

第28期

初任公務人員採資格考試更符合人力資源管理精神

蔡秀涓 東吳大學政治學系教授



“ 史上最大退休潮即將來臨，公、私部門進入人才競爭的年代，及早積極實質強化用人機關參與選才，以招募到所需的優質公務人力，是現階段應該部署的課題。 ”

強化用人機關參與選才是正確思維

如何強化用人機關參與選才的機制，是本（第13）屆考試院最優先的改革課題之一。除了正式列在考試院本屆施政綱領總綱的第2項：「善盡人力資源部門職責，傾聽用人機關需求，強化教考訓用之連結。」以及第3項：「汲取企業管理理念，引進創新觀念與做法，活化國家人力資源策略。」之外，在考選、銓敘、保障與培訓亦可見相關精神。於2022年考試院92周年院慶，也舉行「用人機關參與選才的機制探索」座談會。

此外，在考試院相關的刊物（《文官制度》、《國家菁英季刊》）亦可見相關主題的討論。尤其是《國家人力資源論壇》，更是多次以此為主題^[1]，期

能從現行初任公務人力考選，絕大多數類科均由考選機關決定的光譜端點，逐漸找出能夠往用人機關為主的軸線挪移的共識與改革策略，以回歸當代公私部門人力資源管理「適才適所」與「個人—組織適配」此二最基本原則。

我國現行初任人員考選的特徵與問題

一項議題會在特定時空不斷被關注，通常意味著現行制度有必須被改變的迫切需要。觀察我國現行初任公務人員考選，絕大部分類科幾乎完全由考選機關主導的筆試在決定，用人機關的角色只有在提報缺額此一階段。此種制度上的設計，好處就是符合社會上普遍認為，可以防止用人機關濫權（簡單講就是防弊），並符合公平公開的原則。但是造成的更大問題就是長期以來，我國初任人員考選制度存在以下幾項特徵：

- 一、防弊管制思維持續主導人力考選與任用，用人機關沒有空間參與初任人員選任。
- 二、人力考選傾向考生本位，用人機關少有考選權力，組織—人員適配度不被重視。
- 三、以筆試為主的任用考試偏重表面公平，與企業專業適性取才的多階段資格選任大相逕庭。

我國此種以考選機關作為考試及分發主體，且絕大多數類科均以一階段筆試結果，作為錄取與是否及取得正式任用資格的任用考試，所延伸的問題就是，不僅無法切合用人機關的需求，也讓錄取者未必能了解即將分發所至的職務與組織是否適合自己，屢屢產生考用落差，機關與人員都相互哀怨的困境。[\[2\]\[3\]\[4\]](#)

實質大幅提昇用人機關參與選才具有迫切性

考選任用以用人機關需求及判斷為主體，應是人力資源管理毫無懸念的基本法則。機關沒有用人需求，考選、任用自然無需存在。既然考選是因應用人機關需求而生，由用人機關來決定選任標準，並就符合資格者中進行選任，是再合理不過的事了。

我國政府現行初任人力的考選分發，由獨立於用人機關之外的考選機關進行的制度設計，可說是完全與人力資源管理基本主軸，考選任用必須以用人機關需求為主的基本精神，完全相悖。

長久以來，有關我國初任人員考選制度應加以變革的呼聲不斷，尤其是強化用人機關參與此一議題，但多年來始終未有進展。本文認為，**現階段正是積極推動用人機關參與初任公務人力選才的急迫時刻**，理由有三：

其一，**史上最大退休潮即將來臨，進入公、私部門競爭人才年代**。根據內政部統計，我國出現過兩波嬰兒潮，最大一波是1958（民國47年）到1966年（民國55年），9年間出生人口達378.3萬人，今年起陸續到了法定退休年齡的65歲，臺灣也將出現有史以來最大的退休潮；但10年內新增工作年齡人口（15到64歲）僅181萬餘人，落差近200萬人。^[5]這一波退休潮，不僅代表著全國勞動力可能出現短缺，也意味著公、私部門進入人才競爭的年代，尤其是年輕世代的人力。如何**及早透過考選制度的變革，提供年輕世代更類似民間企業專業精準選才的國家考試制度，以招募到政府需要的優質公務人力，是現階段應該及早部署的課題**。

其二，每年**初任公務人員總數破萬，有一定占比**。從圖1可知，近10年每年透過高普考、特考、初考等管道初任公務人員的總數都超過萬人，近3年人數略降，約占當年度公務人員總數3.4%，雖然不是占很高比例，但還是有一定的數量。

圖1 近十年公務人員考試錄取或及格人數
占該年公務人員總數比例

年份	高等 考試	普通 考試	初等 考試	特種 考試	四種考試 總計	當年公務 人員總數	四種考試 占公務人員 總數比例
2013	3,388	2,942	565	8,704	15,599	346,059	4.51%
2014	3,346	2,451	415	9,309	15,521	347,816	4.46%
2015	3,552	2,900	468	10,448	17,368	347,552	5.00%
2016	3,584	2,803	566	11,490	18,443	347,572	5.31%
2017	3,190	2,762	549	10,837	17,338	349,676	4.96%
2018	3,034	2,421	457	10,723	16,635	356,878	4.66%
2019	3,190	2,688	508	8,473	14,859	361,421	4.11%
2020	2,817	2,680	498	7,107	13,102	366,494	3.57%
2021	2,808	2,560	467	6,502	12,337	363,197	3.40%
2022	2,472	1,762	437	7,815	12,486	364,654	3.42%

資料來源：依據考選統計計算。

其三，根據蔡秀涓^[6]相關研究指出，新世代工作者對於與主管的相處，與組織文化、制度及工作性質等，能否適配相當重視。因此，以目前我國初任人員考選所採取的分發任用制度，考試及格者與用人機關彼此近乎完全資訊不對稱的做法，很容易導致初任人員工作不適應，用人機關也無法找到適合的人選。以民間企業而言，機關求才的資訊公開上網，求職者通常會經過幾階段（包含履歷審查、筆試、口試或其他方式），錄取之後也還需要經過一段時間的試用，以確保錄用者適合機關職缺，以及錄用者了解職缺性質與所需技能。無論經過幾階段，基本上都是從用人機關需求出發。

資格考試更貼近現代化取才的精神

有關考選制度如何從現行的任用考，正視用人機關需求提升其參與，論者們根據考選制度的穩定、考生報考誘因、社會接受度...等，相繼提出各式選項，例如增加用人機關參與的面試、分階段考試、部分類科資格考試等。^[4]^{[7][8]}本文認為這些選項都有其重要參考價值。

然而，若基於前述提到積極實質強化用人機關主導，才符合人力資源管理的基本精神。以及參照考試院第13屆施政綱領總綱的第2項：「善盡人力資源部門職責，傾聽用人機關需求，強化教考訓用之連結。」以及第3項：「汲取企業管理理念，引進創新觀念與做法，活化國家人力資源策略」。

本文認為，將現行的任用考全面的改為資格考，應是更貼近當代人力資源管理以用人機關為需求的選才模式，事實上，在我國的考選史上，過去也曾經有過資格考試的時期。[\[9\]](#)

將初任考試由現行任用考試改為資格考試，本文不認為就技術上有極大的難度。最困難之處，其實是在如何破除長久以來社會上已經習慣，且理所當然地認為筆試及格就應該視同正式錄取與分發任用。但是，民間企業有採取這種做法的嗎？可能除了少數技術性不高，具高度可被替代性的低階工作之外，絕大多數的職缺選才都至少會經過幾個階段，尤其是對當代組織而言，專業知識僅為應徵者能否適任的面向之一，其他被視為未來職場很重要，與工作表現有關的認知能力、人際能力、自我領導能力與數位能力等[\[10\]](#)，基本上都必須靠用人機關參與才能加以確認。

政府取才，基本上的邏輯應與民間企業大致相同，這也是本文主張未來國家考試全面過渡到資格考試的原因。以下簡單列出我國初任公務人員考試採用資格考的原則性作法：

- 一、考選部可以訂一個過渡期，事先公告幾年後開始進入資格考，本文認為最長不要超過3年。3年，一方面面試讓考生有所準備，不會措手不及影響原有準備及預期，另一方面則是讓考選部與用人機關可以有較完備的規劃與因應。
- 二、考選部仍必須在考選階段扮演重要角色，不過，只須舉辦目前各類科最基本核心的專業科目（2~3科即可），確保符合資格者具有該類科所需的專業基礎能力。
- 三、考選部根據每年機關提報缺額，錄取3倍人數。此倍數可以讓用人機關自行透過面試選人，對於通過資格考試的考生而言，被選任的機率也不會過低，仍能保有吸引報考者的誘因。
- 四、通過資格考試的候選人，3年內都可以自由去參加各用人機關舉行的面試。資格保留3年的原因，在於知識與技能的保鮮期考量，以及避免符合資格者累積過多，導致被選任的機會過低，影響每年的報考者意願和機會。

五、資格考試結束後，後續即由用人機關依職缺和機關所需，自行舉辦初任人員面試，技術上應不會有多困難。因為目前各機關對於非新進人員的調任，本來就有辦理公開甄選面試，只是人員別新增初任人員而已。至於是否須有一個媒合平台，本文認為有一個平台可以將供需雙方的資訊彙整得較為完整，目前人事行政總處的平台即可使用。

六、獲得用人機關選用的人，後續程序如同現行制度，仍必須去參加公務人員保障暨培訓委員會舉辦的基礎訓練，以及機關的實務訓練，同樣須經試用階段。

結語

有關於增加用人機關參與選才，本文主張未來全面採用資格考試，主要的理由在於此種作法不僅可以回歸用人機關本位，也更能使求職者和機關有互相認識了解的空間，這也是當代企業和國外政府的作法。至於有人會擔心是否改成資格考會影響報考意願，這樣的疑慮就順其自然吧！民間企業求職與選才不也都是經過數階段供需雙方的確認才決定的，為何公職選才就不能採取符合用人機關需求，也讓求職者更有機會認識機關與職缺的方式呢？另一種疑慮的聲音，則是認為用人機關可能會濫權徇私不公，如果因為考慮這點，而認為只有繼續採行現行的任用考才是最佳選項，那就未免因噎廢食了。若擔心改採資格考可能會有不公或濫權的疑慮，那就應該在制度上確保公開透明，而非避而不用。任何的制度基本上都不可能盡善盡美，而是應該選取最大利得。在各種用人機關參與選才的改革選項中，本文認為資格考試應是總合而言，最貼近專業性人力資源管理選才的選項。

[1] 尤其第12、13、19、27等期，請參見《國家人力資源論壇》<https://www.exam.gov.tw/NHRF/>

[2] 有學者以「雙盲」稱之（董祥開、高于涵，2020），亦有學者因筆試及格應徵者端並沒有盲，僅用人機關屬於全盲，而以「單盲加單賭」稱之（施能傑，2022）。

[3] 董祥開、高于涵（2020）。雙盲約會？國考分發制度下的工作契合與分發滿意度研究。國家菁英季刊，13（1），21-51。

[4] 施能傑 (2022) 。用人機關參與國家考試選人的變革。文官制度，14 (2)，1-15。

[5] 高嘉和 (2022) 。財經青紅燈》台灣史上最大退休潮。自由財經，7月13日。 <https://reurl.cc/edDRaW> 

[6] 蔡秀涓 (2021) 。臺灣新世代公務人力甄補與考選：理論與策略。國家菁英季刊，14 (3)，37-66。

[7] 施能傑 (2013) 。初任公務人力的遴選標準：適任性優於專業知識。國家菁英季刊，9 (1)，13-26。

[8] 其中，施能傑長期關注此議題十餘年，其在2013、2022的文中，均提出依照變革幅度大小可以有的階段式具體操作策略。

[9] 熊忠勇 (2023) 。資格考與任用考的分合辯證。國家人力資源論壇，(27)。 <https://reurl.cc/Ryz55z>

[10] 胡立宗 (2021) 。未來職場需要的56種特質。Cheers快樂工作人，9月30日。 <https://reurl.cc/0Z15OA> 

延伸閱讀

- [用人機關參與選才空間從0到100%](#) / 施能傑 / 國家人力資源論壇第13期
- [從需求評估的角度看國家選才](#) / 林俞君 / 文官制度第14卷第2期
- [資格考與任用考的分合辯證](#) / 熊忠勇 / 國家人力資源論壇第27期