

第24期

減少專業科目是國考改革第一步：國際經驗的啟示

彭錦鵬 國立臺灣大學政治學系兼任副教授



“ 各國公務人力的考選主要採用認知測驗，而非工作知識測驗，以減少專業科目作為國考改革第一步，是順應國際潮流的做法。 ”

考試院多年來都在研究改進國家考試的效度，但是經常在減少考試專業科目這一關，就碰到阻力。改革的阻力來自四面八方，例如補習班、補習班授課老師，專業科目的命題委員、考選相關人員，以及準備國考的考生。其實改革的阻力，最核心的仍然是，一般政學界和民眾對於國家考試用人效度的認知和期待，是相當薄弱的。

幾十年來我國公務人員考試最明顯的特徵就是，除了少數例外，幾乎不採行口試的篩選。同時，除了少數例外，也不採用專業科目以外的考選方法。這也就是說，超過半世紀的國家考試制度，最主要的公務人員遴選制度都是依賴專業科目的考試，作為遴選人才的機制。其結果則是，我國公務人員的遴選制度高度仰賴評量考生的專業科目背誦能力、理解能力。而對於擔任公務員應該具有的公務能力，例如：分析能力、溝通能力、解決問題能力、改革

意願、企圖心、創造力、主動積極特性等個人做人處事特質，都未能進行評鑑。

各國考試制度的共同特徵

從先進民主國家，如英國、美國及德國，以及亞洲國家日本、韓國和中國大陸的公務人員考選制度以觀察並歸納，大致上呈現的共同特徵是：

- 一、各國均採用兩階段以上的考選流程，透過第一階段的高度篩選，再從少數候選人中，選定最優秀的應考人擔任公職。
- 二、第一階段的篩選目的在於進行高度篩選。因為應考人數眾多，通常主要採用測驗題、快速而低成本的方式。
- 三、性向測驗主要測試應考人的邏輯思維和推理能力，通常也包括語文推理、數量推理能力。
- 四、專業科目大致上並非公務人員考選過程中的必要測試項目。美國、英國、德國是不考專業科目的。中國大陸由用人機關決定是否要考專業科目。日本、韓國考選中，專業科目在篩選過程比重也是相當有限的。
- 五、口試是考選用人的必要步驟，以及最後決定用人的依據。
- 六、針對業務特殊需要，例如警察、外交官等職位考選，進行人格測驗。但是通常也只是作為淘汰不適合人選的參考依據。^[1]

各國公務人力考選採用認知測驗遠高於工作知識測驗

以上各國公務人力考選制度的理論背景在於，公務人員是否優秀，攸關政府治理的品質，而選材的核心精神，在於透過多元的篩選工具，考察應考人的心理認知、學習能力、學習成果、以及人格特質，以便達到為事擇人、適才適所的境界。換句話說，採用高品質的心理測驗，就是要了解應考人心理特質的最佳、最公平、且最經濟的獲取有用資訊的方式，協助用人單位做出最合理決策的最佳方法。最廣泛意義的心理測驗就包括了工作知識測驗、認知測驗以及人格測驗。

用人考選上，通常較少採用人格測驗。心理學界對於人格測驗的研究，歷史悠久，範圍深廣，但是人格測驗因為牽涉到個人態度、動機、興趣、價值觀、情緒，以及最主要的人格特質是因人而異，因此人格測驗始終面臨考題難以製作、成本高昂、同時預測效度一般低於0.2的困境。因此，除了對人格特質和工作性質密切相關的警察、情治人員考選以外，甚少採行。

相對的，用人考選上，最主要的考選工具是工作知識測驗和認知測驗。而各國公務人力考選制度上，所採用的認知測驗在比重上，更遠高於工作知識測驗，尤其是遠高於專業科目的測驗。

工作知識測驗，通常也稱為成就測驗，一般適用於學業表現，也就是測量個人在某個學科的學習成果。比較周延的成就測驗應包含記憶、理解、應用、分析、評鑑、以及創造六個層級，比較理想的出題方式，也特別強調以真實世界為脈絡的擬真取向，和強調以實作表現為基礎的考試內容。我國大學入學考試的成就測驗，在這個趨勢之下，也朝向能力導向的出題和考試目標發展。但是，我國公務人員考試的專業科目出題方式，很明顯的仍然停留在專業科目知識內容的記憶和理解而已，是明顯的、而且不容易改善的考選方式。

國際通例的公務人員考試，除了採用包括口試階段在內的多階段考試外，主要的篩選面向，在於強調認知測驗。認知測驗主要包含智力測驗和性向測驗，以測驗出應考者的認知能力。智力測驗測量的範圍比較廣，在測驗整體智能，因而又被稱為一般心理能力。而性向測驗的目的是在不同的智能中，測驗應考者的強項和弱項，以便能夠和未來發展的方向相連結。性向測驗最主要的測驗能力包括：語言推理、數字分析、邏輯推理、空間概念等能力。

借鏡各國公務人力多元考選制度

一、英國

英國是文官制度的典範國家，英國的一般文官考選制度，在第一階段是測驗語言推理、數量推理、文官判斷測驗，也就是情境判斷測驗，衡量應考人展現特定行為的能力。第二階段是口試。因此，並沒有單獨的專業科目考試階段（No specialist knowledge or experience is needed for our tests.）。

二、美國

美國聯邦政府公務人力的遴選制度非常多元，在過去20年中，遴選人員的管道也產生重大改變。聯邦用人制度已經分權到各部會自行用人，只要經過美國聯邦人事管理局（United States Office of Personnel Management, OPM）依照公開、公平原則，就可以彈性用人。整體而言，在2000年時，競爭性用人方案還占有50%的比率，到2012年已經不到40%，而退伍軍人專案用人大約25%，其他學生、直接用人方案比率都在5%左右。[\[2\]](#)

根據2015年的研究報告指出，美國聯邦各機關所採用的用人遴選方法最常見的依序為：**履歷表和報名信（約90%）**、結構式面談、職業問卷、推薦信、KSA（knowledge, skills, and ability）評量分數、教育水準、成就紀錄、學業成績、非結構性面談、情境判斷測驗、自傳、工作模擬、工作知識測驗、認知能力測驗（約23%）。很明顯的，**專業科目考試幾乎不受採用**。[\[2\]](#)

三、德國

德國的終身職公務員考選，其**第一階段是學歷檢定和實務訓練合格**，**第二階段採用口試或評量中心法**。因此，**也沒有單獨的專業科目考試階段**。[\[1\]](#)

四、日本

日本一般職公務員考試，在**第一階段遴選過程中**，**包含兩類測驗，都是採用選擇題形式**：**（1）基礎能力測驗**：包括知能分野和知識分野。知能分野包括：文章理解、判斷推理、資料解釋；知識分野則包括：自然、人文、社會（包括時事問題）。**（2）專門測驗**：專業類科的選擇題測驗。在此一階段中，專業科目的能力測驗，僅採用選擇題方式，顯然是比較初級而不精緻的。日本公務員考試的**第二階段**，**包含三個項目，分別是：（1）專業類科測驗、（2）政策課題、（3）口試**。大學畢業者，採用申論題型；研究所畢業者則採用專業類科測驗，**14選3**。在此階段中，專業科目的測驗僅占3分之1的篩選份量，並非唯一的遴選考量，更何況**口試才是最關鍵的取舍標準**。[\[3\]](#)

五、韓國

韓國公務人員考試，專業科目的考試也都不是決定性的考試內容。甚至就整體考試而言，不具決定考選的份量。在低階考選（**9級考試**）專業科目考試已經不重要，就高階考選（**5級考試**）而言，根本未被納入考慮。**以9級考試而**

言，第一階段考試包含3類科目：(1) 必選共同科目：國語、英語、韓國史3科目；(2) 選試共同科目：社會、數學、科學，3科選1；(3) 選試專業科目。專業科目考試並不具有決定性，是非常清楚的。5級考試的考試科目形式已經是最接近我國公務人員考試的方式，但是，5級考選的第二階段還包括：口試、集體討論、個別面試和個人發表，這和我國獨尊專業科目考試完全不同了。韓國的7級考試，第一階段和我國形式類似，但是考選科目則包括國語、英語、韓國史、憲法、行政法、刑事訴訟法、會計學、和物理學概念，基本上是非常廣泛的知識成就測驗。通過之後需進行第二階段的口試、集體討論、個別面試和個人發表。^[1]

六、中國大陸

中國大陸的公務人員考選制度在1994年建立之後，也是採用兩個篩選階段，第一階段主要是行政職能考試和申論測驗。行政職能考試的內容包括：選擇題的言語理解與表達、數量關係、判斷推理、常識判斷、及資料分析；申論測驗則包括：個案分析和命題寫作。由於中國大陸的考選制度不是採用全國性的專業科目考試制度，而是採取針對各用人機關的報名方式，是否採行專業科目考試，是由用人機關所決定，也並非必要選項。考選的第二階段如同各國一般，進行口試。口試為了防弊，有些機關甚至於採用全程公開直播的方式。^[4]

減列專業科目為文官考選改革的第一步

基於以上各國實例的分析，專業科目考試是不受各國考選制度重視的選項。畢竟為了更好的選拔適當的公務人員，考試過程應該注重認知能力的篩選，以及透過口試進行決選者的各項能力評比。專業能力可以透過學歷的檢驗評量而遴選，在口試階段進行很好的判斷。因此，減少對考選效度並無明顯貢獻的專業科目數目，是絕對必要的文官考選改革第一步，並且可將節省下來的資源，投注於推動多元評量方式，提高認知測驗的比重，考選出適才適所的優質文官。

^[1] 彭錦鵬、李俊達(2018)。公務人員考選方法與制度的國際比較。公共治理之國際經驗與啟示學術研討會，1月30日，台北。

[2] U.S. Merit Systems Protection Board(2015). *The impact of recruitment strategy on fair and open competition for federal jobs*. Retrieved January 31, 2023 from https://www.mspb.gov/studies/studies/The_Impact_of_Recruitment_Strategy_on_Fair_and_Open_Competition_for_Federal_Jobs_1118751.pdf 

[3] 彭錦鵬 (2016) 。從國際經驗檢視我國公務人員考選流程和方法之改革—分階段考試的規劃。 **國家菁英季刊** , 12(1) , 19-35 。

[4] 考選部 (2015) 。大陸公務員錄用考試制度參訪報告 , 3月。 https://www.c.moex.gov.tw/main/content/wHandAbroad_File.ashx?file_id=10

上一篇	回前頁	下一篇
-----	-----	-----