

要「擴大參與程度」、還是「讓原有的機制發揮功能」？ 從執行面談我國用人機關參與新進公務人才考選之 困境

董祥開*

摘要

我國新進公務人員在取得任用資格前，須經過「考試、訓練及試用」等三大階段，從人才考選的角度觀之，已具備相當完整的篩選程序。而「用人機關」在此過程中，除第一階段的考試的參與程度稍低外、無論是在後續的實務訓練或試用期階段，其實都已有相當高的參與程度，擁有近距離觀察及評量新進人員工作能力與態度的機會。然而，為何在如此完整的安排之下，我國新進人員汰選機制的成效仍經常為人詬病？本研究訪談多位專家學者、訓練機關主管及用人機關人事主管後發現，我國當前的汰選機制存在以下問題，以至於用人機關無法確實發揮汰選功能：（一）新進人員真實情況未必會在實務訓練及試用期間展現出來、（二）機關淘汰人員後需承擔無人可用的結果、（三）淘汰與否的決定並非僅由直屬主管判斷、（四）淘汰的舉證程序及資料準備負擔過重。本研究亦根據以上發現提出相關建議，以期能讓原有機制發揮應有功能。

關鍵字：汰選機制、用人機關、實務訓練、試用期

* 國立政治大學公共行政學系副教授

Should We “Expand the Level of Participation” or “Let the Original Mechanism Function”? Difficulties Faced by Employing Agencies in Participating in the Selection of Newly Hired Civil Servants

Hsiang-Kai Dong*

Abstract

In our country, newly recruited civil servants must go through three major stages: examination, training, and probationary periods before they obtain qualifications. From the perspective of human resource selection, the entire process can be considered comprehensive. Even though the “hiring agencies” are not heavily involved in the first stage (examination), they play significant roles in the training and probationary periods. These periods provide the hiring agencies with opportunities to closely observe and evaluate the newcomers’ abilities and attitudes at work. However, despite this well-structured process, the effectiveness of screening out unsuitable candidates is frequently challenged. This study conducted in-depth interviews with scholars, training agency officials, and personnel managers at hiring agencies, and found the following reasons that have kept the current mechanism from functioning as expected. First hiring agencies may not be able to observe the actual performance of new recruits during the training and probationary periods. Second, the hiring agencies must bear the risk of manpower shortages after eliminating newcomers. Third, the decision to eliminate a newcomer is not solely made by the immediate supervisor. Lastly, providing evidence and preparing documentation for elimination is excessively burdensome. This study provides policy suggestions based on the aforementioned findings to enhance the effectiveness of the existing system.

Keywords: elimination mechanism, hiring agency, practical training, probationary period

* Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University

壹、前言

公務人力素質的良窳，攸關政府部門的治理及服務效能，向來都是一個國家極為關注的課題；也因此，在新進公務人員的考試方法及評量上，也會持續精進與調整。倘若在一個採取統一考試來招募相關人才、且考試多採筆試方式來決定誰是通過者的制度下，通常最合理的安排就是，在實際確定錄取前，安排其他更有效的方式來評量這些通過者其他面向的表現與能力，例如訓練階段或試用期。因為，筆試成績雖然能夠確定這些通過者在所考的專業科目上具備相當程度的專業知識，但未必代表他們已具備其他勝任這份工作的能力，例如溝通能力、團隊合作能力、按時完成工作的責任心或積極的工作態度等。而在這種情況下，最合適來對其能力及特質加以評量者，當然就是最後要實際聘用這些人的單位及主管。

從制度上來看，我國新進公務人員在取得任用資格前，要經過「考試、訓練及試用」等三大階段，其實在整體設計上並無任何重大問題，可說是一個規劃相當完整的考選及評量程序。而若再進一步從「用人機關在考選過程中所扮演的角色」來看，除第一階段的考試（出題、改考卷等工作）的參與程度稍低外，無論是在後續的實務訓練或試用期階段，其實都已經有相當高的參與程度，不但擁有近距離觀察及實際評量新進人員能力與態度的機會，且時間並不算短，最後也擁有決定其去留的決定權，其參與程度絕對不可謂低。但為何在如此完整的程序之下，我國新進人員汰選機制的成效仍成為經常被詬病的問題？外界仍會普遍認為我國用人機關在新進公務人才考選上的參與程度不足？我國的汰選機制究竟存在甚麼樣的問題？本研究將以我國考試錄取、訓練及任用的程序為討論架構，逐一盤點其中的問題與困境。

貳、我國公務人才考選程序及用人機關之角色

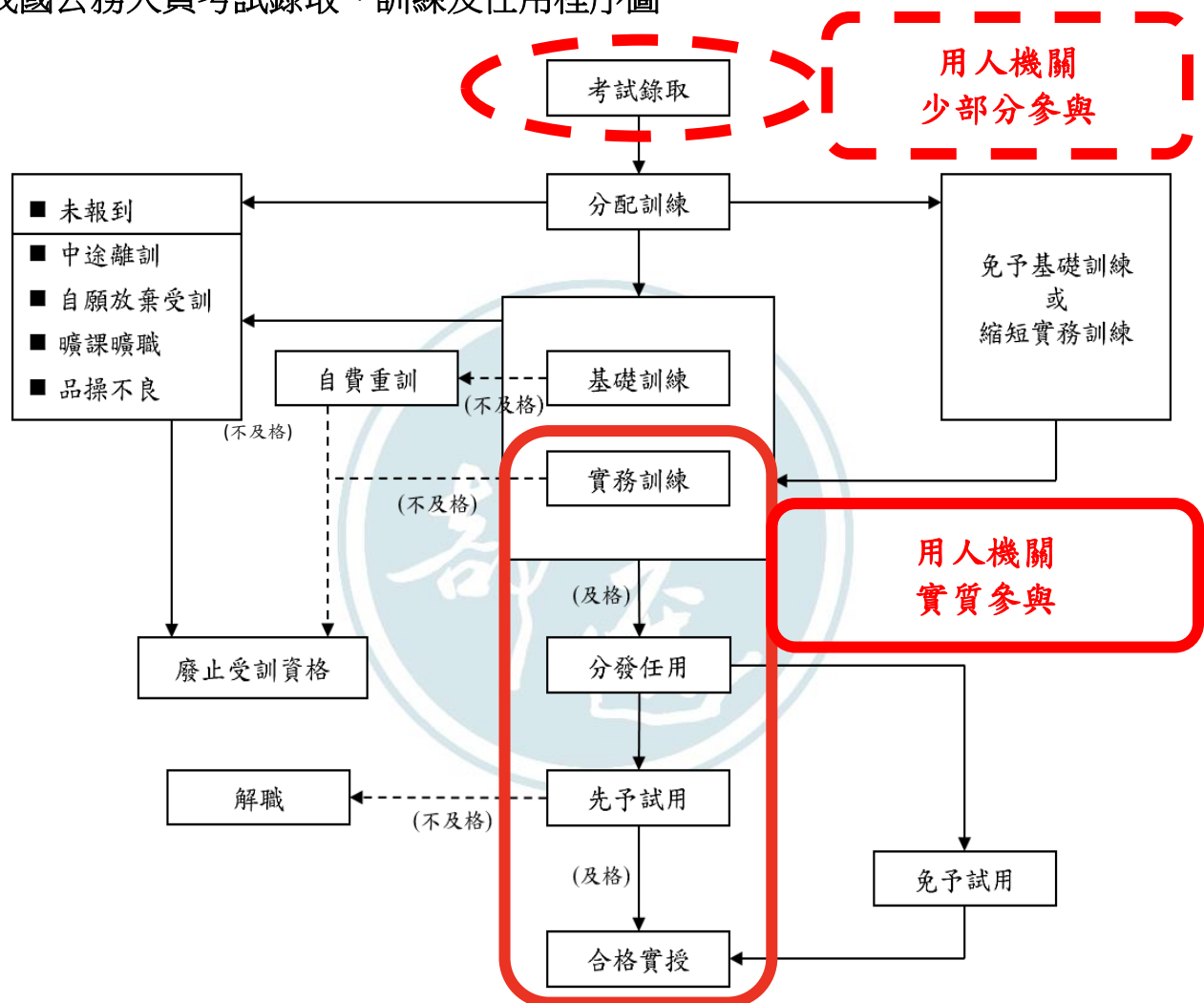
一、國家考試階段

要成為我國的合格公務人員，在「合格實授」前，共要通過考試、訓練及試用等三大階段（詳見圖 1），而這三大階段之設計理念即是希望能夠互相呼應、截長補短，共同建立起「考、訓、用」配合的健全考選制度。我國的國家考試大致上可分為高等考試、普通考試、初等考試、地方特考以及其他特種考試等。由於其他特種考試種類繁多且規定各有不同，筆試錄取後也通常會依其職務性質

辦理相應的特殊訓練，¹與高普初等考試及地方特考所辦理的考試及訓練有所差異，故無法一併比較用人機關參與選才之問題，因此本研究僅以「經高普初等考試及地方特考之筆試、基礎訓練、實務訓練以及試用期等篩選階段」為研究範圍，暫不包含其他各類特種考試。

圖 1

我國公務人員考試錄取、訓練及任用程序圖



我國因屬五權分立制度，考試權由考試院掌理，用人機關本不應參與選才的過程，但若從內容及項目來看，用人機關仍已有參與選才的事實。舉例來說，在決定應考資格、應試科目、命題大綱及考試方式設計等工作上，考選部習慣上會先與用人機關會商，取得共識後公布實施；在考試命題與閱卷工作上，亦會有大

¹ 《公務人員考試錄取人員訓練辦法》第 3 條規定，針對性質特殊之高等及普通考試類科（如廉政類科），以及特種考試錄取人員（如警察人員、海巡人員、司法人員等）之訓練，得根據未來擬任業務所需之特殊專業職能與技能另定其他訓練（如教育訓練、專業訓練、養成訓練等）。

約一成之命題委員是以高階文官資歷聘用（劉約蘭，2023），雖然人數比例不若各領域學者的參與程度，但用人機關已有少部分參與選才之機會。

二、考試錄取人員訓練階段

依據《公務人員考試錄取人員訓練辦法》第3條規定，考試錄取人員訓練又分為集中式的「基礎訓練」及分配至各用人機關後的「實務訓練」兩種（詳見表1）。基礎訓練著重於充實初任人員之公務基本知能，倘若基礎訓練成績不及格，仍可留在原分配機關再接受一次基礎訓練，並得於1個月內申請自費重新訓練。而實務訓練則強調「做中學」（learning by doing），目的在學習未來擬任職務所需知能及工作態度，若於實務訓練期間表現未達用人機關之標準，經機關評定為不及格者，將依規定廢止其受訓資格（公務人員保障暨培訓委員會，2021）。從訓練階段的規劃與安排可以看出，實務訓練的目的在於能夠近距離觀察考試錄取人員在工作中的實際能力及表現，在評量方式上屬於最有效的方式之一。

表 1

考試錄取人員訓練成績計算說明

項目	基礎訓練	實務訓練
訓期	4 週	4 個月（含基礎訓練 4 週）
辦理機關	國家文官學院或委請訓練機關（構）學校協助辦理	各用人機關（構）學校辦理
訓練特色	實施「專題研討」評量方式，考核團隊合作、溝通與表達能力	採「師徒制」，由輔導員傳授公務實務經驗
成績計算	1. 本質特性占 20% 2. 課程成績占 80% (1) 專題研討（30%） (2) 測驗成績（50%） A. 實務寫作題占 40% B. 簡答型實務寫作題占 10%	1. 本質特性占 45% (1) 品德（20%） (2) 才能（15%） (3) 生活（10%） 2. 服務成績占 55% (1) 學習態度（30%） (2) 工作績效（25%）
成績評定	● 本質特性：由輔導員觀察記錄 ● 專題研討：評分講座（公務界及學術界各 1 位）	● 本質特性及服務成績：由輔導員評擬分數，並送單位主管進行初核後，由實務訓練機關（構）學校首長評定

註：整理自「公務人員考試錄取人員訓練成績考核要點」、公務人員保障暨培訓委員會（2023）「公務人員高等考試、普通考試、初等考試及相當等級特種考試錄取人員基礎訓練課程成績考核項目說明」。

從「策略性人力資源管理」(Strategic Human Resource Management, SHRM)的觀點來看，人才招聘應經過四大階段：分別是「徵才、發展、獎懲、調控」等四大階段，其中徵才階段即是各種淘汰機制的設計，包含針對應試者所安排的各種考試內容及方法，同時也包括搭配訓練所設計的各種課程及評量方式。

然而，我國現行考選制度主要依據實際需用名額錄取同等人數的人員，考試錄取人員多為「占缺訓練」，此方式雖然能夠最快速地滿足機關用人的需求，在程序上也相對簡單，但這樣的模式就會造成用人機關在發揮汰選功能上的限制（陳秋政，2012）。換言之，實務上即考即用的發展趨勢，就會造成訓練及篩選上的困境，若在訓練期間將人員淘汰會有進用不足的情形，導致難以嚴格執行淘汰機制（洪敏玲，2013）。因此，「占缺訓練」的制度本身就與「希望用人機關擴大參與選才」的目標有所衝突，致使汰選機制難以被有效發揮，無法淘汰不適任的人選。

（一）用人機關參與考選方式及程度

根據「公務人員保障暨培訓委員會」（以下簡稱保訓會）「公務人員考試錄取人員實務訓練成績考核作業手冊」，考試錄取人員至實訓機關報到後，人事單位會同受分配訓練單位，依受訓人員考試錄取類科，指派適當工作，並於「實務訓練計畫表」（以下簡稱表 A）中說明輔導方式。而《公務人員考試錄取人員實務訓練輔導要點》明定了實務訓練期間之輔導事項，包括輔導員²每月至少須填寫 1 份「輔導紀錄表」（以下簡稱表 B）³，若受訓人員於實務訓練期間發生重大或特殊情事，⁴輔導員應於「輔導員特殊輔導情形紀錄」欄及「受訓人員重大具體優劣事蹟」欄中詳載辦理日期（時間）、次數及具體事由，以作為考核受訓人員實務訓練成績之參考。為協助解決受訓人員之工作適應問題及生涯發展，實訓機

² 依《公務人員考試錄取人員實務訓練輔導要點》第 4 點規定，為增進受訓人員有關工作所需知能及考核其品德操守、服務態度，應根據實際工作內容，遴選具有以下資格之一者擔任輔導員，其人數不以一人為限：（1）直屬主管；（2）具有受訓人員考試錄取相當等級考試及格以上，或曾任受訓人員分配訓練之相當職務，足堪擔任輔導工作之資深人員。此外，實務訓練機構於實務訓練期間對由資深人員擔任之輔導員得酌減業務。

³ 輔導紀錄表之評分等級分為 A、B、C、D 四個等級，而等級 D 代表未滿 60 分。

⁴ 依《公務人員考試錄取人員實務訓練輔導要點》第 7 點第 4 款規定，受訓人員如發生曠職、輔導衝突、性騷擾、自傷或其他足以影響訓練實施等特殊異常之情事，實訓機關應即時通報保訓會，並填寫「特殊異常情事通報及輔導紀錄表」（以下簡稱表 D），詳實記錄人、事、時、地、物、相關佐證資料及輔導、晤談紀錄等。

關應於實務訓練之期中及期末期間，至少各進行一次個別會談；然受訓人員的表現若未達實訓機關的基本要求，恐有實訓成績不及格之虞（即輔導紀錄表任一考核項目考評為 D），應即進行個別會談，並填寫「實務訓練表現未達基本要求個別會談紀錄表」（以下簡稱表 C），詳列受訓人員有待改進事項、具體建議作法以及會談內容，這些紀錄表均會作為相關輔導措施及受訓人員訓練期滿後考評其實務訓練成績之參考。

待實務訓練期滿後，根據《公務人員考試錄取人員訓練辦法》與《公務人員考試錄取人員訓練成績考核要點》相關規定，輔導員應依「實務訓練成績考核表」（以下簡稱表 E）所定項目進行評擬：（1）本質特性（45%）：包括品德（20%）、才能（15%）、生活表現（10%）；（2）服務成績（55%）：包括學習態度（30%）與工作績效（25%）；（3）獎懲紀錄加減總分，並檢附表 A、表 B、表 C、表 D 併送單位主管進行初核，初核及格將轉送人事單位呈報實訓機關首長評定，不及格則轉送人事單位召開考績委員會審議。

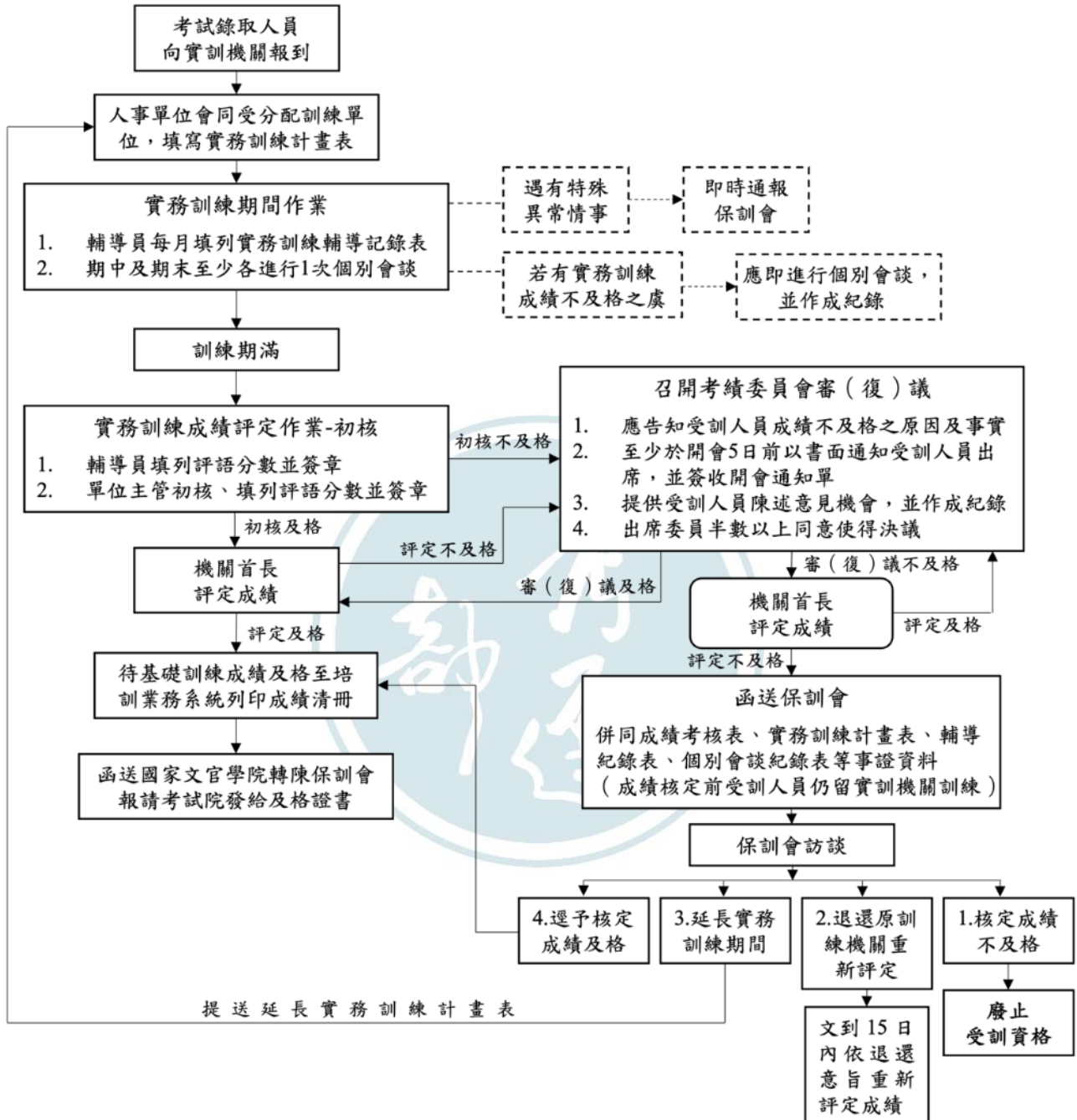
而當有不及格的情況發生時，實訓機關應於召開考績委員會前，告知受訓人員成績不及格之原因及事實，至少於開會 5 日前以書面通知受訓人員出席陳述意見，並請其簽收開會通知單。在審議過程中，應給予受訓人員充分陳述意見之機會，另由人事單位說明受訓人員請假及獎懲紀錄等概況，單位主管則列席說明其實務訓練期間表現。審議結束後，考績委員會主席會在表 E 上填列評語，受訓人員則須確認其發言與陳述意見紀錄，會議紀錄與表 E 均會送至實訓機關首長進行評定。若機關首長的評定結果與單位主管初核結果或是考績委員會的審議結果相左，實務訓練成績會送至（退回）考績委員會審（復）議；若機關首長對審（復）議結果仍不同意，得加註理由後變更之。

如實務訓練成績經機關首長評定及格，便可辦理請證作業；反之，如實務訓練成績經機關首長評定不及格，人事單位須檢核事證資料函送保訓會，包括表 A 至表 E、考績委員會開會通知單及會議紀錄（含簽到表）、考績委員會組成相關資料、實務訓練期間請假紀錄與獎懲紀錄、其他（如工作日誌、報告或紀錄等）。待保訓會受理案件後會安排訪談會議，分別安排受訓人員場次（實訓機關相關人員應迴避）及機關人員場次（受訓人員應迴避），其中機關人員場次的出席人員包括考績委員會主席（或代表）、單位主管、輔導員及人事人員（董祥開，2023）。

從以上規定及程序即可看出，實務訓練階段實為用人機關能近距離觀察考評受訓人員的特質及工作表現的最佳時間，亦為擬汰離不適任人員關鍵的「守門期」，用人機關在參與新進公務人員考選之程度上已相當之高。

圖 2

實務訓練成績考核作業流程圖



註：本研究整理自公務人員保障暨培訓委員會（2022）。

（二）訓練階段汰選情形

然而，從我國近年來考試錄取人員訓練不及格之比率可以看出，此階段的汰選功能並不如預期。根據保訓會《培訓統計年報》的資料顯示（表 2）：自 2018 年至 2024 年以來，參加高等考試錄取人員訓練之總人數為 18,755 人，其中僅有 8 人不及格，不及格率為 0.04%；參加普通考試錄取人員訓練之總人數為 8,989 人，其中僅有 6 人不及格，不及格率為 0.07%；參加初等考試錄取人員訓練之總人數為 2,300 人，其中僅有 1 人不及格，不及格率為 0.04%；參加地方特考錄取人員訓練之總人數為 10,215 人，其中僅有 7 人不及格，不及格率為 0.07%。整體來說，近 7 年來無論是高等、普通、初等考試或地方特考錄取人員因訓練（含基礎訓練及實務訓練）未達考核標準而遭淘汰之比率皆不到 0.1%。這樣的結果可以有兩種解釋：一是，我國在第一階段的筆試就已經足夠篩選出適任的公務人員，二是，我國在訓練階段可能沒有發揮足夠的篩選功能。但單從此些數據資料尚無法判斷哪種解釋較為合理。

表 2

近 7 年考試錄取人員訓練及格／不及格情形一覽表

年度		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	合計
考試種類	訓練 總人數								
	不及格 人數 (不及格率)								
高等考試		2,959 0 (0%)	2,816 0 (0%)	2,898 0 (0%)	2,504 2 (0.08%)	2,316 0 (0%)	2,257 0 (0%)	3,005 6 (0.2%)	18,755 8 (0.04%)
普通考試		1,477 2 (0.14%)	1,228 0 (0%)	1,402 2 (0.14%)	1,386 1 (0.07%)	1,206 0 (0%)	924 0 (0%)	1,366 1 (0.07%)	8,989 6 (0.07%)
初等考試		324 0 (0%)	354 0 (0%)	356 1 (0.28%)	334 0 (0%)	318 0 (0%)	345 0 (0%)	269 0 (0%)	2,300 1 (0.04%)
地方特考		1,501 0 (0%)	1,493 1 (0.07%)	1,566 0 (0%)	1,326 0 (0%)	847 1 (0.25%)	2,113 3 (0.14%)	1,369 2 (0.15%)	10,215 7 (0.07%)

註：1.培訓統計年報的資料係針對「訓練期滿」的人員進行考核之統計，不及格原因多為成績因素，故表 2 的資料無法呈現出考試錄取人員於「訓練期間」因非成績因素（如曠課曠職、品操等）而遭淘汰之狀況。

2.本研究整理自保訓會培訓統計年報。

此外，我國考試錄取人員訓練汰離機制主要區分為「成績事由」及「非成績事由」兩種，其中關於「基礎訓練成績評分規定」及「實務訓練成績考核程序」之內容均為成績事由之範疇，屬於用人機關「主動」淘汰不適任人員之樣態。而非成績事由則是指受訓人員在訓練期間中途離訓，原因可能包含「復應其他考試錄取」、「另有生涯規劃」、「志趣不合」、「家庭因素」、「其他個人事由」或自認表現不佳而不願留下訓練成績不及格紀錄等各種因素而自行退出，對機關來說屬於「被動」淘汰不適任人員之樣態。

根據「不適任公務人力汰離機制之分析報告」資料顯示，2018 年至 2022 年間，我國考試錄取人員於訓練階段的整體汰離情形，以普考的 7.64% 為最高，其次是初等考試的 5.28%，最低者為高等考試的 2.63%，而其中皆以中途離訓為占比最高的原因（詳見表 3）。

表 3
近 5 年考試錄取人員訓練階段汰離情形一覽表

考試別	受訓人數	成績事由廢止	非成績事由廢止									訓練汰離率
			中途離訓	曠職達 3 日	竊盜	作弊	曠課超過 20%	酒駕	請事假超過 5 日	品德操守不良	實務訓練期間經核准延長病假期滿，仍不能銷假繼續訓練	
高等考試	13,493	2	352	1	0	0	0	0	0	0	0	2.63%
普通考試	6,699	6	505	1	0	0	0	0	0	0	0	7.64%
初等考試	1,686	1	87	1	0	0	0	0	0	0	0	5.28%
地方特考	6,733	2	252	1	0	0	0	0	0	0	0	3.79%
合計	28,611	11	1,196	4	0	0	0	0	0	0	0	4.23%

註：1.中途離訓事由包含成績不及格核定前申請離訓、志趣不合及另有生涯規劃等。

2 其他因非成績事由而遭廢止受訓資格者，均為其他特種考試錄取人員，如 1 例竊盜及 2 例作弊事由為 2018 年警察特考；1 例延長病假期滿不得銷假事由為 2019 年身障特考、1 例曠課超過 20% 及 1 例作弊事由為 2019 年警察特考；1 例酒駕及 1 例請假超過 20 日事由為 2020 年警察特考；1 例品德操守不良事由為 2021 年司法官考試。

3.引自董祥開（2023）新進公務人員汰選機制之跨國比較研究。公務人員保障暨培訓委員會 112 年度培訓專案委託研究。

根據保訓會考試錄取人員實務訓練不及格廢止情形之統計資料顯示，1993 年至 2023 年期間，考試錄取人員於實務訓練階段資格遭廢止者，共 51 人；儘管並無行政救濟成功之案例，但平均一年僅不到 2 人在實務訓練階段廢止受訓資格，顯見此階段汰選功能並未能有效發揮（詳見表 4）。

表 4

考試錄取人員實務訓練成績不及格廢止情形一覽表－按考試類別分

考試類別	考試等級	訓練資格 廢止人數	行政救濟 案例數	救濟成功 案例數
高等考試	二級	1	1	0
	三級	9	2	0
普通考試		22	0	0
初等考試		5	4	0
地方特考	三等	5	2	0
	四等	8	4	0
	五等	1	0	0
總	計	51	13	0

註：1.本表統計至 2023 年 8 月 17 日止。

2.本表之訓練資格廢止事由包括廢止受訓資格、延長實務訓練後廢止、重新訓練後廢止、非成績事由廢止、成績不及格但另以其他事由廢止等；而行政救濟情形包括復審、訴願及行政訴訟；救濟結果則包括駁回、撤回起訴（故救濟成功案例數均為零）。

3.引自董祥開（2023）新進公務人員汰選機制之跨國比較研究。公務人員保障暨培訓委員會 112 年度培訓專案委託研究。

三、試用期階段

依據《公務人員考試錄取人員訓練辦法》第 43 條規定，受訓人員在完成訓練且其成績核定合格，即視為完成考試程序，後由分發機關（如銓敘部及行政院人事行政總處）或申辦考試機關派發至所屬機關就任（試用）。依《公務人員任用法》第 20 條規定，初任人員應予試用 6 個月，並根據其工作表現、忠誠守法、品行態度、發展潛能、體能狀況等項目予以考核，若試用成績不及格將由機關首長核定解職；若試用期滿且經評定及格者，銓敘部會依照相關規定予以合格實授，⁵正式成為該政府機關之公務人員。正如同實務訓練階段，用人機關在試用

⁵ 合格實授係指公務人員在經過考試錄取、訓練、試用後，依各種法律審定被正式授予公務人

期階段之參與程度亦相當高，不但能近距離觀察該新進人員，且觀察時間較實務訓練更長，並擁有最終決定權，參與程度已接近最高。

然而，我國新進公務人員於試用階段遭淘汰者仍相當少，與訓練階段一樣存在汰選功能不彰的問題。過去就曾研究針對我國公務人員訓練與試用階段之淘汰機制無法發揮功能，綜整歸納出以下原因：(1) 訓練與試用期間有時難以觀察到人員真實狀態；(2) 工作態度不佳舉證困難；(3) 法定不及格條件較嚴；(4) 淘汰程序較為複雜，且當事人提起救濟後過程相對冗長，對機關形成壓力；(5) 當事人權益保障要求高；(6) 人情因素與心理壓力；(7) 淘汰後的用人需求問題不易解決（簡士堯，2022）。

從制度面來看，高門檻的淘汰條件及要求，固然保障了當事人的權益，但將舉證責任加諸於用人機關身上，同時必須面對冗長的救濟程序，也使得用人機關不易發揮應有的汰選功能，無論是訓練階段抑或是試用階段的淘汰率都相當低，只要新進人員行事不要太過出格、性格不過於乖張，基本上均能順利成為正式公務人員。而這樣的現象，其實也可從一個長久以來的社會現象得到印證：許多人都存在「放榜即考上（通過筆試即代表成為公務人員）」的心態，甚少會再視後續訓練及試用階段有如第一階段筆試般存在巨大的通過壓力。

參、研究方法

為深入瞭解我國現行機制中用人機關參與選才之困境，本研究採取深度訪談（in-depth interview）的方式，對相關人員進行資料蒐集，對象共包含專家學者（專長為「政府人力資源管理」之國內公立大學之教授）及公務人員訓練機關主管、及各用人機關人事主管等⁶（訪談對象請詳見表 5；訪談大綱請詳見表 6）（董祥開，2023）。為保障受訪者的談話內容與權益，訪談以錄音的方式進行，並於訪談結束後將其轉化為文本資料，並寄送受訪者確認，確認無誤後著手進行資料彙整工作。針對受訪者個人資料部分，本研究一律以「去識別化」方式處理，除未來必要之審查外，不予以對外公開。

員的身分及職務，取得與擬任職務性質相近、程度相當之任用資格，成為所屬機關的一員。

⁶ 本篇文章感謝保訓會 112 年度「新進公務人員汰選機制之跨國比較研究」委託研究案，並協助推介過去曾有「實際／想要淘汰不適任新進人員之機關的人事主任」擔任受訪者，使本研究之資料得以順利蒐集。

表 5

訪談對象一覽表

編號	性別	任職單位	職稱	專長領域
A1	男	國立大學	教授	人事行政、地方政府、行政學
A2	男	私立大學	副教授	公共人力資源管理、各國人事制度、管理人才評鑑
B1	女	訓練機關	單位主管	公務人員訓練、評量
C1	女	用人機關 (地方政府)	人事主任	我國人事制度、現行考銓制度、人事行政實務
C2	男	用人機關 (地方政府)	人事主任	我國人事制度、現行考銓制度、人事行政實務
C3	女	用人機關 (中央政府)	人事主任	我國人事制度、現行考銓制度、人事行政實務

表 6

訪談大綱

訪談說明 我國新進公務人員汰選機制主要係透過「基礎訓練」、「實務訓練」及「試用期」三階段，然而其評核項目屬全國一體適用，較難依不同考試類科或工作屬性設計不同的評核項目，為強化評核工具之信、效度，設計更為貼近用人機關需求之人才管理與評估技術，本研究希望能夠向您請教對新進公務人員實施評核的實務做法，以期作為精進我國汰選機制之參考。
一、請問您有多常在實務訓練或試用階段碰到不適任的新進公務人員？通常這些人是出現哪些行為會讓您覺得他們不適任？（訓練機關、用人機關）
二、在碰到不適任的人員時，通常用人機關／單位會用什麼方式處理？（訓練機關、用人機關）
三、如果真的想要淘汰不適任人員，會由誰來做最終的決定？您覺得機關需要做多少準備才能達成目標？這些準備是否有起到實質的作用？（訓練機關、用人機關）
四、請問您對我國現行新進公務人員淘汰機制的看法如何？有無任何建議？（訓練機關、用人機關）
五、請問您對於目前我國新進公務人員整體汰選機制（包括基礎訓練、實務訓練及試用期三個階段）有什麼看法？有何改進建議？（專家學者）

肆、研究發現—用人機關參與考選所面臨之困境

一、實務訓練及試用期間之行為表現未必為真實情形

在我國，由於實務訓練期間仍為考試程序之一環，新進人員為了取得及格證書，通常其於實務訓練期間的表現都不至於太差。例如，有些人在剛進入服務單位時，即便實務工作能力仍略顯稚嫩，至少都會表現出願意學習的樣子，但不乏看到有人一旦撐過實務訓練期拿到考試及格證書後，即變得判若兩人；而這樣的現象在試用期亦是如此。

實務訓練可以假裝，成為正式公務人員後就不用裝，……我遇到的第一個案例，在實務訓練雖然有幾次狀況，但是都有改善，可是在正式成為公務人員之後就原形畢露了。如果有拿到考試及格證書，即使將來辭職，如果有用人機關願意任用，還是可以再任公務人員。但是如果沒有拿到考試及格證書，就沒有公務員的資格了。(C2)

另外一個個案是會在訓練期間跟試用期間「演戲」，在這期間都表現得非常積極主動又乖巧，讓人覺得用到一個很棒的人才，但是在拿到考試及格證書後就變了一個人，交辦他做什麼他就擺著……。(C3)

二、機關淘汰人員後需承擔再次找人的成本

各用人機關每年都會提列許多考試職缺，尤其人員流動率較高的機關會更仰賴透過考試來滿足其用人需求。而一名新進公務人員從考試錄取、分配訓練到分發任用，歷時不短，用人機關往往已經經歷一段職位出缺造成的空窗期，如果再把新人淘汰，又要再一次進入無人或缺人可用的窘境，因此就算用人機關發現新進人員工作表現不佳或者不適合該職位，通常也不願意將人淘汰，而其中某些特定技術職系更是如此。

目前用人機關通常也不太會淘汰人，因為開缺開很久了，好不容易等到有人進來，做得再不好也會儘量撐著，而且新進人員好不容易考上了，單位主管也不想當壞人，所以無論在動機或行為上，都不會朝向淘汰的方向。(A2)

有一種不淘汰的原因是「缺人」，尤其是土木工程太缺人，所以主管對新進人員的容忍度很高，幾乎不會淘汰人。(C1)

同時，許多單位主管也會礙於人情世故，儘量不淘汰不適任的新進人員，主要原因在於：在我國的環境下，要通過第一階段筆試相當不容易、當有人好不容易通過，主管也不想當壞人，甚至會擔心有人因此想不開、做傻事，造成遺憾。那些真的會被淘汰人的，大都是情況已經嚴重到無可附加，不將這些不適任的人員淘汰掉，反而會對該單位甚至整個公務體系造成更大的負擔，機關才會付出較大的心力在準備淘汰的相關作業上。

我覺得（淘汰）很難去落實，因為進行淘汰時需要做很多舉證、要寫答辯，有時還會受到人情壓力，像是怕人員無法承受而輕生、考試及格不易等，會讓單位主管覺得麻煩或是壓力大（最後可能妥協而不淘汰）。(C1)

尤其在公務機關，考量到考生好不容易考上了國家考試，所以我們通常都會有同理心，希望能不淘汰就不淘汰。但是不淘汰的結果，就是會造成機關的負擔非常大。不僅是業務單位，也會造成其他同仁的負擔，及人事單位的負擔。(C2)

與其花那麼多時間處理那個不適任的人員，還不如把他逼走或是自己離開，不論是哪一種主管都會覺得做這件事情的代價很高……而且即便考績法有各種措施也很少有長官願意做，因為沒有人會主動想當壞人，也不忍心真的讓一個人沒有工作。(C3)

三、淘汰人的決定並非僅由主管決定

汰除一位不適任人員，不僅會受到各單位主管不同的領導風格所影響，高層長官的支持程度也扮演舉足輕重的角色。有受訪者表示，在之前的任職單位中，有第一線主管曾想要淘汰不適任的人員，但在向其長官提出這個想法時，長官卻直接回絕了這個可能性，表明他不希望在他的任期內發生人員被淘汰的情況。

在過去任職的單位碰到不適任人員時，曾經有提出過想做記錄、想要淘汰的想法，當時有初步先跟長官討論過，但長官的回應是不希望在他任內發生這樣的事情，直接回絕了淘汰的可能性，所以其實不是每個長官可以接受做這件事情。(C3)

四、舉證程序及資料準備負擔過重

根據規定，受訓人員的實務訓練成績若要核定為不及格需要經過重重關卡，包括召開考績委員會審（復）議及送保訓會進行訪查，如果用人機關要淘汰一名不適任的人員，須由輔導員及單位主管詳實記載其具體優劣事蹟，並備齊實務訓練期間之各式紀錄表、考核表及計畫表等佐證資料；其間若無善盡輔導作為並進行正當法定程序，便可能會被退還重評、延長人員實訓期間、或逕予核定為成績及格。因此，在用人機關需要負擔如此多舉證責任的前提下，對於業務本就繁忙的輔導員或單位主管而言，是一種相當沉重的負擔，因此，往往造成最終僅能透過一些消極的手段與其共事，被動地等待不適任人員自行離訓、自請調職或者自願離職。

當我們將這些訓練人員納入保障後，用人機關就得負很重的舉證責任，但是單位主管願不願意花力氣去做這些舉證？這對他們來說是負擔很重的事情。（A2）

單位主管會覺得很煩。通常我們會派一個輔導員，輔導員其實負擔蠻重的。除了自己的業務，還要去輔導他的工作業務、甚至是生活習慣，給予建議……（C2）

上一個個案……將這份工作當作養老工作，每天就是不做正事，所以他的單位主管非常想讓他實務訓不及格，而為了這件事（實務訓練成績打不及格）該名單位主管做了非常多的努力，包括記錄他所有的工作狀態、跟他面談、配合保訓會所有審查程序等……過程真的拖了非常久，前前後後必須審查所有的紀錄、工作表現、狀態等各種資料，也必須進行說明，包括是否有確實記錄對談內容、雙方對有無達到工作要求有一致的共識。過程中也碰到對方不認同、不簽名、無法達成共識，而上述種種也造成單位主管需要付出很多的心力……有趣的是，其實其他單位的主管也有在關注這件事，因為他們想要知道「到底要多辛苦才能將一名不適任的新進人員淘汰掉」，就一個人員流動率頗大的局處而言，如果要淘汰一個不適任的人員，那是非常辛苦的，因為單位主管要做很多事才能確保其不適任。（C3）

當受訓人員在實務訓練期滿被輔導員或單位主管評為不及格，通常代表其所屬單位已經充分備妥相關資料。通常，願意做足充分準備的單位已經不多，倘若之後還需要經歷冗長繁複的救濟程序，那麼真正願意走上這條路的人就更少了。除此之外，「正在接受訓練（考選）的人員是否應準用保障法」這個問題也經常被提出來討論，因為當給予尚在考選階段的人員最高程度的保障，其實必然會與「提高用人機關參與考選的程度」產生扞格。

目前的做法就是訓練結果不及格就淘汰，但為何目前淘汰率很低，因為只要一淘汰他就會去提行政訴訟，像某機關幾年前就是一直打官司打到筋疲力盡，因為裡面就是涉及到很多標準、一致性等問題（淘汰率低的問題在於救濟，「汰」的過程包含訴訟的風險）。（A1）

如果要淘汰不適任人員都會增加他們額外的工作量，包括需要負責處理跟記錄，而且在「保障當事人」這塊的法令密度比較高，所以更難透過用人機關這邊的操作面去合理地淘汰真的認為不適任的人。（C3）

由於服公職權利是憲法層級，所以保障強度就會比較強，但考試錄取分發是基於用人機關的用人需求，高度保障會影響到用人機關的用人需求判斷，所以建議訓練階段不要適用保障法。（C1）

伍、討論與建議

面對我國現行公務人員的考選制度，社會上普遍存有「上榜即錄取（通過第一階段筆試即代表成為正式公務人員）」的文化迷思。儘管在公務人員考試任用的實際程序上並非如此，錄取人員還須通過基礎訓、實務訓及試用期等三大階段，時程上亦不可謂短，但實務上因為在後續三個階段的淘汰比率極低，因此反而坐實了前述的文化迷思。本期國家菁英的專題特別訂為「擴大我國用人機關參與公務人才考選」，其中一個目的即在於希望能夠降低長期以來「用人機關在選才上的困境」。本文認為，我國的公務人員選才，在制度及程序的安排上已相當完整，用人機關的參與程度亦相當之高，但卻因為各種執行層面的問題，造成最終用人機關無法發揮有效的汰選功能、因而「看似沒有參與其中」。以下針對本次研究發現提出相對應的建議，希冀能降低用人機關參與選才的困境，提高參與之實。

一、提高實務界（各用人機關）參與第一階段考選之程度

在我國「第一階段考試通過率相對低、但一旦通過後所有後續階段通過率都極高」的特殊情況之下，倘若短期內無法在整體考試制度上有根本性的調整，至少可先考慮擴大實務界（用人機關）參與第一階段考試之出題、審題、改卷的程度，讓筆試內容及篩選標準能更貼近實務情況，更接近用人機關的需求。

特別是，當某些國家考試類科能夠明確對應到特定職系、且有相對明確的主管機關（例如，人事行政類科、可對應到人事行政職系、可對應到銓敘部或人事行政總處）時，則更應讓具備實務經驗的高階文官擔任該類科的命題委員，從實務的角度來（在第一階段就）篩選出優秀的人才。而對相關命題委員的準備工作（例如能擔任命題委員應具備的條件、知能，相關人才資料庫的建立）、培訓工作（例如，出題應注意事項）、以及相關要求規範（例如，對保密的要求等）則可由考選部會同各用人機關研擬訂定。

二、擴大筆試錄取人數、並採不占缺訓練方式進行

可依各考試類科的需用人數擴大 1.2 至 1.5 倍做為第一階段錄取人數，錄取後採不占缺方式進入培訓階段，並拉長培訓期間。目前我國其實已有部分特考採取相對較為長期的訓練方式，惟受訓人數仍僅以需用人數作為錄取人數。同時，培訓期間亦應著重考選功能的發揮，採取多元且更為嚴謹的評量方式，在培訓過程中從用人機關需求層面設計評量方式及內容，最終的訓練成績與第一階段的考試成績再依特定比例加權後做為選填志願之依據。獲工作分配者，進入試用期；未獲分配者，為備選人員，以做為當用人機關判定原先人選表現不佳時之取代選擇，以降低當前用人機關難以嚴格評量及淘汰人員之困境。

三、簡化不適任人員淘汰程序、以用人機關判斷為主

受訓人員的工作權及基本權益理應有所保障，也因此，目前規定已採準用《公務人員保障法》方式，但準用公務人員保障法確實也是造成用人機關在淘汰不適任人員時需要跨越的最大困難。若未來確實希望提高「用人機關參與考選之功能」，此部分之保障確實有討論及簡化之必要。首先，應以用人機關的評定結果為主。實務訓練及試用期的考核項目普遍較屬質化指標，因此當用人機關提出

不適任的理由時，未必能輕易提出足以顯示嚴重程度的證據；但實務上，應無人能比用人機關更加瞭解被評量人員的表現。因此，未來或可朝向重新檢視審查標準及程序，實質上以用人機關的判斷為主、程序為輔，如此才有可能提高用人機關淘汰不適任人員的意願。

在此同時，亦可給予用人機關在試用期上有判定「及格」與「不及格」之外的選擇，例如當前在實務訓練時，用人機關可有主動增加「延長實務訓練期間」之選項；在試用期之判定上，亦可考量類似作法，除及格與不及格外，增加「延長試用期間」選項，且可延長次數及期間可給予相對彈性。前述做法除可再給新進人員一次機會，確認是否真的不適任公務人員外；同時，亦可減少用人機關直接評定其不及格的心理負擔，讓用人機關有更多的彈性。倘若再給予一段時間後，仍無法改善，用人機關再做出不適任的決定也將更具說服力。

四、重新檢視「提出證據」的實質意義、並區分不適任人員本身與輔導員／主管的責任範圍

目前讓用人機關不願意淘汰人員的原因，亦可能來自於「督導不力」的連帶問責。一般而言，若有不適任人員在工作上表現不佳、工作意願低落，在實務上，其直屬主管通常不會就放著、讓事情「出包」，一定會先想辦法介入處理。然而，在這樣的情況下，主管經常會面臨無法提出有效證據來證明事情出錯了；也連帶讓事後走上淘汰程序時的舉證變得困難重重。也就是說，用人機關很難在不承擔巨大風險及成本的情況下，得到不適任人員的確實證據。因此，未來應思考如何在被評量者本身的責任與直屬主管督導（或輔導員輔導）不力兩者之間做出明確劃分，以提高用人機關在此階段汰選的實質功能。

陸、結語

用人機關實際參與選才，應從整體「考、訓、用合一」之運作邏輯進行規劃，才能融入公務人員汰選機制。實際上，我國用人機關在整體人才的考選過程中，不但早已參與其中，且理應扮演著相當吃重的角色。但本文所呈現的各種困境，也印證了「徒法不足以自行」、「執行才是關鍵」的根本問題。因此，在談擴大用人機關參與考選之際，或許先讓原有的機制發揮應有的功能，才是最有效的做法。

然而，改變過去「考上及錄取」的文化迷思，將會是提高用人機關考選功

能最關鍵的因素；但要改變這個想法，就意味著考生要先能夠接受「通過筆試的人，有不小的機率會在後續的程序中被淘汰」這個當前尚未存在的情境。當大眾都能普遍接受這個想法後，要規劃幾倍人選進入試用期、訓練成績與第一階段各應占總分多少百分比、沒被分配到工作多久後即必須重新參與第一階段考試或訓練等等的規定，將會是技術性的細節。因此，倘若真的要有所精進，首要之務應是要與社會大眾及考生溝通，使其了解未來在考試制度上會強化此些作為，讓我國的整體人才考選更貼近實務需求。因國家考選制度變革影響層面較廣，在整體政策規劃及推動時，亦應採取日出（落）條款的方式為之，並訂定相對充足的期間，給予正在準備國家考試的考生因應時間，降低抗拒及影響。

參考文獻

- 公務人員保障暨培訓委員會（2021）。公務人員考試錄取人員訓練考核辦理情形。考試院第 13 屆第 43 次會議，公務人員保障暨培訓委員會重要業務報告（一）。
- 洪敏玲（2013）。我國公務人員淘汰機制之研究：策略性人力資源管理觀點〔未出版碩士論文〕。國立暨南大學。
- 陳秋政（2012）。考試錄取公務人員訓練機制問題與制度變革限制因素：以「高考三級一般行政類科」為例。文官制度季刊，4（3），21-50。
- 董祥開（2023）。新進公務人員汰選機制之跨國比較研究。公務人員保障暨培訓委員會 112 年度培訓專案委託研究。
- 劉約蘭（2023，9 月 15-16 日）。強化用人機關參與選才機制〔引言發表〕。2023 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會，臺北。
- 簡士堯（2022）。我國公務人員考試錄取人員訓練與試用階段淘汰機制之探討〔未出版碩士論文〕。國立臺灣大學。