

## 一、研究建議

---

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)

目錄：公務人員教、考、訓、用配合制度之研究

章節：伍、結論

---

在最後一章中，我們除了綜合本研究，提出相關的政策建議，及短、中、長程努力的目標外；因公務人員教、考、訓、用配合制度所涉及的層面至為深廣，從中創發出來的若干設計，及衍生的相關問題，有待進一步地探究、釐清，故為使政策順利落實，亦列舉出相關的議題，以供後續參考、研究。

### 一、研究建議

面對國家競爭力年代與公民社會的到來，政府除了必須提升效能，增加競爭力之外，對於民眾的殷望，也要具備更積極的回應精神。因此，如何設計一套高效能、高公信力的公務人力發展制度，才能緊扣時代的脈動，以配合時代及社會的要求，乃成為現今政府急需前瞻規劃的課題。所以，為使公務人力達到「人盡其才」的理想目的，肆應未來國家需求的挑戰，公務人員教、考、訓、用配合制度的建立，是未來政府人事政策努力的一大方向。

在民主行政的追求下，人民所期望的不單只是一個能真正替人民做事的廉能政府；更企盼一種能反應民眾心聲的全民性及代表性的政府 (Cooper, 1982)。近年來，隨著新右派的興起，「管理主義」的思潮甚為盛行，對於政府人事政策價值的動向，頗具影響力，導致政府的用人政策動輒以效率為思考的核心。以往為求用人的方便性，同職組各職系之間可以相互調任〔註60〕，影響行政專業化之發展；更者，最近基於用人機關的要求，希望放寬考試用人限制，建構多元的晉用管道，換言之，特定的公務人員如高科技及文化藝術人才等，可以不經過考試，而由任用機關直接聘用，單從用人機關的立場而論，多元的晉用管道可以增加用人的方便性，似無不妥；然若從公務人員教、考、訓、用整體宏觀的角度來觀察，政府的人事政策不同於私人企業的選才方式，私人企業以營利為目的，在人力的甄補上，可以完全以經濟效益為考量，較為單純；相對而言，政府以公益為依歸，除了考量經濟效率外，更應堅守社會的公平正義。也就是說，政府的用人政策不可以讓經濟效率性完全取代了社會公平性，更不可以因為考量用人的方便性，而以犧牲考試的公平性做

為代價。因此，我們認為政府的人事政策應以公平為主，但不妨礙效率之達成；穩定為重，但不阻梗改革之創發；公信為先，但不使機關無可用之才。在這三大價值的原則下，以建立公務人員教、考、訓、用的配合制度

在實踐策略上，因涉及不同程度法規制度的增修與制訂，故可區分成短、中、長期不同的政策目標。短期的政策目標涉及的法規制度較少，有的甚至只是觀念及執行落實與否的問題，只須在體制內進行改革，短期內即可完成；中期的目標，則有些部分已經涉及修法的問題，需要二至三年的時間，方可達成；至於長期的目標，其所涉及的不單只是修法的問題，有的甚至已達制度建立與創發的層次，需要各單位的相互配合，可能需要三至五年的時間。茲將建立公務人員教、考、訓、用配合制度短、中、長期的政策目標，分述如下：

#### (一)短程目標

1.考試方法視工作屬性多元採用:現階段大部分的國家考試，常採用單一的筆試方式，然依據「公務人員考試法」第八條的規定：「考試得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明或知能有關學歷、經歷證明及論文等方式行之」，可見考試的方式，除了筆試之外，實可依據工作的不同性質，考量酌加其他的考試方法，使用人機關獲得真正需要的人才。如筆試可由考試院集中辦理，經過考試及格之後，再由各用人機關進行口試，或是人格測驗，讓用人機關有主動挑選人才的機會，達到教考配合的實質目的。

2.慎選命題及閱卷委員，增加考選的效度與公平性:命題及閱卷委員的專業性及使命感便非常重要，影響考選的效度與公平性。因此，命題及閱卷委員資料庫名單，可擴大範圍，除了大專校院的教授之外，可廣邀並慎選公立學術研究機構之研究人員，及社會上之專業人士參與。

3.可多次舉辦考試，滿足用人機關的用人需求:若人力不足，對機關的運作影響甚大，故在可行的情形下，高普初等考試不必自我設限一年辦理一次，視情況需要，亦可以分在上半年及下半年各辦一次，讓各用人機關有持續補充人才之機會。再加上性質相近之特種考試，用人機關獲得人員補充之時程將大幅縮短。而對於錄取不足額之類科，應重新公告，舉辦第二次考試解決。

4.各訓練機構有效的落實訓練計畫：完整的訓練計畫應包括需求評估、師資甄選、訓練方法、教材設計、績效評估與追蹤等制度，都必須妥善規劃、設計，並確實加以實施。如在訓練課程方面應力求與實務相關，避免流於形式，延聘師資不應成為酬庸性質，並且應將學員對講師的評鑑結果納入師資人才資料庫的基礎，使訓練的成效逐步落實。

5.設計及靈活運用多元訓練方法與內容:訓練方法是決定訓練效果最直接

的因素，對於不同的訓練目的、對象、課程也要有不同的實施方式，才能達到預期效果。因此，除了傳統的演講之外，也要因應課程內容採取適當實施方法，包括考察、實習、研討、觀摩等方式都必須妥善設計與引用。各訓練機關應重視研究發展，將各種不同的訓練方式不斷研發與檢討，並經常更新課程內容，與時代的需要相配合。

6.加強任職後之專業訓練，並重視工作中的學習：對於初任公務人員必須施予適當的職前訓練，並加強如何使學校教育與工作上的專業相結合，才能使其理論與實務相互融合，達到學以致用的效果；另一方面，可以推廣師徒式的工作中訓練制度，由資深績優公務人員指導新進人員對於實際業務處理，使其迅速勝任工作。

7.初任主管及升任官等職務應先接受相關訓練:不同之官等，所需具備的核心能力，便有所不同，如簡任官等職務偏重領導及管理等等知能，不同於薦任及委任官等的工作性質，因此，即使薦任官等表現優秀之人，若沒有經過適當的訓練，就不見得能勝任簡任官等的工作。同樣地，初任主管的人員，也比必須要受過相關的主管訓練，以習得擔任主管應具備之領導能力及相關的才能發展。而從人力資源發展的角度而言，為了符合職務與能力相符的精神，使升遷用人更具制度化，機關用人實應以「先訓練後升遷」為原則。

8.修正權理規定，權理以高二職等為限:基於兼顧機關首長用人彈性及升遷用人的公平性，可修正現行同官等均得權理之規定，改以限制權理以高二職等為限。將權理範圍限制於高二個職等，對於機關首長用人權及現行權理情形之影響層面較小，不但有助於考用配合，並可避免由僅具薦任第六職等任用資格初任公務人員者擔任薦任第九職等主管職務，及僅具委任第一職等任用資格初任公務人員者權理委任第五職等職務之不合理情事，亦可避免因權理過於寬濫，所造成之人事不公的現象。

## (二)中程目標

1.用人機關與教育單位建立「建教合作」關係：建教合作主要的優點在於公務機關可於寒暑假前至校園主動舉辦徵才活動，選拔儲備所需人才；學生亦可藉此瞭解公務運作之概要，以及本身是否適合擔任公職。以往政府亦曾採用此「建教合作」的方式，提供獎學金幫助在學學生，學生畢業後，則進入政府機關服務，但有些人始終無法通過國家考試，取得公務人員的任用資格，用人機關又無法使其去職，造成相當大的困擾。針對此項弊端，則可採用契約的方式，在契約中明訂若干年限，契約簽訂人必須取得公務人員任用資格，否則雙方契約解除，必須賠償公費，類似師範體系的公費生。總之，公務機關可以藉此採積極前瞻的方式，尋求及培養優秀人才，使教用之間配合更為密切。

2.應考資格設計，應本於專業要求，以學系為主，輔以核心科目設計：

在列舉系科外，凡曾修習核心科目中之若干科目（包含正規教育、進修教育取得之學分數，與建議規劃之公務學程，凡經教育部或考試院承認之學分，皆可採認），即應准其報考相關之考試類科。如此，不但可以鼓勵提供有志公職服務人員多元的進修管道（不以補習班為單一的進修管道），而且也符合應考資格專業取向的要求，並使教、考之間更加配合。

3.建立完整的公務人員訓練進修制度:由於訓練法規的不健全，加上國人對於訓練的觀念不足，導致公務人員的訓練成效不彰，連帶影響了公務人員的素質與政府的效能；針對這些問題，須以立法建立制度，法令明定每一位公務人員具有接受機關指派參加訓練的權利與義務，並且規定每年應接受的訓練時數，作為考績的基本評分項目；進者，規劃各級(高、中、基層)公務人員應接受訓練課程的完整體系，使得每一公務人員可以依個人生涯規劃選擇適當的訓練課程，以增加訓練進修的彈性與動機，使公務人員的知識與時俱進，達到終身學習的目標。

4.規劃訓練機構體系，適度加以定位、分工：在公務訓練資源方面，可由保訓會規劃全國公務人員的完整訓練體系，並依各訓練機關的專長、規模資源等進行功能分工、定位。例如，目前訓練機構整合型較少、專業性訓練機構較多，故有必要在北（台北）、中（台中）、南（高雄）各設置一個大型的整合型訓練機構，從事一般、共通性的整合訓練；並配合各專業性訓練機構，從事獨特的專業訓練，彼此分工，相輔相成，完善公務人員的訓練體系。

5.結合民間訓練機構及各大學院校，提供訓練進修資源:在目前公務訓練機構容量及資源、規模有限的情況之下，有必要結合民間的訓練機構及各大學院校，提供多元學習管道，給予公務人員適當的訓練進修機會，以解決目前訓練資源分配不當的困境。並配合教育部社教司，推動全民終身學習計畫，建立公務人員學習卡(點券)制度，每一公務員每年應參加訓練的時數以點數計算，由個人依興趣選擇參加公立或民間訓練機構的適當課程。

6.專業訓練人才的培育:訓練機構應培養專業的訓練人才，而不應只是由一般的行政人員充任，方能對於公務人員訓練的需求、訓練成效等，做出專業性的調查、評估報告。短期而言，可以委請學術、教育機構就現職人員進行培訓，或由社會各界引進專業訓練人才，以提昇各訓練機構的專業能力；長期來說，則應朝建立訓練專業人才證照制度發展，提高公、私立訓練機構的專業素質；同時也可以在高普考試設置訓練行政類科，供各訓練機構延用。

7.確保文官中立，維持行政的穩定性：在現今國家民主化的潮流中，文官體制和文官系統必須擺脫黨派意識、組織與利益的滲透，並且要嚴格釐清政務官與事務官的分際，以確保行政中立的可能性。因此，為維持文官的中立性，根本之道，必先確立文官長制度，樹立文官獨特超然的政治

立場，並早日完成文官行政中立法，俾對於公務人員的政治活動及行為有所規範，以免除政治力的干擾。

8.建立有效的職前訓練與實習制度，取代實務訓練：用人機關對於新進人員的任用，往往操之過及，考試錄取人員新進機關的第一天，常常就必須處理、面對日常業務，致使心理上產生莫大的壓力，因此，是否可考慮取消考試法中有關筆試錄取人員需先經實務訓練的規定，改為各級考試錄取人員統一接受職前(基礎)訓練，並開缺訓練，人才受到妥適的訓練後，機關用人也能得心應手，對於新進人員與用人機關而言，可說是一種雙贏策略。高等考試三級考試或相當等級之考試訓練實施方式，長期而言，建議比照司法人員訓練模式辦理。而初任公務人員的試用階段，可仿照醫師的實習制度，在機關內設置實習制度的指導員，確實指導新進公務人員，熟悉機關運作及業務處理過程。

9.政府非常任公務人員的導正與縮減：政府（特別是地方政府）長期以來，即存在大量的約聘僱人員。公務人員的任用政策在憲法第八十五條規定得很清楚，公務人員「非經考試及格者，不得任用」，政府透過公務人員，行使公權力，直接影響人民的權益，若是非政府人員而直接行使公權力，其中所涉及的合法性及合理性的問題，實有爭議。甚者，臨時性人員的進用，常成為縣市長政治回報的酬庸，這些臨時性人員進入縣市政府後，便形成特殊的人際網絡，有恃無恐，直接衝擊到常任文官的士氣。因此，非常任人員的部分應逐步予以導正、縮減；而不應反其道而行，甚至想立法予以規範（規範中常隱含若干權利的保障），造成臨時人員卻長期雇用；非法任用確有法令保障的矛盾不合理現象。

### (三)長程目標

1.設立「公務學程」制度：雖然國家透過公正、公開的考試方式選拔公務人員，平實而論，有些應試人員只要針對應考科目背誦熟稔，並掌握答題技巧，即能通過考試，至於是否具備成為公務人員之主客觀條件，以現行之考用制度而言，似乎較難預知。本研究認為，公務學程的設立，有助於公務人力整體專業素質的提升。故主張在教育部及考試院認可下，國內大專校院設有與公共行政相關之系所，可以廣設「公務學程」，或大專校院附設的推廣教育單位，及民間相關教育或訓練機構（舉凡教育部認證核可之空中大學、社區大學、社區學院等）皆可開設相關課程。

2.規劃建立各職系核心工作能力，以為設計應考科目、選擇考試方法之依據：公務人員考試，為滿足政府用人之需求，應考量用人機關工作專業之需要。為免應試科目設計，擺盪於學者專家意見與用人機關意見之間，而最後以妥協收場，有必要規劃建立各職系核心工作能力，作為研訂或修正應試科目之依據。建議可先建立各職系核心工作能力，以為設計應試科目內容、科目數之參考，並可作為決定考選方式之依據。

3.建立公務人員專業證照任用制度：可將目前高普考試的許多類科及部分特種考試，逐步併入專技考試之中，政府各級機關需要用人時，就可從具有專業證照的人員中，自行甄選選用。其優點在於用人機構可以依其需求，找到適當的人選，長期施行的結果，可使整個政府的公務人力朝向專業化的方向發展。

總而言之，政府人事政策，經緯萬端，有關公務人員教育、考試、訓練、任用的相互配合問題，涉及亦廣。研究小組除了檢視公務人員教育、考試訓練、任用現狀所存在的諸多問題，提出建議改進外，也突破現狀，提出了幾個相當重大的改革目標。就教育而言，我們主要提出了廣設「公務學程」的構想。在教育部及考試院認可下，國內大專校院及民間相關教育或訓練機構，皆可開設「公務學程」，換言之，「公務學程」設立之後，在校園中可以培植更多的公務人才；而一般有志於公職考試的民眾，也可以取得多元的學習管道；更者，公務學程可提供在職公務人員更為彈性多元的進修訓練管道，解決當前公務人員進修時間及管道不足的問題。

在考試方面，因應知識社會時代的來臨，從發展專業化文官組織的角度，主張將目前高普考試的許多類科及部分特種考試，均可逐步併入專技考試之中，政府各級機關需要用人時，就可從具有專業證照的人員中，自行甄選選用。而將來公務人員可以全部改成契約聘用的方式，任用全部為證照制。換言之，公務人力是由證照先開始，個人先考取證照之後，再接受用人機關的口試、面談，然後受訓、任用。配合這套證照制度，將來「公務人員協會法」通過後，公務人員的各種專業團體，將會以各種「公會」或是「學會」等專業組織形態逐漸出現，這對於專業知識的自我期許，專業道德的自我約束，將會不斷地提升，自然而然公務人力的素質，也隨著組織的專業化，不斷提升，不斷成長。

在訓練方面，除了結合民間訓練機構及各大學院校，提供訓練進修資源外，也建議有必要在北、中、南各設置一個大型的整合型訓練機構；公務人員初任主管、升官等，都必須先完成訓練，才能升遷；且建議應建立學習卡(點券)制度，每一公務員每年應參加訓練的時數以點數計算，由個人依興趣選擇參加公立或民間訓練機構的適當課程。再者，主張廢除實務訓練制度，而改為各級考試錄取人員統一接受職前(基礎)訓練，並開缺訓練，以培育人才。高等考試三級考試或相當等級之考試訓練實施方式，長期而言，建議比照司法人員訓練模式辦理，並將訓練成績與考試成績合併計算，作為決定得否取得考試及格資格及分發順序之成績，使受訓學員重視訓練的過程，提高訓練成效。

在任用方面，隨著資訊化時代的來臨，各用人機關的缺額，為求公平、公開，應上網公告周知；為強化文官的專業性，公務機關除了堅持特考特用的原則，落實工作輪調制度外，應檢討同職組間不同職系可以相互轉調的規定；對於機關非常任的人員，基於文官制度的健全，及公務執行

合理、合法性的考量，應逐漸予以導正縮減，回歸文官制度的常軌。  
總之，在專業化的任用目標下，公務人員的教、考、訓、用彼此間的配合將更為密切。面對跨世紀新時代的來臨，建立一支高度全民、專業、回應性強的文官服務團隊。

---

#### **[註 60] 同職組各職系之間可以相互調任**

---

在「職系暨職組一覽表」中，地政、法制、人事行政、社會行政、僑務行政、一般民政及一般行政均歸為「普通行政職組」，換言之，考上地政的人可以轉任人事行政，也可以辦理社會行政、僑務行政等等；但顯而易見，地政與社會行政、人事行政、僑務行政根本就是不同的專業領域。公務人員得以在不同的專業工作間轉調，這對於我國行政專業化之發展，專業人才培育與行政品質的提升，將有不良的影響。

---