

考試院第 13 屆第 81 次會議考選部重要業務報告

民國 111 年 4 月 7 日

考選行政

現代化政府治理人才所需之中文能力分析

一、前言

公務人員作為國家政府運作的主力，是國家的人力資本，也是國家建設的磐石。擁有優質的公務人力，才能打造合乎人民期待的政府。隨著現今全球化的發展情勢，政府機關面臨的公共事務也趨向多元化、複雜化，甚至是跨領域的問題，因此，羅致優秀、適合的人力進入政府機關，進而提升政府治理能力，是考試院被賦予人力資源部門角色所要做的重要奠基工程。

本部依法辦理各種公務人員考試，採用公開、公正、客觀的考試制度，來衡鑑選拔各行政機關所需之公務人力，因此，考試方式之設計係以因應用人機關之用人需求為前提進行規劃。語言是人們進行溝通的主要表達方式，而中文作為我國的官方語言，公務人員在執行業務時，無論是書面表達或口語溝通，仍普遍使用中文，所以中文的運用對公務人員而言，是需具備一定程度的基礎能力。為了達到考用合一的目的，本報告從用人機關的角度來探討政府治理人才所需中文能力為何？期藉由了解用人機關實際需求，以精進目前的考試制度，選拔進用符應用人機關所需人才，而達到提升政府人力素質的目標。

二、我國與其他國家列考本國語文科目之情形

（一）我國國文科目試題型式之沿革

國文科目並無明訂命題大綱，係綜合評量應考人語文理解應用及邏輯思辨等能力。命題素材涵蓋各領域，以提供應考人展現思路邏輯的空間，且基於考試的公平性，命題所選用之跨領域測驗素材具有通識性質，不涉及專業領域的知識，作答時亦不需運用學科專業認知，以免獨厚部分應考人。而為達衡鑑效果，國文科目列考題型亦歷經數次變革，茲說明如下：

1. 在 87 年以前，國家考試國文科目以「論文」及「公文」為主。
2. 自 87 年 5 月起，各種國家考試國文科目增加列考「閱讀測驗」，以提升國文試卷評閱之客觀性，並強化其評鑑之效度。
3. 自 92 年 7 月起，再將國文科目之「論文」、「閱讀測驗」修正為「作文」、「測驗」，以擴大國文科目評量範疇與彈性。
4. 自 99 年起，公務人員初等考試及相當等級之公務人員考試，則將國文科目原列考之作文、公文與測驗改為全測驗題，係因該考試除國文外，均採測驗題，因此，國文科目往往是決定應考人錄取最具關鍵的科目，為能避免主觀性干擾，使考試更趨公平，故將國文（作文、公文與測驗）調整為國文（包括公文格式用語）。
5. 目前公務人員考試，除高考一級考試及相當高考一級考試之特考外均列考國文，惟高等考試三級考試暨普通考試自 112 年起，國文（作文、公文與測驗）將調整為國文（作文與測驗）；初等考試預定規劃自 112 年起，國文（包括公文格式用語）將刪除公文格式用語；高等考試二級考試自 113 年起，國文（作文、公文與測驗）將調整為國文（作文）。而刪除列考公文之原因說明如下：
 - (1) 考量現行列考公文多僅評量單一公文格式，有所侷限，難以全面衡鑑應考人之公文能力，而公文寫作性質上屬操作型能力，更適宜於實務訓練階段配合各機關個別業務辦理採實作訓練，應更具效能與實益。
 - (2) 實務上，各公務機關之公文管理系統均有相關公程式之設定，對於初任公務人員公文寫作已有極大助益。而現行初任公務人員基礎訓練業亦安排一定時數之公文寫作課程，讓學員充分熟悉並練習，再經各級主管於實務訓練階

段予以指導，配合業務辦理實作訓練，將有助於公文寫作能力之提升。

茲將目前公務人員考試國文科目列考題型彙整如表 1。

表 1 公務人員考試國文科目列考題型

考試等級	試題型式及占分比重	備註
高等考試一級及相當等級特考	不列考	
高等考試二級及相當等級特考	作文 60% 公文 20% 測驗 20%	1. 高考二級：自 113 年起，將變更為作文 100%。 2. 相當等級特考：自 112 年起，將變更為作文 80%；測驗 20%。
高等考試三級及相當等級特考	作文 60% 公文 20% 測驗 20%	自 112 年起，將變更為作文 80%；測驗 20%。
普通考試及相當等級特考	作文 60% 公文 20% 測驗 20%	自 112 年起，將變更為作文 80%；測驗 20%。
初等考試及相當等級特考	測驗 100%	預定規劃自 112 年起，將刪除公文格式用語

(二) 外國列考本國語文科目情形

查外國公務人員亦有以考試方式作為任官之途徑，就相關文獻列舉之筆試內容而言，雖列考內容有所不同，但不難看出，其目的仍是衡鑑優秀、適合的人才擔任文官（詳見表 2）。以英國、德國、日本等國為例，雖未將本國語單獨列為考科，係採語文推理、文章理解等方式來測驗評量，但仍可看出此階段的考試科目，其目的係測試本國語文之邏輯思維與推理能力。另亦有韓國、印度、泰國等國，將其本國語納入考試，評測語文能力。綜上，多數國家之公務人員考選程序重視本國語之評量，且多以衡鑑語文運用能力為主，而非單純評量語文知識。

表 2 各國公務人員考試制度一覽表

國家	類型或級別	考試方式	筆試考試內容	備註
英國	一般文官考試	筆試、口試	<p>語言推理測驗</p> <p>數量推理測驗</p> <p>文官判斷測驗：情境判斷測驗，主要在衡量應徵者能夠展現特定行為的能力</p> <p>文官初步篩選測驗：工作場所情境的判斷測驗</p>	以測驗應考人的一般學識能力為主。
德國	終身職公務員	筆試、口試	<p>通過甄選程序，取得實習公務員之任用，其考試內容可包括一般性知識、認知、思維能力與社會能力、智力、人格特質、動機、專業知識、語言能力等；考試方式主要是測驗題型與簡答題（簡要文字表述）。實習期滿後再舉行考試，是為職系考試，其內容為職系相關專業知識考試。</p>	強調的是教育與訓練（實習）的一貫性，公部門所需人才並不是以考試作為用人的直接方法。
日本	綜合職 (大學畢業)	筆試、口試	<p>基礎能力試驗（選擇題型）</p> <p>◎知能分野：文章理解、判斷推理、數的推理（含資料解釋）</p> <p>◎知識分野：自然、人文、社會（含時事問題）</p> <p>專門測驗：依各專業類科測驗</p>	以評鑑應考人是否具有執行職務之能力為主。
	一般職 (大學畢業)	筆試、口試	<p>基礎能力試驗（選擇題型）</p> <p>◎知能分野：文章理解、判斷推理、數的推理、資料解釋</p> <p>◎知識分野：自然、人文、社會（含時事問題）</p> <p>專門試驗：依各專業類科測驗</p>	
韓國	9 級	筆試、口試	<p>共同科目（選擇題型）：韓文、英文、韓國史</p> <p>專業科目（選擇題型）：2 科，依照不同職務考試有不同專業科目</p>	應考資格無限制；強調透過公開競爭性考試，讓具不同領域專長潛能者有從事公職之機會。
	7 級	筆試、口試	<p>共同科目（選擇題型）：韓文、英文、韓國史</p> <p>專業科目（選擇題型）：4 科，依照不同職務考試有不同專業科目</p>	

國家	類型或級別	考試方式	筆試考試內容	備註
	5 級	筆試、口試	共同科目(選擇題型):公職適性能力測驗(Public Service Aptitude Test, PSAT; 包括 <u>語言邏輯</u> 、資料闡述、情況判斷等 3 大面向)、英文、韓國史、憲法 專業科目(申論題型):區分不同職群有不同專業領域考試,可分必考科目與選考科目	
印度		筆試、口試	初試考試內容包括時事、歷史、地理、數學、物理、化學、動植物學、心理學等。 主試考試內容包括英語、一門自選的 <u>印度語言</u> 、寫作、兩個自選專業科目和一般知識;其中兩個語言考試屬資格類考試,成績不計入總分,兩個自選專業科目和一般知識都各有兩場考試。	
泰國		筆試、口試	普通考試:評量應考人數學、文字、推理能力; <u>泰語之理解能力</u> ;英語精通能力。 專業考試:測量特定職位所需之知識、技能及能力,以確認應考人是否具備業務執行能力。 職位適任性評估:在於確認應考人意願,是否具備應有的行為、態度、操守及性格。	普通考試目的在評鑑應考人是否具備學習能力及可訓練性。

資料來源：

- 1、考試院(2012)。考試院 101 年度文官制度出國考察泰國、馬來西亞、印尼考察團考察報告。
- 2、考選部(2017)。公務人員採多階段考試可行性研究。
- 3、考選部(2017)。德國公務人員考選制度、法律考試與醫藥考試制度考察報告。
- 4、考選部(2017)。日本公務人員考試相關制度考察報告。
- 5、考選部(2017)。韓國公務人員考試及保健醫療人國家試驗所推動平板設備考試相關制度考察報告。
- 6、彭錦鵬、李俊達(2018)。公務人員考選制度關鍵技術之國際啟示。文官制度季刊 10(3), 29-54。
- 7、林宜箴、孫同文(2021)。亞洲國家雙語政策與公務人員進用制度比較:兼論「配合 2030 雙語國家政策、推動考選變革方案」之芻議。國家菁英季刊 14(1), 51-71。
- 8、許南雄(2021)。各國人事制度—比較人事制度[增 19 版]。商鼎數位出版有限公司, 頁 418-433。

(三) 國文科目遭遇之問題

現行各項國家考試國文科目，近年來仍有應考人提出質疑或受外界批評，其反映意見歸納有下列幾點：

1. 取材範圍：由於國文科目命題範圍極廣，命題若出現較艱深國學常識，常淪為猜題，失其鑑別度。
2. 試題內容與設計：未就不同考試取才目標加以區別或符應職業需求，致評量功能有限。
3. 作文之評閱：採人工評閱試卷時，仍可能受評閱者個人主觀之影響，難達一致標準，故考試之公平性易受質疑。

三、現代化政府治理人才所需之中文能力分析

隨時代與社會變遷及因應民眾需求，現代化政府治理人才應具備那些中文能力，又如何透過考選制度選拔適合人才？本部為了解政府機關在實際用人方面，對其所需公務人員中文能力之要求，爰於110年11月17日召開研商會議，邀集中央機關代表（行政院12部）及地方政府代表（22縣市）參與（採先在問卷表達，再派員與會方式），從教育、用人機關需求、考試及訓練等方面進行討論，探討列考國文科目的功能及內涵，彙集各方意見，凝聚共識，以作為後續精進國文科目試題型式或內容之參考。結果如下：

(一) 教育方面

基於教考訓用配合原則，公務人員考試與大學教育應有連貫性，而國文素養之良窳，更是學校養成教育重要之範疇，我國自小學至大學各階段教育皆有國語文教學，對應考人而言，已歷經大小考試，應有一定之基本語文能力。而教育的功能為培育人才，作為人力資源的先端，是否可取代考試之評鑑功能？就前開議題，多數機關認為各階段學校教育屬於通識性質，與公務人員實際處理公務所需具備閱讀理解、邏輯思考等中文應用能力不同。且考量個人學習成效或脫離學校教育時間已久等因素，應考人間程度仍有差異。再加上現今數位時代，透過網路即可便利搜尋資料，惟資訊的正確性，仍需公務人員

正確判讀，故在處理公文、執行各項業務，甚至與民眾溝通時，仍須有一定程度的中文分析、表達能力，以免執行職務時產生落差，造成負面影響。

國文科目雖無法完全區別應考人之優秀程度，但可以區別出程度未達到標準者。故透過國家考試列考國文科目，可作為評測應考人是否具備基礎中文能力之初步篩選機制。基於上述理由，多數機關仍認為國家考試應評量國文科目，可綜合評量應考人基本邏輯思維，亦可透過公開競爭之考試制度來衡鑑應考人國文能力之高下。

(二) 用人機關需求方面

我國初任公務人員主要的進用方式是透過各等級公務人員考試選拔人才，為達到考用一致的目的，符應用人機關的實際需求，經彙整多數機關的意見，就初任公務人員之中文能力需求有下列4個面向：1. 論述表達能力：撰寫公文、新聞稿等文書時，可正確論述及表達能力。2. 閱讀理解能力。3. 邏輯思辨能力。4. 溝通能力。理由為公務人員在承辦業務時，主要仍是撰寫公文、新聞稿、研擬計畫等，所以需先具備閱讀理解、邏輯思考、分析判斷的能力，而後需組織文字，清楚論述、明確溝通的能力。簡言之，一是由外而內的閱讀理解能力；二是由內而外的表達能力。

就上述用人機關對公務人員所需中文能力之需求，經調查有半數的機關認為國家考試現行國文科目已具鑑別功能；另半數機關則認為國家考試現行國文科目無法鑑別。就前者而言，其中有部分機關認為國家考試現行國文科目雖可鑑別所需中文能力，但仍有不足，需再強化，建議國文科目的考試內容可以稍作改變。

另各機關回應的核心職能中，傾向不需要背誦、記憶能力，尤其是有幾個機關反映不要考國學常識、古文，易有猜題現象，建議可以加強論述或邏輯方面的內容，對未來在執行公務上較有幫助。

（三）考試方面

多數機關仍認同公務人員考試應維持評量國文科目，以擇優選拔人員，但考科評量重點及類型則需要因應能力導向的需求。核心職能的評量可著重在中文的閱讀理解、論述表達、邏輯思辨等能力的評量。經綜整前述機關對現行國文科目建議改變評量方式如下：

1. 測驗題部分：可降低國學常識之比例，提高白話文閱讀理解之內容。
2. 作文與公文部分：改採多元型式寫作方式，其取材內容應與機關實務或時事事件結合，如情境公文、企劃研擬、評論分析等，較能鑑別應考人閱讀理解、邏輯思考、歸納分析等能力。

（四）訓練方面

初任公務人員經過國家考試的篩選，應已具備基本中文能力，再輔以基礎訓練及實務訓練，強化公文實務寫作能力，將可讓初任公務人員更符合機關用人實際需求。考上公務人員考試的應考人，在專業上已足資證明其優秀，惟實際從事公務所使用的工作技能，亦應隨環境變動與時俱進，特別是現今處理公共事務已趨多元及複雜化，透過國家考試與訓練，兩者就中文能力之衡鑑與養成，目標不盡相同但應併行不悖，始達相輔相成之效。

四、未來精進方向

我國現行的文官考選制度以紙筆測驗為主，且測驗重點較偏重靜態知識，雖係源自古代科舉考試，但亦是因其評量方式較公平、公正與客觀，可用同一種標準、以紙筆測驗，衡量各種不同特長的人。惟為確實達到選拔優秀、適合的人才，仍宜配合現代化政府用人需求，強化現行考選制度。

（一）調整題型及占分比重

目前公務人員考試，除高考一級考試及相當等級之特考外，均列考國文，而為了凸顯各等級國文科目差異化的評量方

式，故調整高考二級、三級、普通考試及其相當等級之特考所列考之題型及占分比重，以期提升衡鑑效果。自 112 年起，高考三級及普通考試列考題型將調整為作文與測驗混合題型；113 年起，高考二級列考題型將調整為僅有作文題型，至於初等考試則維持只有測驗題型。未來亦將視各等級考試及格人員之評測結果，再進一步思考是否需要列考國文科目或以其他方式取代（如考量以性向測驗中之語言邏輯推理部分取代國文科目等）。另公務人員升官等考試薦任升官等考試，目前仍列考國文科目，但該項考試之應考人皆為現職公務人員，不僅已在初任考試時應試國文科目，在實務上也已有公文寫作經驗，是否有必要調整題型或繼續列考國文科目亦可併同檢討。

（二）精進試題內容

用人機關對於所需中文能力的要求，不外乎是具備閱讀理解、論述表達、邏輯思辨等能力。而這些能力仍可透過現行國家考試衡鑑，以閱讀理解能力而言，可藉由測驗題來進行評量；而論述表達及邏輯思辨等能力則可透過作文來進行評量。惟為達提升國文科目之鑑別效度，未來的國文科目可朝下列幾個方向思考精進：

1. 測驗題的取材內容應減少評測記憶性、艱深冷僻的試題，而以評量閱讀理解能力為重點。
2. 作文的型式宜朝限制式寫作方式調整，使評量目標更為明確，試題設計及取材亦可更加多元，配合不同等級之核心職能納入情境公文、企劃研擬、評論分析等型式。
3. 針對不同職務特性，配合測驗目標設計試題，如司法官考試應提高邏輯推理、資料判讀方面的試題；基層服務的行政人員則應提高閱讀理解、掌握試題所提供之資料並可正確運用文字表達方面的試題。

五、結語

國家考試是一個過程，列考國文科目應為有效鑑別應考人所具備之中文理解與應用能力，透過國家考試篩選具一定中文程度

之應考人，達成基本篩選門檻之目的，而後藉由基礎訓練與實務訓練，讓考試錄取人員實務上經由各機關之特性給予多元訓練內容，將能更切合實際公務需求，強化初任公務人員之中文及公文撰寫能力。