

考試院第 12 屆第 109 次會議考選部重要業務報告

民國 105 年 11 月 3 日

壹、考選行政

地方特考離島錄取分發區及格人員異動情形改進方案探討

一、前言

特種考試地方政府公務人員考試（以下簡稱地方特考）自民國 63 年開始舉辦，當時係為解決高、普考試及格人員無法紓解基層機關人力缺口而舉辦。本考試採分區錄取、分區分發，並輔以限制轉調規定，以期基層公務人力在地化。惟各錄取分發區之需求不同，每次考試設置之類科、需用名額不同，應考人往往有跨區報考之情形，加上應考人個人生涯發展之考量，經本考試錄取任用後，有為數不少者再報考其他種類的公務人員考試，仍有可能在限制轉調期間因錄取其他考試而離職，問題嚴重性尤高。此種現象在地方特考各錄取分發區中均存在。離島錄取分發區受限於地理環境、民情風俗、生活條件等迥異於本島；升遷發展亦不若本島各機關，分發人員因難以適應而離職，造成基層業務斷層、人員培植困境，離島地方機關屢反映尋求有關機關協助解決其人員流動問題。鈞院第 12 屆第 64 次會議決議，請本部研議相關改進方案，以拔擢在地或有留任離島地區意願之應考人，本部爰以進行相關資料之蒐集並會同有關機關研議。

二、離島錄取分發區人員任職穩定性概觀

地方特考自舉辦以來，均採分區錄取、分區分發之方式。90 年以前，以一縣市設一錄取分發區，嗣因劃分過細，部分縣市錄取不足額甚至無人錄取，阻礙人力甄補，遂自 91 年起簡併為 7 個錄取分發區，92 年起再增列臺北市及高雄市 2 區，共計 9 個錄取分發區；99 年為因應部分縣市合併改制升格為直轄市，再調整為 15 個錄取分發區。其中澎湖縣、金門縣及連江縣三個離島縣市，均各自獨立為一錄取分發區。

本項考試應考人報名時即須擇定一錄取分發區報考，並於該錄取分發區所屬考區應試，因此，報考離島錄取分發區者，即須在澎湖、金門或馬祖考區應試。基此，應考人報考時即已知悉日

後分發機關範圍，且須在各離島錄取分發區服務 6 年以後始得轉調其他機關。

此等制度設計之目的在鼓勵在地青年就近服務鄉梓，以穩定基層人力，惟離島縣市政府反映及格人員流動頻繁。茲以近年三個離島錄取分發區之報考概況與及格人員異動情形說明如下：

(一) 報考分析

1. 依 100-104 年地方特考離島錄取分發區應考、到考、需用、錄取人數之統計資料顯示(詳表 1)，連江縣錄取分發區在地¹應考人占該錄取分發區應考、到考人數之比率分別約為 22%、23%，澎湖縣及金門縣錄取分發區則約在 50%上下，顯示本島應考人選擇報考離島錄取分發區者亦不在少數。
2. 依 100-104 年地方特考應考人之通訊地址統計顯示(詳表 2)，離島應考人選擇報考所屬離島錄取分發區者，澎湖縣約 80%，金門縣約 70%，連江縣約 60%，顯示尚有 20%至 40%之離島應考人選擇報考本島各錄取分發區(詳表 3)。

(二) 錄取率分析

在地應考人錄取比率以連江縣錄取分發區最低，約 13%，澎湖縣及金門縣錄取分發區則分別約為 27%、32%，在地應考人之錄取率明顯低於非在地之應考人甚多。固然居住地並非判斷錄取者之地緣屬性的唯一依據，但應可有相當高之參考性。

表 1 100-104 年地方特考離島錄取分發區應考、到考、需用、錄取人數統計表

錄取分發區 人 數	澎湖縣	金門縣	連江縣
應考人數 (在地應考人數， 所占比率)	4,321 (1,986, 45.96%)	3,262 (1,647, 50.49%)	1,012 (227, 22.43%)
到考人數 (在地到考人數， 所占比率)	3,008 (1,552, 51.60%)	2,134 (1,138, 53.33%)	619 (146, 23.59%)
錄取人數 (在地錄取人數， 所占比率)	184 (51, 27.72%)	150 (49, 32.67%)	66 (9, 13.64%)
需用人數	234	173	78

表 2 100-104 年地方特考離島應考人報考離島考區人數統計表

¹ 本報告有關地方特考在地、離島及本島應考人數之統計，係依應考人報名時所填列之通訊地址統計，以通訊地址之縣市為判別基礎，尚無法確認是否為應考人之設籍地。

年別	考區 應考人 所屬縣別	澎湖考區	金門考區	馬祖考區	其他考區	合計
		澎湖縣	461 (79.48%) 【50.22%】	3	1	115
100 年	金門縣	16	195 (48.15%) 【48.03%】	5	189	405
	連江縣	3	0	51 (62.96%) 【23.72%】	27	81
	其他	438	208	158	120,541	121,345
	合計	918	406	215	120,872	122,411
	澎湖縣	478 (80.61%) 【48.80%】	0	4	111	593
	金門縣	9	232 (53.95%) 【58.50%】	2	187	430
101 年	連江縣	2	0	62 (58.49%) 【21.02%】	42	106
	其他	493	167	227	118,980	119,867
	合計	982	399	295	119,320	120,996
	澎湖縣	433 (77.60%) 【35.73%】	4	1	120	558
	金門縣	8	355 (74.42%) 【55.91%】	2	112	477
	連江縣	0	0	38 (59.38%) 【23.46%】	26	64
102 年	其他	771	276	121	97,094	98,262
	合計	1,212	635	162	97,352	99,361
	澎湖縣	317 (76.20%) 【49.53%】	9	1	89	416
	金門縣	4	551 (90.03%) 【42.91%】	3	54	612
	連江縣	0	2	53 (73.61%) 【25.12%】	17	72
	其他	319	722	154	73,607	74,802
103 年	合計	640	1,284	211	73,767	75,902
	澎湖縣	297 (75.77%) 【52.20%】	3	0	92	392
	金門縣	8	314	0	91	413
	澎湖縣	297 (75.77%) 【52.20%】	3	0	92	392
	金門縣	8	314	0	91	413
	合計	305	317	0	93	413
104 年	澎湖縣	297 (75.77%) 【52.20%】	3	0	92	392
	金門縣	8	314	0	91	413

年別	應考人 所屬縣別	考區				合計
		澎湖考區	金門考區	馬祖考區	其他考區	
			(76.03%) 【58.36%】			
	連江縣	0	0	23	19	42
				(54.76%) 【17.83%】		
	其他	264	221	106	61,838	62,429
合計	569	538	129	62,040	63,276	
100至 104年	平均	(78.22%) 【45.96%】	(70.47%) 【50.49%】	(62.19%) 【22.43%】		

註：

1. () 內數據表示 A 縣應考人於 A 考區應考之比例。
- (2) 【 】 內數據表示 A 考區屬 A 縣應考人之比例。
- (3) 以 100 年澎湖縣為例：
澎湖縣應考人報考澎湖考區之比例約為 79.48% (461÷580×100%)，
澎湖考區屬澎湖縣應考人之比例約為 50.22% (461÷918×100%)
2. 以上數據由本部統計室提供。

表 3 100-104 年地方特考離島應考人報考各考區人數統計表

考區 應考人 所屬縣別	年 別	考區												合 計
		臺 北 考 區	桃 園 考 區	新 竹 考 區	臺 中 考 區	嘉 義 考 區	臺 南 考 區	高 雄 考 區	花 蓮 考 區	臺 東 考 區	澎 湖 考 區	金 門 考 區	馬 祖 考 區	
澎湖縣	100	49	0	4	11	6	11	29	3	2	461	3	1	580
	101	40	7	4	10	7	6	31	5	1	478	0	4	593
	102	48	8	1	9	13	16	21	1	3	433	4	1	558
	103	30	10	2	12	10	4	18	2	1	317	9	1	416
	104	28	12	2	9	6	7	21	5	2	297	3	0	392
	小計	195	37	13	51	42	44	120	16	9	1986	19	7	2539
	比率	7.68%	1.46%	0.51%	2.01%	1.65%	1.73%	4.73%	0.63%	0.35%	78.22%	0.75%	0.28%	100.00
金門縣	100	120	3	3	17	5	9	21	9	2	16	195	5	405
	101	130	6	3	14	3	5	18	4	4	9	232	2	430
	102	69	12	0	9	4	11	5	2	0	8	355	2	477
	103	24	14	2	3	4	1	5	1	0	4	551	3	612
	104	42	17	3	8	1	3	13	3	1	8	314	0	413
	小計	385	52	11	51	17	29	62	19	7	45	1647	12	2337
	比率	16.47%	2.23%	0.48%	2.18%	0.73%	1.24%	2.65%	0.81%	0.30%	1.93%	70.47%	0.51%	100.00
連江縣	100	18	2	0	4	1	0	1	1	0	3	0	51	81
	101	22	0	1	4	3	0	6	5	1	2	0	62	106
	102	17	2	1	2	1	1	1	1	0	0	0	38	64
	103	7	4	0	3	1	1	0	0	1	0	2	53	72
	104	12	3	0	1	0	0	2	1	0	0	0	23	42
	小計	76	11	2	14	6	2	10	8	2	5	2	227	365
	比率	20.82%	3.01%	0.55%	3.84%	1.64%	0.55%	2.74%	2.19%	0.55%	1.37%	0.55%	62.19%	100.00
合計		656	100	26	116	65	75	192	43	18	2036	1668	246	5241

(三) 異動分析

以 95 至 98 年地方特考各錄取分發區及格人員於限制轉調期間²異動人數統計資料顯示（詳表 4），異動率除澎湖縣錄取分發區達 28.69%外，其他各錄取分發區約在 19%-26%之間，以金門縣錄取分發區之 19.44%為最低，臺灣省南區 25.21%及臺灣省東區 24.12% 與連江縣錄取分發區的 25.49%相近。較不同的是，本島除臺灣省東區外，其異動原因皆以錄取其他考試而異動占大多數，離島及臺灣省東區則以辭職者較多。

表 4 95-98 年地方特考各錄取分發區及格人員於限制轉調期間異動人數統計表

95 至 98 年	澎湖縣	金門縣	連江縣	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
錄取人數	122	108	51	2686	428	2455	1552	1436	456
異動人數	35	21	13	575	84	512	327	362	110
異動率(%)	28.69%	19.44%	25.49%	21.41%	19.63%	20.86%	21.07%	25.21%	24.12%
因錄取其他考試異動人數(比率%)	4 (11.43%)	3 (14.29%)	4 (30.77%)	449 (78.09%)	69 (82.14%)	388 (75.78%)	253 (77.37%)	205 (56.63%)	36 (32.73%)
辭職人數(比率%)	31 (88.57%)	18 (85.71%)	9 (69.23%)	112 (19.48%)	15 (17.86%)	116 (22.66%)	71 (21.71%)	147 (40.61%)	72 (65.45%)
其他(比率%)	0 (00.00%)	0 (00.00%)	0 (00.00%)	14 (2.43%)	0 (00.00%)	8 (1.56%)	3 (0.92%)	10 (2.76%)	2 (1.82%)

註：

1. 92-98 地方特考錄取分發區為臺北市、高雄市、臺灣省北區（包括基隆市、臺北縣、桃園縣、新竹縣市、宜蘭縣）、臺灣省中區（包括苗栗縣、臺中縣市、南投縣、彰化縣、雲林縣）、臺灣省南區（包括嘉義縣市、臺南縣市、高雄縣、屏東縣）、臺灣省東區（包括花蓮縣、臺東縣）、臺灣省澎湖區（澎湖縣）、福建省金門區及福建省連江區等九個錄取分發區。
2. 99 年起地方特考錄取分發區為臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市、桃園縣、基宜區、竹苗區、彰投區、雲嘉區、屏東縣、花東區、澎湖縣、金門縣及連江縣等十五個錄取分發區。

綜上，地方特考本島應考人報考離島錄取分發區之比率相當高，且其錄取比率較在地應考人高，而應考人雖於報名時已知分發任用後有 6 年轉調限制，仍有約 20% 之及格人員在限制轉調期間離職，其離職原因又以辭職為最多。茲推測此等現象之可能原因包括：（一）居住地所屬之錄取分發區未設置擬報考之類科；（二）以錄取率高低為考量。（三）離島錄取分發區因地理環境較不具

² 本考試及格人員限制轉調年限為 6 年，95 至 98 年及格人員之限制轉調期間分別為 96 至 101 年、97 至 102 年、98 至 103 年及 99 至 104 年。

吸引力，錄取機會可能較大。（四）地方特考分區考試、分區錄取，且考試類科甚多，各種因素交互影響，致應考人未將工作條件、環境等納為重要考量。（五）根據統計，地方特考錄取人員年齡主要分布在21-35歲之間，或因婚嫁、子女教養或照顧父母等因素，須另擇教育、醫療資源較充足之地區及更具升遷發展性之工作而離職。

三、改進方案研析

本部於105年4月17日邀集行政院人事行政總處、銓敘部、澎湖縣政府、金門縣政府及連江縣政府等機關開會，參酌103-105年考試委員參訪澎湖縣政府、連江縣政府所提建議、立法委員相關提案及該次會議與會機關意見，就提高在地應考人報考離島錄取分發區比率及錄取率、甄拔有服務意願可久任離島地區應考人等面向，研議有助於改善離島地區留才不易問題的可能方案。

經研議結果，各改進方案或可改善部分問題，惟亦有相關前提條件待克服，謹逐案分析說明如次。

方案一、離島錄取分發區應試科目增列在地議題

（一）內容：應試科目增加與離島地區有關之內容，如地方誌、地方文物等在地議題，以甄拔對離島地區環境特性有相當認識之應考人至離島地區服務，或有助於久任及業務推動。

（二）相關問題

1. 離島錄取分發區之應試科目與其他錄取分發區不同，將引發考試公平性之質疑。
2. 在地議題之內涵、列考之範圍等，均有界定之困難。地方文物、風俗民情或經口耳相傳，亦可能有不同版本、傳說，恐無標準或共識可言；另應考人如何準備亦須一併考量。
3. 對當地環境之認識往往須透過在地生活，才能夠深刻感知及內化，考試僅是一次性地紙上評量，成績優者未必真正了解在地文化及議題，且與其留任意願亦未必呈正相關。

（三）可行性初評

本方案涉及考試公平性，且在地議題內涵與列考範圍均難

以界定，尚待克服。

方案二、離島錄取分發區之考試方式增加第二試口試

(一) 內容：離島錄取分發區之考試方式改為二試，第一試為筆試，並按需用名額加倍(如2倍)錄取參加第二試，透過口試進行篩選。

(二) 相關問題

1. 離島錄取分發區之考試方式與其他錄取分發區不同，將引發考試公平性之質疑。
2. 增加口試的主要目的如在篩選應考人留任意願，恐引發外界質疑獨重應考人意願而忽略專業知能考量。
3. 應考人口試時可能避重就輕、隱蔽真意，為求錄取，多會迎合口試委員之問題，未必能辨明應考人之意願。

(三) 可行性初評

本方案涉及考試公平性，應考人真實留任意願亦難以透過口試測得，且其留任意願可能隨時空環境而改變，口試功能有限。

方案三、延長離島錄取分發區及格人員限制轉調年限

(一) 內容：為改善離島錄取分發區之流動情形，延長離島錄取分發區及格人員限制轉調年限。

(二) 相關問題

1. 涉及各項公務人員特考間及地方特考不同錄取分發區間及格人員限制轉調規定之衡平性，宜先通盤考量整體用人需求及應考人權益。
2. 應考人因選擇報考離島錄取分發區而須接受更嚴格之限制轉調規定，形成差別待遇，涉及公平性。
3. 現職人員於限制轉調期間仍得以報考其他考試或辭職方式調離離島地區，對無心繼續留任之現職人員而言並無實益。

(三) 可行性初評

本方案涉及公務人員考試法之修正，且影響考試公平性及應考人權益，可行性甚低。

方案四、應考資格增加離島地區設籍條件

(一) 內容：為提高離島地區人才錄取比例及久任意願，應考資格限制設籍該縣連續滿一定年限（例如 5 年）以上者始得報考。

(二) 相關問題

1. 現行公務人員考試法並無得於應考資格增列設籍條件之法源依據。
2. 依司法院釋字第 711 號解釋意旨³，對藥師執行職業自由形成不必要之限制，有違憲法第 23 條比例原則，爰倘本考試增加設籍規定，恐有違前開解釋之意旨。
3. 設籍未必有居住事實，惟居住事實不易認定、查核，恐治絲益棼；設籍如無須居住事實之配套，恐無實益且造成戶籍異常遷移。

(三) 可行性初評

本方案無法源依據，且有違憲法第 23 條比例原則，限縮非設籍離島地區應考人之應考試權，亦有執行面的困難，似不可行。

方案五、舉辦離島特考

(一) 內容：為離島地區居民舉辦離島特考，以降低離島地區分發人員流動頻繁情形。

(二) 相關問題

1. 舉辦離島特考，屬重大政策，依鈞院第 12 屆施政綱領及立法院審查 103 年度中央政府總預算案時對本部作成之決議略以，為落實高等、普通、初等考試為主，特種考試為輔之考選政策，宜審慎認定並檢討各種公務人員特種考試單獨舉辦之必要性，以落實特考特用精神。
2. 離島特考僅限離島居民報考，應考資格須增加設籍條件，無法源依據，亦有違憲法第 23 條比例原則。

(三) 可行性初評

³ 釋字第 711 號【藥師執業處所限制案】：爭點：「藥師法第 11 條規定藥師執業處所應以一處為限，違憲？兼具藥護雙重資格者執業場所應同一處所為限之函釋，亦違憲？」解釋文：「藥師法第十一條規定：「藥師經登記領照執業者，其執業處所應以一處為限。」未就藥師於不違反該條立法目的之情形下，或於有重大公益或緊急情況之需要時，設必要合理之例外規定，已對藥師執行職業自由形成不必要之限制，有違憲法第二十三條比例原則，與憲法第十五條保障工作權之意旨相抵觸，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時失其效力。」

本方案應考人仍須有設籍條件，惟無法源亦有違憲法第 23 條比例原則，如不須設籍，則維持現行於地方特考取才可，爰可行性甚低。

方案六、設籍離島地區之離島錄取分發區應考人給予加分優待並延長限制轉調年限

(一) 內容：連江縣政府建議對於離島三錄取分發區增加設籍之應考人加分優待，並延長限制轉調年限，惟得由該等應考人於報名時選擇是否適用加分的規定。

(二) 相關問題

1. 依公務人員考試法之規定，僅獲頒國光、青天白日、寶鼎、忠勇、雲麾、大同勳章乙座以上，或因作戰或因公負傷依法離營之後備軍人，參加公務人員高等暨普通考試、特種考試退除役軍人轉任公務人員考試時，得有加分優待。後備軍人加分規定係依其戰功、勳績或因公負傷離營給予加分；而給予離島地區應考人加分優待之理由及標準如何訂定？僅因戶籍地不同而有成績差別待遇，有違考試之公平性及公開競爭原則。
2. 設籍未必有居住事實，給予設籍者加分優待，恐開啟應考人投機巧門。
3. 倘設籍之應考人，可選擇是否適用加分的規定，屆時離島地區地方政府機關人員將有設籍加分（延長轉調限制）、設籍不加分（不延長轉調限制）、未設籍未加分（不延長轉調限制）三類，將造成人員間之比較。
4. 本島偏遠或蘭嶼、綠島等留才不易地區或特殊身分應考人可能要求援引比照，破壞考試公平性。

(三) 可行性初評

憲法第 85 條規定，公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度；公務人員考試法第 2 條規定：「公務人員之考試，以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，除本法另有規定外，不得因身分而有特別規定。其他法律與本法規定不同時，適用本法。」目前僅後備軍人參加考試有加分優待

之例外規定，基於維護考試之公平性，不宜擴大加分優待之對象，爰本方案不可行。

上述方案不論採應試科目調整、考試方式修正、延長限制轉調、設籍及加分優待等，基於公務人員考試公開競爭及公平性原則及相關法制之考量，且未必能有效增進人才久任，可行性甚低。又人員留任與否涉及因素甚廣，包括職務內容、工作環境、家庭因素、子女教育、升遷發展、薪資待遇等均可能產生影響，且留任意願亦非固定不變；離島縣市政府亦表示離島地理環境、交通條件、教育、醫療資源及生涯發展等較為不利，致欠缺吸引人才的誘因，故考試機關可著力處實屬有限。

四、結語

整體而言，地方特考各錄取分發區及格人員於限制轉調期間的異動率約20%，離島錄取分發區之異動率並未明顯高於其他錄取分發區，人才流動非僅其固有現象。本項考試及格人員於報名時即選定未來分發機關範圍，何以異動率仍普遍偏高？恐係本項考試錄取分發區、考區、類科劃分過細及需求不一，各種選項交互影響，致應考人未能正確選擇或為求錄取而忽略相關任職條件的重要性，而於分發任用後離職，爰如能整併類科，集中用人需求，擴大應考人數，或有助於選出更適任的人才，緩解人才異動頻繁的現象，並增進考試資源有效運用。

及格人員流動原因不論是辭職或是再錄取其他考試，均是其個人選擇，似不宜再透過考試制度從嚴限制應考人之報考機會及工作場域。就考選端而言，僅能期待選出具可能留任意願者，惟無法確認是否可真正達成此一目的，為吸引人才並鼓勵久任，建議從任用、升遷、待遇、加給、福利等面向改善，並營造良好組織環境與文化，多管齊下提升相關誘因，或較有實益。