

高級行政主管遴用制度之探討



黃一峰 李右婷

摘 要

近年來，歐美與日本盛行所謂的「新能力革命」。「職能」(competency)的應用，成為組織重要的經營方法。對政府而言，如何透過「職能導向」的選用制度，確保高級行政主管具備卓越的管理能力，而能發揮經營長才，提昇政策效能，是國家發展的重要關鍵。本文引介美國、英國、加拿大等國高級行政主管選任的制度與作法，探討其甄補來源、甄選程序、甄選方法與職能標準，期能提供我國未來建立高級文官時參考。

關鍵字：高級行政主管、選用制度、職能模式

A Study of Selection System for Higher Civil Service

By Irving Yi-Feng Huang and Lee Yu-Ting

Abstract

It has being a trend of so-called “the revolution of new competency” in western countries to apply competency as a critical element for running business both in public and private sectors. For the government, it is important to recruit and select higher civil servants with excellent competency to enhance policy effectiveness through a competency-oriented selection system. This paper tries to introduce related initiatives in US, UK and Canada as a reference to create Taiwan’s higher civil service system in the future.

Keyword: Higher Civil Service, Senior Executive Service (SES), Senior Civil Service (SCS), Selection system, Competency model

壹、前言

近年來世界各國政府持續不斷推動行政改革，調整政府組織結構及其運作規則，從而精簡文官規模；在文官的管理方面，則試圖引進人力資源管理的作法，使文官制度漸趨彈性化。美國在 1978 年建立全球第一個高級文官的專有管理制度——高級行政主管 (Senior Executive Service, SES)，其基本立論是根據「企業型官僚」，使高階文官如同企業經理人的角色，成為「公共經理人」(public manager)。其主要改革在於擴大甄補來源，使得政務首長有高級文官作為其政策夥伴。美國 SES 兼採內部常任文官陞任與外部政治任命的共同組合；近年來，許多國家亦陸續建立類似的制度，彭錦鵬(2005)比較多國高級文官制度，整理晚近各國共通的特點：

1. 職位公開競爭考選
2. 以職能為選才標準
3. 固定任期契約制
4. 高級文官由中央統籌管理

惟我國目前對是項制度則仍處於研議階段。根據考試院的資料，相關研議內容摘要說明如下：

政府改造委員會在民國九十一年九月十五日的第六次會議，針對「高級行政主管職

位制度」，作成三項決議：

1. 開放民間優秀領導人才進入政府服務的機會，對於活化政府用人的彈性確有實益。
2. 遴選方式應建立公開、公正遴選機制，羅致真正優秀的人才。
3. 以各部會業務性質為據，審慎規劃適用範圍與階段進程，以減少制度推動的阻力，避免衝擊常任文官系統。

考試院隨即於九十一年十月至十一月，針對相關議題舉辦三場公聽會，會中多位學者及機關代表對「高級行政主管職位制度」規劃案持保留態度，並擔心其若運用不當，可能弊多於利；倘若考量實施，與會人員有如下的建議：

1. 應組成公正、公開之甄選委員會，避免形成任用私人之情形。
2. 應明確訂定績效考核標準。
3. 適用對象範圍及人數比例應詳加評估，並應避免政黨輪替，影響公務人員行政中立。

考試院在徵詢專家學者及各機關意見後，在「政府人力運用彈性化計畫方案」中，將高級行政界定為文官職位，不同於政務職位，其適用對象為中央政府各部會常務次長和各部會所屬一級機關首長，該方案並擬改稱為「高級文官職位」。高級行政主管職位出缺時，由相關部會和所屬之院先行決定採「封

閉型」或「開放型」的遴選程序，再進行後續過程。政府常務次長總數中一定比例採取封閉型之遴選程序。經獲遴用者須先經試用階段後，方正式任用、聘用，原則上三年為一期，但期滿得依其績效表現續約。

就上述規劃過程與草案而言，我國規劃中的高級行政主管制度在遴用方面有以下特點：

1. 甄補來源：兼採封閉型與開放型，以平衡「外補注入新血」與「內昇鼓舞士氣」，並限制常務次長對企業開放進用的比例。
2. 遴選程序：以公開、公正程序羅致優秀人才。惟其運作方式及遴選標準則尚待擬訂。
3. 試用階段：正式任用前先經試用，以利組織及個人雙方的調適，惟試用期限及期間的僱用權益則須進一步探討。
4. 績效導向任期制：以績效為去留標準是企業任用經理人的常規，惟績效標準及評量方式亦需明確訂定。

美國的 SES 制度受到許多國家仿效，其擴大甄補來源，固然有利於機關首長有較大空間尋求政策制訂與機關經營夥伴。然而自外部引進人才其實也顯示對內部人員能力與忠誠有所疑慮；而高級文官由常任與政治任命共同組合而成，則是政治妥協的結果，一方面在高級文官內部不利團隊建立，另一方面

則易造成與中基層文官產生衝突，形成其與常任文官間的緊張關係。透過高級文官是否就能強化對文官的控制，不無疑問。近年來英國文官似乎在強勢管理作風下，士氣頗受打擊，是否有損工作效率值得注意。對國內而言，強化高級文官的政策規劃能力，自有其必要。然而開放高級文官的彈性進用，如何避免分贓制蔓延，則應先著手建立具有內容效度的考選與評鑑制度。(黃一峰, 2005) 本文試圖由考選方法的引介，探討高級行政主管的遴用方面的相關問題。

貳、相關理論

高級行政主管制度的建立受到新公共管理風潮的影響，在人力資源方面採取策略性的觀點與作法，試圖以職能作為甄補的主要依據，建立能力高強的政府經營團隊，因而需要針對高級文官單獨建立一套人事制度，因此，此一制度亦將改變政府人事人員的功能與角色。本節就策略性人力資源管理、職能導向的考選、人事人員角色等方面整理相關理論。

一、策略人力資源管理

組織競爭優勢的強弱，在於其組織核心競爭力(Core Competence)的優劣(Prahalad & Hamel, 1990)；而政府的核心競爭力優劣，則

月旦知識庫

取決於公務人員是否具備所需的職能(Competency)。近年來，各國政府紛紛以策略性人力資源管理取代傳統的人事管理，以因應外環境的變化，提升政府的核心競爭優勢。

自 90 年代起，美國、英國、加拿大等先進國家，在進行政府改革、提升政府效率時，均積極仿效企業引進策略性人力資源管理，活化人力資源，進而提升績效。「美國人事管理協會」於 1989 年，改名為「美國人力資源管理協會」(Society for Human Resource Management; SHRM)，意即改變傳統上將人力視為「成本」，轉而視之為「資源」。從專注組織內各部門的人事管理，轉變為著眼於經營策略的人力資源管理，亦即從消極的人事問題管理，提升為積極的人力資源運用與開發策略層次的地位(李右婷與吳偉文，2003)。人力資源管理(Human Resource Management; HRM)是指組織內所有人力資源的取得、運用及維護等一切管理的過程和活動；而策略性人力資源管理(Strategy Human Resource Management; SHRM)的範圍則涵蓋更廣，亦即在組織總體經營策略目標之下，配合各單位，運用各種人力資源管理過程(規劃、執行與控制、評價與回饋)，且致力於組織的活性化並招募與任用、訓練與發展、績效評估與報酬等活動，進以確保組

織的經營績效與持續的競爭優勢(李右婷，2003)。簡言之，策略性人力資源管理是組織內所有人力資源管理作業必須配合組織的對外競爭策略，有系統的設計與推行，以加強競爭成果並完成組織整體的目標與願景。再者，由於知識工作者的興起(Drucker, 1995; 1999)，人力資源已躍居為重要的策略性地位(Thurow, 1996; 1999)，各國政府作為最大僱主的角色，如何配合策略需要，甄補與培育優秀公務人才，尤其是建制高級經營團隊，成為政府人事制度的重要課題。

二、職能導向的考選

能力模式的研究始自哈佛大學教授 David C. McClelland 在 1970 年代初期，協助美國聯邦 United States Information Agency (USIA) 界定優秀海外工作人員所須具備的態度與特性，以提高考選程序與錄取人員工作績效的關聯性。McClelland 與哈佛同事 Charles Dailey 展開密集訪談，列舉所需的各項能力，並進而將人員分為「表現傑出」與「表現普通」二組，以測驗評量二組人員的成績，發現二組人員在「社會敏感度」的分數有顯著差異，換言之，表現傑出的人員，其社會敏感度較一般人員高。能力的定義，是與卓越的職務績效有密切關係而且持續的個人特徵；因此，核心能力項目繁多，但惟

有真正對績效有顯著影響者方能「選定」為核心能力（黃一峰，2001）。

核心能力的內涵則包括與生俱來的性向與個人特質，加上後天學習的技能與知識，能力的項目可能包括相當多的內容，但唯有對「成功的工作績效」有所影響者，才能列為該職務的核心能力（黃一峰，2001）。一般而言，「職能」係指職務上高績效者的行為特性。對組織而言，「職能」是活化人力資源，進以提升企業競爭優勢的經營技術；對個人而言，「職能」是改造個人行為，從而成為職場上高績效者的重要技法（李右婷，2005）。職能模型（competency model）是一套能力指標系統，基本上，職能模型是成功要素的集合，有時亦稱為 Competencies（Schoonover, 1998）。若將高績效者的能力要素與行動特性，經過分析與類型化而且予以具體模型化，則所得到的職能模型，可以運用在人力資源管理中的招募遴選、人力配置、教育訓練、能力開發、績效考核等領域（Lucia and Lepsinge, 1999）。此外，職能模型的最終目的，是透過模型的建構過程與結果，樹立人才的標竿與典範，促進仿效高績效者，從而提昇員工的能力與績效，並且營造優質的職場環境與文化，進以強化競爭優勢（大滝，1996）。尤其為求成功地導入與管理職能模

型，職能模型必須充分反應經營策略與理念，並且使之產生密切的連動。如此透過職能模型的應用，方能促進全盤經營活動的活性化，從而增進競爭優勢（谷內，2001；李右婷，2004）。

因此，職能導向的考選制度，其優點可以有有效的區辨出「有能力」的人員，未來可以與績效產生連動，才能促進組織提升競爭力。由於，政府對於高級文官人員，逐漸從數量轉移為素質的要求下，職能的考選，受到各界的高度重視。

運用職能考選方式進行選才時，會使用行為面談的技法，藉以探測應徵者是否具備組織所需要的職能。職能的考選以「如何」（How）、「為何」（Why）為重點，著重於過去的實績外特別是未來的發展，同時重視應徵者的行為特性等。

因此，未來高級行政主管若能採用職能導向的考選方式，才不致於流於考選出「只會唸書，不會做事」，「擁有多樣能力，不願貢獻」，「願意全力貢獻、卻不是組織所需具備的職能」等窘境。各國建構高級文官制度同時，也發展出其所需的職能模式，正符合所謂職能導向的考選趨勢。Bhatta 整理英、美、紐、澳等國的高級官核心能力內涵，如表一所示。

表一 各國高級文官能力強調程度比較表

能力項目	強調程度					
	適用(普及)程度 (%)	美國 SES	紐西蘭 (Chief Executives)	澳洲 SES	荷蘭 SPS	英國 SCS
團隊導向	78	▲▲▲	----	----	----	----
溝通	65	▲▲▲	▲▲▲	▲▲▲	▲▲▲	----
顧客導向	65	▲▲▲	----	----	----	----
人員管理	58	▲	▲▲▲	▲▲	----	----
成果導向	58	▲▲▲	▲▲▲	▲▲▲	▲▲	▲▲▲
問題解決	55	▲▲▲	----	▲▲	▲▲▲	----
計劃與組織	48	▲	----	▲▲	▲▲▲	----
領導	43	▲▲	▲▲	▲▲	▲▲	▲▲▲
經營意識	38	▲▲▲	▲▲	----	▲▲	----
決策	35	▲▲▲	▲	▲	----	----
技術能力	35	▲▲▲	▲▲	▲▲	----	----

說明：SES=Senior Executive Service; SPS=Senior Public Service; SCS=Senior Civil Service;
 “----”代表不強調 “▲”越多代表越重視
 資料取自 Benchmark Survey (Rankin. 2000/01).

資料來源：G. Bhatta, "Enabling the Cream to Rise to the Top': A Cross-Jurisdictional Comparison of Competencies for Senior Managers in the Public Sector," Public Performance and Management Review 25(2001): 194-207.

三、人事人員角色

人力資源管理的策略角色，係指人力資源管理隨著其「人」的因素對組織經營的影響日益增加，進而參與企業經營策略的制定（例如肩負建構經營理念、企業文化、組織設計與活性化以及創造競爭優勢、提高員工滿意度等使命），躍升為高層的、積極的角色

而言。

因此，人力資源部門必須探討如何重新定位、以及扮演何種角色。Ulrich and Ulrich (1997)強調，組織未來的成功關鍵，掌握在人力資源管理；而人力資源部門的任務或使命，必須增強與提昇，相較於傳統人力資源管理的各項業務，諸如：招募或遴選、教育訓

練或能力開發、人事評價、升遷與報酬、配置或異動，今後更重要的是為組織創造價值與帶來成果；因此，人力資源部門必須重新定位，扮演策略夥伴（Strategic Partner）、提供服務者（Administrative Expert）、員工關懷者（Employee Champion）、變革推動者（Change Agent）的角色。

根據 Schoonover（1998）的研究，成功組織所需的人力資源職能，可以劃分為核心的（Core）Competencies、層級別的（Level-specific）Competencies、角色別的（Role-specific）Competencies 之三大類。

（1）核心的 Competencies 包括：個人態度（Personal Attributes）、領導能力（Leadership）、管理能力（Management）、功能別技能（Functional Skills）；（2）層級別的 Competencies 分為：團隊領導者（Team Leader）或初階經理（First-Level Manager）、整合者（Integrator）或中階經理（Mid-Level Manager）、經營層幹部（Executive）；（3）角色別的 Competencies 則分為：人力資源專家（Specialist）、人力資源通才（Generalist）、人力資源策略家（Strategist）。

因此，政府人事人員的角色也隨著時代環境的改變，而有所變化。包括（1）政府人事人員應自我加強成為「管理專家」，而非僅

為執行命令的行政人員，經由人事管理程序的最佳化以提升效率與效能，將組織的成本發揮到最大效益。（2）強調「參與用人決策的角色」，而非只提供諮詢服務的傳統性角色，應該躍升為人力資源部門的角色功能，應具備參與用人決策的專家權力。（3）人事功能必須提升至「參與政府發展與執行策略的角色」，則是人力資源功能改變最大之處。

因此，政府單位的人事人員應該善用人力資本、成為政府核心競爭力的一部分，進而成為首長的策略夥伴，成為提升政府效率與效能所不可或缺的角色。

參、外國經驗

以下整理英國、美國、加拿大目前將職能應用在考選制度上的方法與技巧，以提供我國未來建立高級文官（團），採用職能導向選用機制時參考。

一、美國 SES 考選程序

美國聯邦政府為因應競爭激烈的 21 世紀，需要高級行政主管具備新的才能，新的能量與創造性能力（James, 1999）。因此實施一連串的領導者接班人計畫（Leadership Succession Planning），藉以考選優秀的文官並進行接續的訓練。

在高級文官方面，CSRA 創設高級文官

(Senior Executive Service, SES)，其考選由 OPM 每兩星期將職缺公告分送各部會、人事管理局地方分局及就職資訊中心。政府機關內外有意者向各部會應徵，由各部會高級文官人才委員會 (Executive Resources Board) 檢討其資格，決定初選名單。初選者經人事管理局設置之資格審查委員會 (Qualifications Review Boards, QRB) 審查，決定是否採用。政府全體 SES 的百分七十，任命前須有五年服務經驗之規定。

以下介紹美國聯邦政府進行考選高階文官時的考選程序。

美國高級行政主管職位可分為「永業保留職位」與「一般職位」二大類，前者僅能甄補自常任文官，以維持大眾對「政府無私」的信心，後者則無任用來源的限制。因此，SES 實際上可分為四種類型：

1. 永業任用：須經公開競爭程序，並經人事管理局的資格審查。
2. 非永業任用：由人事管理局以個案方式逐一審核，其任用人數不得逾機關 SES 總數的四分之一、不得逾聯邦 SES 總數的十分之一。
3. 限期任用：基於專案工作需要而任命，三年為期，任滿須離職。
4. 限期緊急任用：任期以十八個月為限，任滿

須離職。

近年來，SES 的甄補來源仍以常任文官為主，其各類比例如表二。

表二 美國 SES 各年度任用類型比例

任用類型 \ 年度	永業任用	非永業任用	限期任用	限期緊急任用
2003	89	9	2	0
2002	88	9	2	1
2001	92.3	4	3.5	0.2
2000	89	9	2	0

資料來源：美國人事管理局網站

(<http://www.opm.gov/ses/>)

初任 SES 的任用作業由各機關的「行政主管人力資源委員會」負責，職缺通告必須在聯邦政府作跨部會的公告，並登載於 USAJOBS 網站。SES 的任用不適用退伍軍人優惠。人事管理局負責跨部會的資格審查委員會 (Qualification Review Boards, QRB)，各部會任命 SES 前，候選人必須獲得該委員會的資格認證。初任 SES 必須經過為期一年的試用。

非常任及限期任用則不須經過競爭程序，得由機關首長自行任命。

依現行規定，至少 70% 的 SES 職位，其擔任者須在聯邦政府連續服務滿五年以上，

以確保其具備足夠的工作經驗。為協助常任文官尋求晉升 SES 職務的機會，人事管理局針對 GS14-15 及相當職位的同仁，舉辦 SES 核心能力研討會；相關的培訓方案則由聯邦行政主管研究所及管理發展中心負責。部分機關則自行辦理候選人培訓方案，以協助員工取得 SES 任用資格。

根據 Nickels and Roberts (2004)的報告，人事管理局為因應聯邦政府人力資源老化離退的挑戰，為保持管理人才的經驗傳承，設計了領導人才接班計畫(Leadership Succession Planning)，以建立高級行政主管候選人的評選制度，以發掘高潛力的領導人才，施以接班的培訓。其主要特色是採用為期一天的評鑑中心：

- 1.採用「多關卡式」的篩選過程。
- 2.針對候選人的應徵資料進行初選。
- 3.領導能力評鑑中心
 - ①模擬聯邦政府高階主管一日活動，設計成演練。
 - ②要求候選人在評鑑期間扮演「處長」角色
 - ③採用四個相互關聯的演練。
 - ④設計演練時將各機關的特別需求納入題

本中。

- ⑤採用多位評鑑人員，評量候選人的行為。
- ⑥採用結構式面談或其他「單獨作業」型態的評鑑工具。

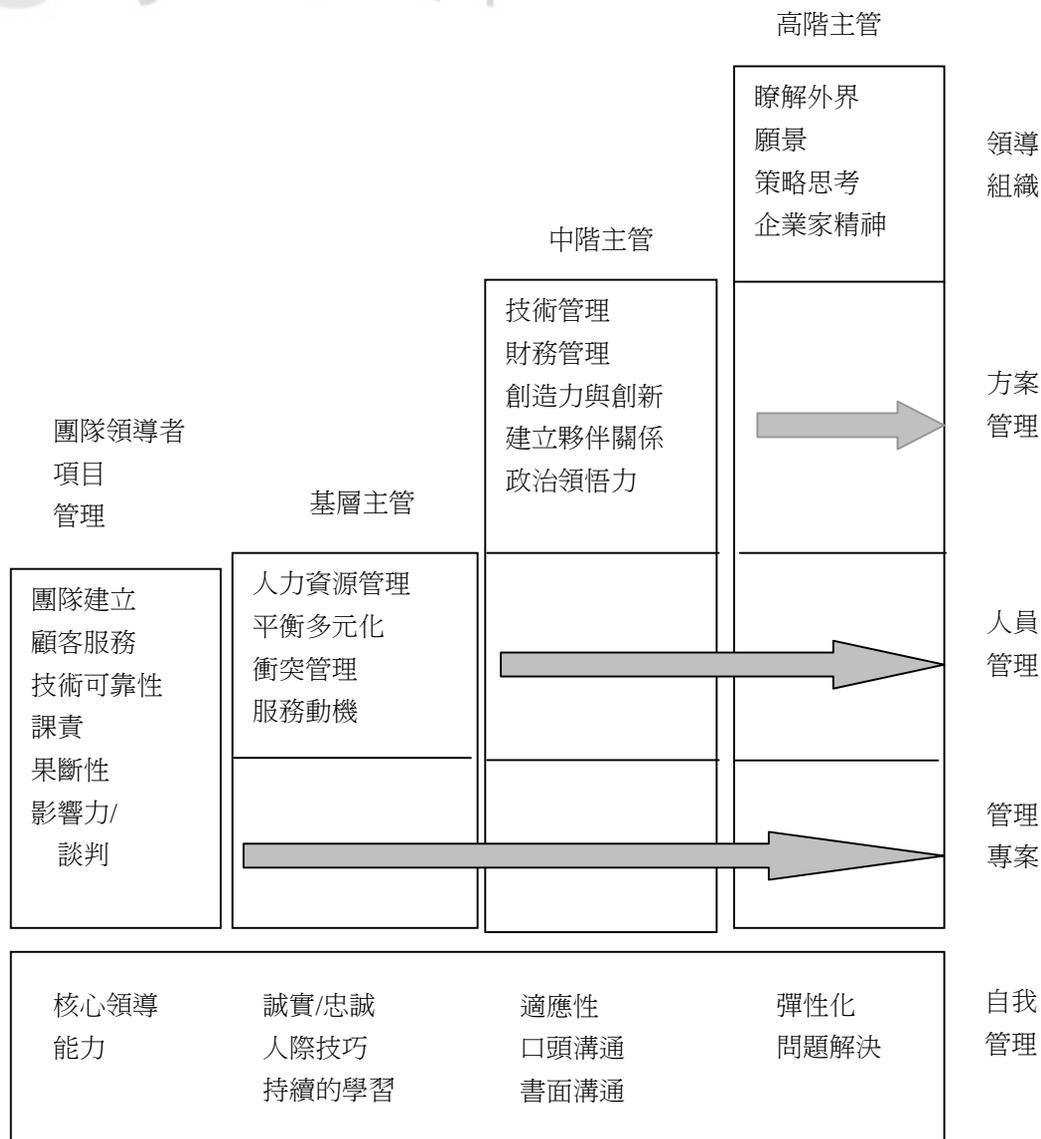
4.結構式面談

- ①候選人必須答覆與高級主管工作內容相關的標準化問題。
- ②面談的問題焦點在於過去的行為。
- ③口試官根據「行為定錨尺度」，對候選人的行為反應加以評分。

5.將各機關提出的特殊要求列入評鑑過程。

6.做成最後決定。

評鑑的能力項目則是根據 1999 年 OPM 所制定的高績效領導者的核心能力模型，其規範五項高級行政主管應該具備的核心能力。包括變革領導(Leading Change)、經營洞察力(Business Acumen)、成果導向 (Results Driven)、建立聯盟與溝通(Building Coalitions/Communications)、人員領導(Leading People)。成功的高級行政主管，需要同時具備基本的五項核心能力。領導人才接班計畫則根據此一能力模式略加修正，如圖一所示。



圖一：領導發展進程

資料來源：B. Nickels and A. Roberts.

二、英國 SCS 考選程序

英國文官甄補一向以塑造通才行政人員、甄補最優秀人才為其政策，而高級文官始終以永業自居、並保持政治中立與匿名傳統，成為穩定國家秩序的主要支柱之一。高級文官結構的改革歷經多年變遷，1968 年的富爾頓報告(Fulton Report)即已對高階管理專業化提出建議，1972 年將司處長以上職位劃為「開放架構」(open structure)而成為「高級決策及管理集團」，可進用其他部會的人員，1984 年進一步將科長級以上至常務次長分列七等，均劃歸為開放架構。1995 年英國政府發表白皮書，確立建立高級文官制度，並於 1996 年正式實施，將開放架構一至五等合併稱為「高級官職位」(Senior Civil Service, SCS)。從改革過程不難發現，英國高級文官的職位自常務次長逐漸向下擴張，並開放外界甄補，廣徵具有經營經驗的管理人才，並利執行機構(executive agency)爭取企業求才，而內補則與快速晉陞方案銜接，使其在科長(Grade 7)與資深科長(Grade 6)的短時間歷練後，即有機會躋身高級文官行列，真正符合快速晉陞「發掘高潛力人才」的精神。

英國的高級文官由內閣事務部相關單位統一管理。組織發展組(Cooperate Development Group, CDG)負責制定俸給結構與條

件、設定核心能力，作為甄補與晉陞的標準；行政學院(National School of Government)提供快速晉陞方案錄取人員的培訓課程，作為未來高級文官甄補來源；此外，如各部會高級文官接班計畫、公私部門人才交流等，都由內閣事務部負責。

英國高級文官的組成展現了相當多元化的特性，以 2004 年 4 月的資料為例，其人數計有 3893 位，其中女性 1081 位，佔 27%；就教育程度而言，其中 653 位的學歷是大學以下，而牛津、劍橋大學校友僅佔 25.6%，已與一般對高級文官有所謂「學閥」的有所不同。年齡方面，40 歲以下佔 11.3%、40-50 歲之間佔 36.9%、50-60 歲之間佔 50.3%、60 歲以上佔 1.6%。高級文官的離職率似乎偏高，2003-2004 之間有 334 位離職；每年大約需公開甄補 200 位高級文官其中約五十位來自現職公務人員，其餘則來自私部門(Barker, 2003: 2)。

高級文官甄補的把關由文官委員(civil service commissioner)負責，以確保甄補過程是公開、公平的競爭，並用人唯才。文官委員發佈甄補法典，以落實這些原則。高級文官甄補作業必須考量人力市場實際情況，惟仍須堅守下列四項原則：

1.符合資格者即可報考。

6月旦知識庫

2. 每位應徵者均須受到公平對待。
3. 甄選標準必須與公告(廣告)內容相符。
4. 甄選過程限制部會首長的參與,以確保高級文官的「非政治性」。

內閣事務部僅對各高級文官甄選僅就核心能力作了基本規範,並未對應徵者訂定資格條件標準,不過,高級文官外補的策略是試圖補充政府現有人力不足或不及培訓的人才,通訊技術、專案管理、財務管理、策略人力資源管理等專業人才,是當前英國政府較為缺乏的人才。再者,外補的目的是引進具有不同觀念與作法的人才,以挑戰傳統經營方式,羅致具備相關經驗的主管引進不同的公共服務傳輸方式。

甄補通常透過報紙刊登廣告,不過,網路求才日趨增加;文官委員會對網路通路進行監測。較高階的高級文官甄選則透過合作契約,由「獵人頭」公司負責初步篩選。通過篩選的應徵者通常會受邀接受口試,由三至五位口試官負責面談。有些部會在口試前,會施以心理評量或作個人自我介紹的簡報。各部會對內部晉陞的考試,則逐漸有採用評鑑中心的趨勢。

Clive Fletcher 接受英國內閣事務部委託,比較企業高級主管考選方式後,整理高級文官考選的程序,並提出改進建議:

1. 明確列舉職務及個人所需資格條件
應根據核心能力架構,明確訂定應徵者所需具備的資格條件,並考慮增加應徵者同事與上司對其所作的評鑑意見。
2. 公告宣傳與受理報名
申請表中可考慮增加要求應徵者,撰寫自我評量意見。
3. 委託人才招聘顧問(獵人頭公司)提供參考人選。
4. 機關代表、文官委員及上述顧問公司會同篩選。
篩選標準應明確訂定並客觀、仔細核對應徵者是否符合。
5. 應徵者背景查核。
查核資料應針對所需能力項目蒐集。
6. 部分職位需採用心理評鑑並將評鑑報告併入口試階段,提供口試官參考。
採用心理評鑑,應事先向應徵者說明其進行方式及評鑑重點、評鑑報告的作用等事項。
7. 面談過程約需一小時,部分機關要求應徵者先作簡報,面談內容通常是鬆散、缺乏結構。
為提高口試效度,宜採用結構、行為評量導向的口試,並增加口試時間。

三、加拿大 EX-A 考選程序

加拿大文官委員會於 1991 年提出初任行

政主管職組(Executive Group)的遴選程序，於1992年5月正式實施，其方案稱之為Assessment Center for Executive Appointment (AC for EXA)，遴選過程注重候選人管理領導能力的鑑識，故由用人機關組成遴選委員會，對候選人各項表現，包括學經歷、口試、考績紀錄及評鑑中心成績，加以綜合審查，以決定錄用人選。而評鑑中心則為期一天，包括一系列的模擬演練，分為二種型態，首先係籃中演練，處理多項管理問題，例如人事問題、方案管理等，學員針對各項問題研擬對策；其次則為「面對面晤談」演練，學員須分別面對部屬、顧客及員工等，評量能力則包括人力資源管理、服務取向、行為彈性、溝通、主動性與行動管理、人際關係、判斷力與組織意識、領導、自信心與思考技巧等共計十項(黃一峰, 1998)。

加大文官委員會(Public Service Commission, PSC)自2004年起採用行政主管甄選模擬演練(Simulation for Executive Selection, SELEX)，取代前述的AC for EXA，以協助各部會在甄補Ex-1與Ex-2等主任級主管職缺時，針對候選人進行周延、公正、而客觀的評鑑。SELEX由三個相互關聯的演練所構成，在演練過程中，候選人必須假設自己是機關中的主任級主管，並透過各個情境的處

理，展現出七項領導能力。候選人能力表現如何則由受過訓練的評審加觀察、記錄，並依照標準化的程序給予評分。評審人員是由退休或現任高級主管擔任。

候選人在接受評鑑前七天，將會獲得評鑑的背景說明資料，包括演練時所須扮演的機關簡介、主任職務內容演練、將被評鑑的能力項目與行為範例，這些資料的目的在於協助候選人，事先熟悉評鑑的過程與標準。評鑑當日的過程：

第一個演練：同時與上司及一位同事開會，會議開始時候選人須先作簡報，並回答問題。

第二項演練，則是在三十分鐘準備後，與二位手下的主管開會，針對部門業務作成決定。

第三項演練則有二十五分鐘的準備時間，然後接見一位利害關係人，其後再與一位同事開會。

評鑑報告將會分別送給候選人及高級主管遴選委員會；文官委員會評鑑中心亦可應候選人之要求，針對評鑑報告提供回饋意見。

SELEX所採用的評鑑能力計有七項，包括認知能力、行動管理、組織意識(覺察)、人際關係、溝通、倫理與價值、行為彈性等，根據文官委員會的研究，這些能力適合透過

月旦知識庫

互動式的演練加以評鑑。各項能力定義摘要如下：

1. 認知能力：針對複雜的情勢，進行分析與瞭解以利業務的規劃與組織；並能對部屬說明問題的重點；同時追蹤多項問題的進展情形。
2. 行動管理：確保各個專案平穩進展，並能指派適任的主管監督工作進度；根據施政優先與時間因素，設定明確的工作目標。
3. 組織意識(覺察)：評估決策的週延性，並對機關提出建議；瞭解高層主管的決策方式與需求，並能針對具有爭議的議題，事先提出因應之道。
4. 人際關係：以邏輯的論證、建設性的建議及實際案例，說服他人，以爭取組織成員，支持新的構想或措施；與同仁保持合作與互敬的關係。
5. 溝通：對內對外代表服務機關；以具有說服力的方式向各方「推銷」本機關的產品或服務；在與服務對象互動時能運用行銷法則。
6. 倫理與價值能：以遵守倫理原則的方式，追求組織目標、財務管理、維持顧客(服務對象)關係，並確保機關績效能為人民提供財務貢獻。
7. 行為彈性能：能根據環境的變化調整機關施政的優先順序，並能保持開放態度，接納新

觀念與改變，適時採取必要的行動。

肆、結語

本文簡要介紹美國、英國與加拿大等三國的高級文官考選相關制度現況。就甄補來源而言，英、美皆採內外並重的方式，美國在 SES 建制初期，試圖保留近半數永業職位，然實施結果，常任文官升任的比例仍高達百分之九十，顯見高級文官仍需嫻熟部會內部運作；另一方面，英國 SCS 偏重外補，然其離職率似有偏高傾向，其原因值得探究。就甄補程序而言，英、美俱採取中央統一管理的作法，從高級文官員額列管、職缺公告、甄補程序、甄審委員及核心能力標準，均有一致的規範，尤其甄選過程保持客觀、獨立性，避免機關首長過度介入，有利於功績精神的落實。而考選方法則揚棄傳統筆試，改採口試與模擬等職能導向的考選方法，其基本前提則須建立高級文官能力模式。英、美、加三國均以能力模式作為培訓與評鑑候選人的標準。

對我國而言，是否針對高級文官建構單獨的人事體制，仍有待深入研議，惟即使僅考量內補制，現行制度對十二職等以上主管職務仍缺乏客觀、公開的評鑑措施，應可參酌外國作法，先建立適當的陞遷評鑑制度。

而建構我國高級文官核心能力，則需要考量多列問題。首先，現有核心能力實證研究大多試圖透過問卷調查，取得現職人員(或曾經擔任者)對能力重要程度的評分，然而，因素分析所得的因素結構，往往與理論結構不一致；其次，問卷調查不易獲得司處長級高級文官協助填答；再者，公務同仁認知的重要程度可能存有「團體盲思」；此外，「能力」深受傳統文化因素影響，行政文化中的「默、順、隱」是否值得重新檢視，皆有賴針對高級文官透過全面、有系統的工作分析，蒐集相關資訊，才能建立實用的能力模式。

此外，在策略人力資源管理的趨勢下，人事人員在高級文官建制及考選過程中應發揮的功能，亦值得探討，其須能扮演機關策略夥伴的角色已日漸明顯。(本文作者黃一峰為淡江大學公共行政學系副教授，李右婷為大華技術學院國貿系副教授)

參考書目

- 大滝令嗣(1996)。營業プロフェッショナル高業績の秘訣，日本：ダイヤモンド社。
- 谷内篤博(2001)。新しい能力主義としてのコンピテンシーモデルの妥当性と信頼性，經營論集，11(1)，49-62。
- 李右婷(2003)。策略性人力資源管理，台北：華立出版。
- 李右婷、吳偉文(2003)。Competency 導向人力資源管理，台北：普林斯頓。
- 李右婷(2004)。探討台灣型 Competency 模型之發展與課題，第六屆兩岸經貿暨管理研討會，新竹，A14：129-134。
- 李右婷(2005)。日本式職能模型之特色與發展趨勢，東亞論壇，1(2)：已接受。
- 黃一峰、李右婷(2005)，全球化與文官考選技術之探討：以「團體討論」口試法為例，考銓季刊，42，44-56。
- 黃一峰(2001)。高級文官核心能力初探，人事月刊，33(2)，42-50。
- 黃一峰(1998)。管理才能評鑑中心建構效度及其影響因素之研究，政治大學未出版博士論文。
- 美國人事管理局網站(2005) <http://www.opm.gov/ses/>。
- 范祥偉(2005年9月)。英國公共管理與文官制度改革新論。台北：華泰。
- 陳暉淵(2005)。國家治理、競爭力、和核心能力：淺論我國高級文官核心能力之建構，強化文官核心能力再造政府競爭力學術研討會論文集。
- 彭錦鵬(1998年6月)。高級文官甄補與培

- 訓之模式。《政治科學論叢》，9，329-362。
- 彭錦鵬等（2005年2月）。高級文官考選與晉用制度之研究。《考試院委託研究計畫》。
- 彭錦鵬（2005年4月）。全球競爭下的高級文官新制構想。《考銓季刊》，42，18-43。
- Barker, J. (2003). The Senior Civil Service in the United Kingdom. From <http://www.csc.go.kr/eng/>.
- Bhatta, G. (2001). Enabling the Cream to Rise to the Top: A Cross-Jurisdictional Comparison of Competencies for Senior Managers in the Public Sector. *Public Performance and Management Review*, 25: 194-207.
- Cabinet Office (2004). *Civil Service Reform Delivery and Values*. London: Cabinet Office.
- Drucker, P.F. (1995). *Managing in a Time of Great Change*. New York: Truman Talley Books.
- Drucker, P.F. (1999). *Management Challenges for the 21st Century*. New York: Harper Business.
- Fletcher, C. (2006). Final Report on A Research Study Relating to Effective Selection of Staff for Senior Positions in the Civil Service. From http://www.civilservicecommissioners.gov.uk/publications_and_forms/fletcher_report/index.asp
- Hellriegel, D., Jackson, S.E. & Slocum, J.W. (2002). *Management: A Competency Based Approach*. South-Western a division of Thomson Learning.
- Lucia, A.D. and Lepsing, R. (1999). *The Art and Science of Competency Models*. Jossey-Bass.
- McClelland, D.C. (1973). Testing for competence rather than for intelligence. *American Psychologist*, 28(1), 1-24.
- National Institute for Governance (2003). *Public Service Leadership: Emerging Issues*. Canberra: Australian Public Service Commission.
- Nickels, B. J. and Roberts, A. L. (2004). Using Multiple Sources of Information About Candidates to Select Candidates for an Executive Development Program: Now That I Have the Data, What Do I Do? From <http://www.assessmentcenters.org/2004/sessionindex.asp>
- Prahalad, C.K. & Hamel, G. (1990). The Core Competence of the Corporation, *Harvard*

Business Review, 68(3), 79-91.

Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New State Sector in a Time of Change*. Wellington: State Services Commission.

Schoonover, S.C. (1998). *Human Resource Competencies for the Year 2000: The Wake-up Call*. Alexandria, VA: Society of Human Resource Management.

Schoonover, S.C., Schoonover, H., Nemerov, D. & Ehly, C. (2000). Competency-Based HR Applications: Results of a Comprehensive Survey, Arthur Andersen/Schoonover/SHRM.

Thurow, L.C. (1996). *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World*. New York: William Morrow & Co.

Thurow, L.C. (1999). *Building Wealth: The New Rules for Individuals, Companies, and Nations in a Knowledge-Based Economy*. New York: HarperBusiness.

Ulrich, D. and Ulrich, D. (1997), *Human Resource Champions: The Next Agenda for Adding Value and Delivering Results*. Boston: Harvard Business School Press.