人員考試制度比較研究》。台北：考選部。

考選周刊

網址：http://wwwc.moex.gov.tw/search_kind.asp

江富美

2004，《我國公務人員高普考分試制度之研究》。銘傳大學公共事務學系碩士在職論文。

江心波

1997，〈多一些政策，少一些政治——從高普考分試變革談起〉，《考選情報》，第 43 期。

李震洲

1997，〈邁向二十一世紀國家考試發展趨勢〉，《考選情報》，第 15 期。

———

2005，〈國家考試英文科目改由國內現有英語能力測驗取代是否可行？〉，《人事行政》，第 153 期。

徐宗國譯

1997，《質性研究概論》，Anselm Strauss & Juliet Corbin 著，台北：巨流。

席汝楫

1997，《社會與行為科學研究方法》，台北：五南。

許南雄

2007，《各國人事制度》，台北：商鼎文化。

張世賢

2008，〈全球化與國家考選制度之變革〉，《考銓季刊》，第 54 期。

張紹勳

2000，《研究方法》，台北：滄海。

陳向明

2002，《社會科學質的研究》，台北：五南。

黃崇文

2006，《公務人員任用考試制度運作問題研究》。國立台灣大學國家發展研究所碩士論文。

楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園編

1978，《社會及行為科學研究法》，台北：東華。

楊仁智

1997，〈透視國家考試「國文」科重大變革！〉，《考選情報》，第 35 期。

蔡良文

1999，《人事行政學》，台北：五南。

———

2007，《考銓人事法制專題研究》，台北：五南。

二、英文參考書目

Hays, S. W. & Kearney, R. C.(1995), *Public Personnel Administration*, 3rd eds., N. J.: Prentice Hall, Inc.

Shafritz, J. M., Rosenbloom, D. H., Riccucci, N. M., Naff, K. C., & Hyde, A. C.(2001), *Personnel Management in Government: Politics and Process*, 5th eds., New York: Marcel Dekker, Inc.

Sylvia, R. D.(1994), *Public Personnel Administration*, Cal.: Wadsworth Publishing Co.

Benjamin F. Carbtree & William L. Miller 著，黃惠雯、童婉芬、梁文蓁、林兆衛譯，2003，《最新質性研究與方法》，台北：韋伯文化。

W. Lawerence Neuman 著，朱柔若譯，2000，《社會研究方法—質化與量化取向》，台北：揚智。

附錄一〈國家考試普通科目設置改進之研究〉座談會討論題綱

壹、前言

一、普通科目考試應著重於評鑑應考人工作所需之人文素養及基礎工作知能。

二、考量應考人之負擔，避免過多或不適當之考試科目。

三、現行普通科目考試中，對於考試科目、命題範圍及配分比例等是否妥適？

貳、現行一般公務人員考試列考普通科目情形

一、高考一級、一等特考：不考普通科目

二、高考二級、二等特考：1.國文(作文60%，公文20%、測驗20%)
2.憲法與英文(憲法50%、英文50%)

三、高考三級、三等特考：1.國文(作文60%，公文20%、測驗20%)
2.法學知識與英文
(中華民國憲法30% 、法學緒論30%、英文40%)

四、普通考試、四等特考：1.國文(作文60%，公文20% 、測驗20%)
2.法學知識與英文
(中華民國憲法30% 、法學緒論30%、英文40%)

五、初等考試、五等特考：1.國文(作文60%，公文20% 、測驗20%)
2.公民與英文(公民70%，英文30%)

參、研究問題

一、考試科目設置之問題

1.是否加入電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理、本國史地或其他科目？

2.英文應否單獨列考？或，可以其他英文檢定方式替代？

3.是否引進人格測驗、心理測驗、性向測驗或智力測驗等？

4.其他有關考試科目設置問題

二、考試命題範圍之問題

1.國文科、英文科可否列舉參考書目？

2.可否明訂國文科考題之古文與現代白話文命題比例？

3.可否以其他英語檢定成績取代英文科考試？又，作為考試資格條件或公務員在職身分之訓練？

4.可否明訂法學緒論之考試範圍？

5.是否明訂初等考試／五等特考公民科之考試範圍？

6.其他有關命題範圍問題

三、科目配分比例之問題

1.各級考試普通科目配分比例是否適當？

2.普通科目與專業科目所占百分比應否修正？

3.其他有關科目配分比例問題

四、其他相關問題

附錄二　中央機關代表焦點團體座談會

時間：中華民國九十七年七月十五日下午二時正

地點：考試院傳賢樓七樓會議室

主持人：陳金貴教授

與會人員：

一、中央機關代表：(依第一輪發言順序排列)

法務部（C1)、考選部（C2)、經濟部（C3)、內政部(C4)、僑委會(C5)、財政部(C6)、交通部(C7)、行政院(C8)、教育部(C9)，共九機關代表

二、研究小組成員：陳金貴教授、詹靜芬助理教授、邢瑜研究助理

法務部代表（C1)：

按照法學緒論之範疇，包含法律之概念及效力、法律之淵源、法律之解釋及適用、違反法律之制裁，以及現行重要法律之相關規定等，內容相當廣泛。次按現行各項國家考試應考科目訂有「法學緒論」者，該科目之命題方向及內容，常因考試性質而有不同，或隨時代變遷而有異動。因此，實務上似難以分別明訂各項國家考試「法學緒論」科目之考試範圍；此外，即使得以分別明訂，亦需逐年審視各該考試範圍之妥適性，尚有執行上之困難性。綜上所述，明訂「法學緒論」之考試範圍，確有實務運作之困難性；惟明訂國家考試應試科目之範圍，則有助於應考人準備考試，但必須先解決上開實務運作問題。

有關考試命題範圍有提到說可否以全民英檢成績取代英文科的考試？我覺得很重要的一點是，要考英文是說到一個標準才能錄取，還是這個英文科的考試要拿來併計考試成績？如果要併計考試成績的話，就不能用全民英檢來取代。因為全民英檢有很多單位舉辦，各個標準不一，如果能取代的話怕會造成不公平，有些人考多益、有些人考語言中心的、有些人考英文科考試，標準不一來計成績的話，會造成不公平，所以我覺得如果要併計在錄取成績裡面的

話，就不可行。那如果說將來的趨勢是，反正我就是規定英文科考試你要考過幾分才能錄取，這個分數不計在分發的成績裡面，倒是可行。以上是我的意見，謝謝！

考選部代表（C2）：

部裡面針對國文科考試成立了一個推動小組。從九十五年到現在已經開了七次的會，大概最近的研究報告會報到院裡面來，因為現在剛好首長是代理的情形，所以這部分在時程上可能慢了一點。事實上，我們既定的進度是今年會針對國文科的考試進行一部份的改進。

那我是否可請求主席，因為部裡面對這些有一些定見，所以我想我不要先發言，先由各機關發言。各機關發言以後，我針對各機關或者是老師研究案裡面的問題，我們提出考選部裡面的看法，否則我講完了以後，我不曉得……我想這樣可能會比較客觀一點。如果這樣是可行的話，第一個我比較在意的問題是，這個研究案我們司長也參加過之前的討論，可能是他研究範圍的問題，因為題目是「國家考試普通科目設置改進之研究」，那當然也包含專技的部分，專技還有十個類科，他是考國文，其中還有兩個類科是考憲法。這個部分我建議提供給研究小組參考，是不是要去納進來。因為那個部分著墨的點可能會比較容易，就是廢考是比較可以達到研究的目的，這個是我的個人的意見。

另外，針對法務部代表所講的這個法學緒論的部分喔，的確是過去在高三跟三等的特考、普通考試跟四等的特考，都有考法學緒論。那這個部分我們是題庫的試題，的確他的範圍很廣，超出我們可以想像的範圍，因為題庫的命題範圍我們也沒有辦法公開，我們自己也不曉得，但我知道的確是非常的廣泛。所以為了解決這樣的一個問題喔，其實他不是只有靠難易度來區分這兩個考試等級的試題，應該還有一些考試範圍的差異，所以我們題庫處有一個常設的題庫小組，已經把法學緒論他們所研究的命題範圍，提供給我們的業務司。可能他們再召開專家會議之後，就會對外公告，所以這個部分我想是對考生或是對命題來講都是一個比較能夠使試題穩定的方法。因為過去我們從 94、95 年就不斷的在研究公務人員考試各科

目的命題大綱，過去專技很早就實施了，90 年以後就慢慢逐步實施，現在全部都建立命題大綱，但是公務員這部分的話，大概也有 150 幾科，那法學緒論我想在開過專家會議之後，我想這部分可以達到。那這個部分就可以不要太去擔心。（陳金貴教授：那就變成一綱多本？）應該不會，因為命題大綱出來後，他會公布說這個法學緒論是適用在哪些個類科，那些等級的考試，他有規範。所以這個部分可以比較明確。

那全民英檢的部分，過去在院裡面考試委員也常常提到，經常在每個類科，或每個等級要考英文，在命題方面也有在試題難易度上面的問題。或者是說每一年試題穩定度的問題。所以我們在 92 年已經對這個問題有一些研究，事實上部裡面也有研究案針對是不是語文科目可用英檢來取代。剛才法務部代表談到併計考試成績這當然不可能，因為那個是不同的等級，而且教育部所認可的八種到底哪些是在國家考試可以採用的，這個我們當然會繼續再去努力研究。那事實上我們在今年修訂公務人員考試法的時候，已經把這樣一個法源，就是將來我們可以視考試等級類科的需要，可以規定以相當等級語文能力檢定的考試的這個規範，可能應考資格裡面可以規範這樣一個條件。但是是當作應考資格門檻，某一些類科他必須達到什麼等級的英檢及格，這樣他才可以來考，或是說他原來要考英文，可以那個是可以取代他的英文的那個部分，就免考。那這個可能我們可以再研究。因為法源已經訂了，所以這個將來也是可以實施的，可是不是全面啦，大概視類科的需要。因為事實上過去在我們研究案的結論是，我們大概從高考等級的考試開始列考英文，再來是推廣到普考，然後慢慢才會推廣到全民英檢的部分。這是一個階段性的，那現在看來我們大概在每一等級的普通科目考試裡面雖然比例不高，但是事實上也都有。那其他單獨列考的部分的話，大概在專業科目的部分那當然是一定有的，因為有些特別類科，他們不但有外國語文的筆試也有口試，那這個部分在公務人員考試和專技人員考試也有些規範。那我先報告到這裡。等一下再回答或再跟各位討教。

陳金貴教授：

還有很多問題，也許政策上都已經有在考慮，那還是可以聽看看大家的意見也沒有關係，因為有些政策還在研擬準備推動中，我們的意見也可以參考一下。

經濟部代表（C3）：

我們大家能夠進入公務體系，所以我們都曾經是一個考生。身為一個考生，我們有深深的體會。當初我們考高考，專業科目是六科，如果每一科看兩本書，就總共有 12 本，再加上普通科目，普通科目當時也不能放棄，那時後佔的比例是 25%，現在有修正，是八比二。25%的時候也很重要，一點都不能放棄。那國文就看自己國文程度，不需要太準備，那公文，對於一個沒有當公務人員的人來講，你公文不準備的話，分數就拿不到，所以要下功夫，那時候還要考憲法，憲法也不可輕忽，所以這樣考下來，其實那個科目是滿多的。所以我在思考這個問題的時候就想到說，這些普通科目要不要增加，我在初步研究的時候，這個電子計算機概論和公務倫理這個部分，倒是可以來增加，因為來當公務人員馬上就要上手，那你這個電腦操作能力不行，那你就沒有效率；那也考慮到公務倫理也很重要，為什麼，現在年輕人最需要這個，公務員的態度、禮儀、公務程序等，我們現在的年輕人比較缺少這部分。我當時覺得這個很重要，但我回頭來想，我們真正需要的是電腦操作能力，而不是電子機算機概論，那你這個考試能測試電腦能力嗎？那如果可以的話當然是同意，如果不能的話，就不要再增加這些考生的負擔。你想想看如果要測試電腦能力的話，每個人要有個電腦，考試都是幾萬人的，考試院有沒有這個設備。第二個，公務倫理固然很重要，我自己做一個領導者，有些人人不懂這方面，我們還必須去教他，可是這個可以在考上公務人員之後，職前訓練來灌輸你這樣的知識，夠了。如果你要把他列為普通科目來考的話，坊間的公務倫理書籍又不是很多，而且公務倫理是抽象的，不是具體的，考生又必須買一本公務倫理這麼厚厚的一本來看，這只是普通科目而已，那你又不能佔太多的比例。所以這樣的研究結果，如果你不能測出電腦能力和公務倫理的知識，所以如果這樣的情況下，在考量考生不要增加負擔的情況下，還是不要增加考試科目。

第二，英文這是一個國際觀，這是沒有辦法的，我自己英文本身不是很好，所以我吃了很多虧。英文夠好的話，早就作政務官啦！所以英文是滿重要的。既然說英文是這麼重要的話，我認為你把他列為普通考試的一項的話，不如把他挑出來，單獨列考。英文重要的話就單獨列考，也應該佔有一定的比例。如果英文有夠好所以你來當公務人員的時候，你在普通科目表示你這個能力不錯，你有佔一些比例，所以你會贏一點，而不是說你英文差就不能考公務員，是因為你英文好所以你在能力上是高了一點，因為有設定比例，所以你佔了一點小便宜，只是這樣而已，表示英文的重要。

第三個，剛才詹老師有提到性向和智力測驗，我非常同意，像大企業也好或者是歐美國家，他們公務員是有考性向測驗。可是我現在又要推翻我的想法，為什麼？這個性向測驗你是不是真的能有效的把他測出來，這是有疑問的，因為這是可以練習的，這些性向和智力測驗喔，透過補習班去補一下喔，跟沒去補的完全不一樣。他只要透過練習，你現在要考我的性向測驗，像我們這麼有經驗的喔，你要什麼人才，我就給你答什麼題目出來，但年輕人可能沒辦法。透過訓練，他是測不出來。所以這個比例你要佔多少，如果你只是列為參考，啊你到底...如果測出來有問題你要不要給他錄取，這爭議將來很大，這個部分可能要好好研究，不要貿然就增加進去。如果要進去，我認為比例不宜過高。這是在考試科目設置上的一個看法。

接著就是考試命題的範圍，在國文科的方面，像我國文能力是不錯的，當初高考作文考到 69 分，所以我國文能力算是不錯的，公文我隨便看到就會，很多人在這方面怎麼看都不會，很奇怪喔，我都不曉得為什麼。我覺得國文這個科目來考，可以考作文和公文。現代這個時代來辦公喔，除非你是文化機構或學術機構，你很少用到什麼古文，沒有啦，現在的公文格式都用現代文啦！所以你在考試的時候是不是切入實際考呢，所以我覺得是不是應該盡量不要用古文來考。

再來就是考慮到英檢的部分，有學者認為是不是考英文就透過英檢就讓他不要來考，這個道理是很對的，其實我們考慮的目前的

英檢機構有那麼多種，有八種，標準不一，他們測驗的內容跟難易度我們也不是很瞭解，所以我們怎麼樣去選定，這個將來都很困難，都會有爭議，所以這部分是有待斟酌。而且這裡面有提到如果把英文訂為考試的資格條件，我是覺得這個要深切考慮喔，不能因為你英文差一點，不到你的標準，你就不能做公務員，如果你英文要到某一個標準你才能來考試，這資格條件，我覺得這部分你會有遺珠之憾，有的人他大腦細胞分配的不一樣，他的語言能力不是很好，可是他的數理能力都非常好喔，這也是人才。英文固然很重要，但你不能說你英文不到某個程度你就不能來當公務員，我比較贊成說英文佔一定的比例，你英文如果真的太差，那你要去加強以後再來當公務員。所以我比較反對說把英文訂為考試的資格條件啦！這樣會有遺珠之憾，而且真正用的英文的喔，你像技術機關，很少啦！像我們人事機關偶而用到一點英文，我們算是有用到英文的，都認為說英文沒有那麼重要。我們當遇到英文的瓶頸的時候，我們有國際組，我們有這些啊，都沒有問題啊，我們都很快溝通，他們都幫我們服務啊，而且坦白講，英文的案件很少。

然後，最後談到法學緒論。我當時考試的時候是沒有法學緒論，但我考普考的時候是有法學緒論。我法學緒論拿很高，因為我在學校就是讀法律，我在想這些沒有讀法律的人，法學緒論的民法、刑法、行政法，現在還多一個社會秩序法，恐怕還有行政程序法、行政中立法我都還沒講勒，還有很多喔，公務員保障法可能都是喔，公務員服務法也是法學緒論的一種喔，所以法學緒論實在太廣，你把他列為普通科目啊，這個是有斟酌的，但是公務員真的是需要法的觀念，我認為公務員是要有這些基本的知識，所以把他列進去是對的，但你要限定範圍，你不能法學緒論考到民法債篇去了，你不能考到應用題去了，這就沒有道理了。哪你要叫他準備到哪裡去，那一定是學法律的才佔便宜，那對這些不是學法的人怎麼辦，所以我很贊成法學緒論要考可以，但是要明訂範圍，因為你不是考法律深度的見解，你是考一般的法律知識就好，那這在處理公務上是有幫助。我大概目前報告到這裡。（陳金貴教授：請問一下有沒有跟年輕的公務員談過這樣的想法？）我們的科長和承辦人員，

他們都比我年輕，年輕很多，但是我的腦袋比他們還要年輕！

詹靜芬老師：

我想請問一下經濟部代表，你剛才提到法學緒論要明訂範圍，那你有沒有具體的看法說，明訂的範圍是哪些？

經濟部代表（C3）：

法學緒論就像民法，你不能考到個論去。你看那個考古題啊，他有時候應用題就出來了，就是基本的法學知識而已，你不能考到應用或是很深度的，那你這樣放普通科目就不對啦，你這個要去專業科目去考，你去考民法、刑法、行政法那你去考，很多科目你不能去把他考的很深，那這樣就失掉意義了。

陳金貴教授：

那可能有時候出題老師的認知上，有時候出題老師要表現的很內行，這個我們等一下副司長可能有一點意見。

法務部代表（C1）：

剛提到的電子計算機概論，其實他提到的應該是輸入的問題，那我們在法院的書記官當場在開庭的時候他必須用電腦做紀錄，所以後來我們規定，我們法務部進用的人大部分都是司法特考的，所以書記官考試的時候，他有要經過一個實務訓練，實務訓練完才算正式完成考試程序，所以我們就規定在完成考試程序之前，打字的速度一分鐘要多少個字，那種有機關在辦公場合測試也可以，或是國外的法定機構再測試也可以，就是有規定。那我覺得書記官因為當庭要做紀錄，所以他非這種速度不可，我覺得公務員所有的公務處理都是用電腦，那很明顯的在辦公室裡面，打字打的快的人，他公文處理的速度就是很快，打字慢的人就是耽擱很多，所以我覺得要當公務員他必須有相當的輸入速度，但是這些可以不用在考試的時候做，你在實務訓練期間完成。另外我再提到說，同樣是高考進來的人，在我們法務部人事處來講，同年考進來的大概有三、四個，結果是很明顯有很大的落差，同年考上，有的棒的嚇嚇叫，怎麼困難的給他他都能做，有一個是有例稿給他抄，他都做不了，他的思考模式就是不一樣，我們叫他去調舊卷來看，他就是沒辦法做

到，所以我就不知道這個考試是怎麼考進來的喔，事實上我們普通科目也有公文佔了 20%，我在想那個閱卷老師，這些沒有當過公務員，當然在公文的處理上當然會很生疏，所以他們在評分上對公文這 20%可能是蠻放寬的，所以讓我覺得說，考試考上的人不見得能處理公文。這就是我提到說怎樣才能考進來的是不但是專業知識夠，而且還能夠辦好那些。

內政部代表（C4）：

現在我們整個中央機關人員都還算滿年輕化的，我是希望說我們可以用過來人的經驗，但又不會脫離考試太久的人的角度，然後提供一些意見，希望對這個研究案是有所幫助的。那我現在就這三個大項，再逐一表述一些意見。

首先，是否要加考電子計算機概論等這四個科目的部分，因為已經全面電子化了，其實在公務人員的運用上，具備一定電腦能力是相當的重要。那我們有去研究過電子計算機概論這樣一個科目。這樣的一個科目在民國 89、90 年，有兩年的一般行政類科有考過，那他不是放在普通科目，他是放在專業科目裡面，他考的都還滿難的，我們看了之後都不會寫，我們可以去把考題印下來去看考些什麼。電子工程他們有考電子計算機概論，這個就更專業了，那我們是建議說電子計算機概論我們認為是可以考，那假如要考的話，名稱是不是可以修正為「辦公室電子資料處理」這樣一個名稱，然後就回歸到剛剛經濟部代表所講的，這個部分要怎樣去考呢，像現在公務人員最需要的，向剛剛提到的打字，word、powerpoint、execl 那假如說這一些命題委員有辦法把他呈現出來變成一個題目的話，我們認為這個部分是可以考的，假如說你 word 的編排都不會的話，到時候東西製作出來的話，可能就會覺得說這也不會，那 Powerpoint 在現在公務機關也非常的重要，所以若是可以將剛提到的這些列入，而且他可以很清楚的呈現出來，這考出來是有效度和信度的，那我們就覺得說這個部分可以考慮列入。那國際現勢、公務倫理和邏輯推理那個部分的話，我們就沒有其他意見。

至於說英文是否要單獨列考，我們這邊認為英文對公務員來說是相當的重要。而且目前大學的畢業生，他們在畢業之前應該有某

些程度的要求，例如現在有很多學校大部分要通過全民英檢的中級檢定，那我們認為說目前考生，他們在大學的部分都有一定程度的要求了，除非這項考試是要具備相當的英文能力，像是外交特考等，不然我們認為英文不需要單獨把他拉出來，就還是維持現狀。

第三點是有關性向測驗和智力測驗的部分，就如同剛剛經濟部代表所講的，性向測驗和智力測驗的結果是不是跟他擔任公職的表現有關聯性，就是我們沒有辦法去得到一個證實說，性向測驗的結果跟當一個好的公務員是有一個正向的關聯的，所以這個部分必須要累積比較多的研究結果，若是要引進再引進。那如果在現在這個階段有需要加考的話，我們是認為說可以作為考試錄取的一個門檻，至於門檻要怎麼訂，可能還要再詳細的討論。但不要把他列為考試成績計算的一個比例。

然後，有關於考試命題範圍的部分。國文科和英文科是不是可以列舉參考書目，那這個部分我們是認為，國文科和英文科考試的範圍相當廣泛，若是列舉參考書目可能會有圖利特定出版商的一些疑慮。可能這本古文觀止是哪家出版商出的，而且他的範圍相當廣泛，所以列舉參考書目的話怕會有一些疏漏，所以這個部分建議是不是就不列參考書目。

那國文科古文和現代文命題比例的部分的話，公文製作目前都比較傾向於白話文了，而且現在 70 年代的年輕人進入我們辦公室，其實我預測大概十年後白話公文的時代一定會來臨，我當公務員十幾年了，我就想說奇怪這麼白話的東西怎麼可以寫呢，可是長官到後來被他們那些人一直磨一直磨，我覺得接受程度會越來越高，所以有一天白話公文的時代一定會來臨。可是這邊有一個很重要，因為白話公文的時代來臨，所以建議古文的部分可以考的比較少，但那不是不重要，我覺得公文大家都會寫，那文學底子比較好，他寫出來的公文的確就比較漂亮。其實我覺得這個部份有很大的差別。公文的部分，就像剛剛兩位先進有提到，就是說他考試可能考的過，可是他公文都不會寫。我們現在公文的比例只有佔 20%，然後只有考一則，我建議說是不是可以有不同的型態的話，是不是可以考兩則以上，就是考兩則的公文以上，如果這個建議有被採納，那

其它的配分的話就需要調整。

至於英檢部分的話，那回應剛剛先進他們有提到說英語的檢定種類相當繁多。那我們這邊提出一個看法，如果要以英檢取代英文科考試的話會有一個問題。因為現在可能要限定說你是最近三年考的英檢才能拿來使用，這樣一個情況的話可能會增加考生額外的負擔，建議還是維持現狀，就是不要以英檢的成績來代替考試。

有關法學緒論的考試範圍，也是回應剛剛經濟部代表的說法，就是說這個範圍是相當的廣，那為了考生準備上面的便利的話，我們是認為說可以明訂他的範圍。然後他的主軸應該放在公務員在進入公家機關所需具備的一些基本的法律常識。像是民總、刑總、甚至是行政程序法，就是一些我們進入公家機關確定會遇到的一些相關的法律常識的話，我是覺得說可以明訂，這樣才不會說考起來範圍很廣，大家要準備得很廣泛，可是到時候工作上面的運用沒有那麼的順手，而且沒有那麼的需要。那至於說有關公民的部分的話，我的看法及所持的理由跟上述的一樣。

可是我有一點小小的意見，因為我覺得法緒那個部分可能比較明確，可是公民的話，我有去看過題目，那公民的題目是公民與道德、生活與倫理，那我就不知道這個部分若是要明訂他的範圍的話，要怎麼樣子明訂，那考選部那邊可能比較有經驗。那至於科目配分比例的部分，我們尊重命題委員他們專業的考量，來衡酌各個科目的比例，以上報告。

僑委會代表（C5）：

我提供一些其它的意見參考，第一個就是有關考試科目設置的問題喔，討論題綱裡面有羅列一些像邏輯推理、性向測驗、智力測驗，我想這一些都是很好的一些考試科目的設計，是不是可以研究先列入我們的高考一、二級，假如說全面適用的話，影響的層面會太大，先在高考一、二級，或是司法特考中加考。我想對於司法人員他到底是不是適用法官喔，在一些性向測驗裡面或是他們智力測驗裡面測驗，總不能找一個宅男當法官，那這樣很危險。

再來就是考試命題的範圍。我的淺見就是說國文科、英文科不宜列參考書目，就像剛剛內政部代表所講的，那一些書目可不可以

列入參考書目，可能會引起很大的爭議。那這本是三民書局出的，那是不是有謀利三民書局，這要考慮。再來就是說英語檢定的成績是不是可以取代英文科的考試喔，就像剛剛前面幾位先進所講的，我們現有的測驗機構實在是太多了，也可能會產生我是不是有給這個全民英檢的機關好處，這是很危險的。其實像我們在我們實務面喔，我們英語檢定成績，其實維持現有的方式就可以了，那到了公家機關以後，他可以透過升任評分，比如說我們現在行政院所屬各機關有一個升任評分標準，那你有通過全民英檢中級、中高級，像我們僑委會的話它的分數可以加到七分，而且我們規定時說每一個同仁，不管是書記或是大到處長，每一個職位都是要列入有英語資格的職務。在考試的方面維持現在這種方式就可以了，以上簡單報告！

財政部代表（C6）：

財政部所屬機關很多，那我們是請各所屬機關先表示意見，財政部人事處再針對所屬機關的意見作一個綜合。那我現在就針對財政部人事處的意見來發表一下他們所提的意見喔。

第一，就是考試是否要加入電子計算機概論等等科目喔，為了避免增加應考人的負擔，我們建議不另行增加其他科目。但建議可於進入公家部門後，增加這些科目的訓練課程，以提升公務員的能力。英文應否單獨列考寫的意見是，現行除部分職務需具備專業語文能力，如：外交人員，而將英文單獨列考之外，而其餘公務員考試是否需將英文單獨列考，是需再行研議，仍建議維持現狀。第三個，是否引進性向測驗及智力測驗，這個部分呢，其客觀性必生爭議，建議不列入考試。

第二個大題是，考試命題範圍之問題喔，國文科英文科可否列舉參考書目，這個部分，建議國文科、英文科不列舉參考書目，它的原因就是，現行各類考試科目均未列舉參考書目，且語文類科之範圍本來就難以界定，所以不建議列舉參考書目。第二個就是，可否明訂國文科古文與現代文的比例，那這個部分的意見就是，國文類科範圍廣泛，為鑑別應考人國文學識、智能程度，不建議明訂古文與現代文命題的比例。第三個就是，可否以其他英文檢定成績取

代英文科目考試，經考量英文科屬通識課程且為應試之普通科目，具備一定程度即可不需單獨列考。再來就是，法學緒論剛剛各位先進已經提過，所以這邊不再重複。

再來就是，科目配分比例問題。各科考試普通科目配分是否適當？以及普通科目與專業科目所佔比例是否需修正，這個部分是建議維持。兩個部分都是建議維持。

交通部代表（C7）：

各位先進所表示的意見，交通部這邊有一些意見也滿類似的。有一些地方我想就再做一些補充。那關於第一項，考試科目的設置的部分。第一個小項，是不是加入電子計算機概論這幾個科目，這個部分交通部是尊重考試院考選部的權責。這個部分沒有其它的意見。那第二個部分，有關英文這個科目有沒有需要單獨列考，這個研究是關於國家考試普通科目設置的部分，那所以說各個類科在工作的性質上面，如果說需要具備比較好英文能力的人的話，事實上是可以在各個類科他的應考資格裡面去訂定條件，或者是說另外有開一個專業的科目去給他考試。既然是有關普通科目的部分，我們是會建議就其特殊部分需要的類科去做，我想還是不需要說就普通科目去做一個單獨列考的方式。第三個是有關性向測驗還有智力測驗的引進，國家考試的部分，我們認為性向測驗和智力測驗的部分是協助我們瞭解個人對未來職場上活動或技能這一些取向。那他這個結果大部分都是常態分配啦，那對於說少數身心障礙的人員或者是說特殊性的人員可能會有一些比較不利的影響，那跟現行保障弱勢團體的政策會有一些不符的地方。另外就是說，性向測驗跟智力測驗因為他是採常態分配的方式呈現，那他評定分數的高低，確實是比較難，是不是有迫切的必要性，這一點我們要考慮到。而且這個結果的評定如何跟被錄取人員做一個標準，這會有一個公平性上的疑慮。這個部分我們建議是不是再審慎些。如果最後還是決定要引進這個性向或智力測驗的話，那可能就是說一個整套的配套措施，包括說各個類科跟性向和智力測驗的關聯性，是不是都有測驗的必要，還有就是說錄取的標準要怎麼去訂定，這個可能就要整套去規劃，所以以目前這個部分我們是建議說暫時不需引進辦理。

那有關第二項那個命題範圍的部分，限制命題的範圍或是參考書目的部分，也許可以讓考生有一個明確的、容易準備的方向，但是就是說普通科目的考試它的目的畢竟還是跟一般升學的考試，其實是不一樣的。所以說限定了範圍，對考生真正實力的測驗，是不是真的能測出來，我們是覺得有需要再去斟酌的。而且命題的範圍或是參考書目訂定的話，是不是它的公平性的問題會有一些爭議。我們建議不要列舉參考書目和命題的範圍。至於有關國文科科目的考題，古文或現代文的命題比例，這部分交通部尊重考試院和考選部這邊的權責。那第三大項，有關科目分配的比例，一樣也是尊重考試院和考選部這邊的權責，沒有其他建議的意見。謝謝！

蔡良文副秘書長：

看一些經典的文章，應該是讓公務員和我們本身的生命力和空間會延長。古書和經典書讀的多一點，那個氣度就不一樣。國文的部分，如果基層的指定考一些論語，高考考一些四書五經、莎士比亞，這個對公務員的生命力會比較好。那幾個作品是必看的，有的人就會說，到公務員訓練所再去看，但那時候就限縮了一部份，那感染性就不多。

行政院代表（C8）：

高考進來的人以後可能就會擔任科長，一般發展大概是這樣，算是國家滿重要的人才喔。所以在這個部分，我的發言的重點在於他在將來任職上會用的到的，還有他的發展性會怎樣，會需要怎樣的科目來看。那基本上我是覺得最重要的科目還是國、英、數。國文就是公文、含寫報告和做政策規劃，英文就是幫助我們吸收新知，在做政策規劃的時候，要去吸收新知要有一些新的概念的時候，我非要參考一些外國的資料不可。最主要知識大概就是國、英、數這三部分，其它的就是我再去讀，再去吸收。那個是基礎，那其它在工作上面的溝通啊，都很重要，那就不是 IQ 的部分。那所以說要不要把電子計算機概論列入，我是建議真的不要。一方面是不實際喔不必要，而且我覺得電腦進步的非常快，所以我覺得這個部分會越來越新、越來越好用，所以我覺得這個不必要去考，那國

際現勢，我覺得這個在公務上面學就可以了。那邏輯推理或性向測驗、智力測驗，這個部分我覺得除非他考試的信度、效度很高，除非他沒有人為因素的介入的影響，否則都是讓我們整個的考試會偏掉。

至於英文要不要列考，依據我個人的經驗和我周遭的人的經驗發現，那在公務界發展的好的，他可能有他非常獨到的部分，可能他國文非常好，可是他英文不好。人事主管也是一樣，他的公文和處事能力非常好，但是英文不好。如果我把英文放在單獨一科，我就會把這些人全部否決掉，我覺得很可惜。而且還有一個因素可能要考慮，就是城鄉差距，我覺得國家考試基本上有社會流動的概念在，就說讓那些沒有勢力、沒有社會背景的人，他只要肯讀書、肯用功的，他有機會到政府機關來做事，然後來施展他的抱負跟長才。可是如果因為英文，他可能暫時上面的不如人而把他排除掉，基本上我認為英文可以是一個佔便宜的科目，如果英文好，我將來吸收新知是快的，我將來作一些分析是快的。但是英文不好，不代表我不能任公職，也不代表我將來發展一定不好。所以我會覺得他跟憲法一起考，他佔點便宜，但是，不是把他變成基本門檻，也不要把他變成一個單獨列考。對於那些現在英文不好，但是以後可以自修啊，可以把英文念起來的人，我覺得年輕的時候就把他否決掉，太可惜了！

第二個就是考試命題的範圍，我覺得既然國文是這麼樣的基礎，又會影響他未來的發展。尤其國文真的不要列範圍，而且我們現在的測驗題只有 20%，也就是你可能會碰到古文的機會頂多只有 20%，已經是很少了，我覺得為了考試鑑別度的理由，我不建議列參考書目。我是說因為公文和作文已經佔了 80%，真正會考到古文，用到古文的機會頂多只有 20%，那為了考試鑑別度的關係，我建議不要列參考書目。古文和現代文的比例也不要列，就是說讓他去準備就是了，讓他平常就去準備，那就會測出他的程度。所以，第一就是我不建議列參考書目，第二我不建議列古文和現代文的比例。那第三就是英文的部分，我建議不要單獨列考，但我還是覺得還是要考，就是把他放在一個考試科目裡面，英文好的就佔便宜，

但他不是決定性的一個部分。而且我看到很多同仁，當初只有高中畢業而已，然後考普考、高考，到了政府機關他拼命念英文，那現在發展相當好。這是以後可以訓練的，不要一開始就把他否決掉，這是滿可惜的。

那接下來是法學緒論的範圍，那法學緒論是高考三級和普考在用的，根據我在公務機關服務的經驗，我覺得用的最多大概是公務員法，那另外就是行政法，包括行政程序法、訴願法、訴訟法...那些的，其它部分好像比較用不到，我自己覺得，那要不要列範圍，我的意見是我用的到的大概就是那些部分，那要不要把他列到範圍裡面來，我覺得可以考量。那另外就是，公民的考試範圍，這個我沒有意見，那另為就是考試配分比例，那這個我也沒有意見。

教育部代表（C9）：

我個人僅就我們收到各所屬機關的意見作一個報告，我們收到的意見其實是滿分歧的啦。那有關第一個是考試科目設置的問題，第一個是說要不要加考電子計算機概論等等的科目，還有英文是否要單獨列考的問題，我們是認為說其實普通科目考試是著重在應考人的人文素養和基本的工作的知能，那我們認為增加這些科目會增加應考人的負擔，而且相對會延長考試的時間。那從 87 到 94 年期間，高普考試一直有採分試制度。那分試制度當時檢討的一些缺點，包括就是說你會增加整體的社會成本，你會增長考試的時間等等，所以我們會擔心說，如果再加考這些科目的話，會重蹈當時分試制度的缺失及問題。第二個，剛才很多先進提到要加考這些科目，可是這些科目他的理論和實際執行上是有落差的，他可能知道這些理論，但他實際上執行或是表現出來的行為並不一定是一致的，所以就這部分的觀點的話，我們是認為這部分是不需要再加考的。至於第三個，要不要引進性向測驗和智力測驗的話，我們也比較擔心的是說性向測驗和智力測驗的標準到底是什麼，是不是夠客觀，那他的信度和效度，還有他是不是真正能夠舉優汰劣，那是我們比較懷疑的，所以說可以不用再把這個考試這麼複雜化。剛才詹老師剛有提到其他國家有實施這樣的測驗，那我們也可以瞭解一下其他國家實施這個性向測驗或智力測驗之後，他對於選才的助益是

否真的那麼正面，還是說有一些負面的，或是並不是像我們說，當時考慮納入會不會達到我們的目的這樣的建議。

第二個就是考試命題的範圍的部分，第一、第二個問題就是國文和英文科是不是要列舉參考書目，還有國文科古文和現代文比例的部分，我們是認為說國文和英文的能力應該是長期培養出來的，那考的應該是應考人他原本具有的能力，所以我們覺得列舉參考書目似乎是不用的。那我們也有跟剛剛先進一樣的顧慮，是不是有圖利特定出版商的嫌疑，這個部分我們是比較保留的。那至於說法學緒論和公民科的考試範圍的話，因為這兩個科目他的範圍真的是非常的廣，是不是有可能說還是說列一下他考試的範圍，讓考生有比較明確的準備方向。

第三個就是考試配分比例的問題的話，這部分我們是覺得說像高考二、三級、普考的公文都佔 20%，可是我是覺得說，其實公文沒有真正進入公家機關，他考出來的公文，或者是他對於公文的格式、公文的內涵，其實是非常浮面的瞭解。那他考上之後到行政機關實地去運用的時候，是落差滿大的。我比較認為公文應該是他進入公務體系之後，一個是他個人的學習，一個是在他在職的訓練裡面取得的，所以其實我們覺得公文的分數還可以再酌降。

陳金貴教授：

現在公務員平均考試年齡 30 歲，錄取的人不管是初等、普考到高考大概都 29 歲左右。我們整個公務員的平均年齡大概是 43 歲。那再進一步看，這些錄取初等、普通考試的，像今年度的初等考試，這些考上的年齡大概也是 29、30 歲左右，而且大概很多都是就業幾年轉任的。所以這一些人大部分都不是我們傳統的大學畢業、高中畢業學生來考。所以這些人的心態想法，已經不是他是以公務員為志業，他們來當公務員是因為工作穩定、還有待遇穩定，大部分都是轉換跑道，我們理論上都是生涯轉變、或是追求理想抱負，其實沒有。就算有一些，但是大部分都是因為待遇和工作穩定。所以這一些人可能會跟我們以前不太一樣的地方，一個就是說他不一定是那麼保守，因為他在很多行業上做過轉進來的。那另外一個可能，他進來以後他帶著過去的經驗進來，那就不像以前我們可以重

新來教導。因此，這些考試的東西對他會不會有影響，跟以前過去的篩選的情況會不會有影響，這也是一個很有意思的事情。還有一個，我們的離職人員，我們以為離職最多的當然是五十幾歲要退休的喔，其實最高峰的是在三十幾歲，我們銓敘部的調查表顯示，我們真的很奇怪，現在公務員的情況跟我們過去的印象、image 是非常不同的。

所以為什麼今天我們的普通科目要來特別的強調，這恐怕也不只是說我們為了考生的公平性、信度、效度。這有更多的問題是說我們將來是不是真的能篩選，

在這個轉變中，是否還能維持一個比較好的篩選方式。所以也就是剛才講的，是不是一種社會的流動，收入待遇低的都沒有去補習，補習的人都有一定的條件，他們錄取率會比較高。而且高學歷的會比較多。初等考試大概有十幾個博士，沒有半個上，碩士大概有一百多個去，大概只有十幾個考上，大學生比較多，高中生佔一小部分。初等考試，不要學歷的。當然往上升的，各種學歷都有。

各位在帶自己的部屬上，我們現在面對的是草莓族，受不了就跳走，所以我們怎樣透過考試，不只是錄取最好的，而是錄取最適當的人進來。所以我想我就做一個這樣對公務員的一個觀察。雖然在項目上我們只是要求只是最基本的國文、英文，這是最基本的認知，但考試會領導他的學習的方向，可能某些考試的項目可能要去處理的。

那這裡面我們有幾個漏掉的，一個就是史地，有一段時間是有考的，但後來有衝突，就是台灣史和中國史，到底歷史要從那一段算起，大家搞不清楚。考試院有一些人對台灣史比較重視，認為中國史呢是要從中華民國開始，前面的都不算，所以這樣出題和社會上產生爭議，所以大家火大就取消掉。那這歷史的東西對我們未來的考生，要不要考？地理的觀念，對於公務員是不是要給他提醒？還有憲法要不要調整？現在的方式是不是合理？還有公民，大家提到的比較少一點，進一步來看，高中的公民叫做公民與社會，他的公民教的是經濟學、社會學、政治學、還有這個非營利組織，所以他的範圍已經不是我們傳統認知的公民與道德的範圍，那會不會影

響到我們現在的公務員，我們是不是因此要去調整、要去處理。這也是我們應該要去考慮的。我把這提出來就是說，這樣會不會引起各位在這些科目上有不一樣的思考？

考選部代表（C2）：

剛剛大家對於老師設定的題目都有討論了，那陳老師也另外提出了三點，也就是史地的部分是不是要考，因為現在這個史地不考，是經過相當的程序，我們寫了研究報告，也經過我們的座談會。他的過程是滿周延的，但是在這次院長還是考試委員同意權的審查的時候，這個問題又浮出檯面。那目前像是專業科目的部分，像是導遊這種就是會考專業的歷史、地理。當然公務員的部分也有一部份的類科是這樣子。當然是不是要再重新去研議，我們會看新的部長來了以後，新的一屆的考試委員對這個問題有沒有什麼看法，我們會再研究(陳金貴教授：所以不是不能討論？)當然是可以討論，但是他的確有大家所顧慮的比例的問題，亦即台灣史跟中國史的比例。其實我們在命題的時候，其實是 50%、50%，或是 40%、60%這樣子，其實是很均勻的，但是在每個不同的考試的典試委員本身對於這個科目的認知，或者因為這個考試的性質的不同，所以會有特殊的考量，所以產生在比例上有一些失衡的狀況，而引起了廣泛的討論，如果大家還要討論這個問題，那麼這是可以再討論的。

那憲法是否要調整，基本上憲法這個部分其實可以說是在各等級的考試裡面，都已經有佔了 30%左右的比例。這個問題比較沒有那麼多人討論，作為一個公務員基本上是應該要考，國家的憲法你要懂，只是說現在高考三級是三個科目，高考二級是八個科目，就是所有應試科目，包括普通科目和專業科目，普考也是八個科目，初等考是四個科目。現在正在進行高普考試，現在這麼熱的天氣，非常的辛苦，所以我看討論題綱的前言裡面提到，要考量減輕應考人的負擔，避免或過多不當的科目，我想顯然減輕應考人的負擔，這是大家最應該去思考的，除了要選擇適當的人之外，要篩選他們的能力之外，可能還是要考慮到什麼科目才是恰當的。所以考試並不是萬靈丹，並不能在考試中篩選出所有需要的能力，所以這個時

候在考試完的職前訓練，或者是他任職了以後機關還有訓練，現在提倡的是終身學習。所以剛剛行政院人事行政局代表所講的就是國、英、數真的是在我們的公務生涯裡面幫助我們非常多，那其實若有不足的地方，在我們公務員的生涯裡面，因為現在機關裡面有很多的訓練課程，很多的學習課程，那個部分是可以再加強的。

所以我現在要再把他拉回來，對於考試科目是不是要加電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理這些，大家都同意很重要，但是要不要考？不要考，因為負擔很大。同時，電子計算機概論不是可能做實地考試，事實上初等考試以前有電腦打字，他是實地考試，後來因為身心障礙人員，把這個名額留給身心障礙特考，所以初等考試的電腦打字考試就取消，就放在身心障礙特考裡面的五等考試。把這個名額留給比較低階的公務員，是可以考實地考試的，但是在其他等級的考試，我想還是透過我們的在職訓練去加強，因為你不足的你就會自己在去努力。那國際現勢的部分，剛比較少人談到，因為我們的命題都是在一、兩個月前，甚至更早就進行，所以到底考他什麼時間，有人說一年內喔，的確我們過去分試的時候，是考綜合知識測驗，那個時候要不要繼續分試，或者是恢復一試的時候，曾經我們把這樣的科目端出來，但並沒有獲得共識，因為它其實是有些問題，就是這個命題的時間很早，而且這個可能考起來的沒有什麼標準答案，你的範圍要怎麼界定是有困難的。另外，公務倫理的部分，也是很難界定的，這個我覺得在訓練裡面加強，我覺得這基本上是可以啦！這些科目，我個人的意見是不要列考，在訓練裡面因應各個職務的不同需要自己去加強。

英文是否單獨列考，我剛講過了，其實高考一級他是單獨考一個科目的，那其他二、三、四、五級，都是在普通科目裡面列考。我們原來這樣修正是為了要配合行政院提升公務員英語能力的這個部分，其實當時也是遭到反對，因為你要增加一個科目，就是增加負擔。這個語文的部分很多人還是有心理上的障礙啦，後來大家開會討論，那就考一定的比例。那專業科目的部分，當然有些國際文教行政、僑務行政、新聞、外交等等這一類的，他們有需要，他們就會在專業科目裡面考，那是另外的一件事情。講到英文，就講到

英文檢定的問題，我剛講過公務人員考試法第十九條已經把他列為，將來必要時則視考試類科、等級的需要來設置，而不是普遍的設置（編者按：考試法第十九條條文：「公務人員各種考試之應考資格，除依第十五條至第十八條規定外，必要時得視考試等級、類科之需要，增列經相當等級之語文能力檢定合格；或依其他法律規定，提高學歷條件、應具有與各該類科相關之工作經驗或訓練，或具有各該類科專門職業證書始得報考。其分類、分科之應考資格條件，由考試院定之。」）。比如說：外交人員，語文對他重不重要？重要！那他是不是可以傾向這個方面是設置的，當然我們之後會再進行討論，這只是我隨便舉的例子。事實上他是局部的，而且是逐漸的。

性向測驗和智力測驗這個部分，因為事實上這是考試方式之一，測驗是我們的考試方式之一，事實上有規定心理測驗與體能測驗的規則。性向和智力是屬於心理測驗的一個範疇，事實上在 90 年的時候也針對這個部分，認為有部分的特考可能是比較需要的，我們詢問過大概外交部、警政署、司法院、法務部吧，有幾個單位我們都問，但回來的意見都是不宜設置，當然最主要的原因是他的客觀性的問題，還有評量標準這個是不容易建立的，因為對於每一個工作可能進行工作分析以後，才有辦法，然後累積一定的經驗以後才有辦法設計出來一套評量標準，那這個是我們所困難的地方。所以原來警察考試、外交考試也都曾經想過，可是到目前為止都是研議階段，沒有突破性的進展。

參考書目的部分，國文科我們有四個基本命題的原則，那在這四個原則裡頭，沒有太大的問題。英文的話，他是題庫，他是一個常設的題庫小組，題庫的委員有一定的他們命題的原則，雖然沒有公布，但是他們是有命題的原則，所以這個部分沒有參考書目。但是參考書目並不是不可以，剛有很多人疑慮說參考書目會圖利他人，事實上我們醫事人員的科目是有命題大綱和參考書目的，你就是讀那幾本書，因為他的範圍真的很大，所以我們醫事人員類科幾乎都有參考書目，當然這是專技考試的部分啦。事實上參考書目並不是不可以，但是這兩個科目是基本的知識，這個部分就是我們一

般的教育，這個部分就不需要考慮他參考書目的問題。

另外是古文和現代文命題比例，這個我們曾經提到我們的國文科命題小組討論過，當時沒有任何一位委員同意。我們也建議是不是文言文與白話文有一定的比例，這樣將來所有的委員在抽題的時候是不是可以有一個範圍可以遵循，不要有一些差異，最怕的就是每一次考試有差異。但是所有的委員都不同意訂這個比例，最主要的原因是因為，白話文的他的主觀性，很多的文學鑑賞的部分，或者語文應用、文學鑑賞、文化認知、閱讀測驗，這個是測驗的四個題型喔，但是在這個部分，白話文的部分牽涉主觀認知，他沒有什麼標準答案，所以白話文一出，就經常發生試題疑義，委員說如果你們不怕試題疑義多的話，可以沒關係，你們就多用白話文，那顯然這個有些委員的意見是不同的，考試委員的意見是不同的，就是希望儘量降低古文。所以剛剛副秘（編按：指蔡副秘書長良文）也講到，古文有古文的美，可是現在古文跟白話文，假設國學程度很好的人，文言文就是他的白話文，這個文學之美，但是我覺得把這個講到這樣子，我覺得又太高，因為我們是普遍性，所以基本上他們說白話文他們佔的很低，事實上我們寫作文的時候，即便是一個古文的題目，可是我們寫的是白話文寫，所以那 60 分應該是白話文拿，不是古文拿。不是所有的文言文都不能出，應該是說我們不考艱澀的、沒有約定成俗的，這些等等，不去違反國文的那四個命題原則的，我想大家是可以接受的。這個部分我們就不定比例，但是按照他考試的難易度、考試的等級去抽題目，我想是有很好的鑑別度。我們在國文科的測驗題做過很多的試題分析喔，文言文他的鑑別度是很好的。

公民科的那個部分，因為他是初等，所以他參照的是國中的課程綱要，就是公民與社會，所以我們有綱要的，就參照綱要去命題，所以基本上不脫那個範圍。那這個是訂在我們的命題規則裡，是明訂的，基本上不會脫序。

那科目配分比例的這個問題喔，普通科目的配分比例是否適當？這個就回到我剛剛講的，我們在國文科推動小組裡面，就針對目前各個等級的國文科的考試的比例做了一個調整。那這個當然在

將來的專案報告裡面，如果報考試院審議通過了以後，就去修考試規則。像高考二級的部分，像作文比較涉及主觀的部分，所以我們會把他降低到 50%，測驗的部分我們提高到 30%。高考三級也是這樣，作文降低 10%，測驗提高到 30%。另外那個普考的部分大概我們就不考公文，因為普考的等級，當然他會接觸公文，事實上就剛剛講，如果你沒有進入公家機關，其實你寫公文你就是背那些公文程式啊，意義不是很大，所以我們把公文程式那個相關的知識放到測驗裡面來考，大概會朝向作文是 50%，測驗也是 50%，公文就不考，但是放在測驗裡面考一些公文用語、概念。初等考試的話我們是希望只保留測驗，因為初等考試是四科，只有國文是混合題，那往往為什麼有些人就考不及格，就是國文是個關鍵，既然國文是個關鍵，我們也希望降低這個影響的因素，事實上還是有些專業的分類，國文還是普通科目，所以我們希望初等的這個部分就完全是考測驗題。當然這樣的一個規劃是要通過院裡面的討論通過才有可能。

另外，普通科目和專業科目的占分比是不是應該修正，這個因為涉及到總成績計算規則，那這個當然是可以討論的，事實上我們好幾個考試已經不分普通科目和專業科目，就是一起考量，這個考試的配分可以視考試的類科等級有不同的調配。這是可以討論的。至於如何真正能夠透過考試科目的命題去篩選到我們要的人，事實上我們考試科目的訂定還是會去配合他核心的能力，所以有些科目很重要，像英文有些就必須在專業科目考，有些是在普通科目考了之後，他在專業科目還是考，因為他考的型態、考試的題型是不一樣的，普通科目是測驗題，專業科目考的是申論題，所以是不同的考量。

行政院代表（C8）：

初等考試將來不考作文，我覺得有一點點擔心，是不是不考作文會不會不妥當，可能還要再考量。

考選部代表（C2）：

不考作文並不是不學習作文。我覺得國文程度的低落是普遍的

現象，尤其是現在的小朋友，越年輕的一代，不但指考要考作文、基測要考作文，我們國家考試好像也不能放掉這一塊。為何作文的部分要降低比例或者是不考，就是因為他主觀的因素，當然我們有很多的方法，比如說我們有規定我國應該是怎樣來閱卷，那閱卷方法的改進是我們一直要努力去做的，比如說他有公評卷、試評、評閱標準會議，這些我們都在做，但是你從數據裡面發現作文是影響錄取或不錄取的很關鍵因素。所以這樣就造成一個不是很公平，所以我們思考再三，我們考測驗，其實他如果測驗能考的好，就表示他有一定的程度。

陳金貴教授：

你有沒有看那個作文輸掉的，跟學歷有沒有關係？

考選部代表（C2）：

現在學歷都很高，很少 18 歲以上沒有學歷的。

陳金貴教授：

那作文差的，是不是將來當公務員在公文寫作上會有影響？

考選部代表（C2）：

其實我覺得還是會有影響，一定會有影響，那你想說我國家考試考個作文、公文，他就會寫嗎？我說考試不是萬靈丹。我們怎麼樣去排除主觀的因素，讓考試更公平，那這個部分，初等他也有一個考試的訓練，所以我們在公務員訓練的時候也可以加強他一些文字書寫。所以我們如果在訓練的階段給他一點訓練，而且我覺得那也看個人的學習能力。像以前我們也不會，但是我們引用其他人的舊案，我們再去修改超前，這我覺得是每個人學習能力的問題。所以我覺得在職訓練很重要，職前訓練也很重要，在那個部分加強可以補考試的不足。

經濟部代表（C3）：

我覺得作文不光是文學程度，這個是所有的組織規劃、邏輯推理、文學素養的綜合，你可以不考公文，但考作文是比較重要的，那整個能力是展現在那邊，你怎麼去起承轉合，怎麼去推理，公務

員相當需要具備一個這樣的能力。如果這方面很欠缺的話，坦白講你考一個人進來很容易，但是你要磨練一個人才就不容易，變成在一個組織機關裡的氣候受影響。這應該再斟酌。

另外陳老師提到那個 30 歲就離職的，是最近才有的趨勢，是最近社經情勢的改變：第一個，年輕人的挫折容忍力降低，他受不了。第二個就是這個家長，他父母親有這個經濟實力，所以他寧可回去當宅男，以後再說吧；或老爸老媽給我生意作，所以不作公務員了。另外，因為現在年輕人比較有創意、比較不定性，所以他做了一段時間他覺得不對了，無意仕途，就另謀高就，轉換跑道，不是他跑出去就好了，他一直在跑，他說不定一輩子都在跑，這個現象可能會再繼續喔，跟老師報告。

至於老師說那個史地要不要考，本來是很重要，對國家認識怎麼會不重要，當然要考，那為什麼要廢掉，我在想可能是你高中、大學都要考史地，所以史地應該是基本的認識了，你要作公務員，你對國家就要有基本的認識，但都有考過高中啦，有考過大學，你史地一定有基本的素養了，所以就不必再來考，可能是這樣廢掉的，我也不曉得。史地當然很重要，但你總要選擇說不要增加考生負擔。

附錄三　地方縣市政府代表焦點團體座談會

時間：中華民國九十七年七月十六日下午二時正

地點：考試院傳賢樓七樓會議室

主持人：詹靜芬助理教授

與會人員：

一、地方縣市代表：(依第一輪發言順序排列)

台北市（L1）、桃園縣（L2）、新竹縣（L3)、台中市（L4)、雲林縣（L5)、嘉義縣（L6)、台南縣（L7)、宜蘭縣（L8)、花蓮縣（L9)，共九縣市政府代表

二、研究小組成員：詹靜芬助理教授、邢瑜研究助理

台北市代表（L1)：

針對考試類科是否加入電子計算機概論、國際現勢等等科目，我們是認為說普通科目的設置是在測試考生的一個基本的知識，所以科目不宜過多，以避免說普通科目多於專業科目，實務上也是沒有實質的幫助，只是徒然增加考生的負擔，所以我們認為在普通科目還是維持現行科目。再來是有關英文是不是要單獨列考的這個部分，我們認為在現行的考試當中，如果說是因為業務需要，而特別需要要求英語能力的考試類科，事實上在專業科目中已經有單獨列考英文了，所以在普通科目中英文實在是沒有必要再單獨列考。但是為了要與國際接軌，以及提升公務員的英語能力，所以我們認為可以提高英文的配分比例。因為原來英文的配分不是很高，我們認為可以提高到 50%或 60%。另外在有關是不是引進性向測驗這個部分，依照公務人員考試法第八條的規定，公務人員考試是可以採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查職能有關學歷、經歷證明等方式來行之。為了使考試錄取人符合機關的用人需求，是可以在考試的時候併同辦理性向測驗，這樣可以初步排除不適用人員。(詹老師：在考試前還是在考試後？)在考試的時候，在考試的時候可以併同辦理性向測驗。(詹老師：讓他變成一種門檻)對，就是初步排除一些不適用的人員。那在智力測驗這個部分我們認為

就不是那麼容易，因為智力測驗的題目要設立一套比較準確、客觀性比較高的，事實上我們知道智力測驗有些題庫，你可以用背誦的方式，去取得分數，所以將來他要引進的話，難度是比較高一點。

那再來是第二項，考試命題範圍的這部分。有關國文科、英文科、法學緒論和公民科有提到說是不是要列舉參考書目，跟限定考試範圍的部分，我們是認為說他一旦規定下去，可能會限縮考生的學習範圍，所以我們是不建議列舉參考書目和考試範圍。再來是有關國文科是否明訂古文和現代文比例的這個部分，我們是認為說不論古文或現代文他都是測驗考生國語文能力和程度的一個工具，所以我們認為不需要特別去規定他的比例，因為它同樣都是測試考生國語文能力的工具，所以不太需要去設定他的比例規定。如果說要以其他英語檢定成績去取代英文科考試的話，那麼我們是認為說在英檢採計種類和測驗機構要經過很嚴格的認證和篩選，這樣才符合客觀和公平性。因為我們知道英檢中級的部分跟多益 550，那多益只要考超過 550 就等於英檢中級的程度，但事實上他們的題目跟方式難易不是很相同的，所以以後一旦要取代英文科考試的話，採計種類和測驗機構可能要真的很嚴格的做認證和篩選。

再來是有關第三大項，科目的配分比例這個部分，我們是認為說現行各種考試的普通科目和專業科目的百分比算是很妥適，所以可能不太需要去做修正，但剛提到那個普通科目的配分比例那個部分，為了要提升公務員的英語能力，我們建議在各級考試的普通科目提高英語的配分比例。(詹老師：你說英語檢定是可行的，只要是他能找到客觀的)對，就是客觀的和公正的。(詹老師：據我所知，這個好像已請教育部在規劃評估當中)。

桃園縣代表（L2）：

我的看法可能跟台北市政府的看法有些地方稍微有點不一樣。第一個就是是否要加入電子計算機概論、國際現勢、公務倫理、邏輯推理等這些科目，我認為電子計算機概論未必要列入，因為根據我們的經驗，一個對電腦很陌生的人，除非他是資訊這方面的，當他進入我們縣政府的時候，他通常很短的時間，三兩個月，他就可以把他處理得很好，如果你把電子計算機列入也無妨，但是有沒有

這個必要，第二個，對那些平時都沒有接觸電腦的人，是不是有公平。電腦是基本的沒有錯，但這個東西你一進來，兩三個月就可以學好了。那國際現勢、公務倫理這個，我是比較沒有特別的想法，但是邏輯推理要不要列進去，我認為很重要，因為很多公務員很沒有條理，然後邏輯不合，很多事情也搞不清楚，所以作公務人員一定要有條理，邏輯的推理要很正常，我覺得這個很重要，所以我贊成這個邏輯推理要列進去。

那英文是不是要單獨列考呢？我不是很贊成，雖然我們前面那個差點要當院長的準院長，他很贊成，但我不贊成。因為英文很重要，要跟國際接軌，這個大家都知道很重要，但是公務人員已經在普通科目裡面已經有一定的百分比了，我認為就不要再列，因為你用英文去取人的話，如果他單獨列一科，他佔的比例勢必非常高，可能很多他英文不是很好的人，但他的法學、理則學非常的好，他可能因為英文單獨列一科，讓他落榜。那你說英文很菜的人錄取，不可能啊，因為現在在這麼激烈競爭的考試你英文很爛，你會考到嗎？沒有那麼容易啦！至於我們公務人員會不會要用到英文，會，但是只要有高職以上的程度就可以了，除非是高級的文官、對外事務的，否則只要有高職五專的程度，在辦公務裡面相關的英文用法已經都可以具備了。那你事實上不像考試一樣，沒有可以看的，但是你在寫公文的時候，你可以找資料、甚至可以問別人，所以我認為以英文取人，會失掉很多有專長，但英文比較弱的人。雖然他英文比較弱，但其他方面很強，強到可以彌補這方面的不足，我認為這種人一定要錄取。因為現在考試的人，他基本的英語程度都一定有了。講一個題外話啦，以我們這個基層單位來講啦，我認為本土語言比英文還要重要啦，用的還要多。有的人用台語、客語跟他說，他認為你服務很好。他用閩南話問你，你用閩南話回答，他會說這個公務員服務品質好，顧客導向。他用閩南話問你，你用英文回答，他會說這個公務員搞什麼名堂，把你免職掉。所以英文我沒有否認很重要，但公務員用到英文的比例多不多，當然高階層的公務員有可能，但一般使用英文的機會還不如使用閩南話和客家話，所以我覺得沒有必要去單獨列一科。

那接下來是不是引進性向測驗和智力測驗，那當然要，這跟我剛剛的話是一脈相承的，就是說邏輯推理科目有沒有需要，你如果認為說邏輯推理有需要的話，你當然會認為性向測驗和智力測驗有需要。因為性向測驗和邏輯推理有很密切的關係，所以我認為說有需要。

那接下來說國文和英文有沒有需要列舉參考書目，我認為是沒有需要，因為國文是考你的程度，英文是考你的程度，那你還去列什麼參考書目呢？如果你列參考書目的話，他整天就去背那些參考書目，其他他都不知道。之後你真的要用國文和英文的時候，就要有一定的程度，要有一定的程度，你就不要給他限在那裡，哪一些課本，哪一些教科書，哪一些範圍，不用了，讓他憑真才實料來考。

那國文是不要設限古文和現代文比例，本來我是想說每一個老師都很客觀，都很平常心的話，是不必設限，但是有一些老師就比較奇怪，他就全部給你出古文，然後考死一堆人，事實上古文是沒有錯，不是古文不重要，你古文好的話，你的白話文一定一流的。你白話文好，古文未必啦，但通常你白話文好的話，古文也會不錯啦！那要不要設限，我是認為說不必兩邊都設限，我認為不必把他限制死，因為以後考試會非常難處理，這到底是算古文還是現代文，這個考題出來大家去給他抓包，有沒有 50 比 50，與其這樣，我不如規定說古文不能超過 50%，或者是說不要超過 60%也可以，這個我沒有定見。不要兩邊都定，兩邊都定的話，你會讓出題的人光打官司都打不完。

那是不是以全民英檢取代英文科的考試呢？我也不贊成，為什麼？當然沒有錯，當然現在很多英文檢定的機關都有一定的水準，你說他很公平嗎？可能很公平，但也未必。應該是當場大家一起考試，比較公平，你去跑一百公尺，各國選手可以自己去跑然後回來報成績嗎？不能啊，就是當場跑，看誰跑第一。你不能說私下昨天測驗的時候，我跑得比你快，沒有那種道理。所以我比較不贊成用其他英檢的成績來取代。

那是不是可以明訂法緒的考試範圍，我想這個比較難處理。如

果你把他考的太廣，很多人未必有念那麼廣的書，但市面上有很多書就叫法學緒論，那大多都取一個基本的法理，民法、行政法、行政法相關，但是我覺得說你要考法學緒論的話，最好把公務人員服務法列進去，這個列進去有一個好處，在公務人員服務法裡面對公務倫理有一點基本規範，如果說公務倫理我們不考的話，那法學緒論裡面把這個服務法定好，我認為這個就可以彌補這方面的不足。

那是否明訂公民科的考試範圍，我有一個想法，應該我們現在高中也有類似公民這種課程，如果是高中我們有統一的教材，我是不曉得有沒有，如果有一個統一的、基本的教材的話，我認為不妨以高中的公民課本作範圍。因為我當時在念的時候有公民這個課程，我不曉得現在有沒有用其他的課程取代。公民這種東西比法學緒論更廣，法學緒論都可以包含到公民裡面去，公民是可以包含法學緒論，法學緒論是不可以包括公民的。在現在的公民課本裡面，跟我們早期已經不一樣了，裡面講很多法律的觀念，法律的基本知識，立國的基本觀念。

對於各級的考試科目配分比例是否妥當，我的看法是比較傾向，高考三級裡面，作文、公文和測驗的比例我是沒有意見，但是法學知識與英文，我比較傾向說應該把性向測驗，其實很多時候性向測驗就是一個智力測驗，我認為可以把性向測驗加在裡面一起考。性向測驗根本不要有範圍。(詹老師：性向測驗應該類似人格測驗，看他適不適合在公務體系裡面，可能不是智力測驗。)我有一次去大陸的時候，我拿了那邊公務人員性向測驗的考題回來，他雖然講說是性向測驗，但很多是在考你的經驗跟腦筋的想法。接下來普通科目和專業科目的比例是不是要修正，我這個倒沒有特別的意見，只是我是認為說你把性向測驗或智力測驗擺進去的話，就要作一定的修正。我是比較傾向說除了中華民國憲法、法學緒論和英文以外，把性向測驗擺在裡面一起測驗。

新竹縣代表（L3）：

針對是否要加入這幾項科目，我是比較傾向加入公務倫理，因為現行的公務人員遴用進來，對於行政的倫理和公務的部分比較欠缺，可以在考試的時候加強，我比較贊成公務倫理在考試的時候加

進去喔！那另外英文是否單獨列考，因為我們這幾年都在推行英語的訓練、措施很多，事實上成效不是很好，主要是實務上在我們基層的機關，英語用的機會非常少，可能是為了應付成績，可能強迫他們去參加檢定，或者強迫短時間的速成班，其實這達不到目的，只是浪費了時間和金錢。事實上對於我們基層機關，英文基礎就可以了，你說要多流利，根本也用不到，是否要單獨列入考試，我是覺得對於那些涉外單位，比較需要常常運用的可以加在他的專業領域科目裡面，至於普通科目需不需要，我覺得一般我們高考都有普通科目的限制，比如說高考一級二級他也都是碩士、博士了啊，高考三級也是學士，那從小到大都有學國文、英文，基礎的素養跟學識都在，以後的趨勢是，我覺得英文不會是問題。因為現在從小的教育都是從英文開始，所以語文對下一代來講，他的溝通都不會有問題，那是不是要單獨列考，我是覺得沒有什麼必要。

那性向測驗和智力測驗我也覺得不需要加在這邊，因為他是不是適合擔任公務人員，應考是屬於一個工作權的選擇，那適不適合擔任公務員，可以由他自己去做決定。他進來不適合，他可以轉途或辭職，這是一個他的工作權的選擇，我是覺得這個不需要刻意的加入。

那個命題的範圍，我是覺得法學緒論和公民科需要給他列一個範圍，有列入一個範圍以後，我覺得可以方便考生去做準備。因為考生可以針對這個範圍，我們的範圍可以大，不一定侷限小部分。這個範圍列下去，考生就會鑽研這些的範圍，對於以後公務的需求是滿有必要，況且我們公務員要是依法行政，一些憲法、法學緒論、公民的概念是一定要有，那在遴選人才的時候，他在某一方面就已經很有深入的瞭解，我覺得這是有助益的，所以我是比較贊成列入範圍。國中的公民就已經有民、刑法的概念，還有憲法、法學緒論的概念，高中可能更深入。我覺得初等考或普通考試，公民列範圍我是覺得有助益。

配分的比例，普通科目的配分比例，我覺得公文的比例需要偏重，現在實務上公務員在大學畢業一進來公務體系裡面，我覺得他們的公文運用和實務瞭解的程度比較差，公文佔分比例太輕，那考

生會忽略。所以他們在公文的製作方面，他們的觀念比較薄弱。所以我比較贊成公文的比例加重一點，還有憲法和法緒的比例，我也覺得在普通科目的設置裡面應該要有一定的比例。

台中市代表（L4）：

第一，考試科目是否加入電子計算機概論，我是八十年高考及格服務公職到現在已經十六年了，這十六年間，我監考過高普考試大概有三、四十場以上，目前報考高普考試的人大部分都是年輕人，在電腦操作方面大概比我們在場的任何人都厲害，使用電腦的基本技能，他們應該都 OK，即便是完全不會電腦的，進入公家機關，經過訓練也馬上可以上手，所以這個類科應該是可以不用加進來考。另外，國際現勢和公務倫理，我認為這個是要當公務員的人，他平常就應該注意的東西，單獨列入考試應該是不需要，至於邏輯推理應該可以加到普通科目來考，讓公務員稍微具有一點邏輯推理的能力，不要讓一般的民眾說我們是死公務人員，頭腦不會變通。

至於英文是否要單獨列考，目前人事行政局一直在推動所謂的公務人員英檢，要求各機關一定要達到多少比例的人員通過英檢。以國民小學為例，具有公務員身分的只有人事、幹事、會計、護士等四個人，去年是要求每個機關至少要有 25%的人通過全民英檢初級，現在變成每個機關都在推這個東西，不過我認為每個基層機關的公職人員會用到英文的機會應該不多，造成現在每個單位都在拼通過英檢的比例，只要比例達到要求了，就將英文放在一邊不用了，所以這個英檢政策我覺得是有問題。當然提升公務員英文能力我也是贊成，只是說需不需要單獨列考，是可以來研究一下，我是覺得有些考試的類科，在他工作上常常會需要使用到英文，把英文列入專業科目去考，我是覺得較沒問題，至於普通科目我是覺得應該不需要把他加進來考。如果真的要將英文列為普通科目來考，我倒是建議說高考以上的考試加考就可以了，至於普考、初等考試等這些都是屬於中階、低階的公務人員考試，基本上他們在工作上根本不需使用英文，所以我覺得加考這些科目是沒有什麼意思啦！

另外，第三點要不要引進性向測驗和智力測驗部份，因為高普

考是屬於任用資格考，你一旦考上了，可以就馬上分發任職，如果要加考性向測驗和智力測驗，就等於說是先設定一個門檻，要先通過這個門檻之後才能再繼續考後面的程序，應該是這個用意才對(詹老師：剛才幾位都有提到，主張是要把性向測驗和智力測驗併到普通科目計算，還是說要單獨當作門檻來採計)，我覺得真的要作的話應該就是要屬於一個門檻，才合乎邏輯，性向測驗如果在普通科目加考，他的意義應該是要知道你適不適合擔任公務人員，併在普通科目裏考試，我想這是有問題的，而且如果真的實施了，我想反彈聲浪會很大，可能要多考慮一下。

至於考試命題的範圍，要不要明訂國文科古文和現代文的比例，我想考上公務人員之後，大部分的人都會要寫到公文，目前的年輕人國語文能力實在是很差，所以古文和現代文的出題比例，應該是不需要單獨明列比例，就讓命題委員依據他的專業來命題，這只是初階的考試，應該不需要單獨明列比例。

雲林縣代表（L5）：

從高考的兩試制度以來，在學術單位研究，大概的出發點都是基於公平性或是適才適用，這個是兩難的東西。國家考試或任用考試是要講求公平性。剛剛像其他先進提到的古文的比例，一有問題外面的反彈聲浪很大，一方面他考慮到公平性，一方面在性向測驗或智力測驗裡面都是講適才適所，怎麼樣讓這個人考進來還沒有出任公職以前，就知道可以擺在什麼位置。我剛先講啦，我在基層公所服務，我對今天普通科目的改進倒是沒有特殊意見，主要的意見是可以讓他設計不要讓補習班短時間來準備的人，讓他門檻過了以後，不一定他有興趣，我是從這個思考角度，那跟這個有關的是，你要不要設定範圍，我個人立場是認為這部分是盡量不要。以基層公所服務的性質來看，是通才高於很多專業性的，我在公所人事室裡面，早期這些人在一個機關裡服務滿兩年，都可以調來調去，其實在公所裡面也是這樣的調法。

像英語使用的部分我也很認同剛剛幾位先進提到的，英語的重要性在基層機關是感受不到啦。第一部份，公務倫理、邏輯推理如果可以有技術性的完善規劃，我的意見是可以納進來。第二部分，

考試命題範圍的部分，考試的範圍其實是沒有必要去界定，雖然考生在準備上有一點壓力，但是站在用人機關的角度，我還是比較認同不必界定考試範圍。有關於英語檢定的部分只是時機的問題，將來台灣一直在推動，畢竟考試在引導教育，很多學校跟公、私立單位都在走向這個方向，如果這個制度慢慢成熟，被很多機關、公、私立單位都認可以後，我想檢定的東西可以替代，避免在考試的過程裡考生用那麼多的時間來準備。另外，提到考試範圍公民科的部分，初等考試雖然不是國中的人來考，不過我們的性質是界訂在那裡，所以應該就是以國中的基測，九年一貫他有一個範圍來作界定參考。

有關科目配分比例的部分，我們單位一直在辦公文訓練，我倒是感覺考試公文的準備很多是來自於補習班，我個人認為那其實都不是很正確的，所以是不是要在考試前準備很多公文的東西，先學會了來公務機關就不用學這些東西，可信度是比較可疑的，因為這些東西都是實務的，大部分都是在職訓練可以培養出這部分的專業，所以以目前還沒有修正前的配分比例，我個人是認同的。

嘉義縣代表（L6）：

有關考試科目加入電子計算機概論、國際現勢等其他科目，個人是覺得目前公務機關考試分發之新進人員普遍電腦能力都很強，但卻比較欠缺公務倫理與團隊意識的觀念，偏向自我主義。所以，我覺得似毋須再加考電子計算機概論等科目，惟如加考公務倫理有助提升公務倫理與團隊意識觀念，則可予加考。另外，英文是不是要單獨列考的部分，因為配合與國際化接軌，提升公務人員英語能力是必要的，英文單獨列考可提高它的重要性，未來是必須走的方向，但是不是要現在就採行，則要審慎評估。另外，要引進性向測驗和智力測驗，這個部分它的分數和所佔的比例可能會引發爭議，所以我覺得目前不建議採行。

關於國文、英文是不是要列舉參考書目，因為範圍太廣，很難羅列範疇，所以我覺得不需要列舉參考書目。至國文科古文和現代文的比例，我覺得古文的部分可以訂定最高比例的限制，因為這樣可以讓考生有一個準備的基準。另外，是不是可以用英檢取代英文

科成績，因為現在政府機關都在推動公務人員英文能力檢定，但是推動過程卻很困難，如果說可以用英檢來取代英文科考試，那就是以後考試進來的人已經通過英檢，我們就不需再辛苦的去推動，越來越多考試分發進來的人員都有通過英檢，公務人員的英語能力不必推動自然就提升上去了，我倒是覺得說這個部分是可以作為考試的資格條件，按不同等級考試設定應具備不同英語能力等級，但是最重要的就是要從嚴審核評定辦理英語能力檢定的機構，因為教育部雖有定有一套 CEF 的英檢對照表，但是那個等級表如果要適用在公務人員考試英語能力的認定上，則可能必須再審慎嚴謹一點。

法學緒論和公民科考試範圍，我是覺得範圍太廣，考生也不容易準備，所以可以訂定考試的範圍，至其他部分沒有特別意見。（詹老師：您認為法緒最好是要訂定範圍，那您有沒有看法說要列什麼法、什麼法？）例如行政法、行政程序法、民、刑法總則等公務人員所必須具備的基本法學科目予以列入範圍，方便考生準備。

台南縣代表（L7）：

第一個考試科目的問題，是否加入電子計算機、國際現勢、公務倫理等科目，我個人認為在國際現勢、公務倫理和邏輯推理都是很必須的。我覺得這是現在當一個公務員基本的知識，因為我們現在的公務員要比較能夠創新，觀念要比彈性一點。要作一個比較創新的公務員，我覺得國際現勢、公務倫理、邏輯推理這個都是要加進去，比例上我是覺得只要有基本的概念就可以了。尤其是公務倫理這方面我建議稍微多加一點，因為現在公務員的本文主義滿重。雖然你有很高的學識，但本位主義很重，你在跟長官溝通這上面，業務上就沒有辦法推展。

第二點，英文應否單獨列考，這個我覺得中央單位和地方單位在看法上一定有區別。那以我們基層來講的話，應用的部分比較少，我是認為說有基礎就可以了。如果要把他加重的話，我是覺得在比例上稍微把他提升一點。比如說高考三級是 40%，我是建議可以提高到 50%，因為單獨列考的話，地方不見得會用的到。中央的話外事單位可能比較會用到，那我們基層也許講台語還比較好溝通。

第三點，是否引進性向測驗和智力測驗，我是覺得在實務上推行是有困難的。不過為了讓公務員瞭解說我到底適不適合當公務員，可以及早作人生規劃。可是我倒是一個建議，列入考試但不計分。讓考生瞭解我的性向測驗和智力測驗是在那個程度。讓他順利錄取的話，可以做一個參考用。當然實務上會有技巧，考生可能會說不計分我就不要參加。這個可能技術上要克服，我是覺得說要考但不計分，不過也不能說你不參加。

考試命題範圍的問題，國文科、英文科是否要列參考書目，我是覺得可以列啦，讓考生減少負擔。在第二小點裡面，是否要列古文和現代文的比例，我倒是沒有意見。第三點可否以全民英檢取代英文科成績，我是覺得說滿好的，因為你去考英檢你一定要有一定的時間準備，不可能是速成班。那我建議說，跟這些機構簽約的時候要很嚴謹，要有一定的門檻。就是說跟這些特約機構在簽約的時候要嚴格的把關。我是覺得你只要有英檢的成績進入公家機關，以後我們就不用推。因為英文的話，你通過英檢在基層機關已經有一定的程度了啦，不用在考試的時候再加考這一科了。

第四點可否明訂法學緒論和公民的範圍，我是覺得要明訂，我有跟我們今年地方特考進來的同事們討論過，今年法學緒論的重點都比較偏離。因為一定要測出考生的程度，所以範圍比較偏離。所以就是建議說常用的法學緒論重點，民、刑法；行政法是可以明訂，對未來公務上可以用到的部分，可能比較實務一點。如果沒有定範圍，你出的很偏離，其實實務上不見得會用的到。

詹靜芬老師：

法學緒論應該要列入哪些法？如果大家都覺得要明訂範圍，那應該要把哪些法列在裡面？

宜蘭縣代表（L8）：

在還沒有針對這三個問題之前，我先提出一些個人的看法。其實這個普通科目設置改進的研究，我把他切割來看，一個是高普考，一個是地方特考。高普考一般都是中央機構申請考試分發，其他就是各縣市政府(縣轄市)不得已大部份缺額須申請高普考，所以我

在想地方特考有他特考特用的限制，有服務年限的限制，現在高普考已經規定要一年。如果說地方特考是針對地方機關的分發，其地方特考的考試科目的比例和科目的設置，應該是與高普考分開來看。包括剛剛英文是否單獨列考，我覺得在設置考試科目的比例或類科的部分，應該稍微有區分。而且現在有個現象，就是高資低考，我覺得滿嚴重的，就是碩士畢業的人去考高、普考的人滿多的，甚至地方特考、四等考試，結果錄取後邊工作邊唸書，隔年考上又分發離職，這個部分跟考試科目有沒有影響，仍有待討論。

這幾個考試科目的問題，像電子計算機概論、國際現況情勢、公務倫理，我是覺得公務倫理滿重要。現在考試幾乎大家都會使用電腦，不會使用電腦是滿奇怪的，如果電子計算機概論考硬體或軟體的，我倒覺得不必要，因為考試只是一個基本門檻的限制而已。其次，公務人員講求依法行政，你對法律概念、法學緒論、或者你從事公務所需要的基本素養，公務倫理等，這幾個我都覺得滿重要的，所以公務倫理我是覺得要把他列進去，至於要如何測驗，可能就要思考一下。

英文單獨列考，地方機關用到英文的機會根本就不多。可能從事公職二十、三十年都不會用到，那如果單獨列考，是否有必要？因為在基本應考資格學歷中已有限制，在高中、專科都接觸過英文，其基本的概念都已有基礎，如果再單獨去列考，對考生要考的科目太多了，我個人是覺得不需要在英文這個部分單獨列考。

性向測驗和智力測驗的部分，如果性向測驗可以測的出來他有沒有潛在的躁鬱症或憂鬱症，我是覺得去設一個門檻是不錯，先設一個門檻，之後再看可不可以去參與這種考試，因為現在公務機構或多或少都會有遇到躁鬱和憂鬱的狀況，那如果性向測驗可以測的出來，我覺得是可以進行。

第二項是考試命題範圍，我倒覺得國文古文和現代文的比例不要去限制，你去限制要列舉參考書目，考生針對參考書目背了考上，有用嗎？針對往後的公務處理，有幫助嗎，這是可以思考的方向。

另外，全民英檢取代英文科的考試，現在公務機構為了達到英

檢初級及格率 18%，我想在座的可能都知道，機關都比較不鼓勵去考全民英檢和多益，比較傾向去考全球英檢和劍橋。原因是其及格標準有所不一樣，如果以全民英檢的成績去取代英文科考試，那每個人檢定考試的種類不一樣，可能會產生公平性的問題。(詹老師：為什麼不推薦多益，是因為它比較難？）不是，是因為多益是商用的，他考的都是商用的英文比較多。

接著是法學緒論的範圍，我是覺得要訂科目啦，比如說一些基本的行政程序法、公務人員服務法，相關的民、刑總等等，應該有一個範圍，如果沒有訂定範圍，典試委員為了考試要分出分數的高低，有些題目只有朝一些艱深、很冷門的題目，只為了要去考出一個差別。那在補習班的題庫背一背，看誰背的比較多，就顯示說他法學緒論的程度比較高嗎，也未必，所以有一個考試範圍，那這個跟公民科一樣的道理。

那至於考試科目配分比例，我倒覺得說應該要回到我剛才說的，高普考和地方特考應該有所區別的角度去看的話，應該是從科目配分的比例上去不一樣，就是說你高普考跟地方特考兩個配分應該有所不同。(詹老師：你有沒有建議說哪個地方是地方特考要去著重的？）比如說英文的部分，你在地方特考幾乎都用不到，而高普考分發在中央機構，可能一個書記他在外交部上班，其英文使用上來講，可能也許比地方鄉鎮公所的書記，要多得多了，差別就有所不同，那他的配分可能就要有所區別。

詹靜芬老師：

各位請思考一下，是否要加考史地。

花蓮縣代表（L9）：

剛剛旁邊的先進有提到，高普考要跟地方特考區分，這個部分我贊成。另外我也提到幾個現象，在花蓮縣除了花蓮縣政府和花蓮市公所以外，其他的鄉鎮公所是幾乎不會報高普考，幾乎都是報地方特考，那我想在座的縣市政府應該都有這種情形，就是選定幾個鄉鎮公所填報高普考(P.S.大部分是縣市政府所在地之市公所)，那這個部分可能會有一個比例，跟縣府一樣有一個比例。(詹老師：是高

普考缺額？)對，之前是五位啦(P.S.選定之鄉鎮市公所應優先填報高普考職缺，每填報高普考職缺 5 人，得選報地方特考職缺 1 人，因地方特考服務年限較高普考久，故地方政府當然會優先選擇地方特考職缺填報，而較不會優先填報高普考職缺)。另外這幾年在我們鄉鎮公所有一個現象，就是陸續有年紀比較大的人考上分發進來，最近這幾年有 40 歲考上特考的不少。還有一個現象就是說，一些來考特考的人員有可能都是從比較遠的地方來，有從南部和北部來東部考的，我想這是因為之前高普考分兩試，還有高普考的題目會比地方特考來的比較難一點點，所以很多人可能會認為說我高普考沒有競爭力，所以改考特考，那在特考進來的人員素質可能會跟高普考有點差異啦，我想這是幾個現象。

有關於科目要增列的話，我個人的看法認為在性向測驗、智力測驗、邏輯推理部分，如果說有要增列的話，我建議不要在學科考試裡面列考。這個部分建議是因為考上的公務人員考試後，都有基礎訓練跟實務訓練，據瞭解，基礎訓練結訓前都沒有一個比較標準筆試考試，只有基礎訓練整體受訓成績。我認為，如果要考類似這些科目的話，建議在基礎訓練的時候把這類科目列入訓練筆試考試。因為基礎和實務訓練是考上後正式派代之前的一個訓練(職前訓練)，職前訓練在我們公務人員考試分發程序中只是形式化，也就是說考上筆試之後，基本上這個訓練 99.9%都會通過，實際上，在訓練中還是可能會發現一些不適任的人員，那不適任的人員怎麼去淘汰，建議利用像是性向測驗、邏輯推理可以在這個訓練進行，等於是說有點類似第二試的方式來做測驗，不要在第一試的筆試去做測驗，或也可以將這類考試成績提供用人機關參考，作為在安排職務工作或在職訓練之參考。

另外，提到筆試的部分，普通科跟專業科的部分應該要做一個區分，也就是說普通科目應該是基本能力的一個測驗，普通科的考試科目包括第一是語文表達能力，第二是邏輯推理，如有可能列進來的話，像包含以前高普考分試考試時數理的邏輯推理能力，第三就是法學的基本觀念。我比較建議的是說這些科目是不是可以做一個整併。舉個例子：國文是不是可以跟英文作一個整併，這是一個

語文表達能力，另外一個是法學的部分，民法刑法的一些基本的法學觀念，是不是整併在一個法學的科目裡面，另外就是數理邏輯的部分，有沒有要增列加考，如果增列加考的話，有沒有必要單獨列成一科，這個部分是可以進一步討論的。我認為普通科目的考試只是基本能力的考試，考試成績應該是著重在專業的部分，當然實務上，分發到了各個機關去服務的時候，專業可能並不是一個重要的考量因素，有可能三等考試資格的人把他拿來當五等考試資格用，因為三等的能力不夠強的時候，安排的工作反而比較輕鬆，五等考試資格的人有時候拿來當三等考試資格用，可能因為能力比較好，所以拿來當三等考試資格的人用。所以在基層機關普遍存在的一個情形是：考試的等級只是影響到薪水，與工作能力無關。

至於要不要列舉參考書目的部分，比例的部分，還有全民英檢取代英文科的部分。我想考試科目的部分可以列舉參考書目，比例的部分也可以明訂，如果把這一類的普通科明訂的話，考試的題目要變得比較細或專精，因為大家都有一個範圍可以參考。但是我覺得如果不要設定範圍，反而更可以考出能力出來。所以這個部分建議不要去設定範圍，可能會比較好一點。

那全民英檢在各個大學好像也還沒有實施畢業的時候一定要考過全民英檢，(詹老師：部分學校有，好像「台清交」有)，那因為沒有全面實施，如果要把這個全民英檢要列進去的話，我覺得在一、二級的考試去做限定可能比較好，因為實務上在我們縣市政府要填報一、二等的考試其實是很少的，只有在中央，我想在三四五等比較有可能，但是在三四五等這個部分我比較不建議把全民英檢列進去，因為，第一這個標準有沒有全面實施，第二在基層英語的應用並非絕對需要。那另外就是在公民考試的部分，是可以考慮列進去。至於配分比例的部分，如果按照目前制度的去實施，應該還算是適當。如果有要做調整的話，有一些科目要增加進來的話，就要做一些配分比例的調整。

另外，我個人是比較不贊成之前分第一試、第二試考試的部分，因為考試的類科太多，其實是造成應考人的負擔，其實現在很多參加公務員考試的人，很多都是二度就業，很多都是三、四十歲以

上，做過其他工作再來考試的也有。我想考試是大家應有的權利，建議在考試類科設定，在普通科目測驗內容方面應該盡量朝向能考出基本的程度。至於專業的部分，再從其他專業術科裡面做一個專精的設定來進行考試。（詹老師：地方特考幾乎都沒有用到高考一、二級？）幾乎一二級都沒有。

詹靜芬老師：

史地之前因為考慮是要台灣史或中國史的因素而廢考，那現在是否還要再恢復考試？

桃園縣代表（L2）：

如果法學緒論要有範圍的話，我認為有幾科要列，比如說民、刑法總則、行政程序法、公務人員服務法。至於其他要不要列，就看大家的意見，我沒有意見。本來我也是傾向未必要有範圍啦，但是你沒有範圍，會比較麻煩，如果你把傳播的國際客觀規則也拿來考，就比較麻煩。

剛才我為何主張英檢不列入英文科的成績，因為我覺得大家都應該站在很公平的條件上來考試。因為同樣是全民英檢初級，如果英文總分是 50 分，大家進來用題目下去考，一個考 30 分，一個考 36 分，那不考大家都是全民英檢初級，因為我覺得要公平，事後要讓人家心服口服。我覺得大家要用相同的題目一起進行考試，這樣才會比較公平。

至於史地要不要考，其實會很增加考生的負擔。但是史地也是一個人的基本觀念，最基本的知識。我對考不考沒有定見，但是如果要考的話，剛我們主席有講到，涉及台灣歷史、中國歷史，那我們現在都講全球化、國際化，那我贊成台灣、中國和世界都各考三分之一，地理也一樣。那你現在英文都考了，連平常用不到的都考了，所以國際地理、歷史也應該要考。

詹靜芬老師：

有沒有其他需要補充的部分？

花蓮縣代表（L9）：

有關語文的部分，作文的分數過去都是佔 60%，那我想作文的

部分是可以表現出一個人語文的能力，跟公文的表現是有關係的，建議把國文和英文合併考，另在作文的配分上可能要做調整。因為有很多考生因為作文沒有寫完，可能影響當天的情緒和表現，在語文能力測驗科目的部分建議可以整併。

那在史地的部分我個人是比較贊成說不要去考，因為爭議太多。我認為考試類科太多，不見得可以考出考生的程度，因為有的人可能就是某部分比較弱，數理人員史地測驗方面可能就比較弱，相反的文法類科的人，邏輯推理測驗可能就比較弱，那我覺得在不增加應考人的負擔下，有爭議或能夠不考就不要再考了。那我認為普通科目應該是要能考出平常基本能力素養的部分，不需要專精，程度就可以考的出來，那專業科目可能才是本身學術方面的專精。

詹靜芬老師：

剛剛有幾位在座提到公務倫理很重要，但又認為不要增加應考人的負擔？應該要單獨列考，還是要加在那個部分下面。公務倫理有沒有辦法用訓練的方式提昇，還是考一個科目就可以知道他的倫理？

台南縣代表（L7）：

我剛是贊成公務倫理放在普通科目裡面，那這個部分我是覺得說不要增加考生的負擔，對公務倫理有基本的認識就可以了。那我建議說可以放在法緒或是憲法裡面的一小部分就好，就是法學緒論含公務倫理，我不贊成把他單獨列一科，會增加考生負擔。(詹老師：你覺得要考，但是不要再單獨列一科？)對。

雲林縣代表（L5）：

我想公務倫理是一種感受的問題，我想這部分很難考出來，還是平常的教育訓練喔。這個部分大家都認為重要，我也覺得重要，但是一個感受性的問題。最近法務部跟人事行政局在規劃一個公務倫理的規範，其實爭議性就滿大的，那一部份可以收多少範圍的禮金，這要當成一個考試出題的範圍、一個議題都很困難。這一部份我在想，實際要轉換成考試的內容，實務上不易達成。史地部分的考試，剛有很多先進提到考生負擔的問題，那在現在考試配分的比

例壓縮下，史地的部分不應該再列入。

桃園縣代表（L2）：

剛在討論議題中，國文科是否要明訂古文和現代文的比例？因為在作文和公文都已經有規定配分，所以在這邊勢必無法規定比例，那規定比例是不是只有在測驗題裡面。作文和公文事實上不太可能用古文，你要用也可以，但是非常少。

詹靜芬老師：

作文就算用文言出題，一般考生也不可能用文言作答，還是用白話文作答，所以應該是指測驗的部分。

台中市代表（L4）：

智力測驗為何要把他列進來？

詹靜芬老師：

我跟各位報告，我們現在所討論的問題，並不是我們研究小組或委託機關的主觀立場，而是我們把目前各界在討論的議題放進來，但我們沒有預設立場。智力測驗是有些國外的考試有放進來，國外考試比較注重通才，專業技術性的部分他們比較不注重。

桃園縣代表（L2）：

我剛講到史地的例子，我對史地要不要考沒有特別想法，我是說假設要考的話，要有比例，並不是我贊成要考史地。

詹靜芬老師：

另外一個就是剛剛大家都有共識的，就是錄取進來的，會考試但不一定會做事？那其實就是我們目前考試的設計在普通科目上，某種程度上也是有一些問題，所以這些科目的設計基本上，沒有辦法測出這個人的工作能力。所以除了表列上的，各位有沒有其他認為需要被改進的地方。

雲林縣代表（L5）：

這個部分我剛一開始就提到了，因為我們國情跟西方國家不同，另外，任用考試，名額那麼少又那麼多人在考，出題的人跟考試的方向大家也都會知道，他只是在作一個公平性大於專業性，這

兩個都要考慮到，適才適所，公平性，這兩個有點衝突啦。那西方國家用性向測驗來作為你在人事單位作諮商和人的互動方面是不是有這個專長，你在人事室不是每天只有作差假、管理、考核這些技術性的工作，可能有些諮商輔導，這些東西可能是性向測驗可以作出來的，也是西方國家他們在選才的一個方向，那我們沒有辦法，因為這麼多人國情的關係吧！那我們現在考試很大的部分是因為公平性的問題，出題的委員只要偏一個方向，考生、家長就會撻伐說，這怎麼會是一個國家考試應該有的方向和立場。那是國情和制度的問題，是不是調整普通科目的動作就可以達到效果，我並不是那麼樂觀，這是一個大的環境問題，那我覺得在座都是人事方面的專家，如果在這方面可以改進，應該可以提出很多意見，那提出來大概都是現況啦，現況不好，那確實要改。我想那個國情的不同是很大的原因，那從這裡去著手作很大的改變，我大概比較預期不出來。

台中市代表（L4）：

依照目前專業科目和普通科目的百分比來看，一個考生是否能錄取是專業科目受到影響，普通科目就沒什麼重要，真的放棄都沒關係，所以普通科目對錄取影響不大。

詹靜芬老師：

所以這裡就存在一個弔詭喔，我們公務人員其實要通才的，可是考生會把普通科目給放棄掉，著重在專業科目，那這個考試的效度就有問題了。

花蓮縣代表（L9）：

我是建議普通科目訂成一個低標，就是說你普通科目一定要達到幾分，再來去比專業科目的部分。不要兩科去作一個平均，是不是比較可能解決這樣的問題。

詹靜芬老師：

如果普通科目定低標，那跟過去分第一試、第二試的方式是有些類似的。

附錄四　專家學者代表焦點團體座談會

時間：中華民國九十七年七月十八日下午二時正

地點：考試院傳賢樓七樓會議室

主持人：陳金貴教授

與會人員：

一、專家學者代表：

（依第一輪發言順序排列）吳泰成考試委員（S1）

吳定教授（S2，政治大學公共行政學系退休教授）

黃臺生教授（S3，玄奘大學公共事務管理學系副教授）

蔡秀涓教授（S4，東吳大學政治學系副教授）

黃一峰教授（S5，淡江大學公共行政學系教授）

張瓊玲教授（S6，文化大學行政管理學系助理教授）

呂育誠教授（S7，臺北大學公共行政暨政策學系教授）

詹中原教授（S8，政治大學公共行政學系教授）

彭錦鵬教授（S9，台灣大學政治學系副教授）

二、研究小組成員：陳金貴教授、詹靜芬助理教授、邢瑜研究助理

吳泰成委員（S1）：

本研究應該界定為公務人員初任考試，因為專技考試有的有普通科目，有的沒有，把專技考試一起處理的話，會複雜度高很多，公務人員考試就只有初任考試和升官等考試，升官等考試也有普通科目，但那個意義不一樣，所以就看要界定到哪個範圍，我覺得充

其量以公務人員初任考試為範圍就好。

第二，現在的國家初任考試，以需要而擇優錄取，而且錄取率極低，平均下來是百分之五不到，因此是每一分都要計較。因此，不管專業科目與普通科目都有高度的比較性質，也因為人太多，雖然有很多方法、也很有理想，但卻不實用。

第三點，每一個科目都有所比較、有所影響，只是比重的不同而已。雖然有專業科目和普通科目之分，但是比重不同，第四點，普通科目已經不單單只是一般的人文素養，因為是說專業科目是針對這個類科、職系的專業，但普通的共同科目應該是針對同一個考試的共同的核心職能。我覺得現在公務人員考試無論如何都要跟他的核心職能有關，而核心職能又可以區劃為兩塊，一個是與這個職系完全有關的放在專業科目，普通科目是不同考試但都用的到的，一樣要跟核心職能有關。

是否加入電子計算機概論，這個我覺得不必，因為電子計算機概論跟實用是有距離的，考那個東西是沒有價值的，現在年輕一輩在這方面的觀念和實際運作是不欠缺的。國際現勢和邏輯推理我覺得也有問題，因為他沒有一般的正規教材，所以就會變成補習班。公務倫理我認為可以考，但是不能稱作公務倫理，可以叫做陽光法律來考，內容是公務員服務法、財產申報法、遊說法、利益衝突迴避法等，因為法規比較具體可以考，倫理的東西有問題。因為有法律就比較具體可以考，把他放在法學緒論裡面可以考。

英文是否可以單獨列考的問題，在英語檢定還沒有成熟以前，我們不得不在普通科目裡面來列，但是比例跟考法可以隨考試等級不同來調整，但是不必單獨列考，所謂單獨列考，就是變成一科，增加比重，我們既然普通科目只有兩科你就不能增加比重，除非你增加成三科，但比重又會變得太重。如果這個工作很需要英文的話，就會有專業科目來考英文，如果公務上不太用的到，那就考他一個基本的水平就夠了。引進性向測驗與智力測驗，我自己很想，但我們補習班很快就會把他毀掉。我是認為對極有必要的試作研究觀察，比如說對飛航管制員，我們應先漸漸作研究，然後再決定要不要做一個篩選的。但一般的考試比較難啦。

再來考試科目命題範圍，國文和英文科是否列參考書目，我個人認為不宜列參考書目。英文科我不太懂，國文科你用古文觀止範圍都是太大，現在列參考書目，主要是中醫的一部份，現在大概只有命題大綱，列參考書目的並不多。那要不要列，國文科教授好像都沒有共識。那是否要列國文科古文和現代文的比例，這個也討論很久，結論就是不必，基本上我們現在連基測、大學指考這邊都還在搖擺。我覺得我們有很多東西是讓教育先行，教育先行的意思就是在教育都還沒有搞出一定這樣的制度之前，我們考試原則上就參考參考。尤其一些教授認為古文和現代文是傳承的概念，你很難去區隔，所以我覺得這個地方我不鼓勵。再來用英檢取代英文科成績，這個等時機成熟我贊成。甚至連國文都可以，但現階段沒有辦法做到。

是否明訂法學緒論的範圍，這個絕對有必要。因為法學緒論的範圍太廣了，所以這個有必要，如果把剛剛講的公務有關陽光法律都列進去，這個有必要明訂範圍。再來，是否明訂公民科的考試範圍，這個比較可行，事實是現行做法是用國中的課本，請教授來作命題的參考。

第三部分，科目配分的比例，我覺得憲法的比例可以減，法學緒論的比例可以增。憲法沒什麼好出。普通科目和專業科目佔的比例是否要修正，現在是二比八，我覺得初步還可以。史地我建議不要啦，還是我剛剛那個觀念，還是核心職能，如果你這個工作跟史地大有關係，那就列專業科目。但一般的我覺得不用考，那個作用不大，而且爭議太多了。其他相關的我想提一件事情。就是初等考試跟五等考試的國文科的作文和公文啊，幾千人的考試，那個公平性絕對應該質疑，所以我建議初等跟五等考試作文和公文改成測驗題，很多國文科的教授贊成，他們認為用測驗題一樣可以測出能力。比較高階的用作文和公文，但是低階的用測驗題一樣可以考公文和作文。

吳定教授（S2）：

首先要確定三個原則來確定這個科目的修改。第一個就是採取漸進的原則，不要一下改變太大。第二原則是注重考生負擔與反應

的原則，就是會不會加重他們的負擔和他們會不會抗爭。第三個是技術可行的原則。剛講有很多東西看起來很理想但是技術不可行。在這個原則之下，針對這幾個題目，我個人的看法如下。

有關考試科目的設置的問題，我個人也是覺得不必增加電子計算機概論。這個科目以前有考過，但因為沒辦法實際操作，這些理論上的東西根本意義不大，所以是一個很小型的考試跟這個很有關的，可以考，但是一般考試就不用，現在年輕人天天打電腦他自然接觸這個課題。有關後面這幾個科目，國際現勢天天再變，你要考什麼東西，每個人的觀點都不一樣。另外有關公務倫理可以分散到各個科目，如：在法學緒論多考一些相關公務倫理的法律規定。那邏輯推理可以放在性向測驗和智力測驗去考慮，我記得以前考過數的推理那個東西。至於史地有很多爭議，既然說不是十分的重要，這些科目暫時不必列進來。

第二個問題就是，英文是否單獨設科，現在高考一級就是博士學位以上來考的，不加考一般科目，我覺得這個不太對。一級的人負責很重要的科目，應該要考普通科目，我建議要考國文和英文，各一百分，單獨列科。其他的部分就可以暫時不必單獨設科。性向測驗如果技術可行的話，當然是可以採用。這是一個很好的趨勢，但作法上和技術上恐怕不太容易。

至於考試命題範圍，國文科、英文科要不要列參考書目，我覺得不用，因為這本來就是考他們國文和英文的程度。那是否要明訂國文科古文和現代文的比例，既然古文和現代文很難區分，改成文言文和白話文的差異，可能比例可以對半對半。是否可以用英檢成績代替英文科目，英文科是其中一部份的成績，那你要取代是取代一科，還是百分之多少的成績，再來英檢有分好幾級。如果認為有可行性的話，的確可以用被認可的公司他們所舉辦的英語檢定和及格的成績來作考慮，但是他及格的狀況要根據不同等級來取代英文科的成績，比如說考過高級就可以獲得 85%的英文科成績，考過中級可以獲得 50%等等的。

是不是可以明訂法學緒論的範圍，這個應該沒有問題。已經列進專業科目的類科考的話，如一般行政科已考行政法、民法總則、

刑法總則，那法學緒論就可以不考這個東西。是不是公民科的範圍，這個沒有問題，應該可以明列的。

最後配分的問題，其他各科的配分好像還可以，不過高考三級的英文是不是可以調高為 50%。因為三級是很多大學和研究所來考，這個部分是公務員的主幹。至於法學的方面，就把中憲改成 20%，法緒改成 30%。至於說普通科目跟專業科目的配分問題，現在是普通科目佔 20%，專業科目佔 80%。如果大家認為說普通科目很重要，可以再把他提高配置，比如說七比三。讓考生知道一般性的科目也很重要，要去重視。

黃臺生教授（S3）：

除了吳老師剛剛提到的三個原則以外，我認為要考慮到考試類別、等級的問題。那提到考試科目設置的問題，95 年之後又恢復到一試，史地的這個問題牽涉到統獨，我認為最好不要去碰。公務倫理規範我是覺得陽光法案一些法理的問題，就是公務倫理規範，那公務倫理規範最好是放在法學緒論，把他明訂哪些法規，連公務人員服務法等等相關的都應該放進去。我認為英文單獨列考應該要放到一等特考裡面，高考一級的現在沒有普通科目，現在有專業英文，但專業英文是什麼我不清楚。那考試院是不是有其他政策考量不考普通科目，我反而認為普通科目有很高的重要性，英文可以單獨列考，因為你職等那麼高，上去就是主管了，英文是大家普通的一個東西，因為專業英文跟一般普通的英文還是有差別。我認為說可以這樣考。

性向測驗在人數越少的時候是可能的，人數多的話就沒辦法。尤其是考選部每次考完題目要公告，題目一公告就被破解，縱使兩三百個題庫弄出來的題目，到最後都被破解掉，補習班都會這樣。我覺得這方面可以用在少數人的時候，如：外交官考試。國文科、英文科列舉參考書目，我是不贊成的，因為這是一個基本的。你列參考書目的話，就變成國文科、英文科的大戰，為什麼你用我的書不用他的書。這個東西我覺得最好不要列。第二個國文科古文和現代文的比例，我們的古文的問題，到底你要用什麼標準，你要明訂他要考什麼範圍，古文是限定哪幾篇文章，哪些的東西，或是現代

文是哪些，這個是可以。

全民英檢要等到國家時機成熟的時候，有一定的標準了，可以用那個標準來取代，這是一個技術上的問題。這是一個漸進的方式。法學緒論我是贊成考試範圍要明訂，包括公務倫理的規範要放進來。你去看那個考試的範圍無所不包，所以你範圍要明確，公民科也是一樣，你的範圍要在哪裡。但是有一個問題就是公民科跟法學緒論的範圍，劃分的界線這是一個很大的學問，怎麼去區分，這個有必要去注意。

各級考試普通科目配分的問題，基本上我是覺得應該憲法的比例要下降，英文和法學緒論的比例要往上升。國際化就相等於英文嗎，這也是不一定。最後一個是普通科目和專業科目，以民國 65 年為例，以前是三比七，現在是二比八，誰對誰錯。普通科目是二，專業科目是八，要怎麼調整，可以再考慮。

蔡秀涓教授（S4）：

剛剛說明普通科目是定位在人文素養和基礎工作知能，這跟我原來想的其實不太一樣。第一個普通科目的定位到底是基礎的工作知能還是核心能力。其實我一開始是從 core competence 著眼，只是說我這邊界定的並不是我們一般所講的專業的部分。我覺得從一個公民的角度來講，我希望我們的公務員不管他是什麼等級、類科，他應該具備一個很基礎的廣博的能力。但這個廣博的能力在台灣民主系絡底下，也許可以叫做常識。我會這樣想是因為最近剛好有一個調查，回來的問卷結果，其實我們的公務員是具有高度的菁英主義和反民主的，但其實是在台灣民主系絡底下，我們希望的公務人員有很大的差別。如果這樣的話，在我們的普通科目下找進來的公務員，應該在民主系絡底下要有一些基本常識。

那考試當中考什麼最重要，那我們的公務員應該要具備那些基本的核心能力，我覺得除了目前的憲法以外，我們的民主素質、法治概念還有人權、公務倫理等等都應該納入。

第一個問題是否要加入電子計算機概論，我覺得不需要，因為在台灣數位落差非常明顯，越年輕的世代他的能力是越好的，如果我們把他變成考試科目，學生可能抱怨很大。國際現勢是一個變

動，基本上如果我們把他叫做台灣跟全球面向的一個瞭解，他可能是需要的，尤其是越高層級的部分，他不是只是像過去一樣在辦公文，他在訂定很多政策的時候他的思考是什麼，其實這是我們台灣公務員最缺的一塊，他關切的都是法條，可是這無助於政策，這也造成他跟政務官之間都有一個衝突，因為政務官比較關切的大的政策系絡，可是我們的文官他所受的訓練使他對法條相當瞭解，但對整個的系絡掌握不太夠，我覺得這個可能要去考慮的，越高層級的越要去瞭解他這塊到底懂不懂，或是一定程度的掌握。公務倫理這一塊，剛剛有很多老師都認為很重要。公務倫理可能考 100 分，因為我知道這些法條很清楚，所以我知道怎麼貪污腐化可以規避。但是不考的話，他可能不知道貪污腐化之後要坐幾年的牢。我覺得這個地方可以適度的考一下重要的法條法規，最重要的是後面的訓練。邏輯很難考的出來，所以我不認為邏輯要考。

至於英文是否要單獨列考？剛好我們研究團隊有提到它是一個趨勢。而且這個趨勢就是還要把它加重，那有多少文官在他承辦事項和服務的時候會用到英文？我個人非常贊同剛剛吳定老師提到高考一級的部分英文必須要加重，所以這個地方我的建議原則是，四、五等考試的部分可以調降。他英文很棒，但其他都不行，那也無助於他公務上的處理。而且我們回到現實來看，大概要薦任以上的公務員他要接觸到一點決策或他要收集資料的話，可能會碰到一點英文，所以我會覺得一個原則，我會建議職等越高的英文比例應該增加。職等稍低的，其實你要去考慮到你的服務對象是誰，甚至可以下降一點。

再來就是性向測驗。性向測驗預官也要考這個，還沒有去考之前你就知道要考什麼，已做了很多遍。我覺得不需要考這個。基於考選效度，還有成本的考量，不需要考了。再來就是命題範圍的問題，我認為真的不要給考生太多負擔了。你如果要列參考書目，你要列誰的參考書目，列出來以後考生會說你告訴我這一題在哪一本的第幾頁第幾行，所以我會建議不需要去列參考書目，但是可能要仿效現在的專業科目，他至少有訂出每個出題單元應有的比例。一定要每一科都留一個單元叫做其他自行的部分，那個地方就給命題

老師很大的空間，那個就很清楚，你也讓考生覺得負擔不重，考生也知道大概會出在哪裡，命題老師也知道你不要太離譜了，明明是五等考試，你出了一題連高考一級的人都寫不出來的，我覺得這樣對考生也 friendly，也有一個誠信的狀況。

再來就是其他配分比例的問題，我覺得如果名稱不改，那憲法比例可以稍微下降，但不是加重英文，而是加重其他比例。因為憲法我們都知道說，憲法考得很厲害的他不一定會辦公，那是不是加入一些民主法治的概念。最後我想要談的就是，在一個公務人力養成素質的過程當中，除了甄補的第一關，其實我們都知道很重要的是後面的訓練，包含英文的提升和公務倫理這兩個科目，我覺得最重要是在後續的訓練。如果擔心他一進來就變成公務員，我覺得應該要建議試用階段，非常重要，我想中華民國的公務員很少在試用的階段被刷掉的。試用這個階段就是來測試你的性向適不適合當公務員，也測試一下你有沒有一些毛病。現在試用期是六個月，那他有什麼毛病應該都觀察的出來，那現在形同形式，只要我考上，試用期是騙人的。我覺得應該要去注重試用期這一塊，也可以去替代性向測驗和智力測驗的部分。

黃一峰教授（S5）：

我大概會有三點考慮，第一點，這個考試的立場是為國舉才，到底公務人員在作什麼，我們的考試內容效度比較沒有完整去考慮這個事情，所以內容效度我認為是應該優先考慮的。第二點，我們目前的考試裡面還有訓練，我贊成剛秀涓老師講的，就是說他可能也是考核的一部份，所以有些東西可能不必放在前面篩選的部分裡面，放在後面那一段作某種的篩選是必要的。第三點，既使科目定了，但是命題委員對這個科目在整個考選機制裡作什麼用，我認為是有問題的，是需要加強的。因為出題者命題者來講，比方說：國文老師關心學生文學素養好不好，那與公務人員運用國文這一段也是八竿子打不著的，所以命題者對於這個科目的 insight，我認為是我們將來在挑選人選應該要去考慮的。那這個就牽涉到，既使我們現在科目訂的再好，但是命題者不管我們到底要挑什麼公務員，那就會影響考選效度。

第一題有關電子計算機概論，現在的年輕朋友基本訓練都有，我們不用再用這個科目來考試，而且他不見得能實際操作，你讓他背一堆程式語言，根本是沒用的。而且最主要一點，我們將來工作上很多人會用到電腦，但是那是職前訓練的部分，不是我們考選上要考慮的。某個系統在人事系統上要操作，那你再去訓練。第二個，國際現勢我個人覺得很重要，但是科目確實會有問題。我贊成秀涓老師剛提到的，它是一些全球化的宏觀視野。那這個我還沒有想好科目要怎麼去定，也許可以放到別的科目裡面。但是單獨是一個國際現勢，這樣不見得能考得到公務員應該要有的宏觀視野，可能會變成某種領域的老師們只是又多了一個就業機會。第三個公務倫理，我贊成相關的法令公務人員應該要知道。即使是他讀了法條，他不一定是一個廉能的公務員，但至少要知道他有哪些部分必須要遵守，我想這應該是一個必要的課程，把它跟法緒作一個結合是可以考慮的。那邏輯推理我認為應該跟性向測驗、智力測驗一起考慮。史地部分，我認為像某些特定需要的應該要考，其他就不必了。英文是否單獨列考，我個人沒有明確的意見，我這幾年接觸到地方公務員的時候，常會抱怨為何要將英文列入升遷條件。因為他說我一輩子也不會跟老外講話，工作上也不會有用到英文的機會，那你幹嘛浪費我個人時間和政府資源。但是話說回來，英文說不定也是一個工具，因為我們去馬來西亞認為他是一個落後國家，但是他的英語能力確實比我們強，藉著英語跟其他國家接軌是一個趨勢，即使他目前工作用不到，這是應該要有的正確觀念。第三個，是否引進性向測驗和智力測驗，我其實這兩年做了一些有關高考地方特考和外交人員這種屬於測驗的東西，但是我發現鑑別力不高。基本上這些考進來的人對於安全性、穩定性的要求都很高了，顯然來考公職的已經具有某種程度的傾向。其實我們把性向、人格、智力、興趣都搞混了，EQ 這幾年很流行，他就是認為 IQ 不夠，不足以看到一個人的全盤能力；最近又多了一個 SQ。配合剛剛幾位老師提到的，這個一定會有補習班的問題。這樣的測驗應該作為諮商工具，不應該作為考選的部分。換句話說，他可以放到訓練後段裡面。我們目前都是用分數來分發，但這個人為何塞到經濟部、財政

部卻是沒有道理的，他只是用分數來分發，但是那個人的 fitness 是很重要的，應該考慮到某些人的人格特質或性向適合做那個部會的工作。我們目前沒有去作這個分析。就一個完整的考選來說，應該幫考生區別出來他適合哪一個單位，這樣才會比較完整。

國文科和英文科不要列書目，但可參考考選部列出的科目大綱，也就是每一個科目的範圍到多大，他有哪些細的項目，每一個範圍大概佔多少的比重等，但是不要去列書目，因為牽涉到將來出版，或是書籍銷售的問題。古文跟現代文的比例，其實我覺得古文實際應用的狀況不多，也許應該逐漸下降，讓我們現在的白話文或現代文的比例高一些。那英檢我贊成吳老師的意見，等時機成熟再來作一個適當的考量。這裡面有一個問題，以我們來命題的話在英文裡面會有一些生活英語，那如何讓他導向變成一個公務英語，作為一個中華民國的公務員在公務上會有那些必要用到的東西，跟他公務有關的，那這樣也比較符合內容效度。那法學緒論我認為要列出範圍。有關公民科這一段，我倒是有一點淺見，教育部現在訂定的公民課程把法律也放進來，就像法緒，然後經濟學、政治學、人類學都有包含，那他事實上不是叫做公民，他是叫做社會科學概論。因此，這個部分值不值得我們參考，我比較懷疑。我們原本定義的公民應該是作為國家的一個公務人員對公民社會或者憲政制度應該要有一定的瞭解，這樣的一個素養是應該要有的。第三個有關比例，普通科目和專業科目二比八我認為是一個合理的比例。但是不要低於 15%，否則這樣的科目就沒有太大的影響力和作用。

張瓊玲教授（S6）：

普通科目是跟核心能力有關的，雖然他叫做普通科目，普通科目應該是有一個基礎能力，那為何會定這些普通科目作為第一試的內容，其實要根據公務人員需要哪些能力，那還是核心能力的部分。那麼國文，中華民國的公務員還是在對內服務的機會比較多，所以國文的能力是必須的，那引起爭議的是出題人的水準和品質，還有出題委員的認知和閱卷的效度，所以才會讓人質疑要不要考國文。問題是在後面這個部分，所以考國文無庸置疑，但是聘請什麼樣的國學專家來出什麼樣的題目，必須要在後續注意的。個人覺

得，在越高層級的考試，測驗題應該佔的比較少；那比較基層的考試的話，測驗題的比重增加，我覺得這是可以接受的。那高考二級是不是可以取消國文測驗題的部分，或者比重再降低。再來是第二個，憲法和英文，我覺得憲法是必定要考的，因為作為一個公務員。但是英文，我覺得為何要考英文，我也可以考日文啊，很多當公務員你很重要的是你要會講台語、客語，我覺得每個人都是涉外人事嗎？這是有質疑的。既然前面有他要考英文的背景，那維持是沒有意見，但考這麼多的比重是可以調整的。你初等考試的比重是30%，高考三級是 40%，我建議調成 30%，把多出來的 10%加到法緒裡，英文如果要考的話，建議都改成 30%，英文我都不覺得要考，除非你是涉外人員，那就一定要考，那還單獨要考，如果英文增加就叫做有國際視野嗎？我很懷疑，那怕是現在馬總統的國際視野我都很懷疑，有 guts 一點，你就專門考一科。英文應該是你進入公務界以後，你每年應該要加強公務員的訓練，我不認為要考全民英檢，那是肥了補習班，也不是國家機構在組織的，那是一個補習班機構在組織的啊，除非國家幫人家出錢。那在公務界公務員出國要篩選英文，你每年規定公務員要通過幾級分的話，這個經費是由國家的訓練經費來支出，我比較贊成這樣，我比較不贊成在一開始要篩選用英文，然後出個 40、30%這樣。如果我們要維持英文的話，因為要廢掉有點困難，那我建議調整比重，一律以 30%來看，其他調入比較適當的科目。

考試科目設置的科目裡頭，是否要加入電子計算機概論，我覺得不需要，前面大家意見都講過；國際現勢我認為公務員訓練裡面要加強的，我也不認為要在普通科目裡面考，是訓練裡面要加強的。對公務倫理的看法跟很多先進一樣，放在法緒裡頭，所以才會建議法緒增加比例，英文減少的部分加到法緒裡面，那法緒的範圍是要規範的，邏輯推理和史地都不必了。

第二個，英文是否單獨列考，如果有這樣的專業科目，則單獨列考，否則不必；第三個是否引進性向測驗和智力測驗，我也覺得不必要幫補習班找他的財源，我也覺得不必了，這並不是重要的東西。要哪些科目，是要繞在核心職能裡頭去考量。

考試科目命題範圍的部分，英文科是否要列參考書目，我覺得不需要，免得會有些委員有瓜田李下的疑慮，test book 出太多了，也不必幫自己找麻煩。國文、英文也沒有什麼參考書目，我贊成黃一峰教授剛剛所談的，用科目大綱，這是一個很好的思考方向。是否要列舉古文和現代文的比例，我覺得不必了，留給那一屆典試委員自己討論，國文就是要考古文和現代文，你要怎麼考那一屆可以討論。再來英檢取代英文科成績，我覺得不可，不要肥了補習班，我覺得應該是公務員進去再考核的，比如說你要通過幾級你才能升官等或怎樣，那是訓練另外一個問題了，不是在考試進去以全民英檢取代英文科的考試，我這點是非常不認同。那法緒要不要明訂範圍，我認為要。再來，公民科範圍也要明訂範圍，考試小組再來討論他的範圍要到哪裡。

第三個，各級考試普通科目配分是否適當？法緒可以提升，分數是從英文過來的，而且考試範圍要限定。那普通科目跟專業科目比例是否要修正，目前是二比八，是可以的。

呂育誠教授（S7）：

我覺得在處理這個問題的時候，到底要不要考、比例是多少，其實他是一個相對的概念。就是我們到底什麼東西要放進來，什麼東西不要放進來，所以我們先確定幾個概念。我提出三個概念來作參考，第一個，到底我們整個普通科目的基本定位是什麼，他的核心職能是什麼，我個人認為普通科目只是進入要專業科目考試的一個門檻。他只要能夠通過這個門檻的話，就表示他具備從事公職這樣的能力，所以基於這樣的一個基本定位的話，考試的科目應該盡量符合基本的共通性。因為每一個類科、每一個專業都有這樣的共通性，那這樣的話我覺得就已經達到他的基本定位。

第二個就是普通科目的策略設計的概念：我們到底要讓普通科目發揮什麼樣的功能？那所謂的策略設計不外乎兩個部分，是要讓他越明確、越具體、越詳細越好，還是要讓他比較概括性的、彈性的、統合性的。我覺得這是兩個不同的考量。那基於這些標準，我覺得都可以當作後面研究團隊在整理這些資料的一些參考，否則大家的意見你要怎麼把他聚焦？第三個就是技術層次的問題。所謂技

術層次就是考試要用什麼樣的方式，是測驗為主、還是申論為主？還有配分的比例應該怎樣的去調整。那策略的部分，我覺得還有一個可以考慮，就是中、高層和中、基層的問題。這三個我覺得就可以在判定這些研究問題要怎麼選擇的趨勢。

按照這個概念，我就把幾個重點說明，比如說第一大類，提到電子計算機概論等等，除了英文之外，我覺得他就缺乏共通性。如果我們把他設成一個門檻的話，那這些都有他個別的專業，不涉及到共通性，但是英文他就有這樣的共通性。第二題如果從策略的層次來說，考試命題的範圍來說，其實前面三個問題，就牽涉到中高層和中基層的問題。那越基層我覺得你定的越細越有利於他來考試，比如說用測驗題的方式，不管你是要指定科目、範圍或參考書目，比如說你普通考試和初等考試，你把他定得很清楚，用測驗題的方式我覺得就夠了。可是高考三級以上，你就要考慮到比較具有通才性和整合性的概念。

前面很多先進也提到法學緒論這一塊，那我也滿同意，目前高考三級和普考都是用法學緒論這樣的一個詞，我是覺得可以進一步把這個內容具體化、明確化，你就直接說要考考什麼法，你就直接訂在裡面就可以了。第三大項科目分配的比例，比如說各級考試普通科目配分是否適當。這也是牽涉到策略設計的問題，比如說你高考三級以上的，你要比較注重他整合性的能力，所以你在英文和國文上要加強。可是你在基層，就可能要加強他的法學，法律素養或是法律的認知，我想這是考慮的一個點，第二個就是普通科目和專業科目的比例的修正，我覺得這個是命題方式的問題，普考和初等就強調測驗題的方式，那高考三級以上就用申論題的方式，我覺得用這幾個來切，那個圖像就比較明確。這樣也比較可以避免 15%、20%、25%這些數字，比較難得到一個明確的標準。

詹中原教授（S8）：

第一個，前面大家的看法和意見，我沒有很大的不同之處，對於已經存在的考試內容，如英文，要把他大幅度的改革，剛吳老師有提到改革要漸進溫和，我想不太可能。我想提的第一點有關英文的部分，很多人有提到說為什麼只考英文，有一些人可能工作跟法

律有關係，可能考德文也相當重要。不過我想英文不宜用眼前短線的立場來評斷說公務員的普通科目裡面是不是要放入英文。不管你將來的工作上是不是會用到英文，在當前的環境之下，英文很可能會影響到基本的公務員平常常識的注意力，他會有聯結性。至於他將來在工作上，或是將來資訊的蒐集會有一個知識素質的不同。你在國際上有些國家，除非一些英屬國家他教育就是英文，其他的一些國家你可以看到英文素質跟全民素質有關，更不用講跟公務員素質會有相關。所以我們不看他眼前用不用的上，但我想他的程度會不一樣。

因此，第二個，我剛有講因為英文現在就有考，你要把他拿掉也不太可能，但是進行的方式有一些可以討論。有兩個面向可以討論，一個就是在英文科目上面，我贊成有一些像多益、全民英檢可以取代。前面幾位提到，如果我們用全民英檢來選公務員，那全民英檢可能會變成一個圖利的門道，不是，我們是考英文，但是你有那個資格的時候來取代、來替代，這是不一樣的，這個替代的管道是可以去作研究。第二個，針對有些有些人士特別提到，為何要獨厚英文，我覺得可以考量專業技術這種考試，比如說律師，我覺得也同樣可以有第二個替代可以研究，比如說我們接受德文，如果他的工作、資料來源都是來自德文，那我覺得應該要有一個溝通的管道，英文有兩種取代，一個是技術方法上取代，一個是科目上取代。其實要取代的外語的種類，其實歸納出來也並不是很多，除了英文以外，法文、德文、西班牙文，大概我想可以考慮的就是這些。日文我想用的不多，反而中文這個趨勢會用的很多。

第三個，前面也有老師提到，高考一級跟一等特考，我覺得普通科目是一般要具備的基本智能，我覺得也要把他放進來作一個考量，沒有什麼特別理由他這邊沒有這個，尤其是我們考到高考一級，他可能是通才，所以應該也要考。加上普通考試之後呢，我有一個提議，我覺得關於國際現勢或是本國史地，我覺得應該要把他看成跳過敏感的統獨的意識，用國際化、全球化的觀點來看這些科目。我覺得像是新疆、烏魯木齊的地理，不能因為他是統的、敏感的，就不去碰他，那麼也許像黃山、崑崙山，就像阿里山一樣，在

全球化下是一個等同的知識，所以關於本國史地或國際現勢，我建議會有一個新的科目，全球現勢。我覺得當前的公務員，不管你是哪一級的，尤其是越到高考一級、二級恐怕一定要，在我們國家的公務員，很多都是受到全球化的影響，那如果你不知道現在的發展的狀況，假如你現在不知道亞洲的轉變、中國的轉變，我不看他是統一的中國或是獨立的，就好像不知道亞洲的發展、WTO 的發展，你公務員能作什麼樣的政策呢，我們能怎樣提升行政的效率和競爭力呢？公務員必須要瞭解國際現勢，這個科目我看他要包括的。台灣史地、所謂的本國史地、世界史地、國際現勢、包括國際 NGO 所有的現況等等這樣的科目。一方面是一個新的建議，一方面也是回答高考科目國際現勢和本國史地的這個問題。

我想第四個，有很多人在討論有關於憲法，我是建議憲法應該要繼續維持，而且在高等考試和一般考試的重要性要受到重視，雖然有說現在憲法變化太快、憲法修正的幅度太大沒辦法考，但是可能也就是這個原因，就算他變化太快、修正太多，要提醒考生他中間不管是理性和不理性的部分，就是提醒大家來注意憲法。最後一個，也跟憲法相關，目前的配分比例，他是不是在憲法上面，比如說普考考試在憲法是佔 20%，高考三級是 30%，高考二級是 40%，越高層的他的比重重要性越高，尤其是高考一級的一等特考的公務員，如果不能知道憲法本身的樣子，他大概沒有辦法堅持他遵憲行憲的這個概念。

彭錦鵬教授（S9）：

我教人事制度這麼多年下來，我覺得我們的考選制度只有公平、公正、公開，但是最重要的是選取人才的適任性幾乎從來沒有考慮過。為什麼這樣講，原因是我們到底要怎樣的一個公務員，在我們的考試制度之下，我們很清楚的是考試的信度和效度的問題，信度沒什麼問題，但是效度就非常非常嚴重，也就是在公務員所需要要求的能力上面，我們只要求了專業科目或者是技術能力而已，除此之外，其他幾乎完全不管，除了在少數科目下面，比方說外交人員等等，還有口試，其他的絕大部分是完全靠專業科目，這樣效度是很大的一個問題。多年來我想公務員只要腦筋清楚、積極認識

就可以，但很可惜的是，常常連腦筋清楚也達不到，更不要講說積極認識，我想腦筋清楚和積極認識它所要要求的面向就是工作職能，那這個職能裡面，在我們的考試並沒有辦法來達到。那從這個角度來看今天的題目，就要認真的來考慮我們在考什麼。假設我們現在只是考這些普通科目的話，絕對沒有辦法達到前面想要的，比方說腦筋清楚。沒有辦法考腦筋清楚的原因是我們沒有去思考怎麼去作邏輯推理。那我拿日本的考試方法，日本是比較僵硬性的考試制度，但考試科目裡面除了專業科目，最明顯的叫做教養測驗，那教養測驗裡面就是剛剛詹委員提到的就是你必須什麼都要懂，各種的科目上通天文下通地理，全部都要。接著按照我們的邏輯，就像研究問題裡面，是否要列舉參考書目，那是不可能的事情，可是我們能不能考，絕對能考。我們傳統上也都認為說考的東西，要來自於有依據的，我覺得這是滿荒唐的一件事，現在知識那麼多，有些根本是事實，比如說：WTO 是什麼東西？這個只要是測驗題就可以了。我馬上切入普通科目這個部分，完全把他改成測驗題就可以。我看其他國家的初任人員的考試上面，都是用測驗題，包含英國快速升遷人員上面，他們現在第一個篩選全部都是用測驗題，測驗題是非常非常困難的一件事情。我最近這兩年在做題目審查就很痛苦，我自己曾經出過測驗題，出測驗題是很辛苦的。如果測驗題純粹用背的，我們也通通把他拿掉。通通都拿掉的話也有問題了，就是沒有所謂的理解題，這是我的 point，我不在意今天我們談的這些科目，我更在意的是我們要考的是理解的能力，還有認知的能力。

我把他分成兩個部分來談，所謂認知的能力就包含詹委員所講到的什麼史地、經濟、全球化什麼全部都要，這是認知的，也包含了英文在內。基本上我也贊成英文一定要，那個是視野的問題，倒不是你會不會用的上。你對世界上的理解你必須要透過英文你才有辦法理解，那不是用不用的上的問題。第一個部分就是認知的問題，包含你對整個世界的演變、國家的演變、社會的演變一些你必須要知道的。

第二個部分是所謂的腦筋清楚，邏輯的理解能力。我剛非常贊同蔡老師說的邏輯不用考，邏輯沒有用的原因是什麼，是因為那些

都是符號邏輯。但是現在其他國家，包括中國大陸的考題都在考邏輯推理。如果有 A 陳述、B 陳述、C 陳述，那 D 陳述是對或錯，裡面還包括數理的邏輯，語句上邏輯，這個才是對的，這個邏輯考試是測驗腦筋清不清楚非常重要的一個關鍵。跟詹委員建議務必要花這個錢把他弄好，花這個錢是很貴的，因為你要把這個題目弄好，可是我看中國大陸目前公務員的考題，也沒有那麼困難啦，也滿好作的。只是在我們每一個科目的學界裡面沒有這樣嘗試。我們的國文真的是爛透了，那些國文老先生考的是死的，如果要考，可以放在認知的科目裡面，公民與社會裡面考小學到高中裡面的課本，這個可以，因為已經有教育過了。比如說：國破山河在是什麼意思？但是要去考那個古文要怎麼寫，我覺得不必了，我們考公文，我也很反對，因為你腦筋清楚你自動會寫，根本不用考，在職訓練就好，你要寫計畫難道是要寫公文嗎？不是！所以，我比較綜合的具體建議是，在普通科目可以有兩種考試，第一種公民與社會的認知的考試，第二種數理邏輯推理。

現在來看題目，電子計算機概論當年是因為分試才弄上去的，現在完全沒有需要，公務倫理你就讓他懂了又怎樣，他也不會變成他的行為，這個就把他放到認知裡面也可以，邏輯推理這部分我覺得可以把他放到數理邏輯。下面的題目，我沒有特定的配分要怎樣。但是關鍵在於，我們五等考試可以把他改成三等，原因是因為現在都是講假的，因為現在二級、三級、四級、五級考試全部都是大專畢業，而且已經漸漸都趨向大學畢業，大陸現在考上公務員的90%是大學畢業，50%是碩士加博士，所以我們不要再矇著眼睛用五等考試了，沒有意義。第二個是各不同等級的考試他可以配分不一樣，考試科目不一樣。如果是這樣，那整個出題的量可能會有所改變，像現在我們考行政學概要跟行政學怎麼分？很難分，結果我們發覺說行政學概要出的題目比行政學還難，這個是反淘汰啊，這根本不是考選上應該遵循的一種方式。所以綜合來講，我們不要再躲在沙堆裡面，應該認真的從適用性的角度、從職能的角度來看，多花一點錢把考試題目做好，用測驗題就可以作篩選的動作。英文、國文我覺得花錢用測驗題，考試又快，我甚至覺得第一試就用測驗

題，可以在家考試都可以，我覺得分試是可以採行的，如果分試可以大幅度淘汰掉，我們就可以採用公務員考試絕大部分都是用口試，因為我們缺乏口試，用了一大堆不適合的人，那我們必須要講剛剛蔡老師講到試用期要淘汰，中華民國沒有什麼淘汰，那個半年下來不能淘汰的啦，除非你有嚴格的限制說我訓練就要淘汰 20%，否則我看不到任何試用被 fire 掉的人。

第二場次研討會

考試院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之研究

時　間：中華民國 97 年 9 月 24 日（星期三）下午 2 時

地　點：考試院傳賢樓一樓多媒體會議室

主持人：蔡璧煌　考試委員

引言人：柯三吉　開南大學公共事務管理學系教授

與談人：施能傑　政治大學公共行政學系教授

陳志華　台北大學公共行政暨政策學系教授

吳聰成　銓敘部次長

紀　錄：陳莉瑩　李美昭

討論紀實

一、主持人致詞

各位委員、女士、先生，謝謝各位捧場參加第 2 場次研討會，因為下午場次不但需要腦力，更需要體力。聘用人員人事條例草案，係整合現行聘用、派用、聘任、機要及約僱等 5 類人員之人事管理法規，並以法律位階之條例規範。本條例草案前經本院第 10 屆吳前副院長容明召集考試委員審查，計召開 13 次聯席審查會，並於 94 年 8 月 15 日由本院函請立法院審議，迄 97 年 1 月立法院第 6 屆會期屆滿尚未完成立法程序，依立法院職權行使法第 13 條規定，屆期不予繼續審議。由於本條例草案係整合前開 5 類人員，事涉公務人員權益，致有相當多之爭議。所幸交給柯教授所帶領之團隊作研究，柯教授所帶領團隊成員所具專業知識都很豐富。本場次期中報告引言人柯教授三吉及與談人施教授能傑、陳教授志華及吳政務次長聰成均對聘用人員人事條例草案提出寶貴意見，可作為日後研修本條例草案之參考。

接著介紹本場次研討會的主題—「考試院擬定之聘用人員人事條例草案對現行公務人員體制影響之研究」，引言人是開南大學公共事務管理學系柯三吉教授。柯教授是公共行政與公共政策權威學者，也是本計畫主持人，協同主

持人有劉宜君博士、曹瑞泰博士、張惠堂博士、黃榮源博士及研究助理廖婕吟小姐。3 位與談人分別是政治大學公共行政學系施能傑教授。施教授是人事政策與人力資源專家，歷任行政院研究發展考核委員會主任委員、政府改造委員會委員、行政院組織改造推動委員會委員；台北大學公共行政暨政策學系陳志華教授，陳教授曾是憲改小組成員，在憲法、行政法及公務員法制方面很有研究；及銓敘部吳政務次長聰成，吳政務次長在人事行政與銓敘方面具有專長，也是公務人員退休撫卹基金管理委員會副主任委員，是位高級文官也是位學者。今天引言人柯教授所帶領團隊及吳政務次長係以 Power Point 來報告，首先請柯教授帶領團隊開始報告，其次請吳政務次長接續報告。

二、引言人報告（詳如本場次討論紀實後附書面資料）

劉副教授宜君：

主持人、3 位與談人，在場各位貴賓，茲就本研究團隊對於考試院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之研究作一報告：

壹、研究主旨

首先就本研究主旨有關「聘用人員人事條例」草案研擬之精神，事實上是符合當前世界各主要國家文官管理制度之改革潮流，而能建立彈性並具活力之聘用制度，使政

府各階層人力運用更具彈性，進而促進政府機關人力資源發展多元化，強化績效管理，以提升政府行政效能。惟因該草案第 6 屆立法委員任期內未能完成立法程序，各界意見亦有分歧。

貳、研究目標及內容

本研究目標旨在探討「聘用人員人事條例草案」對我國公務人力體系運用和管理等面向之影響。其研究內容上應涵蓋如下：

一、探討該草案的聘用人員未經「公務人員考試法」考試定其資格，是否有違憲之虞。

二、探討該草案將 5 類人員都歸類為契約性人力，並皆定位為公法上的契約關係，是否妥適？

三、探討該草案各主要條文內容之合理性和妥適性。

四、探討該草案立法實施，對我國傳統功績用人之文官體制和管理層面之影響評估。

五、蒐集研究並比較分析美國、日本、英國和德國等主要國家公務員法規中，與該草案相關之制度內容。

六、針對上述對該草案性質和內容之探討，提出政策性之建議。

叁、研究方法：

針對上述研究內容，本研究主要採行下列研究方法：(一)文獻分析法；(二)比較研究法：蒐集和分析美英日德等國的公務相關法規規定，以作為本研究之政策論証參考；

(三)腦力激盪法：透過本研究團隊不同專業背景，定期與不定期討論，以探討相關問題和結論。(四)焦點座談法。另，補充說明，本計畫主持人與 1 位協同主持人為了本研究專程前往日本，透過本研究小組與相關機關官員、專家和學者的座談分析，獲取各方論點，以作為本研究政策論證之重要參考。

肆、章節安排：

本研究全文分為 6 章。第 1 章為緒論；第 2 章為文獻探討與理論分析；第 3 章為聘用人員人事條例草案之主要內容分析；第 4 章為世界各主要國家非常任性公務人力制度之比較分析；第 5 章為聘用人員認識條例草案對現行公務人員體制影響之論證分析；第 6 章為結論與建議，以上先作這樣的說明。接下來在：

伍、文獻探討與理論分析方面

一、國內相關文獻探討：

(一) 從總體環境與世界其他國經驗討論契約性人力或彈性用人的趨勢：1.肯定政府增加用人體系彈性的改革立意佳；2.因應政府功能複雜化與多元化的挑戰；3.提升政府行政效能。

(二) 研究者對於聘用人員條例草案或制度內容改革的個體面向：1.符合個人生涯規劃的需求；2.考核制度；3.薪給設計；4.退休制度；5.保險與退離等制度面的設計。

總而言之，無論從總體環境變化或制度設計，均可發現契約性人力在政府部門的進用與管理，不但使政府部門的人力運用具有彈性化的管道，並促進政府機關人力資源多元化，提升政府行政效率。

二、政府改造與彈性僱用之理論分析：

彈性僱用關係對政府部門公務人力運用之效率和效能仍呈現正負影響未定的情況，但世界各主要國家亦難以抗拒此一「緊急典範」的發展趨勢。

陸、聘用人員人事條例草案之主要內容分析

針對政府研擬的「聘用人員人事條例草案」進行內容分析，包括針對立法背景、立法理由、定義、職務範圍、員額比例、兼職範圍與忠誠查核、薪給、考核、保險及退職撫卹規定、請假、留職停薪等內容。接下來作各國介紹：

柒、世界各主要國家非常任性公務人力制度之比較分析

一、美國：

(一) 制度內容：

根據美國人事管理署（Office of Personnel Management, OPM）所公布的 USAJOBS 網站資料，這兩類人員的資格條件和福利比較如下：

（一）臨時雇用人員（Temporary Appointment）	
1.進用條件	聯邦政府各機關可在下列條件下進用此類人員： （1）為期不超過 1 年的短期職位。 （2）在 1 至 2 年內，基於機關重組、裁併、特定期間必須完成或特定尖峰期間的工作職位。 （3）不定期或季節性的工作職位。
2.限制條件	（1）此類人員不可有實習期間，亦不得轉換工作。 （2）一般而言，各機關必須訂定特定的僱用期限，如有必要則最多以延長 1 年為限。 （3）不定期或季節性工作得在 1 年內不受延長次數限制。
3.進用方式	（1）大多數此類職位必須經過公開競爭考試。 （2）然曾為「和平工作團」員工、30%的傷殘退伍軍人和符合轉換工作條件的退伍軍人，則可不經公開競爭考試。
4.福利	（1）此類人員享有休假待遇、社會安全和失業保險、但不得享有其他常任文官的福利。 （2）此類人員不得參加「聯邦政府人壽保險方案」或聯邦公務員退休金。 （3）現行法規規定，此類人員可購買醫療保險，但必須自行負擔全部保額。
（二）定期任用人員（Term Appointment）	
1.進用條件	聯邦政府各機關可在下列條件下進用此類人員：

	（1）專案計畫工作（project work）的職位。 （2）超出全職常任人員工作量（extraordinary workload）的職位。 （3）已決定廢除的職位。 （4）未來組織將重組的職位。 （5）未來基金不確定的職位（uncertainty of future funding）。 （6）功能上可委託外包的職位。
2.進用方式	（1）大多數此類職位必須經過公開競爭考試。 （2）然而，符合轉換工作條件的退伍軍人和30%的傷殘退伍軍人，則可不經公開競爭考試。
3.限制條件	（1）此類人員的運用期間為 1 至 4 年。 （2）此類人員在工作期間結束後，必須自動離職。 （3）第 1 年的工作期間可視為試用期間，並可能隨時要求此類人員在試用期間內離職。
4.福利	（1）此類人員享有休假待遇，並可享有和常任公務人員相同的醫療保險、升遷、退休和節儉儲金等福利待遇。 （2）此類人員如歸類為「一般職類」（General Schedule），可晉升至十二職等。

(二) 主要改革：如國土安全部的改革：9/11 之衝擊效應。

1. 發展過程：現任布希總統主政期間，美國聯邦

政府各部會中，以國土安全部和國防部獲得最大授權，而其法源就是國土安全法。

2. 主要工具：是改變和建立新的人力資源管理系統，使具彈性和即時性，但不違反功績和適才適所的原則。

3. 問題焦點：⑴美國聯邦政府國土安全部的這套彈性人力資源管理制度，其理論基礎在增進彈性用人措施；⑵有美國學者認為將終結美國自 1978 年文官改革法實施以來的功績制度；⑶美國學者更認為，這項作法並不是仿效英國、加拿大和紐西蘭等西敏寺模式的新公共管理典範，而是現任布希政府將彈性擴充為更集權和由上而下的解釋。

二、英國：

英國文官制度改革採漸進學習方式，逐步累積成果，朝向私部門人力資源管理制度變革的方向，其特色為：從永業化的僱用制轉向固定任期的契約制趨勢；從固定薪給制轉向與績效相連結的彈性薪酬制度。

(一) 文官制度的演進與現狀：

1988 年開始實施的執行機構制度，讓英國文官體系有了全新的樣貌。目前有近八成的公務員

服務於各類執行機構，已成為政府計畫執行與公共服務提供的主要結構。從實務面看，執行機構是以契約進用人力理念的最佳實踐，其要點如下：1.人事與預算權自主；2.彈性而多元的管理原則；3.永業文官與契約人力管理的一元性。

除了部會、執行機構之外，越來越多且更具彈性的「非部會公共機構」(NDPB)也扮演英國政府行政的角色。這些 NDPBs 並不是公家機構，其員工亦不屬於政府文官，但卻分擔很多過去屬於政府的工作。

英國目前受僱於公部門的人數共 575.8 萬人，其中中央政府(含國家健保體系人員)有 249.6 萬人，地方政府 291.9 萬人，服務於公營事業人數則有 34.3 萬人。其中常任文官約 52.3 萬人，佔整體公共服務受僱人數的 9.08%，其餘均屬各種契約聘僱人員，或受僱於 NDPBs 之員工。

(二) 英國公共服務之契約聘用人員之選用、待遇及管理幾乎與一般文官相同：不論是部會或執行機構的一般行政人員 (含契約人力)，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；考試方式不盡相同，但這些考試都必須秉持公平、公開的競爭原則。

(三)成效、問題與影響：英國文官制度改革自 1980 年代以來，已經確立以私部門人力資源管理方式的原則。文官制度呈現以下趨勢：1.文官體系人員的精簡，目前僅占公共服務人力的一成以下(9.08%)；2.文官體系管理由中央集權朝向部會分權；3.文官終身僱用制度漸由定期契約取代；4.文官來源多元，朝向職位公開、開放競爭；5.薪資制度朝向彈性與績效管理；6.文官考選朝向部會分權。

三、日本：

日本國家公務員的傳統任用模式採行「入口主義」，一旦通過考試，進入政府單位工作，在終身雇用與年功序列制精神的人事法規以及權力化組織的保障下，就已決定了特定且穩當的職業人生。

(一)公務員進用與考選的類別：

日本公務員有「國家公務員」與「地方公務員」，以及「特別職務」與「一般職務」的區分 。一般職務國家公務員考試主要是指Ⅰ種、Ⅱ種、Ⅲ種考試 3 類，以及其它為特定單位需求的特定考試。經過這些考試合格任用者為永業公務員。

1. 日本的非永業公務員：

⑴永業公務員之外，為了因應業務需求，也以不同於公開且競爭性考試的管道，甄選任用了許

多類別的非永業公務員。

⑵非永業公務員即使進入公務體系的途徑不同，也依然受到人事法規的保障，屬於法定的國家公務員。

⑶非永業公務員與永業公務員，同級職者之間的薪資待遇差距不大，主要差別在於因工作時間的長短所產生的薪資差距 。

2. 非永業公務員的任用類別與考選：

⑴非永業公務員的任用類別分為：①臨時性任用；②限定任期的任用；③兼職任用；④屆齡退休者等的再任用；⑤國家與民間企業間的人事交流。

⑵考選的基準除以筆試、口試為主的競爭性公開考試之外，亦得使用評定經歷、實地考試、筆試等其它方法。

3. 一般職務與特別職務的國家公務員部分：

⑴一般職務是指國家公務員法所制約的對象且為特別職務以外，屬於國家公務員的一切職務，故非永業國家公務員亦為法定公務員。

⑵特別職務包括內閣總理、國務大臣、人事官與檢察官等 17 類職務，這些屬於特別職務的國家公務員並不適用於國家公務員法的規制（國

家公務員法第二條)。

4. 非永業國家公務員的待遇部分：

⑴非永業國家公務員由國家依據相關法規加以「任用」，且依法給予待遇，而非依據勞動基準法來「僱用」，不經由僱用契約來保障受僱人權益。

⑵惟國家與民間企業間的人事交流途徑所採用的民間企業人員、或派遣至民間企業的人員，其等待遇依據「國家與民間人事交流關係法」及「勞動基準法」所定，須簽定勞動契約，在法律與契約的保障與約束下，依契約行事。例如：限定任期所採用的職員，根據「一般職的任期制職員的採用與待遇特例關係法」適用其法定的薪俸級表，並且初任時的俸級認定，適用級別資格基準表者，得以相當該員的經驗年數，追溯採計；業績特別顯著者，可對照被期待業績，進行判斷。

(二)國家公務員制度改革基本法方針部分：

1. 議會內閣體制下，發揮國家公務員應有的角色與作用；

2. 進用多樣化的人才；

3. 推動官民人才交流；

4. 培育與確保具備高度國際競爭力的人才；

5. 確立職員的倫理與貫徹信賞必罰；

6. 貫徹符合能力與實際業績的待遇；

7. 設置內閣人事局；

8. 勞動基本權等。

(三)國家公務員制度改革的重點部分：

1. 將原本偏向官僚主導的行政體系，變革為政治主導；

2. 設置「內閣人事局」管控幹部職員與管理職員的人事；

3. 將原以年功序列制為本的人事評量，朝向能力主義與績效管理的方向調整；

4. 將僵化的人才採用系統轉化為多元的進用途徑；

5. 高級官僚的進用管道從現行以內部升任為主的人才晉用模式，改採由「內部育成」與「外部進用」雙向途徑的方向發展。

(四)國家公務員制度改革的重要措施：

1. 設置屬於特別職務的「國家戰略幹部（輔助總理）」與「政務幹部（輔助部會首長）」；

2. 設計幹部職員（事務次長、局長、部長等 ）與管理職員（課長、室長、企畫官等 ）新制度從行政機關的內部與外部，進用多樣且具優秀能力

與經驗的人才，薪資待遇彈性化。

3. 根本修正現行進用考試的種類與內容為 A.綜合職務考試 、B.一般職務考試 、C.專門職務考試；類別增加研究所畢業者的考試 、中途進用考試等。

(五)保留傳統與改革進展：

1. 改革後，臨時性任用、限定任期任用等考選任用途徑仍會保留，不會消失。

2. 所有的國家公務員亦仍受到身分的保障，除非情節重大的特殊事例，否則一般怠職、不適任的國家公務員仍不會被革職，但會受到減薪、降職等處分。

3. 日本行政改革從精簡重組中央部會開始，繼而推動國家公務員制度改革，同時也進行地方自治體事務的改革，待國家公務員制度改革告一段落，地方的道州制行政區域劃分與整編也進展至一定程度時，地方公務員的制度改革亦將會隨之啟動。

訪談資料來源：日本國家公務員制度改革推進本部、人事院之參事官輔佐等。

四、德國：

近年來德國政府極力推動之行政現代化，大致也

在席捲全球「新公共管理」浪潮的影響之下進行。最具體的改革特色是公部門人力規模的持續下降。依照德國聯邦統計局於 2006 年的統計結果，公部門文職人員計有約為 439 萬，為全國最大的雇主，但相對於1990-91 年兩德統一後之高峰期，2006 年德國公部門人力已減少逾兩百萬人(減少三成)。

(一)歷史淵源與發展

德國公部門任用不具公法上公務員身分之職員工有極長遠的歷史。在 1810 年的普魯士的法律文獻已記載著有關公部門中不具公務員身分之工人的權益。

(二)德國契約性公務人力之運用情況與相關規範

二次大戰後，契約員工人力之運用就一直占德國公部門人力極重要的地位，其人數一直都大於公務員，契約員工人數一直穩定維持在六成左右。基本上契約員工與公務員最大的區別表現在法律關係上。

公務員與國家屬於公法上任用關係，契約員工則是私法僱用關係。權利義務關係規範基本上適用一般就業法之規定，其主要規範內容則是透過工作契約，而工作契約之形成係勞資雙方經由協商談判而簽訂的結果，遇有爭議時除依契約外，適用就業

法之相關規定。適用所謂「薪資自主權」，對於薪資與工作福利除就業法之規定外，由勞資雙方進行談判協商。契約內容由勞資雙方對等談判訂定，基本上適用所有就業法中之相關規定。

公部門契約員工擁有與一般勞工相同之罷工權，公務員有「禁止罷工」之限制。惟契約員工罷工必須是經由工會決議發起之行動，且該行動以爭取本身權益為限，具有政治主張之罷工則為法所不許。

依德國聯邦契約人力薪資表得知，現行聯邦契約員工之薪資共分為 15 個薪資職等，一到八職等分為六個職階，九到十五職等分為五個職階，且職等、職階愈高，薪資也愈高。契約員工可以在 15 個薪資職等與 6 個職階中有升遷機會。契約關係與工作條件之變更不可由雇主單方為之，需要基於雙方合意變更工作契約之內容。

績效導向之薪資制度：依新的協商契約，雇主可依工作績效發給最高到薪資 8%之績效獎金，二者之間之轉換，亦即是職員工轉任公務員基本上是可能的。

綜合上述美英日德等國對於非常任性公務人力制度之分析，雖因資源和時間限制，無法深入獲取

全貌，但亦可得以下結論：

一、就制度和法規面而言：

(一)美國

1. 臨時雇用人員和定期任用人員由 OPM 統一規定，並由聯邦政府各單位自行管理規則，並無類似我國將 5 類人員另行立法規定，但性質上和我國 5 類人員或政務人員有些近似。
2. 實施激進公務員改革制度的州和聯邦機構則立法規定，如 Georgia 訂定 Act 816 和國土安全部之國土安全法。這些機關人員雖屬公務員，惟多數功績制之保障已漸被消除。

(二)英國

1. 英國各部會自行決定進用定期任用、短期進用等契約性人員。
2. 執行機構或政署之人事管理適用「文官管理法典」。
3. 「非部會公共組織」之人事管理，則另定於「公共組織機構：給政府部會的指引手冊」。

(三)日本

1. 臨時性任用、限定任期任用、兼職任用、特定任期職員、屆齡退休者再任用和國家與民間企業人事交流等人員，適用國家公務員法和人事院規則

的相關規定。

2. 前 4 類人員雖非經Ⅰ、Ⅱ或Ⅲ種考試及格之國家公務員，但依據國家公務員法「僱用」，仍屬國家公務員。

(四)德國

契約職員與職工係為私法僱用關係由 2005 年 2 月之「公部門員工工作與薪資契約」來規範，並適用就業法，和由德國基本法規範之公務員不同，這些契約人力不屬於公務員。

二、就進用條件和薪資福利而言

(一)美國

1. 大多數雇用人員和定期任用人員皆須經過公開競爭考試，前者的僱用期間為不超過 1 至 2 年，後者為 1 至 4 年。

2. 臨時雇用人員雖享有休假、社會安全和失業保險，但不得享有其他常任文官的福利，定期任用人員則可享有和常任文官相同的福利，如歸為「一般職類」則可晉升至十二職等。

(二)英國

1. 執行機構和非部會公共組織（NDPBs）內的職員，除常任文官續任和轉任外，短期契約的人員越來越多。

2. 英國公務人員除高級文官外，其他文官中如屬競爭考試難以羅致之高級專才或臨時性職務，亦得以不公開方式或「快速升遷」專案甄選任用，但如屬短期任用或借調人員，最長不得逾 5 年。

(三)日本

1. 臨時性任用和限定任期任用人員皆就人選的資格、經歷和實務經驗等進行經歷評審，多數不必經過競爭考試，前者任期至多 1 年，而後者則為 3 年（專案計畫）或 5 年（科技業務）。
2. 一般職務的「特定任期職員」之進用，多數亦不必經過競爭考試，但須具備專業知識經驗或優秀見識者，任期期限不得超過 5 年。
3. 國家公務員中的兼任職員多數亦不須經過競爭考試，退休再任用者之任期，不得超過 1 年，國家與民間企業交流人員的派遣期限，最長不可超過 3 年。
4. 以上人員除了「國家與民間企業交流人員」外，約三分之一須經競爭考試，但不是Ⅰ、Ⅱ或Ⅲ種國家考試。
5. 除「國家與民間企業交流人員」的待遇適用「勞動基準法」外，其他人員的待遇福利皆依人事院規則或「一般職任期制職員採用與待遇特例關係

法」之規定。

6. 以上契約性人員可以擔任首長、副首長或各級主管。

(四)德國

1. 德國聯邦契約人力的任職時間以契約定之。

2. 年滿 65 歲必須退休，如屆滿 40 歲，且任職 15 年者非有重大理由，不得解僱。

3. 依協商契約，雇主可依工作績效發給最高利薪資 8%之績效獎金。接下來報告：

捌、「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之論證分析

本研究邀請這些利害關係人召開座談會，分別在台北辦理 6 場次、台中辦理 2 場次及高雄辦理 2 場次焦點座談，總共辦理 10 場，與會人員均由各機關所指派，10 場次約有兩百餘人參加。

綜合論證分析：

一、本條例草案尚符合新公共管理革命之基本價值

(一)由立法精神觀之，本條例草案尚符 NPM 基本價值；

(二)就比較觀點而言，立法精神亦符合美英日德等國人事制度變革之基本理念；

(三)大多數與會人員皆肯定本條例草案可以增加機關

的彈性用人，在進用特殊或高技術人才更有彈性，民選機關首長，更可任用配合施政理念的人才；

(四)本條例草案提升這些定期契約人員之待遇福利、升遷和退休保障，對於 5 類人員希望轉任者，亦有相當正面的激勵效果。

二、本條例草案之法律性質

(一)本條例草案規範之聘用人員，其進用方式係採學經歷公開甄審，而非經由公務人員考試法考試定其資格，是有違憲之虞。

(二)本條例草案第 2 條將 5 類人員都歸類為契約人力，並皆定位為公法上的契約關係，實有爭論，尚有討論空間。

三、本條例草案聘用人員之適用對象

(一)本條例草案擬將現行公務體系中權益不一致之5類人員(現行聘用、派用、機要、聘任和約僱等)整併於本條例草案中規範，並依工作性質，設定聘用資格，分為研究性、專業性及技術性等 3 種類別。

(二)將原研議之「聘任人員人事條例草案」所適用之學術研究、科技、社會教育、文化及訓練等 5 類機關，以契約聘任之研究及專業人員，併予納入規範。

(三)在 10 場的座談會中，幾乎與會人員全部反對將

「機要人員」納入本條例草案，主要認為機要人員是隨長官同進退，政治性高，如納入本條例草案，各級政府長官勢必運用恩庇主義之影響力，縱係「公開甄選」，仍將占盡「人和」之優勢，有失公正。

(四)目前公務人員任用法第 10 條和第 11 條之 1，對於機要人員已有所規範，且行之有年，實無變動之必要。

四、本條例草案聘用人員進用比例，以不超過各該機關職員預算員額 15%為原則，似缺乏彈性。

多數與會人員認為地方政府聘用人員之比例和中央機關同訂為 15%，缺乏彈性。理由為：

(一)就理論和與會人員之意見反應而言，直轄市政府對研究性、專業性和技術性聘用人員應皆有需求，但縣市政府和鄉鎮市公所，對研究性聘用人員實無需求，至於鄉鎮市公所對專業性聘用人員就已需求不多，是以這部分有重新思考之必要，彈性上亦可再作調整。

(二)建議鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）代表會之聘用人員仍應依地方制度法之精神，自行控管。

五、另外提到本條例草案聘用人員之年終考核結果分優、甲、乙、丙四等，其中考列優等人數，以各該機關受

考人數 總額之 5%為限；考列甲等人數，以各該機關受考人數總額之 40%為限。

座談會與會人員之意見，普遍不表樂觀，蓋各該機關過去考核制度之實施經驗，並不理想。對於考列丙等之比例規定，並不恰當，更期期以為不可，地方政府與會人員之意見，實值深思。

六、另外又提到我國未來雖亦可能如日本在「國家公務員改革基本法」施行後，因業務需要，仍須進用臨時性任用、限定任期任用等人員，但配合「行政法人法」草案立法通過實施後，就長期而言，本條例草案將可能降低人事成本。

最後座談會中又提到，無論常任或 5 類人員與會人員，皆不贊同本條例草案第 4 條第 2 項所定：聘用人員除擔任機要職務者外，得兼任機關首長、副首長或主管職務。理由不外是將減少升遷機會，而咸認為更加造成「恩庇主義」和「偏好主義」之負面組織文化。然本研究認為當我國行政機關之績效管理文化越來越受重視時，反而強化常任人員和聘用人員之績效競爭，此項規定應屬正面。再者，本條例草案第 2 條第 2 項所規定首長、副首長或主管職務，是限定於學術研究、科技、社會教育、文化、臨時機關、駐外機關和訓練機關，就理論或實務而言，確有必要，並符

合美英日德等國之制度設計。

七、另外，本研究發現地方政府與會人員的反對聲音明顯高於中央政府與會人員；中部和南部（因都是地方政府）與會人員的反對聲音亦明顯高於北部與會人員，可能與中央和地方政府的人力需求結構差異有關。又，本條例草案未經全面性調查研究，如確定立法，實宜採漸進階段實施。

綜之，本條例草案之立法精神，顯然是受到全球新公共管理主義革命基本價值之影響，而為我國政府改造主要環節之一，雖有立法之必要，惟在概念架構和條文上實有大幅度修正之必要。

玖、建議

綜合以上研究發現，本研究試針對本條例草案之概念架構和具體條文，提出以下之建議：

一、關於概念架構之建議部分：

(一) 基於因應新公共管理革命基本價值和我國政府改造之彈性用人政策，以及多數座談會利害關係人肯定意見，建議本條例草案經再修正後，送請立法院審議。

(二) 本條例草案之立法仍應堅持公平、公開競爭之功績原則，相關條文仍應符合憲法第 85 條和公務人員考試法第 8 條規定。

(三) 另外，基於行政契約仍有待「契約標的」之判定及研究性、專業性和技術性等聘用人員「行使公權力」之定義，雖尚待釐清，但程度應屬不高，本條例草案所規範之國家與聘用人員之法律關係，宜界定為「私法契約關係」。

(四) 基於本條例草案並未進行全面性之調查研究，而多數地方政府利害關係人亦表示不同意見，中央和地方政府對此研究性、專業性和技術性等 3 類聘用人員之需求結構也有所差異。

(五) 本條例草案實施立法建議採三階段之漸進策略：中央政府先行實施 3 年，經評估或修正後由中央政府與直轄市政府實施 3 年，再經評估或修正，最後才加入縣（市）政府和鄉（鎮、市）公所、代表會，然後始全國全面實施。

(六) 惟如認為三階段過於冗長，有違政府改造原則，本研究認為可採取中央政府和地方政府兩階段實施之立法策略。

二、關於條文修正之建議部分：

(一) 第 2 條第 3 項修正為私法契約關係，並適用勞動基準法。

(二) 第 3 條第 1 項修正為「機關」和「獨立機關」以不超過預算員額數 5%為原則。「附屬機關」、「附屬

機構」、總統府、國家安全會議和國安局等單位，應依業務特性之需要，分訂為 15％至 90％之間。

(三)第 3 條第 1 項應加訂，各級地方政府應依聘用人員結構需求之類別、人口聚居數等因素，訂定不同進用比例，惟應限定在 10％至 20％之間。惟為減少地方政府首長，因選舉人情壓力，並尊重地方制度法之自治精神，且考量用人之實際需要，鄉（鎮、市）公所和代表會之聘用人員比例，不應由縣（市）政府統籌控管，而應由其自行控管。

(四)第 7 條至第 15 條之聘用人員資格，考量立法彈性，可考慮移至施行細則。而專業性和技術性聘用人員之資格條件，應考量現有「附屬機關」和「附屬機構」之人力運用條件，宜增列資格等級及專業證照條件要求。

(五)假如確定本條例草案之國家和聘用人員為私法契約之法律關係，第 6 章可全數刪除，適用勞動基準法即可。

(六)第 58 條修正為各該級政府施行之日起，未具本條例草案所訂聘用資格與未轉任為聘用人員者，得續聘（僱）3 年，期滿後必須離職之落日條款規定。

(七)第 6 條研究性、專業性和技術性聘用人員之界定，應再釐清其工作性質。

(八)為符合公平和公開競爭之功績制價值，第 18 條可考慮加列：公開甄選作業得委由考選部進行。

(九)本條例草案應加列訓練規範之條文，以期提升聘用人員之素質與能力。

(十)第 22 條之雙重國籍限制應予放寬，蓋本條例草案所列 3 類聘用人員，縱係擔任首長，其公權力和機密性皆不高。

以上就本研究計畫期中報告作一說明，謝謝各位。

三、與談人與談

吳次長聰成：

主持人蔡委員、引言人柯教授、各位女士、各位先生，大家午安！聘用人員人事條例草案是銓敘部主管法規，今天我的報告分為幾個部分：首先是前言，契約性人力運用對於機關組織來說，具有相當大的彈性，因此這幾年來，各國政府部門都相繼提高契約性人力運用的比例，來因應社會環境的快速變遷及推展業務的需要。我國契約性公務人力政策的形成，將會使公務人力具有更多元化的進用管道，對於永業化文官制度也會造成相當大的影響，所以這也就是為什麼這個草案在考試院的院會，以及在立法院審議的時候，會引起相當廣泛的討論。也因此，銓敘部在起草法案的過程當中非常慎重，歷經多次邀請相關機關開會研商後才擬定完成。

其次，要談到這個法案的整個規劃理念和規範特色。銓敘部規劃契約人力制度的主要目的，在於活絡專業人才的進用管道，以加強政府績效管理，和提昇國家競爭力。規劃的方向是要整合現行的聘用、派用、聘任、機要及約僱等五類人員的人事管理法規，並以法律位階的條例來作規範。彈性用人制度的特點是不需要經過公務人員的正式考試，由機關根據學經歷的條件公開甄選，挑選出最適當的人才為政府服務；並且藉由建立一套完善的考核機制，發揮獎優汰劣的作用。本條例草案分為 7 章，共有 61 條條文，規範有關聘用人員的範圍、資格、進用程序、薪給、考核、保險、退職撫卹及過渡條款等人事管理事項，制定的重點有下列幾點：

一、聘用人員和機關間所訂的契約，是屬於行政程序法第 135 條所規定的行政契約，和國家之間的關係，是屬於公法上的契約關係，而不適用勞動基準法。

二、聘用人員的進用資格是以審查學、經歷為主，依照工作性質可分為研究性、專業性和技術性 3 類，並且依照職責程度各分為 4 個等級。

三、各主管機關進用聘用人員的比例，以不超過各該機關及其所屬機關職員預算員額數 15% 為原則；除了擔任機要職務者外，並得兼任部分業務性質特殊機關的首長、副首長或是主管職務。

四、各機關進用聘用人員時，應該由主管機關辦理公開甄選；聘期屆滿的時候，由各機關依照業務需要以及考核的結果，組織審查委員會審查是否繼續聘用。

五、聘用人員初聘的聘期最長時間是 1 年，續聘時每次最長是 2 年，並且規範不得聘用、應迴避聘用以及應予解聘的事由。

六、聘用人員的報酬均採單一薪給。

七、聘用人員應該辦理年終考核，考核的結果作為是否晉級、發給獎金與續聘的參據。

八、聘用人員應參加公教人員保險，至於在本條例施行以前已經參加勞保的聘用人員可以選擇繼續參加勞保。

九、建立聘用人員退職撫卹基金及可攜式個人專戶，明定基金的提撥與管理及退職撫卹給與等規定。

十、規定本條例施行後的過渡條款及現職聘僱人員改聘換支事項。

另外，本條例草案與適用勞動基準法的臨時人員相比較，有下列更優於勞動基準法規定的特色：

一、聘用人員是準用公務人員保障法，所以保障程度相對比較高。

二、聘用人員的最低 160 薪點折合酬金是 18,816 元，優於勞工基本工資 17,280 元。

三、在請假期間，依規定仍照常支給薪給。

四、考核結果如果是甲等以上的人，發給 1 個月至 2 個月獎金。

五、不論是病故、意外或因公死亡，遺族都可以請領撫卹金；且因公死亡情事認定的範圍比勞工還要寬鬆。

第三個部分，我們要談到為什麼這個草案不能夠完成立法的原因，也就是它究竟有什麼爭議？在立法院審議的時候，很多立法委員認為聘用人員不需經過公務人員考試的程序，進用比例以各該機關職員預算員額數 15％為限，又可以兼任部分特殊機關的首長、副首長及主管職務等規定，可能會排擠常任文官進用以及陞遷的機會。另外聘用人員準用公務人員保障法，以及享有月退職金的設計等，都讓外界產生聘用人員具有準永業性的觀感，會打擊文官士氣等等的批評。我們彙整了立法委員以及專家學者所提的主要意見有下列幾點：

一、本條例草案打破傳統考試用人的方式，嚴重影響文官體制，可能帶來政治分贓、任用私人等弊端。

二、把現有聘用等 5 類人員整合並予法制化仍有相當困難，適用範圍應該再斟酌檢討。

三、未來聘用人員比例提高為 15％，不但不合組織精簡原則，而且也會亦影響常任文官擔任公職機會。

四、聘用人員不需經過考試程序進用，卻可以兼任首長、副首長及主管，權力及地位凌駕常任文官的上，將排

擠常任文官晉升機會。

五、宜增訂聘用人員曾任與職務性質相近、等級相當的服務成績優良年資，得按年核計加級提敘。

六、宜增訂考列優等且有續聘意願者，得經機關首長核定後優先續聘，並增訂聘用人員升等機制。

七、為促進人力新陳代謝，宜增訂年滿 60 歲前因聘期屆滿離職者得選擇領取退職金。

八、聘用人員的勞動條件、薪資、年資計算以及離職、退休、撫卹的保障，不得低於勞動基準法的規定。

九、主管機關可授權所屬機關辦理公開甄選，過於寬鬆，容易造成首長循私用人，宜由考選部設立甄選委員會統一辦理甄選。

十、目前各機關聘僱人員解聘僱相當困難，而且無適當條文可以精簡人力，無法達到草案規劃的目標。

第四個部分，我要對柯老師研究團隊所提出的問題來作回應，首先有關於本條例是否有違憲的虞？依照憲法第 85 條規定：「公務人員的選拔，應實行公開競爭的考試制度，……非經考試及格者，不得任用。」但是聘用人員是以契約定期進用的人員，並不是「任用」為公務人員，所以應該沒有牴觸憲法第 85 條規定的疑慮。

第二個就是有關聘用人員與國家的契約關係：因為聘用人員制度是源於公務人員任用法第 36 條的規定，而且是屬

於公務人員保障法第 102 條、公務人員協會法第 51 條規定準用的人員，也屬於公務員服務法第 24 條規定的適用對象，他的性質基本上是為各機關執行職務，直接或間接涉及行使公權力；而勞工和雇主約定勞僱關係的勞動契約是屬於私法契約，二者的權利義務不同，難以相互比較。因此本條例草案爰規範聘用人員與機關間所訂的契約，屬於行政程序法第 135 條所稱的行政契約，與國家發生公法上契約關係。

第三是有關本條例草案的適用對象：目前政府機關進用的各類臨時人員，包括聘用、派用、聘任、機要及約僱人員，適用的法規依據各有不同，導致彼此間的權利義務未盡一致。實有研究規劃一套具有法律位階的管理法制，重新建構契約進用人力制度的必要，以改善部分法律基礎薄弱及規定分歧的問題。

第四是有關聘用人員的進用比例問題：依據 96 年底統計資料顯示，目前中央及地方機關聘用人員等五類臨時性人員約佔職員數的 10.5％，為兼顧常任文官制度及權益，避免對現職常任人員衝擊過大，本條例草案對於未來契約人力運用比例的訂定係採總量管制，即總統府、國家安全會議、各主管院、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會及其所屬機關聘用人員總人數，不得超過各該機關及其所屬機關職員預算員額數 15％，以預留各

機關彈性用人的空間，亦即各機關聘用人員比例並非以15%為限，如因業務需要得在總量範圍內酌予增減。

第五是有關考核機制的設計：聘用人員的年終考核考列甲等以上人數應有比例限制，優等是5%、甲等是40%，由於績效考核機制為契約用人制度成敗的關鍵，為促使各機關落實以工作績效為導向，並以公正客觀的角度辦理考核，正確反應契約用人的工作績效，並規劃透過主管人員與受考人進行面談的方式，使考核的評定更具正確性與客觀性。

第六有關聘用人員擔任主管職務：目前派用人員派用條例本來就規定，工程單位派用人員可擔任首長、副首長或主管職務，所以本條例草案規定聘用人員除辦理機要業務的專業性人員外，得兼任機關首長、副首長或主管職務，但機關屬性僅限於以學術研究、科技、社會教育、文化、臨時、駐外及訓練機關為限。有關機關屬性認定、兼任範圍、應具資格條件、人數比例等事項，將由考試院會同行政院研商訂定。

最後，結語的部分：銓敘部配合新政府的國家施政方向，依據考試院第11屆的施政綱領，並參考各方意見及本研究報告的建議，本宏觀、務實、前瞻的原則，重新審慎規劃彈性用人的人事法制設計，使得未來公部門在合憲、合法的情況下，能夠快速引進政府所需的特殊專業人才，

以有效提升政府行政效能。非常感謝本次研討會各位委員、學者專家及機關代表所提寶貴意見，這些意見都將作為本部研擬相關人事法規的參考，以完成相關人事法制整建工作。最後，還是要對柯教授的高見及費心的研究，表示由衷的敬佩與感謝，並請各位長官及先進繼續指教。謝謝！

主持人蔡考試委員璧煌：

柯博士所領導的研究團隊所作的報告有很深入的探討，以及與國外制度的比較，有批評也有改進的建議。吳次長對整個案子的來龍去脈、優點以及爭議的地方有很詳細的說明。以上二個報告有很多不同的地方，比如說到底應該是公法契約還是司法契約？我們還有二位教授的意見，趕快來聽聽，接下來請施教授報告。

施教授能傑：

主持人、柯教授、各位女士、各位先生，大家午安！很高興今天有這個機會來參加研討會。這個議題在幾年前我就已參與過討論，沒想到在 7、8 年後重新回來討論，大家好像把責任都推給行政院了。事實上，我覺得這個草案在立法院雖然有很多疑慮，但是立法委員常常心裡想的和嘴巴講的並不一樣，所以再重新推這個法案的時候，也許並不一定還會有那麼多的困難。

首先我要說明為什麼政府用人要採多元化途徑。我的報告裡面提到美國用人是採 Title 5 方式。雖然從 1951 年，

採 Title 5 方式佔聯邦政府總人力的比例從 87.5%降至目前不到 20%，但不循 Title 5 並不表示不必遵循功績原則。Title 5 強調公開競爭的用人程序，但並不表示採行單一用人制度。若說不用公務人員即是違憲，那麼現在就有一堆違憲的問題了。台灣政府的業務範圍非常複雜，所以需要不同的用人途徑，僵化的任用方式絕對無法達到任用法要求的人事配合的目標。

第二個問題是，我非常贊成政府建立兩套基礎用人制度，一套是 civil servants （公務人員身份），一套是 public employees （一般職員身份）。根據憲法第 8 章和增修條文第 6 條規定、現行相關人事法制的設計、以及考試院歷年來的自我定位，只有「公務人員」才應該是憲法上考試權的範疇，不應及於其他廣義公務員，包括政務人員、一般職員、公營事業員工等等，否則就會有「合憲性」的爭議問題。個人認為，依照憲法，行政院才是非公務人員的其他政府人力人事政策和管理法制的主管權力機關，除了具合憲性外，更符合民主政治責任政治原則。

也就是說政府應該要建立兩套用人制度，至於用哪一套制度進用，則是屬於行政權的範疇。當然，如果立法權認為要在法律上明訂兩類人員的比例或限制，應該是由行政權和立法權來討論決定。但是，行政權在法理上不應該主動提案設限用人模式的選擇機會，否則就失去彈性用人的本意。

基本上，我贊成將聘用等人員整合成為一個法制來規範，但是建議應先重新定位聘用人力的僱用關係屬性。未來這套契約聘用制度的一般職員，與政府的僱用關係應該是屬於私法契約關係，這點和研究報告中的看法相同。在這個私法契約關係之下，再去考慮是否應以立法特別規範如勞動三權的問題、或者是適用勞動基準法的問題。

另外，我要提出 HRM 的問題，也就是雙軌制的任用，應視雇主的權益為前提；而且在聘用人事法律內容的規定上，不宜太細，只要規範應有的重點就可以，否則就會使雇主失去管理空間。若還要有更細的規定，應該留待細則中規範，但要注意，還是要給各主管院彈性的空間，我覺得如此才能產生實際的效用。以下是個人認為需要規範的重點：

第一、聘用權應是屬於用人機關的權責，必要時才由上級機關處理，所以不主張由考選部來負責甄選，否則用人過程會等很久，而失去意義。隨著臺灣社會進步，應該要增加一些觀念，除了公開競爭、利益迴避以外，一定要明訂 EO，也就是平等就業原則。

第二、設定解聘或不續聘的法定事由，原則上不應該再給予因案停聘的空間。

第三、分類的問題，大略上研究性、學術性是一類，要強調的是，千萬不要所有類別都以學、經歷來進用，博士只適研究性質的類別，所以也應該著重證照和

工作實務經驗。

第四、訂定薪資的大原則，多數由行政院負責。行政院最好就四種類型制訂薪資表，並且以外部市場薪資率的因素，來決定各類薪資表的最高和最低薪額。

第五、年度績效工作評量的結果只要分為三等，就是很好的、普通的和很差的，很好的才拿獎金，普通的看情況給，有待改善的，就限期改善，否則就走人。

第六、主管職位的範圍，建議借用中央行政機關組織基準法所提出的「機關」和「機構」兩型態區分，屬於機關型態的，可以擔任機關內部主管職位；屬於機構型態的，因為公權力性質低，可以擔任機關首長和各正副主管職位。但擔任主管職務的人都不應兼具外國國籍，這是基本要求。

第七、比例原則還是要訂定，但是，基於地方自治的精神，不應該在法律上對地方政府限制其用人模式的比例問題。如果中央政府一定要訂，也不應該在法律中明訂，而應該以行政院內規方式來訂，才能賦予各機關較大的彈性。

第八、服務倫理的大原則還是要的，包括適用公務人員服務法、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法等等，並且禁止積極性參與政治活動。

第九、我贊成有過渡時期，但建議盡量要求都轉換到新制，不要有選擇或多軌的問題。另外，中研院的性

質本來就是大學學術研究性機構，應該脫勾處理，不必適用本制度。

最後，我要強調這個方案一定要注重雇主的觀念，因為 public employees 本來就是著重企業的精神，我的說明就到這裡為止，謝謝。

陳教授志華：

首先我要對柯教授領導的團隊表示敬佩，雖然這是期中報告，但我覺得已經可稱得上是期末報告了，因為在整個資料蒐集，以及論述上都相當完備。對考試院來說，這些寶貴的意見都很具體，可作為立法草案的參考。柯教授是我的老長官，所以我僅僅提出一些問題，不敢說是評論。

彈性用人而不需考試方式來進用這個問題，是否違憲，我採保留的態度。如果看成公法契約，當然應該是個好現象。剛才吳次長特別提到公權力，中央研究院等教學機構算不算是執行公權力，是一個很核心的問題。像最近中央氣象局的播報員對颱風的報導非常審慎，因為氣象報導也會引起國家賠償的問題。在這個草案上，考試院似乎有點逆向操作，在第 2 條套上公法契約，是否應先釐清這個人事制度所形成的法律關係，如果是公法關係，當然就是公法契約。各位都知道，行政機關法人化推動已有一段時間，但仍有相當大的困難，就是契約用人不容易，因為這套制度是來自西方，我國沒有這樣的社會文化和觀念。

就像教育部每年花 500 億，希望這些大學能完成法人化，但是推動上確有困難。

我在書面上提到國籍問題，這個草案規定為了要聘用具有專長或特殊技能的人才，只要是不涉及國家機密的職務，可以不受國籍法的限制；但是後面又規定各機關在進用聘用人員的時候，應該注意品德和忠誠，有點矛盾。另外，在進用聘用人員時，應組織審查委員會公開甄選。反觀一般大學，進用聘用教師，需經系、院、校，三級三審，是否太過嚴苛？像台北大學公共行政系，需系務會議三分之二通過，以致都找不到人，相對顯示本法草案規定有進一步思考的空間。

另外，像解聘的情事，有些項目我覺得是小題大作，例如「圖謀背叛國家」、「違抗政府重大政令」、「圖謀不法利益或言行不檢」、「挑撥離間或破壞紀律」等，我覺得是國家高層官員才會做的事情，一般公務人員根本沒有這種機會。而最近幾年政府改革一直強調瘦身，要組織精簡。問題是，是否有必要一定要推動聘用人員人事新制？像英國行政法人化機構，固然以契約用人，而英國這類執行機構，注重的是組織變革，而不是著眼於人事變革，而且許多業務仍然留給「非部會公共機構」來負擔，也就是聘用人員的進用似乎還是解決不了問題，這是值得注意的。

另外，聘用人如果擔任首長、副首長等主管職務時，有沒有考核權？這是機關文化的問題，因為聘用人員有聘

期，由他來打考績，底下的公務人員會很不放心，壓力很大，像這種人事權，是不是可以在報告中多加著墨？以上意見，謝謝各位！

主持人蔡考試委員璧煌：

真是很精彩，四位的意見都不一樣。我們吳次長是在捍衛考試院，施教授是在捍衛行政院，另外兩位教授是在攻擊行政院。剩下 20 分鐘，進行綜合座談。

四、綜合座談

浦考試委員忠成：

主持人、各位教授、吳次長、各位來賓，我到考試院還未滿月，正積極了解業務中。我曾經任職三級機關，在那個機關中，約聘僱人員遠遠超過正式人員，有研究人員和行政人員二個系統，沒有統一的標準，研究人員是依照國科會的系統來支領薪水。看到這個草案條文，我覺得較近似公務人員系統，頗有保障，我懷疑研擬了本法案之後，如果沒有把中間的差距說清楚，將來公務人員和聘用人員會混在一塊兒。我的經驗是，只要進了機關，就很難使他離職。我在那個機關待了 30 年，沒有一個聘用人員走掉，所以如果一開始沒有弄清楚，會有很多後遺症產生。

銓敘部洪司長國平：

主席，各位與談人、先進，這個草案是由銓審司主管訂定，剛剛施老師提到要分機關和機構，如果聘用人員的

進用依機關屬性採行一般機關進用設定比例，而一般機構不必設定比例，可能對於現職常任人員的衝擊過大，聘用人員人事條例草案當初設定進用比例 15%，是參考現狀的比例 10.5%，採漸進方式的彈性比例設限。其次，聘用人員進用甄選的方式，如由進用機關自行甄選，可能會產生機關首長聘用私人的疑慮，所以，聘用人員人事條例草案規定由各主管機關組織審查委員會公開甄選，以免發生流弊。

吳次長聰成：

我回應一下浦委員的問題。在現行的人事法制上，是有淘汰的機制，如果表現不好，可以一次記二大過免職，或在年終考核時打丁等免職，但是一般首長不敢如此。現在的約聘、約僱都有預算員額，另外有一批臨時人員，目前行政院已將之納入勞基法，保障比約聘僱還好，所以銓敘部面臨很大的壓力。在考試院立場，這些人如納入勞基法，因為他們的薪點折合率高，條件都比考試及格的人還好。很多工程單位的人，本身就適用派用人員派用條例，如果不讓他擔任機關首長或副首長，整個機關肩負的工程品質就會堪慮。這些問題，在多次座談討論時都有提到，各位的意見，我們也會納入參考。

蔡考試委員良文：

主持人、研究團隊柯老師、幾位先進，我想研究的目的，如果推到結論是司法契約關係的話，就和我們當初研

究的方向有一點出入。公務員大約分為三個區塊，一個是純粹公法上的關係，第二個是施老師推的私法關係，中間一個就是我們推的公法上的契約關係，如果是銓敘部或考試院希望界定在公法上的契約關係的話，那麼對現行文官會產生什麼樣的衝擊？或者是將原來規劃的約聘僱人員那一塊拉到公法上的契約關係，看是否可行？如果結論是如報告所言，那麼這個條例裡面相關的範圍、定義、退撫、淘汰整個都要變，如果可以的話，研究團隊把 opec 國家如何推展文官制度、人員的配置和規劃、取得等等，延伸下來可以探討本條例有哪些是和人事法制不同，或是和憲法不同。本案研究經費很少，當初我們是請柯老師以志工的精神來幫我們作研究，但是現在這樣 180 度的轉變，可能我們的研發會和相關承辦單位臉都綠了，我不否定其中的創意，但是否可以再考慮衡平一點。最後一點，像施老師提到，依照憲法，考試院只負責公務員的人事法制，公務人員的定義在第八屆時，稱公務員或公務人員，範圍較小；到第九屆時，兩院有會商，將五類人員、審計人員、公營事業人員等全部包括在內，以上說明，謝謝。

施教授能傑：

我還是要強調一個憲法層次，本草案合不合憲，是司法院要解釋，不是其他院解釋。為什麼要區分機關和機構，典型的機構有很多類型，並不適合進用公務人員，所以將來可以把典型的機構用單軌制這套來進用聘用人員，

簡單說，如果是研究機構，就不要用公務人員，而以私法契約進用，就不會有管理上的問題。

柯教授三吉：

首先感謝考試院給我們這個機會來作研究，雖然經費很少。其次也要感謝我們這個團隊，德國部分，是由留學德國的老師寫；日本的部分，是由留學日本的老師寫；英國的部分，是由留學英國的老師寫；美國的部分，是我自己來寫。整個架構是由劉怡君教授來連結，論證分析是我自己來處理。

我和考試院的關係是由普檢、普考、高檢、高考而來，雖然公務人員只任職 5 天，但是我對於考試有很深刻的回憶。我先回應良文兄的問題，他提到 180 度的轉變，但是委託研究合約就是如此寫的，第一個研究是否違憲，第 2 個研究公法契約是否妥適？我建議大家把 180 頁的報告看完，我有整整 11 天待在書房，一口氣寫完這個報告。唯一的缺點，是沒有作全面性問卷調查。但是座談時，常任文官大部分是贊成的。至於是否違憲的部分，是大法官的事，但我們還是要點出來。現在的考試方法有 8 種，本條例只有 1 種，僅從這點就算違憲了。美國、英國、德國以私法規範，只有日本是定在人事院的規則裡面，日本如此是因為有很雄厚的背景，考試進來的和契約進來的，都受終身僱用的保障，但我們的精神並非如此，而各級法院對貪污罪的判決是以行政公權力作為貪污的要件，所以我

們仔細思考後，我認為要推翻銓敘部原來提出的公法關係。另外，地方機關反彈比中央機關大，反彈大是因為怕縣市長有 5%丙等的考核權，所以本文建議分 2 或 3 階段實施，我認為台北市、高雄市會比較好一點，其他縣市則要分階段實施。

至於行政化問題，將來行政法人法和本條例草案通過以後，我認為這 5 類人員慢慢的就會減少，並會維持控制在一定的比例之內，如果是這樣，就不應該再走回公法關係，最後如果大家有什麼意見，歡迎用 E－MAIL 聯絡，我們在期末報告時還可以修改。今天非常高興，見到許多老同事，還有我的學生，報告就到此，謝謝。

主持人蔡考試委員璧煌：

今天非常謝謝柯教授領導的研究團隊，給我們很多的省思，謝謝三位與談人給我們這麼多寶貴的意見，更謝謝各位的捧場參與，謝謝大家。

散會：15 時 40 分

考試院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之研究

委託單位:考試院

研究單位:開南大學公共事務管理學系

中華民國　九十七　年　九　月　二十四 日

考試院擬定之
「聘用人員人事條例」草案
對現行公務人員體制影響之研究

計畫主持人：柯三吉　博士

協同主持人：劉宜君　博士

曹瑞泰　博士

張惠堂　博士

黃榮源　博士

研究助理：　廖婕吟　研究生

委託單位：考 試 院

研究單位:開南大學公共事務管理學系

中　華　民　國　97　年　9　月 24 日

＊本報告內容係研究單位之觀點，不代表委託單位之意見＊

目錄

第一章　緒論 ---------- 261

第一節　研究主旨 ---------- 261
第二節　研究目標及內容 ---------- 263
第三節　研究方法 ---------- 264
第四節　研究過程 ---------- 265
第五節　章節安排 ---------- 266

第二章　文獻探討與理論分析 ---------- 267

第一節　國內相關文獻探討 ---------- 267
第二節　政府改造與彈性雇用之理論分析---------- 281

第三章　聘用人員人事條例草案之主要內容分析 ---------- 286

第一節　立法理由、定義、範圍與員額比例 ---------- 286
第二節　聘用等級及資格 ---------- 292
第三節　聘用程序 ---------- 299
第四節　薪給規定 ---------- 304
第五節　考核規定 ---------- 307
第六節　保險及退職撫卹規定---------- 313
第七節　聘用人員人事管理之其他規定---------- 324
第八節　結語---------- 326

第四章　世界各主要國家非常任性公務人力制度之比較分析--- 327

第一節　美國---------- 327
第二節　日本---------- 339
第三節　德國---------- 358
第四節　英國---------- 365
第五節　比較分析 ---------- 380

第五章　「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之論證分析---------- 384

第一節　國內學者專家與相關政府官員之意見分析---------- 384
第二節　綜合論証分析---------- 423

第六章　結論與建議 ---------- 434

第一節　結論---------- 434
第二節　建議---------- 439

圖表目錄

表一　各國政府部門對契約性人力重視與運用程度---------- 262
表二　各國契約性公務人力比較與發現一覽表---------- 268
表三　不同甄才管道對人員投人公職的影響---------- 271
表四　「聘用人員聘用條例」草案較具爭議的議題與政策決定整理---------- 274
表五　現竹聘僱人員與未來聘用人員在進用法令依據、適用範圍等比較---------- 291
表六　現行聘僱人員與未來聘用人員之薪給報酬等規定比較------- 306
表七　現行聘僱人員與未來聘用人員考核規定之比較---------- 312
表八　現行聘僱人員與未來聘用人員關於保險退職撫卹管理事項之比較---------- 321
表九　美國聘邦政府公務人力統計表---------- 328
表十　美國聯邦政府行政部門人力統計表---------- 329
表十一　日本 2007 年度國家公務員採用考試實施狀況一覽表 ----- 342
表十二　平成十八年（2006）職員採用狀況表---------- 346
表十三　薪俸級表適用範圍一覽---------- 348
表十四　---------- 349
表十五　德國公務人力結構組合表---------- 360
表十六　德國聯邦契約人力薪資表---------- 363
表十七　德國契約員工終止契約關係之期限表---------- 364
表十八　英國文官與續階計畫人員人數統計---------- 367
表十九　英國文官與約聘僱員管理之對照---------- 368
表二十　英國公部門僱用人力統計---------- 369
表二十一　英國《文官管理法典》(Civil Service Management Code)相關內容---------- 371
表二十二　對英國進用臨時契約人員從事公共服務之評估---------- 379
表二十三　座談會辦理情形一覽表---------- 384

圖一　研究流程圖---------- 265

第一章　緒論

第一節　研究主旨

為落實 91 年 9 月 15 日總統府政府改造委員會第 6 次委員會議，專業績效人事制度研究分組所提「政府人力運用彈性化計畫方案」，銓敘部爰規劃建構契約人力進用制度，整合現行聘用、派用、機要、聘任、約僱等 5 類人員之管理法規，研擬「聘用人員人事條例草案」，該草案全文共分七章計六十二條，其重點和特色可包括：

(1) 明定聘用人員與國家之間為公法上契約關係，不適用勞動基準法規定。

(2) 明定聘用人員依其工作性質分為研究性、專業性、技術性三類型，並均區分為四個聘用職務等級。

(3) 各機關聘用人員之總人數，以不超過各機關預算員額數百分之十五為原則。

(4) 聘用人員服務機關不涉及國家機密者，得兼任機關首長、副首長或主管職務。

(5) 明定除擔任機要職務者外，應由各主管機關組織審查委員會公開甄選，資格條件均以學歷為基本要件，再輔以工作經驗與研究成果。換言之，即不必經過「公務人員考試法」以「考試」定其資格。

(6) 聘用人員應與服務機關簽訂聘用契約。

(7) 明定聘用人員之聘用等級、資格、程序、薪給、考核、保險、退職撫恤及過渡條款等事項。

該草案於 94 年 7 月 28 日經提考試院第 10 屆第 144 次會議討論通過，並於 94 年 8 月 15 日函請立法院審議。惟在立法院法制委員會所舉辦之公聽會中，部分與會人員認為為解決臨時人員進用問題，而創造一套「契約聘用人員」的新制，對於經由國家考試進用之常任公務人員來說，並不公平，甚有違憲之虞。況值首次政黨輪替之際，恐造成安插私人，並破壞正常陞遷管道等亂象，將嚴重打擊常任公務人員之士氣。

惟衡諸世界各主要國家，一九九〇年代以來，在全球「新公共

管理革命」（New Public Management , NPM）的浪潮影響下，無論是「西敏寺模式」（the Westminster Model）、美國模式或日本模式，莫不皆致力於文官體制的改革，尤其是選用制度，期選拔具全球視野、高才能和高效能之文官，以因應全球化之挑戰。為達此目標，這些先進國家，雖國情背景不同，然皆在維持公開公平的競爭過程，採取彈性用人制度，除放寬「旋轉門條款」的限制外，並放權給各主管機關自訂辦法自行選用適任或符合任務需求之人才，或擴大「中途採用」制度，以契約定期聘用方式，進用非公務界的專業人才，並採寬鬆而有效率的薪俸和升遷制度。德國（當時為西德）更早在 1961 年起，就進用契約性公務人力。更如表一所示，各先進國家對契約性人力運用的重視程度已達總平均數的 1.75。

表一 各國政府部門對契約性人力重視與運用程度

彈性化措施	方式	比利時	芬蘭	法國	義大利	德國	西班牙	瑞典	荷蘭	英國	美國
契約	定期	2	2	2	2	1	1	3	3	2	3
	短期	1	2	1	1	1		3		2	1
	外包	1	2	2	1	2	1	3	3	3	2
	臨時性	1	2	1	2	1	1	3	2	2	1

說明：3 表示重要且廣泛使用。2 表示重要但並非廣泛使用。1 表示不常使用。
資料來源：Horton＆Farnham（2000：317），引於施能傑、蔡秀涓（2005：2）。

準此，「聘用人員人事條例」草案之研擬，實符當前世界各主要國家文官管理制度之改革潮流，而能建立彈性並具活力之聘用制度，使政府各階層人力運用更具彈性，進而促進政府機關人力資源發展多元化，強化績效管理，以提升政府行政效能。惟因該草案第 6 屆立法委員任期內未能完成立法程序，各界意見亦有分歧。有的論者認為，可以藉此立法建構我國常任、政務及契約用人之三元人事管理體系，俾因應當前政府用人之需要，並維持政府人力結構衡平性。有的論者認為，政府部門的公共服務，在內容和職務上，有相當部份近似民間組織或企業，如能採契約聘用制度，當可追求更好的經營績效。然有的論者認為，目前聘任、派用、機要人員都準

用公務人員相關制度，將來若將之歸類為契約性人力，在制度運作上是否會有困難，有無必要將五類人員歸併一起，實有爭議。而有的論者則疑慮，是否因此立法而動搖我國傳統功績用人之文官體制，而導致「恩庇主義」與「偏好主義」的興起？有的論者亦認為，在同一機關內存有二元等級齊觀的人事制度，又可能又因首長或副首長常年為聘用人員，可能引發對組織文化和行政行為衝突，實不可不慮。有的論者更認為，這五類聘用人員皆定位為公法上的契約關係是否「妥適」？更有的論者又認為，各機關現有舊制人員得繼續留任，新進人員應改依本條例，缺乏鼓勵舊制人員，恐更降低工作士氣。

第二節　研究目標及內容

基於上述研究背景、主旨和問題，本研究目標旨在探討「聘用人員人事條例草案」對我國公務人力體系運用和管理等面向之影響。在研究內容上應涵蓋如下：

一、探討該草案的聘用人員未經「公務人員考試法」考試定其資格，是否有違憲之虞。

二、探討該草案將五類人員都歸類為契約性人力，並皆定位為公法上的契約關係，是否妥適？

三、探討該草案各主要條文內容之合理性和妥適性。

四、探討該草案立法實施，對我國傳統功績用人之文官體制和管理層面之影響評估。

五、蒐集研究並比較分析美國、日本、英國和德國等主要國家公務員法規中，與該草案相關之制度內容。

六、針對上述對該草案性質和內容之探討，提出政策性之建議。

第三節　研究方法

針對上述研究內容，本研究將採行下列研究方法：

一、文獻分析法：蒐集和分析國內對於該草案研究之相關文獻，以進行靜態之論証分析

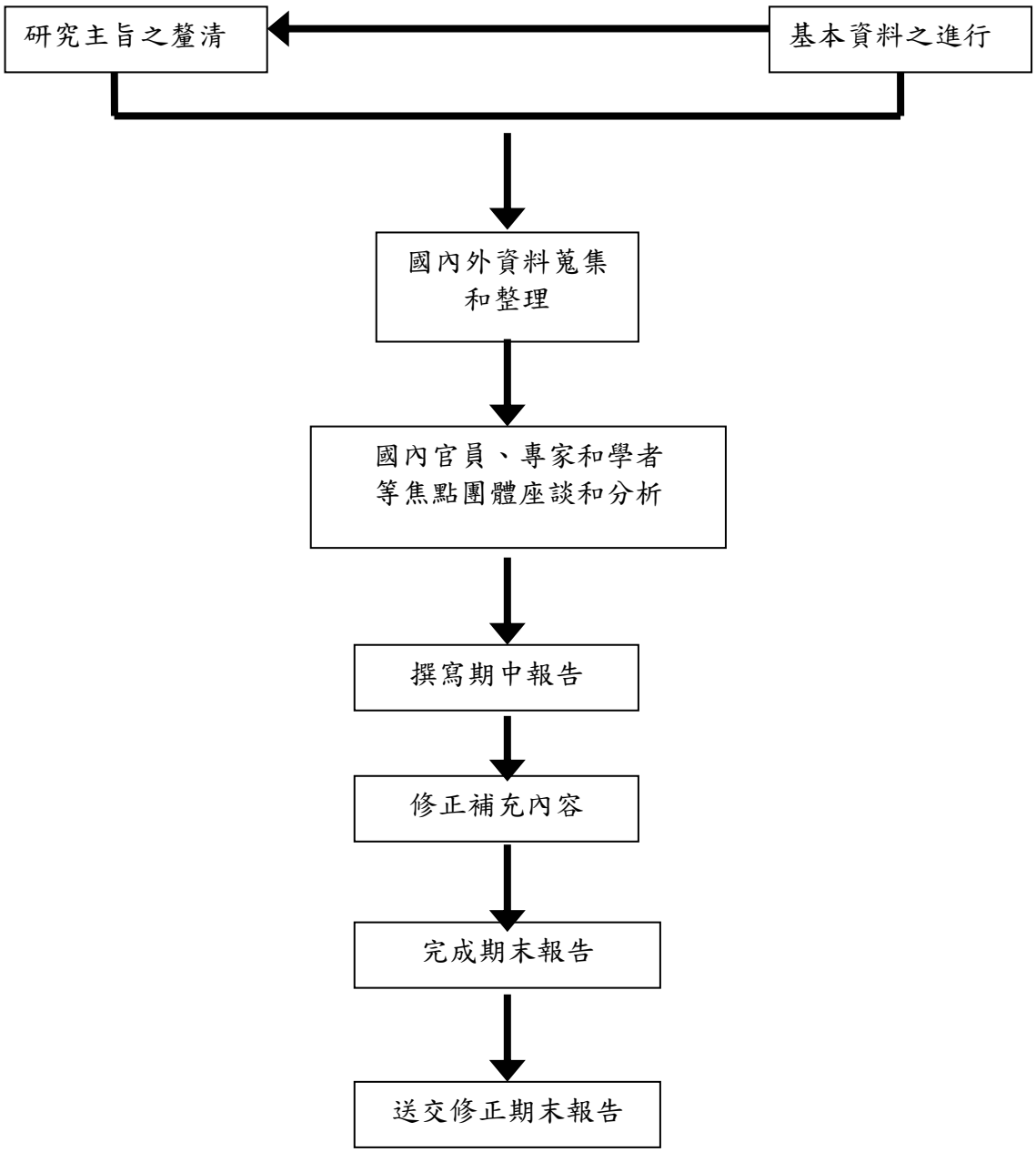
二、比較研究法：蒐集和分析美英日德等國的公務員相關法規規定，以作為本研究之政策論証參考。

三、腦力激盪法：透過本研究小組定期與不定期討論，以探討相關問題和結論。

四、專家訪談法:透過本研究小組與相關機關官員、專家和學者的座談分析，獲取各方論點，以作為本研究政策論証之重要參考。

第四節　研究過程

本研究過程如圖一。首先，從研究主題、問題與範圍之釐清開始，並建立研究對象的基本資料；其次，透過相關文獻整理進行國內、外資料的蒐集與分析；再者，透過座談會方式蒐集國內外有關聘用人員條例與執行問題的相關資料；最後提出研究結論與政策建議。



圖一 研究流程圖

第五節　章節安排

本研究基於上述研究過程，全文分為六章。第一章為緒論，第二章為文獻探討與理論分析，第三章為聘用人員人事條例草案之主要內容分析，第四章為世界各主要國家非常任性公務人力制度之比較分析，第五章為聘用人員認識條例草案對現行公務人員體制影響之論証分析，第六章為結論與建議。

第二章　文獻探討與理論分析

第一節　國內相關文獻探討

我國政府機關公務人員若以任期區分，可分為常任人員與非常任人員兩大類，其中常任人員制度係以公務人員任用法為主要架構，人員之進用以考試用人為主，其適用對象，依該法施行細則第二條規定，係指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。至於非常任人員之性質，主要係輔助機關任用體制的臨時性用人，有期限與目的性，與常任人員之永業性有所區別。現行非常任人員可區分為聘任、聘用、派用、機要、約僱人員、職務代理人等(蔡良文，2008：3)。由於目前對於非常任人員之人事管理法制相當紛歧與不一致，為因應彈性用人的趨勢，有必要透過整合方式，以制度化設計處理契約用人制度，以與常任人員的權責、權益予以劃分。國內對於政府機關內部非常任人員人事管理制度設計或改革的討論，可以區分從總體環境面向與制度內容面向加以探討。

壹、關於聘用人員人事條例草案產生或制度改革的總體環境面向討論，涉及政府機關因應彈性用人與分權化的改革趨勢、參考學習世界上其他國家的實施經驗、因應新公共管理的改革浪潮、因應「小而能」的政府改造趨勢等改革趨勢。

第一，朱愛群等利用文獻探討法與專家討論法進行契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究，提出為因應我國民主政治、政府體制轉變、經營方式彈性化等需求，有必要改革目前的公務人力進用方式與管道。該研究指出，各國政府為求行政創新、彈性用人，普遍以契約方式進用公務人力，且佔有一定比例。例如澳洲佔 5%、加拿大佔 4.6%、法國佔 8.7%、瑞典較高為 22%，詳表二。各國除比例差異外，契約性公務人力運用在各國的狀況亦不一致。此外，該研究指出我國政府在改革契約性公務人力的法制時，若將其法律定位公法後，契約性公務人力在實質上將成為永業化、保障化。惟若一切依公法為之，其職務在長期保障後，則進用彈性

將受到限制。如此一來，將影響契約進用公務人力原本具有的彈性、效率性的理想。因而，研究建議政府在政策制定時，應考慮如何解決二難情形(2004：105-110)。

表二　各國契約性公務人力比較與發現一覽表

國別	契約性公務人力所占百分比
澳洲	5%
美國	15%
加拿大	4.6%
法國	8.7%
日本	1965年為25.4%，1996年為30.8%
英國	文職文官為2.6%，地方政府為12%
瑞典	22%
德國	聯邦佔19.7%，全國佔46%
紐西蘭	全部
我國	1.聘僱人員佔公務人員之比例9.98%。 2.聘僱人員佔公務人員(包括公營事業機構，未含教師)比例7.21% 3.依外國(德國、美國、法國、日本等)契約性公務人力的算法，(2003年)[各機關(構)及公立學校聘僱人員(含聘用人員與約僱人員)＋各機關(構)及公立學校駐衛警及職工(含技工、駕駛、工友、正式工友、船員、駐衛警察)]÷全國公務人力(全國公教人力＋前二大類人員＋軍職人員)=契約性公務人力為20.1% 4.如軍職人員不計入，契約性公務人力佔24.4%

資料來源：朱愛群等（2004：92-95；蔡良文，2008：3）。

說明：

1. 該統計資料，除了德國、紐西蘭與英國三國數據較精確可信外，其餘數據與真實內涵尚待查證。
2. 我國契約性公務人力之計算，有行政院人事行政局及依照外國計算方式二種版本，所佔百分比仍可討論，其中尚不包括機要人員與各地方政府數量龐大的臨時人員(蔡良文，2008：3)。

第二，施能傑從策略性的人力資源管理觀點，討論組織的彈性化用人，提出應輔以人力資源發展的訓練、教育及發展等活動領域，使人力運用更彈性，以打破政府文官體制過度僵化與過度一體

化，使人力資源管理變成機關的核心職能(2003：116-117)。

第三，洪國平在提出契約性職位制度規劃時，提到世界各國政府運用契約性人力之趨勢愈趨明顯，其中進用比例超過五成者例如德國、紐西蘭等(2004：1-4)。

第四，呂育誠從聘用制度定位出發，探討聘用制度在整體人事行政體系中的意涵，其特別提及政府機關以聘用、派用等方式使用人力資源，能迅速自外界進用已經具備特定專業能力的人員，作為解決政府機關彈性用人與提高應變能力的重要輔助措施，以因應民意高漲的決策環境與環境高度變動的情形。此外，當專業需求轉變或消失，或是臨時機關裁併時，聘用或派用人員也能隨契約期滿而自動離職，不會形成機關人員成本負擔(2006：1-2)。該研究指出根據 2002 年 OECD 公布的一份「政策簡訊」(policy brief)內容，各會員國政府延攬高素質公務人力的優勢正持續流失中。主要面對的挑戰有四項：第一，雖然未來 5 至 15 年內，各國政府機關都將可能面臨大量人員屆齡退休的問題，惟由於政府普遍採行精簡政策，以致無法補足相對數量的人力。第二，政府對專業人力所能提供的待遇常不如企業，以致不易吸引優秀人才，同時也增加既有人才離職轉任企業的可能性。第三，政府形象常是陳舊保守，落伍且無能的負面形象，從而不易獲得年輕求職者的認同。第四，政府人事管理政策常取決於年資，而較不重視績效，同時生涯發展方向也不明確(2006：4-5)。

第五，陳美伶提出對於政府機關聘用人員進用的觀察，她認為考試用人固然可收安定人事之效，但是任何組織運作都必須考量環境變化，預留靈活調整空間。政府機關業務繁雜，尤其部分機關或職務具有特殊性，或因經濟、科技發達，公共事務日趨專業化、複雜化，僅以考試進用方式，無法因應迅速變動的業務需求，或是妥適滿足公務用人需求，有必要在正常任用管道之外，另闢進用管道進用非常任人員，兼顧行政組織專業性、功能性的彈性用人需求。因此，彈性用人是增加政府用人體系彈性靈活，因應環境變遷的可行作法(2006：1-2)。

第六，吳三靈(2007)從降低政府人事成本的觀點，依據固定性

業務與專案性業務的需要，提出傳統永業為主的公務人員和契約性人力應予適當搭配，一方面可以增進因應環境變化調整人力結構的彈性，另一方面，降低常任人員進用的沉澱成本對政府財政長期的負擔。

第七，柯三吉從美、英、日三國公務人員制度變革經驗應用到我國公務人員改革時，提到三國公務員制度的變革是為因應全球化趨勢，選用公務員的制度走向愈來愈彈性；因應新公共管理的改革浪潮，選用公務員的制度走向愈來愈分權化；因應專業化和知識經濟的發展趨勢，選用公務員的制度，愈傾向「中途採用」企業人才和高知能人才；以及因應「小而能」的政府改造趨勢，「執行機構化」的獨立選用制度，以彰顯績效(2008：1)。

第八，蔡良文提出在重建政府彈性人力運用的核心價值應在落實民主政治與強化治理能力。他從 Lepak 和 Snell 所提出的人力運用策略來看，除人力資源價值性高，同時人力資源獨特性高的職務，須由組織長期雇傭、培育、發展之外，其他職務，所需人力可以採取彈性方法取得。他進一步提出目前我國政府公務人力體系的建構系統，包括政務層次、策略層次、行政管理層次與執行技術層次等四種人力類別，若每一層次的主要職能定位清楚，扮演不同的政策角色，則其密切結合將有助於政府的有效運作(2008：7)。

綜合言之，從總體環境與世界其他國經驗討論契約性人力或彈性用人的趨勢，研究者都肯定使政府增加用人體系彈性的改革立意佳，亦因應政府功能複雜化與多元化的挑戰，進而提昇政府行政效能。

貳、關於聘用人員人事條例草案或制度內容改革的個體面向討論，討論到個人生涯規劃需求、考核制度、薪給設計、退休制度、保險與退離等制度面的設計，以及綜合提出對於目前政府契約用人制度的缺失與改進意見等。

第一，呂育誠從個人生涯發展的多元選擇提出政府機關聘用人員制度的必要性。他認為在社會多元發展情境下，擔任公務人員或許是個人選擇工作的重要途徑，但不一定是終生的、唯一的途徑。

他從發現 OECD 會員國家面臨民眾不願意擔任公職；而我國則是因為高、普、特考錄取名額高度受限，均使政府無法充分羅致各類人才，以滿足行政需求。因此，他指出相對於正式用人管道日益緊縮，聘用制度可以提供有志於公職者，另一種彈性的生涯規劃選擇。如表三所示，透過聘用制度，人員無需歷經準備考試的煎熬，且可預先掌握未來擬任職務相關資訊，同時在聘用期間，也可以體驗本身與政府機關文化的調適程度，有助於工作生涯規劃(2006：2-4)。

表三　不同甄才管道對人員投入公職的影響

	高、普、特考	聘用制度
競爭方式	1. 基於職系設定考試類科：競爭者眾，但名額有限 2. 應考者需要投入大量時間與精力準備各種共同與專業考試科目	1. 基於機關特定職務需求：求職者可自行評估本身適任程度 2. 參與競爭者僅針對擬任職務需求準備即可
分發方式	1. 依考試成績與個人志願分發 2. 由被分發機關指派職務	1. 無分發問題 2. 求職者參加甄選程序前即瞭解未來擬任職務相關條件

資料來源：呂育誠(2006：2-3)。

第二，陳清添有鑑於各機關現行聘任、機要、聘用、派用及約僱等五類人員的適用的保險與退離制度不同，其針對聘用人員之保險與退職撫卹機制加以討論。指出基於社會安全及權益衡量之考量，政府在研擬的「聘用人員人事條例草案」中為聘用人員規劃一套保險及退職撫卹機制，並將聘用機關與聘用人員每月撥繳之儲金，改採集中管理與運用，建立公、私部門可攜式個人專戶之確定提撥制，使聘用人員之工作年資與每月提撥之儲金具有可攜式之特性，讓聘用人員於轉換工作時無後顧之憂(2006：14、24-26)。

第三，林文益、梁傑芳研究指出目前政府缺乏對於契約性進用人員的激勵措施及評核機制，無法吸引優秀人才進入公務機關。並觀察到聘僱人員之晉用似有久任趨勢（以中央機關聘僱平均年資為例，聘用人員為八年，約僱人員為十三年），缺乏人力新陳代謝。分

析 2005 年 1 月 21 日發布，並自同年 1 月 1 日起生效的「行政院及所屬機關聘僱改進方案」，該方案規劃聘僱人員年終評核措施，並以「績效評核」及「人力更替」為主軸，以符合機關實際用人需求，吸引優秀人才進入公務機關服務(2005a：22-25)。此外，林文益、梁傑芳亦針對聘用人員人事條例草案之第四章「薪給」及第五章「考核」內容加以分析，指出主要內容包括聘用人員的報酬採單一薪給；聘用人員辦理年終考核，其考核結果作為是否晉級、發給獎金與續聘或解聘之參據，並有考列丙等之淘汰條件(2005b：28-29)。再者，林文益、梁傑芳亦針對「聘用人員人事條例草案」中，關於聘用人員之薪給、薪點支給原則、特定期間薪給、按年核計加級、請假辦法、得兼任主管職務之適用機關及範圍、考核、參加公教人員保險、退職撫卹基金之提撥與管理、退職撫卹給與、退職條件及公私部門可攜式個人專戶、因公傷亡加發給與、保障請領退職金及撫卹金權利、退職撫卹金請求權時效、在職亡故發給殮葬補助費等加以討論(2006：10-11)。

第四，洪國平從立法時程及經濟的考量，提出「聘用人員聘用條例」條例在重行整併與建構聘用人事制度設計的基礎上，應避免對於現行人事制度過多的衝擊、造成各主管機關或人事主管機關之困擾，並維護現職聘僱人員過渡期間權益(2004：1-4)。

第五，朱愛群等指出在契約進用公務人力及擴大規模時，應該對於實施的成效進行嚴密的追蹤考核，成立追蹤考核小組，透過年度研考比較考試取材與契約進用二種管道的優缺點，以掌握契約人力彈性化方案實施成效。至於是否產生組織文化的內部齟齬、任務的延續性、課責性等潛在問題，必須加上我國固有生態與行政深層結構的觀點作統整性的分析(2004)。

第六，陳美伶討論未來公務人力的組成比例，與聘用人員的身分定位問題。其提出「聘用人員人事條例草案」規定聘用人員聘期初聘最長為 1 年，續聘每次最長為 2 年，並以年終考核結果作為是否晉級、發給獎金與續聘的參據。這種作法會衍生勞動人力在私部門、公部門彈性進用非常任人員以及常任人員等不同就業市場範疇相互轉換、流動。因此，將不僅只是公務部門的用人體制問題，並

涉及國民在不同就業市場範疇的就業權益衡平及轉換銜接問題。因此，認為建立聘用人員退職撫卹基金及公私部門可攜式個人專戶，可有效處理聘用人員的退休權益問題(2006：1-2)。

第七，洪國平分析銓敘部在研擬「聘用人員聘用條例」時，較有爭議的問題有五項議題，其分別是「針對聘用人員是否分為編制內與編制外之問題」、「聘用人員與國家關係之界定」、「聘任條例草案與聘用人員聘用條例修正草案是否合併立法」、「聘用人員之兼任主管職務是否妥適」、「聘用職務比例訂列百分之十五之標準」。他逐一針對這些議題內容與政策決定加以說明。第一，有關「聘用人員不再區分為編制內與編制外二類」之爭議，政策決定是從員額總量控管及彈性調配機制觀點，將編制內、外聘用人員二者合一，統一規範；各機關進用聘用人員時，不需要於組織法規內設置(或修正改置)聘用職務；依總員額法草案相關規定控管員額，以確定政府機關組織規模，並使機關員額管理具有彈性。第二，有關「聘用人員與國家之關係定位為公法上契約關係」之爭議，政策決定在條例草案中明確界定聘用人員執行職務時與國家關係屬公法上關係，並將聘用人員之權利義務事項，明確訂定於聘約。第三，有關「聘任條例草案與本條例修正草案合併立法」之爭議，基於兩者立法目的相近，為符合立法經濟原則，政策決定合併立法。第四，「聘用人員是否得兼任主管職務」之爭議，政策決定於修正草案第五條規範五類機關、原適用派用條例之臨時機關、駐外機構及業務性質特殊機關等八種類型機關聘用人員，除辦理機要事務者外，得兼任主管職務；其機關屬性、所具等級條件、兼任範圍、人數比例及其他有關事項，依其業務性質，由考試院會同行政院另定辦法行之。第五，關於「聘用職務比例訂列百分之十五標準」之爭議，政策決定係參酌人事局之建議意見而訂。各機關員額內各類別、等級聘用人員，其所占相當各官等員額配置比例，應依其業務性質及職責程度，由考試院會同行政院另訂辦法行之(2004：1-8)。茲將爭議議題內容與政策決定整理於表四。

表四　「聘用人員聘用條例」草案較具爭議的議題與政策決定整理

議題	內容說明	政策決定
聘用人員不再區分為編制內與編制外二類	1.將聘用人員分為各機關組織法規所定聘用職務人員（簡稱編制內聘用人員）及非組織法規所定聘用職務人員（簡稱編制外聘用人員） 2.各機關需置聘用職務者，得於組織法規中規定；需聘用非組織法規所定聘用職務之人員，應專案報准 3.編制內聘用人員之初聘、續聘程序、考核、得否兼任主管職務等相關規定與編制外聘用人員均有不同	1.將原規劃編制內、外聘用人員二者合一，統一規範 2.各機關進用聘用人員時，毋庸於組織法規內設置（或修正改置）聘用職務 3.依總員額法草案相關規定控管員額，以因應法規鬆綁及政府彈性用人
聘用人員與國家之關係定位為公法上契約關係	1.草案適用對象有其特定範圍，非任何人均得適用，應具有「公法」效力 2.聘用人員之相關權利義務事項依適用之法律規定，並於契約中載明	1.明確界定聘用人員執行職務時與國家之關係屬公法上關係 2.其權利義務事項依聘約而定，屬行政契約，亦即聘用人員之權利義務事項，均應明確訂定於聘約
聘任條例草案與聘用人員聘用條例修正草案是否合併立法	1.部分考試委員對於聘任條例草案，主張仍應繼續推動，擬具甲、乙二案 2.甲案指在政府機關重行建構全新之聘用人事制度，有別於任用制度之常務人員，有效簡化現行公務人員人事法令，符合立法經濟原則，並避免聘用人員對於權益事項相互援引比照 3.乙案指適用範圍除將現行文官體系一部分職位，改以契約方式進用外，尚包括約聘、約僱、機要等人員，均以契約定期聘用；至於聘任條例草案則單獨立法	1.基於聘任條例草案與本條例修正草案之立法目的相近、符合立法經濟原則，較易獲得部分立法委員、中央及地方各相關機關之支持 2.將聘任條例草案與本條例修正草案合併立法
聘用人員	1.聘任條例草案規定，聘任人員得	1.　條例修正草案第五條規

得兼任主管職務	兼任主管職務，但以各機關組織法規規定者為限，爰參酌前開規劃，規定聘用人員得兼任機關主管職務，其所具等級條件、兼任範圍、人數比例及其他有關事項，另定辦法行之 2. 參酌考試院審查會意見及考試委員座談會相關建議審慎研議，依據本條例第七條之規定，聘用人員不得擔任機關法定主管職務，而聘任條例草案規定聘任人員得兼任主管職務之適用機關限於五類機關，但以機關組織法規規定者為限	範五類機關、原適用派用條例之臨時機關、駐外機構及業務性質特殊機關等八種類型機關聘用人員，除辦理機要事務者外，得兼任主管職務；其機關屬性、所具等級條件、兼任範圍、人數比例及其他有關事項，依其業務性質，由考試院會同行政院另定辦法行之
聘用職務比例訂列15%之標準	1. 修正草案所稱15%係指聘用人員之總數占機關職員預算員額之比例，以現行行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項規定，各機關聘用人員比例為5%，15%係預留一個彈性 2. 編制內及編制外區隔的問題，現行五類機關的聘任人員亦即編制內常任人員，此涉及政策是否要將其納入的問題	1. 各機關聘用人員占機關職員預算員額之比例及其標準，係參酌人事局之建議意見而訂 2. 各主管院及其所屬機關聘用人員總人數，不得超過各主管院及其所屬機關職員預算員額數15% 3. 職員指各機關組織法規所定政務人員、定有職稱官等（級別）人員、本條例修正施行前原依教育人員任用條例或其他法令聘任之人員及聘用人員

資料來源：(整理自洪國平，2004：1-8)。

第八、劉昊洲(2007)研究指出「聘用人員人事條例草案」(以下簡稱條例草案)整合現行各政府機關非常任公務員的人事基準法律草案，規範內容包括從職務類別、等級、員額比例到甄選、聘用資格、程序、限制、考核、薪給、保險、退職撫卹等事項，可視為第三套公務員人事制度的建立，其關係我國常任文官體制的長遠發展。劉昊洲依考試院函送立法院審議之草案條文，分析內容要點、

特色與問題探討三部分。其中關於條例草案的特色有下列六項：

(1)建構第三套人事體制：該條例草案旨在建構契約用人制度，整合非常任的其他人員，既分類也分等級，從公開甄選以迄退休撫卹，並與常任文官加以區隔，可視為第三套人事體制。因而形成常任、政務及契約用人三元管理體系。

(2)整合五種非常任人員：該條例草案企圖將聘任人員、機要人員、派用人員、聘用人員（俗稱約聘人員）、約僱人員等五種人員加以整合，不但其人事權益趨於一致，且與常任文官無分軒輊，甚至尚有更優之處，而其人數比例雖由最早提出來的總額百分之三十減為百分之十五，且因可兼任部分機關首長、副首長及主管，可與常任文官分庭抗禮。

(3)以學歷認定聘用資格：該條例草案以學歷做為聘用等級之依據，參照教育人員任用條例之規定，以學歷加一定年資之經歷做為各等級聘用之依據，雖有公開甄選及另定較嚴格資格條件之規定，但仍以學歷認定其聘用資格的主要依據，迥異於當前的文官任用制度。

(4)多數依照文官現制規劃：該條例草案不論薪給、考核、保險， 幾與常任文官大同小異。而以共同提撥方式，建立聘用人員退職撫卹基金，設立個人可攜帶式帳戶，改採確定提撥制，並可與勞工退休基金相互移撥轉帳，更接近勞工退休新制。在解聘、停聘的條件設定、因公傷病及因公死亡加發退職金或撫卹金部分，與常任文官現制幾無不同，以致也有任職永業化、身分保障化的傾向。

(5)授權規定偏多且分散：該條例草案既係為整合現行五種非常任人員，建構政府機關第三套人事體制而提出，就新制聘用人員而言，原即有基準法或母法的意味，況且本草案從分類分級、聘用資格以迄退職撫卹，均在同一法律中規定，未再假手其他法律，條文數多達六十二條，卻仍未能鉅細靡遺的規定，必須授權相關行政命令加以具體詳細的規定。該草案條例除依一般體例授權考試院訂定施行細則外，其他授權訂定相關辦法的條文計有第十七條等九條，相較其他法律顯然偏多。

(6)建立退撫可攜式帳戶：該條例草案規定由政府與聘用人員按月相對共同提撥薪給之百分之十二為退撫基金，其中百分之五十自聘用人員薪給中扣繳，作為自提儲金；另百分之五十由機關提撥，作為公提儲金，並設立個人專戶，採確定提撥制，由公務人員退休撫卹基金管理委員會統籌辦理。此與政務人員退職撫卹條例及各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法等相關規定並無不同。但建立個人可攜式帳戶，不但在不同聘用機關之間或離職再任聘用人員時可以移撥，甚至在轉為勞工時，亦可申請移撥至勞工退休基金，勞工轉為聘用人員時亦同。這種可攜式退撫基金帳戶雖然勞工退休金條例已有規定，在政府機關無前例。

另外。劉昊洲亦提出該條例草案的提出，最早是為解決學術研究、科技、社會教育、文化及訓練等五類機關難以考試進用人員的困境，惟在 2005 年修正調整為各機關皆適用，且將員額比例大幅提高。其提出七項相關問題：

(1)五種非常任人員，具有非經考試及格進用的共同點，但除此之外，其人事權益卻有極大差異，機要人員、派用人員與有法律依據之聘任人員，幾乎等同常任文官，現行聘用人員除因採單一薪給而略優外，其餘均較常任文官為遜，而約僱人員不論那些方面均遠遠不如，若將其權益提升到與常任文官幾乎無分軒輊的地位，可能有違正義法則。

(2)該草案條例將這些輔助性、補充性的用人措施常態化、擴大化，其員額比例雖然限於百分之十五，但因可兼任部分機關正副首長或主管，機關首長的用人權可以說是史無前例的大幅提升，對於常任文官的升遷管道也將大幅限縮，其妥適性值得進一步思考。

(3)五種非常任人員除性質特殊之機關外，當以聘用人員、約僱人員最為普遍，人數亦最多，但其員額比例大致均不超過百分之八，立法院亦曾在總預算案中做成主決議，要求調降至百分之五。該條例草案將其比例放寬至百分之十五，幾已是倍數成長。多用聘用人員的結果，常任文官勢將少用，國家考試錄取人員的分發將會日趨困難，甚至可能因該一類科填報缺額過少而無法開設考試類科的窘境，考試功能亦將受到影響。

(4)該條例草案授權各主管機關或三級機關經公開甄選之程序遴選聘用人員。然而對於公開甄選的規定，除組織審查委員會外，是否對外公開發表甄選訊息，且至少應在一定期間以上？是否舉行筆試、口試或實地考試？是否外聘一定比例之學者專家或社會公正人士參與？如報名參加甄選人數未達錄取名額一定倍數時是否作廢？均未有明文規定，易引起社會大眾對於其考試公正性存疑。

(5)該條例草案所建立的聘用人員退職撫卹制度原係沿襲各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法，並參考勞工退休金條例而制定，可謂是當前較進步之制度設計。不過既不能與公務人員退撫基金相通，彼此年資相互採認，且不能與政務人員離職儲金相互移撥採認，日後聘用人員如轉任政務人員或常任文官時，只能各算各的，恐與個人可攜式帳戶的精神不盡一致，值得探討。

(6)該條例草案整合五種非常任文官後，除與國家定位在公法上契約關係，與常任文官的特別權力關係或公法上職務關係略有區別外，其餘差距不大，尤其是得予續聘未有特別規定、在同一主管機關間得免經公開甄選、嚴格限制不得聘用及應予解聘之規定，無異提供其等同常任文官之任職保障，若再加上均參加公教人員保險及一定程度之退職撫卹權益，不但其人事權益已幾乎等同常任文官，甚至在薪給及職務升遷上更優於常任文官，是否有違當初建立的目的，值得深思。

(7)該條例草案中授權主管機關訂定相關行政命令據以執行者多達十條，且不乏立法原則未見敘明，而直接空白授權者，如第十七條、第二十七條，其妥適性，值得深思，以有效保障聘用人員權益。

第九、吳三靈整理分析「聘用人員人事條例草案」的特色，包括：(1)確認聘用人員法律地位：明定聘用人員與機關間所訂契約，自聘用之日起，與國家發生公法上契約關係，不適用勞動基準法規定。且聘用人員之聘用程序、薪給、考核、保險、離職儲金等事項，均納入該草案規範，充分保障聘用人員權益。(2)強調興利並兼顧防弊：由於聘用人員所履行者仍為公共事務，其職責程度與一般文官差異有限，其用人仍應該具備具有信度及效度的程序設計及遴

才機制，規定各機關進用各等級之聘用人員，均由各主管機關根據學、經歷辦理公開甄選。另為避免機關徇私，明訂各機關長官配偶或三等親以內血親、姻親、不得在本機關聘用；另機關各級主管長官的配偶、三親等以內血親、姻親也比照辦理，用意在杜絕各機關以聘用人員名義產生任用私人的徇私流弊。(3)績效管理制度化：為激勵聘用人員工作士氣，該草案建構年終績效考核機制，機關內工作績優的聘用人員，在年終得有 1 至 2 個月薪資的實質獎勵機會，考核結果並將作為是否晉級、發給獎金與續聘的參據，並增列考列丙等（解聘或不續聘）條件，以落實獎優汰劣之精神。(4)維持政府人力結構衡平性：該草案規定各機關聘用人員總人數，以不超過各該機關職員預算員額 15%為原則，如因業務需要，經權責機關核准，得超過 15%，一方面因應行政環境的變化適度放寬聘用人力的進用規模，亦顧及避免對常務人員衝擊過大(2007)。

第十、蔡良文綜合提出我國政府契約性用人制度存在的問題，包括：(1)法律老舊分歧、權益保障不一，且不敷現實所需；(2)人員進用資格寬鬆，素質難以掌握，且易淪為單位長官的酬庸工具；(3)缺乏完善考核機制，難以獎優汰劣；(4)變相長期進用，造成機關冗員充斥；(5)敘薪標準不一，對組織士氣造成衝擊；(6)退休撫卹標準不一，違反契約性人力建制原則等缺失，尚待改善(參照蔡秀涓、施能傑，2003：48-51；朱愛群，2004：92-95；蔡良文，2006：28-33；蔡良文，2008)。他進一步提出改進的方向，包括：(1)透過工作分析，針對政府之契約性人力進行再定位與分類；(2)針對常任人員與契約性人員之體制做出明確區隔，俾其各有所掌；(3)調整現行契約性人力之薪資結構，使其俸給與職務屬性相互對應；(4)修正契約性人力的權益保障；(5)調和單位主管的用人權力與防弊單位的監督，使該制度既能符合彈性用人需求，又不至發生進用私人流弊；(6)設定機關契約性人力員額比例或聘用次數，以避免機關冗員充斥；(7)強化契約性人力之考評機制，以便對其獎優汰劣；(8)建議高度專業工作不宜由契約性人員擔任，而應尋求私部門或學術機構合作，以避免該類人員「課責性」不足的缺失；(9)重建完整契約性用人體制，並依過渡條款原則辦理(2008：3)。

第十一，林水吉分析彈性用人制度涉及的政策價值衝突。文中提出人事制度追求的普世價值，將焦點置於彈性用人制度與永業文官體制兩制接軌的政策價值衝突。他以制度設計的公平性、穩定性、回應性、連結性、意願性、課責性、團隊性、排斥性、一致性等作為指標，用以檢證彈性用人制度是否符合評估指標的要求。同時檢視彈性用人制度是否達到情境調適、避免政府組織臃腫、完善社會改良、排除不可治理性、提昇行政效率、注入競爭精神、有效分工，以及進行組織或成員的演化等政策目標。最後，建議透過強化參與管理、打造對話平台、養塑協力夥伴關係、打破思維、信仰或視框上的障礙、強化組織型的學習等，引導組織變革以回應治理環境的需求，以化解政策價值衝突，並兼顧組織績效與效率的提昇，達到彈性用人制度與永業文官體制互補的作用(2007：3-5、32-35)。

第十二，詹中原探討政府部門彈性用人發展背景與台灣現狀，文中提及在全球化潮流下的激烈競爭中，世界各國無不將政府改造列為施政的重點，不僅組織員額要精簡，更須有效激勵與運用人力。而在新右派思潮的引領下，「彈性原則」成為全球政府再造的主要方向之一。他認為公務人員人事制度的再造是政府再造方案的一部分，而人員進用制度的再造則是人事制度再造的首要環節。研究建議配合彈性化的改革方向，政府人力進用宜改採如「聘用人員」、「政府機關及民間機構人才交流機制」等多元化的彈性管道，廣徵各種人才進入公務體系，不再完全強調永業化的人員進用模式。惟「彈性用人」原則亦非萬靈丹，有其負面影響，因而不可濫用。因此，政府應策略性的運用「彈性用人」原則並注意其限制，使政府各階層人力的運用更具彈性與多元化，以建構政府推動績效管理的良好環境(2005：2-3)。

綜合言之，研究者對於聘用人員條例草案或制度內容改革的個體面向，包括其符合個人生涯規劃的需求，分析考核制度、薪給設計、退休制度、保險與退離等制度面的設計。

因此，無論從總體環境變化或制度設計，均可發現契約性人力在政府部門的進用與管理，不但使政府部門的人力運用具有彈性化

的管道，並促進政府機關人力資源多元化，提升政府行政效率。

第二節 政府改造與彈性雇用之理論分析

壹、政府改造與策略性人力資源管理

無論是「西敏寺模式」（the Westminister Model）或美國模式，甚至日本模式，新公共管理革命的主軸就是政府改造，而政府改造的策略議題就是文官制度改革，然也是阻力最大的政府改造議程。

在這些國家文官制度改革過程中，美國 Bill Clinton 總統的「國家績效評鑑」（National Performance Review, NPR）和現任 George W. Bush 總統的「總統管理議程」（The President's Management Agenda, PMA）皆以人力資源管理為理論基礎。前者企圖「創造一個具有彈性和責任性的雇用制度」（Create a flexible and responsive hiring system）（1999），後者從人力資本（human capital）理論，引進管理彈性的概念（the concept of managerial flexibility），作為核心價值，希望建立一套符合 21 世紀需求的現代化文官制度（Civil Service Modernization）（2001）。在大西洋的另一端，英國 Margaret Thatcher 首相則更早於 1988 年提出「續階計畫」（The Next Steps）的策略管理（the strategic management of the civil service）途徑，設置各部會的「執行機構」（agencies），再造英國文官管理制度：透過定期契約和績效薪資，使「執行機構」內之管理功能充分自由（function with significant day-to-day freedom）。至於日本的文官制度改革應是最為緩慢，但亦於 2008 年的「國家公務員制度改革基本法」中，推動結構性的改革：多樣性人才進用和彈性化人事管理，特別注重依據職務特性、能力與實際業績，以及與之相對應的應有待遇等的績效管理，完全改變傳統「年功序列制」的保守精神。

換言之，美英日三國在當代政府改造浪潮中，雖各自基於不同的環境系絡進行文官改革，然皆殊途同歸，走向「策略性人力資源管理」和「彈性用人」的概念和制度，已在改變傳統的功績原則。

貳、策略性人力資源管理與彈性雇用

所謂策略性人力資源管理（Strategic Human Resources

Management, SHRM）是指人力資源管理的目的性解決（the purposeful resolution），俾促進政府部門的能力，以有效並公平地達成機關的任務。SHRM 運用策略思考（strategic thinking），整合機關兼人力資源管理的環境系絡和機關目標，塑造公務人力承諾公共服務價值（public service values）的願景。進言之，SHRM 應平衡員工權利（employee rights）和合法過程（due process），使彈性管理者（the flexibility managers），適時回應公共服務傳送的需求。蓋誠如美國公共行政學院（the National Academy of Public Administration），在 2002 年所指稱公共部門已處於快速變遷的環境：（引於 Condrey, 2005：1）

第一、工作和工作場所的性質正因科技變化而劇烈變遷，員工應具足夠的能力去發展和接近大量資訊，和需要比以往更快速的溝通。第二、員工的期望以反應對工作和生涯的不同態度。第三、工作人力的型態正在變遷，強調運用全職永業人力，臨時和定期雇用人力及契約人力的組合，以因應公私部門間的競爭。

準此，彈性雇用（flexibility employment）乃成為 Klingner 和 Lynn（2005：37）所稱之「緊急典範」（the emergent paradigm）。然就歷史發展趨勢而言，彈性雇用的概念架構應緣起於美國前任總統 Jimmy Cater 在競選時所抨擊美國聯邦政府為「華盛頓外來人」（Washington outsider）之「反對政府」（against the government）競選口號，Cater 在當選後，隨即於 1978 年制定「公務員改革法」（Civil Service Reform Act），進行公務員制度「缺乏管理彈性」（lack of management flexibility）的改革（Denhardt and Denhardt, 2006：298）。1981 年美國前任總統 Ronard Reagan 更提出「問題在政府」的政策主張，強調「反政府價值」（antigovernment values），促使政府管理的典範轉移，逐漸依賴市場力量（increasing reliance or market-based forces）之政策工具，造成聯邦政府應「以更少成本做更多事」（do more with less）的兩大壓力：第一、政府應透過績效預算、目標管理、方案評估和管理資訊系統等管理工具「作更多事」，更負責任。第二、政府應透過減少支出、減稅、減少赤字、使用者付費和其他法制途徑等政策工具，來減少成本。這就是所謂的「民

營化」典範，亦是 1980 年代政府改造或行政改革的典範。

1990 年代以來，美國「國家績效評鑑」根據新公共管理哲學，進一步減少政府角色，增加個人和企業角色功能，強調改變組織結構、人力資源管理分權化、減少聯邦政府公務人力、強化文官自身責任和社會服務的社區責任等再造工具。1998 年 Clinton 總統更將 NPR 轉為「政府再造的夥伴關係」（the National Partnership for Reventing Government），希望透過夥伴關係策略和資訊化政府，提供更好的顧客服務。這就是所謂的「夥伴典範」，亦是「超越公務員」（beyond civil service）典範。

根據 Klingner 和 Lynn（2005：43）的論點，民營化和夥伴關係的反政府典範是基於人力資源管理的基本策略：運用選擇性組織進行服務傳送（using alternative organizations to deliver public services）和增加政府部門的彈性雇用關係（increasing the flexibility of employment relationships for the public employees）。後者仍促使美國各級政府重新思考政府人事制度的特質，引發激進的人事制度改革（下詳第三章第一節）。

參、彈性雇用關係的機制

所謂彈性雇用關係是指政府機關透過雇用契約（employment contracts）在具備「最低資格條件」（mining staffing requirements）下，雇用全職臨時人員（temporary, not tenure）、部份工時臨時人員（part-time）、季節雇用人員（seasonal employment）和定期任用人員（term appointment）等類公務人力，惟這些人員與政府的雇用關係只是「任意關係」（at-will），並無工作權的保障，換言之，如發生「個性衝突」、「任務改變」或「預算不足」的情況，即可隨時解雇。在福利待遇上，這些人員往往低於常任公務員，亦無法定申訴規定或團體協約的保障。然各該機關可因特殊需要，亦可以高於常任人員之薪資福利，透過雙方契約，聘用高級管理和技術人員，這些專技人員的資格條件亦可高於常任人員。由於這些彈性人力皆非常任，當可節省人力成本，亦可避免常任人員被免職後，運用「追擊權利」（bumping rights）造成官僚混亂（bureaucratic chaos）的問題，這就是彈性僱用關係的精義所在（Klingner and Lynn，2005：

45）。

Gow and Simard（1999：7-9）更具體指出彈性雇用關係可有如下優點：

一、由於預算危機，雇用臨時人力除節省經費外，亦可增加生產力。再者，政府往往在一段期間內為完成特定工作或額外工作量，在常任人力顯然不足情況下，雇用臨時人力乃成為必然的選擇。

二、在很多國家，增加臨時人力雇用當可減少失業率，有時還可作為訓練年輕勞工和特定區域勞工的機會，更由於常任人力成本過高，臨時人力的雇用乃成為實用之道。

三、對各國政府的政府主管而言，臨時人力的雇用可避免繁瑣公開而競爭的用人程序和解雇常任人員的補償成本，預算程序亦較寬鬆。

四、臨時雇用管道也可能被認為要減低公務員工會的影響，因高流動率和契約再續約的考慮，可使政府的主管管理更為有效。

五、如果晉用程序可以免除，而契約亦可續約，對於政府主管來說，大可晉用符合其政治關係（political affiliation）之臨時雇用人員，以便有效管理。

六、彈性用人具有強烈的象徵意義（a strong symbolic appeal），蓋運用民營部門的用人方式，是可獲得改革誠意的支持。

無可諱言的，這些優點在「脫離官僚體系」的改革浪潮中，必然有其被各國政府採行的正當性。然從 Klingner 和 Lynn（2005：46）的觀點，以下論點仍值作為建構「彈性雇用關係」的前提思考：

一、傳統公共 HRM 的價值受到影響，蓋這些臨時人力的權利因「任意關係」，可能難以脫離「政治中立」，尤其是「政治性」的定期雇用人員。因而引發內部各及管理階層模仿效應，競向政務主管表現政治或個人的忠誠度，功績制精神必然受到腐蝕。

二、社會公平（social equity）難以維持，蓋過去少數民族和女性在政府內部，已受到比私部門更公平的待遇，然因臨時雇用機制

的推動，在缺乏法律規範下，這些弱勢族群的權益更會受到歧視。

三、臨時雇用機制弱化政府部門的「內在知識基礎」的建立（rather than building an internal knowledge base），蓋既可透過契約購買專業（to buy expertise），政府部門乃成為「外部夥伴」（external partners）的人質，而不願進行「內部知識」（in-house knowledge）的投資以發展內部常任人員的能力。

四、臨時雇用人員既為輔助常任人員，而且一起工作（working side by side），但因缺乏補償利益（without the benefit of compensation），就難以進行適當監督和控制。

綜之，由上述的理論分析來看，彈性雇用關係對政府部門公務人力運用之效率和效能仍呈現正負影響未定的情況，但世界各主要國家亦難以抗拒此一「緊急典範」的發展趨勢。美國政府課責署（U.S. Government Accountability Office, GAO）（2002）更從人力資本觀點主張，要擴大臨時雇用人員的運用，來協助聯邦政府各機關的運作。誠如 Ingraham（2005：531）所言：

公共組織的更大彈性和自由裁量已創造出對不同才能、技能和能力的需求。然而這些才能和技能在供給上面臨短缺情況，政府必須和民間部門競爭取得稀有專家（scarce expertise），政府必須有所規劃去獲得這些才能之士，因此成功的規劃成為重要的課題。

第三章　聘用人員人事條例草案之主要內容分析

本章將針對政府研擬的「聘用人員人事條例草案」進行內容分析，包括針對立法背景、立法理由、定義、職務範圍、員額比例、兼職範圍與忠誠查核、薪給、考核、保險及退職撫卹規定、請假、留職停薪等內容逐一加以說明。

第一節 立法理由、定義、範圍與員額比例

壹、立法背景

為推動政府改造，提昇國家整體競爭力，總統府依經濟發展諮詢委員會議成立政府改造委員會（以下簡稱政改會），由當時總統陳水扁兼任主任委員，於 2001 年 10 月 25 日舉行第一次委員會議。在政府改造目標，該委員會成立建構「彈性精簡的行政組織」、「興利創新的服務機制」、「專業績效的人事制度」、「分權合作的政府架構」以及進行「順應民意的國會改造」等研究分組研擬改造方案。其中「專業績效的人事制度」研究分組認為，為因應民主政治與民主社會的趨勢，政府人事政策應推動改革。

考試院配合政府改造方案，於 2002 年 9 月 19 日第 10 屆第 3 次會議中報告「政府人力運用彈性化計畫方案」一案，經院會決定，邀請學者專家舉辦公聽會，廣蒐各界意見。經於 2002 年 10 月 29 日、11 月 5 日、11 月 26 日分別邀請相關機關、學術界及產業界代表舉行 3 次公聽會。其中部分學者及機關代表認為，本方案改革幅度甚大，建議逐步漸進推動。之後，考試院在 2003 年 1 月 29 日政策會議決議：(1)檢討聘任人員人事條例草案與聘用人員聘用條例合併立法，將整併後之契約進用人力制度分為四大類：機要性質之契約進用人力、專業或技術及事務性之契約進用人力、涉及低度公權力或完全不涉及公權力之契約進用人力、臨時性或定期性契約進用人力。至於精確分類及類別名稱，由銓敘部再行研議。(2)契約人員之進用，應於相關法律中明定公正、公開之甄選機制；(3)各機關擬進用聘用人員，應依機關性質，於職務出缺時，逐步進用，且契約

進用人數上限以不超過該機關預算總人數 15%為原則。但業務性質特殊機關，報經主管院核轉考試院同意者，不在此限；惟各級機關進用聘用人員總比例，仍不得超過預算總人數 15%。

銓敘部依據前述決議，研修「聘用人員聘用條例」，於 2003 年 9 月 26 日函送考試院審議。後經 2004 年 7 月 1 日考試院會議決議，請銓敘部就審查委員意見、公聽會意見，以及考試院委員座談會議委員意見，研議後再提報。之後，銓敘部組成聘用條例修正草案研議專案小組，逐條檢視，研擬完成「聘用人員人事條例」草案，現行聘用人員聘用條例及派用人員派用條例則擬配合廢止，併案於 2005 年 1 月 28 日函送考試院審議。

考試院於 2005 年 7 月 28 日經提考試院第 10 屆第 144 次會議討論通過，於 2005 年 8 月 15 日函送立法院，並列為第 6 屆第 5 會期之優先審議法案。惟在立法院法制委員會舉辦的公聽會中，部分與會人員認為為解決臨時人員進用問題，而創造一套「契約聘用人員」的新制，其對於經由國家考試進用之常任公務人員來說，並不公平，甚有違憲之虞。此外，適逢首次政黨輪替之際，恐造成安插私人，破壞陞遷管道，打擊常任公務人員之士氣。因而，未能完成立法程序。之後因立法院會期不連續，目前已將草案退回考試院。

貳、立法理由與定義

關於「聘用人員人事條例草案」的立法理由，從「聘用人員人事條例草案總說明」中可以看出，包括：為加強政府績效管理，提昇國家競爭力，規劃建立政府機關彈性用人制度。其適用範圍，除將現行文官體系已適用之聘任人員及隨機關長官同進退之機要人員，改以契約方式進用外，尚包括目前各機關依聘用人員聘用條例、派用人員派用條例、行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法進用之聘用、派用、約僱人員，均以契約聘用；另將原研議之「聘任人員人事條例草案」適用的學術研究、科技、社會教育、文化及訓練等五類機關以契約聘任之研究及專業人員，併予納入規範，以建立一套彈性的聘用人事制度。

「聘用人員人事條例草案」主要內容除界定聘用人員範圍外，另包含聘用等級、資格、程序、薪給、考核、保險、退職撫卹及過

渡條款等相關人事事項。主要立法理由在重新建構聘用人員的人事法制，充分保障聘用人員權益，並且對於建立聘用人員制度後公務人力的組成比例，以及聘用人員的身分定位等加以規範。其內容分「總則」、「聘用等級及資格」、「聘用程序」、「薪給」、「考核」、「保險及退職撫卹」、「附則」等七章，計六十二條，其重點計有七項(劉昊洲，2007)：

(1)明定聘用人員與國家之間為公法上的契約關係，不適用勞動基準法的規定（草案第二條）；

(2)各機關聘用人員之總人數，以不超過各機關職員預算員額數百分之十五為原則（草案第三條）；

(3)聘用人員依其工作性質分研究性、專業性、技術性三種類別，並均區分為四個聘用職務等級（草案第七條至第十四條）；

(4)各機關新進聘用人員時，應辦理公開甄選（草案第十七條至第十九條）；

(5)明定聘用人員應辦理年終考核，分優、甲、乙、丙四等，並明定考列優等、甲等人數比例分別以各該機關受考人數總額百分之五、百分之四十為限，及明定考列丙等條件（草案第三十一條至第三十七條）；

(6)明定聘用人員請領退職金及遺族請領撫卹金權利之保障規定，包含公私部門可攜式個人專戶及過渡性規定事項。(草案第三十九條至第四十八條)。

叁、定義與職務範圍

有關條例草案第一條規定，聘用人員之人事事項，應依條例之規定。目前各相關法律條文中，對於聘用人員以準用方式明定者，如公務人員保障法第一百零二條規定準用之對象，包括各機關依法派用、聘用、聘任及僱用人員；公務人員協會法第五十一條規定，各機關依法令聘用或僱用之人員，得準用第九條規定，加入服務機關之公務人員協會等。因此，草案未規定事項，而其他法律業已規定準用者，自應依據各該法律之規定辦理。

條例草案第二條規定聘用人員的定義、類別及其與國家之關係，內容包括：

(1)明定聘用人員係指各級政府機關及公立學校（不含公營事業機構、交通事業機構）於公務預算人事費項下或附屬單位預算之非營業特種基金用人費用（不含服務費用、材料及用品費等科目）項下，以契約定期聘用之人員。

(2)將聘用人員依其工作性質分為研究性、專業性及技術性三類；其辦理工作項目及範圍，於施行細則定之。

(3)機關聘用人員雖為契約方式進用人員，其亦為各機關執行職務，無論其職務性質是否涉及公權力之行使，自聘用之日起，與國家之間發生公法上契約關係。

此外，勞工與雇主約定勞雇關係之間的勞動契約係屬私法契約，聘用人員與國家之關係屬於公法上的契約關係，二者之權利義務不同，條例草案第二條第三項將公務機關聘僱人員排除適用勞動基準法，明定聘用人員不適用勞動基準法之規定。

肆、員額比例、兼職範圍與忠誠查核

有關聘用人員的員額比例、兼職範圍與忠誠查核，分別於條例草案第三條至第五條規範。

一、員額比例

有關聘用人員的員額比例相關規定，在條例草案第三條，主要內容包括：

(1)銓敘部在參考行政院人事行政局的建議後，於條例草案第三條第一項明定，聘用人員之人數比例，以不超過機關職員（含聘用人員）預算員額數百分之十五為原則。

(2)總統府、國家安全會議、各主管院（指行政院、立法院、司法院、考試院及監察院）、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會及其所屬機關聘用人員總人數，不得超過各該機關及其所屬機關職員預算員額數百分之十五。

(3)依條例草案第三條第二項對於職員的定義，是指各機關組織法規所定政務人員、定有職稱官等（級別）人員、聘用人員、本條例施行前原依聘用人員聘用條例或行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法聘、僱用之人員、原依教育人員任用條

例或其他法令聘任之人員。但各機關於非營業特種基金用人費用項下及臨時機關聘用人員之人數，不計入進用比例。由此可知，聘用人員所占職員人數比例採內含方式計算。

(4)為尊重地方自治精神及地方機關權限，考量現行聘用人員實務作業情形，有關地方機關聘用人員比例百分之十五得由直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會依權責自行控管，不需要經由行政院統籌控管。

(5)基於事權統一的考慮，鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）民代表會雖非縣（市）政府之所屬機關，其聘用人員比例納入縣（市）政府統籌控管。

(6)考量隨機關長官同進退的機要人員納入條例草案專業性聘用職務規範，為明確控管此類人員之員額，於條例草案第三條第四項規定辦理機要業務之專業性聘用職務，應先報經銓敘部備查。另依施行細則草案第五條規定，機要職務的工作項目及範圍，以襄助機關長官實際從事機要事務相關工作為限。各機關設置機要職務時，應將其等級、員額及工作內容，先報經主管機關核定後，再函送銓敘部備查。

二、聘用人員兼任主管範圍之界定

依現行聘用人員聘用條例第七條規定，各機關法定主管職位，不得以聘用人員充任之。惟「聘任人員人事條例草案」第十八條規定，聘任人員得兼任機關首長、副首長及主管職務，但均以各機關組織法規規定者為限，其適用機關限於學術研究、科技、社會教育、文化、訓練等機關。又為使原適用派用人員派用條例之臨時機關派用人員及未來新成立之臨時機關聘用人員均得兼任機關首長、副首長或主管職務，以應業務需要。以及依據外交部駐外代表機構組織規程第五條規定，代表處代表為特任（派）或簡任（派），副代表為簡任（派）。

因而，條例草案第四條規定，聘用人員不得擔任各機關組織法規定有職稱及官等、職等（級別）之職務。至於例外情形為：

(1)聘用人員除擔任機要職務者外，若其任職學術研究、科技、

社會教育、文化及臨時機關，得兼任機關首長、副首長或主管職務；

(2)若為駐外機關的聘用人員，得兼任機關副首長或主管職務；

(3)若為訓練機關的聘用人員，得兼任機關主管職務。

至於前項機關的屬性認定、所具有的等級條件、兼任範圍、人數比例及其他有關事項等規範，由考試院會同行政院共同規範。

三、聘用人員之忠誠查核

有鑑於「涉及國家安全或重大利益公務人員查核條例草案」之適用對象，除公務人員任用法所規範之公務人員外，還包括政務人員、聘用人員、聘任人員及派用人員。因而，銓敘部在參考公務人員任用法第四條有關任用公務人員應辦理忠誠查核之規定後，於草案第五條規定，各機關進用聘用人員前，應注意其品德及對國家之忠誠並辦理查核。另於必要時，得洽請有關機關協助辦理。若有涉及國家安全或重大利益者，可以辦理特殊查核。

關於忠誠查核程序與結果通知規定在施行細則草案第六條，即各機關於進用聘用人員前應負責切實調查其品德及忠誠，並通知其具結確無本條例第二十二條第一項第一款至第七款及第十款所定不得聘用之情事。且各機關應將查核結果以書面通知當事人，於當事人有不利情形時，應許其得以書面或言詞陳述意見及申辯，機關並應列入紀錄。

另外，本研究將現行聘僱人員與未來聘用人員在進用之法令依據、適用範圍、與國家關係、兼職範圍、忠誠查核等差異整理比較於表五。

表五　現行聘僱人員與未來聘用人員在進用法令依據、適用範圍等比較

類別／項目	現行聘僱人員	未來聘用人員
進用之法令依據	1. 聘用人員聘用條例 2. 聘用人員聘用條例施行細則	聘用人員人事條例草案及其施行細則等相關法規

	3. 行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項 4. 行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法	
適用範圍	1. 各機關（學校）以契約定期聘用之專業或技術人員 2. 約僱人員之僱用以年度計畫中已列有預算或經專案呈准者為限	各機關（學校）以契約定期聘用之人員，包含現行聘用、約僱、聘任、機要及派用人員等 5 類人員
與國家關係	1. 公法上契約關係 2. 定期契約，採 1 年聘（僱）用 1 次	1. 公法上契約關係 2. 以契約定期（初聘、續聘最長分別為 1 年、2 年）聘用之人員，應與服務機關簽訂聘用契約
員額限制(進用比例)	聘用、約僱人員員額分別不超過該機關預算總人數 5%為原則	各機關總人數以不超過各該機關職員預算員額數 15%為原則，並採總量管制
兼職範圍	不得擔（兼）任法定主管職位	聘用人員除擔任機要職務者外，得於規定情形下兼任機關首長、副首長或主管職務之情形
忠誠查核	未規定	進用聘用人員前，應注意其品德及對國家之忠誠並辦理查核

第二節　聘用等級及資格

壹、聘用人員職稱等級之規定

有關聘用人員之職務等級區分及資格條件，在條例草案第六條至第十六條，及施行細則草案相關條文加以規定，將聘用人員分項明定研究性、專業性及技術性聘用職務之等級區分。

一、研究性類職務積極資格

首先，條例草案第六條規定，研究性聘用人員之聘用職務，分為研究員、副研究員、助理研究員及研究助理四個等級；專業性聘用人員之聘用職務，分為專業師、副專業師、助理專業師及專業助理四個等級；技術性聘用人員之聘用職務，分為技術師、副技術師、助理技術師及技術助理四個等級。而各機關職員預算員額內各類別、等級聘用人員之員額配置準則，由考試院會同行政院依其業務性質及職責程度加以訂定。

因此，施行細則草案第三條則界定各類別聘用人員擔任工作之項目及範圍。其中研究性之工作性質攸關研究、實驗、發展及方針之策定，如具學術研究、科技、社會教育、文化性質之研究性聘用職務；專業性之工作性質攸關專業及管理知能之運用、專業知識之增進及專案業務、行政服務之企劃及推動，如各機關專業性專案計畫及管理職與行政職之聘用職務。技術性之工作性質攸關技術性專門知識及技能、技術性專案工作之指導、推動或操作，如各機關技術性職務。

其次，有關研究類職務積極資格規定在條例草案第七條至第十條。

第一，關於研究員應具之資格條件，主要參酌教育人員任用條例有關教授資格之規定，於條例草案第七條規定研究員資格為下列之一：

(1) 獲得教育部認可的獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有博士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗八年以上，成績優良，並有專門著作或研究成果者；具有同等學歷證書者亦同。

(2) 曾任副研究員或相當職務五年以上，成績優良，並有專門著作或研究成果者。其中「著作」是指適用於著作權法第三條第一項第一款之規定，指屬於文學、科。

另外，施行細則草案第八條第一項規定，「相關學科」是指所修習學科與擬聘職務相關，其範圍由各主管機關參酌聘用職務工作性質認定之。同條第二項規定「從事與擬聘職務性質相近之工作經驗」，指曾從事與擬聘職務性質相近之全職專任工作經驗並繳有證明文件者。同條第三項規定「成績優良」，是指從事性質相近之工作年資，考績（成、核）列乙等或七十分或相當乙等以上繳有證明文件，或原服務機關、學校、公民營事業機構出具之年資加薪證明或服務成績優良證明書者。第四項規定「專門著作或研究成果」是指與擬聘職務相關之文學、科學、藝術或其他學術範圍之創作或研究，繳有證明文件者。第五項則規範「同等學歷」，是指由教育部依據其入學程度、修業

年限及學術造詣加以認定。

在施行細則草案第九條則規定「相當職務」的內容，其中第一項第一款規定，相當副研究員職務是指曾任行政機關、公立學校或公營事業機構薦任第九職等、相當薦任第九職等以上職務或曾任中校以上軍官者；第二款規定，相當助理研究員職務是指曾任行政機關、公立學校或公營事業機構薦任第七職等、相當薦任第七職等以上職務或曾任少校以上軍官者；第三款規定，相當研究助理職務是指曾任行政機關、公立學校或公營事業機構薦任第六職等、相當薦任第六職等以上職務或曾任上尉以上軍官者。

此外，施行細則草案第九條第二項進一步規定，「相關職務」是指曾從事與擬聘職務工作性質相關之職務，由各主管機關視其擬聘職務及業務需要認定。

第二，條例草案第八條規定副研究員的資格為下列條件之一：

(1) 獲得在教育部認可之獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有博士學位，並從事與擬聘職務性質相近工作經驗四年以上，成績優良，並有專門著作或研究成果；具有同等學歷證書者亦適用；

(2) 曾任助理研究員或相當職務五年以上，成績優良，並有專門著作或研究成果。

第三，條例草案第九條規定助理研究員具備下列資格條件之一：

(1) 獲得教育部認可之獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有博士學位，並有專門著作或研究成果者；具有同等學歷證書者亦適用。

(2) 獲得教育部認可之獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有碩士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗四年以上，成績優良，並有專門著作或研究成果者；具有同等學歷證書者亦適用。

(3) 曾任研究助理或相當職務三年以上，成績優良，並有專門著作或研究成果者。

第四，條例草案第十條研究助理具備下列資格條件之一：

(1)獲得教育部認可之獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有碩士學位，並有專門著作或研究成果者；具有同等學歷證書者亦適用。

(2)獲得教育部認可之獨立學院或大學相關學科畢業得有學士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗六年以上，成績優良，並有專門著作或研究成果者；具有同等學歷證書者亦適用。

二、專技類職務積極資格

有關專技類職務積極資格規定在條例草案第十一條至第十五條，與施行細則草案相關條文。銓敘部在規範專業師、技術師具備的資格條件時，分別規定不同學、經歷應具有的工作經驗年限，以兼顧學歷、經歷的平衡。此外，考量現行各機關機要人員，主要工作在於襄助機關長官實際從事機要事務相關工作，銓敘部參考各機關機要人員進用辦法第五條第六款規定後，另外規定辦理機要業務專業性聘用職務具有的資格條件，以符合實際需要。

第一，條例草案第十一條規定專業師、技術師的資格為下列條件之一：

(1)獲得教育部認可的獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有博士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗八年以上，成績優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。

(2)獲得教育部認可的獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有碩士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗十年以上，成績優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。

(3)獲得教育部認可的獨立學院或大學相關學科畢業得有學士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗十二年以上，成績優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。

第二，銓敘部考慮到機要人員主要工作在於襄助機關長官

實際從事機要事務相關工作，在參考各機關機要人員進用辦法第六條第七款規定後，於條例草案第十一條第二項規定辦理機要業務專業性聘用職務的資格為下列條件之一：

(1) 具有教育部認可之獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有博士學位，並曾任相關職務滿二年；具有同等學歷證書者亦適用；

(2) 具有教育部認可之獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有碩士學位，並曾任相關職務滿四年；具有同等學歷證書者亦適用；

(3) 具有教育部認可之獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有學士學位，並曾任相關職務滿六年；具有同等學歷證書者亦適用。

第三，為落實保障原住民族之權益，以及考量台灣地區山地原住民鄉的教育、經濟、地理及人才留任意願等各種進用條件，與其他地區尚有相當程度之差異，放寬各山地原住民鄉公所擔任副專業師的資格條件。

第四，依據施行細則草案第十條規定，「用人確有困難」是指各主管機關依本條例第十七條規定辦理公開甄選結果，無法羅致適當人員。

第五，條例草案第十二條規定副專業師、副技術師具有下列資格之一：

(1) 獲得教育部認可的獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有碩士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗四年以上，成績優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。

(2) 獲得教育部認可的獨立學院或大學相關學科畢業得有學士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗六年以上，成績優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。

第六，機要職務副專業師的資格為下列條件之一：

(1) 具有教育部認可獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有碩士以上學位；具有同等學歷證書者亦適用；

(2) 具有教育部認可獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得學士學位，並曾任相關職務滿二年；具有同等學歷證書者亦適用。

第七，為落實保障原住民族權益，銓敘部規定山地原住民鄉公所因業務需要且用人確有困難，可以具有教育部認可的專科學校以上相關學科畢業並曾任相關職務滿六年之山地原住民，擔任副專業師；具有同等學歷證書者亦適用。

因此，銓敘部除了對於副專業師、副技術師之資格條件與專業師、技術師有不同規範外，其餘對於辦理機要業務專業性聘用職務應具之資格條件，與保障原住民族權益的規定，均與條例草案第十一條規範近似。

第八，條例草案第十三條規定助理專業師、助理技術師具有下列資格之一：

(1) 獲得教育部認可的獨立學院或大學相關學科畢業得有學士學位，並從事與擬聘職務性質相近工作經驗二年以上，成績優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。

(2) 獲得教育部認可的專科學校畢業，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗四年以上，成績優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。

第九，條例草案第十三條規定，擔任機要職務的助理專業師的資格為：(1)具有教育部認可獨立學院或大學相關學科畢業得有學士以上學位，或是(2)具有專科學校畢業並曾任相關職務滿二年；具有同等學歷證書者亦適用。

第十，條例草案第十三條規定，山地原住民鄉公所如果因為業務需要且用人確有困難，可以具有教育行政主管機關認可的高級中等學校以上學歷，並曾任相關職務滿四年的山地原住民，擔任助理專業師；具有同等學歷證書者亦適用。

第十一，施行細則草案第十一條規定，教育行政主管機關，在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府教育局；在縣（市）為縣（市）政府。而高級中等學校則指高級中學、高級職業學校或其他同等之學校。

第十二，條例草案第十四條規定，專業助理、技術助理具有下列資格：獲得教育部認可的專科學校以上學歷，並從事與擬聘職務性質相近工作經驗二年以上，成績優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。

第十三，條例草案第十四條同時規定，擔任機要職務的專業助理，如果具有教育行政主管機關認可之高級中等學校以上學歷，不受工作經驗年限的限制；具有同等學歷證書者亦適用。

第十四，條例草案第十四條亦規定，各山地原住民鄉公所因業務需要且用人確有困難，可以曾任相關業務滿二年的山地原住民，擔任專業助理，不受專科學歷的限制。

三、特殊情形聘用資格之規定

關於特殊情形聘用資格規定在條例草案第十五條、第十六條與施行細則中，主要內容包括：

第一，條例草案第十五條規定特殊情形之聘用資格，是指對於未具有第七條至第十四條所定資格，但具有下列其中一項條件者，可以擔任聘用人員：

(1) 卓越貢獻或重大成就，曾獲國際級或國家級重要獎項；

(2) 不易羅致之特殊專長或技能，持有作品或證明文件。

第二，這兩類人員可以擔任聘用職務的類別、等級，由主管機關組織審查委員會審查認定。其中主管機關是指中央二級或相當二級以上機關、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會。

第三，施行細則草案第十二條第一項則針對「國際級或國家級重要獎項」規定，是指聘用人員具有卓越貢獻或重大成就，經國際專業組織或各國專業機構認證，獲頒國際級或各國國家級專業獎章或足以證明重大成就之專業證書。

第四，施行細則草案第十二條第二項規定「不易羅致之特殊專長或技能，持有作品或證明文件」，是指具有尖端性、前瞻性或稀少性，且非國家考試所能羅致人員之科學技術或特殊技能，持有作品或由各級政府機關（構）、學校、法人出具的證明

文件。

第五，條例草案第十六條規定，為利業務推動，各機關在進用聘用人員辦理公開甄選時，亦可以依業務需要及出缺職務職責的程度，設定高於草案第七條至第十五條規定的資格條件，以遴補適當人員。

第三節　聘用程序

關於聘用人員之甄選、初聘程序、續聘程序等主要規定在條例草案第十七條至第二十六條，以及施行細則草案相關條文。

壹、聘用人員之甄選程序

第一，條例草案第十七條規定聘用的甄選程序，主要內容包括：

(1) 除機要職務者聘用外，各主管機關應組織審查委員會公開甄選。

(2) 中央主管機關因業務需要，得授權三級機關組織審查委員會公開甄選。

(3) 各機關現職聘用人員得參加前項公開甄選。

(4) 各機關聘用人員，於同一主管機關及其所屬機關相同類別、等級之聘用職務間轉聘時，層報主管機關審查委員會審查通過後辦理，免經公開甄選。

(5) 審查委員會之設置辦法及審查規則，由考試院會同行政院訂定。

第二，施行細則草案第十三條第一項針對「各機關進用各等級聘用人員」加以規定，其指各機關初次進用聘用人員及本機關現職聘用人員擔任較高或較低等級聘用職務、他機關聘用人員至本機關擔任聘用職務的情形。

第三，施行細則草案第十三條第二項規定，為使為使社會大眾知悉各機關聘用職務出缺之情形，甄選前應先辦理公告。

第四，施行細則草案第十三條第三項規定，用人機關在斟酌聘用出缺職務的特性及業務需要時，可以對於應徵人員的年齡加以要求。但是為免機關訂定年齡限制，影響當事人參加公開甄選機會，銓敘部參考兩性工作平等法第一條、公務人員任用法第二十七條、

公務人員退休法第五條及警察人員管理條例第十條等規定，規定除非法律另有規定，不得有年齡或性別上的限制。

第五，當機關聘用職務出缺頻繁時，如果遇缺時，立即要辦理公開甄選，可能增加行政作業程序及人員遞補時間。因此，為簡化作業，施行細則草案第三項規定，各機關辦理公開甄選時，得增列候補名額，並應於公告內載明。

貳、聘用人員之聘用核准程序

銓敘部參考行政院暨所屬各機關聘用人員注意事項第四點及行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法第十條規定，於條例草案第十八條第一項明定，各機關於年度編列聘用人員員額概算，或於年度中須增列聘用人員，均應報經主管機關或權責機關核准後聘用之。此外，條例草案第十八條第二項規定，聘用薪點折合率超過行政院所訂通案基準或年度中請增聘用人員員額時，應報經權責機關核准。各機關進用聘用人員，應列冊送銓敘部登記備查；轉聘、續聘、停聘、復聘或解聘時亦同。

另為使各機關辦理登記備查作業有所遵循，銓敘部於施行細則草案第十四條規定聘用人員登記備查應檢附之書表及證件。並規定「列冊送銓敘部」是指各機關於聘用人員到職後三個月內，填具聘用名冊，註明聘用人員員額經主管機關或權責機關核准之日期文號，送銓敘部登記備查，並副知主管機關。

叁、聘用人員之聘期與續聘程序

第一，關於聘用人員續聘的審查程序，於條例草案第十九條規定，由各機關依業務需要及考核結果，組織審查委員會審查通過，並經機關首長核定後辦理。

第二，條例草案第二十一條規定初聘與續聘聘期，主要內容包括：

(1)聘用人員初聘的聘期，最長為一年。

(2)於年度中聘用者，得聘用至年終。

(3)初聘期滿考核合格者，得予續聘。

(4)續聘的聘期，每次最長為二年。

(5)擔任機要職務之人員，應隨機關長官同進退，並得隨時解聘。

(6)聘用人員得依兩性工作平等法規定，申請育嬰留職停薪；但是留職停薪的期間不得超過其聘用期間。

第三，施行細則草案第十七條第一項規定，聘用人員初聘或續聘之聘期屆滿時未獲繼續聘用者，應自聘用期間屆滿之次日離職。

第四，施行細則草案第十七條第二項針對「應隨機關長官同進退」加以規定，指機關長官退休（職）、卸職、調職、辭職、免職、撤職、去職、解職或死亡時，其所進用擔任機要職務之人員，應由原（新）任之機關長官或其代理人，於同時將擔任該機要職務之人員解聘。機關長官停職或休職時，由其代理人視業務需要辦理。

肆、聘用契約記載事項

條例草案第二十條規定聘用契約及記載事項，主要內容包括：

(1)聘用人員應與服務機關簽訂聘用契約。

(2)兼任機關首長者，應與上級機關簽訂聘用契約。

(3)聘用契約記載聘用等級及職稱、聘用期間、聘用薪給、工作項目、權利及義務、違反義務時的負責，以及其他必要事項。

(4)至於聘用契約書的格式則授權由銓敘部規定。

伍、不得聘用消極資格之規定

關於聘用人員不得聘用之消極資格及當然解聘條件，於條例草案第二十二條第一項第一款至第十款規定，其主要內容參酌公務人員任用法第二十七條及第二十八條規定，包括：

(1)未具或喪失中華民國國籍。

(2)具中華民國國籍兼具外國國籍。但其他法律另有規定者，根據其規定。

(3)動員戡亂時期終止後，曾犯內亂罪、外患罪，經判刑確定或通緝有案尚未結案。

(4)曾服公務有貪污行為，經判刑確定或通緝有案尚未結案。

(5)犯前二款以外之罪，判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢。但受緩刑宣告者，不在此限。

(6)依法停止任用、受休職處分尚未期滿或停止職務尚在執行中。

(7)褫奪公權尚未復權。

(8)受禁治產宣告，尚未撤銷。

(9)經合格醫師證明有精神病。

(10)年滿六十五歲。

有關聘用人員應予解聘的條件，是指聘用後發現其於聘用時有不得聘用情事之情形，於條例草案第二十二條第三項加以規定。

另條例草案第二十二條第二項規定，為擴大延攬人才，提昇我國國際競爭力，規定各機關聘用具有專長或特殊技能而在我國不易覓得之人才時，以擔任不涉及國家機密之聘用職務，並經主管機關核准者，可以不受條例第一項第一款及第二款不具本國國籍或兼具外國國籍規定之限制。

陸、迴避聘用人員之規定

為避免機關長官徇私進用聘用人員，影響機關業務推動，銓敘部參考公務人員任用法第二十六條規定，於條例草案第二十三條第一、二項規定，各機關長官對於其配偶或三親等以內血親、姻親，不得在本機關聘用，或聘用為直接隸屬機關之首長。對於本機關各級主管長官之配偶或三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應迴避聘用。

另外，應迴避之聘用人員，在各該長官接任以前聘用者可否續聘情形，在考量公務人員任用法中對於這種情形，均沒有限制。因此，為保障當事人權益，於條例草案第二十三條第三項規定，應迴避聘用之人員，在各該長官接任以前聘用者，不受前項之限制。另外，同條第四項規定，聘用人員於聘用後，若有應迴避聘用情事而未迴避之情形，應予解聘，並自解聘通知送達當事人之次日起生效。

柒、關於首長不得聘用時機之規定

銓敘部為合理規範機關首長卸任前之用人權，以避免機關首長更動時，乘機大量安置聘用人員，影響機關人事安定，參考公務人員任用法第二十六條之一，於條例草案第二十四條規定各機關首長於特定期間，不得進用或轉聘聘用人員：

(1)自退休案核定之日起至離職日止。

(2)自免職或調職令發布日起至離職日止。

(3)民選首長，自次屆同一選舉候選人名單公告之日起至當選人名單

公告之日止。競選連任未當選或未再競選連任者，至離職日止。

(4) 民意機關首長，自次屆同一民意代表選舉候選人名單公告之日起至其首長當選人宣誓就職止。

(5) 參加公職選舉者，自選舉候選人名單公告之日起至離職日止；未當選者，至當選人名單公告之日止。

(6) 憲法或法規未定有任期之中央各級機關政務首長，於總統競選連任未當選或未再競選連任時，自次屆該項選舉當選人名單公告之日起至當選人宣誓就職止。地方政府所屬機關政務首長及其同層級機關首長，於民選首長競選連任未當選或未再競選連任時亦同。

(7) 民選首長及民意機關首長受罷免者，自罷免案宣告成立之日起至罷免投票結果公告之日止。

(8) 自辭職書提出、停職令發布或撤職、休職懲戒處分議決之日起至離職日止。

(9) 其他定有任期者，自任期屆滿之日前一個月起至離職日止。連任者，至確定連任之日止。

捌、聘用人員應予解聘及救濟程序之規定

關於聘用人員應予解聘之情形及其救濟程序，銓敘部參酌相關立法體例，於條例草案第二十五條第一項規定解聘條件，即聘用人員於聘用期間，有下列情事之一並有確實證據者，經各機關考核委員會審議通過及機關首長核定後，應予解聘：

(1) 違反聘用契約之義務事項，情節重大。

(2) 工作不力或不能勝任工作，致無法完成聘用契約之工作項目，對機關造成不良後果。

(3) 圖謀背叛國家。

(4) 執行國家政策不力或怠忽職責或洩漏職務上之機密，致政府遭受重大損害。

(5) 違抗政府重大政令或嚴重傷害政府信譽。

(6) 涉及貪污案件，其行政責任重大。

(7) 圖謀不法利益或言行不檢，致嚴重損害政府或聘用人員聲譽。

(8) 脅迫、公然侮辱或誣告長官，情節重大。

(9)挑撥離間或破壞紀律，情節重大。

(10)曠職繼續達四日或一年內累積達十日。

此外，由於解聘是對於聘用人員身分關係之重大變動，為保障當事人之權益，銓敘部參酌行政程序法第一百零二條規定後，條例草案第二十五條第二項規定在考核委員會作成處分前，應給予當事人陳述意見及申辯之機會，以落實正當法律程序。

另依據行政爭訟程序及準用公務人員保障法第一百零二條規定尋求救濟。又參酌行政程序法第六十七條等有關送達之規定，於條例草案第二十五條第三項規定各機關作成解聘處分後，應以書面附具理由於十日內通知當事人。

玖、聘用人員因案停聘之規定

關於聘用人員因案停聘之相關規定，包括應予停聘之要件與得先予停聘之要件，於條例草案第二十六條第一項規定聘用人員應予停聘之要件，即聘用人員受拘役或罰金之判決而易服勞役於執行期間、依刑事訴訟程序被通緝或羈押者，應予停聘。同條第二項則規定，聘用人員涉嫌刑事案件情節重大，於刑事訴訟程序終結前，經各機關考核委員會審議通過，並經機關首長核定後，得先予停聘。另外，同條第三項規定，兼任機關首長、副首長或主管職務之停聘人員，於停聘期間應予免兼上開各職務。最後是同條第四項規定停聘人員職缺保留及復聘之要件，即停聘原因消滅後，經考核委員會審議通過，並經機關首長核定後，應予復聘。

第四節　薪給規定

關於聘用人員薪給規定於條例草案第二十七條至第三十條，以及施行細則草案相關條文。

第一，關於聘用人員薪給之原則，依政府改造委員會研究分組規劃契約性人力之薪資制度自成一套薪等表。另行政院人事行政局建議各薪點之折合率應依現行實際作法，區分通案及專案基準。另對於兼任機關首長、副首長或主管職務者，規定得支領主管職務加給。

條例草案第二十七條規定聘用人員薪給原則，主要內容包括：

(1)聘用人員之薪給，採單一薪給，按月計算。

(2)服務未滿整月者，按實際在職日數覈實計支；其每日計發金額，以當月全月薪給除以該月全月之日數計算。

(3)聘用人員各類別及各等級之薪級、薪點範圍，依聘用人員薪級表之規定。

(4)聘用人員薪級表，由考試院會同行政院加以規定。

(5)聘用人員薪級表之薪點折合率，分通案及專案基準，由行政院規定。

(6)聘用人員兼任主管職務者，得支領主管職務加給，其核支基準由行政院規定。

第二，關於聘用人員起薪及換薪規定，考慮現行聘、僱人員之支薪標準，係參照分類職位公務人員之職等俸點據以訂定，其中比照公務人員薦任第六職等至簡任第十三職等支薪之聘用人員，其報酬標準表各職等又分一至六或七階不等，實務上，相同知能條件之聘用人員常因聘用機關不同而形成支薪不一之情形，因而於條例草案第二十八條第一項規定進用聘用人員應自各該等級最低薪點支薪。

第三，由於各類別聘用人員聘用之資格條件均有不同，各類別人員間以不交流為原則。因此，條例草案第二十八條規定第二項規定，聘用人員受聘於同一主管機關且相同類別相同等級以上之職務時，得換支原薪點，如高於受聘職務等級最高薪點時，以支所聘職務等級最高薪點為限。

第四，關於停發及扣發薪給之規定，銓敘部考量聘用人員如有失蹤、死亡及請假等情事，於特定期間之薪給應予適度保障及明確規範。在參考公務人員俸給法相關條文規定後，於條例草案第二十九條第一項至第四項明定上開特定期間之薪給事宜，以保障聘用人員權益特定期間之薪給事宜，內容包括：

(1)聘用人員因奉派執行職務失蹤，在未確定死亡前，於聘用契約有效期間，應發給二分之一之薪給。

(2)聘用人員在職期間死亡者，當月之薪給按全月支給。

(3)依聘用人員請假辦法規定期限給假之期間，其薪給照常支給。

(4)聘用人員曠職或請假超過規定日數者，扣除其曠職或請假超過規定日數之薪給。

第五，銓敘部於條例草案第三十條規定，聘用人員之薪給未依條例規定支薪者之處理情形，即聘用人員未依規定支薪者，其所支經費，審計機關應不准核銷，並予追繳。

本研究將現行聘僱人員、未來聘用人員之薪給報酬、主管職務加給、特定期間之薪給等規定比較，整理於表六。

表六　現行聘僱人員與未來聘用人員之薪給報酬等規定比較

類別／項目	現行聘僱人員	未來聘用人員
薪給報酬	1.採月支報酬為原則，約僱人員得視實際需要按日或按件計酬。 2.視工作的繁簡難易、責任輕重、罹致困難程度，與應具之專門知能條件，參照「聘用（約僱）人員比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表」認定支給報酬。 3.最低約僱人員一等之酬金為18,816元。	1.採單一薪給，以月計之。服務未滿整月者，按實際在職日數覈實計支；其每日計發金額，以當月全月薪給除以該月全月之日數計算。 2.聘用人員薪級表，由考試院會同行政院定之。聘用人員薪級表之薪點折合率，分通案及專案基準，由行政院定之。 3.應按聘用人員所具資格，自所聘職務等級最低薪點支薪。 4.受聘於同一主管機關相同類別、等級以上職務時，得換支原薪點；高於受聘職務等級最高薪點時，以支所聘職務等級最高薪點為限。
主管職務加給	不得擔（兼）任法定主管職位。	兼任主管職務者得支領主管職務加給，核支基準由行政院訂定。
特定期間之薪給	1.在職期間死亡者，當月之薪給按全月支給。 2.依行政院及所屬各機關聘僱人員給假辦法規定給假之期間，其薪	1.因奉派執行職務失蹤，在未確定死亡前，於聘用契約有效期間，應發給二分之一之薪給。 2.在職期間死亡者，當月之薪給按

	給照常支給。 3.請假逾規定日數者，均按日扣除其報酬。扣除報酬之日數逾聘僱期十二分之一者，應即終止聘僱。	全月支給。 3.依聘用人員請假辦法規定期限給假之期間，其薪給照常支給。 4.曠職或請假超過規定日數者，應扣除其曠職或請假超過規定日數之薪給。

第五節　考核規定

關於聘用人員考核規定，於條例草案第三十一條至第三十七條，以及施行細則草案第二十七條至二十九條等相關條文。

壹、聘用人員考核規定與程序

第一，雖然現行各機關約聘、僱人員，並無辦理考核之法令依據，但在實務上部分機關仍參照常務人員自行辦理考核，以利管理。為確保機關用人符合業務需要，並達到獎優汰劣的目的，條例草案第三十一條規定，聘用人員任職至年終滿一年者，應予年終考核，聘期不滿一年者，不予年終考核。

第二，銓敘部於施行細則草案第二十七條規定，聘用人員年終考核若確有特殊情形不能如期辦理者，得由考核機關報經主管機關同意展期辦理。但以不逾次年三月底為限。而各機關對於聘用人員初聘期滿之考核，應由主管人員填具初聘考核表有關項目，遞送考核委員會初核後，送由機關長官核定。另外，考核委員會對於初聘考核擬予不合格者，處分前應以書面通知受處分之當事人，於一定期限內提出書面意見或到達指定處所以言詞陳述意見，並列入考核委員會議紀錄。

第三，條例草案第三十二條規定，聘用人員年終考核應以平時考核為依據，明定得由各主管機關配合業務性質及工作項目訂定平時考核細目，包括工作績效、品德操守及其他與業務有關之項目。而為符合機關實際執行業務之需要，亦得由各機關訂定，並送主管機關備查。

第四，條例草案第三十三條規定，為落實面談雙向溝通機制，考核年度中應由主管人員與受考人就工作內容及執行情形進行面談

二次，其面談內容及結果列入平時考核紀錄。

第五，施行細則草案第二十九條規定，考核面談是指主管人員與受考人就工作內容及執行情形，於上、下半年各面談一次，並由主管人員製作面談紀錄附於平時考核紀錄。至於進行面談之時間及地點，由主管人員視面談實際需要決定。

貳、年終考核結果及各等第人數比例

第一，關於年終考核之結果、獎懲及各等第人數比例限制，銓敘部在配合「公務人員考績法修正草案」及「行政院及所屬機關聘僱改進方案」相關規定後，於條例草案第三十四條規定聘用人員考核等第規劃為四等，且為利執行並強調各機關業務績效，主管機關得視其所屬各機關業務績效或特殊情形，於每年辦理年終考核前，決定所屬機關間聘用人員考列各等第人數之比例。主要內容如下：

(1) 聘用人員之年終考核結果分優、甲、乙、丙四等。

(2) 優、甲、乙、丙四等各等第之獎懲，依下列規定：優等：晉薪一級，並給與二個月薪給之一次獎金；已達各等級最高薪級者，不予晉級，仍給與二個月薪給之一次獎金。甲等：晉薪一級，並給與一個月薪給之一次獎金；已達各等級最高薪級者，不予晉級，仍給與一個月薪給之一次獎金。乙等：支原薪級。丙等：解聘或不續聘。

(3) 各機關聘用人員之年終考核，其考列優等人數，以各該機關受考人數總額百分之五為限；考列甲等人數，以各該機關受考人數總額百分之四十為限。

(4) 擔任機要職務人員之考核比例應單獨計算，考核等第最高以考列甲等為限。

(5) 考列優等人員比例未達百分之五時，其百分比之餘額，得併入甲等比例計算。

(6) 主管機關得視所屬各機關業務績效或特殊情形，於每年辦理年終考核前，明定各機關考列各等第人數比例；但主管機關及其所屬機關考列甲等以上人數比例，仍不得超過前項所定之比例。

(7) 為避免實務上執行困難，無法發揮獎優汰劣之功能，規定各機關受考人數低於二十人時，考列各等第比例應與上一級機關合併

計算。

第二，由於考列丙等涉及聘用人員重大權益事項及工作權之變更，銓敘部參酌公務人員考績法後，於條例草案第三十五條第二項規定，聘用人員年終考核考丙等的條件，包括：

(1) 挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效。

(2) 不聽指揮或破壞紀律，情節重大，經疏導無效。

(3) 怠忽職守、稽延公務或績效不彰，造成重大不良後果。

(4) 品行不端或違反有關法令禁止事項，嚴重損害聘用人員聲譽。

(5) 處理公務，刁難或苛擾人民，致損害機關或聘用人員聲譽。

(6) 違反紀律或言行不檢或誣陷侮辱同事，致損害機關或聘用人員聲譽。

(7) 適用法令錯誤，致人民權利遭受重大損害。貽誤公務，導致不良後果。

(8) 曠職繼續達二日或累積達五日。

第三，條例草案第三十五條第一項規定，聘用人員考列優等之條件，於施行細則定之。依據施行細則草案第三十條對於考列優等特殊條件規定，包括：

(1) 因完成重大任務，著有貢獻，獲頒勳章者。

(2) 依獎章條例，獲頒功績、楷模或專業獎章者。

(3) 對本職業務或與本職有關學術，研究創新，其成果獲主管機關或聲譽卓著之全國性或國際性學術團體，評列為最高等級，並頒給獎勵者。

(4) 主辦業務經上級機關評定成績特優者。

(5) 對所交辦重要專案工作，經認定如期圓滿達成任務者。

(6) 奉派代表國家參加與本職有關之國際性比賽，成績列前三名者。

(7) 代表機關參加國際性會議，表現卓著，為國爭光者。

(8) 依考試院所頒激勵法規規定獲選為模範公務人員或獲頒公務人員傑出貢獻獎者。

第四，施行細則草案第三十條對於考列優等一般條件的規定，包括：

(1) 對本職業務或與本職有關學術，研究創新，其成果經權責機關或

學術團體，評列為前三名，並頒給獎勵者。

(2)在工作或行為上有良好表現，經權責機關或聲譽卓著團體，公開表揚者。

(3)對主管業務，提出具體方案或改進辦法，經採行認定確有績效者。

(4)負責盡職，承辦業務均能於限期內完成，績效良好，有具體事蹟者。

(5)全年無遲到、早退或曠職紀錄，且事、病假合計未超過五日者。

(6)參加與職務有關之終身學習課程超過一百二十小時，且平時服務成績具有優良表現者。

(7)兼任主管職務領導有方，績效優良者。

(8)主持專案工作，規劃周密，經考評有具體績效者。

(9)對於艱鉅工作，能克服困難，達成任務，有具體事蹟，經權責機關獎勵者。

(10)管理維護公物，克盡善良管理職責，減少損害，節省公帑，有具體重大事蹟，經權責機關獎勵者。

(11)辦理為民服務業務，工作績效及服務態度良好，有具體事蹟者。

第五，有關事、病假合計之日數，應扣除請家庭照顧假及生理假之日數。

第六，依施行細則草案第三十條第一項第一款第三目至第八目、第二款第二目至第四目及第六目至第十一目各目所定條件評擬優等者，應將具體事蹟記載於聘用人員年終考核表備註及重大優劣事蹟欄內，提考核委員會審核。

第六，條例草案第三十六條規定，年終考核程序及其救濟程序，主要內容：

(1)各機關對於聘用人員之年終考核，應由主管人員評擬，遞送考核委員會初核後，送由機關首長核定。

(2)考核委員會對於聘用人員，於聘用契約有效期間，擬予考列丙等者，處分前應給予當事人陳述意見及申辯之機會。

(3)作成解聘處分決定後，應以書面附具理由於十日之內通知當事人。

叁、考核委員組成方式與其職掌

第一，條例草案第三十六條第三項規定，考核委員會之組成及職掌，於施行細則定之。因此，施行細則草案第三十一條規定考核委員會之組成方式及任期，主要內容：

(1)考核委員會應置委員五人至二十一人，由機關首長就本機關人員中指定之，並指定一人為主席，人事主管人員為當然委員。

(2)委員每滿三人應有一人由本機關聘用人員票選產生之。

(3)票選應採普通、平等、直接及無記名投票法行之。

(4)各機關情形特殊者，得採分組、間接、通訊等票選方式行之。

(5)考核委員會委員之任期一年，期滿得連任。

(6)考核委員會委員任期內出缺時，依第一項指定或票選遞補之委員，其任期至原任期屆滿之日止。

(7)各機關長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考核委員會時，除考核結果解聘或不續聘者，應送經上級機關考核委員會審議外，得逕由其長官考核。

(8)主管機關若未設置考核委員會時，得由其長官核定。

第三，施行細則草案第三十二條則規定考核委員會的職掌，包括：

(1)聘用人員及其所屬機關聘用人員兼任首長者考核之初核事項；

(2)機關首長交議考核事項及其他有關考核之核議事項；

(3)聘用人員續聘之審查事項；

(4)聘用人員解聘之審議事項；

(5)聘用人員停聘之審議事項等。

第四，施行細則草案第三十三條規定考核委員會之開會程序，亦即考核委員會應有全體委員三分之二出席，始得開會；出席委員過半數同意，始得決議。可否同數時，取決於主席。

肆、年終考核之執行工作相關規定

第一，銓敘部於條例草案第三十七條規定年終考核結果之執行日期，配合條例草案第三十四條有關聘用人員年終考核等第獎懲之規定，聘用人員年終考核結果，於聘用契約有效期間，應自該考核年度之次年一月起執行。

第二，配合條例草案第三十六條關於救濟之規定，條例草案第三十七條亦規定考核結果解聘人員，自確定之日起執行，未確定前應先予停聘。

第三，施行細則草案第三十六條規定聘用人員年終考核案應送主管機關備查及考核清冊送審計機關查考。

第四，施行細則草案第三十七條規定聘用人員考核案經核定後之處理程序。

第五，施行細則草案第三十八條規定停聘人員經依法提起救濟而撤銷原行政處分者，得申請復聘及續聘事宜，亦即受停聘處分之聘用人員，於聘用契約有效期間，經依法提起救濟而撤銷原行政處分者，除如事證不明、適用法令錯誤等經撤銷決定指明應另行依法查處者外，明定其服務機關或上級機關應予回復原職務，以保障當事人權益。

第六，施行細則草案第三十九條規定考核委員會委員、與會人員及其他有關工作人員對考核過程應嚴守秘密等事項。

表七為本研究整理、比較現行聘僱人員與未來聘用人員關於考核規定的異同。

表七　現行聘僱人員與未來聘用人員考核規定之比較

類別 / 項目	現行聘僱人員	未來聘用人員
考核	(1) 無統一辦理考核之規定。 (2) 但聘僱工作期間，仍可以考核方式觀察其工作績效，以作續聘（僱）或解聘（僱）之準據。	(1) 年終考核結果分優、甲、乙、丙 4 等。 (2) 考核結果作為是否晉級、發給獎金與續聘或解聘之參據。 (3) 考列優等人數，以各該機關受考人數總額 5% 為限；考列甲等人數，以各該機關受考人數總額 40% 為限。 (4) 明訂考列丙等之條件，考列優等之條件於施行細則定之。

第六節　保險及退職撫卹規定

關於聘用人員保險及退職撫卹之規定，於條例草案第三十八條至第五十四條，以及施行細則草案相關規定。

壹、聘用人員參加保險之相關規定

第一，條例草案第三十八條規定，聘用人員應參加公教人員保險。且每月保險薪給應以所支薪點對照公務人員支相同俸點之保險俸給為準。但對於條例施行前已參加勞工保險之聘用人員，依條例聘用且年資接續者，得選擇繼續參加勞工保險；一經選定，不得變更。

第二，施行細則草案第四十條規定，在施行前已參加勞工保險之聘用人員得選擇繼續參加勞工保險之期限。另規定聘用人員於條例施行之日前一個月內，以書面申明其選擇。

貳、聘用人員退職撫卹之相關規定

第一，條例草案第三十九條規定，聘用人員設退撫基金個人專戶，並規定基金之主管機關為銓敘部，由公務人員退休撫卹基金監理委員會辦理監督。

第二，施行細則草案第四十一條規定政府與聘用人員共同撥繳之聘用人員退職撫卹基金費用之繳付方式及來源，包括基金應由政府撥繳部分，由服務機關編列年度預算；聘用人員應撥繳部分，由服務機關於每月發薪時扣收。

第三，條例草案第四十條規定，聘用人員退職撫卹基金之撥繳費率、聘用機關與聘用人員之分擔比例，包括：

(1) 基金共同撥繳費用，應按聘用人員月支通案薪點折合率之基準計算每月薪給之百分之十二提存儲金；其中百分之五十由聘用機關自聘用人員薪給中扣繳，作為自提儲金，另百分之五十由機關提撥，作為公提儲金。

(2) 基金的收支、管理與運用、盈虧分配、滯納金的加徵及其強制執行等業務，由銓敘部委任公務人員退休撫卹基金管理委員會統籌辦理；其辦法由考試院定加以規定。

(3) 基金之運用收益，不得低於當地銀行二年定期存款利率；如有不足，由國庫補足。

(4)滯納金的加徵，自期限屆滿之次日起至完繳前一日止，每逾一日，加徵其應提撥金額百分之三之滯納金至應提撥金額之一倍為止，仍不繳足者，自次日起按月加徵應提撥金額二倍之滯納金至繳足為止；其按月加徵之滯納金，未滿一個月部分，按比例計算。

(5)受處分人應於收受通知之日起三十日內繳納；屆期未繳納者，移送強制執行。

第四，施行細則草案中關於基金的運作、管理程序的規定，主要內容包括：

(1)為統一規範各機關撥繳基金費用之作業程序，銓敘部參考公務人員退撫基金的作業模式，施行細則草案第四十四條規定各機關依規定撥繳聘用人員退職撫卹金之期限及相關行政作業程序；另為利各機關撥繳基金費用能更為公平一致，明定各機關撥繳本基金費用之總額，以元為單位。

(2)為使聘用人員瞭解各機關每月為其彙繳至基金管理會之退職撫卹金數額，以明責任，施行細則草案第四十五條規定各機關每月為聘用人員彙繳至基金管理會之退職撫卹金數額，註明於聘用人員薪資單或另以其他方式通知聘用人員。另明定基金管理會應建置本基金資訊網路查詢系統，以供聘用人員查詢其個人專戶中加入基金後之累積本金及運用收益。

(3)為避免聘用人員退職撫卹金運用後所產生之收益有低於民間定期存款利率之情形發生，施行細則草案第四十六條規定，基金運用收益不得低於當地銀行二年定期存款利率，以維護參加基金人員的權益。

(4)施行細則草案第四十六條規定，基金設計係採確定提撥制之規劃，以精確計算本基金之運用收益，規定計算方式為由開始提撥本基金之日起，至依法領取聘用人員退職或撫卹金之日止之期間內，平均每年之年收益率不得低於此一期間當地銀行二年定期存款利率之平均數。

(5)施行細則草案第四十七條規定，按月加徵滯納金之計算期間，每月以三十天計算。

參、聘用人員退職金領取與計算方式之相關規定

第一，條例草案第四十一條規定，聘用人員退職金之領取及計算方式，主要內容包括：

(1) 月退職金：聘用人員個人退職撫卹金專戶之本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退職金。

(2) 一次退職金：一次領取聘用人員個人退職撫卹金專戶之本金及累積收益。

(3) 有關年金生命表、平均餘命、利率及金額之計算，由基金管理會擬訂，並由報銓敘部核定。

第二，施行細則草案中關於退職金領取與計算方式之相關規定，主要內容包括：

(1) 施行細則草案第四十八條第一項規定，「累積收益」是指基金歷年運用收益分配至個人專戶之累積總和。

(2) 為提昇基金運用之效益，並考量國庫財政負擔及保障聘用人員最低收益，施行細則草案第四十八條第二項規定，申請國庫補足差額之規定。

(3) 施行細則草案第四十八條第三項規定，聘用人員年滿六十歲申請退職金時，其累積收益之計算除已分配入專戶之收益外，尚未分配收益部分，以前一年運用收益分配標準，計算至申請當月止。

(4) 施行細則草案第四十九條第一項規定聘用人員月退職金之發給作業，以定期方式按每半年發給。

(5) 施行細則草案第四十九條第二項規定，退職金之發給日如遇例假日、國定假日或其他休息日者，順延至次日。

(6) 施行細則草案第五十條規定，年金生命表、平均餘命、利率及金額之計算，由基金管理會報請銓敘部核定，並主動公開，且至少每三年檢討一次。

第三，由於聘用人員月退職金是將聘用人員退職撫卹金個人專戶之本金及累積收益年金化後，定期發給。因此，條例草案第四十二條第一項規定聘用人員於開始請領月退職金時，應按一定金額提繳保險費，投保年金保險，作為超過領取月退職金當時所預定平均

餘命以後期間之年金來源。而條例草案第四十二條第二項規定，提撥金額、提撥程序及承保的保險人資格，由銓敘部加以規定。

第四，條例草案第四十三條規定，請領退職金年齡的相關規定，主要內容包括：

(1) 年滿六十歲，任職年資滿十五年以上者，得請領月退職金。

(2) 任職年資未滿十五年者，應請領一次退職金。

(3) 未滿六十歲，因聘用契約期限屆滿離職或經服務機關同意於聘用契約期限屆滿前離職者，如未再任職或轉為應適用其他退休（職、伍）法令之軍、公、教、政務、其他公職或公營事業人員時，須年滿六十歲，始得請領退職金。

(4) 聘用人員年滿六十五歲者，應予退職，不得延長服務。

(5) 任職年資的採計，以實際提撥退職撫卹金之年資為準。

(6) 年資中斷者，其前後提撥年資合併計算。

第五，施行細則草案中關於退職金的計算與領取方式，主要內容包括：

(1) 為統一年齡的認定依據，施行細則草案第五十一條規定，依戶籍記載認定，而聘用人員於年滿六十歲、六十五歲之次月一日為領受退職金起始日。

(2) 施行細則草案第五十二條規定，為使聘用人員任職年資之採計更為明確，「實際提撥退職撫卹金之年資」之認定依實際提撥本基金費用之日數計算。

(3) 為使聘用人員請領退職金時，相關行政作業程序有所依據，以及利於基金管理會核算退職金，施行細則草案第五十三條規定，聘用人員請領退職金時，應填具及檢附之相關文件。

肆、關於退職撫卹基金之其他規定

第一，為落實基金個人專戶之可攜式，並促進公、私部門人才交流，銓敘部規劃建立聘用人員退職撫卹基金得與勞工退休基金之個人專戶相互移撥，於條例草案第四十四條第一項規定，聘用人員退職撫卹金個人專戶之本金及累積收益得於轉為私部門之勞工時，申請移撥至勞工退休基金，俟依勞工退休金條例規定辦理退休時請領之。

第二，條例草案第四十四條第二項及第三項規定，移撥至勞工退休基金之個人專戶，得於再轉為聘用人員時，再移撥至本基金，而勞工轉為聘用人員者，亦得將其退休金個人專戶移撥至本基金，繼續儲存提撥，並於成就退職條件時請領之。

第三，基於聘用人員係依法執行機關所賦予業務之人員，如有違法或惡意曠職行為，將造成國家、社會及民眾損失，於條例草案第四十四條第四項規定經服務機關予以解聘或未經服務機關同意而於聘用契約期限屆滿前離職者，其離職時，僅發給其自提儲金之本金及累積收益。

第四，為與勞退新制接軌，銓敘部參考勞工退休金條例第三條規定，於施行細則草案第六十條第一項規定，「勞工」定義準用勞動基準法第二條規定。另於施行細則草案第六十條第二項及第三項分別規範聘用人員轉為勞工或勞工轉為聘用人員時，申請移撥或移入個人專戶之本金及累積收益之相關作業規定。

第五，關於聘用人員在職、停聘或留職停薪期間死亡者，遺族請領一次撫卹金之規定，於條例草案第四十五條針對聘用人員在職、停聘或留職停薪期間死亡者，遺族請領一次撫卹金加以規定。主要內容包括：

(1) 為期明確，於條例草案第四十五條第一項明定聘用人員在職、停聘或育嬰留職停薪期間死亡者，其遺族申請領受一次撫卹金之內涵。

(2) 為保障配偶之領受權益，於條例草案第四十五條第二項規定，聘用人員之一次撫卹金應由亡故聘用人員之配偶領受二分之一；其餘則依子女、獨子女之父母簿父母之遺族順序，平均領受。

(3) 考量無配偶之聘用人員在職、停聘或育嬰留職停薪期間死亡時之一次撫卹金應有明確之領受規範，於條例草案第四十五條第三項規定，依前項遺族順序平均領受。

(4) 為規定如無第二項遺族之聘用人員，自提儲金之本金及累積收益之領受事宜，於條例草案第四十五條第四項明定由其他遺族依民法繼承編之規定辦理。

(5) 為尊重聘用人員適度處分其撫卹金之意願，銓敘部參考政務人員

退職撫卹條例第十六條第三項規定，於條例草案第四十五條第五項規定，聘用人員生前預立遺囑指定第一項遺族領受撫卹金者，從其遺囑。

第六，施行細則草案第五十四條規定，為使聘用人員之遺族請領聘用人員撫卹金時，其相關行政作業程序，能有所依據，並利基金管理會核算撫卹金，聘用人員之遺族請領聘用人員撫卹金時，應填具遺族請領聘用人員撫卹金申請書及檢附之相關文件。

第七，為保障聘用人員退職撫卹金請領人之權益，施行細則草案第五十五條第一項，規定基金管理會對於請領手續完備者，應發給聘用人員退職撫卹金之期限。

第八，為使聘用人員退職撫卹金之請領人日後領取退職撫卹金時之相關撥款作業能更為安全、便捷，施行細則草案第五十五條第二項，規定經基金管理會審查核可應發給聘用人員之退職撫卹金時，應以媒體轉帳方式，匯入領受人本人之金融機構帳戶；如果領受人之帳戶不在國內者，其轉帳所需之費用，規定由領受人負擔。

第九，施行細則草案第五十六條規範聘用人員或其遺族因僑居國外而不能返國請領聘用人員之退職金或撫卹金時，應如何請領聘用人員退職金或撫卹金之相關作業規定。

第十，考量聘用人員退職撫卹金，屬於公法上的給付，銓敘部在參考勞工退休金條例施行細則第四十二條相關規定之後，於施行細則草案第五十七條規定，聘用人員退職撫卹金之請領人如經基金管理會查明不符請領規定者，基金管理會應即通知其限期返還；屆期未返還者，應附加法定遲延利息。法定遲延利息標準，依當地銀行二年定期存款利率計算。

第十一，為落實聘用人員「有任職年資即有退職給與」的立法意旨，施行細則草案第五十八條規定，已領取聘用人員退職金之聘用人員如擬繼續任職者，其任職年資應重新計算；原領退職金無須繳回。

第十二，為維護聘用人員權益，施行細則草案第五十九條第一項規定，聘用人員得選擇將其原依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法規定提存儲金本息，結算移撥至本基金，併同基金運用，並

由國庫擔負保證收益責任。另外，為避免聘用人員中途領回，造成管理之困難，規定一旦移入，於成就退職、撫卹條件時始得請領。

第十三，為健全聘用人員退職撫卹基金財務，施行細則草案第六十一條規定，基金的各項來源，包括：(1)聘用人員退職撫卹金個人專戶之本金；(2)本基金運用之收益；(3)收繳之滯納金；(4)條例草案第五十二條第二項未領取的退職撫卹金；(5)其他有關收入。

第十四，為健全本基金之管理與稽核制度，施行細則草案第六十二條規定，基金之財務收支，基金管理會應分戶立帳，並與其他業務分開處理，且須按月將上開數據提報基金監理會審議，同時按年公告，以利公眾瞭解本基金之收支運用及其積存金額。

第十五，為維護聘用人員權益，施行細則草案第六十三條規定，辦理聘用人員退職撫卹基金相關業務之機關、團體所屬人員，應盡善良管理人的忠誠義務。

伍、聘用人員補領及改領一次卹金之相關規定

第一，條例草案第四十六條規定，聘用人員未滿六十歲離職而於請領退職金前死亡及已領取月退職金未屆平均餘命前死亡者，其一次撫卹金及剩餘金額的處理方式。其中第一項規定聘用人員未滿六十歲離職而於請領退職金前死亡者，其一次撫卹金依前條規定辦理。第二項規定聘用人員已領取月退職金未達預定之平均餘命前即不幸死亡者，其個人退職金專戶結算剩餘金額，由遺族依前條規定領回。

第二，條例草案第四十七條規定，遺族喪失領受聘用人員公提儲金之本金及累積收益之事由，包括：(1)褫奪公權終身；(2)動員戡亂時期終止後，犯內亂罪、外患罪，經判刑確定；(3)喪失中華民國國籍。

第三，條例草案第四十八條是關於原聘僱人員請領離職儲金的過渡規定，亦即為維護原依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法規定提存儲金人員之權益，於第一項規定於條例施行後續聘者，其於本條例施行前提存儲金之本息，得選擇結算發給或結算移撥至本基金繼續提存，等到成就退職條件時請領之。此外，為保障此類人員依原規定得繼續提撥離職的權益，於同條第二項規定這些人員離

職儲金的提撥及發給仍依原規定辦理；而條例施行前離職未領取儲金本息而死亡者，或在職死亡未領取儲金本息者，則於同條第三項規定，仍依原規定辦理。

第四，條例草案第四十九條規定，聘用人員於聘用期間因公傷病及因公死亡發給退職金、撫卹金及加發給與之標準。主要內容包括：

(1) 為激勵聘用人員勇於任事，於條例草案第四十九條第一項規定聘用人員因公傷病致不堪勝任職務而離職者，於退職撫卹金之外，並一次加發五個月之最後在職薪給。

(2) 為激勵聘用人員勇於任事，於條例草案第四十九條第第二項規定聘用人員因公死亡者，於退職撫卹金之外，並一次加發十個月之最後在職薪給，並由遺族領受。

(3) 因公傷病之情事，於條例草案第四十九條第三項規定準用公務人員退休法令之規定，以資簡化。

(4) 因公死亡之情事，於條例草案第四十九條第四項規定準用公務人員撫卹法令之規定，以資簡化。

第五，為保障聘用人員退職後生活，銓敘部參考勞工退休金條例第二十九條規定，於條例草案第五十條規定，聘用人員請領退職金及遺族請領撫卹金之權利，不得作為扣押、讓與或供擔保之標的。

第六，銓敘部參酌各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法第七條規定及公務人員退休法第九條、公務人員撫卹法第十二條、行政程序法第一百三十一條等有關請求權時效體例之訂定方式，於條例草案第五十一條規定，請領退職金、自提儲金之本金及累積收益、撫卹金、未屆平均餘命死亡之剩餘金額、因公傷病離職或因公死亡加發給與之權利，自請求權可行使之日起，因五年間不行使而當然消滅。惟因為出現不可抗力事由，以致於不能請領時，自可行使時起算。

第七，聘用人員退職撫卹金之公提儲金及加發給與所需之經費係屬聘用機關用人費用之一部分，為使各機關學校編列預算能有法源依據，銓敘部於條例草案第五十二條第一項規定，提撥公提儲金

及加發給與所需經費，均由服務機關編列預算支應。條例草案同條第二項規定，公提儲金及加發給與所需經費，由服務機關編列預算支付，以及不合發給、喪失領受公提儲金之本金及累積收益或因逾請領時效之退職撫卹金均歸屬本基金。

第八，條例草案第五十三條規定，聘用人員在職、停聘或育嬰留職停薪期間死亡者，依最後在職薪給發給三個月之殮葬補助費，由負責辦理殮葬人員領受；所需經費由服務機關編列預算支付。

第九，條例草案第五十四條係關於特聘及遴聘準用之規定，亦即依據各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法第十條規定，各機關依其組織法律特聘或遴聘之有給人員得比照該辦法辦理離職儲金；為使是類人員仍得準用本條例規定提存儲金，於第一項規定，各機關依其組織法律特聘或遴聘之有給人員，準用第三十九條至第五十三條規定辦理。同條第二項規定，又九十一年十二月三十一日前已任相當於特任職有給人員在職死亡者，依現行規定，仍得準用公務人員退休撫卹新制實施前之公務人員撫卹法規定給與遺族撫卹金及殮葬補助費。此外，為避免重覆發給殮葬補助費及因公死亡之加發給與，同條第三項規定，人員因公死亡而已依其他法律加給撫卹金者，不再依規定加發給與。

本研究將現行聘僱人員與未來聘用人員關於保險退職撫卹管理事項之比較整理於表八。

表八　現行聘僱人員與未來聘用人員關於保險退職撫卹管理事項之比較

類別 項目	現行聘僱人員	未來聘用人員
保險	參加勞工保險。	1. 參加公教人員保險。 2. 條例施行前已參加勞工保險之聘用人員，依本條例聘用且年資接續者，得選擇繼續參加勞工保險。
退職儲金（退職撫卹基金）	1. 按月支報酬之 12%提存儲金，機關學校及聘用人員各負擔6%。	1. 建立聘用人員退職撫卹基金，並設立個人專戶，採確定提撥制。 2. 費用係按聘用人員月支薪給之

之提撥與管理	2. 自提儲金，應由各機關學校自行在銀行或郵局開立專戶儲存孳息，並按人分戶列帳管理。	12%提存儲金，機關及聘用人員各負擔 6%。 3. 最低收益保障：基金運用收益不得低於當地銀行 2 年定期存款利率；如有不足，由國庫補足之。 4. 聘用人員退職撫卹基金由銓敘部委任公務人員退休撫卹基金管理委員會管理；監督業務，由公務人員退休撫卹基金監理委員會辦理。
可攜式個人專戶制	（無相關規定）	1. 聘用人員轉為勞工時，得申請將其個人專戶之本金及累積收益移撥至勞工退休基金，俟辦理退職時請領之。 2. 勞工如轉為本條例之聘用人員，得申請將其勞工退休金個人專戶之本金及累積收益移撥至本基金，繼續儲存提撥，並於成就退職條件時請領之。
離（退）職金	因契約期限屆滿離職、或經服務機關學校同意於契約期限屆滿前離職、或在職因公、因病或意外死亡者，發給公、自提儲金本息。	1. 退職給與分為月退職金及一次退職金等 2 種。 2. 退職金計算方式如下： (1) 月退職金：個人退職撫卹金專戶之本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退職金。 (2) 一次退職金：一次領取聘用人員個人退職撫卹金專戶之本金及累積收益。 3. 請領月退職金時，應一次提撥一定金額，投保年金保險，作為超過平均餘命後之年金給付之用。
退職條件	（無相關規定）	1. 年滿 60 歲，任職年資滿 15 年以上者，得請領月退職金；任職年資未滿 15 年者，應請領一次退職金。

		2. 未滿 60 歲，因聘用契約期限屆滿離職或經服務機關同意於聘用契約期限屆滿前離職者，如未再任職或轉為應適用其他退休（職、伍）法令之軍、公、教、政務、其他公職或公營事業人員時，須年滿 60 歲，始得請領退職金。 3. 年滿 65 歲者，應予退職，不得延長服務。
違反契約規定	因違反契約所定義務而經服務機關學校予以解聘僱，或未經服務機關學校同意而於契約期限屆滿前離職者，僅發給自提儲金之本息。	如有違反契約所定義務而須中途離職時，僅發給其自提儲金本金及累積收益。
專案精簡（裁減）	1. 發給公、自提儲金本息。 2. 依行政機關專案精簡（裁減）要點處理原則規定，最高得 1 次加發 7 個月月支報酬。	依行政機關專案精簡（裁減）要點處理原則規定，最高得 1 次加發 7 個月月支報酬。
撫慰（卹）金	1. 聘用期間病故者，給與 4 個月之一次撫慰金，服務超過 1 年者，加給 50%。因公死亡者，給與 6 個月之一次撫慰金；服務超過 1 年者，加給 50%。 2. 僱用期間病故或意外死亡者酌給相當 4 個月報酬金額之一次撫慰金。因公死亡者酌給相當 10 個月報酬金額之一次撫慰金。	1. 一次撫卹金：在職、停聘或育嬰留職停薪期間死亡者，其遺族申請領受聘用人員之一次撫卹金，包含聘用人員個人退職撫卹金專戶之本金及累積收益。 2. 因公死亡之情事，準用公務人員撫卹法規定，並加發 10 個月之最後在職薪給。
領卹遺族	領受順序依民法繼承編之規定辦理。	領受順序，以配偶、子女、父母為主。無此等成員者，其自提儲金之本金及累積收益，由其他遺族依民法繼承編之規定辦理。
遺族喪失領受公提儲金本息	（無相關規定）	1. 褫奪公權終身。 2. 動員戡亂時期終止後，犯內亂罪、外患罪，經判刑確定。 3. 喪失中華民國國籍。
退職撫卹金請領權	（無相關規定）	請領退職金及遺族請領撫卹金之權利，不得作為扣押、讓與或供擔保之

利		標的。
退職撫卹金請求權時效	（無相關規定）	自請求權可行使之日起，因 5 年間不行使而當然消滅。但因不可抗力之事由，致不能請領者，自可行使時起算。
殮葬補助費	（無相關規定）	在職、停聘或育嬰留職停薪期間死亡者，給與 3 個月最後在職薪給之殮葬補助費。

第七節　聘用人員人事管理之其他規定

條例草案的附則部分為關於聘用人員人事管理之其他規定，包括對於請假、留職停薪期間或職務代理期間、舊制人員留任等規定。

第一，條例草案第五十五條規定，聘用人員請假辦法，由考試院會同行政院定共同訂定。

第二，條例草案第五十六條第一項規定，各機關公務人員於留職停薪期間或職務代理期間所遺業務，依相關法規進用聘用人員時，不受條例第三條第一項進用比例及第十七條公開甄選之限制，即放寬聘用的資格，得不受聘用人員進用比例及公開甄選之限制。相關規定亦適用於聘用人員於育嬰留職停薪期間。

第三，條例草案第五十六條第二項規定，離島地區各機關依前項規定進用聘用人員時，得以具有教育行政主管機關認可之高級中等學校以上學歷並曾任相關職務滿二年者，擔任專業助理。

第四，施行細則草案第六十五條規定離島地區是指與臺灣本島隔離屬我國管轄之島嶼。

第五，條例草案第五十七條是關於現職聘、僱用人員改聘換支事宜。其中第一項規定，條例施行前，原依聘用人員聘用條例或行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法聘、僱用之現職人員，具有本條例所定聘用資格者，於本條例施行後，改依本條例規定繼續聘用時，其原支報酬薪點予以適度保障，按其原比照分類職位公務人員俸點予以改聘換支。同條第二項規定條例施行時現職聘、僱用人員

改聘換支辦法，由銓敘部會同行政院人事行政局共同訂定。

第六，條例草案第五十八條關於舊制人員得留任之規定，銓敘部參考相關機關意見，第一項規定條例施行後，現職聘僱人員得繼續以原資格聘（僱）用至原聘（僱）用契約期滿為止，但聘（僱）用計畫尚未完成者，得繼續聘（僱）用至原聘（僱）用計畫完成時為止，最長不得逾三年。

此外，考量機要人員於條例施行後的過渡性需要，於同條第二項規定得適用原規定留任至現任機關長官離職為止。

再者，考量原依派用人員派用條例進用之派用人員及原依教育人員任用條例或其他法令進用之社會教育機構及學術研究機構聘任人員，於條例施行後之過渡性需要，於同條第三項規定仍適用原規定。但其原為派用職務之員額出缺時，得由本機關（構）原派用人員遞補或進用其他原臨時機關（構）派用人員外，改依本條例之規定進用聘用人員。

同條第四項規定，對於各機關超過本條例第三條所訂比例之聘（僱）用人員，比照第一項之規定辦理。

第七，施行細則草案第六十六條規定，准予繼續派用或聘任人員之事宜。考量臨時（派用）機關、任派兩用雙軌制機關（如外交部所屬駐外機構、行政院退除役官兵輔導委員會所屬工廠及榮民勞務技術中心等）、社會教育機構及學術研究機構業務用人需要及原派用及聘任人員之權益，依本條例第五十八條第三項規定准予繼續派用或聘任之人員，如於同一主管機關及其所屬機關間調動（派用）或聘任時，明定仍適用原派用人員派用條例或教育人員任用條例等法令規定，以資因應。

第八，條例草案第五十九條為排除適用人員之規定，即各機關為應季節性、短期性或非年度業務計畫工作需要之部分工作時間或按日（件）計酬人員，不適用本條例之規定。

第九，由於中央研究院原即非屬教育人員任用條例所稱的學術研究機構，並不適用該條例聘任其研究人員及研究技術人員，復以該院為我國學術研究最高機關，地位崇高，性質特殊，銓敘部依其組織法第十四條及第十八條之規定，自行訂定聘任制度聘任研究人

員及研究技術人員，業已行之多年，目前在適用上尚無窒礙之處。依該院現制，對於聘任人員資格審查、續聘、升等、聘期、聘任職務等別、薪級、考績、退休等各項規定，均與本條例相關規範有所不同，且其聘任研究人員包括各專業領域之人才，較諸本條例之適用對象寬廣。因此，條例草案第六十條規定，中央研究院研究人員及研究技術人員之聘任員額、職務等級及資格、程序、薪給、考核、退職撫卹、請假等規範，由中央研究院會同銓敘部決定。

第十，條例草案第六十一條規定，由考試院訂定條例的施行細則。

第十一，條例草案完成立法程序後，仍須配合相關條文，研訂配套措施後始能實施，條例草案第六十二條規定，條例的施行日期是由考試院會同行政院定之，以符法制。

第八節　結語

此一條例草案的研擬目的，在於整合現有五種非常任人員，增進政府機關的彈性用人空間，其不僅建立政府機關新的人事制度，也使機關首長用人權力的增長，其對於政府機關的工作效率與士氣造成相當的影響。從前面七章六十二條的條文與施行細則六十八條的內容說明中，可以發現用人彈性化、職務常任化的特點；惟亦必須評估其執行面的影響。

第四章　世界各主要國家非常任性公務人力制度之比較分析

第一節 美國

壹、前言

就狹義而言，美國聯邦和州政府支非常任性或契約性公務人力制度，乃為 Thompson and Mastracci（2005：125-142）所稱「非標準工作安排」（nonstandard work arrangements , NSWAS）之臨時雇用（temporary）、部分工時雇用（part-time）和季節性雇用（seasonal employment）等彈性公務人力（flexible public workforce），而就廣義而言，則可指 Condrey and Battaglio, Jr.（2007：425）所稱「激進公務員制度改革」（radical civil service reform）之主張：消除工作保障和功績保護、採用績效薪資（pay-for-performance）和「任意雇用關係」（at-will employment）制度。後者在美國各級政府雖非全面性實施，但 Florida , Georgia、Texas 和 Utah 等州，以及聯邦之「國土安全部」（Department of Homeland Security , DHS）和國防部，已在「新公共管理」（the New Public Management , NPM）革命影響下，進行雖有制但亦近似英國「執行機構化」（agencification）之人事制度改革。

貳、美國聯邦政府非常任性公務人力之現況分析

一、統計資料

根據 Carolyn Ban（1999：41-54）的分析，如表九所示，臨時雇用人員（temporary , not tenure）占美國聯邦政府全部公務人力，在 1993 年為 6.8% ，之後於 1994 年減少為 6.7% ，1995 年再減少為 5.2% ，1996 年和 1997 年亦皆維持在 5.2% 。又 Ban 引述「1994 年美國功績制度保護委員會」（US Merit Systems Protection Board）的統計資料，在 1982-93 年間，這些臨時雇用人員的比例亦皆未超過 1993-97 之比例。由此可知，在 1982-97 年間，美國聯邦政府的臨時雇用人員比例，大都維持在 7%以下，如加計「定期任用人員」（temporary, term appointment），在 1993-97 年間，亦皆為 10%左右。

表九 美國聯邦政府公務人力統計表

	1993		1994		1995		1996		1997	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
常任（Permanent）	1,900,250	89.6	1,836,253	89.6	1,771,743	90.1	1,713,982	90.4	1,656,963	90.2
非常任（Temporary）										
臨時雇用人員（No tenure）	144,756	6.8	136,472	6.7	102,804	5.2	98,366	5.2	94,700	5.2
定期任用人員（Term appointments）	75,079	3.6	76,645	3.8	92,204	4.7	84,683	4.4	84,333	4.6
非常任總計	219,835	10.4	213,17	10.4	195,008	9.9	183,049	9.6	179,033	9.8

資料來源：OPM Central Personnel Data File, provided by US Merit Systems Protection Board, 引於 Ban, 1999：42。

然根據 Thompson and Mastracci（2005：128-134）對聯邦政府行政部門的分析，如表十所示，全職的常任公務人員在 1987 至 2000 年間，總共減少 294,499 人，可見美國政府瘦身再造的成果。而在此同期間，「定期任用人員」的比例，從 1987 年的 6.95%降至 1993 年的 5.09%和 2000 年的 4.2%，至於「臨時雇用人員」的比例，從 1987 年的 6.01% 降至 1993 年的 5.71%至 2000 年增加至 9.15%。在此期間，兩者加計皆維持在 10～12%左右。

以上這兩份統計資料，雖計算基礎上有些差異，但已可大致上推測，過去十幾年間，美國聯邦政府在大幅裁員常任文官員額的同時，雖未同步增加「臨時雇用人員」和「定期任用人員」員額，然可知這兩類非常任性公務人力實扮演一定的功能角色。此雖未能完全支持 Gow and Simard（1999：5）所提出的假設：至少在過去 15 年間，非常任性公務人力在許多 OECD 國家的政府工作上，逐漸增加。儘管如此，這兩份統計資料，應可印證 Klinger and Nalbandian（2003,引於 Thompson and Mastracci, 2005：131）所觀察人事行政制度的發展趨勢：今天……公共方案多數可能不是直接由政府部門來完成，而是經由各種市場機制來履行；即使由政府部門直接來完成，也是多數可能由臨時人員（temporary employees）之彈性用人機制來進行，而不是由受公務員法規和團體協約所保護的常任文官來完成。

表十 美國聯邦政府行政部門人力統計表

年	全職常任（Full-Time Permanent）		全職非常任（Full-Time Temporary）		臨時雇用人員（Part-Time and Intermittent		超時和假日臨時人員（Overtime and Holiday）		Total	
1987	1,915,664	87.04	153,004	6.95	66,709	3.03	65,577	2.98	2,200,954	100.00
1989	1,957,279	88.16	126,620	5.70	73,148	3.29	63,139	2.84	2,220,186	100.00
1991	1,935,483	87.98	129,476	5.89	67,574	3.07	67,497	3.07	2,200,030	100.00
1993	1,948,725	89.19	111,231	5.09	69,265	3.17	55,601	2.54	2,184,822	100.00
1995	1,787,680	89.13	99,676	4.97	52,802	2.63	65,476	3.26	2,005,634	100.00
1997	1,677,015	90.10	82,542	4.43	48,528	2.61	53,292	2.86	1,861,377	100.00
1999	1,649,761	89.24	93,037	5.03	57,489	3.11	48,463	2.62	1,848,750	100.00
2000	1,621,165	86.65	78,671	4.20	108,892	5.82	62,228	3.33	1,870,956	100.00

資料來源：Office of Personnel Management, 2003c, 引於 Thompson and Mastracci, 2005：132。

二、制度內容

根據美國人是管理署（Office of Personnel Management, OPM）所公佈的 USAJOBS 網站資料，這兩類人員的資格條件和福利分別為：

(一)臨時雇用人員（Temporary Appointment）

1. 進用條件

聯邦政府各機關可在下列條件下進用此類人員：

(1)為期不超過一年的短期職位。

(2)在一至二年內，基於機關重組、裁併、特定期間必須完成或特定尖峰期間的工作職位。

(3)不定期或季節性的工作職位。

2. 限制條件

(1)此類人員不可有實習期間，亦不得轉換工作。

(2)一般而言，各機關必須訂定特定的雇用期限，如有必要則最多以延長一年為限。

(3)不定期或季節性工作得在一年內不受延長次數限制。

3. 進用方式

(1)大多數此類職位必須經過公開競爭考試。

(2)然曾為「和平工作團」員工、30%的傷殘退伍軍人和符合轉換工作條件的退伍軍人，則可不經公開競爭考試。

4. 福利

(1)此人員享有休假待遇、社會安全和失業保險、但不得享有其他常任文官的福利。

(2)此類人員不得參加「聯邦政府人壽保險方案」或聯邦公務員退休金。

(3)現行法規規定，此類人員可購買醫療保險，但必須自行負擔全部保額。

(二)定期任用人員（Term Appointment）

1. 進用條件

聯邦政府各機關可在下列條件下進用此類人員：

(1)專案計畫工作（project work）的職位。

(2)超出全職常任人員工作量（extraordinary workload）的職位。

(3)已決定廢除的職位。

(4)未來組織將重組的職位。

(5)未來基金不確定的職位（uncertainty of future funding）。

(6)功能上可委託外包的職位。

2. 進用方式

(1)大多數此類職位必須經過公開競爭考試。

(2)然而，符合轉換工作條件的退伍軍人和 30%的傷殘退伍軍人，則可不經公開競爭考試。

3. 限制條件

(1)此類人員的運用期間為一至四年。

(2)此類人員在工作期間結束後，必須自動離職。

(3)第一年的工作期間可視為試用期間，並可能隨時要求此類人員在試用期間內離職。

4. 福利

(1)此類人員享有休假待遇，並可享有和常任公務人員相同的醫療保險、升遷、退休和節儉儲金等福利待遇。

(2)此類人員如歸類為「一般職類」（General Schedule），可晉升至十二職等。

三、問題焦點

無可諱言地，美國聯邦政府的非常任性公務人力制度是體現 Clinton 政府「國家績效評鑑」報告（The National Performance Review, NPR）的新公共管理運動價值：結果導向、顧客導向和法規鬆綁。NPR 所提出美國聯邦政府管理運作願景是為更彈性、強調公私間的效率記事和人事管理鬆綁。但是，NPR 亦同時強調「員工權能」（employee empowerment），俾強化常任公務人員的工作承諾感，以減少過於依賴非常任公務人力，這顯然是彈性用人與功績制間的拔河問題。

Ban（1999：46-48）指出，這項拔河的問題可從兩個不同政府部門的觀點上來討論：

第一、「功績保護委員會」（Merit System Protection Moard, MSPB）和「美國課責總署」（US General Accountability Office, GAO）認為進用非公務人力有如下缺失：

1. 對於偏遠性、稀少性和特殊困難覓才之職務，定義不明。
2. 公開競爭考試的程序挑戰功績制的基本原則，蓋該程序僅適用常任公務人員之進用。
3. 非常任性職位應比常任性職位，不具吸引力，但因進用非常任人員，乃掩飾該職位的真正特性（disguises the real character of the job），進而使符合常任職位資格條件之才能之士，望之卻步。
4. 現有非常任人原因具工作經驗之競爭優勢，在轉任常任人員的過程中，使「公開競爭」的程序缺少廣度，而致功績制的基本價值受到影響。

第二、美國國會對於政府部門進用非公務人力則持不同看法：

1.某些美國國會議員和「國會夥伴委員會」（the National Partnership Council）認為工作福利應基於總體的服務期間，而不是身分。這些非常任人員的未來顯得無助而不確定，並就管理運用的角度而言，這些職位並非臨時性工作。

2.對於現有非常任人員如在轉任常任性人員過程中，不具優勢，這是不公平的。蓋這些非常任人員如能轉任成功，則國家可節省大量的教育訓練費用。因此，眾議院曾要求 OPM 放寬資格條件：非常任人員在五年內，至少工作兩年，即可轉任常任人員。

然而，再從「內在勞動市場」（internal labor markets）理論來看，政府內部的公務人力市場是層封閉市場，可無視外在企業部門的競爭，升遷和薪資戰爭全視年資和工作經驗而定。因此，OPM 堅持不擴大運用非常任性人力，乃使政府人力市場過於內在化，而無法達成 NPR 所揭櫫的「工作更好，成本更少」（work better, cost less）基本價值。又從人力資本（human capital）的理論來看，人力為資產，是可透過投資而增進其價值。然在政府認知一定比例的公務人力為非常任性，則必然不願投資這些人力的教育訓練，而致影響「工作更好」的核心價值（Thompson and Mastracci, 2005）。

參、激進公務員制度改革與非常任公務人力之運用並無不同

激進公務員制度是美國過去十幾年來，在新公共管理理念的影響下，所進行「再造公務員人事制度」的改革，其核心價值為：祛除傳統功績制的保護、清除工作安全的保障、採行任意僱用關係，實施績效薪資制度和人事管理權力下放至實作單位等。這些核心價值的改革，當然引發美國公共行政學者對於這項制度可能造成「民主課責」（democratic accountability）問題的關切。限於篇幅，本節僅簡要論述 Georgia 州和國土安全部的改革個案。

一、Georgia 州的 GeorgiaGain 和 Act816 改革

(一)GeorgiaGain（1994-95）之改革措施

這項改革措施包括減少薪資等級（pay grades）、建立績效評鑑制度和員工個人績效計畫，以及競爭性的初任和中

階官員薪資，為達成改革目標，該州政府並加強對主管和部屬熟悉新措施的訓練。然而，可能由於認知不同，四年後的評估報告顯示成果並不理想，該州隨即在 2001 年修正「給予一次獎金」（Performance Plus）取代每年調升的獎金。

(二)Act 816（1996）之改革措施

這項法案的改革措施主要內容為：

1.創立「任意雇用關係」制度

凡在 1996 年 7 月 1 日以後進入該州政府工作的所有公務員，都被歸類為非分類職位（unclassified service），亦即沒有固定任期的保障（no property interest in their jobs），換言之，這些新進人員失去被免職的法定訴訟權利。至於在 1996 年 7 月 1 日以前進入該州政府的公務員，則歸類為分類職位（classified service）人員，可保有久任的工作保障，但至 2006 年止，該州已有 76%「任意雇用關係」制度的公務人員。

2.全面鬆綁人事管理法規

這項法案授權各機關訂定彈性的人力資源政策，並簡化雇用程序、條件和自訂薪資級距，以進用符合各該機關需要的人才。同時，該法案更確立政治中立，以引進兼具才能和忠誠之公務人員。

(三)問題焦點

Kellough and Nigro（2005：64-65）指出，Georgia 的人事制度改革可有如下缺失：

1.新公共管理運動的「市場取向」價值影響該州績效薪資制度之建立，而使該州政府管理更係有效的企業（run the government like a business）。然而，研究顯示，並無證據顯示該法案引進更好的員工，而使該州政府更有效益工作，反而因此新的薪資制度造成員工更多的疏離感，蓋因僧多粥少所致。

2.由於祛除久任工作之保障，反而增加各機關主管的政治

控制力。譬如，當時 Zell Miller 州長（民主黨）即運用吸納策略，進用共和黨員至州政府工作，以提升政治聲望。

3.雖然在進用和薪資等級的技術層面上，受到專業人士肯定，但監督制度並未定期進行，結果是，2002 年，共和黨贏得州長選舉後，反因此改革法案的實施，而助長恩庇主義的擴大。

然而，2006 年初，Condrey and Battaglio, Jr.（2007）針對該州 534 位人力資源專家進行問卷調查，對此一「任意雇用關係」制度，則顯示有所差異的實施結果：

1.47%的受訪者認為此制度，有助確保該州公務人員對於施政目標和優先順序的責任感。但只有 43%的受訪者認為該制度使該州政府的人力資源管理功能更為有效，而亦只有 34.9%的受訪者認為，該制度可激勵員工的工作績效。

2.惟仍有受訪者表示，該制度已顯著地增進該州政府的效率和效能，而不認為會發生恩庇主義和劣幣驅逐良幣的現象。

3.新進和年輕的員工認為該制度是傳統功績制的另一選擇，工作保障不是一項議題，應只有現任分類職位人員才會關切此制度的發展趨勢。

4.在這項調查研究的同時，另一項針對 805 位該州居民的民意調查則顯示，民眾高度支持州進行激進公務員制度的改革。

二、國土安全部的改革：9/11 之衝擊效應

(一)發展過程

關於國土安全部的人事制度改革，實需追溯 1990 年代以來，美國聯邦政府人事制度改革的發展過程。如眾所週知，為因應全球化發展趨勢和西敏寺模式國家政府改造成效的展現，一九九二年就任的 Bill Clinton 總統乃授權 Al Gore 副總統成立「國家績效評鑑」（National Performance

Review , NPR），啟動舉世注目的美國聯邦政府改造運動，目標在改進政府流程、建立課責制和分權化管理，以激勵聯邦官員的企業性精神和行為，並恢復民眾對政府的信心。Al Gore 在「從繁文縟節至結果」（From Red Tape to Results：Creating a Government That Works Better and Costs Less）中（1993），提出五項「人力資源管理的再造原則和做法」：

一、創造一個具有彈性和責任性的雇用制度

這項做法的主要內容為：授權各部會建立其引進（recruitment）和考試（examining）方案、廢除聯邦集權和統一的考試、和准許各部會自行遴用所缺人員而不須受考試及格等級名冊限制。

二、改革職位等級和基本薪俸架構

這項作法的主要內容為：消除人事薪俸規定的各級職位標準和各部會可彈性擴大薪俸等級結構。

三、授權各部會訂定增進個人和組織績效的方案

這項作法的主要內容為授權各部會設計其績效管理方案，並自行界定其績效標準。

四、授權各部會發展獎勵和分紅制度，促進個人和組織績效，以符合政府再造的管理目標。

五、加強各部會主管的領導技能，使形成績效文化，以進行處理績效不彰的官員。

為執行此項人力資源管理再造，Clinton 政府於一九九四年通過「（聯邦）人力再造法」（1994 Workforce Restructuring Act），准許各部會運用財政誘因，裁減各部會的人力。在成效上，1994-95 年間，聯邦政府人力裁減超過十六萬名，並將由聯邦政府 OPM 統籌集中辦理之「美國文官考試」（the Administrative Careers with America , ACWA）停辦和逐漸減少「傑出學生方案」（the Outstanding Scholar Program , OSP）對初任文官的進用員額，亦即授權各部會自行辦理，或向 OPM 申請公告考選，但准予各部會由及格

名單中挑選進用。

然而，事實上 Clinton 政府的文官改革努力，因來自聯邦公務員工會的強力反對，及 Al Gore 考量 2000 年將參與總統大選的壓力，並未獲致預期成果。可是，2001 年，現任美國總統 George W. Bush 隨即提出「總統管理議程」（The President's Management Agenda , PMA）：競爭性政府採購、改革財務績效、擴大電子化政府、預算與績效整合制度和策略性人力資本管理（strategical management of human capital）。美國聯邦政府課責總署（前為會計總署）（The Government Accountability Office , GAO）將人力資本問題和戰後嬰兒潮的聯邦人員退休高峰期結合，主張應重建聯邦政府的人力結構。PMA 乃將人力資本界定為引進管理彈性的概念（the concept of managerial flexibility），又因二〇〇一年的 911 事件，美國國會遂於二〇〇一年十一月通過「管理自由法」（The Freedom to Manage Act）和「管理彈性法」（The Managerial Flexibility Act），目標在授予各部會及其主管更大的裁量權，以吸引、管理和留住高品質人才，並修正人事管理系統，俾符合各部會特殊需要。該法的主要內容為：授權各部會採行提早退休誘因方案、用人機關不受三人名單制度（the rule of three）限制、各部會可因需要修改聯邦政府的人事法規和彈性提高高級文官的績效獎勵。

現任布希總統主政期間，美國聯邦政府各部會中，當然以國土安全部（Department of Homeland Security）和國防部獲得最大授權，而其法源就是國土安全法（Act of Homeland Security , 2002）。就政策議程的理論而言，911 事件正是如 Baumgartner 和 Jones 所稱之「主要焦點事件」（major focusing event），而國土安全和國防議題乃形成「政策壟斷」（policy monopolies），並使這項「政策場域」（Policy venue）的變動有利於決策者的主要政治利益：為防止恐怖攻擊，可擴及反擊恐怖性緊急事件、防止恐怖份

子與毒品走私的非法勾結和負責維持國家的經濟安全（Moynihan , 2005：175-177）。爲達成立法和政策目標，該法的主要工具，當然就是改變和建立新的人力資源管理系統，使具彈性（fexibility）和即時性（contemporary），但不違反功績和適才適所的原則。

(二)國土安全法的主要內容（關於人力資源管理制度部分）為：

1. 該部各單位應擬定「人力資本的策略規劃」（Human Capital Strategic Planning in Performance Plans）和「方案績效報告」（Programs Performance Reports），而由各單位依本法設置「人力資本長」（the chief Human Capital Officer）負責執行。
2. 該部的新進人員進用標準，在 OPM 訂定後，授權各單位直接考選，各單位可在「競爭性職位」（the competitive service）考選中，自訂「等級制度」（categorical ranking system），取代傳統的「分數高低制度」（individual numerical ratings），以評估應考人的能力。
3. 各單位在每一品質等級中（within each quality category），依據 OPM 的標準，建立二人以上「偏好－合格」名單（Preference-eligibles），以供各單位主管挑選用人。並除了 GS-9 職等之科學和專業人員職位外，該名單必須將最高等級的 10%，優先列入殘障人士。
4. 該部各單位，在經過 OPM 署長同意後，基於組織重組、人力精簡、業務調整或人力再造等理由，可要求無任期限制或服務滿三年的員工，自動離職（voluntary separation），並得支領自動離職津貼，但最高不得超過 2 萬 5 千美元。同時，各單位亦可基於相同理由，經 OPM 核准在 31 天前通知鼓勵常任文官和無任期限制人員，自動提早退休（voluntary early retirement）。
5. 該部所有高級文官（Senior Executive Service, SES），皆須在經 OPM 和「管理預算署」（Office of Management and

Budget）共同認定之標準（Criteria）和程序（Procedures），所建立之「績效評核制度」（performance appraisal system）下，進行為期 2 年的「再認定」（recertified as a senior excutive）是否尚具高級文官之資格能力，如未能通過，則僅可領取「年金津貼」（annuity supplement），而不能領取法定退休金。同時，基於「相對績效」（relative performance）評核之差異，SES 之每年薪俸（包含基本薪資）隨之調整，較高績效者得獲較高待遇。

6. 該部的「薪資制度」（pay system），係依市場需求、地區加給和每年的績效評估等標準，訂定較為寬廣的薪資帶（broadbanding salary），分為「初任」（entry）、「中階」（full performance）、「資深專家」（senior expert）和「主管」（supervisory）等四級。每年薪資則根據「不接受」（unacceptable）、「完全接受」（fully acceptable）和「高於完全接受」（above fully acceptable）等三項績效標準，來決定是否晉俸。換言之，該部排除適用職位分類法中所定之俸級。

7. 所有該部官員（新進和現任）可有一至二年的「初任期間」或「實習期間」，但不具固定工作保障（property interest），這期間 已比其他部會所規定之期限長，因此如違反相關規定，得隨時解雇。初任期滿的官員必須接受新的「不利行動」（adverse actions）評估程序（十五天），如被認定對該部造成「直接和實質的影響」（direct and substantial impact），則可予以免職（removals）、停職（suspensions）、降職（demotions）或減薪，而申訴時間只有五天。惟如屬工作不力者（poor performance）者，則給予 60 至 90 天的觀察期。

(三)問題焦點

美國聯邦政府國土安全部的這套彈性人力資源管理制度，其理論基礎無非在增進彈性用人措施：彈性是使對的

人在對的時間用在對的位置、創造一彈性並負責任的用人制度、運用市場報酬制度支給待遇和確立官員的績效責任。然而，這套新的人力資源管理制度當然引發現任布希政府各部會要求比照，尤其是國防部，蓋其任務之重要並不亞於國土安全部。間有美國學者認為這將終結美國自一九七八年文官改革法實施以來的功績制度，Donald P. Moynihan（2005：171-192）更認為，這項作法並不是仿效英國、加拿大和紐西蘭等西敏寺模式的新公共管理典範，而是現任布希政府將彈性擴充為更集權和由上而下的解釋（a more centralized and to-down interpretation）。

但是，反對最激烈的當然是美國全國總工會（AFL-CIO）、美國聯邦工會（The American Federation of Government Employment, AFGE）和美國全國財政官員工會（the National Treasury Employees, NTEU），這些工會異口同聲批判，該法威脅團體協約規定和消除聯邦政府公務人員之保護權。公共行政學者 Bowman 和 West（2006）更憂心，「任意雇用關係」和其他制度之變動，將破壞傳統行政和能力中立之功績制規範。蓋這些「激進公務員制度」的改革措施，已使受傳統功績制保護之公務員，處於「非常任」性狀態，形同美國政府的契約人員（employment under a personnal services contract with the United States Government）。

第二節 日本

日本國家公務員的傳統任用模式可以說是採行「入口主義」，亦即一旦通過考試，進入政府單位工作，在終身雇用（permanent employment）與年功序列制[1]精神的人事法規以及權力化組織的保障下，就已決定了特定且穩當的職業人生。（中野雅至，2005：35- 43）日本政府在這些永業公務員之外，為了因應業務需求，也

[1]所謂的「年功序列制」，就是依據年資循序升遷的人事管理制度。

以不同於公開且競爭性考試的管道，甄選任用了許多類別的非永業公務員；而且這些非永業公務員即使進入公務體系的途徑不同，亦依然受到相關人事法規的保障，屬於法定的國家公務員，同級職者之間的薪資待遇差距不大，有立法特別規定者依法定薪俸等級，或者依據被依法授予權責的人事院規則所定支薪，或依據被依法授予權責的首長核定額度支薪，同級職者待遇的主要差別在於工作時間的長短。[2] 然而，現代社會的一般大眾由於身處競爭激烈的自由市場，且需時時接受績效考核，故對政府的運作機制與效率等的要求相對提高。日本乃在全球「新公共管理革命」（New Public Management, NPM）浪潮的影響下，

綜合「西敏寺模式」（the Westminister Model）和美國模式，於 2008 年訂定「國家公務員制度改革基本法」，致力公務員體制的改革，追求活用市場機制、顧客主義、以及業績主義等的組織運作模式[3]。其中，尤其是改革公務員的選用制度，均期望能夠甄選出具全球視野、高才能和高效能的公務員，以因應全球化之挑戰。

壹、公務員進用與選考的類別

日本的公務員除了有「國家公務員」與「地方公務員」，以及「特別職務」與「一般職務」的區分外，在國家公務員考試方面有限定為大學畢業程度者報考的「國家公務員採用Ⅰ種考試」、「國家公務員採用Ⅱ種考試」、「國稅專門官採用考試」、「勞動基準監督官採用考試」、「法務教官採用考試」、以及「航空管制官採用考試」等；為高中畢業程度者報考者有「國家公務員採用Ⅲ種考試」、「入國警備官採用考試」、「皇宮護衛官採用考試」、「刑務官採用考試」、「海上保安學校學生採用考試」、「航空保安大學校學生採用考試」、「海上保安大學校學生採用考試」、「氣象大學校學生採用考試」等（詳例如附表十一），[4]一般所謂的國家公務員考試主要是指Ⅰ種考試、Ⅱ種考試與Ⅲ種考試三類，其它則被歸類為特定單位需求的特

[2] 相關敘述乃根據筆者等赴日本調查訪問國家公務員制度改革推進本部時，受訪的參事官輔佐所做之分析與說明。

[3] 日本由於「官尊民卑」等傳統觀念的影響，對於吸收民間企業經營手法的意識甚為淡薄，所以引進 NPM，較其它開發國家晚了 12 年以上。中野雅至（2008）《公務員クビ！論》，日本東京：朝日新聞社 158-159 頁。

[4] 2008 年 7 月 5 日查詢日本人事院網站：http://www.jinji.go.jp/saiyo/saiyo.htm

定考試。

就國家公務員與地方公務員的區別而言；所謂的國家公務員即是中央政府所屬各機關的職員。國家公務員的職務分為一般職務與特別職務，而一般職務是指國家公務員法所制約的對象且為特別職務以外，屬於國家公務員的一切職務；特別職務則是根據國家公務員法第二條明列規定，包括內閣總理、國務大臣、人事官與檢察官等 17 類職務，這些屬於特別職務的國家公務員並不適用於國家公務員法的規制。[5]相對於國家公務員，地方公務員乃是地方自治體的職員，也區分為特別職務與一般職務兩種：經由選舉選出的縣長、市町村長、議會議員等均屬於特別職務，而在地方自治體所屬單位兼職或臨時員工亦屬於特別職務，特別職務者不適用於地方公務員法的規制。地方公務員的一般職務除了事務職員與技術職員之外，也包含了醫師、護士、警察、學校教師、幼稚園教師、托兒所保母等等，職位種類甚多（鹿兒島重治，1196：35-43）。

[5] 日本的國家公務員法第二條第三款特別職為下列職員的職務。1.內閣總理。2.國務大臣。3.人事官與檢察官。4.內閣法制局長官。5.內閣秘書處副秘書長。5-2.內閣危機管理監。5-3.內閣秘書處副秘書長助理、內閣新聞官與內閣情報官。6.內閣總理大臣助理官。7.大臣政務官。8.內閣總理大臣秘書官、國務大臣秘書官、以及人事院規則所指定，屬於特別職機關首長的秘書官。9.根據選舉所必要者，或由國會議決或同意的必要職員。10.宮內廳長官、侍從長、東宮大夫、式部官長、侍從次長，以及法律或者是人事院規則所指定的宮內廳的其他職員。11.特命全權大使、特命全權公使、特派大使、政府代表、全權委員、政府代表或者是全權委員的代理、以及特派大使、政府代表、或者是全權委員的顧問及隨員。11-2.日本聯合國教育科學文化組織（UNESO）國內委員會的委員。12.日本學士院會員。12-2.日本學術會議會員。13.法官及法院職員。14.國會職員。15.國會議員的秘書。16.防衛省的職員。17.獨立行政法人通則法第二條第二款所規定的特定獨立行政法人的理監事。

表十一：日本 2007 年度國家公務員採用考試實施狀況一覽表

考試程度	考試種類	報名數目（A）		合格數目（B）		倍率（A/B）
			女性人數		女性人數	
大學畢業程度	I 種考試	22435 人	6609 人	1581 人	257 人	14.2 倍
	II 種考試	38659	11974	4898	1304	7.9
	國稅專門官	15459	4672	2288	649	6.8
	勞動標準監督官	3120	882	131	23	23.8
	法務教官	2318	829	170	30	13.6
	航空管制官	1139	348	84	34	13.6
	小計	83130	25314	9152	2297	9.1
高中畢業程度	III 種考試	17313	5617	1785	619	9.7
	皇宮護衛官	1461	424	27	6	54.1
	刑務官	7805	1151	1240	195	6.3
	入國警備官	5305	1551	138	53	38.4
	航空保安大學校學生	809	245	149	36	5.4
	海上保安大學校學生	616	108	77	9	8
	海上保安學校學生	3914	658	291	47	13.5
	海上保安學校學生（特別）	4916	902	589	72	8.4
	氣象大學校學生	434	82	49	6	8.9
	小計	42603	10738	4345	1043	9.8
合計		125733	36052	13497	3340	9.3

資料來源：人事院研修指導課（2008）、《行政のしみと公務員制度（平成 20 年度版）》，日本東京：財団法人公務研修協議会、頁 25。

(一)一般職務國家公務員的進用考試

由於研究資源的限制，本計畫主要以日本的國家公務員制度為研究對象。所以就國家公務員的進用考選而言，所有職員的任用，依據國家公務員法以及人事院規則所規定的「考試成績」、「人事考核成績」、或者是「其它能力的實際證明」為基

礎，施行任用作為。[6]猶如上述，一般職務國家公務員的進用考試可分為「Ⅰ種考試」、「Ⅱ種考試」、「Ⅲ種考試」三類的競爭性公開考試。而其考試的方法，根據人事院規則 8-12（職員的任免）第三十條（考試的方法），「為判定參與考試者具備執行職務能力之目的，應符合以下各項所揭示方法中的二項以上。一、筆試，二、經歷評定，三、實地考試，四、勤務評定，五、口試，六、身體檢查，七、其它得以客觀評定執行職務能力的方法。」。舉實例說明，例如 2008 年國家公務員Ⅰ種考試所採取的二階段考試，第一階段為筆試，以選擇題方式進行，科目為公務員所應具備的「通識」與「專業」；第二階段則以書寫記述方式進行筆試，科目除「專業」之外，另有測試判斷力與思考力等的「綜合」考科，且在筆試之外，另加上以個別面對面形式進行的口試。二階段考試後，人事院會根據合格者的志願與成績作成進用候選人名冊，依序推薦給有需求的單位。需求單位選出候選人之後，會再進行「面試」與「身體檢查」，乃至於「英語測試」等，以從中找出符合單位所需的適當人選。[7]

除以筆試、口試為主的競爭性公開考試之外，為判定參與考選者有無執行該當官職的能力，以及作為考選基準是否合適的基礎架構下，除了人事院有規定者，依據其所定方法辦理之外，為配合必要者，亦得使用評定經歷、實地考試、筆試等其它方法。[8]而考選的基準，就一般分類官職而言，除對應官職的職種與等級之外，應具備命令所定的經歷、學歷或者是技能，而且應具備根據命令所定的執照及其他必要的資格。[9]

(二)其它進用途徑

國家公務員除了以「Ⅰ種・Ⅱ種・Ⅲ種」三類考試途徑進用之外，主要尚有臨時性任用、限定任期的任用、兼職任用、屆齡退休者等的再任用、以及國家與民間企業間的人事交流等

[6] 國家公務員法第三十三條
[7] 2008 年 7 月 10 日查詢人事院網站：國家公務員考試與進用導航網頁 http://www.jinji.go.jp/saiyo/saiyo.htm
[8] 人事院規則 8-12 職員的任免第四十四條選考的方法。
[9] 人事院規則 8-12 職員的任免第四十五條選考的基準

途徑。

1.臨時性任用：擁有任命權的機關首長，根據人事院規則的規定，與緊急、臨時的官職相關、或者是無任用候補者名冊的狀況下，獲得人事院的承認，且不超過六個月的任期，可進行臨時性任用。亦即臨時性任用的權限屬於擁有人事任命權的機關首長，且不佔法定編制的員額，任期不超過六個月，至多可延期一次。[10]

2.限定任期的任用：從事的職務內容若為預定於三年以內廢止的官職，至該當官職廢止的期間；以及基於特別計畫所實施的研究事業相關，預定於五年內結束的科學技術（非人文科學）、具備高度專業知識、技術的研究業務且為該研究事業有效運作所必要的官職，至該當業務結束期間，得以限定任期進用。[11]再者，任期制職員的進用是人事院認可後，以選考方式，根據業務所需的專業知識與優秀見識等，就人選的資格、經歷、實務經驗等進行經歷評審。[12]

3.尚有針對一般職務的任期制職員，亦即所謂「特定任期職員」的進用：開拓此一途徑的目的是擁有任命權者，為於一定的期間活用高度專業知識經驗或優秀見識，進用具備高度專業知識經驗或優秀見識者，以從事必要業務，可在獲得人事院的認可後，依據選考，採用限定任期的職員。再者，根據法規規定採用特定任期職員尚須符合下述限制條件：（1）培育該項專門知識與經驗的職員需要相當時間，所以在一定的期間內難以確保內部職員適任以該項專門知識與經驗，從事必要業務。（2）該項專門知識經驗與急速進步的技術相關，且在必須具備該項專門知識與經驗的業務中，該員所具備的專門知識與經驗所能夠有效發揮的期間，而此期間有一定的期間限制。（3）等同前兩項規定之下，為人事院規則所定者。[13]此類職員的任期，擁有任命權者得在未超過五年的範圍內，

[10] 國家公務員法第六十條

[11] 人事院規則 8-12 職員的任免第十五條限定任期的任用第二款第一項與第二項規定。

[12] 人事院規則 2310 任期制職員的進用與薪資特別條例第二條。

[13] 一般職的任期制職員的採用與待遇特例關係法第三條第二款。

加以訂定；也可經人事院認可後，從採用日起未超過五年的範圍內，更新其任期。任期內亦得於不違反任用宗旨，並經人事院認可後，調任相同性質的其它職務。[14]

4.兼職任用：有關兼任職員的規定，根據人事院規則 8-14 兼任職員等任用關係特別條例第一條兼任職員的採用，得不經由競爭考試或選考。第二條兼任職員向其它官職的異動，應經由選考。但兼職職位之間的異動，得不經由競爭考試或選考。[15]而國家公務員中的兼任職員主要是指內閣中，諮詢或審議重要政策等的特定委員會的委員或內閣的特定顧問、參事，或為人事院所指定的等同職務，以及前述職務之外，不需要經常勤務的職員。

5.屆齡退休者等的再任用：得由擁有任命權者，依據屆齡退休者或服務滿二十五年退休者等的從前工作實績進行選考，於任期不得超過一年的限定下，進行採用。[16]非屆齡退休人員以及法所指定者，須退休滿五年方可再行任用。[17]

6.國家與民間企業間的人事交流：政府針對於被期待成為擔負行政運作重要角色的職員，以交流派遣的名義，派至民間企業歷練實務，學習並領會有效率且機動性的執行業務手法，進而深入瞭解民間企業的實情，以求培育出能夠柔軟且確中標的、可以應對行政課題所需知識與能力的人才；同時藉由交流採用的途徑，藉由民間企業等的人才，熟悉民間企業的實務、學會有效率且機動性的執行業務手法者，並使之從事職務，以求活化行政運作。交流對象的企業則採公開招募，並需締結契約；人員交流派遣的期限最長不可超過三年。[18]

---

[14] 一般職的任期制職員的採用與待遇特例關係法三至七條。

[15] 人事院規則 8-14 兼任職員等任用關係特別條例第一條、第二條。

[16] 國家公務員法第八十一條第四款屆齡退休者等的再任用與第五款之規定

[17] 國家公務員法第八十一條第二款、第四款，及人事院規則 1-19 屆齡退休者等的再任用第三條。

[18] 國家與民間企業間的人事交流關係法。

表十二：平成十八年（2006）職員採用狀況表

總數 28,542 人 （100%）	
考試任用 15,531 人 （54.4%）	選考任用 13,011 人 （45.6%）
I 種考試 593 人（2.1%）	
II 種考試等 2,615 人（9.2%）	
III 種考試等 2,341 人（8.2%）	
國稅專門官、勞動標準監督官考試 1,003 人（3.5%）	
郵政綜合職務 48 人（0.2%）	
郵政一般職務 8,931 人（31.3%）	
技能、勞務職 193 人（0.7%）	
任期制職員 242 人（0.8%）	
醫療職、福利職 734 人（2.6%）	
任期制研究員 41 人（0.1%）	
其他 1,321 人（4.6%）	
特定獨立行政法人 5051 人（17.7%）	
日本郵政公社 1,310 人（4.6%）	
來自特、地、公等單位 4,119 人（14.4%）	

資料來源：人事院編（2008）《公務員白書》（平成 20 年版），日本東京:日経印刷（株），頁 58。

貳、其它途徑進用職員的待遇

有關以臨時性任用、限定任期的任用、兼職任用以及屆齡退休者等的再任用等途徑任用的國家公務員的待遇，除依據「國家公務員法」、或「一般職職員薪資關係法」、或「一般職職員的勤務時間、休假等關係法」等等專門法中所適用的相關條例之外，若有特別法者，例如：「一般職的任期制職員的採用與待遇特例關係法」等，則根據特別法的規定。再者無論有無特別法，上述各類任用的待遇，人事院均依據相關法規或權責訂定詳細規則與薪俸級表（附表十三）[19]，且編入人事院規則之內。另外國家與民間企業間的人事交流途徑所採用的民間企業人員、或派遣至民間企業的人員，其等待遇則依據「國家與民間人事交流關係法」及「勞動基準法」所定，須簽定勞動契約，在法律與契約的保障與約束下，依契約行事。亦即上述經臨時性任用、限定任期的任用、兼職任用以及屆齡退休者等的再任用等途徑所進用的職員，乃由國家依據相關法規加以「任用」，且依法給予待遇，而非依據勞動基準法來「雇用」，不經由雇用契約來保障受雇人權益，所以「任用」是屬於國家公務員，「雇用」則屬於非國家公務員，兩者權益有很大的差別。

[19] 無薪俸級表者，由擁有任命權者依法訂定，例如兼職職員的薪俸。各類公務員的薪俸與薪俸級表，除可參考人事院網站之外，亦可參考行政管理研究センター編，(2007)《データ・ブック日本の行政 2007》，85-88 頁。薪俸級表的適用範圍說明等。

表十三：薪俸級表適用範圍一覽

俸級種類	適用人員範圍
行政職俸級表（一）	適用於非俸級表內的職員(除兼職人員以外)
行政職俸級表（二）	從事機械運作、府院監督和其它院務以及其相關性職務人員，依人事院規定辦理。
專門行政職俸級表	從事需要植物防疫官、家畜防疫官、專利局審定委員以及審議官、船隻檢查官與航空交通管制等其它專業知識等職務人員，依人事院規定辦理。
稅務職俸級表	從事於國稅局，處理租稅的賦課以及徵收等相關性職務人員，依人事院規定辦理。
公安職俸級表（一）	從事警官、皇宮護衛官、出入境警官以及看守所等職務人員，依人事院規定辦理。
公安職俸級表（二）	從事檢查署、公共安全調查局、少年感化院、海巡署等職務人員，依人事院規定辦理。
海事職俸級表（一）	從事遠洋區域亦或近海區域航行之人事院指定船隻船長、航員、機關長、機組員等職務人員，依人事院規定辦理。
海事職俸級表（二）	從事船隻作業職務人員(非海事職俸級表(一)之適用人員)，依人事院規定辦理。
教育職俸級表（一）	從事人事院指定大學相關教育機構內，有關學生教育、學生研究之指導以及研究等職務人員，依人事院規定辦理。
教育職俸級表（二）	從事人事院指定高等職業學校相關教育機構內，教授職場必要之技能等職務人員，依人事院規定辦理。
研究職俸級表	從事人事院指定實驗所、研究院內，實驗研究亦或調查研究等職務人員，依人事院規定辦理。
醫療職俸級表（一）	從事醫院、療養院、診所之醫師以及牙醫等職務人員，依人事院規定辦理。
醫療職俸級表（二）	從事醫院、療養院、診所之藥劑師、榮養師等相關人員，依人事院規定辦理。
醫療職俸級表（三）	從事醫院、療養院、診所之保健師、助產師、護士、實習護士等相關職務人員，依人事院規定辦理。
福祉職俸級表	從事人事院指定身心障害更生援助機構、兒童福祉機構內，入內之指導、照顧、看護等相關職務人員，依人事院規定辦理。
指定職俸級表	事務次官、外局首長、實驗所亦或研究院院長、醫院亦或療養院院長等官職人員，依人事院規定辦理。
特任職員俸級表	依照任期制職員法規定，任期制職員中，凡有必要從事高度專業知識經驗亦或於規定期間內善用其優異見識等職務人員（特任職員）。
任期制研究員俸級表	依照任期制研究員法規定之採用任期制職員。

註：資料來源：人事院（平成十八年・2006 年）《公務員白書》，146 頁。

以任期制職員的待遇為例：限定任期所採用的職員，根據「一般職的任期制職員的採用與待遇特例關係法」適用以下的薪俸級表。

表十四　　單位:¥日圓

俸級號數	1	2	3	4	5	6	7
薪俸月額	376,000	426,000	479,000	545,000	622,000	728,000	852,000

資料來源：一般職的任期制職員的採用與待遇特例關係法第七條

人事院依據一般職的任期制職員的採用與待遇特例關係法，及該法所定的薪俸表，於人事院規則二三一0（任期制職員的採用及薪資特例）內詳細規定特定任期職員俸級支給標準：(1）具備高度專門知識與經驗，並活用其知識經驗執行業務者，1 號俸級。(2）具備高度專門知識與經驗，並活用其知識經驗執行困難的業務者，2號俸級。(3）具備高度專門知識與經驗，並活用其知識經驗執行特殊的困難業務者，3 號俸級。(4）具備特殊的高度專門知識與經驗，並活用其知識經驗執行特殊的困難業務者，4 號俸級。(5）具備特殊的高度專門知識與經驗，並活用其知識經驗執行特殊的困難業務且為重要事務者，5 號俸級。(6）具備極高度的專門知識與經驗，或具備優秀判斷與評價能力，並活用其知識經驗等執行特殊的困難業務且為重要事務者，6 號俸級。(7）具備極高度的專門知識與經驗，或具備優秀判斷與評價能力，並活用其知識經驗等執行特殊的困難業務且為特別重要事務者，7 號俸級。[20]

對於任期制職員進用初任時的俸級認定，適用級別資格基準表者，得以相當該員的經驗年數，追溯採計。[21]此外，對於業績特別顯著者，在決定其月薪俸給時，尚可對照被期待之業績，進行判斷。[22]而有關特定任期制職員的期末津貼與勤勉津貼等，則依據人事院規則九一四◯的規定支給。任職期滿離職職員，得依據國家公務員退職津貼法計算在職服務年資，領取應得津貼。

[20] 人事院規則二三一0（任期制職員的採用及薪資特例）第六條。
[21] 人事院規則二三一0（任期制職員的採用及薪資特例）第十條、人事院規則九一八（初任薪資、升格、升給等的基準）別表第二級別基準表、第六初任薪資基準表。
[22] 人事院規則二三一0（任期制職員的採用及薪資特例）第七條。

又如兼職職員的薪資則根據一般職職員薪資關係法第二十二條（兼職職員的薪資），委員、顧問、參事，或為人事院所指定等同職務的兼職職員，在一日不超過三萬五千三百日圓的範圍內，各廳的首長得經人事院認可後，支給津貼；各廳的首長對於前述職務之外，不需要經常勤務的職員，得權衡永業一般職職員的薪資，於預算的額度內支給薪資。

換言之，在非通過「Ⅰ種・Ⅱ種・Ⅲ種」三類考試途徑進用且執行經常勤務的永業公務員之外，只要是依法「任用」的職員，於各類相關法規與人事院的保障之下，均可獲得與職務對等之薪資與福利。

叁、國家公務員制度的改革與具體作法

自從 1990 年代初期起的第三波大改革浪潮被啟動的以來，政治、經濟、社會等改革一波又一波地接連不斷。2001 年 1 月中央部會重組等的行政改革措施開始實施之後，針對國家公務員體制的相關改革也被加速進行，同年 12 月 25 日內閣會議所議決的「公務員制度改革大綱」出爐，列出了以下八個重點項目（東田親司，2002：160-162）。

1. 擁有人事管理權的各主任大臣（部會首長），其等的責任與權限的明確化。
2. 維持現行勞動基本權的制約。
3. 為確立信賞必罰制度，重新設計能力等級制度與新評價制度。
4. 審議官以上的高級公務員不適用能力等級制，一般職務者的薪資則採年俸制。
5. 根本改革進用考試制度。
6. 空降高幹的對應處理。
7. 創設國家戰略幹部群。
8. 所列改革事項的新制度，以 2006 年為目標。

嗣後，原本屬於政府與公務員體系的郵政事業的民營化、國立學校的法人化、國立醫院等的獨立法人化[23]、國家公務員高級幹部組

[23] 由於刻意抑制國家公務員的總員額，以及 2004 年 4 月國立學校法人化與國立醫院等的獨立法人化之影響，2005 年 4 月比 1995 年 4 月時約減少 20 萬人。（2006 年《公務員白書》，P.21）

（キャリア：career-track bureaucrats）早期退職所連結的空降高幹與官商勾結自肥結構（早川征一郎，1997：353 等），以及被視為僵硬的公務員進用制度等也都被陸續地被列入為國家行政改革的重點項目。

2005 年 12 月內閣會議所提的「行政改革重要方針」，更決定徹底推行以能力與實際業績主義為主軸的公務員制度改革。經過一年多的努力，2007 年 7 月公務員法部分修正案，亦即以「引進能力與實際業績主義」、「離職後就職的相關規定與限制」與「獨立行政法人通則法的修正」三部分為主要法規內容的「公務員制度改革關係法」，經國會審議通過，公佈施行。繼之，2008 年 6 月國會進一步審核通過「國家公務員制度改革基本法」，開始依法推動改革。由日本國家公務員制度改革的實證過程可以得知，所有的改革，特別是行政改革都是日積月累，因應內外的需求而逐步調整，除了平常已徐徐進行的體制內變革之外，當改革動能累積到一定的能量，改革的契機來到時，相關改革的計畫從研究立案到內閣政策、再到法案與立法、進而依法設置改革總部，漸次且有計畫地推動與落實公務員制度的各項改革。

2008 年 6 月通過的國家公務員制度改革基本法共計有三章二十三條，第一章總則主要是敘述該法的目的、基本理念、國家的責任與要務、以及改革的實施與目標期限，第二章為制度改革的基本方針，第三章為設置推行國家公務員制度改革總部及其相關規定。推行國家公務員制度改革總部由首相福田康夫親任總部長，所有的內閣閣員均為當然成員。總部之內除了設有事務局，處理推動改革相關事務之外，也設置了由 15 位專家學者等所組成的顧問會議，以審議新制度的相關議案。改革總部將以五年為期，具體推動相關改革。

基本法中所規定國家公務員制度改革的基本方針主要有：1.議會內閣體制下，發揮國家公務員應有的角色與作用，2.進用多樣化的人才，3.推動官民人才交流，4.培育與確保具備高度國際競爭力的人才，5.確立職員的倫理與貫徹信賞必罰，6.貫徹對應能力與實際業績的待遇，7.設置內閣人事局，8.勞動基本權等八項。八項基本方針

的具體措施，分別歸納說明如下：

1.基於議會內閣制的制度結構下，為強化政治主導，謀求國家公務員適切地完成輔佐內閣、內閣總理大臣以及各個大臣的角色與作用，採取以下相關措施。

(1)設置國家戰略幹部與政務幹部：於內閣秘書處理設置輔佐內閣總理大臣的職位，謂之「國家戰略幹部」；國家戰略幹部接受內閣總理大臣的指令，於內閣的重要政策之中，企畫與擬定特定案件。另於各部會設置輔佐大臣的職位，謂之「政務幹部」，政務幹部接受大臣的指令，企畫、擬定特定政策以及執行相關政務。

國家戰略幹部與政務幹部屬於特別職的國家公務員，得靈活地運用公開招募等方式，從國家行政機關的內部與外部，機動地進用人才。為能有效且靈活地運用國家戰略幹部與政務幹部，薪資待遇以及退任後待遇，以對應個別職務特性的方式，適當處理。

(2)設計幹部職員與管理職員新制度：為排除垂直行政結構的弊害，於強化內閣人事管理機能的同時，推動進用多樣性人才與彈性化的人事管理。相關措施有：

A.以事務次長、局長、部長等其他的「幹部職員」為對象， 設計新制度。

B.以課長、室長、企畫官等其他的「管理職員」為對象設計 新制度。

C.有關幹部職員的任用，由內閣秘書長執行辦理適性審查與編製候選人名冊的同時，各個大臣進行人事作業，於任免的部分應與內閣總理大臣及內閣秘書長取得協議後辦理。

D.幹部職員與管理職員的任用，應致力從國家行政機關的內部與外部，進用各式各樣且具備優秀能力與經驗的人才。

E.幹部職員與管理職員的任用以及薪資等待遇，擁有任命權者應針對職務的特性、能力與實際業績，適切地就各個幹部職員或管理職員的升任、降任、加薪、減薪等，採取彈性化措施。

(3)為求政政治人物與官僚關係的透明化，職員與國會議員接觸時，應採行取記錄的作成、保存以及適當地公開資訊等措施。

(4)有關職員的養成與靈活運用事宜，為求能夠貫徹於各部會，以及落實對於幹部職員與管理職員的適當人事管理，下列事務由內閣秘書處執行一元化作業：

A.各部會的幹部職員與管理職員員額的設定與修訂。

B.製作幹部候選人培育課程的統一基準與及其運用的管理。

C.企畫與擬定研修案並透過政府整體實施。

D.協調幹部候選人培育課程對象的職務配置轉換相關事務。

E.管理與編製任用管理職員的統一選考基準及其運用。

F.協調管理職員的職務配置轉換相關事務。

G.製作幹部職員與管理職員之職務配置轉換相關事務方針。

H.適性審查與候選人名冊的編製。

I.管理幹部職員、管理職員以及培育課程對象者的人事資料。

J.於所設定職務員額的目標下，推動以公開招募進用幹部職員與管理職員。

K.推動官民的人才交流。

2.關於進用考試，為求進用多樣化且優秀的人才，採取下列措施：

(1)根本地修正現行進用考試的種類與內容。包括：

A.綜合職務考試：為重視是否具備企畫政策與完成立案等高度專業能力的考試。

B.一般職務考試：為重視是否具備正確把握處理事務相關能力的考試。

C.專門職務考試：為重視是否具備特定行政領域專業知識的考試。

合併前述措施，設計進用考試的類別，包括：

A.研究所畢業者的考試：以修畢研究所課程者和具備同等程度的學識與能力者為對象的進用考試。

B.中途進用考試：為以進用係長[24]以上職位為目的的進用考試。

[24] 係長為日本各類組織中的基層幹部職位，位於課長之下，組長、或班長之上。

(2)為求提升職員的職務能力，並使人事考核評價得以確實反映研修等其它能力開發所獲得的成果，應採取支援自發性能力開發的措施。

(3)政府應針對管理職員擔負職責所應具備的能力與經驗，綜合且有計畫地建構管理職員的培育系統，亦即「幹部候選人培育課程」。成為幹部候選人培育課程的培育對象者，或已接受幹部候選人培育課程者，不保證任用為管理職員，職員進用後的任用，應基於人事考核評價適切地進行。

(4)政府為確保具備擔負幹部職員與管理職員職責能力的人才，採行下列措施：

A.政府採行相關措施以求明示幹部職員與管理職員所應具備的角色與倫理，並以之作為人事考核評價的基準。

B.公開招募幹部職員與管理職員的員額，應依據既定目標進行。

(5)政府從國家行政機關的內部與外部，進用高度專業知識與經驗的職務人才，為使其等的能力充分發揮，應修正兼職與薪資模式，採行必要措施。

3.政府推動官民人才交流的同時，為提高官民人才之間的流動性，應根本地修正現行制度，採行以下措施。

(1)適切地掌握民間企業及其他法人的意向，辦理有關「國家與民間企業人事交流關係法」[25]第一條所規定的人事交流事項，在確保透明性之下，朝向手續簡便化與擴大對象等方向推動。

(2)致力於賦予課程對象者，前往民間企業及其他法人工作的機會，並為此採行相關措施。

(3)修正薪資、退職津貼、年金等待遇，採行必要之措施。

4.為求培育與確保具備高度國際競爭力的人才，應採取對應國際變局與需求的重點進用，以及賦予海外工作與留學的機會等配套措施。

5.為確立職員的倫理與貫徹信賞必罰，採行下列措施。

(1)將基於國民的立場執行職務的態度，及其它的職業倫理定為人

[25] 平成十一年法律第二百二十四號（1999 年公佈施行）。

事評價的基準。再者，對於業績評價標的的設定，必須與所屬組織的目標連結。

(2)應採行相關措施，適當且嚴格地執行洩漏職務秘密、違反職務上的義務、或者是怠惰職務的懲戒處分。

(3)依據國家賠償法的求償權事宜，應採行相關措施以求適當且嚴格地徹底行使。

6.為求職員秉持工作欲與榮譽感執行業務，應貫徹與能力與實際業績相對應的待遇，及其相關措施。

(1)擬定計畫以謀求各部局業務簡素化之外，也必須採行能夠將職員超時工作的狀況反映於管理者人事考核上的相關措施。

(2)為確保優秀人才到國家的行政機關服務，在提高職員初任薪資、貫徹與職員的能力與實際業績相對應的待遇等標的之下，應採取修正薪資與退職津貼等措施。

(3)為關注雇用與年金相連結的重要性，除需建構可工作至退休為止的環境之外，也需謀求擴大且靈活運用再任用制度，檢討階段性地提高退休年齡至 65 歲，並檢討引進可對應上述措施的相關制度。

7.為落實對於幹部職員與管理職員的適當人事管理，執行前述第一項第四目 A～K 的 11 點事務[26]，於內閣秘書處內設置內閣人事局，並於一年內採取法制上的必要措施。

(1)內閣秘書長對於有關國家公務員的人事管理，負有對國民說明的責任,並掌理第一項第四目 A～K 的 11 點事務及與之有關連事務。

(2)總務省、人事院與其它國家行政機關所轄有關國家公務員的人事行政相關機能，就有效發揮內閣秘書處所新承接機能的觀點而言，應於必要的範圍內，移給內閣秘書處管轄。

8.隨著賦予協約締結權職員範圍的擴大，應向國民提示其等所產生的便利與費用的全貌，並於國民理解的基礎上，開展自律性的勞資關係制度。

2008 年的國家公務員制度改革基本法推動了公務員制度的結構

[26] 國家公務員制度改革基本法第五條第四款一至十一項。

性改革，指引出日本國家公務員制度與運作的新方向，也延續了第三波大改革中「政治主導」的精神，改變了「官高政低」或「官僚主導」（金子仁洋，1993：44-49）的行政環境。主要呈現在三方面：

1. 中央部會的幹部級人事，由內閣人事局統一管理，且同時推動多樣性人才的進用與彈性化的人事管理。並且設置屬於特別職國家公務員的國家戰略幹部與政務幹部輔佐內閣總理與部會首長，強化政治主導。
2. 廢止經由Ⅰ種考試合格的高級幹部組職員的升遷與退職等制度的同時，也根本地修正現行國家公務員進用考試的種類，將採用綜合職、一般職與專門職的新考試分類，建構出以能力本位培育儲備幹部的架構。
3. 基本法摒除以往國家公務員待遇與權利義務均依相關人事法規規定的原則，打開了賦予國家公務員簽訂勞動契約權力的大門。並在推行國家公務員制度改革總部之內，設置了「勞資關係制度檢討委員會」，以實質討論國家公務員擴大勞動基本權的相關議題。
4. 高級官僚的進用管道從現行以內部升任為主的人才晉用模式，改採「內部育成」與「外部進用」的雙向途徑。（中野雅至，2006：99-103）

肆、小結

歸納而言，日本現行的國家公務員的考選制度，一般職務國家公務員的進用，主要是依據「Ⅰ種考試」、「Ⅱ種考試」、「Ⅲ種考試」三類，以筆試、口試為主的競爭性公開考試。除此之外尚有著重經歷、學歷或者是技能，依據評定經歷、實地考試、筆試等其它方法考選的臨時性任用、限定任期任用、特定任期職員兼職任用、屆臨退休者等的再任用、以及國家與民間企業間的人事交流等途徑。根據日本人事院所編撰的 2008 年版《公務員白書》指出：日本現有國家公務員包括 29 萬 9 千人的特別職與 36 萬 1 千人的一般職，合計 66 萬人，[27]。而根據筆者等赴日本調查訪問人事院與國家

[27] 日本現有公務員總人數包括有 29 萬 9 千人的特別職與 36 萬 1 千人的一般職，合計 66 萬人的國家公務員，以及 295 萬 1 千人的地方公務員，亦即日本中央政府與地方自治體的法定公務員的總人數約有 361 萬 1 千人。2008 年版《公務員白書》。

公務員制度改革推進本部時，受訪的參事官輔佐指出：日本的一般職務國家公務員中，除了檢察官、國有林野事業職員、特定獨立行政法人的職員以外，從事事務性的國家公務員約有 29 萬 6 千人，其中 70%左右為經過Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ種考試（以筆試、口試為主的競爭性公開考試）的一般性職員，30%是經由考選方式任用者（如臨時性任用、限定任期任用、特定任期職員兼職任用、屆臨退休者等的再任用等），而這 30%裡約有 10～15%是經過筆試，約有 15～20%不經筆試，而且限定任期任用或兼職任用者[28]亦可直接以處局長任用，或升任為處、局長等高階職位。

國家公務員制度改革基本法中所列舉的人事進用改革標的，不僅擴大了進用途徑，也著重於多樣化的人才進用途徑，強調靈活地運用公開招募等方式，從國家行政機關的內部與外部，機動地進用人才；另外，也於強調彈性化的人事管理中，特別注重依據職務特性、能力與實際業績，以及與之相對應的應有待遇等的績效管理，摒除以往國家公務員待遇與權利義務均依相關人事法規規定的保障性原則，並且試圖打開中央政府與國家公務員簽訂勞動契約的大門，完全改變了傳統著重年功序列制的保守精神與風格。惟即使近年來積極地推動改革，改革完成後，依考選方式任用的臨時性任用、限定任期任用、特定任期職員兼職任用、屆臨退休者等的再任用、以及國家與民間企業間的人事交流等的途徑仍然會保留，不會消失。畢竟，就如同 2006 年與 2007 年Ⅰ種考試合格者只有 593 人、1581 人一樣，經由公開考試進用的人數總是與實際需求有所差距，必須以其他途徑的任用來補足。再者，所有的國家公務員亦仍受到身份的保障，除非情節重大的特殊事例，否則一般怠職、不適任的國家公務員仍不會被革職，但會受到減薪、降職等處分。

日本行政改革從精簡重組中央部會開始，繼而推動國家公務員制度改革，同時也進行地方自治體事務的改革，待國家公務員制度改革告一段落，地方的道州制行政區域劃分與整編也進展至一定程度時，地方公務員的制度改革亦將會隨之啟動。

[28] 有些仍保有非政府機構的原有職位。

第三節　德國

近年來德國政府極力推動之行政現代化，大致也在席捲全球「新公共管理」(New Public Management , NPM)浪潮的影響之下進行的。對於公務人力體制的改革，表現於外的最具體的特色是公部門人力規模的持續下降。依照德國聯邦統計局(Statistisches Bundesamt)[29]於 2006 年的統計結果，全德國公部門文職人員計有約為 439 萬（見表一），為全國最大的雇主，但相對於 1990-91 年兩德統一後之高峰期，2006 年德國公部門人力已減少了逾兩百萬人，也就是說，減少了三成。純就表面數字觀之，可謂成效顯著。探究其原因則主要是來自電信、郵政與鐵路交通等傳統國營事業民營化的結果，加上各地方政府因嚴重財政問題而遇缺不補 (Ahler 2004 : 78 - 79)。若扣除民營化效應，則德國近年來公務人力體制的改革其成效則是相對有限的。然而 2005 年簽訂之「公部門員工工作與薪資協商契約」(TVöD)與 2008 年通過並將於 2009 年四月生效之新版「各邦公務人員身份法」[30]亦代表其繼續公務人力體制的改革的決心。

壹、歷史淵源與發展

德國向來以完整的公務員法制著稱於世，但在德國公部門任用不具公法上公務員身份之職員工【包括職員（Angestellte）與職工(Arbeiter)】亦有極長遠的歷史。基本上，契約員工與公務員共同支撐整個德國公務行政體系之運作。根據文獻顯示，其運用甚至可以追溯到十九世紀初期。早在 1810 年的普魯士的法律文獻已記載著有關公部門中不具公務員身份之工人的權益，而根據該文獻顯示，當時這些為數極少的契約工人僅負責最簡單之例行性的事務。（dbb 2008a）

到了二十世紀初公部門就日漸增加任用如一般民營企業之技術職員與辦公室職員。1914 年一次大戰發生，尤其導致這類職員的快速增加，他們甚至也負責直接與戰爭相關的事務。1917 年五月三日頒佈之「防範非公務員之職員貪污與洩密規程」首度就此類職工進

[29] 德國聯邦統計局均以每年 6 月 30 日為統計基準。

[30] 各邦公務人員身份法 (全名：Gesetz zur Regelung des Statusrecht der Beamtinnen und Beamten in den Ländern, 通稱：Beamtenstutusgesetz－簡稱 BeamtStG)。

行統一規範。1920 年則首度出現規範這類職員工之工作權益的薪資契約規則，其後 1924 年之帝國職員薪資契約甚至已經採用了部分公務員法中之規範，諸如效忠憲法、義務之規範與薪資津貼等（dbb 2008a）。

二次大戰結束後，戰爭期間所制訂之相關工作與薪資契約法規雖在名義上予以廢除，但實質上則仍適用於戰後初期之西德。直到 1961 年才再度由勞資雙方簽訂規範聯邦、各邦與地方自治團體職員(Angestellte)之工作與薪資契約[31] (Bundesangestelltentarifvertrag 簡稱 BAT)，1964 年再簽訂適用職工(Arbeiter)之工作契約總綱(Manteltarifvertrag)，另有聯邦工作契約總綱(Manteltarifvertrag-Bund 簡稱 MTB)適用於聯邦，各邦工作契約總綱(Manteltarifvertrag-Länder 簡稱 MTL)適用各邦，其後更針對各特殊工作團體(如醫院與養護機構)簽訂多項契約細則。（dbb 2008a）自此聯邦德國（即西德）任用不具公務員身分之契約員工之規範體系大致建立。一直到 2005 年二月重新簽訂之「公部門員工工作與薪資契約」(Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst 簡稱 TVöD)，廢除過去一直被認為不合時宜之職員與工人的區分，將職員與工人之工作契約合而為一，統一以「公部門員工工作與薪資協商契約」(TVöD)規範聯邦與地方自治團體勞資雙方之權益（此一協約並不包括各邦，以下將進一步說明）。

貳、德國契約性公務人力之運用情況與相關規範

自二次大戰後，契約員工人力之運用就一直佔德國公部門人力極重要的地位，其人數一直都大於公務員。早在 1950 年契約員工人數就佔公部門人力的 65% (1950 年公部門總人力數為 2,259,200，其中公務員 791,400，契約職員 627,800、契約工人 840,000)，其後公部門人力雖有成長變動，但從過去幾十年間一直到今日契約員工人數則一直穩定維持在六成左右(Brockhaus 1991: 119)，由表十五中更可得知，可見 2006 年德國公部門契約員工人數就佔公部門人力的 61.42%，而在地方政府與自治團體層次甚至超過 86%，契約員工在間接公共服務機構更達近九成的比率。因此談論有關德國公部門人

[31] Tarif 一詞德文原指與金錢價格相關之匯率，唯 Tarifvertrag 中所規範之事項雖以薪資為主，但其內容則幾乎包括員工所有權利義務，但為避免與「工作契約」(Arebtitsvertrag) 發生混淆，故譯為「工作與薪資契約」應更為合宜。

力時，契約人力之規範其重要性實不亞於正規公務員法制，但國內過去介紹德國公務員法制多未先釐清此一人力分佈狀況，因而也多忽視這個層面的相關問題。

表十五 德國公務人力結構組合表

法律關係分類 工作地區或領域	公法服務關係之公務員（含法官但不含武職軍人）	私法契約關係之職員與職工	總計
	1000 人		
聯邦 (Bund)	131.1[4]	161.8	292.9
百分比	44.76%	55.24%	100%
邦 (Länder)	1,265.3	789.2	2,054.5
百分比	61.59%	38.41%	100%
地方政府與自治團體[1] (Gemeinden)	183.4	1,133.4	1,316.8
百分比	13.93%	86.07%	100%
聯邦鐵路財產局[2] (Bundeseisenbahnvermögen)	46.8	2.8	49.6
百分比	94.35%	5.65%	100%
間接公共服務機構[3](Mittelbarer öffentlicher Dienst)	67.9	610.3	678.2
百分比	10.01%	89.99	100%
合計	**1,694.5**	**2,697.4**	**4,391.9**
百分比	**38.58%**	**61.42%**	**100%**
全職人員	1,294.0	1,716.7	3,010.7
非全職人員	400.5	980.7	1,381.2

1. 包括地區性之具有特定目標之社會團體（主要是學前教育與青少年社會服務與醫療體系）。

2. 聯邦鐵路財產局係指德國國鐵民營化後，繼續留在德鐵工作之公務員。該局負責管理非德鐵營運必要而仍屬國有之財產與原有員工相關服務事項。

3. 包括全國性之公法人團體如職業仲介局、德國聯邦銀行、聯邦監督下之社會保險機構、公共營造物、法人、基金會等單位。

4. 此一數據不包括 184,100 之軍人。

資料來源：Statistisches Bundesamt 2006，並經作者重新整理並修正補充。

德國為一聯邦國家，此一政治制度的特色亦充分表現在其公部門之人力運用上。聯邦政府雖制訂統一之公務員相關法律，但這些法律對各邦與地方自治團體並無絕對之約束力，因此各邦尚有自己的公務員法，而契約人力之運用與工作與薪資契約的簽訂因涉及不同層級之勞資雙方協商談判，其複雜性更高。

基本上契約員工與公務員最大的區別表現在法律關係上。公務員與國家屬於公法上任用關係，契約員工則是私法雇用關係，前者為公務員人事行政一般熟悉之規範，在此不再贅述。後者之權利義務關係規範基本上適用一般就業法 (Arbeitsrecht)之規定，其主要規範內容則是透過工作契約，而工作契約之形成係勞資雙方經由協商談判而簽訂的結果，遇有爭議時除依契約外，適用就業法(Arbeitsrecht)之相關規定。基於私法契約之工作關係在德國一般適用所謂「薪資自主權」(Tarifautonomie)，對於薪資與工作福利除就業法之規定外，由勞資雙方進行談判協商。在德國代表資方的公會與代表勞方的工會均組織健全，且運作良好，依雙方談判結果決定基本薪資結構、工作時數與福利等，並通常會商訂該契約至少之適用期限，亦即該期限內，非經雙方同意不得再以任何手段要求重新談判，政府除在談判破裂時，推派德高望重人士負責協調仲裁外，公權力原則上並不介入。此一原則亦適用於公部門契約員工工作與薪資契約之談判協商。因此，大體而言，德國機制與我國欲透過立法規範公部門契約人力的思考模式有本質上的差異。

協商談判時，代表雇主 (Arbeitsgeber) 的有（一）聯邦政府（由主管聯邦人事業務之內政部負責，內政部長通常為當然談判代表）、（二）各邦政府共同組成之「德國聯邦薪資聯盟」(Tarifgemeinschaft deutscher Länder 簡稱 TdL)[32]與（三）各地方自治團體所共同組成之「地方自治團體雇主聯合會」(Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände 簡稱 VKA)。代表勞方的工會主要有服務業聯合工會 (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft 簡稱 ver.di)與德國公務員薪資聯盟 (tarifunion des Deutschen Beamtenbundes 簡

[32] 該「德國聯邦薪資聯盟」(TdL)卻又不包括 Berlin 與 Hessen 兩邦。這兩個邦目前仍適用 BAT 之舊約。

稱 dbb)。當雇主立場不一時則亦可分開談判，例如前述之 2005 年簽訂的「公部門員工工作與薪資協商契約」(TVöD)在協商過程中，各邦政府就退出談判桌，因此該契約僅適用聯邦與各地方自治團體，各邦目前另外適用「各邦公部門員工工作與薪資協商契約」(Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder, 簡稱 TV-L)。

至於公務員與契約員工之界限主要依德國基本法第 33 條第 4 款之規定，直接涉及國家主權之職權只能由公務員執行，以確保國家基本功能之實踐。除非法律之明文授權，否則不得將經常性之公權力委託給非公務人員去行使。依照這個所謂「功能保留」(Funktionsvorbehalt)之規定，傳統治安、消防、司法與財稅基本上絕大多數由公務員執行，另外各級學校教師亦多具有公務員身份，健康醫療照護體系則多為契約員工。為實務上之界限並非絕對明確。公法關係之公務員與私法關係之契約員工最主要的差別在於對前者雖有結社之自由，但另有「罷工權之禁止」(Streikverbot)，此一規定係公務員忠誠義務(Treuepflicht)之表現，以確保政府之核心功能基於公共利益被忠實的有效的執行。

誠如前述，適用私法契約關係之公務人力的相關規範在德國在「公部門員工工作與薪資契約」中有總則之規定，這種屬於私法性質的工作契約，規範員工在公務機關中工作的所有相關條件，從進用、保險到退休，內容龐大而詳盡，與聯邦公務員法並列而不遜色。而且就聯邦與地方自治團體還有進一步細則之規範，就不同職業工作性質亦有特殊規定（如醫護人員或森林守護員等）。若欲詳細介紹實為篇幅所不容，以下茲就幾個面向簡述其要：

一、權利與義務關係：誠如此為一私法契約關係，契約內容由勞資雙方對等談判訂定，基本上適用所有就業法中之相關規定，諸如保守業務機密之義務。值得一提的是，負有與國家主權相關之業務者有類似公務員政治上忠誠之義務，唯其忠誠之範圍需與業務相關。另外公部門契約員工擁有與一般勞工相同之罷工權，公務員則有「禁止罷工」之限制，唯契約員工之罷工必須是經由工會決議發起之行動，且該行動以爭取本身權益為限，具有政治主張之罷工則為法所不許。

二、薪資制度：依＜表十六：德國聯邦契約人力薪資表＞可以得知，現行聯邦契約員工之薪資共分為 15 個薪資職等，一到八職等分為六個職階，九到十五職等則分為五個職階，且職等、職階愈高，薪資也愈高。最低薪資與最高薪資相差約為 3.6 倍（例如依最近協商之結果 2009 年一月起適用之薪資表，一等二階為 1,415.99 與 15 等 5 階 5,119.16 為歐元）。

表十六 德國聯邦契約人力薪資表
2009 年 1 月 1 日起適用

薪資職等	職階 1	職階 2	職階 3	職階 4	職階 5	職階 6
15	3,639.58	4,038.10	4,186.48	4,716.41	5,119.16	
14	3,296.19	3,656.54	3,868.52	4,186.48	4,674.02	
13	3,038.64	3,370.38	3,550.56	3,990.31	4,387.85	
12	2,723.86	3,020.62	3,444.57	3,815.52	4,292.47	
11	2,628.47	2,914.64	3,126.61	3,444.57	3,905.62	
10	2,533.08	2,808.65	3,020.62	3,232.60	3,635.35	
9	2,237.38	2,480.09	2,607.28	2,946.43	3,322.40	
8	2,094.30	2,321.11	2,427.10	4,522.49	2,628.47	2,695.24
7	1,960.76	2,172.73	2,310.51	2,416.50	2,495.99	2,570.19
6	1,922.60	2,130.33	2,236.32	2,337.01	2,405.90	2,474.80
5	1,842.05	2,040.25	2,140.93	2,241.63	2,315.82	2,368.81
4	1,750.90	1,939.56	2,066.74	2,140.93	2,215.12	2,258.58
3	1,722.29	1,907.76	1,960.76	2,045.55	2,109.14	2,167.44
2	1,588.74	1,759.38	1,812.37	1,865.37	1,981.95	2,103.84
1		1,415.99	1,441.42	1,473.22	1,502.89	1,579.20

資料來源：BMI（德國聯邦內政部）（2008）:
http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/Oeffentlicher__Dienst/DatenundFakten/TVoeD/Entgelttabelle__2009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Entgelttabelle_2009.pdf

三、升遷機會：同樣依據＜表十六：德國聯邦契約人力薪資表＞可以得知契約員工可以在 15 個薪資職等與 6 個職階中有升遷機會，唯必須在賦予給付較高之任務始有升遷機會，此時亦伴隨著薪資調整。另外十職等（含）以上之聯邦契約員工可以擔任

主管職務；履行該主管職務時，得經雇傭雙方同意以限期性工作關係經過試用階段，此一試用階段之契約得延長兩次；唯試用期限至多以兩年為限。正式主管職務得經雇傭雙方同意以限期性工作關係簽訂每次至多為期四年之契約關係。此一主管職務之契約關係在 10 至 12 職等至多得延長兩次，但總期限不得超過八年；13 職等以上契約關係至多得延長三次，但總期限不得超過 12 年。

四、契約關係與工作條件之變更：工作條件之變更（例如經由賦予薪資較低之工作以達減薪之目的）不可由雇主單方為之，而需要基於雙方合意變更工作契約之內容。

契約關係之終止除因員工屆滿 65 歲或雙方合意終止契約關係外，應滿足表十七所列之期限始得終止雙方工作契約關係。另外，若員工已屆滿 40 歲，且任職滿 15 年者非有重大理由，雇主不得解雇之。

表十七 德國契約員工終止契約關係之期限表

任職時間	解約期限
一年以內	次月之月底
一年以上未滿五年	每季結束前六週
5 年以上	每季結束前 3 個月
8 年以上	每季結束前 4 個月
10 年以上	每季結束前 5 個月
12 年以上	每季結束前 6 個月

資料來源：TVöD (2005)第 34 條第 1 款

五、績效導向之薪資制度：依新的協商契約，雇主可依工作績效發給最高到薪資 8%之績效獎金。

長久以來，德國公部門運用私法關係之契約性人力人數就一直超過公法服務關係之公務員。其「公部門員工工作與薪資協商契約」之內容除總綱之規定外，就不同地區與工作領域更有細則規

範，內容之廣泛龐雜已形同一部法典，從適用對象、契約內容、工作條件、工作義務、工作時數、薪資、職務等級、休假、主管職務、工作契約關係的終止、特殊情況之規定等等，內容詳盡、規定清楚，基本上和公法公務員同樣完備，幾乎是只要公務員法中有規定的項目，公部門員工工作與薪資協商契約也有類似的規定。二者之間之轉換，亦即是職員工轉任公務員基本上是可能的，該過程一般稱為 Verbeamtung，轉任公務員的過程有複雜之甄選與考核過程，過程歷經試用階段，通常達數年時間，尤其近年來，政府人力精簡、績效中心與彈性用人之政策下，其難度更有增加之趨勢。

對於國內目前政府一般行政服務領域運用約僱與臨時之契約性人力比例約在 5% 左右（朱愛群等 2004：5、呂育誠 2006：67），與德國一直在公部門廣泛運用私法關係之契約性人力之狀況大不相同。純就此觀點，國內若要採用德國經驗，乍看之下應有其限制，但也正因為德國公部門運用契約性人力運用之廣泛，其經驗與制度完善而健全，應有值得國內學習之處。

第四節　英國

英國文官制度改革採漸進學習方式，逐步累積成果，當前其面貌已經大幅改變1854年《諾斯考特－崔佛利恩報告》(Northcote-Trevelyan Report) 所建立的型態，朝向私部門人力資源管理制度變革的方向，其特色為：從永業化的雇用制轉向固定任期的契約制(fix-term contracts system)；從固定薪給制轉向與績效相連結的彈性薪酬制度，即所謂的「策略性的人力資源管理」。[33] 尤其是1988年起推動之「續階計畫」(the Next Steps)及因之而建立的「執行機構模式」(Agency Model)或稱之為「政署制度」(Agency System)為執行該策略最核心的變革。[34] 目前，除任職核心部會(department)人員外，

[33] 劉坤億，2001，《英國政府治理模式變革之研究》，國立政治大學公共行政學系博士學位論文，頁 152-163。

[34] 范祥偉，2004，《英國文官制度改革之研究(1979-2003)》，國立政治大學公共行政學系博士學位論文，頁 29-30；彭錦鵬，2000，〈英國政署之組織設計與運作成效〉，《歐美研究》，30 卷 3 期，頁 112；劉坤億，2001，頁 152。

有近八成英國文官隸屬於各類執行機構(agency)，加上國營事業、非部會公共機構(NDPBs)等具有公共服務性質的單位，使英國行政體系呈現彈性與多元特色。綜觀整體文官制度改革的方向是將以永業文官為主體的人力資源政策，逐漸由契約僱用制度取代。

壹、文官制度的演進與現狀

從 1988 年開始實施的執行機構制度，讓英國文官體系有了全新的樣貌。[35] 其設立的背景是透過成立具有良好市場機制的執行單位，協助政府遂行特定的行政與服務功能。它不享有獨立的法律地位，仍屬於各個部會轄下的行政組織，將各部會的政策執行和服務傳送機關透過架構文件（framework documents），和各部會訂定營運契約，負責執行各該所隸屬部會授權之工作，政務由各執行機構之執行長(Chief Executive)統籌並直接向部長負責。[36] 換言之，執行機構的組織結構半獨立(semi-detached)於母部會，但共享資源，共同完成特定任務。[37]

如表十八所示，執行機構制度推行十年之後(1999 年)，英國文官人數的 77%都移入 107 個執行機構或依續階原則(Next Steps lines)運作之單位中管理運用，至今這個比例仍穩定維持在七成以上。[38] 意即英國目前有近八成的公務員服務於各類執行機構，它已成為政府計畫執行與公共服務提供的主要結構。

---

[35] 柴契爾首相接受「續階報告」(又稱伊伯斯報告，Ibbs Report)的建議，1988 年開始持續設立「政署」(agency)組織，該方案之核心策略有二：(一)、要求各部會將政策制定與政策執行兩項功能分開來，核心部會只負責策略控制和政策制定，其餘的交由政署來執行；(二)、將原為公務機關的單位，改為由契約聘任的執行長(chief executive)負責日常政署的領導與運作，並賦予該機關人事、財政上的獨立運作權。

[36] UK Cabinet Office, 2006, *Executive Agencies: A Guide for Departments*, p.2.

[37] 劉坤億，2003，〈英國柴契爾政府改革背景與理念的探索〉，《行政暨政策學報》，第 36 期，頁 110；Oliver James, 2004, *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, London: Palgrave Macmillan, pp.5-6.

[38] 1988 年的續階報告中，曾預測十年內將有四分之三的文官會轉任到政署機關服務，這項預測基本上已經應驗。(彭錦鵬，2000，頁 97-98；Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, 2000, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, p. 273.

單位：人

表十八 英國文官與續階計畫人員人數統計

year	1970	1976	1982	1990	1995	1999	2001	2004	*2007*
CS*	701,000	751,000	675,400	562,388	516,890	459,600	482,690	523,580	**539,000**
NS¯	--	--	--	18,100	345,342	356,080	367,090	381,260	--
NS/CS	--	--		***32%***	***67%***	***77%***	***76%***	***73%***	--

Note: * = number of civil servants ¯ = number of staff in the Next Steps lines

資料來源：UK Cabinet Office. (http://www.civilservice.gov.uk/about/statistics/archive/index.asp)

執行機構制度改變英國政府傳統組織，它將原來屬於階層制的公務機關轉變為提供服務、具獨立性質的準公司或「準市場」(quasi-markets)型態。此一變革，是「政府機關」採行「民營化」、「企業化」與「效能化」之實例。[39] 從實務面看，執行機構是以契約進用人力理念的最佳實踐，其要點如下：

一、人事與預算權自主：執行機構之執行長在人事和預算上被賦予相當程度的權力，可自行制定不同的薪酬與職級結構。

二、彈性而多元的管理原則：秉持「讓管理者管理」的精神，各機構可依照組織目標或任務需求來決定臨時或短期人員的比例。

三、永業文官與契約人力管理的一元性：執行機構進用的人員，雖不一定等同文官，但契約聘用人員之任用、甄選、俸給、升遷、考績及退撫等規定幾乎與一般文官相同。對於部會與執行機構以契約聘用人員之管哩，大體上適用英國《文官管理法典》(Civil Service Management Code)及相關人事法規(如表十九)，中央並未特別另立一套法令來加以規範，僅由內閣府(Cabinet Office)頒布《執行機構：給政府部會的指引手冊》(Executive Agencies: A Guide for Departments)，針對相關問題做原則上的指示。[40]

[39] 許南雄，1998，〈各國中央機關「組織與員額」精減之比較〉，國策研究院網站 (http://www.inpr.org.tw/publish/abstract.htm)，2008.8.20.

[40] 朱愛群等，2004，《契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究》，台北：考試院研究發展委員會，頁 38；席代麟等，2007，《政府契約性用人制度之研究》期末報告，(國科會 PG9607-0140)，台北：行政院人事行政局，頁 40。

表十九 英國文官與約聘僱人員管理之對照

	永業文官	聘用人員
考選	1.《文官管理法典》(*Civil Service Management Code*) 2.各部會級機關自行辦理一般文官甄補事宜。 3.各部會與機關自行決定公開考試或甄選方式。	同左
任用	1.《文官委員進用法典》(*Civil Service Commissioners' Recruitment Code*) 2.各部會級機關自行決定進用人員之職位為常任(permanency)、定期任用(fix term)、或短期進用(short term)。 3.除高級文官外、一般文官之職位與職等由各部會與機關自行決定。	同左
薪俸	1.《文官管理法典》(*Civil Service Management Code*) 2.《公平薪資作業實施條例》(*Code of Practice on Equal Pay*) 3.各部會機關自行決定高級文官(JESP 7 以上)級以下之一般文官薪酬。	同左
考績、獎懲	1.《文官管理法典》(*Civil Service Management Code*)	同左

資料來源：朱愛群等，2004，《契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究》，台北：考試院研究發展委員會，頁 39。

但是英國執行機構所擁有的獨立性仍受到相當的限制，其獨立運作的裁量空間並不如近年發展出來的「非部會公共機構」(non-departmental public bodies, NDPBs)。除了部會、執行機構之外，越來越多且更具彈性的「非部會公共機構」(NDPB)也扮演了英國政府行政的角色。它們雖不是政府部門，也不是部會的下屬單位，NDPBs 和所屬部會間之關係僅「一臂之遙」(arm's length)，即每個 NDPBs 在不同程度上均受到相關政府部門的操控。[41] 至 2007 年 3 月為止，共有 827 個非部會公共機構受英國政府資助，其中 203 個

[41] NDPB 大體上分為四類：一、行政性質的非部會公共組織(Executive NDPBs)，如環境執行機構、國家博物館和美術館；二、顧問性質的非部會公共組織(Advisory NDPBs)，公共生活標準委員會等；三、司法仲裁性質的非部會公共組織(Tribunal NDPBs)，如就業仲裁機構等；四、監獄、移民等事務的獨立監督委員會(Independent Monitoring Boards)。(UK Cabinet Office, 2006, *Public Bodies: A Guide for Departments, Chapter2.*)

屬於行政性質的(Executive NDPBs)，有 96,456 人受雇於該類行政性質的 NDPBs，總支出超過 370 億英鎊。這些 NDPBs 並不是公家機構，其員工亦不屬於政府文官，但卻分擔了很多過去屬於政府的工作。[42]

根據英國國家統計局 2008 年第一季的資料，英國目前受雇於公部門的人數共 575.8 萬人，其中中央政府(含國家健保體系人員)有 249.6 萬人，地方政府 291.9 萬人，服務於公營事業人數則有 34.3 萬人。其中常任文官約 52.3 萬人，僅佔整體公共服務受雇人數的 9.08%，其餘均屬各種契約聘僱人員，或受雇於 NDPBs 之員工。(見表二十)

表二十 英國公部門僱用人力統計 單位：萬人

	中央政府(含NHS人員)	地方政府	公營事業	公共服務人員總數	具有文官資格人數	所佔比例%
2007Q1	251.8	293.9	34.0	579.7	54.3	9.36
2008Q1	249.6	291.9	34.3	575.8	52.3	9.08
增減%	-0.9	-0.7	0.9	-0.7	-3.7	-0.28

資料來源：Office for National Statistics, (11 June 2008)

貳、契約進用人力之甄選、規範與管理

如前述，英國公共服務之契約聘用人員之選用、待遇及管理幾乎與一般文官相同，其中最重要的法規是 1993 年頒訂的《文官管理法典》和 1995 年的《文官委員進用法典》(Civil Service Commissioners' Recruitment Code)。《文官委員進用法典》主要內容在規範進用考試公平和公開的競爭原則，以及考試方法。至於《文官管理法典》的主要內容在授權各部會和執行機構決定進用人員的

[42] 具有行政性質的非部會公共組織的主要特徵為(一)、由主管部會所設置，以代表政府來履行行政、商業、執行或管制等功能；也就是說，它們是透過國會法律、皇家特許狀、在皇家特權委託之下或依據公司法之立法和慈善事業法而設置的法人團體；(二)、其員工為這些法人團體自己所雇用，並配有自己的預算；它們不是皇室所屬的組織機構(Crown bodies)，故不具有政府組織機構的地位(Crown status)。(三)、這些法人團體董事會成員透過部長任命、官員代表部長來任命、首相或女皇在相關部長的建議下來任命。換言之，部長有權解散這些法人團體(若有必要時需獲國會的核准)。(四)、在正常情況下，任何一個新的 Executive NDPBs 均需透過立法過程來設置，以獲取政府持續性的經費資助，而這有時也是為了賦予這些法人團體特定權力與義務所需之條件。(UK Cabinet Office, 2006, Public *Bodies: A Guide for Departments, Chapter2*, pp.4-5.)

程序作業，並可因應工作需求，自行設定年齡、知能、能力、專業成就、性向、潛能、健康和應變能力等進用資格。以下僅就「部會與執行機構」人員，以及「非部會公共機構」兩大部分加以說明：

A、部會與執行機構人員

英國公務人員選任方式大致分為公開甄選與考試兩種。前者屬高級文官層級 ─ 通常為依「高階職位工作評估法」(Job Evaluation of Senior Posts, JESP)評定工作重要指數 7 以上或佔此職等以上之文官；後者包括行政實習官、執行官、行政官、行政助理等四級人員。[43] 但除少數高等文官外，目前文官與契約人力的考選工作，可以由各單位(包括部會及執行機構)自行辦理，或委由人力資源外包公司 Capita Group Plc 及其它民間機關辦理。[44]

現職人員之進升或不同性質職務之轉任，多經由甄選，甄選除有年齡、任職年資及考績條件外，有時尚須具一定之學歷條件。對舉辦公開競爭考試難以羅致之高級專才或臨時性職務等，亦得以不公開方式延攬或「快速升遷」(Fast Stream)專案甄選任用[45]，惟須先經由英王任命的文官委員辦公室(the Office of Civil Service Commissioners)許可，並在其指導下，由各機關自行辦理。[46] 基於公平原則，短期契約人員雖不需採公開競爭方式甄選，但相對在轉任常任文官管道上受相當大的限制，除非特殊例外因素，如組織重整，才得經由機關內部評選之程序轉任為常任文官。[47]

基本上，英國文官甄選之特色是文官委員會積極鼓勵部會盡

---

[43] 考選部，2005，《各國公務人員考試制度比較研究》。台北：考試院。

[44] 許南雄，2002，《各國人事制度》。台北：商鼎文化。

[45] 英國文官快速升遷計畫的考選，係每年 9 到 11 月間接受申請。快速升遷有 4 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。而一般快速升遷類型佔 6 成人數。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。(http://www.faststream. gov.uk)。

[46] 郭昱瑩、蘇文信，2008，〈全球化下考試制度研析：兼論美、英、日、韓經驗〉，《考銓》，第 54 期，頁 60。

[47] UK Cabinet Office, *Civil Service management Code*. 1.1.Recruitment; 朱愛群等，頁 39；席代麟等，頁 40。

量採用不同創新、有彈性的評量方法，以各種可能的工具，從各個面向去綜觀一個人的適任度，因此各部會很少只用單一的評量方法或工具作為遴選人才的標準，除了特殊的類別，幾無以學科為名之應試科目，如果採紙筆測驗也都只是著重在語文理解應用和數學推理能力之評量，而其中性向測驗與面談更被廣泛使用。[48]

一、考選：

不論是部會或執行機構的一般行政人員(含契約人力)，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、口試及為了測出分析、數理、人際關係及決策技能的測驗項目。儘管考試方式不盡相同，但這些考試都必須秉持公平、公開的競爭原則。[49]

二、管理：

高等文官團以外之一般行政人員的管理，就《文官管理法典》條文及內容要點如表二十一所示：

表二十一 英國《文官管理法典》(Civil Service Management Code)相關內容

項目	基本原則
甄補	公平、公開、競爭原則(1.1.11)、公務員轉任權利(1.1.13)
工作安排	改兼任或其他形式工作之安排(1.2.1)、試用期決定(1.3.1)
聘約	開始工作後兩個月內應收到書面雇用契約(1.4.1)
退休金、傷殘方案	雇主應提供新任員工充分之相關方案訊息，供其選擇加入(1.4.3)
機會平等政策	禁止因年齡、性別、種族、地域、位階等條件予以歧視(2.1.1)
健康與安全	法律明定雇主對所屬之工作環境之健康與安全(3.1.1)
行為規範	人員行為受相關部會首長管理(4.1.2)、必須誠實、無私履行職責(4.1.3)
等級評定	單位有權自行決定其所屬之職等(級)。(6.1.1)(資深公務員除外)
考績評定	單位有權評定其所屬之績效表現和個人潛力。(6.2.1)(必須有助於薪資給

[48] 考選部，2005，《考選研究系列 2—WTO、瑞士、英國考選機關及組織參訪報告》，台北：考試院。

[49] 詳見http://www.careers.civilservice.gov.uk。

	付與退場機制之運作)
晉升與轉任	單位有權決定其人員之晉升和垂直轉任。(6.4.1)、依能力、績效晉升轉任原則，並將辦法明載於員工手冊中。(6.4.2)
薪資與津貼	單位有權決定其人員之薪餉，但須考量價值、財政狀況、彈性和績效與報酬相關性等原則。(退休金除外)(7.1.1)
工時、假期與出勤	單位有權決定其工時、假期與出勤率等相關規定(9.1.1)
員工調遣	單位有權決定其人員之調動、派遣，包含海外之輪調義務。(10.1.1)
離退職	單位通常會在辭退員工前，給予一段時間之事先通知，除非該職務有任期契約。(11.1.1)
司法協助	除非其它規定，各單位可針對因公涉入訴訟之員工，給予費用或其它扶助。(12.2.1)
其它	「快速升遷發展計畫」人員相關規定，(1.5.)；資深公務人員(JESP 分數 7 以上人員)之規定。(5)

資料來源：整理自 Cabinet Office, *Civil Service Management Code*.

(一) 甄補：1.各單位依據《文官委員進用法典》，在公平、公開的基礎上甄補最適用的公共服務與外交人員。2.各部會和執行機構的進用標準和合格名單等紀錄應至少保留三年。3.雖然有明文法典揭櫫原則，部會與執行機關有權決定甄補職員的方式與程序，文官委員會仍鼓勵部會或執行機關採取各種創新、彈性、具實驗性的選拔方式。4.過程中，由常務次長(Permanent Secretaries)與執行首長負責把關是否依據法典規定原則用人？用的人是否適任？機構運作是否具有效率？5.除了極少數特例，外國人不得擔任公職。6.所謂公開競爭原則與甄選標準應同時適用現任文官，以及外界人士，不可單獨舉辦封閉式的現任人員考試。7.部會或單位內部參加應徵之人員，如與單位整體利益和目標有衝突時，部會或機關可以拒絕任用。8.單位人員如經公開競爭錄取新職，原單位應於三個月內將其釋出。9.曾經服務公職文官之年資，應合併計算入新職年資。10.部會與機關用人時應考量應徵者之適任性、健康狀況和英語能力。

(二) 工作安排：1.除特殊情形，部會與執行機關有權決定自己員工可用兼職或其他可行方式工作。2.臨時人員之進

用，必須是短期內真正的需要，但時間以一年為限，必要時可延長到 24 個月。3.部會及執行機關有權要求新進人員有試用期，但時間不得超過 2 年。

(三) 聘約：1.所有新進受雇者，包括新進文官，應於工作後二個月內收到書面契約內容。2.所有契約內容必須符合 1996 年「僱用權利法案」規範。3.部會與執行機關有權決定曾經服務公職人員之再任命與復職(對象僅限於歐盟機構回任、軍中退役與國會議員候選人等人員)。

(四) 退休、傷殘：1.雇主應提供新進人員各種退休方案之充分訊息，供其選擇加入。2.所有新進人員應於工作後二個月內取得退休方案說明手冊。

(五) 行為規範：1.人員行為受相關部會首長管理，必須誠實、無私履行職責。2.部會與機構應定義並公佈各單位服務行為規範標準，並要求所屬遵行，以避免影響公務判斷與廉潔。該行為規範的項目應包含：(1)、個人利益與公共職責的可能衝突狀況；(2)、可否接受禮物餽贈、款待與受益於第三人；(3)、共同持有的相關財產、投資或股份；(4)、保密與官方資訊的揭露；(5)、參與政治活動之規範；和(6)、舉發不法行為的程序與管道。

(六) 職等評定：1.單位有權自行決定其機構人員之數量、職級和職等(資深公務員除外)。2.上述決定必需與政府政策與經費預算相符合。

(七) 考績評定：1.單位有權評定其所屬之績效表現和個人潛力。2.各單位績效評估制度必須能夠辨別表現的滿意程度，以助於薪資給付與退場機制之運作。3.針對工作表現不佳或能力不足人員，單位應以適當程序處理，當事人可請工會或同事出席聽證，如表現不佳原因與健康因素有關，可按規定申請提前退休，若狀況未改善，可以將其解職。

(八) 晉升與轉任：1.單位(部長與執行長)有權決定其人員之

晉升和垂直轉任。3.定期契約聘任人員之晉升與轉任，必須符合《文官委員進用法典》之規定(公平、公開、適任)。

(九) 薪俸與津貼：1.改變公務員固定薪酬級別制度，1995年起實施薪俸分權化與彈性化政策，全面授權各部會及執行機關自訂俸表。2.單位有權決定其人員之薪俸制度，但須考量單位需求、政府整體政策與財政狀況、個人績效與報酬掛鉤等原則。(退休金除外) 3.全面廢除按年自動增薪作法，改以各種與績效表現掛鉤的制度。4.各單位在薪俸制度作重大變革時，應向內閣府報備。該新制度於實施後三年必須做一評估，隨後每三年重新評估成效。5.單位可以實物獎勵員工之表現，但須以合理與不引發爭議為原則。6.單位可依規定辦理員工預支薪水、自動減薪與租用公家房舍等。

(十) 工時、假期與出勤：1.單位有權決定其工時、假期與出勤率等相關規定。(包含生育、因公傷病等相關規定) 2.單位有權制定償還或補貼員工因公之支出，如：差旅費、搬遷費、賦稅與保險補助。

(十一) 調動派遣：1.單位有權決定其人員之調動、派遣，以及派遣之時間，包含海外之輪調義務。2.單位應將相關規定與義務告知新進人員，並詳列於書面契約中。3.單位有權決定所屬人員在部會與執行機構之間的轉任，但必須確認此符合單位與員工之利益、人員之適才適所，以及是否與《文官委員進用法典》之規定衝突。4.政府鼓勵公務機關與民間機構之間的人才交流、借調。

(十二) 離、退職：1.在實務上，單位通常會在員工離、退職前(因年齡、效率、紀律試用屆滿、或傷病等因素)，給予一段時間之事先通知，除非該職務為明定任期之契約。該通知之時間長短視服務年資而有不同。2.如為強迫性終止僱用契約，其通知其為 6 個月(契約

期限不滿 6 個月，則以剩餘時間為通知期)。3.強迫性離職人員，年齡超過 60 歲，服務年資在 10 年以內，給予 12 個月事先通知；年資 10-25 年間，通知期 9 個月。但以不超過 65 歲為原則。4.單位通知人員離職時，應充分告知其有向文官申訴委員會申訴之權利。

B、非部會公共機構人員

英國 NDPBs 人事制度詳列在《公共機構：給政府部會的指引手冊》(Public Bodies: A Guide for Departments)的第五章。該手冊指出英國公共機構中，只要是負責執行、管制或商業功能的法人團體，通常都有權雇用自己的職員，但這些職員不具有公務員身份。這些法人團體可建立自己的人事制度，這種人事自主權通常在其設置法規上有詳加說明。但主管部會也會鼓勵這些法人團體的人力資源管理實務，能夠符合對公務員要求的最起碼標準。以下就英國行政公共機構(Executive NDPBs)人事制度的相關原則簡要說明：[50]

(一) 甄補：Executive NDPBs 甄補職員方式有二：1、由該法人團體招募自己的員工；2、從主管部會以借調方式，甄補具公務員身份的員工。當各個 Executive NDPBs 可依自己的人事制度來甄補員工時，其主管部會可建議該法人團體複製其主管部會的人事制度，或盡可能朝相似的制度來設計。如果當新設立的 Executive NDPBs 為了在短期過渡階段能很快獲得所需要的人力，可由主管部會來提供人力方面的支援，但這種作法是在例外的情況下才得以為之。

(二) 雇用條件：由於 Executive NDPBs 的大部分雇用條件須獲主管部會部長簽署才擁有法規效力，因此，任何雇用條件的變更也須獲得部長的同意。

(三) 行為規範與守則：所有 Executive NDPBs 均須依據《公共組織團體：給政府部會的指引手冊》所附的「執行性質的非部會公共組織職員守則範本」(the Model Code for Staff of

[50] UK Cabinet Office, 2006, *Public Bodies: A Guide for Departments, Chapter5*, pp.2-10.

Executive Non-departmental Public Bodies)來制訂其本身職員的行為守則規範。其行為規範的項目應包含：1、個人利益與公共職責的可能衝突狀況；2、可否接受禮物餽贈和款待；3、共同持有的相關財產或股份；4、官方資訊的揭露；5、政治活動；和 6、舉發不法行為的程序與管道。

(四) 績效管理與評鑑：所有公共組織必須要有適當的績效管理與評鑑制度。主管部會必須決定每個法人團體主要的績效領域為何，以及如何在個別基礎上來進行評量。目前有許多績效管理方案可供參考，但主管部會的績效管理制度可作為第一優先的考量。

(五) 薪酬：所有 Executive NDPBs 的薪資制度設計與薪資調整政策，須參考英國財政部每年所發佈的《公務員薪酬支付與調整指南》(Civil Service Pay Remit Guidance)，有些法人團體在設置法規上甚至規定須獲得財政部之核准，特別是對執行長的薪資進行調整時，需要獲得財政部第一政務次長之核准。當有些法人團體的退休金制度參加「主要公務員退休金方案」時，由於其薪資政策會影響未來的退休金狀況，因此須獲得內閣府公務人員年金處的核准。

(六) 退休金：基本上，每個法人團體都可將其退休金制度以契約外包的方式，參加不同的退休金方案。例如：參加私人保險公司所推出的退休基金方案，或是加入「主要公務員退休金方案」。但如果有些法人團體的財務經費絕大部分是仰賴政府公共經費之補助，則主管部會將對其退休金制度保留較大的控制權，以確保這類法人團體的退休金制度能符合公務員的退休金政策。

叁、成效、問題與影響

整體而言，英國文官制度改革自 1980 年代以來，已經確立以私部門人力資源管理方式的原則。在此潮流下，其文官制度呈現了以下趨勢：[51] (一)文官體系人員的精簡，目前僅占公共服務人力的一

[51] OECD Human Resources Management Working Party, 2004, *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on*

成以下(9.08%)；(二)文官體系管理由中央集權朝向部會分權；(三)文官終身雇用制度漸由定期契約取代；(四)文官來源多元，朝向職位公開、開放競爭；(五)薪資制度朝向彈性與績效管理；(六)文官考選朝向部會分權。

在學術與實證研究上，對英國文官制度改革行政執行機構之公共服務功能則有正反兩面的看法。

英國內閣部部長(Cabinet Secretary) Andrew Turnbull 在 2005 年 6 月總結其過去五年文官改革的諸多成果，其中與文官制度較為直接關聯的包括：[52]

(一) 落實策略途徑：已有九個部建立五年期的策略方案。

(二) 強化公民素質：強化高級文官訓練，招募外才。

(三) 更為專業化：在人力資源、資訊科技及財政方面均引用世界級專家改進公部門服務。

(四) 改進管制法規：降低行動成本，使管制檢查及執法合理化。

(五) 聯合性政府（joined-up government）：整合法院服務之人員、組織及建設等以聯合改進司法及審判體系。

世界銀行 2005 年的「政府治理能力調查報告」中就對於六項治理指標，包括政府效能、合法統治、民意與課責、政治穩定、管制品質及評估，給予英國極高的評價。[53] 顯見於英國文官制度在過去二十多年的改革，頗具成效，且已成為各國學習、模仿的對象。

從肯定的角度視之，英國執行機構以契約進用約聘人員代辦公共服務，是提供一個快速且便利的方式解決人力短缺問題，同時可減少人員甄選和試用的支出。然而，這個模式也為管理者和受雇者帶來一些潛在的難題。[54] 例如：Hoque Kim 與 Ian Kirkpatrick 曾主持一項針對英國執行機構運作及其公共服務提供之大型研究，研究對象分屬倫敦區、北英格蘭地區(非都會區)及其它大都會區之三組衛生與社工服務團隊，研究過程也對執行機構基層工作者、機構管理者和前管理者進行 35 次訪談，研究期間為 2004 年 3 月至 2006 年 3

Strategic Human Resources Management. Paris: OECD.

[52] UK Cabinet Office, 2005, *Delivery and Values: One Year On*, Foreword, London: Cabinet Office.

[53] Kaufman, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, 2005, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, Volume 1 of 2, *Policy Research Working Paper*, No. WPS3630, World Bank.

[54] Hoque Kim and Ian Kirkpatrick, "Making the Core Contingent: Professional Agency Work and Its Consequences in the UK Social Services," *Public Administration*, 86:2, p.334.

月。研究主要目的有二：(一)何以會有越來越多的行政執行機構投入公共服務？(二)這個改變對公共管理和服務提供的影響為何？調查發現：[55]

(一) 英國政府在公共行政、衛生和教育部門所雇用的定期契約臨時人員，從 1984 年到 2005 年間增加了 82%，其中國家健康保險(NHS)約聘人員 5 年成長 3 倍(1997-98～2002-03)，社工人員亦是類似情況。

(二) 由於勞力市場緊縮，政策面和供需面導致近年來短期契約人員薪資待遇提高，專職文官反而傾向轉任契約人員。

(三) 目前許多契約聘用人員已充任中階管理要職，改變過去只有永業專職人員才能擔任核心專業的角色。

對此，Kim 與 Kirkpatrick 認為任用契約人力從事公共服務利弊參半。在有利方面，可以維持服務傳送的基本水準，並可能提供一套有效率的甄選和試用機制；代價則是，這些人可能缺乏單位組織的特定勝任能力、經常及無預警的人員變動、凝聚力與認同感相對較低，以及有時候反而成為專職人員的工作負擔與壓力來源。因此，結論建議：「當進用臨時契約人員成為不可避免的時候，增加更多的永業人員可能是較好的選項。」因為在此問題上，「成本代價高過於獲得之利益」！[56]

綜合而言，對於英國文官制度改革，尤其是以短期契約人員從事公共服務的趨勢不至於改變，但仍有許多疑慮。質疑者呼籲要增加公共服務人員雇用之穩定性，才能確保服務的持續與品質；同時，也認為太依賴這類約聘雇人員，對長期公共服務的提供具有負面衝擊，最終將傷害公務單位之固有能力和特質。[57] 茲將相關評估意見整理如表二十二。

---

[55] Kim and Kirkpatrick, p.331.
[56] Ibid., p.341.
[57] J. Coyle-Shapiro and I. Kessler, 2002, "Contingent and Non Contingent Working in the Local Government: Contrasting Psychological Contracts," *Public Administration*, 80:1, pp.77-101; D. Grimshaw, J. Earnshaw and G. Hebson, 2003, "Private Sector Provision of Supply Teachers: A Case of Legal Swings and Professional Roundabouts," *Journal of Education Policy*, 18:3, pp267-88.

表二十二 對英國進用臨時契約人員從事公共服務之評估

研究者	評估結論或意見
彭錦鵬	(一)、使英國文官體系重視績效表現的文化漸漸確立。(二)、英國文官體系跳脫傳統的職等和薪資結構，逐步轉化成績效薪俸制度，並以核心職能、專業能力角度改變傳統的甄選制度。(三)、英國文官制度的改革層面已不再只是建立與維持合理的人事制度而已，而是更進一部追求行政成果、策略性的管理和更堅強的領導。
朱愛群等人	(一)、英國嚴格限制契約任期的規定，可避免「臨時人員永業化」的現象。(二)、英國短期契約人力在進用上，可由機關首長依彈性原則自行進用，對於政治生態與行政文化迥然不同的我國而言，相當值得借鏡。
席代麟等人	英國人事制度的新人力資源彈性管理，確實帶來效率、增加顧客回應性與淘汰冗員，不過這也不可避免地會帶給員工不安全感。
Andrew Turnbull	(一)、落實策略途徑。(二)、強化公民素質。(三)、更為專業化之服務。 (四)、改進管制法規、降低行動成本。(五)、政府之整合性增加。
Kim 與 Kirkpatrick	(一)、任用契約人力從事公共服務利弊參半。(二)、效益：維持服務傳送的基本水準；提供一套有效率的甄選和試用機制；(三)、代價：這些人可能缺乏勝任能力；經常及無預警的人員變動；凝聚力與認同感相對較低；反而成為專職人員的工作負擔與壓力來源。 建議：「當進用臨時契約人員成為不可避免的時候，增加更多的永業人員可能是較好的選項。」因為「成本代價高過於獲得之利益」。
Boxall 與 Purcell[58]	(一)、臨時契約人員較少致力於「專業角色」。(二)、此模式將傷害公部門雇用制度之穩定性；(三)、此模式與公共服務之內涵背道而馳。
A. Douglas[59]	(一)、任用契約人力單位薪資成本會因之增加；(二)、一些間接成本將隨政署的執行工作而出現。
Coyle-Shapiro 與 Kessler	(一)、由臨時人員擔任與民眾接觸的第一線服務人員，品質堪慮。(二)、將造成公部門技能的空洞化。
Ward 等人[60]	(一)、人事不穩定，影響服務品質。(二)、契約人力對未來不安定感較高，較少對組織的認同和投入。
Purcell 等人[61]	(一)、永業人員熱衷於轉任較高薪的政署機構人員，導致服務熱忱、自我存在的價值降低。(二)、流動性高，損害機構核心職能，耗損人力資源與社會資產。
J. Rubery[62]	約聘人員和永業人員之間因同工不同酬與不平衡感，可能導致衝突。

資料來源：作者自行整理

[58] P. Boxall and J. Purcell, 2003, *Strategy and Human Resource Management*, London: Palgrave.
[59] A. Douglas, 2003, *Is Anybody Out There? Recruitment and Retention in Social Care in London*, London: Community Care.
[60] K. Ward, D. Grimshaw, J. Rubery and H. Beynon, 2001, "Dilemmas in the Management of Temporary Work Agency Staff," *Human Resource Management Journal*, 11:4, pp.15-16.
[61] J. Purcell, K. Purcell and S. Tailby, 2004, "Temporary Work Agencies: Here Today, Gone Tomorrow? " *British Journal of Industrial Relations*, 42:4, p.718.
[62] J. Rubery, 2005, "Labour and Flixibility," in S. Acroyd, R. Batt, P. Thompson and p. s. Tolbert (eds), *The Oxford Handbook of Work and Organization*. Oxford: Oxford University Press.

第五節 比較分析

綜合上述美英日德等國對於非常任性公務人力制度之分析，雖因資源和時間限制，無法深入獲取全貌，但亦可得以下結論：

一、就制度和法規面而言

(一)美國

1.臨時雇用人員和定期任用人員由 OPM 統一規定，並由聯邦政府各單位自行管理規則，並無類似我國將五類人員另行立法規定，但性質上和我國五類人員或政務人員有些近似。

2.實施激進公務員改革制度的州和聯邦機構則立法規定，如 Georgia 訂定 Act 816 和國土安全部之國土安全法。這些機關人員雖屬公務員，惟多數功績制之保障已漸被消除。

(二)英國

1.英國各部會自行決定進用定期任用、短期進用等契約性人員，並適用 CSMC。

2.執行機構或政署之人事管理，仍適用「文官管理法典」（CivilService Management Code, CSMC），但「非部會公共組織」（Non-Departmental Public Boadies, NDPBs）之人事管理，則另定於「公共組織機構：給政府部會的指引手冊」（Public Boadies：A Guide for Departments）。CSMC 適用於在執行機構內工作的公務員，由外界甄選的人員則另定人事管理規則，NDPBs 的職員則不具有公務員身分。

(三)日本

1.臨時性任用、限定任期任用、兼職任用、特定任期職員、屆齡退休者再任用和國家與民間企業人事交流等人員，適用國家公務員法和人事院規則的相關規定。前四類人員雖非經Ⅰ、Ⅱ或Ⅲ種考試及格之國家公務員，但依據國家公務員法「雇用」，因此仍屬國家公務員。

(四)德國

1.德國之契約職員與職工係為私法雇用關係，由 2005 年 2 月之「公部門員工工作與薪資契約」來規範，並適用就業法，和由德國基本法規範之公務員不同，這些契約人力不屬於公務員。

二、就進用條件和薪資福利而言

(一)美國

1.大多數雇用人員和定期任用人員皆須經過公開競爭考試，前者的雇用期間為不超過一至二年，而後者則為一至四年。

2.臨時雇用人員雖享有休假、社會安全和失業保險，但不得享有其他常任文官的福利，定期任用人員則可享有和常任文官相同的福利，如歸為「一般職類」則可晉升至十二職等。

3.實施激進公務員制度的 Georgia 州的公務員在 1996 年 7 月 1 日以後進入該州政府的公務員，皆歸類為非分類職位，沒有固定任期保障，而國土安全部則設定要求「自動離職」和「自動提早退休」的買斷權力」（buyout authority），高級文官皆須經過每 2 年的「再認定」程序，決定是否可領取法定退休金，並採取績效評核待遇制度，依三類績效標準來決定是否晉俸。

(二)英國

1.執行機構和非部會公共組織（NDPBs）內的職員，除常任文官續任和轉任外，短期契約的人員越來越多。

2.英國公務人員除高級文官外，其他文官中如屬競爭考試難以羅致之高級專才或臨時性職務，亦得以不公開方式或「快速升遷」專案甄選任用，但如屬短期任用或借調人員，最長不得逾五年。

3.執行機構人員之薪資福利、晉升和退休等人事管理事項，均招募、雇用條件、績效管理和薪資退休等人事管理事項，則適用「公共組織機構：給政府部會的指引手

冊」，制度相當健全。

(三)日本

1.臨時性任用和限定任期任用人員皆就人選的資格、經歷和實務經驗等進行經歷評審，多數不必經過競爭考試，前者任期至多一年，而後者則為三年（專案計畫）或五年（科技業務）。

2.一般職務的「特定任期職員」之進用，多數亦不必經過競爭考試，但須具備專業知識經驗或優秀見識者，任期期限不得超過五年。

3.國家公務員中的兼任職員多數亦不須經過競爭考試，退休再任用者之任期，不得超過一年，國家與民間企業交流人員的派遣期限，最長不可超過三年。

4.以上人員除了「國家與民間企業交流人員」外，約三分之一須經競爭考試，但不是Ⅰ、Ⅱ或Ⅲ種國家考試。

5.除「國家與民間企業交流人員」的待遇適用「勞動基準法」外，其他人員的待遇福利皆依人事院規則或「一般職任期制職員採用與待遇特例關係法」之規定。

6.以上契約性人員可以擔任首長、副首長或各級主管。

(四)德國

1.德國聯邦契約人力薪資共分 15 個薪資職等，一至八職等分為六個職階，九至十五職等則分為五個階職，最低與最高薪資相差為 3.6 倍。

2.以上十五個薪資職等皆可依 5 或 6 個職階升遷，十職等（含）以上之聯邦契約人力可以擔任主管職務，然須簽訂主管職務契約，為期至多四年，10 至 12 職等至多得延長兩次，但總期限不得超過 8 年，13 職等以上至多延長三次，但總期限不得超過 12 年。

3.德國聯邦契約人力的任職時間以契約定之，年滿 65 歲必須退休，如屆滿 40 歲，且任職 15 年者非有重大理由，不得解雇。

4.依協商契約，雇主可依工作績效發給最高利薪資 8%之績

效獎金。

綜之，由以上比較分析，可知經過公開競爭考試，以功績制為基礎的公務人力仍為這些國家公務員制度之主力，惟非常任公務人力儼然成為這些國家另一公務人力之主力。英國的 NDPBs 和德國的聯邦契約人力制度，法規完整而健全。但美國的激進公務員制度，可說使常任公務員已等同非常任人員，雖國情不同，而亦僅限一些州政府和聯邦的國家安全機關，但其發展趨勢值得注意。

第五章　「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之論證分析

第一節　國內學者專家與相關政府官員之意見分析

由於此一條例草案的實施受到影響人員，包括人事人員、常任人員、現任約聘僱等人員，因而本研究邀請這些利害關係人召開座談會，分別在台北、台中與高雄辦理十場，其詳細辦理時間、地點、與會人員與身份整理於表二十三，與會人員均由各機關所指派。

由於每一場座談會少則十餘人參加，多則二十餘人參加，因此本研究在整理意見時，係先針對參與人員編碼，並從利害關係人角度，根據每一場座談會與會者討論內容加以整理、分析，以下依據座談會討論題綱分述如下。

表二十三 座談會辦理情形一覽表

	時間	地點	與會代表	參與人身分	缺席單位	參與人員編碼方式
座談會（一）	97 年 7 月 21 日星期一上午 9 點	考試院七樓會議室	總統府、國家安全會議、行政院人事、行政局、立法院、司法院、教育部、國防部、交通部、行政院農業委員會、台北市政府、台北市議會、桃園縣政府、桃園縣議會、台灣大學政治學系彭錦鵬教授、政治大學公共行政學系施能傑教授、中華民國全國商業總會	人事主管、學者專家	監察院、行政院經濟建設委員會、立法院法制委員會、中華民國銀行公會、中華民國全國工業總會	以 A 表示，A1 表示該場座談會第一位發言人員，餘類推
座談會（二）	97 年 7 月 21 日星期一下午 2 點	考試院七樓會議室	考試院代理秘書長、行政院研究發展考核委員會、經濟部、外交部、法務部、內政部、環保署、海巡署、衛生署、財政部、行政院文化建設委員會、行政院國家科學委員會、行政院金融監督管理委員會、行政院通訊傳播	人事主管、學者專家	消防署、台北縣政府、台北縣議會	以 B 表示，B1 表示該場座談會第一位發言人員，餘類推

			委員會、行政院大陸委員會、行政院公共工程委員會、基隆市政府、基隆市議會、宜蘭縣政府、宜蘭縣議會、台北大學公共行政暨政策學系張四明教授、東吳大學政治學系蔡秀涓教授			
座談會（三）	97 年 7 月 22 日星期二上午 9 時 30 分	考試院七樓會議室	總統府、行政院人事行政局、司法院、監察院、教育部、交通部、行政院勞工委員會、行政院農業委員會、台北市政府、台北市議會、桃園縣議會	簡任職公務人員	國家安全會議、立法院、國防部、行政院經濟建設委員會、桃園縣政府	以 C 表示，C1 表示該場座談會第一位發言人員，餘類推
座談會（四）	97 年 7 月 22 日星期二下午 1 時 40 分	考試院七樓會議室	經濟部、外交部、法務部、內政部、環保署、海巡署、衛生署、財政部、行政院文化建設委員會、行政院金融監督管理委員會、行政院大陸委員會、行政院公共工程委員會、台北縣政府、基隆市政府	簡任職公務人員	行政院研究發展考核委員會、消防署、行政院國家科學委員會、行政院通訊傳播委員會、台北縣議會、基隆市政府、基隆市議會、宜蘭縣政府、宜蘭縣議會	以 D 表示，D1 表示該場座談會第一位發言人員，餘類推
座談會（五）	97 年 7 月 23 日星期三上午 9 時 30 分	考試院七樓會議室	總統府、行政院人事行政局、立法院、司法院、監察院、教育部、交通部、行政院經濟建設委員會、行政院勞工委員會、行政院農業委員會、台北市議會、桃園縣政府、台北市政府捷運工程局	資深聘用人員	國家安全會議、考試院、國防部、台北市政府、桃園縣議會、台北縣政府、台北縣議會、宜蘭縣政府、宜蘭縣議會	以 E 表示，E1 表示該場座談會第一位發言人員，餘類推

座談會（六）	97年7月23日星期三下午1時40分	考試院七樓會議室	外交部、法務部、內政部、環保署、海巡署、衛生署、財政部、行政院文化建設委員會、行政院金融監督管理委員會、行政院大陸委員會、行政院公共工程委員會、基隆市政府、基隆市議會	資深聘用人員	行政院研究發展考核委員會、經濟部、消防署、行政院國家科學委員會、行政院通訊傳播委員會、	以F表示，F1表示該場座談會第一位發言人員，餘類推
座談會（七）	97年7月31日星期四上午10時	台中市公教人員訓練中心7樓	台中縣政府、新竹縣政府、新竹縣議會、新竹市政府、新竹市議會、彰化縣議會、彰化縣政府、南投縣政府、南投縣議會、雲林縣政府	人事主管	台中市政府、台中市議會、台中縣議會、苗栗縣政府、苗栗縣議會、雲林縣議會、台中市商業總會、台中市總工會、台中縣中小企業協會	以G表示，G1表示該場座談會第一位發言人員，餘類推
座談會（八）	97年7月31日星期四下午1時40分	台中市公教人員訓練中心7樓	台中市政府、台中縣政府、台中縣議會、新竹縣政府、彰化縣議會、彰化縣政府、南投縣政府、苗栗縣政府	簡任職公務人員、資深聘用人員	台中市議會、新竹縣議會、新竹市政府、新竹市議會、南投縣議會、苗栗縣議會、雲林縣政府、雲林縣議會	以H表示，H1表示該場座談會第一位發言人員，餘類推
座談會（九）	97年8月1日星期五上午10時	高雄市政府4樓人事處會議室	高雄市政府、高雄市議會、高雄縣政府、嘉義縣政府、嘉義縣議會、嘉義市政府、嘉義市議會、台南市政府、台南市議會、台南縣政府、台南縣議會、屏東縣政府、花蓮縣政府、高雄市商業會	人事主管	高雄縣議會、屏東縣議會、花蓮縣議會、台東縣政府、台東縣議會、澎湖縣政府、澎湖縣議會、高雄市產業總工會、高雄縣中小企業協會	以I表示，I1表示該場座談會第一位發言人員，餘類推
座談會（十）	97年8月1日星期五下午1時40分	高雄市政府4樓人事處會	高雄市政府、高雄市議會、高雄縣政府、高雄縣議會、嘉義縣政府、嘉義市政府、台南市政府、台南市議會、台南縣政府、台南縣議會、	簡任職公務人員、資深	嘉義縣議會、嘉義市議會、屏東縣議會、台東縣議會、澎湖縣政府、	以J表示，J1表示該場座談會第一

		議室	屏東縣政府、花蓮縣政府、花蓮縣議會、台東縣政府	聘用人員	澎湖縣議會	位發言人員，餘類推

壹、針對考試院為建構「常任」、「政務」、及「契約用人」之三元人事管理體系而研擬「聘用人員人事條例草案」，其達到因應政府用人需要，維持政府人力結構之衡平性的適當性加以討論。

在本研究舉辦的北、中、南部十場座談會中，無論是專家學者、人事人員、簡任職常任人員或是目前約聘僱人員，大多數與會人員普遍肯定政府對於整合目前約聘僱、機要人員人事管理制度，以及提升對於這些定期契約制人員的福利保障之用意。例如與會人員 A1、A5、C4、C9、E4、G2、G9 認為此一立法有其必要性，且解決目前人事管理制度不一致的情形，或是讓機關用人更有彈性。其意見如下：

「考過高普考的人的確適合作某些工作，但有些工作卻也不適合。」 (A1)

「我認為法令過於詳細，不可能是一體適用，以後會出問題。現在很多國家對人事都已鬆綁，變成是各部會自己管人，包含文官的職位也逐漸開放，讓每個職位都去作競爭，甚至定期契約都有。」 (A5)

「現行五類人員是都不需要公務人員任用資格，所以人事管理基本上是寬嚴不一。這幾類人員跟正式的公務人員的權利義務是差不多的，那聘用跟約僱可能保障就沒有那麼高，考績、退休沒有那麼優厚，如果可以把人事管理的部分整併成單一部分，我們認為是一件好事。」(C4)

「現行機關存在的五類人員，是有必要存在而且建立人事條例作一個列管，因為聘用人員派用人員跟約僱人員，他們人事管理的方式都不太一致，所以造成管理上相當的困擾。」(C9)

「基本上覺得相當好，因為把退休制度及福利都納入了，而在整個體制下，聘雇人員都很希望成為正式公務人員。條例通過也是有相當正面激勵效果。」(E4)

「關於聘用人員人事條例，希望能夠增加機關用人彈性的部分，我們是表示贊成，因為有很多類別的人員，在公務體系中不容易找到非常好的，像資訊人員。」(G2)

「這個條例的立意很好，很值得肯定。……，美國的非常任文官有30%，是內含，這個制度可以增加機關的彈性用人，由其對民選機關首長是很尊重他的任用權，可以配合他施政理念的人，可以提升績效，也避免冗員的發生。」(G9)

但亦有部份與會人員提出疑慮，認為五類人員在工作性質與任用管道之差異頗大，在整合上應有難處(如與會人員 D2 之意見)，或是提出執行時產生困難的疑慮(如與會人員 D5、F15、J4 之意見)，或是認為無法產生效益(如與會人員 A15、C5、B3 之意見)，或是認為根本不需要合併(如與會人員 D11 之意見)，或是認為通過之後人事管理的情況會更糟(與會人員 H9)，或是導致恩庇主義跟偏好主義(與會人員 B6、H7、J14 之意見)。其意見如下：

「全國這五類的人員太多了，這樣聘僱、派用等這麼多，要怎麼納編事實上有他的困難，因為第一個國家的人事費就增加，第二個如果以後要推動組織改造，有更有難度」(D2)

「以整個條例來看，整個組織架構和精神我個人很支持，把現有的五種比較接近性質的整合起來，權利義務條文占的比例很高。但五類人員性質差異相當大，將來在適用上可能會有些格格不入，這個條例主要是一些專業取才比較困難的問題，將來在人員的甄選上，可能會發生執行上的偏差。」(D5)

「要用這條例取代這五類的話，以現在這樣的寫法，可能有蠻多困難，至少我看派用、機要跟約聘僱這三類人員的處理會遭遇困難。」(F15)

「我覺得我們公務體系公務人員的進用相當雜亂，現在要把五類人員併成一類聘用人員那所謂條例就是將來要法制化，但是我想說的是，會違反考試用人的精神，也會破壞事務官進用的程序，這樣聘用人員跟事務官不就沒有區隔。」(J4)

「這個條例所稱五類聘用人員進用目的業務屬性原來就是有基本上差異，納入同一用人制度我想功效是值得討論的。例如像機要人員本來就是隨長

官同進退。」(A15)

「在這個五類裡面，因為各個所用的機關性質也不一樣，似乎沒有必要統一在一個條例來管理，因此我有一點不同的看法。」(D11)

「五種人員業務的屬性本來就不同，用人事條例整個納入我覺得不太恰當，這五種人員目前在各個機關裡面都有，只是依各機關屬性比較需要哪一種而有所不同，把他們應湊一起應無助於人事體制的結構性的改進。」(C5)

「五類人員原本目的與制度就不同，納入同一制度有其困難，制度也會有漏洞，尤其民主成熟度不同，不見得彈性用人有效益。」(B3)

「我覺得這個聘用人員人事條例過了之後會更混亂，現在一級主管已經有一半是用政務人員，甚至縣政府有機要課員，所以文官體系的混亂就會在這裡產生。」(H9)

「我認為考試用人的公平性較高，這個條例容易產生恩庇主義，另外學歷不等於能力，完全以學歷來就審查的依據有點欠公平，這個甄選也可能考核制度流於形式。另外機要人員進用多元化，未來依法有單一取向。」(B6)

「整體來說，對這個草案是非常支持、肯定，現在這個草案就是要解決那五類人員要讓他們納入公務體系部門，而且進入的基礎就和常任文官有點不同，基礎上是不公平的，所以我覺得是難免會導致恩庇主義跟偏好主義，雖然寫的很周延說有公開甄選等。」(H7)

「當初要設置這個聘用人員人事條例基本的目的是要能夠彈性用人，但把這五類通通納入可能會影響到彈性用人，第一任很好用，補完後後面的首長不就用不了。」(J14)

另外也與會人員(D13)從財務支出可能擴張的角度提出疑慮，其意見如下：

「我是從錢的角度來看，將來聘用人員的待遇，考核獎金，退撫，有沒有作過評估就是會增加多少財政支出，預算為業務之母，所以是不是能提供這樣的基本資料來看，才能更貼近實務面。」(D13)

「如果這兩類人員是可以混起來互相比較的,聘用人員的進出其實是會頻繁於公務人員的進出,汰劣的機制會強於公務人員這一邊,要有競爭才會使另一邊也會想加入競爭的行列。」 (F10)

綜合言之，與會人員對於此一條例之立法宗旨多表認同與支持，但是有一部分的與會人員，因為對於執行面有疑慮，或是人事管理合併的必要性有質疑，因而不認同此一條例的立意。

貳、針對該條例草案擬將現行公務體系中權益不一致之五類人員（現行聘用、派用、機要、聘任和約僱等）整併於本條例草案中規範，並依其工作性質分為研究性、專業性及技術性等三種類別，對於此一設計妥適性的意見討論。

關於未來將聘用人員資格分成三類型之條文規定，由於事涉機關徵人之執行問題，也涉及現職的五類人員其進入新制度門檻的高低，因而與會人員有較多的討論。

首先，關於此一議題最熱烈的討論內容是關於機要人員納入條例規範之意見。在十場座談會中，反對機要人員納入的與會者佔相當的數目，例如參與者 A1、A3、A4、A10、A17、B9、CI、C5、C7、C8、C10、D15、E7、E9、E10、E12、F1、G10、G11、G12、J4 等，其理由包括認為機要人員工作性質與其他四類人員不同，具有高度政治性，且其應與長官同進度；另外也擔心機要人員的名額排擠到 15%的比例；可能也不會來參加公開甄試。其意見如下：

「我不贊同機要人員放進來，因為機要的工作性質跟其他人的工作性質就是不同，機要的性質是純粹為政治性工作，協助政治性的人物處理工作，因此它是一種很特別的工作。」(A1)

「我認為機要人員不應該列入，因為機要人員的性質和研究性、技術性、專業性差很多。因此，我和前面兩位的發言是相同的，認為機要人員與長官同進退，不應該歸類於其中。」(A3)

「我不認為機要人員屬於任何一類，甚至也不認為一個首長的機要會一直跟著他，機要人員跟一般性質的公務人員是完全不同。」 (A4)

「機要人員比較屬於政治性，但是也非屬於長期性，以他的性質覺得要定

在政務人員或聘用人員我們認為由主管機關決定就可以了。」(A10)

「法院助理是隨法官同進退，也具有一般公務人員的聘用資格，因此是否歸類為機要人員也是有爭議。」(A17)

「我認為機要人員仍留在那不妥適因為機要人員的公權力很重，又是隨首長同進退，我認為他應該要拿掉。」(B9)

「就我個人的部分我對機要比較持保留的態度。」(C1)

「我們的看法是說機要人員他的進退是隨著機關首長，以契約來定似乎不是很妥適。」(C5)

「我根本覺得機要根本要拿掉，機要是跟首長同進退，而且機要是特殊性政治性那麼強，為什麼要去保障政治性那麼強的人?」(C7)

「機要人員在我們來看出問題的是最多，所以我們不希望把他納入到這裡面。」(C8)

「機要的問題我也是非常反對，常見到機要人員沒有法治觀念，破壞文官制度，民選首長大部分都是商人出身，以利益為主體，我是覺得機要的要件要設計的嚴格一點。」(C10)

「機要人員任用是不是應該排除，或是另訂一些嚴格的規定，因為機要人員的素質未必是很好。」(D15)

「我們並無像議會一樣許多的機要人員，可是若以此條例來說將機要人員納入，恐怕並不是很好的現象。」(E9)

「我認為機要人員應該要排除，因其在任用時已經享有較高階的資格及福利，本界定其與正副首長共進退，現在將其歸在此條例中他們不見得會高興，也不見得會參與甄試。」(E10)

「我個人是贊成機要人員不要納入，因為所以政府機關都有同樣的感想就是機要人員有所有考核及聘用上的優先權，這一定會在比例上造成排擠效應是無庸置疑的。」(E12)

「如果機要人員部分也要納入聘用人員條例,那他的缺額是不是還可以再補實,還是出缺之後,要依本條例機要出入來納入,其中可能對考試及格的人不公平。」(F1)

「機要部分我們建議排除,因為他是隨首長進退,像鄉公所只有兩個機要人員,其中一個還要兼主祕,因為他是隨同首長同進退,萬一 15%占大多數都是機要人員怎麼辦?」(G10)

「機要人員的部分因為其他條例是目前有在運作,所以我也比較認同把他排除在外。」(G11)

「我是滿贊成機要人員排除,因為他們是比較特殊的。」(G12)

「機要人員不適合放在此處,且機要人員享有許多特權,因為其職務調薪可隨長官想要給其到什麼程度,因為有此特殊條件,因此,認為不適合放在正式條例裡。」(E7)

「我是贊成機要人員要區隔,因為機要人員本來就應該隨機關首長同進退。」(J4)

不過,也有極少部分與會人員表示贊成納入機要人員,如參與者 A2、A5、B6、C11、J13,理由包括可以不用佔到常任文官的缺,或是認為只要加個附註,表示機要人員的任期與長官同進度,一樣可以將機要人員納入條例中。其意見如下:

「我認為如果把機要放入聘用人員人事條例中,我想並不是都沒有幫助的,機要人員並不會把名額佔的滿滿的,如果像人事條例中要長期聘用,那我想這對機關長期來說是不是有利的。因此,機要用聘用人員人事條例來聘用,也並非都沒有好處。」(A2)

「機要人員是可以放在這裡面的,他是跟著人走的,所以在契約中只要加一個附註。」 (A5)

「目前地方政府的機要人員進用多元化,若立法推過,未來依法有單一取向。」(B6)

「很多人都說機要人員不要放進來,但我們要想到一個問題,為什麼當初

要把機要人員放進來？他現在是把常務人員空一個缺，用一個機要人員補起來。你不把他放進來，他以後還是要空一個常任文官的缺，再放機要進來，這樣會占到常任文官的缺，所以才會把機要放進此一人事條例裡面，我建議還是要把機要人員放進那五類人員裡。」(C11)

「以議會的立場，這個條例無非就是讓首長可以彈性用人，從開始到最後我想這種彈性用人只有在前幾任可以用，到後來都被佔滿了，每個人都很認真也無法淘汰，所以覺得要訂定某比例一部分的聘用人員可以隨首長同進退。」(J13)

其次，討論也很熱烈的是關於研究性、專業性及技術性等三種類別之資格界定。與會人員的意見多集中在資格認定的疑慮(如參與人員 A1、A3、J3)，以及認為學歷條件對於現職的五類人員較為嚴格，應予降低(如參與人員 A9、A16、G9、E9)，或是認為中央與地方政府應有不同標準(參與人員 J5)，或認為所屬機關不需要條件這麼高的人員(如參與人員 B10、C3、D7、D10)，甚至認為依此一資格條件徵才，難以徵募到適當的人，以及專業性與技術性區分不容易(參與人員 E12)，並建議加入證照制度(參與人員 E4)。其意見如下：

「草案的第十一條的專業技術人員選定方法，我認為這對真正需要專業人才的機構是沒有用的，你說專業技術師一定要具博士學位，你在文建會一個人員都徵不到，因為典型的文字修復師不會有博士。因此，我認為博士是只有在研究性質才需要限制，在專業以及技術性質不需要以博、碩士作為資格限制。」 (A1)

「對於第七點，我認為即使經由聘用人員人事條例進來的，不管什麼性質，應該還是要配合現行的人事制度作一個比較合理的規劃，我認為技術助理以及專業助理可以列為三等或四等，助理專業士、助理技術士可以列為五等六等七等，那副專業師就是八等九等十等，也就是結構要近似於公務人員，專業師和技術師則是近似於十一等、十二等、十三等。」(A3)

「建議修正研究員為博士且工作三年，副研究員只要為博士即可。例如第九條的部分第一點建議刪除，第十條建議助理研究員為大學畢業即可。」(A9)

「我們所有的約雇人員可能沒有辦法達到聘用條例裡面所定的資格條件，當然在專業的部分可以參加甄選，但是很多學歷不到的他就沒有辦法參加甄選，這批人以後怎麼辦。」(J3)

「一方面是條件很嚴格，似乎都需要要教授級，如果有這樣的條件才能吸引比較好的人員，但並不適用於每一個單位，因為這樣看起來這些研究人員都是個研究單位的，並不是給行政部門的。」(E9)

「我認為應該要降低聘用人員的資格條件，這個進用標準非常的高，很多約僱人員都高中職畢業，像我們議會也有國中畢業的，那現在規定研究助理員或是專業研究員都要大學以上，這樣將來要實行也是非常的困難，」(G9)

「法官助理目前只需大學畢業且不需工作經驗，如果這項法案一實施將會對法院助理有極大衝擊。」(A16)

「限制是高學歷，那中央跟地方的標準是不一樣的，像地方我是要社工員。」(J5)

「聘用人員用學歷來要求不適合本機關，如技術性的技術師，我是建議用訓練作為升級依據，而非學歷，像空消全是聘用人員。」(B10)

「感覺在聘用人員的部分，機關如果業務上繼續增加，必須有他的需求，那我們的需求來說是比較需要專業性的，但是也不可避免有些行政上一些一般行政的人員，因為這個條例好像比較頃向於研究，或著是學術方面，但是一般行政也是要考量。 ……本機關有委員秘書，其在任用的資格上除了規定要大專以上，都沒有其他限制，我們都尊重委員意見。」(C3)

「目前我們也有約僱的船務人員，約聘的電信管理員，總共有 84 位，那這些都是用招考進來的，我們要求一定要有證照，不一定是學歷很高，然後這個條例都是以學歷作取向，對這些人有點不公平，因為他們都作的很好，那些專業度無庸置疑。」(D7)

「專業跟技術性人員的部分，只要是機要人員基本上都是比較低的規定，那這部分適不適合我覺得也應該要思考，像機要人員我覺得就可以是高中畢業，那機要人員被納在這個條例是不是相關的資格跟認定也要被等同視之。」(D10)

「在此條例中，研究性的部分的較清楚，大概就是學校教授、副教授等，在專業性及技術性的部分則比較不清楚，究竟是該怎麼區分?對未來的俸點可能會有些關係但並未提到。」(E4)

「既然是納入新進人員，那其專業性及技術性的標準應該比照企業界所使用的證照制度做為考量。」(E4)

「但有一不足處是在研究人員跟技術人員間的最大差異，現在的機關大量聘用的約僱人員學經歷都不屬於高階，但他能做的工作很重要也很基層，這也是為什麼考試沒辦法彌補的真空地帶，這時候若改了此條例後，當然他們的位階提高了，相對的在將來還是會跑出基層這塊的空缺沒有人做，因為它保障越高能做的工作就越高階，那此越低階工作一樣是個空缺地帶。」(E12)

再者，比較特別的是，一位與會人員(D2)認為這些資格規定不應放在母法，應列在施行細則，如果有變動，可由行政院與考試院共同處理。其意見如下：

「條例的第七條到第十四條把資格都寫進來，看起來是很明確，但是要考慮到以後萬一有需要修的時候，會比較緩不濟急，所以可以參照醫事人員醫事條例的方式，把聘用條例第七條到十四條加一項就好，在第六條增列一個第四項，原來的第四項就遞移到第五項，本條例各類人員依具有之資格依施行細則定之，原來這個條例七到十四條有八條，放到細則，假如以後有需要改的時候，只要考試院或行政院過就可以，如果把它放到母法裡面的話，就要很久，一般修母法比較不好修。」(D2)

另外，是關於條文中資格條件的認定疑義，以及對於現職人員與特殊身分人員(如身心障礙者)的保障規定。其意見如下：

「第七條的專門著作，但就我所知教育人員的專門著作定義是不同的，這邊還是要作一下釐清」(D10)

「對現有人員保障的部分，就是說保障到他原來的契約為止，所以是不是對這些現有人員也要定一些緩衝期，像落日條款，因為這個條例的基礎一定要專科以上畢業，假設有一些不是這一類型的人員，甚至還有像身心障礙或是原住民權益保障法，他們可能就沒辦法達到一些最低標準。」(G10)

最後，部分與會人員(C1、D10)從現任五類人員的保障立場提出意見，認為這些學歷方面的條件，對於現任人員的轉任造成困難，以及提出這些資格條件對於地方政府造成的用人困難(與會人員 A3)，其意見如下：

「當這個聘用條例在推行的時候，假設現在的聘用人員，因為有證照已經取得相當的薪水相當的資歷了，但是他學歷很低，對他的權益會不會造成影響？」(C1)

「基本上不管哪一類人員基本學歷都是大專以上，但是我們有所謂的技術人員，他們可能沒有辦法有那些學歷，他們也不可能在公告之後馬上修得學歷，所以這部分可能還是要回到專業的考量。」(D10)

「在地方政府來講，比較偏向執行的部分，技術人員跟專業人員可以區分，很有些時候很難。而對地方政府來說，研究部門本來就比較少，而所需的技術性人員都可以透過考試來聘請。」(A3)

同時，關於資格條件的其他意見，包括搭配證照制度，以及這樣的學歷條件似乎對常任文官有不盡公平之處。其意見如下：

「目前公務人員考試錄取率剩下 1%，聘用人員公開甄選是怎麼公開，上網公告是 1 天還是 5 天?會不會只有某些人知道?再來是甄選的方式，我是建議除了學歷之外，是不是要搭配證照制度？」 (C6)

「如果我不考這個公務人員來考聘用人事條例這個，光以學歷來論的話，以前大學畢業何其難，現在大學畢業何其簡單，不就造成機關裡面的平衡、比較，或是人員的衝突。」(C5)

叁、對於條例中提到各機關現有舊制人員得繼續留任，新進人員應改依本條例之規定，似乎缺乏鼓勵舊制人員，以及可能更降低工作士氣之討論。

部分與會人員(A3)認為舊制人員應該努力提昇自己，做為參與新制的準備；但亦有與會人員(A8、A16、E3、E9、H4)質疑此一條例對於舊制人員的不利之處對於有利之處，例如擔心萬一無法進入

新制，有所遺憾，或是認為舊制比較具有誘因；另有與會人員(F10)認為此一制度的設計對於常任文官的競爭壓力有限。與會人員意見如下：

「有關舊制的人繼續留任，那新的人依據此條例進行聘用，我認為那些無法經過新制考驗的舊制的人應該針對自己不足的地方進行補強，例如進修取得較高學位等等。」(A3)

「我們館內的人員是可以自由轉任的，因此我覺得聘用人員人事條例並沒有比我們現行的法案來的優惠，只有考核制度有比較優惠，因為我們現行都是參考大學教授的制度，也沒有考績，因此我很懷疑我們的現職人員會不會選擇改制。」 (A8)

「我想這個制度真正實施，對於機關首長一定會以留任各機關現有聘雇人員為優先，對於 15%以外人員一定有會盡力留下，我想如果以這個制度大開用人之門的話，在未來如果要採取緊縮政策的話可能會造成很大的問題。」 (A16)

「像我們這些舊制人員是會續聘轉換續嗎?假如你是研究員也就是專業技術聘用的，因為專業技術聘用共有四類人，有各自的條件，比如我們機關內有許多年資久且具相當經驗的人員，但以往他們專科畢業便覺學歷已足夠，但此處條例規定似乎一定要大學以上，是否會有違對我們現有人員的權益？」(E3)

「若以此樣的條例來說，我認為是比較公平的，使不適任用的人離開。我個人很贊成此樣的條例。」(E9)

「如過今天為了政府用人的彈性這個出發點，如果正式政務人員和聘用人員結果還是走雙軌，那這兩類人還是沒有競爭，那就會有一些折扣。」(F10)

「我有兩個想法，一則以喜一則以憂，喜的是終於政府看到聘人員的照顧，憂的是說這個制度剛進來也不是很清楚未來會怎麼走，那剛說這個條例裡有 15%可以轉進來，那轉不進來又要走路，弄得我們不知道是要支持還是不要支持。」(H4)

肆、根據條例草案的規範，聘用人員進用比例限制以各該機關預算員額數 15%為原則。

關於這項規定的適當性與合理性問題，是十場座談會中討論相當熱烈的議題，亦即未來聘用人員與常任人員的比例問題，以及其考量機關業務性質之不同，而給予不同之上限彈性的必要性問題。

首先，大多數的與會人員不贊成 15%的規範，理由包括人事制度應有彈性(與會人員 A1、A8、B10、C6、D5、D9、F5、F9、J1)、由各機關依業務性質自行決定(與會人員 A5、A10、D3、D4、D10、G5)、此一比例過低對於任職機關是無法適用(與會人員 A15、A16、B13、B14)、此一比例對於任職機關太高(與會人員 C3)。其意見如下：

「人事法律本身應該保留一些彈性，我不贊成某些機關使用 15%這樣的限制，例如像農委會的研究機構，我認為最好就是 90%的人員都是研究性質，只需要留 10%的人力去作行政工作。」 (A1)

「15%這個制度，因為這樣讓我們可以剛好容納我們所需的機要人員，但我認為就文官制度來講，可能要有一些分割以及配置。」(A2)

「我建議比例應該修訂約 50%。」(B13)

「我個人認為 15%之限制要放寬，像我們目前是 90%以上。」(B14)

「業務性質可能有點不太一樣，那這個 15%有的機關其實比例很高，所以直接訂定 15%有點不適當」(D5)

「對於比例方面我覺得較可行的是各機關自己去定比例，因為各機關的差異性太大了，不要在法中定出來。」 (A5)

「如果使用這個條例，那我們的專業人員完全無法運用，因此，我想是必須要有彈性的空間。」(A8)

「我們機關內的約聘雇人員大於 15%，大概有 26%，這樣就超過他所規定的範圍，這樣以後想跟中央要計畫性補助也不容易，我是建議正式與非正式人員的比例是 1/2：1/2。另外我覺得將這五類人員納入同一制度有其困難，設定在完善的制度也會有漏洞，雖然說國外已經有這樣的例子，但是

民主成熟度不同可能也是要多加考慮的。」(B10)

「以實務上來看，主管院來作管控，那主管院對所屬的部會到最後一定又是齊頭式的平等，所以是不是在條例增加特殊業務性質的機關不受此限，留一點彈性空間。」 (C6)

「關於 15%那個部分，因為各機關屬性不同，所以是不是要依照各機關需求而訂定比例彈性考量」(D9)

「我也贊成 15%上限的這個比例以機關的性質給於彈性，因為行政機關還是應該要維持整個國家的行政體制運作，行政事務上還是應該以考試及格的公務人員作為施政執行人員，針對像所屬的博物館美術館這些有研究跟專業的機關，能夠給他們比較大的彈性。」(D10)

「在條文的部分明定說任用的比例原則為 15%，這部分比例是不是說可以徵求各機關現用額度人員的需求，最適當的調整。」(F5)

「我想我提一個建議就是針對這個 15%，不同性質的機關應該要有不同的比例，而且要能說服用人單位的理由。」(G5)

「我們的約聘僱人員都是在海上的，就是海上警察局，目前 15%我們是還沒有達到，因為我們上大型鑑的機會會越來越多，以目前警察人員想要拿到甚麼輪機長執照等執照的還是少數，所以還是要聘僱一些有執照的人員，所以建議這個 15%還是要有彈性。」(F9)

「15%是什麼樣的理論依據，這可能要有所說明，我認為 15%可以分高中低階層，我是覺得要有設限。」(J1)

「我們機關的性質和一般行政機關較不同，我們的約聘人員比率較高，這些人員雖然是一年一聘，但主要是和長官同進退。因此，此條例在我們看來，我們認為聘用人員應該是屬於一個完全不同的文官體系，我們認為機關中聘用人員應該是一種彈性的聘用，而我們就是非常需要彈性的機關，但這樣的條例似乎對聘用人員的福利過多。」(A10)

「派用人員就是因應有期限的專用職務，以工程機關較多，交通部目前也有四個派用機關—國道興建工程局、鐵路改建工程局、高速鐵路工程局、以及其隸屬的特線工程處，這些人員如果按照 15%來算根本不夠用。」(A15)

「有關比例的部分，由於每個法官都會配置一位法官助理，這樣一來就會超過 15%，而法院助理對我們司法院而言非常重要，因此我們希望這樣的比例可以有彈性的空間。」(A16)

「我覺得我們一般的行政機關，這個 15%好像太高，或許對某些機關可以做一些區隔，研究單位、學術單位或是教育文化單位可能有需要，但是在一般行政單位應該是不用那麼多。」(C3)

「這個 15%應該不見得適用每一個機關，建議要保持彈性用人一個最大的彈性，可以超過 15%」。(D3)

「不要全部的機關都以 15%來作標準，因為各機關的業務性質不同，建議這個百分比不要訂太高，希望能夠維持以前的規定 5%。」(D4)

「我們很多業務單位，希望 15%限制放寬，有更多考量的空間。」(F5)

關於這個比例問題，一位與會人員提出解決問題的觀點，其意見如下：

「大家有人認為 15%太高有人認為太低，我是覺得在第三條這邊不超過預算員額 15%為原則，我認為在第一項後面可以加幾個字：『但涉及國家安全、外交或其他具有業務特殊性，且難以羅致者，得不在此限』，留個法條的根。」(D2)

另外，也有與會人員(C1、C7、C9)認為這個比例可能對於政府機關的常任文官進用管道有影響，產生排擠或是不公平情形，其意見如下：

「15%會不會壓縮到政府機關正常的用人管道？那壓縮到的話對於現職公務人員士氣會不會造成影響？」(C1)

「從廣義的來看 15%，當然會對正式文官有排擠，因為我們現在的人事費其實非常的緊，那用這種總體管控的方式，就跟電費零成長節能減碳這樣，那今天約聘僱多用，那當然是會排擠到正式人員，這是從大的觀念來看，那一定要用來的人比常任文官好，不然我們去浪費這錢幹麻?」(C7)

「根據這個編制內的預算員額 15%，相對的就排擠到原來的公務人員，不就變成劣弊驅逐良弊的問題。」(C9)

此外，針對 15%的計算方式，與會人員也討論相當熱烈，認為計算上用總員額較好(C4、F12、D13)或外加方式(G1、G4、H8)，或是將議員加入計算比例的總額中(A7、G3、G7、G9)，或是建議從經費觀點考慮此一比例的適當性，避免財政負擔(D15)。其意見如下：

「15%應該是要用院的總員額，但是應該不是每個機關都可以用到 15%，應該要以機關的性質，像社教機構或研究機構，裡面人員的比例是絕對超過 15%，不希望這個通過之後，每個機關都用平均分配的方法。」(C4)

「這個條例如果要實施的話，第一個問題就是比例問題，如總綱第八點，我的建議是說是不是以行政院前提來做總額管制在 15%。」(F12)

「比例占預算員額的 15%，而且是內含的，我們是認為如果作這樣的規範，可能要去檢討各機關的員額，以現在的約聘僱人員，其實都是外加的部分，外加部分是以 5%為原則，而且這是一個常態的狀況，這樣就會實質上減少了機關的人力，所以這一點恐怕要去考慮。」(G1)

「其實在各機關來講在用人的時候，大部分都不只 5%，那我們來看這個條例第三條，從他職員的人數的話，那我們是覺得不是如果警察消防機關都放進來，因為他執行公權力對人民的權利義務也影響滿大的，那是不是用這個聘用人員人事條例來進行聘用跟約僱，我覺得這方面是比較有點疑慮，而且如果包含進來的話，以我們目前的員額來試算以後，好像會增加人事費的開銷，好像違背了希望精簡人力的政策。」(G4)

「我從 15%來切入，我覺得這只是了勝於無的恩惠而已，譬如說我們社會處編制員額是 33 人，內含 15%，頂多五個，那我們南投縣政府光是社工員就有 51 個，所以我覺得這只是自我安慰，但是從照顧聘用人員的出發點是不錯。」(H8)

「以 15%來看的話，我是希望能夠把握比例原則，如果是 15%，那社會處人員是不是可以相同比例，不然到時之前招考一堆社工人員，幾不進來的話我們社會福利不就要倒退走了。」(H6)

「以實務上來講，比較注重員額配置的問題，議會的職員只有 37 位。如

果按照現行的聘用人員條例的比率我們的聘用人員將會很少，因此，我認為在這項法規政務人員的後面是否可以加上一個民意代表。」(A7)

「以議會來講，議員的人數並沒有被放到裡面計算，所以是不是能在解釋上面能夠把他列進去，因為事實上他也是預算員額。所以基於機關要彈性用人，我們也不希望在計算時有偏差，所以希望能夠將議員計算進去，那以前在 5%的約聘僱人員裡面，是可以把議員的員額算進去的。」(G3)

「縣市議會是以議員為主體，才會有所屬的職員數，所以說在考量 15%的員額數的時候，務必把議員算進去，以利各縣市議會的特殊性。」(G7)

「我建議要用漸進的方式，不管內含或外加都要兼顧，如果想要多一點的聘用人員你就是要少一點常任人員，……像民意機關人事本來編制就少，有建議說把民意代表都算進去，這樣算起來也會比原本有的約聘僱人員少，這樣以後運作也會非常的困難。」(G9)

「我是覺得說是不是不要明定各機關以幾%為上限，而是從依總量管制的觀點，譬如說行政院以總的預算員額 15%為上限，這樣會比較有宏觀的立場，有更彈性更妥善的配置，將來國家走向人力精簡，組織扁平化，是不是有聘用人員相對減少的機制，以作更明確的規範。」(D13)

「這個條例預算員額占 15%，在經費負擔上是滿沉重的，所以比例上應有些斟酌的餘地。」(D15)

其他不同的意見包括對於機要人員的比例加以規定，避免影響其他四類人員的進用機會。其意見如下：

「我覺得機要人員的比例應該要作一定的限制，因為現行就有一定的比例。」(D10)

「機要人員能轉的比例應該要有限制，不然會成為首長用人的一個管道。」(D11)

「若 15%不是在預算員額編制之外的話，人事單位是非常難做的，所以我們是建議 15%或 20%，甚至更高。」(C8)

伍、針對規劃的聘用人員進用比例，以各該機關預算員額數 15%為原則，總統府、國家安全會議，各主管院、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會及其所屬機關聘用人員總人數，不得超過各該機關及其所屬機關職員員額數 15%。惟依地方制度法之精神，地方機關與行政院係不相隸屬，為尊重地方自治精神並考量現行聘用人員實務情形，有關地方機關聘用人員比例 15%得由直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會依權責自行控管，毋須由行政院統籌控管。至鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）民代表會雖非屬縣（市）政府所屬機關，基於事權統一並考量其預算員額較少，其聘用人員之比例仍納入縣（市）政府統籌控管。

對於此一規定涉及地方自治的實務運作，來自地方政府與會人員也有相當熱烈的討論，部分與會人員認為應讓鄉鎮市公所民選首長自行處理，不要由縣市政府統籌(A3、D1、D5、D14、H2、G1等)；或是認為讓鄉鎮市公所彈性調整比例(D6)。其意見如下：

「把鄉鎮市公所跟代表部分納入縣市政府來統籌，從地方制度法角度來看，似乎有一點不尊重鄉鎮市，這當然有便宜行事的味道在裡面，如果尊重他們由他們自己來作，因為涉及到民選首長，對他的用人部分是很有彈性的，所以這部分應該是要把它區隔開，鄉鎮市部分應該是要單獨出來比較好。」(D1)

「中央對縣市他只有督導的權責，那縣市對鄉鎮也是差不多，那如果你要干涉他人事權，可能是有困難的。」(D5)

「比較需要探討的應該是鄉鎮市，那一塊的派系角力更是嚴重，那不僅僅是鄉鎮市代表或是縣市議員，只要一選完就是一個大變動，連一個臨時清潔人員都會被換掉，所以我覺得百分比的問題，我覺得鄉鎮市公所絕對不可以讓縣市政府包辦，那壓力是丟到縣市政府，像台北縣有 29 個鄉鎮，幾乎沒辦法對話，形成一種對立現象，那我們哪有辦法去統籌。」(D14)

「個人認為這個 15%應該授權給地方各機關去調整，依業務性質去定這個比例可能比較適合，因為也許有的機關 1%、2%就夠，所以有些人力需求是不同的。」(D6)

「有關第九點的部分直轄市是否該參照15%的限制，我認為這應該由地方政府自己去統籌。」(A3)

「如果通過是15%的比例，地方政府運作會執行的困難，因為地方上的契約人員大多有特殊背景，不能得罪。」(B4)

「行政機關跟地方自治機關的用人思維是不一樣的，我認為不要由行政機關來干涉地方自治機關。」(H2)

「關於15%的原則，後面又有說行政機關與地方機關不相隸屬，尊重地方自治的精神並考量實務讓地方自行控管，至於鄉鎮公所與鄉市民代表則由縣市政府統籌，這邊我們覺得很奇怪。因為至少現在鄉鎮市公所還是民選的吧！還沒有法制化說以後要廢除，就像我們台中縣來講，縣府本身員額大概有630幾人，那全縣的話有2100多人，這是不含警消，那公所部分將近有2000人，代表會也將近有30幾人，這個比例不少，所以我們覺得這個比例要分別獨立計算。」(G1)

亦有與會人員佔在地方首長可以彈性用人的立場，表示支持的意見：

「我是建議鄉市公所可以適用，像我們鄉長常常在講說我們真的是公務人力四面八方都徵不到，幾乎用不動這個人，而且保障性各方面都滿強的，建議說可以實施這個區塊。因為我們鄉長是比較認真型的，但如果假設鄉長是一個比較政治性的就比較危險了。」(G13)

「以縣市政府的角度來看，很多都是誰當主管縣長，他的決定權是很大的，所以假設比例 15%這是固定的，這樣對縣市長他們的運用當然是有利。」(J1)

「地方自治實施以來，地方首長用人的權限都很高，所以說縣市政府他們的主導意識也會比較高，尤其首長。」(J2)

最後，有與會代表考慮到中央政府委辦事項與聘用人員15%比例之關係，提出如果改成內含的計算方式以後，以後中央有事情要交辦的時候就會產生一些執行上的困難，縣政府基於人力無法配合。其意見如下：

「現在各地方所執行的業務有很多都是中央委辦事項,這些計畫或業務下來都是跟著人,跟著約聘雇的員額,還有經費會下來,這些都是外掛的。如果這個條例改成內含以後,以後中央有事情要交辦的時候就會產生一些執行上的困難,縣政府基於人力無法配合,是不是就沒辦法接收委辦?所以是不是以後要立法的時候要去考慮這些問題。」(G2)

陸、針對條例草案就聘用人員之年終考核結果分優、甲、乙、丙 4 等，其中考列優等人數，以各該機關受考人數總額之 5%為限；考列甲等人數，以各該機關受考人數總額之 40%為限。擔任機要職務人員之考核比例應單獨計算，考核等第最高以考列甲等為限。另考列丙等者，解聘或不予續聘，惟未規定考核比例之合理性問題。

針對本題綱也是與會人員討論相當熱烈的，有與會人員認為比例應比照公務人員現行規定(與會人員 E4、G1、H5、D10、G6、F12、F7)，也有人認為此一比例是合理的(與會人員 D2)，或是認為此一比例中關於優等部份比例應放寬(與會人員 F5)，或是應有彈性(與會人員 F9)，甚至都不要訂定強制性的比例(與會人員 G10、G9、E14)。其意見如下：

「有提到契約人員考績的部分，立意良好拉把他們分成幾%，分成優甲乙丙四等，也可能是我們公務人員考績未來的趨勢，但是我們公務人員都還沒有通過就先讓他們執行，似乎不妥當。」(G1)

「條例第三十四條,聘用人員優等考核是優於公務人員,但甲等只給一個月就較差，站在主管的立場，優等只給 5%，我個人認為可直接使用公務人員考績法第七條，一致化的規定下才不會比較。」(E4)

「考績的比例問題，是不是比照公務員比例來處理比較適當。」(G6)

「關於考績的部份，比公務人員好，多了一個優等，但跟甲乙丙還是維持四級，公務人員是甲乙丙丁，我們要保留好的部份，就是優等，但後面也應該對等有甲乙丙丁，對照方面才能接近。」(F12)

「考績方面，有關優等、甲等、乙等的比例可以按照公務人員一樣，對主官來講比較方便。」(F7)

「考績的話不要衝太快，因為公務人員的考績已經很不簡單的在實行，另外創個優甲乙丙，在各單位執行時可能要相當的考慮。」(G7)

「有關考績的部分，我們建議強制性的比例不要貿然實施。」(G10)

「在三十四條考核的部分，建議在比例部份不需要去設定，因為公務人員也沒有比例，你怎麼能知道一定有 15%的人是比較差的，雖然沒有違反法條但卻違反法理。」(E14)

「考核的方面，因為聘用人員的考核主要是看他能不能續聘的參考，應該不用優等兩個月獎金，我是建議分成甲、乙、丙，百分比也不用定。」(G9)

「對第十點年終考核的部分有點問題，優等的是 5%，甲等的是 40%，這部分有沒有可以調整的空間，因為說真的優等跟甲等只有 45%，要擠真的滿難的，我知道公務員目前是 75%，能不能比照公務人員。」(H5)

「在三十四條提到聘用人員考核的結果分優、甲、乙、丙，我覺得獎懲制度應該要取得一個平衡。如果說聘用人員得到優等可以有兩個月的獎金可是正式的公務人員只有一個月的獎金，聘用人員可能甲等只能 40%，優等只能 5%，公務人員是最高可以到 75%，我覺得會造成機關實際運作上的困難。」(D10)

「有關考核比例的問題，因為現在常任文官目前甲等有 75%，那以後公務員考績法可能會修到 66%，條例是用 45%在加個機要，也差不多一半，感覺上也滿合理的。」(D2)

「對聘用人員未來採行考績的制度，優等的部分只限定在總額人數的 5%，以本部我們現在差不多十幾個聘用人員，如果以這樣考量的話，每年符合優等的都不滿一個人,所以我們絕的說對於優等的比例要達到機率的作用能再適度放寬，在 10%以上。」(F5)

「考績 40%的限制，讓長官真的是很傷腦筋，因為以前我們在對約聘僱打考績都會有個比例，這 40%一定會有人被刷到，對一些努力的人會不公平，長官也很難下筆，因此建議還是要有彈性。」(F9)

此外，對於考績的意見包括丙等考列問題，有些人提出支持意見，認為應有淘汰制度(與會人員 A4、C6、C11)，但是也有人認為

應訂定比例(與會人員 D8)，或是反對訂定比例(與會人員 F15、F11、G2、F7、F3、F12)，認為淘汰制度應謹慎(與會人員 F3 、F12、F7)，以及對於考列丙等的條件要更明確(與會人員 D6)。其意見如下：

「淘汰制度我想是一定要有的，因為公務部門的競爭力不足就是因為沒有淘汰制度，希望聘用人員能造成公務部門中一股推力。」(A4)

「考核機制有優等、甲等、乙等、丙等，就想到說前幾年的聘僱改進方案，當時也說考列丙等的要淘汰 5%，相對是優等兩個月，甲等一個月的獎金，到最後是不了了之，因為沒有人願意當壞人淘汰那 5%。所以雖然說是一年一聘，事實上都是一直聘下去，常任化之後若是沒有配套的淘汰機制。」(C6)

「除了不用考試之外，所以我覺得淘汰機制可能要定的嚴謹一點，不然真的會衝擊到常任的公務人員。」(C11)

「針對丙等考績確實的證據，可以寫周延一點，那個具體事跡是不是讓引用上比較容易用，我覺得太抽象。」(D6)

「本條例草案考列丙等沒有定下限的比例，以照目前各機關的情況，在年度中解聘或不續聘相當的少，為了淘汰不適任的聘用人員，我是覺得考列丙等應該列一個下限的比例。」(D8)

「我贊成考績丙等不要有比例限制，因為是制度徵選，徵選多少還是有經過過濾，好不容易百分比進來後，變成又沒有工作。所以我贊成甲、乙、優等可以限制比例，因為是一個獎勵，丙等限制比例的話，總有人會沒有工作要走路。」(F3)

「要不要丙等限制，我們建議真的不要，真的不公平。」(F12)

「關於考績的部分，我們也贊成丙等不要定比例，這樣好像是強迫各單位一定要找出能夠符合打丙等那些條件的人。」(F7)

「每年到年終的時候都是主管的困擾，如果丙等是定強制比例，就表示說每年一定要淘汰多少人，值得斟酌。」(F15)

「還有考績的問題，實際上公家機關考績都是用輪流的，真的無法比較出誰是比較認真的，訂這個百分比其實沒有意義，我也覺得丙等這個百分比還是要取消。」(F11)

「年終考核有優等、甲、乙、丙，我們倒是贊成的，因為這個題綱裡面有提到說，丙等要不要定他的比例，前幾年行政院已經有示範過，也是失敗，因為大家如果都表現不錯，硬要定比例來砍，恐怕實行上也會有相當大的困難。」(G2)

對於考列丙等的其他意見包括應有配套措施，或是人員專業不同評比困難，或是改為先觀察、再解聘。其意見如下：

「考列丙等這個部分，應該要有配套，安排受訓或是什麼的，這應該要有保障，而不是好像只是一個淘汰機制」(D12)

「考核我們認為太低了，丙等我們就已經不雇了，而我們的人員基本上專業領域不同，要放在一起評比是非常難的，因此在示範時我們是排除示範的。」(A9)

「說考列丙等，就要解聘或是不予續聘，那這部份是否可比照留校察看，比如兩年丙等才予以解聘。」(E6)

亦有與會人員提出優等與甲等比例增加的意見，其觀點如下：

「有關考核結果分優、甲、乙、丙四等，優等人數佔 5%，甲等佔 40%，加起來低於 50%，這樣似乎是將聘顧人員定為多數服務成績不優良，所以這部份想建議是否可將比例稍微調高？」 (E6)

與會人員提出關於考績規定的條文本身的不一致處，其意見如下：

「這些考績的條例有分甲、乙、丙，目前的辦法並沒有列優等的部分，然後第二十五條的第十行,跟第三十五條的第九款所用的曠職連續達四日或一年累計達十日，可是第三十五條第九款那邊好像是曠職連續達兩日，三十四條是寫連續達五日，此處條文訂的標準似乎不太一樣。」(E3)

另外，值得一提的是，部分與會人員提到目前公務人員考績比例為行政命令，因而不宜將聘用人員之考績比例訂在法規中，相較之下，不平衡。其意見如下：

「考績有一定的比例限制這是有明文的規定的，像優等 5%、甲等 40%，目前來就公務人員的考績部份好像都是行政命令,在考績法裡面好像沒有規定，到時候要怎麼樣作一個平衡。」(C1)

「在權利義務考績的部分，我們也會認為不需要規定太過清楚，因為在考績法裡對正式公務人員的比例其實也未做此種規範,這個部分是否有些不尊重。」(E7)

最後，是關於考績制度的其他意見，包括優等部份的獎勵方式更為明確(與會人員 F4)、考績與聘期的關係之意見(與會人員 A1)、讓考績制度落實的意見(與會人員 D5)。其意見如下：

「建議是說，如果考慮甲等、乙等都合理，但優等的話，實際的作法是不是說可以按照薪水的百分比加發獎金或甚麼之類的，不然會缺乏誘因。」(F4)

「第二十五條中指出可以解聘,基本上我認為如果技術人員是跟著政府的某一計畫聘用，那麼當計畫結束時這樣的聘用就結束，這我認為沒有什麼好保障的，即使你的考績每一年都是甲等，我認為這本來就是聘用基本的精神，但我沒有在條文中看到探討這一部分的說明。」 (A1)

「約聘人員在前幾年就有打優、甲、乙、丙等的考核，後來執行上有困難。丙的話要淘汰掉，優的話有兩個月，差距很大，很容易之間會勾心鬥角，所以後來變成各機關彈性運用，所以後來又變成以前的甲乙丙制度，那丙的制度都沒有發生，就變成遇缺不補，所以理論上要怎麼配套，也會增加財政負擔。」 (D5)

柒、關於條例草案中主要條文內容之合理性和妥適性的討論，十場座談會中也有其他不同意見提出。

首先，是雙重國籍任職的問題。部分與會人員認為雙重國籍的規定影響人才的國際化(與會人員 D13、A4)，亦有與會人員認為將

某層級人員限制不能有雙重國籍即可(與會人員 A1、D2)。其意見如下：

「草案內容第二十二條，有關雙重國籍，在國際化跟人才進用的廣度來說，是不是說只要他不是擔任政務職，或是有涉及國家機密，有沒有必要規定雙重國籍者不得擔任聘用人員，這值得深思，個人是認為說在不涉及國家機密的情況下就不要設限，也讓我們的人才進用更國際化。」(D13)

「在第二十二條中，具雙重國籍者是所有的工作都不能從事，還是只有某一類型不可以。我認為擔任主管是當然不可以，但是如果是專業或技術性人員的助理是不是也不可以。」(A1)

「並不一定需要是本國人,在某些工作上我認為我們所需要的不一定是具有國籍的人。在新加坡雇用人力時，他並沒有規定人員比須先取得國籍，因為他是唯才是用。」(A4)

「有關雙重國籍的問題，我是比較傾向目前的條文，正式的公務員是規定不能有雙重國籍的,那比他層次更低的非正式公務人員卻可以承認他有雙重國籍，這理論不太通。」(D2)

另外，與會人員建議可以其他公私部門相互轉任。其意見如下：

「我個人建議增訂一點，對於比較高階的人力，像新加坡這樣，業界優秀的人士跟公務機關的人互相轉任，這樣跟國家才是一個幫助。」(F13)

其次，是關於勞退新制與勞基法適用的問題。部分與會人員認為當初訂條例草案時，尚未實施勞退新制，目前應配合修正條文內容(與會人員 A1)，以及不適用勞基法的疑義(與會人員 E9、E11)。其意見如下：

「在第六章，當初在訂定聘用人員人事條例的時候，那時還沒有勞退新制，也沒有勞保年資，但我認為對聘用人員更適合這樣的東西，因此我認為不需要為了這一群人建立一套獨立的保險以及勞退制度。現在的約聘也是走勞退以及勞保，因此我的建議是聘用人員就完全走這一套就好。」(A1)

「再來是勞基法的部分，好像並未說明是因怎樣的原因不適用於勞基法。」(E9)

「像現在政府機關一直規定私人企業的計時工都適用勞基法,並要有勞退金的提撥,但反而我們這些政府公家機關裡的聘用人員沒有此保障,這個聘用人員人事條例也不曉得要過幾年才會通過,所以希望在此條例未通過前能否準用勞基法的規定,如果不能直接適用可否準用相關的保障。因為既沒有勞基法保障又沒有公務人員保障,我們就好像邊緣人一樣,政府一再要求私人企業一再要求要適用勞基法,但對於我們這些人卻完全沒有保障。」(E11)

再者，關於公開甄選的問題。部分與會人員對於公開甄選也有相當熱烈的討論，認為其辦理的方式與形式的公開性應予規範，避免不公平(與會人員 C3)，以及讓機關決定公開的方式(與會人員 F12、G10)，或是委員會的運作功能應與發揮(與會人員 G8)，或是甄選方式可能發生的弊端(與會人員 C6、H10、E13)，或是用漸進開放方式(與會人員 J15)。其意見如下：

「我要提的是來參加人員的學經歷還經過公開甄選、審查，或許以後還會有更嚴格的標準，就現在我們機關也都有組成聘用要點來做審查，但是不可避免的會有聽說有一些不公平的偏好主義等，所以沒有經過考試，好像不能達到所謂公開公平。」 (C3)

「我具體的建議是，機關本身可以透過徵選的形式，不見得是公開徵選，就現有人員就沒有所謂公開不公開，可以由機關來進行自由考核，考核後依照他的考核結果呈考試院。」(F12)

「站在機關的角度來看，需不需要強制性的公開甄選，或是只要把資格條件訂出來就好了？讓各機關去訂定細則來甄選自己要的人就可以了,不用什麼甄選委員會，還有重點就是機關首長有沒有核定權的問題，這以後都會影響人事條例運作。」(G10)

「第十八條要組成一個審查委員會，如果這個機制能發揮的話，聘用人員的素質就能相對的提升。」(G8)

「甄選的機制由各主管機關可以授權給所屬機關,所屬機關授權下去的話就跟目前公務人員的甄選制度差不多了，到最後就是以學歷為主了，我們

很容易就聯想到說會不會為某些人量身訂做的疑慮。」(C6)

「很多約聘雇人員是長官指派下來的,其他就像我們都做一些危險性很高的像家暴等工作,就怕以後長官就是公開遴選也都選他那些指派的人員,所以是不是要在細則裡有個比例會比較好。」(H10)

「除了符合此條例資格公開甄選外,那會不會有些機關甄選的水平不同;雖然說是公開甄選會不會是再加上一些附加條件的甄選,出現一些規格不一的狀況。」(E13)

「重點是那個甄審過程,如果不正派的首長一定就不可能公正拉,我是覺得一開始比例不要那麼高,用漸進的。不然這影響到全國公務人員太大了。」(J15)

復之,關於聘用的消極條件,與會人員(E14)亦提出不同意見:

「第二十二條的部分,訂定聘用人員的消極條件,因為此聘用人員條例就是參考教育人員及公務人員條例,所以在此有兩個建議:第一、我們教師法裡有一些不適任教師的解聘一律不續聘,依性騷擾被學校解聘的現在越來越多,一個老師若是從教育界不適任離開的話,他應該在此被排除。第二、因為這是國家接下來聘用人員的第三管道,我們在第二項的最後看到,如因特殊需要不受前項第一款跟第二款的限制,我們認為第二款可以不受限制可是第一款應該刪除吧?畢竟他是中華民國的公務人員,他竟然畏懼或喪失中華民國國籍,還可以透過此制度進來並不太合理。最後一個是,因為在資格部分的限制很嚴格,您剛才有提到不要訂在母法裡面,但因為在十六條已經有預留伏筆,各機關用人得訂定比此更高的標準,這已經高到不能再高了,所以若是一體通用的話,是不是能夠訂一個中間規格,所有人都能適用。」(E14)

繼之,與會人員提到公開甄選對於現職人員的保障(與會人員H11),以及條文中關於「現職各類聘用人員」的字眼有其時間問題,建議條文應予調整(與會人員 F12)。其意見如下:

「基於照顧現有人員,現在是定公開甄選,有沒有可能可以先對內部作甄選,當作一個保障,因為還是要給他們一點權益跟保障,不然到時候有可能會有很多的抗爭。」(H11)

「第十八條『現職各聘用人員得參加前項公開徵選』顯得有點突兀，我的看法是現有人員徵選辦法要用另外一個過渡的法條來處理這個問題，那條這句話應該拿掉，搞不好十年後就沒有現職聘用人員了。」(F12)

續之，關於退撫基金的負擔比例。部分與會人員對於退撫基金提撥的比例亦提出不同想法。其意見如下：

「退撫基金提撥的比例，是自付 30%，那這個條例的設計是以後要自付 50%，是不是把他們納進來之後反而負擔更高，因為其實現在都已經有很多條例跟辦法，用的也都很順暢。」(G10)

「在目前狀況是離職時就可帶走退職金，是不是一定有必要規範 60 歲的限制。」(F10)

「如果以後這些人員可以轉任的話，他的薪點是不是就沒有限制可以一直往上，這就是說沒有一個頂點的限制了，如果是跟公務人員依樣可以一階一階的上升，我想這個誘因會讓他表現得更好。」(F11)

「負擔比率的問題希望能適用勞委會勞基法的勞工比較精準」。(A4)

另外，關於勞保與公保問題。部分與會人員對於聘用人員勞保問題亦提出不同想法，包括轉換問題或是未來加入國民年金的處理方式。其意見如下：

「關於勞保勞退就不需要再另起爐灶了，就現有這種國民年金的方式直接應用。」(A5)

「依照這個聘用人員人事條例草案的規定，在條例實行前，如果已經參加勞保的聘用人員，他也得選擇繼續參加勞保，那年滿 60 歲若任職年滿 15 年以上，也得請領月退休金。本條例實行之後，如果改依本條例繼續聘用，也按照原薪點等相關規定，我想這都是維持舊制人員的權益事項，使他的保障更明確」(D8)

「建議考試院和勞委會能達成一個共識，就是在勞委會時他可以成就他的退休條件，如果從勞工體系進入到公務體系時，可以斟酌是否要購買，這是對退休可以有這樣一種雙向來回的情況。」 (A4)

此外，關於兼任主管問題也受到注意。部分與會人員對於聘用人員兼任主管問題亦提出不同想法，包括兼任主管的適當性(與會人員 A7)，對於文官體系衝擊(與會人員 A7、C11)，或是兼任主管限制的規範疑義(與會人員 C2、D10)，或是建議範圍以副主管為限，避免衝擊太大(與會人員 B8)。其意見如下：

「還有聘用人員擔任主管我認為不太恰當，因為沒參加考試就是容易受人詬病，聘用人員本來性質就是比較專業性也有其研究領域，跟主管需要有通才以及對機關的了解的特質不同，因此我認為這樣會對我們文官體制有很大影響。」(A7)

「第四條第二項第一款副首長跟主管之職務情形，是得兼任這些學術研究、科技、社會教育、文化及臨時機關聘用人員。如果文化機關要用他能夠成為首長、副首長、主管，這個機關就必須是臨時機關，我們有這種機關嗎？如果是學術研究機關，像中央研究院，那些都不是臨時機關！條文如果用『及』是不是表示兩者兼備，這個用詞有斟酌之處。」(C2)

「這個條例下以後聘用人員也可以當上主管了，所以這個條例要跟常任公務人員做一個區隔比較好。」(C11)

「聘用人員不可以擔任主管等，第二項又寫除擔任機要職物者，得兼任機關首長，那政務官不也就是機關首長，那這樣要如何區分，還有其實未來很多機關會變成機構，這樣以後要如何跟組織法等去同步配合，那未來機構的人員要怎麼處理？」(D10)

「得兼主管之規定，可能會造成衝擊，建議兼任職務之範圍以副主管為限。」(B8)

捌、關於條例草案規範之聘用人員，其進用方式採學經歷公開甄審，而非經由公務人員考試法考試定其資格，是否有違憲之虞的討論。

針對本題綱與會人員認為不會有違憲的問題。其意見如下：

「現行就有許多編制內的人員不是藉由高普考或特考而受到聘用，因此如果這樣屬於違憲的話，現在就已出現違憲的情形。更何況憲法裡所使用的字眼是『公務人員』，但考試院一向都不把這些人員定義為公務人員，更

進一步的說，在考試法裡，考試院人員的選取方式也是引取不同的考試方式，在筆試完之後會進行監採，因此我認為這並不能算違憲。」 (A1)

玖、與會人員對於條例實施之後可能衝擊的意見，或是應加以注意的其他意見，包括定期評估績效改進情形(與會人員 D8)，加入聘用人員訓練之規範條文(與會人員 D13)，除了原住民對於其他身分特殊人員的保障條文(與會人員 D13)

「對經營績效當然是可以提升，不過究竟能提高多少績效，仍然有待長期的觀察，譬如說實施五年之後再加以評鑑分析，才能看出他實際的績效。」(D8)

「聘用人員的訓練這一塊，都沒有放進去，為廣納社會的賢才，在職進修沒有給他更大的空間，因為大部份機關在職進修都會給正式人員，建議說將來在相關配套措施，訓練的這部份希望可以納進來。」(D13)

「最後補充是原住民地區進用人員有個彈性，那在殘障弱勢人員的部份是不是也要納進去？」(D13)

拾、部分與會人員亦提到加強宣導的意見，認為相關人員的認知清楚與否涉及執行的順利與否，應予廣泛宣導，包括對於主管人員與現任五類人員。其意見如下：

「條例再怎麼好都還是只是執行面，再怎麼周全都還是會有很多問題的，宣導也是一個方式，除非說宣導時都把機關首長找來，不然來的都是人事人員或是承辦人員，這樣宣導的效果也不是很好。」(C11)

「將來如果還要繼續推動的話，挑適當的時機，對所有的約聘人員或者是適用的派用人員機要人員等等，作比較詳細的說明，畢竟這影響大家的工作權益是一個蠻大的法案。」(F10)

拾壹、對於現任五類人員的保障方式，部分與會人員提出落日條款的意見，包括三年或是十年的時間(與會人員 F7、G7、H5、H10)，或是有一些配套措施，保障其權益(與會人員 F7、F6)，以及現職五類人員的退場問題(與會人員 E1)。其意見如下：

「如果這個計畫生效以後，就會要辦公開徵選，在第一次辦時是不是有一些指導的方法，協助機關來辦理。我們也呼應對既有的人員，如果沒有辦法徵選上，是不是要有一些落日條款或配套的保障。」(F7)

「要做落日條款的訂定，是以三年為限呢？要有所謂落日條款以利各機關在執行時，有一個時間的壓迫，不然大家都認為說這個沒有關係，反正拖久了就沒事了，就失去了這個條例的意義。」(G7)

「如果擠不進來，落日條款時間過了之後，我們真的就失業了，我的小孩也還小，不只是我很多夥伴都會面對這個問題，我想政府的這個政策要照顧我們的生計，所以我是希望這個落日條款要能夠往後挪一點，至少讓這段時間我們可以去努力。」(H5)

「那個落日條款我覺得要 10 年。」(H10)

「聘用人員工作權益的保障，是希望能有一些配套措施，免的說他們在公開徵選而徵選不上，在工作權益上會受限制，或是訂一個落日條款。」(F6)

「規定實施後的上限是 15%的原則，但我想各單位可能都超過 15%甚至達 25%、30%的。條例實施後多餘的人員該如何讓其退場，那是強制性的將這些人員在期限比如一年內離開單位，或是分階段性的離開。」(E1)

當然有與會人員對於落日條款也持悲觀意見，認為主管具有更優勢的支配地位：

「今天若是跟主管處不好的話，任何的條款都沒有用，這應該是大家都心知肚明的，因此，落日條款除了在爭取工作權時會有個依據，但沒有絕對的意義存在。」(E10)

拾貳、部分與會人員提出其他關於執行疑慮的意見，包括與常任公務人員之間責任公平性的考慮(G6、H2)，或是對於考試進用人員心理公平性的問題(C11)，或是長遠思考將須長期以聘用方式進用的人員，改列國家考試的類科(H1)等。其意見如下：

「依目前實際狀況,常任人員的職責跟聘用人員在機關上其實所付的責任其實常任人員還是比較重,那如果說以後用聘用人員來替代常任人員,那會不會說因為常任人員員額減少了,一些責任重的也還是常任人員在負責,那變成說聘用人員人數比較多所承擔的業務責任反而比較輕鬆而且不重要。」(G6)

「第一個影響當然是心理層面,因為可能做個工作都差不多,而且他以後是把所有聘用派用等都放進來,心理上會覺得好像增加,而且他們是不需要經過高普考的,跟公開甄選比起來,高普考的難度是比較高的。公開甄選是可以透過一些技巧性的處理,那高普考就比較不會有這個問題,所以公平性會不會不足,而且他領的薪水可能還比較高,所以這是我覺得會影響公務員心理的地方。」(C11)

「有一些工作上透過國家考試,不一定能夠找到適當的人才,一般看不出來我們跟公務人員工作態度積極性有甚麼差別,但實際上我們署裡面的聘用人員比較有危機意識,比較重視長官講的,因為他們比較沒有保障。」(F8)

「如果彈性用人是一個很重要的考量,那要認真考錄用的一些人是現在高普考所找不到的人才,在整個福利跟待遇的設計上,應該要有更不一樣的思考,要有更好的誘因吸引,而不是只是接近公務人員。」(F10)

「我覺得這個目標跟理想是對的,不過很重要的一點,正式通過實施,將來這五類就變成正式公務員,對正規的公務人員有點不公平。」(H2)

「如果有些機關裡的事情是屬於長期需要研究,我們都希望把他納為高普考類科,讓他取得公務人員資格,具有公務人員保障。」(H1)

拾叁、關於查核得必要性得討論,與會人員提出不同意見。其意見如下:

「對於聘用人員的查核我們想一年一聘有這個必要性嗎?我們政風的單位也把查核給解除掉了,認為不適任就解雇不需所謂考核的部份。」(A8)

拾肆、至於參與的現任五類人員,其提出個人對於此一法案的意見,包括擔憂與支持的意見。其意見如下:

「其實以正式公務人員的心裡當然會覺得很不平衡,因為沒經過嚴格的考試篩選就可以享有幾乎一樣的福利,就如老師說的就覺得不是那麼公平。那我們就覺得都做這麼久了,當然希望能得到相當的保障。而在相處上也會覺得矮人一截講話沒辦法大聲,我想在座各位也應該有相同的感受」。(E11)

「我是資訊類的約聘人員,我工作已經第 12 年了,看到這個法條我是滿高興的,因為我們約聘人員一直都是非常用心在工作上的,但比照公務員卻沒有獲得相對的待遇,雖然這本來就是我們知道的契約行為,政府如果已經注意到這個問題,如果有個管道讓我們正式編入正式公務人員,對我們來說是非常好的福利。」(H3)

「我有兩個想法,一則以喜一則以憂,喜的是終於政府看到聘人員的照顧,憂的是說這個制度剛進來也不是很清楚未來會怎麼走,那剛說這個條例裡有 15%可以轉進來,那轉不進來又要走路,弄得我們不知道是要支持還是不要支持。」(H4)

「如果都符合學經歷等然後考取這個,我們不是久任或是終身任用,會不會變得比較好?」(J8)

「如果現職人員要考的話有優先權嗎?沒有的話就表示還是沒有保障現職人員,對長官來說他有機會用到外面他想用的人,所以是不是應該要讓現職人員有考試優先權。」(J10)

「其實我們擔心的不只是人的部分,以後考不上的那些士氣跟待遇都不好了,那些事情將要由誰來做,這是我個人最擔心的部分。」(J11)

「希望能夠用外加的方式,繼續讓現有的社工人員留在崗位上,不然這個甄選也不是說很容易,所以也很鼓勵社工們有什麼考試就去考看能不能轉任,不然真的也都很沒保障。」(J12)

拾伍、關於條文過多授權的問題,與會人員提出其意見如下:

「這個條文中有關權利義務的明確性的部分可能不是很夠,許多部份只表明是由行政院會同考試院訂之,但我發現許多真的涉及權利義務的部分在條文裡並沒有寫。」(E5)

拾陸、關於條文未提及資遣的問題,與會人員提出其意見如

下：

「這個條例裡最重要的資遣部份未提到,在機關裡的臨時工因適用勞基法，可以有這樣的保障，這點對所有聘用人員來說是極度的不公平，因此，在資遣的相關規定中應將其納進來。」(E8)

拾柒，與會人員提出關於法條名稱之意見：

「建議法律名稱改為『契約人員人事條例』，比較符合內容，且與現行其他相關條例區隔。」(B11)

「建議法律名稱用『契約人員人事條例』這個名稱較好，意涵比較明確，條文內容亦隨之更改。」(B1)

綜合言之，在本研究舉辦的北、中、南部十場座談會中，無論是專家學者、人事人員、簡任職常任人員或是目前約聘僱人員，大多數與會人員普遍肯定政府對於整合目前五類人員人事管理制度，以及提升對於這些定期契約制人員的福利保障之用意。但亦有部份與會人員提出疑慮，認為這五類人員在工作性質與任用管道之差異頗大，在整合上應有難處，或是提出執行時產生困難的疑慮，或是認為無法產生效益，或是認為根本不需要合併，或是認為通過之後人事管理的情況會更糟，或是導致恩庇主義跟偏好主義。另外，也與會人員從財務支出可能擴張的角度提出疑慮。總之，與會人員對於此一條例之立法宗旨多表認同與支持，但是有一部分的與會人員，因為對於執行面有疑慮，或是人事管理合併的必要性有質疑，因而不認同此一條例的立意。

其次，針對該條例草案擬將現行公務體系中權益不一致之五類人員（現行聘用、派用、機要、聘任和約僱等）整併於本條例草案中規範，並依其工作性質分為研究性、專業性及技術性等三種類別，對於此一設計妥適性的意見討論。關於未來將聘用人員資格分成三類型之條文規定，由於事涉機關徵人之執行問題，也涉及現職的五類人員其進入新制度門檻的高低，因而與會人員有較多的討論。關於此一議題最熱烈的討論內容是關於機要人員納入條例規範

之意見。在十場座談會中，反對機要人員納入的與會者佔相當的數目，其理由包括認為機要人員工作性質與其他四類人員不同，具有高度政治性，且其應與長官同進度；另外也擔心機要人員的名額排擠到 15%的比例；可能也不會來參加公開甄試。不過，也有極少部分與會人員表示贊成納入機要人員，理由包括可以不用佔到常任文官的缺，或是認為只要加個附註，表示機要人員的任期與長官同進度，一樣可以將機要人員納入條例中。

再者，討論也很熱烈的是關於研究性、專業性及技術性等三種類別之資格界定。與會人員的意見多集中在資格認定的疑慮，以及認為學歷條件對於現職的五類人員較為嚴格，應予降低，或是認為中央與地方政府應有不同標準，或認為所屬機關不需要條件這麼高的人員，甚至認為依此一資格條件徵才，難以徵募到適當的人，以及專業性與技術性區分不容易，並建議加入證照制度。再者，比較特別的是，一位與會人員認為這些資格規定不應放在母法，應列在施行細則，如果有變動，可由行政院與考試院共同處理。另外，是關於條文中資格條件的認定疑義，以及對於現職人員與特殊身分人員(如身心障礙者)的保障規定。部分與會人員從現任五類人員的保障立場提出意見，認為這些學歷方面的條件，對於現任人員的轉任造成困難，以及提出這些資格條件對於地方政府造成的用人困難。

第三，根據條例草案的規範，聘用人員進用比例限制以各該機關預算員額數 15%為原則。關於這項規定的適當性與合理性問題，是十場座談會中討論相當熱烈的議題，亦即未來聘用人員與常任人員的比例問題，以及其考量機關業務性質之不同，而給予不同之上限彈性的必要性問題。大多數的與會人員不贊成 15%的規範，理由包括人事制度應有彈性、由各機關依業務性質自行決定、此一比例過低對於任職機關是無法適用、此一比例對於任職機關太高。另外，也有與會人員)認為這個比例可能對於政府機關的常任文官進用管道有影響，產生排擠或是不公平情形。此外，針對 15%的計算方式，與會人員也討論相當熱烈，認為計算上用總員額較好或外加方式，或是將議員加入計算比例的總額中，或是建議從經費觀點考慮此一比例的適當性，避免財政負擔。其他不同的意見包括對於機要

人員的比例加以規定，避免影響其他四類人員的進用機會。

第四，針對地方制度法之精神，地方機關與行政院係不相隸屬，為尊重地方自治精神並考量現行聘用人員實務情形，有關地方機關聘用人員比例 15%得由直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會依權責自行控管，毋須由行政院統籌控管。至鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）民代表會雖非屬縣（市）政府所屬機關，基於事權統一並考量其預算員額較少，其聘用人員之比例仍納入縣（市）政府統籌控管。對於此一規定涉及地方自治的實務運作，來自地方政府與會人員也有相當熱烈的討論，部分與會人員認為應讓鄉鎮市公所民選首長自行處理，不要由縣市政府統籌；或是認為讓鄉鎮市公所彈性調整比例。亦有與會人員佔在地方首長可以彈性用人的立場，表示支持的意見。最後，有與會代表考慮到中央政府委辦事項與聘用人員 15%比例之關係，提出如果改成內含的計算方式以後，以後中央有事情要交辦的時候就會產生一些執行上的困難，縣政府基於人力無法配合。

第五，針對條例草案就聘用人員之年終考核結果分優、甲、乙、丙 4 等，其中考列優等人數，以各該機關受考人數總額之 5%為限；考列甲等人數，以各該機關受考人數總額之 40%為限。擔任機要職務人員之考核比例應單獨計算，考核等第最高以考列甲等為限。另考列丙等者，解聘或不予續聘，惟未規定考核比例之合理性問題。也是與會人員討論相當熱烈的議題，有與會人員認為比例應比照公務人員現行規定，也有人認為此一比例是合理的，或是認為此一比例中關於優等部份比例應放寬，或是應有彈性，甚至都不要訂定強制性的比例。

此外，對於考績的意見包括丙等考列問題，有些人提出支持意見，認為應有淘汰制度，但是也有人認為應訂定比例，或是反對訂定比例，認為淘汰制度應謹慎，以及對於考列丙等的條件要更明確。對於考列丙等的其他意見包括應有配套措施，或是人員專業不同評比困難，或是改為先觀察、再解聘。值得一提的是，部分與會人員提到目前公務人員考績比例為行政命令，因而不宜將聘用人員之考績比例訂在法規中，相較之下不平衡。最後，是關於考績制度

的其他意見，包括優等部份的獎勵方式更為明確、考績與聘期的關係之意見、讓考績制度落實的意見。

第六，關於雙重國籍任職的問題。部分與會人員認為雙重國籍的規定影響人才的國際化，亦有與會人員認為將某層級人員限制不能有雙重國籍即可。

第七，關於勞退新制與勞基法適用的問題。部分與會人員認為當初訂條例草案時，尚未實施勞退新制，目前應配合修正條文內容，以及不適用勞基法的疑義。

第八，關於公開甄選的問題。部分與會人員對於公開甄選也有相當熱烈的討論，認為其辦理的方式與形式的公開性應予規範，避免不公平，以及讓機關決定公開的方式，或是委員會的運作功能應與發揮，或是甄選方式可能發生的弊端，或是用漸進開放方式。

第九，關於兼任主管問題也受到注意。部分與會人員對於聘用人員兼任主管問題亦提出不同想法，包括兼任主管的適當性，對於文官體系衝擊，或是兼任主管限制的規範疑義，或是建議範圍以副主管為限，避免衝擊太大。

第十，與會人員對於條例實施之後可能衝擊的意見，或是應加以注意的其他意見，包括定期評估績效改進情形，加入聘用人員訓練之規範條文，和原住民及其他身分特殊人員的保障條文。

第十一，部分與會人員亦提到加強宣導的意見，認為相關人員的認知清楚與否涉及執行的順利與否，應予廣泛宣導，包括對於主管人員與現任五類人員。

第十二，對於現任五類人員的保障方式，部分與會人員提出落日條款的意見，包括三年或是十年的時間，或是有一些配套措施，保障其權益(與會人員 F7、F6)，以及現職五類人員的退場問題。

第十三，部分與會人員提出其他關於執行疑慮的意見，包括與常任公務人員之間責任公平性的考慮，或是對於考試進用人員心理公平性的問題，或是長遠思考將須長期以聘用方式進用的人員，改列國家考試的類科等。

第十四，關於查核得必要性，以及關於條文過多授權的問題，與會人員亦提出不同意見。

最後，部分與會人員提出關於法條名稱可改為「契約人員人事條例」，比較符合內容，且與現行其他相關條例區隔。

第二節　綜合論証分析

就條文而言，「聘用人員人事條例」草案內容似只是我國人事制度之一環，然就立法精神和對公務員體系可能造成的衝擊以觀，實涉及現有所有公務員制度之相關法規，甚至影響和改變整個人事制度之運作。然本研究基於資源和時間上之限制，不可能對所有與本條例草案相關法規、制度和全體公務員之行為改變進行實証調查分析。因此，本節將僅就國內針對本條例草案現有文獻研究、美英日德之有限資料和研究，以及在台北、台中和高雄等地所舉辦之十場座談會意見（包括常任人員和五類人員之與會人員），進行綜合分析。

壹、本條例草案尚符合新公共管理革命之基本價值

新公共管理革命對世界各國的影響，雖因國情不同而有差異，但根據 Denhardt and Denhardt(2006：403)的看法，NPM 的共同基本價值和議程就在創造一個具任務導向、分權化和誘因制度之彈性公共組織和更負責任的政府間網路，以達成結果導向治理的承諾。

基於這項 NPM 的基本價值，本研究檢視本條例草案總說明之立法精神：為加強政府績效管理，提升國家競爭力，爰規劃建立政府機關彈性用人制度，其適用範圍包括聘用人員聘用條例等五類人事法令，併予納入規範，以期整建一套彈性並具有活力之聘用人事制度。彈性用人制度之特點是無需透過考試，由機關根據學經歷等方式公開甄選，並建構完善之績效考核機制，以淘汰不適任之人員，充分保障聘用人員權益，進而提升政府機關之效能。由這項立法精神觀之，本條例草案尚符 NPM 之基本價值，就比較觀點而言，以上這些立法精神亦符合前述美英日德等國人事制度變革之基本理念。

再就利害關係人的意見來說，大多數與會人員皆肯定本條例草案可以增加機關的彈性用人，在晉用特殊或高技術人才更有彈性，

民選機關首長，更可任用配合渠施政理念的人才。尤其本條例草案提升這些定期契約人員之待遇福利、升遷和退休保障，對於五類人員希望轉任者，亦有相當正面的激勵效果。

貳、本條例草案之法律性質

一、本條例草案規範之聘用人員，其進用方式係採學經歷公開甄審，而非經由公務人員考試法考試定其資格，是有違憲之虞。

衡諸前述美英日德等主要國家，在公務人力進用上，競爭考試的方式在人事制度改革過程已受到挑戰，但功績制的基本原則：公平和公開競爭，仍為各該國人事制度改革所堅持。而今本條例雖仍維持由各主管機關組織審查委員會公開甄選（第十八條），但甄選資格卻不必經過「考試」，而係依應考人之學歷、經歷和專門著作或研究成果等列為甄選資格（第七條至第十四條），第十五條更規定：未具第七條至第十四條所定資格，而具有下列情形之一者，得擔任聘用人員：一、卓越貢獻或重大成就，曾獲國際級或國家及重要獎項。二、不易羅致之特殊專長或技能，持有作品或證明文件。問有學者、立法委員和多數常任公務員等皆認為本條例草案破壞機會均等和競爭考試之功績制核心價值，並認為有違憲之虞。

本條例草案涉及違憲之虞者，乃指憲法第八十五條規定：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。本條憲法條文即為標準的文官功績制基本原則，考試之獨特價值乃為我國近數十年來，建立公平、公開競爭之文官體系所繫。惟公務人員考試法第八條規定：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，除採筆試者外，其他應採兩種以上方式。由此條文觀之，所謂考試應包括狹義的筆試及廣義之口試、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。公務人員考試法第八條之立法意旨，顯然係期透過運用不同的彈性考試方式，充分達到選才、用才之目的。惟廣義考試方式實較主觀，為期更為客觀乃明定「除採筆試者外，其他應採二種以上方式」。

準諸以上憲法及公務人員考試法之規定，本條例草案第七條至

第十條因規定「學歷經歷，並有專門著作或研究成果」二種方式，應無違憲之虞，然第十一條至第十四條因僅規定「學歷經歷」一種方式，恐有違憲之虞。至於第十二條第一項第三款雖係特為社會工作師轉任所定，但現有社會工作師皆具有擬聘職務性質相近之各種考試及格，殆無資格之疑義。縱係檢覆合格亦符合公務人員任用法第九條第一項第二款所定「依法銓敘合格」，而具公務人員之任用資格。

再者，第十五條聘用人員之資格參酌教育人員任用條例第十九條之規定，雖符合新公共管理革命改革人事制度之基本精神，惟「國際級或國家及重要獎項」、「不易羅致之特殊專長或技能」及「持有作品或證明文件」，仍無法滿足「二種以上」方式之形式要件，亦恐有違憲之虞。

然在本研究看來，本條例第十一條至第十四條，立法之前，如考慮加列「口試或測驗或實地考試」即可符合二種以上方式，至於第十五條則考慮加列「口試」亦可符合二種以上方式。惟林紀東教授於「中華民國憲法逐條釋義（第三冊，頁 159），引用張金鑑教授之見解堪可作為解釋憲法第八十五條條文之參考：考試方法，雖為選用人才的正道，然亦非萬能的，實受一定限制。下列人員，使用公開競爭考試，便不一定是最好的方法：（一）高級行政領導人員，因重人格與經驗，及組織與適應能力，非考試所易測知。（二）高度技術性或專門化職位，已具此知能者甚少，考試人員難以羅致。（三）基於職位上的特殊需要，只有少數人能以勝任。

二、本條例草案第二條將五類人員都歸類為契約人力，並皆定位為公法上的契約關係，實有爭論。

根據本條例草案第二條之立法說明四：

各機關聘用人員之屬性雖為契約方式進用人員，惟基本上均係為各機關執行職務，無論其職務性質是否涉及公權力之行使，渠等與國家之關係均具有公法上之契約關係，基於契約性職位制度之彈性用人規劃，與常任文官人事制度大不相同，為免聘用人員援引比照常務人員之人事管理制度，對於相對之權利義務應予不同規範，爰參酌政府改造委員會研究分組織提案及法務部八十八年九月七日

法八八律字第〇三四〇八三號函示，於第三項明確界定聘用人員與機關間所訂之契約，屬行政程序法第一百三十五條所稱之行政契約，自聘用之日起，與國家發生公法上契約關係。

所謂行政程序法第一百三十五條所稱之行政契約係指設定、變更或消滅公法上法律關係之契約。至於公法上法律關係當指憲法、行政法、刑法、刑事訴訟法和貪污治罪條例等公法體系所規範之法律關係。惟 95 年修訂之刑法第十條對於公務員之定義，係爰參考貪污治罪條例第二條後段和國家賠償法第四條第一項規定所修訂。而各級法院對於公務員違反前法所形成之判例，概皆以「行使公權力」為構成貪污罪之要件。準此，本條例草案第六條所定之研究性、專業性和技術性聘用人員，雖仍屬刑法第十條所規定須「依法令」、「具有法定職務權限」或「依法委託」，從事公共事務之公務員，但是否一體適用「行使公權力」之前提，似有疑義。何況依據行政契約（公法契約）之理論，須以「契約標的」（契約內容）為判定之標準（林明鏘，2000：637-640），尚有待本條例施行細則草案進一步釐清，這三類聘用人員職務性質是否皆涉及公權力之行使。

再者，衡諸定期契約聘用人員之比較法例，除日本規定於國家公務員法和人事院規則外，英國除了行使狹義公權力之公務員外，「執行機構」和 NDPBs 皆另定管理規則，美國則由各機關自行訂定人事管理規則，而實施成效最為卓著之德國，則訂定「公部門員工工作與薪資協商契約」，形成另一契約性公務人力體系。上述立法理由中又謂：為免聘用人員援引比照常務人員之人事管理體系，對於相對之權利義務應予不同規範。同時，今（九十七）年一月一日修訂生效之勞保年金制度，更使五類人員現行之退職（休）制度得與銜接適用。基於立法經濟之原則，本研究之見解認為，本條例草案第二條第三項宜修訂為「私法契約關係，適用勞動基準法」，使比照德國法制，我國「聘用人員人事條例」乃得予成為我國第三類公務人力規範之體系。

叁、本條例草案聘用人員之適用對象

本條例草案擬將現行公務體系中權益不一致之五類人員（現行

聘用、派用、機要、聘任和約僱等）整併於本條例草案中規範，並依其工作性質，設定聘用資格，分為研究性、專業性及技術性等三種類別，另將原研議之「聘任人員人事條例草案」所適用之學術研究、科技、社會教育、文化及訓練等五類機關，以契約聘任之研究及專業人員，併予納入規範。就建構我國「常任」、「政務」及「契約用人」之三元人事管理體系，併同上述「私法契約關係」之考量，當能因應當前政府用人之需要，並維持政府人力結構之衡平性。

蓋前述英國「執行機構」和 NDPBs 及德國適用「公部門員工工作與薪資契約」之契約性公務人力，幾乎已涵蓋除了狹義公權力和「功能保留」之國家主權職權外，所有國家公共事務之執行。而本條例草案適用之五類人員雖未涵蓋等同英德之契約性人力所執行之公共事務，然亦有相當高程度之交集，況在未來我國持續政府改造過程中，去任務化、民營化、委外化和行政法人化等四化功能，勢將進一步減少目前公共事務之範疇。準此，將此五類人員併用納入「聘用人員人事條例」草案，三元人事管理體系之建構，庶可強化其正當性。

惟在十場的座談會中，幾乎與會人員全部反對將「機要人員」納入本條例草案，理由就如第五章第一節貳，所列出之各項意見。歸納言之，這些意見主要認為機要人員是隨長官進退，政治性高，如納入本條例草案，各級政府長官勢必運用恩庇主義之影響力，縱係「公開甄選」，仍將占盡「人和」之優勢，有失公正，何況目前公務人員任用法第十條和第十一條之一，對於機要人員已有所規範，且行之有年，實無變動之必要。

然本研究持不同看法，事實上，目前機要人員已納入各機關預算員額，而渠等在任職期間所累積之工作經驗已佔相當優勢，無論甄選過程是否「公開公正」，渠等還是立於有利之地位。因此，所應防範者，實應是渠等之長官在職期間，所進行之甄選，將可能「最不公正」，是而在本條例草案第十八條如再加一項「禁止條款」即可。甚者，藉本條例草案之訂定，將機要人員自公務人員任用法中刪除，乃可使公務人員任用法更為符合功績制之基本原則。

肆、本條例草案聘用人員進用比例，以不超過各該機關職員預算員額百分之十五為原則，似缺乏彈性。

根據本條例草案第三條之立法理由：

現行聘用人員、約雇人員除機關組織法規另有規定者外，其員額各以不超過機關預算總人數百分之五為原則。爰於第一項明定各機關得進用聘用人員之人數比例，以不超過機關職員預算員額數百分之十五為原則，如因業務需要，得予增減，以利機關彈性用人。惟總統府、國家安全會議、各主管院、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會及其所屬機關聘用人員之總人數，不得超過各該機關及其所屬機關職員預算員額數百分之十五，以利員額控管。

由於這 15%比例係採內含方式計算，因此引起十場座談會與會人員相當多的討論，而咸認為除行政機關外，缺乏彈性，理由已如第五章第一節肆，所提出之意見。歸納言之，這些意見不外業務性質特性，諸如海洋總局、博物館、美術館、警消人員和試驗所等等。更有地方議會與會人員，鑒於約聘僱人員本已不多，希能將議員人數計入預算員額總數。此外，各縣市政府反應最多者，莫不是社工人員已占相當員額，以 15%計算，縱使能轉任成為本條例草案之聘用人員，比例將會很少。基於不同意見甚多，乃有人提出具體建議，在第三條第一項加上但書：但涉及國家安全、外交或其他具有業務特性，且難以羅致者，得不在此限。

綜上所述之爭議，本研究認為無論就新公共管理革命之用人彈性概念和各主要國家的制度，以及與會人員所提出之意見，皆值得立法機關審酌。而本研究則認為，93 年制訂施行之「中央行政機關組織基準法」，對行政院及其所屬各級機關之屬性已有明確規範：

一、 機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織（第三條）。

二、 獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有

規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關（第三條）。

三、 附屬機關：指為處理技術性或專門性業務之需要，劃出部分權限及職掌，另成立隸屬之專責機關（第三條）。

四、 機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、矯正、收容、訓練等附屬機構。前項附屬機構之組織，準用本法之規定（第十六條）。

準此基準法之規範可知，機關和獨立機關為行使狹義公權力之組織，而附屬機關和附屬機構則似如英國之執行機構和 NDPBs 及德國之契約公務人力機構，公權力之行使程度低或難以界定。因此，除「機關」和「獨立機關」仍應維持現有其員額各以不超過預算員額總人數百分之五為原則，基於研究性、專業性和技術性之需要，「附屬機關」和「附屬機構」之聘用人員之總人數，則應由考試院會同行政院，依各該附屬機關、附屬機構之業務特性和特殊需要，訂定 15％至 80％，甚至 90％之比例，已符彈性用人，提高國家競爭力之立法原則。至於總統府、國家安全會議和國家安全局等高度政治性機關，應由考試會同行政院、總統府，就其實際需要，另定更彈性之比例，並規範適用這些比例之聘用人員，應與總統同進退，以符責任政治之基本精神。

在地方政府方面，本條例草案第三條第一項規定，直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會及其所屬機關聘用人員總人數，不得超過各該機關及其所屬機關職員預算員額數百分之十五，亦似缺乏彈性。

根據本條例草案第三條之立法理由：

就地方制度法之精神而言，地方機關與行政院係互不隸屬，尚難稱行政院為地方機關之上級機關。為尊重地方自治精神及地方機關權限，並考量現行聘用人員實務作業情形，有關地方機關聘用人員比例百分之十五得由直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會依權責自行控管，毋須經由行政院統籌控管。又鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）民代表會雖非縣（市）政府之所屬雞關，惟現行聘僱作業係經由縣（市）政府核准，基於事權統一並考量其預算員額較少，其聘用人員之比例仍應納入縣（市）政府統

籌控管為宜。

本研究認為地方政府聘用人員之比例和中央機關同訂為15%，亦缺乏彈性之理由為：就理論和與會人員之意見反應而言，直轄市政府對研究性、專業性和技術性聘用人員應皆有需求，但縣市政府和鄉鎮市公所，對研究性聘用人員實無需求，甚至於鄉鎮市公所對專業性聘用人員就已需求不多，因此，實有重新思考之必要。考試院應另函行政院進行調查各級地方政府現行非常任人員之員額，再依自治事項和委辦事項對這三類人員需求程度，並依地方制度法第四條之規定，依不同人口聚居數，訂定各該級政府應有之聘用人員比例，各級議會更應將議員總數列入預算員額總數，15%之通用比例實缺乏彈性。

至於鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）代表會亦為具公法人自治團體，雖其預算員額較少，但基於地方政治生態因素，地方政府與會人員認為當縣（市）長與鄉（鎮、市）長及鄉（鎮、市）代表會主席，屬不同政黨時，對話上已有困難，更何況剝奪其對「聘用人員」之用人控管。果如此，必然徒增兩造之紛爭，而影響用人彈性之效率，因此，鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）代表會之聘用人員仍應依地方制度法之精神，自行控管。

伍、本條例草案聘用人員之年終考核結果分優、甲、乙、丙四等，其中考列優等人數，以各該機關受考人數總額之 5%為限；考列甲等人數，以各該機關受考人數總額之40%為限。擔任機要職務人員之考核比例應單獨計算，考核等第最高以考列甲等為限。另考列丙等者，解聘或不予續聘，惟未規定考核比例。對照現行公務人員考績法（或修訂草案）適用常任人員之考核結果比例，及本條例草案之立法理由：為避免聘用人員之年終考核考列甲等以上人數比例過高或丙等人數過少，造成優劣難分現象。本條例草案第三十四條之考核結果等第之規定，尚屬合理，而不必規定丙等之考核比例。

公務人員考核制度之績效管理理論，已是汗牛充棟（Condrey, ed. 2005）。而在實務面上，誠如林文燦（行政院人事行政局和國立

台灣大學政治學系，2005）在「我國實施績效管理暨績效獎金制度之經驗與心得」一文中，所引述 2003 年 google 網站：一項針對英國政府實施績效待遇制度的調查評估報告，受訪者雖只有約 25%同意績效待遇制度發生激勵效果，但是卻有高達近 62%受訪者認為績效待遇制度對政府生產力提升有正面的效果。此項調查雖非針對考核等第，但精神是一致的，而林文中更提出，英美等國績效待遇制度之實施，「屢戰屢敗」，使經驗愈趨正面。我國的情況雖公務環境系絡和 OECD 國家，無法相比。但卻是「屢敗屢戰」，亦漸有成效。今本條例草案對聘用人員之年終考核等第之列等，已不同於現行公務人員考績法之制度，理論上應具正面效益。

但座談會與會人員之意見，卻普遍不表樂觀，蓋各該機關過去考核制度之實施經驗，並不理想。對於考列丙等之比例規定，更期期以為不可，地方政府與會人員之意見，實值深思。如具體規定丙等之考核比例，他們認為絕大多數地方政府首長上任後，皆會根據每年「一定比例」考列丙等之規定，依法實施，結果四年或八年後，15%的聘用人員可能皆是「恩庇主義」的產物，而後任者如再依法實施，則各級地方政府之「聘用人員」，將名符其實成為「定期臨時人員」，很有彈性，但徒然滿足各級地方政府首長「政治用人」之目的而已。

陸、本條例草案之實施雖無法完全杜絕「恩庇主義」和「偏好主義」，但應不至於降低工作士氣，長期來看，本條例草案將可能降低人事成本。

本條例草案之立法目的，雖冀圖建立我國第三類非常任或契約用人之公務人力體系，但本研究和與會人員咸認為晉用比例，不可能在立法通過施行日，隨即補實，而必須採漸進晉用。由於晉用比例是內含在各該機關之預算員額，對於現職人員並不會造成「立即而明顯」之影響，雖有與會人員大力抨擊，本條例草案將嚴重破壞我國文官之功績制度，但大多數與會人員，如前述，亦皆持肯定的態度。

惟與會人員仍質疑，本條例草案所晉用人員，雖必須具備一定

資格條件，亦須經過「公開甄選」，然多數人仍認為「審查委員會」必然受「恩庇主義」和「偏好主義」影響，難以公正。本研究認為這是必然的思考，可是現有五類人員就未受兩主義之影響？因此，在制度上，如能設計為，雖仍由各主管機關組織「審查委員會」，但將執行過程委託考選部或未來如能成立之「財團法人考選中心」執行，當可將負面之影響，降至最低。衡諸第四章所述，美國激進公務員制度之改革和英國公共服務契約性人力運用實施經驗，亦仍皆呈現對文官制度正負面影響之現象，但美英和德日皆未因此而中止，仍依新公共管理革命之基本價值，持續改革（柯三吉，2008），我國亦不能自外於各國的改革浪潮。

間有與會人員擔心的是，本條例草案實施後，不可能晉用所有現任之五類人員，而認為未能轉任或未具本條例所定聘用資格者，雖有第五十八條規定，可繼續聘用（雇）至契約或計畫期滿。然本研究感受與會人員之心理不確定感，惟多數仍肯定改革之趨勢不可擋，乃有要求在本條例草案中，直接明定三年或五年之落日條款。當然亦有與會人員表示，轉任成功者，可能因更有保障，工作效率反而降低，但常理推斷，可能因更有保障，更具組織承諾感，而工作效率應不至降低。

準此，我國未來雖亦可能如日本在「國家公務員改革基本法」施行後，因業務需要，仍須進用臨時性任用、限定任期任用等人員，但配合「行政法人法」草案立法通過實施後，就長期而言，本條例草案將可能降低人事成本。

最後，無論常任或五類人員與會人員，皆不贊同本條例草案第四條第二項所定：聘用人員除擔任機要職務者外，得兼任機關首長、副首長或主管職務。理由不外是減少升遷機會，而咸認為更加造成「恩庇主義」和「偏好主義」之負面組織文化。然本研究認為當我國行政機關之績效管理文化越來越受重視時，反而強化常任人員和聘用人員之績效競爭，此項規定應屬正面。再者，第二條第二項所規定首長、副首長或主管職務，是限定於學術研究、科技、社會教育、文化、臨時機關、駐外機關和訓練機關，就理論或實務而言，確有必要，並符合美英日德等國之制度設計。

綜之，本條例草案之立法精神，顯然是受到全球新公共管理主義革命基本價值之影響，而為我國政府改造主要環節之一，雖有立法之必要，惟在概念架構和條文上實有大幅度修正之必要。並因在十場座談會過程中，本研究發現，地方政府與會人員的反對聲音明顯高於中央政府與會人員，而中部和南部（因都是地方政府）與會人員的反對聲音亦明顯高於北部與會人員，這可能與中央和地方政府的人力需求結構相當差異有關。本條例草案又未經全面性調查研究，如確定立法，實宜採漸進階段實施。

第六章　結論與建議

第一節　結論

我國政府機關人員若以任期區分，可分為常任人員與非常任人員兩大類，其中常任人員制度係以公務人員任用法為主要架構，人員之進用以考試用人為主，其適用對象，依該法施行細則第二條規定，係指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。至於非常任人員之性質，主要係輔助機關任用體制的臨時性用人，有期限與目的性，與常任人員之永業性有所區別。現行非常任人員可區分為聘任、聘用、派用、機要、約僱人員、職務代理人等。由於目前對於非常任人員之人事管理法制相當紛歧與不一致，為因應彈性用人的趨勢，有必要透過整合方式，以制度化設計處理契約用人制度，以與常任人員的權責、權益予以劃分。

國內對於政府機關內部非常任人員人事管理制度設計或改革的討論，可以區分從總體環境面向與制度內容面向加以探討。前者涉及政府機關因應彈性用人與分權化的改革趨勢、參考學習世界上其他國家的實施經驗、因應新公共管理的改革浪潮、因應「小而能」的政府改造趨勢等改革趨勢。後者討論到個人生涯規劃需求、考核制度、薪給設計、退休制度、保險與退離等制度面的設計，以及綜合提出對於目前政府契約用人制度的缺失與改進意見等。

在實務上，政府為推動政府改造，提昇國家整體競爭力，總統府依經濟發展諮詢委員會議成立政改會，由當時總統陳水扁兼任主任委員，於 2001 年 10 月 25 日舉行第一次委員會議。在政府改造目標，該委員會成立建構「彈性精簡的行政組織」、「興利創新的服務機制」、「專業績效的人事制度」、「分權合作的政府架構」以及進行「順應民意的國會改造」等研究分組研擬改造方案。其中「專業績效的人事制度」研究分組認為，為因應民主政治與民主社會的趨勢，政府人事政策應推動改革。「聘用人員人事條例草案」主要內容除界定聘用人員範圍外，另包含聘用等級、資格、程序、薪給、考核、保險、退職撫卹及過渡條款等相關人事事項。主要立法理由在重新建構聘用人員的人事法制，充分保

障聘用人員權益，並且對於建立聘用人員制度後公務人力的組成比例，以及聘用人員的身分定位等加以規範。其內容分「總則」、「聘用等級及資格」、「聘用程序」、「薪給」、「考核」、「保險及退職撫卹」、「附則」等七章，計六十二條，其重點計有七項：

(1)明定聘用人員與國家之間為公法上的契約關係，不適用勞動基準法的規定（草案第二條）；

(2)各機關聘用人員之總人數，以不超過各機關職員預算員額數百分之十五為原則（草案第三條）；

(3)聘用人員依其工作性質分研究性、專業性、技術性三種類別，並均區分為四個聘用職務等級（草案第七條至第十四條）；

(4)各機關新進聘用人員時，應辦理公開甄選（草案第十七條至第十九條）；

(5)明定聘用人員應辦理年終考核，分優、甲、乙、丙四等，並明定考列優等、甲等人數比例分別以各該機關受考人數總額百分之五、百分之四十為限，及明定考列丙等條件（草案第三十一條至第三十七條）；

(6)明定聘用人員請領退職金及遺族請領撫卹金權利之保障規定，包含公私部門可攜式個人專戶及過渡性規定事項。（草案第三十九條至第四十八條）。

由此可知，此一條例草案的研擬在於整合現有五種非常任人員，增進政府機關的彈性用人空間，其不僅建立政府機關新的人事制度，也使機關首長用人權力的增長，其對於政府機關的工作效率與士氣造成相當的影響，惟亦必須評估其執行面的影響。

本研究為進一步實證分析利害關係人的意見與預評估其可能的執行影響，在北、中、南部舉辦十場座談會中，無論是專家學者、人事人員、簡任職常任人員或是目前約聘僱人員，大多數與會人員普遍肯定政府對於整合目前約聘僱、機要人員人事管理制度，以及提升對於這些定期契約制人員的福利保障之用意。但亦有部份與會人員提出疑慮，認為五類人員在工作性質與任用管道之差異頗大，在整合上應有難處，或是提出執行時產生困難的疑慮，或是認為無法產生效益，或是認為根本不需要合併，或是認為通過之後人事管理的情況會更糟，或是導致恩庇主義跟偏好主義。另外，也與會人員從財務支出可能擴張的角度提出疑

慮。總之，與會人員對於此一條例之立法宗旨多表認同與支持，但是有一部分的與會人員，因為對於執行面有疑慮，或是人事管理合併的必要性有質疑，因而不認同此一條例的立意。

其次，針對該條例草案擬將現行公務體系中權益不一致之五類人員（現行聘用、派用、機要、聘任和約僱等）整併於本條例草案中規範，並依其工作性質分為研究性、專業性及技術性等三種類別，對於此一設計妥適性的意見討論。關於未來將聘用人員資格分成三類型之條文規定，由於事涉機關徵人之執行問題，也涉及現職的五類人員其進入新制度門檻的高低，因而與會人員有較多的討論。關於此一議題最熱烈的討論內容是關於機要人員納入條例規範之意見。在十場座談會中，反對機要人員納入的與會者佔相當的數目，其理由包括認為機要人員工作性質與其他四類人員不同，具有高度政治性，且其應與長官同進度；另外也擔心機要人員的名額排擠到 15%的比例；可能也不會來參加公開甄試。不過，也有極少部分與會人員表示贊成納入機要人員，理由包括可以不用佔到常任文官的缺，或是認為只要加個附註，表示機要人員的任期與長官同進度，一樣可以將機要人員納入條例中。

再者，討論也很熱烈的是關於研究性、專業性及技術性等三種類別之資格界定。與會人員的意見多集中在資格認定的疑慮，以及認為學歷條件對於現職的五類人員較為嚴格，應予降低，或是認為中央與地方政府應有不同標準，或認為所屬機關不需要條件這麼高的人員，甚至認為依此一資格條件徵才，難以徵募到適當的人，以及專業性與技術性區分不容易，並建議加入證照制度。再者，比較特別的是，一位與會人員認為這些資格規定不應放在母法，應列在施行細則，如果有變動，可由行政院與考試院共同處理。另外，是關於條文中資格條件的認定疑義，以及對於現職人員與特殊身分人員(如身心障礙者)的保障規定。部分與會人員從現任五類人員的保障立場提出意見，認為這些學歷方面的條件，對於現任人員的轉任造成困難，以及提出這些資格條件對於地方政府造成的用人困難。

第三，根據條例草案的規範，聘用人員進用比例限制以各該機關預算員額數 15%為原則。關於這項規定的適當性與合理性問題，是十場座談會中討論相當熱烈的議題，亦即未來聘用人員與常任人員的比例問

題，以及其考量機關業務性質之不同，而給予不同之上限彈性的必要性問題。大多數的與會人員不贊成 15%的規範，理由包括人事制度應有彈性、由各機關依業務性質自行決定、此一比例過低對於任職機關是無法適用、此一比例對於任職機關太高。另外，也有與會人員)認為這個比例可能對於政府機關的常任文官進用管道有影響，產生排擠或是不公平情形。此外，針對 15%的計算方式，與會人員也討論相當熱烈，認為計算上用總員額較好或外加方式，或是將議員加入計算比例的總額中，或是建議從經費觀點考慮此一比例的適當性，避免財政負擔。其他不同的意見包括對於機要人員的比例加以規定，避免影響其他四類人員的進用機會。

第四，針對地方制度法之精神，地方機關與行政院係不相隸屬，為尊重地方自治精神並考量現行聘用人員實務情形，有關地方機關聘用人員比例 15%得由直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會依權責自行控管，毋須由行政院統籌控管。至鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）民代表會雖非屬縣（市）政府所屬機關，基於事權統一並考量其預算員額較少，其聘用人員之比例仍納入縣（市）政府統籌控管。對於此一規定涉及地方自治的實務運作，來自地方政府與會人員也有相當熱烈的討論，部分與會人員認為應讓鄉鎮市公所民選首長自行處理，不要由縣市政府統籌；或是認為讓鄉鎮市公所彈性調整比例。亦有與會人員佔在地方首長可以彈性用人的立場，表示支持的意見。最後，有與會代表考慮到中央政府委辦事項與聘用人員 15%比例之關係，提出如果改成內含的計算方式以後，以後中央有事情要交辦的時候就會產生一些執行上的困難，縣政府基於人力無法配合。

第五，針對條例草案就聘用人員之年終考核結果分優、甲、乙、丙 4 等，其中考列優等人數，以各該機關受考人數總額之 5%為限；考列甲等人數，以各該機關受考人數總額之 40%為限。擔任機要職務人員之考核比例應單獨計算，考核等第最高以考列甲等為限。另考列丙等者，解聘或不予續聘，惟未規定考核比例之合理性問題。也是與會人員討論相當熱烈的議題，有與會人員認為比例應比照公務人員現行規定，也有人認為此一比例是合理的，或是認為此一比例中關於優等部份比例應放寬，或是應有彈性，甚至都不要訂定強制性的比例。

此外，對於考績的意見包括丙等考列問題，有些人提出支持意見，認為應有淘汰制度，但是也有人認為應訂定比例，或是反對訂定比例，認為淘汰制度應謹慎，以及對於考列丙等的條件要更明確。對於考列丙等的其他意見包括應有配套措施，或是人員專業不同評比困難，或是改為先觀察、再解聘。值得一提的是，部分與會人員提到目前公務人員考績比例為行政命令，因而不宜將聘用人員之考績比例訂在法規中，相較之下不平衡。最後，是關於考績制度的其他意見，包括優等部份的獎勵方式更為明確、考績與聘期的關係之意見、讓考績制度落實的意見。

第六，關於雙重國籍任職的問題。部分與會人員認為雙重國籍的規定影響人才的國際化，亦有與會人員認為將某層級人員限制不能有雙重國籍即可。

第七，關於勞退新制與勞基法適用的問題。部分與會人員認為當初訂條例草案時，尚未實施勞退新制，目前應配合修正條文內容，以及不適用勞基法的疑義。

第八，關於公開甄選的問題。部分與會人員對於公開甄選也有相當熱烈的討論，認為其辦理的方式與形式的公開性應予規範，避免不公平，以及讓機關決定公開的方式，或是委員會的運作功能應與發揮，或是甄選方式可能發生的弊端，或是用漸進開放方式。

第九，關於兼任主管問題也受到注意。部分與會人員對於聘用人員兼任主管問題亦提出不同想法，包括兼任主管的適當性，對於文官體系衝擊，或是兼任主管限制的規範疑義，或是建議範圍以副主管為限，避免衝擊太大。

第十，與會人員對於條例實施之後可能衝擊的意見，或是應加以注意的其他意見，包括定期評估績效改進情形，加入聘用人員訓練之規範條文，除了原住民對於其他身分特殊人員的保障條文。

第十一，部分與會人員亦提到加強宣導的意見，認為相關人員的認知清楚與否涉及執行的順利與否，應予廣泛宣導，包括對於主管人員與現任五類人員。

第十二，對於現任五類人員的保障方式，部分與會人員提出落日條款的意見，包括三年或是十年的時間，或是有一些配套措施，保障其權益(與會人員 F7、F6)，以及現職五類人員的退場問題。

第十三，部分與會人員提出其他關於執行疑慮的意見，包括與常任公務人員之間責任公平性的考慮，或是對於考試進用人員心理公平性的問題，或是長遠思考將須長期以聘用方式進用的人員，改列國家考試的類科等。

第十四，關於查核得必要性，以及關於條文過多授權的問題，與會人員亦提出不同意見。

最後，部分與會人員提出關於法條名稱可改為「契約人員人事條例」，比較符合實際目的與條文內容，且與現行其他相關條例區隔。

第二節　建議

綜合以上研究發現，本研究試針對本條例草案之概念架構和具體條文，提出以下之建議：

一、關於概念架構

(一)基於因應新公共管理革命基本價值和我國政府改造之彈性用人政策，以及多數座談會利害關係人肯定意見，建議本條例草案經再修正後，送請立法院審議。

(二)本條例草案之立法仍應堅持公平、公開競爭之功績原則，相關條文仍應符合憲法第八十五條和公務人員考試法第八條之規定。

(三)基於行政契約仍有待「契約標的」之判定及研究性、專業性和技術性等聘用人員「行使公權力」之定義，雖尚待釐清，但程度應屬不高，本條例草案所規範之國家與聘用人員之法律關係，宜界定為「私法契約關係」。

(四)基於本條例草案並未進行全面性之調查研究，而多數地方政府利害關係人亦表示不同意見，中央和地方政府對此研究性、專業性和技術性等三類聘用人員之需求結構也有所差異，本條例草案實施之立法，建議採三階段之漸進策略：中央政府先行實施三年，經評估或修正後由中央政府與直轄市政府實施三年，再經評估或修正，才加入縣（市）政府和鄉（鎮、市）公所、代表會，而始全國全面實施。惟如認為三階段過於冗長，有違

政府改造原則，本研究亦認為可採取中央政府和地方政府兩階段實施之立法策略。

二、關於條文修正

(一)第二條第三項修正為私法契約關係，並適用勞動基準法。

(二)第三條第一項修正為「機關」和「獨立機關」以不超過預算員額數 5%為原則。「附屬機關」、「附屬機構」、總統府、國家安全會議和國安局等單位，應依業務特性之需要，分訂為 15%至 90%之間。

(三)第三條第一項應加訂，各級地方政府應依聘用人員結構需求之類別、人口聚居數等因素，訂定不同進用比例，惟應限定在 10%至 20%之間。惟為減少地方政府首長，因選舉人情壓力，並尊重地方制度法之自治精神，且考量用人之實際需要，鄉（鎮、市）公所和代表會之聘用人員比例，不應由縣（市）政府統籌控管，而應由其自行控管。

(四)第七條至第十五條之聘用人員資格，考量立法彈性，可考慮移至施行細則。而專業性和技術性聘用人員之資格條件，應考量現有「附屬機關」和「附屬機構」之人力運用條件，宜增列資格等級及專業證照條件。

(五)假如確定本條例草案之國家和聘用人員為私法契約之法律關係，第六章可全數刪除，而適用勞動基準法即可。

(六)第五十八條修正為各該級政府施行之日起，未具本條例草案所訂聘用資格與未轉任為聘用人員者，得續聘（僱）三年，期滿後必須離職。

(七)第六條研究性、專業性和技術性聘用人員之界定，應再釐清其工作性質。

(八)為符合公平和公開競爭之功績制價值，第十八條可考慮加列：公開甄選作業得委由考選部進行。

(九)本條例草案應加列訓練規範之條文，以期提升聘用人員之素質。

(十)第二十二條之雙重國籍限制應予放寬，蓋本條例草案所列三類聘用人員，縱係擔任首長，其公權力和機密性皆不高。

參考書目

一、中文

朱愛群（2004），〈德國契約性公務人力之簡介〉，《公務人員月刊》，第102期，頁35-54。

考試院（2003），《二十一世紀文官體制發展國際會議實錄》，考試院編印。

吳三靈 (2007)，〈聘用人員人事條例草案評析與建議〉，《公務人員月刊》，第130期，頁2-5。

吳庚（2007），《行政法》，台北：元照。

吳泰成 (2005)，〈邁向契約用人制度新里程〉，《公務人員月刊》，第 110期，頁1-3。

呂育誠 (2006)，〈聘用人員人事條例草案評析與配套措施建議〉，《公務人員月刊》，第119期，頁10-14。

林水吉(2007)，〈彈性用人制度之檢討與展望：政策價值衝突的分析〉，《公共行政學報》，第22期，頁1-37。

林文益、梁傑芳 (2005a)，〈聘僱人員考核之法制化〉，《公務人員月刊》，第105期，頁22-27。

_____ (2005b)，〈聘用人員之薪給及考核事項〉，《公務人員月刊》，第110期，頁27-32。

_____ (2006)，〈聘僱人員之權益〉，《公務人員月刊》，第 119期，頁15-22。

林明鏘（2000），〈行政契約〉，《行政法（下冊）》，載於翁岳生編，頁631-676。

林紀東（1993），《中華民國憲法逐條釋義》，台北：三民書局。

法治斌、董保城（1999），《中華民國憲法，台北：空大。

施能傑（1999），《美國政府人事管理》。台北，商鼎文化出版社。

施能傑、蔡秀涓(2004)，〈契約性人力制度之規劃作法〉，《公務人員月刊》，第102期，頁15-34。

柯三吉 (2008)，〈我國國家公務員選用制度變革之策略性議題：美英日三國改革經驗與啟示〉，《考銓季刊》，第54期，頁1-13。

柯三吉等（2007），《公務員服務法「旋轉門條款」規範內容之研究》，考試院委託研究報告。

柯三吉（1998），〈日本政府再造的發展經驗〉，台北，跨世紀的政府再造學術研討會論文。

洪國平 (2004)，〈建構聘用人事制度相關問題之探討〉，《公務人員月刊》，第 102 期，頁 7-14。

_____(2005)，〈聘用人員之聘用事項〉，《公務人員月刊》，第 110 期，頁 4-13。

_____(2006)，〈探討聘用人員是否適用勞動基準法〉，《公務人員月刊》，第 119 期，頁 5-9。

席代麟（2007），《政府契約性用人制度》，行政院人事行政局委託研究。

許濱松（1992），《中華民國公務人員考試制度》，台北：五南圖書出版公司。

詹中原 (2005)，〈政府部門彈性用人之緣起與台灣現狀之探討〉，《公務人員月刊》，第 105 期，頁 1-3。

陳美伶 (2006)，〈聘用人員人事條例草案規範內容的若干觀察〉，《公務人員月刊》，第 119 期，頁 1-4。

陳清添 (2006)，〈聘用人員之保險與退職撫卹機制〉，《公務人員月刊》，第 110 期，頁 14-26。

陳新民（1995），《中華民國憲法釋論》，台北：三民書局。

_____（2005），《行政法學總論》，台北：三民書局。

彭錦鵬（1996），〈文官體制的彈性管理觀念-美國經驗及其啟示〉，載於文官體制之比較研究，中央研究院歐美研究所。

銓敘部銓審司 (2007)，〈現行聘僱人員與未來聘用人員人事事項之比較〉，《公務人員月刊》，第 130 期，頁 15-20。

銓敘部法規司 (1995) ，《各國人事法制叢書(第一輯至第六輯) 》，銓敘部主編。

劉昊洲 (2007)，〈聘用人員人事條例草案之探討〉，《公務人員月刊》，第 131 期，頁 43-48。

蔡良文（2008），〈政府契約用人制度變革之研析〉，《考銓季刊》，第 53

期，頁 63-94。
_____（2006），《人事行政學－論現行考銓制度（三版）》，台北：五南。
謝瑞智（1999），《憲法新論》，台北：正中書局。
關中（1999），《文官制度與國家發展》，台北：民主基金會。

二、英文

Ban, Carolyn. (1999) ***The Contingent Workforce in the US Federal Government：a Different Approach.*** International Review of Administrative Sciences,65（1）：41-54.

Bowman, James S. and Jonathan P. West. (eds.) (2007)***American Public Service:Radical Reform and the Merit System.*** New York, N.Y.：CRC Press.

Cabinet Office（UK）（2006）. ***Making Government Work Better*** . London：TSO.

Cabinet Office（UK）（1999）. *Modernising Government* . London：TSO.

Condray, Stephen E. and R. Paul Battaglio, Jr. (2007) ***A Return to Spoils? Revisting Radical Civil Service Reform in the United States,*** Public Administration Review, 67,3:425-435

Condray, Stephen E.(2005) ***Handbook of Human Resource Management in Government***, San Francisco, CA: Jorssy-Bass.

Denhardt , Robert B. and Janet V. Denhardt（2006）. ***Public Administration：An Action Orientation*** . Belmont , C.A.：Thomson Wadsworth.

Dresang, Dennis L. ***Public Personnel Management and Public Policy***. New York, N.Y.: Longman, 1999.

Fesler, James W. and Donald F. Kett L. ***The Politics of The Administrative Process***. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1991.

Garvey, Gerald. ***Public Administration***. New York, N. Y.: St. Martin's Press,1997.

Gow, James Iain and Francois Simard.(1999) ***Introduction***, International

Review of Administrative Sciences, 65:5-12

Hood, Christopher and Martin, Lodge(2006) ***The Politics of Public Service Bargains***. Published to Oxford Scholarship Online.

Institute of European and American Studies.（2002）***International Conference on Changes of US Government and Policy after the September 11th Attacks***, Taipei：Academia Sinica.

Kellough, J. Edward. (2005) ***Radical Civil Service Reform:Ideology***, Politics and Policy, in Stephen E. Condrey, OP. Cit.:58-75.

Moynihan, Donald P. (2005) ***Homeland Security and the U.S. Public Management Policy Agenda***, Governance, 18(2):171-196

Massey , Andrew and Robert Pyper.（2005）***Public Management and Modernisation in Britain***. New York , N.Y.：Palgrave Macmillian.

Masujima, Toshiyuki（2006）***Administrative Reform in Japan***. Tokyo, Japan: The Institute of Administrative Management.

Moynihan , Donald P.（2005）***"Homeland Security and the U.S.Public Management Policy Agenda , " Governance*** , vol.18 , no.2 , pp.171-196

National Personnel Authority（2006）. ***Annual Report（April , 2005-March , 2006）***.Tokyo：Government of Japan.

Thompson, James R. and Sharon H. Mastracci. (2005) ***Toward a More Flexible Public Workforce: Issues and Implications in Stephen E***. Condrey, OP.Cit.:125-142.

三、關於日文參考書目

人事院研修指導課（2008）、《行政のしみと公務員制度（平成 20 年度版）》，日本東京：財団法人公務研修協議会、頁 25。

人事院編，（2008）《平成 20 年版 公務員白書》，日本東京，国立印刷局。

中野雅至，（2008）《公務員クビ！論》，日本東京，朝日新聞社。

日本人事行政研究所（2008）《任免関係法令集》，日本東京，株式会社 PM。

行政管理研究センター編（2007）《データ・ブック　日本の行政2007》，日本東京，（財）行政管理研究センター。
人事院編，（2006）《平成 18 年版 公務員白書》，日本東京，国立印刷局。
中野雅至，（2006）《間違いだらけの公務員制度改革》，日本東京，日本经済新聞社。
中野雅至，（2005）《はめられた公務員》，日本東京，光文社。
東田親司，（2002）《現代行政と行政改革》，日本東京，芦書房。
早川征一郎，（1997）《国家公務員の昇進・キャリア形成》，日本東京，（株）日本評論社。
稲継裕昭，（1996）《日本の官僚人事システム》，日本東京，東洋经済新報社。
鹿児島重治（1996）《要説　地方公務員制度》，日本東京，学陽書房。
金子仁洋，（1993）《官僚支配》，日本東京，講談社。
日本的人事院網站 http://www.jinji.go.jp/
日本參議院網站 http//www.sangiin.go.jp
日本眾議院網站 http://www.shugiin.go.jp
日本行政改革推進本部事務局・國家公務員制度改革推進本部事務局網站 http://www.gyoukaku.go.jp
日本內閣府網站 http://www.cao.go.jp

四、關於德文參考書目

Ahlers, Elke (2004): Beschäftigungskrise im öffentlichen Dienst? In: WSI Mitteilungen 2/2004, S. 78-83
BAT-Jahrbuch (2002): kommunaler Bereich2002/2003, Kommentierte Textammlung , Die tariflichen Regelungen, Mit Erläuterungen und Bearbeitungshinweisen, Eingruppierungen und ergänzenden Tarifverträgen.Walhalla Fachverlag, Berlin.
Brockhaus (1991) Öffentlicher Dienst. In: Brockhaus Enzyklopädie, Bd. 16, S.118 – 119.
Bundesministerium des Innen (2006) Der öffentlice Dienst in Deutschland.

Bundesministerium des Innen. www.bmi.bund.de (30.06.2008).

dbb (2008a): Geschichte (Angestellte und Arbeiter). In: http://www.dbb.de/dbb-beamtenbund-2006/3150_3053.php, (2008.07.15).

BMI (2005): Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) vom 13, September 2005.

BMI (2008): Tabelle TvöD Bund. http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/Oeffentlicher__Dienst/DatenundFakten/TVoeD/Entgelttabelle__2009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Entgelttabelle_2009.pdf

朱愛群等 (2004) 契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究。考試院研究發展委員會。

呂育誠 (2006) 約僱與臨時人員管理制度變革之研究。考銓季刊，第 46 期。頁 64 -79。

五、關於英國參考書目

朱愛群等(2004)，《契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究》，台北：考試院研究發展委員會。

考選部(2005a)，《各國公務人員考試制度比較研究》。台北：考試院。

_____(2005b)，《考選研究系列 2—WTO、瑞士、英國考選機關及組織參訪報告》，台北：考試院。

施能傑、蔡秀涓(2004)，〈契約性人力制度之規劃作法〉，《公務人員月刊》，102 期，頁 15-34。

范祥偉(2004)，《英國文官制度改革之研究(1979-2003)》，國立政治大學公共行政學系博士學位論文。

席代麟等(2007)，《政府契約性用人制度之研究》期末報告，(國科會 PG9607-0140)，台北：行政院人事行政局。

許南雄(2002)，《各國人事制度》。台北：商鼎文化。

郭昱瑩、蘇文信(2008)，〈全球化下考試制度研析：兼論美、英、日、韓經驗〉，《考銓》，第 54 期，頁 54-65。

彭錦鵬(2000)，〈英國政署之組織設計與運作成效〉，《歐美研究》，30 卷 3 期，頁 89-141。

_____(2003)，〈英國公部門薪俸制度改革的經驗與檢討〉，《政治科學論叢》，第 18 期，頁 71-100。

彭錦鵬(2005)，《國家菁英季刊》，第 1 卷第 3 期，頁 44。

劉坤億(2001)，《英國政府治理模式變革之研究》，國立政治大學公共行政學系博士學位論文，頁 152-163。

_____(2003)，〈英國柴契爾政府改革背景與理念的探索〉，《行政暨政策學報》，第 36 期，頁 81-118。

蔡秀涓(2002)，〈政府部門人力資本理論與應用〉，《東吳政治學報》，第 14 期，頁 135-166。

_____(2005)，〈英、美、加高級文官之考選與晉用制度〉，收錄於彭錦鵬，《高級文官考選與晉用制度之研究》，頁 47-88。台北：考試院研究發展委員會。

Boxall, P. and J. Purcell, 2003, *Strategy and Human Resource Management*, London: Palgrave.

Civil Service Statistics, Cabinet Office, UK.

Coyle-Shapiro, J. and I. Kessler, 2002, "Contingent and Non Contingent Working in the Local Government: Contrasting Psychological Contracts," *Public Administration*, 80:1, pp.77-101.

Grimshaw, D., J. Earnshaw and G. Hebson, 2003, "Private Sector Provision of Supply Teachers: A Case of Legal Swings and Professional Roundabouts," *Journal of Education Policy*, 18:3, pp267-88.

Douglas, A., 2003, *Is Anybody Out There? Recruitment and Retention in Social Care in London*, London: Community Care.

James, Oliver, 2004, *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, London: Palgrave Macmillan.

Kaufman, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, 2005, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, Volume 1 of 2, *Policy Research Working Paper*, No. WPS3630, World Bank.

Kim, Hoque and Ian Kirkpatrick, "Making the Core Contingent: Professional

Agency Work and Its Consequences in the UK Social Services," *Public Administration*, 86:2, pp.331-344.

OECD Human Resources Management Working Party, 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.

Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, 2000, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

Purcell, J., K. Purcell and S. Tailby, 2004, "Temporary Work Agencies: Here Today, Gone Tomorrow? " *British Journal of Industrial Relations*, 42:4, pp.705-25.

Rubery, J., 2005, "Labour and Flixibility," in S. Acroyd, R. Batt, P. Thompson and p. s. Tolbert (eds), *The Oxford Handbook of Work and Organization*. Oxford: Oxford University Press.

UK Cabinet Office, 2005, *Delivery and Values: One Year On*.

UK Cabinet Office, 2006, *Public Bodies: A Guide for Departments*.

UK Cabinet Office, *Civil Service management Code*.

Ward, K., D. Grimshaw, J. Rubery and H. Beynon, 2001, "Dilemmas in the Management of Temporary Work Agency Staff," *Human Resource Management Journal*, 11:4, pp.3-21.

肆、閉幕致詞

各位考試委員、今天兩場研討會主持人、在座蔡委員、王委員、引言人柯教授、與談人施教授、陳教授、吳次長，還有在座各位專家學者、先進、各位女士、先生，大家好：今天伍代理院長外面有公差，所以特別交代水吉，要再一次特別謝謝今天參與本研討會主持人、引言人、與談人以及所有參與的人，由於您的參與，讓這兩場次的研討會更顯光彩，關於您們的建言，我們有詳細的記錄，相信可提供給研究者作為修正與參考。個人一直認為憲法賦予考試院有關考選、銓敘等法制官制官規權限，考試院一定需具有專業知識權威，要達到這樣的目標理想，一定要透過學術研討會，匯聚共識。

聘用人員人事條例草案，原先規劃本意是希望建構一套具有法律位階之契約進用人事法制，以利政府彈性用人、活絡人才；惟該法案送請立法院審議時，引起熱烈討論，大家疑慮甚多。是以本院委請學者專家作進一步的研究，並於今天舉行研討會討論。坦白說，任何一項人事制度的變革，均須兼顧理想面及現實面，如何規劃一套不同於現有考試用人的人力進用制度，以活化現有公務人力體制，而又不致於衝擊現有的人事制度，將需要各方面寶貴

意見來參考研究，並且形成共識。新的制度至少要與永業文官制度達成一定平衡，不能讓衝擊影響到永業文官，因為這些永業文官是國家穩定的力量。各位都知道，經過兩次政黨輪替，誠如今天毛前副院長高文所強調，今後不管政黨如何輪替，常任文官公務人員，絕對是政府穩定的力量，這點共識，相信各位都能認同毛前副院長的說法，至少我個人是深深的認同。政府彈性用人是有空間，但是衝擊性應降到最低限度，一方面利於政黨輪替後機關首長彈性用人，但是希望不要衝擊到永業文官。今天很高興，本院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之研究，委由開南大學公共事務管理學系柯教授所帶領研究團隊來研究，柯教授所帶領研究團隊陣容都是很堅強。不過，很遺憾的是我們的研究經費非常有限，有關這點以後我們幕僚單位將努力爭取，希望能舉辦更多場次的研討會，並爭取更充裕的研究經費讓我們學界可以提出更多創見，提供行政機關日後研修法案的參考，及未來在立法院審議過程中，在法案論點及政策說明方面，都將有所助益。

總而言之，再次代表伍代理院長深致感謝之意，今後考試院尚需請各位專家學者，尤其是各位考試委員多多鞭策與指導，最後敬祝各位健康愉快，謝謝各位。

伍、活動集錦

「文官通識知能與政府彈性用人研討會」會場精神堡壘

「文官通識知能與政府彈性用人研討會」議程海報

會場熱鬧景象

伍代理院長錦霖主持「文官通識知能與政府彈性用人研討會」開幕典禮

毛董事高文發表專題演講

會場觀眾聆聽演講

黃委員富源主持「文官通識知能與政府彈性用人研討會」
第一場次研討會

黃副教授一峯發表與談文

蔡委員璧煌主持「文官通識知能與政府彈性用人研討會」
第二場次研討會

陳教授志華發表與談文

蔡委員良文對論文內容提出精闢意見

銓敘部洪司長國平對法案研擬過程提出說明

陳委員皎眉對論文內容提出精闢意見

林秘書長水吉主持「文官通識知能與政府彈性用人研討會」閉幕典禮