

中央機關用人需求與考選制度的革新¹

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，²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，³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)。⁴

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：

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.

1. 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。
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，⁵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

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)。

臺灣人事體制創建的時空背景，在於避免用人機關首長濫權，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的公務人員，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

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。

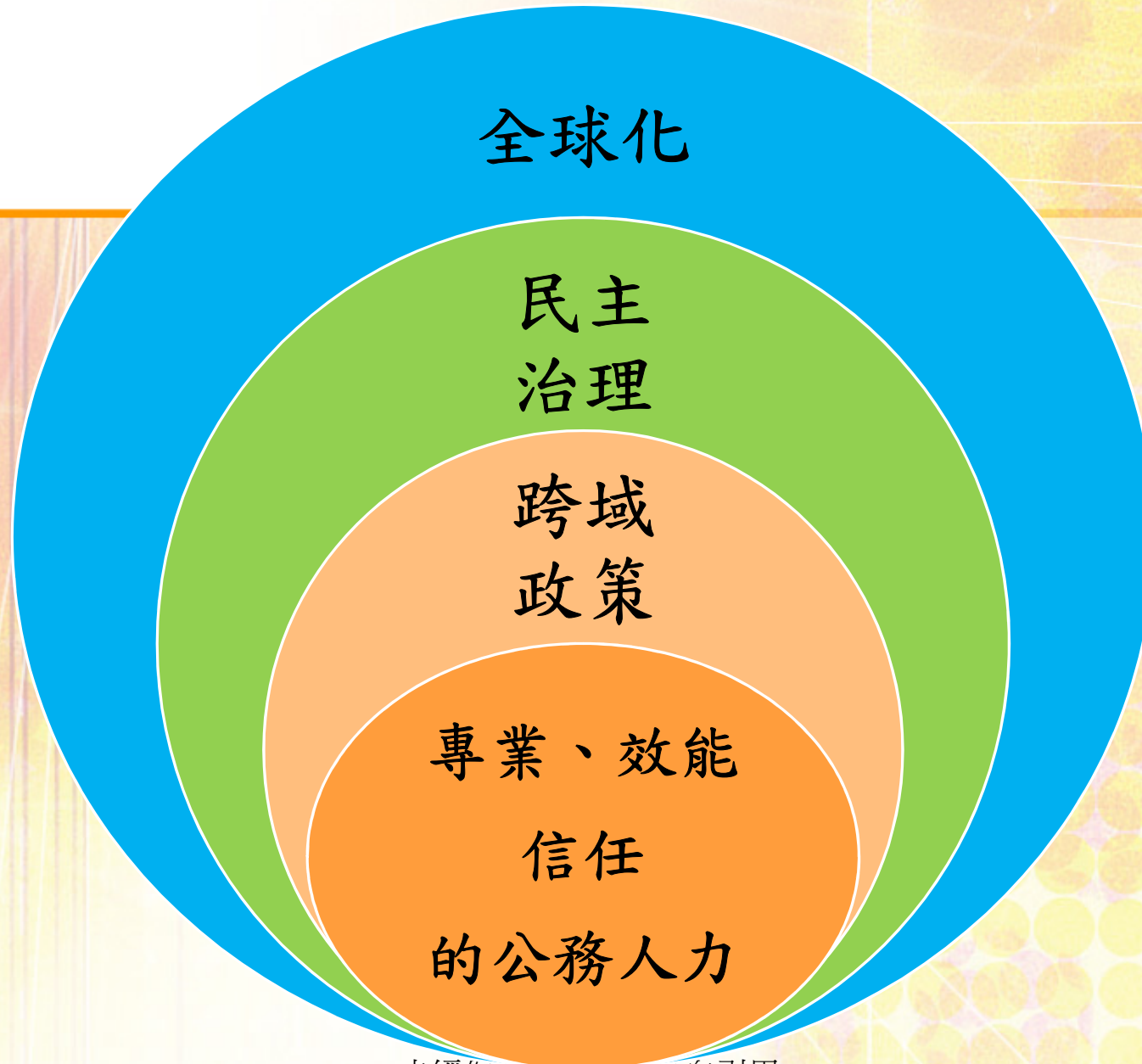
為了趕上這些變化，政府必須找出新方法以發展及管理具有技能、承諾感與值得信任的公務人力。」

未經作者同意請勿私自引用

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



未經作者同意請勿私自引用

傳統價值

改革工具

公民期待的新價值

層級節制
順服
去人性化的工作
因職位而產生的權威
命令控制典範

公民賦權
政策對話
雇傭條件常態化
分權
績效導向
可被信任的領導

課責
開放
透明
效率
效能

因領導產生的權威

圖 1：政府文化轉換架構

臺灣現行人事體制特徵與運作結果

威權體制防弊管制的人事體制

- 難以回應民主效能治理需求

人事政策多以公務人員為主

- 難以彈性用人留置專業人才

考選著重形式公平表面效度

- 難以廣開專業人才甄補大門

未經作者同意請勿私自引用

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

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~

落實SHRM精神，
分階段分階段將
任用考選權回歸
行政權

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

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

破除報考率與錄
取率迷思、精準
化與核心職能化
現行考試

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

未經作者同意請勿私自引用

感謝聆聽！

敬請指教！

未經作者同意請勿私自引用