上一篇

回前頁

下一篇

第28期

用人機關參與選才是 落實適才適所的關鍵

劉約蘭 考選部常務次長



"透過與用人機關合作新夥伴關係,考試院應創建參與選才的公正制度,協助用人機關提升選才技術及效度,引進適任人力,以達成組織目標。"

人才是組織運作的核心動力,如何選用適合的人才,涉及組織人力資源管理政策及測驗評量專業技術。考選部局負為各級政府機關甄別所需專業人才的重任,多年來選拔出無數優秀公務人員,支撐國家走過風雨、步入繁榮,公務人員考試的價值無可抹滅。然而,社會的發展已由靜態的農業社會,歷經工業社會,走向多元、開放、都市化、科技化及全球效應,傳統的政府機關選才模式是否適合現今變化快速的社會型態,僅憑考選機關單打獨鬥的選才機制,能否繼續為各級政府機關保有優質的人力基礎,值得深思。

掌握用人需求是選才的起點

招募及選才是確保組織有合適人力投入的過程,也是人力資源管理的關鍵活動之一。為了提高組織的競爭優勢,從招募及選才開始,就應與達成組織目

標的需求相契合,先尋找、吸引可能的標的族群前來應徵,再從中挑選出最符合組織策略目標所需的人員,確認所招募人員的知識、技能與特質,有利於組織目標的達成,方能為用而考,考用合一。因此,招募為極具目的導向的舉措,依據組織目標,進而分析及掌握用人需求則是招募人才的第一步。

先進國家政府招募人才,絕大多數由機關自行辦理,因此,機關擁有充分的人事決定權,如美、英、德、法、新加坡等。至於同受科舉制度影響的日、韓兩國,歷經各自的政經文化發展流變後,在政府用人程序的思維上,亦與我國有別。日本公務人員採資格考及用人機關面試兩階段考評,不僅讓應徵者有選擇機關的空間,也授予了用人機關選才的權力。韓國與我國最為接近,也是以任用考取才,惟不論中央或地方政府,均將面試納入最終程序,且由高階文官參與評量,面試結果並有決斷的影響力。

其實我國各級政府機關用人途徑,除了考試及格分發任用人員外,在商調其 他機關人員或公開徵求約聘僱人員時,均由用人機關主導及執行選才程序, 換言之,用人機關亦有小規模自行遴用人員的經驗與能力。只有在初任公務 人員的考選程序上,與考選機關存在著明顯的分工默契。

用人機關參與選才與憲法五權分立架構無違

五權分立的政府體制為我國獨有,依憲法第86條規定,公務人員任用資格應經考試院依法考選銓定之。然而,憲法五權分立並不禁止用人機關參與人才選用,民國43年至55年即採用列冊候用制的資格考,經考選部辦理資格考試及格人員,即具有任用資格,由銓敘部分類分等編列候用人員名冊,送各機關備用。顯見即使考試院獨立設置,只要任用資格經過考試院評定,用人機關參與選才的法理性殆無疑義。現今用人機關雖然廣泛參與考試規則之訂修程序,但直接擔任命題、閱卷委員者仍為少數,用人機關參與選才的合憲性與正當性並無疑義,為何目前參與程度不足?就實務運作上觀察,大致有以下幾種原因:

一、思維障礙:用人機關在觀念上受五權分立架構綑綁,自認不應涉入考選程序;或認為既然有考選機關,其職責就應該選出最優質、最合適的人才給機關,且各機關業務繁忙,無暇參與選才。

- 二、制度設計:考試方式以筆試為主,且應試科目多與學科理論連結,對於 從事實務工作的用人機關形成涉入門檻。
- 三、評量能力:用人機關縱使想協助選才,但一來對本機關核心職能的分析 掌握度不足,不敢貿然作為選才依據,二來不具評量專業,不知如何擔 任評鑑者的角色,故迴避參與選才工作。
- 四、關說壓力:用人機關可能擔心一旦參與選才,會有外界推薦壓力,索性 不參與選才程序。
- 五、成敗責任:用人機關認為一旦參與評量,萬一進用的人員不合預期,恐 須負擔評量不力的責任。

不論用人機關基於何種顧慮未能參與選才,一方面將導致機關沒有全面深入 思考人員所需核心職能的機會與動力,因為核心職能必須以工作分析為基礎,由機關內的熟手專家來確認什麼是「完成職務工作並達成高績效表現所 需具備之知識、技能、才能或其他特徵」,這是考選機關無法取代的作業, 也是用人機關參與選才前應完成的先備程序。另一方面,用人機關如未參與 選才,也就無法真正確認新進人員在人格特質或興趣傾向,是否與機關或是 未來將負擔的工作相契合,亦即無法確定人員與其投身場域(包括組織、工作、主管等)的適配度及其應有的工作表現。

用人機關參與選才刻不容緩

雖然用人機關未能直接參與選才將減損其對人力品質的掌握,但現行制度運作已久,用人機關亦少提出直接參與選才的訴求,在今日內外部時空環境的變化下,選才制度是否存在著改絃更張的必要性,甚至急迫性?可由以下角度思考。

一、政府機關掌理的事務內容正在加速大幅度變化:當前國內外情勢變化快速,公職的挑戰日益加重且變化速度加快,新進人員進入機關後,工作內容的質量變化快速,工作的適應期或磨合期正在縮短,不適任者更難維持工作效能,離職的可能性恐將相對拉高,適才適所的實踐度更形重要。

- 二、公務人員核心職能逐漸向高層次心智能力移動:隨著新科技導入公務職場後,公務人員的職能內涵也將重新調整,若干基礎技術能力的比重將會轉移到更高層次的認知能力,人工智慧無法取代的人際互動能力則益形重要,前者如分析、綜合、研判、規劃,甚至創意思考;後者則包括溝通、合作及領導等能力。循此理路,評量的重點不再全然置於專業知識存量,應有更多能力面向的試探,用人機關的參與正可彌補考選機關在核心職能設定及考試方法操作上的限制,提供更真切選才的可能性。
- 三、報考人數下降,選才來源逐漸縮小:近年來公務人員考試報考人數呈現下滑趨勢,公務人員考試雖然仍保有一定的篩汰空間,但選才來源縮小,擇取適合人員的機會也相對降低,評量的精準度更須提升,如有用人機關參與選才過程,對提高測驗的信、效度應有助益。
- 四、教育內容及評量已有變化,宜重新思考教考用如何銜接:教育部自91學年度起正式實施大學多元入學方案,時隔20年,多元選才模式已逐漸成為青壯年人熟悉的記憶。另108課綱也實施逾3年,教育端已經採取多元學習及評量模式,不再依循傳統筆試為主的考試方式,納入學習歷程檔案,也有更多的主題式專題報告及實作評量,測驗面向不再只限於知識的記憶量。其實教育端當前推動的適性揚才、自主學習理念,正符合用人端希望人員適才適所、永續發展的想法,居中的考選機制如欲配合納入更多元的評量方式,只有由考選機關與用人機關共同推動,才能加速實現。

考選機關應與用人機關建立共同合作攬才及選才的新夥伴關係

在絕大多數國家視為當然的用人機關自行選才機制,我國因獨特的歷史脈絡及政府體制而多有顧慮,既存價值的扭轉需要縝密的步驟與時間的熟成,且應由考選機關與用人機關設定目標共同努力,累積小規模試辦成就,逐步擴大,確保選才成效,取得社會信任,方能為國家發展奠定堅實的公務人力基礎。

就考選機關而言,應扣合實務,建立用人機關參與選才的良善制度,包括:

一、擴大用人機關參與典試作業:公務人員考試為任用資格考試,並非大學 校院的學業成就測驗,應以未來工作核心職能的考評為依歸,試題評量 重點的設計及給分的關鍵均應扣合實務。因此,除了應試科目的設計應 切合業務需求外,用人機關實務專家參與筆試命題、閱卷等典試工作誠 屬必要,才能讓評量的重點逐漸貼近用人機關的實際業務。而機關人員 參與命題、閱卷工作應如何與本職工作求取平衡,也是考選機關應該與 用人機關進一步取得共識的重要環節。

- 二、<mark>設計合宜的考試方式及程序</mark>:如能將用人機關較為熟悉的口試納入考選程序,並由一定比例的用人機關代表直接參與選才,不僅涉入難度較低,可考評靜態知識以外的能力,且另有學者專家擔任口試委員,當可確保口試的公平性,也可卸除關說的壓力。
- 三、強化用人機關參與選才的評量能力:考選機關應針對來自用人機關的實務工作者,善盡輔助的責任,在進行命題、閱卷或口試前,提供詳細的作業指引,並視需要辦理研習訓練,考試結束後,也應該分享試題使用效果分析及應考人成績表現等回饋資料,以利其逐漸磨練及提升評量能力,達到為機關選才的目的。

再就用人機關而言,應改變觀念,積極把握參與考選人才的機會,致力提升機關人力品質,具體而言,包括:

- 一、體認參與選才的責任感並鼓勵實踐:用人機關應該體認公務人員考選制度運作關乎機關未來進用人員素質的良窳,尤其人事人員必須掌握機關人事變化與需求,深入了解及盤點機關業務所需的核心職能,在各項考選制度議題的討論中貫注真實的用人需求,才能制度化為機關積攢優良的人力資本。此外,機關也應鼓勵文官參與選才作業,並在行政程序給予支持,例如調整業務負擔或給予適當差假,以支持其樂於承擔。另可配合考選機關辦理的校園攬才活動,宣導本機關業務內容及職涯發展願景等,如能擴大選才的範圍,也能提高篩選出適任人員的機會。
- 二、落實訓練階段考核淘汰:訓練階段是用人機關考核新進人員是否適任的 重要時點,也是用人機關參與選才的寶貴機會,如能依核心職能建立明 確評量指標,就待人接物的動機及目的、執行業務的方法及程序等,作 成具體的考核紀錄,並勇於淘汰不適任人員,搭配增額錄取之備用人選 即時補足人力,對於機關長遠發展及人事穩定均為益事。

在憲法五權分立架構下,考選機關仍為公務人員任用資格評定責任的終極承擔者。惟憲法五權分立體制並不妨礙用人機關以合法適切的方式參與選才,不論是考試制度的建立、考試程序的進行或後端訓練階段的考核,用人機關的積極投入對於精準選才都有無可取代的貢獻。與其將用人機關參與選才視為洪水猛獸,不如建立良善制度,取其長,去其弊。因此,用人機關與考選機關的關係應重新定位,將目前由考選機關單方主導的模式,轉化為雙方共同合作攬才及選才的新夥伴關係。考選機關創建用人機關參與選才的公正制度,並協助用人機關提升選才技術,用人機關則以核心職能為基礎,提高選才的效度,引進適任的公務人力,如此不僅是考選機關與用人機關的雙贏局面,亦有助於穩定國家文官人事及提高政府為民服務的效能。

延伸閱讀

- · <u>從國民教育新課綱實施看國家考試之改革</u> ▮ / 姚立德 / 國家人力資源論壇第 10期
- ·<u>從108課綱趨勢反思我國文官考選制度</u> 【Ⅰ/ 胡龍騰/國家人力資源論壇第10期
- ·<u>國家選才制度漸進改革,達成考用合一</u> 【 / 許舒翔 / 國家人力資源論壇第 13期

上一篇 回前頁 下一篇