

## 第28期

# 從國際經驗談我國用人機關參與選才機制

董祥開 國立政治大學公共行政學系副教授

“各國公務人力的考選普遍重視用人機關的參與，但我國用人機關的參與大多停留在制度規劃，政府應提出政策論證與各界溝通，使用人機關實質參與選才，並落實實務訓練及試用階段的汰選功能。”

「誰要用人，自然由誰來挑選」是一個非常合理的邏輯，如果是在大部分的企業，這件事情應該根本不需要特別進行討論。然而，受限於制度設計，我國公務人員的考選卻必須從行政機關中獨立出來，此舉雖然確保了「公平」的價值，但其「篩選效果」與「合適性」近年來卻經常受到質疑。用人機關在選才過程中應該有更高程度參與的論證基礎，在於「用人機關對於其工作所需能力或特質，通常有更精準的掌握，也因此應該在選才過程中扮演一定的角色」。

## 各國用人機關參與選才程度分析

在各國的文官體制中，「用人機關參與選才過程」確實是世界多數先進國家所採取的方式，以下從各國用人機關「參與的程度」，初步分析美國、英國、日本、韓國、新加坡及香港的情況，並與我國加以比較。

### 一、美國、英國及新加坡

皆是用人機關自辦考試（美國、新加坡兩國自1995年起；英國自1996年起），因此用人機關幾乎都是從選才程序的一開始就全程參與，且能夠根據用人的需求，彈性設計不同的篩選方式（通常包括工作分析、資格審查、筆試、面試、試用期等），並擁有最終用人的決定權，因此參與程度最高。

### 二、香港

公務人員考試採兩階段，第一階段由公務員事務局統一辦理考試，第二階段則交由用人機關負責篩選合適的人員。用人機關可依據自身職位空缺自行辦理筆試、面試或其他技能考試。但香港的筆試跟我國並不相同，我國多半考試是由「筆試定生死」，而香港的筆試，則只是決定能否具有去應徵公務員的「資格」，通過考試並不表示取得正式公務人員資格，尚有「公務員試用條款」的規定，在長達三年的試用期間<sup>[1]</sup>，用人機關可詳細評核試用者的工作表現及品性，再決定是否任用。因此，香港的用人機關從筆試後幾乎全程參與，參與程度也頗高，接近全程參與。

### 三、日本

雖然其第一階段考試係由人事院辦理，但通過者接著將進行「官廳訪問」，直接由用人機關參與面試（自1949年起），最終也由用人機關決定任用人選。同時，日本自2012年起，用人機關也開始參與第一階段考試的出題，因此，整體來說，日本的用人機關參與程度也相當高。

### 四、韓國

韓國的制度與我國較為接近，由人事革新處統一負責辦理筆試考試，但自2003年起增加了面試，應考人經筆試後擇優錄取參加最終試面試。其中，面試委員至少半數會由高階文官擔任，且面試成績具有關鍵的影響力。雖然在選才程序中，這些擔任面試委員的高階文官，不盡然是這些參與面試者未來的單位主管，但此種作法仍然是希望從工作場域所需能力及特質的角度來加以篩選，用人機關仍有一定程度的參與。

## 選才過程中我國用人機關之參與

我國截至目前為止，用人機關的參與大多僅停留在選才制度之規劃層面，在命題或閱卷中雖有高階文官參與，但比例相當有限，僅約一成會由高階文官擔任<sup>[2]</sup>；而我國因為大部分國家考試都沒有第二階段的面試，因此用人機關的參與大多停留於此。或許，有人認為我國也有基礎訓練、實務訓練及試用階段，在這幾個階段中用人機關也有參與、也有決定權。然而，雖然制度設計是如此，但基礎訓練及實務訓練的篩選效果仍有可提升的空間。以近五年（2018年至2022年）為例，高等、普通及初等考試錄取人員在訓練期間（含基礎訓練及實務訓練）因「成績事由」廢止訓練者，分別為0.01%、0.07%及0.06%；因「非成績事由」廢止訓練者，分別為2.55%、7.02%及4.96%；而「整體訓練之汰離率」則分別為2.56%、7.09%及5.02%（如圖1）。

圖1 2018年至2022年我國高等、普通、初等考試  
訓練階段汰離人數一覽表

| 年份                | 考試   | 受訓人數   | 因成績事由廢止訓練人數 | %     | 因非成績事由廢止訓練人數 | %      | 整體訓練汰離率 |
|-------------------|------|--------|-------------|-------|--------------|--------|---------|
| 2018              | 高等考試 | 3,008  | 0           | 0.00% | 49           | 1.63%  | 1.63%   |
|                   | 普通考試 | 1,568  | 2           | 0.13% | 91           | 5.80%  | 5.93%   |
|                   | 初等考試 | 336    | 0           | 0.00% | 12           | 3.57%  | 3.57%   |
| 2019              | 高等考試 | 2,871  | 0           | 0.00% | 55           | 1.92%  | 1.92%   |
|                   | 普通考試 | 1,337  | 0           | 0.00% | 109          | 8.15%  | 8.15%   |
|                   | 初等考試 | 375    | 0           | 0.00% | 21           | 5.60%  | 5.60%   |
| 2020              | 高等考試 | 2,956  | 0           | 0.00% | 58           | 1.96%  | 1.96%   |
|                   | 普通考試 | 1,473  | 2           | 0.14% | 71           | 4.82%  | 4.96%   |
|                   | 初等考試 | 372    | 1           | 0.27% | 16           | 4.30%  | 4.57%   |
| 2021              | 高等考試 | 2,566  | 2           | 0.08% | 62           | 2.42%  | 2.49%   |
|                   | 普通考試 | 1,464  | 1           | 0.07% | 78           | 5.33%  | 5.40%   |
|                   | 初等考試 | 354    | 0           | 0.00% | 20           | 5.65%  | 5.65%   |
| 2022              | 高等考試 | 2,445  | 0           | 0.00% | 129          | 5.28%  | 5.28%   |
|                   | 普通考試 | 1,363  | 0           | 0.00% | 157          | 11.52% | 11.52%  |
|                   | 初等考試 | 337    | 0           | 0.00% | 19           | 5.64%  | 5.64%   |
| 2018<br> <br>2022 | 高等考試 | 13,846 | 2           | 0.01% | 353          | 2.55%  | 2.56%   |
|                   | 普通考試 | 7,205  | 5           | 0.07% | 506          | 7.02%  | 7.09%   |
|                   | 初等考試 | 1,774  | 1           | 0.06% | 88           | 4.96%  | 5.02%   |

註：非成績事由包含訓練期間中途離訓（含成績不及格核定前離訓者）、訓練測驗舞弊、行為失當（竊盜、酒駕）、其他品德操守不良等。

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會提供。

若單從因成績事由廢止訓練者的比例來看，會發現篩選的效果並不太好；然而，實務上亦不乏存在「受訓學員已自知無法通過訓練，在成績被核定不及格前即自行離訓」等情況，因此最後會被歸類為因非成績事由廢止訓練的結

果。然而，前述情形所占的比例究竟有多大，因資料本身的侷限，無法進一步得知；因此，「整體訓練之汰離率」應可被視為我國公務人員訓練階段淘汰效果的最積極數據。

而前述高等、普通及初等考試的整體淘汰率（2.56%、7.09%及5.02%）究竟是否夠高？這個問題因缺乏具有說服力的判斷基準，因此並不易回答。但從我國公務人員訓練與試用階段的淘汰機制中，仍然可盤點出三大有待解決的問題。首先，倘若機關真的要在實務訓練及試用階段淘汰考試錄取人員，必須提供明確的證據，但績效表現不佳這件事，本身並不易評量，舉證也相對困難。再者，因參訓人員準用公務人員保障法，因此，倘若當事人提起救濟，通常就必須經歷冗長的救濟程序，對用人機關或其直屬長官來說，若非不得已，多半不願經歷此一過程。最後，倘若真的淘汰了這位分發到自己機關的新進人員，機關本身還必須面臨「再度無人可用」的窘境，因此，儘管相關規定明確，但通常只要還在可接受的範圍，多數機關並不傾向在這個階段淘汰人員。

綜上所述，儘管我國在選才的過程中已經賦予了用人機關參與的機會，但實際發揮的功能卻仍有提升的空間。

## 提高用人機關參與選才策略

在長期路徑依賴的傳統下，要進行大刀闊斧的改革確實存在系統性的困難，要能夠確實提高用人機關在選才過程中的參與，首先，政府機關應開始提出「用人機關沒有參與選才有何缺點的政策論證（policy argument）」以期與社會進行有效溝通，傳達「誰要用人，自然由誰來篩選」的邏輯。其次，應該「尋找平衡成本與效益的機制」，讓考選及訓練機關感受到選才不合適對機關的實質影響、讓用人機關確實感受到實質參與選才，真的能夠幫助公部門挑到更適任的人選。

最後，要提高我國用人機關參與選才的程度，其實可以從「落實實務訓練及試用階段的汰選功能」，並且修正此階段存在的問題著手。例如，應建立「機關淘汰了不適任人員，仍會有選擇其他人選的機會與機制」，也「不應讓機關面臨淘汰不適任人員還要經歷過於冗長的救濟程序」，畢竟根據定義，實務訓練及試用仍屬於「考選的階段」，尚未合格實授；而多數國家為

提供用人機關較高的彈性與決定權，在評量應徵者的考選階段，並沒有訂定極高程度的保障。

整體來說，當前我國的制度其實已有給予用人機關較高度參與選才的權力，但因為各種因素導致敢（想）用的人並不多。因此，如何讓我國用人機關的參與能夠不要僅停留在「儀式主義/象徵主義（Tokenism）」的層次，而能夠發揮更實質的效果，是未來值得大家共同努力的方向。

[1] 香港公務員事務局（2022）。立法會公務員及資助機構員工事務委員會 - 公務員的招聘制度，5月16日。<https://reurl.cc/q0nNND>

[2] 劉約蘭（2023）。強化用人機關參與選才機制〔引言發表〕。2023年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會，9月15-16日，台北。

### 延伸閱讀

- [英國一般文官考選制度：機關分權、公開競爭、測驗效度](#) / 李俊達 / 國家人力資源論壇第12期
- [新加坡公務員招募經驗與啟示](#) / 許成委 / 國家人力資源論壇第12期
- [公務人員考選制度跨國比較與我國未來展望](#) / 江宗正、李春宜 / 國家菁英季刊第15卷第3期

[上一篇](#)[回前頁](#)[下一篇](#)