

考試院第 12 屆第 139 次會議考選部重要業務報告

民國 106 年 6 月 1 日

公務人員初等考試暨基層公務人力進用方式檢討及改進

一、前言

鈞院第 12 屆公務人力再造策略方案，為健全公務人員考試制度，定有精進公務人員初等考試（以下簡稱初等考試）之目標。本部遵照策略方案規劃之期程，就初等考試制度進行檢討。

初等考試是現行國家考試中等級最低之考試，我國國民年滿 18 歲即可報考，無學歷限制，考試錄取人員取得委任第一職等任用資格，為公部門進用基層人力的主要管道。由於現今高等教育普及，本考試錄取人員多具有大學以上學歷，工作選擇範圍較廣，或因個人工作展望及生涯規劃等因素而離職機會大，造成人員流動率高，恐有影響機關基層公務人力安定性之虞。

為探討初等考試相關制度實施之優缺點，了解基層公務人力進用現況與改進意見，本部先請分發機關銓敘部及行政院人事行政總處提供國內外有關基層公務人力發展暨進用方式等相關資料，以了解各國基層公務人力資源運用現況。另為廣泛蒐集用人機關對基層公務人力進用方式及初等考試制度之看法，接續對用人機關辦理問卷調查。經綜整相關研究資料，以及分析用人機關之意見及建議後，為期周妥，再就初等考試相關層面議題，邀集主管及用人機關開會研商，以確立基層公務人力進用方式及初等考試制度改進措施。

二、初等考試概述

85 年 1 月 17 日修正公布之公務人員考試法，考試等級除了原高等、普通兩等級之外，再增設初等考試。初等考試主要係延續過去的丁等特考取才所需而設計；而丁等特考則係延續舊制的公

務人員分類職位第二職等考試¹。增列「初等考試」之辦理意旨在配合現行公務人員初任官職等級之設計，由初等考試而普通考試而高等考試。

初等考試於 87 年首次舉行，分設臺北、臺中、高雄、花蓮 4 考區，至 106 年計設臺北、新竹、臺中、嘉義、臺南、高雄、花蓮及臺東 8 考區，迄今已辦理 19 次考試，報名人數總計 1,189,808 人，到考人數總計 858,085 人，錄取人數為 10,509 人，錄取率為 1.22%。歷年（87-106）需用名額、報考及到考人數、錄取情形詳如附件。另再就本考試近 10 年相關統計數據分析說明如下：

（一）用人需求、報考人數、到考率與錄取率之整體觀察

從報考人數來看，97 年報考人數約 5 萬人，98 年報考人數增至 9 萬多人，係因當年新增勞工行政類科，於 98 年大量提報缺額，致報考人數增加，爾後因各類科提缺員額未相對增加，報考人數逐年減少，近 3 年均約 3 萬多人。在用人需求部分，除 98 年勞工行政類科提報缺額 92 人，需用總額達 620 人最多外，其餘年度平均約有 500 人。關於到考率部分，各年度均維持在 75% 左右。錄取率因報考人數逐年減少，從 97 年 1% 提升至近 2 年 2% 以上（詳如表 1）。另從圖 1 可知，近 10 年初等考試報考、到考人數及用人需求於 98 年達到高峰，爾後年度報考人數呈現下滑趨勢，近 3 年則趨於穩定狀態。

¹公務人員分類職位第二職等考試曾單獨舉辦過二次，分別在 69 年 4 月 6 日、73 年 3 月 18 日。依當時的分類職位公務人員考試法第 3 條規定，在國民中學、初級中等學校畢業者，得應第二職等考試。丁等特考則分別在 78 年、81 年、85 年舉辦過 3 次，依當時的公務人員考試法第 19 條第 2 項規定，國民中學、初級中等學校畢業或具有國民中學同等學力者，得應本考試。其考試規則並明訂，應考人須年滿 18 歲以上，45 歲以下，而男性應考人且須為服畢兵役或核准免服兵役，或能在筆試完畢 3 個月內依法退伍者。

表 1 近 10 年初等考試辦理情形統計表

年度	類科數	原列需用名額	報考人數	到考人數	需用總額	錄取人數	到考率 (%)	錄取率 (%)
97	13	439	53,337	39,201	530	581	73.50	1.48
98	13	501	93,239	68,811	620	692	73.80	1.01
99	13	367	89,149	68,443	452	580	76.77	0.85
100	14	366	74,212	55,630	439	512	74.96	0.92
101	14	424	69,578	51,728	507	642	74.35	1.24
102	14	357	66,724	49,372	427	565	73.99	1.14
103	15	286	43,984	32,824	354	415	74.63	1.26
104	15	378	37,551	28,223	461	468	75.16	1.66
105	16	465	32,752	23,793	558	566	72.65	2.38
106	15	437	30,221	22,827	532	549	75.53	2.41

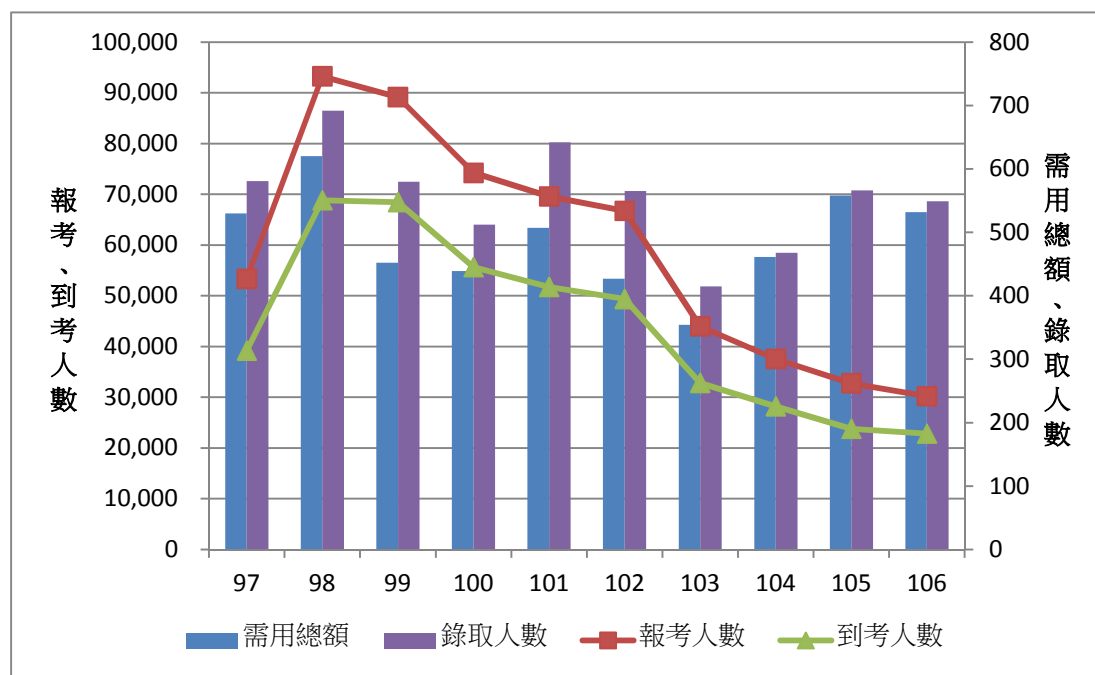


圖 1 近 10 年初等考試辦理情形統計圖

(二) 報考人數及需用總額分析

進一步分析近 10 年初等考試報考人數及需用總額前 5 名類科，發現需用總額較多之類科，報考人數亦較多，前揭類科報考人數及需用總額占各類科總數約 8 成（詳如表 2、表 3）。其中報考人數除 98 年勞工行政類科因當年缺額多，致該年度報考人數高達 2 萬 6 千多人外，依各年觀察，最多前 3 名為一般行政類科、

財稅行政及人事行政類科；需用總額最多前3名為一般行政類科，其次為財稅行政及會計類科。

表2 近10年初等考試報考人數前5名之類科一覽表

排名	年度	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106
1	類科	一般行政	一般行政	一般行政	一般行政	一般行政	一般行政	一般行政	一般行政	一般行政	一般行政
	人數	28,961	36,149	46,380	39,215	37,047	34,802	23,545	20,122	17,771	15,814
2	類科	財稅行政	勞工行政	財稅行政	財稅行政	人事行政	人事行政	財稅行政	人事行政	人事行政	人事行政
	人數	6,018	26,885	7,374	5,348	5,385	5,707	2,926	2,303	2,099	1,631
3	類科	廉政	財稅行政	勞工行政	廉政	財稅行政	交通行政	廉政	財稅行政	財稅行政	交通行政
	人數	3,615	7,237	6,088	4,286	4,831	5,422	2,552	2,080	1,616	1,587
4	類科	人事行政	人事行政	人事行政	勞工行政	廉政	財稅行政	人事行政	交通行政	交通行政	財稅行政
	人數	3,253	4,666	5,154	3,733	3,370	3,138	2,509	1,886	1,509	1,565
5	類科	地政	地政	會計	人事行政	社會行政	廉政	交通行政	廉政	廉政	廉政
	人數	2,287	2,774	4,066	3,145	2,662	2,751	2,037	1,444	1,250	1,338
前5名合計報考人數		44,134	77,711	69,062	55,727	53,295	51,820	33,569	27,835	24,245	21,935
前5名合計所占比率(%)		82.75	83.35	77.47	75.09	76.60	77.66	76.32	74.13	74.03	72.58
各類科合計報考人數		53,337	93,239	89,149	74,212	69,578	66,724	43,984	37,551	32,752	30,221

表 3 近 10 年初等考試需用總額前 5 名之類科一覽表

排名	年度	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106
1	類科	一般行政	一般行政	一般行政	一般行政	一般行政	一般行政	一般行政	一般行政	一般行政	一般行政
	人數	224	242	285	249	288	254	180	241	308	277
2	類科	財稅行政	勞工行政	財稅行政	財稅行政	財稅行政	地政	財稅行政	財稅行政	勞工行政	財稅行政
	人數	142	92	43	40	56	23	41	46	32	53
3	類科	社會行政	財稅行政	會計	金融保險	會計	會計	電子工程	勞工行政	財稅行政	會計
	人數	34	91	36	32	25	22	19	26	28	24
4	類科	會計	會計	社會行政	會計	社會行政	交通行政	會計	交通行政	交通行政	社會行政
	人數	20	40	17	28	25	22	17	24	27	23
5	類科	人事行政	金融保險	勞工行政	勞工行政	人事行政	金融保險	地政	電子工程	金融保險	交通行政
	人數	17	34	15	15	23	18	17	22	26	22
前 5 名需用總額合計		437	499	396	364	417	339	274	359	421	399
前 5 名合計所占比率(%)		82.45	80.48	87.61	82.92	82.25	79.39	77.40	77.87	75.45	75.00
各類科需用總額合計		530	620	452	439	507	427	354	461	558	532

(三) 提報缺額情形

89 年 5 月 25 日訂定發布「公務人員初等考試規則」，嗣經幾次修正，於 94 年新增原住民族行政類科，96 年新增政風類科，並於 101 年改為廉政類科，97 年新增勞工行政類科，101 年新增交通行政類科，目前共設置 16 類科。近 10 年來除原住民族行政類科於 95 年及 105 年提報缺額外，勞工行政、圖書資訊管理及廉政類科 10 年內僅有 1 次未提缺，其餘各類科於設置後每年均有提報缺額。

近 10 年初等考試職缺最多之中央機關為勞動部、財政部、內政部、衛生福利部及交通部，地方機關則以臺北市政府及新北市政府為主要職缺所在，彙整如表 4。

表 4 近 10 年初等考試職缺最多之機關

序號	機關名稱	錄取人數	主要提缺類科
1	勞動部勞工保險局	245	勞工行政
2	財政部臺北國稅局	213	財稅行政
3	臺北市政府警察局	125	一般行政
4	內政部警政署警察通訊所	125	電子工程
5	臺北市立圖書館	107	圖書資訊管理
6	新北市政府稅捐稽徵處	99	財稅行政
7	衛生福利部中央健康保險署	79	金融保險
8	臺北市稅捐稽徵處	64	財稅行政
9	交通部公路總局臺中區監理所	45	交通行政
10	臺北市政府主計處	45	統計

三、初等考試與地特五等考試之關係

初等考試與地方特考五等考試之考試類科大多相同，其應考資格與應試科目亦相同，惟及格人員限制轉調年限不同，初等考試為 3 年，地特五等考試為 6 年。考試期程分別於每年 1 月及 12 月舉行，分發任用機關初等考試約有 3 成為中央機關，其餘 7 成為地方政府及學校，地特五等考試則均為地方政府機關。

表 5 為近 5 年初等考試與地方特考五等考試報考及錄取人數表，由於地方特考職缺所在均為地方機關，初等考試職缺所在除中央機關外，亦有地方政府機關，爰初等考試缺額相對地方特考五等考試多，致錄取人數較多，相對報考人數亦較多。惟地方特考限制轉調年限較長，多數地方機關為用人需要，偏好以地方特考提報缺額。

表5 近5年初等考試與地方特考五等考試報考及錄取人數表

考試別 年度	初等考試		地方特考五等考試	
	報考人數	錄取人數	報考人數	錄取人數
101	-	-	41,913	360
102	66,724	565	30,943	307
103	43,984	415	24,145	279
104	37,551	468	20,125	251
105	32,752	566	19,625	259
106	30,221	549	-	-

四、問卷調查及結果分析

為了解初等考試用人機關對於基層公務人力之進用現況與改進意見，以及初等考試制度之看法與建議，遂對用人機關辦理問卷調查，作為後續研議及精進之參考。

(一) 調查對象

自95年至104年初等考試正額、增額錄取人員分配之各用人機關(學校)中，選取曾獲分配3人以上之機關(學校)，共計320機關(學校)，於105年5月30日至6月8日辦理線上問卷調查。總計發出320份問卷，回收303份，扣除填答不符規定者1份，合計有效問卷302份。

經統計調查對象所屬機關別，屬於中央機關約占30%，地方政府機關約占66%，其餘約4%為學校，顯見地方政府(含鄉鎮(市)區公所)之用人需求占大多數(詳如表6)。

表6 調查對象機關別統計

機關別	機關數	百分比
中央政府機關暨所屬機關	91	30.13
直轄市政府、縣(市)政府暨所屬機關	157	51.99
鄉鎮(市)公所暨區公所	43	14.24
學校	11	3.64
合計	302	100.00

(二) 調查結果及考試制度相關意見

1、對於初等考試及基層公務人力進用方式之意見

近全數調查對象認為，初等考試為公平且公正之取才方式，且考試及格人員有足夠的學識能力完成所交付的工作，符合機關用人需求。約 7 成調查對象不同意初等考試及格人員所擔任職務，改以約僱人員方式進用，可達到公平且公正之取才目的且更能符合機關用人彈性需求；超過 8 成 5 調查對象認為派遣人力不足以勝任初等考試及格人員所擔任之職務。近 9 成調查對象仍偏好以初等考試作為進用基層公務人力的主要管道，不認為基層公務人力進用以約僱人員或派遣人力取代初等考試，利大於弊。

另有關初等考試應考人高資低考導致公務人力流動一事，問卷調查雖顯示有近 4 成對象認為，初等考試及格人員於 2 年內參加高一等級考試離職現象非常普遍。惟經本部比對 96 年至 104 年間初等考試錄取人員，於 2 年內錄取較高等級之「高普考試」或「地方特考」者，分別約占 16.60% 及 5.07%，顯示並非大多數初等考試及格人員會在短期內因參加高一等級考試錄取而離職，其離職原因另可能為個人生涯規劃或志趣不合等，與職業選擇、生活環境及工作條件等個人因素相關，高資低考顯非造成基層公務人力流動之單一主因。茲將調查對象對於初等考試及基層公務人力進用方式之意見彙整如表 7。

表 7 初等考試及基層公務人力進用方式意見彙整表

問題	非常同意		同意		不同意		非常不同意	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
1. 初等考試為公平且公正之取才方式	148	49.01	150	49.67	4	1.32	0	0
2. 初等考試及格人員於貴機關(學校)所任職務,係屬基本、複雜度不高、簡易之例行性業務	64	21.19	194	64.24	40	13.25	4	1.32
3. 進用初等考試及格人員,符合貴機關(學校)用人需求	79	26.16	211	69.87	12	3.97	0	0
4. 初等考試及格人員,有足夠的學識能力完成所交付的工作	87	28.81	209	69.21	6	1.99	0	0
5. 貴機關(學校)初等考試及格人員,於2年內參加高一等級考試離職現象非常普遍	30	9.93	88	29.14	172	56.95	12	3.97
6. 初等考試及格人員所擔任職務,由機關(學校)改以約僱人員方式進用,仍可達到公平且公正之取才目的	10	3.31	78	25.83	167	55.30	47	15.56
7. 基層公務人力以約僱人員進用更能符合機關(學校)用人彈性需求	10	3.31	93	30.79	167	55.30	32	10.60
8. 初等考試及格人員所擔任職務,以派遣人力替代足以勝任	2	0.66	43	14.24	187	61.92	70	23.18
9. 基層公務人力進用以約僱人員或派遣人力取代初等考試,利大於弊	6	1.99	36	11.92	201	66.56	59	19.54
10. 以初等考試、約僱人力及派遣人力三者加以比較,貴機關(學校)仍偏好以初等考試作為進用基層公務人力的主要管道	87	28.81	175	57.95	38	12.58	2	0.66

2、以約僱或派遣人力方式取代初等考試進用基層公務人力之看法

經綜整調查對象對於以約僱或派遣人力方式取代初等考試進用基層公務人力之看法,部分認為此種作法有以下優點:

- (1) 機關用人較具彈性。
- (2) 機關可依據工作所需設定資格條件,進用更專業合宜之人才。
- (3) 初等考試及格人員常因生涯規劃而辭職,約僱人員除非參加其他國家考試及格,否則仍會留任,對於第一線工作甚有幫助。

多數調查對象表示的共通性缺點包括：

- (1) 進用方式違反公平、公開及公正原則。
- (2) 機關業務涉及公權力行使，應以具備公務人員身分人員辦理較為妥適。
- (3) 約僱或派遣人力有員額管制，機關用人較無彈性。
- (4) 約僱或派遣人力無正式且有效規範之考核，導致其工作績效、積極度及責任感均不足。
- (5) 其待遇及保障與公務人員不同，除造成機關工作調度及人員管理不易外，亦導致其流動率較高，公務經驗難以傳承。

3、對初等考試制度之建議

- (1) 在考試類科方面，各類科減併，增加機關用人彈性與考試及格人員日後商調及升遷管道。
- (2) 在應試科目方面，普通科目「公民」內容偏重學校課綱知識，建議改考法學緒論、行政法（含行政程序法、行政執行法）等應試科目，較符合職務所需。
- (3) 因初等考試與地方特考五等考試榜示日期相近，二項考試均錄取人員分配後，因僅能擇一機關訓練，造成部分機關有分配而無人員報到之情形，爰適度增加增額錄取人員，可減少類此情形發生。
- (4) 考試及格人員薪資待遇應調整為優於約僱人員，增加其久任誘因，以減少基層公務人員異動。

五、召開會議研商改進方向

本部經綜整分析銓敘部、行政院人事行政總處所提供資料及問卷調查結果，就調查對象對於基層公務人力進用方式意見，以及提出初等考試類科、應試科目、考試期程等建議，於本(106)年2月15日邀集銓敘部、行政院人事行政總處及中央用人機關內政部、財政部、交通部、勞動部、衛生福利部與地方用人機關臺北市府、新北市政府、桃園市政府、臺中市政府、臺南

市政府、高雄市政府、嘉義縣政府、花蓮縣政府等機關，開會討論並研議制度改進方向。有關考試方面獲致共識及未來改進方向說明如次：

- 1、維持以初等考試作為進用基層公務人力之主要管道。
- 2、考試類科部分，配合用人機關需求，適時通盤檢討整併類科。
- 3、應試科目部分，配合考試類科修正一併調整；研議普通科目「公民」改考法學緒論、行政法（含行政程序法、行政執行法）等之可行性。
- 4、現行初等考試與地方特考五等考試仍賡續辦理，且採一梯次方式；至於考試期程之安排，因涉及層面廣泛，將持續蒐集相關資料通盤研議。

六、結語

為期提升公部門基礎人力之進用，經研究調查結果，各機關（學校）多數支持以初等考試作為進用基層公務人力的主要管道，且認為初等考試及格人員學識能力均能勝任其所任職務，也肯定初等考試制度能選任機關（學校）所需之人才。是以，基層公務人力之進用，仍以初等考試作為主要進用管道。

至有關初等考試類科、應試科目等相關建議，考量各機關基層公務人力職責程度較輕，且職務屬性專業度亦相對較低，又各機關推動業務資訊電子化及委外，基層例行性及執行性事務多已朝委外或替代性人力方式辦理，對委任基層人力需求應有調整空間，本部將適時通盤檢討整併考試類科，以符機關用人需求並安定基層公務人力，進而建構穩健適切之公務人力體系。

87-106 年初等考試辦理情形一覽表

年度	類科數	原列 需用名額	報考人數	到考人數	錄取人數	錄取率
87	14	351	87,438	60,658	373	0.61%
88	13	798	112,141	79,220	859	1.08%
90	14	1,083	101,260	72,654	1,180	1.62%
91	13	499	67,988	47,242	505	1.07%
92	11	210	44,906	31,690	266	0.84%
93	11	287	46,593	29,763	412	1.38%
94	9	142	43,531	29,604	286	0.97%
95	12	404	49,087	33,867	528	1.56%
96	11	427	46,117	32,535	530	1.63%
97	13	439	53,337	39,201	581	1.48%
98	13	501	93,239	68,811	692	1.01%
99	13	367	89,149	68,443	580	0.85%
100	14	366	74,212	55,630	512	0.92%
101	14	424	69,578	51,728	642	1.24%
102	14	357	66,724	49,372	565	1.14%
103	15	286	43,984	32,824	415	1.26%
104	15	378	37,551	28,223	468	1.66%
105	16	465	32,752	23,793	566	2.38%
106	15	437	30,221	22,827	549	2.41%
合計		8,221	1,189,808	858,085	10,509	1.22%