

# 高級文官進用變革與發展 —兼論高考一二級考試類科科目之設計

考試委員 蔡良文

\*本文民國 98 年 10 月發表於《人事行政季刊》，第 169 期。

## 壹、前言

人力資源運用之基本前提為維護人性尊嚴、建立積極人事功能，及規劃與執行人力政策。引申其義，則在符合人盡其才與適才適所等要求。而公務人員的引進，即經由公平、公正、公開方式考選，以為服公職的初步，在人事行政與人力資源管理中占有極重要的角色。考選體制變革與政策方針，面臨多元價值與分權思潮之衝擊，其功能定位，應作漸進而必要調整；考試取才之對象與標準，應時時加以檢討；考試方法、技術則應再求精進。同時亦應考量與因應整體組織人力資源管理<sup>1</sup>的需要，確保憲法所定公開競爭原則並考量不同等級、類別人才之特性，彈性運用考選方法與技術，以功績需求、成本效能，為未來施政之評估架構與施政準則，以期因應社會需求及國家發展需要。又政治變遷或政黨輪替後<sup>2</sup>，必會牽動文官體制之管控與調整，尤其是在高級文官之進用變革方面。甚至考銓決策者或學者們多認為，考銓機關在文官體制變革與考銓政策研訂上，必須花 70% 的心力在建構良善的高級文官制度，30% 心力則花在其他文官改革上即可。

依我國公務人員考選制度之設計，高等考試及普通考試於初創之際，即被視為

---

<sup>1</sup> 有關公務人力資源管理之基本理念有：（一）政府人力資源管理政策制度重視策略分權化：強調主管機關扮演規劃政策方向、技術協助與功績監督角色，賦予各業務機關有再根據機關策略職能需要，自主規劃的更大彈性空間，創造一個政府各業務機關與人力資源政策主管機關多贏的績效管理環境；（二）政府人力資源管理制度應減少法律化：提供業務機關進行策略管理與授能活力的基礎，非屬員工權利及保障事項，不必以法律規範。簡言之，制度化不必過度依賴法律化，而是依賴更多的領導、溝通與協商；（三）兼顧政府人力資源資產與成本的雙重特性：政府一方面重視政府人力資源的培養、訓練與發展，不斷改善人力資本與資產，同時也重視人力資源是政府經營的重要成本支出，由此創造出一個政府與公務人力間雙贏的工作夥伴關係環境。

<sup>2</sup> 通常政黨輪替後，新政府為了及時掌握國家機器、與公權力工具，必掌控資訊管道與權力管道，以因應民意及施展政策作為，其對舊有文官體制之衝擊，甚至衝突在所難免，參照余致力（2002），「台灣行政學研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響」；張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會論文集，頁 1-33。南韓轉型過程的經驗，亦復如此。參見蔡家增，南韓轉型—政黨輪替與政經體制之轉變，頁 225-257。所以，除文官法制鬆綁，引進民間人才之管道外，亦須重視擴充政務職位以加強政務領導，並彈性增加考試及格之高級文官及臨時性契約人才之進用。

公務人員掄才之主體，其後，為肆應用人機關業務性質特殊需要，於高普考試及格人員不足或不能肆應需要時，辦理各項特種考試；至於高階文官之考選，除以高等考試為主要之進用管道外，前為配合國家發展，延攬高科技人才或旅居海外之傑出學者專家歸國服務，曾師法美國高級公務員之建制，辦理高於高等考試之甲等特考，甄補高級公務人力，嗣因各界對於甲等特考之考試方式、應考資格等仍有不同意見，對其存廢多所討論，迄至 1995 年 1 月 13 日公務人員考試法修正，廢除甲等特考，並於 1996 年 1 月 17 日修正公務人員考試法，將高等考試分為一、二、三級，使具有高學歷之人員，亦得以較佳之機會條件進入公務體系，以強化政府人力素質<sup>3</sup>，並以高考一級考試為國家最高層級之初任考試。因屬高級常任文官之主要來源，其法制設計及實務運作，攸關國家高級文官之素質，自應審慎衡酌並不斷改進，以符國家用人之需要。惟自公務人員高等考試一級考試辦理以來。因各機關提報職缺過少，應考資格無法滿足機關需求，及格人員取得任用資格過低，著作發明審查條件過嚴，難以吸引博士報考。如何檢討改進，為當前文官制度興革重要課題。本文爰就甲考之沿革、執行經過及廢考予以析述，並研析高考一級二級考試辦理梗概，惟限於篇幅及為論述聚焦，乃以其類科科目之設計為主要範圍，以就教高明。

## 貳、甲考的建置執行與存廢分析

### 一、甲等考試之沿革、舉行與廢考

1940 年代，政府舉辦之高普考試，其及格人員僅取得任用資格供政府機關遴用，初無分發任職之規定，及格人員難免奔走請託，以達任職之目的。觀諸公務人員考試制度之沿革，對於高階文官之甄補，曾配合國家發展之需要，辦理高於高等考試之甲等特考。此制度之增設肇端於 1948 年 7 月 21 日修正之考試法，依該法第 7 條規定，特種考試高於高等考試者，其考試法另定之。迄至 1962 年 8 月 29 日修正考試法，於第 2 條第 2 項明定，特種考試分甲、乙、丙、丁四等，並於第 18 條規

<sup>3</sup> 考選部。1996。公務人員考試法修正案專輯。台北：考選部編印。頁 413。

定甲等考試之應考資格，但均未另定特種考試法律，亦未辦理該項考試。直至 1968 年 3 月 28 日，考試院發布當年特種考試公務人員甲等考試規則，同時發布甲等考試口試辦法，並於同年 5 月 20 日舉行第一次甲等考試，以審查著作發明作為考試辦法，嗣後於民國 60 年至民國 77 年陸續辦理 10 次及 1987 年辦理研考人員特種甲等考試 1 次。共計錄取 503 人。

由於甲等特考辦理之目的係為延攬尖端科技之人才及海外傑出學者進入政府部門服務<sup>4</sup>。惟該項考試辦理後，各界迭有批評，對其存廢問題有所爭議，考選部爰於 1990 年修正公務人員考試法時，基於常任文官中之高階文官除學識能力之外，尚應兼具品德、操守、工作態度、領導統御等能力，而這些都須在長期工作中磨練、觀察、培養才能得到。培養高級文官更應包括淘汰、陞遷、進修、獎懲等，均非甲等特考僅有考選人才功能所能涵括。在施行過程中，1993 年是關鍵年，當行政院人事行政局於 1992 年 1 月 17 日函考選部並檢送行政院暨所屬機關民國 82 年請辦考試計畫，表示人事行政局根據考選部來文分函各單位，徵詢各機關用人需求後，建議以甲等特考方式考選 61 人，卻遭考選部長堅決反對，考試委員即對部長未經院會決議，逕自對外發表「強硬措詞」表示不滿，並以為甲等特考是否舉辦，是考試院會的職權。故於考試院第 8 屆第 67 次會議（1992 年 2 月 20 日召開），建議與行政院直接溝通，亦即由考試院出面確認行政院對甲等特考需求性。

考試院積極與行政院溝通及研議考選部意見後，在 1992 年 4 月 30 日召開考試院第 8 屆第 77 次會議，決議：為配合用人機關需求，同意民國 82 年舉行公務人員特種考試甲等考試，並從嚴辦理；又該項考試如何從嚴辦理，推副院長及全體考試委員、考選部部長、銓敘部部長審查；並邀院會全體列席人員參加；由副院長召集。爾後考試院為期公務人員甲等特考從嚴舉辦之方式即早定案，付諸實施，以配合用人機關需要，遂由林金生副院長召開四次審查會（時間分別為 1992 年 6 月 2

---

<sup>4</sup> 甲等特考係王雲五先生於 1957 年赴美出席聯合國第十二屆大會，順道考察研究胡佛委員會報告建議及執行情形後，於 1958 年奉派主持總統府行政改革委員會時，在總結報告時建議建立，並於 1962 年修正考試法時，正式建制甲等特考。但因美國胡佛委員會之立意，係就政府各機構現有才能卓越、成績優異的永業文官中，甄拔適格人選以應高級職位需要，基本上是內升制度；而中華民國甲等特考之舉辦，則係內升、外補併重，二者國情環境等均有差異。

日、6月25日、7月9日、7月23日），審查會在尊重考選部職掌前提下，爰據考選部意見，逐項詳加研討，於第8屆第94次會議通過所提「從嚴辦理甲等特考十項審查意見報告」<sup>5</sup>。由此可悉考試院、行政院基於為國延攬人才及國家整體人力運用之長程規劃，主張甲等特種考試確有維持之必要；惟考選部長王作榮卻一再聲明，甲等考試澈底破壞了國家文官制度的精神。且其執行結果又偏常軌太遠，成為特權階級、黑官漂白，輕易獲得高等文官之捷徑，及若干政務官之跳板，打擊廣大中基層公務人員士氣，廣泛引起他們的不平及憤慨，故決心停辦，並準備修法廢止<sup>6</sup>。

<sup>5</sup> 十項審查意見為：1.甲等特考及格者取得之任用資格問題；2.甲等特考及格者應否一律施以實習問題；3.大專院校教師升等論文，得否用於甲等特考送審問題；4.甲等特考現有129科別，宜否簡併問題；5.甲等特考筆試科目數目問題；6.是否配合現行研究所學制修正甲等特考應考資格問題；7.應考人任職財團法人之經歷，得否採認問題；8.甲等特考是否僅辦技術類不辦行政類問題；9.應考人著作審查方式問題；10.考試及格者之分發作業，審查會同意以公開分發方式辦理。

<sup>6</sup> 王作榮部長主張甲等考試廢考之最主要理由不在於其弊端時傳，而在於其完全破壞文官制度精神。其理由以（1）高級文官之產生，除具有適當之專業知識外，尚須具有相關知識、辦事能力、領導統御能力、各方人際關係、品德、操守、及良好工作態度。所有此種高級文官之品質，均需要經過長期在工作上之歷鍊與培養，包括實地工作經驗、淘汰、升遷、進修、獎懲、及主管對其所作之長期觀察與評價，決非一簡單之專業知識考試所能達成；（2）阻礙正常文官升遷管道。文官系統有如金字塔，愈上升，路愈窄。正常文官終日伏案，辛勞備至，而望斷升遷之路，終其一生難以升到簡任職者，所謂萬年科長、終生六職等或七職等稅務員，比比皆是。另一方面，甲考之士，一登龍門，便是簡任級職。國家如何對得起這些忠勤職守之中基層公務人員，而這些忠勤公務人員又如何能長期對國家、對職務忠勤？身為考選部長，開甲考方便之門，使倖進之士充斥仕途，又如何對得起國家及本身職守，更如何對得起萬千中基層公務人員！（3）破壞考試公平性。甲等特考常是針對特殊人選，因人設考試類科，因類科設特殊考試科目，使具有報考資格者，限於極少數特定人選，具有考試能力者，亦限於此少數特定人選，等於保送人選，不幸而失敗，亦可仍任原職，而其他考試及格者，仍難得分發任用。（4）成為政務官之跳板，擾亂文官體系。論者常舉例某某顯要，某某青年才俊，均係甲考及格，可見甲考真能拔擢人才，豈可輕言廢止。誠然。但問題在於舉辦甲考之目的，係為選拔事務官，並非選拔政務官。某些人士，特別是權貴子弟，以甲考為跳板，進入高級文官體系，養其聲望二、三年，即成為政務官，此對文官體系有何裨益？至於其他理由方面，如容易發生流弊，茲以流弊之發生，可以從用人機關開始，經過人事主管機關，至於考選部，可以單獨發生，亦可聯手發生。1993年申請舉辦甲考情形，政府實施文官制度已四十餘年，施行甲考亦已25年。在此期中，循正常文官途徑培養進升人才，要多少高級文官有多少高級文官，何至於每一機關缺少那麼一個二個人，而要舉辦甲考，不惜破壞文官制度，及製造不公平。

立法體系就此有如下反應：當時立法院委員盧修一、謝長廷等 73 人，為公務人員考試中之甲等考試，有違文官制度精神，且實行以來，其公平性遭社會詬病，爰提案要求修改公務人員考試法第 3 條第 2 項為「為適應特殊需要，得舉行特種考試分乙、丙、丁三等」；並刪除同法第 17 條。將舉辦甲等特考之法律依據予以廢除。此提案修正公務人員考試法原本之設計，使公務人員之外補考試分高等、普通及初等三種，特考則分為一至五等，甲等特考不復存在。國家考試的內容雖沒有太大的變動，惟考試系統之設計，取才之目的及名稱則有新的面貌。後經考試院通盤檢討研議，於 1995 年修正公務人員考試法廢除甲等特考。

## 二、甲等特考之執行情形回顧分析

國內早期之高級文官的來源不外內升與外補兩種，而經考試及格後取得高級文官任用資格者二，一是經簡任職（或十職等）升等考試及格，一是甲等特考（或十、十一職等初任考試）及格，前者係屬內升性質，後者兼具外補之精神，藉外界學者專家，與其他優異分子投入行政機關，帶動機關蓬勃朝氣，可能因其及格者，往往派任主官職位或關鍵職位或有其他情形，所以其數額雖少，但在重要性與受矚目之程度上，卻遠超於前者。

甲等特考法源及各項相關法規於 1968 年建置完備後，即於 1968 年 3 月 30 日依法公告舉辦 57 年特種考試公務人員甲等考試，並於同年 8 月 20 日榜示，計報名 100 人錄取 39 人。至 1988 年止，20 年間甲等特考共舉辦 10 次，錄取 503 人。其總平均及格率為 25.85%，似達到可以適切引進高級人才之誘因比率也。

### （一）應考資格：

甲等特考應考資格，自民國 51 年修正考試法設置該考試以來，於 1972 年、

---

武官由於有良好培養制度，而且均從基層排連長做起，要多少將官有多少將官，從未聽說用甲等特考，空降若干將官。再以嚴守法律制度，依法行政方面。即凡屬於考試院職權者，均採條文列舉主義，予以條列，其條文結尾均有由考試院定之或類似字樣。其餘未有此類字樣之實質條文，則為概括性立法授權給考選部，考選部得逕行依法執行任務，不必報考試院定之。此類條文均為行政或技術性，無關政策。

1980 年及 1986 年分別修正增列<sup>7</sup>。在實際運作過程中，對於甲等特考之應考資格限制而言，相關研究所博、碩士學位、相近科系任教等條件較明確亦無爭議，而「專攻學科的工作經驗以相當薦任職者」，較有爭議，過去曾有應考人薦任工作年資不足，不服考選部不准報名之處分，而向考試機關提起訴願、再訴願之情形。本項規定，若從拔擢專門人才與行政領導人才之觀點言，重視其工作經驗與歷練，應無不合。所以有謂：從法的角度，應考資格限制有其法律授權依據；從情、理的角度，高級文官應該由中級文官產生，這樣才不致太衝破人事升遷之管道，如此出身的高級文官才能真正瞭解基層疾苦，而又具前瞻性的開創眼光和綜合判斷協調能力。倘係完全拔擢外部專門人才，則工作經歷之年限，部分資格者可作適當調整，則按博士畢業者，似無需服務年限之規定。

再者，甲等特考之應考資格，除參酌考試法第 18 條之規定外，並針對各應考類科予以相當程度之限制，一般而言，建設人員類科較行政人員之限制為嚴，而法制人員亦嚴於一般行政人員，此當與其專業性之高低有關。另對高考及格服務 6 年成績特優之解釋，限定為「最近六年內（薦任職），考績或考成三年在八十分以上，其餘不低於七十分，有證明文件者」。倘比較歷次之應考資格之規定，亦可發現，增列應考資格條款，最低服務年限縮短，但按類科之概括規定較有變動，例如 1968 年、1973 年、1978 年，行政人員各類科之應考資格中，均有「或其他相近學門博（碩）士學位」、「或其他相近科系講授主要科目」規定。在 1981 年，此種彈性規

<sup>7</sup> 修正內容簡述如下：1、1972 年增列高考及格人員報考規定：考試院為配合政治革新，適應當時情勢需要，經提送「考試法」第 18 條修正草案（甲等特考應考資格條款），函請立法院通過，並經同年 2 月 5 日公布施行，依通過後條款規定，除將「高等考試及格就其錄取類科在機關服務 6 年以上，成績特優有證明文件者」納入甲等特考應考資格外，亦修正原應具工作經歷博士 3 年、碩士 5 年、副教授 3 年之報考資格，分別減少為 2、4、2 年，以擴大延攬人才。2、1980 年列民選縣市長規定：考試院於 1980 年函請立法院審議「考試法」部分條文修正草案，於第 18 條增列第 5 款，規定「公立或立案之私立專科以上學校畢業，並曾任民選縣市長滿 6 年，成績優良，具有專門著作者」，案經立法院通過後，同年 11 月 24 日公布施行，使得優秀之民選縣長，亦得藉甲等特考途徑，貢獻其行政經驗與專長。3、1986 年增列公營事業機構董事長或總經理或副總經理報考規定：1986 年 1 月 24 日公布之公務人員考試法，應考資格中再增列「公立或立案之獨立學院以上學校畢業，或經教育部承認之國外獨立學院以上學校畢業，或高等考試及格，曾任公營事業機構董事長或總經理 3 年以上，或副總經理 6 年以上，成績優良，有證明文件者」。

定，僅在教授或曾任副教授 2 年的資歷採計上，除法定列舉之科系外，其他相近系科教授專門科目亦得採計。而以博士、碩士身分應考者，則無其他相近學門博士、碩士學位的適用規定，僅以各類科應考資格表中明定學門之學位為限，即由寬而嚴。但再看 75 年特種考試公務人員甲等考試規則之應考規定，除民選縣（市）長的系科採限定規定外，博、碩士身分應考者，亦列有「或其他相近學門」之彈性規定，並增列：或在國內外具有規模及聲譽之民營機構，任職有關專攻學科，得比照公營機構相當薦任工作 2 年（博士）、4 年（碩士）以上，成績優良，有證明文件者亦得應考。而對本項之應考資格之認定為：國外私營機構出具之證明文件，應經我國當地駐外單位簽證；「國內具有規模及聲譽之民營機構」，係以經濟部登記有案之民營機構中，其資本額實收新台幣肆仟萬元以上，且營業額年達新台幣壹億貳仟萬元以上者為認定標準；至其資本額及營業額數目，分別以各該公司執照及繳稅證明所載數字為採認依據。復依公務人員考試法（1986 年 1 月 24 日總統公布）第 17 條第 6 項，將大學畢業或高考及格，曾任公營事業機構董事長或總經理 3 年以上或副總經理 6 年以上者，納入甲等特考之應考資格。要之，甲等特考之應考資格之形式、實質要件有逐年（次）放寬之趨勢，可以降低標的團體間的相對剝奪感，亦足以網羅社會各階層之精英分子，蔚為國用。

## （二）考試方式

甲等特考之考試方式，自 1968 年開辦以來，在 1985 年以前僅有著作發明審查（60%）、口試（40%）二種，1986 年甲等特考改以「筆試一科及著作發明審查」（兩者各佔 5%，加總後佔總成績之 70%），以及口試（30%），之後始增加筆試一科。1990 年 8 月修正考試規則時將筆試由一科增為二科，筆試成績達錄取定額人數後，參加第二試之著作發明審查，最後參加第三試口試，後因廢除甲等特考，故並未付諸實施。

按以本考試在辦理過程中，均在提升考試信效度方面改進，早期摒棄專業科目的筆試方法，採以著作發明審查及口試，但強調公平競爭及消除特權等疑慮，又在 1986 年起加考專業科目，且有逐次增加科目之外界壓力。對於公務人員考試法第 8 條規定之多元考試方法，確有未見其有計畫、逐次落實執行之憾也。



### (三) 考試類科

就歷次甲等特考類科設置比較，10 次考試共設 193 類科，其中行政類 120 類科，技術類 73 類科。而以 1986 年設置 58 類科最多，1987 年只設研考人員甲等特考一類科最少。由歷次舉辦考試之類科的遞增，從贊成思維觀之，除證明國內科技發展、工業轉型……政府職能改變，技術類科增多，所需人才層擴大，需外補學有專精之高級人力外，復證明甲等特考之舉辦價值受用人機關的支持配合，亦得社會肯定。惟由反對思維之評析，如因人設考科，保障特殊專長，甚或特定人選，或謂權貴子弟之高官之跳板等不一而足。茲就其類科設置情形，列如表 1。

表 1：歷年甲等特考類科設置比較表

年 度	1968	1971	1973	1977	1978	1979	1981	1986	1987	1988	
設置類科	行政	11	7	4	8	5	8	20	36	1	20
	技術	5	2	2	5	3	7	12	22	-	14
合 計	16	9	6	13	8	15	33	58	1	34	

資料來源：考選部，1990：77。

至於甲等特考及格者，其素質整齊堪為我國歷來各種國家考試之最，僅就及格人員之應考資格予以試析：從及格人員分析，其學歷之高，為其他各種國家考試之冠。其中得有博、碩士學位者 451 人，以「曾任教授」或「副教授 2 年以上」者 37 人。以高考及格 6 年工作經驗成績特優經歷報考者有 14 人，以專科以上曾任民選縣市長 6 年成績優良經歷報考者，僅有 1 人。其中博士、教授應考人達到各該試錄取標準之人數逐次提高，顯示本項考試之重視專門知識與選優之功能。惟就 1986 年所增列之國內外具有規模及聲譽之公民營機構，任職該專攻學科之相當薦任（經理級）工作 2 年（博士）4 年（碩士）以上，成績優良，有證明文件者，未見 1 人及格，似乎顯示公民營事業機構人才引進之不易，值得未來研議高級文官進用體制規劃設計之參考。

### 三、甲等特考之評議分析

1993 拙作<sup>8</sup>曾提出下列意見：首先，就甲等特考之辦理，旨在拔擢高級人才，其本意在配合用人機關之任用計畫，所以，對於錄取人數之決定，必要時，得視成績酌增錄取名額，以應及格人員因志趣、才幹、職位不合或經訓練、試用不合格時，可資任用超額錄取人員。甲等特考的取才標準，即重專家身分或行政領導才能者，按兩者得兼，誠屬上乘，未能得兼，則建設人員應偏重專門學識能力，而行政人員較偏重於行政領導能力。當然，機關中上層職位，要求通才與專家的適當混合是必需的，以避免英、美兩個以前之情況：「在英國，科學家抱怨他們永遠無法擔任為行政職人員所壟斷的管理職位；在美國，類似的抱怨是科學家不做實驗工作、反而去擔任他們並不適合的管理職位，終致毀其才能」，我國目前在借重科技人員，並轉任行政主管時，應避免類似之情形發生，故英美兩國之情況，值得借鏡。

其次，有關改進該項高級文官考試之評量方法：

- (一) 甲等特考之類科，係針對用人機關提出之任用計畫而設置。基於高級行政人員職系適用範圍較廣，通識之比重大於專業知識，所以，凡行政職系只列等在十一職等以下者，不宜設置類科。除尖端、專門科技方面外，其他類科可適度歸併為一類，行政人員之類科設置，筆者認為可採取擴大該類科範圍、與對本類科之應考資格之限制酌予放寬，以增加考試取才廣度及其公平性。
- (二) 筆試宜講求理論與實務配合：按筆試科目之命題，應依其科目性質，力求理論與實務配合。究其目的，除消極目的，在驗證應考人之著作或發明是否他人捉刀外，其積極目的，宜在鑑別應考人有無履行職位職責之能力。所以，除專門科技類科外，命題委員應同時聘請專家學者與高級行政主管共同參與命題。或以行政個案研析，當為可行的建議方案。
- (三) 重視學經歷之評估：學經歷的評估，係對應考者之教育及經驗程度的評價。因為一個人的教育、訓練與經驗，在某一限度內，能反映出渠所具有的知識、技術與能力，對此能適當的評估，當能正確地預測其未來在工作上的知能。所以，在品評學經歷時，其方式有：採服務年資、或分析其才能之實

---

<sup>8</sup> 摘自蔡良文（1993），五權憲法的考試權之發展－甲種特考個案分析。

質、或兩種合併實施。學經歷的評估其評分方式略以：甲種評分法考慮經歷年資，至於教育程度可作為條件之一，其經歷又分為有效經歷與次要經歷；乙種評分法：係考慮其資歷所顯示之才能實質—知識、技術與能力，將其詳細列舉，作為評分因素，而不考慮其資歷年限；丙種評分法，此為甲乙之綜合，即仿甲法先將應考人全部有效經歷，作一全盤性評分，所得分數為基本評分，再仿乙法將該任務所需要之知識、技術和能力作全盤考量予以若干的加分，再採合併酌給分數；丁種評分法，係採「工作要素法」決定評分，其要素係根據該職位之工作分析得來。上述四種評分法之目的，在對應考人之教育、經驗、能力及品行等作評量，用以彌補筆試法之不足。

## 參、我國高級文官之重新建構的理想型模

### 一、高級文官考選的發展動態分析

在甲等特考廢除後，我國並無高級文官的單獨人事制度，各官等人員均依相同之人事法規辦理考績、核敘俸級，亦即現行人事法制並未對於高階文官之考試、任用、陞遷、薪俸、考績等單獨建制，亦未就其所涵括之範圍加以界定，一般概念上係將簡任第 12 職等以上之職務視為高階文官，而依中央及地方機關組織法規所定，大部分列簡任第 12 職等之職務多分布於中央三級以上機關，而地方機關除直轄市政府府本部之秘書長、副秘書長及部分參贊性職務如顧問、技監及參事外，台灣省除台北縣政府與議會比照直轄市之職務列等外，各縣市政府及縣市議會至 2007 年 12 月時止，僅有主任秘書一人係列簡任第 11 職等至第 12 職等。自 2007 年地方制度法修正通過起主任秘書改成為秘書長，並有列簡任第 12 職等至第 13 職等之議。依公務人員任用法第 6 條規定，各機關組織法規所定之職務，應就其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。必要時，一職務得列 2 個至 3 個職等。前項職等標準及職務列等表，依職責程度、業務性質及機關層次，由考試院定之。必要時，得由銓敘部會商相關機關後擬訂，報請考試院核定。

另依職等標準規定，簡任第 12 職等之職務，其職責係在法律規定及政策或行政指示下，運用頗為廣博之學識暨豐富之行政或專業經驗獨立判斷，以獨立執行職

務；綜理或主管中央各主管機關以下或省市級職責甚艱巨之機關或單位全盤業務；襄助長官處理職責甚艱巨之機關業務；辦理技術或各專業方面工作艱巨，涉及對國家有重大意義之創造性、發明性計畫、設計、研究或審理業務；辦理其他職責程度相當業務。在處理業務時，高級文官通常需要與本機關內外高級人員、中央或省市級民意機關接觸，推行本機關或單位政策、重要業務或探討職務上計畫、設計、研究、審理事項，爭取各方面之支持合作，或獲取共同結論；並需建議、創新、決定本機關或單位政策、施政計畫、業務方針或對國家具有深遠影響之新觀念、新制度；其對本機關或單位政策、施政計畫，就職務上所作決定或建議有約束力或影響力。由於現行人事制度的設計及執行結果，引導非政治性任用的永業或常任文官追求久任、重視工作保障，因此常被外界批評<sup>9</sup>。

## 二、國外高級文官選用標準舉隅

以各國高級文官之核心能力而言，面對全球化的挑戰，各國政府要提升全球競爭力，關鍵即在於政府體系之人力資源能否具備工作所需的能力、知識、態度與視野。根據研究指出許多國家政府部門均已建立對高級文官之能力要求。美國聯邦政府人事管理總署（OPM）經由多年經驗與研析，在 1990 年代初提出領導效能架構，規劃不同層次主管人員應具備的獨特能力與共同基本能力。人事管理總署也列出擔任高級行政職職位（Senior Executive Service）共同必備的核心能力條件。1994 年後採用五大面向為：策略遠見、人力資源管理、計畫發展與評估、資源規劃管理、組織代表性與外部溝通聯繫。目前採行的是 1998 年新修正的「高階主管人員核

---

<sup>9</sup> 文官住度追求久任與保障，易於導致抗拒變革、年資重於能力及績效、職務權威高於知識討論分析、高度依法令和規定辦事、分工辦事不重視溝通協調；文官人力遴選管道與方法單一化，雖減少徇私用人，但難以活潑和迅速選拔歷練豐富的高階文官；高階文官很少有政府以外工作職場的工作經驗，對於民間組織的經營方式不甚瞭解；高階文官卓越領導和有效管理的能力不足，對組織策略管理的關切和瞭解過低；人力培養缺乏獨特制度，偏向封閉式取才，不利培養宏觀與開放創新的領導管理能力，不利於人力資源的知識管理與創意活動；對績效管理的重視不足，無法獎優汰劣，難以表現民眾期盼的優越生產力行為；缺乏成本意識，不重視公共服務的成本效益或成本效能分析；高階文官人力發展的專業化與通才化定位模糊，影響人力運用的核心哲學；不重視終身學習，缺乏動機與壓力持續學習，有時對部屬的學習活動也未必高度支持等。

心資格條件」(Executive Core Qualification)，包括變革領導、員工領導、結果導向、企業洞察力、建立結盟和溝通五大面向，各個核心資格條件面向均有細部的特性說明和能力面向。

加拿大聯邦政府公職服務委員會(Public Service Commission)很早就針對助理部長(Assistant Deputy Ministers, ADMs)等政府內最高階層常任文官訂定應有的核心能力，共分為五個能力領域(智價、規劃未來、管理、關係和個人等能力面向)，14項核心能力事項。高階主管被預期的功能角色包括：業務管理與推動、政策規劃與建議、影響內閣決策或有機會參與內閣的決策過程、管理地區性業務、負責許多幕僚性工作的管理、和部長與副部長等政治首長直接互動。另外，聯邦政府公職服務委員會經過多年研究，提出「整體觀的有能力圖像」(Wholistic Competency Profile, WCP)模式(Public Service Commission of Canada, 1996)，希望適用於加拿大的文官。另外英國、澳洲和紐西蘭也就政府高階行政主管職位，提出適合該國環境所需的高階文官核心能力<sup>10</sup>。

### 三、我國高級文官建置之政策回顧分析

為因應各國政府再造之共同趨勢，並肆應國內外經濟環境快速之變遷，回應外界對政府及高階文官的批評意見，政府改造委員會專業績效人事制度研究分組 2002 年建議建立高級行政主管職位制度，以強化政府高階主管的卓越領導和管理能力，提供並鼓勵富有經驗的民間優秀人才，進入政府部門服務之管道，引領活力創新與注入新血，師法歐美先進國家，在政府建立類似大型民間企業組織的執行長或專業經理人制度。高級行政主管是一種任期制的聘用職位，職位本身原則是定位成非政治性職位、非永業性職位，政治首長給予充分的管理權限，但要求高級行政主管對所掌功能業務，負管理績效的成敗及去留責任。因建議內容涉及人事政策及考選、任用等考銓法制之重大事項，與考試院職掌息息相關；考試院在 2003 年 1 月 29 日政策會議中，決議：「有關配合政府改造委員會結論之高級行政主管職位制度方案上，可由五方面進行改進：(一)研擬政務人員法草案及研修各機關組織法

<sup>10</sup> 施能傑(2003)，「高級文官的能力需求」，收編於彭錦鵬高級文官考選與晉用制度之研究，考試院 92 年考銓研究報告，頁 8-12。

律，以增置政務職位吸納高級行政主管職位。（二）部會常務次長仍維持現制，惟為配合首長用人需要，得於部會中增置『顧問』或其他適當職稱之職務，職務列簡任第 13 職等至第 14 職等，作為常務次長之調節性職位；（三）納入高級行政主管職位制度方案之職務，應採正面表列方式予以明定（例如經濟部國際貿易局局長、財政部證券暨期貨管理委員會主任委員等）；（四）研修聘用人員聘用條例，增列聘用人員遴選程序及甄選委員會組成，以期建立公正、公開之遴選制度；（五）增列聘用人員得兼任主管職務之相關規定。另外對於現行公務人員高考一級考試及格『取得薦任第 9 職等任用資格』之規定，修正為取得簡任第 10 職等任用資格，以擴大高級行政主管職位進用管道，請主管機關等進行專案研究」。

復經考試院舉辦 3 場次公聽會，分別邀請學者專家出席，廣蒐各界意見。其間銓敘部亦擬具相關問題函請中央暨地方共 104 個機關表示意見，於歸納各機關意見後召開會議研商，經綜合學者專家及各機關意見，或有認為規劃之高級行政主管為一任用、聘用雙軌制，並定位為非政治性及非永業性職位，先期包括中央政府各部會常務次長及各部會所屬一級機關首長，俟累積經驗後，將改稱為高級文官職位制度，並將部會內一級單位主管予以納入。其遴選程序擬分為限現職公務人員申請，仍採任用關係之封閉型，及非現職公務人員亦得申請，獲遴用者採聘用關係之開放型，並規劃非現職人員之實支薪資較同級現職人員為高，以增加市場之吸引力<sup>11</sup>。

要之，如何尋求調整政府改造委員會建議與現行永業文官制度之平衡點，以增加其可行性，是重要議題。筆者檢視在民進黨執政之「朝小野大」情勢，以及當時之執政黨的妥協性不強，如何化解執政之窘境，常不得要領，致其文官制度之改革

<sup>11</sup> 高級行政主管職位制度方案主要內容：1.制定高級行政主管職位法，高級行政主管職位為文官職位，不同於政務職位之隨政策決定職位者異動，其適用對象為中央政府各部會常務次長和各部會所屬一級機關首長，俟累積經驗後，擬將本制度和國外一樣改稱為「高級文官職位」制度，將部會內部一級單位主管均納入；2.高級行政主管職位出缺時，由相關部會和所屬之院，先行決定僅採封閉型（即僅現職公務人員申請）或開放型（容許現職和非現職公務人員申請）的遴選程序，再進行後續過程。常務次長總數中一定比列採取封閉型之遴選程序。經獲遴用者先經試用階段後，方正式任用、聘用，原則上 3 年為一期，但期滿得依其績效表現不斷續約；3.高級行政主管職位待遇本高風險高報酬的精神規劃，並區分為現職公務人員和非現職公務人員分別適用的薪資表，均得支領年終獎金；並依其工作績效狀況發給不同之績效獎金。

成效不佳，整個高級文官體制與機制建立未能克竟其功，引領文官體制動能，可謂大幅衰退，值得另外為文，深入研析。

## 肆、公務人員高考一二級考試的建置與發展

### 一、高等考試一級考試及同等級特考之發展

公務人員高等考試一級考試為廢止甲等考試後的最高等級的對外公開競爭之外補文官考試，雖名為一級考試但可分為兩階段論之。首先第一階段為考政機關為替代甲考廢除以後，在擢拔碩士以上學歷之優秀人才為政府機關所用，提昇政府決策品質，同時可避免具博碩士參加原高等考試，而造成高資低考，1990年將高等考試依學歷分一、二級舉行，擁有碩士以上學位者，得參加高等考試一級考試，經錄取者，取得薦任第七職等任用資格。惟以王作榮先生於1990年9月接任考選部長，同年12月考選部即向考試院提出公務人員考試法修正草案，其中第3條將公務人員分為高等、普通及初等考試三級，即擬議廢除高考一級考試，使高考不再按學歷分級舉行，揆其立法意旨，其原因略以：1989年以前高考並未依學歷分級舉行，且大學畢業甚至具碩士以上學位報考者比比皆是，而1990年高考一級考試及格者絕大多數係擔任薦任六職等職務；用人機關如提報大量之薦任第七職等職缺，則影響本機關內部人員之升遷；反之，如匿缺不報或提報缺額過少，即形成科別設置不公，甚至失去舉辦考試之意義。因此廢除高考一級考試，毋寧說是二害相權取其輕的做法<sup>12</sup>。

本案在考試院全院審查會時，由於行政院人事行政局對改採資格考試、取消甲等考試與高考一級考試等問題和考選部立場相左；且考試委員間之態度亦無法達成共識，考試院第8屆第37次院會決議，予以擱置保留。

### 二、高考一級考試方式之內涵

現行高考一級考試之考試方式分三試舉行，第一試筆試，第二試著作或發明審

<sup>12</sup> 參考選部（1996），公務人員考試法修正案專輯，頁30。

查，第三試口試，第一試未錄取者不得應第二試，第二試未錄取者不得應第三試，各方式之內涵：

- 1、第一試筆試應試科目列考3科：考量應考資格規定應考人需具備博士學位，已具相當學識程度，本考試及格人員取得薦任第九職等之任用資格，為高級文官儲備人才管道之一，其第一試筆試列考「策略規劃與問題解決」、「英文」、「專業應試科目」3科，以評量工作所需核心知能。其中「策略規劃與問題解決」係配合不同類科之需求而分別命題，期能兼顧理論與實務，並透過情境敘述的方式，從個案演繹，讓應考人就某項政策議題，規劃可行方案，提出分析意見，進而探討解決方法，以衡鑑應考人未來性潛能，亦可以初步鑑別應考人的專業知能之優劣程度。
- 2、第二試著作或發明審查：其目的在衡鑑應考人專業知能及於各該專業領域之創新發展能力。依著作或發明審查規則規定，應考人之著作或發明應屬報名前五年內經出版公開發行或在國內外學術刊物發表，且與所應考類科性質相關，應考人依規定也可繳交其他足資證明專門學術著作或發明之文件，一併列入評分之參考。
- 3、第三試口試：採團體討論，以評量應考人主持會議能力、口語表達能力、組織與分析能力、親和力與感受性、決斷力、判斷力及共同參與討論時之影響力、分析能力、團體適應力、壓力忍受性及積極性，以有效衡鑑應考人之領導與溝通協調能力，俾遴選適合機關所需之專業人員，達到考用配合提昇其關連性之目標。當然主其事的口試委員，應兼及理論與實務的組合，所以人才庫建立亦是配套的作為，以注意於提升考試效度。

要之，由上述高考一級考試考試方式分為三試的流程中，確屬目前國家考試中，其考試信效度較高的考試方法與技術，按以學者專業研究，國家考試考試效度所關涉之指標至少包括考試方法之分階考試、分試，考試技術之類科科目之設計合理化，以及考試試題之申論式、測驗式、混合式等類型。而上述指標，在選取用人機關需求之適格適量的人才，必須考量或滿足其關聯性（考試內容與實際工作）和敏感性（考試方法技術與應考人優劣程度）<sup>13</sup>。

---

<sup>13</sup> 參照施能傑、曾瑞泰、蔡秀涓（2009），「美國、英國和日本中央政府初任文官的甄補制度介紹」，第5卷第1期，頁13-34。劉坤億（2009），「從多元角度檢討分階段考試之利弊得失」，國家菁英季刊，第5卷第1期，頁35-48。彭錦鵬（2005），「從英美等國



### 三、高考一級考試類科之設置分析

1994 年開始舉辦之高考一級考試原亦未訂定應考資格表及應試科目表，係請辦考試時併提擬設置之考試類科及其應考資格、應試科目，2004 年 5 月 13 日訂定發布高考一級考試規則，明定各類科應考資格及應試科目。2006 年配合高等教育之發展趨勢及職組職系之修正，將原列 13 類科修正增加為 34 類科，俾廣納更多元之高級文官人才。按以考試類科之設計，涉及考選政策、考試效度及考試用人議題，且其彼此間息息相關<sup>14</sup>，初步建議是行政類科較多於技術類科，有比較大的合併幅度，而同時兼採效度較高的考試方式為之<sup>15</sup>。至於其應考資格僅列博士學位，技術類對於博士學位原有類科別限制，2006 年修正放寬不限類別，俾廣開人才來源管道。又此思潮或許可由高等教育發展趨勢，檢視歷年國家考試及格人員之學歷條件之公布情形，基於學位取得與學分採計更多元的發展<sup>16</sup>，可得到考試類科與應考資格可簡併調整，考政機關應特別關注考試效度之提升議題。又其錄取標準與成績計算為，第一試筆試占 40%，第二試著作或發明審查占 35%，第三試口試占 25%，合併為考試總成績，第一試錄取人數按各類科全程到考人數百分之二十五擇優錄取，錄取人數未達需用名額 3 倍者，按需用名額 3 倍擇優錄取；第二試著作或發明成績 60 分以上者，均予錄取；第三試按各類科需用名額決定正額錄取人數，並得視考試成績增列增額錄取人數。

為改進高考一級考試及任用制度，考試院於 2007 年 3 月 28 日函送立法院審議之公務人員任用法修正草案、公務人員考試法修正草案，將高考一級應考資格增列 3 年工作經驗，及格人員取得簡任第十職等任用資格，惟於立法院法制委員會審查

---

文官制度發展探討我國考試制度改進方向」，國家菁英季刊，第 1 卷第 3 期，頁 35-61。  
彭錦鵬（2005），「全球競爭下的高級文官新制構想」，考銓季刊，第 42 期，頁 18-43。  
蔡良文（2006），「政府改造與彈性用人政策」，考銓季刊，第 46 期，頁 28-63。

<sup>14</sup> 參照彭錦鵬（2009），「考選制度的觀念革新—以簡併考試類科及考試及格人員地方歷練為例」，國家菁英季刊，第 5 卷第 1 期，頁 49-67。

<sup>15</sup> 因為考試方法雖關涉考試成本問題，但其成本觀念應建立於選拔長期人力運用之成本效益，而非僅一、二、三試或為筆試、口試而已。

<sup>16</sup> 參照曾慧敏（2007），「從高等教育發展趨勢談國家考試學歷資格之規範」，國家菁英季刊，第 3 卷第 1 期，頁 17-32。

時，部分委員有不同意見，爰決議予以保留。嗣經召開三次朝野黨團協商會議，仍決定維持原條文，即高考一級考試及格人員取得薦任第九職等任用資格，應考資格不增訂工作經驗條件。後考量公務人員高考一級考試為現行公務人員等級最高之初任考試，惟因及格人員僅取得薦任第九職等任用資格，並敘第九職等本俸一級，須任職 5 年並經簡任升官等訓練合格或簡任升官等考試及格，始取得簡任第十職等任用資格，實難吸引博士級人才報考；復因薦任第九職等職務在中央機關多屬專員、編纂職缺，為科長儲備人選，機關難以釋出缺額，在地方政府則多屬主管職缺，無法提報，致本項考試自 1996 年至 2008 年舉辦，12 次考試，僅提報 33 名缺額，錄取 21 名，未能有效達成設置高考一級考試，以拔擢具博士學位優秀人才之目的。爰參酌本院前揭函送立法院審議條文，研擬公務人員考試法第 15 條修正草案，公務人員高考一級考試應考資格增列 3 年優良經歷條件，銓敘部並將配合研擬公務人員任用法第 13 條修正草案，高考一級考試及格人員取得簡任第十職等任用資格，俾建構周延完善之高階文官初任人員進用制度。因此，在考試院第 11 屆第 30 會議，考選部與銓敘部提報公務人員考試法第 15 條、公務人員任用法第 13 條及公務人員俸給法第 6 條等修正草案，上開法案修正案，經決議通過並於 2009 年 4 月 9 日函送立法院審議中。

綜上，在高考一級考試的改進方案中，其重點再於吸引博士畢業且具有一定年限工作經驗者進入公務體系，並且提升考試及格人員取得簡任第 10 職等任用資格，以增加應考誘因。而經由三試的流程，檢視其專業知能，政策議題解決力、推理力、決斷力及團體合作力等，為目前國家考試中考試方法較為嚴密、信效度較高的考試方法，未來更宜適切增列內部高考三級以上服務成績特優人員應試資格以及增加及格人員一定期間之培訓研習課程，使渠等更具格局、氣度與關懷性，亦可於較短期間讓傑出有能力的新血精英進入高級文官團隊中，既可增益良善競爭，亦能注入與提升機關組織的活力。

至 21 項公務人員特考中，僅高科技稀少性取才困難特考、原住民族特考及國防部文職人員特考設有一等考試，其中高科技稀少性取才困難特考從未舉辦考試，原住民族特考一等考試未曾提報缺額，國防部文職人員特考則僅 2006 年提報一等考試名額並錄取 3 名。又 2009 年公務人員高考一級考試提列需用名額僅人事行政類科 1 人，由行政人事局提報薦任第 7 職等至薦任第 9 職等專員職缺，似乎說明用人單位

不樂衷於由此管道進用人才，值得深入觀察，以謀解決之道。

## 四、高等考試二級考試類科科目改革方案分析

### （一）法制現況分析

公務人員高等考試二級考試規則於 2004 年 5 月 13 日訂定發布施行，其應試科目表計列 84 類科，嗣為配合新修正之「職組暨職系名稱一覽表」自 2006 年 1 月 16 日起實施，於 2006 年 4 月 27 日首次修正該規則部分條文暨附表一「公務人員高等考試二級考試應考資格表」、附表二「公務人員高等考試二級考試第一試筆試應試科目表」。該次類科之修正係以一職系設一類科為原則，類科名稱與職系名稱相同，惟為配合分發機關及用人機關之建議，部分職系下仍設置二類科，計於 63 職系下設 68 類科。嗣於 2007 年 7 月 16 日及 2008 年 5 月 7 日各再修正一次應考資格表。

後為順應時代變遷與國家建設發展趨勢，並配合用人機關建議部分職系修正（增設）考試類科或應試科目、應考資格及政府用人需求，乃修正（新增）部分考試類科及應試科目。又為配合兩岸交流及培育大陸事務專才，考量各部會專業趨向不同，職缺隸屬職系不同，為免衍生任用問題，依各部會業務屬性及職缺隸屬職系，分別於相關類科增設兩岸組因應，使新進人員同時具備原屬部會業務專長及大陸事務專長。考試院於 2009 年 4 月 23 日修正發布公務人員高等考試二級考試規則附表，修正重點如下：

- 1、應考資格部分：配合用人機關任用需要，增設體育行政、司法行政、農業行政、漁業行政、農村規劃、農業機械、農產加工、藥事、養殖技術、水產資源、水產利用、生物技術等十二類科，其應考資格係參酌高等考試二級考試應考資格體例訂定。另原農業化學類科修正為土壤肥料類科，應考資格酌作修正。
- 2、應試類科及科目部分（1）應試類科：1、原未設類科之職系：司法行政職系設司法行政一類科、農業行政職系設農業行政、漁業行政二類科；藥事職系設藥事一類科；生物技術職系設生物技術一類科；2、原已設類科之職系：教育行政職系增設體育行政一類科；農業技術職系增設農村規劃、農業機械二類科；農業化學職系原農業化學類科修正為土壤肥料類科，並增設農產加工一類科；

水產技術職系增設養殖技術、水產資源、水產利用等三類科。(2) 應試科目：計有一般行政、戶政、文化行政、教育行政、新聞、會計、經建行政、衛生行政、史料編纂、土壤肥料(原為農業化學)、植物病蟲害防治、生物多樣性、資訊處理、核子工程等 14 類科修正或增列科目。

## (二) 考試類科科目案之審議過程分析

如上所述，本修正案係為順應時代變遷與國家建設發展趨勢，因應政府用人需求暨配合兩岸交流及培育大陸事務專才，依各部會業務屬性及其職缺隸屬職系，於相關類科分別增設選試科目因應之，使新進人員同時具備原屬部會業務專長及大陸事務專長。而是類人員考試原考量以特種考試方式為之，似無法真正進用各部會所需之專業人才，造成用人機關不願報缺之情況，因此，考選部於不變動職系及科目之情況下，經參採以往分科目取才之例，作相對之設計。經考試院審查會建議先將各類科組細分為一般組及兩岸組以符所需，應考人只能選擇其中一組應考，而兩岸組之應試科目均列考大陸政策與兩岸關係，其考試內容參酌各大學大陸事務研究所建議，應符合從事此類專業人員之需要，並依考試科目不同，分列需用名額，以配合用人機關之需求，同時考量應考人未來之升遷及發展，可使政府於最短之時間內進用所需之人才。

在審查會中，仔細衡酌，基於本案係為因應用人機關需要，配合兩岸交流及培育大陸事務專才等政策，考選部原規劃所提 4 個方案，即：(1) 職組職系名稱一覽表行政類普通行政職組下增設大陸事務職系高考二級，再據以職系增設大陸事務科；(2) 對於高考二級普通行政組設一般行政職系，除原有一般行政類科以外，再增設大陸事務類科；(3) 採取特種考試方式取才；(4) 在現行高考二級原有類科依過去高考三級實施經驗，部分(一或二科)專業科目採配套選試方式辦理。第 4 案即為本修正案，筆者負責本案審議之召集人，基於各類科內之分組，其最主要目的係為因應各機關有關大陸事務的用人需要而作修正，將 10 個職系分別加設兩岸組，當然為配合用人需要有其正面價值。雖然該考試職系或類科之下再分組及設選試科目，而此分組亦當然難免造成配合用人機關之需要，而對考試分類分科的目的精神造成極大的衝擊，誠如筆者在考試院第 31 次會議報告對本案未完全滿意，而是現階段可以接受的可行方案，比較不會產生不公平的情形。

本案討論中，以吳委員泰成意見最具代表性：其一、專才專業的問題—本案在 10 個職系底下分組，其中有 2、3 個職系還分 3 個組，事實上，只是考試分組，考後即不分組，實務上沒有多大作用。其二、考試科目設計要重專業或潛能問題，前者為既有專業知能，後者是重視其能力及未來性。其三、分組科目內容與職系說明書有頗多差距之問題—基本上在於訓練的問題。因此，把一個職系拆成多個分組是否為對的政策，值得深思。至於有關大陸事務人才之進用究係用高考一級或特考方式辦理一節：用人機關和考選部以與第 11 屆施政綱領不合，有適法性疑義等理由，建議考選部與用人機關應再行衡酌。

最後，有關本次修正方案考試科目中，國史館建議史料編纂類科專業科目三，較具爭議。按國史館原所提修正之科目為「中華民國史與臺灣史研究」，其所修理由略以，「根據國史館組織條例第 1 條規定，國史館掌理纂修國史事宜；第 11 條規定，國史館為加強臺灣史之研究、修纂及重要史料之審訂彙編，設置臺灣文獻館。此外，國史館年度國史修纂工作計畫，以中華民國史與臺灣史為主要範圍。同時因受限於高等考試二級考試科目數量無法增加，而二者研究的時間範圍與對象有所差異，須同時列入考試科目，因此，建議將現行考試科目『本國近代史研究』變更為『中華民國史與臺灣史研究』，以進用具備史學素養等專業人才協助修纂」。原擬修正案之科目易陷入統獨爭辯，經審議結果，再修正為「中華民國史研究（包括臺灣史研究）」，將不再有統獨爭議問題。

## 伍、高級文官考選體制新發展方向

從文官體制相關理論及政策、實務之分析，可以得知：文官體制之發展有其延續性及深耕性，即使政黨輪替亦難以大幅變革，但基於責任政治要求，推動文官體制改造，經常是新政府展現新人新政的政治操作手段，惟其改革幅度、深度及格局或有不同，然基本上文官體制之變革是一種永續的過程。至於高級文官之進用變革上，其所代表的即涉及「功績用人」之行政價值與「政治用人」之政治價值之調整過程，其中蘊含利弊得失、衝突與取捨。因此，在引進高級文官之未來發展方向，需關注者：

一、在憲法精神下重構人力進用策略：無論是配合政府再造，獲取人才價值標準、

政府用人政策，均須先考量現行憲法規定及精神，再妥善進行人力資源的規劃與運用，發展有效之人力運用策略。參照三元人事管理體制發展趨勢，輔以OECD 國家之公務人力雇傭關係發展情形，政府之人力進用策略，除固守核心或骨幹文官以考試進用及經由長期培育養成高級文官人才外，應發展以人力資本及成本效益觀，及考量從契約人力與購買人力資本，進行彈性人力之進用方式，尤其是引進高科技且機關培養不易之人才。

- 二、考試用人與非考試用人之進用與管理方式應有區別：高級文官之培養與甄補，涉及政府用人方針，按以政府目前之用人政策正朝向三元人才運用方式進行，所以三元人才應按其進用人才之方式，規劃各該類人員之權利義務。在政務職位制度方案上，應於各機關組織法規明定適度增加其總數與比例，並謹慎設置政策襄贊職位；在高級行政主管職位制度方案上，應審慎評選適用對象範圍及人數比例，及明確訂定績效考核標準；在契約進用人力制度方案上，應確保甄選程序公正公開，避免任用私人，且應與永業性職位之薪資福利、退休等制度明顯區別，並以法令規範之。高級人才的進用與甄補政策之改變應該是漸進的，在公部門用人政策逐漸傾向與私部門交流取才發展時，仍應在我國憲法規定之考試用人前提下，尤其是考量其以永業性為主，其他臨時性契約性高級人才之進用為輔。
- 三、考選集中化下的彈性配套設計：在公共服務思潮之轉變與政府再/改造的價值抉擇中，考選人才之集中化或分權化，主要立基於專業化、公平性與公信力暨晚進重視人力成本效益分析。考選部有關文官考選價值抉擇之具體方案為精益求精，配合政府再造，擴大機關之參與，授能地方政府，漸進推動各類公務人員、專門職業及技術人員考試的分權化政策，以「中立才能」及「適才適所」原則進用人員。如何提昇不同考試的信效度，關涉取才的價值觀，或謂重視才德兼備，或特別重視核心專業工作能力，不一而足，此似乎涉及考選的集中化或分權化下何者易於達成的論辯，值得重視。
- 四、考用配合政策由政治價值向行政價值方向彈性調整：公務人力選拔由早期之「資格考試」發展到「任用考試」，但事實上考試極難準確依任用需要人數錄取，以致原「考用配合」或「考用合一」已變質為以任用為優先標準之「用考配合」。未來基於任用需求，考選政策因應環境需要，部分特定性質考試，宜

由原始的政治目標，轉向行政性、管理性目標方向發展。至少由高級文官之外補考試開始推展之。

五、全面檢視調整高考之考試方法與類科科目。

首先，就高等考試一二級考試方法之分階段或分試考試方面，查以高考三級1998年起分二階段考試，2006年又恢復一階段考試，如此存在之問題值得疑慮，尤其是在2009年公務人員高普考試報名人數超過12萬人以上，其考試方式值得深思，因為就審慎取才的觀點，有謂「請神容易送神難」，若選出不稱職的公務人員，其後所付出之人事成本難以估計外，對組織績效與士氣之影響更是產生不利的影響。所以，前述多位學者指出者，考選人才應跳脫傳統低廉考選成本的觀念，改以選拔適格適當人才的角度，重新建構選才成本的評量機制。目前高考一二級的考試方法尚稱良好，惟倘能配合未來修正之高考一級考試，能採以評審（量）中心法，提高其考試效度，且再輔以嚴格之三個月之及格後訓練，當有助於選拔優秀的高級人才，蔚為國用。其次，就類科科目之簡併調整，其具體建議為行政類科應再適切簡併，專技類科配合業務需要亦適切簡併與增設，同時採以考試科目予以合併，而各科目考試時間加長或許是可行之途徑。

## 陸、結語

我國高級文官之進用，首推公務人員甲等特考，有關甲等特考廢止之時，筆者即為文<sup>17</sup>指出略以，甲等特考或許成歷史名詞，但其功過仍值得研究探討。倘若甲考廢除，則有關之文官培訓體系之建立與強化是刻不容緩的，如何增進公務人員素質，提昇公務品質，應是高級文官考試改革時，所應併同考量的重要課題。當然，甲考為高考一級考試取代，惟以在用人機關需求性不足、對應考人之誘因及發展性低、考政機關（包括分發機關）推動力不佳、高級文官內升與外補嚴重失衡、民進黨執政時之朝小野大的國會生態下，高級文官團隊之建立，一直是理論與實務界關注的課題。如今，國民黨於2008年重新執政，且在國會絕對多數的政治生態，尤其

<sup>17</sup> 蔡良文（謹鉞）（1993），「甲等特種考試修正之立法過程分析」，人事行政，第107期，頁36-57。

鑑於英美等先進國家中央主管機關直接介入規劃與執行高級文官職位之進用政策與思維，所以，目前能否積極建構符合我國實需的高級文官進用制度，是值得期待與觀察的。

綜之，考選體制面對多元化管理與分權思潮之衝擊，其主動性似在調整中，即由考用配合政策，已然轉為用考配合政策，目前考政機關通常多尊重用人機關之需求及人才選拔之條件，所以如何選拔符合用人機關需求之人才及予以適切嚴謹的訓練，均是必須正視的課題。至於在建構高級文官團隊時，必然應先確認其育才、取才標準與核心能力指標，並考量其行政或專技人才之屬性，而其考試方法與技術，應考量其信效度及長期人力考選運用之成本效益分析，且其應試類科與科目設計亦是重要課題。