

我國公務人力資源改革方向之研究

研究主持人：彭錦鵬 副教授（台灣大學政治學系）
協同主持人：劉坤億 副教授（台北大學公共行政學系）

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啟示；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，茲分述如下表一及表二：

表一 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」。	A. 強化筆試科目在選拔人才上的效度。 B. 加強結構式口試等考試方法的運用。 C. 加強測驗題型的測驗，以初步篩選出適格考生。 D. 針對用人機關需求，使考選	考試院	

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
		<p>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>		
	(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	
	(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>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	

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
	(4) 高考三級考試普考及格人員，須在地方政府服務兩年。	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。	考試院	人事行政局
	(5) 減併考試類科。	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。	考試院	
	(6) 公務人員高考一、二級考試應盡快實行評量中心法之考試方法。	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。	考試院	
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。	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	人事行政局	考試院

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
		<p>官等具發展潛力者實施。</p> <p>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。</p> <p>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</p>	人事行政局	考試院

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
		<p>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>		
	(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。</p>	人事行政局	考試院 保訓會
	(4) 強化線上教學訓練與工作職能結合。	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>C. 進行行政院所屬機關人員之訓練需求調查，務期訓練規</p>	人事行政局	考試院 保訓會

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
		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。		
	(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員。	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，限期進行調訓或調離現職之作業。	人事行政局	考試院
	(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	(1) 恢復行政機關實施績效獎金	A. 由人事行政局恢復訂頒「行政院暨地方各級行政機關年	人事行政局	研考會

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
汰劣	制度。	<p>度實施績效獎金計畫」,並增加外部委員參審機制。</p> <p>B. 績效獎金由各部會及地方政府預算編列。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>		
	(2)修改公務人員考績法,明定考績丙等 3%比例	<p>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。</p>	考試院	人事行政局
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</p>	人事行政局	

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
		<p>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>		
	(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	

表二 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	人事行政局	考試院

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
		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。		
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，中長程廣續辦理。	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向之快速陞遷人員。	可比照前述近程配套措施，中長程廣續辦理。	人事行政局	考試院

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
	(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。	<p>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。</p> <p>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。</p>	人事行政局	考試院
4. 公務人員潛能開發	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。	<p>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。</p> <p>B. 建立跨業務領域之職涯歷練辦法。</p>	人事行政局	考試院