

第27期

公務人員高普考試分
試制度建置及廢除

李震洲 考選部前首席參事



“ 透過分試制度的建置，提高用人機關的參與度，逐步增列口試項目及加重口試比重，有助於鑑別考生不同面向的能力，提升考試的效度，同時兼顧社會信任與考用合一。 ”

公務人員高普考，是我國公務體系最主要的選才管道，亦是許多嚮往公職者必經的試煉。高普考除少部分科目有口試之外，多數仍以筆試為單一測驗工具，近來更以減少應試科目、增加口試為改革方向。

外界對我國公務人員考試，多有「一試定終身」的印象；若對照日本中央及各地方公務員普遍採用二試、甚至三試的程序，這樣的印象倒也和事實相去不遠。惟探究高普考制度的變革歷程，我國高普考在1998至2005年期間，也曾曇花一現地採取「分試」制度。本文將回顧這段「二試定終身」的歷史經驗，並針對未來的政策選擇提供建議。

分試制度的實施及停辦

為了避免混淆，首先要說明在現行的考試法中，「分試」和「分階段考試」屬於不同的概念。前者是指同一項考試中有不只一次的程序（區分一試、二試甚至更多）；後者則是考試自始分為不同階段舉行，各階段分定應考資格。實務上，「分階段考試」則尚未使用在公務人員考試當中，1998年採行的高普考制度應屬「分試」的概念。

高普考是公務人員考試中規模最大的。在1992年時首度報考人數破了10萬人高達146,888人，1993、1994年再創歷史新高達到162,191人、171,999人。以申論試題為主的本項考試，因為應考人數激增，造成閱卷時程壓力甚大甚至可能會影響到閱卷品質。當時的考選部長王作榮遂在1994年研議實施分試制度，透過第一試一般性科目廣泛測驗應考人基本知能，錄取後始能參加第二試應試科目考試，以將第二試人數篩減至合理數目，俾提升第二試申論試卷閱卷品質。

1995年10月12日考試院第8屆第243次院會通過之高普考試分試制度，其程序分為二試；高考部分，第一試考綜合知識測驗、專業知識測驗兩科。綜合知識測驗含中華民國憲法、英文、計算機概論、社會科學概論（包括政治學、經濟學、社會學、法律學、歷史學）、自然科學概論（包括數學、化學、物理學、生物學、地球科學）。普考部分除免列英文外，其餘均相同。專業知識測驗因不同科別分別設計，從現行應試專業科目中選列（高考2科、普考1科）。各科別按全程到考人數24%擇優錄取進入第二試，但錄取人數未達需用名額5倍者，按需用名額5倍擇優錄取。第一試錄取資格並保留一年。第二試考國文及專業科目，按各科別需用名額加計延訓及分回原機關人數，擇優錄取。

惟該案對外公布以後，不斷有應考人、大專學校及民意代表透過信函、電話、電子郵件等表達不同意見，反對意見大多集中在綜合知識測驗範圍太廣，應考人難以準備；第一試錄取率太低；第一試錄取資格保留年限太短等。1996年5月考選部新接任的部長陳金讓，基於「心中有考生」之施政理念，遂對分試案重新檢討，針對大學、專科、高中（職）分送問卷，發出16,150份，回收有效問卷14,597份，回收率90.38%；召開多場次大專院校院長會議徵詢意見；向第9屆考試委員簡報；動員400多位學者專家分25組8梯次，進行專業科目之調整等。

考選部經廣泛瞭解及整合各方意見後，重提分試制度修正案，經1997年7月3日考試院第9屆第40次院會通過，重點包括：

- 一、實施分試範圍僅以高考三級及普考為限，排除高考一、二級；
- 二、大幅縮減第一試綜合知識測驗內容，不分行政及技術類科，高考三級均考中華民國憲法、英文、法學緒論、本國歷史、數的推理、地球科學等六科，普考不考英文，其餘科目均相同；
- 三、第一試專業知識測驗已考過之科目，第二試重複列考時均採申論式試題；
- 四、第一試錄取標準從原各科別全程到考人數之24%提高至50%擇優錄取參加第二試，因第一試錄取人數已經大幅提高，遂刪除原保留第一試錄取資格一年之規定。

由於應考人負擔已有所減輕，加上第一試錄取比例較原規定提高一倍以上，外界反對聲浪逐漸消失。高普考試分試新制遂從1998年正式上路。

惟8年後因時空環境的改變，高普考試報名人數逐年下降（從最高1994年171,999人，降至2003年、2004年的63,399人、69,165人），已無第一試先淘汰一半應考人之必要，加上應考人普遍認為綜合知識測驗負擔仍然沉重，經考選部徵詢中央及地方機關意見後，於2005年提出分試制度檢討報告，並擬具分試制度再作調整或恢復一試，兩案併列報院，經考試院2005年5月5日第10屆第132次會議決議：自2006年起公務人員高等考試三級考試暨普通考試恢復一試制度。

分試制度的經驗回顧

考試院及考選部在2022及2023年分別前往日本進行考察，所撰寫的考察報告，對於日本公務人員的考試制度多所肯定。參考其報告內容，政策方向上似偏於分試制度，並以增加口試為核心。爰就1998年推動的分試制度實施經驗加以回顧，並就未來的推動方向略做分析。

一、分試目的

1994年研議分試制度時，高普考試達17萬考生，考量閱卷時程壓力及閱卷品質，希望透過分試，將第二試人數下降至合理數目。但到了1998年正式實施時，考生只剩不到10萬，2004年尾聲時不到7萬，分階段篩選的意義降低，爰恢復一試。

依上述實施經驗，可說其政策目的過於單一，當考生人數下降後便失去了推動的目的。未來考選部在分試制度的設計上，可以思考多元目的，例如：透過口試，鑑別考生不同面向的能力；採用多元評量方法，提升考試效度；用人機關在不同試別，有不同程度的參與，兼顧社會信任及用人機關需求等。

二、考試方式及科目

1998年實施的分試，兩試都是筆試，沒有口試（最初構想中有第三階段口試，但研議之後就沒有進入草案中），由於缺乏多元測量工具的運用，使得分試的功能有限。

其次，1998年兩試科目數相加相當多，高考兩試8+7科，普考兩試6+5科，分別考15、11科，範圍相當廣。除了科目多之外，題目數量亦多，高考綜合知識6科（憲法、英文、法學緒論、本國史、數的推理、地球科學）共200題；普考綜合知識5科（少了英文）也是200題。再者，兩試考試科目的概念重疊，以高考為例，第一試除了6科綜合知識科目之外，另考2科專業科目；第二試考1科國文，以及6科專業科目。綜合來說，過去科目數及題數，對於應考人而言，均是極大的負擔。

考選部未來如參考日本經驗推動分試制度，在考試方式上，應是增加口試，以彌補筆試無法評測的面向，這一點便與1998年推動的分試有明顯差異，而善用口試也是第13屆考試院一再強調的主張。

但在考試科目及題目部分，目前尚無具體方案，不過從2024年高普考試減科的趨勢來看，分試制度下考試科目數的調降應是可以預期的，此對於考生而言，可減輕其應試負擔。另外，1998年的分試，兩試都考專業科目，且科目重複，雖然題型由測驗題改為申論題，但從測驗的學理而言，似無重複列考之必要。

三、成績計算

1998年實施的分試制度，第一試及第二試成績並未合併計算，而是以第二試成績為最終成績。日本中央公務員的考試制度是採資格考，筆試及格者取得被任用的資格，經過官廳訪問的面試，多數機關是以面試成績作為是否任用的依據，因此口試成績就是最終成績。但特別要提醒的是，現行公務人員考試法施行細則第16條已規定，各試成績合併為總成績，與1998年的作法不同。因此未來若採分試，並擬以最終試為總成績，須先修正上開規定。若認為以口試成績為最終成績，社會的信任尚有不足，亦可逐步推動，先增列口試，同時加重口試成績的占比，並增加用人機關的參與權，甚至是主導權。

未來政策選擇之考量—代結語

從考試院及考選部赴日的考察報告觀之，強化用人機關參與國家考試的政策，以分試為推動方向，以增加口試為軸心，論述上強調透過多元方式取才（也包括運用心理測驗等），評量筆試無法評測的面向；作法上則是增加用人機關在口試的參與權及口試的占分等。

筆者建議，如要重新推動分試制度，應以用人機關能否真正找到最適格人才進入政府部門服務為首要目的，所以用人機關的意見及高度參與考試過程就非常重要。再者，也要替應考人著想，如何減少其負擔並讓選拔人才過程更加公正公開透明，使得能力強者得以脫穎而出，方能符合社會期待。至於能否簡化試務流程、是否增加試務經費等技術性細節性問題，實勿庸過度考慮。因此改革過程中如何和各方積極溝通協調建立多數共識，以利新制建置及推動實施，應是最重要的課題。

延伸閱讀

- [從日本重視面試機能思考台灣考選改革](#)  / 吳新興 / 國家人力資源論壇第25期
- [我國文官考選制度擴大採行口試的必要性：以公平價值及工作職能為思維觀點](#)  / 胡龍騰、王韋凱 / 國家人力資源論壇第23期
- [口試在國家考試人才選拔上的應用](#)  / 陳柏熹 / 國家人力資源論壇第19期

· [國家考試增加口試作為考選用人的判斷](#) / 彭錦鵬 / 國家人力資源論壇第
13期

[上一篇](#)

[回前頁](#)

[下一篇](#)