第19期

高普考變革之困境與突破

許舒翔 考選部部長

“ 高普考即將展開的深度變革，透過減少專業科目落實職系整併的精神，以呼應每個類科的核心職能，並減少考試障礙，讓新世代帶著年輕活力進入公部門服務。 ”

考試院為國家最高考試機關，下設考選部掌理全國考選行政事宜，歷時已久。然而隨著時代演進，現行的考試制度與方式，是否能夠考選出適合現代政府所需之治理人才？是我們必須時時檢驗的課題。

要回答此問題，首先要問現代政府所需的人才是什麼樣的人才？是專才抑或是通才？釐清以上問題後，再檢討現行的公務人員考試制度，是否能夠有效的為國選拔現代政府所需的治理人才？另外，就算現行的考試類科與應試專業科目適合考選現代政府所需的公務人才，在面臨國內外人才高度競爭的時代及年輕世代工作價值與工作選擇觀點和以往大不相同的時代，現行以筆試為主的考試方式及過多的應試科目，對想要進入公部門的年輕世代是否可能造成障礙，而使新世代大學生卻步，降低其參與公務人員考試之意願？亦是值得探討的議題。

本文將以政府機關用人取才最主要的管道—高普考為例，來探討高普考近年來變革之困境與突破的可能，期能降低年輕新世代進入公部門的考試負擔和障礙，並能適當選拔現代政府所需的公務人才，提升政府為民服務之效能、促進國家社會發展。

現代政府治理人才？專才？通才？

高普考自39年辦理迄今已逾70年，現行考試類科與應試科目為數眾多，且絕大多數考試類科是採單一筆試的考試方式。高普考是大多數應考人選擇進入公部門服務的管道，也是公部門用人取才的主要途徑，而且其他公務人員考試，如地方特考、原住民族特考、及身心障礙人員特考，大多也是配合高普考變革來做調整。因此，高普考變革是各種公務人員考試變革的重中之重。不過，在探討高普考變革之前，正本清源，我們仍需要先來討論一下，什麼是現代政府所需的治理人才？

國家發展委員會高仙桂副主委在109年考選部舉辦的「新思維新方向─如何考選現代政府所需的治理人才研討會」中提到，政府治理2.0需要新型態的治理人才，包含跨域數位人才、多元溝通人才、及國際化視野與雙語人才。此一論點似乎有強調現代公務人才應具有通才之意涵。曾擔任考試院第12屆(以下之屆次均指考試院)考試委員的蕭全政教授認為「臺灣的文官系統，基本上是一個依高度專業分工而考選組成，而且依專業分工關係與規範而運作，並同樣依專業分工關係而發展與變遷的體系……，太專業化分工的文官，就可能變成單面向的人（one-dimensional-man），而不可能捕捉全球化的複雜與快速變遷」[1]，因此，蕭教授主張臺灣的文官系統宜由「專才」逐漸轉向「通才和通才的深化」方向調整。

臺灣目前的文官系統採「職務分類制」[2]，其特點在於兼採簡薦委制靈活用人的優點及職位分類的長處，保留對事、對職系的區分管理。本質上，現行採「職務分類制」的臺灣文官系統仍保有其專業分工的特性。為使專業分工的文官系統能朝通才的方向發展，就必須進行職組職系整併及考試類科和應試科目的調整。

事實上，第12屆施政綱領已提出「通盤檢討整併職組職系及考試類科」之政策方向，且依據考試院107年審查會報告所載，103年12月2日考試委員座談

會所得之會議結論「採簡併、通才、彈性之原則，以培養通才為目標，朝行政類應較通才，技術類應較專業取向」之方向整併職組職系，以利於人才流通，增加人員調動之彈性，肆應政府用人需求及國家發展需要。

職組與職系整併完成，但通才轉型？

在第12屆公布施政綱領後，考選部曾在104年至105年召開三次會議，研商公務人員考試類科及應試科目檢討原則，以配合職組與職系整併規劃調整考試類科設置，並研議減少應試專業科目數1科之可能性，開啟近年來的高普考變革之旅。

另一方面，為使現代公務人力朝通才方向發展，銓敘部也於107年提出職組與職系的整併方案送考試院審議，經第12屆多次會議討論，將原來的43職組（15個行政類、28個技術類）整併成25個職組（9個行政類、16個技術類），原來的96個職系（45個行政類、51個技術類）簡併為57個職系（25個行政類、32個技術類），並已於109年1月16日施行。

為符合考用合一之原則，職系設置與考試類科密切相關，考試類科之設置大多依職系之職務配置設科取才。因此，在109年實施大幅整併職組與職系方案之前，各項公務人員考試，大多採「一職系設置一類科」為原則。每一個職系代表一種專業，既然職系整併的目的是為使「專才」的文官系統朝向「通才」的文官系統轉型，因此職組職系大幅整併時，理應併予考量同步簡併考試類科及檢討應試科目，以符考用合一，及行政類治理人才宜考慮跨域整合之趨勢，朝選拔通才之改革目標調整。

惟考試院在107年審查銓敘部所提職組職系案過程中，考量避免影響眾多重考生長期準備公務人員考試之應試權益，或可能連動影響教育端之分科設系及課程變動而引發反彈，及用人機關考量各機關仍需有各類不同之專才，考試類科不宜併同職系整併而大幅刪減專業取才之考試類科等，決定考試類科之簡併與職組職系之整併脫鉤處理，以減少可能的衝擊，使職組與職系整併案能順利通過。

這樣的決定，雖促成職組職系之整併順利推動，朝「通才」的轉型方向邁出了第一步，但是考試類科簡併與應試科目調整未能同步完成，改革未竟全功，以致難以完全達成其預期的目標。

高普考減科變革，困難重重

銓敘部的職組職系整併方案未能同步搭配考試類科的調整與簡併，原因之一係考量到用人機關反對因職系整併而簡併考試類科的態度。職系大幅整併後，考試類科未大幅調整，大多數的行政類科仍然維持專業考選、專業取才，「一職系一類科」變成「一職系多類科」，不僅有違於行政類公務人才朝通才方向之用人改革政策，再者，在同一職系下的各考試類科及格人員，很快就能調任非其考試類科之工作職務，亦失去考試分科取才之意義。

改變現狀難免會遭逢阻力，但不能因此就停下腳步。因此考選部必須調整高普考的變革途徑，期能透過專業科目之減少來落實職系整併的精神，以呼應每個類科的核心職能，並能減少考試障礙，以利年輕世代報考。

高普考變革如果沒有先走出減列應試專業科目這一步，則不用期待考試類科有任何整併的可能性。基於此一認知，考選部於106年在銓敘部提出職組與職系整併方案之前，先行提出公務人員高普考應試專業科目調整方案報送考試院審查，但經兩次考試院全院審查會審查後仍決議，應試科目簡併與職組職系和考試類科具關連性，宜併同職組職系整併之結果，賡續檢討而擱置高普考專業科目減列之變革方案。

在108年1月第12屆第220次院會通過職組職系整併方案之後，考選部於同年5月提出高普考考試類科簡併及應試專業科目調整方案，考試類科部分，高考三級擬由122個減列為101個、普考78個類科減列為62個；應試專業科目部分，高考三級減列2科、普考減列1科為原則報送考試院審查。

考試類科之簡併是配合職組職系整併朝通才方向調整，考選部為減少改革之阻力，雖然已避免大幅度的簡併考試類科，且減列之考試類科大多數為長年未提缺之考試類科，但在考試院審查會中卻仍有考試委員認為不可因通才設計而讓專業空洞化，調整幅度應再縮小。因此，高考三級考試類科僅減列9個，由122個調整為113個，普考考試類科減列7個，由78個調整為71個。

最終，職組與職系整併幅度高達百分之四十，高普考考試類科簡併幅度卻少於百分之十，而對於應試專業科目之修正，亦以對教育端及應考人之衝擊甚大而暫不處理。此一決定，也讓朝通才之方向之改革目標大打折扣。

另一方面，應試專業科目數維持不變，也使公務人力以筆試為主的選才方式形成鐵板一塊，除了難以與世界主要國家公務人員採多元評量的選才機制接軌之外，對於新世代的大學畢業生選擇進入公部門服務亦形成一道高度障礙的高牆。

思維調整，改革曙光乍現

現任考試院黃院長榮村於109年7月8日立法院審查考試院正副院長及考試委員被提名人人事案時，指出「國考光靠筆試徵選人才已不符應社會各行各業與政府的用人需求，不應單純講究個別學科的細部知識，而是考量應考人面對問題、跨領域流動、與國際接軌的能力。」[3]黃院長的論點間接點出，現行公務人員考試制度與方式必須改變，並能考選出具備通才能力之公務人力以符應現代政府用人需求。

接著，109年通過的第13屆施政綱領，強調「考試院為國家人力資源部門，以遴選培育現代政府所需的治理人才為己任」；施政綱領總綱亦提出「因應全球化、資訊化及國家發展策略，持續檢討修訂考銓保訓政策」、「增進文官跨域發展、數位能力及國際接軌能力」、「傾聽用人機關需求、強化教考訓用之連結」、「汲取企業管理理念，引進創新觀念與作法，活化國家人力資源策略」及「秉持多元取才原則拔擢人才為民服務」之變革方向，揭示傳統為國舉才的考試制度必須加快改革的步伐，以及期能適當選拔現在政府的治理人才。

考選部在第13屆施政綱領的指引下，再度啓動高普考變革，首先於110年4月提出高考三級公職專技人員考試類科之調整，考量公部門引進專技人員，重點在於借重其實務工作歷練與專業學識以強化公部門之專業服務效能，因而規劃減少其筆試應試專業科目為二科，並增加及提高口試占分比重為百分之三十；高考三級考試錄取人員為用人機關主要工作人力來源，為提升初任公務人員之英語力以因應國際化之挑戰，因此首先提高高考三級考試的英文占分比重，並選擇部分涉外性較高之類科增列英語能力檢定為應考資格條件；另考量公文寫作宜配合公務人員基礎訓練與實務工作養成及降低考生準備考試之負擔，高普考刪除列考公文。以上相關考試規則修正案，在考試院的支持下，很快地在同年5月底就通過，並將於112年實施。

未竟之功，將持續努力

放眼世界各國考選方式，重視用人機關直接參與選才決策權，採用多元評量方式考選人才，並善用心理測驗工具選拔機關適合人才。除此之外，與我國同屬位居亞洲的日本和韓國，英語雖非其正式官方語言，但為能與世界接軌，對於擬任職務等級較高，工作內容涉及國際事務或政策研定之職類，日、韓兩國皆從考試端突顯英語力與擬任職務之關聯性與重要性。

我國現行高普考主要以筆試為主，不僅是考試類科太多不利於朝通才方向取才，而以筆試為主的應試科目亦過多，不利於實施多元評量及招攬新世代人才，考試類科核心職能難被突顯，因此考選部將於近期第三度提出彈性調整高普考應試專業科目，並考量部分類科增加列考口試及提高口試占分比重，同時加速研討公務人員考試納入性向測驗之可行性，期待在此變革的基礎上，於中長期再進一步簡化考試類科、檢討共同與專業科目及增加多元評量方式，並能擴大用人機關參與選才，亦持續在考試端強化英語使用能力，以期高普考之變革能夠滿足現代政府用人需求。

高普考變革長路漫漫、困難重重，但是我們沒有退路，只能努力向前，期待高普考即將展開的深度變革，能讓新世代帶著年輕活力進入公部門服務，而不是讓莫大的考試負擔將其年輕活力拒於門外。

---

[1] 蕭全政（2020）。**臺灣政治經濟學：如何面對全球化與中美海陸爭霸的衝擊？**臺北市：時報出版社。

[2] 許道然、林文燦（2019）。我國人事分類制度之演進。載於**考銓制度**（頁9-44）。新北市：國立空中大學出版中心。

[3] 陳昀（2020年7月8日）。支持廢考監、承諾研擬配套 黃榮村：不會本位主義。**自由時報**。取自：https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3221386 。