

後疫情時代地方公務人力考選與留用之創新策略

鄭國泰*

摘要

由於 Covid-19 疫情快速蔓延，地方公務人力系統在考選與留用都有必要重新檢視所面臨的挑戰和未來的可能策略。因此，本文將先就我國地方政府公務人力運用之困境進行整理討論，然後提出在考選部分的困境有：忽略地方特性，造成易有錄取不足額或無人錄取情形；未釐清有些考試錄取不足額類科與其職場環境所具有的可能影響；轉調年限之限制，容易造成機關人力缺口；地方政府職務列等較低和升遷機會較少，造成考選留用困境。而在人才留用部分的困境有：地方公務人力現行職系已無法符合地方政府用人需求；主管職缺較少，地方政府留用不易。基於針對我國地方政府公務人力運用之未來可能的策略提出以下建議：應思考如何修法放寬現行考試制度相關限制，如：重新檢視現有考選科目之時代性；增進考選和留用之心理測驗之運用設計；吸引和招募真正具有公共服務動機的地方公務人力，而在現行考試制度無法快速革新的情況下，是否可以在訓練階段，進行心理測驗和公共服務動機之記錄，來做為未來地方公務人力留用之生涯規劃基礎，應是可以立即進行的作法。再者，聘僱人員條例之法制化，可用新加坡模式來吸引培育大學優秀人才，且應聯結地方特性來招募當地人才，並以工作職能為核心，增加具有考試效度的考試科目。次之，就是地方公務人力系統應朝向代表性官僚的型塑。最後，是設置地方公務人力循證平台，這些策略將可對後疫情時代地方公務人力考選與留用具有實質意義。

關鍵詞：考選、留用、地方治理

* 國立清華大學環境與文化資源學系教授兼系主任

Innovation Strategies for the Local Civil Service Examination and Retention in the Post-Covid-19 Era

Kuo-Tai Cheng*

Abstract

Due to the rapid spread of the Covid-19 pandemic, it has raised significant challenges to global and government governance, putting a strain on the human resources of various public and private sectors. Public sectors must react to and adjust to human uncertainty and continuous change in the unresolved situation of the Covid-19 pandemic. As a result, it is important to reexamine the difficulties and potential future innovation approaches associated with the examination and retention of local public employee systems. This paper studied and addressed the dilemmas surrounding local governments' use of public employees in Taiwan. This paper proposes that the examination section's dilemmas are as follows: ignoring local characteristics, resulting in insufficient or no enrollment; considering the possible impact of certain under-enrolled subjects and their work environments; and the limited transfer period, which is likely to result in an employee shortage in the local government. The retention dilemmas include the following: local governance is rapidly changing, and existing local civil servants are unable to meet local needs; there are few supervisor positions available for local governments, making retention difficult. Additionally, this paper puts forward recommendations on possible future innovation strategies for the use of public employees by local governments in Taiwan. To begin, we must consider how to amend legislation to remove specific constraints on the current examination system. This can be accomplished by reexamining the contemporary essence of existing examination subjects, expanding the use of psychological assessments for examination and retention, and attracting and hiring locally motivated civil servants. If the existing examination system cannot be quickly reformed, the feasibility of conducting psychological assessments and recording public service motivation during the training process as a basis for potential local public service employee retention should be considered immediately in practice. Second, we must do the legalization, such as using the Singapore model to hire outstanding university graduates, associating local characteristics with recruitment, and incorporating valid examination subjects. Thirdly, the local civil service should be shaped toward representative bureaucracy. Finally, one might argue that an evidence-based platform should be for local civil service.

Keywords: examination, retention, local governance

* Professor & Head, Department of Environmental and Cultural Resources, National Tsing Hua University

壹、緒論

有一首Billy Ocean的歌「*When the going gets tough, the tough get going.*」可以用來說明後疫情時期的地方公務人力，就是遇到困難時，地方公務人力體系也應更堅實地面對艱難的不確定性挑戰。

由於Covid-19疫情的快速蔓延，造成全球政府治理上的考驗，進而對不同的公私部門之人力資源造成嚴重挑戰。在Covid-19疫情仍未解的情境之下，各種組織都必須回應和調適人力上的不確定性和不斷地改變 (Carnevale & Hatak, 2020)。也唯有組織能準備更長期和更深切的變遷和動亂，如此才能型塑自我運作良好的管理模式，以及調適技術引用之變革 (Sheppard, 2020)。在這樣的動亂時期，也說明了人力資源管理在協助組織和員工克服無法預期的變化和困難時的重要角色，其重要性不只是在職場人事部門上，也能有助於社會安定 (Carnevale & Hatak, 2020)。此外，職場上的電子治理和協作技能的大量運用，也使疫情下的工作能力朝向更多的虛擬化互動。而遠距的工作模式，也加深了員工的工作壓力，以及突破了職場和家庭生活之間的界限 (Giurge & Bohns, 2020)。

再者，因為Covid-19疫情的快速蔓延且無解的情況下，造成失業率的提高，也為人們增加了生活壓力。國際勞工組織 (The International Labour Organisation, ILO, 2020) 更估計2020年全球約有195,000,000全職勞工將失去工作。因此，在這資通時代裡，員工必須學習新的技能，來強化其就業力。基此，人事部門應該要營造一些策略來協助員工使用更新的資通技能，也同時增進其科技使用技能。除此之外，終身學習和人力發展訓練仍然是很重要的策略，只是訓練應在線上進行學習。有趣的是，根據調查，中國的公司 Covid-19 疫情快速蔓延期間，並沒有保留資源反而是大量地投資來增進其競爭力 (Narayandas et al., 2020)。在Covid-19疫情仍未減緩的情境下，人事部門有必要加強其支援角色，但也有必要想辦法留用員工，並提昇其技術和能力；不只是基本要做的重新訓練技能，也要提昇新的技能，使其工作能力能符合組織的發展策略和目標 (Kirby, 2020)。針對歐盟國家中調查了869團隊和11,011員工發現：遠距工作對所有員工來說，並不是能發揮提昇績效的作用，因為遠距工作的團隊，其績效還比沒有遠距工作的團隊來得低，特別是每天工作超過八個小時。所以，當職場工作模式變成更彈性或是混合工作方式時，要提昇員工個人績效應把工作特徵、工作滿意度和工作承諾都考量進去 (Van der Lippe & Lippényi, 2019)。此外，員工的福利和健康也是重要應考量的層面，特別是在遠距工作時期，當工作和私人生活混合在一起時，將是人事部門在進行員工考選和留用或訓練和再訓練時，應特別考量的核心議題 (Peasley et al., 2020)。

創新 (innovation) 係指地方公務人力系統開始發展或決定採用一種突破以往行政運作模式的新方法和新政策，來提昇地方公共服務績效。對地方公務人力系統來說，創新策略並非一件容易的事，因為必須打破原來的行政傳統慣例，冒

著可能創新失敗的風險。但由於社會環境不斷變化，地方公務人力系統面臨更難以提昇地方公共服務效能與效率的壓力，這些問題都需要創新的新思維和新方法來因應。若依然循著不變的慣常思維，將無法回應後疫情時期的變化，來滿足人民的需求（洪世章，2021）。當前地方政府所面臨的治理環境已不若過往，不再像20年前，尤其是在Covid-19疫情仍未減緩的後疫情時期之下，地方公務人力系統在考選與留用都有必要重新檢視所面臨的挑戰和未來的可能策略，因為後疫情時期重視遠距視訊的科技方法使用，看似中央地方公務人力的施政發展距離，但在實務上也導致地方治理環境的改變，例如地方公務人力在科技方法運用上能力的不足和再訓練，同時也造成地方政府權責增加，使縣（市）政府實質上擔負的職權與直轄市相近，然而各縣（市）地理人文環境及產業經濟發展不同，而不同縣（市）政府在治理上也有不同推動發展重點與特色，如其在公務人力考選和留用上不能因應自身的特殊人力需求，將造成忽略地方特色發展，而形成其在地方政府公務人力運用之困境。因此，地方治理應提昇地方政府管理Covid-19疫情仍未減緩的後疫情時期變遷的能力，才能因應挑戰與變革。本文將先就我國地方政府公務人力運用之困境進行整理討論，然後再針對我國地方政府公務人力運用之未來可能的策略提出建議。

貳、我國地方政府公務人力考選與留用之挑戰與困境

2020年12月我國政府辦理第十一次全國科學技術會議帶出未來科技發展的四大面向，包含：人才與價值創造、科研與前瞻、經濟與創新、安心社會與智慧生活，顯示在後疫情時代後的科技發展，臺灣除了著重在基礎的研發外，更側重於跨領域的人才培育以及產業上的應用（陳建仁，2020）。然而，後疫情時代我國地方公務人力考選與留用在現有的組織架構、人力編制、人才培訓及法規設定等，尚未有通盤整體的規劃，除了針對突發傳染病的快速傳播無法因應，針對未來新興傳染病防治上人力的需求上，地方政府也必須全面性思考因應。舉例來說，中央政府為了疫情防治並持續擴大檢驗網絡與量能，達到在地檢驗，以縮短檢體運送時間增進效率，便是強化地方政府衛生局／所的防疫角色上，推動由各鄉鎮市區衛生所（或健康服務中心），來整合偏鄉醫療保健資源，橋接社區人力資源，加強社區監測，擴大對疑似個案進行偵測。更進一步由地方政府來成立關懷服務中心，以確保居家檢疫及居家隔離之民眾能配合防疫措施，但也凸顯目前地方公務人力嚴重不足之困境。顯而易見，疫情阻斷人流促成彈性工時、零工經濟等新工作模式的需求。政府為了因應數位時代的新型態商業模式，有必要打破原來架構，重新調整現行已訂定之公務人力勞動條件的機制及法規，才能以滿足數位經濟下，對提供彈性工作環境，以及公務人力對保障職場安全和工作自主的需求（國家發展委員會，2020）。

再者，後疫情時代我國政府除了公務人力資源的困境外，其在相關數位轉型政策和電子化政府的調適，也開始進行在抗疫或疫後，融入數位轉型的思考，舉

凡電子治理、視訊會議，以及遠距教學與醫療等虛擬經濟。也進行跨領域資料串聯應用，來提昇公共治理績效，並創造新的公共服務模式。因此，資訊技術的便利性可讓地方公務人力不必拘泥於上班時間工作，未來地方公務人力需要更彈性的工作模式來因應未來新型態工作變化。新興科技發展不僅會改變地方政府治理，也會改變地方公務人力的工作模式，可有助於地方公務人力節省大量時間，並將時間用在更有工作效益的公共服務，更有助於有效率的工作安排（邱俊榮，2020）。整體而言，新冠肺炎疫情雖然衝擊各國的產業和經濟發展，卻也促使各行各業順應疫情，運用各項科技如遠距技術、人工智慧、虛擬實境、資訊安全、自動化生產線等技術來做出改變。除此之外，各級政府也面臨各個層次之數位轉型的壓力，除了工作重組的問題外，在後疫情時代的人力資源分配與管理，以及遠距工作時的資安防護與資料管理議題，也成為政府數位轉型的重點（國家發展委員會，2020）。同時整合國內法人研究機構與資訊服務業者，設計本土的行動應用程式（APP），強化地方公共服務提供，以促進臺商回流結合協助產業升級與吸引國際人才。特別是，擴增AI與5G時代下科技工具應用（王國臣等，2020）。

首先，在地方政府公務人力考選部分，最常被學者詬病便是考選的信效度問題（彭錦鵬，2010），也是因為我國目前的地方政府公務人員考選由於幾乎全部集中精力於專業科目的遴選功能，因而忽略公務人員應該擁有的人際行為能力，使得政府的公共服務呈現依法行政、被動拖延、力求自保、因循苟且、缺乏願景、缺乏勇氣與魄力等等負面形象（彭錦鵬，2010）。另一方面，也因為地方特考的效度不足，誠如黃國敏和張筵儀整理分析歷屆地方特考試題，發現有幾個考選上問題：（一）試題難易度較難以維持一致性。（二）重視筆試形式，偏重記憶。（三）公務人員考試雖以需用名額錄取，可能因報名人數不足、試題難度、重複報考，以及閱卷過嚴而致不足額錄取，特別是在地方特考技術類科方面（彭錦鵬、劉坤億，2009）。因此，綜合歸納前述相關資料與說法，地方特考其優點就是特考特用，限制轉調、分區報考、分區錄取、視地方用人機關需要而辦理。但其中的缺點便是考試方法主要為筆試，可能造成應考人只會考試，產生效度不足的問題、各錄取分發區錄取標準不同、錄取不足額或無人錄取、高資低就、不利實施增額錄取制度、重複報考、試題難易度問題、部分類科相同、十五個錄取分發區調整問題以及偏重記憶性考題等等（黃國敏、張筵儀，2014；鄧怡婷，2013）。

再者，隨著地方政府事務日趨複雜化，這些公共事務都需要與地方特性接軌趨明顯，也更須有能力面對後疫情時期變遷的挑戰，地方政府在公務人力上對專業性、技術性、管制性和政策整合之人力的需求將更為增加，這也是地方政府組織在後疫情時期變遷對於公務人力考選和留用之重要思索方向，這些公務人力和處理例常事務人力所需職能和特性也會有相當差異，因此紙筆測驗方法是否是最佳的考選模式很值得討論（施能傑，2003）。特別是，後疫情時期變遷現代的地方公務人員，其專業能力固然重要，但由於身處在公共部門內外環境劇烈變化、其組織業務經常需要調整綜合協力、政府組織應該要有更為彈性且能多元調適的組織能力，因此這個時期的地方公務人力已不若過往，而應視強化地方公務人力

的邏輯思考推理能力、人際協力整合技能，以及是否有達成永續發展目標的個人特質等職能，這是後疫情時期的重要能力指標。基此，學者認為當前地方政府用人需求在考選制度上的困境如下（呂育誠，2020；李長晏，2020）：

- 一、忽略地方特性，造成易有錄取不足額或無人錄取情形：由於應考人所考量之原因多在於交通便利性、業務性質和工作相關環境等，容易產生錄取不足額之情形。一些偏遠地區及部分機關應考人選填志願時意願低落，易造成應考人於選填志願時，會因為其所屬偏遠地區，抑或是一些與工程業務相關之機關（如：工務局、養護工程處等），而形成意願較低落。再者，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，也會因為地方特考因分設不同錄取分發區，造成應考人數分散不均，以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，所以職務出缺不容易補實，進而造成地方公務人力業務之推行不易。誠如澎湖縣縣長賴峰偉便以澎湖縣政府為例，2006年至2019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%。2019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2014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（賴峰偉，2020）。舉例來說：工程類科人員的專業加給（如土木工程類科薦任第6職等每月薪水共計46,225元）與民間企業薪資（如依勞動部統計，以2014年7月為基準，受僱於工業部門之土木工程技師，總薪資平均約65,730元）差距甚大（許廷至，2015）。時至今日，這樣的薪資差距仍然是地方公務人力的問題（吳容輝，2020；李長晏，2020）。
- 二、有些考試錄取不足額類科與其職場環境所具有的特性之可能影響：如果檢視近幾年來錄取不足額的情形，吾人可以發現多以技術類科為主要不足額類科，而且又以地方特考情形較為嚴重，例如土木工程、建築工程和測量製圖等類科，都是近幾年來地方特考考試錄取常有不足額之主要類科，究其類科性質均是以辦理工程相關業務為主，但其業務又涉及民生基礎建設，需與民眾協調，以及進行工程採購等，因為公務人力需對政府採購法有一定的熟稔度，也造成地方公務人力對於辦理工程採購業務有所排斥和顧忌，再加上工程類科人員的專業加給與民間企業薪資有一定差距，以致地方公務人力存有相對剝奪感之比較心態（賴峰偉，2020）。易言之，工程類科所承接的業務與其職場環境，對地方公務人力考試錄取不足額具有一定的影響性。
- 三、轉調年限之限制，容易造成機關人力缺口：我國在2014年已修訂考試法，其中有關高普考限制轉調年限由1年延長為3年。然而，針對這類考試及格人員，對其調任僅只限制為3年內不得轉調原分發任用之主管機關以外之機關。因此，造成一些公務人力在取得考試及格證書之後，即要求調任其他機關或其他職務之情事，進而造成公務人力有嚴重缺口出現（黃榮源、程挽華，2020）。

例如：公職社工師或是公職建築師等等。由於地方特考限制轉調6年已行之有年，以公務機關而言，因有限制轉調之規定，人員或許較為穩定，但反而因限制轉調因素，使地方機關難以處理人才配置，也影響了地方公務人力人才流動和配置。

- 四、地方政府之職務列等較低和升遷機會較少，造成考選留用困境：地方政府職務列等較低，以及升遷機會較少，再加上福利預算較為不足，所以不容易招募或留用特定技術人才之問題，造成地方公務人力考選留用困境（江大樹，2005）。也因為考選留用致使公務人力不足，相對造成現有人力之工作更加繁重，所以造成人才不願報考特定技術類科的惡性循環，特別是如更有吸引誘因來考選具有執照人才加入地方公務人力。再者，由於年金改革造成地方公務人力之退休意願大幅下降，有必要檢視年金改革對地方公務人力之實質影響，是否真的降低人才進入地方公務人力系統服務意願，抑或是阻擋新血進入地方公務人力體系，都有必要進一步考量考選的制度問題。

而針對當前地方政府公務人力留用所面臨的困境，學者也歸納出以下核心問題（呂育誠，2020；李長晏，2020）：

- 一、地方治理不斷改變，地方公務人力現行職系已無法符合地方政府用人需求：地方政府為滿足地方革新發展新的需求，如：在 2030 年要達成永續發展目標 (sustainable development goals, SDGs) 之十七項目標，其間相關的低碳環境、使用清潔能源、保護動物及動植物種保育、永續發展教育推展、缺水缺電、國際新住民事務及因應少子化老年化事務等，已有必要成立新的科別加以因應；再者，跨領域事務不斷增加，如何進行中央下授地方業務，進行跨單位合作協力，來統合目前分散於農業處、教育處、衛生局、環保局之跨局處業務，都再再需要新的組織設計和新的人才進入，才能因應地方治理的量變和質變，革新考選留用制度來進行各個地方特性的強聯結。
- 二、主管職缺較少，地方政府留用不易：管理大師曾言：人才是各式組織最重要的資產，人事管理是組織發展中很重要的議題 (Fredericksen et al., 2016; 詹中原等, 2020)。然而，因為主管職缺較少，地方政府公務人力在考選和留用相當不易，特別是偏鄉或是偏遠離島縣，而在公務人力系統之中，又以錄取不足額和人才不易留用等兩個問題最為困擾（吳容輝，2020；潘孟安，2020；賴峰偉，2020）。也因為地方公務人力職務列等過低，以及其編制員額缺乏彈性等問題，而造成地方政府在自我公務人力考選和留用上之困境，如此也妨礙了地方治理公共服務之效能，使得地方政府一直處於公務人力考選和留用之不利環境（呂育誠、林怡君，2020）。舉例來說，各縣（市）政府在薦任第九職等職務配置較少，容易使得科長級人員升遷不易往上，致使一些優秀主管人員為了自我生涯規劃發展，一旦有機會請調至職務列等較高的中央機關或直轄市政府，這樣的情形便造成各地方政府在地方公務人力留用之困難，且在不平等的基準上，常使非直轄市地方政府在人才流動上不斷

流失，不易形成在地主管人才培育，也易使公務人力系統造成人才缺口，進而阻礙了地方治理的推動與發展。

綜合上述，地方公務人力在考選和留用上，其核心議題應重新思考整體人事管理系統是否能設計出兼顧中央和地方之一致性與差異性？因為現有人事制度並未區分中央與地方，而是藉由一致性的標準來依循規範，但也是如此看似穩定的制度設計卻造成忽視了地方機關在公務人力上的差異性，如同各個地方有各自不同的需求和各自的地方特性，也未能統整人事資料來公開地研析地方政府公務人力統計資料之各方面的差異性和實務需求。另一方面，現有人力資源管理制度上的一體適用，看似立基在公平和標準化的原則之下，以致突顯出不同層次的政府機關（如：中央和地方、直轄市和縣市政府）其各別公務人力考選和留用之差異性。

參、我國地方政府公務人力考選與留用之創新策略

由於 Covid-19 疫情仍未減緩的後疫情時期環境的急遽變遷，迫使地方公務人力系統有必要做出適時的回應。大多數的公共組織變革學者認為：即使有所變革，亦應在現有的制度下進行持續的改革與轉換，而毋需對現行體制作激烈的變革，以避免引發劇烈的反彈與新的危機。所以應採持續漸進式的改進與轉換，而非激烈的變革；再者，由於個人主義的盛行及自我責任的強調，傳統上由政府機關主導一切的情勢已有所轉變。在後疫情時期之下，地方政府在地方公務人力明顯不足，最為嚴重的問題是無法留才，在這之中核心原因在於制度上，地方政府的職務列等相對於中央政府屬於較低，以致考出任用制度中職務列等的考點，地方公務人力職務列等過低，以及其編制員額缺乏彈性等長久以來的問題，均造成地方公務人力系統在自組組織權和吸引並留用優秀人才的困境，以致難以提昇地方政府公共服務效能，也無法有效因應後疫情時期快速變遷的環境（李長晏，2020）。其實我國文官體制只有一套、不分中央與地方，納入任用遷調的人力流動設計，但因為公務人力所任職機關的業務性質，或是層級上的差異，再加諸領導風格和授權授能力程度相異之下，使公務人力在培訓發展和流用的差異下，公務人力便形成在行政能力和業務專精程度就有差異性（詹中原等，2020）。也是因為地方公務人員職務列等過低和編制員額缺乏彈性等問題，才造成地方政府自組組織權與吸引並留住優秀人才之困境，便也不容易提昇地方政府整體施政效能（李長晏，2020），有效因應快速變遷的後疫情環境，所以造成後疫情時期，呈現地方公務人力明顯不足之狀況。因此，如何藉由鬆綁考試用人限制來吸引民間優秀人才，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，來建立一套適用於地方公務人力交流機制，例如：可授權地方政府成立組成遴選小組，透過口試、實地測驗等多元考試，綜合評估，擇優錄取，以運用民間優秀人才，活化地方公務人力系統。所以，對地方公務人力而言，工

作不再是生命中的唯一目標，代之而起的是人身安全與健康，以及對家居生活的重視。在後疫情時期之下，新穎組織形式（如：科技通訊化、分權化、扁平化等）使用更多的授權，讓地方政府公務人力系統能進行更快的學習循環（Jones & Thompson, 1999）。在工作生活平衡的重要觀點之下，可見地方公務人力工作場所的管理與設計將被大幅度地更新與改變（孫本初，2011），諸如彈性工作時間的設計（二班或三班制的設計，可增進地方公務人力之工作績效），以及生理心理保健的提供等。進而改變了個人對政府機關的期許與看法，公務人員也由此而獲得了更多的工作自主權。

一、思考如何修法放寬現行考試制度相關限制

考選效度至少可從兩個面向加以衡量之，其一為整體測試內容與擬任工作間的關聯性，另一則為測試題目與測試專業科目間的關聯性，因為為了提高的考選效度，要能根據工作分析來決定測試內容，以及專業知能分析決定測試題目是最基本的要求。再者，既然地方公務人力考選主要是追求效度的提高，應該不要只是侷限於單一方法，而是根據地方公務人力的性質，如一般性技術員、稀少性專業人力或行政人員？或是管理性人力或專業性人力？還是高級文官、中層文官或低階文官等不同情境，再就筆試、面談、經歷、著作、學校成績、實地操作、演練等不同方法，來選擇出一種或多種適合效度要求的方法加以運用（施能傑，1997，pp. 380-381）。

（一）重新檢視現有考選科目之時代性

Barzelay 認為如果沒有共同語言和參照的架構，那麼有效的公共管理革新之間的有意義對話是無法真正發生（Barzelay, 2001）。人才是公私部門的資產，有效招募選才是公私組織能否盛衰的關鍵，抑或未來可以做為公共人力資源管理的教育訓練之相關規劃配置（彭錦鵬等，2018）。當前文官考選制度以紙筆測驗為主，且測驗重點偏重於知識、認知能力等顯性職能的評量，較為忽略動機、特質、自我概念等隱性職能的評估，以致於甄選出來的公務人員雖然優秀卻不一定適任（黃婉玲，2020）。已有相當的學者建議重新思索現行考試科目之信效度問題（彭錦鵬，2010；黃國敏、張筵儀，2014），所以，如何能藉由有效的考試方式與任用管道增加，以解除考試限制並吸引招募更多民間優秀人才。因此，依公務人員考試法第 2 條所明定之公開競爭的基本原則來看，不論用何種考試方式，造成應考人還是要通過各類條件來篩選。所以長期來看，其核心應不在改進考試技術，而是現行考試設計無法滿足地方公務人力需求。為了解決後疫情時期，應開放授能地方政府更大彈性能使用更多管道來增進專門職業及技術人員轉任公務人員，以有效地解決地方公務人力考選和留用之問題，如此能引進民間具有證照或相關資格條件人員，經由一定法定程序來擔任公職，以紓解特定地方公務人力之需求。

(二) 增進考選和留用之心理測驗之運用

在現代工商心理學中，人格的「五大因素模型」(five-factor model of personality) 最常用來描述人格特質的五種領域或面向。其最初的模式在 1961 年由 Ernest Tupes 與 Raymond Cristal 所研究精進，但直到 1980 年代仍未達其功。在 1990 年代時，J. M. Digman 深究五大因素模式，爾後才由 Goldberg 延伸到組織的最高層次 (Goldberg, 1990)。這五種涵蓋範圍廣泛的面向，已被證實為最有用的人格特質指標，以及其背後所假定的人格特徵。在人格心理學中，這五大因素提供了一個豐富的概念架構，已有許多研究成果和理論集大成。五大人格特質模式也被稱為 FFM (Costa & McCrae, 1992)，並作為人格的總體因素。甚至已有一定的國際期刊 (如：Journal of Personality, Personality and Individual Difference 等等) 長期進行人格心理的跨文化研究，都已證實人格可以用來預測人員的組織或工作產出 (鄭國泰, 2013)。再者，五大因素模型是相當受到業界青睞的。McCrae 與 Costa (1992) 將人格特質細分為五個面向 (dimension)，包含「neuroticism/emotional stability 神經質」、「extraversion 外向性」、「openness to experience 經驗開闊度」、「agreeableness 禮貌性」、和「conscientiousness 認真負責」。McCrae 與 Costa 認為，每個面向都是獨立的連續向度 (continuum)，每個人有不同的落點 (代表在此面向上的高低比重)。例如：新加坡的公共服務委員會每年提供 60 個名額給績優高中生申請，透過學校推薦信、在校成績、面談等方式選取獎學金得主，尤其注重心理人格特質，例如是否符合熱誠、正直等特質 (陳清秀等, 2009)。

所以，人格心理測驗之運用將有助考選和留用地方公務人才之需求 (陳皎眉等, 2010; 陳皎眉等, 2011)。再者，最近已有不少學者使用不同於正向的五大人格來進行人格的研究，而是反向探索人格的灰色地帶，其使用暗黑三性格 (dark triad) 來分析其與組織或工作績效的關聯性。例如：Smith 和 Lilienfeld (2013) 認為：暗黑三性格可能是反生產力工作行為的可能決定因素。其中，最具有代表性是 Paulhus 和 Williams (2002) 引入的暗黑三性格一詞代表三個特徵，即精神變異 (psychopathy)、自戀 (narcissism) 和權謀 (或馬基維利主義, Machiavellianism)。而這些研究成果當中，研究發現：具有自戀或權謀性格的人員，是與領導力有正面的聯結。根據 Cohen (2016) 和 O'Boyle 等 (2012) 的主張：暗黑三性格各具有明顯的重要性和風格，暗黑三性格對反生產力工作行為具有決定性的關係。因此，未來地方公務人力的考選與留用，也已有必要針對暗黑性格對工作行為和組織可能後果進行研究 (Palmer et al., 2017)。

(三) 吸引和招募真正具有公共服務動機的地方公務人力

公共服務動機 (public service motivation, PSM) 係指希望成為公務人員的人們對公共政策制定的嚮往 (Kelman, 1990)，以及有機會來服務更大共同利益的機會 (Rainey, 1982)，並對公共服務具有強烈的規範和情感所吸引 (Brewer et al.,

2000)。最近的研究成果證實了公共服務動機 (PSM) 之存在 (Crewson, 1997; Kelman, 1990; Perry & Hondeghem, 2008; Walker et al., 2010)。PSM被定義為「誘使個人從事有意義的公共服務的動力 (the motivational force that induces individuals to perform meaningful public service)」(Brewer & Selden, 1998, p. 417)。對公共價值的承諾 (CPV) 特別描述了參與者對他人需求和苦難的認同程度；而自我奉獻犧牲 (SS) 係指用服務他人以獲得個人獎勵的意願。而對公共服務的嚮往 (APS) 則專注於參與者致力於公共服務、社區和公益之程度；對公共價值的承諾 (CPV) 則評量個人對公共服務的興趣程度是由他們的內在化和追求共同持有的公共價值所引起的，如：公平、對子孫後代的關心、課責和倫理 (Kim et al., 2013, p. 83)。

然而，陳敦源等以臺灣公務人員考試為研究主體，他們的研究發現：現有標準化的公務人員考試，以及原有獨特的社會象徵意義，會阻止具有高PSM的個人進入公共部門，甚至可能會進行不利於公共部門的選擇，變成選擇具有低度PSM的人員進入公共部門 (Chen, Chen et al., 2019; Chen, Hsieh et al., 2019)。誠如Lipsky認為：許多公共服務工作人員受到公共服務規範的保障，避免受到管理者在使用獎賞和懲罰上的制裁。然而，控制公共服務工作人員對工作 (to work)、推卸 (to shirk) 或破壞 (to sabotage) 的抉擇到底是什麼？(Brehm & Gates, 1999)。因此，目前已有一些學者發現公共服務動機作為一種被誇大的概念，其與壓力 (stress) 或不健康的結果呈向正相關 (Giauque et al., 2012; Gould-Williams et al., 2015; Liu et al., 2014)，過勞 (burnout) (Rayner et al., 2017) 和工作不滿 (van Loon et al., 2015)，非自願或長期缺勤 (long-term absenteeism) (Koumenta, 2015)，並且藉由辭職滿意度 (resigned satisfaction) 來惡化了官樣文章 (red tape) 在轉職意向 (turnover intention) 和引退行為的負面效果 (Quratulain & Khan, 2015)。此外，研究也進一步證明：即通過考試的人比沒有通過考試的人花費在志願服務上的時間更少 (Chen, Chen, et al., 2019)。

然而，為何公務人員選才機制無法事先預防不適任人員進入公共組織呢？是否能發展出預防機制，針對不適任人員予以防治？所以，Rayner等指出：可以通過吸才、選才和工作設計等多種機制來提高員工中公共服務動機的程度，並且管理者可以做更多的設計，以避免公共服務動機被激勵和命令系統被排擠出去 (Rayner et al., 2017, p. 95; Witteloostuijn et al., 2016)。由此可見，就現有地方公務人員考試係在為臺灣公務系統舉才最優者，然而所考選最優者卻不必然為地方公務人力之中最適者。因為，考選最佳者可能是在公務人員考試題型測驗有較高表現者，但卻無法測驗或取得其在公務實際工作需要的品格態度、動機、人際、情緒等等分數。所以，增進考選和留用之心理測驗於考選運用，應是早已可以進行的考選方式。在現行考試制度無法快速革新的情況下，是否可以在各級文官訓練階段，進行心理測驗和公共服務動機之記錄，來做為未來地方公務人力留用之基礎，應是可以立即進行的作法。

二、應朝向人力資源多元化

臺灣在行政區劃之後，再加諸 Covid-19 疫情仍未減緩的後疫情時期環境的急遽變遷，已造成一些地方政府和直轄市在地方公務人力福利間的不對等和衝突對立；再加上，如何增加偏遠地區公務人力更是後疫情時期的重要議題，所以，是否能授權地方政府依其人力需求，來提高偏遠地區公務人員福利、降低限制轉調年限等手段，才有可能吸引更多人力進入地方公務人力系統。再者，在推動公共管理改革和民營化政策之下，公共服務不再只是由公共部門來提供，而提供公共服務的第一線人員的動機，長期以來一直是公共行政領域的核心問題，其中又以何者激勵提供公共服務的員工問題尤為重要，特別是混合型組織 (hybrid organization) 及其服務模式之影響 (Hupe, 2019; 李宗勳, 2002)。但由於從整體制度重新革新，可能要花費更久的時間，是否能先從聘僱人員條例法制化，來授能地方政府有一定額度，配合地方地府進行人力資源管理的工作分析 (job analysis)，聘用符合其需求的地方公務人力 (Jones et al., 2015)。目前地方特考仍有維持地區限制轉調規定，這也造成一些地方政府（尤其是偏遠地區），應透過限制轉調規定以保留人才，進而增進地方長久發展，並減緩城鄉差距擴大，整體而言，如能限制轉調年限長，應是地方公務人力穩定之重要因素 (李長晏, 2020)。再者，制度上應思索，是否只是單純區分中央政府、地方政府，而六都的浮現是否仍被歸類在地方政府的考試區塊，有必要重新設計，方能減少地方政府間的不對等和衝突，才能符合目前的公務人力體制。舉例來說，地方特考是否有可能只是針對偏遠特定地區來舉辦，例如：離島地區、花東地區等等。來區別地方特考和高普考和初等考試之功能差異，進而可彈性地進用地方公務人力。未來應可考慮藉由增加全國性高普初等考試次數，來彈性進用人員之可行性，或是藉由強化地方公務人力之教育訓練功能，與國家文官所需核心職能相予聯結。

(一) 新加坡模式來吸引大學優秀人才

先進工業化國家為了因應全球化的競爭壓力及愈來愈嚴格的服務品質要求，紛紛採取策略性的人力資源管理 (strategic human resource management, SHRM)，試圖藉由提昇公部門的人力素質與工作力來提振國家競爭優勢，而其主要的變革方向是將傳統的「人事管理」(personnel management) 轉換為強調分權化、彈性化及具有市場競爭機制的「人力資源管理」系統 (Osborne, 2008)。因此，在後疫情時期為了快速因應地方公務人力的即時且不同的需求，有必要增進與各大學（含科技大學和高中職）人才培育之聯結，除了應加強國家考試行銷，特定地方人才需求在校園宣導都可以提昇報考率。這其中的關鍵在於如何增加誘因吸引應考人報考？可在各大學和高中職相關科系校園或相關網站，強化宣導公務人力的相關福利保障等措施，來增加應考人誘因，提高地方公務人力的甄補 (黃國敏、張筵儀, 2014)。所以，可運用新加坡公務人才培育模式，來強化地方公務人力

的培育所需核心職能之聯結，增進地方公務人力之養成，可先由先驗性公共部門職場打工或實習，讓其明瞭公共部門運作之核心精神，進而能從大學教育中優秀的人才，來提供獎學金和進一步的國家文官訓練，將有助其增進其對地方公務人力所需知能，也能減少日後在地方公務人才招募、培育和訓練所需之成本，並有助提高地方公務人力的整體競爭力，以及增進大學教育與地方公務人力所需核心職能之聯結性，降低因為考試錄取不足額發生的衝擊（梁文松、曾玉鳳，2010），亦可學習其他國家強化文官學院等公務人力訓練機構之訓練角色和作用，來聯結高等教育機構教育培育公務人員（呂育誠，2020）。

所以，地方公務人力的考選與留用，其實從職務列等的修正，彈性的考試方法使用，提高薪資與福利、加強大學教育與公務人員核心價值的聯結，都是目前後疫情時期，我國地方機構未來進行人力資源管理的方向與趨勢（林文燦，2020）。另外，黃朝盟與嚴秀娟（2018）的研究結果顯示：公共行政教育的確與準公務人員的考試能力與工作信心有重大的正面關係；較可惜的是，在對於有關公務人員公共服務動機的問題方面，公共行政教育卻僅在「公共參與」一項（亦即對政治人物的關注，以及對公共政策制定的興趣）對受訪者產生預期的影響，至於為公益犧牲構面之較為深層的心理問題，公共行政學科的教育卻並未如預期對受訪者的意向產生顯著的影響；同時在有關從事公共服務意願的認知問題上，公共行政相關學系畢業的準公務人員與其他科系者相較，在回答問題時也並未呈現較強的認同感。因此，其認為當前許多大學或個別系所開發的服務學習課程可使學生透過社會服務與公益活動之參與，激發出對社會的關懷與服務熱忱，此或為建立準公務人員之公共服務精神價值的可行之道。如此在教育與應用上雙管齊下，國家政府部門人力資源的未來才可能朝向樂觀的方向發展。因此可在大學教育的第四年，進行實習課程訓練，進入相關地方機構學習相關知能，也能讓未來地方公務人力進行基本學科訓練，使其具備地方公務應有的工作能力，在此同時，也能增進未來地方公務人力的報考意願。

（二）應聯結地方特性來招募當地人才

全球化 (globalization) 是當今世界一項趨勢，但各地方的本土文化認同也相對增強。再者，政治民主化促進了社會力隨之抬頭，也激發人民的公共事務參與意識，社會上監督批評公共事務的事件也愈見增強，對於政府的要求與期望愈來愈高，然而地方政府相對在地方事務治理效能愈顯薄弱，而造成政治失靈情形。顯而易見，當前地球環境生態危機迫在眉睫，聯合國「世界環境與發展委員會」(World Commission on Environment and Development, WCED) 提出「永續發展」理念，強調發展要能滿足當代的需求，同時不損及後代滿足本身需求的能力；發展要以善用所有的環境資源為重要原則，不可以降低其環境的基本存量，這樣的主張已得到世界各國熱烈響應蔚為風潮。因此如何有效達成永續發展目標 (sustainable development goals, SDGs) 的地方治理是當前臺灣社會所面臨的共同的課題。永續發展目標包含 17 項目標 (goals) 及 169 項細項目標 (targets) (French

& Kotze, 2018)。地方環境資源耗損與破壞除針對根本源頭外，亦需透過合適的地方公務人力和建構完善的政策系統方能減緩或解決相關問題之發生。所以，在 2017 年由聯合國教科文組織發布「永續發展目標的教育」(education for sustainable development goals, ESDG)，主要三個面向為認知、社會與情意以及技能，對於每項永續發展目標如何融入正式與非正式教育提出策略，並且提供可操作的議題（葉欣誠，2017）。

可惜的是，臺灣地方治理在現代化的過程中，促進了經濟發展，但也犧牲了其環境品質。當前百廢待舉的後疫情時期，地方公務人力在考選與留用的創新是地方資源活化的重要關鍵，需要因地制宜，透過聯結地方特性來招募與培育能為地方資源投入心力的地方公務人力，特別是從大尺度的環境空間規劃到小尺度的社區（家鄉），來逐步解決環境、地方或社區領域的永續發展政策規劃議題，才能達成永續發展教育的實踐。因為隨著自然人文環境、建成環境中的文化與環境已逐漸需要與不同地方世代的生活經驗相結合，地方的治理與機制設計，以及地方公務人力的招募和培育，遂成為各種不同尺度的地方治理課題（Capano et al., 2019）。後疫情時期已說明在地方治理之中，個人不再是個人，國家不再是國家，身處在全球氣候變遷之中，每個人都是地球生態系的公民，所以運用熟悉當地特性和資源模式的公務人力，才知如何使用新型態的合作模式和創新方法，這是後疫情時期裡當代地方公務人力系統的主要議題，藉著地方與區域合作、跨組織合作，甚至國與國的協力合作和政策協調，都會是地方永續發展和環境治理要面對的重要課題。應該因應地方公務人力需求、聯結地方特性，適度調整考試科目數量或類科，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。例如：運用一套評鑑的過程或選擇企業所提供的測驗工具，來甄選出最適合的公務人力。改變現有制度，或是改變考選科目太曠日費時，但仍有必繼續進行制度革新，但在這過渡時期，可以增進訓練的角色來進行地方人才培育，運用訓練加上心理測驗運用試行，記錄在地方公務人力之生涯規劃歷程。或是為了地方特性增加特定技術類科人員待遇福利，以助於偏遠地區留住人才。為此可知地方公務人力的規劃與管理和永續發展等相關議題，是學術與實務政策上重要的發展方向。

（三）以工作職能為核心，增加具有考試效度的考試科目

在這種後疫情時期，必須面對不確定性很高的地方公共服務議題，落實地方治理的正當性就必須由跨領域的整合來提出有效的解決做法，跨領域人才培育即是為了回應地方公共事務的多變性，必然要求回應在地需求、社區營造、文化產業和公民社會等之問題的發想與解決，因此地方公務人力系統應要能整合不同背景人才，如：經濟分析、行為和心理認知的研究、跨（廣）域治理、區域合作、法規（管制）影響評估（regulatory impact assessment, RIA）和風險意識與管理等科技和人文發展，這些都有賴地方公務人力系統之跨領域橋接與整合。由於後疫情時期之環境丕變，地方政府的施政不可能只是依賴講究法規程序與請示的行政

人員，而應該是能配合民主化、公私合夥和公民參與等趨勢與實踐，也應適度放寬一定比例或員額的公務人力，由地方首長依實際需求向民間部門爭取人才或是自行招募人才。所以地方公務人才的進用方式，未來賦予多元化及彈性的空間；一方面使政府能向民間競爭人才，另一方面賦予地方首長有相當的自由用人彈性，使地方公務系統能夠強化對民意的回應能力，以突破現行文官體制僵化和保守的限制。基此，應針對現有地方公務人力在核心職能與職系問題進行革新（彭錦鵬，2010）。而文官考選方法來看，在分析不同國家之作法後，彭錦鵬認為：以「職位」為核心的國家考試制度，是由各部會分權彈性管理；口試是必要的考試流程；大規模的考試需要有高度篩選的機制和篩選的階段；專業能力在考選層級的比重因為考試的類別而不同，但是專業能力並非考選用人的最重要依據；專業能力的測驗並非依靠眾多的考試科目和冗長的考試時間（彭錦鵬，2009，p. 55）。

因此，公務人員核心職能之管理與提昇，是目前公務人力資源管理最重要的工作（Nigro & Nigro, 1994）。然而，政府體制之公務人員，因為不同的層級需要具備不同的專業能力與管理能力。顯而易見，現有的高普考試和地方特考在考試類科和應考科目有太多雷同，以致無法符合中央、直轄市與地方政府不同層次之公務人員所需核心職能之要求。舉例來說，這卻是現有制度上，在核心職能與職系問題，以及其與考試效度之間長年以來的問題，都有必要聯結國外良好的制度設計，來進行必要的革新，特別是應該以核心職能與職系問題觀點著手，釐探高普考和地方特考與不同政府層次之間已存的差異性（黃國敏、張筵儀，2014），才能以工作職能為核心，增加考試效度。未來可藉由公私協力來運用外部專業人力資源協助推動考選業務，就專業性較高的考試命題、審題及試題疑義之處理，由公立大學及研究機構之專業人才來協助。例如：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，為提昇考選效能，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聯結，於2020年7月1日與國立臺灣科技大學共同召開平台會議。就是公私協力運用平台，以結合考選、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，解決長久以來未解之問題。

三、地方公務人力系統應朝向代表性官僚的型塑

Kingsley (1944) 認為為了提昇公務人力系統的回應性，所以其整體應在公務人力上必須包含不同人口特質，藉以彰顯公務人力系統的正當性，並依其特質經驗發揮代表所屬不同群體的功能。所以從代表性官僚的概念提出後，便開啟一系列公共行政學界對這個論點的強化與實證分析。例如 Mosher (1982) 則進一步說明官僚代表性的規範性論述，其認為官僚代表性包含兩個層次：一為消極代表性 (passive representativeness)，亦即官僚成員組成必須反映不同群體民眾的特質，使政府具備形式上民主象徵性；另一為積極代表性 (active representativeness)，也就是公務人力能依照其所屬群體來替該群體的民眾爭取權益，增進政府決策回應

性。以美國為例，由於種族及文化因素的影響，已使整個社會的工作隊伍及公民需求呈現多元分歧的現象，公共部門在面對此種猶如拼圖似的「馬賽克社會」(Mosaic Society)，必須將「放諸四海皆準」的管理通則作適度的修正(孫本初，2011)。再者，平等就業機會最基本也最無爭議的操作化指標是，政府公務人力考選的應徵資格條件和考選結果的錄取決定，除非有非常合理的理由，否則都應該盡量不受到性別、年齡、政黨隸屬、種族、籍貫、教育等等個人特性的影響，此即法律之前一律平等對待的最常見憲法平等權之解釋觀。然而，政府人力考選對於平等機會的重視是不足的，並未針對每一個案都採取最嚴格標準分析審究(施能傑，2003)。如果再考慮到地方治理機關數量眾多、人力較為分散，以及少子化和高齡化問題，都是未來地方公務人力系統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(李長晏，2020)。公平的考選制度不應只是僵化地認為測驗分數在一定範圍內的差距就代表著知識能力的差距，良好的考選制度應讓最知道需要運用什麼人力的機關組織一起來參與挑選公務人力，只要這些人力都符合基本的專業知能標準，考量其他人口特質或特性所做的最後決定，不僅合乎程序公平，更是提高考選實質公平的途徑(施能傑，2003)。

所以，地方公務人力應因應自我的不同人口組成(如：新住民等)，來強化對社會弱勢團體的照顧：如前所言，地方公務人力甄選需有社會正義的考量，減少制度失靈的衝擊，讓社會不同的人口和階層均可在文官不同階層得到相當比重的心聲表達。是以各國對於身心障礙、退伍軍人、少數種族、女性等在文官甄選上提出各種的優惠禮遇(林鍾沂，2005)。這可以說明未來地方公務人力系統應朝向其人力特質和組成來型塑代表性官僚，因為地方治理除了需要進行績效管理之外，也應該建構多元管理的模式，參與式多元管理本身就是一種學習的過程，其不但使成員能學習開放、坦誠公開、互信與民主，同時亦能使其成員能學習到積極成長和創新思考。參與式多元管理是對人性的尊重，亦是對地方人力資源的肯定與發揮，並可形成高效能的地方組織，以及滿足地方公務人力高層次之需求。

四、設置地方公務人力循證平台

考選部擁有歷年考選資料統計，針對高考三級、普考、初考以及地方特考每一年度皆有統計，如果能持續有效地研究分析，或是公開數據以研究計畫方式分析，更進一步直接公開現有數據來分析其公務人力之長期趨勢，都可以補強現有缺乏的統計分析和數據之判讀等。對於高考三級、普考、初考以及地方特考而言，其意義是什麼？事實上，考選部具有地方特考之統計資料，或者可以說大數據資料(big data)，目前還未發展出一套有效的分析使用方式(黃國敏、張筵儀，2014)。再者，地方政府面對民眾的期許、要求日漸升高與後疫情快速變遷的環境，其施政治理及為民服務至為重要，確有必要提昇地方政府管理局勢變遷的能力，才能因應挑戰與變革。而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。然而，地方政府在人事行政的實務運作上，因為制度與管理的因素，使得地方政府人力運用產生困境，形成不易留住優秀人才或是人力資源不足等問題。所以，應朝向設置地方公務人力循證 (evidence-based) 平台，其證據基礎來自於中央、直轄市和地方政府在內部平時人力需求、行政歷程和訓練統計或是研究資料的累積，藉此來協助地方政府和政策規劃者在針對地方公務人力固有問題予以確立，尋求解決方向，並在從循證資料平的資料流程中反省導致成功或失敗的因素為何，進而累積地方公務人力系統運作的知識和證據 (Boaz et al., 2019; Davies et al., 2000)。

換言之，人事政策不能再單靠經驗或直覺，而是輔以更多的正確數據資料及其統計分析結果，立基在理性和科學分析，來做出最適化的決策(林文燦, 2018)。地方公務人力循證平台可以協助中央和地方政府在公務人力規劃和運作上的思考架構 (Nutley et al., 2003)。藉由其來思索和長期追蹤地方公務人力流向和績效，地方特考之錄取一般行政者，是否還繼續在原職系工作，或是各單位之流動率為何？其流向由地方至中央政府流動人數和比例有多高等等。因此，地方公務人力循證平台會運用科學方法收集和公開所收集的資料，來進行分析、討論和非正式網絡溝通，針對地方公務人力之治理議題的經驗成果和方法，導入政府資源促進地方公務人力治理能力之提昇，唯有透過地方公務人力循證平台之參與機制，各地方政府才能在政策制定過程之中，說明自己的公務人才的困難和需求，分析地方公務人力的離職情況，說明地方公務人力是因為個人因素、工作因素、訓練發展因素、行政管理因素、待遇福利等因素離職，來進行不同單位間的溝通。參與機制亦可適時導入散布在臺灣各地方的資源，使政府單位不再是地方公務人力規劃之唯一來源，不但可減輕政府的行政負擔，也能吸收不同的研究能量，來使地方政府擁有更大的資源應用與彈性空間，緩和地方政府部門因傳統官僚體系運作上受限的難題。地方公務人力循證平台的參與機制應是透過平等、互重與學界或民眾構成互動理性及對話理性，有助於長期人事政策目標實現之知識與能量，並在人事政策規劃的過程中，經由與決策機關、公民和政策研究者(產官學)的互動增進彼此的瞭解，進而了解彼此的不足與對方的優點，消除對立、相互尊重，並以此種尊重為基礎來形成共識，以提昇地方公務人力的治理能力。

然而，在 Covid-19 後疫情時期，其重視虛擬網絡方法運用，再加上資訊及通訊科技的發達、電腦網際網路的出現與普及化，造成許多虛擬網絡協力合作，此一現象勢必對公共部門的工作環境造成莫大的衝擊，因此，公共部門應及早規劃適當的管理方法，例如：資訊管理或管制及電子化政府的監督規範等問題。再者，藉由網路資訊平台的建立與管理，藉著資料平台累積與研究成果，聯結國外相關的公共治理機構，進行人事政策規劃和研究專責單位來建置評估諮詢平台，以彙整各種辦理人事政策規劃之情形，包含事前公告其諮詢文件、政策說帖與其他表示意見之方式，並在必要情境下，亦會主動邀請相關國外學者專家或其公私部門來臺指導或是互訪；並於事後公告地方公務人力循證平台。

肆、結論

面對Covid-19 後疫情時代環境的重大改變，地方政府公務人力是否能夠具備足夠的專業知識和行政能力來加以回應後疫情時期，就成為地方公務人力是否具有治理能力的關鍵因素。因此，地方公務人力系統在考選與留用目前所面臨的困難和挑戰就有必要加以探討，並提出未來可能的策略分析，如其在公務人力考選和留用上不能因應各自地方政府的特殊人力需求，將造成忽略地方特色發展，而形成地方政府公務人力運用和地方治理之困境。由於傳統地方公務人力系統是依據制度設計的法規和管制來進行考選和留用地方公務人力，但另一方面也妨礙了地方機構在後疫情時期需要快速因應地方需求之困境。因此，如何因應時勢來遴選出新一代傑出具有地方聯結性和認同的地方公務人員，是地方機構提昇公共服務績效和組織成功的重要任務。如果無法考選和留用正確的地方公務人力，將造成地方公共服務失靈，也會造成組織內部的人員行為問題。所以，臺灣政府有必要對地方公務人力在考選和留用上進行策略創新和改革，藉此來考選和留用適當的地方人力於地方公共服務之中，同時也能維持功績設計，這種創新對地方治理和未來行政重新區劃將有無可限量的正面影響力。

參考文獻

- 王國臣、王健全、陳信宏、劉孟俊（2020）。後 COVID19 疫情時代臺灣經濟課題與因應。國家發展委員會。
- 江大樹（2005）。地方文官甄補制度之分權化與彈性化——兼論地方公務人員特考之改進方向。國家菁英季刊，1（3），63-82。
- 吳容輝（2020年10月）。地方政府用人需求與考選制度的革新。新思維新方向——如何考選現代政府所需的治理人才研討會，考選部。
- 呂育誠（2020年10月）。地方政府用人需求與考選制度的革新。新思維新方向——如何考選現代政府所需的治理人才研討會，考選部。
- 呂育誠、林怡君（2020）。任用與遷調。載於詹中原、林文燦、呂育誠（主編），公共人力資源管理：理論與實際（149-194頁）。五南。
- 李宗勳（2002）。政府業務委外經管理論與實務。智勝。
- 李長晏（2020年10月）。地方政府用人需求與考選制度的革新。新思維新方向——如何考選現代政府所需的治理人才研討會，考選部。
- 林文燦（2018）。我國公務人員年金改革核心問題成因之探討——路徑依賴分析。人事行政，203，56-73。
- 林文燦（2020）。轉型中公共人力資源管理的重要議題。載於詹中原、林文燦、呂育誠（主編），公共人力資源管理：理論與實際（471-503頁）。五南。
- 林鍾沂（2005）。行政學。三民。

- 邱俊榮 (2020)。疫情對產業及就業市場影響之挑戰與因應。台灣勞工季刊，**63**，14-20。
- 施能傑 (1997)。我國文官甄補政策的回顧與檢討。載於銓敘部 (主編)，**行政管理論文選輯——第十一輯** (377-410 頁)。銓敘部。
- 施能傑 (2003)。公務人員考選制度的評估。臺灣政治學刊，**7** (1)，157-207。
- 洪世章 (2021)。打造創新路徑：改變世界的台灣科技產業。聯經。
- 孫本初 (2011)。公共管理。智勝。
- 國家發展委員會 (2020)。後 COVID-19 臺灣經濟發展對策。國家發展委員會。
- 梁文松、曾玉鳳 (2010)。新加坡政府經驗：動態治理之文化，能力與變革。八方文化創作室。
- 許廷至 (2015)。現行國家考試錄取人員不足額之現象探討與可能解決方案——以新北市政府為例。新北市人事處。
- 陳建仁 (2020)。後疫情時代的啟示：以科技發展回應變局。2020 全國科技會議。中央研究院基因體研究中心。
- 陳清秀、陳昭欽、李忠正、劉阿琴、周均育、王志仁、周威廷 (2009)。新加坡政府人力資源管理制度考察報告。行政院人事行政局。
- 陳皎眉、胡悅倫、洪光宗 (2010)。人格測驗在國家選才上之使用與發展。國家菁英季刊，**6** (4)，1-12。
- 陳皎眉、黃富源、孫旻暉、李睿杰 (2011)。論心理測驗與國家考試。國家菁英季刊，**7** (7)，25-31。
- 彭錦鵬 (2009)。考選制度的觀念革新——以簡併考試類科及考試及格人員地方歷練為例。國家菁英季刊，**5** (1)，49-67。
- 彭錦鵬 (2010)。公務人員考選制度的變革與未來展望。國家菁英季刊，**6** (1)，17-40。
- 彭錦鵬、劉坤億 (2009)。我國公務人力資源改革方向之研究。行政院研究發展考核委員會。
- 彭錦鵬、鄭夙珍、李俊達 (2018)。公務人員考試採心理測驗之可行性研究報告。考選部。
- 黃國敏、張筵儀 (2014)。特種考試地方政府公務人員考試制度改革之研究。考試院委託研究案。
- 黃婉玲 (2020)。我們想要什麼樣的文官？在考選制度中噤聲的公共服務動機。國家菁英季刊，**13** (1)，1-20。
- 黃朝盟、嚴秀娟 (2018)。公共行政教育是否造就出更好的公務人員？準公務人員的工作信心與公共服務動機。文官制度季刊，**10** (3)，55-84。
- 黃榮源、程挽華 (2020)。考選制度。載於詹中原、林文燦、呂育誠 (主編)，**公共人力資源管理：理論與實際** (121-148 頁)。五南。
- 葉欣誠 (2017)。探討環境教育與永續發展教育的發展脈絡。環境教育研究期刊，**13** (2)，67-109。

- 詹中原、林文燦、呂育誠 (2020)。公共人力資源管理：理論與實際。五南。
- 潘孟安 (2020 年 10 月)。地方政府用人需求與考選制度的革新。新思維新方向——如何考選現代政府所需的治理人才研討會，考選部。
- 鄧怡婷 (2013)。近 5 年公務人員高普考試及地方特考錄取不足額分析。考選論壇，3 (4)，29-39。
- 鄭國泰 (2013)。人格、組織正義與公民行為對反生產力工作行為的影響：以中華電信的員工為分析對象。中國行政評論，19 (2)，81-120。
- 賴峰偉 (2020 年 10 月)。澎湖縣地方治理兼談考選人才的引進。新思維新方向——如何考選現代政府所需的治理人才研討會，考選部。
- Barzelay, M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue*. University of California Press.
- Boaz, A., Davies, H. M., Fraser, D., & Nutley, S. (2019). *What works now? Evidence-informed policy and practice*. Policy Press.
- Brehm, J., & Gates, S. (1999). *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public*. University of Michigan Press.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (1998). Whistle blowers in the federal civil service: New evidence of the public service ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), 413-439.
- Brewer, G. A., Selden, S. C., & Facer II, R. L. (2000). Individual conceptions of public service motivation. *Public Administration Review*, 60(3), 254-283.
- Capano, G., Howlett, M., & Ramesh, M. V., A. (2019). *Making policies work: First- and second-order mechanisms in policy design*. Edward Elgar.
- Carnevale, J. B., & Hatak, I. (2020). Employee adjustment and well-being in the era of COVID-19: Implications for human resource management. *J Bus Res*, 116, 183-187. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.05.037>
- Chen, C.-A., Chen, D.-Y., Liao, Z.-P., & Kuo, M.-F. (2019). Wining out high-psm candidates: The adverse selection effect of competitive public service exams. *International Public Management Journal*. <https://doi.org/10.1080/10967494.2019.1658663>
- Chen, C.-A., Hsieh, C.-W., & Chen, D.-Y. (2019). Can training enhance public employees' public service motivation? A Pretest–posttest design. *Review of Public Personnel Administration*. <https://doi.org/10.1177/0734371X19872244>
- Cohen, A. (2016). Are they among us? A conceptual framework of the relationship between the dark triad personality and counterproductive work behaviors (CWBs). *Human Resource Management Review*, 26(1), 69-85.
- Costa, P. T. J., & McCrae, R. R. (1992). *NEO Personality Inventory-Revised (NEO-PI-R) and NEO Five-Factor Inventory (NEO-FFI) professional manual*. Psychological Assessment Resources.

- Crewson, P. E. (1997). Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4), 499-518.
- Davies, H., Nutley, S., & Smith, P. (2000). *What works? evidence-based policy and practice in public services*. The Policy Press.
- Fredericksen, E. D., Witt, S. L., Patton, W. D., & Lovrich, N. P. (2016). *Human resource management: The public service perspective*. Routledge.
- French, D., & Kotze, L. J. (2018). *Sustainable development goals: Law, theory and implementation*. Edward Elgar.
- Giaque, D., Ritz, A., Varone, F., & Anderfuhren-Biget, S. (2012). Resigned but satisfied: The negative impact of public service motivation and red tape on work satisfaction. *Public Administration*, 90(1), 175-193.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01953.x>
- Giurge, L. M., & Bohns, V. K. (2020). 3 Tips to Avoid WFH Burnout. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2020/04/3-tips-to-avoid-wfh-burnout>.
- Goldberg, L. R. (1990). An alternative “description of personality”: The big five factor structure. *Journal of Personality and Social Psychology*, 59, 1216-1229.
- Gould-Williams, J. S., Mostafa, A. M. S., & Bottomley, P. (2015). Public service motivation and employee outcomes in the Egyptian public sector: Testing the mediating effect of person-organization fit. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 597-622. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut053>
- Hupe, P. (2019). *Research handbook on street-level bureaucracy*. Edward Elgar.
- International Labour Organisation. (2020). *International Labour Organisation: COVID-19 causes devastating losses in working hours and employment*. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_740893/lang-en/index.htm.
- Jones, L. R., Guthrie, J., & Steane, P. (2015). Learning from international public management reform experience. In L. R. Jones, J. Guthrie & P. Steane (Eds.), *Learning from international public management reform: Part A* (Vol. 11, pp. 1-26). Emerald Group Publishing.
- Jones, L. R., & Thompson, F. (1999). *Public management: Institutional renewal for the 21st century*. JAI-Elsevier Press.
- Kelman, S. (1990). “Public choice” and public spirit. In S. Baker & C. Elliott (Eds.), *Readings in public sector economics* (pp. 430-450). D.C. Heath and Company.
- Kim, S., Vandenabeele, W., Wright, B. E., Andersen, L. B., Cerase, F. P., Christensen, R. K., Desmarais, C., Koumenta, M., Leisink, P., Liu, B., Paliduskaite, J., Pedersen, L. H., Perry, J. L., Ritz, A., Taylor, J., & De Vivo, P. (2013). Investigating the structure and meaning of public service motivation across

- populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 79-102. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus027>
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative bureaucracy: An interpretation of the British civil service*. The Antioch Press.
- Kirby, S. (2020). 5 ways COVID-19 has changed workforce management. *World Economic Forum*. https://www.weforum.org/agenda/2020/06/covid-homeworking-symptom-of-changing-face-of-workforce-management/?fbclid=IwAR1wUy7_wQ6cKr_5ZN.
- Koumenta, M. (2015). Public service motivation and organizational citizenship. *Public Money & Management*, 35(5), 341-348. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1061169>
- Liu, B., Yang, K., & Yu, W. (2014). Work-related stressors and health-related outcomes in public service. *The American review of public administration*, 45(6), 653-673. <https://doi.org/10.1177/0275074014524298>
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the public service (2nd)*. Oxford University Press.
- Narayandas, D., Hebbar, V., & Liangliang, L. (2020). Lessons from Chinese companies' response to Covid-19. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2020/06/lessons-from-chinese-companies-response-to-covid-19>.
- Nigro, L. G., & Nigro, F. A. (1994). *The new public personnel administration*. F. E. Peacock Publishers.
- Nutley, S., Walter, I., & Davies, H. T. O. (2003). From knowing to doing: A framework for understanding the evidence-into-practice agenda. *Evaluation*, 9(2), 125-148.
- O'Boyle, E. H., Forsyth, D. R., Banks, G. C., & McDaniel, M. A. (2012). A meta-analysis of the dark triad and work behavior: A social exchange perspective. *Journal of Applied Psychology*, 97(3), 557-579.
- Osborne, S. P. (2008). Ten years of public management review. *Public Management Review*, 10(4), 451-452. <https://doi.org/10.1080/14719030802263814>
- Palmer, J. C., Komaraju, M., Carter, M. Z., & Karau, S. J. (2017). Angel on one shoulder: Can perceived organizational support moderate the relationship between the dark triad traits and counterproductive work behavior? *Personality and Individual Differences*, 110, 31-37.
- Paulhus, D. L., & Williams, K. M. (2002). The dark triad of personality: Narcissism, Machiavellianism, and psychopathy. *Journal of Research in Personality*, 36(6), 556-563.
- Peasley, M. C., Hochstein, B., Britton, B. P., Srivastava, R. V., & Stewart, G. T.

- (2020). Can't leave it at home? The effects of personal stress on burnout and salesperson performance. *Journal of Business Research*, 117, 58-70.
- Perry, J., & Hondeghem, A. (2008). *Motivation in public management: The call for public service*. Oxford University.
- Quratulain, S., & Khan, A. K. (2015). How does employees' public service motivation get affected? A conditional process analysis of the effects of person-job fit and work pressure. *Public Personnel Management*, 44, 266-289.
- Rainey, H. G. (1982). Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic. *American Review of Public Administration*, 16(4), 288-302.
- Rayner, J., Reimers, V., & Chao, C.-W. (2017). Testing an international measure of public service motivation: Is there really a bright or dark side? *Australasian Journal of Public Administration*, 77(1), 87-101.
- Sheppard, B. (2020). A guide to thriving in the post-COVID-19 workplace. *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/workers-thrive-covid-19-skills/>.
- Smith, S. F., & Lilienfeld, S. O. (2013). Psychopathy in the workplace: The knowns and unknowns. *Aggression and Violent Behavior*, 18(2), 204-218.
- Van der Lippe, T., & Lippényi, Z. (2019). Co-workers working from home and individual and team performance. *New Technology, Work and Employment*, 35, 60-79.
- van Loon, N., Vandenabeele, W., & Leisink, P. (2015). On the bright and dark side of public service motivation: The relationship between PSM and employee wellbeing. *Public Money & Management*, 35(5), 249-356.
- Walker, R., Boyne, G. A., & Brewer, G. A. (2010). *Public management and performance*. Cambridge University.
- Witteloostuijn, A. v., Esteve, M., & Boyne, G. (2016). Public sector motivation ad fonts: Personality traits as antecedents of the motivation to serve the public interest. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1-16. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw027>