

第28期

「用人機關參與選才」的政策利害關係人分析：兼顧公平公正與適才適所的雙策略

李永騰 國立空中大學公共行政系教授



“ 傳統國考制度深植公平信念，社會大眾對用人機關參與的公平性仍有疑慮。考試院應採去風險和漸進改革，重建信心後，考選與用人機關合作，實現適才適所政策目標。 ”

公平公正v. s. 適才適所

我國以五權憲法立國，與西方三權分立不同之處，在於考試院、監察院獨立行使職權。現行考選制度的獨立、公平、公正之精神，與自隋唐以來舉行之科舉制度傳統相符。長期以來，國家考試與大學聯考被視為我國階級得以流動、窮人得以翻身的公平制度。考試院掌理國家各種考試，下設考選部承擔考選行政事宜，將攸關取得公務人員任用資格的考選事務，自外國三權分立的行政機關職權中抽離。不論各用人機關或考選機關就衍生了分工的默契，而這種默契又強化了社會上普遍認為公務人員考試理應由考選機關單獨辦理，以免考試結果受人為干預，才能維護考試公平公正的觀念。

現代文官體系是建立在馬克斯·韋伯 (Max Weber) 理性法治社會 (rational-legal society) 的基礎上，其中最重要的概念是「功績制 (merit system)」：文官的招募、聘用、升遷、獎懲等皆須經過公平、公正、公開的程序，讓中立、有能力的文官體系成為國家運作不受政黨輪替影響的中流砥柱。功績制是針對美國早期為人詬病的分贓制 (spoils system) 而提出的改革理論，影響民主國家行政運作發展近百年。而我國考試制度可說是功績制的標準版本，「公平至上原則」深植人心，普獲國人信任。

近一、二十年來，先進國家政府招募人才，多由用人機關自行辦理，因此，機關擁有充分的人事決定權，如美、英、德、法、新加坡等。^[1]至於同受科舉制度影響的日、韓兩國，近幾年在政府用人制度，亦有所變革創新。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。用人機關參與考選是當前各國普遍作法，我國考試院與多位專家學者倡議順應時代潮流，主張應強化用人機關參與選才的機制。^{[2][3][4][5]}

目前用人機關已參與選才制度之規劃，主要在公務人員考試規則之訂修程序，不論應考資格、應試科目、命題大綱、考試方式等設計，考選部均與用人機關會商取得共識後，始報請考試院審查通過後發布施行。尤其單一用人機關之特種考試，常見主動提案與考選部共同檢討考試制度之情形。但前述均屬於間接參與，亦不涉及選任名單的決定。至於考試進行時，命題與閱卷作業雖亦有實務界的高階文官參與，但人數遠不及各領域學者。整體來看，目前用人機關在考試選才的參與廣度與深度尚非全面。^[6]

我國考選制度係採「分發制」，筆試錄取者根據自身偏好選填志願，再按照分數高低分發至各單位。但在此情況下，用人機關不僅無法實際參與人員之選拔、錄取者也不知道究竟會去哪一個機關服務、更不知道是否會被分發到不適合自己的職缺，也就是俗稱的「雙盲 (double-blind)」。此種雙盲的制度雖然可以確保最高程度的「公平 (fairness)」，但卻無法判斷被分發者的工作態度、人格特質、溝通協調等其他能力與特質，是否適合被分發到的工作職缺。我國大部分的國考分發制度皆讓用人機關被排除在選才過程之外，只能「被動接受」被分發來的人力，與現代普遍追求「策略性人力資源管理 (strategic human resource management)」的精神與原則有極大的落差。

用人機關參與選才機制的顧慮

劉約蘭就實務運作的觀察，解釋為何用人機關參與程度不足，有以下五種原因：[\[6\]](#)

- 一、思維障礙：用人機關在觀念上受五權分立架構網綁，自認不應涉入考選程序，縱使考選機關主動邀請亦有顧慮；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，不利於其直接參與選才。
- 三、評量能力：一方面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；另一方面不具評量專業，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，難以抵擋，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，必須負擔評量不力的責任，故認為交給考選機關較為安全合宜。

劉約蘭認為，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，點出實務上用人機關在考選過程被動參與的關鍵。

從政策利害關係人分析考選制度改革的困境

政策利害關係人分析（stakeholders analysis）是政治可行性（political feasibility）分析的一種。政治可行性分析是政策分析過程非常重要的領域，許多重大政策如危樓都更、健保改革的發展與結果，都與政治可行性密切相關。政策利害關係人分析是針對可以影響特定政策或被特定政策所影響的個人或團體，包含政策受益者、政策犧牲者、政策制定者等，分析他們在整個政策過程的得失、利益與成本，整體理解政策的發展過程或面臨到的阻礙癥結[\[8\]](#)，進而尋求相對可行的解決方法與途徑。

以下從政策利害關係人分析的觀點，探討考選制度改革的困境，所指涉的政策利害關係人，包括考選機關、用人機關、受分發的初任公務員、應考人及相關利益團體、立法委員等。

一、從用人機關的角度分析

根據銓敘部統計，2019年至2022年公務人員辭職率均低於1%，平均為0.75%，平均每年辦理辭職登記人數為2,163人^[9]，若以一個1,000人規模的行政機關為例，辭職的公務人員一年不到8人，對於用人機關業務推動的影響是鳳毛麟角、微乎其微。況且用人機關有其他的管道可以甄補人力，包括他機關調入（即商調）、自行選用非現職公務人員、專技人員轉任、聘用、約僱、聘任等方式。

另一方面，用人機關若深度參與考選作業，存在被質疑黑箱作業或不公平的風險，在成本效益／風險的衡量之下，絕大多數的行政機關的心態是多一事不如少一事。目前以筆試分發的考選制度至少維持公平性，能通過國家考試的人才，有一定的品質水準，機關推動業務尚稱平順，沒有改變創新考選制度的急迫性；因此用人機關沒有必要把外界質疑關說、操控的風險壓力攬到自己的身上。

二、從接受分發的初任公務員角度分析

推動用人機關參與考選作業的制度改革，最重要的政策目標是「工作適任性」。根據董祥開、高于涵^[3]的研究發現，現職公務人員在做志願序排序時，往往優先考量並非「工作適任性」。當問到現職公務員受訪者究竟是以哪些原則來排序志願時，第一順位往往是看開缺的地點（家庭因素、交通因素考量）或層級（中央或地方），或是打聽工作是否繁重、需不需要常常加班等。反而「工作適任性」，往往不是主要的考量因素。

董祥開、高于涵^[3]透過量化的驗證結果，「是否依據國考成績分發的公務人員」與「分發滿意度」不存在顯著關聯，即單純透過國考成績分發進入公職的公務人員並不會比非依據國考成績分發的公務人員低，不同分發方式對分發滿意度不存在顯著關聯。研究發現符合預期，儘管公務人員當初分發到的工作屬於志願序比較靠前的職缺時，其分發滿意度確實會較高。只能說是一種「既然已經分發到比較前面的志願、而志願又是自己填的，那也沒什麼好

抱怨的了...就如同聯考一樣，分數高低是憑自己實力，受分發的初任公務員自然不會有不滿意程度顯著的情形。

三、從應考人的角度分析

考試院每年舉行超過20種國家考試，近幾年報考人數皆在20萬人以上。大多數應考人拚盡全力準備國考；相當比例是重考生。對他們來說，投入了大量的時間跟金錢成本，只為了追求穩定的公職生涯，「公平」是無可取代的價值。一旦公平性受到質疑，那將會引起數十萬應考人及其家庭的反彈，立法委員在選票的壓力下，個人或黨團的關切與質詢必然跟進，甚至監察院的陳情案調查將會層出不窮... 原本單純的考選政策改革，可能引發意想不到的政治效應！

突破困境的策略：去風險化與漸進推動

若以SWOT的分析架構來看，當前考選政策改革面臨的大環境，就是用人機關認為現行考選制度沒有改革的急迫性，而不願承擔政治風險；而對於應考人（及其家屬）而言，考選制度的改變，存在著黑箱作業、影響應考人權益的風險。基此，本文建議考試院**推動考選政策的改革創新**，應採取兩個策略：去風險化（de-risking）與漸進推動（incrementalism）。

一、去風險化策略

制度改革要突破困境，首要同時為用人機關降政治風險、為應考人降公平性風險。舉例來說，即使用人機關參與面試，仍必須在確保公平公正的前提下實施。因此，**考選的業務與程序**，不宜貿然授權用人機關自行辦理，仍然應由考試院主導。例如依專業審核建置口試委員人力庫、用人機關與學者專家各占50%，統一由考試院以隨機抽樣方式產生口試委員名單，且口試委員必須簽署保密協定，以避免關說與人為干預。同時，**精進結構化的口試**，減少主事者人為偏差（bias）、增加評分客觀性，強化口試的信度、效度。[\[10\]](#)

二、漸進推動策略

為了建立用人機關及社會大眾的信心，不妨先以試點（pilot case）的方式試辦，例如「原住民特考」就是一個適當的對象。考試院藉由試辦過程進行社會溝通與政策行銷，藉此機會證明改革創新、適才適所與公平公正可以並

存！等到社會大眾的信心建立之後，再逐步擴大實施範圍，全面考選制度改革自然水到渠成。

結語


推動考選制度改革創新，理想很豐滿，但現實很骨感！近年來，考試院與相關專家學者積極倡議推動用人機關參與考選，但相關利害關係人的反應消極，尤其以用人機關最為顯著；傳統國考制度公平性深植人心，應考人與社會大眾對於用人機關參與選才能否維持公平性，仍有疑慮。

既存價值的扭轉需要有智慧的策略與縝密的步驟，本文主張**考試院推動考選政策的改革創新**，應採取去風險化策略與漸進推動策略，同時為用人機關與應考人去風險，透過政策試辦建立社會大眾與民代的信心。建立社會信心與信任感之後，考選機關與用人機關共同合作空間擴大，方能實現考選適才適所之政策目標，為國家發展奠定堅實的公務人力基礎。

[1] 考選部 (2022) 。**考試院第13屆第75次會議考選部重要業務報告**。考選部，2月24日。 <https://reurl.cc/Myj30v> 

[2] 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。

[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] 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> 

[5] 劉建忻 (2022) 。探究用人機關參與公務人員考試選才機制。**國家人力資源論壇**，(13) 。 <https://reurl.cc/m0D8oV> 

[6] 劉約蘭 (2023) 。**強化用人機關參與選才機制**〔引言發表〕。2023年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會，9月15-16日，台北。



[7] 蘇偉業、黎世輝 (2011) 。為什麼初任公務人員職位配置採用「分發」制度？一個歷史回顧分析。**行政暨政策學報**，(53) ，25-64。

[8] 李永騰、丘昌泰 (2022) 。 **政策執行與評估** 。國立空中大學出版社。

[9] 銓敘部 (2023) 。 111 年度各機關公務人員辭職概況及辭職原因分析統計報告，7月。 <https://reurl.cc/2E6naX> 

[10] Cable, D. M., & DeRue, D. S. (2002). The convergent and discriminant validity of subjective fit perceptions. *Journal of Applied Psychology*, 87(5), 875-884.

延伸閱讀

- [用人機關參與國家考試選人的變革](#)  / 施能傑 / 文官制度第14卷第2期
- [日本「用人機關主導選才」給台灣的啟示](#)  / 劉建忻 / 國家人力資源論壇第25期

上一篇

回前頁