

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

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。