

RDEC-RES-097-027 ( 政策建議書 )

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編印

中華民國 98 年 7 月

( 本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見 )

RDEC-RES-097-027 ( 政策建議書 )

# 我國公務人力 資源改革方向之研究

受委託單位：國立臺灣大學政治學系

研究主持人：彭錦鵬

協同主持人：劉坤億

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 98 年 7 月

( 本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見 )

## 序言

自 1980 年代末期以後，許多先進國家開始進行中央機關的人力資源改革，以提高服務品質與行政效率。為深入瞭解我國公務人力資源管理的問題，以充分運用優質人力資源，並提升公務人員能力與素養，本會爰委請臺灣大學政治學系彭副教授錦鵬主持本項研究，俾供政策規劃之參考。

本研究首先歸納出我國公務人力資源管理之問題癥結，包括人力資源管理理念與制度落後、主管管理誘因薄弱、考選效度低落、訓練機制缺乏整合與適量資源、獎優汰劣之激勵機制不足、公務人員陞遷機制不理想以及人事一條鞭制度備受批評等七大項。同時從新公共管理的角度檢視各先進國家的人力資源發展趨勢，參酌相關改革作法後，提出值得我國借鏡的改革措施，包括人力資源管理權力下放、人力資源管理彈性化、考選工作需注重效度、公務員能力聚焦於工作職能以及人事陞遷公開競爭化。最後，本研究由考選制度、能力養成、陞遷制度、獎優汰劣與潛能開發五面向，分析我國公務人員資源管理之缺失，並提出相對應之政策建議，以為後續相關政策規劃推動之參考。

本報告業由本會函送各有關機關參考，另為提供各界參閱，爰將報告內容整理出版。本項研究除委請彭副教授錦鵬為計畫主持人外，並有劉副教授坤億與研究助理劉倩華、章雅晴等人協助本項研究工作的進行；另本會研究發展處廖處長麗娟、張副處長文蘭、莊簡任視察明芬的行政督導，魏科長秋宜及李科員蕙芬負責連繫及行政支援工作，併此誌明，以表謝意。

行政院研究發展考核委員會主任委員 江宜樺

中華民國98年6月

## 目次

目次 .....	I
提 要 .....	V
第一章 前言：環境變遷對公務人力資源的挑戰 .....	1
第二章 先進國家公務人力資源發展經驗 .....	5
第一節 新公共管理運動下的公務人力資源管理改革 .....	8
第二節 新公共管理運動反省下的公務人力資源管理改革 .....	12
第三章 先進國家公務人力資源發展經驗對我國之啓示 .....	17
第一節 先進國家人力資源管理趨勢 .....	17
第二節 我國公務人力資源管理制度之缺失 .....	19
第四章 我國公務人力資源管理改革 .....	25
第一節 考選制度之問題分析與政策建議 .....	25
第二節 能力養成之問題分析與政策建議 .....	38
第三節 陞遷制度之問題分析與政策建議 .....	43
第四節 獎優汰劣之問題分析與政策建議 .....	44
第五節 潛能開發之問題分析與政策建議 .....	46
第五章 結論及政策建議 .....	49
參考文獻 .....	51

我國公務人力資源改革方向之研究

表次

表 1 快速升遷人員核心職能與高級文官核心職能之比較 .....	29
表 2 日本國家公務人員考試行政人員類科的配分比重（%） .....	30
表 3 政策建議摘要表 .....	50

我國公務人力資源改革方向之研究

## 提 要

### 一、研究緣起

二十一世紀的政府部門在全球化、資訊科技發展、知識經濟時代來臨、政經社會環境重大變遷之下，遭受到更為複雜、迅速、激烈的挑戰，必須快速回應民意的需要，不斷修正公部門運作上所產生的困難與效率問題。檢討先進民主國家發展的經驗必然發現，自 1980 年代末期開始，大多數經濟合作發展組織（OECD）國家開始進行中央部會人力資源管理方面的改革。雖然各國中央政府推動人力資源整合工作的原因繁多，但最主要的原因是自從石油危機發生之後，公部門財政情況不佳，稅收減少，但同時期民眾需求則不斷增加，迫使政府部門在提供政府各項政治經濟施政計畫及服務時，必須同時提高品質、提升效率。

具體而言，我國目前之公務人力資源現況，正受到以下幾項問題的挑戰：（一）政府效能之國際競爭力呈現衰退現象；（二）人民要求政府大幅提升效能；（三）公共治理環境多元、複雜化，公務員之職能需要相對提升；（四）公務人力資源發展，需面對國內、外企業部門與國外政府部門的競爭力挑戰。

本篇報告之要旨，係對我國公務人力資源現況，提出具體之改革方向。報告之主要內容包括：第一章前言，指出環境變遷對公務人力資源的挑戰；第二章介紹先進國家公務人力資源的發展經驗；第三章指出先進國家公務人力資源發展經驗對我國之啓示；第四章分別從考選、能力養成、陞遷、獎優汰劣、潛能開發等五大方向，提出個別問題分析和具體政策建議。

### 二、研究方法及流程



本研究主要採取文獻分析法，並輔以專家學者焦點團體訪談法。研究團隊在短期之研究計畫期間，系統性蒐集各類文獻資料並進行專門議題分析，分別就考選、能力養成、陞遷、獎優汰劣、潛能開發等五大方向，藉由多場國內專家學者焦點團體訪談，歸納出具體之政策建議。

### 三、重要發現

本研究分析先進國家公務人力資源的發展經驗，發現可供我國借鏡之重點包括：(一) 人力資源管理責任應下放到各部會；(二) 人力資源管理應保持彈性化；(三) 考選工作須注重效度；(四) 公務員能力聚焦於工作職能；(五) 人事陞遷應維持公開競爭化。

本研究對我國公務人力資源之整體性問題進行分析發現，相較於英、美等先進國家所採行的公部門人力資源管理之各項改革措施，我國公務人力資源管理之問題，主要包括以下各項：(一) 人力資源管理理念與制度落後；(二) 主管管理誘因薄弱；(三) 考選效度低落；(四) 訓練機制缺乏整合與適量資源；(五) 獎優汰劣之激勵機制不足；(六) 公務人員陞遷機制不理想；(七) 人事一條鞭制度備受批評。

公務人力資源管理的層面多、範圍廣，舉凡公務人員的考選、任用、考績、薪俸、陞遷、獎懲、訓練、保障、撫卹、退休等皆包括在內。本研究為重要政策之限期研究，針對研究特性，將研究標的聚焦於現階段有效、可行、改革成本低，以及近程即可實施等原則。本研究針對公務人員考選、能力養成、陞遷、獎優汰劣、潛能開發等五方面，進行個別問題之分析。重要之發現包括：

#### (一) 公務人員現行考選制度問題

##### 1、考試方法僅測驗專業能力，考試效度低落

我國公務人員現行考選制度，往往為了滿足國家考試表面上的公平價值，過度仰賴專業科目的筆試方法，而缺乏針對篩選人才所需的效度測驗，包括多元的通識測驗、人格特質審查等。「一試定終身」的

結果是，通過高普考試的人，不一定是會做事的人，其人格特質亦未必適合擔任公務人員。

我國國家考試除了少數例外，基本上都採用專業科目的測驗方式進行筆試篩選工作，因此造成公務員考試「背多分」的強記現象。公務員需要具有的其他廣泛才能和人格特質，並未進行適當的篩選。目前已經採行口試的特種考試項目，例如外交人員特考、司法人員特考，其考選方法也僅限制在專業科目和口試兩項向度，因而發生效度不足的現象。

## 2、漠視法律明定之多元考試方法，坐視考試效度低落

考選方法之彈性，法律已有明定，但考選機關並未確實採行。事實上，現行公務人員考試法第8條規定：「公務人員考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式行之。」因此，我國公務員之考選方法，法律已經提供充足的彈性，但考選機關長年以來並未研究改進，從而採取多元、有效度的考試方法。

## 3、專業科目為主的遴選機制問題

目前我國國家考試專業科目的申論題題型考試，答案通常相當冗長，需要投入龐大的命題人員、閱卷人員人力和時間，但是專業科目考試的鑑別力和效度則經常令人質疑。另一方面，一般專門科系的考生如非參加補習班補習，在不熟悉答題技巧的情況下，基本上不容易考試及格。根據實際訪查，參加司法官特考如果不先行在補習班補習，錄取機率微薄。

## 4、考生選擇報考錄取率較高的類科

考試類科數目繁多，但在缺乏考試效度評估情形下，錄取率高低和參加考試考生能力關係不大，促使應考人傾向報考錄取率較高的類科。

## 5、只有少數類科採用口試

除少數類科，例如外交人員和司法人員等外，未將其他國家列為

考試必要程序的口試列為考試的方法。

## 6、公務員考試缺乏分階段、分試之篩選機制

我國國家考試之報名與應考採行從寬措施，考生人數動輒上萬，且全程參與應考流程，因而考選機關必須動用龐大之考試閱卷人力，耗費無謂之考選人力資源。從提高考選效率、信度及效度考量，國家考試應該擴大推動分階段、分試之方式。87 至 94 年舉行之分試考試，雖然在執行上有些問題，但若要發揮有效選才之功能，提高考選的效率與效度，仍應重新啟動分階段、分試的考選制度。

### (二) 公務人員能力養成問題

#### 1、公務人員缺乏回應區域化和全球化變局之能力

在全球化與區域化的衝擊下，我國文官無論是在研擬或執行政策方案時，無可迴避的，將觸及到區域性或全球性的國際事務與國際組織。即使在處理國內事務時，也經常難以迴避鄰近國家政策的影響。例如 2008 年發生的全球金融海嘯、中國大陸毒奶事件。

#### 2、公務人員缺乏跨部會政策及業務協調、統合之能力

我國政府採用部會分工，為傳統行政運作之方法。但現代化政府難以依賴單一部會遂行政策執行工作。雖然行政院政務委員具有跨部會協調之功能，但眾多政策方案之規劃、研議，必須藉由部會間幕僚協調作業完善，始能有效提高政策統合工作。目前各部會司處層級，對於跨部會政策及業務之協調、統合，仍難脫本位主義之窠臼，缺乏跨域協調整合之能力。

#### 3、訓練體系分工有餘、整合不足，致使公務人員訓練成效難有重大突破

公務人員訓練進修法第 3 條雖規定行政院和考試院應建立公務人員訓練進修協調會報，但實務上，兩院的平行協調仍有不足。行政院與所屬機關之培訓機構間，以及中央政府與地方政府間的培訓機構，亦缺乏垂直的協調機制。前述情況，造成培訓資源分散，訓練內容重複，形成浪費。

#### 4、培訓機構墨守成規，培訓功能不符時代需求，公務人力發展受限

培訓機構往往僅淪為師資與學員的媒合者，而缺乏在課程設計、訓練方法改良、師資培育、訓練需求與訓練成效評估等方面的積極功能。培訓單位未確實實施訓練需求評估，致使訓練方案無法緊扣機關組織發展趨勢、首長及主管之用人需求，及滿足公務人員個人能力提升和生涯發展之需求。

#### （三）公務人員陞遷之問題

##### 1、過去多年間執政當局以「長官決定」方式進行常任文官快速陞遷之現象頗多，破壞文官倫理與士氣

公務人員晉陞的方法，包括升官等考試、長官決定及績效考核等三種。過去執政當局常利用法規漏洞，以政治考量，不次拔擢政治色彩相似之公務人員，令其在文官體系中，非依「績效考核」為陞遷準據，而單純以「長官決定」方式快速陞遷，破壞文官倫理與公務人員士氣。

##### 2、公務體系缺乏制度化的快速陞遷管道，致使公務人員喪失主動學習、自我提升能力的動機

由於公務體系過度強調「論資排輩」的陞遷方式，缺乏以績效為導向的快速陞遷管道，無形中影響優秀公務人員留任的意願的。公務體系缺乏主動學習和提升能力的誘因，甚至形成反淘汰的現象。

#### （四）公務人員獎優汰劣之問題

##### 1、現行公務人員考績制度已無激勵功能，無法實質獎勵優秀人員

現行公務人員年終考績制度，由於考列甲等條件過於寬鬆，並且出現高階排擠低階人員考列甲等之機會，對於人員工作士氣影響甚鉅。行政院人事行政局，2003年所實施的績效獎金計畫，導入績效管理方法，有效提升個人及機關績效，卻因立法院反對，而自2007年停辦。

##### 2、現行公務人員考績制度，由於效度不足，已經無法充分有效淘汰低

## 劣人員

公務人員考績法並未明定淘汰比例，主管為求單位和諧，縱容績效不佳人員續任，致使機關包容怠惰，形成反淘汰之惡性循環。在無法落實獎優汰劣的工作環境中，公務人員缺乏主動學習、提高工作績效的動機，以致回應環境變遷的能力降低。

### （五）公務人員潛能開發之問題

#### 1、政務人員和高級文官的前瞻、創意思考能力有待培養

目前初任簡任官等有前瞻思考、初任薦任官等有創意思考之潛能開發訓練，反而在政務人員和簡任 12 職等以上之高級文官，尚無這類潛能開發訓練。政務人員和高級文官的主要任務，是在建構國家發展願景，其前瞻與創新思考的潛能開發，更形重要。

#### 2、機關文官長制度未建立，不利於公務人員建立長期職涯發展及潛能開發

隨著政黨輪替已是我國民主政治發展的常態，文官長制度之建立，有助於行政機關厚植人力資本，提升政策規劃能力和強化執行力。現行常務次長之遴選方式，人才庫太小，不具內部市場的競爭性，並且資望、能力仍有待大幅強化。

#### 3、中高階主管人員，由於缺乏計畫性的培植，未能歷練不同的業務範疇，以致升任更高職務後，跨域管理能力較為不足

含科長級之中高階主管人員，由於缺乏長期計畫性的培植，往往在其職涯發展上久任同一業務工作，未能歷練不同的業務範疇。其結果為公務人員潛能發展受到限制，在升任更高職務後，跨域管理能力上顯得捉襟見肘。此一問題也凸顯機關內部缺乏文官長制度所造成主管人員未能受到長期培植的現象。

## 四、主要建議事項

在政策建議方面，可分為短期可立即改革的，以及中、長期建議

事項，茲列表分述如下：

(一) 我國公務人力資源改革方向之研究**短期**建議方案及主協辦機關一覽表

建議政策	建議方案	配套措施	主、協辦機關	
			主辦機關	協辦機關
1.公務人員現行考選制度改革	(1)考選觀念應大幅改變，使考選首重「效度」。	<p>A. 強化筆試科目在選拔人才上的效度。</p> <p>B. 加強結構式口試等考試方法的運用。</p> <p>C. 加強測驗題型的測驗，以初步篩選出適格考生。</p> <p>D. 針對用人機關需求，使考選方法多元化。</p> <p>E. 考選的成本並不應單從考選部的角度出發，而應從國家取才的成本觀念加以探討。</p>	考試院	
	(2)高考三級考試採用分階段、分試考試，第一階段採用電腦測驗高度篩選。	<p>A. 第一階段採用電腦測驗，測驗邏輯、通識能力，以大幅淘汰絕大部份未達工作需求職能之考生。</p> <p>B. 大學學生在學期間就可以參加高考三級考試第一階段考試，以增加優秀學生投考公務員考試的機率。</p>	考試院	

	<p>(3) 第二階段以測驗應考人專業知能、行政潛能為主，並採筆試及格再行口試的分試方法。</p>	<p>A. 第一試採筆試，筆試科目包括專業科目和社會科學相關之申論題。筆試及格名額僅為考試錄取名額的 1.5 倍，以達到高度篩選的目的，並降低大量「口試主考官」的人力需求。</p> <p>B. 第二試採口試。配合口試作業，口試報到時先進行人格特質測驗，測驗結果提供口試委員評分時之參考。</p> <p>C. 口試委員會之組成，應有用人機關之成員參與，以利選出各機關實際適用之人才。</p>	考試院	
	<p>(4) 高考三級考試、普考及格人員，須在地方政府服務兩年。</p>	<p>A. 本項建議可能引發反對意見，但綜合而言，唯有採取此法，才可望給予地方政府運用優秀公務員至少兩年的機會，並制度性調和中央與地方官員的觀點。</p>	考試院	人事行政局
	<p>(5) 減併考試類科。</p>	<p>A. 為配合以上考試方法之改良，考試類科應大幅減併，以考選優秀公務人員所必要之分類為限。</p>	考試院	



	<p>(6)公務人員高考一、二級考試應盡快實行評量中心法 (Assessment Center)之考試方法。</p>	<p>A. 高考一、二級考生並不多，採評量中心法之效度高且總成本不致過高。                  B. 高考一級、二級考試合格者，分發之職務高且不必歷練基層工作，藉由評量中心法可真正拔擢理論、思維及實務能力均佳之幹才。</p>	<p>考試院</p>	
<p>2.公務人員能力培養</p>	<p>(1) 建立亞太、全球架構的文官培訓計畫。</p>	<p>A. 各部會現行出國考察、選送人員赴國外進修等之計畫及經費，應一併納入此一計畫，以提高資源整合與培訓之實際成效。                  B. 培訓對象首重主管人員。培訓對象依序為簡任 12 職等以上主管、簡任官等主管、薦任官等主管，以及簡、薦官等具發展潛力者實施。                  C. 依國家當前重大發展需求，研擬亞太國家標竿學習之旅、區域國際組織見習，分期、分批將受訓者送往各個國家、國際組織，藉由實地參訪、研習、座談及其他方式進行。                  D. 部分培訓方案，可邀請亞太標竿國家官員、區域國際組織代</p>	<p>人事行政局</p>	<p>考試院</p>

	<p>表、亞太地區智庫專家學者，到台灣進行專題演講、工作坊及其他方式的培訓課程。</p> <p>E. 培訓過程應設計融合產、學界的參與。</p> <p>F. 前述培訓方案，必要時，可委託學術及研究機構執行。</p>		
(2)辦理行政院跨部會協調機制精進營。	<p>A. 檢討政策規劃、政策立法、政策執行各階段之協調機制，包括政策宣導與溝通之標準作業要求及執行。</p> <p>B. 培訓對象為行政院各部會司處長為優先，再根據實際需要擴增至副司處長。</p> <p>C. 訓練內容之規劃和實施階段，必須設計讓產業界、非政府組織及學術界參與之機制。</p> <p>D. 培訓時間係每季實施一次，並利用假日一天半時間實施。</p>	人事行政局	考試院
(3)強化公務人員訓練進修協調會報功能。	<p>A. 行政院人事行政局應主動會同考試院公務人員保障暨培訓委員會，建置更具實際成效的協調會報機制。</p> <p>B. 優先處理升簡、薦官等與初任簡、薦官等訓練，課程內容重疊過多的問題。</p> <p>C. 人事行政局應儘速強化與院內各部會訓練機構，建置更具實際</p>	人事行政局	考試院 保訓會

		效用的協調會報，建立訓練資訊通報、資源整合共享，以及其他協調事項。		
	(4)強化線上教學、訓練與工作職能結合。	A. 增加線上教學與課堂講授之混成訓練方式，提高公務人員自主學習，縮短機關人員送訓時間，降低訓練成本。 B. 檢討現行訓練課程，務期與受訓人員所應具備之核心職能結合，提高訓練之工作移轉成效。 C. 進行行政院所屬機關人員之訓練需求調查，務期訓練規劃、課程設計與實際需要接合，滿足用人機關需求，善用訓練資源與經費，避免不必要的訓練課程。	人事行政局	考試院 保訓會
	(5)成立國家行政學院。	A. 建議由行政院舉行跨部會之協調會議，設定整併之相關議題、方案及時程表。 B. 公務人力發展中心轉型為國家行政學院，負責行政院所屬公務人力訓練發展之整合與協調。	人事行政局	
3.公務人員陞遷	(1)檢討並積極處理缺乏績效取向之快速陞遷人	A. 藉由人事系統檢討嚴重衝擊陞遷公平性、明顯悖離正常陞遷，以及顯著打擊組織成員士氣之政治性快速陞遷個案。 B. 各部會對前項之人員，若有不適任現職，特別是主管職務者，	人事行政局	考試院

	員。	限期進行調訓或調離現職之作業。		
	(2) 結合公務人員考選、考績、訓練，建立制度化之快速陞遷管道。	由行政院會同考試院，參考英國快速陞遷制度，以及美國高級文官制度，研修公務人員陞遷、考績、訓練法規。	人事行政局	考試院
4. 公務人員獎優汰劣	(1) 恢復行政機關實施績效獎金制度。	A. 由人事行政局恢復訂頒「行政院暨地方各級行政機關年度實施績效獎金計畫」，並增加外部委員參審機制。 B. 績效獎金由各部會及地方政府預算編列。 C. 績效獎金仍以發給績效卓越之團隊為主、個人為輔，以有效激發績效型工作團隊的建立。 D. 在個人績效獎金部分，績效表現前 3% 之人員，發給優渥之績效獎金，俾利有效激發個人之工作表現，以及為政府部門留才。	人事行政局	研考會
	(2) 修改公務人員考績法，明定考績丙等 3% 比	行政院與考試院協商修改公務人員考績法，以部會及地方政府為單位，明定考績丙等比例為 3%，考列丙等人員，必須與主管共同訂定個人工作績效改善計畫，並考量強制訓練或調整職務，連	考試院	人事行政局

	例。	續兩年考列丙等，予以資遣。		
5.公務人員潛能開發	(1)辦理國家願景發展策進營。	<p>A. 行政院人事行政局應負責規劃辦理「國家願景發展策進營」，並邀請適當之外部委員參與規劃。</p> <p>B. 培訓對象為現職政務人員及 12 職等以上主管，以及有潛力成為前述職務者，分班、分期實施。</p> <p>C. 培訓內容規劃及實施過程，應設計融合產業界、非政府組織及學術界的菁英參與。</p> <p>D. 培訓方式，可邀請標竿國家官員、國際組織代表、產業界及非政府組織菁英、國內外專家學者，經由專題演講、工作坊、個案研討、情境教學，以及其他訓練方法進行。</p>	人事行政局	
	(2)常務次長採用開放競爭遴選，往下領導並帶動各級公務人員職能之成長。	<p>A. 在行政院層級，設立常務次長遴選委員會，相關作業由人事行政局規劃辦理。</p> <p>B. 開放競爭方式下之次長候選人將增加，且不限來自同一部會。</p> <p>C. 競爭遴選之常務次長任期五年，並為機關之文官事務幕僚長。</p>	人事行政局	

## (二) 我國公務人力資源改革方向之研究中長期建議方案及主協辦機關一覽表

建議政策	建議方案	配套措施	主、協辦機關	
			主辦機關	協辦機關
1.公務人員現行考選制度改革	(1)簡化我國公務人員考試層級，由目前之五級，減少為三級。	<p>A. 高考二級考試要求碩士資格，但各機關提供之考試缺額有限，在考選效度已有效提高下，建議可取消碩士層級的考試。</p> <p>B. 現行第四級普考要求高中學歷，但普考應考者八成以上具有大學學歷；目前第五級的初等考試則不要求學歷，但應考生大部分也都具備大專畢業資格；是以，建議第四、五兩級考試可合併為一種，以考選比較需要技術性操作能力的基礎職位人才。</p> <p>C. 簡化考試層級後，國家公務人員考試可分為三級：第一級為博士學歷者具有應試資格，第二級為學士學歷者具有應試資格，第三級則可不限學歷均可應試（如目前之公務人員初等考試）。</p>	考試院	
	(2)進行中長期人力需求之考選規劃。	配合國家中長程發展計畫，及政府組織改造方案，推估未來公務人力質量之需求，並研擬更具彈性、多元的選才機制。例如，已研議多年的高級行政主管職位制度（高級文官團）、契約進用人力	人事行政局	考試院

我國公務人力資源改革方向之研究

		制度等。		
2. 公務人員能力培養	(1) 建立亞太、全球架構的文官培訓計畫。	可比照前述近程配套措施，實施全球架構之文官培訓計畫。	人事行政局	考試院
	(2) 辦理行政院跨部會協調機制精進營。	可比照前述近程配套措施，中長程賡續辦理。	人事行政局	考試院
	(3) 強化公務人員訓練進修協調會報功能。	A. 人事行政局應與地方政府，建置更具實際效用的協調會報。 B. 建議人事行政局應藉由公務人員訓練協調會報機制，研議現行60多個訓練機構整併之可行方案。	人事行政局	考試院 保訓會 各地方政府
	(4) 強化線上教學、訓練與工作職能結合。	公務人力發展中心，應提供各部會訓練機構之專業諮詢功能，並協助其進行訓練需求調查、訓練規劃、培育種子師資，以及訓練成效評估等事項。	人事行政局	考試院 保訓會
3. 公務人員陞遷	(1) 檢討並積極處理缺乏績效取	可比照前述近程配套措施，中長程賡續辦理。	人事行政局	考試院

	向之快速陞遷人員。			
	(2) 結合公務人員考選、考績、訓練，建立制度化之快速陞遷管道。	A. 建議建立我國公務人員績效導向之快速陞遷制度。並兼顧一般人員陞遷之公平性。 B. 可仿倣英國快速陞遷制度，結合考選、考績、訓練及陞遷制度，建立我國高級文官團，做為我國政策制定及推動執行的核心體系。	人事行政局	考試院
4. 公務人員潛能開發	(1) 建立中高階主管潛能開發機制，為成立高級文官團奠定基礎。	A. 配合機關文官長制度之建立，由常務次長帶領人事管理單位，建立有潛力之主管及儲備人才職涯發展和潛能開發機制。 B. 建立跨業務領域之職涯歷練辦法。	人事行政局	考試院



我國公務人力資源改革方向之研究

## 第一章 前言：環境變遷對公務人力資源的挑戰

二十一世紀的政府部門在全球化、資訊科技發展、知識經濟時代來臨、政經社會環境重大變遷之下，遭受到更為複雜、迅速、激烈的挑戰，必須快速回應民意的需要，不斷修正公部門運作上所產生的困難與效率問題。檢討先進民主國家發展的經驗必然發現，自 1980 年代末期開始，大多數經濟合作發展組織（OECD）國家開始進行中央部會人力資源管理方面的改革。雖然各國中央政府推動人力資源整合工作的原因繁多，但最主要的原因是自從石油危機發生之後，公部門財政情況不佳，稅收減少，但同時期民眾需求則不斷增加，迫使政府部門在提供政府各項政治經濟施政計畫及服務時，必須同時提高品質、提升效率。

「知識經濟」這個概念雖然是在最近十年才在國內公務體系盛行，但知識經濟時代早在上個世紀第二次世界大戰後即揭幕。1969 年，管理大師彼得·杜拉克（Peter F. Drucker）即在出版的著作《不連續的時代》（The Age of Discontinuity）中提醒，知識資本將取代傳統的各项生產要素，成為唯一具有創造價值的根源。所謂知識經濟，就是將知識系統化地應用在工作上，知識工作者將成為此一時代的主要勞動力，擁有知識者將成為新的權力中心和領導者。彼得·杜拉克也觀察到，在知識經濟為主流的「不連續的年代」，政府部門將因為對社會的回應力不足、績效太差而令公民失望；同時，他也強調在新的時代裡，我們需要一個有治理能力的政府，這樣的政府不會淪為「執行」單位，也不會淪為「行政」單位，而應該是個不折不扣的治理機關（陳琇玲等譯，2006：286）。顯見，政府部門在知識經濟的時代必須能夠從被動、缺乏回應力的行政官僚體系，轉化成為一個具備主動、回應力的治理機關，才能重新贏得人民的信賴。

實際上，彼得·杜拉克在 1969 年的觀察，到了 1980 年代，美國雷根政府也有強烈的感受，他曾向績效不彰的聯邦政府文官提出警告：當前美國人民不僅認為政府已經無法解決他們的問題，更認定政

府本身即是問題；我們必須嚴肅地面對並處理此一「寧靜危機」(quiet crisis)。更具體地說，所謂寧靜危機，係指美國聯邦政府長期以來由於人事政策僵化保守，以致缺乏足夠的誘因來吸引優秀人才的投入與留用；加上漠視在職人員的進修與訓練，導致聯邦文官素質低落，無力因應日益複雜的公共問題與挑戰 (Kettl and DiIulio, 1994: 13)。這樣的困境，到了 1990 年代的柯林頓政府也同樣遭遇到。若進一步反思，台灣政府部門是否也存在同樣的寧靜危機？

無庸置疑的，我們正處於一個「全球化」(globalization) 的時代。隨著上個世紀冷戰時期的結束，全球資本主義市場經濟體系的持續擴張，貿易、金融、環保、安全，乃至人文發展等議題的迅速擴散，各類國際組織、非政府組織 (NGOs)、跨國企業集團和多國籍公司等機制的日趨活躍；傳統上，對於國際關係，乃至於對國家和次國家政府 (sub-national governments) 角色的認知，已經出現明顯的變化。在全球化的衝擊下，舉凡一國之內的政治、經濟、社會、文化等，均深受其他國家或地區的牽引，彼此的關係錯綜複雜且相互依賴，以致民族國家之間的界限日益模糊，國家的自主性相對降低，政府在思考如何融入國際社會或全球治理體系的同時，對於如何重建國家的治理能力 (governing capacity)，也一樣備受各界菁英的關注。然而，根據世界經濟論壇 (WEF) 於今年 10 月 8 日發布 2008 年「全球競爭力排名」，在 134 個國家中，我國排名 17，較去年滑落 3 名。在亞洲國家中，我國仍位居第 5，落於新加坡、日本、香港和韓國之後。雖然我國在全球競爭力排名中，表現仍不差，但在全球化的時代，競爭只會更激烈，因此如何提高公務人力素質，強化政府的治理能力，絕對是當前嚴肅的課題。

在民主深化方面，先讓我們快速地檢視西方國家的民主進程與主要政治議題發展。就西方民主國家而言，第一波政治所關注的是如何發展出一套制度架構來鞏固民主政治，其議題包括國會改革、擴大投票權範圍等等。在第二波政治時代，政治菁英們所關心的是分配和重分配的政治議題，主要討論的政策領域包括賦稅、醫療衛生及社會政策等等。在目前的第三波時代，「後物質的」(post-material age) 議題

經常被討論，第三波的議題類型係反映了當代社會變遷的問題，其所包括的議題如經濟成長、強化社會參與機制、環境保護和性別等。這些議題之中，經濟成長幾乎成為政府最重要的施政目標，社會參與的強化則可提高代議民主的正當性，而環保議題則在國內和國際上同樣受到關注。(Pierre and Peters, 2000: 65-66)。如果將視線轉回看台灣的現況，將明顯發現，政府所面對的民主進程和政治議題，幾乎是在同一時期必須處理西方民主國家三個階段的民主發展課題，其挑戰之嚴酷，可見一斑。

究實而論，自 1980 年代末期開始，大多數經濟合作發展組織 (OECD) 國家開始進行中央部會人力資源管理方面的改革。雖然各國的中央政府推動人力資源整合工作的原因繁多，但最主要的原因是自從石油危機發生之後，公部門財政情況不佳，稅收減少，但同時期民眾需求增加，迫使政府部門在提供政府各項政治經濟施政計畫及服務時，必須提高品質、提升效率。此種改革的結果通常是必須採取人力精簡的措施。OECD 研究報告指出，政府部門必須改革文官體系的原因還包括以下各項因素：強化管理的課責性，民眾日益要求公共支出的透明化，以及勞動力市場方面的改變，促使公部門要盡量保持用人的競爭力 (OECD, 1996: 9)。具體而言，我國目前之公務人力資源現況，正受到以下幾項問題的挑戰：

### 一、政府效能之國際競爭力呈現衰退現象

全球化競爭的年代中，政府競爭力受到各國公部門和企業部門的重視。過去十五年中，我國政府效能的競爭力排名，根據瑞士洛桑管理學院 IMD 的調查，呈現衰退的趨勢。相對於我國強勁的民間競爭力，政府效能有待改進。

### 二、人民要求政府大幅提升效能

我國已經完成民主轉型，並進入民主深化的年代，人民對政府的施政能力、公共服務的質量，期待更深、要求更高。

### 三、公共治理環境多元、複雜化，公務員之職能需要相對提升

在公共治理環境趨向多元化、複雜化下，我國公務人力的核心職能水準是否能相對提升，為我國公務體系運作績效良窳的關鍵性因素。

#### **四、公務人力資源發展，須面對國內、外企業部門與國外政府部門的競爭力挑戰**

我國公務人員的素質與能力，必須能夠與國內、外企業部門，以及國外政府部門的人力資源競爭，此將攸關政府能否繼續領航民間，以及是否具備國家競爭優勢之關鍵。究實而論，企業部門較之於政府部門，對環境的變遷更具有敏感度，而在面對組織生存發展的需求方面，往往也比政府部門較能快速回應環境的挑戰；在前述的情況下，政府部門若欲維持統治的正當性，必須具備領航民間企業部門的卓越治理能力，是以，投資公務人力的發展是政府當前必要且迫切的任務。更甚者，在全球化的時代，政府部門積極於對外招商引資或與其他國家發展各種競合關係的過程中，公務人力素質與能力是國家展現競爭力的重要因素之一。

本篇報告之要旨，係對我國公務人力資源現況，提出具體之改革方向。報告之主要內容：第貳部分是介紹先進國家公務人力資源的發展經驗；第參部分則對我國公務人力資源之整體性問題進行分析；第肆部分係分別從考選、能力養成、陞遷、獎優汰劣、潛能開發等五大方向，提出個別問題分析和具體政策建議。

## 第二章 先進國家公務人力資源發展經驗

根據經濟合作發展組織（OECD）於 1995 年的調查報告，自 1980 年代以來，OECD 主要國家為因應全球市場化的競爭壓力，紛紛採取策略性的人力資源管理政策，試圖藉由提昇政府部門的人力素質與工作力來提振國家競爭力。這些國家在人力資源管理上的改革，具有以下四項共同特徵：（1）**權力下放**。將人事管理的權責由中央政府轉移給業務部門的主管；人事部門有明顯縮編、裁減的現象。（2）**非常重視高級文官制度**。視高級文官團為有效提昇國家競爭力之核心團隊，並採取新的方法來管理。（3）**加強訓練、發展及績效管理**。許多國家都重視訓練和發展，並提供財務方面的誘因以提升績效。（4）**彈性化人力資源管理策略**。提出更具彈性的政策與作法，例如文官的薪給制度、雇用條件、職位分類、職務列等、任用方式，以及工作安排等方面（OECD, 1995:53-54）。論者指出，這股文官制度的改革風潮，顯示先進工業化國家自 1980 年代以來，在文官的管理內涵上已經有了巨大的轉變：由傳統的「人事管理」轉變為「人力資源管理」（Headry and Pettigrew, 1990:17-18）。

以英國為例，近二十幾年來隨著政黨輪替，不僅政府的行政革新方向有巨大的變動，文官制度也出現顯著的轉折。1979 年 5 月柴契爾夫人（Margaret Thatcher）成為首相後，在她的強勢主導下，保守黨政府係以新自由主義、公共選擇理論及管理主義為行政革新的理念基礎，信仰市場自由競爭機制，偏好企業管理的創新精神，主張最小規模國家。在市場治理模式下，英國政府的文官逐漸走出永業化體制的窠臼，並重新塑造出追求績效和創新的管理文化；不過，柴契爾的激進改革也對英國的傳統文官價值造成衝擊，不僅讓政治力過度滲入文官體系，政務官與文官之間的互信機制日益薄弱，文官一體的本質也在契約僱用制和績效薪給制之下裂解（Zifcak, 1994; 鄧志松, 1998）。

梅傑（John Major）於 1990 年 11 月繼任首相之後，確實面臨到 1990 年代激進式文官改革的許多後遺症，包括文官士氣低落、缺乏新

的文官倫理規範，以及政府部門人力資源發展等問題與挑戰。柴契爾任內所推動的續階計畫，已經將過去單一整體、一致化的（unified）文官體制轉變為分權化和分散化的文官制度（范祥偉，1997）。這種轉變雖然有利於部長對文官的政治控制，以及建立明確的績效責任制度；但是，這種轉變也讓文官的政治效忠、無私建言和匿名性等傳統倫理規範消失殆盡（Chapman, 1997:33）。梅傑所面對的問題是：如何維繫文官的凝聚力、如何恢復文官的基本公務倫理，以及如何透過人力資源管理發展方案，培養文官的專業知能和提振文官的士氣。儘管從 1993 年開始，梅傑政府透過「生涯管理與繼位規劃」（Career Management and Succession Planing, 1993）、「人力投資者計畫」（Investors in People, 1994）、「文官體制：持續與變遷」（The Civil Service: Continuity and Change, 1994）、「文官體制：向持續與變遷邁進」（The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change, 1995），以及「文官發展與訓練：一個行動的架構」（Development and Training for Civil Servants: A Framework for Action, 1996）等一系列白皮書及報告的公布實施，試圖進一步調整文官的甄選、雇用及報酬制度，並且開始具體實施整體性的人力資源發展方案；但是，保守黨在長達 18 年的執政後，於 1997 年國會大選中失利，工黨取得政權，首相布萊爾（Tony Blair）雖然繼受了許多前保守黨政府的政策，但在新人新政的局面下，英國政府的文官改革也開始出現新的轉折。

儘管目前英國文官制度尚未出現類似前保守黨政府所採取的激進改革措施，但隨著布萊爾先後所提出的「現代化政府」（Modernizing government）和「整合型政府」（Joined-up government）的行政改革方向，文官制度隨之調整的態勢已日趨明顯。特別值得注意的是，英國學者 Perri 6 於 1997 年由工黨智庫德莫斯（Demos）出版的《全觀型政府》（Holistic Government）一書，深受工黨政府的認同而成為政府官員廣泛閱讀的著作。Perri 6 認為，1980 年代以來的改革，係著重在效率和經濟兩方面，至於效能的改革目標並未落實；亦即，只是注重政府內部效率的提昇，並未實質回應人民的需求和解決人民的問題。他認為全觀型政府應該做到下列要項：政策層次的整合、勇於創新新

並擴大授權、審慎運用整合型預算、重塑新價值、傳播政府整合的新知識、勇於突破整合工作的困境，以及配合全觀型政府進行人力資源管理的改革（6, 1997; 6 et al., 1999; 引自彭錦鵬，2003: 3-6）。

再以美國為例，1993年，正當美國柯林頓政府積極推動政府再造方案時，本身除了遭逢分立政府（divided government）的困局，許多法案未能獲得國會多數黨共和黨的支持外，在推動諸多方案時也難以突破長期存在聯邦政府內部的寧靜危機。美國行政學者威德（D. F. Kettl）即直接指出，柯林頓政府的政府再造方案忽略了組織是人所組成的事實，對於文官的培訓、領導力的培養、工作團隊的建立，以及建構學習型組織等有利於型塑企業型政府的組織發展策略卻相當匱乏。威德認為要克服美國聯邦政府的寧靜危機，可從以下幾方面著手改進：（1）重新界定文官永業化的內涵，以更具彈性的人力資源管理策略，吸引更多人才投入公職行列；（2）支持公務部門的技術更新，特別是那些具有未來前瞻性的技術投資；（3）應加強文官訓練方面的投資；（4）人事管理局（Office of Personnel Management）應由人事政策管制機關，轉化為協助其他機關發展人力資源的支援單位，並賦予各機關在人事管理方面更高的自主性（Kettl, 1998）。

儘管有學者做了上述的批評與建議，但就實況而言，柯林頓就任美國總統後，發佈「國家績效評估」（National Performance Review, NPR），期能提升政府運作的績效。這一波的「政府再造運動」（Reinventing Government），寓含品質管理、策略管理、績效管理、顧客導向服務、創新等核心價值，企圖追求更具效率，較少成本支出的聯邦計畫，亦影響美國訓練思維和內涵的走向。在人力資源管理方面的改革，其特徵包括：法規鬆綁、裁撤不需要的人力和功能，以及訓練決策權的分權化之中。特別是在公務人員訓練理念方面，人事管理局的工作重點是：（1）基於相關法令規定，制定訓練實施指南、訓練計畫，並鼓勵各機關建立一致性的人力資源發展政策；（2）界定各行政機關人力資源發展策略與施行方法間的關聯性，並使相關作為與機關使命或目標相結合；（3）研發最合乎成本效益的、具有實務基礎的人力資源發展策略；（4）評估單位間訓練需求；（5）協調跨單位間



訓練工作；(6) 鼓勵聯邦政府各單位、國際專業組織，以及教育機構共同發展有效率的訓練作為，並避免重複；(7) 提供聯邦政府各機關辦理訓練時的技術協助；(8) 提供聯邦各機關推動訓練工作時之財務、計畫，以及相關資訊交流平台。

到了 2001 年 8 月，在政府改革方面，小布希政府發布「總統管理議程」(President's Management Agenda)，揭示改革的五大項目，包含：策略性人力資本管理、推動電子化政府、競爭性投標、改進財務績效以及，預算與績效之整合。其中，策略性人力資本管理列為改革議程的首要項目。此一議程指出聯邦政府各部會都必須依據人力資本的理念就人員甄補、發展、訓練以及公務人力予以有效管理，以徹底改善政府的績效與生產力(周威廷，2007)。

再者，根據比較行政學者 B. Guy Peters (2002) 的觀察，1980 年代和 1990 年代受到新公共管理運動的影響，英、美等國家的文官改革偏好師法企業部門的做法，強調市場機制、參與、彈性化和解除過度管制；1990 年代後期迄今，為調整並修正先前的改革，則強調協調和一致性 (coordination and coherence)、課責 (accountability)、再管制 (reregulation)，並以績效和品質為改革核心。B. Guy Peters 將修正新公共管理運動的這些新的文官改革方向，稱為「第二回合的改革」(the second round of reform) (Peters, 2002)。為了進一步掌握先進國家在公務人力資源管理方面的發展趨勢，本章將先回顧 1980 年代和 1990 年代，新公共管理運動下的公務人力資源管理改革時期，政府部門人力資源管理的發展情況，以及其後所衍生的問題和限制；其次，則進一步說明新公共管理運動反省下的公務人力資源管理改革時期，文官改革的主要重點，以述明先進國家最新的人力資源管理改革方向；最後，歸納此一公務人力資源發展趨勢可作為我國借鏡之要項。

## 第一節 新公共管理運動下的公務人力資源管理改革

新公共管理運動下的公務人力資源管理改革，是指 1980 年代和 1990 年代，受到新公共管理運動所影響的人事管理發展。根據 B. Guy

Peters 的觀察和分類，此一時期的政府行政改革，約出現了以下四種新的治理模式：市場式政府、參與式政府、彈性化政府和解制式政府（Peters, 2001）。這些新的政府治理模式在人力資源管理上都各有其強調的重點，而在後續的發展上也出現一些問題和限制，茲分別說明如下（Peters, 2002: 41-45）：

### 一、市場式政府

市場治理模式是 1980 年代以來，最受政府改革者青睞的改革途徑。此一模式假設：傳統治理結構最大的問題在於政府組織的獨占性，致使機關規模和預算出現極大化現象，文官體系缺乏足夠誘因以致效率低落，以及因為缺乏施政成本壓力而導致過度生產公共財或公共服務等問題。因此，最明顯的解決方法就是將市場機能引入政府機關，促使組織與組織之間或個人與個人之間存在競爭機制。此一模式主張將大型組織精簡化，並使其裂解成小型的政策執行機關，並賦予某種程度的自主性，以強化文官對政策方案的執行力。

這類改革策略在英國、澳洲、紐西蘭等西敏寺民主國家最為盛行。就人事管理方面來說，市場治理模式改革了傳統強調平等主義的文官薪資制度，進而轉換為績效薪給制和個人化的僱用契約，以及放棄過去永業化的傳統文官任用體制。在政府中工作的個人更像是在企業部門工作一樣，在個別績效的要求下必須承受更多的壓力，並直接接受績效結果所帶來的獎勵或懲罰。然而，績效薪給制在公部門中並沒有十分的成功，甚且員工並沒有因此而受到預期的激勵。

究實而論，市場治理模式在理論方面並沒有問題，卻由於與文官的價值偏好相左，因而經常招致組織成員的反彈。績效薪給制難以成功的原因之一，是因為在廣大的職務體系中，測量個別成員的績效是很困難的，特別是對於那些職務有所重疊者；抑有進者，對那些習慣於例行工作的官僚成員而言，績效薪給制對他們的影響並不顯著；相反的，對於政府部門中的高階主管而言，個人化的契約和績效薪給制是比較有作用的。既然績效薪給制對於大多數的文官並不適用，他們也可能因此而阻礙績效薪給制的執行，以確保其自身的權益。

## 二、參與式政府

參與式政府的倡導者認為，政府失靈的主要原因是源自於官僚的層級節制體系，由於層級節制產生了由上而下決策模式，否定了大多數成員的參與，也否決了顧客主張其權益的機會。此一模式假設，如果能夠增進組織成員和顧客在決策過程中的參與機會，政府的服務品質將會明顯提昇；因此，授能（empowerment）便成為此一模式的主要改革方向，認為組織成員和顧客應該被授權，以制定更多更有益的政策方案，或至少對決策過程有更多的影響力，特別是負責基層管理的文官。

再者，也強調授權給高階文官以做出更多決策，希望在尊重政治任命首長前提下，賦予機關較大自主權。運用此一改革途徑的國家，以北美和北歐地區較為盛行。此一模式對於行政改革而言，也暗示了參與決策的人員應該更為開放和透明化，在組織中也傾向以團隊的方式來取代層級節制，以團體中成員的績效來決定他們的留任、升遷與免職。前述的市場治理模式，比較傾向把績效的概念視為是一個較具個人化的性質，雖然參與的模式可能看起來比較注重團體的績效，但是它仍然嘗試去評估個人在團體中的貢獻。

## 三、彈性化政府

彈性化政府的主張者認為，政府組織的僵化和永業化任用制度的傳統，是導致政府失靈的主要原因。政府部門永業化文官通常是基於執行法令的角色給顧客承諾，但這也為其本身製造了更困難的問題待解決。永業化文官制度被批評至少衍生以下三個問題：其一是太過於昂貴，其二是缺乏直接來自大眾的壓力，其三是無法調適政治的變遷。解決永業化文官制度的辦法，就是賦予政府組織較大的彈性及變通。對個別的組織成員而言，彈性化政府指的是機關將僱用更多的臨時性工作人員，並且讓員工在公部門中的進用和離職較為容易。然而，此一模式下的人事制度未必受到文官的歡迎，因為文官的保障和穩定性將相對降低；同時，對接受服務的人民而言，也未必喜歡此一治理模式，對大多數的民眾而言，他們還是比較喜歡那些可被預測和穩定性

高的永業化文官，雖然他們對永業文官的績效未盡滿意。

#### 四、解制式政府

這裡所指的不是經濟上的解除管制，而是解除政府部門內部作業流程的過度管制。政府內部的過度管制，往往會限制管理者和組織成員的潛能和創新能力。解除過度管制一般也稱為「鬆綁」，解制式政府的倡導者認為，倘若能夠鬆綁政府機關運作上的過度管制，將使其發揮更高的效率和效能，甚且，一旦解除過多的法規束縛，政府將更具創新能力來從事改善社會集體利益的行動。1980年代以來，無論是自由主義或是社會主義國家，幾乎都將此一模式納為行政改革的主要途徑。在人力資源管理改革上，此一模式鼓勵減少人事法規的數量，讓管理者有更大的權限制定適合機關本身的人事管理政策。以美國為例，前民主黨政府推動政府再造方案時，即要求刪除許多人事法規和作業流程中不必要的限制條件。持平而論，此一模式下的文官制度確實更具彈性和靈活度。

1980年代和1990年代的行政改革方向，主要是為了讓政府機關遠離傳統的官僚體制，在策略的運用上，各國所倚重的模式不一，改革的目標也不盡相同。在某些國家，幾乎完全側重於某一兩種模式而進行十分激進的變革（radical change），例如紐西蘭和澳洲幾乎完全地翻轉他們原有的行政體制和管理方式，運用市場和解除管制的治理模式，充分授權管理階層，大膽採行企業部門的策略性人力資源管理系統。然而，在這一股強烈的改革趨勢下，也有一些國家仍舊維持既有的組織和管理型態，例如德國就是典型的國家之一。新公共管理運動下的公務人力資源管理改革，其要旨在縮減政府治理的範疇，以符合原先追求小而能政府的改革目標；然而，這一時期的改革卻也產生政府機關間不協調和整合不足的問題，同時造成文官制度的不穩定，甚且也導致政府在人民心目中變得更不可測。總而言之，新公共管理運動下的公務人力資源管理改革雖有其成效和優點，但是在管理控制和行政課責上卻也出現鬆動的情況。

## 第二節 新公共管理運動反省下的公務人力資源管理改革

如上所述，由於新公共管理運動下的公務人力資源管理改革出現了許多問題和困境，因此自 1990 年代後期，便開始出現一些檢討和反省的聲音，並且逐漸浮現出一些修正或調整的具體策略。根據 B. Guy Peters 的分析歸納，其主要重點包括：強化文官體系的協調與一致性、落實行政課責、重新檢討管制措施，以及強調以績效和品質為改革的核心。必須加以注意的是，新公共管理運動反省下的公務人力資源管理改革確實是爲了扭轉新公共管理運動下某些過了頭的改革措施，但並不是爲了完全轉換改革方向；因此，新公共管理運動反省下的公務人力資源管理改革可以說是以先前的改革爲基礎，拓展其改革的成效，並修正和調整其偏差或過了頭的部分（Peters, 2002: 45）。茲分別說明新公共管理運動反省下公務人力資源管理改革的重點如下(Peters, 2002: 45-49)：

### 一、協調與一致性

新公共管理運動下的公務人力資源管理改革強調提昇管理者的自由裁量權，並且賦予政府部門在組織型態上有更多的選擇權，過去在層級節制體下的控制、協調機制已不再流行，政府部門被要求大幅度授權給管理者和組織成員，試圖提昇管理者及與組織成員的自由。不過，這樣的改革也因此導致政府部門間在行動上的協調能力相對減弱，授權和分權化也造成政府的一致性降低。雖然授權和分權化對政府的績效提昇有某種程度上的改進作用，但面對過度裂解的公共服務體系，反省後的改革重點則強調增進政府部門間的協調和一致性，以期恢復政府爲一個整體的本質。在文官制度方面，新公共管理運動下的公務人力資源管理改革所強調的是公務人員個別差異，在反省之後，已經逐漸再度轉向強調公務人員的集體本質。

英國文官改革學者 Sylvia Horton 指出：協調與一致性取代分權，成爲布萊爾政府現代化及達成良好政府（Better government）的策略表徵（Horton, 1999：160）。英國保守黨政府爲推動行政改革而成立之

公共服務局於 2002 年 9 月被裁撤併入內閣辦公室，所有有關行政革新及文官改革業務皆由內閣辦公室總其成。內閣辦公室下設組織發展局（Corporate Development Group），承接大部分原公共服務局職掌。在協調與一致性基礎下，英國行政革新與文官改革不再分由不同部門掌理，而係以 1999 年 Wilson 報告書所揭諸的文官改革三大行動目標：「績效」（performance）、「傳送」（Delivery）、「團隊」（Teamwork）為準，在內閣辦公室內由 CDG 負責公務人員管理之現代化（Modernizing People Management）做為英國現代化政府的一部分。

## 二、落實行政課責

雖然在新公共管理運動下的公務人力資源管理改革時，行政課責的議題並沒有被遺忘，但是在一連串解除過度管制、授權和市場化的改革措施中，由於責任歸屬不明確也不易落實，致使行政課責受到某種程度上的損害。許多政治領導者和行政管理者坦承，反省之後的文官改革必須強化政府部門的行政課責，公務人員必須為他們的行動負責，是以，傳統上透過國會或司法部門來監督行政部門的方式將重新回到核心的地位。

## 三、重新檢討管制措施

由於新公共管理運動下的公務人力資源管理改革強調法規鬆綁和解除過度管制，卻衍生前述協調能力減弱和未落實行政課責等問題，因而新公共管理運動反省下的公務人力資源管理改革者便注意到他們必須重新檢討管制措施，亦即，必須審慎地進行再管制的活動。先前的行政改革破壞掉許多原有的法令規章，使反省後的行政改革者必須重新建立起一連串的新規則。值得特別注意的是，新公共管理運動下的公務人力資源管理改革時仍續存的管制活動，是一種強調「事前的」（ex ante）管制，例如要求在任用、採購和預算使用上，均須在事前加以管控並獲得支持；相對的，反省之後的改革，是一種強調「事後的」（ex post）管制，其管控的重點不在過程，而是在於政策和績效目標是否達成。再管制即是透過中央機關權力的管制運用，以強化部門間的協調和整合，並藉以要求組織成員能夠相互合作。

#### 四、以績效和品質為改革核心

新公共管理運動反省下的公務人力資源管理改革中所強調的績效概念，基本上是延續自先前的改革重點；同樣的，反省後的改革所強調的品質概念，也是源自於先前改革理念中的市場和參與模式，無論是市場模式中的顧客服務理念，或是參與模式中的全面品質管理概念，都認為政府改革的基本目標即是能夠提供人民更好的服務。必須加以注意的是，新公共管理運動下的公務人力資源管理改革中的市場治理模式，其重點在於提昇施政的效率和擲節施政成本，以及比較重視個別文官的績效表現；相對的，反省之後的改革則將重點放在組織效能的層面，亦即強調實際績效目標的達成，以及重視各個預算方案之間是否相互連結，整體的組織績效有否提昇。再者，反省後的改革所強調的績效觀念是和再管制的概念緊密結合的，在政府部門中，再管制的主要活動目標就是要與組織的整體績效相連結，其所強調的事後控制原則，即在允許管理者制定關於如何達成政策目標的決策，以及評斷他們如何達成他們所預定的目標。

觀察前述仍持續進行中的新公共管理運動反省下的公務人力資源管理改革重點，可發現這些不同的改革面向將對政府部門的人力資源管理產生相當程度的衝擊。一般而言，反省後的改革較之前的改革更有系統，更加強調績效和品質為其改革核心。新公共管理運動下的公務人力資源管理改革在市場治理模式的導引下，將改革焦點放在組織成員的個別績效，因而在人力資源管理上的思維，傾向嘗試提供不同的誘因而促使個別成員提高績效，並相信個別績效的提高可促使組織績效同步提昇。相對的，新公共管理運動反省下的公務人力資源管理改革則把焦點放在整體的組織績效，強調組織的輸出面和品質，因而在人力資源管理上的思維，傾向於重新定位文官為一個整體，試圖再以重塑公務倫理與價值，以及更為具體有效的行政課責程序來確保文官的廉能。

在績效管理方面，反省後的改革著重於建構有效的評估指標（assessment criteria），其強調這些評估指標必須對管理者和公民具有意義和效用，也就是說，必須確認這些績效指標能夠被運用以測量實

際的施政結果，並且與政策目標和組織整體目標有直接的連結；同時，這些績效指標也必須能夠符合課責性，亦即能夠藉由績效指標和再管制措施的結合來達到行政課責的目的。值得注意的是，由於政府部門的組織目標多元而複雜，用以測量其績效的評估指標往往比較容易陷入曖昧不明的困境，因此，政府組織若試圖藉由績效管理措施來強化公務人員的行政課責，必須承擔可能造成打擊公務人員士氣的風險。舉例來說，某機關組織的績效表現不佳，如果從行政課責的角度斷定該單位主管或成員必須負責，恐怕其主管和成員很少有機會抗辯或得到合理的保障；然而，機關組織績效不彰的成因，也可能是因為上級機關所做的決策品質不佳，相關資源投入不足，以及外部環境急速改變等所造成；因此，表面上績效管理措施是爲了改善機關效能和作爲獎勵或懲處成員的依據，然而若未能注意到績效指標的品質和測量方法的合理與適切性，那麼績效管理措施反倒成爲打擊公務人員士氣的工具。

最後要指出的是，新公共管理運動下的公務人力資源管理改革在人力資源管理上所強調的市場機制和個人化面向，對高階的公務人員確實有較爲顯著的正面影響，但是對大多數的公務人員成員而言，其不僅未能產生明顯的效益，反而造成公平、廉潔和誠實等傳統的文官價值被嚴重的削弱；更甚者，缺乏倫理規範和層級節制的文官體系，在分散和裂解的情況下，更容易被各種政治勢力所介入操縱。平心而論，對於人力資源管理的改革而言，公務人員的個人化與整體性，孰優？孰劣？將永遠處於辯證的狀態。



我國公務人力資源改革方向之研究

## 第三章 先進國家公務人力資源發展經驗對我國之啟示

### 第一節 先進國家人力資源管理趨勢

先進國家自 1980 年代迄今的兩波主要人力資源管理改革，在 1980 年代和 1990 年代受到新公共管理運動的影響，強調「市場機制」、「參與」、「彈性化」、及「解除過度管制」；1990 年代後期迄今，重點在於調整並修正先前的改革，著重「協調和一致性」、「課責」、「再管制」及「以績效和品質為改革核心」。

相較於先進國家人力資源的改革與發展，我國近年來的改革重點似乎僅限於員額管控。然而，單就對行政組織進行員額精簡，已難以滿足人民的期待。證諸前述先進國家的改革經驗，我國公務人力資源管理的改革空間仍很大，也許我們該思考的是，如何兼採先進國家 1980 年代以來兩波改革的重點，規劃近期和中、長期的改革方案。至於目前，為建立公務人力資源改革的主力團隊，研議成立高級文官團，實為一重要且嚴肅的課題。以先進國家為例，美國於 1979 年成立高級主管制。澳大利亞、紐西蘭、荷蘭、比利時跟著建立高級文官團的制度。韓國則在 2006 年設立高級文官團。高級文官團的制度有助於政黨輪替執政下，保持文官制度的順利運作與人才培養歷練。

分析而言，美國、澳大利亞、紐西蘭、荷蘭、比利時、韓國相繼建立高級文官團制度的原因，包括以下各項：(1) 人民的行動和思考必須同時兼顧全球和地方的因素，相對促使政府領導階層必須注意政策的一致性。(2) 私部門的工作條件比公部門更為優越，嚴重影響公部門的留才工作，特別是文官制度中的領導人才。(3) 在知識經濟的體系中，政府不但要增加政府業務的知識基礎，更需要新型態的領導人，以創造和分享知識。(4) 外在環境迅速變遷，政府也必須相對快速適應，因此更需領導階層的能力提升。(5) 以職位為基礎的文官制度在成長之中。

許多歐美先進民主國家由傳統的年資、「職涯」(career-based)、永業文官為基礎的文官制度，轉變成為以「職位」(position-based)競爭為基礎的文官制度。提高高階職位的競爭性和流動性，但是基本上保留文官的永任身份。由於越來越多國家將高階乃至於全部職位的競爭公開化，而不是依照年資作為升遷的根據，因此以職涯為基礎的文官制度正日形受到挑戰。

總結而言，1980年代以來，各國公部門人力資源管理的制度發展，呈現以上所述之重大發展，但是在各國的實踐內容上，都會因應各國的歷史發展背景，而進行不同的適應和修正。就我國目前文官制度的法制與實踐而言，要推動人力資源管理的改革措施，可供借鏡的先進國家人力資源管理趨勢包括：

### 一、人力資源管理責任下放到各部會

我國人事行政體系的傳統係屬中央集權，雖然一時仍無法完全比照先進國家人事行政權責下放的幅度，但仍須持續觀察先進國家制度發展的趨勢及其優劣，擷取這些國家發展經驗中的優越處，迴避其所患的錯誤。而就目前觀察所得，人力資源管理責任下放到各部會，確實可快速提昇人力運用的彈性。

### 二、人力資源管理彈性化

人力資源管理彈性化所涉及的層面廣泛，舉凡薪給制度、雇用條件、職位分類、職務列等、任用方式，乃至工作安排等等，而其改革重點都是在提高政府部門在勞動市場中，更具有爭取和留用好人才的競爭力。

### 三、考選工作須注重效度

「考用合一」一直是公務人員甄選的重要原則，但其前提必須是考選方法能夠甄選出理想的人才。過去這些年，先進國家為了提高文官素質，花了許多心思在文官甄選方法的興革；相對於這些國家所強調的「考選效度」，我國則更為重視「考選公平」。當然，公務人員考選的公平性是很重要的，但卻不能因此而忽略考選效度。畢竟，考用

能夠相符，才是真正的道理。

#### 四、公務員能力培養聚焦於工作職能的提昇

先進國家的公務人員培訓，是以建立文官核心職能為重點，再輔以傳統所重視的專業能力培養。以英國文官培訓為例，中階文官被要求建立的核心職能包括人員管理、財務管理、計畫與專案管理，以及證據分析與運用；高階文官的培訓除包括前述四項職能外，再增加策略思維和溝通與行銷。

#### 五、人事陞遷公開競爭化

陞遷公開競爭，消極意義在於擺脫傳統「論資排輩」的陞遷原則，積極意義則在於透過公開競爭的程序，能夠真正拔擢好的人才，同時鼓勵組織成員建立績效導向的組織文化。

## 第二節 我國公務人力資源管理制度之缺失

相較於 1980 年代以來，英、美等先進國家所採行的公部門人力資源管理的各項改革措施，我國公務人力資源管理之問題，主要包括以下各項：(1) 人力資源管理理念與制度落後；(2) 主管管理誘因薄弱；(3) 考選效度低落；(4) 訓練機制缺乏整合與適量資源；(5) 獎優汰劣之激勵機制不足；(6) 公務人員陞遷機制不理想；(7) 人事一條鞭制度備受批評。以下分別就這七項我國公務人力資源管理之問題，加以扼要分析闡述如下：

### 一、人力資源管理理念與制度落後

先進民主國家從 1980 年代以來的公務人力資源管理理念，強調結果導向、績效導向、工作職能導向、彈性管理、公務職位逐步開放競爭等務實之做法。我國公務人力資源管理之理念，朝野各界都停留在以年資為中心，以教育資格為考試門檻，以公平法制為重點的傳統人事行政思考，長期以來，較缺乏內部市場化之競爭機制。我國落伍的人資管理理念，其缺點為：

(一) 公務人員雖然通過困難的考試流程，但不見得能夠成為優秀的公務人才。

(二) 陞遷主要決定於年資，此一情況使成為高階公務人員缺乏競爭壓力，學識能力難以應付現代行政的需求。

(三) 不適任的公務人員比比皆是，毫無淘汰壓力。

(四) 兢兢業業的優秀公務人員，則缺乏適當的獎勵機制和肯定；卓越的公務人員無法受到文官體制的特別拔擢，成為文官體系的領導階層。

## 二、主管管理誘因薄弱

在我國傳統以年資為基礎的文官制度下，各級主管、主官缺乏以績效為基礎的管理權責。常任文官主管對於優秀的公務人員缺乏獎勵的工具，對於不適任的公務人員也不敢輕易動用考績法的懲罰機制，因此造成文官體制好官自我為之的鬆懈、放任管理。

再者，過去幾年部分常任文官基於政治關係而被快速拔擢，部分個案相當程度破壞了文官體制循序合理陞遷的行政倫理。

## 三、考選效度低落

我國公務人員進用，缺乏中、長程的人力規劃策略考量，用人政策缺乏科學性需求分析。現行考選制度最大的缺點是，考試方式幾乎完全依賴專業科目的考試，雖然符合一般民眾認知的公平觀念，但考試及格人員不一定能符合民眾對於公務員的期待，產生考試效度嚴重不足的現象。國家考試所進用的公務員專業科目成績不差，但公務人員應該具有的工作職能，例如：主動、積極、負責等個人特質，或溝通、分析、決策、邏輯推理、數理推理、資料分析等行政能力卻有所不足。

## 四、訓練機制缺乏整合與適量資源

若從法制層面來看，我國公務人員培訓的法制基礎猶算完備，然而，若從實務來看，特別是相較於先進國家的公務人員訓練體系，我

國之訓練機制顯然缺乏整合與適量之資源投入。茲就我國現行公務人員培訓制度之限制與問題，歸納分析如下：

(一) 現行公務人員訓練體系，分工有餘、整合不足

關於我國公務人員之培訓體系，目前可劃分為考試院保訓會、行政院人事行政局二大系統，分別負責公務人員考試錄取人員訓練、升官等訓練，以及專業、一般管理訓練，看似有明確的任務分工，然而本研究發現，二大系統其實整合不足，協調會報之功能並未完全發揮，訓練課程多所重複，致使訓練資源分散，無法發揮最大的效率。以國家文官培訓所之薦任晉升簡任官等訓練為例，在 120 小時的課程中，即有 25 小時與公務人力發展中心之初任簡任主管訓練課程重疊，佔總時數的 20.83%。另外，國家文官培訓所辦理的委任晉升薦任官等訓練課程，在 120 小時中，亦有 18 小時的課程與公務人力發展中心之初任薦任主管訓練課程重複，佔總時數的 15%。顯見，我國公務人員訓練體系實有強化整合之必要。

(二) 缺乏十二職等以上高階文官的正規培訓計畫

任職於我國中央、地方機關之十二職等以上的高階文官，多是擔任機關或其內部單位之主管、副主管、幕僚長等要職。惟不足的是，我國公務人員訓練機構目前對於簡任文官所施以的正規訓練，對象僅及於薦任晉升簡任官等、初任簡任主管，卻並未針對這群能力必須更強、視野要更廣的十二職等以上高階文官，規劃及開設任何的正規培訓課程。雖然，保訓會曾針對行政院暨所屬機關以外機關第十二職等至第十三職等之高階主管人員辦理高階主管人員研究班，以及人事行政局曾針對高階文官開設國家策略研究班、國家政策研究班或性質類似的班別，但這些班別皆非正規的訓練機制，其名稱與授課內容一再變動，訓練成效也難以評估，顯示我國對於高階文官的訓練，實有進一步強化的空間與必要。

(三) 訓練課程與各級公務人員之核心職能的結合，仍待進一步強化

自 2005 年起，我國公務人員初任、升官等訓練課程，已分別按照不同的官等及其對應的核心職能結合，但卻有三大問題產生：其一，

由於訓期僅有 3 至 5 週，在課程多元、訓期短暫的情況下，致使多數科目的上課時數只有 2 至 4 小時，僅少數的科目能達到 6 至 8 小時，學員所學的內容勢必極為有限。其次，課程設計所依循的公務人員核心職能，雖然是由學者專家、公務界人士所共同研擬，但是否符合一般民眾對於公務人員的期望，以及學員是否能將學習成效於工作、職涯發展中落實等問題，都尚待檢驗。

#### （四）我國公務人員之訓練方法仍趨於保守

我國公務人員的訓練方法，雖有課堂講授與測驗、個案研討與實例分析、數位學習、專題演講、參訪等五種，但由於培訓經費的限制，實際上仍以大班制課堂講授為主，且有超過六成的師資係延聘自學術界，專任的培訓人員仍多所不足。即使目前有嘗試採用混成學習的方法，但與英、美等國家實際落實數位學習、個案研討及課堂講授之彈性混成訓練方式，仍有一段距離。

#### （五）現行公務人員訓練之及格率過高，缺乏嚴格的淘汰機制

自 1997 至 2007 年間，國家文官培訓所辦理的初任官等訓練，普考、特考錄取者的及格率不僅都超過 99.9%，高考、初考錄取者的及格率更高達 100%。由這些數據可以發現，我國現行公務人員只要參加訓練，幾乎保證會及格，缺乏嚴格的淘汰機制，在這個狀況之下，難免會導致學員的學習心態較為消極。同樣不合理的是，在升官等訓練方面，委升薦的及格率為 96.39%，薦升簡的及格率為 96.76%，其中，薦升簡的及格率遠高於實際能夠升等之比例。雖然，近年升官等訓練之及格率已有下降的趨勢，但仍然維持在九成以上，特別是簡任官多居機關要職、名額稀少，其訓練與篩選機制理應比其他訓練更加嚴格，惟實際上，其及格率卻明顯高於委升薦訓練，顯有不合理之處。

#### （六）公務人員之培訓經費仍有所不足

目前保訓會所辦理之考試錄取人員及升官等訓練，其經費無論是用人機關或保訓會於年度預算所編列支應，皆因培訓預算並非以達成較高標準之訓練成效及反映其實際成本來編列，導致訓練課程內容之規劃、班級人數，以及訓練方法等，只能遷就既有的經費規模。若以

英、美公務人員培訓制度，日益強調使用者付費，以及實際反映預期訓練成果之培訓成本來看，我國公務人員的培訓預算應有合理的成長幅度。

### 五、獎優汰劣之激勵機制不足

綜觀近年來人力資源管理的發展趨勢，可輕易發現無論是公部門或私部門組織都對策略性人力資源管理充滿期待，認為組織成員是創造競爭優勢的人力資源，倘若能夠善用適切的人事管理政策，便能夠協助組織達成既定目標且維持組織的生存與發展；而在眾多策略性人力資源管理政策中，又以定期契約雇用制和績效薪酬或績效獎金制最受到歡迎。前述這兩套制度的目的，就是希望能夠發揮獎優汰劣之功用。而檢討我國現行考績制度，至少有以下幾項問題：

- (一) 現行公務人員考績制度效度不足。
- (二) 現行考績制度未能發揮「獎優汰劣」之基本目標。
- (三) 考績結果之資訊，並未作為人員培訓、提昇工作能力之參據。
- (四) 對於績效不佳之公務員，缺乏強制性之有效警惕、矯正措施。

### 六、公務人員陞遷機制不理想

在公務人員陞遷管道方面，目前中央與地方公務人員雖然同屬一套文官法制，但地方政府職缺較少，職等較低，晉升機會甚少。另一方面，中央機關人員因機關職等編列較高，升遷機會較大。中央政府與地方政府人員交流情況，大致上為中央政府向地方政府單向要人，缺乏雙向交流。

公務人員晉陞的方法，約有升官等考試、長官決定及成績考核等三種。分析現行公務人員陞遷，前述三種方法都有，但以前兩種的成分比例較高，其結果導致公務人員在追求個人職涯發展上，並不以能力提升和績效導向為主要考量。過去幾年，公務人員陞遷方面的問題之一，即有部分公務人員憑藉政治關係而快速升遷，部分個案恐有衝擊文官士氣之嫌。



## 七、人事一條鞭制度備受批評

我國目前人事一條鞭制度與先進國家各部會分權之作法明顯不同。由於採用人事一條鞭制度，導致各級政府機關首長或單位主管，在用人方面缺乏人事調配自主性，經常出現需要的人無法到位，不需要的人卻調不開的現象。

## 第四章 我國公務人力資源管理改革

公務人力資源管理的層面多、範圍廣，舉凡公務人員的考選、任用、考績、薪俸、陞遷、獎懲、訓練、保障、撫卹、退休等，本研究為聚焦於現階段有效、可行、改革成本低，以及近程即可實施等原則，針對公務人員考選、能力養成、陞遷、獎優汰劣、潛能開發等五方面，進行個別問題之分析，並進一步提出具體之改革建議。

### 第一節 考選制度之問題分析與政策建議

在這一節中，除了針對公務人員現行考選制度問題進行分析，在提出政策建議之前，也將舉英國、法國、日本、中國等國家之案例做為參考。

#### 一、公務人員現行考選制度問題之分析

##### （一）考試方法僅測驗專業能力，考試效度低落

究實而論，我國公務人員現行考選制度，往往為了滿足國家考試表面上的公平價值，過度仰賴專業科目的筆試方法，而缺乏針對篩選人才所需的效度測驗，包括多元的通識測驗、人格特質審查等。「一試定終身」的結果是，通過高普考試的人，不一定是會做事的人，其人格特質亦未必適合擔任公務人員。

我國國家考試除了少數例外，基本上都採用專業科目的測驗方式進行筆試篩選工作，因此造成公務員考試「背多分」的強記現象，公務員需要具有的其他廣泛才能和人格特質，並沒有經過適當的篩選。目前已經採行口試的特種考試項目，例如外交人員特考、司法人員特考，考選方法也僅限制在專業科目和口試，因而產生效度不足的遺憾。

為說明我國考試方法效度低落的情況，以下將以其他國家的考選制度和方法作為評量我國現行考試方法效度之佐證。

### 1、案例一：英國各類文官的考選

由於 1980 年代以來管理主義及新公共管理理論隨著柴契爾夫人執政而逐漸生根，英國文官制度的考選也產生了重大的變化。以英國高級文官的儲訓制度——快速升遷（Fast Stream）計畫而言，2003 年有超過二萬人應徵，以 2002 年至 2004 年為例，分別錄取 411 人（2002）、510 人（2003）和 467 人（2004），錄取率分別是 2.9%（2002）、2.05%（2003）及 5.4%（2004）。傳統印象中牛津劍橋畢業學生佔據高級職位的情況已因教育的普及化、多元化，和民主社會的多元發展而大幅改變。二次大戰後牛津劍橋畢業學生佔高級文官六、七成以上比率的情況，已逐年減弱，以 2002 年至 2004 年為例，在錄取人員中，由此兩校畢業的比例，分別已降到 27.5%，35.7% 及 35.7%（見各年 Civil Service Fast Stream Annual Recruitment Report）。同時不僅高級文官錄取人的畢業學校多元化，錄取人已來自 60 個以上大學（2003 年），女性比率也佔 4 成（41.5%，2004 年）到 5 成（49.9%，2002 年）。白人以外的少數族裔錄取人，最近幾年的比例大約在 5.4%（2004 年）到 9.7%（2002 年）之間，而有某種身心障礙資格的錄取人比例則由 2003 年的 4%，升到 2004 年的 7%。由此可見，近年來英國文官體系公開強調的多元化努力，已逐漸在人員甄選上得到落實。

從整體上來看，英國文官的考選制度可以分成三大部分加以觀察，也就是一般文官、快速升遷文官以及高級文官。**就第一種文官考選的一般文官而言**，英國並非由中央統一規定甄選方式，而是由各部會機關在職位出缺時各自進行甄補作業。最常見的情況是，出缺職位會在地方性、地區性及全國性平面媒體、專業期刊、職業介紹所、求職中心及出缺職位資料庫刊登廣告。

用人機關通常較偏好申請表，而不是採用履歷表來進行審查工作。審查通過的長名單（long listed, 意指超過 3-5 人的名單）人員可能會被請去參加為期一天的評量考試，考試內容包括筆試、口試及爲了測出分析、數理、人際關係及決策技能的測驗項目。這些考試都是公平公開的考試（詳見網站資料 <http://www.careers.civil-service.gov.uk>）。

第二種文官考選制度是快速升遷計畫的考選。爲了儲訓高級文官人才，快速升遷人員的考試係每年 9 到 11 月間接受申請。快速升遷有 4 種類型，包括一般快速升遷（general fast stream）、統計學人快速升遷、經濟學人快速升遷，及政府通訊中心（government communication headquarters, GCHQ）快速升遷，另外則有秘密情報工作（secret intelligence service）快速升遷。而佔 6 成人數的一般快速升遷類型，又包括 5 種選項：中央部會、科學與工程、歐洲快速升遷、外交、技術發展專家等五種，及非行政部門的國會行政人員。另外在職文官也另有推薦甄選加入快速升遷計畫的機會，即文官任職之後，各部會各有不同篩選的辦法以推薦最有潛力者參加甄選。服務年資並非在職文官入選快速升遷計畫與否的考量重點，也有僅服務一年就被選入快速升遷計畫者（詳見快速升遷網頁 <http://www.faststream.gov.uk>）。

參加快速升遷計畫的考生並不限其畢業科系，只要成績達到一定標準即可。由於快速升遷計畫從 2003 年 4 月 1 日起由原來負責考選的 Capita 公司換成透過公開招標錄取的 Parity 公司，也由於近年考生人數大幅增加，評量中心案量不堪負荷（筆者於 2003 年 9 月參訪位於倫敦之評量中心所獲資訊），2004 年起初次採用線上申請與線上考試的方法進行篩選工作。申請程序包括制式的自我評量（2004 年 25,000 人報名）、線上申請以及第一階段的線上資格測驗（qualifying test），當年度有 8,600 人進入此一測驗階段。接著是在考試中心進行有人監考並使用電腦考試的認知測驗。通過此一認知測驗的考生才能參加在評量中心舉行的評量測驗。評量主考官在評量過程中並無考生的背景學歷資料，而完全以工作測驗來決定分數與排名，以確保考選過程的效度與客觀性（2004 年最後錄取 507 人）。

快速升遷人員進入政府後即在部會中受到每 12 個月到 18 個月即換職位的快速歷練。大部分在部內歷練，但也可能跨部借調，或到歐洲、私人企業服務一段時間。通常在 3 到 4 年內，快速升遷人員即可升到僅次於高級文官團的階級，也就是舊制的 7 職等（grade 7），而在 7 職等職位上工作幾年，就可望晉升高級文官團的職位（以上資料來自 <http://www.faststream.gov.uk>）。也就是說，優秀的快速升遷人員

在短短十年之內就可以升到僅有 3800 人的高級文官團中擔任英國的高級文官。

快速升遷計畫使英國高級文官團的組成結構，不斷替補年輕優秀的新血輪，使其決策階層常保精明幹練的菁英團隊。而過去 20 幾年中，英國政府在強調人才來源不但優秀，且充分兼顧多元目標及績效取向的考、用政策下，英國文官體系乃變成活力充沛的人力資源體系。

**第三種文官考選制度是高級文官的考選。**英國高級文官團的成員雖然有極大部分來自快速升遷人員，但其甄選方式則是以「職位」為競爭基礎，對所有文官公開或包括對外公開。以 2004 年為例，即有 42% 的高級文官職缺擴大到對外公開競爭（Cabinet Office, 2005: 3）。當高級文官團職位出缺時，甄補工作係由 10 位現職文官，而為英王任命的文官委員辦公室（Office of Civil Service Commissioners）負責。用人機關須先廣為公告職缺情形，說明職務任用型態、所需經驗與技能及待遇。繼之組成遴選小組，決定遴選標準與方法，最後產生決選名單。遴選方法大致上包括面談和採用評量中心法，聘請專業心理師參與最後入選人員之面談、入選人員參訪用人機關等（蔡秀涓，2005: 52-54）。

英國文官的考選制度如上述有三大類，第一類的一般文官因其用人機關型態較多，且從事基層的服務提供，只要用人機關能相對挑選出適合的人選，並不要求特定的職能（competence）因素。但是對於第二類快速升遷人員及第三類的高級文官人員，其考選甚至其後的培訓，都和候選人所具備的核心職能甚為相關。以快速升遷人員考選而言，考生是否具有特定的核心職能才是最主要的關鍵（Cabinet Office, 2005）。快速升遷人員的核心職能包括三種技能組合（skill set）：作為技術（delivery skills），知識能力（intellectual capacity），和人際技能（interpersonal skills）。作為技能包括追求結果與學習改進的職能，知識能力包括決策及建設性思考的職能，而人際技能則包括建立有生產力的關係（building productive relationship）和有效溝通（communication with impact）的職能。而這些核心職能和對高級文官所要求的核心職能是大致相符的，如表一。

表 1 快速升遷人員核心職能與高級文官核心職能之比較

技術組合	職能	和高級文官職能之比對
達成技術	追求結果	聚焦於完成任務
	學習與改進	交代目的與方向
知識能力	決策	學習與改進
	建設性思考	策略性思考
人際技能	建立有生產力的關係	造成個人影響
	有效的溝通	策略性思考
		造成個人影響

資料來源：Civil Service Fast Stream, 2005: 10.

高級文官的核心職能包括：聚焦於作為（focusing on delivery）、交代目的與方向（giving purpose and direction）、策略思考、造成個人的影響（making a personal impact）、學習與改進。

## 2、案例二：法國國家行政學院考試

法國國家行政學院考試為法國高級文官的搖籃。考生通過資格審查委員會後，考試分為兩階段。第一階段考試包括：公法、經濟學、歐盟相關問題與社會問題、文化知識、外文、社會科學。第二階段考試包括：公共財政學口試、國際問題口試、歐盟相關問題口試、外語口試、人格特質口試、與體能測驗。

## 3、案例三：日本國家公務員第一種考試

日本國家公務員第一種考試類似我國大學畢業的高考三級考試。第一階段考試包括：教養測驗（選擇題，新聞、文章理解、判斷與數

的推理、資料解釋、自然、人文、社會科學)，專業科目測驗。第二階段考試包括：專業科目申論題，綜合判斷、思考應用申論題，人格特質口試。

表 2 日本國家公務人員考試行政人員類科的配分比重（%）

	通識測驗	專業測驗	口試	綜合測驗	數學測驗
第一種考試	20	50	20	10	
第二種考試	29	57	14		
第三種考試	57	0	14		29

資料來源：考選部試題研究中心（2005）。《各國公務人員考試制度比較研究》。台北：考選部。

#### 4、案例四：中國公務員考試

中國公務員考試分為兩個階段，第一階段筆試分為行政職業能力測驗和申論兩個科目。公共科目筆試結束後，招錄機關將按照一定比例，組織公共科目筆試合格的報考者參加專業考試和口試。第一階段筆試中的行政職業能力測驗，主要在測驗和公務員密切相關的基本素質和能力要素，測驗內容包括：言語理解與表達、數量關係、判斷推理（圖型推理、定義判斷、類比推理、邏輯判斷）、常識判斷、和資料分析。

##### 中國公務員筆試科目判斷推理之考題舉例：

第二種題型：定義判斷。

每道題先給出一個概念的定義，然後分別列出四種情況，要求報考者嚴格依據定義選出一個最符合或最不符合該定義的答案。例題：

**健康**：指一個人智力正常，行為合乎情理，能夠適應正常工作、社會交往或者學習，能夠抵禦一般疾病。

根據健康的定義，下列屬於健康的是：

- A. 大學教授老李，雖然五十多歲但工作仍然精力充沛，在今年春天患流感；
- B. 張嬭十九歲的兒子肖聰，讀書十一年還是小學二年級水準，但是從小到大沒生過什麼大病，體力活可以幹得很好；
- C. 小胡碩士畢業後，工作表現一直很優秀。自一次事故後，當工作壓力比較大的時候就會精神失常；
- D. 小劉身體很好，工作非常努力，但是很多同事說他古怪，不願與其交往。

**解答：此題的正確答案為 A。**

從上述各國考選案例，可獲致以下啓示：首先，從以上英國、法國、日本、中國文官考試的方法與內容觀察，專業科目在公務人員考試中所佔的份量，幾乎都不到一半的成績。其次，各國文官考試的重點都在透過不同形式的測驗題目和考試方法，特別是口試，以深入了解考生的人格特質和邏輯思考能力，是否符合公務人員的工作職能要求。同時，可觀察到各國公務員考選制度的綜合趨勢：

- (1) 以職位為核心的國家考試制度是由各部會分權彈性辦理，和私人企業的作法相類似。
  - (2) 口試是必要的考試流程。
  - (3) 大規模的競爭性考試需要有高比例篩選的機制和階段。
  - (4) 專業能力的測驗並非依靠很多的科目和很長的時間。
  - (5) 專業能力在考選成績的比重因為考試的類別而不同，但不會成為考選用人的最重要依據。
- (二) 考試方法僅測驗專業能力，考試效度低落

考選方法彈性，法律已有明定事實上，現行公務人員考試法第 8 條規定：「公務人員考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著



作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式行之。」因此，我國公務員之考選方法，法律已經提供充足的彈性。

### （三）專業科目為主的遴選機制問題

目前我國國家考試專業科目的申論題題型考試，答案通常相當冗長，需要投入龐大的命題人員、閱卷人員人力和時間，但是專業科目考試的鑑別力和效度則經常令人質疑。另一方面，一般專門科系的考生如非參加補習班補習，在不熟悉答題技巧的情況下，反而不容易考試及格。

### （四）考生偏好錄取率較高的類科

考試類科數目繁多，但缺乏考試效度評估，應考人傾向報考錄取率較高的類科。

### （五）只有少數類科採用口試

除少數類科，例如外交人員和司法人員等外，未將其他國家列為考試必要程序的口試列為考試的流程和方法。

### （六）公務員考試應擴大推動分階段、分試

從提高考選效率、信度及效度為考量，國家考試應該擴大推動分階段、分試之舉行方式。87 至 94 年舉行之分試考試，雖然在執行上有些問題，但若要發揮有效選才之功能，提高考選的效率與效度，仍應重新啟動分階段、分試的考選制度。

## 二、公務人員現行考選制度改革之政策建議

在政策建議方面，可分為近程可立即改革的（第 1 至 6 項），以及中程（第 7 至 8 項），茲分述如下：

### （一）考選觀念應大幅改變，使考選首重「效度」（主辦：考試院）

政府應該改變傳統「低成本、低效度」的考選觀念和作法，針對效度不足問題，責成考試院進行改革。考選方法缺乏效度的現象必須改革，不應僅追求不正確的「公平」原則，而完全忽略考選用人最重要的是達到考試「效度」的標準。

我國國家考試制度多年來主要是以專業科目考試的方式來進行篩選的工作。從法制上而言，考試法第八條明文規定：公務人員考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式行之，考試方法之完備和具有彈性，實屬無庸置疑。然而，除了外交特考、司法人員特考等少數考試運用口試等選才方法，及近年來開始在高考一級考試兼用團體口試外，絕大部分國家考試均以專業科目的考試為之，而其效度是相當低落的。

根據美國人事專家長達 85 年來的研究結果發現，各種私部門選才工具的效度由高而低依次為工作樣本測驗 (work sample tests, 0.54)，結構式面試 (structured interviews, 0.51)，心理能力測驗 (mental ability tests, 0.51)，訓練和經驗 (行為一致性, 0.45)，非結構式面試 (unstructured interviews, 0.38)，傳記資料量尺 (biographical data measures, 0.35)，推薦書查核 (reference checks, 0.26)，訓練和經驗 (工作年資, 0.18) (Schmidt and Hunter, 1998: 265)。雖然在這些考試方法中並未列出專業科目能力的考試效度，然而如以專業科目僅能作為專業知識的量尺，而無法測驗出評量中心法 (assessment center) 所能測出之行政能力 (溝通技能、分析技能、決策技能、解決問題技能) 或個人特質的企圖心、機智、主動、忠誠、負責等個人際關係技能，甚至連基本的應對談吐都無法透過考試過程而測出，則其顯現的選才效度問題，顯然需要大幅革新考選觀念。

從先進民主國家的經驗顯示，英國的考選制度除高級文官候選人有特定嚴格、公開競爭的考選外，已由各部會分別依其需要公開招募考選。美國聯邦政府的考選制度，雖然因其流程過長，各部會選人作業嚴謹程度不一，而備受詬病，但也朝部會分權的方向運作。而美國人事管理局僅提供必要時的技術支援，部會必須承擔選用人才的基本責任。另外，由於美國選用人才的彈性管道甚多，部會機關甚至可以用短期契約用人的方式進行常任文官的篩選工作。因之從整體而言，英美國家用人在部會分權的基礎上，已在政策上大力強調以「職能」為基礎的選拔人才政策，英國內閣局及美國人事管理局的網站內容所揭示以職能為取材的說明可為例證。

從變革實務的角度來看，我國考試工作如果要朝向以「職能」為核心的考選規則，則必須逐步推動以下的改革：

1、強化筆試科目在選拔人才上的效度。例如以往高普考試的國文試題僅在測驗考生的一般語文能力，但近年來則已加強在國文試題中測驗邏輯推理能力、民主法治觀念。這些改進雖仍屬小幅度，但加速擴大推動，仍將有助於選人效度的提升。

2、加強結構式口試等考試方法的運用。結構式口試在效度上優於非結構式口試，而在實施上亦較易取得評分上之公正性與效度。同時在傳統筆試外另外加考口試，從考試技術上而言，可以達到「兩種評量方法優於一種評量方法」的好處 (Schmidt and Hunter, 1998: 265)。不過，在我國公部門仍不熟悉口試考選方法的情形下，配套式預先規劃口試技巧的訓練手冊及口試方法的講習，甚至有系統的培養專業口試人才，都是必要的制度設計。

3、加強測驗題型的測驗，以初步篩選出適格考生。從民國 87 年開始的分試制度，由於第一試僅錄取到考考生的半數，從而大幅減少第二試評閱委員的人力負擔。今後如要改進考試的效度，則採取較具效度的測驗題型之筆試科目，以有效選出較佳程度的考生，才能使有資格參加口試的考生人數大量減少，不至於造成對於口試委員人選數目的強烈需求。考選部 93 年度工作報告中提出建立質量俱優之 e 化題庫之政策方向，如果能早日完成，將有助於儘早普遍實施筆試以外的各種考試方法。

4、針對用人機關需求，使考選方法多元化。用人機關的人才需求各有不同，行政人才也許較重決策的規劃或業務的執行，技術人才也許較重專業能力的知識與判斷，因此其考選方法絕對沒有理由採取目前齊頭式平等的方法，全部均考一樣的專業科目數目，和統一的筆試方法。相對的，針對用人機關的要求，考試方法的決定應該更具彈性，並以選才效度為最高考量。例如外交人員的選拔目前除筆試科目、傳統口試外，已兼採團體口試。為使將來的外交人才真能在國內外公務環境中表現稱職，即可考慮採用廣受世界各國公私部門所肯定的評量中心

考試方法（英國高級文官儲備人才之快速升遷計畫即使用此法）。畢竟評量中心之考試成本雖然很高，但考量到駐外人員動輒月薪五千到一萬美元，掄才之成本再高，也遠低於經年累月表現不佳人員之人事耗費。而掄才過程得當，不但能吸收優異之外交人才，更可源源不斷吸引未來之優秀人才投入外交特考行列。

此外，考選成本觀念必須改革，應客觀面對公務員平均每年人事成本新台幣一百二十萬元、用錯人危害四十年的事實，合理編列經費審慎遴選幹才。

傳統上，我國過去數十年的經驗是，考選工作除了考選部的人事等行政成本外，主要以辦理考試試務經費能收支相抵為主要考量。由於國家考試的規模動輒上萬人，採用統收統支的成本觀念，是相當自然簡便的作法。更由於傳統上國人對於「公開」考試的期待，只要符合基本學歷資格者均被期待能參加有閱卷委員參與的考試過程。長期下來，每年負責評閱考卷的大學老師都需要在低廉的閱卷費下，善盡為國取才的工作。閱卷委員縱然面對再差的考卷也必須以紅筆加以整張試卷的圈點。民國 87 年高普考試實施一、二試分試制度後，第一試測驗題採用電腦閱卷，第二試需要人工評閱的考卷份數因之減為一半，所需書面評閱人力亦從而減半。2006 年高普考試恢復為一試，需考之專業科目數目不變動的情形下，評閱人力將不免加倍，而其因考生數目眾多所衍生的評閱不易公正等問題仍然存在，也使得採取「低成本」（包括評閱試卷費用）觀念辦理試務的情況不易改善。

然而，考選的成本並不應單從考選部的角度出發，而應從國家取才的成本觀念加以探討。如果取才不慎，一位不稱職的公務員，不但不能將其個人工作順利完成，有可能尚需其他公務人員來加以改正、彌補、檢查其所造成的公務缺失。依前文所述，20 世紀勞務取向的公務環境中，公務人員的工作時間勞力貢獻較大，工作專業要求較低，但 21 世紀知識經濟時代中，公務處理不但普遍需要專業人才並需能進行獨立、綜合判斷的決策能力。以低廉考試成本觀念進行考選卻用一位不適任人員，則在我國目前仍採取終身僱用制的情況下，其所造成的人事成本，最少是以百萬、千萬元計算。因此，從考選人才的角

度來看，考選工作要設法跳脫傳統低廉考選成本的觀念，改以選才是否得當的角度來重新建構選才成本的評量機制。

（二）高考三級考試採用分階段、分試考試，第一階段採用電腦測驗高度篩選（主辦：考試院）

第一階段採用電腦測驗，測驗邏輯、通識能力，以大幅淘汰絕大部份未達工作需求職能之考生。大學學生在學期間就可以參加高考三級考試第一階段考試，以增加優秀學生投考公務員考試的機率。一般而言，優秀大學生不見得願意爲了準備及格率偏低的國家考試，而花費時間等待就業。通過第一階段考試者在兩年內，可參加第二階段考試。

重要說明：1、1998 年至 2005 年舉行之「分試考試」，是指考生先通過第一階段的通識科目、專業科目考試及格之後，才能參加第二階段的專業科目考試。2、爲明確區分，本報告將第一階段的選擇題電腦測試，定義爲第一階段考試。3、本報告所稱第二階段考試包括多元的筆試和口試。

文官考選工作是一項考生人數眾多，考務細瑣龐雜又必須精確處理的行政事務，而此種類型的行政事務又正好爲資訊科技應用所最爲擅長者。爲使我國文官考選所最爲人詬病的考選過程冗長缺點能大幅降低，推動試務工作的全面電子化，是唯一且無可替代的改革途徑。美國聯邦政府在人事網站 USAJobs 上提供美國民眾簡單明瞭的申請公職單一入口網站，而就部會機關間則運用「美國甄補」軟體網絡，處理選才的每一階段控管作業，從招募到最後通知申請人，皆可在網路上處理。而英國在快速升遷考試上，全面運用網上報名及網上測驗進行初步篩選，皆爲考選事務電子化之具體成果。而以我國考選部主管考務之注重公平、防弊、保密及又需經過冗長的處理考務流程，包括公告舉辦考試、命題考試、閱卷、放榜到通知等十四項主要流程，試務電子化的改革空間是相當大的。而從政府整體選才的角度來看，將目前所有報缺、更改缺額、以至考試、放榜、分發缺額等全套政府內部作業流程整合成類似「美國甄補」的政府單一系統，應該是可欲

且可行的改革目標。而在「顧客導向」的管理思潮中，改善考選部網站設計，使其更具使用者親和力，並且提供更深入的考選資料、分析和研究報告，以及最新的考選資訊，也是必要的改革重點。考選部目前已逐漸採行網路線上報名，及研議擴大實施電腦測驗範圍，均為考選事務電子化的改進措施，但如果能將建制電子化考選事務系統作為電子化的整體目標，並依此而逐步推動，將能更有效達成減少考生負擔、提高考試效度、遴選更佳人才的多重目標。

(三) 第二階段以測驗應考人專業知能、行政潛能為主，並採筆試及格再行口試的分試方法（主辦：考試院）

第一試採筆試，筆試科目包括專業科目和社會科學相關之申論題。筆試及格名額僅為考試錄取名額的 1.5 倍，以達到高度篩選的目的，並降低大量「口試主考官」的人力需求。

第二試採口試。配合口試作業，口試報到時先進行人格特質測驗，測驗結果提供口試委員評分時之參考。口試委員會之組成，應有用人機關之成員參與，以利選出各機關實際適用之人才。

(四) 高考三級考試、普考及格人員，須在地方政府服務兩年（主辦：考試院／協辦：人事行政局）

高考三級考試、普考及格人員為國家公務員之主要初任官員，考選及格後在地方服務兩年，一方面可強化地方政府人員素質，彌補地方公務人員考試留才不易的缺憾。另一方面提供中央政府具有地方歷練之公務人員人才庫，拓廣中央政府公務人員之視野。

本項建議將引發反對意見，但綜合而言，唯有採取此法，才可望給予地方政府運用優秀公務員至少兩年的機會，並制度性調和中央與地方官員的觀點。

(五) 減併考試類科（主辦：考試院）

為配合以上考試方法之改良，考試類科應大幅減併，以考選優秀公務人員所必要之分類為限。

(六) 公務人員高考一、二級考試應盡快實行最具有考試效度的評量

### 中心法(Assessment Center)考試方法（主辦：考試院）

倘若公務人員高等考試一時難以減少層級，則高考一級、二級之考試方式應可採取評量中心法，理由有二：高考一、二級考生並不多，採評量中心法之效度高且總成本不致過高；再者，高考一級、二級考試合格者，分發之職務高且不必歷練基層工作，藉由評量中心法可真正拔擢理論、思維及實務能力均佳之幹才。

（七）簡化我國公務人員考試層級，由目前之五級，減少為三級（主辦：考試院）

我國大學教育普及化之結果，目前國家考試考生幾乎均有大學學歷。高考二級考試要求碩士資格，但各機關提供之考試缺額有限，在考選效度已有效提高下，建議可取消碩士層級的考試。再者，現行第四級普考要求高中學歷，但普考應考者八成以上具有大學學歷；目前第五級的初等考試則不要求學歷，但應考生大部分也都具備大專畢業資格；是以，建議第四、五兩級考試可合併為一種，以考選比較需要技術性操作能力的基礎職位人才。綜合言之，簡化考試層級後，國家公務人員考試可分為三級：第一級為博士學歷者具有應試資格，第二級為學士學歷者具有應試資格，第三級則可不限學歷均可應試（如目前之公務人員初等考試）。

（八）進行中長期人力需求之考選規劃（主辦：考試院／協辦：人事行政局）

除提高考選效度外，就中長程而言，應進行公務人力資源規劃研究，配合國家中長程發展計畫，及政府組織改造方案，推估未來公務人力質量之需求，並研擬更具彈性、多元的選才機制。例如，已研議多年的高級行政主管職位制度（高級文官團）、契約進用人力制度等。

## 第二節 能力養成之問題分析與政策建議

在這一節中，將先就我國公務人員能力養成之現行問題進行分析，再進一步提出具體之改革建議。

## 一、公務人員能力養成之問題分析

目前我國公務人員在能力養成方面，有如下幾項問題：

### （一）公務人員缺乏回應區域化和全球化變局之能力

在全球化與區域化的衝擊下，我國文官無論是在研擬或執行政策方案時，無可迴避的，將觸及到區域性或全球性的國際事務與國際組織，即使在處理國內事務時，也經常難以迴避鄰近國家政策的影響。例如最近發生的全球金融海嘯、中國大陸毒奶事件。

值得借鏡的是英國的經驗，1990 年代，英國政府警覺到歐陸的統合成功，歐盟的崛起，勢將衝擊英國在區域、乃至全球的發展，因此即時提出「歐洲架構的文官培訓計畫」，試圖能充分回應此一趨勢。具體作法，除透過訓練、簡報和研討會，增進文官對歐洲及其他海外地區事務之瞭解外，並進一步藉由調派文官至歐洲議會觀摩見習，以及強化外派人員的輪調，以增強國內文官對歐洲及全球事務的處理能力。

### （二）公務人員缺乏跨部會政策及業務協調、統合之能力

雖然行政院政務委員具有跨部會協調之功能，但眾多政策方案之規劃、研議，必須藉由部會間幕僚協調作業完善，始能有效提高政策統合，迅速合宜的回應人民的需求。目前各部會司處層級，對於跨部會政策及業務之協調、統合，仍難脫本位主義之窠臼，尚未培養出跨域管理的能力。

### （三）訓練體系分工有餘、整合不足，致使公務人員訓練成效難有重大突破

公務人員訓練進修法第 3 條雖規定行政院和考試院應建立公務人員訓練進修協調會報，但實務上，兩院的平行協調仍有不足。行政院與所屬機關之培訓機構間，以及中央政府與地方政府間的培訓機構，亦缺乏垂直的協調機制。前述情況，造成培訓資源分散，訓練內容重複，形成浪費。

### （四）培訓機構墨守成規，培訓功能不符時代需求，公務人力發展受限



培訓機構往往僅淪為師資與學員的媒合者，而缺乏在課程設計、訓練方法改良、師資培育、訓練需求與訓練成效評估等方面的積極功能。培訓單位未確實實施訓練需求評估，致使訓練方案無法緊扣機關組織發展趨勢、首長及主管之用人需求，及滿足公務人員個人能力提升和生涯發展之需求。

值得借鏡的是美國經驗。美國柯林頓政府，為強化聯邦訓練機構的功能，特別導入人力資源發展模式，以整合組織發展、人員生涯發展、訓練發展等三者之結合。具體作法包括：採取顧客導向的訓練途徑；運用訓練及生涯發展，作為組織變革的催化劑；各機關共享訓練資源，結合民間訓練資源；運用線上互動學習，增進人員即時學習；增進訓練結果的可被測量性和課責性。

## 二、公務人員能力培養之政策建議

以下之政策建議，係以近程立即可行者為主，至於中程可擴大施行之建議，則附帶說明如下：

（一）建立亞太、全球架構的文官培訓計畫（主辦：人事行政局／協辦：考試院）

此項政策建議之目的，在於能夠快速提升公務人員回應區域及全球環境急遽變遷的能力。其具體的作法包括：

- 1、行政院人事行政局應負責規劃「亞太架構文官培訓計畫」，協調、整合各部會公務人員培訓計畫及資源。各部會現行出國考察、選送人員赴國外進修等之計畫及經費，應一併納入此一計畫，以提高資源整合與培訓之實際成效。
- 2、培訓對象首重主管人員。培訓對象依序為簡任 12 職等以上主管、簡任官等主管、薦任官等主管，以及簡、薦官等具發展潛力者實施。
- 3、依國家當前重大發展需求，研擬亞太國家標竿學習之旅、區域國際組織見習，分期、分批將受訓者送往各個國家、國際組織，藉由實地

參訪、研習、座談及其他方式進行。

4、部分培訓方案，可邀請亞太標竿國家官員、區域國際組織代表、亞太地區智庫專家學者，到台灣進行專題演講、工作坊及其他方式的培訓課程。

5、培訓過程應設計融合產、學界的參與。

6、前述培訓方案，必要時，可委託學術及研究機構執行。

7、中程方面，可比照前述方式，實施全球架構之文官培訓計畫。

(二) 辦理行政院跨部會協調機制精進營(主辦：人事行政局／協辦：研考會)

此一政策建議之目的，在於強化各部會司處長層級公務人員，跨域管理、跨部會政策統合及規劃之能力，以提高回應國內、外環境急遽變遷和危機處理之能力。具體的作法包括：

1、行政院人事行政局應負責規劃辦理「跨部會協調機制精進營」，檢討政策規劃、政策立法、政策執行各階段之協調機制，包括政策宣導與溝通之標準作業要求及執行。

2、培訓對象為行政院各部會司處長為優先，再根據實際需要擴增至副司處長。

3、訓練內容之規劃和實施階段，必須設計讓產業界、非政府組織及學術界參與之機制。

4、培訓時間係每季實施一次，並利用假日一天半時間實施。

(三) 強化公務人員訓練進修協調會報功能(主辦：人事行政局／協辦：考試院保訓會)

此項政策建議之目的，在於加強公務人員訓練進修計畫之規劃、協調與執行成效，並避免訓練資源重複投入、形成浪費。具體的作法包括：

1、行政院人事行政局應主動會同考試院公務人員保障暨培訓委員會，

建置更具實際成效的協調會報機制。

2、優先處理升簡、薦官等與初任簡、薦官等訓練，課程內容重疊過多的問題。

3、人事行政局應儘速強化與院內各部會訓練機構，建置更具實際效用的協調會報，建立訓練資訊通報、資源整合共享，以及其他協調事項。

4、在中程計畫方面，人事行政局應與地方政府，建置更具實際效用的協調會報。其次，建議人事行政局應藉由公務人員訓練協調會報機制，研議現行 60 多個訓練機構整併之可行方案。

（四）強化線上教學、訓練與工作職能結合（主辦：人事行政局／協辦：考試院保訓會）

本項建議之目的，在於導入人力資源發展（HRD）模式，增進「訓用合一」，提升訓練績效，降低訓練成本。具體建議如下：

1、增加線上教學與課堂講授之混成訓練方式，提高公務人員自主學習，縮短機關人員送訓時間，降低訓練成本。

2、檢討現行訓練課程，務期與受訓人員所應具備之核心職能結合，提高訓練之工作移轉成效。

3、進行行政院所屬機關人員之訓練需求調查，務期訓練規劃、課程設計與實際需要接合，滿足用人機關需求，善用訓練資源與經費，避免不必要的訓練課程。

4、在中程建議方面，公務人力發展中心，應提供各部會訓練機構之專業諮詢功能，並協助其進行訓練需求調查、訓練規劃、培育種子師資，以及訓練成效評估等事項。

（五）成立國家行政學院（主辦：人事行政局）

本項建議之目的，在於整併行政院各部會及地方政府所屬之 61 個公務員培訓機構，以提高訓練資源整合，強化訓用合一之目標。建議由行政院舉行跨部會之協調會議，設定整併之相關議題、方案及時程表。公務人力發展中心轉型為國家行政學院，負責行政院所屬公務

人力訓練發展之整合與協調。

### 第三節 陞遷制度之問題分析與政策建議

以下分別就我國公務人員之陞遷制度問題分析，以及改革之具體建議說明如下：

#### 一、公務人員陞遷之問題分析

(一) 過去執政當局，以「長官決定」方式快速陞遷之現象頗多，破壞文官倫理與士氣

公務人員晉陞的方法，約有升官等考試、長官決定及績效考核等三種。過去執政當局，常利用法規漏洞，以政治考量，不次拔擢黨同之公務人員，令其在文官體系中，不以「績效考核」為陞遷準據，而單純以「長官決定」方式快速陞遷，破壞文官倫理與公務人員士氣。

(二) 公務體系缺乏制度化的快速陞遷管道，致使公務人員喪失主動學習、自我提升能力的動機

由於公務體系，過度強調「論資排輩」的陞遷方式，缺乏以績效為導向的快速陞遷管道，無形中影響優秀公務人員留任的意願，以及缺乏主動學習和提升能力的誘因，甚至形成反淘汰的現象。

#### 二、公務人員陞遷之政策建議

以下之政策建議，係以近程立即可行者為主，至於中程可擴大施行之建議，則附帶說明如下：

(一) 檢討並積極處理缺乏績效取向之快速陞遷人員（主辦：人事行政局／協辦：考試院）

本項建議之目的，在於建立公務人員機會公平和績效導向之正常陞遷制度，維護文官倫理與提振文官士氣。具體作法包括：

1、由行政院人事行政局，藉由人事系統檢討嚴重衝擊陞遷公平性、明顯悖離正常陞遷，以及顯著打擊組織成員士氣之政治性快速陞遷個案。

2、各部會對前項之人員，若有不適任現職，特別是主管職務者，限期進行調訓或調離現職之作業。

(二) 公務人員考選、考績、訓練，建立制度化之快速陞遷管道（主辦：人事行政局／協辦：考試院）

本項建議之目的，在於強化政府機關爭取及留任優質人力之條件。具體作法如下：

1、由行政院會同考試院，參考英國快速陞遷制度，以及美國高級文官制度，研修公務人員陞遷、考績、訓練法規。

2、中程方面，建議建立我國公務人員績效導向之快速陞遷制度。並兼顧一般人員陞遷之公平性。其次，可仿倣英國快速陞遷制度（請詳參本章第一節），結合考選、考績、訓練及陞遷制度，建立我國高級文官團，做為我國政策制定及推動執行的核心體系。

#### 第四節 獎優汰劣之問題分析與政策建議

以下先就我國公務人員獎優汰劣之現況問題進行說明分析，其後進一步提出具體之政策建議：

##### 一、公務人員獎優汰劣之問題分析

(一) 現行公務人員考績制度已無激勵功能，無法實質獎勵優秀人員

現行公務人員年終考績制度，由於考列甲等條件過於寬鬆，並且出現高階排擠低階人員考列甲等之機會，對於人員工作士氣影響甚鉅。行政院人事行政局，2003年所實施的績效獎金計畫，導入績效管理方法，有效提升個人及機關績效，卻因立法院反對，而自2007年停辦。

值得注意的是，根據經濟合作發展組織（OECD）2005年的調查研究，**OCED 國家已普遍實施績效報酬或績效獎金制度**，實施成效顯著。其具體作法，是以績效報酬或獎金作為激勵誘因，配合導入績效管理方法與工具，進行組織變革和管理流程的改良。

(二) 現行公務人員考績制度，由於效度不足，已經無法充分有效淘汰低劣人員

公務人員考績法並未明定淘汰比例，主管為求單位和諧，縱容績效不佳人員續任，致使機關包容怠惰，形成反淘汰之惡性循環。在無法落實獎優汰劣的工作環境中，公務人員缺乏主動學習、提高工作績效的動機，以致回應環境變遷的能力降低。

## 二、公務人員獎優汰劣之政策建議

(一) 恢復行政機關實施績效獎金制度（主辦：人事行政局／協辦：研考會）

本項建議之目的，期望有效激勵績優之公務人員；彌補公務人員長久未調薪支之缺憾。同時，可進一步減少目前部分退休公務人員所得替代率偏高，所引發之爭議。具體作法包括：

- 1、由人事行政局恢復訂頒「行政院暨地方各級行政機關年度實施績效獎金計畫」，並增加外部委員參審機制。
- 2、績效獎金由各部會及地方政府預算編列。
- 3、績效獎金仍以發給績效卓越之團隊為主、個人為輔，以有效激發績效型工作團隊的建立。
- 4、在個人績效獎金部分，績效表現前 3% 之人員，發給優渥之績效獎金，俾利有效激發個人之工作表現，以及為政府部門留才。

(二) 修改公務人員考績法，明定考績丙等 3% 比例（主辦：考試院／協辦：人事行政局）

本項建議之目的，在於落實淘汰制度，激勵公務人員主動調整工作態度、提升個人能力和工作績效。

具體作法：行政院與考試院協商修改公務人員考績法，以部會及地方政府為單位，明定考績丙等比例為 3%，考列丙等人員，必須與主管共同訂定個人工作績效改善計畫，並考量強制訓練或調整職務，連續兩年考列丙等，予以資遣。

## 第五節 潛能開發之問題分析與政策建議

以下先就我國公務人員潛能開發問題現況加以分析，其後進一步提出具體之改革建議：

### 一、公務人員潛能開發之問題分析

#### （一）政務人員和高級文官的前瞻、創意思考能力有待培養

目前初任簡任官等有前瞻思考、初任薦任官等有創意思考之潛能開發訓練，反而在政務人員和簡任 12 職等以上之高級文官，尚無這類潛能開發訓練。政務人員和高級文官的主要任務，是在建構國家發展願景，其前瞻與創新思考的潛能開發，更形重要。

#### （二）機關文官長制度未建立，不利於公務人員建立長期職涯發展及潛能開發

隨著政黨輪替已是我國民主政治發展的常態，文官長制度之建立，有助於行政機關厚植人力資本，提升政策規劃能力和強化執行力。現行常務次長之遴選方式，人才庫太小，不具內部市場的競爭性，並且資望、能力仍有待大幅強化。

#### （三）中高階主管人員，由於缺乏計畫性的培植，未能歷練不同的業務範疇，以致升任更高職務後，跨域管理能力較為不足

含科長級之中高階主管人員，由於缺乏長期計畫性的培植，往往在其職涯發展上久任同一業務工作，未能歷練不同的業務範疇，以致其潛能發展受到框限，在升任更高職務後，跨域管理能力上便顯得捉襟見肘。此一問題也凸顯機關內部缺乏文官長制度所造成主管人員未能受到長期培植的現象。

### 二、公務人員潛能開發之政策建議

#### （一）辦理國家願景發展策進營（主辦：人事行政局）

本項建議之目的，在於強化行政院政務人員及簡任 12 職等以上主管，前瞻創意思考，建構國家發展願景，以及綜合政策設計之能力。特別是針對國家人口結構與國內外環境變遷，進行施政藍圖規劃。此

項潛能開發計畫，係以政務人員及簡任 12 職等以上主管為優先培訓對象，其次再擴展至具備擔任前述職務之人員。「國家願景發展策進營」與前述「亞太、全球架構的文官培訓計畫」可相輔相成，但其中最大的差異，在於「國家願景發展策進營」首重國家重大政策研擬之實際操作，培訓過程並納入產官學政策網絡的模擬操作。具體作法包括：

- 1、行政院人事行政局應負責規劃辦理「國家願景發展策進營」，並邀請適當之外部委員參與規劃。
- 2、培訓對象為現職政務人員及 12 職等以上主管，以及有潛力成為前述職務者，分班、分期實施。
- 3、培訓內容規劃及實施過程，應設計融合產業界、非政府組織及學術界的菁英參與。
- 4、培訓方式，可邀請標竿國家官員、國際組織代表、產業界及非政府組織菁英、國內外專家學者，經由專題演講、工作坊、個案研討、情境教學，以及其他訓練方法進行。

（二）常務次長採用開放競爭遴選，往下領導並帶動各級公務人員職能之成長（主辦：人事行政局）

本項建議之目的，在於透過常務次長職位開放競爭，有效提升次長能力，並使其成為各部會穩定的領導力量。強化政務首長與文官系統之間的功能連結，提升政策規劃品質和政策執行力。具體作法包括：

- 1、在行政院層級，設立常務次長遴選委員會，相關作業由人事行政局規劃辦理。
- 2、開放競爭方式下之次長候選人將增加，且不限來自同一部會。
- 3、競爭遴選之常務次長任期五年，並為機關之文官事務幕僚長。

（三）建立中高階主管潛能開發機制，為成立高級文官團奠定基礎（主辦：人事行政局／協辦：考試院）

本項建議之目的，在於強化我國含科長級以上主管人員之領導和專業之潛能開發及核心職能發展，厚植高階主階跨域管理能力。具體



我國公務人力資源改革方向之研究

作法包括：

- 1、配合機關文官長制度之建立，由常務次長帶領人事管理單位，建立有潛力之主管及儲備人才職涯發展和潛能開發機制。
- 2、建立跨業務領域之職涯歷練辦法。

## 第五章 結論及政策建議

在知識經濟、全球化，以及民主深化的時代，誠如管理大師彼得·杜拉克所觀察到，政府將因回應力不足、績效不彰而令人民失望。當代民主國家的政府部門，如果想要提升施政績效、走出寧靜危機的陰霾，落實各項公務人力資源改革方案、投入更多的預算用以培訓公務人力，絕對是三贏的策略：除了文官和政府雙贏外，民眾也將因此而獲得較高品質的服務。此一境界正是近年來有識者所追求的「善治」（good governance）。

前美國副總統高爾（Al Gore），2000年在終身學習高峰會上提到：過去，土地和資金是主要的策略性資源；今天，知識才是我們主要的策略性資源，且學習是我們關鍵性的策略技能。換言之，當代政府的公務人員，必須學會如何學習的技能，才能適應新時代環境的挑戰；而對於進用及管理公務人力的執政者，也必須認知唯有視公務人員為政府機關之人力資本（human capital），在因應環境持續變遷的同時，投入適宜的資源和推動必要的改革方案，才能有效提昇公務人員之能力與士氣，進而提高國家在全球化時代的競爭優勢。

本報告所提各項政策建議已充分考量先進國家之經驗，我國文官制度之傳統，改革之必要性與可行性，和最低程度之修法需求。為便於總覽，茲將提昇我國公務人力之五大改革方向：考選制度、能力養成、陞遷、獎優汰劣、潛能開發等，及其具體之政策建議，彙整如表三。

最後，本研究報告想強調：提升公務人員工作職能及文官體系效能之改革，端賴政治領導者明確、堅定的政治決心。同時，建立現代化之文官體系，必須從觀念改革開始，透過文官體系、公民社會、媒體、與民意機關之不斷溝通，說明改革之必要性與改革之預期成果，方能順利推動公務人力資源提升之各項計畫。

表 3 政策建議摘要表

改革主題	政策建議
考選制度	1. 考選觀念應大幅改變，使考選首重「效度」。
	2. 高考三級考試採用分階段、分試考試，第一階段採用電腦測驗高度篩選。
	3. 第二階段以測驗應考人專業知能、行政潛能為主，並採筆試及格再行口試的分試方法。
	4. 高考三級考試、普考及格人員，須在地方政府服務兩年。
	5. 減併考試類科。
	6. 公務人員高考一、二級考試應盡快實行評量中心法(Assessment Center)之考試方法。
	7. 簡化我國公務人員考試層級，由目前之五級，減少為三級。
	8. 進行中長期人力需求之考選規劃。
能力養成	1. 建立亞太、全球架構的文官培訓計畫
	2. 辦理行政院跨部會協調機制精進營
	3. 強化公務人員訓練進修協調會報功能
	4. 強化線上教學、訓練與工作職能結合
	5. 成立國家行政學院
陞遷制度	1. 檢討並積極處理缺乏績效取向之快速陞遷人員。
	2. 結合公務人員考選、考績、訓練，建立制度化之快速陞遷管道。
獎優汰劣	1. 恢復行政機關實施績效獎金制度。
	2. 修改公務人員考績法，明定考績丙等 3% 比例。
潛能開發	1. 辦理國家願景發展策進營。
	2. 常務次長採用開放競爭遴選，往下領導並帶動各級公務人員職能之成長。
	3. 建立中高階主管潛能開發機制，為成立高級文官團奠定基礎。

資料來源：本研究自行彙整

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 周威廷 (2007)。〈美國聯邦政府人力資本策略管理推動作法及其啓示〉，《人事月刊》，第 257 期：頁 12-23。
- 范祥偉 (1997)。〈當前英國文官制度發展之研究〉，《人事行政》，第 122 期，頁 50-66。
- 彭錦鵬 (1998)。〈高級文官甄補與培訓之模式〉，《政治科學論叢》，9: 329-362。
- 彭錦鵬 (2003)。〈高級文官制度變革潮流中的荷蘭高級文官團〉，《考銓季刊》，37: 112-130。
- 彭錦鵬 (2003)。〈全觀型治理－理論與制度化策略〉，發表於六月二十一日，台灣公共行政與公共事務系所聯合會 (TASPAA) 主辦之《民主治理與台灣行政改革》學術研討會。
- 彭錦鵬 (2005)。〈全球競爭下的高級文官新制構想〉，《考銓季刊》，42: 18-43。
- 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 (2007)。〈高級文官團制度之聚合趨勢〉，《歐美研究》，37, 4: 635-679。
- 鄧志松 (1998)。〈英國文官中立－矛盾與困境〉，《歐美月刊》，28 卷 3 期，頁 101-150。
- 蔡秀涓 (2005)。〈英、美、加高級文官之考選與晉用制度〉，彭錦鵬 (編)，《高級文官考選與晉用制度之研究》，頁 47-88。台北：

我國公務人力資源改革方向之研究

考試院研究發展委員會。

劉坤億 (2001)。《英國政府治理模式變革之研究》，國立政治大學公共行政研究所博士論文。

劉坤億 (2007)，〈從訓練到學習：政府部門人力資源發展的趨向〉，《人事月刊》，第 259 期：頁 11-18。

Drucker, Peter F. 原著，陳琇玲等譯 (2006)。《不連續的時代》，台北：寶鼎出版社。

## 二、英文部分

Cabinet Office. (2005). *Fast Stream in-service: A guide for applicants*. London: Cabinet Office.

Chapman, R. A. (1997). The end of the British civil service. In P. Barberis (ed.), *The Civil Service in an Era of Change*, pp. 23-37. Aldershot: Dartmouth.

Kettl, D. F. & DiIulio, J. J. (1994). *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*. Washington, DC: Brookings.

Headry, C. & Pettigrew, A. (1990). Human resource management: An agenda for the 1990s. *International Journal of Human Resource Management*, 1, 1:17-44.

OECD. (1995). *Government in Transition: Public Management Reform in OECD countries*. Paris, France: OECD.

OECD. (1996). *Integrating People Management into Public Service Reform*. Paris, France: OECD.

- OECD. (2004). *Trends on Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. Paris, France: OECD.
- Peters, B. Guy, (2002). 'Administrative Reform and Public Personnel Management,' in C. Ban & N. M. Riccucci (eds.), *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*. (3<sup>rd</sup>), New York, NY: Longman.
- Pierre, Jon & Peters B. Guy. (2000). *Governance, Politics and the State*. London, UK: MacMillan.
- Schmidt, F. L., & Hunter, J. E. (1998). The validity and utility of selection methods in personnel psychology: Practical and theoretical implications of 85 years of research findings. *Psychological Bulletin*, 24, 2: 262-274.
- Zifcak, S., (1994). *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Buckingham: Open University Press.
- 6, Perri, (1997). *Holistic government*. London, UK: Demos.
- 6, Perri, Leat, D., Seltzer, K. B. & Stoker, G., (1999). *Governing in the round: Strategies for holistic government*. London, UK: Demos.
- 6, Perri, Leat, D., Seltzer, K. B. & Stoker, G., (2002). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York, NY: Palgrave.

### 三、網站資料

<http://www.faststream.gov.uk>

<http://www.careers.civil-service.gov.uk>

我國公務人力資源改革方向之研究