

目次

中華民國九十四年十月 第四十四期
October 2005 NO.44

考銓季刊

-
- 1 三年來的回顧與前瞻
／姚嘉文
- 13 提升專門職業技術人員考試制度之效能～以技師考試制度為例
／李慧梅
- 30 從限制性別的特考談人才考選的困境
／吳嘉麗
- 54 考銓制度興革之我見
／林玉体
- 63 考選政策的五大改革議題
／林嘉誠
- 75 當前我國人事法制的改革構想與做法
／朱武獻
- 88 新世紀培訓優質文官的新思維與做法
／周弘憲
- 101 考選制度與政策的變革與發展
／蔡良文
- 125 我國公務人力培訓機構應用評鑑中心法之研究
／李嵩賢
- 151 從美國經驗探討國家考試性別限制問題
／熊忠勇
- 169 行政程序制度中之當事人協力義務
／陳愛娥
-

發行人／吳英璋
社長／蔡良文
社務委員／周志宏、施能傑、翁興利、陳德禹、陳春生、
蔡志方、張世賢、張瑞濱、黃炳煌、黃俊杰、
黃國鐘、湯德宗、董保城、劉宗德、劉錦樹、
王麗玉、李惠宗、洪貴參、陳荔彤、黃深勳、
李宏仁
總編輯／張紫雲
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路一號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

封面設計：凡格廣告設計有限公司
印刷廠：冠順印刷事業有限公司
地址：台北市和平東路一段87號2樓
電話：3322-2236
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
中華郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則第22條第1項第2款
規定，本院自94年5月1日起不另掣發收據，請自行
保管繳款收據備用。）
戶名：考試院
網址：<http://www.exam.gov.tw>
版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

三年來的回顧與前瞻



姚嘉文

摘要

第十屆考試院開始至今已經三年，這段期間，由於外在環境有很大的變化，因此，國家公務人員要適應社會的需求，觀念與心態上的改變是必要且迫切的。基於此點，三年來考試院在進行公務人員的觀念改變上著力甚深，譬如，增加所屬同仁出訪各公私立單位進行考察參訪的機會，藉此主動出擊的方式，尋找現行制度的缺失與改進之道；對內，則提供學習管道強化同仁智識，進而達到效率提昇與組織體質調整的目標。三年來的這些改變，成效都已逐漸顯現。

此外，考試院這三年來推動多項考銓新政策，包括強化試題品質、修改考績制度…，未來，亦秉持主動改革的精神，在考選制度方面，繼檢討體檢制度、提出性別平等白皮書之外，進一步落實人權立國的精神，檢討國家考試未臻公平之處；同時亦賡續推動退撫制度的改革工作，並積極進行訓練機構的整併…，使第十屆考試院能夠在不斷改革的企圖心中，使國家的人事制度更臻完善。

Retrospection of the Past Three Years and Looking into the Future

By Yao Chia-Wen

Abstract

It has been three years since the beginning of the 10th session of the Examination Yuan. During this period, we saw a great deal of changes inside and outside. Therefore, civil servants have to adapt themselves to the needs of the society. It is also necessary and urgent to change the ideas and attitudes. Because of this, Examination Yuan has been working hard on changing the ideas of civil servants in the past three years. For example, we increased opportunities for our staff to visit public and private organizations in order to find the defects of current systems and how to correct them. At the Yuan, we provide our staff with channels to learn in the hope to enhance their wisdom in order to achieve the goal of efficiency improvement and adjustment of organization quality. We are seeing gradual effects of the changes in these three years.

Moreover, the Examination Yuan also promoted many new policies of examinations and civil service, including enhancing examination question quality and changing merit system, etc. In the future, we will actively reform. We will, in addition to reviewing the examination system and submitting the gender equality white paper, carry out the philosophy of foundation of human right and find out the imperfection of the national examinations. In the meantime, we will continue the reform of retirement system and merge of training institutions. With all these measures, we hope that the tenth session of the Examination Yuan can make the personnel system of the country perfect with the ambition of continuous reform.

過去三年，考試院從觀念的改變開始，希望藉由同仁們主動發掘問題，可以更積極面對相關考銓政策的革新。三年來，我們積極推動「KEO」組織學習活動，讓全體員工藉由知識的學習(Knowledge)，提昇整體行政效率(Efficiency)，進而達到組織體質的調整(Organization)。另外，我們透過「動腦會議」(Brain-Storming)的召開，就組織、功能、文化及人力資源等各面向進行腦力激盪，希望以創新的思維，跳脫舊有既定的思考框架，建立學習型組織(Learning Organization)，以適應外在環境的變遷。

要適應外在環境的改變，汲取企業管理的新觀念與新作為，也是非常必要的。三年來，院部會首長、同仁走訪國內著名企業及機構，諸如：IBM、台塑、統一、中山科學研究院、國立清華大學、遠傳電信等；製作一系列考銓專題系列節目，以宣導考銓政策與理念；舉行各種研討會、座談會，透過專家學者的共同參與討論，對於考銓相關議題進行意見交換。凡此種種，都是為了要走出政府組織的沉窠與保守，希望以轉換式的知識學習替代舊有的封閉思維，建構具前瞻性的組織願景，使政府成為高績效的組織系統，讓國家具有全球競爭力的優勢。

我們不敢說這幾年來改革已經做到百分

之百，但回顧這三年來，包括所有的考試委員，院部會首長及同仁積極主動面對問題的任事態度，還是有相當多傲人的成績可以對國家社會交代的。

壹、施政成果之回顧

一、院會運作方面

院會是考試院最高決策會議，三年來，共計舉行 148 次院會，通過討論案計 766 案，所通過之制(訂)定、修正、廢止之考銓法規共 325 案，其中包括制定「聘用人員人事條例」、「政務人員法」、「政務人員俸給條例」等草案，修正「公務人員陞遷法」、「公務人員考績法」等草案；經函送立法院審議並完成立法程序者，則有「公務人員保障法」、「公務人員俸給法」、「政務人員退職撫卹條例」。

二、健全考選法制，因應國家發展

(一) 健全典試法制：為簡化試務流程，並考量現行典試制度及相關試務作業，如：各項試務工作均建立標準作業程序、各重要試務工作場所均設有 24 小時門禁管制及監控系統、闈場更有嚴密的全程錄影、電話錄音等監控機制，函請立法院廢止監試法並修正典試法等相關法律，將國家考試監督機制於典試法中規範，強化典試委員會

功能，以利超然行使職權，維護考試的公平、公正性。該項法案業經立法院法制委員會完成審查。

(二) 檢討公務人員高考三級暨普通考試分試制度：本二項考試自民國 87 年開始實施分試，因報名人數大幅減少，已無實施分試的基礎與必要性，且未來配合政府組織再造、員額精簡，考試規模將相對縮減，並節省整體社會成本，決定自明(95)年起恢復為一試。目前正積極配合任用需要檢討考試類科，及參考職位核心工作能力規劃考試內容。

(三) 檢討列考本國史地類科：為利應考人準備考試及命題時有所依據，就公務人員考試「本國史地」命題範圍及其存廢等相關問題進行專案研究，決議公務人員考試普通科目全面刪除本國史地，各項考試類科如有列考本國史地的實際需要，改於專業科目中列考，如外交領事人員考試、史料編纂類科等，以維護考試公平。

(四) 全面放寬公務人員考試體格檢查標準：為保障人民應考試、服公職的權利，落實憲法增修條文第 10 條第 7 項保障身心障礙者就業之意旨，全面檢

討公務人員考試體格檢查制度，經與用人機關多次溝通、協調後，決定公務人員考試現行不須辦理體格檢查者，維持現行規定；現須辦理體格檢查者，一般性類科刪除體格檢查規定，至於特殊性類科仍維持體格檢查。經統計，現行 28 種公務人員考試，不實施體格檢查者 14 種；一般性類科不實施體格檢查，特殊類科實施體格檢查之考試 3 種；維持考試階段實施體格檢查者計 11 種。將參考相關法令，如傳染病防治法、身心障礙者保護法、精神衛生法的規定、行政院衛生署解釋、用人機關意見，重新檢視現行體格檢查的項目、合格標準等規定，以兼顧應考人權益及用人機關需求。

(五) 發表國家考試性別平等白皮書：憲法第 7 條明定，中華民國人民，無分男女、宗教…，在法律上一律平等。考試院第 10 屆施政綱領亦明示，考銓政策及制度，應考量兩性平權。為落實兩性平等之基本人權，考選部發表國家考試性別平等白皮書，說明對於性別平等的信念與立場，國家考試保障性別平等措施及成效，供社會大眾瞭

解全貌，並作為後續檢討改進的參考、依據。

- (六) 建立限制性別應考諮詢機制：為兼顧任用需求並落實兩性工作平等法之規定，各項特種考試請辦機關，如有限制性別應考或分定男女錄取名額的需要，均請用人機關詳敘理由，並由考選部國家考試性別平等諮詢委員會討論其合理性，必要時並與用人機關協商調整後，再提交院會決定，務期落實兩性平權。

三、精進考試技術，強化試題品質

- (一) 訂定「題庫四年中程改進計畫」：為加速充實與更新題庫，提昇國家考試試題品質，依據「題庫四年中程改進計畫」，籌建題庫專用闡場，並組設中華民國憲法（概要）、醫師、牙醫師、護理助產、中醫師、藥師、英文等類科科目題庫小組，集合各類科科目不同專長領域之學者專家，常年辦理各該類科科目試題建置及 e 化工作，俾大幅提昇國家考試測驗式試題使用題庫之比率。
- (二) 完成題庫資訊管理系統：積極建置 e 化題庫，採用電腦抽題作業，縮短作業時間，並掌握試題難易度，提昇考

試鑑別力。

四、考試資訊公開，提供優質服務

- (一) 推動電腦線上測驗：93 年起，航海人員特考開國家考試之先例，採行電腦線上測驗，即測即評，每次考試舉行結束後至榜示約 10 天左右，相較過去約需一個月時間，有效縮短試務流程。將擴大實施範圍，預定自 95 年起，牙醫師等四類考試亦改採電腦線上測驗。
- (二) 網路預約報名：為因應電子化政府之來臨，運用資訊科技，縮短試務流程，93 年專技人員航海人員考試採行全年 24 小時網路報名，應考人對於本項考試採行網路預約報名咸表肯定，考選部預定自 95 年起，全面推動網路報名，方便應考人。
- (三) 應考資格審查 e 化：93 年警察人員升官等考試應考資格審查首次採行 e 化作業，委請銓敘部提供檔存人事資料查核應考人的官階、俸級及考績，達到應考資格審查零失誤，節省資料建置及核校人力的目標。94 年公務人員升官等考試、94 年關務人員升官等考試並均採此一作業方式。
- (四) 方便各類身心障礙應考人，提供多項

優待及協助措施，如：在不影響考試公平性的原則下，訂定身心障礙應考人使用電腦作答的審核標準，以方便腦性麻痺、協調性功能不佳、雙上肢障礙肌肉萎縮致書寫困難的應考人應試。

(五) 公開各項公務人員考試職缺相關資訊，於每項公務人員考試報名前，將其職缺的所在地、工作內容及需用時間等相關資訊登載於應考須知及考選部全球資訊網，供應考人選填報考科別時參考。

(六) 報名費繳款多元化服務：為推動試務自動化及便利應考人服務，考選部與中國信託銀行合作推出「國家考試報名費繳款多元化服務」措施，自 94 年 8 月 1 日起先就「94 年關務人員升官等考試」、「94 年第三次專門職業及技術人員檢覈筆試醫師、牙醫師第二階段考試」、「94 年公務人員原住民族特考」等進行試辦，並將自 95 年起，配合網路報名服務，全面推廣。

五、研修任用相關法制，健全文官任用制度

為因應政府組織再造及相關法規陸續修正，銓敘部擬具公務人員任用法部分條文修正草案，經提本（94）年 8 月 4 日考試院第

10 屆第 145 次會議審議通過，並於同年月 15 日函送立法院審議。該草案修正重點包括：

(一) 因應中央行政機關組織基準法施行後組織法律不再明定正副首長、幕僚長以外職務之職稱、官職等、員額，修正各機關職稱及官等職等員額配置準則適用範圍，俾各機關得以選置職務。

(二) 為符合法律保留、授權明確原則，分別將施行細則涉及權益事項移列至本法規範。

(三) 修正特考特用等公務人員任用、調任規定，以及升官等訓練所需考績等次及年資要件等規定。

(四) 增訂政府機關與績優民間機構人才交流機制之法源依據、各機關應定期普查職務、考試增額錄取人員須依序遴用、試用不及格情事及停職等處理規定、限制民選首長、民意機關首長以外，其他定有任期首長卸任前之人事權、將不得任用之疾病名稱修正回復為精神病、違法用人案件應副知審計機關不准核銷俸給等。考試院除積極洽請立法院儘速審議，俾完成修法程序外，另積極配合研擬本法施行細則等相關附屬法規，以資適用。

六、建構彈性用人制度，靈活人員進用管道

為加強政府績效管理，提昇國家競爭力，銓敘部爰規劃建立契約用人制度。由於涉及人事政策及考銓法制的重大事項，為期審慎，同時為使契約進用人力制度周妥可行，以利各機關延攬適當人才，案經銓敘部組成「聘用人員聘用條例修正草案研議專案小組」，就原草案條文內容逐條檢視研議及研商相關事宜。經參酌公聽會、座談會學者專家、機關代表意見，蒐集英、德、日、美、加、瑞士、澳、紐、法等國之相關資料，並參酌現行法規有關規定，再多次邀集相關機關開會研商後，研擬完成聘用人員人事條例草案，將目前各級政府機關(學校)之機要人員、聘用人員、派用人員、約僱人員、聘任人員等五類人員，併入納入規範，草案內容含括聘用等級及資格、聘用程序、薪給、考核、保險及退職撫卹等人事事項，於本年 1 月 28 日函送考試院審議。嗣經考試院召開 13 次全院聯席審查會，始完成審查程序，提本年 7 月 28 日考試院第 10 屆第 144 次會議討論通過，並於本年 8 月 15 日函請立法院審議。考試院將積極協調立法院儘速審議，早日完成立法以利施行，並將據以配合研訂本條例施行細則等配套法規，以期整建一套彈性並具有活力的聘用人事制度。

七、積極整建考績制度，落實獎優汰劣功能

公務人員的考績，應本綜覈名實，信賞必罰之旨，作準確客觀的考核。為精進公務人員考核制度，並解決考績獎優汰劣功能不彰問題，使考績制度更臻健全，銓敘部爰於 87 年間成立專案小組審慎進行研究，其中涉及公務人員考績法重大興革及作法部分，經參酌考試委員意見及銓敘部與行政院人事行政局參訪國內多家民間企業機構所獲致資料暨多次邀集中央與地方機關人事機構主管開會研商，並就公務人員考績制度進行通盤檢討，經提本年 6 月 30 日考試院第 10 屆第 140 次會議審議通過，並於本年 7 月 14 日函送立法院審議。本草案修正重點包括：

- (一) 因公受傷請公假等事由，其實際任職期間未符年終(另予)考績者，不得辦理考績。
- (二) 修正平時考核之考核項目，並明定考核細目由各機關視業務特性自行擬訂，報請主管機關核定；年終考績及另予考績考列丙等獎懲規定，連續 2 年考列丙等者，應依規定辦理資遣或退休。
- (三) 增列優等等次，以激勵工作績效特別優秀人員之工作士氣；各機關考列優等、甲等及丙等人數比例限制，並得由主管機關在比例上限範圍內，決定

所屬機關間考列甲等以上及丙等人數比例相關規定；以及平時考核面談及團體績效評比等相關規定。

- (四) 配合司法院釋字第 583 號解釋增列懲處處分之懲處權行使期間；並配合特考特用限制轉調期限之規定，在限制轉調年限內，轉調不受限制之職務時，其轉調當年經銓敘審定有案之年資，得併計辦理年終考績；轉調當年之年終考績得辦理考績升等外，在限制轉調期限屆滿前之其餘考績年資，均不得併計取得同官等高一職等之任用資格等。考試院將積極洽請立法院鼎力支持，使公務人員考績法修正草案能早日完成修法，以利施行。

八、研修基金管理法制，穩定基金運作機制

為使基金收支、管理、運用能配合現行法制及因應未來環境需求，公務人員退休撫卹基金管理委員會多年來積極研議，擬具公務人員退休撫卹基金管理條例修正草案，提本年 5 月 19 日考試院第 10 屆第 134 次院會討論通過後，於本年 6 月函請行政院同意會銜送請立法院審議，行政院刻正積極辦理中。本修正草案重點包括：確立基金屬性定位，明定本基金為信託財產；增訂逾期繳費加收滯納金之規定；增訂補繳年資基金費用

計費標準及申請期限；增列國外投資、購買上櫃公司股票、經政府核准設立的創業投資事業及參加基金人員福利設施的不動產為投資運用項目；增訂基金運用如有超額盈時，應提列基金收益平衡準備的規定；增訂基金各帳戶間不得流用的規定；增訂基金不足支付時，申請國庫撥補的機制；增訂基金精算程序及調整費率機制。本修正草案完成立法程序後，將有助基金穩健運作的基礎，提升基金經營績效及保障參加基金人員的權益，並利基金的運作及長遠發展。

貳、未來施政之展望

除了過去三年我們交出了令人欣慰的成績單之外，未來，相關的考銓政策革新方案，同樣積極地逐漸開展之中，也是值得先向各位報告的。

隨著激烈的全球化競爭，政府面臨著內外環境嚴峻的衝擊與挑戰。因此，政府組織體制必須進行功能性及結構性的調整，透過政府職能的改進與提昇，才能回應民眾的期望。文官體制是國家發展的基礎，惟有以前瞻性、積極性的整體宏觀視野，整建興革人事法制，才能讓國家競爭力不斷提昇。^{嘉文}有信心也有決心帶領著考試院及部會全體同仁繼續為我國政府改造及文官體制改革而努

力。以下是考試院未來施政的重點：

一、強化教、考、訓、用合一

教、考、訓、用必須密切配合，才能為國家社會適時培植所需人才。考選部將積極與教育機關、大專院校、訓練機關、政府相關主管機關、專業團體等建立溝通、連繫機制，例如與教育單位建立資訊流通平台，即時掌握學校科系及課程變動資訊，迅速調整應考資格、考試內容等，以利國家考試與學校教育相互配合，同步發展；會同訓練機關，依據各職位所需的工作能力，區分由考試評鑑的專業性知能及由訓練培養之一般性能力，強化二者的分工與合作；依據任用所需人力資格條件設計應考資格及考試內涵；與職業主管機關溝通，並與公會學會、相關大學院校攜手合作，以提昇專技人員執業能力等。

二、維護考試基本人權

落實人權立國的基本原則，重新檢討、調整各項應考資格規定，如放寬體格檢查標準、取消不符任用目的的年齡、兵役及性別設限等；協助長期處於弱勢不利地位者有機會擔任公共服務工作，如身心障礙人員、原住民族等，使政府人力結構更具社會代表性；提供各種輔助設備，讓身心障礙者得以順利參加考試，達到考試無障礙，維護人民的考試

權。

三、從核心能力角度設計考試方式與應試科目

在公務人員考試部分，將從高考一、二級、升官等考試及單一用人機關的特種考試，如警察、外交人員考試等，界定各職位之核心能力；專技人員考試方面，將因應時代變化，會同職業主管機關及公會、學會，界定各種專技人員所需核心能力，研究轉化為考試科目及內容，俾與工作內涵具有相關性，使個人、工作及環境三者能密切結合，落實考用配合。

四、建構行政中立法制，奠定政治運作基石

鑑於近來社會變遷快速，國內政治生態環境產生極大變化，不但民主政治改革步伐加快，政黨間的競爭日趨激烈，政黨政治的運作，亦漸趨成型。為使公務人員能夠做到依法行政，不偏袒任何黨派，不介入政治紛爭，且能兼顧其該享有憲法賦予的基本公民權（如言論、集會、結社等自由及參政權利），銓敘部乃著手規劃，研擬完成公務人員行政中立法草案，陳報考試院於 83 年 12 月 30 日函送立法院審議，然迄至立法院第 4 屆會期結束，仍未完成三讀程序。銓敘部爰重新檢討修正該草案，於 92 年 5 月 22 日提經考試院第 10 屆第 35 次會議審議通過後，並於 92 年 9 月 19 日函請立法院審議，惟迄立法院第

5 屆會期結束，仍未能完成立法程序。銓敘部已配合現勢重行檢討修正該草案，並陳報考試院審議交付審查。考試院將賡續推動本法儘速完成立法程序，以建立我國公務人員行政中立的具體行為規範，使公務人員能勇於依法行政，而個人權益亦能獲合理保障。

五、研究績效俸給制度，提昇政府行政效能

公務人員是國家政策的規劃與推動者，公務人員的素質、工作態度、方法與理念的良窳，均與政策能否順利推動息息相關。為有效激勵工作士氣，提升工作績效，如何將「工作績效」與「俸給報酬」有效結合，已成為當前公務人員俸給制度之核心課題。

銓敘部於 93 年 9 月 30 日就「公務人員服務績效與俸給制度連結－基本俸給與變動報酬之研究」研究報告初步研議，擬具構想說明及意見調查表，針對中央暨地方 107 個主管機關人事機構進行開放式意見調查。為利賡續研究並期周妥，本(94)年 7 月 4 日考試院暨所屬部會與台灣日報合作舉辦「政府改造與文官體制新風貌」系列第三場次座談會，邀請產官學界專家學者以「績效考核與薪酬制度連結之探討」為主題，進行研討。除參酌各主管機關及專家學者的意見與專業論著外，銓敘部另函請外交部轉行所屬駐外機構協助蒐集或代購英、美、德、法、日、

紐西蘭、澳大利亞及新加坡等國，有關公務人員俸給結構及績效俸給實施情形的相關資料，近期內將完成翻譯與彙整作業，期藉他山之石，提供我國未來研擬規劃績效俸給制度的參考。

六、繼續研議退休制度，因應高齡社會趨勢

公務人員退休制度在於照顧公務人員老年殘弱之生活，現行任職滿 25 年以上且年滿 50 歲自願退休，即可擇領或兼領月退休金的年齡條件（50 歲），與世界各國公務人員退休制度相較，確實偏低，造成部分公務人員正值 50 歲壯年即辦理退休並開始支領月退休金，不符退休制度設計本意，並造成人力資源之浪費。為改善此種不合理現象，並因應我國人口結構高齡化之社會發展趨勢，銓敘部爰參酌世界各主要先進國家的經驗，研究規劃自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案，業於本年 4 月至 6 月間至台、澎、金、馬各縣市逐一舉辦座談會，向公務人員說明規劃方案內容。另，由於考試院 91 年 8 月 26 日及 92 年 9 月 18 日函送立法院審議的公務人員退休法修正草案及部分條文再修正草案，於立法院第 5 屆委員任期屆滿前並未完成審議，銓敘部依據上開座談會所蒐集意見及問卷調查結果，重新檢討公務人員退休法修正草案條文，並陳報考試院審議中。

七、積極推動新增的保障制度

(一) 調處程序的進行：為妥適解決公務人員與機關間的權益爭執，並兼顧公益私益平衡、機關內部團結和諧，保訓會依「公務人員保障法」第八十五條及該會所訂「公務人員再申訴事件調處實施要點」的規定，調處公務人員與機關間的爭議，避免機關與公務人員過分對峙，並妥善解決問題。

又為避免公務人員對調處制度認識不足，致未予適當運用，保訓會業將調處制度之宣導及推動，列為未來工作重點之一，適時運用調處機制，以妥適解決公務人員與機關間之權益爭執，促進機關內部團結和諧。

(二) 權利暫時保護的執行：「公務人員保障法」第八十九條第二項新增暫時權利保護制度，因行政處分（或管理措施、有關工作條件之處置）能否立即停止執行，關係當事人權益至鉅，保訓會將研議縮短這類事件的處理程序，以提供公務人員更為快速、完整的保障。

(三) 禁止因救濟而受不利益對待：強化「公務人員保障法」第六條禁止不利益對待之規定，避免長官因公務人員依法提起救濟，而予以不利益處分等，保

訓會將積極透過各種方式辦理宣導，必要時或召開座談會或舉辦研討會或專案委託研究，並透過公務人員協會協商有關禁止不利益的行政管理事項。另於個案審理，必要時以附帶決議方式，要求機關及相關人員改進，並適時檢討執行情形，以應將來修法所需，俾落實保障公務人員權益。

八、廣續推動訓練機關整併，成立國家行政學院

考試院為積極推動訓練機關（構）整併，並有效運用現有公務人員訓練機關（構）資源，積極研議國家文官培訓所與行政院人事行政局所屬公務人力發展中心與地方行政研習中心等合併為「國家行政學院」（名稱暫定），經保訓會參酌國外文官培訓機構的設置、業務職掌，並考量國內組織現況及培訓法制，而研擬「國家文官培訓所、行政院人事行政局所屬公務人力發展中心及地方行政研習中心整併案規劃方案」，由於整併工作除涉及組織調整外，尚涉及院際間業務分工及調整，未來將配合中央行政機關組織基準法的施行，積極協調行政院辦理。

參、結語

21 世紀由於資訊的流通與進步，促使全

球形成無國界的地球村。各國紛紛面臨 3E(Economic 經濟、Energy 能源、Ecology 生態)及 5D(Decentralization 分權、Deregulation 法規鬆綁、Development 組織發展、Democracy 政治民主、Digital 資訊數位化)的問題與挑戰。因此，對於民眾需求的回應，最直接展現的就在於官僚體制的檢討與改革。而政府改造工程不是一朝一夕就能完成，須靠全體公務員的努力及全民支持的共識方能達成。考試院是全國最高人事機關，對於文官法制的建立，責無旁貸。今後對於各項考銓政策的制定與規劃，將秉持一貫虛心檢討的態度，廣納建言並審慎研議。(本文作者為考試院院長)

提升專門職業技術人員考試制度之效能

～ 以技師考試制度為例



李慧梅

摘要

本文探討如何提升專門職業及技術人員考試制度之效能，並以技師考試制度為例，文中先就考試制度進行現況問題檢討，包括：

- (一) 考用不能配合，執業率偏低；
- (二) 考試命題內容理論為主，缺乏實務性命題；
- (三) 考試方式以筆試及申論題為主，欠缺多元化考試；
- (四) 考試及格方式與社會需求量關連性不足。

針對上述問題，探討可能改進之策略與方法。包括：

- (一) 考試多元化與兩階段考試，理論與實務兼顧；
- (二) 工作經驗納入應考資格，建立教、訓、考用專業人才養成制度；
- (三) 科別簡併與執業範圍管理健全化；
- (四) 推廣量尺分數應用。

Strategies for Enhancing the Efficacy of Current Examination System for Certifying Professional and Technical Personnel - Professional Engineer As An Example

By Lee Grace W. M.

Abstract

The purpose of this paper is to explore strategies for enhancing the efficacy of the current examination system for certifying professional and technical personnel, using professional engineers as an example to illustrate key points. Discussions on the challenges we have faced are first presented: (1) a poor demand in the engineer job market: low employment rate of certified professional engineers; (2) lack of test questions to reflect practicality and lack of an effective test mode to validate professional skills; (3) leaning much toward written tests and essay writing without identifying and incorporating multifactors; and (4) low reliability of the passing scores: a poor correlation between a passing score and the prediction of good performance at job. Then several alternative strategies are presented, aiming at the objective of better equipping our professionals with knowledge and skills for global competition with the aid of an examination system, under which human resources can be effectively developed through education, trainings, exams, and employments. Alternatives include (1) two-stage examination mode to incorporate multifactors in test questions to reflect the practical needs in the engineer job market; (2) requirement of work experience for eligibility to take exams; (3) consolidation of professional practice categories for better management of each category of professional knowledge and skills; and (4) application of scale score to improve the reliability and validity of the examination.

壹、前言

彼德杜拉克認為：效能不僅是做對的事，更是把對的事情做好。(杜拉克，2001年)

現代社會講求專業分工與職業證照，專業證照較之學歷日趨重要。我國憲法第 86 條明定，專門職業及技術人員執業資格，經考試院依法考選銓定之。專門職業及技術人員考試之種類範圍，依據司法院釋字第 453 號解釋：憲法第 86 條第 2 款所稱之專門職業及技術人員，係指具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能，而其所從事之業務，與公共利益或人民之生命、身體、財產等權利有密切關係者而言。上述解釋亦明確闡述專門職業及技術人員之職業能力對保障公共利益及人民權益之重要性。專門職業與技術人員考試法第 2 條因此明定：「本法所稱專門職業及技術人員，係指依法規定應經考試及格領有證書始能執業之人員；其考試種類，由考試院定之。」現行專技考試種類依專門職業及技術人員考試法施行細則第 2 條，多達 14 種類，近 100 類科。

我國專技人員考試制度歷經民國 75 年 1 月 24 日制定公布施行之「專門職業及技術人員考試法」，及民國 88 年 12 月完成立法之「專

門職業及技術人員考試法修正」，逐步建立我國專門職業及技術人員之考試制度。經二十多年努力，專技人員考試已有相當長足進步。近年來社會進步快速，社會專業分工型態重組變化，國際化程度對國內專業人才就業市場之衝擊等，專業技術與能力水準要求提高，社會對專技人員考試制度變革之期待更加殷切（陳振川，2005；巫垂晃，2005；李得璋，2005；徐裕健，2005；Ho，2005）。諸多改進意見中，有關考用配合、考試方式、命題內容、成績計算方法、工作經驗、及格方式等都關乎提升考試制度之效能，也就是考試制度是否有效選取具備專業能力之人才，以符合社會與就業市場需求與國家競爭力。因此，如何提升專技人員考試制度之效能，建構符合國家發展新世紀之專技人員考試制度，是邁入下一個二十年首要工作。專技人員考試涵蓋之類科多達 14 種類，近 100 類科，涉及相關問題及層面複雜，或為共通性的問題，或為個別性問題，為便於問題探討，本文以涵蓋 32 科別之技師為例，就考試現況及改進策略進行探討。技師 32 科別，工業工程共 19 科，農業類 7 科，礦業類 3 科，工礦安全類 3 科，以工程技師最多，相關探討將以工程類技師為主。

貳、考試制度現況檢討

日以前之發證人數與實際執業人數統計說明
如表一。

一、考用不能配合，執業率偏低

以技師 32 科別而言，截至 94 年 4 月 30

表一 各科技師執業人數

技師科別	發證人數	執業人數	百分比(%)
土木工程科	8,077	1111	13.8
水利工程科	1,140	156	13.7
結構工程科	1,346	428	31.8
大地工程科	570	218	38.2
測量科	354	89	25.1
環境工程科	1,781	331	18.6
都市計劃科	584	149	25.5
機械工程科	917	48	5.2
冷凍空調工程科	519	139	26.8
造船工程科	109	6	5.5
電機工程科	2,461	371	15.1
資訊科	205	0	0
航空工程科	192	0	0
化學工程科	279	6	2.2
工業工程科	69	1	1.4
工業安全科	423	16	3.8
工礦衛生科	251	17	6.8
紡織工程科	77	0	0
食品科	329	5	1.5
冶金工程科	23	2	8.7
農藝科	66	0	0
園藝科	292	5	1.7
林業科	195	2	1
畜牧科	156	0	0
漁撈科	58	0	0
水產養殖科	270	1	0.4
水土保持科	361	90	24.9
採礦工程科	73	6	8.2
應用地質科	267	66	24.7
礦業安全科	17	3	17.6
交通工程科	182	28	15.4
電子工程科	183	1	0.5
合計	21,826	3,295	15.1

(資料來源：公共工程委員會網站)

目前總發證人數 21,826 人，實際執業人數 3,295 人，僅佔總發證數 15.1%，顯示八成左右的專技證照未投入專業證照執業工作。執業率較高科別為大地工程科（38.2%）、結構工程科（31.8%），其次為冷凍空調工程科（26.8%）、測量科（25.1%）、水土保持科（24.9%）、應用地質科（24.7%），其餘均低於 20% 執業率。其中資訊科、航空工程科、紡織工程科、農藝科、畜牧科、漁撈科等六類科執業人數為零。執業率低於 10% 者包括冶金工程科（8.7%）、採礦工程科（8.2%）、工礦衛生科（6.8%）、造船工程科（5.5%）、機械工程科（5.2%）、工業安全科（3.8%）、化學工程科（2.2%）、園藝科（1.7%）、食品科（1.5%）、工業工程科（1.4%）、林業科（1%）、電子工程科（0.5%）、水產養殖科（0.4%）共計十三科。若加上執業率零的類科，則執業率低於 10% 之類科共計 19 科。換言之，32 技師類科中，近六成的技師類科執業率低於 10%，顯示國內技師考用不能有效配合之嚴重性，也說明部分技師欠缺執業的空間之窘境。所謂執業，依技師法第六條之規定，技師執業方式有三種：

- （一）單獨設立技師事務所或與其他技師組織聯合技師事務所。
- （二）受聘於技術顧問機構或組織技術顧問

機構。

- （三）受聘於前款以外依法令規定必需聘用技師之營利事業或機構。

通過競爭激烈（各類科不超過 16%）國家考試領有專業證照之技師，卻未能投入國家專業技術之職業市場，不僅是國家人才浪費，亦有損國家考試之效能。考用不能配合問題乃長期性問題，考選部亦曾提出對此問題之分析（考選週刊社論，1994；考選週刊新聞分析，1994）。考試院民國 83 年審查考選部擬送之專門職業及技術人員高普考修正草案時，當時亦有部分考試委員質疑，若干技師及格後欠缺執業空間。技師主管機關公共工程委員會對此亦有體認並提技師科別減併與瘦身意見（楊錫安，2005）。不論是考試制度專業選才效能不彰、或專技人才之執業空間不足、抑或是職業管理不健全等均為可能原因。另外，專技人員轉任公務員亦常被檢討的問題。領有執業證照卻未執業者，而從事無需執業證照之工作，可能有下列兩種情況：

- （一）作為專業能力證明：再從事無需執業證照之相關專業工作時，作為專業能力證明之用。
- （二）作為轉任公務人員踏板：依專門職業及技術人員轉任公務人員條例之規

定，經專門職業及技術人員高等考試或普通考試或特種考試及格者，並領有執照者，得轉任公務人員。若因服務行政機關、公立學校、公營事業機構，致無法領取執照，經各該專業法規主管機關核發之證書或相當之證明文件者，視為領有執照。因此，工作機構非屬技師法所認可之可核發職業證照之工作場所，亦可以適當之工作

證證明代替。由於技師及格率，多數可達 16%，遠高於近年來公務人員高考技術類之錄取率，83~89 年平均錄取率 3%~8%，經由轉任條例成為技師等獲得公務人員資格重要管道。實際情況如何，依銓敘部統計 82 年至 93 年底，就技術類職系而言，累計之轉任人數說明如表二。

表二 專門職業及技術人員轉任公務人員條例施行後轉任人員（技術類）～依職系統計表
（82~93 年 12 月止）

單位：人

年度 技術類	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	合計
農業技術		4	7	9	14	13	16	23	19	19	17	16	157
林業技術		2	3	5	3	12	9	12	13	7	16	19	101
水產技術		4	6	11	6	11	11	21	13	14	11	4	112
畜牧獸醫			4	7	20	25	33	29	28	40	26	27	239
土木工程		2	14	19	37	61	63	142	132	119	129	129	847
機械工程	2	8	18	17	5	6	12	12	23	20	24	6	153
電力工程			1	1	3	13	9	14	7	7	5	5	65
電子工程				2	2	3	5	10	6	3	4	9	44
資訊處理			1	1	6	3	9	4	2	2	3	5	36
化學工程					1	1				1			3
工業工程		1	2	3	6	8	10	16	2	1	1		50
檢驗		10	8	18	25	25	13	9	23	14	2	6	153
地質		1		3	4	2	1	5	4	1	6	2	29
礦冶材料		1	2	1	4	5	2	3	1		1	2	22
測量製圖					1	1		1	2	4	3	2	14
醫事技術	4	32	21	9	22	45	53	4	2				192
交通技術	1	2	1	7	3	3	4	2	8	4	2	3	40
船舶駕駛		1	6			4	9	2	3	1	1		27
衛生環保技術	5	14	15	28	44	49	55	43	43	53	59	62	470
消防技術								11	10	8	1	6	36
海巡技術											1	2	1
合計	12	82	109	141	206	290	314	363	341	318	312	305	2488

資料來源：銓敘部資訊室

專技人員轉任其適用之職系，係依照「專門職業及技術人員考試及格人員得轉任公務人員考試類科適用職系對照表」。多數技師可轉任至二至四個職系，部分技師僅可轉任單一職系。因此，個別技師確實轉任比率不易估算。若刪除醫事技術、消防技術等與技師無關之職系，估算與技師有關之職系轉任總人數約為 2,259 人，則累計轉任人數佔總領證數(21,826)百分比約為 10%。轉任人數最多者為土木工程職系 847 人，適用該職系技師有土木工程技師、水利工程技師、結構工程技師、環境工程技師、大地工程技師、都市計畫技師、交通工程技師、水土保持技師，轉任人數佔上述技師發證總數 6.3%。工業工程職系僅由工業工程技師轉任，轉任比率高達 72.4%。水產養殖技師僅能轉任水產養殖職系，食品技師除了轉任水產養殖職系外，還可轉任環保衛生農業技術、檢驗等職系。若以水產養殖職系全由水產養殖技師轉任，則轉任比率達 41%。農業技術職系(157 人)與林業技師職系(101 人)若以農藝技師(60 人)、園藝技師(292 人)與林業技師(95 人)轉任，轉任比率約為 47%。因此。技師總數而言，轉任比率雖不高(約 10%)，但以技師執業率偏低情況，經由轉任條例成為公務員乃領照技師重要出路。另外各別技師

轉任比率差異大，部分技師轉任比率相當高。未來專技人員轉任政策將從嚴，技師轉任人數將逐漸減少，藉由技師考試轉任公務員之情況將減少。

二、考試命題內容理論為主，缺乏實務性命題

命題內容偏重大學及研究所教材，多以理論為主，與執業能力相關之實務性命題不足，因此亦有類似「研究所入學考試」之批評。此為專技人員考試共通性問題，影響考試制度效能甚鉅。以工程類技師之設計科目為例，常受限於命題人員及考試方式，不易在設計試題複雜性、專業深度及工程實務性有所發揮。攸關人民生命與健康之醫師，其醫師考試內容亦有臨床命題過少，理論過多之問題(Ho,2005)。建築師考試內容亦有實例題不足的現象(徐裕健，2005)。

國外工程師考試制度現況，美國專業工程師(Engineer)之考試，為兩階段考試，第一階段為基礎知識考試(Fundamental Examination,FE)，評量應考人大學教育的學習成效，多在大學畢業前參加考試。通過後取得見習工程師(Engineer in Training, EIT)，經過美國工程教育驗證委員會(EAC/ABET)認可大學之畢業生，方具應考資格。第二階段為理論與實務考試(Principles and Practice Examination,PE)，需

在通過 FE 考試後，取得四年工作經驗方得參加考試，試題內容主要測量應考人在工程設計、分析、應用與操作上之能力。英國工程師資格考試亦分為兩階段，各階段考試之性質類似美國制度，然英國制度在第二階段另含有一項目，為順利完成一件工程專案。

加拿大工程師制度精神亦與美國制度類似，第一階段見習工程師資格取得後，經至少四年工作經驗之實務訓練，包括理論的應用、實務經驗、技術的溝通發展、工程管理、職業道德、工程倫理等訓練，方可申請正式專業工程師之實務考試 (National Professional Practice Examination)。考試通過後，再經推薦審查通過後取得專業工程師資格。澳洲工程師資格取得制度包括工作經驗審查，應考人工程實務報告書之審查，兩項學、經歷審查通過後，參加專業面試 (Professional Interview, PI)。專業面試由數位委員組成，審查應試者學、經歷資料及提出之工程實務報告。審查合格者，即可獲得專業工程師資格。

紐西蘭工程師資格取得方式項目如下：

- (1) 有關個人工作訓練與實務經驗報告
- (2) 兩位專業工程師推薦
- (3) 工程報告書
- (4) 紐西蘭工程師學會兩位會員組成之面試
- (5) 三小時筆試，內容由面試主考官決定

日本工程師考試制度，分為兩階段，第一階段採筆試，考試科目含共同科目、基礎科目、規範科目、專業科目。應考者需具備認可之學歷，及格者取得技術士補資格。第二階段為筆試及口試，應考者須具備至少 7 年實務經驗或技術士補後至少四年實習經驗。筆試分必考科目，為選擇題與論述題，與選試科目，內容為專業實務。筆試通過者，方能參加口試。口試通過，獲得技術士資格。新加坡工程師制度，若符合實務經驗要求，免經實務考試取得資格。專業工程局承認之專業工作實務經驗五年以上，其中至少兩年在新加坡工作，且兩年間至少連續 12 個月以上，或具備專業工作實務經驗 10 年以上。若實務經驗在 5 年以下，但在兩年以上者，則必須通過專業實務考試取得工程師資格。韓國工程師制度，分為技術士與技能士 5 個等級，包括技能士、產業技士、技士、技能長與技術士，筆試除了技術士考試外，全部採用選擇題。技術士理論考試則採簡答與論文方式。應考資格對實務經驗十分重視，各等級均須具備一定之實務經驗，例如四年制大學畢業僅能直接參加技士資格考試，對於無學歷者，也可透過適當年限之工作經驗。無學歷者，具有 2 年工作經驗可參加產業技士考試，滿 4 年可參加技士考試，滿 11 年可直

接參加技能長或技術士考試。

德國與法國工程師制度，並無考試制度。德國素來以工程研究與課程要求嚴格聞名，因此以該國高等教育學會及教育文化部共同設立的鑑定協會對高等大學課程考試進行鑑定，確認工程師認可標準，執業資格由大學的工程學系核發。法國由工程師資格認證委員會對四年制大學工程學系，依據各校被認可標準，取得不同工程師資格。

除了德國、法國及新加坡，上述各國工程師考試多為兩階段考試制度，均有相當完整制度，尤其對工作經驗及專業實務的重視。除了考試內容涵蓋實務性問題，考試方式在筆試外，亦多增加其他有利於評量專業實務能力之口試及工程實務報告審查。因此，將工作經驗納入應考資格。我國工程技師考試在專業實務能力之測驗與要求，與國際上多數國家仍有相當差距。透過兩階段考試，將基礎專業理論知識與實務能力評量區分，並將工作經驗納入的考試設計，值得我國借鏡。

三、考試方式以筆試及申論題為主，欠缺多元化考試

專技人員乃資格考試，皆在衡鑑專技人員之專業知識與技能，以及執業能力。目前考試制度以筆式為主，在題型方面，除了醫

事人員高普考外，考試題型又多為申論題方式。相較多數國家專技人員考試方式，除了筆試外，亦多同時採用專業面試與專業實務報告審查等其他有助於評量應考專業之方式。在題型方面，其他國家多採測驗題方式，而題型上亦有豐富多樣之設計。另外，質與量均佳的題庫，以及完善題庫運用與管理尚未完全建置，亦為影響試題品質、考試方式之重要因素。

四、考試及格方式與社會需求量之關聯性不足

早期技師高等考試之及格率如同其他專技人員及格方式，以總成績六十分為及格標準。然而，有鑒於早期技師及格率過低，自民國 79 年開始，技師及格率修正以到考人數成績 16% 為及格，然需專業成績平均 50 分以上，並沒有任何一科零分。在統計常態分布上，16% 亦即一標準偏差，當然可顯示其相對優異性。但是在社會變遷快速，專業證照執業環境變化下，是否符合實際社會需求的數量及真正的執業能力水準，值得探究。前述考用不能配合問題，數量過多或專業能力不符社會實際需求，均為可能原因，二者卻都與及格率設計方式有關。

以 16% 單一及格率要完全適用 32 種專業性質與執業市場不同之技師科別，有過度簡化的疑慮。另外，由於質優量大之題庫尚

未完全建制，考試命題難易度穩定性不足，時而出現及格率變動過大，及某些年度及格率過低的現象。表三為 90~93 年技師及格率統計，以土木工程技師為例，90 年及格率 16.03%，91 年及格率降至 8.80%，93 年及格率降至 6.09%。食品技師 91~92 年及格率 16% 左右，93 年驟降至 2.09%。測量技師、環境工程技師、交通工程技師等，均發生類似及格率變動過大的問題。目前及格率與及格標準決定，與實際執業能力之關連性強度不足。同時各執業主管機關常無法提供專技人員社會需求數量估算，造成判定及格率合理性之困難。

參、改進之策略與方法

一、考試多元文化與兩階段考試，理論與實務兼顧

就國際上其他國家工程技師考試與取得專業技師證照現況而言，分為三種方式：

1. 以教育學歷認定，無需考試。
2. 以學經歷審查：類似我國專技法第 16 條精神，具有相當資歷者，得視其不同資歷，減免應試科目。
3. 基礎專業理論知識及專業實務兩階段考試：在大學教育完成階段參加第一階段考試，經過適當年限工作實習，獲取相當實務

經驗後，參加第二階段實務能力考試。

以我國大學院校近十年發展情況，公私立大學院校數已達 150 多所，與工程及科技相關之學系更高達 600 個以上。教育品質及畢業學生之素質，廣受各界關切。其專業知識與技能，未必具有一定的水準。在教育品質上，已有中華工程教育學會開始教育認證工作（楊永斌，2005）。至於要取得專業證照者，若能藉由第一階段考試選取在基礎專業理論知識符合一定水準，再以相當年限之工作經驗及第二階段實務能力考試，確有其必要。在命題內容與考試方式（口試、實地考試等），均易於達成對理論知識及實務能力衡鑑之目的。

目前命題委員多來自大學院校，未來需增加聘請具實務經驗專業人士，以符合實務性命題需求。然而具實務經驗專業人士，縱然是資深人員，大多不具備典試法中與大學任教或公務機關任職之公務員資格。雖然依典試法第八條規定，對命題科目富有研究及經驗之專家具備典試委員資格，實際上受聘之實務專家並不多，因而減損原來立法美意。此類資格較缺乏具體客觀認定標準，亦滋生爭議。未來應訂定較客觀具體認定標準，以實務工作年資及工作實績為依據，訂定適切可行之認定準則，以利未來實務性專家選聘。

表三、最近4年專門職業及技術人員高等考試技師考試報考、到考暨及格人數統計表

民國90年至93年

類 科 別	90年				91年				92年				93年			
	報考 人數	到考 人數	及格 人數	及格率 (%)												
土木工程技師	2,948	1,672	268	16.03	2,858	1,534	135	8.80	2,846	1,524	101	6.63	2,855	1,495	91	6.09
水利工程技師	397	193	31	16.06	372	196	32	16.33	407	212	34	16.04	368	187	31	16.58
結構工程技師	626	338	55	16.27	496	263	43	16.35	469	210	35	16.67	455	231	38	16.45
大地工程技師	341	205	33	16.10	304	163	27	16.56	309	165	27	16.36	309	172	28	16.28
測量技師	159	84	14	16.67	156	78	7	8.97	176	64	10	15.63	195	88	8	9.09
環境工程技師	651	341	45	13.20	534	222	15	6.76	506	211	35	16.59	477	196	32	16.33
都市計畫技師	388	252	41	16.27	339	204	33	16.18	393	246	44	17.89	411	243	40	16.46
機械工程技師	175	93	15	16.13	135	69	10	14.49	108	58	10	17.24	127	49	8	16.33
冷凍空調工程技師	110	67	11	16.42	91	45	8	17.78	111	54	9	16.67	118	54	9	16.67
造船工程技師	4	3	-	-	6	3	-	-	4	4	1	25.00	3	3	1	33.33
電機工程技師	447	217	35	16.13	349	164	27	16.46	366	173	25	14.45	388	171	29	16.96
電子工程技師	113	47	8	17.02	83	27	5	18.52	76	32	6	18.75	79	33	3	9.09
資訊技師	137	68	11	16.18	108	45	8	17.78	100	44	9	20.45	121	52	9	17.31
航空工程技師	12	9	2	22.22	5	3	1	33.33	4	1	-	-	6	2	0	0.00
化學工程技師	62	28	5	17.86	55	17	2	11.76	49	20	4	20.00	45	22	3	13.64
工業工程技師	76	33	6	18.18	38	18	3	16.67	38	11	2	18.18	33	13	3	23.08
工業安全技師	166	89	14	15.73	113	60	10	16.67	145	73	12	16.44	140	67	11	16.42
工礦衛生技師	112	61	10	16.39	90	63	11	17.46	126	66	7	10.61	130	68	11	16.18
紡織工程技師	17	6	1	16.67	10	2	1	50.00	13	7	1	14.29	8	4	1	25.00
食品技師	258	168	27	16.07	263	128	21	16.41	393	201	33	16.42	370	191	4	2.09
冶金工程技師	15	5	-	-	10	4	-	-	9	3	-	-	21	8	0	0.00
農藝技師	133	68	4	5.88	88	38	7	18.42	73	35	2	5.71	89	49	8	16.33
園藝技師	400	286	46	16.08	364	247	38	15.38	334	215	35	16.28	320	197	33	16.75
林業技師	273	153	25	16.34	250	142	23	16.20	215	110	20	18.18	239	132	23	17.42
畜牧技師	173	112	18	16.07	95	53	9	16.98	123	70	12	17.14	121	57	10	17.54
漁撈技師	80	54	9	16.67	49	35	6	17.14	80	43	7	16.28	83	38	7	18.42
水產養殖技師	189	128	21	16.41	139	97	16	16.49	162	108	18	16.67	173	129	14	10.85
水土保持技師	227	115	19	16.52	227	107	18	16.82	259	104	17	16.35	282	131	21	16.03
採礦工程技師	5	4	1	25.00	3	2	-	-	4	1	-	-	3	1	1	100.00
應用地質技師	113	62	7	11.29	94	52	9	17.31	113	59	10	16.95	106	56	9	16.07
礦業安全技師	2	2	1	50.00	4	-	-	-	1	1	-	-	1	0		
交通工程技師	178	80	13	16.25	166	73	4	5.48	145	60	10	16.67	142	51	9	17.65
總 計	8,987	5,043	796	15.78	7,894	4,154	529	12.73	8,157	4,185	536	12.81	8,218	4,190	495	11.81

(考選部資料)

依專技人員考試法第 4 條規定，考試方式包括筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作，或發明或所需知能有關學經歷證件及論文等方式。筆試顯然不應為唯一的方式，在實務能力評量上，專業口試、學經歷審查、實務報告審查等均為國際上廣為採行且成效良好之方式，未來考試應朝此多元方向改進。

二、工作經驗納入應考資格，建立教、訓、考、用之人才養成制度

對於專技人員培育與管理制度，我國制度之精神為教、考、訓、用。其他先進國家多為教、訓、考、用，因此工作經驗為應考資格之一。當應考者多為無工作經驗時，考試方式及命題也易於輕實務、重理論，造成考試內容與實際執業能力之落差。國際上如美國、加拿大、日本、韓國等國均有類似見習工程師（EIT）制度，在專業師指導監督下完成一定時間實習經驗，方可申請參加專業工程師考試。美國、加拿大為四年工作經驗，日本則依等級，分別為四年或七年工作經驗。我國近年積極加入之亞太工程師（APEC Engineer），對有關工程經驗之要求，至少七年以上之工程經驗，其中二年以上負責重大工程職務。

技師考試應考資格無需工作經驗，應考人在考試及格後，向中央主管機關登記，請

領技師證書，具備服務兩年以上年資，向中央主管機關聲請發給執業執照，則開始執行業務。這種先考試，再工作實習，以及兩年之年資證明，較諸國際間多數國家寬鬆。在國際化趨勢下，專技證照的國際接軌，對實務與經驗要求將更為重視。因此，未來應將工作經驗納入應考資格，並有妥善監督機制，如每年的實務工作報告，而非僅以工作證明或勞保證明，以建立教、訓、考、用之專業人才養成制度。

三、科別簡併與執業範圍管理健全化

我國技師分科多達 32 科之多，遠多於其他國家，國外技師大多劃分為 20 類科以下，英國 16 類科，美國各州不同，但也多在 10 類以下。以亞太工程師為例（APEC Engineer）為例，目前之類科僅有 15 科。我國部分技師報考人數過少，依據 90~93 年報考情形，每年報名人數小於 20 人之科別，有造船工程技師、航空工程技師、紡織工程技師、採礦工程技師、礦業安全技師及冶金工程技師，實際到考人數多少於 10 人。因此，針對部分類科報考人數過少及執業率偏低，甚至無執業空間的問題類科，必須予以簡化與整併，以健全專業技師考用配合制度。

依技師法規定，技師之分科，由行政院會同考試院定之。依公共工程委員會初步構

想，適當之科別總數為 15 科或 17~19 科，與美國、日本、英國、APEC Engineer 等相近，亦符合國際分科現況(楊錫安，民國 94 年)。上述簡併過程，包括對無執業空間技師之刪除，非工程類技師移出等(楊錫安，民國 94 年)。考選部與公共工程委員會應積極研議技師類科別簡併。

通過國家考試及格，並取得執業證照之專技人員，國家應保障其法定之執業範圍。依據技師法第 12 條規定，各科技師執業範圍，由中央主管機關會同目的事業主管機關定之。為提高工程品質或維護公共衛生安全，得擇定科別或工程種類實施技師簽證。依「各科技師執業範圍」規定，部分技師執業範圍重疊，劃分不明確，典型的例子即為土木工程技師與結構工程技師為執業範圍多年戰爭。

另外，部分相關法令規定，超越技師執業範圍之規定，削減技師之執業空間。譬如水土保持業務，依水土保持法規定，水土保持技師、土木工程技師、水利工程技師、大地工程技師均為簽證技師，與「各科技師執業範圍」之規定是有出入(蔡水旺，2005)。依「危險性工作場所審查暨檢查辦法」，工業安全技師或相關技師僅「得」辦理「製成安全評估報告書」簽證。然而，事業單位只需

派員接受 80 小時之製成安全評估人員訓練，即可自行簽證。又以工礦衛生技師為例，內容雖不少，目前主要業務為作業環境測定，但主管單位卻允許只經環境測定技術士「技能檢定」合格，或是退職之勞動檢查員，亦可執行環境檢測之業務(巫義政，2005)。類似現象，相當普遍，目的事業主管機關未能對專業技師執業範圍嚴格把關，大開後門，造成執業管理制度的混亂，壓縮專技人員執業空間。因此，一方面未來應對各技師執業範圍明確劃分，避免執業範圍重疊。另一方面，目的事業主管機關對相關執業管理法規進行檢討，對專業技師執業範圍嚴格把關，使專業技師有健全的執業空間。

四、建立符合社會需求之及格率

長期以來，雖然專技人員之社會需求量一直受主管機關重視，然而對於估算社會需求量所需之相關資訊卻少有調查與研究。考選部曾函詢各職業主管機關、職業公會，有關專技人員之最低社會需求量、目前登錄執業人數、每年退離職場人數及每年理想增加人數相關數據，然而回復狀況十分不理想，資料亦不完整。在最低社會需求量及估算標準方面，除了衛生署主管之醫事人員及少數專技人員，大多無具體數據及適當估算標準(巫義政，2005)。就技師而言，僅有測量技

師、環境工程技師、工業安全衛生技師、工礦衛生技師、水土保持技師、應用地質技師之職業團體提出概略最低社會需求量，顯示主管機關及職業團體對專技人員實際社會需求問題之忽視。若依目前調查分析之結果，僅少數專技人員，需求量高過供給量，大多數之專技人員屬供過於求。當然目前之估算標準及最低社會需求量仍需進一步探討其正確性。因此，未來應持續進行下列工作：

- 1.各職業主管機關應儘速與相關職業團體共同規劃推動，建立專技人員適當之最低社會需求量相關事宜。
- 2.由於社會進步，產業環境變遷快速，專技人員之類科亦應有所調整，以符合社會需求。若就實際執業率而言，如表一所示，技師多數科別供過於求。因此，考試及格率應有所調整，供給量過高者，逐年調整其及格率。
- 3.考選部與職業主管機關以及教育部應加強聯繫，研議適當之供需管控，建立我國教、訓、考、用，上、中、下游整體規劃之專技人員養成制度。

五、推動量尺分數應用

從現況檢討可以瞭解，專技人員考試及格率，常有不同年度變動過大，以及某年度及格率過低的問題。另外，同一年度同一類科考試，不同科目之成績可能差異相當大，

甚至某一科目分數過低，產生某一科目決定性影響。整體成績過低，通常多為題目過難，失去考試鑑別度。多數科別技師考試普遍有試題偏難現象，其他專技人員考試亦有考試類似情況。上述問題，有屬於考試信度者，有屬於考試效度者。改進策略與方法中，最基本包括：質量均佳題庫、閱卷品質，以及成績計算方法。有關題庫建制方面，考選部近年來已積極進行各類題庫建制工作，在閱卷品質方面，未來技師考試若朝向測驗題為主，閱卷品質將可大幅改善。在成績計算方面則需推動量尺分數之應用。

量尺分數在國外發展已有相當歷史，諸多重要考試，如美國教育測驗服務社(ETS)舉辦之托福、GRE、GMAT等，即以量尺分數為其成績。美國大多數學業能力及專業人員資格考試，亦多採用量尺分數。民國九十年，國中基本學力測驗開始實施，每年約三十餘萬人參加考試，成績計算採用量尺分數，深受社會各界矚目，開啟國人對量尺分數之認識與瞭解。量尺分數將原始分數經過適當轉換之分數，就測驗理論與實務來看，以量尺分數表示之測驗成績，更能精確地顯示不同應考人在團體中相對位置。林世華(2002)探討量尺分數在國家證照之考試應用之可行性，認為兩個重要課題：(一)通過標準設定

與方法；(二)測驗分數量尺化及測驗等化的技術。考選部曾以會計師考試為對象，探討國家考試成績採用換算量尺分數機制之可行性(許天維，2004)，提出在命題組卷、題庫建立及等化連結方面建議。

量尺分數一般常見者有：1.以原始分數為基礎的線性轉換分數，如 T 分數、Z 分數等。2.將線性轉換分數加以常態化的分數，如常態化 T 分數、常態化 Z 分數。其他常在量尺分數處理上方法，還有 Rasch 模式的分數及多參數洛基模式的分數(王文中等，2004)。國外量尺分數之技術發展已相當成熟，實際應用也已累積豐富經驗。美國國家工程與測量考試理事會(National Council of Examiners for Engineering and Surveying, NCEES)所舉辦之工程技師考試，即以量尺分數為成績計算方式。

民國 93 年 9 月，考選部成立「國家考試量尺分數研究推動小組」，依據考試院第 10 屆 130 次會議考選部報告，未來實施重要項目如下：

- 1.實施對象：先以專門職業及技術人員高等考試醫師類科為試辦對象，另針對及格率變動較大之土木工程技師、社會工作師及消防設備人員等類科進行評估研究。
- 2.實施時程及方式：

- (1)預定 96 年配合相關法規之修訂及新制醫師考試制度實施。

- (2)由典試委員會決定換算標準：於第 2 次典試委員會議舉行前召開預備會，先行研訂及格標準之設定。

因此 96 年醫師考試將為首先試辦採用量尺分數之考試，評估中則有土木工程技師、社會工作師，及消防設備人員。技師類中，土木工程技師是唯一列入量尺分數應用之評估。土木工程技師為技師類科中報考人數最多，目前技師總執業人數中三分之一為土木工程技師，及格率變動大，實為應優先列入實施對象。專技人員考試制度發展近二十年，約 100 多類科考試，未來應更積極擴展應用對象，除了及格率變動之大考試外，其他及格率過低之考試，報考人數特別多，競爭激烈的考試，也應優先採用量尺分數。

題庫之改進及建置為重要改進策略，由於考選部已積極推動多項題庫建置工作，而相關的瞭解與討論已相當多，因此，改進策略與方法對有關題庫改進與建置部分不另做探討。

結論

人才就是資產，專技人員是國家重要資產，其所從事之業務與公共利益及人民生命

財產等權利密切相關。目前六成技師類科，執業率低於 10%，並有六類科執業率為零，技師考用不能配合問題十分嚴重。考試內容實務性命題不足，考試方式多為筆試欠缺多元化方式，例如口試、實務報告書等。考試及格率難與社會需求關聯。專門職業及技術人員考試選才效能，決定未來國家競爭力中專技人員的專業水準，提昇專門職業及技術人員考試制度效能是強化國家競爭力中重要工作。提昇專門職業及技術人員考試效能，涉及問題及層面相當廣，本文從國際考試制度趨勢及相關職業管理制度，探討可能改進之策略與方法，期望有助於建構更有效能的專門職業與技術人員考試制度。(本文作者為考試院考試委員)

參考書目

- 王文中，2004，Rasch 測量理論與其在教育和心理之應用，〈教育與心理研究〉，27，頁 637~694。
- 王文中、陳承德，2004，量尺分數之比較：以醫師高考為例，考選部國家考試量尺分數研究推動小組會議資料。
- 王靖華，2004，各科技師考用配合之研究，考選部專題研究報告彙編，頁 75~94。
- 考選週刊社論，1994，〈應強化專技人員考試證照功能〉，考選週刊，第 442 期。
- 考選週刊新聞分析，1994，〈技師法修正宜將眼光放遠〉，考選週刊，第 455 期。
- 吳再宜、顏佑銘，2005，〈專技人員與國家競爭力〉，《國家精英》，第 1 卷，第 2 期，頁 109~132。
- 巫義政，2005，《專門職業與技術人員社會需求之探討》，考選部研究報告。
- 巫重晃，2005，〈我國技師考試與國際接軌〉，九十四年度考選制度研討會—建築師、技師之教育、考試、訓練職業管理制度與國際接軌研討會論文集。
- 李得璋，2005，〈我國技師考試與國際接軌〉，九十四年度考選制度研討會—建築師、技師之教育、考試、訓練職業管理制度與國際接軌研討會論文集。
- 杜拉克·彼得，2001，《杜拉克精選篇：個人篇》，天下遠見，第一版，台北，頁 68~94。
- 林世華，2002，〈量尺分數在國家考試成績計算使用之可行性〉，考選部九十一年度考選制度研討會，台北，台灣。
- 徐裕健，2005，〈我國建築師考試制度與國際接軌之研究〉，九十四年度考選制度研討會—建築師、技師之教育、考試、訓練職業管理制度與國際接軌研討會論

文集。

許天維，2004，國家考試成績採用換算量尺

分數機制之可行方案研究報告，考選部。

陳振川，2005，〈技師管考用制度面臨國際

化之挑戰〉，九十四年度考選制度研討

會—建築師、技師之教育、考試、訓練

職業管理制度與國際接軌研討會論文集。

集。

楊永斌、葛家豪、張佩芬，2005，〈我國工

業教育認證制度之探討〉，九十四年度

考選制度研討會—建築師、技師之教育、

考試、訓練職業管理制度與國際接

軌研討會論文集。

楊錫安，2005，〈我國申請加入 APEC Engineer

之評估報告~與國際接軌之技師制度改

進芻議〉，九十四年度考選制度研討會—

建築師、技師之教育、考試、訓練職業

管理制度與國際接軌研討會論文集。

蔡水旺，2005，〈我國技師訓練及職業管理

與國際接軌之研究—與談人書面評

論〉，九十四年度考選制度研討會—建

築師、技師之教育、考試、訓練職業管

理制度與國際接軌研討會論文集。

Ho,Low-Tone ， 2005 ， National Medical

Licensing Examination in Taiwam : Past ，

Present ， and Future ，九十四年度考選制

度研討會—醫學教育與醫師考試命題技
術研討會。

從限制性別的特考談人才考選的困境



吳嘉麗

摘要

本文針對目前仍然限制性別的特考，如國安情報、調查、海巡特考，以及曾經限制性別、目前已取消性別限制的關務與外交特考詳作男女錄取率的分析與比較。結果顯示當限制女性錄取名額時，女性錄取機率（錄取名額除以到考人數）的確低於男性的錄取機率。當性別限制取消後，女性外交領事人員錄取人數大幅上升，但是細查近四年的英文組女性外交領事人員錄取機率其實均低於男性機率。關務特考亦呈現類似情況，不見得全然有利女性。

用人機關之所以要限制女性錄取的名額，各有相近似的限制理由。但是多位女性團體代表並不以為然，本文綜合各方意見，針對歷次提出的限制理由表示了不同的看法。

依據現行公務人員考選、訓練、任用的各項法令，本文認為這幾項限制性別考選的特殊機關所面臨的用人困擾，其實根本不是「性別」的問題，而是在目前各種相關僵化規定制度之下，「性別」無辜的被犧牲成為「代罪羔羊」。因此本文針對「人才招聘」、「用人困境」以及如何「走出困境」提出作者個人的意見。

The Dilemma Confronted in Certain Civil Service Special Examinations on Gender Restriction

By Wu Chia-Li

Abstract

This article firstly gives a detailed analysis and comparison on certain civil service special examinations that still have gender restriction, such as national security agents, investigation officers, coast guards, and other special exams that used to have gender restriction in the past, such as customs officers and diplomatic officers. The results indicate that the qualification rate of females (the qualified divided by sitting) is indeed lower than that of males. After the gender restriction was eliminated, the number of females eligible for diplomatic consular officers has increased significantly. In a close review, however, it is found that the qualification rate of female consular officers in the language of English category over the past 4 years is actually lower than that of male examinees. In the recent gender-open exams for customs officers, a similar unfavorable situation for female participants is also revealed. In short, after the gender restriction was lifted, female examinees might face an even tougher competition.

All these recruiting governmental agencies have similar reasons for putting restriction on number of females being recruited. Yet many female group representatives disagree on those reasons. This article has collected opinions of various parties, and gives different viewpoints aiming at gender restriction reasons raised at each exam.

Based on the current laws and regulations of civil servants' screening, training, and appointment, this article discusses that the dilemma confronted by those government agencies which have gender restriction on recruitment exams, is actually not an issue about "gender", but in fact, "gender" is innocent, only sacrificed as "scapegoat" under the current rigid regulations concerned. Therefore, this article focuses on the following subjects of recruitment of public servants, dilemma confronted by recruitment, and how to overcome difficulties.

壹、前言

目前各類國家考試中，仍有六項特種考試少數類科分定男女錄取名額，即國安情報、調查、司法、基層警察、及海岸巡防人員特考，如表一所示。其中國安情報與調查人員強調工作環境複雜，時間不正常，且須耗較多之體力；或需隨時待命執行蒐證、跟監、守候及逮捕等具危險與耗費體能之任務。因此考量工作安全及危險負荷等條件，需以男性為工作執行主力。司法三、四等特

考中的監獄官、監所管理員及法警根據現行在監的男女犯人人數分定男女執法需求名額。警察人員特考如果主要為警察大學、警察專科學校畢業者舉辦時，該項考試即未再限制男女錄取名額，因為警校入學時已作了男女生人數的限制。但是 93 年和 94 年新增的四等基層行政及基層消防警察人員特考，特別為一般高中以上學歷者舉辦，錄取後再行專業訓練，此次特考即有男女名額約十比一的限制，如表二所列。

表一 現行各項公務人員特種考試性別限制情形一覽表

編號	考試類別	考試規則有關性別限制之規定	各考試最近一次性別限制情形	用人機關限制理由
01	國家安全情報人員特考	「公務人員特種考試國家安全局國家安全情報人員考試規則」第四條：本考試得依國家安全局實際任用需用，分定男女錄取名額。	92 年： 政經（5 名，男 4、女 1）、社會（2 名，男 1、女 1）、資訊組（6 名，男 5、女 1）分定男女錄取名額；國際組限男性（3 名）；電子、數理組不限。	該局招考工作幹部之人數、男女比例，為依據該局職缺狀況而定，例如 92 年所需要組別(政經、社會、國際組)之工作幹部，多為執行 外勤 工作任務， 環境複雜，工作時間不正常，且須耗較多之體力，故以男性為主 ；少部分屬內勤方面之工作，始由女性幹部擔綱。
02	司法人員特考	「公務人員特種考試司法人員考試規則」第四條：	93 年： 1.三等監獄官分定男女錄取名額，公告 20	1.監獄官：監所女性受刑人數目逐年增加，為符合男、女性分別收容之規定與現實需要，除原有台灣高雄女子監獄外，尚

編號	考試類別	考試規則有關性別限制之規定	各考試最近一次性別限制情形	用人機關限制理由
		<p>本考試三等考試監獄官類科及四等考試監所管理員、法警類科得依司法院及法務部實際任用需要，分定男女錄取名額。</p>	<p>名（男 13、女 7）。 2.四等監所管理員分定男女錄取名額，公告 200 名（男 160、女 40）。 3.四等法警分定男女錄取名額，公告 69 名（男 64，女 5）。</p>	<p>成立台中、桃園女子監獄，宜分定名額。 2.監所管理員：管理員辦理戒護、紀錄、繕寫等事務，責重事繁，流動率高。依現實需要，男女受刑人應分別由男性、女性管理員辦理戒護事宜。 3.法警：法警職司戒護、提解人犯及拘提等任務，對孔武有力之暴力型被告，仍以男性法警執行職務較為妥適，另被告為女性時，則以女性法警執行職務為宜。女性法警多擔任法警室文書工作及女性人犯之搜身等勤務，至於其他值夜、值庭、拘提、警衛、提送人犯等因有安全顧慮，且人犯以男性居多，故以男性法警擔任為宜。</p>
03	調查人員特考	<p>「公務人員特種考試法務部調查局調查人員考試規則」第四條： 本考試各組得依法務部調查局實際任用需要，分定男女錄取名額。</p>	<p>93 年： 調查工作組(英文)分定男女錄取名額，公告 45 名（男 40、女 5），餘均不限。</p>	<p>該局依法掌理有關危害國家安全與違反國家利益之調查、保防事項，調查特考各類組錄取人員，經一年之訓練及格後，一律派赴外勤單位(含山地、離島等偏遠地區)服務，<u>在不同環境及工作時間不確定等因素下，必須服從命令，從事各種反制敵滲透、檢肅貪瀆、防制重大經濟犯罪、防制洗錢以及緝毒等國家調查員的工作；無分性別，隨時待命執行調查蒐證、跟監、守候及逮捕等具危險與耗費體能之任務。</u>該局依人力需求、考量工作安全及危險負荷等條件，需以男性為工作執行主力，再適</p>

第四十四期

中華民國九十四年十月

編號	考試類別	考試規則有關性別限制之規定	各考試最近一次性別限制情形	用人機關限制理由
				度輔以女性調查人員方能遂行各項法定職掌。
04	海巡人員特考	「公務人員特種考試海岸巡防人員考試規則」第四條：本考試各等別、科別得依行政院海岸巡防署實際任用需要，分定男女錄取名額。	93年： 1.三等海巡行政科分定男女錄取名額，錄取50名(男46、女4)。 2.三等海洋巡護科輪機組，限男性，錄取14名。 3.四等海巡行政科分定男女錄取名額，錄取20名(男14、女6)。 4.四等海洋巡護科輪機組，限男性，錄取39名。	考量海岸巡防人員 <u>從事查緝走私、埋伏、檢查哨站等工作及部分職務採輪值之特殊性</u> 。
05	原住民族特考	無	93年： 四等監所管理員分定男女錄取名額，公告4名(男3、女1)。	參照司法人員特考監所管理員。
06	基層行政警察人員及基層消防警察人員特考	第四條：本考試各類科得依內政部實際任用需要，分定男女錄取名額。	93年： 行政警察人員及消防警察人員均分定男女錄取名額，公告700名(男630、女70)。	警察勤務具 <u>機動性、危險性、辛勞性、勤務時間不固定性(晝夜輪替)</u> 等特性。

(資料來源：考選部於94年2月25日「研商公務人員特種考試限制性別條件之合理性」座談會中提供。)

表二 最近三年(91~93)公務人員特種考試限制性別、分定男女名額一覽表

考試名稱	年別	等*	類科 組別	報名人數		需用名額		錄取名額		備註
				男	女	男	女	男	女	
海巡特考	93	三等	海巡行政	1106	197	46	4	46	4	1.90年海巡特考未限制性別或分定男女名額。 2.三、四等海巡行政科分定男女名額。 3.三、四等海洋巡護科輪機組限男性。
			海洋巡護輪機組	46		14		14		
		四等	海巡行政	822	322	14	6	14	6	
			海洋巡護輪機組	50		61		39		
司法特考	91	三等	監獄官	554	194	20	5	20	5	1.三等監獄官、四等監所管理員分定男女名額。 2.四等法警限男性。
		四等	監所管理員	2901	763	190	35	192	35	
			法警	1734		38		40		
	92	三等	監獄官	510	184	17	6	17	6	1.三等監獄官、四等監所管理員分定男女名額。 2.四等法警限男性。
		四等	監所管理員	2621	691	155	45	157	45	
			法警	688		24		25		
	93	三等	監獄官	499	212	13	7	13	7	三等監獄官、四等監所管理員、法警均分定男女名額。
			監所管理員	2613	712	160	40	160	40	
		四等	法警	891	115	64	5	64	5	
國安特考	92	三等	政經組(英文)	141	105	4	1	4	1	1.三等政經組(英文)、社會組(英文)、資訊組分定男女名額。 2.三等國際組(英文)限男性。
			社會組(英文)	30	58	1	1	1	1	
			資訊組	87	32	5	1	5	1	
			國際組(英文)	78		3		3		
調查特考	91	三等	調查工作組(英文)	484	177	26	3	26	3	調查工作組(英文)、法律實務組分定男女名額。
			法律實務組	528	239	9	1	9	1	
	92	三等	調查工作組(英文)	445	133	22	3	23	3	
	93	三等	調查工作組(英文)	487	157	40	5	40	5	

考試名稱	年別	等*	類科組別	報名人數		需用名額		錄取名額		備註
				男	女	男	女	男	女	
基層警察人員特考	93	四等	行政警察人員	4544	4159	450	50	468	45	行政警察、消防警察均分定男女名額。
			消防警察人員	1540	538	180	20	189	23	
原住民族特考	92	四等	監所管理員	83		3		3		監所管理員限男性報考。
	93	四等	監所管理員	119	17	3	1	3	1	監所管理員分定男女名額。 (91年未限制或分定男女名額，共錄取7名，其中男6名、女1名)

*三等之應考資格為公私立專科、大學、研究院所畢業，相當於高等考試三級，初任者獲薦任六職等職位。

*四等之應考資格為公私立高中職以上畢業，相當於普通考試，初任者獲委任三職等職位。

*五等之應考資格為凡國民年滿十八歲者，均可報考，相當於初等考試，初任者獲委任一職等職位。

(資料來源：考選部於94年2月25日「研商公務人員特種考試限制性別條件之合理性」座談會中提供。)

至於海岸巡防人員特考，目前只舉辦了2次。海巡署於89年1月方依「海岸巡防法」等五種法案納編國防部、海岸巡防司令部、內政部警政署、及財政部關稅總局等四種人員正式成立。目前約16,000人中軍職人員佔82%，警職11%，一般公務員僅佔3%。為了配合海巡署組織法第22條：「本署軍職人員之任用，不得逾編制員額三分之二，並應逐年降低其配比，俟本法施行八年後，本署人員任用以文職人員為主，文職人員之任用，依公務人員任用法規定辦理」。因此海巡署即於90年舉辦第一次特考，當年的「海巡行政」

和「海巡技術」職組並未設性別限制，結果三、四、五等「海巡行政」組所錄取的女性百分比分別為37、45和40%，但是現職人員的錄取率極低，同組中只有三職等錄取了2人；而四等的「海巡技術」職組則有一位女性及格(表三-1)。於是93年的特考「海巡行政」組分定男女錄取名額，「海巡技術」職組的「海洋巡護科輪機組」只招收男性。性別限制理由是機動查緝需隨時待命，執行調查蒐證、跟監、守候、逮捕、偵訊、移送等任務。又考量現有各型艦艇上之生活設施、男女性生理、家庭、及勤務規劃(經常連續

出航三日以上)等因素,為增強查緝工作能力,「海巡行政」組分定男女錄取名額(三等 46/4,四等 14/6 人),「海巡技術」組只招考

男性,考試結果現職人員的錄取率也相對的大幅提高,如表三-2 所示¹。

表三-1 90 年公務人員特種考試海岸巡防人員考試錄取人員基本資料分析表

等別	職組	科別	擬錄取性別	錄取結果		錄取人數合計	女性占錄取人數%	現職*人員
				男	女			
三等考試	海巡行政	海巡行政	不拘	男	75	118	36.4%	2
				女	43			
	海巡技術	海巡觀通監控	不拘	男	3	3	0.0%	0
				女	0			
四等考試	海巡行政	海巡行政	不拘	男	26	47	44.7%	0
				女	21			
	海巡技術	海洋巡護	不拘	男	16	17	5.9%	1
				女	1			
五等考試	海巡行政	海巡行政	不拘	男	3	5	40.0%	0
				女	2			

(資料根據：由考選部特考司一科張麗雪科長提供。)

1 根據 94 年 8 月 9 日考試院 94 年度考銓業務國內考察的瞭解,海巡署受限於該署組織法第 22 條的約束,必須於 97 年以前以文職人員為主,軍職人員不得超過編制員額三分之二。但是考量該署任務之特性以及 90 年和 93 年招考的結果,不可能達成第 22 條的規定。目前該署正在循求該條法令的修訂,擬保留大部分軍職人員,以後文職人員將完全開放性別。

表三-2 93年公務人員特種考試海岸巡防人員考試錄取人員基本資料分析表

等別	職組	科別	擬錄取 性別/人數	報考 人數	到考 人數	錄取率	現職* 人員
三等考試	海巡行政	海巡行政	男 46	1106	711	6.5%	15
			女 4	197	140	2.9%	1
	海巡技術	海洋巡護輪機組	男 14	46	39	35.9%	5
四等考試	海巡行政	海巡行政	男 14	822	515	2.7%	1
			女 6	322	218	2.8%	0
	海巡技術	海洋巡護輪機組	男 39	50	42	92.9%	12

* 指錄取人員中本來就在海巡署工作的現職人員。

(資料根據：部分由考選部特考司一科張麗雪科長提供，其它資料自考選部網站摘取。)

93年的海巡特考在公告招考期間即被人質疑違反91年3月公佈實施的「兩性工作平等法」，接受申訴的台北市政府勞工局認為確有違反「兩性工作平等法」之嫌而處以罰鍰壹萬元，海巡署於該年7月中旬繳納罰鍰，未提起訴願。此一新聞事件隨即引發了考試院內考試委員及考選部對國家考試中幾項性別限制考試所依據的「考試法」第5條（考試院得依用人機關請求及任用之實際需要，規定公務人員特種考試應考人之兵役狀況及性別條件。）及「兩性工作平等法」第7條（雇主對求職者或受僱者之招募、甄試、進用、分發、配置、考績或陞遷等，不得因性別而有差別待遇。但工作性質僅適合特定性

別者，不在此限。）所規定之競合關係的高度重視與一連串的討論，並於最近整理發表「國家考試性別平等白皮書」，期以真正落實性別平等。

貳、分定男女錄取名額的錄取率

根據考選部所提供較詳細的數據，針對近年國安情報人員和調查人員特考中限制性別的類組，分別以男女錄取人數除以男女到考人數，統計錄取率作表於表四和表五。從兩表中男女錄取的機會來看，絕大多數的情況顯示女性錄取的機率遠低於男性，如表四92年的國安特考政經組、社會組及資訊組男女錄取率分別為11.4%/7.8%、11.7%/5.3%、

及 20.0%/ 11.8%。表五-1 的 91 年調查特考調查工作組和法律實務組的男女錄取比率分別為 9.0%/2.8%和 2.6%/0.7%。表五-2 的調查特考分別整理了 92 年和 93 年第一、二(口試)試調查工作組的詳細統計，同樣的，從第一

試結果尤其明顯的看出，英文組女性的錄取機率僅為男性的二分之一或更低，表示想要爭取參與這些工作的女性人數還不少，但是用人單位限制了女性名額，所以女性錄取機率比男性低²。

表四 近年國家安全局安全情報人員特考統計
(法務行政職組/安全保防職系/三等考試)

年度	八十七年				八十八年			九十年			九十二年					
	擬錄取 性別	錄 ^b 取 人數	到 ^a 考 人數	錄取率 (b/a)	錄 ^d 取 人數	到 ^c 考 人數	錄取率 (d/c)	錄 ^f 取人 數	到 ^e 考 人數	錄取率 (f/e)	錄 ^b 取 人數	到 ^e 考 人數	錄取率 (h/g)			
政經組	男	4	43	9.3%	4	46	8.7%	3	22	13.6%	9	79	11.4%			
	女	2	13	15.4%	3	39	7.7%	3	23	13.0%	4	51	7.8%			
社會組	男	4	30	13.3%	3	38	7.9%	3	37	8.1%	2	17	11.7%			
	女	2	22	9.1%	2	37	5.4%	2	32	6.3%	2	38	5.3%			
國際組	男	4	32	12.5%	3	39	7.7%	3	25	12.0%	7 ⁱ	41	17.1%			
	女	2	22	9.1%	2	38	5.7%	2	25	8.0%						
資訊組	男	4	23	17.4%	4	36	11.1%	3	28	10.7%	10 ⁱ	50	20.0%			
	女	0	4	0.0%							2 ⁱ	17	11.8%			
電子組	男	1	10	10.0%	4	28	14.3%	0	21	0.0%	8	12	66.7%			
	女	0	1	0.0%												
數理組	不拘				2	25	8.0%	0	17	0.0%	4	29	13.8%			
合計	23		200				27	326				19	230			

*男女合併的部分表示當年招考性別不拘。

*國安特考 89,91 年未舉辦。

*i 92 年國際組僅限招男性，資訊組則恢復招募之性別限制。

(資料根據：考選部網站。)

² 據 94 年 9 月 16 日新聞報導，考選部與調查局會商後，已初步決定將取消調查特考的性別限制，研議採行體能測驗的可行性。

表五-1 近年法務部調查局調查人員部分分定男女錄取名額的考試統計

年度	八十七年				八十八年			九十一年			
組別	擬錄取 性別	錄 ^b 取 人數	到 ^a 考 人數	錄取率 (b/a)	錄 ^d 取 人數	到 ^c 考 人數	錄取率 (d/c)	性別	錄 ^f 取 人數	到 ^e 考 人數	錄取率 (f/e)
調查工作組	英文男	30	321	9.4%	23	304	7.6%	英文男	26	288	9.0%
	英文女	4	51	7.8%	3	38	7.9%	英文女	3	109	2.8%
法律實務組	男	25	386	6.5%	19	355	5.4%	男	9	348	2.6%
	女	4	227	1.8%	3	180	1.7%	女	1	141	0.7%
財經實務組	男	10	128	7.8%	7	116	6.0%	合計	39	886	
	女	2	22	9.1%	2	38	5.3%				
合計		75	1135		57	1031					

* 化學鑑識組、電子科學組及資訊科學組未定男女錄取名額，統計於本表省略。
調查工作組其他語文未定男女錄取名額者亦省略。

表五-2 92、93 年法務部調查局調查人員調查工作組的考試統計

年度	九十二年						
組別	擬錄取性別/ 人數	第一試到考 人數 ^a	第一試錄取 人數 ^b	錄取率(b/a)	第二試到考 人數 ^c	第二試錄取 人數 ^d	錄取率(d/c)
調查工 作組	英文男 23	285	29	10.2%	28	23	82.1%
	英文女 3	79	4	5.1%	4	3	75.0%
年度	九十三年						
調查工 作組	英文男 40	286	48	16.8%	47	40	85.1%
	英文女 5	79	6	7.6%	6	5	83.4%

* 一試為筆試，二試為口試。口試成績占總成績的 20%。口試成績未滿 60 分者，不予錄取。
(資料根據：考選部網站及考試院院會資料。)

過去十年有兩項曾經限制性別，而今已取消限制的考試，即關務和外交特考。關務特考逐年取消了不同科別的性別限制（表六），90年時取消了「財稅行政」和「關稅法務」兩科別，93年「化學工程」和「紡織工程」兩科不再限制性別，94年終於在考試院會的質疑之下將原來只限男性報考的「機械工程」和「電機工程」兩科開放。當這些類科不再限制報考者性別時，男女的錄取率有何變化呢？表六中90年由於未做到考人數的統計，故未統計錄取率，但是該年三（表六-1）、四等（表六-2）關務類的男女錄取人數與88年分定男女各半數來比較，似乎尚在合

理的差距以內。至於93與94年特考，在幾項開放性別限制的類科中，只有三等的「關稅法務」（表六-1）科女性錄取率（男女錄取人數分別除以男女到考人數）高於男性二倍多，所有其他三、四等科別的男性錄取率均高於女性。以88年和90年分定的男女錄取名額來看，設定的女性名額或與男性相同，或為男性的半額，那麼93與94這兩年三等的數項科別女性錄取人數的大幅降低（表六中陰影數字）反而突顯了過去對女性人數的保障。「機械工程」和「電機工程」兩科在94年開放性別後只有一位女性到考，但並未錄取。

表六-1 近年關務人員特考(三等)部分統計

類別	科別	八十八年		九十年		九十三年					九十四年									
		擬錄取性別	錄取名數	錄取結果	報名人數	錄取名數	擬錄取性別	報名人數	到考人數	錄取名數	錄取率*	擬錄取性別	報名人數	到考人數	錄取名數	錄取率*				
關務類	財稅行政	男	6	6	不拘	224	男	3	不拘	男	80	36	6	16.7%	不拘	男	55	29	6	20.7%
		女	6	6		女	5	女		170	79	2	2.5%	女		98	59	4	6.8%	
	關稅法務	男	6	6	不拘	263	男	10	不拘	男	112	53	5	9.4%	不拘	男	172	78	3	3.9%
		女	6	6		女	4	女		104	54	3	5.6%	女		155	76	7	9.2%	
技術類	資訊處理	不拘	6	6	不拘	185	男	3	不拘	男	115	59	7	11.9%	不拘	男	129	83	10	12.0%
		女	6	6		女	3	女		52	33	1	3.0%	女		54	38	2	5.3%	
	機械工程	男	6	6	男	82	6	男	58	31	8	25.8%	不拘	男	81	54	12	22.2%		
		女	6	6	女	82	6	女	58	31	8	25.8%		女	0	0	0	0.0%		
	電機工程	男	6	7	男	81	6	男	78	37	11	29.7%	不拘	男	114	78	12	15.4%		
		女	6	7	女	81	6	女	78	37	11	29.7%		女	1	1	0	0.0%		
	化學工程	男	4	4	男	44	1	不拘	男	45	29	8	27.6%	不拘	男	59	35	11	31.4%	
		女	2	2	女	12	2		女	20	11	1	9.0%		女	24	18	1	5.6%	
紡織工程	男	4	4	男	51	4	不拘	男	54	34	9	26.5%	不拘	男	46	34	4	11.8%		
	女	2	2	女	15	2		女	26	15	0	0.0%		女	11	9	2	22.2%		

註：89、91、92年關務特考沒有招考。

* 男女錄取人數分別除以男女到考人數。八十八年與九十年因無到考人數的性別統計，故未做錄取率統計。

■ 陰影部分顯示在開放性別限制後女性偏低的錄取名數。

(資料根據：考選部網站、考試院會資料及考選部特考司二科劉約蘭科長提供。)

表六-2 近年關務人員特考(四等)部分統計

八十八年				九十年				九十三年				九十四年									
類別	科別	選試科目	擬錄取性別/人數	錄取結果	擬錄取性別	報名人數	錄取結果	擬錄取性別	報考人數	到考人數	錄取結果	錄取率*	擬錄取性別	報名人數	到考人數	錄取結果	錄取率*				
關務類	一般行政	財政學概要	男	5	不拘	2338	男	24	不拘	男	438	173	5	2.9%	不拘	男	728	391	11	2.8%	
			女	5			5	5		1.3%	女	1503	880	9		1.0%					
		行政法概要	男	5			5	女		33	女	828	400	5		1.3%	女	1503	880	9	1.0%
			女	5			5														
技術類	資訊處理		不拘	6	不拘	414	男	11	不拘	男	158	81	6	7.4%	不拘	男	301	185	14	7.6%	
							女	4		6	93	52	6	11.5%		女	184	125	6	4.8%	
	機械工程		男	6	6	男	167	15	男	183	117	21	17.9%	不拘	男	305	199	35	17.6%		
			女												女	11	7	1	14.3%		
	電機工程		男	6	6	男	170	15	男	224	135	45	33.3%	不拘	男	363	244	36	14.8%		
			女												女	4	3	0	0%		
	化學工程		男	4	4	男	87	10	不拘	男	107	69	16	23.2%	不拘	男	141	97	24	24.7%	
			女	2	2	女	48	5		女	55	36	5	13.9%		女	85	61	12	19.7%	
	紡織工程		男	4	4	男	97	6	不拘	男	68	39	6	15.4%	不拘	男	105	80	9	11.3%	
			女	2	2	女	55	3		女	52	38	3	7.9%		女	65	48	4	8.3%	

* 男女錄取人數分別除以男女到考人數。八十八年與九十年因無到考人數的性別統計，故未做錄取率統計。

* 陰影部分顯示在開放性別限制後女性偏低的錄取人數。

(資料根據：考選部網站、考試院院會資料及考選部特考司二科劉約蘭科長提供。)

關務特考只進行筆試，並無口試，似乎取消性別限制的當年，女性的錄取人數反而減少，也許有些女性尚來不及準備，也許在這些類科的考試競爭不過男性，或者多數女性受傳統刻板影響對這些技術類工作本來就不感興趣，總之尚有待往後類似考試結果的觀察。

外交領事人員特考在84年以前均分定男女錄取名額，85年以後在婦女團體和立法院的壓力下取消了性別的限制。由表七-1 看出，84年以前女性錄取的名額占所有錄取名

額的百分比從未超過 20%，但是限制取消後，表七-1 摘取的 5 年統計女性錄取比率均超過 40%。自 9 年前開放女性錄取人數以來，新進外交領事的女性人數大增，92 年考試院至外交部作業務考察時，外交部官員明白指出，女性外交領事人員的大幅增加，帶給外交部領事人員調動安排上諸多困擾。在 92 年 12 月底考試院舉辦的一項研討會中針對「外交領事人員考試制度改進之研究」主題，外交部與會人員也同樣表達了前述困擾。但是研討會中，多數人表示基於兩性工作平等權

之考量，不太可能再恢復以前限制性別的做法，而應確實檢討所謂「造成困擾」的真正原因。

由於外交特考中，英文組的錄取人數一向最多，因此本文將最近四年的英文組第一、二試中男女錄取人數分別作一比較列於表七-2。根據最後一欄二試後的男女錄取人數分別除以男女報名或到考人數的錄取機

率，可以明顯的看出，男性錄取率均高於女性。以往大家總認為女性比較會考試，尤其擅長語文和表達，本項統計卻顯示異於一般看法的結果，或也值得進一步的探討。此項考試分為一、二兩試，一試有個別口試，二試為團體口試，詳細計分比例請見表七-2 的註解。

表七-1 81-93 年外交領事人員特考(三等)錄取男女性別比率

年 度	及格人數合計*	男	女	女性占錄取名額	備 註
81	40	35	5	12.5%	分定男女錄取名額
82	47	42	5	10.6%	
83	48	40	8	16.7%	
84	50	41	9	18.0%	
85	48	23	25	52.0%	不再分定男女錄取名額
88	38	19	19	50.0%	
91	25	15	10	40.0%	
92	25	11	14	56.0%	
93	30	17	13	43.3%	

* 包含各種語文。(資料根據：部分參考《考選統計》，部分由考選部負責單位提供。)

表七-2 外交領事人員英文組近年特考一、二試錄取性別統計

年	報名人數		到考人數		一試錄 ^a 取人數		二試錄 ^b 取人數		錄 取 率	
	男 ^c	女 ^d	男	女	男	女	男 ^e	女 ^f	男(e/c)	女(f/d)
90	224	234	247 ⁱ		12	5	10	4	4.5%	1.7%
91	261	324	285 ⁱ		7	6	6	4	2.3%	1.2%
92	194	281	255 ⁱ		8	10	7	5	3.6%	1.8%
93	197	265	101	113	9	6	8	4	4.0% ^j	1.5% ^j

註：a.第一試口試為個別口試，每人 15 分鐘，三位口試委員，其中一位為外交部官員。國文、外語及個別口試三項合占 50%，其餘五科占 50%。

b.第二試口試為團體口試，考生臨時抽題主持討論 30 分鐘，口試委員 3-5 位（視組別及考生人數），其中 1-2 位為外交部官員。口試占 20%，第一試成績占 80%。

i 該三年未分別登錄男女到考人數。

j 如果男女錄取人數除以 93 年到考男女人數，則錄取率分別為 7.9%和 3.5%。

(資料根據：考選部網站、考試院院會資料及考選部特考司一科提供。)

本文特別將已經取消性別限制的關務與外交考試結果（表六、表七）與首次未做性別限制的海巡特考（表三-1）做較細緻的分析，希望在此與目前仍有性別限制的國安情報、調查人員以及93年海巡特考作一比較（表三-2~表七）。明顯的看出後三項考試女性錄取機率的偏低，剝奪了女性服務公職的基本人權。但是開放後的關務與外交考試也不見得全然對女性有利，仍然值得繼續關注。只是前述幾項限制女性名額考試的各種理由是否足以通過「兩性工作平等法」第7條最後但書（但工作性質僅適合特定性別者，不在此限）的檢驗呢？但書規定係指「該工作非由特定性別者從事不能或難以完成」，如生爭議，雇主應負舉證責任。依美國立法案例，限制性別之招募，大致可從工作執行能力、同性需求、以及顧客喜好等幾方面來考量³。下面就來看看針對幾種限制性別招募理由的不同看法。

參、似是而非的限制理由

一、男女生理有別，日夜長時間跟監，女性如廁不便

男女的確生理有別，但各有適應方式。

長時間跟監如廁不便時，大家都會儘量少喝飲料，女性在車內也可準備方便的容器，或攜（穿）用紙尿片，在戶外同樣可以立式方便。為了達成任務，任何訓練有素的幹員一定都有解決之道，絕不會以此為藉口。不論男女，只有愚蠢的幹員才會因此破壞大局。

二、女性體力不若男性，這些耗費體力的工作不適合女性

整體女性的體力可能真的不如男性，但是個別來看，一定有些女性的體力足以贏過部分男性。同樣的，很多男性也是手無縛雞之力。如果「體力」是重要考量因素之一，人才考選時就應納入嚴格有效的體能測試。事實上，體力也可粗分為爆發力與耐力。部分女性的爆發力或不如男性，但是很多研究或案例都顯示女性的耐力往往勝過男性。再者「體力」也是可以訓練的，不論國安、調查、海巡或警察人員，都應在人才培養期間，特別加強體能的訓練。

三、女性因家庭因素，不適合夜間或時間不正常的工作

廿一世紀的今天，如果仍然不能把家庭的照顧與責任要求兩性共同承擔，政府官員豈不在開時代之倒車？為政者本應率先呼

³ 取自考選部「九十四年考選制度研討會—公務人員特種考試特殊設限與多元考試方式」研討會，郭玲惠教授與談書面資料，94年8月29日。

籲、以身作則謀求法令與觀念之改變與配套，怎能落入傳統刻板思維，以此理由限制女性的選擇？很多工作都需要夜間輪值，醫生、護理、看護人員，工廠的女工、空服員、工程師等都經常需要夜間工作；商場的業務人員常常在國際間飛行，晝夜顛倒。選擇或認同這些工作的人自然瞭解工作的性質而有心理準備或適應之道，不能應付的人自會求去。

再者也有愈來愈多的女性選擇不婚或不生育，實在不勞用人者多此考量。

四、工作環境偏遠危險，女性單獨行動，易遭歹徒強暴

凡受過嚴謹訓練的女性特勤人員，應不會輕易遭歹徒制服。男性警衛也有被奪槍或被制服的案例，怎能將個別事件無限上綱，而不思檢討如何加強安全措施與保障制度？危險的任務，不論男女，都不應任令單人出勤，必要的支援、接應與保護都應在分配任務者的思慮之內。偶然的意外，不能做為因噎廢食的藉口。

五、人犯搜身，受刑人戒護管理應男女有別 監獄管理員的工作或因同性需求有此必

要，但監獄官並非第一線與受刑人接觸，而為一行政管理，實無性別區隔之必要。法警的諸多工作項目中，「人犯搜身」只是其中的一小部分，帶領人犯出庭應訊時，人犯多有手拷或腳鐐，對一武術訓練有素的女法警來說應亦足以應付絕大多數的狀況。

六、男女天生大腦結構有別，女性不適合此類具有男性風格與文化的工作

有些人一再強調男性用左腦思考，左腦司分析邏輯，較為理性；女性多用右腦思考，右腦司感情藝術，較為感性。情報、調查類工作性質需要思考、需要冷靜、不能衝動，所以適合男性。事實上，情報調查類工作是多麼複雜細緻的任務，其中不僅涉及各項專業知識、訓練與敏感度，溝通、協調、規劃、偽裝等智取更是重要的一環。同樣的，研究也顯示女性左右腦兩邊的神經細胞溝通較佳，遇事往往能多面向思考，比較不易衝動⁴。

其實，男女差異各有不同的研究支持不同的結論，簡而言之，我們絕對無法粗糙簡略的將男女二分，任何兩個人之間的聰明才智與個性差異都深受家庭、社會、文化、教育與基因的影響，也誠然不能單以男女性別

⁴ 只要鍵入相關關鍵字，網路上立即出現各種有關左右腦的論述。此處僅提供兩篇手邊的參考。洪蘭譯，Anne Moir 等著（2000），《腦內乾坤》，遠流出版。王道還譯，卡希爾文（2005），〈男女腦女腦真不同〉，《科學人》六月號。

來劃分。國安、調查、警察等類工作都是多面向的團隊合作，需要各種專才在不同階段協力完成。

七、過去女性錄取人員均紛紛透過各種關係和管道請調內勤，影響工作的分配，並對男性同事不公

如果在考前招募公告上未清楚說明工作性質與內容，僅以含糊的「海巡行政」、「基層行政（警察）」、「調查工作」、「政經」、「社會」等組別招考，考試又以國文、憲法、政治、經濟、社會、xx 法規等筆試科目為主，如何保證可以挑選出用人單位所需要的外勤、基層人員？公務人員通過考試與訓練，一旦取得正式任用資格後即獲得相當的工作保障，很難被革職。有了如此的工作保障，誰不想選擇風險低、吹冷氣的內勤工作？男性申請或想要申請改調內勤的比例可能不見得比女性少吧？不服長官工作分配，一定有考績、升等不利的懲罰。如果長官能嚴拒任何關說、分配工作適才適性、管理獎懲合理分明，又怎能將人力調度的困擾作為限制女性參與的理由？訓練期間難道仍未清楚告知未來工作任務嗎？訓練期間本應給予必要的體能、武術訓練，無法適應或無法達到要求者就應被淘汰。「公務人員考試法」第 20 條已有規定，「……訓練期滿成績及格者，發給

證書、分發任用。」只是過去訓練期間的淘汰率極低。

肆、人才招募

如何才能招募到工作需要的人才的確是所有用人單位追求成果績效的第一道考驗。但是無論如何多元公正篩選，仍然不能保證招募進用的人員皆立即到位可用。所以絕大多數用人單位都另有一訓練與試用期間。在這段期間通常會訂立一雙方皆同意的契約，說明工作條件、要求、待遇、福利等相關事項。如果單方面不克履行時將如何處理。

即使通過訓練與試用階段，正式任用期間，用人單位仍然有各種績效考核、獎勵懲處等評估方式，必要時調動職務或單位、加強在職訓練等亦是安排適才適所的手段。最不得已，無法任用時只得資遣。但是不論公務人員或一般勞工，都有相關法令對受薪階級訂定了合理的保障與申訴管道。

訓練與試用期間，用人單位必須付出成本，但是受雇者亦有知能與技能上之獲益，絕大多數情況亦同時領取部分薪資。雇主當然希望新招募的人員儘早有所發揮，因此雇主安排的訓練非常重要，不教而殺，錯在主政者，不訓而用，雇主必須付出代價。實在無法適用時，雇主在雙方同意的合理契約下

解約，仍然比正式錄用後再免職或資遣的麻煩少得多。

所以人才的任用可分為四個階段，即考選、訓練、試用與正式錄用。第一階段的篩選如果設計合宜，對用人單位來說成本最低，效益最高。但是從一群陌生人中，僅僅根據年齡、學歷、幾科筆試、十餘分鐘的口試，想要挑選出有專業素養、身強體壯、身手敏捷、思慮周密、道德操守無不良記錄者，有此可能嗎？筆試只能就專業作篩選，加入體能測驗與口試，最多也只能就上述二、三項的外表作評量。因此訓練期間是掌握適用人才的第二道機會，尤其針對這幾項特殊人才的特考，「道德操守」尤應以高標準認定，受訓期間數月至一年，用人單位可以較長的時間、特別設計的情境加以考核。

檢視公務人員的任用，目前三、四、五等分別相當於高考三級、普考及初等的考試，主要皆以 8 至 4 科的專業筆試為主，如有口試，比例約占 10-20% 不等。某些考試還有年齡、身高、體重、簡單體能的條件，「性別」則是本文所提幾項特考的另一設限。

公務人員考試及格後必須參與訓練，訓練通過者方取得證書，並獲分發任用。但是訓練期間的淘汰率極低，約在 1-2%。主要因為目前我國的公務人員國家考試為「任用

考」，即有一職缺，才開放一個名額，每一位考試及格者，一定獲得分發任用。訓練期間如果淘汰人選，就可能造成缺人單位的困擾。事實上，每次考試都有不少及格者或因兵役、或因研究所深造，或因突發狀況等各種原因無法受訓或任職而保留若干年限。近年來考試放榜時常酌情在正額之外增額錄取數人，以備在下次招考前用人單位的臨時需求。但是增額人數有限，幾乎均於下次招考前分發完畢。用人單位仍然常因中途走人、無人補缺，必須長時間等待至下次招考訓練完成後，才可能獲得解決。

為什麼長期以來國家考試均以筆試為主？因為筆試在某些方面容易做到公平公正。為什麼談了很久的「資格考」取代「任用考」，始終無法推動？因為我們對「人」不信任，擔心用人單位組成的甄選小組自合格人選中去挑選人才時，有可能循私而無法防弊。於是寧願因循一套僵化、表面公平的筆試形式，對相關主事的公務員來說，自己更易撇清責任。當這些特考考選出的人才並非十分合用時，也只好簡便的從「考試法」第 5 條著手：「考試院得依用人機關請求及任用之實際需要，規定公務人員特種考試應考人之兵役狀況及性別條件。」

其實我們都非常清楚，「筆試」有很大的

侷限，私人企業用人除了考慮學經歷、筆試或證照資格以外，面談、操守、推薦函等多元取材都是常用的方式。真正的人才絕對不是一次考試或短時間觀察就容易確定的，因此隨後的訓練與任用後表現，一再無法達到要求者，就只好退場。

我們不得不同意，在今天這個開放的社會，「性別」界線愈來愈模糊，多少人早已跨越了傳統性別角色的藩籬，也多為家庭社會所接受。「性別設限」表示在第一關就拒絕了一些原本適合且有興趣的報考者。反過來說，用人單位可能第一步就輕易的流失了不少堪用的人才。「兩性工作平等法」保障人才招募必須以「工作能力」為首要考量，如果引起爭議或申訴，雇主必須負舉證責任。傳統性別刻板印象諸如：「工作內容偏重勞力」、「夜間工作較危險、女性不宜」、「考量女性照顧家庭責任」……等理由，或籠統指稱「工作內容較適合某性別」等均難以採認，以上也是主管單位勞委會的認知⁵。

那麼如何以「工作所需求的能力」來設計招募篩選方式就成為用人單位必須面對的第一道嚴肅課題。過去所用的專業筆試與簡單口試顯然不足，如何設計有效度的性向測

驗，如何設計面談，如何設計合乎用人單位需要，且合情合理的體能測驗，是否大幅加成錄取在訓練期間再做德行、體能等多方面的篩選都是值得用人單位用心思考的，也只有用人單位才最瞭解自己需要什麼樣的人才，挑選到適用的人員是自己單位的福氣，也才能發揮最大的團隊效益。考試院只能依法協助試務的推動，或配合修法。最怕用人單位鄉愿推責，不想自找麻煩改變考試方式，即使單位績效不彰，個人的薪水仍照領，退休還有月退，不久可能轉調新單位，何必為目前這個單位這麼費心呢？

招募公告的清楚說明是另一項容易立即做到的改進。誠如在最近考選部舉辦的研討會上，郭玲惠教授提供德國國家安全局（Bundesnachrichtendienst）在網路上招募須知的內容，最令人欣賞，更值得學習：「本局工作人員工作地點不確定，可能於本局、分局、德國各地或外國。本局工作人員及其家庭成員不得從事危及其自身安全之旅遊。由國家所安排之旅遊，不得與當地人員有任何私人接觸。本局促進男女之平等，因此對於女性被錄用者，依其能力將優先拔擢於較高職位。本局為使員工能兼顧家庭與職業，在

⁵ 行政院勞工委員會函財團法人婦女新知基金會（勞動3字第0940038595號94年7月13日）。

職務之可能性下，提供彈性工時之制度。身心障礙者具有相同能力者，將優先錄用。」⁶

伍、用人困境

目前在我國公務人員任用法相關規定之下，公務機關用人歸納有下列幾項困境：

一、人才進用以國家考試的筆試為主。

考科繁多，既對學校教育的成果沒有信心，也往往過度重視學科成績，忽略了人才的其它面向與需求。

二、「資格考」仍無法取得多數人的信任。

「資格考」對人才只作基本核心能力的篩選。用人單位可另組甄選小組，以該單位特殊需求的能力再自通過資格考的眾多人才庫中甄選適用人員。用人單位一旦有了自主權，是否會循私偏用自己人？在今天政黨輪替的初始階段，大家對擁有一點權利的人尤其不願信任，而寧願抹殺某些制度的優點。

三、訓練期間雖尚未取得任用資格，也幾乎從不淘汰。

因為「任用考」已限定了需用的人數，淘汰後人數不足怎麼辦？過去從不淘汰，考試及格就篤定有工作，如果突然多人被淘汰，一定引起爭議。誰要惹此麻煩？

四、試用期間（六個月）已取得考試及格證書與任用資格。

試用期間雖有各種考績規定、成績不及格者，得予解職。但用人單位甚怕被解職者一連串的訴願，將不勝其擾。

五、特考特用，六年內不得轉調。

凡經特考任用者，六年內不得轉調該特考單位以外之機關任職。此項規定有利有弊，優點是讓某些不容易留住人才的單位，至少可以讓考選新進者安份的在此工作六年；缺點是不合適的人也只好勉強痛苦的混六年。如果新進的人不合用的比例過高，顯然是考選的方式不恰當，或者用人單位未能將需求事前說清楚，或者該單位留住人才的誘因不足。唯有在上述幾種原因都無法做到時，才需要訂定六年這麼長的時間條款去綁住人才，有時不幸也讓用人單位無法解套。

六、公務人員是「鐵飯碗」，目前考績丁等，不滿 60 分方能免職。

每年究竟有多少人被免職？大家心裡有數。誰要做惡人？政府又不是我開的公司，何必與人過不去？更何況公務員有層層保障，被免職或考績不佳者，多會提起訴願，那將是另一波麻煩。考試院院會本年 6 月剛

⁶ 同註 3。

通過新修訂尚待立法院審議的「公務員考績法修正草案」，雖已明文規定連續兩個丙等年終考績即應辦理退休或資遣，且考列丙等人數應以受考人數之 2% 為原則。不過相對來說，淘汰率可能還是很低。⁷

陸、走出困境

一、考選方式的突破

當一個社會對「人」的信任提升到某一程度時，制度必然更具彈性，行動也必然更為方便。譬如歐洲很多國家搭乘捷運都無驗票管制關卡，乘客自行買週票、月票或年票，自己保管，直接上下車，人群快速散去。管理者只做抽查，一旦查到不實，即以嚴罰，並留下記錄。

如果我們相信絕大多數的人都會秉公行事，少數私心枉法人員一旦被檢舉，必受嚴厲公正的處罰，那麼現行「任用考」可以改為「資格考」，從有資格的人才庫中做第二次的甄選，考試方式可針對特殊需用人才作多元設計，用人單位須對自己的甄選作業負責，以事後的監督來換取事前的不信任。資格考可設定一門檻，譬如 60 分及格者皆獲得名列該類科公務員人才庫候用名冊。考試只

考核能力的科目，考科可以減少，考題以題庫選擇題為主，輔以部分臨時命題。題庫命題由多人審查，思慮較為周詳；選擇題由電腦閱卷，更易做到公正。當題庫的選擇題多至一定題數以上時，重複的機率自然會降低。當然題庫需要經常的補充新題目。

二、考試增額或加成錄取

如果「資格考」一時無法實施，至少「增額」的名額可提高數倍。目前增額人數有限，常常不敷分配。如將增額人數提高至需用人數的 2-4 成，招考前事先敘明將於訓練期間嚴格考核淘汰不適任者，考核條件只要合理公正，足以接受公評，在挑選人才上也必然獲得更多的彈性。目前「增額」錄取乃備取的意思，至下次招考前如未獲補缺，即失去分發機會。「加成」錄取的意義不同，所有考試錄取者一同接受訓練，凡未通過訓練考核者即被淘汰。加成錄取時無「正額」、「增額」之分。

三、考試及格證書延至試用合格後頒發

本項改變需要修法。目前國家考試錄取者接受基礎與實務訓練約半年，如獲通過，即取得考試院及格證書，分發各單位試用六個月。試用期間已具公務人員資格，薪給和

⁷ 本草案曾於 91 年 8 月送至立法院審議，但在立法院第五屆會期結束前未能完成修法程序。由於法案屆期不能延續審議，故考試院再次修訂另送立法院待審。

保障與正式任用時完全相同，其實早已失去「試用」的意義。試用期間如尚未具公務人員資格，處理免職/不予聘用時爭議較少。考試及格證書延至試用合格後頒發尚需前述兩點的配套，執行起來方可減少用人單位無人候用的困擾。

四、加速推動「國民年金」與可攜式「職業年金」

軍公教人員退休後的退休金或月退休金保障，是不適任公務員難以被淘汰的主因，一旦中間離職，退休年資無法累計，優厚的退休金也沒有了，待遇差別太大，大家都不願去「擋人財路」、「陷人不義」。也因為退休保障，在不景氣的年代，大家尤其在意考試、任用是否公平？是否循私？至於是否選用到最合適的人，是否有工作績效反而被大家輕忽。

「國民年金」通常金額不高，不足以維持退休後的生活水平，只是對 65 歲以上老年人口一項最起碼的照顧。而「職業年金」則是所有努力工作者都應得的一份退休後的報酬。不可否認，目前公教人員的月退休金令人羨慕，過去不夠周全的設計造成某些人的過度保障。今年七月上路的「勞退可攜式新制」雖是跨出了一小步，但退休所得替代率與公教人員的退休保障幾不可同日而語。而

在軍公教、勞工範疇之外的眾多工作者，更是缺乏退休後的保障。

在可攜式「職業年金」實施完善的先進國家，職業的轉換退場十分自然，不會令人特別的為難或遺憾，因為將來退休後的年金並不致差別太大，公教人員的進用也不會讓年輕人為應付極低的考試錄取率而虛度青春，並且如此受到社會大眾的注目與懷疑。退場時可以更為優雅瀟灑，這樣的社會才容易做到「適才適所」、「人盡其才」，發揮每一個人最大的潛能。

柒、開啟性別大門

世界上沒有任何一個民主國家在舉辦考試之前，即先作性別之限制，國安情報、調查人員如此，軍人（校）、警察（校）的招募也都開放性別，雖然職業選擇的性別區隔現象各國各地都依然存在，數千年來的文化影響當然不是數十年就足以匡正的。但是我們也明顯的看到，只要社會開放、教育平等，性別區隔現象莫不在逐漸縮小。就以台灣社會為例，理工學院的女生比例已逐年提高，女醫生、女科學家、女建築師、女工程師也不再引以為奇。相對的，過去大學法學院都是女生的天下，當社會制度漸走上法制後，如今男生選讀法律的人數愈來愈多，已幾乎

超越女生。過去護理科系只收女生，數年前開放後，如今男護士比女護士吃香。過去公車、卡車、計程車只見男司機，如今遇到女司機早已不再見怪。

女生見到血、看到死人就會尖叫害怕嗎？有些人頭幾次也許如此，但是既然選擇了醫生、護理、檢察官等這類行業，經過專業的訓練與適應後，仍堅持留在此專業的女性，從未有人以怕血、怕驗屍而推卸責任的。第一位到當時仍被稱作「黑暗大陸」的非洲蠻荒去研究黑猩猩的英國珍古德女士（Jane Goodall），以她相對嬌小的身軀，如何面對孔武有力、體型體重遠超過她數倍的黑猩猩？她選擇以柔克剛、耐心關懷的策略，終於贏得黑猩猩的信任。她在野地一、二十年，如何兼顧家庭？她從研究工作中找到了志同道合的伴侶，結婚、生子、育兒，美滿幸福的日子絕不輸都市裡從事內勤工作的女性。雖然多年後她也離婚了，但是離婚的原因千百種，與她選擇的研究、生活方式並不能畫上等號。⁸

人權是「立足點」與「機會」的平等，連機會都不給的時候，如何去建立弱勢者的偶像與典範、鼓勵弱勢者提升這方面的能力？長遠來看，男/女性全方位的適應當然需要從教育著手，國家公權力的介入，更能催化社會觀念的改變。聯合國近十年來積極推動「性別主流化」的觀念，要求各國將「性別平等」落實於國家各項政策。台灣自 1987 年解嚴以來，勇敢的走向一個民主開放的社會，政府近年也將「性別主流化」納入各施政綱領，在聯合國的「性別權力測度」多項評比中，台灣早已領先亞洲各國⁹，但是我們的軍警、國安、情報政策卻仍然向後看，常拿日本、韓國來相比，儘管他們有些方面也略勝我們一籌¹⁰。

「性別開放」已是一不可阻擋的趨勢，凡以「男性文化」為主的各機關單位都必須大步走出「性別象牙塔」，徹底擺脫束縛自己的刻板思維，開啟性別之窗，打開性別的大門，搬移過去認為女性不能、女性不宜、女性不敢的石頭，重鋪這條小徑，我們一定會

⁸ 賴慈芸譯，凡安古德著(1999)，《大自然的女兒：珍古德》，格林文化。

⁹ 根據行政院主計處引用聯合國開發計劃署「2004 年人類發展報告」，性別權力測度（GEM，Gender Empowerment Measure）為衡量女性政經參與程度及其對決策影響力，2002 年台灣女性排名 20（GEM 值 0.657），新加坡 20（0.648），日本 38（0.531），南韓 68（0.377），挪威排名第 1（0.908）。

¹⁰ 據 94 年 6 月 10 日內政部警政署參加國家考試性別平等諮詢委員會第一次會議—警察特考分定男、女錄取名額之說明資料，目前我國女警人數比例為 3.6%，日本 4.3%，韓國 3.7%。但據本文作者獲自警察大學葉毓蘭教授 2004 年所發表的「女警角色定位與女警政策」一文中指出，英國女警占 15.6%，美國 10.6%，新加坡 12%。

看到選擇走這條小徑的女性愈來愈多，終究小徑會被眾多人走成一條康莊大道。(本文作者為考試院考試委員)

參考書目

考選部「九十三年考選制度研討會—從兩性工作平等法談國家考試應如何保障性別平等」，93年12月28日。

考選部「九十四年考選制度研討會—公務人員特種考試特殊設限與多元考試方式」，94年8月29日。

考選部網站：www.moex.gov.tw（考選統計）。

吳嘉麗（2005）〈公務人員考銓性別觀〉，《第一屆性別研究與公共政策學術研討會會議手冊及論文集》，世新大學，p.D1~D30，94年5月27日。

海巡署，〈考試院94年度考銓業務國內考察—行政院海岸巡防署簡報〉，94年8月9日。

考銓制度興革之我見



林玉体

摘要

考試「院」可廢，但「考試」仍存；猶如比考試還更重要的「教育」，既未成為中央政府組織中之「院」級，但「教育」不可無一般。其次，「政務」與「事務」二者之分野，有賴身為政務官者之「智慧」抉擇，不可撈過界或二者混淆不清，導致職責不明。在我國台灣正邁向民主化的過程中，有必要在公務人員行列中，政務官的比例大幅提高，並課其政治責任。最後，我國現行退休措施中，最為荒謬及錯誤的，非「五五專案」莫屬，此「專案」之未能早日終止，是政府行事中最大的敗筆！

Several Viewpoints on the Reorganization of Civil Servants Examination System

By Lin Yu-Tee

Abstract

First, examined civil servants system occupied one of the five central governments has been highly criticized for years, and take the assumption that this kind of establishment is unjustifiable. Compared with other developed countries, the task of civil servants examinations could be referred to specialized organizations. Second, policies decision making should be in charge of politics elected by democratic voters, the ratio of them would be dramatically increased. Third, "Fifty-five year retired special program" must be cancelled immediately, it is the most scandal event in the history of retired arrangement.

考試院與其他四院平行，依法「獨立行使職權」；考試、銓敘、及公務人員之保障、退休撫卹等，殆為考試院的最重要職掌。考試院此項業務，已存在數十年，其中出現的問題多且重大，興革之議時有所聞。就管見所及，提出下述數項，敬請方家賜正。

一、存考試但廢院

全世界最進步及最文明的國家，未曾在中央政府組織架構下，設有「考試院」這種單位的。當年孫中山創建「中華民國」，高舉「五權憲法」這種特殊設計，後來的追隨者奉之為至高無上且不可違抗的「神主牌」，死忠的遺教信徒，不知時代潮流為何物。如果認定考試院之設而使我國文官制度健全，吏政清明，且行政效率一流，這都是騙人的瞎話。果真中央政府之有考試院，是政治史上的創舉，相信全球頂尖學者及政府改造之士，會絡繹不絕的來台取經。但近一世紀了，時間上證明，考試院之設是「只此一家，別無分號」，並非「吾道不孤」，又有那國「見賢思齊」啊？

時移勢易，尤其在台灣，五權架構已在根部鬆動；神話式的權威已崩潰，主義之幽魂已失靈。目前，眾所週知的是「國民大會」幾經殘喘，數次修憲之後，該機構訃聞已發，

已正式向世人告別。五院中的監察院，因朝野政黨惡鬥而無心插柳，該多餘的「院」也瀕臨奄奄一息之境，消失在台灣，也是遲早預見的事。在主張三權分立即已足夠者的眼中，亟待廢除的是還在生龍活虎般運作的考試院。事實上，廢除考試院的呼聲，更應趁火打鐵，順勢也把考試院一併廢除。

各級政府機關之用人，不應以公務人員考試取得任用資格之後，才能成為合法的公務人員，如果讓主管有用人的權限，則在責任政治的風氣督促之下，相信沒有一位首長敢隨便任用私人。因為民意的監督及媒體的批判，加上輿論的睽睽之下，公民權利意識的昂揚，若主管用人不當，則在民選期限的壓力中，絕不敢掉以輕心。機關首長手握公務員之任免權，或許更能看出施政的績效。要是他想用的人無法定任用資格，而經考試取得公務員身分者卻又令他看不順眼，則他擬大展長才，終難實現抱負，雖為選民所付託，一定感到力不從心。競選諾言無法兌現，政績大打折扣，這種責任要他負嗎？綁手綁腳，無得力幫手，又那能隻木成林，獨立撐天？孤掌難鳴，徒呼奈何？

考試通過者是否為國家棟樑之材，這是誰也不敢保證的，沒有這麼樂觀。中國行之千年的科舉，台灣也實施半百年的公務人員考試，及格者良莠不齊。中國過去的一流人

才，不屑於科舉考試，台灣也有拒絕聯考的小子。相信不樂意於報考國家考試的優秀青年，不在少數；而每試不第的落榜生，也不盡然都是蠢材，他們其後在私人公司裡大展鴻圖，開闢出另一片傲人的天地。台灣舉世聞名的企業財團裡，就網羅了許多高考及普考或特考的漏網之魚。更不用說，在威權戒嚴時代，考試科目及作答取材，是僵化腦袋的元兇；即令處於正常的狀況，考試取才的「效度」，是難度最高的一種，測驗專家及教育學者再怎麼殫精竭慮的設計考題，也無法百分之百有效的測驗出考生的真才實學，更不用說公務人員敬業及樂業的人格特質了。吾人實不應太迷戀考試的權威性，所謂公正、公平、公開，那都是膚面性質而已！

現在的政府單位用人，有時也沒有一定非經過考試院的考試不可。我們都知道，用人不可循私舞弊，都應無私無偏。以教育界為例，全國公私立學校教師之取得任教資格，並不由考試院負責其事，而由各縣市各自辦理教師之甄試；督學、校長、主任之晉用，也另有管道，並不生麻煩，並未見嚴重問題產生。考試院現存的若干考試，實應打算放手給相關單位辦理。以台灣教育之普及，公民參與權之高漲，以及民意 call in 之囂張，吾人有信心的肯定，不生差池才對！

五權分立，這種憲政的「怪胎」，全世界只有孕育在孫中山的腦海裡，卻有許多欠缺批判性的考生及盲從者追隨。此種文官架構，並不足為他國之楷模，且在台灣實施此套考選措施，由於充斥著「主義」及「黨國」的意識型態在其中，早已失去公務員應秉持的超然及中立風範；加上這些在位的公務員，在應考時吸入了特定政黨的黨綱觀念，導致於在台灣民主化的進程中，他們是最大的絆腳石。台灣擬變成一個正常國家，正名運動之所以挫折連連，乃因公務人員之封閉心態以及為某政黨效忠的觀念作祟使然，這是致命的要害。政府再造、行政革新、以及新思維的變成風潮，都有必要打破行之數十年的考試制度。廢科舉，中國才稍顯有起死回生的希望；廢考試院更可促使台灣向正常國家邁大步向前行，迎頭趕上世界最先進的國家，則台灣幸甚！

「院」可廢，但「考試」仍存。就學生及考生而言，「考試」或「評量」，都有必要繼續存在；但考試的層級，有無必要提升到中央政府的「院」級，則大有商榷的餘地。就實質的狀況而言，目前的考試院設有三部會，一是考選部，二是銓敘部，三是公務人員保障暨培訓委員會。業務經費及人事編制，以前二者最多，也最為全國公務員所關注。先以考選部的職責來說，幾乎每個月都

有全國性的考試（此處所言之「全國」，當然就是「台灣」，絕不包括「中國」），業務也頗為繁忙，但是是否可以與「大考中心」整併，因為二者的「考試」功能完全相同。大考中心數年的努力，也建立起聲譽，每次只在暑期中為高中學生之入大學院校舉辦入學考試，爭議很少。兩個單位如合併，成為「國家考試中心」，就可以全年無休的作各種考試事宜；其次，如果專業團體的組織健全，也不妨將專業技術人員之考試，委請他們辦理。美國的律師考試、會計師考試、及醫師考試，就是如此。美國能，難道台灣矮人一截，辦不到嗎？此外，像人數最大宗的教師，資格之取得及任用，都早已不必經由考選部來承擔考選之責了，則考選部也不必承擔其他公務人員的考試重擔。教師素質之良窳，影響於他人者，自非公務人員可比。既然考選教師之責都可放手了，為何其他公務人員的考選工作還牢牢抓住呢？當然，這種改變必先修法，如果廢掉考試院這種制憲工作可行，則修法單位之修法，就易如反掌了！

其次，銓敘部之業務，自從行政院設置「人事行政局」以來，兩個單位的工作性質，早就該考慮整合為一，不必分屬兩個院。退休撫卹，行政院的財經單位分攤重大風險；人事之考核、資格之審訂、升遷、獎懲、退

休等，各先進國家都注重交由超然及獨立的委員會來處理，不宜由各政黨介入。因此此類委員會的成員，可以仿照中央選舉委員會之辦理各項政治選舉一般，多半由社會公正人士所組成，公信力比較能確立。

最後，公務員之保障、進修、研習，這是任何機關皆行之有年的活動，由各主管機構來推動，此種業務，更不必提升到院及部會來主掌！

公務員之選用，管束之門可以再「鬆綁」。經過公權力途徑取得資格之公務員，人數比例可以再減、下降；准許機關首長更大膽用人，則現有「考試院」的工作量，就會扣除許多。屆時廢除考試院，才不會覺得茲事體大，要從長計議。

總而言之，考試院的「形式」(名稱)可廢，但實質職掌，則可重新組合。如果「考試」的重要性可以位居五院之一，那麼，「教育」的重要性更有資格另立一「院」了。「考試」只是收割而已，「教育」才是耕耘與播種。既無「教育院」，但「教育」不可無；因此，「考試院」可廢，但「考試」照常舉辦，二者之道理，是相同的！

二、政務決策

行政效率的提高，有必要分層負責。現

行行政程序，有屬於政務性的，也有技術層面的。所以公務員中，有政務官及事務官二者之區別。前者作重大的決策，指出正確的「方向」；後者則叫做技術官僚體系，是靠「方法」取勝的。

考試院的考試委員，是政務官，不是事務官。媒體曾批評考試委員少開會、工作輕、職易薪多，這些用意不善的詞句先不去討論它，比較應予關注的是開會的「性質」。如果開會時是要討論「政策」，則考試委員就義不容辭的應該全神關注，且全力以赴，否則就有虧職守。相反的，要是開會的性質是事務性的，則頗多瑣碎與細節，這就不必勞動考試委員或政務官事必躬親去虛耗時光了；開此種會時，政務官也要去費神，那是政務官不務正業，且黑卒仔吃過河，侵犯了事務官的職權。權責不分，行政品質就江河日下了，不足為訓。各司其責，才是該有的措施。

什麼是政策，什麼是事務，二者之界線有時不是一清二楚，此時就有必要依智慧來判斷。這要看任職者的眼界及識見而定。以前有個教育部長，他雖知悉我國憲法行「均權制」，即涉及「全國一致性者」，權歸中央；有因地制宜者，則由地方負責。但是什麼業務是「全國一致性者」，則語意曖昧，只能作主觀的斷定；但主觀的斷定，必須接受公評

或歷史的檢證。這位負責全國最高教育決策的部長，連中小學生的頭髮長度應該是幾公分，都要過問。他的理由是，中小學生的髮長問題，有「全國一致性」的規定必要，整齊劃一是他的教育宗旨。難怪這位部長，被他的老師(時為師大教育系教授)指責為放錯了官位的安排。中小學校長去憂心學童的髮長還情有可原，部長竟然連這種芝麻小事，還當是國家大事，那不如去當個中小學校長好了！

蔣夢麟當教育部長時，意見與中央大學校長不合，兩人為此鬧得不可開交。在過去中國國民黨執政時代，能夠當到教育部長或國立大學校長者，都是黨政關係極為良好，背景很硬之士；因此，雙方僵持不下，執政黨請黨國大老吳稚暉出面調停。吳對蔣的作風稍有微詞，當面指責，意謂部長應該以國政大局為重，國立大學的事由國立大學校長去操煩即可；還不客氣的怪蔣真無「大臣之風」！蔣恭敬的聽取教訓，還謝謝吳的指示；但還存有一點個性尊嚴的蔣夢麟，不久即辭去教育部長職務，由南京北返回北京大學任教；蔣的好友劉半農一聽蔣的訴說原委，數日之後送了一顆印章給蔣，內刻有「無大臣之風」，蔣劉兩人一見，哈哈大笑！此事也因此傳為佳話。

政務官一般說來，比較不那麼忙碌，因

為他必有較多清閒，以便重大決策臨頭時，不會為眾多事務所煩，才能作出明智的決策，「養將千日，用於一時。」政策的錯誤，惡果比貪污還嚴重。如果政務官還天天開會，且開會終日也不能有結論，這是污辱政務官的人格；把政務官當事務官看待，試問還有官箴嗎？連公務員進修的收費應多少，此種草案還要請考試委員來決定，或是考試委員也自我矮化非審查該案不可，這是把將當成兵了，這種戰還會有打勝仗的希望嗎？

政務官不應自我作賤，甚至去搶事務官的本份工作，以為這是奉公守法的明證；殊不知這是角色混亂的表現。連這種認知也不懂，還擔當什麼政務官啊？遺憾的是，目前台灣的政府機構、公私立學校，卻到處存在此種不正常現象，行政革新，這也是當務之急！

三、常任文官與政務官

我國的常任文官制度，由於國人尤其一些高官，心中常迷戀於中國相傳一千多年的科舉考試制度，而引以為傲。其中的一項「優點」（或許是「特點」比較符合事實），即常任文官措施比較穩定，人事變遷的幅度不至於因選舉之勝敗而大肆更動。現在台灣已擺脫中國幾千年來的封建帝王制度，「改朝換代」已在台灣變成「政黨輪替」；過去，一朝天子

一朝臣；在威權時代，誰敢持有異議？順我者不見得昌，但逆我者必然亡。這種現象也有了一種自然的報應，即一個朝代再怎麼興盛，時間沒有多久，最後也得下台。個中原因，用人不當是最大的癥結所在。

防弊重於興利，是常任文官制度的設計之用意所在。但此種制度，在競爭相當激烈的現代社會中，是不具開創性、主動性及積極性的；格局太小，保守性太重。在開放又力求進步的時代裡，政府機構用人如停留在此一層次，將是我國邁向文明化的絆腳石。尤其是文官的過去培訓及教育過程中，維持且喜愛傳統思維者，百分比奇高。說具體些，在民進黨執政之下，是以台灣優先或台灣獨立建國而取得台灣絕大多數選民的支持才獲得執政機會的；但全國的文官中卻絕大多數對此種政見不只質疑且抵制到底，因此推動台灣主體性的政策，不是窒礙難行嗎？新政府上任，擬用符合自己政策的人負起政治責任，給與官職，施展抱負，但卻發現常任文官制度纏住了手腳。最近幾年雖稍見「鬆綁」，但一來還具體的限制政務官的任用資格，二來政務官人數的增加並不多，想要一展長才實踐選舉時的諾言之首長，常感文官制度太僵化，造成所用非人的遺憾！

台灣的教育自日本時代開始，就步入世

界先進國家之林，經過多年的努力，人民知識的普遍提高，加上近年來民主政治之開放，言論自由及批判精神，較之一流民主國家，已不遑多讓；幾次的民主選舉，雖未臻完美境界，但民意的展現，已讓政客及素行不良的政治人物，不得不屈服於開票所顯示出來的結果。台灣人民民智之高，已讓吾人有信心的對台灣選民之抉擇，充滿樂觀與期待。政務首長在此種明確的民意選票監督之下，又有那一位膽敢拂逆民意，任性的隨隨便便重用一位親信作為「酬庸」嗎？現在的台灣人敢公然嗆聲的太多了，大家都處在陽光底下，政務官的一言一行，不都在民意的巨眼監視之下，無所遁其形嗎？即令一位有前科的罪犯，但只要首長有勇氣保這個險，深信他也提拔他，或許也會有令人刮目相看的業績。反正敢用他的人也有固定的任期，不會如同中國帝制時代的現象一般，一生作首長到入棺材時為才停止，怕什麼呢？既已用選票讓他上台了，他要用什麼人，是他的事，別人管不著；制度也不必橫中作梗，讓他放手作去吧！作得好，他可以連任，但連任也只有一次而已啊！作得不好，不只輿論立即譴責，媒體馬上大加撻伐，且最後的選票決戰，就是考驗他去留的最後一道關口，難道他敢賭這種政治生命嗎？傳統的文官制

度，欠缺彈性，現階段讓政務官加倍，或許是我國政治進步的不二法門吧！

四、速廢五五退休專案

退休制度中，有一極為奇特又非常不合理的「五五專案」。即年屆 55 歲，不只以「專案」申請退休，且享受多發 5 個基數的優惠。此制已行之多年，用意在鼓勵新陳代謝。但令人深感不解者，是為何只 55 歲者享有此特權，54 歲或 56 歲就無此「專案」。既指為「專案」，則凡申請退休而合乎該項年齡條件者，皆一律獲准，縱使地方縣市政府的財政多麼拮据，也得忍痛准其所請。萬一不准，則當事人必死命反抗，非要「專案」辦理不可。政府單位又礙於「擋人財路」的指責與怪罪，預算再怎麼赤字連連，也得勉強予以同意。此種制度，不但造成縣市政府的困擾，且在人事制度上更產生反淘汰現象，劣幣驅逐良幣，亟應加速檢討。

有考試委員在院會中提出五五專案之不合理，考試院院會沒有異議的通過決議，會銜行政院；兩院都省覺到該專案太過離譜，皆同意迅速予以廢除。不意當兩院皆一致有共識希望這法條應予終止時，送到了立法院，各黨團除了中國黨（中國國民黨）之外，也都贊成儘速取消該法案，只有高雄市的某

一委員反對，她認定享此特權者必不滿意而拒絕簽字。此案因之遭到擱置，時間已快達兩年。我們由此可見，只要有一位立法委員的不同意見，竟然就可以阻擋壓倒性多數委員的看法！這是什麼樣的立法院？

眾所週知，除了特殊的例外，55 歲正值知識見解達成熟之年，此時就離開公職，國家少了較佳的公務員，殊為可惜。由於是「專案」辦理，又加上誘因較多，因此年屆 55 歲而不退者，並不多見。到了 62 或 60 多歲時，身心狀況或許不如 55 歲，到時候擬提出退休，但幾乎不能如願，因為政府沒錢，這就變成該退的不許退，而不該退的卻退光光的現象。試問此種措施，又如何能提升公教人員的服務品質？

55 歲就想退休，吾人並不表反對；但為什麼唯獨對 55 歲退休者要「專案」處理，不只一律准予退休，且多給了四、五十萬的退休金？而其他年歲擬退休者，一來不見得能如願，二來也不多發 5 個基數。個中道理，相當不正常。原先制訂該政策者，實在是愚蠢之至，此種錯誤，實應立即更正。更令人氣憤的是，「一雌當關」，就「萬夫莫敵」嗎？政治革新如此牛步，由此一案件，也可看出真正的癥結所在！

如果以一種較高的標準來衡量，55 歲就

擬申請該專案者，心目中只在意於多領不少退休金，且如果所請不准，一定要走上街頭抗爭，則此種貨色的公職人員，大概也不是什麼好料。讓這此人早點離開政府部門，新舊更替，可能也會有一番新氣象也說不定。但台灣的社會風氣已臻此一境界了嗎？或許公共輿論可以不屑於享受五五專案的特權者，但法令制定，總不該「誘人入罪」啊！依一般人性的欲求，見「利」而不勇為者，實屬鳳毛麟角。事實上，按五五專案而退者，多半另有第二春，甚至也重操舊業，尤其是教師，其中大學教授更佔最大多數，這些人轉到私立學校任職，等於是領了雙薪。此種極為不當的退休制度不除，罔論行政氣氛的和諧！

有人認為身為考試委員者，不宜主張廢除考試院，否則就不應接受考試委員的職務。這種說法是不值一駁的。俗云：不入虎穴，焉得虎子；並且改革途徑有二，一是體制內，一是體制外。考試委員本身來呼籲考試院的廢除，是屬於前者，難道當事人沒有資格表示意見嗎？只能維持現狀，是最惡劣的症候。自廢武功，正是最無私的表現，不享既得利益，更是值得稱許！放棄本位立場，更不應作頑強的抗拒，可以使行政革新加速進行。（本文作者為考試院考試委員）

考選政策的五大改革議題



林嘉誠

摘要

本文敘述作者任職考選部部長一年多來在考選制度上所推動之各項改革措施、未來擬改革之重點。改革措施包括：研訂四年中程計畫，逐年落實執行；成立外事、民調、考試宣導、知識管理、e化、統計等六個任務小組，與正式單位交互運作、相輔相成。上述改革措施自實施以來無論在試政規劃或試務執行上皆已顯現成效。未來擬改革之重點包括：教、考、訓、用合一；人權因素的考量；國際接軌；掌握核心能力的考試；重新思考證照考試制度等。文中詳細說明了必須改革之理由及應改革之方向與做法。

關鍵字：考選政策、改革措施、國際接軌、核心能力、人權

Five Reforms of Examination Policy

By Lin Chia-Cheng

Abstract

This article discusses the reform-oriented measures the author implemented in the year subsequent to taking up the post of Minister at the Ministry of Examination, and certain significant reforms planned for the future. Those reform measures already in place include the introduction of 4-year medium-term planning, for year-by-year implementation, and the establishment of 6 task groups responsible respectively for foreign affairs, public surveys, examination publicity, knowledge management, computerization and statistics. These groups interact with the formal Ministry departments, each complementing the others. Since their introduction, these various reforms have proven to be clearly effective, as much in terms of examination planning as in their actual administration. The main points of future reforms include the integration of the related processes of education, examination, training and employment; deeper consideration of human rights factors in examination affairs; greater integration with the international community; examinations that address core abilities; and, a thorough review of the system of certification examinations. The article considers in some detail the reasons such reforms are needed, and the orientation and methodology to be adopted.

Keywords: examination policy, reform measures, international integration, core abilities, human rights

本文將討論我國考選政策近一年三個月來的改革措施，以及考選政策面臨外在環境的挑戰，如何因應與設計新的模式。筆者自去年五月二十日奉調出任考選部部長，針對考選政策的創新與改革，參考國內外相關體制，並與部內同仁開誠布公集思廣益，共同提出一系列改革計畫。由於任何改革措施不可能一蹴可及，必須分階段實施，過去一年三個月經過翔實規劃及有效的執行，已稍有成效。未來秉持四年中程計畫方案，逐次完成具體改革項目。此外，面對快速變遷的外在環境，特別針對考選政策五大議題，具體提出改革措施。

壹、近一年三個月考選政策改革措施

考選部負責國家考試政策的規劃以及考選行政，與國家其他部門相似，必須衡量外在環境，以及組織內有形與無形資源，提出考選部的願景與使命，並依據願景使命，規劃具體執行策略以及中程計畫。考選部自民國九十四年，即依照筆者在行政院研考會主委任內所推動行政院各部會四年中程計畫的規範模式，撰寫四年中程計畫，具體列出考選部願景、策略、各項施政指標。考選部願景以開展新視野、新思維及新作法，選拔國家優秀公務人力與專業人才，扮演國家競爭

力之推手。執行策略包括：1、建構與國際接軌之考選法制；2、開創具信度效度之考選技術；3、建置質量俱優之 e 化題庫；4、提昇顧客導向之服務效能；5、精進零缺點目標之試務品質。中程計畫採取滾動式績效評估機制，第一年施政計畫執行結果，除了依中程計畫、第一年施政計畫加以績效評估之外，並依執行結果局部修正第二年施政計畫。

為了貫徹執行施政計畫，考選部除了各單位依其法定職權行使之外，特別成立若干任務編組輔助執行，這些任務編組包括：1、外事小組；2、民意調查小組；3、宣導小組；4、知識管理小組；5、e 化小組；6、統計小組。小組由考選部政務次長或常務次長擔任召集人，考選部參事或研究委員擔任執行秘書，筆者則親自帶領 e 化小組及知識管理小組。上述任務編組由各單位同仁組成，實施成效甚佳，與正式單位相輔相成，僅就各任務小組近一年的表現略作說明：

一、外事小組：

負責搜集與分析國外相關考選制度，著手考選部辦公室、網站、文件英語化，提昇考選部同仁英文能力及涉外能力，接待外賓，參加國際組織及國際會議等。考選部近一年完成所有辦公室設備，同仁識別證、若干文件及網站內容的標示英語化，依同仁外

語能力開設四班英語及一班日語，參加國際公共事務管理協會及醫學考試組織，接待外賓人數增加，並每年派員參加 APEC 建築師、技師年會。考選部負責國家公務員及專技人員考試，國際接軌十分必要，提昇同仁外事能力，列為重點。

二、民意調查小組：

任何政府部門施政規劃及評估，均需考量相關民意的反映，考選部除了設有網站意見交流、部長信箱、電話及傳真服務，發行電子報及考選周刊，提供相關資訊及接受考生意見，考選部每年考試種類超過一百種以上，考生高達四十萬人次，成立民意調查小組，負責調查考生對考試規則、科目、所需服務等意見。此外，國家考試攸關重大，一般民眾、用人機關等意見，也是民調小組蒐集的範圍。參與國家考試的典試委員、命題委員、審查委員、閱卷委員等實務經驗及意見，民調小組也固定了解他們的意見，以作為考選部試務改革的參考。

三、宣導小組：

考選部主動出擊，參加大學、研究所就業博覽會，介紹國家考試，並赴各大學說明國家考試概況，直接聽取同學的建言。近一年來，考選部計赴四十所以上大專院校說明國家考試，同學反應不錯，並參加多次就業

博覽會，期能吸引更多年輕學子參加國家考試。

四、知識管理小組：

知識經濟時代，政府成為知識密集服務業，政府公務員均是知識工作者。組織知識與個人知識密不可分，知識的創造、認定、分享、累積、儲存、傳播等，有賴知識管理制度的健全化，考選部依組織任務，將知識社群分成六分組：外事分組、比較制度分組、試務改革分組、試題改革分組、e 化分組、顧客服務改善分組。考選部專員層級以上同仁全部參加，其他同仁自由參加，經由各分組成員的知識交換、分享，以及有計畫建立知識物件、知識倉儲，對於同仁業務及相關知識的演進，助益匪淺。考選部知識管理小組成立一年以來，同仁對知識管理的概念與運作，已有初步掌握，咸認有助於工作實施，以及知識分享。考選部知識管理資訊平台也已正式起動，不少知識物件可自由採用，各社群小組除了內部鼓勵措施之外，也正式進行社群之間的良性競爭，設有團體獎及個人獎。

五、e 化小組：

考選部設有資訊管理處及題庫管理處，成立 e 化小組，主要目的係強化全體同仁 e 化能力，並設定目標，預計明年元月開始網

路報名，考選部目前已有航海人員考試採行網路測驗，未來逐步擴大項目，由於國家考試科目甚多、又須同時舉辦，以昭公信，網路測驗的難度不低，務必充分準備。考選部下一階段規劃牙醫等專技人員考試，優先採用網路測驗。題庫 e 化也是重要工作，除了設立包括國文、英文、醫學、牙醫、藥學、中醫、護理、憲法等科常設題庫小組，並將現有題庫儘量 e 化，俾利未來網路測驗，並可縮短不少試務流程。網路安全對考選部的重要性不言可喻，強化 e 化作業，務必同時提昇網路安全，若干網路作業必須獲得 BS7799 認證，也列為要件。

六、統計小組

考選部除了設有統計室，負責法定工作之外，由於考選部各項考試，報名、錄取者不少資料頗值分析，錄取者後續的流動也是珍貴的研究題材，尊重個人隱私權前提之下，如何將基本統計資料作知識加值，是統計小組的職責。考選部於去年十月曾大規模調查具有各項典試、審查、命題等資格的學者專家，諮詢參與國家考試命題、問卷等意願，藉由擴大命題、閱卷等委員人數，達成命題均衡原則，並使閱卷更具信度。

考選部原有的組織架構加上新設的六個任務小組，在中程計畫及九十四年度計畫引

導之下，整體績效有若干提昇。考選部負責試政規劃及試務執行，試政部分由考試院以合議制方式最後決定，可是考選部前端規劃仍十分重要，評估考選部績效，試務方面，例如題庫的增加、試題疑義的減少、行政爭訟的降低、試務流程簡化及時間的縮短、每次考試動用人力與經費的降低、試題的信度與效度的提高、考生滿意度的提高、閱卷對考選部提供服務的滿意度升高、各種考試期間危機能力的強化、從報名、考生資格審查、考試期間臨時狀況的處理、閱卷的一致性、試題疑義的處理、典試委員會的幕僚作業、闈場內部的安全機制、到正式放榜作業，所有過程邁向零缺點。至於試政方面，雖然最後決定權是考試院院會，可是考選部負責規劃工作，責無旁貸，一方面詳實規劃，另一方面向考試委員說明溝通。以近一年考試院數項重大決定為例，廢除本國史地考試、監試法廢除、高普考試由二試改為一試，均事先交由考選部研議，再提交考試院院會討論、決議。廢除本國史地考試，雖有九十四年地方特考本國史地爭議因素，但是考選部近十年強調專業科目比例提高、普通科目比例下降，逐步廢除相當四等、五等考試本國史地概要或大意。高普考由二試改為一試，考選部檢討考生降低、不少類科考生人數未

超過三百人、錄取比例甚低，二試所提高信度與效度微乎其微、卻增加考生負擔、拉長用人機關等待派員充任時間，因此建議考試院改為一試。監委無法如期產生，依監試法規定，本應由監委監試，為了考生權益，並分析利弊得失，考選部的分析與建議獲得考試院支持，各項考試，除了一種之外，均如期舉辦。

貳、五大考選改革議題

考選制度與政策唯有不斷虛心檢討精益求精，尤其考試制度涉及個人主張見仁見智，更需彼此溝通方能取得共識，憲法設置合議制考試院，應與此有關。擔任考選部部長，並非試政政策的唯一決策者，但是負責試政規劃及辦理試務，除了前述的一些作法之外，特別針對下列五大措施進行改革；1、教、考、訓、用合一；2、人權因素的考量；3、國際接軌；4、掌握核心能力的考試；5、重新思考證照考試制度。

一、教、考、訓、用合一制度

教考訓用合一是種理想的組合，考選部負責考試，以往與教育部、各用人機關、人事主管機關、專技人員主管機關、同業公會、大專院校等，均有密切互動。教育部為全國最高教育主管機關，雖然目前各大學自主性

甚高，可是外國與中國大陸學歷認定，仍由教育部主司其事，考選部負責的考試不少涉及國外學歷的認定，必須與教育部充分合作。目前考選部與教育部有定期部間會談，並建立溝通平台。教育部對於大學醫學、工程科系設有評鑑委員會，考選部負責醫事人員及技師考試，與上述委員會互動頻仍，對於應考科目、資格等，隨時交換心得。各大學院校科系名稱、必修課程因應時代需求，更新迅速，考選部直接與教育部、各大學院校聯繫。不少國家考試典試委員、命題委員、閱卷委員由大學院校教授擔任，隨時了解大學教授動態、意願，才能找到最佳的典試、命題及閱卷委員。為了公平性，典試、命題、閱卷委員，必然考慮均衡原則，尤其校際均衡，有時也兼顧地區及性別。考試影響教學或教學左右考試，不能一概而論。不可諱言，補習班林立，考生依賴補習班密集補習，絕非正常現象，教考充分配合，也是消除依賴補習班的途徑之一。考選部考試除了引水人、中醫師、消防設備士之外，其他均由國家文官培訓所或特考用人機關、專技人員主管機關負責訓練工作，上述機關在訓練期間甚少採取淘汰制度，使得國家考試相形重要。雖然國家考試型態不少，仍以筆試為主，訓練機關加強把關，應可更深入了解錄取者

未來是否勝任工作。國家公務人員考試，考選部對口是人事行政局與銓敘部，此外，考選部與特考機關也積極互動，才能考出用人機關最需要的人才。至於專技人員考試，主管機關在前置立法以及後端訓練、任用，扮演主導角色，考選部現階段作法，則是秉持政府一體原則，與主管機關溝通，並與同業公會、相關大學院校攜手合作。教考配合，仍有待強化，考選部負責的考試範圍廣泛，類別與科別不少，必須與各大學密切合作，並了解國內外相關訊息，才能選拔出有能力的專技人員與適任的公務人員。考訓部分也有若干課題，值得檢討，以公務人員考試為例，由於訓練機關甚少淘汰，依考試及格者是否適任，仍待商榷。如果採取增額錄取，訓練期間淘汰一定比例，應考人心理是否接受，訓練機關或用人機關是否願意配合，均待考驗。

二、人權因素的考量

人權立國是我國政府的基本原則，人權也是普世價值，文明國家的象徵。我國憲法明文規定人民有應考試、服公職的權利，基本人權也包含平等權，不分性別、種族、在法律上一律平等。國家考試超然獨立，不涉任何意識型態，但是以往若干規定，必須重新檢視，加以調整。除了對於原住民、身

心障礙者，政府特別立法保障其工作權，並特別舉辦原住民特考及身心障礙特考。考選部與人事行政局協調，希望各政府機關以身作則，提供更多機會，俾能每年舉辦原住民特考及身心障礙特考。科技發達，許多輔助工具，例如無障礙網頁，均使身心障礙者可以跟一般人同樣工作，國外盲人法官、律師不少，我國去年才產生第一位盲人律師。考選部特別強調無障礙考試，提供各種設備，俾利身心障礙者順利參加國家考試。關於原住民特考，原住民基本法、原住民工作保障法等，明文規定平地鄉及山地鄉原住民公務員比例，因此原住民特考每年舉辦，不成問題。原住民的特殊保障，在憲法增修條文以及立法院通過的原住民的基本法、原住民工作保障法等，均有明文規定。原住民特考以原住民集中地區為服務地點，並不影響非原住民工作機會，同時也間接鼓勵原住民同胞接受多元教育，培育各類型人才。兩性平等是全球性議題，我國明定兩性工作平等法，雖然公務人員考試法也規定授權考試機關必要時可以規定性別名額。目前兩性教育平等，女性參加國家考試人數激增，不少考試、女性錄取比例高於男性。除了六類特種考試，錄取名額，男女性比例仍有懸殊之外，其他均沒有差異。這六類人員包括警察、海

巡、調查、國安、法警、監獄管理員，上述用人機關均列出理由說明為何男女錄用名額不同，可是婦女團體及兩性工作主管機關仍有異議。考選部秉持兩性工作平等原則，成立審查委員會，凡是兩性錄取比例差異太多者，必須詳細說明理由，如未具說服力，考選部要求用人機關重新調整。兩性工作平等，用人機關泰半可以接受，但是先入為主的觀念，認為有些工作女性不宜擔任，例如危險性、較需體力等，其實不少工作兩性均可從事，一些情治機關，部分工作可以優先由女性擔任。性別主流化已成為全球重大議題，國家考試實施多年，兩性平等可由若干統計數字分析，例如外交領事人員考試及格人員比例，由以往的十比一，目前則為一比一。律師考試及格人數男女比例，近幾年也維持六比四左右。有關六項特種考試，性別錄取名額仍有懸殊，考選部與相關機關繼續溝通，期待有更佳方案。考選部於今年全面檢討體格檢查問題，公務人員任用法祇限制精神病不得擔任公務員，公務人員考試法規定必要時須做身體檢查。傳染病防治法明文規定不得歧視不具法定傳染病者的工作權，過去不少用人機關以身高、體重、儀容、非法定傳染病等，限制他人工作權，考選部除依用人機關性質，酌量規定體格標準，儘量

採取從寬原則，不必繳交身體檢查表，必須若干限制者，用人機關必須說明理由，考選部主動與用人機關協調放寬標準，例如調查局人員，男性身高由 165 公分降為 155 公分，女性由 160 公分降為 150 公分，非傳染性 B 型肝炎仍可報考。其他包括國安特考、警察人員特考、外交領事人員特考等，也均放寬相關體檢標準，提供身心障礙者更多參加國家考試機會，取消或降低體格標準，也展現政府具體人權政策。專技人員考試，有些母法，例如律師法、醫師法，均規定若干體格限制，由於考試及格到實際領取執照，仍有一段時間，考選部主張專技人員考試及格，不必向考選部繳交體格檢查表，俟向事業主管機關申請執照時，再繳交體格檢查表。此一政策已正式經考試院院會通過，亦即往後專技人員考試，均不必繳交體格檢查表。

三、國際接軌原則

在全球化的時代，包括政府公務人員以及各類專技人員，均需具備應有國際觀，並與國際接軌。考選部負責公務人員及各類專技人員考試，有不少可著墨之處。例如各國公務人員考試方式，彼此可以交換心得，我國獨立行政機關之外的考試機關，世界罕見，全部公務人員由特定機關負責考試，也相當特殊，雖然如此，外國人對我國特別的

公務人員考試制度十分好奇，外賓到我國訪問或是我國派遣人員出國訪問或出席國際研討會，均成為焦點。公務部門人力資源已是全球討論議題，包括人力的晉用、昇遷、給付、績效評估、退休等，均是政府改造重要話題，透過國際交流，截長補短，並且提高我國能見度。公務員有不少機會參與國際事務，例如接待外賓，參加國際會議、出國訪問、參與國際談判。除了專職涉外人員之外，不少公務員也責無旁貸，我國所處國際環境特殊，各級公務人員如果具有國際觀與涉外能力，必有助於提昇國家地位。語言能力與專業能力共同構成涉外能力，政府目前積極推動提昇公務人員英語能力，例如參加英語檢定測驗，考選部自明年開始，包括初等考試、普通考試均加考英文，以提昇公務人員外語能力，外語能力對於涉外能力、培養國際觀、閱讀外文資料等均有助益。考選部負責將近一百種專技人員的考試，提供更佳國際接軌機會，此種國際接軌包括有更多機會與國際接觸，以及建立國際專技人員共同技術標準，達成雙邊或多邊的相互認證。我國參加 WTO 前，對於外國專技人員的資格採納，已放寬不少，WTO 於去年通過七月套案，初步解決爭議多年的農業問題之後，對於會員體進一步開放服務業，已列為重點。

其中攸關專技人員相互認證的所謂自然人流動問題，遲早搬上檯面。考選部雖非專技人員唯一主管機關，但是負責專技人員考試或免試檢定，必然涉入其中，教育機關、主管機關及考選部曾舉辦會議討論，由於事業主管機關祇負責既定專技人員，考選部所涉範圍最為廣泛，因此責無旁貸，舉辦多次研討會，邀請同業公會、主管機關、教育部門共同會商對策。APEC 建築師、技師國際標準化也頗有進展，參加國共同建立標準，凡是達此標準的技師可以在參加會員國執業，我國積極申請加入，並在今年六月分別成為上述兩個組織的會員。除了教育、訓練、經驗之外，考選部技師考試如果與上述標準接軌，對於通過國家技師考試者，應是一項福音。專技人員的屬性，本來就具有較高的國際性，例如醫師、建築師、會計師等。我國專技人員除了執照與國際接軌之外與公務人員相似，如果具有涉外能力，也有助於民間外交。考選部未來將更積極參考各國專技人員考試方式，並與各國主辦單位接洽，彼此交換心得，如此有助於通過專技人員考試者，具有國際水平，融入國際領域。包括醫師、會計師、技師等列為優先項目，全力以赴。

四、核心能力的考試

企業管理十分強調組織的核心能耐以及

成員的核心能力，因為企業能基業常青，在市場占有一席之地，保持競爭優勢，與組織核心能耐有關，個人的核心能力除了確保個人在組織之內的優勢地位之外，也構成組織核心能耐的重要因素。政府部門與企業部門稍有差異，但是政府部門應具有獨特核心能耐，政府公務人員應具有個人核心能力，已是眾所皆知的常識。考選部負責公務人員初等考試、普通考試、高等考試，上述考試皆採統包式，依用人機關需求數決定錄取人數，即使如此，細分類科仍可規劃各類科所需核心能力，當然基層公務人員核心能力不是完全由考試審定，未來的在職訓練與職務歷練也十分重要。高考二級、一級，應考人須具備碩士或博士學位，錄取者以薦任七職等或九職等任用，核心能力的測驗比較可行，也十分必要。升等考試，薦任升等或簡任升等，均是在職公務人員，及格者取得中、高階公務人員資格，考試時更宜注重核心能力的測量。核心能力以機關、職位高低、職位所需具備等為主。特種考試，特考特用，在分發機關起碼任職六年以上，警察、法官、外交人員，可能全部公務生涯均在此行業，初任考試時，核心能力考量的重要性不言而喻。專技人員既然稱為專技人士，核心能力更為彰顯，如何因應時代變化，以比較客觀

方式界定各種考試類別所需核心能力，用那些考試科目及方法，測出真正具備核心能力者，為政府、用人機關、各行各業所用，列為考選部核心課題。有關核心能力的討論，日愈受到重視，以公務人員為例，不同類型、等級的公務人員，所需具備的核心能力，容有差異，愈高階人員，核心能力應該愈高；專業性愈高的職務，所需的核能能力也愈高。核心能力除了專業技能之外，溝通能力、抗壓力、與他人協調能力、個人若干心理特質、領導能力等也是核心能力的一部分。核心能力或許無法由考試完全測量，但是考試科目及方法，仍有助於核心能力的檢測及培育。初任公職人員，所需核心能力或許較低，但是升等考試及高考一、二級考試，及格人員的核心能力要求，應該提高。核心能力的提昇，在職訓練、經驗累積等也十分重要，但是考試制度如果為初任公職人員打下較佳的核心能力基石，對於當事人、所服務機關，形塑組織核心能耐、個人核心能力均是不可或缺的。至於專技人員考試，以醫師為例，考選部主要檢測是否具有般醫師的專業能力，至於專科醫師則經一段訓練及經驗，再由專業醫師公會檢定資格。因此考選部考試所施測的核心能力，侷限一般性，而非專科性能力。其他的專技人員考試，部分與醫師

考試相似，部分則否，凡是一次考試即取得專技執照，不必再經專業團體再檢定的類別，考試時應加強核心能力的檢測。

五、重新思考證照考試制度

憲法第八十六條第二款與專門職業及技術人員考試法所指的專門職業及技術人員，以其具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能，而所從事之業務，與公共利益或人民之生命、身體、財產等權利密切關係者。考選部目前負責將近一百種專技人員考試，其中所謂醫師、律師、建築師、會計師等四大師，明顯均需接受現代教育或訓練，從事之業務，與公共利益或人民之生命、身體、財產等權利有密切關係。其他包括各種技師、牙醫師、中醫師、藥師、護理師、心理治療師等，也均符合上述要件。其他，例如引水人、消防設備士、土地經紀人、保險代理人、社會工作師、航海人員、不動產估價師等，法律明文規定國家考試，這些人員是否符合上述要件，值得探討。現代專業社會證照考試相當普遍，有些由職業訓練機構負責檢定，有些由事業主管機關委託同業公會負責考試，到底那些證照必須國家考試，那些證照由職訓機構或事業主管機關委託辦理，有必要加以釐清。以觀光領隊導遊為例，以往由主管機關觀光局負責考試，現

在改為國家考試，理由何在，並不清楚。禮儀師一度規劃為國家考試，經考選部與主管機關協調後才改為主管機關負責。二十一世紀，除了生物科技之外，電子產業及金融相關服務業最為發達，目前國家專技人員考試與電子產業有關者，除了電機技師與資工技師之外，沒有相關類科。國際間有關電子、資訊的證照不少，例如微軟、IBM、JAVA 等著名公司證照，國家考試是否增列，值得省思。金融服務業的相關證照，國家考試目前祇有保險從業人員，包括代理人、經紀人、公證人，其他付之闕如。包括信託業、期貨業、證券業、銀行業等，有不少證照考試，例如保險精算人員、風險管理師、期貨交易分析員、證券投資分析人員、外匯人員、授信人員等，這些考試分別由同業公會自辦。考選部基本立場，凡是民間可做，政府儘量委託，事業主管機關可做，考選部儘量委外，可是憲法明定專技人員須經國家考試，隨著產業結構改變以及時代變化，專技人員的內涵有必要檢討。二十一世紀是證照時代，證照代表個人具有某種專業能力，除了國家考試之外，國際社會及國內民間部門也紛紛推出各種證照測驗。前已述及，那些證照須經國家考試，那些則否，並無定論，考選部特別列為專題研究。綜觀證照考試的發展，與

政府的經濟政策及當時財經環境有關，例如，一九六〇年代，我國實加工出口政策，航海人員、引水師、報關士等，即列為國家考試；一九七〇年代，台灣土地價格高漲，不動產經紀人、不動產估價師等開始列為國家考試。一九八〇年代國內逐漸邁入服務業年代，包括保險代理人、營養師、檢驗師、護理師等，列為國家考試。政府為了發展觀光事業，提出觀光客倍增計畫，導遊及領隊也改為國家考試。隨著時代的改變，以及配合國際接軌原則，重新省思國家證照考試，已是刻不容緩。配合大學教育、專業團體、事業主管機關，全面性檢討修正。

參、結語

國家考試經緯萬端錯綜複雜，考選部成立超過半個世紀，累積不少寶貴組織資產，可是環境瞬息萬變，考生的期待，如何選拔最優秀人才為國服務，除了上述改革議題之外，歸根究底，仍是做好考選規劃及試務工作，聘請最佳典試委員、命題委員、閱卷委員，建立具有信度、效度的題庫，頒布公平合理考試規則及考試類別與科目，欲達到上述理想，近一年三個月的改革措施，以及五大思考議題的改良方案，應是必要的手段。
(本文作者為考選部部長)

當前我國人事法制的改革構想與做法



朱武獻

摘要

我國人事制度建制悠久，已具良好基礎，多年來，亦扮演政府組織運作之重要角色。時值全球化趨勢來臨，國際競爭激烈，各國陸續展開政府改造工程，而順應我國政府改造之目標，建構專業績效的人事制度已為當前人事制度改革之重要任務。本文係以銓敘部職掌為範疇，揭示銓敘部在因應政府改造時之相關重點作為，並分就一、擴大法規鬆綁，增進組織活力；二、因應政黨政治發展、建構政務人員人事法制體系；三、擴大彈性用人機制、統合建構聘用人員人事制度；四、實施績效管理，加強激勵淘汰，擴大績效獎酬；五、因應環境變遷、研修退撫制度，提昇基金收益等五大面向說明改革之構想做法及目前之進度。上開推動事項若完成法制化程序，將成就人事制度全面性之改造，人事制度將更趨專業化、效率化、彈性化。

Reform Ideas and Practices on ROC Government's Present Personnel Legal System

By Chu Wu-Hsien

Abstract

The legal framework of ROC government's personnel system has been established for a long time and provided a good foundation for government agencies' operation through these years. Facing the global trend and severe international competitions, a lot of countries on the world have started their government reform tasks. Following the direction, the ROC government also undertakes reconstruction on personnel management system and the main mission is to set up a performance-based personnel system. This article, discussed within the Ministry of Civil Service's official duties, focus on key actions that government should take to implement government reform. Its ideas, practices and current achievements can be elaborated from the five main aspects as following:

- Extend the scope of personnel regulation-loosening to stimulate vigor of government agencies.
- Institute new laws for the management of political appointees in respond to the development of party politics.
- Enlarge flexible employment mechanisms and set up an integrated personnel system for contract-based employees.
- Implement performance-based management, enhance selection and incentive systems, and strengthen performance-base payment.
- Revise the retirement and compensation system and increase Fund profit ability to keep up with the changing environment.

Provided that the above-mentioned issues have been completed through the whole legislative procedure, the goal of a comprehensive reform will be successfully achieved. Hopefully, the personnel system of ROC government will become more professional, efficient and flexible.

壹、前言

身處全球競爭的環境中，為迎向國際，各國競相啟動政府改造工程，綜觀各國政府推動改造工程時，人事制度、人事管理措施之檢討，已為必然改造項目之一，一來大部分改造工程皆須公務人員來推動執行，如何啟發其改革之動力，須有賴激勵的文官體制；再者，文官受僱於國家，文官能否發揮競爭力，文官是否具效率，在在影響政府改造的成效。人事制度改革環環相扣，須作全面檢視，始能克竟其功，在政府改革的目標確定後，應瞭解並非單一的人事法制對應單一的策略目標，而是思考為了達成某一個策略目標時，應該有那些人事法制需要一起作變動¹。武獻於 93 年 6 月接任銓敘部部長，正值政府推動政府改造工程，而專業績效之人事制度為改造之五大目標之一，銓敘部職司人事法制的擬議，在配合政府改造期程，除了持續檢討人事法規鬆綁外，亦因應政黨政治發展，建構政務人員法制，另外對於本人上任後之三大改革理念—建立契約用人制度、研究績效管理理念、合理改革退撫制度亦賡續推動，一年多來，在全體同仁的努力

下，欣見各項政策推動皆已略具雛形，未來在立法院完成相關法案之審議後，我國人事政策將邁入新里程！

貳、擴大法規鬆綁，增進組織活力

一、現況說明與檢討

我國人事制度歷史悠久，相關法制之擬議與修正，皆本於促進國家生存發展、維護社會公平正義及增進公務人員權益等宗旨。隨著國內民主化程度的提高，各界對於公務人員法制鬆綁、彈性的要求亦日益增強，近年來，銓敘部主管之多種法規配合整體國家發展趨勢，均作積極、及時之因應，每年於年度初始即主動檢討相關需修正法規並列入年度立法計畫執行，94 年度立法計畫計 63 案（法律 17 案、法規命令 35 案、行政規則 11 案），皆依預定進度推動。

二、改革構想與做法

人事制度範圍廣泛，以下謹就重大法律案說明：

（一）任用、俸給法修正案

1、公務人員任用法修正案

公務人員任用法雖於 91 年甫經修正，惟為因應多項法案的修正、施行及研擬、相關

¹ 施能傑，政府改造與人事制度變革，人事月刊第 209 期，92 年 1 月，頁 10。

機關組織調整及實際需要，銓敘部於日前研擬該法修正草案，業經陳奉考試院於本年 8 月審議通過，並送請立法院審議中，此次修正重點為：一、配合聘用人員人事條例草案的研擬，明定法源依據；二、配合相關法律，刪除本法中有關機要人員及資遣規定的相關條文；三、配合公務人員考試法規修正特考特用限制轉調等規定；四、增訂政府機關與績優民間機構人才交流機制的法源依據；五、修正民選首長、民意機關首長以外其他定有任期的機關首長，於卸任前的一定期間，不得任用或遷調人員等。上開修正，除明確相關規定外，亦賦與相關政策訂定法源依據，有利人事政策推動。

2、公務人員俸給法修正案

公務人員俸給法前於 91 年 6 月修正公布全文，實施迄今，尚稱順遂，惟考量本法有關重行審定之規定，於 85 年公務人員保障法制定公布後，滋生究係救濟程序之一環，抑或再開程序之疑義，經銓敘部就法理與實務二方面詳慎研議後，基於簡化公務人員救濟程序及避免多軌併行致救濟結果難以確定等因素考量，本法重行審定之規定應予刪除，爰併同相關機關建議、法律保留原則與適用有爭議等因素，檢討研修部分條文規定，以資適用。該法修正案業於 94 年 5 月 18 日修

正公布，修正重點為：一、增訂死亡人員當月俸給按全月支給，以符法制；二、增訂轉任人員應先辦理晉升職等，再銓敘審定俸級；三、增訂比照俸差減俸之降級人員，應依所減之俸差逐年復俸；四、增訂公務人員失蹤，在未確定死亡前，應發給全數之本俸（年功俸）；五、刪除俸給事項重行審定之規定，並規定得依公務人員保障法及行政程序法相關規定辦理。而相關子法如施行細則、提敘認定辦法業於考試院審查中，將建構更完整的俸給體系。

（二）其他人事法律修正案

1、公務人員協會法修正案：

有鑑於公務人員協會法自 92 年 1 月 1 日施行以來，各機關籌組成立協會並不踴躍（目前已成立 5 個、籌組中 11 個），銓敘部爰配合實況，研議修正協會法，降低協會成立門檻，修正條文業於 94 年 6 月 15 日公布，7 月 1 日施行，修正重點為機關公務人員協會成立之門檻，由原來招募會員人數超過機關預算員額數三分之一放寬為五分之一或達 800 人；全國公務人員協會成立之門檻則由原來中央各部及同層級以上協會數超過中央各部及同層級以上機關數四分之一及地方直轄市、縣（市）協會數超過直轄市、縣（市）總數二分之一，分別放寬為五分之一及三分

之一。上開修正內容，大幅降低協會成立門檻，未來將更可活絡協會之發展。

2、公務人員陞遷法修正案

公務人員陞遷法自 89 年 7 月 16 日施行，為使本法的法制與實務更為周妥可行，經考量本法立法意旨並兼顧機關首長用人權及適度反映機關業務特殊性需求，研擬該法修正案，業經考試院審查通過於 94 年 5 月送立法院審議，修正重點為增列免經公開甄選除外規定；明確規定較一級業務單位主管列等為高職務，並增列部分職務得免經甄審程序；合理規範優先陞任期限；擴大遷調範圍等等。

3、醫事人員人事條例修正案

醫事人員人事條例於 89 年 1 月施行後，雖曾修正該法施行細則，惟尚無法完全解決條例施行以來之問題，銓敘部經參酌各機關修正意見及實際需要研擬修正草案，全案業經考試院於 94 年 8 月審查通過並送請立法院審議，修正重點為增列相關醫事人員範圍；增訂排除醫事首長、主管應以公開競爭方式辦理甄選的規定；增訂取得師（二）級、師（一）級醫事人員任用資格，使公立醫療機構能遴用資深優秀的非現職人員。上開法案之修正係因應各機關醫院管理、醫療或衛生

政策業務的推動及解決山地離島地區醫護人員羅致不易等問題。

參、因應政黨政治發展、建構政務人員人事法制體系

一、現況說明與檢討

觀諸民主先進國家之政治制度，在政府機關任職之文官大體區分為政務人員（政務官）與常務人員（事務官）兩類，依不同管道及方式延攬人才進入政府系統服務，分別扮演不同角色，我國現行文官制度，亦有政務人員與常務人員之分，惟在體制上，現行公務人員法制大皆以常務人員為適用對象，而政務人員適用之法律，則僅有「政務人員退職撫卹條例」一種，專為政務人員退職撫卹事項詳作規定，其他事項如政務人員之範圍、任免、俸給、行為規範、權利義務等事項，或尚付闕如，或散見相關法令中，迄未建立完整之法律規範。為配合我國民主政治發展，合理建構政務人員體制，強化政府決策整合、協調及執行能力，使政務人員之相關事項有明確法律依據可循，確有重新檢討政務人員相關人事法制必要²。

² 吳容明，政務人員相關人事法制之研究，考銓季刊第 37 期，93 年 1 月，頁 5。

二、具體構想與做法

(一) 政務人員法

銓敘部有鑑於近年來我國政黨政治迅速成長與發展，以及民眾對民主政治要求日益殷切，並對出任政府職位之政務人員期許甚高，爰蒐集各主要國家相關資料，邀請學者專家座談，並參酌現行法規有關規定，盱衡我國國情與需要，擬訂政務人員法草案，以期完備文官法制體系。該法業經考試院會同行政院於 94 年 7 月 28 日送請立法院審議中，該法草案訂定具有下列四項特點：一、內容完整，體系明晰；二、他律自律，雙重併行；三、納入利益衝突迴避規範；四、明定政務人員行政中立規範。政務人員法之制定、施行，可使今後政務人員之進退、行為分際、權利義務等事項有明確之法律依據可資遵循，對於提昇政府服務效能、確保民主政治之貫徹，以及促進政黨政治之正常運作與落實，將有明顯增進。

(二) 政務人員俸給條例

政務人員之俸給，原係依 38 年 1 月 17 日公布之「總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例」之規定辦理，由於上開暫行條例公布施行迄今，並未隨時空環境之變遷，適時配合修正，已不符實際情況需要，雖行政院於「全國軍公教員工待遇支給要點」

中另行規定，惟究非法制之常態，為期政務人員俸給之法制化，銓敘部爰配合「政務人員法草案」研擬本條例草案，俾資依循。本條例主要規範本條例之適用對象、本條例相關名詞之意義、政務人員俸給之內涵、政務人員月俸之支給標準及其點數折算俸額之訂定權責機關、政務人員政務加給給與辦法之考量因素及其訂定權責機關、各機關不得另行自定俸給項目及數額、總統府資政等人員之俸給準用本條例等。本法之制定施行，將使政務人員俸給事項正式邁入法制化，而與「政務人員法」「政務人員退職撫卹條例」共同建構完整之政務人員法制體系。

肆、擴大彈性用人機制，統合建構聘用人員人事制度

一、現況說明與檢討

(一) 現行政府機關用人現況

現行公務機關任用體制嚴謹，歷來對於公務機關職務之設置及人員之任使，已建構一套章法，長久以來對於許多專業性、技術性、臨時性及季節性的工作，因受任用資格、職務歸系、組織編制及年度預算之限制，無法作較為彈性之調整，衍生政府體系人事制度應變力不足之情形。

(二) 彈性用人制度考量

91年9月政府改造委員會通過政府人力運用彈性化計畫方案，主要考量在於藉由多元化的彈性任用管道，使得政府人力運用制度可以強化政策領導能力、遂行績效管理和建立人力彈性組合，進而提供政府推動績效管理的良好環境³。其中「契約進用人力制度規劃案」交由考試院研究，銓敘部則以建立「公法上契約關係」之聘用人員體制考量，歷經多時之研究，聘用人員人事條例草案業於本年8月送請立法院審議中。

二、具體構想與做法

（一）公法契約用人制度

契約用人制度主要是在現行政府用人體系外另行統整公法契約用人體系，按現行公務人力含括與國家關係為公法上職務關係之常任文官、私法關係之技工工友，現建立第三種僱傭關係—公法契約關係之聘用人員。按各機關依契約方式進用之人員，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契約關係，聘用人員與機關所訂之契約屬行政程序法所稱之行政契約，自聘用之日起，與國家發生公法上契約關係，其與私法上契約有所不同，爰聘用人

員不適用勞基法。契約人力政策設計，考慮面向甚多，諸如一、功績用人原則仍應堅持；二、契約性公務人力運用不應浮濫；三、契約性人力管理應兼顧績效與激勵；四、契約性人力納入機關總人力資源規劃與人力資源管理的一環等等⁴，所以公法契約用人制度，將開啟文官體制之新思維。

（二）聘用人員人事條例簡介

聘用制度之建立，係有別於公務人員重視永業、穩定性及保障之任用制度，俾使政府各階層人力的運用更具彈性，並促使政府機關人力資源多元化，以提升行政效率。有關聘用人員人事條例草案主要內容為：

- 1.統籌現行聘用、約僱、聘任、機要人員、派用人員為聘用人員
聘用人員人事條例統整現行依聘用人員聘用條例聘用之人員，依行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法僱用之人員，從事機要事務人員，學術研究、科技、社會教育、文化及訓練機關內聘任人員，適用派用人員派用條例之人員等五類人員為聘用人員。
- 2.規範聘用等級、資格、程序、薪給、考核、保險、退職撫卹及過渡條款之設計等人事事

³ 高永光，政府彈性用人制度之探討，全球化下之我國文官體制發展與評估學術研討會，92年11月10日。

⁴ 蔡秀涓、施能傑，政府用人彈性化策略分析：契約性人力制度，全球化下之我國文官體制發展與評估學術研討會，92年11月10日。

項

聘用人員人事條例為聘用人員之基本法，對於聘用人員相關人事管理及權利義務事項均作詳細規範。

3. 規範聘用人員以不超過 15% 為原則

為使聘用人員人數彈性合理，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（含聘用人員）預算員額數 15% 為原則。

4. 建立聘用人員退職撫卹基金制度

由政府與聘用人員共同撥繳設立個人專戶集中管理，並採可攜式個人專戶，便利公私部門交流。

伍、實施績效管理，加強激勵淘汰，擴大績效獎酬

一、現況說明與檢討

（一）現行考績制度尚有改進空間

我國考績制度實施已久，惟仍發現有下列問題：考績評比未能落實，致考績功能不彰；考績考列丙、丁等次者甚少，無法發揮汰劣功能；考評因素未具彈性；考績功能侷限行政性；平時考核無法與年終考績結合；考績結果未具實際作用；考核過程民主化不足等現象⁵。另再加上中國特有之行政文化，

使得法令面與執行面產生落差，種種因素交錯，考核制度之改革需求已日形迫切。

（二）制式之俸給制度

我國現行公務人員俸給制度所反映的是官等、職等、年資等要素，偏向固定性報酬之靜態設計，「績效」尚非主要考量，亟有待將「工作績效」與「薪俸報酬」有效結合，建立一套具競爭力的公務人員俸給政策，如何把績效管理的原則放入薪酬制度，則應把握一、同工同酬（Equal pay for work of equal value）—對相同的工作價值給予相同的薪酬，工作價值取決於對機關目標之達成程度；二、適度的激勵及肯定傑出表現（Appropriate incentives and recognition for excellence in performance）—機關能以金錢肯定員工的傑出表現，不僅只是給予象徵性的獎金，而是薪酬的增加；三、考量全國與地方私部門的薪資率（consideration of private sector national and local pay rates）—機關得以依不同情況設定起始薪資，從而能與私部門競爭，吸引工作表現佳者加入⁶。而我國公務人員待遇制度，歷來皆以俸給（本俸、加給）、考績獎金、年終獎金為主軸，歷經行政院於 92 年全面實施績效獎金制度之後，績效俸給

⁵ 朱武獻，公務人力績效管理制度，「政府改造與文官體制」國際研討會，92 年 10 月 15 日。

⁶ Issues of Merit, April 2005, Merit Systems Protection Board, p1-3。

觀念已日益成熟，銓敘部負責公務人員俸給法制，爰著手研究績效俸給制度法制化議題。

二、具體構想與做法

(一) 強化績效考核功能

要強化績效考核功能，需先落實在法制上，銓敘部日前研擬修正公務人員考績法，其中已注入績效考核之思維，該法業經考試院於 94 年 7 月 14 日送請立法院審議中，其修正重點為：

1. 增列優等等次，建構甲、丙等次比例

於現行甲、乙、丙、丁四等次外增列優等等第，並明定優、甲、丙等之比例，優等比例以 5% 為上限，甲等比例以 60% 為原則，不超過 70%，丙等比例以 2% 為原則。

2. 修正平時考核項目

將原規定工作、操行、學識、才能等四項考核項目，修正為工作績效、品德操守及其他與業務有關之項目。

3. 增列淘汰機制

對考績考列丙等人員之獎懲，除原規定之「留原俸級外」，再增列應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練，且連續二年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣。

4. 增列面談及團體績效考核相關規定

為落實面談雙向溝通機制，應定期實施面談 2 次；為提高整體工作績效，各機關應規劃辦理團體績效考核。

(二) 研究績效獎酬制度

為建立績效導向之俸給制度，銓敘部於 93 年全國人事主管會報提出建構績效俸給制度之興革建議，期將公務人員俸給區分為基本薪及變動薪，其中變動薪之發給與調整係依績效為憑。對於變動薪之內涵為何、變動薪發給標準及績效評核實施方式刻由專案小組審慎研議中。以績效獎酬制度有別於現行固定、非競爭性之發給方式，在規劃上，亦需考慮相關因素如培養有助於實施績效報酬的文化、建立績效考核的公平性、循序漸進實施、充裕預算支應等等⁷，可預期的，績效薪俸的實施亦將引起台灣行政文化的「質變」：從重視「年資」開始轉變為「績效」時代的來臨⁸。

陸、因應環境變遷，研修退撫制度， 提昇基金收益

一、現況說明與檢討

⁷ 趙其文，美國實施績效報酬經驗的啟發，公務人員月刊第 108 期，94 年 6 月，頁 7。

⁸ 丘昌泰，績效薪俸中變動薪評定方式芻議，公務人員月刊第 108 期，94 年 6 月，頁 19。

(一) 人口老化、壽命延長、入不敷出

公務人員退撫新制自 84 年 7 月實施至今，隨著全球人口結構變化，依據經建會人口推估統計，台灣地區 65 歲以上人口已自民國 80 年之 6.5%、93 年之 9.4%，至 103 年將達 11.6%，115 年將達 20.4%；而台灣地區平均壽命亦從 80 年男 71.83、女 77.15，推估至 100 年為男 76.84、女為 83.41，至 110 年男為 78.32、女為 85.23⁹，上開人口結構之變化及平均壽命之延長，反映在公務人員退休上則為支領人數增多、支領期間增長所形成的公務負擔。

(二) 平均收益逐年下降，提撥不足

由於全球經濟及國內經濟環境於近年來均呈現衰退現象，促使基金投資報酬率下降，面對微利時代之來臨，台銀二年期儲蓄存款利率自 84 年 7 月的 7.4%遞減至 94 年 7 月的 1.845%，導致退撫基金收益率亦呈現對應的下降趨勢。

退撫新制實施初期，其提撥率為 8%，而後於 91 年 1 月 1 日調整為 8.8%，自 93 年 1 月 1 日起分 3 年調整至 12%（第 1 年調整為 9.8%，第 2 年調整為 10.8%，第 3 年調整為

12%），上開調整之主要原因乃在於減緩基金財務的壓力，惟依據退撫基金第 1 次及第 2 次精算結果顯示，公務人員退撫基金在收益率 7%之假設水準下，正常成本費率應為 15.5%及 13%（如表 1），實際提撥費率與正常成本間仍有差距。而公務人員退撫基金經精算結果，在提撥率 12%並假設收益率 5%情況下，公務人員將在 111 年度首次出現收支不足現象，124 年度累計收支出現虧損¹⁰。

表 1：退撫基金兩次精算結果表

第一次精算 89 年 6 月	收益率 7% 提撥率：公務人員 15.5%、教育人員 17.9%、軍職 21.9%
第二次精算 92 年 12 月	收益率 3.65% 提撥率：公務人員 26.4%、教育人員 28.6%、軍職 32% 收益率 7% 提撥率：公務人員 13%、教育人員 15.2%、軍職 19.9%

(三) 設計欠周、缺失防杜、合理改進

退撫新制現階段面臨之主要問題還含括新舊制過渡期間部分退休人員之退休所得替代率有偏高現象，另外如 55 歲退休加發 5 個

⁹ 中華民國臺灣民國 93 年至 140 年人口推計，行政院經濟建設委員會全球資訊網。

¹⁰ 公務人員退休撫卹基金管理委員會第二次精算案精算評估報告書，退撫基金管理會委託研究，92 年 12 月。

基數之一次退休金，與現職人員待遇差距過小，造成提早退休人力資源浪費，例如 85 年度公務人員退休人數僅 2643 人，至於 93 年度增加為 7254 人，其中自願退休人數比例高達 85.6%，退休年齡則呈現下降趨勢，85 年

度平均退休年齡為 61.13 歲，至 93 年度為 55.85 歲（如表 2）。其他如配偶領取月撫慰金未考慮年齡因素等；撥繳滿 35 年免再撥繳；離職退費等等，皆涉及制度設計面，有待作正面之因應方能填補現制實施之缺洞。

表 2：公務人員退休人數、平均退休年齡、自願退休比例及擇領月退比例情形表

年 度	85 年度	92 年度	93 年度
項 目			
退休人數	2643	7322	7254
平均退休年齡	61.13	55.86	55.85
自願退休比例	43.97%	83.65%	85.6%
擇領月退比例	64.02%	92.04%	93.3%

二、改革構想與做法

（一）退休制度改革方案

為徹底檢討現行公務人員退休法不合時宜之規定，銓敘部經過多時之研議，業已完成該法修正草案，刻送請考試院審議中，此次修法原則為：

1. 增列公務人員配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮，依法令精簡而辦理退休時三項彈性退休條件。
2. 自願退休人員之月退休金起支年齡規定以 60 歲為原則，並為任職年資 30 年以上者，另訂以 55 歲為起支年齡；配合增加展期與

減額月退休金規定；10 年過渡期間漸進延後月退休金起支年齡。

3. 為增進退休給付之合理性，修正退休金基數內涵之計算方式、畸零月數退休金給付方式、舊制畸零月數之退休金給付標準等。
4. 為落實退撫基金收支平衡原則，並按照精算結果確實釐訂基金提撥率，規定退撫基金提撥費率應由考試院會同行政院參照精算結果訂定。
5. 檢討修正不合時宜規定，如刪除 55 歲加發 5 個基數一次退休金規定、配偶領取月撫慰金增列年齡限制及婚姻關係存續之限制條

件等等。

上開改革方案之重點為月退休金起支年齡延後，其目標在於一、因應人口老化趨勢，促進貢獻與所得之平衡。二、健全退休制度，充分運用人力資源。三、緩和退休成本之累積，避免轉嫁成為後代沉重負擔。四、促成其他退休制度改革方案實施成效¹¹。

(二) 提昇基金收益(含修正基金管理條例)

基金提撥率調整以及提高收益率為強化基金體質之一體兩面，基金收益率之提升，有助於降低正常成本費率，減緩基金提撥率調整壓力。基金營運績效提昇相關做法如下：

1. 研修基金管理條例，提昇基金經營績效

基金管理條例業於 94 年 6 月會銜行政院中，主要修正重點為確定基金屬性定位，界定本基金為信託基金；修訂擴大基金運用範圍，藉多角化經營，有效分散基金風險；配合其他法律之變動及依據法律保留原則修正本條例。

2. 強化財經研究團隊，增進投資效益

基金管理會將積極增加投資研究人員，成立投資團隊，深入研究臺灣股票市場及國內外總體經濟情勢，以有效增進退撫基金投資效益。

3. 調整委託經營模式，提昇運用效益

基金管理會對於基金運用項目中屬於風險性及專業性較高之資產，將繼續採行「委託經營與自行運用並重」之經營策略，結合民間資產管理資源，遴選優秀經營團隊，以期增加投資績效，另研究借重外部專業團隊，調整委託經營模式，使退撫基金經營管理更具效益。

4. 兼顧國內外投資，積極提昇收益

未來基金管理會將繼續採行「國內國外投資兼顧」之經營策略，藉由全球性投資，降低退撫基金投資風險及提昇整體收益，以維護參加基金人員之權益。

柒、結語

本文初步舉列現階段銓敘部在推動人事制度改革的一些構想，其中擴大人事法規鬆綁、建立政務人員法制是人事法制機關在因應時代環境變遷應有之作為；績效考核的理念，將於公務人員考績法中逐步落實，同時也將為刻正研究之績效獎勵制度奠定實行之利基；而契約進用人力制度之推動，勢將開啟公務機關彈性用人新思潮；退撫制度之改革，攸關公務人員退撫權益之合理保障及國

¹¹ 銓敘部研究規劃自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案座談會資料，銓敘部，94 年 4 月，頁 5-6。

家財政負擔能力間之平衡，相關舉措備受矚目。人事制度持續創新之前提在於不斷地檢討精進，我們也期待藉由上開改革理念，能創設更專業化、效率化、彈性化的人事制度。

（本文作者為銓敘部部長）

新世紀培訓優質文官的新思維與做法



周弘憲

摘要

面對新世紀而快速的環境變遷，人力已成為各種組織最重要的資產，公務人力也不例外。政府能否有效滿足民眾日愈增多的要求，與公務人力品質與能力具有密切關係，因此，唯有培育優質的公務人力，始能創造更多的智慧財產，發揮最大的效能，提高國際競爭優勢。

我國自 91 年 1 月 30 日訂頒「公務人員訓練進修法」，不但為公務人員培訓奠定法制的基礎，也開展了公部門培訓的新紀元。本文除探討新世紀環境的變化與挑戰外，並回顧該法頒佈 3 年來的施行狀況及檢視得失，同時提出前瞻的改革方向，以因應新世紀的挑戰與需求。

The New Thinking and Model of Training Competent and Proficient Civil Servants in the 21st Century

By Chou Hung-Hsien

Abstract

In the complicate and rapidly-changing 21st century, human resources have become the most important assets in both of the public and private sectors. Whether the government can satisfactorily meet its people's requirements is closely related to civil servants' quality and capability. Therefore, civil servants' training is becoming more and more important. Only when our civil servants are competent and proficient can we have a capable, efficient, and competitive government.

Our Civil Service Training and Education Act was promulgated on January 30, 2002. This Act serves as the foundation of our civil servants' training. The present article not only discusses the difficulties that we may encounter, reviews and evaluates the implementation and effect of the Act, but also provides advanced suggestions to cope with the challenges that our government may face in the 21st century.

前言

21 世紀是知識經濟、資訊革命及終身學習的時代，更是各國運用人力資源追求競爭優勢的時代，因此，唯有培育優質的人力，始能創造更多的智慧財產，以面對新時代的來臨。由於公務人員職司為民服務、推動國家政策，其素質攸關國家社會的發展，是掌握國際化競爭優勢的契機。為提升行政效能，以及能有效彌補工作上所欠缺的技術與知識，公務人員須不斷參加政府機關提供之訓練進修，以增進新知能的汲取與改造，俾勝任其職，並有效發揮服務便民的功能。

挑戰—新世紀的環境特徵

資訊化、全球化、知識化，成為在這新世紀裡影響公私部門的型態、管理的主要力量，不管是政府治理或企業的管理人均無可避免，將遭受嚴重衝擊與挑戰：

一、資訊化

由於資訊科技之發展一日千里，產生所謂資訊革命，其結果使得資訊傳遞更加快速，打破了傳統的訊息傳遞方式；加上電腦科技文明的日新月異，造就了辦公室的革命，一波波的資訊風潮衝擊下，傳統政府組織、行政倫理，一一被顛覆、全新改寫，e

化風潮更全面性的席捲公、私部門。

二、全球化

國際化、自由化、去疆界化是全球化裡常提及的註釋。全球化的革命，打破了傳統國界、區域別的觀點，有關政治、經濟、文化、社會、環保等處理，均應以全球的角度思考、經營。面對全球化的時代裡，應更積極參與國際事務，如何培育公務人力與世界接軌的能力，乃成為當前公務人員培訓重點之一。

三、知識化

資訊技術的快速發展及全球化運動的形成，促使世界經濟發展邁入知識經濟時代，知識已成為公部門最重要的資本。競爭策略大師波特（Michael Porter）指出知識是價值創造的關鍵行動。知識化的結果，知識管理學習及研發創新已成為主流價值與核心，如何善用科技、推廣資訊、創新突破、強化競爭優勢，已成為政府各機關必須面對的重要課程與挑戰。

回顧—近三年來培訓概況與成效

在社會日趨多元，為因應公務體系不斷面臨之許多新挑戰，政府必須開發公務人力，並提供公務人員持續學習機會，以有效因應變遷、開創新局。為顯示政府對於公務

人力之重視，考試院乃於 85 年 6 月 1 日成立公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會），專責公務人員保障暨培訓業務，並於 91 年 1 月 30 日完成「公務人員訓練進修法」，為公務人員培訓奠定法制基礎，也開展了公部門培訓的新紀元。目前我國公務人員的訓練進修概況如下：

一、公務人員培訓制度

（一）公務人員培訓法規體系

目前公務人員培訓法規體系，可分下列三個層次說明：

1. 法律層次：主要為公務人員訓練進修法、其次為公務人員考試法、公務人員任用法及陞遷法等。茲簡述如下：

(1) 公務人員訓練進修法：該法目前為各機關辦理各項訓練進修之主要依據，其主要內容包括：

- a. 明定公務人員訓練進修主管機關之權責分際。
- b. 明定成立協調會報，負責協調各有關機關辦理公務人員訓練進修業務。
- c. 明定由保訓會辦理考試錄取人員訓練、升任各官等人員訓練及行政中立訓練；各主管機關辦理專業訓練、一般管理訓練、初任公務人員訓練、初任各官等主管人員訓練及進修。

d. 明定由各主管機關訂定公務人員各種訓練計畫及各機關學校應視業務需要擬定公務人員進修。

e. 規定公務人員參加進修之權利、義務與責任。

f. 規定各主管機關，應提供各項訓練進修之管道，鼓勵公務人員終身學習。

g. 明定公務人員訓練進修經費之來源，除編列預算支應外，得向受訓人員或服務機關學校收取費用。

h. 明定訓練進修之情形與成績，應列為考核及陞遷之評量要項。

(2) 公務人員考試法第 2 條及 20 條：規定考試錄取人員應經訓練期滿成績及格，始予分發任用，是為辦理考試錄取人員訓練之依據。

(3) 公務人員任用法第 17 條：規定公務人員官等之晉升，除經升官等考試及格者外，應具備一定資格，並經晉升薦（簡）任官等訓練合格後，始取得晉升薦（簡）任任用資格；此外，警察人員管理條例第 14 條及交通事業人員任用條例第 5 條也有類似規定。上述規定，即為各項升官等訓練之依據。

(4) 公務人員陞遷法第 14 條：規定初任各官等之主管職務，應由各主管機關實施管

理才能發展訓練。此即為初任各官等主管實施管理才能發展訓練之依據。

2.行政命令層次：主要係為落實上開法律規定而訂定發布者，包括公務人員訓練進修法施行細則及各項訓練進修辦法，如：公務人員考試錄取人員訓練辦法、各項升官等訓練辦法、公務人員行政中立訓練辦法、行政院暨所屬各級機關公務人員訓練進修實施辦法等。

3.行政規則層次：乃在上述法規命令的規定下，各機關為落實執行訓練進修所訂定之執行或實施計畫，主要包括公務人員訓練進修協調會報設置及實施要點、選送公務人員出國專題研究實施計畫、各類考試錄取人員訓練計畫、公務人員行政中立訓練計畫、各機關年度訓練進修計畫等均屬之。

（二）公務人員培訓體系

依據上開法規規定，公務人員培訓體系如圖 1、2 所示：

1.就培訓類別而言：包括公務人員訓練、進修及其他學習等 3 大類。其中訓練，包括職前訓練及在職訓練 2 類，前者計有公務人員考試錄取人員訓練及初任公務人員訓練 2 種，後者主要有一般管理訓練、專業訓練、升官等訓練、初任各官等主管人員訓練及行政中立訓練等 5 種；進修則包括入學進修、選修學分及專題研究等 3 種；另其他學習則為非屬上述訓練進修者均屬之。

2.就公務人員任職歷程而言：公務人員自考試錄取初任公職開始必須接受考試錄取人員訓練，其次依其任職晉升官等，須參加晉升薦（簡）任官等訓練，初次晉升主管職務，則須參加初任官等主管人員訓練，最後為高階主管人員訓練；另於委、薦任層級著重在專業訓練，於簡任層級則著重在一般管理訓練，而進修則於各層級依業務需要及個人生涯發展隨時參加。

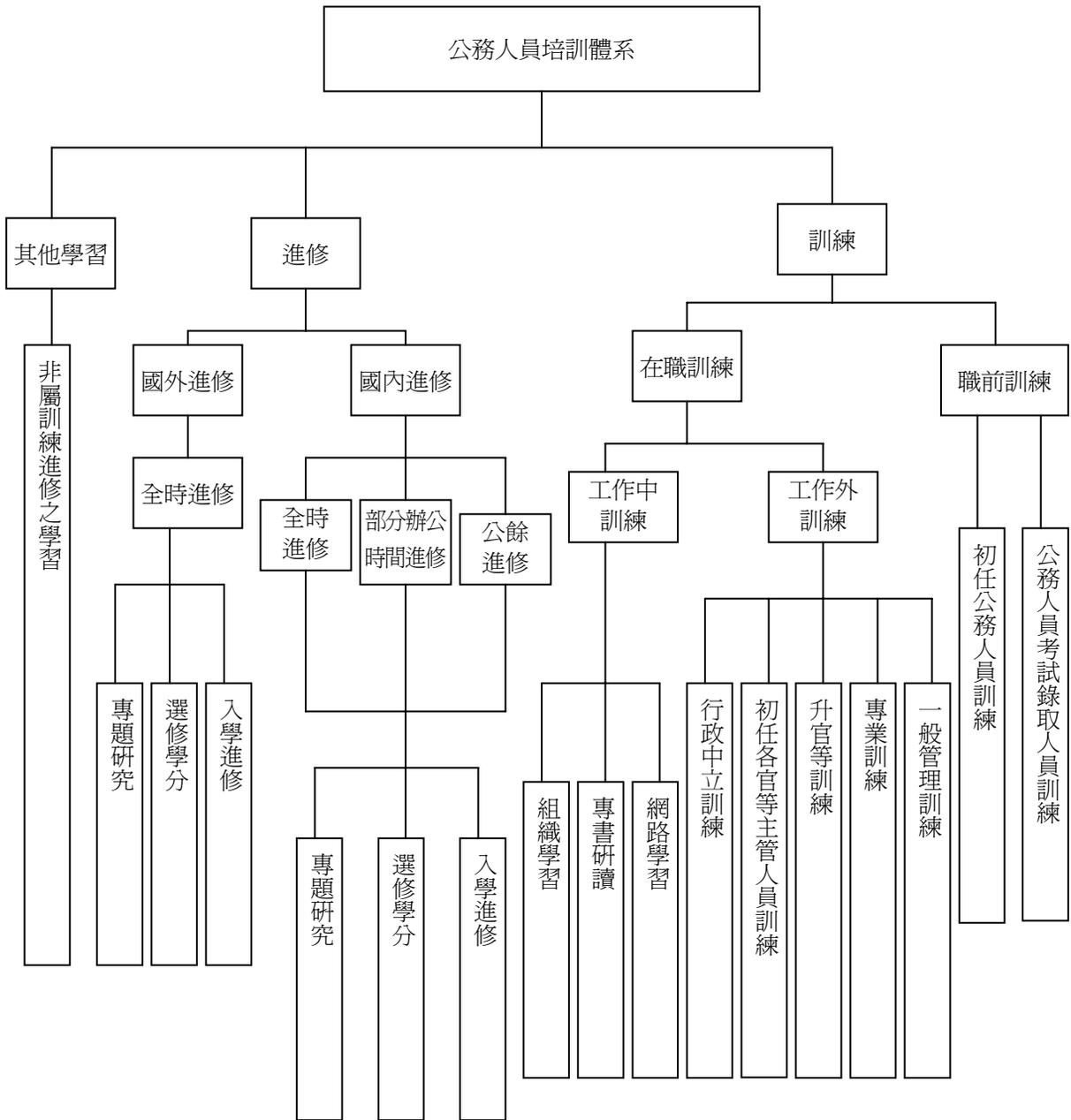


圖 1

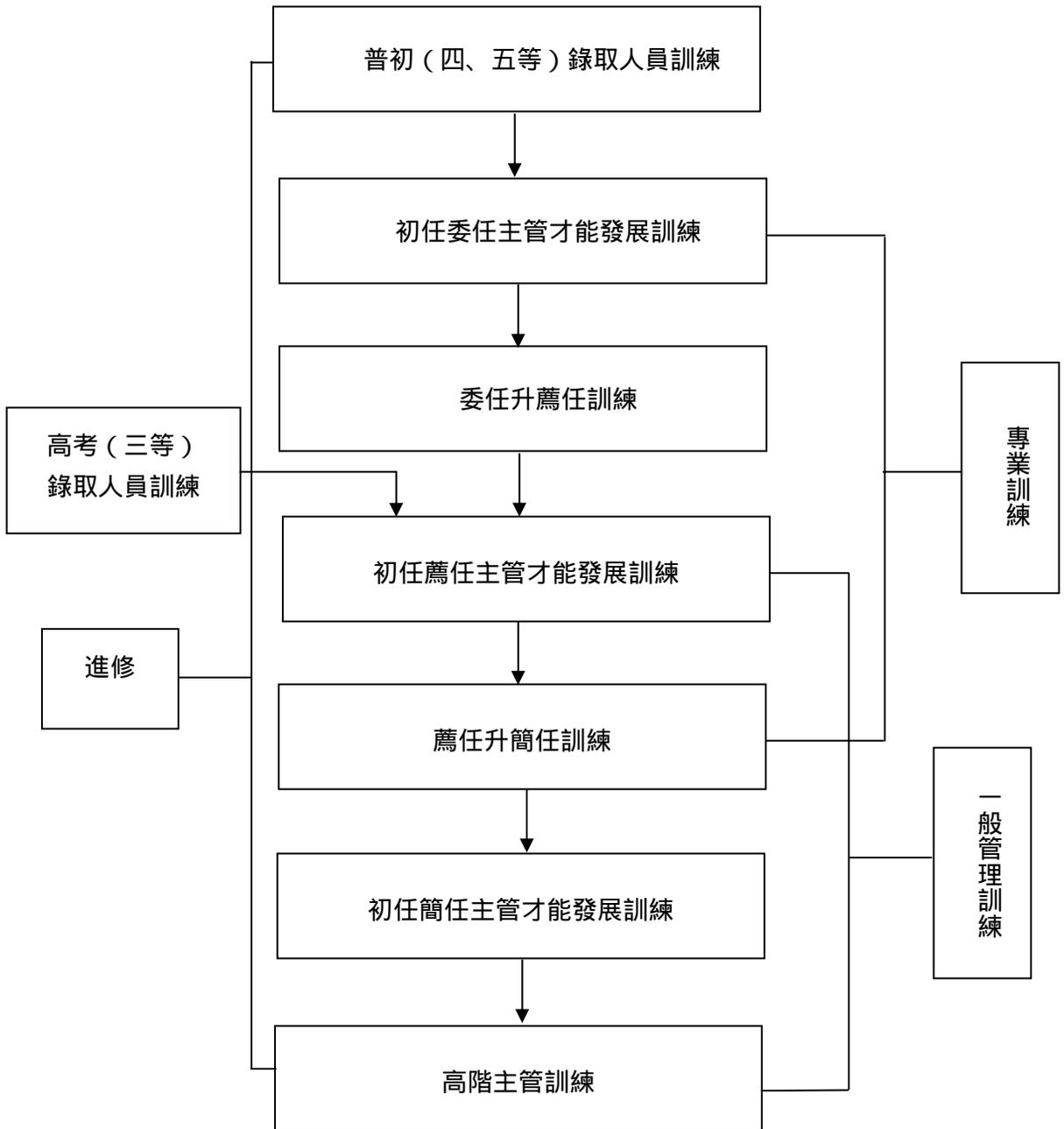


圖 2：公務人員培訓體系圖

二、公務人員培訓施行情形

(一) 培訓施行概況

1. 宣導公務人員訓練進修法規定：該法於 91 年 1 月 30 日公布實施，由於本項法律之規定，與以往作法頗多不同，為使各機關瞭解並落實施行，爰於 92 年 3 月安排北、中、南、東區共 8 場次分區宣導說明會，俾各機關公務人員早日瞭解，並落實執行。
2. 督促各機關訂定訓練進修計畫：為使訓練進修落實執行，訓練進修法規定各主管機關應訂定年度訓練進修計畫，俾作為執行依據。本會除於上述分區說明會及訓練進修協調會報提出報告，廣為宣傳外，並訂定訓練進修計畫範例，俾作為各機關規劃訂定之依據。
3. 落實辦理公務人員培訓：公務人員訓練進修依上述權責分工辦理，保訓會負責之考試錄取人員訓練及四項升官等訓練，均詳予規劃實施，平均每年約訓練八千人；另行政中立訓練於本（94）年 6 月 14 日止，已訓練 328,234 人，達成全國公務人員至少訓練一次的規定目標；至一般管理訓練、專業訓練、進修等，亦在各機關所定訓練進修計畫下落實執行，成果豐碩。
4. 辦理訓練進修協調：於 92 年 5 月會同人事局訂定「公務人員訓練進修協調會報設置及實施要點」乙種，會報之任務主要在訓練進

修相關政策、資源整合與運用、學習觀摩活動之辦理等，並由保訓會及人事局共同召集，每半年召開一次。至 94 年 8 月，已召開 5 次會議，共討論議案九十餘案，同時舉辦 3 次培訓觀摩學習活動。

5. 推動公務人員終身學習

(1) 建立公務人員終身學習護照制度

為提升公務人力素質，建立公務人員學習機制，促使公務人員人人均有學習機會，並避免訓練資源分配不均，人事局乃規定行政院及所屬機關公務人員每人每年最低學習時數為 20 小時，並發行公務人員終身學習護照，將學習資料登載於護照上，俾利個人瞭解學習歷程，並從事自我發展的學習。

(2) 認證公務人員得參加之民間學習機構

為擴大訓練機構之範圍，除將政府之社教機構予以納入外，並經由認證程序，將優良之民間學習機構亦予納入，俾擴大學習據點，俾利公務人員學習。

(3) 設置公務人員終身學習入口網站

由於學習資訊散置於產、官、學、研及社會各界，蒐集取得頗為不易，為營造優質的學習環境，型塑優質學習文化，人事局於 91 年 7 月 8 日正式建置公務人員終身學習入口網站。經由蒐集各學習

機構所開設之課程及師資等資訊，提供各機關及公務人員查詢學習資源，以達公私部門學習機構資源交流及資訊共享目標。

(4)發展網路學習

為因應全球化、資訊化時代來臨，公務人員學習的需要，各訓練機構均將網路學習列為主要發展方向，並已建置多所網路學習網站，提供多元且豐富學習課程，以供公務人員學習。由於網路學習具有不限時間、地點，即時學習效果特性，因此，使用學習的對象及人數迅速增加，使公務人員終身學習更為落實。

(5)辦理專書閱讀寫作比賽及導讀會活動

接續銓敘部辦理全國公務人員專書閱讀心得寫作活動，保訓會訂頒公務人員專書閱讀推廣活動計畫，依該計畫每年遴選 12 本每月一書及 4 本專書供公務人員閱讀。另為推廣讀書風氣，保訓會所屬國家文官培訓所辦理夜間導讀會，邀請每月一書原作者或專家學者現場導讀，以及辦理全國導讀觀摩會，邀請中央及地方各主管機關人事人員參加等活動。

6.整合訓練機構，有效運用訓練資源

(1)推動政府訓練機構整合

由於政府訓練機構六十餘所，分屬不同

主管機關，彼此互不隸屬，部分功能重疊，且資源無法有效支援使用。基此，配合政府組織精簡，爰協調行政院等主管機關推動整合訓練機構，其中行政院業已擬具「行政院所屬訓練機構轉型規劃案」，將分二階段辦理，並以整併、行政法人化、去任務化及改制等方式辦理，預計轉型後行政院所屬訓練機構將由 52 個調整為 29 個。

(2)建立訓練資源支援機制

將訓練機構依地域，分北、中、南，採區域責任制，研訂支援作業規定，以委託訓練、租借場地及隨班訓練等方式，由訓練機構支援有訓練需求之機關（構）辦理訓練，以發揮訓練資源最大效益。據統計，自 93 年開辦以來，計有 27 個機關提出訓練需求，也有 27 個訓練機構提供訓練資源，經保訓會媒合，有效運用訓練資源。

(二)培訓成果

自 91 年 1 月公務人員訓練進修法制建置 3 年以來，各主管機關依其權責積極推動公務人員訓練進修，成效豐碩。謹據 93 年全國公務人員訓練進修統計資料說明如下：

1.公務人員平均每人每年參與學習時數及人次：

整年全國公務人員（262,899 人）學習時數達 18,581,711 小時，學習人次達 2,405,354 人次，平均每人每年學習次數為 9.1 次，平均每人學習時數達 70.7 小時，包括平均每人參與訓練 58.9 小時、參與進修 5.3 小時、參與終身學習 6.5 小時。

2. 公務人員在職訓練：

公務人員平均每人參與訓練時數為 58.9 小時，其中在職訓練為 54 小時，依類別區分，以參與專業訓練時數平均每人 47.1 小時最高，其次為參與一般管理訓練平均每人 3.6 小時，再次為升任官等訓練平均每人 3.1 小時。如按官等分，以委任（含相當委任）人員之 55.5 小時最高，其次為薦任（含相當薦任）人員 54.9 小時，簡任（含相當簡任）人員 30.0 小時最低。

3. 公務人員進修：

(1) 國內進修：公務人員參與國內進修平均每人時數為 4.9 小時，如按官等分，以委任（含相當委任）人員之 5.6 小時最高，其次為薦任（含相當薦任）人員 4.5 小時，簡任（含相當簡任）人員 2.8 小時最低。

(2) 國外進修：公務人員參與國外進修平均每人時數為 0.4 小時，如按官等分，薦任（含相當薦任）人員及簡任（含相當簡任）人員 0.6 小時，委任（含相當委任）

人員為 0 小時。

三、公務人員培訓的檢討

（一）培訓實質成效有待評估

依據上述公務人員訓練進修統計資料顯示，以培訓量而言，已有相當成長，惟公務人員參加各種訓練進修後，其行為有無改變？對業務推動之幫助為何？對業務成效是否有助益？根據研究，目前除訓練機構對於訓練後有初步問卷調查外，亦鮮少就訓練後公務人員行為之改變及對業務推動成效等做評估；一般機關（構）所辦理之訓練進修，則無此評估，均有待改善。

（二）終身學習措施欠缺統合

有關公務人員終身學習，目前僅於公務人員訓練進修法第 17 條及其施行細則第 24 條做原則性規範。各主管機關因囿於規模、條件、經費等條件限制，均難以有效實施，是以，目前主要由保訓會及人事局分訂若干措施供各機關辦理；其中人事局訂定部分，均基於行政院各項政策需要，且囿於權責均限於行政院所屬機關施行。惟若干措施，如公務人員學習護照，每人每年最低學習時數等，均涉及全國公務人員學習機會，允宜予以統整，俾期提昇學習成效。

（三）公務人員培訓仍有不均現象

依據 93 年公務人員訓練進修統計資料顯

示，雖總訓練時數、人次均較高，且每人每年平均學習時數達 70.7 小時、每人每年平均學習次數達 9.1 次，惟據資料顯示，現有公務人員 262,899 人中，實際參與學習人數僅有 252,681 人，亦即尚有 10,218 人，整年未曾參加訓練進修，顯示目前公務人員培訓，仍存在不均現象，有待改善。

（四）培訓未受應有之重視

人力資源已為新世紀發展重要的資本，先進國家公私部門都把人力培訓列為發展人力資本的重要手段，有計畫、有策略的編列預算去辦理。反觀，我國近年在政府財政短絀，預算有限下，原已不足的培訓費用，更形短少，每有政府配合政策需要要求機關加強訓練，即反映經費不足現象，致無法配合辦理，影響培訓成效。

（五）訓練機構整合有待加強推動

鑑於訓練機構分立、各自為政、分佈不均等缺失，考試院雖已協調行政院進行整合，惟迄今成效有限，很多訓練機構之整併均需進一步協調，是以，訓練機構之整合有待加強。

前瞻—今後改革發展方向

面對新世紀環境變遷所面臨之挑戰，及當前各種培訓缺失，謹提供未來改革發展方

向如下：

一、建構健全培訓法制

健全法制乃有效推行培訓的關鍵，更是良好培訓制度的基石。目前公務人員培訓法規體系已具備，惟以公務人員訓練進修法於立法院審議時經過數次協商始完成，其與考試院原送草案已有相當大出入，且協商過程，增刪之條文或有不完整、或疏漏之處；致執行上茲生爭議或窒礙或不合理；另於法定訓練進修外之其他學習，並未列入該法規範，均為未來在培訓法制須加強建構者。

二、建立績效導向的培訓制度

美國訓練與發展協會曾論述，對於培訓這個行業而言，結構性的改變乃是轉向以績效為焦點；面對來自環境的壓力與未來可預見的挑戰，公務人力培訓不但會變得更為重要，各界對其發揮功能的期許也必將與日俱增。換言之，現代的公務人力培訓機關（構）不僅需要提供更多的培訓機會，更因為經濟資源的有限，而必須使所有的培訓方案更切合受訓者及政府整體目標的需求，俾始有限的訓練資源發揮相加相乘的功用。因此，任何公務人力培訓方案的設計都應該採取策略性規劃的系統觀念，順應內外環境的變遷，配合機關的施政項目，結合公務人員個人的成長需求，建立合理的培訓績效指標，以提

升培訓資源調配的效能，協助達成政府的整體願景。

三、開展多元培訓策略

(一) 規劃核心能力架構，進行訓練需求分析

核心能力是現代企業致勝關鍵，是以，國內企業已逐漸以核心能力作為培養人力的利器。國內學者亦呼籲迅速建構我國公務人員的核心能力，俾作為訓練規劃之方向。鑑此，行政院人事行政局於 93 年 2 月 25 日核定中高階主管職務核心能力，供各機關列為公務人員訓練之相關課程參考，同時責成各主管機關研訂專業核心能力；保訓會亦於 94 年 6 月建構完成各官等非主管人員共通能力，並作為該會規劃辦理各項訓練之依據。為期切合個人需要，宜進一步以核心能力為準據，進行公務人員訓練需求分析，針對個人不足之能力規劃訓練。

(二) 倡導組織學習、推動知識管理，塑造組織學習文化

在面臨新世紀劇變環境挑戰中，知識管理與組織學習之成效，已為今日組織最重要的競爭優勢所在。競爭策略大師波特(Michael Porter)曾指出知識是價值創造的關鍵行動，所以應先做好智慧資本管理並以此來提升創新的能力。此外，組織也必須持續學習，加強本身的核心能力，以確保競爭優勢。所以，

知識管理與組織學習是密切相關，也是公私部門發展成功的關鍵。政府機關近年來也積極推動，在組織學習方面，行政院訂定「型塑學習型政府行動方案」，而知識管理各機關亦漸近實施；惟據一般反映，實質的效果尚有待加強，基於新世紀各項挑戰，允宜進一步推展。

(三) 設立公務學程，在校園內培育更多公務人才

國內多所企業為期員工學習成長並與推展業務結合，訂有員工教育訓練與晉升體系的辦法，規定晉升各階層職務前必修之學分數；將來公務機關亦可考慮參酌辦理，依據各機關屬性及業務需求，訂定進修學習之課程學分或訓練時數，其作法除現行訓練機構可與大專院校合作辦理外，各大專院校亦可開設公務學程，除可提供現職公務人員研修外，亦可讓有志從事公職的學生在學校即可習得相關知識與經驗。公務學程的設立，當有助於公務人員整體專業素質的提升。

(四) 強化培訓與國際接軌的作法

在全球化時代裡，國際化已成為不可擋的潮流，為確保國家競爭優勢，允宜加速與國際接軌。公務人員培訓亦不例外，在作法上可多元並行，如參與國際培訓組織、與先進國家知名訓練機構學校合作、加強英語能

力學習、強化派遣赴國外研修機制、推動與各國公務人員互訪等。

（五）推動產官交流，注入民間活力

為引進企業界成功經驗，注入民間活力，除參訪成功企業，汲取經驗外，宜進一步規劃政府中高級主管人員赴民營企業研習的機制，以引進企業界經營理念與方法，創造活潑之人力發展文化。

四、統整公務人員終身學習施行措施

終身學習法於 91 年 6 月公布施行，開啟了全民終身學習的時代，其中公務人員的部分，於公務人員訓練進修法第 17 條及其施行細則第 24 條，亦規定各主管機關推動終身學習的方向。在機關業務需要及個人發展原則下，允宜於公務人員發展的每一階段，提供公務人員多元的進修、學習管道，並給予時間、經費的支持，結合學界、企業界的培訓資源，以建立有系統的公務人員終身學習管道。目前保訓會及人事局已朝此方向發展，並建置多項措施，為期進一步提高公務人員終身學習成效，宜進一步檢討統整，以發揮倍乘的學習效果。

五、建置統籌性培訓機關，有效運用訓練資源

鑑於國外先進國家均有一整合性之訓練機關，如美國聯邦行政學院、法國行政學院、加拿大文官學校等，以培育高級文官及推展

整體文官培訓策略等事項，為改進國內訓練機構之缺失，宜規劃將現有相關訓練機構整併，成立類似之國家文官學院，專責中、高階文官之管理與領導訓練，並在中部及南部成立附屬訓練中心，從事一般性、共通性的整合訓練；另部會設立之專業性訓練機構，辦理各項專業訓練；地方性訓練機構則辦理地方公務人員訓練。此外，並能積極建立訓練機構間相互支援與合作方式，有效運用訓練資源。

結語

現代是一個多元開放的社會，身處在劇變的新世紀裡，無法抗拒變遷，也無法選擇變遷，只有勇敢地去面對，不斷強化公務人員應變的智能，建立起自己的信心。行政管理大師彼得（Peter）曾指出：「一個人最後職位所面對的工作，一定超過其本身能力範圍，必須透過不間斷的訓練，增加其智能，方能面對未來工作的挑戰。」因此，必須建構健全培訓法制、積極開展多元培訓策略、推動公務人員終身學習制度、有效整合培訓機構，以建構健全的文官培訓制度，導引公務人員突破自我、追求卓越，才能培育優質的公務人力。（本文作者為公務人員保障暨培訓委員會主任委員）

考選制度與政策的變革與發展



蔡良文

摘要

由於考試制度之公平性，頗受國人信賴，故中央社曾報導群我倫理促進會一項有關社會信任度的民意調查顯示：在所有政府機關中考試院最受民眾所肯定。當然，在歷經第 10 屆各項改革衝擊，以及 2003 年閩南語試題與 2005 年律師高考國文試題爭議風波，其他如考試之公平性與機關用人需求之衡平性亦要作調整，在考選政策變革中的變與不變，其策略方向正確否？其改進方法技術精進否？均值得吾人關心與探討。本文乃就考選制度與政策之變革發展進行探討，茲舉其要者如：任用考試或資格考試---考用合一政策之變革、對身心障礙及原住民族等弱勢族群之優惠政策、國家考試的兩性平等政策、國家考試閩南語命題疑義處理、國家考試爭訟案件有關複查成績議題、考選政策之漸進授能與分權化等議題加以研析。

總體而言，未來考選政策的變革與發展，在面臨多元價值與分權思潮衝擊，考政機關的功能定位，除應作漸進而必要調整外，尤其必須扮演公務人力資源之策略管理的變革者，即在考量與因應整體組織策略人力資源管理的需要，確保在憲法所定公平競爭的原則上，以功績需要、成本效能為未來施政之評估架構與施政準則，並積極爭取國會的認同，方能落實考選政策變革之良善作為。

關鍵詞：考選制度、公務人力策略管理、適格人才、中立才能、任用考試與資格考試、考試效度與信度

The Reform and Development of Examination System and Policies

By Tsai Liang-Wen

Abstract

The fairness of examination system is trustworthy, as reported by the Central News Agency that, a survey conducted by Association for Social Ethics about social trust indicates the Examination Yuan among all government agencies receives the most acknowledgement. On the other hand, there were the impact brought by the 10th reforms, disputes over examinations about Taiwanese dialect in 2003 and lawyer's senior examination for Chinese tests in 2005, the balance between fairness of examination and demand on personnel by agencies also requires adjustment. Concerning changing and not changing in reform of examination policies, is its strategic direction correct or not? Is the technique of improvement methods better or not? They are all worth concern and discussion. This article studies and analyzes reform and development of examination system and policies, mainly, the reform of policies combining examination and appointment – appointment examination or qualification examination, preferential polices for weak groups such as the disabled and aborigines, sex equality policy of national placement test, handling of doubtful points about Taiwanese dialect questions for national placement test, topics about application for rechecking raw scores in dispute and litigation cases, the progressive empowerment and decentralization etc. topics.

In general, the reform and development of examination policies in the future are confronted with impact of diversified values and decentralization thinking. The function positioning of examination agencies should be adjusted progressively and necessarily, in addition, it must play the role of reformer of strategic management for public service, that is, to be based on performance requirement, cost efficiency as evaluation framework and implementation principles for future governance, with the foundation of fair competition according to the Constitution, with consideration and corresponding to requirement by human resources management of overall organizational strategies. It should also strive for acknowledgment by the Congress. Only by doing this, the reform of examination policies can be really put into effect.

Keywords: examination system, strategic management for civil service, suitable talents, neutrality capability, appointment examination and qualification examination, examination validity and reliability

壹、前言

考試制度在我國已有極為悠久的歷史，其源可以上溯隋唐。而歷朝開科取士，使平民可為卿相，促進上下階層流動，政局趨於穩定，其功效甚大，且為西方效法。考試院於民國十九年成立以來，舉才無數，為國家建設，提供良好公務人力資源。由於考試制度之公平性，頗受國人信賴，故中央社曾報導群我倫理促進會一項有關社會信任度的民意調查顯示：在所有政府機關中考試院最受民眾所肯定。當然，在歷經第 10 屆各項改革衝擊，及 2003 年閩南語試題與 2005 年律師高考國文試題爭議風波，其他如考試之公平性與機關用人需求之衡平性亦要作調整，易言之，考選政策變革中的變與不變值得吾人關心與探討。

吾人深知人力資源的素質及其有效管理，直接影響組織運作的績效。觀諸當前組織人力管理的發展，已從過去消極的人事管理功能，轉變為積極的「績效導向人力管理」，也就是以主動積極拔擢人才，配合績效提升作為人力管理的指導目標及原則。近年來「人力資本管理」及「能力導向的管理」，有極為顯著的發展。人力資本管理，從產出的層面定位人力的角色，揚棄向來將人力視

為組織之負擔及成本支出的觀念，人力將其視為組織必須妥善運用、用心培養，並使之成為能為組織創造價值及績效之資產，並認為組織人力的價值，應該以其對組織績效的貢獻度來衡量(Dragonetti, N & L. Edvinsson, 1990; Edvinsson, L & M. M Aalone, 1997; 洪懿妍, 2001)。因此，以「資本」概念為基礎的人力管理，特別強調「策略連結」、「人力素質」、「領導激勵」、「組織文化」、「學習成長」等的重要性，擴大組織人力管理的範疇。美國政府近來已進行公務人力資本管理，美國國會會計總署(GAO)並發展「人力資本計分卡」(human capital scorecard)，針對策略連結性、策略能力、領導、績效文化及學習等五個面向設計評估指標及檢測項目，提供各機關首長做為自行檢視人力狀況的工具，是公部門人力管理邁向策略導向及管理的先驅，亦為國家考試對選才應配套重視的議題。

在能力導向的管理方面，則是立基於以下假定：「組織成員所擁有的能力，與組織運作所需的核心關鍵能力契合程度越高時，組織的績效產出越高。」因此，組織人力管理的第一階段，就是要先進行策略分析及工作分析，認定組織發展及業務推動必須的「核心能力」(core competency)，而後人力的選、訓、留、用等管理，均依據核心能力辦理，

以確保組織能具備所需核心能力(Bonder,1999；劉宜靜，2000)。組織必須要瞭解：組織成員必須具備哪些核心能力，才能維持高績效表現及競爭優勢？組織人力是否已具備此種能力？如何知道能力是否呈現成長或衰退？因此，以「核心能力」為樞紐，已能將管理與組織策略及績效作有效結合。近年來，組織核心能力的認定及評鑑，已經成為人力策略管理的新興議題。未來研究上，將以全面探討公私部門人力資源管理之特質與互動關係。考試機關在考選人力的技術方法上，是否配合調整？或者，在應考人應考資格適切規範其基本專業能力後，並加強人文科目之測驗與評量，以提昇新進公務人力之人文素養能力，此涉及考選政策價值選擇的問題¹。

回顧 89 年總統大選後，中央政府首次政黨輪替，是年 5 月 20 日原考試院所屬部會首長全部辭職。劉部長初枝接任吳挽瀾先生出掌考選部部長，吾人認為，在上世紀末考選體制之運作與改革，除了配合考選部部長個人施政理念與方針之提出外，大致上均能依

第 9 屆施政綱領之總綱原則來推動執行之。落實憲定之公開競爭考試用人精神，配合政府再造之施政方針，並對考試方式之彈性化調整，考試試務之科學化、資訊化之改進。至於對於特殊應考人，如原住民、身心障礙人員之應考試服公職等，均係依序推動，不忽略渠等權益(蔡良文，2003：1-19)。93 年 5 月林部長嘉誠就任，則大致依第 10 屆施政綱領推動相關考選業務，並特別針對教考訓用合一、人權因素考量、國際接軌、掌握核心能力的考試、重新思考證照考試制度等五面向進行業務改進同時在部內以任務編組方式，成立外事、民意調查、宣導、知識管理、e 化、統計等小組、分別進行相關工作，值得進一步評估。

吾人以為公務人力資源是國家的資產，不是特定政黨或個人所有，公(常)務人員的選拔是公開、公平、公正的以中立才能為取向的選才標準，政務人員的甄選(舉用)是應有政策思維的，是勇於任事的，是能體察自由、民主、有擔當、有格局的代表者，不是特定領導人廣植自己人脈的籌碼，又臨時性契約

¹ 傳統上，美國公共人事管理內在衝突，體現在四種基本社會價值彼此互動上：政治回應(Political responsiveness)、組織效率與效能(organizational efficiency and effectiveness)、個人權利(individual rights)，以及社會平等(social equity)。當代新的社會價值同時受到重視：個人課責(individual accountability)、有限與分權的政府(limited and decentralizes government)以及社區責任(community responsibility)，後者即重視非營利(not-for-profit)與非政府組織(non-government organizations)之參與。如何調和傳統與當代價值，是美國人事行政管理理論與實務界重視的課題。

性人員，則是為因應短期性，特定時空環境條件下進用的人員，其進用方式與權益福利條件亦有所區隔。整個文官體制必須是被要求建構專業性、代表性、倫理性、回應性、負責任以及前瞻、彈性的公職形象。復以依憲法規定考試權獨立運作與任官須經考試，而整個國家考試制度之設計，在面臨多元價值衝擊，其功能定位，應作必要調整。本文謹就考選制度與政策之變革與發展，舉其要者進行探討。

貳、任用考試或資格考試——考用合一政策之變革

本項政策議題涉及用人機關的需求，如何及時遺補所需公務人力，包括適格人才之衡鑑²與考選時程之縮短等，其源頭則關涉到任用考試與資格考試以及考選程序之簡化有效回溯。民國 38 年政府遷台伊始，中央政府採取員額凍結原則，不進用人員，但公務人員高普考試依法仍每年或間年舉行，當時及格人員僅取得公務人員任用資格，並不予分發，至民國 51 年 8 月，考試法增列第 22 條，明文規定考試及格人員應予分發任職。56

年，行政院人事行政局(以下簡稱人事行政局)成立，其組織規程賦予該局以行政院範圍內考試及格人員分發之任務。57 年，考試院乃配合上述發展，修正上述第 22 條。自此，考試及格人員分發工作，開始依法由銓敘部及人事行政局採雙軌方式辦理(徐有守，2000：214)。民國 51 年修正考試法時並增列第 15 條規定：「公務人員考試，應配合任用計畫公開競爭舉行之。」是為考用合一政策法制化之開始。因之，每年舉辦公務人員高普考試前，必辦理自中央以至地方各機關職缺調查，分門別類按高低等級，核算各機關所需人員及全國所需總人數。考試院據以配合以決定錄取人數，以期達成考用配合目標。

但事實上，此一規定至為簡明，達成則極屬不易。首先，錄取名額與職位缺額間不易配合，因考試及格人員之錄取，基本上應視成績而定。若成績優良人數超過預定錄取人數，如斷然對成績優良人員不予錄取，顯非得當；若成績適格人遠不及所需人數，而超額進用，則濫竽充數，尤非所宜。考試院內部經多年討論，漸漸形成甲乙二說。甲說主張「資格考試」，認為應僅依考試成績錄取

² 適格人才，即符合機關策略性人力資源發展所需人才，其人才之標準與技術在公開競爭前提下，隨時空環境需要而改變，選拔各層級最適當的人才之謂。

人員，使之具有考試及格資格，但不考慮是否分發任用。乙說主張「任用考試」，認為應配合職缺名額錄取人員，並予以分發任用。姑不論何說有理，事實上極難準確依任用需要人數錄取³。考試院多年來，於每年高普考試決定錄取人數之前，與辦理行政院所屬機關分發工作之人事行政局，非正式研商。早期考試院方面輒因應試人成績優良，希望超額錄取；人事行政局方面通常可能作有限之名額放寬，但大部分則以超過原有定額之錄取名額無法分發為辭。此種實際運作情形，演成考試錄取人數視任用機關所需名額而定，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」。

其次，考試院縱然準確配合任用需要足額錄取，但經錄取之人員，仍多有不能接受分發前往機關報到任職者。其中有因個人主觀原因或愛憎者，可置之不論外，經歸納考試及格人之正當原因有三：1. 仍尚在職(原即有職，不欲離原職)；2. 仍在學(例如大學畢業後入研究所就讀)；或 3. 仍在役(正服兵役中)。再者，到職後不旋踵即離職，政府固然

不再予以辦理第二次分發，但機關無人可用之事實已成。為解決上述多種困難，考試院先後曾採取多項措施肆應。最初為准許具有上述三種合理原因之及格人保留分發資格，待原因消滅後再申請辦理補分發。因此，錄取之人數常較預定職缺為多。此一措施，雖解決部分問題，但不一定能確定延緩分發者，將於何時申請補分發，因而難以滿足若干機關之用人需求。民國 68 年起考試院改採區分兩類報考及錄取辦法。即將及格後能立即接受分發前往到職者，區分為第一類，照預定缺額錄取；不能者為第二類，按成績優劣錄取，且於不能立即接受分發之原因消滅後，得申請補分發。此一方式，顯然較為進步，可以解決較多的問題，且將任用考試與資格考試兩種錄取觀念兼籌併顧。但實施若干年後，形成現第二類人員累積太多，消化困難，糾紛滋生，也影響考用合一政策之貫徹。

民國 75 年 1 月，原考試法廢止，上述區分兩類辦法亦廢止。新公務人員考試法，規定公務人員考試錄取者，應接受定期訓練。

³ 考試用人除重視公開競爭與公平、公正之前提下，尤其應重視政府總體策略性人力資源管理與各機關用人需求，由於各種國家考試之錄取率大多維持在 3%-6% 左右，所以人力素質皆有一定水準，以致於有關考試取才應符合機關真正需要的人才之議題，較未受到用人機關的苛責，未來考政機關除重視「考用配合」、「任用考」或「資格考」之外，尤應強化機關人力資源需求。

訓練完畢及格者，始為考試及格，發給證書分發職務。依現行公務人員考試錄取人員訓練辦法規定，此一訓練，為期四個月至一年不等。考試錄取人員如未經接受訓練期滿成績及格，則仍為未及格人員，其錄取成為無意義。如接受訓練，則必須專心投入實務訓練機關工作(實際係在執行公務人員職務)。此一辦法，可解決上述所遇之困難，而考用合一政策大致可以達成。及至 85 年 1 月 17 日，公務人員考試法大規模修正，規定考試被錄取人仍應接受訓練。但新增規定，公務人員考試採正額錄取與增額錄取併行方法，即先依預查缺額錄取人員，是為正額錄取；而後視成績之優劣，得酌予增加錄取若干名，是為增額錄取。增額錄取者不予分發，俟正額錄取人員分發完畢後，已無人可資分發時，各機關需用人時，得函知分發機關同意後，自行就增額錄取名冊中遴選人員派代，並補辦考試錄取後之訓練。惟增額人員於同一考試下次舉辦放榜時未獲遴用，其考試錄取資格即自然消失。此一方法，亦兼顧資格考試與任用考試兩者之利，且因訓練辦法仍繼續施行，故可適切解決上述之困難。當然對於稀少性科目亦常有錄取不足的現象，其原因是要求過多而供給不足？或是命題閱卷過難過嚴？應進一步研析改進(徐有守，2000：

240)。參照考選部曾擬議提出任用考試改為資格考試之構想，惟經第 5 屆立法院法制、預算及決算兩委員會聯席會議第 7 次聯席會議審查考試院暨所屬部會 92 年度預算時，作出決議：現有公務人員考試採「任用考」制度，未來亦應採此一模式，不得改為「資格考」制度。未來考用合一政策是否繼續維持或進行調整，除應考量除能選拔出具備機關組織所需才能之人力，以及能夠及時迅速遴選人才(力)外，(參照施能傑：2003：179-181)，尚需視立法院的意見決定。

要之，吾人認為基於任用需求領導考選策略的設計觀點，考選政策原始的政治目標必須因應環境需要，轉向管理性目標為主體的方向。除了考選資格必須體現憲法的平等無歧視精神外，積極增進考選效度是考選政策努力的重要主軸，由此落實考選政策的實質公平性。為採行多元化的遴選評量工具，未來似可研究逐步推動公務人力之技術類人員進用採行專業證照考試和增額候用名冊並行的兩階段模式的可行性。(參照施能傑,2001 抽印本)申言之，公務人力之技術類人員可朝向專業證照化的任用制度，乃是因應知識社會來臨之必要變革。知識性成員是未來機關組織的最珍貴資產，缺乏處理公共事務問題能力與知識的文官是無法產生競爭力的，兼

具人文素養的成員，會主動自我鞭策與學習，增進公共服務的能力。因此，目前以高普考與特種考試為公務人力進用的考選政策有待漸進調整，尤其是公務人力中之技術類各職系人員，宜優先變革因應之。

參、對身心障礙及原住民族等弱勢族群之優惠政策

本政策議題屬於功績制之重要原則目標，涉及實質公平面向，對於廣義社會弱勢族群人員的優惠規定。在美國傳統文官系統在公共工作中強調「功績價值」的系統，由於社會多元與人權法案之重視，逐次調整為著重「平等就業機會」和「防止種族與性別歧視的積極行動」。在人員甄補上，包含積極的防止發生不公平情事，確定所有人都獲得公平機會的公開競爭原則，以確保女性、殘障者和其他(政治背景、種族、膚色、宗教、祖籍、年齡…等)應受保護者，均能公平的表現在組織職務上(Denhardt, 1999:228-234, Klingner & Nalbandian,2003: 10-12)同樣地，吾人以為在外補人才之考試方面，應避免對弱勢族群，以加分或降低錄取標準，而影響其工作士氣等事情發生，所以，在我國目前除身心障礙人員特考、原住民特考及退除役特考外，其餘均不可因不同身分而有特別規

定。

我國目前舉辦身心障礙人員特考，依法進用身心障礙者於政府部門；以及由早期高普考試重視按省分區定額，到舉辦山地特考及成立原住民委員會進用原住民及培育原住民公務人力，以照護原住民的就業機會，均是合乎時代潮流的人事政策作為。茲就身心障礙人員及原住民族考試分述如次。

在身心障礙人員特考方面，考試院主動協調分發機關銓敘部及行政院人事行政局調查全國各機關身心障礙人員的職缺，籌辦 90 年及 92 年身心障礙人員特考，使身心體能條件較為欠缺的弱勢族群，得有機會進入政府機關服務。也協調用人機關同意 92 年身心障礙人員特考部分職缺，准予矯正後優耳聽力損失逾 90 分貝以上者應試，以鼓勵聽障人士應試。為方便各類身心障礙應考人，並提供多項優待及協助措施，包括：1.協洽各直轄市縣市政府社會局、有關機構代售報名書表，方便應考人購買。2.設置專人協助應考人填寫報名書表。3.每一考區均設置活動坡道、殘障廁所、安排醫護人員、熟諳手語的服務人員。4.為腦性麻痺者提供作答用電腦；為需要較長作答者延長 20 分鐘。

在原住民特考方面，民國 90 年 12 月修正公務人員考試法第 3 條第 2 項，明定原住

民特考法源依據。91年原住民特考在原住民較多縣市之南投、屏東、花蓮、台東設置考區，以減省應考人來回奔波之苦。另為保存原住民族之語言文化，未來擬規劃將族語口試或族語使用程度之認證擇一列入考試規則。考試院並於93年8月23日修正「公務人員特種考試原住民族考試規則」，解決下列問題：1.增設一、二級考試，延攬高學歷之優秀原住民進入公務體系，儲備將來原住民自治後所需之高階人才；2.因應原住民地區機關業務需要及特性，增列部分原鄉亟須進用人才之類科；3.為加強應考人對原住民權益之知能，列考原住民族行政及法規科目；4.為安定機關人事及持續推動業務需要，將考試及格人員之限制轉調年限加以延長，並規定限制轉調之機關及學校。

另外，為解決原住民特考不足額錄取之問題，考試院法制面方面，修正本考試及格標準、改進考試方法，如增加口試，評量應考人是否適任予以解決。在實務面則研究於辦理考試時，增聘較了解原住民文化之典試、命題或閱卷委員，參與相關考試之典試工作，以符該項考試特性。至於原住民特考是否列考族語，因目前各界看法不同，考試院將視原住民族自治法之立法進度，配合研修公務人員考試法相關條文，納入族語能力

作為應考資格要件，或採納列為考試成績之規定後，應作進一步之細部規劃。而原住民特考是否依族群分區考試或依族語分組考試，因各界看法不同，將視原住民族自治法之立法進度，配合研修公務人員考試法相關條文，並視是否分族群設置原住民族自治區，研修相關考試規則，再作進一步之細部規劃。若擬建立原住民族與台灣地區之政府新夥伴關係，則於立法院通過原住民族自治法，設立原住民族自治區後，依其需要就其人事法規配合作特別規範，使國家考試制度及文官制度依據憲法尊重民族意願之精神，調合原住民族與國家之間的利益，解決原住民族公務人員各項問題。其根本之道，仍在於從速成立「民族自治」體制也。至於在建立「準國與國關係」上，則更涉及「準外交關係」，甚至國籍法、公務人員考試法、任用法等人事法制之全盤調整。當前急務在擴大行政參與空間，提供誘因，給予待遇加給，適切及提升地方機關人員職等，改善原鄉、交通、資訊及生活居住環境等，俾讓原住民人才留鄉，以解決人才外流問題並提升原住民公務人員素質。申言之，逐漸恢復原住民族部落之道德、倫理、貼進原住民族心聲與意願，以調和原住民族與政府、國家之關係，為其基礎工程(蔡良文：2004：47)。

肆、國家考試的兩性平等政策

兩性平等是先進國家都非常重視的議題，無論制訂各項公共政策或討論各項與婦女權益有關的議題，都致力將性別平權的觀念納入。台灣在邁入國際化的進程中，亦應將性別平權列入各項施政措施，並致力推廣深化此一普世價值。在國家考試實務上，筆者親身觀察昔日限制女性錄取人員之情況有顯著改善，其他人事管理措施(包括升遷發展)亦在改進中。

兩性平等既為平等權內涵之一，在各個生活層面均應予以正視，除了婚姻家庭、學校教育、工作職場外，國家考試當然亦不例外。考試院第 10 屆施政綱領即明示：「考銓政策及制度，應考量兩性平權，照顧身心障礙者、原住民族及其他弱勢團體，以落實憲法增修條文第 10 條之宗旨。」一項公平公正的考試，如果在考試的第一關（應考資格條件），就對性別設限，即有違人權立國的基本原則，近來考試院積極從人權角度檢討考試制度，具體政策包括：開放所有障別身心障礙者參加身心障礙特考、全面取消專技人員考試之體格檢查制度、放寬公務人員考試之體格檢查標準等。(參照考選部國家考試性別白皮書 2005 年，未出版)。

公務人員考試法第 3 條規定，公務人員

之考試，分高等考試、普通考試、初等考試三種。高等考試按學歷分為一、二、三級。為因應特殊性質機關之需要及照顧身心障礙者、原住民族之就業權益，得比照前項考試之等級舉行一、二、三、四、五等之特種考試。同法施行細則第 5 條第 5 項規定，用人機關申請舉辦特種考試時，考試院應就機關性質及其業務需要加以認定，其合於本法第 3 條第 2 項舉辦特種考試之規定者，報請考試院核定之。按考試院辦理之各項公務人員高等、普通、初等考試均未限制應考人性別，至公務人員特種考試，則有若干考試之部分類科，用人機關恆依職缺之性質及業務實際需要，而於需用名額中設有男女性別限制。惟民國 88 年 11 月 17 日立法院法制委員會就「國家考試女性錄取名額限制及身心障礙特考問題」舉行公聽會，並作成結論：「鑑於現行部分公務人員考試限制女性錄取名額致影響人民應考試服公職之權利，尚乏法律明文依據或明確授權，為貫徹『中華民國憲法增修條文』第 10 條第 6 項促進兩性地位實質平等之憲法意旨，如部分公務人員考試確有性別限制必要，考試院應研提相關法律修正案，送立法院審議，俾符合法律明確授權原則。」當時考試院研擬之「公務人員考試法修正草案」，爰配合增列第 5 條第 2 項規定：

「考試院得依用人機關請求及任用之實際需要，規定公務人員特種考試應考人之兵役狀況及性別條件。」考試院並於民國 89 年 2 月 19 日函請立法院審議，該條文於立法院審議過程中，並無委員就性別限制之規範提出不同意見，該法於民國 90 年 12 月 26 日修正公布，公務人員特種考試必要時採行性別限制，爰予以法制化。

嗣後公務人員特種考試依用人機關職缺之工作性質認有需要分定男女錄取名額者，依據公務人員考試法第 5 條之授權，於各該考試分定男女錄取名額，計包括：國家安全情報人員特考、司法人員特考、調查人員特考、海巡人員特考、原住民族特考、基層行政警察人員及基層消防警察人員特考等 6 項考試部分類科，定有性別限制。憲法增修條文第 10 條第 6 項規定，國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。兩性工作平等法第 7 條規定：「雇主對求職者或受僱者之招募、甄試、進用、分發、配置、考績或陞遷等，不得因性別而有差別待遇。但工作性質僅適合特定性別者，不在此限。」政府部門更應作為表率，實踐兩性工作平等之精神。而公務人員考試法第 5 條第 2 項亦規定，考試院得依用人機關請求及任用之實際

需要，規定公務人員特種考試應考人之兵役狀況及性別條件。故除非特殊情況，否則不宜限制女性工作權，考試院已適時洽請用人機關審慎為之。申言之，鑒於考用合一政策理念之落實，部分公務人員特種考試因用人機關請求及任用之實際需要，若干類科規定僅限男性報考或分定男女錄取名額。然隨著時空環境轉變，兩性平權發展趨勢，此種作法之合宜性，已面臨嚴峻的挑戰。包括外交領事人員特考、國際經濟商務人員特考、民航人員特考、警察人員特考、基層公務人員特考等，陸續取消性別限制。

要之，考試院基於兩性平等原則，近年來陸續採取各項改進措施，包括請用人機關請辦考試時應盡量採取開放態度，不作性別限制，若確有性別限制之必要，應詳細說明工作性質，證明非特定性別無法完成該項工作；協調用人機關改善工作環境，取消性別限制；舉辦研討會，檢討國家考試性別議題，落實兩性平權；檢討國家考試限制性別合理性，研議具體改進作法；設置國家考試性別平等諮詢委員會，促進國家考試性別平等。目前 19 種公務人員特種考試之中尚有 6 種考試部分類科仍有性別限制的情形，考試院應繼續秉持積極態度，透過國家考試性別平等諮詢委員會機制，與特考用人機關共同

努力改進考選技術，從檢討各項職務所需之知識技能、選擇客觀之人力篩選標準、採行多元考試方式、調整工作環境及管理制度、加強考試類科工作性質之說明、強化訓練淘汰機制等各個層面推進，使所有的公務職位均得以客觀的知識與技能，選拔出最優秀的人力。

伍、國家考試閩南語命題疑義處理

為遴選人才，國家考試除須在考試方法技術謀求精進，考試內容涉及信度與效度，也是取才的關鍵因素，茲以 92 年 9 月間報載：考試院 92 年第 2 次警察人員特考、交通事業港務人員升資考試（士級晉佐級、員級晉高員級）國文科「閱讀測驗」部分以閩南語撰文，直接影響客家子弟應考權益。由於國家考試的公平性產生爭議，且持續成為媒體注意焦點，考試院極為重視，9 月 18 日考試院第 10 屆第 52 次會議，決定會中各委員意見交考選部參考，並請考選部將本屆所舉辦之國家考試國文試題，註明典試委員長、國文組召集人及命題委員姓名，提報下週院會討論。9 月 25 日考試院第 10 屆第 52 次會議，考選部彙整提出第 10 屆考試委員就職以來迄今舉行國家考試國文科相關資料表，考試委員就相關問題表示意見，茲予以整理摘

要如下：

一、國家考試與多元文化部分

憲法增修條文第 10 條第 11 項規定，國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化，同意多元文化之發展，且對於台灣語文(包括原住民各族語、客家語、河洛語)長期遭壓抑而欲復振，並取得在國家語言上應有地位之努力表示支持，惟宜避免獨尊，形成另一種文化霸權，並認試題不宜涉及意識形態及史觀之爭議，以尊重各族群歷史、語言及文化，維護國家考試之公平性。目前因憲法或法律並未規定官方語言，亦無語言法之制定，應考人僅得提出試題疑義，未來如完成語言法之制定，自可依語言法處理類此試題爭議。

二、國家考試公平性部分

由第 10 屆迄今，尚無以客家語命題情形，國家考試對於各族群所使用之語言並無平等之尊重，此一情形有必要讓社會大眾了解並予澄清。閩南語已為多數人使用，基於族群融合，似無刻意強調之必要、國家考試對於社會中強勢與弱勢語言，是否應有平等之對待，或應積極保障弱勢，考試院宜定位清楚。在提高國家競爭力前提下，過度強調各種方言實無助於競爭力之提升。考試之公平性是考試院施政方向，如此以「偷襲式」

之出題方式並不恰當。本次爭議可能也是對於國文試題長期採用古文所造成之反彈，希望本次亦可檢討使用古文試題之適當性，以艱澀古文或未標準化之閩南語來鑑別應考人之能力均不妥適。且以閩南語係中原古音，近代之發展受到客語、原住民用語及日語等語言之影響，希望有心人士善加整理，期表現閩南語之真意與美感，援用為試題，更應以嚴謹態度用心對待。基於程序正義，如考題涉及官方語言以外其他語言，為考試內容之重大變更，應公告周知，讓應考人事先了解，避免因突然命擬產生疑義。再以公平性乃是國家考試之基本原則，未來如擬變更或重新詮釋應試科目之命題範圍、內容，基於程序正義，亦應事先對外說明，方符合公平原則。本次引發爭議之試題係教育層次問題，不教而考並不公平，亦失去教育工作者之責任。公務人員之考試，除內升考試外，均係依據用人機關需求舉辦，相關規定載明於考試規則中，考試之公平、公正性為考試院一貫追求之目標，各項考試之辦理宜避免造成公平性之質疑。

三、其他相關議題方面

本次引發之爭議，亦可能影響未來國家語文(語)政策之發展，中國各朝代所使用之官方語言各不相同，惟文字則是統一。語言、

文字只是溝通、思想文化傳承的工具，語言平等是代表對於各種語言之尊重，惟並非即指不得制定官方的語言，官方語言是對內外溝通方便使用之共通工具，亦有其必要性。而考試委員可依據考試法之規定，對於考題是否違反公開競爭原則加以檢視，典試委員會亦有職責對不良之試題加以處理。經就考選部提供的 26 次考試之國文試題，詳加檢視，不好試題之內容包括：涉及意識形態、違背族群融合、考國學常識及與題旨無關者，或公文無法作答者，均應力求改進。建議院會應以此共識要求今後命題時注意。國家考試攸關眾多應考人權益，目前臨時命題、審題之作業及方式，均不夠周延，建議充實題庫內容，積極檢討目前臨時命題方式，審題人數，俾提升試題品質。

由於第 10 屆考試院向極重視考試方法與技術之改進，包括國文科之命題，閱卷相關事宜，經決策者及「借力使力」共同完成初步的改革，考試院同次會議作成決議，以今後有關國文之命題，轉請典試委員會及命題委員注意參考者：(一)應依據憲法「公開競爭之考試制度」之精神、考試有關法規及用人機關需要；(二)試題之命擬，並應注意：不涉意識形態、不應有族群與性別之歧視、不考艱澀之古文或無關題旨之國學常識、以及不

考尚未有標準化或約定俗成之用詞或語音等四項原則。

同年又中國時報等報載9月25日下午總統致電姚院長，囑妥善處理國家考試命題爭議。而稍早考試委員已事前就是否採行補救進行研商，9月26日上午郭考試委員光雄領銜就：部分試題及答案恐有業已構成典試法第24條第3項由外觀形式觀察即可認定顯有錯誤，提案請考選部審慎研處並依法為妥適之補救，並尋求委員連署。是日下午姚院長確認連署委員及部會首長已超過全體委員人數一半以上同意作補救處理，於是在四時召開記者會，對外說明委員提案將送交下周院會討論。10月2日考試院第10屆第53次會議時，列案討論郭委員光雄等11位考試委員及2位部會首長聯署之提案，全案經考試院會議出席人員討論下，逐漸形成接受考選部補行錄取報告與加速研究改進國文科命題方式及內容之共識，爰經院會決議：(一)本案通過，請考選部依法補救。(二)接受考選部報告，補行錄取92年交通事業港務人員升資考試員級晉高員級許○○、陳○○二名。(三)各委員意見交第52次會議臨時動議第2案審查時參考。(四)林委員玉体建議政府負責部門加速進行「母語漢字標準化」工作，以利教學及考試之意見，請行政院人事行政局轉請

行政院參考。(五)會議紀錄同時確定。

考試院在第10屆第51、52、53等3次院會經由與會人員熱烈討論及部會之幕僚作業因應，國家考試補行錄取與國文科命題方式，亦因此有其共識與基本改革方向。考試院對本次國文科閩南語試題爭議提出補救措施方案，惟續有立法院委員到院，提出關於92年度港務人員士級晉佐級升資考試某應考人陳情：國文閱讀測驗「食茶篇」，請求比照員級晉高級閩南語試題(補破網)一律給分以為補救；此外，立法院第5屆第4會期法制委員會第3次會議全體委員會議，就「公務人員行政中立法律及目前推動情形」作專案報告時，立委亦提出書面質詢；另立委來函，均為同一應考人有關國文「食茶篇」命題疑義陳情，請求補救。又世界客屬總會理事長亦來函就上開「食茶篇」命題疑義，請求補救。考試院秘書長爰於第56次會議提出報告。考試院對本次國文科之「補破網」試題爭議予以迅速補救處理，雖有少數委員對補救程序或未來改進措施有不同見解，惟經多次討論，確實已然形成共識，由於典試委員會裁撤後，涉及該項典試事宜，仍得由考選部依法令處理，爰請考選部就其他考試之「食茶篇」等均一併研處，提出解決方案。另外在94年8月間舉辦之律師高考國文科考試內

容之爭議，尚待考試院院會妥善決定，以化解社會各界以及應考人之疑慮。

要之，「危機即轉機」，考試院在上開命題爭議事件，可說處於危機之中，如未能妥適處理，其歷年所建之公平、公正形象，將受到極大的傷害，且考試院長期留意國文命題所做的努力亦將因外界誤解，而毀於一旦。茲就閩南語試題案，考試院院會經過充分討論，以主動積極的態度，尋求實際補救措施，依法補行錄取，當可使各界瞭解考試院的基本立場；至於律師高考國文科試題案未來建議應以更審慎、更細緻的方式來解決，以選拔最適格人才。所以公平、公正的考選制度，是極為重要的，而命題適當與否涉及信度，效度，也涉及公正、公平問題，考選機關自當慎重處理。本節所述，筆者均參與決策及幕僚作業中，深刻體驗各界之批評指正，當能使考選業務更加精進，賡續為國選拔優秀人才，以提昇公務人力素質，增進國家競爭力。

陸、國家考試爭訟案件有關複查成績議題

考試評定成績之優劣，關係錄取與否，於應考者權益影響至大，所以，考試前程序與實質公平外，對於事後救濟亦不應忽視，

即應給予應考人有權對評量結果提出質疑，甚至有機會質疑評閱者是否在原訂標準的指導下進行評分裁量的判斷，且無過分「恣意評斷」之情勢(施能傑，2003：172-173)。就考試爭訟事件以複查成績結果為對象，提起訴願之案件實佔大宗，茲將因此衍生之若干問題，略述如下(蔡良文，2002：11-19)

一、行政爭訟程序進行中，國家考試試卷宜否開放閱覽複製？

考選部依 85 年 5 月 21 日修正發布之應考人申請複查成績辦法第 8 條規定，對於申請複查成績者，一向否准當事人閱覽或複印試卷。惟 89 年 7 月 1 日施行之訴願法第 49 條規定，訴願人、參加人或訴願代理人得向受理訴願機關請求閱覽、抄錄、影印或攝影訴願卷宗內文書或預納費用請求付與繕本、影本或節本。同法第 75 條規定，原行政處分機關應將據以處分之證據資料提出於受理訴願機關(第一項)。對於前項之證據資料，訴願人、參加人或訴願代理人得請求閱覽、抄錄或影印之。受理訴願機關非有正當理由，不得拒絕(第二項)。行政訴訟法第 96 條第 1 項亦規定，當事人得向行政法院書記官請求閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。茲以應考人於複查成績時，要求申請閱覽、複製試卷

等，考選部認為對考選作業，滋生困擾，乃透過於 91 年 1 月 16 日修正公布典試法第 23 條規定略以，第 1 項應考人得於榜示後申請複查成績。第 2 項應考人不得為下列行為：(一)申請閱覽試卷。(二)申請為任何複製行為。(三)要求提供申論式試題參考答案。(四)要求告知典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員或實地考試委員之姓名及有關資料。第 3 項其他法律與前項規定不同時，適用本條文。第 4 項第一項申請複查成績之辦法，由考試院定之。茲以上述典試法第 23 條規定，排除當事人申請閱覽試卷及為任何複製之行為。倘當事人對於複查成績結果，有所不服，提起訴願，並依訴願法第 49 條及第 75 條或行政訴訟法第 96 條規定，請求閱覽、抄錄、影印或攝影訴願卷宗內試卷，考試機關可否引典試法第 23 條之規定，加以拒絕？滋生疑義。有認為典試法係規範有關典試之事宜，且第 23 條第 2 項明定者，係有關「複查成績時」應考人不得為之行為，雖同條第 3 項規定：「其他法律與前項規定不同時，適用本條文。」仍不能排除訴願法及行政訴訟法規定之適用，即應考人於行政爭訟程序中，仍得依訴願法及行政訴訟法之規定，經由請求閱覽、抄錄、影印或攝影訴願或行政訴訟卷宗，而取得卷內有關試卷之資訊。亦有認

為基於典試法第 23 條立法意旨，得加以拒絕者。經考試院訴願審議委員會第 9 屆第 68 次會議就上開疑義討論多數意見略以：經查典試法第 23 條修正草案之立法說明，載明考選部鑑於訴願法第 49 條、第 75 條及行政訴訟法第 96 條均有當事人得請求閱覽、抄錄、影印或攝影有關資料及卷內文書之相關規定，惟國家考試之評分事涉高度學術性、專業性與屬人性判斷，如全面開放應考人閱覽、抄錄、影印或攝影試卷，將導致考試結果不安定或影響學者專家參與試務工作之意願，基於兼顧應考人之合法權益及尊重閱卷委員之專業判斷，並考量國家考試安定性、公平性及試務工作可行性等多種因素，爰於該修正條文草案增訂准予應考人閱覽試卷，但不得抄寫、複印、攝影、誦讀、錄音或為其複製行為等，並以凌越條款方式，排除訴願法及行政訴訟法中有關抄錄、影印或攝影試卷之規定。且上開典試法修正條文草案於考試院會議審議時，出席人員均表贊同；嗣送請立法院審議，該院完成立法程序時，除依法制委員會意見修正再增列應考人亦不得申請閱覽試卷外，餘均同意考試院修正草案條文及其立法說明，該法並經總統令修正公布施行。另訴願法第 51 第 4 款規定，其他依法律有保密必要之文書，受理訴願機關應拒絕訴

願人等閱覽、抄錄、影印或攝影，或預納費用付與繕本、影本或節本之請求，依前開典試法修正條文第 23 條及其立法說明，宜據以拒絕訴願人申請閱覽或為任何複製試卷之行為。

二、成績評定為零分，行政爭訟中考選部是否須敘明評分理由？

考選部歷來均以有關應考人考試成績之評定，係由典試委員或閱卷委員依據法定職權，運用其學識經驗，就應考人之作答內容為客觀公正之衡鑑，此項衡鑑具有高度之專業性及屬人性，倘其評閱程序未有違背法令之處，考試成績一經評定，任何機關及個人均應受其拘束，不容對之藉詞聲明不服，行政法院 55 年度判字第 275 號判例足資參據；又考選部依法舉行之考試，其閱卷委員係於試卷彌封時評定成績，在彌封開拆後，除依形式觀察，即可發現該項成績有顯然錯誤者外，不應循應考人之要求任意再行評閱，以維持考試之客觀與公平，司法院釋字第 319 號解釋亦對應考人申請複查成績辦法所定不得要求重新評閱試卷之規定予以肯認。而應考人參加公務人員各種考試，其筆試科目有一科成績為零分者，依公務人員考試總成績計算規則第 3 條第 1 項規定，即不予錄取。為減少爭議及維護應考人權益，考試院乃函

建請考選部於各種考試試卷評閱會議提醒閱卷委員對於筆試之科目評定零分應審慎為之；又榜示後應考人如因筆試科目經評定零分而提起行政爭訟者，亦請考選部循行政程序請原閱卷委員提出說明，以供審理參考。

三、對於考選部複查成績未能完整提供各子題分數之處置，可否單獨對之提起訴願？

曾有應考人請求提供各子題得分情形，以未獲考選部答復，乃提起訴願，考選部爰以書函將其各科目試卷內閱卷委員有就子題分別評分之試題各子題分數復知訴願人，訴願人不滿，認仍有部分子題未標明分數，一併提起訴願。按提起訴願，以有行政處分存在為前提要件。所謂行政處分，乃行政機關就具體事件所為對外直接發生法律效果之單方行政行為。至行政機關所為單純事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律效果，自非行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所之許，行政法院 62 年裁字第 41 號判例足資參據。考選部答復訴願人書函內容，僅係就訴願人本項考試各科目試卷內閱卷委員有就子題分別評分之試題各子題得分情形所為單純之事實敘述，乃屬對訴願人觀念之通知，不能謂為行政處分，故不得對之提起訴

願。又按行政程序法第 174 條前段規定意旨，當事人或利害關係人不得單獨針對行政機關之程序行為表示不服，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明。由於本案訴願人係不服考選部複查成績未能完整提供各子題分數之處置，單獨對之提起訴願，並非對複查成績結果之實體決定聲明不服時一併聲明之，依前開行政程序法規定，亦於法不合，考試院爰決定對於訴願人提起之訴願，不予受理。惟本案審議中，有委員認為考選部之書函內容（查復之性質）係屬行政處分，其理由略以：考試院訂定之「應考人申請複查成績辦法」第 4 條明定：「試務機關收到複查成績申請後，應於 15 日查復之」；第 5 條第 12 項第 1 款規定：「應考人申請複查各題分數者」，試務機關應「將各題分數復知」，其賦予應考人對其應試成績「知之權利」甚明，試務機關所為查復之決定（含不為查復），既直接影響應考人（申請複查人）知悉其成績之「知之權利」，如應考人不服查復之決定，自應許其提起救濟，俾符「有權利斯有救濟」之法理。從而本件訴願雖非「不合法」而應予受理，惟其主張（請求試務機關提供各「子題」得分情形）則已逾越前揭複查成績辦法第 5 條第 1 項第 1 款所保障之「知之範圍」（僅及於「各題分數」，尚不及於「各子題分數」），故

依訴願第 79 條第 1 項，應以訴願「無理由」駁回；總此，本案多數意見關於「行政處分」之認定，固非無見，然未能注意是否「直接發生法律效果」，須通盤審酌相關法規之立法目的，為彈性之認定，以保障人民「知之權利」。91 年 8 月 28 日考試院增列上開複查成績辦法第 5 條第 1 項第 1 款但書，規定復知各題分數，不包括各題子分，以資明確。

要之，考試院近些年來，對本議題在程序上及實質上，多所改進。由於應考人對程序公平有正面肯定與評價時，特有助於降低對實質結果(未予及格等)決定的質疑，間接可增強應考人對考試體系公平性(System Justice)的認可。未來如何適度公布申論試題之參考答案，無論對閱卷者之閱卷品質之精進與提昇，或對應考人降低高度專業性屬人性背後是否存在著可能恣意行為之疑慮，對國家考試之公正性與信賴度必能提昇，值得考政機關深思與參採(參照施能傑，2003：172-173)。

柒、考選政策之漸進授能與分權化

在美國政府再造的潮流中，對於縮減政府的規模與範圍的主要理由，要有政府被認為沒有效能；可符合個人自由、責任與課責的更高價值，以及減少財政支出(參照 Klingner & Nalbandian，2003:4-5)。國家建設

以人才為本，當前我國政府正積極推動政府再造，考試院刻正研擬各項文官改革措施，筆者亦曾提出多項政策建議(蔡良文，2000：11-22)。考選部配合政府再造，擴大機關之參與，授能地方政府，並推動各類公務人員、專門職業及技術人員考試的分權化政策，即視考試性質、等級，輔導及委託地方政府、公營事業單位、職業主管機關等辦理各項國家考試，並研究以行政法人方式設置專責「試題研究中心」暨推動專責「試務中心」。試題中心旨在使該中心在用人預算與財務等制度上擁有較大彈性，本企業化精神，推動試題分析研究發展工作，達成「試題型式多元化」、「命題品質專業化」及「分析作業資訊化」之目標。試務中心旨在以統籌運用人力資源，提昇考試技術及試務品質，建立試務作業標準化制度及使業務單位專責辦理試政工作，藉由各階段試務工作標準化之建立，簡化試務流程，縮短試務時程；並於運作順暢及對現職人員權益維護作妥善規劃後，轉型為行政法人機構，考選部則朝致力於規劃考選政策及擬訂考選法制之方向發展。

惟以國內目前之公會、學會，人力有限、經費不足，甚至因為利益掛帥而缺乏社會公信力。加以各地方政府限於人力物力，無法專責辦理各項試務工作，因此在試務規模經

濟及公正性之考量下。考選部未來推動之委託辦理考試，宜請本著先中央後地方，先政府機關後民間團體之原則來執行(李震洲，2002:3)另就試題研究中心而言，考選部研擬成立試題研究中心，其在法制作業上以處務規程授權訂定組織簡則，並未修正考選部組織法，因此引起立法委員質疑適法性不足。在立法院第5屆第2會期法制、預算及決算兩委員會第7次聯席會議作成主決議：試題研究中心缺乏法源基礎，不宜設置，「試題研究及分析」業務由題庫管理處辦理。今後宜循修正考選部組織法途徑，設置該中心。且以目前研議中之行政法人化，強化其監督機制或除弊重於興利思維與作法，則易於造成類似「大考中心」新的官僚化現象。所以，即使未來法制化後，亦必須審慎配套漸進設計，以提高其可行性。至於，試務中心方面，考選部擬成立試務中心因牽涉層次很廣，尤以各業務單位職掌的重大改變，人員大量移撥等，其身分地位、權利義務及保障、退撫等事項之調整與設計，均應事前妥善規劃方能順利推展。最後，就筆者曾主張擴大組設常設典試委員會(非僅是同一年度同一考試舉辦二次以上者)(蔡良文，1994:110-112；1999：291-296)，似亦值得考政機關思考。最後，在考量考試委外化或試務工作委託辦理

之同時，尤應重視提高考試之信度及效度。無論是公開招募人才(recruitment)或功績選才(merit selection)，都是一種鼓舞人心的作法，亦是一種古老傳統的運作方式(參照 Shafritz, Jay M & E M Russell, 2002 : chap:10)，以「中立才能」及「適才適所」原則進用人員，其中關係考試的信度與效度，則是考政機關重視的課題。易言之，考試方式、考試科目等與擬任職務之核心工作知能的聯結性或專門職業及技術人員之專業核心知能之聯結應予強化及提高。

要之，考選政策在考量授能與分權化過程中，除上述組織設計調整，試務委託之配套措施，尤其應注意考試信度與效度之提昇議題，雖然考選部近年來已致力於提升考試之信度及效度，如著手辦理相關研究改進措施，不過亦有學者指出台灣考選政策上對考選評量工具效度的關注，一向是較少有積極性的作為，兩大考選政策母法，典試法和公務人員考試法沒有任何條文或文字提及效度問題(施能傑，2002：17)此值得考選部繼續加強研究辦理。又有關考試方法之精進與彈性運用，尤其是對高級人才，科技、文化等等人員之選拔，如何兼解決社會疑慮，認以不可執著於筆試，而未來考政機關應不惜人力、物力積極研究執行，以期達到內容效度

(Content validity)之基本需求，並能提昇試題之鑑別度，同時效度(Concurrent validation)與建構效度(Construct Validation)達到預測效度(Predictive validation)之要求。(參照 Noe、Hallenbeck、Gerhart & Wright，2004: 174-175；Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 224-226)。

捌、結語

考試院近年來在組織再造、精進考試技術、試務分權化以及考試後救濟等方面的努力與改變值得重視。然而制度是成長的，其社會與甄補價值取向，則影響其成長的內涵與方向，由於文官制度的發展深受憲法設計與政治發展的影響，在功績行政價值與民主政治價值的鐘擺中，文官制度作不同設計，其運作亦有不同，當然文官的考選政策依然須配合時空、政、經、社、文環境之改變而作調整。

第 10 屆考試院自 91 年 9 月 1 日起開始運作，由本屆考試委員在院會之發言以及提案，可以得知求新求變的新契機。由於考選體制的改革，許多規劃方向和較為細部內容，多易涉及現行法令修正，依憲法規定考試院是政府人事法制的最高主管機關，向來採取合議制的運作方式，考試委員本於憲法

第 88 條的規定，依法獨立行使職權，因此，有關考選體制改革之建議(包括政府改造委員會通過之決議)，仍需要經過考試院的再次討論以及取得共識，方能付諸實現。若多數考試委員未參與，對於改革方案精神之具體內容未必充分瞭解，自然會提出疑慮。針對此一情事，吾人以為政務人員除至少應具備提出施政理念、方針能力外，亦必須具備政策論辯與辯護能力，以期政策之落實執行。事實證明任何法案、方案之執行，能有充分溝通機會，當可使方案在規劃時，考量納入多元意見，以增加改革之可行性。

要之，未來考選政策的變革與發展，由於面臨多元價值與分權思潮衝擊，考政機關的功能定位，應作漸進而必要調整，尤須扮演公務人力資源之策略管理的變革者；考試取才之對象及標準，應配合用人機關需求而時時加以檢討；考試方法、技術則應再求精進，以選擇變動時代中，各界所須的適格人才。在考量與因應整體組織策略人力資源管理的需要，確保憲法所定公平競爭的原則，考選機關更宜以功績需要、成本效能為未來施政之評估架構與施政準則，並應積極爭取國會的認同，以落實考選政策之變革與發展。(本文作者為考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授)

參考書目

- 考選部(2001)。**九十年考選制度與政府再造研討會實錄**。台北：考試院。
- 考選部(2003)。考選部成立試務中心專案研究，未出版。
- 考選部(2005)。**國家考試性別平等白皮書**。台北：考選部。
- 考選部<http://www.moex.gov.tw>
- 李震洲(2002)。「從考用之間關係演變談資格考試之可行性」，**考銓季刊**，第 29 期。頁 47-60。
- 吳挽瀾(2000)。**挑戰與願景——吳部長挽瀾施政理念與績效**。台北：考選部印。
- 林嘉誠(2005)。「考選部 93 年度工作檢討會暨 94 年度考銓業務施政重點報告--考選部工作報告」。台北：考試院第 10 屆 123 次會議。
- 施能傑(2001)。「考選效度優先的變革」，**考銓季刊**，第 21 期。頁 258-277。
- 施能傑(2003)。「公務人員考選制度的政策評估」，考試院舉辦之「二十一世紀文官體制發展國際會議」。
- 姚嘉文(2002)。「新時代公務人力資源發展」，**考銓季刊**，第 32 期。頁 1-6。
- 姚嘉文(2003)。考試院舉辦之「二十一世紀文官體制發展國際會議」開、閉幕致詞，

- 台北：抽印本。
- 浦忠成(2002)。「發展適應新環境的原住民族文官制度」，考試院舉辦之「原住民文官體制建構之探討學術研討會」。
- 徐有守(2000)。「行憲後考選制度演進釋論」，**考銓季刊**，第 21 期。頁 214-257。
- 許水德(1998)。考試院院長就職二週年記者會參考資料(未出版)。
- 許水德(2002)。考試院舉辦之「二十一世紀公務人員生涯發展國際會議」開幕致詞。
- 劉初枝(2002)。考選部向考試院第十屆新任長官簡報資料(未出版)。
- 蔡良文(1998)。「論文官再造與強化政府職能」，**考銓季刊**，第 16 期。頁 38-48。
- 蔡良文(1999)。**人事行政學**。台北：五南圖書出版公司。
- 蔡良文、楊戊龍(1999)。「中央機關法制結構調整與政府再造」，**立法院院聞**。第 27 卷第 10 期。頁 19-34。
- 蔡良文(2000)。「政黨輪替與文官體制之發展」，**考銓季刊**，第 23 期。頁 17-47。
- 蔡良文(2001)。「從政權輪替看文官體制之鞏固與發展」。**行政管理學報**，第 4 期。頁 1-35。
- 蔡良文(2001)。「從政權輪替探討文官體制之鞏固與發展」，國立政治大學「政治變遷與文官體制研討會」(抽印本)。
- 蔡良文(2002)。「五權憲法中考試權獨立行使之意涵與發展」，**政策研究學報**，第 1 期。頁 51-83。
- 蔡良文(2002)。「國家考試應考人行政爭訟案件之研析」，**行政訴訟論文彙編——人事行政爭訟第三輯**。台北：司法院。
- 蔡良文(2003a)。「論政治變遷中考選體制之變革與發展」，**考銓季刊**，第 35 期。頁 1-19。
- 蔡良文(2003b)。**人事行政學——論現行考銓制度**。台北：五南圖書公司。
- 蔡良文(2003c)。「論國家考試閩南語試題爭議與解決」，**人事行政**，第 146 期。頁 8-16。
- 蔡良文(2003d)。「行政爭訟案中有關國家考試試題疑議個案之分析」，**人事行政**，第 148 期。頁 11-19。
- 蕭全政、黃錦堂、施能傑、江大樹、蔡良文(1993)。**重建文官體制**。台北：國家政策研究中心。
- 總統府<http://www.president.gov.tw>
- Berman, E. M, James S.Bowman,Jonathan P.West & Montgomery Van Wart. 2001. *Human Resource Management in Public Service : Paradoxes and*

Problems. California : Sage Publications.

Denhardt, Robert B. 1999. *Public Administration : An Action Orientation*. New York : Harcourt Brace & Company.

Elliott, Robert H. 1985. *Public Personnel Administration : A Values Perspective*. Virginia : Reston Publishing Co.

Klingner, Donald E. & John Nalbandian. 1998. *Public Personnel Management : Contexts and Strategies*, 4th ed., New Jersey : Prentice-Hall.

Rosenbloom, David H. & R. S. Kravchuk. 2005. *Public Administration : Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 6th ed., New York : McGraw-Hill.

Shafritz, Jay M. & E. M. Russell. 2002. *Introducing Public Administration*. New York : Longman.

Tompkins, Jonathan R. 2005. *Organization Theory and Public Management*. Belmont, CA : Wadsworth/Thomson Learning.

我國公務人力培訓機構應用評鑑中心法之研究



李嵩賢

摘要

評鑑中心法 (Assessment Center) 是透過模擬演練，測知應試者，包括現職員工或應徵工作者未來潛能的評鑑過程。自 1956 年 AT&T 首度引進企業後，不論是企業部門或行政機關紛紛仿效，造成評鑑中心法的蓬勃發展。

評鑑中心法評鑑應試者的核心能力，初期主要用在員工的甄選，而後逐步擴展應用在升遷及發展的領域，因此，在組織甄補、管理發展、生涯發展乃至於組織發展，都有關於評鑑中心法的應用與探討。主要的因素很多，最重要的是，評鑑中心法的高效度 (Validity) 不斷受到證實，組織因使用評鑑中心法，增加人力資產效益，提升競爭優勢 (competitive advantage)，也有相當的案例作為明證。

國內早期使用評鑑中心法的企業並不多見，惟近幾年來有日愈增多的趨勢，但與國外的情形比較，仍未普遍。至於行政機關部分則更為保守，除了考選部會應用評鑑中心法的集體口試，改進傳統考選人才的流程以外，其他少數機關縱已注意到評鑑中心法，但亦僅止於研究試驗的階段，均未能付之實施，更遑論建構公務人力資源專屬的評鑑中心或發展中心 (development center)。對於人才選拔晉升與發展的方法或技術的改進，顯有不足之處。

本研究擬從學理與實務並行的觀點，探討評鑑中心法的基本概念及模擬演練過程，並就評鑑中心法在政府所屬培訓機構是否適用的問題，作進一步分析及提出建議意見，供培訓機構作為規劃實施的參考。

關鍵詞：評鑑中心、發展中心、模擬練習、核心能力、效度、投資回收

An Investigation on the Applications of Assessment Center Methods in Civil Service Training Institutes in Taiwan

By Lee Sung-Hsien

Abstract

The assessment center method is an evaluation system which is used, through simulations, to assess future potential of assessees, including current employees and job applicants. Since AT&T first introduced the assessment center method into its companies in 1956, it has been widely adopted by private and public organizations, and thus has become popular.

The assessment center method evaluates candidates' core competencies. At first it was used mainly during the employee selection process, then later in promotion and development as well. Therefore, applications of and research into the assessment center method can be found in various areas, such as personnel selection and succession planning, managing, career development and even organizational development. This is mainly because of the high validity of this method. A large number of organizations have increased benefit of human resources and improved their competitive advantages after implementing the assessment center method.

In the early days there were few enterprises in Taiwan that adopted the assessment center method, but there is a growing trend in recent years. It is still not widely used though, when compared with situations in other countries. Governmental departments are even more conservative in this regard, except for the Ministry of Examination, which has adopted panel interview of the assessment center method to improve the procedure of employment testing. Although a few other departments have noticed the existence of this method, they are still studying its feasibility, instead of putting it into practice, not to mention establishing civil service assessment or development centers. There is obviously much to do to improve the methods or techniques of personnel selection and development.

This study, combining theory and practice, investigates basic concepts of the assessment center method and the process of conducting simulation exercises, exemplified by sample cases. It further

analyzes whether this method is suitable for governmental training institutes. In the end suggestions of planning and implementation are made for training organizations in general.

Keywords : assessment center, development center, simulation exercises, core competencies, validity, return on investment

壹、評鑑中心法的意義與發展

一、基本意義

評鑑中心 (Assessment Center, AC) 是訓練方法的一種。但其原文——評鑑中心一詞，經常易被認為是某一大樓或某一研究機構¹。其實，評鑑中心指的是鑑別現職員工或工作應徵者未來潛力 (potential) 的評鑑過程。為了避免產生誤解起見，因此，也有某些學者，逕將 Assessment Center 翻譯為評鑑中心法，或認為評鑑中心其實是評鑑中心法 (Assessment Center Method, ACM) 的簡稱 (吳復新, 2000: 139)。

評鑑中心的定義很多，其最簡單的定義就是：「在標準化的條件下，讓應試者表現工作所需之技能的各種不同的測驗技術」 (Joiner, 1984: 437) 雖然，評鑑中心法可能包括各種不同的測驗技術，但是，所有的評鑑中心法都包括工作模擬練習，事實上評鑑中心的核心概念就是模擬 (simulation)。因此，「評鑑中心運作準則及倫理考慮」 (Guidelines and Ethical Consideration for Assessment Center Operations) 就曾經將評鑑

中心法定義為：「包括至少一個，通常是好幾個與工作有關的模擬，要求被評估者針對模擬將反應作建構式的演練的過程」。以上的定義，Dennis A. Joiner 認為是最好的定義 (Joiner, 2002)。

根據現有文獻，評鑑中心有六種不同的稱呼 (吳復新, 2000: 170)

- 評鑑中心法 (AC method)
- 評鑑中心途徑 (AC approach)
- 評鑑中心過程 (AC process/procedure)
- 評鑑中心技術 (AC technique/ technology)
- 評鑑中心計畫 (AC program/project)
- 評鑑中心策略 (AC strategy)

國內學者張裕隆教授 (1996: 72-74) 特別針對評鑑中心法的基本原則與特點，總結評鑑中心的定義是：(1) 多重向度 (multiple dimension)：係指一個人具有多種不同的能力；(2) 多重方法 (multiple method)：運用多項不同的方法 (例如情境與紙筆測驗、同儕互評、個人基本資料、面談、籃中測驗、無領袖團體討論等)；(3) 多位受評者 (multiple ratee)：將多位候選人同時聚在一起來進行評量；(4) 多位評量者 (multiple

¹ 但仍有文獻，如 Charles R. Swanson 在 A Practical Guide to Conducting Assessment Centers 一文中認為 Assessment Center 一方面是指評鑑的過程 (process)，一方面則是指地方 (place)。(文見 Stephen E. Condrey 所編 Handbook of Human Resource Management in Government, 1998. Jossey Bass Publisher)

rater)：多位更高階（通常二至三階以上）的主管來評量這些候選人；(5) 團體決議討論 (consensus group discussion)：高階主管在進行完個別評量之後，再一起進行團體討論，以決定候選人的名次；(6) 回饋 (feedback)：高階主管將綜合的評鑑結果，回饋給當事人，以增進其對自我的瞭解，進而擬定改進的行動方案。

二、起源與發展

如果把評鑑中心法當成是選拔技巧，則最早可追溯到 20 世紀初期德國的設計引用，到了 1970 年更有具體的發展。但是如果把評鑑中心法當成是一個理念來追根究底，則評鑑中心法的理念雛形，應追溯到西元前四世紀的印度孔雀王朝時期。西元前四世紀，印度軍事思想家柯迭耶 (Kautilya)²在所著「政治學」(Arthashastra) 一書中曾說 (Nitin Sawardekar, 2002: 25)：

國王思考任用臣子時，應徹底瞭解其所有才能，在這些才能中，候選人的民族性、家庭背景、守法守紀的品行，應該查證對候選人知之甚詳的人。候選人的專業知識則可

以透過在這一方面領域的專家予以測試。智力、毅力及機敏則應檢驗過去的工作表現加以評估。而口才、膽識及心思則應透過親自的面談 (interview) 予以確定。觀察候選人與他人相處的狀況，可以瞭解他的活力、熱誠、逆境處理的能力、整合、忠誠及友誼。從候選人親近的朋友，國王也可以發現候選人的優點、健康狀況及個性（是否懶惰或充滿活力、浮躁易變或從容不迫）。候選人是否和藹可親，有無恨意的傾向，透過個別的觀察可以獲得確定。

因此，評鑑中心法最早源自印度，似亦有明證之處。但是，以現代意義的評鑑中心法來看，無疑的，其起源與創制仍以德國為首。

德國在第一次世界大戰之後，受制於凡爾賽條約提防德國重新武裝的規定，以及對傳統從軍方選拔文官方法的唾棄，心理學家乃決定引進將測驗、模擬、練習整合良好的選拔程序與訓練方案，來評估公務人員潛在能力，以決定其是否適任職務。當時，背景 (background) 是評估個人能力及社會地位的

²柯迭耶 (Kautilya, 另名 Chanakya) — 西元前四世紀印度孔雀王朝創始國王旃陀羅笈多 (Chandragupta Maurya) 臣子。著有“Arthashastra”即“政治學 (Science of Polity)”一書，討論統治國家的理論與原則。對印度政治哲學影響甚遠，孔雀王朝傳至阿育王 (Asoka B.C. 274-232) 時代，社會及經濟組織與管制嚴密，軍事力量強化，與柯迭耶的政治思想有關。因此，柯迭耶被稱之為印度的馬基維里 (Machiavelli)。

充分預判因素。另一個很普遍的想法就是在軍中是一個成功的軍士，也會被認定當文官一定成功。不過，新的評估方法因其公正無私以及預判的效度，而受到歡迎。雖然當時的技術引發某些高度的評論（J. Seegers, 1997：5），但是德國的評鑑中心法卻成了英國以及美國評鑑中心方案的基礎。舉例來說，在第二次世界大戰初期成立的英國戰時考選委員會（War Office Selection Boards, WOSBs）就採用了德國的選拔方法；大概是在相同的時間，美國的策略服務局（Office of Strategic Services）也開始應用德國的選拔程序來選拔情報人員及秘書。基於 WOSBs 的經驗，英國文官選拔委員會（Civil Service Selection Board）嗣後也是採用同一模式來選拔文官。第二次世界大戰以後，評鑑中心法成為英國選拔人才的途徑。

至於在工業界方面，第一個使用評鑑中心法的是美國的 AT&T 公司。1956 年 AT&T 執行「促進管理研究」（The Management Progress Study），這個方案是評鑑中心法最重要的一個發展。在 AT&T 建立的評估方案中，候選人參與團隊作業、模擬、面談與測試，每一個候選人接受 25 個基準項目的評估，其結果用來作為預判候選人在未來十年內升至管理階層的機會。每一個候選人在八

年以後，續作第二次評估；任職二十年以後，作第三次評估。AT&T 曾指定一座大樓作為評估使用，日後稱此一技術為評估中心，可能就是因此而得名。

貳、評鑑中心法的情境作業方式

評鑑中心法的核心概念就是模擬（simulation），一如前述。進行職能評鑑時，即須設定各種情境（situations）進行作業從中評估。一般而言，評鑑中心法所使用之情境作業方式包括：

一、書面方式：含

- 案頭練習（in-basket exercise）
- 撰寫分析備忘錄（memorandum）
- 事實發現（fact-finding）

二、口頭方式：含

- 簡報（presentation）
- 對話（dialogue）
- 團體討論（group discussion）
- 面談（interview）

茲逐項摘要說明：

一、案頭練習（in-basket exercise）

案頭練習是指應試者面對成堆的報告、備忘錄、電話摘要、信件及其他與工作相關的資料，分辨其處理的優先順序並採取逐項的適當行動，評鑑者則對這些行動加以評估

的過程。

案頭練習是評鑑中心法最重要的情境作業，其作業時間通常為 2-3 小時，有時候，對應試者所提出建議，會要求實際的處理。例如應試者對處理申訴案件，建議寫信給申訴者。在此時，可要求應試者草寫信件的內容，所花的時間可能較多，但通常在 2-3 小時內，要應試者去詳細說明案頭每一項目的處理方式及理由，時間是足夠的。

通常在案頭練習中還附帶很多相關的參考資料，例如虛擬組織的背景資料，包括組織的特性、歷史沿革、甚至簡短的員工概況。在案頭練習實做以前，必須先有作業說明，指導應試者如何進行案頭評估練習，通常也有一些例子附在作業說明的後面，俾應試者能夠一如預期，進行案頭練習。

二、撰寫分析備忘錄 (memorandum)

國外公部門使用的評鑑中心法大多包括書面資料的分析。這種作業方式也常為大型的營利機構所使用。一如案頭練習般，備忘錄可以用很多方式來進行。有時候，應試者會被要求撰寫短篇的政策文件，或計劃一個方案，而後向評鑑委員會提出報告。這種方式包括分析 (analysis) 與簡報 (presentation) 兩個步驟。另一個方式則是由應試者檢視由管理階層所草擬的備忘錄，指出其中應加以

修改的地方。

以備忘錄來進行評鑑，其重點是放在應試者如何草擬政策文件、策略計畫或方案，以及對備忘錄加以評論等，案頭練習所使用的某些技巧也可以在這一方面加以運用。

三、事實發現 (fact finding)

應試者面對問題，在一開始不須要提出解決方案，但要敏銳地瞭解到問題中所含括的各項疑點，之後這些疑點要提報給角色扮演者。在分析的過程中，應試者不但要指出涉及的內容，也要指出遺漏的基本資料。應試者利用創意及詢問的方式，經由問題的提出，獲得更多有關主題的資料。在應試者與角色扮演者一問一答的過程之後，應試者有短暫的時間作決定並提出解決方案。

「事實發現」的作業中，顯然是要衡量應試者的理解能力是否具有廣度 (breadth) 與深度 (depth)，諸如創造力、企業經營的知識包括後勤作業、財務、人力、組織、貿易等。在收集遺漏的基本資料過程中，應試者應儘可能先求廣度、再求深度，將事實發現的作業過程中，所遺漏的資料儘可能蒐集完整。其次要衡量的因素項目是果斷能力，應試者要作成某些決定。社交技巧也是其中的一個項目，透過傾聽與問答的過程可以加以衡量。

四、簡報 (presentation)

應試者有一個半小時的時間準備簡報，面對評估者，說明一些虛擬或杜撰的問題。應試者收到的相關資料，是一些鬆散、凌亂的資料，應試者要先理出頭緒，然後將問題的觀點向評鑑者提出簡報，評鑑者在簡報過程中也可以向應試者發問。

此項作業在評估應試者的理解力、社交技巧及意願力。類似於事實發現的作業，但是簡報作業比較強調擬訂計畫，運用整合能力提出實際可行的建議之職能因素。因此，簡報作業在社交技巧及意願力方面職能的評估，比事實發現作業有過之而無不及。因為，事實上，簡報作業評估項目包括先前作業的各項職能評估，如規劃、擬訂目標、參加會議及協商等。

五、對話 (dialogue)

大部分的評鑑中心法都包括應試者與角色扮演者 (role-player) 的對話 (Dialogue) 評鑑。例如模擬推銷會話，角色扮演者扮演顧客，而被評估者扮演推銷員。或是分別扮演經理與員工的面談。在對話的同時，也有兩位受過訓練的評估者在旁觀察，就某些品評項目評給分數。因此，在本質上而言，對話也是模擬，面對角色扮演者的期望與解決的問題，透過兩者之間的互動，可以促使被

評估者的能力程度透露出某些信息，這是對話功能的基本假設。

對話的參與者，包括應試人 (Assessee)、角色扮演者及評鑑者 (Assessor)。有關參與者的條件職責，容於後述。

六、團體討論 (group discussion)

團隊討論也是評鑑中心法所包括的評估技術之一。被評估者要互相討論，共同解決問題。討論的時間為一小時，也可以視主題的複雜性拉長討論的時間，參與討論的人員在事前有機會瞭解問題所在。進行討論時，以六個人為一組，由小組決定如何進行討論，是否選舉一人為主席主持討論，一人當紀錄兼控制討論時間。至於討論的主題，則為急迫性的問題，討論起來有很多壓力的存在。例如大幅裁員、重要投資或捉襟見肘預算的分配等。

團隊討論的設計是溶合合作 (共同作成某一決定) 與競爭 (發表自己的觀點) 兩大特色。再者，被評估者可以事先閱讀資料，方便在討論時，很快可以進行，不必浪費太多時間與說明。討論結束即由評估者對每一受評者評分。與案頭練習比較，團隊討論偏重在對應試者社交技巧、果斷力及執行力的評估觀察。

七、面談 (interview)

評鑑面談是評鑑中心的基本部分，應試者除了有權收到書面的總結報告外，也有權透過面談瞭解他們在評鑑中心的表現。因此，評鑑中心面談的基本目標就是針對應試者於情境作業表現的行為所作的觀察與評估作有系統的檢討與建議，以回饋應試者對應試結果瞭解的期望。就評鑑者而言，面談的目標是：

- 讓應試者瞭解他們在評鑑過程的行為經觀察與評鑑的結果
- 釐清各階段的報告
- 引起對評鑑過程所發生情事的認同
- 輔助應試者接受報告
- 激勵應試者改進缺點

而應試者的目標是：

- 釐清或證實不同的觀點
- 接受或瞭解不同的觀點
- 批評報告或接受報告
- 反對報告
- 修正決定
- 表達感受

在面試的過程中，如果有反對或溝通的問題，評鑑者應進一步瞭解是否有模稜兩可或相互衝突的目標存在。

評鑑中心所使用的面談類別主要有：

案頭面談（In-basket interview）

在案頭練習結束後進行面談。本項面談為高度結構式的面談（structured interview），面談的目的在探討應試者於案頭練習中所作的決定或策略之思想脈絡（the chain of thought），面談的主題侷限於案頭練習的範圍之內。

評估面談（evaluation interview）

在詳細閱讀應試者的個人小傳資料（bio-data）後，即進行評估面談。本項面談的範圍很廣，主要的目的，在透過面談分析應試者的生活，並從中抽離應試者的才能。其理論假設是應試者在生活中的重大事件所表現的行為，會一再重複表現。因此，分析其生活經驗可以找出應試者偏好行為的有關資料。

回饋面談（feedback interview）

回饋面談有別於其他面談。通常在管理發展會有此項訪談，主要的目的是對應試者的應試結果予以回饋檢討，讓應試者充分瞭解其所有行為的表現結果，並提出改進的建議意見。由於回饋的提供（giving）與收受（receiving）是一個相當複雜的溝通上及關係上的流程，因此，如果應試者不願回饋檢討，或覺得對其自身的發展並無必要，則此項面談可以省略。

參、引進評鑑中心法的價值考量

評鑑中心法已引起很多企業組織的興趣。這與評鑑中心法所設計的情境作業有很大的關係，因為情境作業與實務上的相關的運作非常貼近，並能從中抽離應試者的具體行為而加以觀察。但是吾人不能光憑其表面的價值就認定評鑑中心法可以加以引進，而需要有一些事實的印證，例如效度 (validity)、成本 (cost)、投資回收率 (return on investment) 等，都是重要的印證項目。

一、評鑑中心法的效度

所謂效度 (validity) 是指任何一個測驗、面談或類似之評量完成其原先設計所要達到功能的準確程度 (Dessler, 2000: 174)。用在一般測驗的效度有三種：

標準效度 (criterion validity)：

透過係數關係，說明分數與工作績效的對比。具有標準效度的測驗，是能夠顯現分數高工作績效好，分數低工作績效差的測驗。

內容效度 (content validity)：

是指測驗包括工作內容相當的樣本。其基本程序在先將對工作表現有重大影響的作業及行為抽離，而後隨機選擇其中的樣本據以測驗。例如雇用打字員就測驗打字。內容效度不能適用在衡量學習能力或解決問題的技術上。

概念效度 (construct validity)：

是衡量測驗的抽象特性或理論特性的程度。例如衡量對出納人員所施的測驗，與數理概念的關係。

對於評鑑中心法的效度，一般是採標準效度，或稱預測效度係數 (predictive validity) 來衡量。一如前述，預測效度係數係指分數和工作表現基準之間的關係。預測效度係數值從 1 到 0。係數愈近 1，評鑑效度愈高。0 表示分數和評鑑效度無關。負值 (-1) 以下，則表示效度非常低。即評鑑分數高，但在實際上卻是平庸之才，無工作績效。係數值愈接近 1 者愈佳，但要達到 1 是不太可能，可能原因有：

1. 工作上的成功不僅來自於個人的努力。
2. 分數與工作表現基準並不是絕對精準的測量工具測量的結果。
3. 分數並不能涵括所有的工作表現基準。

根據各方學者專家所作的評鑑中心法預測效度係數，雖基於上述因素，而無法達到 1 的係數標準，但總能在相當有效的係數範圍。例如 1977 年以前所作的研究結果，工作表現預測係數 0.33，潛能預測係數高達 0.63 (J.de Veer, 1997: 145)。1989 年，Smith、Greggs 與 Andrews 曾比較各類評鑑工具，認為評鑑中心法，特別是用在拔擢方面的預測

係數高達 0.63，與 1977 年的潛能預測係數 (0.63) 正好相符。

表 1 各類評鑑方法效度係數比較：

名稱	效度係數
評鑑中心法	0.63
工作抽樣測驗	0.55
能力測驗	0.53
綜合性個性測驗	0.41
個人小傳資料研究	0.38
結構式的面談	0.31
典型的企業面談	0.15
推薦	0.13

資料來源：Smith et al.,1989

二、評鑑中心法的成本

評鑑中心法從設計到實施其成本都是非常昂貴的。Airasion (1964) 調查顯示如果紙筆測驗的費用是 68.82 美金，則評鑑中心法的費用為 540.25 美金 (引見吳青玲,2001:54)。最重要的成本包括：

(一) 發展成本

評鑑中心法的發展可由組織內部自行辦理，或向專業顧問公司購買。無論是哪一種方式，都有成本的支出。在使用評鑑中心法的初期，發展性成本可能得以節省，但如評鑑中心針對的目標職務有所變動，或是應試者已經非常熟悉情境作業時，則評鑑中心即

應加以修正或更新。因此，發展性的成本支出，不是一次支出，即一勞永逸。發展性支出包括：

- 顧問的費用：包括工作分析、研擬情境作業、計分說明、書面寫作指導、訂定實施計畫等費用，甚至也包括顧問與承包人的諮詢費用，及對評鑑者與角色扮演者訓練計畫的草擬費用。
- 行政支援成本：如委外處理，行政支援成本則可以直接列在申報的費用內。但如組織內部自行發展評鑑中心法，則要從成本效益分析 (cost-benefit analysis) 考慮成本價格模式 (cost price model) 或非成本模式 (no-cost model) 計算行政支援成本。

(二) 執行成本

包括：

- 評鑑者訓練費用：評鑑者或來自顧問公司或來自企業高層，如來自後者，其訓練成本相對偏高。
- 組織工作的成本：包括場地、人力等成本。
- 評鑑執行的費用：包括顧問、評鑑者、指揮者、角色扮演者的人事費用以及庶務費用。
- 報告及面談費用：包括資料的處理及報告撰寫的相關費用。

- 其他費用：包括交通、住宿等費用。

(三) 研究發展成本

為評估評鑑中心的成效並做必要的改進所花費的研究費用。此類成本所包含的發展費用可以另列在發展成本項目內。至於其他則屬於品質控制的費用，包括收集研究資料作效度係數的評估費用在內。

根據評鑑中心的專家 J.de Veer (1997) 等人的評估，以一個中層以上管理人員為對象，包括三個實務情境作業（每一個作業至少使用 20 遍，及 120 人使用），六個應試者及六個評鑑者（包括直接成本，以實際每小時薪資計算），一天半的評鑑時間，由外面顧問公司負責發展、協調、管理及品質控制。其成本費用情形如下：

1. 每一應試者的執行應試成本，及均攤評鑑者、顧問、行政等發展、訓練、品質管理費用為 4,942 美元。但如果顧問及應試者均以非成本模式計算，則每一應試者的成本可以減少的幅度為 3,181~1,761 美元。
2. 發展成本佔總成本 15%，實際進行評鑑成本佔 81%，訓練佔 3%，品質控制佔 1%。

因此，如常設性質的培訓機構要應用評鑑中心法作為管理階層的訓練與發展使用，從長期觀點看，似以內部自行發展為宜。但考慮評鑑中心法的複雜程度，初期則可向專

業機構學習，並作技術轉移由內部廣續發展執行，亦屬可行之道。惟必須同時考量機構財務支應能力。

三、評鑑中心法的投資回收

所謂投資回收 (Return on Investment, ROI) 是組織貨幣上的獲利與成本的比較。採取本益比 (benefit/cost ratio, BCR) 計算投資回收是最簡單的方法，只要將總利益除以成本即可得到本益比。另一個方法則是計算投資回收率 (ROI%)，首先是將成本於總利益扣掉，產生淨利益；其次是淨利益除以成本，即可得知投資回收率。以訓練方案而言，成本 \$38,233 元，產生的總利益是 \$321,600 元，則 $BCR=8.4$ ，即每一元投資，有 8.4 元的利益回收，但 ROI 則是以淨利 ($\$321,600$ 元 - $\$38,233$ 元) 為基礎計算 = 741%。以 ROI (%) 來說，每一元的投資，就有 7.41 元淨利的回收。(Mondy, et al., 1999 : 281)

評鑑中心法固然也可以利用本益比或投資回收率計算其投資報酬狀況，但是學者如 Brogden, Cronbach 與 Gleser 則設計效用模式 (Utility Model) 企圖將評鑑中心法與傳統甄選方法各別選拔出的員工比較其附加效用 (added utility)，亦不失為一個探討投資回收的良好方法。(引見 P. van der Maesen de Sombreff and J. de Veer, 1997 : 153-155)

Brogden, Cronbach 與 Gleser 設計的效用模式是用來計算甄選過程的附加利益。其基本假設是：如果我們將由評鑑中心甄選出來的員工與傳統甄選程序甄選出來的員工作比較，我們會知道其所提供的生產力與服務的價值程度。由此也可以判斷採用成本較高的評鑑中心法，其投資回收是否較傳統的單一甄選方式為佳。

Brogden 等人設定附加效用模式的計算公式如下：

$$\text{增加的效用} \\ = (R2 - R1) \times (SDD) \times M - (C2 - C1) / SR$$

R2=新方法的效度

R1=舊方法的效度

SDD=Standard Dollar Deviation, 年薪的標準差，即預期職位流動率越大，職位的價值越高，對於未錄取的候選人損害越大。其差值按年薪 40% 計算。

C2=新方法的成本

C1=舊方法的成本

SR=錄取率

M=在甄選程序中候選人平均分數，這是與甄選比率有關的。

公式的第一部分是與利潤的無異曲線相關，

第二部分是與成本的無異曲線相關。

利用這種方式計算的結果，發現：

- (一) 短期而言（1 年以內）評鑑中心法的成本比單獨用面談的方式遴用人員的成本高得很多，就投資回收而言可能造成虧損狀況。
- (二) 長期而言（3-5 年）因評鑑中心法有更高的效度，經由這個方法所選拔的員工，比用傳統方法選拔的員工更具有收益性。
- (三) 經由評鑑中心法遴用員工，任期越長投資回收或附加效益越多。
- (四) 評鑑中心法的附加效益將隨適用員工的人數成正比的增加。
- (五) 這個模式亦可用來計算出評鑑中心法（含面談）與單獨使用面談的效益。假定一個員工在職五年，用前面的方法會比單獨使用面談的方法增加 30,000 元的效益價值，但會比單獨使用評鑑中心法（不含面談）增加 8,000 元的效益價值。

綜合以上所述，評鑑中心法在辨識職能的效度上業已受到肯定，成本雖然高於傳統的單一的人力資源管理方法，但經由評鑑中心法所遴選或升遷或培訓出來的員工，如果能夠久任，則其附加的效益價值反較後者為

高。因此，從長期人力資源管理的策略而言，評鑑中心法在很多國家及行業有蓬勃的發展，以上三個層面的分析結論，似可視為強而有力的理由。

肆、公務人力培訓機構應用評鑑中心法相關問題

在說明有關評鑑中心法的基本概念後，對於培訓機構要運用評鑑中心法涉及的相關問題，可能已有或多或少的印象。為了充分探討適用的問題，現在，就先引用 Cam Caldwell 等人的意見，歸納實施評鑑中心法應注意事項，再探討國內企業及政府機關實施概況及成效。

一、有效實施評鑑中心法應注意事項

Cam Caldwell et al., (2003) 曾經提出十個典型的評鑑中心法的錯誤，雖然避免或消除這些錯誤並不能保證評鑑中心法實施的完美，但他認為可以改善評鑑過程，使評鑑中心更有效。為利取得正面的瞭解，茲依其所述，改寫為有效應用評鑑中心法應注意之事項以為前述之歸納如下：

1. 充分的規劃

根據「評鑑中心運作指南及倫理考慮」所述，一個適當的評鑑中心法包括徹底的工作分析 (job analysis)、測驗因子的發展與效

化、應試者的瞭解 (orienting)、評鑑者的選拔與訓練、實際測驗的規劃與執行、對每一應試者評分之監控、總結報告之準備以及通知委託人。這些事項如不能好好規劃，將難以避免造成應試者及委託人的不滿。

2. 充分的工作分析

工作分析是滿足評鑑中心法效度的關鍵之一。因為很多情境項目的練習都是以工作分析為基礎訂定，但是在進行評鑑中心法之前，未作充分的工作分析，卻是經常見到的情事，尤其是公部門。

3. 清楚界定評鑑因素

評鑑因素 (dimensions) 要與工作分析緊密的扣合，並且作清晰的界定。一個清楚界定的評鑑因素，包括構成評鑑因素的各種行為的描述，行為要在何種狀況下表現出來，以及應試人在指標工作上預期的評鑑因素的效力等級。

4. 審慎情境命題

擬訂練習主題是一件必須審慎而行的技術，情境練習的題目可以向其他地方借用，也可以自行發展。但是這些題目在量化 (quantitatively) 及質化 (qualitatively) 方面都要精心設計，針對應試者對象以及工作相關需求暨公平原則審慎擬訂，並予以標準化管理。

5. 實施試前 (pretest) 評估

試前評估應該包括評估評鑑者相互之間的信度 (reliability)、評鑑者的任務、情境練習的演員以及應試者, 以提升評鑑中心法的效度。

6. 挑選合格評鑑人員

評鑑人員的挑選, 會影響評鑑中心法的效度與信度, 所以挑選合格的評鑑人員, 是相當重要的。一般選拔評鑑人員是考慮管理層級、技術知識及評鑑專業等因素。

7. 評鑑人員充分的訓練

評鑑人員在觀察、分類、評量等方面應有密集的訓練, 以便徹底瞭解相關的組織職務、評鑑要素、評鑑技巧、評量過程及政策與實務、反饋過程並培養其觀察、記錄、分類行為的能力。

8. 使應試者有充分的準備

在應試者參與評鑑中心法前, 應提供相關的資訊, 包括: (1) 目標 (objectives); (2) 遴選 (selection); (3) 用途選擇 (choice); (4) 人員 (staff); (5) 資料 (materials); (6) 結果運用 (results); (7) 反饋 (feedback) 應試者; (8) 重新評鑑 (reassessment); (9) 資料取得 (access); (10) 記錄儲存

(contact)。使應試者有充分的準備。

9. 審慎的行為記錄與評量

觀察分類應試者行為的正式過程是評鑑中心法的重要技巧, 評鑑者應小心記錄評量應試者的行為, 不帶主觀的色彩。

10. 正確使用評鑑結果

評鑑中心法對應試者工作層面行為的評估是一個有效的工具。然而, 一如其他的測驗工具, 評鑑中心法無法對每一個應試者的工作成敗作一完美的預測, 為確保評鑑中心的辨識力, 評鑑結果的應用與評鑑的預定目標必須前後一致, 不得有誤用的情形。

二、國內的實施概況及成效

(一) 企業界的概況

評鑑中心法自 1950 年代, 由 AT&T 引進應用於企業選才之後, 由於實施效果良好, 廣受企業界的重視。嗣自 1970 年 Bill Byham 及 Douglas W. Brag 於美國匹芝堡創辦 DDI (Development Dimensions International) 開始大力引進企業, 現今很多國際級企業, 除 AT&T 以外, 如 GM、Motorola、Toyota 等公司紛紛採用此一方法來進行「管理才能」的評鑑。根據 DDI³ 的說明, 依目標選才能降低人

³ 據 DDI 台灣公司網路顯示, DDI 的台灣客戶群 (亦即實施評鑑中心法的企業), 尚包括亞耕、嘉實多、食益補、中租迪和、中華汽車、台灣禮來、ING 安泰人壽、旺宏電子、輝瑞大藥廠、法瑪西亞、英國保誠人壽、堤維西交通工業、蔚華科技、友達光電等公司。

員流動率 7% ，績效管理可提升 9% 生產力 (http://www.ddi-tw)。

國內早於 1983 年由中鋼引進實施，應用於三級主管培育訓練。迄至 2002 年 12 月 16 日共辦理 29 個梯次，參加人數 339 人 (趙立功，2003)，信義房屋則於 1994 年著手建立該公司「店長」的「管理才能評鑑與發展中心」(Management Assessment Development Center)。他如台灣的統一企業、山葉機車、

中石化公司等亦分別著手建立此一甄選與培訓具有領導才能主管的方法 (張裕隆,2001)。然而與國外的情形比較，國內對評鑑中心的應用並不普遍。根據張鐵軍先生的調查 (1997) 認為台灣大型企業未實施評鑑中心的最主要因素是成本過高、運作不易、缺乏設計演練的能力、人事及高階主管的支持度不高，詳如下圖：

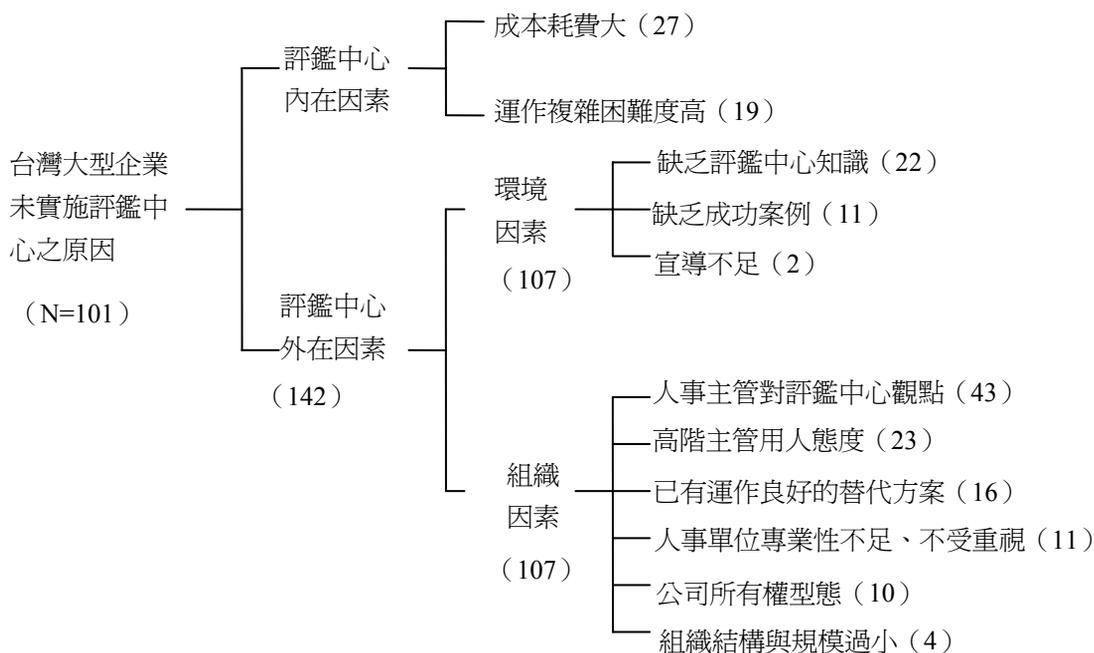


圖 1 台灣大型企業未實施評鑑中心之成因錯誤!

資料來源：張鐵軍 (民 86)；() 括號內數字代表次數

(二) 公務機關的概況

國外企業運用評鑑中心法已臻普遍，已如前述。至於政府機關的部分，以美國為例，應用於公部門組織作為選拔與測驗使用的評鑑中心法也極為普遍，特別是在地方政府的警察及消防部門（Cam Caldwell et al., 2003：73）。但在國內，不惟企業界尚未普及使用評鑑中心法，政府機關則更為罕見，就資料顯示，僅止於研究試驗階段。

1. 吳定教授主持：台北市政府管理階層人才培育訓練之研究—評鑑中心法之試行與管理訓練績效之評估

國立政治大學吳定教授於民國 77 年接受台北市政府研究發展考核委員會委託主持「台北市政府管理階層人才培育訓練之研究—評鑑中心法之試行與管理訓練績效之評估」。其中對於評鑑中心法的部分，是在探討引進國外企業界及政府行政機關實施多年頗具成效的評鑑中心法於台北市政府公務人員訓練中心的可行性。吳教授在研究期間，針對台北市政府基層主管，將評鑑中心之整套方法實際加以運作，並於運作過程中，隨時記錄各種情況及發生的問題，作為探討實施之得失及效果。其研究主要發現是：

(1) 評鑑中心法確是目前最具效力的人力資

源管理的新工具。其實施的方法與技術已漸趨成熟，而效果亦已受到企業界與政府機關高層主管的肯定。

(2) 依據評鑑中心法在公訓中心試行的結果顯示，此項技術所使用的各種方法頗受參與者歡迎，同時也發揮了某種程度的管理才能評鑑功能。因此，將評鑑中心法引進作為台北市政府管理階層人才甄拔與培育的一項新途徑，應是極為可行而有效的。

並提出下列建議：

(1) 請公訓中心設法在其行政督導班中引進評鑑中心法所用的幾種較富動態性且具高度參與性的訓練方法，以便繼續「試驗」其效果，俾作為未來發展整套技術的參考。

(2) 請公訓中心成立專案小組，繼續蒐集評鑑中心法的各種演習資料，並加以發展使適合國內公務人員訓練之用。

(3) 請市府研考會及公訓中心考慮派遣專人（至少二位）前往美國，實際學習並攜回完整的全套評鑑中心法的技術（knowhow），俾作為國內自行發展的基礎。

(4) 以第三項為基礎，全面建立以評鑑中心法為中心的台北市政府管理階層人才甄

拔與培育制度，同時加以普遍推行。

雖然此次試行，在行政機關可說是破天荒第一遭，每個參與的人員都在摸索中學習，但該報告認為評鑑中心法絕對值得在國內的行政機關推廣與應用（吳定,1988：148-149）。惜並無後繼的探討與實施。

2. 許濱松教授主持考選部對口試改進方案之試行

考選部於民國 88 年為提高高考一級口試的鑑識效度，曾提出改進方案，除個別口試以外，擬增加集體口試，由數位應考人組成小組討論預定問題，口試委員坐在外圍觀察並加以評分，此種「有主持人小組討論」方式，即採自國外最盛行的「評鑑中心法」中的模擬演練（Simulation Exercise；或稱情境測驗 Situational test）。其理論基礎是：對於應考人未來工作績效之預測應以其在該項工作情境中之實際行為為基礎。

為使上述改進方案更臻於完善，考選部特組成專案小組加以研討，並於 1999 年 9 月間委由時任考試委員之許濱松教授主持進行實際的模擬。應考人由現職公務人員 5 人，國內公共行政學博士班研究生 5 人，混合編組為二組同時進行。模擬演練完畢，並作問卷調查結果顯示，公務人員高考一級考試之口試從原來單一的「個別口試」增加一

項「集體口試」而成為二項並採的方式，相當符合評鑑中心法之「多重評鑑技術與多重評鑑員」的理論基礎，對於提高考試的效度應有一定程度的助益（吳復新、黃一峰, 2001）。其後，考選部在 2000 年國安特考首創集體口試，目前實施範圍則已擴及高考一級考試及晉升簡任官等考試。

3. 江明修教授接受委託主持：公務人員各官等核心能力與訓練體系建立之研究

民國 91 年公務人員保障暨培訓委員會為確實掌握各官等所需之核心能力，並配合各官等所應具備之核心能力建構（competence building），發展出適合各官等公務人員的訓練體系，曾委託政治大學公共行政系江明修教授專案主持「公務人員各官等核心能力與訓練體系之研究」。其研究發現各官等核心能力，委任官等核心能力等同於各官等共通能力，分別為資訊文書、生涯規劃、法律知能、問題解決、團隊合作、方案設計、人際關係、協調溝通、行政中立、國家展望、公務倫理、組織學習等十二項；薦任官等核心能力則包括管理能力、規劃能力及工作諮詢等三項；簡任官等核心能力包括領導能力、策略思考與願景管理等三項。並建議九十二年度薦任公務人員晉升簡任官等訓練，有關「領導及管理之知能與實務」

單元，增加「情境分析與討論」相關實務討論課程，及於高階主管研究班「變革管理」及「領導思維與溝通藝術」課程之中，增加情境分析等相關議題討論及個案演練(江明修, 2002: 61-74)。

報告文中雖未提及評鑑中心法，但實際上已建議將評鑑中心法之情境模擬應用在高階人員管理發展訓練。

三、學者於座談會提示之問題

筆者因職務上之關係，為了探討評鑑中心法可否適用在國家文官培訓所所辦理之薦任公務人員晉升簡任官等訓練及初任各官等主管職務人員管理才能發展訓練，曾於民國92年7月3日下午召開專家學者座談會，除培訓所相關人員外，出席的學者包括：

吳定教授（國立政治大學 公共行政學系）

洪榮昭教授（國立台北師範大學 兒童玩具暨創意研究所）

孫本初教授（國立政治大學 公共行政學系）

陳金貴教授（國立台北大學 公共行政暨政策學系）

張裕隆教授（國立政治大學 心理學系）

黃一峰教授（私立玄奘大學 公共事務管理學系）

經過詳細的討論評估，所提的意見歸納摘要如下（紀錄）：

（一）有其可行性：

1.張裕隆教授：

評鑑中心具有甄選與發展的功能，效度高，有其可行性，但培訓所應定位在成為發展中心（development center），而不是評鑑中心，以免涉及人事決策權的問題。

2.吳定教授：

從政治、法律、行政、技術、經濟、時間等六個層面分析，培訓所要運用評鑑中心法於薦任晉升簡任官等訓練或初任各官等職務人員管理才能發展是可行的。

3.洪榮昭教授：

可先將歐美的評鑑中心法修訂為可適用於國內公務人員的評鑑中心法，進行試驗看看。

4.陳金貴教授：

評鑑中心法耗費人力物力，可把評鑑中心法的觀念適當融入訓練的課程中，但不一定要像英、美國家的做法。

5.黃一峰教授：

評鑑中心法可以作為訓練的補充方式，前段講授的方式是以知識為基礎，某種程度而言是不可少的。後段是以能力為基礎的，以評鑑中心法評鑑受訓者的才能。

(二) 應考慮因素：彙整與會人員的說法如下：

1. 相關機關的支持
2. 聘請專業顧問指導
3. 須長期規劃發展，約須二年時間
4. 初期實施測試
5. 注意遴選訓練評鑑者
6. 長期追蹤信效度的驗證
7. 評鑑程序標準化，建立應試者公平環境
8. 評鑑結果佔總成績的比率
9. 注意應試者應試的態度及應試結果的回饋
10. 持續改善
11. 公務機關可用成本與人力
12. 方案設計與教材編製

(三) 其他意見

1. 採取漸進方式原則，組成專案小組進行研究，建構中國式的評鑑中心法，並朝發展中心的建構方向努力。
2. 採取補充訓練方法的方式，將評鑑中心法當做是訓練課程的補充，多方蒐集國外相關資料編譯改寫以為應用。
3. 小班制的在管理發展班實施，不宜將所有的訓練都涵蓋在內。
4. 對實施對象先進行工作分析，俾確認其所需核心能力，據以規劃發展。

綜合以上學者的意見，我國公務培訓機構，如果要引進評鑑中心法，應做長期規劃發展，但在近期內則可參考評鑑中心法的基本原則，廣蒐國外相關資料，溶入每年辦理的管理才能發展訓練課程，作為先期的試驗觀察。

伍、結論與建議

從以上的理論與現況的說明，可以歸納為：

一、主要結論：

1. 評鑑中心法自 1956 年首度引進企業迄今，在國外不論是公私部門的應用，均有愈臻增加的趨勢。但在國內，部分企業雖已採用評鑑中心法作為選拔人才的手段，惟仍屬有限；至於國內政府機關包括公務人力培訓機構，則多處於研究試驗階段，在公務人力資源管理的領域上，迄未真正應用評鑑中心法。
2. 評鑑中心法效度係數甚高，對於應試者職能鑑識優於其他測驗方式，主因在事前作徹底的工作分析 (job analysis)，確定評鑑的因素 (dimensions)，依評鑑因素發展情境作業 (situational assignments)，透過多元練習與評鑑等環環相扣的規劃設計。但其他個別的測驗方式，仍具有實用上的價值，評鑑中

心法不能全部取代。

- 3.評鑑中心法的引進與應用，應考慮相關作業人力的能力，如召集人（chairperson）、評鑑者（assessors）、角色扮演者（role-players）、及輔導員（facilitators）與行政人員（administrators）對評鑑中心法的瞭解與執行的能力，應施以特別的訓練。另外成本效益的分析及組織投資回收（return on investment）的因素考慮，也是非常重要的。
- 4.評鑑中心法是目前最具有效力的人力資源管理的新工具，其實施方法與技術已臻成熟，效果也受到肯定。應用在公務人力培訓機構，從政策分析的政治、行政、技術、經濟、時間等六個層面分析，應屬可行，但適用對象應僅限於管理發展（Management development）訓練，而不能全面實施於各培訓班別。
- 5.公務人力培訓機構應定位於發展中心（development center）擷取評鑑中心的特點，辦理公務人力的職場生涯發展。依目前法制，公務人力的選拔（selection）是考選部的職責，而各機關的員工升遷（promotion）則屬各機關長官的人事決策權，公務人力培訓機構除非經過委託，否則不宜涉入。

二、建議意見：

公務培訓機構處於 21 世紀知識管理的時代，勢將面臨更大的競爭壓力，傳統的培訓技術與方法，已不能滿足公務人力學習的需求。在公務人力培訓機構由機關預算支應走向公法人或利潤中心（profit center）的定位之前，引進新的培訓技術與方法，以提高競爭優勢（competitive advantages），已屬刻不容緩的課題。基於以上的結論，特別是在公務人力培訓機構可以運用評鑑中心法的前提之下，僅對公務人力培訓機構作以下的建議：

（一）策略目標

1.長期目標：

公務人力培訓機構應擷採評鑑中心法的特色，以發展為取向（development-oriented），朝發展中心（development center）的方向努力。

2.短期目標：

在長期目標尚未規劃完成以前，公務人員培訓機構可將評鑑中心法的情境模擬練習（simulations exercise）作為傳統訓練方式的補充，一方面活潑現行教學方式，一方面則作為長期發展的試驗觀察。

（二）具體做法

1.爭取相關機關的支持：

評鑑中心法的實施須要長期的發展規劃，也須要有相當的預算以為支應，培訓機構應積

極宣導說明評鑑中心法的意義及效益，爭取上級機關及財會單位的預算支持，始可克奏其功。

2. 成立專案小組著手規劃：

評鑑中心法的工作分析、核心能力的設定、情境練習的命題等具有高度技術性的工作，攸關實施的成敗，培訓機構如有意實施評鑑中心法，應即成立專案小組，成員包括內部人員及外部專家學者著手規劃，以免流於空言。根據中鋼公司的經驗，從民國 71 年 11 月 19 日開始蒐集資料，72 年 11 月 30 日開始規劃，73 年 3 月 17 日擬訂相關規章，74 年 4 月 20 日評審訓練，至 74 年 5 月 27 日第一梯次實施，須費時 2-3 年，尚不包括中鋼派人赴美國 DDI 公司研習的時間（趙立功,2003）。因此，成立專案小組即時著手規劃，洵有必要。

3. 與專業機構策略聯盟（strategic alliance）共同推動：

評鑑中心法的規劃與實施，涉及高度技術性，已如前述。公務培訓機構可與世界著名的專業機構如 DDI（Development Dimensions International）採取策略聯盟共同推動，並派員前往國外已實施評鑑中心法的培訓機構觀摩考察。

4. 先期訓練相關人員：

對於未來要充當評鑑人員、觀察人員、角色扮演人員，應先期施以訓練，使其瞭解評鑑中心法及評鑑觀察技術與角色扮演的情境運作關鍵。

5. 採漸進方法，先據以改進訓練課程及其評量：

評鑑中心法的實施規劃，須要有長期的時間大約 2 年。培訓機構可採漸進方式，將目前辦理的管理階層訓練的部分課程如高階主管研究班、簡任主管才能發展班所教授的「領導統御」、「變革管理」、「溝通與協調」等課程，發展為情境模擬練習，逐步實施，累積經驗。同時，在管理才能發展訓練如薦任官等晉升簡任官等訓練之成績評量上，也可以擷取評鑑中心法的特點，以專題研討或簡報的口頭方式，及設定情境問題，供學員發現事實（fact-finding）並提出問題解決之道的筆試方式，加以評量。

6. 蒐集國內外情境作業資料：

評鑑中心法著重模擬情境作業，但作業試題不能一用再用以免影響效度。專案小組應以發展擬訂作業命題為經常性工作，廣泛蒐集國外情境作業相關資料，或為編譯或為改寫，以應所需。在國內的部分，也可以透過網路辦理行政個案徵稿，或辦理簡任文官工作經驗座談會，從中蒐集資料，設定情境問

題，以解決題庫不足的問題。

評鑑中心法在人才的甄選、升遷及管理發展方面的應用由諸多研究證實，確具有相當高的效度，且廣為公私部門使用。雖然應用評鑑中心法成本所費不貲，技術亦難期於短期內成熟，但政府機關仍宜克服困難積極引進，尤其是公務培訓機構，在 21 世紀知識經濟以知識管理為主軸的時代，極宜進一步採取行動，揚棄傳統官僚培訓模式，應用具有識別效度的評鑑中心法，發展公務人力潛能，不僅能強化組織功能，對於培養組織的競爭優勢為爾後發展爭取利基，也有相當的效益。(本文作者為國家文官培訓所所長，國立台北大學公共行政暨政策學系、私立開南管理學院公共事務管理學系講座)

參考書目

英文部分

- Caldwell, Cam., Thornton III, G.C., Gruys L. Melissa. (2003). "Ten Classic Assessment Center Errors : Challenges to Selection Validity." *Public Personnel Management*, 32(1), 73-88.
- Condrey, Stephen E. (1998) *Handbook of Human Resource Management in Government*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Dessler, G. (2000). *Human Resource Management*, 8th ed., Prentice Hall International, Inc.
- Fletcher, Clive. (1991). "Candidates' Reactions to Assessment Centres and Their Outcomes : A Longitudinal Study." *Journal of Occupational Psychology*, 64, 117-127.
- Freeman, Frank S. (1962). *Theory and Practice of Psychological Testing*. Holt, Rhinehart and Winston Inc.
- Geling, K. (1997). "The Logistic Management of Assessment Centers." In Jansen P. and Jongh, F. de, (Eds.), *Assessment Centres : A Practical Handbook*. John Wiley & Sons Ltd.
- Golembiewsk, Robert., Stevenson, Jerry G., White, Michael. (1997). *Cases in Public Management*. 5th ed., F. E. Peacock Publishers, Inc.
- Gomez-Mejia, Luis R., Balkin, David B. & Cardy, Robert L. (1998). *Managing Human Resource*. Prentice Hall International, Inc.
- Graaff, M.J.C. de (1997). "Managers as Assessors." In Jansen P. and Jongh, F. de

- (Eds.), *Assessment Centres : A Practical Handbook*. John Wiley & Sons Ltd.
- Jansen, P. G. W. (1997). "Assessment Dimensions and Situations," In Jansen P. and Jongh, F. de (Eds.), *Assessment Centres : A Practical Handbook*. John Wiley & Sons Ltd.
- Joiner, Dannis A. (1984). "Assessment Center in the Public Sector : A Practical Approach." *Public Personnel Management*, 4, 435-450.
- Joiner, Dannis A. (2002). "Assessment Centers : What's New." *Public Personnel Management*, 31(2), 179-185.
- Jongh, F.D. de (1997). "Assessment Interviews." In Jansen P. and Jongh, F. de (Eds.), *Assessment Centres : A Practical Handbook*. John Wiley & Sons Ltd.
- Mondy, R. W., Noe, R.M., & Premeaux, S. R. (1999). *Human Resource Management*, 8th ed., New Jersey : Prentice-Hall, Inc.
- Sawardekar, Nitin. (2002). *Assessment Centres : Identifying Potential and Developing Competency*. New Delhi:Response Books, A division of Sage Publication. London : Thousand Oaks.
- Seegers, J. (1997). "What is an Assessment Center." In Jansen P. and Jongh, F. de (Eds.), *Assessment Centres : A Practical Handbook*. John Wiley & Sons Ltd.
- Smith, Mike., Mike, Gregg. and Dick, Andrews. (1989). *Selection Assessment*. London Pitman Publishing.
- Sombreff, P. van der Maesen de and Veer, J. de (1997). "The Value of Assessment Centres." In Jansen P. and Jongh, F. de (Eds.), *Assessment Centres : A Practical Handbook*. John Wiley & Sons Ltd.
- Woodruffe, Charles. (2000). *Development and Assessment Centres Identifying and Assessing Competence*. 3rd ed., London : Institute of Personnel and Development.
- 中文部分
- DDI 網站 (2003/7/20) 。關於 DDI 、台灣客戶群、專業課程與服務。台灣；美商宏智國際顧問有限公司台灣分公司。
- 公務人員保障暨培訓委員會(民 88 年 8 月) 。公務人員保障暨培訓委員會專案委託研究 **公務人員訓練需求調查之研究**。
- 公務人員保障暨培訓委員會 (民 91 年 12 月) 。公務人員保障暨培訓委員會委託研究 **公務人員各官等核心能力與訓練體系建立之研究**。

- 吳定、吳復新、楊淑瓊（民 77 年）。**台北市政府管理階層人才培育訓練之研究——評鑑中心法之試行與管理訓練績效之評估**。台北市政府研究發展考核委員會。
- 吳青玲（民 90 年碩士論文）。**評量中心法在國民中學校長遴選應用之研究**。國立暨南國際大學教育政策與行政研究所。
- 吳復新、黃一峰（民 90 年）。**評鑑中心的理論與應用——兼論高考一級考試改革方案**。**新世紀的行政理論與實務**。台北：三民。
- 黃一峰（2003）。**管理才能評鑑中心：演進與應用現況**。
- 張裕隆（1996）。**領導才能之評量**。**國魂**，612 期，72-74。
- 張裕隆（2001 夏）。**管理才能測驗發展及信效度分析**。**應用心理研究**，第 10 期。
- 趙立功（民 92 年 10 月）。**中鋼人力發展暨教育訓練實務分享** 於國家文官培訓所主辦九十二年度全國訓練機構觀摩學習活動簡報。
- 顏耀南（民 91 年碩士論文）。**教師職業倦怠相關變項之後設分析研究**。國立中正大學教育研究所。

從美國經驗探討國家考試性別限制問題



熊忠勇

摘要

關於國家考試性別限制問題，在近年來受到各界的關注，目前，尚有六種公務人員特考設有性別限制，本文從美國經驗來探討此一問題，經分析結果，多數設有性別限制的考試並不符合兩性工作平等法的規定，許多用人機關仍存在著傳統性別差異的刻板印象。未來，各用人機關如需對於性別設限，勢必要更仔細的說明，為何不由特定性別擔任時，其工作無法或難以完成，以消除國家考試中的性別歧視及落實兩性平權的主張。

關鍵詞：國家考試、兩性工作平等法、性別限制、差別待遇、不利影響

The Study of Gender Restrictions in National Examinations: The Perspective of American Experience

By Hsiung Chung-Yung

Abstract

The issue of gender restrictions in national examinations has aroused widely concerned recently. At present, there are six examinations that are set in gender restrictions in accordance with their respective working conditions. The article examines the issue from the American experience. Its conclusion is most of the regulations that include gender restrictions are not accordance with Gender Equality in Employment Law. Most employing agencies still set gender barriers that are rooted in tradition. In the future, the employing agencies with gender restrictions on employment, will have to explain the reason that the job is unable or very difficult to be fulfilled without special gender. It is hope that with this requirement, the gender discrimination will be eliminated from national examinations and the principle of gender equality in employment will further confirmation.

Keywords: national examinations, Gender Equality in Employment Law, gender restrictions, disparate treatment, adverse impact.

一、前言

我國憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」憲法增修條文第 10 條第 6 項後段並明定：「消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」而自 79 年起研擬的「兩性工作平等法」，在歷經長達 12 年之研討溝通協調後，也於 91 年 3 月 8 日立法通過付予實施。究諸社會環境的發展，兩性平權的趨勢已成為一股勢不可擋的力量，考試院第 10 屆施政綱領也史無前例地規定「考銓政策及制度，應考量兩性平權，照顧身心障礙者、原住民族及其他弱勢團體，以落實憲法增修條文第十條之宗旨。」顯見兩性平等議題在近幾年來受到各界的重視。

令筆者注意的是，目前尚有許多國家考試存在性別限制的情形，而 93 年海巡特考分定男女錄取名額、司法特考法警類科分定男女錄取人數，均被台北市政府兩性工作平等委員會裁定構成歧視。這是國家考試首次被裁定為性別歧視，考試院為了因應此一潮流，並避免再發生國家考試性別歧視情形，除成立了「考選部國家考試性別平等諮詢委員會」，以審查國家考試有關限制性別或分定男女錄取名額，是否符合兩性工作平等法之

規定，並在 94 年 8 月發表「國家考試性別平等白皮書」，但實際上，至今仍有部分考試對於性別設限，究竟這些考試對於性別的限制，是否符合兩性工作平等法的規定，或者，仍是受到傳統男尊女卑、男強女弱（體力、膽識）等觀念的影響呢？本文首先將分析美國的經驗，試圖透過美國經驗的移轉，針對現行仍設有性別限制的國家考試進行分析，以了解這些考試有無歧視現象，做為有關機關的參考。

二、美國文官考試的應考資格限制情形

美國的文化相當強調民主與平等，因此文官考試的應考資格限制極少，畢竟應試資格的限制過高，將壓縮取才的空間，任何一項資格的限制，都難免對特定族群發生歧視（施能傑，民 88b：65-67；Riley, 2001: 191-198）。例如學歷的限制，可能對於黑人造成歧視，身高的限制，則可能對亞裔族群、女性產生歧視。雖然總統依法可訂定應徵者年齡、健康、品格、知識等條件，但相關法令則是採取最低限度的標準（minimum qualifications），如果要設限，即必須合理提出此一限制與工作成效有關，亦即必須證明其效度。法院的判例也指出，應徵資格的條件要求，必須要與職位間具備關聯性，否則

就涉及歧視與違反平等就業的規定。

就年齡來說，一般而言，年滿 18 歲即可應徵公職，或是年滿 16 歲以上且具有高中或其他相同學歷，或正式職務訓練計畫。但聯邦政府法典第五編第 3307 條規定，競爭職（competitive）¹的初任職位不得設有年齡上限，例外者僅空航管制人員、國家公園警察及消防人員等，而聯邦人事管理局則依 1974 年修正的勞動基準法的授權，若認定年齡係某一職業職務所需之資格條件時，亦可設定初任的年齡上限。

就教育程度而言，第 3308 條規定，不得就競爭職考試訂定最低教育程度的資格規定，但若是屬於科學性、技術性或專業性職位時，則可敘明理由公告後，訂定教育程度的限制。

就健康與體能條件而言，基本要求是要具體證明與職務的相關性，聯邦人事管理局可統一規定一般的健康標準，各用人機關則可就所屬主要職位（即機關內半數以上均屬該職別的職位）另訂健康標準，但其理由必

須是該職位職務具有危險性或艱苦性或涉及國家安全等。對於體格檢查的「合格標準」，係指機關若能提供適當的機具協助之後，應徵者或現職員工即可執行該職務，不會造成自身或他人的健康與安全危險。因此要認定體檢不合格，機關必須事先給予適當協助，例如，提供點字機，設置無障礙空間等，如仍無法執行職務，或可能造成自身或他人的健康與安全危險時，才能認定為體格檢查不合格。

至於有關性別限制部分，屬於本文重點，有必要詳細說明。有關禁止性別限制的問題，屬於平等就業機會的範疇，所謂平等就業機會，主要係指防止個人因為其種族、膚色、性別、宗教、年齡、國籍等其他因素而被剝奪就業機會。美國社會一向重視個人權利保障，因此相關法律早已存在。1791 年通過的憲法第 5 條修正案，明示「若未經正當法律程序，不得剝奪任何人的生命、自由及財產。」1866 年通過民權法，更為平等就業奠定基礎，但實務上，國會與歷屆總統直

¹ 競爭職早期也稱之為分類職位（classified civil service）。所謂競爭職最重要的意涵，就是必須以競爭考試方式用人，除了法令明文排除的職位、須經參議院同意後方可任命的職位，與高級行政主管職位以外的行政部門內所有文官職位，均屬於競爭職，甚至於包括立法及司法部門中，明文規定適用文官法者。至於所謂法令規範不屬於競爭職的機關或職位，例如：田納西流域管理局、中央情報局、退伍軍人事務部醫護人員，及不適合採用考試方式取才的 A、B、C 俸表職務等。

到 1960 年代前後，才真正願意重視此一課題，並採取若干積極性的措施，例如弱勢優惠行動方案 (affirmative action)，自此，女性及其他弱勢族群才真正受到平等就業法律及執行機構的保障。至於弱勢優惠行動方案，在二十世紀六十年代初第一次流行此用語時，它的意思是指消除婦女和少數民族成員就業的「人為障礙 (artificial barrier)」，但到六十年代末，該術語的語義轉變為，向迄今為止社會地位一直低下的人提供補救的機會，再就正式的、法律的意思而言，指的是「為社會地位低下者的招募、雇用和晉升而採取的專門措施，其目的是要消除以往歧視所造成的後果」(Shafritz et al., 2001: 395-396)。關於平等就業機會的法律相當多，本文僅就與性別限制²有關的部分提出說明³，因這種限制本質上亦屬於歧視現象，因此後續內容有時採用性別歧視用語，至於弱勢優惠行動方案則是一種補償措施，非本文

討論重點⁴。

1.1964 年民權法第七章 (Title VII of the Civil Right Act of 1964)⁵：本章第 703 條禁止雇主、就業服務機構和工會組織有不合法的雇用措施，包括因員工的種族、膚色、宗教、性別或原始國籍等因素，而拒絕雇用或未能雇用或予以免職，對其待遇、任期、工作條件或就業機會應享有權利予以歧視，或將員工、應徵者歸類、隔離或限制，以致剝奪其就業機會或不利影響其員工權益地位。

2.1963 年的公平薪資法 (Equal Pay Act)：本項法律規定，在同樣的工作下，若工作所需技能、努力、與責任皆相同，且在相似的環境下工作，則基於性別因素而給付不同的薪資，屬於違法的行為。簡單來說，從事同樣工作的男女員工必須同工同酬。

3.1978 年懷孕歧視法 (Pregnancy Discrimination Act)：本項法律作為 1964 年民權法案第 7 條的修正案，擴大性別歧視的定義，將

² 除了本文所列三項法律外，性騷擾亦屬於性別歧視的範疇，但此一議題非屬本文討論重點，且多有專文論述，本文略而不談。

³ 相關內容請參考<http://www.eeco.gov/types/sex/html>

⁴ 有興趣的讀者可參考：王玉葉。民 87 年。「美國最高法院處理優惠待遇 (Affirmative Action) 案件之新趨勢：Adarand Construction, Inc. v. Peña 案之評析」，載於焦興鎧主編「美國最高法院重要判決之研究：一九九三~一九九五」。頁 171-210。台北：中央研究院歐美研究所。焦興鎧。民 84 年。「美國聯邦最高法院與就業歧視問題」，載於焦興鎧著「勞工法與勞工權利之保障—美國勞工法論文集 (一)」。頁 329-388。台北：月旦。

⁵ 本章在 1972 年曾經國會修正。

婦女懷孕、生育、或相關的醫療狀況均包括在內，它禁止雇主因上述原因而在僱用、升遷、停職、解僱、或其他就業有關的事項有歧視行為。

1964 年的民權法第七章修正後的第一年，平等就業機會委員會有三分之一的案件是關於性別歧視，顯見性別歧視造成的社會問題，早期的案例中，例如 *Weeks v. Southern Bell Telephone & Telegraph Co.* 以及 *Rosenfeld v. Southern Pacific Co.*，法院的判決仍相當保守，但隨後女性團體透過「差別影響 (disparate impact)」⁶ 的概念，成功地改變男性主導下，傳統上要求身高、體重等性別差異的限制⁷，後續段落將進一步說明。

三、性別歧視的種類與如何證明遭受歧視

(一) 歧視的種類

歧視的情形，一般可以分成二種(Dresang, 2001: 76-77; Riley, 2001: 42-43)，一是差別待遇 (disparate treatment)，也就是雇主對於屬於受保護族群的差別待遇，例如甄選時，限定為白人或男性，便是對有色人種或女性的歧視。所謂受保護族群，係指受到反歧視法

律保護的任何人，包括婦女、非裔美人、拉丁美洲裔、亞裔及太平洋諸島的人、印地安人、年齡在 40 歲以上者、身心障礙者、越戰退伍軍人等均屬之 (Shafritz et al., 2001: 398)。

第二種歧視是不利影響，亦稱為差別影響，指雇主對所有求職者或員工施予同樣的甄選標準，但這些標準卻會對受保護的族群造成負面的影響，這種歧視便稱為不利影響。舉例而言，甄選警官時，要求身高條件的限制，這一項規定看似合理，但實際上，由於女性、少數族裔的平均身高比男性、白人低出許多，因此在身高的標準限制下，遭到淘汰的女性會超過男性、遭到淘汰的少數族裔會超過白人，便發生歧視現象。第一種歧視的發生可說是直接的，故又稱直接歧視，第二種則是間接發生的，故也稱間接歧視，二種歧視的差異比較如表 1。

⁶ 有關差別影響的意涵，將在下一段落說明。

⁷ 參考自<http://www.eeoc.gov/abouteeoc/40th/panel/expanding.html> (2005/9/12)。

表 1 差別待遇與不利影響之比較

差別待遇	不利影響
直接歧視	間接歧視
不公平決定	造成不公平的結果
決定是以種族、性別等為前提	決定的結果會與種族、性別等有關
故意歧視	非故意歧視
對於不同族群有不同標準	對於不同的族群雖然標準相同，但卻有不同的後果。

不利影響是規定於員工甄選程序統一準則 (Uniform Guidelines to Employee Selection Procedures)，此一準則是由平等就業機會委員會與文官委員會、勞工部及司法部門，因應 70 年代的民權運動，而於 1976 年提出，1978 年正式公布，這個準則是雇用過程最重要的規定，適用範圍包括公、私部門，凡是與「雇用決策」相關的程序都包括在內，如最低限度申請條件、績效測驗、經歷審查、書面測驗、口試，及試用期間的績效評估等。美國聯邦政府認為若考試結果對特定特性群組產生不利影響時，考試就產生歧視效果，違反平等原則。

在 *Griggs v. Duke Power* (1971) 的案例，由於 Duke 電力公司所用的智力測驗考試與高中文憑兩者，均與工作績效無顯著關連性，但結果卻導致黑人應後者的不合格比率

高於白人應徵者，因此被法院認為對於黑人有不利影響，法院的判決並指出，不論雇主有無故意歧視，只要其結果發生不利影響，即構成歧視，雇主必須負舉證責任。但在 1989 年 *Price Waterhouse v. Hopkins* 的案例中，由於最高法院九位法官趨於保守，在該案中判決，員工指出性別是雇主做成雇用決定時列入考量的動機之一時，須負擔一部分的舉證責任。在 *Wards Cove Parking Co. v. Atonio* (1989) 的判決，法院並表示，統計上具有不利影響並不代表一定有歧視現象，原告必須舉證「不利影響」是雇主故意的歧視所造成的，也就是構成歧視的要件，從結果論轉變成動機論。

1989 年最高法院的保守判決，引起國會的關注，認為對於員工或應徵者相當不利，於是主動於 1991 年通過民權法的修正案，原告只需提出確有不利影響，雇主必須舉證不利影響係與工作職位相關及基於企業經營的必要，推翻 1989 年最高法院所作對保護少數族裔就業歧視不利的案件，整體而言，1991 年民權法案將平等就業機會及弱勢優惠行動推回 1989 年之前聯邦最高法院的立場 (*Riccucci*, 1997: 64)。

(二) 如何證明遭受歧視

在美國，員工或求職者如何舉證遭受歧

視，一般而言，經整理實務上的運作後，歸納可採行的方法有四種（Riley, 2001: 44-45; Dresang, 2001: 77-78；許世雨等譯，民 90：81-83）：

1. 五分之四法則（four-fifth rule）

五分之四法則，指應考人口特性群組（如種族、性別）中，最低錄取率（錄取人數/應徵人數）的特性群組和最高群組錄取率的比值，若比值低於 4/5 時，該項考試對於最低群組者就構成不利影響，而 4/5 的規則，適用於所有雇用過程中，而不是只有總雇用比率而已。舉例而言，如果某項測驗的結果，男性錄取率為 90%，而女性錄取率只有 60%， $60/90=66\%$ ，低於 4/5（80%），因此可視為存在不利影響。但不利影響並不代表考選的結果如違反此一原則便是歧視，而是要能清楚說明，如果考試結果發生不利影響時，雇主需負舉證責任，說明考試過程的條件、資格限制是必要的，如果沒有發生不利影響時，則提出異議的考生須負舉證責任。

美國文官史上發生不利影響最有名的案

例，即是「專業性與行政性永業考試（Professional and Administrative Career Examination, PACE）」，本項考試在 1979 年遭少數民族控告不公平，歧視少數民族，考試結果造成對於非洲裔、拉丁美洲裔美國人有不利影響。在這件 Luevano v. Campbell⁸ 的訟案中，控告 PACE 歧視的人表示，白人的及格率（42%）明顯高於黑人（5%）、西班牙人（13%），而且只有 0.3% 的黑人與 1.5% 的西班牙裔的分數高於 90 分，白人則是 8.5%（Kearny & Hays, 1985: 68-72），不符合 80% 法則，這是由於考試的偏見所造成，從這些數據可以發現對於非洲裔、拉丁美洲裔的美國人不利影響（Kearney and Hays, 1985: 68-72）。

2. 明定限制的政策（restricted policy）

明定限制的政策意指雇主的僱用政策已明顯不僱用特定團體，不論是有意或無意的，例如明文規定不僱用女性或身高低於 160 公分者，此種歧視情形相當明顯，屬於直接歧視的範疇。

3. 實用法則⁹（utilization rule）

⁸ Campbell 為當時的聯邦人事管理局局長，因其雷根總統上任後更換局長為 Devine，是以本案後演變為 Luevano V. Devine。

⁹ 實際上計算這一項數據並不容易，由於不同的職務有不同的資格要求，因此每一項職務的可能工作力便均不同，舉例而言，一位女性控告某大學在其求職時給予性別歧視，我們便必須先了解她所應徵的是化學系教職，或者歷史系教職，才能合理估算符合該職缺資格的女性人數。在美國實際發生的案例，在明尼拿坡里市的消防部門，沒有一位黑人，而該市的黑人占 5.5%，因而法院基於合理的懷疑，要求該市消防部門提出解釋。

實用法則基本上是一種人口的比較，必須實際計算二項數據，一是雇主所僱用的員工中，受保護與不受保護族群的比例，二是在相關的勞動市場，上述二類人員的比例。一旦我們擁有了這二項數據，即可透過 T 檢定的方式，計算在隨機的情況下，合理的被雇用數 (Riley, 2002: 43-45)。但由於不同職務的「相關勞動市場」不一，例如秘書，可能大多由鄰近社區招募，但工程師則可能從全國各地招募，因此相關勞動市場的計算便成為關鍵因素。

4. McDonnell-Douglas 測驗

這個檢測源於最高法院 McDonnell-Douglas Corp. v. Green 的案例，此一標準是指當某一應徵者遭拒絕時，該公司仍然尋找具相同條件的應徵者，即構成歧視。最高法院所公布的指導大綱檢驗程序如下 (引自焦興鎧，民 84：345-346)：

- (1) 申訴者是受保護族群。
- (2) 申訴者有符合雇主所要求的資格條件。
- (3) 申訴者雖然合格但仍遭拒絕。
- (4) 申訴者遭到拒絕後，雇主仍尋找同樣的資格條件者。

當出現此四項要件時，該公司即存在歧視現象。

四、被認可及不被認可的辯護理由

綜合前述說明，可以了解舉證責任的所在與所持理由，為是否構成歧視的關鍵。民權法第七章第 703 條對於歧視行為，曾明列二項合法的除外規定。一、若基於宗教、性別或原始國籍而採行的就業措施，係企業正常運作所合理必要 (business necessity) 的真實職業資格 (the bona fide occupational qualification; BFOQ)，則不構成不合法的雇主措施。二、基於真正的資深制或功績制而有不同的待遇或工作條件措施，非故意基於種族、膚色、宗教、性別或原始國籍原因所為之薪資差距，以及基於任何專業性設計的能力測驗之結果所為之決定，均不構成不合法的雇用措施 (U.S. Congress, 1972；施能傑，民 88a：5)。

上述條文在實際適用時，發展出四種較可能被認可的理由，包括真實的職業資格、業務上的必要性、工作相關性 (Job-Related Criteria)、年資制 (施能傑，民 88b：102-103；許世雨等譯，民 90：84)，分別說明如下：

1. 真實的職業資格：BFOQ 是載明於法律中的特例，它指的是某特定工作所有員工都必須具備的特質。以性別做為 BFOQ，基本上必須是以性別身體特徵表現的行業，如服裝模特兒、牧師等。值得說明的是，BFOQ 作為

民權法的「合法例外」，其適用性有限，因此，若僅以 BFOQ 回應歧視控訴並不充足，而必須同時指出其他與職務有關的理由。

2. 業務上的必要性：以業務的必要性為辯護，基本上必須指出一個絕對必要的企業目的，最高法院曾明白的指出，業務必要性不得包括造成雇主的不便，困擾或增加花費等因素，而這種需要，亦需直接與企業的安全、效率有關，且必需具備相當程度的重要性。一般而言，對於需要技術與訓練較高的工作，較能證明具有業務的必要性。
3. 工作相關性：本項理由在 *Griggs v. Duke Power Company* (1971) 案中提出 (*Dresang*, 2001: 76)，基本上是適用於專業能力測驗時，一旦某項測驗的結果對於特定族群發生不利影響時，雇主必須要證明其所採用的測驗是合法有效的。要證明某項測驗是有效的，一般而言要能舉證該項測驗具有內容效度 (content validity)、預測效度 (predictive validity) 和建構效度 (construct validity)。內容效度是指考選評量的實質內容能真正涵蓋與擬任實際工作的主要內容，例如，外交領事人員的工作必然會用到國際關係的知能，測驗時應有「國際關係」相關科目，否則該項評量的內容效度即是不足。預測效度指測驗成績和日後實際工作表現間的正

向關連性，例如說，大學畢業成績和工作專業知識間的關聯性若很高，前者(教育背景)作為考選方法就具有預測效度。建構效度是瞭解一項評量能真正衡量某些理論性概念或特質的程度，諸如智力、合群性、成就動機等心理特質。

4. 年資制：公司在正式的年資體系下所做的決定，就算會對特定受保護的族群造成歧視，還是能被允許，不過這樣的年資體系必須有良好的基礎，且放諸四海皆準，才能做為辯護的理由。

一般而言，法院在認定是否具有歧視情形時，均會採取嚴格分析 (strict scrutiny) 的立場，所謂嚴格分析，是指：有無絕對的必要性設立該項計畫 (如矯正過去歧視的影響)，以及計畫是否僅侷限於為達成計畫目的的適用對象 (*Shafritz et al.*, 2001: 376)。在面對辯護時，除了傳統男尊女卑、男強女弱的刻板印象不被法院接受外，亦有許多常見的理由不被法院認可，包括行政便利性 (administrative convenience)、良善意圖 (good faith) 及集體協議，分明說明如下：

1. 行政便利：在 *Frontiero et vir v. Richardson Secretary of Defense* (1973) 一案的判決中，主筆的大法官 Brennan 指出：

雖然政府計畫的行政效能並非不重

要，但「憲法承認有比速度及效率更高價值的存在」，而且當我們一旦進入嚴格的司法審查領域內，就不能只是重複「行政便利」這句話，據以斷定其合憲性。相反地，任何立法規劃如果對性別嚴格區分，而其唯一目的又只是追求行政便利，就必然會對「處於相同狀況的男性或女性造成不同待遇」，也因此構成「憲法所要禁止的恣意立法決定」。本院因此認為「只為追求行政便利的目的，而對於……男性及女性成員給予不同待遇，違反憲法增修條文第五條的正當法律程序(黃昭元、倪伯萱節譯，民90:151)」。

因此，以行政便利為唯一目的的差別待遇，即使可能對於行政效能具有優點，但仍然屬於違法的行為。

2. 良善意圖：最高法院在 Griggs 案 (U.S. Supreme Court, 1971)：

良善意圖或無歧視意圖，不足以替那些對弱勢團體造成差別待遇的測驗或其他僱用實務辯護，且亦與工作能力的衡量無關。

因此，基於良善意圖，認為特定工作太辛苦，對於女性而言不方便等因素，並不能成為性別限制的理由，這些是應徵者可以自行考慮的事，而非由用人機關先行設限。

3. 集體協議：雇主不能以集體協議的談判為辯護理由，因為法院通常會認為，平等就業機會的法律效力高於勞資契約的權利義務內容。

五、國家考試性別限制的法制化規定

大體而言，我國政府部門在甄選初任員工時，大多採取公開競爭方式，對於性別少有限制，但許多考試的結果，卻自然形成男女比例不相當的情形¹⁰。民國90年12月16日修正公布之公務人員考試法第5條第2項規定：「考試院得依用人機關請求及任用之實際需要，規定公務人員特種考試應考人之兵役狀況及性別條件。」此為公務人員特種考試必要時採行性別設限之法制化條文。另查兩性工作平等法第7條規定：「雇主對求職者或受僱者之招募、甄試、進用、分發、配置、考績或陞遷等，不得因性別而有差別待遇。但工作性質僅適合特定性別者，不在此限。」兩性工作平等法施行細則第3條並進一步規定，所稱工作性質僅適合特定性別者，指非由特定性別之求職者或受僱者從事，不能完成或難以完成之工作。二項法律的關鍵差異在於如何認定工作性質僅適合特定性別的問

¹⁰ 相關數據可詳見歷年考選部所發布「考選統計」及「國家考試性別平等白皮書」。

題，其間雖然未必有競合問題，但由於如何認定工作僅適合特定性別的問題，除涉及法律的解釋之外，尚有許多細膩的操作技術。例如兩性工作平等法規定，所稱「工作僅適合特定性別者，不在此限」，與美國所謂的真實職業資格相類似，而施行細則所稱「非由特定性別之求職者或受僱者從事，不能完成或難以完成之工作。」亦已賦予雇主「業務必要性」的考量，雇主只要能證明其決定是基於與工作相關，且為了達成組織安全與有效率之營運，仍可有性別限制。但目前國內各機關對於類此操作技術仍尚未成熟，因此很容易便發生歧視現象，惟綜合上述說明，本文認為美國經驗上雇主常採用的辯護理由，亦適合我國，以下將援引這些理由，來分析我國現行公務人員特考性別限制問題。

六、我國公務人員特考性別限制之分析

關於性別意涵在國家考試中的呈現，主要有二個部分，一是應考資格，二是錄取類

別與名額。現行公務人員特種考試計有 19 種，其中限制性別條件或分定男女錄取名額者，計包括：國家安全情報人員特考、司法人員特考（三等考試監獄官類科、四等考試監所管理員及法警類科）、調查人員特考、海巡人員特考、原住民族特考（四等考試監所管理員類科）、基層行政警察人員及基層消防警察人員特考等 6 項考試。

以下將針對這些考試，用人機關為何採取性別限制之理由進行分析，以了解是否屬於被認可的辯護理由，或是基於行政便利、良善意圖，或甚至仍囿於傳統男尊女卑、男強女弱的刻板印象。本文有關用人機關所舉證的理由，主要來自下列資料：考選部於 94 年 8 月所發表之「國家考試性別平等白皮書」、94 年 6 月 10 日「考選部國家考試性別平等諮詢委員會第一次會議紀錄」及上述考選部各項考試送請考試院通過的請辦考試案相關資料。

表 2 目前國家考試設有性別限制之理由分析

考試類別	用人機關所舉證理由(節錄)	是否屬被認可理由	是否屬不被認可理由
國家安全情報人員特考多為執行外勤工作，環境複雜，工作時間不正常，且需耗費較多之體力，故以男性為主；少部分屬內勤方面之工作，始由女性幹部擔任。	否	是：男強女弱的刻板印象、良善意圖。
司法人員特考 ¹¹	1.監獄官：為符合男女性別收容之規定與現實需要，宜分定名額。 2.監所管理員：依現實需要，男、女受刑人應分別由男性、女性管理員辦理戒護事宜。 3.法警：被告為女性時，以女性法警執行勤務為宜(女性法警並負責女性人犯之搜身等勤務)。	是：真實職業資格、業務必要性(但仍需具體指證男女受刑人的數據，方能合理評估進用人數)。	否
調查人員特考	1.新進調查人員，無分男女，一律派赴外勤單位(含山地、離島等偏遠地區)服務，須全天候機動待命，並於接獲任務通知後即時完成整備，俾利執行調查蒐證、跟監守候及拘提逮捕嫌疑人等具有突發危險性與持續消耗體能之任務，尤其在執行緝毒、掃黑等案件時，經常發生高速跟監、正面攻堅、強制拘提逮	否	是：男強女弱的刻板印象、行政便利

¹¹ 關於 93 年司法特考法警類科分定男女錄取人數，被台北市政府兩性工作平等委員會裁定歧視成立一案，與本文的觀點不同，有必要稍加說明。本文認為若法警的任務包括對於受刑人的搜身，則確實應以同性為宜，此亦符合真實職業資格之規定，甚至亦為執行業務所必要的安全考量。因為若無法由同性負責，則可能發生性歧視下的另外一個問題：性騷擾。因此而發生的法律問題更形嚴重。根據美國平等就業機會委員會網站的資料，法院亦曾認可監獄採取「真實職業資格」，而限制雇用者的性別，詳見<http://www.eeoc.gov/abouteeoc/40th/panel/expanding.html> (2005/9/12)，與本文的觀點一致。至於台北市兩性工作平等委員會裁定構成性別歧視，筆者主觀上認為，可能是由於用人機關尚不知如何提出被認可的理由，而兩性工作平等委員會之審議僅以書面為之，以致於審議結果仍認為違法。有趣的是，海巡特考被裁定性別歧視時，處罰海巡署一萬元，而司法特考則是第二件國家考試被裁定為性別歧視，但卻一反「累犯加重其刑」的原則，只要求考選部函復具體改善措施，俾提臺北市兩性工作平等委員會審議。

	<p>捕，以及使用槍械之狀況，考量男女生理體能差異，前述第一線攻勢之打擊犯罪任務宜以男性調查人員為執行主力，適度輔以女性調查人員，始能順利完成本局業務職掌及上級交付之艱鉅任務。</p> <p>2.調查特考 7 類組中之調查工作組人員，為本局各外勤單位基層實際執行調查蒐證、案件偵辦之主力，分定男女錄取名額，係以遂行業務職掌為考量，並非以語文能力為錄取基準。</p> <p>3.前項人員配置、效能等理由，可見是基於業務特性與實際工作需要，並為達成請辦調查人員特考之目的，於調查工作組分定男女錄取名額，應屬適當。</p>		
海巡人員特考	考量海岸巡防人員從事查緝走私、埋伏、檢查哨站等工作及部分職務採輪值之特殊性。	否	是：男強女弱的刻板印象、行政便利
原住民族特考	四等監所管理員類科參照司法人員特考監所管理員類科	是(同司法特考)	否
基層行政警察及消防警察特考	<p>1.工作環境高度危險，以男性為執行主力。警察勤務具機動性、危險性、辛勞性、勤務時間不固定性(晝夜輪替)等特性。</p> <p>2.為用而訓之警力規劃原則。</p> <p>3.現階段各警察機關實際女警需求。</p>	否	是：男強女弱的刻板印象、行政便利、良善意圖

綜合上述說明，除了司法特考及原住民族特考所列舉理由，尚能符合真實職業資格

的要件外，其他考試的設限理由，大多是基於傳統刻板印象、行政便利或良善意圖。從

美國的經驗來看，這些理由均難以被認可，未來如遭控告歧視，恐仍難免會構成性別歧視。

在考選部國家考試性別平等諮詢委員會第一次會議中，調查局甚至找了二位女性調查員來說明何以需要分列男女錄取名額，其中一位曾指出「.....在執行拘提逮捕時，也曾遇過身材魁梧有力的嫌疑人，即使 4 名男性也難壓倒，更何況女性，故通常第一線攻擊之打擊犯罪任務宜以男性調查員為主力，....。」其說明意在指出分定男女錄取名額之必要性，但卻點出了問題之所在，亦即：性別(尤其指體力)並非關鍵因素，只是各用人機關仍囿於傳統觀念的束縛，實際上不論男性或女性，都有不同的身高、體重、性格等身心特質的差異，男性未必都是孔武有力，女性未必都是弱不禁風，每個人都是個體獨立的存在，實不宜以刻板印象限制了特定性別的工作權，如其工作確有體力上的要求，亦可考量先進行體能測驗，第二關才進行筆試，如此亦可避免選到體力不濟的男性，而進入第二關的女性，其體能要件亦已符合職務需求，如此方能選到真正適合的人才(尤美女，民 93：3)。

上述這些考試，均明顯具有性別限制，並採取差別待遇的行為，可說是屬於直接歧

視，除此之外，如以身高、體重及外觀特徵的條件限制，也可能發生間接歧視的現象，亦屬違法行為，因它有可能對某些特定族群發生不利影響。目前國家考試中，警察特考、國家安全情報人員特考、調查人員考試等，尚具有身高的限制，此種限制雖然未必違法，但用人機關必須證明其與工作的相關性，且具有業務上的必要性，只是目前各用人機關所提列理由仍難令人信服。施能傑(民 91：11)亦曾為文指出國家考選近幾年來一直出現男性和女性錄取比率有差距的現象，若根據美國界定的不利影響之標準，分就「行政類科」和「技術類科」分析，不論是男性或女性錄取率何者為高，不利影響比值幾乎都低於 80%。顯見除了本文所列六種特考外，其他國家考試亦可能存在著性別歧視的問題。

考試院在公務人員考試法第 5 條的規定下，得依「用人機關請求」及「任用之實際需要」，規定公務人員特種考試應考人之性別條件，但過去考試院在審查設有性別限制的考試時，顯然太過於尊重「用人機關請求」，而忽略了「任用之實際需要」，但深究考試法的條文規定，似乎必須二項要件均完備，方能有性別的限制。

七、結論

隨著時空環境轉變，兩性平權發展趨勢，包括外交領事人員特考、國際經濟商務人員特考、民航人員特考、基層公務人員特考等，已陸續取消性別限制，以外交領事人員特考為例，在全面取消外交特考錄取名額之性別限制後，特別在應考須知中提醒應考人有關外交人員日後須赴國外（含艱苦地區）工作之特性，註明：「本項考試錄取人員從事涉外工作，必須派赴國外（含戰亂、落後之艱苦地區）服務，請應考人報考前先考量個人及家庭情況，倘無法配合，則請勿報考。」以善盡用人機關告知的責任，並供應考人審酌。此一作法是進步而值得稱許的，畢竟當遭受歧視控告時，除了尋找被認可的理由加以辯護之外，更積極的作法是回應控告者的主張，主動消除歧視行為，這才是互利雙贏之道。

目前部分公務人員特考因應用人機關請求及任用之實際需要，仍限定僅限男性報考或分定男女錄取名額，本文經檢視各用人機關所提限制性別條件之理由，發現許多仍存在性別的刻板印象，有歧視之疑，惟本文並不認為因此可直接認定歧視成立，畢竟用人機關對於如何進行辯護尚不熟悉，例如：何謂真實職業資格，何謂業務上的必要性等，

各用人機關未必曾經過仔細思考，也因此所提出的理由均難以被認可，未來各用人機關必須有更細膩的操作。除此之外，本文的另一個目的也在於提供用人機關仔細思考兩性工作平等法的規定，究竟其工作是否確為特定性別之求職者或受僱者從事，否則不能完成或難以完成之工作，尤其需注意，分定男女名額或性別限制時，宜從個別差異大於性別差異著眼，應視個別能力為考量基礎，去除刻板印象的影響，才能真正落實兩性平權的主張。至於考試院的運作，期待未來在審查國家考試設有性別限制時，需更加重視「任用之實際需要」，切勿純以「用人機關請求」為考量，否則歧視現象仍可能持續發生。（本文作者為國立政治大學公共行政學博士）

參考書目

- 尤美女。民 93 年。從法律觀點談兩性平權。
T & D 飛訊，第 28 期，頁 1-5。台北，
國家文官培訓所。
- 司法院。民 90 年。**美國聯邦最高法院憲法判決選譯第一輯**。台北：司法院。
- 考選部。94a 年。**國家考試性別平等白皮書**。
台北：考選部。
- 考選部。94b 年。考選部國家考試性別平等諮詢委員會第一次會議紀錄(6 月 10 日)

- 施能傑。民國 88a 年。「平等就業機會政策的實踐與爭議：美國經驗與台灣反省」，發表於世新大學行政管理學系 5 月 15 日舉辦「民主行政與政府再造」學術研討會。
- 施能傑。民 88b 年。**美國政府人事管理**。台北：商鼎文化出版社。
- 施能傑。民 91 年。「公務人員考選制度的政策評估」，發表於 91 年 11 月 22 日考試院舉辦「二十一世紀文官體制發展」國際會議。
- 許世雨等譯(David A. Decenzo and Stephen P. Robbins 著)。民 90。**人力資源管理**(原著第六版)。台北：五南出版。
- 焦興鎧。民 84 年。「美國聯邦最高法院與就業歧視問題」，載於焦興鎧著「勞工法與勞工權利之保障—美國勞工法論文集(一)」。頁 329-388。台北：月旦。
- 黃昭元、倪伯萱節譯(Frontiero et vir v. Richardson Secretary of Defense, et al.)。民 90 年。載於「美國聯邦最高法院憲法判決選譯第一輯」。台北：司法院。
- Dresang, Dennis L. 2002. *Public Personnel Management and Public Policy*. 4th ed.. New York: Longman.
- Kearney, Richard C. and Steven W. Hays. 1985. *The Politics of Selection: Spoils, Merit, and Representative Bureaucracy*. In David H. Rosenbloom (ed.), *Public Personnel Policy: The Politics of Civil Service*. Port Washington, N. Y.: Associated Faculty Press.
- Klingner, Donald E. and John Nalbandian. 1998. *Public Personnel Management : Contexts and Strategies*. 4th ed.. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Riccucci, Norma M. 1997. Will Affirmative Action Survive Into the Twenty-First Century? In Carolyn Ban and Norma Riccucci (eds.), *Public Personnel Management : Current Concerns, Future Challenges*. 2nd ed.. New York: Longman.
- Riley, Dennis D. 2002. *Public Personnel Administration*. 2nd ed.. New York: Longman.
- Shafritz, Jay M , David H. Rosenbloom, Norman M. Riccucci, Katherine C. Naff and Albert C. Hyde. 2001. *Personnel Management in Government: Politics and Process*. 5th ed.. New York: Marcel Dekker.
- Thompson, Frank J. (ed.), 2003. *Classics of*

Public Personnel Policy. 3rd ed.. Bermont, CA: Wadsworth.

U.S. Congress. 1972. Title VII of the Civil Right Act of 1964, As Amended. In Thompson, Frank J. (ed.), 2003. *Classics of Public Personnel Policy*. 3rd ed.. Bermont, CA: Wadsworth.

U.S. Supreme Court. 1971. Griggs, et al. v. Duke Power Co. In Thompson, Frank J. (ed.), 2003. *Classics of Public Personnel Policy*. 3rd ed.. Bermont, CA: Wadsworth.

行政程序制度中之當事人協力義務



陳愛娥

摘要

我國行政法學與行政實務長期以來著重行政實體法律關係的處理，此一現象因行政程序法的施行而有變化；對行政程序制度中之當事人協力義務的探討，正是強調行政程序之法律意義的表現。在我國，「稅捐稽徵程序中之協力義務」乃是探討「行政程序制度中之當事人協力義務」的起點，本文爰由此出發，檢視其能提供的一般性啟發。其次則觀察，當事人協力義務在其他行政領域是否具有相同之程序法上的意義。最後則探討，行政程序法所定之當事人協力義務的法律效果，以及當事人之協力義務在所謂的「合作式行政程序」所具有的特殊法律意涵。

The Collaboration Duty of the Party Concerned in the Administrative Procedure

By Chen Ai-Er

Abstract

In Taiwan, dealing with legal substantive relationships between the administrative body and persons used to be more emphasized for a long term in administrative laws and administrative practices. Discussion about the collaboration duty of the party concerned in the administrative procedure is the expression of underlining the real meaning of it in the administrative procedure. 'The collaboration duty in tax collection procedure' comes the initiation to explore 'the collaboration duty of the party concerned in the administrative procedure' in our country; therefore, the study would like to start from that in the tax collection process and examine the general inspiration which it can provide. Whether the collaboration duty of the party concerned has the similar content in procedural laws of other administrative realm is subsequently observed. The Study will also include the legal effect of violating the collaboration duty of the party concerned in Administrative Procedural Act and the particular legal meaning of "the collaboration of the party concerned" in the so-called 'cooperative administrative procedure'.

壹、探討行政程序制度中當事人協力義務的起點與焦點：「租稅稽徵程序之協力義務」¹

台灣行政法學界探討行政程序制度中之當事人協力義務，肇始於行政法各論的領域，具體地說，開始於租稅稽徵程序的範疇。自從陳敏教授 1988 年發表〈租稅稽徵程序之協力義務〉一文以來，租稅稽徵迄今仍是此一議題的論述焦點所在。關於「協力義務」的界定也出現在稅法的領域：「在租稅課徵程序之中，課予納稅義務人協助機關探知課稅事實或闡明租稅法律關係之義務」²；其目標則在於：「藉由人民協力，使稅捐稽徵機關得以掌握各種稅籍資料、發現課稅事實、減輕稽徵成本並達到正確課稅之目的」³。因此，為了穩健掌握此一議題在台灣的發展，似宜先觀察「租稅稽徵程序之當事人協力義務」相關論述的探討成果；依時間先後，其大抵

可分為三個階段—「著重介紹租稅法律所定協力義務之安排」、「受民法理論影響的說明方式」以及「根據徵納協同主義說明協力義務」：

一、著重介紹租稅法律所定協力義務之安排的說明方式

陳敏教授關於「租稅稽徵程序之協力義務」的開創性探討，著重於有體系地介紹「稅捐稽徵法及個別稅法之有關規定」⁴。其細膩地界定作為協力義務之義務人的「租稅義務人」與「第三人」的範圍⁵；以協力義務是否「依法律規定，在具備法定要件時，不待稽徵機關之要求，即行成立」，或是「法律雖抽象規定義務之內容，但尚須稽徵機關依法對特定之相對人，要求其履行，方始成立者」為標準，將協力義務區分為「直接」與「間接」的協力義務⁶，並分別介紹其各自包含的類型⁷。凡此，大抵比較是應歸屬行政法各論的說明。

¹ 援用陳敏教授於 1988 年發表之論文的論題：〈租稅稽徵程序之協力義務〉，《政大法學評論第 37 期》，1988/6，頁 37 以下。

² 相對於此，吳志光教授似乎——過分狹隘地——將當事人的協力義務限縮於「調查事實及證據」的面向，而未及於「法律關係」的闡明：吳志光，〈行政程序中當事人之協力義務〉，《月旦法學教室第 6 期》，2003/4，頁 20。

³ 黃源浩，〈營業稅法上協力義務及違反義務之法律效果〉，《財稅研究第 35 卷第 5 期》，2003/9，頁 136。

⁴ 陳敏，前揭文（見註 1），頁 40。

⁵ 陳敏，前揭文（見註 1），頁 40-49。

⁶ 陳敏，前揭文（見註 1），頁 49。

⁷ 陳敏，前揭文（見註 1），頁 51-63。

比較是訴諸行政法一般原則的論述，因此在其他行政法各論領域亦應受到重視的，其論述似乎反顯簡略。具體地說，陳教授在論述「協力要求之界限」與「協力要求之拒絕」時指出，基於憲法對人民基本權利之保障與法治國家原則，「稽徵機關之協力要求，應……符合比例原則」，「且為被調查者所能履行，並可期待其履行者」⁸。此外，在「導論」的部分，陳教授也簡約地提及，「在稅法理論上……稽徵機關關於租稅稽徵程序應適用」「職權調查原則」，據此，稽徵機關為稽徵程序之主宰者，得自行決定調查課稅資料之方法及範圍，不受當事人表明或申請證據之拘束；稽徵機關應運用一切闡明事實所必

要及可獲致之事實材料，以認定真正之事實。雖然如此，考量到稽徵機關的調查能力，以及有關課稅事實原發生於納稅義務人或其他第三人之支配範圍，乃課予納稅義務人或相關第三人「接受調查並作成相應配合之行為之義務」，則屬租稅義務人或第三人在稽徵程序中之協力義務⁹。然而，對「職權調查原則」與「協力義務」之間的緊張關係應如何解決，卻欠缺進一步的說明，僅簡略提及，「協力義務與職權調查，兩者相輔相成，而非互相牴觸」¹⁰。

二、受民法理論影響之協力義務的說明方式

稅捐法之文獻中亦有援用民法的概念來掌握協力義務者。例如柯格鐘先生就主張，

⁸ 陳敏，前揭文（見註1），頁65-67。其後，同樣強調課予納稅義務人協力義務應遵守比例原則之要求者：林金榮，〈推計課稅制度中推計行為之探討——以現行法令規定及函釋為探討基礎〉，《律師雜誌》第271期，2001/4，頁72。

⁹ 關於稅捐稽徵程序中之協力義務的成立根據，論者著重之處不無出入。例如柯格鐘先生在其碩士論文即主張，課稅事實相關資料屬納稅義務人之管理範圍，以及稅法上核實課稅的要求均屬此等協力義務的正當性根據：柯格鐘，〈稅捐協力義務與推計課稅〉，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1998/6，頁27、48；與此相類者：洪家殷，〈對營業人漏進、漏銷及逃漏營業稅之處罰——行政法院八十九年度判字第三六四號判決及司法院大法官釋字第503號解釋評釋〉，《台灣本土法學雜誌》第21期，2001/4，頁28。然而，由司法院大法官釋字第537號解釋理由書的下揭論述，可以發現陳教授之見解的明顯影響——「於稽徵程序中，本得依職權調查原則進行，應運用一切闡明事實所必要以及可獲致之資料，以認定真正之事實課徵租稅。惟稅捐稽徵機關所須處理之案件多而繁雜，且有關課稅要件事實，類皆發生於納稅義務人所得支配之範圍，其中得減免事項，納稅義務人知之最詳，若有租稅減免或其他優惠情形，仍須由稅捐機關不待申請一一依職權為之查核，將倍增稽徵成本。因此，依憲法第19條『人民有依法律納稅之義務』規定意旨，納稅義務人依個別稅捐法規之規定，負有稽徵程序之申報協力義務，實係貫徹公平及合法課稅所必要」。同樣強調協力義務是稅捐稽徵機關用以解決大量作成之行政處分所帶來的負擔者：Bernd Holznel, *Verfahrensbezogene Aufgabenkritik und Änderungen von Verfahrensstandards als Reaktion auf die staatliche Finanzkrise*, in: Wolfgang Hoffmann-Riem / Eberhard Schmidt-Aßmann (Hg.), *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*, 1. Aufl., 1998, S. 208.

¹⁰ 陳敏，前揭文（見註1），頁38-39。

稅捐法上之義務可依其義務內容區分為繳納義務與行為義務（稅捐稽徵協力義務），後者之於前者，「猶如債法中的主要給付義務與附隨義務」，「附隨義務之功能主要在於維護並協助主要給付義務之實現」，「沒有主要給付義務，通常即無所謂有附隨義務」¹¹。此外，黃源浩先生也認為，協力義務係「公法上債之附隨義務」，其「係由民法所繼受之借用概念」；「在債之關係中，雙方當事人以意思表示所作成之法律行為中，依契約之目的所發生之義務首為『主給付義務』……，次為『從給付義務』……，最後則為依契約履行所導出之其他附隨義務……，而協力義務即屬其一」¹²。其顯示，論者意欲對稅捐稽徵程序中之協力義務作「總則」式的掌握（意指：擺脫個別行政領域素材的拘束，尋求協力義務的「一般性」規則¹³）。然而，在租稅此等典型高權領域中援引，原則上植基於平等對立之私法債之關係的思考模式，實未見其當；因此，也未見各該論者根據此等分類推導出

何等結論。事實上，柯格鐘先生自己也指出，在稅法上，縱無繳納稅捐之義務，或是否有具體繳納稅捐之義務尚不明瞭時，稅捐法上之義務人即可能因稅法之規定而負有稅捐稽徵協力義務¹⁴。

雖然如此，兩位論者都指出協力義務的另一個重要的、一般性面向——違反協力義務的法律效果如何。柯格鐘先生指出，稅捐法上決定，不轉換稅捐稽徵機關證明、計算課稅事實的舉證責任，惟針對課稅事實的計算，則課予納稅義務人稽徵協力義務；具體言之，稅捐稽徵機關若能證明納稅義務人之所得確實存在，僅對於所得額之計算，因納稅義務人無正確記載之帳簿，或憑據不全，「或對於稅捐機關之調查採取不協力的態度，而無法依直接之資料計算出納稅義務人之所得時」，稅捐稽徵機關得依「推計課稅」之方法，以查得之資料或同業利潤等間接資料，計算納稅義務人之所得額¹⁵。黃源浩先生則認為，違反協力義務除發生上述推計課稅

¹¹ 柯格鐘，前揭碩士論文（見註9），頁45。

¹² 黃源浩，前揭文（見註3），頁139-140。

¹³ 關於「總則」的說明，可參見Franz Wieacker著，陳愛娥、黃建輝譯，〈近代私法史〉，2004/10，頁447-449。

¹⁴ 柯格鐘，前揭碩士論文（見註9），頁45。

¹⁵ 柯格鐘，前揭碩士論文（見註9），頁29-31。葛克昌教授則認定，「納稅義務人違反協力義務的法律效果之一，便是舉證責任的倒置」，並舉所得稅法第83條第1項所定，在納稅義務人未提示有關各種證明所得額之帳簿、文據時，「稽徵機關得依查得之資料或同業利潤標準，核定其所得額」為例：葛克昌，〈所得稅法裁判評析〉，《台灣本土法學雜誌第18期》，2001/1，頁91。如是，葛教授似將推計課稅與舉證責任倒置等視同觀。然而，司法院大法官釋字

之法律效果外，其作為稅法上普遍承認之義務，「縱令有所違反倘無礙於真實之發現，亦無裁罰之必要」，僅發生證據評價（Beweiswürdigung）上之不利益；此外，如納稅義務人「以違反租稅義務作為手段以逃漏稅捐」，或其違反協力義務致稽徵機關無法依職權調查原則探知課稅事實時，「此時協力義務已喪失其補充性質，應由行政目的思考其有無獨立受裁罰之可能」¹⁶。

此外，關於立法課予人民協力義務時應遵守的要求，除陳敏教授已指出者外，柯格鐘、黃源浩先生均強調法律保留的要求；然而，其論述方式不無出人意表之處。質言之，前者並不直接訴諸課予協力義務之限制人民自由的效果¹⁷，毋寧係以協力義務將增加納稅

義務人受到不利核課處分的機會，為使其能事先預測此種不利益，故有以法律規定之必要；後者則概括地訴諸法治國家的原則，以及（不無曖昧之嫌的）「法治國家行為明確性之要求」¹⁸。

三、根據徵納協同主義來說明的協力義務

黃士洲先生則（參考德國稅捐法相關文獻）別闢蹊徑，嘗試由所謂的「徵納協同主義」來觀察稅捐稽徵程序中的協力義務。於此所稱之徵納協同主義意指，「透過職權調查原則與協力義務以闡明課稅事實的機制」；其旨在呈現納稅義務人有主動參與稽徵程序的權利與義務，徵納雙方就程序的進行與課稅事實的闡明，彼此形成一個「責任分工的共同體」¹⁹。其主張，在協同主義下，納稅義務

官釋字第 218 號解釋已指出，依所得稅法第 83 條第 1 項所定之「推計核定之方法，估計納稅義務人之所得額時，仍應本經驗法則，力求客觀、合理，使與納稅義務人之實際所得額相當，以維租稅公平原則」；如是，似難認，藉由推計課稅，已將提出證據證明事實之「主觀舉證責任」，以及承受事實不明所產生之不利益的「客觀舉證責任」轉由納稅義務人承擔。蓋稽徵機關仍應儘可能探求「納稅義務人之實際所得額」，僅於納稅義務人違反協力義務時，稽徵機關得援用間接資料以作為證據方法而已：洪家殷，前揭文（見註 9），頁 38。關於主觀舉證責任、客觀舉證責任的說明，可參見：張文郁，〈行政訴訟之舉證責任〉，發表於台大公法論壇（五）（2005/5/7），頁 2。張教授主張，在法律規定某造當事人須負協力負擔時，原則上可認為立法者欲使其承受真相不明所生之不利益，質言之，應由違反協力負擔者承擔舉證責任（前揭文，頁 11-12）。筆者認為，此等對立法者意向的一般性推測其實欠缺根據，蓋立法者自可斟酌不同情境，對違反協力負擔者課加符合各該目標之各種不利益，非必然須採取舉證責任倒置的作法。

¹⁶ 黃源浩，前揭文（見註 3），頁 142-145。

¹⁷ 相對於此，Wolfgang Weiß就明白指出，藉由規定私人應公開資訊、探知事實、自我監控、為自己投保，使私人對公共事務分擔責任，構成對其基本權的干涉，自應受法律保留原則的拘束：Wolfgang Weiß, *Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung*, DVBl. 2002, S. 1171, 1179.

¹⁸ 柯格鐘，前揭碩士論文（見註 9），頁 71-72；黃源浩，前揭文（見註 3），頁 142。

¹⁹ 黃士洲，〈徵納協同主義下稅捐調查與協力義務的交互影響關係——兼論製造費用超耗剔除的規定與實務〉，《月旦法學雜誌第 117 期》，2005/2，頁 91。

人有義務就掌控領域內的重要事實與證據方法，真實且完整地提出，「從法治國及稅捐國原則觀點」，其「較合乎比例原則」；蓋「由稽徵機關完全承擔課稅事實的闡明責任……可能因此產生過鉅的財政花費，或過度侵害納稅義務人的自由權」²⁰。此外，協同主義並非單純課予納稅義務人提供課稅資料的負擔，毋寧亦賦予其程序主體的地位，其一方面得透過履行協力義務，公開其課稅相關的財產領域，以保全個人私領域不受稅捐調查的侵入，另一方面得自我考量依同業標準核課稅額，而選擇不公開其私人領域秘密²¹。

筆者認為，前述所謂協同主義的論述欠缺說服力，此外，實在沒有必要將單純義務的課予文飾成程序主體地位的賦予。首先，認定協力義務之課予相較於過鉅之稽徵調查的財政負擔為較小侵害手段，其根本是錯誤的比較，蓋前者係針對個別義務人課予的義務，後者則涉及全體人民的財政負擔。此外，其認定稅捐協力義務可賦予義務人稽徵程序主體之地位的说法，也令人費解——義務人可以在不同的侵害可能性中作選擇，質言

之，或者自行公開相關資訊，或者承受稽徵機關為達成稅捐課徵的目的而侵入其私人領域（就此，黃先生並未證立其合憲性!）？事實上，黃先生亦未能由徵納協同主義推導出何等特殊的法律結論。其（如同陳敏教授的見解）仍強調，協力義務的課予應符合比例原則，且不能違反期待可能性的要求²²。關於違反協力義務的後果，其亦認定，協力義務僅為稽徵機關依職權調查的證據方法之一，不致影響稽徵機關負擔闡明課稅事實之客觀舉證責任，協力義務履行與否原則上僅屬證據評價事項；雖然如此，「部分稅法規定基於稽徵便利與防杜脫法避稅的考量（質言之，仍與協同主義無涉），乃將特定的協力義務進一步強化為『法律上的事實推定』」²³。

四、小結：「租稅稽徵程序之協力義務」的探討對一般行政程序的貢獻

在觀察「稅捐稽徵程序之協力義務」的相關討論之後可以指出，無論是有意還是無意，其對整體行政程序之當事人協力義務的理論建構，確實有指示方向的作用。蓋歸納前揭論述可以發現，在稅捐稽徵程序中課予

²⁰ 黃士洲，前揭文（見註 19），頁 94。

²¹ 黃士洲，前揭文（見註 19），頁 97、95。

²² 黃士洲，前揭文（見註 19），頁 97。

²³ 黃士洲，前揭文（見註 19），頁 99-100、103。

人民協力義務時應說明，(一)課予協力義務的正當性根據、(二)課予協力義務時應遵守的界限、(三)協力義務與職權調查原則之間的緊張關係，以及(四)違反協力義務之法律效果如何；凡此，均非稅捐稽徵程序（依其事物本質）所獨有，觀察其他行政法各論領域中當事人協力義務的探討，其大抵並未超越前述課題。

貳、其他行政法各論領域中當事人協力義務的探討

依筆者所見，在此地，最早跨出稅捐領域來探討行政程序中之當事人協力義務的是蔡志方教授，其主要處理，行政處分相對人於行政程序階段未依公平交易委員會的要求提出相關事實資料，以避免主管機關作成裁罰處分時，其得否於行政救濟階段提出此等資料，以主張行政處分違法的問題²⁴。在本文的脈絡裡，蔡教授的討論特別有意義的有下述幾點：(一)因蔡教授的論述並未提及公平

交易委員會得依據何等規定要求當事人提出相關事實資料，本件即牽涉，法律未明文規定時，行政程序的當事人是否有（為避免不利處分而）應行政機關要求提供相關事實資料的協力義務？就此，蔡教授係根據行政機關之職權調查義務有其界限，來承認協力義務的存在——「若該管機關已依事物之本質……與人類經驗之可期待程度為調查，而主、客觀上亦已足以為被處分人有違規之認定，此時若相對人輕易即可以反證推翻，而竟故意拖延泄沓，則難謂處分機關未盡依法行政及維護合法權益之義務」²⁵。在行政程序法施行之後，此一問題應可藉由對該法第 39 條與第 40 條²⁶的解釋得以解決。(二)針對行政機關得要求當事人協力的事項，蔡教授強調，若相關資料屬僅當事人的支配範圍，其不為協力時，「原處分機關即非不能依其已獲之資料為合理之推斷，並據以為處分」；如屬「依職權調查即得確知之事項」，當事人「就系爭事實並無舉證之協力義務」²⁷。簡潔地

²⁴ 案例事實的說明：蔡志方，〈論協力義務之違反與遲延舉證在行政救濟上之效力〉，〈月旦法學雜誌第 25 期〉，1997/6，頁 71-72。

²⁵ 蔡志方，前揭文（見註 24），頁 74。

²⁶ 其分別規定，「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生後果」；「行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品」。

²⁷ 蔡志方，前揭文（見註 24），頁 76-77。即使在法律明定協力義務的情形，因其使用不確定之法律概念，在具體情況下，當事人之協力義務的範圍，仍將發生認定上的困難。例如所得稅法第 83 條第 1 項前段雖規定，「稽徵機關進

說，（非基於個別法律規定之）一般性的協力義務之內容的詳細界定，應觀察其與職權調查原則的關係，始能確定；在行政程序法施行後，即應藉由確定行政程序法第 39 條、第 40 條與第 36 條²⁸之關係的方式，來作認定。

（三）關於當事人未於行政程序階段遵守協力義務的要求，是否產生「失權」效果，以致訴願管轄機關就其補充提出的事證得逕予排斥不論，蔡教授認為非無疑義，行政程序法宜明文加以規定²⁹。惟現行行政程序法就此既未明文規定（考慮到行政情事的多樣性，似亦不宜為此類一般性的規範），恐不能僅憑法學推理使延遲提出事證之當事人承擔失權後果。

李建良教授則處理水污染防治法所定，「事業未於……通知改善之期限屆滿前，檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件，

向主管機關報請查驗者，視為未完成改善」³⁰，應如何解讀之問題。其認定，該規定之目的在於**擲節行政成本**，避免在有限的人力下，主管機關仍須每日赴作業場所檢查，故課以事業於完成改善後主動報請查驗的義務（課予協力義務的正當性根據）³¹。惟針對主管機關在檢驗合格後，對事業前此違規行為裁處之罰鍰通常一律算至「報請查驗文件送達之日」，李教授又質疑其正當性；其認為，「事業是否履行其改善義務，應就實際情形認定之，縱令主管機關在事業報請查驗之前，可以推定事業未完成改善……事業亦得提出反證予以推翻」，「義務人嗣後若檢具相關文件證明其確實已完成改善者，仍可推翻前述（規定之）擬制」³²。如是，其對義務人未遵守協力義務之法律效果，與法律規定的文義即不無相歧；蓋法律已明定，報請查驗前應

進行調查或復查時，納稅義務人應提示有關各種證明所得額之帳簿、文據」，在系爭薪資支出遭到檢舉、被虛列人頭出面指證而質疑時，當事人除提出員工薪資印領清冊外，是否尚有進一步提示可證明系爭人員確為其業務部員工及因執行何項工作而應支領薪資等文件，行政實務與司法判決即有不同見解：蔡宗龍，〈從稅法賦予營利事業之協力義務談起〉，《中國稅務旬刊第 1824 期》，2002/5，頁 11。

²⁸ 其規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利之事項一律注意」。

²⁹ 蔡志方，前揭文（見註 24），頁 76。由所得稅法第 83 條修法的過程可知，稽徵程序中違反該條所定之協力義務，並不發生失權的效果；蔡宗龍，前揭文（見註 27），頁 12。

³⁰ 參見現行水污染防治法第 60 條的規定。按強制申報為環境法規常用的手段，湯德宗教授所舉毒性化學物質管理法第 6 條、廢棄物清理法第 16 條，均屬此一領域的事例；湯德宗，〈行政程序法〉，翁岳生編《行政法》，2000，頁 894，註 476、477。

³¹ 李建良，〈三論水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題——評析最高行政法院九十年度判字第一二五號及第一八六號判決〉，《台灣本土法學雜誌第 44 期》，2003/3，頁 60、67。

³² 李建良，前揭文（見註 31），頁 64、67。

「視為」，而非「推定」為「未完成改善」，而依一般見解，法律所擬制者並不容以反證推翻。

總結而言，前揭在公平交易法、水污染防治法脈絡裡對協力義務的探討，除了凸顯協力義務是否必待法律明文規定的問題外，其論及之問題面向並未超越在稅捐稽徵程序脈絡的討論範圍。而如前所述地，一般行政程序中協力義務的法律根據，以及協力義務與職權調查原則之間的關係，在行政程序法施行後，即轉換為行政程序法第 39 條、第 40 條與第 36 條的法解釋問題。

參、一般行政程序中當事人的協力義務：行政程序法相關規定的解釋

早在 1993 年，林錫堯教授就參照德國聯邦行政程序法第 24 條所定，「官署應依職權調查事實，調查之種類與範圍，由官署定之；官署不受當事人提出之證據與請求調查證據之拘束」（第一項），「官署應斟酌一切對個別案件有意義之情況，對當事人有利者，亦不例外」（第二項），並援引德國行政程序法之文獻指出，行政程序原則上採取職權調查原則；所以然者，蓋行政行為之合法性以正確掌握事實為前提，為遵守依法行政的要求，

且為確保公益的實現，相關事實的調查，不能委由當事人意志決定，而應由行政機關依職權為之。行政程序採取職權調查原則，首先意味著行政機關負有「概括的調查義務」，質言之，凡與行政決定有關，而有調查之必要與可能者，均應調查。其次意指行政機關對調查方法享有裁量權，其得運用各種合法而必要之調查方法。其最後意指，行政機關有「概括的斟酌義務」，其應斟酌一切對個別案件有意義的情況，以獲致作成行政決定所必要的確信³³。

然而，對於行政法律關係的形成經過與事實狀況，當事人有時比行政機關更熟知或更能掌握正確的資料，因此，在合理範圍內規定當事人參與調查事實之義務，應為法治國家所容許。德國聯邦行政程序法第 26 條第 2 項即屬此類一般性規範；其規定，「當事人須參與事實之調查。當事人尤須提出其所知之事實與證據方法。至於參與調查事實之其他義務，尤其親自出席或陳述之義務，僅於法規有特別規定者為限」。其中第一句僅規定當事人在行政程序中參與調查事實的「負擔」（Last），而非「法定義務」（Rechtspflicht），因此當事人未為參與時，不能據此規定強制

³³ 林錫堯，〈行政程序上職權調查主義〉，《當代公法理論——翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集》，1993/5，頁 323-324。

執行，惟其可能造成法律上的不利益（例如：證據評價上的不利益、在國家賠償的請求中被認定與有過失、在行政機關撤銷授益性行政處分時被認定其信賴不值得保護）。第二句則是對第一句的舉例說明。第三句的規定意旨則在於，如擬超越「參與負擔」而課予當事人「參與義務」，必須法律有特別規定³⁴。

吳志光教授對德國聯邦行政程序法前揭規定的解讀與林教授的說明並無大異。惟其進一步認定，對我國行政程序法第 39 條、第 40 條，亦應作如同德國聯邦行政程序法第 26 條第 2 項第 1 句與第 2 句的理解；質言之，其僅課予當事人參與調查事實的「負擔」，而非「法定義務」，未履行此等負擔固然可得發生前述不利益，但當事人未履行時，行政機關不得對之強制執行。其並因此建議，與其認此為「協力義務」，稱之為「協力負擔」更為妥適³⁵。對德國聯邦行政程序法的前述理解，筆者並無反對意見³⁶。然而，僅因行政程序法第 39 條、第 40 條所定當事人參與的要

求未能強制執行，即將之排除於「協力義務」的概念範疇之外，則似無必要。蓋如前文關於稅捐稽徵程序、環境行政程序中協力義務的介紹，違反法律特別規定之協力義務並不必然均可發動強制執行手段，其可能導致行政裁罰、證據評價上的不利益，或使行政機關得以採用「推計課稅」的間接證據資料，簡潔地說，違反後果如何端視法律相關規定而定，而就當事人被要求參與、協力釐清與行政決定有關之事實一點，並無不同。

筆者認為，在此脈絡裡比名詞界定更重要的可能是：在同時考量行政程序法第 36 條的職權調查原則下，同法第 39 條、第 40 條所規定的，**行政程序中當事人的一般協力義務的範圍應如何界定**。就此，P. Stelkens / Kallerhoff 主張，當事人承受此等負擔的範圍限於其得以支配、認識者；此外，負擔的課予亦不得逾越期待可能性與比例原則所容許的範圍；最後，在未有法律明文授權的情況下，行政機關不得僅為減輕自身的工作負

³⁴ 林錫堯，前揭文（見註 33），頁 327-328。

³⁵ 吳志光，〈論不服行政機關程序行為之救濟〉，《律師雜誌第 263 期》，2001/8，頁 24；同著者，前揭文（見註 2），頁 20。

³⁶ 相關說明可參見：B. Holznapel, a.a.O.(Fn. 9), S. 207(違反的後果是：行政機關通常不再有義務，深究其他所有的探知可能性); Engelhardt, in Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., 1999, § 26 Rn. 146, 149, 152, 178; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 7. Aufl., 2000, § 26 Rn. 40 (惟其認定，此參與負擔同時為當事人程序上的權利), 43; P. Stelkens / Kallerhoff, in Stelkens / Bonk / Sachs, VwVfG, 6. Aufl., 2001, § 26 Rn. 44(其亦強調，此參與負擔同時為當事人程序上的權利), 46-47, 52, 55-56.

擔，要求當事人協力並使其因此承受不利益³⁷。考量到行政機關對於是否依行政程序法第39條、第40條要求當事人協力享有裁量權限，而P. Stelkens / Kallerhoff前述要求大抵為行政機關行使其裁量權時所應遵守者，應認其見解為可採。

肆、合作式之行政程序（Kooperative Verwaltungsverfahren）³⁸脈絡裡的 協力義務

一、現代行政活動中人民的角色之「從參與 到合作」

前文所述，台灣行政法文獻對協力義務的探討，大抵都還停留在，由行政機關主導行政程序，人民僅居於補充行政機關事實調查能力不足，或減輕其探知事實之負擔的地位。然而，在去（2004）年舉行的第六屆東亞行政法學會國際學術大會中，山田洋教授指出，向來行政活動中的人民「參與」，往往

是由行政外部的個人或團體，以向行政部門反映自身或其所代表之團體的利害為目的，而參與行政活動；於此，公共問題的解決仍由行政部門主導其程序。惟近年所稱之「合作」，並不以行政部門主導公共問題之解決程序為前提，毋寧著重在行政與社會部門之間分配各自的公共責任³⁹。此一發展主要歸因於，僅憑藉行政資源不足以解決公共問題，其勢須藉助外部的社會力量來彌補；如是，「合作」成為「必然的選擇」，也成為現代國家行政活動的「共通現象」⁴⁰。山田教授並舉日本近年立法通過的，化學物質之排出、運輸登錄制度（PRTR）為例，來說明「合作」的運作方式：課予企業以掌握自身之化學物質的排出量並向行政機關報告的義務，行政部門則負責整理、公布此等資料，再由第三部門、人民據此對企業進行監督⁴¹。

此等減輕行政部門負擔，轉而由私人承擔部分公共責任的模式，自亦可能產生弊

³⁷ P. Stelkens / Kallerhoff, in Stelkens / Bonk / Sachs, VwVfG, 6. Aufl., 2001, § 26 Rn. 51.

³⁸ 於此借用Jens-Peter Schneider論文的篇名：J.-P. Schneider, Kooperative Verwaltungsverfahren – Problemebenen der Kooperation in multilateralen Interessenstrukturen, aufgezeigt am Beispiel von nachvollziehender Amtsermittlung, Vorhaben- und Erschließungsplan sowie Konfliktmittlung -, VerwArch 87/1996, S. 38ff.

³⁹ 陳春生教授則認為，「參與」和「合作」的意涵未必清楚，二者亦未能截然劃分：陳春生，〈行政法上之參與及合作：行政程序法對此的回應與面臨的挑戰〉，《第六屆東亞行政法學會國際學術大會會議實錄》，2004，頁119。

⁴⁰ Ernst-Hasso Ritter也強調，減輕國家的負擔與私部門化（Privatisierung）是我們這個時代大趨勢的一體兩面：E.-H. Ritter, Organisationswandel durch Expertifizierung und Privatisierung im Ordnungs- und Planungsrecht (unter besonderer Berücksichtigung der Aufgabenverlagerungen auf private Sachverständige), in: E. Schmidt-Aßmann / W. Hoffmann-Riem (Hg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 208.

⁴¹ 山田洋，〈參加與協作〉，《第六屆東亞行政法學會國際學術大會會議實錄》，2004，頁90-92。

端。山田教授強調，一方面，在現代社會必須留意不使合作（Kooperation）墮落為「勾結」（Korruption）；另一方面也要留意，不讓行政部門藉由合作的正當性根據恣意介入社會範疇⁴²。針對此可能的弊端，山田教授建議，藉由確保行政部門與合作之社會部門彼此的獨立性、行政的中立性，以及公共問題相關訊息對人民的透明性來防止⁴³。在對山田教授前揭論述表達立場之前，進一步廣泛觀察（山田教授屢屢援引之）德國行政法文獻對合作式之行政程序的介紹與反省，應該是比較穩妥的作法。

二、德國行政法文獻對合作式之行政程序的介紹與反省

——藥物法的領域

早在 1990 年，針對德國藥物法（Arzneimittelgesetz）修正草案擬將主管機關核准藥物之決定基礎的範圍，由製造者所提交的證據資料，擴及於製造者取得之，綜合整理實驗結果並對此作出評價的私人鑑定意見一事，Udo Di Fabio 就明白表示疑慮。他指

出，在藥物安全此一具體範疇裡，有鑑於可能被危害之法益的重要性，國家有義務確實支配藥物的核准程序；因此，如其過度倚賴（藥物製造者所選擇之）提供鑑定意見的專家，即不無問題。然而，國家就其基本權保護義務的履行享有廣泛的形成空間；在決定國家保護基本權的手段時，應留意國家調控可能性的界限，並選擇最能有效執行其任務的選項。總結而言，其認定，核准機關內部至少應配備有，其專業能力得以審查藥物製造者提交之相關文件的合理性的人員與必要設施，否則僅憑所謂效率觀點，並不足以正當化將國家此等危害防止任務移轉（有利害關係之）私人承擔的作法⁴⁴。於此，U. Di Fabio 也指出，藥物管理程序的私部門化非僅限於核准的階段，依藥物法的規定，其藥物被販賣、應用的製造者應指定具有專業知識的「分級計畫受託人」（Stufenplanbeauftragte），負責收集與該公司藥物有關之事實的申報、評價與統合；在風險已呈現時，前揭「受託人」本身負有申報的義務，如其違反此一義務，

⁴² 山田洋，前揭文（見註 41），頁 97。

⁴³ 山田洋，前揭文（見註 41），頁 97-98。

⁴⁴ Udo Di Fabio, *Verwaltungsentscheidungen durch externen Sachverstand – Am Beispiel des arzneimittelrechtlichen Zulassungs- und Überwachungsverfahrens*, *VerwArch* 81/1990, S. 205-206, 224-225. 與此相類，Walter Berka 強調，在憲政國家裡建構人民的公共責任時，應同時留意基本自由與人權的尊重，以及民主秩序的實現：W. Berka, *Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat*, *VVDStRL* 55/1996, S. 60-61.

應對之課處罰鍰⁴⁵。

然而，在牽涉類似議題，但更廣泛的脈絡裡——「社會自我調控與國家調控之間的行政與行政法」，就相關制度的設計，U. Di Fabio 就（與山田教授前述主張相類地）更強調**行政與社會部門分立的要求**（das Trennungsgebot）。他指出，當國家權力以混雜公、私組織的方式來運作時，基於**民主原則**，其或者必須形塑成國會控制得以落實的組織方式，或者應在社會的自由與國家的支配之間作出明確的劃分。此外，行政與社會部門的分立也可以確保**法治國透明性的要求**，以及**維護基本權的功能條件**。為了落實此一分立要求，在規劃、運用社會自我調控的機制時就必須留意，或者不使社會部門介入行政部門的核心範圍，或者將其定性為受委託行使公權力的私人，以便其仍受特殊之公法與國家的監督⁴⁶。在處理「私人對遂行公共任務的參與及國家的責任」之脈絡裡，基於民主國與法治國原則的要求，為避免「合作」反而導致組織上的無責任感，Wolfgang Weiß也強調應明確區分行政與社會部門的責任；然而，在使私

人對公共事務分擔責任而構成對其基本權的干涉時，W. Weiß同時凸顯**法律保留原則**的要求⁴⁷。如是，就清楚顯示了在建構公私部門合作法制時的困難：彼此相關連的問題，因切入觀察角度不同，其著力凸顯的規範要求因此不無出入，並且也容易遺漏相關且必要的規範面向。至於對此問題應如何解決，似宜在觀察其他學者的嘗試後，再一併探討。

——環境法的領域

課予申請人透過自己的努力預先整理相關案件事實之義務的重要事例，也出現在環境法的領域。Jens-Peter Schneider指出，依傳統的理解，調查事實乃是主管機關的任務（德國聯邦行政程序法第 24 條：所謂的職權調查原則），人民至多只就其個人、營業與組織範圍內（質言之，其支配領域）之相關資料的提供負有協力義務。然而，新近若干環境法律則課予申請人**超越其支配領域的，廣泛的調查義務**；例如調查擬建造之設施所在的環境情境、預期該當設施對環境可能造成的影響，簡言之，申請人的資料提示義務已及於所有與核准決定相關的事實。如是，原始的

⁴⁵ U. Di Fabio, a.a.O.(Fn. 44), VerwArch 81/1990, S. 207.

⁴⁶ U. Di Fabio, Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, VVDStRL 56/1997, S. 264-265.

⁴⁷ W. Weiß, a.a.O.(Fn. 17), DVBl. 2002, S. 1171-1172, 1179.

職權調查 (originäre Amtsermittlung) 就轉化為事後理解的、控制性的職權調查 (nachvollziehend kontrollierende Amtsermittlung)。足為典型的是德國環境影響評估法的設計⁴⁸。依J.-P. Schneider的見解，此種事實整理的方式可以確保行政機關能取得計畫建造設施者的資訊、減輕國家的負擔；然而，其並非僅僅在於利用計畫建造設施者的資源，同時亦包含下述目標：促使計畫建造設施者藉由自主的調查，反思其計畫設施對環境可能的影響⁴⁹。

相對於此，Wolfgang Hoffmann-Riem對前述環境影響評估的程序設計則不無疑慮。他指出，假使由計畫建造設施者負責調查事實，後者將會以使其計畫得到核准為目標，來尋找環境專家、委託計畫顧問公司草擬建造計畫，儘可能為其自身的利益施加影響，包括對環境涵容能力 (Umweltverträglichkeit) 之事實基礎的調查、委託契約的具體形塑，乃至在委託執行過程中的溝通。而受委託者基於其自身的經濟利益，考量到未來類似的委託機會，其不能全然忽視委託者的期望。雖然將部分行政程序轉由私人承擔通常不會

變更法律對該當計畫的實體要求，包括對不同利益的掌握與對之為適當權衡，以及第三人的參與要求；此外，程序最終的結果也必須得到主管機關的認同。然而，假使沒有適當的設計，仍然難以避免，相關私人利用龐大的計畫裁量空間作選擇性的利益考量，難以確保行政機關對於利益權衡握有真正的支配權⁵⁰。

——建築法的領域

另一個將行政程序之部分責任移轉私人承擔的重要領域是建築法。就此，Ernst-Hasso Ritter介紹了Nordrhein-Westfalen邦建築法 (BauO NW) 的相關事例。該法第 66 條規定，消防、自來水供應與污水處理設施均屬不須經核准的設施；此等設施的建造、營運只需取得相關事業或專家的私人證明即可，建築主管機關僅在防止恣意的情況下有義務介入干涉。此外，該邦建築法第 67 條規定，都市計畫範圍內之中等高度的住屋建築亦不須經核准；**免除建築核准的前提是：須由國家認可之專家出具該住屋合乎防震、防火、隔音與隔熱之要求的證明**。至於**相關專家認可事宜**則另以法規命令就其執業的範圍、專

⁴⁸ 同此見解：B. Holznagel, a.a.O.(Fn. 9), S. 214.

⁴⁹ J.-P. Schneider, a.a.O.(Fn. 38), VerwArch 87/1996, S. 40-41.

⁵⁰ W. Hoffmann-Riem, Verfahrensprivatisierung als Modernisierung, DVBl. 1996, S. 228-229.

業知識與執業經驗的最低要求、持續進修的義務、經由考試以證明其專業能力、個人可信賴性的證明、必須投保足夠的責任險、最高執業年齡、認可之程序與條件、認可處分的撤銷與廢止、出具鑑定報告的報酬等事項加以規範⁵¹。

E.-H. Ritter認為，立法者在將國家任務移轉由私人專家承擔時，必須遵守下述憲法要求：（一）雖然危害防止並非專屬國家的任務，惟基於**基本權保護義務**的要求，國家就保護人民免受危害一事仍負擔保之責。（二）**社會國原則**要求國家，不僅應確保人民的最低生存條件，並應擔保人民生活上的重要需求得以滿足；這並非意指國家應自行提供此等生活必需品，然而，其越是將此等事項移轉私部門承擔，就越必須專注於其擔保責任。（三）**法治國原則**要求國家，在形塑其任務的執行組織與程序時，必須確保法律目的之有效達成。（四）最後，基於**民主國原則**的要求，必須確保被移轉之行政任務的重要部分仍舊受到國家一定程度的監督，如是，在

行政程序中引進私人時，就必須留意確保相關監督機制得以落實⁵²。與E.-H. Ritter的見解相類，Mattias Schmidt-Preuß也指出，立法者在安排社會自我調控與國家調控的關係時，必須留意遵守相關憲法的要求，其包含：為履行**基本權保護義務**而規劃國家的監督、介入的可能性，必須留意**基本權的消極防衛功能**，至於**民主國原則**與**法治國原則**的要求，則應藉由行政權限的確保，質言之，確保主管機關對程序的支配與最後決定權來落實⁵³。

——社會法的領域

申請社會給付的人民通常也會被要求，對行政機關公開其個人的相關生活情況。依Eberhard Schmidt-Aßmann的說明，由此可能導致的，對個人資訊自主權的危害，在德國是以建構詳細且公平之社會法特殊程序的方式來回應。此一特殊行政程序是以傳統法治國的法律決定方式為出發點，質言之，單方高權的行政處分仍是此一領域常用的行政行為形式⁵⁴。

三、小結：行政法釋義學應如何回應當代行

⁵¹ E.-H. Ritter, a.a.O.(Fn. 40), S. 212-213.

⁵² E.-H. Ritter, a.a.O.(Fn. 40), S. 227-230. 此外，其亦提及基本法第 33 條第 4 項的要求（：高權性質的權限，原則上應委由對國家處於忠誠關係的公務員來執行），惟此係我國憲法所無之規定，於此姑捨不論。

⁵³ M. Schmidt-Preuß, Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, VVDStRL 56/1997, S. 174-176.

⁵⁴ E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 1998, S. 121.

政的要求？

強調法律探討應回歸本土問題的論者可能會質疑，前述植基於德國法制上的，關於合作式行政程序的討論，與我國的關連性何在？於此應指出，立法課予當事人收集（與行政機關之行政決定有關之）資訊的義務，此類合作式的行政程序在我國亦不乏其例。例如，**藥事法**第 45 條規定，「經核准製造或輸入之藥物，中央衛生主管機關得指定期間，監視其安全性（第一項）。藥商於前項安全監視期間應遵行事項，由中央衛生主管機關定之（第二項）」；主管機關依**藥事法**第 45 條第 2 項授權訂定之「**藥物安全監視管理辦法**」第 4 條則規定，「藥物安全監視期間，持有藥物許可證之藥商應積極收集國內、外藥物使用之安全資料，除依嚴重藥物不良反應通報辦法之規定為通報外，其他藥物不良反應須一併收錄，並於藥物定期安全性報告內，依本署指定時間通報之（第一項）。藥商未依前項規定進行通報者，本署得重新評估其安全性（第二項）」。此外，**水污染防治法**第 33 條規定，「事業貯存經中央主管機關公

告指定之物質時，應設置防止污染地下水體之設施及監測設備，並經直轄市、縣（市）主管機關備查後，始得申辦有關使用事宜（第一項）。前項監測設備應依主管機關規定之格式、內容、頻率、方式，監測、記錄及申報（第二項）。第一項防止污染地下水體之設施、監測設備之種類及設置之管理辦法，由中央主管機關定之（第三項）」。此類在個別行政法領域內的發展，正顯示山田教授所指出的，僅憑藉行政資源不足以解決公共問題，須藉助社會力量來彌補的現代行政趨勢，行政法釋義學不宜輕忽視之。然則，行政法釋義學在處理此類（本質上屬「私部門化」一環之⁵⁵）合作式行政程序的議題時，應留意何等觀點？

筆者認為，E.-H. Ritter與M. Schmidt-Preuß的強調，立法者在安排公私、部門的合作關係時應遵守所有相關憲法要求，在憲政國家中確屬的論；蓋憲政國家之特徵正在於國家公權力的行使均應遵守憲法的要求。然而，如前所述，現代行政「私部門化」的發展正是基於「效率命令」(das Effizienz- gebot)

⁵⁵ 「私部門化」在此意指：「將迄今由公部門處理之事務移轉到私領域」。「合作式的行政程序」事實上可歸屬於「將私人拉進國家實現其任務的過程中而分擔部分責任」之「程序的私部門化」的範疇；拙文，〈行政組織〉，李建良等合著《行政法入門》，2005/2，頁 245、252。

的強烈要求而來，因此，在檢討此類合作法制時，自應兼顧效率要求⁵⁶。如是，效率要求即成為規劃此類法制的一般性出發點，至於個別法制牽涉何等憲法要求，則應視其涉及之行政領域及其具體安排而定（例如在將危害防止任務外移時，必須留意基本權保護義務的要求，在涉及社會給付任務的移轉時，則應考量社會國原則下國家的擔保責任）。

伍、結論

以前文的討論為基礎，筆者建議，將行政程序制度中當事人的協力義務分為三種類型，並分別掌握其制度上的特色：

在法律並未特別規定時，應在同時考量行政程序法第 36 條的職權調查原則下，依行政程序法第 39 條、第 40 條界定行政程序中當事人一般協力義務的範圍。就此，P. Stelkens / Kallerhoff 的下述建議應可作為具體的認定標準：當事人承受此等負擔的範圍限於其得以支配、認識者；負擔的課予不得逾越期待可能性與比例原則容許的範圍；最後，在未有法律明文授權的情況下，行政機關不得僅為減輕自身的工作負擔，要求當事人協力並使其因此承受不利益。

如以法律就當事人在行政程序中的協力義務別為規定，且仍由行政機關主導行政程序的進行時，既然比較不發生重要行政權限移轉由私人承擔、公私部門責任難以劃分的問題，比較應該留意的就是：課予協力義務的正當性根據（尤其是行政效率的考量）與當事人因此遭受的不利益（尤其是課予當事人協力義務致介入其基本權的種類與程度）之間的權衡，據此以劃定課予之協力義務的界限及決定當事人違反協力義務的法律效果。於此，憲法上的比例原則自是主要的決定標準。至於就各該法律所規定之界限、其違反的法律效果如何，自應依一般法律解釋的方法來掌握。

假使法律擬由公私部門合作共同形塑行政程序，並因此使當事人承擔部分責任，在規劃相關法制時，考量的就不僅是「私部門化」的效率要求與當事人基本權保障之間應如何權衡的問題。於此，效率要求固然仍是規劃此類法制時的共通出發點，惟具體形塑個別法制時應考量何等憲法要求，則應視其所涉及之行政領域與具體安排如何而定。（本文作者為國立台北大學法學系副教授）

⁵⁶ 拙文（見註 55），頁 248。

《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、論文請附字數三百字以下之中、英文摘要，內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以一萬字為度，請以電腦打字列印，並附文字檔（Word）磁片，未附檔案者不予採用。
- 三、作者請自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。稿件一經刊載，除贈送作者刊物兩本外，另依政府相關規定致贈稿酬。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身分證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
 - (一)第四十五期：政務人員人事法制與退離撫卹制度（截稿日期：九十四年十一月三十日）
 - (二)第四十六期：特殊人事法制與彈性用人政策（截稿日期：九十五年二月二十八日）
- 五、凡本刊刊登之論文，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、若著作人投稿於本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館『遠距圖書服務系統』或其他資料庫業者，進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為。並得為符合『遠距圖書服務系統』或其他資料庫之需求，酌作格式之修改。
- 七、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區 116 試院路一號，考試院考銓季刊社」。聯絡電話：82366245，傳真：82366246，電子郵件：c065@exam.gov.tw。

著作授權同意書

論文名稱：_____

(以下稱「本論文」)

- 一、若本論文經考銓季刊社接受刊登，作者同意授權予出版單位做下述利用：
 1. 專屬授權出版單位以紙本或是數位方式出版，但作者得為非營利之目的自行或授權他人利用；
 2. 非專屬授權出版單位進行數位典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
 3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務；
 4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。
- 二、作者同意考銓季刊得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，考銓季刊應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。
- 三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽約對授權著作仍擁有著作權。

此致 _____ 考銓季刊社

立同意書人（作者）名稱：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 _____ 年 _____ 月 _____ 日