

中央機關用人需求與考選制度的革新 英國近期高階文官選拔的初步觀察

與談人：曾冠球

臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授

英國和我國同屬單一國的政府體制。論及文官體制，英國無疑是一老牌的國度。一直以來，我國人事行政的教科書與行政實務，也致力於吸收英國文官改革的寶貴經驗。因此，近年來英國文官體制的變革方向，我國自有必要加以追蹤，以作為考選制度改革的論證基礎。

首先說明的是，英國文官委員會為本屆議會確定了三大優先事項：提高公務員的商業能力；確保文官體制在數位轉型方面處於世界領先地位；提高文官體制的多樣性和包容性。在此背景下，為了支持上述策略重點，在《2016-2020年文官體制勞動力計畫》(Civil Service Workforce Plan: 2016-2020)中倡議了五大領域，而其中一項領域則與本次研討會主題高度相關，此即：英國文官體制如何竭盡所能地吸引和留住各行各業才華洋溢的人。本文致力於摘述上述改革計畫的部分重點，同時結合一份由Baxendale (2015)所主導，且對當前英國文官改革仍有持續、深遠影響力的報告，這份報告名為《如何最有效地吸引、引進和留住高階公務員的人才》(How to Best Attract, Induct and Retain Talent recruited into the Senior Civil Service)，作為本次研討會的與談基礎。

一如所知，公部門具有濃厚的文化，正如從大型、複雜、悠久的組織中所反映的特質一樣，這種文化帶有自己的語言、工作方式和行為規範。儘管如此，對英國文官體制常見的批評是：文官抱持抵制變革和封閉的心態、運作交付價值不足、過程而非結果驅動、過度分層。如此一來所造成的結果是：員工不願意學習新的做事方法，抑或不願善用外部員工為組織帶來的經驗。與私部門相比，公

部門文化被描述為非商業、複雜和官僚主義。這種文化對流程的關注尤其鮮明——遵守流程比試圖實現的結果更為重要。機關往往浪費大量時間在不必要的事情上、處理和冗長的簡報和業務案例，而私部門對此多半難以容忍。

有鑑於未來文官體制將需要更小、更為敏捷，並具有不同的運作模式來提供服務。隨著科技重塑角色，並實現更有智慧、更彈性的工作，不僅工作世界逐漸改變，職涯發展的模式也在變化中。人們更可能期望在工作期間更換雇主，他們希望選擇職業。所有這些變化都將對英國文官體制產生衝擊，當局正致力於充分利用這一變化所帶來的機遇。

在上述背景下，為了迎接 21 世紀政務推動的挑戰，英國文官體制致力於招募、發展和保留最優秀的公務員，這需要持續建立能力，並且明確需要透過外部招募來填補關鍵技能的空白。前述的勞動力改革計畫，乃致力於使工作人員在文官體制和私部門之間的往來更加容易。因此，至關重要的是，文官體制必須充分利用其吸引的外部人才，並從外部組織進入「高階文官職位」(Senior Civil Service, SCS) 的人們足以發揮其潛力。大體上，外部聘用人員是指在最初被錄用前不是公務員的 SCS 成員，而內部聘用人員則與之相反：在進入高級職位之前是公務員的高級公務員。

為了確保英國人民掌握執行國家優先事項的正確技能，當局需要創造更多的流動機會。這將使公務員在多個不同部門、機關，以及更廣泛的公、私部門中工作，從而獲得更多樣化和廣泛的經驗。這將確保英國政府能夠對新出現的優先事項作出反應，並能迅速地將人員調動到文官體制中。與其他部門發展夥伴關係，將有助於發展特定的應變技能，並增加在文官體制中進出的借調機會，從而為公務員創造更多機會，將其職涯中的一部分用於私部門和其他部門。相對地，文官體制可以為其他部門的人們提供獨特的經驗，並為私

部門帶來寶貴的公部門技能(如政策發展和執行)。來自不同部門和各行各業的人的增加，將確保英國政府擁有各行各業的最佳實務，並提高公共服務品質。

當局相信英國可以持續培養文官體制的優秀人才，他們可以與其他部門的優秀人才競爭。換言之，當局致力於發展出一套流動的文化，在部門之間交換技能和專業知識，以及將借調納入職涯的發展路徑，亦即設計出一種將具有關鍵技能和專門知識的人員，轉移到整個文官體制的機制，以靈活地應對不斷變化的優先事項並履行政府的承諾。因此，當局乃積極遂行更新的借調和交流策略，以促進文官體制與其他部門之間更好的流動性，這包括與產業集團交付合作夥伴，以及私公、私部門的領先外部組織建立相互的借調關係。整體而言，當局將最大限度地利用內部和外部借調的機制，鼓勵人員在公務員和其他部門之間流動，以提供英國人民更廣泛的外部經驗。

英國公務員招募向來有嚴格的程序，此乃為了保護按功績聘用的重要原則。但相關研究顯示，許多人目前所經歷的招募過程遠非完美無缺。申言之，英國高階公務員的招聘在各部門之間是不一致的，過程品質和使用的標準也有所不同；通常將重點放在填補直接角色上，而不是根據潛力來為未來建立人才管道。在招募高階職位時，這點鮮少有人注意。文官體制招募程序應公開、透明和具有可近性，以確保足以確認、吸引和招募具有各種背景、專業和經驗的人員。站在改革角度，如果文官體制要吸引和聘用外部人才，則需要對其招募和甄選程序進行大修。這意味著在非正式和正式會議的基礎上，採取一種更具吸引力的、個人化的方法，並不會違背按功績招募的原則，然而，但此舉將確保選拔最優秀的人才，尤其是協助內部和外部候選人之間的公平競爭。

換言之，為了吸引最優秀的人才，並確保為該職位挑選合適的

人選，在整個考選過程中，需要更多的個人關懷、嚴格要求和更多的正式和非正式接觸，此舉將有助於為內部和外部候選人提供公平的競爭環境。總的來說，總體招聘經驗應尋求更為現代、更為個人化、更為吸引人的作法。為此，英國文官體制正致力於：其一，檢討目前的小組面試程序，以確保在甄選過程中有更多的個人關懷、嚴謹和接觸。這一過程應確保在廣泛的投入基礎上挑選人員，確保它是公平和客觀的。選拔過程應該更加個人化，需要包括正式和非正式的會議以及與團隊見面的機會。第二，制定一更豐富的考選過程，包括更多的私人時間與未來的候選人和未來的團隊。儘管以職能為基礎的面試方法可能仍然存在，但甄選標準應包括情緒商數、影響風格和利害關係人管理的更好平衡，以及作為成功進入 SCS 的基本要素的技術能力。文官體制尚應借鑒外部最佳實務，並引入外部評鑑要素，特別是針對關鍵角色。第三，仔細考量外部員工的素質，他們應能表現出對學習事物如何運作的開放態度 (an openness to learning how things work)，以及情緒和心理韌性以及駕馭系統的能力。

為達成上述目標，英國文官體制的調整方向如下：第一，文官體制將積極改變其員工的報償，以反映支持短期和長期職涯的現代職涯趨勢。第二，在議會期間，英國當局將在英格蘭提供至少 30,000 名公務員學徒制 (apprenticeship) 培訓，使其能夠招募來自不同背景的高潛力人才。他們還將為現有的公務員提供高品質的發展機會。更為熟練和多樣化的學徒勞動力，將使英國現有的勞動力能夠重新培訓和發展新技能，並招募和歡迎具有不同背景和經驗的新人。第三，輕鬆進出文官體制，此乃透過當局的招募流程以及借調和交流機會。第四，在公務員部門之間增加公務員流動及其技能和知識的機會，這將確保最有效地利用人員和技能來實現政府的優先事項。第五，開放的招募管道，以確保當局正在招募最優秀的

人才，無論他們已經在文官體制中抑或是從外部申請。第六，與私部門組織和更廣泛的公部門建立積極合作的夥伴關係，為進出文官體制創造機會，確保所有部門都能獲得寶貴的公、私部門技能。

此外，英國也將加強招募職能，確保文官體制能透過以下方式，確定並吸引最優秀的人才擔任最高職位：第一，在內閣辦公室內建立專門知識中心，以集中化高階招募的職能。第二，透過消除紙本流程並引入更強大的、科學化的招募入圍和篩選流程，使招募流程現代化。第三，調整機關人才資源(包括 Fast Stream、Fast Track)，以增強英國擔任高階職位的人才管道。第四，與獵才公司(executive search firms)建立更牢固的關係，以提供最佳的候選人資源，同時確保納稅人的金錢價值。第五，建立文官體制的品牌以增加吸引力，並開發溝通方法，以實現有效、持續的行銷機會。這意味著發展 SCS 作為雇主品牌，以期成為雇主的首選。這應包括為外部雇傭制定一份章程，規定新雇員可以從文官體制中得到什麼，以及文官體制對他們的期望。

值得注意的是，當局也為新入職的公務員提供更多支援，並與校友保持聯繫。一方面提供量身定製的服務，以支援英國高階的公務員入職。在他們加入文官體制之前，可以透過使用線上入口網站來改善機關的入職體驗。當局為新入職的公務員加入職涯提供支援，旨在提高其影響力，使他們更快地發揮最大作用並留住人才。另一方面，透過校友網絡建立和維護與公務員校友的聯繫。這意味著與公務員校友保持緊密聯繫，並鼓勵他們充當與其他部門建立夥伴關係的大使之機制。整體而言，在招募和甄選方面，英國當局將：第一，建立強大的校友網絡。英國已經為文官體制人才計畫的校友建立了內部網絡。當局將舉行社交活動，並為已離開文官體制的 SCS 建立一個數位論壇，以與他們保持聯繫，產生更多的向外借調機會，並鼓勵與私部門進行更開放的交流。第二，審查心理測驗的使用。

英國正在審查目前的作法，努力開發更豐富的選拔流程，從而更加重視經驗、優勢、發展需求和潛在應聘者的動機。

總而言之，對一個文官體制的發源國度而言，英國高階文官選拔的改革策略十分具有新意與魄力。當局意識到組織外環境的變遷十分迅速，也認為文官體制應是英國最有才華的人，期望在其職涯中的某一階段投入並為自己的國家做出貢獻的地方。近年來，當局遂致力於使英國人民更容易進出文官體制，將其技能帶入政府部門，以緩解棘手的國家問題。上述更新中的招募流程，將可識別和吸引具有不同背景、專業和經驗的人員，以強化人才到更高階職位的管道，並確保英國文官體制具備履行國家優先事項的技能和能力。在此同時，透過自我監管和強大的外部審查相互結合所形成的強有力架構，以維護並增強民眾對任用制度和品質的信心。

不同於基層與中階文官，高階文官是政府整體政策承上啟下的樞紐，取才要件不只是專業職能，更重要的是心理素質、態度與價值——體察局勢變遷，進而認同政府施政的優先性，並反映在具體的行動策略上。在新興科技突飛猛進、全球政府競爭日益激烈的今天，只有從既有的文官體系中尋找、拔擢人才是隱含盲點的——同質性高、同溫層效應鮮明，這造成的結果是：我國各項政策的創新幅度與先進國家的實務恐有脫節之虞。取法乎上，我國當局若要借鏡英國改革經驗的話，不僅要有對應的改革資源、豐富的想像力，更要有相當的改革魄力！

英國近期高階文官選拔的 觀察及其對我國之反思

曾冠球
臺灣師範大學公領系教授

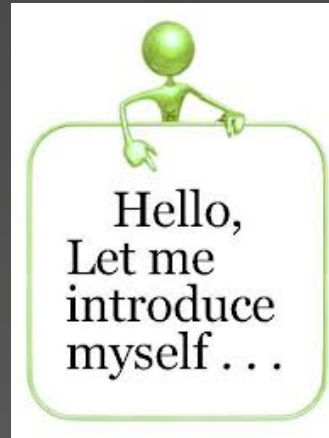
大綱

- ◎ 為何觀察英國高階文官的改革計畫？
- ◎ 英國的改革方向？
- ◎ 英國為何改革？改革願景？
- ◎ 英國改革的相關配套？
- ◎ 對我國的反思？





- ◎ Civil Service Workforce Plan: 2016-2020
- ◎ How to Best Attract, Induct and Retain Talent recruited into the Senior Civil Service
- ◎ 英國政府網站
- ◎ OECD 研究報告



- ◎ 淡江大學公共行政學系專任助理教授、副教授
- ◎ 行政院科技會報辦公室「區域創新生態推動辦公室」兼任研究員
- ◎ 國家文官學院兼任講座
- ◎ 人事行政總處公務人力發展學院兼任講座（高階人員班）
- ◎ 臺北市政府研考會組員、副研究員、研究員
- ◎ 行政院所屬機關員額評鑑
- ◎

基本主張

高階文官承上啟下，位居政策網絡節點，應該

- ◎ 是「國家的」公務員，而非只是「部會的」公務員
- ◎ 視為政府人才庫的一環，要從人力部署的角度來統籌管理



基本主張

高階文官應朝跨部會、跨部門方式選拔人才

主要理由

- ◎ 組織的外環境有多複雜，組織內部的安排就要多複雜，但政府組織（結構、人事）太僵化了
- ◎ 變形蟲組織、專案組織、敏捷管理都在暗示組織要彈性、運作要快一點
- ◎ 組織人力一定要適度和外部接軌（代表性官僚……）
- ◎ 工作上不再從一而終

改革目的

- ◎ 全球政府競爭、滿足國家優先施政項目
- ◎ 加速典範移轉式的創新

現況

- ◎ 目前招募方式多在封閉系統內取才
- ◎ 補缺優先，而非著眼於人才管理與發展
- ◎ 彼得原理的啟示！

為何要改變

既有常任文官出任高階文官

- ◎ 久任，確保行政專業、組織和諧；但候選人少、部門主義（穀倉效應）、接地氣不足、容易“從臺北看天下”、維持現況、同質性高
→ 制度安排問題，而非個人問題
- ◎ 長此以往，私部門也不瞭解公部門（部門隔閡），不過這點目前或許不是太重要

開放的爭議

- ◎ 政治與行政
 - > 口譯哥現象？恩寵制再現？
 - > 文官政治化？
- ◎ 考試及格與否（考試很多時候只有表面效度；有鑑別度的試題並不等於適任性、工作能力）
- ◎ 開放的負擔：被要求更多、才能要更出眾

什麼是真正的爭議??

功績原則、功績原則、功績原則



看看別人，想想自己

- ◎ 做事一板一眼的日本官僚體系都著重公、私部門人才交流 (see 公務人力發展學院的研討會)
- ◎ 文官體制的古老國度英國也開啟大門

臺灣過去以來沒有發生過？

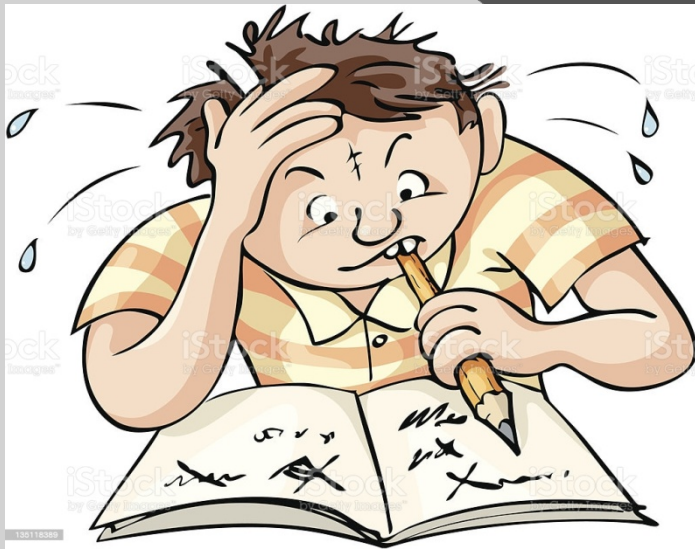
- ◎ 行政院科技顧問組（現今科技會報前身，查查看李國鼎先生的遠見）
- ◎ 某些機關職缺採雙軌任用
- ◎

當然，未必都有好事發生，但擔心的話，不妨從事一些組織發展史的案例研究

建議

- ◎ 高階文官職缺公開競爭、海納百川；文官系統內、外人才都可以爭取
- ◎ 焦點放在招募程序與標準：
 - 公開競爭(如遴選委員會的組成)
 - 職能(competency)架構的取才判準
 - 工作知能或許差不了多少，但高階文官態度與價值是績效關鍵。態度決定行動！
 - 必須承認有些職能(跨域、協力領導)不太好培訓，但卻很重要
 - 心理測驗、更長的觀察程序甚至是必要的，這位置太重要了！

待解問題



- ◎ 吸引力？
- ◎ 待遇？
- ◎ 退休金？
- ◎ 職涯發展路徑？
- ◎ 公、私部門文化衝擊？

結語

高階文官職缺開放並不同於破壞功績制、文官體制

公開競爭、完善職能架構的取才標準，才是政策爭點