

新思維新方向  
如何考選現代政府所需的治理人才研討會

會議實錄

考 選 部 編 印

中華民國 109 年 11 月



# 目 錄

壹、開幕致詞 .....	1
黃榮村 考試院院長致詞	
許舒翔 考選部部長致詞	
貳、中央機關場次 .....	7
中央機關用人需求與考選制度的革新	
主持人：陳慈陽 考試院考試委員	
引言人：潘文忠 教育部部長	
高仙桂 國家發展委員會副主任委員	
與談人：鍾佳濱 立法院立法委員	
蔡秀涓 東吳大學政治學系教授	
曾冠球 臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授	
綜合討論	
書面資料及簡報	
參、地方政府場次 .....	109
地方政府用人需求與考選制度的革新	
主持人：郝培芝 公務人員保障暨培訓委員會主任委員	
引言人：吳容輝 嘉義縣副縣長	
潘孟安 屏東縣縣長	
賴峰偉 澎湖縣縣長	
與談人：李長晏 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	
呂育誠 臺北大學公共行政暨政策學系教授	
綜合討論	
書面資料及簡報	

肆、綜合座談 ..... 197

主持人：劉建忻 考試院秘書長

與談人：許舒翔 考選部部長

周志宏 銓敘部部長

郝培芝 公務人員保障暨培訓委員會主任委員

懷 敘 行政院人事行政總處副人事長

綜合討論

書面資料

伍、照片精選 ..... 235

# 壹、開幕致詞



# 壹、開幕致詞

## 一、考試院院長 黃榮村

各位考試委員、劉秘書長、許部長、周部長、郝主任委員、教育部潘部長、國家發展委員會高副主任委員、立法院鍾立法委員、東吳大學蔡教授、臺灣師範大學曾教授、考試院各位主管同仁、各位女士、先生，大家好。

很高興今天來參加考選部主辦的這場研討會，以後這種重要政策的衍生性研討會將會多多舉辦，跟各位交換意見。這場研討會的主題是「新思維新方向－如何考選現代政府所需的治理人才」，這是我們第13屆同仁從9月1日後不斷在思索和探究的課題。蔡總統在今年就職演說中期許「考試院轉型為稱職的國家人力資源部門」，在這一個多月以來，考試院和部會同仁用心探討各項政策議題時，都在想如何與這個願景掛上鉤，但是最大的困難是要如何做到、且能做好。

考試院是憲法機關也是國家團隊的成員，考試院扮演的是「國家人力資源部門」的角色，來全力支援負責施政的各個部門，透過選才、育才、留才，期望讓最好的人才能夠留在政府、為政府所用，讓中央和地方政府都能做出最好的成績，最終目標當然是要來照顧與滿足人民各方面的需求。

所以考試院要真的成為稱職的國家人力資源部門，就必須和行政部門之間，發展出分工整合的良性關係。我們應該要傾聽、理解用人機關的需要，在選才、育才、留才的機制上，滿足施政所需，並且隨著時代的演進，和國家發展的方向與進階，不斷創新轉型、超前部署，所以不是只有防疫上要超前部署，很多政策也應該這樣做。必須要做到這幾點，才可以說得上是稱職的國家人力資源部門，其優先目標則是要為現代政府考選出所需的治理人才。

看起來「讓考試院轉型為稱職的國家人力資源部門」，進而「考選出現代政府所需的治理人才」，應該是順理成章而且早就應該做好的事情，但究竟是什麼原因讓考試院與政府各級機關長久以來，並不覺得已經找出並做成了有效的全盤方案，我們在這裡做一個簡單的分析：不知歷史難以論斷時代的是非，不看未來也難以形塑國家的願景，所以看看歷史、看看未來，是今天研討會非常重要的主題。

清末雖然廢掉隋唐以來建立的科舉制度與八股取才，但民國以來，文官透過考試選才一直沒停過，更不用說學校教育與各式大規模入學測驗。這些作法背後都有根深蒂固的信念，那就是認為只有通過考試，才是履現社會公平正義與讓人翻身、階層垂直流動的最好方法，所以長久以來社會都要求要有統一的評量，依尺刻度，擇優選拔，沒有例外。大法官釋字第 760 號解釋更指出民國 35 年制憲後憲法第 18 條規定人民有應考試服公職之權，故國家須設有客觀公平之考試制度，確保整體考試結果之公正，以保障公務人員取得任官與職務任用資格。考試院為憲法所定全國最高之考試機關，國家考試除了為文官取才外，也肩負另一項任務，也就是為重要的、涉及公共利益及生命安全有關的專門職業及技術人員，給予資格考試之權責，包括醫師、牙醫師、中醫師、建築師、社會工作師、公共衛生師等等，所以考選部不只是為文官取才，還為社會各行各業提供專業技術人才的資格認證。

在此過程中，可看出兩個問題：（一）當現代的用人與人事管理已逐漸傾向多元卓越選才，以提升各行各業效能時，依嚴格方式考試選才的觀念及規範仍深植民間與政府部門，難以變更。（二）縱使都經過國家考試，但公與民之間、中央與地方之間的多元彈性轉換，仍有極大壁壘存在。譬如專技人員和地方政府的用人，都是通過考選部辦理之國家考試的認證，但是在

轉換時還是有很大的壁壘存在。社會或政府部門從選才用人的觀點出發，針對如何有效因應處理這兩個問題，可能會有不同的看法與主張，因此考試院和相關部會的基本態度就是我們認為亟需建立各方面的共識，必須在這些事情上，保持「開放」和「傾聽」的態度，體察國家社會需求，不斷精進考銓制度，建立與行政院人事總處的夥伴關係，更要和所有用人機關充分合作，才有可能一步步解決這些難題。今天這場研討會的舉辦，用意也在於此。我們特別邀請中央部會和地方政府的首長，一起來研討政府人力資源的總體策略，也邀請多位學者專家和立法委員，來提供精闢的見解。

我深信，既然考試院是政府的人資部門，那也應該是國家發展策略演進過程的參與者，考試院和所屬部會不應該是國家在往前進步時的局外人。我們已在逐項盤點國家人力資源的諸多議題，未來也會和各位充分交換意見，形成政策。以下提出其中幾項未來改革的方向先來請大家指教。

首先，因應臺灣與國際社會越來越密切的往來，所有公部門都必須加強國際合作與交流。因此，考試院將配合國家雙語政策的推動，考選出更多具備良好外語能力的人才進入政府服務，前幾天已有報導，教育部已研擬至少在台、成、清、交等大學，要在博士班、碩士班和大學部都做全英語的課程，其他大學也有表示希望跟進者，表示這個議題已經引起全國各大學的重視。我們也會努力與行政部門合作，持續強化公務員的外語能力，除了考選出更多具有良好外語能力的人才進入政府部門服務之外，我們也希望跟用人機關配合，提升現職人員的外語能力。

其次，隨著臺灣民主深化，地方政府擔負越來越重的施政責任。但以往人事制度的思維太過強調「中央觀點」，導致人才流動不足，地方政府尤其是縣市則因為職等過低，不易留住

人才。針對這個問題，考試院相關部會已經和行政院人事行政總處共同成立工作圈，研議這個問題的改善之道。今天下午相關主題的討論，也請各位多多提供高見。

第三，基於鼓勵政府與民間人才的良性流動，我們會重新檢視專技人員進入政府服務的現行機制，增加公私流動、鼓勵職涯轉換與歷練。明天考試院院會考選部也會針對此議題提出系統性分析。尤其針對政府普遍欠缺的專業類別，例如建築與土木專長等項人力，不但要鼓勵轉任，還要提高誘因，才能維持並提升政府施政品質，其事涉方法多重，尚待我們審慎研議後提出。

最後，考試之後、任用之前的訓練也是考試的一環，未來在訓練內容上要更貼近用人機關的需求，包含增加外語的訓練課程、落實政策規劃與制定、實務運作與國家中長程願景建置等項，以協助培養出符合現代化政府所需的公務人員。

在此謹代表考試院，感謝各位對於本次研討會的支持。預祝今天的研討會圓滿順利成功。謝謝大家！

## 二、考選部部長 許舒翔

黃院長、秘書長、各位考試委員、郝主任委員、上午場次的主持人陳委員慈陽、教育部潘部長、國家發展委員會高副主任委員、在座的各位首長、副首長、學者專家及與會的嘉賓，大家好。

在此代表考選部感謝各位參與本次研討會，考選部上次辦理研討會是2016年的社工師研討會，已將近4年未辦理研討會。蔡總統在520就職典禮上提到考試院應轉型為國家的人力資源部門，因此辦理本次研討會。

在考試院所屬的部會中，考選部負責招募、甄選，是整個人力資源管理系統的開端，但是如何辦理好考選工作，如何為政府考選到好的現代政府所需的治理人才，絕非考選端自己的

問題，這牽涉到整個政府的體制及用人，雖然我們從考選端切入，但一定會牽涉到用人機關，包括中央政府的用人和地方政府的用人，所以本研討會安排上午場從中央政府的角度切入，下午場從地方政府角度切入。

誠如黃院長剛才所提示的，考選部除了公部門之外，也辦理私部門的專技人才的考選工作，專技人才進入政府部門的管道有轉任和公職專技人員類科考試，因為時間的關係，今天的研討會沒有安排專技人員考試和公職專技人員考試的部分，但我相信上午場及下午場都會牽涉到相關的議題。

在專技人才的部分，除了要有良好的專業教育養成外，還要能考選出具有良好專業素質的專技人員，加上後續的職業管理制度，三方面良好的配合才能讓專技人才有更好的發揮，進到政府部門之後才能有更好的表現，所以專技人員這部分應該跟教育端有更多的連結。在公部門的部分，考選部過去所做的比較專注在「甄試」，亦即考試方式、考試技巧、考試結構的精進等，但在招募端、與教育的連結、在公部門能力的培養等就比較欠缺，所以之前我們也拜訪了教育部潘部長，希望未來考選與教育端能有更好的連結，讓國家文官的培育能夠從大學開始，讓有志於公職的青年有一個管道能提早了解整個國家文官的體制、如何進入文官系統，把他們年輕的活力、動力適當的帶入公部門，這部分未來考選部也會再進一步的加強。

其他配合國家政府用人需求的部分，包括國際化，未來不管是在文官系統或是專技人才的養成，考選部都會再加強，透過人才的選拔，讓臺灣未來政府的施政能夠更加順暢，跟國際的連結也能夠更加的緊密。

今天非常感謝所有參與的貴賓，考選部希望藉由這個機會傾聽大家的意見，本次研討會本來是規劃在8月5日舉辦，原是希望在新一任的考試院院長、副院長、考試委員上任之前就

能整理出相關資料，提供考試院新的執政團隊參考，雖因故延期至今，但延期後的舉辦時間也非常適合，新任的考試院院長、副院長、秘書長、考試委員自9月1日上任後，就已經帶動整個團隊有一個相當開放、改革的氛圍，我相信經過今天的研討會，能夠彙整大家更多的意見，院長也非常有心來帶領考試院所屬部會，共同來為未來整個國家的考試制度、國家人才的選拔以及任用等各方面，做更多的革新和創新，讓國家的政務推動有更好的人才來協助，所以我非常期待大家能夠提供更多、更好的寶貴意見，今天我們如果沒有辦法做適當的回應，會後也一定會整理好大家的意見並詳細研議，納入未來我們推動政務的參考，在此代表考選部再次感謝全體貴賓的出席，謝謝。

## 貳、中央機關場次



## 貳、中央機關用人需求與考選制度的革新

時間：109 年 10 月 7 日（星期三）上午 10 時 30 分

地點：考試院傳賢樓 1 樓多媒體會議室

主持人：陳慈陽 考試院考試委員

引言人：潘文忠 教育部部長

高仙桂 國家發展委員會副主任委員

與談人：鍾佳濱 立法院立法委員

蔡秀涓 東吳大學政治學系教授

曾冠球 臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授

紀錄：陳婉婷、李春宜

### 一、主持人陳考試委員慈陽致詞

院長、在座的貴賓潘部長、高副主委、主辦單位許部長、本院劉秘書長、各位部會首長、各位嘉賓，還有來自我們最高民意機關的鍾委員大家早安、大家好：

今天非常榮幸能夠來擔任第一場次的主持人，如院長剛才所指示的，總統在今年的 520 就職演說時，期許考試院在修憲前能轉型為稱職的國家人力資源部門，我打一個比喻就是，政府各部會就如同前線作戰部隊，主要是行政院所屬部會，考試院就是源源不斷提供公務人力資源的政府後勤司令部。如何提供政府部會優質公務人力，這正是總統期許考試院轉型為稱職國家人力資源部門要負起的任務！

我們知道人才的培育最重要是學、考、訓、用的整個結合，這一次考選部踏出了第一步，舉辦了這一次的研討會，學、考、訓、用基本上是緊密不可分的 4 個階段，考選部是一個考選的部門，基本上是在前階段緊接在學之後，所以這次邀請教育部潘部長來一起討論、溝通「學」、「考」彼此之間的相互配合，

等一下還要多聆聽部長在這方面的建議以及教育部相關的規劃。

其次，我本來以為邀請國發會，主要是如院長剛才所指示的針對雙語國家的政策規劃，不過我拜讀龔主委文章後，發現主委提到是國發會對國家整體發展的藍圖以及人才的培育，其中有一點與我在很多場合中提及高階文官跨域歷練有關的觀點，也就是多元人才跨域培養。這部分我有與施人事長討論過，他也非常贊成我的看法，上次銓敘部業務報告時，銓敘部周部長也同意我的意見，期待下次銓敘部舉辦研討會時，將此議題納入研討重點，以利未來達成總統所期待的稱職的國家人力資源部門！今天高副主委也會針對有關人力資源部分，特別是考選部分提供說明，我們也希望能夠聆聽她的高見。

這次考選部連結國發會的國家整體發展的人才培育，及考選前階段的高等教育規劃，所提出的宏觀構思是否妥適，且符合國情，跟上世界潮流，這還需要學者來作檢視，蔡教授曾任銓敘部次長，在學術及實務兼具下，來為評析，又再加上曾教授在其專業領域所得研究成果，來觀察考選部超前部署的國家治理人才考選的規劃，更能提供給考試院未來政策形成與法規擬定的重要參考與修正基準。

立法院不僅是我國最高立法機關，也是最高民意機關，今天特別邀請鍾委員蒞臨指導，就是希望立法院能了解考試院及所屬部會在政策形成與法規擬定，均透過公開透明程序，也是與相關部會，及外界相互彼此溝通了解下所形成的，希望未來考試院所提政策及法律草案能得到立法院的支持，因此等一下也請鍾委員不吝指教。最後不佔用大家時間，首先請潘部長發言。

## 二、潘部長文忠引言（詳如書面資料）

主持人陳考試委員、考試院大家長黃院長、劉秘書長，各位考試委員、許部長、郝主委、今天共同引言的高副主委、與

談人鍾委員、蔡教授、曾教授，還有各位貴賓大家早，我先做這個場次的引言，我投入公職超過37年，約有一半的時間在地方政府服務，另外一半時間在中央機關，我擔任公務人員32年，政務人員近6年，在過去擔任公職期間對於「教育」部分有一些體驗，今天參加考選部的研討會，在此，我要特別說明教育部對考試院最近的貢獻很大，黃院長是前教育部部長，姚考試委員立德是教育部前政務次長，還有銓敘部朱次長楠賢是教育部前主任秘書，所以我說教育部的貢獻蠻大的。今天我要謝謝包含在場的鍾委員，我們已經連續兩天在立法院接受拷問了，還好今天沒有特別安排專題報告，否則，我想今天可能也沒有辦法來做心得分享。

剛才黃院長提到，依我國國情，目前在升學或公職任用，確實很難擺脫以公平公正的考試方式作為選才基準，從過去教育推動的升學制度，包含大家熟悉的聯考制度，從科舉時代一直到民國91學年度才正式啟動多元入學方案，這個方案直到今天，其實一直被社會關心討論，也免除不了用考試的方式來做非常關鍵的處理。以進入政府部門的公務人員而言，學、考、選、用（包含訓練）基本上是很重要的關鍵階段，過去公務人員的選才，大家比較關注在考選及運用方面，今天我特別用一點時間，針對前半段更前端－「學」的部分，如何與現在政府治理人才做有效的連結。我自己也是過來人，從當年參加公務人員高等考試錄取後，取得考試及格身分，延續後面的作為。

首先，感謝考選部提供最近10年有關教育行政類科考試錄取人員及其專業背景資料，我發現無論高考三級或普考，教育行政類科考試錄取人員約有3成5具有教育相關專業背景，因為現在的應考資格多元開放，使得即將進到教育部門服務的考試錄取人員，未必具有教育相關專業背景，如果「讓專業的來」的概念對於未來治理上很重要，那在專業的領域裏能否有更多

的連結，讓有備而來的專業者進入，而前提又得考慮社會非常重大的期待—考試是公平的、錄取絕對是客觀公正的。高教學習是這些未來進入政府部門服務的人才最後學習的那一哩路，如果還是謹守考試公平、考試公正的選才機制，以剛才近10年教育行政類科錄取人員資料為例，發現有3成多的錄取者曾經有教育相關專業背景，其他類型的人才是否也面臨相同的問題？因為考試資格是給最大的入門空間，又有職種種類的歸屬，我們可能要去面對這個情況。

我看到胡教授龍騰及其他3位教授曾在108年的一份研究發表：「潛在文官人才養成的第一哩路：大學多元入學方式的效度分析」，我搜尋後覺得這個議題可以與各位貴賓一起分享跟討論，它的樣本是以國立臺北大學為主，它把這樣的一個概念做了一個研究，因為現在大學多元入學主要幾個管道，一個是繁星入學，一個是申請入學（就是推甄），一個就是指考後的登記分發，登記分發並不會去參考其他表現，純粹就是以最後的成績為準，比較類似過去聯考模式，而繁星跟申請入學除了以基本的學測成績做一個基礎之外，會去參考更多包含參加推甄、面試，以及學生個人所表達出來之後，再來做為決定。從胡教授這幾位學者的研究裡面發現，在公共行政領域跟相關科系，以個人申請或繁星入學管道入學的學生，相較於指考分發入學的學生，更具有公共行政相關學系所期待的特質、較強的學習動機，而在有明確目標的引導下，更能妥善規劃學習路徑並朝目標前進，未來也有更高的意願嘗試國家考試，進入公部門服務，對相關職涯的選擇有更高的認同性，在「領域選擇—專業發展—職涯選擇」三個層次上達到適才適所的目標。

我想這個研究的發現，如果在大學的這個教育階段，能及早讓未來的潛在人才可以開始準備，而不是到最後，不管他從那個科系畢業之後，發現自己想進到公部門，才開始參加我們

國家所辦理的公職人員考試或技術人員的考試。其實這個研究的發現，是一個值得我們在未來整個考選、包含前面學習的連結，我想這個會是一個在變革上面值得我們來思考的。

另外，我也跟大家做一個比較緊要的報告，教育部這些年為了因應大學入學，一直不斷地推出一些政策，讓學生更能夠適才適所、對自己有更佳的了解、能夠選擇所愛、也愛其所選，因此，特別把大學選才的機制，在 12 年國教推動 108 課綱的概念裡面，做了最大的一次對接，這個對接主要是在 12 年國教從高中以下這個階段，透過課綱課程的設計跟學習活動的安排，讓學生在學習過程當中，去培養素養的內涵，更重要的是能夠在學習的過程當中，尤其到了高中階段，有機會可以透過選修的課程更加的了解、思考那些才是自己所喜愛的。我想這樣的變革包括學習的內涵，也對接到大學 111 學年度的選才，大學各系所應該要明確的告訴學生，我這個系所未來所要培養的學生、人才，以及未來在職涯發展上的可能性，我想從教育的這個連結裡面，主要是讓孩子、學生可以經由學習的這個階段，去對自己有所了解，不只是興趣、能力跟未來都能有所想像。我想這樣的概念，加上大學目前申請入學、繁星入學以及特殊選才的這些多元管道，慢慢讓大學的選才，不再只是以聯考或幾個考試科目的成績來決定分發，這個空間也讓大學更有機會去思考要培育怎樣的人才，這個對接到目前我們政府所需的治理人才的概念裡面，其實是有一個可能性，舉例來說：剛才院長或部長特別提到，有幾個專業技術的人才在公部門是非常缺乏的，例如土木、營建等，事實上這些在大學已有設置非常多的相關科系，如果有機會將這些科系做一個未來發展的分組，可能就開始所謂潛在人才的養成了，以目前我們常說的產官學合作，其實在教育跟各產業已有非常多的合作機制，也有很多的產出。

關於現代政府部門所需的治理人才，其實可以有更多機會的官學合作，這個概念並不同於現在有不少應公職考試的考生，是因為補習班才通過考試，跟如果在學習階段已經開始有比較長、比較多的課程跟實作（包括實習），讓這些當時選擇志願準備要進到公職部門來服務的學生，在這樣一個設計跟學習的過程，當然還是必須經過國家各類公職考試的概念，我想透過這樣學習的學生，跟在過去大多是考生自己準備考試，或補習班幫忙協助如何應考，兩者是非常大的不同，這樣可能也會讓我們選擇到已經早就準備好要進到公職部門來服務的潛在人才。

胡教授的研究也特別提到，如果學生在公共行政相關領域具備以下特質：（一）公共服務動機；（二）認同公共行政領域的專業度；（三）對志願服務有熱忱；（四）公民參與熱忱，以及（五）期待畢業後能投入公共服務性較強的工作（像是到政府部門服務）。我想如果以這樣的概念，在大學階段是學生準備進入人生職涯前的一哩路，如果有更多這樣的連結，其實在受教育的過程中，也同時在儲備國家未來非常重要的政府治理人才，當然包括總統或院長提到，如果我們要強化國家未來的雙語的能力，甚至是數位能力，如果有機會在這樣一個官學的合作基礎上，透過課程、學習活動，甚至到服務學習、職場學習的對接連結，會是一個未來可能的機會。

今天，我特別從教育的觀點來談，也請與會貴賓一同來思考，當然產官學的合作、產學的銜接，我們已經進行一段很長的努力，但進到公部門的選才方式被嚴格要求要公平公正，如果能拉長前置的部分，我想這能夠符合其價值，也確實能為國家培養潛在人才。而且剛才所談到的這幾個動機，我相信用人機關都很期待，希望用進來的人經過考選部、考試院這個正字標記字號，這些已經準備好要進到公部門的人，對於為民服務不會再覺得很繁瑣，也不會因為一些挑戰就墨守成規，現在

政府需要的不只是文官體系來穩定並支持整個政府的運作、服務社會，更需要的是一個可以具備不斷地看到問題、願意解決問題的那個動力，我想這才是現在政府所需的治理人才，謝謝。

### 三、高副主任委員仙桂引言（詳如書面資料及簡報）

本會龔主任委員今日需到立法院備詢，因此，請我代為向各位致意，接下來我代表國發會從國家整體概念的觀點，來看看後疫情時代，國家需要什麼樣的治理人才。

我今天的說明分成4個部分，首先報告後疫情時代之全球新變局，在掌握新的變局之下，國家要展現什麼樣新的施政主軸，是我接下來要說明的，然後我們需要什麼樣的新型態治理人才，然後最後我想會回歸到今天的主題，就是公部門的攬才策略，到底要有什麼的新思維，我想大家都知道，這次的疫情，很多國家採取的因應措施，就是鎖國、封城，大家說好像上帝給人類開個玩笑，就是按了一個暫停鍵，隨著物流的中止、我們的生產斷鏈，隨著人流的暫停，我們的需求明顯的萎縮，這也導致了全球金融的大震盪，這次的疫情，其實除了對各個國家產生很嚴重的經濟衝擊以外，我想最重要的就是它改變了國際政經的秩序。我們可以看到，其實美中的對峙更加的激烈，從全面的貿易戰、科技戰、金融戰到現在的人才戰，展現了戰後第二次美中的新冷戰，在美國全力的去中國化，而中國也被迫要去美國化的情況下，我們發現全球產業供應鏈加速的重組，不管是一個國家或是企業，都面臨要有一個雙供應鏈跟區域型短鏈的因應措施，而這一次的疫情也非常明顯的改變人類的生活跟消費的模式，零接觸的經濟明顯的興起，由AI跟5G主導的第四波工業革命加速的推展，不管是企業或國家都必須要尋求數位的轉型，然後最後一點就是，在這個數位轉型及供應鏈重組的過程中，我們會發現每個國家都在打國家隊、國際隊，所以政府跟企業的合作更加頻繁，政府跟國際社會或是其他國

家做鏈結的情況也更加的明顯。

蔡總統在 520 的就職演說裡提到，這次 COVID-19 其實是對整體國家有嚴重的衝擊，可是也為我們臺灣的轉型帶來一個絕佳的機會，要掌握後疫情時代臺灣發展的新機會，我們就必須要推動經濟發展新模式 2.0，其中最重要就是我們必須在 5+2 產業創新的基礎之下，達到六大核心戰略產業，臺灣必須要重新界定在全球產業鏈的角色，然後讓臺灣成為未來全球經濟的關鍵力量，而其中最重要的就是我們要让臺灣成為一個人才匯集的中心。所謂經濟發展的新模式 2.0，其實很重要的，第一個就是要加碼創新驅動成長，我們會推動產業創新，吸引像 Google、Microsoft 等國際大廠來臺灣設立研發中心，希望打造臺灣成為亞洲研發的基地。其次，我們也會利用這次台商回臺，以及吸引境外資金回臺，而且政府大量投入 AI、5G 的建設，還有綠能、前瞻二期，我們希望將來可以落實 6 兆的投資，讓臺灣成為亞洲的高階製造中心，創造眾多的就業機會，提升臺灣的薪資水準。最後希望藉由我們自己的落實，社會住宅、長照等社會投資，解決青年的低薪問題，讓這些經濟發展的成果可以照顧青年，落實整體的分配。至於在創新成長、投資就業跟青年分配的三大主軸裡，最重要的就是要帶動臺灣產業的轉型，脫離過去加工企業、代工的發展模式。

讓臺灣成為全球經濟關鍵性的力量中，蔡總統第一任期時，推出了 5+2 的產業創新方案，在這個方案之下，我們聚焦拔尖發展六大核心戰略產業，包括資訊及數位產業、國防戰略、資訊安全、精準醫療、民生與戰備、綠電與再生能源產業等。資訊及數位產業中，目前我們在半導體製程與資通訊產業具有全球領先的地位，希望藉由這個計畫的推動，讓臺灣可以在全球供應鏈中扮演關鍵角色。而如果要發展六大核心產業，很重要的工作就是我們必須要優化整體的基礎環境建設，包括打造臺

灣品牌，優化資本市場、金融環境，還有法規制度的鬆綁，其中重中之重，還是在於如何培育及延攬人才，包括數位及雙語人才，我們希望能運用創新的概念，打破現有的高教體制，大幅提升跨領域人才的質量，再藉由高教深耕等措施，培育更多的跨領域人才，除了本土數位人才外，臺灣目前面臨人口減少與勞動力結構老化的問題，因此，要如何延攬國際人才以擴充國內數位人才來源也相當重要，國際菁英的延攬除了補充我們的勞動力外，最重要的是可以更容易達成臺灣國際化環境的塑造，剛剛我們有談到，面對一個國際發展的新變局，我們除了要打造國家隊也要打造國際隊，所以整個國家雙語能力及具有國際視野的人才部分非常重要，尤其我們將來可能面對很多的國際交涉，談判專業人才的需求將會非常明顯。

剛剛提到在後 COVID-19 國家新變局時，如果要啟動經濟發展新模式 2.0，除了可以運用、發揮國內民間企業的活力跟力量外，在國家轉型的同時，政府治理應該也要轉型、升級，面對數位化的時代，企業要轉型，政府應該也要數位轉型，所以我們未來會加強推動政府的數位化，也就是智慧政府，除了希望能運用一些新的 AI、或是區塊鏈的新技術來提升政府決策的效能外，我們也希望將來可以提供民眾更多的智慧型服務，而未來新住民或新居民對政府的施政要求也會越來越高，所以要如何將臺灣打造成一個開放、透明、課責的政府，也是我們將來努力的目標之一，更不用說要打造一個國際觀的政府，面對未來詭譎多變的國際情勢，絕對需要一個可以運籌帷幄而且能前瞻佈局的政府，如果我們要推進到政府治理 2.0，最重要的是需要新型態的治理人才，並具有以下特質：跨域數位人才、快速回應社會的多元溝通人才、國際視野與雙語能力的人才，這些都是將來我們非常需要的。

現在我們國家整個公務體系其實非常依賴常任文官制度來

支撐整個國家治理的運作，而現有的制度不太容易為機關施政目標量身訂作，但是將來我們要面對的公共治理問題會越來越繁複、艱難，而且更具有挑戰性，因此，公部門的攬才政策，一定要具備有跨域跟突破現有框架的治理思維，人才進用管道應該更多元化，除了現有的文官體制外，有沒有辦法突破現在人才選用的方式，從民間來拔擢我們需要的菁英人才？而如果要從民間來拔擢菁英人才，是不是要有一些管道跟誘因呢？例如強化產官學研的聯繫合作、調整薪資待遇的限制等。當然除了延攬之外，現有文官的培育跟拔尖也非常重要，稍後3位與談人一定會有更精闢的想法與見解，我非常期待今天會議的進行。

最後我要跟大家說明，這一次後 COVID-19 對每個國家的衝擊不一，而臺灣可以說是經濟表現非常好的，也是少數幾個可以維持正成長的國家之一，有人認為這次的疫情是對一個國家公共治理的壓力測試，如果國家的公共治理能力愈好，所受的衝擊會愈小，所以，臺灣其實是有非常好的公共治理能力，但是，面對後 COVID-19 新的國家變局也將面臨更多的挑戰，要如何在這個關鍵時刻讓我們國家治理所需要的人才可以更多元、更廣泛、更能符合國家的需求，這些是臺灣在現階段裡轉型非常關鍵的議題。非常感謝考選部舉辦今天的會議，相信透過大家的研討一定會找出非常好的對策，然後帶領國家持續的向前走。

#### 四、鍾立法委員佳濱與談（詳如書面資料及簡報）

考試院各位長官、主持人、與談人、引言人以及各位夥伴大家早安，剛才介紹立法委員的時候，呈現出大家對立委的印象是「不可測、變化很大、彈性很高」，原本今天上午是安排人事總處施人事長進行專題演講，但是他今天必須列席立法院預算審查會議，因此，研討會就少了一個精采的花火與對話，

不過，我會遞補過來的。

政府機關的用人與民間企業有何不同？政府部門依法行政、行政中立，這是我們用人的要求，但是民間企業以賺錢為目的、顧客是老大、還可以幫忙客製化，但行政機關必須一視同仁，政府是永續存在的，事物具有延續性，所以蘇貞昌院長曾說過：「政府不會倒，所以勞保不會倒」，但是民間企業是由市場決定，很少人能在同一企業做一輩子，所以你到每個企業的職場，都會想著下一步，但如果到公家機關服務，大概就是做一輩子，這就是政府機關跟民間企業用人需求不同的地方。

新興溝通方式「社群」：「咱只有一粒卡臣」是現在政府的政令宣導嗎？過去我們會用這種文字宣傳嗎？這樣的文宣是誰想出來的？沒錯，就是小編，各政府機關大都由替代役擔任小編，這因為常任文官年齡都比較偏長些，腦筋比較平板一點，所以只好請替代役發揮一下他的創意火花，而這樣的溝通方式，效果好像蠻好的。

近年臺灣的進步與面臨的挑戰：我們面臨那些挑戰？譬如：假新聞、美中貿易戰、非洲豬瘟、武漢肺炎等都是挑戰，但我們也有新的進步價值，包括：能源議題、太空科技、釋字 748 解釋施行法（婚姻平權），這些都在考驗我們政府機關能不能隨著時代的進步價值來因應、能不能隨著時代的挑戰來回應。新興的職業在發起，新興的公共議題在興起，那麼現職公務員能不能滿足用人機關的需求？我舉一個例子，臺灣在 2002 年加入世界貿易組織之後，當前經濟發展走向區域經濟整合、跨國合作，政府機關對於國際貿易談判人才需求日漸增加，除了透過培訓現職公務員之外，人事行政總處在 2014 年建議公務人員高考二級一般行政類科增設國際談判組，要考談判人才，這是很重要的，考選部也在 2014 年、2015 年、2016 年分別召開的 3 次協商會議，但是結果呢？

我們先回顧一下公務員的任用：從考選、進用、培訓到保障，這個過程很冗長，也相對容易僵化。針對增設國際談判組的案子，上一屆的考試院院會在2016年時，考試委員看法兩極，反對的人認為：不一定馬上考到能談判的人，應該要找優秀的公務員來培育；贊成的人認為：應考資格不要設限太多，就能夠廣泛取才，找到能夠幫國家、機關去做國際貿易談判的人，最後的結論是：520以後再說。有人認為現職公務員無法滿足需求，增加考試也無疾而終，究竟要由考試取才、還是由現職公務員增能？這個部分在上一屆考試委員並沒有達到定論。

周星馳演出的電影「九品芝麻官」，過去政府組織中，縣太爺是透過國家考試，底下的捕快是專技人員，賞金獵人是委外（承攬），衙役是約僱人員，由此可知，過去政府跟現在政府差不多都一樣。另外，電影「瞞天過海」，它對人才需求規劃包括爆破專家、科技（電子）專家、演員等，招募管道是私底下找犯罪集團，而有效的招募誘因，關鍵在於超高報酬、充滿挑戰和刺激，當然也要做教育訓練，團隊組成後還要進行分工，這就是任務專家，未來時代我們因應困局要找這樣一個方式來組成。

所以政府的用人，如果我要求他行政中立，那他會要求身分保障，在座如果是常任文官的話，不就是這樣嗎？因為機關要求勞務提供者要行政中立、要不怕得罪上面遴選的老闆，那必須要給他身分的保障；但是如果要求勞務提供者的專業能力，那薪資待遇就必須要有彈性，任務專家就是這樣，前面的瞞天過海，他們的報酬超高，但是，這樣的人能不能找來幫政府做事呢？這就是問題所在。

現有的公務人力是多元化的，包括（一）由民意決定的政務人員，（二）公務人員，包含國家考試及格、隨長官同進退的機要人員、教育或醫事人員的聘任人員，（三）契約人員，

包含聘用、約僱，（四）臨時人員，不含內部服務的技工、工友、司機。

有關考試院的職掌，根據憲法第86條，公務人員任用資格、專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選銓定之。前者取得任用的職缺，後者只取得執業資格。專技人員考試種類很多，高達41種，這些專技考試及格的人也可以為政府所用，目前專技人員可以轉任公務人員的類科包括會計師、建築師、獸醫、18種技師、管輪、社會工作師等，坦白說除了社工師以外，其他可以直接轉任的人都不會來公務機關，各位有聽過政府開個建築師或會計師的職缺，會有人放著外面的高薪不做，而來政府機關做事嗎？縱使能讓他轉任公職，應該也不太會有人考慮。至於社工師部分，是因為先有專技社工師考試，才有公職社工師考試，後來有很多專技社工師都轉任到公職社工師。

人事總處日前提出「聘約人員人事條例草案」，從進用資格、績效獎勵到權利義務都有規定，而且也把聘任、聘用跟約僱人力納入規範，這個條例能否幫助中央政府用人機關多元取才呢？草案曝光之後，部分考試委員於2020年7月16日考試院院會中批評：會排擠公務員任職升遷機會、人總無權制定、侵害考試院職掌、不太可能會公開競爭遴用、有違員額管控、開後門讓口譯哥進來、違反公務人員任用法等。同為政府機關的考試院與行政院之間，就有很多不同的看法。而這個條例的目的到底是要「求同」還是「存異」？我們到底要不要找一堆不具有公職考試資格的人進來，讓他變成合法的公務員，這是這個條例的目的嗎？還是我們目的是要吸引政府所缺乏的人才？我們的核心目的究竟是什麼？這個條例到底要解決什麼問題？是要把來自不同管道的人變成有相同保障的公務員、還是因為現在的公務員不夠用、不夠好用，我要另闢蹊徑找一些稱手好用的人，到底是哪一種？

聘約人員人事條例草案規劃的進用資格規定，「曾獲得國際級或國家級重要獎項、不易羅致特殊性之專長或技能」好像符合要找一些跟公務員不一樣的，然後要給他績效獎金，但同時他也要遵守跟公務員一樣的權利義務，如留職停薪、加入公務人員協會等。因此，這個條例內容存在內在的矛盾，我們應該是要找一些不一樣的人進來，但是卻又給這些人跟現在公務員同樣的規範。

應該是要「存異」，我們必須要知道如何判斷這些任務專家的專業能力，現在的國家考試有辦法判斷他的專業能力或談判專才嗎？要如何衡量績效？這些人到機關服務後，要如何給他 KPI、評考績？誘因足夠嗎？到底要給他月薪 48,000 元、84,000 元還是 200,000 元，他才會來政府機關服務？他的保障跟待遇有別於公務員，現在的制度可以容忍這樣的方式嗎？坦白說，這樣的人來到公務機關也不會想長留久用，想要長留久用就去參加國家考試了，任務專家就是任務完成就離開。所以我們要用對的方法來吸引人才，你用香蕉可以找來猴子，可能還會引來牛跟兔子，但是你絕對找不到獅子。所以政府機關用人，你用了很機靈的猴子，你要用刻苦耐勞的牛、很可愛的兔子，但你要用慵懶的必要時會吼兩聲的獅子，不能只用香蕉。所以結論是：不管黑貓、白貓，會抓老鼠就是好貓，那麼不會抓老鼠的呢？是肥貓，謝謝大家。

## 五、蔡教授秀涓與談（詳如書面資料及簡報）

大會主席許部長、考試院長官、引言人潘部長、高副主委、在座的先進以及很多學界的師長，大家早安，很高興今天有機會參加考選部的研討會，其實當我接到許部長的邀請時，我就覺得這個議題蠻有趣的，而且顯示了許部長跟這一屆新的考試院，積極回應蔡總統對於現在人事體制改革的期待，也非常謝謝主持人陳委員慈陽把幾篇稿子串得非常好也很有邏輯，同時

也能讓大家先了解我們接下來要談的內容。總結剛才鍾委員、高副主委，以及潘部長的想法，都覺得現在這個制度，其實可以有更多彈性的作法跟空間。

我今天大概分成三個主軸來談：（一）正視治理環境變遷；（二）分階段穩健改革；（三）打造專業效能的公務人力。基本上臺灣公務人員這一套人事體制是現代化的重要的成就，因為有了公務員及現代化的人事體制，讓我們過去很多政務的推動（包含讓人民免於恐懼、公共服務品質的可近性等）都是非常好的。剛剛高副主委、潘部長及鍾委員都有提到，環境其實正在改變，以 OECD（經濟合作暨發展組織）來說，它主要成員都是屬於民主先進的國家，它們整體表現在全世界是屬於前段班，既然要學就要學習好的，而不是學不好的，所以不管那一個國家，都必須很努力的想辦法跟上時代的改變，這也是一個很現實的問題。

我們可以看到所有的制度當時的設計，一定有其時代背景及待解決的問題，但是時空背景改變、要解決問題已經解決了，或者新的時空又產生很多新的問題，那制度當然要改弦易轍，就像我今天本來穿一件很能夠展現 20 年前身材的小禮服，要準備來參加今天的開幕式，結果在計程車上發現，我沒有辦法呼吸，可能會講不到 3 分鐘，然後請車子繞回去，這表示身材已經不一樣了，同樣道理，制度也是一樣，過去再好的制度，現在可能不僅不能解決問題，也不能發揮優勢，甚至可能成為需要被處理的問題。

我與高副主委的想法很一致，臺灣面臨的是全球化，考選部 2016 年國家菁英季刊以「全球化發展與國家考試制度」為主題，其中我發表了一篇文章，去探討面對全球化有關考選的體質應該如何變革，今天就不再贅述了。現在臺灣在民主治理的環境底下，政府被要求必須要能很迅速的回應、要夠專業，處

理的問題很多都是跨域的，因此，只有專業效能、值得信任的公務人力是不夠的，這也是為什麼提到人事體制需要鬆綁，才能夠因應現在我們所處的全球化系絡，在民主治理下，人民的要求及國家政策很多都是跨域，而且比例越來越高，例如這次 COVID-19 也是這樣，臺灣能夠藉由這次的防疫，展現出這麼好的效果，在全世界贏回作為臺灣人的尊榮感，這並不是單一都會達成的，後面其實有很多的團隊，但很多都不是文官體系的常任文官，而是來自各種不同類別的體系所努力的。

傳統文官體系強調的是層級節制、順服，這就是典型韋伯的官僚學派設計的，臺灣在現代化的過程裡也是採用這一套，但是這張圖距離現在已經有 10 年以上，這是 OECD 所提的，而我們現在已經走向更進步的環境。回頭看剛才提到的制度論，過去的制度並沒有不好，只是現在有一點不太適用，怎麼改都很困難，因為它一開始的設計主軸跟想法與現在不一樣了。目前憲法所規範的體制，以及在憲法規範下一連串的人事制度（包含考選、任用），到後面所有的人事政策，它當時的背景是在「防弊、管制」的狀態下，如果從現在的人事法規中隨便抽出一個法條，會發現基本上它的目的都是在防弊、管制，沒有任何一個法條是希望讓用人機關、機關首長、政務人員、甚至是民選首長能夠放心的用人，幾乎都是這樣，所以它比較難以回應民主效能治理的需求（包含要求透明、很快的回應等）。其實每天全世界跟臺灣都有很多新的政策議題不斷在發生，剛才鍾委員、高副主委在這一部分談得蠻多的，高教端潘部長也努力的在系所各方面不斷在培養人才。

翻開我們傳統的人事政策，應該超過 8 成甚至到 9 成都是以適用公務人員任用法的公務員為主軸，而其他輔助性、補充性的各類公務人力，從他進來以後，無論是升遷、任用、調動都受到非常嚴格的限制；其次，在薪資上我們很難有比較彈性

的方法，也無法提供跟私部門相近的薪資水準，而政府部門其實是跟私部門、企業界共同競爭人才，且政府又必須扮演民間發展的火車頭，可是燃料卻不足，我真得覺得執政團隊真得很不簡單，不管那個政黨，各部會政務官都很難。這涉及到我們的人事政策基本上考量的只有公務人員，而非屬於任用法裡面的公務人員，我們找進來了，卻對他們限制很嚴格。

再來衍生下來就是考選，如果現在隨便去路上訪問路人：「公務員的考試是什麼？」是公開競爭的考試，就是考選部舉辦的，幾乎以筆試為主，可是憲法並沒有講公開競爭考試只有這一種，雖然我們的考試法有提到好幾種方式，可是絕大部分還是以筆試是為主，大家還是會覺得這是公平，可是我想在這個公平的基礎上面，進一步要去展開的是「更實質的效度」，不是只有考試這件事情，現在大學或是研究所考試推甄的比例，已經跟過去不一樣了，有些系所的比例其實高於我們用一次的筆試分發，這麼嚴肅的考試，我們都可以相信推甄，沒有道理公務人員人力的甄補，還是著重唯一以考試為主，所以接下來的問題，就是公務人員的考選。

OECD 其實對文官的公務人員體系一直不斷的努力改革，特別是有關於怎樣打造一個專業、效能、值得信任的公務人力，那要怎麼從勞動力市場中吸引與留置所需的專業人力？除了這個過程應該要公開、透明，很重要的是需要功績導向，所以接下來幾個簡單的觀點，還是要回到策略性人力資源管理的概念。

策略性人力資源管理談很多，最簡單的講，就是它能夠支撐整個機關各階段的用人需求，而且能及時回應，從我身為學者的觀點，以及長期一直在關切全球政府人力資源管理的趨勢，臺灣目前這套體制是非常特殊的，也有當時的背景，所以建議：（一）任用跟考選權要慢慢回歸行政權，因為它才真正知道是誰在用人、需要用什麼，沒有任何一個成功的企業，是像我們

目前國內這樣的人事體制。（二）回到憲法講的公開競爭，其實只要這個類科在我們的高教體系是成熟的，也就是他長期有接受很好的教育訓練，再加上他可能具有執照、證照，其實可以透過一些機制，不需要再經過現在所謂的公務人員考試再考一次。（三）接下來更細膩的作法是，我們先從專業主義的觀點去盤點目前的各種職系，職組職系現在已經較過去更加精簡、更加彈性，盤點那些職系還是適合用現在這種考試方法，特別是技術職系的部分，目前技術職系人員占目前所有公務人員比例約為 21%，那一種最適合分別用不同的方式考選，我想考選不再是只有一種方式。（四）破除報考率、錄取率的迷思，並不是報考的人數逐年增長，錄取率越來越低，就代表這個考試進來的人都是很精準的，我們去看業界最好的人力資源管理甄補政策，它是能很精準的鎖定所謂具資格的候選人，然後用很有效度的方式，包含不用考很多的類科，卻能很精準的投下去，然後找到具備專長且是最適當、優秀的人才，這才是精準、有效能的甄補方式，而不是像大海撒網似的、或是像剛才鍾委員比喻的香蕉類似這樣概念。（五）現在可以做的是先鬆綁專門職業及技術人員轉任公務人員條例，各位如果仔細去看這個條例，會發現它開了一道門，但是人力進來以後卻把他綁在那裡，既不能移動、也不能往上升遷，以前我都用圈地的概念來形容，如果我們覺得這些是重要的人力，可為何又以限制來對待他們？感謝各位的聆聽，敬請期待考試院會有新的變革，謝謝。

## 六、曾教授冠球與談（詳如書面資料及簡報）

院長、考試院長官、二位引言人以及各位先進，剛才引言人大都有提到人才交流、跨域的部分，我的書面資料是就英國目前對於高階文官（SCS）的選拔做法，作了評論，原先我設定的大綱是觀察英國高階文官的改革，包括他們的改革方向、策略以及相關的配套措施。不過，這個可能比較適合做專題報告，

但我今天的角色是與談人，考慮時間的關係，我最後選擇只有聚焦在對我國的一個反思。

一言以蔽之，整個英國改革最重要的一件事情就是鬆綁、開放、解鎖資深高階文官的部分，我的報告主要是參採兩份報告，一個是他們內閣的報告 -Civil Service Workforce Plan（勞動力的改革計劃）：2016-2020，另外一份改革計畫主要可能是參採他們外部的顧問所提供的建議 -How to Best Attract, Induct and Retain Talent recruited into the Senior Civil Service，還有參考英國政府網站，而 OECD 研究報告並不是這次主要參採的內容，我僅大概約略瀏覽過。

因為我本身也是公務體系出身，所以部分評論、反思，是建立在我過去的工作經驗上面。我想重要的一個問題點是：高階文官是一個承上啟下的角色，如果我們現在很多的政策本身是跨域的話，很多時候高階文官基本上在小組會議時，多是位居政策網絡的一個節點，所以我認為高階文官應該是「國家的」公務員，而不只是一個特定「部會的」公務員，我稍後再做進一步說明；另外一個的觀點是：高階文官應該作為政府整個人才庫的一環，要從人力部署的角度來作統籌管理，這意味著考試院或是人事行政總處，也許能在這個部分有些著力點。從英國的經驗裡面，我最重要的一個論點是：高階文官應該要朝跨部會或是跨部門的方式來選拔人才，至少初期是跨部會，至於能不能夠到跨部門，也許還有一段路要走，這並不是那麼容易，最主要的理由是，因為我們在談策略管理基本的一個觀念就是，組織的外環境有多複雜，組織內部的安排就要多複雜，否則，因為組織本身是一種工具，一旦跟外環境的複雜性產生脫節之後，就會產生一些問題，大家都知道我們政府的結構跟人事是僵化的。很多文獻上會提到變形蟲組織、專案組織、甚至敏捷管理等，都在暗示：要有彈性、動作要快一點，簡單來講，組

織人力一定要適度和外部接軌，其實我們也有這麼做，我們有代表性的官僚體制，我們有客委會、原住民委員會等，其實它就是在做一些接軌，只不過我們是從族群的角度在看這件事情，比較沒有從人才的角度來看。

另外在英國的報告裡也提到，在工作上不再從一而終，剛才高副主委提到國家隊，現在政府的競爭，基本上是用國家隊的方式在競爭，所以高階文官很重要一個任務，是要滿足國家的優先施政項目，這看起來非常有道理，但是實際做的時候並不容易。另外，剛才我們提到數位轉型，但是坦白講未來我們面對這種數位轉型的浪潮，很多法制面沒有辦法快速跟上，這會阻礙我們的創新，而很多時候這都是來自於高級文官對這件事情或這個時局的一些體認，目前招募方式多在封閉的系統內取才，不僅是在政府部門裡面，也很有可能是在部會內部，例如國發會一個處長職缺，比較好的狀況也許是資管處的處長曾經歷練過外交部的某些職位，然後來擔任，但整體來說，他還是在一個相對封閉系統。

英國的改革裡主要還是以補缺為優先，滿足立即的用人需求，沒辦法考慮到人才管理與發展的問題，但是我們知道有一個彼得原理，他認為一個人在副處長的角色做得很好，在專門委員的角色做得很好，不代表他在處長的角色可以做得很好，這個一個我們必須要注意的問題。

那既有常任文官出任高階文官有何不好呢？文官的優點是久任、確保行政專業、他們了解及深諳為官之道、確保組織的和諧等，這些都是優點，但是從英國的角度來看，他們認為這樣候選人太少，另外一個問題就是本位主義、部門主義的問題，還有接地氣不足、很容易從臺北看天下，如果到地方政府就會感覺出來，他們對於中央高階文官，很多時候會提出這樣的批評，還有保守主義會比較傾向維持現況、同質性高，到最

後會變成一群非常同質性的人，在做政策上的交流，這並不是文官個人的錯，而是體制上的問題，而如果有輪調制度，可能可以稍微降低這樣的現象。英國報告裡面提到，長此以往，私部門不了解公部門的政策發展、政策執行，這裏的部門不是 department，而是指 setor，目前這點或許不是臺灣的一個重點。

開放的爭議部分，剛才鍾委員有提到並列舉口譯哥，所以我們的看法類似，學理上提到恩寵制、贍恩徇私，大概類似這樣的觀念，基本上就是文官會被政治化，文官會被政治的黑手伸入，學理上會談這些問題。另外一個爭議點就是，傳統的觀念會認為考試對文官很重要，不過，剛才蔡老師有提到，考試很多時候只有表面的效度，考選部每次在命題時都會提到鑑別度，鑑別度最重要在於考題本身能不能篩選出比較好、比較中或者是比較差的人，如果一個考題沒有辦法區別出好的，例如大家通通都答對或大家通通都答錯，那基本上這個考題是失敗的，不過我們很少注意到一個問題，鑑別度並不同於工作實績、工作實力或是適任性，錄取人員頂多就是比較會考試所以才能進來，但是能進來並不代表他在工作上適合這樣的挑戰，這是牽涉到考試的一個問題。還有一個問題就是：開放會有負擔，會被要求更多，而且才能可能要更出眾，坦白講我們在競爭過程中可以理解，但是我個人覺得這些都不太重要，這些可能很多時候是個人的抱怨，真正重要的問題還是「功績原則、功績原則、功績原則」，因為很重要，所以要講3遍，我們看看別人再想想自己，日本的官僚體系著重於公私部門人才交流，我們知道日本是一個八股的國家，不太願意去做任何改變，不過，我在2、3年前曾參與過公務人力發展學院舉辦的研討會，他們邀請了一位日本學者，他和我是同一場次，如果大家有興趣的話，可以去查詢相關資料；另外，這份報告裡有提到，就

連像英國這樣古老文官體制的國家，也開啟了這扇大門，我的意思是，連這樣一個是八股、一個是歷史比較久遠的國家都做了這樣的改革，臺灣難道要繼續維持現況嗎？也許有人會說這樣會有風險，但是，臺灣過去有沒有發生過類似這樣的改革的一些影子？其實某些行政機關的職缺，也是採取雙軌任用，只不過叫做機要，我這邊有提到，當然未必都有一些好事發生，你用了一個機要人員，就從政務官角度來看，好處就是這樣的用人比較能夠滿足施政上的優先性，他的風險在於並不是公開競爭，不是公開競爭的情況下，這個人才本身也許對政務官來說很好，但是他並不了解文官體系的生態，底下的文官很多時候可能會抱怨。另外，行政院科技顧問組也是現在科技會報的前身，我們發現一件事情，在李國鼎時代，他就意識到一件事情，某一些官僚組織不能夠通通都是這個考試及格的文官來擔任，原因很簡單，考試及格文官的專長是維持穩定，不是去尋求變動，所以我必須要三不五時的從民間企業裡邀請人員來擔任研究員，就像是科技會報的執行秘書，也是從外部的方式來甄補，如果對這類的問題有一些疑慮的話，我覺得最重要一件事情應該多從事一些這種組織發展史的案例研究。

最後我的建議是：

- (一) 高階文官的職缺應該要公開競爭、海納百川，簡單講就是，文官系統內外的人才都可以爭取。
- (二) 焦點應該要放在招募的程序跟標準(criteria)：最重要的是公開競爭，剛才鍾委員、幾位報告人提到遴選委員會至為關鍵，但鍾委員剛才潑了一桶冷水，他說：你相信公開競爭嗎？這個就是我們要去努力的方向。

再來就是職能架構的取才標準，這個才是關鍵，什麼是職能架構？工作職能到高階文官或接近高階文官時，相信他們的知能差異並不會太明顯，但是高階

文官的態度跟價值才是績效關鍵，因為態度會決定你要不要行動，文官最厲害的武器就是不行動，他也不會跟你唱反調，他就盡量以拖待變。我們也必須要承認，某一些職能不太好培訓，但卻很重要，幾位引言人都提到跨域、協力很重要，我在公務人力發展學院有上跨域的課，我上過中階管理班，跟中階管理班的文官談這門課時，他們跟我講：老師，你跟我們講這些，你應該要跟我們上面的人講，結果，我有機會上高階管理班，高階管理班的公務員跟我講，老師，你要跟我們上面的講，還有一次，我拜了李育誠老師之賜，上了高階領導班，高階領導班又跟我講，老師，你要跟我們上面的人講，結果我問了他們一個問題，你們覺得今天上了這門跨域協調的課，你們回去會勇於任事嗎？他們面面相覷，我說那你們今天來這邊做什麼？我的意思是在回應這一句話，某些職能不太好培訓，但其實很重要。

英國的改革裡重視心理測驗、更長的觀察程序，甚至是必要的。我剛入行的時候，到南部的某間國立大學應徵，他們主任跟我吃飯，吃完飯之後，又有另外一個老師陪我在校園裡面聊天，我後來終於知道原來他們在觀察我，他們覺得你不是只有會寫論文就好、也不是只有口才就好，這些都不是很重要，他們擔心的是你的人品、你的態度，你的知能沒有任何問題，但是擔心的是你的態度、你的價值、跟政務官配合的價值、國家施政方向優先性的價值，所以，我想表達一個問題就是，我們願意投資心力做心理測驗、更長的觀察程序嗎？英國不是只有正式的面談，還有非正式的一些程序，也許在美國任教，可能他們系

上所有老師通通要跟你吃一頓飯，一個禮拜的面談時間，通通跟你吃一頓飯，因為他們已經篩選過第一輪，不會去懷疑你的專業，能夠被叫來面試的，專業不會有問題，但是用了一個不當的人，請神容易送神難，他們考量點是在這，這些可以供我們參考。

最後，有幾個待解的問題：我們憑什麼這麼做？我們有什麼樣的吸引力？在英國的例子裡面，他們有一個非常大的企圖心，就是要把 SCS (Senior Civil Service, 高階文官職位) 打造成一個品牌，讓私部門的人認為進來這裡是一個很光榮的事情，我看到之後感到相當的佩服，他們有這麼宏大的企圖心，所以，很多時候改革要有些想像力。另外，很多引言人都有提到待遇、或是退休金的問題，還有職涯發展路徑，私部門的人為什麼願意來公部門歷練，以及公部門為什麼要到私部門歷練，因為我們可以曉得一件事情，我從頭到尾在台積電發展就好，跑來經濟部做什麼？這個問題我目前不了解，還有一點就是外面來的人，會不會有誤入叢林的小白兔，他要怎麼帶領底下的文官？文化的衝擊，在實際上來講，是非常重要的，不是進來就好，進來留不了多久就會離開，這些問題是書面資料看不到的，我建議考選部可以到英國、日本去考察，這是他們的 know-how，以及改革成果，最後的結語就是，高階文官的職缺開放並不同於破壞功績制、文官體制，重點應該放在公開競爭，以及完善的職能架構取才標準，謝謝。

## 七、綜合討論

### (一) 主持人陳考試委員慈陽

院長、在座的部會首長、各位先進、貴賓，剛才報告內容非常精彩。在開放提問之前，我有 2 點跟大家報告：因為我們學者很喜歡觀察，剛才報告的引言人、與談人大概有三種風格，一種是政務官，中規中矩的報告。第

二種是學者，折衷在文官、立法委員之間，可以討論很多事情。另一種是立法委員，比較開放、敢講，面對爭議問題時，他可以直接批評。我們以前當學者也是這樣，但現在比較難了。我是從學者進到政務官，中規中矩，剛才一直都用書面資料講話，是因為怕自己逾越了本份，造成大家的困擾。我想我還是要有點學者的樣子，尤其是看到蔡教授、曾教授講得那麼精彩，我今天都沒有發揮，真是抱歉。

我是從法律人轉到考試院的人事行政，正如曾教授講的，我就是誤入叢林的小白兔。但這幾年我真的很認真，提了很多相關的問題，事實上，剛才曾教授的報告也都有提到跨域歷練的問題，我擔任考試委員兩年多，跨域歷練也講了兩年多，但好像沒什麼用。我就不浪費太多時間，現在開放 QA 時間，請大家踴躍提出問題。

## (二) 戴先生

我已經退休了，我認為考試委員的監督機制不應該被窄化。目前保訓會、銓敘部、考選部每 3 週輪流針對一個主題做一次施政報告，考試委員針對主題做質詢。我認為考試委員應該在工作主題外，也應該容許對其他考選議題廣泛質詢，保訓會、考選部應該每週院會都要做一次報告，而不是 3 週做一次，如果 3 個部會認為有需要時，就該向委員報告，並接受委員的質詢，而不是設定一個主題，每 3 週針對一個主題質詢，所以考試委員的職權確實被窄化了。

考選部曾經提出預備文官制度，不知道目前的進度如何？還是畫一個大餅就沒有了。另外，「公共衛生師」的科目沒有列考「傳染病防治」，這是一個重大缺失，增加公衛師考試是因為武漢病毒所引起，既然是這個問題

題引起的，更應該要有「傳染病防治」的科目，來導引各大學開設這個科目，除了在相關科系開設以外，也可以在各大學的選修課程開設這個科目，引起大家的重視，請問未來公務人員考試是否會規劃「公職公衛師」類科？

### （三）主持人陳考試委員慈陽

謝謝提問，但這些問題好像跟這場次的研討主題不太符合，本來想讓各位引言人及與談人發揮一下，但我想可能也發揮不了。第一個問題，我們考試院有陳情、有表示意見的機會，所以你們透過這樣的機制，可以向考試院反應。其他的問題，我想留待最後考試院秘書長主持的綜合座談時，再來討論。因為時間有限，很多人想要發問，一個人就只限 2 個問題，讓大家都有機會。

### （四）何榮村先生

我也是退休人員，我是移民署的前署長。我和剛才那位先進一樣，是對考選部的建議，和臺上發表的內容一點相關都沒有，發表的那些位階太高了，我們只是低階的部分而已。既然主席說只能夠講 2 點，我就建議 2 點就好。

政府今天要考選所需的治理專業人才，考生在整個考選制度的環節裡是最弱勢的，這是因為考生十年寒窗，他讀了 10 年要來參加考試，結果在 4 個月前說不考了，考選部每年都很認真地公布明年考試日期的計畫表，那個計畫表說真的只是行事曆而已，到底要考那些類科，還要等到明年考試院院會通過以後，才能夠公布。我就講移民特考好了，移民特考有二、三、四等，二等考試有 2 年沒考了，今年更嚴重，三等的外國文有 11 種外國語文，今年才考 5 種，如果準備其他 6 種的就沒機會考試。我的意思是希望在公布考試日程表時，有沒有辦法

連同等別、選試科目一起公布出來，名額的部分用人機關可能還要精算。但原則上應該是考試規則裡有訂定的，就要納進來考試，不要考生都準備好了，卻不讓他們考。

第二點，申論題的答案應該要公布，我很懷疑命題委員自己命的題目到底和他給的答案到底有沒有相符？

#### (五) 主持人陳考試委員慈陽

謝謝。針對考選部的問題，下午還有一個綜合座談可以來談，既然那麼多問題都是針對考選部，建議考選部下次可以辦一個公聽會來對這些問題進行整體的回答。拜託各位讓我們在座 2 位部會首長和 2 位學者有發言的可能性，讓他們有發揮的機會，請針對今天的議題來討論，至於其他部分，建議部長並請院長來督導，直接辦一個公聽會讓大家討論，等一下請大家不要再提跟這場次議題無關的問題，謝謝各位。

#### (六) 傅昭銘先生

我是臺大物理系老師兼師培中心的主任，我曾經參加過高階文官培訓第一期，我也曾被科技部借調擔任駐外組組長，在校內亦擔任過一些行政工作，因此，我接觸過很多公務界、非公務界優秀的人才，我當然也參加過國家考試的命題、閱卷工作。其實，我認為我們考出來的人才都是很不錯的，但進入公務體系的時候，就因我們既有的文化及制度而產生了些僵化，我覺得重點在於人才一旦進來了以後，要如何分階段對他進行考評、選用及培訓，這很重要，同樣地，也不要都留在同一個位子。我的觀察是，如果一個部會可以保留 3/4 的人員是原本體系的，1/4 是從外部海選進用，進而產生一種競爭性，這樣對人才會產生激發性。既然我們國家強調創新及競爭，來提升國家利益，人才就該在一個不斷競爭

的體系裡去成長。當然，我們既有體系多是以一個防弊的心態，而缺乏一種興利的方法去鼓勵，就像我們在評考績的時候，我每次到年底都很痛苦，每一個人都很認真，但總是要拉下一個，採用輪流又很不公平，但以考試評分來說，考80分、70分都是很正常的，90分就是很優秀的。所以，我們應該要認為考甲就是優秀的，考乙則是正常的，從考績制度上著手，如何鼓勵他的創新性，也就是好的就要真的好，而不是大家都一樣。

#### (七) 主持人陳考試委員慈陽

終於有一位的發言可以讓臺上在座的部會首長及學者有所發揮了，我想還是等到大家都發言完了，再請在座的部會首長及2位學者來綜合回答，因為很多問題應該都很接近，就不必浪費大家太多的時間。

#### (八) 衛生福利部蔡司長淑鳳

感謝王考試委員秀紅的邀請，今天整個早上都是非常多元的對話，讓我學習了非常多。一開場黃院長就談到，有很多的理念及原則都對，但到底要怎麼做，確實是最大的困難，加上政府部門有很多是結構的問題。剛才忘了自我介紹，我來自衛生福利部護理及健康照護司司長蔡淑鳳。我想我是代表文官體制來和所有與談人對談，我想談3個「如何做」，對文官體制的發展，特別是對高階主管的跨領域管理，看看能不能做得更好。剛才一直在講「超前部署」，我要加一個「源頭管理」。今天都在講學、考、訓、用，但是誰在做教？誰在做命題？所以在源頭上面，我們應該在體制上要有一個常態性的培訓資源，因為是要發展國家的人才資源，所以應該有一個常態性的培訓師資人才資源，來作為擔任教、訓、考、評更源頭的人才，這是第一個補充。

剛才有很多的討論是提到如何讓外界的人才進到政府部門，其實，也可以去想如何讓政府部門的人才進到私部門領域，讓政府部門好的高階人才進到私人企業，經歷如何去被認可，這才是真正的雙向，真正具有突破性的跨域人才培訓。

第三個是考核政府機關或考核高階主管的人才指標裡面，我覺得要再加上一個主管要有培訓人才的角色功能或者績效，高階文官主管如何去做透明治理？這個治理如何變成 KPI ？

#### **(九) 主持人陳考試委員慈陽**

謝謝，我們請下一位。

#### **(十) 臺灣公務革新力量聯盟何秘書長昀峯**

我是臺灣公務革新力量聯盟秘書長何昀峯，先前銓敘部召開的幾場座談會，我都有參加過。今天很榮幸能參加這個研討會，礙於時間因素，不再一一問候，因為創新的第一步就是要減少這種繁文縟節。我是一個辭職的公務人員，在當公務人員之前，我有 9 年的業界經驗，這是我的過去。所以，今天現場有現職的、有退休的、有辭職的，我代表辭職人員。剛才，我完全認同蔡司長的第二個問題，當初我在遞出辭呈的時候，我的太太也在公務機關內，我以前是人事人員，當時候整個人事處的同事跑去問我太太「妳先生出去會不會餓死？」當今天政府無法提供給公務人員一個職涯轉換有效的培訓機制的時候，其他都是枉然，這個事情我必須要明白地講。因為有能力的人待在政府機關裡面，他待不下去，他只能辭職，而且他辭職後，他喪失了他過去的沉澱成本，包括他準備考試的付出心力成本，所以他只有兩個選擇，一個選擇是留在這個池塘裡埋沒自己，第二個選擇就是

像我一樣走開，我認為這個很關鍵，這件事情，考選部乃至考試院，都責無旁貸。當國家的文官制度是封閉的，不僅是考選制度的封閉，而是整個專業領域的封閉，外界無法參透官員到底在做什麼的時候，它就會產生這種衍生性的問題。剛才2位老師、部長、還有副主委，都提到了我們對創新人才、新進人才的迫切性，但也都提到了雙軌式進用及其他軌道的問題。但現行體制裡，例如警政或國防，他們是從學、考、訓、用一路連接的過程，可是，事實告訴我們，以警察系統為例，它是高度封閉的，當使用這樣的管道時，我們要如何讓文官系統既有創新又有多元，還要開放？既然存在如此封閉的系統，兩者如何能平衡？我覺得這是個嚴重的問題。

此外，容我再多講另一件事情，不一定是問題。我在上一次，蔡秀涓老師還在當次長的時候，參加了她的座談，我有提出一個故事，我跟我太太去蜜月旅行，我們不敢告訴旁邊的人，我們是公務人員，如果公務人員走在大街小巷不敢明明白白地說自己是公務人員有多驕傲的時候，可見它的管理制度出現了問題，如何招募優秀人才進到政府部門？當大家覺得在政府內謀職是不是件尊榮的事情都沒有共識時，我們怎麼把最好的人放到政府內？從而只能導致讓次佳的人進到政府部門裡來，甚至在場的各位，自己心裡都明白當初為什麼要考公務人員—我不當公務人員我要幹嘛？所以這是另一個我們要正視的問題。以前我們在念公共行政的考試教材時都會提到一個5C策略，其中有個叫文化策略。我們整個考選制度有沒有「文化」策略？我們有回頭去推文化策略嗎？如果我們沒有回頭去掌握文化策略，根本就是掩耳盜鈴，謝謝。

### (十一) 主持人陳考試委員慈陽

還有沒有最後一位要發言的？我們請周考試委員蓮香。

### (十二) 周考試委員蓮香

主席，非常感謝各位演講者精彩的演講，讓我學到很多，我聽了以後，最感動的也同意的就是，高階文官扮演我們國家很重要的龍頭，他的選拔是非常關鍵的，剛剛幾位演講者，尤其是最後一位曾教授提到，我們要公開競爭、要增加吸引力，例如待遇、退休金等，我非常認同，但我覺得我們國家的薪資蠻僵化的，連大學要彈性薪資都不容易，所以未來在談這個問題時，是不是要請管錢的人一起來討論，例如主計單位？我們似乎缺了這一環。我們不論是大學教授或者高階文官，跟其他國家相比，我們的薪資真的很差，我們是因為一些理想，才繼續留在崗位上，不到私部門，所以該怎麼提高他們的榮譽感？回到我們高階文官該如何選拔的問題，我們常說心理測驗很重要，就像剛才曾教授說大家都以跟他吃飯當理由來觀察他的人格，例如他的人是不是很好、會不會搞怪之類的。但我覺得還缺少一個，就是「承擔」，高階文官的責任是很重的，什麼樣的人可以扛得住壓力，抗壓力怎麼去測試，這也是一個挑戰，所以，未來我們的財源在那裡？有沒有那麼彈性？我們的承擔性要怎麼考核？這些是考試委員要一起努力、一起集思廣益的。

### (十三) 主持人陳考試委員慈陽

我很期待臺上4位部會首長及學者一起來回應剛才的提問。現在就依照議程的程序，先從引言人部長、副主委就主管業務相關的問題開始回應，有請潘部長。

#### (十四) 引言人潘部長文忠回應

大家剛才關心的議題跟教育養成沒那麼直接，我確實在地方和中央政府有過比較多的機關服務經驗，我試著簡單做一個回應和說明。第一點，我也認同與談人剛才提到，在高階文官的階段，如果有更多的跨域、甚至是輪調，我覺得這是一個很重要、也比較有機會去打破過去公部門常被人用「官僚體系」去做定位，就是分工很清楚，合作不容易，這其實是在政府體制裡面，常常會因為有這樣的情形造成這方面的影響，雖然我自己是學教育出身，但也因為過往有過不同的職務經驗，我當過文化局長，後來當過臺中市副市長，跨了比較多不同的任務，也從這個過程中，看到很多不同的同仁，截然不同的體系，尤其在臺中市，跨到了衛生、跨到了社會以及很多不同體系，而有不同的了解。我覺得這對我在後來扮演其他角色時，我因此多了很多體貼，也會多了很多可能性，因為如果單從教育看教育，會一直愈來愈專，也會愈來愈窄，這其實是很大的限制。所以我想有機會在我們政府體系之下，可以再繼續作擴充。

第二點，剛才有人提到，政府部門本身有所謂內升或外補的機制，是否能明確規定幾分之幾的比例，倒不是那麼容易被界定，確實如果按照年資、輩分，一直排序下去，這樣子架構出來的政府，對於有好表現的年輕人來說，他確實會覺得要等很久，對自己的期待及熱情是有衝突的。這樣的兩軌制度，如果在進用上能有更多更好的比例，相信對更多肯打拼、更有突破性的年輕人來說，甚至是在現在的體制之下，對現在的公務同仁來說，會更肯往前衝。

第三點，我是想要補充，現在的政府機關，公務人

員考試是一軌，但是很多的機關其實本來就有兩軌了，就是同一個職務會有兩軌的途徑任用，這個部分或許可以讓大家再去思考，在漸進的改變當中，以教育系統來說，就有一軌是所謂教育人員任用，不完全是公務人員，他同樣有專業的養成，一樣取得教育相關的資格，但就不是單純用正在進行中的國家考試去用人。這樣同時同職務的兩軌，未來能夠有機會再擴充，相信在這樣的改變當中，用人可以更靈活。

#### (十五) 主持人陳考試委員慈陽

謝謝潘部長，現在請高副主委。

#### (十六) 引言人高副主任委員仙桂回應

各位先進大家好，大家的提問非常繁雜，但同一個方向都是我們要打破現有公務人員的任用框架，現有的公務人員任用框架來說，選、用、育、留的「選」應該是最重要的，如果選錯了人，後續用「育」或「留」，都是沒有用的。我想從兩個層次來跟大家分享有關公務人力在選用方面的經驗，一個就是高階，另一個則是基層或中低階，不過，要跟大家報告，我不是這方面的專家，我說的只是我的一些經驗和看法，剛剛大家談到很多對高階文官的看法，我認為高階文官是政府的大腦，所以高階文官的選用如果是正確的話，基本上，國家整體的運作就會比較順暢。剛才也講到非常多所謂多軌進用的方式，我要分享的是新加坡的經驗，他們在高階文官的進用是從「學」開始，新加坡會給他們 Top1 的學生獎學金，讓他們到全球 Top20 的學校進修，回來後這群人就會進入新加坡的高階文官體系，這當中包括心理測驗，我們去訪談的時候，他們從學校開始就選拔人才，讓他們在不同的部會裡面歷練，然後從心理測驗知道這

些人到底適不適合當高階領導人才，所以新加坡的例子其實涵蓋了剛才曾教授所講的所有的方式，基本上，他們的高階人才就是從司處長開始做，就有點像是我們現在金融機構裡面有兩軌的人力進用，如果你是被培訓的幹部，就不會去坐櫃臺的道理是一樣的，這樣子人才就很容易到私部門，然後國家吸引這種人才也打著國家的品牌形象，他可能會覺得當國家的公務人員是值得驕傲的，所以我覺得從高階文官的選取這個軌道裡面，我們有沒有辦法突破這些現行的、僵化的一些制度，另闢一軌用公開透明的方式，打造臺灣所謂高階文官的品牌形象。這些高階文官，就新加坡來說，他們要離開公務體系，絕對不難，因為其他私部門搶著要；私部門的人才也會覺得到公部門的高階文官體系，是種驕傲。我覺得這部分，也許是當我們要大開大合的時候，對於高階文官，我們不妨另立一軌的Track，讓他可以進來。第二點，關於中低階的文官，其實我還滿贊同剛才與談人講到的，專技人員流通到文官體系，我們可不可以更開一些門，也對於中低階文官，就是在現行體制下，我們打破現有的一些流動的障礙，讓專門職業技術人員也就是民間企業的人員，能夠通過國家考試，代表他們具有專技資格，他們也可以類同取得另一種公務人員考試的資格。因此，我會認為中低階的人員就讓制度去規範他，但我們這個門要盡量打開，限制要盡量去除。以上是我的淺見。

#### (十七) 主持人陳考試委員慈陽

謝謝高副主委，與談人的部分先請蔡教授。

#### (十八) 與談人蔡教授秀涓回應

謝謝主持人，也謝謝與會先進的提問，我大概整理了一下，分成幾個部分說明。第一點，不管我們在談高

階文官或是所謂的專技，甚至可能更多種類，現在其實我們有非常多的泛稱為「非典人」的公務人力，組成我們政府運作團隊一個非常重要的一份子，先回到剛才我簡報所提的，我們第一個很重要的，要破除一個刻板印象的迷思，不是只有透過高普考試或相當等級考試進來的，適用公務人員任用法的，才被稱為所謂的「正統」，必須要先破除一個心智模式，凡是比較多元，從民間取才也好，或一起競爭也好，或是任何涉及彈性、多元的，我們就認為一定是為了政黨要安插私人，或是政務官、行政首長又要怎麼樣濫用權力，我覺得這是一個非常重要的概念。每次只要有這樣的事件，沒有人會去追蹤他其實是適用其他法律、他是不是真的很適格、而且表現非常好。如果這裡有媒體朋友，真的很抱歉，我在這裡必要拜託大家，媒體把標題下得很聳動，再去加深我們很多刻板印象，就說只要有用人權的就必然一定會濫用等。我想，如果這個社會上，包括我們人事主管機關，有決策權的都沒辦法先打開這個 mindset 的話，其實很多後面的改革，包括高階文官團也是一樣，做出來就會四不像。

第二點，就是高階文官團，我記得考試院在很早以前就有思考過所謂高階文官團的建置，其實當時我們也都有參與，施人事長也有參與。可是礙於當時很多主管機關的考量，最後弄成的還是完全不符合我們現在在講的美國 SES (Senior Executive Service, 高級行政職位)，也不像曾教授剛才講的英國或是其他先進國家的高階文官團；它想的還是現在的公務人員所謂 10 職等、10 職等到 12 職等、還是 12 到 14 職等，也就是現在的體制，所以它弄出來還是沒辦法 fit 我們想的、或是用人

機關想要去做的，真正藉由高階文官團去增加所謂尊榮感。如果考試院想要重啟的話，剛好十幾年前，我指導了一些學生寫了美國的高階文官團，以及英國的快速升遷，所以我對這個部分有一些興趣去認識它，可是我發現到了臺灣，過去考試院曾經討論過，最後結果還是回到和以前完全一樣的思維，這是第二點關於高階文官團的建置。

第三點涉及有關考選、考績的這個部分，我想，基本統計都知道，常態分配絕對不是指我們考績的樣子，為什麼考績制度會變得像現在這樣？其實公務人員考績的改革，對考試院、銓敘部來說，都是長年的努力，可是它還是涉及了我們的考績法，它跟升遷、俸給通通掛鉤在一起，因此，要改革就不是單純只有考績這件事情而已，它其實牽動到公務人員所有的事項，如果未來要處理的話，可能要注意到這個。還有俸給的僵化，我想全部都回到一個重要的概念，就是我剛講的一個比較上層的概念，就是mindset沒有打開，都認為我們如果有個彈性薪資制度的話，你普遍去做調查，甚至在我們自己體系裡都會覺得那一定首長旁邊的機要秘書或紅人會得到比較好的、彈性的對待等，可是這其實是錯的，不必然一定都這樣。

最後一點，就是涉及公私部門，無論沉澱成本或是公私轉職的部分，其實年金改革以後，公私部門的年資是可以併計，退休金是分開計算。但剛才何執行長所提到的概念應該不只是這樣，可能包括了我投注在這個地方，我的經驗可不可以被私部門接受，我想，將來政府部門也許可以考慮去做的，如果像我們剛才所講的彈性等各方面都建置得比較好的情況下，私部門進來的履歷

或許是可以被認可的，但是，至於私部門到底要單向認可，還是雙向認可，政府沒有辦法決定，因為我們是民主國家，用機關的力量、國家的力量去要求私部門一定要去採認，例如 12 職等的司處長去到 IBM，他就必須要等同於 IBM 的人資長，民主國家不可能要求私部門這樣，但反向可能是可以思考的。

尊榮感的部分我非常同意，長年以來，公務人員真的做非常多的事，我們每個人都有跟公務人員接觸的經驗，個別對個別的經驗其實是不差的，可是整體形塑出來，只要有發生一個事件，加上媒體的效應，整個又被媒體導向很負面的觀感。我們比較少看到有媒體報導公務人員很努力、做得很好的一面。媒體在我們臺灣對很多議題有很重要的影響性，也許有媒體的朋友在這們，從我們學界的角度，我們很希望有更多平衡的報導。所以將來希望何執行長再跟夫人出去玩的時候，能夠很大聲地說自己曾是公務人員，曾任公務人員我很驕傲。

#### (十九) 主持人陳考試委員慈陽

謝謝蔡教授，現在請曾教授。

#### (二十) 與談人曾教授冠球回應

謝謝主持人，剛才我們提到的議題，很多都聚焦在人才交流的部分，以前很多教科書講到政治和行政，不外乎政治的手伸到文官體系，不然就是從政務官來看文官，覺得文官不行動，或者是文官無法滿足施政的優先性，大概都在爭辯這些東西，不然就是在談內陞制或外補制，我覺得這些都是沒什麼意義的話題，我覺得最重要的就是我剛才講的「功績原則」、「公開競爭」，也就是職能架構中的選才標準，如果制度做得好，當你的職缺公開出缺以後，歡迎各路人馬、官僚體系內部的人

來爭取，也歡迎外部的人來爭取，如果文官體系反對這套制度，他並不是在反對開放，而是你到底有沒有公平？到底有沒有公開競爭？選才的標準到底是什麼？我覺得，這才是制度改革進步的動力。

這次我在閱讀資料時才發現西方的改革真的是充滿著夢想，剛才有提到，他們把這種東西打造成一個品牌，然後慢慢塑造成就算私部門的人也想進來過水，之後再回私部門可能更有幫助，這是有可能的，因為洞悉公部門的內部運作，對於他們公司的獲利成長是有幫助的。我覺得考試院是可以朝這方面，其實考試院做 KPI（關鍵績效指標）是最簡單的，假設有推行這套制度，最重要的一件事是我們有多少人願意買單？公部門有多少人？私部門又有多少人？如果能做到這點，我覺得相當不錯。

最後一點，就是我相信我們每一個人提的議題都很多，但是西方改革只有一件事情最重要，那就是「什麼東西是優先？」。這意思是在座的 100 個人，大概提出 200 個問題，但是坦白說，我們長官的精力有限，國家的行政資源有限，我們只能做一件事情、兩件事情，而且那件事情是最優先的，一旦這件事情是優先的，之後包括剛才提到的主計總處的人都要進來，全部都要充分 support 這件事情，我們可以提供資源，但你們要有想像力，我們國家的大腦最欠缺的就是「沒有優先性」，在沒有優先性的情況下，每一件事都要做，以前我們有一位內閣提到要全方位施政，基本上這是件不太可能的事。我最後還是要強調，這個改革最重要的事情還是要先把它 identify 起來，謝謝。

## （二十一）主持人陳考試委員慈陽總結

謝謝曾教授。我過去 20 幾年來的學術生涯，從來沒

有主持過一場完全跟法律無關的研討會，這是我的第一次。剛才聽完行政學界的權威，以及兩位擔任過行政首長的經驗談之後，我覺得我這幾年還是有學到一些東西，也跟大家的看法不謀而合。以下我做幾點簡單的結論：

- 1、高階文官的跨域歷練，包括公部門與公部門、公部門與私部門，這兩年間我在院會、審查會及很多場合都講過很多次，但是都沒有下文，如同曾教授所說，我要再請上面幫忙支持。
- 2、剛才蔡教授說我一直在點頭，確實我們很多法律都把重心擺在防弊上，而不是興利上面，所以這幾年我們一直強調法規鬆綁，但是法規鬆綁變成一種形式，好像什麼都在鬆綁，但是目的及目標何在？如曾教授所講的，要有優先順序，那些要去鬆綁？這可能國發會要多努力一下，要有優先順序的鬆綁，就像服務法、考績法，這幾年修法想要讓公務人員兼職鬆綁，但是每一個考試委員在討論的時候，談到要鬆綁，就想到不好的地方，因為一鬆綁就有弊病出來。因此，這部分值得我們再進一步去思考。這個議題跟銓敘部有關，下一次應該讓銓敘部主辦研討會。
- 3、考試方式跟考選部有關，也是我一直強調的，難道考試就是只有筆試嗎？我剛跟幾位老師談到，只有我們東方中國儒家的傳統裏，韓國、中國以及臺灣都是用筆試為主的考試方式，我們要去思考一下，為何西方先進國家能夠發展先進的科技，很多時候是透過實際的歷練、經歷去執行，我們為何不能把這一部分納為考試的一環？像我們最近的司法考試改革，一直希望不只是考試，應該也要把實習的成績納進來，這些都是值得大家再去思考的。

4、考試院和行政院最大的差別，在於考試院是提供人力資源，我們主管的部分大多是靜態的，包括法規的主管、人事的調動、變遷等，實際執行則交由人事總處，但我們不能因為只負責法制，不需執行，認為我們每天都待在辦公室裡面，等著公文上來，這樣是不對的。我一直強調，政府每一個部門，包括我們每一個人，應該要走動式管理、移動式管理，現在是媒體多元的時代，躲在辦公室裡面，外面發生的很多事情，大家都知道卻只有你不知道，難道你要等到公文來，才去處理嗎？如果發生危機的時候，要如何危機處理？所以，考試院不應該是靜態的，黃院長一直希望我們能夠用專案管制來跟各部會去溝通及說明。我想，考試應該要往前走出一步，在修憲之前，要逐漸朝向走動式、移動式的去跟各部會做溝通管理，接收外面的訊息，所以公關、新聞媒體的處理，非常重要。

以上4點跟各位分享，同時也為下午場的引言和與談做一個開場，本場次的研討，到此結束。

# 中央機關用人需求與考選制度的革新

引言人：潘文忠

教育部部長

各位女士、先生及媒體朋友大家早安。今天非常高興能夠與相關部會、地方政府首長及各位先進齊聚一堂，共同參與由考試院舉辦的「新思維新方向－如何考選現代政府所需的治理人才」研討會，這次的研討會，主要聚焦在如何培育現代政府所需的治理人才議題上，透過政府部門與學者專家開放對話，廣泛蒐集意見後，再由相關部會型塑政策、落實推動。本人應邀擔任「中央機關用人需求與考選制度的革新－中央政府場次」這個專題研討的引言人，深感榮幸。

在競爭全球化、知識經濟及科學技術日新月異的今天，社會、產業皆快速變化，經常聽到產企業夥伴談起人才需求與培育的重要性，希望我們的教育要能深刻連結產業與社會現況，並培養學生具備適應未來快速變化的特質，更進一步成為推動產業與社會變革與進步人才；這些對人才培育的需求與再思索不僅出現於產企業，隨著公共治理的範疇與議題愈趨複雜，每個時代的政府也有其相應的課題，而公務人才培育如何能與時俱進，弭平在「學、訓、考、用」各階段的落差，同樣需要我們共同探究與努力。

人才的培養需要從小扎根，教育部從國教階段的「108課綱」實施、高等教育階段的「高教深耕」到青年的職涯探索與公共議題參與，就是希望能藉由連貫性的教育政策推動，讓每位學習者能有符應時代需求的專業知識與技術能力，成為擁有終身學習能力、能彈性面對未來挑戰的「人才」。

## 壹、高等教育變革與人才培育

依考選部公布的「107年考選統計提要分析報告」資料顯示，近3年報考國家考試者，89%以上具專科以上學歷。在107年公務人員考試錄取者中，89.47%具有專科以上學歷，平均錄取年

齡為 27.97 歲，顯示報考國家考試者及錄取者，有朝年輕化、高學歷發展的趨勢。可見，以培育「為社會所用、能解決問題、具有跨領域綜整能力人才」為第一要務的高等教育，除了是學術研究及產業發展的關鍵外，更是政府部門延攬優秀治理人才的重要來源之一。

為了激發學生學習動機、創造高教價值，進而培育出在各行各業能充分發揮專長的優質人才，教育部在這幾年做出一些改變。在此介紹幾項近年來陸續推動的高等教育人力培育重點工作：

### 一、讓選才與培育能適才適所，精進大學考試招生制度

胡龍騰教授曾和李仲彬副教授、陳志瑋副教授、黃婉玲副教授合作過一份〈潛在文官人才養成的第一哩路：大學多元入學方式的效度分析〉，研究發現：在公共行政領域與相關科系，以個人申請或繁星計畫管道入學的學生，相較於指考分發入學的學生，更具有公共行政相關學系所期望的特質、較強的學習動機；在有明確目標的引導下，更能妥善規劃學習路徑並朝目標前進；未來也有更高的意願嘗試國家考試、進入公部門服務，對相關職涯的選擇有更高認同性，在「領域選擇—專業發展—職涯選擇」三個層次上達到適才適所的目標。

為落實「適性發展」願景，以「配合十二年國教、大學選才彈性多元、招生作業優化簡化、促進社會流動及入學考試彈性設計」為主要策略，採漸進式調整方案。秉持國家人才培育整體目標，以及高中 108 課綱強調素養、跨領域及多元選修之精神，未來考招以「多資料參採、重視學習歷程」的方式選才，除入學考試成績外，將更重視考生在校學習歷程及多元表現；透過建置高中學習歷程資料庫、推動大學招生專業化、補助大考中心配合 108 課綱課程，建立素養題庫

與發展卷卡合一試卷架構，積極協助大學選才與高中育才的緊密銜接。依據教育心理學的觀點，若學習者能夠先認同即將學習之內容的重要性，並且有學習動機，更會產生有效的學習行為。

## 二、回應社會人才需求，調整大專校院所增設及招生名額

為使大專校院所增設調整確能配合社會發展及回應產業需求，教育部自 109 學年度起，針對學校所提各學制班別系所增設調整案（以往僅博士班或涉及政府人力管控之系所增設，才需專業審查），依據國發會產業人才供需調查結果，及各部會對重點領域人才培育之建議，會同各部會逐案進行專業審查，透過教育部主導科系所增設調整，配合國家重大政策發展方向。

## 三、推動「高等教育深耕計畫」

為引導大學發展特色並關注教學現場，確實提升教學品質，維護學生平等受教權，並持續協助大學追求國際一流地位及發展卓越研究中心，107 年起推動「高等教育深耕計畫」，分為第一部分「全面性提升大學品質及促進高教多元發展」（維護學生平等受教權），以及第二部分「協助大學追求國際一流地位及發展研究中心」（強化國際競爭力）兩大主軸推動，以改善教學品質及提升學習成效為核心；對於以培養研究人才為重心的學校，持續編列穩定經費協助發展，共同提升高等教育國際競爭力。

## 四、推動跨領域學習並調整實習機制

透過「高等教育深耕計畫」建構跨領域學習環境，提供跨領域課程與多元學習實務專題；並修訂學位授予法，放寬學生得彈性於院、系、學位學程之間修課，依學生學術領域及修讀課程授予學位。同時，由產業與技專校院共同規劃校外實習課程，深化學生實務學習，增進學生實作技術能力。

另透過實習課程落實職涯輔導，及早協助學生瞭解產業現況與職場倫理，加強培養敬業態度。期待透過制度的調整，讓學生在學期間能夠探索興趣、發展專長，強化其學習動機，甚至產生攻讀碩博士班的動力，培育更多優秀的多元人才。例如：因應數位時代來臨，教育部挹注各大學開設程式設計課程，2年來，修習過該課程的學生已達6成，這項作法讓許多非資訊專業領域的學生，也能結合所長找到與數位時代接軌的方式。

這些努力，要讓學生知道未來無論是到學界任教、公部門任職，或投入各行各業就職，都有相應的資源支持並有充分的發展機會，教育部也將持續推動各項培育人才的政策。

## 貳、青年職涯探索

胡教授於同一份研究文章中指出，若學生在公共行政相關領域的學習過程中具備以下五種特質：（1）公共服務動機；（2）認同公共行政領域的專業度；（3）對志願服務有熱忱；（4）公民參與熱忱，以及（5）期待畢業後能投入公共服務性較強的工作（像是擔任公務人員等），且除了公共問題背景知識外，同時能有與他人合作的能力，無論是在學習上、或是在往後的公共行政的職涯發展上，皆能有「事半功倍」的效果。因此，除上述高等教育人才發展策略的調整，針對已接受相關學科領域專業訓練且即將進入職場的大專院校學生，教育部也盡力協助學生透過探索自身價值觀、能力與興趣，型塑適合自己的學習與未來職涯發展方向，教育部也責成青年發展署規劃如何協助學生認知適性職能，培養職場能力。例如：

### 一、透過職涯探索，協助學生認知自我職能優缺點

針對大專校院入學新生，採用UCAN大專校院就業職能平臺，進行就業職能普測，協助學生認知自我職能優缺點。同時配合高教深耕等相關補助計畫，要求學校建立學生職涯

輔導檔案，並納入校務資料庫，以建構學生歷程檔案，提供職輔、教學、學生完整資訊，並職涯輔導融入專業課程。此外，藉由職涯輔導人員與系所教師協力合作，制定學生學習輔導策略，輔導學生打破院系框架、跨域選課，補足學生能力缺口，完善自我能力的養成。

## 二、經由職場體驗，累積實戰經驗提升就業力

青年發展署也辦理 RICH 特色職場體驗計畫，鼓勵學生赴社區非營利組織、公部門、新創企業等場域見習與工讀，累積職涯實戰經驗，厚植職場能力。尤其，近年來公部門已成為青年就業場域的熱門選項之一，青年發展署也與許多行政機關合作，辦理「大專生公部門見習計畫」，一方面鼓勵學生於就學期間，瞭解政府部門運作方式及工作內容，從中自我覺察與學習成長；另一方面，也協助政府機關宣傳公部門工作環境，提早培育人才。在該計畫中，每年均有不同部門共襄盛舉，包括總統府、行政院及所屬相關部會、教育部所屬各館所等，提供多元的見習內容，學生可依據本身興趣及課業安排參與。該計畫自 95 年辦理至今，廣受學生青睞及迴響，媒合人次逐年增加，經統計，108 年共有 647 人次參加公部門見習計畫，今(109)年更提供了近千名人次職缺。

教育部從教育端開始，積極串接學生學習、職涯輔導、產業鏈結網絡，透過學校、政府部門及產業的合作，連結課程與實務，希能鼓勵學生們透過實務體驗或跨領域的學習，勇於嘗試不同事物，找到人生志業。另「大專生公部門見習計畫」，讓學生從中參與公共事務，學習政府運作機制，從中獲得態度、理念到實務面的體驗學習，讓每個孩子都能適才適所，培養職涯規劃的知能，也為公部門甄選優秀治理人才，預先做好充足及完善的準備。

今天，我先以教育與人才培育觀點出發，分別就高教與青年職涯發展兩個面向作為引言，而接下來與談的三位分享人，包括蔡秀涓教授、曾冠球教授兩位公共行政教育領域專家，與立法與公共治理領域有著豐富經驗的鍾佳濱委員，將為我們分享更多學界及國會的觀點，也希望本次研討會所得的結論，能夠納入未來政府部門的人才培訓政策，透過部會間的合作，共同培育具有專業知能、創新思維的公務人員來為國家服務。最後，在這裡敬祝本次研討會圓滿成功，各位與會貴賓身體健康、萬事如意，謝謝大家！

# 中央機關用人需求與考選制度的革新

引言人：高仙桂

國家發展委員會副主任委員

## 一、前言

2020年武漢肺炎疫情全球蔓延，帶來人類生活型態的改變，以及全球經濟社會前所未有的衝擊，這對臺灣既是空前的挑戰，但也是絕佳的機會。政府刻正推動經濟發展新模式2.0，建立我國未來經濟發展的鞏固基礎。在這經濟發展的關鍵時刻，人才是國家建設工程的重要因素，且必須反映在政府選用治理人才的制度革新，才能推動國家持續不斷地進步。

## 二、後疫情時代之全球新變局

進入後疫情時代，我們觀察全球變局所發展的經濟新秩序將有下列重大趨勢：

### （一）美中對峙將愈加激烈

美中近年在關稅壁壘、華為禁令、中資企業併購、擱置聯邦退休基金投資中國股票、力阻中國「千人計畫」等多方角力，已發展成全面性的貿易戰、科技戰、金融戰、人才戰。此一兩強對峙局勢在後疫情時代將更為嚴峻。我國面對全球政經版圖變動的新局，應重新調整策略方向與角色，才能掌握新的機會。如美中對峙引發臺商回流潮，加上未來AIoT、5G等投資布建，均將對臺灣經濟有很大貢獻。

### （二）國際分工型態改變

美中對峙造成全球經濟秩序結構性變動，中國與非中國的「雙供應鏈」儼然形成，而武漢肺炎更加深生產鏈斷鏈的風險危機，促使全球產業鏈分工走向「區域型短鏈」發展，由過去強調「少樣多量」的控制成本模式將走向「多

樣少量」的專業分工模式。由於臺灣在高階技術製造品質深獲國際肯定，藉由這波勢頭朝「全球高階製造中心」發展，拉升競爭障礙，讓我國高階、數位化生產快速發展起來，生產方式將更會有話語權與定義權，成為我國未來十年立於不敗之地的關鍵。

### （三）數位化進程加速

武漢肺炎疫情促使零接觸經濟興起，讓工廠智能化、遠端控制生產製程、遠端辦公等趨勢更為明顯，並與過去我們所投資的工業 4.0 相呼應。面對數位化的加速推展，智慧政府的推動刻不容緩。

### （四）國家角色會更強化

疫情促使國家角色強化，從企業轉向政府主導。武漢肺炎以來，國家協助產業回流、轉型升級的影響力將會增加，因此不論是口罩國家隊、金融國家隊，到未來發展智慧城市，更需要國家參與建構，尤其是 5G 等新技術，政府與企業合作將會更加頻繁。

## 三、推動經濟發展新模式 2.0 作為國家發展施政主軸

後疫情時代下的全球經貿新秩序已對商業模式、生活型態等帶來長遠的改變，此波全球產業供應鏈分工與結構的重組、新消費與生活模式的興起，亦為我國產業帶來數位、智慧轉型契機。因此，國家發展施政主軸將在既有產業優勢基礎上，推動經濟發展新模式 2.0 來超前布署，讓臺灣蛻變為全球經濟的關鍵力量，在國際發光發亮：

### （一）經濟發展新模式 2.0 是鞏固臺灣未來的發展基石

1. 創新成長：於我國既有數位優勢產業基礎上，積極導入 AI、5G 等數位經濟關鍵基礎技術，推動 5+2 產業創新 2.0；同時持續吸引數位國際大廠投資臺灣及設立研發中心，以期讓我國打造成亞洲研發中心。另為

因應未來數位應用新趨勢，亦將超前佈局衛星技術等前瞻太空產業。並在政府組織架構上，成立數位發展部來推動國家整體數位經濟發展與創新。

2. **投資就業**：落實 6 兆投資，包含臺商及境外資金回流、半導體大廠建設、綠能、前瞻二期、金融服務等，推動我國成為亞洲高階製造中心。同時，結合多元的金融手段來協助產業資金需求，成立國家融資保證機制，加值金融服務業，打造臺灣成為亞洲企業資金調度及高階資產管理中心。
3. **青年分配**：另為因應數位經濟所引發所得分配及世代正義問題，政府亦同步推動都更、社會住宅及長照等社會投資；並積極解決青年學用落差問題，以充實產業發展所需的人力資本，也將持續檢討基本工作水準，減緩低薪問題並滿足基本生活所需。

## **(二) 推動六大核心戰略產業，讓臺灣成為全球經濟關鍵力量**

1. **以 5+2 產業為基礎的再進化**：為尋求臺灣經濟新動能，2016 年政府推動「5 + 2 產業」做為創新經濟的基礎，推動國家發展的數位轉型，已為臺灣引導出新經濟發展模式。而在 5+2 產業創新所打下的基礎上，伴隨 AI、5G 等數位技術與經濟趨勢，2020 年政府接續打造「六大核心戰略產業」，以資訊及數位產業發展、5G 時代的數位轉型及資訊安全、生物及醫療科技產業、軍民整合的國防戰略產業、綠電與再生能源產業、關鍵物資供應的民生與戰備等六大戰略產業，讓臺灣成為未來全球經濟的關鍵力量。
2. **六大核心戰略產業發展策略**：六大核心戰略產業將利用臺灣既有半導體與資通訊產業優勢、國際 5G 數位轉型契機，讓資訊數位、資安產業搶占全球供應鏈

的核心地位。另以國內公部門與國家安全基本需求作為內部需求保證的策略，帶動國防產業與再生能源產業，並建立「臺灣品牌」的全球戰略物資製造業，拓展至國際競爭市場。同時優化產業發展之共通基礎環境，如人才、法規與多元的金融手段協助產業發展所需。

### （三）臺灣成為全球經濟關鍵力量，必須匯聚各方的人才

推動六大核心戰略產業，讓臺灣產業團隊更加國際化是必要條件，因此在基礎環境建置上，在雙語國家及數位領域，必須培養更多本土人才及菁英，讓產業有更強的國際競爭力。因此在人才整備上必須包含：

1. 培育本土數位人才：因應數位為驅動六大核心戰略產業的關鍵力量，需擴展高教體系人才培育量能，提升我國 STEM 領域學生質量；而對於數位轉型影響之工作者，也應強化其數位職能，深化在職人才技術能力。
2. 延攬國際數位菁英：因應國內人口減少與結構老化，除精準延攬產業所需海外數位人才外，亦擴大招收外國學生來臺就讀數位科系，並鬆綁外國大學畢業生來臺工作、永居等限制，擴大數位人才來源。
3. 深化雙語能力及國際視野：因應六大核心戰略產業之國際交流與合作需求，針對會計師、律師、金融與醫師等專業領域人才，打造國際化環境，增強英語交流機會，厚植人才英語力。

### 四、因應經濟發展新模式需求，政府需要新型態治理人才

當經濟發展新模式 2.0 成為國家發展施政主軸，政府治理體系就必須滿足數位經濟創新、國際合作交流，以及全民溝通參與等需求，朝向智慧、開放與國際觀政府進行翻轉，進化為政府治理 2.0。而因應此新型態治理模式下的人才應具備下列特質：

### （一）跨域數位人才

為落實數位轉型下各項智慧政府作為，需要跨域數位人才協助政府加速開放資料釋出，並驅動資料再利用，特別是可活用與鏈結政府各項資料，優化施政決策。此外針對新興科技，也能深化應用其智慧服務，達到創新便民的目的。

### （二）國際化視野與雙語人才

為達成 2030 年雙語國家目標，與外國人相關招商、採購、文書與法規將逐年落實雙語化，針對涉外事務、促參、招商、法治等相關政府部門，應整備國際化環境，因此，必須逐步培育公務同仁在英語表達的軟實力，提升國際溝通能力。

### （三）多元溝通人才

為讓數位時代下的民眾明瞭政府施政，在強化政府資料開放上，培育數位資料治理人才，讓龐雜政府資料轉化為民間易讀及可運用的資料，健全雙向溝通的基礎；另為因應數位時代政策溝通情境的變化，亦有必要充實能兼顧傳統媒體及新媒體的數位溝通人才，有效與民眾進行對話。

## 五、公部門攬才政策應有跨域並突破既有框架的思維

目前公部門人力仍以常任文官為主，無法為特定機關的施政目標量身訂做。當眾多公共治理問題從傳統單一議題轉變成跨機關、跨公私部門的跨域議題，公部門攬才政策應該適度跳脫培育個別優秀公務員的框架，依據國家發展策略與不同機關的政策目標，評估組織人才組成是否足以充分發揮政策能力，進而彰顯國家在公共治理上的積極性角色。未來我國公部門治理攬才的政策思維，提供以下建議：

（一）人才進用管道多元化：專業在民間，政府取才對象應不

再侷限在公部門，而應在公平、公開與透明的原則上，從民間選拔具有高度專業職能與企業家精神的菁英人才，藉以強化機關在解決問題的核心能力，並確保政策的推動能「接地氣」，讓政策執行結果符合民意期待。

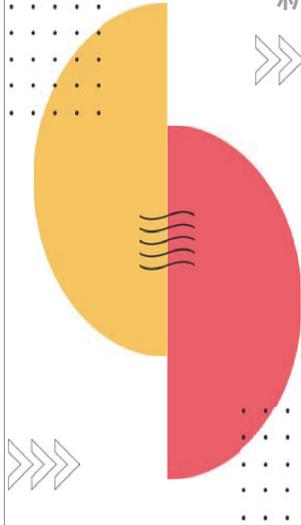
(二) 跨域人才考選誘因：跨域人才考選應該提供強大的誘因，如何突破公部門薪資待遇的框架，並在傳統文官採考試取才的體系外，建置完善的專業人才選拔與留用 / 汰除標準，而非侷限節省組織人事成本的計算，將有助吸引民間專業人才的投入。

(三) 文官人才培育與拔尖：公部門的基層及中階人員方面，應持續藉由標準化與一致化的法規流程，以及多元專業培力，提升其專業與可信賴度；在高階文官方面，則應著重拔擢優秀人才，整體規劃制度化的職務輪調及培育資源投入，讓具有掌握全局視野的高階人員，面對複雜的治理議題能領導、協調中階與基層同仁並扮演識別與進用民間專業人才的樞紐角色。

## 六、結語

回應全球變局，良好的人才政策是有效實踐國家治理能力，發揮良善治理的最佳解方。我們期待國家人才在選、用、育、留政策層面，應有跨域與突破框架的治理思維，讓具國際觀、跨域、數位與多元溝通特質菁英成為優先延攬對象，並輔以提升跨域治理能力的培育政策，為政府留用具有創新公共價值的人才，相信會讓政府更有效能，提供人民更好的服務。

新思維新方向-如何考選現代政府所需治理人才



## 後疫情時代國家發展主軸與治理人才



國家發展委員會 高副主任委員仙桂

2020年10月7日

## 大綱



- 1 後疫情時代全球新變局
- 2 國家發展施政主軸2.0
- 3 國家新型態治理人才需求
- 4 公部門攬才策略新思維
- 5 結語

# 1 後疫情時代全球新變局--- Covid-19疫情影響



# 1 後疫情時代全球新變局--- 後Covid-19全球經貿新秩序



## 2 國家發展施政主軸2.0--- 後疫情全球變局中掌握新機會

### 2.0 推動經濟發展新模式2.0

### 臺灣成為人才匯集中心

臺灣必須重新定位在全球產業鏈的角色，掌握新經濟發展契機



總統宣示推動六大核心戰略產業、強化雙語及數位人才培育

- 在5+2產業創新的既有基礎上，打造「六大核心戰略產業」，讓台灣成為未來全球經濟的**關鍵力量**。
- **匯聚各方人才**，讓臺灣產業團隊更加國際化，在雙語國家及數位領域上，培養更多本土人才及菁英，讓產業有更強的國際競爭力。

5

## 2 國家發展施政主軸2.0--- 推動經濟發展新模式2.0

### 擴大投資，創造就業

1. 落實6兆投資，推動亞洲高階製造中心：
  - 台商回台及境外資金回台1.7兆
  - 半導體大廠/IoT、AI及5G建設2.6兆
  - 綠能1.5兆
  - 前瞻二期0.4兆
  - 金融服務業千億
2. 振興內需市場，加值金融服務業  
成立國家融資保證機制
3. 打造亞洲企業資金調度及高階資產管理中心



### 加碼創新 驅動成長 (打造亞洲研發中心)

1. 推動5+2產業創新2.0(導入AI、5G)
2. 加碼吸引如Google、Microsoft、美光等國際大廠投資台灣，設立研發中心
3. 佈局前瞻太空產業，成立數位發展部

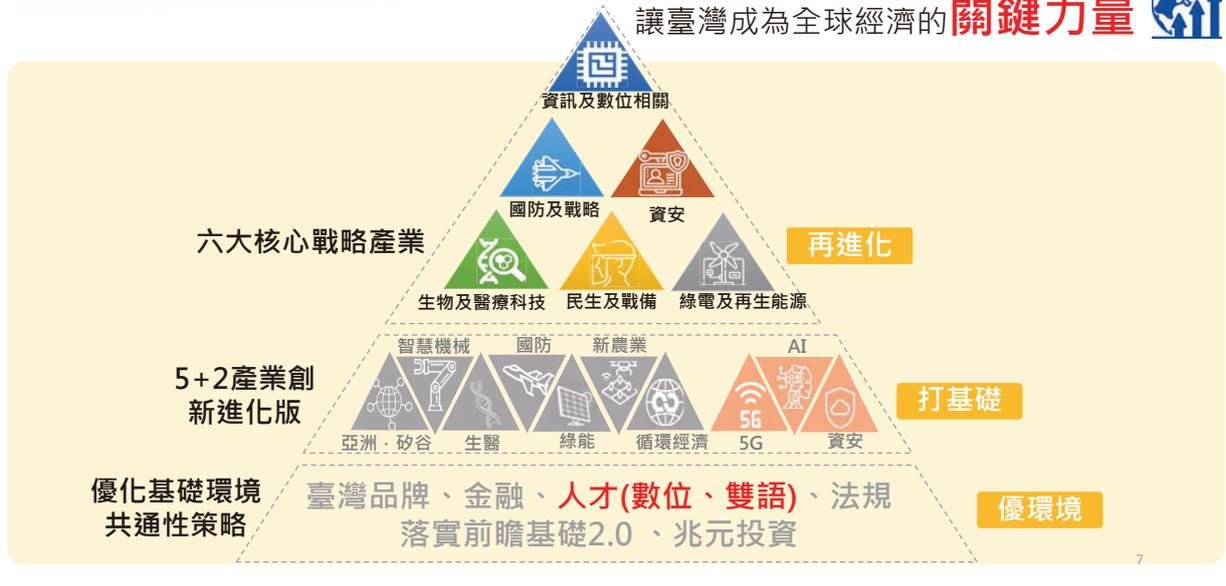
### 照顧青年 落實分配

1. 落實都更、社宅及長照等社會投資
2. 解決青年低薪和學用落差問題，以充實產業發展的人力資本
3. 持續檢討基本工資水準，以滿足基本生活所需

6

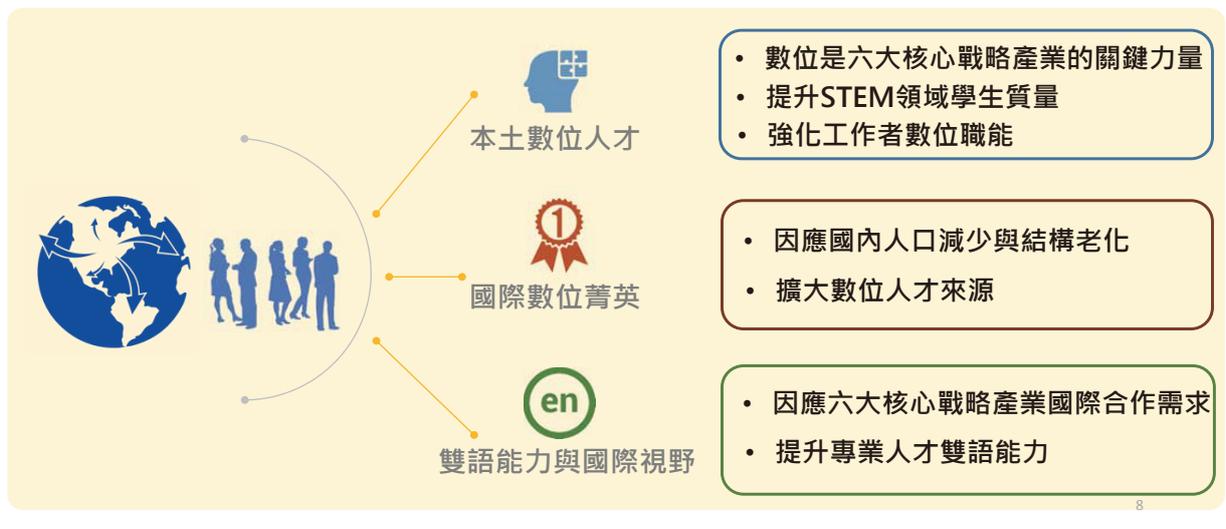
## 2 國家發展施政主軸2.0--- 推動六大核心戰略產業

讓臺灣成為全球經濟的**關鍵力量**



## 2 國家發展施政主軸2.0--- 培育數位與雙語人才

臺灣成為全球經濟關鍵力量，必須**匯聚各方的人才**



### 3 國家新型態治理人才需求

政府治理2.0需要**新型態治理人才**



9

### 4 公部門攬才策略新思維

應有**跨域**與**突破既有框架**的治理思維



10

## 5 結語

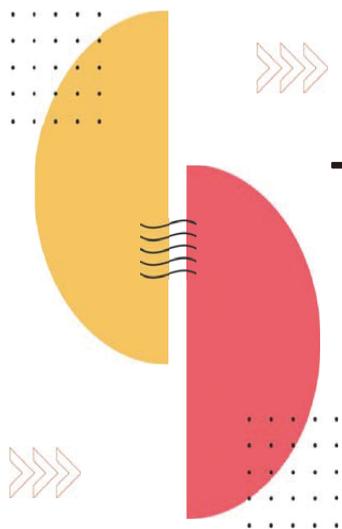
回應疫後全球新變局，新型態治理人才的延攬，才能發揮、實踐國家治理能力。



- 國家人才在選、用、育、留政策層面，應有跨域與突破框架的治理思維。
- 具國際觀、跨域、數位與多元溝通特質菁英為優先延攬對象。

Time: 5 minutes

11



THANK YOU

12

# 中央機關用人需求與考選制度的革新

與談人：鍾佳濱

立法院立法委員

各位女士、先生，大家早安！很高興受考選部邀請出席「新思維新方向—如何考選現代政策所需的治理人才」研討會，並擔任本次研討會「中央機關用人需求與考選制度的革新」場次與談人。

上午場次談中央機關「用人需求」。首先，政府機關用人需求和民間企業不同之處在於政府機關職員服務全民，要依法行政且行政中立；再者，相較民間企業可能有興衰，政府機關永續存在，處理的事務有延續性。但是誠如教育部潘文忠部長方才引言時所述，生活在全球經貿交流頻繁及科學技術日新月異的世紀，有許多職業在十年前大家根本沒聽過、或無法想像，有些甚至已然成為公務人力之一環：例如「撿到槍」的社群小編、直播主、VR工程師、大數據分析師等。

此外，近年台灣面臨許多挑戰，包括利用民主社會言論自由散播假訊息、中美貿易戰、防堵中國非洲豬瘟、對抗武漢肺炎等，另外，也實現許多進步價值，完成司法院釋字第七四八號解釋施行法，成為亞洲第一個在法律上承認同婚的國家、農田水利會轉型為公務機關等；其他持續推動、萌芽中的包括能源轉型、太空科技產業等。

面對新興職業及愈趨複雜的公共治理議題，現職公務人員能否滿足用人機關需求？有一個案例值得思考：台灣在2002年加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），國際經濟發展走向區域經濟整合及跨國合作，而對外貿易既是我國經濟成長的主要動力，具有專業能力及涉外經驗的談判人才，方可開創我國對外貿易有利環境。因此，具涉外事務談判業務的機關對國際經貿談判人才需求日增，除了培訓現職公務員，人事行政總處2014年4月9日向考選部提出建議於高考二級一般行政增設國際談判組。針對「高考二級增設

國際談判組」案，考選部分別於 2014 年 11 月 4 日、2015 年 12 月 30 日及 2016 年 2 月 17 日邀集各用人機關會商，並於 2016 年 4 月 21 日考試院第 12 屆第 83 次院會進行討論，當時的考試委員看法兩極，反對方認為透過考試，不一定馬上考到能談判的人才，應培訓優秀公務員；贊成方則認為應考資格不宜設限太多，才能廣泛取才。經過一番討論，該案最後僅決定：「洽悉」而無進展。

公務員的任用從考選、進用、培訓到保障，過程相當僵化。既然培訓現職公務員無法滿足機關用人需求，增加考試也無疾而終，除了基本公務人力之外，有必要增加第二軌進用管道。正如古代縣級行政區除了科舉考試縣太爺、尚有輔佐的捕快和衙役，為捉拿犯人另有以懸賞方式徵求賞金獵人。政府機關應視用人的核心需求及勞務提供者的要求，例如：需要行政中立，則應給予勞務提供者身分保障；需要特定專業能力，則應給予薪資、待遇彈性吸引人才。

目前政府機關對外提供公共服務的公務人力主力包括三大項：政務人員、常任公務人員及契約人員，而這還不包括對內提供服務的技工、工友及駕駛。其中，常任公務人員，包括國家考試及格、依《公務人員任用法》第 11 條任用的機要人員及同法第 33 條任用的聘任人員。契約人員則包括依《聘用人員聘用條例》、《行政院與所屬中央及地方各機關約僱人員僱用辦法》聘僱的聘用及約僱人員。除此之外，各機關因業務需要，近年亦有依《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》，以人事費以外經費自行進用之人員。

依據憲法第 86 條，經考試院依法考選銓定者，包括：公務人員和專門職業及技術人員。目前專門職業及技術人員考試種類共有 41 種，包括律師、會計師等偏商業類、醫師、護理師等偏醫療類、土木工程、管輪、引水人等偏技術類。其中，部分類科可透由《專門職業及技術人員轉任公務人員條例》轉任公務員，依 2020 年 1 月 16 日修正施行之《專門職業及技術人員考試及格人員得轉任公務人員考試類科適用職系對照表》，包括會計師、建築師、獸醫、土木工程、電機、

電子、管輪等，補充常任公務人力之不足。

至於常任公務員中，依《公務人員任用法》第 33 條所定聘任人員（即依教育人員及醫事人員等任用條例任用者），以及聘用和約僱人員，過去，考試院院會分別於 2005 年 7 月及 2009 年 7 月通過銓敘部所研擬的《聘任人員人事條例》及《聘用人員人事條例》，以吸引所需專業人才，紓解相關機關之用人困難，活化各機關用人制度。惟後來皆因可能影響文官體制之健全發展，恐有政治分贓與用人弊端爭議及立法院屆期不續審等因素懸而未果。

2020 年 6 月行政院人事行政總處提出《聘約人員人事條例》草案，試圖整合聘任、聘用和約僱人員相關法令規章、確立前開人員與政府間僱傭關係、明定公平公正公開遴選程序與進用資格條件、薪資獎勵和權利義務等。該草案再次引發社會輿論，部分考試委員於 2020 年 7 月 16 日考試院會中亦有批評，包括認為人事行政總處無法令制定權，侵害考試院職掌、條例內容抵觸公務人員任用法第 21 條（除法律另有規定外，各機關不得指派未具該法第 9 條資格之人員代理或兼任應具同條資格之職務）、人事安插開後門、排擠常任公務員任職和升遷機會、有違政府持續推動員額管控，進用臨時人員以擲節政府支出之目標、質疑遴選程序等等。究竟考試權、用人權如何分野，在未來修憲廢考試院仍將會是重要課題。

還記得今年初衛生紙之亂，行政院蘇貞昌院長臉書上的「咱只有一粒卡臣」，幽默方式呼籲民眾別囤積衛生紙，還引起日媒報導嗎？相信在 20 年前，還沒有臉書、Line 等社群媒體，我們不會預想未來會透由梗圖、迷因圖做政策宣導。面對目前想像中的科技尚未發展出來的職場、科技日新月異及全球連結的世界，公務人力需要什麼技能來回應及處理日趨複雜公共議題？澳洲墨爾本大學的 21 世紀技能評估與教學組織，擁有來自全球 60 間不同機構的研究員，他們定出四項必備技能，包括創意、批判思考（例如問對的問題，而不在於知道對的答案）、溝通和合作（不只一起共事，還要尊重別人互相激勵、

挑戰和啟發)。而美國南加州大學和教育保護協會亦主張各大學院校重新整頓入學流程，而非讓考試催生產值數十億美元的測驗、模擬測驗和測驗輔導產業。回到本場次談的另一個主題「考選制度的革新」，我們該如何遴選符合前述技能的人才？透過海選一較高下？又該如何判斷此人能否勝任？進用後，我們又該如何衡量其績效？是否有衡量指標？指標又該如何訂定？以上看法，在本座談會拋磚引玉，提供各位與會來賓思考。

最後，在這裡敬祝本次研討會圓滿成功，各位與會貴賓身體健康、萬事如意，謝謝大家！

立法委員 鍾佳濱



研討會

日期 | 2020/10/07

議題 | 中央機關用人需求與考選制度的革新

## 政府機關和民間企業用人需求不同之處

立法委員 鍾佳濱

2

官

依法行政  
行政中立

永續存在  
事務具延續性

VS

民

賺錢為目的  
顧客是老大

市場決定存滅

# 新興溝通方式：社群

3

蘇貞昌

## 咱只有一粒卡臣

不要囤貨 · 勿信謠言

	原料	產地
衛生紙	紙漿	南美
醫用口罩	不織布 塑膠製品	台灣

口罩跟尿布、衛生棉使用的不織布不完全相同，國內也有工廠，產量大於需求。

**刑法251條** 囤積、意圖抬高民生必需品的價格，最高罰三年、罰三十萬

資料來源/經濟部

蘇貞昌  
說這專頁說 · 2月7日

無論你再怎麼會聲，我們一人只有一粒卡臣。  
請大家記取上次衛生紙之亂的經驗，不要跑去囤一堆衛生紙、衛生棉、尿布在家放到發霉，原料沒有在缺，請大家不要亂傳謠言、現在搶買只會讓你虧錢。

- 衛生紙是用紙漿做的，原料從南美進口，不是中國。
- 口罩是用不織布做的，是塑膠製品(PP)，台灣就有工廠生產。
- 搶產口罩不會影響衛生紙。衛生棉、尿布也都不会缺料，現在去搶去囤，反而虧錢。
- 囤積、意圖抬高民生必需品的交易價格，最高罰三年、罰三十萬。

#有政府 #請安心

蘇貞昌的Youtube頻道  
<https://www.youtube.com/user/eballgogogo>

蘇貞昌的Line  
<http://line.me/ti/p/@eballgogogo>

陳菊(花菊)、陳其邁 Chen Chi-Mai、潘孟安以及其他 87,346 人都說讚。



# 近年台灣的進步與面臨的挑戰

4



新興職業

新興  
公共議題

現職公務員  
能否滿足  
用人機關需求？



## 案例：國家談判人才

緣起

台灣2002年加入世界貿易組織（WTO），當前經濟發展走向區域經濟整合及跨國合作，機關國際經貿談判人才需求日增，除了培訓現職公務員，人事行政總處2014年4月9日建議高考二級一般行政增設國際談判組

過程

考選部召開3次研商會議  
2014年11月4日、2015年12月30日、2016年2月17日

結果



# 公務員的任用



## 結果：

考試院第12屆第83次會議 (2016年4月21日)

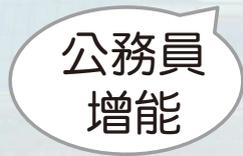
考試委員看法兩極：

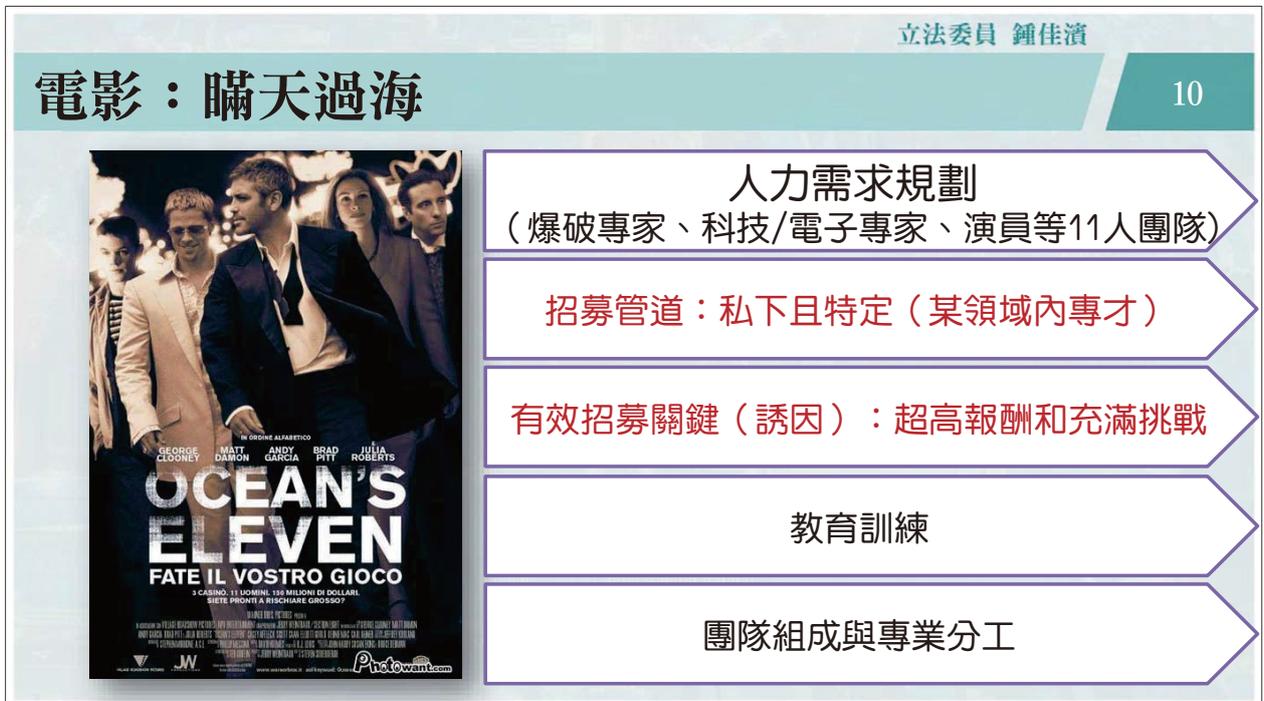
反對  不一定馬上考到能談判的人，

找優秀公務員培育

贊成  應考資格不要設限太多，

才能廣泛取才





# 不同類型人力的「需」與「要」

## 用人機關 需求

- 行政中立
- 專業能力

## 勞務提供者 要求

- 身分保障 (常任公務員)
- 薪資待遇彈性 (任務專家)

# 公務人力多元



政務  
人員

政務人員

公務  
人員

國家考試及格、  
機要人員、聘任人員 (如教育及醫事人員等)

契約  
人員

聘用人員  
約僱人員

其他

臨時人員

註：不含對內提供服務的技工、  
工友、駕駛

# 國家考試

憲法第86條：左列資格，應經考試院依法考選銓定之：

公務人員  
任用資格

01

專門職業及  
技術人員  
執業資格

02

# 專門職業及技術人員考試種類 (41種)

整理自專門職業及技術人員考試法施行細則、專門職業及技術人員高等考試技師考試規則 § 2附表

商業  
13種

- 律師
- 會計師
- 建築師
- 地政士
- 專責報關人員
- 不動產經紀人
- 民間公證人
- 不動產估價師
- 記帳士
- 專利師
- 保險經紀、代理及公證人
- 導遊、領隊

醫療  
16種

- 醫師、藥師、牙醫師
- 中醫師
- 獸醫、法醫師
- 護理師、助產師
- 營養師
- 醫事檢驗、放射師
- 物理、職能、呼吸、語言治療師
- 臨床、諮商心理師
- 聽力師
- 牙體技術師
- 公共衛生師(即將新增)
- 口腔衛生師、士(將增)

技術  
12種

- 土木工程、結構工程、造船工程、環境工程、職業環生等32項技師
- 船副、管輪
- 驗船師
- 引水人
- 消防設備師、士
- 驗光師、生
- 社會工作師

# 專技人員可轉任公務員類科

15

2020年1月16日修正施行專門職業及技術人員考試及格人員得轉任公務人員考試類科適用職系對照表

### 商業 2種

- 律師
- 會計師**
- 建築師**
- 地政士
- 專責報關人員
- 不動產經紀人
- 民間公證人
- 不動產估價師
- 記帳士
- 專利師
- 保險經紀、代理及公證人
- 導遊、領隊

### 醫療 1種

- 醫師、藥師、牙醫師
- 中醫師
- 獸醫**、法醫師
- 護理師、助產師
- 營養師
- 醫事檢驗、放射師
- 物理、職能、呼吸、語言治療師
- 臨床、諮商心理師
- 聽力師
- 牙體技術師
- 公共衛生師(即將新增)
- 口腔衛生師、士(將增)

### 技術 20種

- 土木工程、結構工程、造船工程、環境工程、職業衛生等32項
- 技師**
- 管輪
- 船副、
- 驗船師
- 引水人
- 消防設備師、士
- 驗光師、生
- 社會工作師**
- 如：土木工程、園/農藝、測量、電機、電子、機械等18項

如：土木工程、園/農藝、測量、電機、電子、機械等18項

# 聘約人員人事條例草案

16

## 進用資格

- 學歷 + 工作經歷
- 專技人員考試/技能檢定證照/專業證照 + 工作經歷
- 曾獲國際級或國家級重要獎項/不易羅致特殊性之專長或技能

## 績效獎勵

- 薪資
- 晉薪級
- 績效獎金

## 權利義務

- 留職停薪、職場安全救濟、加入公務人員協會等
- 遵守國家規範、行政中立、利益衝突限制、兼職限制、保密義務及言論限制、旋轉門限制等

聘任、聘用、  
約僱人員



## 條例目的是為求同？或存異？



# 聘約人員人事條例草案

## 進用資格

- 學歷 + 工作經歷
- 專技人員考試/技能檢定證照/專業證照 + 工作經歷
- 曾獲國際級或國家級重要獎項/不易羅致特殊性之專長或技能

## 績效獎勵

- 薪資
- 晉薪級
- 績效獎金

聘任、聘用、  
約僱人員

## 權利義務

- 留職停薪、職場安全救濟、加入公務人員協會等
- 遵守國家規範、行政中立、利益衝突限制、兼職限制、保密義務及言論限制、旋轉門限制等

# 為存異

專業能力  
如何判斷？

如何衡量績效？

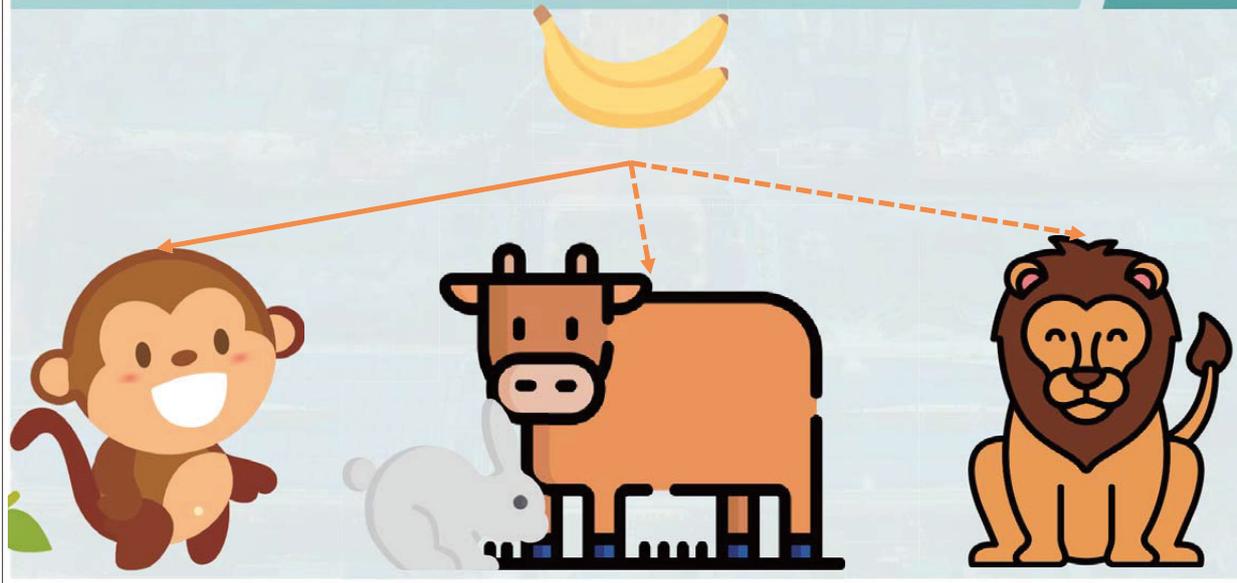
保障、待遇  
應有別於公務員

誘因足夠？



## 用對的方式吸引人才

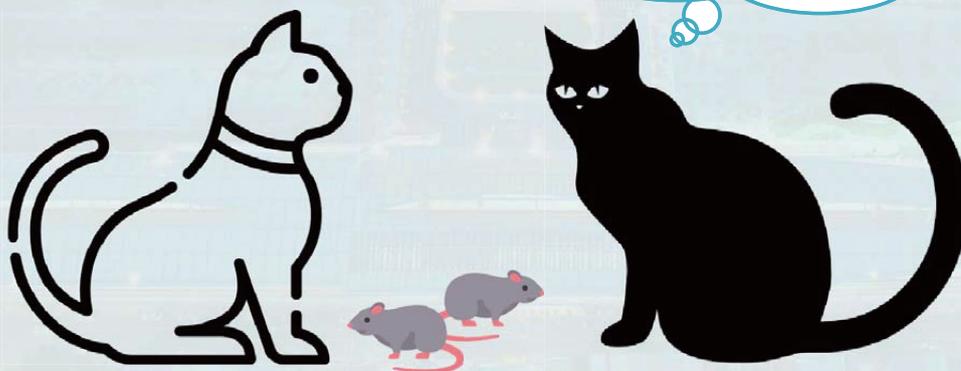
21



不管黑貓、白貓，會抓老鼠就是好貓！

22

那麼不會抓老鼠的呢？



# 中央機關用人需求與考選制度的革新<sup>1</sup>

與談人：蔡秀涓

東吳大學政治學系教授

正視治理環境變遷，分階段穩健改革，打造專業效能回應力公務人力

「公務人員是當代社會偉大的成就之一，他們使得創新與社會繁榮變得可能，確保基本的公共服務品質與可近性，也保護公民免於各種威脅。然而，公部門的工作正快速變化中，公共服務者的能力以及那些領導者均被不斷的要求必須盡快適應。為了趕上這些變化，政府必須找出新方法以發展及管理具有技能、承諾感與值得信任的公務人力。」。

~OECD, 2020.

## 壹、那些治理人才應由國家考選

民主國家政府治理所需人力，大致可區分為：1. 民選首長；2. 政務人員；3. 高階、中階與基層常任文官；4. 以及其他各類，以各種形式直接或間接提供公共服務的廣義公務人力（包括駐點或非駐點的長短期契約人力、派遣人力…等，我國習慣上稱之為非典型人力）。

以上各類人員，由於在人事政策上所對應的價值不同，所需能力不同，來源與產生方式也不同，<sup>2</sup>所對應的人員管理與制度運作邏輯也有所差異。觀察民主先進國家的人事體制與實務運作可知，以上四類人員，除第三類常任文官之總體人事政策原則，係由屬於行政權之內的人事主管部門負責之外，<sup>3</sup>第一類與第二

1 本文為 2020.10.07 考選部「新思維新方向—如何考選現代政府所需的治理人才」研討會與談稿，位經作者同意，請勿私自引用。

2 更詳細的論述，可參閱施能傑，1996、2002、2006。

3 即便是常任文官，其任用考選與管理，用人機關均有程度不一的權力分享。依據授權程度，又可區分為由獨立於各機關之外的人事主管機關負較大責任之部外制，或是在中央所訂的大原則之下，大量授權給各用人機關自行決定與執行之部內制。

類人員循民主政治與政黨責任政治運作、產生與管理；第四類人員則多是由用人機關基於專業主義與彈性用人，自行甄補遴選與管理。

換言之，政府治理所需的各類人才，基本上須由國家考選者，應僅限於第三類常任文官。而且，所謂的國家考選，係取其廣義概念，不僅限於單一考選機關，而是泛指由各用人機關組成的政府。

## 貳、變遷中的政府與公共人力資源管理系絡

當代政府所處的治理環境，普遍呈現：工作組成改變、人民對政府信心日益降低、持續減少的預算、人力規模精簡、政府生產力增加的期待、虛擬工作力與政府比例升高、各種公共服務再創新與改造、人力資源管理的集權化與分權化並行等趨勢 (Berman, 2001)。

以上這些政府治理環境趨勢，對於政府公共人力資源管理最大的影響，即是，打造一個高績效、高專業、高能力與高回應力的文官體系，已是刻不容緩的事。主要以民主先進國家為成員的經濟合作暨發展組織 (OECD)，為了協助會員國與非會員國，有效回應政府治理環境的變遷，打造一個高效能的公共人力資源管理體系，提出：1. 建立公共服務價值導向的文化與領導力，聚焦於為社會改善結果。2. 投資公共服務能力以發展一個有效能，值得信任的公共服務體系。3. 發展具回應力與適應力，以具有能力面對持續挑戰與變動環境的公共服務體系等三項建議方案 (OECD, 2019)。<sup>4</sup>

上述三項建議方案，均聚焦於改造傳統政府的公共人力資源管理體系，其中第二項，特別是與公務人員的考選甄補與人力運用最具相關性。其具體方案內容包括以下幾項：

1. 持續的確立能將政治洞見 (political vision) 轉換成具

---

4 以下第一項與第三項具體的方案內容與做法，請參見 OECD, 2019.

體社會價值所需的技能與能力。

2. 從勞動力市場中吸引與留置聚所需能力的員工。
3. 透過透明、開放與功績導向，以及保證公平與平等對待的過程，甄補、選與提升候選人。
4. 藉由創造學習的文化與環境，發展所需的技能及能力。
5. 評鑑、報酬與讚賞員工績效、才能與創新。

觀察我國政府當前所處的治理環境系絡，與上述各國政府普遍面臨的趨勢相近，然而，相對於各國政府積極於政府公共人力資源改革，打造更具效能、專業、彈性與回應力的人事體制，<sup>5</sup>以有效回應公民對政府績效的要求之積極做法，我國在政府人事體制與人事政策之改革，則相對顯得缺乏動力與明顯改變。

### 參、臺灣現行人事體制特徵與運作結果

臺灣現行人事體制，基本上是建構於孫文的五權憲法架構下，這當中雖然經過幾次的變革，但整體架構與人事政策思維，大抵仍延續著孫文創建五權憲法的時空背景與威權體制時期，人事政策主要在防弊而非興利的思維所設計，並無隨著台灣民主化之後，治理環境改變、公民對政府績效期待升高，以及資通訊及科技創新帶來的公共服務提供方式及途徑改變，而在整體制度架構與各項政策內容有較為根本性的變革。

簡言之，目前台灣人事體制，由於：文官制度設計系絡迥異於當代政府民主治理的環境，也因此，整體人事體制核心價值與民主政治運作邏輯不一。而此，具體呈現出以下幾項特徵，這些特徵也造成政府用人實務運作上的問題：

1. 防弊管制思維仍未大幅翻轉，不易支撐民主治理與回應性需求

臺灣人事體制創建的時空背景，在於避免用人機關

---

5 OECD 長期以來均相當強調，為了有效因應治理環境的變遷與公民的績效要求，透過政府公共人力資源管理變革是非常重要的途徑，因此自 2000 年以來，均持續調查各國作法並提出相關建議，對此，可參閱蔡秀涓（2006、2016）。

首長濫權，因此無論是考試院獨立於行政權之外的設計，或是人力甄補、考選、任用、陞遷，以及各項人事管理政策，大致上均仍具防弊與管制思維。這樣的設計與整體人事政策思維，並未因為臺灣自 1987 年 7 月 15 日解嚴踏入民主化迄今 33 年餘，而有體制上與政策內容的多大改變。

而此，在實務運作的結果，就是各項人事政策之內容與規範，因決策機關非實際用人機關，因此難以了解用人機關所需，發揮策略性人力資源管理功能，即時有效的支撐政府各用人機關，因應民主治理與政務推動所需的人力政策。最常見的困境為，用人機關所需的各類彈性多元與專業人力運用，受限於現有以防弊與管制為主的考選與任用政策，無法遴補到最適合的人力，即便進用之後，又受限於任用法與其他相關法規限制，無法留下優秀人才。

## 2. 人事政策思維仍以公務人員為主要對象，難以彈性用人與留置專業人才

我國的人事體制，仍停留在傳統政府時期，公共服務提供均是以政府常任公務人員為主體的思維。然而，當代政府公共服務的提供，隨著公民需求的分殊化，各項科技的創新，公共服務的提供途徑已經非常多元；公共服務的提供者，也早就不是以公務人員為單一的主要來源，政府公務人力的組成已是相當多樣化。

然而，我國現行人事政策，仍將絕大部分重點均放在適用公務人員任用法者為主體，視其餘各類公務人力為輔助性與補充性，在考選、任用陞遷，甚至福利退撫等政策，均對於此類人員多所限制，甚至因為體制的差異，某種程度讓這些類別人員感覺是政府機關內的次等

人員。

以上這樣的思維與制度設計，與現實政府公共政策領域越來越趨於高度專業化，公共服務提供與人力組成越來越需要彈性多元與專業之現實，存在相當程度的差距。尤其是，對於 OECD(2019) 所提，用人機關如何從勞動力市場，有效吸引、遴用與留置所需的專業人力，以及因應業務推動，善用各類長短期契約人力，並進行有效管理，造成法制上與實際用人的限制。

### 3. 考選內涵與方法過於重視表面公平與效度，難以廣開人才甄補的大門

中華民國憲法 85 條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，非經考試及格者，不得任用。」。此一憲法條文，並未規定公開競爭之考試，一定得是公務人員考試法 11 條所定的公務人員高等考試、普通考試、初等考試，以及 16 條所定的相當第 11 條各等級之各類特種考試。此外，憲法也未規定，所謂的考試，僅有筆試一種。

長期以來，社會大眾與主管機關，幾乎都將考試等同於筆試，即便公務人員考試法第 10 條規定：「公務人員考試，得採筆試、口試、心理測驗、體能測驗、實地測驗、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明或其他方式行之。除單採筆試者外，其他應併採二種以上方式。」。然而，我國各類與各等級考試，筆試仍是最主要的考試方法，所以如此，一方面與長久以來，中國文化中的考試獨尊筆試有關，再者，筆試仍被大多數人視為具形式上的公平性。

以上考選內涵與方法，在實務運作上便產生，長期以來公務人力的考選與甄補，以經過考選部舉辦的國家考試為最主要，甚至是近乎單一的途徑。許多在市場上亦存在的高度專業領域之相關職系，例如醫療、科技、資訊、法律、文

教、藝術、環保、…等，即使具有專業證照且具專業背景學歷與在業界有相當好的資歷，只要其未能通過所謂公務人員考試法第 11 條與 16 條所稱的考試，仍會因為不具備公務人員任用法第 9 條所列的：依法考試及格、依法銓敘合格、依法升等合格三項要件之一，而無法成為任用法中所謂的公務人員。

即便此類人員可以透過專門職業及技術人員轉任公務人員條例，成為適用公務人員任用法之公務人員，但由於立法之初，即將此類人員視為是補充人力，因此仍是以防弊與管制為設計主軸，導致此條例的限制與可轉任的條件相當嚴苛，仍不利於政府機關吸引與留置所需的專業人力。

總結以上我國三項人事體制特徵與對實務運作的限制可知，對於必須迅速因應國際與社會脈動，制定與推動各專業領域政策帶領地方政府與社會發展的中央機關以及地方局處而言，並無法發揮策略性人力資源管理的功能，不僅無法吸引與留住能與業界競爭的專業人才，且無法透過對各類公務人力的彈性與多元運用，打造一個能回應民主治理所需，高績效、高專業、高能力與高回應力的公務人力體系。

#### 肆、公務人力考選新圖像

他山之石可以攻錯，根據 OECD(2019) 對世界各國政府所提出，投資公共服務能力以發展一個有效能值得信任的公共服務體系之具體策略建議，本文依據臺灣所處環境系絡以及現有人事體制特徵相關論述，提出以下幾項與公務人力考選有關的芻議。

##### 1. 回歸策略性人力資源管理精神，分階段將考選權回歸行政權

觀察各進民主國家經驗與高績效成功企業的人力資源管理政策，為了真正符合用人機關所需，較佳的策略應該是將用人權納入管理權之中。考量我國考選與任用

權，歷經威權體制到民主化，已相當長時期均獨立於行政權之外，現今考量如何使政府人事體制可以更具效能與專業性，可以考慮採取漸進式分階段改革方式，將考選與任用權逐步回歸到行政權，以避免一次性全盤改革，造成政府體系動盪與社會人心的疑慮。

## 2. 回歸憲法公開競爭考試的內涵，採專業導向與高效度之初任考選

對於憲法 85 條所稱，公開競爭之考試制度，學理上與實務運作之解讀，應採取較為寬廣的界定。也就是，不僅限於筆試。未來的考選，除了維持部分職系類科仍採現行考試做為主要人力來源之外，其餘類科，只要高教體系（學歷）、專業證照與勞動力市場（經歷）存在，可資證明其具備所需職能者，應該採取透過一定機制即可轉任公務人員之作法，由於專業證照之考試，仍是必須經由考選部或專業協會舉行之公開競爭考試為之，因此並無違憲之虞。

## 3. 以專業主義觀點，重新盤點不同職系最有效最適合的考選方法

為了確認不同職系所需人員，那些應維持現行考選方式進用，那些可以採取上述以專業證照進用，考選部與用人機關應該合作共思，先行盤點就專業主義觀點與勞動力市場競爭所需，那些職系仍需要考選部辦理考試遴選，那些職系應該採用上述學經歷與專業證照檢覈審查之遴選。此種分流作法，可以在專業性的基礎上，兼顧用人機關需求與考選的實質效度。

## 4. 破除報考率與錄取率迷思、精準化與核心職能化現行考試

根據人力資源管理理論，現代化的人才甄補與考選，

在於能最精準的確認具備所需職能的群體，採取最具效度的考選技術，找到最需要的人才。因此，最好的考選，不是最多的報考人數與最低的錄取率，而是以最重要的核心職能做為考選的焦點，很精準地從具備所需能力的人口中，找到最適當最優秀的人才。

據此，建議考選部現行與未來考試，可以採取兩階段考試，並大幅精減考試類科。兩階段考試，於第一階段可以採取線上測驗，主要是針對共通科目，例如國文、憲法與英文；通過者（比例不應過高，否則失去兩階段考試的意義）才可參加第二階段，以專業核心職能為主的考試；屬於會與時俱進的法規與各國制度等，未必需要成為考試科目，因為這些必須依靠實務訓練與在職訓練持續累積與強化。

#### 5. 先行鬆綁專門職業及技術人員轉任公務人員條例，吸引專業人才

專門職業及技術人員轉任公務人員條例於民國 82 年立法，最後一次修法為 97 年，此條例雖然給予用人機關得以於公務人員任用法之外，得以就所需的專業人員進用有一點點的空間。但揆諸其內容，卻是諸多限制，因此實務上可以適用的職系與機關相當稀少，尤其是第 4 條第 4 項規定：「…各機關職缺擬進用轉任人員，應於無適當之公務人員考試及格人員可資分發任用或遴用時，經分發機關依審核原則審核同意，並由用人機關依法辦理甄審或公開甄選後，始得陞遷或進用。」。建議於現階段，可以先行就本法進行修訂，給予用人機關進用專業人員有較為彈性務實的管道。

## 參考資料

- 施能傑。1996。我國文官甄補政策的回顧與檢討。國立政治大學學報。73期。
- 施能傑。2002。政府人事政策變革的願景：政策問題、理念、目標與行動議題。收錄於蘇永欽編。政府再造：政府腳色功能新定位。台北：新台灣人文教基金會出版。
- 施能傑。2006。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點。東吳政治學報。22期。頁1-46。
- 蔡秀涓。2006。OECD 國家策略性人力資源管理經驗與啟示。「推動策略性人力資源管理建構效能政府學術研討會」。行政院人事行政局、世新大學行政管理學系、台灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦。
- 蔡秀涓。2016。全球化對文官職能與考選之影響。國家菁英季刊。12卷1期。
- Berman, E. M., Bowman, J. S., West, J. P. and Van Wart M. 2001. Human resources management in public service: Paradox, process, and problems. London: Sage.
- OECD. 2019. Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability. OECD.
- OECD. 2020. Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability: Shaping the future of work in the public sector. 2020.10.03. 取自 :[OECD.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm](https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm).

# INNOVATION

「新思維新方向—如何考選現代政府所需的治理人才」研討會

## 正視治理環境變遷，分階段穩健改革 打造專業效能的公務人力

蔡秀涓 東吳大學政治學系教授

2020.10.07

未經作者同意請勿私自引用

### 楔子

「公務員是當代社會偉大的成就之一，他們使得創新與社會繁榮變得可能，確保基本的公共服務品質與可近性，也保護公民免於各種威脅。然而，公部門的工作正快速變化中，公共服務者的能力以及那些領導者均被不斷的要求必須盡快適應。

為了趕上這些變化，政府必須找出新方法以發展及管理具有技能、承諾感與值得信任的公務人力。」

未經作者同意請勿私自引用

INNOVATION

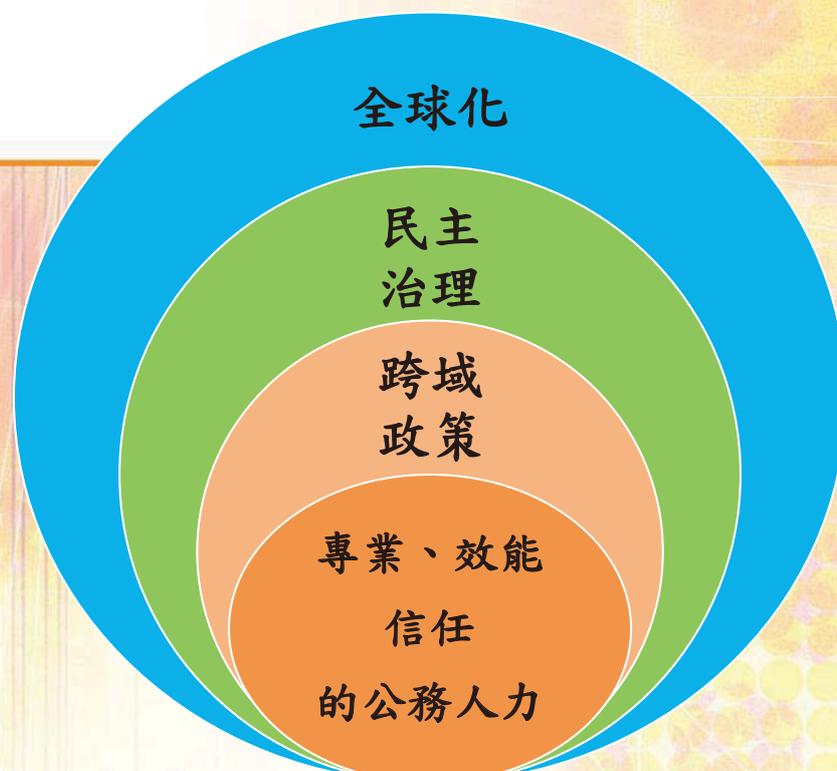
~OECD, 2020.

## 變遷中的政府與公共人力資源管理系絡

- ◆所有的制度，必然有其創建時的環境系絡，以及所欲解決的問題
- ◆時空背景改變，所欲處理的問題不同，制度就必須改弦易轍
- ◆不符時代脈絡性，再好的制度，不僅難以發揮優勢，還可能淪為是需要被處理的問題

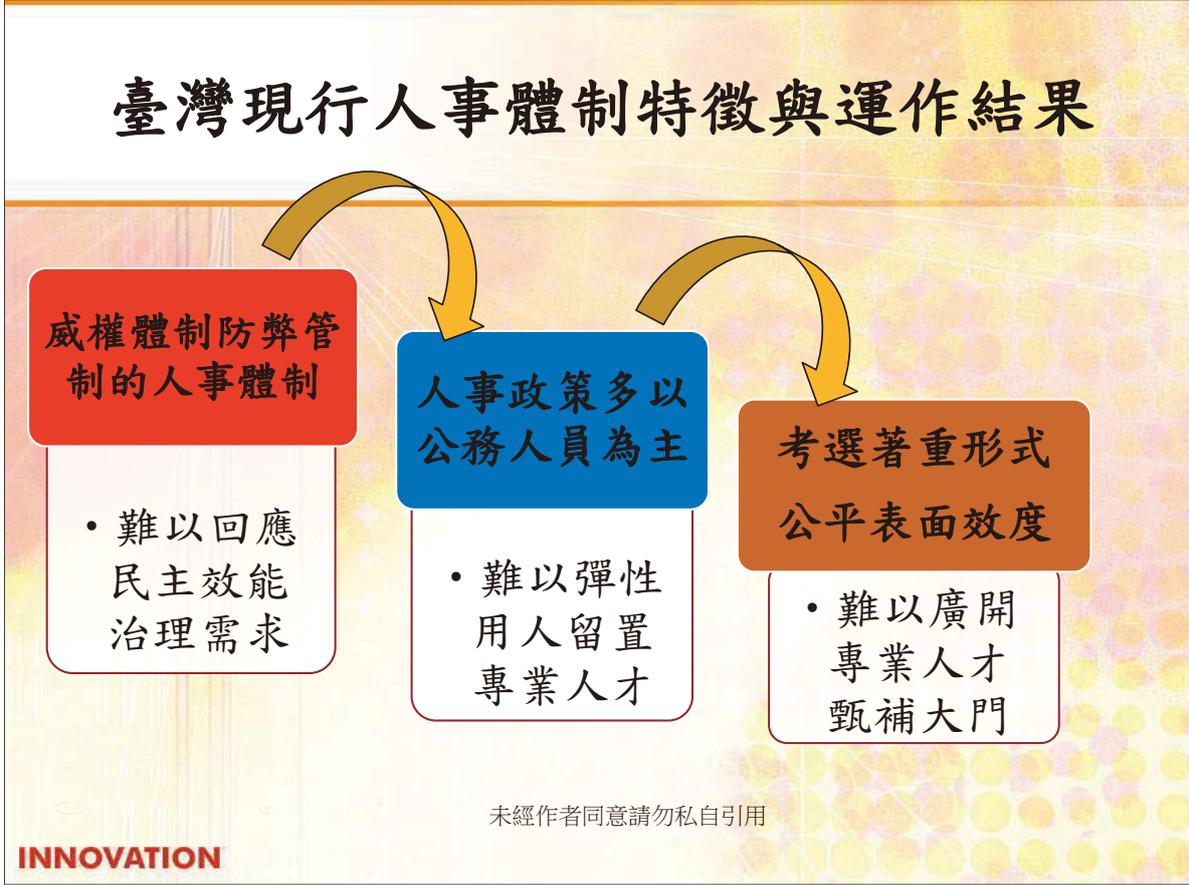
未經作者同意請勿私自引用

INNOVATION



未經作者同意請勿私自引用

INNOVATION



## 公務人力考選新圖像

### ◆ OECD(2020)~全球先進民主國家的做法

- ◆ 建立價值導向的文化與領導力
- ◆ 打造專業、效能、值得信任的公務人力
- ◆ 建置具回應力與適應力的僱用制度

未經作者同意請勿私自引用

INNOVATION

## 公務人力考選新圖像

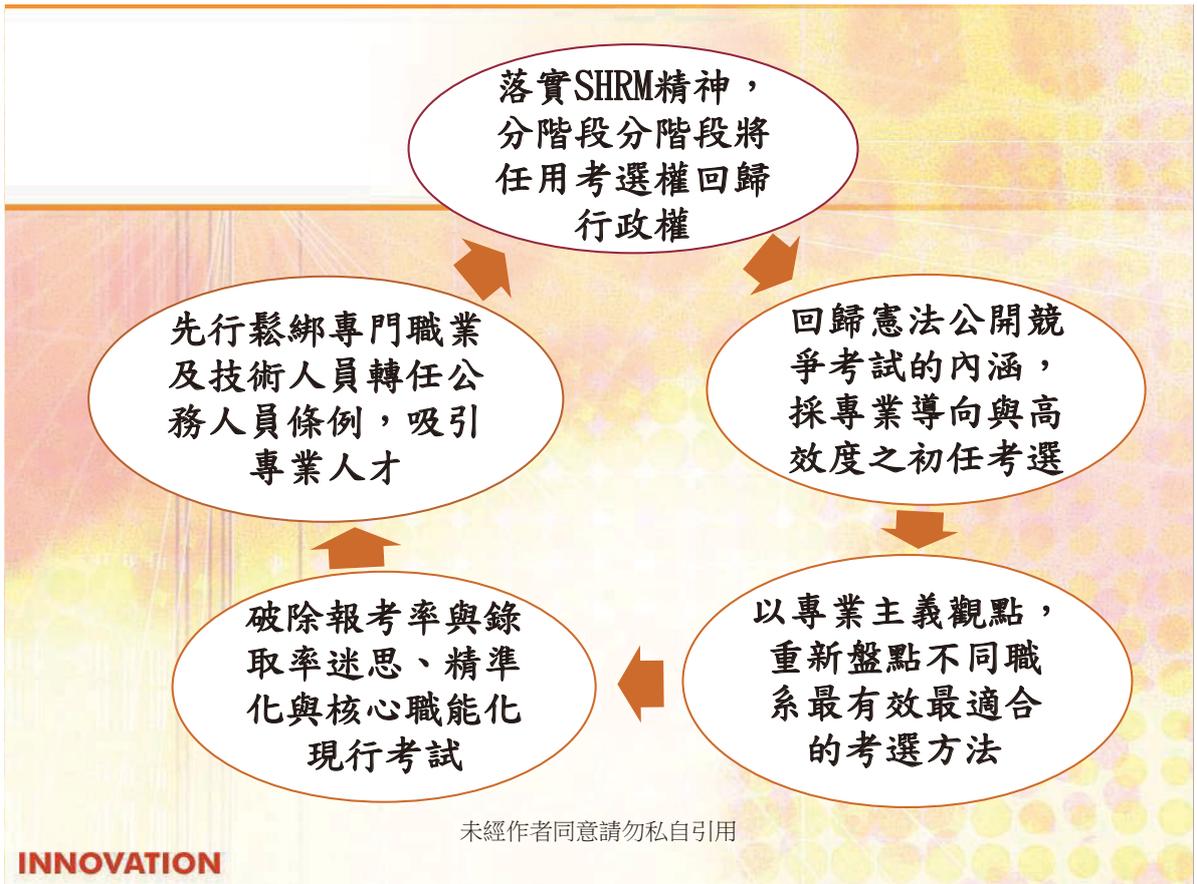
### ◆ 如何打造專業、效能、值得信任的公務人力

- ◆ 持續的確立能將政治洞見(political vision)轉換成具體社會價值所需的技能與能力
- ◆ 從勞動力市場中吸引與留置具所需能力的員工
- ◆ 透過透明、開放與功績導向，以及保證公平與平等對待的過程，甄補、遴選與增加夠格的候選人
- ◆ 藉由創造學習文化與環境，發展所需的技能及能力
- ◆ 評鑑、報酬與讚賞員工績效、才能與創新~

未經作者同意請勿私自引用

~OECD,2020

INNOVATION



感謝聆聽！  
敬請指教！

未經作者同意請勿私自引用

**INNOVATION**

# 中央機關用人需求與考選制度的革新

## 英國近期高階文官選拔的初步觀察

與談人：曾冠球

臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授

英國和我國同屬單一國的政府體制。論及文官體制，英國無疑是一老牌的國度。一直以來，我國人事行政的教科書與行政實務，也致力於吸收英國文官改革的寶貴經驗。因此，近年來英國文官體制的變革方向，我國自有必要加以追蹤，以作為考選制度改革的論證基礎。

首先說明的是，英國文官委員會為本屆議會確定了三大優先事項：提高公務員的商業能力；確保文官體制在數位轉型方面處於世界領先地位；提高文官體制的多樣性和包容性。在此背景下，為了支持上述策略重點，在《2016-2020年文官體制勞動力計畫》（Civil Service Workforce Plan: 2016-2020）中倡議了五大領域，而其中一項領域則與本次研討會主題高度相關，此即：英國文官體制如何竭盡所能地吸引和留住各行各業才華洋溢的人。本文致力於摘述上述改革計畫的部分重點，同時結合一份由 Baxendale (2015) 所主導，且對當前英國文官改革仍有持續、深遠影響力的報告，這份報告名為《如何最有效地吸引、引進和留住高階公務員的人才》（How to Best Attract, Induct and Retain Talent recruited into the Senior Civil Service），作為本次研討會的與談基礎。

一如所知，公部門具有濃厚的文化，正如從大型、複雜、悠久的組織中所反映的特質一樣，這種文化帶有自己的語言、工作方式和行為規範。儘管如此，對英國文官體制常見的批評是：文官抱持抵制變革和封閉的心態、運作交付價值不足、過程而非結果驅動、過度分層。如此一來所造成的結果是：員工不願意學習新的做事方法，抑或不願善用外部員工為組織帶來的經驗。與私部門相比，公部門文化被描述

為非商業、複雜和官僚主義。這種文化對流程的關注尤其鮮明——遵守流程比試圖實現的結果更為重要。機關往往浪費大量時間在不必要的事情上、處理和冗長的簡報和業務案例，而私部門對此多半難以容忍。

有鑑於未來文官體制將需要更小、更為敏捷，並具有不同的運作模式來提供服務。隨著科技重塑角色，並實現更有智慧、更彈性的工作，不僅工作世界逐漸改變，職涯發展的模式也在變化中。人們更可能期望在工作期間更換雇主，他們希望選擇職業。所有這些變化都將對英國文官體制產生衝擊，當局正致力於充分利用這一變化所帶來的機遇。

在上述背景下，為了迎接 21 世紀政務推動的挑戰，英國文官體制致力於招募、發展和保留最優秀的公務員，這需要持續建立能力，並且明確需要透過外部招募來填補關鍵技能的空白。前述的勞動力改革計畫，乃致力於使工作人員在文官體制和私部門之間的往來更加容易。因此，至關重要的是，文官體制必須充分利用其吸引的外部人才，並從外部組織進入「高階文官職位」（Senior Civil Service, SCS）的人們足以發揮其潛力。大體上，外部聘用人員是指在最初被錄用前不是公務員的 SCS 成員，而內部聘用人員則與之相反：在進入高級職位之前是公務員的高級公務員。

為了確保英國人民掌握執行國家優先事項的正確技能，當局需要創造更多的流動機會。這將使公務員在多個不同部門、機關，以及更廣泛的公、私部門中工作，從而獲得更多樣化和廣泛的經驗。這將確保英國政府能夠對新出現的優先事項作出反應，並能迅速地將人員調動到文官體制中。與其他部門發展夥伴關係，將有助於發展特定的應變技能，並增加在文官體制中進出的借調機會，從而為公務員創造更多機會，將其職涯中的一部分用於私部門和其他部門。相對地，文官體制可以為其他部門的人們提供獨特的經驗，並為私部門帶來寶貴的公部門技能（如政策發展和執行）。來自不同部門和各行各業的人的

增加，將確保英國政府擁有各行各業的最佳實務，並提高公共服務品質。

當局相信英國可以持續培養文官體制的優秀人才，他們可以與其他部門的優秀人才競爭。換言之，當局致力於發展出一套流動的文化，在部門之間交換技能和專業知識，以及將借調納入職涯的發展路徑，亦即設計出一種將具有關鍵技能和專門知識的人員，轉移到整個文官體制的機制，以靈活地應對不斷變化的優先事項並履行政府的承諾。因此，當局乃積極遂行更新的借調和交流策略，以促進文官體制與其他部門之間更好的流動性，這包括與產業集團交付合作夥伴，以及私公、私部門的領先外部組織建立相互的借調關係。整體而言，當局將最大限度地利用內部和外部借調的機制，鼓勵人員在公務員和其他部門之間流動，以提供英國人民更廣泛的外部經驗。

英國公務員招募向來有嚴格的程序，此乃為了保護按功績聘用的重要原則。但相關研究顯示，許多人目前所經歷的招募過程遠非完美無缺。申言之，英國高階公務員的招聘在各部門之間是不一致的，過程品質和使用的標準也有所不同；通常將重點放在填補直接角色上，而不是根據潛力來為未來建立人才管道。在招募高階職位時，這點鮮少有人注意。文官體制招募程序應公開、透明和具有可近性，以確保足以確認、吸引和招募具有各種背景、專業和經驗的人員。站在改革角度，如果文官體制要吸引和聘用外部人才，則需要對其招募和甄選程序進行大修。這意味著在非正式和正式會議的基礎上，採取一種更具吸引力的、個人化的方法，並不會違背按功績招募的原則，然而，但此舉將確保選拔最優秀的人才，尤其是協助內部和外部候選人之間的公平競爭。

換言之，為了吸引最優秀的人才，並確保為該職位挑選合適的人選，在整個考選過程中，需要更多的個人關懷、嚴格要求和更多的正式和非正式接觸，此舉將有助於為內部和外部候選人提供公平的競爭環境。總的來說，總體招聘經驗應尋求更為現代、更為個人化、更為

吸引人的作法。為此，英國文官體制正致力於：其一，檢討目前的小組面試程序，以確保在甄選過程中有更多的個人關懷、嚴謹和接觸。這一過程應確保在廣泛的投入基礎上挑選人員，確保它是公平和客觀的。選拔過程應該更加個人化，需要包括正式和非正式的會議以及與團隊見面的機會。第二，制定一更豐富的考選過程，包括更多的私人時間與未來的候選人和未來的團隊。儘管以職能為基礎的面試方法可能仍然存在，但甄選標準應包括情緒商數、影響風格和利害關係人管理的更好平衡，以及作為成功進入 SCS 的基本要素的技術能力。文官體制尚應借鑒外部最佳實務，並引入外部評鑑要素，特別是針對關鍵角色。第三，仔細考量外部員工的素質，他們應能表現出對學習事物如何運作的開放態度（an openness to learning how things work），以及情緒和心理韌性以及駕馭系統的能力。

為達成上述目標，英國文官體制的調整方向如下：第一，文官體制將積極改變其員工的報償，以反映支持短期和長期職涯的現代職涯趨勢。第二，在議會期間，英國當局將在英格蘭提供至少 30,000 名公務員學徒制（apprenticeship）培訓，使其能夠招募來自不同背景的高潛力人才。他們還將為現有的公務員提供高品質的發展機會。更為熟練和多樣化的學徒勞動力，將使英國現有的勞動力能夠重新培訓和發展新技能，並招募和歡迎具有不同背景和經驗的新人。第三，輕鬆進出文官體制，此乃透過當局的招募流程以及借調和交流機會。第四，在公務員部門之間增加公務員流動及其技能和知識的機會，這將確保最有效地利用人員和技能來實現政府的優先事項。第五，開放的招募管道，以確保當局正在招募最優秀的人才，無論他們已經在文官體制中抑或是從外部申請。第六，與私部門組織和更廣泛的公部門建立積極合作的夥伴關係，為進出文官體制創造機會，確保所有部門都能獲得寶貴的公、私部門技能。

此外，英國也將加強招募職能，確保文官體制能透過以下方式，確定並吸引最優秀的人才擔任最高職位：第一，在內閣辦公室內建立

專門知識中心，以集中化高階招募的職能。第二，透過消除紙本流程並引入更強大的、科學化的招募入圍和篩選流程，使招募流程現代化。第三，調整機關人才資源（包括 Fast Stream、Fast Track），以增強英國擔任高階職位的人才管道。第四，與獵才公司（executive search firms）建立更牢固的關係，以提供最佳的候選人資源，同時確保納稅人的金錢價值。第五，建立文官體制的品牌以增加吸引力，並開發溝通方法，以實現有效、持續的行銷機會。這意味著發展 SCS 作為雇主品牌，以期成為雇主的首選。這應包括為外部雇傭制定一份章程，規定新雇員可以從文官體制中得到什麼，以及文官體制對他們的期望。

值得注意的是，當局也為新入職的公務員提供更多支援，並與校友保持聯繫。一方面提供量身定製的服務，以支援英國高階的公務員入職。在他們加入文官體制之前，可以透過使用線上入口網站來改善機關的入職體驗。當局為新入職的公務員加入職涯提供支援，旨在提高其影響力，使他們更快地發揮最大作用並留住人才。另一方面，透過校友網絡建立和維護與公務員校友的聯繫。這意味著與公務員校友保持緊密聯繫，並鼓勵他們充當與其他部門建立夥伴關係的大使之機制。整體而言，在招募和甄選方面，英國當局將：第一，建立強大的校友網絡。英國已經為文官體制人才計畫的校友建立了內部網絡。當局將舉行社交活動，並為已離開文官體制的 SCS 建立一個數位論壇，以與他們保持聯繫，產生更多的向外借調機會，並鼓勵與私部門進行更開放的交流。第二，審查心理測驗的使用。英國正在審查目前的作法，努力開發更豐富的選拔流程，從而更加重視經驗、優勢、發展需求和潛在應聘者的動機。

總而言之，對一個文官體制的發源國度而言，英國高階文官選拔的改革策略十分具有新意與魄力。當局意識到組織外環境的變遷十分迅速，也認為文官體制應是英國最有才華的人，期望在其職涯中的某一階段投入並為自己的國家做出貢獻的地方。近年來，當局遂致力於

使英國人民更容易進出文官體制，將其技能帶入政府部門，以緩解棘手的國家問題。上述更新中的招募流程，將可識別和吸引具有不同背景、專業和經驗的人員，以強化人才到更高階職位的管道，並確保英國文官體制具備履行國家優先事項的技能和能力。在此同時，透過自我監管和強大的外部審查相互結合所形成的強有力架構，以維護並增強民眾對任用制度和品質的信心。

不同於基層與中階文官，高階文官是政府整體政策承上啟下的樞紐，取才要件不只是專業職能，更重要的是心理素質、態度與價值——體察局勢變遷，進而認同政府施政的優先性，並反映在具體的行動策略上。在新興科技突飛猛進、全球政府競爭日益激烈的今天，只有從既有的文官體系中尋找、拔擢人才是隱含盲點的——同質性高、同溫層效應鮮明，這造成的結果是：我國各項政策的創新幅度與先進國家的實務恐有脫節之虞。取法乎上，我國當局若要借鏡英國改革經驗的話，不僅要有對應的改革資源、豐富的想像力，更要有相當的改革魄力！

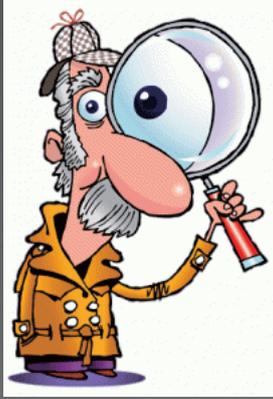
# 英國近期高階文官選拔的 觀察及其對我國之反思

曾冠球  
臺灣師範大學公領系教授

## 大綱

- ◎ 為何觀察英國高階文官的改革計畫？
- ◎ 英國的改革方向？
- ◎ 英國為何改革？改革願景？
- ◎ 英國改革的相關配套？
- ◎ 對我國的反思？

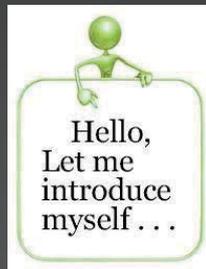
  
**Unlocking the**  
Senior Civil Service



- Civil Service Workforce Plan: 2016-2020
- How to Best Attract, Induct and Retain Talent recruited into the Senior Civil Service
- 英國政府網站
- OECD 研究報告

2020/11/21

3



- 淡江大學公共行政學系專任助理教授、副教授
- 行政院科技會報辦公室「區域創新生態推動辦公室」兼任研究員
- 國家文官學院兼任講座
- 人事行政總處公務人力發展學院兼任講座（高階人員班）
- 臺北市政府研考會組員、副研究員、研究員
- 行政院所屬機關員額評鑑
- .....

2020/11/21

4

## 基本主張

高階文官承上啟下，位居政策網絡節點，應該

- ◎ 是「國家的」公務員，而非只是「部會的」公務員
- ◎ 視為政府人才庫的一環，要從人力部署的角度來統籌管理



2020/11/21

5

## 基本主張

高階文官應朝跨部會、跨部門方式選拔人才

2020/11/21

6

## 主要理由

- ◎ 組織的外環境有多複雜，組織內部的安排就要多複雜，但政府組織（結構、人事）太僵化了
- ◎ 變形蟲組織、專案組織、敏捷管理都在暗示組織要彈性、運作要快一點
- ◎ 組織人力一定要適度和外部接軌（代表性官僚……）
- ◎ 工作上不再從一而終

2020/11/21

7

## 改革目的

- ◎ 全球政府競爭、滿足國家優先施政項目
- ◎ 加速典範移轉式的創新

2020/11/21

8

## 現況

- ◎ 目前招募方式多在封閉系統內取才
- ◎ 補缺優先，而非著眼於人才管理與發展
- ◎ 彼得原理的啟示！

2020/11/21

9

## 為何要改變

既有常任文官出任高階文官

- ◎ 久任，確保行政專業、組織和諧；但候選人少、部門主義（穀倉效應）、接地氣不足、容易“從臺北看天下”、維持現況、同質性高  
→ 制度安排問題，而非個人問題
- ◎ 長此以往，私部門也不瞭解公部門（部門隔閡），不過這點目前或許不是太重要

2020/11/21

10

## 開放的爭議

- ◎ 政治與行政
  - > 口譯哥現象？恩寵制再現？
  - > 文官政治化？
- ◎ 考試及格與否（考試很多時候只有表面效度；有鑑別度的試題並不等於適任性、工作能力）
- ◎ 開放的負擔：被要求更多、才能要更出眾

2020/11/21

11

## 什麼是真正的爭議??

功績原則、功績原則、功績原則



2020/11/21

12

## 看看別人，想想自己

- ◎ 做事一板一眼的日本官僚體系都著重公、私部門人才交流（see 公務人力發展學院的研討會）
- ◎ 文官體制的古老國度英國也開啟大門

2020/11/21

13

## 臺灣過去以來沒有發生過？

- ◎ 行政院科技顧問組（現今科技會報前身，查查看李國鼎先生的遠見）
- ◎ 某些機關職缺採雙軌任用
- ◎ .....

當然，未必都有好事發生，但擔心的話，不妨從事一些組織發展史的案例研究

2020/11/21

14

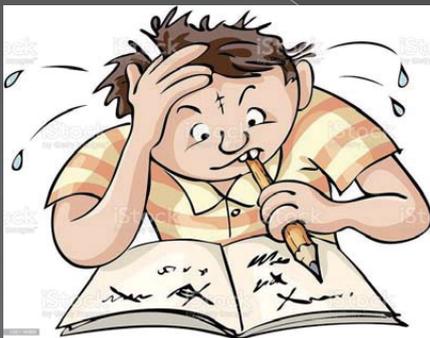
## 建議

- ◎ 高階文官職缺公開競爭、海納百川；文官系統內、外人才都可以爭取
- ◎ 焦點放在招募程序與標準：
  - > 公開競爭(如遴選委員會的組成)
  - > 職能(competency)架構的取才判準
    - 工作知能或許差不了多少，但高階文官態度與價值是績效關鍵。態度決定行動！
    - 必須承認有些職能(跨域、協力領導)不太好培訓，但卻很重要
    - 心理測驗、更長的觀察程序甚至是必要的，這位置太重要了！

2020/11/21

15

## 待解問題



- ◎ 吸引力？
- ◎ 待遇？
- ◎ 退休金？
- ◎ 職涯發展路徑？
- ◎ 公、私部門文化衝擊？

2020/11/21

16

## 結語

高階文官職缺開放並不同於破壞功績制、文官體制

公開競爭、完善職能架構的取才標準，才是政策爭點

2020/11/21

17

# 參、地方政府場次



## 參、地方政府用人需求與考選制度的革新

時間：109年10月7日（星期三）下午13時30分

地點：考試院傳賢樓1樓多媒體會議室

主持人：郝培芝 公務人員保障暨培訓委員會主任委員

引言人：吳容輝 嘉義縣副縣長

潘孟安 屏東縣縣長

賴峰偉 澎湖縣縣長

與談人：李長晏 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

呂育誠 臺北大學公共行政暨政策學系教授

紀錄：賴淑茹

### 一、主持人郝主任委員培芝致詞

秘書長、許部長、各位考試委員、引言人、與談人、各位嘉賓、學術先進及各位同仁大家好。

非常歡迎大家繼續參加今天下午的場次，主題為地方政府用人需求與考選制度的革新，這是專門為地方政府所設計的研討子題，從地方政府的角度來看實際用人需求的問題，希望從新思維新方向的前提下，提出具體革新的建議。

有人說問對了問題至少就解決了一半的問題，今天這個議題主要希望能聚焦並正視地方政府在用人需求及考選政策的獨特性，早上場次也有多位先進與我們分享其實現今全球各國政府都面臨到多重的壓力，例如全球化的壓力、民主治理、跨域治理、人才戰爭等，如果說在中央政府的壓力值是1的話，那麼地方政府的壓力值就是5，進一步而言，在全球化的發展下，地方政府早已不僅僅是地方隊，而是國家隊，甚至是世界盃或稱為世界隊，再者，全球化另一個浪潮也就是分權化的浪潮，

事實上地方政府面臨民眾的需求及回應的職責比過去更為重大，在跨域治理方面的問題也存在著與中央迥異而獨特性的議題，地方政府在整體財政制度及人才制度的設計上都存在其獨特性的問題，這些問題在今天的報告中也都有提到，例如用人端主要面臨取才、留才不易的困境、職務列等較低、員額編制不足等問題，另外針對考選端的建議，例如高普考與地方特考的關係、地方特考設計是否朝更精緻化調整，或是專技人才轉任等議題，待會都會有更進一步的探討，這裡面包含很多值得我們重新思考、重視的議題。

非常歡迎今天三位地方政府代表願意擔任本次議題的引言人，他們都是遠道而來，真的非常感謝他們可以共襄盛舉，首先第一位是嘉義縣吳容輝副縣長，第二位是來自國境之南，屏東縣潘孟安縣長，第三位是我國美麗的島嶼，澎湖縣賴峰偉縣長，以上三位縣長、副縣長其實都是對地方治理或地方用人制度問題關注良久，另外，大會也邀請二位專家學者擔任與談人，分別是中興大學國家政策與公共事務研究所教授兼副院長李長晏教授，以及臺北大學公共行政暨政策學系呂育誠教授，二位教授都是我們非常尊重的學術先進，也是長期研究地方政府以及跨域治理的專家，非常榮幸邀請二位共同來參與本項議題的研討，希望透過今天的討論可以凝聚共識，提出具體的建議及改革方向，現在先請第一位引言人吳副縣長為我們引言，謝謝。

## 二、吳副縣長容輝引言（詳如書面資料及簡報）

秘書長、部長、各位考試委員、二位縣長、李教授、呂教授及各單位的伙伴大家好，非常高興參與本次的研討會，首先就地方政府用人需求與考選制度改革議題提出我的看法，地方政府用人需求面臨的問題，第一個就是供不應求、緩不濟急，即便是每年都舉行高普考及地方特考取才，還是無法滿足地方政府用人需求，也因此導致一些現象產生，這部分待會再一一

和各位深入報告。第二個是有關地方政府職權與角色的改變，地方制度法公布實施與省虛級化，促使地方政府職權加重，縣（市）政府實質上擔負的職權與直轄市相近，施政治理及為民服務至為重要，面對民眾的期許、要求日漸升高與快速變遷的環境，必須提升地方政府管理局勢變遷的能力，才能因應挑戰與變革。同時地方政府為了增進經濟發展，早已直接參與國際社會，頻繁進行城市交流與行銷，以本縣為例，不僅積極推廣本縣農特產品至日本、大陸及東南亞地區，更積極參與各項國際活動，提升國際視野增加在國際社會的能見度。當然今天討論重點主要在人力資源管理，它可分為育、選、用、留這四大部分，除了教育端，其他在選、用、留三方面，「選」、「用」不用說，當然屬於中央的職責，但「留」方面的困境，對於地方政府而言是沒有籌碼可用，所以「選」、「用」、「留」三方面，不論是功能上或程序上，中央都是扮演主要的角色，個人期望藉由今日研討會能找出問題並提出最合適的解決方法。

接下來，就縣市政府目前面臨的困境，簡單摘要如下：

- （一）六都後，縣市政府淪為次級地方政府。
- （二）財政預算及公務員體系均居於弱勢，導致貧者愈貧，富者愈富。
- （三）組織架構未調整，公務人員職務列等過低，導致人才往六都跑，流動率居高不下，縣市政府留不住人才。
- （四）編制員額自民國88年起未再調整，業務卻不斷增加。

再者，考選制度是吸引優秀人才進入公部門最主要的管道，政府機關內部編制的正式人員，絕大部分是經由國家考試取得公務人員身分，考選制度的創新與改革直接影響公部門的人力甄補與業務推動，以下就地方政府於考選層面實際面臨的一些問題及建議如下：

(一) 調整舉辦公務人員考試日期：

- 1、依考選部公告之 109 年考試期日計畫表，高考三級暨普通考試訂於 7 月 17 日至 21 日、地方政府公務人員考試訂於 12 月 19 日至 21 日、初等考試訂於 1 月 5 日，另 110 年初等考試訂於 110 年 1 月 9 日。
- 2、上開考試期日常有應考人高考三級與普通考試同時錄取、初等考試與地方政府公務人員五等考試同時錄取之情形，造成提報缺額之機關，因考試錄取人員同時錄取其他考試，而放棄報到之情形，影響報缺機關之人力規劃及進用，雖有備取人員，但備取的資格僅保留一年，實務上還是無法解決地方政府用人的困境。
- 3、建議可調整考試期日之規劃，如初等考試及地方特考拉開辦理期日，另高普考試希望比照地方政府公務人員考試之方式同時舉辦，避免高普考同時錄取之情形。

(二) 公職專技考試及格人員調任應設限制：

- 1、公務人員高等考試公職專技人員類科考試，其中公職社工師、公職建築師、公職獸醫師及公職醫事人員等類科，將具相關專業證照及特定學、經歷，列為應試基本資格條件，如此一來，除應試科目較少外，報考人數同樣也少，所以錄取率相對較高。但這類考試及格人員，其調任僅限制為 3 年內不得轉調原分發任用之主管機關以外之機關。而不是綁在原分發機關，因此產生許多取得考試及格證書，即調任他機關或他職務之情事，也造成機關人力嚴重缺口，例如公職社工師、公職建築師等。
- 2、為避免上開情形，建請修法將公職專技人員考試，

改以特考方式辦理，規定應公職專技人員特考及格人員，應實際擔任錄取分配專業（職系）工作滿6年，始得申請調離該專業（職系）工作。

（三）建照審查特別遴用職務考試用人之困境：

- 1、依規定辦理審查建照之人員，需具大學、專科相關科系畢業或高等考試或相當於高等考試以上之特種考試相關類科考試及格，經依法任用，並具有三年以上工程經驗者為限。
- 2、實務上地方政府機關常無法順利甄補符合規定之人員辦理建照審核業務，即使提報考試用人，也經常未分配錄取人員或者錄取人員拒絕報到等情形，且機關將特別遴用職務之職缺提列考試用人時，如先聘任約聘人員代理業務時，亦難以尋覓符合規定之人選，且渠等職務代理人非屬公務人員，工作期間可能最多僅一年，渠等對組織或工作的認同不夠，不利於工作的推展。
- 3、建請是類考試審酌考試難易程度，以及研議提高渠等待遇，來吸引及留住人才。

最後針對其他考選制度的革新提出個人淺見：

- （一）簡併考試類科：考試類科區分過細，不利於人才流通。
- （二）調查職缺至考試分發時間太長，易造成業務斷層。
- （三）目前限制地方特考提列缺額數不得高於高普考缺額，明顯不合理，應有檢討的空間。
- （四）可考慮規劃中央政府擔任簡任職務前，應具地方政府任職經歷，以促進人才交流。
- （五）放寬縣市政府官等職等比例限制，增加較高職等職務，改善地方政府職務列等過低的問題。
- （六）部分專業性職務（如工程類或社工師等）建議提高專

業加給。

綜上，最主要根本問題仍在人力供不應求、緩不濟急，我建議可以考慮將增額錄取人員數量提高、資格保留期限延長，例如由原先保留一年改為二年，讓用人彈性更大。未來針對文官體系的強化，改革考選制度將是一個重要的課題，是否可從目前純筆試增加口試或心理測驗等考試方式，使考試更具信度、效度，改革除了需具備前瞻性，更需要執行的魄力，期望考試院或考選部能在全面考量下進行考選制度改革。以上是我簡略的報告，就教各位先進，謝謝大家。

### 三、潘縣長孟安引言（詳如書面資料）

秘書長、部長、各位考試委員、郝主任委員、賴縣長、吳副縣長、二位教授及在座先進大家好。今天很榮幸接到考選部的邀請，擔任地方政府用人需求與考選制度的革新的引言人；另一方面，也很高興考試院、考選部願意舉辦這個研討會聽聽地方政府的想法，希望藉由這次的討論，思考出一套解決政府部門人力資源新問題的方向。

剛剛吳副縣長也提到，六都成立之後產生很大的磁吸效益，六都不管是職務數量抑或職務列等，均優於縣（市）政府。縣（市）政府薦任第9職等職務配置較少，易使科長級人員陞遷遇到瓶頸，導致優秀主管人員為求職務生涯發展，待職務歷練及陞遷到一定職位後，請調至職務列等較高的中央機關或直轄市政府，此等情形造成地方政府在人才流動與運用上難有平等基礎，常使非直轄市地方政府在競爭人才上處於弱勢，形成地方縣市政府變成「人才培育場地」，也易造成公務體系人才斷裂的危機，更阻礙了縣政的推動與發展。我自103年上任以來發現問題的嚴重性，只能不斷地爭取，期間多次向蔡總統、賴院長及考試院、銓敘部、考選部等多方反映，譬如在107年行文銓敘部建議檢討調整縣市政府一級單位副主管及科長等關鍵

職務列等，經多方努力以及各機關的協助下，最終在賴院長力促之下，107年7月16日考試院院會終於同意修正，將副處長及科長列等提升，在職務列等未調整前三年裡（104年至106年），經統計屏東縣政府共有79人調出至他縣市，其中有71人（89.88%）是調往六都及中央機關，就是因為較高職務配置少，升遷不易，造成流動率居高不下。

另外臺灣因各縣市地理環境與產業發展的不同，縣政各有不同的推動重點與特色，但核心皆係為地方發展、促進人民生活品質而努力。縣市政府因各地方特性，及整合中央下授地方業務，近年來逐步更新組織設計，整合為一作戰團隊，這些二級機關均在縣政特色發展至為重要，而推動各項業務當中，主管人員扮演傳達上級理念、協助屬員執行業務及協助上下行溝通協調，考試院所定之職務列等表未通盤檢討前，臚列適用機關標準已不符現行組織所需，至因新增業務所設機關實不應依分屬直轄市政府或是縣市政府而有所區別認定，所幸於107年7月16日縣（市）級政府重要關鍵性職務（副處長、科長）官等職等提升之後，開始有了新的處理方式。另外，以本縣長期照護管理中心為例，雖然管轄業務、複雜程度逐年激增，長照中心主任職責程度提升，但因其為衛生局（一級）所屬，參依職務列等表，該中心主任職務列等僅能列薦任第8職等，經過我們不斷爭取，直到109年才終於提升職務列等。再者，本縣為整合規劃本縣體育發展業務及資源統籌運用，結合執行性質之體育場管理業務成立體育發展中心，該中心兼管學校體育、全民運動及國際交流等業務，業務量及預算金額大幅增加，且須統籌管理學校編制外運動教練，體發中心主任較之前縣府體健科科長，管理職責程度大幅提升，惟該中心主任職務列等仍僅能列薦任第8職等，若與高雄市立體育場（直轄市附屬機關）場長相較，高雄市立體育場場長職務列等為薦任第9職等，雖

然高雄人口數多，但僅體育場館的業務與縣市政府統籌體育事務而言，業務相對單純專一。惟本縣體發中心主任業務性質，與高雄市體育處（處長列簡任第 10 職等至第 11 職等）相當，若能跳脫以機關層級為單一考量因素，現行體發中心主任列等始能合理扣合業務性質、職責程度等因素。

再者，以國家總預算的分配來看，62% 分配至六都，大概占了三成的土地，其他非屬六都的城市占總預算約 24%，當然預算的部分跟考選制度沒有太大相關性，但人才的養成戰，只要是領取公帑的公務人員，哪怕是約聘人員，不管在六都或非六都，負擔的職務性質、政治責任都是一樣的，但卻是同工不同酬，所以我很高興見到今日的研討議題，讓我們可以為基層的公務人員發聲，依人事總處的規定，是以「服務人口」來訂定公務人員的員額，忽略了土地面積，以屏東縣為例，每名公務人員服務人口是直轄市 77.38%，但服務面積卻高達 3.67 倍，比如說，屏東很多的鄉鎮常需要去公務會勘，同仁去一趟，來回至少上百公里，和都會發達大眾運輸相比，相同的公務人力卻無法達到一樣的績效，長久以往，公務人力流動率大，這是很現實的狀況，以平原面積較廣的屏東縣而言，服務標的牽涉土地面積及人口結構差異，如僅以「服務人口」為組織設計編制之唯一考量基準，難以說明公務人員職責程度狀況，何況職等還有差別設計，這對人才留任非常不利，像是之前提到的科長、副處長的官等職等已經提升，但地方政府二級機關的局處長仍然沒有改變，希望未來可以因地制宜，配合地方發展的特色，以鼓勵人才留任，均衡區域發展，才能面對未來的挑戰。我相當期望全國人事法規主管機關考試院及人事總處都能儘速調整因應，如通盤調整職務列等表，又或配合地方自治之精神，提高縣（市）政府層級之列等，並在職務列等表未通盤檢討前，能尊重地方自治之精神，衡酌縣（市）政府一、二級機關首長

職務列等提高，避免磁吸效應，弱化地方政府治理效能。

接續再來談談偏遠加給的問題，現行「各機關學校公教員工地域加給表」自 79 年訂定，特別針對離島、偏鄉有加給，這是很好的政策，因為離島、偏鄉在教育、生活機能上，甚至在交通運輸都不如其他都會城市，但因過度簡化偏遠地區定義，長期以來與現況脫節，比如說規定候車亭在 5 公里以內不算偏鄉，以屏東為例，有第九個平地原鄉—滿洲鄉，它未被列入偏鄉，所以沒有偏鄉加給，恆春半島地區雖沒有被納入地域加給表，但其實際距離屏東市區 100 多公里，該地區地處偏遠，導致公教人員缺額率及流動率頗高，常陷入留才不易之困境，更遑論吸引人才。再以恆春地區的國中為例，該校教師缺額數約為 20 人，沒人願意來，每學年調出的教師數總是比調入還要多，因此代理教師也非常多，這其實也會相當程度影響到當地學童的受教權，想當然耳，恆春地區公教人員留才也有著同樣的問題，當然根本問題在於這些地區比現行依規定有在支領偏遠加給的地區都還要偏遠，竟然不得支領偏遠加給，縣府雖經過幾番波折的努力與永不放棄的爭取，恆春半島地區公教人員終於自今（109）年起支領地域加給，但並非列為第一級的偏鄉，且所增加的經費並非由中央全額補助，中央只同意補助 6 成，其餘部分縣府必須自行負擔，但政府願意跨出第一步仍是值得嘉許的，當然受惠的還有其他同屬恆春半島地區的中央機關，例如警消等公務人力，我認為合理的制度調整以避免城鄉差距擴大，這才是人才穩定、永續發展的根基，人力資源管理講求待遇薪酬與工作職責程度相符，但任用法第 7 條規定依「職責程度」、「業務性質」及「機關層級」作為訂定職務列等的條件運用至今，而今縣（市）級地方政府已扮演各項政務的主管機關，地方創生也需要更多優秀人才下鄉，「機關層級」因素的影響應檢討弱化，才能公平合理。又多位居偏鄉的縣（市）

地區，政府應該給與更多的資源與彈性，鼓勵人才留任，均衡區域發展，才能面對未來的挑戰。以上簡單報告，謝謝大家。

#### 四、賴縣長峰偉引言（詳如書面資料）

秘書長、許部長、潘縣長、吳副縣長、二位教授、主委還有各位與會貴賓，大家午安，大家好。其實澎湖縣面臨的問題和剛才潘縣長所提到屏東縣的問題是一樣的，像是土木工程、建築工程、測量製圖等工程類科錄取不足額，以高普考、地方特考來看，每年大約僅能補充3成的人力，約有7成都無法補足，不過雖然人力無法如願補足，但我們相關業務仍盡力完成。當然在「求才」方面，是由考試機關經由考試取才再分配至地方政府，因錄取不足額或是職等、薪資、誘因等不足造成地方政府人力長期無法到位，我認為應該要針對問題去解決問題，今年7月1日考試院與國立臺灣科技大學共同召開平台會議，個人非常認同也樂見中央政府願意針對問題去解決問題，如果只一味考慮配合地方政府的要求，那也會有其他機關是否也要一併適用的問題，這樣其實無法有效解決問題。當然「求才」的主導權其實在考試院，地方政府能掌控的是「留才」，依據我的經驗，剛考上的公務人員都是滿腔熱情，希望能有一番作為，所以機關在同仁30歲之前應該儘量讓他們歷練，在澎湖縣就是以他們的工作績效來做為升遷的依據，另外也採用師徒制的方式傳授新進人員溝通協調的重要性，因為溝通協調是非常重要的，有時候會比你的專業還來得重要，例如過去我們縣府團隊完成25,000個墳墓遷移工作，這需要大量的溝通協調，每個都是一家家去協調，所以我特別強調溝通協調一定要去學；另外也鼓勵公務人員到了澎湖後在當地談戀愛，步入婚姻，這樣也能順理成章定居在澎湖，這也是留才最好的方式之一。再者，離島每二年都會辦一次運動會，上次同仁在運動會後回程中到雲林水林鄉去參觀開台第一庄，顏恩齊的故事，現在澎湖縣政

府也在研究楊渡所撰寫的 1624 這本書，裡面談到臺灣澎湖、顏恩齊及鄭成功的互動，跟澎湖的廟宇、歷史文化所產生的關聯，這些都能讓同仁在工作之餘，也能對澎湖的歷史、文物有所了解，除了開拓見聞、思維，以產生對澎湖的認同感，也可讓同仁覺得澎湖的工作環境其實是很好的，增加想留下來工作的意願，換言之，留才最重要的精髓是要了解同仁想要的，然後盡力滿足他們的需求。囿於時間因素，以上簡單的引言至此，謝謝大家。

## 五、李教授長晏與談（詳如書面資料）

秘書長、許部長、三位縣長副縣長、呂教授、郝主委還有在座與會先進、同仁，大家好。今天的議題可說是討論跨域的環境，現行配合地方用人的需求，由中央辦考試取才，這裡面包括有考選端、用人端，同時也涵蓋人事總處的管理端，以及培育公務人員的保訓機關；另外，每年國家考試報名人數逐年降低，人才不願往公務機關發展，但公務體系要永續發展最需要的是優秀人才，剛剛三位引言人也都有提到這一點，想要吸引優秀的人才到公務機關服務，這牽涉到取才、留才的課題，當前地方政府所面臨的治理環境已不再像 20 年前，六都與非六都之間在業務量或環境上已無太大差距，不論市長或縣長在市政推動上都需要一定的公務人力支援，這也造成公務人力在彼此間流動，整體而言，考選制度要如何設計以平衡這樣的問題，剛剛三位引言人已經將考選制度或用人需求上的問題點出來，以下再針對兩個部分和大家分享個人淺見：

（一）土木工程、建築工程、測量製圖等 3 類科近年來錄取不足額或流動率高的問題：

- 1、現今土木類科的職場環境並不好，同仁面臨很多外在的壓力，甚至有涉案的風險，這會打擊或影響工作士氣，如何打造優質的職場環境，以減少人才流

失，這需要更好的制度來保護同仁，例如建照的審查可將其外包給土木專業團體來承辦，降低公務人員的壓力。

- 2、研議合宜之薪俸待遇及誘因，提高土木工程類科之專業加給，重新研議工程獎金支給原則，以改善工程類科之流動率，當然也要增加特定偏遠地區特定技術類科人員之待遇福利，以幫助偏遠地區留住人才。

## （二）吸引優秀、年輕應考人加入公務體系服務：

- 1、加強國家考試行銷，特定類科校園宣導，以提升報考率，以土木工程類科為例，考選部可以至各大學和高中（職）工科科系校園或相關網站，強化宣導工程類科相關福利、保障以及未來所需的專業等，以打破外界對工程類科之迷思，增加應考人誘因，提高工程類科報考人數。
- 2、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。此項建議可以先讓基本學科訓練好，具備工作能力的人先報考，也可藉由學歷限制的放寬，增加報考人數。
- 3、分流取才，重新改變地方特考的定義，地方特考錄取人員僅分發至花東、離島或一些偏鄉城鎮，至於臺灣西部城市（高鐵一日生活圈內之城市）則用高普考取才，改變地方特考一直流於高普考備胎的既定印象。

綜上所述，近年來地方治理的態樣在轉變，面對地方治理

的量變和質變，如何吸引這些專業人才願意來地方服務，考選制度的革新刻不容緩。以上是我的報告，謝謝大家。

## 六、呂教授育誠與談（詳如書面資料及簡報）

秘書長、許部長、郝主委、三位引言人、李教授還有在座與會先進、同仁，大家好，從早上中央場次到現在地方場次，我覺得今天的場合真的很難得，可以邀請地方政府的首長、副首長來引言，分享他們豐富的實務經驗，用一句話來概括，就是地方政府的用人問題需要重新思考，當然黃院長早上在四大宣誓中也提到二點關於地方政府的議題，就是地方政府職務鬆綁和專技人才的問題，讓我覺得今日的研討會別具意義，基於此，我將根據引言意見，嘗試進一步提出下列回應：第一，地方政府用人需求與考選制度的核心問題聚焦；第二，未來可能的思考與策略變革途徑。以下再細分三個部分來談：

- （一）從制度面來說，可以再思考是要把問題放在制度面來調整它，還是修改現行的制度以配合地方政府的用人需求。
- （二）人員流動、人力專長與機關需求存有落差，這些都是大家可以理解的，但重要的是要如何解決這些問題。
- （三）地方差異性導致偏鄉與離島求才與留才不易，傳統上多由考試制度角度出發來思考這個議題，但剛才賴縣長提到一些另類的思考方向，我想這也是今天研討會的意義所在，集思廣益蒐集所有解決問題的可行辦法。

針對上述三個部分，可以再把問題聚焦為二個課題或方向，第一，人事制度設計如何兼顧一致性與差異性，現行人事制度並不區分中央與地方，認為它們是一體的，從而提供了一致性的標準或依循規範，但在如今的時空背景下，地方機關的差異性或需求卻易被忽略，這部分延伸出來的是需求面，當然現行考試制度設計雖有其侷限性，不能滿足求才目標，但難道不能找出解決辦法嗎？第二，人事管理執行如何調和整體性與個別

性需求，這部分延伸出來的則可視為供給面，剛剛三位引言人也提到，擬任職務條件不佳，導致地方政府難以留才，那麼如何讓人才願意留在地方政府機關？地方政府人才考用落差問題，或更應該思考下列兩項：

(一) 除了現行特考制度外，是否可以採行其他公務人力進用途徑？早上也有與會長官談到二軌或其他非公務人員進用方式，過去認為如果以公務人員為政府運作主體，其他非公務人員的進用屬於輔助性質，但如今面臨地方政府迫切用人需求，這部分可否有不同的思考方向？

(二) 除了考選部主管的考試進用公務人力外，是否還有其他可採行的配套設計？讓人力的進用有更彈性的考量。

為了解決地方政府用人需求，以下再就現行的考試制度下思考可能的變革途徑：

(一) 考試方式精進和任用管道增加：我認同考選部在考試技術的精進上已經做得非常好，或許我們可以再思考其他非考選的解決方式，例如以專門職業及技術人員轉任公務人員條例來解決地方或偏鄉特定類科錄取不足額問題，當然也要考量是要把這種進用管道當做特例，或是作為常態。

(二) 有關補充人力數量和補充合格人力：以往公務機關都是「一個蘿蔔一個坑」的思維，未來可否改以彈性用人策略來因應，以政府採購法的規定為例，今日各級政府普遍採行民營化、委外化等方式來興辦土木工程業務，所需的土木人力可能沒有以往那麼多，反而可能更需納入法律、管理等人才以確保順利履約，以及執行過程機關權利義務能有效落實。換言之，我們需要的跨域的人才，而不是像傳統「一個蘿蔔一個坑」，反而需要去思考一個蘿蔔可能不只放在一個坑，或是一個坑能否容納不同

的蘿蔔，以這樣的角度思考，也許可以突破現在一個職系僅限單一專業的困境，其實人才的供應就是市場供需，在政府的待遇無法即時、大幅度改善前，想吸引優秀的人才就需要去做改變，讓有意願的人能進入公務體系。

除此之外，還有二個課題值得去正視，第一，高齡化的問題，地方人力正日趨高齡化，且不同類別機關逐漸產生年齡落差，我用銓敘部的資料加以分析，以平均年齡來看，六都（直轄市政府）平均年齡普遍高於平均年齡 10 歲以上，這可能不是非常精確，但個別性的差異是值得我們注意的，而在縣市部分，偏鄉離島地區也是有這樣的現象，即使地方進用到足夠人力，但卻可能形成新舊調和的新問題。第二，地方離退現象差異化，同時優秀人才可能正在流失中，未來地方不只要注意人力短缺，更要防範現職人員工作壓力增大、優秀人才出走，以及兩者交互產生的惡性循環。

綜上所述，引進新思維、新作法，讓老問題能有新詮釋與尋求新出路的機會，唯有因地制宜、換位思考、突破框架，才是現行考選制度在運作屆滿 30 年後，未來能永續發展與精進的最佳養分與動力，今天簡單的報告希望能拋磚引玉，就教各位先進，謝謝大家。

## 七、綜合討論

### （一）主持人郝主任委員培芝

我們今天有澎湖縣的縣長親自來到現場，大家都知道澎湖縣花火節是最有名的，所以今天下午是一場智慧的花火節，我們聽到很多來自於第一線經營的工作者分享他們在地方政府經營上的一些問題跟困境，兩位學者也為我們做了很多制度上的盤整與新思維的建議，希望在待會會有更多智慧的火花，接下來看看與會的伙伴們有那些問題，為了讓會議進行順遂，待會先做第一輪的

提問之後，再請引言人及與談人一併做回應，麻煩各位提問前先介紹您的姓名跟服務機關。請問現場有那位同仁要先提出問題？

## (二) 臺灣公務革新力量聯盟何秘書長昀峯

謝謝主持人，各位長官、先進大家好，我在早上已有發言過，再重新自我介紹一遍，我是臺灣公務革新力量聯盟的秘書長，之前也是公務人員，曾經擔任地方政府人事室的主管，但在擔任公務人員之前，我有9年的企業從業經驗，現在已經離開公務體系回到民間工作。今天聽完前面幾位縣長說明目前地方的現況，我完全理解，以我過去在地方政府服務的經驗，狀況確實如此，可誠如呂老師和李老師所說的，換個角度來思考，公務人員高普、初等考試在103年開啟限制轉調3年的限制，在之前是1年的限制轉調，但103年將限制轉調改為3年之後，產生了奧妙的變化，從102、103年一路到現在，國內公務人員辭職人數每年都不低於700人，人數多到在107、108年立法院預算中心特別撰寫報告提醒考試院，關於新進公務人員學歷高、年紀輕的族群特別有高離職率的現象，有趣的是，這個報告一出來，人事總處就把公務人員辭職的人數跟退休人數全部放在一起，不讓大眾辨別出二者人數分別為何，今天謝謝呂老師幫忙做出整理。

我要提的是很多時候問題可能不是能用制度的韁鎖可以鎖住的，換句話說，我們很習慣認為公務人員就是一個蘿蔔一個坑，就該綁在那邊不能移動，高普考綁3年，特考綁6年，特考還規定3+3年，第一個3年是綁在分發任用機關，走都沒辦法走，第二個3年綁分發區，加上現在地方政府考試的分發區往往跟它的縣市或直轄

市的行政轄區是一致的，所以考生的選擇性變低，報考意願也就跟著低落，再加上報考地特的應考人，因為地特應試科目和高普考基本一樣，所以這些應考人隔年會再報考高普考，再加上今天所提到的例如職務列等、加給等相關待遇不佳問題，這一切的總和就只會不斷促使問題無法被解決，所以我完全同意呂老師跟李老師所說，我們需要換個角度來想，可能就不會一直被這個既有的問題綁死。

我想要提幾項建議供與會先進參考，很多時候事情必須回到根本角度思考，就是工作本身到底能不能吸引人，試想一下，日本推展地方創生時，為什麼年輕人願意回到偏鄉去做，為什麼臺灣有些年輕人願意去離島開民宿，或是去鄉下開民宿，但不願意當公務人員，這是因為工作本身對他是沒有吸引力的，他對工作印象是刻板的，所以沒有辦法吸引一定程度的人才進入公務體系。第二個建議是誠如早上研討會所提到的，你現在要進行適度開放時，或許任務型的人才會不會更適合地方政府來解決問題，我覺得很遺憾的是下午國發會的長官不在場，如果國發會之前在推動地方創生的時候，能夠結合人事的甄補模式跟模組放到地方政府，說不定就能夠適度緩解這部分，可是很遺憾的，國發會在去年地方創生元年之後，現在已經不知道是不是第二年，人才沒能接上，政策不能延續，只能不斷不斷的重來，這個是相對可惜的地方，以上是我的建議，謝謝。

### (三) 引言人吳副縣長容輝回應

剛剛提到的地方創生，我記得好像是賴副總統在擔任行政院長時提出的，但現在地方創生的發展受限於法令無法適度鬆綁，剛好嘉義縣的地方創生是我在負責，

很多法令鬆綁的問題需要跟各部會溝通，但因各部會各有想法所以在法令鬆綁上確有其困難，推動亦非常緩慢；另外公務體系的吸引力不足，包括很多因素，例如個人的因素或是工作環境等，當然我們需要換位思考，如何留住人才，這跟激勵有關係，現在公務體系的激勵工具到底有那些，剛剛賴縣長有提到，像離島因為沒地方跑，大概會結婚留下來，像嘉義縣會提供宿舍、幫同仁找男女朋友，本來是希望兩個人都可以因此留下來，但結果卻是兩個都跑掉，所以現實面來看是有其困難性的，我的建議是一開始選才時還是要重視到底是不是政府需要的人才，選擇真正有意願留在公務體系貢獻服務的人。

#### (四) 引言人潘縣長孟安回應

如何留住人才，其實屏東縣也祭出很多優惠，包括宿舍改建等，但還是存在一定比率的人才流動，畢竟公務體系有很多框架，當然國家的典章制度還是要遵守，剛剛二位教授提到「換位思考」，也給我們帶來不同的思維，例如敘獎獎勵制度，在屏東縣針對臨時人員或是約聘僱人員，都訂定獎勵條例，有些約聘僱人員工作相當用心，但囿於他們沒有經過國家考試，所以我們希望透過獎勵制度來留住好的人才。至於地方創生是一個很好的方向，可以幫忙縮短城鄉差距、鼓勵年輕人到偏鄉創業、或是幫助地方產業發展，這些都是可以幫助臺灣的未來，但目前在很多法規上無法鬆綁，所以比較少聽到地方創生的推展，至少目前沒有接到這樣的通知，謝謝。

#### (五) 引言人賴縣長峰偉回應

其實我覺得人才外流，只要是在臺灣各公務機關流動都沒關係，只要是細水長流，不要像暴風雨一下子大

量流失的話，這都是好事，尤其澎湖縣的優點如果可以透過人才流動，將澎湖的好分享出去，我覺得也是不錯的，比如說澎湖最近因疫情零確診的關係，所以觀光的人口暴增，大概比去年多了八、九成，有些觀光人口都是第一次來澎湖，來了之後覺得綠地盎然，環境很好，其實這都是過去澎湖地方創生的成果，第一個我們做了青青草原，就是只要雜草叢生的地方，就把它變成青青草原，不管是公有地、國有地或私有地，現在已經完成一千多塊的青青草原，大概好幾百公頃，還有現在我第三任任期在做青青社區，針對社區的整理，由社區規劃師依照社區的特性、社區的功能，然後營造社區的活力跟創生。另外還有青青小徑，過去澎湖林務局密集的種樹，導致民眾在裡面無法行走，我們現在開始把它整理成青青小徑，讓澎湖鄉親可以到森林散步，還有青青海洋，我在第一任任期時從 17 億產值增加到 49 億，這些都是地方政府可以做的，並不需要很多單位幫忙。

另外，剛剛何秘書長提到工作的意義，工作的意義是很重要的，我常常在縣政府跟同仁開會時告訴他們，要先訂定目標，所有奮鬥的過程雖是流血流汗，但這些都是一種享受，我們同仁也大多已經體會到，像是澎湖墳墓已經遷了 41,000 座，我在 8 年裡遷了 25,000 座，一直到現在遷了 41,000 座，另外我們有 96 個社區，青青社區到今年也完成 28 個，海洋活化也是一樣，之前我離開澎湖縣後產值下降至 17 億，但去年跟今年經過我們的努力又增加了 1、2 億，所以只要努力一定能有豐收，澎湖縣真的是很用心的一個縣市，大家都默默的努力讓它更好，這就是我們最終的目標。

#### (六) 與談人李教授長晏回應

剛剛所提的問題第一個就是針對所謂任務型的人才培育，這部分我覺得還蠻有意義的，國發會當初開始提地方創生就是一個很好的政策，這個政策下達到地方政府時，需要很多公務人力的配合和運用，可以看到現在地方政府公務人員要做的事情，可能不只有分內的工作，可能還需要配合很多相關的業務，所以地方創生的政策下達之後，就發現很多區公所，或是鄉鎮市公所的公務人員，有些人是抱持著能推就推，一來可能是不了解地方創生的內容，二來可能是覺得這些會增加工作量，所以我覺得有時候任務型的人才是很重要的，能夠配合中央的一些重大政策，例如改變地方的環境或是地方的經濟發展。

我同意地方創生是一個很好的思維，當然日本公務人員在組織文化上跟我國是不太一樣，日本公務人員派駐到一個地方後通常願意長年待在那邊，但國內的公務人員可能到任沒多久就想要調走，這是兩國文化上的不同，至於要如何改變，我建議從大學的教育去改變，其實考試院過去很少跟各大專院校融入去培養國家文官的核心職能，如果能夠在教育前端就融入進去的話，未來的公務人才可以直接從大學獲取，例如在大學通識課程開課，開設國家文官或是公務員相關的課程，能夠比較有系統性的去設計，相對在大學端的同學未來對於公務環境或是公務體系也會比較容易了解，不然的話，等到報考國家考試的階段，應考人對於政府體系並不是那麼清楚，這是第一部分。

關於人才的移動，我建議擔任中央高階文官應該要有地方政府的歷練，比如可以設計在升任科長時，直接指定必須到地方或偏鄉服務，根據不同等級來配合他們

的升遷，如此一來，透過人才移動，能夠真正讓中央未來在角色上比較能去考量或是知道地方政府到底在做什麼、想什麼，不會出現思想落差的問題，我覺得可以透過調整法制等相關規定來達到這個目標。

#### (七) 與談人呂教授育誠回應

今天的研討會主要的意義在於突破框架，考試跟選才應該如何重新詮釋，是不是可以換一個方式來思考，除了現行國家考試之外，有沒有其他「選」的思維跟定義，誠如今天下午在討論有關地方公務人力的問題，我想到的就是未來解決地方公務人力問題的，不管是考選或銓敘，主導權應該是屬中央還是地方政府？依過去的思維，在一體適用的原則下，地方政府有什麼樣的問題，是由中央來幫忙解決，即便中央非常善意的想要幫地方解決問題，但是卻很難突破因地制宜、個別差異，所以可能解決了A問題，又產生B問題，那何不把部分主導思考權交給地方來做，或許可以走出另外一種治理方式。

所謂換位思考，其實今天的研討會同時進行網路直播，考選部之前好像沒有舉辦過這種形式，以往在討論人事問題總將其定位是人事人員所談論的議題，或是學界、公務人員要來討論的議題，但今天討論的其實是整個社會的人才、人力，以及國家未來發展的課題，這樣的訊息如何讓社會各界都注意到，我覺得這就是我們今天研討會的意義，因此，我有2個建議，第一點，就體制面來說，或許可以舉辦地方人事主管的意見徵詢，像剛才三位縣長、副縣長提到，對很多的制度面或執行面都感同身受，也都已經研擬出在現行制度下可以彈性調整的做法，只是因為隔閡和層級，這些好東西不見得能夠被學習，所以我建議銓敘部或考選部可以舉辦地方人

事主管的意見徵詢，把意見蒐集起來再來檢視那些可以進一步利用，也許這是另外一種地方主導的方式。

第2點，是我多年來一直建議的，現在考試院新換屆，首長新到任是可以做的，大家一直在談公務人員的問題，可是先問各位一個問題，請問一個標準型的公務人員應該是什麼樣子？就好像臺北市、新北市長會說，一個標準的臺北市民是什麼樣子？幾歲？那一種性別比較多？大都是從事什麼行業？興趣是什麼？我建議舉辦一個全國公務人員或者是地方公務人員普查，這也許不是一個好的提議，但至少弄清楚公務人員到底真正在乎什麼，剛才有些先進提到，也許公務人員不是真的在乎升官等、升遷，他們可能在乎的是安全、安心的工作環境，也許他們也不在乎要擔任多高的職位，可是這些都是我們的想像，我要強調的是，能不能去做一個普查，弄清楚公務人員的特質、真正的需求是什麼，針對這些狀況來研擬對策，當然要做的事太多，到底那一件優先，我想在座各位可能一時很難找到共識，與其我們在研討會裡想像，為何不把發言權盡量留給不同的公務人員，甚至全國的民眾，或許可以讓今天研討會的效用更加的延續下去，以上是我的分享，謝謝大家。

#### (八) 東吳大學政治學系蔡教授秀涓

三位縣長、副縣長、兩位與談人及各位先進，大家好，東吳政治系蔡秀涓第一次發言，其實，我從大學開始就一直不能理解為何中央跟地方的職務列等會差這麼多，研究所時考上高考，到銓敘部服務一年多，當時我發現地方政府的8職等甚至6職等或是更低職等的公務人員，他所承擔的人口數、預算、經手的業務，常常高過於中央政府、甚至是司處長。剛才潘縣長提到107年7

月16日第一階段調高地方職務列等，當時我在銓敘部擔任政務職，很感謝當時的周弘憲部長，也就是現在的副院長，還有人事總處施人事長、縣市政府、行政院等，可是當時在討論的時候，是存在很多的問題，包括會增加財政支出等。誠如呂教授所提的換位思考，OECD在2020年觀察到很多國家的中央跟地方的人力、員額及人事費的消長跟以往相反，也就是過去都是以中央為主，中央是地方的火車頭，所以認為中央需要有比較好的規劃人才、人員要有較高的職等，但事實上，除了OECD外，聯合國也觀察到，近十年來，有很多地方城市已成為帶領國家走向國際的一個亮點，隨著現在全球的翻轉，中央與地方的關係已經不同，如同呂教授所說，我們可以試著重新盤點全國的公務人力，考慮重新調整現在中央、地方的員額及人事費比例，就像大部分涉及全國人事的研討會，通常上午場都是安排中央、下午場是地方，這也反映出我們重視的都還是中央，在此建議考試院、社會輿論，可以翻轉、思考一下，假使總預算、人事費是固定的，可以根據現在治理的狀況，重新盤點、調整中央及地方員額的比例，也不會增加政府的財政負擔，謝謝。

#### **(九) 主持人郝主任委員培芝總結**

再次謝謝大家熱情的參與，我非常認同要換位思考，今天所談論地方政府用人問題其實是結構性的問題，地方政府目前存在高齡化、離退率高的現象，高齡化的原因主要是年輕人不願意進入公務體系，而離退率高則是現有公務人員離開比率過高所造成，這些情況都持續在惡化，我們可以從二大層面來探討，第一，選才端，有關選才總體政策的重新思考，像多軌、多元的進用管用，

另外面臨全球化的挑戰，迫切需要跨域性、專業性或是任務型人才，如何在考選制度設計上合理調整中央、地方的用人需求刻不容緩。第二，有關土木等專技類科缺額問題，其進用方式是否從以往的例外進用改為常態進用。第三，就是地方與中央人才的交流，也就是跨域交流的課題，讓中央的人才具備地方的歷練，地方的人才也該具備的中央的資歷。

另外，我想呼應剛剛與會先進所提到的磁吸效益，這也是地方政府需要解決的另一個結構性問題，還有，如何增加地方政府治理上的動能，例如職務列等的調整、員額編制的調整、區域加給衡量基準的改變等，當然更重要的是分權化的觀點，其實從全球的角度，地方政府的重要性已經有了180度的翻轉，不管在人力、預算配置都有了結構性的翻轉，以日本為例，地方政府的人才是由地方政府直接甄選，而人力、預算等資源也和以往有了不同的配置，分權化是未來很重要的政策發展方向，這也可視為解決地方政府長期用人結構性問題一個更高位的國家政策思考方向，以上簡單總結，再次謝謝在座各位先進的參與。

# 地方政府用人需求與考選制度的革新

引言人：吳容輝

嘉義縣副縣長

## 壹、地方政府的現況

地方制度法公布實施與省虛級化，促使地方政府職權加重，縣（市）政府實質上擔負的職權與直轄市相近，施政治理及為民服務至為重要，面對民眾的期許、要求日漸升高與快速變遷的環境，必須提升地方政府管理局勢變遷的能力，才能因應挑戰與變革。

同時地方政府為了增進經濟發展，早已直接參與國際社會，頻繁進行城市交流與行銷，以本縣為例，不僅積極推廣本縣農特產品至日本、大陸及東南亞地區，更積極參與各項國際活動，提升國際視野增加在國際社會的能見度。不管是直轄市或是縣（市）政府均日益重視地方治理的課題，而地方治理的成功關鍵之一，在於是否具備足夠優秀的地方治理人才。

## 貳、縣（市）政府當前面臨的困境

- 一、六都後，未升格之縣（市）政府淪為次級地方政府，不管財政預算及公務員體系均居於弱勢。
- 二、地方政府公務人員之官制官規，仍受限現行中央之層級體制觀念，並未獲得相對足夠的重視及提升，其中主要問題如下：
  - （一）地方公務人員職務列等過低：受相關職務官等職等設置比例限制，縣（市）政府暨其所屬機關組織編制，可以配置之職稱，其職官等職等均較中央政府及直轄市有相當大的落差，且薦任官等以上職務之設置比率亦受到限制，致使縣（市）政府一、二級機關主管職務，與中央政府及直轄市政府相較，不僅數額較少，且職等偏低。

- (二) 編制員額缺乏彈性：民眾對政府的期待要求益增加，且縣（市）政府擔負的任務日益繁重，但縣（市）政府內部一、二級單位（處、科）及所屬一級機關之設置及員額數等，受到嚴格的限制。

上述等問題，均造成地方政府自組組織權與吸引並留住優秀人才之困境，自難以推升地方政府整體施政效能，有效因應快速變遷的政經環境。如何透過人事制度的變革，真正落實地方自治提升地方政府組織及人事權之自主權及彈性，產生更多的人力資源管理創新，攸關地方政府競爭力。

### 參、現行考選制度修正建議

一、考選制度是吸引優秀人才進入公部門最主要的管道，政府機關內部編制內正式人員，絕大部分亦是經國家考試取得公務人員身分，考選制度的創新與改革直接影響公部門的人力甄補與業務推動，茲就地方政府於考選層實際面臨的一些問題及建議簡單討論：

#### (一) 調整舉辦公務人員考試日期

- 1、依考選部公告之 109 年考試期日計畫表，高考三級暨普通考試訂於 7 月 17 日至 21 日、地方政府公務人員考試訂於 12 月 19 日至 21 日、初等考試訂於 1 月 5 日，另 110 年初等考試訂於 110 年 1 月 9 日。
- 2、上開考試期日常有應考人高考三級與普通考試同時錄取、初等考試與地方政府公務人員考試同時錄取之情形，造成提報缺額之機關，因考試錄取人員同時錄取其他考試，而放棄報到之情形，影響報缺機關之人力規劃。
- 3、因此建議可調整考試期日之規劃，如初等考試及地方特考拉開辦理期日，另高普考試比照地方政

府公務人員考試之方式同時舉辦，避免高普考同時錄取之情形。

(二) 建議公職專門職業及技術人員類科考試錄取人員，應實際擔任分配業務滿6年，始得申請調離該職系專業工作。

1、公務人員高等考試中公職專技人員類科考試，其中公職社工師、公職建築師、公職獸醫師及公職醫事人員等類科，將具相關專業證照及特定學、經歷，列為應試基本資格條件。但這類考試及格人員，其調任僅限制為3年內不得轉調原分發任用之主管機關以外之機關。而不是綁在原分發機關，因此許多取得考試及格證書，即調任他機關或他職務之情事，也造成機關人力嚴重缺口，例如公職社工師、公職建築師等。

2、為避免上開情形，建請修法將公職專技人員考試，改以特考方式辦理，規定應公職專技人員特考及格人員，應實際擔任錄取分配專業（職系）工作任滿6年，始得申請調離該專業（職系）工作。

(三) 建照審查特別遴用職務考試用人之困境。

1、依規定辦理審查建照之人員，需具大、專有關係、科畢業或高等考試或相當於高等考試以上之特種考試相關類科考試及格，經依法任用，並具有三年以上工程經驗者為限。

2、實務上地方政府機關常無法順利甄補符合規定之人員辦理建照審核業務，即使列入考試列管，也經常未分配錄取人員或者拒絕報到之情形，且機關將特別遴用職務之職缺提列考試用人時，聘（僱）約聘（僱）人員代理業務時，亦難以尋覓

符合規定之人選。

- 3、建請是類考試審酌考試難易程度，以及研議提高渠等待遇，來吸引及留住人才。

#### 肆、結語

地方制度法施行後，中央與地方已從上下垂直監督關係，逐漸轉換為相輔相成互補的夥伴關係，而政府的政策需要地方政府來具體執行，地方政府是提升國家競爭力的關鍵因素，而良善的地方治理仰賴優秀盡職的地方公務人員，故未來針對文官體系的強化，改革考選制度將是一個重要的課題。

## 補充說明

### 組織編制

地方政府組織編制主要受「地方行政機關組織準則」及「各機關職稱及官等職等員額配置準則」限制，以本縣為例，依上開規定本縣所屬一級機關不得超過7局，一級機關單位合計不得超過21局、處（不含公車處），且本縣員額總數不得超過1,448人（不含警察、消防、公車處及學校）。設置之職稱及薦任以上職務列等比率亦受上開規定限制。

### 公職專技人員考試

- 一、查「專門職業及技術人員轉任公務人員條例」第4條第7項規定略以，依本條例進用之各機關轉任人員於實際任職3年內，不得調任其他機關任職。復查「公務人員考試法」第6條規定略以，高等考試、普通考試、初等考試…及格人員於服務3年內，不得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。…特種考試，除本法另有規定者外，及格人員於服務6年內，不得轉調申請舉辦特種考試機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。其轉調限制6年之分配，依申請舉辦考試機關性質、所屬機關範圍及相關任用法規規定，於各該特種考試規則中定之。
- 二、為回歸憲法考試用人制度，減少專技人員轉任公務人員情形，並兼顧職業管理法規及機關推動業務需要，「公務人員考試法」第17條第3項前段規定：「公務人員考試類科，其職務依法律規定或因用人機關業務性質之需要須具備專門職業證書者，應具有各該類科專門職業證書始得應考。」賦予公職專技人員類科考試之法源依據，要求參加公職社工師、建築師、獸醫師及醫事人員等類科，應具相關專業證照及一定經歷，始得應試。

- 三、又公職社工師、建築師、獸醫師等類科應試科目為，共同科目 2 科及專業科目 3 科，合計 5 科；公職醫事人員（含醫事檢驗師、藥師、護理師及營養師，另有公職食品技師）均不考共同科目，僅考專業科目 2 科；一般類科應試科目則為共同科目 2 科及專業科目 6 科，合計 8 科。因公職專技人員屬限制性考試，且考試科目較一般公務人員考試科目少 3 至 6 個科目，故公職專技人員考試相對容易錄取。
- 四、惟高考公職專技人員類科考試及格人員，其調任限制依公務人員考試法規定，3 年內不得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校以外之機關。因調任限制寬鬆，實務上屢有取得考試及格證書，即調任他機關或他職務之情事，致影響原報缺機關業務推動，導致相關職務持續出缺，然商調現職人員不易，考試錄取分配人員亦難以久任其事，不符專才專用精神，制度訂定目的未能充分實現。

### 建築法第 34 條第 2 項特別遴用職務案

- 一、建築法第 34 條第 1、2 項規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。對於特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關、團體為之；其委託或指定之審查或鑑定費用由起造人負擔。前項規定項目之審查或鑑定人員以大、專有關係、科畢業或高等考試或相當於高等考試以上之特種考試相關類科考試及格，經依法任用，並具有三年以上工程經驗者為限。」
- 二、「公務人員任用法」第 9 條第 2 項規定：「特殊性質職務人員之任用，除應具有前項資格外，如法律另有其他特別遴用規定者，並應從其規定。」
- 三、實務上地方政府機關常無法順利甄補符合規定之人員辦理建照審

核業務，即使列入考試用人亦時有未分配錄取人員之情形，且機關將特別遴用職務之職缺提列考試用人時，聘（僱）約聘（僱）人員代理業務時，亦難以尋覓符合規定之人選。

## 地方政府用人需求 與 考選制度的革新

嘉義縣副縣長 吳容輝  
109/10/07

### 壹、縣市政府職權與角色的改變

#### 民國86年公布之憲法增修條文第9條

- 在憲法層次，將省虛級化。

#### 民國87年10月臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例

- 將省政府改為行政院의 派出機關，移除省政府原有的地方自治功能。

#### 88年1月地方制度法

- 加強縣市政府在地方自治上的地位與功能。

促使縣市政府職權加重，實質上擔負的職權與直轄市相當；但組織架構和員額並未相對調增

## 地方政府用人需求與考選制度的革新



2

## 貳、縣市政府面臨的困境

六都後，縣市政府淪為次級地方政府

財政預算居於弱勢，富者愈富貧者愈貧

組織架構未調整公務人員職務列等過低

編制員額自民國88年起未再調整，業務卻不斷增加

3

## 參、地方政府用人需求下，現行考選制度革新建議

調整舉辦公務人員考試日期

公職專技考試及格人員調任限制

建照審查特別遴用職務

4

## 調整舉辦公務人員考試日期

調整舉辦公務人員考試日期

公職專技考試及格人員調任限制

建照審查特別遴用職務

### 高考三級暨普通考試

- 109年普通考試訂於7月17日至18日辦理
- 109年高考三級考試訂於7月19日至21日辦理

### 地特五等暨初等考試

- 109年地特五等考試訂於12月辦理，110年初等考試訂於1月辦理，並均於110年3月公告分發結果

### 建議辦理方式

比照地方政府公務人員考試之方式，高普考試同時舉辦，避免同時錄取之情形

### 建議辦理方式

- 拉開辦理日期，避免因同時錄取，放棄報到

5

## 公職專技考試及格人員調任應有限制

調整舉辦公務人員考試日期

公職專技考試及格人員調任應有限制

建照審查特別遴用職務

公職專技人員考試  
應試科目2至5科

一般高考三級考試  
應試科目8科

應考資格條件  
限制

高錄取率

無特別職系調任  
限制

常未專才專用

建議

應規定公職專技人員特考及格人員，實際擔任錄取分發專業(職系)工作任滿6年，始得申請調離該專業(職系)工作。

6

## 建照審查特別遴用職務

調整舉辦公務人員考試日期

公職專技考試及格人員調任限制

建照審查特別遴用職務

建築法34條1、2項規定：略以，審照人員需具三年以上工程經驗者為限

不足額錄取

無符合規定人員可辦理建照審查工作

建議

審酌考試難易程度，增額錄取

提高專業加給，避免與業界待遇落差過大，俾能吸引及留住人才

7

## 肆、其他考選制度革新建議（一）

- 1 簡併考試類科：考試類科區分過細，不利於人才流通。
- 2 調查職缺至考試分發時間太長，易造成業務斷層。
- 3 限制地方特考提列缺額數不得高於高普考缺額，明顯不合理。

8

## 肆、其他考選制度革新建議（二）

- 4 規範中央政府擔任簡任職務，應具地方政府任職經歷，以促進人才交流。
- 5 放寬縣市政府官等職等比例限制，增加較高職等職務。
- 6 部分專業性職務(如工程類或社工師等)建議提高專業加給。

9

## 結 語

地方制度法施行後，中央與地方已從上下垂直監督關係，逐漸轉換為相輔相成互補的夥伴關係，而國家的政策需要地方政府來具體執行，地方政府是提升國家競爭力的關鍵因素，而良善的地方治理仰賴優秀盡職的地方公務人員。故滿足地方政府用人需求以強化文官體系，顯然解決緩不濟急的人力問題，將是改革考選制度的重要課題。

10

敬請指教

11

# 地方政府用人需求與考選制度的革新

引言人：潘孟安

屏東縣縣長

很榮幸能接到考選部的邀請，擔任這場「新思維新方向－如何考選現代政府所需的治理人才」研討會下午場次『地方政府』用人需求與考選制度的革新的與談人；另一方面，也高興考試院、考選部願意舉辦這個研討會來聽聽地方政府的想法，比如像我——處理上任以來常遇有組設與官職等列等困境的屏東縣，有機會參與，希望我們這次的討論，能引動思考出一套解決政府部門人力資源新問題的方向。

## 一、縣市政府不是人才培訓所

首先，我先來談談縣（市）級政府重要關鍵性職務官職等提升部分，屏東縣幅員遼闊 2775 平方公里（全國第五），地形狹長南北距離超過 100 公里，有高山也有離島，但過去地方行政機關組織一直有著「重直轄市而輕縣市」之情形，且縣市政府組織主要是依人口數、管轄面積及年度預算為基礎，計算劃分內部單位及配置人員數的標準，卻未能加入地方業務特性和城鄉化比率，以求因地制宜之特色和需求，其公平性有待斟酌。長期以來縣（市）政府公務人員職務列等，較中央為低，即使地方制度法第 56 條及 62 條條文自民國 96 年公布施行至今，內政部已配套修正「地方行政機關組織準則」並精簡縣市政府部分局（處），惟依法需配套調整之職務列等表，卻不見通盤討論。精省之後地方政府權責增加，又因各縣市地理環境及產業發展不同，縣政亦有不同推動重點與特色，實不應分屬直轄市政府或縣（市）政府而有所區別認定，但考試院常以政府財務負擔及涉及整體列等衡平等理由，未支持地方新設機關主管職務列等提高設計，忽略地方特色發展之需求。

依據地方制度法第 18、第 19 條規定，直轄市政府與縣（市）政府之自治事項，與所承擔之政治責任及託付無分軒輊，故公務人員職務列等應有相當之平等性。但直轄市政府不管是職務數量抑或職務列等，均優於縣（市）政府。縣（市）政府薦任第 9 職等職務配置較少，易使科長級人員陞遷遇到瓶頸，導致優秀主管人員為求職務生涯發展，待職務歷練及陞遷到一定職位後，請調至職務列等較高的中央機關或直轄市政府，此等情形造成地方政府在人才流動與運用上難有平等基礎，常使非直轄市地方政府在競爭人才上處於弱勢，形成地方縣市政府變成「人才培育所」，也易使公務體系有人才斷裂的危機，更阻礙了縣政的推動與發展。

統計本府在職務列等未調整前三年（104 年至 106 年），共有 79 人調出至他縣市，其中有 71 人（89.88%）是調往六都及中央機關，8 人（10.12%）調往其他縣（市），可見得本府人員外調以調往六都及中央為主，磁吸效應不言可喻。經過 107 年 7 月 16 日職務列等調整後，再統計本府 108 年度調出資料，顯示 108 年共有 63 人調動（排除辭職及退休），因縣府人員組成以薦任比率較高，因而調動數以薦任佔 87.88% 較高。然縣外調動佔全部調動者的 52.38%（33 人），可知縣內調動（30 人）與縣外調動數額相近，而縣外調動 33 人中有 87.88%（29 人）是調往六都及中央機關，僅 12.12%（4 人）調往其他縣市，磁吸效應仍然存在。

再以官等來看，薦任以上調往六都及中央機關人員佔所有薦任調動者的 47.06%（24 人），委任調動六都及中央機關人員佔所有委任調動者 41.67%（5 人），可知職等較高調動六都或中央的意向並不特別顯著，但薦任職務人員調動仍然以臨近六都之高雄市與中央機關為主。

但有一個值得高興的事，將 107 年、108 年與 104 年資料相較，他機關調入本府的資料 104 年薦任 8 職等以上人員 3 人調入，

107年增加為8人。至於薦任以上人員調入者104年有18人，107年增加為27人，108年為22人，可見得高職等人員有回流縣府，也代表著職務列等的調整，使得本府在遴用人才上較為有利。

以本府推動各項工程計畫來看，進度因受專業人力不足而有所延宕，受限地方機關員額控管限制，而中央機關委辦及下授工作又增加，編制人力狀況下再加上地理上的限制，國境之南的屏東，建築與土木等工程人才難覓，且工程人員待遇與私部門相較並不具吸引力，造成縣府也有不少是考上公職後再辭職去私部門的現象。

我們以工作量數字來比較看看，統計顯示，非直轄市每名公務員服務人口是直轄市83.03%，但服務面積卻高達4.08倍。以屏東縣為例，每名公務員服務人口是直轄市77.38%，但服務面積卻高達3.67倍。以平原面積較廣的屏東縣而言，服務標的牽涉土地面積及人口結構差異，如僅以「服務人口」為組織設計編制之唯一考量基準，難以說明公務人員職責程度狀況，職等如還有差別設計這對人才留任非常不利。

我自103年上任以來發現問題的嚴重性，只能不斷地爭取，期間多次向蔡總統、賴院長及銓敘部等多方反映。包括在107年行文銓敘部建議檢討調整縣市政府一級單位副主管及科長等關鍵職務列等。107年也由縣府發布新聞稿說明，107年再提供職務列等提高建議說帖，最終在賴院長力促之下，107年7月16日考試院會終於同意修正，將副處長及科長列等提升，這一步~~~好難、好久。

近年來，本府因應縣政發展新趨勢及外部環境新的挑戰，成立的一些新的科別，比如105年環保局新增「低碳環境發展科」成立綠能辦公室，縣府農業處106年則新增「動物保護及保育科」，教育處107年成立「教學發展科」、傳播處107年成立

「國際事務科」及 108 年成立「多媒體事務科」。本府更於 107 年 12 月成立交通旅遊處，刪除原觀光設施科，成立兼負交通與觀光設施的「設施工程科」。108 年更將勞工處更名為勞動暨青年發展處，並成立「青年事務科」。這些舉例再再顯示，地方治理的態樣在轉變，地方政府的用人需求也在轉變，如何吸引這些專業人才願意來屏東服務，已在本縣服務的公務人員則願意繼續為縣民服務，考選制度的革新刻不容緩。

## 二、二級機關的提升

台灣因各縣市地理環境與產業發展的不同，而縣政各有不同的推動重點與特色，但核心皆係為地方發展、促進人民生活品質而努力。縣市政府各因地方特性，及整合中央下授地方業務，近年來逐步更新組織設計，整合為一作戰團隊，例如本縣因食安問題、高齡化長期照護、海洋資源、文化資產保護及體育發展等問題，所成立之檢驗中心、長期照護管理中心、海洋及漁業事務管理所、文化資產保護所及體發中心等等二級機關。這些二級機關均在縣政特色發展至為重要，而推動各項業務當中，主管人員扮演傳達上級理念、協助屬員執行業務及協助上下行溝通協調，考試院所定之職務列等表未通盤檢討前，現行臚列適用機關標準已不符現行組織所需，至因新增業務所設機關實不應依分屬直轄市政府或是縣市政府而有所區別認定，所幸於 107 年 7 月 16 日縣（市）級政府重要關鍵性職務（副處長、科長）官等職等提升之後，已有了新的處理方式，否則這部分是鐵板一塊，難以撼動。（長照中心）

以本縣長期照護管理中心為例，該中心 101 年與 108 年度相較，預算（含中央補助及縣款）已成長近 11 倍，至服務案件數量亦已成長近 4.8 倍，長期照護服務提供家數亦成長近 9 倍。可見本縣長期照護中心主任管轄業務激增外，並增加複雜程度，但與考試院僅以公務人員數額列為主管職責程度的思維方式顯有

出入。本府長照中心正式編制員額（含工友 1 人）雖僅 13 員，惟配合行政院長照十年計畫 2.0，以 109 年度為例，衛生福利部 109 年上半年補助計畫人力，包含偏遠地區照管中心分站佈建計畫行政人員 10 人，長期照顧十年計畫 2.0- 照顧管理中心照顧管理督導 11 人，照顧管理專員 57 人、行政人員 17 人，強化整備長期照顧服務行政人力資源計畫行政督導人員 2 人、行政專員 15 人，外籍看護工申審流程與國內照顧服務體系接軌方案計畫專案助理 2 人，該中心實際管理人員已擴增到 117 人，長照中心主任職責程度提升，但因其為衛生局（一級）所屬，參依職務列等表，該中心主任職務列等僅能列薦任第 8 職等，這樣的列等說真的「攬才不易」，所以從我上任後就不斷爭取，直到 109 年才終於提升職務列等，整整 5 年讓我們的負責長照業務的副縣長，為留任傷透腦筋。

補充一提的事，考試院會同行政院於 108 年 9 月 23 日修正發布「各機關適用醫事人員人事條例職務一覽表」，已經依據衛福部建議，增列各縣（市）衛生主管機關掌理長期照護之主管，得列以醫事人員擔任，惟仍漏列專設二級長照機關的縣市需求，因為各縣市組設不同所以需求不同，期待考試院能有更彈性的做法。

### （體發中心）

另外，本縣為整合規劃本縣體育發展業務及資源統籌運用，結合執行性質之體育場管理業務成立體育發展中心，該中心兼管學校體育、全民運動及國際交流等業務，業務量及預算金額大幅增加，且須統籌管理學校編制外運動教練，體發中心主任較之前縣府體健科科長，管理職責程度大幅提升。若與「地方機關職務列等表十」所列機關—高雄市立體育場（直轄市附屬機關）場長相較，高雄市立體育場場長職務列等為薦任第 9 職等，雖然高雄人口數多，但僅體育場館的業務與縣市政府統籌體育事務而言，

業務相對單純專一。惟現本縣體發中心主任業務性質，與高雄市體育處（處長列簡任第 10 職等至第 11 職等）相當，若能跳脫以機關層級為單一考量因素，現行體發中心主任列等始能合理扣合業務性質、職責程度等因素。

### 三、機關整併效能提升

過去本縣執行各項農漁畜產品、學校營養午餐食材、市售食品及相關環境汙染源頭監測之檢驗，分散於農業處、教育處、衛生局、環保局，故 105 年 4 月整合縣內公部門檢驗資源，整併衛生局檢驗科及環保局環境檢驗科成立屏東縣檢驗中心，全方位提昇檢驗量能服務，為全台首創地方政府的多功能檢驗中心。

中心推動各項實驗室品質提昇及實驗室認證作業，以提供具公信力的檢驗報告，逐年增加檢驗項目及新增精密檢驗儀器並加強人員專業訓練，強化檢驗機制以提供最優質的檢驗品質保證。通過全國認證基金會 (TAF) 及食品藥物管理署 (TFDA) 認證，109 年度通過 TAF 505 項認證、TFDA 488 項認證，認證範圍包含動物用藥殘留、農藥殘留、重金屬、食品添加物、微生物、酒品質檢驗、醫學檢驗及環境檢驗等項目，經由認證可以展現檢驗專業性同時與國際接軌。

為鼓勵農漁民自主檢驗，執行養殖水產品推廣動物用藥自主管理計畫 (105-109 年 8 月執行總計 710 件)、農藥殘留自主管理計畫 (106-109 年 8 月執行總計 1490 件)，針對設籍本縣農漁民及農漁民團體提供專案補助，此專案計畫也是全國獨一無二計畫，縣府與農民共同打造屏東優良農產品。

109 年本縣更為有效減少相關臭異味汙染陳情案件的發生，衛生局檢驗中心與環保局攜手合作，於 8 月 26 日揭牌啟用「異味汙染物官能測定室」，民眾陳情的案件由檢驗中心聞臭師出馬，「臭氣」樣品來源為環保局採樣，檢驗中心執行聞臭、數值分析，最後交由環保局判定是否有違規，期許透過整合性的專責

檢驗中心的努力，提供縣民更優質的生活環境。

近年來新興毒品層出不窮，儼然已成為社會治安重大議題，109 年中心規劃「濫用毒品篩檢實驗室」，協助解決近年來本縣警察局毒品犯嫌尿液、毒物委外檢驗面臨問題（南部檢驗機構不足、檢驗品類型不同需送不同檢驗單位、檢體需高雄市耗時），中心與本縣警察局合作快速精確篩檢煙毒犯尿液檢體或毒品篩檢，希望打造屏東成為一個無毒的城市！

檢驗中心業務是全台獨一無二跨局處組織業務性質，考選部對於這種新興組織是否仍要用以前的標準來衡量？

#### 四、偏遠加給

接續談談恆春地區納入地域加給發給地區的合理化方案。

對組織來說，待遇是影響組織運作非常重要的因素之一，我國一般行政機關公務人員是實施俸給制度，公立學校教育人員待遇結構亦是類似制度，因此，俸給的公平性，不僅攸關著組織人力資源的結構，也是實現組織目標的重要因素，薪資除了可以吸引優秀人才，激發員工工作士氣，並且觸發動機追求更好的表現。

現行「各機關學校公教員工地域加給表」自 79 年訂定，因過度簡化偏遠地區定義，長期以來與現況脫節。本縣恆春半島地區沒有被納入地域加給表，但其實際距離屏東市區 100 多公里，該地區地處偏遠，導致公教人員缺額率及流動率頗高，常陷入留才不易之困境，更遑論吸引人才。本人過往在擔任地方民代的時候，時常接獲居民抱怨學校的老師經常換人，以恆春地區的國中為例，該校教師編制數平均約為 82 人，但現職平均數為約 62 人，光是缺額數約為 20 人，比率非常高，每學年調出的教師數總是比調入還要多人，因此代理教師也非常多，這種亂象居然是個常態，大家平心而論，恆春半島地區四鄉鎮國中小教師近 5 年之平均缺額率一直維持在 2 成左右，這難道不會影響學童的受教權

嗎？當然造成這種現狀非一日之寒，想要改變也非一蹴可幾，因此在我上任屏東縣縣長後，便成為首要解決的問題。

如何解決恆春地區公教人員留才的問題？坦白說，其涉及多面向的原因，需抽絲剝繭釐清問題所在。在一開始談論這個議題時，本人就提出薪資是組織在人力資源發展中非常重要的角色，恆春半島四鄉鎮（枋山鄉、車城鄉、滿州鄉及恆春鎮）地處偏遠，甚至比現行依規定有在支領偏遠加給的地區都還要偏遠，竟然不得支領偏遠加給，基於立法原意，顯然失去政府原要照顧偏鄉公教人員而規劃支領地域加給之美意，也有違公平性原則，因此積極向行政院爭取修正地域加給表核發標準，將恆春半島地區四鄉鎮納入偏遠加給適用範圍，以提高恆春半島公教人員留任意願，俾利地方公務推展及學生受教權得以獲得提升改善。

為積極解決恆春半島地區機關學校長期師資不足及鼓勵留任意願之問題，縣府研議相關配套措施，在爭取恆春半島地區納入地域加給表支給範圍尚未達成前，即著手規劃以交通費補貼方式，並於104年8月3日訂定「本府恆春半島地區各機關學校補助員工交通費注意事項」，凡符合補助規定者，每月最高補助新臺幣3,000元。另就解決教職員住宿問題，在硬體建設部分也斥資新臺幣1億8000萬元興建「恆春地區教師集中宿舍」，希望藉由多管齊下之措施，提升公教人員留任意願。

在爭取恆春半島地區納入地域加給漫漫長路中，終於在今(109)年元旦起正式兌現，實現本人上任以來積極爭取恆春半島公教人員納入支領地域加給的政策，落實本人百分之百照護偏鄉公教人員的決心，也為本縣公教人員打了一劑強心針，聽到幾位自今年起開始支領地域加給的公教同仁分享感言，均表示很高興能領到地域加給，雖遠在國境之南服務，卻能感受到縣府對他們的重視與關懷，日後將更努力致心於公務上；另外恆春鎮陳姓國小校長也回饋指出，全校老師全部來自外地，多數老師在任

教期限到，多因家庭等因素申請調動，少數老師願意久留，如今有了偏遠加給，至少讓老師們覺得有受到政府重視和鼓勵。校長表示，恆春半島的孩子非常需要照顧，不少老師都用心在照顧學生，也希望政府能像老師們照顧學生般，照顧偏遠地區公教人員。

縣府雖經過幾番波折的努力與永不放棄的爭取，恆春半島地區公教人員終於自今年起支領地域加給，本縣支領地域加給人數新增 1123 人，中央機關新增 752 人，然而實施「各機關學校公教員工地域加給合理化調整方案」所增加的經費並非如人事費般一樣，全部納入基本財政收支差短設算，由中央全額補助，而是以本縣 105 年至 107 年 3 年度地域加給實支數（含基本數額及年資加成）之平均數加計 60% 範圍內，納入基本財政收支差短設算補助，換言之，只補助 6 成，如有不足部分，縣府必須自行負擔，對一個財政狀況較不佳的縣市，恐排擠到縣政建設，難謂不是一項挑戰嗎？因此，本人非常期盼，希望中央政府能夠修正規定，將補助提高至 100%，新增的經費全額由中央政府補助。

因為恆春地區外地公教人員占了逾 7 成，縱縣府致力地方創生吸引在地人願意留在恆春，但外地調來的老師，仍恐難敵與都會有大段落差的生活機能、醫療、教育和遠距交通等現實問題，但至少我們努力讓仍待在這裡工作的公教人員，能感受政府的關心，安心服務在地百姓。

#### 四、結語

最後，人力資源管理講求待遇薪酬與工作職責程度相符，但任用法第 7 條規定依「職責程度」、「業務性質」及「機關層級」訂定職務列等的條件運用至今，但縣（市）級地方政府已扮演各項政務的主管機關，地方創生也需要更多優秀人才下鄉，「機關層級」因素的影響應檢討弱化，才能公平合理。又多位居偏鄉的縣（市）地區，政府應該給與更多的資源與彈性，鼓勵人才留任，

均衡區域發展，才能面對未來的挑戰。希望全國人事法規主管機關考試院及人事總處都能儘速調整因應，如通盤調整職務列等表，又或配合地方自治之精神，提高縣（市）政府層級之列等，並在職務列等表未通盤檢討前，能尊重地方自治之精神，衡酌縣（市）政府一、二級機關首長職務列等提高，避免磁吸效應，弱化地方政府治理效能。

# 澎湖縣地方治理兼談考選人才的引進

引言人：賴峰偉

澎湖縣縣長

很榮幸受邀擔任考選部辦理的「如何考選現代政府所需的治理人才研討會」~「地方政府用人需求與考選制度的革新」~地方政府場次的引言人，也感佩考選部正視考選制度與地方政府用人需求的問題。

大家都說：「中興以人才為本」，又說：「人才是組織最重要的資產」。可見用人的重要。一個重視人才的政府，應建置完善的揀選人才的制度，以求才、留才；一個為國為民的首長，無論在任何時代，都應勤於留心人才，知人善任。

古時，取才的管道主要是透過科舉，現代則是透過公正嚴謹的考選制度。因此，職司其職的考選部職責重大。但是，大家很也清楚，要建置一套完整有效的人才考選制度，落實「考用合一」政策，並非單靠考選部一個部，就能克竟全功。人才的教、考、訓、用、留，環環相扣，互為影響，必須透過各相關權責機關的緊密配合，才能營造「近悅遠來」的氛圍，吸引人才、留住人才，蔚為國用。

「教」，是指大專院校培育質量俱優的人才，為社會所用。「考」，是指考選機關透過有效的鑑別方法，擇優取才。「訓」，是指考試錄取人員經由基礎、專業及實務訓練，使之具備執行業務的能力。「用」，是指用人機關激勵以方、知人善任，人盡其才。「留」，是指人才願意久任，熱誠服務。上述5個環節，考選部可以著墨者，唯「考」而已，其餘4個環節，各有職司的機關，考選部也只能盡力協調而已。

我曾經擔任過考選部長，了解考選部的同仁都很優秀，也很努力。在考選部職權範圍可及者，考選部的同仁無不全力以赴，圖謀改

善與解決。從考選制度、考試法令、考試類科、考試科目、考試方法等，隨時因應環境變遷與社會需求，不斷檢討。我相信考選部有解決問題的誠意與能力，但需要相關機關的配合。

這個場次的主題，是針對地方政府用人需求與考選制度的革新進行討論。個人曾擔任過2任澎湖縣長，目前是第3任，也曾任考選部長，我就從一個地方首長，特別是離島縣縣長的角度，說說我對這個問題的看法。

若問地方政府有何用人需求？「求才」、「留才」而已。所謂「求才」，是指如何及時補充所需公務人力，包括缺額如數分配、人員素質良好、縮短考選時程等3個面向。也就是，地方政府對於基層公務人力的補充，希望能夠經由考選部辦理的考試，在「數量」、「素質」、「及時」上，獲得滿足。所謂「留才」，是指人才能夠長留久任，為地方政府所用，不致於異動頻繁，常存五日京兆之心。然而衡諸現況，地方政府在「求才」與「留才」面臨不小困境，特別是偏遠離島縣。

地方政府基層公務人力的補充管道，以地方特考為主，高普考為輔。主要是因為地方特考服務年限6年，高普考僅3年，地方特考較能留住人才。再者，選擇報考地方特考的應考人有到該縣市服務的心理準備。相較而言，地方特考錄取者比較能夠久任，因此地方政府提列考試缺額多以地方特考為主。

地方特考是因應地方政府用人，所舉辦的考試。其前身為63年起辦理的基層特考，92年開辦地方特考，以迄於今，歷經近20年，考選機關、分發機關及用人機關，已累積豐富的實務經驗。地方特考對於地方政府基層人力的補充有很大助益。但各界對於地方特考的檢討，從以前到現在一直有所討論，包含：地方特考是否併入高普考、考試類科是否簡併、考試科目是否調整、服務年限是否延長、錄取分發區是否適當、保留受訓資格是否過寬、錄取不足額如何解決、人才無法留任如何克服等等。其中以錄取不足額及人才不易留任2個問題最為困擾。個人認為，這些問題的討論應回到能否滿足地方政府「求

才」、「留才」的需求，才有意義。特別是對3個離島縣而言。

在「求才」方面，用人機關所需的人力缺口能否透過國家考試補足？這是首要問題。錄取不足額，人力無法補足的負面影響很多，包括缺額由約僱人員長期代理、代理人專業能力不足、影響業務推動的效能與品質、現職人員因負荷加重而選擇離職等。錄取不足額，尤其是土木工程類科錄取不足額的問題已經存在15年以上，還找不到有效解決的辦法。

根據考選部的統計，3離島縣錄取不足額的比例相當高，這些錄取不足額的類科，多為經常錄取不足額類科，尤以土木工程、建築工程、測量製圖等工程類科為多。而且錄取不足額類科，並非離島縣所獨有，其他都會縣市也有。這顯示錄取不足額集中在少數技術類科，而且是全國普遍現象，不容小覷。

以澎湖縣政府為例，95年至108年地方特考土木工程類科共提缺175個，錄取51人，14年平均錄取不足額比率71%。去年提缺15個，只錄取3人，錄取率僅2成，錄取不足額比率達8成，這是相當嚴重的問題。有感於地方特考錄取不足額嚴重無法解決，縣府從103年起，逐漸改提高普考，6年來提缺29人，錄取14人，平均錄取率也僅5成。再者，經由高普考分發來的報到率低、離職率高，無法久任。可見，目前無論是地方特考或高普考都無法解決土木工程類科錄取不足額的問題。

據考選部分析，地方特考土木工程類科離島縣錄取不足額的原因有：應考人多選擇報考缺額較多或都市化程度較高的錄取分發區、應考人來源不足（部分類科需用名額大於或等於到考人數、無人到考）、試題難易及評閱標準、應考人程度不佳或專業不足等。考選部也採行修正土木工程類科專業科目及命題大綱、提醒閱卷委員斟酌評分、提醒命題委員題目難易要合宜等措施。至於高普考土木工程類科錄取不足額及留才不易的原因，則有：缺額增加、考選命題、職場環境不佳、法令認知不足、常受涉案調查、民間待遇較佳、容易重考上榜等。

問題的關鍵不在考試類科、考試科目、題目難易或評分寬嚴。以土木工程類科錄取不足額為例，為何以前不會錄取不足額，現在會？行政類科或其他技術類科不會錄取不足額，而土木工程等類科會？值得探討。個人認為，主因是應考人來源不足，大家對報考這些類科意願不高。如果應考人來源充足，年輕人願意投入公職，踴躍報考，競爭激烈，以上的問題都能迎刃而解。

為解決離島地區錄取不足額及留才不易問題，立法委員、考試委員、考選部都曾幾度在立法院提案、考試院提報、邀集相關機關開會研商、到地方政府座談。考選部也提出專為離島3縣舉辦離島特考，及調整考試類科、考試方法、應試科目等各種方案。但終因法制面、實務面及考試公平性等問題難以周妥，而不了了之。離島用人困境仍懸而未決。

經濟上有所謂「溢出效應」，指當一個經濟行為出現，往往會影響到其他經濟行為，事物一方面的發展會帶來該事物其他方面的發展。海洋保護區的劃定，也有所謂「滿溢效應」，指魚類在保護區內復育繁殖後，自然會形成游出保護區「滿溢效應」，漁民可以持續享有源源不絕的高經濟魚類與無脊椎動物的生產。對於錄取不足額與留才不易問題的解決，似可參酌這樣的概念，教育機構培養足夠的人才，培養的人才競相參加國家考試，則人才的缺口從中央政府補足後溢滿到地方政府，從都會縣市補足後溢滿到偏鄉離島縣市，勢所必然。

沒有人才要培養人才，有了人才要吸引他來。如何讓年輕人願意應考，已經考上的人願意久留，必須是大專院校培育足夠的相關科系畢業生、用人機關營造友善的工作環境、人事行政總處設計足以提高誘因的薪資報酬，才有可能。重賞之下，必有勇夫。就如同，台大醫科再怎麼難考，千萬考生仍然擠破頭；古時科舉再怎麼不易，書生十年寒窗苦讀，永不放棄。為何？因為有足夠的誘因。

此外，在人才素質方面，實務上不難發現有些人很會考試，但不

會做事；或性格特殊、價值觀偏差，卻仍然高分錄取。除了考選部可在考試方法斟酌外，用人機關也應落實考評制度詳實考核，確實不適任者該淘汰就淘汰，避免形成無效人力，留給機關無限困擾。不過個人認為，上述情形不多。大體上，經過考試進來的同仁素質不差，即便少數有問題，也不致造成太大影響。

而在人才及時補充、縮短等待期間方面，牽涉考選機關、分發機關的作業程期。就我的了解，考選部與分發機關已相當努力，盡可能縮短。面對試務作業，考選機關與分發機關除了考量用人機關的用人需求外，還需顧及應考人權益的保障及考選作業的公正性。

總而言之，地方政府的用人需求是：錄取足、素質高、等待短、留任長。培養足夠的土木工程相關科系人才，增加應考人來源；精進考選作業，檢討考試類科、應試科目、試題題型、閱卷評分方式；建立彈性待遇，大幅提高土木工程人員專業加給；營造良好職場環境，對土木工程人員培力增能，實乃錄取不足額及留才不易的有效解決方案。其中人才培養、提高待遇，更是重中之重。

最近，考選部鑒於國家考試土木工程相關類科用人需求高且有錄取不足額情形，為提升考選效能，成立土木工程類科教考訓用精進平台，以強化教育、考選、培訓及任用各階段的連結，並於今年7月1日與國立台灣科技大學共同召開平台會議。個人樂見，也相當期待藉由這個平台，結合考選、用人、分發機關、中央與地方政府、大學院校、專家學者，共同找出可行方案，解決此一困擾用人機關10餘年的老問題。

# 地方政府用人需求與考選制度的革新

與談人：李長晏

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

## 一、前言

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。上述地方治理環境的改變包括有：

- (一) 精省之後地方政府權責增加，縣（市）政府實質上擔負的職權與直轄市相近，又因各縣市地理環境及產業發展不同，縣政亦有不同推動重點與特色，實不應分屬直轄市政府或縣（市）政府而有所區別認定，忽略地方特色發展之需求。
- (二) 面對民眾的期許、要求日漸升高與快速變遷的環境，施政治理及為民服務至為重要，必須提升地方政府管理局勢變遷的能力，才能因應挑戰與變革。
- (三) 為了增進經濟發展，地方政府早已直接參與國際社會，頻繁進行城市交流與行銷，更積極參與各項國際活動，提升國際視野增加在國際社會的能見度。

面對上揭治理環境的變化，如何尋求並留住地方優秀公務人員，成為良善地方治理的關鍵。本文主要從幾個方面來跟引言人和與會者進行分享和對話。首先，針對二位縣長和一位副縣長的引言稿進行分析，歸納出當前縣（市）政府地方治理用人需求面臨的困境。其次，根據三位引言人及相關資料分析，歸結出當前地方政府用人需求在考選制度上的課題。最後，依循前述課題提出未來地方政府用人需求在考選制度上革新路徑的相關建議。

## 二、當前縣（市）政府地方治理用人需求面臨的困境

### （一）為因應縣政發展新趨勢及外部環境新的挑戰

1. 縣（市）政府薦任第 9 職等職務配置較少，易使科長級人員陞遷遇到瓶頸，導致優秀主管人員為求職務生涯發展，待職務歷練及陞遷到一定職位後，請調至職務列等較高的中央機關或直轄市政府，此等情形造成地方政府在人才流動與運用上難有平等基礎，常使非直轄市地方政府在競爭人才上處於弱勢，形成地方縣市政府變成「人才培育所」，也易使公務體系有人才斷裂的危機，更阻礙了縣政的推動與發展。
2. 以推動各項工程計畫來看，進度因受專業人力不足而有所延宕，受限地方機關員額控管限制，而中央機關委辦及下授工作又增加，編制人力狀況下再加上地理上的限制，國境之南的屏東，建築與土木等工程人才難覓，且工程人員待遇與私部門相較並不具吸引力，造成縣府也有不少是考上公職後再辭職去私部門的現象。
3. 近年來地方治理的態樣在轉變，地方政府的用人需求也在轉變，縣政府為滿足地方發展新的需求如：低碳環境、綠能種電、動物保護及保育、教學發展、國際事務及青年事務等，成立新的科別加以因應，同時又因整合中央下授地方業務，逐步更新組織設計設置二級機關，以及整併分散於農業處、教育處、衛生局、環保局之跨局處檢驗業務成立多功能檢驗中心，全方位提昇檢驗量能服務。面對地方治理的量變和質變，如何吸引這些專業人才願意來地方服務，考選制度的革新刻不容緩。
4. 恆春地區地處偏遠，導致公教人員缺額率及流動率頗

高，常陷入留才不易之困境，更遑論吸引人才。如何解決恆春地區公教人員留才的問題？

## （二）地方政府的用人需求就在於「求才」與「留才」

1. 誠如賴縣長所言，「中興以人才為本」，又說：「人才是組織最重要的資產」。可見用人的重要。然而衡諸現況，地方政府在「求才」與「留才」面臨不小困境，特別是偏遠離島縣。其中以錄取不足額及人才不易留任 2 個問題最為困擾。
2. 若以土木工程類科錄取不足額為例，賴縣長指出，為何以前不會錄取不足額，現在會？行政類科或其他技術類科不會錄取不足額，而土木工程等類科會？其主因是應考人來源不足，大家對報考這些類科意願不高。如果應考人來源充足，年輕人願意投入公職，踴躍報考，競爭激烈，錄取不足額問題就能迎刃而解。
3. 在「留才」方面，賴縣長更指出：沒有人才要培養人才，有了人才要吸引他來。如何讓年輕人願意應考，已經考上的人願意久留，必須是大專院校培育足夠的相關科系畢業生、用人機關營造友善的工作環境、人事行政總處設計足以提高誘因的薪資報酬，才有可能。

## （三）良善的地方治理仰賴優秀盡職的地方公務人員

1. 地方公務人員職務列等過低和編制員額缺乏彈性等問題，均造成地方政府自組組織權與吸引並留住優秀人才之困境，自難以推升地方政府整體施政效能，有效因應快速變遷的政經環境。
2. 提出調整舉辦公務人員考試日期、將公職專技人員考試改以特考方式辦理、建照審查特別遴用職務考試用人等三項考選制度創新與改革的建議。

### 三、當前地方政府用人需求在考選制度上的課題

#### (一) 限制轉調年限之可能問題

1. 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。
2. 我國於 103 年 1 月 22 日修正考試法，其中包含高普考限制轉調年限由 1 年延長為 3 年。然這類考試及格人員，其調任僅限制為 3 年內不得轉調原分發任用之主管機關以外之機關。而不是綁在原分發機關，因此許多取得考試及格證書，即調任他機關或他職務之情事，也造成機關人力嚴重缺口，例如公職社工師、公職建築師等。

#### (二) 偏遠地區及部分機關應考人選填志願時意願低

應考人於選填志願時因偏遠地區或與工程業務相關之部分機關（如工務局、養護工程處等）意願較低，其考量之原因可能是交通便利性、業務性質、職場環境等，致產生錄取不足額之情形。

#### (三) 考試錄取不足額類科的性質與職場環境之潛在影響

檢視近年錄取不足額情形，多以技術類科為主要不足額類科，且以地方特考情形較為嚴重，如：土木工程、建築工程及測量製圖等 3 類科係近年來地方特考考試錄取不足額之主要類科，均為辦理工程性質相關業務，其業務涉及民生基礎建設、民眾協調、工程採購等，其中承辦人員對於政府採購法的熟稔度較不足，間接造成在辦理工程採購業務時常常有所顧忌，又工程類科人員的專業加給與民間企業薪資差距甚大，難免使同仁產生同工不同酬的比較心態。簡言之，工程類科所辦理之業務

及其職場環境，對地方特考考試錄取不足額有其潛在影響。

- (四) 地方特考因分設不同錄取分發區，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，使職務出缺不易補實，影響地方機關業務之推行。
- (五) 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（如表 1）。

表 1 土木技師 / 工程師大學畢業薪資

工作年資	1 年以下	1~3 年	3~5 年	5~7 年	7 年以上
平均薪資	37,066	39,942	42,684	49,772	53,965

資料來源：111 人力銀行

<https://www.jobsalary.com.tw/salarysummary.aspx?codeNo=190109>

- (六) 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。
- (七) 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（如表 2），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。

表 2 106-108 地方特考報名人數

年度	地方特考報名人數（單位：人）
106	54,401
107	50,939
108	53,028

資料來源：考選部統計資料

[https://www.moex.gov.tw/main/ExamReport/wFrmExamStatistics.aspx?menu\\_id=158](https://www.moex.gov.tw/main/ExamReport/wFrmExamStatistics.aspx?menu_id=158)

#### 四、未來地方政府用人需求在考選制度上的革新路徑

（一）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）強化教育、文官訓練與國家文官所需核心職能之聯結性

一個國家文官的養成，如能從大學教育以上提供國家文官所需知能的相關課程，必能減少日後培育所需之成本、提高國家的整體競爭力、強化大學教育與國家文官所需核心職能之聯結性，降低考試錄取不足額發生之可能性。

（三）提高應考人之報考誘因，增加人才來源

為減少考試錄取不足額之現象（尤以工程類科為最），應嘗試先設法提高應考人之報考誘因，增加人才來源：

1. 放寬考試用人限制羅致民間優秀人才，建立公私人才交流機制：

在不破壞我國考試度制精神的前提下，應思考如何修法放寬現行考試制度相關限制，並建立一套公私人才交流機制，如授權用人機關組成遴選小組，透過口試、實地考試等多元考試，綜合評估，擇優錄取，以運用民間優秀人才，活化我國文官體制。

2. 加強國家考試行銷，特定類科校園宣導，以提升報考率：

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？建議應加強地方特考國家考試之行銷，強化公務人力介紹等。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。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。可於各大學和高中職工科科系校園或相關網站，強化宣導工程類科相關福利、保障等措施，以打破外界對工程類科之迷思，增加應考人誘因，提高工程類科報考人數。

3. 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。此項建議是一項創新作為，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。

4. 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。

#### (四) 優化職場環境，減少人才流失

1. 研議合宜之薪俸待遇及誘因，兼顧內部平衡及外部競爭性：

提高土木工程類科之專業加給，重新研議工程獎金支給原則，以改善工程類科之流動率。

2. 引進公職律師協助辦理工程採購業務，營造良性的組織文化：

為政府技術部門增設法務人員，如能在土木工程或建築工程等工程類科，加入具有律師或有政府採購、工程履約爭議等實務經驗的專業人員，讓法律專業人員與技術專業人員共同工作，善用其工程法制專業與經驗，事前預防爭議，而非僅在事後處理訴訟，應有助於提升優秀工程技術人員報考及進入公職的意願。

#### (五) 有關地方特考限制轉調年限調適建議

1. 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。整體而言，限制轉調年限長，應是人力穩定之重要因素。
2. 建議修法將公職專技人員考試，改以特考方式辦理，規定應公職專技人員特考及格人員，應實際擔任錄取分配專業（職系）工作任滿6年，始得申請調離該專

業（職系）工作。

3. 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之機關」，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。

（六）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：

1. 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。
2. 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。
3. 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。

（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。

（八）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。

# 地方政府用人需求與考選制度的革新

與談人：呂育誠

國立臺北大學公共行政暨政策學系教授

## 壹、前言

有機會參與本次研討會，特別是聆聽三位先進從第一線的角度分享地方政府用人的議題與展望，個人深感榮幸。地方政府公務人力數遠多於中央政府，且各方交通、自然、社會、經濟…等環境各不相同，因此儘管從國家整體人事政策角度而言，許多基本原則仍應共同依循，如考試用人；但是在執行工具的選擇或做法上，或應有更彈性的考量，以期落實地方自治原則。

三位引言人學養與實務兼具，更因為要實際領導整體縣務的擘劃與執行，故對本場次地方用人需求與考選制度革新議題分析，不僅能從微觀考選技術面，具體指出當前作法的限制，更能從宏觀政策面指出未來地方人事變革的可能輪廓，可說面面俱到，個人深感敬佩。基於此，本文內容將根據引言意見，嘗試進一步提出下列回應：

第一，地方政府用人需求與考選制度的核心問題聚焦

第二，未來可能的思考與策略變革途徑

## 貳、地方政府用人需求與考選制度的核心問題聚焦

三位引言人意見基本上均從當前地方政府人事運作實務出發，同時指出現行人事法令在地方施行所產生的現象，以及未來發展縣務過程需要配合考量的人事管理課題。與談人有幸先拜讀發言內容，認為相關重點大約可歸納為下列三項：

第一，現行地方政府組織編制、層級、員額受限，以至人員與各職務規範內容不一定易符合機關實際運作需求或工作特性。

第二，人員流動、人力專長與機關需求存有落差，故連帶會

影響工作效能提升，或是加給報酬不足反映現況。

第三，地方差異性導致偏鄉與離島求才與留才不易，特別是專業職缺難以長期補實，以致影響政務順利推動。

上述議題不僅是引言人們對於地方個案實務經驗的分享，更可說是我國人事制度在 21 世紀今日需嚴肅面對並進行整體性再變革的兩大重要課題：

#### 一、人事制度設計如何兼顧一致性與差異性？

現行人事制度並不區分中央與地方，從而提供了一致性的標準或依循規範，但是相對的，地方機關的差異性或需求卻易被忽略，就如附圖一所示，雖然可以看出各地方人力數差異，卻難以評估其是否合理。

#### 二、人事管理執行如何調和整體性與個別性需求？

承上項，各項人事管理作為均是「一體適用」，因此在公平、標準化的大原則下，個別差異性自然難以呈現。例如從附表一的整體統計結果，實難以分辨出行政類科與技術類科在到考率與錄取率上有何特殊差異，遑論瞭解地方政府留用專技人力的困難。

正因為前述制度設計的整體性與一致性，故三位引言人雖然是從地方現象發言，但實際上也等於指出當前人事制度的問題，且範圍涵蓋了考試、任用、考績、俸給…等多元主題。由於本研討會主題係以考選為核心，且一篇回應文章難以週延討論，故與談人乃就考選制度相關議題先行聚焦。根據三位引言人的意見，與談人認為解決今日地方政府人力供需失衡問題，在考選部分可能需要檢證下列二項可能原因：

#### 一、就需求面而言，現行考試制度設計可能不能滿足求才目標。

指當前考試方式無法提供足夠進用人才管道，或是可能阻礙人才服務地方意願。目前地方政府甄補公務人力除了一般高普考外，還多了地方特考途徑，故管道並非不足，同時

從附表二地方特考各類科的比較可知，技術面的考試類科、考試科目、評分標準…等，均是符合公平性與一致性的。因此，考試方式的問題焦點可能並非考選技術，而可能是現行考選制度，或是地方特考設計，無法反映（滿足）地方政府或是應考人的需求。

二、就供給面而言，擬任職務條件不佳，導致地方政府難以留才。

指符合特定條件的人才不足，或是人才考選甄補時程過長，使用人機關難以採行持續留才作為。不過地方政府特定類科長期難以補充或留任人力固然是事實，但原因可能並非人力供應量或供應流程的問題。以工程技術類科人才為例，其報名地方特考人數固然不如行政類科，但國內各大學、技術學院及各級專科院校每年所固定培育的人才數，遠高於機關用人需求應無疑義，此其一；同時從附表二的整體到考率觀察，工程技術類科並未全數低於行政類科，顯示各類科考生受考試程序影響並不顯著，此其二。與談人認為此二現象或可推論出人才不足的問題焦點，可能不在於報考特定類科意願高低，而是在於對不同擬任職務間存有條件或評價的落差。

綜上分析，與談人認為地方政府人才考用落差問題，或更應該思考下列兩項：

第一，除了現行特考制度外，是否可以採行其他公務人力進用途徑？

第二，除了考選部主管的改進作為外，是否還有其他可採行的配套設計？

### 參、未來可能的思考與策略變革途徑

誠如引言意見所指出的，為了解決地方政府人力考用問題，多年來考選部與各主管及用人機關，已研提各類解決方案，包括

修正專業科目及命題大綱、提醒閱卷委員斟酌評分、提醒命題委員題目難易要合宜…等措施，甚至是專為離島辦理特考，或直接與大專院校相關科系建立考訓用精進平臺等，然而成短期成效似乎有限，或是尚待長期觀察評估。與談人則認為此現象或可推論為，只憑考選部單方面努力與變革可能是不足的，因為地方技術人力考用，應該是整體性策略思維指導下的跨機關協力與配合。

基於此觀點，以下則接續前文所指出的問題焦點，提出未來可考量的變革選擇。

### 一、考試方式精進 vs. 任用管道增加

由於公務人員考試法第 2 條明定「公開競爭」的基本原則，故不論考試方式如何簡化便民，應考人還是要通過各類條件篩選。而引言意見或前文問題焦點分析也均認為關鍵不在改進考試技術，而是現行考試設計無法滿足需求。

基上理由，與談人認為未來較可行的思考方向，應在於提供更多用人管道，亦即讓用人機關與應考人更多樣化的選擇。此部分在考選制度範圍內，則是除了現行高普特考管道外，也可考慮運用專門職業及技術人員轉任公務人員條例，來解決地方或偏鄉特定類科錄取不足額問題，也就是引進民間具有證照或相關資格條件人員，經由一定程序得以擔任公職，以紓解特定機關（如離島、偏鄉）、或特定考試類科（如土木工程）長期錄取不足額情形。與談人認為此方式具有下列優點：

- （一）立即可行，毋須另行立法。
- （二）可針對特殊需求在一定期間內量身定做，不會破壞現行考試制度。
- （三）確保任職者符合專業素養與條件。

事實上，地方政府已有類似轉任經驗，例如民間社工師轉任公職社工師，即補充了部分機關社工人力不足問題。當

然，即便提供轉任機制，合格者仍會考量報酬、任職地點、發展前景…等工作條件，但更多的選擇途徑則至少更能納入更多元的求職需求或提供更多報考誘因。

## 二、補充人力數量 vs. 補充合格人力

如前所述，今日地方政府工程技術類科人才不足，並非是學校培育量不足，而是供需間的期望落差所致。於是當民間組織能提供更佳工作環境與待遇條件，政府機關即便增加進用管道或採行彈性化作為，留才效果終歸有限。

基於此，當政府提供的任職條件短時間無法改變的前提下，解決偏鄉工程技術人才考用不足的問題關鍵，將在是否可以突破傳統「一個蘿蔔一個坑」的思維，而改以彈性用人策略來因應。以土木工程為例，與談人的思考是：土木工程考試及格人員固然要主辦機關土木工程業務，但是機關土木工程業務，是否一定要由本機關編制內的土木工程人員來辦理？特別是今日各級政府普遍採行民營化、委外化等方式來興辦土木工程業務時，可能更需納入法律、管理等人才以確保順利履約，以及執行過程機關權利義務能有效落實。

上述論點可舉政府採購法的規定來說明，本法第 70 條第 3 項規定：「中央及直轄市、縣（市）政府應成立工程施工查核小組，定期查核所屬（轄）機關工程品質及進度等事宜」。而依據本規定所成立的小組，其成員組成乃是涵蓋政府與民間專家的跨機關協力（註：請見工程施工查核小組組織準則）。根據此 2 項規定，機關未來應該努力的，是從各領域尋求可以確保土木工程業務執行的人才，因而鼓勵土木工程科系畢業人才報考以期填補職缺，則只是部分的環節而已。與談人認為此種彈性用人思維與前述轉任設計一樣，均毋需修訂現行法律且立即可行，更重要的是，基於延攬專業與滿足需求的用人原則，將讓用人機關獲得更寬廣的人才甄

補空間。

當然，本文所提考試方法或人才補充方式的變革建議，可能仍然無法解決當前地方特考工程技術人力數量不足問題，不過若只重視數量而不考慮任職條件與外部的競爭性，故即便真能透過改進考試方法補充所需員額，若不能符合需求，可能產生後續更多問題，故與談人認為更重要的當務之急，是找到能解決問題的人才，而非是找到能填補職缺的人力。

### 三、滿足新進人力需求 vs. 關注未來人力變化

從考選制度角度探討地方人力問題，雖然較易聚焦並研提可行對策，但誠如三位與談人所指出的地方人力議題，實際上涵蓋了任用、考核，乃至於組編等多元人事制度設計。基於「牽一髮而動全身」的問題特性，未來還是需要進行跨部會，乃至於跨院合作來提出宏觀變革策略。而就地方人力問題而言，與談人認為當前個別機關人力供需失衡，組織編制無法反映需求等，固然值得重視，但是整體地方人力活化以因應未來需求，則可能更為重要，此論點主要是依據下列兩現象：

**第一，地方人力正日趨高齡化，且不同類別機關逐漸產生年齡落差。**

**第二，地方離退現象差異化，同時優秀人才可能正在流失中。**

對於第一個現象，可從附表二至附表四來分析。附表二顯示各地方自治團體公教人員平均年齡 42.45 歲，且各直轄市與縣市差異似乎並不明顯，不過若從附表三與附表四內容，即針對直轄市（縣市）政府與議會的細部比較，卻可發現嚴重的高齡化現象，直轄市政府平均年齡普遍高於平均年齡 10 歲以上，縣市部分則偏鄉離島地區的高齡化比城市化

地區嚴重。普遍高齡化與機關人員平均年齡落差，將可能增加部門間協調的困難度，或是不同世代對於特定人事管理作為（如加班）認知的落差。在此情形下，即便地方進用到足夠人力，但卻可能形成新舊調和的新問題。

第二個現象則更值得注意。附表五與附表六乃是六都與各縣市108年人員離職<sup>1</sup>與辭職人數概況。就人數比例而言，離職在六都與縣市之平均分別為2.52%與2.72%，而辭職則是0.498%（六都）與0.472%（縣市），所占比重似乎很低，然而若從各別地方政府比較，卻可發現在離職部分，六都部分的臺北、臺南、高雄，以及縣市部分的新竹、彰化、臺東、花蓮、基隆、連江高於平均值，如此或可推論為人員有較高的流失現象；而在辭職部分，六都的臺北、新北、桃園，以及縣市部分的新竹、苗栗、雲林、臺東、花蓮、連江與新竹市高於平均，或可推論為有較高現職人員放棄現職、另謀高就（或重考）的問題。這些現象如果再考慮到地方機關數量眾多、人力分散，以及前述高齡化問題，則未來地方不只要注意人力短缺，更要防範現職人員工作壓力增大、優秀人才出走，以及兩者交互產生的惡性循環。

由於時間與篇幅限制，與談人對此兩問題只能進行初步分析，未來建議相關機應深入研究並儘早提出對策。

#### 肆、結語

地方政府或偏鄉離島人力考用失衡現象，可說是人事行政學術與實務界多年以來的「古典」課題，與談人認為三位引言人在今日盛會中提出，除了代表相關問題需要解決的急迫性之外，更值得注意的意涵則是在今日考試院及各部會迎接新時代的同時，或許也需要同時引進新思維、新作法，讓老問題能有新詮釋與尋求新出路的機會。

---

1 離職係包括辭職、免（撤）職、解僱、退休（職）、資遣、死亡，以及其他事故。

本與談意見所提出的問題界定與變革途徑，雖然並非是新穎創見，但正是基於上述想法，希望能拋磚引玉、就教學術與實務先進，至少也能呼應引言人促成各界重視的苦心。當然，本意見所提兩項建議均非考選部可獨立辦理，因為除了涉及各級人事主管機關與用人機關的折衝外，更需要對考試制度與人才內涵的再詮釋與再定位。不過與談人認為或許這正是辦理本次研討會的最佳訴求：唯有「換位思考」、「突破框架」，才是現行考選制度在運作屆滿 30 年（1987~）後，未來能永續發展與精進的最佳養份與動力！

表10 全國各機關（構）及公立學校聘僱人員、職工人數					Table 10 Number of Contract Employees and Employees of All Agencies and Public Schools						
項目別 Item	中華民國106年底至108年底				End of 2017 - 2019						Unit: Person
	總計 Grand Total	中央各機關 Central Government Agency	臺灣各縣市機關 Local County (City) Agency	新北市各機關 New Taipei City Agency	臺北市各機關 Taipei City Agency	桃園市各機關 Taoyuan City Agency	臺中市各機關 Taichung City Agency	臺南市各機關 Tainan City Agency	高雄市各機關 Kaohsiung City Agency	金門縣、連江縣 Kinmen & Lienchiang County Agency	
民國106年 2017	120 084	81 413	12 232	3 213	9 558	2 289	2 674	1 975	5 675	1 055	
民國107年 2018	119 237	81 219	11 739	3 160	9 420	2 491	2 623	1 973	5 566	1 046	
民國108年 2019	118 317	80 571	11 727	3 148	9 327	2 597	2 585	1 946	5 376	1 040	
按機關別分 By Type of Agency											
行政機關 Administrative Agency	52 375	23 082	8 823	2 309	7 822	1 983	1 838	1 633	4 239	646	
公營事業機構 Public Enterprise Organization	51 528	50 272	535	-	397	-	-	-	2	322	
衛生醫療機構 Hygiene & Medical Institution	4 261	3 939	2	8	202	-	-	-	94	16	

附圖一：全國各機關（構）及公立學校聘僱人員、職工人數

※ 資料來源：考試院銓敘人事統計年報（108年）

<https://www.exam.gov.tw/News.aspx?n=599&sms=12099&CSN=59>。2020/10/01 下載。

附表一：108年公務人員特種考試報考人數暨錄取或及格率（摘錄）

	108年 報考人（人）	到考率（%）	錄取率（%）
三等考試總計（總平均）	19146	57.61	8.3
一般行政 General administration	2187	57.02	4.41
原住民族行政 Indigenous peoples administration	40	37.5	6.67
一般民政 General civil administration	364	55.22	9.45
戶政 Household registration	359	54.04	10.82
社會行政 Social administration	521	59.31	8.74
勞工行政 Labor administration	200	50.5	4.95
人事行政 Personnel administration	1755	57.89	3.84
法制 Legal system	1006	42.15	3.54
地政 Land registration	713	58.49	6
文化行政 Cultural administration	405	56.79	3.48
教育行政 Education administration	866	60.97	3.41

	108年 報考人(人)	到考率(%)	錄取率(%)
土木工程 Civil engineering	1090	56.61	32.09
化學工程 Chemical engineering	34	61.76	4.76
工業工程 Industrial engineering	24	66.67	6.25
園藝 Horticulture	41	65.85	7.41
農業技術 Agricultural technology	307	69.06	8.49
水利技術 Aquatic technology	53	71.7	10.53
養殖技術 Aquaculture technology	22	68.18	6.67
公職獸醫師 Public veterinarian	67	62.69	16.67
畜牧技術 Livestock technology	23	65.22	6.67
水土保持工程 Soil and water conservation engineering	65	58.46	10.53
水利工程 Hydraulic engineering	111	58.56	20
建築工程 Architectural engineering	222	59.46	37.12
都市計畫技術 Urban planning technology	140	63.57	12.36
環境工程 Environmental engineering	71	69.01	6.12
公職建築師 Public architect	4	25	100
機械工程 Mechanical engineering	132	55.3	15.07
電力工程 Electrical engineering	147	46.94	11.59
電子工程 Electronic engineering	79	53.16	7.14
	108年 報考人(人)	到考率(%)	錄取率(%)
四等考試總人數(總平均)	17774	62.29	5.9
一般行政 General administration	3401	68.6	2.66

	108 年 報考人 (人)	到考率 (%)	錄取率 (%)
一般民政 General civil administration	2363	62.25	7.82
戶政 Household registration	1382	60.13	6.74
社會工作 Social work	33	54.55	22.22
社會行政 Social administration	474	66.88	8.2
勞工行政 Labor administration	301	52.49	3.16
人事行政 Personnel administration	1504	60.9	2.62
地政 Land registration	696	53.16	6.76
文化行政 Cultural administration	482	64.94	2.56
教育行政 Education administration	526	59.89	2.86
土木工程 Civil engineering	699	64.94	21.74
園藝 Horticulture	17	59.89	7.69
農業技術 Agricultural technology	86	61.63	7.55
漁業技術 Aquatic technology	9	55.56	20
畜牧技術 Livestock technology	7	57.14	25
水土保持工程 Soil and water conservation engineering	24	45.83	27.27
水利工程 Hydraulic engineering	25	60	26.67
建築工程 Architectural engineering	81	67.9	10.91
都市計畫技術 Urban planning technology	29	79.31	13.04
機械工程 Mechanical engineering	168	54.76	7.61
電力工程 Electrical engineering	184	49.46	16.48
電子工程 Electronic engineering	174	56.9	8.08

※ 資料來源：108 年考選統計年報 (表 26)

[https://wwwc.moex.gov.tw/main/content/wfrmContentLink.aspx?menu\\_id=268](https://wwwc.moex.gov.tw/main/content/wfrmContentLink.aspx?menu_id=268)

附表二：地方政府公教人員平均年齡（108年）

	公教人員數	平均年齡
合計	315207	42.45
新北市	42919	40.80
臺北市	44880	42.27
桃園市	27575	41.21
臺中市	36310	42.64
臺南市	22343	42.82
高雄市	37987	43.34
宜蘭縣	6718	42.82
新竹縣	7496	41.81
苗栗縣	7799	42.87
彰化縣	14900	43.32
南投縣	7794	44.11
雲林縣	9136	43.13
嘉義縣	7653	43.33
屏東縣	11457	43.88
臺東縣	5152	42.17
花蓮縣	5854	42.56
澎湖縣	2659	44.29
基隆市	4869	43.12
新竹市	5644	41.74
嘉義市	3671	43.44
金門縣	1800	42.74
連江縣	591	44.87

※ 資料來源：人事行政總處（108年直轄市、各縣市統計要覽）。

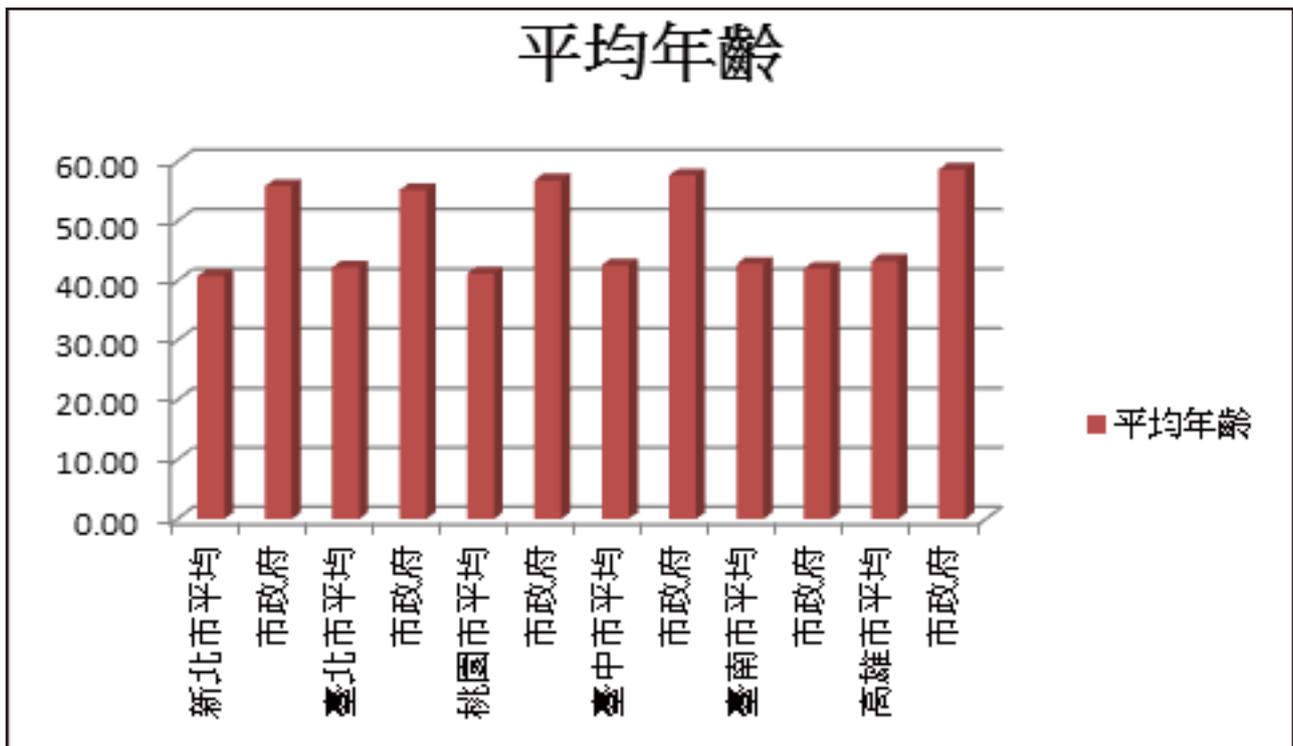
<https://www.dgpa.gov.tw/information?uid=331&pid=9834>。2020.10.01. 查詢。

附表三：六都政府與議會公務人員平均年齡（108 年）

	公教人員數	平均年齡
<b>新北市平均</b>	42919	40.80
市議會	61	49.80
市政府	23	<b>55.91</b>
<b>臺北市平均</b>	44880	42.27
市議會	89	48.40
市政府	21	<b>55.24</b>
<b>桃園市平均</b>	27575	41.21
市議會	44	50.20
市政府	28	<b>56.86</b>
<b>臺中市平均</b>	36310	42.64
市議會	69	<b>52.06</b>
市政府	27	<b>57.70</b>
<b>臺南市平均</b>	22343	42.82
市議會	64	48.09
市政府	303	42.09
<b>高雄市平均</b>	37987	43.34
市議會	79	<b>50.47</b>
市政府	35	<b>58.69</b>
<b>六都平均</b>		<b>42.18</b>

※ 資料來源：人事行政總處（108 年直轄市、各縣市統計要覽）。

<https://www.dgpa.gov.tw/information?uid=331&pid=9834>。2020.10.01. 查詢。



附圖二：六都政府公務人員平均年齡(108年)

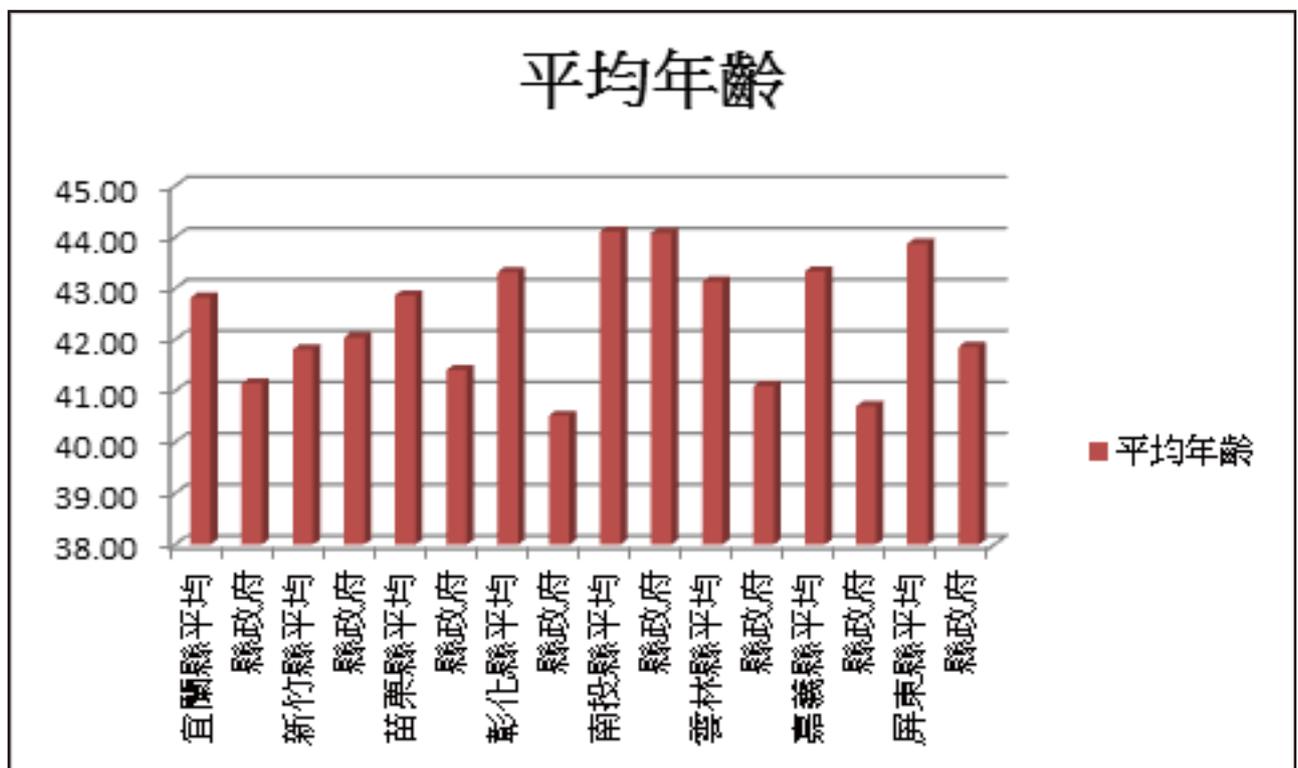
附表四：縣市政府與議會公務人員平均年齡(108年)

	公務人員數	平均年齡		公務人員數	平均年齡
宜蘭縣平均	6718	42.82	屏東縣平均	11457	43.88
縣議會	21	51.38	縣議會	25	50.48
縣政府	404	41.14	縣政府	572	41.86
新竹縣平均	7496	41.81	臺東縣平均	5152	42.17
縣議會	23	51.48	縣議會	20	52.35
縣政府	364	42.04	縣政府	404	41.33
苗栗縣平均	7799	42.87	花蓮縣平均	5854	42.56
縣議會	24	52.54	縣議會	21	48.86
縣政府	478	41.41	縣政府	472	40.88
彰化縣平均	14900	43.32	澎湖縣平均	2659	44.29
縣議會	32	48.69	縣議會	20	51.80
縣政府	679	40.52	縣政府	232	42.83
南投縣平均	7794	44.11	基隆市平均	4869	43.12
縣議會	23	49.22	市議會	20	48.85
縣政府	468	44.08	市政府	375	41.86

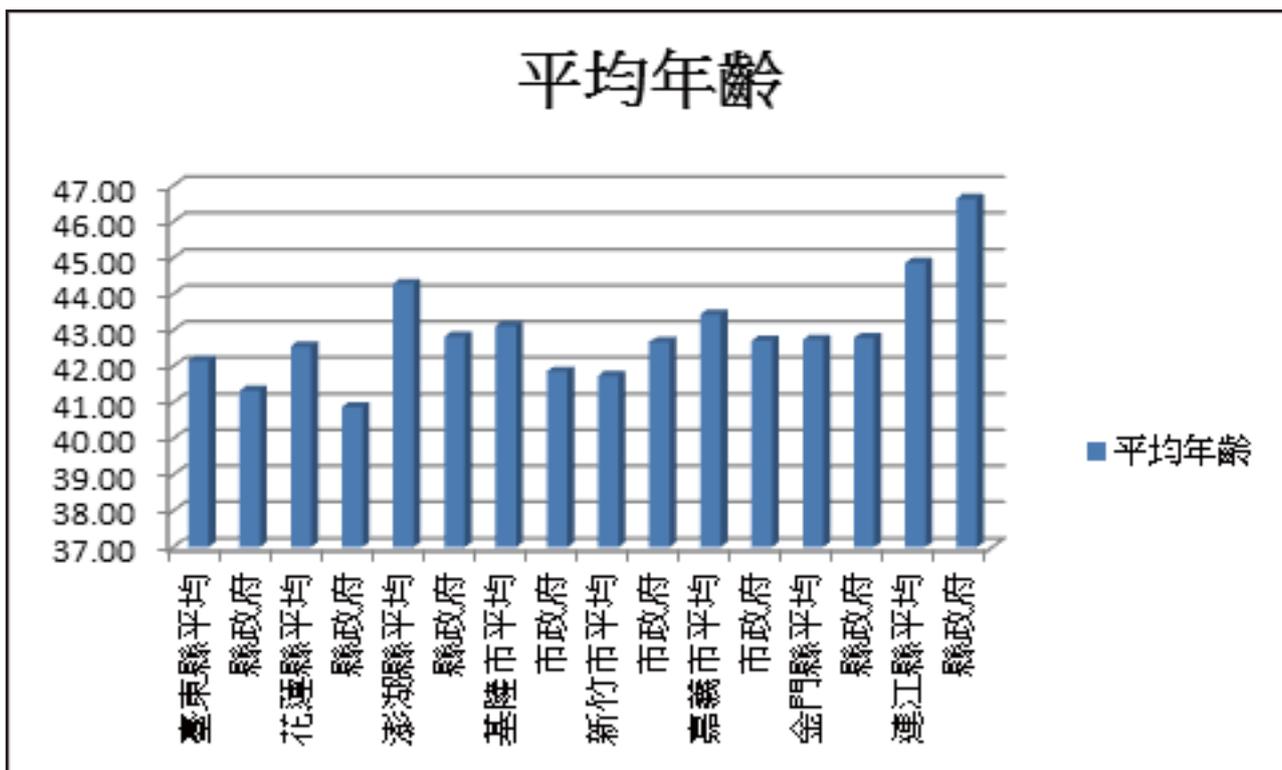
	公務人員數	平均年齡		公務人員數	平均年齡
雲林縣平均	9136	43.13	新竹市平均	5644	41.74
縣議會	22	51.00	市議會	21	51.38
縣政府	538	41.10	市政府	368	42.67
嘉義縣平均	7653	43.33	嘉義市平均	3671	43.44
縣議會	23	50.78	市議會	20	51.85
縣政府	438	40.70	市政府	324	42.71
			金門縣平均	1800	42.74
			縣議會	16	52.63
			縣政府	221	42.79
			連江縣平均	591	44.87
			縣議會	11	51.00
			縣政府	90	46.64
<b>16 縣市平均</b>					<b>43.14</b>

※ 資料來源：人事行政總處（108 年直轄市、各縣市統計要覽）。

<https://www.dgpa.gov.tw/information?uid=331&pid=9834>。2020.10.01. 查詢。



附圖三：縣市政府公務人員平均年齡（108 年）



附圖三：縣市政府公務人員平均年齡(108年)(續)

附表五：六都公教人員離職與辭職情形(108年)

	公教人員數	離職人數	離職數 / 人員總數	辭職人數	辭職人數 / 人員總數
新北市	42919	982	0.0229	284	0.00662
臺北市	44880	1388	0.0309	301	0.00671
桃園市	27575	604	0.0219	169	0.00613
臺中市	36310	820	0.0226	148	0.00408
臺南市	22343	602	0.0269	69	0.00309
高雄市	37987	984	0.0259	123	0.00324
<b>六都 總平均</b>			<b>0.0252</b>		<b>0.00498</b>

※ 資料來源：人事行政總處(108年直轄市、各縣市統計要覽)。

<https://www.dgpa.gov.tw/information?uid=331&pid=9834>。2020.10.01. 查詢。

附表六：縣市公教人員離職與辭職情形（108年）

	公教人員數	離職人數	離職數 / 人員總數	辭職人數	辭職人數 / 人員總數
宜蘭縣	6718	168	0.025007	30	0.00447
新竹縣	7496	219	0.029216	40	0.00534
苗栗縣	7799	204	0.026157	50	0.00641
彰化縣	14900	426	0.028591	41	0.00275
南投縣	7794	209	0.026815	25	0.00321
雲林縣	9136	305	0.033384	45	0.00493
嘉義縣	7653	197	0.025742	22	0.00287
屏東縣	11457	291	0.025399	50	0.00436
臺東縣	5152	168	0.032609	33	0.00641
花蓮縣	5854	199	0.033994	34	0.00581
澎湖縣	2659	45	0.016924	11	0.00414
基隆市	4869	146	0.029986	35	0.00719
新竹市	5644	133	0.023565	27	0.00478
嘉義市	3671	87	0.023699	10	0.00272
金門縣	1800	45	0.025000	6	0.00333
連江縣	591	17	0.028765	4	0.00677
<b>各縣市 總平均</b>			<b>0.0272</b>		<b>0.00472</b>

※ 資料來源：人事行政總處（108年直轄市、各縣市統計要覽）。

<https://www.dgpa.gov.tw/information?uid=331&pid=9834>。2020.10.01. 查詢。



# 地方政府用人需求與 考選制度的核心問題

新思維新方向~如何考選現代政府所需的治理  
人才研討會

地方政府用人需求與考選制度的革新~地方場次與談意見

與談人：呂育誠

(國立臺北大學公共行政暨政策學系教授)

1

## 發言內容

- 地方政府用人需求與考選制度的核心問題聚焦
- 未來可能的思考與策略變革途徑

2

## 地方政府用人需求與考選制度的核心問題聚焦—引言重點歸納

- 現行**地方政府組織編制、層級、員額受限**，以至人員與各職務規範內容不一定易符合機關實際運作需求或工作特性。
- **人員流動、人力專長與機關需求存有落差**，故連帶會影響工作效能提升，或是加給報酬不足反映現況。
- **地方差異性導致偏鄉與離島求才與留才不易**，特別是專業職缺難以長期補實，以致影響政務順利推動。

3

## 地方政府用人需求與考選制度的核心問題聚焦—引言指出的課題

- 我國人事制度在21世紀今日需嚴肅面對並進行整體性再變革的兩大重要課題：
  - 一、**人事制度設計如何兼顧一致性與差異性？**
    - 就**需求面**而言，現行考試制度設計可能不能滿足求才目標。
  - 二、**人事管理執行如何調和整體性與個別性需求？**
    - 就**供給面**而言，擬任職務條件不佳，導致地方政府難以留才。

4

## 未來可能的思考與策略變革途徑

- 主要的思考重點：

第一，除了現行特考制度外，**是否可以採用其他公務人力進用途徑？**

第二，除了考選部主管的改進作為外，**是否還有其他可採行的配套設計？**

5

## 未來可能的思考與策略變革途徑— 是否有其他公務人力進用途徑？

### 一、考試方式精進vs.任用管道增加

- 讓用人機關與應考人更多樣化的選擇。
- 在考選制度範圍內，除了現行高普特考管道外，也可考慮運用**專門職業及技術人員轉任公務人員條例**，來解決地方或偏鄉特定類科錄取不足額問題。

### 二、補充人力數量vs.補充合格人力

- 突破傳統「一個蘿蔔一個坑」的思維。
- 當務之急，是找到能解決問題的人才，而非是找到能填補職缺的人力。

6

## 還有值得關切的問題嗎？

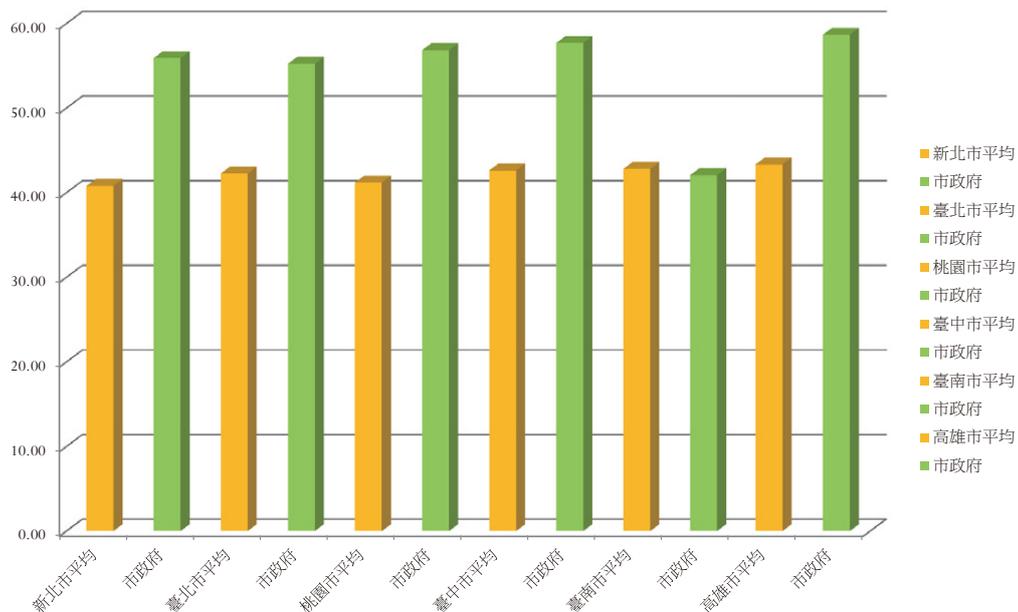
**第一，地方人力正日趨高齡化，且不同類別機關逐漸產生年齡落差。**

- 直轄市政府平均年齡普遍高於平均年齡**10歲**以上。
- 縣市部分則**偏鄉離島地區**的高齡化比城市化地區嚴重。

----普遍高齡化與機關人員平均年齡落差，將可能增加部門間協調的困難度，或是不同世代對於特定人事管理作為(如加班)認知的落差。在此情形下，**即便地方進用到足夠人力，但卻可能形成新舊調和的新問題。**

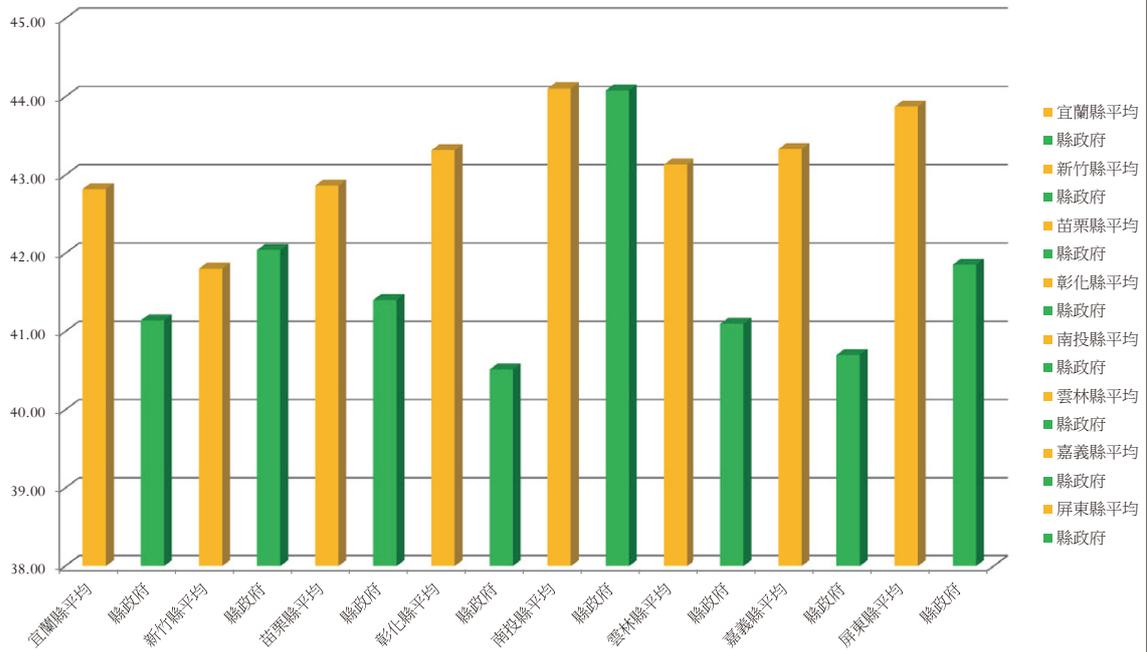
7

平均年齡



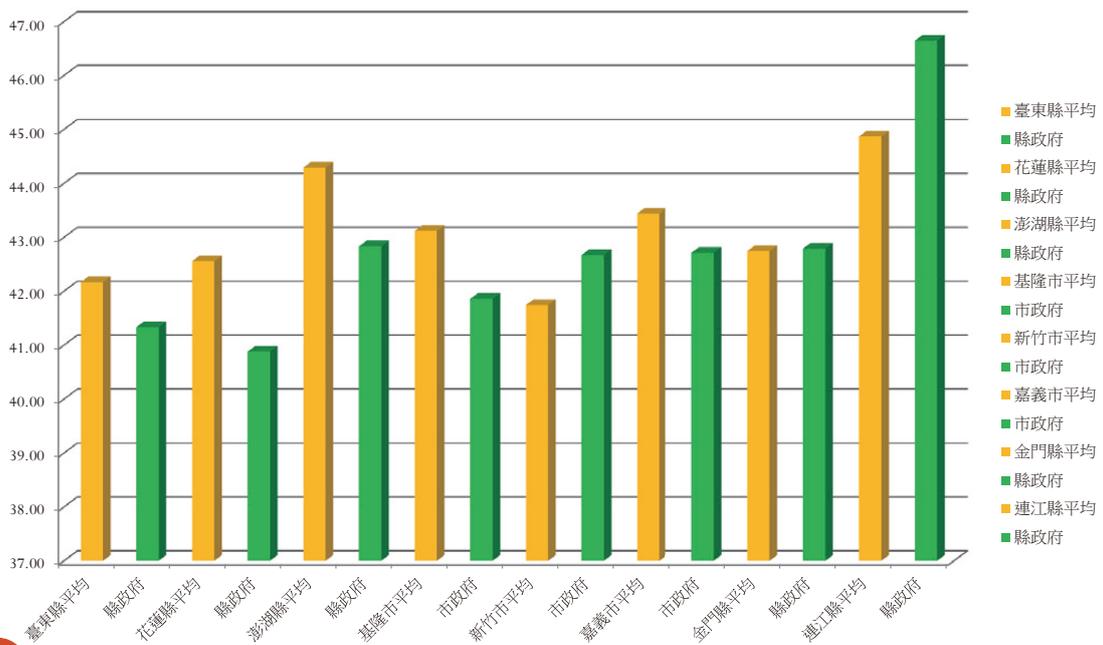
8

平均年齡



9

平均年齡



10

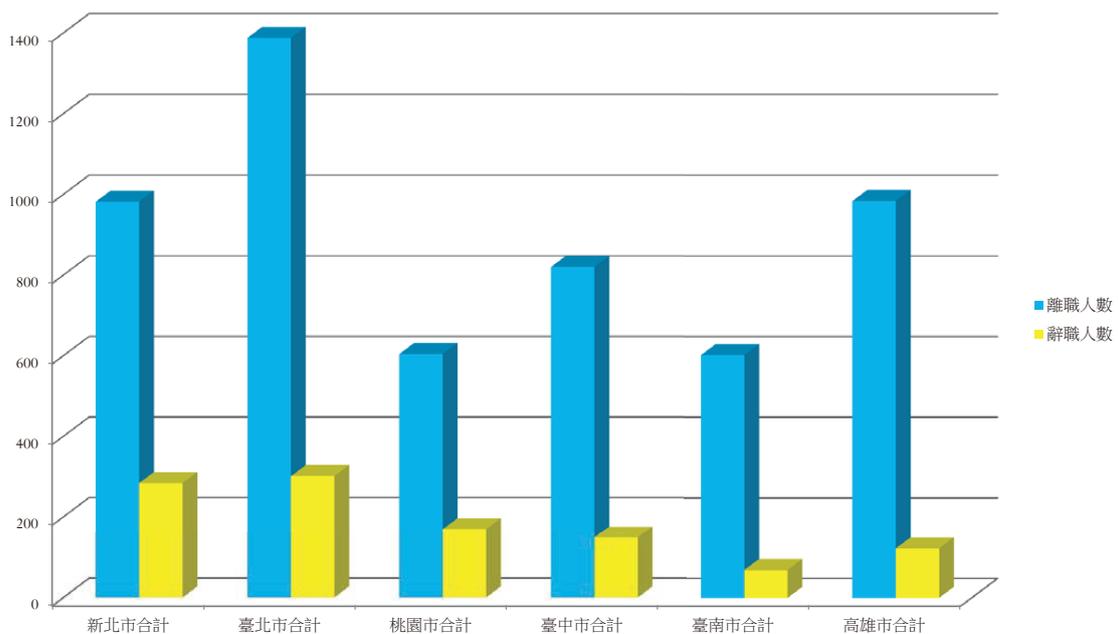
## 還有值得關切的問題嗎？

### 第二，地方離退現象差異化，同時優秀人才可能正在流失中。

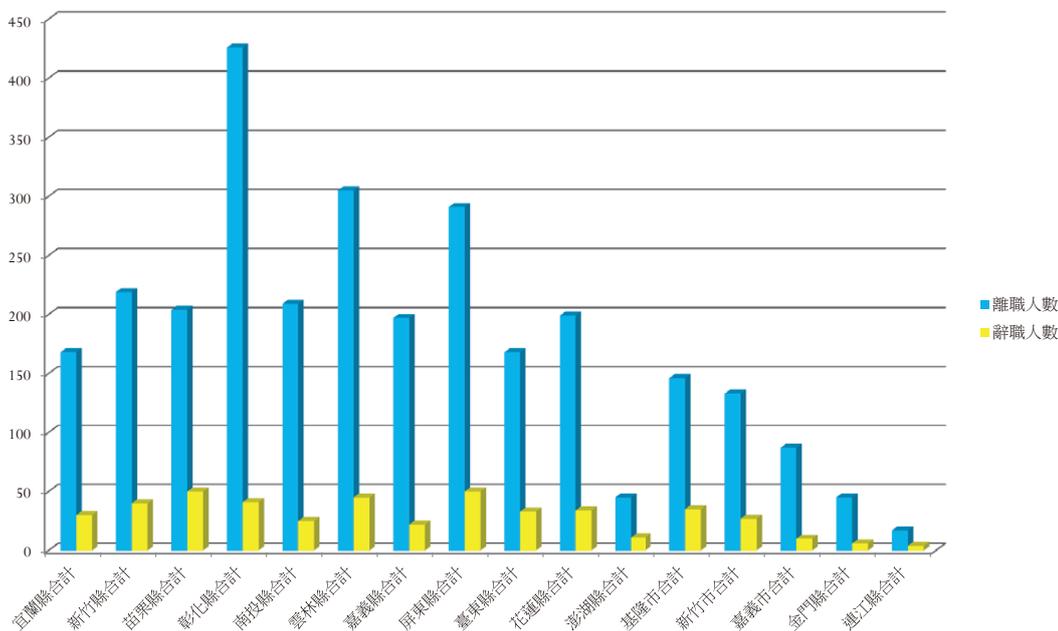
- 六都部分的臺北、臺南、高雄，以及縣市部分的新竹、彰化、臺東、花蓮、基隆、連江，離職率高於平均值。
- 六都的臺北、新北、桃園，以及縣市部分的新竹、苗栗、雲林、臺東、花蓮、連江與新竹市，辭職率高於平均值。

---未來地方不只要注意人力短缺，更要防範現職人員工作壓力增大、優秀人才出走，以及兩者交互產生的惡性循環。

11



12



13

## 結語

- 今日考試院及各部會迎接新時代的同時，或許也需要同時**引進新思維、新作法，讓老問題能有新詮釋與尋求新出路的機會**。
- 唯有「**換位思考**」、「**突破框架**」，才是現行考選制度在運作屆滿30年(1987~)後，未來能永續發展與精進的最佳養份與動力！

14



# 肆、綜合座談



## 肆、綜合座談

時間：109年10月7日（星期三）下午15時50分

地點：考試院傳賢樓1樓多媒體會議室

主持人：劉建忻 考試院秘書長

與談人：許舒翔 考選部部長

周志宏 銓敘部部長

郝培芝 公務人員保障暨培訓委員會主任委員

懷 敘 行政院人事行政總處副人事長

紀 錄：盧怡佑

### 一、主持人劉秘書長建忻致詞

黃院長、在座的貴賓和網路上收看直播的觀眾，大家午安，我是考試院秘書長劉建忻，今年年中許部長向我提及預計在今年8月舉辦座談會，我建議他等到9月1日考試院新團隊上任後再舉辦，會比較有新氣象，許部長後來將座談會改在今天舉辦。考試院新團隊上任之後，最常被問的就是何謂稱職的國家人力資源部門，早上黃院長在致詞時已經有清楚的詮釋，考試院是政府的一部分，是為了政府整體的目標而存在，扮演的就是人力資源部門的角色，當這麼多的機關包括中央部會、地方縣市政府、直轄市政府以及第一線的同仁，在面對人民的需求及國家發展的需要時，人力資源部門就應該要給予最強大的支持，也要清楚定位自己的角色，同時聆聽用人機關的需求，把目前所面對的人力資源議題、爭論或者是實務上還不能滿足的需求，設法逐一克服，今天的座談會是對外溝通的第一步，大家互相交換意見，非常感謝今天所有的引言人、與談人以及到場聆聽的朋友。

我先介紹這場次的與談人，首先是考選部許舒翔部長，許

部長已經在考選部服務4年多，第二位是銓敘部周志宏部長，他跟我同時加入考試院新團隊，非常熟悉人事行政方面的法制作業，再來是保訓會郝培芝主委，她是上個場次的主持人，在考試院4年多，第四位是人事行政總處懷敘副人事長，今天早上原本有安排人事長的專題演講，因為立法院議程的關係只好取消，但是很高興副人事長能夠在最後的意見交換時間加入我們，來回應今天大家提到的很多問題，人事總處和考試院要建立夥伴關係，現在在很多議題上彼此也共同合作。接下來請許部長開始與談。

## 二、考選部許部長舒翔與談（詳如書面資料）

謝謝主持人，黃院長、吳委員和各位嘉賓，大家好。首先對於剛才有人提到很多研討會都是先從中央開始，然後才是地方，就像今天的議程也是先進行中央場次，下午才安排地方場次，不過考選部的議程安排並未想到中央與地方的差別，我們認為他們同樣重要，但是如果把地方場次安排在上午，離島的賴縣長必須提早一天抵達，屏東的潘縣長必須很早出門，今天的安排是以地方場次的來賓交通為優先考量。從今天的研討會可以看出地方面臨的問題可能比中央更多，地方的人力需求如果能適當獲得滿足，中央的部分應該就沒有問題。上下午場次都有提到高普考和地方特考相互影響的問題，有位現場來賓提到地方特考像高普考的備胎，某種程度上地方特考也許不只是高普考的備胎，還是一個跳板，每年地方特考在12月舉辦、隔年3月放榜，高普考則在7月舉辦，本部曾做過統計分析，每年3月地方特考放榜後，約有40%至50%的錄取者會再報考當年度7月份的高普考，其中約有1成5至2成左右的人會考上高普考，顯見地方特考的錄取者會往高普考移動，報考高普考的人可能又會再考年底的地方特考，所以說地方特考可能不只是備胎，還有跳板的問題，而目前地方特考與高普考最大的差

異在於限制轉調的年限，高普考限制轉調3年，地方特考限制轉調6年，相對高普考只要綁3年，可以及早調動，應考人當然不想被綁6年，但對於用人機關來說，尤其是地方政府當然希望錄取者能夠留任久一點，所以比較希望能綁6年，這個部分要如何做，還需要進一步思考。剛才也有人提到用限制轉調的方式來限制人員流動可能不是最好的方法，用更好的誘因、更好的工作條件、更好的挑戰讓他們可以長期留任，應該是比較好的方式；地方特考及高普考的考試方式相同，那它們的科目是否一定要相同，這部分未來可以再思考。另外，高普考、地方特考或是初等考試，幾乎都是以筆試為主，像高普考除了客家事務行政和部分公職專技人員類科兼採口試之外，其他類科幾乎都是筆試科目。目前高考列考普通科目2科、專業科目6科，我們曾在1、2年前嘗試減少高普考科目數，如果4個科目就可以考到職務所需核心職能，為何一定要考6科？考6科可能會稀釋核心科目的占分比例，例如資訊處理類科，因為過去對資安的部分沒有特別要求，所以資通安全和資訊管理合併為一科，資通安全占總分比例僅為6.67%，本部曾提出應試科目減列方案，將專業科目減少為4科，其中資通安全獨立為一科，其占分會提高到20%，較能符合時代人才的需求，也能符合現代資訊處理人員的核心職能，可惜這個改革沒有完成，未來我們還是會持續努力。

有關建議在考試日期計畫表公布時一併公告各考試要辦理的考試類科及科目部分，如果應考人準備好幾年的類科突然不考了，確實會讓他覺得無法適應，但是這部分牽涉到職缺的問題，職缺涉及人員離退，因此，能否那麼早調查到職缺也是個問題，因為目前公務人員考試是任用考，職缺是一個蘿蔔一個坑，如果可以改為資格考，通過考試取得資格之後再到用人機關應徵，也許就能在前一年度確定隔年有那些類科出缺，讓應

考人有充分的時間準備，這部分我們會持續跟用人機關溝通檢討。

今天的研討會同步進行網路直播，有關網友留言「考選部想推動的申論題電腦線上作答何時開始？」其實我們已經辦了臺北、臺中、高雄三場次的線上作答體驗，看起來大部分的人都可以接受，但仍有少部分的人擔心公平性問題，因為高普考未限制應考年齡，超過65歲雖不能任職，但仍可應考，所以有些人擔心如果打字比較慢，用電腦線上作答可能對他有所影響，年輕的朋友當然都比較希望能夠早一點採線上作答，但這部分還牽涉設備問題，畢竟現在電腦化試場需要與學校配合，高普考如果要全部採用電腦化試場，絕對無法容納眾多應考人，所以我們可能會先從可以容納全部應考人的小型考試來進行，另外目前花東、離島都還沒有電腦化試場，若實施電腦線上作答，花東、離島的應考人就必須到西部的電腦化試場應考，這對某些應考人也會有影響，所以我們會以影響最小的考試類科先嘗試實施，畢竟現在這個時代所有的用人機關和企業團體，都在強調資訊能力、資訊化的文書處理，所以這部分我們也會努力嘗試。

另外有人問到預備文官團的進度，考選部的確在甄選、招募的部分較少著墨，今天也有學者、專家建議可以跟大學做連結，我們未來也會試著朝這個方式努力。預備文官團其實並不是在創造另外一個管道，而是一種超前部署，讓更多有志於公職的年輕朋友提早認識這一條公職的路，所以預備文官團不是輔導班或者是特別針對某一類科的訓練班，如果經費有限，我們也許先從點開始，例如從地方開始，先招募對地方有熱情的人，讓預備文官團作為地方文官的先鋒隊，招募來的人專門就是往地方去發展，像今天也有很多人建議是不是要在地方歷練後才能到中央，或是讓預備文官團先專門協助弱勢的家庭子弟

進入文官體系，讓他們也能為大家服務，這些我們都持續在思考，明年度的預算審查通過之後，也許有機會我們就會開始試辦。考量時間關係，我先做以上回應，謝謝。

### 三、銓敘部周部長志宏與談

我先就早上黃院長和剛才大家共同關心的兩個主要問題回應：

- (一) 關於現行的地方公務人員職務列等過低，不利於中央與地方人員的流動，這部分涉及縣市公務人員職務列等的檢討，地方縣市首長和立法委員都很關心這個問題。過去直轄市相當於省，縣市則是地方的二級政府，精省以後，省已經不再是地方自治團體，所以現在直轄市和縣市應該都是地方的一級政府，會有這樣的區別是源自於過去憲政發展的歷史，另外一個問題在於現行地方制度法把直轄市和縣市做一個區別，譬如直轄市的副市長和地方縣市的副縣長、副市長的職務列等就有比照 14 職等和比照 13 職等的區別，因此以下各職務的列等也會受到影響，縣市政府公務人員的列等相對就會比較低，所以這個問題的源頭可能不只是銓敘部主管的組織編制中職務列等的問題，另外一個可能需要解套的是地方制度法對直轄市跟縣市的區別對待，但是我們還是很努力的希望讓地方政府的公務人員職務列等能夠有所調整，事實上，考試院已經在 107 年 7 月做了第一波的調整，把縣市的副局、處長以及科長層級的職務列等做了調整，當然這還不夠，還需要再進一步作合理調整，但因為涉及到很複雜的地方職務列等關係、職務列等調高以後相關的人事經費支出，以及財政等問題，所以我們會跟人事行政總處組成工作圈進行討論，可以調整的部分我們會先調整，若需要透過修法來處理，我們會推動相關法律的檢討。

(二) 關於公、私部門人才交流的部分，嚴格來講這就是我們要如何從私部門羅致人才，讓私部門人才願意到公部門來，公部門人才要到私部門本來就無太大限制，私部門的人才進入公部門，則因涉及公務人員的任用體制，當然會引起較大的關注，但其實現有制度已有這樣的機制，像專門職業及技術人員轉任公務人員條例就是其中一個，不過該條例的基本想法是認為專技人員轉任的公務人員跟考試任用的公務人員有差別，應以考試任用的公務人員為主流，專技人員轉任應僅具補充性，可是從考試用人來看，這兩類人員都是經過考試認定其具有一定的資格、一定的專業，所以羅致專技人員進入公部門，相對來講是不是應該不要設限太多？目前本部對專技人員轉任公務人員的轉型有些初步規劃，細節部分還會再跟社會大眾、相關部門做通盤考量，但大致上我們的想法是：第一點，以前專門職業及技術人員考試及格人員得轉任公務人員考試類科適用職系對照表都是每隔一段時間才做調整，而且是在考試用人無法順利進用的情況下才能列入，但其實專技人員轉任公務人員的職系對照應該是要常態性，那些專技人員的專業可以相當於政府公務人員的那些職系，應該可以事先確定，所以轉任對照表有沒有必要隔兩年調整一次，我覺得可以重新檢討，我們目前規劃未來一次將對照表確定下來。第二點是放寬員額的進用比例，現在是無法從考試進用的缺額才能透過專技人員轉任管道進用，未來機關的缺額可否有一定的比例以專技人員轉任的方式來進用？我想也是必須要考量的，很多人會擔心這樣可能會有任用私人的問題，但是專技人員轉任主要強調他要有專門職業的實務經驗，這樣的人才是政府部門非常需要的，但他們適不適合政

府部門，當然要由專業團體的參與和認定，所以未來專技人員轉任公務人員的甄選也許應該要有專業團體的參與，譬如律師要轉任法制人員，甄選過程應該要有律師公會的代表參與，以了解他過去執業的狀況。另外，現行規定對轉任至政府部門的專技人員有較多的限制，例如只能待在單一職系，如果要參加薦任升簡任的升官等訓練，與一般公務人員適用不同的規定，但我們認為只要專技人員進入到公務體系，其實就是公務人員，所以應該要跟一般公務人員一樣，不要有明顯的差別待遇，這樣比較合理，因此未來簡任升官等訓練的規定也會做一些檢討，尤其是簡任官是高階文官，不應該有太多職系職組的限制，所以對於從專技轉任或從高普考進用的公務人員，就不應該有差別待遇。當然這些問題都還有很多細節需要考量，也要了解用人單位的想法，未來我們也要跟人事行政總處合作，一起來討論如何透過修正專技人員轉任條例的規定來擴大現有的專技人員轉任途徑。

以上是本部目前希望努力達成的兩個目標，我先簡單回應，謝謝。

#### 四、郝主任委員培芝與談（詳如書面資料）

今天雖然沒有特別提到培訓的相關議題，不過綜整今天的會議，我歸納為兩個部分：

- （一）對於雙語國家的訓練，我們會積極納入，我們目前規劃未來的法定訓練除了行政中立之外，都會納入雙語的英文訓練課程，目前的設計有3個主要方向：以激勵為原則、以實用公務英語為核心、教學方式則是以建教學習的方式，我們會依照基礎訓練、升官等訓練以及高階文官訓練等不同階層的配置有不同的訓練內容，也希望能

夠積極做到全國性實用公務英語教材的開發，以及更長期性的、常態性的全英語教育環境的提供，即將於11月30日開始的基礎訓練中，也已經將相關課程安排妥置。

(二) 關於文官跨域能力培養，未來我們也會在文官培育裡面特別強調跨域學習，不過在我認為跨域學習應該包含幾個面向：包括跨部會、跨部門、跨專業，以及中央與地方的交流、公私部門的交流，還有就是區域性、地域性的跨域治理等，我們會在高階和升官等訓練納入更精進的跨域學習相關訓練機制。另外今天地方場次的研討會雖然沒有提到任何跟培訓相關的議題，但未來我們希望相關訓練能夠更強調在地化、區域化的精緻設計，特別是地方公務人員基本上可能需要更多的一些職能包含對於地方治理、地方自治以及在地文化的了解，目前高普考和地方特考的考試類科和應試科目大部分都是相同的，要如何讓兩項考試有區隔性？或許可以考量在訓練端針對兩項考試不同的職能需求，地方特考可以加上一些地方化的要素，培養地方化所需要的工作職能，甚至在培訓上進一步的更在地化、區域化。從今天與會的縣市首長談話內容可知，地方縣市不管在地理位置、人口結構、文化產業上都有他們的特色，每個地方政府面臨的治理問題也都具有獨特性，所以未來訓練內涵的設計，除了共同職能和跨域能力的培養外，可能要特別強調地方治理以及更進一步納入在地化、區域化訓練的要素，這也是未來要努力的方向。

## 五、懷副人事長敘與談

謝謝主持人，黃院長、各位長官、各位同仁，大家午安。我先就今天下午3位縣長、副縣長分享的內容中與人事總處較相關的部分跟大家報告：

- (一) 關於地方政府公務人員職務列等問題，剛剛周部長已提出一些想法，人事總處也會配合銓敘部研處。
- (二) 關於專門職業及技術人員轉任公務人員部分，因為轉任制度已行之多年，就轉任的方式、範圍或是程序等都採取比較嚴謹的方式處理，未來人事總處會與銓敘部討論，我們比較建議在不修法且不牴觸母法的情況下，先朝鬆綁行政命令、行政函釋、授權命令的方向解決，如果未來銓敘部與相關機關討論後，認為需要進行比較大的法制上的修正，建議擺在第二階段處理。
- (三) 關於土木工程職系人員的待遇問題，在人事長上任後，也很重視這個部分，經過我們內部討論，106年針對土木工程、建築工程等職系人員的待遇做了調整，包括獎金和專業加給都有調整，但是若要把這類人員的待遇拉到和業界完全一樣，則需要從更精細的工作分析來做處理，誠如上個場次與談的教授所提到的，現在包括審核、建築設計等都是採委外的方式處理，土木工程職系人員的工作內涵會比較接近土木工程管理，所以待遇當然不會和業界一致，而國家在整個財務資源上面是有總體的概念，不可能無限制提高待遇，我們也已經盡量在做處理。
- (四) 對現職人員激勵的部分，在行政院蘇院長的支持下，人事總處今年有一個即時獎勵的措施，此措施對象包括團體和個人，有包括獎金制度和類似軍隊榮譽假的概念，甚至頒獎典禮也希望他的家屬、眷屬可以一起來參加，並由機關負擔他的交通費、住宿費，希望能夠激勵公務人員在工作上面能夠更積極。
- (五) 關於地域加給的部分，地域加給制度已行之有年，從去年開始我們對於地域加給採行適量授權的方式，類似分權的概念，由地方政府根據學者專家和人事總處提供的

指標進行核定評量。剛剛潘縣長提到，地域加給的經費並未算入人事經費，導致縣府自己還要負擔這部分的費用，其實總處、屏東縣政府和主計總處做了很多協調，在經費上也有相當的支持，我想地域加給的部分，在朝合理化繼續推動的情況下，未來會更貼近第一線同仁的執業情形。

(六) 關於特考的問題，從應考人的角度，他畢業後當然就會參加各種公務人員考試，因為現行考試制度期程的安排，所以發生重榜的情形，例如同時參加高考和普考的應考人，就有可能同時錄取這兩項考試，而絕大多數的人都會選擇分發到高考職缺，使得普考缺額的機關沒有人報到，這部分有沒有可能透過考試期程的安排去做技術上的處理？但這可能會影響到很多人的考試規劃等，這些類似問題涉及的層面都很廣泛，考選部和人事總處曾經有意見交換，但因為涉及的問題很複雜，包括應考人端及提缺端等作業問題，不是一、兩天就可以解決，也不是單一因果就可以處理，所以需要一點時間凝聚大家的共識之後再來處理。

(七) 中央與地方人才交流的部分，從統計資料來看，中央和地方都互有流動，但地方流到中央的人的確比較高，還有六都的磁吸效應，不過在 107 年因為先對縣市政府的職務列等做了調整，所以也適度的緩和了這樣的情形。其實就我們在第一線的觀察，人才之間的流動有時候未必一定是跟職務列等有絕然的關係，因為一個人在做職務調動的時候，是考慮了很複雜的因素後才做出決定，舉例來說，負責建管的人在地方是執行建管，在中央則是做政策決定，各有不同的工作內容，要面對不同的場域、不同的環境，每個人因為個性不同，也可能會有不

同的選擇，就像我在中央機關服務，有很多同仁可能因為結婚、回鄉等因素往中南部調。另外除了剛剛呂教授提到年齡分布問題外，政府機關還會面臨到世代差異的問題，不管是機關首長或單位主管，都會面臨因世代差異造成的人員流動、人員管理的挑戰，我在當處長的時候，有位同仁辭職，原因是他後年就滿30歲，但是日本打工度假年齡上限是30歲，所以他要立刻辭職前往，這在30年前的公務界是無法想像的，不會有人只是為了要去日本度假打工就辭掉工作，這就是所謂世代之間的差異；另外高齡化在機關內是一個正常的現象，年輕的公務員和中壯年或高齡的公務員在休假上的概念就是不一樣，這也是對整個人事制度上更深層的挑戰。

以上是我對地方場幾位縣長、副縣長所提出的意見涉及人事總處部分，我個人的一些感想，跟各位簡單報告，謝謝。

## 六、綜合討論

### （一）主持人考試院劉秘書長建忻

下一個階段進行現場來賓的意見發表，我們也接受網路上的提問。

### （二）戴先生

去年考選部規劃將高考的專業科目6科改為4科，普考專業科目4科改為3科，按照媒體報導，某些考試委員是阻礙此項改革的大石頭，現在大石頭已經搬走了，換上新的一批考試委員，請問部長是否打算繼續推動？

剛才部長提到預備文官團並非另闢一個管道，這句話很模糊，請教部長，這些人到底還需不需要經過考試？有沒有公務人員資格？還是只是提供經費，輔助他去考公務員？

### （三）臺灣公務革新力量聯盟何秘書長昀峯

今天具有決定力的長官都在，我想提出一些雖與考選制度無直接相關，但也有間接關係，且是我們長期以來關心也值得關注的議題：

- 1、公務人員制度本來就是互相緊密相連的，整個考銓法規、文官制度都會互相牽連和影響，一個要準備參加國家考試的準公務員或者考生，一定會思考他未來上班的工作環境是什麼樣子。現在的公務人員其實不是依法行政，而是依法行為，他會受到整個制度的規範來決定他的行為規範，現在對服務事項規範最具體的是公務員服務法，可是該法早就年久失修，譬如公務員服務法第4條第2項規定公務員需長官允許才能發表言論，然後銓敘部為了這個規定從民國40幾年開始大張旗鼓的做了很多的函釋，事實上在今天所談的新思維新方向的前提架構之下，這件事是不必要的，而且是浪費人力跟過度管制的，甚至是壓抑了這些未來的國家棟樑，他們為國家服務的思維、創造力，這件事必需要去正視，如果這種來自軍政時代的核心思維、來自滿清末年之前的核心思維沒有改變，其實我們要談進步是困難的。
- 2、公務人員考試錄取人員訓練期間的權利與義務，也是長期以來存在的一個問題，考試錄取人員的實務訓練期間，以高普考試為例是4個月，第1個月是實習期間，後3個月是試辦期間，後面這3個月實際上受訓人員就需要蓋章（行使公權力），所以他有服務的事實，是需要肩負公務人員責任和義務的準公務人員，但我們卻沒有給他公務人員的權利，這4個月的受訓期間不會有任何的年資計算。我們可以理解考試錄取後的訓練期間是一個考核制度，可是在銓敘端緊接而

來的是再 6 個月的先予試用的試用制度，這顯示第一次考選進入政府的人才甄補流程有疊床架屋的現象，這個部分建議應該適度的調整，尤其是公務人員也是公民，我們不可以憐公民之慨，他進入政府以後竟然有消失的 4 個月，我們認為這是不正義的現象。

- 3、目前高資低考的現象非常嚴重，事實上透過初等考試進用的初任公務人員是委任第一職等，呂育誠老師曾經做過研究並提出：委任第一職等的人需要什麼職系的分別嗎？他做的事情都是相對非常基層、庶務性的工作，我們給他職系的區別，讓他受專業的鑑別，卻又讓他做沒專業的事，這是一個有點荒唐的現象，是不是也有調整的空間？考試院第 12 屆的再造方案有提出相關規範的調整內容，今天早上專家學者們也提到聘約人員人事條例的推動，曾冠球老師又強調功績原則，那為什麼不試著調整初等考試制度呢？此外，我們都知道使用行政院與所屬中央及地方各機關約僱人員僱用辦法進用的約僱人員，不但不用經過任何的訓練階段馬上可以行使公權力，而且他的薪水如果是比照五職等的 280 薪點計算，就是 34,916 元，比初等考試進用的初任人員還高，所以事實上我們已經讓很多不正義的制度在我們的組織中行之有年，而這些都是現在的考選制度根本上需要去調整的議題。

#### （四）人事行政總處呂辦事員志彥

今天許多長官、教授都提到鬆綁，我以一個擔任委任職 20 年的公務人員身分提出兩點建議：

- 1、建議放寬委升薦考試限制：（1）我國公務人員是以薦任為主力，但不可否認很多機關的委任人員是優秀的，可是根據公務人員升官等考試法，委任人員需任

委任第五職等滿3年且敘委任第五職等本俸最高級始具應考資格，普考進用人員需10年才能達此條件，初等進用人員更要花15年時間，以平均28歲考上公務人員來看，能考薦任升官等考試的人基本上都已經40歲了，40歲還能被認為是年輕人嗎？而且在低階層的機關裡，有能力的人已經長期被委以重任，卻一直領委任的薪水，沒機會去領取合理的報酬，在這過程中就會有很多熱情被磨耗掉，如果薦任升官等考試資格能夠放寬，比如合格實授五職等者即可應考，就能讓很多年輕人比較有機會升到較高的職位。(2)目前薦任人員的進用有三種方式：高考、升官等訓練和升官等考試，我覺得可以分流，讓沒有任何公務人員資格者考高考，年資累積很久但一直沒有升官機會的公務人員去升官等訓練，升官等考試則作為機關內部拔擢人才的管道，與升官等訓練區別，升官等考試的條件可以另外設計，但讓三個進用管道分流我覺得是重要的。(3)現任人員參加升官等考試，僅限報考現任或曾任職系，但因為同職組或有相關經驗的人本來就可以轉任，因此，應考人是否也可以放寬報考有轉任資格之職系，這也符合跨域人才的需求。

- 2、建議放寬留職停薪限制，目前公務人員留職停薪辦法中針對全時進修有限制「其進修項目經服務機關學校認定與業務有關」，但既然法令已授權機關認定，為何還要限制需與業務相關，這樣的限制似乎與今天座談會強調的跨域能力有所衝突，故建議修正為只要機關同意即可，法令上無須限制進修內容。

#### (五) 主持人考試院劉秘書長建忻

有網友提出兩個問題：第一個是「公共服務動機

量表與英文檢定證照是否成為未來初任考試錄取的門檻？」，第二個是「高階文官團目前有沒有繼續推動的計劃？如果有，大概方向會是什麼？銓敘部和人事總處怎麼分工？」

#### (六) 新北市政府稅捐處李書記芸萱

會議一開始就強調「鬆綁人力進用管道」，但卻只強調私部門、約聘僱人員大開進用管道，對已在職文官未見鬆綁作法，數度指責「一試定江山」的弊病，但對現職文官來說，他們是經過國家考試的擇優汰劣，外來人員、約聘僱人員都不必考試，他們才夠專業，而經國家考試擇優進用的文官就都沒有人才嗎？個人建請多從採取異地辦公和鬆綁3年或6年限制轉調作法著手，較不會引起外界諸多質疑以及現任文官的抗議不滿，謝謝。

#### (七) 主持人考試院劉秘書長建忻

先請與談人就以上幾個問題回應。

#### (八) 與談人考選部許部長舒翔回應

- 1、本部之前推動的高普考應試科目檢視方案，雖遭遇到一些問題，但我們目前仍持續檢討，應該還是會朝這個方向繼續推動，只要它的核心科目能夠達到鑑別效果，且6科和4科都能達到一樣的功效，我們當然會朝向4科的方向推動，也許未來高考三級各類科不一定是相同科目數，也許有些類科適合4科，有些適合5科，有些適合維持6科，我想這是比較彈性的做法，未來有適當時機再和大家討論。
- 2、預備文官團的部分，目前要進入公務體系就一定要參加考試，所以預備文官團只是希望能夠提早協助一些優秀、有志於公職的青年，讓他們能夠提早認識這一條路，提早做準備，也能夠提早為國家選拔優秀的青

年來加入文官的系統。

- 3、關於委任第一職等是否要分職系列考，這部分牽涉到職組職系的規劃，如果沒必要區別類科來考試，我們也可以配合辦理。
- 4、有關委任升官等考試的建議，的確是可以思考的方向，目前委任職員大部分也都具有大專或大學畢業學歷，是不是還有需要經過這麼長的時間才能夠參加升等考試？關於應考資格的部分，我們會跟用人機關再做檢討，研議是否能適度放寬，讓這些都有大學學歷的年輕人有及早升到薦任官等的機會。
- 5、網路上所提的公共服務動機量表，目前本部尚未考慮納入作為錄取門檻，至於心理測驗或性向測驗未來是否會納入，這部分還在研究，尚無具體成果和進展，故短期內應該還不會把類似公共服務動機量表作為評量工具。至於英文檢定的部分，除 2030 雙語國家政策外，臺灣必需與國際接軌，也有用人機關陸續提出增列英檢的意見，目前只有外交領事人員考試把英檢作為應考資格，但最近經濟部也建議國際經濟商務人員考試增列英檢作為應考資格，所以未來可能會考慮優先將具涉外性質的類科把英檢列為應考資格，目前還在規劃階段，將在徵詢用人機關意見後，在適當時機跟大家做進一步的說明。
- 6、限制轉調年限雖規定在公務人員考試法，但坦白說這是基於用人機關需求，對考試端來說其實沒有意義，剛才也有提到，應考人會希望限制較少，但從用人機關的角度會希望維持人員穩定，若未來地方的職務列等能有所檢討，也許大家就比較想到地方工作，到時高普考和地方特考的轉調限制也許就沒有必要有太大

幅度的差異。

以上這些問題我們會逐步來思考、調整，與時俱進，謝謝。

#### (九) 與談人銓敘部周部長志宏回應

何秘書長剛才提到公務員服務法第4條有關公務員言論自由的問題，本部目前研議中的公務員服務法修正草案已經有考慮到，會做適度的調整，當然在立法院通過之前，我們還會有許多機會徵詢各相關機關和公務員的意見，看如何調整才能相對合理。公務員服務法確實是需要大幅修正，影響範圍會比較廣泛，所以我們也許會分階段，先就比較急切需要調整的部分送立法院審議，至於全文修正還需要多一點時間蒐集意見，目前我們已經有一些腹案，也有一些修法方向，但還需要廣徵大家意見。

高階文官團的部分，目前暫時沒有繼續推動的規劃，如果大家覺得有需要才會再重啟，不過這個議題爭論較大，未來我們會再跟人事總處討論是否需要再重啟這個議題。

#### (十) 與談人郝主任委員培芝回應

有關何秘書長提到訓練期間的4個月是否為受訓人員權利消失的4個月，我想這要回到訓練期間的定性，以及對公務人員的定性，因為依目前整個制度的設計，訓練是考試的一環，是考試程度中最後的程序，需通過訓練才能正式進到任用端，也才能進入到公務人員身分的認定，所以目前在訓練期間的同仁只能說是「準公務員」的身分，我們是以「訓練是在考試及格之前的程序」這樣的定性，來處理訓練同仁的權利義務。目前在訓練端，自2017年的1月1日開始我們已把訓練同仁納入公

保，在保險事務上已積極落實訓練同仁的權利保障；至於在訓練期間能否構成公務年資及退休年資的部分，這確實涉及到這一段時間他的身分屬性、定性的問題，還需要與銓敘部做制度性的討論。

關於委任升薦任的參訓資格能否放寬的問題，這部分涉及的影響就更大了，第一個，委升薦的參訓資格與薦升簡的參訓資格是有衡平性、一致性的考量，目前委升薦是以委五本俸最高級為要件之一，這樣的參訓資格是否過於嚴苛？會後可以再做一些檢討跟研議，但必需要與薦升簡的參訓資格做衡平性、一致性的考量。

至於全時進修為什麼一定與業務相關？這是否會阻礙跨域，尤其是會對到私部門的訓練形成實質上的阻礙？目前公務人員進修訓練辦法律定的內容，不管是第7條的訓練規定或第8條的進修方式，確實都有需與業務相關的規範，不過所謂的「業務相關」，如果主管機關認為到私部門訓練或是進修、研習有助於其本職職能的提升，其實也可以解釋為與業務相關，目前我們也在研議公私部門的交流、進修與訓練，也是往這個方向來思考，也就是說如果我們的公務人員到私部門的目的是要去學習他們的管理方式，或者是把私部門中一些實質的問題帶回公部門做更高的政策討論或政策工具的研議，這樣就是與跟他的業務相關，所以「業務相關」並不是從字面上做一個非常狹義的解釋，目前相關的法律規定並沒有要做這樣嚴格的限制，我想這部分可能是有一些理解上的落差。

#### (十一) 與談人懷副人事長敘回應

有關高階文官團的部分，因為過去在推動時有一些不同意見，目前還沒有形成共識，所以沒有繼續推動，

目前總處的立場也是不尋求再繼續推動。

關於訓練部分，如果同仁是利用自己的時間（假日或是晚上）去學習，我想機關都不會干涉，但如果訓練會動用到機關的資源，由機關給予公假在上班時間去學習，或是給與經費補助，這時訓練當然要跟機關業務有相關性，誠如郝主委所說，是否與業務有關應該由機關從它的業務面去認定。

## （十二）戴先生

以下問題請秘書長回應。目前兩部一會是每3週輪流一次在院會業務報告，且只針對主題去報告，其他業務部分考試委員都無法質詢，我認為考試委員無法發揮功能，因考試院本來就是要監督兩部一會，為什麼只能針對特定主題質詢，且3週才一次？我認為每個部會每週應該就有需要的部分向考試委員提出報告，而考試委員不一定要針對部會提出的主題，對其他的事情也可以做廣泛的質詢。

## （十三）汪先生

請問地方特考能否比照高普考也有增額錄取？

## （十四）公務人員退休撫卹基金監理委員會高執行秘書誓男

我個人也是公共行政的專業背景，下面就今天座談會的個人感想，提出兩方面問題：

1、首先，我們有無可能從二元公務人力系統思考，德國的人事制度中，核心的文官僅占50%，其他50%是契約人力，核心的公務人員會給予較好的條件、福利，在社會上有很好的社會地位，因此核心公務人員就會有尊榮感，願意長期留任發展，累積更多的專業。至於彈性用人部分，我們可以看到歐洲的政黨制度其實是多元的，政黨輪替之後，不同的政黨執政

就會有不同的政策和部會的消長，部會的消長調整之後，人力就會有不同的需求，機關就可以從約聘僱人力去做調整，很快就可以呼應執政者新的政策跟方向。從歐洲的二元制度回應到我們今天所思考的議題，我們講考試制度要有多元管道，就可以在核心公務人員部分用考試進用，彈性部分用多元管道，其實現行制度已經是這樣子，現在大約有 1、2 成的約聘僱人力，有的是臨時性的人力，有的是難以透過考試取才另外進用的人才，例如研考會的研究員、副研究員，過去碩博士比較少，我們需要高級的研究人才，就用約僱的方式進用研究員或副研究員，所以其實我們現在已經有多元管道的進用制度。

- 2、我們很強調公務人員的能力，其實「公共服務動機」也是非常重要的事情，早上也談了很多「公共價值的服務感」跟「文化力」，這些都需要很長的涵養時間，但是我們的制度在進用時沒有去思考，在公共體系中又沒有去形塑他們，使外界對公務人員產生很多刻板印象，所以在實質內涵的部分，硬實力跟軟實力要一同去思考，在進用人才時，除了專業能力外，也要思考怎樣考選到公共價值、公共服務動機高的人，剛才許部長有提到若把量表設為及格門檻可能有違公平，這部分我們有沒有可能把考試改為資格考，歐洲的公務人員實習都要經過 2 年半至 3 年，經過非常嚴謹的訓練過程，在訓練過程中去了解訓練人員對公共價值、公共服務的概念有多少，並納入訓練成績，這樣就可以選用到比較好的人才。

#### (十五) 主持人考試院劉秘書長建忻

再補充一個網路意見，與周部長和懷副人事長比較

有關：「建議與會長官思考有關臺灣的用人陋習，是否有推動聘約人員法制化的必要？如何避開不使用雙盲制度造成的人情關說、裙帶關係？同樣在改革考選制度上亦有一樣的問題。高階文官開放競爭，跟政務官、機要人員的功能是否更有重疊之處？」。

#### (十六) 蔡明翰先生

我有兩個問題：

- 1、昨天高普考放榜，高普考大部分都是申論題，請問針對有申論題的考試，能否在放榜時公布榜首的申論題答案，或是開放讓考生查閱試卷，看自己那個部分分數較低，目前所有考生都希望知道怎樣寫才會得到高分。
- 2、目前有些類科專業科目和實際業務有落差，希望專業科目能與將來機關業務相關，才能遴選到適合機關的人才。

#### (十七) 主持人考試院劉秘書長建忻

謝謝提問，剩下 10 分鐘我們就回應這些問題並做總結。首先感謝戴先生參與了一整天，早上也有提出相同的問題，本屆考試院團隊上任之後，對院會的開會形式做了調整，您關心的是考試委員的權力、職責、有沒有盡責的問題，事實上本屆團隊對院會的形式做了些調整，最主要是因為過去開院會常常耗時較久，且主題很散漫，即使大家都有發言，也好像都有監督到，但不一定會產生絕對的效果，我覺得做事的目標一樣但是方法有很多種，考試委員也不是只有在院會那天才監督三個部會，本屆的運作方式，一方面各部會還是要做業務報告，考試委員還是可以詢問，另外一方面在院會以外的時間，包含全院審查會，考試委員和各部會也會針對各個主題

及討論議案做意見交換，所以這個機制其實並沒有那麼大的改變，而且委員跟各部會之間還有很多非正式的溝通機會，也有很多業務上的研討機會，這是他們每天的工作，不會偷懶，也不會因此減損他們的職權或者是監督，黃院長的主要目標是希望能夠促成一個合作的團隊，不一定是互相監督，有時候是相互合作，彼此分享自己的能力，能夠團結起來把考試院的業務做好，我想運作方式會跟過去有點不一樣，但目標還是一樣，不會打折。接下來請部會首長、副首長做回應。

#### **(十八) 與談人考選部許部長舒翔回應**

- 1、有關地方特考能否像高普考有增額錄取人員部分，因為考試缺額是由用人機關提出，考選部無法增加或減少，地方特考的偏鄉也許報到的情形會比較不理想，能不能用增額的方式彌補？這需要跟用人機關一起檢討，不過像土木工程等類科，基本上是因為應考人成績達不到 50 分的錄取標準，所以就算提列增額，實際上也無法錄取比較多的人。
- 2、關於公布榜首作答內容的部分，這涉及到隱私權問題，現在榜單上的名字也僅顯示部分姓名，所以若要公布作答內容可能會比較困難。至於應考人自己的作答情形，現在已可申請閱覽試卷，應考人可以看到自己的試卷評閱情形。
- 3、專業科目並非考選部可以自己決定，我們一定都是和用人機關討論，以求應試科目能符合用人機關所需的專業職能，所以未來我們檢視高普考應試科目時，不管應試科目數是多少，一定都還是會符合用人機關的用人需求。

#### **(十九) 與談人銓敘部周部長志宏回應**

非常謝謝有人提到多元的公務人員制度，其實廣義來講公務人員本來就是多元的，而非二元的，因為整個政府的人事制度，除了最核心的常任文官是最主要人力之外，我們本來就有很多人並非考試進用的，整個政府人力大概可分成任命制和契約進用制，政務人員和考試及格人員是任命制，但公務人員任用法中其實也有特種人員的任用制度，例如教育人員就不是考試任用而是聘任制，其他契約進用人員包括聘用人員、約僱人員等，所以本來廣義公務人員的人事體系就是多元的，只是有關比重或者用人彈性的問題，以及用人是不是公開、公平、被信賴，就像剛才有人提到若開放非考試分發的用人管道，擔心會有徇私舞弊的狀況，這是我們另外要去處理的，可是考試分發用人最大問題在於用人機關沒辦法選人，所以機關不見得能分發到適用的人，這也涉及到未來的考試制度是否要讓用人機關在決定錄取人員的程序中能適度的參與，以真正符合用人機關的需要，當然這涉及到考選部的權責。

剛才提到二元制度大概就是任用制和聘任制，也就是公法上職務關係跟行政契約關係，但其實在政府人員中還有私法上的勞動契約關係，一個制度要有彈性就一定要多元，任何一個國家都不可能只有一種任用體系、一種管道，否則一定無法應付行政上的需求，所以我們現在已經有多元制度，只是需不需要調整的問題，謝謝。

## （二十）與談人懷副人事長敍回應

有關聘約人員人事條例草案的問題，延續剛才周部長談到的，政府機關本來就存在多元進用的情形，長期以來包括民意機關及我們同仁在內部管理上的確發現到約僱、聘用人員適用的法規實在是太多了，機關的人事

處理規範如果太多，會造成機關內部在執行和管理上的困擾，為因應這樣的需求，我們希望把它做一個統整性的處理，我在這裡要特別再跟大家說明，聘約人員人事條例草案絕對不會也不是要去取代公務人員，未來條例經過立法院通過之後，依條例進用的人員也不會是公務人員，這兩個部分我一定要特別在這邊跟大家說明，當然大家可能會擔心弊端的問題，但今天的座談會所討論的就是希望能有新的思維、新的做法，試著換位思考和突破框架。西方民主國家的常任文官很多都只透過面談選用人才，甚至沒有像我們還有所謂的典試委員會，如果依照我們的思考，只有5、6個人來面談2、3次就能成為永業文官，這不會有弊端嗎？所以希望大家在看問題的時候盡量往正面的角度去思考，早上座談會的過程中，包括一些學者都有提到，考試是否一定都要用筆試？面對外界環境的變化，這是大家要去思考的問題。目前聘約人員人事條例草案還在徵詢大家的意見中，各界提供的意見我們都很樂意接受，但希望大家看問題的時候，真的不要每件事都要先認為會有弊端，如果每件事都從這個角度切入，我想我們連一步改革的路都走不下去。

#### **(二十一) 主持人考試院劉秘書長建忻總結**

謝謝各位，我在這邊做個總結。首先要感謝許部長的遠見，辦了今天的座談會，特別是今天考選部的工作同仁都很辛苦，把所有的細節照顧的非常好，我要特別稱讚一下網路上的小編，每一個留言都有先行回覆，今天網路直播的第一則留言就是「沒想到考選部也跟上時代的潮流，開始做直播」，這個留言讓我有一個感觸，就是我們除了要扮演一個稱職的國家人力資源部門以外，也應該讓大家覺得我們是一個貼近現代化潮流的政府組

織，所以第一個感謝考選部。

第二個，這樣的座談會未來考試院應該會更常辦理，這是我們跟社會、跟相關的同仁、民間團體、已經退休離開政府但關心人事制度的同仁、考生、專家學者以及各政府部門的一個溝通起點，今天的研討會，可以看到我們呈現非常多的觀點，像中央人事制度和地方人事制度的討論，所呈現出來的需求和問題就是截然不同的，讓我們了解到用人機關的多元樣貌，有各種各式各樣的需求，不管是中央跟地方的落差或是不同專業領域的落差，這些都告訴我們要解決的問題非常的多，但是問題之所以累積這麼久，是因為很複雜，所以在處理的時候必須要步步為營，要非常的有平衡感，要考慮到所有的利益相關人，包含考生、現職的文官同仁和用人機關的整體需求，也包含了國家往前走所需要的人力資源，甚至包含在民主時代最重要的是人民對政府的期待，而在所有的價值裡面要平衡，當然不容易有一個統一的答案，但是如何不斷地往前摸索，就是我們這個團隊共同的責任。我想最重要的就是問題這麼多，所以解決的行動要加快，今天在座有很多都是我們同仁，也很多是在各部門的人事系統工作，所以我們的責任很重，也希望跟大家在未來繼續的討論互動跟攜手合作。最後祝福所有與會的朋友、貴賓，身體健康、闔家幸福平安，謝謝。

# 考選革新之新思維新方向

與談人：許舒翔

考選部部長

人才是國家發展之根本，政府治理人才是國家施政的基石，誠如蔡英文總統於 2020 年就職大典揭示：「期待考試院提出完整的改革方案，檢討過去的思維，轉型為稱職的國家人力資源部門，培育現代政府所需的治理人才。」據此，考選部負責政府治理人才之招募 (recruitment) 與甄選 (selection)，是政府人力資源部門的開端。本部每年舉辦約計 19 次國家考試，辦理逾 800 種考試類科，其中更包含擢選超過 1 萬 6 千人次公務人才與 3 萬 3 千多人次的專技人力為國所用，扮演本國文官與專技人才第一線招募與甄選角色，如何進行招募以找到適當類型的人才，及透過妥適的甄選方式，為政府選拔優秀的現代化政府治理人才，皆是本部為國舉才之重要職責。

人才的育成從教育端開始，經過考選、培訓到任職，須環環相扣，始能真正發揮人力資源管理與發展的綜效。據此，政府治理人才的供給，應透過完善的規劃，從教育端開始培育適當的人力，考選端才能從中甄選優質的現代政府治理人才，培訓端與任用端使人才職能更為精進，發揮長才。教考訓用各環節相輔相成，誠為國家永續發展之道。

本部以下將就「推動考選政策革新」、「配合國家政策推展」與「精進試務工作品質」三個面向，從考選端予以說明本部目前所推動與未來革新精進之考選業務。

## 推動考選政策革新

一、檢討現行考試制度，研擬推動更具彈性、更多元化之考選機制，以符應現代化政府治理人才之需求。

本部鑑於國家任務與功能隨著時代與社會變遷，且因應民眾需求而改變，考試取才之方法與內容亦應適時檢討與調整，與時

俱進。為提升考選政策的多元與彈性，強化考試取才之效能，本部擬規劃研議「調整簡併公務人員考試應試專業科目」、「強化地方特考特用與高普考之差異化」、「增列心理測驗或口試等多元甄選方式」、「提升身心障礙人員特考考試效能」，以及「納入用人機關選才機制」等方向，據以落實特考特用精神，檢討改革公務人員特種考試制度，以配合政府特殊用人需求，並保障弱勢族群合宜考試權益。俾能全面強化公務人員甄選效益，期因應公務職場環境變遷需求與業務發展需要，有效降低考試取才的不合宜障礙，穩定地選拔適切且多元人才，提升政府整體效能。

## 二、配合專技轉任公職之制度檢討，適時調整公職專技人員考試制度，引進優質專技人才。

公務人員與專技人員除考試制度設計不同外，兩類型考試之錄取或及格資格原則上亦不相互認定。然公部門在公務人力需求上，或有涉及專技人員之專業技能，需仰賴該類人員之專業能力，協助推動各項業務。現行專技人員考試及格者進入公部門任職的管道有二，一是依據專門職業及技術人員轉任公務人員條例相關規定，由用人機關依法辦理甄審或公開甄試合格後轉任公務人員；其二是經由公務人員考試之公職專技人員類科考試及格分發任用。目前公務人員考試設置 14 個公職專技人員類科，早期設置之公職獸醫師等 3 類科僅採筆試，102 年修正考試規則新增之 11 類公職專技人員類科則考量應考人專業與業務執行能力，規定應考人除需具備專技人員考試及格資格，亦應有相關工作經歷始得應考，並併採筆試與口試之多元考試方式，以提高應考人報考意願。未來將檢討公職專技人員類科增刪之必要，並將研議統一新舊制公職專技人員類科考試方式，應試科目亦宜統整規劃，以期其考選制度更臻周妥。

## 三、強化連結教考訓用平台，引進優質公務人力。

本部作為國家人才育成之一環，必須與其他環節緊密連結，

方能更加提升考選人才的效能，為國舉才，才有所用，並適才適所。為加強本部與政府機關、大專校院、專門職業與技術人員團體及民意接軌，瞭解公務與專技人才之需求，以策進本部業務執行與推展，吸引更多優秀人才報考國家考試，將持續辦理「土木工程教考訓用精進平台」與「為國舉才國家考試地方座談會」，並規劃推動「預備文官團」，及建立「技職教育與公務人員考試之鏈結」等計畫，以廣納各界意見，做為本部政務推動之參考，期藉由上下游工作的互相瞭解與補強，使人才到位，提升考選效能，達成本部為國舉才之使命。

## 配合國家政策推展

### 一、因應國際化及 2030 雙語國家政策人才需求，適時調整考選方案，全面提升公務及專技人員之英語力。

為配合達成 2030 雙語國家政策的目標，優秀的公務人力與專技人員等現代化政府治理與社會發展所需人才除應具備專業知能，亦須擁有英語能力以回應雙語國家的各項需求與期待。考選部從考選端鼓勵及要求應考人積極強化英語實力，以全面提升公務人員及專技人員英語溝通力，將由初任公務人員考試著手，以提高英文分數占比，及增列英文檢定為應考資格條件兩項主要方案進行規劃；至專技人員考試則擬以增列英文檢定為應考資格條件作為主要推動方案，並均採逐步推動模式，且適時擇適當類科再行提高英文檢定資格等級。

### 二、因應國際專技人才需求，建構專技人員國際相互認許考試制度，以促進國際專業人才交流。

為配合新南向政策之推動，國際交流愈加頻繁，與因應全球人才流動之趨勢，為利職業主管機關就我國與外國專技人員執業資格之相互認許展開國際洽商，本部於 107 年修正對於國際專業人才交流深具關鍵影響之「專門職業及技術人員考試法」第 20

條，納入職業主管機關本於平等互惠之原則認可之方式，以保留彈性；更於 109 年訂定「專門職業及技術人員考試國際互惠認可準則」，規範專技人員執業資格認可要件與認許程序，未來可配合職業主管機關洽商專技人員國際相互認許之進程，辦理認許考試，除能引進外國專才，亦能推動專技人才國際相互認證，使我國的專技人才走向國際社會，施展長才，有利我國推展專業服務合作與交流。

## 精進試務工作品質

### 一、精實典試人力資料庫及精進題庫建置，命好題、閱好卷。

國家考試的核心，在於「命好題、閱好卷」，「命好題」更是其中的前端工作，本部為提升國家考試題庫試題品質，以維考試公平公正，以更多元管道及細緻作業方式積極建置充實題庫，以確保試題評量之信度、效度，增進考試公信力；未來將依據考試結果賡續滾動式辦理試題檢視、維護及更新作業，使題庫試題不僅存量充足且力求試題內容正確無誤，俾降低試題疑義更正率，有效提升試題品質。而典試人力資料庫為國家考試遴聘典試人員之重要人才庫，本部除持續增進各項公務資料連結更新效率外，亦將因應公務人員職組（系）調整，重新檢視資料庫人員其專長科目內容，以符合考科調整及縮短資料庫更新時間落差，遴聘適格人才；另將賡續辦理典試工作記錄回饋機制，持續維護典試人員之專業品質。

### 二、推動申論式試題線上作答，擴大電腦化測驗。

為能符應資訊化時代趨勢，並配合應考人學習及文書處理習慣，本部規劃選擇部分採純文字作答、應考人數與申論式試題應試科目數量適中、應考人資訊處理能力較佳之考試類科，讓應考人得選擇於線上應試。又為使考試環境及作答介面確實符合應考人需求，本部業已舉辦民眾參與線上應試體驗活動，針對體驗活

動所反映相關問題，尋求解決方案及改善作業規範，賡續將選擇適合之考試類科進行紙筆與線上雙軌施測模式試辦，符應數位化時代之人力需求，加速推動國家考試數位化之轉型。

### 三、因應國家考試現代化、數位化及多元化發展趨勢，整建國家考場及試務大樓相關設施設備。

本部為擴增國家考場的容納量，增加辦理國家考試的試場調度彈性，減少每年外借試場的費用；其次為落實維護身障者應試權益措施之普世價值，提供身障應考人合宜且適性化的應試環境，不要受限於現有試場的建築與空間條件；復次，為加速推動國家考試方式數位化，期以多元化的評量方法將使國家考試選才機制更為精進。本部刻正整建國家考場及試務大樓相關設施設備，以提升辦理國考之效益。

# 保訓會「公務人員考試錄取人員訓練」

與談人：郝培芝

公務人員保障暨培訓委員會主任委員

## 壹、前言

國家的力量來自於人民，而政府行政的力量來自於公務人員，面對日漸複雜的公共業務，優質的公務人力為增強政府效能、建立完善治理的重要基礎。公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱本會）為公務人員培訓之主管機關，一直以來均秉持著培育具有現代化觀念與知能之公務人員的理念，致力於公務人力資源之發展。依據公務人員考試法規定，公務人員考試錄取之後要經過訓練，通過訓練後才算考試及格，並分發任用。因此，公務人員考試錄取人員訓練，是考試程序的一環，加強對考試錄取人員的訓練，落實篩選淘汰功能，為考選重要議題之一。今天很榮幸獲邀參加這場研討會的綜合座談，針對今天的研討主題，謹提供以下幾點看法和大家進行交流，希望各位貴賓先進不吝提供寶貴的建議，以為本會研議公務人員培訓政策之參考，期能為國家及人民帶來新的改變動能。

## 貳、公務人員考試錄取人員訓練為國家掄才最終守門員

公務人員考試是我國文官體系甄拔人才的主要途徑，每年從競爭激烈的國家考試中脫穎而出的考試錄取人員，已具備相當的專業知識和技能，惟對於政府機關實際運作所需知能尚有不足，且服務態度與價值觀較難以筆試評量，爰藉由訓練的機制，透過較長時間觀察、訓練與考核逐步充實其未來擔任公務人員所需之公務知能，涵養正確的工作態度及服務精神，讓每位考試錄取人員從「會考試」的「考生」轉變為「會做事」的「優秀公務人員」。

本會掌理公務人員考試錄取人員訓練，為培育新進公務人

才，設計「基礎訓練」與「實務訓練」，前者著重初任人員通識知能之養成，後者則以增進有關工作所需知能及考核品德操守、服務態度為重點，透過訓練篩選機制，自考試錄取人員中，遴選出最適當的人選為國效力。

## 參、「基礎訓練」與「實務訓練」為粹鍊適格公務人員的兩道重要關卡

### 一、基礎訓練：充實公務基本知能與行政技術

基礎訓練採取集中密集訓練方式，目前訓期為4週，由本會以及國家文官學院或協請其他訓練機關（構）學校辦理；在課程設計方面，以未來擬任職務所需之共通性知能為發展基礎，依據薦任（高考）及委任（普初考）層級不同，規劃相關課程，課程涵蓋初任公務人員應具備之能力及薦（委）任不同層級公務人員應具備能力，並擇定配適之教學方式，以充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度及行政程序與技術。

除依國家、組織及個人發展需求，設計系統化、層級化之訓練課程外，為強化學習成效及篩選人才功能，基礎訓練亦定有考核機制，採多元評量方式評核，除了依據受訓人員須具備基礎行政知能與公務法律來規劃紙筆測驗科目外，並實施「專題研討」，係將每班受訓人員採異質性分成若干組，並於開訓時自本會提供之研討主題中擇一進行研討，受訓人員可於主題之下自行選定個案，由小組成員以分工合作方式，蒐集相關資料，加以進行分析、討論及提出解決建議，並合力完成書面報告、口頭報告及詢答，最後由講座講評。這種評量方式，兼顧學習與評量，希望能藉此增進考試錄取人員表達、溝通與團隊合作的能力，培養為民服務應具備之態度與技巧，提升處理各種民眾意見反映所需之熱忱與技能。

為彌補筆試之不足，有效發揮藉由訓練篩選適格公務人員之功能，強化訓練淘汰機制，保訓會致力於提升評鑑之信度及效度，在受訓人員本質特性考核機制方面，除現職公務人員外，特別召募退休公務人員擔任志工，由2位輔導人力在訓練期間進行公務經驗傳承、形塑正確工作價值觀、深化公共服務的熱情初衷，並依據公務人員考試錄取人員訓練辦法及公務人員考試錄取人員基礎訓練本質特性成績評分原則進行嚴謹考評，經由完善輔導與考評機制，為國培育適任之新進人才。

另為落實政府關懷身心障礙弱勢族群之政策，維護身障特考錄取人員受訓權益，本會亦因應各類身障人員障礙類別及程度不同，建立實體與線上雙軌訓練模式，「實體課程」係以「安全學習」為首要考量，並採與一般受訓人員完全融合之教育精神；「網路線上學習」方面，則配合實體課程配當及法規與重大政策之修訂，分階段錄製網路線上學習基礎訓練課程，以提供因故無法參加實體課程之錄取人員更為完整的學習資源。身障人員得審酌個人身心障礙狀況，擇定參加「實體課程」或「網路線上學習」，使其具有為民服務的公務法規及行政知能。

## 二、實務訓練：做中學、強化公務職能

實務訓練強調「做中學」，由本會委託各用人機關（構）學校辦理，且由用人機關指派主管人員或資深同仁擔任輔導員傳承公務經驗，帶領新進人員熟悉工作環境，學習未來擬任職務的工作內容，透過輔導員近身的觀察、輔導及考核，客觀公正地考核受訓人員之適任程度。倘實務訓練期滿，考試錄取人員之工作表現及學習態度未達機關要求標準，經機關評定為不及格者，依相關規定函報本會核定廢止受訓資格。由於事關受訓人員重大權益，本會都嚴格把關，在核定

前，除了依法派員查明事實並訪談相關人員，給當事人、訓練單位陳述意見機會外，也會嚴謹審視事實證據的正確性、各項考評程序的完備性，以及法律構成要件的該當性，力求成績核處的公正、合法。期落實訓練篩選功能的同時，也兼顧合理保障受訓人員權益。考試錄取人員被淘汰之原因，不外乎是缺乏主動學習意願、無法獨立作業之人員；人際互動不佳、欠缺團隊合作及敬業精神「孤鳥型」人員或是因長期準備國家考試而與社會脫節等這幾種類型。近年來，我們欣見用人機關認同受訓人員須達到擬任標準的重要性，本於為國舉才之觀念，勇於淘汰不適任人員，積極回應社會大眾對人民公僕之期許。

然而，輔導員未必具有輔導知能，為增進實務訓練機關輔導員對考試錄取人員實務訓練輔導相關規定之瞭解，以提升實務訓練成效，本會自 95 年起即開辦輔導員講習，透過法規介紹、案例說明及經驗分享，強化輔導員之輔導技巧，並自 101 年高普考起，於講習結束後安排測驗，全程參加講習並經測驗及格者，發給輔導員講習證書。106 年起則全面推動線上輔導員講習課程，以期持續提升實務訓練輔導成效。

考量輔導員自身的工作繁忙，僅能利用有限的時間，給予考試錄取人員片段、缺乏完整概念之工作指導。因此，本會自 100 年高普考起，協調相關專業類科主管機關，辦理專業類科「集中實務訓練」，透過有系統、完整概念之專業研習，使錄取人員認知並瞭解其專業類科之中央政策、法令與實務，並與用人機關（構）學校之實務訓練相輔相成，協助考試錄取人員於訓練完成後即能立即投入工作，以強化實務訓練成效。以 108 年高普考為例，共計有 27 個中央專業類科主管機關或相關機關，接受本會委託辦理 72 個類科集中

實務訓練，占所有 108 個類科之 66.7%，對於培育優質之新進公務人力，使其有專業能力，以提升服務品質與效率，具有極大的助益。

另為瞭解身障特考實務訓練機關實施實務訓練情形，以及關懷協助身障特考錄取人員於訓練期間順利融入工作職場環境，本會自 101 年起即派員至各實務訓練機關實地訪視，並偕同勞動部勞動力發展署及地方政府勞政單位相關人員，陸續擴大辦理。除確認實務訓練機關是否落實輔導工作外，並針對受訓人員需求給予回應，以及提供輔導及職務再設計之相關諮詢，期營造最友善之訓練環境予身障特考錄取人員，以使其學習工作職場所需專業技能及正確觀念，具備為民服務應有之態度與技巧。

#### 肆、展望未來的新思維新方向

##### 一、導入雙語課程：培育具國際視野之現代政府治理人才

因應全球化及國際化的趨勢與潮流，為民服務之對象早已不僅限於我國人民，尚包括來自世界各地的地球村子民，而為民服務最重要之工具「語言」，則是最基礎的溝通媒介，考量「英語」仍為目前國際共通語言，該如何強化公務人員之英語能力，勢必從考選進入公務體系之培訓工作就要做起。

在考試錄取人員基礎訓練部分，本會將安排相關數位課程，以使受訓人員在訓前具有公務英語先備知識，實體訓練期間則規劃公務英語之實用課程，擬以分組演練或全英語授課等方式辦理，並營造雙語環境，讓受訓人員於正式課程外隨時進行境教學習。在實務訓練部分，本會將協洽各專業類科主管機關或用人機關於辦理集中實務訓練時，增列職場專業英語課程。期透過基礎訓練及實務訓練之雙語課程，培育具國際視野之現代政府治理人才。

## 二、基礎訓練：扣合受訓人員未來職務之需求

為使考試錄取人員，具備未來目標職務發展所需之通識性核心職能，現行基礎訓練之訓練期程及課程配當，係參據相關職能調查結果、用人機關（構）、學者專家及受訓人員意見等，加以規劃，課程內涵以初任人員通識性課程為主。惟考試錄取基礎訓練受訓人員來自全國各機關、各類科（職組、系），其程度及背景不一，所具備的先備知識也不同，實務上常有受訓人員訓後調查意見反映，課程安排過於緊密，難以在短時間內消化吸收，以及訓後無法立即應用於實際工作領域等。

本會為達到培育現代政府治理人才之目標，未來基礎訓練將朝向更為切合用人機關（構）需求之方向而努力，重新檢視現行職能架構體系，從考試錄取人員的職能需要，來發展訓練課程及評鑑工具，以有效評估訓練成效與職能發展之關聯程度，並提升各類科錄取人員未來實務運用之能力。另將妥善結合運用學習科技，思考將部分知識性、理論性課程，改以訓前線上課程方式進行，技術職系類科人員或一般人員均可先行完成相關先備知識的學習，在實體課程時，則採議題式或案例討論與演練為主，期以減少部分受訓人員學習負擔，深化學習成效。期透過上開更加切合用人機關（構）需求之多元評量方式及工具，強化對考試錄取人員之篩選淘汰機制。

## 三、實務訓練：強化實務訓練之輔導功能

實務訓練係由本會委託各用人機關（構）學校辦理，在實務訓練的師徒制設計中，輔導員扮演著重要的角色，傳承經驗並引領受訓人員學習未來職務工作內容，但因輔導員自身工作繁忙，且機關對此的重視程度有別，致各機關實務訓練之成效未能一致。而實務上，輔導員非屬專業之輔導人

員，在輔導過程中一旦遇有特殊異常情事，例如：受訓人員有身心障礙、有暴力傾向、失聯、溝通不良等狀況，常難以有效兼顧其自身業務及輔導工作。另囿於各機關經費不足，目前亦未能擴及全部考試類科均得以實施集中實務訓練。

基於實務訓練對於初任人員人格之形塑及業務處理能力之養成，具有決定性影響，本會未來將不斷強化實務訓練之輔導功能，提供用人機關及輔導員更為充足的諮詢窗口或輔導資源，以妥善處理各種個案情況。另外，為協助受訓人員順利完成實務訓練，本會仍將積極爭取相關預算經費，持續擴大辦理各類科集中實務訓練，以完備實務訓練制度，培育國家優質生力軍。期透過上開一對一之師徒制及更具完整專業體系的集中實務訓練，雙管齊下，提升對考試錄取人員之輔導功能，進而對考試錄取人員採優汰劣。

## 伍、結語

近年來，本會積極針對舉辦考試機關、訓練機關（構）學校及輔導員進行相關法令、輔導措施、成績考核程序之宣（輔）導，使其充分瞭解考試錄取人員訓練之精神及規定，期藉由推動專業類科錄取人員集中實務訓練，與著重「通識知能」之基礎訓練及「做中學」之實務訓練相輔相成，增進各機關對考試錄取人員訓練之重視，並有效輔導受訓人員融入公務實務，落實考核機制，淘汰不適任的考試錄取人員，為國家培育優質公務人力；爾後將仍不斷檢討精進、積極創新，為國家培育現代政府所需的治理人才。



## 伍、照片精選



## 伍、照片精選



考試院黃院長榮村開幕致詞



考選部許部長舒翔開幕致詞



陳考試委員慈陽主持中央機關場次



中央機關場次綜合討論



郝主任委員培芝主持地方政府場次



地方政府場次綜合討論



綜合座談



與會貴賓參與綜合討論

## 國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

新思維新方向：如何考選現代政府所需的治理人才研討會  
會議實錄 / 考選部編. -- 初版. -- 臺北市：考選部，  
民 109. 11

面；公分

ISBN 978-986-5454-71-5(平裝)

1. 國家考試 2. 公務人員 3. 考試制度 4. 會議

573.44

109019101

書名：新思維新方向：如何考選現代政府所需的治理人才研討會  
會議實錄

編者：考選部

出版機關：考選部

地址：116203 臺北市文山區試院路 1 之 1 號

電話：(02)22369188

網址：<http://www.moex.gov.tw>

出版年月：109 年 11 月

版(刷)次：初版

GPN：1010901952

ISBN：978-986-5454-71-5