

公務人員考試類科整併應有的配套考量

呂育誠*

摘要

本文先根據第十二屆考試院施政綱領分析類科整併政策目標，在於提升考試效能與活化人力資源，再從政府人員甄選角度分析出類科整併所可能包括的四項策略意涵：1. 提高應試門檻；2. 加權關鍵條件；3. 增加應試機會；4. 放寬應試資格。作者認為策略意涵不同，整併的作法與配套考量也要不同。最後，為了增加政策可行性，實際推動整併時也可針對報名人數多與錄取比率低的類科先行試辦，以期漸進而穩健的達成整併目標。

關鍵字：高普考試、類科整併、甄選、公務人員

* 臺北大學公共行政暨政策學系教授 (Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University)

Study of Categories Combination of the Examination for the Civil Service

Lue Yue- Chang

Abstract

This paper divided following three parts: First, the author study the 12th Examination Yuan policy agenda and find that the categories combination includes two policy goals, Improve exam effectiveness and make governmental HR alive. Second, from civil service recruitment ideas, the categories combination has four relevant strategic considerations: upgrade examination limits, weighting the key requirements, provide more participating chances, and widen participant qualifications. Different strategic consideration has to match suitable plan and attach actions. Finally, for policy feasibility, categories combination can be implement from the unusual categories like over 1000 examinees in one category or the pass rate under 5%. That means the authority could use “muddy through” policy and reform within limit scope in exchange concrete efficacies.

Keywords: Junior & Senior Examination for the Civil Service, categories combination, recruitment, civil service.

壹、前言

參加公務人員高普考以期取得公務人員資格，已成為許多年青學子與社會菁英的年度重要盛事，因為在為期數天考試時間中，歷年多有 10 萬左右應考人應試，以致受到社會高度關切。但也因為競爭激烈、考試類科分散，從而不只提高了錄取困難度，也耗用巨大考試成本，於是簡併考試類科（以下簡稱類科簡併）似乎是未來合理的變革方向。另一方面，我國自 1987 年（民國 76 年）實施「兩制合一」人事制度至今，作為任用基礎的職系已經從 159 個，簡併至今日的 96 個（張四明，2016:1），因此相對的，作為人才甄選機制的考試類科自然也應配合簡併，以更符合機關用人需求。

表面觀之，類科整併只是考試方法的調整，既符合職系簡化趨勢，也讓考選作業更便利，但實作上卻因為整併可能涉及考試方法、應考資格等應考人權益，乃至於用人機關的職缺調整等因素，故除了類科數量的變動外，更應先釐清簡併政策在概念上的模糊與執行上的困難所在，方能穩健推動並達成預期目標。

本文內容主要在回歸類科整併概念本身，先分析其中可能包括的意涵，再從學者對人員甄選與機關用人的研究成果，歸納出類科整併的策略選擇，最後提出可行的變革途徑與配套作為。簡言之，類科整併的探討重點，不在於「要不要整併」，而是「基於何種目標，在何種配套考量下來進行整併」。

貳、類科整併意涵分析

整合、整併雖然是因應政府繁雜事務的普遍性策略，但是由於考試類科乃用於甄拔不同專業領域人才，所謂「隔行如隔山」，故只單純探討考試類科或考科整併不只可能限制選才來源，也將阻礙後續人員任用。此論點可從本（12）屆考試院所公布的施政綱領中理解：本綱領「貳、考選」部分的第二項中，提出「檢討整併考試類科，調整應試科目，精進考試方法與技術，提升選才效能」¹，可見整併的理由在於增加考試的效能；另外，考試院 106 年度施政計畫之「七、研究發展」中，也提出「檢討整併公務人員考試類科及調整應試科目，以活化政府人力資源」²。由此可見類科整併主要意涵有二，分別是**提升考試效能**與**活化人力資源**。以下便分別從此二層面分析其意涵。

1. 中華民國 104 年 2 月 5 日考試院第 12 屆第 22 次會議通過施政綱領（<http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=21606&ctNode=649&mp=1>，2016.10.30 查詢）

2. 考試院 106 年度施政計畫 <http://www.exam.gov.tw/lp.asp?ctNode=647&ctUnit=120&baseDSD=7&mp=1>，2016.10.30 查詢）

一、提升考試效能

所謂提升考試效能意涵，應指藉由整併類科來提升國家考試的「信度」（reliability）與「效度」（validity），具體內容可進一步分析如下：

- （一）提升信度：指藉由類科整併提升考試鑑別度。亦即雖然類科變少，但仍然可以維持，甚至更容易有效區分出不同程度或能力的應考人。
- （二）提升效度：指藉由類科整併來篩選出適任者。雖然類科變少，但仍可以發掘出適任的公務人員。

我國現行高普考與特考制度主要分為高考一、二、三級（特考一、二、三等），普考（特考四等），以及初等考試（特考五等），而各項考試主要又配合職組與職系區分為各個類科。表面觀之，藉由此縱向等級與橫向類科區分，應使高普特考具有良好信度與效度，但因為考試長期與大專院校教育相結合，以致出現下列特殊現象：

第一，部分類科內容重疊且計分方式固定，將降低鑑別度。

就信度而言，由於各類科係代表不同專業領域，故理當有明顯易區隔的考試重點與計分方式，以測量出應試者不同能力或程度。基於此，今日高普特考部分類科卻有下列問題：

- （一）同一考試科目在不同類科計分比重相同。例如「流體力學」對水利工程與機械工程等類科理當有不同的重要程度，但是作為高考三級考科，其計分方式與比重卻相同。
- （二）專業科目與普通科目項目與計分比重相同。每一類科則要考「普通科目」（國文、法學知識與英文）與「專業科目」，且計分比重均相同，例如高考三級普通科目平均成績占 20%；專業科目平均成績占 80%。

上述固定且重疊的類科設計，將可能不易鑑別出應考人的程度差異。例如某人可能是流體力學方面的專家，但在現行類科設計下，其考試成績將被普通科目與其他專業科目「稀釋」（平均），從而不易呈現，甚至可能因為其他科目考不好而落榜。

第二，高資低考且以學歷為條件，阻礙多元取才。

就效度而言，設置類科最根本目的在於拔擢適任人才，亦即「適才適所」，但目前考普特考卻有下列問題：

- （一）主要以學歷為應考資格，使具有特殊才能或豐富工作經歷者，沒有報考機會。
- （二）高資低考現象日益普遍，以致高學歷者可能排擠低學歷者錄取機會，並使原先應考資格區分喪失作用（呂育誠，2013）。

上述二問題均在於各類科在應考資格設置上，均以學歷為主要標準，從而不僅無法呈現各種職務特殊需求，也與今日社會人力多元化的現象脫節，從而影響考試效度。

二、活化人力資源

相對於效能面的信效度，類科簡併欲活化人力資源，應該就是要能藉以甄拔優秀人力。而且不只是消極的讓優秀人才可藉由各類科進入政府機關服務，更要能積極激發優秀人才參與國家考試。基於此，目前類科設置具有下列問題：

第一，各類科均以大專課程為主要考試內容，限制取才來源。

各類科考試內容主要是各大專院校相關系所課程為主，且高考與普考、初等考試之考科也主要以科目的難易為區分（如大意、概要、研究...），考試方式以筆試為主，如此考試雖然可以與大專教育銜接，但卻也可能出現下列問題：

- （一）應考人僅專注於大專上課內容，並全力以筆試為準備重點，從而忽略了充實或吸收其他實務知識或操作技能。
- （二）對於不具備學歷條件，但卻有優秀實務技能或工作經驗者，將沒有機會參與考試。

第二，考試類科無法反映擬任職務內容，難以激發適任者報考意願。

目前考選部提供應考人參考的「類科及暫定需用名額統計表」、「各職缺用人機關一覽表」，只有錄取名額數與擬任機關，缺乏擬任職務資訊。雖然應考人可以從「依法考試及格人員考試類科適用職系對照表」，以及「職系說明書」、「職等標準」等規定中查詢資訊，但是仍無法得知未來實際工作的內容，如此將可能產生下列問題：

- （一）應考人僅能就針對報考職系與分發機關推測可能擔任職務，故考取後雖然具有合格的條件，但卻不一定能在適任職務或工作內容上發揮所長。
- （二）同前項，由於對擬任職務的不確定性，將不易吸引具有優秀能力或條件者報考。

活化人力資源的第一步，就是要先活化報考人來源。目前各類科應考資格與內容的單一化，以及類科與具體職務內容的不明確，或可能篩選出合格人員，但卻難以拔擢優秀人才，甚至於因為筆試占重要比重，將變相鼓勵應考人投入補習班，以集中心力磨練應考技巧。

三、簡併類科的可能途徑

根據前述提升考試效能與活化人力資源兩需求觀之，簡併類科並非只是減少個別考試的類科數目而已，而是基於整體考試的定位、功能，乃至於未來政府任用需求，進行下列變革（至於各途徑可行採的具體作法，請見本文「肆」所述）：

- （一）增進考試效能

增進考試效能最直接且有效的作法，就是透調整併類科以消除重複辦理，或是不具鑑別度的類科。可採行的途徑有下：

1. 考試內容的整併

因應許多類科具有共同考科，考選部實際上已進行考科整併以提升作業效率³，但是應考人實際應試科目仍然不變，故若要再提升效能，可再整併考試內容，例如設置「共同專業科目」，將適用於多數類科的考科區隔出來，並採行不同的考試方式。

2. 考試計分的整併

根據公務人員高等考試三級考試暨普通考試規則（第七條），高等三級考試以普通科目平均成績加專業科目平均成績合併計算之（普通科目平均成績占 20%；專業科目平均成績占 80%），普通考試以各科目平均成績計算之，簡言之，每一考科內容都要計分，如此雖然可以讓應考人「截長補短」，也就衝高擅長科目分數來提高平均分數。故類科整併方式也可以進行特定科目（如前項共同專業科目）計分方式的改變。

3. 不同考試所屬類科整併

部分高普考與特考類科高度重疊，且考科內容也相同，儘管有不同任用考量，但就考試而言則是重疊的，此情形也可納入整併考量。

上述三種整併途徑，都是以提升考試效能效率的立場為基本考量，目的在於減少投入資源或作業流程，或是更強化考試鑑別度，以提升國家考試篩選能力。

（二）活化人力資源

活化人力資源對類科簡併的意義，就是強化類科甄拔優秀人才的能力。具體有下：

1. 整併實際工作內容高度重疊的類科

亦即雖然考試類科可區分，但是未來分發任職後所從事工作可能有高度相似性或重疊性，則可檢討整併。

2. 整併具有高度整合需求的類科

亦即部分類科所考選的人力，其工作內容常需與不同專業結合，或是要運用跨領域知識才能處理業務，故應考慮整併類科以符合實際需求。

上述二項途徑主要考量，在於更強化類科與未來分發職務與工作的關連性，或是讓機關業務有更多元的辦理方式，簡言之，就是藉由簡併類科促使機關用人更活化或彈性。

3. 亦即透過調整時間，將屬於不同類科的同一考試科目在同一時段考試，如此就可以使用同一套考題與同一組閱卷人力。

當然，在我國人事行政體制「牽一髮而動全身」的特性下，前述不論是提升效能或是活化人力，均非只靠類科數目增減，甚或考選部本身所能獨自完成的，同時其中更涉及考選制度定位與功能的重新界定或變革，因此筆者認為探討類科整併的問題關鍵，不在於要不要整併或如何整併，而在於希望透過整併達成何種目標，以及達成目標過程的利弊權衡。

參、類科整併影響與策略選擇

類科整併除了改變考試內容外，也會連帶影響整體考選與任用政策，故本部分將從人員甄選角度，一方面探討類科整併所涉及的人事管理議題；另方面則藉文獻歸納結果分析前述各項可能整併途徑的利弊。

一、類科整併與人員甄選

就機關人事管理而言，考試基本上是人員甄選（recruitment）的環節之一，也因此，任何考試作法的變動，也就等於是甄選理念與策略的檢討。筆者在歸納政府人事管理相關文獻後，認為本議題可從基本目標、過程，以及配套作為三層面來分析。

（一）甄選目標

甄選目標意指決定組織要進用具備何種特質的人員，而在今日政府人事管理普遍採行策略性的整體觀點下，設定甄選目標決定了組織的用人特色：一方面甄選目標是組織人力規劃策略的實踐；另方面基於甄選目標所設定的甄選條件，就是後續選擇考選方式的依據。整體而言，甄選目標與條件設定的範圍如表一所示（Rabin, 1995: 252）：

表一 公部門設定人員甄選目標與條件的範圍

	設定甄選目標	設定甄選條件
人力 規劃 內容 類別 與內 容	個人生產力 1. 工作產出（量化與質化） 2. 人力成本（預期工時與報酬）	1. 甄選技術 2. 人員參與甄選的動機與準備 3. 人員技能與擬任工作配合性 4. 相關法令規定
	社會代表性 1. 族群平衡 2. 甄選時間	1. 整體就業市場概況 2. 機關內部人力狀況 3. 人員技能與擬任工作配合性 4. 相關法令規定

資料來源：(Rabin, 1995: 252)

表一內容顯示公部門設定甄選目標時，除了考量應徵者本身應具備的能力與貢獻外，也要同時從社會的宏觀角度，注意甄選能否反映當前社會狀況。另外，在甄選條件上，除了從事工作所需技能外，也要考量人員在組織內部與同事相處情形，乃至於反映社會就業狀況。

（二）甄選過程

由於公部門選才強調信度（對所有應考人一律公平，同時也要保障所有公民都享有應考權利）與效度（用人唯才、適才適所）兼備，故甄選除了是「篩選」與「擇優」程序外，更要考量下列問題（Pynes, 2009: 200-206）：

1. 甄選工具

指採行適當的甄選方式，以符合各方需求。具體而言，好的工具應具備下列三種效度要求：

- （1）內容效度（content validity）：指甄選工具能反映人員從事工作所需的知能與條件。
- （2）效標效度（criterion validity）：指甄選成績與個人表現是呈正相關的。
- （3）建構效度（construct validity）：指甄選工具本身是成熟且穩定的，不因參與甄選人數多寡而改變，且甄選方式也不能被任意扭曲。

2. 甄選重點

指甄選過程中應先設定影響被甄選人錄取與否的重要條件或表現。前者包括個人對組織與工作適應力、個人社會經驗與人際關係等，後者則包括個人與組織契合程度、個人具有實作能力，以及個人專業等。

上述甄選過程因素的設定，不僅會影響考試的寬嚴繁簡，更決定了政府公務人力體系的組成特色，故其內容的設定與調整，除了要符合信度效度需求外，也要能反映甄選目標，乃至於政府整體人事政策。

（三）配套作為

政府甄選雖然有高度特殊性，但本質上仍是民眾選擇職業的眾多管道之一，故相關設計也要隨時空環境變動而調整，特別是當今日社會各種類型組織蓬勃發展，民眾對工作的認知與期待也日趨多元，故即便擔任公務人員仍有高度吸引力，但相關甄選制度也要不斷因應社會發展。Lavigna & Hays 就主張為了提高政府選才的競爭力，甄選制度應採行下列作為（2004: 242-248）：

1. 簡化相關規定與程序。例如提早公告相關資訊，或是簡化各項申請表格，以提高應考人參加意願。
2. 彈性而便利的甄選程序。例如主動公布對特定專長者的需求，或是配合應

試者住所或交通而就近辦理考試。

3. 儘早公布甄選結果。除了讓應徵者能更快做決定外，也使其更能感受到政府對甄選的重視。
4. 採行預先篩選制度。即在正式甄選前，先設定條件以排除顯然不適合的人員，從而可提升各階段作業效率。
5. 提供擬任職務具體的工作描述。應徵者充分瞭解未來工作方式與環境後，將更能確定參與甄選的意願與決心。

上述各項配套作為的用意，都是藉由簡化或提升效率，一方面提高應徵者意願；另方面也更有效率的甄選到適當人員。對我國公務人員考試而言，雖然因為國情不同而不一定能採行其中作為（例如主動公布具特定專長者優先需要），或是已經在實施中（例如普設考場），但是與時俱進與持續改善的方向應是相同的。

二、類科整併的策略選擇

對於類科整併而言，雖然只是整體甄選或考試作業的一環，但是前述關於甄選發展趨勢的探討，卻仍可作為採行特定作為時的指引。基於此，筆者認為應將類科整併視為一種策略選擇，也就是要從整體角度來評估類科整併對於利害關係人，也就是應考人、用人機關，以及承辦機關（考選部）的可能影響。而從前述甄選概念的論述，則可以提供下列二層面的啟發：

（一）基本定位（應考人導向 vs. 用人機關導向）

類科整併雖然只是改變考試方式，但若從人才甄選立場而言，則會影響錄取對象。故進行整併在基本定位上可以有下列二類不同考量：

第一，整併是基於方便應考人參與考試，或是提高優秀人員參加考試意願

本考量主要是從滿足應考人需求來考量，即透過類科整併所產生的減化或簡便效益，來減少人員參與考試障礙或不便之處，或是提高具有優秀能力人員應考意願。

第二，整併是為了讓用人機關有更彈性的選才機會，或是擴大可選才範圍

相對的，本考量是從用人機關立場，希望藉由簡併類科而增加選才彈性，或是擴大選才範圍而更能甄選適任人才。

（二）考試重點（篩選 vs. 擇優）

類科整併除了簡化既有作業內容外，也會同時影響考試的信度與效度，故在執行上也要將考選人才的重點是篩選或擇優兩種價值權衡納入考量：

第一，藉由整併以招募更多符合條件者參與考試

在篩選觀點下，由於考試目標是甄選「合格者」，故整併主要是讓更多具有適

當條件應考人參與考試，以利篩選出適任人才。

第二，藉由整併以更精確的甄選出優秀人才

在擇優觀點下，考試是希望發掘優秀人才，故整併目的就是希望減少額外或無關的影響因素，從而能專注於評量應考人的優秀程度。

上述兩層面考量對於考選部而言，則可以組合出四種策略選擇，如表二所示：

表二 類科整併的四種策略選擇

		基本定位	
		應考人導向	用人機關導向
考試重點	擇優	提高應試門檻： 減少不適合或不適任的應考人	加權關鍵條件： 強調應考人應具備機關或工作所需能力
	篩選	增加應試機會： 提供更多參與考試機會或管道	放寬應試資格： 只要合乎一定條件就可參與考試

資料來源：筆者根據學理自行推論繪製

以下針對表二中的四種策略選擇意涵再申述之：

1. 提高應試門檻（應考人導向的擇優考試）

整併類科在本策略中，將是希望減少能力不符需求，或未來可能不適任的人員應考，從而讓考試能更有效率或效能的甄選出條件優秀或表現出色的應考人。

2. 增加應試機會（應考人導向的篩選考試）

本策略中雖然也是應考人導向，但主要目的則是在鑑別出合格與否，故整併類科的策略選擇反而應是擴大應考人範圍，甚或是提供更多管道以利民眾應試，如此考試將更有機會篩選出合格人才。

3. 加權關鍵條件（用人機關導向的擇優考試）

整併類科在本策略中，是基於用人機關需要來改變特定類科及其考試內容，使考試更具鑑別度，且優秀人力更能脫穎而出。

4. 放寬應試資格（用人機關導向的篩選考試）

本策略雖然也是基於用人機關需要，但因為考試重點只在鑑別出具有特定能力人員，故作法上則在於設定適當應試資格，並讓考試能獲得更多應考人來進行鑑別。

透過上述四項策略選擇的說明，可以清楚的看出：雖然作法上都是以簡併類科為主體，但基本考量與方向上卻是迥然不同的：在考試重點上，可能因為擇優或篩選的不同取向，而可能有增加應考人或減少應考人兩種差異作法；同樣的，在基本定位上，也會因為是基於應考人或用人機關的立場不同，而會有放寬或緊縮應考條件的差異。因此表二內容顯示出進行類科整併時，事實上乃是進行下列二種考量的權衡取捨：

第一，考試是要確保或擴大民眾都有從事公職的機會？或是在確實反映用人機關或擬任職務的需求？

第二，考試是要鑑別出優秀且可立即投入工作的專家？或是發掘出具有優良潛力而能培育養成的人才？

肆、整併策略的可行作為

筆者在前文「貳」部分曾根據考試院「提升考試效能」與「活化人力資源」兩大施政方針，提出目前類科整併的可能途徑。本部分將再從前述整併所涉及的考量因素，評估採行各途徑可能產生的影響，以及當前高考三級與普考各類科進行簡併可採行的方式。

一、可能整併途徑的執行方向

筆者認為以「增進考試效能」與「活化人力資源」作為類科整併的分類，恰好可反映「篩選」與「擇優」的不同考量：就前者而言，充分運用考試資源以大量且正確的鑑別出合格人力，應是考試效能提升的具體表現；而配合機關用人需求，甄選出立即可在工作上發揮專長的優秀專家，則可說是活化人力資源的最佳詮釋。故在此分類下，各種變革途徑的類科簡併執行重點，就在於是基於應考人角度？或是用人機關角度的權衡了，以下分述之。

（一）增進考試效能（篩選考量）

本部分建議重點，就是藉由採行不同型式的類科整併作法，從而更提升考試篩選人才的效能，具體有下：

1. 考試內容整併

藉由整併相關類科考試內容，可說是最直接而簡易的方式。雖然目前考選部實際上已藉由調整考試時間達成部分效果，但實際上只是減少部分作業負擔（命題或題庫管理）而已，而沒有改變對應考人要求與用人機關

選才方式，故未來此途徑可再考慮下列作法：

(1) 提供應考人選考科目（應考人導向）

雖然整併考試科目可能是普遍的看法，但實際上該減哪一科？可能涉及不同專業的認知與堅持，而難以在短期內獲得共識。因此較可行的作法，或可將現行考試科目區分為「必考」與「選考」兩類，如此一方面可減輕試務負擔；另方面也讓應考人專長更能發揮。

(2) 設置或指定「共同專業科目」先行會考（用人機關導向）

部分專業科目（如行政法、行政學、經濟學等），因為是基本專業知識（不同於國文、英文等），既不能不考（因為內容可能隨時變動），每次考試又占用大量試務人力。故可行的作法是將其指定為「共同專業科目」，考選部每年可單獨辦理若干次「會考」，考試結果或作為是否能參與高普考試的資格，或者分數直接併計入考試總成績。

2. 改變考試科目計分方式

目前高考三級與普考各類科雖然有普通科目與專業科目區隔，且計分比重也不同，但每一科都計分的方式不僅增加作業成本，也不易讓具有特殊專才或能力者的表現能具體呈現，故可考慮採行下列作法：

(1) 普通科目採取資格考方式，且錄取後一定期間不必再考（應考人導向）

國文、英文、法學知識等普通科目，不論從考試內容或所占比重觀之，均屬於擔任公務人員應具備的基本條件。這些條件並不會在短期內產生巨大變動，故可以考慮改為「資格考」方式，即應考人通過錄取標準後，在一定期間內就可免試，如此將可專心準備其他專業科目。

(2) 普通科目成績不列入總分計算（用人機關導向）

為避免應考人刻意準備普通科目來拉高考試總分，或是基於提高專業科目比重的考量，可將普通科目成績改為「合格」與「不合格」兩類，各科均合格者方計算專業科目總分來評定錄取否；若有一科以上不合格但專業科目總分達錄取標準，則可保留錄取資格並在一定期間內完成補考合格。普通科目計分方式彈性化，不僅可以增加專業科目影響比重；普通科目考試內容也可以更彈性設計。

3. 不同考試所屬類科整併

部分高普考與特考類科高度重疊，且考科內容也相同，此情形不僅降低考試效能，也讓用人機關減少擇優的機會，故未來可考慮下列變革：

（1）合併辦理並一年舉辦多次考試（應考人導向）

此方式乃是特定類科自不同考試中抽離出，並與原先考試時間錯開採單獨辦理方式。例如一般行政類科可自普考與地方特考抽出，另外擇期辦理考試（必要時一年可辦理多次），如此一方面可充分滿足應考人需求；一方面也可減少高普考或特考期間需將大量試務資源用於少數考科的負擔。

（2）合併辦理並設定附加考試方式或加權計分方式（用人機關導向）

除了抽離高普特考單獨辦理外，也可以採合併辦理，但依據考試性質或用人機關需求設定附加考試、特定科目加權計分，或是設定附加資格條件等方式，從而更符合用人機關需求。

（二）活化人力資源（擇優導向）

類科分化愈細固然有助於相似背景或條件應考人的公平競爭，但卻也限制用人機關擇才彈性，特別是今日政府運作高度強調「跨域協調整合」的趨勢下，更不宜將職務、職系、考試類科作過度硬性的規定。

事實上，根據公務人員任用法第十八條規定，公務人員在同職組各職系及曾經銓敘審定有案職系之職務間得予調任；同時在「依法考試及格人員考試類科適用職系對照表」（100.11.22）中，類科與職系間也不是「一對一」關係，例如「行政規劃人員」就包括了一般行政、社會行政、勞工行政、原住民族行政、人事行政等職系。

根據這些規定，類科整併對活化人力資源而言，意指可以提供更多樣的人才來源，從而提供用人機關更多擇優的機會。具體如下：

1. 依工作內容重疊性整併類科

如前述行政規劃人員可以由一般行政、社會行政等類科擔任，可見各類科間具有高度重疊性，既如此，將其進行整併將更符合實際工作的需要。此情形進行整併時又可以採行下列作為：

（1）將相似類科設定為同一「考選群組」，並將各類科現行考試科目區分為「必考」與「選考」兩類（應考人導向）

考試科目區分為必考與選考，則應考人可以集中心力於準備選考科目（拿手科目），而更能凸顯其專業性。

（2）用人機關每年依開缺職務需要內容調整選考科目（用人機關導向）。

在群組概念下，用人機關可以依擬任職務需求調整考試科目，從而自然更能錄取適任的專業人才。

2. 依類科所屬考科重疊性整併類科

相對於前項，若從現行各類科的考試科目來說，其間也多有重疊性，因此也可以以考試類科為主體來進行考科整併，如此將更能擇優錄取。作法如下：

- (1) 將考科重疊程度高者設定為「考選群組」，並將所屬考試科目分類並分階段考試（應考人導向）

例如行政法可列為第一階段考試；相近專業類科則列為第二階段考試；甚至必要時可再加上第三階段考試（如口試）。如此能經由層層競爭脫穎而出者，自然是優秀人才。

- (2) 用人機關可彈性調整各階段考試所占比重或分數之加權（用人機關導向）

此項考量也是提供用人機關更彈性而靈活的調整甄選標準或選才重點。

3. 依用人機關需求整併考科

在我國「任用考」的考試制度下，機關特定用人需求自然也要滿足，故類科自然也可以基於機關實際用人需要來整併，具體作法如下：

- (1) 將現行「依法考試及格人員考試類科適用職系對照表」中已整併的類科設定為「考選群組」（應考人導向）

群組化後，考試科目將是變動而非固定的，如此應考人將無法鎖定單一類科，並靠死背死記方式來應付考試。

- (2) 用人機關可針對群組中各類科所有的考試科目進行挑選組合，經呈報考選部核定後成為該年度的考試類科（用人機關導向）。

表面觀之，此方式反而增加了考試類科，但因為是在既有類科與考試科目架構中組合，故不僅可以更簡化，也更能符合機關需求。

上述增進考試效能的3項建議，雖然都涉及考試科目或計分方式改變，但內涵與作用則各不相同；同樣的，活化人力資源的3項建議雖然也有「考選群組」的設計建議，但性質與執行內容也不一樣。故筆者提出此6項建議除提供類科整併更具體的變革方向外，也可以用以說明類科整併的執行特性：**雖然整併概念是相同的，即不外乎類科由多而少、由繁而簡，但卻會隨辦理考試的基本理念是應考人導向或用人機關導向，以及考試重點是篩選或擇優，而有完全同的內涵與做法。**

二、以選擇性的調整取代全面性的變革

儘管類科整併似乎是學術界與實務界的普遍共識，但是在實際執行上因為涉及

複雜技術考量，且可能影響應考人權益，故多年以來均無法落實執行。筆者認為此情形或可採行公共政策「漸進改革」模式，也就是先針對部分類科試辦整併，若成效良好再推廣施行，如此不僅可驗證簡併實效，也可減少各方疑慮。

長期以來，各界習慣上都將「高普考」視為同一個考試，但實際上其不僅有等級之分，各自也包括許多性質不同的考試類科，以 105 年高考三級暨普通考試為例，就有一般行政等 48 個行政類科與農業技術等 65 個技術類科，普考則有 37 個行政類科 41 個技術類科。各類科不只報名人數有極大落差，錄取人數與比例也不相同。表三是筆者整理本次考試，到考人數超過 1000 人的類科，以及最後錄取人數與比例的情形；表四則是本次考試錄取率在 5% 以下，以及類科到考人數與錄取人數，筆者認為未來若要試辦類科整併，或可以從表三與表四資訊中來評估：

（一）到考人數的考量（強化篩選效能）

105 年高考三級暨普考的到考總人數為 66,467 人，但是表三的 16 個類科到考人數就有 33,986 人，占 51.1% 以上；其中高考三級部分除了「土木工程」與「資訊處理」二技術類科錄取率在 10% 以上之外，行政類科則均在 10% 以下；普考部分行政類科則除了「會計」錄取率在 10% 以上之外，其餘也都在 10% 以下（法律廉政類科則更只有 0.62%）。由此觀之，這些類科一方面耗用了極大部分的試務資源，但總錄取人數（1894）僅占總需用名額的 41.2% 而已（若扣除技術類科則比率更低）。基於此，若從增進考試效能而言，表三中的行政類科似乎是應列為優先整併標的，簡言之，只要針對 12 個類科（高考三級 5 個類科、普考 7 個類科）進行整併，考試效能即可大幅提升。

（二）錄取比率的考量（強化擇優功能）

105 年高考三級與普考平均錄取率為 9.43%，筆者將各類科錄取率低於 5% 的類科挑出，高考三級行政類科到考人數除了文化行政（959 人）、體育行政（243 人）、觀光行政（選試觀光英語）（193 人），以及技術類的食品衛生檢驗、公職護理師二科超過百人外，其餘到考人數都在 50 人以下；錄取人數也多是個位數。同樣的，普考除了文化行政、教育行政、統計、觀光行政、食品衛生檢驗類科到考人數超過百人外，其餘錄取人數也多在個位數。筆者認為這些報考人數少、錄取率低的類科，也可以列為簡併試辦標的，並以加強擇優功能為主要變革重點，因為這些類科報考人數有限，即便提高考試複雜度也不會耗用太多試務資源，同時因為錄取人數少，更應甄選出優秀專家以期發揮最大貢獻。

表三 105 年高考三級暨普考到考人數超過千人以上類科

105 年高考三級暨普考到考人數暨錄取或錄取率 (類科到考 1000 人以上)				
	到考人數 (人)	最後錄取 人數(人)	錄取率 (%)	需用名額 (人)
高考三級加普考總數	66,467	6,270	9.43	4,590
高 考 三 級				
一般行政類科	3,171	170	<u>5.36</u>	145
人事行政類科	2,840	204	<u>7.18</u>	188
會計類科	1,542	180	11.67	169
財稅行政類科	2,382	208	<u>8.73</u>	191
法制類科	1,663	54	<u>3.25</u>	44
法律廉政類科	1,397	92	<u>6.59</u>	68
土木工程類科	1,691	436	25.78	425
資訊處理類科	1,011	106	10.48	92
普 考				
一般行政類科	5,856	216	<u>3.69</u>	116
一般民政類科	1,819	127	<u>6.98</u>	85
社會行政類科	1,039	100	<u>9.62</u>	41
人事行政類科	3,074	145	<u>4.72</u>	62
戶政類科	1,215	51	<u>4.20</u>	37
財稅行政類科	2,269	158	<u>6.96</u>	50
會計類科	1,580	230	14.56	84
法律廉政類科	1,615	10	<u>0.62</u>	5
土木工程類科	1,364	487	35.70	261

資料來源：105 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試統計，筆者自行換算。

http://wwwc.moex.gov.tw/main/ExamReport/wFrmExamStatistics.aspx?menu_id=158，2016.11.20. 查詢。

表四 105 年高考三級暨普考錄取率 5% 以下類科

105 年高考三級暨普考到考人數暨錄取或錄取率 (類科錄取率 5% 以下)				
	到考人數 (人)	最後錄取 人數(人)	錄取率 (%)	需用名額 (人)
高考三級加普考總人數	66,467	6,270	9.43	4,590
高 考 三 級				
法制類科	1,663	54	3.25	44
文化行政類科	959	12	1.25	10
宗教行政類科	34	1	2.94	1
體育行政類科	243	10	4.12	10
國際文教行政(選試法文)類科	22	1	4.55	1
國際文教行政(選試日文)類科	33	1	3.03	1
博物館管理(選試英文)類科	28	1	3.57	1
檔案管理類科	20	1	5.00	1
史料編纂類科	46	2	4.35	2
觀光行政(選試觀光英語)類科	193	4	2.07	3
結構工程類科	30	1	3.33	1
食品衛生檢驗類科	251	9	3.59	6
氣象類科	61	2	3.28	1
海洋資源類科	23	1	4.35	1
生物技術類科	37	1	2.70	1
公職醫事檢驗師類科	47	1	2.13	1
公職護理師類科	328	11	3.35	7
公職食品技師類科	74	3	4.05	2
普 考				
一般行政類科	5,856	216	3.69	116
人事行政類科	3,074	145	4.72	62
戶政類科	1,215	51	4.20	37
法律廉政類科	1,615	10	0.62	5
原住民族行政類科	33	1	3.03	1

文化行政類科	972	28	2.88	13
教育行政類科	883	30	3.40	11
統計類科	331	11	3.32	6
觀光行政類科	217	5	2.30	5
航運行政類科	26	1	3.85	1
食品衛生檢驗類科	273	8	2.93	5

資料來源：105 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試統計，筆者自行換算。

http://www.moex.gov.tw/main/ExamReport/wFrmExamStatistics.aspx?menu_id=158，2016.11.20. 查詢。

表三、表四的分析顯示：今日思考類科整併並不一定，也不宜將所有類科全部納入變革，以免產生顧此失彼的困境與未見其利先見其弊的疑慮，相反的，若能先針對需要改變篩選方式以提升考試效能（報考人數多），或是配合用人機關或職務需要甄選專才（錄取人數少）等條件先行簡併，不僅較可避免爭議，也可讓變革更具合理性與正當性。

伍、結語

正因為類科整併看似「理所當然」、「想當然耳」，反而使其在落實執行過程中易產生過度簡化的迷思：即只要減少或合併考試類科即可，殊不知在「牽一髮動全身」的我國人事制度下，純就數量增減的考量不僅可能陷入「零／和」決策困局，也會模糊「目標／手段」間的具體連結。

基上考量，本文認為有效推動類科簡併作為的關鍵，應在於先界定類科簡併意涵，並分析各項可能的作為及影響，也就是**先描繪出類科整併的圖像，作為決策權衡的依據**，筆者先從十二屆試院委員的施政綱領與年度施政計畫中，找出類科整併的政策意涵在於「提升用人效能」與「活化人力資源」，再基於「應考人／用人機關」兩目標導向與「篩選／擇優」兩考試重點，逐步分析類科整併可能的意涵、策略，以及具體作為，此論述過程就是認為唯有先確定簡併相關概念與變革範圍後，各方才能在共同基礎上尋求共識並消除疑慮；同時在執行上也可以先針對目前報考人數眾多或錄取率低的類科先行試辦，以期先收穩健調整之功，再圖全面行動之支持。唯有先釐清並事先規劃相關配套因素，才能讓類科簡併擺脫概念上的論辯，從而實際執行並產生預期效益。

參考資料

- 呂育誠 (2013)，〈公務人員考試科目變革之研究〉，《國家菁英》，9(1)，頁 27-45。
- 張四明 (2016)，《公務人員職組職系及公務人員考試類科之檢討研究》，考試院委託研究成果報告 (105 年 3 月)。
- Lavigna, R. J., Hays, S. W.(2004), “Recruitment and Selection of Public Workers: An International Compendium of Modern Trends”, *Public Personnel Management*, 33(3): 237- 258.
- Pynes, J.(2009), *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations : A Strategic Approach*, C.A.:Jossey-Bass.
- Raadschelders, J. C. N., Toonen, Th. A. J. & Meer, F. M. van.(2007), *The Civil Service in the 21st Century : Comparative Perspectives*, New York: Palgrave Macmillan.
- Rabin, J.(1995), *Handbook of public personnel administration*, New York: Marcel Dekker, Inc.