

# 從英美等國文官制度發展探討 我國考試制度改進方向

彭錦鵬\*

## 摘 要

本文首先探討經濟合作發展組織國家在文官管理方面所採用的改革作法和趨勢。接著探討英國文官制度的重大發展，包括續階計畫、政署制度，以及1996年開始俸給制度的重大改變。美國聯邦政府部分探討的焦點是百餘年來文官改革的關鍵性法律、徵募考選的問題與改革，及亟需改革的薪俸制度。美國採用的公務人力電子化甄選制度，以及英國在快速升遷人員方面所採用的線上考試，也將予以扼要析論。基於英美等兩國文官制度改革的成就，本文提出我國文官考試制度改革的方向與重點工作。最後，本文從三個層次來探討我國考試制度的改進方向，即憲政制度、文官制度與考試制度。

**關鍵字：**文官制度、續階計畫、政署、考選、徵募、高級文官、高級文官制、公職、經濟合作發展組織、俸給、職能

---

\*中央研究院歐美研究所副研究員、國立台灣大學政治學系副教授（Associate Research Fellow, Institute of European and American Studies, Academia Sinica (Taiwan), and Associate Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.）

# **Civil Service Developments of UK and U.S.: The implications for Taiwan Examination System Reform**

Ching-Peng Peng

## **Abstract**

This paper discusses civil service reform methods among OECD countries in the past two decades. It explores the major developments of UK civil service, including Next Steps program, agency system, and the pay system reform since 1996. It then reviews the major problems of U.S. civil service, including recruitment and pay system. Based on these experiences, this paper argues for examination system reform in Taiwan in three dimensions: constitutional arrangement, civil service management type, and examination system. Specific recommendations are proposed.

**Keywords :** civil service, next steps, agency, selection, recruitment, senior civil service, senior executive service, public service, OECD, pay, competency.

## 壹、前言

1980年代末期開始，大多數經濟合作發展組織（OECD）國家都已經開始進行中央部會之行政在人力資源管理方面的改革。政府部門積極進行人力資源整合工作的原因繁多，但最主要的原因是公部門的財政情況不佳，稅收減少或民眾需求增加，迫使政府部門在提供政府各項計畫、服務的時候，必須提高品質、提升效率，而其結果通常是必須採取人力精簡的措施。政府部門必須改革文官體系的原因還包括：強化管理的課責性，民眾日益要求公共支出的透明化，以及勞動力市場方面的改變，促使公部門要盡量保持用人的競爭力（OECD,1996:9）。

在先進民主國家中，英國可以說是過去二十多年來推動文官制度改造最為持續、積極的國家。英國文官制度大幅度轉變，成為向私部門人力資源管理制度靠攏的國家。英國所採取的文官制度改革並不像紐西蘭一樣，採用比較一次性、革命的方法進行改革，而是採用漸進式的摸索學習方式，逐步累積成果。但正因英國是西方現代國家推動建立現代化文官制度的典範，也是英語系國家中，最受矚目、穩定發展的文官體系，因此其文官制度發展的過程最受世界其他先進國家及開發中國家的關注與學習。

美國聯邦政府的文官制度改革也是深受各國矚目的對象。美國在1978年通過文官改革法，創立人事管理局、高級主管制（Senior Executive Service, SES）和主管績效獎金制度，希望扭轉傳統上對於文官體

系的控制性作法，轉而注重文官體系的彈性管理。文官改革法實施以來，透過該法規定所允許的示範計畫，增加了個別性文官制度的管理彈性。但是整體而言，由於美國聯邦體系人力數目龐大，除非在法律體系上進行重大修正，否則傳統上僵化、一致的文官制度仍然難以進行比較大幅度的改革。美國聯邦政府文官制度改革方面所遭遇到的挑戰和困難，值得其他國家推動文官制度改革時加以參考。

相對而言，我國的文官制度雖然在人數上遠小於美國的聯邦政府體系，然而，在我國憲政體制、傳統考試制度規範下，文官制度的彈性顯然有許多可以改進的地方。相對於英美兩國而言，我國的考選制度在不改變整體文官制度的情況下，仍然存有許多改進的空間。本文將首先探討經濟合作發展組織國家在文官管理方面所採用的改革作法和趨勢。接著探討英國文官制度的重大發展，包括續階計畫、政署制度，以及1996年開始俸給制度的重大改變。美國聯邦政府部分探討的焦點是百餘年來文官改革的關鍵性法律、徵募考選的問題與改革，及亟需改革的薪俸制度。美國採用的公務人力電子化甄選制度，以及英國在快速升遷人員方面所採用的線上考試，也將予以扼要析論。基於英美兩國文官制度改革的成就，本文將提出我國文官考試制度改革的方向與重點工作。

## 貳、經濟合作發展組織國家文官制度改革的趨勢

經濟合作發展組織國家從1980年代

末期開始所陸續推動的文官制度改革包括 (OECD, 1996:9) :

- 1.人力資源管理的權力由中央人事單位下放到各個部會機關。
- 2.各部會機關的人力資源管理權力授權給主管人員。
- 3.政策方針強調基本的標準和完善的作法，而非細密的控制規定。
- 4.授權給各部會機關負責統籌包括薪水和行政成本在內的預算。
- 5.更為彈性的薪水、僱用和人力增補制度。
- 6.採行訓練和發展措施，以建立公共人力的技能、職能和彈性，以符合計畫需求並強化公部門的改革。
- 7.採用限制加薪、減少用人和提升效率等方法以減少成本。

其中最普遍為各國所採行的人力資源管理措施依次為：人力精簡、人力資源管理的分權化、新的管理發展計畫、平等僱用計畫、工作設計的改革、更彈性的工作時間、部會機關的營運成本制度、整體的人力資源管理策略和績效評估制度 (OECD, 1996:18)。從這些措施中可以看出，文官制度改革的方向是從控制人力膨脹的現象開始，然後從中央人事集權逐漸轉變為部會機關分權、從一致性的規定轉變到彈性化管理、從中央完全控制預算轉變為由部會機關統籌人事營運成本。

經濟合作發展組織國家的最新調查發現，文官制度的改革在二十世紀最後幾年又產生了微妙的變化，也就是基於政府組織的多元化和顧客導向的行政文化，許多國家在接受調查時，已經不再使

用文官制度 (civil service) 和文官 (civil servants) 的名詞，而改用公務 (public service) 和公務人員 (public servants) 的稱謂 (OECD, 2004:2)。例如英國、愛爾蘭等國所指的文官只限於在中央政府服務的人員，而公務人員則包括地方政府、公立學校、醫療服務和社會福利等人員。而從整體上來看，經濟合作發展組織國家的文官制度出現從以職業為基礎 (career-based) 的文官制度，逐漸向以職位為基礎 (position-based) 的文官制度傾斜的趨勢。

以職業為基礎的文官制度 (以下簡稱職業文官制度) 下，公務員是在工作生涯開始之際就進入政府服務，並且終身為公務員。最初進入公務部門是透過教育資格或是文官初任考試；升遷是基於個人的職等體系，而非基於職位。這種文官制度基本上很少有人能在中途進入文官體系。相對而言，以職位為基礎的文官制度 (以下簡稱職位文官制度) 則強調對於每一個職位都要找到最適當的人選，不論這種挑選的方法是採用對外開放、內部升遷，或者是平調。職位文官制度提供更為開放的用人管道，外補的情況因此比較普遍。

但是不論經濟合作發展組織國家採用的是哪一種文官制度，將各階層的職位開放出來競爭的情況已經變得相當普遍。原則上所有政府階層的職位都開放競爭的國家包括：奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、匈牙利、紐西蘭、瑞士、斯洛伐克。只有最高階的職位由政府任命以外，原則上也都開放職位競爭的國家包括：澳大利亞、加拿大、義大利、挪威、瑞典。

高階和中階的職位部分開放競爭的國家包括：英國、韓國、盧森堡。韓國最近也開放高級文官部分名額給來自私部門的人員（OECD, 2004:5）。

經濟合作發展組織國家的調查顯示：職業文官制度和職位文官制度在過去二十年中呈現明顯的改變趨勢（OECD, 2004:6）：

1. 職位文官體系傾向給予中央的人力資源管理單位更重要的角色，並且對於高階職位採取比以前更為中央集權化的管理制度。這種趨勢出現在類似英國和荷蘭等國建立高級文官團制度的作法，和其他國家強化高級文官制度的集中管理和發展。
2. 傳統的職業文官體系傾向增加公開競爭職位的數目，並且將人力資源管理的工作授權給各部會及其下的管理階層。

除此之外，契約性任用和任期制在經濟合作發展組織國家中已越來越普遍，而在激勵因素方面，例如英美等國都比較強調金錢方面的誘因和個人的績效表現。經濟合作發展組織國家的高級文官制度在過去二十年中，也有明顯強化的趨勢（OECD, 2004; 彭錦鵬, 2005）。在普遍採取人力資源管理制度分權化、向下授權、彈性化的過程中，不免產生文官體系分裂化（fragmented）的結果，但在追求績效表現的組織文化改變中，為了追求更好的績效，就得促成菁英階層在決策和執行過程中的一致性和協調。為了達到這個目的，美國和英國分別在1978年和1996年成立了高級文官的獨特人事制度，紐西蘭、澳大利亞、荷蘭也都參與了創建高級文官

新制度的潮流，韓國今（2005）年也在規劃成立高級文官團（Senior Civil Service）的制度。

## 參、英國文官制度發展

英國現代化文官制度發端於1854年財政部所委託完成的諾斯考特—崔維揚（Northcote-Trevelyan Report）報告，報告中主張以公開競爭的方式甄補公務人員。依照報告的建議，英國政府在1855年成立常設文官委員會，1870年起確立公開考試制度，現代化文官體制因而逐漸形成。很有意思的是，1980年代以來英國文官制度的重大改革，發端也來自於一份影響深遠的報告，也就是1968年所完成的富爾頓報告（Fulton Report）。富爾頓報告的直接成果雖然只是成立文官部和文官學院（Civil Service College, 2005年改為National School of Government），其間接結果則是促使英國政府在1980年代推動續階計畫（Next Steps）及因之而建立的政署制度（Agency System）（范祥偉，2004：29-30）。富爾頓報告特別強調，市場的機制是比政治方式更為有效的資源分配和財富分配的方法，同時由於企業組織比政府部門更具有管理效率，因此政府應該採取企業管理的方法來改革政府文官體系的運作（Horton, 1996: 157-158）。

1970代末期以來世界各國文官體系變動最大、最受矚目的英國，是由首相柴契爾夫人主導改革。柴契爾夫人在1979年上任之際，英國的經濟發展和財政情況已經陷入危機，必須大幅改革政府的體制和政策，同時她體認到英國文官傳統上小

心謹慎、通才取向、缺乏現代管理和專業知識、國營企業龐大而缺乏效率，因此在上任之後，即藉由國營企業的民營化，大幅減少文官人數，並對各部會進行效率稽核（efficiency scrutiny）。英國文官的數目在二次世界大戰後一路增加，在1976年達到最高峰，當時有751,000人，其後則不斷減少，人數的谷底出現在1999年，當時有459,600人，二十三年間人數減少的比率高達38.8%（詳歷年Civil Service Statistics），這種人數不斷精減的現象反映了1980年代以來各國文官體系朝向精簡目標邁進的大趨勢，成果相當驚人。

### 一、政署制度及薪俸制度的改革

英國首相柴契爾夫人接受衣布斯報告（Ibbs Report）的建議，從1988年開始持續設立政署組織，將原為公務機關的單位，改為由契約聘任的執行長（chief executive）負責日常政署的領導與運作，賦予該機關人事、財政上的獨立運作權，成為仍屬各個部會轄下的行政組織之政署。政署制度推行十年之後，英國文官人數的77%都移入112個政署或依續階原則（Next Steps “lines”）運作機關中管理運用（彭錦鵬，2000: 97-98）。由於英國是內閣制國家，行政組織的調整不但簡易也相當頻繁，甚至未經立法過程即全面施行，政署的組織、數目和所轄人數也變動不居。根據統計，英國現有96個政署，所轄人數仍達275,570人，如包含依續階原則運作機關，則人數為381,260，佔文官人數523,580人的73%（Civil Service Statistics, 2004）。

英國政署制度最大的特點是：

- 1.政署為部下的行政組織，由執行長具名領導但對部長負責（這一點和我國推動中的行政法人制度有明顯不同）。
- 2.政署具有人事、財政運用上的裁量彈性。
- 3.政署之執行長採任期制，任期五年，雖多為文官透過競爭方式聘用，但非文官出身的執行長人數也逐漸增加。
- 4.相對於政署所擁有之人事、財政裁量權，政署受到許多文件的規範，包括：
  - (1)架構文件（framework document）
  - (2)政署目標
  - (3)公民憲章（citizen's charter，後改稱 charter mark）
  - (4)營運成本控制計畫
  - (5)效率計畫
  - (6)政署年報
- 5.政署執行長不但對部長直接負責，更間接對國會負責，並對公民和一般民眾間接負責。
- 6.政署的職員仍然保留文官的身分地位，但職等、俸給都進行重大改變。

就政府組織而言，政署制度是政府傳統組織的重大改變，它將管理主義（Managerialism）徹底落實，以追求行政效率與效能。政署只負責公共服務的提供，而不插手決策的部分，其中的職員則不再賦予傳統的職等與薪級，而以薪水多少來數人頭和以人事「營運成本」（running cost）來控制員額，並賦予執行長彈性給薪的空間。這種脫離傳統職等和俸級的作法，從1996年開始也全面適用於非政署的文官體系，而當年新成立的高級

文官團（Senior Civil Service）更建立了明確而統一適用的績效薪俸制度。於是在20世紀末的最後幾年，英國建立了文官制度由部會全面彈性自主，以績效為導向的薪俸制度（彭錦鵬，2003）。

以英國建立政署制度的過程來看，這是一種以「組織創新」而帶動「人事制度創新」的例證，將政署置放於各部之下，給予相當大的管理彈性，但仍然在部長手臂之遙（within arm's length）管轄下。從組織理論而言，則是將原來屬於階層制的公務機關轉變為提供服務、具獨立性質的準公司型態。但是英國政署所擁有的獨立性也是受到相當限制的，以「獨立運作」的角度來看，其獨立運作的裁量空間並不如英國其他種類的「非部會公共組織」（non-departmental public bodies, NDPB），或日本創立的獨立行政法人，及我國正在推動的行政法人制度。

不過，從政署制度的發展趨勢來看，全球學習建立某種型態的政署機構，已成不可阻擋的力量。就最近的報告推估顯示，此種手臂之遙管轄的中央政府機關就預算支出和雇用人數而言，大約在50%到75%之間（OECD, 2003:5）。由此可看出，觀察當代民主國家文官制度的發展，政署制度在追求效能與兼顧行政課責上的課題，深值加以研究採行。

## 二、考試制度的變革

由於1980年代以來管理主義及新公共管理（New Public Management）理論隨著柴契爾夫人執政而逐漸生根，英國文官制度的考選也產生了重大的變化。以英

國高級文官的儲訓制度—快速升遷（Fast Stream）計畫而言，2003年有超過2萬人應徵，最近3年分別錄取411人（2002），510人（2003）和467人（2004），錄取率分別是2.9%（2002），2.05%（2003）及5.4%（2005）。傳統印象中牛津劍橋畢業學生佔據高級職位的情況已因教育的普及化、多元化和民主社會的多元發展而大幅改變。二次大戰後牛津劍橋畢業學生佔高級文官六、七成以上比率的情況，已逐年減弱，以最近3年為例，在錄取人員中，由此兩校畢業的比例，分別已降到27.5%，35.7%及35.7%（見各年Civil Service Fast Stream Annual Recruitment Report）。同時不僅高級文官錄取人的畢業學校多元化，錄取人已來自60個以上大學（2003年），女性比率也佔4成（41.5%，2004年）到5成（49.9%，2002年）。白人以外的少數族裔錄取人，最近4年的比例大約在5.4%（2004年）到9.7%（20023年）之間，而有某種身心障礙資格的錄取人比例則由2003年的4%，升到2004年的7%。由此可見，近年來英國文官體系公開強調的多元化努力，已逐漸在人員甄選上得到落實。

從整體上看，英國文官的考選制度可以分成三大部分加以觀察，也就是一般文官、快速升遷文官以及高級文官。就第一種文官考選的一般文官而言，英國並非由中央統一規定甄選方式，而是由各部會機關在職位出缺時各自進行甄補作業。最常見的情況是，出缺職位會在地方性、地區性及全國性平面媒體、專業期刊、職業介紹所、求職中心及出缺職位資料庫刊登

廣告。

用人機關通常較偏好申請表，而不是採用履歷表來進行審查工作。審查通過的長名單（long listed, 意指超過3-5人的名單）人員可能會被請去參加為期一天的評量考試，考試內容包括筆試、口試及為了測出分析、數理、人際關係及決策技能的測驗項目。這些考試都是公平公開的考試（詳見網站資料<http://www.careers.civil-service.gov.uk>, 2005.9.1）。

第二種文官考選制度是快速升遷計畫的考選。為了儲訓高級文官人才，快速升遷人員的考試係每年9到11月間接受申請。快速升遷有4種類型，包括一般快速升遷（general fast stream）、統計學人快速升遷、經濟學人快速升遷，及政府通訊中心（government communication headquarters, GCHQ）快速升遷，另外則有秘密情報工作（secret intelligence service）快速升遷。而佔6成人數的一般快速升遷類型，又包括5種選項：中央部會、科學與工程、歐洲快速升遷、外交、技術發展專家等五種，及非行政部門的國會行政人員。另外在職文官也另有推薦甄選加入快速升遷計畫的機會，即文官任職之後，各部會各有不同篩選的辦法以推薦最有潛力者參加甄選。服務年資並非在職文官入選快速升遷計畫與否的考量重點，也有僅服務一年就被選入快速升遷計畫者（詳見快速升遷網頁<http://www.faststream.gov.uk>, Accessed 2005.9.1）。

參加快速升遷計畫的考生並不限其畢業科系，只要成績達到一定標準即可。由於快速升遷計畫從2003年4月1日起由原

來負責考選的Capita公司換成透過公開招標錄取的Parity公司，也由於近年考生人數大幅增加，評量中心案量不堪負荷（筆者於2003年9月參訪位於倫敦之評量中心所獲資訊），2004年起初次採用線上申請與線上考試的方法進行篩選工作。申請程序包括制式的自我評量、線上申請以及第一階段的線上資格測驗（qualifying test）。接著是在考試中心進行有人監考並使用電腦考試的認知測驗。通過此一認知測驗的考生才能參加在評量中心舉行的評量測驗。評量主考官在評量過程中並無考生的背景學歷資料，而完全以工作測驗來決定分數與排名，以確保考選過程的效度與客觀性。

快速升遷人員進入政府後即在部會中受到每12個月到18個月即換職位的快速歷練。大部分在部內歷練，但也可能跨部借調，或到歐洲、私人企業服務一段時間。通常在3到4年內，快速升遷人員即可升到僅次於高級文官團的階級，也就是舊制的7職等（grade 7），而在7職等職位上工作幾年，就可望晉升高級文官團的職位（以上資料來自<http://www.faststream.gov.uk>, Accessed 2005.9.1）。也就是說，優秀的快速升遷人員在短短十年之內就可以升到僅有3800人的高級文官團中擔任英國的高級文官。

快速升遷計畫使英國高級文官團的組成結構，不斷替補年輕優秀的新血輪，使其決策階層常保精明幹練的菁英團隊。而過去20幾年中，英國政府在強調人才來源不但優秀，且充分兼顧多元目標及績效取向的考、用政策下，英國文官體系乃變成

活力充沛的人力資源體系。

第三種文官考選制度是高級文官的考選。英國高級文官團的成員雖然有極大部分來自快速升遷人員，但其甄選方式則是以「職位」為競爭基礎，對所有文官公開或包括對外公開。以2004年為例，即有42%的高級文官職缺擴大到對外公開競爭（Cabinet Office, 2005b: 3）。當高級文官團職位出缺時，甄補工作係由10位現職文官，而為英王任命的文官委員辦公室（Office of Civil Service Commissioners）負責。用人機關須先廣為公告職缺情形，說明職務任用型態、所需經驗與技能及待遇。繼之組成遴選小組，決定遴選標準與方法，最後產生決選名單。遴選方法大致上包括面談和採用評量中心法，聘請專業心理師參與最後入選人員之面談、入選人員參訪用人機關等（蔡秀涓，2005: 52-54）。

英國文官的考選制度如上述有三大類，第一類的一般文官因其用人機關型態較多，且從事基層的服務提供，只要用

人機關能相對挑選出適合的人選，並不要求特定的職能（competence）因素。但是對於第二類快速升遷人員及第三類的高級文官人員，其考選甚至其後的培訓，都和候選人所具備的核心職能甚為相關。以快速升遷人員考選而言，考生是否具有特定的核心職能才是最主要的關鍵（Cabinet Office, 2005）。快速升遷人員的核心職能包括三種技能組合（skill set）：作為技術（delivery skills另譯傳輸或傳送技術，但未能呈現英文之有所作為意義），知識能力（intellectual capacity），和人際技能（interpersonal skills）。作為技能包括追求結果與學習改進的職能，知識能力包括決策及建設性思考的職能，而人際技能則包括建立有生產力的關係（building productive relationship）和有效溝通（communication with impact）的職能。而這些核心職能和對高級文官所要求的核心職能是大致相符的，如表一。

高級文官的核心職能包括：聚焦於作為（focusing on delivery）、交代目的與方

表一：快速升遷人員核心職能與高級文官核心職能之比較

技術組合	職能	和高級文官職能之比對
達成技術	追求結果	聚焦於完成任務 交代目的與方向
	學習與改進	學習與改進
知識能力	決策	策略性思考 造成個人影響
	建設性思考	策略性思考 造成個人影響
人際技能	建立有生產力的關係	
	有效的溝通	交代目的與方向 造成個人影響

資料來源：Civil Service Fast Stream, 2005a: 10.

向 (giving purpose and direction)、策略思考、造成個人的影響 (making a personal impact)、學習與改進。

整體而言，英國文官制度自1980年代以來，由於政署制度漸進而普遍的推廣，文官體系重視績效表現的文化和傳統已漸漸確立。透過管理主義和新公共管理思潮的推波助瀾，英國文官體系已從傳統上一般致性的職等和薪資結構中解放出來。英國文官體系如今是以私部門的人力資源管理方式作為人資人員學習的對象，逐步達成績效薪俸的制度，並以核心職能、專業能力的角度改變傳統的甄選制度。以最近幾年英國文官制度的改革而言，其注重的層面已不再只是建立與維持合理的人事制度而已，而是更進一步追求行政成果、策略性的管理和更堅強的領導。英國內閣部部長 (Cabinet Secretary) Andrew Turnbull在2005年6月總結其過去五年文官改革的諸多成果，其中與文官制度較為直接關聯的就包括 (Cabinet Office, 2005b: Foreword)：

- 1.落實策略途徑：已有九個部建立五年期的策略方案。
- 2.強化公民素質：強化高級文官訓練，招募外才。
- 3.更為專業化：在人力資源、資訊科技及財政方面均引用世界級專家改進公部門服務。
- 4.改進管制法規：降低行動成本，使管制檢查及執法合理化。
- 5.聯合性政府 (joined-up government)：整合法院服務之人員、組織及建設等以聯合改進司法及審判體系。

事實上，由於英國文官制度在過去二十多年中不斷改革，並且成績斐然，已成為各國學習、模仿的對象 (Cabinet Office, 2005b: 15)，世界銀行2005年的政府治理能力調查報告中就對於六項治理指標，包括政府效能、合法統治、民意與課責、政治穩定、管制品質及評估，給予英國極高的評價 (Kaufman, 2005)。

## 肆、美國文官制度發展

### 一、主要法制改革

美國在憲政上為總統制國家，基於三權分立的憲政精神，美國行政部門的運作，均須立於國會立法的基礎上，文官制度的制定與修改亦不例外。

迄今為止，美國聯邦政府文官制度的發展歷史中，最關鍵性的立法有四項：

- 1.1883年文官法 (Civil Service Act)
- 2.1949年職位分類法 (Classification Act)
- 3.1978年文官改革法 (Civil Service Reform Act)
- 4.2003年國家安全人事制度法 (National Security Personnel Act)

1883年的文官法 (又稱潘德頓法 Pendleton Act)，確立美國聯邦公職必須透過公開競爭考試而取得的制度。不過文官法所代表的意義是，當時推動改革人士主要在關心恩惠制度 (patronage system) 下充斥階級及移民的問題，而不是著重於政府是否用到優秀人才 (Rosenbloom, 1993: 205；陳金貴，1996：9-19)。當時聯邦政府用人只有131,208人，而次年競爭性職位只有13,780職缺，真正因通過考

試而任命的人只有489人，顯見考試用人的法制在初期階段推行不易（彭錦鵬，1998a：315）。其後競爭性職位日漸隨聯邦政府人數在二十世紀初期大量增加而成長，逐漸變成為文官體系的主流。不過，以目前包括郵政人員（大約77萬人）在內的聯邦文職人員人數約269萬人而言，透過競爭性甄選而任職的人數共有133萬人，仍然僅佔全體聯邦政府人員的49.5%（OPM, 2005:9）。

1883年文官法建立以考試為取才管道的制度，1949年職位分類法則建立美國聯邦政府用人的制度。美國聯邦政府體系在二十世紀上半葉最顯著的發展是聯邦政府人數大增。1899年時只有20萬人，但1903年就超過30萬人，1913年超過40萬人，1917年超過50萬人，也就是在短短18年間人數成長2.5倍，公務人力的大幅成長反映了美國大量接納移民而人口大增的事實。其後，除一次世界大戰期間一度大增為90萬人外，1920年代都在60萬人以下。但在1940年時，聯邦文職人員首度超過100萬人。二次世界大戰期間一度膨脹到370萬人，戰後則維持在200萬人左右。並自1967年以來，大致維持在270萬人到300萬人之間（彭錦鵬，1998a：315）。為了維持及管理此一迅速成長而日趨龐大複雜的人力體系，美國聯邦政府於1949年通過職位分類法，確立以職位列等為核心的統一性晉陞體系，將聯邦職位分為第一職等到第十八職等，各等職位又再劃分為十階（steps）的俸級，以為按年資加薪的依據。美國聯邦政府採用職位分類制度及伴隨而來主要的通用俸表（General

Schedule）是一種「一條鞭式」的人事晉陞與俸給制度，其最大的好處是「一視同仁」、「一體待遇」、「簡單明瞭」的優點，但也呈現了「漠視組織間、單位間、業務性質間、各人力市場間、各公務人員間」之個別差異（彭錦鵬，1996：51），下文將論述其對考用與薪資制度所造成的後果。

1978年的文官改革法主要在改革傳統功績制(merit system)下，其實並未以功績為導向，對表現卓越者少有獎勵，而對令人不滿意的工作又少有懲罰（彭錦鵬，1996：47）。文官改革法將人事行政機構重組，以人事管理局為主要人事主管機關，建立主管經理階層的績效薪俸制度但最後實施失敗。建立「高級主管制」，並確立了各聯邦部會得以推動人事制度改革實驗的示範計畫(demonstration project)。文官改革法強調彈性管理的觀念，但是成敗之處參差互見，由於並未解決職位分類制度所帶來的制度性缺陷，因此在1990年代受到比較多的批評。不過展望未來，美國聯邦公務人事體系很可能因國家安全人事制度而帶來全盤的改革。美國為了反恐戰爭，設立了國土安全部，透過立法（Homeland Security Act of 2002），建立全新的人力資源體系，並擁有前所未有的彈性，完全改變文官法律和程序的規定，例如職位分類、工作評價、薪酬制度以及解雇人員。國防部透過2004會計年度之國防撥款法（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004）也擁有了全新的國家安全人事制度（National Security Personnel System）（莫大華等，2005）。

此法係建基於1978年文官改革法以來，國防部許多機關所實施的示範計畫之成功基礎上。而這兩種「設計家制度」(designer system)代表了未來文官體系的將來，能夠彈性的肆應機關的獨特人力需求和文化，並保持傳統的文官體系價值和聯邦公共利益。

以上所述為從時間主軸概述美國聯邦政府文官制度的主要法律變革，但在美國政府進入21世紀之際，其文官制度顯然面臨考選及薪俸制度的重大挑戰。

## 二、徵募考選制度之現狀與問題

美國自二次大戰後建立職位分類制度以來，政府的業務與外在環境已產生重大的變革，因而在聯邦政府文官職等分佈上也有了重大改變。1950年代時，62%聯邦人力是在第一到第五職等，最高的五個職等只佔11%的人力。但是到了公元兩千年，這個數目剛好反轉過來，最低階五個職等只有15%的人力，而最高的五個職等則佔了56%的人力(The National Commission on the Public Service, 2003: 4)，也就是1950年代聯邦文職人員最主要從事勞力、低階技術的工作，到21世紀則主要從事知識密集的管理領導工作。

美國聯邦政府在二十世紀中葉吸引人才方面，事實上是處於一個黃金年代。民眾響應經濟大恐慌的號召及二次大戰對抗強敵，因此使聯邦政府吸引到無數的優秀人才。1960年代，聯邦政府擴大民權、保護消費權和環境權，因此也吸引到優秀人才的投入。但是這種環境都已消逝，在未來幾年內，一半以上的資深管理者都將有

資格辦理退休(The National Commission on the Public Service, 2003: 4)。因此1990年代末期以來，美國聯邦政府最關切的反而是面對聯邦人力的老化、可預見的退休潮和龐大、一條鞭式的文官薪俸制度等問題，要如何完善規劃人才甄補計畫？

首先，徵募人才工作形成為聯邦文官體系的要務，其原因為(MSPB, 2004b: 2)：

- 1.美國勞動力的人口結構顯示，人力多元化和老化的現象。女性、少數族裔、單親父母、以及雙薪家庭日漸增加。因此甄募策略也應隨之改變。
- 2.工作的本質已經改變，勞力工作減少，以知識為基礎的工作增加，以及科技重新定義工作和如何工作。
- 3.聯邦政府不再被視為安全的、終身的雇主，而且經常沒有辦法在競爭性薪水、快速提供就業機會、以及工作福利等方面和私部門的雇主相競爭。

在此情形下，聯邦公務員的平均年齡在1990年只有42.3歲，但到2001年已提高到46.5歲。同時根據2003年9月的數據顯示，22%的公務員年齡超過五十五歲的最低退休年齡。而30歲以下的公務員只佔聯邦人力的6%。美國聯邦人力的老化主要是1990年代推動「全國績效評估」期間，不斷精簡人事而來，一方面裁掉現職人員，但更重要的是，初任人員大幅度減少進入聯邦政府，人力結構因此快速老化(MSPB, 2004b: 2-3)。

經過1990年代的裁員措施之後，功績制保護委員會調查結果指出，受訪聯邦政府公務員有半數認為目前人力不足。有

46%認為裁員措施已經嚴重地影響工作單位的制度性記憶或知識。也有48%的人認為，為能有效工作，他們需要更多的訓練（MSPB, 2003: VIII）。

其次，美國聯邦政府在徵募人才方面所遇到的挑戰是多元的，原美國審計總署的報告指出以下各項問題（MSPB, 2004b: 17-20）：

#### 1. 僱用過程的時程和複雜性

職位分類制度及其相關的考選制度長年實施下來的結果是考試過程費時冗長而複雜。由於聯邦政府員額龐大，人事制度大規模變更不易，因此在人員甄選上，出現以下的問題（GAO, 2004a: 13）：

- (1) 職位及決定薪俸的程序冗長與落伍，無法適用於今日之職務與工作。
- (2) 不清楚與不友善的職位公告，容易造成混亂與延誤，變成不良的甄補工具。
- (3) 用來考選初任職位的關鍵性評量工具和僱用計畫缺乏效能。
- (4) 考選小組與決定最佳候選人所用的評分和排名是耗時的。
- (5) 分類評分、排名和三人原則（rule of three，用人機關在三位候選人中擇一任用）限制了選擇申請人的可能選項，也同時被認為不具效度。GAO推估競爭性的僱用程序，也就是從要求補充缺額到完成任命平均必須花掉102天（MSPB, 2004: 17）。根據大專院校和雇主全國聯合會的調查，37%有興趣聯邦工作的受訪者並不了解申請的程序，而49%認為過程太過冗長和複雜。尤其是職位公告所用的文字常常是文字糟糕、含混和模糊。

2. 聯邦工作的形象，相對於私部門和非營利部門而言，聯邦工作不再像1980年代以前是一個好的工作選擇。

3. 聯邦機關之間的競爭（例如空中警察的薪水就相對較好）造成不公現象。

4. 預算限制和預算經費時程不確定，使人力補充不易規劃。

5. 薪水不具競爭性的普遍感受。

6. 勞動市場的短缺現象（特定人才短缺，例如護士短缺現象）。

7. 初任人員僱用的障礙（法律規定特定職系必須採用ACWA考試，下文另述）。

8. 人力資源專才的數量（1990年代人事管理人才的裁員措施造成整個政府部門人事人員的流失）。

功績制保護委員會的調查報告顯示，政府的職位公告通常組織渙散、可讀性不高、職位頭銜和責任不清楚、資格標準含糊或限制性、或是使用負面的文字和語氣，而使許多人怯場（MSPB, 2004: 20）。調查報告也指出有些職位公告文字冗長、充滿術語和簡寫、而且看起來是為那些已經在政府部門工作的人員所寫。而有些公告並沒有提及退休和福利方面的資訊，例如休假時間和醫療及健康保險等會吸引人才的資訊。

而在選才方面，美國聯邦政府公務人力大致可分競爭性職位與非競爭性除外職位（excepted service）。除外職位可由法律規定、總統決定，或根據人事管理局之行政命令（5 C.F.R. § 213.101）。人事管理局可以在職位不適宜用競爭性考試時作此除外職位的規定，例如軍中牧師、律師及政治任命人員（5 C.F.R.

Part 213, Subpart C.)，至於競爭性用人則又因是否受Luevano和解令（consent decree，卡特總統時期為解決考試效度之訴訟而制定）所規範而分成兩大類職位。受Luevano和解令所規範的職位，其競爭性用人則大致分成兩種管道，第一種是ACWA(Administrative Careers With America) 考試，是人事管理局在1990年所建立的考試制度，最主要是提供超過一百項專業以及行政職位的考試，這些入門考試的職務列等是第五職等和第七職等的考試。考生必須在六種筆試項目中選擇一種參加考試，考生如果是參加第七種大部分為社會科學方面的職位，就不需要參加筆試。第七種考試是由人事管理局對於考生的教育和經驗來加以評分和排名。考生如果成績及格的話，就會被排在候選人名冊上。合格的後備軍人可以在其及格分數上加一分，身心障礙的後備軍人如果成績及格的話，則在候選人名冊上面排名最前。候選人名冊可以保留一年效期。用人機關要求的時候，人事管理局會從候選人名冊之中，就排名最前而且所表達的意願是用人機關所提供的職位、職等和工作地

點者，提供合格的用人名冊（稱用人認證 certificate）。用人機關可以選擇任用三位合格候選人之一，但是如果後備軍人排名在前的話，用人機關不能夠選擇非後備軍人加以任用。如果用人機關對於推薦名單不滿意的話，他可以退回用人認證，而使用其他的用人方法，包括任用外來的候選人，任用現有的聯邦公務人員，或是保留職缺。

第二種管道是傑出學者計畫（Outstanding Scholar Program），聯邦機關可以直接任用大學平均成績3.5以上的畢業生（滿分為4），或是畢業成績在大學同班的前百分之十。

第一種考試方法顯然因為費時較久，程序複雜而不被歡迎，同時此一考試的僱用率偏低也是被詬病的。從1990年7月到1992年底，超過30萬人參加此一考試，182,305人及格，但只有3,228人被錄用。根據統計1991和1992兩年的用人紀錄，第一種ACWA考試管道所佔的比率僅佔全體用人的7.5%（參見表二）。為了改革聯邦政府用人的僵化與缺乏彈性，人事管理局於1996年將考試權下放給

表二：美國聯邦政府各用人管道之人數（1991、1992）

考試方法	人數	百分比%
ACWA	2,797	7.5
傑出學者計畫	8,905	24.0
後備軍人資格調整	1,194	3.2
暫時任用	3,733	10.0
除外人員（非競爭性考試）	5,574	15.0
內部任用	15,002	40.3
總計	37,205	100

資料來源：人事管理局中央人事資料檔，1991,1992轉引及計算自GAO, 1994

聯邦各部會機關，並運用於幾乎所有競爭性職位。各機關應根據功績制原則、人事機關法規及人事管理局的授權考試作業手冊（Delegated Examining Operation Handbook）自行辦理競爭性考試。而人事管理局僅負責查核考選過程是否符合功績制原則。

除此之外，人事管理局藉助資訊網路科技，正進行電子化甄補人才的努力。人事管理局的甄募單一窗口（recruitment one-stop），使求職人員的滿意度大幅提高（GAO, 2004a: 21）。甄募人才過程自動化帶來的好處包括：減少大量的紙張記錄、審查和處理求職申請案件的人員可以減少、減少整體的僱用人員所需時間。自動化可以使每一個聯邦僱用過程的每一個步驟加快。自動化也可以使整個過程流線化，包括使用電子化的評分和排名、將申請人分別納入不同等級、減少組成小組來評量申請人的需求。同時因為自動化的系統能夠保留各種用人行動的紀錄，而使主管人員和人事人員能夠很輕易的了解他們所做的有關用人的決定（MSPB, 2003: 23）。

人事管理局又發展出一套自動化的用人系統，稱之為美國甄補（USA Staffing）。這是一套人事管理局發展出來的以網路為基礎的軟體計畫，這套軟體可以使得用人過程的每一個階段自動化，包括招募、評量、推薦，以及通知申請人（MSPB, 2003: 24）。而在1992年至1993年間，聯邦部會大量減少運用人工及書面處理考選業務，而普遍性地快速使用電腦自動化進行選才工作（MSPB, 2004a）。

針對人事管理局所做的種種改革，負有依文官改革法監督人事管理局責任的功績制保護委員會（Merit System Protection Board, MSPB）主張考選用人應建立在十種以功績為基礎的僱用標準之上（MSPB, 2004a: 18-22）。也就是：

- 1.對申請人提出合理的要求，申請聯邦工作不應該變成申請人沈重的負擔。
- 2.對於評量的標準和方法進行清楚的溝通。
- 3.使用與功績原則及專業標準相符合的方式來評量申請人。
- 4.公平的評估申請人。
- 5.將最佳的申請人一致性的推薦給用人主管。
- 6.以適時的方式評估推薦和選擇申請人。
- 7.讓申請人了解進度。
- 8.符合現行法規和規則。
- 9.接受稽查並經得起稽查。
- 10.要求人力資源專業人才和用人主管的參與。

功績制保護委員會更進一步建議人事管理局放棄以經驗和教育為基礎的資格標準。其原因為（MSPB, 2004a: 80-81）：

第一：以職能為基礎的標準可以提供比以時間為基礎的標準，更有效的評量和篩選基礎。以職能為基礎的標準提供個別性和彈性之間的合理平衡，以便適應各種職務、知識和科技的進展，以及改變中的「工作」和「技能需求」所造成的落差。大多數的以時間為基礎的標準只有提供通則性的指引，例如定義「專門的經驗」僅是指申請人具有特定的知識、技能和能力來完成職位要求之經驗，而缺乏量化的尺

度。而以職能為基礎的標準則可以運用一項單一的標準「職能」，測出申請人最低的資格和相對的資格。事實上，人事管理局在2004年已發展出經過測試的兩套以職能為基礎的資格標準（稱job Profiles），考選對象為會計師和資訊專家（MSPB，2004a: 98）。

第二：以時間為基礎的資格標準已經逐漸成為有效甄補人才的阻礙。雖然人事管理局推動了許多國會立法以增加文官制度的用人彈性，例如除了競爭性考試如ACWA外，人事管理局已提供高達二十項的用人彈性規定之資訊給聯邦各機關運用，其中包括傑出學者計劃、一年內之短期任用、部份工時或季節性用人、一至四年的契約性用人等等（Employment Service, 1999: 25）。而人事管理局已經根據授權考試作業手冊上所規定的，辦理了許多有關用人彈性的訓練課程，但是聯邦各機關仍然很少運用這些文官制度的用人彈性。各機關的人事主管認為他們很少使用用人彈性規定的原因包括（GAO, 2004b: 30）：

1. 缺乏人事管理局有關運用這些人事彈性的指導。
2. 缺乏部會機關利用這些彈性的政策和程序。
3. 人事管理局法規和規定缺乏彈性。
4. 顧慮到部會機關運用這些用人彈性可能造成前後不一致的現象。

不論人事管理局或聯邦部會雙方所提出的解釋為何，顯然龐大的美國聯邦公職體系仍然存在普遍、一致性的人事制度，而很難在考用人事行政上進行彈性管理的

作為。

### 三、落伍的薪資制度

美國聯邦文官制度不但在人才甄補方面出現前所未有的挑戰，更嚴重的問題其實是職位分類制度及其相關的薪資制度所造成的不利影響。職位分類制度假設所有職位可以科學性的分等，再依職位職等、教育、年資而給薪，但卻幾乎未顧及績效、能力等人力資源運用的重要考量。

由於其人事制度的邏輯無法肆應21世紀的勞力市場環境，因此迫使人事管理局全面檢討薪資制度，並於2002年發表未具結論，且僅係提供討論之用的薪資制度改革白皮書「聯邦薪資制度的更新：現代化的課題」（A Fresh Start For Federal Pay: The Case For Modernization）。報告中明白指出，現行薪資制度失敗的主要原因包括以下幾點：

1. 政府要求各部會領導人面對新的、而且前所未見的管理挑戰，但是卻運用過時的薪資制度。聯邦政府的薪資制度是由國會所制定，並不是遵循某種行政的或以市場為基礎的程序謹慎研擬。目前美國聯邦政府的薪資制度基本上是建立於三種歷史基礎：第一、1949年的職位分類法基本上是採用源自於1912年中央集權的職位評價制度（position evaluation system），以確保內在衡平，並作為聯邦政府薪資制度的核心觀念。第二、職位分類法將不同的幾種俸表合併成為通用俸表（General Schedule）。第三、職位分類法將聯邦政府的薪酬制度和職位評價明文規定在法律中，也因此維持超

過五十年而不變（OPM,2002:5）。

- 2.現行的薪資制度並沒有反映市場的薪資水準，也就是不能夠敏感地反應市場變化。除了少數例外，聯邦政府採用一致性的俸表，因而忽略了勞動力市場所存在的各種薪酬制度的差異，包括：勞力市場會因為職業的不同而不同，也會因為薪水的職等不同而不同、特定職業內部薪水也不同、個人之間薪水也會不同、勞力市場經常迅速改變，組織受到勞力市場改變的衝擊不一，反應也不一。
- 3.無法鼓勵成就和結果，並加以適當獎賞。現行的薪資制度下，絕大部分的聯邦公務員薪水是根據三種因素而計算，也就是根據分類制度的通用俸表，工作所在地以及工作的年資。根據人事管理局的統計，美國聯邦政府2002年包括薪資和各種福利的人事成本共計增加五十億美金（OPM, 2002:22），但是2000年的人事資料顯示，75%以上的人事成本增加和工作績效完全沒有相關，算得上和個人績效有相關的競爭性升遷和優秀晉階（Quality Step Increases）最多僅占了人事成本增加的15%（OPM, 2002:15）。
- 4.現行薪資架構適用於1950年代以勞力為主的人力結構，但並不適用於今日以知識為主的公務人力。
- 5.規定明確的程序和作法使部會機關無法針對其特定的任務和勞動力市場訂定薪資計畫。
- 6.薪資制度未能達到整合。雖然有些機關已經擁有薪資制度的彈性，但整體的整

合仍然付之闕如。

基於以上原因，人事管理局在這份長達82頁的白皮書，強烈建議美國聯邦政府應該採行新的薪酬制度，以達到以下的目標：

- 1.達到同值同酬的原則。
- 2.以適時和合理的基礎，提供部會機關能夠付出有競爭性的薪資水準。
- 3.在個人和組織的層級，肯定職能和結果。
- 4.將公務員的努力和薪資支出導向任務的完成（OPM,2002: v）。

人事管理局在柯林頓政府時期，由於配合全國績效評估的行政改革運動而大量裁員，進行組織重組，並成為聯邦政府各部會中裁員比例最大的機關。基於人事管理局權限下放給各部會的觀念，不僅其人員大幅減少，人事管理局的業務與角色也因而大幅度的縮減。人事管理局以往統籌人事管理業務的規劃與執行，但在全國績效評估運動之後，則逐漸轉變為聯邦人事政策的統籌規劃與檢查，執行的部分則轉為由各部會負責。而各部會機關在甄補人員需要轉業技術的協助時，則必須付費請人事管理局辦理。在類此情形下，人事管理局不但人員減少，經費也日形減少，而對於聯邦政府整體文官體系的管理能力也相對弱化。而以目前的規模與自我定位，若要推動建立新的薪資體系，以持續吸引優秀人才進入聯邦公職，很可能無法勝任此重責大任。

## 伍、我國考試制度改進方向

1980年代以來OECD各國不斷進行文

官制度的改革，終身僱用的文官制度逐漸被契約制所取代，以強化公務人員的績效表現與課責。就算文官保持永任制，其在特定職位的任期也不再受到保障，特別是高級文官職位尤其明顯（OECD，2004：6）。1990年代開始OECD國家中有13個國家更改其文官的地位，整體趨勢是朝向精簡員額、契約任用、定期任用、依勞工法任用、開放等方向改變。其中最激烈的例子是瑞典95%的公務人員之終身僱用改以永任契約制取代，而瑞士則自2002年開始，所有公務人員均不再是文官，成為一般性職員（OECD，2004：7）。這種趨勢無疑是對廿世紀傳統的文官體制帶來重大衝擊。在此大的潮流趨勢下，文官制度呈現了以下關鍵性趨勢（OECD，2004）：

- 1.文官體系人員的精簡。
- 2.文官體系的名稱改變（成為公務體系）。
- 3.文官制度不斷的進行變革。
- 4.文官體系管理由中央集權朝向部會分權。
- 5.文官終身僱用制度漸行解體，而由定期契約取代。
- 6.高級文官的管理朝向中央統一管理。
- 7.文官來源朝向職位公開、開放競爭。
- 8.薪資制度朝向彈性、績效管理。
- 9.文官考選朝向部會分權。

而從上文所述，英美兩國的文官考選制度則呈現以下兩種趨勢：

- 1.文官考選的標準朝向以「職能」為重點。
- 2.文官考選的方式朝向以電子化處理考選與試務。

在分析英美等國文官制度發展的軌跡之後，本文以下特從三個層次來探討我國考試制度的改進方向，亦即憲政與政府制度、文官制度與考試制度三個層次。

## 一、憲政與政府制度

就憲政制度而言，英國的文官制度發展反映了內閣制下，政府組織制度及文官制度變革的方便性。政署制度幾乎顛覆了英國傳統文官體系，但卻未曾立法以確立一致性規範，而且接著以略具實驗性的漸進設立政署機構的方式，帶動了文官體系全面建立績效薪俸制，完成廢除俸級和職等的全面性改革。相對而言，美國屬總統制，文官制度的變革需要有法律基礎，過去二、三十年如非文官改革法中訂有人事制度示範計畫的實驗性政策，並從而在國防部門演進出許多彈性給薪的人事制度，則九一一事件後旋即設立國土安全部，恐亦未能很快的建立彈性給薪的新人事制度。而就算國土安全部和國防部已能逐步建立彈性的人事制度，美國人事管理局對於聯邦其他部會仍然提不出如何改變目前職位分類制和薪資制度的全盤性作法。因此，憲政制度的類型顯然會影響到文官體制的類型與彈性因應。

我國憲政體制不論視其為五權憲法制或雙首長制，都突顯考試權獨立及考銓權責非屬行政部門的獨特制度。我國人事體制的變革不但需要法律的授權，更需要得到行政、考試兩院的共同同意，三院都有權決定文官制度的走向，因此也就嚴重影響行政部門對於文官體制進行改革的可能性。OECD國家的人事行政主管機關大

致均由某一部會主管，比較特別的是比利時和瑞典並無中央主管機關，而日、韓、加、愛爾蘭是由主管部會另加委員會主管（OECD，2004：13），但均無我國憲政架構下由院外機關負責官制官規的情形。由於我國在行政部門既有人事行政局對人力資源的運用進行一條鞭式的管理，再加上考試院的考銓權責，因此如要朝向先進國家所採用的部會分權及部會負責考銓權責，則除修憲之外，別無他途。

其次，就我國傳統上注重考試權獨立，以取得考試過程的公平性而言，由獨立的考選機關來負責試務，避免各部會負責試務而造成任用私人、徇私舞弊，無論就歷史傳統或政治、行政文化而言，都是具有實際可行的制度性價值，也是憲政制度變革上必須謹慎從事的課題。因此，設若未來有可能透過修憲的途徑使行政部門能負責考選工作，則考選工作的獨立運作仍是應予維持的制度，否則關係取向的傳統文化仍可能破壞以能力取才的競爭原則。

## 二、文官制度

就文官制度而言，英美等國的文官制度改革主要在於強調授權部會進行人事管理，包括一般文官的人員考選等各方面，以強調公務人員個人績效表現和課責。但另一方面則發現許多國家進行了比較漸進式或大幅度的高級文官改革，以推動中央集權管理的高級文官制度（彭錦鵬，2005；OECD，2003：6）。美國的高級文官制係1978年文官改革法而建立，而由人事管理局負責運作，其薪資制度採俸級

制，但經將近30年的實施經驗後已從2005年開始改採以績效為核心的俸帶制（事實上僅有單一俸帶，也就是只有薪水的上下限標準）。英國的高級文官團從1996年成立後，就和快速升遷計畫密切聯繫，並不斷聽取高級文官的意見，修正其以績效為基礎的俸帶制薪資制度。美國雖因其職位分類制度的僵化結構而影響到其薪資架構的改革，但英國則透過政署制度的薪資彈性績效化經驗而全面採取以「用人營運成本」的方式來實施績效薪俸制。我國目前係採取美國式的職位分類制度和統一俸表，在人力資源運用上的邏輯是建立在以教育程度決定參加考試層次，以考試及格等級和年資決定俸級，已呈現前文所述美國薪資制度所遇到的種種困境。但是，我國的文官制度在目前情況下，和美國聯邦政府所遇到的問題是稍有不同的。由於過去二十多年來政府不斷持續性的加薪，公務人員的薪水相較於私部門非但不差，如果將公務人員之退休所得綜合考量，則已明顯優於私部門（施能傑，2002），因之造成公部門在吸引人才方面並未出現困難的情形。但是，我國文官制度中以年資為取向的加薪制度，長期而言明顯不利於創造年輕幹練的常任文官領導階層。由總統府召集之政府改造委員會於2002年倡議設立高級行政主管職位制度，最後得不到考試院方面的支持，說明了行政部門在推動文官制度改革所面臨的重大困難。

因此就我國情況而言，歐美國家對於一般文官採用部會分權的方式進行考選工作，基於我國傳統防弊的考量，並不一定適合我國所採用，但如何加強考選部

與用人機關的協調、磋商，並共同研究考選方式與技術，則是必要之舉，畢竟用人機關對於需用何種人才是最清楚的，也應有權參與選才的工作。而對於高級文官的考選，則需俟行政部門與考試院研訂高級文官制度後，才可望規劃出適當的考選方式，以遴選出高級文官領導階層。

### 三、考試制度

#### (一) 考試機關的地位與功能

從考試制度的層次而言，由於我國憲法賦予考試院「考選」的權力，因此考選部在總攬考選工作的情形下，不但主管文官體系的考選工作，並負責專門職業及技術人員考試的大任。此種對於一國之內所有考試均彙集於行政部門之外的機關辦理情形，不但是各國文官體制的特例，也使考選部負責的龐雜考選業務量成為世界各國極為特殊的現象。民國80年代以來除兩年外，每年各項考試的報考總人數均在四十萬人次以上，民國85年及88年更高達53萬人次以上（見歷年考選部考選統計），相當於每年約有2.3%的台灣人口參加考選部負責的考試，其中包括報考人數在10萬人上下的高普考試。雖然考選部累積多年的經驗，已能使試務工作公平、公正的辦理，免除考試不公的批評，也獲得辦理考試成本的規模經濟，但在處理如此眾多的考試類型、考試類科和考試科目之出題等工作外，希望其能兼顧考試取才的信度與效度，不免是一項重大的挑戰。

從英美等國的改革軌跡中可以看出，考選工作正如其他人事管理工作一般，已紛紛採用部會分權的方式辦理，並以考生

的學經歷和個人職能是否配合職位所需作為遴選標準。這種改變顯然和我國近年以來考選工作更形高度集中於考選部之發展大相逕庭。自考選部長林嘉誠上任以來已提出明顯改革考選工作的規劃，甚至規劃將專技人員考試外包給專業團體辦理，以回歸專業證照制度（《中國時報》，2005年7月26日，第A1版），可視為朝考選機關權責回歸用人機關的先聲。不過，有鑒於我國對於考選部功能的長期依賴，及我國行政文化不免出現關說、人情的傳統，縱然未來有修憲之議，考選工作是否就應朝部會分權決定的途徑改變，仍須個案檢討處理。

#### (二) 考選部的人事政策功能

正因我國考選部之考選權責龐雜，就算不計入非文官體系的專技考試，考選事務之細瑣龐雜，也將有礙於考選政策聚焦於為公職取才之核心功能。也就是從考選政策的角度來看，考選部僅為一負責考試事務的行政機關，或考選部也擔負相當的考選用人政策責任？純粹試務機關的考量是將試務工作辦理公正無瑕疵為滿足，如能盡量求得考試的效度，為國遴選適當的人才，則已屬不易。然考選部若需負責全國各種文官的考選用人政策，則從政府應為一體的全觀治理角度而言，不但要承擔考選事務的責任，甚至必須與教育體系的人才培養計畫建立連結關係，並與各用人機關共同規劃長期、彈性因應的考選用人政策，成為文官制度人才甄補的調節機制。舉例而言，從OECD國家逐漸在發展高級文官獨特制度的情形觀察，考選部是

否有責任進行高級文官考選的規劃，並進而提出考選政策呢？在先進國家不斷尋求人力資源管理快速變革的年代，考選部似乎不宜仍限制在辦理例行性以專業科目為取才的傳統角色，而應以考試及格人才是否確有適當職能為主要的政策考量。

### （三）考選成本的觀念變革

傳統上，我國過去數十年的經驗是，考選工作除了考選部的人事等行政成本外，主要以辦理考試試務經費能收支相抵為主要考量。由於國家考試的規模動輒上萬人，採用統收統支的成本觀念，是相當自然簡便的作法。更由於傳統上國人對於「公開」考試的期待，只要符合基本學歷資格者均被期待能參與有閱卷委員參與的考試過程。長期下來，每年負責評閱考卷的大學老師都需要在低廉的閱卷費下，善盡為國取才的工作。閱卷委員縱然面對再差的考卷也必須以紅筆加以整張試卷的圈點。民國87年高普考試實施一、二試分試制度後，第一試測驗題採用電腦閱卷，第二試需要人工評閱的考卷份數因之減為一半，所需書面評閱人力亦從而減半。95年高普考試將恢復為一試，應考之專業科目數目不變動的情形下，評閱人力將不免加倍，而其因考生數目眾多所衍生的評閱不易公正等問題仍然存在或將惡化，且採取「低成本」（包括評閱試卷費用）觀念辦理試務的情況將更不易改善。

然而，考選的成本並不應單從考選部的角度出發，而應從國家取才的成本觀念加以探討。如果取才不慎，一位不稱職的公務員，不但不能將其個人工作順利

完成，有可能尚需其他公務人員來加以改正、彌補、檢查其所造成的公務缺失。依前文所述，20世紀勞務取向的公務環境中，公務人員的工作時間勞力貢獻較大，工作專業要求較低，但21世紀知識經濟時代中，公務處理不但普遍需要專業人才並需能進行獨立、綜合判斷的決策能力。以低廉考試成本觀念進行考選卻用到一位不適任人員，則在我國目前仍採取終身僱用制的情況下，其所造成的人事成本，最少是以百萬、千萬元計算。因此，從考選人才的角度來看，考選工作要設法跳脫傳統低廉考選成本的觀念，改以選才是否得當的角度來重新建構選才成本的評量機制。

### （四）加速提升考選效度

我國傳統考試制度係以專業科目考試的方式取才。但是，公務人員考試法第八條明文規定：公務人員考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式行之。然而，除了外交特考、司法人員特考等少數考試運用口試等選才方法，及近年來開始在高考一級考試兼用團體口試外，絕大部分國家考試均以專業科目的筆試為之，而其效度是至堪質疑的。根據美國人事專家長達85年來的研究結果發現，各種選才工具的效度由高而低依次為工作樣本測驗（work sample tests, 0.54），結構式面試（structured interviews, 0.51），心理能力測驗（mental ability tests, 0.51），訓練和經驗（行為一致性, 0.45），非結構式面試（unstructured interviews, 0.38），傳記資料量尺（biographical data measures,

0.35)，推薦書查核 (reference checks, 0.26)，訓練和經驗 (工作年資, 0.18) (Schmidt and Hunter, 1998: 265)。雖然在這些考試方法中並未列出專業科目能力的考試效度，然而如以專業科目僅能作為專業知識的量尺，而無法測驗出評量中心法 (assessment center) 所能測出之行政能力 (溝通技能、分析技能、決策技能、解決問題技能) 或個人特質的企圖心、機智、主動、忠誠、負責等個人際關係技能，甚至連基本的應對談吐都無法透過考試過程而測出，則其暴露的選才效度問題，顯然需要儘速加以正視和改進。

從英美兩國的經驗顯示，英國的考選除高級文官有特定嚴格、公開競爭的考選，其高級文官的候選人也有嚴格、集中考選的制度外，已由各部會分別依其需要公開招募考選。美國聯邦政府的考選制度，雖然因其流程過長，各部會選人作業嚴謹程度不一，而備受詬病，但也朝部會分權的方向運作。而人事管理局僅提供必要時的技術支援，部會必須承擔選用人才的基本責任。而由於美國選用人才的彈性管道甚多，部會機關甚至可以用短期契約用人的方式進行常任文官的篩選工作。因之從整體而言，英美國家用人部會分權的基礎上，已在政策上大力強調以「職能」為基礎的選拔人才政策，從英國內閣局及美國人事管理局的網站內容所揭示以職能為取才的說明可為例證。

從變革實務的角度來看，我國考試工作如果要朝向以「職能」為核心的考選規則，則必須逐步推動以下的改革：

1. 強化筆試科目在選拔人才上的效度。例

如以往高普考試的國文試題僅在測驗考生的一般語文能力，但近年來則已加強在國文試題中測驗邏輯推理能力、民主法治觀念。這些改進雖仍屬小幅度，但加速擴大推動，仍將有助於選人效度的提升。

2. 加強結構式口試等考試方法的運用。結構式口試在效度上優於非結構式口試，而在實施上亦較易取得評分上之公正性與效度。同時在傳統筆試外另外加考口試，從考試技術上而言，可以達到「兩種評量方法優於一種評量方法」的好處 (Schmidt and Hunter, 1998: 265)。不過，在我國公部門仍不熟悉口試考選方法的情形下，配套式預先規劃口試技巧的訓練手冊及口試方法的講習，甚至是培養專業的口試人才，都是必要的制度設計。

3. 加強測驗題型的測驗以初步篩選出適格考生。從民國87年開始的分試制度，由於第一試僅錄取到考生的半數，從而大幅減少第二試閱卷委員的人力負擔。今後如要改進考試的效度，則採取較具效度的測驗题型之筆試科目以有效選出較佳程度的考生，才能使有資格參加口試的考生人數減少到口試委員能負擔的程度。考選部93年度工作報告中提出建立質量俱優之e化題庫之政策方向，如果能早日完成，將有助於儘早普遍實施筆試以外的各種考試方法。

4. 針對用人機關需求，使考選方法多元化。用人機關的人才需求各有不同，行政人才也許較重決策的規劃或業務的執行，技術人才也許較重專業能力的知識

與判斷，因此其考選方法絕對沒有理由採取目前齊頭式平等的方法，全部均考一樣的專業科目數目，和統一的筆試方法。相反的，針對用人機關的要求，考試方法的決定應該更具彈性，並以選才效度為最高考量。例如外交人員的選拔目前除筆試科目、傳統口試外，已兼採團體口試。為使將來的外交人才真能在國內外公務環境中表現稱職，即可考慮採用廣受世界各國公私部門所肯定的評量中心考試方法（英國高級文官儲備人才之快速升遷計畫即使用此法）。畢竟評量中心之考試成本雖然很高，但考量到駐外人員動輒月薪五千到一萬美元，掄才之成本再高，也遠低於經年累月表現不佳人員之人事耗費。而掄才過程得當，不但能吸收優異之外交人才，更可源源不斷吸引未來之優秀人才投入外交特考行列。同樣的道理，從人事成本的角度來考量，其他各種文官考試如果所取非能勝任職位者，則縱然考試成本再低，都無法補償用人後，效率、效能、低落所帶來的後果。因此針對各類政府職位而個別量身訂做適合的考選方法，並改善整體考試流程，是迫切需要的變革。

#### （五）考選事務電子化之採行

文官考選工作是一項考生人數眾多，考務細瑣龐雜又必須精確處理的行政事務，而此種類型的行政事務又正好為資訊科技應用所最為擅長者。為使我國文官考選所最為人詬病的考選過程冗長缺點能大幅降低，推動試務工作的全面電子化，是

唯一且無可替代的改革途徑。美國聯邦政府在人事網站USAJobs上提供美國民眾簡單明瞭的申請公職單一入口網站，而就部會機關間則運用「美國甄補」軟體網絡，處理選才的每一階段控管作業，從招募到最後通知申請人，皆可在網路上處理。而英國在快速升遷考試上，全面運用網上報名及網上測驗進行初步篩選，皆為考選事務電子化之具體成果。而以我國考選部主管考務之注重公平、防弊、保密及又需經過冗長的處理考務流程，包括公告舉辦考試、命題考試、閱卷、放榜到通知等14項主要流程，試務電子化的改革空間是相當大的。而從政府整體選才的角度來看，將目前所有報缺、更改缺額、以至考試、放榜、分發缺額等全套政府內部作業流程整合成類似「美國甄補」的政府單一系統，應該是可欲且可行的改革目標。而在「顧客導向」的管理思潮中，改善考選部網站設計，使其更具使用者親和力，並且提供更深入的考選資料、分析和研究報告，以及最新的考選資訊，也是必要的改革重點。考選部目前已逐漸採行網路線上報名，及研議擴大實施電腦化測驗範圍，均為考選事務電子化的改進措施，但如果能將建制電子化考選事務系統作為電子化的整體目標，並依此而逐步推動，將能更有效達成減少考生負擔、提高考試效度、遴選更佳人才的多重目標。

## 陸、結論

文官制度運作之良窳始自文官素質之優劣，而文官素質之提升除寄望於教育體系之品質外，主要仍繫於考選制度之

效率、效能與回應彈性。面對各國政府治理環境之快速變遷、全球化競爭之劇烈、政府組織型態之多元化、資訊科技之普及化，以及民意要求之更為快速、強烈等外在環境，我國文官品質及數量必然面臨嚴苛的考驗。以往以「年資」、「教育程度」為核心的人事體系，逐漸將為以「職能」、「績效」為核心的人力資源管理體系所取代。因之，我國文官考選的制度也無可避免的要加速朝向以「職能」為基礎的考試方法和技術進行改革。為達此目的，考選制度應從政府一體、用人機關與考生需求並重的時效性、彈性及系統性觀點，推動考試效度的改革及考選事務全面性的電子化。

## 參考書目

### 一、中文部分

- 范祥偉(2004)：**英國文官制度改革之研究(1979-2003)**，國立政治大學公共行政學系博士學位論文。
- 施能傑(2002)：**人事成本之檢討**。台北：行政院財政改革委員會。
- 莫大華(2005)：美國國防部文職人員人事制度新法改革—「國家安全人事制度法」的建立。**復興崗學報**，83: 33-55。
- 陳金貴(1996)：中華民國、美國、英國三國文官制度改革之比較研究，收錄於彭錦鵬（編），**文官體制之比較研究**，頁1-42。台北：中央研究院歐美研究所。
- 彭錦鵬(1996)：文官體制的彈性管理理念—美國經驗及其啟示，收錄於彭錦鵬（編），**文官體制之比較研究**，頁43-78。台北：中央研究院歐美研究所。
- 彭錦鵬(1998a)：美國公部門人力資源之運用與演變，收錄於曹俊漢（編），**中美資源分配政策評估**，頁313-350。台北：中央研究院歐美研究所。
- 彭錦鵬(1998b)：高級文官甄補與培訓之模式。**政治科學論叢**，9: 329-362。
- 彭錦鵬(2000)：美國政署組織設計與運作成效。**歐美研究**，30，3: 89-141。
- 彭錦鵬(2003)：英國公部門薪俸制度改革的經驗與檢討。**政治科學論叢**，18: 71-100。
- 彭錦鵬(2005)：全球競爭下的高級文官新制構想。**考銓季刊**，42: 18-43。
- 彭錦鵬等(2005)：**高級文官考選與晉用制度之研究**。台北：考試院研究發展委員會。
- 蔡秀涓(2005)：英、美、加高級文官之考選與晉用制度，彭錦鵬（編），**高級文官考選與晉用制度之研究**，頁47-88。台北：考試院研究發展委員會。
- 劉坤億(2001)：**英國政府治理模式變革之研究**，國立政治大學公共行政學系博士學位論文。

### 二、英文部分

- Human Resources Management Working Party. (2002). *Assessing performance-oriented HRM activities in selected OECD countries*. Paris: OECD.
- Human Resources Management Working Party. (2004). *Trends in human resources management policies in OECD countries: An analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management*. Paris: OECD.
- James, O. (2003). *The executive agency revolution in Whitehall*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kaufman, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2005). *Governance matters IV: Governance indicators for 1996-2004*. Washington, D. C.: World Bank.
- OECD. (1996). *Integrating people management into public service reform*. Paris: OECD.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *PAR*, 50, 3:

367-373.

Politt, C. & Talbot, C. (Eds.). (2004). *Unbundled government: A critical analysis of global trend to agencies, quangos and contractualisation*. New York: Routledge.

Politt, C., Talbot, C., Caufield, J., & Smullen, A. (2004). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. New York: Palgrave Macmillan.

Schmidt, F. L., & Hunter, J. E. (1998). The validity and utility of selection methods in personnel psychology: Practical and theoretical implications of 85 years of research findings. *Psychological Bulletin*, 24, 2: 262-274.

The Brookings Intitution. March 6, 2003. The Civil Service and National Security Personnel Improvement Act. Retrieved July 8, 2005, from <http://www.brookings.edu/gs/cps/20030505light.pdf>

The National Commission on the Public Service. (2003). *Urgent business for America: Revitalizing the federal government for the 21st century*. Washington, D. C.: U. S. The National Commission on the Public Service.

Tonge, J. (1999). *The new civil service*. Tisbury, UK: Baseline Book Company.

U.K. Cabinet Office. (2003). *Delivery and reform: Progress and plans for the future*. London: Cabinet Office.

U.K. Cabinet Office. (2004). *Civil service reform: Delivery and values*. London: Cabinet Office.

U.K. Cabinet Office. (2005a). *Fast Stream in-service: A guide for applicants*. London: Cabinet Office.

U.K. Cabinet Office. (2005b). *Delivery and values: One year on*. London: Cabinet Office.

U.K. Cabinet Office. Civil Service Statistics 2004/ The civil Service. Retrieved August 17, 2005, from [http://www.civilservice.gov.uk/management\\_information/statistics/contents\\_for\\_civil\\_service\\_statistics\\_2004\\_report/the\\_civil\\_service](http://www.civilservice.gov.uk/management_information/statistics/contents_for_civil_service_statistics_2004_report/the_civil_service)

U.K. Cabinet Office. Civil Fast Stream annual recruitment report 2002-03. Retrieved July 28, 2005, from <http://www.babinetoffice.gov.uk/reports/faststream/2003/index.asp>

U.K. Cabinet Office. Civil Fast Stream annual recruitment report 2003-04. Retrieved December 15, 2004, from <http://www.babinetoffice.gov.uk/reports/faststream/2004/intro.asp>

U.K. Cabinet Office. Civil Fast Stream annual recruitment report 2004. Retrieved July 28, 2005, from <http://www.babinetoffice.gov.uk/reports/faststream/2005/intro.asp>

U.K. National School of Government. Speaking notes for launch of National School of Government. Retrieved July 26, 2005, from [http://www.nationalshool.gov.uk/articles/sir\\_an\\_drwe\\_turnbull\\_soeech.asp](http://www.nationalshool.gov.uk/articles/sir_an_drwe_turnbull_soeech.asp)

U. S. Merit Systems Protection Board (MSPB). (2003). *The federal workforce for the 21st*

- century: Results of the merit principles survey 2000*. Washington, D. C.: U. S. Merit Systems Protection Board.
- U. S. Merit Systems Protection Board (MSPB). (2004ba). *Identifying talent through technology: Automated hiring system in federal agencies*. Washington, D. C.: U. S. Merit Systems Protection Board.
- U. S. Merit Systems Protection Board (MSPB). (2004b). *Managing federal recruitment: Issues, insights, and illustrations*. Washington, D. C.: U. S. Merit Systems Protection Board.
- U.S. Government Accountability Office (GAO). (1994). *Federal Hiring: Testing for entry-level administrative positions falls short of expectations*. Washington, D. C.: U.S. Government Accountability Office.
- U.S. Government Accountability Office (GAO). (2004a). *Human capital: Additional collaboration between OPM and agencies is key to improved federal hiring*. Washington, D. C.: U.S. Government Accountability Office.
- U.S. Government Accountability Office (GAO). (2004b) *Human capital: Principles, criteria, and process for governmental federal human capital reform*. Washington, D. C.: U.S. Government Accountability Office.
- U.S. Government Accountability Office (GAO). (2005). *Management reform: Assessing the President's Management Agenda*. Washington, D. C.: U.S. Government Accountability Office.
- U.S. Office of Personnel Management (OPM). (1999). *Employment solutions*. Washington, D. C.: U.S. Office of Personnel Management.
- U.S. Office of Personnel Management (OPM). (2002). *A fresh start for federal pay: The case for modernization*. Washington, D. C.: U.S. Office of Personnel Management.
- U.S. Office of Personnel Management (OPM). (2004). *OPM's guiding principles for civil service transformation*. Washington, D. C.: U.S. Office of Personnel Management.
- U.S. Office of Personnel Management (OPM). (2005). *Federal civilian workforce statistics : Employment and trends as of November 2004*. Washington, D. C.: U.S. Office of Personnel Management.

