

第12期

美國公務人員考試制度的精神與方式

董祥開 國立政治大學公共行政學系副教授



“ 美國公務人員任用分為需經公開競爭程序之競爭職及由用人機關辦理之除外職，此一依據職位特性設計遴選方法，大幅改善僵化與缺乏彈性的用人機制。 ”

美國文官制度與考選機制，在設置的精神上與我國並無二致，但在實際執行面上卻有著不小的差異。究竟同樣的原則與精神，可以在不同的文化環境中發展出怎樣不同的方式？

功績制的出現：確立公開考試的用人精神

美國聯邦政府的文官制度，在經歷了建國之初的「仕紳制（Gentlemen System）」及爾後的「分贓制（Spoils System / Patronage System）」後，終於在1883年通過了《潘德頓文官改革法案》（Pendleton Civil Service Reform Act），正式確立了美國聯邦政府文官制度的「功績制（Merit System）」原則與精神，以公平、公開、競爭的考試來聘任公務人員。而第二次的《1978年文官改革法》（Civil Service Reform Act of 1978）更進一

步確立了「人事管理局 (Office of Personnel Management, OPM) 」與「功績制保障委員會 (Merit Systems Protection Board, MSPB) 」兩大機關的職責，前者主要負責美國聯邦政府整體人力資源管理之規劃，包含考選及任用（功能類似於我國考選部、銓敘部及人事行政總處之綜合）；而後者則負責美國聯邦政府公務人員身分在受到不法侵害時，能有合法的救濟管道（功能類似於我國公務人員保障暨培訓委員會）。

美國公務人員的考選制度與方法

美國公務人員的任用主要可分為「競爭職 (competitive service) 」及「除外職 (excepted service) 」兩大類。前者指需依競爭程序用人的行政部門職位，採「職位分類制」，所有任用皆需經公開競爭之程序；而後者則為用人機關自行辦理，其用人程序無須依循前述競爭職的公開競爭用人程序。我國正式公務人員的任用全面採取競爭考試辦理，目前尚無用人機關自行考試任用之模式。

一、競爭職

美國聯邦公務人員競爭職共分為5大職類（包含專業性職類、技術性職類、行政性職類、文書性職類、及其他性職類）、23個職組以及406個職系，並根據工作內容區分為15個職等，依照一般俸表 (General Schedule) 給予薪俸 (U.S. Office of Personnel Management , 2021a) ^[1]。職等又可進一步分為四個不同的層級（類似我國的「官等」）：一般人員 (GS-1至GS-10) 、基層主管人員 (GS-11至GS-12，約等同「科長」)、中階主管人員 (GS-13至GS-14，約等同「司、處長」)、以及高階主管人員 (GS-15，約等同「常務次長」)。

競爭職聘用的第一階段為「招募」。用人機關統一在OPM的單一入口網 (USAJOBS) 上公告招募職缺。公告內容包含職稱、職系、職等、工作內容、工作型態屬性、工作地點、薪資、福利、所需應徵資格、遴選標準和方式、申請程序和其他應注意事項。第二階段則為「考試 (篩選) 」。又分為兩種類型：(1) 消極考試：根據法律或行政命令所明訂的應考資格，條件不符合之考生即淘汰。(2) 積極考試：運用各種考試方式以選拔出適任性人才。其考試 (篩選) 方式的演變如下：

- (一) 統一、集中性考試：自1883年通過《潘德頓文官改革法案》後，文官委員會統一辦理集中性的考試，名為「聯邦公職初任考試 (Federal Service Entrance Exam, FSEE)」^[1]。但由於第二次世界大戰期間，集中性考試無法適時補足所需人力，故提出改革建議報告書，指出文官考選應採取「分權化」的模式，授權給用人機關制定符合機關實際需要之考試方式。
- (二) 專業性與行政性永業考試 (Professional and Administrative Careers Examination, PACE)：根據OPM的要求，專業性或行政性的職位考試須經筆試 (written test) 或實作測驗 (performance tests) 來篩選人才，故每年在各州皆會舉辦至少兩次的全國性筆試 (施能傑、曾瑞泰、蔡秀涓，2009)^[2]，筆試主要衡量考生的「數理能力」及「演繹推理能力」。然而批評者認為，PACE並未針對所有職業進行詳細的工作分析，因此該考試無法測出所有職位應具備的核心能力，也很難僅透過一次的測驗判斷出考生是否具備該核心能力 (Burns, 1981)^[3]。更重要的是，1981年Luevano v. Lachance案例的判決出爐，認為PACE的考試對非裔美國人與西班牙裔造成了不利的影響，讓少數族群的錄取率明顯偏低，而該判決更直接造成了PACE考試的終結，往後皆由其他的評量方式取代PACE筆試的方式 (U.S. Office of Personnel Management, 2021b)^[4]。
- (三) 美國行政永業考試 (Administrative Career with America, ACWA) (1990-1996)：1990年OPM曾提出ACWA，根據不同職別的職系分成六大類別，各有不同的筆試測驗內容 (U.S. Office of Personnel Management, 2021c)^[5]，但皆包含兩部分：(1) 自評量表 (self-rating schedule)：測驗方式為複選題，測驗考生的工作知能、邏輯推理、問題解決與口語溝通等，適用於所有用人機關。(2) 筆試測驗：由OPM統一辦理的集中性考試 (施能傑等人，2009)^[2]。不過，由於ACWA耗時較久且程序複雜，導致透過ACWA管道之任用率偏低、為人詬病，執行數年後隨即廢除。
- (四) 1996年授權給各用人機關自行辦理考試：1978年的《文官改革法》第1104條中即規定可將全部或部分競爭性考試的權力授予或委派給用人機關。因此，自1996年起，除了特定職位外，OPM已將大多數的競爭

性職位授權給各用人機關自行辦理考試甄選。在2001年通過「管理自由法」(The Freedom to Manage Act) 和「管理彈性法」(The Managerial Flexibility Act) 後，各用人機關須先與OPM簽訂授權協議書，並由經認證通過之人事單位辦理相關考選工作（並需定期重新取得認證）。而OPM主要負責政策擬定、監督與協助執行之角色，確保所有任用程序皆符合公開競爭、工作相關效度、平等就業機會和弱勢優惠等原則（施能傑等人，2009）^[2]。自此，美國聯邦各機關可以根據其職位特性彈性設計遴選方法及程序，大幅改善僵化與缺乏彈性的用人機制。

二、除外職 (excepted service)

除外職是指另有人力任用程序的非競爭職職位（主要可分為Schedule A, B, C三類），雖仍須以功績制為原則，但無須依循上述競爭職的公開競爭之用人程序，用人機關具有充分的自主權。其任用管道如下：

- （一）**合作教育計畫 (Cooperative Education Program)**：該計畫後又改名為「學生職涯經驗計畫 (Student Career Experience Program)」，此計畫授權聯邦機關任用在校學生，主要目的在於提供學生與所學直接相關的經驗，因此擬任的職務內容與所學領域皆有直接的關聯。透過合作教育計畫任用的學生以見習生職位任用，可享有年休與病假、健康保險、參加退休制度，機關須支付其訓練費用和訓練相關的交通費用。當計畫參加者完成學位並符合欲轉任職位之資格要求時，機關有權可將他轉為永業任用或條件式永業性任用。
- （二）**聯邦職涯實習計畫 (Federal Career Intern Program)**：柯林頓總統於2000年發布13165號行政命令，實施聯邦職涯實習計畫。各機關均可以在除外職B表中的GS-5, 7, 9職務中，不必經公告職缺程序，直接任用符合資格者進行兩年期的實習（施能傑等人，2009）^[2]完成實習後，機關得將實習人員轉任為永業任用資格。該計畫用使政府機關得以吸引具有多元工作經歷、專長與能力的人員擔任公職。
- （三）**路徑計畫 (Pathways Program)**：歐巴馬總統於2010年發布13562號行政命令，主要目的為開放用人機關招聘和任用學生和應屆畢業生，包含「實習計畫 (Internship Program)」與「應屆畢業生計畫

(Recent Graduates Program) 」兩大類 (U.S. Office of Personnel Management, 2021d) [6] 。前者之招募對象為高中及大學的在學學生，學生於實習期間須完成至少640小時的實習、最終也必須取得學位證書、通過實習單位的評量標準、滿足與實習單位所簽協議的要求。後者之招募對象為畢業後兩年內之畢業生，實習生須與實習單位簽署一份協議，規範對實習的期望及標準，並完成至少一年的實習、達到當初協議中所訂的所有標準，成功完成前述兩計畫的學生將可轉換為公務員的長期工作。

圖1 美國與我國公務人員考試制度及方法比較表

	美國	臺灣
考試形式 (公開考試、競爭職)	1883年聯邦公職初任考試 (FSEE) 1974年職業和行政職業考試 (PACE) 1990年行政永業考試 (ACWA) 1996年用人機關自行辦理考試及甄選	統一集中性考試
考試形式 (實習、除外職)	合作教育計畫、聯邦職涯實習計畫、 學生實習計畫	無
應考資格	不同部門、職位，各設不同條件	依考試等級區分
考試方法及內容	1974年筆試、實作測驗 1990年筆試、自評量表、書面審查 1996年用人機關自行設計多元方式	多為筆試
任用模式	資格考，用人機關最終決定任用人選	任用考、分發制
學生預先實習計畫	合作教育計畫、聯邦職涯實習計畫、 學生實習計畫 (最終可以轉換為正式工作)	預備文官團 (最終無法轉換為正式工作)

資料來源：作者自行整理

結論與未來思考方向

誠如本文開頭所述，美國的文官制度與考選機制，最初的設置精神與原則與我國並無二致，但在實際執行層面上的呈現與演變卻有著明顯的不同。美國雖然過去曾針對某些競爭職位採取過統一考試，但考試的內容與方法卻從來都不是採取「單一筆試」的方式為之，他們認為要綜合評量考生的工作知能、數字處理及解讀能力、邏輯推理能力以及個人學經歷等書面資料等，才能進行比較全面的評估。爾後，美國聯邦政府也考量到「不同機關、不同職位所需的能力根本不一樣」的現實情況，最終將大多數的競爭性職位授權給各用人機關自行辦理考試甄選，改善了僵化與缺乏彈性的用人機制。

我國的文官制度與考選機制有其歷史演變的歷程，要在短期內出現大幅度的變革並不容易、也不見得能被社會接受。但對任何一個組織來說，一個有效的選才的機制，無非就是希望能夠找到「具備符合應徵職缺知能及專長的員

工」。因此，如要有效達成這個目標，對每一份工作職缺進行完整的工作分析與職位描述（並明確提供給選填志願者），便是關鍵的前提要件。在這件事情尚未完成前，機關對於到底需要具備何種能力的人進來僅有模糊輪廓，考試及評量方式自然無法隨之配合，而對於廣大選填志願的錄取者來說，更無法判斷自己究竟適不適合這個職位，最終只能年復一年不斷進行盲選與盲配。除此之外，儘管我國可能無法在短期內達成「由用人機關自行辦理考試甄選」的目標，但「增加用人機關在選才過程中的角色」，絕對也是我國未來在進行制度設計與調整時應該考量的方向。

[1] U.S. Office of Personnel Management (2021a). Policy, data, oversight: Classification & qualifications. Retrieved, December 18, 2021, from: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualification/s/classifying-general-schedule-positions/#url=0000> .

[2] 施能傑、曾瑞泰、蔡秀涓（2009）。美國、英國和日本中央政府初任文官的甄補制度介紹。國家菁英季刊，5（1），13-34。

[3] Burns, W. C. (1981). A biased federal career test that affronts the merit principle. The New York Times, retrieved December 18, 2021, from: <https://www.nytimes.com/1981/02/10/opinion/l-a-biased-federal-career-test-that-affronts-the-merit-principle-258873.html> .

[4] U.S. Office of Personnel Management (2021b). What is the administrative careers with America (ACWA)? Retrieved, December 18, 2021, from: <https://www.opm.gov/FAQs/QA.aspx?fid=a6da6c2e-e1cb-4841-b72d-53eb4adf1ab1&pid=796dd1e8-3069-4aaf-860e-2710cbb32360> .

[5] U.S. Office of Personnel Management (2021c). Administrative careers with America: Background information and sample questions for tile examination for careers in benefits review, tax, and legal occupations. Retrieved, December 18, 2021, from: <https://www.ssa.gov/kc/forms/ACWASampleQuestionsAN3694.pdf> .

[6] U.S. Office of Personnel Management (2021d). Policy, data, oversight: Hiring information. Retrieved, December 18, 2021, from: <https://w>

www.opm.gov/policy-data-oversight/hiring-information/students-recent-graduates/ .

上一篇	回前頁	下一篇
-----	-----	-----