

## 第25期

## 日本「用人機關主導選才」給台灣的啟示

劉建忻 考試院秘書長



“日本中央政府由獨立的人事院辦理公務人員考試，在資格考的機制下，錄取者需在有效期限內，向有意服務機關應徵，由用人機關決定是否任用，用人機關擁有高度人事選擇權。”

我國憲法將考試權自行政權中切割而出，同時基於重視個人權益及防弊思維，使得相較於其他國家，用人機關的選才權限被極度限縮。各用人機關只能被動等待人員的分發，與錄取者素未謀面，任用前欠缺相互理解，分發作業的機制完全依照錄取者個人分數與意願排序，造成「人選機關」而非「機關選人」的情形。

但國家為了政務運作服務人民而考試用人，究竟應該極大化考生的個人選擇權，抑或基於適任性的公眾利益角度，賦予用人機關適度的選擇權？考選人才的判斷大量依賴外部學者專家，過程欠缺了在第一線執行業務的用人機關的參與，這種所謂確保公正客觀的作法，是否過度犧牲了對人員適任性的判斷？想像中的弊端，有無制度防範的可能？

這些問題，都頗具探索價值。而日本充分尊重各用人機關的作法，其背後的理念價值、實施的方式、制度的優缺點，以及社會的信任度，確有值得我們借鏡之處。

## 理解日本制度的精神與價值

日本的人事體系，分為「**國家公務員法**」和「**地方公務員法**」兩套體系，兩者對於用人機關的選擇權，都是高度賦權。

### 一、資格考制度使用人機關有最後決定權

在中央政府部分，內閣設獨立的「**人事院**」辦理公務人員考試，但在「**資格考**」的機制下，錄取者在資格有效期限內，向有意服務的機關應徵職缺，由用人機關決定是否任用。依照這樣的制度設計，雖然是國家統一辦理考試，但有**濃厚的用人機關自主選才的精神**。

參加國家考試的錄取者，透過用人機關的面試選擇，只有部分會被任用（約莫在四到七成之間），其餘人員資格保留**3年**，在效期滿後就必須重新參加考試。

在地方政府部分，日本基於對地方自治精神的高度尊重，無論是都道府縣的二級政府，還是市町村的三級政府，都**自行招募所需人員**。雖然也是**資格考的性質**，但因為攬才的條件不如中央政府和民間，同時也面對其他地方政府的競爭，所以原則上錄取者都會被任用。

### 二、考試權下放貫徹地方自治精神

由於每個自治體的環境特色、發展模式、歷史背景各自不同，為了使各地方政府可以依照自己的需求和特色來用人，以滿足在地居民的需求、解決當地特定的問題，考選事務也貫徹了地方分權的理念，中央政府、**47個都道府縣**、**1,718個市町村**，都是獨立的人才招募個體。

因此，日本各級政府都可以依照本身的特性、施政的需求和人力現狀，來選擇所需要的人力特質。在考試院**111年**考察日本公務人員考選制度的訪談中，我們發現佐賀縣重視招募有工作經驗的人，福岡縣重視數位人才，福岡市重視與居民的溝通技巧，竹田市強調創意人才，熊本市偏好有適應能力的年輕人，**每個地方政府都有自己的「人材像」**。

不過制度的副作用是，因為用人機關各自取才，各自治體彼此間人才競爭非常激烈，各級政府都必須使出渾身解數來推銷自己，包括去大學徵才。所以人才招募不只是考生的考場，更是政府爭取人才的競技場。而各地考試的次數、形式、內容都不盡相同，所以可能比國家統一考試耗費更大。

而對考生而言，各自獨立的考試制度，使得考生錄取後取得的資格只適用於該政府，不能自由轉換，如果要去其他地方任職，必須另外參加該地的考試。此外考生雖然有多樣性的求職選擇，但也因此需要付出更多的心力，去研究每一個招募機關的條件。

### 三、中央支援命題但保留地方自主權

由於近1,800個各級政府獨立用人，都必須具備自辦考試的能力。對於如何確保命題的專業性，是由中央人事院的「財團法人日本人事測驗研究中心」以「中央廚房」的模式，在付費的條件下提供各地方政府試題。各地方政府以中央的供題為基底，但可以過濾選擇、或自行增加符合需要的考題。

除了中央廚房的供應之外，地方政府對於考題有充分的自主空間，政務首長、獨立的人事委員會、各職種相關部門的官員，都可以參與命題；部分地方政府也會委託學者、民間機構來命題，或者購買民間出版的測驗。由此可知，日本文官考試的命題來源，可說是十分多樣性，這也是用人機關參與選才的具體展現。

首先，地方政府把區域特性、施政所需、時事議題反應在試題當中，有因地制宜的彈性與靈活。其次，雖然也會請學者來命題，但實際執行業務的官員參與命題，顯示用人機關對專業的自信、和對考生實務能力的重視。再者，有些地方政府（如大阪府）會委託民間專業機構命題、也使用企業採行的測驗，更展現與民間用人思維接軌的企圖，同時也減輕了考生負擔。

### 四、適度的防弊機制但不會本末倒置

日本由地方自治體自行辦理考試，會不會有什麼弊端出現？多數日方的受訪者都表示，不曾有洩題的問題發生，因為洩題是犯法的事情，公務員必須遵守法律，犯者會被處罰；也表示關說不會影響考試結果，因為如果醜聞曝光，會造成雙方的傷害，辦理考選的機關也會明確回絕要關說的人。

至於地方政府的民選首長在考試中的角色，能夠參與到什麼程度？會不會不當介入？首先在制度面，每個自治體的人事委員會成員，都是由首長所提名，經由議會同意而任命，具有我國獨立機關的性質；而人事委員會在運作時，也有責任理解首長對人才的期待，和行政部門的施政需求。

簡言之，日本各級政府辦理考試行之有年，也有相關的措施與法令限制弊端的產生，考試機關的獨立性也形成行政文化的一部分。雖然不敢保證完全沒有不當介入的情形，但發生弊端的案例很少，也不會因為可能的風險，而影響整體制度的設計和運作。

## 思考用人機關參與選才的可行途徑

我國如果要學日本把考試權下放給地方政府，應該會有很高的難度。首先是事涉憲政體制，修憲門檻過高；其次，台灣的幅員及人口規模小，若將考試權分散，經濟效益恐引起質疑；再者，要培養地方政府自行舉辦考試的能力，也非一朝一夕可達成。

但這並非表示「用人機關參與選才」的理念會寸步難行。現階段，也有兩個務實的做法和途徑。

第一是「增額錄取再以訓練篩選」，針對原本錄取後有專門訓練機構訓練程序的類科（例如國安人員、調查人員、外交人員）著手改革，採增額錄取（例如1.2倍）的作法，在訓練階段淘汰適任性評分較低的人員。

這個作法的可操作性較高，與原先的考試程序差別也較小；但可適用的類科很少，只能解決小部分的用人問題。其餘的考試類科，就只能考慮第二個方法「增加第二試口試」，才能讓用人機關有參與評選的機會。

這兩個政策選項的基本理念，就是面對現行考試的效度仍有不足的問題，把由用人機關主導的遴選或訓練，視為考試的最後階段，發揮精準選才的效果。

雖然從考生的角度，的確會增加個人的麻煩，也花費較多時間，但在民間找工作不就是如此？此外，從國家用人角度，可讓考試內涵更加細緻、全面；在納入用人機關的專業判斷和面對面觀察後，對人員適任性的判讀也會更精準，並納入各機關的個別需求考量。

若是考量到全面實施有其難度，亦可針對機關或類科的特殊需求，做個別的規範或試行。例如金門、馬祖、澎湖三個離島縣市，不斷反映人才在地代表性不足、留才不易的問題，而有單獨舉辦「離島特考」的倡議；而目前考選部規劃的方案，就是將離島縣市政府可以參與的口試，納入第二試當中。

## 以公開機制解除公平性與專業性疑慮

由用人機關來做最後判斷，必須先處理公平性疑慮的問題。社會上總會有對「首長能否公平、不徇私地任用人員」質疑，越是基層地方政府越不容易受到信任。這樣的懷疑論，從台灣地方自治歷史來看，倒也不能說是無的放矢。

惟防弊的思考雖有其必要，但政府的運作本就是興利與防弊間的不斷平衡，這也是司法、監察、政風、輿論和民主選票等政治機制存在的價值。若將懷疑論無限放大，難免會因噎廢食。

讓用人機關有用人決定權，並不是洪水猛獸。在現行制度中，實務訓練是否及格、和試用期滿是否淘汰，本就含有用人機關做決定的意涵。而現在各機關在辦理人員外補時，以遴選委員會的機制從來應徵的現職公務人員中挑選最適人選，也是用人機關擁有選擇權的展現。這些都是現狀已經存在的制度。

111年12月28日修正公布之專門職業及技術人員轉任公務人員條例，就設計了一個有平衡感的作法，很值得參考。該條例修正規定，在滿足一定條件下，讓機關可以從有專技執業資格者當中遴選擔任公務人員；為昭公信，新修訂的條文中設計了遴選委員會的組成，民間委員不得少於1/2，且必須從銓敘部的專家名單中選擇。類似這樣的機制，較能化解社會對「任用私人」的疑慮，或可在未來推廣運用。

為了強化用人機關參與選才的公信力，選任流程除了要鞏固「公平性」，也要提升「專業性」。長期以來行政部門的人事單位，已經習慣被動等待錄取者分發過來，再進行訓練和試用，決定是否淘汰；如果制度將賦予用人機關參與選任的權力，也必須有配套，去培養人事單位挑選人才的專業能力。

## 結語

因為公務人員任用後的淘汰不易，所以有必要在選才時採取更有效度的作法。負責文官考選的考試院，有責任體察用人機關的實際需求，並理解以現有考選機制的專業，若能再善用用人機關的實務經驗與專業歷練，必然會大幅提升考試的信度與效度，選拔出最適任人員。

---

[上一篇](#)[回前頁](#)[下一篇](#)

---