

目錄

壹、公務人員考選制度.....	5
一、日本國家公務員招募考試制度	7
二、國家公務員考試制度改革與日本官僚制度	20
三、法國公務人員考試任用制度：總論	29
四、中國大陸公務員考試錄用制度	71
五、中國大陸公務人員考試制度	77
六、中華民國初任公務人員考試之現況分析與問題探討： 考選效度與考用配合	85
貳、司法人員考選制度.....	99
一、日本的法曹培育制度、司法考試制度的改革： 歷史背景、成果、展望	101
二、韓國司法考試與律師考試	111
三、德國法學教育與司法考試制度	124
四、論中華民國司法官考選制度及其應興應革	145
參、外交人員考選制度.....	167
一、對韓國新外交公務員任用制度時下的評論	169
二、遴選新加坡外交官：如何在風雲詭譎的國際情勢中籌謀進退 空間、突破自身條件以開創新局.....	180
三、法國外交人員考選制度	186
四、中華民國外交人員考選制度	188

肆、警察人員考選制度.....	207
一、現代日本警察官錄用考試制度：從男女共同參與的觀點切入	209
二、大韓民國警察公務員任用制度現況	223
三、法國警察人員考選制度	245
四、中華民國警察人員考選制度	249

序

2013 年 10 月 11 日至 12 日考選部首次舉辦考選制度國際暨兩岸學術研討會，邀請日本、韓國、新加坡、德國、法國、中國大陸及中華民國學者專家分別就各自國家的公務人員考選制度、司法人員（法官、檢察官、律師）考選制度、外交人員考選制度、警察人員考選制度發表論文，並進行問題討論與意見交流，研討會圓滿豐碩。

參與本研討會中外學者專家所報告之各主題論文共 18 篇，外文部分除法國之「外交人員考選制度」與「警察人員考選制度」兩篇論文，原中文譯者迄未完稿，乃改以法國學者於研討會中口頭報告之中文翻譯替代外，餘皆有中文翻譯。

本部掌理全國考選行政業務，對於其他國家有關考選典章制度理應蒐集、比較、研究、分析，以為完備考選制度、精進考試方法與技術之參據。鑒於與會學者專家所提論文內容豐富、引述資料翔實、理論與實務兼備，深具參考價值，本諸他山之石可以攻玉，特將本研討會之論文（中文部分）彙集成書，俾利本部同仁研讀，並用供學術研究之參考。茲值中文論文集付梓之際，略綴數語，並以為序。

董保城 於考選部
中華民國 104 年 4 月

**2013 公務人員考選制度
國際暨兩岸學術研討會論文集
(中文版)**

壹、公務人員考選制度

日本國家公務員招募考試制度

Hideki Goda (合田秀樹)*

詹慕如 (中日筆譯)

摘要

日本國家公務員法 (National Public Service Act) 為掌管中央政府人力資源的基本法，採用功績制度 (merit system) 作為公務員人資管理的基本原則。人事院 (National Personnel Authority) 為獨立之中央人事機關，已負責籌辦中立公平之國家公務員招募考試長達 60 年。人事院推動公務員招募考試之革新與改進，以因應公共服務環境之變遷，招募更具才能者擔任公務員。就在最近，人事院的招募考試制度改革方案於 2012 年施行，改革包括建立研究所畢業生招募考試、並改善測驗考生能力的方法。本文闡述了國家公務員招募考試之基本架構、招募考試之歷史沿革、最近對於考試之基礎改革、以及目前考試制度的詳細內容。

I. 日本國家公務員招募考試制度的基本架構

1. 日本公務官員與公務人員的基本架構

日本國家公務員包括中央政府與地方政府的公務官員與公務人員，前者（任職於中央政府）分為一般職與特殊職，特殊職則涵括了部長、資深副部長、國會秘書處（長）、大使、法官、法庭雇員、國會雇員、以及國防部雇員；一般職者由國家公務員法 (National Public Service Act, 以下簡稱 NPSA) 第 120 號 (1947 年) 所規範，該法為掌管中央政府人力資源的基本法。

2. 功績與考選制度

NPSA 採用功績制度作為公務員人資管理的基本原則，該法第 33 條明文規定：「任命一位官員應依此法、並完全採用考試結果、人事評估或其他外顯能力加以判斷」。功績制度是現代文官制度重要而基本的原則。

英國諾斯柯德 特利維揚報告 (Northcote-Trevelyan Report, 1854) 建議：依能力與學歷招募、依勤奮與才能陞遷、建立任命前適當的考試制度、建立中央級理事會 (central Board) 來舉辦所有公務員考試。1855 年樞密院令實現這些建議，成立了文官委員會 (Civil Service Commission)，接著 1870 年樞密院令賦予其控管文官考選的職權。

1883 年，美國潘德頓文官改革法案 (Pendleton Civil Service Reform Act) 成立了聯邦文官委員會，同時建立了開放與競爭的考試原則、申請者之於各類公共服務的適任度、以考試競爭結果為基礎加以任命的原則。

NPSA 第 27 條規定的平等待遇原則 (the principle of equal treatment)，為日本政府人資管理的準則之一，人員的招募或晉升均需遵守。

* 日本人事院人材局審議官

(平等待遇原則)

NPSA 第 27 條之施行，所有公民應享有平等待遇，不應因種族、宗教信仰、性別、社會地位、家族起源、政治意見或加入政治組織等理由受到歧視。同法第 38 條所提項目 (v) 例外。

同法第 75 (1) 條立下地位保證原則，即：不應在違反官員意願下令其降職、暫時退休或解雇，除非該理由為人事院 (National Personnel Authority) 之相關法規有法可循。此為功績制度的基礎，使官員依能力表現以為任命之原則。

以公開競爭的考試進行招募是確保功績制度最重要的元素之一。

NPSA 第 36 條明定：「官員初始任命應透過競爭性的考試；然而，若依據人事院的規定，除了競爭性考試以外，該條文不能阻礙依透過考試所表現能力之任命」。

為了維持人事行政的公平性，禁止從事關於人事之非法行為、詐欺、阻礙應考權或任命或提供資訊 (NPSA 第 39、40、41 條)，違反者處以刑事處罰 (NPSA 第 110 條)。

3. 國家公務員招募考試制度的基本架構

(一般原則)

NPSA 第 42 條明定：「招募考試必須遵守人事院的規範辦理」；第 45 條則明定：「招募考試的目的應在決定考生是否有能力，執行透過考試所形成分類職務階梯中該職位之標準職務內容」

同法第 46 條建立了招募考試的開放公平原則，條文指出「招募考試應公開，所有符合人事院資格要件的公民，應擁有平等的立足點應試」。

(應考的基本資格)

NPSA 第 38 條條文說明不符資格、亦即沒有資格擔任政府職位的情形。低於不合格項目的人無法參加考試來競爭 (NPSA 第 43 條)。

考試的合格要件由人事院來規範 (NPSA 第 44 條)，具體來說，資格要件每種考試不同，例如年齡或其他項目。有些考試、例如針對國立教育機構學生之招募考試，另要求考生提供學歷背景證明。

(考試過程)

NPSA 第 47 條規範招募考試之公告事宜。

每年人事院於公報上公告招募考試及相關考試資訊，內容包括：考試名稱、政府空缺職位、起薪、應考必要條件、測驗型態與考題範圍、考試時地、以及繳交申請報考文件的可靠時地與方式。

(公告招募考試)

NPSA 第 47 (1) 條招募考試之宣布應以公開告示為之。(2) 前段所指公告應述明有關招募考試之政府職位的職務內容、職責範圍與薪酬、應考必要條件、考試時地、繳交申請報考文件的可靠時地與方式、其他應遵循之程序、及人事院認為必要之其他資訊。(3) 前 (1) 所指之宣布應遵循人事院所規範，以公開告示為之，使所有關於考試的必要資訊能廣泛讓符合應考資格者獲知。(4) 人事院無時不應致力於確保符合應考資格之人員能參加考試。(5) 人事院有權撤銷或改變已公告或程序進行中的招募考試。

國內考試時地的決定，應使任何符合應考資格者能有合理的獲知管道。(NPSA 第 49 條)

考試點字服務可依考生需求提供，其他身障考試者的需求亦應審慎考量。

考題是公開的，考生可將試卷攜回。

NPSA 第 48 條指出：「招募考試應遵循人事院的規範，考試執行單位由人事院指定。」

人事院指定自己為大部分招募考試的執行單位，2012 年度共計執行 21 種、24 場的考試。此外，上述考試之外，外交部由人事院指定為該部特殊人員招募考試之執行單位。

(初任考生候選名單)

根據招募考試的成績，考試執行單位應備妥初任考生候選名單，列出合格通過或取得高分考生的姓名與分數，以及合格任用之相關政府職位。(NPSA 第 50、51 條)

初任考生候選名單應能隨時依考生、任命者、及相關人士之要求查詢。(NPSA 第 52 條)

每個考試宣布成功通過者榜單是以郵件通知該考生，同時，上榜的考生惟有姓名公告在網路榜單中。

人事院可依其職權於考生準備初次上任 1 年或 1 年以上期間、或任何時刻一旦符合該機關所指的任一理由，宣佈其無效。(NPSA 第 53 條)

依照國家公務員綜合職任用考試與一般職任用考試(大學畢業程度)的考試結果所編纂之初任候選名單有效期為 3 年。若名單為依一般職任用考試(中學畢業程度)與經驗者任用考試(官員程度)之考試結果，則有效 1 年。(人事院規則 8-18 有關招募考試之規定)

公務員之初次任命是任命者由初任榜單中，考量其考試成績後挑選進行面試。(NPSA 第 56 條)

「任命者」為具有任命政府職位之權者，而任命權隸屬於內閣、各部部長、會計檢查院長、人事院長、宮內廳長官以及各外部局處首長。任命者可將任命權委託予該機關之高層長官。

人事院的法定職權領域內，其決策與處置應限定於該院。(NPSA 第 3(3) 條)意指包括招募考試的決策與處置是不應由其他行政機關來檢視。

II. 國家公務員招募考試之歷史沿革

以下回顧日本國家公務員招募考試之歷史沿革。

1. 早期

日本首次依 NPSA 法舉辦國家公務員競爭性考試是在 1949 年，就在人事院成立 1 個月後，由國家人事臨時委員會負責籌備，並交由新設之人事院負責舉辦。

1949 年 11 月日本首度舉辦第 5、6 級國家公務員考試，第 5 級的應考資格為舊學制下的大專畢業或同等學歷，第 6 級則為大學畢業或同等學歷。1950 年 1 月舉辦首次第 4 級公務員(中學畢業程度)任用考試。

1955 年第 4 級公務員任用考試更名為公務員任用初等考試(Principal Junior Entrance Examination)，而第 5、6 級國家公務員考試則於 1957 年公務員薪酬結構重整時，隨之更名為中等及高等考試(Principal Intermediate Entrance Examination, Principal Senior Entrance Examination)。

1960 年政府建立了位階高於前述考試之新招募管道－國家公務員高等甲種考試(Principal Senior A-Class Entrance Examination)，以吸引更多適合的人才直接進入高等公務官階服務，原有之高等考試則更名為國家公務員高等乙種考試(Principal Senior B-Class Entrance Examination)。

2. 1985 年招募考試之重組

1960 年代中期，進入大學就讀的學生比率遽增(如圖表 1)，為了招募更多大學畢業生進入公務機關服務，以確使有能力者擔任公職，1985 年招募考試制度進行重組。除了廢除之前的國家

公務員高等乙種考試與中等考試，重新建立針對大學畢業生之第二級考試（Level II Recruitment Examination），而高等甲種考試與初等考試則改為第一、第三級考試（Level I Recruitment Examination, Level III Recruitment Examination）。

3. 2006 年第一級考試之改革

此波改革是為了因應挑戰，例如確保政府人才有能力回應日益複雜化、精熟化、與全球化的行政事務，以及新設專門職大學院（professional graduate schools）所致之人力資源供應結構的變化。推動改革計畫的過程中，人事院成立第一級考試研究小組（Study Group on the Level I Examination）由學習院大學教授 Michio MURAMATSU 主持，小組提出報告予人事院，經審議後納入改革計畫。

改革的基本概念為 (a) 對廣泛的觀點與充分的專業進行認證；(b) 強調實際場域所需之能力，例如實際政策規劃能力；(c) 多方評估，例如人際技巧－正面建立關係的能力。

改革的細節如下。前述「大學畢業程度」意在以「具有大學畢業程度的知能，並有能力加以運用的程度」設定考試等級，原因在於假設專門職大學院的成立是因完成研究所學業的學生增加。至於考試內容，一般性知識測驗增加「思想與哲學」及經典著作為考試科目。其他的改革包括：(a) 增加專門科目測驗（申論題）（specialized subject test, essay writing）與綜合性測驗（comprehensive test）的分數比重；(b) 延長專門科目測驗（申論題）的答題時間；(c) 綜合性測驗跳脫自然科學與社會科學的框架，設計混合主題式的考題；(d) 引進「足以勝任之才能」（competency）的概念來面試，並將面試從提問到評估的過程結構化。

至於行政、法律與經濟行政部門之專門測驗（複選題），所有考生均需作答之共同題目之外，此三部門之考生答題區將額外增加憲法、民法、經濟學、財政，以證明該生具有此三部門工作所需之共同專門知識與技能。

如上所示，公務員招募考試經過了改革與進步，反映了公共服務環境的變遷，也為了招募更有才能者擔任公務員。

進一步而言，為因應近年的挑戰，招募考試制度被徹底檢討，而改革後的新考試制度也在 2012 年度開始實施。接下來的章節將討論此波檢討與改革。

III. 2012 年招募考試之基礎改革

1. 致力於檢討招募考試之基礎

首先，本文將描述導致此基本檢視的過程。

(1) 背景檢視

申請報考國家公務員招募考試者持續減少，諸多原因包括私部門提高招募新員工的誘因、應考之適齡人口減少，以及社會對公共服務與公務員的批評。此趨勢不容忽視。再者，人力資源的供給結構也在改變，例如專門職大學院－如法學研究院的設立，鼓勵了原本欲成為公務員的學生轉向勞動市場中的其他專業發展。因此不只應增加能吸引人才擔任公務員的活動，毋寧更應檢視招募考試制度。

由於社會認為應廢除現有「職涯系統」、回應國際化需求，2008 年 6 月生效之國家公務員改革基本法（Basic Act for National Civil-Service Reform）便對招募考試的方法、內容進行檢視，並提出促進招募的辦法。

(2) 召開「審議招募考試範型之專家會議」

承前所述，人事院於 2008 年 6 月召開「審議招募考試範型之專家會議」（由一橋大學 Shigeru TAKAHASHI 教授主持），集合了相關專業領域的學界專家，針對新考試計畫的意義與本質、一些實務議題包括考試的分級、證明考生能力的方法等，召開 12 次會議進行討論，並在 2009 年 3 月提出總結報告，呈現了新招募考試的整體圖像。

「審議招募考試範型之專家會議」所提之新招募考試報告的意象

(A) 綜合職任用考試

- ① 綜合職任用考試被視為著重測出考生是否有能力從事政策研擬工作。
- ② 兩種考試，即「大學程度者考試」與「研究所程度者考試」，兩種考試結果不影響初任後的待遇，除了起薪不同。
- ③ 此考試應能測出考生政策研擬的能力、包含處理一般辦公室庶務的能力，以及對國際情勢的適應力。
- ④ 兩種考試的重點說明如下：

[大學程度者考試]

基礎能力測驗中，重點應放在智力領域。

綜合測驗中（政策議題之論文），則應測出考生之綜合性思考與政策研擬能力。

[研究所程度者考試]

申請報考者要備妥研究所畢業（或即將畢業）的證明文件。

基礎能力測驗應設計為簡單、但能測出研究所程度之判斷力與思考能力。

專門知識測驗應整合與大學程度者同樣之共同考題，以及其他只適合研究所程度者之考題。

應導入政策議題之團體討論。

- ⑤ 最終判斷時，重點較放在第二階段的考試成績。透過綜合職任用考試的初任人數應多於目前透過第一級考試任用者人數。研究所程度與大學程度者之任用人數分別規畫是必要的。

(B) 一般職任用考試

- ① 一般職任用考試被視為著重測出考生是否有能力從事一般性辦公室工作。
- ② 三種考試，即「一般職A類」(General Service-Type A，大學程度者考試)、「一般職B類」(General Service-Type B，高中程度者考試)、「一般職C類」(General Service-Type C，高中程度者考試及中途任用)。
- ③ 此考試應能測出考生在初任後被期待擁有之執行政策任務的能力。對於「一般職A類」之考試，某種程度也會測出考生政策研擬的能力。

(C) 專門職任用考試

- ① 專門職任用考試被認為主要是測出考生在特定行政領域的專門知識與能力。
- ② 關於此考試，目前正在考量的議題如下(正在規畫進一步的研究與討論，以回應每個部會任命者的需求)
 - (i) 目前考試招募特定行政領域的考生，例如全國稅務專家、勞動基準稽查員、以及一部分現有的第三級招募考試。
 - (ii) 特定領域的專家，包括：

- ④ 適合所有部會的專家，例如：會計、財務、法務、語言等。
- ⑤ 技術性領域從事特殊工作的專家。
- ③ 國際談判專家之招募考試，可考慮運用人事院以外之共同語言能力測驗。

(D) 中途任用考試

- ① 中途任用考試被視為聘僱部門主管層級以上人事之考試。
- ② 考試在各部會依其需求舉行。
- ③ 基本上考試分為兩種：行政領域及技術領域。
- ④ 欲測出之能力要依該考生所申請應考職位之特色而定。

(3) 新招募考試之實施計畫

基於前述之專家會議報告，人事院研擬了實施計畫，認為有必要使欲報考之考生，在實際報考前能有段足以熟悉新考試制度的時間。

人事院於 2009 年 8 月提出了新考試計畫的審議觀點與基本架構報告，並公布人事院薪酬建議 (NPA Remuneration Recommendation)。

基本架構包括了綜合職、一般職、專門職以及中途任用考試，其個別之考試類型、部門、測驗能力的方法等。

報告所提之審議觀點如下：

- (a) 建構中立而公平的考試制度；
- (b) 創立具吸引力的考試制度，以確保招募到多元與適任之人才；
- (c) 轉換人力資源管理模式為依能力 / 表現管理之做法；
- (d) 創造適合新人才來源的考試制度；
- (e) 著重於邏輯思考 / 實務能力以及個人素質，勝過於細部知識。

人事院進一步審議的同時，亦與關切此事之各方交換意見，例如內閣府、各部會、學界教授等。

2010 年 6 月，人事院公開徵詢公眾對招募考試細節的意見，包括考試類型、部門、每種考試類型與區分的測驗型態、以及應考資格。

為考量公開徵詢的回覆結果，人事院繼續進行審議，並於同年 8 月在官網提供新招募考試的概述、人事院薪酬建議、且宣布更詳細之資訊例如考題範圍、考題數目、以及考試作答時間。

為使新招募考試制度於 2012 年度開始施行，人事院主動致力於提升考生們對新考試制度的認知，以及進行必要的準備工作，包括製作考題。

2011 年 4 月，人事院修訂了規範招募考試的人事院規則 (NPA Rule 8-18)，並宣布新招募考試的具體內容，包括細節如每個考題領域的題目數。在修訂後的規則正式實施前，人事院於 2011 年 2 月施行徵詢公眾意見的程序。

最終確認的新招募考試內容於下節詳述。

2. 新招募考試

(1) 改革重點

- (a) 廢止現存之第一、二、三級考試，重整建構為綜合職任用考試與一般職任用考試，即為新招募考試制度；
- (b) 於綜合職任用考試中，另針對研究所畢業生新設考試；
- (c) 擴大專家職任用考試的類型數；
- (d) 改善考生能力表現的方法等。

(2) 5 大支柱

如前討論導致此波檢討的過程所述，招募考試的基礎檢視是基於 5 個觀點及其實施辦法。

審議觀點及主要的實施辦法（5 大支柱）

1. 有機會將人事管理制度轉換為能力與表現取向的制度

招募考試習慣上與所謂的「職涯」連結，大規模的檢視將提供機會，使人事管理制度轉換為以能力與表現為基礎的管理制度。

[實現更適合之遴選晉升者的制度，是以任用後的能力展現與工作績效、而非應考類型為基礎加以晉升的制度。]

2. 能回應新人才來源的考試制度

- (1) 於綜合職任用考試中建立針對研究所、包含專門職大學院畢業生之考試；
- (2) 於研究所畢業生考試中另設立法務部門考試（秋季考試），特別提供給新的國家大律師考試合格者應考。

3. 確保人才多元性的考試制度

- (1) 於綜合職任用考試中建立文科部門考試（秋季考試），著重在規劃方面的基本能力。
- (2) 中途任用考試（入門等級）將設於一般職任用考試。
- (3) 為招募更多專門工作人才，另於現有之全國稅務專家招募考試、勞動基準稽查員招募考試之外，設立專門職任用考試。
- (4) 經驗者任用考試是為招募私部門單位主管級以上之有經驗的人才。

4. 改善證明才能的方法

- (1) 建立「基礎能力測驗」，著重於測驗邏輯思考/實務能力以及個人素質，勝過於細部知識。
- (2) 各類考試均實施「人格測驗」，以進行更精確的面談。
- (3) 「政策議題研討型測驗」將導入研究所畢業生之綜合職任用考試，以及大學程度者之文科部門考試，目的在於測試考生的政策規劃與表現能力。

5. 確保考試之中立與公平性

6. 回應全球化的措施

隨著全國級行政機關的國際事務增加，許多領域對於能處理全球化人才的需求漸增。新招募考試對於英語能力極度重視，因為外語能力、包括英語，對全國公務員而言是關鍵的基本能力要求。

舉例來說，綜合職任用考試與一般職任用考試（大學畢業程度）的基礎能力測驗開始納入更多能測出英語掌握能力的考題。此外，綜合職任用考試的政策議題研討型測驗（研究所畢業程度），與申論型測驗（大學畢業程度），原則上會使用英語文件作為參考資料。

除此之外，綜合職任用考試（大學畢業程度）新增加了政治與國際關係兩種部門的考試。「文科部門考試」著重在測驗政策規劃的能力，選在秋季進行考試是為了鼓勵國外大學畢業生應考。

7. 改善能力表現的方法

爲了強化思考與判斷勝於知識累積之實務能力，修訂後的考試制度強調第二階段的考試，將每個測驗加權計分（特別是面談與專門能力測驗—申論型測驗）。

此外，爲使招募考試更適合研究所畢業生應考，人事院於綜合職任用考試（研究所畢業生）中採用政策議題研討型測驗（6 人爲一小組進行討論與報告），以測出其規劃與表現能力。

人事院決定每個考試均採行人格測驗作爲參考，以使面談進行更順利。

(3) 新招募考試之概述

新招募考試制度中每個考試之概述如下：

(A) 綜合職任用考試

綜合職任用考試是爲了使公務官員從事需要高階專業、技術與經驗的工作，例如政策規劃，所進行的招募考試。考試共分 2 種，即大學畢業生考試與研究所畢業生考試。更多的細節資訊說明如下：

① 考試類型

大學畢業生考試與研究所畢業生考試

② 考試部門

(i) 研究所畢業生考試：行政學、人類科學、工程學、數學/物理學/地球科學、化學/生物學/藥劑學、農業科學/漁業、農業及農村工程、林業/自然環境、法務。

(ii) 大學畢業生考試：政治/國際關係、法律、經濟學、人類科學、工程學、數學/物理學/地球科學、化學/生物學/藥劑學、農業科學/漁業、農業及農村工程、林業/自然環境、文科。

③ 應考資格

(i) 研究所畢業生考試：取得研究所文憑者，以及預計於 30 歲前研究所畢業者：

※法務部門的應考生必須為新的國家大律師考試合格者。

(ii) 大學畢業生考試：年齡在 21 至 29 歲之間

※21 歲以下的大學畢業生（含預期畢業者）亦符合應考資格，年齡為 20 歲者則只能報考文科部門考試。

④ 測驗型態

研究所畢業生考試（法務部門除外）

基礎能力測驗（複選題）

基礎能力測驗是爲了測出公務員所需之基本職能（足以勝任之知能）。

專門能力測驗（複選題）

專門能力測驗（申論題）

專門能力測驗是爲了測出考生具備每個部門考試所要求之專門知識。

政策議題研討型測驗

此測驗包含小組研討與報告，以測出考生具備簡報與溝通技巧，同時考生必須以日文及英文資料作爲簡報與討論的參考。

面談

個別式面談是爲了評估考生的人格與人際關係技巧。面談前會先進行人格測驗作爲參考。

研究所畢業生考試（法務部門）

基礎能力測驗（複選題）

政策議題研討型測驗

面談

大學畢業生考試（文科部門除外）

基礎能力測驗（複選題）

專門能力測驗（複選題）

專門能力測驗（申論題）

政策議題申論型測驗

此為筆試，目的在測出政策制定之必要能力、綜合性思考與判斷能力（含英文參考資料）。

面談

大學畢業生考試（文科部門）

基礎能力測驗（複選題）

綜合性申論測驗

此為筆試，目的在測出以文科大範圍與專業背景為基礎之綜合性思考與決策能力。

政策議題研討型測驗

政策提案測驗（筆試與口試）

此測驗是為了測出考生具備規劃技巧、建設性思考技巧、以及闡述技巧。

面談

⑤ 其他

法務部門與文科部門考試於秋季舉行。

文科部門考試的前提為通過考試者於大學畢業後始任用。

初任考生候選名單，包括研究所畢業生與大學畢業生考試，均有效 3 年。

(B) 一般職任用考試

一般職任用考試是為了招募公務官員從事每日行政庶務的辦公室工作，考試共分 3 種，即大學畢業生考試、中學畢業生考試及中途任用考試（入門等級）。更多的細節資訊說明如下。

① 考試類型

大學畢業生考試、中學畢業生考試及中途任用考試（入門等級）

② 考試部門

(i) 大學畢業生考試：行政學、電學/電子學/資訊、機械、土木工程、建築學、物理學、化學、農業、農業及農村工程、林業。

(ii) 中學畢業生考試及中途任用考試(入門等級)：辦公室工作、工程學、農業、農業土木工程、林業。

③ 應考資格

(i) 大學畢業生考試：年齡在 21 至 29 歲之間

※21 歲以下的大學畢業生（含預期畢業者）或短期大學畢業生（含預期畢業者）亦符合應考資格。

(ii) 中學畢業生考試：預期畢業者或在過去 2 年內畢業者

※ 過去 2 至 5 年內自中學畢業者亦符合應考資格。

(iii) 中途任用考試（入門等級）：40 歲以下（具中學畢業生考試資格者除外）

④ 測驗型態

大學畢業生考試（文科部門除外）

基礎能力測驗（複選題）

專門能力測驗（複選題）

短文申論測驗 [行政部門考試]

此為短文申論之筆試測驗，目的在測出考生對科目的了解與文書技巧。

專門能力測驗（申論題） [行政部門考試除外]

面談

中學畢業生考試及中途任用考試（入門等級）

基礎能力測驗（複選題）

適性測驗（複選題） [辦公室工作部門]

此為筆試測驗，目的在測出考生迅速確實地執行辦公室工作的能力（考生須就一份快速確認表單在時限內盡可能回答越多題越好。題目很簡單，包括搜尋與取代、整理核對、計算與分類。）

專門能力測驗（複選題） [辦公室工作部門除外]

作文測驗 [辦公室工作部門]

此為筆試測驗，目的在測出考生對科目的了解與文書技巧。

面談

⑤ 其他

中途任用考試（入門等級）只在職務開缺時才會舉辦。

大學畢業生考試初任考生候選名單有效 3 年，而中學畢業生考試及中途任用考試（入門等級）之初任考生候選名單僅有效 1 年。

(C) 專門職任用考試

專門職任用考試是為了招募公務官員從事特定行政領域的專業工作。現行有些針對這方面的考試例如全國稅務專家與勞動基準稽查員招募考試，將在新的考試制度中重新分類。此外，新的考試型態也隨之建立。

① 考試類型

（大學畢業程度考試）

伴隨著現行的全國稅務專家、勞動基準稽查員、外交部專家、與航空管制員的招募考試，另外新設立了皇家侍衛（大學畢業程度）、司法部專家（人類科學）、財務專家、食品衛生稽查員的招募考試。

※司法部專家（人類科學）的招募考試是為了引進矯治心理學家、青少年感化院導師以及觀護人等人才，其中青少年感化院導師已成為司法部專家（人類科學）招募考試的一個部門。

（中學畢業程度考試）

伴隨著現行的皇家侍衛（中學畢業程度）、監獄官、移民管制官、航空保安大學學生、日本海上保安大學及保安學校學生、氣象大學學生的招募考試，另外新設立了稅務官招募考試。監獄官的招募考試新設立了強制測試考生柔道與劍道之實務測驗。

② 應考資格

每種類型的考試均考量各專門職工作所需之特定能力。

③ 測驗型態

除了基礎能力測驗（複選題）（第一階段考試）與面談（第二階段考試）之外，其他測驗會因各專門職工作所需之特定能力不同而施行其他測驗。

(D) 經驗者招募考試

經驗者招募考試屬於中途任用考試，是為了招募私部門單位主管級以上之有實務經驗的人才。

① 考試類型

由內閣府與各部會於職務開缺時，依該職務位階而定。

② 應考資格

至少 5 年前大學畢業或 9 年以前中學畢業者均符合應考資格，必要時可延長或縮減畢業後最低年數之限制，或可因職位產生特定的資格要求。

③ 測驗型態

除了基礎能力測驗（複選題）與面談，其他測驗依該職位所需而設。

(4) 2012 年度招募考試的成果

新招募考試首度於 2012 年度舉行，應考生與順利通過考試者的人數如表 1 所示。

2012 年度人事院舉行了共計 21 種、24 場的招募考試。此外，人事院亦指定外交部辦理該部專門人事之招募考試。

總計有 154,641 位考生參加人事院舉行之考試，10,279 位考生通過考試。截至今年（2013）1 月 31 日，通過考試者中共有 3,197 位考生取得進一步非正式之任用通知。

3. 進一步的改善

人事院對於 2013 年度之考試在程序與內容上進行改善。

首先，擴大運用網路申請報考。申請綜合職及一般職任用考試（大學畢業程度者）原則上透過網路進行報考程序。至於一般職任用考試（中學畢業程度者），則是鼓勵透過網路進行報考程序。

其次，勞動基準稽查員與日本海上保安學校學生兩種考試，因預期招募之職位情形有所改變而隨之調整測驗型態。

結語

本文闡述了國家公務員招募考試之基本架構、招募考試之歷史沿革、最近對於考試之基礎改革、以及目前考試制度的詳細內容。人事院以確保招募考試之公平與公正性來維持其聲譽，並持續致力於招募有才能適任之人員擔任公務員，作為提供適切、有效公共服務之基礎。

表 2012 年度國家公務員招募考試

人事院舉辦之招募考試

資格	考試類型		報考人數 (A)/P		通過之考生人數 (B)/P		比率 (A/B)
				女性		女性	
大學 (研究所)畢業 程度	綜合職任用考試	研究所畢業生考試(法務除外)	3,657	893	356	79	10.3
		研究所畢業生考試(法務)	95	18	35	6	2.7
		大學畢業程度考試(文科除外)	20,224	6,462	1,014	235	19.9
		大學畢業程度考試(文科)	1,134	316	52	7	21.8
	一般職任用考試	大學畢業程度考試	39,664	12,416	2,893	793	13.7
專門職任用考試		皇家侍衛(大學畢業程度)	2,712	555	41	7	66.1
		司法部專家(人類科學)	2,379	833	301	93	7.9
		財務專家	6,224	1,888	186	51	33.5
		全國稅務專家	19,074	5,767	1,662	487	11.5
		食品衛生稽查員	828	459	71	35	11.7
		勞動基準稽查員	4,985	1,461	99	22	50.4
		航空管制員	1,275	451	70	31	18.2
		經驗者招募考試	1,206	249	8	3	150.8
		小計	103,437	31,768	6,788	1,849	15.2
中學畢業 程度	一般職任用考試	中學畢業生考試	8,051	3,015	812	327	9.9
		中途任用考試(入門等級)	2,945	692	11	2	267.7
	專門職任用考試	皇家侍衛(大學畢業程度)	1,144	347	10	0	114.4
		監獄官	9,922	1,435	963	211	10.3
		移民管制官	5,147	1,433	132	48	39.0
		稅務官	6,113	2,091	373	151	16.4
		航空保安大學學生	675	181	78	20	8.7
		日本海上保安大學學生	717	100	77	13	9.3
		日本海上保安學校學生(特殊課程除外)	7,708	1,201	350	93	22.0
		日本海上保安學校學生(特殊課程)	8,358	1,557	624	141	13.4
		氣象大學學生	424	92	61	11	7.0
		小計	51,204	12,144	3,491	1,017	14.7
		總計	154,641	43,912	10,279	2,866	15.0

(註) 此外,「經驗者招募考試」還包括「國防部(MOD)經驗者招募考試(單位主管等級)」,報考人數為 95 名(含 14 名女性),卻無人通過考試。此考試目的在招募從事特定服務之國家公務員,人事院是支持辦理的。

外交部舉辦之招募考試

資格	考試類型	報考人數 (A)/P		通過之考生人數 (B)		比率 (A/B)
			女性		女性	
大學畢業程度	外交部專家	590	286	24	10	24.6

總計

考試類型	報考人數 (A)/P		通過之考生人數 (B)/P		比率 (A/B)
大學（研究所）畢業程度	104,027	32,054	6,812	1,859	15.3
中學畢業程度	51,204	12,144	3,491	1,017	14.7
總計	155,231	44,198	10,303	2,876	15.1

國家公務員考試制度改革與日本官僚制度

金井利之*

詹慕如（中日筆譯）

1. 近代日本官僚制度的特徵

（1）戰後日本的官僚制度

戰後日本的國家公務員制度具備種種特徵。其中在描述日本官僚制度特徵時，有以下五項極重要的特點。

第一，在錄用階段，實際進行了嚴格且公平的公開競爭考試。第二，在轉調、陞遷階段完全沒有競爭考試。第三，關於錄用、轉調、陞遷等任用，以各省廳¹為基本單位，日本政府並未存在一整合性的公務員集團。第四，在公務集團內有所謂「高級幹部制度」的嚴格身分集團落差，惟有由幹部候補生及幹部所構成的「高級幹部官僚」，才有可能晉升事務次官、局長、官房長審議官等高級幹部職。最後第五，這種「高級幹部制度」的母體，亦即「高級幹部官僚」集團，係根據第一所舉之錄用考試之區分，由任用的實際運用所形成。錄用考試制度並非在法制上直接形成所謂「高級幹部官僚」集團。

（2）戰前日本的官僚制度

① 特徵的繼承～戰前戰後連續論～

此種戰後日本官僚制度的特徵，係直接繼承了戰前的日本官僚制度特徵而來。第一個特徵乃在明治政府藉由整頓帝國大學和導入文官錄用考試制度，基於政治意圖下產生。日本與中國、朝鮮等國家不同，並沒有科舉官僚制度的傳統，因此對日本而言，可說是一極大的斷層。在「明治維新」這場內戰中獲勝、以暴力革命樹立政權的明治政府，基本上是一以西南雄藩²下級士族為母體的軍事政權。因此，本應可從此西南雄藩的封建武士集團中，以走後門、酬庸制的方式任用官僚。而實際上，初期確實也以走後門錄用為主。從這層意義看來，早期導入學校制度和文官錄用考試制度，具有極大的影響。

而文官任用考試又分為高等文官任用考試和普通文官任用考試。此外，以今日定義看來相當於公務員的人，並非完全由文官任用考試而來，最下級的事務職員依然存在雇、傭等任用考試外形式的非正規勞工、契約員工。惟有高等文官任用考試合格者，才有可能以幹部候補生的身分，晉升各省的幹部。此第四、第五的特徵，與第一項文官錄用考試制度可說密不可分。由幹部候補生及幹部所形成的這種集團，被稱為「高文官僚」，為官僚制內部的特權階級。此「高文官僚」即為現在「高級幹部」的起源。「高級幹部官僚 = Career-track bureaucrats」這種日式英語，據說是日本（尤其是外務省）為了對外說明「高文官僚」這種存在而想出的用語。

* 日本東京大學法學部教授

1. 譯註：相當於我國之各部會。

2. 所謂西南雄藩，是指位於日本列島西南方，主導對幕府內戰的諸藩，以長州藩（現在的山口縣區域）、薩摩藩（現在的鹿兒島縣區域）等為中心。由於此種軍事占領政權的色彩，首都地區的警視廳之警察官多為鹿兒島縣出身，此傳統依然保留至今。此外，亦有不少位代首相與山口縣有地緣上的關係。

②「封建」性的再生產～幕藩體制、明治國家連續論～

利用錄用考試人為形成特權官僚，是一種奇妙的「封建」制度。江戶時代幕藩體制中之封建家臣團，要具備特權階層身分，必須有包含門第等背景（以及若干婚姻、養子關係）的血統。惟有出生為武士階級的子弟，才能以武士身分成為幕藩體制下幕府、各藩的家臣團成員，亦即所謂家產官僚³。正因為是家產官僚制，於其內部必須要求具備一定程度的能力實證，也可能有特定的篩選方式，甚至可能導入競爭考試。但是因為門第的不同，每個人可能晉升的階級各有不同的上限。

明治國家的文官錄用考試取代了出生、婚姻、養子等家世，導入了錄用考試。廢止士農工商這些封建身分制，謳歌「四民平等」。因此，文官任用考試對於與生俱來的身分是公開、公平的⁴。然而，如果可以利用就職時的考試再次生產出特權官僚集團，那麼其後仍有可能運用「封建」制的身分制度。在幕藩體制的武士階級中，除了嚴格地以門第、家世界定剛出生的嬰兒，還可以靠婚姻、養子、納婿等，有若干調整餘地。換句話說，文官任用考試可說是一種制度化的「認領養子」⁵。

因此，特權官僚集團其實就等於幕藩體制下割據的各藩、旗本。既然已是透過考試確立的身分，這些具備身分者的身分正統性就無法動搖，不可能再要求其接受考試。於是，便形成了上述第二、第三特徵。

2. 戰後改革與日本官僚制

（1）錄用考試制度改革的無效

戰前日本的官僚制一方面為透過「近代」公開競爭考試進行錄用，另一方面仍為「封建」式的割據、身分制的家臣團之任用。戰後改革便是企圖將此種「封建」的日本官僚制，改革為「近代」的公務員制度。

戰後的公務員制度改革極為困難。因為根據「西洋」處方箋，導入公開競爭考試制度就是封建制或者絕對君主制的家產官僚制的「近代」化基本。因為根據公開競爭考試，由血統或門第成立的「封建」制不得不消滅。可是如同上述，日本官僚制已在錄用階段導入了公開競爭考試制度。

但話雖如此，公開競爭考試制度還是朝著不會形成終身固定身分的方向，對錄用考試制度進行了改革。這也是區分為國家公務員上級職務、中級職務、初級職務（後改稱為Ⅰ種、Ⅱ種、Ⅲ種）的錄用考試制度。在制度上，並未預計這些區分將形成上級官僚集團、中級官僚集團、下級官僚集團等官僚身分集團，同時也不具備相關法制效果。僅僅是在錄用階段的初任職位，有若干上下差異。由此看來，戰後改革後，第五項特徵本應已經消滅。

然而，「高級幹部官僚」這種系統現實上卻仍持續存在，成為戰後日本官僚制的特徵。這種特徵被稱為戰前戰後連續論。理由相當簡單。因為當前存在、在職的官僚們，都是由戰前日本官僚制中錄用、晉升、轉調的人。如果這些人在人事行政上希望能圓滑推展工作，那必然會追求自己集團的再生產。因此，內部晉升基本上不導入晉升考試，而採取遴選方式。此外，為了維持以往的割據制度，依然持續以各省廳為單位，進行錄用、轉調、晉升等任用。

3. 譯註：世襲官僚。

4. 當然，要確保競爭考試公開、公平，必須確保在經濟上等其他機會的平等條件，使考生能進行足以考上該考試之應考學習。當然也必須在學校教育制度以及公費負擔、獎學制度等皆有完備的考量。形式上的公開、公平性，並不代表實質上的公開、公平性。從這一點看來，在早期整頓了學制的明治國家中，雖不比戰後，仍可說並行地確保了一定程度的機會均等條件。此外，性別上的不公平性明顯地存在。而時至今日，依然有國籍上的明顯不公平性，關於這一點牽涉到國民國家這個其他問題，與身分制、封建制的問題不同。

5. 實際上經常有將來前途看好的年輕高文官僚與更高位的高文官僚女兒結婚，成為女婿的例子。戰前日本官僚制乍看之下彷彿由近代公開競爭考試所形成，卻因為其後的派系，成為名符其實的封建化。但是並非在結婚成為女婿後進入官僚制，而是在進入「封建」的官僚制後，得以進入女婿的候補集團。

(2) 幹部職位任用制度改革的挫折

①身分的再生產

錄用考試帶來的區分之所以成為身分集團，是因為官僚一旦錄用，即可不經晉升考試在內部晉升。而其晉升係由官僚身分集團自律地決定。

以高文＝高級幹部官僚身分受到錄用、晉升的幹部職員，藉由再生產「高級幹部官僚」，可進行高級幹部官僚集團的自我再生產。除了高級幹部官僚集團以外無法晉升幹部職位，這是維持高級幹部集團身分制的必要手段，要達到此目的，只需要限定僅能由高級幹部集團成員，亦即中堅、年輕幹部候補生晉升即可。關鍵在於限制晉升對象者的母集團。

要打破高級幹部官僚的身分制，必須對高級幹部官僚集團以外開放通往幹部職位的晉升之路。且必須由非高級幹部官僚集團者來決定晉升。

② 幹部職位任用考試

首先可以想到的方法，是任用幹部職位時的競爭考試。即使為上級職務任用考試合格、受到錄用的官僚，要晉升幹部職位也必須另行通過幹部職位任用考試，如此一來，至少不會形成惟有透過上級職務任用考試才有希望晉升幹部職位的「高級幹部官僚」。因為就算未經過上級職務任用考試，也有可能取得幹部職位。

此外，如果僅對上級職務任用考試合格者集團再增加幹部職位任用考試，就失去了意義。這雖然是一種內部升任考試，應考資格卻僅限於上級職務合格者，而通過上級職務任用考試就是成為「高級幹部官僚」的必要條件。但是，根據上級職務任用考試合格而錄用，並不直接保障能晉升幹部職位，從這一點看來，已削薄了「特權性」的確實性。然而，目前的現狀是儘管是「高級幹部官僚」，實際上卻未必保證一定能成為局長，現實上還是要透過在「高級幹部官僚」內部的競爭和選拔。即使將升任考試導入特權集團內的選拔，對於排除「高級幹部官僚」系統也於事無補。

幹部職位任用考試未必需要是包含外部的一般公開競爭考試。只要中級職務、初級職務合格者也能參加幹部職位任用考試，就能一定程度地防止高級幹部官僚集團的形成。因為此時雖為內部晉升，要晉升幹部職位並不一定要通過上級職務任用考試。也就是說，即使是以中級職務、初級職務錄用的職員，也跟上級職務錄用職員一樣，有機會成為幹部。

但是，情況也沒有這麼單純。因為，倘若幹部職位任用考試合格者並非人人都能任用為幹部職位，那麼就必須從幹部職位升任考試合格者中篩選、任用為幹部職位。如果在這個階段不任用上級職務任用考試合格者集團以外的幹部職位任用考試合格者，那麼實質上還是有可能限制只有上級職務錄用合格者才能被起用為幹部職位。此時，儘管在形式上實施了包含外部人材的一般公開競爭考試之幹部職位任用考試，但現實上外部人材並不會被任用為幹部職位。因為幹部職位晉升考試雖然在形式上向包含中級職務、初級職務在內的所有內部職員敞開門戶，但中級職務、初級職務錄用的職員，實際上卻不會被任用為幹部職位。

另外，就算所有幹部職位任用考試合格者皆可任用為幹部職位，重點在於，由誰來進行任用考試？通常在我們的想像中，公開競爭考試會根據客觀筆試來判斷分數的優劣，所以應該沒有裁量的餘地。確實，如果是匿名筆試，很難針對個別應考生做出裁量性的計分。但是就整體傾向來說，如果由高級幹部官僚集團來出題計分，那麼該考試的傾向就會變成只有符合該集團判斷為優秀的基準之回答，才能獲得高分。再者，在面試等時有可能對個別列名的應考生進行裁量性計分。因此，只要幹部職位任用考試是由高級幹部官僚集團所負責，將很難打破其特權性。

③ 幹部職位自由任用

第二點應該考慮的，是幹部職位的自由任用。即使是通過上級職務任用考試受到錄用的官僚，要晉升幹部職位，必須經過政黨政治家之大臣等任用，如此一來，至少不會形成只有透過上級職務任用考試才能預計晉升幹部職位的「高級幹部官僚」。

如果大臣等只能從上級職務任用考試合格者中任用幹部職位，那麼依然無法去除「高級幹部官僚」的特權性。這只是將高級幹部官僚作為德國流「政治官吏」，進行政治任用而已。因為高級幹部官僚仍然為任用為幹部職位的必要條件。這裏的重點在於，大臣可以從外部人材或中級職務、初級職務合格者中自由任用為幹部職位。

這種自由任用將伴隨著與根據成績主義之資格任用制的尖銳對立。身分的再生產的幹部職位任用考試制度，反而更強化了資格任用制，為了打破「高級幹部官僚」系統，採用成績主義。也因此可以預想到效果並不彰。因為可以想見，上級職務任用考試合格者在競爭考試中的成績，很可能高於中級職務、初級職務任用考試合格者。換個角度想，正因為擅長考試，才有辦法通過上級職務任用考試。就算再次要求這些考試菁英通過幹部職位任用考試，基本上也只是對上級職務錄用集團更有利而已。而一個並不會對上級職務錄用集團較有利的考試，究竟是測量何種成績的考試，實在令人很難想像。

若為自由任用，確實不會因為擅長考試與否考量任用，所以並不會對上級職務任用考試合格者特別有利。但是，若由大臣等自由任用，究竟確保了何種能力，則完全是未知數。換句話說，對能力的判斷將完全交託於大臣等任用者之手。當然，也有可能成為大臣以論功行賞的方式，將職位分配給並無才能的人材之酬庸制。如此一來公務員制度將會機能麻痺。

但是，如果大臣認為自己手下都是無能的部下並無所謂也就罷了，可是大臣若無有能力的部下輔佐，將導致自己的職務停滯，因此即使是自由任用，應該還是會任用在大臣眼中有能力的人材。這種情況偶爾也會一併要求政治上的忠誠心。即使有能力，如果幹部無法接受大臣施政的目標方向，也很難執行業務。由此看來，或許會成為自由任用以及政治任用。但是，光有政治忠誠心，若非沒有真才實學，應不至於獲得自由任用。問題是，大臣眼中所謂的「有能力」究竟是什麼？如果無法保證一定程度的可信度，就無法擴大自由任用的範圍。

④ 高級幹部官僚系統的連續

在戰後改革中，基本上並未進行幹部職位任用考試和幹部職位自由任用。當然，將高等文官考試改革為三級職務任用考試（＝上級職務任用考試），在法制上並不保障特定幹部候補生、亦即官僚集團。從這個層面看來，在法制上高等文官制度這種特權官僚的身分集團已經消滅。可是，在這之後的任用，依然持續著高文官僚的自律人事，因此，有可能以儼然身分集團的方式，運用上級職務任用考試所錄用的官僚集團。至少並沒有創設足以妨礙此種任用方式的制度。也因為如此，戰前日本官僚制的特徵，即高級幹部官僚系統，依然留存到戰後的日本。

關於前者之幹部職位任用考試的挫折，包含了 S1 考試的失敗和導入職階制的失敗。所謂 S1 考試是指要求對現任（以高文考試所錄用的官僚為中心）管理職務在職者重新筆試。但是如上所述，高文官僚集團是擅長筆試的人物，對這些人要求筆試，幾乎沒有效果。對於不擅長筆試但具備實務能力、在高文官僚的特權人事中腳踏實地晉升的普通文官，或者來自外部因其知識經驗受賞識而起用的人物，反而有阻礙作用。

後者比起單純的幹部職位任用考試，是更有深度的問題。戰後改革所制定的國家公務員制度之原則，其實不只在錄用時也不限於幹部職位，在升任時原則上皆需要有競爭考試。假使嚴格地運用此項原則，那麼任用所有官職時，都必須經過考試，當然，不只是局長等幹部職位，連課長職務、

科長職務等也必須導入競爭考試。而且其前提是特定官職明示其所必要的職務內容。職階制期待能具備此種機能。只要確立了職階制，就能針對特定官職舉辦衡量是否具備執行該職務之必備能力的任用考試。然而，如同周知，實際上並未實施具備此意義之職階制，因此，也未實施錄用時以外的任用考試。

（3）整合公務員制度（unified civil service system）的挫折

① 內閣整合性的極限

日本官僚制的割據性為明治國家以來的沈痾，在該時代也獲得普遍認知。特別是以陸海軍為首的各省割據，被認為是戰略整合和確立總力戰體制的阻礙要因。因此，在戰時體制即以企畫院等「國策整合機構」之整備，以及內閣、首相的強化為目標，摸索過種種方法。

對於此種割據制的評估並不容易。一方面，有一派看法認為，由於各省割據制，無法有合理的決策，各省之間彼此競爭地推動對外侵略戰爭，成為貿然發動侵略戰爭的原因。根據這種見解，如果沒有各省割據制，就不會進行非合理的侵略戰爭，但或許正好相反，也有可能推動經過縝密計算的侵略戰爭。另一方面，由於各省割據制無法建構最大限度的國家動員體制和法西斯體制，結果招致日本的早期戰敗。如此看來，日本官僚制的割據性似乎是統治機構內權力分立的一種，反而更應該保留在戰後的日本當中。

基本上前者的見解獲得採行，確立了行政權集中於內閣的原則。以強化位於頂點的整合主體內閣，來因應官僚制的割據。只要內閣能發揮整合性，其轄下的官僚制便可獲得整合。然而，包含了分擔管理原則的內閣整合性，有著重大的缺陷。也就是在分擔管理原則下，行政上的各個決定由以各省大臣為首的各省官僚制來進行，內閣或首相的決策並非最高主體。即使是內閣具有決定權的事項，由於採取內閣和所有閣員的全會一致主義，以各省大臣為頂點的各省官僚制具有拒絕權。首相雖有權限可以罷免發揮此拒絕權的大臣，但是任用遭到罷免的人物之責任，依然會回到首相身上，所以罷免權的行使有限。因此，內閣在整合性上產生了限度。

② 中央人事行政機構和任命權者

既然在內閣執政階層的整合困難，就需要在公務員集團上進行整合。如同上述，戰前日本的官僚制雖有由法制局舉辦的統一高等文官考試，但實質上卻產生各省割據制這個特徵，是因為以各省為單位進行任用。由此看來，光是統一任用考試，並不能創造出整合的公務員制度。

其實，若說日本官僚制是否真的只存在「封建」式割據，或許未必。其中還存在「霞關」的「官場」這個獨特世界。要讓「官場」成立，支撐統一身分秩序的單一高等文官考試制度就變得十分重要。原本「封建」制家臣團，也是以全國各藩的「安穩」和士農工商身分制為前提，統一的身分制度和割據制並不矛盾。

在戰後改革中，進行了中央人事行政機構和任命權者的分工。設定負責前者的是人事院，後者則以各省大臣為中心，因此也可以說內閣層級的分擔管理原則發揮了作用，但嚴格來說，各廳長官也是任命權者，未必一對一地對應內閣層級的管轄原則。另外，如果以巨大日本政府官僚制為前提，那麼這種分工從某個角度看來或許很自然。可是從日本官僚制特徵之一割據制的繼承觀點看來，中央人事行政機構和任命權者之具體任用的角色分擔，具有相當重要的影響力。而在實際層面看來，各任命權者（實際上是各省）從人事院所進行的任用考試名冊上所載之集團，進行個別錄用，結果維持了具有任命權之各省的自律性。換句話說，任用考試並非統一錄用，其中還存在各省錄用的機制。

從現實的政治力學來看，人事院這個第三機構是否能整合公務員制度，令人存疑。對各省割據制覺得困擾的，是執政的內閣。割據本身並未侵害政治的中立性或成績主義，所以身為第三者機構

的人事院，沒有必要推動整合。確實，如果某個省個別採取悖於成績主義的任用方式，跟其他省相比較後將十分明顯。可是如果所有省廳都整合採取違反成績主義的任用，也行不通。因此，站在中央人事行政機構的立場，以設置統一基準，來了結此事。

真正希望能建立一超越各省割據制的「整體霞關官僚制」的，是內閣、首相官邸等執政者。如同戰後日本的大企業將人事權集中於巨大單一人事部，戰後日本的全國政府也有可能將人事權集中掌握於巨大單一的人事單位中。這種構想又被稱為「內閣人事局」。當然，在政治力學上，各省「封建」官僚集團必定會抵抗此種「絕對主義」的出現，欠缺實際性。然而不僅如此，這種「絕對主義」的霞關官僚制的出現，反而讓特權官僚集團特權性這個沈痾更加嚴重。設置於內閣人事局底下的官僚集團，很可能會成為超越以往各省高級幹部官僚的「超特權官僚」。

3. 世紀轉換期的日本公務員制度改革

(1) 改革背景

戰後日本官僚制延續了戰前特權性和割據性，直到 1990 年左右為止，其弊病從未受到嚴格批評。首先，通過對所有國民皆公開、平等開放的困難考試上級職務任用考試，可以獲得基於學歷之成績主義的威信和正統性。日本大學升學率上升是在戰後後半才開始，但即使在大學升學率上升後，依然不改其考試的困難度。這種高度威信刺激了希望成為官僚的年輕人，再生產出上級職務任用考試的困難性。其次，長時間執行繁忙業務的奉獻、自我犧牲，也帶給高級幹部官僚一定的正統性。第三，官僚制的業績成果之因果關係雖很難界定，但確實出現了高度經濟成長、長期和平。

第四，順應自民黨長期一黨專政的政黨政治、民主主義之落實，實踐了對執政黨的協助。各省高級幹部官僚集團相對於非高級幹部集團或許握有特權，但相對於政權黨卻不見得擁有特權。反而是對族議員⁶、派閥領袖等有力政治家、甚至是政權幹部政治家，會進行一定程度的考量，順應著「政治上的優勢」。因此，又被稱為「政黨優先」、「黨高政低」（執政黨自民黨在政府、官僚制中享有優勢）。就如同幕藩體制下各藩「封建」家臣團避免與德川幕府的正面衝突，以德川政權的優先為前提，以換取領地的「安穩」一樣，各省高級幹部官僚集團也避免等同於幕府的存在政權黨＝自由民主黨之正面衝突，以自民黨政權的優先為前提，換取管轄和人事上自律性的「安穩」。

然而，隨著 1990 年代初期的泡沫經濟崩壞，支撐經濟業績的戰後日本官僚制之正統性受到動搖。其後又持續了超過二十年的長期經濟不景氣，藉由經濟業績恢復正統性的嘗試並未成功。自民黨政權配合經濟敗壞的平仄，也出現動搖。1993 年，自民黨長期政權暫時中斷。自民黨在那之後以極短的期間重拾政權，除了 2009 年到 2012 年的短暫在野期間，依然持續幕府式的存在，但作為官僚制，很難掌握和政權黨之間的距離感。也因此，來自政治家方面對「官僚主導」的批判日漸高漲。

當政治經濟的業績低落，更會激化對高級幹部官僚所享受的種種經濟利益之批判。戰後日本所容許的特權性，包括來自企業的過剩款待、勾結、「空降部隊⁷」等等，而對這些現象的批判也愈來愈高。再者，面對民間企業的僱用環境崩潰，保障終身僱用的「身分安定」本身也成為批判的對象，被要求刪減員額。另外，經過嚴格的官民薪資比較，原本應該和民間呈現均衡的公務員薪資水準，其「特權性」的一部分持續受到減薪的壓力。

此外，這種政治經濟的業績低落之遠因，還有各省高級幹部官僚之割據制這個沈痾，對戰後日

6. 譯註：日本國會中與某些特定政府部門或社會利益集團，因特殊利益而結成深厚關係的國會議員團體。

7. 譯註：此指退休的高級官僚出任原任職部會所管理之外圍團體、相關民間企業或獨立法人團體等之要職。

本所容許的割據性之批判亦逐漸高漲。如同上述，各省高級幹部官僚樹立了與政權黨的協調體制，其割據性不僅針對官僚制，亦波及政權黨政治家（政務調查會部會和族議員）。諸如上述，內閣機能的強化開始受到謳歌。這是自 1996 年開始著手的橋本龍太郎政權之行政改革。這種所謂的「省廳重整」，除了將割據多數的省廳整合為半數之外，也強化了內閣機能，以增加整合性為目標。這些「中央省廳等改革」自 2001 年開始實施。國家行政組織呈現提升整合性的趨勢，公務員制度也成為改革的對象。

（2）公務員制度改革大綱～「封建」制的強化方策～

面對威信低落和對特權性、割據性批判的高級幹部官僚集團，希望藉由恢復自己機動、主動的自律性，來重樹威信。這就是影響到 2001 年起之行政改革大綱、公務員制度改革大綱的公務員制度改革嘗試。其基本目的乃企圖重建各省高級幹部官僚之特權性和割據性。具體而言，希望放寬人事院對各任命權者之統一基準的設定，名符其實地恢復以各省為單位的高級幹部官僚集團自律性。同時廢除人事院之統一管理的精神支柱、即國家公務員制度的「職階制」這種想法，名實皆強化了任命權者的責任。

到了戰後後半，各省高級幹部官僚集團藉由政務調查會部會、族議員之協調而實現，反過來利用內閣主導，切換為與內閣之一員且為各府省最高負責人之大臣的協調。藉此，反而可以排除執政黨族議員的掣肘、容喙，將大臣這種政治家推舉為各領地的「名君」，企圖恢復各省高級幹部集團的實質特權性。因此，其目標為人事院的解體。人事院為第三者機構，因此無法以推舉政治家為「名君」，在內閣主導的時期，難以主張其正統性。

為了提高各省高級幹部官僚的自律性，在錄用考試制度改革方面嘗試擴大 I 種考試合格人數。如同前述，人事院所實施的錄用考試，僅提供合格者名冊，從中要錄用誰，則是各任命權者的自由。因此有可能達到各省錄用的割據性。而各任命權者的自由度，係以各省錄用人數和合格人數的倍率來決定。相較於錄用人數，合格人數愈多，各任命權者的自由度就愈大。針對以往大致約為 2 倍左右的比率，要求改為 4 倍。結果遭遇可說本身已經成為割據官僚制的人事院之抵抗，成為 2.4 倍左右，不過各省割據性仍然更為強化。

這些強化各省高級幹部官僚集團之特權性和割據性的嘗試，當然與內閣層級的整合性推動呈現尖銳對立，面對輿論對國家公務員特權性的批判，也未必能倖免。高級幹部官僚集團處於逆境中，企圖進行「封建」的反革命。對於前者，從各省中派遣可對內閣主導做出貢獻的超特權官僚，以取得與內閣主導間的協調。對於後者，藉由各府省的自律人事，主要為在內部強化自律性，行使其特權性，刪減非高級幹部的人員、薪資，作為上獻給輿論的祭品。

然而，以內閣主導為目標的小泉純一郎政權，完全未實施這種強化「封建」制的公務員制度改革。反而活用了內閣官房和經濟財政諮詢會議，來削弱各省及政權黨的割據性。而面對輿論的特權性批判，則以透過薪資結構改革降低薪資水準、推動民營化和集中改革計畫來刪減人員等來因應。關於後者，和高級幹部官僚集團主要針對非高級幹部和地方政府的「封建」式反革命方向性看似接近，不過畢竟不是以各省高級幹部官僚為本位的改革，而是以統一、針對所有省廳的方式推動。

（3）錄用考試制度改革

隨著 2006 年小泉純一郎政權下台，開始出現連續的短期不安定內閣。另外，經濟狀態非但依然不見起色，甚至在 2008 年因雷曼兄弟危機更加深了停滯。由於政治經濟的業績低迷，空虛的改革爭論引發通貨膨脹，找不到出口的批判遂以「批判官僚」的方式迸發，「政治主導」的空虛吆喝聲愈來愈響亮。這種狀況導致 2009 年的政黨輪替，使得政治經濟的混亂更加深刻。與其說是虛弱的內閣持續而強化了各省割據性，更應說是內閣主導阻礙了整合性，才導致割據性混亂程度加深。在此種

情勢中，制定了公務員制度改革基本法，進行國家公務員制度改革（自 2007 年至 2008 年）。

具體來說，係從 2012 年度的任用考試開始實施。從既有的 I 種、II 種、III 種考試與其他任用考試的區分，改制為綜合職務、一般職務、專門職務、有經驗者的區分。詳細內容請參閱日本國人事院、合田秀樹氏（事務總局人材局審議官）的報告。此任用考試改革之官方目的，在於①提供轉換至根據能力、實績之人事管理的契機，②因應新人材供給來源之考試體系，③有助於確保多樣人材之考試體系，④改善能力實證方法，⑤確保考試中立、公正。

從戰後日本官僚制的特徵，即高級幹部官僚系統的觀點看來，此考試制度改革基本上效果並不明顯。至少關於⑤，人事院雖依然掌握統一的任用考試，但任命權者可自由任用的各省錄用、各省任用之分業關係並沒有改變，考試制度改革本身並未對割據性造成影響。上述合格者、錄用人數的比例在改革前後維持在 2.4 倍左右，似乎並無改善各省之自律性、割據性的意圖。

在與高級幹部官僚系統的關係中：①是最為核心的一點。倘若目前的現行 I 種考試為產生高級幹部官僚集團的入口考試，那麼只要廢止 I 種考試，高級幹部官僚系統也會隨之消滅的想法，是一種最單純的答案。根據人事院的宣傳手冊所述，「從根本檢討與高級幹部官僚系統慣行的連結性任用考試體系，作為根據能力、實績之人事管理的轉換契機（因應錄用後的能力發揮、實績，實現適當的晉升遴選）」（下線為筆者標記）等。然而，此宣傳手冊本身也坦白地認知、表明了《即使廢止 I 種考試也不代表能消滅高級幹部官僚系統》。或許可據此揶揄，人事院確實發揮了其「公正、中立性」吧。

高級幹部官僚系統僅是一種「慣行性」的存在，並未以考試區分獲得制度上的驗證。換言之，不管是任何一種考試區分都無所謂，只要是經過某種區分而錄用的官僚集團，任用為幹部候補生，高級幹部官僚系統皆可成立。因此，就算廢止 I 種考試，只要錄用其他區分就行了。實際上，以往在法務省中 I 種考試錄用者並未被視為高級幹部官僚集團。法務省的高級幹部官僚集團為司法考試合格者的檢察官集團。但是在其他省中司法考試合格並不能保證任何特權性。另外，不根據 I 種考試的醫療技官，向來被認同有其高級幹部的特權性。同樣是 I 種，「行法經」（行政、法律、經濟）比技術系獲得較高位的任用，也只是一種慣例。

因此，從根本檢討任用考試體系，並非直接帶來高級幹部官僚系統的轉換，只是可能成為一種「轉換的契機」。反過來說，即使不檢討任用考試體系，也有可能進行高級幹部官僚系統的轉換。比方說，如果 I 種考試的錄用人數錄用相當於現行 I 種、II 種錄用人數的倍率，那麼將不一定因為是 I 種考試錄用者，獲得課長職位的保障，實質上將沒有高級幹部、非高級幹部的區分。反過來說，如果限定各省只有一名 I 種錄用者，那麼假使形成這個人物是保證有次官級職位的超級高級幹部官僚系統，但 II 種錄用者中勢必得有局長級輩出。其實如果每年次一名的 I 種錄用者，在局長、次官職長期滯留十年等等，那麼未必不能維持這僅以 I 種錄用者獨占局長、次官級職位的高級幹部官僚系統。也就是說，只要以各省的自律任用為前提，那麼要維持或者廢止高級幹部官僚系統，都看各省如何任用。

最簡單的看法，就是將舊 I 種考試視為直接移轉為綜合職務考試，最是自然。當然，在官方見解中，舊考試區分和新考試區分並沒有直接的連續性和對等關係。從法律制度上看來確實如此。但是，舊考試區分和高級幹部官僚系統本身原本在制度上就沒有直接的對應關係。因此，在制度上完全沒有新的制約。而各省人事當局也沒有必要提示特別的方針。結果觀察數十年後的任用結果，或許只是由綜合職務考試來代替了 I 種考試，不過也有可能不是。同時，就算沒有考試區分的重整，也不能保證 I 種錄用者能繼續被任用為高級幹部官僚。

② 是在綜合職務考試中，設置以大學新修畢者為對象的研究所畢業者考試，再者，在研究所畢

業者考試中設置以新司法考試合格者為對象的「法務區分」。但是這些措施能帶來多少效果，也完全不明朗。單純地推論，如果綜合職務考試繼承了舊制的Ⅰ種考試，那麼只要這些新區分也包含在綜合職務中，想必將會跟「大學畢業程度（教養區分）」這個新類別一起等同處理吧。但是這些新設區分畢竟只是準Ⅰ種，或許依然只有直接繼承舊Ⅰ種的「直參⁸」綜合職務大學畢業程度，才相當於舊Ⅰ種。相反地，綜合職務研究所畢業者考試或許會成為新高級幹部，綜合職務大學畢業程度考試則降格為準Ⅰ種。不同府省之間也或許會有差異。如同上述，即使在以往也未必因為是Ⅰ種，就必定意味著是高級幹部官僚。

③ 是為了吸收多樣人材，設置了綜合職務「大學畢業程度（教養區分）」、一般職務「社會人士考試（科員等級）、專門職務考試的職種擴大、有經驗者任用考試。其中與高級幹部官僚系統的關係上，在綜合職務「大學畢業程度（教養區分）」方面已如上述。在經驗者任用考試中「課長輔佐級」則視其如何運用。不過假使可以在中途加入高級幹部官僚，這也不過是無法在大學剛畢業時（也就是「出生」時）成為高級幹部官僚的人，有可能在中途（也就是藉由「認領養子」）成為高級幹部官僚，加入「封建」的高級幹部官僚集團而已。

④ 係指導入了比起知識更重視驗證邏輯思考力、應用能力的「基礎能力考試」、更確實進行人物考試的「性格檢查」、針對綜合職務研究所畢業者考試及大學畢業程度「教養區分」驗證其政策企畫立案能力及發表能力的「政策課題討論考試」。但這些變更只是考試出題的變更，對高級幹部官僚系統的特權性並無任何直接影響。因為所謂的高級幹部官僚系統，就是無論透過何種選拔方法，一旦錄用，就會以特權對待的特定官僚集團。

可是要維持高級幹部官僚系統，就必須持續辯證此特權對待的正當性，所以只要連接到邏輯思考能力 應用能力、個性、企畫立案能力 發表能力，就能幫助特權性延長壽命。其實在一般職務中也錄用了基礎能力考試 性格檢查，所以對特權性的解釋並無幫助。這麼一來，就只剩下政策課題討論考試了，但有沒有這項考試，似乎也不見得在企畫立案能力及發表能力上有太明顯的差異，所以對特權性的解釋似乎也沒有太大幫助。

就上述抽絲剝繭的檢討結果，錄用考試制度改革會給高級幹部官僚系統帶來何種變化，端視各府省今後如何任用。而現在各府省的人事負責人皆為高級幹部官僚，且現在的高級幹部官僚集團都是活躍於第一線的課長、課長輔佐等身分，通過新考試區分的職員必須加入團隊工作，那麼基本上因襲現行任用慣例，應是自然的趨勢。何種考試區分會成為高級幹部官僚集團的範圍，還有可能出現若干動搖。

4. 結語

以上簡單報告日本之國家公務員考試制度和日本官僚制的關係。潛在的改革在第一次安倍政權和福田政權時開始，在民主黨政權時也進行過檢討，到了現在的第二次安倍政權，國家公務員制度改革勉強也算是課題之一。而除了這些任用制度、考試制度改革之外，依舊有薪資、人事費用的抑制或刪減，恢復勞動三權等諸般課題。再者，為了籌措東日本大震災的相關重建預算，也恣意、隨性地變更，決定刪減國家公務員 7.8% 的薪資。

話雖如此，第二次安倍政權似乎首要以通貨膨脹、日圓貶值等經濟政策（「安倍經濟學」）為中心，次以對東亞強硬政策和對美姑息等外交政策為優先。在此當中，包含錄用考試制度在內的公務員制度改革將會被賦予何種定位，還是個未知數。

8. 譯註：直接隸屬主君的家臣。

法國公務人員考試任用制度：總論

Gérard Marcou^{*}

李鐸澂^{**}（中法筆譯）

公開考試，乃是法國公務人員，獲得任用之基礎制度。不僅法國三大類型公務人員（中央公務員、地方公務員、醫療體系公務員），悉數適用公開考試之制度；甚至在公務員身分法規之適用範圍之外之事項，也有採取公開考試之情形。採取公開考試之目的，在保障所有公民，對於政府部門職務，皆有各依其能力與才華，公平競入公職之權利（1789 年公民與人權宣言第六條）。是以公開競試，亦為全體法國公務人員體系，貫穿其職業生涯之基礎原則。然而，人權宣言雖早在 1789 年即已宣告公開考試之原則；但公開考試，實際上從十九世紀之末起，方始逐步推廣，而逐漸成為錄取公務員之正常方法。即便如此，在相當長期之時間內，行政機關之專擅權力，仍不時凌駕於考試錄取結果之上；抑且，不少公務職務之任命，仍僅憑部長一人一己之裁量，即可派任。直至第二次世界大戰結束後，1946 年第 2294 號，公務員一般身分法（loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires，以下亦稱『總則身分法』，幫助瞭解）始行公布，其中明文規定：「公務員，除法律別有規定者以外，以公開考試而錄取任用之。」以這部法律為起點，法院開始判決，命令行政機關遵守公務員錄取程序之平等考試原則。吾人可以因此而確認，公平競入公職之理想，與真正正常態而發生錄取效用之考試手段，此兩者之切實結合，係晚自 1950 年代之後才實現¹。

公務員之任用，乃是終身公務員制度之基礎問題。圍繞於公務員制度上之辯論，以及有關公務員任用方式之辯論，兩者其實緊密牽連。如果公務員制度上之爭論，其實很多就是集中在考試制度上之爭論；那麼在考試制度上，也存在關於考試制度本身之辯論，特別是針對考試之錄取名額、考試之形式、以及任用之方式，項項都有爭論。

對於公務員制度之辯論，自從 1946 年「公務員總則身分法」公布之後，便從未停止。雖然爭論不休，然 1946 年之公務員總則身分法，由 1983 年、1986 年另外兩件法律，做修正之後，至今仍為法國公務員制度之基礎法律。其實在 1946 年後，仍有人提出「回溯以往制度」式之修正建議，亦即減少法定身分公務員之數量，代之以契約聘僱身分之公務員，並提議增加契約身分之公務員，使之成為公務員團隊之主體數量。此類建議數量繁多，其中有三件建議，值得在此一述。

第一件建議，乃由 UDF 黨² 國會議員 Gérard Longuet，於 1979 年提出。Longuet 氏認為，應將公務員區分成中央公務員（國家公務員）與地方公務員。中央公務員身分仍為法定，然地方公行政服務之人員，由聘僱局，依照類似私人企業之團體協約（convention collective）之契約，而聘僱之。此等聘僱局又分為省立聘僱局（agence départementale），或道立聘僱局（agence régionale，按：法國地方制度，合數省為一道），而此等聘僱局決定招聘公務員之標準，Longuet

* 巴黎第一大學地方自治行政研究中心主任，巴黎第一大學、國家師範學院合辦之國家行政學院考試準備中心主任（Directeur du GRALE et de Prép'ENA Paris I-ENS）

** 巴黎第一大學法學博士候選人

1. 原註 1：Voir notamment : EDEL, Frédéric, « Deux siècles de principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics », *Revue française d'Administration publique*, no 142 « Les concours administratifs en question », 2012, p.339.

2. 譯按：Union pour la démocratie française 法國民主聯盟，法國中間偏右政黨。

氏進一步提議，乃是依靠「達到門檻之考試 examen」為已足，而不再是「定額競試 concours」³。此一提議，係在季斯卡總統任期即將結束之時提出，因為招致太大之抗議聲浪，遂胎死腹中。

第二件建議，係由法國平政院 (Conseil d'État)⁴ 於 2003 年之報告所提出。此一報告比 Longuet 議員之態度，當然和緩得多，只提出允宜修改公務員身分之法律架構，俾在人事上之管理，更具彈性。平政院 2003 年報告提議，將法國公務員過於繁多之各類「職系 corps de fonctionnaires」，盡量重組、合併，最好能將職系之數目，控制在 50 個以下之「管理系 cadres de gestion」。於此等 50 個管理系之中，可容許各公務員最大程度之互相調動；且亦容許簽訂契約而來之公務員，佔一席之地。此等公務員契約，其內容係仿自公務員總則身分法之規定，並且亦由團體談判協約而制定，且將來有可能將此等契約公務員，認定為法定公務員。不過，簽訂契約公務員之數量，數目有限制，而且其地位亦必須在法定公務員之下。十分明顯，平政院該報告，已將私人企業受雇人之身分，與法定公務員之身分，做相當程度之拉近，而且對公務員制度之特徵，做較為寬鬆之解釋，不再如以往盡採嚴格解釋。報告也建議，在公務員考試過程中，亦應更加善用考生原有之職業經驗；對於已在公務員體系之外，獲得職業經驗之人，考試過程應提供誘因，使此等公務員體系外之職業人士，有進入公務員體系開展職業生涯之可能。若果如此，則表示必須重新審視「公務員考試」之概念，同時亦須加強在職訓練之開展。該報告並不批評公務員法定身分之制度，亦不挑戰作為考試基準方式之定額競試制度⁵。該報告對於近年來考試制度之興革，頗有影響。

第三件建議，比第二件建議要激進，此係為「公務員未來之白皮書 *Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique*」（俗稱 Silicani 報告 Rapport Silicani），於 2008 年底出版⁶。該報告，係由前任總統薩科齊 (Sarkozy) 甫當選後，登即召開之「公務員全國會議 *conférence nationale sur la fonction publique*」而產生。該項全國會議，對於公行政服務與公務員之價值觀 (valeurs)，提出再定義 (redéfinition)；不過，係以不具規範效力之「公行政服務與公務員之價值觀基本守則 *Chartre des valeurs du service public et de la fonction publique*」之表述方式，而提出之。此一建議，其實乃以字義較為廣泛之文本，削弱公務員制度之原則⁷，以便於使法定身分公務員，更多讓位於私法契約關係之公務員⁸。白皮書在事實上，係提出更替現行之公務員制度之建議，並且破壞 1946 年公務員總則身分法以來所創立之制度基礎；其係增加「私法契約空間」，而壓縮「法定身分空間」⁹。而且雖然白皮書，並未直接攻擊公務員定額競試之制度；然白皮書之行文用字，卻對現行公務員制度與其實務運作，做出相當歪曲與誇張之判斷，例如以下文句：「今日所採行之定額競試，其結果，非但不能在國家所需要的才能中，辨識出真正優秀的人才；而且，只不過是決定考生『一試定生死』之等第而已。因之，是對於知識之熟識程度，而非能力才幹之高低，構成考試勝負之選

3. 原註 2：Longuet, G., Avis au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de budget des Services du Premier Ministre – Fonction publique, du projet de loi de finances pour 1980, Doc. Assemblée nationale session 1979-1980, n°1296, tome III.

4. 譯按：Conseil d'État，舊譯中央行政法院，或最高行政法院。然而此一機關，僅約三分之一之院員，負責行政訴訟之終局審判；高達三分之二之院員，係投入對於政府法律草案、行政命令草案之審查；或對於政府之措施，提出法律諮詢意見（例如法國境內極端伊斯蘭教派，下令女性必須穿著遮住臉龐與眼睛之全身罩袍，而政府擬立法禁止之，此一禁止立法，是否合法合憲、或合於歐盟法規等）；或擔任駐外大使，或派駐部長辦公室擔任要職而參贊機要；或提出前瞻事項之報告，例如本件公務員身分報告即是。其行政訴訟以外之職權，甚為廣泛。且其院長，係為法國總理，名義上隸屬於行政機關，與吾國之最高行政法院之職權與角色，相差甚巨。為避免誤解法國制度，爰譯為「平政院」，蓋「求政理之平」（與吾國 1914 年創立之『平政院』用意相彷彿），以表達法國該機關，兼有參預國政（事前）與行政訴訟（事後）之特色。

5. 原註 3：Conseil d'État, « Perspectives pour la fonction publique », Rapport public 2003, *Etudes et Documents* no 54, La Documentation française, notamment pp. 329-359.

6. 原註 4：Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique, sous la direction de Jean-Yves Silicani, Paris, La Documentation française, 2008.

7. 原註 5：On en trouve une synthèse claire et méthodique dans le livre de Eliane Ayoub : *La fonction publique en vingt principes*, Paris, Editions Frison-Roche, 1994.

8. 原註 6：Ibid. pp.78-80.

9. 原註 7：Ibid. pp.113-114.

拔標準！」¹⁰ 故而白皮書主張，應該將公務員考試之內容，與民間企業徵才過程之內容，盡量拉近。

2008 年白皮書發表後，相當多份關於公務員之報告，均承襲白皮書之觀點。渠等均主張，應重新審視公務員整體之考試制度，以及公務員之訓練制度。近年來，幾項枝枝節節之小改革，亦遵循白皮書之建議，有些改革甚至是採行更早年代之前述第一、第二項建議。平政院評事，Christian Vigouroux，描述近年之此種改革，乃是「地下化之變遷 transformations souterraines」¹¹。不過話雖如此，近年來之改革，仍不與 1946 年架構之公務員體制，有完全矛盾之處：例如 2007 年，以 2007 年 2 月 2 日法律，制定之「終身職業訓練 formation professionnelle tout au long de la vie」；實則自 1971 年起，法律已制定「在職（繼續）訓練 formation continue」。又如，諸改革主張，應更重視職業經歷經驗，勝於只重視文憑。實則自 1946 年起，公務員之考選任用，即已採行兩種考試並行之制度，甚至還設計出第三種重視職業經驗之考試。誠然一開始，此類針對職業經驗之考試之內容，並不妥善，導致成效不彰，然那是因為一開始之職業經驗考試內容，只是模仿一般針對外部人員（concours externe，即具有一定學歷即可報考之考試）之考試內容而所致。又如，諸改革主張，應重視不同薪給之效應；實則 1946 年公務員總則身分法，即已規定出效率獎金（primes de rendement）之制度。此等近年來枝枝節節之改革，聲稱要變革 1946 年架構之公務員制度，然而其實某些改革卻又只是重複 1946 年制度，遂不免予人模糊紛亂之感。故而上開諸等改革，仍不足以據此認定，法國公務員制度將會有根本性之變革。決定性之關鍵，恐在於 2012 年 3 月 12 日法律之規定。該法律導入，依不定期契約而任用公務員（contrat à durée indéterminée parmi les agents publics）之規定。此舉，或許標明法國公務員體制之改變；也或許只是降低相關人員之擔憂，蓋因此等人員，有可能整併入職系，或者職缺裡，本文以下將再說明。

針對前開 2012 年法律解釋之疑問，究竟要朝何種方向進行，端視目前政府之意願而定。「國家改革、地方分權暨公務員部 Ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique」部長，Marylise Le Branchu 女士，於 2013 年 7 月 11 日之演講中，確認渠將繼續進行 1983 年 7 月 13 日法律之修改與改革¹²。在該次演講中，公務員部長強調：「維持公務員法律規定地位，而非契約規定地位之模式，乃係吾人之共識」；她也闡釋，將修改法律，讓法律賦予公務員契約身分，更多之彈性；但排除公務員轉向全體契約化之可能。另有「公務員倫理暨權利與義務法 projet de loi relatif à la déontologie et les droits et obligations des fonctionnaires」之法律草案，刻正於國民議會討論¹³，將特別加強「共和國價值之明確可見 la visibilité des valeurs républicaines」，且將以大篇幅寫入法條文字之中。Marylise Le Branchu 部長亦強調，將再推出另一部法律草案，「將身分法定制度予以更新 rénovation statutaire」，「對人事管理予以流暢化，使崗位更能找到適才適所之人，也使人員之調動更為便利」¹⁴。而且，關於革新公務員法規之任務，也交付予平政院行政司（la Section de l'Administration du Conseil d'État）之司長研究。該任務之最終報告，將於 2013 年 10 月公布。該報告必須針對下列問題，提出興革建議：公務員招募任用方式之改革；公務員之薪給待遇問題；公務員職業之管理與組織問題；還有公務員個人之職業經歷問題¹⁵。目前吾

10. 原註 8：Ibid. p.120.

11. 原註 9：Christian Vigouroux, « Trente ans après la loi du 13 juillet 1983 », *Actualité Juridique Droit Administratif* (AJDA), 17 juin 2013, p. 1202.

12. 譯按：1983 年法律即係 1946 年公務員總則身分法之修改法，亦即表示守住 1946 年以來公務員制度之陣線。

13. 原註 10：Assemblée nationale, Doc. No 1278, 17 juillet 2013.

14. 原註 11：Le Branchu, M., *Trentième anniversaire de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Discours de clôture du colloque*, http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Espace_Presse/Lebranchu/20130711-Discours-colloque.pdf.

15. 原註 12：

Localtis, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOActu/ArticleActualite&jid=1250265271193&cid=1250265268056&npx=ex3403989>

人尚不能完全知曉，關於招募任用公務員方式之興革方向；然該興革方向，可斷言必不觸動對於競試方式之否定。

就長期眼光觀之，法國公務員法定地位制度，歷經本身持續不斷之重要修正，已成功通過高度穩定性之考驗。僅有相當少數之意見，倡議要推翻公務員之法定地位制度。

對於公務員競試制度之再審視、與對之現代化之工作，原皆已預先排定。相關報告也已陸續推出，而若干技術性之改革，也已根據這些報告而做出。此等技術改革，有許多成果均相當傑出。故而法國公務員考試制度歷年來之不斷改革，確實有連續性貫穿於其中。

至於用來招取公務員之考試制度，向來就是被批評之對象，批評分為兩類：一類是社會意義之批評，一類是管理意義上之批評，而此二者在一部分上互有重疊。首先是社會意義之批評，係批評考試制度只會蒙蔽社會現狀之真相，且會將社會已存在的不平等現狀，予以正當化而已；此與公務員錄取進用之機會，應予平等保障之原則，相距太遠。此批評認為，考試變成只考「先天之出身」¹⁶——先天家庭條件好，即易通過考試。對於此一社會意義批評，已有針對性之措施予以改進。若干考試之應考資格、應考方式，已有改變，甚至若干考試種類乾脆予以廢除。此類改革措施之目的，就在於使公務員之錄取進用管道，更加多元化，以回應社會意義之批評（下文第二章 C 節尚會述及）。然而，吾人亦須知悉，公務員考試制度畢竟是國家機關尋找、錄用適合之工作人員之制度，並非社會政策之工具；考試制度本身不能承載消弭社會不平等之任務，起碼此並非公務員考試制度之首要任務。其次是管理意義上之批評，其指摘考試制度，並不能真正為國家機關選出真正有能力且適合需要之人選。此一批評，涵義要嚴重許多，但亦非陌生：平政院報告之中，已引述前任公務人員總局長，在其參加 1967 年巴黎政治學院（l'Institut d'Études politiques de Paris）考試時，對考試制度之批評¹⁷。然前公務人員總局長亦強調，一系列重要改革已經執行¹⁸，從而公務員考試制度，已可滿足公務機關尋找適合人才之需求。無論如何，定期檢討公務員考試之舉行方式，以及筆試口試之內容，是理所當然之事，而且也一直在做。另外，還有第三類之批評，認為公務員考試制度，剝奪任命機關之自由裁量用人權。為回應此一批評，1988 年，於地方自治機關上，重新引進任命機關之自由選擇權；以及在今日若干行政機關，於考生甫考上尚為受訓學員時，有即得任命若干學員為公務員之權力。不過，考試制度目標之一，即在剝奪任命機關之自由選擇權力，以避免任命機關濫用其選擇之自由。

吾人須再次強調，考試制度並非公務機關唯一之進用人員管道；本來就存在以考試進用人員之例外制度。況且，即使是考試制度除具有各類法國公務員考試制度之共通原則以外，尚亦包含各類廣泛而多元之考試程序與內容。

此處更衍生出另一問題：為使考試制度更能達到錄取適當人才之目的起見，考試制度本身，又演化出許多不同種類之考試。然而此一考試多樣化之演變，帶來之問題乃是：如何區別「考試制度」，以及「其他帶有『選擇性質』之進用方式」之特徵。第一點，考試制度具有三項基本特徵：(a) 考試，乃是針對有限之名額，所進行之選拔程序。(b) 此等選拔乃由獨立於任命機關之外之評審委員團隊（jury），所獨立進行之，而且評審委員之選拔決定，對任命機關有絕對之拘束力。(c) 考試之評審委員，並不查詢應考人之個人檔案。此點與職業考試之評審委員完全不同（平政院判決，CE Sect. 6 mars 2009, « 工業與礦業工程師全國工會案 Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des

16. 原註 13：Sadran, P., « Recrutement et sélection par concours dans l'administration française », *Revue française d'Administration publique*, no 1, janvier-mars 1977, p.58.

17. 原註 14：Rapport cité, p.351.

18. 原註 15：Ibid, p. 352.

mines », no 309922)¹⁹。從而考試制度，即代表選擇權，乃脫出任命機關之手。因此，大部分之研究者均同意，對於上榜人，依其成績之優劣，而決定等第或名次之高低，乃考試制度之基本特徵。然而，亦有重要之考試試種，例如地方自治人員考試，並不採行決定名次高低之原則；此外，大學教師之全國資格考試錄取名單，亦不採行名次高低原則。況且，由現行工作崗位人員，直接進用為公務人員，在地方自治公務員制度中，仍為重要之錄取進用管道。因之，吾人必須對於考試制度之多元化特徵，做更多、更細緻之觀察與歸納整理。不僅須針對錄取進用方式作分析，尚須對於考試之形式，甚至考試制度之本身，均有必要繼續分析與整理其特徵。

吾人即將首先展開第一章，對於法國公務人員考試制度一般原則（總則）之說明。法國公務員考試制度之總則，不僅對考試制度作為進用錄取公務員之基礎通用方式，提供充分之正當理由；而且此總則亦對考試以外之其他進用人員方式，提供規範之法令框架，以及監督方法。其次之第二章，則由法律層面，以及實際操作層面，說明考試制度之組織（l'organisation），亦即考試制度之全體舉辦程序。由決定舉辦考試之「決定」開始，到考試獲勝者之放榜，至上榜人之獲得任用；不是到此為止而已，再加上不服考試結果之救濟管道，行政法院對於考試結果之監督，以及最後階段，立法者在維持法律安定性之前提下，對於考試結果之介入²⁰。

第一章 法國公務員之錄取進用途徑（L'accès aux emplois publics）

以下再分為四節說明：（A）終身職公務員與考試制度：法國公務員，原則上通過考試而獲得終身之任用，乃其制度之特色；（B）憲法依據：此種由考試制度而取得公務員資格之制度，並無憲法上之明文依據。然而在憲法原則上，卻導出有「公務員基本保障 *garantie fondamentale des fonctionnaires*」之原則，亦即由「公民皆有平等競入公職」之原則而產生出來；（C）考試原則之例外用人途徑：前述之公民平等競入公職之原則，不僅拘束公務員考試制度，且此考試制度，乃為法國錄用公務員法制之總則性質之準則；平等競入公職原則，對於其他「非考試」之進用途徑，亦有拘束力。然而非考試之進用途徑，形式相當多元而複雜；（D）對於考試而進用，以及對於其他途徑而進用公務員之評估：儘管非考試之進用途徑，多元而複雜，但絕不因此而動搖考試制度。吾人稍後列舉公務員進用之統計數字，即可知悉公務員制度之綱舉目張 ---- 何者為綱，何者為目。

第 A 節 終身職公務員與考試制度

公務員考試制度，與法國公務員本身之制度性質，緊密關連。法國公務員係終身任職，並以法律之形式，予以規定。第一部法國公務員身分法律，係 1946 年 10 月 19 日法²¹，奠定現行法國公務員制度之基石。然亦須俟至 1983 與 1984 年間，對於整體公務員法律制度重予修改，至此方不只有國家公務員，尚開始有地方公務員之存在。

法國現行第五共和憲法第 34 條規定，「文職與武職公務員之基本保障，由法律制定相關規則。」亦即其餘基本保障之外之事項，概由行政命令訂定之。法國憲法委員會（Conseil constitutionnel），於晚近 2011 年 6 月 11 日，一項違憲先決問題判決（no 2011-134 QPC, question prioritaire de constitutionnalité）之中，闡述如下：「公務員全體，受益於法定身分之保護」（理由第 15）；因之，「公

19. 原註 16：Le Conseil constitutionnel avait pourtant admis, dans des termes très généraux, que le jury pouvait consulter le dossier des candidats, si le statut particulier le prévoit et à condition que cette consultation concerne tous les candidats (CC n°76-67 DC, 15 juillet 1976).

20. 原註 17：Les références jurisprudentielles sont indiquées avec leur numéro, qui permet de les retrouver facilement sur le site [web:www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

21. 譯按：法國稱呼法律之習慣，與吾國不同。吾國逕以法律名稱，稱呼該法；法國則法律雖亦有名稱，但名稱通常極長，不便記憶，且許多法律本身，為法律包裹立法之載體，經常以一部法律，修改其他多部法律。故通常以該法律公布之日期，稱呼相關法律。

務員之身分情形，與私人企業之受聘人員，迥不相同」（理由第 21）。相對於此等之身分保護，「公務員不得主張，維持其法定身分之既得權利（droit acquis）於不變。蓋公務員之法定身分所由生之法律，得由立法者在任何時刻，以有效之法律條文而修正之。」（再參照平政院判決，CE 8 février 1999 « Syndicat PTT-75 de la Confédération nationale du travail », n°180058, 180207, 180334）。

目前，「公務員之基本保障」一詞，尚無一般性之定義；然法院之判決先例，有對終身職之意義，給出相關之定義，例如以考試決定錄用（憲法委員會 CC n°63-23 L, 19 février 1963 ; n°91-65 L, 12 mars 1991）；依照 1983 年 7 月 13 日法律第 14 條之調動（mobilité），構成公務員職業之基本保障（平政院 CE 8 février 1999）；在調離原單位之後，有要求回到其被調動前之原職系，重新工作之權利（droit à la réintégration dans un emploi de son corps d'origine，平政院，CE 2 mars 1988 « Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale CFDT », n°61225）；為執行應該晉階，方可執行之職務，有要求晉階取得工作之權（droit d'être « affecté à un emploi pour exercer les fonctions afférentes au grade »）；以及，若任命公務員至一不合其階級之工作，任命機關必須有取得公務員同意之義務（l'obligation de l'administration de recueillir l'accord du fonctionnaire pour le nommer dans un emploi ne correspondant pas à de telles missions，平政院，CE Ass. 28 décembre 2009 « Syndicat national du travail, de l'emploi et de la formation SYNTTEF-CFDT »）。

1986 年第 634 號法律第 16 條，規範公務員之權利與義務：「公務員，以考試而錄取任用之。但法律別有規定者，不在此限。」考試與公務員之聯繫，即在不僅於錄取初任資格之有無，以考試定之；而且公務員之晉階升等，亦即容許公務員得以晉升，從事更高階職務之資格，亦以考試而定之。不過公醫療體系之醫生，並不依據上述法律，而定其身分；蓋醫生在理論上，仍屬於自由業人士。故而公醫療體系之醫生，雖具有公法上之身分，然而不屬於公務員一般身分之規範範圍（而係由 1984 年第 131 號律令而規範之，Décret n°84-131 du 24 février 1984）。

整體而言，至 2010 年底為止，法國行政機關之中，屬於公務員一般身分（總則身分）範疇規範之公務員，有 5,229,000 名，其中 4854,000 名為全職人員。在此 5229000 名公務員之中，中央公務員佔 44 %，地方公務員佔 35 %，醫療公務員佔 21 %²²。

中央公務員，與醫療公務員，係以「職系 corps」來劃分；地方公務員，則以「職缺 cadres d'emploi」而劃分。每一職系或職缺，均由經平政院審議而通過之律令（décret）²³，再針對每一職系或職缺之特色，制定對於公務員總則身分之任務，以及適用方式（亦即關於該職系或職缺之錄取進用、晉階 之規定等等）。使該職系或職缺之全體公務員，在其職業生涯之中，都有晉升到相同官階，與做到相同工作之機會。此等進一步落實總則身分規定之律令 --- 公務員身分之分則規定（le statut particulier），也進一步對各該職系或職缺群體之公務員，制定上下官等位階之秩序：由上而下，分為 A、B、C 三級。A 級官等，乃是引領觀念與負責管理（de conception et d'encadrement）；B 級官等，乃是處於中間階層；C 級官等，則是負責支援與負責執行（de support ou d'exécution）²⁴。職系與職缺之結構，甚為重要，公務員從錄取任用伊始，即在此一結構中展開職業生涯。「職系」與「職缺」之區分如下：其一，職系，乃是一種職業生涯，與工作之管理，相協調之法律架構。易言之，在此職系裡，一組系列之工作，就設計給此職系內之所有人，均可從事之。其二，職缺則與職系不同；在中央級之機關，可彼此流通之相近似之工作較多，容許公務員雖在不同崗位調動，然其職業

22. 原註18：Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2012*, p.83.

23. 譯按：法國行政命令之一種，位階最高，僅次於法律，並僅得由總統或總理而訂定發布。另須注意者，乃律令之內容，不僅得為抽象之行政命令，亦得為具體之人事命令，爰譯為「律令」，以兼顧抽象與具體之特徵。

24. 譯按：法國之 A、B、C 官等，或可與吾國之簡、薦、委官等，相互參照。當然彼此有相當之不同。

工作性質，仍能保持一貫之連續性。然而地方自治機關不同，各地方自治團體，工作情形各有不同，因此工作之管理，端視於各地方自治團體之情況而定。從而，地方公務員之職業生涯，基本上必須依附於地方機關之決定。地方機關於此，對於公務員工作之管理，握有責任，且握有任命權力。根據統計，總共存在有 50,000 個地方公務機關之「雇用單位」。近年採行之醫療體系公務員改革，將原本醫療公務員所本之職系管理，向地方自治團體之職缺管理方式，更為靠近。

近年公務員之改革措施，目標在盡量降低各類公務員彼此之間之森嚴藩籬，俾使人事管理，與公務員之調動，更為容易。目前於中央公務機關，總共有 380 個職系，其中 223 個屬於 A 官等；而此 380 個職系中之 90 個職系，涵蓋 90 % 之人員數量。在 2015 年底之前，吾人計畫取消 150 個職系²⁵。於 1980 年代，曾經存在高達 1200 個職系。現在較新之職系數目與職系定義，更能符合實際之崗位工作內涵。於地方自治機關方面，由於創設時間離現在較近，故而對於工作之管理，當即採行較為簡化之體系：地方自治團體，僅有 8 項工作種類（filières），對應相當之專業工作能力；並且有 55 個職缺，A、B、C 三種官等均分佈於其中²⁶。

尚須一言者，乃是武職公務員 --- 軍人之法律身分。國防法典第四部第一編（Code de la défense），即為其規範法源。另外，亦尚有普通法院法官之特殊法律身分，此乃依據憲法第 64 條，所制定之 1958 年「建制法（Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant la loi organique）」，而規範之，目的在保障法官之獨立。

最後尚須費筆墨而介紹者，乃是「工商業推展局 chambres de commerce et d'industrie」，「農業推展局 chambre d'agriculture」，與「手工業推展局 chambre des métiers」之行政人員。對於此類依據法律，而設置之「公營造物（établissements publics，設置法源為商事法典 Code de commerce 第七編第一章）」，1952 年第 1311 號法律（loi n°52-1311 du 10 décembre 1952）因而規定，其身分法規，必須由「國家勞資平等參與委員會 commission nationale paritaire」，由成員為上開各該推展局之機關負責人，與受聘僱（廣義）工作於其間之人員，雙方人數平等所組成之受國家承認之委員會（譯按：等於勞資談判委員會之作用），經談判而制定通過之。但此份身分法規通過後，仍必須送交該管業務監督之部，經該部之批准，始生效力。

前所述之各種特殊身分之公務員，其實仍是按照公務員身分總則，而逐步建立其各該種類之公務員運作體系。而此一公務員身分總則，實乃長久以來，由行政法院之判決先例，在 1946 年公務員總則身分法制定之前，即已逐步累積而成。

公務員身分總則，其中一項最基礎之原則，即為錄取進用，必須藉由考試。此一考試原則，甚至擴大至其餘公行政服務之領域，值得在此說明，諸如：

- 社會福利保險機關之領導人員，與該機關之會計單位人員：渠等係由勞動法典（Code du travail），以 1968 年 6 月 25 日之團體協約（convention collective du 25 juin 1968）為本之團體協約，而聘僱之。然該團體協約，形式上雖非法律或行政命令；但其實質內容，則大量引用公務員法之規定與實踐經驗，特別是有關工作保障之領域（雖然，其保障工作之強度，不如公務員法律保障之強）。抑且，前開人員之錄取進用，係藉由舉辦考試而決定；此一考試，開放予國立高等社會福利學院（l'Ecole nationale des hautes études de sécurité sociale）之學生報考。錄取之後，其生涯之展開，由團體協約規定之。目前之團體協約，係於 2005 年 7

25. 原註19：Ibid., p.57.

26. 原註20：Centre national de la fonction publique territoriale / Direction générale des collectivités locales (Ministère de l'Intérieur), *Bilans sociaux 2009*. Il s'agit d'une synthèse de l'ensemble des données sur l'emploi public dans les collectivités territoriales.

月 22 日所通過。

- 法蘭西銀行（Banque de France，即法國中央銀行）之人員（但此銀行中，單純執行業務之人員除外）：法蘭西銀行，乃「資產屬於國家之公行政機關 « institution publique dont le capital appartient à l'Etat »」，其設立之法律依據，為貨幣財政法典，第 141-1 條法律（Code monétaire et financier : art. L.141-1）。法蘭西銀行之地位，相當特殊；平政院判例認定，其為內部組織特殊之公法人（une personne publique soumise à un régime particulier）。尤其於內部人事之組織與管理上，係由法蘭西銀行董事會，通過之章程，管理運作之。然該份銀行章程，乃嚴格按照貨幣財政法典第 141-1 條法律之規定，而所制定；並且，該章程尚必須符合勞動法典之中，與法蘭西銀行公行政任務所相符合之規定。最後，該章程尚須由財政部批准。因之，前開法蘭西銀行之人員，乃依照公法上之制度而作規範；若有爭訟發生，歸行政法院審判管轄，而不受普通法院管轄（平政院判決，CE 1er avril 1998, n°165410 ; 22 mars 2000, n°203854 ; 4 décembre 2002, n°234418）。

仍值得介紹者，乃是法國之公有企業（entreprise public）。不少公有企業，係於二次世界大戰結束之後即行創設，在當時之時空環境下，公有企業工作人員之身分，準用公務員之身分規定。然多年以來，公行政服務不得中斷之原則（continuité du service public），為公有企業所遵守，遂將維持公有企業人員身分之穩定予以正當化。在若干公有企業，在若干工作種類上，考試制度以決定錄取與否（例如法國國有鐵路公司，SNCF）。然亦有公有企業之用人，係以人員實習為基礎，例如法國電力與瓦斯公司（EDF）。

以下，吾人僅就適用公務員身分總則之文職公務人員，加以說明。

第 B 節 公務員考試之憲法依據

且讓吾人再審視，憲法第十三條之規定：總統，任命文職與武職公務員。該條文亦同時臚列，必須經由部長會議（Conseil des ministres，由總統主持）所討論通過，所發布之律令，而任命之高級公務員職務名單。該條之職務名單，稍後由 1958 年 11 月 28 日敕令（l'ordonnance n°58-1136 du 28 novembre 1958），予以更明確之規範。該敕令規定，由總統得單獨決定任命之公務員；並且又將若干公營造物，與若干公有企業之領導階層之任命權，授權予律令去規定。此等獨斷獨行之總統任命權力（pouvoir d'appréciation discrétionnaire），僅存在於對若干國家高級公務員，始為如此（參照第 C 節，第四項）。

憲法委員會之判決先例，將公務員法上之幾項基本原則，賦予憲法價值之效力。

其中最重要之一項，厥為 1789 年公民暨人權宣言第六條：「法律，乃全民總意志之表現載體。.... 法律之前，所有公民一律平等，且公民均得依其能力，除其品德及才華外，不應受限於其他之差別，而公平擔任一切要職、席次、與公務職位。」

然而與之相反者是，憲法並未規定，應以考試、競試，作為錄取進用之標準。此一考試而錄取進用之制度，乃是應以立法性質條款，所規範之「基礎保障」。此等基礎保障，亦僅得由法律條文之規定，予以排除適用；不得以行政命令，予以牴觸。然而，人權宣言第六條之效力，亦對其他方式之錄取，有拘束力：「任何具有憲法價值之規則或原則，均未禁止立法者，對於若干身分特殊之公務員，得立法以不經考試之途徑，而錄取進用之。然任何法律條文，均不得因此而解釋為：錄取進用人員，可不必遵守公務職位之平等進入原則（憲法委員會，CC n°84-178 DC, 30 août 1984 « Statut de la Nouvelle-Calédonie »）」。

從而，重點在於公務職務僅得因為能力、品德與才華之因素之考量，而有平等競入之途徑。憲法委員會於晚近之判決中，再次嚴肅強調此點：「公務職務之平等競入途徑之原則（l'égal accès des citoyens aux emplois publics），在人員之錄取進用時，僅得考量公民之能力、品德、與才華之原則。（CC n°2012-656 DC, 24 octobre 2012 « Loi portant création des emplois d'avenir »）」。實則，憲法委員會早在 1983 年 1 月 14 日之判決中，已第一次確認此一原則；當時爭訟標的，乃為國家行政學院（l'École nationale d'administration）之入學考試，創設出第三種考試途徑（CC n°82-153 DC, 14 janvier 1983 « Loi relative au statut général des fonctionnaires »）。首開之 2012 年憲法委員會判決，不過是重述 1983 年判決之判辭而已。故而考試只是此一「基礎保障原則」下，其中一種遂行該保障原則之方式而已。立法者仍得因為不同之目的，立法採行其他種類之錄取方式。再者，人權宣言第六條，並不禁止立法者：「基於公行政服務之不同需要，對於不同培訓學校之入學考試，或對於不同職系職缺之公務員錄取，因考慮到不同崗位職業之故，而設置有所差異之考試規則（CC n°82-153 DC, 14 janvier 1983, précitée）。」基於與此相同之法理，在錄取查驗與監督之職系工作（corps d'inspection et de contrôle）時，法律創設由外部招考人員之途徑；憲法委員會，誠然容許該法律賦予政府相當廣泛之裁量權限，但亦強調：「（該法律）並不因此而允許，政府即得做出不遵守人權宣言第六條之任命；蓋人權宣言第六條仍強制要求，應考人之是否錄取，仍應由渠等之能力，是否符合公務職位之所需，而予以決定。（CC n°84-189 DC, 12 septembre 1984 « Loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public »）」。於 2009 年醫療單位改革法之制定時，憲法委員會再次強調相同之法理。2009 年該部醫療單位改革法，容許無公務員資格之人士，得任命成為醫院等公營造物領導團隊之成員；而該領導團隊之成員，原則上應由公務員擔任之。於此情形，憲法委員會認為：「確保公務職位之平等競入原則，確實受到遵守；以及對於應試人能力之考驗考察方式，皆屬於制定行政命令之行政權。是故，應由相關權責之行政機關，依照應試人是否能符合任務之能力，做出任命與否之決定（CC n°2009-584 DC, 16 juillet 2009）。」

憲法委員會所立下之基礎保障原則，亦包含針對行政機關為考試而訂定之行政命令條款，或所採行之具體行政行為，以及任命該當應試人之決定，行政法院之法官，皆有對之監督之權力。據此，平政院撤銷一項「裁量出現明顯錯誤之行為（erreur manifeste d'appréciation）」；該案係一名圖書館督察之「錄取外部人員（tour extérieur）」²⁷之任命，遭到平政院撤銷之案件。緣該圖書館督察，其公務員生涯之開始，係擔任海事貨物督察；其後，擔任困難青年之職業更生保護工作；然毫無任何與圖書館有關之工作經驗，就被任命為圖書館督察，該任命因而被平政院撤銷（CE Ass. 16 décembre 1988 « Bleton et autres c. Sarrazin », n°77713）。然而與此相反者，一名文化事務督察之任命，則受到平政院之判決確認，因該文化事務督察，前曾有在建築領域之工作經驗（« Association générale des administrateurs civils c. Dupavillon », n°71862）。若規定任命條件之法規，遭到逾越權限之修改，且此等修改，正係為任命兩名已內定之人士而設，該件法規亦遭到撤銷（CE 13 janvier 1995 « Syndicat autonome des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration », n°145384）。此外，又是一項「裁量出現明顯錯誤之行為」，遭到撤銷：某位經濟與財政督察，經由外部人士之錄取途徑而受任命。然該位督察之任命，與才能委員會之審查意見，完全不符；蓋該位人士，欠缺經濟與財政方面分析之經驗，亦從未在管理階層任過職、或負擔

27. 原註21：Cf infra, C.3.

過責任（CE 23 décembre 2011 « Syndicat parisien des administrations centrales économiques et financières », n°346629）。因此該任命被平政院撤銷。

有關歧視女性之障礙，在近幾年也逐漸被撤銷。此亦因為 1946 年一般身分法之緣故；蓋該部法律跨出劃時代一步，打破傳統禁止兩性間之性別歧視，但同法第七條規定之情形，則不在此限。若干特殊身分之職務，仍保留只錄取男性，或採用兩性不同之錄取標準，將來皆須受到行政法院法官之監督，行政法院法官將審查行政機關所申辯之理由。較新之一般身分法，即 1983 年 7 月 13 日法律，只規定差別錄取仍存在，然僅限於例外之情形：「不同之性別，對工作之執行，構成決定性之條件時」始洽（該法第六條之一，2012 年 3 月 12 日法律亦同）。然而歐盟法院，對於監獄單位之外勤人員，以及中央警察隊伍裏，所採行之性別差異錄取行為，宣告不法（30 juin 1988 « Commission c. France », aff. C-318/86）。因而，當系爭案件轉回法國時，平政院即針對該案件之中，拒絕一名女性登記應考之行為，做成撤銷之判決（CE 7 décembre 1990 « Ministre de l'Education nationale c. Mme Buret », AJDA.1991, p.405）。另外，對於無法因為工作之性質，而取得正當理由之性別差異錄取，亦遭到撤銷（CE 19 décembre 1993 « Mlle Martel », AJDA.1994, p.407 ; CE 11 mai 1998, « Mlle Aldige », RFDA 1998, p.1011）。是故，2012 年 3 月 12 日法律，就僅照 1983 年 7 月 13 日法律之文字，予以沿用，未做修正。

但是，對於「選舉政治以外職務 autres que les fonctions politiques électorales」之決策組織，尋求女性與男性同等參與之途徑，並不當然導出「於能力上，以及於共同之效用，應考量性別同時存在之因素」之結論（憲法委員會，CC n°2006-533 du 16 mars 2006 « Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes »）；於評審員之組成時，憲法委員會也得到與前開案件，相同之結論（CC n°2001-455 du 12 janvier 2002 « Loi de modernisation sociale »）。故而，為加強女性與男性平等之強制要求，2008 年 7 月 23 日之修憲，已將憲法第一條之文字，修改如下：「法律應促進女性與男性，於選舉公職職位，與選舉職務之參與平等。法律亦應促進兩性於職業與社會領導責任之參與平等（重點為 Marcou 教授所加）。」此一新規定，促成 2011 年 1 月 27 日法律（loi n°2011-103 du 27 janvier 2011）之通過。該部法律，旨在強化女性在於公、私企業，對領導階層會議，或監督會議之參與。2012 年 3 月 12 日法律亦規定，女性與男性之差異參與（人數），應於評審委員會與選拔委員會之組成之中強化之；於公行政機關之組織與運作，有諮詢功能之單位亦同，「俾使女性與男性，在此等諮詢功能之單位，負起均衡之責任。」（該法第六條之一，第三項。）然而該條新條文，並不構成推翻 2006 年 3 月 16 日憲法委員會判決之結果。

由於歐盟條約制定有「工作者得自由遷徙」之規定；因此，人權宣言第六條之規定，不得解釋為「只將公務職務之工作，保留予原宣稱『人權宣言』之國家（按：即單指法國）。」故而，公務員職務，開放予其他歐盟會員國公民參與之法律，在滿足下列條件時，即為合乎憲法之規定：法律只對因國籍而得有職務參與利益之條款，設有除外規定者；以及開放給外國公民之公務工作，係與國家主權之行使可資分割之情形。符合此二條件時，此等開放法律即為合憲（CC n°91-293 DC, 23 juillet 1991 « Loi portant diverses dispositions relatives à la fonction publique »）。

第 C 節 考試錄取以外之途徑

此等考試錄取以外之公務員錄取途徑，相對眾多。然此等「例外」途徑，在內容上以及在設置此等途徑之目的上，均各有不同。以下分為五項敘述：（1）首先，吾人應知，公務機關除任用公務員以外，尚得任用依照私法契約而來之人員；惟該私法契約之內容，亦由公務員總則身分法所明訂，

並非漫無限制。而依照私法契約任用之人員，非經考試不得擔任嚴格意義之公務職務。（2）其他例外，係為回應社會目標而設置。其中，若干例外途徑確實設計來直接加入公務職務，然而憲法委員會對於此等例外途徑又設有限制。（3）所謂「外部途徑 *tour extérieur*」，實乃考試制度之主要例外途徑。而且此等外部途徑，亦總是在高階公務職務上，賦予行政機關相當大之裁量權力。（4）若干公務員之任命，確實屬於獨斷獨行權力之行使結果。（5）然而，除開上述四種之例外途徑，今日尚有一種任命，係針對公務機關領導階層，任命非公務員來參與。此乃因為管理上之需求，而發展出來之新型途徑，與前述四種又都不同。

尚有一種對於考試制度之例外，此即為 2013 年 7 月 22 日，2013 年第 660 號，關於高等教育與研究之法律。該法規定，對於 A 級官等公務員之考試，或錄取程序，應該由其個別身分分則之公務員法規規定，予以改良，俾使「確保能充分掌握，受研究型之培訓時，所習得之專業經驗；或受訓人本身已獲得博士學位時，其人能傳授其所研究之職業經驗（*d'assurer la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle résultant de la formation à la recherche et par la recherche lorsqu'elle a été sanctionnée par la délivrance du doctorat*）」（研究法典第 412-1 條法律 *nouvel article L.412-1 du Code de la recherche*）。」

1. 依契約任用之人員

原則上，依照公務員身分一般法，文職公務機關之永久性質工作，皆應由公務員擔任之（1983 年 7 月 13 日法律第 3 條）。惟此處存在有若干例外：於公營造物，或特殊行政單位（指獨立之公務機關、或獨立之行政機關），有經由律令所特許時（律令羅列出一張清單，受特許之特殊行政單位、或公營造物，會列名其上，俾便管理），渠等之永久性質之工作，得不由公務員擔任，而得由該等機關，自行按照契約而錄取進用之人員，擔任之。此外，尚存在他種類型之公務員任用例外，然而此類例外情形，卻並非任用契約人員；因此不生此處任用契約人員之問題。

不過，行政機關之所以任用契約人員，而不任用公務員，就在於契約任用人員，僅能處於補充之地位始可。契約任用人員，係填補臨時空缺；或因滿足業務臨時性、意外性之需要；或因渠等具備公務員所欠缺之能力；又或者只是因為行政機關對於錄取新公務員之程序，事前規劃不良，或錄取流程時間過長，導致人力有空缺所致。行政機關之契約人員係按照簡化之流程，依照公法契約（*contrat de droit public*）而錄用。此一公法契約，將契約人員之身分，依照法律與行政命令而規範之。故而，此等契約人員，並非私法契約上之聘僱人員，因而亦不適用勞工法規之規定。

1946 年公務員總則身分法，對於任用契約人員，設有相當嚴格詳密之限制。然隨時間之經過，任用契約人員之可能性，已逐步放寬，對三類公務員皆然（中央、地方、醫療）。2012 年第 347 號法律（*loi n°2012-347 du 12 mars 2012*），大幅修正契約人員之制度。最主要之修改，厥為准許以「不定期契約 *contrat à durée indéterminée*」之方式聘僱人員。

簡而言之，在下列情形，法國中央行政機關，即得聘僱契約人員（法律依據 1984 年 1 月 11 日法律，第四、第六條）：

- 若干職務之工作，完全缺乏有相對應職系之公務員（此涉及若干極為特殊之工作）；
- 於 A 級公務員之工作，「若工作性質，或業務性質之所必須」；或 A、B、C 三級之工作，須在海外進行者，可聘僱契約人員擔任之；
- 職務工作具有恆常性質，然工作時間，不超過正常業務時間之 70 %。

於前開三種情形，得以不定期契約，聘僱人員（第六條之一）。而所謂之定期契約，係指最長聘僱期間為三年，可續約一次，總共為六年。對於一員工，原已在同一行政機關，有六年之契約工

作經歷，而行政機關又再與其提議聘僱時，應改為不定期契約而聘僱之。

此一變革相當重要，幾乎已涉及基本原則之變動。直至目前為止，法律一直針對非公務員之人員，提供整合、嵌入 (intégration) 至各職系公務員之計畫。惟此等整合措施，均以考試程序而辦理之。現今，以不定期聘僱契約之方式，就並非真正整合入公務員之中，故而較欠缺吸引力。然無論如何，新法律畢竟大幅降低行政機關使用聘僱契約之困難。將來會出現間接，然卻確定之影響：可能越多行政機關繞過考試，逕以聘僱契約行之；而此作法，對於應僅憑能力、品德與才華，而平等競入公職之原則，顯然不能提供任何保障。

此外，尚有因為特殊情況之所需，而其餘使用聘僱契約人員之情形；但於此種情形，不得使用不定期契約：

- 公務員因年度正常休假，而且未能尋至另一名公務員來代理工作者；
- 於錄取程序啟動後未完成之前，欲填補暫時性之職務空缺者；
- 為因應臨時性質或季節性質之業務，大幅增加之需求者。

2012 年 3 月 12 日法律，亦大幅提供地方自治團體，以及地方自治團體管轄之公營造物，聘僱非公務員人員之可能。前述之中央機關得任用契約人員之條款，於地方自治團體，亦適用之。除此之外，對於人口不滿 1000 人之市鎮，或人口不滿 1000 之市鎮團體 (groupements des communes)，其市長之秘書；低於正常業務時間 50 % 之非全職工作；人口不滿 2000 人之市鎮，或人口不滿 10000 人之市鎮團體，應執行上級機關交辦之業務之情形，亦得使用聘僱契約人員。然在上開情形，初始之聘僱契約期間，皆為定期三年之契約；僅在該人員工作滿六年之後，新議約時，始得轉為不定期契約 (2012 年 3 月 12 日法律，第 3-2 條、第 3-3 條)。若聘僱契約人員之工作，係為恆常性質；且該恆常工作，列為為職缺者，則至遲於聘僱契約期間屆至後，該聘僱人員，由聘僱其之地方自治團體，以「實習公務員 fonctionnaire stagiaire」之身分，在該職缺上，任命之 (同法第 3-4 條)。故而，2012 年法律，為地方自治團體在任用人員上，大開便利之門；得不藉由考試，而得藉由實習而任用。由地方自治團體之政治性質以觀，吾人不得不憂慮此一新任用途徑，實將導致地方自治團體公務員，走向政治化與酬庸化之境地。

2012 年 3 月 12 日法律，亦修正 2006 年 1 月 9 日關於醫療人員之法律，將相同之任命契約人員條款導入；故醫療體系單位亦得使用定期契約、或不定期契約之聘僱人員。與中央與地方之情形相同，服務六年以上之契約，即應轉為不定期契約。

根據「2012 年度公務員報告 *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2012*²⁸」，不具公務員身分之人員，在十年之間，所佔機關人員之比例，由 14.8 %，增加至 17.2 %；在 2010 年 12 月 31 日時，總共有 898,000 名。地方自治團體，使用契約人員之人數最高，佔地方自治團體機關總人數之 19.4 %；中央機關聘僱人員，佔中央機關總人數之 15.8 %；醫療體系聘僱人員，佔醫療機關總人數 16.5 %。此一數據，已比 1970 年低甚多：當年中央機關聘僱人員佔總人數之比例，為 24 %；在地方自治團體，市鎮層級，聘僱人員比例為 33 %，在省一層級，竟高達 50 %；醫療體系之聘僱契約人員，則佔 16 %。況且，當時聘僱契約人員所受之保障，比今日惡化許多²⁹。從而吾人可知，自從 1980 年代進行公務員法制改革以來，確實重建行政機關職務之秩序，也業已減低聘僱人員所佔總機關人員之比例。然而 2012 年 3 月 12 日法律，開不定期聘僱契約之門，很可能會將原

28. 原註22：Publié par le ministère chargé de la fonction publique, Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, La Documentation française.

29. 原註 23：Le bilan de la situation au début des années 1970 a été réalisé dans l'ouvrage suivant: Institut français des Sciences Administratives, « Les agents non titulaires dans l'administration », *Cahier* n°12, Editions Cujas, Paris, 1976.

本發展良好之趨勢，予以翻轉。

2. 因社會政策之目的，而設置之公務員任用例外

此處乃涉及，不須經由考試，即可進入公務員之途徑。此類公務員之工作，不需要高等培訓之施行。在三大公務員體系之中，均有此類方便途徑。

有關此等例外途徑之年代最遠之法律依據，厥為「保留工作 emplois réservés」，在 1924 年與 1946 年，均曾發布且時機皆在兩次世界大戰之後。其用意，正在於將工作優先授與戰爭受害者：戰爭之重傷人員、寡婦、孤兒等。2008 年 5 月 26 日法律（n°2008-492 du 26 mai 2008），為最新修正之相關法律依據。此法之規定，亦為「軍事傷殘退休金與戰爭受害者法典 Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre」，第 L394 條至第 L398 條，所採用。2008 年法律，擴大此例外途徑受益人之範圍，下列人士皆得為受益人：恐怖主義攻擊之受害者；於執行職務時之公務員、選舉公職人員遭受攻擊，致使身體受傷受損並喪失恆常之工作能力者；以及若干現役軍人與退伍軍人。此一例外錄用途徑，僅限於 B、C 兩官等之公務員。而關於此一保留工作之人數，不得超過錄用機關總職務人數之 10 %（該法第 L400 條）。然該占有總人數比例之數字，亦得修正為 5 % 至 10 %。其任命程序則如下：錄用機關先對相關人員，做受益人資格之有無，與職業經歷之評估。再將符合資格之人員，按姓名字母順序排列，做成一張任命資格名單。之後，錄用機關再依據其業務之需求，從名單中選擇適合之人員。睽諸實際，按照此一程序所啟動之錄用，從不欠缺待選之人員。

其次，公務員總則身分法，亦允許 C 級公務員之職系或職缺，依據個別之公務員分則法令，得不經由考試，而成為 C 級公務員（法律依據：L. 11 janvier 1984 : art.22 ; L. 26 janvier 1984 : art.38 ; L. 9 janvier 1986 : art.32）。2001 年 1 月 3 日法律規定，在所有 C 級之職系或職缺裏，職等最低且薪資最低之工作，得不經由考試，而以例外錄用程序而成為公務員；該例外錄用程序之執行時間，則為五年。當年此一措施，乃因為考試實在無法適合此類「雙低」工作之人員篩選，而能獲得正當化之支持。由此可知，對於考試體制之檢討，其實更早就可以開始。

再者，2005 年 8 月 2 日第 901 號敕令，進入地方、醫療、中央公務員敕令（敕令即等同於法律，l'ordonnance n°2005-901 du 2 août 2005 est le « parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'Etat »），亦值一提。該敕令之縮寫是為 PACTE，其最新修正版，乃為 2012 年 12 月 17 日法律所修正者（參考：L. 11 janvier 1984 : art.22 bis ; L. 26 janvier 1984 : art.38 bis ; L. 9 janvier 1986 : art.32-2）。該法律規範之對象，係 16 歲至 25 歲，無教育體系文憑所承認之青年。此類青年得經由職業介紹中心（Pôle Emploi，係一公法機關）之篩選後，受任命為 C 級公務員。其錄用契約係一公法契約，期間為 12 個月，最長可達 24 個月。此份公法契約不僅規範工作內容而已，尚包括應參加一份職務交接訓練；且此青年之職務上，還有一名助教，輔佐此青年。於契約期滿後，且該青年獲得符合其契約期間工作之職務，所需之文憑或畢業證書；並且通過資格審查委員會，對於其能力之評估審查者，該青年得成為職系或職缺裡之一名公務員。此一措施，係針對在職場上遭遇求職困難之青年而設，而且提供符合渠等工作職務之培訓課程。

最後一項配合社會政策目的，而所設置之例外任用途徑，則為「未來工作 (emplois d'avenir)」，由 2012 年 10 月 26 日法律，針對考公職，或公職之職業篩選過程，屢戰屢敗之青年而設。此法因送憲法委員會審查，憲法委員會因而得以對於此類例外任用途徑，劃定界線，避免此類例外途徑，傷害公務員制度之基本原則。該法之規範對象，與上一項，前揭 PACTE 法律之規範對象相同；但進一步限縮，只限於被劃定為就業特別困難之郊區與農村青年。從而，此項法律係任用青年，讓渠等

從事社會或環境工作；此類工作之提供者，乃是國家以外之公法組織；或者是私立但非營利之組織；或提供公行政服務之組織。此類青年「受僱人」，係與工作組織簽訂一名為「帶來工作之契約（contrat d'accompagnement à l'emploi）」之私法契約。此契約之內容，係按照 2012 年 10 月 26 日法律之內容而訂立，而該法又係引用勞動法典之內容而來。吾人也將在高等教育機構，領取獎學金之學生經由此一途徑投入到「未來工作」，去郊區或農村擔任「未來工作之教師」。當然其人去達之郊區或農村，有若干地理上之限制，不致讓渠等疲於奔命。而此等領取獎學金之高等教育機構之學生由此階段開始，即可投入公行政服務之業務，或開始擔任國家教育之工作。

憲法委員會對此部法律之判決，認為它合憲，然亦提醒「公民公平競入公務職務之原則，拘束該部受審查之法律；該法律仍應遵守在人員之錄取進用時，僅得考量公民之能力、品德、與才華之原則。（CC n°2012-656, 24 octobre 2012）」³⁰。此一憲法委員會認定之原則用語，亦適用於公務員，以及其他公務職務之人員。至於所謂「未來工作之教師」，憲法委員會認為，此等「歷練基層之教師經歷」，乃被認定為「伴隨公務員考試而來之準備功夫 d'un accompagnement à la préparation aux concours de recrutement」³¹；且此等準備事宜，係由未來之應試人，從事與準備考試相容之教學活動。故而，憲法委員會認為，該未來工作之教師，並非屬於 1789 年人權宣言第六條所稱之公職。更進一步，憲法委員會做出一保留解釋：憲法委員會認為，若「未來工作」之契約，與不定期工作契約相結合，此際該「未來工作」就將認定為 1789 年人權宣言第六條之公職；於此情形，「未來工作」即應受到「考量公民能力、品德與才華原則」之拘束³¹。不過，若只與定期契約相結合，則沒有關係；蓋定期契約之訂立，只「在於短暫執行一項社會目的之條款」。對於地方自治團體所簽訂之未來工作契約，憲法委員會上述之判決意見亦適用之。因之，透過此一 2012 年法律之審查，憲法委員會也對所有欲發展契約人員之公權力機關，提出警示之意見。

3. 考試之外部途徑：外部任命（le tour extérieur）

考試成為選任公務員之制度之後，部長獨斷專擅任命之權力，即遭到嚴重限縮。是故，即便於平政院之編修（auditeurs）³²，開始採行考試制度以任命之後，終十九世紀之世，行政權之獨斷專擅任命權依舊四處充斥。此處「外部途徑（或任命）」之意義，係指一部分數目固定之工作職務，無須經由考試，而係由「外部」所賦與，所任命指派；亦即經由政治權力所專斷而直接任命。今日之法國公務員，在所有經由國家行政學院所招考錄用之職系工作，均存在經由外部途徑，而任命之工作崗位。

由於外部途徑之任命係對考試制度之抵觸，甚至破壞，故而外部途徑之存在，必須要有法律條文之明白依據，而且僅存在於中央公務員之層級。是以外部途徑均在個別法律之中，在以下情形，有明文之規定。

基於政治利益之考量，政治權力保留此一外部途徑程序，而且在中央公務員所有檢查與監督工作之職系，均因 1984 年 9 月 13 日法律之規定，而設有外部途徑。此等外部任命，除年齡之因素以外，無任何其他條件之限制。並且從那時起，此外部途徑之存在從未遭到質疑。以平政院為例，在「主

30. 譯按：法國教師，亦必須通過考試，才有資格任教。

31. 譯按：憲法委員會，實際上係在此定義，雖然「未來工作之教師」之規定，尚不屬於公職，係為合憲；但此合憲，乃是具有條件保留。亦即此一未來工作教師之契約，不得轉化成「不定期工作契約」。否則若綑綁不定期工作契約，該未來工作之教師契約，即為被視為公職；從而必須公開招考，重新走考試之途徑。惟如此一來，恰與設計「未來工作之教師」之法律之意旨，完全違背矣。

32. 原註 24：Nom donné aux jeunes membres du Conseil d'Etat encore en formation au Conseil. 譯按：平政院之院員（負責行政支援之人員不在院員之範圍），依其年資資歷之位望論，自上而下，依序為：評事（conseiller d'Etat），主事（maître des requêtes），編修（auditeur）。編修得依年資與功績，依序晉升至評事。欲成為編修，則須先通過國家行政學院（ENA，École Nationale d'Administration）之入學考試、就讀，方有可能在畢業後分發至平政院，擔任編修。而國家行政學院之應試人，原則上為大學畢業生——此乃指正常之考試途徑而言。

事」（中級）之層級，四分之一之名額，保留給外部途徑之任命。而外部任命在此對於主事之條件，乃是必須少於 30 歲，然已有 10 年之擔任文職或武職工作之資歷。在最高級之「評事」層級，外部途徑比例增加至總評事名額三分之一；條件乃是須滿 45 歲，而且不論有無具備公務員之資格，皆可任命成為評事（法源依據：行政法院法典，Code de justice administrative : art. L.133-3 et L.133-4）。於審計院（Cour des comptes）之院員³³，亦有相同效果之法律條文依據（財政法院法典 Code des juridictions financières : art. L.122-2 à L.122-6）。在「計事」（中級）之層級，外部任命之比例，亦為四分之一，任命程序較平政院略微複雜。至於在最高級之「通事」層級，外部任命比例為三分之一。總之，外部途徑之任命無所不在。

今日之外部途徑任命，用途十分多元。例如，外部途徑容許任命政治人物，諸如任命卸任之部長，或前任之國會議員。亦可重新安置人員，例如在一次總督導程序之後，某位高級公務員，因政策之改變，遂失去首長之職位；此時，該前任首長即可接受外部途徑任命。亦可在原有職系中任命來自其他職系之人員；或乾脆任命行政機關體系以外之人員，若該員確實在某一領域裏，有其專長。尤有進者，在調外辦事之平政院評事，與調外辦事之審計院通事之中³⁴，吾人正式設置此等任命職務，為期四年。最後，外部途徑成為實際上之晉升管道，蓋政府最高層級之任命，其實仍屬政治化任命。再舉例言之，於行政法院體系，與財政法院體系（指審計院與所屬之地方審計院），所進行之外部途徑任命，實際上是對地方行政法院法官、高等行政法院法官，以及地方審計院審計官，所保留之晉升任命。

外部途徑之任命除存在於中央公務員，民政業務行政管理人職系（corps des administrateurs civils，此為中央行政機關，主管職官員所在之職系）之外，尚存在於副省長（sous-préfets）、省長（préfets），以及其他層級未必如同前述官員之高，然職位仍很重要之官員職系裏。省長，係由副省長與民政業務行政管理人職系中之人員，調派於職系以外之工作時（en détachement），所任命之；然而，三分之一之省長，是由其他管道（非副省長、亦非行政管理人）之人員，所任命產生。此等三分之一以上之人員，於在省長職務工作滿一年後，即可正式獲得省長職系人員之頭銜（法令依據：律令 n°64-805, 29 juillet 1964）。大部分之省長任命，皆由其他職系之人所獲得；而且有時候甚至原本非公務員（例如前工會幹部），也獲得省長之任命。至於副省長則由國家行政學院所畢業出身，而現在不處於原任命職系之公務員，而任命之。副省長亦得由其他相同位階之職系之人員而任命之。抑且，每年得有兩名非公務員之人士，受任命為副省長（法令依據：律令 n°64-260, 14 mars 1964）。

然而時至今日，擁有任命權之人已不再擁有如過去般之專斷權力。一方面前已述及，平政院已對此種外部途徑之專斷任命，進行司法審查，故而若干遭到濫用之專斷任命會被撤銷。另一方面任命程序已必須經由職系之審議，如此則可將任命程序帶來某種程度之公開；此須歸功於 1994 年 6 月 28 日法律（loi n°94-530 du 28 juin 1994）所做之規範。從而依據此 1994 年之法律針對平政院與審計院人事之每一項外部途徑任命，若該項任命並非是從平政院或審計院所屬下級法院之人員，提

33. 譯按：審計院之院員，亦與平政院類似，依其年資資歷之位望論，自上而下，依序為：通事（conseiller maître）、計事（conseiller référendaire）、編審（auditeur）。晉升方式與平政院相同。

34. 譯按：平政院與審計院之院員，均得調外辦事，在政府各部門重要職位任職，如擔任部長辦公室主任、法國駐外大使等，宛如九轉金丹。是以渠等不僅熟悉行政訴訟案件、與預算決算程序（平政院乃法國行政訴訟終審機關；審計院負責監督公部門之經費運用，與財政紀律之懲戒），更深知法國行政機關實情，歷練豐富，是為法國高級文官之菁英份子。例如法國總統歐朗德 François Hollande，即擔任過審計院編審（1980）。1981，密特朗當選總統，立即調任歐朗德進總統府辦事。1983，歐朗德擔任政府發言人 Roland Dumas（杜馬，其人嗣於外交部長任內，曾經辦對台軍售案）之辦公室主任；1984，又調回審計院，並晉升為計事。1988 當選為國民議會議員。由此，可管窺平政院與審計院院員之歷練與培養過程。歐朗德之經歷，見法國總統府網站：<http://www.elysee.fr/la-presidence/francois-hollande-biographie/>，2013 年 9 月 20 日查閱。

拔至兩院任職之任命時（易言之，亦即任命外部一『空降人士』，至兩院任職之任命），則平政院副院長³⁵、審計院院長，對於該項任命均得根據被任命人士過去擔任職務之表現及其經驗，與相關職系之業務需要情形出具意見。此一兩院院長之意見與該項外部途徑任命，均應在政府公報上出版（法律依據：Code de justice administrative : art. L.133-7 ; Code des juridictions financières : art. L.122-6）。

對於民政業務行政管理人職系，所做之外部途徑之任命，吾人觀察其演變過程，可知此一外部途徑任命，已逐漸向內部升遷之程序而轉型（法令依據：Décret n°99-945, 16 novembre 1999）。現今在該職系之情形，外部途徑任命之名額，由總理依據每一年國家行政學院畢業生，畢業後得在該職系任職之崗位數目，訂定百分比，最高不得超過該任職崗位數目之三分之二（例如 12 個職位數目外部任命之名額不得超過 8 名）。此類得接受外部任命之職務，僅得由 A 級公務員職系；或國際組織職系；或位階相同之其他職系之人，而且已具有八年之服務資歷者，能接受外部途徑任命，而前往就職。自從 1945 年，民政業務行政管理人職系創設以來，外部途徑之任命，即已如影隨形而存在。近年來此項外部途徑任命程序，已受到越來越多之規範。2010、2011 年，相繼訂定數項修改本職系身分分則之律令，從而外部途徑在本職系之任命程序亦隨之修改如下：首先，由甄選委員會研究每一被任命之人之檔案，並請此人前來談話；之後，甄選委員會根據被任命人之姓氏字母順序，建立一項資格名單。其次，有空缺之職位時，各該空缺職位之主管機關，通知各被任命之人，告知該項空缺職位之工作內容，以及所需才能。其三，被任命之人對於空缺之各項職務，表達按照先後順序之就職偏好選擇；其四，各該主管機關對各被任命之人，再度面談一次並對各被任命之人，做出分類。最後，根據被任命人之選擇意願，以及各空缺職位主管機關之選擇，任命最終因此而發布。

4. 高階文官之任命 (les emplois supérieurs)

此處之高階文官之任命，並非指將高階文官，任命入其合適之職系中之謂；恰與此相反，高階文官在此被任命，乃是被割離其原有之職系，以特殊之身分，擔任此類高階職務之謂。

此類之高階文官職務，含有兩項特徵：其一，此等高階職務之任命，全然操於政府之手。易言之，此類高階文官之任命與撤職，完全屬於政府之自由專擅權力。其二，於此類之高階職務，政府得自由任命非公務員而任職。然而，非公務員之人士於就職後，不能取得公務員之權力；而於其離開職務後，更不能因此而取得公務員之資格，而要求嵌入公務員職系之內。此類之高階文官職務，由 1946 年公務員身分法創設，起出只針對中央機關而設置；其後，擴充至地方自治團體，與醫療體系之公務員，但各針對此兩者特點而有修正。

高階文官職務，實處於政治決定，與行政管理此兩者之交接磨合之處。是故，吾人寧願在此放手讓政治權力去做，同意政治權力，得依其政治便捷之考量，自由任命或撤銷此種高階職務人員。從而此類高階文官任命，確實牴觸公務員之法定保障原則；尤其不符合「公務員，有任命為與其官階職級，相符之工作職務之權利」（級職相符）之原則。因此，吾人又做出設計，將此類高階文官職務之定義，從符合級職之職務中劃除，使其不屬於法定保障原則保護之範圍。惟省長職務，因其業務性質之所限，仍屬於「級職相符」之職務仍受保障。

以中央機關而言，存在兩種高階文官職務：第一類，由 1984 年 1 月 11 日法律 (loi du 11 janvier 1984) 所制定，再由 1985 年 7 月 24 日律令 (décret n°85-779 du 24 juillet 1985)，所具

35. 譯按：由於平政院建制之歷史原因，平政院之院長，乃是法國總理擔任。然平政院院長，今日幾只剩下形式之角色；平政院之院務，由副院長（出身自平政院院員）主持，院長（總理）並不過問。

體訂定之中央行政機關高階職務³⁶。第二類，公營造物、或國有企業之主任，由部長會議通過之律令而任命之。此兩者主任職務之清單，係由 1959 年 4 月 29 日敕令所訂定。時至今日，此份清單之內容，已經刪減不少，因為不少企業，已轉型為私有化企業。另外須注意，一項職務究否屬於高階文官職務之性質，乃由平政院做最後之認定（平政院判決，CE Ass. 13 mars 1953 « Teissier », à propos du directeur général du CNRS ; CE Ass. 22 décembre 1989 « Morin », à propos de l'Office national des rapatriés）。

此等高階文官職務係由部長會議審議通過，所訂定之律令，而設置之。此乃一項政治藝術之設計；蓋由部長會議訂定之律令，不只需要總理之簽署，更需要總統之簽署，該律令始合乎法定程序而生效。如此一來，此類高階文官職務之是否設置，而何者職務應設置，何者職務又應撤銷，全非部長所能指定。此乃總統與總理，談判叫價所協議而得之結果。

對於高階文官職務，憲法委員會於 2010 年之一項判決，判定渠為合憲且符合 1789 年人權宣言第六條之規定。憲法委員會認為，「1985 年設置高階文官職務之律令，賦予政府廣大之裁量空間，與獨斷（任命）權力，以設置此類職務。而此等權力與職務，係與政府政策之得否施行，密切關連之措施。然而，該件 1985 年律令，並非因此即承認政府有採行蔑視人權宣言之措施之權力。政府遂行該項獨斷權力時，仍應考量受任命人之才幹與經驗，是否符合高階文官職務之需求。因之，該 1985 年律令遂告合憲（憲法委員會判決，CC n°2010-94 QPC, 28 janvier 2011）。

縱使政府有任命非公務員，以擔任高階文官之權力；實務操作時卻極少發生此類案件。確曾有過此種非公務員之任命，然均發生於極為特殊之職務，例如文化部之音樂與舞蹈總監，或健康主任等等，究屬例外之情形。通常之高階文官任命係由重要之公務員大職系之中，不問是一般型職系，或技術型職系（舉例言之，法國有重要之工程師職系：如礦產工程師，此為工業化時代，不可或缺之專家；亦有橋樑與道路工程師；農村基礎設施工程師等等）皆可，挑選其中公務員而出任。而民事業務行政管理人職系，亦為高階文官職務所從出之熱門搖籃。

36. 原註25：此份職務清單如下：

Dans toutes les administrations : (全部中央機關皆適用之職務)

- commissaires généraux, hauts-commissaires, commissaires, secrétaires généraux, délégués généraux et délégués, lorsqu'ils sont placés directement sous l'autorité du ministre ;
- directeurs généraux et directeurs d'administration centrale.

Auprès du Premier ministre : (隸屬於總理者)

- secrétaire général du Gouvernement ;
- secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale ;
- délégués interministériels et délégués.

Au ministère des relations extérieures : (隸屬於外交部者)

- chef titulaire de mission diplomatique ayant rang d'ambassadeur.

Au ministère de l'intérieur et de la décentralisation : (隸屬於內政部者)

- préfets ;
- chef du service de l'inspection générale de l'administration ;
- directeur des services actifs de police en fonctions à l'administration centrale et chef du service de l'inspection générale de la police nationale,

Au ministère de l'éducation nationale : (隸屬於教育部者)

- Sans préjudice de l'application des textes en vigueur fixant les conditions de leur nomination, recteurs d'académie.

Au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : (隸屬於經濟部者)

- chef du service de l'inspection générale des finances.

至於地方自治團體方面，1984 年 1 月 26 日法律第 47 條規定：除若干學歷與文憑之條件，係由中央平政院審議之律令，為進一步之限制以外，地方自治團體得在名額有限制之情形下，直接任命領導團隊職務之人員³⁷。而任命此等人員之權力由地方自治團體，經由選舉而產生，負有行政職能之當選人。

整體以觀，中央機關之高階文官職務人員約在 400 人左右。地方自治團體以及隸屬於地方自治團體之公營造物，總共約有 300 名高階文官人員。

於地方自治團體方面，不僅公務員得受任命為高階文官（此指原先已具有公務員資格者）；在小市鎮（2000 人以上，10000 人以下，是高階文官職務數量而定）上，曾擔任過局長（directeur général），或技術部門主管（directeur des services techniques），而且也亦為公務員者，亦得受任命擔任高階文官。但渠等必須是在新選舉之後被新地方政府解除其職務，滿六個月之後始可接受高階文官任命。萬一，對於此等前局長、前技術部門主管，不能提供與其級別相符合之職務時，渠等即被分派至管理中心（Centre de gestion），負責擔任研發或其他之職務。渠等亦得不被分配，而視其年齡之限制、與曾服務之資歷之條件，直接休帶薪之特別假（法律依據：loi du 26 janvier 1984 : art.53）。

而於醫療體系公務員方面，如今只剩一項高階文官職務，亦即巴黎公共醫療中心主任（directeur général de l'Assistance publique à Paris），渠負責主管巴黎之醫療院所。與之相對者，乃雖僅剩下一項高階文官職務，然近年之醫療體系改革，使得直接錄用之途徑大為增加。

5. 其餘直接錄用之職務（autre emplois à recrutement direct）

此處並非針對一般公務員，所出現之直接錄用途徑而討論。此處之直接錄用職務係指在司、局、處等，指揮層級之職務得任用公務員擔任之職務之謂；且須注意公務員乃是割離原有之職系、職務，受任命來此任職。如此則與首揭之一般公務員情況不同，而且此一將割離公務員，派任之措施，本身即賦予有權任命機關，相當之裁量自由。此處之職務並非高階文官職務；此處之職務，僅公務員能接受派任，而且一經任命即無法將其撤職，凡此皆與高階文官不同。此類職務在中央與地方，均相當繁多。此類職務亦彰顯法國公務員法制之一項特色：原則上，法國公務員乃官階官等之擁有人，並且有要求機關提供「級、職相符」之工作之權利。然而一定數量之職務，且受律令定義之職務，被從官階級別之聯繫而割斷。從而，公務員係以割離職系之狀態，而受任命；任命機關操作之空間，亦隨之增大。

於醫療體系之公務員，自 2009 年改革以後，允許在醫療院所單位之領導階層，直接任命人員。1986 年 1 月 9 日法律（loi n° 86-33 du 9 janvier 1986）第三條規定，「公務員與非公務員，均得任命之，亦均得撤職之。」在此點上，與高階文官職務甚為接近。至於掌有任命權之人，則不止一位：「道」³⁸ 健康中心主任（directeur de l'Agence régionale de santé）；對於若干具有社會福利救助

37. 原註26：此等職務清單如下：

La liste est la suivante:

Directeur général des services et, lorsque l'emploi est créé, directeur général adjoint des services des départements et des régions ;

Directeur général des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 80000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants ;

Directeur général adjoint des services des communes de plus de 150000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants.

Directeur général des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient. La liste de ces établissements est fixée par décret en Conseil d'Etat.

38. 譯按：法國地方行政組織，自上而下，分為三級：27 個道（région，亦有譯為『大區』者，本土有 22 個道，海外領地有 5 個道）、101 個省（département）、36000 餘個市鎮（commune）。合數省為一道。

性質之醫療單位，則省長握有任命權。

健康衛生政策之實施，以及醫療機構之管理，由「道健康中心 ARS」主管之。此一機關，為國家公行政營造物（établissement public administratif）。

自公務員法制觀點言之，2009 年醫療體系之改革，提供嶄新之錄取任用途徑，並且亦打破法國公務員之若干傳統規則。負責重任之「道健康中心」主任，依照憲法第十三條之規定，由部長會議通過之律令而任命之。憲法第十三條，乃是總統任命職務之清單規定；然亦得以建制法（loi organique）³⁹之方式，將若干職位授權，由部長會議通過之律令，亦可任命之。道健康中心主任之任命，即是屬於建制法授權，部長會議律令任命之情形。故而，法律與律令，只規定有任命權之人；卻對任命之程序未加規定。況且 1985 年 1 月 11 日，設置高階文官職務法第 25 條，對此道健康中心主任之職務未置一詞；應受部長會議通過以律令任命之公有企業，公營造物之主任清單，也未將道健康中心主任列入範圍。設若平政院願意透過判決，將其定義為高階文官職務，則吾人相當贊成；蓋以道健康中心主任業務之重要，其被定義為高階文官職務，確有正當性。目前只對於道健康中心「創建」時之主任（不是正常營運時之主任），在 2009 年改革法裏有任命程序；而且其任命程序，亦相當複雜而罕見：首先發布徵求創建中心主任之公告；第二，一個專門之審議辦公室，針對應徵者之履歷，做考核與評估；第三，再由一個專家委員會，此專家委員會，乃由各管理中心之主任所組成，再予以考核面試。第四即最後，由第三點之專家委員會，宣布任命結果。就「創建」時之道健康中心主任之出身任命而言，85 % 來自不同之中央行政機關單位或社會保險局；15 %，來自於私人企業；只有 2 位，來自互助保險局（secteur de la mutualité）。然而對於目前營運狀態中之道健康中心主任，目前沒有對於渠等出身任命之統計資料。總之，對於目前之道健康中心主任，其正式任命之程序完全付之闕如。

國家管理中心（Centre nationale de gestion），為國家公營造物（établissement public national），乃負責管理醫療體系之主管人事。對於醫療單位主管職系之人事任命，亦由國家管理中心主任發布之（法令依據：L. 9 janvier 1986 : art.116, et D. n°2005-921 du 2 août 2005 : art.16）。此等醫療單位主管職系，所需要任命之人員係由國家主辦之考試而錄取之。錄取之後，考試之上榜人即成為學員，應參加由國家公共健康高等研究學院（l'Ecole nationale des hautes études de santé publique），所辦理之一系列培訓課程。結訓之後，一張學員才能清單整理而出，按姓名字母順序排列。此時，國家管理中心主任公布可供派任之職務崗位名單；而其職務名單之名額，必須超過學員才能清單上，登記其上之學員總名額（1986 年 1 月 9 日法第五條）。一般而言，醫事照護單位之主任與副主任，均由前述培訓出來之醫療單位主管職系人員派任之。惟，2010 年 7 月 5 日之一項修改法律，將 1986 年 1 月 9 日法第三條予以修改。如此一來，道健康中心主任（ARS），亦得插手人事任命。道健康中心主任，有權任命非公務員，擔任醫療單位之主任（副主任則仍只由公務員擔任）。尤有甚者，該非公務員之任命，沒有任何條件之限制。只規定組成一個篩選委員會，篩選應徵醫療單位主任之人員（律令依據 décret du 2 août 2005）。因此，該篩選委員會，將審查醫療單位主管職系所培訓出來之人員，以及其他由外面而來之非公務員之資格。從而，可資派任之職務崗位之數量，與職系培訓學員數量之差額空缺，都將由外部而來之非公務員佔據一空。

39. 譯按：依照憲法第46條所規定之嚴密程序，而制定之法律，稱為建制法（loi organique）。其通過與修改，比一般法律要困難；且建制法之通過與修改，均須於國會通過草案後，即刻送憲法委員會審議，判定合憲之後，始得公布之。

上述相當複雜之法國公務員人事法規，顯示出欲將公務員管理邏輯，與借鑑自私人企業之管理方法，相互調和之用心。然而實務操作之經驗顯示，固然調和之用心良苦，卻也助長出拉幫結派之人事邏輯（logiques de réseaux）。

第 D 節 考試取人與考試之外途徑取人之評估（Evaluation du recrutement par concours par rapport aux autres modes de recrutements）

縱然有前述五花八門，複雜多變之考試之外之錄取途徑，實際統計數字依然顯示，公平競試仍是法國國家掄才之基礎制度。尤其在 A 級公務員，以及高級公務員之團隊之中，更是如此。

在中央機關，2010 年時以考試或考試以外之方式，法國總共錄取 29,678 名公務員，此數字包含所有官等公務員。其中，A 級公務員佔 18,443 人。對比 2001 年之數據，2001 年之錄取人數只有 2010 年之半！蓋當時執政當局之想法乃是盡量減低公務員之數目。以總數而論，94.3 % 之公務員，係由考試而錄取任用之；只有 5.7 % 不是由考試途徑而錄取。況且此 5.7 % 之非考試任用之公務員，多數是屬於 C 級公務員，理由乃是執行社會政策之故，前已論及⁴⁰。上開數字亦並不包括經由外部途徑任命，擔任國家高階職務之非公務員。此類外部途徑任命之非公務員，每年僅有少數幾例；況且外部途徑之任命方式，經常是在解決在本職系中，安插入另外職系之人事安排。當然，數目雖少，亦不能忽略討論。

地方機關考試以外途徑之用人數目，要比中央機關高得多。2010 年，地方自治團體總共錄取 40,060 名公務員，24,000 名乃是以直接錄用之方式，擔任 C 級公務員⁴¹。由「地方公務員國家考試培訓中心 CNFPT, Centre national de la fonction publique territoriale」，出版之統計數字可看出，進入地方用人機關（通常是市鎮，或市際合作組織之公行政單位）之工作人員，其數字以及來源方式。2009 年，進入地方用人機關擔任恆常職務之工作人員，42.9 % 皆不具公務員資格；然而渠等離職之比例亦相當高，達到 22 %。而離職之原因，76.6 % 是因為聘僱契約已經到期。與之相反，而且值得吾人注意者，在地方機關之新進 A 級公務員中，3.1 % 係直接錄用者；7.7 % 係經由考試上榜而錄取者。新進之 B 級公務員情形，亦與 A 級公務員相類似，直接錄用者佔 3.7 %，考試上榜錄取者，為 8.8 %。另外，整體而言，2009 年，平均 19 % 之非公務員，被任命為實習生；而吾人皆知，實習生即是獲得公務員資格，或進占公務員職缺之跳板。統計數字並未顯示出，工作人員乃是經由何種途徑，而獲得實習生之任命；只知道一部分人之所以獲得實習生資格，係經由考試而得來。此種途徑，可認為是一種實質上之公務員晉升措施。另外，數據顯示，越是人口在 5000 居民以下之市鎮、或市際合作組織、或公行政組織，任命實習生之比例越高；尤其在居民少於 1000 人之市鎮，非公務員被任命為實習生之比例最高，高達 30 %⁴²。此一現象，促使吾人思考在此類地方自治之單位，是否應讓公務員不必再經過考試，即可晉升之方案。

第二章 考試制度之組織（l'organisation）與考試制度之舉辦程序

法國考試法之發展，基本上乃是二次大戰結束後，依據 1946 年公務員身分總則法，由行政法院之判決先例，逐步發展而來。此等行政法院之判決先例，目的在於確保應考人間之處遇平等，以及排除所有型態之歧視；也為保持考試舉辦全過程之正大光明，與維持閱卷委員之公平公正。最後，行政法院亦必須確保，考試之結果能確實拘束任命機關而遵守之。由於行政法院之判決，對應試考

40. 原註 27：Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Rapport annuel...*, 2012, op. cit. p.362.

41. 原註 28：Ibid., p. 368.

42. 原註 29：CNFPT / DGCL, op. cit. pp.34-38.

生提供相當良好之保障，故而考試制度亦偏好以筆試來舉行。

然而近年以來，除傳統考試法之目標以外，又增加其餘考試法應達到之目的：將考試職業化，俾使考試之考選過程，能為用人機關，帶來真正符合所需之人才；也在社會角度與提升職業經驗之角度上，將公務員之考試予以多元化。

準此以觀，促進發展低階職務（C級公務員職務）之直接錄取途徑，特別是其背景之支持措施（例如 PACTE，讓無教育文憑之青年，得擔任 C 級公務員，見第一章、第 C 節、2）），亦是對於前開新目標之回應。其實，此早為法國公務員法制之傳統，蓋公務員法之傳統用意之一，即是促進就業政策之工具⁴³。不過，此種促進就業之公務員法目標，卻也與減低公務員數量，以符合財政預算之目的，兩相衝突。2007 年以來，對於所有考試試種，均重加審視，其目的就在於使考試內容更為職業化，以此來找尋更適合用人機關之人才。如此一來，亦可減低舉辦考試之負擔，更可減輕舉辦考試之費用。對於考試重加審視，絕非要推翻作為用人標準模式之考試制度；而且筆試亦仍為通常考試之型式，尤其在管理與主管職系之考試時，筆試仍然非常重要。

結合上述目標之考試制度，尚可由其他層次之原因，獲得考試制度存立之正當性。考試之正當性，不僅來自於法國大革命，所建立之基本原則；亦更來自於政府機關不得如同私人企業一般，純以市場邏輯行事之思想。企業招聘員工時，若不注意應聘人之資格品質，或不注意員工能否勝任工作時，市場將嚴厲處罰這家企業，蓋這家企業不可能有競爭力。然而政府機關完全不同，政府機關不可能受到資本市場之處罰；況且，政府機關由政治權力所指揮，渠當可用許多方式，以保存其權力，尤其可透過錄取人員之方式，保持政治上之向心力與忠誠度。此外，政府機關必須服務全體公民與社會；即便有時候政府之若干施政，只會服務到廣大人民中之特定小部分人士，服務全體之原則仍不受影響。如此一來，人民之請求或問題既能獲得政府之處理，則人民定能對如斯處理之方式與載體 --- 政府，具有信心。職是之故，若只是把私營企業招聘人員之方法，照抄給政府機關使用，則必定將對於公共行政體系，尤其對於公務員之倫理價值，帶來災難性之後果。

第 A 節 以法律角度論考試之種類

先前已述及，1983 年 7 月 13 日法律，第 16 條規定：「公務員，以考試錄取任用之。但法律別有規定者，不在此限。」考試制度對公務員也是一種基本之保障，蓋考試屬於法律規範之範疇，不得以行政命令變更之。因之，法律規定舉辦考試之權限，制定考試之基本原則。然實施考試之規則，則屬於行政命令之權限；考試之行政命令，只要不違反「基礎保障」原則（*garanties fondamentales*, CC n°63-23 L, 19 février 1963, précité），均屬有效。

1946 年公務員一般身分法（按：譯文中，以『公務員總則法』稱之），是為公務員法制之基本法律。至於有關如何進入各職系、或各職缺之條件，諸如何等學歷之要求；已在行政機關內部服務之年資銓敘資格；考試選拔程序；是否舉辦「第三道路考試」（*troisième concours*）等等，均由個別之法律，或位階最高之行政命令 -- 律令，予以進一步之規範（按：譯文中，以『公務員分則法』稱之）。近年以來，各項考試之年齡限制條件，已逐步取消。

與前段事項相反者，乃是有關考試內容之組成方式，例如筆口試之進行，或者考試進行之日程等，就不屬於公務員分則法所規範之對象。從而，只要各相關主管部會，發布之「部級行政規章（*arrêté ministériel*）」，即得規範本段所述之考試事項。

43. 原註30：Commissariat Général au Plan, *Fonctions publiques: enjeux et stratégie pour le renouvellement*, Rapport du groupe présidé par Bernard Cieutat, Paris, La Documentation Française, 1999, p.122.

每一項之錄取進用均應舉辦內部考試與外部考試，此為公務員總則法之法定要求；公務員個別之分則法不得與之牴觸。然公務員分則法規，得規定：公務員之內部考試，應為內部晉升之管道之一（平政院判決：CE Sect. 6 mars 2009 « Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines (SNIIM) », n°309922）。然而關於是否舉辦「第三道路考試」，則公務員分則法規，即可決定（法律依據：L. 11 janvier 1984 : art.19 ; L. 26 janvier 1984 : art.36 ; L. 9 janvier 1986 : art.29）。

究其實際，內外部考試都必須舉辦此點，確實得使行政機關將外部之年輕學校畢業生應試，與內部有年資、有資歷人員之晉升考試兩者予以調和，而可截短補長。蓋甫結束學業之畢業生，與機關內資深之人員，其各自之情況、功績、才能，皆不相同，自不宜用相同之評量方式，對兩者進行考評。

至於所謂之「第三道路考試」，是從 1983 年始出現之考試試種，當時係為針對國家行政學院入學考試（ENA）之報考人而設計。國家行政學院入學考試之應試資格，當時開設所謂「第三道路」，允許不具備公務員資格，但已在政府機關有服務資歷，或具有曾經當選過之選舉公職經驗者，得報考國家行政學院。此一改革當時爭議激烈，反對者眾。然其後此一第三道路考試模式，已擴大至其他中央機關之職系考試；以及地方機關與醫療體系考試。蓋此一第三道路，能達到應試人才幹與能力，得以多元化之目標。今日之第三道路考試，在 A 級公務員考試相當常見，乃是開放予：「已有一確定期間之一種或多種職業經驗；或於地方自治團體之立法機關中，當選一屆或數屆之地方議員；或在民間社團，擔任過一項或多項之領導職務，或擔任志工人員」之人士。有關職業活動之期間，與職業之性質，則由個別之公務員分則法規訂定之。應試人在前述之職業活動期間內，應不得擔任文職或武職之公務員。個別公務員分則法規，亦應針對保留予第三道路考試錄取人之工作崗位數字比例予以規定。

上述關於第三道路考試之相關規定，不只適用於一般政府機關之錄取考試；而且對於在政府機關興辦之公務員訓練學校（école d'application de la fonction publique），所受訓之學員公務員（élève-fonctionnaire），亦同樣適用。公務員考試之上榜人，旋應進入各類型之公務員訓練學校，接受一段期間之培訓課程，俾便完善執行未來業務。於此受訓期間，學員公務員得領有薪餉。根據 Le Bris 氏所做之報告，2008 年時，法國總共有 169 所各式行政機關學校。其中，國防部即設有 70 所學校，於各部會中數量最多，獨占鰲頭；內政部則有 42 所學校（特別包括國家警察之培訓學校），緊追其次。法國所有部會，均為其所屬公務員，開設屬於其自己之訓練學校，且職前訓練與在職訓練，皆一手包辦。只有外交部略屬例外，外交部並無職前訓練之學校院所；其「領事與行政業務訓練研究所（Institut de formation aux affaires administratives et consulaires）」，只負責該部外交官之在職訓練業務⁴⁴。

學員公務員之最著名顯例，厥為國家行政學院之學員。該校創設於 1945 年，二次大戰甫結束。其辦學任務，在於招募與培養，未來中央機關之高級官員幹部，以及重要監督職系之公務員。國家行政學院必須舉辦三項考試，以錄取其學員：第一種乃外部考試（對外部招生），此部分占新學員名額起碼 60 %。第二種乃第三道路考試，占新學員名額，自 5 % 到 10 % 之間⁴⁵。以此一比例為基準，部級行政規章再訂定每一年，分配予三種考試出身之學員之工作名額。國家行政學院之學程，

44. 原註31：Propositions pour une réforme de la formation des agents de l'Etat, rapport de la mission présidée par Raymond-François Le Bris, Paris, La Documentation française, 2009, p.23.

45. 譯按：第三種考試，即為內部考試，原文未提及。

為期 24 個月，課程對於三種考試之學員均為共同。課程分為兩種，即研習與實習，並包括兩種語言之學習（律令依據：décret n°2002-50, 10 janvier 2002）。在受訓學程期間學員接受考評與評分；實習階段之得分，不得少於總評分之 30 %。在受訓學程結束之後，評審委員會建立一項分成績等第之榜單；學員按照其畢業成績等第選擇工作崗位。該成績等第榜單向來都有爭議，幾乎在 2011 年時遭到廢除；然最後仍是保留下來。不過今後選擇工作之程序，增加學員與用人機關之對話，俾使用人機關，與不同成績等第學員均可對話。而最終能在畢業學員與用人機關之需求上，達成一致協議。整體來看，仍有 80 % 之公務員訓練學校，維持此項畢業等第榜單之作法⁴⁶。

接近半數之部會公務員訓練學校（169 所中之 82 所），舉辦不同領域上榜人之職前訓練。其中，A 級公務員學員之職前訓練，又占去此等訓練學校，一半以上之訓練量。具體言之，近三分之一之訓練學校，只訓練 A 級、或 A 級以上公務員，而且 A 級公務員之職前訓練期間，亦為三級公務員中所最長，介於九個月，至二十四個月之間⁴⁷。

舉例言之，在經濟部之中，租稅與國庫督察員職系（inspecteurs des impôts et du trésor），已經併入公共財政督察員職系（inspecteurs des finances publiques）。公共財政督察員職系，以公開考試招考，上榜人旋進入國家公共財政學院（l'École nationale des finances publiques），接受為期十八個月之訓練。招考方式，有外部考試與內部考試兩種，惟無第三道路考試。十八個月之訓練學程，分為十二個月在學校之研習，與六個月實際操作之實習（律令依據：D. n°2010-986, 26 août 2010 portant statut particulier des personnels de catégorie A de la direction générale des finances publiques）。學員在受訓期間，具有實習公務員（fonctionnaire stagiaire）之身分，並且領有薪餉。訓練學程結束之後，學員接受一系列之考試，作為考評標準，並且建立以功績為等第之榜單（部級行政規章依據：arrêté ministériel du 2 août 1012 sur la formation des inspecteurs stagiaires）。同樣情形，屬於 B 級公務員之檢查員（contrôleurs）實習生，亦由外部與內部招考而錄取，訓練為期一年，包括五個月之實習。學員結訓後之首次分發就職，將來是以視同職務發生變動（mutation，從學校變動到新職）之方式處理；吾人將不同行政機關之工作崗位，提供予按等第區分之畢業學員。由外部招考所錄取之學員檢查員，會按照畢業時所區分之等第先後，分派至各工作職位⁴⁸。

另外一個典型顯例，乃是諸種之國家工程師職系。其中若干工程師職系，歷史悠久，聲譽卓著，其創設歷史可溯自法國大革命時期，甚至更久遠之法國大革命前之舊制度時期（l'Ancien régime）⁴⁹。例如綜合工科學院（l'École polytechnique），傳統上設在國防部之下；橋樑與道路學院（École des Ponts et Chaussées）；礦業學院（École des Mines）... 等等。上述學院培養出許多工程師公務員：橋樑與道路工程師職系；農村基礎建設、水文與森林職系（此三者最近合併成為一職系）；礦業工程師職系；電信通訊工程師職系（亦是最近合併新創）等等，皆由前述學院經由招考後，投入職前訓練而培養出者。尚有其他工程師職系，官階等級處於前開諸工程師職系之下，然仍屬於 A 級公務員範疇者，法國仍繼續拓展培訓隊伍，尤以國家公共工程工程師（ingénieurs des travaux publics）發展最快。此一職系工程師，係由國家公共工程學院（l'École nationale des travaux publics）培養之。此等工程師學院，與一般公務員訓練學校，略有不同；此類工程師學院，不只培訓公務員工程師，尚同時教學培養拿到一般大學學歷之普通人民工程師，而且兩者畢業生之文憑，

46. 原註32：Ibid. p.28.

47. 原註33：Ibid. p.27.

48. 原註34：Syndicat Solidaires Finances Publiques, *Première affectation des inspecteurs stagiaires*, décembre 2012.

49. 譯按：此名詞，泛指 1789 年法國大革命之前，王政時期之所有政治、法律、經濟、社會等制度之總稱。

完全相同。公務員工程師學員在受訓時即領有薪餉，結訓後視其專長進入某一項國家工程師之職系工作。必須工作至少滿八年之後，始能離職。此外，生態保育部（ministère de l'écologie），也有培訓其他種類專家，與技術人員之公務員（屬於 B 級公務員），同樣透過招考方式錄取學員。

由公務員訓練學校（院），所培訓出來之學員公務員，皆有強制為國家，任職服務多年之義務。服務年限時間不等；國家行政學院學員，最低服務年限為十年。公共財政督察員，以及公共工程工程師，年限皆為八年。

Le Bris 氏之報告，尚特別針對以下數點事項，提出檢討：必須再優化受訓課程；似應縮短訓練學校之職前訓練期間；應在受訓過程中，把學員先前已取得之職業經驗整合進來，以得到發揮，特別是針對內部考試途徑，與第三道路考試所錄取之學員；考慮將若干訓練學校合併，尤其是其所培養之人員職系，業已合併之情況下；對甫結訓而開始第一份工作之畢業學員，安排陪同人或輔導人，等等⁵⁰。

除開中央機關之訓練學校（院）以外，也對法官開設有訓練學校（國家司法官學院 l'École Nationale de la Magistrature，位於波爾多）；地方自治團體亦然（地方事務國家研究學院 l'Institut Nationale des Études Territoriales，位於史特拉斯堡，歸屬於『地方公務員國家中心 Centre National de la Fonction Publique Territoriale, CNFPT』）。醫療體系公務員，情形相同（公共健康國家高等研究學院 École Nationale des Hautes Études de Santé Publique，乃為培養領導幹部而設立；尚有其他種類之專業院校，現在已歸屬於地方自治團體『道』之管轄，係培養不同專業之醫療助手而設）。不僅於此，尚有培養社會保險（安全）機構幹部之培訓學校（社會保險國家高等研究學院 École Nationale des Hautes Etudes de Sécurité Social）。

不過，許多考試之上榜人，並不需要前去訓練學校受訓。相反，渠等先前即已在公務員之職務上，有相當長時間之供職經驗；而此等供職經驗，恰如同是對未來新職務之準備訓練，適足以直接勝任新職務工作。

國家行政學院所招考之一部分職系人員，恰正是前段所述之人員。此等招考方式，相關政府機關得在其錄取名額之中保留一部分以直接考試程序（concours directs）而錄取之。此等人員如下：外交參贊與外交秘書；地方行政法院、與高等行政法院之法官以及道審計院之審計官。此種招考，係直接自公務員而招考之，來源並不多元，然而專業化程度高。此一用人途徑，最近更加強化；究其原因，乃是因為國家行政學院之入學名額，最近遭到凍結所致：目前國家行政學院之入學錄取名額，只有 80 名，其中 40 名指定與外部招考之用。此一用人途徑對於國家行政學院畢業生，係採跨部會登記工作崗位，而統一分發到各部之作法，實乃間接打擊之行為。同樣情形，亦發生於若干依附於較大職系之小職系人員之上（此類人員，亦屬於 A 級公務員，然官階較管理職系為低）。渠等在原則上，本應由五所「道級」之訓練學校之畢業學員，而任用之；然而現在卻已被相關部會，甚至職系依附之主管部門（例如，一個國家公營造物之主任），藉發布行政命令之方式，以特種考試而取代之，另行任用培訓管道不同之人（律令依據：D. n°2011-1317, 17 octobre 2011, notamment art.8 et 9）。

不過，儘管有上述之變異種類方式，法國公務員制度原則上仍偏好公開招考，考後送職前訓練，再分發之養成途徑。前述之 Le Bris 氏之報告，亦深知此情，故而報告中，建議對此種養成途徑，繼續予以改善、優化，而不是建議，將此一養成途徑，取消之，或使之邊緣化。

50. 原註35：Ibid. pp.47 et suiv.

第 B 節 採行之政策：修改考試

此一修改考試之政策係自 2007 年啟動，而其政策之採行緣由，是根據一項內政部所進行，政府機關總體檢查（l'inspection générale de l'administration）之報告；以及另一項中央調查委員會，公服務行政之成本與效率報告（Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics⁵¹）而發。其後，根據此一修改政策，由「公行政與公務員總局 Direction générale de l'administration et de la fonction publique⁵²」，發布兩項行政通報（circulaires），分別為 2008 年 6 月 20 日行政通報，以及 2009 年 7 月 2 日行政通報，以為修改行動之依憑。公行政與公務員總局，隨後並召集一「方向指導委員會 comité de pilotage」，成員來自各部會之人事管理處，俾推動修改考試工作之進行，並且協調各相關部會之工作於一致⁵³。方向指導委員會所採行之措施，首要目標，便是將相近似之考試試種予以重組，俾將考試舉辦過程合理化，而且減少成本支出。其次，透過對於考試內容之重新定義，將考試更加專業化，而且亦將評審委員會專業化。其餘措施係將考試之報名資格，輔導考試準備過程，與應考人之資訊取得等，重新審視定義。

至於降低考試成本方面，吾人卻必須強調有異於一般認知之一點，即是採行考試用人之成本，遠低於以勞動市場方式，而錄取用人之成本依據前引中央調查委員會之「公服務行政之成本與效率報告」，公務員職業考試之總成本（是亦包括若干內部晉升之程序；內部考試與對外之職業招考等），達一億一千萬歐元（110 millions d'euros），等於 1800 歐元，為錄取每一上榜人之平均成本。而這其中，半數錄取之上榜人，乃教育部考選之教師（含國小、國中、高中教師）⁵⁴。而勞動市場上，企業之求才費用，遠高於每人 1800 歐元之數目：例如，企業「內部」錄取人才之平均花費（亦即企業直接自己主辦整個求才程序），徵求一名中級幹部，每人花費為 2500 歐元。設若企業「委外」徵才（業務外包給徵才公司辦理），每人平均更高達 8000 歐元。倘若企業要徵求資深幹部（吾人可以此點，與公務員界之尋求 A 級公務員之過程，兩相比較），則花費更鉅，介於 6000 歐元至 12000 歐元之間。「公服務行政之成本與效率報告」還確認一項事實，即法國之考試活動成本，比其他採行考試之國家，來得較低。其他採行考試之國家，或者放棄考試之途徑，或者已大幅減少考試之數量⁵⁵。

1. 重組考試試種

與推動中央公務員相關職系合併政策之同時，吾人亦推動將鄰近職系公務員之考試予以重組。重組之依據，係按照其工作之性質近似，惟卻隸屬於不同行政部門之職務。

因此，自 2008 年六月開始，財政部將隸屬於不同總局（directions générales）之 C 級公務員職系，舉行一項共同之考試（例如公共財政總局 DG des finances publiques，競爭、消費與打擊仿冒總局 DG de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes，海關總局 DG

51. 原註 36 : *L'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique de l'Etat. Rapport et conclusions*, Paris, La Documentation française, juillet 2008. Le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics est un organisme rattaché à la Cour des Comptes.

52. 原註 37 : Cette administration est un service du Premier ministre. Selon les gouvernements son rattachement change. Actuellement, la DGAFP est placée sous l'autorité de la ministre chargée de la décentralisation et de la réforme de l'Etat. 公行政與公務員總局係重要機關，向總理提供服務。然而法國政府之內閣部會組織，相當靈活而且經常變動，每一屆總理，均可重新決定，該局之行政隸屬關係。目前，公行政與公務員總局，隸屬於「地方分權與國家改革」部。——譯按：本段文字甚為重要，茲照原註翻譯而出。另按：公務員總局，隸屬於總理（或總理過問該總局業務）之證據之一，是發布於 2012 年 4 月 10 日「公務行政與公務員總局組織規程 Arrêté du 10 avril 2012 relatif à l'organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique」。該規程由總理具銜發布，公務員部長副署於後。一般在部長之下之機關，相關行政命令，由部長單獨發布決行即可。然而此一公務員總局，雖在部長之下，但是其改組之行政命令，卻是由更高階之總理來發布，足見總理對該局業務督導甚深。

53. 原註 38 : Desforges, C., « L'évolution des recrutements dans la fonction publique d'Etat : données d'actualité », *Revue française d'Administration publique*, 2012, n°142 « Les concours administratifs en question », p.424.

54. 原註 39 : Rapport cité p.26.

55. 原註 40 : Ibid., p.37.

des douanes) 等。上開各總局，以往乃是各自辦理考試招人。2011 年六月起，一項招考跨部會機關行政秘書 (secrétaires administratifs, 屬於 B 級公務員官等) 之新型考試舉行之。五個部會機關：教育部、文化部、中央保存銀行 (Caisse des Dépôts et Consignations)、國家森林保育辦公室 (Office National des Forêts)、還有平政院之一個工作職位，共同參與這項考試。評審委員與考試項目全部相同。上榜人以及成績之等第，選擇其心目中之職位。

此一作法得到擴大舉行，蓋舉辦考試之成本，可以集中起來並且減省。亦缺考人數也隨之減少。2011 年，外部考試之試種因而減少，數量為 450 種⁵⁶。

其實，此一作法，算不上是新改革；毋寧只是將吾人早已遺忘，但本已存在之觀念，重新拾起並遵循而已。例如國家行政學院，在二次世界大戰後之創設，目的即在建立一座統一考試並統一培訓所有高級國家公務員之機關。1970 年代，設立「道級行政學院 Instituts Régionaux d'Administration」，亦是根據相同之統一招考並訓練理念，培訓屬於道一級地方行政機關之行政幹部。此一理念，當時理應擴大到其他各部會機關；今日又獲重新推行矣。

2. 考試時，所採行之考試方式

絕大部分之考試，所採行之考試方式，乃是筆試或口試。惟公務員身分總則法亦授權，得舉辦「文憑、作品與表現之考試 concours sur titres」（譯按：以下簡稱『作品與表現考試』）。公務員身分總則法規規定，公務員之考試，「得由評審委員會，針對應考人之文憑，或應考人之作品或成果，進行選拔；此一選拔，得以口試或筆試而補充之。」（中央機關法律依據：Etat : L. 11 janvier 1984, art.19, al.8；醫療體系法律依據：fonction publique hospitalière : L. 9 janvier 1986, art.29, al.7。）於地方機關公務員方面，此等作品與表現考試，必須同時包含一種、或數種之筆試或口試始可（法律依據：L. 26 janvier 1984 : art.36, al.3）。

此等作品與表現考試，為數並不多。此一考試方式，存在於藝術、文化、或科學領域之公務員。舉例言之，歷史古蹟維護建築師 (architectes en chef des monuments historiques) 之公務員身分分則法規（律令依據：D. n°2007-1405, 28 septembre 2007，屬於 A 級公務員），規定兩種考試途徑：一種是傳統筆試與口試；另一種，乃是四分之一之此類職務，得舉辦作品與表現考試；應考對象乃是法國之房屋建築師 (architectes des bâtiments de France)，以及私人企業界之建築師。此一作品與表現考試，包括與評審委員會之面談 (entretien)⁵⁷。於 C 級公務員方面，國家技術助手職系之第一級人員 (la première classe du corps des adjoints techniques de l'Etat) 考試，即舉辦作品與表現考試。應考人應繳交，符合勞動法典職業分類等級表，第五級之證書 (une qualification du niveau V dans la grille des qualifications professionnelles du code du travail)。此一考試，有筆試；而且因為此項工作，必須懂得駕駛專門車輛，故而尚須通過一項心理技術測驗 (psychotechnique)（律令依據：D. n°2006-1761, 23 décembre 2006）。而關於地方機關之藝術教學教師 (professeurs territoriaux d'enseignement artistique)，負責教授音樂、舞蹈、或戲劇藝術，其考試分成兩階段：第一階段為資格通過考試（初試），即是以作品與表現考試而決定是否符合資格。首先，應考人繳交其受訓文憑，或相關學歷證明；再者，應考人尚須呈上，「能辨別應考人程度 (juge utile de faire état)」之表現及作品展示 (titre et pièces)。此資格通過考試成功後，再進入第二階段之能力考

56. 原註41：Desforges, C., op. cit. p.425.

57. 原註42：Les architectes en chef des monuments historiques ont pour mission la protection, la conservation et la valorisation du patrimoine architectural de la France. 歷史古蹟維護建築師之任務，乃對於法國之建築遺產與遺跡，保護、保存與提升其價值。

試（複試）。能力考試包括教學能力測驗（épreuve pédagogique），以及與評審委員會之面談（律令依據：D. n°92-864, 2 septembre 1992）。不過，地方公務員中之地方工程師（ingénieurs territoriaux），即應以筆試與口試之方式，招考之（律令依據：D. n°90-722, 8 août 1990）。

考試包含資格通過考試（épreuves d'admissibilité，亦可稱『初試』），以及能力考試（épreuves d'admission，亦可稱『複試』）兩階段。初試，通常以筆試為之；而複試，以口試為之。然而此並非絕對之規則，亦可能初試是口試，複試為筆試。初試，乃是鑑別應考人之能力，是否能符合職務之所需。複試，則是通過初試之人方能參加，旨在甄別應考人之性格特質，應職動機；並在若干場合補充鑑別應考人之能力。晚近興起之「大口試 grand oral」方式，最近改稱「評審委員會晤談 entretien avec le jury」，與民間企業之應職面談，越來越接近；且其重要性，亦逐漸增加。

筆試，依考試種類之不同，總共區分成四種類型；筆試時間長短也不同，但五小時之筆試，乃筆試時間最長、且程度最高者。四種類型之筆試如下：

對於一概括主題之申論（dissertation sur un sujet général），例如國家行政學院入學考試時，針對公法、或經濟問題之申論；

對於一項題目，如何制定國家行動方案，或公共政策制定之論述（la composition sur un sujet d'ordre général concernant l'action de l'Etat et les politiques publiques），例如：道級行政學院考試，以此為筆試方式；

多重選擇之問題（les questions à choix multiples），例如：道級行政學院考試，法律科之筆試；

對於一件檔案卷宗之研究意見（l'étude d'un dossier），此為國家行政學院考試時，「社會問題科 questions sociales」之試題方式；或對一件計畫之研究意見（l'étude d'un projet），此為國家城市規劃建築師（le concours architecte urbaniste de l'Etat），或地方自治工程師（le concours d'ingénieur territorial）之筆試種類。

3. 對於考試內容之總檢討（La révision générale du contenu des concours, RGCC）

「公行政與公務員總局」所發布之 2008 年 6 月 20 日行政通報，制定改革之指導方向：「公務員考試之現代化應予推行；目的在使對於應試人之甄選較少學術性質，較少集中於知識之累積，而係更多集中於才幹與能力之考量。」而根據前已引述之「政府機關總體檢查報告」，與「公服務行政之成本與效率報告」，所提出之建議，該項 2008 年 6 月 20 日行政通報，遂鼓勵對於考試內容，提出下列檢討方向。

該項行政通報，建議採取以下之鼓勵措施：

「對於如何滿足一職務需求之才幹、與能力，應重新定義 d'identifier les compétences et aptitudes requises pour la fonction」：從而重新規劃考試試題之陳述內容：此項工作看來最是複雜，然究其實際此工作可縮小至找尋數種能力類型；而此等能力類型乃級別相類似之各行政機關，均渴望找尋之才幹能力類型。先鑑別出能力類型，此與個別職務所需求之學能才識，密切不可分割。

「減少筆試與口試之科目，只留下能真正甄選出吾人所努力尋求之才幹者，並且刪除與工作職務無關之科目」：此一作法，於國家行政學院之入學考試時，已在若干招考之職系上採行。然而，此一作法亦不可太過擴張，以致造成公務員分科化過細，而導致公務員之視野，反而見樹不見林。況且公務員專業分科過於精細之後，另一副作用，將是妨礙公務員之可調動性；而此一副作用，正是吾人所欲極力避免者。因此，特別是在招考高級公務員之場合，吾人仍希望應考人所具備之才能與學識，要能越廣泛越好。

「減少並簡化應試準備之內容」：此一建議，亦與上開建議之發展方向相同。不過於此處亦須

小心：實應按照相關公務員等級之高低，而嚴予區別應試準備之內容，究應如何處理之作法。實則在閱讀、準備應試之內容時，與其說「簡化」此準備內容，不如說應該按照各學科發展趨勢，與公共政策之演變結果，而去「現代化」此類之應試內容。況且，若簡化應試內容，而導致減弱錄取之品質時，則此種簡化作法，便須面對並不能改善應試人能力之質疑。

在內部招考，與第三道路考試之場合，「發展能夠鑑別『業已獲取之職業經驗』之考試技術，reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP)」，以提高職業經驗在公務員職場上之價值：此實為必要措施，蓋部考試之上榜門檻，其實較外部招考稍低；故而吾人應避免內部考試，成為本應參加外部招考，具有學歷文憑而不具公務員資格之應考人，變相之第二應試管道。況且，原應參加外部考試之應考人，跑來與參加內部晉升程序之公務員競爭，亦非外部考試之意旨。

「於 B、C 級公務員之考試，增加並使用模擬情境之實作考試 des épreuves pratiques de mise en situation」。

「製作口試分析與口試行為明細表 des grilles d'analyse et de comportement pour les épreuves orales」：此分析與行為明細表之分析項目、參數、與給分標準，應事先公布予應試人週知。而此分析與行為明細表，亦為平等甄選應試人時，所依憑之標準。

「能夠分析行為之測驗科目，應增加其給分係數 augmenter le coefficient des épreuves permettant d'apprécier le comportement」：此一建議，卻激起相當之爭議與保留意見。蓋除極端少數之情形以外，此一建議作法，無疑會鼓勵考生，發展「投其所好，給分加重」式之行為；如此則會增加評審委員會之主觀層度而已，反而不利於評審委員會主觀態度之受監督與受限制。

「對於私人企業之專業人士，參與口試評分之作法，應該鼓勵」：此一作法，卻令人懷疑其成效。蓋私人企業人士在評審委員會中之意見，未必真正符合政府機關用人之理念；其畢竟其擅長者，乃是私人企業徵才之甄選標準。

行政通報要求，應刪除與應試職務無關之考試科目。此一作法，與 1970 年代以來，希望擴充上榜人知識，並使上榜人知識背景多樣化、多元化之努力又相衝突。吾人或許已在不斷分科系之考試試種上，分化且深化得太遠；然而吾人亦應知悉，一些科目仍能測出應考人之才能。進一步而言，應考人多知多能，方為行政機關最需要之人才。

行政通報，亦開啓另外可行性之探討：例如建議增加「文化通識 culture générale」，增加「作品與表現考試」等科目，引入心理測驗方法或行為心理分析學之測驗方法等等。十分幸運，該報告已受採行之措施，業將最惹爭議之具體落實該措施之方法予以捨棄。「文化通識」此一科目，其本身命名就已很不準確。其實際內容，乃在於評量應考人，是否有針對一項關於社會之主題，使用多種知識，講述出有論理架構思考之能力。例如於國家行政學院之入學考試，關於此一科目之名稱，係用：「十八世紀以來之經濟、政治與社會之歷史事實 histoire des faits économiques, politiques et sociaux depuis le XVIIIème siècle」，而表述之。吾人亦可用另一種方式來問：難道吾人要承認，一名現在應試，而未來即將參與制定公共政策之年輕公務員，卻沒有做此種政策制定練習之能力嗎？因此，國家行政學院入學考試之改革，即不刪除前述科目。基於相類似之理念設計，但出題表述意思卻更淡化，道級行政學院之入學考試，則考「於公共介入之大領域中，對於一項主題，如何衡量國家在其中的角色與地位，或制定公共政策之論述 un sujet d'ordre général portant sur la place de l'Etat et son rôle dans les grands domaines de l'intervention publique ...」（道級行政學院入學考試之行政命令：arrêté du 6 juin sur les épreuves des concours des IRA）。另一項地方自治公務員考試，亦有與前開道級行政學院，性質相同之考試科目；不過在此之政策制定主體，乃由「國家」，

換成「地方自治團體」（律令依據：D. n°2009-756, 22 juin 2009 sur les concours de recrutement des attachés territoriaux⁵⁸）。經由上述各級不同之考試科目可知，「文化通識」此一科目，指公務員所應該具有，共通且相對穩定之一種文化素養（culture commune relativement stable），尤其高階公務員，更應具備之素養。而且此種文化素養，包含公務員在不斷進修時，應保持一直吸收新知識之恆常動力（continuité）⁵⁹。

另外一項政府機關已完成之重要改革舉措，即是將考試予以現代化。2008 年以來，已有 419 種用人考試之試種，業經修改（前開數字，不只包含外部招考之試種，亦包括內部晉升之專業考試試種在內）。其目的即在對考試方式，予以更佳之專業化（professionnalisation）之謂⁶⁰。此一改革，亦將「作品與表現考試」所得之職務崗位，限制於非常特殊之領域（例如建築、地方藝術教育教師等，已見前述），方能舉行之。

在此項改革措施中，吾人尚能舉出下列業已修改之考試內容⁶¹：

公共財政督察員（B 級公務員）考試：文化通識之申論題（筆試），以對一份經濟與財政性質之檔案，其中之問題提出答覆之方式而取代。文化通識之口試，則由評審委員會之面試而取代。在此面試中，評審委員會就應試人，對於擔任公共財政督察員之動機，以及才華予以評分。

普通法院系統之法官考試：法律科目之筆試，以實例題之形式出題。與評審委員會進行「一般對話 conversation générale」之口試科目，被新形式之口試所取代：「對於一項具體案件，應試人集體進行模擬情境之演習 une mise en situation collective sur un cas concret」。惟此項新型口試，相當受爭議。不僅如此，應試人在應試過程中，尚須進行對於人格特質、與才華之心理測驗，並再與一名心理學家面談。心理學家根據心理測驗，以及與應試人面談之結果，出具書面意見予評審委員會。然而此一讓心理學家參與之考試措施，非常有爭議：此舉無異係將整個評審委員會之決定權，全部交予一名心理學家，而且服從於心理學家之一人之決定！準此而言，之前舉行之與評審委員會「一般對話」之口試，較新型口試制度為優。

監獄之行政管理員與監獄看守員考試：文化通識之筆試由三項不同之筆試而取代之：其一，對於多重選擇題目之回答；其二，對於邏輯展開問題之回答，可分析出應試人之分析能力，與觀察能力；其三，針對記載監獄發生之事件或意外之文件，起草一項摘要意見整理。

4. 評審委員會之專業化（professionnalisations des jurys）

根據中央調查委員會，前述之「公服務行政之成本與效率報告」，2008 年 6 月 20 日行政通報，訂定評審委員之職務：每一名評審委員必須依照事先明確之職務分工招取而來：有負責面談之技術者；有負責建立細部評量分數等級者 ... 等等。同時，各評審委員會委員之經歷，亦必須多元。亦編製一份方法論之指導手冊，發予不同評審委員會之委員。通報尚規定，評審委員會之間，其實務經驗之交流，亦應獲得確實執行。

58. 原註43：Les schémas de programme de concours du rapport Desforges / de Chalvron renonçaient à ce type d'épreuve (Desforges, C. / de Chalvron, G., Rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique de l'Etat, pour le ministre du Budget et le secrétaire d'Etat à la Fonction publique, janvier 2008).

59. 原註44：Oger, C., *Le façonnage des élites de la République. Culture générale et haute fonction publique*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2008; *ibid.* « Les épreuves de culture générale du concours de l'ENA. Entre discours légitime et mémoire institutionnelle », *Revue française d'Administration publique*, 2012, n°142, pp.383 et suiv.

60. 原註 45：Desforges, C. *op. cit.* p.422.

61. 原註 46：Ibid., p. 423.

實務上，在每次考試放榜之後，評審委員會均會繳交報告一份。然十分可惜，此類報告，均未獲得足夠之重視與研究，尤其在不同機關間之報告，更缺乏交流與研究。

公行政與公務員總局，曾對考試評審委員會主席與委員，制定一份指引通則（guide général）⁶²。此一指引通則，將與評審委員會組成與功能，相關之法律依據，作一系統性之分析敘述；其目的，在保持法律之安定性，並且預告並避免訴訟之結果。該指引通則尚對評審委員會，於決定考試題目時，提供所可採行之實務上建議；對於筆試閱卷，與口試之評分建議；以及預防作弊之方法。

對於評審委員會委員決定錄取技巧之強制培訓業已建立；尤其於國立行政學院，與道級行政學院，此兩所學校考試之場合。此一強制培訓，得使評審委員會委員，於舉行口試時，加強溝通技巧；並得使評審委員在提出問題時，能提出真能測出應試人品質之問題。也能在有限之口試時間內，合理分配時間，掌握口試過程之順利進行。此項強制培訓，目前相當令人滿意⁶³。

改革並不止步於此；針對應考資格之條件限制，近年之改革亦大幅調整，以便徵求各類不同之多元人才。

第 C 節 應考之資格條件

在考試已成為公務員錄取任用之正常管道時，對於應考資格所加、所減之條件限制，即是錄取管道，所操作之真正關鍵。

正是基於上述之考量，1946 年制定公務員總則身分法時，便規定必須採取雙重應考資格之管道（外部與內部招考）。嗣後，又加入「第三道路考試」之管道。近年來，關於應試資格之改革或改革提議，從未間斷，諸如：應讓應考人廣泛知悉之應考資訊；若干考試舉辦權之下放予各相關機關（去集中化 *déconcentration*）；年齡限制之規定；性別；對於身障人士之應考要求；應試資格學經歷之核定；考試之準備等等。

1. 應考資訊

多年以來，公行政與公務員總局，均會發布有關考試之日期表，以便應試人查詢，報名考試，並隨而投入考試準備。其他行政機關，亦發展自己之資訊發布方式，以吸引更多應試者報名。

公行政與公務員總局，最近幾年新推出一項更有系統，與其他用人行政機關協調更佳之機制。先是，應考資訊，會按照準備科目，與應考前之職業經歷，與考試職務之內容，集中處理並分類。其後，公行政與公務員總局於 2010 年，新創設一網站：「國家考試與錄取進用網站 *site des concours et des recrutements de l'Etat*」，法文縮寫名稱恰為「分數：SCORE：<http://www.fonction-publique.gouv.fr/score>」。網站將應考之完整資訊，考試舉行日期，考試報名日程，口試與筆試日程，應考資格，以及上榜之後之受訓學校（院），一併公布於網站上。「分數 SCORE」網站，亦提供相當詳盡完備之考試法規，包括法律、行政命令、行政通報，以及相關判決先例等等。

2. 若干考試舉辦權之下放予各相關機關（去集中化 *déconcentration*）

所有之中央公務員考試，皆屬於國家性質。蓋設計考試之意義，即在於使所有之法國公民，或歐盟國家之僑民，皆可參加所有之考試；不問考試舉行之地點，亦不問將來任用之職務，將侷限於在道、或在省之地域內工作。

62. 原註47：DGAFF, *Guide pratique des concours administratifs à l'usage des présidents et des membres des jurys*, collection « Ressources humaines », Paris, Diffusion Documentation Française, 2010.

63. 原註 48：Desforges, C., op. cit. p.427.

此一國家性質問題，僅限於中央公務員之層次。因地方公務員、與醫療公務員，此兩者之領導層級以外之公務員，法律規定，乃由地方用人機關，或管理中心而舉辦考試。大學亦同，即使大學教師乃是屬於國家公務員，然各大學之教員錄取考試，乃由各大學主辦之。

惟中央公務員，長久以來亦在推行考試「去集中化（déconcentration）」之政策，亦即將若干考試之主辦權，下放予位於各地方之國家性質機關。此一政策之目標，在於盡可能使應試人，在舉辦考試機關之所在地域而工作，同時卻又能在其公務員生涯當中，保有調動至其他地域工作之可能。教育部就一直在做這項工作，蓋溯自第三共和時期以來，高中（含）以下之教師，即從各省之教師考試途徑，而錄取之；隨後，上榜人進入省師範學院培訓，每一省皆有一所省師範學院。今日之省師範學院，已併入大學之一部分。然而在過去相當長之時間，教育部一直是唯一有在地方上之所屬單位，主辦考試之國家機關。

1984 年 1 月 11 日法律第 19 條最後一款，已正式規定，中央層級或去集中化之公務員考試，得經由該管中央機關之同意，委由道級行政機關，或省長，主辦之。此時，各該管中央機關，應與相關部會，以及主管公務員之部會，共同會銜發布行政命令，以規範此類之考試。

此種去集中化之考試，所錄取之人數，在 2007 年時，已在全體錄取人數之 48.2 %。然而在 2010 年時，此錄取人數所占比重，降低至 41.7 %。此一比重降低原因，乃在於減少公務員人數之壓力，更多顯現於去集中化考試之舉辦機關。舉辦去集中化考試最多之機關，首推教育部（80 %）；再來依次是經濟財政部，內政部，與國防部；省長輔助機關；公庫人員；以及國防部之若干行政機關⁶⁴。

3. 年齡限制

自傳統習慣而言，法國公務員偏向於錄取年輕人，使其自年輕就可獻身公務員團隊。因此公務員考試之法規，規定外部招考之年齡，限於相當年輕之歲數，始能報考。

此一年齡限制之門檻，其後由兩階段之改革，而予以廢除。首先是 2005 年 8 月 2 日 2005 年第 901 號敕令（n°2005-901 du 2 août 2005），再來是 2009 年 8 月 3 日 2009 年第 372 號，公務員職業生涯與調動法律（n°2009-372 du 3 août 2009）。而且此一廢除年齡限制之作法，普及於中央、地方、醫療三大類公務員。因此，根據新修正之 1983 年 7 月 13 日法律第六條之規定，依年齡限制而招考公務員之作法，只限於「活動公務員 actifs」此一類人員，始適用之。換言之，需要大量體力活動之公務員（消防員、監獄行政人員、警察、憲警、航空管理員等），始能採行年齡限制。另外，法官此一司法人員之身分，與一般公務員身分不同，故而年齡限制仍然維持（外部招考之最高年限，為 31 歲；內部招考之年限，為 56 歲 5 個月；第三道路考試，為 40 歲）。另外，錄取最低年齡之限制，亦可設定，只要此一限制，「因經驗與資深年資因素，而能正當化」即可。

以上不同年齡（最高與最低）之限制，係為達到兩項目的：其一，讓在一般勞動職場上求職困難之人，能有較優惠之條件參加公務員之應試管道。不過此種目標，並不真正重要。其二，得讓公務員隊伍，藉由徵得具有新職業經驗之人，而能擁有不同、多元才幹之人士。此項目標更為重要，也符合 2003 年平政院報告之中，所推動之「公務員第二職業」之理念。

4. 性別

吾人前已述及，（第一章第 A 節），男女平等競入公務員之途徑，應該予以保障。而此項平等之保障，也確實得到強化。

64. 原註49：DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2012*, op. cit. p.137.

「但男性與女性錄取結果不同之考試，因執行職務時，性別因素構成關鍵之條件者，得例外允許之。」（法律依據：L. 13 juillet 1983, art.6 bis, al.2）。

然而，並不因此存在專一錄取男性公務員之職系。性別差異之考試，為數並不多，而且其存在受到即為嚴格之限制。此類承認性別差異結果之考試清單，必須由平政院參與意見之律令，訂定之。目前只有三個職系：榮譽勳章團之家之培訓人員職系（les chargés d'éducation des maisons de la Légion d'Honneur）；監獄幹部人員職系；以及監獄執行人員職系（les corps d'encadrement et d'application du personnel de l'administration pénitentiaire，律令依據：D. n°82-886, 15 octobre 1982, modifié en dernier lieu par un décret du 20 août 2007）。

5. 身障人士

前開論文部分，已有談及，若干不需經由考試之錄取管道，係保留予身障人士。

勞動法典法律第 323-2 條（article L.323-2 du Code du travail）規定，二十名工作人員以上之公行政用人單位（employeur public），應保留足夠比例之員額，提供予領有身障證明之身障人士。此比例應為全體公務員之 6 %，可藉由直接錄取之方式進用之；或使與公務機關有轉包契約（sous-traitance）關係之企業，由該轉包企業雇用之均可。至今，6 % 之目標尚未達成；2010 年時，三大公務員體系之身障人士所佔平均比例，為 4.16 %⁶⁵。

然而一般之公務員考試，亦應以調整過之方式，容許身障人士通過考試。2005 年 2 月 11 日 2005 年第 120 號法律（loi n°2005-102 du 11 février 2005），便強制賦予行政機關此一義務。任何考試均不得排除身障人員之應試資格；惟該身障人員進行公務員總則法規規定之醫療檢驗後，遭宣告不能符合所追求職務之要求時，不在此限。身障人員有要求筆試之條件，隨其身障部位而予以調整，俾使其便於參加筆試之權利。例如筆試時間加以延長（比一般考生多出三分之一之作答時間）；或將筆試時間分成幾段，以便作答途中可獲得人力或技術上之協助。此一調整筆試作答條件之要求，必須在考試報名時提出；而此等要求是否允為接受，乃由行政機關之醫生，而決定之（法律依據：L. 11 janvier 1984, art.27 ; L. 26 janvier 1984 : art.35 ; L. 9 janvier 1986 : art.27.I）。

6. 應試資格學經歷之認定

職系與職缺，均有 A、B、C 三級公務員之區分；而此三級公務員應試資格之取得，亦各有最低學歷之限制：

A 級公務員：大學三年級肄業，或相等學歷。

B 級公務員：高中畢業為原則。然而，在 B 級第二職等之直接考試之若干特別職位，則必須為「高中畢業加兩年之學歷」⁶⁶。

C 級公務員：有學歷證明即可。

然大多數應考人之實際學歷，均超過所規定之最低學歷要求。A 級公務員之應試人，絕大部分均已大學四年級畢業（maîtrise；在法國學制，大四已構成碩士 master 之第一年學程），甚至是碩士畢業，而且擁有多重畢業學位。多數 B、C 級公務員之應試人，則皆已完成大學學業。

此一超高學歷應試之情形，其實並不全然合於公務員分學歷考試之理念；因此，口試筆試之職業化出題設計，應針對此一情形而改善之。

甫出爐之最新修正法律，2013 年 7 月 12 日高等教育法，第一次針對博士之應試情形，做出規

65. 原註50：DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2012*, op. cit. p.348.

66. 譯按：相當於大學二年級肄業，或其他職業學校，高中畢業後加兩年之學程結束。

範（第 78 條）。該條規定，博士契約（contrat doctoral，目的在完成博士論文之契約）之締約人，且已獲得博士學位，欲參加國家行政學院之內部考試者，該博士契約之履約期間，得以計算入服職期間。另外，對於參加國家行政學院第三道路考試之博士，其撰寫博士論文之期間，亦被視為職業活動之期間，但最高只能採計三年之時間。

時至今日，應試資格已不再嚴格以文憑學位來設計。法律上所謂「對於前此已獲得之職業經驗之承認」一語，使得應試資格途徑，得以依照所承認之職業經驗，而擴大之。2001 年 1 月 3 日，2001 年第二號法律，規定：應試人之學歷，除繳交一般之學歷證明之外，尚得以「能獲得同等資格之職業經驗 expérience professionnelle conduisant à une qualification équivalente」，而報考之（法律依據：Etat, L. 11 janvier 1984 : art.19, 1° ; fonction publique territoriale, L. 26 janvier 1984 : art.53 ; fonction publique hospitalière, L. 9 janvier 1986 : art.39）。至於得以採計入職業經驗之年限長短，則視每個職務要求而不同。至於此一職業經驗則須由一委員會，由報名人所繳交之資料，進行評估審查，並且公布附理由之決定。此一決定即是認定報名人員，否能有資格進行考試之依據（律令依據：D. 2001-834, 12 septembre 2001 pour la fonction publique d'Etat）。

7. 考試之準備

考試之準備乃為考試是否能夠成功之關鍵，尤其是在最高階公務員考試之層級，一直受到各方（考生與用人機關）之深刻關切。也因此，準備考試之政治科學私立學校，在第三共和初期，應運而生。也基於此關切，第一次世界大戰結束後，該政治科學私立學校，國家予以國有化，在巴黎設立第一所「政治學院 Institut d'études politiques」⁶⁷，旨在為參加國家行政學院考試之考生，準備其考試。其後，亦為考生準備其他種類之考試。法國一般大學長久以來反倒從不介入此一領域⁶⁸；直至 1960 與 1970 年代之後，方開始設立考試準備中心，為參加市鎮級公務員考試而準備。特別於 1971 年，在大學成立第一所市鎮級公務員考試分部（attachés d'administration communale）；隨後，道級行政學院，以及財務行政人員之考試準備中心，亦相繼在大學之中成立。此種大學考試準備中心之設立，打破長久以來，高級公務員之考試準備，由巴黎政治學院壟斷之局面。當然外省政治學院亦在準備高階公務員考試，然人數優勢不能與巴黎政治學院相比。從而，目前是巴黎政治學院，與各大學間，都有提供 A 級公務員（但不包括 A+ 級）之考試準備；而且亦由此二大考試準備單位分享上榜人。就在幾年前，一所 A 級公務員之考試準備中心，在巴黎第一大學（l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne），與高等師範學院（l'École Normale Supérieure）合作之下而設立，為巴黎政治學院以外，提供另一成效良好之考試準備管道⁶⁹。國家行政學院對於此種之考試準備中心，提供財務補助；而事實上，此等考試準備中心亦同時為考生，提供其他同等級之考試。其他同級考試之公務員培訓學校，則未必對大學之考試準備中心提供財政補助。

同時，為使國家行政學院所錄取之上榜人，能夠分散而多元化，國家行政學院遂同時資助巴黎政治學院以外之數個考試準備中心。

近幾年以來，根據 Le Bris 氏所提交有關公務員培訓學校之報告（參見前述），數所「公務員培訓學校校內準備考試班 classes préparatoires intégrées」，陸續設立。此一制度係指舉辦公務員初

67. 譯按：巴黎政治學院 Institut d'études des sciences politiques de Paris，民間俗稱 Sciences Po，乃法國極富盛名之政經界、司法界菁英，養成之母校。前總統薩科齊 Sarkozy，現任總統歐朗德 Hollande，皆為該校畢業生，部長與議員不計其數。若干外省都市，亦設有政治學院分校，然以該都市命名，例如里昂政治學院（Institut d'études des sciences politiques de Lyon）等。

68. 原註 51：Marcou, G. (dir.), *Fonction publique et décentralisation. Recrutement et formation*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1987, pp.196-220.

69. 譯按：本文作者 Marcou 馬庫教授，目前（2013）即是擔任此座考試準備中心之主任，故熟諳法國考試法令，與考試制度之學理與實務操作。

始任用訓練（不包括舉辦在職訓練之學校）之公務員培訓學校，選擇年輕之大學畢業生，依據渠等之大學學習成績，以及社會處境（critères sociaux⁷⁰）而為甄選之標準。此等校內之準備班旨在提供密集之考試準備管道，俾增加應試人上榜之機會。此類獲選進入校內準備考試班之成員，享有助學金一位助教以及住處之安排等輔助措施。

目前全法國所共有 30 所「公務員培訓學校校內準備考試班」。另外依照公務員部長，於 2007 年 7 月 5 日發布，有關高等教育與海外省之部級行政命令，設立「公務員成員多元化助學金 allocation pour la diversité dans la fonction publique」。此一助學金，為期一年，發予大學考試準備中心、「公行政服務學校，或公行政用人機關 des classes préparatoires créées par « les écoles du service public ou les employeurs publics »」，所設立之校內準備考試班，在其中註冊之考生。此等考生在準備階段結束後，有參加 A 級或 B 級公務員考試之義務；並且在考上之後，必須至少在行政機關，任職滿五年。根據統計，2011 年，有 1400 名考生，獲得此項助學金；其中，58 % 參加考試；在參考考試之人當中，53 % 之人，通過考試⁷¹！而國家行政學院其自己之考試準備班，每年有 15 個名額。2011 年時，只有一位成功通過國家行政學院之入學考試；不過其他考生則是通過其他類型之 A 級公務員考試。目前為止在地方自治行政機關一環，尚無其自己內部之準備考試班。

而為準備考試，考生得擁有每一門筆試或口試，所應準備之科目內容詳表。此一考試內容科目內容詳表（programme），是以國家層級之行政命令發布；於考試舉辦過程開始（l'ouverture du concours，詳見下述，即行政機關公布考試開始之命令）之後，不得再行更改。至於考試之考古題（先前考試時出現過之題目）均公開出版，現在則是在網站上均可找到。此一考古試題之公開，筆試考古試題相當成功，然口試考古試題之公開尚未臻理想。口試試題應該要更有系統蒐集之後，再予公開之。

第 D 節 考試之舉辦與進行

有關考試之舉辦與進行，在公務員身分總則法上已設有規定。惟在此處行政法院之判決先例，於此佔有相當重要地位，俾行政機關確實遵守相關考試之規定。蓋此類規定，皆是用來確保所有考生，待遇應一律平等之目的。

各種職系或職缺之考試係由相關公務員特殊身分法令，訂定其考試之性質。至於考試舉辦之細則，則亦屬行政機關頒布行政命令之權限。若係由公務員培訓學校（院），舉辦公務員考試者，則由對於該校所發布之律令（décret，總統、總理方有權發布者），規定錄取之條件以及考試之舉辦事宜。若屬於其他情形，則由部級之行政命令規範之。於此情形，筆試口試內容科目詳表，亦由部級行政命令規範之。

70. 譯按：指其個人與家庭之收入與開銷狀況；父母之教育背景；家庭住處狀況，係自用或賃屋居住等，關於在社會生活之環境而言。

71. 原註52：DGAFF, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, op. cit. p.49.

於地方公務員與醫療公務員之場合，其職系與職缺仍屬於中央性質，故考試之舉辦由中央層級之律令，以訂定之。若是關於考試之型式（例如筆試口試之科目內容），仍由部級行政命令訂定之⁷²。

以下吾人將依序探討，考試舉辦時之實質問題：考試舉辦過程之開始；符合報考資格；評審委員會之組成與權限；考試之性質（筆試口試，或『作品與表現考試』）；筆試與口試之進行；考卷之批改與評分；考試之結果與上榜人之公布；對於考試結果之質疑與救濟等等。

1. 考試舉辦過程之開始

考試舉辦過程之開始，完全屬於行政機關之自由裁量權限，視其機關之需要，以及其預算與法規規定之情形而定。

於中央機關之情形，此一考試舉辦過程開始之決定，乃由部長決定；或在考試權下放之情況，即由省長決定。有關考試舉辦過程開始之命令，應訂定：錄取名額；報名考試之方式與期限；筆試口試之舉行日期等。此一命令並不是一項行政命令行為（acte réglementaire），其條款並非具有恆常（permanentes）之性質；然而，因其在「報考之方式與期限」之事項上，仍為屬具有強制效果之行為（fait grief）；故對於該命令之前述報考事項上，仍得作為行政訴訟「越權之訴（excès de pouvoir）」之訴訟標的（平政院 CE 27 juin 2011 « Association sauvons l'université et autres », n°340164）。

於地方自治機關公務員之情形，此一考試舉辦過程開始之決定，由地方自治團體之行政機關；或地方自治團體管轄之公營造物之管理單位，決定之。或在負責對小型地方自治團體（petites collectivités）培訓其公務員之「地方公務員管理中心 centre de gestion de la fonction publique territoriale」；或與該中心締結協議，亦委託其舉辦考試之其他地方自治團體之情形，則由該地方公務員管理中心之主任決定之。不過，有關地方自治團體管理幹部，以及地方自治團體工程師（兩者皆屬 A+ 級公務員），其考試舉辦過程之開始，則由地方公務員國家中心（Centre National de la Fonction Publique Territoriale, CNFPT）之主任決定之。

於醫療公務員之場合，由醫療衛生機構（中心）之主任決定之。

現行之報考程序，報明知資料表格，皆應由應考人自己於網路下載。再來，依各項考試之不同，嗣後之程序，有於網路上進行者（外交人員）；或將資料與表格印出來，填寫並準備所要求之資料，送交報名處（一般情形）。即便於外交人員之場合，繳交書面資料之可能，仍然存在，然必須由報考人向試務中心要求之。無論何種情形，報考人均應繳交一張傳統方式洗出之相片。

2. 符合報考資格

報名程序截止後，行政機關於審核報名人員，是否符合報名之法定條件之後，公布符合報考資格之應考人名單。此一審核資格與公布名單之行為，亦受行政法院法官之審查。

至於報名資格是否符合規定，除應滿足公務員考試之一般條件外，尚須滿足個別公務員職務，所需求之特殊具體條件。此等報名資格條件，應由報名人，至遲在第一試之當天，予以滿足（法律依據：Etat : L. 11 janvier 1984, art.20, al.6）。

72. 原註53：Pour un exemple: le nouveau statut particulier des rédacteurs territoriaux (D. N°2012-924, 30 juillet 2012) – cadre d'emploi de la catégorie B) détermine la nature des concours d'accès à ce cadre d'emploi (art.5), par référence aux dispositions communes aux cadres d'emploi de la catégorie B de la fonction publique territoriale (D. N°2010-329, 22 mars 2010) qui prévoit l'inscription sur une liste d'aptitude à l'issue d'un concours (interne, externe et éventuellement troisième concours, selon le statut particulier – art.4); sur cette base, le décret du 1er août 2012 (n°2012-942) détermine la nature des épreuves et les matières sur lesquelles elles portent. C'est ensuite un arrêté du ministre de l'Intérieur qui fixe le programme pour chaque matière.

符合公務員報名資格之一般條件，法律有明文規定（loi du 13 juillet 1983 : art.5 et 5 bis）如下：具備法國國籍。

享有充分民事權利之行為能力。

在司法記錄檔案（casier judiciaire）上，並無與所欲報考之職務，不相容之行為事實之記載。然雖在司法紀錄檔案上，沒有記載標記；但考試機關仍得依據其他報名人之過往行為，認定與職務不相容者，而拒絕其報名。（平政院判決：CE 25 octobre 2004 « Préfet de police c. Mme Souza », n°256944。該案係一名女性報名人欲報考助理警衛，然該名女性報考人曾在展場之展示櫃，犯有偷竊罪。雖因罪行不重，司法記錄檔案上，並未記載此項犯罪事實；但考試機關仍拒絕其報名資格。平政院判決，確認考試機關之拒絕決定。）

於國家義務兵役之服役情形，應處於正常狀態（惟法國現已取消義務兵役之義務）。

符合執行職務所需要之生理條件，但必須同時顧及身障人士之彌補可能：上榜人於成績揭曉後，得進行醫療檢驗。若檢驗後發現生理條件與職務並不相容，而且無可彌補時，上榜人仍喪失上榜之資格。報考人聲明有疾病時，考試機關應注意該疾病病情之演變，並應同時注意，有無醫療手段能夠治癒該疾病，或阻止該疾病（平政院判決：CE 6 juin 2008 « Union générale des syndicats pénitentiaires », n°299943。該判決撤銷一項行政命令：該行政命令規定，監獄警衛之報考人，若曾有患病之病史者，一概不准參加報考。法院判決認為，該項行政命令無效；因該命令並未慮及，有疾病者，得在公務員身分總則法，所容許之疾病長假，或長期休養期間，得有治癒該疾病之演變可能。）

另外，考試機關有審查報考人所提供之保證，是否符合其所欲報考職務之需求之權力（CE Sect. 29 juillet 1953, « M. Lingois », rec. p.413）。拒絕報考人報名之行政決定，均得由行政法院之法官，依照相關事實，進行正常之行政訴訟審查。舉例言之，一位報考人在服義務兵役期間，曾把「士兵委員會 comité de soldats」此份報紙，於年輕充員士兵之間散發，而且猛烈批評義務兵役之存在，亦猛烈批評軍法機關之組織。此名報考人之報考資格遭到拒絕，而此項拒絕決定，平政院認為合法（CE Sect. 10 juin 1983 « Raoult », n°34832）。不過，此項拒絕報考資格之決定權力，不得僅以報考人之政治意見，或其宗教信仰為理由而行使之。平政院曾在一件著名判決中，撤銷一項拒絕報名之決定：該案之報考人欲報考國家行政學院；國家行政學院拒絕其報名，理由乃此人信仰共產主義。該項拒絕，被平政院撤銷（CE Ass. 28 mai 1954 « M. Barel », *Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*, n°72）。

1983 年 7 月 13 日法律第五條之一，將法國國籍之要求，因適應歐盟法之需要（lois du 11 février et du 26 juillet 2005），作適當之調整。歐盟會員國在法國之僑民，或歐洲經濟空間會員國（l'Espace Economique Européen）之僑民，得參加法國公務員考試，然仍受其他條件之限制。然而，外國僑民「仍不得報考，與國家主權之行使，不可分割之職務；或報考與國家強權力（puissance publique de l'État）之行使，有直接或間接參與之職務；或其他國家公行政單位（collectivité publique）權力行使，有直間接關係之職務。」

考試機關，依據職系或職缺之身分法個別規定，檢查所應報考人所應具備之特殊條件，特別只相關學歷，或「獲得承認之職業經驗」經歷（已見前述）。

3. 評審委員會之組成與其權限

評審委員會係一獨立之單位，由一名主委，與其他委員所組成。其唯一之任務，即在甄選出最好之應試人，使渠等得被任命至職務崗位，或進入負責公務員初任訓練之公務員培訓學校（院）。

評審委員會達成其任務之依據，係根據該項考試之相關法規，以及由部級行政命令所訂定之口試筆試科目內容。評審委員會，不得增加或取消一項考試項目，不問其理由為何（平政院判決 CE 16 mars 1983 « Département de l'Aisne », n°40134：該案乃一舉行『作品與表現考試』之評審委員會，認為渠等有權力，得增加舉行應考人與評審委員會之面談，俾取得評審委員會新表決時之新多數。此一考試，被平政院撤銷）。評審委員會之最後一項任務，即是揭曉考試之結果。惟考試機關，仍保有依其他評審委員會之結果，重新公布上榜人之權力。

除非有相反之法規規定，評審委員會之主委以及委員，均由舉辦考試之該管部部長，根據考試相關法規而任命之；或由有權主辦考試之機關而任命之（例如省長，地方自治單位之行政機關 等）。若無相關法規之規定，部長得自由決定評審委員人選。於地方自治公務員之場合，法律規定，應任命一名職缺之代表人；並且依據考試之種類，再任命一名國家地方公務員中心之代表，或公務員管理中心之代表（第 42 條）。然而，部長應注意維持委員會成員，男性與女性之人數平等（法律依據：L. 11 janvier 1984 : art.20 bis）。關於一項維持男女性人數，應起碼各占三分之一之律令（2002 年 3 月 3 日律令），乃在性別「數人頭」之考量，會壓倒才幹方面之考量時，方以各占三分之一為目標（CE Sect. 22 juin 2007 « Pascal A... », n°288206）。

評審委員會主委與委員，接受任命之後，必須履行完成考試之特定義務（例如：參加主辦會議，選擇考題，更改考卷，討論考試之結果等），以及必須履行有關其行為之義務（例如對試題嚴格保密；評審時必須小心謹慎並保持秘密；與考生口試時，應保持合宜之行為；保持公正等）。

參與評審委員會，得領有酬勞；協同評卷人（correcteurs auxiliaires）亦同。酬勞之水準，依考試之層級而定。而此一酬勞發予之範圍，包括所有評審委員之活動。

評審委員會之功能，必須根據三項活動原則而發，而行政法院判例亦努力維持此三項原則，亦即：評審委員會之單一不變性（l'unicité du jury），公正性（l'impartialité），與考生評審結果之最高性（la souveraineté de l'appréciation portée par le jury sur la valeur des candidats）。此方面之判決先例，適用於所有公務員考試，以及較單純之職業考試。

評審委員會之單一不變性（l'unicité du jury）：係指評審委員會應在口試筆試舉行之前，即已組成；一經組成，成員必須在互考試期間維持不變（平政院 CE 13 mars 1987 « M. Dominique X... », n°64561。該案乃一名評卷委員，參加最後之考試結果評審會議，然該名評卷委員，係在筆試開始之後，方才受命上任。該項國家行政學院之考試，遭到撤銷。）不過，立法者有對此一判決先例之過於嚴格，做出緩和之修改：評卷委員，得遲至渠等應進行改考卷之當日，方任命之；此等評卷委員，得參加最後考試結果之評審會議，但僅得以諮詢之身分，提供意見（法律依據：L. 11 janvier 1984 : art.20 in fine ; L. 26 janvier 1984 : art.44, al.10）。評審委員會之成員，若因故不能參加考生口試時，即不得在參加此後之所有考試評分，亦不得參加最後之考試結果評審會議。但此名委員，亦不得遭到替換。若考試法規規定，因考生人數夠多之情形，得組成閱卷員群時，評審委員會之全部成員，在考卷評分都已審定妥當之後，亦即在保障考生之平等機會之下，得以一次之最後（最終）考試結果評審會議，評定終局確定之成績（CE 27 mars 1987 « Mme Chantal E... », n°47143；其後制定成法律：L. 11 janvier 1984 : art.20 in fine ; L. 26 janvier 1984 : art.44, al.9）。總之，評審委員會之單一不變性，目的就在保證所有應考人，皆能得到平等之處遇。

評審委員會之公正性：此一公正性，因為筆試考卷採取彌封之匿名制度，而能得到保障。違反匿名規則之考生，將構成取消應考資格之理由。若該生沒被取消應考資格，則整項筆試結果，應予撤銷（平政院 CE 20 février 1985 « Fontaine », n°43657）。公正性之獲得保障與否，在評審委員

會組成時，以及評審委員所採取之態度，皆可受公正性之檢驗。行政法院系統在評審委員公正性之主觀層次上，態度極為謹慎，避免造成難以組成評審委員會之後果。若一名委員人選，與應試考生有親子關係，或其他特殊之聯繫，亦不得獲選入評審委員會之中（平政院 CE 20 septembre 1991 « Blazsek », n°100225：本案涉及撤銷一項招考研究員之考試；初試評審委員會，係由一名實驗室主任而主持，結果四名初試通過之考生之中，有兩名出身自該主任之實驗室。）。與之相反者，乃評審委員只與一名考生，有一般在職業上之關係；該評審委員與該考生，曾在同一所建築學院任教。此一單純事實，不足以構成對於「公正性保障」之懷疑（平政院 CE Sect. 22 juin 2007, précité）。同樣法理，若只是指導或出版若干考生之著作，亦不構成對公正性保障之質疑（平政院 CE 28 avril 2004 « M. Frank XY... », n°254012：關於一項招考大學政治學教員之考試，有應試人對於評審委員會之決議，提出質疑；判決駁回此等質疑）。為避免無益之爭議，公行政與公務員總局編輯出版一本實務手冊（Guide pratique），向評審委員建議：若一名評審委員，有認識應考人之情形，則該名評審委員，即應在口試時迴避；而且在組成評審委員會時，任何一位考試準備中心之教師或主任，均不得受命為評審委員⁷³。

最後，評審委員在評審結果之最高性：評審委員對於應考人之評審結果，不得在行政法院法官之處，提請救濟：「評審委員會，對於應試人在考試中表現之評量，不得作為行政訴訟逾越權限之訴之訴訟標的。（平政院：CE Sect. 22 juin 2007, précité ; id. : CE 28 avril 2004 précité）」

4. 筆試、口試之進行

評審委員會經由集體之討論，訂定考試舉辦之時程表；並通過對於擬定考試題目之指令。

之後，評審委員各依其專長，依據委員會指令，提出考題草案。惟考題之最終確定，係由評審委員會（依我國習慣，或可稱典試委員會）集體討論後，共同決定。不得使用題庫裡面之題目，或評審委員會成員以外人士，所擬定之題目；更不得從外間購買題目。凡此，皆為評審（典試）委員會之失職。

評審委員會亦在討論後，按照考試科目，協調出盡量精確化之每一項考試之評分標準。如果考試科目之內容允許，甚至還制定出一項「擬改卷 corrigé-type」（相對於擬答卷而言）。每一名閱卷人，在閱卷時，必須遵守該項評分標準。評分標準，必須依照考試所要求之基本才幹所設計，必須使此一評分標準，能在考試項目之中，鑑別出考生之程度與才華。

至於考試具體舉辦時，可能會遭逢多重後勤物資上之障礙：諸如考場，監考等。監考措施，必須能夠達到甄別應考人身分之程度。

原本有論者提議，成立一所機構，專責負責主辦考試，如同歐盟公務員考試之制度。然此一提議，旋即遭到否決，因法國國家公務員考試之多樣程度，與複雜程度，遠非歐盟公務員考試所能比擬。

不過，「跨學區考試與競試中心 Service interacadémique」（教育部門跨道級之行政機關），能讓其他部會一起使用，作為跨部會「聯合服務處 centre de services partagés」之角色，而能提供考試需要物資之後勤保障。法國在教育體制上，將全國劃分為數個「學區 académie」，是以在各個學區，都有考試與競試分部。故而教育部，係擁有人員、地點、與經驗，以辦理大型重要考試之部門。使用此一「跨學區考試與競試中心」，使得其他部門，能將考試之後勤保障試務，轉包由該中心負責；從而各該部門，能集中其手上資源，專心投入該部門主辦之考試核心試務之上⁷⁴。

73. 原註54：Op. cit. p.11.

74. 原註55：DGAFF, *Rapport sur l'état de la fonction publique 2012*, op. cit. p.50.

5. 閱卷與評分

閱卷人以匿名之方式，批改考卷。閱卷人係將考卷，攜回家中或帶至辦公室。在法國，沒有任何一處場所或廳所，可供閱卷委員，在此地集中改卷。法國此點與臺灣完全不同。考卷改完之後，仍保持彌封狀態而交回。

考卷由兩位閱卷委員，雙重批改，並非法國考試常態性之規則。不過若考試法規如此制定，則亦施行之。不過，亦無任何法規，禁止閱卷委員會進行雙重閱卷。

至於評定成績，並非委員個人為之，而係全體委員集體合作。亦由評審委員會，共同決定每一位考生之所得分數，成績等第名單等等。

6. 考試結果與上榜人之公布

此處應區分成幾個不同步驟而討論：上榜人名單之決定；公布（任命）上榜人；以及備取名單之決定。

原則上，評審委員會依照考生成績之先後，以及錄取名額之多寡，制定上榜人名單（L. 11 janvier 1984 : art.20, al.1er）。醫療公務員之情形，亦同。不過 2009 年 7 月 21 日法律，又引進依才能而區分之名單。無論如何，所有空出之崗位，必須置於考試錄取管道之下（L. 9 janvier 1986 : art.31, al.1er）。評審委員會，得採取「不足額錄取」之作法，設若評審委員會認為應考之考生，水準並不夠職務之要求，評審委員會之決定，是為最高不可挑戰。

然而在地方法公務員之場合，此一原則又被排除。評審委員會，設立依才幹而分之名單（une liste d'aptitude），按考生姓名字母順序排列。法律明文規定，此一名單上之排名，「並不等於錄取」（L. 26 janvier 1984 : art.44, al.2）。此一作法，使地方自治機關，保留一部分得以自由選擇之權力，以「地方行政必須自治」之理由而獲取。因此，上榜人得保留此一名單登記，有效時間為三年。此一才幹名單，除包括當年度之上榜人以外，尚包括前兩年要求保留於名單上之人；當然，才幹名單之名額，以相關職缺之空缺數額為限（L. 26 janvier 1984 : art.44, al.7）。不過，因為地方自治團體，招聘契約人員相對容易（雖然契約人員之數量已降低，此點前已述及），故而在上榜人名單之數目，以及真正有待補空缺之數目，總是不能對攏；空缺與上榜人數目，欠缺精密之一致性。

關於錄取大學副教授，以及大學教授之方法，在絕大多數之科系裏，約略如下：1）按照科系，在符合資格之應考人表上登記，由一國家委員會，對應考人之著作，進行審閱；2）經由國家委員會審定，符合資格之人，即可參加在不同大學之間，所舉辦之徵才考試。

從而，評審委員會，於評分之後，即禁止再修改此前給予考生之分數，亦不得修改上榜人之名單。除非，涉及改正不合法之評議結果，或涉及改正一項實體之錯誤，方可允許。

評審委員會，同時亦建立考試備取之名單。備取名單之建立，得容許高中數榜之上榜人，自由選擇其所最愛之職務；亦得容許不必再舉辦新考試，即可填補職務空缺。備取名單，亦同樣按照成績之先後等第，而建立之。此一名單之有效期間，直至下次同性質考試，其筆試開始舉行之前。或者最遲於備取名單建立之後，得有二年有效期（L. 11 janvier 1984 : art.20 ; L. 9 janvier 1986 : art.31）。

主要錄取榜單，以及備取名單，均應公布於大眾周知。

用人機關，必須嚴格受到上榜名單之拘束。於中央公務員與醫療公務員之場合，評審委員會按成績等第建立上榜名單；用人機關即應按照上榜人，以及其等第之先後任命公務員。此點甚為重要：行政機關，並無一定全額採用上榜人之義務（例如因為預算不夠）；但卻有遵照名單先後順序用人之義務（CE Ass. 29 décembre 1978 « Association générale des attachés d'administration

centrale », n°03285：一項行政命令遭到撤銷，蓋其規定，在一項跨部會之考試裏，行政機關錄用人員，得不依照上榜成績等第之先後，卻允許按照考生先前出身之『本生』機關，決定錄取標準）。在備取名單之場合，法理相同；備取名單對於用人機關，有相同之拘束力。至於主要上榜名單，上榜人自得依其等第之先後，選擇其心儀之服務機關。

但與此上榜名單相對應之義務，則是上榜人，必須前往其所被任命之職務崗位。上榜人之調動至其他機關，或調動至其他地域，唯有在服務滿數年之後，方構成一項可資行使之權利。職務之調動，必須依照符合調職之門檻，並且人事單位，必須參與討論。然而，法規特別容許配偶相聚；故而要與配偶相聚，乃是一項優先調職之有力理由。

不過於地方自治公務員之場合與前述原則相反，上榜人必須親身前去各個地方用人機關（employeur local），並被地方用人機關選擇上榜人，使其就職。

7. 對於考試結果之爭執與救濟

此乃通過初試之不幸落榜人，可得行使之一項工具。落榜人得要求，與一名評審委員見面，以便更深入瞭解其落榜之理由。

評審委員會之決定，由於具有強制作為之效力，因此得成為行政訴訟之中，逾越權限（越權之訴 *excès de pouvoir*）之訴訟標的。落榜人包括公務員，以及公務員在相關行政機關之公務員協會，有對行政訴訟應訴之利益。行政訴訟之越權之訴免收費用，而且其之提起不必強制律師參與。如此，亦可解釋越權訴訟案件，於公務員之案件相當多，尤其在公務員考試之案件，數量尤夥。由於提起訴訟相對簡易，件數眾多，故行政機關在辦理考試時，皆小心翼翼，盡力避免所有能成為訴訟標的之不合規範之行為（*irrégularité*）。

不過，此種對於考試結果之訴訟，其要求考生之間平等對待訴訟（*contentieux de l'égalité entre les candidats*）之意義，要大於合法性訴訟（*contentieux de la légalité*）之意義⁷⁵。蓋行政訴訟之法官，對於對考試結果，不發生直接效果之不合規範行為，並不宣告無效；況且更重要者，乃是行政訴訟法官，拒絕審查評審委員會之評分行為。行政法院法官只關心是否考生成績以外之因素，反被列入評分之考量；例如考生之意見，或考生之宗教信仰，甚至考生配偶之政治意見與宗教信仰，是否被納入考量。若是，則有可能構成撤銷考試之理由（平政院：CE 10 avril 2009 « M. Beldjallel », n°311888：該案涉及一宗撤銷中央警官之內部考試。蓋因評審委員會，在與考生進行面試會談評分時，提出如下問題：『涉及考生出生地與種族，以及其宗教信仰之實行；並且該考生配偶之種族出身與宗教信仰，亦一樣被問及。』此等問題，對於如何甄別考生之能力與才幹，格格不入。因此，構成對於平等競入公職原則之違反，從而遭到撤銷。）

撤銷一項考試並不代表行政機關有重新舉辦新考試之義務；行政機關得通盤考量，妥為判斷（*en opportunité*）之後，決定是否舉辦新考試。行政機關亦得決定從被認定不法而遭到撤銷之部分考試流程，重新舉辦這一部分即可。然而此舉亦有一定風險；得重新舉辦一部分考試流程，前提乃同一評審委員會，必須仍然存在（評審委員會單一不變性之原則）。而此種仍然存在之情形，並不多見。設若行政機關決定重新辦理考試，則其所依憑之考試法規，自應以其新考試決定，而有效之法規為準，自不待言。

75. 原註56：Selon la formule d'Olivier Dord, *Droit de la fonction publique*, Paris, PUF “Thémis”, 2ème édition 2010, p.344.

於 2000 年 6 月 30 日法律，所修改之行政法院法典，其中所規定之緊急暫停（中止）程序（*référé-suspension*, Code justice administrative : art. L.521-1）；以及同法典所規定之「自由遭侵害緊急程序 *référé-liberté*, art. L521-2」，在若干條件下可得運用，俾使考試依法而行。舉例言之，平政院得發布一緊急處分令（*ordonnance de référé*），對於應試資格委員會，拒絕一考生應試資格之決定，下令予以暫停。此一暫停之緊急處分令，以應試資格委員會，拒絕採納應試人先前所受過之培訓資格為理由；並且應試人在緊急暫停理由陳述庭裡，展示其遭拒絕之培訓資格。陳述之後，平政院認為的確有緊急之情形而且應試資格委員會之拒絕決定，亦的確有嚴重違法之懷疑；故而平政院下命令，陳述人有應試之資格；並且亦命令應試資格委員會，必須重為決定（平政院：CE Ord. 8 novembre 2002 « M. Lechevallier », n°251301）。但另外一例，拒絕使應試人考試，並不構成對於基本人權之侵害，因而亦不得訴諸「自由遭侵害緊急程序」（CE 4 octobre 2002 « Mme Carine X... » n°250742）。

一名考生因為考試之不合規範缺失，導致渠被「有重大成功機會 *chance sérieuse*」之考試，而取消應試資格。此一不合規範之取消資格，構成考試之不合法（*illégalité*），從而構成申請損害賠償之理由（平政院 CE Sect. 10 octobre 1997 « M. Lugan », n°170341）。

然而，平政院若撤銷評審委員會之評議，則將導致根據該評議所授與之上榜人資格，因失去合法依據之附麗，因而通通歸於無效（平政院 CE 21 novembre 1962 « Pelbois », rec. p.624）。平政院自己，於 1997 年，放棄此一判決先例之意見；蓋該判例意見引發太多問題，而此等問題，乃平政院自己所惹發。從而，自從 1997 年「Lugan」一案之判決先例後，平政院將上榜人資格之授與，以及評議本身予以切割；故而，評審委員會之評議，倘若遭到撤銷亦不致造成上榜人資格自動失效之結果。上榜人名單若是根據違法行為所做出者，當然仍可作為被訴訟攻擊之對象。然而，該項上榜人名單係一項創造權利之決定（*d'une décision créatrice de droits*）；從而，僅能在有限之期間內，挑戰推翻該榜單。因此，在有限期間內始得否認該榜單之法理，等於造成保護既得權（*situation acquise*）之結果；此舉亦對否認榜單之行為，構成障礙（CE Sect. 10 octobre 1997 « M. Lugan », n°170341）。

對於前一段所敘述之問題，只剩最後一項補救措施，可兼顧法律之安定性，以及對於違法行為之救濟保障。亦即，法律來承認，先前評審委員會所造成之不法行為效果。然而，歐洲人權法院，以及法國憲法委員會之判決先例均不承認：法律有能將另一種既判力（*l'autorité de la chose jugée*），逕予推翻之效力。所以若法律要介入來保護評審委員會之不法審議效果，則必須在該評審委員會之決定，已可預見將被撤銷之前，相關法律即須制定出來，俾便在評審委員會之決定，尚在有效而未被撤銷之狀態時，能經由法律之制定，保護已先宣布之上榜榜單。

參考文獻

- AYOUB, Eliane : La fonction publique en vingt principes, Paris, Ed. Frison-Roche, 1994.
« Les Concours administratifs en question », Revue française d'Administration publique, 2012, n°142.
DORD, Olivier : Droit de la fonction publique, Paris, PUF « Thémis », 2ème édition 2012.
MELLERAY, Fabrice : Droit de la fonction publique, Paris, Economica, 2ème édition, 2010.

中國大陸公務員考試錄用制度

余凌雲*、海娃**

中國大陸公務員任用方式主要有四種，選任、委任、聘任和考任。考任制度即考試錄用制度，是指按照一定的標準和程式，通過公開考試和考核等方法，從社會上選拔優秀人才到黨政機關擔任主任科員以下的非領導職務。

為政之道，首重得人，考試錄用制度被認為是現代意義上的公務員制度確立的標誌，關係到公務員隊伍的能力建設，甚而影響國家各項事業的成敗。在本文中，我們將在梳理有關制度的基礎上，檢討存在的問題，並提出改進的建議。

一、制度梳理

1994年6月，《國家公務員錄用暫行規定》的頒佈標誌著公務員考試錄用制度在我國得以正式確立。2005年頒佈的《中華人民共和國公務員法》（以下簡稱《公務員法》）第四章從範圍、辦法、條件、程式、組織管理等方面對公務員錄用工作進行了規範，進一步推動了公務員錄用制度的法治化。經過近20年的建設，我國公務員考試錄用制度初步形成以《行政職業能力測驗》、《申論》、面試為基本內容的規範化考試錄用模式。

從錄用主體看，我國公務員錄用制度分為中央國家機關及其直屬機構和地方各級機關兩級，前者由國務院人事部門主管，後者由各省、自治區、直轄市人事部門自行組織。兩類考試均實行二輪考試制度，即第一輪公共科目筆試，包括《行政職業能力測驗》和《申論》兩門，第二輪即面試，由用人單位負責。有的崗位還需進行專業考試。

中央國家機關公務員考試不分類別，考生無論學歷、專業、填報崗位，均測試相同試卷。地方公務員考試，有的地區採取分類方式，如江蘇省公共科目筆試分為A、B、C三類，根據報考崗位不同試卷內容不同。A類為綜合管理類，包括省直政府各部門和部分行政執法類部門，B類為行政執法類，包括監獄、地稅、工商等執法部門，C類為鄉鎮公務員，包括鄉鎮政府公務員和縣級各部門駐鄉鎮派出機構。三類試卷考核的側重點各有不同，其中C類試卷題目最簡單。

從公務員招錄流程看，考試錄用制度包括發佈招考公告、資格審查、筆試、面試、體檢、公佈成績等重要環節。下面依次對各環節進行介紹

（一）發佈招考公告和資格審查

公務員錄用部門根據每年度的公務員錄用計畫公開發佈公務員考試招考公告，公開途徑包括廣播、報刊、政府公報、網路等，招考公告載明用人單位、招考職位、名額、招錄條件、招考物件、報名時間、考察時間、方法和程式等其他考試須知事項。公告具有法律效力，一經發佈，不得隨意增減內容。公告中對報考公務員資格條件的設定，由於不同職位的工作性質、工作內容等不同，可以做出特殊要求，例如，報考公安部機關公務員，要求男性身高170公分以上，女性身高160公分以上，面部無明顯特徵。¹但是，錄用機關在公告中設定的錄用資格條件，不能違反上位法，即《公務員法》的規定。

* 清華大學法學院教授

** 清華大學法學院行政法專業博士生

1. 參見公安部人事訓練局2003年10月16日發佈的《關於報考公安部機關公務員有關條件的通知》。

《公務員法》對錄用資格的規定，可分為三個層次：

第一個層次是報考公務員所必須具備的一般性條件，² 包括：第一、自然條件，國籍、年齡、身體情況以及工作經歷等等。擔任公務員應當具有中國國籍，年滿 18 歲，應聘特殊崗位，最低入職年齡會有提高，比如法官、檢察官最低入職年齡規定為 23 歲。第二、能力條件，公務員應具備較高的文化素質和業務技能。對不同級別或不同複雜程度崗位的文化素質要求程度也不相同。如《法官法》規定擔任法官必須是高等院校法律專業本科畢業，從事法律工作滿兩年。第三、政治方面的條件，與西方國家的公務員制度實行“政治中立”不同，我國《公務員法》明確規定要堅持正確的政治方向，堅持具有中國特色的社會主義理論和制度；堅持中國共產黨的領導，堅持黨管幹部的原則。雖然擔任公務員不強調必須是中國共產黨黨員，但公務員必須擁護共產黨的領導。另外，必須擁護中華人民共和國憲法。憲法是國家根本大法，規定著基本政治、經濟和社會文化制度。第四、品質方面的要求，擔任公務員必須具有高尚的道德情操，遵紀守法、廉潔奉公、品行端正。

第二個層次是《公務員法》第 24 條規定的公務員報考的消極條件，³ 該條規定因犯罪受過刑事處罰；被開除過公職以及具有法律規定其他不得錄用情形的公民不得擔任公務員。最後一項兜的底性規定為其他法律針對特殊類別的公務員規定錄用條件預留了空間。例如《四川省 2005 年法院系統公開考試錄用工作人員公告》中規定，受過治安處罰、勞動教養、少年管教的不得報考。

第三個層次是除《公務員法》的統一規定外，授權省級以上公務員主管部門對招錄職位的資格條件做出具體的規定。以上三個層次結合起來，構成了一個從宏觀的公務員的一般任職條件，到不得錄用為公務員人員的範圍，到報考具體職位的具體資格條件層層遞進的錄用條件體系。

報考者在招考公告發佈後的一定期限內通過網路提交身分證、學位證以及其他相關資格或能力證書的電子照片進行網上報名。招錄機關對報考者提供的身分資料進行考試資格核查。核查通過後，考生網上繳納報名費，國家公務員考試費用為 100 元，地方公務員考試費用沒有統一標準，通常在 100 元左右。招錄機關對符合報考資格並已繳費的報考者，通過網路發放電子准考證，准考證上載明考生的考號、身分證號碼，頭像照片，考生下載和列印准考證，憑准考證和身分證參加筆試。享受最低生活保障城鎮家庭的考生憑其家庭所在地民政部門出具的享受最低生活保障證明，農村絕對貧困家庭的考生憑其家庭所在地出具的特困證明，可以減免公務員考試報名費用。

民族自治地方錄用公務員時，依據法律和有關規定在制定招錄計畫時可以對少數民族報考者予以適當照顧，具體辦法由省級以上公務員考試錄用部門確定。比如，可以確定少數民族公務員占有一定比例，適當降低少數民族報考者的錄取分數或在同等條件下，優先錄用少數民族報考者。⁴ 通過對少數民族自治地方的特殊照顧，有利於各民族平等發展、平等參與管理國家事務，同時這種做法也是落實民族區域自治制度的要求。根據我國《民族區域自治法》，民族自治地方行政機關的行政首長必須由實行區域自治的民族公民擔任，政府的其他組成人員以及工作部門的幹部，也要儘量配備實行區域自治的民族和其他少數民族的人員。

2. 《公務員法》第 11 條公務員應當具備下列條件：（一）具有中華人民共和國國籍；（二）年滿十八歲；（三）擁護中華人民共和國憲法；（四）具有良好品行；（五）具有正常履行職責的身體條件；（六）具有符合職位要求的文化程度和工作能力。（七）法律規定的其他條件。
3. 《公務員法》第 24 條規定下列人員不得錄用為公務員：（一）曾因犯罪受過刑事處罰的；（二）曾被開除公職的；（三）有法律規定不得錄用為公務員的其他情形的。
4. 例如，《遼寧省散居少數民族權益保障規定》第 5 條規定“各級人民政府機關中散居少數民族公務員所占公務員總數比例，應當與當地散居少數民族人口占總人口的比例相當。”

（二）筆試和面試

公務員考試筆試的內容一般包括《行政職業能力測驗》和《申論》，個別地方公務員考試還會考察《公共基礎知識》。《行政職業能力測驗》均為客觀性選擇題，考察考生從事國家機關工作必須具備的基本素質和潛在能力。考試結構一般包括常識判斷（涵蓋政治、歷史、經濟、法律、管理、科技等）、語言理解與表達、數量關係、判斷推理和資料分析五個部分。《申論》為主觀性試題，主要通過考生對給定材料的分析、概括、提煉、加工，測試考生的閱讀理解能力、提出和解決問題的能力、綜合分析能力以及文字表達能力。筆試考試命題應當制定命題工作方案，明確命題目標，參加試題命題的人員具有大學本科以上文化程度，熟悉公務員錄用政策，具有組織人事管理方面的工作經驗。

考試結束前的試題（含題庫），參考答案以及評分標準屬於絕密級，因此命題工作必須符合保密要求，參加試題命題人員須填寫命題工作人員登記表，簽署保密責任書。試題從考試中心試題庫中抽取後，命題人員在安全封閉的工作環境中進行試題評審及擬定工作。試卷統一在國家保密局或者保密材料印刷機構進行印刷。

筆試完畢，試卷、答題卡以及草稿紙均不得帶出考場，由監考老師回收密封，統一上交。客觀題閱卷，由專用讀卡設備讀取考生答題卡（用 2B 鉛筆塗寫作答）卷面資訊，並通過卷面資訊和標準答案對比得出客觀題成績。主要環節包括：讀卡準備、初閱、復核、檢查、追加、異常情況處理。由兩名以上專人共同負責資料，做好系統軟體安裝、殺毒、系統升級、網路測試等工作，保證閱卷軟體安全。

閱卷過程由兩人以上共同進行，初閱、復核交換操作人員，相互監督。主觀題的閱卷要選擇在獨立、安靜、不易受外界干擾的地方，實行封閉管理。閱卷人員一般應從事相近學科教學或科研工作三年以上，大學本科以上文化程度或者具有中級以上專業技術職稱，熟悉電腦操作，年齡一般不超過 50 歲。考試開始前，領導小組召開閱卷工作會議，統一部署閱卷工作。各題標準答案製訂組草擬標準答案及評分標準，報標準答案審定組審定，按照審定意見修改、完善並最終定稿。通過試題評選樣卷和標準試卷，準備對閱卷員進行培訓。

在閱卷前，由命題專家和各題組組長講解試題和答案，介紹命題思路、命題特點和作答要求，重點講評本題標準答案及評分標準。將考生試卷隨機分給閱卷員評閱，所有試卷實行雙評制度，至少 2 評，最多 4 評。在評審中，評卷人員發現雷同試卷或者其他異常情況，應當提交專家組認定。筆試成績由《行政職業能力測試》和《申論》兩部分組成，占總成績的 50%。筆試結束後，考錄機關將公開筆試試題及標準答案。

筆試後，按照筆試成績確定參加面試考生，通常按照 1:3 或 1:5 的比例進入面試。面試成績占總成績的 50%。面試由用人單位組織，主要採用結構化面試和情景類比相結合的方法，包括口試、模擬操作、智慧測試等，面試內容分為若干測評要素，著重考察考生綜合分析能力、口頭表達能力、計畫組織協調能力、人際交往的意識與技巧、自我情緒控制、求職動機與擬任崗位的匹配性、舉止儀表 and 專業能力。

面試測評要素由錄用主管機關確定，根據擬任職崗位的職責任務、工作性質等確定。只有通過筆試的考生，才有面試機會。面試試題由錄用主管機關組織的命題小組編製，也可以委託用人部門編製。根據測評要素和測評物件，確定題目類型，命題小組經過討論，科學地取材，形成試題，組合題目。

面試官小組由用人單位內部相對固定並具備面試考官資格的 5 名或者 7 名人員組成，也可以根

據錄用主管機關的要求組成，面試考官小組設主考官 1 名。面試官一般應從事人事管理、相關業務管理或人才測評等工作 3 年以上，並獲得面試考官資格⁵。面試考官會定期參加由錄用主管機關組織的面試培訓和業務考核。面試考官資格有效期為 3 年，期滿後由面試考官資格管理委員會審核，審核合格者繼續授予其面試考官資格。

（三）體檢

通過筆試、面試後的考生還需要參加用人單位組織的體檢。公務員錄用體檢要在錄用主管機關指定的縣級以上綜合性醫院進行。主檢醫生須具備副主任醫師以上專業技術職務任職資格。主檢醫生要根據體檢情況作出體檢結論，體檢醫院要加蓋公章。

2005 年頒佈、2010 年修訂的《公務員錄用體檢通用標準》對公務員錄用的各項身體指標做出了明確的規定。為滿足部分國家機關對身體條件有特殊要求的職位錄用公務員的需要，2010 年人力資源社會保障部、衛生部、國家公務員局制定了《公務員錄用體檢特殊標準》，國家安全機關、公安機關、監獄、勞動教養管理機關的人民檢察和人民法院、人民檢察院的司法員警職位，以及海關、海事、安監等部門對身體條件有特殊要求的職位錄用公務員，必須符合《特殊標準》。

對不符合體檢標準的考生，不予錄取，考生對體檢結果有異議的，可以按照規定申請複檢。體檢費用由考生繳納，大概 100 元左右。

（四）公示、審批或備案

招錄機關根據報考者的考試成績、考察情況和體檢結果，擇優提出擬錄用人員名單，向社會公示。公示時間為七天，公示內容，包括招錄機關名稱、擬錄用人員的姓名、性別、准考證號、畢業院校或者工作單位、擬錄用的職位、監督電話等資訊。公示期滿，無異議或者雖有異議但經調查不屬實的，招錄機關可以決定錄用人員名單或者提請公務員主管部門審批擬錄用的人員名單。

中央機關及其直屬機構擬錄用人員名單報中央公務員主管部門備案；地方各級招錄機關擬錄用人員名單報省級或者設區的市級公務員主管部門審批。

考生對國家公務員考試成績有異議的，目前沒有相應的復核管道。地方公務員考試，對筆試成績有異議的可以向考錄部門申請復核，例如，重慶市規定對重慶公務員考試原則上客觀題成績不進行核查，主觀題核查成績的，由考生本人持准考證和身分證原件在公佈成績三日內，向考試中心提出書面申請，考試中心在五日以內將核查的成績通知考生本人。因面試成績有異議，考錄部門不予受理。

二、存在問題

（一）規定籠統，缺乏有效的監督機制

從立法層面看，目前公務員錄用制度立法層次低，規定籠統，錄用過程缺乏有效的法律監督。我國公務員考試錄用制度的法規體系包括三個層次：第一層次是國家公務員法，第二層次是國家公務員錄用暫行規定（及其他相關規定），第三層次是關於筆試、面試、錄用等各個環節的實施辦法或細則。我國公務員錄用制度立法層次較低，《公務員錄用規定》由人事部頒佈，僅屬於部門規章，除了《公務員法》外，還沒有專門針對公務員考試錄用的單行法律。而《公務員法》對公務員考試錄用的立法規定不夠具體、操作性不強，對諸如考試錄用的監督、考官隊伍建設、考錄中糾紛的解決等闡述，還需要有第三層次的法規來進一步補充。從考試命題到考場監考、閱卷、面試等環節立

5. 參見《國家公務員錄用面試暫行辦法》，面試考官資格按以下程式辦理：1 本人申請獲組織推薦；2 所在單位審核；3 接受市級以上政府人事部門組織的考官培訓；4 面試考官資格管理委員會評審；5 錄用主管機關頒發資格證書。

法上的缺失，使考錄工作得不到有效監督，影響了公務員考試的公平性。

（二）錄用條件的任意設置引發平等權糾紛

隨著公務員考試熱持續升溫，國內陸續出現多起公務員招錄的訴訟。招錄中的訴訟主要圍繞公務員錄用平等性問題。近些年，國家公務員考試逐漸打破了公務員考試招錄條件中對身分、學歷、性別、戶籍等歧視性限制，但個別地方公務員考試招錄條件設置不合理現象仍有存在，用人單位隨意擬定職位錄用門檻使許多符合崗位條件的考生無法獲得考試資格。常見的，例如對年齡、身高、專業等條件進行不適當限制，或將招錄範圍設置為本地區或外地就學的本地生源，這一現象在發達省份和城市這種現象尤為突出，更有甚者為本地生源單獨加分。

法院對上述任意設定錄用條件，侵犯公民平等權的行政行為是否屬於行政訴訟受案範圍意見不一，多數法院選擇拒絕受理。如在楊世建訴人事部拒絕公務員錄用考試報名案中，北京市高級人民法院終審裁定認為，“國家公務員的招錄考試報名條件的設置屬於公務員的內部管理事項，人事部因上訴人超齡而拒絕受理其報名申請屬於公務員任用的招錄考試環節，不屬於法院行政訴訟的範圍。”⁶但也有少數法院選擇受理該類案件，在張先著訴蕪湖市人事局乙肝歧視案中，安徽省蕪湖市兩級法院認定“蕪湖市人事局在公務員招錄中，以張先著體檢不合格為由取消其進入考核程式資格的行政行為，主要證據不足，構成違法。”⁷

中國大陸憲法第 33 條第 2 款規定，中華人民共和國公民在法律面前一律平等，這是對平等權的一種一般性規定，憲法規範意義上的平等對於國家來說為一種原則，對於個人來說，意味著一種權利。國家公務員考試錄用制度中的平等原則正是這種憲法權利的具體體現。所謂平等原則，主要指錄用中的機會平等，即應考者不論其政治派別、種族、膚色、宗教、信仰、年齡、性別、婚姻狀況如何，在分數面前人人平等。

但應當注意到，憲法上的平等權規範並沒有禁止那些具有特定合理根據的差別，實質平等必然承認合理的差別。因此禁止不合理的差別或歧視，並承認合理的差別，在憲法平等權法理上構成了互為一體的關係。概言之，平等權的關鍵就在於比較個體和個體之間的差異，並探討這種差異是否合理。對公務員錄用條件設置而言，可以根據崗位的不同設置不同的錄用條件，但不得採用任意的區分標準，造成對報考者的歧視，即沒有合理依據（包括根據民族、性別、職業、家庭出身、財產狀況等事由）而設定法律上的差別。合理依據是一個不易確定的技術問題，合理的差別除了需要合理依據這一要件以外，還必須限定於合理的程度之內。因此在判斷特殊錄用條件是否屬於合理差別時，除了考察合理依據，還應當考察這種特殊的條件與其從事具體職業的特定要求之間是否存在合理的關聯性以及比例等等。

中國大陸在行政訴訟法制定時，認為國家機關對其工作人員的任用、管理應當特殊對待，有關爭議不應當由法院通過司法程式解決，有一定道理，但是，它必須以健全的內部管理制度和完善的法律救濟管道為基礎。如果忽視健全的內部管理制度，缺乏相應救濟管道，而以內部行政行為為擋箭牌，把所有公務員錄用行為排除在行政訴訟受案範圍之外，則有違法治理念。錄用機關不合理設

6.（2006）高行終字第 131 號

7. 原告張先著 2003 年報名參加安徽省公務員考試，經過筆試和面試，成績均合格，進入體檢環節，體檢中被診斷為乙肝，並在複檢中確診。被告根據複檢結果禁止原告進入考核程式，並以口頭方式宣佈，原告不符合公務員身體健康標準，而不被錄取。原告認為，被告僅僅根據原告體檢乙肝的實施，就確定原告不服和公務員身體健康標準的具體行政行為，構成了對原告的惡意歧視，未能履行國家尊重和保障人權並在法律上平等對待公民的憲法職責。歧視行為違反了憲法第 33 條第 2 款的規定，原告雖然是乙肝病毒攜帶者，但是仍然享有平等擔任國家公務員的基本權利。該案發生在 2003 年，當時乙肝病原攜帶者是否符合公務員體檢標準，各地認定不一致，在 2010 年修訂的《公務員錄用體檢通用標準》中規定“各種急慢性肝炎，不合格”，也就是說如果乙肝病原攜帶者，經檢查能夠排除肝炎的，則符合公務員錄用體檢標準。這一規定打破了對乙肝病原攜帶者進入公務員系統的不合理限制，具有里程碑意義。

定公務員錄用條件，拒絕錄用符合崗位需要的報考者，已經不是行政機關對內部工作人員一般性的管理行為，而是關係到公民的基本身分，平等權等重大利益。這類行為引發的糾紛如果得不到妥當的處理必將影響公務員錄用制度的公平性和公正性。

三、改進建議

（一）健全法律法規

目前，中國大陸還沒有一部關於公務員考試錄用的真正意義上的法律，要加強公務員考核錄用制度的權威性，保證公務員錄用制度的順利推行，有必要將各種考試錄用規定上升到人大立法高度，儘快制定專門針對大陸公務員考試錄用的法律。可以借鑒臺灣《公務人員考試法》的相關規定，對包括公務員崗位報考條件設置、命題、印刷、運輸、監考、保密、參與者的權利和義務、違法處理等一系列問題做出統一規定。另外，要使《公務員法》和《公務員錄用規定》具有可操作性，還必須進一步制定第二、第三層次的考試錄用法規，以及地方性配套法規和實施細則。

（二）完善公務員考試監督體系

目前中國大陸公務員考試的監督工作由人力資源和社會保障部門或者招錄單位紀檢部門進行，這種制度設計下的監督功能極為有限。當前對公務員考試錄用的監督是否有效關係到這一考試錄用制度的生命；公務員考試錄用是否公開、公平、公正決定了它是否能夠走得更遠，能否贏得社會公眾的信任和支持。因此，必須完善公務員考試錄用監督機制，從宏觀上建立科學的公務員考試錄用監督體系。可組建有獨立地位的，由專家組成的考試錄用監察委員會，採用行政監督、群眾監督、輿論監督等多種監督形式。監督機關應公佈檢舉和查詢電話號碼、設置專人負責處理相關事宜。加強對面試環節監督，在條件許可的情況下，可對面試全過程進行錄音錄影，熱門職位面試時，可現場直播，設立旁聽席。

（三）改革公務員考試錄用的方法和內容，提高其科學性

根據職位分類法逐步實現科學的分類分級考試是考錄制度走向科學化的一個方向。目前我國的公務員考試並沒有和管理上的職位分類法相掛，不論學歷、年齡基本上是實行整齊劃一的考試內容，“千人一卷”，忽視了個人的學術背景和專業優勢。我們可以參照國外做法，筆試科目分級分類，加強針對性。創新面試方法，引入無領導小組討論、辯論、問題處置、公文測驗、個性測驗、成就測驗、筆記辨析等，加大人格測試和心理測試的內容。根據應試者擬任職位元的實際需求設計面試的內容，充分體現不同職類、不同職位工作要求的特點，避免千人一卷的測評結果。

中國大陸公務人員考試制度

陳社育^{*}

摘要

本文首先系統地闡述了中國大陸公務員考錄制度建立與發展的過程，透徹地分析了考錄制度的建立對於中國大陸公務員錄用過程起到的作用和意義，詳盡地表述了考錄制度的主要操作流程和相關內容。同時，提出了目前形勢下，考錄制度可能存在的不足並給出對策，最後，指出考錄制度今後改革和發展的方向。

一、中國大陸公務員考錄制度的建立與意義

（一）考錄制度建立的過程

在實行公務員考錄制度之前，中國政府在人事管理上採取了計畫管理體制，各級機關補充工作人員主要採取兩種方式：一是統包統配，按計畫接收大專院校應屆畢業生，安置軍隊轉業幹部；二是個別選調，即從優秀的工人、農民中選拔調入。應當肯定這種制度在歷史上發揮過重要作用，為各級機關選拔了大量人才。但也要看到，這種錄用制度是國家實行高度集中的計畫經濟體制的產物，存在著明顯的弊端：一是缺乏激勵機制，不能調動各方面的積極性，造成了一次分配定終身的局面；二是選拔人才的視野被局限在一個較小的範圍，難以形成人才脫穎而出的客觀環境；三是選人缺乏客觀、科學的標準，主觀隨意性大，為用人上的不正之風造成可乘之機。

七十年代底，中國大陸開始了改革開放的進程。隨著經濟體制改革的深入，傳統的靠經驗、計畫選人、用人的辦法不能適應經濟和社會發展的需要，經濟體制改革迫切要求在人才選拔上增加透明度、開放度和群眾的參與程度，引入競爭機制，要求在更大範圍內創造一個有利於人才脫穎而出的環境。1980年，鄧小平在《黨和國家領導制度的改革》講話中指出，要勇於改革不合時宜的行政組織及人事制度，關鍵是要健全幹部的選舉、招考等制度；並明確指出：“將來很多職務，只要考試合格，就應當錄用或者授予”。也就是說，建立考試制度，應該作為幹部人事制度改革的一項重要內容。1982年原國家勞動人事部在《吸收錄用幹部問題的若干規定》中首次做出實行公開招收、自願報名、堅持考試、擇優錄用的規定，這是考試錄用制度首次被納入選拔幹部的過程中。1987年，中共十三大決定實行公務員制度，並規定“凡進入業務類公務員隊伍的，應當通過法定考試，公開競爭”。1988年3月，人大會議通過的政府工作報告再次強調，今後各級政府錄用公務員，要按照規定通過考試、擇優選拔。

按照中共十三大的精神和建立公務員制度的總體部署，原國家人事部於1989年開始在中央五部委進行公務員制度試點。經過六年的實踐，國務院頒佈了《國家公務員暫行條例》，並於1993年10月1日正式開始實施。作為《條例》配套法規之一的《國家公務員錄用暫行規定》也於1994年6月7日正式頒佈實施。這兩部法規對考試錄用操作的各個環節都作了明確的規定，標誌著錄用國家公務員工作開始步入規範化、制度化的軌道。2001年原國家人事部又頒佈了兩個配套檔《國家公

^{*} 中國大陸南京曉莊學院副院長、研究員

務員錄用面試暫行辦法》和《國務院工作部門面試考官資格管理暫行細則》，2005 年原國家人事部與國家衛生部聯合發佈《公務員錄用體檢通用標準（試行）》等。這些行政法規的出臺和施行，將公務員考試錄用工作納入到依法考試的層面。

經過幾年的試行，並在此基礎上，2005 年 4 月 27 日第十屆全國人大代表大會常務委員會第十五次會議通過和公佈了《中華人民共和國公務員法》（下文簡稱《公務員法》），並於 2006 年 1 月 1 日起施行，更進一步用法律的形式確立了“凡進必考”的原則。作為《公務員法》的配套檔，2007 年 11 月 6 日原國家人事部印發了《公務員錄用規定（試行）》。這些法律和行政法規涵蓋了公務員錄用的原則、目的、內容、過程等各個環節，使得公務員考試錄用工作有法可依，依法辦事。

（二）考錄制度建立的意義

從考試錄用制度產生過程可以看出，用考試辦法選拔國家公職人員，是中國大陸人事制度的一項重大改革，意義重大。

1. 打破了身分限制，拓寬了選才範圍

自實行公務員考試制度以來，中國大陸招考公務員一直堅持公開、平等、競爭和擇優原則，打破了身分、地域、行業的限制，使得公務員考試能夠面向所有具備報考條件的社會大眾，有利於促進和實現社會公平和政治平等，使人才得以自由流動。同時也為用人部門提供了更為廣泛的選才範圍，克服以往只有從本單位或小範圍內推薦、選調人員的局限性。這種擴大選才面的舉措，為社會上有志於從事政府機關工作的優秀人才，提供一個平等競爭的機會與條件。

2. 落實了幹部標準，提高了選才品質

中國大陸的公務員考試錄用程式中包含三個主要環節：資格審查、考試（筆試、面試）、考核。資格審查側重審查報考者是否具備招考職位要求的資格條件；筆試側重考察應試者的基本文化知識及公務員必備的知識和能力；面試側重於應試者的語言表達、分析問題、組織協調及應變能力；考核則主要考察考試合格者的政治態度、工作實績、道德品質，以及其他表現。因此，堅持將“審查、考試、考核”三者結合使用，目的在於將一個人的“德”和“才”統一起來，全面貫徹落實選拔幹部“德才兼備”的標準。

3. 創新了選才制度，加強了廉政建設

公務員法將“凡進必考”作為公務員考試制度改革的焦點，此舉規範考試程式、嚴格考試紀律，利用制度杜絕公務員考試方面的歪風，有效地規範政府機關的進人、選人和用人制度，不僅減少腐敗滋生和蔓延的空間，也降低行政成本，提高行政效率。江澤民曾指出，現在政府組織、人事部門的腐蝕原因，主要是在“用人問題”上。考試錄用公務員，不僅僅是拓廣公務員取才的範圍，更是為了強化政務公開、民主監督、廉政建設，及鞏固政權的需要。建國以來，由於各級機關採“選調”的形式錄用人員，自不可避免地出現“說情風”、“走後門”、“遞條子”、“拉關係”等歪風。現如今實施考試錄用制度，強調每個參與者的機會均等，各憑自己的德才表現參與挑選，任何人都沒有要求被特殊照顧的理由及特權。因此，建立和推行公務員考試錄用制度，將能夠有效地防止用人的不良風氣，從而加強政府機關的廉政建設。

二、中國大陸考錄制度相關內容

（一）考試錄用的基本概念及適用的機關範圍

按照《公務員法》規定，公務員考試錄用特指從公務員系統以外錄用擔任主任科員以下非領導

職務的公務員。考試錄用適用的機關範圍包圍下列七類機關：中共各級機關、各級人大及其常委會機關、各級行政機關、各級政協機關、各級審判機關、各級檢察機關、各民主黨派和工商聯的各級機關。

（二）考試錄用的基本原則

《公務員法》第二十一條規定，錄用公務員必須“採用公開考試、嚴格考察、平等競爭、擇優錄取的辦法”。《公務員錄用規定（試行）》第三條又明確指出，“錄用公務員，堅持公開、平等、競爭、擇優的原則，按照德才兼備的標準，採取考試與考察相結合的方法進行”。綜合分析，中國大陸錄用公務員必須遵循下列幾項原則。

1. 公開招考原則

強調公務員錄用必須面向社會，採用公開方式進行。錄用政策和原則必須公開；需要錄用公務員的部門、崗位及錄用人員數量及條件必須公開；乃至報考的資格條件必須公開；招考的方法、程式及時間必須公開；考試的成績、錄用的標準和結果也要公開，以便接受社會監督。

2. 平等參與原則

法律規定凡中華人民共和國公民，只要符合規定資格條件，均有平等權利和機會報名參加公務員錄用考試。任何人都不得因家庭出身、個人成分、性別等非個人德才等素質問題，受到歧視或享有特權。公民參與公務員錄用的競爭是法律規定的權利。

3. 公平競爭原則

報考者能否被錄用，取決於本人的政治、業務等素質。國家機關通過法定方法和程式，對報考者的政治思想、道德品質、業務知識和工作能力等，進行考試及考核，並根據報考者的考試成績和考核結果，擇優錄用。符合條件的公民可以參加競爭，優勝者方可進入公務員行列。

4. 德才兼備原則

決定報考者是否被錄用，要從德和才兩個方面來全面衡量。德才兼備的用人標準，是中國共產黨長期堅持的用人標準。錄用國家公務員堅持這一標準，被認為既是對共產黨和國家幹部人事工作優良傳統的繼承和發揚，也是區別於西方文官制度的一個重要特徵。

5. 依法考錄原則

公務員錄用的標準、方法和程式等都通過法律、法規的形式加以規定，各級行政機關都必須遵守。凡符合規定條件的公民經過考試及考核合格後，與國家建立公務員權利和義務等法律關係。這種關係一旦建立，就受到國家法律的保障，非法定理由和法定程式不得變更或消滅。

（三）公務員考錄機構及職能劃分

《公務員法》第二十二條規定：“中央機關及其直屬機構公務員的錄用，由中央公務員主管部門負責組織。地方各級機關公務員的錄用，由省級公務員主管部門負責組織，必要時省級公務員主管部門可以授權設區的市級公務員主管部門組織”。

公務員錄用管理許可權的劃分可以分為三種情況：首先，中央機關及其直屬機構公務員的錄用，由中央一級的公務員主管部門負責組織辦理。由中央公務員主管機關進行包括制定錄用計畫、審定試題、規定時間、發佈公告、報名、考試、評卷等在內的各個環節的工作。其次，地方各級機關公務員的錄用，由省級公務員主管部門負責組織辦理。最後，將地方各級機關公務員錄用工作的部分權力，下放到設區的市級公務員主管部門組織，但要經過省級公務員主管部門的授權。這是在總結中國大陸多年來實施暫行條例經驗的基礎上所做出的改變，充分體現集中統一和分權相結合。集中

統一是指公務員錄用的範圍、方式、基本原則、錄用條件、錄用程式等，均由法律統一規定，不得任意變更。但考慮到全國各地的差異較大，各省可根據當地的實際情況，根據《公務員法》和《公務員錄用規定（試行）》，有針對性地制定適合當地情況的具體考錄政策。考慮到縣級以下機關實際存在著對“凡進必考”貫徹落實不力的問題，沒有將錄用權力下放到縣級，對設區的市級公務員主管部門也規定必須經過省級公務員主管機關的授權。這樣既便於操作，又嚴格把關；同時，責成省級公務員主管機關應當加強監督，以確保錄用工作能夠依法進行。

（四）報考公務員的基本條件

《公務員錄用規定（試行）》第十六條規定，報考公務員，應當具備下列資格條件：

1. 具有中華人民共和國國籍；
2. 年齡為 18 周歲以上、35 周歲以下；
3. 擁護中華人民共和國憲法；
4. 具有良好的品行；
5. 具有正常履行職責的身體條件；
6. 具有符合職位要求的工作能力；
7. 具有大專以上文化程度；
8. 省級以上公務員主管部門規定的擬任職位所要求的資格條件；
9. 法律、法規規定的其他條件。

其中，第 2、7 項所列條件，經省級以上公務員主管部門批准，可以適當調整。

近年來，有許多招考職位明確要求報考人員必須具備相應的基層工作經歷。基層工作經歷，是指具有在縣級以下黨政機關、國有企事業單位、村（社區）組織及其他經濟組織、社會組織等工作的經歷。離校未就業高校畢業生到高校畢業生實習（見習）基地（該基地為基層單位）參加見習或者到企事業單位參與專案研究的經歷，可視為基層工作經歷。在軍隊團和相當於團以下單位工作的經歷，可視為基層工作經歷。報考中央機關的人員，在地（市）直屬機關工作的經歷，也可視為基層工作經歷。

有的招考職位，對相關的專業水準有較高的要求，在報考資格條件中規定必須具備某些證照，如律師、會計師等。近年來，雖然有針對退役軍人的專門招考公務員考試，但沒有招考職位將服過兵役作為報考必須具備的資格條件。

中國大陸招考公務員時，除規定了報考職位必須具備的資格條件，還規定了不能報考公務員的有關要求。如曾因犯罪受過刑事處罰的人員和曾被開除公職的人員，在各級公務員招考中被認定有舞弊等嚴重違反錄用紀律行為的人員，現役軍人、在讀的非應屆畢業生、服務年限不滿 2 年（含試用期）的公務員、公務員被辭退未滿 5 年的，以及法律規定不得錄用為公務員的其他情形的人員，不得報名。報考人員不得報考錄用後即構成回避關係的招錄職位。

（五）錄用考試的基本方法和內容

中國大陸公務員錄用考試的基本思路是“為用而考”。由此，公務員錄用考試的設計側重於考察人的基本素質、適應能力和實際工作能力。錄用考試主要採用筆試和面試的方式。

《公務員錄用規定（試行）》第二十一條規定，筆試包括公共科目和專業科目。公共科目由中央公務員主管部門統一確定。專業科目由省級以上公務員主管部門根據需要設置。

目前，公共科目包括行政職業能力傾向測驗和申論兩科。行政職業能力傾向測驗（Administrative

Aptitude Test) 主要預測人在行政管理領域中成功的可能性。它主要從知覺速度、言語理解、判斷推理、資料分析、數量關係等方面來測試者的基本素質和發展潛力。申論是本世紀初開發的考試科目。

“申論”一詞取自古代漢語，即申述、申辯、論述、論證之意。申論試卷由注意事項、給定資料和作答要求三部分組成。申論考試主要側重考查應試者對給定資料的閱讀理解能力、綜合分析歸納能力、提出和解決問題能力、文字概括表達能力。

《公務員錄用規定（試行）》第二十二條規定，筆試結束後，招錄機關按照省級以上公務員主管部門的規定，根據筆試成績由高到低確定面試人選。面試的內容和方法，由省級以上公務員主管部門規定。

面試的內容比較廣泛，主要考察應試者的綜合分析能力、計畫組織能力、人際交往能力、應變能力、口頭言語表達能力、舉止儀錶和情緒穩定性等個性心理特徵。

目前，公務員錄用面試方法主要包括結構化面試和無領導小組討論兩種形式，其中最為常用的是結構化面試。

結構化面試又稱為結構化口試，是一種標準化的測評方法。根據對招考職位的分析，確定面試的測評要素，在每一個測評的維度上預先編製好面試題目並制定相應的評分標準，面試過程遵照一套客觀的評價程式，對應試者的表現進行數量化分析。結構化面試操作的基本流程包括準備階段、考生入場、引入話題、提問與答題、觀察與記錄、結束談話、評分與合分、宣佈成績等八個環節。

中國大陸公務員錄用考試的命題管理工作十分嚴格，試題是由專業考試機構在安全保密的情況下組織專家命製的試題、參考答案或評分標準、答卷等屬於國家保密事項，即使考完後，也不能面向社會公佈。大多數省份的公務員考試實行題庫選題與臨考前的現場命題相結合。參加試題命製的人員，應當具有大學本科以上文化程度，瞭解並掌握人才測評技術，接受過命題工作培訓，具有較為豐富的命題工作經驗。

閱卷工作也是在嚴格的監督下，按照規定的閱卷流程進行。客觀題採用機器閱卷，主觀題閱卷實行雙評制度。申論屬於主觀性試題，申論考試實行網上匿名閱卷，先由專家組在試閱的基礎上修訂評分標準，培訓閱卷人員，所有答卷均由二位以上的閱卷人員評閱。

三、中國大陸公務員考錄操作程式

中國大陸考試錄用公務員的程式一般包括七個環節。

（一）編制公務員錄用計畫

《公務員法》第二十五條規定：“錄用公務員，必須在規定的編制限額內，並有相應的職位空缺。”編制公務員錄用計畫，即預先制定關於年度考試錄用公務員的規定及安排的意見，主要包括用人部門的編制數、缺編數和擬增總人數，擬錄用職位名稱、專業、人數及所需要的資格條件，招考物件、範圍及採取的考試方法。

（二）發佈招考公告

《公務員法》第二十六條規定：“錄用公務員，應當發佈招考公告。招考公告應當載明招考的職位、名額、報考資格條件、報考需要提交的申請材料以及其他報考須知事項。”發佈招考公告是錄用工作的重要程式，也是體現公開、平等、競爭、擇優原則的重要設計。社會公眾正是通過招考公告來瞭解錄用工作的基本資訊的。隨著社會的發展、技術方法的創新，公務員法規定招考機關應當採取多元化的措施，以便利公民報考。例如隨著網路技術的發展，近幾年的招考公告大多都同時

在報紙、電視、廣播和網路上公佈，方便群眾查閱和瞭解。

（三）報名與資格審查

《公務員法》第二十七條規定：“招錄根據報考資格條件對報考申請者進行審查。報考者提交的申請材料應當真實、準確。”對報考者資格條件的審查系由招錄機關來進行，這是因為招錄機關對本單位招錄職位的要求最清楚，能夠更加有效地進行審查工作。對資格審查合格的報考者，應發給准考證，准予參加考試。報考者如果提供虛假材料，一經查出將不予參加考試，倘使用欺騙手段取得了考試資格，一經查實，其考試資格也將被取消或考試成績無效，情節嚴重者追究其法律責任。目前中國大陸普遍實行網上報名、網上資格審查、網上發放准考證等，這些都是方便報考者的措施。報考者可通過網上報名系統填寫相關資訊，接受用人部門的資格審查。報考者通過資格審查後，再登錄考試機構網站，進行報名確認，網上支付考試費用，下載和列印准考證。

（四）組織考試

《公務員法》第二十八條規定：“公務員錄用考試採取筆試和面試的方式進行，考試內容根據公務員應當具備的基本能力和不同職位類別分別設置。”中國大陸公務員錄用考試包括筆試和面試兩個階段，筆試合格者才有可能參加面試。考試機構根據《招考簡章》中規定的面試人選的比例，按照筆試成績從高到低的順序，確定參加面試的人選名單，並在考錄專門網站上統一公佈。面試結束後，再將筆試和面試成績按一定的比例合成，得出最終的考試成績，並在考錄專門網站上統一公佈，接受社會監督。如果應考者對自己的筆試或面試成績有疑義，均可按一定的程式向考試機構申請復審。

（五）考察與復審

《公務員法》第二十九條規定：“招錄機關根據考試成績確定考察人選，並對其進行報考資格復審、考察和體檢。體檢的專案和標準根據職位要求確定。具體辦法由中央公務員主管部門會同國務院衛生行政部門規定。”由於中國大陸大多數地區和部門，為了方便報考者，都採用網上報名的方式。報考者不必事先親自到報考點報考，也不用在報名時出示身分證、學歷證書等原件，而是在網上填寫報名表，經招錄機關初步審查後，如果合格就可以取得准考證參加考試。待筆試成績出來以後，招錄機關根據成績確定那些報考者進入下一個環節，此時再針對筆試成績合格並能夠參加面試的報考者進行資格復審，報考者需要出具有關材料的原件，請招錄機關進行審查。經審查合格的報考者才可以參加面試。面試結束後，再按招考職位人數 1:1，從高分到低分，決定參加考察的人選。考察的主要內容包括政治素質、道德品質、工作能力、工作表現和實績以及是否需要迴避等，以力求儘量做到全面、客觀及公正。

體檢是在考察之後進行的，主要是檢查報考者是否符合報考職位所要求的身體條件。近幾年，因為公務員錄用體檢而發生的糾紛和爭議越來越多，引起社會各界的廣泛關注，特別是公務員錄用體檢標準的問題。2005 年公佈的《公務員錄用體檢通用標準（試行）》更科學化與人性化，也具有可操作性，受到了社會普遍好評。需要說明的，中國大陸沒有單獨舉辦過面向身心障礙人員的錄用考試，但身心障礙人員只要符合體檢標準，任何用人部門都不能因身體問題而拒絕錄用。

（六）提出擬錄用人名單並公示

《公務員法》第三十條規定：“招錄機關根據考試成績、考察情況和體檢結果，提出擬錄用人員名單，並予以公示。公示期滿，中央一級招錄機關將擬錄用人員名單報中央公務員主管部門備案；地方各級招錄機關將擬錄用人員名單報省級或者設區的市級公務員主管部門審批。”擬錄用人員名

單的提出有三個標準，一是考試成績，包括筆試成績和面試成績的綜合；二是考察情況，報考者的政治素質、道德品質、工作能力等必須符合要求；三是體檢結果，報考者的身體體檢必須符合職位要求。如果三方面都合格，報考者就可以被擬錄用。本條規定擬錄用名單的公示制度，招錄機關必須將擬錄用名單在報紙、雜誌或網路上進行公佈，讓社會公正瞭解擬錄用人員的名單。公示要求有一定的期限，在公示期間，如果其他人發現有應當迴避的情況、提供虛假檔案以及其他不符合法律規定錄用條件的情形，可以向招錄機關反映，招錄機關必須予以核查。如果查明情況屬實，則按照法律的規定進行處理。

公示結束以後，招錄機關還要進行備案或審批程式。中央一級招錄機關應當將擬錄用人員名單報中央公務員主管部門備案。中央一級公務員主管機關一般不再進行實體審查，主要看審查程式是否合法，對合法者予以備案。地方各級招錄機關應當將擬錄用人員名單報省級或者設區的市級公務員主管部門審批。審批的嚴格程度要比備案大得多，目的是嚴把公務員的“入口”關。

（七）錄用及試用期

《公務員法》第三十二條規定：“新錄用的公務員試用期為一年。試用期滿合格的，予以任職；不合格的，取消錄用。”這是對新錄用人員試用期所作的規定，主要在規定試用期限和試用期滿後的處理辦法。實行試用期制度主要目的是為了在考試考核的基礎上，在較長實踐的工作實際中，更全面、更客觀地瞭解新錄用公務員的政治思想、道德品質、業務水準和工作能力等情況，進一步為公務員的素質把關。在試用期內，新錄用人員要履行公務員義務，參加初任培訓；在擬任工作崗位上工作，用人單位要注意指導和幫助新錄用人員，使其儘快熟悉和掌握工作知識和技能。試用期滿，則要對其試用期間的表現和業務能力等進行考核，以決定是否正式錄用，合格的正式任職，不合格的取消其錄用資格。

中國大陸考試錄用公務員的程式的各個環節都是公開透明的，都要接受社會監督。報考者如果發現考錄機構有不公正的操作行為，均可向上一級考錄主管部門、紀律檢查部門投訴，甚至可以到法院去進行行政訴訟。

四、中國大陸公務員考錄制度的實踐與發展

（一）目前取得的成績

自推行考試錄用制度以來，考試錄用公務員工作取得了良好的社會效果，具體表現在三個方面：一是有效提升了公務員的能力素質。中國大陸錄用主任科員以下職位的公務員都必須通過公開考試、擇優錄用的方法進行，從中央到地方各省市已經建立了“凡進必考”的用人機制。通過考試錄用公務員以來，公務員隊伍的整體素質明顯提高。二是有效維護了社會的公平正義。公開招考公務員不僅可以為人們提供一個平等競爭的機會，還可以築起一道抵擋“遞條子”、“打招呼”、“說人情”等不正之風的“防護牆”。在我們曾經做過的考試錄用制度滿意度調查研究中，96%的調查物件表示“滿意”或“基本滿意”。有些受訪者說“透過公開選人的視窗，看到了政府清正廉潔的實際行動”。三是初步形成了法制化的考錄制度體系。自《公務員法》和《公務員錄用規定（試行）》頒佈以來，考錄制度體系建設取得了明顯的成效。在考錄管理方面，2009年國家人力資源與社會保障部印發了《公務員錄用考試違紀違規行為處理辦法（試行）》，2011年國家人力資源與社會保障部又印發了《公務員考試錄用筆試考務組織辦法（試行）》。在體檢工作方面，2007年原國家人事部印發了《公務員錄用體檢操作手冊（試行）》，2010年國家人力資源與社會保障部會同國家衛生部進行了修訂

和完善。在試用期管理方面，2011 年國家人力資源與社會保障部印發了《新錄用公務員試用期管理辦法（試行）》。

（二）今後的工作重點與發展方向

中國大陸公務員考錄工作雖然起步較晚，但發展較快。為了力爭在較短時間內建立起一個法規配套、技術先進、管理規範、運行高效、督查有力的符合中國國情的現代公務員考試錄用制度，今後一段時期內考錄工作的重點在於：鞏固公平性，提高科學性，確保安全性。一是繼續加強考錄制度體系建設。在修訂和完善已有配套法規的基礎上，需要增加《公務員考試錄用面試考務組織辦法》、《面試考官管理辦法》、《考錄專家管理辦法》和《公務員錄用考察辦法》等相關法規，尤其需要完善保護報考者權益方面的相關配套法規，使公務員考錄工作的每個環節都有法可依。二是繼續加強考錄科學化研究工作。按照公務員隊伍“高素質”、“專業化”建設的要求，積極探討分級分類考試的辦法，科學確定考試考核內容體系，努力開發新的考試測評技術，尤其要加強考錄工作的基礎性研究，進一步提高考試的信度和效度。三是繼續強化考錄工作的安全管理。考錄工作無小事，考錄工作的安全性直接影響到考錄工作的成敗。進一步加大考錄工作的監督力度，嚴格按程式規範操作，確保考錄工作的客觀和公正。

中華民國初任公務人員考試之現況分析與問題探討： 考選效度與考用配合

劉坤億*

摘要

在全球化、民主深化、知識經濟的時代，公務人力量足質精是國家競爭優勢的關鍵要素之一，而考選制度的持續興革，更是落實「精進考選功能、積極為國舉才」的重要方略。本文旨在探討我國初任公務人員考試之考選效度與考用配合之議題。目前我國各種初任公務人員考試，大多採用筆試方式，此種考試方式雖然成本低且似乎合於形式上的公平，但實際上卻是考選效度不高的考試方式，本文建議高考三級和三等特考可優先採用「分階段、分試考試」，以提高考選效度。本文亦觀察和分析考、用之間的落差，除因考選技術層面的問題，尚有以下三項主要問題：其一是用人機關估缺不夠精準的問題，其二是考試及格人員職位分發配置的問題，其三是分發人員流動率過高的問題。本文認為，除了持續透過公務人員考試法的修正以強化考用配合，亦應關注近年來地方政府機關進用人才和留用人才的議題。

關鍵字：初任公務人員考試、考選效度、考用配合

壹、前言

考選者，係以考試的方法為國家選拔人才；更具體的說，考選是政府為推行公務，採用公開、客觀、公正、科學的考試方法，測量、衡鑑並拔擢合乎標準之所需人員，進而錄用的一套制度（蔡良文，2010）。在全球化、民主深化、知識經濟的時代，公務人力量足質精是國家競爭優勢的關鍵要素之一，而考選制度的持續興革，更是落實「精進考選功能、積極為國舉才」¹的重要方略。

中華民國現行國家考試體系包括公務人員及專門職業及技術人員考試兩大類。公務人員考試錄取或及格者，即進入政府機關服務；專門職業及技術人員考試及格領有證書者，始能執業。公務人員考試分為三類：（一）公務人員高等、普通、初等考試，其中高等考試依學歷分為三級，一共分為五個考試等級；（二）公務人員特種考試，係為因應特殊性質機關之需要、或因地方機關之特殊需要，以及基於憲法對特定族群國民之特別照顧或保障所舉辦之考試，此類考試之等級係比照高普初等考試，設置一、二、三、四、五等考試；（三）公務人員升官等、升資考試，此類為現職公務人員之晉升官等考試。有關我國國家考試體系，請詳見本文附錄 1。

* 國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授

1. 考試院文官制度興革規劃方案中，興革建議第三案即為「精進考選功能，積極為國舉才」。

過去半個世紀以來，隨著政府職能和服務層面的擴大，加上政府部門的工作環境和待遇條件具有勞動力市場的競爭力，政府部門的職缺明顯增加，考試院考選部的考選業務量亦隨之呈現逐年成長。近年來，即使因為總員額法框限公務人力的擴充，但由於地方制度變革，直轄市數量增加，加上公務人員退休之缺額待補，政府機關所需職缺乃呈現增加的態勢；抑有進者，金融海嘯以來，國內經濟景氣低迷，失業率攀升，尤其出現「高學歷高失業率」的現象，也掀起大學生報考國家考試的風潮（楊朝祥，2009）。最近 7 年的國家考試報考人數充分反映前述現象，2006 年的報考人數為 465,319 人，2008 年的報考人數增加為 592,832 人，2010 年報考人數再增加到 749,054 人，2012 年的報考人數已達 794,807 人²。

對於國家考選制度發展而言，報考人數大量增加，似乎利於甄補更為優秀的人才進入政府部門服務，但前提必須是考試的測驗效度（validity）要夠高，並且能夠真正落實「考用配合」的考選目標；否則，政府機關可能僅淪為經濟不景氣環境下的「就業避風港」，用人機關未必能夠甄補到可用之人才。然而，誠如 2009 年 6 月 18 日考試院第 11 屆第 39 次院會所通過「考試院文官制度興革規劃方案」第三案說明中所指出的，現行國家文官考試應檢討改進之處包括：（一）考試信度與效度尚有改進空間；（二）考試與任用之間尚待不斷改進。限於篇幅，本文僅就公務人員考試大類中的初任公務人員考試進行討論，探討的議題則以改進考選效度和強化考用配合為主。

貳、初任公務人員考試概況

初任公務人員考試包括高等、普通、初等及特種考試等，是我國國家考試的主流考試種類，以 2012 年國家考試為例，年度總報考人數 794,867 人中，報考初任公務人員考試人數計有 515,349 人，占總報考人數的 64.83%。以下，將運用並整理考選部的考選統計資料，以說明初任公務人員的考試概況。

一、國家考試報考及錄取人數逐年增加趨勢顯著

自 1950 年至 2010 年，如以每隔 10 年為一個觀察點，1950 年國家考試暨檢覈報名人數為 3,684 人，其後 1960 年為 28,363 人，1970 年增加至 105,871 人，1980 年則大幅增加為 352,249 人，1990 年略降至 339,890 人，2000 年又微降至 336,610 人，2010 年則暴增至 749,054 人。此一逐年增加趨勢，如圖 1 所示。

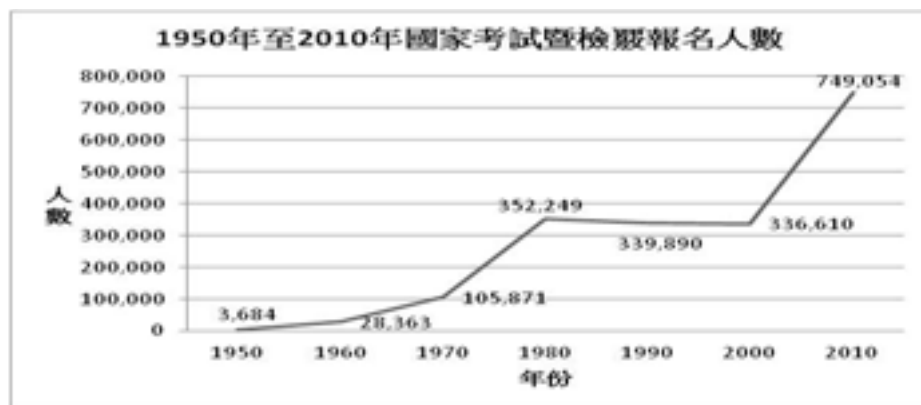


圖 1：1950 年至 2010 年國家考試暨檢覈報名人數

2. 資料來源：考選部《2012 年考選統計年報》，2013。

再者，以國家考試的錄取人數來看，亦同樣呈現逐年增加的明顯趨勢，1950 年國家考試錄取或及格人數為 2,473 人，其後 1960 年為 4,307 人，1970 年增加至 25,941 人，1980 年續增加為 41,154 人，1990 年則大幅增加為 62,008 人，2000 年降至 47,401 人，2010 年則又增至 58,167 人。此一增加變化趨勢，如圖 2 所示。

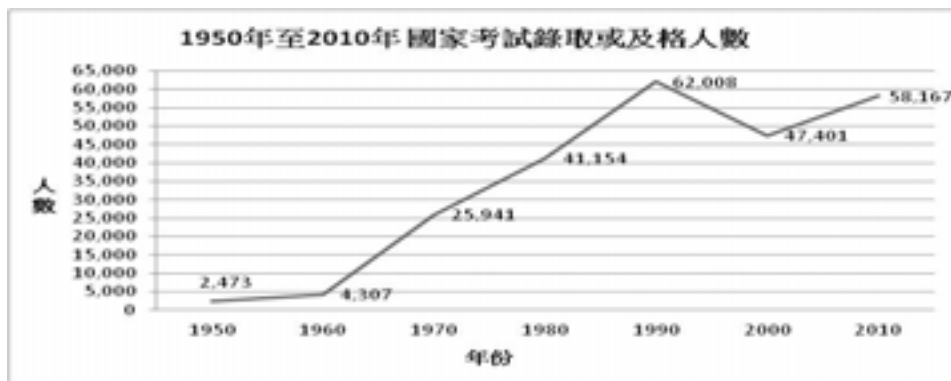


圖 2：1950 年至 2010 年國家考試錄取或及格人數

二、近 20 年來初任公務人員考試報考及錄取人數變動情形

根據考選部的 2012 年考選統計資料，本文整理自 1993 年至 2012 年期間初任公務人員考試報考情形，發現 2007 年以前，除了 1995 年和 1996 年報考人數曾達 30 萬人以上，其餘年度都在 30 萬人以下，直到 2007 年報考人數又達到 303,491 人，此後則呈現顯著增加，2008 年報考人數增至 385,806 人，2009 年報考人數又增至 491,196 人，2010 年報名人數更高達 527,734 人，2011 年報名人數略降為 498,355 人，2012 年報名人數再度增加為 515,349 人。

另外，觀察報考初任公務人員考試人數占國家考試報考總人數之比率，近 20 年來之平均比率為 62.36%；報名人數最多的 2010 年為 70.45%，報名人數最少的 2000 年（162,373 人）係為 48.33%（亦為所占比率最低的一年），所占比率最高的是 2009 年（比率為 70.69%）。歷年（1993-2012）初任公務人員考試報考人數變動情形，如圖 3 所示。



圖 3：歷年（1993-2012）初任公務人員考試報考人數

至於各種初任公務人員考試報考情形，如圖 4 所示，由於特種考試種類眾多，加上近年來地方

政府公務人員職缺增加，報考人數顯著高於其他三類考試；報考人數次高者為初等考試，儘管並非每年都舉辦，惟一旦舉辦初等考試，報考人數除了 2012 年少於高普考，其他各年報考人數均多於高普考；最後就高普考相比較，除了 2005 年報考普考之人數略低於高考，其他各年報考普考之人數均多於高考。各種初任公務人員考試報考之各年度人數統計，請詳見本文附錄 2。



圖 4：歷年（1993-2012）各種初任公務人員考試報考人數

再者，整理自 1993 年至 2012 年期間，高等、普通、初等及特種等初任公務人員考試錄取情形，20 年來高等考試計錄取 41,700 人（占總錄取人數 18.47%），普通考試計錄取 33,421 人（占總錄取人數 14.81%），初等考試計錄取 7,946 人（占總錄取人數 3.52%），特種考試計錄取 142,680 人（占總錄取人數 63.20%），總計共錄取 225,747 人。20 年來平均每年錄取 11,287 人，自 2007 年以降，除 2010 年錄取人數略低於平均數，其他各年均明顯高於歷年平均；另外，1993 至 1996 年連續 4 年亦高於歷年平均。歷年初任公務人員考試錄取或及格人數變動情形，如圖 5 所示。

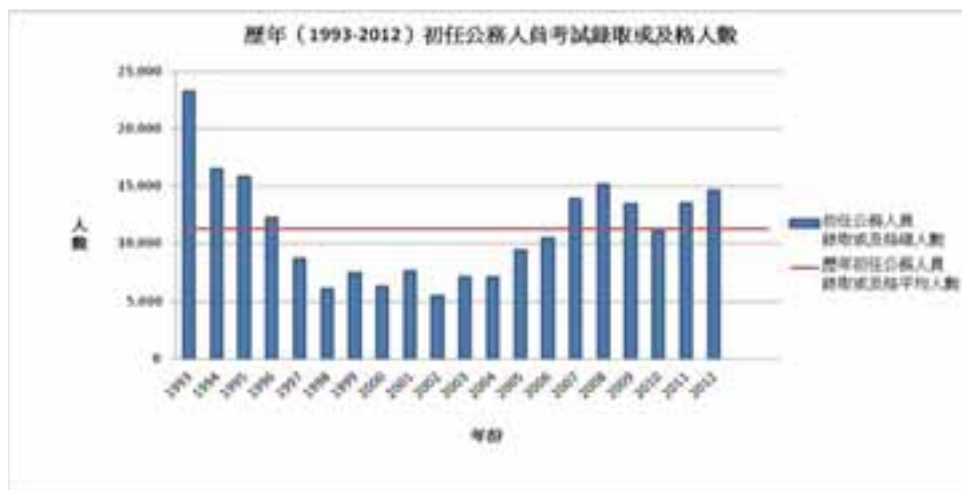


圖 5：歷年（1993-2012）初任公務人員考試錄取或及格人數

最後，各種初任公務人員考試錄取或及格情形，如圖 6 所示，特種考試錄取或及格人數明顯最多，錄取人數次多者為高考，再次之為普考，初等考試雖然報考人數明顯多於高普考，但由於政府機關實際所需職缺並不多，其錄取人數自然不多。各種初任公務人員考試錄取之各年度人數統計，請詳見本文附錄 2。



圖 6：歷年（1993-2012）各種初任公務人員考試錄取或及格人數

三、初任公務人員考試錄取率

最近 10 年來，初任公務人員考試錄取人數，每年係介於 7,000 名至 15,000 名之間。錄取人數最少年度為 2003 年，計錄取 7,135 人；錄取人數最多年度為 2008 年，計錄取 15,127 人。根據考選部的統計分析，整體錄取率約在 3% 至 8% 之間，競爭相當激烈³。

再以近 5 年（2008-2012）高普考錄取或及格人數統計資料加以分析⁴，整體而言，各級考試報考人數大多呈現持續成長態勢，尤其以高考三級和普通考試最為明顯；在到考率方面，除了高考一級各年度有明顯差異，其餘各級考試年度間的到考率差異不明顯。就各級考試之錄取率來看，高考一級錄取率從最低 1.72%（2012 年）到最高 12.50%（2010 年），各年度差異較大；高考二級各年度錄取率介於 3.25%（2010 年）至 4.77%（2008 年）之間，差距不大；高考三級各年度錄取率介於 5.08%（2010 年）至 9.01%（2008 年）之間，差距稍大；普通考試各年度錄取率介於 2.66%（2010 年）至 4.73%（2008 年）之間，差距不大。以各年度整體之錄取率來看，2008 年各級考試錄取率最高，2010 年各級考試錄取率最低。近 5 年高普考之錄取或及格率統計，如表 1 所示。

3. 資料來源：考選部 2013 年所提供之《中華民國公務人員考選制度簡介》。

4. 資料來源：考選部《2012 年考選統計年報》，2013。

表 1：近 5 年（2008-2012）高普考錄取或及格率

近 5 年(2008~2012)高普考錄取或及格率						
年份 考試種類		2008	2009	2010	2011	2012
高考一級	報考人數	27	21	25	169	74
	到考人數	19	9	16	126	58
	錄取或及格人數	1	-	2	4	1
	到考率%	70.37	42.86	64.00	74.56	78.38
	錄取或及格率%	5.26	-	12.50	3.17	1.72
高考二級	報考人數	1,582	3,554	4,482	3,413	4,872
	到考人數	839	1,747	2,218	1,717	2,516
	錄取或及格人數	40	82	78	72	94
	到考率%	53.03	49.16	49.49	50.31	51.64
	錄取或及格率%	4.77	4.69	3.52	4.19	3.74
高考三級	報考人數	41,819	56,057	62,089	61,990	67,384
	到考人數	27,288	37,293	40,635	40,474	44,538
	錄取或及格人數	2,459	2,166	2,065	3,184	3,397
	到考率%	65.25	66.53	65.45	65.29	66.10
	錄取或及格率%	9.01	5.81	5.08	7.87	7.63
普通考試	報考人數	49,827	66,540	70,014	73,014	88,777
	到考人數	34,388	44,276	48,548	51,016	60,949
	錄取或及格人數	1,628	1,257	1,291	2,189	2,530
	到考率%	69.01	66.54	69.34	69.87	68.65
	錄取或及格率%	4.73	2.84	2.66	4.29	4.15

資料來源：整理自考選部《2012 年考選統計年報》，2013。

四、初任公務人員考試方式大多採用筆試

根據公務人員考試法第 8 條之規定：「公務人員考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式行之。除採筆試外，其他應採二種以上方式。」然而，審視各種初任公務人員考試方式，採行最多的是單採筆試，約占 6 成，其次為筆試並採口試，約占 2 成⁵。有關公務人員高等、普通、初等之應考資格、考試方法、應試科目數、取得資格、限制轉調規定等，分述如下⁶：

（一）高等考試一級考試

應考人需具備博士學位。本考試分三試舉行，第一試為筆試（應試科目 3 科，不分普通、專業科目）、第二試為著作或發明審查、第三試為口試。第一試通過者始得應第二試，第二試通過者始得應第三試。第一、二、三試成績分別占總成績 40%、35%、25%，合計為總成績後，配合任用需

5. 資料來源：考選部 2013 年所提供之《中華民國公務人員考選制度簡介》。

6. 資料來源：整理自考選部 2013 年所提供之《中華民國公務人員考選制度簡介》，以及考選部官網之《公務人員考試簡介》。

求擇優錄取。錄取後訓練期滿（4 個月）成績及格者，以薦任第九職等任用。初任限制轉調 1 年，不得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。

（二）高等考試二級考試

應考人需具備碩士學位。本考試分二試舉行，第一試為筆試（應試科目 6 科，2 普通、4 專業科目）、第二試為口試。第一試通過者始得應第二試。第一、二試成績分別占總成績 80%、20%，合計為總成績後，配合需用名額擇優錄取。錄取後訓練期滿（4 個月）成績及格者，以薦任第七職等任用。初任限制轉調 1 年，不得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。

（三）高等考試三級考試

獨立學院以上學校畢業或公務人員普通考試及格滿 3 年者得應考。考試方式除少數特殊考試類科得採筆試及實地考試進行外，以筆試行之。應考科目 8 科（2 普通、6 專業）。錄取後訓練期滿（4 個月）成績及格者，以薦任第六職等任用。初任限制轉調 1 年，不得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。

（四）普通考試

高中以上學校畢業或初等考試及格滿 3 年者得應考。考試方式除少數特殊考試類科得採筆試及實地考試進行外，均以筆試行之。應考科目 6 科（2 普通、4 專業）。錄取後訓練期滿（4 個月）成績及格者，以委任第三職等任用。初任限制轉調 1 年，不得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。

（五）初等考試

不限學歷資格，凡中華民國國民年滿 18 歲者得應考。考試方式以筆試為之。應考科目 4 科（2 普通、2 專業）。錄取後訓練期滿（4 個月）成績及格者，以委任第一職等任用。初任限制轉調 1 年，不得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。

再者，初任公務人員的特種考試，其考試等級比照高普初等考試，設置一、二、三、四、五等，各等級考試之應考資格、應考科目等，原則上是參考高普初等考試分別訂定。特種考試一般可分為三類：（一）為因應特殊性質機關之需要而舉辦者，例如司法官、警察人員、外交領事人員、稅務人員等，此類特種考試之考試方式較為多元，除筆試外，多併採口試、體能測驗或實地考試等行之。

（二）基於憲法對特定族群國民之特別照顧或保障而舉辦者，例如身心障礙人員、原住民族、退除役軍人轉任公務人員等，此類考試之特色，主要在於應考人必須具備特殊身分始得應考。（三）因地方政府機關之特殊需要所舉辦之考試，本項考試旨在紓解基層地方機關人力流動頻繁的問題，故限制此項考試及格人員於訓練期滿之日起，3 年內不得轉調原分發占缺任用以外之機關，須經原錄取分發區所屬機關再服務滿 3 年，始得轉調上述機關以外之機關任職。

參、採分階段考試以提升考選效度

現行考選制度最大的缺點是，初任公務人員考試大多依賴筆試為主，此一考試方法雖然符合一般民衆認知的公平觀念，但考試及格人員不一定能符合民衆對於公務員的期待，產生考選效度嚴重不足的現象。國家考試所進用的公務員專業科目成績不差，但公務人員應該具有的工作職能，例如：主動、積極、負責等個人特質，或溝通、分析、決策、邏輯推理、數理推理、資料分析等行政能力卻有所不足（彭錦鵬、劉坤億，2009）。

從公務人力資源的競爭力來看，我國公務人員的素質與能力，必須能夠與國內、外企業部門，

以及國外政府部門的人力資源競爭，此將攸關政府能否繼續領航民間，以及是否具備國家競爭優勢之關鍵。究實而論，企業部門較之於政府部門，對環境的變遷更具有敏感度，而在面對組織生存發展的需求方面，往往也比政府部門較能快速回應環境的挑戰；在前述的情況下，政府部門若欲維持統治的正當性，必須具備領航民間企業部門的卓越治理能力，是以，如何藉由更具效度的考選方法，以獲得更具競爭力的優質公務人力，是考政機關當前必要且迫切的任務。更甚者，在全球化的時代，政府部門積極於對外招商引資或與其他國家發展各種競合關係的過程中，公務人力素質與能力是國家展現競爭力的重要因素之一（彭錦鵬、劉坤億，2009）。

根據考試委員蔡良文先生的觀察，目前考選技術方面，有以下幾項議題須加以關注：（一）為提高國家考試之效度及信度，應組織常設典試委員會負責典試事宜；（二）適時擴大推動分階段考試制度，以分期考量、分試淘汰，俾利考選最適格之人才；（三）彈性運用筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等不同的考試方法；（四）持續精進考試類科、應考科目之合理設計，改良考試方法、技術，以及題庫建立（蔡良文，2010）。

臺灣大學彭錦鵬教授則從理想的考選辦法和其他先進國家的考選方法來做對照，歸納我國目前的公務人員考試方法，大致上存在以下幾項主要問題（彭錦鵬，2005）：

- 1、考試方法僅在測驗專業能力，造成考試效度低落。
- 2、專業科目的考試側重在各項單一科目專業知識的記憶，而非應考人對於專業知識的融會貫通和理解。
- 3、以專業科目為基礎而建構的考試類科數目繁多，但是缺乏考試效度的評估，反而造成應考人推測和報考錄取率可能比較高的類科現象。
- 4、由於缺乏運用測驗題的考試方法來進行幅度較大的應考人篩選工作，造成申論題題型考試對於閱卷人員的人力和時間之龐大要求。
- 5、而由於考試閱卷人力要求品質和數量都很高，但閱卷人力的供應則顯然有所不足，也造成考試效度方面的疑慮。
- 6、缺乏有關邏輯推理、數理推理、語文能力推理、一般自然人文社會基礎知識等基本知識和判斷能力的測驗。而這些測驗主要的用意在於判斷應考人是否具有頭腦清晰、理性判斷、相當聰明智慧的潛力。
- 7、甚少運用口試的考試方法。口試是重要的考選方法，可以綜合判斷應考人的對答能力和判斷能力，但是我國除少數類科，例如外交人員和司法人員等外，並未將口試列考試的流程和方法。

綜合前述，學者專家們對於考試技術最為關注的是考選效度，而影響考選效度的因素至少包括分階段考試、考試方法，以及考試類科的合理化等三項。考選效度是指考試的方式、方法及內容，可以評量甄選出用人機關所期望的人才，且至少須滿足關聯性和敏感性。關聯性是指考試內容與實際工作相關的程度，敏感性是指考試方式、方法及內容能夠分辨應考人優劣的程度。

若從關聯程度來看，主要涉及的是考試內容，我國公務人員考試除了少數例外，基本上都採用專業科目的測驗方式進行筆試篩選工作，因此造成公務員考試「背多分」的強記現象，公務員需要具有的其他廣泛才能和人格特質，並沒有經過適當的篩選（彭錦鵬、劉坤億，2009）。2009 年考試院文官制度興革規劃方案中，亦指出：「目前公務人員考試方式多為筆試或筆試兼採口試，未能全依工作所需核心職能，採行多元評量途徑，以衡鑑應考人於專業知能、技能、性向、人格等方面的能力與特質，亦難有效預測應考人在實際工作情境之表現。」此一檢討分析，確中要點。

1998 年高普考雖曾採行分試考試，由於第一式考試科目包括數的推理、地球科學等綜合性的知識測驗，公務人員考試的內容才脫離完全注重專業科目的傳統；可惜的是，2006 年開始，公務人員考試取消分試第一試，而回歸僅以專業傳統一階段專業科目考試之內容。究實而論，此種保守的考試內容與國際潮流不符，並且造成考用關聯程度難以提高。以鄰近的國家日本為例，其公務員「第一種考試」（類似我國高考三級考試），第一試考試內容包括時事、文章理解、判斷與數的推理、資料解釋、自然、人文、社會科學等教養測驗（即通識測驗，採測驗題型）；第二試考試則內容包括專業科目（申論題），綜合判斷、思考應用（申論題），以及人格特質（口試）（考選部，2005）。從其考試內容來看，較具有衡量應考人是否具有清晰思維、理性判斷，以及發展潛力等的考選效度。

再從敏感程度來看，考選效度高低受到考試方式、方法及內容的同時影響，並且考試方式（採分階段考試與否）、考試方法（是否兼採筆試以外之方法），以及考試內容（是否兼顧到人格特質、通識測驗及專業知能等）三者間是息息相關的。以我國高考三級為例，近 5 年來全程到考人數，從 2008 年的 27,288 人，年年提高到 2012 年的 44,538 人，即便是 1998 年至 2005 年間，採分試方式實施（該段實施期間，由於第一階段僅淘汰 50%，並不符分階段考試之制度作用），全程到考人數亦均超過 10,000 人。如此眾多之應考人，實務上難以採取口試等效度較高之考試方法；同時，在沒有採行分階段考試和口試等方法的情況下，考試類科、考試內容便缺乏積極興革的動能，是以採取筆試（尤其以申論題為主）的專業科目考試仍然是主流，而人工閱卷在評量上的敏感程度一直較受到質疑。

從上所述，可以瞭解到，從考選的技術層次來看，分階段考試、兼採筆試和口試等多元考試方法，以及考試類科合理化等三者間的連鎖關係與效應，在提高考選效度上確實存在顯著的相關性；其中，分階段考試更扮演者此一連鎖效應的樞紐，亦即，一旦採取分階段考試，引進口試等效度較高之考試方法的可能性將可大大提高，同時考試類科、考試內容的興革機會也一併升高。

值得稱幸的是，2009 年考試院文官制度興革規劃方案中，針對如何提升考選效度，已提出具體的興革建議：「研議筆試併採其他考試方式，未來並配合研修公務人員考試法及各項相關考試規則，增訂分階段考試法源。」而此項興革建議目前已有具體的政策方案，考試院於今年（2013 年）8 月 15 日召開第 11 屆第 249 次會議，通過考選部研提之公務人員考試法修正草案，並將送立法院審議。此次修正草案之修正重點之一，即是增訂分階段考試之法源依據，俾利引進多元考試技術與方法，使公務人員考試更具彈性及減輕應考人之考試負擔⁷。

最後，為因應未來採行分階段考試的作法，舉辦公務人員考試的效益和成本，亦需一併考量。從過去數十年的試務經驗觀察，考選工作除了考選部的人事等行政成本外，主要以辦理考試試務經費能收支相抵為主要考量。由於公務人員考試的規模動輒上萬人，採用統收統支的成本觀念，是相當自然簡便的作法。然而，每年負責評閱試卷的閱卷委員都需要在低廉的閱卷費下，善盡為國取才的工作。1998 年高普考試實施一、二試分試制度後，第一試測驗題採用電腦閱卷，第二試需要人工評閱的考卷份數因之減為一半，所需書面評閱人力亦從而減半。2006 年高普考試恢復為一試，需考之專業科目數目不變動的情形下，評閱人力將不免加倍，使得採取「低成本」（包括評閱試卷費用）觀念辦理試務的情況不易改善。然而，考選的成本不應單從辦理試務的成本出發衡量，而應從國家取才的成本觀念加以探討。若針對我國國家考試進行成本效益分析，其短期直接成本效益易估，而

7. 資料來源：考選通訊，第 33 期第 1 版，2013.09.01。

長期間接成本效益難估；前者為考選成本效益，後者實為用人成本效益。是以，衡量的價值偏好，會影響考選技術的選擇。對此，應客觀面對公務員平均每年人事成本新台幣 120 萬元、用錯人危害 40 年的事實。如果取才不慎，一位不稱職的公務員，不但不能將其個人工作順利完成，有可能尚需其他公務人員來加以改正、彌補、檢查其所造成的公務缺失（彭錦鵬、劉坤億，2009）。如果我們願意從考選成本效益的傳統，轉換為注重用人成本效益的觀念，那麼在考選技術層面上，便較能夠接受並落實分階段考試，以及兼採口試等考試方式、方法的改革。

本文認同考選部早期所擬「公務人員考試分階段考試規則草案」之附帶建議，認為「該規則為新創，允宜先擇定部分考試先行試辦，視成效如何，再行決定擴大適用範圍。」建議分階段考試可從初任公務人員考試中的高考三級和三等特考先行試辦。具體建議如下：

- （一）高考三級和三等特考採用「分階段、分試考試」，第一階段採電腦化測驗方式，測量應考人的一般智能或特殊性向，淘汰大部分未達標準之報考者。
- （二）第二階段以測驗應考人專業知能和工作所需核心職能為主，並採筆試及格再行口試的分試方法。第一試採筆試，筆試科目包括專業科目和社會科學相關之申論題。筆試及格名額僅為考試錄取名額的 2 倍，以達到高度篩選的目的，並降低大量口試主考官的人力需求。
- （三）第二階段的第二試，採結構化口試方式實施，口試委員會之組成，應有用人機關之成員參與，以利選出各機關實際適用之人才。

肆、強化考用配合與現實困境

近年來，考選部廣續精進考選業務，除了持續提升考選效度外，如何強化「考用配合」或「考用合一」亦是重要的古典課題。從辦理初任公務人員考試的角度出發，觀察過往的經驗，考、用之間的落差，除了前一節所觸及的考選技術層面問題，尚有以下三項主要問題：其一是用人機關估缺不夠精準的問題，其二是考試及格人員職位分發配置的問題，其三是分發人員流動率過高的問題。本節除了概要探討上述問題外，也將進一步討論地方政府機關在現行考選制度下留用人才的問題。

一、持續修正中的公務人員考試法

2009 年考試院文官制度興革規劃方案中，檢討指出：「用人機關查缺過於保守，每於考試舉辦後在要求增列需要名額；中央機關採商調方式進用者為多，影響整體考用配合之發展。」暫且不論前述現象或問題的出現，本質上是出於我國特有的憲政體制所潛存之誘因，這些現象及問題可能真的是出於用人「考試估缺技術有欠精準」，但亦不能排除是用人機關的「行政理性」，亦即，不完全信任可藉由考試及格人員的分發，可以獲致合適缺額職位的人選，是以採取技術性的「保守查缺」，再「虛位以待」進用商調人員，如一時未能順利補缺，再要求增列需要名額。此種「行政理性」，某種程度也是用人機關藉此提高甄補人力的自主性。在此同時，上述兩種現象及問題，也就提供了部分考試及格分發人員尋求自利的流動機會。

審視近年來公務人員考試法的修正，正可觀察到前述問題的存在與變化。例如，為解決用人機關與增額錄取人員可自由互配，對正額錄取人員不公，以及偏遠、離島地區機關無法爭取增額錄取人員到職，修正公務人員考試法，規定增額錄取人員改由分發機關配合用人機關任用需要，依考試成績定期依序分發任用。又例如，為避免機關不實填報缺額，修正公務人員考試法，訂定中央機關提列公務人員高普初等考試職缺最低門檻，以及訂定中央及地方機關提列公務人員高普初等考試獎

勵方案，將各機關提列年度考試職缺情形納入人事業務績效考核項目（蘇偉業、黎世輝，2011）。

再者，考試院院會於今年（2013 年）8 月 15 日所通過考選部研提之公務人員考試法修正草案中，亦有如下修正重點，用以避免分發人員流動率過高的問題：（一）高普初等考試限制轉調由 1 年改為 3 年；（二）維持特考 6 年限制轉調，藉此與高普初等考試 3 年限制轉調取得均衡；（三）為保持機關用人的彈性，規定 3 年內主管機關可依特殊狀況商調，及格人員於限制轉調年限內仍得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校；（四）為避免影響機關用人，進修碩士、博士學位申請保留錄取資格，期限不得逾 2 年及 3 年（目前期限為不得逾 3 年及 5 年）⁸。

平心而論，持續修正中的公務人員考試法，在考選業務推動及精進上，確實是從「心中有用人機關」出發，也務實的從追求「考用合一」調整為「考用配合」，然而，結構性的問題仍有賴於策略層面的調整。

二、地方特考與地方留用人才

地方特考（特種考試地方政府公務人員考試），過去稱為基層特考，不同於高普考的統一考試、中央分發，地方特考係貫徹「特考特用」的原則，由地方政府申請缺額，大多數集中於每年年底考試。所謂「特考特用」，可從公務人員考試法及其施行細則加以瞭解。依據公務人員考試法第 3 條第 2 項規定：「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……舉行一、二、三、四、五等之特種考試，除本法另有規定者外，及格人員於 6 年內不得轉調申請舉辦特種考試機關及其所屬機關以外之機關任職。」簡單的說，前述考試規定，目的在於保障申請舉辦特種考試之機關及其所屬機關的人才得以留用。申請舉辦特種考試的機關，自然也包含各地方政府。

地方特考採分區錄取、分區分發方式辦理。2003 年開始舉辦此項考試時，計有臺北市、高雄市、臺灣省北區、臺灣省中區、臺灣省南區、臺灣省東區、澎湖縣、福建省金門縣、福建省連江縣等 9 個錄取分發區。2010 年開始，錄取分發區增為 15 個，分別是：臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市、桃園縣、基宜區（包括基隆市、宜蘭縣）、竹苗區（包括新竹縣市、苗栗縣）、彰投區（包括彰化縣、南投縣）、雲嘉區（包括雲林縣、嘉義縣市）、屏東縣、花東區（包括花蓮縣、臺東縣）、澎湖縣、福建省金門縣、福建省連江縣。

觀察 2003 年起至 2012 年的地方特考，有如下幾項特徵：其一，報考人數逐年增加，特別是最近 7 年的增加趨勢更為顯著，2006 年報考人數為 61,226 人，2009 年報考人數首度突破 10 萬人，達 107,096 人，2011 年報考人數更創新高，達到 122,411。其次，過去 12 年來考率平均在六成以上。其三，近 5 年來，錄取率均在 4% 以下。最後，累計最近 12 年來地方特考的錄取人數，已達 23,722 人。相關統計，詳見表 2。

8. 資料來源：考選通訊，第 33 期第 1 版，2013.09.01。

表 2：地方政府公務人員考試統計（2003-2012）

年別	報考人數	到考人數	錄取或及格 人數	到考率%	率取或及格率 %
2003 第一次	37,455	20,385	1,790	54.43	8.78
第二次	38,050	26,474	516	69.58	1.95
2004	47,317	28,026	1,798	59.23	6.42
2005 第一次	54,262	32,059	1,742	59.08	5.43
第二次	37,928	19,813	1,238	52.24	6.25
2006	61,226	36,716	1,773	59.97	4.83
2007	74,982	48,325	2,418	64.45	5.00
2008	84,537	57,023	2,168	67.45	3.80
2009	107,096	69,708	2,396	65.16	3.43
2010	118,337	76,161	2,286	64.36	3.00
2011	122,411	77,318	2,752	63.16	3.56
2012	120,996	77,821	2,845	64.32	3.66

資料來源：整理自考選部《2012 年考選統計年報》，2013。

由前述統計情形，顯見過去 10 幾年來，地方特考確實為我國地方政府獲取人才之主要管道。學者江大樹（2006）先前的研究早已發現，地方特考的每類錄取人數皆比高普考試更多，地方特考是地方政府人才甄補的主要管道；根據其判斷，地方特考會「反客為主」的原因，應該是為了避免考用配合脫節；他從考選統計資料中分析可以發現，每年高普考與地方特考的考試類科、報名人數、及格人數與及格率等，幾乎都不相上下；是以，地方特考常被視為每年另一次的高普考，兩類考試錄取人員在專業素質上也無太大差異。他進一步分析，地方政府除可藉此增加一次甄補機會外，更加重要的是，地方特考採取分區錄分發，以及「特考特用」的限制轉調，乃地方政府確保錄取人員不致流失太快的首要考量。

由前述觀察可獲知，在特考特用和限制轉調的規範下，目前我國地方政府在公務人力的獲得上，似已大有改善；然而，在人才留用上卻仍有結構性的問題，儘管藉由歷次調高地方機關職務列等後，地方政府在人才留用上稍獲紓解，但從實務層面觀察，人才往中央流動的情形仍然存在，即使藉由 6 年條款的限制轉調，時間一到，仍會有一定比例人才垂直向上移動，且鄰近中央政府所在的地方政府機關，朝中央政府流動的人數比例越高。對於此種現象，論者持兩種截然不同的看法，有論者主張應該採取更積極的政策措施，例如持續爭取調高地方機關職務列等、延長限制轉調年限等，俾利增強人才留在地方的誘因；相反的，也有論者認為，人才垂流通動是自然的現象，應從積極面看待公務人員的職涯發展。

地方人才流動，除了有垂流通動的現象與問題，尚有水平流動的現象與問題，亦即，2010 年之前，地方特考錄取分發區僅有 9 個，很容易出現人員在區內尋求水平流動的機會，例如臺灣省北區內有往臺北縣政府機關流動之現象，在臺灣省中區內有往臺中市政府機關流動的情形，在臺灣省南區內有往臺南市政府機關流動的情況，這些現象背後原因相當複雜，但往都會區縣市政府移動的現象卻是一致，偏遠縣市留不住人才的問題仍然存在。2010 年後，錄取分發區增為 15 個，前述情況

是否可獲得舒緩，仍待進一步觀察；然而，卻有另一個水平流動現象日趨明顯，亦即，應考人策略性的選擇報考的錄取分發區，五都自然成為最熱門的選考區，偏遠縣市在獲取和留用人才的條件上，仍處於相對不利的位置。

整體而言，相對於過去，目前地方政府在獲取和留用人才上，雖已有初步進展，但是，如果地方治理要獲得更顯著的進步，公務人力的數量和素質仍是重要的因素。本文建議，地方政府機關可從兩方面：（一）留住地方人才應從重視地方公務人力資本開始，以及（二）善用全國公務人力結構變遷的契機，突破目前中央與地方公務人員不對稱流動的問題。

伍、結語

本文首先從初任公務人員考試的概況進行分析與說明，目的在凸顯此類國家考試是我國目前的主要考選業務，同時也是甄補公務人力的主要途徑；然而，目前各種初任公務人員的考試，卻大多採用筆試方式行之，無論是學界或實務界，都認為此種考試方式雖然成本低且似乎合於形式上的公平，但實際上卻是考選效度不甚理想的考試方式。本文認為，公務人員的考選業務，其成本不應單從辦理試務的成本出發衡量，而應從國家取才的成本觀念加以探討；而為能實際提升考選效度，本文建議高考三級和三等特考可優先採用「分階段、分試考試」。

本文最後亦從辦理初任公務人員考試的角度出發，觀察並分析考、用之間出現落差，除了考選技術層面的問題，尚有以下三項主要問題：其一是用人機關估缺不夠精準的問題，其二是考試及格人員職位分發配置的問題，其三是分發人員流動率過高的問題。本文認為，除了持續透過公務人員考試法的修正，強化考用配合，亦應關注近年來地方政府機關進用人才和留用人才的議題。

參考文獻

- 仇桂美，2011，〈全球化發展趨勢下國家考試因應對策〉，《國家菁英》，第7卷第1期，頁33-52。
- 江大樹，2006，《邁向地方治理：議題、理論與實務》，臺北：元照。
- 朱錦鳳，2012，〈國家考選的策略與可行作法〉，《國家菁英》，第8卷第1期，頁19-38。
- 考選部，2013，《2012年考選統計年報》，臺北：考選部。
- 考選通訊，第33期第1版，2013.09.01。
- 李震洲，2002，〈談考選工作未來努力的方向〉，《公務人員月刊》，第77期，頁2-3。
- 施能傑，2000，〈考選效度優先的變革〉，《考銓季刊》，第21期，頁258-277。
- 胡龍騰，2008，〈朝向專業導向取才之公務人力甄補變革思考〉，《國家菁英》，第4卷第2期，頁39-51。
- 彭錦鵬，2009，〈考選制度的觀念革新—以簡併考試類科及考試及格人員地方歷練為例〉，《國家菁英》，第5卷第1期，頁49-67。
- 彭錦鵬、劉坤億，2009，《我國公務人力資源改革方向之研究》，行政院研究發展考核委員會委託計畫。
- 黃一峰，2009，〈國家考試考選方法電子化之策略：以「藍中演練」為例〉，《國家菁英》，第5卷第3期，頁85-97。
- 楊戊龍，2007，〈公務人員考選變革的小議題與大價值〉，《國家菁英》，第3卷第1期，頁105-125。
- 劉坤億，2009，〈從多元角度檢討分階段考試之利弊得失〉，《國家菁英》，第5卷第1期，頁35-47。
- 歐育誠，2012，〈官制發展與考試用人相關性初探〉，《國家菁英》，第8卷第1期，頁1-17。
- 蔡秀涓，2005，〈考選制度之新思考架構：職能基礎的觀點〉，《國家菁英季刊》，第1卷第1期，頁59-78。
- 蔡良文，2005，〈考選制度與政策的變革與發展〉，《考銓季刊》，第44期，頁101-124。
- 蔡良文，2010，《人事行政學：論現行考銓制度》。臺北：五南文圖書出版公司。
- 蔡良文，2011，〈論文官核心職能—教考訓用觀點〉，《T&D 飛訊》，第121期，頁1-22。
- 蘇偉業、黎世輝，2011，〈為什麼初任公務人員職位配置採用「分發」制度？一個歷史回顧分析〉，《行政暨政策學報》，第53期，頁25-64。

**2013 公務人員考選制度
國際暨兩岸學術研討會論文集
(中文版)**

貳、司法人員考選制度

日本的法曹培育制度、司法考試制度的改革： 歷史背景、成果、展望

岡田正則^{*}

詹慕如（中日筆譯）

1. 前言

日本在 2000 年代以「實現國民容易利用的司法」為目標，進行了司法制度改革。其主軸之一，就是法曹培育制度的改革。其中與本報告有關的重要改革，有 2004 年法科研究所制度的導入和 2006 年的新司法考試的開始。這些改革自著手至今已將近十年，正好迎來重新檢視的時期。在本報告中，首先將簡單參照改革的歷史背景，指出日本司法制度、司法考試制度的特徵，接著將說明 2000 年代這些改革的概要以及目前針對改革的評價，最後，希望揭示對今後的展望。

2. 司法制度改革的歷史背景

（1）1945 年之前時期法曹培育制度的特徵

自 1868 年開始進行近代國家建設的日本政府（明治政府），在 1872 年，將法院自行政組織中分離，並且在司法省中設置培養司法官等法曹的機構，司法省法學校。當時的行政官員主要是政府內的主流派（主導明治維新的薩長派系，也就是出身於現在鹿兒島縣、山口縣的人），相對的，成為司法官的都是憑藉法律知識和技能，企圖出人頭地的非主流派。因此，也偶爾可見法院無法規範行政官違法行為的現象。

1880 年代中期，行政官相對於司法官的優勢，首先在人材培育制度上獲得確立。也就是說，透過：①將司法省法學校編入當時唯一的大學東京大學（法學部、法國法律科）（1885 年），②設置法學部、德國法律科（1883 年），③原設於文學部的政治學及理財學科移至法學部（1885 年），④帝國大學令的制定及施行（1886 年）等政策的實施，明定大學乃以培養「國家所需之人材」（帝國大學令 1 條）為目的之機構，法學教育改為編入培養行政官的架構中（也就是法曹培育在法學教育中被邊緣化），法曹的培育從法國法系轉換至德國法系。轉換至德國法系後，由於準據德國法的「學士判事¹」席捲了司法部，連帶地產生了對法國法系人材和想法的排斥，以及司法官僚制的形成。

到了 1890 年代，行政官在組織營運面上的優勢更加明確。首先，由於設置了行政法院（1890 年），使得行政事件的解決大多得委交行政官之手。另外，司法官弄花事件（1892 年，大審院²判事的花牌賭博事件）以及判事的大量退職處分（1893-94 年）等『人事肅清』，或者透過操作天皇大權事項之一的法官人事權，使得政府中樞廣泛延伸至對司法部的統制。於是，司法省官吏（行政官）和法檢（司法官）的關係成為上下關係，司法省和法院的關係等於是中央機關和現場執行機關之間的關係。

* 早稻田大學法學院教授

1. 譯註：相當於現在的法官

2. 譯註：相當於現在的最高法院

法曹的相關資格考試，根據 1884 年的判事起用規則以及 1893 年的律師法，以法檢起用考試和律師考試雙軌同時並行，不過到了 1923 年，則統一為高等考試司法科。

（2）第二次世界大戰後的改革和司法考試制度

第二次世界大戰後，日本的國家機關在盟軍總司令部指導下，本於民主化政策進行了根本的改革。司法領域的改革內容為從天皇法院（帝國憲法 57 條）轉移至本於國民主權、為了國民而存在的法院（日本國憲法第 6 章），從行政權（司法省）控制到司法權獨立，以及明顯強化以最高法院為頂點的法院權限等等。隨著日本國憲法的施行，也同步廢止了行政法院。

然而，司法權的獨立性相當脆弱。首先在 1948 年的平野事件（前農林大臣、平野力三被政府指定褫奪公職，卻向東京地方法院要求保全其身為國會議員地位的假處分之事件）中，法院最後屈服於總司令部、行政權。往後，立基於司法權的行政活動審查，不僅在心理面萎縮，在人材面、訴訟手續等層面都以極不充分的狀態持續演變。到了 1970 年代，由於政府介入最高法院的人事，形成追隨行政判斷的判例，人權保障後退，審判實務和學說日漸乖離。在此時期，日本的法院一方面以源自大陸法的成文法主義為藉口，對於條文上不明確的事項拒絕積極形成司法判斷，另一面，又以源自英美法的「司法權」概念為藉口，舉出「法院對於行政完全是外行」等理由，對行政判斷保持謙抑的態度。

在培育法曹方面，依然延續戰前以來的方式，利用考試選拔以民刑事法官為主的法律實務家。觀察其中的演變，首先，從 1949 年起，開始了根據司法考試法的舊司法考試以及根據法院法的司法修習。第一次的合格者有 265 人，後來慢慢增加，從 1960 年代到 1990 年代初期為止，幾乎皆為五百人左右。1990 年代，在增加法曹人口的方針下，1999 年約有一千人合格者。如同後述，在 2006 年開始新司法考試，2011 年廢止了上述舊司法考試。

（3）小結

由於日本以迎頭趕上的方式形成近代國家，直接移植歐美制度適用於日本社會，必然會成為國家機關的主要課題。其中發揮力量的是行政官，司法官僅被賦予周邊任務。也因為如此，解決社會問題與其基於法律，更偏向寄託於行政措施，透過訴訟解決紛爭者屬於少數。而國民對司法權亦無期待，另外，司法權也漸漸與國民疏離，欠缺柔軟性。明治時期以來的大陸法系和戰後改革導入的英美法系的不整合，也讓與司法權相關的此類問題狀況更加深化。特別是在行政事件的審理上，這些不整合往往成為司法權消極態度的要因。

根據以上背景，法學教育不成文地以培養行政官或者組織管理者為目標，背離了培育法曹的宗旨。下述的司法制度改革，將是這些問題的對應方策之一。

3. 2000 年代的司法制度改革和法曹培育制度、司法考試制度改革

（1）司法制度改革概況

1980 年代，法律相關的全球化腳步加速，在這當中也慢慢認知到國民國家的功能低落。特別在日本，急切必須從迎頭趕上型國家進行轉換。因此，日本政府從 1970 年代到 80 年代為了重整行政權功能而進行了行政改革。進入了 1990 年代後，為了因應經濟不景氣，更提出了經濟構造改革、財政構造改革、社會福利基礎構造改革等，以新自由主義為基礎的國家和社會全面改革。而在這些改革後壓軸登場的便是司法制度改革。設置於內閣的司法制度改革審議會，在提示改革方針的答辯「朝向司法制度改革」（1999 年 12 月）中，賦予司法制度改革「堪稱打破日本社會停滯狀態的『樞紐』」

之定位。

根據這份答辯，改革的第一要務就是實現國民容易利用的司法。其內容有擴充人民接觸律師和司法服務的管道、減輕訴訟費用負擔（降低提訴手續費、律師報酬由敗訴者負擔、訴訟費用保險、法律扶助制度擴充），訴訟手續外之各種紛爭解決手續（ADR）。第二項課題則是改善民刑事司法。其內容為擴充證據收集手續，強化智慧財產權、醫療過失等需要 業判斷之訴訟的因應，改善、強化民事執行制度等。第三個課題是國民參與司法，具體來說有研擬導入陪審、參審制度等。而第四項課題則是法曹人口的增加和法曹培育制度的檢討。主要內容為增加司法考試合格者（增加制度執行者）以及法科研究所的構想、司法考試制度改革等。

（2）舊司法考試制度的問題點

法科研究所構想和檢討司法考試制度改革的前提，牽涉到舊司法考試的實際情況和問題點，整理如下（以下參考 2000 年 3 月 2 日司法制度改革審議會中之報告，井上正仁「法曹培育制度改革之課題」（<http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/dai14/14siryu-a2.html>）。

至 2011 年為止所實施的舊司法考試，係由初試（教養³和一般學力測驗。大學一般教養（通識）課程修畢者可免試）和複試（憲法、民法、刑法之短答考試，六法、選擇科目的論文考試，以及口述考試）所構成。觀察 1999 年的實績，複試的申請者有 33,983 人，短答式考試合格者為 5,717 人，論文式考試合格者 1,038 人，最終合格者約 1,000 人。以複試考生為分母計算的合格率为 3.35%。

司法修習期間到 1998 年為止是兩年，自 1999 年度的修習生起為一年半。同年春天修畢者 729 名，其後分別為法官 97 名、檢察官 72 名、律師 549 名。

舊司法考試下的法曹培育制度特色，為①並未以在大學法學部等法律學教育作為應考條件，②與考生人數相比，合格人數極少。這兩點恰可連結到司法考試的開放性之優點，以及「一試定江山」的特性之缺點。後者的結果使得司法考試呈現應考戰爭的狀況。

就考生的實際狀況而言，大部分考生都是在大學畢業後未正式就職，繼續準備考試。1980 年代中期起，對補習班的依賴大增。在補習班所受的教育為有技巧地依據各個論點熟記判例和學說，考生漸漸對於講求原理性、體系性理解的學習方式敬而遠之。結果導致司法考試的答案高度公式化。從事實務工作後，也出現許多人太過依賴準則、缺乏柔軟的因應能力等狀態。

（3）法曹培育制度的改革——法科研究所構想

2000 年開始的司法制度改革中，一改上述一試定江山的司法考試為核心之法曹培育制度，以「在過程中培育法曹」為目標。司法考試應考的先決條件為考生除了修習與法律學相關的系統化基礎知識，也同時形成應用這些知識的能力，因此，將法科研究所修畢列為應考資格。

法科研究所的修業期間為標準課程（未修過法學者）三年、短縮課程（已修過法學者）兩年。教科內容由法律科目、實務科目、法曹倫理、其他（外國法律知識、修習文章寫作技能及法令判例搜尋技能等）所構成。法律科目中包含法律基本科目的六法（憲法、民法、刑法、商法、民事訴訟法、刑事訴訟法）、行政法，以及應用、先進的科目。教育方法的特徵為小班式教育（50 人以下），蘇格拉底方法（藉由教師和學生間的問答來進行課程的方法）。

關於法科研究所的設置形態、設置數量、設置認可方式，針對教師資格和人數（最小限度，對學生比），最小限度必修基本科目和學分數、成績評量、篩選入學者、圖書館及其他施設等，皆設定了最低基準。此外，也考量了適切的地區分配。根據上述重點，在 2004 年度、2005 年度設立了

3. 譯註：相當於我國通識課程。

共計 74 所法科研究所。

篩選入學者的方法，以美國的 LSAT (Law School Admission Test) 為參考，實施了全國統一測驗。此測驗係適性考試（每年 5 月、6 月實施兩次），實施的意義在於接納擁有多樣化背景的人材，使其進入法曹界。

（4）司法考試制度的改革

現行的司法考試（新司法考試）制度始於 2006 年。至 2011 年為止的制度轉移過渡期，新司法考試和既有制度的司法考試（舊司法考試）併存。2012 年以後，開始可以透過預備考試取得應考資格。這項預備考試內容包含短答式考試（基本 7 科目和一般教養科目）、論文式考試（基本 7 科目、一般教養科目、民事實務、刑事實務、法曹倫理之法律實務基礎科目）、口述考試（法律實務科目）。

想要報考司法考試，必須修畢法科研究所，或者考過司法考試預備考試。法科研究所修畢者或預備考試合格者在其修畢、合格後 5 年度內，可最多報考司法考試三次。

司法考試由短答式考試（基本 7 科目）和論文式考試（基本 7 科目和選擇科目）所構成。與舊司法考試不同的是沒有口述考試。短答式考試為絕對的評量基準，各科目皆必須達到滿分的 40% 以上、總分達到滿分 60% 以上（總分的最低分數每年皆不同。2012 年的考試為約 61.5% 以上）。司法考試的所有考生皆可接受論文式考試，但短答式考試未合格者論文式考試的答案不予記分。論文式考試中公法類科目（憲法、行政法）為 200 分、民事類科目（民法、商法、民事訴訟法）為 300 分、刑事類科目（刑法、刑事訴訟法）為 200 分、選擇科目（破產法、租稅法、經濟法、智慧財產法、勞動法、環境法、國際關係法（公法類）（國際法＝國際公法）、國際關係法（私法類）（國際私法、國際交易法及國際民事手續法）的 8 科目中選擇 1 科目）為 100 分，共計 800 分。考場出借小型六法。任一 1 科目未達滿分的 25% 即為不合格。合格與否以短答式考試和論文式考試的合計分數來判斷，判斷時兩者的比例修正為 1：8。合格者從 11 月底開始進入約 1 年的司法研習。

4. 法曹培育制度改革以及司法考試制度改革的評價

（1）法務省、法曹培育制度檢討會議「中間統整（案）」（2013 年 3 月）

2012 年 8 月，政府為了從根本檢討法科研究所制度和司法考試制度，在法務省內設置了法曹培育制度檢討會議。該會議在 2013 年 3 月 27 日公佈了「中間統整（案）」（如同後述，該會議在 6 月 26 日決定了「最終統整」，據此，政府於 7 月 16 日決定了「關於法曹培育制度之改革推進」）。以下，首先將根據此「中間統整（案）」，概觀目前之改革的評價。

① 具有法曹資格者之活動領域，今後的法曹人口

司法制度改革中，可預見具備法曹資格者的活動領域將急速擴大，但以現狀而言，其擴大程度仍有限。迎接日後的擴大，必須要有更積極的作為。特別是在企業、地方政府內任用具備法曹資格者、任用為法律扶助中心的專任律師、律師提供更生人回歸社會等時的法律援助，以及協助於海外開展業務等，都是因應擴大的必要措施。

觀察上述現狀，以司法考試每年合格人數為 3,000 人左右作為數值目標，尚缺乏實際性。

② 法曹培育制度的定位

應堅持「在過程中培育法曹」的概念。如果放棄這個概念，撤除司法考試的應考資格限制，將有可能無法活用法科研究所教育的成果，導致法曹志願者整體的素質低落。

法曹志願者減少的因素，第一是司法考試的合格狀況在各個法科研究所間的差異極大，整體司

法考試合格率並不高，第二是司法研習結束後就職狀況嚴峻，但另一方面法科研究所又需要一定的時間、經濟上的負擔，以法曹為志願、進入法科研究所就讀，遂被認為是有風險的事。這樣的結果，將很難確保多數法曹具備多元化背景。

要解決上述問題，除了促進教育體制尚未完備的法科研究所實施規定員額的刪減和整合、廢除等組織重整外，並需進行未修習法學者的教育充實等法科研究所教育的素質提升。具體而言，例如對法科研究生、司法修習生提供經濟援助，提升法科研究所教育品質，限定法科研究所員額、設置數量，認證評價嚴格化（亦考慮設置新的法律措施之可能性）等等。透過這些措施，法科研究所修畢者中有一定程度（例如七至八成）將可以能通過司法考試之狀態為目標。在提升教育品質的對策方面，正在研擬導入從第一年升上第二年時的「共通到達程度確認考試（暫名）」¹。從第二年升上第三年時，也正在研擬導入可客觀判斷嚴格到達度的架構。

③ 司法考試

放寬應考次數的限制（例如目前的五年以內三次改為五次）。亦考慮法科研究所教育和司法考試的連結、減少考試科目。關於預備考試制度，由於制度才剛起步，應該再觀察一陣子。

④ 司法修習，持續教育

關於司法修習，應強化與法科研究所教育的連結，以及充實在司法研修所之選修實務修習。此外，對於取得法曹資格後的法曹，法科研究所應與律師會合作，提供持續教育（尤其是提供學習尖端領域等知識的機會）。

（2）法曹培育制度檢討會議「統整」（同年 6 月）以及法曹培育制度關係閣員會議決定「關於法曹培育制度之改革推進」（同年 7 月）

法曹培育制度檢討會議在聽取上述「中間統整（案）」透過公開徵求意見之手續後所獲的各種意見後，於 2013 年 6 月 26 日決定了「法曹培育制度檢討會議統整」（最終統整）。政府根據這項決定，在 2013 年 7 月 16 日的法曹培育制度關係閣員會議（成員為內閣官房副長官、相關省廳的副大臣及法曹培育制度檢討會議委員）中，決定了「關於法曹培育制度之改革推進」。兩者內容幾乎相同，在此將以與上述「中間統整（案）」變更處為中心，確認兩者的要點。

① 具有法曹資格者之活動領域，今後的法曹人口

要擴大具有法曹資格者之活動領域，需在閣員會議下設置專家學者會議，進行法曹人口等之調查及具體方法的提議，並督促相關省廳、最高法院、日本律師聯合會等確實實施。

撤回司法考試的每年合格者人數大約 3,000 人左右的數值目標。

② 法曹培育制度的定位

維持「在過程中培育法曹」的理念。

關於法科研究所，將檢討、實施以下措施：①刪減入學規定員額，②重新檢視對教育體制尚不完備的法科研究所提供之官方援助（刪減補助金或停止給付、停止派遣實務講師），③合併、廢校等法律措施等。另外，對於未修習法學者進級時（從第一年升上第二年時），實施「共通到達程度確認考試（暫名）」²之共通考試。五年內導入對象包含已修習法學者的「共通到達程度確認考試（暫名）」³，預計用以代替短答式考試，進行實施準備。

③ 司法考試

應考次數變更為「五年內五次」。短答式考試限定為憲法、民法、刑法三科。司法考試委員會針對考試科目的削減（廢止選科等）、預備考試的定位、重新檢視合格基準等，進行檢討。

④ 司法修習、持續教育

支付司法修習生至實務修習地的移轉費用、提供所有期望者宿舍、放鬆兼職許可（認同假日指導法科研究所生的付費業務）等經濟支援。最高裁檢討對司法修習生的導入教育以及選擇性的實務修習。

（3）報告者之觀察

① 法科研究所的組織、教育內容等

（a）在過程中培育法曹

應維持「在過程中培育法曹」的理念。問題在於法科研究所中的教育和司法考試未連動。亦未見與司法修習之連動（現狀僅省略了以往司法修習中的前期修習，要發揮實務修習的功能，在現實上而言時間過短。實際上都成為法官、檢察官的招募期間）。要達到這些連動，必須要從制度上下工夫。

（b）篩選入學者的方法

適性考試和法科研究所的成績以及司法考試成績的相關性低。必須重新找出適性考試的定位。

具備多元化背景的期望入學者（社會人士、非專攻法學部者）逐漸減少。相對於投注費用的風險（合格率低、對於合格後、修習後的經濟不安）過大為減少的主因。對此，需要有提供法科研究所生和司法修習生經濟援助（給付制獎學金）等對策。

（c）在法科研究所中的教育和學習

「純粹未修習者」（社會人士、非專攻法學部者）在法科研究所中無法應付學習的例子，仍然可見（目前兩極化為可應付者和無法應付者）。必須因應「純粹未修習者」的個別狀況提供特別的教育體制（不擅長科目的支援、輔導、未來志願變更的諮商等等）。另外，比較未修習法學者（上述「純粹未修習者」和未在大學部修得足夠法學之法學部出身者）和已修習法學者（認定其法學學習已在一定程度以上者）之修畢年次的司法考試合格率，發現前者平均約 22%，後者平均約 44%。導入前述之「共通到達程度確認考試（暫名）」亦為一種解決方案，但將評估未修習法學者之背景的因素導入司法考試中，亦應為一研擬方向。

關於修業期間，法科研究所制度原本的構想係以三年修學為標準。然而制度開始後，優秀學生皆集中於兩年短縮課程（已修者課程），以兩年修學為主流。其理由為兩年短縮課程在經濟負擔上較少，且經歷上也可獲得較高評價。

目前法科研究所生不得不強化學生司法考試的應考意識，所以很少有學生能夠從容學習。課堂上的蘇格拉底方法並不適合基本科目的授課（教師和學生皆無多餘心力），很難說已經獲得充分活用。在演習科目中則有意識地獲得活用。

由於法科研究所的設置，日本的法學教育文化出現了變化。在設置之前法學學者未必關注法律實務，但自從開始實施法科研究所教育後，對於法律實務、法學教育的關注呈現跳躍性高漲。此外，法科研究所中學者教師和實務講師的交流及合作，以及學者教師更加廣泛參與實務等，皆應給予肯定性評價。但是在另一方面，法科研究所中負責的學者教師業務繁忙，和以前相比能運用於研究的時間減少（以我個人來說，需同時兼任法科研究所、法學部、學者培育的法學研究科負責人）。應該研究增加教員配置、配置補助者等措施。

（d）司法考試不合格者的出路

思考法科研究所修習後最後並未通過司法考試者的出路，也相當重要。在社會中必須研擬一評估法科研究所修習學位（法務博士）的架構（公務員錄用員額、其他資格考試中法律科目免試、職務評價上的優遇等等）。

(e) 減少法科研究所的規定員額、統整廢止

如同前述，相關省廳（法務省、文部科學省、總務省）除要求各法科研究所刪減規定員額之外，並且透過監查、認證評價嚴格化以及刪減補助金等方法，推動合格率低迷之法科研究所的廢止、統整（目前已經決定廢止數所法科研究所）。然而，此種僅將焦點放在司法考試合格和法曹培育上的法科研究所教育評價，令人存疑。站在培養法曹以外法律類資格和職種之人材的觀點，法科研究所的教育應該有許多可運用於社會中的多元方法。此外，為了解決「司法過疏地區」（市町村僅有零位或一位律師的地區）問題，也必須建立起一套機制，有機地連接地方法科研究所培育法曹與「活用為法律扶助中心之專任律師」等等。

② 司法考試的改革

科目數的多少、問題適當性、與法科研究所教育之連動等，出題的定位，仍然需要持續的檢討。根據筆者個人的看法，短答式考試仍有簡略化的空間，另一方面，在論文式考試方面各科目皆已經過妥善考量，應維持現狀。

將行政法定位為基本科目，幾乎獲得一致的肯定評價。

③ 司法修習，持續教育

如同前述，現在的司法修習並未發揮其以成為法曹為目的之實務訓練功能。應令其期間長期化、修習場所多 化（再加入行政機關、大學、企業法務部等）、恢復給薪（或者給付型獎學金）制度。

在重新檢討時，應該轉換以培養法官為模式的既有修習（修習訴訟實務）之想法。應構思出一套可因應多樣化法律服務、形成實務能力的修習制度。現今法律環境逐漸全球化，法律的角色在社會中不斷變化，成為法曹後的持續教育也應制度化。

④ 關於「法科研究所失敗論」

關於法科研究所制度及司法考試制度的檢討，最近以律師為中心，倡議著「法科研究所失敗論」。其根據在於法科研究所報考者的減少以及司法考試合格者的就職困難（律師供給過多）。法曹人口是否處於「飽和狀態」，需要慎重的檢討，但上述「法科研究所失敗論」並非基於法科研究所教育現狀的立論，也幾乎未針對其持論根據的實際狀況進行分析。對應的方法應為如上所述之改革推動，以及司法、法務服務制度的擴充，「一試定江山的復活」應已是討論範圍外的選項。「司法考試的應考資格應剔除法科研究所修習之要件」的提議，其實也是僅將焦點置於考試合格上的討論，恕難贊同。

⑤ 其他

除了上述觀點，在法學部中之法學教育應如何改革？如何重新提高因導入法科研究所制度而減少的法學研究期望者？法學學者的培育制度（尤其是與法科研究所制度之關係）應如何重新建構？維持基礎法學研究需要何種架構？解決學者教師公務繁忙問題應採取何種因應措施等等，問題依然堆積如山。而在組織上，各大學中法學部和法科研究所在人事、組織上的不整合甚至相斥都逐漸明顯，亦為一需要處理的問題。

(4) 補論：關於日本司法考試制度，臺灣考試院所提示的論點（issues and questions）

① 與對法曹的社會期待相關之司法考試制度設計適切性

社會對法曹三者的期待算不上太大。國民一般的期待或許是希望法官實現適當的審判、檢察官在考量人權的前提下嚴格執行刑事司法、律師提供親切的法律服務，然而，在日常生活中對法曹三者的角色有所期待的人，仍為極少數。因此，在前述司法制度改革中，「實現國民容易利用的司法實現」即成為一項課題。

日本的司法考試、法曹培育制度，在司法修習階段為止，係一元性地培育法曹三者，進入實務階段則採取三者分開的架構。因此，司法考試制度設計為測試法曹共通必備的專業知識和文書製作能力，並未因將來期望為法官或律師，而有應考科目上的差異。

為了整合法學教育、考試、實務，從 2004 年度起導入了法科研究所制度。在法科研究所修得一定程度的實務相關知識和法曹倫理為前提，將司法考試的應考資格限定為法科研究所修畢者，考試科目的基本七科和選擇一科要求法律的專門知識。在法科研究所的教育上雖以不偏向應考知識，讓學生能以廣泛視野觀察各種社會問題為目標，但現實狀態卻未必如此。

② 司法考試的應考資格條件

司法考試的應考資格條件如前所述，為法科研究所修畢（例外情形為預備考試合格者亦可應考）。預備考試並未設應考資格的限制。

司法考試中並無測試體能的考試。僅在任用法官、檢察官時，進行健康檢查（如為律師，在法律事務所錄用時應也會實施健康檢查）。

對於有視覺障礙、聽覺障礙、身體障礙等殘疾的考生，採取點字出題或延長考試時間等特別措施。若措施不夠充分，考生或許有可能提訴，但直至目前為止還沒有類似案例。此外，對於資格限制方面也還沒有提訴的案例。

③ 司法考試的閱卷

閱卷地點並未公開。閱卷者的人數基本七科各有二十名、選擇八科各有十名。閱卷期間為六月底至八月底、約兩個月期間。閱卷張數為每一位閱卷者約五百名考生（平均每一名考生有 A4 用紙六張、約需審閱五百名考生的試卷）。閱卷結果的審核方法並未公開（可能各考生有一較仔細的計分區分表，針對誤差較大的項目進行複檢。）。

④ 司法考試的出題形式和內容

舊司法考試中有口述考試，新司法考試則廢止了口試，僅保留筆記考試。考試形式為简答题式（single and multiple-choice questions）和論文式（essay questions）。

論文式考試（筆記考試）的出題會有長篇的事例和資料，考生必須針對兩到三題的提問做出論述。一般認為很類似訴狀或判決的「即日起草」。

简答题式考試的出題數，基本七科各有二十題。論文式考試的出題數為基本七科、選擇一科各三題左右。

考試時間如下。简答题式的民事類為兩小時三十分，简答题式的公法類為一小時三十分，简答题式的刑事類為一小時三十分，論文式的基本七科為各兩小時，論文式的選擇科目為三小時。

各年度的司法考試試題公佈於法務省的官方網頁（今年度考題可在 http://www.moj.go.jp/jinji/shihoushiken/jinji08_00082.html 取得）。

⑤ 口述考試

如同前述，現行司法考試並未實施口述考試（預備考試的最後階段則有）。

⑥ 司法考試合格後的研修

司法考試合格後，進行司法修習。實施機關為最高法院。修習期間為一年（合格該年 11 月底起至隔年十一月底為止），其內容為各在法官、檢察官、律師下實務修習三個月，在司法研修所接受講習和考試三個月。

修習結束時（十一月底）舉行「司法修習生考試考試」（俗稱「二次考試」）。考試科目有民事裁判、刑事裁判、檢察、民事辯護、刑事辯護等五科（僅有筆記考試）。此次考試若不合格，可

再度應考。最後仍不合格者每年有數名至十數名左右。

⑦ 司法考試應考次數限制

目前在法科研究所修了後，有五年內三次的應考次數限制。但在前述改革案中，已提出放寬為「五年內五次」的方針。

⑧ 司法考試的主管機關、實施方法等

司法考試主管機關為法務省。

简答题為測試法令、判例、理論知識的問題，論文式係針對事例和資料，回答設問的方式（必須為接近訴狀或判決書起草的作業）。

從應考申請至合格發表為止，正式考試約六個月，預備考試至正式考試結束為止約一年六個月。

合格者將公佈姓名。

⑨ 律師資格考試

並未設置專為律師資格考試的特別考試制度；與法官及檢察官進行相同考試。

合格基準如同前述；合格基準的因素重視各科目的基礎知識修習程度。實際上合格與否的判定，對應於考生數的合格人數（現在為兩千人左右）這個因素應占了極大比重。

⑩ 律師資格考試的制度設計

律師資格考試如同前述，與法官及檢察官進行相同考試。

⑪ 律師的研修

與法官志願者及檢察官志願者實施相同司法修習；修習期間中借予生活資金（一年約三百萬日圓）。然而，光靠如此修習生仍無法維持生活，因此在前述改革案中，實施了各種經濟支援對策。

⑫ 隸屬政府之律師制度

隸屬政府之法律專業職員，首先有法務省中所僱用的訟務檢事。此職員之主要工作為因應國家為當事人的訴訟案件；其他還有負責立法作業及在法制局檢核法案的職員；這些職員雖為公務員，具有法曹資格者被視為法曹（lawyers）。

這些職員法務省主要都任用為檢察官，其他亦有由內閣任用為法律專業職務、法官借調至政府部門的例子。最近實施了以司法考試合格為應考資格的國家公務員考試，據此，各省廳開始任用數名法律專業職職員。另外，亦有因應特定事件以契約方式雇用為顧問律師的例子。這些職員由於為專業職務職員，薪資通常會獲得高於一般公務員兩三成的優待。

⑬ 司法考試的出題者

司法考試的出題者並未被隔離，每年十月到隔年三月之間，各科目的數名負責人會召開會議出題。身為法科研究所教員的出題者，在十月以後不得與預計應考者接觸。

5. 今後的展望

現今對於法曹培育制度的重新檢視，已成為世界各國的共通檢討課題。其背景為現代社會中法律相關環境的全球化以及現代社會中法律功能之變化。在日本的情況除了上述背景，還要加上迎頭趕上型的法律制度轉換課題，以及修正大陸法系與英美法系不整合的課題（這些或許是東亞地區法律制度的共通課題）。我們也應該在此脈絡中檢討法曹培育制度、司法考試制度，並且同時追求法律領域中的知識再生產制度（法學部教育的定位、法學學者的培育方法等等）之重新建構。

參考文獻

岡田正則「行政訴訟制度之形成、確立過程與司法官僚制——從司法制度改革之相關歷史觀點進行考察」早稻田法學 85 3 號（2010 年）155 頁。

同「日本之行政權、司法權關係史與司法制度改革」法之科學 41 號（2010 年）78 頁。

同「公法學與法實務、基礎法學」法律時報 84 3 號（2012 年）63 頁。

* 除上述資料外，亦參照此等論文所引用之論文、資料等。

韓國司法考試與律師考試

朴正勳 *

董文君 ** (中韓筆譯)

I . 序說

從高麗時代開始有著超過千年科舉制度傳統的韓國，國家考試，其中特別是選拔法曹人（法官・檢察官・律師）的考試－雖然名稱由朝鮮律師考試，高等考試司法科到司法考試不斷地更迭－一直都是人才的最佳登龍之門。不論是在 1950 年的韓國戰爭期間，還是在 1970、1980 年代的獨裁時期，不管是處在怎樣的難關和混亂之中，社會上還是存在著國家考試應該要公正地實行的普遍意識。因此縱使經歷過許多次針對問題點的批判和改革，但也從未發生過與考試相關的貪污以及腐敗的事件。直到今日，韓國在經濟上的發展和民主主義；法治主義的穩定進展可以說是得力於國家考試能夠公平公正地施行。因為國家的原動力，也就是人才的選拔即是國家基本秩序的一環。

特別是與司法國家化的動向相呼應，司法考試一直以來都是最受青睞，以及被認為是最高水準的國家考試，並且在國民的職業選擇上自由與平等權的觀點之下，應試資格並無學歷與年齡的限制。與平民也能透過科舉，獲得身分提升機會的科舉制傳統相互連結，不只是在大學非攻讀法律的人，連小學都沒畢業的人都給予應試資格，事實上，也曾經有過只有小學畢業的人參加司法考試合格的例子發生。

但是進入 2000 年之後，司法考試的目的並非“人才”的提拔，而是在強調“法律專門家”選拔的基礎下，從 2006 年開始在應試資格內增加了法學科目選修的限制，終於 2009 年法學專門研究所（Law school）的登場之後，施行只給予獲得該學歷畢業生應考資格－而且此非選拔考試而是屬於資格考試－的“律師考試”，雖到 2017 年為止與司法考試兼併施行，但在此之後預定廢止司法考試將會只保留律師考試。

如同以上所述，今日韓國的司法考試與律師考試正處在改革的浪潮之中。雖然依照預定計畫將在 5 年後廢止司法考試，但是不僅對於現行的 Law School 以及律師考試制度的批判和修正提案不在少數，也出現了主張應延長司法考試甚至是司法考試應繼續存在的聲音。另一方面，為深入地了解近年來的改革情況，對於“歷史”上司法考試的相關研究是不可或缺的，因此本文將首先介紹司法考試，接下來把焦點放在與司法考試的異同處進行對律師考試的探討。

II . 司法考試

1. 沿革與概要

(1) 司法考試由 1947 年開始至 1949 年為止為“朝鮮律師考試”，1950 年開始 1963 年為止更名為“高等考試司法科”持續施行，從 1964 年開始才更改名稱為現在的“司法考試”，到今年為

* 首爾大學法學專攻研究所 / 法學院教授

** 國立政治大學韓國語文學系兼任助理教授、中國文化大學韓國語文學系兼任助理教授

止已經施行了 55 次。¹ 所根據的法律為「司法考試法」（以下以“法”略稱之）。司法考試是為任用法官或是檢察官所施行之考試，首先經過考試選拔想要任職法官、檢察官、律師的人才，並經過 2 年的司法研修得到律師資格之後，依照本人的志願，再任用為法官或是檢察官。²

至 1969 年為止採用平均 60 分以上即可及格的絕對點數制，但從 1970 年開始到現在則以名額制來進行擇選。³ 最近，憲法法院以為維持法曹人的水準，有效的管理國家人力，維持適度的法曹人人數，司法考試的名額制是為達到此目的正當及適當的手段之理由實施，因此裁定司法考試的名額制並不侵害職業選擇的自由與平等。⁴

(2) 司法考試在此之前由行政院內擔任公務員的任用與人事的總務處（現為安全行政部）負責施行。但在 2000 年度前後開始頻頻發生出題失誤的問題，⁵ 為顧及出題與考試管理的專門性，從 2000 年度開始 – 由檢察官為主組成的 – 改由法務部負責施行（法第 2 條）。此外，為確保考試管理的客觀性於法務部設置“司法考試管理委員會”（法第 14 條）。

該委員會由包含委員長，共有 13 名的委員所組成，由法務部長擔任委員長，並任用或是委任法務部次長、法官、檢察官、律師、法學教授等擔任委員，原則上任期為 2 年。該委員會於事前審察各項與司法考試相關之法務部長的決策事項，如考試題目的出題方向與其基準、計分標準、預定選拔人數等（法第 15 條）。

(3) 法務部長每年實施一次以上的司法考試，並須公告考試日期與場所，考試方法與科目、考試資格、選拔預定人數等實施計畫（法第 3 條第 1 項與施行令第 2 條第 1 項），法務部長於每回考試實施時參考司法管理委員會的審議意見以及大法院與大韓律師協會的意見來決定預定選拔人數（法第 4 條）。通常於每年 1 月初公告該年度的考試計畫，接受申請表，於 2 月底實施第 1 階段考試，6 月底實施第 2 階段考試，11 月初實施第 3 階段考試，並於 11 月中旬發表最終合格名單，每回考試共歷時 11 個月餘。

(4) 雖然國民對於法官，檢察官，律師職責的期待與職務上的專門性並不完全一致，但因身為一“法律專家” – 在德國稱之為‘einheitsjurist（中文譯為「一體法律人」）’ – 需具備相同的基礎，透過司法考試來檢定身為法官、檢察官、律師所需具備共同的學識與能力（法第 1 條）。考試通過後於法學研修院修習 2 年結業（包括法院修習、檢察修習、律師修習課程），取得律師資格之後，依照個人志願任用法官、檢察官、憲法法院研究官、軍法務官等公職⁶。

2. 應試資格與應試申請書

(1) 如同在序言裏所述，原則上司法考試的應試資格並無學歷、年齡、性別、國籍以及體力上的限制。只是由於近年來非攻讀法學的應考者劇增，從 2006 年開始雖增加了須修畢法學科目 35 分以上的應考條件，非專攻法學者於大學或指定的終身教育機構修畢法學科目，或是透過獨學士考試修

1. 以下若無特別提及皆以“司法考試”統一用語來稱之。

2. 從 2001 年開始（職業）軍法務官也包含在依據司法考試合格與司法研修院結業的任用資格之內。另一方面軍法務官任用考試也繼續施行，但從 2002 年開始第 1 階段第 2 階段的考試與司法考試於同日以及同樣內容施行，並且可在第 1 階段考試中與司法考試複數申請。

3. 選拔人數至 1977 年為止一直維持在 60 名到 80 名左右，至 1980 年為止以 100 名，200 名，140 名的數量階段性地增加，並於 1981 年大幅增加至 300 名後，1996 年至 2001 年間又再度階段性地從 500 名增員至 1000 名，至 2009 年為止選拔人數一直維持至 1000 名左右。然而之後因 Law School 與律師考試制度的實施，人數由 2010 年的 800 名，2011 年的 700 名，2010 年的 500 名，2013 年的 300 名的數字逐年遞減。

4. 憲法法院 2010.5.27 宣告 2008 憲 BA110 決定。

5. 2000 年度考試的選擇題 10 題，2011 年度考試的選擇題 5 題，考試實施機關所判斷，在計分過程中被認定為複選題，除此之外當時稽留於法院行政訴訟共達 38 件，其中 1998 年度考試中的選擇題 4 題，1999 年度與 2000 年度各有一選擇題被判定複選題或答案錯誤，因此取消不合格處分，並依此裁定，未提出訴訟的應考者 527 名、80 名、247 名獲得追加錄取事件發生。『法曹人力課 10 年的足跡與未來課題』，參考自 2011 年，8 頁。

6. 但是，法官的任用，如同其後將會提及的，從 2012 年開始 – 與律師考試合格者同樣地 – 改為取得律師資格 3 年以上的法曹經驗者才能獲得任用資格。

畢法學科目都可以獲得應考資格的認可。(法第5條第1項)。也就是說司法考試與大學內的法學專攻或是法學教育並無直接的連繫。法學科目修畢條件可以說是為了司法考試應考機會的全面性開放之維持與司法考試之專門性兩者間的互相調和所投入之最基本的條件。

(2) 無行為能力人、限制行為能力人、資格喪失者、監禁以上刑罰執行終結或是執行緩刑期間結束後未經過一定的期間(5年或2年)者,或是罷免或解任的懲戒以後未經過一定的期間(5年或3年)者,亦或是因考試違規行為或是偽造與應考資格相關之文件而被停止公務員任用考試的應考者則將喪失其應考資格(法第6條與第17條)。

(3) 為解決“考試浪人(重考生)”的問題,自1998年起實施已應考第1階段考試達4次者,於最後一次應考後四年內不得報考之應考次數限制,但是在2000年依據1286名考生對當時的根據法令之司法考試令所提出的憲法訴願審判,憲法法院以假處分停止其效力後,⁷應考次數的限制廢止至今。

(4) 應考申請書因自2007年開始全面採用網路報名,而使得弊端問題獲得解決。考試手續費為韓鎔50000元,未應考者不得退還,惟在考試前一日撤回應考申請者,當全額退還(施行令第8條與施行規則第8條第2項)。

3. 考試方法與考試科目

(1) 司法考試分為第1階段考試、第2階段、第3階段考試3個階段施行,第1階段的考試合格者得應試第2階段的考試,第2段階段的考試合格者得應試第3階段的考試,第3段階段的考試通過後才能成為最終合格者(法第7條第1項)。第1階段考試合格者於下次考試中免試第1階段的考試,第2階段考試的合格者於下次考試免試第1階段或是第2階段的考試(法第10條)。

(2) 第1階段考試原則上為選擇題型的筆試,可能與填充題型混合出題(法第8條第1項)。現在第1次考試的科目為必修科目(憲法、民法、刑法)與選修(於國際法、勞動法、國際交易法、租稅法、著作財產權法、經濟法、刑事政策、法哲學中擇一)以及英文(法第9條第1項,施行令第4條第1項星號1),其中選修科目的滿分為必修科目滿分1/2,但在選修科目之間並無比重的差異。選修科目的選擇與受考生的未來發展並無關係,合格者名單並不另外編排·保管·發表。英文考試以TOEFL、TOEIC、TEPS等英文能力檢定獲得免試資格,只判定合格與否,總分並不包含英文成績(法第11條第1項但書)。

事實上必修科目考試之憲法、民法、刑法為各為40題選擇題,選修科目考試為25題選擇題。除了單選題之外,答案組合單選題、是非組合題、填充題、答案個數選擇題、變換文章順序題等多樣類型,從5選題最多到8選題的出題方式。必修科目的考試時間為各科40題70分鐘,選修科目的考試時間為25題35分鐘。第1階段的試題於考試後公開。

(3) 第2階段考試進行申論型筆試考試(法第8條第2項)。考試科目為憲法、民法、刑法、商法、行政法、民事訴訟法與刑事訴訟法(法第9條第1項),從2007年度起民法比起其它科目加權1.5倍(施行令第5條第1項與第2項)。此為除了因作為法學的基本科目之民法為商法、行政法、民事訴訟法等基礎之外,也考量到需攻讀的範圍相當地廣大所做的變革。

通常申論題為事例型題目配分50分,另外簡述題2題目各配分25分左右。簡述題不單單為單純的敘述題而是積極地活用事例混用型,根據述申論題、學說運用型、主張論述型等各式題目⁸考試

7. 憲法法院 2000.12.8. 宣告 2000 憲 SA471 決定。

8. 附錄資料 1(2013 年度施行 第 55 回 司法考試 第 2 次考試 行政法 考題) 參考。

時間為民法 3 小時，其餘的科目各 2 個小時。第 2 階段考試的題目也於考試後公開。⁹

(4) 第 3 階段考試以面試考試進行，依法明定之評定項目為以身為法曹人的國家觀、使命觀等倫理意識；專門知識與應用能力；觀點表達的正確性與條理性；禮儀、品行以及誠實性、創意性、意志力、發展可能性等 5 個項目來進行（法第 8 條第 3 項）。除此之外並無身體檢查等其它考試項目。¹⁰

自 2006 年年度起面試考試分為一般面試與深入面試兩階段。一般面試依過去的方式由法學教授和法曹人 3 名面試考試委員所組成，一次以 10 名應考者為對象，進行約 9 分鐘的個別面試後，再進行約 50 分鐘 10 名應考者全體的團體面試。面試題目則委任面試委員會自由裁度，於事前提供參考用之“問題集”¹¹。此問題集於考試前後皆不予以公開。

對於在一般面試中難以決定合格與否的應考者，先予以保留並記述其要旨與理由，於深入面試時一併交付。在深入面試的過程中由法學教授，法曹人與面試專家等 5 人組成的深入面試委員對應考者實施 1 人約 30~60 分鐘的面試，以決定最終淘汰者。2006 年深入面試導入後，每年第 3 階段考試的落榜者於第 2 階段合格者共 1000 名中約占有 7~22 名。於面試考試中並不參考心理檢查與適性檢查的結果，惟曾在司法研究院結業後法官、檢察官任用時以參考用途應用過幾次。

4. 出題

(1) 出題與評分每回考試時由法務部長所任委之審察委員所負責，分為第 1 階段、第 2 階段與第 3 階段的考試委員（法第 13 條第 1 項）。依據法律所明定，考試委員“應留意在考試的出題與評分時，不得偏重特殊學說，主要為測驗對一般法學知識的理解與應用能力”（法第 13 條第 2 項）。依規定考試委員的人數在第 1 階段、第 2 階段、第 3 階段每一科目的考試應各配置 3 名以上的考試委員（施行令第 7 條），實際上直到最近第 1 階段考試的必修科目各科 6 名民法為 8 名，選修科目各科 4 名，總計 52 名，第 2 階段考試各科 8 名（民法為 12 名），總計 60 名考試委員，而第 3 階段考試通常分別委任總計 60 名（每組各 3 名，共 20 個組）考試委員。¹²

在法令上對於考試委員的資格雖無明確規定，但幾乎無例外地抉擇相同人數的法學教授和法曹人（法官、檢察官、律師）。法曹人為接受相關機關的推薦並委任之，而第 3 階段考試的考試委員原則上限制須具備法曹經驗 20 年者才得擔任。原本法務部將考試委員候補者名單完成後，依照優先順序與其個別接觸，並獲得同意後委任為考試委員，¹³但於 2012 年之後 - 於後述將提到的律師考試同樣地 - 希望擔任考試委員者能親自將自己的專攻研究成果，希望出題領域等直接輸入法務部的首頁上所開設的報名系統。¹⁴委任為考試委員的事實對外須絕對保密，於最終合格者發表之後，將解除對外保密之約。

9. 因此第 2 階段考試共歷時 4 日（連續），通常於星期三至星期六間實施，另外第 1 階段考試也於星期六實施。雖有訂星期六為安息日之特定宗教應考者，對於星期六舉辦考試一事以宗教自由、平等權的侵害等提出憲法訴願申請，但是此審判要求以顧及一週工作 5 日的大多數人的方便、考試場所的確保以及管理的容易性等而認定此目的的正當性與方法的適當性之理由，被法院駁回。憲法法院 2010.6.24。宣告 2010 憲 MA41 決定。

10. 不僅有對身體障礙人，對於視覺障礙人也不限制其應考資格，提供視覺障礙人點字題目卷或是擴大題目卷以及聲音轉換器，為其作答的方便實施電腦作答與代筆制度，並將第二階段考試的申論型筆試的考試時間延長 1.5 倍。

11. 為提高問題集的活用度，於第 3 階段考試的前一天以面試考試委員為對象實施面試教育，為能掌握應考者的基本資料、申請動機、經歷、關注領域等相關資訊，提供應考者親自填寫之事前調查表，但並不提供第 2 階段考試的成績或出身學校等情報。

12. 如前所述，考試委員人數眾多的原因除了能於第 1 階段選擇題型考試中更謹慎地出題之外，二來是為了減少因第 2 階段以及第 3 階段考試應考人數的增加而產生的考卷評分與面試考試的負擔。其中，如同將於其後提到的，第 2 階段考試自 2005 年起 2 分割評分制度實施後，考試委員的人數增加為兩倍。如前所述自 2010 年起司法考試與律師考試併行實施，隨著司法考試的選拔人數大幅縮小，雖然第 3 階段考試的考試委員人數也跟著減少，但是第 2 階段考試尚無變化。推測此為因第 2 階段考試的出題方式與題目並無變化，因此對於謹慎地出題的需求亦無變化。

13. 法務部，同註 5，參考 19 頁，2011。

14. 法務部。『新法曹人養成制度：從第一次到律師考試的準備到施行』2012，110 頁，參考。

(2) 一直以來第 1 階段考試的出題就一直實施隔離闖場制度，自從 2002 年司法考試事宜移交給法務部後更是將入闖時間大幅延長為兩週。延長的目的是為防止選擇題多重正解等出題失誤的發生而更加謹慎地準備。參與闖場出題者不僅有考試委員，還包括司法考試合格者以及由司法研修院學生所組成的檢討委員與國文專家、編輯人員、護士、生活輔導組、保安人員等總人數達 130 餘名。闖場出題制度透過設施保安、人員保安、通信保安與外部維持絕對隔離狀態，等到考試結束之後，所有的參與人員方能離開闖場。

為準備第 1 階段考試的選擇題型，法務部建構及保有大量的題目銀行，考試委員以此為基礎出題，而檢討委員們則是站在考生的立場針對複數正解等出題失誤以及檢討提起異議可能性與難易度以及重複出題等等事項，並向考試委員提出意見，考試委員再以此修正題目，以此方式進行數輪的題目調整。考試結束後的當天晚上，於法務部司法考試首頁上揭示題目與正解範例，並於一定期限內接受應考者的解答異議申請 - 由考試委員與檢討委員組成之 - 正解確定會議確定正解。

(3) 第 2 階段考試的出題與第 1 階段一樣實施隔離闖場制度，入闖時間為期一週。參與闖場的人員包括考試委員以及檢討委員總計共達 100 餘名。考試委員以法務部為申論題出題所建構、保存的題目銀行為基礎出題，檢討委員和電算人員則是透過電腦檢索系統將此與不僅是既存的各式國家考試考古題以及大學與私設補習班的模擬考試以及國外（特別是日本）的司法考試問題進行對照，並檢討與考古題相似性。雖然考試委員會於出題的同時製作評分基準表，但如同後述，在考試結束之後會再透過假評分會議確定評分基準表。

(4) 第 3 階段考試的“質問例集”並非以隔離闖場的方式，而是於事前委託一部分的考試委員出題，由他們所提交的題目集結成題目銀行，並於考試當日提供給全體的考試委員。題目的內容通常以能評定上述之 5 個法定評定項目為目標，非限定特定法學科目之概括性事例題目。

5. 評分

(1) 因第 1 階考試的選擇題以 OMR 答案卷進行，當然評分也是以 OMR 判讀機進行。並且如前所述考試結束後接受正解異議申請，並於正解確定會議中確定正解之後，考試委員們將毫不干涉評分過程。特殊的是為消除因選修科目間的難易度差異而產生的分數偏差，至 2008 年起應考者的分數引入了利用該年的科目平均分數與標準偏差，將應考者之分數採標準分數化，調整選修科目分數的制度（施行規則 第 7 條之 3）。雖曾有對此標準分數制提出行政訴訟的事情發生，但被以因選修科目別滿分者標準分數的相異是在消除難易度偏差的過程中不可避免的結果，並非無合理性的理由刻意地差別之理由駁回。¹⁵

(2) 第 2 階段考試的評分由以 - 參與出題的 - 考試委員對申論題的答案卷評分的方式進行。與出題時不同的是，此評分非以入闖的方法而是採用在家評分的方式進行。為此依各科考試委員（評分委員）的人數影印答案卷並提供給評分委員。至 2004 年為止 各科委任 4 名考試委員，並將考試委員與各科題目一分為二，以考試委員 2 名各平均負責評分全體應考者答案卷題目的半數（配分 50 分）之方式進行。進入 2000 年以後，因第 2 階段考試的應試者多達 5000 名，加重評分的負擔使得評分期間長時間化，自 2005 年起導入二分割評分與分數調整制度¹⁶，為此並同時將考試委員的人數增加為兩倍，如同前面所述，每科增加為 8 名（民法為 12 人）的考試委員。因此，考試委員每人對約

15. 首爾高等法院 2009.12.16. 宣告。2009Nu 判決（確定）。

16. 即將全體應考者配分 50 分問題的答案卷分為兩半，每份各分不同的考試委員 2 名進行評分後，再分別依據考試委員答案紙分數的平均分數與標準偏差以及所有答案紙分數的平均分數，對此題目進行分數的調整（施行規則 第 7 條之 2）。也就是說將滿分 150 分民法考題，50 分配分的題目各由 4 人評分，共委任 12 人進行評分。

2500 張各 50 分配分的答案卷進行評分，以所需時的 50 天來計算的話，推算考試委員每人每天平均要對 50 張的答案卷進行評分。

為確保答案卷評分的客觀性，於考試結束後答案卷評分前，考試委員們聚集在一起透過假評分會議進行考試委員相互間評分方式的比較，客觀地調整評分基準，並依此確定評分基準表。答案紙評分後並無檢查或審查制度，也亦無應考者異議申請制。如同將於後述提及，答案卷評分是由考試委員的自由裁度來決定為成立之判例。

(3) 第 3 階段考試（面試考試）中，針對上述的 5 項法定評定項目各區分為上（3 分），中（2 分），下（1 分）總分 15 分，由 3 名考試委員各自評分，平均未滿 10 分或是考試委員的過半數對於特定評定項目評分為“下”時，以不合格處理（施行令 第 5 條第 4 項）。雖然實際上依此基準，第 3 階段考試不合格事例極少出現，但依前所述，自 2006 年起深入面試制度導入後，透過深入面試不合格的事例大幅增加。第 3 階段考試亦無應考者的異議申請或是重新審查制度。

6. 合格者決定與公告

(1) 於第 1 階段的考試中，任何一科得分未滿滿分的百分之四十，全部科目的總得分未滿百分之六十者即落榜，為顧及第 2 階段考試的應考人數，於此標準以上得分者中依全部科目總得分的得分高低來決定合格者，如同之前所提及，選修科目的採分比重為必修科目的二分之一（施行令 第 5 條第 1 項）。以 2001 年至 2009 年最終選拔預定人數 1000 名的情況來推算，第 1 階段應考者約 15000 名到 24000 名中，合格人數為 2400 名到 2800 名，合格率約為 10%~17%。

於第 2 階段考試中任一科目得分未滿滿分的百分之四十者即落榜。為顧及第 3 階段考試的應考人數，於此標準以上得分者中最終選拔預定人數 130% 的範圍內，依照全部科目總得分分數高低順序來決定最終合格者，其中民法科目的比重為其它科目的 1.5 倍（施行令 第 5 條第 2 項）。大法院以第 2 階段考試的落榜制度為依合理性的政策判斷所訂定之制度，對等地以全體應考者為對象執行之理由，判定此制度並不違反正義、平等、機會均等之原則。¹⁷ 以 2001 年至 2009 年最終選拔預定人數 1000 名的情況來推算，第 2 階段應考者約 4500 名到 5000 名中，合格人數為 900 名到 1000 名，平均合格率約為 20%。

於第 3 階段考試中，如同以上所述，於一般面試或於深入面試中如無不合格處理則確定為最終合格者。第 1 階段考試與第 2 階段考試合格者人數經司法考試管理委員會的審議來決定。

(2) 雖然第 1 階段與第 2 階段合格者在相關的法令上並無明文規定，但是法務部會將第 1 階段與第 2 階段合格者的准考證號碼與姓名公佈於官網首頁。另外依據法律所明定，法務部長應即時地公佈第 3 階段最終合格者名單（法 第 12 條），因此也會把合格者的准考證號碼與姓名一起公佈。¹⁸

關於考試情報公開事項，應考者可於該年考試合格者發表日起 6 個月內，向法務部長申請公開本人的考試成績，惟依據法律規定，如評分表、答案紙等，對考試的公正施行引起顯著影響的情報，不予公開（法 第 18 條）。因此，雖公開第 1 階段、第 2 階段的各考試總得分與順序以及各科分數，可提供給應考者，但是並不公開各考試委員的評分與題目別、評定項目別的分數。另外，第 2 階段考試相關之成績分佈圖、模範答案、評分基準、答案卷複本也以有可能招致對於評分結果的正當性以及與其它答案卷評分結果的公平性產生是非，此將對考試事宜造成莫大的障礙之理由，被排除於情報公開事項。¹⁹ 但是與第 2 階段考試的題目別、考試委員別評分結果或是能得知此資訊的 – 為考

17. 大法院 2007.1.11 宣告。2004Du10432 判決。

18. 司法考試至今尚未發生過因保護個人情報，或對姓名等資訊公開而提出訴訟事例。而與律師考試相關情況將詳述於後。

19. 參考國務總理行政審判委員會 2008. 8. 12. 2008-10443 號判決。

試委員的評分對象 - 答案卷複本不同，於大法院 2003 年判決²⁰中，既使將答案卷“原本”向應考者本人公開亦不會對司法考試的進行造成顯著的障礙，因此被判定得以公開其情報，依此，第 1 階段考與第 2 階段的答案卷依應考者之申請，予以開放閱覽。

7. 合格以後的過程

如前所述，司法考試通過後，於司法研修院修習 2 年結業，取得律師資格之後，依照個人志願，原則上以司法考試成績與司法研修院結業成績為基準，任用為法官、檢察官、憲法法院研究官或是軍法務官等公職。²¹ 法官的任用為大法院；檢察官的任用為法務部；憲法法院研究官的任命為憲法法院；軍法務官為國防部，各自隸屬不同的管轄，於任命後實施 1 週 ~2 週不等的職務教育。非就任公職以律師身分活動者則毋須接受職務教育。

雖尚無固有意義之“政府法律專家”(government lawyer)，但法務部的檢察管與 - 依行政考試選拔之 - 法制處的法制官們負責擔任其角色，近來司法研修院結業者，被特聘為行政院의公務員或是以契約職的公務員任職的事例不斷地增加，但他們的待遇並非是律師的身分而是公務員身分，雖然從國家、地方自治團體等行政機關接受並代理執行訴訟案件的政府法務公團律師們從廣義來看亦可稱之為政府法律家，但是此非政府直接採用之律師。

8. 對司法考試的訴訟

(1) 對於考試、評分、合格者決定的方式等相關訴訟已於各部分詳述，故在此將論述的焦點放在出題以及評分失誤的訴訟。對於出題失誤提出的訴訟中最具代表性為 1998 年度，第 1 階段考試中的 4 題選擇題，被判斷發生正解錯誤與複數正解，因此判定原告得以取消不合格處分，依此未提出訴訟的 527 名應考者也獲得追加合格的事件。²² 如前所述，此事件發生後至 2001 年為止，因陸續發生出題失誤事件，因此將司法考試事宜從總務處移轉給法務部管理。

以上事件發生後，主張第 1 階段考試選擇題複數正答的訴訟頻繁發生，大法院甚至針對選擇題確立審察的基準。即只要是出題沒有法理上的失誤，題目的一部分用語表現未達精準或即使是不正確的情況，如未對司法考試平均水準的應試者造成出題意圖的掌握與答案的選擇上有所障礙，就不屬於濫用出題之裁量權，應考者應透過對題目的綜合性分析，掌握明示性、暗示性的出題意圖與指示事項，並選擇最適合且唯一的正解。²³

司法考試事宜移轉至法務部，從 2002 年出題隔離闡場制度延長至 2 週以後至今，除曾在行政審判²⁴中判定 2009 年度考試的選擇題 1 題為複數正解，並使得 275 名考生獲得追加合格的事件發生以外，並無依職權或是訴訟發生複數正解或是正解失誤的事例。

(2) 雖然第 2 階段考試申論題有過幾次對於評分不服的訴訟發生，但從未有過評分或是出題相關失誤的判決或是行政審判的裁決。在高等考試司法科時期，曾有過答案卷評分為評分委員的自由裁度之判例²⁵最近依大法院的裁示，申論考試為評價應考者全盤性理解程度，論理性思考能力，应用能力，創意性以及具組織性地述敘能力之有用手段，依賴擁有德望與高度責任感的評分委員以其高

20. 大法院 2003. 3. 14. 2000Du6114 判決。

21. 司法考試合格者人數自維持 1000 名的 2000 年前後，每年法官・檢察官任命者數各 150 名，其餘 700 名則以律師身分活動。自 1987 年民主化後至今，雖然考生較偏好選擇法官，成績優秀者當中以律師身分就職於大型法律事務所者，亦不在少數。另外，近年 law school 制度導入後，司法考試合格與司法研習院結業者，自 2012 年起也不立即任命為法官一被分配至第 1 審・第 2 審裁判部一變更為以裁判研究員(law clerk)的身分服務 3 年後，其中一部分方能被任命為法官，也因此選擇法官的意願也降低許多。

22. 首爾高等法院 1999.4.22 宣告 99Nu1115 判決暨大法院 1999.8.24 宣告 99Du5689 判決。

23. 大法院 2001.4.10 宣告 99Da33960 判決；2002.10.22. 宣告 2001Du236 判決；2009. 9. 10. 宣告 2008Du2675 判決等。

24. 國務總理行政審判委員會 2009. 10. 13. 09-17314/15798/15799/ 裁決。

25. 大法院 1962. 1. 18. 宣告 4294 行上 92 判決。

度的見識與學識進行全面性地評價為申論考試之本質，故申論題答案卷的評分屬於評分委員獨自性的判斷與裁度。²⁶

(3) 較為特別的是對不合格處理提出行政訴訟（取消訴訟）的訴益問題。依照判例，即便第 1 階段考試的合格者被賦予當次與下次第 2 階段考試的應試資格的前提條件，但光以此次的合格並無法變更在法律上的位置，因此於第一次考試不合格之後，於新實施的第 1 階段考試合格並獲得第 2 階段應考資格，便能以此達成目的。也就是說要求取消之前第 1 階段考試的不合格處理，並無法獲得法律上的利益。²⁷ 另外，此判例邏輯也將適用於司法考試最終合格，即便是獲得最終合格，那也只是被任命為司法研習生的前提條件，其本身於法律上的位置並無所改變，故第 2 階段考試不合格處理後，於新實施的第 2 階段與第 3 階段考試合格，並獲得最終合格之後，要求取消不合格處理，並無法獲得法律上的利益。²⁸ 但是因上述判例對於法律上利益過度狹隘認同，故多數意見包括筆者認為有必要再次謹慎思考。²⁹

(4) 最後要提到的是違法之不合格處分所引起的國家賠償問題。具代表性的例子為前述所提到的 1998 年度，因第 1 階段考試選擇題的出題失誤導致取消不合格處理之案件，於此，雖有國家賠償請求訴訟的提出，在第 1 審、第 2 審中都承認國家賠償的責任，並判定應給原告們各 1,000 萬的撫慰金，但在上訴審中，大法院判定此不合格處分事件，雖因負責之公務員與考試委員缺乏客觀的注意義務，但卻難以視為國家喪失客觀地正當性的程度之理由，而由國家來負擔賠償責任，因此否定國家賠償之責任³⁰。此判決理由以因違法行政處分而要求國家賠償責任相關之一般論³¹ 以及以關於該案件的特殊背景之判斷³² 而成立。此判決看似如每當發生選擇題出題失誤時，都要向國家求償巨額的損害賠償，則會使司法考試制度的營運陷入困境之現實考慮，但是以理論的角度來思考仍有許多值得批評之處³³

26. 大法院 2007. 1. 11. 宣告 2004Du10432 判決；大法院 1996. 2. 23. 宣告 95Nu2685 判決；2009. 9. 10. 宣告 2008Du2675 判決。

27. 大法院 2007.9.21 宣告 2007 Du 12057 判決

28. 大法院 2007. 9. 21. 宣告 2007Du12057 判決。

29. 即，前次第 1 階段考試之不合格處理取消後，第 2 階段的應試資格得以追加兩次資格。此舉可以說是依司法考試法所獲得之法律上的利益。另外，前次第 2 階段考試之不合格處理取消後，當次考試則以最後合格處理，考試合格的年度與回次得以往前進一回次，此對司法研修院結業以後法官・檢察等公職任用與陞遷有著相當長時間的影響。此非單純是事實上的利益－依據司法考試法與公職相關法令－應視為法律上的利益。

30. 大法院 2003.11.27 宣告 2001Da33789 等判決。

31. 也就是說，即便行政處分以違法的理由得以取消，依據其既判力，無法馬上斷定該行政處分就是因公務員的故意・過失所引起的，只有達到承認因負責的公務員缺乏客觀的注意義務，而使其行政處分喪失客觀地正當性的程度，國家賠償的責任方能被承認。

32. 在判決理由中被特別強調的是選擇題出題方式本身的限制，存在著一定部分的爭端，出題當時考試委員之間意見並無相左，透過裁判的過程，才發現出題失誤；實施多年考試之後，幾乎大部分的問題皆已出現過，要有全新的題目相當困難；對於法理論或是法令解譯相關的見解百家爭鳴，難以斷定是否出題失誤，即使提訴期間已過，原告們對於取消不合格處分訴訟，改以職權爭取追加合格，如此看來因不合格處分而受到的精神上苦痛，應獲得相當程度的改善。法院綜合以上的理由，宣判“此事件並無實質上的理由，將損害的全部責任歸究於管理考試的國家”終結此案。

33. 依個人之所見，從根本上來看，不應將國家賠償責任視為負責公務員的主觀性過失所相對應的國家責任－如同法國的“職務過失（‘役務過失，(la faute de service)’）”而是應歸究於造成行政營運客觀性瑕疵的國家本身的責任，故本人認為對於違法處分的部分應承認國家賠償的責任。在此事件中，選擇題的出題困難，在出題當時考試委員亦無提出異議，與法學問題相關的問題應該會多種見解的可能性等說辭，並不足成為考試營運的客觀性瑕疵之理由。再者，在上述判例中，國家賠償責任成立要件，除了違法性之外，另外還要求須具有“客觀的正當性之喪失”的條件，此點應該受到無任何法律根據卻限制國家賠償的批判。國家賠償的違法性與抗告訴訟的違法性不同，以“客觀的正當性之喪失”理解相對性違法性說，也是被當作擴大國家賠償的論證，只有在主張時可認定其妥當性。

Ⅲ．律師考試

1. 沿革與概要

(1) 2007 年 7 月 3 日「法學專門研究所設置、營運相關之法律」於國會戲劇性地通過後，2008 年 2 月入學人數共計 2000 名 – 在申請設立許可全國的 41 個大學中 - 25 所大學獲得法學專門研究所（以下以‘Law School’簡稱之）的設立許可，於 2009 年 3 月開院後，2009 年 4 月制定「律師考試法」，2012 年 1 月實施第 1 回的律師考試，緊接著於今年 1 月實施第 2 回考試。律師考試現與司法考試一樣為法務部所掌管（法 第 3 條），另外成立與司法管理委員會相應之“律師考試管理委員會”，15 名委員中法學教授共占 5 名，以此提高法學教授的比重（法 第 14 條）。

(2) 司法考試為選拔想成為法官、檢察官、律師等法曹人的考試，而律師考試則是檢測想要成為律師者應具備能力的“資格”考試（法 第 1 條）。另外，與在大學裏所接受的法學教育無關連性的司法考試不同，律師考試的實施與 law school 的教育過程具有“基本性連結”（法 第 2 條），如同後文所述，律師考試的應考資格只賦予 law school 畢業者，具有律師“養成”考試的性質。簡言之，考試的性質由‘透過考試進行選拔’變化為‘透過教育養成人才’。

(3) 法務部長每年實施一回以上的律師考試，並應於考試前 3 個月公告考試日期與場所，考試方法與科目、應考資格、報考手續，合格者發表日期與方法等實施計畫（法 第 4 條第 1 項與施行令第 2 條第 1 項）。

資格考試在其本質上不訂定合格預定人數，因此與司法考試不同，在實施計畫的公告中並不包括合格預定人數，在法令上亦無應於事前訂定合格預定人數之規定。但是律師考試是以於經過嚴格審查並獲得設立認可的 law school 裏正式地接受教育的學生為對象，另外，有鑒於考試的合格與否應“充分地顧慮到 law school 的設立初衷”來決定（法 第 10 條第 1 項），法務部依據律師考試管理委員會的意見，為謀求 law school 制度穩定地營運與發展 - “以 law school 嚴格管理學校為前提” - 訂定讓入學人數的 75% (1500 名) 以上合格的方針。實際上，第 1 回考試合格者為 1451 名，第 2 回考試合格者為 1538 名。

第 1 回考試於 2011 年 9 月 30 日公佈實施計畫，於 11 月初開始接受考試申請表，於 2012 年 1 月初實施考試，3 月底發表最終合格名單，考試共歷時 6 個月餘。第 2 回考試也幾乎花費相同的時間。分開實施的法曹倫理考試，從接受申請表開始到合格者發表為止，共需 2 個月的時間。

(4) 律師考試的情況也和司法考試一樣，傾向法曹人“一元性”方向發展。即，在 law school 裏接受共同的法學教育後，透過考試合格，統一賦予律師資格，依照個人志願，任用為法官、檢察官等公職，或是以律師身分進行活動。只要考試合格即可獲得律師資格，這點與考試合格後須經 2 年司法研修院過程的司法考試有所不同。

2. 應試資格與應試申請書

(1) 如同前述，律師考試的應考資格只限定 law school 之畢業者。即，必須要在 3 年的 law school 結業，取得法學專目碩士學位者，或是預計 3 個月內可取得者，才可以應考（法 第 5 條第 1 項本文與第 2 項）。分離實施的法曹倫理考試，可在 law school 畢業之前，只要修畢法曹倫理科目，即可應試該科目（法 第 5 條第 1 項 但書，施行令 第 3 條第 1 項）。

雖然對於應考資格只限定 law school 畢業者一事，曾提出憲法訴願審判的事例發生，但是憲法法院以此應考資格之限制，可透過教育培養多樣學術背景的專業法曹人、以為防範產生許多“考試浪人（重考生）”之司法考試弊端的 law school 制度的目的，有效地達成之理由，認同其目的之正

當性與手段合適性。並且到 2017 年為止，司法考試將與律師考試兼併施行，此舉因保護了司法考試準備者的信任，亦不違反侵害的最小性原則，另外透過特別招考制度，獎學生制度等的實施，亦給予經濟弱勢者 law school 學業結業的機會，因此憲法法院判定，應考資格限制並不對職業的自由與平等權造成侵犯。³⁴

即便有上述之憲法法院決定，但是有諸多從政治上或是政策上的角度出發，主張司法考試的存續或是與日本一樣實施律師考試 - 對於應考資格並無限制 - 預備考試制度的聲浪不斷出現。未來，此問題，應針對 law school 教育與營運實態以及律師考試的結果，還有日本實施預備考試的情況等進行準確的判斷之後，方能求得解決之道。³⁵

(2) 與司法考試同樣地，無行為能力人、限制行為能力人、資格喪失者、監禁以上刑罰執行終結或是執行緩刑期間結束後未經過一定的期間（5 年或 2 年）者，或是被罷免或解任懲戒以後未經過一定的期間（5 年或 3 年）者，亦或是因考試違規行為或是偽造與應考資格相關之文件而被停止公務員任用考試的應考者，則將喪失其應考資格（法第 6 條與第 17 條）。

(3) 與司法考試不同，律師考試對於應考期間與應考次數有所限制。即，自 law school 畢業後，除了履行兵役義務期間外，5 年以內只得應考 5 次（法第 7 條）。對於此應考期間與應考次數的限制至今尚未有提出爭訟的事例發生，但主張因監禁以上刑罰的緩刑而使喪失考試資格的那段時間，並不得除外於應考期間的計算，此為侵害平等權與職業選擇自由的憲法訴願審判的申請案件，目前於法院稽留中。³⁶

(4) 應考申請書與司法考試一樣全面以網路申請，應考手續費 20 萬為司法考試的 4 倍，未應考者不得退還，惟在考試前一日撤回應考申請者，當全額退還，此規定與司法考試相同（法第 20 條，施行令第 13 條以及施行規則第 8 條第 2 項）。法曹倫理考試的應考手續費為 5 萬元（施行規則第 8 條第 1 項）。

3. 考試方法與考試科目

(1) 司法考試分為第 1 階段考試（選擇題筆試）、第 2 階段（申論題筆試）、第 3 階段（面試考試）3 階段實施，而律師考試則是選擇題筆試與申論題筆試同時實施，另外加考法曹倫理考試（法第 8 條第 1 項）。與司法考試不同，律師考試不實施面試考試。因為應考者全為正常接受 law school 教育，並正式結業的學生，故並不須另行面試考試。除此之外，律師考試也無身體檢查等其它考試科目。³⁷

法曹倫理考試只決定合格與否，總得分並不列入計算，合格者 5 年應考期限內此科目將得以免試（法第 12 條）。不限制應考期限與應考次數，為減少 law school 在學生的考試壓力，於在學期間給予至少 2 次的應考機會。若法曹倫理考試不合格，雖不影響筆試考試的應考資格，但只有法曹倫理考試合格者才有被認定為筆試合格者的機會（施行令第 8 條第 1 項），因此其筆試答案卷不進行評分，並以不合格處理（施行規則第 7 條之 2 第 5 號）。法曹倫理考試為四選一之選擇題 40 題，考試時間為 70 分鐘。

(2) 筆試考試的科目為公法（憲法、行政法）、民事法（民法、商法、民事訴訟法）、刑事法（刑法、刑事訴訟法）以及選修科目（國際法、國際交易法、勞動法、租稅法、著作財產權、經濟法、

34. 憲法法院 2012.3.29 宣告 2009hoen ma754 決定。

35. 同旨，法務部，同註 14(新法曹人養成制度)，202 頁。

36. 法務部，同註 14(新法曹人養成制度)，222 頁，參考。

37. 與司法考試相同，對於身心障礙者也不限制其應考資格，並提供視覺障礙人點字題目卷或是擴大題目卷以及聲音轉換器，為其作答方便實施電腦作答與代筆制度，並將第二階段考試的申論型筆試的考試時間延長 2 倍。

環境法中擇一)³⁸(法第9條第1項,第2項與施行令第7條第1項星號1)。與司法考試不同的是並無英文等外國語考試。選修科目只以申論題出題,必修科目公法,民事法與刑事法則是以選擇題和申論題混合出題(法第8條第2項,第3項)。

申論題筆試的滿分為選擇題筆試考試滿分的300%,必修科目中民事法的滿分為公法、刑事法滿分的175%³⁹,選修科目的滿分為公法、刑事法滿分的40%,但是選修科目間各科比重相同(施行令第8條第2項與第3項以及星號3,4)。與司法考試一樣,選修科目的選擇與應考生的未來發展並無關係,可自由選擇,合格者名單並不另外編排、保管、公告。

(3) 選擇題筆試為民事法70題(考試時間120分鐘),公法與刑事法各40題(考試時間70分鐘),全為五選一之選擇題。申論筆試為與民事法相關之事例題3題(考試時間3小時30分鐘)與記錄型1題(考試時間3小時),公法與刑事法相關各事例型2題(考試時間2小時)與記錄型1題(考試時間2小時)。另一方面,選修科目則為事例型題目2題(考試時間2小時)。以事例型題目與記錄型題目來說,在公法科目中混合憲法與行政法出題;民事法科目中混合民法、商法與民事訴訟法出題;刑事法科目則以刑法與刑事訴訟法混合出題,各有部分混合出題的狀況。⁴⁰筆試考試從星期二到星期六共進行5日。與司法考試不同的是,於此期間(星期四)設有休息日。一般來說上午進行選擇題考試,下午則進行申論題考試。於考試結束後公開所有的考試題目。

4. 出題

(1) 與司法考試一樣,出題與評分由每回考試時所委任之審察委員所負責(法第13條第1項第2項)。依法規定,考試委員義務為於履行職務時“應留意以充實地接受law school教育過程的學生為基準,綜合地判斷其學識與應用能力”(法第13條第3項)。考試委員的資格為“具備與考試相關之豐富經驗與知識者”(法第13條第2項),通常委任相同人數的法學教授與法曹人。與司法考試同樣,法務部將考試委員候補者名單完成後,依照優先順序與其各別接觸,並獲得同意後,委任為考試委員,希望擔任考試委員者可以親自將自己的專攻研究成果,希望出題領域等直接輸入法務部的首頁上所開設的報名系統。委任為考試委員委任的事實對外須絕對保密,於最終合格者發表之後,將解除對外保密之約。

依規定每科應配有3名以上的考試委員(施行令第10條),實際上公法與刑事法科目各24名,民事法科目36名,選修科目每科委任4名的考試委員。考試委員的參與情況,在選修科目中考試委員皆參與出題與評分,在公法、民事法、刑事法考試委員的1/3參與出題(選擇題·申論題)以及評分(申論題),其餘的2/3只參與評分(申論題)的項目。只參與評分的考試委員人數眾多的原因詳述於後,是因評分方式以四分割採點來進行。法曹倫理考試則是委任11名的考試委員,參與申論題的出題工作。

(2) 與司法考試同樣律師考試的出題也以隔離闖場的方式進行。入闖期間比司法考試的第1階段考試(2週)與第2階段考試(1週)還長,共歷時18日。共有考試委員、檢討委員、國文專家、編輯人員、護士、生活輔導員、保安人員等共170餘名入闖。設施保安、人員保安、通信保安的實施則與司法考試相同。有關選擇題出題時,活用問題銀行,依檢討委員們進行複數正解等出題失誤的檢討,考試結束後透過正解範例的提出與正解異議申請,正解確定會議進行答案確定等事項,皆

38. 與司法考試第1階段的選修科目相對照,刪減刑事政策與法哲學新增環境法,其餘科目相同。

39. 民事法包括民法·商法·民事訴訟法,商法與民事訴訟法雖與憲法·行政法·刑法·刑事訴訟法比重相同,但民法-與司法考試同樣地-比其它科目加權1.5倍,從結論來看,民事法的滿分被訂定為公法(憲法·行政法)與刑事法(刑法·刑事訴訟法)滿分的175%。

40. 參考資料2(2013年度施行第2回律師考試公法申論題筆試考試事例型問題)參照。

與司法考試第 2 階段考試相同。另外，法曹倫理考試的出題也以隔離闖場（8 天）的方式進行。

5. 評分

與司法一樣，律師考試也實施在家評分制，但必修科目採四分割評分，此點略有不同。換言之，申論題每一題由 8 名考試委員分成 4 組，各對全部答案卷的 1/4 進成評分。公法、刑事法各有 2 題事例題與 1 題記錄題，總共 24 名的考試委員，民事法有 3 題事例題與 1 題記錄題總共 32 名的考試委員進行評分。

為進行四分割評分，如同前述，委任不參與出題只參與評分的考試委員（全體考試委員的 2/3）。評分之後，依考試委員別答案卷分數的平均分與標準偏差進行分數的調整（施行規則 第 5 條）。考試委員每人負責全體應考者 2000 名的 1/4，即 500 名考生答案卷 -1 個題目 - 的評分。以所需時的 25 天來計算的話，推算考試委員每人每天平均對 20 張的答案卷進行評分。

選修科目的評分，並不將答案卷分組而每科各分配 4 名考試委員，並且將之分為兩組，各負責全部答案卷中某 1 個題項的評分。選修科目與司法考試第一階段一樣，依照平均分數與標準偏差來進行各科分數的調整（施行規則 第 6 條）。

與司法考試一樣，考試結束後，透過假評分會議，確定評分基準表，評分後無檢查或審查制度，也亦無應考者異議申請制。

6. 合格者決定與公佈

(1) 於第 1 階段的考試中，任何一科得分未滿滿分的百分之四十，全部科目的總得分未滿百分之六十者即落榜，為顧及第 2 階段考試的應考人數，於此標準以上得分者中依全部科目總得分的得分高低來決定合格者，如同之前所提及，選修科目的採分比重為必修科目的二分之一（施行令 第 5 條第 1 項）。以 2001 年至 2009 年最終選拔預定人數 1000 名的情況來推算，第 1 階段應考者約 15000 名到 24000 名中，合格人數為 2400 名到 2800 名，合格率約為 10%~17%。

於第 2 階段考試中任一科目得分未滿滿分的百分之四十者即落榜。為顧及第 3 階段考試的應考人數，於此標準以上得分者中最終選拔預定人數 130% 的範圍內，依照全部科目總得分分數高低順序來決定最終合格者，其中民法科目的比重為其它科目的 1.5 倍（施行令 第 5 條第 2 項）。大法院以第 2 階段考試的落榜制度為依合理性的政策判斷所訂定之制度，對等地以全體應考者為對象執行之理由，判定此制度並不違反正義、平等、機會均等之原則。以 2001 年至 2009 年最終選拔預定人數 1000 名的情況來推算，第 2 階段應考者約 4500 名到 5000 名中，合格人數為 900 名到 1000 名，平均合格率約為 20%。

於第 3 階段考試中，如同以上所述，於一般面試或於深入面試中如無不合格處理則確定為最終合格者。第 1 階段考試與第 2 階段考試合格者人數經司法考試管理委員會的審議來決定。

(2) 決定合格者後法務部長應即刻將之公佈（法 第 11 條），將合格者的准考證號碼連同考生姓名一起公佈於法務部網站（律師考試）首頁。於此，主張因合格者名單的公佈，就能知道應考者中何人落榜，此為個人情報自主決定權、私生活的秘密與自由、人格權的侵害等的憲法訴願審判請求目前於法院稽留中。⁴¹

與司法考試不同，律師考試的合格成績對於任何人皆不公開，包括應考者在內（法 第 18 條第 1 項 本文）。此除為防止因合格成績的公開會因成績順序使得律師考試在實質上變質為“選拔”考試，同時，也為防止因 law school 在學生只為律師考試中爭取高分使得 law school 的教育變成畸形教育。

41. 法務部，同註 14(新法曹人養成制成)，222-223 頁參考。

於此，主張對應考者知的權利與信賴的侵害，考試成績無法利用於求職，而造成對職業自由的侵害，與其它資格考試相比，對平等權的侵害之憲法訴願審判請求事件，目前正於法院稽留中。⁴² 另外，也有針對因成績未公開，使得 law school 在學生學習意願低下的副作用產生一事 - 特別是中、下分數圈 law school 教授 - 提出批評。⁴³

與司法考試同樣落榜者也可要求公開本人的成績（法第 18 條第 1 項）。惟如評分表、答案紙等，對考試的公正施行引起顯著影響之情報，一律不予公開（法第 18 條第 2 項）。但是，只要應考者申請，即可獲得答案卷閱覽許可，這一點與司法考試的情況相同。

7. 合格以後的過程

已於前面提及，與要求考試合格後須經過兩年司法研究院研修過程的司法考試不同，律師考試只須合格便能獲予律師資格。但是未在國會、法院、憲法法院、檢察以及除此之外的國家機關與國際機構等“法律從業機關”，從事 6 個月以上與法律相關事務或是大韓律師協會研修未結業的話，將不得開設法律事務所或是以單獨或共同的方式承接案件（律師法第 21 條之 2 第 1 項，第 31 條之 2）。另外，取得律師資格後並不馬上任用為法官，須累積 3 年以上的法曹經驗後，方能被任用為法官。⁴⁴ 希望能在法院服務為初衷的人，首先得被任用為裁判研究員（law clerk）⁴⁵ 在各級法院服務三年之後，其中一部分方能被任用被法官。另一方面，律師考試合格之後，雖然可以馬上得被任用為檢察官，但是得先經過一年的研修過程，方能得到實務工作的分配。⁴⁶ 兵役義務者，可被任用為軍法務官或是公益法務官，在履行兵役的同時，也可被承認上述所提及的法律從業機關服務條件，非兵役義務者也可以被任用為（職業）軍法務官。

如同前面所提及，至今尚未出現政府直接任用的律師，往後隨著透過律師考試而產生大量的律師，預計各級行政機關任用律師的事例將會增多。另外，目前也正在著手計畫在警界投入任用律師擔任人權保障事務的“法律調查員”（law-ombudsman）制度。

8. 對律師考試的爭訟

對於應考資格的限制，應考期間與應考資格的限制，合格者公佈方式，合格者成績未公開等相關爭訟已於以上各章內敘述。雖然目前尚未有對於出題與評分的失誤提出爭訟的事件發生，但是在以上對司法考試爭訟的部分所提及的關於選擇題出題失誤的審察基準；申論題評分自由裁度，對於不合格處理的行政訴訟之訴益問題，因違法的不合格處理而產生的國家賠償問題等也應能套用於律師考試。

IV . 結語

擁有悠久傳統的司法考試即將要被廢止，新的 Law School 與律師考試制度現在正處在剛進行的階段上。即使司法考試被廢止，但此傳統與經驗在未來能成為檢測律師考試制度以及使其發展的原動力。司法考試與律師考試的真諦在於實現“法治國家”（Rechtsstaat）乃至法治主義理想。具備專門性與道德性的法曹人們，不光是在司法上，更要活躍於立法與行政國家的全方位領域，法治主義的理想方能達成。雖然司法考試的命運和律師考試的將來至今還是未知數，但是其成敗一定會是決定韓國未來的重要因素。

42. 法務部，同註 14(新法曹人養成制度)，223 頁參考。

43. 即，中、下分數層 Law School 的畢業生，由於出身學校即造成就業上的困難，只有透過律師考試才能證明自己的實力，因此，為在考試中獲得高分，會更努力地在 law school 裏學習。

44. 如同以上所述。從 2012 年開始，司法考試合格與司法研究院結業者的情況也連同變更。

45. 法官雖不可由外國人擔任，但是裁判研究院的任職並無國籍上的限制。2013 年，臺灣國籍華僑第三代孫德仲 (31)，自全南大學 law school 畢業，律師考試合格後，任用為裁判研究員，目前任職於光州地方法院。

46. 比起司法考試合格與司法研究院結業者，律師考試合格者相對地較傾向於到大型法律事務所任職或是擔任檢察官。

德國法學教育與司法考試制度

Martin Gross*、Philip Draeger

蘇怡之（中英筆譯）

摘要

法學教育是所有法律制度運作成功的關鍵，為每個社會所不可或缺，故有必要持續加以檢視，方能與時俱進。就此觀之，探討法學教育制度的改革應參酌他國經驗，本文引論德國法學教育制度與國家考試制度，以為眾所論參。

司法訓練制度的基礎始建於 19 世紀，目的在為普魯士聯邦培育該領域菁英為國服務。延續此傳統，德國法制社群所有成員均隸屬於同一法律文官團，招募程序與組成均相同。德國國家考試（Staatsexamen）在此體系中扮演重要角色，且在許多方面與中華社會之傳統國家考試基本原則相似——透過考試來招募公務員。本文將探討德國法學教育制度之哲理，法學教授、法律實務工作者與國家考試及學術教育的連結與影響，以及國家考試在此脈絡下的角色。進一步而言，本文將詳述國家考試的組織，尤其是有關考試的命題與計分、品管、考試結果及其在法制社群能獲取的名聲、對考生法律專業生涯規劃之影響。

第一章 德國法學教育與國家考試：架構與哲理

前言

正如王泰升所言，臺灣近年來的法律發展已成為世人注目與探討的主題。臺灣的經濟實力在環太地區扮演重要角色，許多人因而對其歷史、特別是法律發展產生興趣。就此而論，不難發現臺灣擁有相當進步的法律制度。羅昌發教授亦曾評論，從許多面向觀之，臺灣的司法制度對世界司法制度具有重要性。

一、德國模式簡介

如何養成一位好的律師？答案舉世皆異，因為各國的法學教育相當程度受到法律文化的歷史發展所影響。美國的司法制度與英國的普通法，兩國法學教育制度明顯相似；歐陸法系一脈相承自古羅馬法學思想家，例如烏爾比安（Ulpian），自中世紀以來，講授羅馬法的學風遍及全歐，包括巴黎、波隆納、科隆、魯汶、之後柏林等地大學。德國法學教育及國家考試制度，我個人認為是歐陸法系中最佳的制度。

一位律師的養成需要 7 到 8 年的時間，首要步驟就是大學法學院的強制學術教育，修習法律學說及進階法律制度之高度複雜架構。在修業初期，學校要求學生修習課程，學習運用理論性知識來解決法律案件，同時鼓勵學生出國進修 1 年，以學習他國法律制度與語言。

完成學業後，學生須通過非常困難的第一級國家考試，考生須充分展現所有法律相關課程的學習成果才能夠通過（經過 2003 年的制度改革，30% 的考試在大學舉行，惟國家考試仍被視為通往

* 德國柏林 / 布蘭登堡司法考試委員會主席

法律專業發展的主要阻礙)。有幸通過考試後，學生就轉為實習生，得以在所有法律專業領域獲得督導與培訓。接著實習生須通過著重「專業職能」的第二級考試，才能成為極具專業水準的法律人才，符合所有法律領域之專業要求，並確保不損及案主權益。由此體系培養出的人才，成績最好者出類拔萃、前途似錦，其餘者也能保持在水準之上。如比利時學者 Vanistendael 所言：「全世界的法律人都認同，大體而言，德國培育出的是高品質、低風險的法律人才」。

綜上所述，德國的法學教育制度可整理如下：

1. 中學畢業後通過大學入學考試(中學畢業考Abitur)，並在法學院修習4年法律學分。
2. 學生以參加第一級考試來取代大學法律學位文憑，第一級考試著重所有法律相關學科的學術知識考試，70%由司法部負責辦理，其餘30%由法學院挑選特定法律領域(例如智財權保護法)進行考試，大約70%的學生能通過考試。
3. 通過第一級考試者，接著接受2年強制性的法律實務訓練(Referendariat職前預備課程)，目的為培訓青年法律人習得未來擔任律師時，在主要法律領域的實務工作技能。進入不同層面的單位實習(民事法庭、刑事法庭、檢察官辦公室、行政機關、律師事務所；或大型企業、政府各部門、或者類似德國在台協會的單位)，他們須在督導之教導下草擬法律文件，輔以修習特定的法律事務課程。
4. 職前預備課程的尾聲，實習生必須順利通過更加著重於全面性法律實務技能的第二級考試。
5. 第二級考試後，剛出爐的年輕律師被稱為候補文官(Assessor)，理論上其能力足以進入任何法律專業服務；然而實務上，成績最好者(該年度成績在前15%者)也只能申請進入法官或檢察官辦公室工作。

就整體法律制度而言，國家考試在過程中扮演極重要的角色，一如德國法學教授 Heribert Hirte 所言，第一、二級考試可視為極具決定性的關卡。兩次考試的難度都非常高、考題範圍廣大，所以被視為控管學生踏上法律專業之途的關鍵，學生能否順利通過考試，主導了整個過程，考試也促使學生致力於加強考題所著重之主題與技能。

近年來，我們針對考試制度進行激烈的辯論，發現了與 Stefan Koriath 同樣的結論，那就是「即使此制度具有難度，卻是公平、穩定，提供我們篩選最佳法律人才的制度」。

二、德國制度足以為他國之鑑？

德國的法學教育、國家考試制度影響了整體法律教學與法律制度，德國真的足以作為他國效法的目標嗎？坦白說，我是不太確定的。

撰寫本文時，我了解整個亞洲對於法學教育正在進行廣泛而密集的討論，許多國家推動改革，甚至徹底改變法學教育制度，例如，日本、韓國將法學教育的重點提升到法學院研究所(law school)。若我的理解正確，臺灣的討論仍在於「改革的步調與內容」，那麼可能有興趣參考他國的法學教育制度；臺灣的優勢在於能從不同國家挑選與本身相異同的法律制度，將其特點加以融合、找到平衡，轉化為在臺灣本地可行的制度。

臺灣的民法與德國、瑞士有諸多相近之處，如羅昌發教授所言：「法律架構有德國味兒」，那麼德國法學教育制度或有值得臺灣討論之處，畢竟法律制度與法學教育架構兩者是緊密相關的。

三、德國法制社群

德國之法官、檢察官、辯護律師、政府高階文官、大型企業律師、法界學者均隸屬於同一法律

文官團，他們通過同樣的招募程序、擁有同樣的法律基礎。德國法學教育所要養成的律師，必須擁有大部分主要法學領域所需的廣泛知識，例如民法、刑法、公法、歐洲法及相關之程序法，且須在法學研討領域獲得高成就。身為律師，就是要了解實證法並應用到事實上，同時在現有法律架構下進行解釋與討論。法制社群的所有成員使用同樣的法律語言，同樣通過二次艱難的考試，至少都達到了完全法律人（Volljurist）的條件。

德國各地的法學教育過程大同小異，因此社群成員在發言模式、辯論或解決法律問題的方法上能夠一致。在法庭上能發現德國法學教育與實務一致的互動模式：法官與律師能使用相同的語言討論案件。法制社群成員接受同樣的教育、擁有同樣的基礎，使得社群內的溝通更加暢通。他們使用的語言及職能在法學院時期即已養成，因此很容易找到對案件重要的同意事實與論述方法（從嚴謹的法律觀點而言）。同樣地，此模式確保法律實務者與法學學者之間的合作，因為「德國法官高度受到學術著作與法律教條的影響，他們需要來自學界的評論與條理，這是學界在此模式中的角色」。由此而言，德國法律文化很大程度是屬於一種內部高度一致性的專家文化。

四、歷史沿革

如前所述，歐洲法律傳統源自於 14 世紀傳習古羅馬法的過程，研究與教學的基礎是：民法大全（查士丁尼法典 *Corpus Iuris Civilis*）的法學彙編。幾個世紀以來，法學界試圖以這些法律文獻為基礎，建立共同的法律架構。在德國，此學風於 19 世紀達到巔峰：舉世聞名的柏林洪堡大學薩維尼教授（Friedrich Carl Savigny）成就了 19 世紀偉大的德國民法典（BGB），該法於 1900 年 1 月 1 日開始實施。目前國家主管機關建立的法學教育制度，是以大學法律學術教育，結合一段實習期（由訓練有素的律師、法官、檢察官、政府高級文官嚴格督導）；接著必須參加「全國大考」（Great State Examination），考題涵蓋所有的現行法，通過後結束實習期。

上述設計是要建立一套可靠的人才社群，使受過良好教育及培訓的人才來擔任公職，以回應社會對於政府行政機關、法庭應聘用公正專家的高度需求。施行法律訓練的模式證明是非常成功的，基於此成功經驗，所有律師被強制要求接受此訓練，目的在使全德國的法律專業都能維持同樣的高水準、好品質，這也是我們能建立當今法學教育基礎架構的原因。

五、主要改革：法官觀點、律師思維、對法學院的確切影響

德國制度其中一個問題可能是傳統上過於重視追求法官職，這樣的目標設定可見於德國法官法（German Judges Act, *Deutsches Richterergesetz*）中的條文所述：一旦你通過第二級考試，就能取得擔任法官的資格。

這會產生一個問題，那就是早期筆試的題目是問考生：「法官將如何判決？」這種問法，考生難免就認為「修習法律就是要能針對問題提供正確答案」，因此律師的口語辯論能力就顯得相對不重要。當法律系學生與考生只需處理這種類型的考題，就可能接受到某種暗示性的遊戲規則：一個法律問題總是有唯一一個正確解答。然而這是錯誤的。任何一位有經驗的律師都明瞭，法律案件一旦進入法庭審理，要預測法官最終將如何判決是極度困難的。德國有句俗話說得好：「法庭或公海之上，命在老天手上」；或者類似「兩位律師：三種意見」，因為法律領域總是能供給廣泛的辯論觀點與行為基礎。

自從 2003 年改革開始，我們展開具體的範型轉換，在考試中審慎考量納入律師的觀點；如今有關法官、律師或檢察官的職位，考試的重點及所有法律專業訓練都聚焦於「法庭審理的過程」。

此外，為鼓勵更多學生專攻特定法律領域，這波改革引進各別大學選定科目考試制度，使學生有機會選擇專攻的法律領域，大學也有權挑選自辦考試的科目。如前所述，國家考試分數占總成績的 70%、大學特定科目考試分數則占 30%，兩項分數加總即為考生第一級國家考試的總成績。這樣的設計使大學法學院有動機去發展各自的特長，同時與他校競爭；學生也被鼓勵去思考最有興趣、也最有機會發展的法律領域為何。

六、德國制度與英美法系的比較

在所有法學教育模式中，德國、美國被視為傑出的模範。如黎曼（Mathias Reimann）所言，此事並非巧合；美國頂尖法學院的聲望始自二次大戰，德國則在 19 世紀末、20 世紀初建構了傑出的法學教育制度，並影響了日本、韓國，甚至臺灣。

大體而言，若比較世界各國的法學教育制度，會發現驚人的雷同處。有志以法律為業者的第一步，就是進入大學法律系或法學院就讀，取得法律學術教育。全歐與美國、甚至全世界都有法律系或類似的法學教育機構；然而或許在早些年代，例如早期的英國，將法律實務工作者視為近乎工匠，因此無須修習理論知識，也就是 John Zerilli 所指，普通法的學術教學其實是相當晚近的發展。當然那樣的日子已遠，如今倫敦國王學院的法學教育課程，與柏林洪堡大學一樣具有學術性。

其次，學生必須接受某種型態的法律實務訓練，可能是德國的實習型態，或美國法學院要求學生額外的實務經驗，例如法律臨床經驗或選修他系。至少，在執業前學生必須通過著重法律實務所需職能的考試。就這方面，美國法學教育制度與德國模式顯得相似。

然若深入探查可發現，美國法學教育與德國的差異，事實上可能源於法律制度根本不同。美國制度奠基於判例法，且深受英國普通法的影響，德國則以諸多法典為基礎，兩國的法學教育文化因而具有顯著差異。

美國法學教育的目標簡單明瞭：生產合格律師，所以法學教育重點在於教導學生習得律師執業所需職能，使其將來能對自己的行為及案主負責，是強調實用性導向的法學教育；亦即高度重視以事實為基礎之案例與辯論式思考，期待學生主動參與，也強調訓練如撰寫、案主面談、口語辯論等法律專業職能。簡言之，此教育型態目的為教導學生思考有如律師。聽起來是很棒，但世間本無完美之事，依我的看法，德國模式算尚可接受。

德國的法學教育有些許不同，一位法律系學生求學階段除了修習基本知能，重要的是掌握繁複的各家法律學說，包括法典、釋義與教條分析；此外，即便是資淺的學生也必須證明在課堂所學知識是足以解決假設性法律案件。學生將習得理論、學說性知識、能幫助他解決法律案件、求得法律問題的解答、以及備妥判決的理由。

我認為這是德國、美國兩國法學教育之間最值得關注的差異。在德國，法律被視為一種科學，觀念是根基於歷史發展，亦即古羅馬民法大全（查士丁尼法典 *Corpus Iuris Civilis*）在中世紀被發掘並被波隆納、巴黎、洪堡大學納為法學教材之後，法學學者就一直在法律的型塑與發展上扮演重要角色。即便是今日，我仍認為學生修習法律學說、善加了解高度複雜的教條式法律制度是很重要的。

更進一步來說，若要比較德、美兩國的法學教育制度，就須考量國家影響力在法學教育過程中的差異。我再次引用黎曼（Mathias Reimann）的論述，你將發現兩國的法學教育制度事實上是兩種模式：「國家模式與市場模式」。他指出美國的法學教育是為了訓練律師投入勞動力市場，國家幾乎不會介入這個模式，也就是法學院不靠國家投注資源就在競爭市場中營運；到目前為止，國家僅介入在為法律執業做最後把關，也就是律師考試，以確保每位執業律師都有最基本的專業知識。在德國，國家對法學教育擁有更顯著的影響力，而我認為這是一種好的方式。

七、法學教育與國家考試

在德國，法律被視為涉及國家認同的核心之一。缺乏訓練有素、見多識廣的高水準律師，就無法成為「法治」的國家。法律與法學教育的水準是緊密相關的，德國認為國家有義務要緊盯法學教育，並採用國家考試的方法，使法學教育能維持一致的水準。

臺灣考試院院長言：「國家考試不只影響個人生涯規劃，也直接影響國家治理的品質與國家競爭力」。根據中華民國憲法第 83 條規定，臺灣所有的考試事務均屬政府管轄，由此可證，我認為臺灣非常重視考試的課題，不但擁有長久優良的國家考試歷史，且高度影響社會階層的流動。

在德國我們也認知並了解國家考試的重要性，根據德國基本法（德國憲法 Grundgesetz）第 33(2) 條明定「每位德國人依據其天生資質、文憑資歷與專業成就，對於擔任任何公職應擁有相同的資格」；此條文必須與同法第 12(1) 條一併考量：「所有德國人應擁有自由選擇職業或專業、工作地點及訓練地點的權利」。

至於國家考試我們試著提供考生不偏頗、幾乎是客觀的制度來證明其所學知能，且不論其出身或社會地位，都能有機會擔任法官或律師以貢獻己長。

國家考試制度界定必要的且為法界人士援引與使用的法律準則：一套標準課程內容、方法、判例、案件，以確保每位通過考試的考生能獲得所有相關法律領域的知識，並進一步取得未來擔任法官或律師所需的特定專業知能。

總結來說，國家考試是一種極優的程序，能確保國家擁有訓練有素、高度專精的人才得以被指派擔任法官、檢察官或公務員，同時也能進入大型律師事務所服務；亦即國家考試確保了每位在法律業工作的法律人，擁有必要的專業知能來達成案主之所交付。

此制度的信譽極高，獲得高分者便無須再煩惱專業職涯發展；連大型企業尋求律師時也會考量其國家考試的成績。去（2012）年 11 月，我參加一場在柏林舉行有關法學教育及市場與企業需求的會議，大型企業的招募專家們告訴我們，他們在找訓練精良的律師，其對現存法學教育制度試圖要進行的基本改革並無興趣；任何額外要求的商業技術，都能在聘用後透過企業提供的在職訓練或補充性課程來習得。

最後，我認為德國未來終究會繼續保有國家考試制度，這就是為什麼我想談談這個制度以及它如何運作，希望能有助於臺灣的目標與期待。

第二章 細說德國法學教育制度

一、教育的目標：擔任司法官的資格

德國法學教育的目標在使學生擁有擔任司法官的資格，這是進入德國四大法律專業：法官、律師、檢察官（公訴人）、公證人的必要條件，亦即所謂「一體的法律人」概念（Einheitsjurist）。

此一德國特有的概念，幾乎很難以英語適切表達：「一體的法律人」是指法學教育及培訓的整體設計，是為了從事所有法律專業的資格要求能一致。考生通過二次國家考試後成為年輕律師，理論上已能從事任何的專業：成為律師事務所的一員、進入政府行政單位服務或是成為一名法官。

「一體的法律人」概念背後的意涵為：一種法學教育的形式，目的在養成儘可能熟知法律、了解整體德國法律體系的實務工作者。因此「一體的法律人」被認為是法律體系的任務宣言，以達成體系內的完全一致性為原則。此原則基本上是指法律體系內各個部分均需彼此協調合作，以確保不致互相牴觸。

一致性的教育使所有法律專業持有同等的正式地位，為德國法律文化奠基、維繫了憲政國家的法治基礎。所有律師擁有共同的基礎與階級意識，被認為是有助於解決爭議。德國法學教育的任務宣言就是培養心懷平等、追求獨立公正與正義的法官。

律師不只是案主利益的代表，同時也是獨立的司法行政機關（法律維護的機關 independent organ of the administration）；因此即使是代表客戶利益的私人律師，最後也必須服膺於更高、無私的正義。國家保證法律實務工作者的素質不只要能保護案主，亦須能維護有效的司法行政系統。相較於普通法，德國律師在法庭的工作風格是相當不同的，他們較少衝突，更多的努力是在於協助法官尋得公正的判決。

即便非強制規定，政府行政機關與產業界均已接受，視擔任司法官資格為一種個人履歷的要件，也使得原本只是進入某些法律專業的前提要件，現已成為所有法律專業約定俗成的門檻。因此，絕大部分的德國法律系學生都將目標放在取得擔任司法官資格。如何能符合擔任司法官的資格？

德國法官法第 5(1) 節明確指出：

任何能以參加第一級考試作為大學法學修業之結束，並接著以參加第二級考試結束實習期者，均應符合擔任司法官的資格；第一級考試包含大學舉辦之特定法律領域考試以及國家舉辦之必修科目考試。

因此，德國法官法第 5 節不只定義取得擔任司法官資格的途徑，也成為德國法學教育的基本法：僅用一句話便述明法學教育的主要特色。

二、主要特色

可由此法條摘要出 4 個德國法學教育的特色：

1. 德國法學教育與訓練由聯邦及各邦法律強力規範，聯邦法律設立法定架構，明確定義法學教育的架構與哲理，各邦法律（state law）則規範細節。
2. 德國法學教育與訓練養成所謂的「一體的法律人」（Einheitsjurist）。
3. 德國法學教育與訓練分為 2 個階段，第 1 個階段是至少 4 年的大學法學院法學修業，第 2 階段是由政府籌辦並資助的 2 年強制性法律實務訓練（職前預備訓練 Referendariat、學徒期 apprenticeship、預備課程 preparatory course）。
4. 兩階段均以國家考試作為結束，考題範圍涵括法律的全部面向。德國法律系學生並非以取得學位作為大學修業的結束。

擔任律師的資格與擔任司法官資格相關；擔任律師與擔任法官的資格要件相同，兩者均需通過第二級國家考試。此外，根據德國基本法第 12 條普遍的解釋指出，人民自由選擇職業的權利應受保障，所以對擔任法律專業的任何人數限制都是違憲的。

三、法定架構

德國已經透過立法建立法學教育，且明文規定於法官法第 5(1) 節。

並非僅只於一條法規；德國法學教育與訓練的法定架構是由聯邦與各邦法律、各邦法規及大學規範所共同組成。此立法架構如此地錯綜複雜是源自於德國的聯邦制度與憲法；德國憲法指定唯一的主管機關管理各邦教育，而各邦必須遵守基本法第 5(3) 條所保障之人民有從事科學、研究、科學教學與學術自我規範的自由。

聯邦立法原則上提供了共同的法律架構。依據法官法第 5 節，學生必須完成法律科學修業並通過第一級國家考試，接著完成職前預備課程並通過第二級國家考試，方能取得擔任法官的資格；亦即此法的第 5a、5b、5d 節嚴格訂出德國法學教育的型態，言明擔任法官必須符合 4 要素：法律科學修業、第一級國家考試、職前預備課程、以及第二級國家考試。

1. 法律科學修業

法律科學的修業，其資格要件規範於德國法官法第 5a 節。最低修業年限為 4 年，其中至少 2 年修業要在德國；法條亦區分了必修課程（mandatory courses）與專題選修課程（elective courses for specialization）。德國法官法第 5a(2) 節也規定了強制修習的科目，包括：民法、刑法、公法、程序法、歐盟法等法律的要素，法律方法學、法律的哲理、歷史與社會基礎。聯邦法律並不訂定選修科目，僅說明其應能深化、擴大必修科目的修習，目的在講授法律的跨學科與跨國面向，使學生有機會選擇專題來修習。

大學修業必須將法官、公務員與辯護律師的需求納入考量，學生要成功修習講授外國法律詞彙的課程，以及以外語講授法律科學的課程。此外，還要修習能訓練所謂關鍵資格：軟技能的課程，例如衝突管理、出庭辯護、調解、修辭技巧等律師所需技能；然而法律不會規定必修課程要講授這些技能。

聯邦法律訂定了法學修業的架構，但不訂定精確的課程數。聯邦法律指出第一級考試的結果有如首次取得法律學位，最後成績的 70% 來自必修課程，30% 來自選修課程。細節規範由各邦訂定，其必須遵守聯邦法律所立標準，以及憲法保障之學術教學研究自由。

因此，聯邦法律所訂定之架構必須搭配各邦的法學教育法（Legal Education Act）及法學教育與考試規範（Legal Education and Examination Regulations）才算完整。事實上，很大程度是由各邦自行協調內部規範，聯邦與各邦雙軌立法之外的空間則由法學院來填補；然而，無論是各邦或各校均不能改變聯邦法令所設立的整體架構。

法學院無權自行決定必修課程，對選修課程則擁有廣大的自主權。聯邦與各邦法律只規定目標，選修科目則留由法律學院去定義；亦即個別大學有一些空間來決定選修課程的籌辦與內容。

反之，必修課程的確切內容是由各邦法律訂定，大致是相同的。這些法規並未述明精確的課程數，但會要求課程必須講授的特定內容，因此只要講授內容包括每個個別科目的所有面向，法學院便能自主規劃課程。

2. 第一級考試

德國法官法第 5d 節嚴格訂出第一級考試的型態，包含了大學舉辦之選修科目考試（university exam）以及國家舉辦之必修科目考試（state exam）。根據德國法官法第 5d(2) 節規定，國家考試結果占總成績的 70%，大學考試結果則占 30%。考試內容須考量法官、公務員、辯護律師的實務需求，以及所需之關鍵資格。外語知識亦應納入考量。

國家必修科目考試與大學選修科目考試均包括了筆試與口試，相關細則法規由各邦法律與各大學訂定之。各邦所實施之法學教育及考試相關法律，以細則規範詳加補充；各大學則施行各自訂定之選修科目考試規範。

3. 法律實務訓練（職前預備課程）

德國法官法第 5b 節明訂職前預備課程，同樣由各邦的法律及規範加以細部補充。

德國法官法第 5b 節為實務訓練設立了法定架構，其要件為：

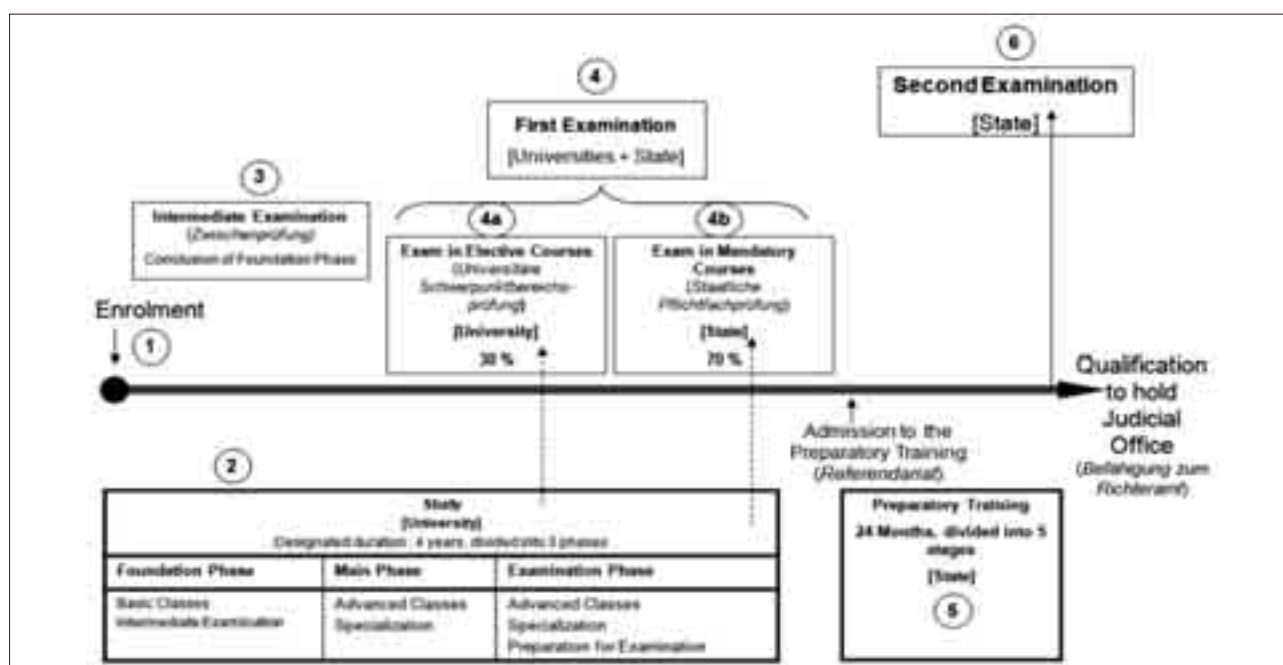
- (1) 為期2年的實習
- (2) 實習期間（2年）不同的實習階段及其地點（民事法庭、刑事法庭或檢察官、行政主管機關、律師、以及一個開放階段選項：該處必須保證能提供適切的法律訓練）
- (3) 各個實習階段的長度，有少數例外，德國各邦僅規範實習細節，尤其是行政背景。各個實習階段的長度各邦稍有不同，例如漢堡邦要求實習生跟隨一位律師工作9個月，而北萊茵西伐利亞則要求實習期要滿10個月。

4. 第二級國家考試

德國法官法第5d(3)、5d(4)節明訂第二級國家考試的形式，其架構、組織均與第一級考試雷同，考試細節由各邦規範。

5. 簡述德國法學教育

圖 1. 德國法學教育架構



① 註冊

②

修業 [大學]
指定修業期：4 年，分成 3 階段。

基礎階段	主要階段	考試階段
基本課程 中級考試	進階課程 專業科目	進階課程 專業科目 準備考試

③ 中級考試：結束基礎階段

④ 第一級考試 [大學 + 國家]

④ a 選修科目考試 [大學] 30%

④ b 必修科目考試 [國家] 70%

⑤ 進入職前預備訓練 職前預備訓練期：24 個月，分為五階段。[國家]

⑥ 第二級考試 [國家] 獲得擔任司法官資格

四、詳述大學修業、第一級考試、職前預備訓練與第二級考試

1. 細說大學修業

(1) 入學資格

不同於其他國家的學生，德國法律系學生不需為本科生即可開始就讀。

登記就讀法學院唯一的資格要求就是學生讀完中學時參加中學畢業考（Abitur）。中等教育通常在入學 11 年或 12 年後、亦即學生 17 歲或 18 歲時完成，大約 30% 的學生接下來會登記進入大學就讀。學生就讀法律系無須參加入學測驗，所有學生都能自由選擇理想中的法學院就讀；惟有當學生人數過多時，法學院才能拒絕學生就讀，但必須保證安排被拒的學生進入他校就讀。各邦依據「容量規範」原則（capacity regulation），指定每間法學院必須收取學生的名額。

進入法學院就讀未另設資格門檻的原因在於德國學校管理制度，所有學校學位是由各邦類似的法律所管轄，幾乎德國各地所有關於學校教育的議題或多或少都以同樣的方式規範，以致全國學生素質差不多高，各邦也有義務互相承認他邦學生的中學畢業考成績。

法學院不被准許設立入學考試；除了私立的漢堡 Bucerius 法學院（Bucerius Law School，成立於 1990 年代晚期），所有的法學院均隸屬於國立大學，組織由各邦法律訂定，更重要的是財務仰賴國家資助，所以政府可決定該學院是否收取學費。

(2) 架構、課程與組織

全部課程的安排與架構歸大學所管，憲法規定各邦不能介入學術自律及科學研究自由。

法律要求特定的必修科目或最低修業年限均無法對大學產生法律拘束力，聯邦或各邦法律不會特別規範課程內容，因為那同樣是大學管轄之事。不過實務上大學還是間接受到約束，因為沒有學生會選擇就讀不教考試科目的學校。

課程架構既為大學管轄事務，各校情形便自然不同。柏林與布蘭登堡 4 所提供法律修業的大學，這方面只有細節不同。原則上大學修業分成 3 個階段，首先是基礎階段，通常為期 3 到 4 個學期，並以中級考試作為結束；相關修業與考試規範由大學自訂之。

基礎階段之後為主要階段，為期 5 至 7 個學期，並以考試階段作為結束。端看學生各自的規劃，主要階段與考試階段可能會重疊。德國法官法第 5 節規定最低修業年限為 4 年、也就是 8 個學期，但各法學院規劃不同，大部分的學生需要 9 個學期方能完成學業。

(3) 基礎階段及中級考試 (Intermediate Examination)

基礎階段的修習重點為法律的根本要素（例如法律的歷史、哲理、邏輯與方法學）以及法律的必修領域（民法、刑法與公法）。民法、刑法與公法的課程，亦即基礎課程（basic courses, Grundkurse），不只提供學生必要的技術性法律知識，也協助學生發展解決法律實務案件的特定法律方法，諸如撰寫專家意見或針對特定事實援引法令釋義。於此階段，學生透過講課與演練，學習法律制度的歷史與哲理基礎、民法、刑法與公法的基本理論與規則、以及個案工作法。學生必須個別通過民法、刑法與公法的考試，並撰寫每個領域案件之法律意見。基礎課程搭配導師制，負責的導師運用案例讓學生學習改進並且磨練技能。

大部分大學在基礎階段的尾聲舉辦中級考試，學生必須通過此一「淘汰制」（elimination）的考試，考試內容包括基礎課程的三大領域以及法律歷史或哲理；未通過考試的學生便無法繼續其學業。學生通常在第 4 學期首次參加此「淘汰制」的考試，只能重考一次。考試包含基礎課程內容的測驗以及一份課堂作業，作業必須在第 3 學期結束前完成。

引進中級考試的目的在於先將學生依能力分類，以減少第一級國家考試失敗的人數，其概念在於早期將有能力或夠努力去完成學業並通過考試的學生標示出來，並開除完全缺乏能力或意願去處理學業的學生。

通過中級考試後，許多學生會出國進修 1 至 2 個學期。

(4) 主要階段

主要階段分為兩個部分，經常是同時並行。學生學習既深且廣的民法、刑法與公法知識，包括歐洲法與程序法；同時鑽研自選科目，並參加外語以及軟技能課程。

學生將聽取民法、刑法與公法等必修科目更深入的講課。為了順利完成課程，學生通常會被大學要求提交一份回家作業，並通過一次設有監考人員的筆試；這兩份評量，學生必須針對一組假設性事實，援引現有的相關法令並提出合理的法律意見。相較於國家考試，兩份評量的難度較低，且分數不會被計為最終成績。成功通過考試後，學生會獲得一份學分證明（Schein），作為申請參加國家必修科目考試（State Examination in Mandatory Courses）的資格要件。

主要階段也是學生選修科目的開始，他們由院方提供的科目中擇一作為專業選修；各法學院也藉此發展個別特色，提供許多專業選修課程。選修課程非常多元，例如媒體法或法國法（波茲坦大學 University of Potsdam）、歐洲法（奧德河畔法蘭克福歐洲大學 Viadrina University Frankfurt, Oder 與柏林洪堡大學 Humboldt University Berlin）等。

選修科目之目的在使必修科目的知識更加鞏固而完整，同時交流法律跨學科與跨國的複雜面向。選修科目分為 3 個領域，「關鍵資格」領域（key qualifications field）目的在於提升學生個別能力，例如契約的草擬與管理、問訊的技巧與修辭。「附加資格」領域（additional qualifications field）期能擴展學生知能，包括如外語法律詞彙及運用、商業管理原則及總體經濟學的訓練，以及社會科學的講座。第 3 個領域則是「選修科目」（subject-related elective area）。

選修科目包含許多講座、課程與小組研討。通常大學會要求一份一般性論文報告、畢業論文、口頭報告與口試，成績計入大學選修科目考試，並藉此納為第一級考試的最終成績。

(5) 考試階段

大學學業以考試階段的法定第一級國家考試作為結束，許多學生運用此階段進行考前準備，而大部分學生會參加民間昂貴的、或是大學提供之免費考前準備課程。

(6) 教學組織

很大程度而言，大學的法學教育仍包含了正式講課以及教授或助教的單向授課。然而目前越來越多的講課試圖以問問題的方式，將學生參與整合進課程中。而講課之外的專題研討，能夠深化學生對特定科目的知識，小組研究或導師制則以師生合作的方式進行個案討論。

大學亦提供以外語授課或學習他國法律的課程，並鼓勵學生出國研習半年至一年。

學生被以高標準要求，因為法律制度主要是處理抽象、理論的概念，且是有系統地建構，並非透過案例法的累積與影響。所以學生必須學習以抽象的準則來評估特定的狀況；亦即學生並非被迫、而是應該要去修訂改進或善加準備報告主題。

在筆試與論文的部分，學生必須針對一組假設性事實提出法律意見，援用法條、法典、與案例去撰寫適切的法律報告。學生被要求針對事實提交法官意見，亦即他們被教導要從法官的角度來處理事實與法律。基於此，在 2003 年改革後也強調學生應學習律師的觀點。

德國法學院的教授通常是終生僱用的全職工作，但不被允許兼職擔任律師或提供法律服務，但可以兼任法官或提供學術法律見解，惟其工作時間不得超過本職工時之 20%。

法律實務工作者通常被請來講授非核心法律課程（亦即稅法、會計法、智財法）或是講授需要實務經驗的課程（亦即草擬契約或訴訟技巧）。他們通常是兼職性質，但在法學院任教多年後亦可成為榮譽教授。此外，他們也可以簽約性質授課，依其講授的單堂課程或該課程單學期來給付薪酬，無須受僱於校方，但也無法成為榮譽教授（所謂的聘約講師 Lehrbeauftragter），常見於著重實務方法的課程（例如草擬契約）。

(7) 實習期 (Internship)

大學法律系有關實務法律經驗修習的課程就是為期至少 3 個月的強制實習期 (legal traineeship)，學生必須在休假期間進行實習。由於德國法律系學生必須在第一級考試後參加此法律實習以成為一名律師，法律臨床諮詢課程 (legal clinics) 就非常少見。不過，柏林的洪堡大學目前開設三門法律臨床諮詢課程，學習有關網路、人權與消費者保護的法律。

雖然大學法律系學生必須進行為期至少 3 個月的強制實習期，法學院並不介入提供或監督他們實習。實習通常是在能夠讓學生初步認識法律專業的法院、檢察官辦公室、行政主管機關、律師事務所、公證人、公司或民間團體等處進行。

不同於職前預備期的法律訓練，實習生並不獨立工作，而是觀察個別督導執行法律工作。由於完成實習是參加第一級考試的要件，德國各邦法律即規定實習的細節，並由負責國家考試的政府主管機關加以監督 (Legal Examination Board 法律考試理事會，為一國家行政機關)，因此學生通常會向此機關要求確認實習成績已達應考標準。

(8) 關鍵資格

由於德國的法學教育分別由大學主掌理論部分，實務部分則交由上訴法院主管，因此實務法律教育罕見於大學課程。然而近幾年來軟技能教學的重要性日益增加，目前德國法學院也跟進提供相關必修課程。這樣的轉變是來自於正規法學教育之下的確較缺乏軟技能，加上實務界反應需求所致。不過值得注意的是，德國法律、特別是民事程序法相當著重撰寫為文能力、勝過口語表達能力，這是由於德國沒有陪審團制度的設計，法院聽證會也無必要進行辯論，而是向法官提交法律意見。反映到法學教育制度上，自然重視撰寫勝過口語溝通的能力，直到 2003 年的改革才有所轉變。

所以聯邦法律現在明確指出，每個學生必須修習一門典型的律師技能（軟技能）課程，諸如協商、答辯狀、法律修辭等，並由各邦法律規範，各邦再委由各大學制定符合標準的課程。法律臨床諮詢 (legal clinic) 是其中一門課程，但也可能是模擬法庭、辯論或修辭課程。

(9) 簡述大學修業

位於柏林布蘭登堡—500 年歷史的 Viadrina 大學法學院，生動地以下列圖表說明其全部課程：

圖 2：德國法律研修之學位課程案例

Viadrina 大學法學院

基礎階段 主要階段 考試階段

基礎階段			主要階段			考試階段		
法學與方法學原則之講課			A. 選修領域 其中一門選修至少達每週修習 18 個學期時數（semester hours，學分）			必修科目國家考試（共有 7 次考試） 民法 3 次 刑法 2 次 公法 1 次 歐洲法 1 個次		
基礎課程 I 民法、 刑法、 公法 每一門課輔以導師制度	基礎課程 II 民法、 刑法、 公法 每一門課輔以導師制度	基礎課程 III 民法、 刑法、 公法 每一門課輔以導師制度	- 民法實習 - 刑法 - 商業法 - 國家與行政 - 國際法 - 波蘭法 - 媒體法		選修領域考試： - 一次筆試 - 一份作業 - 一次口試			
			B.取得關鍵及附加資格：特別是外語 法律詞彙及運用課程					
期中考試： - 共有10次考試，考題為基礎課程與法學原則的講課內容（其中8次要在地5學期結束前通過） - 一份學期報告（須在第4學期開始前通過）					C.修習必修科目，準備考試 -民法、刑法、與公法之深度課程 -民法、刑法、與公法之模擬考 -民法、刑法、與公法之考試課程（自第6學期起）			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
學期								

2. 第一級考試

大學就讀法律系通常需要至少 4 年或 8 個學期，然而德國法律系學生平均得修習 10 個學期後才能申請報考第一級考試。理論上，學生有可能提早報考，只要其順利修完所有必修課程且獲得證明；但實際上要能在考試時完全掌握現行法律是個極大的挑戰。約有 10% 到 15% 首次參加第一級考試的學生，其成績會達到平均以上，30% 的學生會失敗並再次報考，所以學生都傾向延後報考。

為了要鼓勵學生努力用功並提早報考第一級考試，若學生可於第 9 學期前報考，校方提供學生一個「試考」(free shot, Freischuss) 的機會。若學生提早報考並完成所有課程考試，就不應運用試考；如果他們參加試考，就要接受考試結果，或是保有第一次嘗試的成績並視之為最低標準，並嘗試在第二次應考時加強改進。提早報考的期限為第 8 個學期之前，特殊狀況期間例如出國研修、因病或生產的休假可 (從整體修業期間) 被扣除。在柏林大約有 50% 的考生能享有此優待制度 (每年 350 到 400 位學生)。

根據德國法官法第 5d 節，第一級考試是由大學選修科目考試與國家必修科目考試組成，總成績的 70% 來自於國家考試，30% 來自於大學。考試內容須考量法官、公務員、辯護律師的實務需求，以及所需之關鍵資格。外語知識亦應納入考量。

國家必修科目考試與大學選修科目考試均包括了筆試與口試，相關細則法規由各邦法律與各大學訂定之。各邦所實施之法學教育及考試法律，進一步由各大學自行訂定之選修科目考試規範來補充之。

(1) 大學選修科目考試 (EES)

大學為辦理選修科目筆試與口試之指定主責單位，這些考試同時是第一級考試的一部分，占總成績的 30%。大部分的大學要求學生提交回家作業或論文以及上台報告或口試。EES 考官為大學教授，規劃、準備、辦理是教授們的專業職務之一，他們具有大學教授資格，足以擔任考官。

規劃 EES 是大學的特定職責，規範因校而異；例如柏林洪堡大學就要求一篇論文、一次筆試、與一次口試。論文的内容不應超過 7000 字，並在宣布論文主題後 6 周內提交。筆試則須在 5 小時內繳交試卷，由兩位考官閱卷評分。口試亦由兩位考官主持，每位考生報告 20 分鐘，形式為面談並討論選修科目中挑選之議題。其他法學院應該也是類似的考試型態，國家並不介入大學試務。

(2) 國家必修科目考試 (EMS)

完成大學法律修業並取得所有必要之學業證明後，學生就能申請參加國家必修科目考試 (Exam in Mandatory Subjects, EMS)，其目的在於評估應考生是否已備足必要的專業法律知識，以符合進入下一階段職前預備課程 (Preparatory Course) 的資格。EMS 及申請考試過程全由國家法律考試理事會 (state legal examining boards) 所主管。這是一個全面性的期末考試，考題範圍含括所有大學時期修習的課程內容。考試形式包括筆試與口試。第一級考試的先決要件、架構與規劃等細節是由各邦法律遵循聯邦法律後所訂定，因此各邦的考試會稍有不同；試卷的分量、口試及筆試的比重可能不同（請見表 1），考試科目的内容可能也有些許差異。

表 1：必修科目國家考試各邦的考題類型與加權計分

邦	考題類型	占總成績的比率
Baden Wurttemberg	-6 份試卷 - 口試	70 30
Bavaria	-6 份試卷 - 口試	75 25
Berlin	-7 份試卷 - 口試 - 口頭報告	63 24 13
Brandenburg	-7 份試卷 - 口試 - 口頭報告	63 24 13
Bremen	-6 份試卷 - 口試	2/3 1/3
Hamburg	-6 份試卷 -10 分鐘口頭報告與討論	75 25
Hesse	-6 份試卷 - 口試	2/3 1/3
Mecklenburg West Pomerania	-6 份試卷 - 口試	70 30
Lower Saxony	-6 份試卷 - 口試 - 口頭報告	60 30 10
North Rhine-Westphalia	-6 份試卷 - 口試 - 口頭報告	60 30 10
Rhineland Palatinate	-6 份試卷 - 口試	2/3 1/3

Saarland	-6 份試卷 - 口試	70.59 29.41
Saxony	-5 份試卷 - 口試與口頭報告	2/3 1/3
Saxony-Anhalt	-6 份試卷 - 口試 - 口頭報告	60 30 10
Schleswig-Holstein	-6 份試卷 - 口試	2/3 1/3
Thuringia	-6 份試卷 - 口試	65 35

(a) 報考 EMS 的資格

根據聯邦法律與柏林法學教育法的規定，學生報考的資格要件為：

- 一份報考申請書
- 大學法律科學研修至少 4 年
- 在德國境內大學研修法律至少 2 年
- 申請前 2 個學期在柏林或布蘭登堡大學登記
- 順利通過德國大學法學院的中級考試
- 順利修畢民法、刑法與公法課程並通過考試
- 順利修畢法律歷史或哲理課程並通過考試
- 提交順利修畢講授關鍵資格課程的證明
- 實習期滿 3 個月

若已報考兩次都失敗未通過的考生，將不得再報考 EMS。

(b) 考試規劃

EMS 由個別的國家法律考試理事會來規劃籌辦，理事會通常由多位全職的考官組成，並接受其中最資深考官：主席的督導。一般來說，這些考官是由經驗豐富、當年考試成績優異的法官或檢察官來擔任，他們與大學教授合作出題，後者主要出筆試的考題；最後全部交由理事會的資深考官加以檢視與通盤考量，務使考題內容互相協調、架構良好，並能測試出所有必要的法律技能。通常考官會提出一組假設性事實，要求考生援引相關法條，在 5 小時內提出合乎邏輯的法律意見。同一邦內所有考生，不論就讀那所大學法學院，這個部分的考試是完全一樣的。

邦內所有考生都必須在符合資格的前提及國家法律考試理事會（state legal examining boards）的監督下應試，順利通過筆試後便參加口試，同樣由國家法律考試理事會主管。大學教授、理事會的資深考官以及合格之法律實務工作者，例如法官、檢察官、律師或公職律師，全都參與考試的過程。他們組成考試委員會（Examination Committee），包含 3 位考官，通常會請經驗最豐富的資深考官來擔任主委；每位考官負責考試必修科目中的一科，所以國家法律考試理事會必須確保其為該領域的專家學者，不過考官們對於不同試題是一同評分的。就在口試結束後，考試委員會主委將宣布委員會對本次考試的評估，以及各科與整體的評分結果，必要時加以說明解釋；接著，理事會主席將頒發順利通過第一級考試的認證，上面載明該生的成績與等級。

整場考試歷時約 6 個月，主要因為必須評估考試時間，並敲定口試時間。在柏林與布蘭登堡，考試是每年舉行兩次，每次應考的考生人數約為 500 人到 600 人。

(c) 考題

考題必須符合柏林法學教育法的要求，該法明文規定標準考試科目。考生必須展現援引法律與隨之所需知識的能力，考題與評分應強調對法律制度的理解以及系統化工作的能力，同時納入法律實務的考量。

(c.1) 筆試

考生必須參加 5 次到 7 次、每次限時 5 小時的筆試，針對有關民法、刑法與公法的假設性案例提出法律意見；這些案例由不具爭議性的事實構成，目的在將考生的解題任務聚焦在形成法律意見。考生一旦獲得優於 4 張試卷平均高於 3.5 至 4 分點的成績，即順利通過筆試，並可繼續參加口試。

(c.2) 口試

口試包含一場必須事前準備、並在考試當天現場進行的法律議題口頭報告，以及有關民法、刑法與公法的考題；口頭報告的部分占總分的 13%，考題的部分占 24%。

(c.3) 考題製作

試卷與口頭報告的考題製作過程包括了幾個階段。通常考官會提出一組假設性事實，要求考生援引相關法條，在 5 小時內提出合乎邏輯的法律意見。全職的考官與大學教授合作出題；後者主要出筆試的考題，並由專職考官加以通盤考量，務使考題內容協調、架構良好，並能測試出所有必要的法律技能。

考題由專精於該考試案例最相關科目的專職考官進行檢視與編輯，草稿會交給專精於同樣領域的另一位考官修改與確認，兩者經過討論列出可能的解答。若雙方均認同該考題並提出合理的解答建議，接著便需尋求聯合法律考試理事會 (Joint Legal Examining Board) 主席的認可；考題與解答建議一定要經過主席首肯，否則不會被該次考試採用為題目。因此，事實上考題是經過 4 次的檢視才能成為正式考題。

口試裏的口頭報告與試卷考題的準備方式一樣，所有的考題與案例都是由考官自行設計準備的。

(d) 遴選考官

有關於考官的遴選，柏林與布蘭登堡 EMS 法律考試聯合理事會（簡稱 GJPA）有數百位考官的人才庫，並分為 3 類：

- 大學法律教授
- 被任命之與 GJPA 合作的專職考官
- 被任命之非屬 GJPA 的志願考官

大學法律教授是法定的考官，因為立法者認為他們最具必要資格。至於其他類的考官：律師、公職律師、法官、檢察官、公證人，都經過審慎挑選；他們必須符合擔任法官的資格，專精於被指定負責的科目、具有多年法律實務經驗、且要當年考試成績至少超過平均分數者。

專職考官通常由當年考試成績優異、經驗豐富的法官或檢察官來擔任；現任的專職考官都是他們考試該年成績最優異者，其中有些人舉辦法律實務訓練研修小組，或是尚未取得博士學位前，透過在法學院擔任助教累積經驗。目前每個必修科目（民法、刑法與公法）暫由兩位專職考官主責。

(e) 評分與成績

(e.1) 評分過程

(e.1-1) 筆試

筆試結束後，試卷就交由考官批改與評分。每張試卷由兩位考官共同批改，若對於評分結果持不同意見，則國家法律考試理事會將平均採納兩位考官的見解，最後擇定 2

個、最多不超過 3 個不同的見解，否則第 3 位考官便須加入評分，並決定最後成績。

所有的試卷考生都無須記名或填寫性別，而是標明考試前給予每位考生的編號，以確保考試的匿名性。

考生將獲知所有的分數，GJPA 會透過網路或書面告知考生每張試卷的成績，以及是否能繼續參加口試。考生有權利檢閱批改後的試卷，並挑戰評分的結果。

(e.1-2) 口試

口試由 3 位考官來執行與評分，他們共同討論並決定應給予的分數與等級。

大學教授、理事會的資深考官以及合格之法律實務工作者，例如法官、檢察官、律師或公職律師，全都參與考試的過程。他們組成考試委員會 (Examination Committee)，包含 3 位考官，通常會請經驗最豐富的資深考官來擔任主委；每位考官負責考試必修科目中的一科，所以國家法律考試理事會必須確保其為該領域的專家學者，不過考官們對於不同試題是一同評分的。

口試結尾考官對於最終分數的計算可能意見不一，反映了考生的表現給予考官整體印象上的差異，這部分並不影響考生能否通過考試，因為給分差異不能超過 1 分（1 個分點）平均範圍的 1/3。口試結束後，考試委員會主委將立刻宣布委員會對本次考試的評估，以及各科與整體的評分結果。

考生有權要求考試委員會主委詳細說明給分的理由，主委也相對有義務要這麼做，之後考生可以挑戰評分結果。如果這些事都沒發生，那麼理事會主席將頒發順利通過第一級考試的認證，上面載明該生全部的成績（分點與等級）。

(f) 分級機制

考試給分是依據聯邦第一級暨第二級國家法律考試評等與分點分級表條例 (Ordinance on the Grade and Point Scale for the First and Second State Law Examinations) 之第 1(2) 節的規定，這是一個從 0 到 18 分點的級別表，0 分點代表最差、而 18 分點代表特優。

表 2：法律考試之等級與分點表

分點	謄寫
16 to 18	特優（傑出）
13 to 15	優等（高於平均、少能獲得）
10 to 12	佳（相當滿意、高於平均）
7 to 9	中等（滿意、所有科目合格）
4 to 6	及格（能力充分、符合要求、但有些缺陷）
1 to 3	差（大缺陷、無課程能取得證明）
0	不及格 / 不滿意（完全無法接受）

法學院已經接受這套評分分級制度，運用在內部考試並依法使用在 EES。

由於整體考試包含了許多不同領域的不同考題，每個領域都會評予一個分點，全部分數會進行加權處理，以給予最終的總成績。如何加權取決於各邦的考試法規，因為考題的型態與題數並不同（請見表 2）。

根據柏林法學教育法第 7(1) 節，至少 4/7 的試卷必須評為 4 個分點、而所有試卷的平均分數必

須達 3.5 個分點以上，才算通過筆試，並進入下階段的口試。平均分數的計算方式為：將每張試卷分數加總，並將總和除以試卷份數，計算取到小數點以下兩位。

EMS 的最後總分是由 7 張試卷的平均分數 (63%)，加上口試成績 (37%) 所得。口試包含一場必須事前準備、並在考試當天現場進行的法律議題口頭報告，以及有關民法、刑法與公法的考題；口頭報告的部分占總分的 13%，考題的部分則占 24%。

第一級考試總成績的 30% 來自於 EES、70% 來自於 EMS，兩場考試考生都必須獲得至少 4 分點的總分才能通過考試。

由於要總分達到 18 個分點，比單一考題時獲得一或兩次好成績更加困難，所以總分的級等表有稍作調整。

每位考生只要總成績達到至少 4 個分點就算通過考試。

表 3：法律考試之等級與分點表（總成績）

分點	騰寫	2009 年通過考試者的比率	
		第一次	第二次
14.00-18.00	特優（傑出）	0,3	0,1
11.50-13.99	優等（高於平均、少能獲得）	4,9	2,3
9.00-11.49	佳（相當滿意、高於平均）	26,0	14,8
6.50-8.99	中等（滿意、所有科目合格）	48,4	36,3
4.00-6.49	及格（能力充分、符合要求、但有些缺陷）	20,5	30,5
1.50-3.99	差（大缺陷、無課程能取得證明）	n.a.	n.a.
0-1.49		n.a.	n.a.

3. 職前預備訓練 (Preparatory Training)

參加第一級考試表示大學法律修業的結束，同時開啓進入第二階段、亦即實務階段的法律教育，稱之為「職前預備訓練」（法律訓練、職前預備課程或是法律專業實習生），其目的在於訓練法律畢業生，未來擔任律師時在主要法律領域的實務工作技能。

通過第一級考試的法律系畢業生通常會選擇繼續接受法律教育，進入為期 2 年、由各邦（Land）政府規劃並支付費用的法律實務訓練。同樣地，此制度讓所有畢業生能無財務負擔地完成法律教育，使無論何種社會背景的人都能成為法官或律師。

職前預備期所進行的法律實務訓練是屬於「在職訓練」（training on the job），由督導「從旁指導」（guide on the side），讓實習生透過「為真實案主提供法律服務」（legal services for real clients）學習實務技能。不同於美國的臨床訓練式法律教育（clinical legal education），德國的實習期並不屬於大學修業，因而於此期間，並非由大學教授負責授課，且嚴格來說實習工作也不會作學術評分。實習生所提供的服務重點不在於協助無法負擔法律諮詢的貧窮人，因為事實上德國是以廣大的稅基建立公民法律支援系統（legal aid system），由大量的律師提供法律服務。

一般而言，實習訓練是由地方上訴法院（court of appeal, Oberlandesgericht）主責規劃與督導；畢業生可自選地方上訴法院並申請實習，法院則視學生的個別能力予以核准，接著進入實習期接受法律實務訓練。

(1) 進入職前預備訓練

每一位要以法律專業為業的法律系畢業生，前提是必須接受法律實務訓練，惟有實習單位無法接受實習生時，實習機會才會因此受限。

各邦對於實習單位能否接受實習生的判定，通常取決於該單位能夠指定為督導的法律實務工作者人數來決定；在柏林，每年法律實習生的人數是由柏林聯邦檢察官的人數來決定（每年大約 730 位），而在布蘭登堡，每年實習生大約有 170 位。法律實習訓練期每年有 4 次起算點。

20% 的實習機會是保留給第一級考試成績在 10 個分點以上的學生申請，10% 則保留給特殊原因限制而延期者，其餘尚未被核可的申請者便被列入候選名單，並由其提交第一級考試成績申請實習至今的時間加以分級。若申請者有 18 歲以下的子女、已服畢軍役或義務役、擔任發展援助計畫或被認可的社會計畫、尤其是生態方面的志願工作者，均能獲得額外 6 個月的等候時間。

被允許進入實習期的法律系畢業生，整段實習期間將由地方上訴法院加以僱用。

法律實習訓練完全由各邦自行規劃辦理，且完全獨立於大學。訓練需時 24 個月，內容包括專題講課及不同法律專業之在職訓練；由法律實務工作者來講課。在最近一次的改革之前，實習訓練期中僅有幾個月的時間必須待在律師事務所，大部分時間實習生先在民法法庭、接著是刑法法庭（或者是檢察官辦公室）及政府行政單位擔任法律書記官。近來，實習期漸漸重視實習生應在 2 年內至少有 9 個月的實習時間必須在律師事務所，以學習如律師般的法律實務工作技能。

(2) 職前預備訓練之組織與架構

德國法官法第 5b 節為實務訓練設立了法定架構：

- ① 實習期的長度（2 年）
- ② 實習期間不同的實習階段及其地點（民事法庭、刑事法庭或檢察官、行政主管機關、律師、以及一個開放階段選項，該處必須保證能提供適切的法律訓練）
- ③ 實習階段的時間長短（有少數例外）

德國各邦僅規範實習細節，尤其是行政背景；各實習階段的時間長短，各邦會稍有差異。

在柏林與布蘭登堡，實習必須要在下列單位進行：

- ① 民事法庭（4 個月）
- ② 刑事法庭或檢察官的辦公室（3.5 個月）
- ③ 在行政主管機關實習（3.5 個月）
- ④ 隨同一位律師實習（9 個月）
- ⑤ 自選一個單位，該處保證提供適當的訓練。（4 個月）

選擇在民事法庭實習者，部分時間將待在主管勞工事務法庭，而在行政主管機關實習者，將待在主管行政、財務或社會性事務的法庭；而開放自選的實習單位可能為跨多國、各國政府間、或國外的訓練機構，或是跟隨外籍律師實習。若是在德國行政科學大學（the German University of Administration Sciences）的法學院受訓，則可能獲得學分。

法律實務訓練中，法律教授完全不介入；除了每個實習階段與相關課程剛開始幾週，整個實習期是規劃為「在職訓練」（training on the job）：實習生被點名指派給特定的法律實務工作者，他們負責各別教導實習生，也不能同時指導 2 位以上的實習生。

實習生必須參與法庭聽證，學習如何代表檢察官或律師行事。法律實習生必須協助法官、檢察官與律師準備所有的法律文件，同時被訓練得有如專職法官、檢察官或律師。實習生必須自己準備完整的法庭裁定，且可能在專業法官的監督下真正擔任法官工作（民法）。若實習生為檢察官工作，就必須研究訴訟案件，並在無協助或督導的情況下，以檢察官身分出席法庭審理，執行檢察官所有

的職務。若實習生為律師工作，就必須獨立準備法律文件，並於較為次要的案件上，代表律師出庭。

職前預備課程與講課伴隨著實務工作而進行，實習生參加專題研修小組（special study group, Arbeitsgemeinschaften）討論特定法律專業之實務議題。每個實習階段剛開始，實習生都須參加講授特定法律專業領域的基本議題與相關規定的課程；於此簡介之後，實習生通常須參加每週一次、由 25 至 30 人組成之課程，負責授課的是經驗豐富的法律實務工作者，基本上教學品質良好、且不輸法學院的教授們的人，才會被遴選出來擔任講師。這些講師一般是由律師、法官、檢察官或其他實務工作者兼職擔任，由上訴法院負責規劃課程，並補貼給他們講師費。

地方上的律師協會也參與在此法律訓練過程，一方面他們的會員是實習生的督導，另一方面地方分會也協助小組的籌辦、財務與執行等工作，並為專案研修小組尋找合格有經驗的法律實務工作者來擔任講師。

4. 第二級考試

為期 2 年的實習結束，實習生必須參加第二級考試，通過後就代表整個法學教育修業結束。第二級考試的科目、型態與第一級考試大致相同，因此我只會點出幾處主要的差異。

(1) 應考

實習 15 個月後，實習生就自動擁有第二級考試的應考資格；筆試定期在實習 第 18 個月到 21 個月之間舉行，口試則在第 24 個月前舉行。

(2) 筆試

與第一級考試差異最大的是，第二級考試的目標在於評量學生的實務技能。考試的試卷更長，考題提供的事實資訊更多，通常是直接提供法律文件。考生並非針對案件提出專業見解，而是要直接撰寫出判決、起訴書、訴狀、行政裁決或契約；亦即第二級考試著重在法律實務的程序面與技巧。

一般來說，考生必須遞交數份試卷，每份限時 5 個小時內交卷。這些試卷答案必須符合所有法律要件，包括真實法律文件所需的正式要件。

(3) 口試

參加口試的前提，是通過筆試成績最低標準，亦即 4 份試卷全部達到 4 分點或平均達到 3.5 或 4.0 分點以上，加上另外 3 份試卷均達到 4 分點以上。無法達成任何一項最低標準將會被取消口試資格，也就是第二級考試失敗。

口試時考生必須處理一份案件檔案、提出法庭判決建議；考生應試時，必須有如身為庭上法官，模擬向多位法官組成的小組提出法庭判決建議。考生可於考前預先選定一位律師的觀點，提出法律建議，必要時推薦適合之處置程序。

(4) 考題製作

① 筆試

第二級國家考試的筆試考題，是由專職的考官蒐集法界或自行擬定想法與意見所製成。法官、檢察官或律師會以真實生活中的案例作為擬定考題的基礎，其餘試卷或口頭報告的出題流程都與第一級考試相同。

② 口試

口頭報告考題的製作與筆試考題一樣。

(5) 評分與成績

筆試與口試均由執業的法律人來評分，例如法官、檢察官、律師或公務員。

法學院教授完全不參與第二級考試的過程；然而有個例外，那就是當這位教授本身也是法官（兼職）。

分級標準與第一級考試相同，考試同樣相當困難，是一次最終、全面性的對學生在大學修業及實習期間習得法律知識、職能、技巧的測驗。通過考試的最低標準為全部獲得 4.0 分點以上的成績。

大約 80% 的考生第一次應考會通過，但只有 15% 會達到平均值以上。第一次應考失敗的考生可以重考一次，且在第二次應考前接受 4 個月的特殊訓練課程，讓考試準備更充分，而整個職前預備期也會因此延長。

(6) 考試品質的管理

國家考試是由考試理事會負責確保考官與考題均能維持高品質，除了審慎遴選考官，法律考試聯合理事會 (GJPA) 採用許多方法來確保品質，包括辦理考官訓練，考試也透過模擬來發現可能的問題，以訓練其監考技術。此外，每個考試理事會的代表每年開一次會來整合考試程序，理事會主席則每年召集會議，討論基本的訓練與考試議題。

5. 法律專業

最後，通過第二級國家考試後，法律實習生便立即投入律師行列（無須再參加測驗或考試）、成為一名法官、檢察官或是進入行政主管機關服務，不過成為公務員並不必要通過第二級國家考試。要被指派為法官或檢察官，需要取得高成績，通常只有 15% 的畢業生能達到此高標。新任法官與檢察官的試用期至少 3 年，若期間未遭解僱，則 5 年內必被任命為法官或檢察官。

第二級國家考試也使成功的考生，目前被稱為「完全合格的律師」（Assessor or Valljurist）開始在任何法律專業領域工作。通過考試的考生現在可尋職成為一位法官、公證人、檢察官或是公司法務部門的顧問。

要成為律師並不需要進一步的測驗或考試，而是與能否進入司法體系有關，畢業生只要向當地的律師協會申請即可；唯一會拒絕申請的理由則訂定於聯邦律師法第 7 節（Federal Lawyers Act, BRAO）請見圖表 4。

於此脈絡下我必須強調，在德國憲法的保障下，單純只以限制法律專業人力供需為理由，而對進入律師專業的管道加以限制可能是違法的。因此每位年輕的律師只要符合相關資格就有權利成為律師。同樣地，也不能因為申請成為律師的人數已經足夠，就限制進入法學教育（大學、法律實務訓練）的人數。所以任何在人數上強加限制都是不被允許的。

圖表 4：申請擔任律師被拒之理由

若符合下列任一情事，則該申請者應被拒絕從事法律專業：

1. 若申請者之基本權利經聯邦憲法法院之判決而取消；
2. 若申請者基於刑事判刑定罪而失去擔任公職資格；
3. 若申請者經最終判決被排除於法律專業之外且自該判決生效起未達 8 年；此應不影響第 5 點；
4. 若申請者遭法院判決進入彈劾程序或懲處程序，以至於自司法行政單位被解職；
5. 若申請者之罪行致其顯然不得勝任律師；
6. 若申請者違反自由民主之基本秩序且因此受法律懲罰；
7. 若申請者因健康因素而長期無法適切地擔任律師一職；
8. 若申請者從事與律師專業互相矛盾之職業，尤其當其任職於獨立司法行政單位，或從事可能

減損律師獨立公信力之職業；

9. 若申請者的財務狀況已經惡化到使人質疑其已進入破產程序或已列入破產法院或執行法院的名單；
10. 若申請者為法官、公務員、一般軍人或短期軍人，除非其任職為榮譽職位，或其權利義務是來自國會議員法（2月18日）的第5、6、8、36條。

此外，聯邦律師法第 51 節明確規定，律師必須扣除專業賠償保險，以負擔其潛藏債務，亦即執業時產生之財務損失。每個敗訴的案件，其最低賠償金額應為 25 萬歐元。承保的保險公司在單一保險年度給付保險金的金額限制為最低賠償金額的 4 倍，所以惟有確認賠償金足夠，執業核可才會生效。

在德國大律師（barrister）與律師（attorney）之間並無二致，正式的法律專業階層也不存在，每位律師都有權利在所有地方與區域法庭、以及上訴法庭出庭。

唯一與律師人數有關的官方數字，只有取得執照的律師人數；至於一年有多少學生在不同的法律專業工作，這樣的統計數據並不存在。

表格 4：2001 年—2012 年德國法官與檢察官的人數

年	法官	檢察官	律師	居民	每位律師服務的居民
2001	20,880	5044	110,367	82,259,540	747
2002	n.a.	n.a.	116,305	82,440,309	710
2003	20,901	5150	121,420	82,536,680	680
2004	n.a.	n.a.	126,793	82,531,671	651
2005	n.a.	5106	132,569	82,500,849	622
2006	n.a.	n.a.	138,104	82,437,995	597
2007	20138	5084	142,830	82,314,906	576
2008	n.a.	n.a.	146,910	82,217,837	559
2009	20101	5122	150,377	82,002,356	544
2010	n.a.	n.a.	153,251	81,802,000	534
2011	20411	5246	155,679	81,752,000	526
2012	n.a.	n.a.	158,426	82,029,000	518

結語

最後，我想回到我初始的提問：如何養成一位好的律師？我想引述美國最高法院法官 Felix Frankfurter (1939-1962) 在 1927 年 5 月 13 日當他還是哈佛大學法學院教授時所寫的一封信中所言：

最近的分析顯示，律師成就法律，而法學院養成法律與律師。

簡言之：好的法學教育養成好的律師，而好的律師造就好的法律。因此身為從事法學教育的人，盡可能提供最優質的法學教育是我們的使命。這意味著我們有時必須思索新的點子、接受新的做法、且對改革進行辯論。我誠摯希望本文能切中各位所需，去迎接這個令人興奮的挑戰。

論中華民國司法官考選制度及其應興應革

蔡志方*

壹、問題的提出

良好的法律制度，是留給子孫最好的遺產，但必須以完善的司法作為後盾，司法乃正義的最後一道防線。完善的司法，有賴全體司法人員的努力與全民的支持與維護。其中，法官、檢察官（合稱司法官）與律師（在野法曹）¹，決定了司法的良否。優秀的司法官與律師，必須兼具豐富而完整、能與時俱進的法學專業素養²、忠貞³而有勇氣的操守⁴，庶能臻至「大丈夫」的境界⁵，而成為正義最後一道防線的防守員。

如何獲得並維繫優秀、能幹而正派的司法官與律師，是一個極為複雜的問題，它涉及法學教育⁶、考選制度、進修、評鑑及淘汰等環環相扣的嚴密機制，絕非三言兩語所能罄述。由於司法官的選拔，乃開創法律人成為司法官的契機，具有發軔的關鍵地位。因此，本文擬以我國的司法官考選制度及其應興應革為題進行探討，冀能對改善我國司法官考選制度，以及迥邐而下的司法制度，有所貢獻。

本文首先將簡要敘述中國歷代司法官的考選制度⁷，以理解何以中國數千年來無法建立良好法治的根本原因。其次，將詳述我國司法官考選制度，並分析其良否，並以此為基礎，論述我國司法官考選制度的應興應革。最後，將提出具體建議，以供有司參考。

* 國立成功大學法律學系教授

1. 中國最早的「律師」（又稱訟師），據稱係武則天當政時的朱履霜，朱氏並有關於其推案經驗談的著作《憲問》一書。有關朱氏的行述，可參見盧建榮，鐵面急先鋒——中國司法獨立血淚史（五一四一七五五），頁179以下，初版，麥田出版（2004）。
2. 即使在成文法國家，仍然普遍承認不成文法得作為補充法源，而且成文法亦可能存在法律漏洞，而應運用法學方法予以填補。現代法治國家之司法，不僅有義務適用既存法規範，以維護法律秩序（依法審判），並有發現法律、具體化法律、調整實證法與進一步發展實證法（法的續造）之任務與功能（參見蔡志方，法治國家中司法之任務，頁200以下，臺灣大學法律學研究所碩士論文（1981.6））。因此，法官、檢察官與律師，欲兼具完整、豐富、能與時俱進的法學專業，則亦必須在法學方法論之知識上，有豐富之素養。亦惟有如此，才能避免案件久延不決，甚至法官過勞而逝的情況（關於訟累的報導與探討，請參見江元慶，流浪法庭30年——臺灣三名老人的真實故事，第1版1刷，報導文學出版社（2008.8））。
3. 茲所謂的「忠貞」，指的是發自內心，認知司法為民而存在，忠於真正民意凝結而成的法律，善守各自的本分，充分實現司法所追求的法律正義。關於「司法為民」理念的提出，詳可參見蔡志方，從司法的現代化，論我國憲法關於司法制度的改革方向，律師通訊，第139期（1991.8），頁30—43（本文原發表於1990.12.24由新國民黨連線主辦之「中華民國憲政改革學術論文研討會」）。其他相關論述與報導，可參見邱聯恭，司法之現代化與程序法，初版，頁42，林雅英（1992.4）；江元慶，前揭（註2）書，頁142；自立早報，評林洋港院長司法改革三大原則方向，1991.6.15.第2版，社論。
4. 學者盧建榮即曾謂：「偉大的法律需要有人實踐才能算數。不曾實踐過的偉大法律，根本稱不上偉大兩字。」又論述中國古代的司法時，曾謂：「真正破壞司法獨立的不是皇權，而是司法體系本身。這是司法官的自甘墮落，與皇權干預司法與否無關，可謂發人深省。詳見孟子滕文公篇下曾謂：「.....富貴不能淫，貧賤不能移，威武不能屈，此之謂大丈夫。」
5. 據史學者盧建榮氏的論述，中國有正式的官方法學教育制度，似乎始於北齊時代所設的國子監與大理寺各自設置的「法學講座」，並採取禮律（不成文法字成文法）雙修的制度。詳可參見氏著，前揭（註1）書，頁173以下。
6. 必要時，並就律師有關的制度附帶論述之。

貳、中國歷代司法官考選制度概述

在中國歷史上，直到民國採取民主體制以前⁸，掌有國家主權的帝王，不僅是最高的法律制定者，同時也是最高階級的法官，必要或高興時，帝王均可親自問案與斷案⁹。所以當時所謂的法官，除帝王本身外，充其量只能說是「帝王的法官」，「奉君命斷案（執王法）的法官」，所行使的裁判權，也僅能說是一種由帝王所保留的司法（la justice retenue），而非以法官或法院為裁判主體的「委任司法」（la justice déléguée）¹⁰。當然，在此環境下似乎仍有勇於維護正義，而思有以促成司法獨立的人¹¹，惜均未能成制。

一、舉賢良下的司法官制度

在採行科舉制度以前，中國歷史上有不少著名的法官（正式的官職名稱不一¹²），例如：帝舜任命為「大理」¹³，也是中國史載的第一位法官皋陶¹⁴。另外，西周時期的召公奭¹⁵、秦始皇時的廷尉李斯¹⁶、漢文帝時的張釋之¹⁷、漢景帝時的鄧都¹⁸、漢武帝時的張湯¹⁹與杜周²⁰、漢宣帝時的黃霸與于定國²¹、東漢光武帝時的董宣²²、東漢章帝時的郭恭與陳寵²³、晉武帝時的劉頌²⁴、宇文泰時的柳慶²⁵。此等著名的法官，姑不論其出身及後世對他們的評價為何，顯然他們能成為當時的法官，必然是受到當時帝王的賞識。因此，我們或許可以將當時的法官選拔與任命制度以「舉賢良」稱之。另外，

8. 即使是民國之後的行政訴訟，直至 1975 年 12 月 12 日以前，其裁判尚且仍需要大總統、國民政府主席或總統批令後，方能執行。參見 1932 年 11 月 17 日行政訴訟法第 25 條、1937 年 1 月 8 日行政訴訟法第 27 條、1942 年 7 月 27 日行政訴訟法第 28 條、1969 年 11 月 5 日行政訴訟法第 28 條。
9. 在中國歷史上，亦不乏帝王親自審案者，特別是終審的裁決。詳可參見那思，明代中央司法判制度，第 1 版，頁 180 以下、191、202 以下，北京大學出版社（2004.8）；同，明代中央司法審判制度，第 1 版，頁 329 以下、351、372 以下，正典出版文化有限公司（2002.6）。
10. 與歷代司法人員有極度密切關係的司法制度，由於本文主題與篇幅的限制，茲不贅述。詳可參見那思陸，中國審判制度史，第 1 版，正典出版文化有限公司（2004.11）；那思陸、歐陽正，中國司法制度史，初版 2 刷，國立空中大學（2001.8）。
11. 此等可以被稱為「鐵面無私」，堅持「獨立審判」的法官，渠等之行述，詳可參見，盧建榮，前揭（註 1）書，特別是頁 267-274。
12. 夏朝時稱「士」或「理」；商朝稱「司寇」；西周稱「大司寇」；戰國時楚稱「廷理」；秦朝與兩漢稱「廷尉」；曹魏稱「三公」、「廷尉」與「大理」；西晉、東晉與五胡十六國稱「廷尉」；南梁稱「廷尉卿」；北魏與北齊稱「廷尉」；北周稱「司寇」；隋、唐朝、五代與宋稱「大理寺」；元朝對蒙人的審判官稱「宗正府」，對漢人的審判官稱「刑部尚書」；明朝統稱「刑部尚書」；清朝歷朝名稱不一，順治與康熙期間稱「三法司」（亦即刑部尚書、督察院御史與大理寺卿）；雍正、乾隆期間，京師法官稱「御史」、「刑部尚書」、對旗人的「理事廳同知、通判」、對邊疆民族的「理藩院尚書侍郎」；嘉慶、道光時期辦理刑案審理的法官統稱「刑名胥吏」；清末司法改革後稱「大理院卿、庭長與推事」與「各級審判廳廳長、廳丞」。至於皇帝乃最高之司法官，其與地方由行政官兼理司法，故法官乃無別稱者同。詳見張晉藩（總主編），中國法制通史，第一卷夏商周，頁 117、170、329，第 1 版 1 刷，法律出版社（1999.1）；中國法制通史，第二卷戰國、秦漢，頁 56、172、512，第 1 版 1 刷，法律出版社（1999.1）；中國法制通史，第三卷魏晉南北朝，頁 96-97、242、287、337、533、573、616，第 1 版 1 刷，法律出版社（1999.1）；中國法制通史，第四卷隋唐，頁 65、615、807，第 1 版 1 刷，法律出版社（1999.1）；中國法制通史，第五卷宋，頁 548，第 1 版 1 刷，法律出版社（1999.1）；中國法制通史，第六卷元，頁 733，第 1 版 1 刷，法律出版社（1999.1）；中國法制通史，第七卷明，頁 500 以下，第 1 版 1 刷，法律出版社（1999.1）；中國法制通史，第八卷清，頁 324 以下、639 以下、802 以下，第 1 版 1 刷，法律出版社（1999.1）；中國法制通史，第九卷清末·中華民國，頁 299 以下，第 1 版 1 刷，法律出版社（1999.1）。
13. 尚書舜典：「帝曰：皋陶，蠻夷猾夏，寇賊姦宄，汝作士，五刑有服，五服三就，五流有宅，五宅三居，惟明克允。」虞書大禹謨：「帝曰：皋陶，惟茲昭臣，罔或干予正，汝作士，明于五刑，以弼五教，期于予治，刑期于無刑，民協于中，時乃功，懋哉。皋陶曰：帝德罔愆，臨下以簡，御眾以寬，罰弗及嗣，賞延于世，宥過無大，刑故無小，罪疑惟輕，功疑惟重，與其殺不辜，寧失不經，好生之德，洽于民心，茲用不犯于有司。」
14. 有關皋陶之出身與行止的記載，可參見郭建，執王法——中国古代帝王与法官，第 1 版第 1 刷，頁 2 以下，當代中國出版社（2008.6）。
15. 參見郭建，上揭書，頁 10 以下。
16. 參見郭建，前揭（註 14）書，頁 17 以下。
17. 參見郭建，前揭（註 14）書，頁 28 以下。
18. 參見郭建，前揭（註 14）書，頁 34 以下。
19. 參見郭建，前揭（註 14）書，頁 39 以下。
20. 參見郭建，前揭（註 14）書，頁 47 以下。
21. 參見郭建，前揭（註 14）書，頁 57 以下、61 以下。
22. 參見郭建，前揭（註 14）書，頁 65 以下。
23. 參見郭建，前揭（註 14）書，頁 72 以下、75 以下。
24. 參見郭建，前揭（註 14）書，頁 83 以下。
25. 參見郭建，前揭（註 14）書，頁 91 以下。

特別值得一提的是，已進入科舉時代的後周，武則天為維持其勢力而大力起用酷吏（如傅游藝、郭霸、來俊臣、周興、侯思止、吉頊等 23 人），對武氏而言，似乎也是另類的「舉賢良」²⁶。

二、科舉下的司法官考選制度

中國自隋朝開啓科舉制度²⁷，直到清末為止，大部分的官員均係經由科舉產生。甚至直到民國初年的大理院與平政院審判官（前者稱「推事」，後者稱「評事」），仍有不少出身科舉²⁸。此期的著名法官，如隋文帝時的趙綽²⁹、唐太宗時的戴胄³⁰、武則天時的徐有功³¹與狄仁傑（小說中被譽為「神明法官」或「神探」）³²、宋仁宗時的包拯（俗稱「包青天」）³³與王安禮³⁴、金章宗時的王脩³⁵、元世祖時的何榮祖³⁶、明成祖時的鄭賜³⁷、清聖祖時的施世綸³⁸、清高宗時的阿克敦³⁹與慈禧太后時的沈家本⁴⁰。

三、大陸時期的民國司法官考選制度

根據修正中華民國臨時政府組織大綱第 6 條、中華民國臨時約法第 48 條規定及臨時大總統批令，民初擬在中央設「臨時中央裁判所」，地方設「高等審判廳」與「地方審判廳」⁴¹，採「四級三審」的司法制度。另根據 1912 年 4 月 1 日臨時政府公報所登《內務部警務司長孫潤宇建議施行律師制度呈孫大總統文》與《大總統令法制局審核呈復律師法草案文》，均肯定律師制度在司法中的重要性⁴²，但似乎均未正式經參議院立法。民立報 1912 年 1 月 11 日開始連載《中華民國律師總公會章程》共 6 章 18 條文，可推知當時應尚無律師考試的制度⁴³。北洋政府時期，中央的司法審判機關為大理院，掌民、刑事審判，平政院掌行政訴訟審判⁴⁴。從各該審判機關的人事名單觀之，多為科舉與留學生出身，似乎尚無專業的司法人員考試制度⁴⁵。另外，值得一提者，乃民國採行民主共和體制，欲推行司法獨立，擬將原由縣知事兼理的司法制度廢除，但受到相當大的阻力，而無法普遍施行全國，甚至北京政府還於 1914 年 4 月 5 日公布施行《縣知事兼理司法事務暫行條例》，致未設法院的縣，

26. 參見郭建，前揭（註 14）書，頁 116 以下。

27. 其實，漢朝似乎已有考試任官之制度。參見盧建榮，前揭（註 1）書，頁 173。

28. 關於平政院的人事名單與背景，詳可參見黃源盛，民初法律變遷與裁判（1912-1928），頁 149- 以下，國立政治大學法學叢書（47），自刊（2000.4）；蔡志方，我國第一個行政訴訟審判機關—平政院，收於氏著「行政救濟與行政法學」，頁 266 以下，第 1 版，三民書局（1993.3）。

29. 參見郭建，前揭書，頁 103 以下。

30. 參見郭建，前揭書，頁 110 以下；盧建榮，前揭（註 1）書，頁 91 以下。

31. 參見郭建，前揭書，頁 126 以下；盧建榮，前揭（註 1）書，頁 21 以下。

32. 參見郭建，前揭書，頁 136 以下；盧建榮，前揭（註 1）書，頁 238 以下。

33. 參見郭建，前揭書，頁 147 以下。

34. 參見郭建，前揭書，頁 160 以下。

35. 參見郭建，前揭書，頁 169 以下。

36. 參見郭建，前揭書，頁 176 以下。

37. 參見郭建，前揭書，頁 184 以下。

38. 參見郭建，前揭書，頁 192 以下。

39. 參見郭建，前揭書，頁 201 以下。

40. 參見郭建，前揭書，頁 209 以下。

41. 詳見張晉藩（總主編），前揭中國法制通史，第九卷清末·中華民國，頁 414-417。

42. 詳見張晉藩（總主編），上揭書，頁 419-420。

43. 詳見張晉藩（總主編），前揭（註 41）書，頁 421。

44. 關於平政院的組織與運作，詳可參見蔡志方，前揭（註 28）書，頁 241-297 以下，第 1 版，三民書局（1993.3）；黃源盛，前揭（註 28）書，頁 127 以下，國立政治大學法學叢書（47），自刊（2000.4）。

45. 關於平政院的人事名單與背景，詳可參見黃源盛，前揭（註 28）書，頁 149- 以下；蔡志方，前揭（註 28）書，頁 266 以下及該文註 73-75。關於大理院的人事名單與背景，詳可參見黃源盛，前揭（註 28）書，頁 40-56 以下。值得注意者，乃相較於平政院，大理院的審判官具有法學教育背景與學位者，顯然較多。

其司法事務仍委由縣知事處理，並設「承審員」輔助之，但得擔任承審員者並不以通過承審員考試者為限⁴⁶。鑒於縣知事兼理司法產生的種種弊端，1916年11月全國司法會議乃建議廢除該制度，1917年5月1日公布實施《縣司法公署組織章程》，審判事務不再由縣知事掌理⁴⁷。

關於此期的司法官考試制度，頗值得注意者，乃1926年5月24日由廣州國民政府公布《法官考試條例》，全文4章28條，其中應考、免考資格與不得應考、免考者之規定如下：(1) 凡中華民國人民年滿22歲以上，有下列各款資格之一者，得應法官考試：① 在本國國立大學或專門學校修法政學科三年以上畢業，取得畢業證書者；② 在外國大學或專門學校修法政學科三年以上畢業，取得畢業證書者；③ 在經政府認可之本國私立大學或專門學校修法政學科三年以上畢業，取得畢業證書者；在國外大學或專門學校學習速成法政學科一年半以上畢業，並曾充任推事、檢察官一年以上，或曾在第一款或第三款所列各學校教授法政學科二年以上，經報政府有案者；(2) 凡具有本條各款資格之一者，經法官考試，典試委員會之審查認可，得免應考試：① 在國內外大學或專門學校修法律之學三年以上畢業，並曾在國立大學或專門學校教授主要科目，任職三年以上者；② 具有前條資格之一，曾任司法官或辦理司法行政事務繼續三年以上，具有成績，經該管長官認為屬實，出具證明書者；(3) 有下列各款情形之一者，雖有前二條資格，不得應法官考試及免試：① 曾受五年以上有期徒刑之宣告者；② 受禁治產或準禁治產之宣告⁴⁸，尚未有撤銷之確定裁判者；③ 受破產之宣告後，尚未有復權之確定裁判者；④ 有精神病者；⑤ 虧空公款尚未清結者；⑥ 其他法令有特別規定者⁴⁹。關於考試方式與科目方面，規定如下：(1) 考試方式，分筆試與口試。筆試及格者，始得應口試。(2) 筆試科目包括：三民主義、五權憲法、憲法史、行政史、刑法、國際公法、民法、商法、民事訴訟法、刑事訴訟法、國際私法、擬公判請求書⁵⁰、民刑事判決書、公文程式等。(3) 口試科目包括：民法、商法、刑法、民刑事訴訟法、普通社會狀況。筆試與口試，均以考試各科目平均60分以上為及格⁵¹。

四、中央政府遷臺後的司法官考選制度

中央政府遷臺後，司法官考試係應司法院及法務部的業務需要而合併舉辦。1950年起列為高考舉行，1954年考試院另訂定發布特種考試司法人員考試規則，將司法官納入特種考試辦理。1956年司法官又併回高考舉行，迄1970年起始完全改由司法人員特考取才⁵²。專門職業及技術人員高等考試律師考試則屬執業資格考試，非屬公務人員考試，1950年首次辦理。

1950年至1990年間，司法官考試及律師考試辦理方式均依循傳統，未有重大變革。2006年考選部成立司法官律師考試改進推動小組，進行司法官及律師考試制度的興革研究，2009年6月15日報請考試院審議通過，同年9月4日修正（訂定）發布公務人員特種考試司法官考試規則、專門職業及技術人員高等考試律師考試規則，並於2011年開始實施新制考試。改革的主要內容為筆試由一試改為二試，增加列考法學英文、法律倫理、證券交易法、國際公法等科目，律師考試整體及格率由8%提高為10.89%。

46. 詳見張晉藩（總主編），前揭（註41）書，頁525-526。

47. 詳見張晉藩（總主編），前揭（註41）書，頁527-528。

48. 分別相當於目前民法第14條的監護宣告與第15條之1與之2的輔助宣告。

49. 詳見張晉藩（總主編），前揭（註41）書，頁598-599。

50. 相當於目前的公訴案件起訴書。

51. 詳見張晉藩（總主編），前揭（註41）書，頁600。

52. 按本項考試除司法官類科外，尚有監獄官、法院書記官等類科。

參、我國司法官考選制度與運作的現況

當前司法官任用資格的取得，除依法不得擔任法官者外⁵³，根據法官法（2011.7.6）第 5 條、第 7 條與司法人員人事條例（2007.7.11）第 3 條、第 9 條、第 11 條～第 14 條、第 16 條等規定，包括：經由考試、學習與訓練、遴選（任）⁵⁴與銓敘⁵⁵及格等三種，以下分述之。

一、司法官考試

根據公務人員特種考試司法官考試規則（2012.4.27）第 4 條規定，司法官考試分三試舉行，第一試及第二試為筆試，第三試為口試。第一試未錄取者，不得應第二試；第二試未錄取者，不得應第三試。第一試及第二試錄取資格均不予保留。同規則第 10 條規定，本考試總成績之計算，以第二試、第三試成績合併計算之；第一試錄取成績不併入總成績計算。在筆試方面，同規則第 5 條第 3 項規定，本考試第一試試題題型採測驗式試題，第二試試題除國文採申論式與測驗式之混合式試題外，其餘均採申論式試題。同規則第 11 條規定，本考試第一試錄取人數按應考人第一試成績高低順序，以全程到考人數百分之三十三擇優錄取，錄取人數如遇小數點時，採整數予以進位錄取，如其尾數有二人以上成績相同，均予錄取。第二試錄取人數按應考人第二試成績高低順序，依需用名額加百分之十擇優錄取，錄取人數如遇小數點時，採整數予以進位錄取，如其尾數有二人以上成績相同，均予錄取。第二試成績有一科目成績為零分或第三試口試成績未滿六十分者，均不予錄取。缺考之科目，以零分計算。本考試錄取人數按應考人考試總成績高低順序，並依需用名額擇優錄取。各試錄取標準，應經典試委員會決議之。

同規則第 12 條規定，本考試錄取人員須經訓練。訓練期滿成績及格，送由公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）核定，始完成考試程序，報請考試院發給考試及格證書，並由司法院或法務部依次派用。前項之訓練，依公務人員考試錄取人員訓練辦法之規定辦理。應行訓練人員，於訓練期間得經司法院或法務部指定之公立醫院辦理體格複檢，不合格者予以退訓，並函送保訓會核備。

（一）第一試

1. 科目、考試時間與配分

第一試試題題型採測驗式試題，應試科目根據公務人員特種考試司法官考試規則第 5 條第 1 項規定，計二科，包括：① 綜合法學（一）：憲法、行政法、刑法、刑事訴訟法、國際公法、國際私法、法律倫理。② 綜合法學（二）：民法、民事訴訟法、公司法、保險法、票據法、海商法、證券交易法、法學英文。考試時間與配分，根據同規則第 6 條第 1 項規定，本考試第一試應試科目之總分為六百分，依各應試科目占分比重分配考試時間如下：① 綜合法學（一）占三百分：憲法四十分、行政法七十分、刑法七十分、刑事訴訟法五十分、國際公法二十分、國際私法二十分、法律倫理三十分。考試時間三小時。② 綜合法學（二）占三百分：民法一百分、民事訴訟法六十分、公司法三十分、保險法、票據法、海商法、證券交易法各二十分、法學英文三十分。考試時間三小時。

53. 法官法第 6 條規定：「具有下列情事之一者，不得任法官：一、依公務人員任用法之規定，不得任用為公務人員。二、因故意犯罪，受有期徒刑以上刑之宣告確定，有損法官職位之尊嚴。三、曾任公務員，依公務員懲戒法或相關法規之規定，受撤職以上處分確定。四、曾任公務員，依公務人員考績法或相關法規之規定，受免職處分確定。但因監護宣告受免職處分，經撤銷監護宣告者，不在此限。五、受破產宣告，尚未復權。六、曾任民選公職人員離職後未滿三年。但法令另有規定者，不在此限。」

54. 司法人員人事條例第 9 條第 1 項第 4 款與第 12 條第 3 項規定，對於教授轉任者，稱審查合格，第 2 項及第 11 條第 3 項對於律師轉任者，稱遴任。但法官法第 5 條第 7 項與第 8 項、第 7 條～第 9 條，則均以遴選稱之。

55. 司法人員人事條例第 9 條第 1 項第 2 款規定稱銓敘合格，但根據法官法第 7 條第 2 項規定，則採取遴選的制度。

2. 命題

司法官考試測驗題的命題，適用根據典試法（2002.1.6）第 18 條第 3 項為國家所有考試一體適用而訂定的命題規則（2012.4.16）⁵⁶ 與題庫建立及運用辦法（2011.9.20）的有關規定。測驗題包括題庫題與臨時命題二種。後者，根據命題規則第 3 條規定，各種考試採用測驗式試題時，未建立題庫之科目，應提前命擬試題，經審查後密存備用（第 2 項）。同一委員擔任同一等別同一類科之命題工作，以不超過二科為原則。但性質特殊之考試或類科，不在此限（第 3 項）。

在題庫命題方面，題庫建立及運用辦法第 4 條規定，各常設題庫小組總召集人的職責包括參與常設題庫小組試題之命題、副總召集人的職責包括參與常設題庫小組試題之命題、科目召集人的職責包括主持、分配或擔任本科目題庫試題之命題、命題委員的職責主要為擔任本科目題庫試題之命題。在題庫命題數、用途與要求方面，同辦法第 5 條規定，各科目題庫試題之數量，申論式試題應不低於每次考試需用題數之十倍；測驗式試題應不低於每次考試需用題數之五倍（第 1 項）。各科目題庫用途及其所欲測量之知能、命題範圍、單元之擬定由各組命題委員或會同審查委員商定之（第 2 項）。命題委員命題時，申論式試題應附參考答案；測驗式試題應附標準答案（第 3 項）。題庫試題均應註明來源出處（第 4 項）。第 8 條規定，題庫試題應依科目編製成套，或依單元編號保管（第 1 項）。

此外，測驗式試題的命擬，應注意諸點，規定於命題規則第 5 條規定，其中與司法官考試有關者，包括：① 應試科目有課程標準、綱要、細目表、命題大綱或參考用書，應參照命題，並註明出處及頁次，以備審查委員審閱。② 試題之難易及份量，應顧及考試等別、應考人之教育程度及應試時間。③ 試題應注重記憶、了解、應用、分析、評鑑、創作等能力之測量。④ 各科目考試內容，已訂有命題或配分比例者，應依比例命題；未訂命題比例者，應就各該科目之範圍，預為分配各單元之題數。⑤ 試題文字應加標點符號。⑥ 試題除外國語文科目外，應使用本國文字。但指定解釋外文名詞或性質特殊之考試，不在此限。引用譯名時，應附註原文。⑦ 解題過程須利用法規者，得提示或附原條文，並於試題封套外註明。⑧ 試題避免照書本逐字抄錄，應重新組織文句，用字除解題所需要件外，力求簡要，不得有模稜兩可之文字。⑨ 各科目試題之難易程度，分難、中、易三等，應於命題卡上註明，其比例以百分之二十五、五十、二十五為原則。⑩ 各題選項中如有相同文字，應置於題幹中敘述，並按邏輯順序排列；如為數字時，應按由小而大或由大而小之順序排列，並不得重疊。⑪ 各科目試題以單選題為原則，必要時，得採複選題。⑫ 試題內容不得互有關連，且不涉及意識形態，不應有性別、宗教、族群、黨派之歧視（第 1 項）。各科目單獨採測驗式試題者，以命擬 40 題至 80 題為原則；採申論式與測驗式混合命題時，測驗式試題以命擬 20 題至 40 題為原則，並得視考試時間、試題性質，調整題數或配分比例（第 2 項）。命題規則第 7 條第 1 項前段規定，委員命題時，測驗式試題應附標準答案。⁵⁷

在測驗式試題的時程與保密措施方面，命題規則第 9 條第 1 項規定，命擬完成之試題、參考答案或計算過程及評分標準，應依典（主）試委員會或考選部規定之日期提出，並以定式封套密封，加蓋騎縫章，密送考選部轉請典（主）試委員長決定。密送前應詳細檢查所命試題形式、內容均符合規定。第 10 條規定，委員命題應親自為之，並嚴守秘密。於其本人、配偶、三親等內之血親、姻親應考時，均應迴避（第 1 項）。違反前項規定者，爾後不再遴聘，其涉及刑事責任者，移送檢察

56. 參見本規則第 2 條規定。

57. 關於命題的技術與形式的要求，詳參見命題規則第 8 條規定，茲不贅述。

機關辦理（第 2 項）。

3. 審題

審題包括命題後的審題與抽題時的審題，其目的均在於確保所命題目之正確性與適確性。除了題庫試題，其審查係根據題庫建立及運用辦法第 3 條、第 4 條、第 7 條、第 12 條等規定辦理外，臨時命題則根據前述命題規則第 3 條進行審查。當然在後述的抽題時，為求慎重起見，抽題者亦常會再次進行一次審題，以避免可能的錯誤（如命題後法規修正或有重要解釋發布⁵⁸、與近年考試試題重複或雷同，甚至與特定學校、訓練班考試試題相同或雷同等）。命題後的審查，命題規則第 3 條第 5 項規定，試題之審查，應分別就其形式、內容、難易等各項為之。

題庫命題的審查成員，題庫建立及運用辦法第 4 條規定，包括總召集人、副總召集人、科目召集人。同辦法第 7 條規定，題庫試題之審查，應於考選部指定之場所辦理。科目性質特殊者，得採入闢方式辦理題庫試題之審查工作。題庫試題之審查，應分別就其形式、內容、難易、答案等各項為之。經審查淘汰之試題，應予銷毀。第 8 條規定，題庫試題之使用，應於考試前，由各該考試之典（主）試委員長商同各組召集人或典（主）試委員抽審之；必要時，並得就其內容予以調整，其調整處應簽章第 3 項。採電腦化測驗之考試，應抽選難易度相當之第二套試題，以備偶發事件發生時使用（第 4 項）。另命題規則第 9 條第 2 項規定，典（主）試委員長、審查委員決定或審查試題，應簽名或蓋章。

4. 抽題

為確保命題者命題之正確性與滿足該項考試的適確性，並避免必須臨時重新另行命題，除題庫的抽題以外，通常各類考試均會要求臨時命題者命擬正題與副題各一套，並附具參考答案，以供抽取最適當的題組。

司法官考試試題的抽取，根據命題規則第 3 條第 4 項規定，考試前由典（主）試委員長商同各組召集人或典（主）試委員就題庫試題或提前命擬密存備用試題抽審選用之。另第 8 條第 3 項亦規定，題庫試題之使用，應於考試前，由各該考試之典（主）試委員長商同各組召集人或典（主）試委員抽審之；必要時，並得就其內容予以調整，其調整處應簽章。

5. 閱卷

測驗題的閱卷，基於經濟性要求，向來採取電腦閱卷。根據閱卷規則（2012.4. 16）第 3 條第 1 項後段規定：「測驗式試卷採電子計算機評閱。」為確保電子計算機評閱的精確性，同規則第 24 條規定，用電子計算機評閱試卷前，資訊處應先會同試務承辦單位、題庫管理處核對各科目各題配分設定正確無誤後，始得進行閱卷。用電子計算機評閱試卷時，應由典（主）試委員長或典（主）試委員自各科目已閱畢之試卷中抽取三十至一百卡進行覆核。但各科目已閱畢之試卷不足三十卡者，抽取一至十五卡。覆核成績時，由資訊處列印抽取試卷電子檔案記錄之答案及分數、標準答案、各題配分等內容，交試務承辦單位就抽取試卷劃記結果、題庫管理處製備之標準答案及其各題配分，逐一核校後，將覆核結果陳報典（主）試委員長核閱。

測驗式試卷的評閱流程、要求與給分基準，同規則第 18 條規定，試卷應於考試結束後，儘速在典（主）試委員長或典（主）試委員主持下閱卷，由試務承辦單位會同考選部資訊管理處（以下簡稱資訊處）依節次進行試卷拆封、讀入答案及整理順號。第 19 條規定，用電子計算機評閱試卷時，應以高感度、低感度各讀一遍。高感度、低感度灰階值之設定由考選部定之。各題以高、低感度讀

58. 故國家考試闖場安全規範第 4 項乃規定有關審查委員進入闖場協助決定試題（俗稱抽題）之應注意事項。

入之答案中有其一與標準答案相符者，該題即給分。

測驗式異常試卷的評閱基準，同規則第 20 條規定，用電子計算機評閱試卷時，遇有異常之試卷仍可讀入時，依下列方式處理：未依規定用筆作答，致無法正確讀入答案者，依讀入答案計分。擦拭不清、劃記太淡、劃記太大，依讀入答案計分。單選題有二個以上答案者，該題不計分。但因試題或答案有瑕疵，經依試題疑義處理規定變更答案者，選填二個以上答案如何計分，由試題疑義會議決定之。因應考人污損試卷，致無法正確讀入答案者，依讀入答案計分。因係在試務作業過程中污損試卷、受污物沾黏或其他特殊情形，致無法正確讀入答案者，應由試務承辦單位會同資訊處影印該卷，影印本上註明原因並共同簽章，報請典（主）試委員長核定後，再以人工方式補正電子檔案中試卷答案內容後計分。處理結果經典（主）試委員長核閱後，併同原試卷交試務承辦單位存檔。

測驗式試卷存在疑似違規或作業疏失時的評閱基準，同規則第 21 條規定，用電子計算機評閱試卷時，遇有於試卷上劃記無關之文字、符號或試卷損壞致全部答案無法讀入時，經查證確屬可歸責應考人事由，應列冊併同原試卷報請典（主）試委員長核定後，以零分計算。試卷在試務作業過程中污損者，應由試務承辦單位會同資訊處影印該卷，影印本上註明原因並共同簽章，報請典（主）試委員長核定後，據以複製後重新讀入，或以人工輸入試卷答案。處理結果經典（主）試委員長核閱後，併同原試卷交試務承辦單位存檔。

測驗式試卷的計分基準，同規則第 22 條規定，應考人試卷成績，以各答對題目之配分總和計算之。為保存作答跡證以供嗣後查考，同規則第 23 條規定，試卷答案讀入後，燒製光碟，由考選部政風室保管；讀入之電子檔案由資訊處保管，除有特殊情形經典（主）試委員長核定，並依規定重新核算成績外，不得更動電子檔案內容。

6. 試題與評分疑義的處理

關於測驗題試題與評分疑義的處理，閱卷規則第 29 條規定，考試後，應考人於規定期限內對試題或公布之測驗式試題答案提出疑義時，依國家考試試題疑義處理辦法（2011.8.10）之規定處理並據以計分；在規定期間內對評分提出疑義時，依應考人申請複查成績辦法（2006.6.6）之規定處理。由於第一試成績決定考生能否參加第二試，因此，疑義之處理不僅應慎重，且其流程亦應盡可能快速。否則，難免會影響考生參加第二試的機會與權益，特別是考生如尚須接續進行訴願與行政訴訟時，其影響更是深遠而重大。

（二）第二試、考試時間與配分

1. 科目

如前所述，第二試試題除國文採申論式與測驗式之混合式試題外，其餘均採申論式試題。其應試科目，根據公務人員特種考試司法官考試規則第 5 條第 2 項規定，包括：① 憲法與行政法。② 民法與民事訴訟法。③ 刑法與刑事訴訟法。④ 商事法（公司法、保險法、票據法、證券交易法）。⑤ 國文（作文、公文與測驗）。在考試時間與配分方面，根據同規則第 6 條第 2 項規定，本考試第二試應試科目總分為一百分，依各應試科目占比重分配考試時間如下：憲法與行政法占二百分，考試時間三小時。民法與民事訴訟法占三百分，考試時間四小時。刑法與刑事訴訟法占二百分，考試時間三小時。商事法占二百分，考試時間三小時。國文占一百分（作文六十分、公文二十分、測驗二十分），考試時間二小時。

2. 命題

司法官考試申論題的命題，適用命題規則與題庫建立及運用辦法有關規定。申論題包括題庫題

的命題與臨時命題二種。國文一科中的測驗題，根據命題規則第 3 條規定，未建立題庫時，應提前命擬試題，經審查後密存備用（第 2 項）。另根據公務人員特種考試司法官考試規則第 5 條第 4 項規定，本考試第二試應試科目除國文外應附發法律條文。

司法官考試申論題的命題應注意事項，根據命題規則第 4 條規定，包括：① 應試科目有課程標準、綱要、細目表、命題大綱或參考用書，應參照命題。② 試題之難易及份量，應顧及考試等別、應考人之教育程度及應試時間。③ 試題應注重記憶、了解、應用、分析、評鑑、創作等能力之測量。④ 各科目考試內容，已訂有命題或配分比例者，依比例命題。⑤ 每道試題均應註明題分；同一試題下分層次並單獨列序號之子題者，亦應註明該子題題分。⑥ 試題文字應加標點符號。⑦ 試題除外國語文科目外，應使用本國文字。但指定解釋外文名詞或性質特殊之考試，不在此限。引用譯名時，應附註原文。⑧ 解題過程須利用法規者，得提示或附原條文，並於試題封套外註明。⑨ 試題避免照書本逐字抄錄，應重新組織文句，用字力求簡要，不得有模稜兩可之文字。⑩ 試題內容不得互有關連，且不涉及意識形態，不應有性別、宗教、族群、黨派之歧視（第 1 項）。各科目除國文外，單獨採申論式試題者，以命擬至多 10 題為原則；採申論式與測驗式混合命題時，申論式試題以命擬至多 5 題為原則，並得視考試時間、試題性質，調整題數或配分比例（第 2 項）。關於國文一科，同規則第 6 條規定，國文試題之命擬，應注意下列各點：① 不涉意識形態，不應有性別、宗教、族群、黨派之歧視。② 避免艱澀之文詞或無關題旨之國學常識。③ 不得使用尚未有標準化或約定俗成之用詞或語音。

就申論題的命擬，同規則第 7 條規定，委員命題時，申論式試題應附正、副題參考答案及評分標準，供閱卷委員評閱之參考。參考答案不得僅列法條、令函或抄附書籍大綱、內容，或限於命題委員著作或講義之個人特殊見解。在形式要求上，與測驗題同，茲不贅述⁵⁹。又規則第 9 條第 1 項規定，命擬完成之試題、參考答案及評分標準，應依典（主）試委員會或考選部規定之日期提出，並以定式封套密封，加蓋騎縫章，密送考選部轉請典（主）試委員長決定。密送前應詳細檢查所命試題形式、內容均符合規定。

3. 審題

由於命題規則第 7 條規定，委員命題時，申論式試題應附正、副題參考答案及評分標準，供閱卷委員評閱之參考。參考答案不得僅列法條、令函或抄附書籍大綱、內容，或限於命題委員著作或講義之個人特殊見解。因此，命題委員所命題目是否適當？所附參考答案是否正確、周延，而足為閱卷委員評閱之參考？除於評閱標準會議前再行商定以外，為求慎重，自應於抽題前由審題委員或抽題委員先行審慎審閱。又為求慎重與負責起見，同規則第 9 條第 2 項並規定，典（主）試委員長、審查委員決定或審查試題，應簽名或蓋章。

4. 抽題

不管係從題庫中選取試題，或者從臨時命題委員所命正、附試題中選題，為使考試能夠符合信效度的要求，必須由典（主）試委員長或協助入闖抽題之審查委員進行抽題，以提供闖場製作試題。為求慎重與負責起見，命題規則第 9 條第 2 項規定，典（主）試委員長、審查委員決定或審查試題，應簽名或蓋章。

5. 閱卷

申論試題試卷的評閱（俗稱閱卷），基於管卷等之經濟與科技的發展，近年來開始採行線上閱卷。

59. 詳參見命題規則第 8 條規定。

根據閱卷規則第 3 條規定，申論式試卷由典（主）試委員、閱卷委員評閱。試卷之評閱，得採行線上閱卷。第 17 條規定，試卷之評閱，得經掃描原作答試卷為影像檔，將試卷原樣影像顯示於電腦螢幕上，供閱卷委員採線上方式進行電腦評閱，並以電子憑證簽章代替簽名或蓋章。試卷影像如遇掃描模糊不清或其他事由致影響評閱時，應檢附原卷交由閱卷委員檢視作答內容，並於電腦登錄分數。採行線上閱卷之科目，應考人應依規定於試卷標明題號並於作答區內作答，超出作答區或於稿紙頁作答部分，不予評閱計分。

申論式試卷之評閱流程、要求、給分等，同規則第 4 條規定，試卷評閱前，應由分組召集人會同典（主）試委員、命題委員及閱卷委員共同商定評分標準，並由召集人分配試卷之評閱。分組召集人得視科目實際需要，先就部分試卷進行試評取得共識後，再據以正式評閱。申論式試卷試評作業程序，由考選部定之。第 5 條規定，委員閱卷應親自為之，因故不能評閱或無法如期評閱完畢時，由召集人分配其他委員評閱或依典試法之規定，另聘閱卷委員評閱之。第 6 條規定，閱卷以單閱為原則；同一科別之同一科目有委員二人以上評閱者，得視科目性質採分題評閱或平行兩閱。第 7 條規定，採單閱時，各題評閱分數應用阿拉伯數字書寫於卷內計分欄及卷面評分欄。總分應用中文大寫數字書寫於卷面評分欄內，並簽名或蓋章。採分題評閱時，閱卷委員應將評閱分數，用阿拉伯數字書寫於卷內計分欄及卷面評分欄內，並分別簽名或蓋章；每份試卷之最後評閱委員應負責核計總分，或由評閱之委員商定平均分配核計總分，用中文大寫數字書寫於卷面評分欄內，並簽名或蓋章。採平行兩閱時，各題評閱分數及總分均書寫於卷面評分欄，書寫方式同前二項規定。第一閱閱畢之試卷，其評分欄應由試務工作人員予以彌封，俟第二閱閱畢後，始得拆封。採分題平行兩閱時，以兩閱之平均分數為該題之成績。但各題兩閱分數相差達該題題分三分之一以上時，得另請閱卷委員一人評閱，並以分數相近之二位委員評分總和之平均分數為該題之成績；如三位委員分數差距相等時，則以三位委員之平均分數為該題之成績。採不分題平行兩閱時，以兩閱之平均分數為該科之成績。但兩閱分數相差達該科分數五分之一以上時，得另請閱卷委員一人評閱，並以分數相近之二位委員評分總和之平均分數為該科之成績；如三位委員分數差距相等時，則以三位委員之平均分數為該科之成績。卷面評分欄之總分核計為一至九分時，應書寫為零壹分至零玖分；為十至十九分時，應書寫為壹拾分至壹拾玖分。試題含子題者，評閱時除標明該題分數外，如各子題分別有配分時，並應將各子題評閱分數書寫於該子題下方。第 8 條規定，分配試卷時，同一委員以評閱同一科別之同一科目試卷為原則。單閱或平行兩閱時每一委員之閱卷本數，以不逾六百本為原則。但同一考試同一科別同一科目到考卷數在九百本以內者，得由同一委員評閱。分題單閱或分題平行兩閱時每一委員之閱卷本數，得依前項標準換算。第 9 條規定，閱卷應集中辦理，閱卷地點及期間，均由典（主）試委員會決定之。閱卷委員不得自行指定評閱考區、試區、試場、等級或科別之試卷。閱卷委員每次取卷以一包為原則。第 11 條規定，委員評閱試卷時，除有特殊情形外，對應考人作答內容，應分別加具圈點，或用其他符號，標明正誤。試卷經評閱為零分者，應附理由。第 12 條規定，委員評閱試卷時，對所評定分數，如書寫或加計錯誤，或有增減必要時，應於更正後簽名或蓋章。第 13 條規定，評閱試卷，單閱用紅色水筆；平行兩閱，第一閱用紅色水筆，第二閱用紫色水筆，另由第三位委員評閱時用藍色水筆。抽閱用橙色或綠色水筆。第 14 條規定，委員評閱試卷發現下列情事時，應報請典（主）試委員長依有關考試法規處理：① 試卷上書寫姓名、入場證號碼或不應有之文字、標記者。② 試卷上有潛通關節或作弊嫌疑者。③ 試卷內容有其他疑義者。④ 違反試場規則，未經當場發現者。第 15 條規定，委員評閱試卷時，發現應考人對應使用本國文字作答之科目，而使用外國文字作答者，該部分不予評閱及計分。但外國文科目、專有名詞及有特別規定者，不在此限。第 16 條

規定，當日未經閱畢之試卷，應由閱卷委員固封後簽名或蓋章，交試務工作人員保管。已全部評閱完畢之試卷，由試務工作人員點收後，除依規定應重閱者外，閱卷委員不得再行調取⁶⁰。

國文試卷之評閱方式與要求，同規則第 25 條規定，國文科目採測驗式試卷作答者，以電子計算機評閱。國文科目採申論式試卷作答者，其作文、公文、翻譯部分之評閱，依配分比例參照下列項目綜合評定之：一、作文：（一）旨意詮釋。（二）見解。（三）文詞。（四）結構。（五）書法、標點及試卷整潔。二、公文：（一）內容及用語。（二）程式。（三）書法、標點及試卷整潔。三、翻譯：（一）題意詮釋。（二）文詞。（三）書法、標點及試卷整潔。另由於國文一科份量特重，為求評閱的公平，同規則第 26 條規定，同一等別、科別之國文試卷由三位以上委員分別評閱時，評閱前應召開公評會議，依前條第二項所列項目共同商定評分原則。前項國文試卷公評時，應先抽選若干試卷作為試評卷，就作文、公文部分分別評定分數，採上、中、下三等制，必要時每等復分上、中、下三級，作為評分之標準。

申論式試題之評閱，雖然評閱者享有專業的判斷餘地（fachlicher Beurteilungsspielraum），但不得有恣意（willkürlich）⁶¹、違背違背一般有效之評價原則、決定及格與否之際，考量與考試內容無關之事項、此項考量逾越裁量權、應考量事項漏未考量、違背憲法上平等原則，以及有其他顯然錯誤之情形。否則，即已逾單純評分屬判斷餘地之範圍，而得由司法機關予以審查⁶²。尤其值得注意者，乃評分明顯背離根據閱卷規則第 4 條規定規定，於試卷評閱前由分組召集人會同典（主）試委員、命題委員及閱卷委員共同商定之評分標準時，即構成評分違背違背一般有效之評價原則與憲法上平等原則，司法機關要非不得就相關之試卷進行比對，而進行實質的審查⁶³。為避免專業判斷被不當壓縮，除非屬於已有共識或無判斷餘地的題目。否則，分組召集人會同典（主）試委員、命題委員及閱卷委員於共同商定評分標準時，自應作成容許考生作答餘地（Antwortspielraum）⁶⁴下的合理判斷與給分餘地⁶⁵。

6. 抽閱

申論試題的閱卷，為避免評閱者違反典試法（2002.1.6）第 11 條第 1 項第 1 款、第 24 條與閱卷規則第 4 條所要求的正確性、客觀性、公正性（不同試卷之間評閱標準的一致性）、完整性與明確性（總括為信效度要求），典試法第 14 條與閱卷規則第 10 條，均規定抽閱的制度。抽閱制度的存在與實施，也具有提醒閱卷委員務必依據典試法與閱卷規則進行閱卷，並避免或減少發生爭訟的功能。

同規則第 10 條規定，開始閱卷後，典（主）試委員長應即隨時抽閱試卷，並得商請各組召集人為之。如發現評閱程序違背法令或評分不公允或寬嚴不一或有錯誤時，應即商請原閱卷委員重閱或另組閱卷小組評閱，並以其重評之分數為該科目之成績。關於抽閱，閱卷規則第 27 條規定，閱畢成績之查驗，由考選部統計室依各種考試成績抽驗作業要點之規定辦理。

60. 相關規定，並請參見試卷保管辦法（2002.11.5）。

61. 參見大法官釋字第 319 號解釋。

62. 改制前行政法院 85 年度判字第 1987 號判決意旨參照。

63. 具指標性的重要判決，請參見臺北高等行政法院 101 年度訴字第 732 號判決。

64. 「考生作答餘地」此一概念，首見於德國聯邦憲法法院於「關於法院審查與職業有關之考試」的判決（BVerfGE 84,34/53-55）。此號判決之中譯，可參見蔡震榮，「關於『法院審查職業有關考試』之判決」，收於司法院，德國聯邦憲法法院裁判選輯（三），頁 277 以下。相關探討，並請參見蔡志方，考選機關對考選爭訟案件處理之研究，頁 54，考試院委託（2005.11.5）；陳愛娥，閱卷委員的學術評價餘地與應考人的訴訟權保障，月旦法學，第 82 期，頁 226；何子倫，論國家考試決定之司法審查—以德國法為中心，頁 125，中興大學法研所碩士論文（1999.7）。

65. 目前考選部已經要求申論試題命題者，除應提供參考答案以外，復要求同時提供給分基準。

7. 試題與評分疑義的處理

關於申論題試題與評分疑義的處理，根據閱卷規則第 29 條規定，考試後，應考人於規定期限內對試題提出疑義時，依國家考試試題疑義處理辦法之規定處理並據以計分；在規定期間內對評分提出疑義時，依應考人申請複查成績辦法之規定處理。

（三）第三試

根據公務人員特種考試司法官考試規則第 7 條規定，本考試第三試口試採集體口試，口試成績占一百分，並依口試規則（2012.1.3）規定辦理。

1. 口試人員與講習

口試為測試者與被測試者唯一能面對面的考試制度，臨場表現的最佳試驗場合。為使口試臻於流暢與公平，口試規則第 4 條規定，口試委員由典（主）試委員會推定之，並指定一人為召集人。除稀少性或特殊語文科目外，個別口試、集體口試每組口試委員以二至五人，團體討論每組口試委員以三至五人為原則。口試委員除由該項考試之典（主）試委員擔任外，必要時得另就相關用人機關、請辦考試機關、職業（目的事業）主管機關簡任級以上公務人員或有關團體富有研究經驗者或專家學者遴聘之，並得視需要遴聘預備口試委員若干人。第 6 條規定，舉行個別口試、集體口試或團體討論前，應召開口試會議，研商口試發問範圍或口試主題、評分標準、進行時間等有關事宜，必要時得舉行口試技術會議。個別口試、集體口試必要時得擬定書面問題，並要求應考人於口試前繳交書面報告作為口試委員提問之參考，其內容包括生涯規劃、志趣、自認成績最佳之專業知識或技術（至多三項）、帶領或參與活動之經驗、舉例說明自己的問題判斷或分析能力；書面報告之字數、內容、格式如附表三。

2. 口試題目

為使口試臻於流暢與公平，口試問題的擬定，至為重要。口試規則第 6 條第 2 項與第 3 項規定，個別口試、集體口試必要時得擬定書面問題，並要求應考人於口試前繳交書面報告作為口試委員提問之參考，其內容包括生涯規劃、志趣、自認成績最佳之專業知識或技術（至多三項）、帶領或參與活動之經驗、舉例說明自己的問題判斷或分析能力；書面報告之字數、內容、格式如附表三。口試之書面問題或討論主題，必要時得於口試舉行前入闈繕印。命題規則第 11 條亦規定，口試考試試題之命擬，準用本規則之規定。

3. 口試程序

口試的進程序，為確保其公平性與有效性，口試規則第 2 條規定，口試分為下列三種，得視考試性質選定其中一種或併採二種舉行：① 個別口試：指個別應考人回答口試委員之問題，藉以評量其儀態、溝通能力、人格特質、才識、應變能力。② 集體口試：指二位以上之應考人分別回答口試委員之問題，藉以評量其儀態、溝通能力、人格特質、才識、應變能力。③ 團體討論：指五位以上之應考人輪流擔任主持人，藉以評量其主持會議能力、口語表達能力、組織與分析能力、親和力與感受性、決斷力，及參與討論時之影響力、分析能力、團體適應力、壓力忍受性、積極性。第 3 條規定，口試得依考試等級、類科、應考人數、時間分配，分組舉行。團體討論必要時，性質相近之類科得合併舉行。到考人數不足五人者，不舉行團體討論。第 5 條規定，個別口試及集體口試之評分項目及配分如下：① 儀態（包括禮貌、態度、舉止、應對）二十分。② 溝通能力（包括傾聽與表達能力）二十分。③ 人格特質（包括嚴謹性、情緒穩定性、開放性、和善性等）二十分。④ 才識（包括志趣、問題判斷、分析、專業知識、專業技術與經驗）二十分。⑤ 應變能力（包括理解、反應能力）二十分。團體討論之評分項目及配分如下：① 擔任主持人：（一）主持會議能力（有效率推動個人

或團體，引導朝正確之方向討論，以達成團體目標之能力）十分。（二）口語表達能力（透過對話、討論，有效率以口語方式表達之能力）十分。（三）組織與分析能力（能有系統整理相關之問題與資訊，並將問題本質予以明確化及探討核心原因之能力）十分。（四）親和力與感受性（能設身處地為他人著想，並以同理心來瞭解對方之感受與需求，適時予以協助，並真誠、有禮貌、親切讓對方感受之能力）十分。（五）決斷力（能夠正確判斷並敏捷作成決定之能力）十分。參與討論：（一）影響力（富有自信，能吸引對方注意，並有效說服他人之能力）十分。（二）分析能力（有邏輯觀念，條理井然分析問題之能力）十分。（三）團體適應力（察覺不同狀況與變化加以因應，不固執自己之想法，真誠與他人討論，相處和諧，並能儘速融入團體討論，爭取友誼與合作之能力）十分。（四）壓力忍受性（能坦然接受他人批評，並繼續保持情緒穩定之能力）十分。（五）積極性（能建設性思考，主動提出具體有效之解決方法，並能突破困境，創造新局）十分。前二項之口試評分項目及配分，除得請用人（職業主管）機關提供與職缺（職業）相當之職務說明（含職等標準）供參考外，並得依核心工作能力，視考試等級、類科變更之；變更之評分項目及配分應公告並通知應考人。

為使口試程序進行流暢、有效率，同規則第 7 條規定，集體口試、團體討論必要時得分梯次舉行，應考人應依所排定之梯次時間參加口試；逾時不得入場，口試成績並以零分計算。個別口試每一應考人口試時間二十至九十分鐘。集體口試每組口試時間一至二小時。團體討論每組口試時間二至四小時。前項口試時間得視考試等級、類科增減之。第 8 條規定，集體口試之同組應考人按入場證號碼順序回答口試委員之問題，必要時口試委員並得指定同組其他應考人提出評論，並由該應考人予以答復。團體討論之同組應考人以抽籤方式決定輪流擔任主持人之順序，再依序抽選口試主題，並將口試主題分發同組應考人以供準備。主持人應引導進行討論，並在討論結束前作出總結。

為確保口試成績評定的公正與有效，同規則第 9 條規定，個別口試、集體口試每一口試委員應按個別口試及集體口試評分表所列項目逐項評分，必要時並加評語。但口試成績未滿六十分者，應加註理由。團體討論每一口試委員應觀察每位應考人擔任主持人及參與討論時之表現，並於該組應考人討論完畢後，經會商程序再按團體討論評分表所列項目逐項評分並加評語。

為建立口試成績評定的公允性與客觀性，同規則第 10 條規定，每一應考人之口試成績，以該組口試委員評分總和之平均數為其個別口試、集體口試或團體討論實得成績。口試併採二種舉行者，其成績各占口試成績百分之五十。到考人數不足五人或類科性質不相近無法合併舉行團體討論時，以個別口試或集體口試成績為口試成績。個別口試成績、集體口試成績、團體討論成績或併採二種之平均成績未滿六十分者，總成績雖達錄取標準，均不予錄取。

4. 口試評分疑義的處理

關於口試評分疑義的處理，目前尚無類似閱卷規則第 29 條的規定，惟為因應口試可能發生的爭訟，在口試實務上，已經採行全程錄音與錄影的措施，嗣後如應考人提起訴願或行政訴訟，即會分別根據訴願法第 74 條第 1 項與行政訴訟法第 173 條、第 174 條與第 176 條規定實施勘驗，並根據口試會議決定之標準釐清口試評分的疑義。

二、司法官遴選或甄試

有關司法官的遴選，主要規定於法官法第 7 條、第 8 條、法官遴選辦法（2012.8.24），其他相關規範，尚有司法院法官遴選委員會審議規則（2012.6.11）、司法院法官遴選委員會法官代表票選辦法（2012.6.11）、司法院法官遴選委員會檢察官代表票選辦法（2012.5.4）、中華民國律師公會全國聯合會法官遴選委員會與法官評鑑委員會及檢察官評鑑委員會律師代表選舉辦法（2012.3.17）、少年法院

院長、庭長及法官遴選辦法（2009.9.1）與普通法院法官、檢察署檢察官改任各級行政法院法官遴選要點（1999.3.31）等。

（一）律師轉任法官

我國為增益司法官的人事來源，活化司法官的經歷與體驗⁶⁶，已採取律師轉任司法官制度多年⁶⁷。惟律師欲轉任司法官，必須經嚴格的遴選程序⁶⁸，經遴選合格者，尚須經職前訓練合格⁶⁹，始能擔任不同審級的法官或檢察官⁷⁰。遴選委員會分成司法院法官遴選委員會與法務部檢察官遴選委員會，其組成員採取多元化與民主化程序⁷¹。

（二）教授、大法官轉任司法官

我國為加強司法實務的理論基礎，除採取教授與學者轉任大法官⁷²以外，並有延攬教授轉任法官的制度⁷³。大學教授轉任法官必須經過遴選程序，經遴選合格者，尚須經職前訓練合格⁷⁴，始能擔任不同審級的法官或檢察官⁷⁵。教授轉任法官，除資格條件、得擔任之最高審級法院與律師轉任法官時有所不同以外，餘在遴選委員會之組成與遴選程序，則無不同，於茲不贅。附帶一言者，乃截至目前為止，我國似乎尚無教授轉任法官的實例。

其次，就大法官之轉任法官言，如大法官係由現任司法官經總統特任，則其於任滿（八年）後或提前辭退回任司法官者，似屬後述（五）回任法官之問題，而與轉任法官問題無涉。至於大法官係由司法官以外之人員（如教授、學者或政治人物）經總統特任者，則其於任滿後能否轉任最高法院、最高行政法院法官或公務員懲戒委員會委員⁷⁶，似不無疑義。若根據司法人員人事條例第12條規定，似應屬否定。但如依據法官法第5條第3項第1款規定，則似乎尚無法完全予以排除。又如根據法官法第2條第1項第1款、第7條第1項規定，採直接任命制，大法官轉任司法官似乎不必再經遴選，以示尊崇。至於其是否仍有司法人員人事條例第28條後段有關職前訓練之適用，則有待進一步斟酌。

（三）檢察官轉任法官

我國的司法人事，向採審檢交流之制度。此從司法人員人事條例第9條第1項第2款、第11條第1項第1款、第12條第1款、第2款、法官法第5條第1項第3款、第2項第2款、第3款、

66. 對此一制度之質疑，可參見汪紹銘，律師轉任法官制度待商榷，自立晚報，1987.8.4. 第4版。

67. 相關的法律規定，如司法人員人事條例第9條第1項第3款、第4款、第2項、第11條第1項第2款、法官法第5條第1項第1款、第5款、第2項第4款、第3項第5款、第71條第4項、第87條第1項第5款、第2項第2款等規定。

68. 遴選未具擬任職務任用資格之律師教授副教授助理教授轉任檢察官辦法（2013.6.13）參照。

69. 司法院遴選律師轉任法院法官職前訓練要點（2011.6.23）、遴選法官職前研習辦法（2012.6.22）參照。

根據司法人員人事條例第28條規定，具有第九條第一項（原法條漏列第一項：筆者註）第三款及第四款任用資格之一者，於初任司法官前，應施予職前訓練。其他司法人員於任職前，得施予職前訓練。換言之，經律師考試及格，並執行律師職務三年以上，成績優良，具有轉任薦任職任用資格者，擔任法官之前，應施以職前訓練，至於同法第11條第1項第2款規定之資深律師轉任法官者，則視個別情況，決定是否施以職前訓練。

70. 參見法官法第5條第1項第1款、第2項第3款、第3項第5款；司法人員人事條例第9條第1項第3款、第11條第1項第2款。

71. 參見司法院法官遴選委員會審議規則（2012.6.11）第3條、司法院法官遴選委員會法官代表票選辦法（2012.6.11）、司法院法官遴選委員會檢察官代表票選辦法（2012.5.4）、檢察官遴選委員會設置及審查辦法（2012.7.5）第4條、中華民國律師公會全國聯合會法官遴選委員會與法官評鑑委員會及檢察官評鑑委員會律師代表選舉辦法（2012.3.17）。

72. 司法院組織法（2013.5.22）第4條第1項第3款、第4款。

73. 相關的法律規定，如司法人員人事條例第9條第1項第4款、第12條第3項、法官法第5條第1項第6款、第2項第5款、第3項第6款、第71條第4項、第87條第1項第6款、第3項第3款等規定。

74. 根據司法人員人事條例第28條規定，具有第九條第一項（原法條漏列第一項：筆者註）第三款及第四款任用資格之一者，於初任司法官前，應施予職前訓練。其他司法人員於任職前，得施予職前訓練。換言之，曾在公立或經立案之私立大學、獨立學院法律學系或法律研究所畢業，而在公立或經立案之私立大學、獨立學院任教授或副教授三年或助理教授五年，講授主要法律科目二年以上，有法律專門著作，經司法院或法務部審查合格，並經律師考試及格或具有薦任職任用資格者，擔任法官之前，應施以職前訓練，至於同法第12條第3款規定之資深教授轉任法官者，則視個別情況，決定是否施以職前訓練。

75. 參見法官法第5條第1項第6款、第2項第5款、第3項第6款；司法人員人事條例第9條第1項第4款、第12條第3款。

76. 法官法第5條第3項第1款參照。

第 3 項第 4 款等規定，得以窺知。

（四）初任專業法院法官的遴選或甄試

法官法第 7 條第 1 項規定，初任法官者除因法官、檢察官考試及格直接分發任用外，應經遴選合格。又同法第 5 條第 5 項規定，其他專業法院之法官任用資格另以法律定之。因此，諸如初任各級行政法院法官，根據行政法院組織法（2011.11.23）第 17 條規定，高等行政法院法官，應就具有下列資格之一，經遴選或甄試審查訓練合格者任用之：① 曾任行政法院評事、最高行政法院法官或高等行政法院法官者。② 曾任薦任或簡任司法官二年以上，或曾任薦任或簡任司法官並任薦任或簡任公務人員合計二年以上者。③ 曾任教育部審定合格之大學或獨立學院之教授、副教授，講授憲法、行政法、租稅法、商標法、專利法、土地法、公平交易法、政府採購法或其他主要行政法課程八年以上，具有薦任或簡任職任用資格者。④ 曾任中央研究院研究員、副研究員合計八年以上，有憲法、行政法之專門著作，並具有薦任或簡任職任用資格者。⑤ 曾在公立或經立案之私立大學、獨立學院法律、政治、行政學系或其研究所畢業，任薦任或簡任公務人員，辦理機關之訴願或法制業務八年以上者。⑥ 經律師考試及格，並有執行行政訴訟律師業務經驗八年以上，具有薦任或簡任職任用資格者。具有前項 ② 之資格改任者，應由司法院成立遴選委員會遴選之，於任用前，並應施以行政法、行政訴訟法、商標法、專利法及租稅法等職前訓練；其遴選辦法及在職訓練辦法，由司法院以命令定之⁷⁷。具有③至⑥之資格者，應經司法院成立之甄試審查委員會甄試審查合格，並施以行政法、行政訴訟法、商標法、專利法及租稅法等職前訓練合格後任用之；其甄試審查辦法及職前訓練辦法，由司法院以命令定之⁷⁸。同法第 18 條規定，最高行政法院法官，應就具有下列資格之一，經遴選或甄試審查訓練合格者任用之：① 曾任行政法院評事或最高行政法院法官者。② 曾任最高法院法官、最高法院檢察署檢察官、高等行政法院法官、智慧財產法院或其分院法官、高等法院或其分院法官、高等法院或其分院檢察署檢察官四年以上，成績優良，具有簡任職任用資格者。③ 曾任高等行政法院法官、智慧財產法院或其分院法官、高等法院或其分院法官、高等法院或其分院檢察署檢察官，並任地方法院或其分院兼任院長之法官、地方法院或其分院檢察署檢察長合計四年以上，成績優良，具有簡任職任用資格者。④ 曾任教育部審定合格之大學或獨立學院之教授，講授憲法、行政法、租稅法、商標法、專利法、土地法、公平交易法、政府採購法或其他主要行政法課程五年以上，具有簡任職任用資格者。⑤ 曾任中央研究院研究員五年以上，有憲法、行政法之專門著作，並具有簡任職任用資格者。⑥ 曾在公立或經立案之私立大學、獨立學院法律、政治、行政學系或其研究所畢業，任簡任公務人員任內辦理機關之訴願或法制業務六年以上者。⑦ 經律師考試及格，並有執行行政訴訟律師業務經驗十二年以上，具有簡任職任用資格者。具有前項②、③之資格，其由普通法院法官、智慧財產法院法官或檢察署檢察官改任者，應由司法院成立遴選委員會遴選之，於任用前，並應施以行政法、行政訴訟法、商標法、專利法及租稅法等職前訓練；其遴選辦法及在職訓練辦法，由司法院定之⁷⁹。具有④至⑦之資格者，應經司法院成立之甄試審查委員會甄試審查合格，並施以行政法、行政訴訟法、商標法、專利法及租稅法等職前訓練合格後任用之；其甄試審查辦法與職前訓練辦法，由司法院定之⁸⁰。

又諸如初任智慧財產法院法官，根據智慧財產法院組織法（2011.11.23）第 13 條規定，① 曾任

77. 普通法院法官、檢察署檢察官改任各級行政法院法官遴選要點（1999.3.31）參照。

78. 各級行政法院法官甄試審查辦法（2000.6.30 發布，2012.9.4 廢止）參照。

79. 改任各級行政法院法官遴選辦法（2000.6.2 發布，2012.10.3 廢止），請參照。

80. 各級行政法院法官甄試審查辦法（2000.6.30 發布，2012.9.4 廢止）參照。

實任法官或檢察官二年以上，或曾任法官或檢察官職務五年以上並任薦任以上公務人員合計十年以上者，初任（改任）該院法官者，應由司法院成立遴選委員會遴選之，於任用前，並應施以專利法、商標法、著作權法或其他相關法律及技術領域之在職研習；其遴選委員會組織、遴選及在職研習事項，由司法院以命令定之⁸¹。② 經律師考試及格，執行律師職務十二年以上，並曾執行智慧財產案件律師職務八年以上，成績優良有證明文件者；曾任教育部審定合格之大學或獨立學院之專任教授、副教授或助理教授合計八年以上，講授智慧財產權類之相關法律課程五年以上，有專門著作者；曾任中央研究院研究員、副研究員、助理研究員合計八年以上，有智慧財產權類之相關法律專門著作者；曾在教育部審定合格之公立或經立案之私立大學、獨立學院學系或其研究所畢業，現任或曾任簡任公務人員，曾辦理有關智慧財產之審查、訴願或法制業務合計十年以上者，應經司法院成立之甄試審查委員會甄試審查合格，並施以行政法、行政訴訟法、專利法、商標法、著作權法及民、刑事或其他相關法律之職前研習合格後任用之；其甄試審查委員會組織、甄試審查及職前研習事項，由司法院以命令定之⁸²。

再諸如初任（通常由其他法院法官改任⁸³）少年及家事法院法官者，根據少年及家事法院組織法（2013.5.8）第 20 條第 1 項規定，少年及家事法院庭長及法官，應遴選具有處理少年或家事業務之學識、經驗及熱忱者任用之。同條第 2 項規定，前項遴選辦法，由司法院定之⁸⁴。

（五）回任法官

原擔任法官職務，嗣調任非法官職務一定期間後，重新擔任法官職務者，稱為「回任法官」⁸⁵。法官法第 76 條規定，實任法官轉任司法行政人員者，視同法官，其年資及待遇，依相當職務之法官規定列計，並得不受公務人員任用法，有關晉升簡任官等訓練合格之限制；轉任期間三年，得延長一次；其達司法行政人員命令退休年齡三個月前，應予回任法官。前項任期於該實任法官有兼任各法院院長情事者，二者任期合計以六年為限。但司法院認確有必要者，得延任之，延任期間不得逾三年。第十一條第一項及前二項所定任期，於免兼或回任法官本職逾二年時，重行起算。曾任實任法官之第七十二條人員回任法官者，不受公務人員任用法第二十七條之限制。第一項轉任、回任、換敘辦法由考試院會同司法院、行政院定之⁸⁶。復根據法官法施行細則（2012.7.5）第 13 條第 2 項規定，回任法官須先經銓敘部銓敘審定合格，然後再由銓敘部呈請總統任命。

（六）再任司法官

曾經擔任法官，因故去職或離職一定期間後，如擬重新擔任法官職務者，根據法官法第 7 條第 2 項規定，亦應經遴選合格。另法官法施行細則第 13 條第 2 項亦規定，必須先經銓敘部銓敘審定合格，再由銓敘部呈請總統任命。另司法人員人事條例第 9 條第 1 項第 2 款亦規定，曾任推事、法官、檢察官經銓敘合格者，得任命為地方法院或其分院法官、地方法院或其分院檢察署檢察官。

三、司法官銓敘

法官法施行細則第 5 條第 2 項規定，本法第五條第一項第一款、第五款、第六款、第二項第四

81. 改任智慧財產法院法官暨在職研習辦法（2013.5.13）參照。

82. 智慧財產法院法官甄試審查暨職前研習辦法（2008.4.25）參照。

83. 核發少年家事專業法官證明書暨改任少年及家事法院法官辦法第 11 條參照。

84. 核發少年家事專業法官證明書暨改任少年及家事法院法官辦法（2012.10.22）參照。

85. 公務人員特種考試司法官考試規則第 13 條規定，本考試及格人員，自訓練期滿成績及格取得考試及格資格之日起，實際任職六年內不得轉調司法院及法務部暨其所屬機關以外機關任職。前項轉調之限制，應於考試及格證書註明，並函請銓敘部查照。

86. 實任法官轉任司法行政人員及回任實任法官換敘辦法（2012.8.7）參照。

款至第六款、第三項第一款、第五款、第六款及第八十七條第一項第五款、第六款、第二項第二款、第五項所稱具擬任職務任用資格，指符合下列資格之一者：一、經公務人員高等考試或公務人員特種考試相當等級考試及格。二、經專門職業及技術人員高等考試律師考試及格，比照專門職業及技術人員轉任公務人員條例規定得轉任薦任官等職務之資格。三、具公務人員薦任官等以上資格，經銓敘合格。

準上規定，則① 經法官、檢察官考試及格、或曾實際執行律師業務三年以上且具擬任職務任用資格者，得經銓敘合格後擔任地方法院法官；② 曾實際執行律師業務六年以上且具擬任職務任用資格者，得經銓敘合格後擔任高等法院法官；③ 公立或經立案之私立大學、獨立學院法律學系或其研究所畢業，曾任教育部審定合格之大學或獨立學院專任教授、副教授或助理教授合計六年以上，講授主要法律科目二年以上，有法律專門著作，具擬任職務任用資格，得經銓敘合格後擔任高等法院法官；④ 曾實際執行行政訴訟律師業務八年以上，具擬任職務任用資格，得經銓敘合格後擔任高等行政法院法官；⑤ 公立或經立案之私立大學、獨立學院法律、政治、行政學系或其研究所畢業，曾任教育部審定合格之大學或獨立學院專任教授、副教授或助理教授合計八年以上，講授憲法、行政法、商標法、專利法、租稅法、土地法、公平交易法、政府採購法或其他行政法課程五年以上，有上述相關之專門著作，具擬任職務任用資格，得經銓敘合格後擔任高等行政法院法官；⑥ 公立或經立案之私立大學、獨立學院法律、政治、行政學系或其研究所畢業，曾任中央研究院研究員、副研究員或助研究員合計八年以上，有憲法、行政法之專門著作，具擬任職務任用資格，得經銓敘合格後擔任高等行政法院法官；⑦ 曾任司法院大法官，具擬任職務任用資格。五、曾實際執行律師業務十八年以上，具擬任職務任用資格，得經銓敘合格後擔任最高法院、最高行政法院法官及公務員懲戒委員會委員；⑧ 公立或經立案之私立大學、獨立學院法律學系或其研究所畢業，曾任教育部審定合格之大學或獨立學院專任教授十年以上，講授主要法律科目五年以上，有法律專門著作，具擬任職務任用資格，得經銓敘合格後擔任最高法院、最高行政法院法官及公務員懲戒委員會委員等，均須先經銓敘程序。

此外，① 曾實際執行律師職務六年以上，成績優良，具擬任職務任用資格，得經銓敘合格後擔任地方法院或其分院檢察署檢察官。② 公立或經立案之私立大學、獨立學院法律學系或其研究所畢業，曾任教育部審定合格之大學或獨立學院專任教授、副教授或助理教授合計六年以上，講授主要法律科目二年以上，有法律專門著作，具擬任職務任用資格，得經銓敘合格後擔任地方法院或其分院檢察署檢察官；③ 曾實際執行律師職務十四年以上，成績優良，具擬任職務任用資格，得經銓敘合格後擔任高等法院或其分院檢察署檢察官；④ 未具擬任職務任用資格之律師、教授、副教授及助理教授，其擬任職務任用資格取得之考試，得採筆試、口試及審查著作發明、審查知能有關學歷、經歷證明之考試方式行之，其考試辦法由考試院定之。

又同細則第 36 條規定，本法第八十九條第一項所稱本法第十二條有關呈請總統任命規定於檢察官準用之，指呈請總統任命初任、回任、再任檢察官，試署檢察官改派實任檢察官，升任或調任主任檢察官及檢察長等職務。前項人員經銓敘部銓敘審定合格者，由銓敘部呈請總統任命。

此外，法官法第 12 條第 1 項復規定，法官之任用，準用公務人員相關規定先派代理，並應送請銓敘部銓敘審定，經銓敘審定合格者，呈請總統任命。銓敘審定不合格者，應即停止其代理。

肆、我國司法官考選制度的應興應革

一、大學法律系大學部教育應轉型為學士後法學士

公務人員特種考試司法官考試規則第 3 條規定，中華民國國民，年滿十八歲以上，五十五歲以下，具下列資格之一者，得應本考試：① 公立或立案之私立獨立學院以上學校或符合教育部採認規定之國外獨立學院以上學校政治、法律、行政各系、組、所畢業得有證書者。② 公立或立案之私立獨立學院以上學校或符合教育部採認規定之國外獨立學院以上學校相當系、組、所畢業得有證書，並曾修習獨立學院以上學校憲法、行政法、民法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法、商事法等科目二科以上（每科二學分以上）課程者。③ 經普通考試或相當普通考試之特種考試司法行政職系各類科考試及格滿三年者。④ 經高等檢定考試司法官或法務類考試及格者。其中公立或立案之私立獨立學院以上學校政治、法律、行政各系、組、所，為培養具有報考司法官考試的主要法學教育機構。由此可知，當前得應司法官考試者，其教育歷程與來源頗為多元化。但稽諸實際，應考並通過者，似乎仍以傳統法律系、所畢業生為夥。

法律作為社會規範，其應有內涵與射程，自不能與社會環境及現實脫節，而法學作為社會規範的科學，當然也必需與相關及鄰接的學科互相聯繫與觀照。究竟如何的法學教育歷程與內涵最適合培養完整的「法律人」，而能符合當代社會各界的需要、蔚為國用，並負責定分止爭的工作？此一問題存在已久，亦有相當多的討論⁸⁷。但眾多的討論中，其核心問題不外乎 ①「完整的法律人要具備那些專業知識，才能符合社會的需要？」及 ②「要培養一個完整的法律人需要多少時間與歷程？」關於前者，1990 年代國內曾興起「學士後法學碩士」（所謂「碩乙組」或「科際整合法律研究所」等）的風潮⁸⁸。關於後者，過去有主張甚至部分大學（如東吳大學法學院）已經採取延長學制為 5 年迄今⁸⁹。個人曾受五年制法學教育的薰陶，從事法學教育已歷 27 載，參與國家考試典試，亦已經超過 25 年，尤其個人擔任國內第一個「學士後法學碩士」學程（東吳大學碩乙組）教學工作達 5 年之久，嗣擔任國立成功大學法律研究所碩乙組與科法所教學近 15 年，基於經驗與觀察所得，個人認為為培養「完整的法律人」，大學法學教育宜轉型為學士後法學士，亦即美國的法律學院（Law School）制度。否則，亦應延長學制年限，增加鄰接學科的學習⁹⁰。

87. 臺灣最早的討論似乎在 1960-1970 年間，詳可參見謝冠生、查良鑑（主編），法律教育論集，初版，中華法學會印行（1970.5）。嗣後個別學者的論述近 200 篇，詳見法源法律網—法學論著資訊所載，其中特別是劉清波，法學教育與司法人才，中央日報，第 2 版（1980.9.4）；劉江彬，中美法學教育之比較—兼論法學教育之改革與司法人才之培育（A Comparative Study on U.S. and R.O.C. Legal Education），國立臺灣大學法學論叢，第 17 卷，第 1 期，65-79 頁（1987.12）；劉幸義，準司法官的法學教育，自立早報，第 7 版（1995.6.30）；李清潭，法學教育關係司法改革成敗，聯合報，第 11 版（1995.3.6）；劉宗榮，法學教育和法律人才的培養，全國律師，第 7 卷第 5 期，2-4 頁（2003.5.1）；黃旭田，臺灣地區大學法學教育之今昔、改革定位與策略，律師雜誌，第 304 期，73-79 頁（2005.1）；黃旭田，七十餘年歷史的大變革？—論法學教育改革方向之選擇，月旦法學雜誌，第 132 期，11-19 頁（2006.4.15）；陳惠馨，臺灣近年來有關法學教育改革的討論與發展，月旦法學雜誌，第 132 期，5-10 頁（2006.4.15）；陳惠馨，從近年來臺灣法學教育改革發展趨勢—談臺灣法曹養成與法學教育，月旦法學雜誌，第 145 期，156-170 頁（2007.5.15）；吳光明，司法考試之變革與法學教育，臺灣法學雜誌，第 109 期，183-196 頁（2008.8.1）；國立臺灣大學法律學院蔡明誠院長專訪談我國的法學教育，軍法專刊，第 58 卷 第 1 期，11-19 頁（2012.2）。

88. 相關探討與初步實踐檢討，可參見東吳大學法學院，「臺灣法學教育之改進—如何配合社會人才之需求」研討座談會報告，教育部八十六年研究專案（1997.12）；蘇永欽，法學教育的新走向—增設學士後法學教育的必要性與可行性，收於氏著，司法改革的再改革，第 1 版 1 刷，頁 427-433，月旦（1998.10）；張麗卿，法律專業研究所對現行法學教育之衝擊與調整，臺灣法學雜誌，第 108 期，201-213 頁（2008.7）。

89. 詳可參見楊崇森，由法律系五年制談起；陶希聖，大學法律系五年制；陶希聖，再說大學法律系五年制；薩孟武，也談大學法律系五年制。該等文章，分別收入：謝冠生、查良鑑（主編），前揭（註 82）書，頁 81 以下、86 以下、90 以下、88 以下，中華法學會印行（1970.5）。

90. 目前已經有不少法律學系學生採取雙主修或副修，並申請延畢。

二、應考次數應有所限制

由於公務人員特種考試司法官考試規則第3條規定，中華民國國民，年滿十八歲以上，五十五歲以下，具有一定資格者⁹¹，得應本考試。換言之，中華民國國民終其一生，得應考38年。雖然我國目前尚無實證的統計資料可資佐證，「范進中舉」亦非可盡信，加上憲法第18條與第23條規定的考驗，還須詳細考證與斟酌，故尚無法貿然限制每一應考人得以應考之較少次數。但如果應考次數維持現制，則一位年滿十八歲以上，五十五歲以下的考生，如果屢試屢敗，屢敗屢試，最多可至38年，雖然「勇氣可嘉」，但是若只為了參加司法官考試，而終日只埋首啃讀應試科目書籍，甚至補習班講義，而與外界隔絕，不再接觸「完整法律人」所需的鄰接學科與真實的社會環境及資訊，則難保渠等不會「目光如豆」、「器識狹隘」、「心態偏差」，甚至造成「人格扭曲」，則著實令人擔心。當然年年應考，恐怕也會造成考生個人青春時光與考試資源的浪費。若直至55歲之年始考上司法官，加上嗣後的訓練與候補，則體力與健康日衰，其再能擔任實任法官的時光恐已不多，國家培養司法官的各項投資，恐亦不經濟。基於此等考量，個人建議中華民國國民，年滿十八歲以上，五十五歲以下，一生至多僅容許其參加5次司法官考試。

三、法制人員（律師、司法官、法制行政）統一考試、分別任用

當前我國的法制人員，包括：律師、司法官（法官與檢察官）與法制行政人員的考試，分為專門職業及技術人員高等考試律師考試、公務人員特種考試司法官考試與公務人員高等考試（法務行政中之法制類科）等三大類，採取分別考試、分別錄取與分別訓練及分別執業與任用。雖然當前三種職業的內容、從業者的身分與考試科目有別，但是由於基本法科雷同，甚至是相同，故稽諸以往，報考者多屬重疊，甚至已經任職法制人員（多年）者，亦不斷再投入司法官考試。此種現象雖屬個人的生涯規劃與職業選擇的自由範圍，但對於國家考試資源（含人力與物力）的利用與考生個人精神、心力與物力等，難謂無浪費，抑且可能造成用人單位人事不安定與人力不熟練的困擾。基於此等原因，個人認為法制人員宜統一考試（部分科目因應不同需要採取選試），並基於志願與成績分別任用。

四、司法官宜增加曾任律師與大學教授者的比例

雖然我國已採取律師與大學教授轉任司法官制度多年，而律師與大學教授申請轉任司法官亦均須經嚴格的遴選程序，大部分亦經職前訓練，始能擔任不同審級的法官或檢察官。但觀諸實際，從律師轉任司法官者，人數仍屬有限。由大學教授轉任者，似仍未有所聞。何以致此？在制度與實際運作上，恐均有再斟酌之處。在律師轉任方面，或可改為公會推薦制，以提升有關律師之榮譽感與興趣，避免因申請落選而有屈辱感，甚至還需與司法院對簿公堂。在大學教授方面，或許因渠等享有充分的學術自由空間、學位與學術成就普遍較一般司法官為高，致轉任專職司法官的誘因不大，如欲藉助大學教授的豐富理論基礎，或可考慮德國行之有年的「兼職法官」（nebenamtlicher Richter），或者將申請轉任制改為大學推薦或司法院主動徵詢制，以提升有關大學教授之榮譽感與興趣，以適度增加大學教授參與司法實務的機會。

91. 詳參見前述一所引法條內容。

五、申論式試題應採共同命題

為確保命題的適確性，宜採取由精英學者集思廣益的方式，合議命題與決定評閱標準的機制⁹²。雖然當前已經採取精英參與制度，但畢竟一個人學識與見識有限，難免發生偏差或闕漏，採取「三人行必有我師」、「三個臭皮匠勝過一個諸葛亮」的作法，似乎比較穩當、可靠。因此，命題規則第3條第1項規定：「申論式試題每一科目視其性質及應考人數，由委員三人以上組成命題小組，或委員一人至二人命擬正、副試題各一套為原則。必要時，得提前命擬試題，經審查後密存備用。」似乎應強化最前段規定的合議命題制度。

六、申論式試題宜採深度結合理論與實務的實例題型

如就司法官的任務在於正確而妥當地解決具體的法律紛爭個案，則其考選自應測試應考人能否運用適當的法規與理論於個案的能力。準此，申論式試題應採取能夠深度結合理論與實務的實例題型，此亦方能與我國法學的發展配合社會變遷的趨勢相銜合⁹³。目前命題規則第4條規定，申論式試題之命擬，應注意下列各點：一、應試科目有課程標準、綱要、細目表、命題大綱或參考用書，應參照命題。二、試題之難易及份量，應顧及考試等別、應考人之教育程度及應試時間。三、試題應注重記憶、了解、應用、分析、評鑑、創作等能力之測量（下略）。即使不修法，根據本條第3款規定，將申論式試題採取深度結合理論與實務的實例題型，亦符合試題應注重記憶、了解、應用、分析、評鑑、創作等能力之測量的要求。雖然考試不一定要領導教學，但必然會影響教學。基於前述法制人員的教、考、訓、用應緊密結合的要求，此一作法亦有其實際上的必要性與正當性。

七、申論式試題應公布參考答案

為確保試卷評閱的正確性、客觀性與公正性，除應採取由精英學者集思廣益的方式，合議命題與決定評閱標準的機制以外，個人過去即主張「現行制度仍存在若干不盡透明、公開的考選程序，如申論題的參考答案或標準答案的嗣後公開」⁹⁴，並呼籲「申論題的參考答案或標準答案不管是屬於一人閱卷或共同閱卷，均應於閱卷會議時留存考選部，並嗣後公開，以建立專業度與負責度的基礎」⁹⁵，目前嗣後公開似仍有疑慮，而尚未建立制度並實施。

目前，命題規則第7條規定僅規定，委員命題時，測驗式試題應附標準答案。申論式試題應附正、副題參考答案或計算過程及評分標準，供閱卷委員評閱之參考。參考答案不得僅列法條、令函或抄附書籍大綱、內容，或限於命題委員著作或講義之個人特殊見解。個人認為仍屬不足，為了加強閱卷的精準度，並減少不必要的爭訟，似乎應更進一步，於閱卷前公開申論題之參考答案或標準答案，供各界提出合理的質疑與挑戰，而將其意見彙整供評閱標準會議時決定最終評閱標準之參據，至於最終評閱標準是否公開，或許可再進一步思考。

八、應嚴格管控閱卷委員的素質與服勤功績

再好的制度，如果沒有良好素質與責任感的人去執行，也必然要註定失敗！國家考試能否真正

92. 參見蔡志方，前揭（註64）報告，頁60，考試院委託（2005.11.5）。

93. 我國近30餘年來，法學界從教科書走向實務案例與見解的研究，可見其一斑。參見蘇永欽，法學發展與社會變遷，收於氏著，前揭（註83）書，頁410-413。

94. 參見蔡志方，前揭（註64）報告，頁55-56。

95. 參見蔡志方，前揭（註64）報告，頁61。

做到公平選取真才，就要看典試人員，尤其是命題委員與閱卷委員的良否！⁹⁶ 本文作者多年前基於長年實際參與及觀察所得，即認為「命題與閱卷委員名單及其專業性的定期性、嗣後性公開、個別閱卷委員平均閱卷使用時間的統計，應該還有進一步改善的空間」⁹⁷，並呼籲為確保國家考試的正確性與公平性，應「慎選國內有關學者參與共同命題及決定評閱標準答案」、「建立人才庫，嚴格篩選，並定期更新，性別與校際，亦宜考量」⁹⁸、「有系統建立閱卷委員忠誠度與任事負責指數資料，以作為爾後聘任評閱委員的依據」、「個別閱卷委員平均閱卷使用時間，應有客觀的統計，例如採取類似儲值卡累計實際閱卷時間，然後再配合抽閱制度，以適度控制閱卷委員的最低品質要求」⁹⁹。所幸，此等建議業經考試院作成決議，並頒布相關規定，以資遵循。前者，如典試人力資料庫專長審查作業要點（2010.8.5）；後者，如典試人員服務紀錄作業要點（2010.8.5）。甚至，納入命題規則第10條第3項規定，命題委員或審查委員參與命題、審查工作之紀錄，依典試人員服務紀錄作業要點之規定辦理。今後配合線上閱卷制度的實施，應加強者仍在於閱卷委員專業能力的認定與責任感的考核，而後者似乎更應甚於前者。

九、應試科目應增加「法學方法論」或於既有科目適度納入「法學方法」的運用題目

誠如學者所言，法律可能被誤用或濫用，法律的誤用或係出於「無知」，濫用則源於「缺德」。「缺德」只能透過共識加以制裁，而「無知」則可以透過方法論加以紓解¹⁰⁰。又「法學的現代化，繫於法學方法的認識、接受與運用，不然，小則免不了各說各話，不能客觀嚴謹的論斷是非，大則免不了強詞奪理，根據主觀利益顛倒是非」¹⁰¹。根據作者近三十年來的觀察，即使不是因為國家法科考試題目偏重記憶或背誦，考生對試題的作答，也會偏重在記憶的複述，而缺乏充分的理解及作「法與時轉」，甚至兼顧當代社會重要價值的「活法論述」；有時候甚至根本缺乏處理法律問題時應守的「章法」（法學方法），在法的邏輯與價值的取舍及恰當融入上，無法適當呈現。考其可能原因，或係大學法律系未開設諸如「法學方法論」之課程¹⁰²，或係司法官考試缺乏諸如「法學方法論」的科目，甚至在各法科的命題與作答亦不甚要求「法學方法」的融入所致。個人建議即使應試科目無法增加「法學方法論」，亦宜於既有科目適度納入「法學方法」的運用題目，在所有法科作答上，亦應注意其作答時對相關法規範的選取（Rechtsfindung）、詮釋（Rechtsauslegung）、適用（Rechtsanwendung）與問題的處理（Fallslösung），是否充分適度運用法學方法。亦惟有如此，才有可能選拔出有能力正確而恰當解決個案問題的司法人才。

伍、我國司法官考選制度改革的建議——代結論

當代的司法環境與專制（帝制）時期，已不可同日而語。當代的司法人員似乎已經不需要為維護法律正義，而干冒生命危險與當權者抗爭。代之而起者，應該只消「不受利誘」，依法獨立行使職權即可。再者，曩昔的「舉賢良」制度，雖然與我國憲法第86條所揭櫫的文官體制、第7條（平

96. 關於外聘典試人員中少數欠佳表現的類型，詳可參見蔡志方，前揭（註64）報告，頁55，特別是附註124；蔡志方主持、蔡達智協同研究，考選部與外聘典試人員間法律關係之研究（先期研究），頁18-28，考選部委託（2012.8）。

97. 詳參見蔡志方，前揭（註64）報告，頁56，特別是附註128。

98. 詳可參見蔡志方，前揭（註64）報告，頁60及附註134。

99. 詳可參見蔡志方，前揭（註64）報告，頁61及附註137。

100. 類似見解，可參見李惠宗，案例式法學方法論，自序，1版1刷，新學林（2009.10）。

101. 引黃茂榮教授語，請參見氏著，法學方法與現代民法，增定6版，序，自刊（2009.8）。

102. 在內容與論述方法上，與「法理學」或「法哲學」，仍有差異。

等原則)及第 18 條(應考試服公職權)規定的精神與制度性保障,已不甚契合,但並非完全不能融入相關的考試內容,特別是經由遴選或甄試舉行者。至於昔日科舉選才的制度,今日已經演變為兼顧公平與效能的國家考試制度。因此,如何透過公平、公開的考試制度,選拔出幹濟的司法人才,為今之計,似乎僅需要改善考試的內容與方法即可。具體的建議如下:

在短程方面:① 應考次數應有所限制;② 法制人員(律師、司法官、法制行政)統一考試、分別任用;③ 申論式試題應採共同命題;④ 申論式試題宜採深度結合理論與實務的實例題型;⑤ 申論式試題應公布參考答案;⑥ 應嚴格管控閱卷委員的素質與服勤功績;⑦ 應試科目應增加「法學方法論」或於既有科目適度納入「法學方法」的運用題目

在長程方面:① 大學法律系大學部教育應轉型為學士後法學士;② 司法官宜增加曾任律師與大學教授者的比例。

**2013 公務人員考選制度
國際暨兩岸學術研討會論文集
(中文版)**

參、外交人員考選制度

對韓國新外交公務員任用制度時下的評論

吳成秀^{*}、鄭用德^{**}

董文君^{***} (中韓筆譯)

第一章 緒論

一個組織想達成目標、創造高度成果，最重要的因素就是人力資源 (Hitt, Biermant, Shimizu, & Kochhar, 2001；劉熊兆 (音譯)，2011)。特別是，「任用」不僅是人力資源管理的出發點，更是直接左右了人力資源管理的成敗 (金基泰 (音譯)、李東憲 (音譯)、趙豐順 (音譯)，2007)。進入 21 世紀後，國與國之間交流合作的領域愈發多樣化，規模也急遽增加，因此，任用優秀外交官的比任何時期來得更為重要。韓國的貿易規模在 2011 年已經突破 1 兆美元，包含美國在內，更與多國簽訂了自由貿易協定 (FTA)。各種跨國界的全球性議題增加了全球治理 (global governance) 的重要性，韓國也舉行了諸如 G20 高峰會和核安全高峰會等，在全球治理上的角色也逐漸增大。在如此外交環境變化之下，國家必須要補充擁有創意及能力的外交官，也因此產生了外交官任用制度改革的話題。

1968 年開始的外務考試，為過去 46 年間補充新外交官的主要管道。外務考試穩定提供了通過選拔的優秀人才，是對國家成長、補充外交需求上非常有用的任用制度 (金元培 (音譯)，2013)。然而，質疑「以背誦為主的筆試是否能選拔出符合時代潮流的人才」的批評聲浪也常常出現 (外交通商部，2011b)。尤其，2010 年李明博總統在青瓦台首席祕書官會議上曾指出，「透過一次的外務考試選拔外交官，這樣的方式是否不符劇變國際社會下的外交活動」，強力要求改善外務考試制度 (南宮旭 (音譯)，2010)。除了專業性的問題外，外務考試的純血主義也飽受批判。根據外交通商部委託首爾大學製作的報告 (2007)，外交通商部「相較於其他部會，考試出身的比例呈壓倒性地高，封閉的純血主義盛行，阻礙了能力導向，導致無法與其他部會調和、語學能力低落、服務國民的精神不足等問題。」

為了解決外務考試的純血主義，以及「選拔出擁有國際觀及綜合思考能力、判斷力的人才」 (外交通商部，2012，p.273)，2013 年廢除外務考試，改採「國立外交院制度」。新的外交官任用制度是否會比外務考試更好呢？本篇文章將對此問題做出回答。要評斷今 (2013) 年才導入的制度並不是件容易的事，本文將設定評斷任用制度的標準，並依照專家的意見進行對此制度的評價。本研究結果期許能在初期掌握新制度的問題點，並希望提供重要建議，期使制度更臻完善。第二章將介紹新的任用制度，在第三章將設定評價的基準，第四章進行評價，第五章總結。

* 韓國漢陽大學助理教授

** 韓國首爾大學教授

*** 國立政治大學韓國語文學系兼任助理教授、中國文化大學韓國語文學系兼任助理教授

第二章 新外交官任用制度

1. 外交官選拔過程概觀¹

新的外務公務員任用制度（包含錄用），大致分為兩個階段。第一階段為進入國立外交院的選拔考試，「國立外交院的外交官候選人選拔考試」由中央人事機關「安全行政部」主管，一年實施一次，共有三個關卡的考試。在客觀式為主的第一關考試中，將選出預定選拔人員 10 倍以內的合格者；在以論述為主的第二關考試中則是多出 1.5 倍；在最後一關的面試中，則將選出能進入國立外交院的最終合格者。第二階段是在國立外交院進行為期一年的外交官培育教育，會選出預定任用人數的 1.5 倍進入國立外交院，依照國立外交院的教育成績，選出最後的人員進行任用。

新制度與舊有制度最大的差異可視為是「選拔及教育順序的變更」。外務考試制度（舊制度）是先選拔後教育的系統，通過三關的考試之後，即可擁有準五級外務公務員資格，可進入研修機關（過去為外交安保研究院，現為國立外交院）進行研習。新制度則是先教育後選拔，以國立外交院結業的人為對象，依照成績序進行任用²。因此，在國立外交院接受教育的這段期間，身分是外交官候選人，而非公務員，給予約五級公務員薪水的 80% 作為津貼（國立外交院法施行令）。

五級外交官的任用者在最終選拔後，必須在外交部明定的期限內提交公務員任用體檢單。外交官任用體檢依照總統令「公務員任用之體檢規定」辦理。此規定中未提及身高及體重等，標準被認為相當寬鬆。³（公務員任用之體檢規定）

2. 國立外交院外交官候選人考試主要內容

甲. 募集領域多樣化

國立外交院的選拔考試分成三種：一般型、地區型、專業領域型。各種型態的選拔比例會隨外交人力需求變動，根據外交部表示（外交通商部，2011a），預計一般型占 60%、地區型 20%、專業領域型 20%。今（2013）年第一次實施的國立外交院考試預計選出一般外交 31 位、地區外交 8 位、專門領域 6 位。三種型態介紹如〈表一〉。

〈表一〉三種型態介紹

一般型	擁有戰略性實務能力的國際外交人才
地區型	熟悉地區形勢及該地區語言的專業人才 i) 中東 ii) 非洲 iii) 中南美洲 iv) 俄羅斯・CIS v) 亞洲 分為以上地區，依照各地區的外交人才需求，每年可能增加或刪減
專業領域型	熟悉國際通商等外交通商相關特定領域的專業人才 i) 軍備裁減及多邊安全機制（multilateral security） ii) 能源、資源及環境 iii) 國際通商及金融 iv) 開發合作 v) 國際法 分為以上幾種，根據各專業領域人才的需求，每年可能增加或刪減

資料來源：國家公務員任用考試綜合指南，2013

外務考試（舊制度）只針對外交通商職做選拔，其中一部分則開放給精通外語者。今（2013）年最後實施的外務考試最終合格的 37 位人選中，精通英文者有兩位、精通俄語者有一位。

1. 參考附錄圖片

2. 外交部表示：這不是「選出來的外交官」，而是「培養出來的外交官」。（外交通商部，2011a）

3. 2013 年 4 月公務員任用之體檢的指定醫療機關共計 338 處。任用者從中任選一個機關進行體檢，並未限制體檢次數。

乙．報考資格

以上三種型態共通的應考條件，第一：必須擁有韓國國籍，第二：須年滿二十歲⁴⁵；第三，外務公務員法第九條第二項的失格者，以及同法第二十七條達退休年齡（六十歲）者不得報考，且根據公務員任用施行令等相關法令，不曾被中止報考資格者。外務公務員法第九條第二項，不符資格的原因有（外務公務員法）禁止置產和限定置產等民法上無能力者，或是受刑責者（例如，判決受到監禁以上並且已執行完成，或是被判決無須執行刑責且未滿五年者）等，但不符資格的原因不包含身體障礙⁶。

一般型不限學位、經歷，任何人都可報考，但地區型及專業領域型則有學位、經歷及語學等資格條件。舉例來說，報考地區外交時，須有以下至少一個以上條件的經歷：1) 研究相關領域七年以上的研究者/工作者，2) 曾在相關領域擔任管理職兩年以上的研究者/工作者，3) 擁有相關領域博士學位者，4) 取得相關領域碩士學位後曾進行兩年以上研究者/工作者，5) 五級以上的公務員，並曾在相關領域工作兩年以上者等。此外，語學條件則須達檢定考試標準成績。

丙．考試項目

(1) 第一關考試

第一關的考試重點在於了解外交官候選人是否擁有能履行業務的基本判斷能力和思考能力等。考試項目包括公職適性測驗（Public Service Aptitude Test, PSAT）、韓國史、英語、外語選擇科目。公職適性測驗是選擇題型的筆試，分成論述、資料分析、狀況判斷。⁷其餘三個科目由檢定考試替代，只要達標準分數即可。例如，三種型態全都必須在國史編撰委員會主管的韓國史能力考試中取得二級以上，英文則需達TOEFL IBT83分以上（CBT220、PBT560以上）或TOEIC775分以上、TEPS770分以上。若是聽障人士，則不取聽力部分成績，其餘成績合格即可。⁸一般型和地區型雖然有外語選擇科目，但專門領域型在第一關考試中則無。第一關考試以公職適性測驗的成績為準，合格人數為最終預定選拔人數的十倍。

從第一關考試的科目看來，與舊有的外務考試、甚至行政考試、技術考試沒有太大差別。這是因為第一關考試比起外務公務員的特性，更著重在是否具備中堅管理者公務員必須具備的資質及能力。公職適性測驗在第一關考試中占有非常大的影響。公職適性測驗克服了過去高考的問題，旨在選出符合知識基礎社會的人才。公職適性測驗在2004年首次導入，是選用所有新任用管理者考試的必考科目。

(2) 第二關考試

第二關考試是論文型態的筆試，分為專業評價考試及學制統合論述考試兩種。其中專業評價考試僅一般型實施⁹，考試科目包含國際政治學、國際法、經濟學。目的在測驗應考者是否擁有成為外交官的各方面基礎知識。專業評價考試科目與（外語除外）外務考試第二關考試科目相同。

三種型態都要實施學制統合論述考試，由國際政治學、經濟學、國際法三個科目組成。透過各

4. 到 2008 年為止的規定是：20 歲以上、未滿 30 歲；2009 年起變更為 20 歲以上。

5. 法律上並未規定應考年齡，但 2011 年記者對進入國立外交院是否有年齡限制的提問時，外交安保研究院長（後改為國立外交院）李準主（音譯）答道：「沒有年齡限制。但若是年齡較高的情況，須向考官詳細說明，自己並不會因為年紀大而影響成為國立外交院生。」

6. 根據外交部任用負責人表示，通過外務考試並在職中的外交官中有輕度障礙者，七級外務領事職務也各別訂出殘障人士錄取名額。

7. 1)「論述」測驗句子組成、理解能力、表達能力、邏輯性思考能力、推理能力，2)「資料分析」測試統計處理及分析力、數值資料整理分析能力、資訊化能力，3)「狀況判斷」測試對狀況的理解能力、推理及分析能力、解決問題能力、判斷及下決定的能力。

8. 聽覺障礙 2、3 級的合格成績為 TOEFL CBT146 分、TOEIC385 分。

9. 地區及專業領域的應試者，在第三關專業面試中會接受相關知識的評價，所以省略專業評價考試。

種提供的資訊為基礎，測試出應試者是否不僅擁有知識，更擁有分析問題的能力、宏觀的思考力、邏輯力、解決問題的能力、下決定的能力等各種外交官必備的各種能力。學制統合論述考試與國立外交院考試一樣，是全新導入的科目。第二關考試的合格人數為最終預定選拔人數的1.5倍，一般型依照專業評價考試及學制統合論述考試的成績高低依序錄取，地區型及專業領域型則依統合論述考試的成績高低順序為準選拔合格者。

(3) 第三關考試

第三關考試分為人格面試、能力面試、專業性面試三種面試。人格面試以自我介紹等為基礎，著重於應試者是否擁有外務公務員的精神及倫理觀念等。¹⁰能力面試分為個人能力面試和團體能力面試。個人能力面試透過製作及發表有關外交課題的報告檢測應試者，團體能力面試則是在外交協商現場等特定狀況下，透過團體討論來檢測應試者是否具有外交官必備外交能力。專業性面試僅限地區型及專業領域型實施，旨在測試應試者是否擁有該領域的專門知識及能力。地區型的專業性面試中會對應試者進行該地區第二外語的能力檢測。目前，尚未具體建立面試官成員及面試時間相關事項，原有的外務考試似乎可參考。外務考試中，面試官三人為一組，由兩位民間專家（一位外交專家，一位教育及行政、任用專家）和一位外交部公務員（以局長階級為主）組成。外務考試的面試時間：團體討論90分鐘、外語討論40分鐘、個人發表20分鐘、個別面試30分鐘。

丁. 均衡的人事制度

為提高公職組成的多樣性及代表性，韓國政府持續努力中。為了擴大這段期間以來受到忽視的女性、殘障人士、科學技術人力、地方人才，政府導入並實施各種制度（安全行政部，2013b）。其中同樣適用於外務公務員任用的有「兩性平等任用目標制」和「地方人才任用目標制」。兩性平等任用目標制為解決不均衡的男女比例，因此制定最低男女錄取比率制度。意即，為了使公務員任用考試中不論是男性或女性合格者不超過七成，當男性或女性合格者未滿三成時，將從該性別中之合格者補齊。五、七、九級公務員公開競爭任用考試中，只要錄取五位以上合格者的單位均為實施對象。地方人才任用目標制是為了擴大除了首爾地區之外的人才公職任用機會，從2008年起導入，包括國立外交院外交官候選人考試，以及五級公開任用考試，預定選拔人數為10位以上之單位均為實施對象，為使地方人才的任用人數達到任用目標的20%以上新制。2013年初次實施的國立外交院第一關考試合格者中女性占了60.6%，所以不採用兩性平等任用目標制；但一般外交領域則適用地方人才任用目標制，增加了四位合格者（李尚連（音譯），2013年）。

3. 國立外交院教育及最終任用者之選拔

新外交官任用制度與原有的外務考試不同點在於，新的外交官任用制度會在國立外交院實施外交官培養教育，從結業者中選出最後的任用對象。國立外交院的教育是為期一年的課程，共三學期的整天（9:00-18:00）課程。國立外交院課程的特色為，減少既存的黑板授課，增加研討會、角色扮演(role play)等課程，強化參與性教育，藉此培養人員的專業性。此外，為了使複雜的現實外交更容易被理解，預計請二到三個領域的教授合作進行團隊教學(team teaching)。選定外交部實際案例為主題，從提出問題到製作最終報告和評價，實施以現場為中心具有臨場感的教育。另外，國立外交院表示，尋求與國際機構及與外國的外交官教育訓練機關合作，預計提供更加先進的教育。根據報導，國立外交院有「與聯合國訓練研究所(United Institute for Training and Research)連結，

10. 根據外務公務員法第九條第一項規定：「外務公務員須有透徹清晰的國家觀及使命感，需任用擁有可勝任該職務的資質適合人選。」明確表示了國家觀在「任用」此一環節上為相當重要的因素。

將朝鮮半島相關的外交案例直接轉化為教育課程，並藉由參與各種國際機構的短期研修課程提高學生的多邊外交能力」的計畫（金承勳（音譯），2012）。如國立外交院法實施令第五條第二項的規定，國立外交院的教育視奠定國家觀及公職價值為極其重要的教育目標。第三關面試中雖然已對應試者的國家觀進行測試，但研修過程中的國家觀教育則被認為會相當具有成效。結束一年的教育課程後，會透過綜合評價，進行五級外交官任用對象的最終選拔。綜合評價包括出席率、學習態度、學科成績、綜合考試成績、外交能力達成程度等。

第三章 設定國立外交院制度評價的基準及評價方法

1. 評價基準（evaluation criteria）

目前並無特別為了人事行政任用制度進行評價而設立的基準或指標。然而，人事行政的中心價值大部分也可適用在任用制度上。Klingner et al.（2010）說過，人事行政最重要的價值就是：政治回應（political responsiveness）、效率（efficiency）、職員的權利保護（employee rights），以及社會公平（social equity）。根據這些價值，Klingner et al.（2010）分別說明如下—所謂「政治回應」指的是：在任用過程中須考量個人忠誠心、政治意志；「效率」則是指依照候選人的能力和成果為基礎，以進行人事決定；「職員的權利保護」是指當任用保障（job security）受到威脅、或履行業務時遭到政治干涉妨礙或恣意的處置時，對職員的保護；「社會公平」則表示在政府工作的公務員必須能代表社會各種團體。

劉敏峰（音譯）、朴勝民（音譯）（2013）也曾提及國家公務員法的總則「本法…人事行政的…期許公平性之外…並以行政的民主性及效率性營運為目標。」（p.45），效率、民主性、公平性及公務員的權益保護被視為人事行政的理念。李昌吉（音譯）（2013）曾說「合理性」是人事行政必須追求的代表性價值，合理性的附屬概念則有效果性/效率性、權益保護/公正性、民主性、社會公平，以及可預測性/透明性等五種。另外，Brewer and Selden（2000）提出：現有的研究對組織成果的組成因素定義過於狹隘，且過於以效率為主進行判斷。他認為，為了判斷組織成果，須考量效率性、效果性及公正性，並以此為基礎對美國聯邦政府機關的組織成果下了判斷。

以上提及的人事行政理念/價值，在任用時雖然也相當重要，但本研究將依照 Klingner et al.（2010）和劉敏峰、朴勝民（2013）提出的四種價值（職員的權利保護除外）—公正性、專業性、多樣性—作為進行評價的根據。如 Klingner et al.（2010）所說明，在人事行政部分，效率性是包含以能力和成果為基礎的人事管理的概念，但在任用層面上，則可以解讀為「專業性」。劉敏峰、朴勝民（2013）引用國家公務員法，將「公平」作為「公正性」的意義使用。多樣性通常是與民主性相關的概念，然而依照 Klingner et al.（2010）的說明，則更接近社會公平概念。

2. 評價方法

由於這是今（2013）年才導入的制度，現在（8月份）也才剛結束外交官候選人第一關考試，要尋找對此制度進行評價的方法並不是件易事。由於不是針對制度營運的實際狀況來進行評價，而是對制度本身進行評價，因此我認為聽取人事行政專家的意見是最適當的方法。為進行本研究，從2013年6月24日開始到7月6日為止，與六位專攻人事行政的學者進行了電話訪談或面對面訪談，請求專家依照三個標準對新的外交官任用制度進行評價。

第四章 評價結果

1. 公正性

政府政策必須公正。尤其在任用過程中，公正性的重要已無須再強調（e.g., Gilliland & Steiner, 1999；孫明九（音譯），2006）。對於新的外交官任用制度，專攻人事行政的專家們都指出公正性方面可能會出現問題。第三關面試時，三種型態的應試者都須經過人格面試及能力面試，其中也包括了以應試者自我介紹為基礎的個別面試。專家表示在此一過程中可能產生公正性的問題。

過去外務考試的第三關面試是匿名 (Blind) 面試。面試官不會知道應考者的出身學校或第二關考試的成績。完全根據面試情況進行最終合格者的選擇。因此被稱為匿名 (Blind) 面試。但是現在，面試官接觸了應考者自我介紹後再進行面試，這就發生了令人產生疑慮的空間。（專家 A 訪談）

面試方法變更後令專家們憂慮是否會失去公正性，產生這樣憂慮的理由與外交部在任用時的負面形象有關。2010 年發生的外交部特任事件¹¹ 似乎助長了外界對外交部實施面試的公正性變得更加敏感的現象。

柳明桓長官女兒特任事件時曾被提出的質疑之一就是：五位面試官中有兩位是外交部高層公務員，是否真的能公正進行面試？外務考試第三關面試有三位面試官，其中一位是外交部公務員。國立外交院考試應該也是一樣。若先得知了應考者的相關資料再進行面試，這可能會產生公正性的問題。（專家 B 訪談）

訪談的對象大多對新制度的公正性採批判的角度，而批評的重點就在於，新導入的任用制度將會使特定團體變得更為有利。專家一致指出了這是如同外務考試二部制度的弊端¹²。

要符合地區型或專業領域型要求資格條件的人究竟能有多少？結果還不是海外經驗豐富的外交官子女們佔優勢嗎？這已經是外務考試二部考試中已經歷過的問題。（專家 C 訪談）

專家們表示，比起考試過程中的公正性問題，考試制度本身的問題更令人憂心。過去為克服司法考試制度的弊端，而導入了法學專門研究所制度，但因為必須繳交高額註冊費，反而讓沒能力負擔的平民階層變得更弱勢，連成為法律相關從業人士（法官、檢察官、律師）的機會都被剝奪了。對新制度的憂慮似乎也受此事件影響。

公正性不可被狹隘解讀。如果任用制度設計讓特定階級占優勢，這就太不公平了。新導入的國立外交院考試制度就有這樣的面向。隨著司法考試制度改變為 law school 制度，現今更必須謹慎避免傳出「英雄就怕出身低」這樣的批評聲音。從此角度我個人希望外務考試能和國立外交院考試制度一起實行。（專家 A 訪談）

訪談對象中半數專家希望國立外交院考試制度能與外務考試制度並存，六位中全部（雖然憂慮的程度不同）都對公正性持有疑慮。

11. 此事件的說明如下：2010 年當時在職中的外交部長官—柳明桓長官—的女兒參加五級特別任用，經過書面資料及面試後取得最終合格，但此過程被懷疑是否擁有特權，因此應考的女兒被取消考試，劉明煥長官也從該職位退下。

12. 外務考試二部考試在 1997 到 2003 年實施，在國外修習小學以上的正規課程達六年的人即擁有應考資格。這對外交官或商務駐外人員的子女有利，曾引發不平等的爭議。而事實上，外務考試二部考試的合格者確實有 41% 是前職或現職長官、次長及三級以上高層外交官的子女（金英植（音譯），2010）。

2. 專業性

廢止外務考試並實施國立外交院制度，最直接的原因就是為了提高專業性。專家們一致認為新的制度能對專業性方面有所改善。首先，專家們評價：由於型態多樣化，選拔擁有各領域專業性的候選人變得更容易了。

我認為這確實比外務考試更能培養專業性。外務考試時只有外交通商職位一種。雖然也有選拔精通語言者，但比重沒占多少。新的制度不只有一般型，還有地區型及專業領域型，應該可以選出對該地區或該專業領域擁有豐富知識及經驗的人。（專家D訪談）

外務考試時是人人都可以應考，但新的制度只有擁有幾個領域的學歷或經歷的人才能應考。也就是將會有很多外交部所說的「民間專家」來應考。如此一來也對專業性會有幫助。（專家A訪談）

認為國立外交院外交官候選人考試方式的變化，對提高專業性方面擁有正面的影響。

每當提到外務考試制度改革時，總會出現「背誦為主的考試制度是否能選出符合時代變化的人才」的疑問。第二關考試的學制統合論述考試或面試方法與以往的背誦考試不同，是測驗應考者是否擁有綜合思考能力的型態。我認為這對評價專業性的部分更有幫助。（專家E訪談）

此外，肯定國立外交院的教育課程能更有效地培養專業性的意見相當多。外交部也持續透過報導資料及訪談，強調國立外交院教育的重點在於培養專業性和提高實務能力。

我認為課程將會非常具有實質性。這也是建立國立外交院的原因。據我所知，國立外交院的機能增強了不少。不只擴充教授群，教育方式也有別以往，改走實務為中心。（專家C訪談）

此外專家也認為，相較於過去的外務考試，結束國立外交院的教育後，選拔最終任用對象將對提高專業性有幫助。

外務考試時，最終合格者會在外交安保研究院接受為期三到四個月的職務教育。然而國立外交院的制度是在國立外交院進行為期一年整天制的課程。而且，以準五級公務員身分接受教育，和以外交官候選人的身分（且未保障最後是否任用）接受課程，這是兩種完全不同的狀態。我認為教育的效果會更高。（專家B訪談）

在專業性方面，所有專家都對新的制度採正面態度。然而專家中也有人對強調專業性抱著持疑態度，也有主張任用外交公務員時，需著重多樣性甚於專業性的見解。

3. 多樣性

專家對新制度在多樣性的評價相當兩極，部分認為國立外交院的制度對提高多樣性有正面影響；另一方則認為新的制度跟外務考試制度比起來是開倒車。採正面評價的專家們認為募集領域相當多樣化。

外務考試合格者的同質性相當高，因為合格者都將出任同一職位。出身的學校也侷限在幾個學校。相較之下，國立外交院制度另外選拔地區專家和擁有特定領域專業性的人，因此我認為新任用的外交官多樣性會比之前高。（專家F訪談）

相反的，持負面評價的專家們則憂慮：新的考試制度會比外務考試侷限應考者的資格或身分。

符合考試要求的資格、經歷的人非常侷限。因此我認為報考者會減少，結果會導致多樣性減弱。（專家 C 訪談）

所謂多樣性除了應該依照男女比例之外，各地區、各學校、各所得水準是否平均來判斷。從這樣的角度來看的話，國立外交院制度的多樣性並未改善。報考專業領域的人已經是既得利益階層的人。如同「隨著 law school 制度引進，低所得階級想成為法律相關從業人士（檢察官、法官、律師）變得比以往更加困難」一樣，我認為國立外交院的制度也只對特定階層有利。（專家 A 訪談）

訪談中有位專家對國立外交院制度在多樣性層面感到相當可惜，並說明了多樣性重要的原因。

國立外交院考試制度只對部分階級有利。必須開闢一條能讓社會各階層人士都有成為外交官機會的通路。任用外交官時最重要的就是對國家的忠誠和態度。專業性在合格後透過教育，或透過履行職務，都可以充分培養。照現在的制度走，將很難達到外交的平衡點，當然多樣性也會更加低落，必須讓各種具利害關係的勢力得以成為外交公務員。（專家 A 訪談）

綜觀專家們對多樣性的意見：如果將焦點放在任用方法本身，國立外交院的制度確實改善了多樣性；但若將多樣性的概念擴大來看，則反而比之前更加減少了平民階級成為外交官的管道。

第五章 綜合評價及結論

從專業性方面來看，新的外交公務員任用制度比以前更加進步；但從公正性和多樣性方面來看的話，則很難下評斷說新制度是正面的。由於廢除外務考試、導入國立外交院制度最重要的原因是為了選出符合時代變化、兼具創意及專業性的人才，因此國立外交院的制度可視為與原本的目的相符。然而考量到韓國國民對公正性相當重視，並且強調多樣性的立場時，制度仍有改善的空間，以後在制度的實行上更需留心這些問題。

公正性、專業性、多樣性這三種價值都非常重要。有時會有為了強調其中一個，反而使另一個萎縮的取舍關係（trade off）。也就是說，強調專業性時則可能使公正性和多樣性弱化，而強調多樣性又可能損害專業性或公正性。從美國人事行政發展過程來看，強調民主性的分臧制度被強調專業性的實質主義取代，其後，強調民主性的公平分配措施（affirmative action）再被導入人事行政中。由此我們可以了解到，人事行政追求的價值並不會一成不變，而會隨時代變化。因此實施國立外交院制度時，必須以此為鏡，努力使各種人事行政的價值能和諧並行。

國立外交院制度雖然今（2013）年首度導入，但已有各種問題被提出。劉熊兆（2011）指出，從國立外交院結業的人一律任用為五級公務員，有重蹈外務考試純血主義覆轍的可能。理論上雖然說的通，但考量到我國強烈階級制的傳統，任用職等的多樣化很難被視為是可嘉許的。此外，他也提出，必須籌劃活用針對從國立外交院課程中結業卻未能受任用的人力的方案。筆者認為這是非常適切值得思考的問題。好的制度不一定能保障「任用」絕對是成功的。比起制度本身，如何實施制度更為重要。活用制度的優點，持續改善制度的問題是為上策。

<附錄 1>

新任外交官選拔制度流程

一般型	精通外語者	各領域專家	* 為改善選拔制度，以下內容日後仍可能修改			
外交官候選人選拔考試			國立外交院			最終選拔
第一關 書面審查	英文 （認證成績）	公職適性測驗 （PSAT）	入 學	集中實務教育 一年三學期 英文授課	結 業	五級外交官
	第二外語 （認證成績）	韓國史 （認證成績）				
第二關 筆試	專業評價考試	案例改善論文				
第三關 能力評價	參考資料 （學業成績、自我介紹）	深層能力評價 （四天，模擬協商等）				

2013 年度外交官候選人預定選拔人數及考試科目

選拔領域		預定選拔人數	預定任用人數	考試科目			
				第一關考試		第二關考試	
				必考 (5)	選擇性 (1)	專業評價 (3)	統和論述 (2)
一般外交		31	28	論述領域， 資料分析領域， 狀況判斷領域， 英語（以英語能力 檢定考試替代）， 韓國史（以韓國史 能力檢定考試替 代）	德語、法語、俄語、 中文、日語、西班牙 語其中一項（以外語 能力檢定考試替代）	國際經濟 學，國際 法，經濟 學	學制統合論述 考試 I，學制 統合論述考試 II
地區 外交	中東	2	7	"	阿語（在第三關考試 進行評價）	無	學制統合論述 考試 I，學制 統合論述考試 II
	非洲	2		"	法語（以外語能力檢 定考試替代）		
	中南美	2		"	西班牙語（以外語能 力檢定考試替代）		
	俄羅斯 CIS	1		"	俄語（以外語能力檢 定考試替代）		
	亞洲	1		"	馬來西亞 - 印尼（在 第三關考試進行評價）		
外交 專業	軍備裁 減，多邊 安全機制	1	5	"	無	無	學制統合論述 考試 I，學制 統合論述考試 II
	能源、資 源、環境	1		"			
	國際通商 及金融	1		"			
	開發合作	1		"			
	國際法	2		"			
外交 專業	軍備裁 減，多邊 安全機制	1	5	"	無	無	學制統合論述 考試 I，學制 統合論述考試 II
	能源、資 源、環境	1		"			
	國際通商 及金融	1		"			
	開發合作	1		"			
	國際法	2		"			

參考文獻

- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting *organizational performance in federal agencies*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 685-712.
- Gilliland, S. W., & Steiner, D. D. (1999). Causes and consequences of applicant perceptions of unfairness. In R. Cropanzano (Ed.), *Justice in the workplace* (Vol. 2). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Hitt, M. A., Biermant, L., Shimizu, K., & Kochhar, R. (2001). Direct and moderating effects of human capital on strategy and performance in professional service firms: *A resource-based perspective*. *Academy of management journal*, 44 (1), 13-28.
- Klingner, D. E., Nalbandian, J., & Llorens, J. (2010). *Public personnel management: Contexts and strategies* (6th ed.). New York: Pearson.

公務員任用之身體檢查規定

國立外交院施行令

- 金基泰，李東憲，& 趙豐順（2007）。人力資源管理，人力資源管理成果，以及組織成果的關係之研究。韓國經營學會統合學術發表論文集，單行本，p1-58。
- 金承勳（2012年6月26日）。代替外務考試的外交學院是什麼？
- 金英植（2010年9月6日）。外務考試2部，合格者22名中有9名為外交官子女。東亞日報。
- 金元培（2013年6月12日）。甚至選出UN總長的外務考試，實施45年之後，即將廢止。中央日報。
- 南宮旭（2010年1月25日）。僅憑一次外務考試選拔外交官是一大問題。中央日報。
- 首爾大學（2007）。強化外交人力之能力所作的人力診斷研究。
- 孫明九（2006）。於韓國從事公益活動動機之相關研究：以首爾市瑞草區廳的公務員為例。韓國行政學會統計學術發表論文集，2006 單行本，P1-24。
- 安全行政部（2013a）。國家公務員任用考試綜合說明簡章
- 安全行政部（2013b）。均衡人事情報 Retrieved 2013年6月25日，取自 <http://www.mospa.go.kr/gpms/>
- 外交通商部（2011a）。國立外交院外交官候補者選拔考試（案）說明會資料。
- 外交通商部（2011b）。外務公務員法部份改制法律案之主要内容。
- 外交通商部（2012）。2012 外交白書。
- 外務公務員法
- 劉敏峰，朴勝民（2013）。韓國人事行政論。首爾：博英社。
- 劉熊兆（2011）。國立外交院設立與新規外交官任用制度發展方向。《議題與論點》272 號。
- 李宗煥（2011年7月29日）。明年開始營運的國立外交院展現嶄新面貌。EXPONEWS。
- 李昌吉（2013）。人力資源行政論。首爾：法文社。

譯註：韓國人名皆為音譯。

遴選新加坡外交官：如何在風雲詭譎的 國際情勢中籌謀進退空間、突破自身條件以開創新局

陳慶文*

一、政治與後殖民國家建國

1819年英屬東印度公司在新加坡設立貿易港口，英國承認新加坡為自治政府（1959-63）。1963年與馬來亞聯合邦、沙巴以及沙勞越組成馬來西亞聯邦（1963年9月－1965年8月），1965年9月脫離馬來西亞聯邦，獨立建國。

二、小國外交政策

小國在先天條件下擁有相同特定問題和共同利益，例如環境條件和經濟弱勢。小國需要透過平台來建立共識和探討共有的議題，並藉此在聯合國與其他多邊組織裏能有更具影響力的發聲，1992年新加坡在紐約成立非正式組織「小國論壇（FOSS）」，會員以非意識形態為主，無需相同的地理條件，目前已涵蓋了105個國家，每年舉辦數次會議，以討論小國共同關切的問題。

三、獨立以來的外交政策

外交政策優先任務係力求廣泛的國際認同，藉以鞏固新加坡的獨立自主，1965年9月21日新加坡加入聯合國，致力於展現國家的獨立狀況，營造新加坡身為獨立國家的形象（儘管是一個城邦小國），獨立時並無本國軍力，必須謹慎防範來自其他國家的軍事壓力；政策及外交讓新加坡保有施展空間，藉此免於被他國孤立而成為情勢動盪的地區。

四、外交政策原則

- （一）新加坡與鄰國，區域和國際強權建立良好穩定的關係，互惠互利，互相尊重，藉著多邊組織和國際法規，來建立及保障新加坡在政治、外交和經濟方面的發展空間。1973年新加坡前外交部長拉惹勒南曾說「偉大的強權有如太陽，其存在即能產生吸引的動力。然而宇宙間若存有數個太陽，那麼！渺小的行星們，便能在交互的引力與反引力之間，藉由巧妙的平衡，而運行自如。...」
- （二）實用主義政策：對於國家自身的限制和侷促抱持堅決且實際的態度，不受外來力量影響。2008年新加坡前總統塞拉潘納丹曾說：「在處理外交關係時，我們不感情用事，不受意識形態影響，也不被幻想蒙蔽。實用主義不代表與理想主義或理想的願景完全切割。對於小國而言，它在外交關係中是不可或缺的。我們必須聚焦於自身有限的資源，把心力放在值得被重視的國家。」
- （三）即使新加坡處於危機關頭，也要堅持不結盟的外交政策。
1965年新加坡前外交部長拉惹勒南曾說「.....不結盟政策並不代表新加坡不能分辨情勢的

* 新加坡管理大學法學院副教授

對錯，也不代表我們會因為害怕冒犯其他會員國，而避免表明自身立場，即使對於關係良好的會員國也是如此。」

（四）新加坡意識到國家自身的弱勢，與瞬息萬變的世界保持連結，同時保有自身的獨特性（“這世界對你並不虧欠”的心態）。

五、新加坡國情概況

（一）2013年6月為止，新加坡有540萬人口，包含340萬本國公民與53萬永久居民，面積716平方公里，人口密度每平方公里7,540人。出生率1.29%，青壯年平均年齡38.9歲；平均壽命82.3歲（男：79.9；女：84.5），國內人均產值（GDP）：65,048新幣。

（二）人種組成（1990-2012）

表：1.3 居住人口種族統計表格

年	人數（'000）					比例（%）				
	總數	華人	馬來人	印度人	其他	總數	華人	馬來人	印度人	其他
1990	2,735.9	2,127.9	384.3	194.0	29.6	100.0	77.8	14	7.1	1.1
2000	3,273.4	2,513.8	455.2	257.9	26.4	100.0	76.8	13.9	7.9	1.4
2010	3,771.7	2,794.0	503.9	348.1	125.8	100.0	74.1	13.4	9.2	3.3
2011	3,789.3	2,808.3	506.6	349.0	125.3	100.0	74.1	13.4	9.2	3.3
2012	3,818.2	2,832.0	509.5	351.0	125.7	100.0	74.2	13.3	9.2	3.3

備註：2003年後離開新加坡超過連續12個月之居民不包含在此統計年份中

（三）宗教組成（2010）

表 1：15 歲以上居住人口的宗教信仰表格

宗教	百分比	
	2000	2010
總數	100.0	100.0
佛教與道教	51.0	44.2
佛教	42.5	33.3
道教	8.5	10.9
基督教	14.6	18.3
伊斯蘭教	14.9	14.7
印度教	4.0	5.1
其他宗教	0.6	0.7
無宗教信仰	14.8	17.0

（四）經濟數據

GDP（2012）：3455 億新幣；GDP 實際增長率（2012）為 1.3 %；貿易總額（2012）：9849 億新幣。

* 出口：5103 億新幣；* 進口：4746 億新幣

新加坡總貿易額是國內生產總值的 3 倍，足見開放外商貿易和投資的重要性。

六、外交部的願景與使命

（一）外交部的願景

成為保障並增進國家利益的優良外交部

（二）外交部的使命

1. 建立及實施能夠增加國家利益的外交政策
2. 友善外交，在國際組織裏成為堅強可信任的會員國，並與其他國家分享自身發展經驗。
3. 為國內和身在國外的新加坡公民提供高效、靈敏的領事協助。

七、外交部的價值

（一）責任：效忠國家、奉行外交部使命。

（二）準則：奉公守法、尊敬並重視每個人的付出。

（三）專業：以工作為榮，提供意見時保持客觀的態度、機靈應變。

（四）團結：外交部對內團結一致，對外與其他組織合作以達成共同目標。

八、新加坡外交部組織編制（2013年7月24日版本）與外交官遴選

（一）組織編制

Minister外交部部長

Second Minister外交部次長

Senior Minister of State國務資政

Senior Parliamentary Secretary國務次長

Permanent Secretary 常務次官

Ambassadors at Large無任所大使 / Senior Advisers外交顧問

Deputy Security (SEA + ASEAN) 副部長（東南亞，東協） / Deputy Security (Asia Pacific + IOs) 副部長（亞太地區，國際組織） / Deputy Security (international) 副部長（國際事務） / 副部長（管理部門） / SMA

11個負責政經事務的辦事處；7個負責國外事務的辦事處，包括協議，調解事宜，以及技術支援等等。

由人力資源處及外交研究院共同負責人事訓練；三分之一外交部人員經手48件國外事務。另外，有43個非公民的高階行政人員及大使常駐新加坡，以及30個駐外榮譽領事，總領事。

辦事處

SEA I東南亞地區I

SEA II東南亞地區II

ASN東南亞國家協會

IE國際經濟

IO國際組織 /

AM美洲

ANZP澳洲，紐西蘭，大洋洲

EUR歐洲

ME中東，北非，中亞

NEA北亞

SAA南亞，撒哈拉以南非洲

CON外交協調

SMA責任也涵蓋物業管理與發展 /

PAD公眾事務

PRO草案協議

IMD資訊管理

IAU內部審計

CAD企業事務

HRD人力資源

TCD技術合作

CCO氣候變遷

DA外交研究院

(二) 外交部門的職位

1. 外交官：政治與經濟、實務與企業服務

2. 外交行政專員：外交技術暨行政支援人員

(三) 外交官遴選

1. 你是外交官嗎？

外交官，簡單的說就是執行外交任務的人，源自希臘文中的 “Diploma”（加倍及摺疊文件兩次，透過該項權限以確認：公文，官方文件或特許狀等）。1917年薩道義爵士認為「外交」係“以智慧及手腕來建立或經營獨立國家間的官方關係，有時甚至可以延伸至與從屬國間的關係。更扼要的說，就是以和平的方式，進行兩國之間的交易。

2. 外交官遴選

搜尋傑出的新加坡人擔任外交官是十分迫切的，其甄選過程嚴謹，要求嚴苛且競爭激烈。

3. 資格要求

- (1) 熱衷於公共事務的新加坡人。
- (2) 最好擁有二等一級榮譽學位或同等之學歷。
- (3) 不限科系，但須對國際事務與國內事務深具興趣。
- (4) 具備優秀的寫作技巧及口語溝通能力，極佳的理解力以維持有效的工作關係，良好的規劃和組織能力，分析能力強且有概念的多才多藝畢業生。
- (5) 能夠接受海外工作所面臨的挑戰。海外據點需要的是身心靈活，多才多藝，足智多謀，且對新加坡的國家利益有清楚認知的人。必須能夠應付頻繁的變化並且在多元文化的社會環境中生活。
- (6) 儘管各部會都會舉辦自己的甄選考試，如筆試、面試、情境測試等等，外交部的甄選考試和其他公務人員考試不盡相同。
- (7) 外交部的甄選考試由各種測試組成，由考試來判斷申請者是否適合且有能力勝任

這份工作。

- (8) 外交部同時提供大學部獎學金（需服務回饋）來吸引有才華的申請者加入外交部的行列。

4. 菁英制

任人唯賢的原則為新加坡的治理精神及社會基石，是個依據個人成就與能力來陞遷的體制；新加坡是個以考試為基礎的菁英領導社會。「任人唯賢」的定義在不斷的重新定義下演變擴張。

5. 菁英制：超越考試

- (1) 公務員治理新加坡所使用的現有技能，需要新技能的互補。舉例來說，僅有優越的政策制定技能是不夠的，現今的公務員需要切身參與並諮詢大眾的意見，還需與民衆交流以有效的溝通政府政策。
- (2) 我們的教育體制已慢慢意識到培育學生整體能力的重要性，而非培育只會讀書考試的孩子。
- (3) 如在心靈訪談和心理測驗的使用下，公共服務委員會得以更容易判斷我們應徵者的其他能力。諸如領導能、智力、個性、人際關係、溝通能力以及抗壓力等。
- (4) 2013年9月公共服務委員會主席Eddie Teo曾說：「儘管有了這些工具的幫助，面試依然是門藝術。公共服務委員會的委員必須由應徵者的整體素質來判斷其是否合適，而當中最重要的就是誠信以及衷心服務新加坡及新加坡國民的真誠承諾。」
- (5) 公共服務委員會必須能夠察覺並揪出那些偶爾興起，玩弄體系以騙取獎學金的應徵者。
- (6) 多元化：避免團體思維

價值提升與勢在必行的多元化

2013年9月公共服務委員會主席Eddie Teo曾說：「近年來隨著人口結構與教育制度的改變，我們國內所面臨的問題越來越複雜，多元化的需求也越來越大。我們需要多元的公共服務以避免『團體思維』，欣賞新加坡多元人口的需求，就如同政府正在改變治理新加坡的方式，政府官員們正在學習如何管理熱血又愛發聲的年輕一代公務員。然而，若是意見分歧的人在體制內無法獲得尊重，那些顛覆傳統，勇於質疑者不受重視與賞識，則公共服務委員會致力於使公共服務更具多樣性與多元化的努力也將徒勞無功。」

- (7) 特質（無法測得）

個人特質如：耐性、穩定、謙虛、同情心、幽默感以及人際關係等都非常重要，因為外交的本質就是人與人之間的關係。外交官需對其轄區的人、事、物與文化風情有一探究竟的興趣。

外交部希望外交官具備的其他特質有：A、愛國心與使命感。B、社交與談判能力。C、正直且誠實。D、適應力與冒險精神。E、能在壓力下工作的能力。F、企業家的頭腦。G、良好的管理能力。H、與外交部同仁團隊合作，與整個政府一同打拚。

九、新加坡人不願赴海外工作？

2013年9月李顯龍總理曾說：「新加坡人並非如雇主們所企盼的，樂於奔赴海外…我們需要願意到海外工作的人，儘管有些駐地難免艱苦些，我們應抱持著那裏有機會就去那裏點燃火花的精神。」

（一）外交官要超越技術官僚常識、超脫禮節

2008年塞拉潘·納丹總統曾說：「外交官若要做好外交工作，必須先清楚了解新加坡的核心利益是什麼。大國可以偶而花費時間在解決不了的問題上，但小國沒有這種本錢，因為追逐不存在的幻影是既危險又浪費資源的事。我們日漸以國際化的視野來制定國內的政策與策略，因此外交官不但要知道國內的重點政策，還須開發如『能源安全』與「氣候變遷」等具有競爭力的新領域，儘管這些領域由其他政府機關負責，如此一來必可提升新加坡在國際間的整體利益。」

又說：「我們的外交官必須銘記外交部不僅只是友善，外交辭令只是手段而不是目的。外交官不要把手段和目的搞混了，其他國家常常試著以各種手段來說服我們，希望我們將『特殊關係』與『歷史淵源』納入考量。很多國家為推動其國家政策，會不斷強調道德層面及其所付出的努力，我們不能被誘惑。每一位外交官的目標就是爭取及捍衛自己國家的利益，我們不需要為捍衛國家的利益而感到為難。」

（二）外交策略與國內政策

2013年9月Bilahari Kausikan特使曾說：「1、新加坡的國內政治越來越複雜，外交政策遲早會成為國內辯論的主題。但這並不是件壞事而是一項關鍵性的條件，在全國一致的範圍內，外交政策在小國所嚮往的理想及不可行的架構下進行討論。然而，這在理想的情況下已屬不易了，對年輕的國家而言更是困難重重。2、我往往看到一些不相關或不可行的政策被視為榜樣，我看到我們的弱點被淡化忽視，我只看到一些對於現實公民社會和其他領域略懂皮毛的人在訂定外交政策。3、最危險的是我已經看到一些初步的徵兆，那些拒絕以外交政策作為黨派政治工具之人的失敗徵兆，雖然還不明顯，但可惜，錯不了。4、不論對政府有多麼不滿，或是多麼渴望改變，新加坡人都不應該忽略一句有些過時卻又帶點道理的古老格言：『國內政治應止於水之濱。』即使強權大國也因無視於此而付出令人懊惱的代價，對小國而言更有可能帶來致命的影響，幸好目前的情況還不至於無可逆轉。」

十、結論

- （一）公營部門與私營部門的人才搶奪大戰。
- （二）外交官對於某些領域務必博學多聞，要能察覺外交事務與國內政策間的交互影響，機靈經營人際關係並時時留意機會（政治和經濟方面）。
- （三）不斷增長的軟實力意義，尤其是小國。
- （四）甄選體制必須發展並具備彈性，才能選賢舉能，讓外交人才適得其所，以提升向心力，這是攸關真實存在的一項挑戰。

法國外交人員考選制度

Gerard Marcou* 報告

李鐸澂** 口譯

法國外交人員在法國公務員占重要地位，事實上，法國有全球第三位的外交隊伍，僅次美國、中國。法國有 163 所大使館及很多國際上常設的組織。2008 年法國外交政策就以推廣法國外交單位在全球普遍設立為目標。即使預算受限，法國仍繼續投資外交資源，現在外交部長仍繼續在全世界廣設外交機關，尤其是亞洲國家，如中國大陸、印度、印尼。法國外交人員具有特殊身分地位，但也受一般公務人員規範拘束，以下簡短介紹法國外交體系概況，並介紹外交人員應考途徑方法。

法國外交人員基本法令制定於 1969 年，有三種人員：特命全權大使、外交參贊級人員、外交秘書人員。特命全權大使是崇高的職位，是從參贊級人員選出；秘書人員若被選為領事級，也可參選。參贊級與秘書屬於 A 級人員，此兩類人員由考試選出；而大使則由總統發布的行政命令而任命。法國大使由特命全權大使、外交參贊人員所任命。外交參贊人員的工作是創造外交概念並協調屬下人員；秘書則是具體執行的人員。外交參贊、秘書的考試科目較接近，但難易度差異大，前者較難，後者簡單。考過後者後，經時間歷練，考績若好可被提升為前者。

外交參贊、秘書的考試、晉用，與一般公務人員考試的法規相互適用。因為要使這兩種人員與一般公務人員一樣獲得同等銓敘資格，互相流動、任命也較為容易。

外交參贊級人物的考選，分三個子系統，為一般職系、東方職系、行政職系；外交秘書則由法國各大區行政研究學院考選，考取之後，經過培訓完成，會按成績高低分配至各單位。而在東方、行政職系，是由外交部直接進行考選，分外部、內部考選。前者為大學畢業生，後者為已有公務員身分者。考試分筆試、口試，筆試通過才能口試。一般職系考試科目有一般政治經濟、國際問題、六到十題國際發展議題及國際公法議題。筆試也包括英語、第二外語。筆試通過後的口試，占分數重要比例。口試進行方式是題目抽籤，於四十五分鐘內進行面談，由口試委員在口試時評量應考人的能力。應考人收到題目後有 20 分鐘可準備，而已有公務員身分者，則是發給一個卷宗，對此進行答覆。口試也包含歐盟問題及第二外語口試；除第二外語，也可選第三外國語，成績不及格不扣分，及格則可加分，如此可促使考生準備罕見外國語。

東方職系外交秘書，會被派往近東、遠東區域，如東歐及中亞、南亞及遠東、中東北非等地區。報名時就要選擇地區，因應地區不同，考試內容也會不同。筆試有四小時，內容廣泛，針對文化、歷史、政治制度、地理環境、國際問題、國際經濟、國際公法、英語進行考試。此外，語言的考試則以所報名的區域為主。如果是考南亞遠東組，應試語言就有中文、印度文與日文等選擇。

口試為四十五分鐘，一樣會考歐盟問題、英語、第二外國語、第三外國語。第三語種考試很重要，對考生有鼓勵作用。罕見語種有廣東話、馬來語、泰語、韓語。考試委員的組成根據地理區域不同，皆為各該方面專家。

* 巴黎第一大學地方自治行政研究中心主任，巴黎第一大學、國家師範學院合辦之國家行政學院考試準備中心主任
(Directeur du GRALE et de PréP'ENA Paris I-ENS)

** 巴黎第一大學法學博士候選人

參贊人員最後可能被任命為法國大使，其報考途徑很多，以一般職系的招考為例，是由法國國家行政學院招考，因此欲報考參贊人員，便需先考進國家行政學院。參贊人員每年有三至五個名額分配給國家行政學院畢業生，另三到五名分配給外交部獨立的東方招考。參贊人員雖是由外交部辦理的考試，但也類似上述秘書考試，地域分組一樣，但所考的範圍更大更多。

另一種選拔方式很特殊，是「空降」，由部長專斷性的選擇，直接從秘書人員或其他行政機關直接遴選進來。三分之二的參贊人員是經由考試途徑；三分之一則由部長專斷任命。

為了培養更好的外交官，法國於 2010 年設立法國外交及領事學院，其學程僅三個半月，除針對考取人員外，也讓國家行政學院畢業後資歷仍不夠的學生繼續受訓。此外，外交及領事學院也需負責使法國外交人員不斷回調，輪流受在職訓練。

中華民國外交人員考選制度

黃奎博*、許源派**

一、前言

為瞭解中華民國（以下稱我國）外交人員所需要的本職學能，首先必須了解我國選拔外交人才的主管機關，即外交主管機關的政策方針為何？依照中華民國憲法第一百四十一條：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平」¹。

我國外交人員所須之本職學能，首先依據前述我國外交政策方針之基本精神與原則，而外交部（法理上）是主管我國外交及相關涉外事務，為爭取並維護國家最高利益，外交部必須維護國家尊嚴及地位，而我外交人員必須對我國現存的國際空間及國際法理地位須瞭解透徹，方能據此維護國家尊嚴及地位。

其次，必須保護僑民權益，也就是對中華民國僑民要有深入的友好關係，平時建立與僑民的關係，一方面強化其愛國情操，另一方面透過僑民關係網絡，建立與外國當地民衆或政府機關的情誼。因此，我外交人員必須能夠與僑民互動，秉持開放胸懷接受僑民建議，彙整僑民建議回報，並利用僑民在當地的關係以強化我外交工作的基礎。

再者，於促進國際合作方面，依當前全球化在地化的趨勢，我外交人員須具備政治、經濟、社會、文化、網絡科技…等知識，才能知道如何依據不同的環境與亦提領域以促進國際合作。因此，外交人員必須不斷充實多元教育與訓練，尤其當派外因素列入考慮時，有因時因地制宜的自我學習能力亦同等重要。

再依據外交部所列出的外交政策目標：「外交政策之最終目標在於確保並提供國家生存與永續發展之良好環境。21 世紀以來全球化浪潮已經在安全、能源、經濟和生存環境方面對人類造成愈來愈明顯的衝擊，也使我國面臨當前外在環境極為嚴重的挑戰。…當前外交施政最重要的任務，就是為臺灣的經濟發展營造一個良好的外在環境，我們必須在全球化過程中和其他國家既競爭又合作；在全力爭取生存和發展的同時，也要發揮人溺己溺之精神，協助其他開發程度較低的國家，尤其是要讓友邦有機會共同分享我們發展成果；而全球化的挑戰更在於我們不僅要生存發展，更要為全球環境的永續發展作出貢獻…。因此，我們必須全方位加強國力，並且善盡國際公民的義務」²，吾人亦可看出我外交人員的本職學能中，更需要正確的國際觀以盡力參與國際社會運作，同時需要運用非政府組織（Non-governmental Organization, NGO）等民間資源的能力。

* 國立政治大學外交學系副教授、國際事務學院外交政策研究中心主任

** 國立政治大學國家發展研究所博士

1. 外交部網站，下載日期：2013 年 8 月 12 日，
<http://www.mofa.gov.tw/Official/Home/Detail/?opno=a247c2b2-2448-4b3b-9c54-4776809afbd3>。

2. 同前註。

以下各節首先簡略的針對部分國家外交人員考選制度，我國現存的考選制度做一探討，然後再研議我國外交人員考選制度可改進的方向，希望實際上考選出真正符合我國外交事務需要的人員，甚至於在渠等成為主官（管）後，仍有足夠潛力強化相關本職學能訓練，無論在何職位均能與時俱進，以精進外交工作。

二、外國外交考試取才之制度分析

關注各國外交人員考選制度，對我國外交人才有一定的參考價值，畢竟外交領事人員，對外代表國家，因此，多數國家皆非常重視外交領事人員的考選制度及外交領事人員的養成訓練，正所謂以史為鏡可以知興替，以銅為鏡，可以正衣冠，以人為鏡，可以明得失。底下分述之。

（一）、各國外交領事人員的考選制度

以下以英國、美國、新加坡、南韓、日本、德國、法國等為例作一簡單介紹。

英國的外交人員考選制度分三階段考試：第一階段須上網申請參加在英國各地舉辦的資格測驗，資格測驗是以性向測驗及問卷調查的方式進行，其內容包含口頭評鑑、數字能力及邏輯推論能力。第二階段為動態評估，由文官遴選委員會（Civil Service Selection Board, CSSB）集中於倫敦評鑑中心進行評鑑，評鑑內容包括檔案分析、撰寫報告、團體練習、自我績效評估、簡報練習等，採取混合式測驗方式，包括筆試、面談及口試情境測驗，一天內完成。第三階段只有 2.25% 的受試者可以參加，主要是 40 分鐘的正式面談。

美國考選制度是依二階段考試。第一試為筆試，目的在測驗應考人之外交相關知識、技巧能力、人格特質；第二試為口試，須時一天，分為三部分：團體討論、單獨口試及管理個案分析。

新加坡考選制度仿照英國文官制度，依二階段考試：第一試為筆試，第二試為口試，依據其學經歷、學校成績、領導能力，進行口試甄選。

南韓考選制度是依三階段考試。第一階段為公職適性測驗（Public Service Aptitude Test, PSAT），第二階段筆試，第三階段則為口試。考生通過三階段考試後取得實習生資格，再經一年訓練，通過後才正式取得公務員身分。值得一提的是，南韓採加倍錄取再淘汰的方式，而淘汰的外交實習生可以改派其他單位，以適性化安排其他職位。

日本考選制度是二階段考試。日本外務省專門職員考試除第一試筆試外，尚有第二試之口試（第一試選試之外國語會話）、面試（含個別面試與團體討論）與身體檢查，其中口試（第一試選試之外國語會話）與我國現行外交人員特考口試相似。

德國的甄選方式包括筆試與口試。筆試的科目僅有兩科，分別是英語與法語或任選一種聯合國的官方語言，以及性向測驗。

法國人員依職級與工作內容區分為 A、B、C 三級，考試也分為三級，法國外交事務祕書的考試包括資格考筆試與錄取口試兩階段，資格考筆試的科目共計六種，包括通識（就當前政經、社會、文化等議題）；國際議題、經濟或歐洲問題（任擇其一）；世界文明；英文；第二外語。較詳細之資料請參閱附錄一。

各國外交人員的考選方式，原則上以兩階段為主，有些國家則採三階段方式考選人才，甚至英國還有鄉墅測驗，即性向測驗在郊外別墅以較長時間舉行，好仔細觀察考生的人格特質等等。不管是兩階段或三階段考試，主要目的是要考選出真正適合從事外交工作的人選，其中較易引起爭議的是：

1. 要不要舉行性向測驗或公職適性測驗？
2. 筆試的專業性考量夠不夠？
3. 口試或團體口試的測驗是否需要結構性評估考題？以及團體口試中，是否時間足夠測驗出考試者的領導統御、團隊合作及面對問題的處理態度及應變能力？
4. 要不要增額錄取後，再淘汰不適任的人選？

若深入討論的話，還可以再衍生出以下兩點：

1. 到底外交人員的專業性重要？還是公職適性重要？若是專業是重要，則筆試可以放在第一試，口試或性向測驗或公職適性測驗可放在第二試或第三試。
但若是公職適性重要，那麼，性向測驗或公職適性就最好放在第一試，然後再筆試，口試。
2. 若所錄取的人員真的不合適，是否有退場機制？理論上，外交人員的考選該是公職考試中較為嚴格的，因為要考選出代表國家的優秀外交人員，但若於甄選過程中可測出其較不適性，是否在整個考選過程中便應設計退場機制，以免未來引發不適任甚至有辱國格之情事。

(二)、外交領事人員的養成訓練

外交領事人員的養成訓練是一項相當重要的訓練，特別是本職學能的專長養成及國外事務或危機處理的能力。以下就與南韓與日本這兩個與我國環境相似的國家，外交領事人員養成訓練的近況，做一簡單分析。

1. 南韓外領人員的養成訓練³

南韓對於外交人員的選拔、培訓、派出和晉升等，有相關規定如《外務公務員法》、《外務公務員任用令》、《外務公務員晉升規則》等法律法規的明確規定。韓國現行外交官考試應考人一經錄取就可任用為外交官，不過外界質疑外交官評鑑、訓練不足，於是南韓自 2013 年開始實施新制外交官考試，改採增額錄取方式，加成錄取 1.5 倍，再經過 1 年培訓淘汰（例如 60 名淘汰 20 名），淘汰後的實習生改派其他部會或地方政府服務，增加政府機關多元進用人才管道。

另外，南韓外交人員考選方式，首先是公職適性測驗是測驗考生的情境判斷、數理計算、語言能力，難度頗高。這種適性測驗做為應考人能力初步篩選，有助提升公務人員素質。⁴

南韓外交官的管理體系是採取嚴格選拔、多管道培養、經濟保障和規範人事制度，對其職業外交官的選拔是通過考核確定外交官後備人才的。外交官的考試被稱為外務公務員考試，即外交部公務員的選拔考試。分為外務官、外務行政官和外務情報官考試三大類，派出後分別負責外交通商、外務行政和外交資訊管理。考試採用公開競爭考試和特別錄用考試兩種方式。一旦考試合格，將參加外交安保研究院為期一年的外交官基本課程培訓，包括素養教育，英語教育，國際政治、安保、國際經貿等。同時，對準備派出的外交官還提供海外研修機會，提高海外生活經驗及外語水準，而一般英語類國家研修期限為兩年，如認為有必要掌握第二外語，可以延長至三年。⁵

3. 文玲藝。2006。〈世界一些國家科技外交官制度比較〉 <http://209.85.175.104/search?q=cache:apDs6VA1ng0J:techtech.techcn.com.cn/article.php%3Fid%3D119+%E7%A7%91%E6%8A%80%E5%A4%96%E4%BA%A4%E5%AE%98%E5%88%B6%E5%BA%A6+%E6%96%87%E7%8E%B2%E8%97%9D&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=1&gl=tw>。

4. 大紀元，〈取經韓國 臺外交官考試研擬變革〉，下載日期，2013 年 8 月 16 日，<http://www.epochtimes.com/b5/12/7/1/n3625111.htm>。

5. 行政院研究發展考核委員會，〈我國駐外機構人力運用之現況檢討〉，頁 77~78，下載日期，2013 年 8 月 18 日。
<http://www.rdec.gov.tw/public/PlanAttach/201105301602349332931.pdf>。

2. 日本的外交人員的養成訓練

日本外務省與其它省廳駐外人員之甄選，乃藉由國家公務員考試甄才，由人事院主辦。

日本外務省任用外交官的主要途徑是透過考試任用，其主要徵才管道與考試種類，除國家公務員任用第Ⅰ種考試（高級儲備幹部）與第Ⅲ種考試（擔任會計、通信、文書管理等秘書事務）外，即屬外務省辦理之「外務省專門職員任用考試」，如果國家考試任用第Ⅰ種考試歸屬為「通才考試」，則外務省專門職員任用考試即為「專才考試」外務省任用外交官的途徑是透過考試任用，其主要徵才管道與考試種類有下列三種：⁶

（1）國家公務員任用第Ⅰ種考試（高級儲備幹部）

由日本人事院舉辦，每年的五月辦理一試，六月辦理二試，二試合於日本第Ⅰ種考試經人事院認定具大學同等資格者亦可報考。這是因為外務省原本有自己獨有的「外交公務員」考試，通稱「外交官考試」。它被認為是日本最難的考試。根據 2008 年統計資料顯示，2008 年通過第Ⅰ種考試之高級公務員 1303 人中，約有三分之一來自東京大學。

（2）外務省專門職員任用考試（中、高級儲備幹部）

由外務省自行舉辦，每年的六月辦理第一試，八月辦理第二試。

（3）國家公務員任用第Ⅲ種考試

由人事院舉辦，每年的九月辦理第一試，十月辦理第二試，合格者經外務省面試採用後，在外務省擔任會計、通信、文書管理等秘書事務。經過外務省專門職員任用考試錄取者，於開始進入外務省一個月內，須在外務省研修所受訓，正式服務於外務省後，則再於研修所進行研修外語。原則上將以候補外交官身分，配屬於適合研修語言國家的駐外使館。此時並非從事館務工作，而是在該國大學接受為期約兩年（阿拉伯語則可能為三年）的駐外研修語言，結束研修後則直接就任館務工作、轉為服務於以研修語為國語（或通用語）之他國駐外使館、或返回外務省值勤。往後，每五至六年左右，重複在本省與駐外使領館輪值，因此不僅能精通專業語學，還可能成為通曉外國語文和外國社會、文化、歷史等人才，優秀者甚至可成為經濟、發展援助、國際條約等領域的專才。外務省並會為此段期間個人累積的能力及勤務成績予以陞遷，以培養優秀人才成為儲備幹部。⁷

三、我國現存的考選制度

（一）、我國外交領事人員考試現況分析

根據外交部資料，一個理想的外交人員應具備的知能（核心職能）與人格特質如下，而這些也正是外交特考甄選方式所應特別著重的：⁸

- 1、具有外交事務之學識與經驗，瞭解國內外情勢。
- 2、具有駐在國語文及英語運用能力。
- 3、具有思考、分析、組織、管理及應變能力。
- 4、具有主持會議、團體諮商、談判、交涉、互動技巧及良好表達等能力。
- 5、對駐外工作具有高度熱忱並能承受工作及生活上之高度壓力；能適應不同國家環境及文化（含戰亂、落後之艱苦地區），並願排除個人及家庭之困難接受輪調赴派國外工作。

6. 王俊卿、簡名祥，《日本外交人員考選制度參訪報告》，考選部，2010 年 9 月。

7. 同前註。

8. 外交部，外交特考問答集，下載日期：2013 年 9 月 10 日，

<http://www.mofa.gov.tw/Exam/Exam/FAQ/?opno=1d4c78b2-1078-4d2c-9034-53bdd3100759>。

- 6、具親和力及良好人際溝通與協調能力，個性上積極開朗並具有良好 EQ。
- 7、具有強烈求知慾，能積極吸收新知及虛心學習。
- 8、對外代表國家，應具有端正儀表，並熟稔國際禮儀。
- 9、具有豐富之學識。

我國自 1931 年開始招考外交領事人員迄今，考選方式變革頗多，附錄二臚列了過去三十年來的變化，但基本上不脫筆試與口試兩項。

目前外交特考分為三等及四等考試。三等考試（外交領事人員）的報考資格為：「中華民國國民年齡在十八歲以上，四十五歲以下，並具有下列各款資格之一者：一、公立或立案之私立獨立學院以上學校或符合教育部採認規定之國外獨立學院以上學校各系、組、所畢業得有證書者。二、經公務人員普通考試或相當普通考試之特種考試及格滿三年者。三、經高等檢定考試及格者。」外交特考四等考試（外交行政人員）的報考資格則為：「中華民國國民年齡在十八歲以上，四十五歲以下，並具有下列各款資格之一者：一、公立或立案之私立高級中等以上學校畢業得有證書者。二、經公務人員初等考試或相當初等考試之特種考試及格滿三年者。三、經高等或普通檢定考試及格者。本考試男性應考人須服畢兵役，核准免服兵役或現正服役中，法定役期尚未屆滿者。本項考試應考人於第一試錄取後，應經試務機關指定之醫療機構辦理體格檢查，體格檢查不合格或未於規定期間內繳交體格檢查表者，不得參加第二試。」⁹

換言之，我國現行的外交特考制度為二次考試。三等考試分為第一試的筆試和就應考人報考類科組之外國語口試，以及第二式的集體口試（基本上以華語為主）。四等考試則分為第一試的筆試，以及第二式的個別口試（基本上以華語為主）。再詳述如下。

三等考試的第一試：

- 1、國文（作文、公文與測驗）
- 2、外國文（應考人就英文、法文、德文、日文、西班牙文、阿拉伯文、韓文、俄文、葡萄牙文、義大利文、土耳其文、馬來亞文、泰文組任選一組應試。
除英文組外其餘各組兼試基礎英文）。
- 3、外語個別口試（就應考人報考類科組之外國文應試）。
- 4、中華民國憲法與比較政治。
- 5、國際經濟學（含國際經貿組織）。
- 6、國際公法與國際關係。
- 7、近代外交史

以上除口試外，每科其他均以申論題為主，測驗時間為兩小時。外國文、外語口試二科平均成績占 40%，其他筆試科目平均成績占 60%。外國文報考英文組以外各組者，該科目成績之計算，以特種語文占 75%，基礎英文占 25%。國文、外國文二科中有一科成績不滿 50 分或外語口試成績不滿 60 分者，不予錄取。筆試科目中有一科成績為零分者，亦不予錄取。

三等考試的第二試為集體口試，係指二位以上之應考人分別回答口試委員（用人機關官員與學者專家）之問題，藉以評量其儀態、溝通能力、人格特質、才識及應變能力。若每梯次應考人數為二人時，原則上口試時間為四十分鐘，人數達三人時可為六十分鐘，依此類推至多五人的一百分鐘。問題內容原則上涵蓋六大類，亦即情境式問題、過去行為問題、背景式問題、與工作知識有關的問題、

9. <http://www.ezexam.com.tw/%E5%A4%96%E4%BA%A4%E7%89%B9%E8%80%83/.public/PlanAttach/201105301602349332931.pdf>

真實工作模擬的問題及心理特質問題。雖然是集體口試，但口試委員可要求另一位應考人針對前一位應考人的回應，進行再次回應或評述。

三等考試的第一試占總成績 80%，第二試占總成績 20%，合併計算總成績後，擇優錄取。

至於四等考試的第一試（僅有筆試）：

- 1、國文（作文、公文與測驗）。
- 2、中華民國憲法概要與比較政治概要。
- 3、國際現勢。
- 4、英文。
- 5、會計學概要。
- 6、行政學概要。

成績之計算，以各科目成績平均計算之。英文成績不滿五十分，或筆試科目中有一科成績為零分者，不予錄取。

四等考試的第二試為個別口試，係指個別應考人回答口試委員之問題，藉以評量其儀態、言辭、才識。

四等考試的第一試占總成績 80%，第二試占總成績 20%，合併計算總成績後，擇優錄取。

為確保資通安全，外交部正建請考選部將四等考試分為行政組及資訊組，以甄補相關人才。

外交部新進學員在外交及國際事務學院（前稱外交領事人員講習所）進行為期半年之訓練，正式取得外交領事人員資格。於受訓結束後，外交部可派送具有駐外工作資格人員赴國外接受語文訓練，此外，亦會徵詢各地域司是否有特殊語言需求並徵詢學員意願後，派遣學員至特殊語言國家語訓。¹⁰

目前外交特考正進入另一階段的轉型，依所公布的草案而言，未來三等考試外交領事人員第一試將為筆試，第二試併採口試與外語口試；四等考試外交行政人員第一試則為筆試，第二試為口試。此外，三等考試的報名資格方面，將加列外語能力檢定，以利篩選適合的考生進入筆試與口試：英文組「於報名期間前二年內曾通過英語檢定測驗，成績達歐洲語言學習教學評量共同參考架構（CEFR）B2（含）以上，持有合格有效之成績證明（含聽說讀寫）…前項英語檢定測驗指下列各款之一：1、全民英檢（GEPT）；2、多益（TOEIC）；3、托福（TOEFL）；4、劍橋大學英語能力認證分級測驗（Cambridge Main Suite）；5、劍橋大學國際商務英語能力測驗（BULATS）；6、雅思國際英語測驗（IELTS）」。至於其他語文組織規定幾乎相同，差別僅在於其他組語文之應考人英語成績應達歐洲語言學習教學評量共同參考架構 B1（含）以上。

在研擬的考科方面，目前列出以下七科：

- 1、國文（作文、公文與測驗）。
- 2、綜合法政知識（包括中華民國憲法、兩岸關係及比較政府與政治）
- 3、外國文（含新聞書信撰寫與編譯）
- 4、國際法（含國際公法與國際私法）
- 5、國際關係及近代外交史
- 6、國際經濟
- 7、國際傳播

綜合法政知識採測驗式試題，占分比重為中華民國憲法、兩岸關係各占 30%，比較政府與政治

10. 行政院研究發展考核委員會，《我國駐外機構人力運用之現況檢討》，頁 22，下載日期，2013 年 8 月 18 日。<http://www.rdec.gov.tw/public/PlanAttach/201105301602349332931.pdf>

占 40%，考試時間為一小時之外，其他科目均以申論題為主，每科兩小時。成績之計算，外國文占 30%，國際法（含國際公法與國際私法）、國際關係及近代外交史二科平均成績占 30%，其他筆試科目平均成績占 40%。外國文成績不滿六十分，或筆試科目中有一科成績為零分者，不予錄取。如此調整考科是否較佳，於下節會有說明。

研議中的三等考試第二試為集體口試和外語個別口試。這些放在第二試，可以藉以減少因口試所耗費的人力、物力。而且口試的比重也加重了，希望能藉此而挑選出相對適合的外領人員。

成績的計算也有調整。第一試占 60%，第二試占 40%（集體口試與外語個別口試各占 20%），合併計算總成績後，配合任用需求，擇優錄取。第二試任一口試成績不滿六十分者，總成績雖達錄取標準，仍不予錄取。值得注意的是，草案中新加上的「配合任用需求」，未來或可成為用人單位進一步篩選應考生的關鍵之一，以避免到最後還是只能從總分高的錄取起，無法因其人格特質等考量而篩除之。

研議中的四等考試第一試為筆試，「行政組」考國際關係與國際現勢、會計學概要、行政學概要，「資訊組」則考國際關係與國際現勢、資訊安全及網路管理概要、系統分析與設計及資料庫應用概要。至於第二試的個別口試，以及計分方式則無變化。

四、問題、討論與建議

外交特考只是一個工具，協助我國甄選優秀外領人員以推動外交。這個工具必須與時俱進，依照用人機關之需求而調整。此處用人機關之需求自然是依照外交部所定的核心職能而來。

前面已提過目前我國外領人員應具備的核心職能為何。對照英、美、法、德、日等國家的外事部門而言，吾人可發現文化適應能力、口語溝通能力及解決問題的能力或許是重中之重，其次是主動與領導能力，以及抗壓力（詳表一）。¹¹我外交部於此亦有所著墨，可為符合國際主流。

表一：英、美、法、德、日對外交人員核心職能之界定

英國	八項核心職能	管理與開發幕僚之能力、提交成果之能力、管理外部關係之能力、問題解決與判斷之能力、謀略察覺之能力、與他人共事之能力、溝通與影響之能力、學習與發展之能力
美國	十三項核心職能	沈著、文化適應力、歷練與熱忱、資訊整合與分析能力、主動與領導能力、判斷力、公允與正直、口語溝通能力、策劃與組織能力、量化分析能力、解決問題能力、團隊精神與寫作能力
法國	十項核心職能	外交人員應具備之核心職能，包括專業能力與人特質兩部分。專業能力有下列六項：專業經驗、寫作及口語表達能力、分析能力、綜合判斷力、主動、適應能力。人格特質有四項：包括傾聽能力、人際關係、開放態度與應變能力
德國	八項核心職能	謀略、彈性、政治認知、溝通能力、社會能力；、跨文化適應能力、自處能力（如壓力處理、維持身心平衡等）、動機
日本	四項核心職能	第一、與外國談判之能力；第二、適應不同工作環境之能力；第三、具備良好的語言表達能力（包括使用英語與派駐國家語言能力）；第四、具備挫折容忍力、企圖心與責任感以及解決問題之能力

資料來源：整理自李登科，〈外交領事人員考試與核心職能之研究〉，《國家菁英季刊》，第八卷第一期，考選部，2012 年 4 月，頁 91~92。

另根據我外交部依「行政院所屬機關專業核心能力項目選定作業方式」就共同願景及達成策略所選定之重要核心業務，分析各項業務之關鍵工作內容，並訂定薦任級共同之專業核心能力項目如表二。由表二可見我外交人員必須「文武兼備」，通曉諸多領域，具備一定外語及溝通協調能力，並有獨立或共同規劃與執行的能力。

11. 李登科，〈外交領事人員考試與核心職能之研究〉，《國家菁英季刊》，第八卷第一期，考選部，2012 年 4 月，頁 92。

表二：外交人員薦任級共同之專業核心能力一覽表

重要核心業務	關鍵工作	薦任級專業核心能力
鞏固與邦交國之關係，拓展與提升與無邦交國家實質關係	1. 鞏固我與邦交國關係 2. 拓展與提升與無邦交國關係 3. 推動高層及政要互訪 4. 促進雙邊經貿關係及民間團體交流 5. 加強國會外交及城市外交	1. 國際事務之政策規劃及執行能力 2. 外交事務之溝通及協調能力 3. 外交及語言專業知能
積極推動參與國際組織及國際活動	1. 爭取各國政府支持我國參與政府間國際組織 2. 維護我在已參與之政府間國際組織之會籍地位與名稱 3. 爭取相關非政府組織友我助力 4. 積極推動參與國際活動 5. 加強國際醫療合作及人道援助	1. 國際事務之政策規劃及執行能力 2. 外交事務之溝通及協調能力 3. 外交及語言專業知能
加強與友好國家締結條約或協定	1. 加強締結雙邊條約、協定及備忘錄 2. 積極促成各項協定之落實 3. 推動簽署多邊協定及自由貿易協定 4. 推動我國參與國際人權公約及環保等工作	1. 國際事務之政策規劃及執行能力 2. 外交事務之溝通及協調能力 3. 外交及語言專業知能
加強國際文宣及公眾外交	1. 國際文宣規劃與執行 2. 駐外館處文宣業務綜合管考 3. 強化本部公共關係 4. 加強與智庫學者交流及合作 5. 加強文化、體育及觀光交流	1. 國際事務之政策規劃及執行能力 2. 外交事務之溝通及協調能力 3. 大眾傳播行銷及美編設計基本知能 4. 外交及語言專業知能
落實領務服務工作，及保僑、護僑暨旅外國人急難救助	1. 提升領務業務品質 2. 加強為民服務，提升服務品質 3. 加強保僑、護僑工作 4. 旅外國人急難救助	1. 國際事務之政策規劃及執行能力 2. 外交事務之溝通及協調能力 3. 外交及語言專業知能

資料來源：行政院人事行政局 97 年度人事行政研究發展徵文，〈從核心職能概念看外交人員考試改進之研究〉，中華民國 97 年 4 月 14 日，頁 13~14。1~38。

本處所要討論的根本問題其實只有一個，亦即當前的外交特考能否測驗出應考人的能力與特質，以為用人機關甄補人才的參考？換言之，上述之核心職能或專業核心能力，是否能從特考的筆試與口試中獲得有效篩選呈現？與此同時，外交部本身亦必須思考清楚，自己最主要需要具有那些特質種類的公務員？活潑外向或沈穩內斂？善於交際或分析思考？這些不一定相衝突，而且若人員的同質性太高，可能對組織成長與發展不利。不過，標準化考試無法同時選出各類人才，所以外交部只好取最大公約數，然後依其需求去考試擇才。

因為篇幅所限，本文以下之討論與建議僅限於外交特考三等考試。

由考試內容與配方方式看來，我國外交特考取才似仍以筆試為主，輔以四十分鐘至一個多小時不等的集體口試，相對於其他國家外交人員遴選方式，我國外交特考明顯過於著重專業知識之筆試成績，再加上口試時間太短及口試問題之設計仍在摸索、改進之中，因此能否鑑別應考人所具備之核心職能或職涯潛能，頗有討論空間。

以外交特考三等考試為例，目前筆試科目看似有六科，但實際上卻是至少八科（見表三）。如何看待這些語文及專門科目其實是見仁見智，但若從考試是為了協助我國外交工作選才的角度出發，則這些考科明顯太窄，無法符合前述外交部所訂定的各項核心職能或專業能力的需要。或謂外交特考還有集體口試可協助選才，但集體口試因時間過短，勢必無法針對應考人的專業知識及通識、人

格特質、職涯興趣等做深入的了解與評估。

從實際面考量，外交特考不可能將核心職能一一化做筆試考科，因此在考試科目的選擇上，必須認清既有的限制，而非一再的於筆試加上各式各樣的科目（例如最近外交特考改革草案中擬加上的「國際傳播」¹²），造成會讀書、會考試的考生占有極大優勢，而有從事外交工作潛力但在讀書考試上並無優勢的考生，往往被擠壓而無法進入外交部服務。外交工作與大多數國內公務相比，有其明顯特殊性，所需的絕大多數人才理應具備一定的外語能力，通識化、跨（國際）文化等特質，並且反應明快，甚於溝通協調及危機處理。因此，三階段的考試勢在必行，否則難以考選出適合外交工作的公務員。

表三：目前外交特考三等考試筆試科目解構表

公告科目	實際科目（以準備而言）
國文 外國文 中華民國憲法與比較政治 國際經濟學（含國際經貿組織） 國際公法與國際關係 近代外交史	國文 外國文 中華民國憲法 比較政治 國際經濟學（含國際經貿組織） 國際公法（含國際組織） 國際關係（含國際組織） 近代外交史

與此相關的是，將部分外領人員核心職能之篩選透過通識測驗或綜合知能測驗為之，亦可解決考科太多的問題。通識測驗可做為第一試，以選擇題的方式涵蓋例如中華民國憲法、兩岸關係、國際傳播、中外史地、甚至基礎科學等（比重不一），然後挑選得分為全體考生前百分之七十的數量進入專業考試，或者將得分乘以 10%，做為外交特考總成績的一部分。除憲法、兩岸關係及國際傳播之外，其他範圍基本上無從準備起，即使考生想要準備，也不符合參加考試的投資報酬率，所以理論上考生不會專門準備這些科目。

進一步言，外交特考可以逐漸轉變為三階段測試，以利用人機關真正找到合適人才（詳表四）。第一階段可以是初篩，以通識測驗為主，將通識能力不足的考生剔於門外，不要進入第二試。考生通識能力之良莠較難透過測驗或申論題考試判定之，因此建議通識測驗以服公職及外交工作之主要業務需求為測驗範圍（例如憲法及兩岸關係；我國現勢；國際現勢；國際傳播及行銷等）。錄取比例可考慮訂為前 75%，因人在常識方面各有所長各有所短，以 75% 或許是多數人所能接受的一個門檻。若經費、時間許可，甚至可加考公職適性測驗，以助用人機關篩選；若能提早篩檢出個性不適任者，可避免日後在養成訓練中所耗費的金錢。

第二階段則是研擬中的筆試，至於考科的選定，應以無法於訓練階段妥為培養的專門知識為主，例如國際關係、國際經濟、涉外民事法律適用法（國際私法）、國際私法等；較為應用性的科目，例如國際傳播（與公關行銷）可以移至通識測驗或於外交及國際事務學院訓練時予以加強。於此，吾人建議兩個原則：第一，不要讓會只會記憶或背誦的學生占到過多的優勢；第二，考科的「實質數目」應維持在六科以下。

12. 加考「國際傳播」申論筆試顯然是為了反映在行政院組織再造後移入外交部的前新聞局業務，但該科目基本上圍繞在以大眾傳媒或社會媒體為基礎的國與國之間的資訊傳播，例如國際新聞傳播、媒介與國家社會關係、傳播或相關文化理論、各主要資訊法規等，內容與範圍極廣，其中有少部分等於是外交宣傳或公眾外交（public diplomacy）的實務與理論基礎之一，事實上可以在訓練階段再予加強。列入筆試考科僅徒然造成考生負擔，而且更顯掛一漏萬。

外交特考筆試出題的內容亦應該有辨別度，能夠協助外交部挑選靈活、會思辯的考生，而非僅要考生去記憶經濟學公式、歷史事件、釋憲案或理論內容。至於考科則盡量不要「二合一」，否則如現行的「國際關係」與「國際公法」合併為一百分，等於各五十分，反而「近代外交史」還是一百分，顯於我當前外交業務之重點有所違背。

另外，目前的「比較政府與政治」與「國際關係」事實上相輔相成，通常修習國際關係之專業學系均會開設「比較政府與政治」等類似科目或建議學生去他系修習之。外交工作所需之「比較政府與政治」知識並不艱深，亦不需太多理論，但有時外交特考相關考試題目試過於理論化，即便知其然，卻仍對外交工作的實際助益不大，因此可透過外交學院之講訓強化，不必專列一科。「國際公法」固然是外交之根本，但就現實而言，「涉外民事法律適用法」（國際私法）更為我外領人員所需要，例如阿瑪迪斯油輪於屏東外海漏油案、福明輪案、巴西男童吳憶樺案或僑民之財產保護、國貿仲裁等均如此。這兩科傳統上於目前的法律學系或過去的外交學系均分別授課一學年，故建議均可列入但分開考試。

第二階段或可篩取前 50% 至 60% 的應考生進入第三階段。

第三階段則以較長時間的口試為主，亦即集體口試和外語個別口試。集體口試建議以 3 人為一組，每組至少 90 分鐘，形式不限於坐下來面對面的口試，於合法範圍內，也可於考區設置輕食區，讓部分的口試可以在輕鬆的環境下舉行，使口試委員有更多機會觀察應考生的一言一行。因為口試評分的主觀因素可能較筆試為大，所以在轉型的初期，以 40% 為標準應屬合理。

口試應採結構式測試，而非隨興的或漫無邊際的談話。口試委員根據測評的目的與要求設計的，設定問題內容以及詢問方式，同時考選部可建置口試之題庫，分門別類，長期累積相關問題，供口試委員參考運用。

除了三階段考試外，外交部亦應亟思如何擴大考生來源。諸如鼓勵並核公假予所屬人員以利渠等至各相關校院或系所宣講、運用媒體（包括出書）以影響青年投身外交工作的意願等作法，都是簡單而容易見效的方法。

表四：外交特考三階段考試芻議

目前	明年可能之規畫	未來目標
第一試： 筆試及所選外國語個別口試	先具備英語能力檢定 第一試： 筆試	先具備英語能力檢定 第一試： 通識（綜合知能）測驗（篩選若干進入第二試）
第二試： 集體口試	第二試： 集體口試及外語個別口試	第二試： 筆試（篩選若干進入第三試）
		第三試： 集體口試及外語個別口試

針對外交領事人員考試方式，林文程教授於考選部「95 年考選制度研討會系列—統合辦理駐外人員考試研討會」中，提及外交領事人員除考選人才外，尚包括訓練與實習，而且訓練與實習的成績可為取得考試證書之條件之一。¹³而彭錦鵬教授則認為我國傳統偏重學術考試內容應參考外國兼顧專業和常識的考試，並建議增加口試的時間、加強口試委員的訓練，及增加履歷資料審查。¹⁴

13 參閱考選部編印，（2006 年 8 月）九十五年度考選制度研討會系列—統合辦理駐外人員考試研討會會議實錄。臺北：考選部。

14. 婦女新知基金會，《公務人員特種考試多元考試方式之研究》，委託單位：考試院，中華民國 96 年 12 月。

另針對訓練期間，現行特種考試外交領事人員考試辦法規定，經考試錄取者應參加為期六個月之外交領事人員實習及訓練；經實習及訓練及格者由考試院發給證書。但實際上實習及訓練期間並未設有淘汰機制，因此遇到不適任之實習生也無可奈何。

如果沒有違法之虞，而只是沒有法源依據或整經費困窘，吾人認為政府可朝改採加成錄取 1.3 倍，經過半年培訓後（培訓期間仍領有國家津貼），然後再淘汰若干人員的方向努力。

五、結語

今年外交特考的報考人數共有 1147 人，暫定需用名額 47 名，即使扣除少部分報名但未出現的應考生，錄取率仍低。外交特考為我國外交部培養專業人才的管道，通過外交特考即成為外交領事人員，用人特別著重專業能力、外語能力、對駐外工作接受度及跨文化適應力。一般而言，外交領事人員在駐地具有較高社經地位，對外代表國家的公務體系。因此，在以考試甄補人才為主要途徑的我國，究竟如何才能透過各種筆試、口試以找到真正合適的外交領事人員，不僅茲事體大，而且困難度頗高。

對於外交部而言，惟有確立核心職能，按圖索驥去規劃相關特考改革，而考選部在可能的範圍內多加配合，同時兩部彙集專家學者意見，以精進改革方案，我國才有可能透過筆試為主、口試為輔的途徑，考選出對外交工作有熱忱、專業職能有一定基礎、人格特質符合工作需求的外交領事人員。

附錄一：各國外交領事人員制度

英國	考選方式分為一般路徑 (Ordinal Stream) 及捷徑 (Fast Stream)，外交領事人員屬於捷徑部分，其考試方式分成三階段。 第一階段，為資格測驗筆試及簡歷問卷，及格人數為百分之二十，但此一階段成績並不會列入成績計算。 第二階段，為個人特質測驗，考試期間為兩天，內容主要有申請書、推薦函、三次筆試測驗、二次小組演練及面試。三項筆試測驗為經濟演練、創新演練及政策演練等三項，測驗時間分別為 90 分鐘、10 分鐘及 120 分鐘。二次小組演練，第一次演練之目的在於瞭解應考人觀念之產生與整理能力，團體討論時間為 25 分鐘，討論前每人有 5 分鐘準備，皆安排有訓練員及評估員。第二次演練之目的在於瞭解應考人團隊合作之協調能力測驗時每人有 30 分鐘準備，而後與其他人員討論 55 分鐘。面試，為評估應考人最重要之步驟，評估成員有三位，分別是主席、學術界之經濟學家及用人單位之經濟學家，評量應考人在計有學識基礎之下，如何有信心面對與回答問題。 第三階段，為面試，有五位委員擔任評估小組（包含用人機關成員），時間 30 ～ 40 分鐘，面試委員應結合應考人第一階段及第二階段成績後，經此一面試後決定應考人最終及格與否。
美國	第一試為筆試，第二試為口試評估，目的在測驗應考人之外交相關知識、技巧能力、人格特質。 口試評估為一天，分為三階段：團體討論為 50 ～ 55 分鐘、單獨口試為 60 分鐘及管理個案分析為 90 分鐘。 筆試區分為職務知識測驗 (Job Knowledge Test)、英語表達測驗 (English Expression Test)、以及論文撰寫¹⁵。職務知識測驗與英語表達測驗均採選擇題，前者的考試範圍甚廣，諸如美國政府與政治、美國外交政策、經濟學原理、美國經濟、電腦應用、國際政治、國際經濟、外交法規、行政程序與方法、媒體與資訊、數字與統計、管理、溝通、世界歷史與地理、以及美國社會與文化等。 美國外交人員的口試時間長達一個工作天，項目包括團體討論、個別口試及籃中演練 (in-basket exercise)¹⁶，籃中演練目的在測試應考人的危機處理能力、時間管理能力、人際互動能力、處理分析能力、以及語文寫作能力等等，測驗過程為一個半小時。考生先以 30 分鐘時間閱讀及分析資料，接著以 45 分鐘完成公文撰寫，最後 15 分鐘進行檢視修改。
新加坡	外交人員甄選與訓練：仿照英國文官制度，過去各部會所需人才由公共服務委員會對外公開甄選；現改成各部會直接對外公開徵選，統一透過國家機構對申請人進行筆試之後，依據其學經歷、學校成績、領導能力，進行口試甄選，每年舉辦一次。主要爭取對象為應屆大學畢業生，但是仍然不乏有二次就業的申請人。錄取之後由外交部人力資源司給予各項訓練，訓練包含：適應訓練（認識工作環境、電腦運用、法規認識、工作流程等）、基礎訓練（外交專業工作、地域司業務、政策研究、設計分析、預算執行、人事管理、資訊管理等）；另外，新加坡公務人員訓練學院並提供新進駐外人員之相關訓練課程，但並不包含語言訓練的部分。¹⁷
南韓	南韓外交官考試採 3 階段，第 1 階段是公職適性測驗、第 2 階段筆試、第 3 階段口試，考生通過 3 階段考試，取得實習生資格，再經 1 年訓練，才正式取得公務員身分。

15. 黃立賢認為美國外交人員考試的筆試包括履歷問卷 (Biographic Information Questionnaire)。請參照黃立賢，「各國外交人員考選制度比較研究」。臺北：考選部，中華民國九十七年二月，頁 35-36。

16. 黃一峰，鄭怡君，「評鑑中心應用於國家考試之探討：以美國外交人員口試為例」，國家菁英季刊，第一卷第一期，2005 年三月，頁 88。

17. 行政院研究發展考核委員會，《我國駐外機構人力運用之現況檢討》，頁 73，下載日期，2013 年 8 月 18 日。<http://www.rdec.gov.tw/public/PlanAttach/201105301602349332931.pdf>

日本	日本外務省任用外交官的主要途徑是透過考試任用，其主要徵才管道與考試種類有下列三種：一、國家公務員任用第Ⅰ種考試；二、外務省專門職員任用考試；三、國家公務員任用第Ⅲ種考試。第Ⅰ種考試與第Ⅲ種考試由人事院辦理，外務省專門職員任用考試則由外務省辦理。 日本外交官領事官考試在 2000 年以前係由人事院委由外務省自行辦理甄補，自 2001 年開始，為避免外務省文官體系過於封閉，缺乏與其它政府部門之聯繫溝通，將日本外務省與其它省廳駐外人員之甄選，藉由國家公務員考試甄選人才，並由人事院主辦。日本外務省任用外交官的主要途徑是透過考試任用，其主要徵才管道與考試種類，除國家公務員任用第Ⅰ種考試（高級儲備幹部）與第Ⅲ種考試（擔任會計、通信、文書管理等秘書事務）外，即屬外務省辦理之「外務省專門職員任用考試」，如果國家考試任用第Ⅰ種考試歸屬為「通才考試」，日本外務省專門職員考試除第一試筆試外，尚有第二試之口試（第一試選試之外國語會話）、面試（含個別面試與團體討論）與身體檢查，其中口試（第一試選試之外國語會話）與我國現行外交人員特考口試相似，面試作業模式與國家公務員第Ⅰ種考試相同，謹針對日本外務省專門職員考試之團體討論與身體檢查部分予以介紹。 1、團體討論口試法： （1）團體討論的實施程序 甲、團體討論室預先布置：口試委員之位置，應設於對全體參加人員之討論狀態，容易觀察的地方。應考人的位置除需有彼此間應有的適當距離外，以彼此間都能相互看見面部為適宜。 乙、預先分：每組參加人數以 7 人為原則，必要時可增至 9 人、減至 5 人。在每次討論開始 30 分鐘之前，使各就席次。 丙、先作結論：在討論開始 30 分鐘前，先行發給討論題目試題及相關參考資料，使應考人先加思考，將結論於開始討論前，書於題紙後面之空白處。 丁、輔導人員說明方法：口試委員於應考人閱讀題目時間，入室就位。輔導人員說明討論進行方法及記分辦法。 戊、應考人發表結論：30 分鐘過後，開始討論，應考人每人以 2 至 3 分鐘的時間，發表在題目紙後所書之結論。時間之所以限定，是故意製造緊張，使應考人的本性容易曝露，並避免個別應考人佔用太多討論時間。——發表結論畢，然後開始自由發言討論。 己、討論進行：討論自開始至終了，口試委員及輔導人員，均以不參加討論為原則，只注意應考人的言論行動，予以評價。 庚、適時結束：討論時間限滿後（每組 40 分鐘），輔導人員應適時宣告結束，應考人即行退出。口試委員根據觀察結果，分別予以評分。 辛、團體討論後，接續舉行個別面談口試，稍事休息後，再開始進行。全部完成後，口試委員應根據一定之評分基準，作總合判定。
德國	德國外交人員的甄選方式包括筆試與口試。筆試的科目僅有兩科，分別是英語和法語（或任選一種聯合國的官方語言），以及性向測驗。英語和法語的考試時間為 45 分鐘，考試重點包括閱讀測驗、動詞填空、詞彙填空、翻譯以及文法。外語筆試的目的在了解應試者是否具備良好的英、法語或其他聯合國官方語言之能力，尤其是對含經濟及法律專業用語之外文文章的理解力。 性向測驗長達 4 小時，係由德國社會人力資源管理協會（Deutsche Gesellschaft Fur Personalführung, DGP）負責辦理。測試項目包括邏輯思考、精神集中度、記憶力測驗、拼字能力、以及其他選定知識領域之測驗。

法國	法國外交部的人員依職級與工作內容區分為 A、B、C 三級，考試也分為三級，法國外交事務祕書的考試包括資格考筆試與錄取口試兩階段，資格考筆試的科目共計六種，包括通識科目（就當前政經、社會、文化等議題）、國際議題、經濟或歐洲問題（任擇其一）、世界文明、英文、以及第二外語。其中通識考試時間為 4 小時，其餘均為 3 小時。英文及第二外語的考試方式為選擇題與論文，通識為國際議題、經濟或歐洲問題、以及世界文明的考試方式則為申論題（一題）。 考生通過資格考筆試才能參加錄取口試，口試一共五天，科目包括通識、公法、經濟或歐洲、英語與第二外國語五種必考科目。各科考試的時間從 40 分鐘（英語、第二外語、公法、經濟或歐洲）到 85 分鐘（通識），其中包括 20 到 30 分鐘的準備時間，應口試委員詢問 20 到 45 分鐘（通識），以及考生對試題所作的評論時間（通識科 10 分鐘）。英語與第二外國語的考試方式是考生閱讀一篇英語或第二外語文章後，作閱讀、翻譯及評論。通識、公法、經濟或歐洲的試題是當場抽出文章一篇或試題，第三外語為自選加考科目，準備及口試時間皆為 20 分鐘，口試與英語相同，滿分 20 分，超過 10 分始列入計分。
----	--

資料來源：本研究整理自許志嘉於「統合辦理駐外人員考試可行性之研究」一文中，探討美國、中國大陸、日本、新加坡等國駐外人員考試制度運作情形；陳珮婷，2007 年 1 月，〈英國高級文官制度之研究—考選與任用之觀點〉，臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文頁 186，頁 186-189；行政院研究發展考核委員會，《我國駐外機構人力運用之現況檢討》，下載日期，2013 年 8 月 18 日，<http://www.rdec.gov.tw/public/PlanAttachment/201105301602349332931.pdf>；黃一峰，鄭怡君，「評鑑中心應用於國家考試之探討：以美國外交人員口試為例」，《國家菁英季刊》，第一卷第一期，2005 年三月，頁 88；王俊卿 簡名祥，《日本外交人員考選制度參訪報告》，考選部，2012 年 9 月；李登科，〈外交領事人員考試與核心職能之研究〉，《國家菁英季刊》，第八卷第一期，考選部，2012 年 4 月，頁 87~115。

附錄二：過去三十年我國外交領事人員考試的演進

1983 年 ~ 2004 年	第一試： 筆試及外語口試 第二試：口試	第一試筆試及外語口試，科目包括：國文（作文、公文與測驗）、外國文（就應考人報考組別之外國文應試。除英文組外其餘各組兼試基礎英文）、外語口試（就應考人報考組別之外國語應試）、中華民國憲法、國際公法、國際關係及國際組織、本國近代史、經濟學。 一、國文、外國文、外語口試三科平均成績占總成績百分之五十，其它筆試科目平均成績占總分百分之五十。 二、外國文報考英文組以外各組者，該科目成績之計算，以特種語文占百分之七十五，基礎英文占百分之二十五。 三、國文、外國文二科中有一科成績不滿五十分或外語口試成績不滿六十分者，不予錄取。 四、筆試科目中有一科為零分者，不予錄取。 第二試口試： 以團體討論方式行之。但到考人數不足五人時，以個別口試方式行之，評分項目分兩項： 1. 擔任主持人，評斷內容包括： (1) 主持會議能力 (2) 口語表達能力 (3) 組織及分析能力 (4) 親和力與感受性 (5) 決斷力 2. 參與討論，評斷內容包括： (1) 影響力 (2) 分析能力 (3) 團體適應力 (4) 壓力忍受性 (5) 積極性 總成績之計算： 一、第一試占百分之八十，第二試占百分之二十，合併計算總成績後，擇優錄取。 二、第二試口試成績不滿六十分者，總成績雖達錄取標準，仍不予錄取。	一、1983 年第一試應試科目為「國文（論文及公文）」、「外國文」、「外語口試」、「國父遺教（三民主義、建國方略、建國大綱）及憲法」、「國際公法」、「國際關係」、「中國近代史」、「經濟學」。第二試口試，視應考人之儀表、言辭、見解評定之。 二、1988 年第二試口試應試科目修正為視應考人之儀表、言辭、才識及專業知識評定之。 三、1992 年第一試應試科目「國父遺教（三民主義、建國方略、建國大綱）及憲法」修正為「國父遺教（三民主義、建國方略、建國大綱）及中華民國憲法」。 四、1994 年第一試應試科目「國際關係」修正為「國際關係及國際組織」。 五、1995 年第一試應試科目「國父遺教（三民主義、建國方略、建國大綱）及中華民國憲法」修正為「中華民國憲法」。 六、1998 年第一試應試科目「國文（論文及公文）」修正為「國文（論文、公文與閱讀測驗）」。 七、2001 年第二試口試由「個別口試」修正為「團體口試」。 八、2004 年第一試應試科目「國文（論文、公文與閱讀測驗）」修正為「國文（作文、公文與測驗）」、「中國近代史」修正為「本國近代史」。
-----------------------	---------------------------	--	---

附錄二：過去三十年我國外交領事人員考試的演進

2005 年 ～ 2009 年	第一試： 筆試及外語口試 第二試：口試	第一試筆試及外語口試，科目包括：國文（作文、公文與測驗）、外國文（就應考人報考組別之外國文應試。除英文組外其餘各組兼試基礎英文）、外語口試（就應考人報考組別之外國語應試）、比較政治、近代外交史、經濟學（含國際經濟學）國際公法與國際關係。 一、外國文、外語口試兩科平均成績占百分之四十，其他筆試科目平均成績占百分之六十。 二、外國文成績不滿五十分或外語口試成績不滿六十分者，不予錄取。 三、筆試科目中有一科為零分者，不予錄取。 第二試口試： 以團體討論方式行之。但到考人數不足五人時，以個別口試方式行之，評分項目分兩項： 1、擔任主持人，評斷內容包括： (1) 主持會議能力 (2) 口語表達能力 (3) 組織及分析能力 (4) 親和力與感受性 (5) 決斷力 2、參與討論，評斷內容包括： (1) 影響力 (2) 分析能力 (3) 團體適應力 (4) 壓力忍受性 (5) 積極性 總成績之計算： 一、第一試占百分之八十，第二試占百分之二十，合併計算總成績後，擇優錄取。 二、第二試口試成績不滿六十分者，總成績雖達錄取標準，仍不予錄取。	
2010 年 ～	外交領事人員	第一試〈筆試〉： 一、國文（作文、公文與測驗） 二、外國文（就應考人報考組別之外國文應試。除英文組外其餘各組兼試基礎英文） 三、外語口試（就應考人報考組別之外國語應試） 四、中華民國憲法與比較政治公法與國際關係 第二試〈口試〉：集體口試。	

外交行政人員	一、國文（作文、公文與測驗） 二、中華民國憲法概要與比較政治概要 三、國際現勢 四、英文 五、會計學概要 六、行政學概要 第二試〈口試〉：個別口試。	
--------	--	--

資料來源：本研究部分出自婦女新知基金會，《公務人員特種考試多元考試方式之研究》，委託單位：考試院，中華民國 96 年 12 月；考選部，<http://www1c.moex.gov.tw/main/exam/wFrmPropertyDetail.aspx?m=2305&c=102140>

參考文獻

1. 考選部、國立臺灣大學政治學系編印，《九十五年度考選制度研討會—國家考試口試方法與技術研討會會議實錄》，2006 年 11 月。
2. 考選部編印，《九十五年度考選制度研討會—綜合辦理駐外人員考試研討會會議實錄》，臺北：考選部，2006 年 8 月。
3. 考選部編印，《九十四年度考選制度研討會—公務人員特種考試特殊設限與多元考試方式研討會會議實錄》，臺北：考選部，2005 年 12 月。
4. 考選部編印，《九十四年度考選制度研討會—公務人員特種考試特殊設限與多元考試方式研討會會議實錄》，臺北：考選部，2005 年 8 月。
5. 考選部編印，《考選研究系列 3—各國公務人員考試制度比較研究》，臺北：考選部，2005 年 7 月。
6. 考選部編印，《考試院研究發展委員會專題研究報告彙編（四）—公務人員淘汰機制之研究》臺北：考選部，2004 年 8 月。
7. 考選部編印，《考選研究系列 10—國家考試口試技術研討會會議實錄》臺北：考選部，2004 年 7 月。
8. 考選部編印，《考選研究系列 3—加拿大公務人員甄選制度、測驗技術及高層文官進用制度考察報告》臺北：考選部，2004 年 3 月。
9. 考選部，《各國外交人員考選制度比較研究。考選研究系列四》，臺北市：考選部，2007 年。
10. 黃一峰、吳斯茜，〈國家考試集體口試方法與內容之精進〉，《國家菁英季刊》，2012 年，頁 53~65。
11. 黃一峰、鄭怡君，〈評鑑中心應用於國家考試之探討：以美國外交人員口試為例〉，《國家菁英季刊》，第 1 卷第 1 期。臺北市：考選部，2005 年，頁 79-98，。
12. 黃立賢，《各國外交人員考選制度比較研究》。臺北：考選部，2008 年。
13. 廖永靜（2009），〈論公務人員核心職能與培訓〉，《理論與實務》，第 106 期，頁 11-26。
14. 行政院人事行政局 97 年度人事行政研究發展徵文，從核心職能概念看外交人員考試改進之研究，中華民國 97 年 4 月 14 日，頁 1~38。
15. 王俊卿、簡名祥，〈日本外交人員改選制度參訪報告〉，臺北：考選部，2010 年。
16. 考選部（2008），《各國外交人員考選制度比較研究》，臺北：考選部，2008 年。
17. 專技考試司，《英國、法國高級文官考選制度參訪報告》，臺北：考選部，2009 年。

18. 試題研究中心，《各國外交人員考選制度比較研究》，臺北：考選部，2008 年。
19. Prahalad, C.K & Gary Hamel (1990), "The Core Competence of the Corporation." Harvard Business Review, <http://www.hbr.org>.

網路資料

1. 行政院研究發展考核委員會，《駐外機構人力運用之比較研究》，下載日期，2013 年 8 月 18 日。
<http://www.rdec.gov.tw/public/PlanAttach/20080916161825560836.pdf>
2. 文玲藝。2006。〈世界一些國家科技外交官制度比較〉，下載日期，2013 年 8 月 18 日。
<http://209.85.175.104/search?q=cache:apDs6VA1ng0J:techtech.techcn.com.cn/article.php%3Fid%3D119+%E7%A7%91%E6%8A%80%E5%A4%96%E4%BA%A4%E5%AE%98%E5%88%B6%E5%BA%A6+%E6%96%87%E7%8E%B2%E8%97%9D&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=1&gl=tw>
3. 大紀元，〈取經韓國 臺外交官考試研擬變革〉，下載日期，2013 年 8 月 16 日，
<http://www.epochtimes.com/b5/12/7/1/n3625111.htm>

**2013 公務人員考選制度
國際暨兩岸學術研討會論文集
(中文版)**

肆、警察人員考選制度

現代日本警察官錄用考試制度： 從男女共同參與的觀點切入

金井利之*

詹慕如（中日筆譯）

前言¹

2012 年度日本各都道府縣警察之女性警察官比例為 6.8%²。近十年來，此比例持續穩定攀升，在 2002 年度時原僅 4.0%。但是日本的女性占了總人口五成、被害人的四成，以及嫌犯的兩成，由此看來，目前女性警察官的比例仍稱不上足夠³。警察廳業已提出「擴大錄用、起用女性警察官計畫」，此計畫的目的希望最快在 2018 年度初（4 月 1 日）為止、最慢在 2023 年度初為止，將女性警察官比例提高為 10%⁴。另外，若包含警察職員在內，2012 年度的女性比例則為 9.6%⁵。

在警察廳揭示此方針之前，為了實現日本男女共同參與社會這個大目標，擴大活用女性警察官乃是不可或缺的要項⁶。若缺乏特別合理理由，僅因性別差異而針對就業的職種、職域、職層設置差異或限制，違反了法律之下人人平等的基本人權原理。執法機構的警察，不可不遵守法律之下人人平等的原理。然而，如同上述，無論理由為何，現今女性警察官雖有增加趨勢，但仍屬於絕對少數，此乃一顯著且不妥當的事實。即使包含非屬「指導地位」的警察官，整體警界的女性警察官比例，在十個人裏還不到一個。

另外，在少子高齡化的趨勢下，生產年齡人口減少，整體日本社會、經濟都期望構成生產年齡人口的成人女性能有效發揮所長⁷。除了期待女性在勞動環境中大展身手，同時為了因應少子化，包含女性在內的所有男女勞動者，都必須共同營造一個對生養友善的社會環境。

戰後日本社會中，嬰兒潮世代（「團塊世代」⁸）及其下一代的勞動力人口過剩，所以僅需男性就業就能滿足社會需求，同時也將家事、育兒、照護等工作推給女性，執行培育下一代及照護高齡者的工作。姑且不管法律的表面原則如何，實際上確實未設想到女性一邊生兒育女一邊持續工作的情形。因此，想繼續工作的女性就等於必須放棄生育，結果導致許多女性得面臨不合理的二選一，有些人為了生兒育女放棄工作，有些人則為了工作放棄育兒。於是，勞動力不足和少子化的現象同時惡化，導致日本社會的衰退。

* 日本東京大學法學部教授

1. 準備本報告時，特向警察廳長官官房人事課職員進行訪問調查，蒙其提供資料，在此深深感謝該課職員的協助。另外，本報告之意見、解釋等部分，皆為筆者之見解，並不代表警察廳的見解。
2. 警察廳『加強反映警察之女性觀點的相關對策推動報告書』2013 年 5 月，第 3 頁。此報告書為「加強反映警察之女性觀點的相關對策推動檢討會」（主持人：前田雅英，首都大學東京法科研究所所長）之報告書。該檢討會從 2013 年 1 月至 4 月止，共舉辦四次。集結專家學者的此項會議中，企圖以 2012 年 8 月「貫徹『警察改革精神』應實現的措施」中，合併「措施 3：強化對女性被害人等的因應措施」以及「措施 10：擴大錄用、起用女性警察官」兩者，以因應現狀。本稿的關注焦點認為後者更為重要。
3. 同上，第 3 頁。
4. 同上，第 12 頁。
5. 根據警察廳長官官房人事課提供之資料。
6. 根據男女共同參與推動本部決定（2003 年 6 月 20 日），「期待至 2020 年為止，社會中各種領域居指導地位的女性所占比例至少應達 30% 左右」。所謂指導地位，係指相當於組織中課長以上職位或者專業度高的職業。
7. 第二次安倍政權的經濟政策「安倍經濟學」之「成長戰略」（2013 年 4 月）（亦即所謂「第三隻箭」）中，高唱著女性之活用。
8. 譯註：指日本戰後出生的第一代。狹義指 1947 年至 1949 年間日本戰後嬰兒潮出生的人群，廣義指 1946 年至 1954 年出生的人群。詞源出自聖屋太一於 1976 年的小說《團塊的世代》。以「團塊」一詞比喻此世代為了改善生活而默默勞動、緊密聚集，支撐日本社會和經濟。

想要打破這種現狀，必須創造一個不逼迫女性面臨不合理二選一，使女性能兼顧育兒和工作的社會。同時，也不該將此矮化為只牽涉到女性的問題，包含男女的所有勞動者，皆應投入育兒、照護等具社會性、公共性之活動，並且必須建構一可持續工作的社會架構。警察官這種勞動力，當然也不應自外。

1· 女性警察官的擴大錄用方針

(1) 封閉型任用制和矯正時間

戰後日本的公務員制度原則，是由下位職層開始錄用大學畢業的新人，再慢慢於內部升任的封閉型任用制，警察官也不例外。中間以上的職層基本上不可能錄用已有經驗者。因此，要增加女性警察官，首先必須嘗試擴大錄用。

然而，在此種封閉型任用制中，要矯正職員結構，時間長到令人卻步。新人錄用的效果要遍及警察組織整體，幾乎要花上一個世代、也就是相當於三十年時間之久。儘管如同上述已舉出女性警察官比例要達到 10% 的目標，但僅令錄用時之女性警察官比例達 10%，也幾乎半永久地無法達成目標。因為已經在編製中的警察官總數中，女性警察官僅有 6.8%，流動的新錄用者提高比例為 10%，還是不足以達到目標。

即使突然在新人錄用時調整男女性警察官的比例為一比一，整體比例也不可能在短時間內迅速上升。重要的是應提出長久一貫的方針，以及長期性不會落後於時代的目標。從這個觀點看來，目前的目標僅有 10%，以一項目標來說為免過低、同時也無法持久。等到未來達成目標時，屆時社會很可能會批評 10% 尚不足夠。

(2) 確保警察官素質

不只是公務員制度，在所有勞動環境中的錄用都是從應徵者中選拔，因此擴大錄用人數就意味著應徵者有更大機會錄用，至少有可能降低錄用考試的最低合格分數。換句話說，當錄用人數增加時，可能會錄用以往不會錄用的人材。大家或許會認為，如果錄用時的競爭考試確實能判斷應徵者的能力、未來可能性、資質、適性等等，那麼降低最低合格分數難道不會導致該年次錄用人材的素質低落嗎？這種疑慮也讓人等當局對於一口氣擴大錄用員額有所遲疑。站在這種角度，確保錄用人數和確保警察官素質為需要折衷權衡的關係，如何兼顧兩者，遂成為一大課題⁹。

關於上述推論固然可能有諸多反論。例如，錄用考試未必能完全確實評估是否具備擔任警察官的素質，只不過是一種在一定範圍內的評估罷了。所以在最低合格分數上下一定幅度內的應徵者，不合格的人材和合格的人材之間，並未會有太大的有意義差距（分數實在太低的應徵者不在討論範圍內）。因此，招募人數一定程度內的增加，應不會導致錄用者的素質低落。

另外，也很有可能因為錄用招募額低，導致對有意願的人材來說缺乏魅力，根本難以吸引應徵者。換句話說，由於過度的「窄門」在錄用活動中風險過高，人材可能會流向其他職業、職種。例如護理師、保健師、保育士、學校教師等，女性比例較高，同時招募、錄用人數也多的行業。所以如果同樣要靠考試來設定門檻，根本敵不過這些職業、職種。錄用人數低，反而抑制了應徵者的意願，產生無法提高素質的效應。在這種情形下，擴大錄用其實可以相乘地提升女性警察官職業本身受歡迎的程度，有可能因此提高整體素質。

簡單地說，是否會因擴大錄用而無法確保女性警察官的素質，完全無法事先得知。從經驗上看來，也只能先擴大、再進行追蹤調查，並且研究回饋結果。不過在這種追蹤調查中發現實證上出現

9. 警察廳『加強反映警察之女性觀點的相關對策推動報告書』2013 年 5 月，第 11 頁。

素質低落的結論，也絕非樂見的結果，所以，以漸進擴大的方法錄用女性警察官，避免極端變化，也避免招致「素質低落」這種短期且顯見明白的批判，或許屬於一種保守、防衛型的因應方法。諸如上述，由於戲劇性增加女性警察官人數的果敢措施現實上窒礙難行，男女結構比例的矯正，看來還要再花上一段時間。

由於錄用係透過競爭考試進行，警察廳似乎預設以競爭倍率作為素質的代替指標。也就是說，倘若競爭倍率高到一定程度，預計可以從應徵者中選拔出素質高的人材，但競爭倍率一低，這種選拔錄用就失去了其挑選空間，必然會帶來素質的低落。實際上在 2002 年時，女性警察官任用考試的競爭倍率為 17.8 倍，但到了 2012 年，競爭倍率降低為 9.4 倍。在這段期間女性警察官數和比例都順利地持續上升，但競爭倍率卻從 2004 年的 19.7% 急速降低為 2008 年的 8.5%。但是，在那之後大致維持 8% 到 11% 左右上下，可能進入了穩定期¹⁰。

假如競爭倍率象徵著素質，那就表示這十年來女性警察官的素質急遽降低。真要進行這種評估，必須針對錄用的女性警察官進行中長期的追蹤調查，或許不能驟下斷論。另外還有一個根本問題，就是該如何評估女性警察官的素質，所以其實很難斷言。況且，從男女共同參與社會的觀點看來，在警界這個陽剛男性社會中的評估尺度本身即有可能已經扭曲，評估上更是困難。

但是單純比較起來，男性警察官的競爭倍率在 2012 年時為 8.4 倍。男女總計為 8.5 倍。根據競爭倍率等於素質這種單純概念，就表示男性警察官比女性警察官「素質更低」。當然，這種推論在警察組織這個男性社會中是不可能成立的。因此在此前提下，太過拘泥於女性警察官競爭倍率降低的問題，似乎不太合理。如果要預防基於男性社會偏見之攻，那麼應可擴大女性警察官的錄用員額，直到男女的倍率一致。至少，錄用勞動市場這隻「看不見的手」表明了這個道理。可是反過來說，在錄用勞動市場中，競爭倍率所呈現的指標也綁住了警察人事當局企圖擴大女性警察官錄用人數、矯正男女構成比的那隻「看得見的手」。

所以，比起擴大錄用人數，人事當局的重要使命更在於確保大量的（當然也期待是優秀的）應徵者。為此，已開始活用女性招募人員（在北海道等）、實施推廣對象說明會（警視廳¹¹、警察廳），以國費製作招募女性警察官的宣傳單（警察廳）等。從錄用活動和資訊傳布兩方面進行強化。

但是對於感興趣而前來應徵的年輕女性來說，這些活動實在有些殘忍。因為當警察強化錄用、資訊傳布，是為了確保能有優秀的應徵者，簡單地說，是為了提高倍率。提高競爭倍率被認為可確保素質，假使倍率為十倍，那麼對於深感興趣希望當上警察的十個人中，就有九個人不被錄用，如果為二十倍，那麼二十人中就有十九人不被錄用。為了讓社會大眾關注、感興趣而宣傳、鼓勵報考，結果卻刪掉了大多數。

2・警察的特殊性

（1）警察業務的特殊性

擴大錄用女性警察官時，警察當局還必須要考量到「警察業務的特殊性」。例如二十四小時輪值體制、夜間值勤、搜索和查扣幫派據點、在災害現場進行搜索及救援活動、壓制並逮捕嫌犯等等，有不少機會必須運用到「以男性腕力為代表的體能」。平均看來，業務內容皆是以男性警察官為前提來建構¹²。

10. 根據警察廳長官官房人事課提供之資料。

11. 「警視廳」是指東京都的警察。東京都以外各道府縣稱為「〇〇〇警察本部」，在沿革上只有東京都稱之為「警視廳」。警視廳之長稱為「警視總監」。此外，另一類似的名稱「警察廳」，是指設置於內閣總理大臣所轄之國家公安委員會下、掌管國家警察行政的「特別機構」。警察廳之長為警察廳長官。

12. 警察廳『加強反映警察之女性觀點的相關對策推動報告書』2013 年 5 月，第 3 頁。

不過說到二十四小時輪值體制、夜間值勤等，反而是向來認為屬於女性職場的「護士」（現在多稱為「護理師」）可顯著觀察到的特色。同樣地，「護士」或者以往女性實際上從業比例極高的照護現場，也經常需要運用體力，「特殊性」是否僅是「成見」或「習慣」、甚至下意識的「歧視」呢？這當中還需要不斷的檢視。

再說，假使真的有使用實際體能的「特殊性」，也大可不以男性、女性進行分類上的事先排除，而是以不分男女、能否行使實際體能之共通客觀能力基準，來做出個別判斷。不過，對男女賦予共通體力測驗，有可能反而妨礙了女性警察官的起用，在政策判斷上並不容易。因為此時的「客觀」、「公平」、「共通」能力考試，其實有可能將特定的歧視結構化。

根據警察廳針對部內所有職員進行的問卷調查中，女性職員的意見裏對於實際上執行職務回答「有時會感到不安」、「非常不安」，總計約四分之三左右。覺得不安的情境有八成是在處理鬧事現場，有六成是夜間職務訊問、保護喝醉或精神錯亂者、夜間巡邏，有五成為偵訊幫派份子、對男性進行職務訊問，比例並不低¹³。類似的調查當然應該跟男性職員進行比較，可是就算真的對男性職員進行調查，男性職員也有可能基於「不可訴苦示弱」的「男性優先的組織文化」提出回答，因此並不容易進行比較。可是，面臨萬一局面時，仍然很有可能必須行使實體強制力，就這一點來說，或許算是警察業務的特殊性。

警察當局認為，如果著眼於這種特殊性，警察官將很難達到相當於政府提出目標 30% 的水準。但這些「特殊性」與其說是質的特殊性，其實或許是量的差異。除了自衛官、消防員、海上保安官等可想見有物理強制力的職務之外，其他職務也有需要力量的時候。特別司法警察職員也屬於警察職務的一種。而在各級地方政府中，產業廢棄物處分、生活保護、學校教育、兒童福祉、窗口業務、建築指導等，直接與人接觸的職務，多半會有讓人感到不安的情境。所以對警察來說，重要的應是因應量的差異，思考應設定何種程度的「特殊」數值目標。

（2）女性所處的環境條件

現實問題上，女性警察官比男性警察官更有可能取得育嬰假。實際上在 17700 位女性警察官中，約有 10% 正在請育嬰假¹⁴。因此，急遽擴大錄用人數，會導致育嬰假的申請集中在同一時期出現，可能造成該時期的實質員額，也就是人力及執行力之低落¹⁵。由於政令以及條例訂定了警察官人數上限，如果在相同人數上限中增加女性警察官的比例，由於有經常性的育嬰假等，比起所有員額皆為男性警察官，實質員額將會較少。目前男女加起來的空缺率為 1.6% 左右，幾乎可說有接近定數的實質員額存在。

其實大可將請育嬰假的警察官列為編製外員額。實際上列為編製外請育嬰假的人全國約有 1500 人。此時只要透過錄用彌補空缺，就可以同時確保實質員額和條例、政令的規定上限人數。但是等到兩三年的育嬰假一結束，恢復原本的警察官職務時，就會超過員額。所以不能隨隨便便補充請育嬰假的人數。可是如果能預料到一定程度的連續經常性育嬰假，理應也能做出一定程度的因應。甚至，女性警察官的總數愈多，經常性休育嬰假的員額也能有一定程度的平均化，更方便預測，屆時即可配合此數字確保人員。

另外，這個問題本身是一種以性別角色分擔為前提的社會問題，站在男女共同參與社會的觀點來看，將這種狀態直接視為環境要件並不妥當。論道理，問題根源應該在於男性警察官育嬰假取得

13. 根據警察廳長官官房人事課提供之資料。

14. 警察廳『加強反映警察之女性觀點的相關對策推動報告書』2013 年 5 月，第 3 頁。

15. 同上，第 11 頁。

率低，以女性警察官的育嬰假率高為由，推論大量錄用女性警察官將導致執行量大幅低落所以不予增加，進行這種討論時不得不慎重。另外，如果對育嬰假施加降低執行力等職場壓力，結果將導致女性警察官猶豫是否要生子，只會助長社會整體的少子化。

（3）女性警察官的職域

以往女性警察官給人「開小型警車¹⁶的女警」的印象，多半屬於交通警察這種職域，且並非「警車」，而是「小型警車」這種「輔助」的形象。十年前所有女性警察官有三成為交通警察。但是現在女性警察官的分發職域已經擴大。交通警察的比例不到兩成，生活安全、刑事等、地域警察，各有約四分之一。實際上，女性警察官對每一種領域都有意願。尤其是在生活安全和刑事部門中，認為應擴大女性職域的呼聲極高，地區和總務、警務也一樣。對於組織犯罪對策、警備也有一定程度的期望。包含生活安全和刑事，女性可望活躍於所有領域中。從理念上來說，這可以說是「不設聖域、擴大職域」¹⁷。

不分性別的人事配置往往只是表面原則，實際上要求體能的職務總是男性較多。反之，在惟有女性才能勝任的職務上，則配置較多女性。從「女性特有的觀點」、「女性特質」等意義上看來，針對女性被害人、兒童、女性犯罪搜查等配置女性警察官，得以實現以往無法執行的警察職務，可望帶來執行力的實質淨增。警察組織若轉變為更能反應女性觀點的組織，將更能回應多樣性的社會需求¹⁸。如果刻意將「女性特性」與特定職域相結合，反而違背了男女共同參與的方針，可能讓性別分工更固定化，應該審慎考量。

從職域的觀點看來，確保約四分之一為女性警察官確實有其困難。比方說，男性羈留室的勤務和處理幫派問題等等。當然，女性羈留室為女性警察官的職域，反過來說就不適合配置男性警察官，但是女性嫌犯僅占總數兩成左右，所以羈留室勤務這個職域多半屬於男性。機動隊等也屬於男性警察官的職域。女性警察官儘管有可能在機動隊中執勤，實際上也只是後勤支援。另外在派出所也必須輪值，如果要規定夜間女性警察官不得單獨值勤，那麼將增加人員分發上的難度¹⁹。

刑事部門中所謂老派作風的警察官較多，實際現場中有許多警察官都根深蒂固地認為這是男性的職域。刑事警察在逮捕嫌犯後有二十天的羈留期，必須追查不定期發生的案件，所以就算在這當中家中發生任何狀況，都無法回家，工作方式向來如此。因此在文化上很容易形成「男性社會」。或者該說「男性優先的組織文化」²⁰。這些男性刑事如果能夠維持家庭生活，也只是因為有妻子的理解和協助，否則只會帶來結婚生活、親子關係的崩潰瓦解²¹。

如果維持這種刑事工作形態，再將女性警察官的職域擴大到刑事部門，其實非常困難。因為能理解女性刑警職場生活的丈夫和孩子並不多。當然，理論上不應該直接接受這種環境要件，而應該舉出身為女性刑事之「理想伴侶」該有的形象，訴諸社會，不過成功的可能性極低。所以女性警察官若想分發於刑事部門，結果往往會不成文地要求至少不能有孩子、甚至必須是單身。否則，即使進了刑務部門，工作內容也只限定於文書工作。

16. 譯註：排氣量在 1500cc 以下的小型警用車輛。

17. 警察廳『加強反映警察之女性觀點的相關對策推動報告書』2013 年 5 月，第 9 頁。

18. 警察廳『加強反映警察之女性觀點的相關對策推動報告書』2013 年 5 月，第 2 頁。其中指出例如因為從「男性眼光」出發，怠於進行站在被害女性立場的對應，或者因夜間假日時女性警察官較少，所以女性被害人不方便向警方諮商、報案等等。同，第 4 頁。

19. 男性羈留室業務中約 10900 人、處理幫派問題約 5900 人、機動隊勤務約 9000 人、派出所勤務約 42000 人，總計約 67800 人。所以相對於警察官員額約 256800 人，其比率約為 25.6%。另外，關於派出所方面，輪值每班人數不到兩人的派出所約有 17800 人，每班人數不到三人的派出所約有 17300 人，駐在所約 6900 人。根據警察廳長官官房人事課提供之資料。

20. 警察廳『加強反映警察之女性觀點的相關對策推動報告書』2013 年 5 月，第 3 頁。

21. 同上，10 頁。「家庭問題全部交給配偶或家人，自己則二十四小時無私奉公的警察職員形象」。當然，這裡的「配偶者」實質上單指「妻子」。

設定職域時，不可能與現場警察官執行勤務的真實世界切割。能否二十四小時待命？能否因應突來的召集？這些觀點都形成了難以在刑事部門中配置女性的意識。要擴大女性警察官的職域，先要進行意識改革。除了包含幹部在內的男性警察官，女性警察官本身也需要進行意識改革²²。

更進一步說，以往男性刑警的工作方式之所以被允許，都是建立在妻子的理解和容許之下，如果持續這種工作方式，那麼只會增加家庭生活、親子生活的瓦解的機會。如果想修復這種危險狀態，最後將降低男性刑事的執行力。否則，只能由離婚、單身刑警來構成該職域。總有一天刑事部門也勢必面臨意識改革或者工作方式的改革。

為了強化警察組織力，警察當局正強力地推動多樣化（「Diversity」）的女性起用²³。只有單一文化的工作方式受到認同，並不能算妥善。期待警察官「二十四小時無私奉公」，那麼終究會帶來警察組織的弱化。再說，警察組織中具備有育兒經驗、能設身處地站在弱者觀點的警察官，反而能提升警察的組織力。警察當局的立場，是希望儘管總勞動時間減少，卻能強化品質。擁有男性優先的組織文化中，如果能夠蛻變為廣納多元性、接受女性、放寬視野的組織，才能更強化警察的體質²⁴。

再者，就算意識或者工作方式改變，也還需要有實體上的設施整頓。例如在派出所沒有女廁等等，警察署處於女廁不足的狀態。現有的設施是以男性警察官比例呈壓倒性多數來進行設計、規劃的。洗臉台、更衣室、輪值室等也都一樣。這些設施整備屬於縣級經費，必須獲得縣府財政當局的理解。可是各都道府縣的財政都很緊縮，無法為了擴大女性警察官提撥太多設施整備的費用。從內閣府男女共同參與局獲得補助金亦為一法，但目前該局並沒有獲得補助金的能力，頂多只能採交付稅方式來辦理²⁵。能以國費籌辦的，只有警察學校的女子宿舍和機動隊而已。

3·錄用制度

（1）任用考試

有鑒於警察職務的特殊性，警察官的任用考試和一般公務員考試不同，分成面試、筆試、體力考試。體力考試因為成人男女間有平均差異，所以合格基準不同。因此任用考試的規定員額有男女區分。

例如以下所示的警視廳（東京都）警察官任用考試（2013 年度）。男性警察官 1450 名、女性 220 名。應考資格除了年齡、學力（畢業、應屆畢業、同等學力）之外，還有身體條件。身體條件中視力、色覺／聽力並沒有男女差異，但身高體重則不同。男性身高大致 160cm 以上、體重約 48kg 以上，女性則大致為身高 154cm 以上、體重約 45kg 以上。男性和女性皆分Ⅰ類（大學畢業程度）、Ⅱ類（短大畢業程度）、Ⅲ類（高中畢業程度），各有規定員額。初試有筆試（教養考試、作文考試、國語考試），經歷等評定考核、身體檢查、適性檢查。複試除了面試、身體檢查、適正檢查，還有體力檢查。體力檢查是為了檢查是否具備執行職務所需的基本能力，記載的項目有伏地挺身、波比測試²⁶，仰臥起坐，側併步等，但亦可變更項目。

以上是警視廳（東京都）的警察官任用考試，不過身高要件、體力基準等並沒有全國標準，由各都道府縣自行決定。關於各個項目，有些都道府縣錄用分數制，有些則僅判斷是否合格。例如山口縣的警察官（A）（大學畢業程度）要求男性身高 160cm 以上、體重 47kg 以上、胸圍 78cm 以

22. 警察廳『加強反映警察之女性觀點的相關對策推動報告書』2013 年 5 月，第 6 頁。

23. 同上，第 2 頁。

24. 同上，第 5 頁。

25. 譯註：地方交付稅為日本中央與地方財政移轉機制之一，中央國稅中的某些稅目之稅收依規定比例提撥供地方政府使用，為地方政府重要財政來源。

26. 譯註：Burpee，一種無氧運動，結合了深蹲、伏地挺身，以及跳躍等一連串的動作。

上，女性身高 153cm 以上、體重 43kg 以上。雖然沒有標示「大致」等字樣，不過因為數字略偏低，所以這個數字並非申請資格，而是身體檢查的合格基準。未達此數字則為不合格。在體力檢查方面則明示了基準，側併步、握力、仰臥起坐，折返跑，關節運動，各自設定了男女不同的基準，兩項目以上未達基準，或者其中至少一項顯著低於基準即為不合格。另外，山口縣，初試為教養考試，論文考試為複試。主考單位為山口縣人事委員會，針對男性的初試由東京都（警視廳）、京都府（人事委員會）、大阪府（警察本部）、兵庫縣（警察本部）五個都府縣共同實施。

面試、筆試都是一樣的考題。所以男女各自的合格標準有可能不同，但警察廳並未掌握其中的差異。一般認為筆試是「女性較擅長」的項目，但這只是從女性警察官倍率較高的事實來推測。若非區分男女招募，筆試和平均上男性可能分數較高的體力考試之配分、計分等，將成為重要的問題。可是警察官任用考試跟其他公務員考試不同，區分男女規定員額，因此一切的「公平」性問題最終還是要回歸到男女別規定員額該如何設定上。

（2）錄用規定員額的決定

如同上述，在封閉型任用制的前提下變更男女結構比，只能從年輕錄用階段開始矯正，在錄用階段的男女結構具有決定性且長期性的影響力。一般的公務員並未有區分男女的錄用考試，所以即使做出增加女性比例的政策判斷，因為實際上合格者的最低分數為男女共通，從結果上看來人事當局很難決定要形成何種男女結構比。因此，採取擴大女性錄用方針的同時，由於共通公開的競爭考試制度，陷入政策上無法實行的局面。可是警察官由於警察官職務的特殊性，必須進行體力檢查，可以設定男女不同的錄用規定員額²⁷，因此具有可從政策上決定男女錄用比例的優勢。如同上述的警視廳，女性錄用比例為 13.3%。

雖說男女不同的規定員額可由人事當局進行政策性決定，但也並非完全自由。如同上述，如果不開拓有可能分發的職域，就算錄用，也很難任用。但目前的問題是，從標準人事經歷模式中錄用的女性警察官，是從模擬分發地方、也就是警察學校女子宿舍、各可配置的派出所數量等而得知。

新錄用的警察官首先要接受名為「錄用時教養」的研習課程²⁸。經過在全住宿制警察學校的初任科（大學畢業為六個月、短大畢業、高中畢業為十個月），配置於警察署，進行三個月的職場實習。之後再回到警察學校，經過初任補習科（大學畢業為兩個月、短大畢業、高中畢業為三個月），再次到警察署進行實踐實習（大學畢業為四個月、短大畢業、高中畢業為五個月），才完成錄用時教養。其後歷經派出所勤務，再進入各個部門。

也就是說，首要之務是擴大警察學校的女子宿舍²⁹。不只在初任時的教養，在其後的「刑事任用時教養」³⁰等也有需要。警察學校可以由國費籌辦，端看國家對男女共同參與政策投注多少關心。

接著，下一個瓶頸則是警察官最初分發的派出所。派出所需要有廁所、小憩室等設施上的整頓。這方面如上所述，屬於「縣費領域」，國家、警察廳無法從政策上推動。針對這個問題，從擴大女性警察官這種觀望大局的見地，一開始可不將女性警察官配置於具有設施瓶頸的派出所，而配置於設施容量較大的本廳。但是警察當局判斷，站在警察的人事培育方針上，不可能實現這個想法。警察當局的論點是，派出所勤務是警察官的核心，不允許警察官從未經歷這種勤務。另外，派出所勤

27. 既然如此，只要設定男女不同的警察官規定員額，理應可以戲劇性矯正男女結構比例。但是如果設定男女不同的警察官規定員額，那麼男性警察官將會過多、女性警察官則不足。新錄用時將只能錄用女性警察官。突然將男性警察官錄用設定為零，後果不堪設想，所以男女不同的警察官規定員額的設定預計從現狀的結構開始使其自然減少，只能設定比預計的自然減少再少若干的多餘人數，因此無法在短期間內進行戲劇性矯正。另外，男女不同的警察官規定員額在實務上也被認定為違法。

28. 警察將一般公務員稱之為「研習」的內容稱為「教養」。「錄用時教養」翻譯為一般公務員的用語，意思就是「新人研習」。

29. 警察廳『加強反映警察之女性觀點的相關對策推動報告書』2013 年 5 月，第 12 頁。

30. 刑事任用時教養，是指預計任用為刑警者在警察學校所接受的專科教養。（部分府縣警察還實施了接受任用時教養的考試。

務每三天就會輪到一次二十四小時執勤，在男性警察官小睡時讓女性警察官一個人負責也不可行，規模大到可配置女性警察官的派出所數量更加有限。

而在錄用時教養、升任時教養中，原則上沒有男女課程的差異。但是因為護具等的關係，僅在術科時可以分開上課。性騷擾對策等有時會由女性教官負責特別教養。

(3) 實施考試機構

都道府縣警察的警察官，除了警視正以上的超級幹部，皆屬都道府縣等地方政府的職員、地方公務員。如同上述，警察組織也採封閉型任用制和內部升進制，新錄用者基本上會分發為最低階級的巡查，當然也是地方公務員。地方公務員的錄用規定於地方公務員法中，若為必定會設置人事委員會的都道府縣，原則上必須由人事委員會進行競爭考試、遴選（地方公務員法第 18 條第 1 項主文）。但是亦可與其他機構合作，共同或委託進行競爭考試、遴選（同但書）。

在上述法制的前提下，人事委員會委託警察的運用狀況，各個都道府縣皆有不同（請參照另表）。警察廳的指導方針為完全委託。但是其前提為雙方協定，所以要看跟各都道府縣之人事委員會如何折衝。警視廳（東京都）³¹、北海道、大阪府、青森縣、兵庫縣為完全委託。可是其他府縣為部分委託，其委託領域的大小也各有不同。但是，沒有一個地方完全僅由人事委員會來進行任用考試。因為警察官考試有特殊的體力考試。

警察廳採取完全委託的方針，是出於警察官應自行挑選合適人選的判斷。因為警察組織向來對自己識破「怪咖」的高度能力很有自信。在各種醜聞案例中也累積了監察經驗。有權使用槍械的人、執行特殊法律的人、擔負與國民權利義務相關任務的人、有體力的人，對於這樣的警察官必須有特別的規範，不同於普通的一般職務公務員任用考試不同。在身家調查部分，雖未揭示具體的方法，但確實調查了遴選所需的範圍。希望在其中以警察官的觀點來看待警察官錄用。說得極端一點，這等於是負責指揮命令殉職的人，來決定他們想要錄用什麼樣的對象。到了國家層級也是一樣，在皇宮警察工作的皇宮護衛官，也是接受人事院的委託，在皇宮警察本部進行。

跟一般地方公務員一樣，錄用考試合格並不一定等於正式錄用。錄用考試合格者將登載於任用候補者名冊上，由任命權者警視總監或道府縣警察本部長進行錄用。在確認錄用意思之後錄用，因為考試合格者中也有人辭退。但實際上幾乎只要登載在名冊上就會獲得錄用。換句話說，考試篩選的合格者，已預測到會有一定的辭退者，因此幾乎所有人都可獲得錄用。

4 · 晉升制度

(1) 晉升的各項條件

職場中的男女共同參與，不僅止於矯正職員的結構比例，矯正起用為幹部職位等中上位階之結構比例也很重要。警察組織為階級制，依照巡查、巡查長、巡查部長、警部補、警部、警視、警視正等階級逐步升任。而因應這樣的階級，在各職層分配了任用職位。就算在錄用階段公平，卻存在所謂「玻璃天花板」，實質上女性職員只可能被任用於輔助業務或下層職員。

在警察中的幹部起用，通常象徵著起用為警部以上的階級。由於女性警察官比例呈穩定增長，所以在具有「公平」升任考試制度的警察組織中，隨著時間的經過，女性起用「理應」也會自然增加。實際上警部以上的女性幹部在 2008（平成 20）年度為 130 人，到了 2012（平成 24）年度則攀升增長為 224 人³²。另外，至於各年代別的女性警察官比例，50 到 59 歲為 1.5%、40 到 49 歲為 5.3%、

31. 根據警察廳長官官房人事課提供之資料。

32. 警察廳『加強反映警察之女性觀點的相關對策推動報告書』2013 年 5 月，第 3 頁。

30 到 39 歲為 6.6%，20 到 29 歲有 10.9%。但是想像要化為現實，還需要幾項條件。

首先，中途離職的女性警察官不多，但依然存在。每年錄用一千多位女性警察官，其中每年又有超過四百名中途離職³³。2011（平成 23）年度的離職率在 20 歲以下有 3.5%、30 到 39 歲為 2.7%。調查離職理由，確實如同一般預期，結婚、育兒等原因占了相當高的比例³⁴。幾乎沒有男性警察官會以結婚、育兒等為由辭去工作，由此看來，這種現象的前提是社會上性別分工的因襲，要矯正這種心態並不容易。各都道府縣都採取了種種嘗試，希望能藉由促進工作與家庭兼顧的措施，避免結婚、生產、育兒等成為離職契機³⁵。

其次，如同上述，警察為「男性社會」，工作編製以男性警察官為前提。當然，如果要對這種警察組織進行評價，「男性眼光」的評價基準勢必已經內化。比方說，以刑事部門二十四小時都會有不定期突發勤務的工作為前提，刑事警察工作便以即使在養兒育女過程中、特別是孩子生病等時候（男性）警察官不需要照顧孩子為前提，也據此進行人事評量。如果直接將此情形套用於在家庭中通常負擔育兒責任的女性警察官身上，將是一種名為「公平」實質上卻非常「不公平」的評價。既然評價「不公平」，以此評價為基礎的「公平」晉升考試制度，實質上也「不公平」。

第三，要開拓女性起用，會讓任用基準變得極高。即使在目前，有些縣並沒有警部。如果企圖要在這種警察組織中起用「第一位女性警部」，大家就會期待此人有高於一般警部任用基準以上的實力。因為既然要在一個有強烈偏見的組織中起用女性警察官為幹部，若不是一個任誰看來都無法挑剔的人材，不管對人事當局、或者對該女性警察官，都無法順利執行。男性社會中認為「女人果然不行」的男性警察官，很可能故意雞蛋裡挑骨頭，批判女性警察官的幹部起用。而一旦這些批判奏效，第一號起用也有可能危及往後女性警察官幹部起用之路。

在這種困難的狀況下任用，跟通常習慣了男女公平起用時相比，實質上需要更高的基準。這表示從公務員基於能力實證的任用原理來說，是極「不公平」的任用。此外，人事當局也可以對此種男女差別的任用做出解釋。不過，如果為了達到平等的任用，結果卻導致組織機能停滯，人事當局當然會有所躊躇。因此，要順利起用女性幹部，或許只能等待一個任誰看來都挑不出毛病的女性警察官出現了。

（2）升任考試

升任考試的應考資格沒有男女之別。升任考試由筆試、教練考試（指揮部隊的能力）、面試所構成。因為屬於實力考試，所以應該沒有男女差別。在外形上是平等的。警察官本身也反應，初任考試確保了男女平等。

但是面試官可能是由現任幹部警察官所構成，也就是有可能所有人都是男性警察官。再者，在一般的勤務評價中，其評價基準依然是以基於「男性社會」意識的工作形態作為前提，所以相對而言對女性警察官較不利。有許多都道府縣都會將勤務評價反映於升任考試上，日常的勤務評價，會直接反映於升任考試中。也就是說，想利用升任考試這種「公平」的競爭考試推翻日常中上司「差別」的評價，這樣的故事是很難成立的。

33. 警察廳『加強反映警察之女性觀點的相關對策推動報告書』2013 年 5 月，第 3 頁。

34. 除此之外還有疾病和對工作的不滿等理由。這或許並非在女性警察官身上特別明顯的問題，但很可能有關連。也有可能是原以為男女平等、沒想到無法隨心所欲工作的不滿，或者必須兼顧工作和私生活的負擔，對女性警察官帶來的壓力導致的疾病等等。

35. 例如在警視廳中，除了提供育嬰假中的職員廳內小冊和執務資料，也獎勵其接受函授教育受講等等，使其有提升能力的動機。另外在愛知縣警中，為了促進順利復職，對育嬰假回歸職員實施研修時準備了哺乳室，使其可帶著孩子一起參加。在神奈川縣警察則對於希望獲得育兒支援的職員，提供縣警察職員家族可全天候托兒的保育媽媽。新潟縣警察則設置了女性導師制度，由前輩職員根據自己的經驗提供建議。

(3) 升任意願

即使警察組織或者人事當局站在男女共同參與的觀點，希望推動女性職員的幹部起用，仍有部分女性警察官不願意升任。女性警察官也希望升任到巡查部長或警部補左右的階級，但對於警部、警視、警視正以上階級的期望就明顯驟減。如果不對晉升後的職位感到吸引力，就無法增加晉升意願。不只是女性警察官，後述之「警部補問題」，是普遍存在警察官整體中的問題。

當一定多數的職員具有晉升意願時，晉升才能具備遴選功能。這跟錄用考試期待高倍率是一樣的道理。但是，如果大部分女性警察官都沒有這種晉升意願，幹部起用將很困難。就算是勉強以「徵用」方式起用為幹部，也無法形成健全有力的警察組織。

女性警察官之所以對升任感到躊躇，是因為可以預見將受限於工作無法兼顧私生活。一旦升任，往往會面臨隨之而來的搬家、育兒等問題。在警察組織中升任異動是常有的事，經常會遇到因職位調動轉換職場，必須搬家的情況。另外「入校」也是一大瓶頸。警察在晉升時的研習「晉升時教養」，必須在警察學校進行全住宿制研習。所以家有子女的女性警察官一旦入校＝進入宿舍，便會產生孩子該由誰照顧的問題。關於這一點，警察廳對於升任警部補、巡查部長時的管區警察學校教養，特例允許「通學」至都道府縣警察學校。但儘管如此，升任至真正幹部階級警部時，依然必須在警察大學校接受四個月的全住宿制升任時教養。警察大學校在全國只有一所，所以現實上能允許「通學」的地區有限。同樣的情況也可以套用在管區警察學校上。無法以各都道府縣為單位進行晉升時教養這種研習模式本身，就是以男性社會為前提而設計的。

為了不阻礙女性警察官的升任意願，必須提出對女性警察官來說具實際性的「角色典範」、「升任典範」³⁶。許多女性警察官都是由自己的父母親幫忙照顧孩子。即使不是警察，這種現象也經常受到批評。此外，搬家可能會成為女性警察官的障礙，所以也盡量減少縣內的署間異動。

夫婦同為警察官的家庭不少，在這方面還有調整的空間。但是如果女性警察官比例增加，這些調整將漸漸變得困難，不過至少在那之前還是有可能盡量調整。即使夫妻兩人皆為警察官，休育嬰假的仍以女性警察為多，日後的方針在於增加男性警察官的育嬰假。

其實晉升意願看似低落這個問題，在男性警察官身上也一樣存在。這就是所謂的「警部補問題」。有多少男性警察官不想晉升，警察當局並未調查，所以還不清楚。累積足夠年資足以報考晉升考試的警察官中之應考比例，幾乎沒有男女差異，甚至有些警察官雖然沒有晉升意願，也會出於「人情包袱」來應考。在整個警察組織的氣氛中，存在著不允許不應考的壓力。但是是否真的有晉升意願，則難以判斷。除了即將退休的警察官以外，表面上都會應考。在警官業界中，「偏好原本合格的隸屬單位」這種價值觀。這些隸屬單位在人事異動上的吸引力也比較高。

所謂警部補問題，是指愈來愈多警察官晉升的意願僅止於警部補的現象。成為警部，就等於警察署課長等級，同時也是輪值負責人。一般認為在勤務上會吃重許多。被召集的機會也多了。持續當個警部補，其實反而可以如匠人般自己安排喜歡的工作。可是警部卻要負責許多警察組織的管理業務，也必須負起責任。由此看來，對於自負有匠人專業的警察官來說，當上警部並不怎麼有吸引力。再者，1992（平成3）年以後，配合當時的狀況增加了警部補，因此在警察組織內有一股警部補素質低落的氛圍。也就是可升任警部的候補警部補比例便低了。諸如上述，滯留於警部補的警察官從消極積極兩面都增加許多，成為一大問題。晉升意願低落，並不是女性警察官特有的問題。

36. 警察廳『加強反映警察之女性觀點的相關對策推動報告書』2013年5月，第10頁。

結語

警察官的錄用考試制度是個包含了複雜因素的問題。在警察組織中，警察官的工作是如何構成？是如何根據其結構產生評價或晉升、任用的形式？必須看清楚這些之後，再決定封閉型任用制的警察組織之錄用。不過也必須認清，社會上固然有各種朝向男女共同參與社會的方針和努力，性別角色分擔之乖離現象也依舊儼然存在。同時，留在警察組織或者警察社會中種種「男性社會」的實態和因襲、或者習慣、構造，以及與警察人事當局表面原則的相剋，也亟待解決。

儘管警察職務有其特殊性，如果有可能只是躲在「特殊性」這個美名背後，將單純男女歧視的因襲正當化，那更不可不審慎檢討，何謂正確意義下的特殊性。一味執著於舊有「男社會」之「特殊性」，將與社會整體男女共同參與及少子化趨勢脫鉤，使得警察公務員制度無法順應情勢，招致警察組織的弱化。朝向「活用女性能力，堅強又溫柔的警察」³⁷ 這個願景來建構警察組織，並非易事。在此方針中，運用適切的警察官錄用考試制度，方為具備長期視野、能腳踏實地推動的工作。

37. 警察廳『加強反映警察之女性觀點的相關對策推動報告書』2013年5月，第9頁。

警察官錄用考試事務之人事委員會權限委任狀況（2012（平成24）年度）
（受託負責考試之判定者）

都道府縣名		教養考試	論(作)文考試	面試	體力考試	適性檢查	身體測定	身體檢查
北海道		○	○	○	○	○	○	○
東北	青森	○	○	○	○	○	○	○
	岩手							
	宮城	○	○	○	○	○	○	○
	秋田				○		○	
	山形							
	福島			○	○	○	○	○
警視廳		○	○	○	○	○	○	○
關東	茨城	○	○	○	○	○	○	○
	栃木		○	○	○	○	○	○
	群馬							
	埼玉	○	○	○	○	○	○	○
	千葉				○		○	○
	神奈川		○	○	○	○	○	○
	新潟	○	○	○	○	○	○	○
	山梨		○	○	○	○	○	○
	長野							
	靜岡	○	○	○	○	○	○	○
中部	富山		○		○		○	○
	石川							
	福井							
	岐阜							
	愛知	○	○	○	○	○	○	○
	三重				○	○	○	○
近畿	滋賀	○	○	○	○	○	○	○
	京都							
	大阪	○	○	○	○	○	○	○
	兵庫	○	○	○	○	○	○	○
	奈良	○	○	○	○	○	○	○
	和歌山				○	○	○	○
中國	鳥取		○	○	○	○	○	○
	島根				○	○	○	
	岡山							
	廣島				○	○	○	
	山口							
四國	德島							
	香川				○	○	○	○
	愛媛				○	○	○	○
	高知							
九州	福岡	○	○	○	○	○	○	○
	佐賀		○		○	○	○	○
	長崎							
	熊本		○	○	○	○	○	○
	大分		○	○	○	○	○	
	宮崎							
	鹿兒島							
	沖繩		○	○	○	○	○	○

注：北海道、青森、警視廳、大阪、兵庫之考試實施方法、判定基準等所有事務皆接受委任。

	決定 應考資格	決定 考試日程	決定 考試科目 及配分	決定 初試合格者	決定 最終合格者	教養考試	論(作)文考試	面試	體力考試 (検査)	適性検査	身體測定	身體検査
						判定 (計分)	判定 (計分)	判定 (計分)	判定 (計分)	判定	判定	判定
北海道	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
警視廳	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
青森	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
大阪	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
兵庫	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
茨城				○	○	○	○	○	○	○	○	○
埼玉				○	○	○	○	○	○	○	○	○
静岡		○		○	○	○	○	○	○	○	○	○
愛知				○	○	○	○	○	○	○	○	○
福岡				○	○	○	○	○	○	○	○	○
滋賀				○		○	○	○	○	○	○	○
新潟				○		○	○	○	○	○	○	○
奈良				○		○	○	○	○	○	○	○
宮城						○	○	○	○	○	○	○
神奈川					○		○	○	○	○	○	○
鳥取					○		○	○	○	○	○	○
橿原							○	○	○	○	○	○
山梨							○	○	○	○	○	○
熊本							○	○	○	○	○	○
沖縄							○	○	○	○	○	○
福島								○	○	○	○	○
大分							○	○	○	○	○	
佐賀							○		○	○	○	○
三重									○	○	○	○
和歌山				○					○	○	○	○
香川									○	○	○	○
愛媛									○	○	○	○
富山							○		○		○	○
島根									○	○	○	
広島									○	○	○	
千葉									○		○	○
秋田									○		○	
岩手												
山形												
群馬												
長野												
石川												
福井												
岐阜												
岐阜												

	決定 應考 資格	決定 考試 日程	決定 考試 科目 及配 分	決定 初試 合格 者	決定 最終 合格 者	教養考試	論(作)文考試	面試	體力考試 (檢查)	適性檢查	身體測定	身體檢查
						判定 (計分)	判定 (計分)	判定 (計分)	判定 (計分)	判定	判定	判定
岐 阜												
京 都												
岡 山												
山 口												
德 島												
高 知												
長 崎												
宮 崎												
鹿 兒 島												

◎受人事委員會委任該事務之一切。

大韓民國警察公務員任用制度現況

李鍾福^{*}

董文君^{**}(中韓筆譯)

警察公務員任用之相關法令為：警察公務員法（法律）、警察公務員任用法（大總統令）、警察公務員任用令施行規則（安全行政部令）、警察公務員任用考試之相關規則（警察廳訓令）、警察大學設立法（法律）、警察大學之學校營運相關規定（大總統令）。

I. 公開任用（公任）制度：（參照表 1- 表 3）

任用範圍為：幹部候補生公任、巡警公任、101 警備團公任、警察大學學生招募等四個範圍。

1. 幹部候補生公任

甲、任用概要：（參照表 1）

年選拔一次，每次 50 名（男 45 名，女 5 名），於警察教育院接受 1 年教育訓練後授任警衛一職。

乙、資格要件：（參照表 1）

年齡：至 2012 年止，年齡為 21 歲以上 30 歲以下，2013 年擴大年齡範圍為 21 歲以上，40 歲以下。

學歷及經歷：無限制。

兵役：必須是役畢或是免役身分。

駕照：需持有第 1 類普通駕照。

丙、考試種類（比重）：（參照表 2）

筆試 50%、體力測驗 25%、面試 25%、面試時包括適性測驗。

丁、考試順序（選定合格者的方法）

筆試（150%）：總分未達 60 分，或是有一科未達 40 分即為不及格。

於身體檢查、適性測驗、體力測驗與面試後決定合格者。

戊、筆試（科目）：（參照表 3）

韓國史、英語、刑法、刑事訴訟法、警察學、行政法、行政學等。

己、體力測驗（種類）：（參照表 3）

100 公尺跑步、仰臥起坐、伏地挺身、左右手握力、1 公里跑步等。

2. 巡警公任（參照表 1：2012 年 11 月基準）

甲、任用概要

年選拔兩次，共 1370 名，由各個地方警察廳招募。

乙、資格要件

* 極東大學警察行政學系教授

** 國立政治大學韓國語文學系兼任助理教授、中國文化大學韓國語文學系兼任助理教授

2012 年應試年齡為 18 歲以上到 30 歲以下，2013 年後擴大範圍為 18 歲至 40 歲以下。

學歷及經歷皆無限制，需為役畢或免役身分。

需持有第 1 類普通駕照。

考試比重與合格者的選定方式與幹部候補生的制度類似。

3. 101 警備團公任（參照表 1：2012 年 11 月基準）

甲、任用概要

一年兩次，招募首爾地方警察廳所屬之 240 名巡警。

乙、資格要件

學歷及經歷皆無限制，需持有第 1 類普通駕照。

體格要件：身高 170 公分以上，體重 60 公斤以上，裸視視力 1.0 以上。（強調身體條件）

4. 警察大學生招募

甲、警察大學招募概要

一年一次選 120 名（男 108 名，女 12 名：法學系 60 名，行政學系 60 名，學系於第二學年開始時決定）。

於警察廳所屬機關之警察大學受四年教育後之學生以警衛一職任用。

乙、志願資格要件

高中畢業生或應屆畢業生或具高中同等學歷以上者，人文類科、自然類科皆可報名。

當學年入學年度 3 月 1 日時，年齡為 17 歲以上未滿 21 歲之大韓民國國民，根據相關法律（警察大學設立法與警察大學的學校經營相關規定）視為具有入學資格。

丙、考試種類（比重）

初試：考語言領域、外國語（英語）領域、數理領域（數學上下、數學 1、微積分、統計基礎），各科目配分滿分為 100 分。

* 合格者：在全部科目皆應試的應試者中，以個人所得之總和分數排序，男女各取高分群的前 300%。

複試：以初試合格者為對象所實施的考試，包括：身體檢查、面試、體力測驗、適性測驗等。身體檢查僅分為合格與不合格；在決定體力測驗與面試的成績合格與否之後，對合格者進行最終審查。適性測驗的結果將在面試時作為審查資料應用。

最終合格者的選定方式（滿分為 1000 分）：身體檢查與面試合格者中，以下列比例計算之後加總，以最終分數的高低來決定。

初試成績：20%（200 分）

體力測驗成績：5%（50 分）

面試成績：10%（100 分）

學校生活記錄簿成績 15%（150 分）

大學修習能力測驗成績 50%（500 分）

II. 特別任用（特任）制度

任用領域為警察行政學系出身、戰義警轉役者、考試合格者等，特任有 11 種多元的制度。在本次發表中將以其中最重要的：警察行政學系出身、戰義警轉役者、考試合格者等三者為重心深入探討。

1. 警察行政學系出身之特任

甲、任用概要（2012 年 11 月基準）

警察行政學系出身之特任，以警察廳為主管機關，一年一次，選拔 60 名人員作巡警。

乙、資格要件

年齡範圍為 20 歲以上至 40 歲以下。

自警察行政學系畢業兩年以上者。

四年制之警察行政學系在學中或休學中者，需修畢 45 學分以上。

經歷無限制，需為役畢或免役者，且需持有第 1 類普通駕照。

丙、考試種類（比重）

筆試 50%、體力測驗 25%、面試 25%。

丁、合格者的決定方法

根據筆試成績錄取考試人數的 200%，總分未達 60% 者也需淘汰，不依單一科目淘汰受試者。

需接受身體檢查與適性測驗。

體力測驗中，總分未達 40% 者淘汰，單一項目若為 1 分以下以不合格處理。

通過書面審查與面試後決定合格者。

戊、筆試科目與體力測驗（表 3）

筆試考科為：刑法、刑事訴訟法、警察學、行政法、搜查 1 等。

體力測驗為：100 公尺跑步、仰臥起坐、伏地挺身、左右手握力、1 公里跑步等。

2. 戰義警轉役者特任（表 1- 表 2）

甲、任用概要（2012 年 11 月基準）

戰義警轉役者之特任為一年一次，由各地方警察廳選 200 名。

乙、資格要件（2012 年 11 月基準）

年齡限制為 21 歲以上至 30 歲以下，學歷無限制。

任用為戰鬥警察巡警者，轉役或預定轉役者，需為役畢身分。

同時需持有第 1 類普通駕照。

丙、考試種類（比重）

戰義警轉役者之考試內容為：筆試 50%、體力測驗 25%、面試 25%，以上成績將作為面試時參考資料。

丁、考試順序（合格者決定方法）：（表 2）

於筆試選取 200% 錄取者，總分合格基準無限制，但單一科目之成績未達 40% 則予以淘汰。

在經過身體檢查與適性測驗之後，體力測驗總分未達 40% 以及單一項目分數為 1 分以下者予以淘汰。之後再經過資料審查與面試後，選定合格者。

戊、筆試科目（表 3）

筆試科目為韓國史、英語、刑法、刑事訴訟法、警察學等。

己、體力測驗種類（表 3）

1000 公尺跑步、仰臥起坐、伏地挺身、左右手握力、1 公里跑步等。

3. 考試合格者特任（表 1- 表 3）

甲、任用概要

考試合格者，以行政考試合格者、司法考試合格者與法學專門研究所畢業之律師等為對象，由警察廳（本廳）一年一次，任用 8 名人員。

乙、資格要件

27 歲以上 40 歲以下者，學歷無限制。

司法考試出身者為，於司法研修院修業後，擁有兩年以上實務經驗者。

行政考試或外務考試出身者，需有政府部門工作兩年以上之經驗。

身分需為役畢或免役者

丙、考試種類（比重）

考試合格者，筆試成績高分順達前六成者，面試成績以 100% 為標準來選拔。

丁、考試順序（合格者決定方法）

書面審查以 300% 選出後，不包含司法考試者，筆試成績未達 60% 者也除外，單一科目皆合格且適性測驗與面試皆通過者即通過。

4. 警察特攻隊等其他特任

此外，特任對象為警察特攻隊、交通設施人員、航空人員、警察樂隊、情報通信、外使人員、網路搜查、劍道特任等。

技術考試中，45% 到 75% 與體力測驗、面試等併行，主要以技術考試來選拔人員，實施適性測驗、身體檢查及面試予以任用。

5. 公任及特任的共同事項

適性測驗與警察官職務適任性測驗（不計分數，將作為面試資料使用）之面試共同實施。

公任：筆試測驗。

特任：不實施筆試（實施於出身於警察行政系者、戰義警出身、考試特任、特攻隊等）。

III. 巡警公任考試科目改制說明（表 4）

1. 根據年度別之科目改制說明

甲、1972 年 ~1981 年（3 科）

韓國史、一般常識、法制大意

乙、1981 年 ~1998 年（3 科）

韓國史、國語、政治經濟與倫理

丙、1998 年 ~2000 年（5 科）

韓國史、國語、英語、刑法、刑事訴訟法

丁、2000 年 ~2011 年（5 科）

英語、憲法、刑事訴訟法、搜查 1、警察學概論

戊、2012 年（5 科）

韓國史、英語、憲法、刑事訴訟法、警察學概論

2. 加考韓國史之事由：考量到國家的正體性以及警察官所需的歷史意識的重要性

3. 從 2014 年開始加考高教科目

甲、(必考) 英語、韓國史

乙、(選考) 刑法、刑事訴訟法、警察學 + 國語、數學、科學 (選三)

IV. 特別任用考試，合格者的決定方法（警察公務員任用型第 43 條第 4 項：表 5）

1. 體力測驗 + 筆試（或技術考試）+ 面試

體力比重 25%

筆試比重或技術考試比重 50%

面試比重 25%

2. 筆試 + 技術考試 + 面試

體力比重 30%

技術考試比重 45%

面試比重 25%

3. 筆試（或技術考試）+ 面試

筆試比重或技術考試比重 75%

面試比重 25%

※ 設立特別任用計畫時，可實施筆試或技術考試：筆試測驗實施時，選考科目可自行選擇

V. 依部門別公開任用之現況（近 5 年間：表 6）

巡警公任

2008 年，從 3441 名至 2012 年，減少成 1610 名

※ 最近 5 年間平均任用人員

一般九級 2218 名

消防 2005 名

巡警 2413 名

與一般職 9 級相較之下，巡警公任比例為平均的 108.8%，有增加的趨勢

VI. 巡警公開任用考試進行過程（表 8）

第一階段：公告（考試 20 日前）

第二階段：筆試（5 科）

警察學概論

韓國史

英語

刑法

刑事訴訟法

第三階段：體力測驗

100 公尺跑步

1000 公尺跑步

仰臥起坐

伏地挺身

左右手握力

第四階段：適性測驗

UK 測驗

一般能力測驗

興趣測驗

性格測驗

犯罪心理測驗

※ 作為面試資料參考

第五階段：面試測驗

第一階段：團體面試

第二階段：個別面試

※ 證照 加分（5%）

第六階段：占分比例

筆試 50%

體力 25%

面試 25%

※ 高得分順序

• 最終決定

筆試 65%

體力測驗 15%

面試 20%

• 現行（2011 年以後）

筆試 50%

體力測驗 25%

面試 25%

• 比起筆試來說，體力測驗與面試比例變高

大韓民國新任警察公務員之教育制度

I. 警察大學（警察大學生教育）

1. 教育期間：四年
2. 教育人員：每年 120 名（男 108 名，女 12 名）
3. 開設學系（2）：法學系 60 名，行政學系 60 名
4. 教授（3 個學系）：法學系、行政學系、警察學系（教授人員為現職警察官）
5. 教育課程編製概要

甲、警察大學的教育課程為身為法學士、行政學士，以及警察幹部等必須的專門學科、專門基礎科目、現代社會中必須的多種技能等，以習得這些技能為主編製教育課程，四年共需取得 174 學分。

乙、法學系教育課程（共 174 學分）

必修（59 學分）

警察法學：必修（10 學分）、選修（49 學分）

犯罪搜查學：必修（10 學分）、選修（49 學分）

專科基礎（54 學分）

法學：24 學分

行政學：10 學分

警察學：20 學分

通識（27 學分）

韓國史、公職倫理、英語、第二外國語、經濟學等 22 個科目

武術、其他等等（34 學分）

丙、專攻行政學系（共 174 學分）

必修（59 學分）

警察行政學：必修（10 學分）、選修（49 學分）

公共秩序學：必修（10 學分）、選修（49 學分）

必修基礎（54 學分）

法學：20 學分

行政學：14 學分

警察學：20 學分

通識（27 學分）：科目共有 22 個，與法學系之通識科目相同

武術、其他等等（34 學分）

6. 畢業生的任用

警察大學的畢業生根據專攻領域授予法學士或行政學士之學位，依據「警察公務員法」任命為警衛。

II. 警察教育院（幹部候補生及考試合格者之教育）

幹部候補生教育課程

1. 教育期間：1 年（52 周：1820 小時，一天 7 小時）

2. 教育人員：50 名（男 45 名，女 5 名）

3. 教育方法：住宿

4. 課程編製基準

職務課程 21 科：66%

素養領域 13 科：24%

其他 5 科：10%

5. 教育目標

身為警察幹部需具備的基本心態，培養正確觀與指揮能力
養成兼備理論與實務的專業警察幹部

6. 教育科目（39 科，1820 小時）

素養科目：13 科，435 小時

講座（國政哲學等）：80 小時

公職價值：5 小時

人性教育：38 小時

外國語：70 小時

電腦實習：49 小時

憲法：30 小時等

職務課程：21 科，1194 小時

警務實務：22 小時

搜查實務：37 小時

生活安全實務：37 小時

刑事特別法：10 小時

武術：120 小時

射擊訓練：80 小時

官署實習：245 小時等

其他科目：5 科，191 小時

入學典禮及畢業典禮：34 小時

評價等，10 小時

國慶日及公休日，77 小時

放假：70 小時等

7. 完成修課基準（修課完畢任用為警衛）

修習全部課程的 90% 以上，且修課成績平均為 60 分以上者
射擊成績 60 分以上，武術一段以上，逮捕術達 60 分以上者
畢業評價以教育成績與人性評價為基準，兩者皆適合者方可畢業

考試合格者（警政特任者）教育課程

1. 教育期間：12 周（420 小時：一天七小時）
2. 教育人員：一年一次，八名（每年任用適合之人員）
3. 教育方法：住宿

4. 課程編製

職務課程 20 科 294 小時（70%）

素養領域 10 科 22%

其他 4 科：8%

5. 教育目標

身為警察高級幹部需具備之基本心態，培養正確觀與指揮能力
培養兼備理論與實務的專門警察幹部

6. 教育科目（34 科目，420 小時）

素養科目：10 科，91 小時

講座（國政哲學等）：27 小時

警察核心價值：21 小時

韓國警察史：4 小時

自治警察的理解：4 小時

電腦實習：14 小時

搜查構造改革論：4 小時，等

職務科目：20 科，294 小時

警務實習：10 小時

搜查實務：10 小時

生活安全實務：20 小時

現場體驗學習：21 小時

武術：14 小時

射擊訓練：21 小時

討論準備 30 小時等

其他科目：4 科，35 小時

入學典禮及畢業典禮：9 小時

評價等 5 小時

國慶日與公休日 21 小時

7. 完成修課基準（修課完畢任用為警政）

修習全部課程的 90% 以上，且教育成績平均達 60 分以上者

每個別科目之成績達 40 分以上者

根據教育院之校規未達退學處分者

III. 中央警察學校（新任巡警教育）

1. 教育期間：34 周

2. 教育課程

一般巡警課程

女子巡警課程

101 警備團課程

警察行政學系課程

特攻隊課程

戰義警、特任課程等 12 種課程

3. 課程編製內容（1190 小時）

素養課程：312 小時（26.2%）

法律課程：14 小時（1.8%）

實務課程：786 小時（68%）

其他：78 小時（6.5%）

4. 畢業基準

個別課程上課日數達 90% 以上，且教育成績平均分數達 60 分以上者，可任命巡警一職。

※ 用語定義

※ PAI(Personal Assessment inventory) 成績評價

是為檢測成人精神病理的一種測驗機制。不僅可提供情報幫助分辨臨床診斷、治療計畫與集團診斷等方面，也提供正常人作為性格測驗的測驗機制。

※ U-K(Uchida-Kraepelin) 測驗

是作業測驗法中具代表性的測驗，在一定的條件之下，根據單純的作業指示進行測驗，再根據結果分析人的性格特徵，受試者難以察覺該測驗的目的。

UK 人性能力效果：以語言、推理、知覺力等三個項目來測定，透過這個測驗可推估受試者對各種職業的適性程度。

附錄：任用制度現況 1 份

< 表 1>：任用現況（2012 年 11 月基準）

< 表 2>：任用現況（2013 年 6 月基準）

< 表 3>：任用現況（2013 年 6 月基準）

< 表 4>：巡警公任任用考試科目的改制沿革

< 表 5>：特別任用考試合格的決定方法

< 表 6>：依部門別公開任用的現況（近 5 年間）

< 表 7>：近 5 年間警察任用現況

< 表 8>：考試進行之過程

任用制度現況

〈相關法令〉

- 警察公務員法（法律）
- 警察公務員任用令（大總統令）
- 警察公務員任用令施行規則（行政安全副令）
- 警察公務員任用考試之相關規則（警察廳訓令）

任用現況<表1>

資格要件									
區分	領域	任用概要			年齡	學歷	經歷	兵役	體格 視力 色盲 聽力 血壓
		階級	次數	機關人員					
普通任用	幹部候補生	警衛	一年一回	50	警察教育院	無限制	無限制	役畢/免役	
	巡警公任	巡警	一年一回	1,370	各地方廳	無限制	無限制	役畢/免役	
	101 警備團	巡警	一年一回	120/120	首領廳	無限制	無限制	役畢/免役	體格 170cm/60kg ↑ 胸 1/2 ↑ 裸視 1.0 ↑
特殊任用	警察行政學系	巡警	一年一回	60 (120)	本廳	一兩年制以上的警察行政學系畢業者 一四年制警察行政學系在學中， 休學者需修畢 45 學分以上	無限制	役畢/免役	
	戰義警轉役者	巡警	一年一回	200 (140)	各地方廳	無限制	戰鬥警察巡警任用+轉役/預定轉役者	役畢	
	考試合格者	警政	一年一回	8	本廳	無限制	司法考試： 研修院修業後，實務經驗兩年以上 行政考試：合格者需於政府機關工	役畢/免役	

警察 特攻 隊	爆破 分析	警衛	一年一回	1	20 歲~30 歲	無限制	-特殊部隊院（18 個月以上,不收女警） -火藥類管理等許可證 2 級以上 -警犬訓練師資格證,或工作經驗滿 18 個月以上	役畢（戰術）	2 段以上							
	戰術 其他	巡警		23	45 歲以下	-相關領域之博士學位（一年以上經歷） -相關領域碩士學歷（四年以上經歷） -相關領域證照（四年以上經歷）	無限制	役畢/免役		裸視 1.0 以上	無輕微色盲					
交通設施		巡警	一年一回	20	20 歲~40 歲	-都市或交通領域學士學位以上	一定學分證照/勤務、研究經歷（三年）	役畢/免役	第一類							
航空人員		警衛	一年一回	2	23 歲~45 歲	無限制	-持有飛行員證照 -需有一定時間之飛行經歷	役畢/免役								
警察樂隊		巡警	一年一回	2	20 歲~40 歲	-相關領域學士學位以上學歷者	-高中畢業者需有 20 個月以上實務經驗	役畢/免役								
情報通信		警長	一年一回	4	20 歲~40 歲	-電算相關學士學位/碩士學位	-情報處理證照+3 年經歷 -電算領域學士學位+2 年經驗等	役畢/免役	第一類							
外使人員		巡警	一年一回	15	20 歲~40 歲	-國內大學（四年制）/研究所畢業者	-負責之外語圈國家兩年以上留學/居住 -語言能力證照持有者	役畢/免役	第一類							
網路搜查		警長	一年一回	20	20 歲~40 歲	-電算相關學士學位/碩士學位	-情報處理證照+三年經驗 -電算領域學士學位+兩年經驗等 ※-選取殘障人士	役畢/免役								
劍道特任		巡警	一年一回	1	20 歲~40 歲	無限制	※劍道大會優勝者	役畢/免役								
備註（共通）					退伍軍人應試年齡延長（~3 年）			役畢/免役（共通）	一般事項	身體健全等（共通）	矯正視力 0.8 以上（共通）	選取輕微色盲（共通）	正常（共通）	正常（共通）		

任用現況<表 2>

區分	領域	考試種類 (比重)				考試順序 (決定合格者方法)						
		筆試測驗	技術考試	體力測驗	面試測驗	適性測驗	① →	② →	③ →	④ →	⑤ →	⑥
公任	幹部候補生	50%		25%	25%	用於面試時	①筆試(150%) ★總分未達 6 成x、單科目未達 4 成x	②身體	③適性	④體力 ★總分未達 4 成x、單項目未得一分以上x	⑤面試	
	巡警公任	50%		25%	25%	用於面試時	①筆試(200%↓) ★不因總分淘汰、單科目未達 4 成x	②身體	③適性	④體力 ★總分未達 4 成x、單項目未得一分以上x	⑤面試	
	101 警備團	50%		25%	25%	用於面試時	①筆試(200%↓) ★不因總分淘汰、單科目未達 4 成x	②身體 (強調條件)	③適性	④體力 ★總分未達 4 成x、單項目未得一分以上x	⑤面試	
	警察行政學系	50%		25%	25%	用於面試時	①筆試(200%↓) ★總分未達 6 成x、不因單科淘汰	②身體	③適性	④體力 ★總分未達 4 成x、單項目未得一分以上x	⑤書面資料	⑥面試
特任	戰義警轉役者	50%		25%	25%	用於面試時	①筆試(200%↓) ★不因總分淘汰、單科目未達 4 成x	②身體	③適性	④體力 ★總分未達 4 成x、單項目未得一分以上x	⑤書面資料	⑥面試
	考試合格者	(6 成↑)			100%	用於面試時	①書面資料(300%↓)	②筆試(司法考試除外) ★未達 6 成x、不因單科淘汰	③適性	③適性	④面試	
	警察特攻隊	爆破分析	50%	25%	25%	用於面試時	①技術(500%) ※ 口述操作 ★總分平均未達 6 成x	②體力(≡與公任基準相同) ★總分未達 4 成x、單項目未得一分以上x	③適性	③適性	④書面資料	⑤面試
		戰術其他	45%	30%	25%	用於面試時	①技術(200-300%) -戰術人員: 體力(70%)+射擊(30%) -其他人員: 技術、體力(70%)+射擊(30%) ★總分未達 6 成x	②筆試 ★總分未達 6 成x、不因單科淘汰	③適性	③適性	④書面資料	⑤面試
	交通設施		50%	25%	25%	用於面試時	①技術(300%) ※ 口述操作 ★總分未達 6 成x	②書面資料				
	航空人員		50%	25%	25%	用於面試時	①技術(300%) ★總分未達 6 成x	②書面資料	③體力 ★總分未達 4 成x、單項目未得一分以上x	④適性	⑤身體	⑥面試
	警察樂隊		50%	25%	25%	用於面試時	①書面資料(-500%) ★總分未達 6 成x	②技術(300%) ★總分未達 6 成x	③體力 ★總分未達 4 成x、單項目未得一分以上x	④適性	⑤身體	⑥面試

	情報通信		50%	25%	25%	用於面試時	①技術(200-300%) ★總分未達 6 成x	②書面資料	③體力 ★總分未達 4 成x, 單項目未得一分以上x	④適性	⑤身體	⑥面試
	外使人員		50%	25%	25%	用於面試時	①技術(200-300%) ★總分未達 6 成x	②書面資料	③體力 ★總分未達 4 成x, 單項目未得一分以上x	④適性	⑤身體	⑥面試
	網路搜查		50%	25%	25%	用於面試時	①技術(200-300%) ★總分未達 6 成x	②書面資料	③體力 ★總分未達 4 成x, 單項目未得一分以上x	④適性	⑤身體	⑥面試
	劍道特任		75%		25%	用於面試時	①技術(劍道大會優勝者)	②書面資料	③適性			④面試
備註 (共通)							(共通) 適性測驗(5 個項目)+警察官職務適性測驗: UK 測驗, 一般能力測驗, 性格測驗, 興趣測驗, PAI 測驗 ☆ 不計分, 於面試時作為參考資料 (共通) 面試 : 總分未達 4 成x, 半數科目為 2 分 時x					

【2013 年 6 月基準】

任用現況<表 3>

區 分	領 域	筆試測驗(科目)						體力測驗 (種類)										備註					
		韓國史	英語 (能力)	刑法	刑事訴 訟法	警察學	行政法	搜查 I	行政學	100m	仰臥起坐	伏地挺身	左右手 握力	1km	1.5km	2km	單槓		搬沙包	折返跑	立定跳 遠	射擊	
公 任	幹部候補生	○	○ (能力)	○	○	○	○	△		○	○	○	○	○									
	巡警公任	○	○	○	○	○				○	○	○	○	○									
	101 警備團	○	○	○	○	○				○	○	○	○	○									
特 任	警察行政學系			●	●	●	●	●		○	○	○	○	○									
	戰義警轉役者	○	○	○	○	○				○	○	○	○	○									
	考試合格者			◎	◎		◎																
	爆破分 析									◎	◎	◎	◎	◎									
		警察特 攻隊	○	○	○	○	○			○						○	○	○	○	○	●	戰術(男)	
	戰術其 他		○	○	○	○				○				○				○		○	●	戰術(女)	
															○						●	其他(男)	
										○					○							●	其他(女)
	交通設施									○	○	○	○	○									
	航空人員									○	○	○	○	○									
	警察樂隊									○	○	○	○	○									
	情報通信									○	○	○	○	○									
	外使人員									○	○	○	○	○									

【2013 年 6 月基準】

□巡警公開任用考試科目改制沿革<表 4>

年度別	韓國史	一般常識	法制大意	國語	政治·經濟·倫理	英語	刑法	刑事訴訟 法	搜查 I	警察學概論
1972 ~ 1981	○	○	○							
1981 ~ 1998	○			○	○					
1998 ~ 2000	○			○		○	○	○		
2000 ~ 2011						○	○	○	○	○
2012 ~	●					●	●	●		●

※' 00 年 以後 實施現行 5 個科目的考試，自' 12 年 第一次的巡警公任考試開始一部分改制 (搜查 I ⇒ 韓國史)

▶ 搜查 I 廢考事由：保安性考量，考量搜查技術可能洩漏，以及可能會習得錯誤的搜查知識

▶ 韓國史加考事由：考量到國家正體性與身為警察官需具備的歷史意識之重要性

※' 14 年開始的英語考科方面，預定以國家英語能力檢定考試 (暫定：NEAT) 代替→需再討論

(幹部候補生：於' 12 年開始，增加國家公認認證考試 (TEPS, TOEIC 等) 作為資格條件)

※' 14 年加考高教科目：(必考) 英語、韓國史，(選考) 刑法、刑事訴訟法、警察學 + 國語、數學、科學 (選三)

□特別任用考試合格決定方法 (警察公務員任用令第43條 第4項)<表5>

考試施行 方法分類	最終合格者決定方法			
	體力比重	筆試比重	技術比重	面試比重
體力 + 筆試(或技術) + 面試	25%	50%		25%
體力 + 筆試 + 技術 + 面試	10%	30%	35%	25%
筆試 + 技術 + 面試		30%	45%	25%
筆試(或技術) + 面試		75%		25%
體力 + 面試	25%			75%
面試				100%

※擬定任用計畫時，可實施“筆試測驗或技術考試” ⇒ 筆試測驗之實施為可選擇事項（☆科目與公任相同）

□部門別公開任用現況（最近五年間）<表 6>（括號內為女警）

區分	年度	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
巡警公任	總計	3,441(681)	2,030(87)	2,150(380)	2,835(652)	1,610(333)
	(全國公任)	3,201(681)	1,790(87)	1,910(380)	2,595(652)	1,370(333)
	(101 警備團)	240	240	240	240	240

9 級行政	總計	3,357	2,320	1,706	1,529	2,180
	(一般行政職)	917	1,234	793	465	687
	(檢察事務職)	220	150	150	200	200
	(毒品搜查職)	17	12	3	3	2
	其他職類	2,203	924	760	861	1,291

消防公任	(全國)	1,492	2,233	2,954	1,554	1,794
------	------	-------	-------	-------	-------	-------

※平均（最近五年）任用人員：一般 9 級（2,218 名），巡警（2,413 名），消防（2,005 名）

□ 與一般職 9 級對比，巡警公任的比率：平均 108.8%（最近五年）

消防公任比率：平均 120.3%（最近五年）

最近五年間警察任用現況<表7> (括號內為女警)

區分	年度	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年 (11 月 現在)
	總計	3,664(728)	2,745(140)	2,614(436)	3,341(694)	1,176(206)
公任	幹部候補生	50(5)	50(5)	50(5)	50(5)	50(5)
	巡警(全國)	3,201(681)	1,790(87)	1,910(380)	2,595(652)	593(178)
	巡警(101 團)	240	240	240	240	240
	警察行政學系	100(30)	100(30)	80(24)	80(24)	60(18)
特任	戰義警出身		492	250	250	200
	其他	73(12)	73(18)	84(27)	126(13)	33(5)

□ 公任：3 回任用〈' 12 年 3 次公任 777 名(女性 155)進行中〉

特任：警行（120 名）、戰義警（140 名）與各種特任（56 名）進行中

※ ' 12 年全體任用人員：共 2,279 名（公任 1,610 名,特任 669 名）

□ 考試進行過程 <表 8>

第一階段 公告	第二階段 筆試測驗(5)	第三階段 體力測驗	第四階段 適性測驗	第五階段 面試	第六階段 最終合格
· 警察學概論 · 韓國史 · 英語 · 刑法 · 刑事訴訟法	· 100 公尺跑步 · 1,000 公尺跑步 · 仰臥起坐 · 伏地挺身 · 左右手握力	· UK 測驗 · 一般能力測驗 · 興趣測驗 · 性格測驗 · 犯罪心理測驗	· 第一階段 ：團體面試 · 第二階段 ：個別面試	· 筆試 50% · 體力 25% · 面試 25% 依高得分順	
★有證照加分(5%)					

□ 〈以前〉筆試 65%，體力 15%，面試 20%→〈現行〉50%，25%，25%（11 年以後）

法國警察人員考選制度

Gerard Marcou* 報告

李鐸澂** 口譯

法國警察職務由三種不同警察隊伍執行：第一種是國家警察；第二種是憲警，其身分為軍人但執行警察職務；第三種是市警（就是市政警察）。

第一種中央警察隊伍由內政部直接管轄，大約有 14 萬 3 千人。第二種憲警，直接由國防部管轄，但從 2002 年後其管轄權移轉到內政部，所以內政部現在是直接指揮憲警的單位，但憲警身分還是歸在國防部。憲警的工作主要是與司法警察共同負責廣大鄉村地區及城郊地區的警察治安，因此憲警本身也算是司法警察，目前憲警人數大約 10 萬人。第三批警察隊伍是市警，由市政警察所創設，由市長直接指揮，人數約兩萬人，在此必須強調市警權限非常有限，只能做罰款的裁罰事由，不能夠做人身搜索，對於任何人身自由的搜索都不能夠做，而且攜帶武器也有很嚴格限制，只有在特殊條件情況下才能攜帶武器，因此市警權限是非常有限的。

今天報告因時間有限，只能就國家警察做說明，中央警察隊伍又分成兩種人員：第一種是活躍型人員，第二種是行政科學支援性人員。或許可把活躍型人員稱做外勤人員，因為必須在外頭進行活動工作，故外勤人員為真正具體執行工作者，因此稱其為活躍人員。

中央警察隊伍裏的外勤隊伍之身分是特殊的，外勤隊伍有特別法律來規定其權利及義務，故外勤隊伍沒有罷工權，這一點和其他公務人員隊伍非常不同，因為法國公務人員有組織公會和擁有罷工權的權力，但是這批警察隊伍只擁有組成公會的權力，但沒有罷工權。

外勤人員所占中央警察隊伍的比例高達 88%，本篇報告我只針對外勤隊伍的錄用與考取做說明。1995 年後中央警察隊伍的外勤隊伍在經過了很大的改革後，變成目前三種職系，而這三種職系的官階官等都是一樣的，且考選途徑基本上也是大同小異。

目前這三種職系有各自不同的行政命令來規範其身分的權利和義務。在這三種組織中由下層到上層，分別為最基層的警員隊伍；中間這一層是中間警官，也可叫做警察幹部隊伍或警察幹部職系；第三種是最高層，也是人數最少的，是引領概念跟指導職系，我們直接把它翻成高階警官職系比較容易理解，而最高階級警官指導職系是在 1995 年才創設的。

我們特別要注意的是，這三種警察職系的官等並非按照一般公務人員職系官等來區分。昨天介紹過法國一般公務人員官等分 A、B、C 三級，類似中華民國簡薦委任之官等，但這三種警察職系的官等與一般公務人員的官等分類是完全不同的，而是完全另外一種的分類方法。警察職系之所以不用一般公務人員 A、B、C 的分級來分官等，最主要理由在於薪水差別，因為把警察職系用不同於 A、B、C 三種分級來敘官等，薪水會較高，如此較能吸引人民加入警察隊伍的意願，所以警察職系薪水會比一般公務人員薪水還要高出許多。

目前警察職系這三種職系中，第一種基層警員所占人數高達所有隊伍中的 89%，第二種中間警察幹部（我們稱之為警佐）所占人數為 9%，而第三種高階警官（局長，分局長以上）所占人數約 1.5%。

* 巴黎第一大學地方自治行政研究中心主任，巴黎第一大學、國家師範學院合辦之國家行政學院考試準備中心主任
(Directeur du GRALE et de Prép'ENA Paris I-ENS)

** 巴黎第一大學法學博士候選人

這三種警察職系人員的考試途徑有兩種：外部招考途徑及內部招考途徑。外部招考途徑是針對一般大學畢業生招考；內部招考途徑為現有警察隊伍或具有公務員身分者才可參加考試。除了這兩種途徑之外，還有一種是職業經驗豐富的考試，這種考試是特別針對實務經驗豐富的基層警察能夠往上升的考試。

考試進來的人員還要經過初步培訓，警察需要培訓的理由非常簡單：因為警察是非常高度科學的職業，需要很多專門技能，因此所有人考進來後，要受過專門訓練才能勝任警察職務。大家可在選擇這三種職系進來後，再按照其不同專長進行分發，投入各個專門職業裏面受完訓，進入比較專門職務再經過相當時間工作後，再通過檢定，才能成為真正警員。

剛剛提到這幾種專門職業都需要高度職業培訓和經驗，所以其培訓途徑稍微有點不同，舉個例子，國家警察特勤隊人員，專門負責反恐行動及針對特別殘暴的暴徒，因為他們所需要的裝備、技能和職能都非常不一樣，所以這三種職系考進來之後還要另外接受不同專長培訓，培訓通過了才能去任職。

另外我要介紹一個在臺灣比較特殊且少見，但以後可能會碰到的是：法國有一種警察的甄選途徑是治安助手（警察助手，下同）的考選。治安助手的身分並不是警察，可是其為國家警察的重要輔助人員。

治安助手主要有兩個任務：一為負責治安維護的協助，另一為針對那些失學且沒有學歷的青年，國家警察把那些失學且沒有學歷的青年吸收進來後，併入到警察輔助隊伍，讓他們以後變成真正的警察或輔助他們日後變成就業人員。所以治安助手功能有兩種：一種是警察的治安功能，一種是社會政策功能。其實治安助手做的幾乎都是警察所做的工作，但他們不能完全獨立工作，必須在具有真正警察身分者的指揮下工作。比如說他可以幫助受害者，或在群眾示威及群眾集會遊行時協助維護治安的助手，也可在司法警察執行職務時，在司法警察指揮下，在旁邊做相關職務工作。

要成為治安助手的資格非常簡單，完全沒有任何經歷或學歷限制，只要把個人履歷往任何一個警察分局投遞，警察分局會做初部行政審查，主要是審查司法記錄上有無前科。若有前科（例如罰金前科）但不影響到職務執行的話，仍可接受，但若是刑事犯罪前科，則無法通過審查。

通過初部行政審查後，接下來進行幾種方式的測驗：第一種是接受心理測驗，第二種是體能測驗，第三種是與評審委員會進行面談。評審委員會面談決定這個人行為舉止是否正確合宜，談話舉止是否可信，因為是治安助手，執行勤務代表警察職能形象。通過這三種測試後，便可成為治安助手，並跟國家簽訂為期三年的行政契約服職。

在這三年任職期間，最主要的工作是擔任警察的治安助手，另外會安排時間去接受不一樣的訓練。這種在職訓練有的是進一步加強警察執行的職能，也有一種是輔導他以後能在民間企業就職的才能訓練，因此這些在職訓練都是依其服職時間長短來安排受訓。在治安駐守受完訓後，挑選這三年表現良好者，警察會鼓勵其參加真正成為警察人員的考試。三年行政契約期滿後，就能參加警察人員考試，這是屬於內部招考途徑，通過後就是最基層警員。

治安助手（警察助手）考選最大的好處在於可以讓國家警察的來源多元化。而最重要的是讓警察職系可以擁有不同階層的成員，讓警察去了解不同階層的成員在想什麼及他們的社會狀況。

接下來簡單談一下三種警察職系的錄取方法：第一種是基層警員的錄取方法，基層警員考試的外部招考途徑為高中畢業生就可以考試；基層警員考試的內部招考途徑為透過治安助手來考試招募。內部招考途徑和外部招考途徑是兩個完全不同的招考途徑，其中內部招考途徑所占分發名額不能夠超過總分發名額的 50%。

基層警員考試分成兩種階段：一種是筆試、一種是口試。筆試相當於資格考試，通過後才有資格進入第二階段口試。筆試分成三項筆試科目：第一種筆試科目是針對一篇文章閱讀之後，對於這篇文章感想的申論題。第二種是問卷答題，題目內容多元化，例如國家政治制度、法律制度、經濟制度或社會現象。第三種筆試科目是關於法文能力的測試，測驗考生拼字及文法有無錯誤，等於是基礎法文的培養及訓練測驗。最後還要通過心理測驗，上述三項筆試科目測驗都通過後，心理測驗的結果會送到評審委員會當作參考。我們要特別強調的是評審委員會不受心理測驗結果的影響，心理測驗結果只供評審委員會參考，讓評審委員會多一個管道了解應考人。就像韓國警察心理測驗成績也不計入最終結果，亦即評審委員會並不會受心理測驗結果的影響，所以這一點韓國和法國應該是一致的。

筆試通過後進行口試。口試是跟評審委員會進行面談，每個人 25 分鐘。在 25 分鐘口試中觀察應考人的反應及應考人想成為警察人員的動機，再對應考人進行評量。口試通過後還須通過體能測驗，體能測驗難度高且項目多，體能測驗通過後還要進行外語口試，因此應考人也必須擁有良好的英語能力。

剛剛講的那些考試都是針對外部招考人員，就是一般高中畢業生。接下來談的是內部招考人員的考試方法，內部招考人員考試首先進行筆試，第一種筆試科目是問卷回答，但問卷回答的題目又跟外部招考的不同，問卷題目的設計主要是針對這三年公法契約執行時所遇到的問題而設計的，在通過筆試後進行口試，口試科目也是以考生在治安助手這三年期間所獲得的職務經驗及心得進行測驗，通過這幾項考試後便可成為基層警員，接著進行為期 12 個月的培訓後，必須強制服職滿四年後才可以離職。

接著談警佐人員招考。警佐分成三個職等：小隊長、中隊長及大隊長等三個職務。中間警官主要工作為指揮手下所有警察人力，另外也擔任一些行政職工作。警佐擔任行政職務在法國其實是相當常見，很多行政職務是由警官擔任，因為法國公務員法的基本原則就是每個公務員都有權利要求任職跟他官等職等相對等的職務，就是我們所說官職工作相對等原則。但這個官職對等原則其實也是有例外，像警佐可以任職行政職務就屬於例外，任職行政職務的警佐是不用考慮原本的官等，因此警佐被任命從事行政職務時的身分有點像是借調性質。

警佐的招考途徑也分為外部招考途徑和內部招考途徑，另外還有一種由警員和資深警察資格者晉升途徑的招考。不管是內部招考途徑或外部招考途徑，招考進來的警佐學員，都必須受一樣內容和期間限制的培訓。

首先是外部招考途徑，外部招考名額必須占到 50%；內部招考途徑只能占 20% 的分發名額，其餘 25% 的分發名額是給不同內部途徑的晉升管道。這些內部不同的晉升管道是給最基層警員升職等、官等用的招考途徑，至於最後剩下的 5% 的名額，是給基層警員的大隊長，大部分大隊長為 50 歲以上且有 20 年以上的警察資歷，這是專門設計給他們的升等途徑。

警佐外部招考途徑比基層警員招考途徑的要求高很多。首先學歷要求就不一樣，基層警員只需高中畢業就可報考，警佐必須要大學畢業才能報考。而且警佐考試的筆試科目也深入許多，考試科目包含文化通論、刑法、刑事訴訟法、行政法、歷史、制度史方面等相關知識。警佐考試也包含心理測驗，心理測驗結果也是提供給評審委員會參考用。

警佐考試通過初試後便進行口試，每人 30 分鐘，口試問答主要是針對應考人的才能做甄選。口試之外還要進行第一種和第二種外語口試，第二種外語考試可選擇較稀有語種，像是希臘語、俄羅斯語、日文、中文，對法國考生而言是比較難的。最後還有體能測驗，體能測驗科目約有十項之多。

警佐考試評審委員會的組成是非常慎重的，評審委員會成員包括高階警官、法官（包括普通法院的法官、以及行政法院的法官）及其他內政部的高級官員。

另外提到不同的途徑保留給內部招考，並不是一種意義上的定額競試，它主要是對應考人的資歷及考績做評斷。在不同職業經歷招考的這個途徑，評審委員會不包括法官，只由高階警官跟內政部高級官員組成。

法國警佐培訓過程為 18 個月，在國家高等警官學院裏面受訓。警佐受訓的科目非常多元，有一般課程、情報收集、國際警察合作、歐盟警察法規等內容。

最後是最高階警官（例如警察局長）的招考，高階警官的招考比較屬於高度智能和本職學能的招考，是由內政部親自進行考試。高階警官招考等級和官等敘薪，與一般國家行政學院訓練出來的高階文官官等是一樣的，高階警官是由總統發布人事命令來任命。

中華民國警察人員考選制度

蘇志強^{*}

摘要

2011 年警察人員考選制度邁向新的里程碑，本文旨在介紹警察人員考選之雙軌分流新制，並說明制度改革的時空背景。首先需理解警察人員任用的現行相關法制，對警察人力供應而言，目前有「教、考、用」與「考、訓、用」兩種模式，在我國公務人員考試中，警察考選制度和警察養成教育作搭配是重要特徵，因舊制無法精準的篩選出合適的人才；遂推動考試設定以雙軌架構來區隔不同背景應考人，配搭不同的評量方式，並輔以錄取人員強化訓練設計；文中同時針對這二年新制實施狀況統計整理相關量化資料，最後並從警察教育觀點提出質化分析，俾提升警察人員考選品質。

關鍵字：警察人員考選制度、雙軌分流警察考試、警察教育

^{*} 中央警察大學教務長、教授

壹、前言

警察被喻為「帶槍的文官」、「特殊的公務員」，除一般公務員考試取才之思維外，警察人力供應系統需要更嚴謹、精細的配套作為，倡議警察人員考選制度改革，正因警察人力供應系統不順暢而急需重建恢復力，其過程需排除機關障礙，激發專業共識、符合時代潮流。

在安德魯·佐里（Andrew Zolli）與安瑪麗·希利（Ann Marie Healy）所著《恢復力》一書中提出，面對當前種種繁雜危機的認知是一「失序」已成為新常態，且發生速度愈來愈快，又出現在意料之外的細節，作者認為解決失序的思考無法沿用傳統上獨立領域分開研究的手段，而建議從相互影響系統的整體生態性，以查看盤根錯節的脫軌因素，並重視系統的恢復力（Resilience），「信任」和「合作」是系統恢復力的關鍵角色（李振昌譯，2012）。

公務員考選制度是一種國家用人供應系統，在我國公務員考選制度中，警察人力的供應與專業教育資源緊密結合是最特殊的一種。警察人力供應系統牽涉三個機關，一是用人機關—內政部警政署，二是警察養成教育學校—中央警察大學（警大）與臺灣警察專科學校（警專），三是考試機關—考選部，其動態網絡關係比多數的公務員供應機制複雜，且連結關係較強，因為一般公務員考選只有用人機關與考試機關二者的網絡關係。

綜觀警察用人、教育與考試三個機關的互動，起始點為內政部警政署的計畫性用人策略，先預估幹部與基層人力的需求，然後交由警大、警專向全國高中（職）畢業生辦理招生，二校分別依警察幹部與基層之專業職能實施四年、二年養成教育；考選部則辦理任用資格考試，包括警察特考（警察教育體系畢業生報考）與一般警察特考（一般教育體系畢業生報考，用人機關參酌比例提年度需用名額），一般警察特考錄取人員再委由警大、警專辦理專業訓練（如圖 1）。

過去，因為用人、教育與考試三個機關互動以雙邊關係居多，警察人力供應系統面對新的挑戰，產生「考試合格者未必合用、合用者考試未必合格」，故需要用人、教育與考試三方共同解決。歷經 2 年研議，2011 年警察人員考選新制能夠順利實施，要歸功於三方的信任和合作，尤其是考試機關（考選部）大刀闊斧，才得以將警察人力供應系統改造成更有效能的系統，更貼近實際狀況、更符合專業需求，以下將簡要說明警察人員考選制度改革背景與實施現況。

圖 1、年度警察人員考試階段進行流程

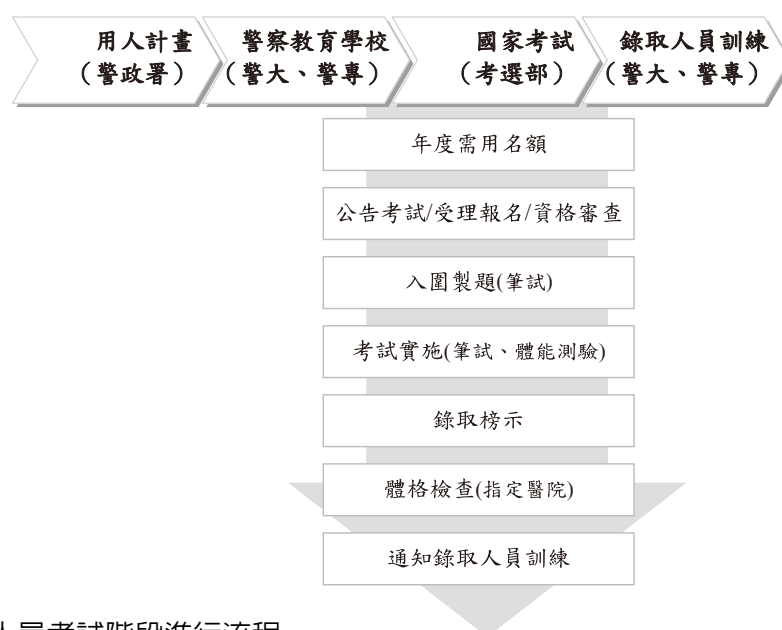


圖 1、年度警察人員考試階段進行流程

貳、警察人員考選制度之改革背景

一、警察人員之任官資格規定

首先，需理解如何成為一個警察人員，相關的法令規定為何？

依據〈公務人員任用法〉第 32 條規定：「司法人員、審計人員、主計人員、關務人員、外交領事人員及警察人員之任用，均另以法律定之。但有關任用資格之規定，不得與本法牴觸。」因此，警察人事法制有特殊的設計，不採用一般文官的委任、薦任、簡任官等，而是警察官之警監、警正、警佐官等。有關警察人員之任官資格規定，依據〈警察人事條例〉第 11 條如下：

- 一、警察人員考試及格者。
- 二、曾任警察官，經依法升官等任用者。
- 三、本條例施行前曾任警察官，依法銓敘合格者。

警察官之任用，除具備前項各款資格之一外，職務等階最高列警正三階以上，應經警察大學或警官學校畢業或訓練合格；職務等階最高列警正四階以下，應經警察大學、警官學校、警察專科學校或警察學校畢業或訓練合格。

另依據〈警察人事條例施行細則〉第 4 條如下：

本條例第十一條第一項第一款所稱警察人員考試及格，指依公務人員考試法所舉行之高等考試、普通考試、初等考試或特種考試之警察人員考試及格。同項第二款所稱依法升官等任用，指在本條例施行前後，依法取得升官等任用資格者而言。

本條例第十一條第二項所稱訓練合格，指接受下列期間不少於四個月之教育或訓練，且成績及格者：

- 一、警察教育條例所定之進修教育及深造教育。
- 二、前項警察人員考試錄取人員之訓練。

由上述可知，警察人員與公務人員任用皆採取考試用人機制；該條特別針對職務上另規定警正三階以上者，需具備警察大學或警官學校畢業或訓練合格的條件；警正四階以下，應經警察大學、警官學校、警察專科學校或警察學校畢業或訓練合格的條件。所謂「畢業」係指警大、警專有授予學位之教育活動並取得學位；「訓練合格」則是警大、警專辦理非授予學位性質、四個月以上訓練活動完成並取得合格。至於任官資格對應何種考試，在〈警察人事條例〉第 12 條規定如下：

- 一、高等考試一級考試或特種考試警察人員考試一等考試及格者，取得警正一階任官資格。
- 二、高等考試二級考試或特種考試警察人員考試二等考試及格者，取得警正三階任官資格。
- 三、高等考試三級考試或特種考試警察人員考試三等考試及格者，取得警正四階任官資格。
- 四、普通考試或特種考試警察人員考試四等考試及格者，取得警佐三階任官資格。
- 五、初等考試或特種考試警察人員考試五等考試及格者，取得警佐四階任官資格。

有關應考資格的規定，依據〈公務人員考試法〉第 18 條：「公務人員特種考試各等級考試應考資格，分別準用第十五條至第十七條關於高等考試、普通考試及初等考試應考資格之規定。」第 15 條高等考試之應考資格第 3 項：「公立或立案之私立獨立學院以上學校或經教育部承認之國外獨立學院以上學校相當學系畢業者，或普通考試相當類、科及格滿三年者，得應公務人員高等考試三級考試。」同法第 16 條：「公立或立案之私立高級中等學校以上學校相當類科畢業者，或初等考試及格滿三年者，得應公務人員普通考試。」

由上述法令規定可瞭解應考人族群的來源，警大的畢業生依上述規定報考公務人員特種考試警察人員三等考試，考試及格者取得警正四階任官資格；警專的畢業生則報考公務人員特種考試警察人員四等考試，考試及格者取得警佐三階任官資格。

另一個看似並非考試用人相關規定，實際上卻連帶影響警察人員供應政策的是〈警察教育條例〉第 9 條，有關警大、警專學生公費待遇及津貼的規定：

警察專科學校、警察大學受養成教育之學生，得享受公費待遇及津貼；其辦法，由內政部定之。

警察專科學校、警察大學畢業學生，依法任警察官人員，應依規定服務滿一定年限，服務年限未滿者，應賠償在學期間之教育費用；其賠償內容、標準、程序及服務年限期間之辦法，由內政部定之。

依據上開條例第 9 條第 2 項規定故訂定〈中央警察大學臺灣警察專科學校畢業學生服務年限及教育費用賠償辦法〉，第 2 條規定警察大四年制各學系畢業生服務年限為 6 年；警專專科警員班畢業生服務年限為 4 年。第 9 條另針對二校畢業生在服務年限內離職，涉及兵役者，依有關法令規定冊報回役。原意是要保障政府投資的人力可運用的期限，而對現職警察人員要求服務滿一定的期限，實屬合理；然而，這個對政府提供資源與回收保險作用的規定，其真正效果卻是鞭策尚未取得任警察官資格的警大、警專學生；換言之，進入警大、警專就讀的學生，如畢業未通過考試，將面臨的費用賠償問題，未役男生則再加上服兵役問題，這是二校學生考試壓力的主因。

此外，〈警察人事條例〉第 11 條規定：「擬任警察官前，其擬任機關、學校應就其個人品德、忠誠、素行經歷及身心健康狀況實施查核；必要時，得洽請有關機關協助辦理。」此外，〈警察教育條例〉第 5 條之 1 規定：「警察專科學校各班及警察大學各系、所初試錄取人員，應經身家調查合格，始得入學。」故警大、專在招生時，即需依規定辦理查核，符合規定的新生始取得入學資格。考試機關考選部目前作法是在特考筆試錄取通知後，進行體格檢查程序，在〈公務人員特種考試警察人員考試規則〉、〈公務人員特種考試一般警察人員考試規則〉之第 8 條即設有體格檢查的項目與合格標準，錄取人員需向指定之醫療機構辦理體格檢查並繳送體格檢查表，體格檢查不合格或未於規定時間內繳送體格檢查表者，不予分配訓練。

從警察官的任用資格可瞭解，除必須具備警察官考銓條件外，尚需具備警察的教育條件，是一種教育、考試及任用合一的專屬人事制度（朱金池，2010），警察人員任用資格相關法規及權責單位如表 1 所示。就法制面而言，要符合警察人員任用的必要條件，一是接受警大、警專教育畢業、特考通過；二是特考通過，接受警大、警專不少於四個月的錄取人員訓練。為利於解釋人力供應程序，前類簡稱「教、考、用」模式，後類簡稱「考、訓、用」模式，以下分別概略說明其運作方式，以及連帶影響的賠償、訓練、人力素質等議題。

表 1、警察人員任用資格相關法規及權責單位

項目	相關法規	權責單位
警察人員考試及格之任官資格	〈警察人事條例〉第 11、12 條 〈警察人事條例施行細則〉第 4 條	內政部 警政署
國家考試應考資格	〈公務人員考試法〉第 18 條	考試院
警察人員考試實施	〈公務人員特種考試警察人員考試規則〉、 〈公務人員特種考試一般警察人員考試規則〉	考選部
警大、警專學生公費賠償	〈警察教育條例〉第 9 條 〈中央警察大學臺灣警察專科學校畢業學生服務年限及教育費用賠償辦法〉	內政部 警政署

二、兩種人力供應模式：「教、考、用」vs.「考、訓、用」

（一）警察教育史略與「教、考、用」模式

警察組織如能引進優秀新血，將可為治安團隊帶來戰力；反之，人力供應制度運作不良則加速組織老化、削弱團隊戰力、影響治安維護績效。或者可以思考，為什麼需要由警察教育體系供應人力？因其創制有特殊的歷史背景。

警察教育概念的萌芽可溯自清末八國聯軍佔據北京的觀察，八國聯軍建立「安民公所」來從事警察工作、修路和其他市政任務，外國佔領區因有警察巡邏治安控制迅速，清廷開始注意警察的功効與制度，當時清朝稱為「巡警」，這一詞介於傳統「巡捕」和現代「警察」之間（周瑞坤，2002）。日本軍官川島浪速向清廷獻策，籌設「警務學堂」培育警察人力，清光緒 27 年 2 月（1901 年）警務學堂即委託川島浪速主持堂務，訂 5 年合同，培育京師巡警，學堂規章多沿用日制。俟期滿後，考量警察教育權委外有損主權，清廷便收回自辦，光緒 32 年（1906 年）9 月改組為高等巡警學堂。

民國元年（1911 年）10 月改名為警察學校，民國 4 年（1915 年）開辦警察傳習所，民國 6 年（1917 年）更名為警官高等學校，民國 18 年（1929 年），為將警察教育系統重加釐定，頒行警官學校章程，但各省警官學校相繼設立，教育品質良莠不齊，為統一警官教育乃停辦各省警官學校，於民國 25 年（1936 年）9 月成立中央警官學校，隸屬於內政部（中央警官學校校史編修委員會，1973）。目前警大校門銘刻著「警政奠基」四個大字，提醒師生。

基層佐警以下教育則由各省市設立警察訓練所辦理；民國 34 年（1945 年）抗戰勝利後，將各省市警察訓練所改設為警察學校，與以前警察訓練所僅係一種短期訓練機構的性質不同（王良凱，1953），實為我國地方警察教育機構之一大改革，初級警察教育制度亦成形（張詩源，1951）。以上警察教育制度史略可說明，為何警察人力的供應與教育資源緊密結合是我國公務員考選制度中最特殊的一種。

我國於 1931 年制定公布普通考試警察行政考試條例、高等考試警察行政人員考試條例，並於同年首次舉辦之第一屆高等考試設置警察行政人員類科取才。嗣鑑於警政業務日趨發達，高普考取才方式不足因應業務需要，考試院爰於 1952 年訂定發布特種考試警察人員考試規則，據以辦理本項考試，而高普考試則自 48 年開始即不再招考警察人員。

從前述（圖 1）可知，警察比起一般公務員，用人機關更早介入人力供應過程，因應警察工作之專業人力需求，對所需的人力條件預先準備，例如新生入學的篩選，專業課程設置、修習警用技術（如柔道、射擊），暑假期間安排到警察機關實習，形塑抗壓性、服從性、團隊領導、職業倫理…等全方位專業能力，每年提供年輕、專業、向心力強、有團隊精神的新血投入治安工作，這樣的「教、考、用」程序是有計畫性的，也是警察人力供應系統的主要模式，行之有年且長期運作穩定。

（二）「考、訓、用」模式及衍生問題

另有少量警察新進人力採取另一種「考、訓、用」模式供應。1953 年至 2005 年警察特考應考人除警大、警專二校畢業生外，亦開放一般大專校院法律、外文等部分系科報考。自 2006 年警察特考全面開放一般大專校院所有系科均可報考，人數出現明顯的增長，也造成計畫性用人策略無法完全發揮，因為無法預估多少一般生考上警察特考，這些錄取人員需要到警專接受 1 年專業訓練才能進入職場，但 2006 年以前，用人機關可從「教、考、用」模式取得具備即戰力的新血。

不過，最大的衝擊因素來自於 2004 年開辦的基層警察特考，屬於四等考試，應考資格只要高中畢業，政策上為快速補充基層人力缺口之非常手段下的權宜措施，並非警察取才的常態（黃富源，2010）。自此，警察人員考試在四等部分明確形成雙軌取才的架構，但應考資格卻無完善的配套設

計。

因社會整體經濟結構之變動，警察人員相關考試已逐漸成為最熱門的公務人員考試之一，尤其基層警察特考在短短數年間供應了 8,884 人（如表 2），約占全體基層人力近五分之一，他們被媒體喻為「不靠膽識靠筆試」，無賠償受訓費用的壓力，想來就來、想走就走，成為部分找不到工作的流浪老師、高學歷者暫時的跳板（吳世澤，2002）。經統計 2004 年特考班員警離職率高達 7%，而警校畢業的員警離職率不到千分之一（洪光平，2009），離職直接產生試務資源、訓練資源的浪費，以及等待人力補實的時間成本。

表 2、舊制警察人員考試

考試名稱	警察特考	基層警察特考
統計年度	1953 年至 2010 年；	2004 年至 2010 年；
	計 58 年	計 7 年
報考人數	589,847	64,766
到考人數	499,559	48,177
錄取人數	160,357	8,884

資料來源：考選部

同時，實務機關陸續反應一般院校畢業生到警察職場工作產生的管理困擾，2010 年考選部委託之「警察人員國家考試評量方法與相關問題之研究」，該研究調查對象為各縣市警察局正副局長、人事、教育訓練單位主管，警政署人事室、教育組、以及警大與警專二校警察考試之業務參與人員等，比較警校生與一般生的核心職能表現差異，調查結果警校生平均得分 3.79 分，一般生平均得分僅 2.89 分，而在「溝通與協調」、「風險及危機管理」、「績效管理」、「團隊合作」、「執法倫理」、「勤務執行情序」等項目上，警校生皆優於一般生，只有「創新思考」是一般生略優於警校生。值得注意的是，警校生得分最高的項目是「團隊合作」為 4.08 分，次高的是「執法倫理」為 4.01 分，卻是一般生最弱的項目，一般生「團隊合作」僅 2.50 分，是此次調查最低分項目，「執法倫理」為 2.67 分是次低分項目，整體反應出實務界對於一般生的工作表現不甚滿意（如表 3）。

表 3、警察人員考試錄取人員核心職能表現

核心職能項目	警校生平均數	一般生平均數	滿意度比較
●溝通與協調	3.8	2.75	警校生 > 一般生
●風險及危機管理	3.68	2.70	警校生 > 一般生
●績效管理	3.81	2.89	警校生 > 一般生
●創新思考	3.29	3.64	一般生 > 警校生
●團隊合作	4.08	2.50	警校生 > 一般生
●執法倫理	4.01	2.67	警校生 > 一般生
●勤務執行情序	3.89	3.06	警校生 > 一般生
總平均	3.79	2.89	警校生 > 一般生

資料來源：李宗勳、吳斯茜（2010）

女警是新興的警察人力資源管理議題，近年來循基層特考從警的女性人數漸增，有研究發現這些基層女警因對警察工作認知不足，又接受開放的一般大學教育，對警察組織制度與文化認同度低，以致於發生期望落差、工作適應不良的情形，而有離職傾向（胡雅芳，2010）。最令人憂心的是，

一般生將警察視為餬口的職業，而非終身奉獻的志業。馬心韻（2009）針對 96 年在警專接受基特班錄取人員訓練的學員進行職業選擇影響因素分析，調查結果顯示，多數人受訓前已有工作經驗，其選擇從警的優先考量因素分別為「當警察的待遇還不錯」、「當警察在工作上比較有保障」、「我的家庭需要一份穩定的收入」、「找工作不容易而通過基層警察特考即保障就業」、「家人對我的期望」，因此，經濟需求是一般生報考警察人員考試的主因，他們以就業為目標，對警察工作質性缺乏深入認識。

這項研究結果與一般對報考公職的對象特質觀察吻合，目前國家考試取才多數吸引到只求穩定公職薪資、無熱忱者，訓練是救濟的重要手段（黃靖麟，2012）。然而，對於一般生團隊精神形塑不易、及職前專業訓練不足也是影響人力素質的重要因素之一，基層警察特考的錄取人員訓練規劃期程僅為 1 年（相較於養成教育較為速成，此甚至成為補習班宣傳廣告重點）；2009 年發生臺北市大直派出所賴姓警員（98 年基特班）執勤遇刺殉職案，突顯一般生僅接受 1 年的專業訓練，與警專畢業生 2 年、警大畢業生 4 年教育的專業知（技）能水準明顯有落差，難以勝任複雜又辛勞的警察工作，故政策上於 99 年度基特班訓練延長為 18 個月。

綜合上述，「考、訓、用」模式符合法制要件，但迅速且大量供應一般學校畢業生從警的結果，卻影響到警察人力供應系統的穩定性，一般生從警意志尚未明確且僅接受短期訓練，專業的準備度自然不如長期培育的警校生，還有實務機關管理上最棘手的一般生缺乏團隊合作、執法倫理及工作適應不良，這些卻難以靠訓練來彌補，因警察工作人力養成難以速成，但上述人力問題已造成警察組織競爭力的隱憂。此種取才模式大開、無法回復，累積的壓力衝擊警大與警專二校警察養成教育，無法持續在人力供應系統上順利運轉，系統失序問題其實始料未及，也顯示出舊制考選制度的脆弱面，而問題日益嚴重引發外界關注。

三、問題解決的思維

由於「教、考、用」模式係由高中（職）畢業生取才，「考、訓、用」模式係由大專院校畢業生取才，兩造的對象背景不同、歷程不同、強度不同，其最後之素養及質性亦不同，茲就核心價值、可塑性、警察專業、工作心態與社會期待作進行分析比較（如表 4）。

表 4、「教、考、用」與「考、訓、用」二模式取才分析

項目	教、考、用模式取才	考、訓、用模式取才
核心價值	● 經長期教育，易建立警察核心價值	● 只有短期訓練，難以建立警察核心價值
可塑性	● 高（取才自高中職畢業菁英）	● 較低
警察專業	● 學術科全方位嚴謹培育	● 較弱，學科由短期補習、體技能於日後受訓
工作心態	● 視警察為志業 ● 養成時間長，強調重榮譽、守紀律、負責任、有理想性	● 視警察為職業 ● 年齡較大、訓練時間短，榮譽、紀律及責任觀念難速成社會期待
	● 優質人才的品牌形象已深植民心	● 就業取向而從警，訓練期程與要求難與養成教育相稱

資料來源：吳斯茜、蘇志強（2010）

分析舊制警察人員考選制度核心問題，乃是對於不同教育訓練背景的應考人以相同的考試科目來篩選，對任何一類的應考人都不公平；而用人機關希望錄取到最合適人才，更是形成制肘的困境（黃富源，2010）。也由於考試科目一般化，造就了補教業榮景，更破壞了特考乃配合「特殊性質機關之需要」精神，與法定警察教育制度密切結合之設計漸行漸遠（蔡庭榕，2010）。

考選部 98 年提出「警察人員考試制度改進方案」主要理由如下二點，一、依大法官解釋字第 626 號理由書，認警察工作宜由接受完整警察專業教育訓練者擔任，警校畢業生學科與術科兼修，具團隊性、服務性、耐勞性要求，和一般大專院校教育內容明顯不同。其二、採取分流考試才真正符合實質平等原則，由於警校生和一般大專畢業學生，在投入警界動機、專業教育養成、年齡及體能方面，均明顯有別，2006 年以後全面開放應考資格，使來源背景、專業養成差異甚大之應考人，均採取相同考試方式及應試科目，實已違反本質不同，應為合理差別對待之實質平等原則（考試院審查報告，2009；引自李震洲，2009：138-139）。

有鑑於舊制在不同來源應考人與考試管道之間呈現複雜而混亂的局面，亦嚴重牽制了評量方式、警察任用的秩序及計畫性人力培育策略，考選部爰就警察人員考選制度進行改革，以不同來源之應考人，依其背景屬性規劃不同之評量方式及考科，錄取後再輔以不同之訓練，以「等則等之，不等則不等之」的平等原則思維，成功催生出 2011 年實施的警察人員考試雙軌分流新制。

參、現行警察人員考選制度

警察人員考選新制研議歷時約 2 年，2009 年 6 月 4 日考試院第 11 屆第 37 次會議審議通過「警察人員考選制度改進方案」，由考選部籌組跨部會的專案小組，自 2009 年 7 月 7 日召開第 1 次會議後，歷經 6 次專案小組會議及多次研商會議；2010 年 9 月 9 日考試院第 11 屆第 102 次會議通過；2011 年 6 月 25 至 27 日實施新制考試。新制考試一年辦理一次，雙軌同時實施，相關內容簡列如表 5。

表 5、警察人員考試應考資格、考試方式及應試科目表

項目	警察特考	一般警察特考
應考資格	二等考試： 1. 警大研究所畢業具碩士以上學位者。 2. 公立或立案之私立大學研究院所或經教育部承認之國外大學研究院所畢業具碩士以上學位並經警察人員考試及格者。	二等考試： 警大以外之公立或立案之私立大學研究院所或經教育部承認之國外大學研究院所畢業具碩士以上學位者。
	三等考試： 1. 警大各系、所畢業具學士以上學位者 2. 公立或立案之私立獨立學院以上學校或經教育部承認之國外獨立學院以上學校畢業具學士以上學位並經警察人員考試及格者。 3. 經普通考試警察人員考試或相當普通考試之警察人員特考及格滿 3 年者。	三等考試： 1. 警大以外之公立或立案之私立獨立學院以上學校或經教育部承認之國外獨立學院以上學校畢業具學士以上學位者。 2. 普通考試或相當普通考試之特考及格滿 3 年者。 3. 高等檢定考試及格者。 水上警察人員類科另有專技航海人員考試相關類科及格等之規定。
	四等考試： 1. 警大各系所畢業具學士以上學位者。 2. 警專畢（結）業者。	四等考試： 1. 警大、警專以外之公立或立案之私立高中以上學校畢業者。 2. 初等考試或相當初等考試之特考及格滿 3 年者。

		3. 高等或普通檢定考試及格者。 水上警察人員類科另有專技航海人員考試相關類科及格等之規定。
考試方式	本考試以筆試方式行之。但三等考試外事警察人員類別，得採筆試與外語口試方式。	本考試分二試舉行，第一試為筆試，第二試為體能測驗；第一試錄取者，始得應第二試。
類別	1. 二等考試：8 類組 2. 三等考試：14 類組 3. 四等考試：5 類組	1. 二等考試：8 類組 2. 三等考試：11 類組 3. 四等考試：5 類組
應試科目	1. 二等考試： 列考普通科目 2 科、專業科目 4 科。 2. 三等考試： 列考普通科目 2 科、專業科目 5 科，其中專業科目包括警察（消防警察、水上警察）情境實務、警察（消防與災害防救、海巡）法規及依各類別核心職能設計之 3 科專業科目為原則。 3. 四等考試： 列考普通科目 2 科、專業科目 4 科，其中專業科目包括警察（消防警察、水上警察）情境實務概要、警察（消防與災害防救、海巡）法規概要及依各類別核心職能設計之 2 科專業科目為原則。	1. 二等考試： 列考普通科目 2 科、專業科目 4 科。 2. 三等考試： 列考普通科目 2 科、專業科目 5 科。 3. 四等考試： 列考普通科目 3 科、專業科目 3 科。

資料來源：考選部

為理解新舊制考試的運作架構概況，簡要比較如下圖 2 所示：

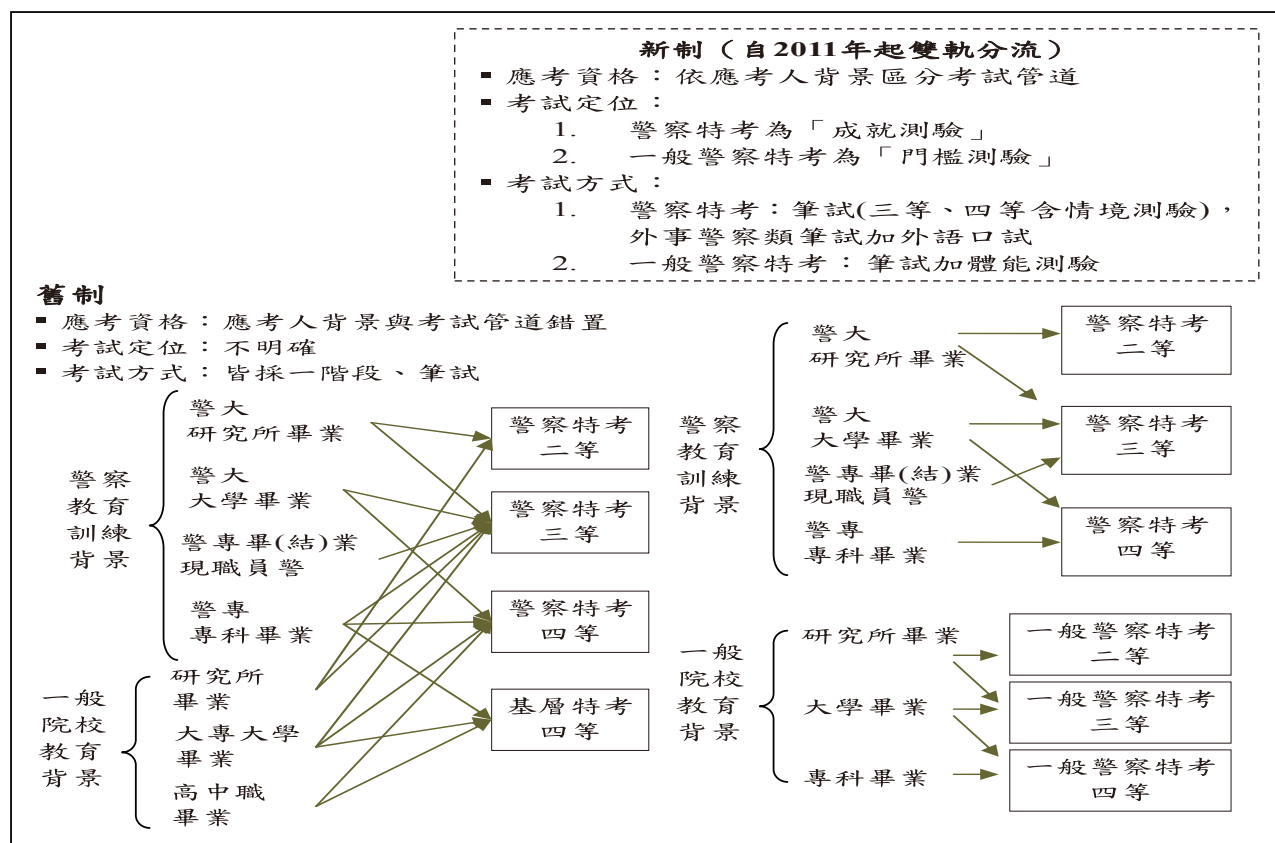


圖 2、新舊制警察人員考試架構比較

2011年6月25至27日實施新制考試。新制考試一年辦理一次，雙軌同時實施，相關內容簡列如表5。

評估新制改革獲得的重大突破，包括「確立警察新進人力供應管道的主從性」、「一般警察特考定位為門檻測驗」、「警察特考定位為成就測驗」、「考試錄取等別與任用職級相稱」、「強化幹部層級的錄取人員訓練」等五項（蘇志強、吳斯茜，2011），以下分別說明各項突破的內涵所在：

一、確立警察新進人力供應管道的主從性

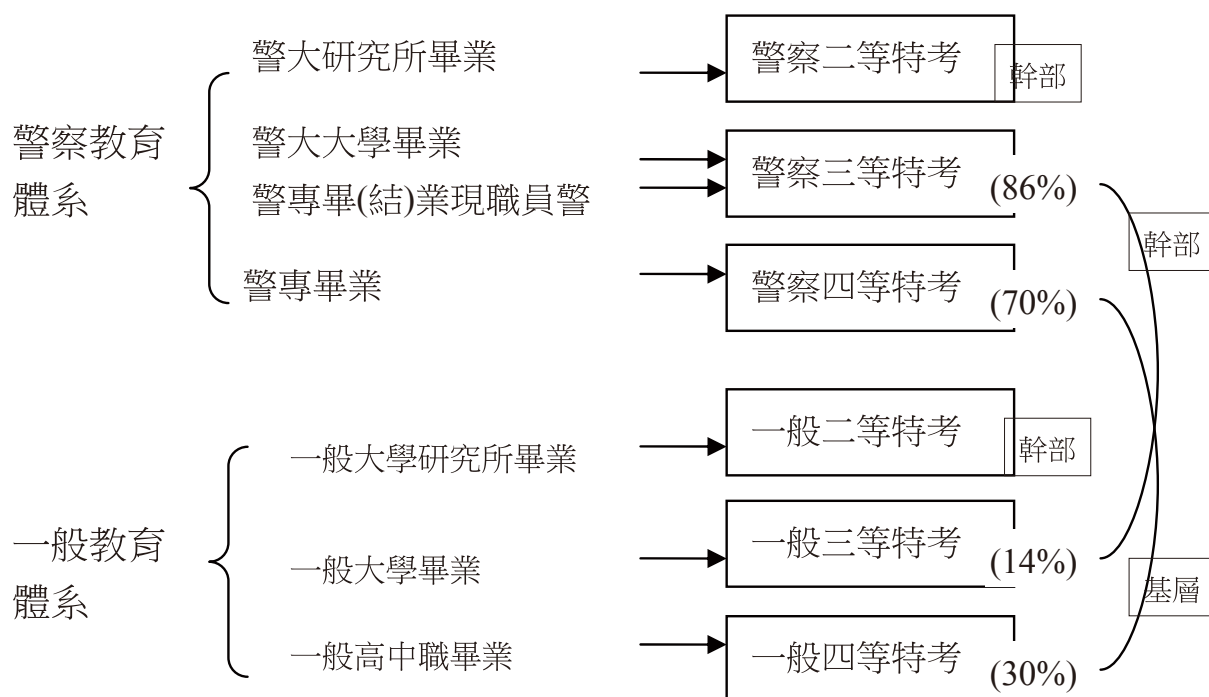
現行警察人員考試新制旨在解決未接受警察教育訓練和已接受者之不同背景應考人如何考選的問題，遂提出「雙軌分流」的運作架構，即設置「警察特考」與「一般警察特考」二個人力供應管道，將不同來源應考人，透過不同的考選方式來篩選。更重要的策略思考是，依應考族群屬性作不同考試定位，警察特考為成就測驗、一般警察特考為門檻測驗。

此外，雙軌人力供應管道的配置並非平均分配的對稱式架構，而是考量警察養成教育學制完整性、警察各類專業發展及實務機關期望，由警大、警專貫徹計畫性用人策略，長期穩定供應年輕、可塑的人力，為高中職畢業生提供第一次人生志向選擇，這是以就業取向從警的一般生難以替代的價值，故新制將維護治安的核心人力由養成教育取才，亦即警察特考與一般警察特考二個管道具有主從性。

如何確立警察人力供應管道是以警察特考為主、一般特考為輔的結構？技術上是由設定雙軌比例來調控，雙軌供應名額的配置要同時考量不同職級人力的需用情形，三等考試錄取者將擔任幹部、四等考試錄取者將擔任基層警察，新制研議時，比例上參酌2005年至2009年警察特考一般生與警校生應考人錄取、結訓比例，並考量一般生權益，決定三等考試部分為警察特考86%、一般警察特考14%；四等考試部分為警察特考70%、一般警察特考30%，實施3年後（預定2013年）再檢討。

警察人員考選制度改革融合「教、考、用」與「考、訓、用」二種人力供應模式，並以人力素質、專業需求為優先的前提，打造新的運作架構，如圖3所示。

圖3、雙軌分流新制警察人員考試架構



資料來源：蘇志強、吳斯茜（2011）

二、一般警察特考定位為門檻測驗

2004 年設計基層警察特考、2006 年警察特考全面開放一般大專校院所有系科均可報考，警察人員考選制度實際上是採雙軌供應，但未針對應考人背景設定，選才功能不足，故新制考試增加應考資格的分流設計。但真正要發揮雙軌分流的選才功能，需借重評量方式，因此，改革初期則將重心鎖定在評量的配套，尤其突破舊制以一次筆試的限制。

新制將一般警察特考定位為「門檻測驗」，故篩選具可負荷警察專業訓練者為原則，一般警察特考之三、四等考試應考年齡上限由 28 歲放寬至 37 歲；考試方式採取二階段方式實施，第一階段為筆試、第二階段為體能測驗。從表 6 可看出新制如何擷取「分流」的優點，主要是將一般特考應試科目與警察特考作區隔，不再像舊制一樣列考警察相關科目，導致有意從警之一般大專院校畢業生，只有循補習班管道準備，而變相助長補習取向。新制將考科重新思考，主要考量以一般大學開設課程為主，讓他們學習能正常化，同時在第二試實施體能測驗，確保能負荷受訓期間的體能與術科要求。

表 6、新制警察人員三等考試評量方式

雙軌	一般警察特考	警察特考
定位	門檻測驗	成就測驗
評量方式	• 筆試：普通科目與一般專業科目 • 體能測驗： (1) 男性：仰臥起坐 1 分鐘 38 次以上；引體向上 2 次以上；跑走 1600 公尺 494 秒以內。 (2) 女性：仰臥起坐 1 分鐘 30 次以上；屈臂懸垂 10 秒以上；跑走 800 公尺 280 秒以內。	• 筆試：普通科目與警察專業科目 • 情境測驗

三、警察特考定位為成就測驗

新制的警察特考定位為「成就測驗」，以核心職能為導向審視各考科，以突顯用人單位需求及檢驗養成教育品質，亦解決類組間原有科目重疊問題，普通科目原為「法學知識與英文」，新制則改為「中華民國憲法與警察專業英文」。

另一大特色在於三、四等專業科目實施情境測驗，打破以學科為主的考試科目，作為成就測驗的指標工具，科目名稱三等為「警察（消防、水上）情境實務」、四等為「警察（消防、水上）情境實務概要」，題型包括 20 題選擇題、3 是申論題，從這 2 年的試題初步分析，情境測驗達成了三項重要的成果：1、考試內容取材已從學科知識移轉到工作知識（job knowledge）；2、題幹從去情境化或具情境比例極微的一般筆試，到各題富含職場情境元素；3、引導學校教學與實務更緊密結合，這是國家考試評量方式的一大突破。

四、考試錄取等別與任用職級相稱

2006 年警察特考全面開放一般大專校院所有系科均可報考後，有些警察三等特考錄取者，因錄取人員訓練地點在警專，未能符合與〈警察人事條例〉第 11 條規定，無法擔任幹部，造成考試與警察任用制度的繁擾。新制乃規劃警察特考與一般警察特考之二、三等考試錄取者將由警大訓練，及格後派任警察幹部；四等考試由警專訓練、及格後派任基層警員，自此考試錄取等別與警察任用職級相稱。

五、強化幹部層級的錄取人員訓練

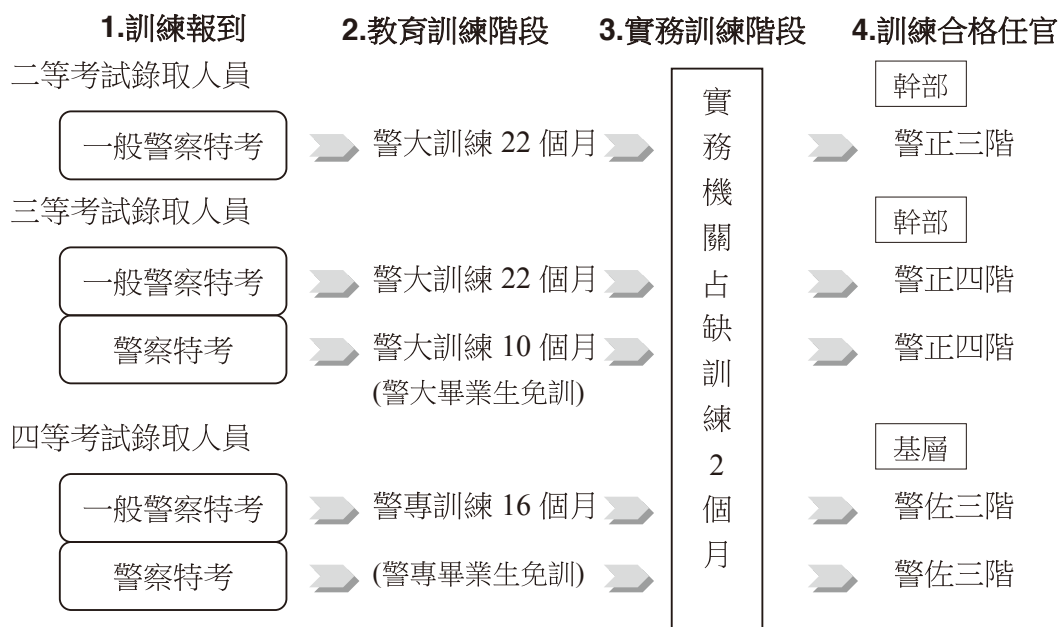
舊制錄取人員訓練只有警專辦理，訓練合格後皆投入基層工作；但新制考試錄取人員則增加三等考試以上人員派任幹部層級，委由警大辦理，因此在訓練階段尤其要確保幹部人力素質，在警大辦理的錄取人員訓練對象主要有三種：

1. 二等一般警察特考錄取人員訓練：訓練期程為 2 年（含 22 個月教育訓練、2 個月實務訓練）
2. 三等一般警察特考錄取人員訓練：訓練期程為 2 年（含 22 個月教育訓練、2 個月實務訓練）
3. 三等警察特考錄取人員訓練：對象為現職員警，訓練期程為 1 年（含 10 個月教育訓練、2 個月實務訓練）。

在警專辦理的錄取人員訓練對象只有四等一般警察特考錄取人員，訓練期程為 18 個月（含 16 個月教育訓練、2 個月實務訓練）。

至於警大、警專養成教育之畢業生則進入實務訓練階段，流程如圖 4 所示。

圖 4、新制警察人員考試錄取人員訓練流程



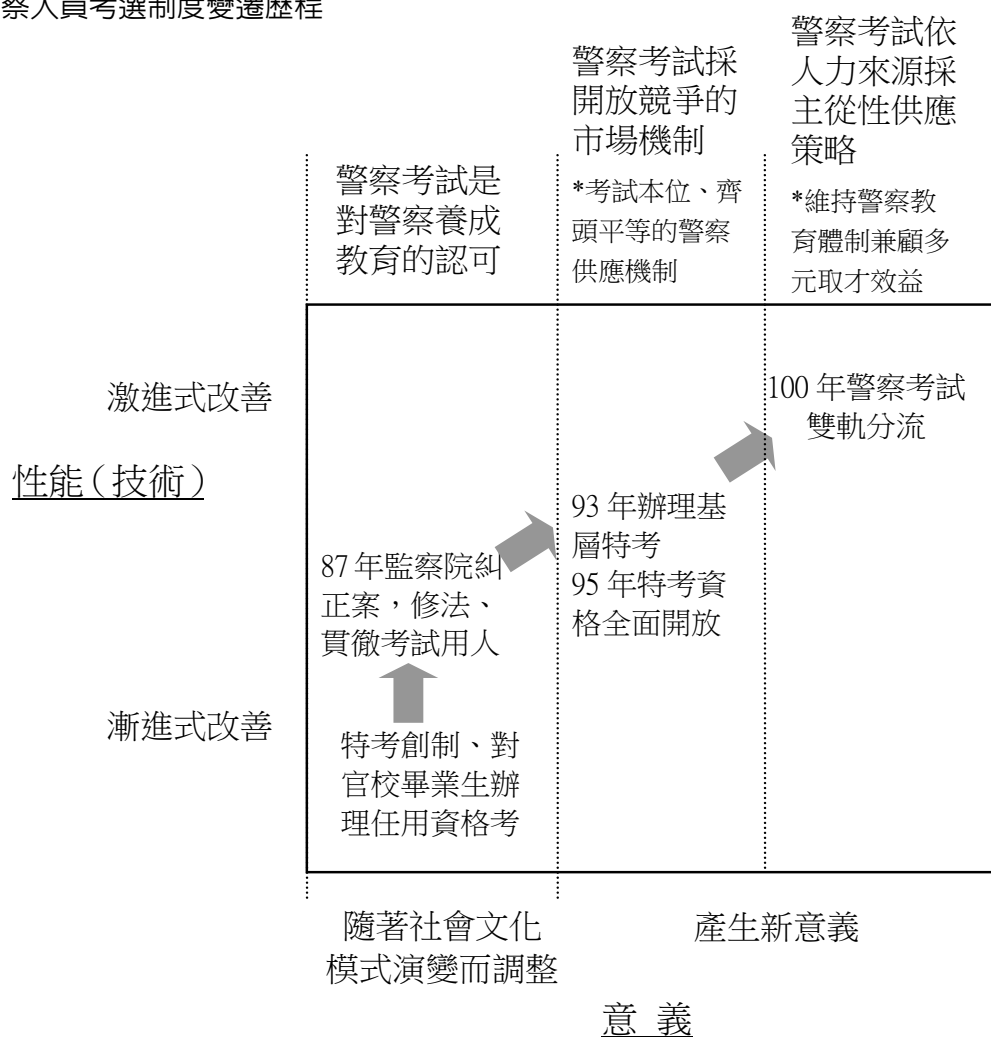
資料來源：蘇志強、吳斯茜（2011）

錄取人員訓練這個環節是考試的後端，在其他的公務員考試改革討論中較少著墨，但近年來許多執勤疏失案例，讓大家注意到錄取人員訓練階段是重要的配套措施，必需針對非警大、警專養成教育畢業生強化其專業準備度。

肆、考試新制實施概況

從恢復力的觀點思考，失序也是一種「創造性破壞」（creative destruction），藉著將聚光燈轉到可能最嚴重的脆弱性，而避免引起系統全面翻轉成降級的狀況（李振昌譯，2012）。檢視雙軌分流考試新制的突破程度，意義上已從早期「警察考試是對警察養成教育的認可」，邁向「警察考試採開放競爭的市場機制」，原先以訴求以考試本位、齊頭平等的警察供應機制；最新已演進至「警察考試依人力來源採主從性供應策略」，維持警察教育體制兼顧多元取才效益，並伴隨著考試性能技術的逐步提升，如圖 5 所示（蘇志強、吳斯茜，2011）。

圖 5、警察人員考選制度變遷歷程



資料來源：蘇志強、吳斯茜（2011）

為說明警察人員雙軌分流新制實施的概況，本文分析架構考量包括年度（2010 年舊制 vs. 2011 年、2012 年新制）、考試等別（三等 vs. 四等考試）以及雙軌比較（警察特考 vs. 一般警察特考），進行考試統計資料分析，並輔以警察教育訓練觀點作影響評估的質化分析。

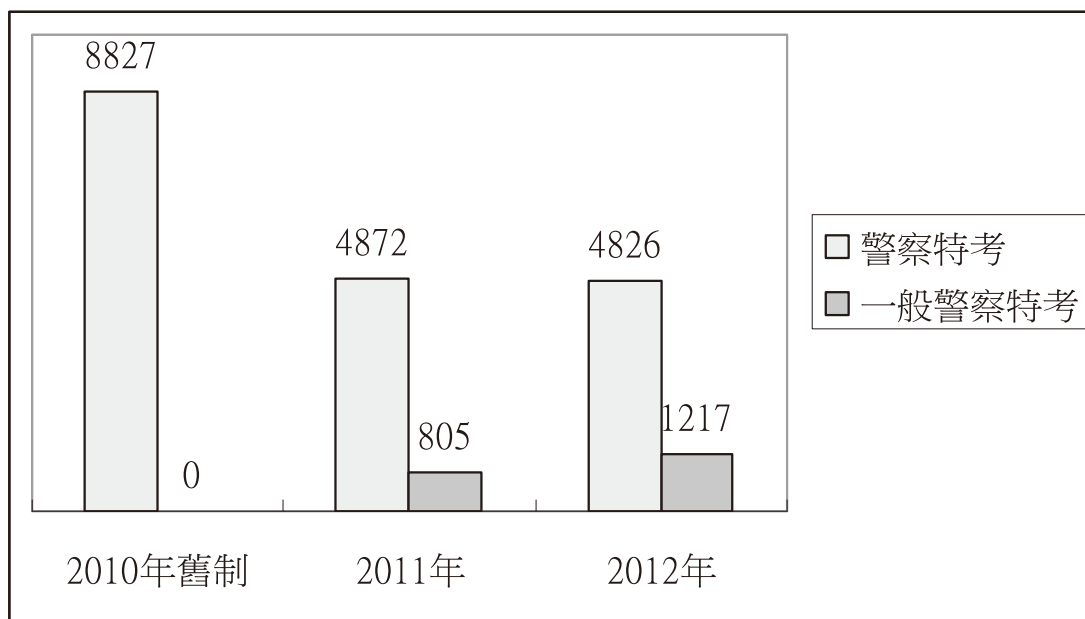
一、考試統計資料分析

警察人力供應系統在推出雙軌分流的考選制度後，得到了擴充與升級的機會，為瞭解在雙軌分流的架構下，三等、四等考試的新現象（二等考試人數極少、且政策變動不大，乃不納入比較），以下就 2011、2012 年考試實施新制的概況，針對報名人數、名額比例規劃、到考及錄取結果、錄取人員報到等量化資料，提出比較分析。

（一）報名人數

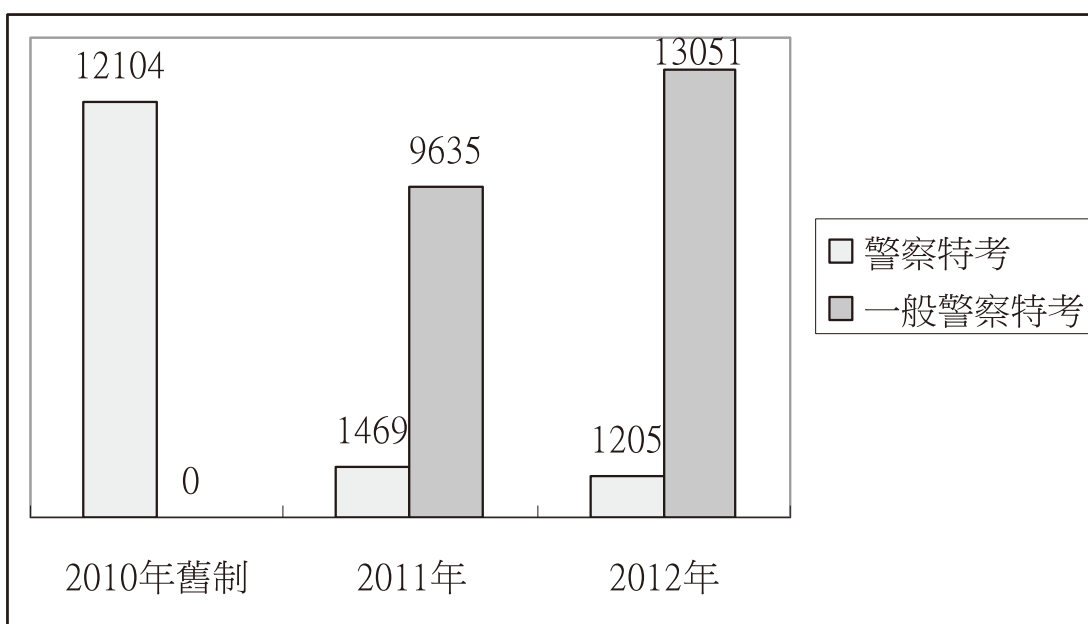
首先，雙軌分流後，從報名狀況可看出有從警意願的族群大小。在總報名人數方面，2011 年度三等考試之雙軌合計 5617 人，警察特考為 4872 人、一般警察特考為 805 人；2012 年度三等考試之雙軌合計 6043 人，警察特考為 4826 人、一般警察特考為 1217 人；整體而言，警察人員三等考試部分，新制的雙軌總報名人數比 2010 年舊制減少，不過，一般警察三等特考則報名人數則逐年成長（如圖 6）。

圖 6、警察人員三等考試 2010 至 2012 年報名人數統計



警察人員四等考試部分，2011 年度雙軌合計 11104 人，包括警察特考 1469 人、一般警察特考 9635 人；2012 年度雙軌合計 14256 人，包括警察特考 1205 人、一般警察特考 13051 人。新制四等考試部分在警察特考報名人數大幅減少主要是制度設計上只有警專畢業生具備應考資格；至於一般校院的畢業生則往一般警察四等特考移動、報名人數成長迅速，經 2 年實施結果顯示外界對於報考新制考試的意願更高，2012 年警察人員四等考試，新制的雙軌總報名人數比 2010 年舊制增加了二千多人（如圖 7）。

圖 7、警察人員四等考試 2010 至 2012 年報名人數統計



（二）到考及錄取情形分析

其次，有關考試到考及錄取情形分析，三等考試到考率部分，新制經實施 2 年結果，一般三等警察特考則應考人只有約 52% 會到考，顯示一般校院的畢業生從警意願沒有預期的高；另一軌警察三等特考到考率則較高，由舊制 74.8% 升到新制 2011 年 79.78%、2012 年 77.19%，可能是切出一般警察特考後，也把會拉低到考率的對象扣除的關係，現在可如實反應警大畢業生與現職員警的應考族群。

在三等考試錄取率部分，一般三等警察特考以第一試的錄取率統計，2011 年錄取率為 15.91%，高於警察三等特考錄取率 10.03%；2012 年一般三等警察特考第一試錄取率為 11.36%，亦略高於警察三等特考 11.09%，顯示警察三等特考這一軌的競爭情況比一般三等警察特考激烈。（如表 7）

表 7、警察人員三等考試 2010 至 2012 年錄取統計

年度 考試	2010 年 警察特考 (舊制)	2011 年 警察三等特考	一般三等警察 特考 (第一試)	2012 年 警察三等特考	一般三等警察特 考 (第一試)
需用名額	457	390	56	413	56
報名人數	8827	4872	805	4628	1217
到考人數	6603	3887	421	3725	634
到考率 %	74.8%	79.78%	52.30%	77.19%	52.1%
錄取人數	457	390	67	413	72
錄取率 %	6.92%	10.03%	15.91%	11.09%	11.36%

資料來源：考選部

警專畢業生應考之警察四等特考則到考率與錄取率大幅提升，2011 年為 98.03%，2012 年為 97.18%，可確定透過警專培育的新進基層警員管道是順利穩住了。至於一般四等警察特考是目前三、四等雙軌考試中競爭最激烈的一塊，2011 年一般四等警察特考第一試到考率為 74.89%、錄取率只有 4.38%，2012 年一般四等警察特考第一試到考率為 73.83%，因錄取名額由 422 名倍增至 925 名，錄取率上升至 9.60%。（如表 8）

表 8、警察人員四等考試 2010 至 2012 年錄取統計

年度 考試	2010 年 警察特考 (舊制)	2011 年 警察四等特考	一般四等警察 特考 (第一試)	2012 年 警察四等特考	一般四等警察特 考 (第一試)
需用名額	814	1104	336	1098	748
報名人數	12104	1469	12866	1205	13051
到考人數	8612	1440	9635	1171	9635
到考率 %	71.15%	98.03%	74.89%	97.18%	73.83%
錄取人數	814	1111	422	1093	925
錄取率 %	9.45%	77.15%	4.38%	93.34%	9.60%

資料來源：考選部

（三）雙軌比例分析

另一個值得觀察的是四等考試需用名額已經脫離雙軌原設定比例，由於一般四等警察特考的報考非常踴躍、競爭最激烈，因此，2012 年四等部分雙軌呈現的比例警察四等特考是 59% 與一般四等警察特考 41% 的結果，故四等考試雙軌比例只是規範性意義。（如表 9）

表 9、雙軌比例分析

年度 考試	2011 年		2012 年	
	警察特考	一般警察特考	警察特考	一般警察特考
三等需用名額	390	56	413	56
比例	87%	13%	88%	12%
四等需用名額	1104	336	1098	748
比例	77%	23%	59%	41%

資料來源：考選部

（四）一般警察特考錄取人員訓練報到分析

由一般警察特考錄取人員訓練報到統計發現缺額狀況更值得關注，資料來源為辦理錄取人員訓練之警大、警專二校，警大統計一般三等警察特考錄取人員訓練報到結果，2011 年缺額 26 名、缺額率 46%，2012 年缺額 23 名、缺額率 41%；警專統計一般四等警察特考錄取人員訓練報到結果，2011 年缺額 60 名、缺額率 35%，2012 年缺額 95 名、缺額率 22%，實際上，第二試錄取時就預告將面臨缺額，可能一般校院的應考人同時有其他選擇，警察工作並非其首要選擇。（如表 10）

表 10、一般警察特考錄取人員訓練報到人數統計

年度 考試 / 等別	2011 年		2012 年	
	一般三等	一般四等	一般三等	一般四等
需用名額總計	56	276	56	440
第二試錄取名額	37	216	35	382
實際報到	30	179	33	345
缺額	26	97	23	95
缺額率	46%	35%	41%	22%

綜合上述統計分析可知，新制雙軌三等和四等的報考狀況不同，三等雙軌報考人合計是比舊制減少，而四等報考人合計是成長的。就比例而言，雙軌在三等考試的比例在一般警察特考 14% 實已足夠，四等則因實務機關需求增加，一般警察特考比例已比原訂 30% 再放大許多。至於錄取率部分，新制雙軌三等錄取率高低為一般三等特考 > 警察三等特考；雙軌四等錄取率高低為警察四等特考 > 一般四等特考；最後，從一般三等與四等特考訓練報到觀察，皆同樣面臨缺額問題，未來需觀察這些錄取人員投入職場後的工作表現，更可確認新制考試是否成功地供應合格又合用的人才。

二、警察教育訓練觀點質化分析

如前述圖 1 可知，警察人員考選制度的特殊性是向前連結警察養成教育、向後連結錄取人員訓練，辦理的機關同時是警大、警專，此次新制雖處理考試階段，但如同舉重一般，整體抬升了警察養成教育與錄取人員訓練兩端的品質，當警察教育體制得到良好支持，自然有好的軟硬體資源可支援錄取人員的專業訓練。

此外，上述是橫斷性地將新舊制考試數據進行分析，本文另就制度改變前、後的時間軸距，作縱貫性的質化分析，以下分別針對警察養成教育（以警大為主）及錄取人員訓練的觀點來分析。

（一）警察養成教育

1、建立學習品保機制

警察養成教育的品質是雙軌分流考試要有說服力的重點，當 98 年 6 月起雙軌分流新制考試如火如荼規劃時，學校教育並未停擺，有些學生即處在新、舊制切換的過渡期，因此，學校一方向為過渡期的學生加強適應新制作準備，一方面迎接新制考試，展開大規模的再造與重整。以警大而言，新制警察三等特考將牽動 13 個系所以及 3 個學制（學士班四年制、二年制及碩士班一般生）的教學結構改變，學校決定優先要務是研訂學習品保機制，且需在新制考試上路前完成。

警大學習品保機制設計是希望符合警察專業職能、大學教育、幹部培育、品質管理等理念，且不同學制所培育的幹部人力要達到一致的標準要求；最終不負期望，規劃了「執法知識」、「執法倫理」與「執法技能」三大類學習品保機制，並編印為《警鐸》上、下篇（蘇志強，2010），其各類所屬檢核項目如表 11 所示：

表 11、警大規劃之學習品保機制一覽表

類別	執法知識	執法倫理	執法技能
檢核項目	• 專業核心科目 • 英語能力檢定 • 資訊能力檢定 • 實習教育檢核	• 預備教育 • 品格教育 • 服務學習 • 價值型塑 • 生活紀律 • 生活禮儀 • 團隊榮譽 • 幹部領導	• 軍訓教育 • 跑步體能 • 游泳技能 • 逮捕技能 • 射擊技能 • 柔道技能 • 摔角技能

資料來源：蘇志強總編輯（2010）。警鐸下篇。

2、課程聚焦核心職能、延長暑假實習

新制希望讓警察特考更精準地定位在成就測驗，因此，筆試的考試科目對警察教育體系的影響最直接，制度規劃期間各類科的考試科目擬定動員人力最多，目標是聚焦在專業的核心職能。俟考試科目確定後，警大 13 個系所配合考試新制，研訂短期、長期課程及教學因應計畫，同時審視課程結構、設計課程地圖，並整編教學師資、編訂新教材等配套措施。

此外，警大特別進行實習課程化的制度改革，並將暑假實務機關實習期程延長，學士班四年制自 80 期開始，在學期間合計接受 3 個月的實習，第一階段實習派出所基層員警之勤、業務與執行（1.5 個月）；第二階段依各學系專業分別至相關單位（1.5 個月），讓理論與實務更緊密結合，亦可協助學生準備情境實務測驗。

3、維持警察養成教育的屬性、招收優秀青壯人力

由於實施雙軌分流新制，維持警察養成教育的屬性，原本造成警大、警專畢業生無法從警的干擾因素大為降低，同時外界預期學生畢業從警之路更明確，吸引更多有志從警的高中職畢業生，近期觀察指標包括：警大近年學士班四年制新生有 90.87% 錄取國立大學，其中，52.28% 新生錄取台大、清大、交大與成大；警專近年招生的報名人數更大幅成長，每年有逾萬名報考，將有助於為警

界注入優秀、青壯的人力，因為一般特考取才的錄取人員年齡普遍較高。

（二）錄取人員訓練：依衡平原則規劃課程及強化心理素質

要讓一般生訓練後能成為具有即戰力的「帶槍的文官」，就要把握錄取人員訓練階段的關鍵時期。由於舊制考試錄取警察三等特考，因訓練地點與警察人事條例規定不符，訓練合格後無法分派幹部，造成考試及任用爭訟不斷，新制則化解這個長期的困擾，讓警察三等特考與一般三等特考錄取人員至警大受訓，通過訓練後即可分派幹部。警大為因應分流考試多元取才後之全面品質管理問題，學校依衡平原則及警察專業技術需求，針對二等、三等錄取人員為期 1 或 2 年的受訓，規劃的學、術科標準與養成教育的幹部要求標準一致。

有鑑於一般生可能未充分體認治安工作的質性，故訓練期間的重點工作亦包括協助在讓他們融入警察文化，對未來職場工作要求的服從、紀律與團隊精神有清楚的認知，更重要的是心理素質的提升，讓他們在心態上能對警察工作產生認同感，從職業轉變為志業。

伍、結論與建議

愛因斯坦有句名言：「你無法用製造問題時的思維，來解決問題。」警察人員考選新制經實施 3 年結果，成效良好，對整體警察專業素質之提升有相當助益，這要歸功於用人、教育與考試三個機關理解到改革需要關照相互影響系統的整體生態性，勇於跳脫舊思維，重視系統恢復力必要的信任與合作；尤其是優先倡議並主政之考選部，排除萬難、勇於負責、推動穩健、創意極佳，才能提出如此開創性又獨特的雙軌分流架構。

最後，針對警察人員考選新制簡要作以下三點結論，這些是在過去考選制度下無法達到的成效：

- 1、考試制度：新制考試透過應考資格的分流，明確區隔雙軌之考試定位，並配套多元的評量方式設計發揮篩選作用。
- 2、教育制度：雙軌取才比例的主從性策略，支持警察養成教育健全發展，並可充分供給錄取人員訓練資源。
- 3、任用制度：警大辦理警察三等特考與一般三等特考錄取人員訓練，化解與警察人事條例不符之爭訟，並於訓練階段要求一致的幹部標準。

另從警察人員考選制度改革經驗提出建議，或許可提供其他公務員考選制度思考，以下分為「應考資格」、「評量方式」、「錄取人員訓練」等三個面向作建議：

- 1、應考資格：初期從應考資格的設定，將有助於考試的定位更明確；如應考資格完全開放，較適合「門檻測驗」性質定位的考試；如要篩選具專業背景、有經驗、高素質者，較適合「成就測驗」性質定位的考試。
- 2、評量方式：考、用之間的互動關係不只是用人機關向考試機關提年度名額需求即可，同時要與時俱進地檢視考試科目是否合宜、評量內容是否符合實務工作的職能要求；建議筆試科目可採用情境測驗，單科命題或局部皆可，以富含職場情境元素的題型來鑑別出懂得應用、活用知識的應考人，這也是用人機關可以貢獻之處，並可引導相關大專院校的教學向實務靠近。
- 3、錄取人員訓練：卓越的企業不會忽略新人訓練的重要性，建議要重視錄取人員訓練階段，建立品質管理機制，這將影響未來公務員的專業知（技）能水準，同時也是建立正確工作價值觀、提振公務員形象的良機。

總而言之，相關的體系皆要負起選才、育才的責任，共同打造優質的文官團隊。

參考文獻

- 中央警官學校校史編修委員會（編）（1973）。中央警官學校校史。桃園：中央警官學校。
- 王良凱（1953）。論警察教育。警民導報，第 136 期，民國 42 年 6 月 1 日，頁 4。
- 朱金池（2010）。警察人事行政的基本觀點。載於盧偉斯（主編），警察人事行政與法制（11-48 頁）。桃園：中央警察大學。
- 吳世澤（2008）。不靠膽識靠筆試、流浪警察隱憂多。新紀元週刊，92 期。
<http://mag.epochtimes.com/b5/094/5445.htm>
- 吳斯茜、蘇志強（2010）。論警察人員特種考試制度變遷對警察養成教育的影響。執法新知論衡，6（1），1-15。
- 李宗勳、吳斯茜（2010）。警察人員考試問題與雙軌分流考試新制之分析。人事行政季刊，172，61-67。
- 李振昌（譯）（2012）。恢復力（原作者：A. Zolli & A. M. Healy）。臺北市：商周。
- 李震洲（2009）。消防考試及其相關問題平議。國家菁英季刊，5（4），131-147。
- 周瑞坤（2002）。公共衛生與廣州城市現代化（1901-1930's）。國立政治大學歷史研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 洪光平（2009）。我國警察人員考訓制度之研究。人事行政季刊，167，36-47。
- 胡雅芳（2010）。新進基層特考女警工作適應之研究。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 馬心韻（2009）。公務人員特種考試基層警察人員考試錄取人員職業態度研究—職業選擇影響因素分析。臺灣警察專科學校警專學報，4（5），1-34。
- 張詩源（1951）。改進警察教育之我見。警民導報，第 75 期，民國 40 年 9 月 10 日，頁 4。
- 黃富源（2010）。警察特考雙軌進用考選分流制的意義與再精進。國家菁英，6（3），1-16。
- 黃靖麟（2012）。初探文官訓練高峰體驗、自我實現與自我超越之哲學意涵，T&D 飛訊，147。
2012 年 7 月 16 日，取自 <http://www.nacs.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/96d510540794f4dcc2337ae0b52d546e.pdf>
- 蔡庭榕（2010）。論培育警察專業人才之教考訓用制度。執法新知論衡，6（1），43-58。
- 蘇志強、吳斯茜（2011）。警察人員考試雙軌分流新制之探討—從警察教育觀點論之。國家菁英季刊，7（3），63-86。
- 蘇志強、吳斯茜（2012）。兩岸四地警察招錄制度之研究。警學叢刊，43（1），1-16。
- 蘇志強總編輯（2010）。警鐸上篇—警察專業知識。桃園縣：中央警察大學。
- 蘇志強總編輯（2010）。警鐸下篇—警察核心價值。桃園縣：中央警察大學。

國家圖書館出版品預行編目（CIP）資料

公務人員考選制度國際暨兩岸學術研討會論文集（中文版）. 2013 /

考選部編. -- 第一版. -- 臺北市：考選部，民

104. 04

面：公分

ISBN 978-986-04-4754-5（平裝）

1. 國家考試 2. 考試制度 3. 文集

573.4407

104006589

書名：2013 公務人員考選制度國際暨兩岸學術研討會論文集（中文版）

編者：考選部

出版機關：考選部

地址：臺北市 11602 文山區試院路 1 之 1 號

電話：（02）2236-9188

網址：<http://www.moex.gov.tw>

出版年月：民國 104 年 4 月

版次：第一版

印刷：均亮設計印刷有限公司

地址：臺北市士林區中正路 607 號 2 樓

電話：（02）2812-8392

定價：新臺幣 250 元整

GPN：1010400545

ISBN：978-986-04-4754-5（平裝）