

# 全球化下的文官考選

孫本初\*

## 摘 要

全球化是蘇聯解體後衍生的全球趨同現象，其對人力資源管理的影響包含兩個層面，一是造成組織內部人員與外界互動的劇增；另一則是人力資源管理方法的普遍分享與交互作用。

從第一個層面來看，文官考選的設計必須先注意四類與外界互動頻繁的組織成員：一是派駐人員；二是國際訪察人員；三是國際總部的人員；四是科技輸出與輸入的人員。在現代化文官考選中，必須特別針對此四類人員的能力加以篩選，重視其心理調適、技術輸出與輸入、全球心態、多元文化團隊、全球職能、文化自我認知、行政發展等價值、文化、技能……的培養。

就第二個層面而言，文官考選的體制也要與人力資源管理的程序相連結，傳統的策略包括：KSA策略、追蹤紀錄的策略、學習／知識的策略、性向的策略、個人特質的策略、工作測試的策略、工作網絡的策略、情境的策略等等，都可以做為進一步發展上位價值，形成良好考選策略的參考。

除此之外，面對外在環境的劇烈變遷，在文官考選設計時，也應該多方參考國內外的考選方法，與既有體制。如Slowik、Berg……等學者針對現代文官考選的方法，都不約而同地提出符合機關存在價值與人民需求的看法，更顯示全球化之後的文官考選，實已無法自外於組織與管理的程序，而更應該注重靈活與彈性的手段運用。

**關鍵字：文官考選、全球化、人力資源管理策略**

---

\* 國立政治大學公共行政學系教授 (Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University)

# Civil Service Selection in the Movement of Globalization

Ben-Chu Sun

## Abstract

After the Soviet Union collapsed, Globalization has become the most important phenomenon around the world for fifteen years. No doubt this movement impacts modern theory of human resources management deeply. The affection could be concluded from two aspects. First, it causes the sharp increase of interaction between organization members and external environment; Secondly, it promotes new methods and procedures of human resources equally shared by contemporary information networks quickly.

To prevent the shortcomings of traditional recruitment, we must notice the requirements of four kinds of government employees related to globalization before selecting civil officers. They are expatriates, people traveling internationally, headquarters personnel and people involved in technology transfer.

To construct principles of better selection, we need to develop a series of strategies to pick up the right men for purposes of meeting organizational goals. Tompkins(1995) suggest the managers of public sector that they may integrate and yield the employment policy from eight selection strategies: 1.the KSA strategy, 2.track record strategy, 3.learning/intelligence strategy, 4.apptitude strategy, 5.personality trait strategy, 6.work sample strategy, 7.networking strategy, and 8.situational strategy.

**Keywords : Selecting civil servant, Globalization, Strategy of HRM**

## 壹、全球化、組織變遷與文官體制

回顧全球化（Globalization）的開展，不可諱言的，事實上與1991年的819事件－即蘇聯解體有極大的關聯性，由於戈巴契夫（M. S. Gorbachev）的黯然下台，和加盟共和國的獨立自主，造成冷戰時期的結束，老布希（George H. W. Bush）於1991年提出了「世界新秩序」（“A New World Order”）的觀念，來為五十年冷戰對抗的勝利下了一個註腳，也為新紀元的到來重新塑造了一個民主和平的願景。

也就是，在弭平兩極對抗之後，以全球公民為基礎的治理，應該不再以對抗為出發點，相反地，應該共同尋求全球環境的資源保護與福祉創造，這也是所謂全球化的開端。依據「全球治理委員會」（Global Governance Committee）的看法，所謂全球化的範圍頗為廣泛，其組織和事件事實上可以包括全球環保意識、人權制度、自由民主制度、聯合國改革、國際法修正和制定、世界聯邦組成等重要的國際事件內容。

當然，在這麼多的重大事件影響下，近年來逐漸組成一些重要而相關的議題，供全球公民思考。事實上，這些議題的組成，更可以回溯至1980年代蘇聯各加盟共和國的崩解以前，其間早已帶來了一些新的思潮與國際情勢，這些新的觀念與現實的架構造成了各國政府與政府、政府與人民、人民與人民互動關係的不斷

轉變，從政治上來看，追求民主自由一躍而成為人民對政府的共同期望，替代了過去兩極對立的型態；整合的國際組織不斷地出現，非政府組織（non-government organizations, NGOs）快速地成長，並獲得國際社會的認同；而新的政府改造需求也傳遍全球，造成國際競爭力和新公共管理（New Public Management）等新型態治理概念的興起。

除此之外，全球化的興起，對公部門而言，更是管理實務的一大挑戰，由於全球化的主流國家急速輸出優勢的政治、經濟概念，各個開發中國家的傳統政策與管理方式無不受到全球性的衝擊，而必須採取不同的、更有效的因應策略，來解決自身傳統與全球性特質不合的問題。例如：近年來巴西Lula政府不得不開始強調財政全球化策略以贏得人民合法化的認同（Bianchi and Braga, 2005）、新加坡既有的政府相關（government-linked）公司型式要面臨大型產業全球化的問題（Rodan, 2004）……等議題，無不顯示國際和國內政經情勢結合發展下，會有迥異於以往的結果。

因此，作為一個開發中國家的研究者與行政管理者，不應只是詮釋與等待全球化的到來，更應該注意全球化帶來的政府結構性變遷，與變遷後產生的管理改革議題，俾能提早因應，而非被迫接受。

如從組織與管理的走向來加以觀察，這一波全球化的浪潮，對政府改革的意義，最顯而易見的，即是促使近代組織的

結構變遷加速進行<sup>1</sup>，這些組織變遷的概念包括：

### 一、非正式與非政府組織的加速繁衍

非正式組織是極早興起的概念，最早的提倡者為Barnard，其於1960年度出版的「主管人員的職能」(The Functions of the Executive)一書<sup>2</sup>中，曾提及非正式組織的重要性，巴納德深信組織的引擎不僅因為每個人都有定職就可以獲得預期的效果，資訊溝通與資訊流動的現象才是真正的組織潤滑劑。由於正式組織無法快速地反映外界資訊，故而必須依賴非正式組織的功能，就如同經理人向其朋友、其他經理人探尋市場的資訊一般，非正式組織是一切合作的開端，其協助正式組織聚合各個階層與各個類別的組織成員，共同達成組織的目標。

近代的學者復考量政府做事往往不及一般企業組織來得有效率，而更強調非正式組織或非傳統政府組織的重要性，部分學者從利基(niche)的觀點，強調第三部門和非政府組織的功能和治理替代性，更是相關組織理論的創新和突破。

除此之外，由於政府太過龐雜，因此，政府的正式組織不具有效率已是當代學者對政府管理的主流論述，故而新公共管理的學者進一步認為—過去政府行政往往過於強調政治的要素和內部效率的要求，反而忽略了官僚體制達成人民需求

的外部效能；從以往政府的失敗案例，發現公部門一方面固然應該更重視管理知識，例如創造性觀點的引進與提倡，但另一方面也應同時注意此一效率政府與穩定民主的平衡關係(Vigoda and Yuval, 2003:12)。

簡單來說，從新公共管理洞察行政效能不彰的角度，相關學者界定傳統公共行政的主要問題，係在於政治與行政領導者對傳統官僚式的行政機構「效用極大化」(utility maximization)之價值認定，而導致權力、收入及特權在此效用極大化的過程中扮演極其重要的角色，反而忽略了組織外在的公民需求，及公民對於機關組織程序效率(procedure efficiency)、外部效能(external effectiveness)和服務品質(service quality)的期待。故而，此一以公部門為主的決策和管理機制弱化了市場的機能，無法適應變遷的環境，使公共機構失去了競爭力和創新的能力，造成政府的失敗，也導致人民的不信任。

因此，紐康瑪(Newcomer, 1997)認為：要達到新的行政典範，及內部效率與外部關係平衡的中心，便是建立一個績效基礎(performance-based)的政府，經由外部人民關係，或非正式組織的協助，從績效衡量(performance measurement)與管理等方向來反應民主社會公民的多重需求，以便在劇烈變遷的現今社會，建構具有更大的管理彈性、回應性

1 此一組織變遷方向，主要係依據Bozeman & Straussman (1991)提出的看法而加以分類。

2 Barnard的「主管人員的職能」一書最早係於1938年出版。

(responsiveness) 和符合治理原則的體制。

## 二、結盟式組織的運作

結盟式組織係奠基於部門之間功能的互補與合作，例如目標的協調與重疊的利益，並非單純與清晰的組織界限可以完成，近代學者講求結盟式組織的模式，亦即不同的組織單位，甚至大型組織彼此之間在效能與效率的考量下，進行一定規模的合作，是一種自我治理 (self-governance) 式的新型管理模式。

事實上，全球化的過程與治理結構 (governance structure) 的概念一直有密切的關係，觀察全球化過程當中，與各主流國家相伴隨的理念，如全球治理 (global governance)、善治 (good governance)、夥伴關係 (partnership)、公司治理 (corporate governance) 等概念無不在引介一個透明的、創新的、協力合作式的自我治理結構。

所謂治理結構，則是從制度論 (institution theory) 或制度主義 (institutionalism) 觀察下，肯定共同合作行為產生制度變遷 (institution change)，而產生結構形成 (structuration) 的過程 (Scott, 2001:55-80)。Fox (1997:120-49) 等學者認為，在全球化邁向民主社會的政經體制過程中，自治式組織的形成與發展有賴於社會資本式的政治建構 (political construction)，而該政治建構便是奠立於合作與協力基礎上的組織。

更清楚地說明，所謂結盟式組織便是

在加強平行的而非垂直式的組織關係，例如當代由奧斯本與蓋柏勒 (Osborn and Gaebler, 1992) 發端的「新政府運動」 (reinventing government)，一方面強調組織的策略釐訂，一方面主張外部顧客導向和導航政府，其實便是在強調在以往科學管理的基礎上，發展一個迥異於傳統官僚體系自身層級主導的改革運動。然而，這個改革運動要使舊有的官僚模式，轉化為公民的協同模式，一則有待調整官僚體系的中心目標，使其從資源集中的組織成功模式，調整為資源分散的，傾向合作式的運作模式 (Van Wert, 2002)；另一則須從結構或文化中，深植跨部門合作，以回應公民的需求 (Marche and McNiven, 2002)。同時，也需要更多公共管理的方案落實與實務發展，肯定外部公民需求的重要性，從而培養更多新一代文官，以平行關係和合作達到改革的成功，避免以垂直命令關係成長的官僚們改革自身所形成的矛盾 (Friedlander, 2000)。

## 三、分權式組織的發展

由於政治因素的介入與運作，一般政府的組織多屬於集權式組織，但隨著時代的進步，外部資訊和人民需求的不斷擴大，導致政府組織不得不朝向因地制宜，權責下授的方向來發展，在管理上也逐漸肯定「參與式管理」 (participatory management) 的價值；從效率的觀點上來看，分權式組織亦有平衡集權體制的作用，誠如Martin在1983年「無管理者的管理」 (Managing Without Managers) 所見，分權的本身就是一種價值，是展現尊

重與人性的價值，而無庸依經濟、社會或政治的個別觀點來判讀它。

萊特（Light，1999）曾使用「新公共文官」（the New Public Service）的名稱說明政府活動的轉向與形塑，應以滿足人的需求－即使用者或顧客的需求為重心，其認為政府應該從過去以中央機構為重心的政策慣行，轉而以專業主義的態度，甄補人事和依績效運作，並且依分權式的組織，因事因地因人制宜，發展多種型式的服務，以充實顧客的信心，並追求顧客的利益。新公共服務之所以強調以服務替代行政的用詞，事實上其來有自－由於美國各級政府的施政滿意度自提供指標起始便遠遠落於私人企業服務滿意度之後，而傳統教科書的公共行政觀點也往往不能良好導引公務人員選擇政府機構為職涯或志業，故其主張公共行政應向企業看齊，發展更適的教育和顧客服務策略，而非一味固守以往集權式的教條，好官我自為之。

從公務人力資源的觀點來看，正由於以上的組織變遷，造成舊有人力資源體系的瓦解與重組。故而，在新的人力資源觀念中，必須及早注意人才的適應性、協同合作與效率觀。若進一步將文官體系視為公務人力部門的整體來看，此一快速變遷的影響在於兩個方面，一是部分文官角色，必須與外界環境更為緊密相依；另一影響則是文官考選的策略、方式，必須與整體人力資源管理相契合，以避免組織的鈍化與不符組織需求等問題。

## 貳、受全球化直接影響的文官及因應對策

事實上，全球化影響的文官考選，考量之要務，首先必須界定何者為受到全球化影響最重要的職務，換言之，必須先有考選對象的認識，了解那些組織或職位是受全球化影響最深的群體，才能提出因應的策略。本文有鑑於欲面對全球化，必須先找出特定的人員進用需求，故以美國訓練及發展協會（American Society for Training and Development, ASTD）為例，提出至少有四類政府人員，在此一潮流中，必須直接面對全球化的問題，此四類人員包括：（ASTD, 1996:124-6）

### 一、派駐人員（Expatriates）

派駐人員是受到自身政府指派而必須到達其他國家工作的人員，由於全球化的影響，派駐人員的數量越來越多，責任亦相形重要。派駐人員必須了解當地的風土民情，也必須自我調適家庭、配偶、子女等個人因素。相對而言，政府有義務針對派駐人員的考選、訓練等人力資源管理項目，運用並提供不同的體系化管理模式，避免其無法融入當地生活，亦復影響組織的運作。

### 二、國際訪察的人員（people traveling internationally）

現階段的國際組織日增，因此在不同的國家進行監督考察的人員日益增加，政府人員亦然，國際訪查人員必須具備了解地區特質、整合組織功能、跨部門和國家執行的能力。此種人員多半屬於高階經理人，如為企業體質者，則尚包括傳銷人員。

### 三、國際總部的人員（headquarters personnel）

許多國際企業的總部在擴展國際化經營策略時經常會建構矩陣式組織，由於矩陣式組織的雙重隸屬與目標導向等特質，不同部門的人員皆須有彼此協同合作的能力。而政府部門和國營事業在拓展自身組織業務之時，也需要有管控跨國組織的能力；除此之外，法律、財務、稅務等部門的幕僚人員也須具有與駐外部門人員互動的能力。

#### 四、科技輸出與輸入的人員（people involved in technology transfer）

在近代的全球化浪潮中，科技的輸出與輸入，經常是國家邦誼、經濟交流、政治結盟……等重要的因素，故而，科技的輸出與輸入，也是全球化下各國政府必須重視的人員，他們必須具有與他國科技工作者共同接受訓練的能力，甚至必須具備傳授不同國籍工作者技術與程序的能力。

事實上，這四類政府人員在全球化運作的過程中，必然會面對若干工作環境上的要素，故在考選時即須提早因應，並預擬若干擇才原則，置入考選策略之中，例如ASTD（1996:126-39）便提及若干問題，認為在全球化潮流中必須加以重視：

##### 一、心理調適的問題

許多美國企業與政府的員工在國外常會有心理調適不良的問題，如果能適當地防免，將可有效減少管理成本和組織成員的工作負擔。因此，如能在測試與面談時適時提供該工作的資訊，並就受試者接受的程度進行衡量，可以避免若干就任後心理調適困難的問題。

##### 二、技術輸出與輸入的問題

技術的輸出和輸入必須考量到受試者

對不同文化類型接受的程度，也必須了解受試者與其他組織成員可能的相處關係。良好的技術輸出與輸入人員必須具有高度的學習熱忱和解決問題的能力，也必須擔負起達成目標，符合組織需求的責任。

##### 三、全球心態的問題

全球化的組織逐漸朝向任務取向發展，因此，許多組織成員都必須具備複雜問題處理的能力，包括全球與地區多層次目標的區分與整合、跨部門和跨功能的基礎處理能力等能力。尤其在各種類型的資源配置下，部分人員須對製造、人力、財務……等資源應有良好的控管與綜合發展概念。亦即，理想的通才徵召亦為全球化下重要的課題。

##### 四、多元文化團隊建立的問題

全球化的體制需要形成能容納多元文化的團隊，因此政府與企業必須徵召互補的、可以相互鼓勵的不同成員，由於這些成員出缺並非是固定的，其替補也有時間性的限制，因此在考選時不能列入常態性的規劃當中，而需要即時因應、開列名額與彈性甄選。

##### 五、全球職能的問題

全球化的職能問題是指工作者必須具有與他部門協調、溝通的能力，同時，可以補充或替代其他部門的職能，全球化的組織是一個團隊運作，發揮共同職能的組織，不能固守自己的本份，而失去了一體的競爭意識。

##### 六、文化自我認知的問題

文化的自我認知問題也是全球化下文官考選必須重視的一環，所謂的文化自我認知是指組織成員必須要有對各國文化尊

重和敏銳的感官，許多企業或政府都提供各國價值、生活習慣……等實務課程，部分文官的選取和分配也可以採取與訓練配合的方式。

#### 七、行政發展的問題

現代的文官必須要有「行動－反映－學習」(action-reflection-learning)的能力，尤其面對劇烈變遷的外界環境，中高層的經理人員必須要有面對全球化快速回應的認知與做法。

綜合來說，在當今全球化的環境下，文官考選對於目標的界定，能力的判斷，必須要有更妥適的原則，也必須與後續的發展訓練相結合，不論是全球化認知與溝通協調能力，都需要經由良好的設計，來誘發文官的潛能。

### 參、因應全球化的文官考選策略

其次，隨著全球化運動的到來，比較各國既有的文官考選制度，不難發現，實有許多良好的發展方向足以提供我國人參考，例如湯普金斯(Tompkins, 1995)便曾經指出，現代文官考選的策略，宜事先擬定，並置於考選的方法之前。一旦進用不同類別或不同階層的文官，便可經由這些策略，來了解文官的背景、基礎能力，俾成為遴選的準據。相關的策略大致可分為八種：

#### 一、KSA策略

KSA策略即是從工作者的知識、技能與能力(knowledge, skills and abilities, KSA)等三個基礎面向進行衡量，經由檢視工作者的教育背景、工作紀錄來決定其

未來是否可以勝任工作的要求，或者，從工作者在工作上的特定知識、技能與能力等三個方面進行測驗。此一策略通常能夠找出符合單純工作績效的員工；但也必須注意，此一策略的缺點在於其對應徵者的工作動機、未來成長性、與組織環境契合的程度所知較少，相對地，單純使用KSA策略也較難因應快速變遷的環境。

#### 二、追蹤紀錄的策略

此一策略是冀望經由過去工作績效的追蹤，推論其未來工作的績效，經常設計使用資料審核和面談等搭配的方式來了解員工的過去紀錄，惟此一衡量方式對於未具有長期工作經驗者而言，顯然欠缺測驗應有的信度與效度，而必須以其他方式加以彌補。

#### 三、學習／知識的策略

此一策略則依賴考試與測驗來衡量個人的學習潛能，例如理性演繹的抽象與具象能力、語言的理解能力、記憶能力、數字能力……等等，獲得高分者即顯示其具有在工作崗位上快速學習和操作的潛能。相對而言，此一策略因涉及文字運用，而對少數族群較為不利；同時，該策略的良好執行亦須注重測驗的效度，否則將失去意義。

#### 四、性向的策略

此一策略係從工作者的角度出發，了解其適合的工作類型，再從其中找尋具有工作興趣與最能適應工作環境的人員。惟此一策略在規劃上並不容易，策略的形成可能也會太過粗糙，而較適合某些為工作者安置的測試，故公部門的進用策略過去較少使用。



### 五、個人特質的策略

此一策略將動機和個人的穩定性視為一個可以預測誰是最佳雇員的方法，其認為可經由評估個人特質的方式找到最佳的工作者。為了解個人的特質，也可能經由對人員施測，或對其上司、工作上的伙伴加以調查。惟公部門常因此一策略不易取信大眾，或難以說服個人特質與工作績效的直接關聯性，而較少使用。

### 六、工作測試的策略

工作測試係指以實際的操作或模擬的工作內容對競逐者加以測驗，並從中選取較佳的人員；目前較常使用的測試如打字測驗、公事籃測驗……等均為測試的方法，此一策略由於其具有較佳的預測能力而有日漸增加的趨勢，受到公部門注意、使用的頻率均日漸增加。

### 七、工作網絡的策略

工作網絡是指以專業工作網絡的建立，提供受測者的名單，或過去表現良好的工作者，但相對而言，此種工作網絡的策略，較易產生工作機會不均等的問題，而違反體制上對個人均等工作機會的保障。

### 八、情境的策略

此一策略係指以提供工作情境的方式，來了解受測者未來實際的回應。有許多面談均採取結構化的方式，來了解受試者的決策。情境的策略可以了解受測者實際處理問題的能力，就許多工作來說，不失為一個值得參考的方法。

簡言之，在全球化的潮流下，文官考選應是一套彈性的、靈活的，並需經由體系的上位價值而建構的考試體制，故

而除了考選以外，更應該追蹤文官進用後，不同分數的文官在工作上呈現的優缺點；而不應僅是做為完成進用的一個階段，於考選完畢即行結束。例如史洛維克（Slowik，2005）便認為，美國聯邦政府的考選用在過去浪費太多的資源，針對畢業大學生設置的高級文官進用考試和晉用相關計畫，如將每個機構的成本均加總計算，則每個受試者測試評估的平均成本約為34,000美元，卻有近九成的受試者進入工作職場後不能符合工作所需，或者因高級文官進用時間消耗過長，導致成績較優良的受試者找到新的工作而放棄資格，但並沒有人質疑考選過程資源耗損的嚴重性，到了令人咋舌的地步。相對於受試者成就與測驗結果不甚相符的狀況，考選機關也僅把考試視為工作的一個階段，階段完成後即結束工作，而未再進行選取後的追蹤、考核與紀錄，導致考選的目的無法達成。

因此，要革除這個弊病，考選機關除了要將自己置於人力資源管理程序中，形成一個策略性連結的環節以外，也要與整體人力資源管理的上位目標結合，才能找到適當的策略，選取理想的人員。史洛維克以考選的三個步驟為例，提出以建構目標為中心的方法，並對傳統考選策略提出若干的缺失和矯正的途徑，以供公部門參考：

首先，在考試擇才的確認（identifying）階段：公部門管理者應該了解，相較於企業管理組織，公部門工作者在人力資源的出口與培訓等方面較為不彰，僅有極少數的情況，會在為員工不適

任工作內容的條件下而開除員工；也很少對員工施以適當的職場訓練，顯示多數公部門員工的工作內容通常極為簡易，亦不需要高度的知識、技術與能力水平。故而，現階段公務員考試往往過度強調知識、技術、能力(KSA)的策略，需要修正。換言之，公務員考試應該詳加考慮不同職位所需的良好溝通與融通等能力，同時也要檢視受試者過去的身心紀錄，避免有虐待、藥癮、酗酒……等容易破壞團隊工作的情形。

其次，為觀察與測試的階段：在確認理想的選取對象之後，人力資源管理人員應該將受試者的受測資料區分為三大類別，第一大類別是該職位要求的一般能力，受試者經由觀察與測試的結果為何？諸如知識技能與經驗等等，進行測驗後的分析；第二個類別則是組織進用受試者的主要利益何在？及其基本的要求為何？藉以了解未來進用受試者之後，是否會有利益衝突，並了解受試者對組織的承諾為何；第三個類別主要觀察及檢閱受試者可能產出的負面能力，包括過去在工作紀錄上是否有工作暴力、不良行為……的現象，或展現出何種不妥的人格特質。大體而言，表單檢查法 (checklist) 會是一個迅速而有效、可以取信大眾的計分方法。

第三個步驟為目標連結的階段：亦即，依據以上實際測試與資料展現的資訊目標 (Information Target) 和工作需求，在已有的效度建構之基礎上，分析並找尋合用的人員。以下為史洛維克所提在考選前人力資源管理人員所應建構的分析構面，可供參考：

- 1.自傳 (Biographical data)
- 2.雇用紀錄與訓練 (Employment history and discipline)
- 3.調職的態度與承諾 (Relocation attitude and commitment)
- 4.輪班的態度、可接受性與承諾 (Shift attitude, availability and commitment)
- 5.持久力與耐力 (Retention and permanency)
- 6.財務責任 (Financial responsibility)
- 7.清廉度 (Integrity)
- 8.嗑藥行為 (Drug behaviors)
- 9.酗酒行為 (Alcohol behaviors)
- 10.犯罪行為 (Criminal activities)
- 11.服役記錄與訓練 (Military history and discipline)
- 12.駕駛紀錄 (Driving history)
- 13.可靠性 (Reliability)
- 14.服務態度與反應 (Service attitude and response)
- 15.證書／教育紀錄 (Certification/ education history)
- 16.官方報告／紀錄的偽證／偽造 (Perjury/falsification of official reports/ records)
- 17.貪污及賄賂 (Bribes and gratuities)
- 18.使用暴力傾向 (Excessive force/ violence)
- 19.虐待兒童 (Child abuse)

總體言之，史洛維克主張不同考選策略的選擇，和整個人力資源管理的作業程序必須前後緊密相關，也必須切實依據出缺職位的需求來擇取最適者加入，才能展現正面價值，並避免負面因素影響團隊工

作，循以真正提昇機關組織的生產力。

此外，由於外界環境變動迅速，針對現今公務部門的高階人員，不少人力資源的專家學者建議從受試者與甄選機關的契合度，而主張雙方應該共同達成測試的目標，改善既有政府體制內甄選的缺點，與人民無法參與，造成黑箱作業的問題（Berg, 1995）。換言之，公部門高階經理人的測試更應該注意人民對機關存在的需求，與充分的回應能力，柏格（Berg）以Champaign市的考選原則為例，提出幾個要件：

一、應該提供主考官最詳盡的受試者資料，涵蓋當事人的背景、知識、技能及其他資料。

二、應該提供受試者有關該公部門的整體圖像，包括工作、組織、文化、社區，以及現在組織或機構所要面對的外在問題，俾使受試者可以依據他們的專業判斷和個人需求，決定該職位與其職涯規劃是否一致。

三、必須從市、部門、員工及社區等多重角度來抉擇最理想的高階人員。

四、在考選的過程中，必須展現「所有權」（ownership）的概念，而儘可能讓市民、雇員、工會、管理團隊和市議會都能參與其中，俾選取最能符合公共利益的高階經理人。

五、在最快速的時間範圍內，公布最終的錄取名單，並提供每個受試者平等的質疑機會，並使其了解決策的資訊。

易言之，在現階段外在環境變遷快速的特質下，選取公部門的管理者或特定人員，必須更重視錄取受試者對整體機關

價值，或組織發展的目標性（objective）意涵。亦即，是由考選來符應人力資源管理，由人力資源管理來達成組織發展的策略，由組織發展的策略來形塑機關存在的價值的完整過程。

## 肆、英美兩國文官考選的實施與反思

事實上，文官考選依據各國的國情、甄選類別、甄選層級之不同，在實務上有所差異，特別因為現代環境變遷感知的重要性，對於文官的甄選更為慎重。

就英國來看，文官委員會（the Civil Service Commission）的政策仍然是文官考選的中心，凡七級以上的文官仍由其下設的考選委員會來進行，其他各級則授權各部自行招募。以高階文官為例，其考選便具有資訊豐富與分析複雜的特性。王靖華（1994:21-22）曾提及英國文官委員會的考試，說明1990年代的高級文官考試是極富多元性的：除資格測驗及最終決選的三十五分鐘口試以外，其測驗（test）、團體演練（group exercise）與面談歷時兩日，測驗人員由主席一人、心理學家一人及觀察者一人組成，每一組負責五至六名考生之訓練。每組測驗人員，掌有考生在中學大學的成績、資格考試的成績及其他有關資料，以作為綜合考試的參考，而測驗包括：

一、鑑識：所謂鑑識能力，是針對應考人的問題解決和利弊得失檢討的能力加以測驗。如令其閱讀一宗文件，描寫一件假設但具體的問題，於二個半小時內，提出至少四個可擇方案，最後並附理由建議

採行其中之一選案。

二、公文撰寫：係指在一定時間內，起草一件文書，以測驗其操作文書之才能。詳言之，應考者於四十五分鐘之內，答復一項來文，此項來文可能即為之前提供鑑識的文件。

三、集體討論：係由應考者共同集體討論當時或一般有關重要性的問題二個或三個，而測驗人員在一旁觀察並考評。如對國家大計的重要問題或政府施政方針的內容等，由應試者輪流擔任主席領導討論，以觀察其領導技術、人際關係、說話方法、製作結論等方面的才能。

四、會議實習：即由應考人討論一篇鑑試測驗文件中的問題，輪流擔任主席，文件內容先由測驗人員作一口頭報告，並限應試者在十五分鐘內得到一項決議，要求並領導大家討論，而後作結論。此一會議的精神，在於測驗應考人的說話才能、交涉能力、一般常識及是否固執等多方面的考驗。

五、智力測驗：係用四或五種之測驗內容，包括理解、辨別、口語、統計推理及一般常識等項目。

由以上程序，不難發現，英國對高階文官考試的重視。至於資深文官的部分，英國對之更加詳研施測方法，而不單純以知識做為唯一的評價。例如黃一峰及李右婷（2005）便從英國實施團體討論法的成效，推介無領導者的團體討論（*leaderless group discussion, LGD*）方法：所謂無主持人的小組討論是將受試者分為六到八人為一組，針對一項問題共同討論，並提出彼此皆認可的解決方案。討論時不事先指定

主持人，故稱「無主持人」。在討論過程中，評鑑員在旁觀察，並且記錄受測者的行為表現。事實上，無主持人團體討論亦即實際工作中的會議型態，以模擬開會的方式，讓與會者以平等的地位參與討論。而此種團體互動過程中，自然形成爭議、對立、衝突、協調、共識等行為，則是評鑑人員須觀察與紀錄的重點。因此，LGD可進一步區分為「不指定角色」與「指定角色」二種型態，後者預先指派各應考人應扮演的角色，爭取其他與會者的支持，故亦可評量其主動性、協調能力等特質。

就美國的聯邦公務體系以觀，則呈現不同的特色，美國功績制保護委員會（*Merit Systems Protection Board, MSPB*）政策評估中心副主席Crum（2004）便認為，現階段為使聯邦公務員的甄補更為彈性化、靈活化與企業化，美國政府管理的型態已逐漸從聯邦下授到各機構，這無寧代表著時代政治與價值的轉向，即使就人力資源的思考，或是文官考選的發展等方面都是如此。

在1980年以前，政府對於初任文官的考選無不採取集中化（*centralized*）的取向，受試者須先經過筆試測驗，該筆試測驗是針對受試者的能力，而由中央政府統一設計，之後卻由於中央與地方體制的問題，逐漸由各機構自行來決定，地方機構與管理者對於此一趨勢多表歡迎，深信可以經由解制的方法更加迅速、有效地進用員工，機關也更能因其自身需求而量身訂做欲選取的員工資格。在此一前提下，許多機構甚至發展各種不同的評量工具來進行龐大的測驗。

以Wisconsin州為例，其在1990年代，隨著新政府運動的興起，便發展了四項大型方案來針對不同的人力需求進行招募與考選（Lavigna，1996），其包括EPP專業人員進用系統（The Entry Professional Program）、CRP特殊需求雇用系統（The Critical Recruitment Program）、Walk-in測驗系統與JOBS線上工作機會佈告系統（Job On-line Bulletin Service）等等，並且獲得了良好的成效。

惟近來由於組織規模削減，導致政府進用效能日趨不彰，同時，因應分權的要求，不同機構進用方式也有所不同，更造成求職者必須填寫大量資料，不勝其擾。為解決此一問題，美國人事管理局（Office of Personnel Management, OPM）設立人力招募的單一網站“USAJOBS”，來解決資料統整的問題。而文官的考選程序至此亦有趨向簡易的情況。

從英國與美國的文官考選經驗，實不難發現當代文官考選的難處，一方面要先設計龐雜而有效度的評估工具，另一方面亦須顧及迅速、靈活、彈性與資料統整的問題；而為使招募資訊有效發送，吸引具資格前來應試，也必須注意徵召媒體的刊登，凡此都是文官考選實施的要項，但彼此之間也可能有所衝突，考選機關如何弭平其間的矛盾，發展實務最適的方法，實值得再三推敲。

## 伍、結論—對我國文官考選的建議

大體而言，各國為因應改革的浪潮與

全球化的到來，對於文官遴用及培訓亦無不依其人力資源策略，也有許多文獻和討論頗具建設性、代表性。

就以上文官考選的分析與論證，對照我國現行的文官考選制度，提出若干建議如下：

### 一、務實的策略與多元化選才

我國的文官考選向來具有若干政治意義，例如鞏固統治的合法性、打破階級利益壟斷、確保政府治理能力、實行政治控制等意涵，一方面固然提昇了文官考選制度的重要性，但在另一方面卻也呈現文官考選往往受到部分體制性因素的約制，往往無法採行彈性而靈活的變革，相較於其他國家實有不足（廖永靜，1990）。黃一峰、李右婷（2005）亦認為，英國和日本的甄補與考選策略更能看出全球化與行政改革風潮造成的影響，其主要的精神在揚棄以往政府人事行政「自給自足」、「專一忠誠」的策略，改採「運用成材」、「借力使力」委外與協力等彈性的作法，不僅使得政府人力資源成本下降，也使得人力結構多元化，而有利於推動改革與全球接軌。我國政府雖然不必完全仿照此模式進行文官考選，但值得學習的是一未來如何在現代潮流中對考選的價值進行反思與辯證—此一重要的研究方向，方能因應改善我國的考選體制。

### 二、文官考選宜與公務人力資源管理程序相結合

我國文官考選過去具有良好的歷史傳承，因此，以國家級的大考審慎取士的態度頗值得讚賞。惟以往的最大問題不外是受到傳統功名的影響，而未建構出人力資

源管理體系應有的循環性、回饋性與人力因應調整的敏感度，導致人力資源管理程序的中斷，從而阻礙了考選的效度。因此，若要文官考選具有實質性的意義，尚需建立整體性的策略規劃、評估機制，輸出常模、工作紀錄……等資料，並經由後續評估、分析人力供需狀況後，再選取適當的考選策略進用文官。否則任意變換文官考選的方法，或被動地因應環境改變與考生意見，而採行有限的考選方法，反而容易受到考選不公，或不了解政府與人民需求的譏評。

### 三、文官考選宜更重視企業與市場的力量

前已言之，目前世界各國在人力資源管理方面，受到新一波政府改革，例如新公共管理運動和公共治理（**public governance**）等結構興起的影響至鉅。舉凡歐美諸國因應此一潮流，多以引進準市場（**quasi-market**）機制為方法，但因各國背後治理結構與環境系絡的情狀不同，亦衍生出歧異性極大的政策，同時影響了公務人力的制度。Moran、Wilsford、Buran……等多位學者在「公共治理的成功與失敗」（**Success and Failure of Public Governance**）一書中就法國、德國、荷蘭、西班牙、瑞典、英國等歐陸國家實施改革的過程進行了一系列的討論，其研究架構係以治理結構的發生為基礎，而對政策變遷與改革、環境的系絡與解決問題的方法進行最佳實務（**best practice**）的研究，不少篇幅提及現階段政府的人事改革，宜以快速因應外界環境變化的方式進行改革，並且要更注意短期的需求和目

標。相較於這些國家，我國目前文官考選的程序較為冗長，人力約聘尚不能彈性靈活，導致文官考選的過程也較為僵化，頗值得注意和改進。

### 四、多元的文官考選方法

現代的文官考選程序事實上是從機關價值體現，以迄公務人力資源管理連結過程中的一個重要項目，文官考選的實踐必須在外在環境、主要策略目標界定之後始進行操作。然而，考試本身應該如何正確地運行，也是人力資源開發的一大課題。觀之各國的文官考試與測驗，便有許多種形式，例如成就（**achievement**）測驗、知識（**intelligence**）測驗、性向（**aptitude**）測驗、人格特質（**personality**）測驗、體能（**physical ability**）測驗、評估中心（**assessment center**）等等多樣化的方法，對於高層的工作、特殊需要工作經驗的職位也經常採用籃中測驗（**in-basket exercise**）、無領導者的團體討論（**leaderless group discussion**）、工作角色扮演（**assigned role play**）、個人分析測驗（**individual exercise**）……等多元方法來決定何人是最理想的工作者，相較之下，我國目前的考選方法過於單一與呆板，也過度偏重筆試，實宜參考相關的考試方法加以改善。

總體言之，我國文官考選面對全球化的趨勢，應該朝向考選價值、策略規劃與實務需求更為密切聯結的方向發展，同時採行多元、彈性的考試方法，一方面減少作業評估時間，一方面則大力發展考試的未來效度；同時，考選單位也應了解全球化運動可能影響的文官範圍，並評估其需

要何種調適能力，俾能在變遷迅速的外在環境當中，選擇最適的考選方法來遴用最佳的人才。

## 參考書目

### 一、中文部分

王靖華 (1994) : **英國高級文官考選制度之研究** , 八十二年度出國專題研究報告 , 行政院研考會。

黃一峰, 李右婷 (2005) : 全球化與文官考選技術之探討 , **考銓季刊** , **42** , 頁44-56。

廖永靜 (1990) : 文官考選的政治意義 , **人事月刊** , **18(5)** , 頁23-27。

### 二、英文部分

Barnard, C. I.(1960), *The Functions of the Executive*. Harvard University Press.

Berg, P. (1995), "Citizen and Employee Involvement in Selecting Department Heads." *Public Management*. 77(3), pp.16-9.

Bianchi, A. and R. Braga (2004), Brazil: "The Lula Government and Financial Globalization." *Social Forces*, pp.1745-63.

Crum, J. (2004), "Should the Federal Government Be Viewed as One Employer or Many Employers." *The Public Manager*, Winter, pp.61-64.

Fox, J. (1997), "How Does Civil Society Thicken?" In P. Evans (ed.) , *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, Berkeley CA: Berkeley University of California, pp.119-49.

Lavigna, R. J. (1996) "Innovation in Recruiting and Hiring: Attracting the Best and Brightest to Wisconsin State Government." *Public Personnel Management*, 25(4), pp. 423-38.

Newcomer, K. E. (1997) , "Using Performance Measurement to Improve Programs." in Newcomer (ed.) , *Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs*, Jossey-Bass Publishers, pp.5-14.

Osborne, D. and T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.

Rodan, G. (2004), "The Coming Challenge to Singapore Inc.(Government-linked Companies, Globalization Woes, Politics versus Economics)." *Far Eastern Economic Review*, 168(1), pp51-4.

Scott, W. R.(2001), *Institutions and Organizations*, Sage Publications.

Slowik, S. M. (2001), "Objective Pre-Employment Interviewing: Balancing Recruitment, Selection and Retention Goals." *Public Personnel Management*, 30(1), p.77.

Van Wert, J. M. (2002), "E-government and Performance: A Citizen-centered Imperative." *The Public Manager*, pp.16-20.

Vigoda, E. and F. Yuval (2003), "Managerial Quality, Administrative Performance and Trust



in governance: Can We Point to Causality?" *Australian Journal of Public Administration*, 62(3), pp.12-25.

