

地方政府公務人員特種考試制度變革性創新之 破與立：內在因素與外在因素的分析

李長晏*、張筵儀**

摘要

地方政府公務人員特種考試制度，自民國 41 年開始即有雛形，後於民國 92 年修正為特種考試地方政府公務人員考試，民國 99 年有 15 個錄取分發區。由於部分資料取得不易，本文研究方法除了使用考選部統計資料，亦使用部分次級資料，例如報紙資料做為分析內容。首先，本文整理出地方特種考試之歷史發展，並回顧學者與實務專家對於地方特考改革的相關看法。其次，針對內在因素報名人數、不足額錄取，以及外在因素少子化影響、年金改革衝擊等現狀進行描述，並嘗試針對這些問題點提出分析。最後，提出本文結論。

關鍵詞：地方特考、報名人數、不足額錄取

* 國立中興大學國家政策與公共事務研究所教授兼法政學院副院長

**中華大學行政管理學系副教授兼系主任

Breaking and Establishing of Transformative Innovation of the Special Examinations System for Local Government Officials: Analysis of Internal Factors and External Factors

Chang-Yan Lee*, Yan-Yi Chang**

Abstract

The Special Examinations for Local Government Officials has taken shape since the beginning of the Republic of China in 1952, and was revised to the special examination of local government officials in 2003. There were 15 regions of examinations in 2010. In this study, the statistical data were used from the Ministry of Examination. Besides, some secondary data also were used from the newspaper. Firstly, this study sorts out the historical development of local special examinations, and reviews the perspectives of scholars and practitioners on the reform of local special examinations. Secondly, this study describes the internal factors of current situation of the number of applicants, insufficient admission, the external factors of declining birthrate and pension reform on local special examinations. Finally, some conclusions will be address in this study.

Keywords: Special Examinations System for Local Government Officials, number of applicants, insufficient admission

* Professor, Graduate Institute of National Policy and Public Affairs; Vice Dean, College of Law and Politics, National Chung Hsing University

** Associate Professor and Chair, Department of Public Administration, Chung Hua University

壹、前言

特種考試地方政府公務人員考試（簡稱地方特考）制度，係自民國 92 年起整合原特種考試臺灣省及福建省基層公務人員考試，與特種考試臺北市政府基層公務人員考試二種考試而成立，採分區錄取、分區分發方式辦理。地方特考由地方政府開缺，開缺名額多，僅次於高普考，是公職考試中報名人數第二高的考試。地方特考分為三等考試、四等考試、五等考試三種等別。考試內容包含行政類科與技術類科。

歷經前揭 7 年的制度發展，從民國 99 年開始，相關學者即研議地方特考擬併入高普考之可行性，並論及地方特考技術類科錄取不足額等制度面和技術面的困境與變革創新。然制度是在「破與立相生」同時發展的，制度除了有內在因素之外，亦有外在因素影響。

地方特考制度變革是地方政府人才培育有序展開的重要保證，要始終堅持以創新理念為引領，在實踐中不斷探索，結合形勢發展的實際和需要，對已不適應發展需要的制度，要勇於「破」，適時做好制度的修訂和完善；對尚需建立的制度，要敢於「立」，適時制定相生的制度，以適應地方治理發展中新的需要。換言之，地方特考制度變革亟需在「破立相生」中，堅持制度的創新性和靈活性，才能使地方特考制度延續與修正，為地方治理帶來正向循環和永續發展。

基此，本文首先整理地方特考之歷史發展脈絡，並回顧學者與實務專家對於地方特考改革的相關看法，以確立地方特考制度延續與修正的過程。同時使用考選部統計資料，以及次級資料包含報章媒體等資料，輔助分析前述相關論點。其次，從「先破後立」角度，分別針對地方特考三種等別類型之行政類科與技術類科進行分析，並特別關注報名人數、不足額錄取問題、少子化衝擊，以及年金改革衝擊等制度延續與修正的破題點分析。再從「先立後破」的角度，針對地方特考制度的破題點，嘗試提出制度變革之創新作為。最後，總結本文提出具體政策建議。

貳、制度的延續與修正：地方特考制度歷史發展與文獻回顧

一、地方特考制度歷史發展脈絡

關於地方特考議題之討論，由來已久，最早可以追溯至民國 41 年舉辦之「就業考試」。之後於民國 48 年至 51 年，每一年舉辦「臺灣省建設人員考試」，其類科與錄取名額是以地方之需要而辦理。民國 52 年開始，「臺灣省建設人員考試」更名為「臺灣省經濟建設人員考試」，「臺灣省經濟建設人員考試」主要是因應前臺灣省政府，為健全臺灣省鄉鎮基層人事，並兼顧地方需要，每一年舉辦考試一次。因此，地方特考有其歷史背景與意義，主要是配合地方用人需求。在民國 60 年 2 月 14 日舉辦之「臺灣省地方行政人員考試」，即正式以「地方」為名，強

調「分區報名、分區考試、分區錄取」之原則。事實上，「臺灣省經濟建設人員考試」便已具備若干地方特考的特徵，即分區舉辦，並就地取才、任才。民國 63 年起，因應當時環境培養更多人才，考試更名為「臺灣省基層公務人員考試」，為了擴大徵才，民國 92 年起則改為「特種考試地方政府公務人員考試」(呂育誠，2011：189-190)。

其中，在民國 60 年即有分區報名與考試之雛形，民國 60 年地方強調的是臺灣省的「地方公務員考試，1 個錄取分發區」。民國 90 年強調的是將「地方改為 7 個錄取分發區」，進一步在民國 92 年強調的是將「地方改為 9 個錄取分發區」，因應地方機關用人需求，以及分區報考因素等，在民國 99 年強調的是將「地方改為 15 個錄取分發區」，而後特種考試地方政府公務人員考試對於地方政府之用人，成為繼高普初考之第二大報考考試種類。相關背景整理如表一：

表一 地方特考之歷史發展

時 間	發展情形
民國 41 年	舉辦之「就業考試」全名為「特種考試臺灣省○○年高級職業學校及專科以上學校畢業生就業考試」，該考試包含主要「專科以上學校畢業學生就業考試」和「高級職校畢業學生就業考試」二項考試。該考試於民國 47 年 4 月宣布停辦。
民國 48 年 至 51 年間	每年舉辦「臺灣省建設人員考試」。
民國 52 年	「臺灣省建設人員考試」更名為「臺灣省經濟建設人員考試」，每年舉辦一次。
民國 60.02.14	「臺灣省地方行政人員考試」，正式將「地方」一詞，放入考試當中。
民國 63 年	臺灣省政府為充實基層人力，將原舉辦之經建特考改為「特種考試臺灣省基層公務人員考試」。
民國 84.09.04	1.名稱：特種考試臺灣省福建省基層公務人員考試。 2.區分為乙等（相當於高考三級）與丙等（相當於普考）2 類。 3.採分區報名、分區錄取、分區分發方式辦理，並以每一縣市為一報名及錄取分發區。
民國 85.08.29	1.名稱不變。 2.區分為三等（相當於高考三級）與四等（相當於普考）2 類。 3.仍以一縣市為一報名及錄取分發區。
民國 90.12.14	1.名稱不變。 2.增加五等考試（相當於初等考試）。 3.採 7 個錄取分發區，以分區分發方式辦理。錄取分發區分別為：北（包括基隆市、臺北縣、桃園縣、新竹縣市、宜蘭縣）、中（包括苗栗縣、臺中縣市、南投縣、彰化縣、雲林縣）、南（包括嘉義縣市、臺南縣市、高雄縣、屏東縣）、東（包括花蓮縣、臺東縣）、澎湖（澎湖縣）、金門（福建省金門縣）及連江（福建省連江縣）等。

時 間	發展情形
民國 92.02.27	1.修訂名稱為特種考試地方政府公務人員考試。 2.修訂為 9 個錄取分發區，分別為：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。
民國 99.08.12	1.名稱不變。 2.修訂為 15 個錄取分發區，分別為：臺北市、新北市、桃園縣、 ¹ 臺中市、臺南市、高雄市、基宜區（基隆市、宜蘭縣）、竹苗區（新竹縣市、苗栗縣）、彰投區（彰化縣、南投縣）、雲嘉區（雲林縣、嘉義縣市）、屏東縣、花東區（花蓮縣、臺東縣）、澎湖縣、金門縣及連江縣等。

資料來源：整理自考選部網站 <https://www.moex.gov.tw/>；黃國敏、張筵儀（2014）。特種考試地方政府公務人員考試制度改革之研究（頁 27-28）。考試院委託研究。臺北：考試院。

二、地方特考制度研究文獻回顧

（一）地方特考之改革提議雛形：2005-2011

依照時間順序，關於地方特考的相關文獻，最早相關論述為江大樹（2005）從甄補角度論述地方特考的改進方式。接著，蔡良文（2009）在〈公務人員考選體制的新發展方向〉一文，提出特種考試相關改進之論點。而後，李震洲（2009）認為地方特考與高普考試高度雷同，地方特考應將落實地方自治、照顧身心障礙者、與原住民就業權益等，列為舉辦特考之條件，以利地方政府人力資源維持穩定。張秋元（2009）建議應檢討地方特考考試制度，維持與高普初等考試間之適度規模。換言之，江大樹（2005）首先開始地方特考檢討與改進之聲，接著蔡良文（2009）、張秋元（2009）繼續分析地方特考與高普初等考試之間的差異。

在 2010 年，則有相當多位的學者與實務人士對於地方特考表達相關看法，例如彭錦鵬（2010）於〈公務人員考選制度的變革與未來展望〉一文，指出特定類科之特種考試需要採行口試。呂育誠（2010）歸納地方特考之現況，指出特種考試的「普遍化」，以及將地方特考納入高普初考的理由。另外，蔡秀涓（2010）認為現行高考三級與特種考試三等考試，仍是以筆試為主，僅著重在衡量應考人的專業知識程度，對於實質的工作能力，以及與工作相關的動機、人格特質與對自我認知等深層且不易發展改變的職能面向，則未能加以關注。楊戊龍（2010）認為現行高考三級，以及三等地方特考一般民政類科的應試科目均相同，科目完全相同是值得檢討的議題。黃芳裕與李春皇（2010）分析地方特考之相關問題，包括：1.地方特考舉辦之必要性問題；2.錄取分發區問題；3.服務年限問題；4.不

¹ 桃園縣於 103 年 12 月 25 日已改制為桃園市。

足額錄取問題；5.保留受訓資格問題；6.應試科目設計問題；7.考試類科增設問題。綜合言之，前述相關學者最主要論及地方特考與高普初考之競合關係。

而在 2011 年，蔡蕙仲（2011）分析應考人只能透過複查成績之方式取得，不僅增加應考人困擾與不便，更沒有達到政府資訊公開法之立法旨意，自 2010 年地方特考之成績及結果通知書增列申論試題各題得分，提供應考人更完整的國家考試資訊。楊麗華（2011）針對高普初等考試與地方特考重複報考分析，其認為：1.普考近三分之一與高考重複錄取，形成另一種錄取不足額之困擾；2.重考比率過高，維持考試公平公正實為重要課題。第一點之論述，亦為錄取不足額之主因。另外，劉約蘭（2011a）針對地方特考錄取分發制度，其認為：1.本項考試因採分區競爭方式，各區應考人素質不同，故產生同類科不同錄取分發區錄取標準不一之現象；2.本項考試因分設不同錄取分發區，無形中將應考人數分散，致偏遠離島地區或部分技術類科，易有錄取不足額或無人錄取情形；3.由於本項考試採分區錄取制度，同類科切割為不同錄取分發區，致試務工作複雜度倍增；4.部分應考人為提高錄取機會，同時報考同類科不同錄取分發區，再於報名人數公布後，選擇錄取機率較高之錄取分發區應試。劉約蘭（2011b）透過問卷調查，以各直轄市、縣（市）政府等用人機關及 99 年地方特考應考人為對象，發現：1.用人機關與應考人之意見大體一致；2.應考人於各議題之意見與若干共同因素有明顯關聯；3.應考人於攸關自身權益之議題上，明顯出現意見紛歧情形；4.增額錄取機制之啟動為用人機關及應考人所期待。前述文獻在 2011 年主要關心地方特考與高普初考的錄取不足額，以及地方特考有無舉辦之必要性。

（二）地方特考之定位問題與改革：2012-2018

接著在 2012 年，林全發（2012）指出，地方特考為因應特定地區用人需要，就及格後的任職地區作限制（如地方特考為留住地方人才，必須於分發區服務 6 年，前 3 年不得異動之規定），彌補高普考及格人員不足之需要。徐詩婷（2012）比較高普考試與地方特考之差異，發現：1.地方特考與「特種考試」的本質已產生差距，其「一般性」大於「特殊性」；2.高普考試主流優勢不在，地方特考不論在機關或應考人的角度上，都比高普考試受歡迎；3.將部分地方特考類科納入高普考一同辦理之做法，獲得大多數受訪者的支持與同意。另外，考選部特種考試司（2012）指出地方特考分區錄取制度，有下列問題：1.各錄取分發區錄取標準不同；2.錄取不足額或無人錄取；3.不利實施增額錄取制度；4.重複報考。其中，又屬技術類科考試錄取不足額的問題最大。

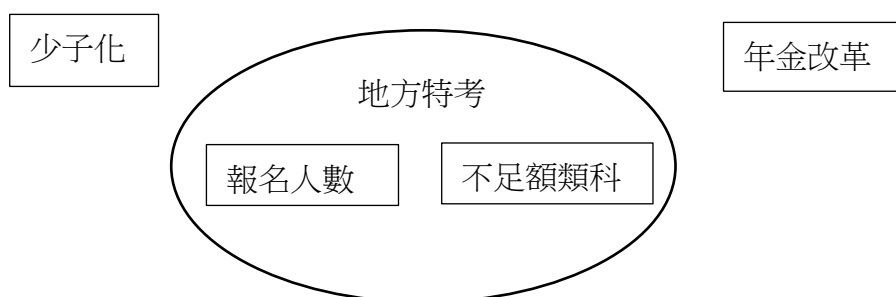
2013 年，蔡良文（2013）在〈論地方特考的角色與定位〉一文中，指出地方特考分區錄取的傳統究否應予保留？根據考選部召集會議資料顯示，地方自治機關直轄市意見，多數機關表達反對將直轄市併入高普初考取才，避免人才流動頻繁，以及不利直轄市政府人力穩定等。又依歷年直轄市提列地方特考比例與實際任用情形觀之，顯示直轄市政府仍有地方特考提缺之需求，且地方機關以高普考及地方特考之進用比例約為 1 比 3，表示地方特考有其重要性。倘依擬議將同為地方自治法人團體實施政府自治之直轄市，排除地方特考之用人機關，其餘縣

市繼續維持地方特考，亦有限縮應考人之權益及違反人權之疑慮。再者，鄧怡婷（2013）進一步分析錄取不足的原因，並提出相關建議事項，包括：1.落實查核用人機關提報需用名額之合理性；2.研議競爭性薪俸制度；3.規劃機關留才機制，並強化宣導偏遠地區人才報考及留地服務之誘因；4.適時檢視地方特考錄取分發區制度；5.強化試題品質與閱卷標準之合宜性；6.檢討技術類科職場環境。關惠瑜（2013）提出地方特考近 6 年錄取人員統計分析。另根據楊戊龍與康雅菁（2013）之研究發現，無論是中央主管機關或是地方機關，超過多數贊成地方特考併入高普初考。換言之，蔡良文（2013）指出多數機關表達反對將直轄市政府併入高普初考取才，而楊戊龍與康雅菁（2013）研究發現無論是中央或地方多數卻又主張贊成地方特考併入高普初考。

其次，黃國敏與張筵儀（2014）接受考試院委託研究《特種考試地方政府公務人員考試制度改革之研究》研究結論指出：「本研究認為現行地方特考之改革，涉及到之重複報考、高資低就等問題，然重複報考、高資低就經由本研究統計分析，亦不是真正的問題點。真正的問題反而是錄取不足額或無人錄取、不利實施增額錄取制度，以及錄取分發區調整等。」前述兩位學者於 2014 年完成此委託研究案，距今已有 6 年之久，許多當時提出之內容或許有所改變，部分議題亦為新增，例如少子化議題、年金改革議題，在當時尚未成為焦點，也不是考選制度探討的核心。而今少子化議題、年金改革議題則確實對於地方特考產生衝擊。

之後，許廷至（2015）探討新北市錄取人員不足額之現象，並提出可能解決方案，例如放寬考試用人限制羅致民間優秀人才、規劃用人機關求才育才育才留才機制、重新研議工程獎金支給原則增加報考及留才誘因、強化教育、文官訓練與國家文官所需核心職能之聯結性等。再者，廖興中（2016）特別分析 2011~2015 年地方特考土木工程類科不足額現象，並提出相關建議。接著，黃國敏等人（2018）提出地方特考改革方向與策略，分析將來地方特考可能面臨到的問題與改革策略。

基於前述地方特考歷史脈絡與相關文獻分析，前述相關文獻多半扣緊在地方特考之報名人數、不足額類科等問題之探討，而比較少有少子化、年金改革等制度變革議題之分析。故本文將研究焦點放在內在因素之報名人數、土木工程不足額類科，以及外在因素少子化、年金改革等面向，詳參圖一。

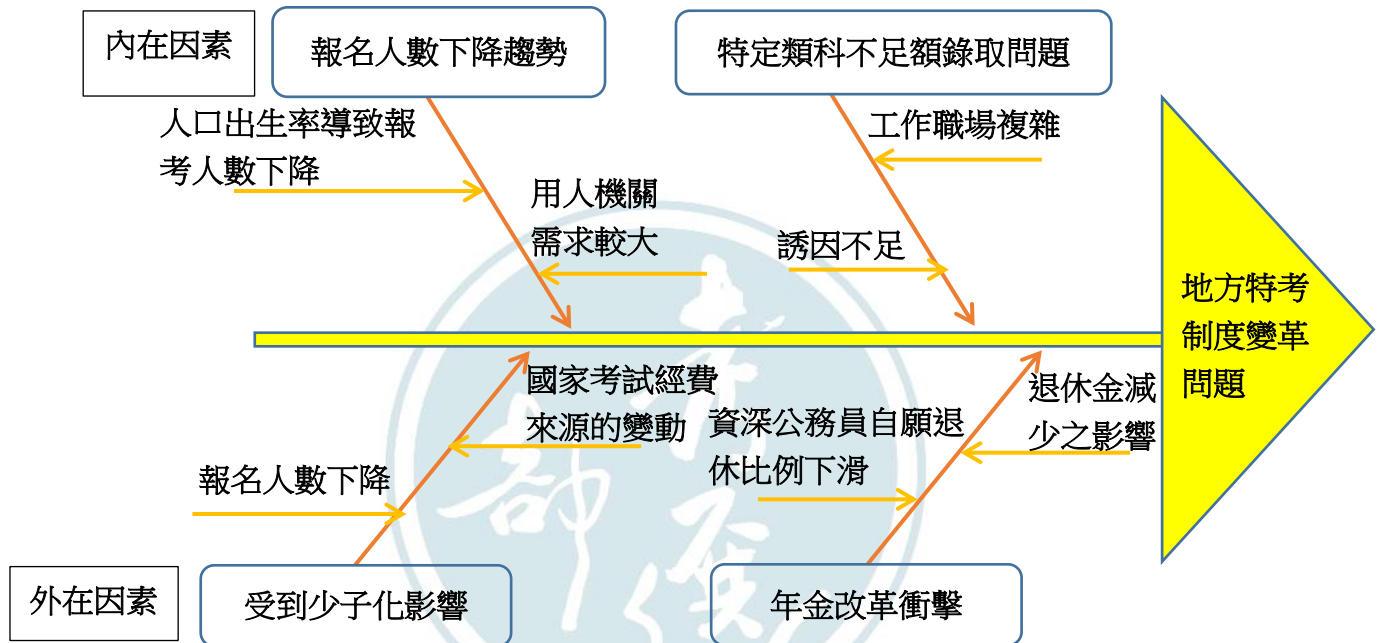


圖一 地方特考內在因素與外在因素之影響

資料來源：作者自繪

參、先破後立：地方特考制度變革問題分析²

本文為釐清我國地方特考制度變革之問題癥結，一方面回顧學者與實務專家對於地方特考改革的相關看法，另一方面配合考選部統計資料，以及次級資料包含報章媒體等分析，針對內在因素報名人數下降趨勢、特定類科不足額錄取問題，以及外在因素受到少子化影響及年金改革衝擊等四大主要原因進行分析，詳參圖二。茲分述如下：



圖二 地方特考制度變革問題之特性分析圖

資料來源：作者自繪

² 以地方特考三等考試為例，103 年度，提報行政類科共 30 類科考試，以及技術類科考試共 27 類科考試，共計 57 類科。104 年度，提報行政類科共 29 類科考試，以及技術類科考試共 27 類科考試，共計 56 類科。105 年度，提報行政類科共 27 類科考試，以及技術類科考試共 27 類科考試，共計 54 類科；以地方特考四等考試為例，103 年度，提報行政類科共 24 類科考試，以及技術類科考試共 23 類科考試，共計 47 類科。104 年度，提報行政類科共 24 類科考試，以及技術類科考試共 21 類科考試，共計 45 類科。105 年度，提報行政類科共 21 類科考試，以及技術類科考試共 22 類科考試，共計 43 類科；以地方特考五等考試為例，103 年度，提報行政類科 13 類科考試，以及技術類科考試 1 類科考試，共計 14 類科。104 年度，提報行政類科 12 類科考試，以及技術類科考試 1 類科考試，共計 13 類科。105 年度，提報行政類科 13 類科考試，技術類科考試則未提報缺額，共計 13 類科。三等與四等考試提報類科相當多，五等類科相對較少。因為地方特考共分三等、四等、五等，包含考試類科眾多，故本文聚焦在四個面向上。

一、內在因素：地方特考報名人數下降趨勢

（一）據考選部統計資料分析

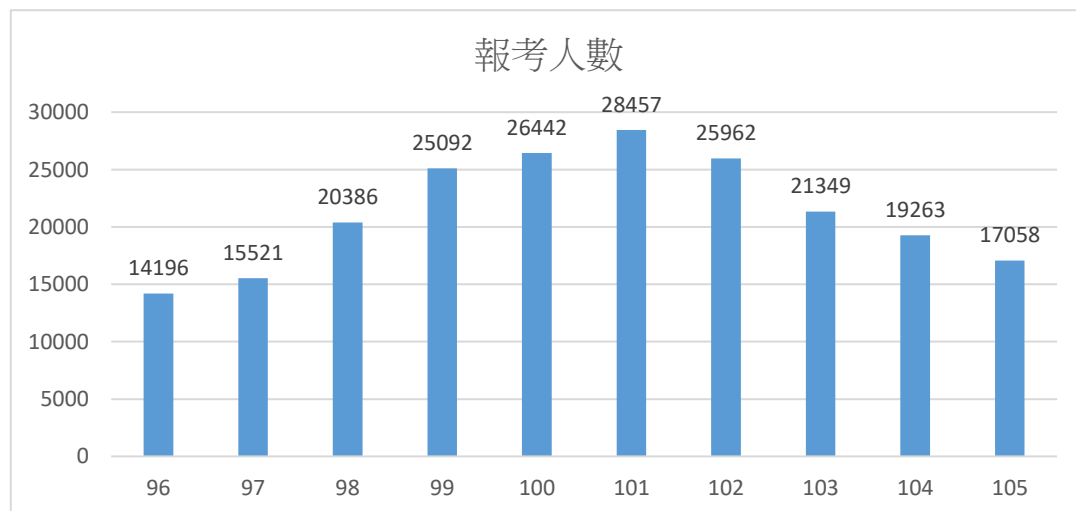
在行政類科部分，地方特考三等考試報考人數、到考人數、到考率如表二所示。表二顯示，除了 98 年需用名額略小於錄取人數、102 年需用名額等於錄取人數之外，其餘年度 96、97、99、100、101、103、104、105 年度需用名額大於錄取人數，顯示用人機關需求較大。

表二 地方特考三等考試行政類科相關統計數據一覽表

年度	類科總數	報考人數	到考人數	到考率	需用名額			錄取人數
					原列名額	增列名額	合計	
96	26	14,196	8,183	57.64	576	115	691	664
97	25	15,521	9,432	60.77	379	180	559	530
98	26	20,386	12,077	59.24	396	237	633	636
99	29	25,092	14,177	56.50	544	153	697	694
100	27	26,442	14,771	55.86	645	232	877	875
101	29	28,457	16,760	58.90	775	262	1,037	994
102	27	25,962	14,753	56.83	646	206	852	852
103	30	21,349	12,670	59.35	510	177	687	647
104	29	19,263	11,652	60.49	478	157	635	580
105	27	17,058	10,527	61.71	444	147	591	572

資料來源：蔡宗珍、顏惠玲、姚婉麗、塗嘉欣（2017）。近 10（96-105）年特種考試地方政府公務人員考試統計數據分析。考選集粹。取自
<https://www.moex.gov.tw/other/web/%e8%80%83%e9%81%b8%e9%9b%86%e7%b2%b9.html>

前述地方特考三等考試行政類科相關統計數據，進一步以圖示，如下圖三：



圖三 地方特考三等考試行政類科趨勢圖

資料來源：作者自繪

表二顯示，地方特考三等考試行政類科從 96 年度報考人數 14,196 人、到考人數為 8,183 人、錄取人數 664 人，到 105 年度為 17,058 人、到考人數為 10,527 人、錄取人數 572 人。在報考人數方面，從 96 年度 14,196 人，到 101 年 28,457 人高峰，之後到 105 年度 17,058 人。105 年度，相對於 96 年度，報考人數反而增加。

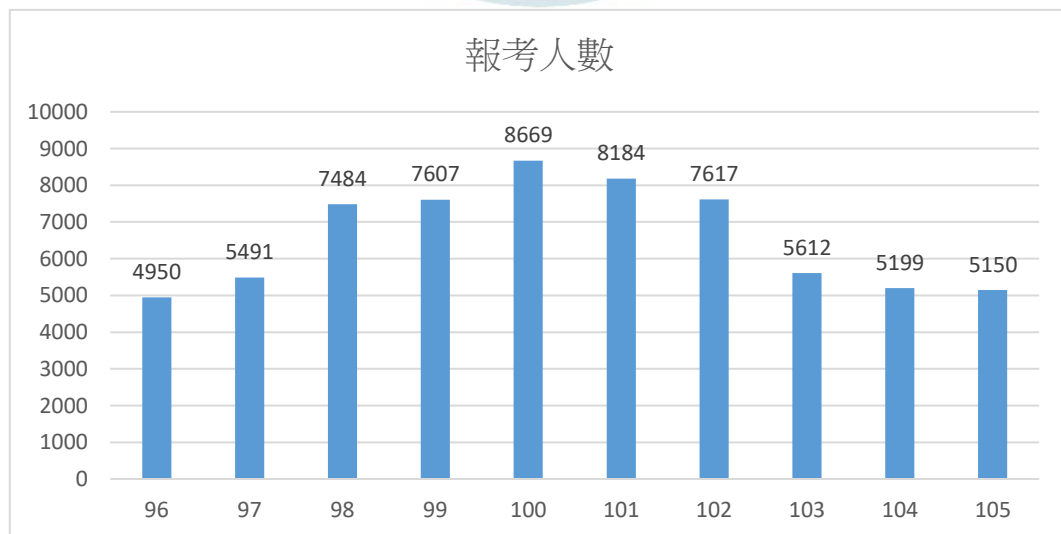
接著，在技術類科部分，地方特考三等考試報考人數、到考人數、到考率如表三。表三顯示，96-105 年度需用名額均大於錄取人數，表示錄取人數與用人機關需求落差相當大。

表三 地方特考三等考試技術類科相關統計數據一覽表

年度	類科總數	報考人數	到考人數	到考率	需用名額			錄取人數
					原列名額	增列名額	合計	
96	27	4,950	2,793	56.42	512	115	627	506
97	25	5,491	3,185	58.00	390	202	592	432
98	25	7,484	4,297	57.42	368	204	572	476
99	24	7,607	4,287	56.36	439	99	538	458
100	29	8,669	4,899	56.51	406	184	590	563
101	28	8,184	4,753	58.08	452	139	591	499
102	29	7,617	4,360	57.24	495	155	650	488
103	27	5,612	3,423	60.99	415	266	526	396
104	27	5,199	3,194	61.43	431	126	557	425
105	27	5,150	3,126	60.70	453	112	565	334

資料來源：蔡宗珍、顏惠玲、姚婉麗、塗嘉欣（2017）。近 10（96-105）年特種考試地方政府公務人員考試統計數據分析。考選集粹。取自
<https://www.moex.gov.tw/other/web/%e8%80%83%e9%81%b8%e9%9b%86%e7%b2%b9.html>

前述地方特考三等考試技術類科相關統計數據，進一步以圖示，如下圖四：



圖四 地方特考三等考試技術類科趨勢圖

資料來源：作者自繪

表三顯示，地方特考三等考試技術類科從 96 年度報考人數為 4,950 人、到考人數為 2,793 人、錄取人數 506 人，到 105 年度為 5,150 人、到考人數為 3,126 人、錄取人數 334 人。在報考人數方面，從 96 年度 4,950 人到 100 年 8,669 人，之後到 105 年度 5,150 人，相對於 96 年度，報考人數反而增加。

在行政類科部分，地方特考四等考試報考人數、到考人數、到考率如表四所示。表四顯示 96-105 年度需用名額均少於錄取人數，意即錄取人數大於用人機關之需求，可能是達到錄取標準同分者均予錄取，而增加錄取名額。

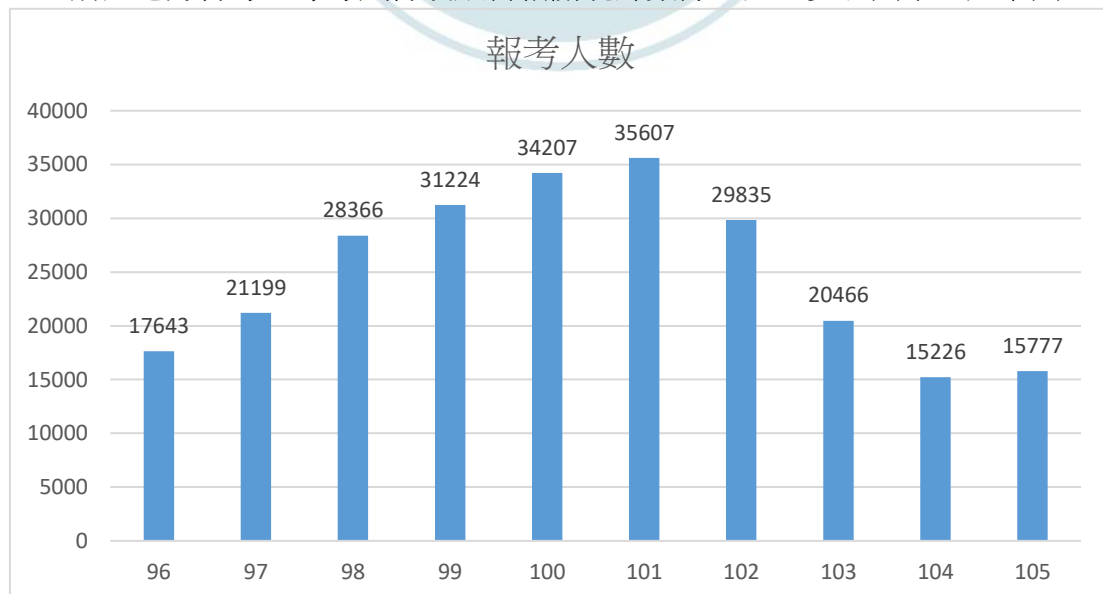
表四 地方特考四等考試行政類科相關統計數據一覽表

年度	類科總數	報考人數	到考人數	到考率	需用名額			錄取人數
					原列名額	增列名額	合計	
96	22	17,643	10,808	61.26	435	116	551	556
97	21	21,199	13,572	64.02	377	193	570	586
98	21	28,366	17,943	63.26	383	229	612	627
99	22	31,224	18,830	60.31	449	120	569	576
100	25	34,207	20,301	59.35	435	198	633	653
101	24	35,607	21,748	61.08	525	172	697	721
102	26	29,835	17,902	60.00	487	155	642	664
103	24	20,466	13,325	65.11	336	119	455	466
104	24	15,226	9,901	65.03	267	100	367	376
105	21	15,777	10,493	66.51	294	99	393	398

資料來源：蔡宗珍、顏惠玲、姚婉麗、塗嘉欣（2017）。近 10（96-105）年特種考試地方政府公務人員考試統計數據分析。考選集粹。取自

<https://www.moex.gov.tw/other/web/%e8%80%83%e9%81%b8%e9%9b%86%e7%b2%b9.html>

前述地方特考四等考試行政類科相關統計數據，進一步以圖示，如下圖五：



圖五 地方特考四等考試行政類科趨勢圖

資料來源：作者自繪

表四顯示，地方特考四等考試行政類科從 96 年度報考人數為 17,643 人、到考人數為 10,808 人、錄取人數 556 人，到 105 年度為 15,777 人、到考人數為 10,493 人、錄取人數 398 人。在報考人數方面，從 96 年度 17,643 人到 101 年 35,607 人高峰，之後到 105 年度 15,777 人，相對於 96 年度，報考人數反而減少。

在技術類科部分，地方特考四等考試報考人數、到考人數、到考率如下表五。表五顯示，96-105 年度需用名額均大於錄取人數，意即用人機關需求較大。

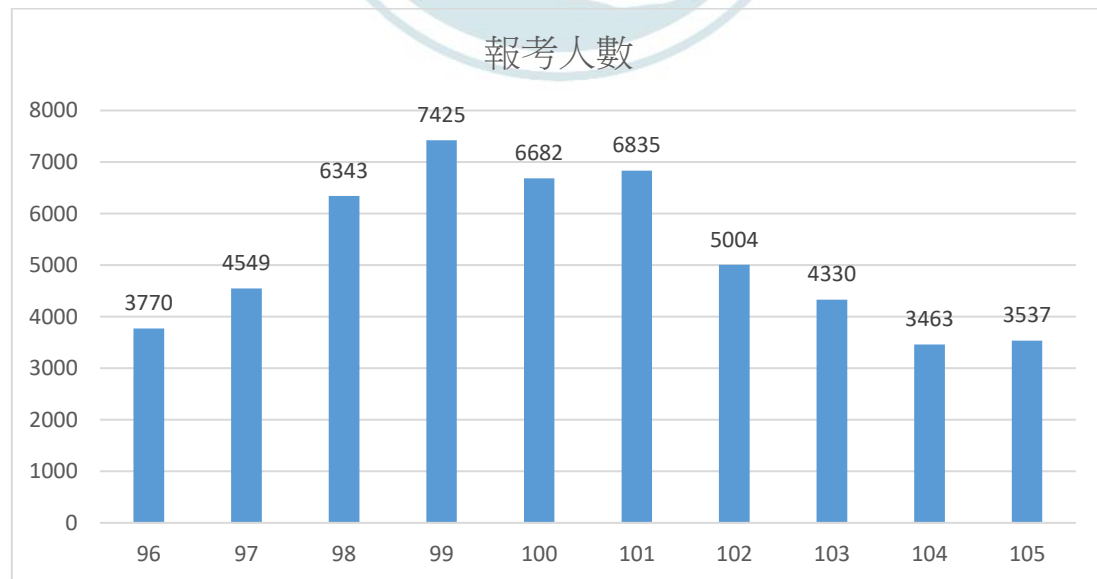
表五 地方特考四等考試技術類科相關統計數據一覽表

年度	類科總數	報考人數	到考人數	到考率	需用名額			錄取人數
					原列名額	增列名額	合計	
96	21	3,770	2,086	55.33	261	33	314	278
97	20	4,549	2,742	60.28	209	70	279	245
98	23	6,343	3,631	57.24	198	110	308	298
99	21	7,425	4,123	55.53	227	65	292	279
100	20	6,682	3,715	55.60	185	78	263	262
101	23	6,835	3,946	57.73	228	53	281	271
102	24	5,004	2,932	58.59	234	70	304	252
103	23	4,330	2,786	64.34	257	52	309	237
104	21	3,463	2,177	62.86	249	43	292	223
105	22	3,537	2,290	64.74	262	60	322	235

資料來源：蔡宗珍、顏惠玲、姚婉麗、塗嘉欣（2017）。近 10（96-105）年特種考試地方政府公務人員考試統計數據分析。考選集粹。取自

<https://www.moex.gov.tw/other/web/%e8%80%83%e9%81%b8%e9%9b%86%e7%b2%b9.html>

前述地方特考四等考試技術類科相關統計數據，進一步以圖示，如下圖六：



圖六 地方特考四等考試技術類科趨勢圖

資料來源：作者自繪

表五顯示，地方特考四等考試技術類科從 96 年度報考人數為 3,770 人、到考人數為 2,086 人、錄取人數 278 人，到 105 年度為 3,537 人、到考人數為 2,290 人、錄取人數 235 人。在報考人數方面，從 96 年度 3,770 人到 99 年 7,425 人高峰，之後到 105 年度 3,537 人，相對於 96 年度，報考人數反而減少，但差異不大。

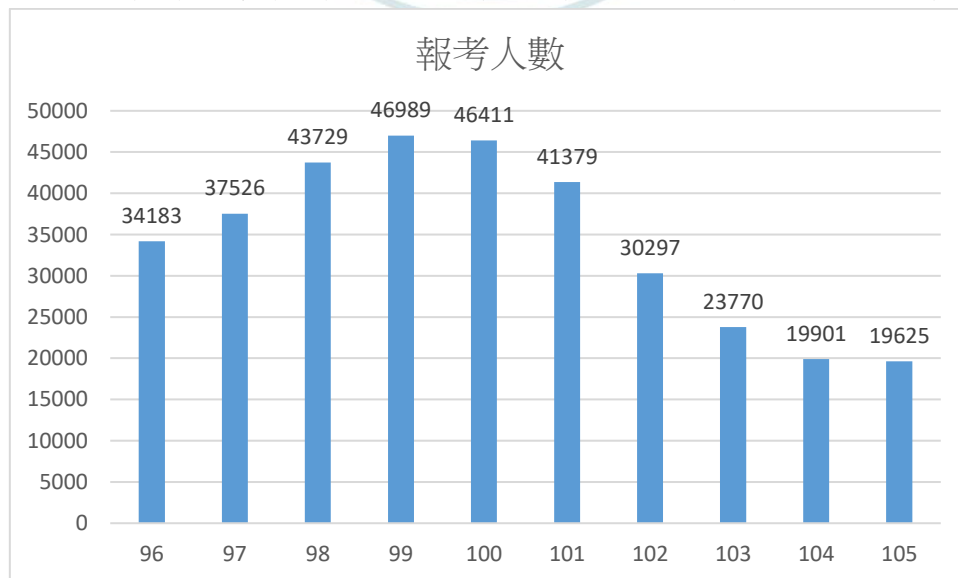
在行政類科部分，地方特考五等考試報考人數、到考人數、到考率如下表六。表六顯示，96-105 年度需用名額均少於錄取人數，意即錄取人數大於用人機關之需求，可能是達到錄取標準同分者均予錄取，而增加錄取名額。

表六 地方特考五等考試行政類科相關統計數據一覽表

年度	類科總數	報考人數	到考人數	到考率	需用名額			錄取人數
					原列名額	增列名額	合計	
96	13	34,183	24,328	71.17	320	76	396	412
97	11	37,526	27,924	74.41	237	104	341	370
98	12	43,729	31,329	71.64	213	123	336	355
99	13	46,989	34,744	73.94	196	53	249	279
100	13	46,411	33,632	72.47	236	111	347	399
101	12	41,379	30,251	73.11	206	102	304	356
102	14	30,297	21,434	70.75	202	75	277	300
103	13	23,770	17,200	72.36	207	65	272	275
104	12	19,901	14,564	73.18	201	46	247	249
105	13	19,625	14,445	73.61	197	59	256	259

資料來源：蔡宗珍、顏惠玲、姚婉麗、塗嘉欣（2017）。近 10（96-105）年特種考試地方政府公務人員考試統計數據分析。考選集粹。取自
<https://www.moex.gov.tw/other/web/%e8%80%83%e9%81%b8%e9%9b%86%e7%b2%b9.html>

前述地方特考五等考試行政類科相關統計數據，進一步以圖示，如下圖七：



圖七 地方特考五等考試行政類科趨勢圖

資料來源：作者自繪

表六顯示，地方特考五等考試行政類科從 96 年度開始報考人數為 34,183 人、到考人數為 24,328 人、錄取人數 412 人，到 105 年度為 19,625 人、到考人數為 14,445 人、錄取人數 259 人。在報考人數方面，從 96 年度 34,183 人到 99 年 46,989 人高峰，之後到 105 年度 19,625 人，相對於 96 年度，105 年度報考人數大幅減少 14,558 人。

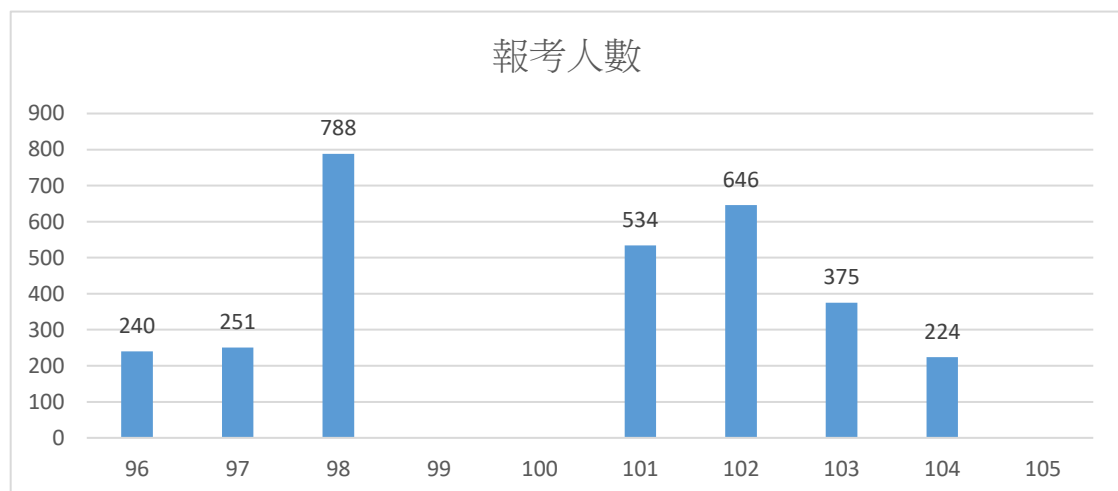
在技術類科部分，地方特考五等考試報考人數、到考人數、到考率如下表七。表七顯示，因為五等需用名額較少，除了 99、100、105 年未提報需用名額，102 年度需用名額少於錄取人數，其餘 96、97、98、101、103、104 年度需用名額均等於錄取人數。

表七 地方特考五等考試技術類科相關統計數據一覽表

年度	類科總數	報考人數	到考人數	到考率	需用名額			錄取人數
					原列名額	增列名額	合計	
96	1	240	127	52.92	2	0	2	2
97	1	251	168	66.93	1	4	5	5
98	1	788	503	63.83	3	1	4	4
99	未提報需用名額							
100	未提報需用名額							
101	1	534	363	67.98	2	2	4	4
102	1	646	414	64.09	6	0	6	7
103	1	375	247	65.87	3	1	4	4
104	1	224	144	64.29	2	0	2	2
105	未提報需用名額							

資料來源：蔡宗珍、顏惠玲、姚婉麗、塗嘉欣（2017）。近 10（96-105）年特種考試地方政府公務人員考試統計數據分析。考選集粹。取自
<https://www.moex.gov.tw/other/web/%e8%80%83%e9%81%b8%e9%9b%86%e7%b2%b9.html>

前述地方特考五等考試技術類科相關統計數據，進一步以圖示，如下圖八：



圖八 地方特考五等技術行政類科趨勢圖

資料來源：作者自繪

表七顯示，地方特考五等考試技術類科從 96 年度開始報考人數為 240 人、到考人數為 127 人、錄取人數 2 人，到 104 年度為 224 人、到考人數為 144 人、錄取人數 2 人。在報考人數方面，從 96 年度 240 人到 98 年 788 人高峰，之後到 104 年度 224 人，相對於 96 年度，報考人數反而減少，但差異不大。

綜合言之，地方特考五等考試行政類科報考人數大幅下降，確實引起關注。

（二）次級資料分析

首先，針對國家考試報名人數之部分，根據前考試院副院長李逸洋表示（蔡佩芳，2019）：

1983 年至 2016 年的 34 年間，平均報考人數為 10 萬 863 人，而有「10 萬考生」之稱。支撐 34 年間都有 10 萬人報考最重要的是人口因素，如以 25 歲為準回推，1958 年至 1991 年平均出生人口 38 萬 6321 人；但是 1992 至 1996 年人口降至 32 萬 4406 人，是過去的 84%，而今年報考 8 萬 6471 人，是過去平均報考人數的 85%，與人口起伏一致。

換言之，依據李逸洋之說法，因為人口出生率導致報考人數下降，已成為是一種常態。前述分析說明了少子化造成報名降低之趨勢為必然之發展。即使前副院長指出問題之所在，但針對報名人數下降，考試院是否有相關辦法作為誘因，提高地方特考報考率？殊值進一步深究。

然前述地方特考三等考試行政類科報考人數最低在 14,196 人，最高峰在 28,457 人；三等考試技術類科報考人數最低在 4,950 人，最高峰在 8,669 人。四等考試行政類科報考人數最低在 15,226 人，最高峰在 35,607 人；四等考試技術類科報考人數最低在 3,463 人，最高峰在 7,425 人。五等考試行政類科報考人數最低在 19,625 人，最高峰在 46,989 人；五等考試技術類科報考人數最低在 224 人，最高峰在 788 人。

綜合言之，報考人數之多寡與地方特考錄取人數之關係雖然並無相關，但因為報考人數多於錄取人數，故只能推論當報考人數較低，錄取人數的素質可能也會隨之降低，但此一影響尚未有實際資料可以佐證。

二、內在因素：特定類科不足額錄取問題

（一）據考選部統計資料分析

從考試院業務報告當中，可以看出每一年地方政府特種考試包括三等考試、四等考試的行政類科與技術類科，皆有特定類科不足額錄取的問題。例如在三等考試技術類科，包括：農業技術、建築工程、公職建築師、測量製圖、土木工程等，其中土木工程類科缺額最多，達 586 人。在四等考試技術類科，則以測量製圖、建築工程、土木工程等，其中土木工程類科缺額最多，達 182 人。如表八所示：

表八 96-105 年錄取不足額類科出現的次數及人數統計表

等別	類別	次數	類科（不足額人數）	合計（類科）
等考試	行政類科	1	財稅行政（1）、勞工行政（1）、交通行政（1）、社會行政（1）、一般行政（2）、體育行政（1）、文化行政（2）、農業行政（3）、教育行政（9）、商業行政（30）	10 類科
		2	戶政（9）	1 類科
		3	經建行政（5）	1 類科
		4	工業行政（4）	1 類科
		5	公職社會工作師（66）	1 類科
		8	地政（127）	1 類科
	技術類科	1	電信工程（1）、工業安全（1）、景觀（1）、語言治療師（2）	4 類科
		2	都市計畫技術（2）、水利工程（3）、電子工程（4）、水土保持工程（2）	4 類科
		3	環境檢驗（8）、電力工程（16）	2 類科
		4	化學工程（4）、機械工程（8）、公職獸醫師（18）	3 類科
		5	交通技術（14）、環境工程（17）、環保技術（24）	3 類科
		7	農業技術（38）、建築工程（76）、公職建築師（80）	3 類科
		9	測量製圖（324）	1 類科
		10	土木工程（586）	1 類科
四等考試	行政類科	1	地政（1）	1 類科
		2	社會工作（4）、環保行政（2）	2 類科
	技術類科	1	環境工程（1）、環境檢驗（1）、水土保持工程（1）、機械工程（1）、漁業技術（1）、養殖技術（1）、電信工程（1）、都市計畫技術（2）、衛生檢驗（2）	9 類科
		2	景觀（3）、水利工程（6）、衛生技術（7）	3 類科
		4	環保技術（37）	1 類科
		5	交通技術（12）	1 類科
		7	測量製圖（80）	1 類科
		9	建築工程（70）、土木工程（182）	2 類科

資料來源：蔡宗珍、顏惠玲、姚婉麗、塗嘉欣（2017）。近 10（96-105）年特種考試地方政府公務人員考試統計數據分析。考選集粹。取自

<https://www.moex.gov.tw/other/web/%e8%80%83%e9%81%b8%e9%9b%86%e7%b2%b9.html>

觀察各類科錄取不足額情形，以技術類科最為嚴重，其中土木工程、建築工程、測量製圖類科為經常性不足額類科，如表九所示：例如三等土木工程類科 103 年度缺額 68 人、104 年度缺額 76 人、105 年度缺額 140 人。四等土木工程類科 103 年度缺額 44 人、104 年度缺額 37 人、105 年度缺額 41 人。本文只針對「土木工程」類科進行說明，不涉及或推論至其他專業技術類科。

表九 近 10 年地方特考錄取不足額人數統計表

等別	年度	不足額總人數	土木工程類科		建築工程類科		測量製圖類科		其他行政及技術類科	
			不足額人數	比率(%)	不足額人數	比率(%)	不足額人數	比率(%)	不足額人數	比率(%)
三等考試	96	152	16	10.53%	0	0.00%	79	51.97%	57	37.50%
	97	192	39	20.31%	0	0.00%	60	31.25%	93	48.44%
	98	97	26	26.80%	12	12.37%	57	58.76%	2	2.06%
	99	87	39	44.83%	2	2.30%	21	24.14%	25	28.74%
	100	32	14	43.75%	0	0.00%	0	0.00%	18	56.25%
	101	141	58	41.13%	3	2.13%	19	13.48%	61	43.26%
	102	167	110	65.87%	8	4.79%	27	16.17%	22	13.17%
	103	173	68	39.31%	18	10.40%	29	16.76%	58	33.53%
	104	188	76	40.43%	19	10.11%	5	2.66%	88	46.81%
	105	254	140	55.12%	14	5.51%	27	10.63%	73	28.74%
小計		1,483	586	39.51%	76	5.12%	324	21.85%	497	33.52%
四等考試	96	41	2	4.88%	0	0.00%	20	48.78%	19	46.34%
	97	35	4	11.43%	1	2.86%	15	42.86%	15	42.86%
	98	15	3	20.00%	1	6.67%	11	73.33%	0	0.00%
	99	14	6	42.86%	3	21.43%	4	28.57%	1	7.14%
	100	3	2	66.67%	1	33.33%	0	0.00%	0	0.00%
	101	12	0	0.00%	11	91.67%	0	0.00%	1	8.33%
	102	57	43	75.44%	9	15.79%	0	0.00%	5	8.77%
	103	80	44	55.00%	12	15.00%	7	8.75%	17	21.25%
	104	70	37	52.86%	18	25.71%	9	12.86%	6	8.57%
	105	89	41	46.07%	14	15.73%	13	14.61%	21	23.60%
小計		416	182	43.75%	70	16.83%	79	18.99%	85	20.43%

資料來源：蔡宗珍、顏惠玲、姚婉麗、塗嘉欣（2017）。近 10（96-105）年特種考試地方政府公務人員考試統計數據分析。

考選集粹。取自 <https://www.moex.gov.tw/other/web/%e8%80%83%e9%81%b8%e9%9b%86%e7%b2%b9.html>

（二）次級資料分析

針對不足額的錄取現象，以土木工程類科為例，考試院前考試委員謝秀能認為（鄭煒，2017）：

土木工程如新北市養工處，其責任、業務繁重，2014 年開出 28 名高考三級土木工程名額，卻無人報到。而特考的轉調限制又比高考嚴格，加上年金改革影響，恐怕將來這些類科與分發區不足額的情形會更加嚴重。考選部統計，近年地方特考三等技術類以土木工程需用多，彰投、雲嘉最缺公職建築師。

前述考試委員以新北市養工處為例說明，土木工程類科有需求名額，卻無人報到。確實點出問題之所在，但考試委員並沒有提出相關解決辦法或策略等。可見，此一問題並沒有一個明確的對策。

同樣地，再根據 2016 年聯合報相關報導，政府機關土木工程基層公務員甚至發生招不到人的情況（張裕珍、胡蓬生，2016）：

造橋鄉公所雖然編制人力不多，只有 2 名技士，但各有 4 年與 2 年找不到人，同樣得找代理人，鄉公所秘書黃純芳表示，土木工程類職群地方特考幾乎都是不足額錄取，每年分發到苗栗的人少，小公所要不到，才會連年招不到人。

換言之，前述聯合報所提及鄉公所不足額部分，點出地方政府用人急迫需求。而在考試科目部分，林上祚（2018a）表示：

「考科與實務嚴重脫節」無法吸引人才，以 106 年地方特考為例，土木工程、環境工程、建築工程、公職建築師、測量製圖及交通技術等類科，是不足額錄取最嚴重的職系。考選部長蔡宗珍表示，該職系與地政職系視為同一職組，過去以來一直是地政職系公務人員升等管道，但測量製圖職系目前的考試科目，卻與實務有嚴重脫節。

公務人員考試部分考科，因為多年以來沒有跟著時代演進調整，已經出現「教、考、用」完全脫節情況。蔡宗珍表示，目前全臺測量製圖學科，只有臺大設有研究所，隨著科技進步，學校裡面教導測量製圖，早就已經運用到 GPS 衛星定位，但高考的測量製圖職系，考試科目卻包括測量學（包括地籍測量）、地理資訊系統、土地法、地圖學、大地測量、航空測量學等科目，考試科目跟相關科系研修的測量製圖專業領域相關性偏低，甚至有完全不同者，這樣的考科設計，當然無法吸引到專業人才應考。

在開缺人數最多的土木工程類，又更加嚴重。根據新北市政府研究報告，上述類科均為辦理工程性質相關業務，其業務涉及民眾協調、工程採購等，承辦人員對於政府採購法的熟稔度較不足，法律風險較大，工程類科人員的專業加給又與民間企業薪資差距甚大，嚴重影響國人報考意願，土木工程類科薦任第 6 職等，每月薪資僅 46,225 元，比民間土木工程技師足足少了 2 萬元。

技術類科錄取不足額的原因，除了單科成績不得為 0 分，或總成績未滿 50 分者不予錄取之外，依據前述相關論點，主因在於考試科目過於老舊、薪資待遇不如民間，且工作風險高。

此外，王蘊傑（2018）對人力流失有如下看法：

在公部門的土木人員因為公共工程的特殊性，其人力流失的主要原因依序為：「工作環境風險高（職場地雷）」、「工作負荷過重」及「待遇問題」，其中最主要的原因工作環境風險（職場地雷），係指因工程契約所涉及規定很多、工作量又大的狀況下，經驗不足的土木人員難免顧此

失彼、有所疏漏，但也因此容易觸法，且執行工程易受黑道威脅或面臨貪瀆問題。」

最後，前考選部長董保城（2014）曾在〈土木工程技術人員為何不願意進入公部門？〉一文，歸納原因如下：

- 1.誘因不足：以高考土木工程類科為例，初任人員即使已擁有專技土木工程技師證書，仍與其他行政類科如一般行政類科相同，均適用數額最低的公務人員專業加給表（一），每月支領薦任第六職等本俸一級 25,435 元及專業加給 20,790 元，每月薪水共計 46,225 元，故難以吸引優秀工程技術專業人員報考。
- 2.工作職場複雜：以土木工程類科為例，考試錄取人員除應承辦土木專業職掌事項外，工作內容常涉及採購、驗收、發包、履約爭議及仲裁等法律相關專業問題，與承商之間糾紛多，不時有黑白兩道人士介入，檢調動輒起訴。

歸納前述內容，土木工程類科考試內容與實務脫節，土木工程類科之薪資待遇又比民間部門少，誘因顯然不足。在內在因素方面，土木工程類科的考試科目未能與時俱進更新科目；在外在因素方面，土木工程類科的考試錄取人員，常面臨到廠商金錢賄賂、黑道的威脅，甚至冒著被起訴的風險等等。

三、外在因素：少子化影響³

當出生率逐漸下降的過程當中，因為人數下降，故報考國家考試人數亦下降，實屬合理。劉約蘭（2011c）曾經討論到高齡化與少子化問題，國家考試需要面對此一狀態的產生。另外，謝麗秋（2019）針對少子化議題，亦撰文論及：

報考人數減少，代表吸引優秀人才進政府體系的人數比例減少，加上年改後是否會造成公務人力高齡化，或是公務人員離職率飆高問題，政府似應對公務人力新陳代謝與人力素質變化做進一步整體觀察研究或加以因應。倘以「少子化」為標準答案，來回答所有的質疑，或是刻意忽略年金改革或其他因素所帶來各種效應問題，其說服力似有強化空間。

考試院表示少子化是國家考試報名人數減少的主因，但主要歸因於「少子化」是否具備足夠說服力？少子化對於地方特考的影響，主要在於報名人數下降，然報名人數下降是一個不可逆的趨勢。少子化不僅僅只是對於國家考試有影響，還有高齡扶養、教育人力資源等問題。然而在考選制度方面，人口結構改變對於考選制度的影響，包括：1.國家考試經費來源的變動。2.應考資格的適度放寬或取消應考年齡限制。3.應試科目的簡化。4.訓練規劃，適時放入少子化的議題訓練與回應等（劉約蘭，2011c）。

³ 本文在此大膽地使用外在因素少子化，以及年金改革的影響論述本文對於地方特考的影響。綜觀相關文獻資料很難給予證明兩者確實對於地方特考是有直接影響，只能從相關資料給予佐證，故即使這樣的佐證方式，仍有推論上的問題。

換言之，少子化當然會對國家考選制度造成衝擊，國家考試機制也必須配合因應而有適當做法。然而少子化這一項外在因素，對於地方特考只能說是有影響，例如錄取人數的素質。

四、外在因素：年金改革衝擊

年金改革對於應考人之報考動機，已產生部分影響。根據關中（2013）〈年金改革的意義與政策背景〉一文，指出人口結構劇烈變化，包括：「少子化」及「人口老化」雙重挑戰、扶養比偏高加重新世代負擔、「勞動參與率」偏低、人才外流的現象等因素，對於年金制度改革的影響。

其中，年金改革對報考國家考試之應考者，權利福利措施之改變如下：1.樓地板保障金額之實施。2.退休金計算基準採計期間，首年為最後在職 5 年平均薪資，之後每年增加一年平均薪資等之改變。3.月退休金起支年齡，例如：如果 2021 年退休，則需年滿 60 歲，之後每一年提高 1 歲。4. 18%優存利息之改變。5.所得替代率修改，例如年資滿 15 年的已退休者，所得替代率為 45%，將分 10 年降至 30%；年資滿 35 年的公務員，所得替代率為 70%，將分 10 年降至 60%。

事實上，年金改革效應已經產生，造成資深公務人員自願退休的比例逐漸下滑（呂蓓君，2018）：

公務人員延退，未來在升遷過程，資深人員占缺問題，變得更嚴峻，新進人員的升遷機會恐相對受限，從近幾年國考人數，也可以看出公職不再是唯一鐵飯碗，以高考人數為例 103 年超過 5.5 萬人報考，之後逐年下降，106 年只剩下 4.6 萬人。

針對年金改革部分，因應年改後的「延退」，曾有考選部官員表示應考人將來考取委任四職等職缺，完成公務人員訓練後，可能僅能以委任五職等本俸五級敘薪，其論點如下（林上祚，2018b）：

考選部官員表示，目前高考依據考生學歷，分為高考一級（博士）、高考二級（碩士）與高考三級（學士），由於中高階公務人員延退將轉趨普遍，未來公務人員簡任與薦任職缺，恐怕將愈來愈少，各個部會為了補進吃苦耐勞的「新血」推動政務，只能開出委任職缺。官員表示，未來公務人員高考或特考，如果只剩下委任職缺，考生考取委任四職等職缺，完成公務人員訓練後，僅能以委任五職等本俸五級敘薪，實際薪水僅 4 萬多元。「委任職缺對主管而言雖然便宜又好用，但是從延攬優秀人才角度，這樣的設計形同剝削人才，從國家延攬人才角度，將十分不利。」

另外，在公務人員退休金減少部分之影響，謝麗秋（2019）曾經論及：

年改造成公務人員退休金減少，延後請領月退休金年齡，大法官做出釋字 782 號解釋後，倘若退撫基金財務又再出現狀況，只要不動到公務人員自繳提撥本息部分，政府還是可合法的下調退休金，因此對於月

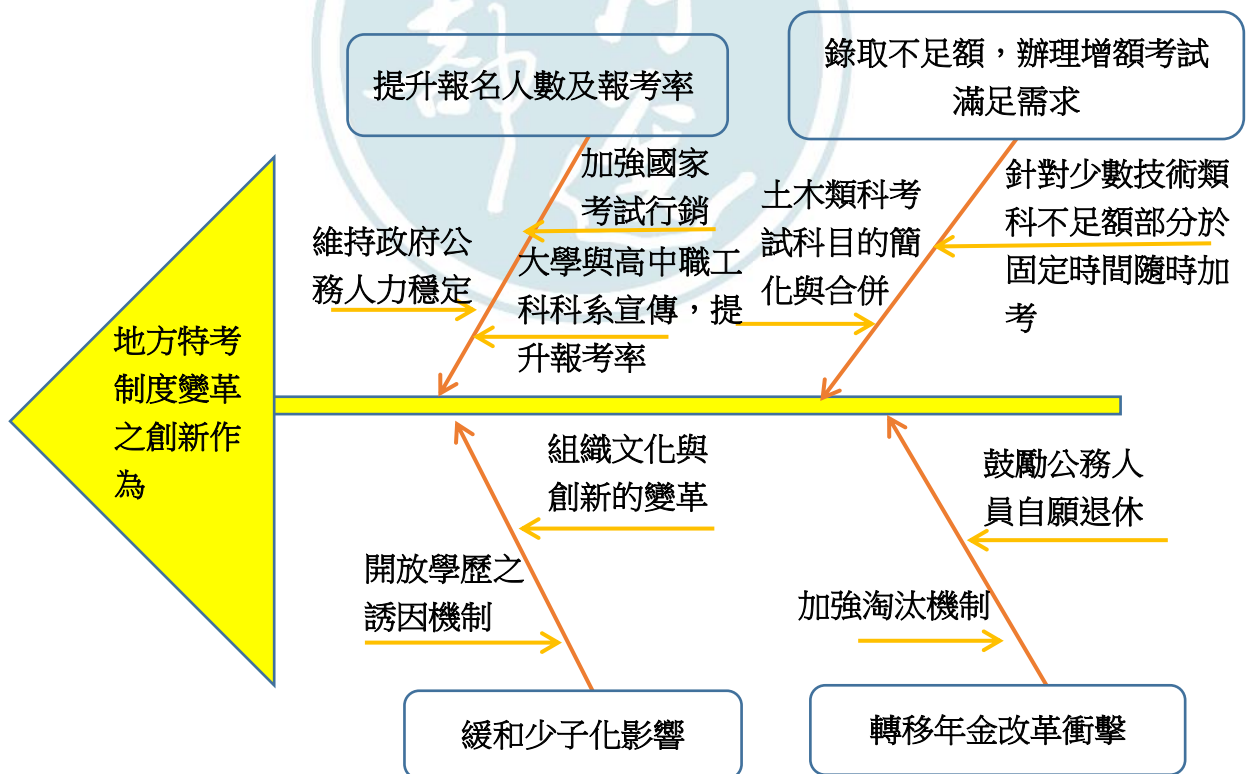
退休金金額，也不再是不可變的因素，原先吸引公務員的誘因也有了重大改變。

換言之，當誘因改變之後，應考人報考國家考試之動機亦有影響。而除了前述相關問題之外，綜合言之，每一項問題並非單獨存在。亦有前述文獻回顧相關學者分析，應考人報考意願、誘因不足；用人機關常提報過多需用名額、偏遠地區留才機制薄弱。此外，應試科目試題偏難、評分過嚴，以及考試科目與應考資格間的關聯性低，甚至部分技術類科職場環境風險高、薪資水準卻又偏低等，都是我國考試長期錄取不足額現象的原因。同時，因為年金改革的外在因素之誘因改變，引發應考人對於地方特考的報名的疑慮。

換言之，本文分析少子化與年金改革對於地方特考的影響，仍然有待更多時間來證明。

肆、先立後破：地方特考制度變革性之創新作為

根據前述分析，本文進一步針對報名人數下降、部分類科缺額、少子化影響及年金改革衝擊等，提出地方特考制度變革性之創新作為，以下應用向左魚骨圖提出要因對策，如下圖九，茲進一步分析之。



圖九 地方特考制度變革問題之要因對策分析圖

資料來源：作者自繪

一、提升報名人數及報考率

（一）加強國家考試行銷，提升報名人數

國家考試報名人數之下滑，並非只在地方特考，在高普考亦有此一趨勢。關鍵在於如何增加誘因吸引應考人報考？地方特考報名人數下降，並不一定代表應考人素質必然下降。故建議加強地方特考國家考試之行銷，強化公務人力介紹等。

（二）大學與高中職工科科系的宣傳以提升報考率

以地方特考三等土木工程類科為例，可與大學相關科系配合，就業途徑學程與大學科系合作，例如表十所列之應考資格，皆是可以合作的對象。而地方特考四等土木工程類科，則可以直接至高中職工科或工科學校進行合作與培訓。

表十 地方特考土木工程類科應考資格

• 土木工程類科應考資格
地特三等：公立或依法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土木工程、土木工程與防災科技、土木及水利工程、土木與工程資訊、土木與水資源工程、土木與生態工程、土木與防災、土木與防災工程、土木與環境工程、工程科學及海洋工程、公共工程、水土保持、水土保持技術、水利工程、水利工程與資源保育、水利及海洋工程、水資源及環境工程、生物環境系統工程、交通工程與管理學系工程組、地球科學、地質、地質科學、防災科技、坡地防災及水資源工程、河海工程、建築、建築工程、建築及都市計畫、建築及都市設計、建築設計、軍事工程、海洋、海洋科學、海洋環境、海洋環境工程、海洋環境資訊、航空測量、造園景觀、景觀、景觀建築、景觀設計、景觀設計與管理、景觀與遊憩、景觀與遊憩管理、測量、資源工程、農業土木工程、農業工程、營建工程、營建工程與管理、營建技術與管理、營建科技、營建管理、環境工程、環境工程與管理、環境科學、環境設計、環境與安全衛生工程、環境與防災設計、灌溉工程各院、系、組、所、學位學程畢業得有證書者。
地特四等：1.具有三等考試同類科應考資格第一款資格者；2. 公立或依法立案之私立工業職業學校或高級中學以上學校工科或國外相當學制以上學校工科或其他工科同等學校相當類科畢業得有證書者。

資料來源：特種考試地方政府公務人員考試規則第 4 條附表一、第 4 條附表二。

（三）維持政府公務人力穩定度

地方特考每年的錄取率相當穩定，報名人數下降，需特別注意的是提升公務人力素質，維持人力穩定。此外，公務人力管理的提升亦需要與時俱進。

二、錄取不足額，隨時辦理增額考試，以滿足用人機關之需求

（一）針對少數技術類科，不足額部分於固定時間隨時加考

針對不足額錄取之類科，建議隨時辦理增額考試，以滿足用人機關之需求。故地方特考應該針對少數技術類科，不足額部分於固定時間隨時加考。其優點為：
1.可以隨時滿足用人機關之需求。2.增加應考人之錄取機會。

另外，假若應考人同時考上高考（普考）與地方特考，高考（普考）僅有 3 年限制轉調之限制，而地方特考限制 6 年，故地方特考往往被視為是高考（普考）之備胎。

（二）考試科目的簡化與合併

在創新作法方面，由於本文只針對「土木工程」單一類科進行討論，並不涉及其他技術類科，土木工程類科可以探討科目簡化與合併的可能性，以吸引應考人報考。目前考試科目如下：

表十一 地方特考土木工程類科考試科目

等別	三等	四等
普通科目	◎1.國文（作文 60%、公文 20%、測驗 20%） ※2.法學知識與英文（憲法 30%、法學緒論 30%、英文 40%）	
專業科目	3.靜力學與材料力學 4.平面測量與施工測量 5.結構學 6.鋼筋混凝土學與設計 7.土壤力學與基礎工程 8.營建管理與土木施工學（包括工程材料）	3.靜力學概要與材料力學概要 4.測量學概要 5.結構學概要與鋼筋混凝土學概要 6.營建管理概要與土木施工學概要（包括工程材料）
備註	「※」採測驗試題、「◎」採申論式及測驗之混合式試題，其餘採申論題型。	

資料來源：特種考試地方政府公務人員考試規則第 5 條附表三、第 5 條附表四。

三、緩和少子化帶來的影響

地方特考報考人數與往年相較，確實有下降趨勢。為緩和少子化帶來的影響，建議如下：

（一）組織文化與創新的變革

依據聯合報資料「考試院對初任公職者調查報考公職動機發現，94.53%同意選擇公職是因工作有保障且安定，81.29%選擇公職是因薪資與福利不錯，顯示多半仍認為公部門有保障，不會被裁員（陳妍霖，2018）。」綜觀應考人為何要報名國家考試，多半回答是薪水與升遷穩定，很少回答是為了報效國家。

因應新世代的思維，公務機關應該培養良好的組織創新文化。目前《公務人員考績法》老舊，資深人員延退比例勢必會成為趨勢，新的職缺不易釋出，組織文化會面臨組織成員年齡過高的問題，使年輕人在公務體系將成為少數。當組織成員年齡過高，會讓組織文化變得僵化、趨於保守。

（二）開放學歷之誘因機制

開放大學生不需要大學學歷以報考地方特考三等考試，例如目前地特三等，需要滿 18 歲以上，並有大學以上學歷（大學畢業）者方得報考。建議修正為地特三等，滿 18 歲以上，大學就讀三年（含）以上者即可報考。主張三年（含）以上之理由，為基本學科訓練大部分皆在三年內完成，大學第四年多數學校已經朝向最後一年在企業界實習等制度，故降低學歷門檻至大學三年級。

此處亦是創新作為，先讓基本學科訓練好，具備工作能力。同時，為了增加報考人數，學歷限制可以放寬。這是一個比較大膽的作法。

四、轉移年金改革衝擊

年金改革為國家考試之外在環境變化，導致公務人員福利縮減，長期而言必然影響報考人數。

（一）鼓勵公務人員自願退休

增加公務人員自願退休的方案，提高誘因，而不是變相鼓勵資深公務人員延退。相關方式，包含鼓勵分齡自願離職或提前退休等。目前退休之相關規定如下：

《公務人員退休資遣撫卹法》第 17 條規定，公務人員有下列情形之一者，應准其自願退休：1.任職滿 5 年以上，年滿 60 歲者。2.任職滿 25 年者。另外，《公務人員退休資遣撫卹法》第 19 條規定，公務人員任職滿 5 年以上，年滿 65 歲者，應予屆齡退休。

建議適度修正《公務人員退休資遣撫卹法》第 17 條與第 19 條，調降退休年齡至 60 歲，增加其誘因機制。

（二）加強淘汰機制

因為年金改革的影響，報考人數下降。目前公務人員實質獲得丁等者比例之低，達到淘汰門檻者極少。建議修改《公務人員考績法》，加強公務機關淘汰機制。

針對以上報名人數下降趨勢、不足額錄取問題、少子化影響，以及年金改革衝擊相關問題之建議，本文繼續整理出地方特考之改革策略與方法如下：

表十二 地方特考之改革策略與方法

因素	問題	策略與方法
內在因素	報名人數及報考率	加強國家考試行銷、大學與高中職工科系的宣傳以提升報考率、維持政府公務人力穩定度
	錄取不足額	針對少數技術類科不足額部分於固定時間隨時加考、考試科目的簡化與合併
外在因素	少子化影響	組織文化與創新的變革、開放學歷之誘因機制
	年金改革衝擊	鼓勵公務人員自願退休、加強淘汰機制

資料來源：作者自行整理。

伍、結論

本論文從考選部統計資料，以及使用次級資料分析行政類科與技術類科的報考人數、錄取人數等。如果將行政類科與技術類科分開來看，以行政類科為例，歷年錄取名額幾乎是足額的。相反地，技術類科如土木工程等類科經常出現不足額錄取現象。本研究認為地方特考之議題受到少子化、年金改革之衝擊，已不是近一兩年才發生的事。且少子化對於政府人力資源的甄補，並無實質影響政府的運作。

從地方特考報名人數來看，人數下降不必然與應考人素質下降有關，且地方特考之錄取率約為 5%，對此本文提出加強國家考試行銷、大學與高中職工科系的宣傳以提升報考率、維持政府公務人力穩定度等幾項因應策略。從不足額錄取來看，絕大多數為技術類科，例如土木工程類科，本文提出可以針對少數技術類科不足額部分，於固定時間隨時加考，或者簡化、合併考試科目等對策。而少子化對於國家考試制度的影響，需要進行組織文化創新與改革、開放學歷之誘因機制。至於年金改革衝擊，本論文建議鼓勵公務人員自願退休、加強淘汰機制。綜合而言，此四點看似分開論述，實則緊緊相扣。

本研究進一步提出具體之制度改革建議，分述如下：

- 一、考量當前地方政府所面臨的治理環境已不再像 20 年前，尤其是重大交通運輸系統，如高鐵的一日生活圈，以及臺灣西部走廊六都直轄市的影響，拉近了西部各縣市的施政發展距離。倘地方特考須改革，應係在於其性質與高普考相同，考試類科亦往往一致，或許可進一步研究地方特考僅需設置花蓮考區、臺東考區、澎湖考區、金門考區、馬祖考區及偏遠地區等特定地區即可，並透過增加全國性高普初等考試次數，彈性進用人員之可行性。

二、地方特考限制轉調 6 年已行之有年，以機關而言，因有限制轉調，人員較為安定；惟反面言之，倘分配人員非優秀人才，或工作能力態度不佳，反而因限制轉調因素，使機關難以處理。整體而言，限制轉調年限長，應是人力穩定之重要因素，此亦是高普考於考試法修法後將限制轉調期限，從 1 年增加為 3 年之因素。

目前地方特考仍有維持地區限制轉調規定（年限 6 年）之必要，尤其偏遠地區仍須透過限制轉調規定以保留人才，進而增進地方發展和可能避免城鄉差距擴大。

三、地方政府職務列等較低、陞遷機會較少且福利預算較為不足，對於原本不易招攬或留住特定技術人才之問題，無疑是雪上加霜。另人力不足問題又導致現有人員工作更加繁重，導致人才報考特定技術類科吸引力不足的惡性循環。再者，民間企業對於具專業證照之技術人員之薪資，往往亦能吸引類此人才。

具體而言，機關提報土木工程類科考試職缺，倘因整體類科錄取不足額致未獲分配，往往會再將該職缺提報下年度的高普考或地方特考。雖有僱用職務代理人，惟渠等畢竟非長期性固定人力，流動性可能較大，致影響業務推動。相關建議如下：

- （一）適度調整考試科目數量或降低題目難度，以減少考試準備困難度、增加人才錄取機率，並藉由增加在職訓練，維持人才素質。
- （二）增加特定技術類科人員待遇福利，方能與私人企業進行人才競爭。
- （三）增加特定偏遠地區特定技術類科人員之待遇福利，以助於偏遠地區留住人才。

四、報名人數降低應非單一因素所致，例如景氣佳時民間企業吸引力多半高於公務機關；又或者最近年金改革亦致使許多人對公職卻步……等。地方特考為分區考試分區錄取，各地區報名人數多寡之影響因素甚多，報考之考生有可能是在地居民，亦有可能係因錄取名額較多而跨區報考，難僅以少子化單一因素即認定對某錄取分發區有所影響。當然對於偏遠地區有可能因少子化而對報名人數產生劇烈影響。若是如此，建議增加特定偏遠地區人員待遇福利，或適度降低偏遠地區限制轉調規定，並透過加強提升該地區生活品質，以期提升地區就業吸引力，進而提高報名人數。

五、年金改革確實造成公務人員提早退休意願大幅下降，惟以年金改革已實施之近三年地方特考報名人數觀之，108 年報名人數反而比年金改革之 107 年多，足見就短期而言，尚難以看出年金改革對地方特考報名人數的影響，然中長期會有怎樣變化，則有待觀察。不可諱言，年金改革可能降低人才進入公部門服務意願，以及降低錄取人才素質，整體而言，年金改革其對所有國家考試之影響都一樣，應非僅對地方特考有所影響，惟可能對特定偏遠地區影響更劇。因此，仍須依市場供需法則，藉由提高偏遠地區公務人員福利、降低限制轉調年限等手段，方能與私人企業競爭人才。

- 六、有關地方特考限制轉調規定，建議「自取得考試及格之日起 3 年內不得轉調原分發占缺任用以外機關」，可以比照高普考得在原分發機關及其所屬機關學校任職，以利人員在主管機關及所屬機關間任用，解決初任人員適應不良，或因應機關業務需要，調整人員職務之需求。
- 七、建議地方特考增列「增額錄取人員」，且增額錄取人員沒有考區限制，在每類科所有考區中最低錄取分數以上者，都列為增額錄取人員，增額錄取者選填志願亦無考區限制，但分發後就按特考限制轉調規定辦理，以解決地方用人需求，以及不同分發區錄取標準落差的問題，增加考試的公平性。

參考文獻

- 王蒞傑（2018）。土木工程職系公務人員工作環境因素、工作倦怠與離職傾向的關聯性探討。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，臺北。
- 江大樹（2005）。地方文官甄補制度之分權化與彈性化——兼論地方公務人員特考之改進方向。**國家菁英季刊**，1（3），63-82。
- 考選部特種考試司（2012）。推動考試制度興革：特種考試地方政府公務人員考試分區錄取制度之檢討——配合任用需要，強化考試公平，增進試務效能。載於考選部（主編）**動態平衡 追求卓越——個案選輯**（89-104 頁）。臺北：考選部。
- 呂育誠（2010）。部分公務人員特種考試納入公務人員高普初等考試之研究。**國家菁英季刊**，6（1），59-75。
- 呂育誠（2011）。中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻。考試院委託研究。臺北：考試院。
- 呂蓓君（2018 年 9 月 19 日）。年改衝擊？公務人員自願退休數腰斬 新血上不去。**TVBS 新聞網**。2020 年 7 月 1 日取自 <https://news.tvbs.com.tw>
- 李震洲（2009）。公務人員特考應適度簡併回歸高普考。**人事行政**，169，54-64。
- 林上祚（2018a 年 9 月 11 日）。公部門待 3 年就自動取得證照？高普考技術類開缺沒人考。部分職系卻淪為變相升遷的巧門！。**風傳媒**。2020 年 7 月 11 日取自 <https://www.storm.mg/>
- 林上祚（2018b 年 9 月 11 日）。年改後的「延退」風暴？高考新血恐剩起薪 4 萬「委任」缺 考選部憂公務員年齡結構也失衡。**風傳媒**。取自 <https://www.storm.mg/>
- 林全發（2012）。論公務人員特種考試限制應考資格對人民基本權之影響。**文官制度季刊**，4（2），37-58。
- 徐詩婷（2012）。公務人員高普考試與特種考試地方政府公務人員考試現行運作比較之研究。東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文，未出版，臺中。
- 張秋元（2009）。公務人員高普初等考試與公務人員特種考試消長相關問題之研

- 究。國家菁英季刊，5（4），111-130。
- 張裕珍、胡蓬生（2016 年 4 月 3 日）。基層公務員 土木工程缺很大。聯合晚報。2020 年 7 月 10 日取自 <http://udn.com/news/story/7314/1606043>
- 許廷至（2015）。現行國家考試錄取人員不足額之現象探討與可能解決方案——以新北市政府為例。新北市政府 104 年度自行研究報告。新北市：新北市政府人事處。
- 陳妍霖（2018 年 6 月 22 日）。為何擁抱鐵飯碗？逾 9 成準公務員的答案是…。聯合報。2020 年 7 月 10 日取自 <https://udn.com>
- 彭錦鵬（2010）。公務人員考選制度的變革與未來展望。國家菁英季刊，6（1），17-40。
- 黃芳裕、李春皇（2010）。特種考試地方政府公務人員考試實務問題探討。人事行政，173，30-38。
- 黃國敏、張筵儀（2014）。特種考試地方政府公務人員考試制度改革之研究。考試院委託研究。臺北：考試院。
- 黃國敏、張筵儀、胡至沛（2018）。地方特考改革方向與策略之研究。人事行政，203，39-46。
- 楊戊龍（2010）。從職能評估角度談考試方式及應試科目設計：以高考三級及三等地方特考一般民政類科為例。國家菁英季刊，6（3），37-55。
- 楊戊龍、康雅菁（2013）。公務人員高普初等考試錄取人員分發任用後流動情形之研究。行政院人事行政總處委託研究。臺北：行政院人事行政總處。
- 楊麗華（2011）。公務人員高普初等考試與地方特考重複報考分析。考選論壇，1（2），44-52。
- 董保城（2014 年 12 月）。土木工程技術人員為何不願意進入公部門？考選通訊，48，2 版。臺北：考選部。2020 年 7 月 10 日取自 https://wwwc.moex.gov.tw/main/ExamCom/wHandExamCom_File.ashx?examcom_id=875
- 廖興中（2016）。時空掃描在 2011~2015 年地方特考土木工程類科不足額現象的分析應用。國家菁英季刊，12（2），42-56。
- 劉約蘭（2011a）。特種考試地方政府公務人員考試錄取分發制度之解構與再設計。考選論壇，1（1），30-38。
- 劉約蘭（2011b）。特種考試地方政府公務人員考試制度問卷調查分析。考選論壇，1（3），79-88。
- 劉約蘭（2011c）。從少子化與高齡化趨勢論國家考試因應之道。國家菁英季刊，7（3），137-153。
- 蔡宗珍、顏惠玲、姚婉麗、塗嘉欣（2017）。近 10（96-105）年特種考試地方政府公務人員考試統計數據分析。考選集粹。取自 <https://wwwc.moex.gov.tw/other/web/%e8%80%83%e9%81%b8%e9%9b%86%e7%b2%b9.html>
- 蔡秀涓（2010）。從職能評估角度談考試方式及應試科目設計——以高考三級及

-
- 三等特考人事行政類科為例。**國家菁英季刊**，**6**（3），57-74。
- 蔡良文（2009）。公務人員考選體制的新發展方向。**國家菁英季刊**，**5**（3），3-17。
- 蔡良文（2013年7月）。論地方特考的角色與定位。**考選通訊**，**31**，1版。臺北：考選部。
- 蔡佩芳（2019年9月18日）。高普考放榜 考選部憂7年後報考人數剩7萬人。**聯合報**。2020年7月10日取自 <https://udn.com/news/>
- 蔡蕙仲（2011）。國家考試成績及結果通知書增列申論試題各題得分——自99年地方政府公務人員特考談起。**考選論壇**，**1**（1），88-96。
- 鄧怡婷（2013）。近5年公務人員高普考試及地方特考錄取不足額分析。**考選論壇**，**3**（4），29-39。
- 鄭煒（2017年8月5日）。沒錢途又責任重？地方特考「3師」缺很大。**聯合報**。2020年7月10日取自 <https://udn.com>
- 謝麗秋（2019年10月3日）。高普考錄取率創新高是否可僅歸因「少子化」？**國政評論**。取自 <https://www.npf.org.tw/1/21552>。
- 闕惠瑜（2013）。近6年公務人員考試錄取人員統計分析——以高考三級、普通考試、初等考試暨地方特考為例。**考選論壇**，**3**（2），76-84。
- 關中（2013）。年金改革的意義與政策背景。載於關中（主編）**健全制度 永續發展**（205-216頁）。臺北：考試院。取自 <https://ws.exam.gov.tw/001/Upload/1/attachment/9278/20396/45116204271.pdf>