

## 擴大用人機關參與公務人才考選之分析： 兼以花東資深人事主管之觀點為參考

朱鎮明\*

### 摘要

本文概述我國初任公務人員考選制度中用人機關參與的問題，回顧有關國際經驗，並進行花東地區資深人事主管的訪談，提出改革建議與反思。文獻指出，當前考試分發制度雖保障公平性，但存在人員適任性與穩定性問題，近年政策逐步調整，如增加口試比重等等措施，以平衡公平與用人需求。國際經驗顯示，許多國家普遍重視口試、心理測評等多元評估手段，強調用人機關的實質參與。但各國各有體制特色與制度變遷背景，從而展現當前形形色色的體制，以及看似相近、實則為「馮京、馬涼」般不同的授權、彈性、制衡與限制。另外，我國五權分立的憲政體制下，考試權獨立於行政權，不宜直接「授權」用人機關辦理考選，而應通過邀請參與的方式，在現有框架內增強用人機關的角色。另外，透過初探性訪談發現，偏遠地區更關注公職人員的穩定性而非能力問題。分發偏鄉的初任人員流動率高，尤其是非本地人往往服務期滿即調離，導致人才斷層。此外，精神或心理障礙的考生通過筆試後，淘汰程序繁瑣，成為用人機關的負擔。部分受訪者支持增加口試比例／機制，認為其有助於選拔認同地方的考生，也擔憂公平性問題，有可能遭遇首長壓力，而沒有「關係」、學歷沒那漂亮的應考者，會遭遇到不公平競爭。我國考選制度改革需兼顧憲政體制，避免片面援引他國經驗而推論我國應興應革舉措。總之，用人機關參與，可以漸進式調整提升制度彈性，同時維護考試權的獨立性與公平性。花東地區的需求反映基層實務困境，但改革需全面評估成本效益，避免過度聚焦低層次問題而忽略制度本質的平衡。

關鍵詞：用人機關、口試、初任文官、考試權、新公共管理

\*國立東華大學公共行政學系教授

## **Analysis of Reforming Civil Service Selection through Hiring Agencies' Participation: Also Based on the Views of Senior Personnel Executives in Hualien and Taitung**

Chen-Ming Chu\*

### **Abstract**

In the appointment and assignment of new civil servants in Taiwan, it is difficult for employing authorities to understand candidates' backgrounds or characteristics in advance. In recent years, there has been discussion and reform aimed at allowing hiring agencies to participate in the recruitment process. To facilitate follow-up review and evaluation, this article reviews comparative literature on international trends and collects the views of some veteran and junior personnel managers to provide insights and reflections. First, each country has its own institutional characteristics and background in institutional change, resulting in a variety of systems, as well as forms of flexibility, checks and balances, and restrictions that appear similar but differ significantly. Taiwan has a constitutional system with a separate and independent examination power, which cannot be delegated to the executive branch. In remote counties and cities with unfavorable living conditions, major challenges include the assignment of people with disabilities and cumbersome elimination procedures. Local governments in these areas wish to recruit young people who are willing to stay and serve stably, and the use of the oral examinations may help identify the most suitable candidates. In summary, this study argues that it is not necessary to “use cannons to hit birds.” The problem of appointing new personnel in remote counties and cities is not particularly serious or urgent, and it reflects a very basic demand - to ensure “general” civil service manpower. However, whether the independent examination power should cooperate with the executive branch to strengthen management capacity, thereby allowing central and local governments to exercise greater hiring and management authority is a strategic issue that Taiwan's examination authority should consider.

Keywords: hiring agencies, oral examinations, newly appointed civil servants, examination powers, New Public Management

---

\*Professor, Department of Public Administration, National Dong Hwa University

## 壹、研究緣起與問題意識

### 一、研究背景

我國初任公務人員的任用，於筆試及格後，用人機關無法事先了解應試者的背景或特質，儘管可確保公平性，但也有人員適任性和穩定性的問題。因此，近年考選政策已有所討論與轉變，參考先進國家做法，讓用人機關在招募過程中扮演更重要角色，在維持考試制度公正性的同時，平衡用人機關需求。推動措施包括：整合考試與任用流程，讓用人機關參與測驗設計和管理；加強與利害關係人合作，舉辦招募研討會和工作坊；提高口試占分比重；推出離島特考新制（筆試 60%、口試 40%）；簡化專業要求，使選才條件更具包容性。

從前述背景來看，推動用人機關參與考選程序，已從問題出現、議題設定、問題界定、政策規劃、政策採納進行到部分政策執行等階段。其次，地方特考的用人機關就是地方自治團體各機關機構，因而多元考選方法、用人機關參與考選程序等變革，牽涉的不僅是中央的用人機關，直轄市與縣市層級透過人事處辦理地方特考與人事甄補。為便考選政策的後續檢討及評估，本文檢視國際潮流趨勢的比較文獻、並收集一些花東地區資深／簡任資格人事主管的意見，提供一些想法與反思。

### 二、研究問題

（一）各國考選甄補制度的共同經驗，做為我國制度變革的參考性為何？一些文獻參考國際經驗，認為我國或可「授權」用人機關，依需要辦理考選甄補業務。但從我國五權分立憲政角度來看，這是否有環境系絡上考慮未盡周延之處？其他國家體制的形式上都有授權或彈性，可以放在那些系絡下去檢視人事政策的彈性、限制與制衡？

（二）用人機關對於考試過程的擴大參與，是否有政策議題的迫切性？初任公務人員的任用，用人機關無法事先了解應試者的背景或特質，導致雙盲、適任性問題，對於地方政府來說，這些會是迫切性的課題嗎？增加對其背景與特質的

認識，就能解決問題？還是官僚體制本身就有障礙？

(三) 了解部分花蓮、臺東地區資深人事主管關於用人機關參與口試的想法。除花蓮市、臺東市之外，兩縣市大多數地區都很偏遠（其實到達這兩市區也頗費交通與時間），轄區廣袤，客觀的生活條件比不上西部地區。因此，花東區面臨的，跟中央部會暨其所屬機關的用人需求可能有所不同。透過對於花東地區人事的主管人員請教，可能勾勒出偏遠地區用人機關真正的需求與當前面對難題。

## 貳、用人機關參與考選過程之相關文獻回顧

蘇偉業與黎世輝（2011）以歷史與制度變遷面向著手，從歷代科舉考試與分發制度解釋官員選拔與配置之傳承。國民政府遷臺後，大陸訓政與制憲時期的相關論述，對用人機關的不信任，一直延續迄今。雖然政府逐漸注意到用人機關的需求立場，但人民投考公職、任公職之權益保障及公平分配要求，諸如此類的期盼更受到重視。在權衡各種利益期待、多次嘗試與修改學習後，「分發」制度成為多種因素制約下的選擇，而且也是我國的特色。

近年來，考選政策已有所討論與轉變。關於擴大用人機關參與考試，主要論證基礎之一，在於國際比較經驗，進而多數研究文獻建議，我國應該擴大或授權用人機關的參與考選政策。當然，所謂擴大，主要是透過口試等方法，增加對應考人的認識。當然，其他多元方法以提升信度與效度，例如考題型態擴及申論題、選擇題、實體操作、口試等，或是區分語言邏輯、資料解析、情境判斷、國際語言（李震洲，2016；彭錦鵬，2016），或是以「公共服務動機（public service motivation, PSM）」等心理評測（黃婉玲，2020），做為甄選與職務派任的參考。

彭錦鵬（2010）很早就指出，考選制度主要核心精神，是透過具有信度和效度的考試科目和考試方法，遴選出適當的人才，但我國公務人員主要的考選制度，幾乎全部依賴專業科目的遴選功能，忽略公務人員應該擁有的邏輯思考能力、作為能力、人際關係等工作職能。

從國外經驗來看，考選過程採用部會分權化，用人機關主導初任人員的遴選，或至少能夠實質參與遴選過程，「口試」是必要的考試流程，有「高度篩選」

的機制和篩選的「階段」，並由各部會分權彈性管理。相較於國內外公私部門之普遍採用口試，我國應逐步、加速、全面地採用效度較高的口試測驗。另外，該文也建議應該以「工作職能」為核心改善公務人員的篩選機制，建立分試考試，提高初步篩選比率等建議

國外考選方法的改革趨勢與共同特徵，包括以職位為核心辦理考選；不論職涯或職位制度，口試是必要的考試流程；大規模的競爭性考試需要有篩選的機制和階段（也就是劃分階段）、考試題目的效度為重點；專業能力比重非用人主要依據等（彭錦鵬，2016）。

其中，以職位為核心辦理考選，意味是由各部會分權彈性辦理，和民營企業作法相類似。例如英國、美國都是以職位為核心的考選制度和人事制度，採用的徵募考選分權給各部會分權，也能彈性選擇考試技術。其他經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 國家，由於各部會分權結果，充分考量各自行政和技術之人力要求，而具有充分的考選方法彈性，也就不一定要求統一、競爭性的筆試。

施能傑等人（2009）於比較與分析國際制度指出，美國與英國先後都設立高階主管職位，採對內外都開放的模式遴選初任高階人力，中央主管組織較為直接且深入遴選過程，透過與用人機關的合作，確保能真正以政府整體需求角度，而非限於個別機關所需角度去遴選高階文官。用人機關主導或至少能實質參與的初任人力遴選模式，是三個國家共同點，也是 OECD 國家的共通趨勢。

表 1

**OECD 國家初任人力甄補型態**

人力遴選類型	採行國家
原則上，各層次職務都開放競爭的甄補模式	奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、匈牙利、紐西蘭、瑞士、斯洛伐克、美國
原則上，除最高階職務由政府直接任命外，各層次職務都開放競爭的甄補模式	澳洲、加拿大、義大利、挪威、瑞典
高階和中階職務，部分採行開放競爭的甄補模式	韓國、盧森堡、英國
高階和中階職務都不採行開放競爭的甄補模式	日本、西班牙
部分中階職務外，各職務都不採行開啟競爭的甄補模式	法國、愛爾蘭

註：引自施能傑等，2009。

其次，用人組織參與國家考試，並不是用企業界或其他國家政府通案作法，馬上由用人機關自行辦理初任人力的遴用。考試依舊由考選部辦理，邀請用人機關「參與」最後選人的過程，讓目前幾乎趨近零的用人機關參與國家考試選人機會，向上提高角色（施能傑，2022）。

因此，該文根據人力資源專業選才的原則，包括多階段篩選制度和多元化遴選方法，提出三項可能的改革方案，使臺灣的公務人員招募制度更接軌國際趨勢，同時保留公平、透明的核心價值。這些方案包括：在現行考試分發制度中加入用人機關參與機制、採用考試分發與候用名冊並行的雙軌制、逐步發展為候用名冊單軌制。該文也說明各方案的具體執行方法，以強化用人機關在公務人才遴選過程中的角色，同時確保遴選過程符合公開競爭與課責原則。

董祥開與高于涵（2022）介紹與說明美國用人機關在考選過程的參與。聯邦人事管理局（Office of Personnel Management, OPM）授權各用人機關彈性制定人事制度，採用自行設計的考試方式。經過一定考試程序後，考生成績及格，會排在候選人名冊上（但後備軍人或身心障礙者獲得更前面的排名）。該候選人名冊有一年的效期，當用人機關有職缺需求時，OPM 依名冊順序提供合格名單，用人機關可以選擇任用三位合格候選人之一（施能傑等，2009；彭錦鵬，2005；董祥開、高于涵，2022, p.85）。

至於 OPM 主要擔任監督及審核考選程序是否符合功績原則之角色，其餘皆授權給用人機關依照工作性質、用人需求彈性制定不同的考選組合方式，最終的任用人選是由用人機關決定，對錄取與否具有實質的決定權。

該文整理與比較幾個國家的公務人力甄補制度，說明當今許多國家在分發制度上，都是採取用人機關自行挑選人才的方式，例如：英、美的中央人事主管機關制定整體方向，但用人機關可以在公平、公開的情況下選擇自己要的人力。至於日本，雖然也有統一考試，但不分發，而採取及格者候用方式，經過官廳訪問或面試，由用人機關自行從合格者中挑選人才。考試錄取資格具期限限制，錄取者必須在資格效期內，向機關應徵職缺，爭取任用。如未能於期限內獲得任用，則喪失錄取資格（江宗正、李春宜，2022，p.149；董祥開、高于涵，2020）。

表 2

各國公務人力甄補制度

國家	主責機關	任用方式
臺灣	考選部負責所有考試流程	銓敘部、人事行政總處依成績分發任用，用人機關僅能「被動接受分發」
英國	授權用人機關自行辦理	依職位不同需求有不同考試方法，用人機關有實質決定錄取者的權利
美國	授權用人機關自行辦理	依用人機關職缺需求採取三人法則，用人機關有實質決定錄取者的權利
日本	主管機關負責所有考試流程	合格者只獲得合格證明，用人機關有實質決定錄取者的權利
中國大陸	主管機關負責所有考試流程	由用人機關進行第二階段面試，用人機關有實質決定錄取者的權利

註：引自董祥開與高于涵，2020，p.28。

該研究也以美國考選制度中有採取的多元考試方式為主軸，以問卷調查方式瞭解臺灣公務人員對「多元考試」看法。在分析 1,077 份有效樣本後發現，公務人員對於國考議題上有矛盾心態，不認同國考僅採單一筆試方式、也不認為單一筆試可挑選適合優秀人才。

但另一方面，受訪者又認為這個方式能夠維持公平性而支持。此外，受測者對增列「邏輯測驗」、「心理測驗」、及「實地測驗」的認同度相對較高。詳細來看，我國公務人員對國家考試大多採單一筆試方式能否甄選到「合適的公務人員」或是「優秀的公務人員」之問題上，都抱持較為負面的看法，並不認為選擇題及申論題形式之筆試測驗能夠挑選到合適或優秀的公務人員。

該研究也顯示，多數公務人員看重國家考試的「公平性」，會擔心一旦納入多元考試方式，即可能有不公平的問題。63.2%的受訪者認為，違反公平的原則，即使挑到更適合的公務人員，也不願意支持。大家仍將「維護絕對公平」這個價值置於「能夠有效篩選人才」及其他價值之上。

研究最後總結指出，可從高考三級等級以上優先改變，包括面試方式、用人機關參與等多元考試項目，更要維持一定的公平性。因此，在短期內欲達到如美國「由用人機關自行辦理招募」的目標有其困難性，但「增加多元考試項目」、「加強用人機關的篩選權力」等改變，仍是我國未來在進行制度設計與調整時應該考量的主要策略。

許成委等（2021）介紹與評價新加坡整體的公務員招募、激勵與留任制度。

就人力招募及甄補部分，不同於臺灣實行的公務人員考試制度，新加坡廣泛採用與私營部門類似的招聘程序。首先，為了鑑別高品質人才，以未來為導向的進行人才招聘和管理，新加坡政府設立獎學金，從高中生當中選拔人才以推薦到國內以及世界一流的大學求學，從而確保政府中管理者具有國際化的視野，並最終為政府所用。

為了從源頭確保人才德才兼備，主管機關會對申請者進行評估和考察，包括申請者的個人陳述、學業報告、心理健康測評、課外活動成就、社區服務參與、學業成績以及其他個人成就等，而部分測試由委員會聘請的心理學家進行。之後，會根據他們的興趣提供不同的職業路徑，在畢業就職時再具體選定部門。

其次，新加坡政府也會從私人部門公開攬才，尋找具有能力和相關經驗的各行各業的公共服務人員。在招攬私營部門職員時，會在私營金融企業（例如銀行等）中物色或「搜索」具有管理經驗的候選人，提供與申請者之前職級相當的職位和薪資。另外，也會派遣更多官員到私營部門學習，作為使得政府部門更加靈活和多樣化的一部分。

江宗正與李春宜（2022）也從跨國經驗的研究比較中發現，各國文官甄補策略儘管各異其趣，但綜觀來看，英國、美國重職務內涵及機關選才自主權；至於德國則是側重人才培訓及實務歷練；日本與韓國，雖同採事權統一的考試取才，但全面實施多元評量。

其中，德國於二次世界大戰後，為避免各機關人事權受政治不當干預，1953年成立「聯邦人事委員會」，以保障各邦依法獨立行使人事權。但該委員會屬諮詢、協調及監督功能，實務上文官的甄補工作，德國聯邦是授權用人機關各取所需，但文官體制架構齊一，使各邦任用原則及程序規範，基本上與聯邦體制相近（江宗正、李春宜，2022，p.146）。

江宗正與李春宜也指出，韓國考試制度與我國最為相似，但有口試階段，口試委員以用人機關代表為主，口試成績具有最終決定權，亦即口試成績被評為不合格者，無論筆試成績高低，均不予錄取；反之，評為優等者，筆試成績可不列入計算，直接錄取；僅口試成績被評為普通者，始依筆試成績高低，決定是否錄取。錄取者分發至各機關後，用人機關仍得在試用期間淘汰不適任人選。與聯邦公務人員相同（江宗正、李春宜，2022，p.151）。

江宗正（2024）在另一篇文章中，介紹我國國家考試口試辦理架構、口試發展歷程以及各類科口試實施方式與現況。該文介紹美國、英國、日本、韓國等國

家公務人員甄選過程中口試進行方式，說明口試都占相當重要的部分，相比之下，我國絕大多數公務人員考試皆以筆試成績為唯一錄取條件。

因此，透過對當前國家考試之口試結構化與標準化之說明，希望能夠提高國人對口試衡鑑人才的信任度，進而建立廣泛接受且信賴口試公平公正之友善環境，藉以逐步擴大口試適用範圍，並導入用人機關參與，進而落實委託用人機關辦理口試等政策目標。

同樣研究韓國，蘇偉業(2022)在對韓國文官制度改革之回顧與分析中指出，韓國與我國在戰後經濟發展的軌跡上、國家領導的性質、儒教的深層文化，乃至於文官制度發展歷程等，都十分相似。其文官的官制也以品位制作為基礎，但是近年韓國的文官制度改革強化職位分類元素，以達至專業化，所謂「韓國式職位分類制度」，是進行通才與專才之職涯分途。

其次，韓國對問題認知及改革趨勢，與我國近年改革的方向是剛好相反，我國在1987年建立新人事制度後，並沒有強化文官的專業化，反而以彈性化為由，透過職系整併，促進靈活與彈性用人，也正致力於擴大趨勢。

韓國致力於專業化，而文官及專家調查也反映對此趨勢的支持。絕大部分受訪文官樣本仍支持傳統公開考試進用，對開放型進用與經歷競爭考試支持度仍然很低。而絕大多數受訪人事行政專家也抱類似看法，認為傳統公開考試對吸收優秀人才貢獻最大(蘇偉業，2022，p.75)。

在德國考選制度上，陳愛娥(2010)從法學角度觀察德國初任文官的甄選制度時指出，德國法制以「進入標準」取代狹義的「考試」，故其選拔公務員制度較具彈性，使主管機關首長有較大的選擇空間。其次，德國沒有辦理全國公務員考選任用事宜的統一機關，而是由聯邦各部、各邦政府、各地方自治政府自行成立甄選委員會各自辦理，但其公務員之考選程序則大體一致，須遵守二項原則：1.每個德國人在各邦都享有相同的公民權利與義務；2.每個德國人申請公職務應依其適性、能力與專業能力平等對待。

設計上述制度的背景與目的，是確保職業公務員的穩定行政，是相對於政治性力量的平衡性因素(陳愛娥，2010，p.83)，也就是免除對政治的依賴，確保政治中立性。德國憲法保障每個國民平等進入所有公職務之權利，因此透明、客觀的選拔程序之形塑，將直接影響競爭的情境與選拔的結果，從所有可能申請人選出最符合要求的人選。

相對的，公職務個別申請人有權請求，受到符合憲法規定的透明公開、客觀的標準，且不容許宗教、政黨屬性納入考慮。而此，將涉及到落榜應考人之權利

救濟權，從而行政法院將會要求機關須提供資訊、選拔標準，從而審查機關選擇與任用公務員的所做考量。

對於地方政府的用人議題上，呂育誠（2005）從公共人力資源與管理角度，闡述人力甄補不僅要強調技術面的公平、公正等問題而已，而是更要發揮積極效用，並整合機關與人員的雙向需求。換言之，不該為「為甄補而甄補」，而是應該以人員需求與政府未來發展為基礎，除了需滿足人員對工作的期望外；另一方面也要基於彈性與授權原則，使機關能延攬適當人才並能提升績效，整合甄補與相關人力資源管理措施。

因此，以考試制度為主體的甄補政策，應該確定人員甄補目標，乃在於為政府延攬適當人才，並提供不同專業人員有發揮專長的管道，對專業知能有培育與長期生涯規劃。其二則是執行上，使甄補工作盡量符合機關特質，在一致性原則、提升績效前提下，增進機關用人的作業彈性與對環境回應。

參考以上的國際經驗與制度，並且衡酌我國整體考選問題，江宗正與李春宜（2022）認為，用人機關參與人才考選決定權允宜再提高。用人機關如能積極參與選才過程，發揮實質影響力，將有助達成「專才專業、適才適所」理想。惟若比照英、美，授權各機關自行辦理人才考選，除涉及憲政變革外，國人短期內亦難接受；倘若參考日本模式，將公務人員考試由任用考改為資格考，就我國過往考試制度演變脈絡，確有納入採行之軌跡。

因此，在不變動原有考選體制架構為前提下，似可對部分擬任職務特殊之考試類科，修正其考試規則，增加口試、實地測驗等考試方式，或就筆試併採口試者，提高口試占分比重，增加用人機關派員參與口試，將有助提高用人機關選才影響力及決策權，評選進用最適切人才（江宗正、李春宜，2022，p.153）。

以上文獻顯示，各國文官甄補體制儘管各有特色，也重視用人機關參與選才，設計多元評量方法，並善用心理測驗，以擬任職務等級、工作內涵及職涯發展為基礎去設計考選甄補辦法。其次，由文獻回顧中發現，政策社群的主導與倡議者，要引入新公共管理的管理原則去改變我國的人力資源甄補體制。其實，依據這樣的框架去思考，改革的倡議也沒有問題。然而，事情就是這個樣子嗎，若跳脫被設定的框架，會有不同思考？

本文發現，這些文獻好像歸納各國用人機關的「相同」人事聘用權趨勢，但是放大體制系絡來看，被引述的國家之間有相當的憲政體制差異，不考慮這些體制與限制面向似有不妥。值得注意的是，「不同」的國家呢？韓國走向完全不同、但是更專業化途徑，除蘇偉業（2022）文章完整說明外，其餘文獻（不管蘇文之前還是之後的）似乎無視這個差異，為什麼？

## 參、跨國比較與憲政上的問題

### 一、跨國比較背後未看到的體制差異

各國各有體制特色與制度變遷背景，從而展現當前形形色色的體制。以下是各國的體制、組織與我國相異之處。

#### （一）我國並未大量設立專責政策執行的機構

英國、日本與韓國，乃至於北歐、歐陸國家，歷經組織變革過程，相當程度採用準自主的非政府組織 (quasi-autonomous non-governmental organization, QUANGOs)，或是非部會組織公共體 (executive non-departmental public bodies, NDPBs)、或是獨立行政法人，這些組織機構被立法「授權」整體經營管理權。因此，新型態組織之人力晉用，也多數採取私部門人力聘用的方式，從而傳統意義上、屬於公權力性質的常任公務人員已經大量減少。

相對的，我國沒有相當規模暨人數的非公權力性公共實體之設置，因而考選機關仍需年年辦理大量考試作業，也就不容易做精細的人才甄別。截至 2024 年底，我國將不適合由行政機關及民間辦理的公共事務，改由行政法人來處理，因此而設置的行政法人，中央有 11 個，縣市政府有 12 個，意味我國仍須透過統一的公開競爭考試，甄補相當數量的常任文官，也就會構成多元考試方法的龐雜作業量。

#### （二）聯邦制與單一制的體制不同

美國、德國等聯邦制國家，本來就避免聯邦集權，基於牽制與制衡，大多數權力都屬於各州或各邦，從而很難用「授權」的概念去說明中央與地方關係。行政用人權是地方政府本來就有的，而不是中央政府所授予轉移的。

#### （三）日本人事任用有彈性，但公務員卻不能跨域流動

單一國的日本，公務員分為國家公務員與地方公務員，不能相互流動，國家公務員在其職業生涯內，也大多數在同一「省廳」任職，較少跨「省廳」就職情形，因而國家與地方、各地方之間人事任用的壁壘分明。相比之下，我國公務人員可在中央與地方、地方與地方之間流動（包括指名商調、職系職組之間互相或單向調任等），兩國之間對照出彈性隱含限制，限制隱含彈性。

## 二、憲政法理上，我國不能「授權」用人機關辦理考選

### （一）「用人機關參與選才」，與「授權用人機關辦理選才」不同

這兩者不僅是參與程度的差異，在我國更可能是法理上的差異。前者是由考選機關邀請用人機關代表參加考選過程，本質上屬於（考選）部內制，而「授權」就有部外制的實質，而此有法理上問題。

一般所稱權力的制衡與分權，不單指行政與立法關係，在我國也可說包括行政與考試關係。我國所定五權分立，考試院為國家最高考試機關，掌理考試。考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權（憲法第 88 條）。

### （二）各國多為三權分立，考試與任用同屬行政權，我國則不同

國際經驗顯示，不同憲政體制與組織調整後的國家，有各種形貌的所謂「授權」趨勢與經驗。但這些國家很多為三權分立，甚至是議會內閣體制，考選用人權本就屬於行政權，由立法—行政互動而授權給用人機關或獨立行政法人等，並無法理上的難局。

我國為五權分立政府，考試權專屬於考試院，而特色為「考」「銓」二分，國外的人事機關及人事制度並沒有如此二分（蘇偉業、黎世輝，2011，p.58）。本文以為，考試權獨立於行政權，於立憲時必有背景與考量，因此不應該「授權」行政權／用人機關辦理考試（應公任，1972）。即便考試法、典試法等法律命令有明示、暗示或模糊規範，或是訂有某些裁量空間，那也有違反法位階原則的討論空間。例如 1995 年修正、1996 年 1 月公布考試法第 2 條條文「……得視考試成績酌增錄取名額，列入候用名冊，於正額錄取人員分發完畢後，由用人機關報經分發機關同意自行遴用」，儘管意味用人機關可運用人事選擇，滿足某種程度的需求，但這不能說沒有憲政上的討論空間（目前的考試法已沒有這樣的規定）。

### （三）要更審慎看待威權時期的作法

我國於戰爭年代、威權戒嚴時期，就曾被在野力量、自由派學界批評人事行政局是行政權獨大、專制統治下過於便宜的措施，加上候用人員名冊也很可能是政府箝制不同黨派、進行品行審查的工具，因此不好以過去曾經施行過的歷史經驗，論證授權用人機關辦理考選之正當性。

## 三、小結：彈性中有限制，限制中有彈性

總結以上關於國際體制、趨勢潮流之比較，本文參考董祥開與高于涵（2020，

p.28) 的各國公務人力甄補制度比較表 (這是很典型的比較)，自行增補一些制度的概念，說明形式上各國都有管理主義的授權與彈性，但究其內容有本質上不同，例如：

1. 聯邦國體制 (例如美國與德國) 重視中央與地方的相互制衡與約束，而非希望建立要錢有錢、要人有人的行政部門，但該各自處理好自己的行政管理。

2. 英國、日本、韓國、乃至歐陸多國，有一定數量的政策執行機構／行政法人，這是議會內閣制下，立法授權行政、行政放權給半自主機構的體制，當然各機構可人事自主，而考選機制與其作業量就沒那麼大且龐雜。

3. 授權與彈性，也意味著限制與隔閡。例如日本中央與地方的用人機關有絕大彈性與自主性，但公務員的職涯大多僅限於各該政府機構服務，絕少跨域流動到其他政府機構或省廳。相比之下，我國考試與人事體制或許限制很多，但與其他國家相比，卻有一定的流動空間與可能性。

表 3

各國公務人力甄補制度與其體制特性

國家	主責機關	任用方式	國家、政府與行政體制： 限制多者彈性大；彈性大者限制多
臺灣	考選部負責所有考試流程	銓敘部、人事行政總處依成績分發任用，用人機關僅能「被動接受分發」	1. 單一國。五權分立。考試權獨屬於考試院，不該授權給行政權。 2. 考選機關要負責大量考試作業。 3. 公務人員在中央與地方、部會、地方政府間可商調流動，用人機關有用人彈性。
英國	授權用人機關自行辦理	依職位不同需求有不同考試方法，用人機關有實質決定錄取者的權利	1. 單一國，三權分立的議會內閣制，行政權可授權下級機關用人權。 2. 已設立大量政策執行機構，各自處理各自的人事聘任。 3. 傳統意義的、政策規劃功能文官人數減少。
美國	授權用人機關自行辦理	依用人機關職缺需求採取三人法則，用人機關有實質決定錄取者的權利	1. 三權分立聯邦制，聯邦與各州分權且制衡，沒有聯邦授權州的情形。 2. 州政府可能／可以授權地方政府。 3. 公部門間人事不鼓勵流動，但公私之間鼓勵流動 (至少單向由私向公的流動)。
日本	主管機關負責所有考試流程	合格者只獲得合格證明，用人機關有實質決定錄取者的權利	1. 與英國相近。單一國，三權分立下的議會內閣制，行政權可授權下級機關用人權。 2. 已設立一定數量行政法人，各自處理人事聘任。 3. 國家公務員與地方公務員分屬不同體制，中央與地方、地方與地方、省廳之間人員絕少流動
德國	沒有全國文官考選統一機關	用人機關各取所需	1. 三權分立聯邦制 2. 基於兩次世界大戰之戒，邦政府有節制聯邦政府權限之用意，各有各的用人權，不相統屬

註：粗體線內容係擷取自董祥開、高于涵 (2020, p.28)；粗體線之外為本文作者自行增補繪製。

## 肆、花東地區資深人事主管訪談結果整理

如同在第壹部分研究方法所述，我國人事單位負責考試、任用、分配業務。多元考選方法、用人機關參與考選程序等變革，牽涉的不僅是中央的用人機關，直轄市與縣市層級也有用人機關，透過人事處辦理地方特考與人事甄補，因此，由累積多年分發分配業務經驗的人事處高階主管，很合適分享對初任公務人員整體表現的看法。

為了解花蓮與臺東偏遠縣市政府對於分配初任公務人員到職後的適配性議題，本文挑選兩縣現任（4 位）與退休（1 位）簡任官等、曾有考試分發科經歷的資深主管人員，合計 5 人，以電話訪問方式請教研究問題。

在訪談提綱（如附錄）部分，是從文獻回顧中產生，例如適配性、穩定性，更重要的是，針對分配到本縣各用人機關的初任公務人員，負責考試分發業務的資深主管如何總體判斷分發與工作表現，以及受訪者如何評價用人機關對於考試過程的參與。儘管不是很系統性，但仍有某些參考價值。

表 4  
訪談實施一覽表

受訪者編碼	訪談時間	訪談方式
受訪者 A	114 年 2 月 20 日（28 分鐘）	電話訪問
受訪者 B	114 年 2 月 20 日（32 分鐘）	電話訪問
受訪者 C	114 年 2 月 25 日（35 分鐘）	電話訪問
受訪者 D	114 年 2 月 25 日（43 分鐘）	電話訪問
受訪者 E	114 年 3 月 1 日（28 分鐘）	電話訪問

註：本研究自行整理

### 一、花東地區初任公務人員任用上的難題

當前考選制度與過程問題之一，是用人機關無法事先了解應試者的背景或特質，僅考筆試成績分配與任用，導致雙盲、適任性問題。實際上，花東用人機關多數可能沒有顯著的適任問題，這能夠透過主管帶領、實務訓練等方式熟悉公務機關。

（一）心理與精神障礙的初任人員才是挑戰，需要勇氣與毅力去汰除

某些受訪者認為，當前只能被動接受分配的人選，不適任者並不多，比較麻

煩的是心理與精神有問題的分配者。就此部分，受訪者們都很有感觸，同意（參與）口試進行篩選，否則他們有些很會考試，有時候會重複分發回來。除非機關首長要很有決心，要耗費程序與人力，在實務訓練或試用期間觀察、輔導後加以淘汰。

有一些新進來的可能有一些精神狀態比較沒辦法，考核相對嚴謹，我認為不要想遠了，如果真的不行，機關裡面就去做汰除」（受訪者 A，簡稱 A，以下同）。

不適任的這一期沒有聽說，多少會有一兩個，比例不高，但只要有一個就很頭痛了。……如果只是筆試的話，用人機關變成被動的接收，沒有選擇的餘地，分到什麼樣的人就要接受什麼樣的人。除非在實務訓練期間或者試用期間，真的表現的很不好，才會用淘汰機制淘汰掉，但是真的沒有選擇的餘地，也沒辦法在第一時間就淘汰掉」（B）。

他們很會考試，又重新分發到某個機關……有時候一碰到一個特別的案例，我們會非常痛苦……如果給當事人不及格，需要準備很多資料，一定會向保訓會提申訴，保訓會就會下來看是什麼狀況讓這個人不及格（D）。

總結來說，受訪者們更在意筆試及格者精神與心理狀況的問題。

有時候會想，那麼辛苦考進來，讓他沒有通過，他怎麼辦。但我們幾個例子，都傾向讓他離開，不是只做 1 年了，以後要做 30 幾年，長遠來看，他是無法做下去（E）。

當然，若用人機關有選擇權，就會能挑選比較適合的人；若沒有選擇權，只要首長能下決心，做好各種準備程序，能夠在實務訓練過程將不適任者加以淘汰。遇到真的不適任情況，要進行輔導員協助、調整與分配簡單業務、資深主管等人持續面談與紀錄，並且預備之後的救濟程序等。若鄉愿、怕麻煩，會造成之後整個組織極大困擾。受訪者 C 即指出：

試用期的六個月發現業務上沒辦法配合，有進度拖延（也不會回報等）的問題，導致他的業務需要其他同仁幫忙……在試用期間提出來，讓他不及格。

(二) 不適任問題沒那麼多，主要是對環境與公務機構的陌生，以及偏遠地區穩定性不足

1. 所謂的適任性問題，可能指的是初來乍到的陌生。例如某受訪者指出：

並不是不適任或不適應，是因為新進來的同仁會需要適應環境和組織文化的時間，剛進來什麼都不懂，主管的角色很重要，同仁也是(A)。

我覺得還好耶。只有一些可能不適任，就是說觀念跟態度原本就不對，年輕人可能直覺認為公部門很輕鬆、都不用加班，上完八小時就可以下班，就是態度啦……輔導過了，就可能可以繼續做(E)。

2. 穩定性問題，才是偏遠地區的痛點。在考生眼裡，花東地區相對西部來說屬於偏鄉，流動率較高，而蘭嶼又比花東區更艱困。

他只要不是○○人，大概時間到就一定會調回去，不管是調離家近還是哪裡，反正不會留在○○(B)。

有在地人更好，但是現在需要的是公務人力進來，因為我們現在面對的是找都找不到人，更遑論要找的又是在地人(C)。

某處公務人員的平均年資大概 5 年，甚至有些人是 5 年不到……在傳承、培養上真的是滿嚴重問題。機關會需要一些經驗比較豐富的人才在裡面，若平均年資都不到 5 年，單位好像重新開始，是一個新單位一樣(D)

蘭嶼地區……有地域性的特殊點，也建議要加入離島特考，真的是有很難用到人……機關參與口試，這樣會比讓用人機關用到更適合的人(E)。

(三) 制度改變該進行效果與成本的衡量

然而，參考本研究的資深受訪者意見顯示，花東地區一般實務情況與難題，似乎沒有那麼顯著，或至少不是倡議者所想像的那些情境與問題。

新分發人員只看筆試，我覺得能夠篩選的有限，當然透過更嚴格的把關會更好，但會不會造成考試成本的增加？再來第二個，這樣會變成增加應考人考試的障礙(A)。

這樣類型的人考上就要接收，除非他真的工作表現不好，才用淘汰機制。例如實務訓練不及格、試用成績不及格，就算及格了，後面發生問題的時候就要做一些職務調整，最大努力讓他適才適所，真的沒辦法才會解雇(B)。

不適任的人數是不會到太多，大概一成左右……用人單位如果特別忙，有很多考試進來的人，覺得沒有辦法跟上腳步，或是覺得生活和工作無法平衡，還沒有訓練期滿就會離職」(D)。

## 二、口試方法之運用與問題

在擴大我國用人機關參與公務人才考選的構想與政策中，比較容易採行的是納入口試。

(一) 可透過結構化口試訓練與操作、提供口試評量參考等，增加對應考人的背景與特質的認識

除了語言專才(僑務、外交、航空、客語、原住民語)需要口試之外，從 2024 年起開辦的離島特考，在第二試增加 40%的口試，讓離島用人機關派員參與，有機會選擇願意深耕在地之優秀人士，降低人才外流機率。

可以用到比較多當地人，比較能夠保障他們當地人服公職的權利……這跟花東地區一樣……這邊有一個週期，考試錄取進來的人大約三年後都會離開，然後要重新訓練新進人員……如果筆試是 60%、口試是 40%，肯定是會保障在地的人，這樣會比較穩定(D)。

口試……鼓勵當地的孩子來考試的……會有優勢。我覺得離島 64 比例是 ok 的，這樣可用留在當地的人(E)。

其次，透過受過訓練的結構化口試操作，可以了解應考者的人際互動能力。某個受訪者曾參加過考選部辦理的結構化口試訓練，渠表示：

考選部的結構化口試的研習……就是要面談變得很標準化的程序，包含程序、評分，甚至我們要提出一些案例去做研討，我覺得相對來說，會比較有鑑別度和理論上的基礎……能夠鑑別出是公務上需要的人員。……如果真是按照結構化口試的話，我覺得應該很難找到全部都是○○縣的人(D)。

從受訪者經驗看來，如果要擴大用人機關的參與，在口試方面，調訓口試儲備委員以嫻熟結構化口試技能，對民眾說明、宣導及示範實務案例，挑選較適合口試的幾個類科去做。

## （二）保障…穩定…優秀人力，這些目標或價值或許難以兼顧

離島、偏遠地區甄補人力，在意的會是降低離職率、提高穩定性，其他因素不變下，一般會偏好當地人，很大程度可滿足地方政府的需求。

對於在地考生、留住在本地人才來說，(口試)是一個非常好的機制。口試的時候一定會問對於○○的認同，或者對○○的了解，諸如此類在地的問題……對於留住本地人才、對於本地子弟來服公職是很有幫助的(B)。

另方面的問題，就是不容易徵聘比較優秀的人選。

是不是能夠找得到更適合的人選，我就不確定了……就算他(當地人)可能沒那麼優秀或適合，我也會選他(D)。

綜合來看，擴大參與、增加口試等多元方法，是要增加優秀與否的鑑別度，也要符合用人機關需要。但從偏鄉地方政府的角度來看，要先釐清用人機關的需求順序，也就是優秀但限制轉調期間屆滿就會離開？還是不見得離開，但能力比較沒有那麼好？

## （三）資深人事主管也在意面試的公平性問題

彌補筆試無法測試言談舉止等基本背景之缺憾時，口試是較可行且正在陸續擴大推動的途徑，但如同其他研究所述，公務人員一方面並不認同國家考試僅採取單一筆試的方式為之、也不認為單一筆試能夠挑選到最適合且優秀的人，但另一方面，又認為單採筆試方式能夠維持公平性，擔心一旦納入多元考試方式，即可能產生不公平的問題（董祥開、高于涵，2022）。

本研究受訪者都是具有簡任資格的資深人事主管，對我國（至少）縣市政府的政治生態與實務了然於胸，也反映一些口試運作的課題。

1. 「關係」很重要。目前臺灣社會還是多少有「關係」的影響力，沒有「關係」的會比較吃虧。所謂關係，未必只有認識與否，而是同鄉（如前述對在地人

的支持與偏好)、高中大學研究所的校友關係、所讀的學校(頂大、國立、私立等)等等,基本背景有可能會在口試前或口試過程被揭露,而沒有「關係」的人很不利。

有時候機關首長說要張三,就絕對不會選到李四,所以我個人是比較反對的,由考選部統一分發會比較公正(A)。

口試畢竟有人的因素在裡面,就不能真正地達到筆試的標準,人的因素太高的時候,難免會有偏頗。除非口試委員將口試的評分標準定得非常完整、完善的話,才不會有別的因素介入,比如人情因素。這樣對於取才來說,可能公平性上就會有一點問題,不見得每個人都會這樣,但是這些因素總是存在的(B)。

大家目前對口試的處理,考生還是認為口試是很主觀性的。我有問過大家的看法,民眾是覺得口試的主觀性會有黑箱、內定等,筆試是更公平的做法(C)。

口試……口試委員這個部分,我覺得結構還蠻重要的,怎麼讓考生信任這個口試委員的結構是讓他們可以信任的(E)。

2.每個人有外型、個性、表達能力的差異。透過面談,可了解應考者的優缺點、能否適應組織文化與好的表現等,但每個人的外型與表達力等,都會影響面談。首先,離島特考面試占40%,可能會讓在地人較占優勢,「增加口試的機制對於留住本地人才、對於本地子弟來服公職是很有幫助的」(B)。

其次,個性謹慎內向、表達能力較弱的人,若沒有結構化口試指引的引導,很難適當的表達意見。

用口試到底能不能找到適任的?應該還是可以的,如果事前先跟他們說清楚我們這邊的工作狀態是怎麼樣的,可以有一些心理準備,他知道這邊工作這麼忙的話,他自己就會知難而退」……比較吃虧的是內向、不善言語的那些人,他們可能會被評分到比較後面,這樣會少一些機會去工作。或許他工作能力很強,但是真的比較內向或是不會說話,在40%的面試底下可能就會失去很多分數(D)。

3.妥為設計的口試制度,可以降低疑慮。

主觀的裁量在每個制度上面其實都有,可是如果制度是完整的,可以

減少這個部分的處理，就是比較少介入主觀的判斷。……制度上很完整，以及結構化口試的程序是很嚴謹、同時也是被大家知道的，其實可以減低不是公平上面的一些考慮(C)。

#### (四) 離島特考的面試占比 40%

1. 離島口試設計，可以找到認同當地的公務人力。如前所述，為能遴用願深耕在地之優秀人士，2024 年辦理的離島特考，第一試筆試 60%、第二試口試占 40%，二試合併計算成績擇優錄取，期能降低人才外流機率。

2. 占比達 40%的口試，對當地人有利嗎？

可以用到比較多當地人，比較能夠保障他們當地人服公職的權利……  
這跟花東地區一樣……(B)。

是不是能夠找得到更適合的人選，我就不確定了……就算他(當地人)可能沒那麼優秀或適合，我也會選他(D)。

當然，這只是受訪者的個人意見，不代表口試現場實際狀況，而且含用人機關代表在內的口試委員，都會經過結構化的口試訓練與指引。再者，簡章上也載明了口試評分項目及配分。

考選部如果要推結構化口試，要先把這一套機制透過宣導或某些方式跟民眾說明，示範一次，不是在一開始就全部推動(C)。

### 三、小結

#### (一) 地方人事高階主管對於初任公務人員的適任性與穩定性看法不同

多數分配人員可透過實務訓練學習與適應，僅少數因精神或心理障礙的人有適應難題，這需要體制面更支持性的協助加以汰除。至於偏鄉生活條件較經困而致人員流動及穩定性不足，受訪者傾向可透過口試程序優先聘任當地人擔任公職。

#### (二) 受訪者也擔心偏高的口試占比問題

或許較高的口試占比(即使有結構化口試訓練)，形式上看來公平且有效能，

也符合用人機關降低人才外流的需求。本研究受訪者深處地方系絡，也有很多面談面試的實務經歷，都表示很難排除非專業與非能力因素的影響。

由受訪者意見推論，本文擔心，中央用人機關代表參與口試，難道不會對非筆試或非專業以外因素多有裁量？這些干擾會以多種形貌出現，外貌衣著、口才口條、學歷、經歷、遊學、留學、外語能力等，一般而言，這些很常是家世堆疊與社經條件眷顧下的精英才有的條件。

另外，學校內外社團參與、校外政治與「公益」活動之涉入，都可能會成為適任與優秀與否的裁量。不要說結構化口試訓練後能降低這種可能性，我們自己都歷經各類口試，很清楚那會是什麼，尤其是高占比的口試。

作為公共行政的研究者，我們當然希望秀異人才能夠進入政府，但更希望他們是以專業獨立的考試歷程而被拔擢，然後各憑本事做好差使。獨立的考試權，就是對政治性力量的平衡，也就是免除對政治的依賴，確保政治中立性。

(三) 依法行政的意義，不僅是簡章、不僅是各種規則、也不僅是典試法，更包括符合憲法的價值

部分國家考試逐漸提升口試占比，而馬祖地區的離島特考口試占比達 40%，就是這個趨勢的呈現。然而，憲法上規定了國民平等權（第 7 條）、工作權保障（第 15 條）、應考試服公職權（第 18 條）等，若以口試來滿足地方政府需要、拔擢當地人等，儘管這些調整都是「依法為之」，但口試會不會直接影響專業性？是否會因為「身分」而產生差別待遇？

(四) 政策變革有其必要性？是否考慮到其他價值？

我們有些學者曾參加並錄取國家考試，更多學者被應聘為命題委員、閱卷委員、典試委員，很清楚考試權的獨立性、憲法保障的平等權的本質價值。要針對考試用人進行改革之前，可從政策分析角度去思考，例如學界對問題會不會太有共識？提高用人機關參與，能否滿足效能性 (effectiveness)、效率性 (efficiency)、充分性／合適性 (adequacy)、公平／公正性 (equity)、回應性 (responsiveness)、適當性 (appropriateness) 等挑戰？這就是本文擔心的用大砲打小鳥：大多數初任公務人員還在適應很獨特、諸多繁文縟節的政府運作環境與生態，少部分會有特殊狀況而造成用人機關困擾，是否要為這個少部分情況去改變體制？這裡說的體制，不僅考試技術面，更是對獨立考試權的體制產生漸進性的質變。

## 伍、結論與建議

為強化人才招募，擴大我國用人機關參與公務人才考選的構想與政策，學界與實務界針對此議題進行文獻回顧、實證研究、國際比較，推論可以採行更多元考試方法、更納入用人機關的參與以及需求，推動從問題、議題、規劃、部分執行等一系列變革程序。

### 一、從制度角度檢視國際潮流與經驗

本研究檢視國際比較的文獻指出，不宜因為國際潮流都彈性、授權用人機關辦理考選遴用人才，由此推導我們也不妨參考運用。本文放大環境系絡與體制因素，從聯邦制／單一制的本質差異、是否有大量政策執行機構／（獨立）行政法人的設置、彈性越多就代表限制越多等面向，指陳我國與外國體制，都不是形式上的差異而已，更有本質上的不同。

各國大多為三權分立、分權與制衡，從而行政、執行與用人都屬於行政權，授權只有意願問題，沒有法理問題。相較之下，我國考試權獨立於行政權，既是分權制衡的設計，考試權沒有道理跨院授權行政機關自行遴用所需要的人，即使修改典試法也不行，跨院授權違背了立憲價值，那是違憲課題。除去「授權」等有違憲之虞的制度變革，其他諸如多元考選方法等，或許可作為變革的方向。

### 二、從資深人事主管看法分析縣市政府參與口試的議題與變革迫切性

多元考選方法、用人機關參與考選程序等變革，牽涉的不僅是中央的用人機關，地方層次的直轄市與縣市層級也有用人機關，透過人事處或人事單位辦理地方特考需求與人事甄補。因此，由累積多年分發分配業務經驗的人事處高階主管，很合適分享對初任公務人員整體表現的看法。

本文在研究問題提及，用人機關於考試過程的擴大參與，是否有政策議題的迫切性？地方政府是否感受筆試及格者的適任性等問題。本文訪談花蓮與臺東縣政府（這是地方特考的用人機關）主管（或曾主管）考試分發的高階人事人員，整理初步結果與分析如下。

#### （一）偏遠地區更在意人事穩定性

在擴大用人機關之考選過程之參與上，經請教花東地區幾位資深人事主管，

他們其實比較在意的是人事穩定性問題。花東區的初任人員常難久任，而蘭嶼地區要考選初任人員或調派人員更難。因此，受訪者支持口試，增加雙方的認識，更有機會拔擢與培養在地人，甚或增加基本人格特質等性向測驗，判別適合做業務還是做幕僚。

## （二）如何面對精神與心智狀況較特殊者，是現行制度下的挑戰

擴大用人機關對考選過程之參與，希望回應「適任性」的問題，但知識、技能與認知上的適任課題，似乎不是這些受訪的資深人事主管所在意，畢竟團隊裡頭難免有能力上的差異，只能容忍。

其實，受訪者更在意的是精神與心智狀況較特殊的錄取者，每每要花費特別多的心力去因應安排。本文認為，這並非考選甄補上的問題，而是整體官僚體制的挑戰，需要做出相當大幅度的變革，或能讓問題有個圓滿的結局。

## （三）嫻熟地方政府運作的資深人事主管，也關注口試公平性的實務挑戰

受訪者儘管同意，可透過口試甄補認同地方的年輕人（相對而言，他們已不那麼在意是否優秀，有基本處理公務的能力即可），但似乎不建議口試占比太過提高，或是擴大到一般考科辦理。畢竟，受訪者仍擔心對於沒有關係的人來說會比較吃虧，而縣市政府的口試代表，也很難拒絕首長的交代，即便是結構化口試，也不易化解應考人的疑慮。考量地方用人機關對人員穩定性的期待，我們需要更周延的設計，強化整體制度的信任基礎。

## （四）精進用人機關參與口試的作法

受訪者針對用人機關參與口試，也提出一些想法，除了妥適的結構化口試講習與訓練外，儘量注意人格特質與團隊精神、注意到精神與心理障礙者（鼓勵他們參加身障特考）、辦理口試前的溝通會議討論哪些面向是用人單位想要的、審慎挑選適合的類科進行示範等等。以上分析與建議，其實都算是老生常談、陳年老調，花東區的實務界常透過各種管道反映問題，所幸逐步為考選政策當局列入政策推進的議程。

不過，本文較為在意的是，從花東偏遠區角度來看，初任公務人員的適任性與穩定性難題，透過口試等多元考試方法促進雙方認識，就能滿足需求、降低離職率？人員離職或流動，應該還有其他諸多因素，甚至是政府體制本質上的課

題。簡單來說，我們是否要用大砲去打小鳥？大多數初任公務人員還在適應很獨特、諸多繁文縟節的政府運作環境與生態，少部分會有特殊狀況而造成用人機關困擾，是否要為這個少部分情況去改變體制？

總結而言，本研究認為，縣市政府所面臨的初任人員任用難題沒那麼嚴重且迫切，是很低層次的需求——有一般公務人力即可。但是，獨立的考試權，是否要配合行政權去強化管理能力，讓中央與地方執政黨要人有人，這可能也是我國獨立的考試權應該思考的戰略性課題。

## 參考文獻

江宗正（2024）。我國國家考試口試實施現況及未來精進策略。**國家菁英季刊**，17（1），23-43。

江宗正、李春宜（2022）。公務人員考選制度跨國比較與我國未來展望。**國家菁英季刊**，15（3），141-156。

呂育誠（2005）。營造符合機關與人員雙向需求的公務人力甄補思維——兼論英美兩國的施行經驗。**國家菁英季刊**，1（4），21-51。

李震洲（2016）。幾個值得推動的考選政策改革理念——談分階段考試、資格考試與特考簡併。**國家菁英季刊**，12（1），121-139。

施能傑（2022）。用人機關參與國家考試選人的變革。**文官制度**，14（2），1-15。

施能傑、曾瑞泰、蔡秀涓（2009）。美國、英國和日本中央政府初任文官的甄補制度介紹。**國家菁英季刊**，5（1），13-34。

許成委、柯凱翔、陳重安（2021）。公務員招募、激勵與留任：新加坡的經驗。**國家菁英季刊**，14（3），125-148。

陳愛娥（2010）。德國初任文官甄選制度——由法學角度出發的觀察。**國家菁英季刊**，6（1），77-91。

彭錦鵬（2005）。從英美等國文官制度發展探討我國考試制度改進方向。**國家菁英季刊**，1（3），35-61。

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（2016）。從國際經驗檢視我國公務人員考選流程和方法之改革——分階段考試的規劃。**國家菁英季刊**，12（1），19-35。

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。

董祥開、高于涵（2020）雙盲約會？國考分發制度下的工作契合與分發滿意度研究。國家菁英季刊，13（1），21-51。

董祥開、高于涵（2022）。我國公務人員對多元考選方法支持度之研究：以美國聯邦政府考選方法為借鏡的分析。國家菁英季刊，15（3），79-109。

應公任（1972）。評「授權用人機關辦理考試」問題－兼論憲法主治與憲法分權問題。政治評論，28（3），15-18。

蘇偉業（2022）。相似的現象、不同的認知與回應：韓國文官制度改革之回顧與分析。國家菁英季刊，15（3），59-78。

蘇偉業、黎世輝（2011）。為什麼初任公務人員職位配置採用「分發」制度？一個歷史回顧分析。行政暨政策學報，53，25-64。



## 附錄

### 「用人機關如何參與公務人員分發制度？」訪談提綱

#### 背景

我國初任公務人員的任用，是基於考試成績，用人機關／縣市政府無法事先了解應試者的背景或特質。雖然此制度確保公平性，但也導致人員適任性和穩定性的問題。

近年來，學界與考選有關機關提倡，可參考先進國家做法，讓用人機關在招募過程中扮演更重要角色，在維持考試制度公正性的同時，平衡用人機關需求，並吸引優秀人才投入公職服務，例如已經推動離島特考新制（筆試 60%、口試 40%）。

為利後續擴大辦理與政策規劃，擬就具體執行面向，從東部地區人事人員角度，徵詢與整合意見，提供一些想法供考選單位參考。

#### 訪談大綱

- 一、 能否請您與我們分享一下您近期接觸分發人員的經驗？會很不適任？或是穩定性很低？占比大約多少？這個穩定性或適任性難題，是跟口試、筆試直接相關？還是其他因素？
- 二、 目前我國大部分的高、普、初等考試及部分特種考試皆以「筆試成績」作為其分發的依據。若讓用人機關／縣市政府參與口試（應該不會是專業測驗，已經在前一階段的筆試中完成），請問您對於此方式的看法為何？增加對應考人的背景與特質之觀察與認識，能夠改善適任性與穩定性問題？
- 三、 考生會比較偏好任用考？資格考？會接受口試嗎？他們會不會擔心不公平的評量？為何會覺得不公平？
- 四、 未來若讓用人機關／縣市政府參與口試，作為主辦機關，您認為該如何進行？該注意哪些面向？
- 五、 用人機關／縣市政府內初任人員不適任，能否將他們汰除？採取口試增加對背景與特質之相互認識，能提升適任性？