

## 全球化與國家考選制度之變革



張世賢\*

### 摘 要

全球化是超越的現象和資本持續累積的過程。國家之間越沒有界線，競爭越激烈，國家越需要國家競爭力。國家考選制度在充實國家機關的能力。面對全球化的趨勢，國家考選制度當有所變革。本文探討全球化與國家考選制度之變革。採用文獻研究法，以「各國公務人員考試制度比較研究」為主要文獻。研究發現為：考選目的，唯能力是尚，考選對象自由、公平、競爭，開放不限制。考選程序，多樣性。考選項目，廣博化。考選試題題型：多樣性。考選體系：分權化。結論建議修改考選相關法規，以配合全球化，提昇國家競爭力。

關鍵詞：分權化、全球化、多樣性、考選制度、國家競爭力

---

\* 中國文化大學行政管理系教授

# Globalization and Reform of National Recruitment System

Chang Shih-hsien

## Abstract

Globalization is both a transcending phenomenon and a continuing process of capital accumulation. It has impacted national recruitment system. This paper discusses how globalization impact national recruitment system with documental analysis, based on Comparative Studies on Examination Systems for Civil Services. The study finds that: the selection for appointment is made on merit on the basis of fair and open competition; the processes, techniques and measurements of recruitment are multiple and comprehensive; and the systems of recruitment and selection are on the way of decentralization. The conclusion is that the acts and regulations of recruitment and selection should be revised according to the need of globalization to promote national competitiveness.

**Keywords:** decentralization, fair and open competition, globalization, multiplicity, national competitiveness, recruitment system

## 壹、前言

全球化是世界目前必然的趨勢。全球化必然促使各國競爭激烈。國家考選制度亦必然受到巨大影響。各國為因應全球化，應立即改革國家考選制度，以建立具有競爭能力的公務人員體系。本論文旨在探討全球化與國家考選制度之變革。研究方法採用文獻分析法，以考選部試題研究中心，2005年所出版之「各國公務人員考試制度比較研究」為基礎，從全球化的觀點，參酌相關法規，加以分析其變革趨勢。

國家考選制度之內容最主要為考選目的、考選對象、考選程序、考選項目、考選試題題型、考選體系等六大方面，本文分別分析之。探討國家考選制度因應全球化的趨勢，俾為我國國家考選制度改革與學習之參考。

## 貳、全球化定義

本文全球化的定義採用 Farazmand (1999、2007) 的定義，全球化是超越的現象 (transcending phenomenon) 和資本持續累積的過程 (continuing process of capital accumulation)。

這種全球化觀點認可並建立在下述幾種觀點之上。它把全球化看作全球資本主義積

累的過程。這是一個為了擴大資本積累而在全球範圍內擴展新疆域、獲得新機會的連續過程；同時它又把全球化看作一種由全球資本積累而引起的現象。這種現象幾乎在所有地方都顯露了其正面和負面影響。其影響均受到全世界各強國所感受到。在這些地方，即便不是所有、但也是大多數超級資本積累組織都擁有自己的基地，並得到它們所掌控國家的支援。全球化的概念包含下列各種論述。

### 一、全球化即國際化

相對於本論文所採用全球化的定義。早期的觀點，將全球化視為國際化。這是對全球化狹義的理解，他們 (Waldo,1980;Riggs, 1994) 把全球化當作身分和共同體擴展到國家許可權之外的組織間，不斷加強的交互關係。這種理解並不新鮮，國際貿易、經濟與政治等方面國家間的聯繫幾個世紀以前就已經開始加強了，國際關係領域不過更加突出而已。公共行政的國際化亦不新鮮，儘管它在兩次世界大戰後獲得了新動力，其時美國和蘇聯都國際化了它們的衛星國及其相應的公共行政思想和實踐。聯合國和它的會員機構的興起也促進了國際化。

### 二、全球化即國界開放



另外一種全球化的觀點，是將全球化認為就是國界開放（Scholte,1997）。這指出：經由取消國家管制屏障和保護主義措施，實現大規模的國界開放，為快速的金融交易、通訊、貿易和文化聯繫提供便利。這樣一個無國界的世界，特徵就是統一的全球性經濟、全球性政府、一致的全球性文化。網際網路和其他資訊技術對全球化現象也起了作用。公共行政全球化的意思就是「思考全球化，行動在地化」；「新世界」、「地球村」、「全球治理」等概念似乎突出了這類全球化的特徵以及它對公共行政的意義。

### 三、全球化即自由化

但是，把這類全球化等同於自由化（Scholte,1997）則是有局限性的和不完善的。19世紀的古典自由主義者使用這個詞來反對中央集權的統制經濟。在20世紀早期，具有自由傾向的國際主義者使用這個詞來對抗均勢原則，而超國家主義者則用這個詞來反對國際關係中民族主義和國家主權方面的「現實主義者」的論調。

這樣的全球化定義是多餘的。因為針對新世界的國界自由化已經存在了幾十年，特別是在那些以美國為首的西方衛星國家中。例如拉丁美洲、亞洲、非洲和中東的發展中

國家。在第三世界，管制、勞工和行政政策總是向操縱商業利潤的跨國公司提供讓步。

「比較行政團體」和其他國際公共行政諮詢組織在未開發國家也一直相當活躍，比較與發展行政學方面的出版物提供了證明這種現象的大量文獻。

### 四、全球化是一種過程

再說另一種全球化的定義，認為全球化就是一種過程（Sweezy, 1997:1-2）。用政治經濟（political economy）的觀點看，這種理解不是把全球化當作一種現象，而是當作一個過程。一個持續了數世紀的現代資本主義資本積累不間斷的過程。但直到最近，它才因現代科技的有效性而強化起來。所以，這種理解也不新鮮。這種全球化的歷史可以回溯到19世紀和20世紀初期，其標誌是從早期（自由競爭的）資本主義向晚期（壟斷的）資本主義的轉變。這一轉變受到了兩次世界大戰的推動，並帶來了冷戰白熱化期間的資本主義「黃金時代」（1950—1970年）。這類看法認為，資本主義「就其最內在的本質而言，無論對內對外都是一種擴張性制度，它一旦生根，就會在內外兩個方面成長、擴張。」（Sweezy,1997:1-2）從1974—1975年經濟衰退開始的三股潮流促進了全球層面

上的資本積累，即：增長率下降、「壟斷（或寡頭壟斷）跨國公司世界性的擴散」以及「資本積累過程的金融化」。這種觀點沒有告訴我們國家和公共行政角色的變化，特別是在世界新秩序下的變化。

### 五、全球化是一種意識型態

再其次，將全球化認為是一種意識形態（Lindblom,2001）。西方資本主義民主的意識形態基礎在美國和西歐的自由民主全球化方面起到了重要作用。大量的資訊（包括宣傳）借助媒體、報紙、電腦和衛星通訊系統傳遍世界，它們給其他國家提供了可仿效的理想的政治制度。自由、個人主義、自由企業和多元民主等關鍵字語是這種全球化的意識形態力量的典型代表。但是，這一全球化的規範性力量也許很重要、也很有效，卻沒有揭示國家與公共行政的政治經濟情況。

### 六、全球化是一種現象

再其次，將全球化認為是一種現象（Farazmand,1999）。這種觀點把全球化看作是晚期資本主義的一種因果現象，認為全球化是70年代滯脹時期、世界資本主義為加速資本積累而不斷開拓國際市場的結果。全球化對國家和其他組織造成了重大影響，即它們的疆界不是被跨越（crossed）或打開的（

open），而是被超越的（transcended）。全球性現象就是廣泛的跨越並同時消解了地區性。地域距離和地域邊界在這樣的環境下，意義不再重要。地球成了唯一的真正的「地方」。這種全球化觀點對於瞭解民族國家政治經濟的全球性變化是有用的，它還將世界視為一個地球村，並提出了具有說服力的解釋。然而，這類觀點對導致全球化的現代國家和公共行政的作用卻重視不夠，也沒有指出在全球性的「地方」中，國家、制度內精英和公共行政的未來角色。

正是由全新的全球化過程所引起的性質變化引起了人們的注意。這種變化還給處於主導地位的西方民族國家帶來了新的後果。因此，本論文所持的全球化觀點有了新意，對全球化概念增加了新成分（超越的現象和資本持續累積的過程），把國家視為在全球化進程中的一個積極的制度性角色，能主動應付全球化帶來各種影響，而其他因素例如資訊技術也發揮積極的作用。

### 參、考選目的：能力取向，不是資格取向

全球化是一種超越國家邊界的現象，一個國家便很容易受到別國的影響。國家的活動便處於激烈競爭，國家考選制度便以能力

為取向，而不是資格取向。國家考選制度的目的，決定考選內容，而考選內容又決定考選項目。本研究從國家考選制度之考選項目追溯出考選目的。例如：美國最大特色就是ACWA評估表的評量方式，其主要用以評估申請人相關訓練、教育、經驗等能力問題，率先將個人對工作態度與經驗融入考試之中，且內容設計皆以工作能力為考量，而非僅著重於專業科目知識（Farazmand,2007a:15）。英國一般路徑的公務員進用方式大抵為申請、篩選、筆試或工作練習、面試等階段，所著重者為申請者的工作相關技能的表現以及面試的表現；捷徑考試之三階段測驗中，第一階段考試之測驗目的即在於瞭解應考人之辭語推理、計數推理與邏輯推理等能力，第二階段之鄉墅測驗目的在考驗應試者之治事、領導、適應、創造及言談的能力，亦是另一種口試的充實與擴大，使考試方式完全融入生活，兼具生活化與活潑化，並可看出其考試科目與內容，注重一般教育程度及知識，而不著重於特殊或專門技術與經驗（Civil Service Commissioners' Recruitment Code,UK 2008）。

日本考試制度採分試方式，公務員採用試驗之第一試教養測驗主要為評量公務員所需具備之基礎能力與知識，大部分內容為測

驗應考人之文章理解、判斷推理、教的推理及資料解釋等能力，以及包含自然、人文、社會科學等各方面知識(<http://www.jinji.go.jp/>)。

中國大陸之行政職業能力測驗主要測驗應考人從事國家機關工作必須具備的潛能，內容涵蓋政治、經濟、法律、管理、人文、科技等常識判斷、言語理解與表達、數量關係、判斷推理及資料分析等五大部分（<http://www.mop.gov.cn/>）。

香港的綜合招聘考試內容包括中文運用、英文運用和能力傾向測試，目的是評核考生的中、英語文能力及推理能力，除重視語文能力外，能力傾向測試則是著重於中文文字推理、英文文字推理、數字推理、相關資料判斷及圖表分析等五項能力（<http://www.csb.gov.hk/>）。

考選部試題研究中心，2005年整理如表1所示。由各國情形可知，考試內容大都主要以工作能力為主要內涵，與我國習慣以考試科目設計試題內容之方式，明顯有所不同（考選部試題研究中心，2005：105）。

在全球化，考選的目的在充實行政機關的能力（Kellough & Nigro,2006:1），必須能夠測量應考人是否具備職務上所需的知識與能力，考試性質較偏向於實際性、職務性

及技術性；以及應考人在智能上未來可能的發展。我國、美國、日本、中國大陸及香港所注重之處偏向於前者（工作能力），英國捷徑考試與新加坡甄補人員則較注重後者（發展能力）。通常重專家，輕通才，尚技術等考試內容較易使公務員缺乏適應力、創造力、組織力及領導力，以致行政效能較差，統籌兼顧的能力不足（考選部試題研究中心

，2005：105）。因此，就考選目的而言，以英國與新加坡較為可採，其公務員所表現的行政效率與服務精神均為世界各國所稱道。而考選內部細項為何，應是在於考試前即針對各類公務人員所以具備的核心能力與專業或技術能力進行深入探討與研究，再據此設計考試方式與內容，方能收釜底抽薪之效。

表1：各國主要筆試之能力測驗內容

國家	考試項目	測驗名稱	測驗內容	性質
美國	ACWA考試	工作能力測驗	(1)辭語推理(2)數的推理(3)專業學科測驗(4)一般公務測驗	工作能力
英國	捷徑考試第一階段	能力傾向測驗	(1)辭語推理(2)計數推理(3)邏輯推理(含資料分析與資訊分析)	發展能力
日本	公務員I、II、III種採用試驗	教養試驗	(1)時事(2)文章理解(3)判斷與教的推理(4)資料解釋(5)自然、人文、社會科學(6)專業試驗	工作能力
香港	綜合招聘考試	能力傾向測試	(1)中文文字推理(2)英文文字推理(3)數字推理(4)相關資料判斷(5)圖表分析	發展能力
中國大陸	公共科目筆試	行政職業能力測驗	(1)常識判斷(涵蓋政治、經濟、法律、管理、人文、科技等)(2)言語理解與表達(包括聽力測試)(3)數量關係(4)判斷推理(5)資料分析	工作能力
我國	高考三級	第一試	(1)中華民國憲法(2)本國歷史(3)地球科學(4)數的推理(5)英文(6)專業學科	工作能力

資料來源：修正自：考選部試題研究中心，2005：105

#### 肆、考選對象：機會平等

目前世界各國對於公務人員能力的甄補，均其為強調公平原則與機會均等原則。申

言之，即公民在擔任公職方面，具有平等的權利與機會（Klingner & Nalbandian, 1993）。

。不論個人的政治主張、種族、膚色、宗教信仰等，在服公職的機會都是相同的。以通俗的語句說明，「不管黑貓、白貓，只要會抓老鼠的貓便是好貓」，對於貓的各種狀況不加以限制，大家公平、平等競爭，唯能力是尚。

可是，原先世界各國對於考選對象有國際限制。世界各國考試的應考資格普遍規定需為該國公民或具備該國國籍，甚至亦對居住期間有嚴格的限定，主要皆係考量公務人員行政倫理中重要的忠誠的問題。少部分在安全或便利性的考量下，另有特別規定。例如美國規定無美國公民權或國籍者不得接受競爭考試，且原則上亦不得就任競爭職。但是在提昇業務效率等特別情況、特定事例或有臨時任用必要時，則可任用駐地的外國人，如駐外使館的通譯。英國捷徑考試亦只對具有英國國籍之國民開放，外交事務領域在為確保國家安全下，另規定需為大不列顛公民(British citizen)、前10年有2年居住在英國國內，且至少有1年連續居住12個月的限制。新加坡規定則較為寬鬆，除部分敏感職位規定需由本國人擔任，餘可雇用外國人。香港政務主任則規定必須是香港特別行政區永

久性居民及在香港至少居住滿七年（考選部試題研究中心，2005：98）。

但是國際化之後，最近二十年，先從跨國企業公司開始鬆動，有些頂尖的跨國企業虛位以求，讓非本國籍的能手出任執行長（CEO）的高位。例如，巴西籍的執行長讓日產與雷諾合併重生，意大利籍的總經理為台灣宏碁在歐洲市場攻城掠地。與此同時的是東亞的人才流動，韓國潘基文出任聯合國秘書長，香港陳馮富珍出掌世衛。東亞各地學院也出現不同國籍的大學校長。在全球人才流動的大潮裏，各國的文官體系亦開始全球化。亞洲自1840年以來，就一直為了追趕西方而全體動員，各國的文官一直是勁力的來源。公平而論，在戰後初期積累的時代，跨過社會各種利益集團的官僚體系，的確扮演了指導性的關鍵角色。

但是當世界越來越平坦，現象卻也越來越複雜時，東亞社會如父如兄的文官與學界就捉襟見肘，渾身不自在，根本原因在於，文官體系命定的同質性無法面對快速變化的世界（林正修，2007）。

典型的實例，日本的大藏省與通產省。此二者具有相當大行政權威的官署，既無法避免泡沫經濟的發生，又對長期的蕭條束手無策。面對全球化，「善治」（good



governance) 的動力來自制度性的「異質化」，具體的作法就是開放行政機關，對特定的公職進行全球徵才，引進能手活絡行政體系。這些全是在本國或亞洲聲譽卓越的專業人士。他們都受本地法律的限制，在任期中受到公正的考核。這些職位可以是高等法院的陪審法官，負責警力培訓的總監，港口營運的總經理，證交所的負責人。這些職位以往全由本國人包辦，開放進口公務人員，本國公務人員將與全球人才一起競爭。他們的薪水可能是目前公務人員的三至五倍，但他們帶來的制度革新與效益將物超所值。

台灣在過去二十年民主化與本土化的進程中，並沒有提出因應全球化的改革治理體制的議題。台灣的經濟與全球接軌，但政府治理的機器卻對全球化的發展置若罔聞，表面上口號喊「立足台灣，胸懷大陸，望眼世界」，但其實卻是「自我封閉化」。少數涉外的部門還是以百年前辦洋務的心態來面對全球變遷，於是政治的內向化與細瑣化帶給台灣停滯與內耗。這種現象，論者（林正修，2007）認為只向內看的惡果是民選政治人物造成的，常任文官大多只是替罪羔羊。

事實上，台灣文官品質的落後有著更深的病理學背景（林正修，2007）。也會有人從人事行政的古典理論來說；文官是國家治

理主權的象徵，請外人來做高官，豈不是喪失主權，萬一國家機密外洩，更是得不償失。事實上，跨國企業界對於保密與人員管制早已行之有年，有識者大可不必多慮（林正修，2007）。

面對全球競爭，每個地域與社會都有其優劣勢，只要審時度勢，就可以找到出路與對策。從社會的形成歷史來看，台灣國際化與精幹比不上香港、新加坡，決心與紀律亦比不上南韓，規模與技術亦不如日本。但台灣獨特的歷史經驗與社會氛圍所形塑的生活方式，比香港、新加坡城邦國家的格局，更具有真實的深度與對亞洲鄰邦的說服力。台灣在兩岸與華人世界的彈性網絡，比起困守在民族國家框架下的韓日，更能在亞洲的新一波整合中。催生政治體制創新（林正修，2007）。

以古為例，在春秋戰國時代，只有秦國大膽進用各國人才，用天下人才，才能富國強兵，統一天下。跨國雇用文官對我們毫無損失，但得到的將是文官體系的全面翻修。這既是台灣困局突圍之路，也是介入亞洲的開始（林正修，2007）。

## 伍、考選程序：多樣性

全球化必然是包容多樣性，具有豐富性

，以及競爭的堅實性。各國文官考選雖然因各國國情與歷史演變的不同，造成了各國公務員甄補程序的差異，但有共同原則，即基於考用配合原則，設計適當的考選方式，以甄補合適的人才。各國目前公務人員甄補程序多趨向採非單一、非集中的考試方式辦理，由考選部試題研究中心，2005年綜合整理如表2所示，各國採行之考試方式略為：

(一)美國現行的ACWA考試除口試外，尚包含筆試(含工作能力測驗與個人成就歷程)與評估表，而評估表實質上亦是一種口試形式的轉換。

(二)英國一般路徑應考人在提出申請後，大都可能需要參加評量，包括筆試、口試及能力評量。捷徑考試則分為第一階段、第二階段、第三階段。

(三)日本國家公務員普遍採用分試制度，分為第一次試驗與第二次試驗，第一次試驗多為教養試驗或／與專門試驗(選擇題)，第二次試驗則為專門試驗(申論題)或／與人物測驗。第一次試驗及格者始能參加第二次試驗，部分考試尚且需經第三次試驗。

(四)新加坡公務員甄選流程，由各部門自行公開招聘，初步篩選符合資格名單後，

再通知面試，以評量是否適任為公務員，各部門可以決定是否採取性向測驗(Aptitude Test)，以便進一步評量其能力。

(五)中國大陸考試包括筆試(公共科目、專業科目)和面試，筆試合格後始能參加面試。

(六)香港則綜合招聘考試與公務員職位的招聘程序分開進行。個別職系或部門會在招聘程序中另設筆試及／或面試。

由此可知，各國之公務人員考選方式仍以競爭考試為主，如美國、英國、日本、中國大陸等，考選方式由於有筆試、實地考試、口試、學經歷評估等不同考試方式，因此多採非單一集中的分試型態，而香港地區僅將綜合招聘考試列為入職條件之一，新加坡則無競爭考試。

我國在1998年以後亦曾為提昇公務人員高普考的閱卷品質，強化考試的信度與效度，並培養公務人員宏觀的視野而採行分試制度，但後來報名人數大幅減少，考選部於2006年起恢復一試制度。從全球化的觀點，不應全面採用一試制度，要多樣性，有些類科採一試制度，有些類科可採用分試制度。要具有多樣性。

表2：各國公務人員考選程序考試名稱

國家	考試名稱	程序
美國	ACWA考試	筆試或／及評估表→口試
英國	捷徑考試	第一階段→第二階段→第三階段
日本	公務員I、II、III種採用試驗	第一次試驗→第二次試驗
新加坡	公務人員甄選	面試→性向測驗
中國大陸	國家公務員考試	筆試→口試
香港	公務人員招聘	綜合招聘考試→筆試及或口試
我國	高考三級與普考	第一試→第二試

資料來源：考選部試題中心，2005：102

## 陸、考選項目：廣博化

全球化著重在考選真才實學者。考選項目要包含不同方式，不同角度，不同種類，具有信度、效度、易操作性，以考選出真正所要的人才。其中較為顯著者為（一）資格條件審查、（二）學經歷評估、（三）筆試、（四）實作及（五）口試等（考選部試題中心，2005：102-103）。

### （一）資格條件審查

資格條件審查的目的在查詢應考人之資格能力與人事資料，以為決定資格條件是否符合機關需求，亦即列為基本門檻，不能列為錄取與否的單獨考選項目，僅是考選公務員門檻之一。一般而言，各國的公務人員資格審查條件大抵除了學歷、年齡、健康、資格、居住期間等項目外，各國依其國情與職

位需求之不同，另設有不同的資格門檻。英國捷徑考試對內部應考人另設工作經驗與經長官推薦等二項目，外部應考人則是要求畢業成績水準(<http://faststream.gov.uk/>)。新加坡的「甄選準則」另考量應徵人員的個人特質，包括應徵人員之領導才能、被激勵性、溝通技巧、才能與擔當等(<http://app.psc.gov.sg/>)。香港的入職條件則要求語文能力(<http://www.csb.gov.hk/>)。中國大陸的資格條件則是偏重應考人的基本政治素質，如擁護中國共產黨領導，熱愛社會主義，與一般民主國家僅對應考人的學、經歷或年齡做一般性的規定迥然不同(<http://www.mop.gov.cn/>)。

### （二）學經歷評估

在學經歷評估方面，以英國與美國對此最為重視，其評估方式通常以筆試方式行之

。英國捷徑考試的第一階段簡歷問卷又稱自我評量問卷，主要目的在於瞭解應考人特質、興趣及經驗，主辦機關並有自我評量軟體供作應考人練習。美國的個人成就歷程 (Individual Achieve Record, IAR) 內容為有關應考人在學校、工作或活動之經驗、技能或成就之選擇題問卷，設計目的在於藉由評估應考人在專業工作方面之特質，以作為筆試的輔助工具。

### (三) 筆試

筆試係我國自古至今最普遍的考試方式。新加坡無筆試。英、美、中國大陸、香港等皆採用。只在測驗題型、題數、時間、配分比重等方面有所不同。筆試旨在測驗應考人所具備之工作能力或專業知識，與口試目的不同。口試之目的在評選應考人之語言能力、行止儀態及智能反應，以補筆試之不足。筆試與口試併行，是各國的普遍趨勢。例如，英國捷徑考試之第二階段即包括筆試測驗、討論演練及面試；日本的各項公務人員採用試驗亦兼採筆試與人物測驗；中國大陸筆試合格後才能參加各機關之面試，香港亦同。因此，整體而言，各國之公務員考選方式大抵兼採口試與筆試，俾以選拔適當人才成為公務員（考選部試題研究中心，2005：103）。

### (四) 實作及口試

各國考選公務員之項目除上述之資格條件審查、學經歷評估等輔助性的評量方式外，對於較基層公務人員的考選，常另配合運用實作測驗、筆試、口試等方式。實作測驗為評估應考人在實地操作時的知識與能力，如打字、繪圖等，美國的打字員、速記員、資料謄寫員、辦公機器操作員以及其他非專業類的文書常採實作測驗。

### 柒、考選試題題型：多樣化

全球化之後，考選試題題型多樣化，以肆應全球化多樣化需求（Daley, 2002: 103）。就教育心理測驗的觀點而言，試題是構成測驗的核心部分，試題類型種類繁多，一般可分成二大類，一是選擇反應試題，包含是非題、選擇題及配合題等，二是建構反應試題，包括簡答題、填充題、論文題等，每種試題的測量功能均不相同。我國國家考試通常稱選擇題為測驗題，論文題稱之為申論題。選擇題適用於測量各種學習能力，從簡單到複雜的皆可，並且可以測量是非題、配合題與填充題等所能測量的簡單學習成果，且可設計測量各種複雜的學習成果，適用於各種不同教材內容。因此，選擇題成為目前各國成就測驗或標準化測驗普遍採用的一種命

題題型，但均僅限於辨認的層次，無法測量學生回憶、組織、統整和表達觀念的能力，欲測量這些能力，申論題是最為適合的一種題型，故亦廣泛為各國所採用。因此，就以考試取才為主的國家中，筆試題型雖依各國考試內容而有差異，但各國的筆試題型普遍兼採選擇題與申論題（考選部試題研究中心，2005：104）。

例如，美國文書員、打字員或速記員之測驗題型為選擇題，甚至ACWA考試之評估表已將訓練、教育及經驗等問題以選擇題方式呈現。英國捷徑考試第一階段之三項測驗項目即包含有單題式或題組式之選擇題、排序題、填空題等題型；第二階段之筆試演練則普遍採用申論題，以評量其學科與政策之應用能力。日本公務員採用試驗之教養測驗僅為選擇題，但有必答與選答之分，而專業測驗依考試等級或類科的不同，混合運用選擇題型與申論題型。中國大陸之甲類考試，行政職業能力測驗為選擇題，專業能力部分則為申論題。一般而言，考試等級較低者，以測驗題為主，考試等級愈高者，則較注重申論題型，此與我國初等考試（國文除外）皆為選擇題，普通考試第二試則是純粹申論題或測驗題，亦有混合題，高等三級考試則以申論題為主之運用情況類似（考選部試題

研究中心，2005：104）。

## 捌、考選體系：分權化

行政機關在全球化過程中必須能夠應付各種隨時來的挑戰，行政機關所需要的人才，亦應隨時彈性考選。考選作業具有隨時性、彈性、多樣性，考選體系所遭受到的挑戰，必須分權化。由於各國國情文化及其歷史背景的不同，人事制度的發展與革新也有所不同，考選職權開始逐漸授權化、分權化、彈性化、機動化，以下一些實例（考選部試題研究中心，2005：96-97）。

（一）美國：為簡化考選任用程序，公務人員考選職權業已逐漸下放至各用人機關自行決定，各機關可以自行決定採用ACWA考試或以其他筆試或實作測驗方式對外招考，或自行審查履歷與面試，或直接指派等方式（US Merit Systems Protection Board,1999）。

（二）英國：行政官及其相當職等以下之公務員競爭考試，係由各部會自行辦理，部分部門或機關尚且委由民間人力資源公司負責辦理甄選作業。

（三）新加坡：新加坡之公務員人事制度亦自1995年起，由中央集權改為各部會分權，在公務員的甄選進用方面，除了極少數

最高級的公務員仍由公共服務委員會辦理外，大部分的公務員均由各級人事局自行招募，僅需經過資格審查與面試，即決定進用人選。

(四) 日本：日本採用試驗之應考人經合併第一次與第二次採用試驗成績後決定錄取名冊，由人事院提示用人機關自行選用，若干機關尚且再予以口試。

(五) 中國大陸：中國大陸之公務員錄用考試的主管機關則由中央與地方各級政府的人事機構負責舉辦各項公務員錄用考試，業已從中央、國家機關推進到省、地(市)、縣、鄉級機關辦理，專業科目考試與面試之內容、方式、時間和地點均由招考部門自行決定與實施。

(六) 香港：綜合招聘考試是跨進公務員職位的一項資格考試，且此項資格考試是與招聘程序分開進行的，除了香港公務員事務局舉辦的考試外，進行招聘的決策局或部門亦可能會另行舉辦考試及／或面試，因此實質上亦是由用人機關辦理招聘事宜。

以上實例(考選部試題研究中心，2005：96-97)，雖然各國人事或考選機關面對的社會環境變遷與挑戰各有不同，但為簡化考選任用程序，美國、英國、新加坡、中國大陸、香港等國之全部或部分考試職權業已

普遍逐漸下放至用人機關自行決定，並非必由中央統一集中辦理單一考試(Klingner & Nalbandian, 1993:147)。考選進用管道呈現多元化與彈性化。由於考選充分授權，用人的時效性及適任性都可以大幅的提升。中國大陸雖有統一、集中的公共科目筆試，但合格後之專業科目筆試與面試也由招考部門負責辦理。

授權各部會自行辦理考試或委託民營機構具有多元化與彈性化等優點，同時配合全球化所帶來的資訊化，一切作業透明化、公開化。考選資訊易取得性，易週知性容易使應考人有所依循，各機關不得各行其是，受到全球監督，維護公務員選拔的公平性、廣博性。台灣目前由獨立的考選機關辦理考試，由於職權統一，應考人較有所依循，考試程序與內容較亦具公平性，可是考試種類的繁多將易形成試務工作的龐大負擔，不易使各項考試的信度與效度獲得提昇，應逐漸分權化。

## 玖、結論

全球化是超越的現象，和資本持續累積的過程。各國之間必然競爭激烈。國家考試制度在充實國家機關的競爭能力，考選目的，為能力是尚，考選對象是公平、公開競爭

，機會平等，甚至跨越國界，用人唯才。考選程序，多樣性。考選項目，廣博化。考選試題題型多樣性。考試制度要具有考選作業過程中的信度、效度、易操作性，以選用真才實學者。考選體系，分權化，應需要即舉辦，講究時效，實用，務實，與活力。目前有關考選法規不符合全球化需求者，建議即應逐漸修改。

### 參考書目

林正修 (2007)。進口文官。台北：中國時報，A15版。

考選部試題研究中心 (2005)。各國公務人員考試制度比較研究。台北：考選部。

日本人事院網站 <http://www.jinji.go.jp/>

中國大陸人事部網站 <http://www.mop.gov.cn/>

中國大陸公務人員考選法規，公務人員錄用規定 (試行) 2007。 <http://www.mop.gov.cn/>

考選部全球資訊網 <http://www.moex.gov.tw/>

美國人事管理局網站 <http://www.opm.gov/>

美國人事管理局求職網

<http://jobsearch.usajobs.opm.gov/>

美國公務人員考選網站 Federal USJOBS:  
[www.usajobs.opm.gov](http://www.usajobs.opm.gov)

英國文官考選網站

<http://www.civilservice.gov.uk/iwant/index.asp>

英國公務人員考選法規 Civil Service Order in Council 1995; Civil Service Commissioners' Recruitment Code 2008。

英國公務員網站

<http://www.civilservice.gov.uk/>

英國捷徑網站 <http://faststream.gov.uk/>

香港公務人員考選法規網站

[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/csr/9.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/csr/9.html)

香港公務員事務局網站

<http://www.csb.gov.hk/>

新加坡公共服務委員會網站

<http://app.psc.gov.sg/>

Daley, Dennis M. (2002). *Strategic human resource management : People and performance management in the public sector*. Upper Saddle River, NJ: Person Education

Farazmand, Ali, (1999). Globalization and public administration, *Public Administration Review*, 59(6):509-522.

Farazmand, Ali. (2007a). *Strategic public personnel administration : Building and*

- managing human capital for the 21<sup>st</sup> century volume 1,2*. London: Westport.
- Farazmand, Ali (2007b). Globalization: A theoretical analysis with implications for governance and public administration. In Ali Farazmand and Jack Pinkowski(Eds.), *Handbook of globalization, governance, and public administration* (pp.3-26). New York: Taylor & Francis.
- Kellough, J. Edward & Nigro, Lloyd G. (2006). *Civil service reform in the states : Personnel policy and politics at the sub-national level*. NY: State University of New York Press.
- Klingner, Donald E. & Nalbandian, John (1993). *Public personnel management contexts and strategies*. NJ: Englewood Cliffs.
- Lindblom, C. (2001). *The market system*. New Haven: Yale University Press.
- Patton, W. David et.al. (2002). *Human resource management : The public service perspective*. NY: Houghton Mifflin.
- Riggs, F. (1994). Global forces and the discipline of public administration. In J.C Garcia-Zamor and R. Khator(Eds). *Public administration in the global village* (pp.17-44). Westport, CT: Praeger.
- Scholte, J.A. (1997). Global capitalism and the state. *International Affairs*. 73(3):427-452.
- Sweezy, P. (1997). More (or less) on globalization. *Monthly Review*, 49(4):1-2.
- U.S. Merit Systems Protection Board (1999). *The role of delegated examining units: Hiring new employees in a decentralized civil service*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Waldo, D. (1980/1990). *The enterprise of public administration*. Navota, CA: Chandler & Sharp.