

文官治理

考試院 印行

目次

關序.....	i
主編序.....	iii

文官制度

文官體制變革之論證.....	蔡良文/1
國家文官學院的成立與核心任務的設定.....	邱志淳、黃榮護/25
中央與地方政府對地方人事制度的視框衝突.....	李衍儒/39

高階文官變革

政府高階策略層次人力跨業間交流的變革與議程管理...施能傑/77	
我國高階主管特別管理制度之規劃策略—兼論英、美 、荷、韓四國與我國之比較.....	郭倩茜/101
建立全球架構高階文官培訓制度之研究.....	賴富源/129
我國高階文官培訓挑戰與因應策略：前瞻研究觀點	陳秋政、江明修/171

保障與考績

全球化下我國公務人員之人權保障初探—以公務人員 保障法為例.....	邱華君/205
我國公務人員保障法申訴制度之研究.....	林全發/241
改進公務人員考績制度的議題探討：公平原則的觀點	張瓊玲/267

論資排輩還是工作表現？年資因素對於我國公務人員

績效考評影響之研究.....陳敦源、蘇孔志、簡鈺肆、陳序廷/295

人力運用

公務人員俸給制度之法理探討..... 馮惠平/335

從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國契約公務

人力之改革..... 蘇偉業/361

公務人力資源管理之性別議題與對策：組織建築模式

之分析.....黃煥榮、方凱弘、蔡志恒/395

關 序

考試院為鼓勵公務同仁從事與業務職掌有關的研究，並在實務界和學術界間搭建交流的平台，民國 84 年 1 月起發行《考銓季刊》。民國 98 年 1 月，《考銓季刊》更名為《文官制度季刊》，並為了進一步提升期刊的品質與學術水準，社務上聘請多位學者組成編輯委員會及擔任總編輯，同時對來稿採取了雙向匿名審查的原則。《文官制度季刊》發行三年多以來，獲得了許多學有專長的學者或博、碩士研究生的支持，並貢獻出他們最新的研究成果，使得這份期刊的學術品質大為提升。

《文官制度季刊》前曾於民國 99 年時，就該刊第 1 卷各期及考試院周年慶特刊中，選出 14 篇論文彙集出版《公共治理：能力、民主與行銷》一書，提供公務體系實務應用及學術研究的參考。該書出版後受到許多學者的重視，於是編輯委員會決定，將繼續從第 1 卷至第 3 卷各期中，分成「文官制度」、「高階文官變革」、「考績與保障」和「人力運用」四大主題，選出 14 篇論文彙編出版《文官治理》一書。這本書中選輯的 14 篇論文，皆是考試院當前的重大政策或著手研究的改革議題，無論公務界的同仁或學術界人士，可從這本書所收錄各篇論文的研究和討論主題中，了解本屆考試院改革文官制度的努力方向，認識國外相關制度的借鑒作法，以及從學術研究的角度對文官制度改革的政策議題，獲得實務經驗和理論上的知識。

本屆考試院自民國 97 年 9 月 1 日成立後，積極規劃與推動文官制度改革，先後制定完成「文官制度興革規劃方案」及「強化文官培訓功能規劃方案」兩大政策規劃方案。考試院在推動這兩大政策規劃方案成為法律和制度的過程中，仍須經常透過實務界與理論界間不斷地交流與對話，才能為國家在文官制度改革上做出貢獻。茲值本書即將付梓，一中謹贅數語，略述本書出版之目的，並藉以向本書輯錄

14 篇論文的作者，以及《文官制度季刊》總編輯陳金貴教授、編輯委員及編務同仁們表達謝忱。

考試院院長

關 中 謹誌

中華民國 101 年 9 月

主 編 序

「文官制度季刊」自更名出版後，對投稿的論文有更嚴謹的要求，以維持高水準的學術品質，經過多年的努力，本季刊的論文已有穩定的學術水平，近年來已有多所大學相關系所，將本季刊認可為具有學術價值的期刊，凡登載在本季刊的論文可以不用再外審，這是學術界對本季刊的肯定；而實務界也因本季刊編輯方向朝向開放性的公共行政及事務議題討論，不限於人事內容，引起更多公務人員的關注，在實務界也獲得好評，這些外界對本季刊的肯定，對本季刊所有的參與人員是一種鼓勵和期許，會努力將本季刊辦好，同時也能讓更多人分享高水準的學術論述。

期刊論文通常具有時代性、先驅性及問題性，可呈現當時的重要學術和實務議題，但因受到定期出版的要求，刊物無法長期展示在書架上，因此許多有價值的論文可能會被忽略，雖然電子化的網路搜尋，可以協助找到相關的參考著作，但對大多數的讀者而言，手邊擁有即刻可重複翻閱的資料還是較為方便，因此本季刊在累積多期論文後，在民國 99 年由當時的編輯委員會慎重的選出十四篇論文，結合為「公共治理：能力、民主與行銷」一書，由於論文議題新穎、內容豐富，廣受各界好評，並期許有持續的論文專書編輯。本屆編輯委員會在考量近年來的論文數量和品質後，決定接續本季刊將好論文廣為流傳的精神，在考試院的支持下，出版新的論文專輯，編輯委員考量此階段的論文主題以文官制度的論述為多，因此決定以文官制度相關的論文，做為編輯方向，經由編輯委員的用心挑選後，選出十四篇論文，依據整體論文的主題性質，將論文集命名為「文官治理」，一方面顯示文官的主題，另一方面以治理標示出本書的論文不僅是有傳統文官制度的探討，亦有超越傳統且為目前公共行政最受注意的新興

文官議題；本書為便於讀者閱讀，依論文主題分為「文官制度」、「高階文官變革」、「保障與考績」、「人力運用」等四個議題，分別說明如次。

「文官制度」議題部分有三篇論文：第一篇討論文官體制變革的論證，強調文官體制變革的策略，在政治性理念思維可借鏡外國，但行政性之文官制度與運作技術，應由本土化展開，並在憲法精神下，進行抉擇與建構，從六個面向分別論證。第二篇討論國家文官學院的成立與核心任務的設定，針對國家文官培訓所改為國家文官學院後的核心任務加以探討，進而提出對國家文官學院的新定位。第三篇討論中央與地方人事制度的視框衝突，由於長久來人事制度一條鞭制的運作，中央政府與地方政府的人事權常有衝突，因而就問題現況、歷史系絡及國外制度加以分析，並以治理及民主行政等理論進行批判，以探究我國是否有訂定地方公務員法制之必要。

「高階文官變革」議題部分有四篇關於高階文官的論文：第四篇論文著重在政府高階策略層次人力跨業間交流的探討，討論如何在影響原有制度的基礎下，可以借用民間營利企業、專業服務機構、非營利組織和自然人的跨業人力，並由此討論人事政策變革所涉及的議程管理。第五篇論文討論考試院文官制度興革規劃方案中的「建構高階主管特別制度」，高階主管之拔擢、陞遷、考核及俸給等事項制定特別法律，借由英、美、荷、韓四個國家的比較，規劃高級文官的特別管理制度。第六篇論文從全球治理觀點，探討我國高階文官培訓制度，並針對現行高階文官培訓所面臨的問題與缺失，加以檢討與分析，參照英、美、新、法、德、日等六個國家高階文官培訓經驗，提出建議。第七篇論文討論我國高階文官培訓制度的現況與挑戰，運用訪談專家、德爾非問卷設計及前瞻研究方法所得高階文官培訓的影響因素，提出兩套情境劇本。

「保障與考績」議題部分各有兩篇相關論文：第八篇討論全球化下我國公務人員之人權保障，探討公務人員保障法相關法令之規定及大法官解釋，並分析公務人員之實質與程序人權保障救濟內涵，建議修正相關法令，以落實保障公務人員的人權。第九篇討論我國公務人員保障法的申訴制度，除比較中國大陸公務員申訴控告制度外，並分析我國公務人員保障法準用之謬誤及實務上的見解，認為在保障公務人員權益上仍有不足。第十篇從公平原則觀點，探討改進公務人員考績制度的議題，透過文獻資料與考核制度理論的檢視，及歷年來考績等第的分析，檢視我國現行公務人員考績制度是否達到公平考核的精神。第十一篇討論年資因素對於我國公務人員績效考評之影響，運用訪談法和統計分析法，探討過去中央政府公務人員的考績等次與年資相關因素的關連性，證實年資確為影響考績的重要變數，造成公部門考績制度運作的困境。

「人力運用」議題有三篇不同面向的論文：第十二篇討論公務人員俸給制度之法理，藉「對待給付」、「生活照顧」、「身分品位」、「高薪養廉」等四項理論及「俸給法定」原則，建構出俸給制度藍圖，並配合我國俸給制度，結合法理與制度交叉論證，提出落實俸給制度法制化之建議。第十三篇從地方政府運用約聘僱人員之調查，分析我國契約公務人力之改革，認為約聘僱人員實為機關基層事務的穩定人力，目前約聘僱人員制度的改革近於保守，應考慮其生涯發展，使契約人力能有效運用。第十四篇討論公務人力資源管理之性別議題與對策，將阻礙女性事業發展的困境，以玻璃天花板、玻璃牆、黏糊地板與地板暗門等四種現象來分析我國公部門，發現四者皆存在於我國公部門組織中，建議以促使組織結構的改變，來移除妨礙女性生涯發展之障礙。

本論文集的論文是在已刊出的論文中所選出，因此無法含蓋文官制度的所有主題，但將這些論文加以分類整理後，也浮現出幾項特

色：(1). 論文作者包括學者、博士生及實務工作者，呈現實務與理論的對話，對提升文官制度研究有極重要的意義。(2). 論文中仍以傳統的制度研究為多，主要論點集中在制度的檢視與改進，可見我國現行文官制度，已有許多部分已受到時代變遷的挑戰，需要有實際的改革行動。(3). 有四篇高階文官的論文，探討高階文官的培訓、人力交流及特別管理制度的建立，可見高級文官的相關議題受到較多的關切。(4)實證性的論文也佔有不少的篇數，不管是量化或質化都能從實際的運作反應中，提供極有價值的發現。這些特色表示此論文集，不僅是具有學術的價值，對實務的探討也有相當深度的貢獻，所以本論文集適合研究文官制度者及對文官制度有興趣者閱讀，可以從中得到甚多的助益。

感謝考試院對文官制度季刊採取無限制的支持，使不同意見的學術論文可以充分展現，也因比得有許多的好論文，足以編成論文集，也要感謝考試院的工作同仁、季刊的編輯委員及投稿的作者，由於大家的努力，才能使本論文集順利出刊，使季刊論文可提供更多讀者閱讀。

文官制度季刊主編

陳金貴 謹識

中華民國 101 年 8 月

文官制度

文官體制變革之論證

蔡良文^{*}

《摘要》

文官體制變革是一個無止盡的永續過程，我國晚進文官體制運作的缺失主要為抑制公務人員的創造力、限制創新思維空間，以及未能建立文官長制度。至於當前我國文官制度應先釐清公法或公共管理思潮，以配合國家發展需要。惟以變革之策略上，筆者以為政治性理念思維可借鏡外國，但有關行政性之文官制度與運作技術等，應由本土化開展。易言之，文官體制變革必須在憲法精神下，進行抉擇與建構。爰配合其功能面向，分就國家考選體制、政府用人體制、績效俸給與福利制度、績效考核與淘汰機制、行政中立法制發展、退撫體制變革等六項工程面向，予以逐項論證後，方能釐正導引未來的發展方向。

[關鍵詞]：文官體制、考選體制、績效考核、行政中立、退撫制度

本文原載於《文官制度季刊》考試院八十周年慶特刊

* 考試院考試委員

壹、前言

文官體制改革是一個無止盡的永續過程。就我國近年文官體制的發展觀之，此一過程受公法及公共管理思潮、先進民主國家文官體制發展、國內政府再造（reinventing government）的影響，值得關注。倘就 OECD 國家在一九八〇年代末到一九九〇年代初所進行的文官體制改革觀之，被採為改革之事項依其比重排序，分別是：精簡員額、人力資源管理的分權與下放、改變管理辦法、改進平權措施、改革職位分類、彈性工作時間、採用營運成本措施、改善績效評估制度、大幅改革考選、陞遷措施、改革薪資體系等（OECD, 1996: 18；彭錦鵬，2005：91）。上述種種事項均涉及整體的文官體制變革議題。

我國晚進文官體制運作的缺失可歸納如次（繆全吉，1978：129-138；蔡良文，1998：39-40）：一、官僚結構充滿繁文縟節，易於造成人員縛手束腳，抑制公務人員的創造力；二、法令僵化繁雜，缺乏彈性，限制公務人員創新思維空間；三、對除去人員因循的惰性傾向，缺乏激勵向前之具體機制；四、公務人員考試方式未能更多元化、彈性化，難期擴大吸收、儲備高級文官或科技人才；五、人事法規未能適度鬆綁，以致政府機關間、政府與民間機構間之人才交流機制不足；六、未能建立文官長制度，亦未明確劃分常務人員與政務人員職責，以致難以落實責任政治；七、未能強化行政機關之用人彈性，即由於各機關組織法非僅規定部會之權責，且訂定其員額、職稱及內部組織等，如須修法，則頗費時日，難以因應各部會配合主客觀情勢變化，機動調整內部組織及人員晉用之需要。至於當前我國文官制度的主要缺失要為：一、文官體系的相對封閉與僵化；二、公務人力激勵與發展性的功能不足；三、行政中立文化有待建立（關中，2008：5-12），如何診斷其專業力、執行力與忠誠品德，並提出解決之道，確為要務所在也。所以，為求釐清公法或公共管理思潮，暨政府再造與業務推展方面的需要，爰必要配合其功能面向予以逐項論證，方能正確導引未來發展方向。

貳、文官體制變革論證之面向淺析

民主國家之文官體系扮演多重的角色，如：憲法價值的保障者（Rohr, 1986），此有別於司法院為憲法之維護者（翁岳生，1985：475-480）；是社會正義的執行者（Frederickson, 1990: 228-237）；亦是公共利益的促進者（Hart, 1984: 111-119）；所以，在民主政治體制中，公務人員不僅被要求應有專業知能、效率、效能外，更須因應民主政治，保有倫理道德（Kettl, 1990: 411-419）；又政務人員與常任公務人員（事務官）扮演之角色應予釐清，其相關法制亦應分別制定，分軌而行。甚至有所謂的契約人力進用一途，而形成所謂三元人事管理的文官體制。

政府事務得區分為政治性與行政性，當然其中有難分割之處。行政性包括政府任務、人事……，且必須本土化地展開，外國經驗固可充當參考，但不宜單純抄襲外國（黃錦堂，2002：1-19）。易言之，舉凡政治性理念思維可借鏡外國，但有關於行政性之文官制度與運作技術等，應由本土開展也。同時，文官體制變革必須在憲法精神下（翁岳生，2008：11、117-133），¹ 進行抉擇與建構。

再者，在文官體制變革中，文官制度入憲，將考試權從行政權抽離，是世上獨有的制度。所以，任何可行的改革方案，必需在憲法及憲法精神規範下推展之，茲檢視憲法上之有關規定如下：一、有關考選方面：（一）公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度。非經考試及格，不得任用（憲法第八十五條）；（二）公務人員任用資格與專門職業及技術人員執業資格應經考試院依法考選銓定之（憲法第八十六條）；（三）人民有應考試服公職之權（憲法第十八條）。二、有關銓敘任用方面：（一）公務人員之銓敘、退休、撫卹事項（憲法增修條文第六條）；（二）公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項（憲法增修條文第六

¹ 欲使國家機關遵守憲法，則憲法應具規範效力（憲法優位），互為表裡；二則繫於確保憲法優位性的機制，在我國憲法的發展、釋憲制度的發展與人權保障，受到政治環境影響頗深。儘管大環境變遷，釋憲制度與政府制度及實際憲政之間相互動的關係，依然存在。又憲法的重要性不僅是憲法的規範（法條）本身，更重要的是憲法現實面向（Verfassungsrealität）。而「憲政」存在之前提在於憲法被具體落實，是一部「活憲法」或「有實際作用的憲法」。本研究名之曰憲法精神的導引功能，即是活憲法。

條)。三、有關保障方面：(一)公務人員保障事項(憲法增修條文第六條)；(二)中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之(憲法第一〇八條)；以往有關文官制度人事行政之研究，多以考銓制度、法規為主要內容，次輔以人力資源管理理論(傅肅良，1995；徐有守，1997；趙其文，1997；蔡良文，1992，2006)。

最後，由於各國國情不同，且政治文化與體制迥異，如何找出我國現有制度之各種問題，並漸進改革與整頓，茲為瞭解本國之特殊體制與國情，先對其文官體制之功能予以分析，爰歸納為：一、經由多元考選制度與政策規劃之調整，暨政府彈性用人政策與法制之變革，以落實引進與甄補性功能；二、經由績效管理與考核，配合修訂考績法制，落實發展性功能；三、推動績效俸給及彈性福利之法制與措施，展現激勵性功能；四、以行政中立法制之建構，以及退撫制度之改革，賡續實現維持與保障性功能；並進一步讓公務人員勇於任事，免除後顧之憂。所以，本文之論證議題以上述四大功能六項相關變革面向予以淺析之，希望能在面對全球化與各國政府再造浪潮下，配合公法思潮與政府治理環境的「變」而掌握「時」，以求其「通」，是筆者關心的，此即所謂「趣(趨)時是也」，以達求「變」、求「通」，讓文官體制之變革，既能提昇文官行政效率與效能，又有因應內外環境需要的迫切感與執行時機制，方可達到可長可久之境域也。

參、國家考選體制變革之論證

在憲法考試用人精神下，若將考選制度與策略人力管理與核心能力運用整合，可得出政府考選政策的評估架構，包括文官考選之分權化 vs. 集中化；功績制原則 vs. 代表性原則；考試成本 vs. 長期用人成本；組織業務需求 vs. 核心職能與取才效度等。再者，有關考試機關在考選人力的技術方法上，是否配合調整？或者，在應考人應考資格適切規範其基本專業能力後，並加強人文科目之測驗與評量，以提升新進公務人力之人文素養能力，此涉及考選政策之價值選擇的問題，² 爰條析其

² 因為在功績行政價值與民主政治價值的鐘擺中，無疑的，無論在組織改造、考政與試務方面，都應著重在功績行政價值的提升。此因選賢與能蔚為國用為考試權獨立的基本目

價值選擇相關議題之論證如下。

一、文官考選試務委外化的論證

在公法及公共管理思潮的潮流中，考選政策轉型為漸進授能與分權化之施政作為，而考選人才之集中化或分權化考量，主要立基於專業化、公平性與公信力。以前述觀點檢視，整體而言，我國目前無任何政府機關或民間機構優於考選部。而在試務經濟與效率的訴求下，考選部亦在精益求精，配合政府再造，擴大機關之參與，授能地方政府，漸進推動各類公務人員、專門職業及技術人員考試的分權化政策，今後宜綜合考量各牽涉層次，並循修正考選部組織法途徑，成立試題研究單位；其次，在討論考試委外化或試務工作委託辦理之同時，亦應重視以積極作為提高考試之信度與效度，而以「中立才能」及「適才適所」原則進用人員，以及改進公務人力評估技術，強化「用考配合」，更為考政機關應重視的課題。

二、文官考選的價值抉擇的論證

有關人權或個人權利價值的體現，主要涉及實質公平面向，而有關人權價值與功績制價值的選擇，則須在社會公平與公開競爭中求取制度之衡平，除針對特殊弱勢族群，以特考方式進行甄選外，其餘均不宜因其不同身分而有特別之規定，以確保社會多元族群都能在公平、公開原則下進行考試競爭，以體現落實人權與功績制之價值衡平。再就公務人員與專技人員的屬性不同，所以，對功績性價值或人權價值的抉擇應有所不同，前者，為公共服務者且與官僚體系中特有的人事管理制度，應重視功績性價值；而後者，為社會服務者，可偏重人權性價值，例如體格標準，除特殊傳染性疾病以外，似可寬鬆規定。

標與價值，並非屬政治任命之分贓，無論任何政治變遷，在憲法規定下，由公正、公平之考試機制或機關以司其事，則能達成為國舉才，提升行政效能之目的；而考試之試政與試務也只有遠離政治操控，才有提升行政價值之可能。所以，如何在憲政體制及憲法精神下，對考選政策之漸進授能與分權予以探討並作調整規劃，確有實益與必要，然各種取才如捨考試之信度與效度等行政價值於不顧，只為達成某種政治意象而作授能與分權，終將戕害考選制度的健全發展。

三、任用考試演變之論證

公務人力選拔早期有所謂「資格考試」與「任用考試」之論辯，經討論考量國情因素後採「任用考試」制度，但事實上考試極難準確依任用需要人數錄取，亦由於考試院與行政院人事行政局對錄取人數之認知差異，以致原「考用配合」或「考用合一」已變質為以任用為優先標準之「用考配合」。在考選方法與技術上，考選部宜配合環境進行法制改革，期以精進符合時需。目前高普考與特種考試為符公務人力進用的本義，其相關考選政策有待漸進調整，又公務人力中之技術類各職系人員，似宜優先變革因應之；至於公務人力中之行政類各職系人員應於配合用人機關需要人數外，加成錄取名額，以因應用人彈性需求。未來則基於任用需求，考選策略設計上，必須因應環境需要，將原始的政治性目標轉向行政性、管理性目標發展。

四、多元化管理在公平取才間的論證

通常公務人力資源之甄補，首重以立足點平等之方式取才，據此設計一套公平、公正、公開的考選方法，致代表性價值較被忽視。又策略性人力資源管理在人才引進與甄補決策中，須以彈性、公平、信度與效度做為選才之出發點，從人權角度檢視考選制度，進一步導入多元化管理觀念，調合社會弱勢、少數族群與國家之利益，並積極推動性別主流化與參考相關國家之反歧視規範，檢討各項職務所需之知識技能、選擇客觀之人力篩選標準以確保公平，同時採行多元考試方式，即視其考試性質而有多元可行的評量方式，以提昇其信效度與達到預測效度（predictive validation）之要求（Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 224-226）；並調整工作環境及管理制度以落實多元管理與參與；另按工作性質簡併與調整考試類科、強化訓練淘汰機制等各個層面改進，使所有公務職位均得考量忠誠（忠於憲法及法律）與才德並重下，期客觀多元知識與技能，獲致最優秀的公務人力。

肆、政府用人體制變革之論證

在世界潮流與內外環境變遷中，我國政府用人應於憲法精神下，強化政務領導職務，型塑高級文官民主素養，並配合政府再造落實各機關策略性人力資源管理。其成功之關鍵因素，在避免政府再 / 改造流於只有政府行政部門單方積極回應，而未得國會之政治支持或滋生合憲性之疑慮，落入推動改革績效不彰之政策窘境。

再者，探討政府用人政策規劃與運作，除考量現行憲法規定及精神外，似可再參照 Lepak 和 Snell (1999: 37) 所提人力運用模式，配合政府再造政策，提供建構彈性用人政策之思維與策略。³ 至公務人力體系作為，在落實民主政治和增進治理能力作為上，主要依賴幾個次級系統層級（政務層次、策略層次、行政管理層次，以及技術執行層次等）及其相互間之配合。通常政務層次的功能主要係決定政府政策和公共資源分配的方向，並能體恤民情，認識與回應熱情的能力，且政務人員必須為政策決定負起政治責任；而策略層次、行政管理層次及執行技術層次則是維持政府持續運作之三個層次，這三個層次包括常務文官與契約人力，均必須依政務層次所制定的方向運作，不能背離政策方向。其中高級文官群則介乎政務層次及策略層次，扮演關鍵角色（彭錦鵬，2005：61-100）。高級文官群之培養，可分為政府強力培育高級精英及政府扮演市場型態（market type）的協調角色（施能傑，2005：5-7）。當然每一層次均有其應負之職能設計，每一層次系統的主要職能定位清楚，扮演不同之政策角色，政府運作之良窳，端賴上述四個層次是否密切結合，亦即考試院文官制度興革規劃方案，所提確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系（考試院，2009：15-19）。⁴ 更必須思考各層次所需人力本質上之差異，

³ 有關 Lepak 和 Snell 所述橫縱座標所示之人力資源的價值性，係指人力資源對組織的價值程度，亦即人力對顧客產生的效益與組織雇傭成本間之比值；人力資源對組織的獨特性，即所具知能的特殊性、難以學習模仿之程度。

⁴ 確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系：(1)健全政務人員人事法制，並審慎擴大政務職務範圍；(2)整建常務人員法制：依據我國憲法以公開考試用人的常務人員體系，乃係文官之中堅主幹，其員額最多，相關法制自應完整建構。(3)健全政府契約用人制度：在常任文官制度之外建構一套完整之契約用人制度，以應臨時性、季節性、特殊性之用人需求。其主要內容包括：是類人員與國家之關係係採公法上之契約關係，其身

制定完善之人事管理制度，始能維持、激勵或吸引具有各項職能之人才，方可建構政府人力完整內涵與架構。茲就其議題論證之。

一、政府骨幹文官與輔助人力運用間的論證

我國政府用人政策規劃與運作，須先考量現行憲法規定及精神（參照王作榮，2008：303-315），再進一步引進推動策略性人力資源管理，妥善進行人力資本規劃，發展有效之人力運用策略，以因應高度專業人才與一般行政人才之需求；且以中央與地方人才進用標準是否一致，其交流管道如何，釐正規劃似應併同考量；而有關平等就業機會（Equal Opportunity）精神與人權，反歧視相關規定的參考亦有其必要。再從 Lepak 和 Snell 所提出的四種人力運用模式，輔以 OECD 國家之公務人力雇傭關係發展觀察來看，我國政府之人力進用策略，即除固守核心或骨幹文官依考試進用及長期培育養成外，如何以發展人力資本雇傭部分人力，從契約人力與購買人力資本進行彈性人力之進用，為我國未來公務人力進用應予重視的議題。

二、進用人才方式差異與其間權益保障之論證

公務人力進用略分選舉政治相關政務人員、考試專才相關之常任人員，以及臨時性專業性相關之契約性用人等方式，目前除常任人員進用法制外，政務人員法制僅退職撫卹部分已立法，其餘考政機關雖研擬相關草案，惟均尚未完成立法程序，而契約性用人法制並不健全，仍待統整研議（朱愛群等，2004：92-95）。上開種種，仍須在憲法原則及精神下進行規劃。政府對不同進用人才方式應與各該類人員之權益配合規劃，在政務職位制度方案上，應於各機關組織法規明定適度增加其總數與比例，並謹慎設置政策襄贊職位，並對待遇及去留問題深入研究；在高級行政主管職位制度方案上（考試院，2009：33-35），⁵ 為避免形成任用私人之情形，或

分及權利義務依契約為之，明定所占之員額比例上限，與常任文官有明顯區隔，另對其退職等權益，亦應合理規劃，至少應具勞工相關法案之水準。

⁵ 高階主管至少扮演三種角色：(1)高階主管人員是機關內的真正專家；(2)高階主管是公司經理人，是組織中的 CEO（Chief Executive Officer）；(3)高階主管是政務官與常任文官的政策連結者和潤滑劑。高階主管的職責：(1)高階主管要為績效、成果承擔最大的責任；(2)高階主管是領導而不是管理；(3)高階主管的核心能力：執行力、高度廉潔而有效

因「旋轉門條款」阻礙一流人才進用，除應組成公正公開之甄選委員會，審慎評選適用對象及人數比例，並明確訂定績效考核標準，而渠等離職之保障規定應適切完備之；在契約進用人力制度方案上，宜循序漸進推動，確保甄選程序公正公開，避免任用私人，並與永業性職位之薪資福利、退休等制度明顯區別，才能達到減少人事費用之目的。又因涉及權益問題，其相關規定應以法律規範之，其以法規命令定之者，應有法律授權。

三、契約性進用人員有關忠誠度與歸屬感的論證

契約性進用或彈性用人，若僅以行政命令、行政規則來規範，一則似不符中央法規標準法規定，二則保障與維持相對不足。再者，關於契約進用人力的忠誠感與歸屬感的問題，在國內面臨 SARS 侵襲期間，契約性人力離職率相當高，顯示其不足之處，唯有透過長期培育發展，建立組織與自我關係之平衡價值，才能落實歸屬承諾；而在面對公私利益衝突時，應以法令為依歸，貫徹依法行政之原則。就整體而言，人才的進用與甄補政策之改變應該是漸進的，故在公部門用人政策思維漸導向與私部門交流取才之發展時，亦應在我國憲法規定之考試用人前提下，有關人才進用離退時之權益保障，應在彈性取才專業倫理與忠誠承諾價值間取得平衡。

四、策略性人力資源管理實務運作的論證

政府人力之進用政策及法制變革中，無論是內外環境變遷或政府用人需求，均應本於憲法精神，設計考試用人與彈性用人政策之衡平方案，並從策略性人力資源管理觀點出發，落實彈性、公平的人力運作策略，發展效率與廉能的政府。當人事法制與管理上，在面臨策略人力資源管理的衝擊，如何使其具有統一調控亦兼具彈

率的行為、系統思考等。事實上，以高階管理能力而言，概念化的管理能力比具體化的專業能力還重要，高階主管的「跨領域流動」(cross-sector mobility)應成為人事改革的重要課題。另對於如何建構高階主管特別管理制度之實際作為：明確訂定高階主管職務之範圍為簡任第十職等(含)以上正副主管職務，將其拔擢、陞遷、考核、俸給等事項制定特別法律，建立有別於現行一般公務人員之特別管理制度，其建制重點如次：(1)嚴謹選拔；(2)進入文官學院專業訓練；(3)建立國家高階主管人才庫；(4)成立跨部會之甄選培育委員會；(5)建構專屬俸給制度；(6)建構嚴格考核及退場機制。

性運用的機制，是必要漸進改革的課題。申言之，落實憲法用人及策略性人力資源管理之下，政府人事行政與管理運作乃是在組織結構與人力資源範疇，進行策略（strategic）與權變（contingent）調適的過程，並對國家政務、公共政策推動之人力運用問題，作出回應與提升公務產能也（關中，2009）。

伍、績效俸給與福利制度變革之論證

人事行政任務之一，在於調和社會公眾的期望，就擲節預算與兼顧公務人員俸給待遇權益，提出兩全其美的均衡政策，當能贏得民意機關的支持。所以，如何設計適當的俸給、待遇政策及俸給水平，以節省用人費用，並吸收優質人力進入公務體系，為人民提供良善周全服務，是一項重要的議題（蔡良文，2007：10-28）。良善合理的福利互助措施，確能鼓舞成員之感激心理與高昂士氣，具有激勵之功能，因此，機關首長或單位主管應予適切的激勵管理工具（Snell & Bohlander, 2007: 382），如遷調（建議）權或獎金福利措施等，又現行法制有何更彈性運用空間，且能落實各該領導管理者的權責？另對績效獎金制度之建立有否良策？茲簡述其相關論證如次。

一、書面績效與實質績效如何鑑別之論證

即績效俸給制度，主要植基於績效的衡量，但如何縮小書面績效與實質績效的落差，且就實質衡量？如何區隔或考量其是否僅為當前短期之表面績效而長期是「利空」？或影響長遠之績效而短期未能察覺？因為書面績效與實質績效的落差主要起因於機關環境、年資與人情因素，致使考列評等流於形式，解決之道在於依規定切實做到以「同官等」為考評之比較範圍，必要時進行主管與部屬之互動面談，以功績制原則落實績效考評，強調專業加給的公平性、「只加不減」的俸給政策、避免有福同享、甲等過多的考績制度，才能建立個人權益與福利、彈性俸給待遇與功績褒獎等績效導向的俸給制度。再者，亦須調和俸給公平與業務需求未能及時因應之困境；復且，績效俸給非僅重視形式或「短利長空」的績效，必須重視績效考核的「發展性」功能並強化兼具「激勵與發展」價值機制，方能區隔釐正或考量績效短期效益的可能後果評估，或辯證短期利益之表徵績效，其潛在影響在長遠利

益。或許公正無私的考核衡鑑機制及開明學驗俱豐的領導階層是重要的前提要件與基石也。

二、多元績效獎金相關問題的論證

公務人員依法申報所得稅，以及會計單位清楚交代預算支出方式及流向，乃依法行政之一環，更為公務人員當為之義務，而績效獎金制度通常依私部門經驗以秘密效果較好，但亦無法獨立於預決算制度之外。又績效獎金發給之目的係為激勵組織中績效表現良好之成員，然績效獎金制度之秘密效果僅為眾多功能性工具選擇之一，對於其激勵效果不可以偏概全，機關首長或單位主管應考量單位屬性與合理情況，進行適切的激勵管理，調和行政性與發展性之績效評量機制，方能建立相對客觀與公平且多元評核的績效獎金制度。

三、獎金福利措施在激勵管理運用的論證

目前廣義之俸給待遇涉及公務人員權利義務事項而未以法律定之者，為公務人員福利部分，尚待法制化。故為強化文官體制之激勵性功能，其中以建議機關首長或單位主管將遷調（建議）權或獎金福利措施做為激勵管理工具，在公平且客觀的立場下，或可進一步考量將俸給內容調整為以現行俸給待遇為主之基本薪俸、合理的職務加給以及依工作績效而發給個人或單位之績效薪俸，以彈性活化激勵管理工具。再者，除可適切考慮多元進用人員激勵差異性機制外，可增加便民服務獎金制度，以激勵同仁士氣，強化為民服務機制以提昇公務效率，甚至考量在該機關總俸給待遇中提撥一定比例，作為首長依成員工作成果與績效服務，予以額外薪資或獎金，亦不失為激發士氣、增進公務生產力的可行辦法，且能同時落實領導管理者的監督權責。所以，無論是落實 360 度考核機制或實施平衡計分卡制度（吳品清譯，2006：307-320）均是必要的！⁶

⁶ 平衡計分卡為組織提供了透過策略目標、評量因素與目標來傳達組織願景與策略的架構，平衡計分卡之實行成功關鍵要素包括：支援與參與、優先順序、專案團隊的組成、專案範圍、以組織策略為基礎的計分卡、定義明確的評量因素、評量因素之間與因果關係、訂定目標、與現有控制制度的關係、確保評量因素與評量的可行性、以資訊科技為

四、彈性設計的福利制度之論證

在考量政治價值與行政價值的衡平下，政府強調效率、彈性與兼及公平、代表性價值，造成俸給體制之變革中，有對於來自俸給法制、俸給政策與俸給管理的改進，甚至包括考試院與行政院共同研訂各機關之彈性俸給制度設計的可行性研究；而關於全國統一之福利及各機關自行規定之福利措施，由於涉及政府財政與中央地方機關間之情形不同，希冀在短期內建置全國合理化福利制度，似有其困難。且因彈性福利制度設計，尚需考量國家經濟、社會發展，財政情形等因素，不可貿然為之。但如何配合績效管理及政府施政的福利制度，求得彈性多元，並與公務人員貢獻度相稱，仍為重點所在。

陸、績效考核與淘汰機制變革之論證

公務人員績效考核和淘汰機制與文官法制之健全、公務人員士氣之激勵等有極密切的關係，如何透過績效考核公務人力加強管理，⁷ 並強化獎優汰劣與人力成本意識觀念？如何運用績效考核，達到人力專業化與通才化之合理配置，以強化文官課責機制之建立？公共事務涉及機關目標達成與機關間之協調溝通，更關涉文官的價值感、使命感，能否用績效管理與評估來衡量（Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 226-231）？為提昇整體組織績效，如何建立績效考核與獎優汰劣之退場機制（林明

基礎的簡報與支援系統、訓練與資訊、學習與資訊、學習型組織的發展、追蹤概念等在決定專案前必須考量的議題。

⁷ 績效考核可分為對政府治理績效之評量（Performance Measurement）及對行政體系組織成員各別績效之評定，民主課責亦是民主文官體制發展過程中必需重視的課題。如美國之績效與成果法（Government Performance and Results Act, GPRA），以績效與成果法的內涵觀之，其係經由國會等非行政部門的外部干預與介入，要求組織提出策略規劃，並進行預算控管，同時加上財務長法（Chief Financial Officers Act, CFO Act）搭配的財政控制，來共同發揮外部監督制衡的功能。事實上，美國績效與成果法的實施，其最大的意義，在於促成政府機構的改革典範從「官僚驅力」（bureaucracy driven）朝「公民驅力」（citizen driven）方向發展，而使得行政模式能與當代的治理結構（governance structure）結合。

鏘，2007：16-17)？⁸ 均為值得研議的課題。謹提相關論證如下。

一、績效考核在激勵發展價值機制的論證

現代人力資源管理的績效考核有別於傳統的人事管理，強調個人為核心，重視公正、發展、參與以及整合與支持等面向，但在實際考核中，上述要件又往往有其現實之困難與謬誤，現實環境與理論的落差，乃落實績效考核須克服的關鍵問題。績效考核須分為「行政性」與「發展性」的功能，才能加強政府績效管理，同時須導入策略性人力資源管理理論，以強化其「激勵與發展」價值機制，朝向考核工作績效重於全人格的評斷、診斷性重於獎懲性、考績資訊正確性與程序正義之結合等方向，進一步強化獎優汰劣機制與人力成本意識觀念。

二、績效管理在團體績效與個人績效間的論證

公務人員之價值感與使命感，係由行為理論探討個人內在需求與價值，亦為馬斯洛 (Abraham H. Maslow) 所提出之成就感或自我實現或靈性審美之需求表徵，而績效管理與考核不宜僅由數量或書面及文字績效表達，對於內在抽象要素之衡量，宜從發展性的功能出發，將考績 (核) 結果用以協助人員瞭解本身之工作能力，並藉由適當的計畫提昇、改善其工作智能，進一步建立個人未來目標，配合組織未來發展策略，方可衡鑑或凸顯績效考核之抽象概念的影響力；而關於行政性價值需求以考績結果作為調薪、獎金、陞遷、汰劣的憑據，因衡量標的不同，故無法於此精理衡鑑之，因此，建立團體績效評比機制，清楚設定組織與個人目標及策略，是用績效考核來衡鑑價值感與使命感的影響程度之重點所在。

⁸ 至於政務人員之退場機制，在退職規定上，依政務人員退職撫卹條例第四條第二項已就「免職」及「任職屆滿未續任」加以規定，至於有任期保障之政務人員，為確保其獨立行使職權之「公益價值」，目前似不宜增列其強迫免職規定。另績效考核可分為對政府治理績效之評量 (Performance Measurement) 及對行政體系組織成員個別績效之評定，其關涉民主課責，亦是民主文官體制發展過程中必需重視的課題。

三、績效考核人力合理配置之論證

績效考核除應達獎優汰劣之功能，並得按績效差別考列等次外，且可強化公務人員淘汰機制，在積極面具有降低績效不佳員工比例的功能，而在消極面具有汰劣的作用，而透過此留優汰劣或培訓的途徑，可落實政府部門人事政策的功績原則，顯現政府對績效改革的決心，進一步就機關各單位性質特性分業務類與行政類作適切分類考核，達到人力專業化與通才化之合理配置，以利塑造公平、合理的工作環境、提升組織績效和有效運用公務人力資源；再者，透過績效考核所建立之淘汰制度亦能強化對文官的課責機制，其績效稍差者可先予培養觀察強化其能力，使其從事行政行為與行政決定時，在行為態度上能恪守相關法規與符合組織所設定之績效標準。又此包括強化常務人員之考核懲處及淘汰的機制，暨政務人員之退場機制之建立。

四、績效考核在鑑別不同官等與實質績效上的論證

政府人力資源管理各項決策最重要的議題之一就是公平，其亦為績效考核的核心要素。依理而論，考評因素的設計，應考慮職務性質與職位高低，對於不同機關與職位應規劃不同的考評因素，並宜以多元可行的「平時考核」，做為考列評等之具體依據，必要時可進行主管與主管間、主管與部屬之面談，以增加互動，而非僅就書面績效進行評核。除特殊事件外，須依規定儘可能做到以「同官等」為考績之比較範圍，且不以考列甲等作為酬庸之手段，使機關內不論職位高低，均立於平等地位，依考核項目逐一評比。如使考績能依法衡平、客觀辦理，必須減少政治干預，與降低年資及人情因素對於升遷之影響，進而強化功績、專業與倫理、品質兼具之衡平原則。

五、績效考核在知識管理與人力發展的論證

凡良好且有效的績效考核制度，能客觀衡量並檢驗績效是否符合組織預設標準，同時從中修正個人與組織目標的偏差，以符合組織需求。且以，未來的考績制度應從現行之行政目的，朝向發展性目的方向變革，使考績結果運用在人力訓練與

發展上（關中，2008：7-9）。因此，有效的績效考核可帶動員工進行學習以改正偏差，進而整合資訊，發揮組織成員之顯性與隱性知識傳承功能，並凝聚組織成員的向心力，以落實推動知識管理，引導文官體制賡續學習創造生產力，觸發學習型的政府組織產生，實踐服務型政府之運作。申言之，有關績效考評因素的設計、考績之比較範圍與客觀性之潛取，都是影響良好績效考核體制之關鍵，若能強化其正面功能，於員工之學習與知識管理定有助益。

柒、行政中立法制發展之論證

公務人員行政中立事項，採單獨立法規範，創世界先例，除突顯我國特有的政治環境與民主轉型之特色外，亦可充分表明我國政府為因應政治發展之需要，推動行政中立制度之決心。行政中立法制之建構已歷經十餘年，其間也經歷過兩次政黨輪替，文官體制內化行政中立的文化，是政府長期關注的課題，在型觀過程中，不外：1. 常任文官的行政中立應屬「有政黨傾向的中立」；2. 常任文官要成為政治偏好及政策觀點上的「隱形人」；以及 3. 各機關最高常任文官成為防範「政治駭客」入侵的「防火牆」等，易言之，政務人員應尊重常務文官，而常任文官亦須保有上開「去政治化」的認知與自覺（關中，2008：9-12）。

一、行政中立在價值抉擇上的論證

就行政中立的價值範疇而言，筆者認為可分為個人、組織及憲政體制面向，其中文官乃代表社會價值的保障者、社會正義的執行者以及公共利益的代行者角色，關鍵在於文官體制具有實踐行政中立之意願與價值取向，具體落實行政倫理規範，調和公共行政與民主行政價值，進而提升公共服務之品質。再者，由於民主政治的運行逐漸穩定，人民對於政府的服務效率與要求日益提高，在政治價值上，反應其代表性、政治回應性與政治課責性；在行政價值上，則有其理性、公正、經濟、效率、效能與行政課責性等核心要素；兩者在民主憲政下所追求之行政中立模式，即為創造公共人事行政管理的平衡，同時帶動人事政策、人事管理與組織設計的妥善規劃，亦達到政府再造所欲建立之廉能政府目標，強化善治之理念，以提昇國家競爭力。

二、行政中立法案應否直接規定救濟規範的論證

由於公務人員應與人民同受國家法律之制約，秉諸憲法價值與精神，共同建立廉能、公正的政府，其中公務人員應本於誠信原則與良知良能的作為，營造良好的誠正信實管理組織系統與環境，並將行政裁量中的「物化」動機、觀念，強化成尊重人性尊嚴與實踐社會正義的德行裁量，同時重視法治素養，兼及德行，以強化執行公正之倫理意涵，確保政治中立與行政中立、文官中立，其行政作為不受不當政治干預，活化政府部門的功能。而檢視公務人員行政中立法，即先前立法院委員會通過之版本，考試院歷次所送立法院之各版本均就依法行政、執行公正予以規範以及合理政治活動限制規範，與該法第十五條有關救濟程序雖有所規範等，但在考量信賴保護原則暨有權利、有義務亦宜有救濟規定下，未來似應含括保障懲處及救濟實體相關規定，且非僅在該法案間接規範適用其他相關規定，似較為妥適周延。

三、行政中立法制主政機關應否改隸的論證

公務人員行政中立法草案之合法化過程，若考量政治性之高低程度，或可由公務人員保障暨培訓委員會主政，因該會政治性較低，又該會為主管公務人員訓練進修法制機關，並與國家文官培訓所，負責行政中立、政治中立訓練，基於由組織文化之型塑到相關法制建構，非僅有助於強化行政效能，且應當是理路與脈絡一貫無疑。所以，此建議在組織系絡與學理方面，有其高度可行性，值得進一步研議。

四、行政中立法制之緣起與內涵變動的論證

考試院自一九九四年即致力於公務人員行政中立法草案的研訂工作，期間或因朝野各黨派意見不同，或因政黨輪替朝野政黨主客易位，而造成立法進度的嚴重落後，但終於在二〇〇九年六月十日經總統公布施行，使得我國正式邁入民主鞏固時期與境域。筆者研究，就學術思潮發展及先進國家之實踐，可知文官中立乃時代潮流所趨，也是確保公務人員依法行為，不介入政爭亦不受政黨不當干預，⁹ 能本其

⁹ 有關行政中立法草案之研擬，送立法院審議通過，公布以來，筆者曾先後於考試院第 9、

專業職能全力推動公務，公平、公正履行職責，維護公共利益的必要手段。故整體而言，在行政中立法制與憲法衡平價值之間兩者不可偏廢，方能有助於體制系絡之聯結，以收事半功倍之效。當然，倘未來公務人員能完全落實依法行政，不因個人或黨派或團體有差別待遇，且能在善治理念下，以公共利益為依歸執法公正；而人民守法觀念已深根落實，良善法治的文化已型塑，則行政中立法之內涵，或可考量僅以合理的政治活動規範為核心範圍。

捌、退撫體制變革之相關議題論證

公務人員的退撫制度變革，關涉守法盡職之公務人員，退離時，予以適時保障與照顧，俾其保有尊嚴與無後顧之憂，如此可再引進年輕才俊之士，使人事新陳代謝，提高行政效能。有關公務人員退離照顧制度，不但關係公務人員的生涯規劃，也影響到公務人力供給素質之優劣，其改革不可不慎重。有關公務人員退撫制度尚存有許多問題（考試院，2009：44-45），¹⁰ 且以近些年來，備受國人高度關注的18% 優惠存款退休所得合理改革方案，考量其立基背景與改革過程及未來發展，是

17、27、36 及 43 次會議發言，除表示我國正式步入民主鞏固時期，並期望銓敘部多加宣導，以及行政中立法施行細則研訂應多考量其規範密度，縝密可行，及部分公立學術機構研究人員準用本法疑義之澄清說明。另關中院長在第 36 次院會指出略以，這部法律的制定，只是建立我國文官中立政治文化的起步，接下來要積極宣導這部新法律的內容，讓政務人員、民選首長、民意代表及文官體系的所有成員，都能夠了解這部法律的立法精神、旨意及規範內容。同時，考試院基於主管機關的立場，也要對這部法律的實施結果，做好評估的工作，並適時向社會提出報告。更於第 45 次院會中再次重申本法重要性，並認為有關公務人員行政中立法部分：(1)本法名稱用「行政中立法」不是「政治中立」，即表即表示負有行政責任者，始有本法之適用。(2)「準用」並非「適用」，僅身分或行為在與公務人員的性質不相牴觸之範圍內，違反相關禁制規定時，始須依本法準用之規定辦理。行政中立法並無限制言論自由，與講學自由亦無涉，係外界誤解或別有用心者之曲解。惟若中研院研究人員不論是否兼任行政職務，均排除「行政中立法」的準用，宜請該院先行訂定相關內部行政規則，合理規範行政中立事宜，以免自外國家法律規範。

¹⁰ 退撫制度尚存之問題略以，多制併行易因有混淆而產生困擾、退撫基金經營發展仍有瓶頸、退休給與尚未建構完成三層年金、退休給與及運作已有財務隱憂、退休年資採計不符高齡化趨勢、公教保險權義財務已漸失平衡、退休人員缺乏多元化照護措施。

否須為必要調整？其次，有關維持及保障決策功能的退撫改革方案法制化過程等，都有其值得論證之處。

一、公私人力資源之分合在退撫設計上的論證

公務人員服務年資與擔任職級，與其擔任公職之貢獻與職責程度是成正比的，因此公務人員退休金、撫卹金給付之計算基準，應以年資與等級為主，並按照貢獻程度不同而有所區隔，以鼓勵在職時之貢獻。如公務人員在職亡故，亦應按照撫卹之原因，區別其給付標準，對於不畏危險犯難，因執行公務而亡故者，亦應有特別加發之規定，以鼓勵公務人員勇於任事。惟在公務人員與國家之特別權力關係轉為公法上平權（職務）關係後，除基於信賴保護原則，妥善調整處理外，在公私部門人力資源有效運用之合流思維下，公務部門退撫年資之採計，涉及層面極廣，未來必須以多面向之功能角度，配合主客觀環境變遷，落實退休撫卹與人力新陳代謝的理想目標。

二、契約性之彈性用人涉之退撫制度限制之論證

我國公務人員與國家之關係及其相關之權益規範，均異於歐美國家，在引介國外退撫制度時，應作全盤考量與周全的配套措施，尤其是憲法未修或不可修的情形下，尤應審慎變革。早年恩給制有退撫經費籌措方式不當，影響預算平衡、月退休金給付比例，有悖制度常規以及退撫實質所得仍難安老卹孤等問題，因而改採「共同提撥制」以改善恩給制之缺失。退撫現制之設計，不僅注重退休人員生活保障，更強化自助精神與公平理念，建立公務人員在職負擔部分退休準備之觀念與責任；再者，55歲加發5個基數之規定將予以刪除以及「八五制」之改革，都係為配合法律思潮、主客觀環境變遷、政府財政狀況等因素，所為適時適當的改革。¹¹ 未來在

¹¹ 考試院文官制度興革規劃小組指出，健全公平合理的退撫保險制度應包括：完成現階段退休法制改革；建構新一代退休制度（除現行「確定給付制」之外，另附加採行「確定提撥儲金制」；新制由實施後之新進人員開始適用，現職人員有條件地選擇新、舊制）；取消公務人員退休年資採計上限規定；多元化經營管理退撫基金；建立具公平性之公教保險制度；建立社會安全之退休照護體系（包括研究設立公教退休人員養生村之可行性、建置退休人力志願服務平台、建立公務人員退休團體輔導機制、整建完整之退休公務人員福利措施）。

憲法精神下，因應彈性人力管理與契約化人力之引進，仍需以漸進改革方式，健全公務人員退休撫卹制度。

三、公保養老給付優惠存款改革上的論證

公務人員退休所得合理化改革方案宜審慎周延且漸進行，由於其涉及層面及因素繁多，單一公保養老給付的優存措施，一般立法體系不易申算設計，且由於朝野立法委員溝通不足，立法系統與行政系統溝通有待強化，致改革之迫切性及美意失焦，反徒增改革之阻礙。未來其改革方向應從人力資源策略管理觀點出發，以公平正義、合理合宜、貢獻與報償衡平為原則，在涉及公務人員權益與公法上財產請求權事項，基於信賴保護原則，應慎重處理，以免影響公務人員對政府之信心。先前考量退休合理所得與財政負擔以及社會觀感等要因的改革案，以及二〇〇九年的退撫制度新修正的改革方案，主管機關均應密切留意立法院審議動態情形及慎重處理。

四、政黨介入退撫制度改革上的論證

退撫制度之變革，原應就純文官體制整體角度考量之，但在朝野政黨為求選舉勝選之下，遂具相當之政治性，以致改革美意失焦，間接造成立法與行政部門之溝通失調；而文官體制在恪守行政中立原則下，須以全民利益為依歸，忠誠履踐憲法所賦予之職責，但自二〇〇〇年政黨輪替後，我國正式進入民主鞏固時期，值此政務人員與常務人員磨合過程，兩者在決策與執行中互為調配，落實「專家權威」與「政治回應」的平衡，當能使相關制度變革順利推行。同樣地，在退撫制度及改革上，常務人員研提退撫改革方案，不可有過多的「自利」思維與作法，而政務人員考量公民社會之觀感與政務推動順利之衡平，對退撫制度之決定應有公正的抉擇，當然爭取立法部門之支持更是必要的。

玖、結語

從文官體制相關理論及政策、實務之分析，可以得知：文官體制之發展有其延

續性及深耕性，即使政黨輪替亦難以大幅變革，但基於政府治理之變遷，落實責任政治與民主課責的要求，推動文官體制改造，經常是新政府展現新人新政的政治操作手段，更有其急迫性，其改革幅度、深度及格局或有不同，然基本上文官體制之變革是一種永續的過程。

考試院文官制度興革規劃小組業已針對考選、培訓、考核、退撫等現行制度提出興革建議，並提出建立以「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」為核心價值的新公務倫理，期望全體文官據以強化心理建設，進而實踐於日常工作中；並建議建構政務、常務及契約人員之三元管理體系，將使各類人員依其特性適用不同的法制，對於選拔政府所需人才，將更具彈性，並特別重視專屬之高階文官體制建構，希冀帶動提昇全體文官之效能。同時亦可參酌本文所提六項論證與面向，分別融入其近、中、長程規劃方案之推動進程中，當然如何落實相關法制之研修及妥訂配套措施，均有賴考政機關及其他各機關之通力合作，方可致之。

綜之，文官是國家政務的推動者，也是公共服務的提供者，必須建立彼此間之聯結機制。所以，國家應建立一個集全國菁英於政府的文官體制，培養公務人員具有卓越優質的服務熱忱、對民眾需求有預測力、回應力，以及能準確預測環境變遷方向的能力。整個文官體制必須是能因應任何政治變遷影響，為一超穩定的結構體，同時也是一個具有高效率、效能與執行力的動能體制，以能達成提昇人民福祉與國家競爭力的目標。

參考文獻

- 王作榮（2008）。**走上現代化之路**。台北：天下雜誌。
- 朱愛群、林鍾沂、侯漢君、余致力、魯俊孟、劉嘉發、楊文振、呂秋慧、張念中、吳進財、洪哲男（2004）。**契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究**。考試院研究發展委員會研究報告，未出版。
- 考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**。台北，考試院。
- 吳品清譯（2006）。**平衡計分卡**。台北：麗勤管理顧問。
- 林明鏘主持（2007）。**政務人員退職制度及相關問題之研究**。考試院研究發展委員會委託研究報告，未出版。

- 施能傑（2005）。政府卓越運作的功能與人力組合要素。載於彭錦鵬、陳德禹、蘇秋足、黃錦堂、陳淳文、陳金貴、黃朝盟、施能傑、蔡秀涓、蔡銘宗、潘麗雲、周秋玲、范祥偉、黃振榮、李展臺，**高級文官考選與晉用制度之研究**（頁 5-7）。考試院研究發展委員會委託研究報告，未出版。
- 徐有守（1997）。**考銓制度**。台北：台灣商務印書館。
- 翁岳生（1985）。**行政法與現代法治國家**。台北：台灣大學法學叢書編委會。
- 翁岳生（2008）。憲法之維護者—省思與期許。載於**第六屆憲法解釋之理論與實務暨釋憲六十週年學術研討會會議手冊與論文集(I)**（頁 11、117-133），台北，中央研究院法律研究所籌備處。
- 傅肅良（1995）。**人事行政**。台北：三民。
- 彭錦鵬（2005）。全觀型治理—理論與制度化策略。**政治科學論叢**，第 23 期，頁 61-100。
- 黃錦堂（2002）。政府再造的憲法原則。**法學講座**，第 7 期，頁 1-19。
- 趙其文（1997）。**中國現行人事制度**。台北：五南。
- 蔡良文（1992）。憲政改革中考試權定位之評析與建議。**人事管理**，第 337 期，頁 4-24。
- 蔡良文（1998）。論文官再造與強化政府職能。**考銓季刊**，第 16 期，頁 39-40。
- 蔡良文（2006）。**人事行政學—論現行考銓制度**（增訂三版）。台北：五南。
- 蔡良文（2007）。我國公務人員俸給與福利制度相關議題分析。**考銓季刊**。第 51 期，頁 10-28。
- 繆全吉（1978）。**行政革新研究專集**。台北：聯經。
- 關中（2008）。**文官制度和考試院—我們需要什麼樣的文官制度以及考試院應扮演的角色**。台北，考試院。
- 關中（2009）。**文官制度改革的兩個重點：培訓體制的強化與高階文官養成**。發表於公務人員發展趨勢與展望研討會，公務人員保障暨培訓委員會、國立政治大學公共行政學系主辦，台北。
- Frederickson, H. G. (1990). Public Administration and Social Equity. *Public Administration Review*, 50(2): 228-237.
- Hart, D. K. (1984). The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and “Public” Ad-

- ministration. *Public Administration Review*, 44(2): 111-119.
- Kettl, D. F. (1990). The Perils-and-Prospects of Public Administration. *Public Administration Review*, 50(4): 411-419.
- Lepak, D. P., & S. A. Snell (1999). The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development. *The Academy of Management Review*, 24(1): 37.
- OECD (1996). *Integrating People Management into Public Service Reform*. Paris: OECD.
- Rohr, J. A. (1986). *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. KA: University Press of Kansas.
- Rosenbloom, D. H., & R. S. Kravchuk (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (6th Ed.). New York: McGraw-Hill.
- Snell, S. A., & G. W. Bohlander (2007). *Human Resource Management*. New York: Thomson.

Argument on Civil Service System Reform

Liang-Wen Tsai *

Abstract

Civil service system reform is an on-going and long-lasting process without end. The main defects of our lately-implemented civil service system are suppression of civil servants' creativity, restraint of innovative thoughts, and failure to establish a civil service commanding system. At present, the priority work for our civil service system is to distinguish between the ideological trends of public law and public management so as to cater to the need of national development. However, in terms of reform strategy, I believe we can learn from and refer to the experiences of other countries in respect of political ideology and thinking and, on the other hand, we should take the initiative in localizing the administrative system as well as the implementing techniques. In other words, choices must be made and institutions built in order to reform the civil service system in the spirit of the Constitution. As a result, this article tries to provide an argument on the reform from six perspectives, i.e. the national examination system, the civil servants recruitment system, the performance-based remuneration and welfare system, the performance evaluation and elimination mechanism, development of legal system for administrative neutrality, and pension fund system, in line with the functions of civil service system so that the future direction of

* Minister without Portfolio, Examination Yuan.

development can be clarified and recommended.

Keywords: civil service system, examination system, performance rating, administrative neutrality, retirement and indemnity system.

國家文官學院的成立與核心任務的設定

邱志淳*、黃榮護**

《摘要》

立法院已三讀通過將國家文官培訓所改為國家文官學院，未來國家文官學院將負責高階公務人員中長期培訓之研究及執行工作。此項進展印證我國公務人員訓練進修體制，從分治、共治到善治的演變，也是政府各部門的運作，從分工制衡、協調到合作的過程。

國家文官學院發展願景，在於「整合國家訓練資源、打造優秀文官團隊、發揮綜效以達成善治」，結合文官核心價值—廉正、忠誠、專業、效能、關懷。彰顯其使命，衡諸其願景、使命與核心價值，以及高階文官培訓與國際交流之任務，國家文官學院應定位為國家級公務訓練機關。

展望國家文官學院未來發展，雖有近、中、長程工作重點，但應皆以培養高階文官之核心職能為中心，尤其是培養其倫理與政治管理能力，並落實全球化培育思維，努力朝向「國際級」的訓練機關邁進。

[關鍵詞]：文官改革、高階文官培訓制度、核心能力

本文原載於《文官制度季刊》考試院八十周年慶特刊

* 世新大學行政管理學系副教授

** 世新大學行政管理學系副教授

立法院於今（二〇〇九）年十月二十三日三讀通過將國家文官培訓所改制為國家文官學院，未來國家文官學院將負責高階公務人員中長期培訓之研究及執行工作。

環顧世界各國為因應全球化所帶來的衝擊，確保國家競爭優勢，加速提昇國家整體競爭力，競將「政府再造」作為國家發展的策略及方針。其中打造高效能的文官體系乃為最重要的政府改革議題，而如何改革甄補方式、培訓模式與建立高階文官制度更成為各國關注焦點（黃一峯、陳衍宏，2006）。

各國文官培訓制度基本上都受到其國情生態與官僚文化的影響，因而發展出不同的制度設計，有些國家政府扮演強力介入培訓的主導角色，有些國家則傾向採取市場導向的培訓機制。美國自一九七八年根據文官改革法建立高級文官制度（Senior Executive Service, SES）以來，過去三十年中，已有其他許多國家也建立相仿的高階文官培訓制度，如一九九六年英國梅傑（John Major）政府所建立的高級文官制度（Senior Civil Service），與一九九五年荷蘭所建立的高級文官制度（Senior Public Service, SPS）等（轉引自黃萬益，1999）。

當前歐美及其他國家亦多有建置負責全國性文官培訓之最高統籌機關，例如英國「國家政府學院」、美國「聯邦行政主管研究院」、法國「國家行政學院」、德國「聯邦公共行政學院」、韓國「中央公務員教育院」、加拿大「文官學院」，以及中國大陸「國家行政學院」等，都有值得參考的發展經驗。

綜觀世界各國文官培訓制度之設計，其目的乃在於即時反應社會時代變遷，配合政府改造計畫，整合訓練資源，集中規劃與辦理公務人員訓練，同時與學術及專業機構通力合作，輔以證照或學位來長期養成公務人員之能力，此對於國家競爭力之提升，具有相當的成效（轉引自詹中原，2004），考試院成立國家文官學院之初衷，亦復如是。本文核心旨趣在於論述：國家文官學院的成立背景、發展願景、屬性定位、核心任務與未來展望。

壹、國家文官學院的成立背景

根據瑞士洛桑管理學院（IMD）「二〇〇八世界競爭力年報」指出，在台灣的總體競爭力當中，政府效率排在第 16 名，企業效率則排名第 10 名；換句話說，如

何使得政府效率能與台灣總體競爭力並行，並且高於其他國家的表現，儼然成爲我國政府改革的重要議題；同時政府績效表現多反映在各部會司、處長級（含）以上的高階文官之角色扮演，因此，如何建立完善的高階文官制度以養成、培育其能力，從而提升其施政績效，當爲政府改造文官制度改革中最重要之課題。

雖然各界對於高階文官培訓職責之歸屬迭有爭議，但經考試院與行政二院協商結果，在維持原有人事行政局高階文官培訓前提下，考試院國家文官學院承擔規劃辦理高階文官之中長期培訓的責任。誠然，我國目前的高階文官培訓制度尚有許多亟待改善之處，揆諸考試院成立國家文官學院，即在對文官培訓做整體性規劃，一方面希望有效整合目前分散的訓練資源，一方面響應行政及政治中立旨趣，期能經由培訓督促高階文官不受政治勢力干擾而能奮勉從公、戮力政事，這個看法可以從考試院院長於今（二〇〇九）年六月五日在「二〇〇九民主治理理論與實務」研討會開幕演講中充分表達。

關院長指出，目前公務人員的培訓在發展性訓練方面仍嫌不足，亟應與時俱進，未來國家文官學院的主要任務就是培訓高階文官，這是基於「人民需要什麼樣的政府，國家需要什麼樣的文官」的思考，藉以提升文官執行力與國家競爭力。增加「關於培訓機關（構）之資源共享、整合及協調事項」之職掌，「這是考試院對於政府再造的回應，將努力整合現行的分裂式組織，並集中分散式資源，發揮綜合成效，以達善治的目標」（公務人員保障暨培訓委員會，2009）。

關院長進一步解釋，我國公務人員訓練進修體制，從分治、共治到善治的演變，是政府各部門的運作，從分工制衡、協調到合作的過程。民國五十六年行政院人事行政局成立之後，政府訓練機構最多曾多達 60 餘所，彼此並無隸屬關係，不利分工及協調；民國八十五年，考試院成立公務人員保障暨培訓委員會，公務人員訓練進修體制才由分治階段進入共治階段。及至立法院審查考試院九十二年預算時，曾決議請考試院儘速整併各訓練機構，並加強各訓練機構間之合作協調，九十三、九十五及九十六年也都有類似決議（公務人員保障暨培訓委員會，2009）。

關院長特別指出，善治階段目前尚未達成，但這是考試院成立國家文官學院的目標。到今（二〇〇九）年二月爲止，國內公務人員訓練機構，已減併至 16 所，分屬四院及總統府；馬總統在今（二〇〇九）年的元旦談話中提到，考試院計畫成立的國家文官學院，有利於人才培訓資源的整合。而立法院十月二十三日三讀通過

「公務人員保障暨培訓委員會組織法」和「國家文官培訓所組織條例」修正案，賦予「文官培訓所」升格改制成立「國家文官學院」的法源，亦落實未來高階文官的中長期培訓計畫，將交由國家文官學院規劃與執行的理想。

貳、國家文官學院的發展願景

考試院積極修法規劃成立國家文官學院，期以「國家級」訓練機關作為國家文官學院的發展願景及使命；綜合考試院關中院長在多次有關我國「高階文官的角色與培育」及「文官培訓體制的強化與高階文官的養成」公開講話當中，「整合國家訓練資源、打造優秀文官團隊、發揮綜效達成善治」可以清晰地勾繪國家文官學院的願景。在此願景下，其使命可以由文官五個「核心價值」（廉正、忠誠、專業、效能、關懷）表述如下：

一、廉正－公務人員要廉潔公正，具有高尚品格，要清廉自持、潔身自好；以誠信、公平態度執行公務，以均衡並兼顧各方利益之考量，營造利及全民之良善治理。

二、忠誠－盡忠其職掌並熱衷其職務，亦即係指對於個人所服務之對象抱著忠心不貳，積極面則是熱衷於所擔任的職務，善盡其責，一秉初衷地對民眾提供優質的公共服務。

三、專業－熟悉主管之相關法令及政策措施，以謙虛的態度，參與終身學習，積極充實職務所需之知識技能，提供全民第一流的公共服務。

四、效能－研修相關法令措施使其符合成本效益及與時俱進要求；運用有效方法，簡化行政程序；發揮執行力，以提高行政效率及工作績效，達成政策目標。

五、關懷－以民眾福祉為念，親切提供服務及必要之協助與照護；對民眾之需求及所遭遇困難與問題，能以同理心設身處地著想，以增進其利益。

要之，在核心價值方面，係責成公務人員應具備廉正性格，成為一個行事公正的公務員，時時關懷民眾福祉，忠誠於服務的職責，扮演稱職的公僕角色，以專業但不失謙虛的態度，提升工作效能，提供民眾最優質的公共服務，透過這樣的培訓價值與目標，期能打造出最優質的現代化政府。

參、國家文官學院的屬性定位

立法院在三讀通過將國家文官培訓所改制為國家文官學院的同時，為配合政府組織再造，也要求國家文官學院在成立一年內，完成「行政法人化」的可行性評估。為求符合世界潮流與借鏡他國之例，本文簡單整理美國、英國、法國、加拿大以及中國大陸等五個國家的文官培訓機關發展概況，並針對適合我國國情發展之處，進行探討（如表 1）：

表 1：各國文官培訓機關概況

	美國	英國	法國	加拿大	中國大陸
機關名稱	聯邦行政主管研究院（Federal Executive Institute, FEI）	國家政府學院（The National School of Government, NSG）	國家行政學院（Ecole Nationale d'Administration, ENA）	加拿大文官學院（Canada School of Public Service, CSPS）	國家行政學院（China National School of Administration, CNSA）
性質	政府機關	政府機關	機關型學校	政府機關	事業單位
層級	三級機關	二級獨立機關	等同二級機關	二級機關	隸屬國務院
職掌	公務人員培訓業務、培訓政策制定及管理。	文官培訓業務、專業證照、國際合作、諮詢服務。	培育高階文官。	文官管理與語文訓練。	文官訓練業務、國際合作。
學位授與	無	無	有	無	有
訓練對象	中央及地方公務人員	中央政府文官	中央政府文官、外國公務員、外國大學生	中央及地方公務人員	高級公務員、高階管理人員及政策研究人員
高階文官課程設計	領導發展訓練、自我評估與發展、管理與監督技巧、政策議題等。	核心能力、合作服務、營運管理、個人生涯發展、政策與政府、策略領導。	國家改革與現代化、公部門人力資源管理、優質公共服務計畫、公共政策管理與評估、變革領導、歐洲與國際事務、法律與立法諮詢、優質治理、預算規劃。	提升領導能力計畫、合作領導計畫、全球觀點與因應策略、卓越管理。	領導科學（如領導基本理論與實踐、領導者與領導群體、組織行為與領導心理）以及國情與發展戰略研究。

資料來源：本文根據邱志淳（2000）、黃一峯（2004）以及各國官方網站整理而成。¹

經由以上對五個國家訓練機關（構）組織性質與型態的整理，並考量我國國情，以及考試院成立國家文官學院之願景—「整合國家訓練資源、打造優秀文官團隊、發揮綜效達成善治」，國家文官學院之屬性定位應為「國家級」的「公務機關」，較為允當。

再從行政法人法草案第二條規定觀之，所謂行政法人係指「國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，以法律設置之公法人」。而所指之特定公共任務須符合三大條件：第一，具有專業需求或強化成本效益及經營效能者；第二，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者；第三，所涉公權力較低者（鄭錫鏞，2006）。換句話說，行政法人通常為藝文性、研究性或經營性機構，所涉公權力程度較低，而經營效率要求較高，且人事與預算自主性要求也較高，這些條件及特殊需求，的確與國家文官學院成立之宗旨頗有差異。

國家文官學院辦理文官培訓業務，其職掌具有高度公權力性質，實不宜將其與民間以營利為導向之一般訓練等同視之，以避免過度商業化。加上國家文官係國家推動政務的資產，高階文官更為政府政策規劃的主力，各國無不競相投入大量資源致力於高階文官之養成與培育，因此不宜純就利潤或成本效益觀點進行我國國家文官學院屬性定位之考量。再者，由我國現階段國情缺乏相關法令基準與配套措施，難以依法要求受訓人員付費受訓，更難依法強制各送訓機關編列預算支應相關訓練經費，因此，若貿然採用行政法人制度，在實務上有一定困難度，況且「行政法人法」尚在立法草案階段，法律尚未臻完備。

以英國經驗來說，過去英國曾將其國家文官學院改制而以行政法人方式運作，但因過度強調商業化導致訓練品質降低，已於二〇〇一年後改制回復行政機關性質辦理，目前則為獨立之非部會機關；至於以行政法人成功經營辦理公務人員訓練如新加坡者，其強制規定訓練收費，具有法律強制力，因此經費來源不虞匱乏，然而

¹ 美國聯邦行政主管研究院網址：<http://www.leadership.opm.gov/>；英國國家政府學院網址：<http://www.nationalschool.gov.uk>；公務人員保障暨培訓委員會網址：<http://www.csptc.gov.tw>；國家文官培訓所網址：<http://www.ncsi.gov.tw>；法國國家行政學院網址：<http://www.ena.fr/accueil.php>；加拿大公共服務學院網址：http://www.myschool-monecole.gc.ca/main_e.html；中國國家行政學院網址：<http://www.nsa.gov.cn>。檢閱日期二〇〇九年十月一日。

此一做法與我國國情不盡相同，似不宜硬性移植。若以我國類似的案例如「國立中正文化中心」來看，其改制為行政法人後，雖人事與財政鬆綁，但內部組織與人事爭議不斷，並未能達成預期目標（轉引自黃臺生，1994）。

綜上，吾人認為國家文官學院基於整合國家訓練資源與培訓高階文官之要求，以及學院未來功能將擴及代表國家與其他國家進行國際交流事宜，其任務重大、性質特殊，實不宜採用行政法人組織型態，而由考試院成立行政機關型態之國家文官學院統籌辦理公務人員培訓，允為恰當。

肆、核心任務的設定

上述對國家文官學院發展願景以及屬性定位的說明，吾人認為國家文官學院的核心任務應當強調培訓高階文官之高度「卓越」能力、深度「前瞻」能力與廣度「民主」能力，並在各訓練發展上追求正確的態度、良好的風度以及恢宏的氣度。學者 David Schultz 藉由英國發展經驗認為，英國國家政府學院主要功能包括「研究」、「教學」與「服務」。其認為國家高階文官的培訓設計不只是急功近利的表現於國家績效的短暫提升，還要進行師資培育養成，落實永續發展理念，以避免在人力資源上出現斷軌的情形，同時還要配合世界發展趨勢，以研究提升文官訓練機關具備前瞻性視野，優化政府服務績效及公共服務品質（Schultz, 2002: 635）。

Schultz 進一步闡明，所謂培訓乃是泛指公務人員在業務職掌與公共作為上的專業技術及道德倫理訓練，「研究」則是一種自我能力提升的積極態度，必須以身體力行的方式去思考與發現新的專業知能與技術，至於「教學」的主要目的便是藉由互動成長、相互學習的過程中，持續性地培育新的人才，而「服務」就是基於公務人員乃是為民服務的公僕，在服務上應當以民為主，以負責任的態度做好公共服務；此一論述可循序漸進、按部就班地納入考試院規劃高階文官培訓作設計當中（包括培訓需求、目標及需求、教學方式）逐一落實。

因此，如何有效規劃及進行高階文官培訓將會成為國家文官學院的核心任務。觀乎各國發展其文官培訓制度時，莫不以形塑其核心能力為主。西方國家晚進興起了「管理人才架構」及「核心能力培訓」概念，認為公務人員要能勝任其職務，應具備某種「核心能力」（core competence）；尤其是高階公務人員擔負著決策權

責，面對二十一世紀新時代變革的挑戰，更應具備足夠的管理及領導能力方足以應付變局。此所謂核心能力乃是在強調職務設計與任職人員之間的適格性（fitness）。

經濟合作發展組織（OECD）在一九九七年的研究報告中指出，自一九八五年至一九九五年間高階文官能力的轉變，已經從以往所重視的專業技能外，轉而更強調管理的技能與能力，該報告歸納了各國高階文官所應具備的重要管理技能，如：變革領導、策略性願景、採取主動和管理變革的能力、一般管理技能、管理人群和人際技巧、團隊領導、溝通、資訊科技的技巧等。同時，有些國家也強調傳統能力及技能的優點和價值，如正直、廉正、不徇私等，此與我國強調公務人員之核心價值不謀而合（轉引自黃榮護，2008）。

Stewart 和 Walsh（1992: 499-518）認為，組織的中、高階管理者應具備「策略性領導」、「對持續進步的承諾」與「生活技能」等能力，才能成爲一個高效的 관리자。面對此一趨勢，高階文官在政府部門一方面要洞燭環境的變化，瞭解國家及政府機關政策方向以研擬施政計畫，另一方面要指導所屬落實貫徹施政計畫，扮演承上啓下的角色。

美國著名的公共行政學者 Starling（2008）認為，有效的公共管理應該包含三個部分，亦即資源管理、方案管理與政治管理（如圖 1 所示），高階文官在過去公務生涯養成過程中，比較嫻熟資源與方案管理，因此，在高階文官的培訓的過程中，應該要特別強化其政治管理的能力。尤其衡諸我國的社會現況與人民對政府的期待，高階文官必須瞭解政治知識與技能，以便分析、解讀政治及政策形成的運作與發展趨勢、評估行政作爲的結果，應用論證以說服他人，達成共識以推展公共行政的目標。因此，政治管理知識在政策民主化及講究公共問責的時代，不僅成爲西方主流學科領域，台灣在扣緊民主與行政腳步的過程中，如何展現 Wilson（1984）對政治管理透過「代議暨民主程序」以及「政府的有效管理」兩種途徑，使得公共價值的真知得以透由政策形成而付諸實踐，乃成爲高階文官培訓的重點。

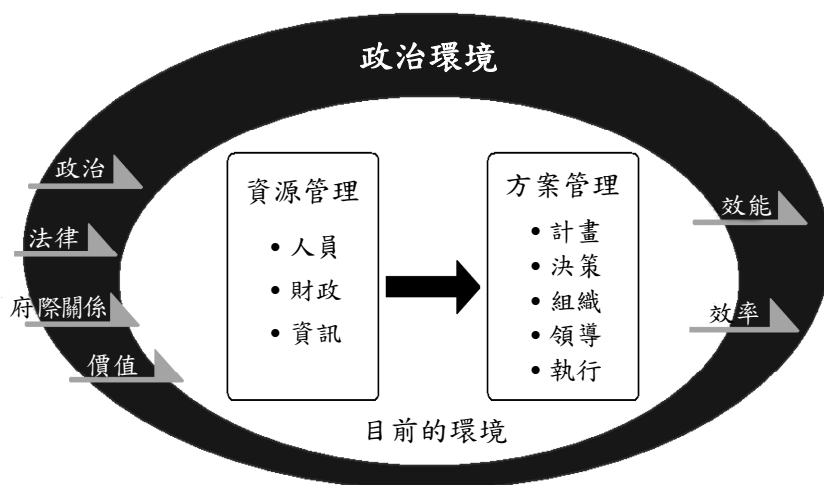


圖 1：公共行政的過程

資料來源：Starling (2008: 16)。

綜合言之，經由各國政府部門重視公務人員（尤其是高階文官）核心能力培訓的情形不難發現，各國文官制度的改革正緊跟著整個政府再造的潮流，而其主要重點則彰顯在培育政府高階文官的核心能力。從 Starling 政治管理角度來看，我國高階文官需要有議題分析與政策溝通的能力，以及關中院長所指出的「執行力、高度廉潔而有效率的行為以及系統思考能力」三種核心能力。

伍、結論與未來展望的構想

國家文官學院的成立，是我國文官培訓制度的劃時代創舉，亦將成為我國培養優秀高階文官的搖籃。鑑於優質的人才已是二十一世紀公、私部門維持競爭力的關鍵，而優質的人力資源則有賴組織計畫性的培育、發展與訓練，方能將其由為組織所用之「人力資源」，轉變成為組織提供價值的「人力資本」（human capital）（胡龍騰，2006：89）。

爰此，考試院成立國家文官學院的背景，乃參酌世界潮流、輿論民情及國家發展需要等因素，本著宏觀、前瞻與務實原則，配合政府組織再造而調整；其願景在於「整合國家訓練資源、打造優秀文官團隊、發揮綜效達成善治」，加諸其核心任

務設定為培訓兼具卓越、前瞻與民主等能力之高階文官，其屬性應定位為國家級公務機關，殆無疑議。

然而，由於目前行政院與考試院之訓練資源整合工作，實務上非一蹴可幾，藉由此次修法成立國家文官學院，將可視為初步資源整合與開創機關合作契機，並進一步建立未來訓練資源整併之合作基礎。

此外，自廢除「甲等特考」後，我國高階文官的來源採取封閉式的內陞途徑，亦即需經由「薦任升簡任官等訓練」或「薦任升簡任官等考試」合格或及格後，始能取得高階文官任用資格。然而此種重視以年資遞升做為前提之作法，與「功績制」(merit system)之做法與精神未必符合，因此，目前升任高階文官之才德是否與升任後之職務相稱，或者是否具備擔任高階文官所需之核心能力，頗令人質疑。是故，經由成立國家文官學院以辦理高階文官訓練事宜，實為國家重大政策之一，也攸關馬總統於今(2009)年元旦祝詞所提及之「為國家打造一支優秀的文官團隊」的政策宣示(考試院，2009：2)。

因此，展望未來，吾人謹提出一些近中長程的構想，以供參酌。在「近程」上，有關考試院和行政院對於文官培訓機關地位和功能，憲法及相關法律雖有規定，然的確仍存有許多模糊空間，因此在培訓權責與培訓對象釐清上，兩院必須持續進行溝通協調，而考試院基本立場乃是秉持著行政與政治中立的理念為國育才，如此方能明確劃分二院培訓對象與訓練權責；此外，辦理高階文官帶狀培訓必然牽動許多人事法規之配合修訂，因此公務人員保障暨培訓委員會應即規劃完善國家文官學院高階文官帶狀培訓計畫(如訓練需求與目標、核心能力、教學與訓練方式)，並密切與銓敘部聯繫協商，完成相關配套人事法規之研訂。

在「中程」上，考試院辦理高階文官培訓之需求，在與行政院協商討論以後，規劃完善的高階文官培訓制度，進一步結合高階主管特別管理制度，精進高階文官訓練；建立國家高階主管人才庫；成立跨部會甄選培育委員會；進一步落實高階主管之「訓與用」之連結性，並與行政院、各大專院校甚至企業組織進行合作。因此，課程設計與培訓策略必須先確立高階文官所需具備之核心能力，本文認為較全面性的文官核心能力包括五種，首先是一般工作能力、專業技術能力、行政管理能力、倫理與政治管理能力，而高階文官培訓則是在已經包含前面三種能力之餘，將後二種能力適時反映在不同培訓發展方向(例如管理發展訓練、領導發展訓練、政

策民主訓練等），也就是說，國家文官學院必須在釐清訓練職責與對象後，進一步積極規劃與其他部門或學校、企業合作，抱持著培育接班人心態，擴大高階文官訓練成效。

最後在「長程」上，國家文官學院應被視為我國高階文官培訓之黃金招牌，打造國家文官學院成為名符其實的國家級培訓機關，鑒於考試院成立國家文官學院除了有歷史情懷考量之外，就上述各國經驗來看，率多係以「學院」為名，而且其所指學院之意涵不只有訓練，更以培養全方位人才（或稱「全人」）為主。因此，在組織功能設計上當具備涵蓋教學、研究與服務三個方面，如此可以透過學位授予方式刺激公務人員的學習動力，落實公務人員個人生涯發展規劃，並定期以海外合作方式與世界各國訓練機構進行交流，以提升我國文官國際視野與國際競爭力，同時與他國文官訓練機構合作，進行策略聯盟並伸展國際交流平台以達經驗交流，藉以落實全球化培育思維，努力朝向成為「國際級」（與國際同步、接軌）的訓練機關。

至於培訓策略方面，應當跳脫以往的傳統教學方式，採行更具彈性、豐富而生動之教育訓練方式，甚至可以學位認證做為誘因，參照法國將培訓時間拉長，以及中國大陸開放國外公務人員接受其培訓之作法，或是進行其他方式之海外合作，實際到其他國家參加培訓，以擴大培訓成效。上述構想，若能與時俱進，逐步落實，國家文官學院成立的初衷必現，國家競爭力也必然上揚。

參考文獻

- 公務人員保障暨培訓委員會（2009）。**公務人力發展趨勢與展望研討會會議實錄**。台北，公務人員保障暨培訓委員會。
- 考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**。台北，考試院。
- 邱志淳（2000）。**中國大陸公務員培訓制度研究**。台北：風雲論壇。
- 胡龍騰（2006）。**各國中高階公務人員培訓策略蒐集編譯報告**。台北，行政院人事行政局。
- 黃一峯（2004）。訓練機關職能與定位之探討。**考銓季刊**，第39期，頁57-68。
- 黃一峯、陳衍宏（2006）。高級文官管理才能發展制度之研究—人力資本觀點。**法**

- 政學報，第 20 期，頁 76-97。
- 黃萬益（1999）。美國公務員培訓制度。人力發展月刊，第 67 期，頁 13-21。
- 黃臺生（1994）。英國三次重大文官改革。人事行政，第 110 期，頁 9-21。
- 黃榮護（2008）。中高級公務員管理能力之需求與培訓策略之研究。台北，行政院人事行政局地方研習中心委託研究報告。
- 詹中原（2004）。政府再造新藍圖。台北：國家政策研究基金會。
- 鄭錫鏞（2006）。當代公務訓練機構面臨的衝擊與功能角色的調整。人事月刊，第 43 卷第 4 期，頁 3-12。
- Schultz, D. (2002). Civil Service Reform. *Public Administration Review*, 62(5): 635.
- Starling G. (2008). *Managing the Public Sector* (8th Ed.). MA: Thomson Wadsworth.
- Stewart, J., & K. Walsh (1992). Change in the Management of Public Services. *Public Administration*, 70(4): 499-518.
- Wilson, H. T. (1984). *Political Management: Redefining the Public Sphere*. Berlin: Walter de Gruyter.

Founding and Core Task of National Civil Service Institute

Chih-Chun Chiu* Jong-Huh Huang**

Abstract

With the ROC Legislative Yuan passing the third reading of a revised bill mandating its status upgrading, the National Civil Service Institute (NCSI) is legally trusted with the ultimate responsibility of cultivating high-ranking civil servants in the mid- and long-term along with relevant research and execution work. This legal milestone has doubtlessly witnessed the progressive evolution of our civil service training system from divided governance, shared governance, to good governance, a process corresponding to the working logic of governmental agencies based on the division of labor, coordination and eventually collaboration.

In a nutshell, the NCSI has a mission of achieving good governance by means of “integrating national training resources, cultivating a distinguished civil service team, and maximizing the combined effects.” The five core values – integrity, loyalty, professionalism, efficacy, and care – manifest NCSI’s mission. Judging from its vision, mission and core values, NCSI is rightfully seen as a national institute.

As its near-, mid- and long-term goals are clearly delineated, NCSI should, regarding its outlook for future development, still center on its core competency of cultivating ranking officials, with greater emphasis on devel-

* Associate Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

** Associate Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

oping their ethics, political management competence as well as global thinking ability. It is hoped that NCSI will some day be recognized as a training institute of international capacity and reputation.

Keywords: civil service reform, ranking civil servant cultivation system, core competency

中央與地方政府對地方人事制度 的視框衝突

李衍儒*

《摘要》

地方制度法自一九九九年一月二十五日公布施行迄今已逾十年，開啟我國地方自治的新局面。惟就人事制度而言，我國自威權轉型以來，中央政府對於地方人事制度仍持威權體制時期一條鞭式的管制心態；地方政府則基於民選地方行政首長實踐政策承諾之必要性、人事制度之因地制宜、地方首長人事權之完整性、地方機關職務列等偏低等理由為立論基礎，一方面希冀另訂地方公務員法以為解決之道；另一方面，又希望中央與地方公務人員能夠適度交流，其間所生矛盾弔詭的情形等，均導致中央與地方政府對地方人事制度產生嚴重的視框衝突。因此，本文試圖就問題現況、歷史系絡及國外相關制度加以分析，歸納我國中央及地方政府對地方人事制度之視框衝突，並試圖參酌治理與民主行政等相關理論進行視框批判，以探究我國是否有另訂地方公務員法制之必要，提供後續可行方向。

[關鍵詞]：視框衝突、一條鞭、治理、民主行政

本文原載於《文官制度季刊》考試院八十周年慶特刊

* 國立台灣大學政治學系博士生

壹、前言

地方制度法自一九九九年一月二十五日公布施行迄今已逾十年，開啓我國地方自治的新局面，大幅提昇地方的自治權能。近年來隨著全球化與憲政民主的進展，我國府際關係呈現前所未有的激烈變遷；而地方自治意識的抬頭，逐漸改變中央與地方政府的互動關係，也發生若干中央與地方一些事權爭議與衝突事件。不可否認落實地方自治為我國憲政制度之一環，地方政府與中央政府，同負有服務與管理之機能，皆須共同負起提供公共服務的責任。

我國的人事體制隨者歷史系絡下政經發展的進程，於威權、轉型到邁向民主鞏固的當口，在治理理念及民主行政的勃興、公民社會建構逐步完熟的情形下，識者時有要求另訂地方公務人員人事體制的政策議題不斷反芻，然而當地方政府蘊積一定程度的力量，政策窗（policy window）逐漸打開時，中央人事主管機關總會為回應此一議題，或邀學者專家開會研商，或委託學界進行各類研究報告，抑或研提相關研究檢討報告等，惟每在預設立場下，各自為政策找理由，其後隨著議題熱度消散，於一陣正反交鋒後，就如同船過水無痕一般，回歸平靜，再等待另一波政治流勢，重新翻攪一番，而形成政治議題的反芻現象（林水波，2007：59）。

若從政府改造的變革途徑來看，人事體制持續分權化與更加彈性化，乃是三種可行途徑之一；其他二種可行途徑，則分別為私有化（或民營化），以及傳統文官制度的分解（Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 253-254）。基於政府乃是一個勞力密集的產業，行政機關所有活動皆賴公務人員推展，故公務人力資源如能有效管理，則政府各項使命或可順利達成；反之，倘若無法有效管理公務人力資源，不僅將導致行政生產力的低落，同時也展現對社會大眾不太負責任的表現（Dresang, 1999: 3）。而人事制度的分權化與彈性化，更是當今政府改造工程的重要興革理念所在（施能傑，2002）。Donald E. Klingner 與 John Nalbandian（2003: 3-5）亦曾指出，公共人事管理原先所要具有的四項傳統文官價值：回應性、效率性、權利保障與社會公平性，因遭遇一九八〇年代新公共管理思潮的激烈衝擊，早已受到另外三項「限縮政府」新價值的嚴峻挑戰：課責性、權限限制與分權政府、地方社群職責。因此，B. Guy Peters 乃將「參與型政府」、「彈性化政府」、「解制型政府」與

「市場型政府」併列為政府未來治理四項重要變革模式（許道然等譯，2000；江大樹，2005）。

再就人事制度而言，長期以來地方政府基於人事制度之因地制宜、地方首長人事權完整性、地方機關職務列等偏低、組織編制及員額的彈性化，以及保障地方公務人員權益等問題，為不同視框建構或立論之基礎，希冀另訂地方公務員法以為解決之道。另一方面，又希望中央與地方公務人員能夠適度交流，其間矛盾弔詭的情形，¹ 實足令人玩味。蓋如以日本公務人員人事制度為例，中央與地方分屬不同制度、互不交流，但目前我國並未訂定地方公務人員法制，尚可依公務人員陞遷法相關規定於中央及地方機關間調動。如另訂地方公務員法制，應作如何區隔，猶未可知。而考試院及銓敘部歷來相關研究報告則大抵以維持現行制度之視框，並為合理化政策找理由。中央人事主管機關與地方政府兩者間所持不同視框，係各自的政策自戀？抑或有促進視框反思、交流、轉化，找尋和諧感通的共識，而得以圓滿解決的機會？綜此，均為引起吾人就此議題再予深入探討之動機。故本文首先就問題現況及歷史系絡加以分析；此外，為瞭解世界上採行中央與地方人事分立制國家之實施情形，並蒐集美國、德國、日本及韓國相關文獻加以參照，復就我國中央與地方政府對人事權爭議之主要政策視框衝突問題深入探討，期藉由橫向參酌各國相關制度的研究，以及縱向歷史分析新近制度變革及其影響，最後參酌治理與民主行政的相關學術理論進行視框批判，期以發揮理論領導實務之功，釐清我國地方人事制度未來發展的趨勢，俾提昇國家整體職能。

貳、現況說明

在進入實質議題之論述前，有必要事先說明我國中央與地方人事制度之概況，以我國公務人員法制之現況（實存現況）及地方自治發展與地方政府人事權之演變

¹ 按：二〇〇六年七月二十四日「台灣經濟永續發展會議」政府效能組第八次會議共同意見參之五之（四）配合地方制度法之修法，儘速研究建立地方公務人員制度，以及參之五之（五）加強公務人員中央與地方輪調機制等，也同樣發生邏輯上不甚相容之情形。上開共同意見並經同年月二十六日政府效能組第九次會議確認，且於二十八日全體會議作成共識。

(歷史系絡) 為說明重點。

一、我國公務人員法制之現況

我國現行公務人員法制並未區分中央公務人員與地方公務人員，均適用相同人事法規，亦即舉凡公務人員之任用、俸給、考績、懲戒、保險、退休、撫卹、保障等事項，原則均適用同一法規。其若有不同之人事管理制度者，係因該公務員職務或業務性質不同之故，原則上與其是否為中央或地方公務人員無關。換言之，現行公務人員法制，其規範體系係因公務人員職務或業務性質不同，而適用不同人事管理法規。此外，就適用法規面而言，例如司法人員、審計人員、警察人員等，亦分別制定個別法規或另有特別規定，而不同於一般常任文官所適用之人事管理法規。因此，我國公務人員人事制度可謂相當複雜，其中不乏有待探究之處，² 本文所探討地方人事制度未來發展的趨勢，其所涉及是否區分中央公務人員與地方公務人員，而另訂地方公務員法制等事項，即為當前公務人員法制值得深入探究之課題。

二、我國地方自治發展與地方政府人事權之演變

我國自一九五〇年四月起施行「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」等行政命令，開啓地方自治之時代，惟當時基於國家安全考量，並尋求整體國力之提昇，政府乃採中央完全掌握，以管控地方之手段，以致於地方自治權長期遭受中央之限縮。迨至一九九四年七月，立法院三讀通過「省縣自治法」、「直轄市自治法」（以下簡稱兩自治法），且於同年十二月五日舉行我國首次省長、直轄市市長的選舉，使得省、市長取得更高與直接的民意支持，嗣一九九九年一月二十五日地方制度法公布施行，爰開啓我國地方自治的新紀元，以下將各時期中央與地方人事權之

² 參據銓敘部一九九七年委託研究「制訂地方公務員法之可行性研究」，該研究認為我國公務員人事制度有待商榷檢討事項包括：(1)憲法關於考試院之職掌與考試院實際之職掌是否相符；(2)現行各種人事管理制度及其相關法令，是否仍有存在必要，各該制度間之關係如何，應如何調整，以符合政府用人需求並達考選公平之要求；(3)如何就公務人員之考試、任用、服務、宣誓、權利、俸給、休假、考績、退休、撫卹等共通適用之基本事項，予以歸納、整理，以健全現行公務人員人事制度；(4)是否區分中央公務員與地方公務員，而另行制定地方公務員法等事項（劉宗德，1997：52-56）。

演變，說明如下：

（一）地方自治綱要時期

依據「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」規定縣（市）長民選，縣（市）政府之組織依臺灣省政府訂定之「臺灣省各縣市政府組織規程準則」訂定，報請臺灣省政府核備。依上開準則及各縣（市）政府訂定之組織規程，並未賦予縣（市）長對較高層級主管之人事任免權，僅賦予地方首長對於機要職人員的任免權。依公務人員任用法施行細則第九條規定：機要人員指擔任機要秘書及監印等非主管且非技術性職務之人員。且由於機要人員限於非主管職務，故除機關幕僚長之外，一級單位主管尚不得以機要人員方式進用，又因縣（市）政府一級單位主管均為常任文官，縣（市）長僅能就有任用資格者加以選任，對於所屬一級機關首長或一級單位主管等薦任第九職等主管職務以上及人事、政風、主計、警察各級主管職務之任免、遷調只有參與權而少有決定權。至於以機要人員方式進用之主任秘書一職，必須經由臺灣省政府同意後方可任命，是以，在地方自治綱要時期，縣市長之人事權受到中央極大的控管，其任免權與遷調權未得到應有之授權。³（江昭瑩，2004：8-9；蔡良文，2001：3-4）

³ 民國一九八一年二月一日，台灣省政府為貫徹行政院所頒「積極推動人事革新改善政治風氣方案」，對各縣（市）政府人事業務擴大授權，將下列人事案件授權縣（市）政府自行核定辦理（台灣省政府公報民國七十年春字第 24 期）：(1)七職等或相當薦任人員（含主管）之遷調（不含任免）。(2)六職等或相當薦任以下人員之任免、遷調案件。一九九〇年六月二十八日，台灣省政府再修正人事業務權責劃分，放寬縣（市）政府職務列薦任第八職等以下暨附屬機關正、副首長以外人員之任免、遷調，得由縣市政府核定。惟縣（市）政府教育局局長、財政局局長及人事、主計、警政主管等除外。一九九五年一月以前財稅主管之遴派由財政廳辦理；教育主管之遴派，如教育局長、主任督學、督學由教育廳就其具備資格者，遴報省政府任用；主計主管之遴派遷調等，由一級主管主計機關層報行政院主計處核定或授權核定；人事主管之遴派，如人事處長，薦任第九職等以上人事主任，由行政院人事行政局遴定發布，必要時得由主管人事機構遴提人選，報請人事行政局核派；警察局長之遴派，則授權省市府（吳堯峰，1995：68-69）。除此之外，縣（市）立國中及國小校長之任用程序係依教育人員任用條例第二十三條及第二十四條之規定辦理，國小校長係由縣政府遴選合格人員，報請省政府核准後任用之；國中校長則由省教育廳遴選合格人員，報請省政府核准後任用之。可見國中及國小校長的任用權，在法律（形式）上都是由省政府作最後決定（黃錦堂，1995：241）。

(二) 兩自治法時期

本時期兩自治法中有關地方人事制度之規定，僅於省縣自治法第四十二條第五項及直轄市自治法第三十一條第三項規定：「各級政府、公所之組織規程及準則，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規，各權責機關於核定後，應函送考試院備查。」其中「考銓業務事項」的範疇，在我國五院體制下，係屬於考試院職掌，考試院所制頒之法規即為中央考銓法規，既然地方政府之人事制度不得牴觸中央考銓法規，足見兩自治法對於地方政府之人事制度仍維持一元化、中央集中管理的精神（紀俊臣，1995a：67）。

省縣自治法未規定縣（市）長之人事任免權，而「台灣省縣政府組織準則」亦未完成訂定，是以，縣市長之人事任免權與兩自治法施行前相同。至於人事遷調權亦未予規定，大抵而言，在兩自治法時期縣（市）長之人事權仍與兩自治法施行前相同。直到一九九六年臺灣省政府為落實地方自治之基本精神，提昇基層行政效率，擴大授權縣（市）長對所屬人員之任免遷調權責，才將薦任第九職等以上職務由原須經縣（市）政府遴報省政府核定之規定，改由縣（市）政府核定，報省政府備查。⁴此一授權大幅增加縣（市）長的人事權，使縣（市）長得以掌握多數一級單位主管的遷調權，有助其公務人力之運用（江昭瑩，2004：9）。兩自治法施行期間，地方首長的人事權主要係省市長之權限最大，幾可操控完整的自治行政權，即報章所稱之籌組「小內閣」；至於其他層級之人事權雖有提昇，仍嫌不足，尤其是縣（市）以下政府，除了人事遷調權外，人事任免權似未見提昇，整體而言，學者普遍認定本階段之特色為：重省（市）、輕縣（市）、忽視鄉（鎮、市）（許宗力，1995：16-22；薄慶玖，1995：7-10；紀俊臣，1996：105）。

⁴ 臺灣省政府一九九六年三月七日八五府人二字第 146240 號函略以：臺灣省政府為落實省縣自治法之基本精神，提昇基層行政效率，自即日起擴大授權縣市長、縣市議會議長、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表會主席對所屬人員之人事任免遷調權責。具體內容如下：(1)縣市政府職務列薦任第九職等以上者（含主任秘書、局科室主管、秘書、專員、技正及室副主任），由縣市政府遴報省政府核定，改為由縣市政府核定，報省政府備查。(2)縣市政府教育局局長：仍維持由省政府教育廳遴報省政府核定。(3)縣市政府財政局局長：由省政府財政廳遴報省政府核定，改為由縣市政府核定，報省政府備查。(4)人事、主計、警政及政風主管：仍依專屬人事管理法律規定辦理。

（三）地方制度法時期

立法院於一九九九年一月十三日完成地方制度法三讀，並經總統同年月二十五日公布施行。整體上觀察，由於「精省」之故，省政府成爲行政院之派出機關，非地方自治團體。兩直轄市首長的人事權，在地方制度法制定後，變動有限；縣（市）長則大幅增加。至於鄉（鎮、市）長部分，除了人口在 30 萬人以上之縣轄市，得置副市長一人外，並無太大改變。有關首長的遷調權方面，直轄市未予變更，縣（市）及鄉（鎮、市）則大幅提高，對於縣（市）與鄉（鎮、市）等地方首長的施政推動及責任政治的落實，有明顯的進步（蔡良文，2001：7）。

其中縣（市）長之人事權，依地方制度法第五十六條規定，與省縣自治法時代相較，除增加 1 至 2 名副首長外，另增加 3 至 5 名得以機要人員方式進用之一級單位主管任命權，但原來准予機要人員方式進用之主任秘書職位，則改爲具有公務人員任用資格之常任文官擔任，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長之任免，必須依專屬人事管理法律規定由上級主管機關派免外，縣、市一級單位主管或首長之遷調權，已由中央或省政府以行政命令掌控回歸於縣（市）長，使縣（市）長的人事權責有所擴增，其後二〇〇五年十二月十四日修正公布之地方制度法第五十六條，增加縣（市）政府一級單位主管與一級機關首長以機要職進用的人數（從原本 3 至 5 人，修正爲一級機關（單位）總數二分之一），繼於二〇〇七年七月十一日再次修正公布之地方制度法第五十六條，除將主任秘書改爲秘書長、並將一級單位主管與一級機關首長改爲總數二分之一得列政務職，職務比照簡任第十二職等。是以，在地方制度法施行後，地方政府人事權已有提昇之趨勢。

以下謹就我國地方政府人事管理法制之演變及各階段縣（市）長在人事任免權之比較，綜整如下表 1 及表 2：

表 1：我國地方政府人事管理法制之演變

各階段 項目	地方自治綱要時期	兩自治法時期	地方制度法時期
期 間	1950年4月～1994年7月	1994年7月～1999年1月	1999年1月迄今
適用法令 名 稱	臺灣省各縣（市）實施地方自治綱要、臺灣省合署辦公施行細則、臺北市（高雄市）各級組織及實施地方自治綱要	省縣自治法、直轄市自治法	地方制度法
法令位階	行政命令	法律	法律
所屬機關 單位名稱	統一規定	統一規定	依組織準則自行決定
所屬機關 單位數額	依人口數調整	依人口數調整	依「縣（市）政府依人口、面積、自有財源比率」等調整
人員編制	依行政院或省府訂頒之員額設置基準訂定，並須報請上級政府核備	依行政院或省府訂頒之員額設置基準訂定，並須報請上級政府核備	依行政院核定之準則訂定；經議會同意後送上級政府備查
首長彈性 用 人 權	依法任免	省政府及直轄市有限度開放副首長及一級單位主管	直轄市、縣（市）副首長開放、一級單位主管多數開放

資料來源：整理自呂育誠（1999：42）。

表 2：各階段縣（市）長在人事任免權之比較

任免權	省縣自治法制定前	省縣自治法制定後	地方制度法制定後
縣市政府職務列等在薦任第九職等以上職務（含主任秘書、局科長、室主管、秘書、專員、技正及室副主任）	縣市政府遴報省政府核定。	縣市政府核定，報省政府備查。	縣市長任免
縣市政府教育局局長	由省政府教育廳遴報省政府核定。（含局長、主任秘書、督學）	由省政府教育廳遴報省政府核定。（只有局長）	縣市長任免
縣市政府財政局局長	由省政府財政廳遴報省政府核定。	縣市政府核定，報省政府備查。	縣市長任免
縣市稅捐稽徵處人員	依「臺灣省各縣市稅捐處組織規程」規定，由省財政廳遴報省政府核定。	依「臺灣省各縣市稅捐處組織規程」規定，由省財政廳遴報省政府核定。	縣市長任免
人事、主計、警政、政風	依專屬人事管理法令辦理。	依專屬人事管理法令辦理。	依專屬人事管理法令辦理。

資料來源：整理自江明修、李衍儒（2007）。

由上觀之，我國現行公務人員法制，其規範體系係因公務人員職務或業務性質不同，而適用不同人事管理法規，原則上與其是否為中央或地方公務人員無關，係屬中央統合地方之一元體系。至於地方政府人事權隨著地方自治發展雖有逐漸鬆綁之趨勢，惟因地方人事制度法制未備，以及人事管理一條鞭體系仍續予存在，使組織高權及人事高權仍由中央政府掌握，因而導致中央與地方政府對此議題產生視框衝突。

參、他國制度的比較分析

本節旨在說明各國中央與地方人事制度關係之態樣，以及美國、德國、日本、及韓國之地方人事制度，以作為我國相關實務分析之參考。

一、各國中央與地方人事制度關係之態樣

人事制度，指用以處理人員事務之一套完整體系。通常亦稱為「公務人員制度」、或「文官制度」（civil service）。事實上，就政府所任用的人員稱為公務人員，則對於公務人員所施行的一套選拔、任用與管理的制度，可稱之為「公務人員制度」。人事制度的內容包括人事分類、人才培育、考選、儲備、任用、俸給、福利、遷調、銓敘、考核（績）、保險、訓練、進修、資遣、退休、養老、撫卹等有關之管理工作。因此，舉凡人員考選前之培訓、教育，以迄於任用後之退離、養老及死亡撫卹之全部過程均屬之。就公部門而言，包括：人事行政（personnel administration）、人事管理（personnel management）、文官制度（civil service）等各種人事課題。以下就中央與地方人事制度關係之分類態樣，說明如下：

（一）以「中央與地方人事制度適用之法令規章統一與否」區分，可區分為：國家與地方統合制（integrated and local service）、中央與地方人事分立制（separate system for each local authority）、雙軌制或稱為地方政府人事統一制（unified government personal system）。⁵ 茲就其內涵分述如下：

1. 國家與地方統合制

所謂國家與地方統合的人事制度，是指中央與地方的人事，適用一個統合的人事法令，由中央人事機構統合運作，統合招募，統合任免，中央與地方的各級人員，以及地方與地方之間的人員，均可以互調，中央與地方的年資同樣被承認，全國的薪俸採用一個標準，接受相同服務規定的規範，我國目前即是實行這個制度。

⁵ 轉引自省諮議會專案研究報告「日本的地方公務人員制度」，省諮議員陳福來主持（2002）；以及張永昌（1997）。

2. 中央與地方人事任用分立制

此一制度又可稱獨立的人事任用制（independent employment），實行此一制度的國家，佔世界上絕大多數，主要有美、日及一般歐陸國家。所謂獨立的人事制度，是指中央與地方人事分立，每個地方政府的人事都是獨立的，由地方政府自行立法、自行管理，中央政府不加干涉。也就是說，每一地方政府可依自己地方環境之需要，建立適合地方自己的人事制度，地方政府與地方政府間或中央與地方政府間，人員無法互調與流用，每個地方政府有屬於他們自己的任用資格、薪俸制度、選拔標準與任用方法。地方自治團體擁有人事自主權，國家公務員與地方公務員應分別有適用的法規，國家與地方的人事各自管理，此一制度可說是符合地方自治的理念。惟此一制度在人事自主任用權上，仍可再區分為三類型：

(1) 第一類型（亦即自主立法與完整執行權之類型）

地方對人事有自主立法權，得自定標準，自行任免考銓。理論上此種類型最為合乎地方自治之精神，然而就實際而言，完全地任由自治團體自成體系，對於地方行政之效能，未必具有完全的正面作用，例如由於服務條件的顯著差別，將會使貧困地區更難延攬人才，故人才分布不均，影響地方發展；抑或會產生公務員保障制度不夠客觀等流弊，此皆難謂是地方自治制度原所樂見的現象。因此，例如日本等國家即針對地方人事制度的原則，透過立法程序，由中央政府制頒一個規範地方人事制度的地方公務員基準法律，藉以保障地方自治團體行政之民主與效能，且因該法僅屬於一種原則性立法，因此各地方自治團體仍保有細部之自主立法空間，尤其，人事任用及管理的執行權完整地保留予各地方團體，可謂符合地方自治之本旨。

(2) 第二類型（亦即完整執行權之類型）

由中央立法統一規定標準，再由地方依該標準自行任免考銓。此類型乃是將人事制度的立法權分配予中央，而將執行權完整歸屬予地方。

(3) 第三類型（亦即最終任用權之類型）

地方人事立法權仍屬中央，且其任用資格之考試亦由中央為之，

檢定合格人員名冊後，再供地方自行從中挑選任用者。與前二者相較，這是自主範圍最狹窄的法制類型，不過，人事任用的最終決定權仍保留予地方。

表 3：中央與地方人事任用分立制之類型

類型 權限	中央與地方人事分立制		
	第一類型 (自主立法與完整執行權)	第二類型 (完整執行權)	第三類型 (最終任用權)
人事立法權	地方	中央	中央
人事執行權	地方	地方	中央 (地方僅保留挑選權)

資料來源：本文整理。

3. 雙軌制或地方政府人事統一制

所謂雙軌制就是把統合制與分立制加以揉合，此制主要的特徵，係中央政府與地方政府的人事，基本上還是分開管理，而且也適用不同的基本法規，但爲了彌補獨立人事制度的瑕疵，由中央政府設立一個全國性地方人事機構，統一辦理地方公務人員的考試、選拔、任用、陞遷、調職、薪俸以及撫卹、退休等事宜。此外，並准許較高層次的行政人員及技術人員，可以在地方政府彼此之間互調與流用。

(二) 以「如何達到人才主義或功績制度，完成政府機關之任務與使命」加以區分，可分爲下列三種類型（黃錦堂，1995：212）：

1. 由中央訂定基準並預留空間給地方作彈性設計。
2. 地方政府、議會聯合作成決策。
3. 由地方政府與議會作成決策，但必須送交上級核可，上級持有很寬鬆的審查標準。

(三) 以「地方公務員選任自主權力的強弱」來區分，可區分爲下列五種類型（許宗力，1996；張永昌，1997；蔡良文，2001；蔡碧真，1993；朱真慧，2004）：

1. 由「地方自訂標準，並自行選任，中央只保留司法監督權」的自治準則

型。

2. 由「地方自訂標準，經中央核定或核備後，再自行依此標準選任」的附條件準則型。
3. 由「中央設定原則性標準，地方在不違背該原則的前提下，再自訂標準，自行選任」的大綱準則型。
4. 由「中央設定標準，地方再循此標準自行選任」的準則選任型。
5. 由「中央設定標準，自行檢定合格人員名冊，供地方從中選任」的檢定選任型。

二、美國、德國、日本及韓國地方人事制度之概況

本節旨就美國、德國、日本及韓國之地方人事制度加以說明，其中，美國與德國係屬於聯邦制國家，日本及韓國則與我國相同，均同屬單一制國家。

（一）美國

關於地方政府自主人事權之設計與歸屬，美國係以人事管理局（Office of Personnel Management）為最高人事主管機關，局長由總統提名，經參議院同意後任命，為總統的人事行政幕僚長，下設人力調查、考選與退休、保險等處，所司業務與我國考試院多有類似之處。美國文官制度精神之所在為「功績制度」，並成立「功績制保護委員會」（Merit Systems Protection Board）來維護及保護其文官權益。此外，美國採聯邦制，重視地方分權，對於市與郡等地方政府之人事制度以個別適用人事法規為主，雖與聯邦文官制有相類似之處，惟其仍有不同而自成一格之地方文官制度。對於州政府人事系統之變革主要在強調開放人事過程及去中央集權化，並使人事僱用過程流線化及增加各管理者的管理權限。

至於美國各地方政府之人事管理制度，則與聯邦文官制度完全無關，各自建立考試及格候用名冊，其待遇等管理事項則由地方政府與地方議會決定，工作亦扮演重要角色。以洛杉磯市政府為例，屬於政治性任命人員（指市長辦公室約 150 名職員及一級機關首長），於市長換人時，新市長有權進行人員異動，惟對於一級機關首長之任命須經議會同意；至於其他非政治性任命之人員，則採公開考試競爭之方式進用，受有保障（朱真慧，2004：144）。

（二）德國

德國地方公務員之人事員額屬於地方權限，須經議會同意，上級無置喙空間，雇員佔有相當之比例。德國雇員與我國的非正式人員，有相當大不同。德國將公務員分為三大類，一是經由國家考試而加以任用，擁有編制上職位的公務員，二是雇員，三是工人。雇員一詞，並非專屬於公務人員系統，民間企業亦可有雇員，基本職能為簿記、抄寫、或一般業務專長。至於工人，係指身體性、勞動性的工作者。

德國鄉鎮市、縣的體制，是由各邦議會以法律規定，各邦議會均頒有鄉鎮市自治法與縣自治法，以巴登符騰堡邦與巴伐利亞邦為例：依巴伐利亞邦鄉鎮市自治法第四十二條，鄉鎮市必須僱用專業而且合格的行政人員以便能夠確保其業務之執行。邦轄市（類似我國省轄市）及較大的鄉鎮市必須至少有一個人員須擁有「較高等」的任用資格或法官的任用資格，所稱「較高職等」事實上是類似我國的簡任官，德國區分為四個職等，與我國簡、薦、委三個官等不同。同條並規定其他之鄉鎮市必須有一個人員係具有高等行政官員的任用資格。以上係就自治事項而作之規定，委辦事項領域則有不同。同條規定，凡經邦政府規定須由公務員承辦之業務，鄉鎮市只能以公務員出任，而不能委由雇員。就縣級而言，巴伐利亞邦縣自治法第三十七條規定縣至少須由邦配置一名類似我國簡任公務員，其受縣長之指揮監督，但有權以法律專責出席縣議會之委員會以及下屬小組；至於其他之公務員、雇員、工人之任用，則由縣議會行使同意權。

依巴登符騰堡邦鄉鎮市自治法第五十七條以及巴伐利亞邦縣自治法第三十九條等規定，鄉鎮市、縣必須於年度預算提出職位表，近似於我國的員額配置表，送交議會同意，議會同意後，除非有類似追加預算等的方式，否則地方機關行政首長不得任意加以變更。由上開規定可知，德國就員額的多寡是由地方行政首長提交地方議會同意，上級沒有置喙的空間。其次，德國對委辦事項領域及對鄉鎮市、縣全體，大致都要求必須任用一定數目具有一定資格之公務人員，但也僅止於此。縣、鄉鎮市就人員之組成有很大之自由。實務上，公務員、雇員、工人之比例約為 1：4：2（轉引自黃錦堂，1996）。

德國地方政府一級單位主管之任命，係以委辦事項與自治事項來區分。德國與台灣相同，並沒有將一個局室區分為自治部門與非自治部門，亦即一局室內主管及

人員同時兼辦自治與非自治事項，在此範圍內其任命與邦及縣均有關聯。某些領域委辦事項的成分重，從而規定就該領域內的人員必須是公務員（不得以雇員充之），且一級單位主管以及課、股長以上人員，須由邦政府任命。就縣政府所承辦業務中屬於委辦事項的部分所必要的公務員須由邦政府來任命，反之，其他的公務員、雇員、工人則由縣政府來任命。德國鄉鎮一般而言並不承擔邦所委辦之事項，從而其一級單位主管都是由鄉鎮任命，但縣則不同。縣大量承辦委辦事項，邦以委託人身分自然有較大之置喙空間。

德國職等等官制官規事項，由聯邦統一規定，但聯邦預留很多彈性，此外，地方政府之人員中有不少雇員，則大大減低了聯邦公務員法之適用範圍與影響程度，同時地方公務員之任命以及員額決定權均歸於地方。是以，德國雖未另明定「地方公務員法」之法律，但除國家公務員法外，巴登符騰堡邦、巴伐利亞邦、柏林邦、漢堡邦等各邦均得自訂其公務員法，中央與地方人事制度實質上已然分立，殆無疑義。

（三）日本

日本近代公務員制度之萌芽係於明治十八年制定「有關各省事務整理五綱領」，明定「仕進須經考試」，其後併同明治三十年之「文官考試、試用、見習規則」、「官吏服務規律」，始有公務員制度之輪廓。第二次世界大戰戰敗後第二年制定「日本憲法」（一九四六年）與「地方自治法」（一九四七年），同時先後制定「國家公務員法」與「地方公務員法」使日本公務人員人事制度有劃時代改革，日本針對地方人事制度的原則，透過立法程序，由中央政府制頒有關地方人事制度的地方公務員法，該法係基準法之性質，屬於一種原則性立法，相當具有分權色彩，對於地方人事制度，日本於中央之自治省設有行政局，內分行政課、振興課及公務員部、選舉部等，掌理有關地方機關組織管理制度及公務員制度、福利互助等之企劃、立案等事項。

地方人事政策單位，於地方都、道、府、縣及人口 50 萬以上之指示都市設人事委員會，其餘之市人口 15 萬以上者應設人事委員會或公平委員會，而人口未滿 15 萬之市、町、村亦得設人事委員會或公平委員會，並依議會議決通過之規約，得與其他設置公平委員會之地方自治團體，聯合設置公平委員會，或委託其他地方自治團體之人事委員會處理地方公務員法所規定公平委員會之事務。其均為地方人事

行政政策之獨立機關。日本各地方機關於總務部門內設人事課，為各該地方機關人事業務執行單位。

日本公務員考試分為國家公務員及地方公務員兩種，地方公務員考試舉辦之法律依據為地方公務員法。至於辦理該考試之機關於都、道、府、縣及指定都市之公務員考試，由各該人事委員會辦理。於市、町、村公務員考試，有併都、道、府、縣辦理，或請都、道、府、縣人事委員會技術指導，由市、町、村自行辦理或聯合數單位辦理。地方公務員考試及格後僅具有各該地方自治團體職員之任用資格，並不具有國家公務員或其他地方自治團體之任用資格，因此及格後絕大多數均能久任至退職，未有人才短缺之現象發生。地方公務員之任用，以「成績主義」為原則，任用之種類包括：進用及陞遷，惟僅初次進用，以考試方式行之，陞遷則依規定由低官職之現職人員以其工作成績甄選辦理。日本地方公務員法第四十八條等規定，任命權者應就職員的職務定期進行考績的評鑑，並採取與評鑑結果相應的措施。至於人事委員會對於考績評鑑有關計劃之擬訂以及其他有關考績評鑑所必要之事項，得對任命權者提出建議。

大抵而言，日本地方人事制度的特色為：終身僱用制度、年功序列制度、獎勵退職、以團體為中心之行為型態、強烈「犧牲小我，完成大我」之團隊精神（吳聰成等，1994）。

（四）韓國

韓國的文官系統於一九四九年制定公務人員法時正式建立，嗣為實行地方自治，一九六三年公務人員法一分為二，分成國家公務人員法及地方公務人員法，公務人員是由其所服務之政府機關個別任命，同時受國家及地方法令之規範。地方公務人員制度，遵循主要的國家公務人員制度。整體文官體系主要係依據民主制度、功績原則及永業制度三個原則來加以運作。韓國公務員總數為 86 萬餘人，其中國家公務員 54 萬餘人（含一般公務員 8 萬餘人，教育人員 29 萬餘人等），及地方公務員 30 萬餘人（含地方政府 24 萬餘人，地方教育人員 5 萬 9 千餘人等）。⁶ 國家公務員之範圍甚廣，除中央機關之全體公務員外，地方政府之重要或主管職位，亦

⁶ 外交部二〇〇三年五月六日外人三字第 09240026100 號函有關韓國人事制度資料。

由國家公務員充任。其國家公務員係中央政府派任並支薪，地方公務員則由地方政府派任並支薪，因此，除非透過轉任考試，彼此間並無法相互轉任。

中央人事制度部分，自一九六三年起至一九八八年，韓國之政府行政部（Ministry of Government Administration, MOGA）為中央人事主管機關，其功能類似美國的人事管理局或日本的人事院。一九九八年韓國將政府行政部和內政部（Ministry of Home Affairs, MOHA）合併為行政自治部（Ministry of Government Administration and Home Affairs, MOGAHA）。嗣為推動文官改革，一九九九年五月二十四日中央人事機關又一分為二：中央人事委員會（Civil Service Commission）及行政自治部（MOGAHA）。中央人事委員會主要負責基本人事管理政策和薪資制度的制定和發展、人事相關法制及有關總統命令的制定和修正、高級文官的任命和陞遷事宜（三級以上人員）、⁷ 文官改革、監督人事執行工作以及行政機關的人事管理業務等事宜。行政自治部之人事局則負責中、基層公務人員之徵選、福利和訓練等事宜。一般而言，中央人事委員會負責政策的擬定，行政自治部負責政策的執行（考試院研究發展委員會編譯，2004）。

地方人事制度部分，韓國於一九六三年將其公務員分為國家公務員與地方公務員兩大類，分別適用中央及地方公務人員法，於一九九二年十月三十日在內務部下設地方公務員科，分人事制度、教育訓練、考試及給與福利四課辦事，掌理地方公務員人事制度研究規劃和運作指導、教育訓練制度之研究改善、五級以上地方公務員任用考選，以及福利、報酬和津貼制度之研究等事項。⁸ 韓國並非以服務之機關組織來劃定公務員之身分，其國家公務員之範圍甚廣，除中央機關之公務員外，各地方政府之委員或主管職位，亦屬國家公務員，即大多第五級以上之地方機關公務員為國家公務員。此外，韓國國家與地方公務員兩者之俸給結構幾屬一致、法令、

⁷ 韓國公務人員普通職中，一級為最高職等，九級為最低職等。

⁸ 按：一九八八年朴正熙時代增訂地方自治法之附則第五條規定：地方自治團體首長如為市、道知事者，應由內政部部長之提請，經國務總理核定，由總統任命之；市長、郡守與自治區之區廳長者，則應由市、道知事之推薦，內政部部長之提請，經國務總理核定，由總統任命之。但漢城特別市市長則由國務總理之提請，總統任命之；自治區之區廳長則由市長之推薦、國務總理之提請、總統任命之。另市、郡、道知事由政務職國家公務員擔任、市長、郡守與自治區之區廳長依總統令之規定，由二級至四級之一般職國家公務員擔任。

評定規劃等亦大多相同，為該國特色。

謹就美國、德國、日本及韓國與我國地方政府體制之比較，綜整如表 4：

表 4：美國、德國、日本及韓國與我國地方政府體制之比較

國別 項目	美國	德國	日本	韓國	臺灣
國家體制	聯邦國	聯邦國	單一國	單一國	單一國
地方組織 自主性	高	高	高	中	中
集權或分權	分權	分權	分權	集權 ⁹	集權
地方公務員 考試	地方自辦	中央統一 辦理 ¹⁰	地方自辦	依中央規定 辦理	中央統一 辦理 ¹¹
地方人事權 之自主性	高	高	高	中	中
有無地方 公務員法	無	無 ¹²	有	有	無
地方公務員 之任用	地方自行任 用	地方自行任用	地方自行任用	高階中央任 用，低階地 方任用	少數職務中 央任用，多 數地方任用

資料來源：整理修正自銓敘部（2007）。

肆、我國中央與地方政府對地方人事制度的視框衝突

本節旨在說明實務面之政策視框，包括中央與地方政府就地方人事制度問題各別所持的政策視框，以及彼此的視框衝突。

⁹ 韓國並非以服務之機關組織來劃定公務員之身分，其國家公務員之範圍甚廣，除中央機關之公務員外，各地方政府之委員或主管職位，亦屬國家公務員，即大多第五級以上之地方機關公務員為國家公務員。

¹⁰ 德國地方公務員考試中央統一辦理，惟人事員額屬於地方權限，須經議會同意。

¹¹ 臺灣特種考試地方政府公務人員考試係由考選部特種考試司承辦。

¹² 德國雖未另明定「地方公務員法」之法律，但除國家公務員法外，巴登符騰堡邦、巴伐利亞邦、柏林邦、漢堡邦等各邦均得自訂其公務員法，中央與地方人事制度實質上已然分立。

一、實務面之政策視框

(一) 中央政府對地方人事制度之政策視框

中央政府就地方人事制度之政策視框，茲以考試院為我國最高人事主管院，銓敘部則為我國最高人事主管部，因此，中央政府就地方人事制度之政策視框，當可從考試院及銓敘部之政策立場加以了解，茲分別說明如下：

1. 考試院部分

考試院（1994）「我國公務人員人事制度宜否採中央及地方分別立法—是否另行制定地方公務員法問題研究報告」，曾針對 (1)人事制度之因地制宜、(2)地方首長人事權、(3)調整地方機關職務列等、(4)編制員額彈性、(5)保障地方公務人員權益等問題，就其所持人事政策之立場加以說明，以該報告明確點出地方政府希冀另訂地方公務員法制之論點，惟該報告係於一九九五年作成，考試院當時之政策立場及其相關論述，於時空環境遞移之情況下，是否依然妥適，將不無疑問，但因該研究報告係官方研究報告中，直接探討本命題者，且考試院為全國最高人事主管院，爰僅就該報告所持立場說明如次：

(1) 在人事制度之因地制宜問題方面

因地制宜之基本原則，在於事權宜屬於中央者，歸諸中央，事權宜屬於地方者，歸諸地方，不偏於中央集權，亦不偏於地方分權，我國憲法對於人事行政權的歸屬，依據憲法第一百零八條及增修條文規定，雖非不得劃歸地方，但在立法定制時，仍應作因地制宜為必要之考量，準此，在現階段，基於下列因素，似無訂定地方公務員法之必要與條件：

- a. 台閩地區幅員有限，社會、經濟、教育、人文差異不大，在人事制度方面，尚無一國兩制之必要。
- b. 人事制度一旦二元化，必然產生權益差異及相互要求比照等問題，紛爭在所難免。
- c. 如必欲制定地方公務員法，為使地方與中央公務員保持平衡，預料其內容將與全國性之人事制度，絕大雷同，形同贅文，地方及中央公務員法區隔空間有限。

- d. 如制定地方公務員法，須配合修正之人事法規繁多，且恐治絲益棼，事倍功半。
- e. 實施地方自治與制定地方公務員法並無必要關係，上開待決問題，並非制定地方公務員法才能解決。

(2) 在地方首長人事權問題方面

- a. 在地方首長人事權方面，現行公務人員任用法規定，係屬各機關首長職權，故目前地方機關用人權問題之癥結所在，並非人事任用法制上的限制問題，純屬省與縣市，或縣市與鄉鎮之間，人事任免權之分配問題。
- b. 人事任免權如不能要適分配，將助長地方選舉惡質化及派系傾軋，對行政中立的推動，恐有負面影響。
- c. 為保障公務人員權益，有關考試用人、任用資格及銓敘標準等事項，應不在地方首長用人範圍。亦即地方首長人事權的運用，仍應受公開公平原則之規範。

(3) 在調整地方機關職務列等問題方面

職務列等問題，依法為考試院主管，職務列等之調整，考試院可依法逕行辦理，既無須修法，更無另訂地方公務員法以調整地方機關職務列等之必要，此由職務列等表自發布以來，曾應地方機關職務列等調整之需要，已作二度修正，即可明瞭，而且事實上，目前銓敘部已在另作通盤研究調整職務列等之中。

(4) 在編制員額彈性問題方面

編制員額係合理性問題而非合法性問題，如冀望從制定「地方公務員法」來解決地方政府編制員額問題，誠不可思議，員額多寡應從組織結構及業務需要考量，可由上級機關訂定員額設置基準，按年機動調整。地方政府編制員額如無適當的限制，民選首長為酬庸選舉功臣，必致增胖容易減肥難，而使組織膨脹，冗員充斥，造成地方政府財政沉重負擔，後果堪慮。

(5) 在保障地方公務人員權益問題方面

- a. 我國是一個五權國家，考試權係五權之一，「人事制度」不僅各院相通，中央與地方亦均相通，在單一的人事制度之下，人員的交流相當靈活。假定另訂地方公務員法，不論國家公務人員或地方公務人員於轉任時均可能

滋生困擾，並使公務人員的發展空間受到限制。

- b. 現行地方與中央行政機關公務員待遇，係採同一標準，即使同為市或鄉鎮層級，其公務員實際待遇所得並無太大差距，如制定「地方公務員法」，容許依地方財政狀況為不同之給與，窮鄉僻壤職務可能乏人問津，影響國家建設整體發展。
- c. 公務人員保險、退休、撫卹制度由中央立法建制多年，基礎穩固，如由地方辦理，不但難以超越，恐亦難期周全。

2. 銓敘部部分

銓敘部於一九九四年間亦曾擬具相關分析意見及解決對策，陳報考試院同年十二月二十九日第八屆第 205 次會議，同意不宜另行制定地方公務員法。惟其後就此命題，則均秉持前開考試院研究報告及院會決議，作為政策基調，於地方制度法公布施行後，亦未再予研議。嗣銓敘部為因應二〇〇六年七月二十八日「台灣經濟永續發展會議」政府效能組共同意見參之五之（四）配合地方制度法之修法，儘速研究建立地方公務人員制度，以及五之（五）加強公務人員中央與地方輪調機制等，與考量地方制度法自一九九九年施行以來業歷經數次修法，地方人事制度相關法令迭遭挑戰質疑，爰由該部法規司研議「建立地方公務人員制度可行性之研究—並兼論人事爭議問題之解決方案」研究報告，提該部二〇〇七年十二月二十八日人事制度改進專案小組討論竣事。該研究報告所持政策視框，對於是否另訂地方公務人員制度之可行性評估結論，仍未脫前舉考試院一九九四年研究報告所持政策立場，茲摘述如下：

綜合本文之檢討分析結果，茲將制定地方公務人員制度之優、缺點，扼要摘陳如下：

- (1) 優點：解決中央與地方人事權限爭議、¹³ 促進地方自治，加強責任

¹³ 行政院人事行政局前局長陳庚金於一九九四年二月二十一日在總統府國父紀念月會，提出「人事行政努力的新方向」專題報告時，曾建議研究能否制訂「地方公務員法」，並冀望透過地方公務員法之制定，解決或改善下列問題：(1)人事制度之因地制宜問題；(2)地方首長人事權問題；(3)調整地方機關職務列等問題；(4)編制員額彈性問題；(5)保障地方公務人員權益問題。

政治、延攬地方才俊，培養地方人才。

(2) 缺點：

- a. 中央與地方公務人員人事法制如分別訂定，將耗費立法資源（包括時間、財力、人力等）甚鉅，效果亦待評估。
- b. 恐因地方財源不足反致無法羅致優秀人才，並損害公務人員權益。
- c. 不利中央與地方之人才交流。
- d. 中央與地方人員將互相要求援引比照，人事法規更為紊亂，且恐增訟源。

此外，建立地方公務人員制度所欲達成之目的，並非只有制定地方公務員法一途可以解決，且另訂地方公務人員制度所需配合之修法工程，須付出有形與無形之成本相當大，是否具有經濟效益並能達預期目標，仍待商榷；復以中央與地方人事權之配置爭議不應僅從是否制定地方公務人員制度面向思考，如前所述，在台灣幅員不大的地域範圍內，建立二套人事制度，是否符經濟成本效益，又是否可收因地制宜之效，仍有疑義，故應係在現制下朝向建立府際間的協調機制較為適宜，而非另行制定一套獨立的地方公務人員制度，且目前地方政府冀望建立地方專屬公務人員制度，最主要之訴求重點係為解決留才困難、首長無用人實權、列等待遇偏低等人事權問題，至於建制公保、退撫等事項則非其關注焦點，因此，建議可從中央與地方人事權爭議問題去個別處理解決，較為經濟，且變動幅度最小。

（二）地方政府對地方人事制度之政策視框

就地方政府而言，為求地方政府能順利運作與貫徹地方首長之施政理念，往往要求中央政府應賦予地方政府相當之人事權力，俾地方政府首長推行地方政務，故地方政府首長多期望擁有一定之人事自主權，以遂行地方自治，並認為如能制定地方公務人員制度，相關人事權限爭議問題即可獲得解決。因此，地方政府所持政策視框多認為制定地方公務人員制度之主要目的與功能，可歸納如下：

1. 解決中央與地方人事權限爭議。

2. 促進地方自治，加強責任政治。
3. 延攬地方才俊，培養地方人才。

亦即地方政府認為，如其能因地制宜自行制定地方公務人事制度，即可具有較大之人事權，例如：藉此擁有較為彈性的任用權、可應業務需要彈性調整地方機構的自主組織權、提高地方公務人員的官職等、設立若干調節性職位的權限、明確規定人事權之歸屬、避免中央政府與地方政府在一條鞭人員部分之人事權限爭議，並可使地方政府得任使賢才，有效地推展地方事務，地方自治與責任政治之精神方能予以實踐與貫徹（趙永茂，1998；周賢策，1999；丘昌泰，1988）。此外，臺灣經濟永續發展會議二〇〇六年七月二十七日及二十八日全體會議中共同結論之一為：「為配合地方制度法之修法，應儘速研究建立地方公務人員制度」，其目的之一亦係為解決中央與地方權限爭議問題（臺灣經濟永續發展會議，2006）。

二、中央與地方政府就地方人事制度之視框衝突

中央政府與地方縣（市）政府之間在人事權之爭議，主要問題焦點包括：主計、人事、警政與政風等四首長任免權的歸屬、地方常任文官的職務列等以及縣（市）政府能否增設政務職位等問題，意即中央與地方政府在上述問題所存在的視框衝突。

（一）主計、人事、警政與政風首長之任免權限爭議

在我國的人事體制之中，一直以來存在著所謂「一條鞭制」；¹⁴ 我國公務人員體系中，屬於一條鞭制之管理與任用者，為主計、人事、警察及政風四類人員，其任用與管理均由中央主管機關統籌管理。該制度之設計主要著眼於業務的專業性及領導統御之考量，雖有助於官吏之選任、官箴之維護與效率之提高，惟卻難以因應不同地方人事管理的彈性需求（蔡良文，2001）。

依地方制度法第五十六條第二項規定，縣（市）政府之主計、人事、警察、稅捐及政風等主管或機關首長仍應依專屬人事管理法律任免。此一規定其實仍維持原

¹⁴ 一條鞭制乃係指對於特定公務人員，有其專屬之人事與管理法律規範，公務人員所服務之機關首長僅為公務人員之兼管長官，在中央政府中則另有主管機關長官對其行使指揮、監督及管理，而形成一種中央集權式的人事管理制度（蔡良文，2001）。

一條鞭制之人事管理架構。由於在各專屬獨立的人事系統運作下，主計、人事、警察及政風四類人員之任免、遷調、考核、獎懲等權責仍屬上級機關，而非地方機關首長權責，從而衍生雙重隸屬、雙重指揮監督體系，而引發爭議。尤其在精省及地方制度法施行後，地方政府首長權力大增，地方自主意識亦相對提昇，民選地方首長有來自於選區及政見兌現的壓力，並且挾地方民意之基礎，為有效強化其施政之自主與主導權，遂有向中央極力爭取一條鞭人員之任免權，爰與中央主管機關產生衝突。中央主管機關認為，主計、人事、警察、政風等主管或機關首長之任免問題，應繼續依各項人事法令之規範，由中央主管機關負責統籌派免、調派等事宜；但就地方政府之立場而言，組織自主權及人事自主權是地方自治的重要內容，兩者爰生爭議（銓敘部，2007：21）。

（二）縣（市）政府公務人員職務列等之爭議

地方政府所持視框以為，長期以來縣（市）政府公務人員職等較中央部會為低，精省後，其與直轄市同為一級地方政府，但職等上仍有差距。地方制度法施行以來縣（市）政府高職等之員額比例固有增加，但普遍而言，仍不符縣（市）長建立執政團隊，提昇施政品質的期望。此外，縣（市）政府自精省之後，其業務量加重，一般基層文官職等，並未隨之適度提昇，為求陞遷，以致於地方不易留住優秀人才，大多往中央或直轄市政府流動。

中央政府則以，職務列等源自職位分類制，而某一職務所以應該列為某職等，是因該職務工作之繁簡程度，與所需具備的學識能力為列等之依據。故依公務人員任用法第六條規定，中央與地方機關職務，因職責程度、業務性質及機關層次之不同，其職務列等原即有別。近年來，常有部分機關希冀透過修正其機關組織法律，藉以提高職務列等，然而，維持常務職務官等職等之穩定與衡平，為文官制度得以正常運作之基礎，貿然調整地方列等幅度，將影響官制官規之穩定與職務列等之衡平，亦可能牽連各級行政機關及立法機關列等之衡平，更可能因列等與職務設計、職責程度之原則不符，而影響機關內部列等之整體衡平、陞遷序列之處理及全盤職務列等架構之穩定。

其次，職務列等亦涉及行政層級區劃問題，地方政府機關須受中央政府機關之指揮監督，如僅一味提高地方公務人員職等，如造成中央政府機關公務人員職等低

於地方政府機關公務人員之情形，將不利指揮監督關係之運作。再者，提昇地方公務員職務列等，將大幅增加人事經費，且因職等提昇以及員額配置擴大所生之人事費用，均應由地方政府自行籌措。以目前現況而言，地方政府人事經費普遍偏高，甚至有些縣（市）政府人事經費高於自有財源比率，在此情形下，將可能加重地方財政負擔，並可能導致地方政府因人事經費負擔沉重，而影響地方公務人員權益保障，反致無法留住人才。

實際上，考試院自一九九五年一月二十六日起迄今，共進行六次職務列等調整，¹⁵ 其中五次均係調整地方機關人員之職務列等，其後中央與地方公務人員列等始稍見衡平，惟地方政府仍不斷有提高列等之要求，目前銓敘部為配合地方制度法及行政院組織法等之修正，刻正通盤檢討中央與地方公務人員職務列等問題。就職務列等問題，因考試院（及銓敘部）與地方政府間顯現一定程度上之視框交流，因此，列等問題於中央與地方政府間之視框衝突情形漸有緩和之趨勢。

（三）擴大縣（市）政府政務人員範圍之爭議

就促進地方自治，加強責任政治而言，對於縣（市）長人事政治任命權責，即擴大縣（市）政府政務人員之範圍問題，地方政府所持視框為，縣（市）長隨著政治愈趨向於民主化，其愈需要擁有政治任命權的空間，故需要任命其所信賴的人來

¹⁵ 自一九九五年起歷次職務列等調整情形，簡述如下：

- (1) 一九九五年一月二十六日：調整重點為與中央機關列等明顯不平衡之地方機關薦任第七職等以下職務。
- (2) 一九九六年一月二十七日：調整重點為前次未調整之地方機關其他職務，例如課（股）長、專員等職務。
- (3) 一九九六年十一月二十五日：調整重點為中央機關課（股）長、科員職務列等表之修正。
- (4) 一九九八年四月八日：此次調整之職務主要為林務局各林區管理處處長、環保局衛生稽查大隊隊長。
- (5) 一九九九年九月十三日：此次調整原則為不以縣（市）人口數分級列等，各縣（市）政府主任秘書、一級單位主管及其附屬機關首長之職務列等均予調高。中央機關、省及直轄市暫不調整，薦任第八職等以下職務不調整。
- (6) 二〇〇〇年十二月三十日：調整重點包括直轄市議會行政人員職務列等調整、金馬地區職務列等表併入台灣省各縣（市）政府所適用之丁表、以及調整縣（市）政府所屬機關部分列等顯不合理職務。

擔任從事政策與行政領導工作，增加政治回應的能力，以實現其政治理念及施政抱負。我國由於長久受到中央集權觀念之影響，對地方政府組織架構多採取統一標準的劃分方式，對於行政首長任命副首長、幕僚，以及單位主管的權力也有所限制。依二〇〇七年七月十一日修正施行前之地方制度法第五十六條規定，除副縣（市）長外，縣（市）政府首長並無政務人員任免權；此種情形對於今日經過激烈選戰產生之首長而言，不僅成為其與中央爭權的重要籌碼，亦不利於其實踐競選承諾，或是回應選民需求，甚至於當地方政府或單位運作產生弊端時，首長更可藉權力遭限制的理由迴避應負責任（呂育誠，1999：47-48）。因此，縣（市）政府為期擁有完整的人事自主權，爭取地方政府得有設政務職人員的權力，爰不斷有將縣（市）一級單位主管或機關首長改為政務職之建議，以達到責任政治之要求。

中央政府所持反面視框則認為，縣（市）一級單位主管或機關首長職務如全面改為政務職，恐會造成縣（市）長利用人事政治任命權提供類如「恩寵」、「分贓」、「回報」之情事，而「破壞文官制度」，並直接影響到常任文官陞遷發展的機會（邱華君、張瓊玲，2002）。惟縣（市）長係民選首長，在現今重視政治回應力之環境下，充分的人事權影響民選首長能否在其執政期間對於行政領導及政治回應能力的有效發揮，故不應僅從「會破壞文官制度」或「政治分贓」來否定其人事政治任命的必要性。此外，機關首長政務官化雖可能衝擊常任文官，使其文官晉陞管道受到阻塞，但相對的，常任文官保障較多，所負政治責任相對較輕，各有利弊（紀俊臣，1995b）。

謹就中央與地方政府就地方人事制度之視框衝突議題及各自所持政策視框之比較，綜整如表 5：

表 5：中央與地方政府視框衝突議題與所持政策視框比較表

政府別 視框衝突議題	中央政府政策視框	地方政府政策視框
主計、人事、警政與政風首長之任免權限	<ol style="list-style-type: none"> 1. 著眼於業務的專業性及領導統御之考量，有助於官吏之選任、官箴之維護與效率之提高。 2. 一條鞭首長之任免，應依各項人事法令之規範，由中央主管機關負責統籌派免、調派等事宜。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 難以因應不同地方人事管理的彈性需求。 2. 組織自主權及人事自主權是地方自治的重要內容。 3. 為滿足來自於選區及政見兌現的壓力，民選地方行政首長地方自主意識提昇。
縣（市）政府公務人員職務列等	<ol style="list-style-type: none"> 1. 維持常務職務官等職等之穩定與衡平，為文官制度得以正常運作之基礎，冒然調整地方列等幅度，將影響官制官規之穩定與職務列等之衡平。 2. 職務列等涉及行政層級問題，地方政府機關須受中央政府機關之指揮監督，如造成中央政府機關公務人員職等低於地方政府機關公務人員之情形，將不利指揮監督關係之運作。 3. 提昇地方公務員職務列等，將大幅增加地方財政負擔，並可能因此影響地方公務人員權益保障，反而無法留住人才。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 長期以來縣（市）政府公務人員職等較中央部會為低。 2. 地方制度法施行以來縣（市）政府高職等之員額比例固有增加，但普遍而言，仍不符縣（市）長建立執政團隊，提昇施政品質的期望。 3. 精省後，縣（市）政府業務量加重，一般基層文官職等，未隨之適度提昇，為求陞遷，以致於地方不易留住優秀人才。
縣（市）政府政務人員範圍	縣（市）一級單位主管或機關首長職務如全面改為政務職，恐會造成縣（市）長利用人事政治任命權提供類如「恩寵」、「分贓」、「回報」之情事，而「破壞文官制度」，並直接影響到常任文官陞遷發展的機會。	縣（市）長隨著政治愈趨向於民主化，其愈需要擁有政治任命權的空間，故需要任命其所信賴的人來擔任從事政策與行政領導工作，增加政治回應的能力，以實現其政治理念及施政抱負。

資料來源：本文整理。

伍、從理論對是否另訂地方公務員法制的分析

以往建構地方公務員制度之立論基礎，多係奠基於職務列等、權力劃分、陞遷機制等實務面或政治性考量，相對缺乏理論上正當性與合理性之論辯。而且就問題界定與處理方式，似均未有正確之認定。緣此，本文嘗試從相關理論釐清析論如次：

一、政府人事政策不應是憲法層次的權利

地方自治權於學理上的探討，大抵有：固有權說、授權說、制度性保障說以及人民主權說，依我國憲法所揭示的均權原則，中央與地方之權限劃分係以有無「區域一致性」為標準，因此在出發點上乃是採取「下降分配」的方式，就憲法考試權之本旨而言，依施能傑的看法，國父孫中山先生原初的發明其實並不複雜，就是認為應該將政府初任人力的考選獨立成為「考試權」，不屬於「行政權」的影響範圍，讓考試權成為憲法層次上的另一項權力。但是，四分之三個世紀的發展結果，考試權早已變成等同於人力資源管理或人事管理的全部，與孫先生的原意並不一致，更無法符合政府卓越經營服務績效的需要，也不符合民主原則，因為政府人事政策不需要是憲法層次的權利。¹⁶ 是以，就中央與地方人事權的分野而言，本文以人民主權說為立論基礎，因為國家與一切地方自治團體的存在，均以保障人權為終極目的，而從人權保障的觀點來看，地方自治團體因為其所處理者，均為與居民切近相關的事務，又因組織上與居民最為接近而適於以最民主的方式營運，因此在人權保障上越是狹域的地方自治團體越具有重要性。

再者，二次大戰後，居民受到日益嚴重的都市問題、公害問題、社會問題等的影響，故認為為了保障人權，實現人民的主體性，地方自治係不可或缺的制度（李惠宗，1999：83）。人民主權以個人為中心，藉同心圓說明個人與家庭、地方自治團體與國家的主客、親疏關係，而導出「地方優越」的原則，愈在同心圓外側，愈

¹⁶ 二〇〇四年考試院憲政改革與文官體制專題研討會「憲政改革與我國中央政府未來人事組織制度之發展：各國經驗的比較、分析與借鏡」施能傑評論。

具有功能上的「補充性」，僅得於位於內側者無法達成照顧、保障任務時介入。換言之，依此見解，在「住民自治」的層次，地方公民參與乃至直接民主制度的導入即為當然的要求；在「團體自治」的層次，地方自治權既為人權保障上所不可或缺，則凡是地方能自行處理的事務中央不得任意干涉，狹域地方自治團體能處理的事務，廣域地方自治團體亦不宜介入，亦即在權限的分配上宜採地方優先的「上昇分配」方式為原則。

又從治理的觀點中之層級原則來看，強調公共決策的作成與政策的執行，應當以結合相關的民眾為原則，允許民眾直接參與，兼採自我治理的方式，也是一種「由下而上」的決策方式。因此就中央與地方人事權的分野，地方組織與人事權，允宜保留給地方。另就政府人事政策成為憲法層次的權利，如同上述施能傑的看法，或可說一種歷史偶然的產物，因為會形成今日的狀況，除有違孫中山先生的本意，更無法符合政府卓越經營服務績效的需要，也不符合民主原則。

二、地方爭取人事高權與組織高權應以民主行政為理論基礎

從地方政府運作實務來看，地方人力資源管理體系較不完備是不爭的事實，也影響了地方政府運作的能力。當一個學理正當、論理正當的地方人事制度建構行動，如果將視野聚焦於職務列等、陞遷機會等實務問題，則在當前中央仍掌握權力，且基於維護被動防弊的人力資源管理與制度設計，自然會向地方政府表示，一切實務問題均能獲得解決，並合理化其權力基礎，然而我們要思考的是這權力歸屬應該為何？而不是在地方一次次的衝撞中央權威之後，由中央逐步逐次地釋放權力。

從地方爭取人事高權與組織高權的理論基礎來看，就民主行政的觀點，民主行政理論的基本共識，依 Thomas（1999）的看法包括：公民參與的比例正逐漸增加；公私合產的課題仍被抑制；不但應該鼓勵公民參與，更應該將公民視為行政過程的核心；行政人員應當了解公民的需要，辨別真正的民意。民主的公共行政（即民主行政），誠如在《我們即政府》（*Government Is US: Public Administration in an Anti-Government Era*）這本書當中，提及兩個不可或缺概念，亦即「主動積極的公民資格」及「主動積極的行政人員」；前者意指公民必須關心並分享政府機構的權力，而非單單只是投票、納稅，或使用政府提供的服務；後者意指主動積極運用職

權，加速與公民的合作，並創造有利於公民的行政系絡，其核心意識包括「視公民為公民、分享權力、減少個人及組織的控制、信任合作的效能、追求科學、專業知識及經驗的平衡」等（King & Stivers, 1998: 195-200）。復從社群治理的觀點來看，誠如 Box（1998）所倡議，以公民為基礎的政府，其強調地方層級的重要性，並以公民作為治理者主體，而非顧客，乃是基於歷史、政治知識，與政治哲學及地方社群經濟，建立的社群治理模式（a model of community governance）。換言之，社群治理乃是以公民為基礎，強調公民的自我治理，公民成為政策設定，執行社群計畫及提供服務的主體。此外，新公共行政亦一反強調行政過程管理控制的行政習慣，並倡導民主的公共行政（即民主行政）。

綜此，就民主行政以及治理的觀點來看，如欲實踐公民與顧客優先的民主行政服務行為，地方人事制度的建構有其正當性與必要性，也是有效解決中央與地方公務人員法制分合的重要理論基礎。

三、另訂地方公務員法制的問題本質不在於面向多寡及內容深度

從法律的觀點來看，地方公務員法制的問題之本質，有學者以為，牽涉到規範面向多少以及每一面向之深度（黃錦堂，1996）。申言之，人事制度，包括考選、考績、退撫、薪俸、保險、訓練等等，在每一面向中均可能產生鄉鎮市、縣與上級之間之權限爭執；就立法技術而言，待規範的客體愈多而且內容愈有所差別，則愈有另成立一部法律之必要，蓋必也如此，才能確保規範內容之清楚、明晰以及合於邏輯之安排。

然而本文以為，就立法經濟的觀點而言，於中央或省府法規中酌量訂下適當基準，並加上足夠的調整空間雖無不可。以分權鬆綁的人力資源管理政策新思維，或許基礎性、原則性法律仍可求其一致，人事政策主管機關和各機關及地方機關人事單位亦可重新作合理定位。然而人事制度與措施一條鞭化和防弊化，影響分權活化之變革係不爭的事實。此外，以中央與地方人事制度關係之態樣來看，如本文第參節所述，除我國目前所採用的「國家與地方統合制」，即中央與地方的人事，適用一個統合的人事法令，由中央人事機構統合運作，統合招募，統合任免，中央與地方的各級人員，以及地方與地方之間的人員，均可以互調，中央與地方的年資同樣被承認，全國的薪俸採用一個標準，接受相同服務規定的規範的方式以外。尚有

「中央與地方人事分立制」，中央與地方人事分立，每個地方政府的人事都是獨立的，由地方政府自行立法、自行管理，中央政府不加干涉。以及「雙軌制」（或稱為地方政府人事統一制）可作為制度選擇之選項。更重要的是，應否另訂地方人事制度問題之重點不在於是否另訂一部法律，而應在於正確的權力分配與立論基礎。

四、落實地方治理人事制度允宜因地制宜

因地制宜為我國憲法層次均權制之精髓，均權制之理論係孫中山先生所獨創，乃折衷中央集權與地方分權之制度，即凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權（建國大綱第十七條）。要之，研究權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以其本身之性質為依歸，事之非舉國一致者，以其權屬之中央；事之應因地制宜者，以其權屬之地方（孫中山先生講稿，中華民國建設之基礎）。準此，有關地方人事制度宜否二元化，考量的應該是中央與地方之權責劃分、府際關係，乃至地方治理的妥適性。不可諱言的，地方政府層級貼近公民，「地方治理」在府際系統中，涉及政府、非政府等眾多實體，透過網絡進行策略經營、計畫執行與資源交換等活動。因此，以事權性質、功能角色及協力合作等作為區分人事制度是否二分的考量，應屬妥適。此外，如人事制度二元化，另行建立之地方公務員人事制度，其權利義務不必然，也不必須與中央雷同，亦無涉及立法經濟與否之疑慮。

五、基於課責的觀點，地方人事制度似有建構之必要

“Who guards the guardians?” 是課責（accountability）的基本意涵，課責狹義的解釋指涉向高層權威（higher authority）負責，要求向某種權威來源「解釋說明」（account）個人或組織行動的過程，處理的是有關監督和報告之機制。廣義的解釋則包括個人道德（個人內在品格）、專業倫理（專業所公布和實施的守則）、回應性（追求公民期望或需求的程度）、組織績效（各項計畫與行動的效率與品質）、組織能力（管理與運作的普遍效能）等。

就地方施政良窳的課責問題而言，在未賦予地方首長組織與人事自主權的情況之下，地方首長如何能有效服務人民，實現對選民的承諾，展現施政成效。除不符

政治常理，無法明確地方首長的政治責任外。以目前由中央主導的人事一條鞭與地方機關組織編制核議等規定，如因中央公務人員之誤失，導致地方施政成效不彰；或因遵守中央政策與規定而衍生之無效率，均可能產生無法課責的困窘。是以，基於政治責任明確，以及明確課責的要求，地方人事制度的建構似有其必要。

綜此，從相關理論析論是否另訂地方公務人員人事法制之問題可以發現：政府人事政策不應是憲法層次的權利；地方爭取人事高權與組織高權應以民主行政為理論基礎；另訂地方公務員法制的問題本質不在於面向多寡及內容深度；落實地方治理人事制度允宜因地制宜；以及基於課責的觀點，地方人事制度似有建構之必要。

陸、結論

有關地方人事制度未來發展的趨勢，以及是否建立地方公務人員人事制度的論爭，涉及中央與地方政府功能權限的「權責再思」、人事體制的「體制再思」、組織編制整併的「組織再思」，本文經由觀察實務面上中央與地方政府就此命題之政策視框、視框衝突，發現此一政策僵局目前仍持續存在，暫無化解的政策窗開啓，而前述中央與地方政府實務上之多元視框衝突，亦無其中之一可以勝出。因此，各該視框如何彼此聽見他方想法，了悟他方想法內容，吸納合理想法，進而使相互想法共趨一致，達成建設性的視框交流，應係地方人事制度未來發展，能否打破政策僵局的重要關鍵。爰本文參酌治理與民主行政的相關學術，進行理論上之視框反省，重新思考中央與地方政府的組織定位、角色及使命，審思在民主行政、公民社會主流價值的追求下，地方人事體制未來較為理性的制度走向，並希冀本文成果能作為實務視框衝突解決之參考，以提昇國家整體職能。

人事制度的設計本應射準世界潮流發展，以及相關理論的內涵，透過係爭的主體進行視框反省的學習旅程，以設身處地的方式，同理傾聽的情懷，理性對話的作為，展現交流反省的魔術功能，而對視框衝突的轉化，進入合作且共同創造雙方皆可接受的制度改革。因為一個負責任的治理，決無任令重大議題持續存在的權利，而要以負責任的態度對議題從事對話、討論及商議的作為，鬆綁衝突的戈旬環結。

參考文獻

- 丘昌泰（1988）。再造地方政府：修憲後地方政府組織架構的調整方向。**中國地方自治**，第 51 卷第 5 期，頁 20。
- 江明修、李衍儒（2007）。地方人事制度未來發展的趨勢。國立政治大學社會科學學院地方政府研究中心專案研究報告，未出版。
- 江大樹（2005）。地方文官甄補制度之分權化與彈性化—兼論地方公務人員特考之改進方向。**國家菁英季刊**，第 1 卷第 3 期，頁 63-82。
- 江昭瑩（2004）。地方縣市政府人事權之探討—兼論台北縣政府實施人事主計集中辦公現況。國立臺灣大學國家發展研究所地方自治與國家發展專題報告，未出版。
- 朱真慧（2004）。縣（市）政府組織權及人事任用之研究。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 呂育誠（1999）。地方制度法施行後地方人事管理的發展途徑。**考銓季刊**，第 20 期，頁 36-51。
- 邱華君、張瓊玲（2002）。政務職位設置之研究。國政研究報告，台北市：財團法人國家政策研究基金會，內政（研）091-084 號。
- 吳堯峰（1995）。地方自治實施後地方政府人事制度應有之變革。**考銓季刊**，創刊號，頁 66-73。
- 吳聰成等（1994）。中央與地方公務員法制分合考察報告。台北市：銓敘部。
- 考試院（1994）。考試院文官制度研究發展專案小組研究報告彙編：壹、研究報告一八、我國公務人員人事制度宜否採中央及地方分別立法—是否另行制定地方公務員法問題之研究。台北市：考試院研究發展委員會。
- 考試院研究發展委員會編譯（2004）。大韓民國人事制度簡介。台北市：考試院研究發展委員會。
- 李惠宗（1999）。權力分立與基本權保障。台北：韋伯。
- 林水波（2007）。公共政策析論。台北：五南。
- 周賢策（1999）。因應我國地方公務員法制定面臨困境之策略研究。中國文化大學

- 政治研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 施能傑（2002）。彈性化職位設計與政府人力運用。**人事月刊**，第 32 卷第 5 期，頁 33-45。
- 紀俊臣（1995a）。地方自治實施後地方政府人事制度應有之變革。**考銓季刊**，創刊號，頁 66-73。
- 紀俊臣（1995b）。自治法制化後地方人事行政權之運作。**考銓季刊**，第 2 期，頁 48-55。
- 紀俊臣（1996）。臺灣地方政治轉型與自治法制設計之析論——以都市法制為個案。台北：時英。
- 許宗力（1995）。地方自治之研究。台北市：業強。
- 許宗力（1996）。中央與地方人事權的分際，**月旦法學雜誌**，第 1 期，頁 16-23。
- 許道然等譯（2000）。政府未來的治理模式。台北市：智勝。
- 陳福來主持（2002）。日本的地方公務人員制度。省諮議會專案研究報告，未出版。
- 黃錦堂（1995）。地方自治法制化問題之研究，台北市：月旦。
- 黃錦堂（1996）。地方文官體制之研究。載於彭錦鵬主編，**文官體制之比較研究**（頁 173-222）。台北：中央研究院歐美研究所。
- 張永昌（1997）。地方自治人事權之研究。輔仁大學法律學研究所碩士論文，未出版，台北縣。
- 臺灣經濟永續發展會議（2006）。臺灣經濟永續發展會議政府效能組 7 月 7 日（第 5 次）會議資料及 26 日（第 9 次）會議確認之 24 日（第 8 次）會議共同意見，2009 年 5 月 25 日取自行政院經濟建設委員會，網址：http://theme.cepd.gov.tw/tesg/TESG3_f4.htm。
- 銓敘部（2007）。建立地方公務人員制度可行性之研究——並兼論人事爭議問題之解決方案。銓敘部人事制度改進專案小組研究報告，未出版，台北市。
- 趙永茂（1998）。臺灣地方政府組織調整的理論與政策方向。**中國地方自治**，第 51 卷第 1 期，頁 20。
- 蔡良文（2001）。我國地方政府人事權之演變與發展。發表於中央與地方關係學術研討會，政治大學中山人文社會科學研究所主辦，台北市。

- 蔡碧真（1993）。**地方自治監督之研究**。輔仁大學法律研究所碩士論文，未出版，台北縣。
- 劉宗德（1997）。**制定地方公務員法之可行性研究**。銓敘部委託研究報告，未出版。
- 薄慶玖（1995）。論中央與地方人事權組織權之爭議。**人事管理**，第 32 卷第 3 期，頁 4-10。
- Box, R. C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks: Sage.
- Dresang, D. L. (1999). *Public Personnel Management and Public Policy* (3rd Ed.). New York: Addison Wesley Longman.
- King, C. S., & C. Stivers (Eds.) (1998). *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Klingner, D. E., & J. Nalbandian (2003). *Public Personnel Management: Contexts and Strategies* (5th Ed.). NJ: Prentice-Hall.
- Rosenbloom, D. H., & R. S. Kravchuk (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (6th Ed.). New York: The McGraw-Hill Companies.
- Thomas, J. C. (1999). Bringing the Public into Public Administration: The Struggle Continues. *Public Administration Review*, 59(1): 83-88.

Frame Conflict on Local Personnel Systems between Central and Local Government

Yen-Ju Lee^{*}

Abstract

Promulgated on January 25, 1999, Taiwan's Local Government Act has been enforced for more than a decade, ushering local self-government into a new era. After authoritarian transformation of our country, the central government still holds an authoritative attitude, coming from "one-whip" control system toward the local personnel system. The local government, staffed by the elected officials, however argued for its independence of personnel system based on the need to fulfill its policy promises, flexibility of local personnel system, comprehensive power of appointment and employing, and the low ranking of personnel system in local government. The local government therefore calls for the legislation of the Local Civil Service Act on one hand, while on the other hoping that the public employees of central and local governments can be rotated or transferred to a moderate degree. This paradox leads to a serious frame conflict between the central and local government personnel systems. This article attempts to analyze the current situation, the historical context and the related institutions of other countries so as to summarize the reasons for frame conflict between the central and local au-

* Ph.D. Student, Department of Political Science, National Taiwan University.

thorities. In addition, based on governance and the democratic administration theories, the author offers a critical point of view on frame conflict to explore whether our country has to pass the Local Civil Service Act while at the same time providing some clues for further research.

Keywords: frame conflict, “one-whip” system, governance, democratic administration

高階文官變革

政府高階策略層次人力跨業間交流的 變革與議程管理

施能傑*

《摘要》

為期參與和影響政府政策形成方向和有效執行的策略層次人力，更具備處理國內和國際快速變化環境的治理能力，許多國家朝向增加直接開放外界人士跨業的人事制度，而非完全依賴長期培育現職人員逐步陞遷的制度。台灣中高階文官的人事制度基本上採取封閉型內部人力陞遷制度，擔心直接外補制度會產生許多負面效果。本文主旨是討論，如何在不影響及原有制度的基礎下，又可借用跨業人力交流機制的變革作法—包括來自民間營利企業、專業服務機構、非營利組織和甚至自然人的交流。文中第一部分提出如何進行跨業人力交流的構想，第二部分再以此為個案討論人事政策變革所涉及的議程管理。

[關鍵詞]：政府高階主管、跨業人力交流、議程管理

本文原載於《文官制度季刊》第3卷第2期

* 政治大學公共行政學系教授

政府部門需要持續展現民眾認可的服務績效和競爭力，否則也會像民間組織一樣遭到淘汰，即政黨會因之更替執政，同時一般文官也得不到信任感和尊榮感。政府競爭力必然來源於政府人力資源的能力，特別是影響政策形成方向和有效執行的策略層次人力，更須具備好的治理能力以處理國內和國際快速變化環境的挑戰（施能傑，2006）。如何持續維持高能力的策略層次人力，經常與該國高階人力甄補制度有關，許多國家愈來愈朝向增加直接開放外界人士跨業的人事制度（OECD, 2008），這多少意味著，完全建基於現職人員培育陞遷的制度，未必是可以維持高能力的最佳選項。

和其他國家相較，台灣政府高階人力恰好完全是採封閉型的內部人力陞遷制度，因此，在不變動這個基礎結構下，借用跨業人力交流機制是值得討論的變革課題—包括來自民間營利企業、專業服務機構、非營利組織和甚至自然人的交流。本文第一部分提出如何進行跨業人力交流的構想，第二部分再以此為個案討論人事政策變革所涉及的議程管理。

壹、跨業人力交流機制的現況背景

台灣政府人力資源甄補模式主體是採取封閉式模式，在所有 14 個職等中僅容許幾個中低層次職等採用直接甄補不具公務人員任用資格者擔任，其他職等的人力都必須由現職人員升遷遴用。目前近似開放型模式的人力遴用機制是聘用、僱用制度，以及少部分的派用和機要制度，其可擔任的工作層次主要約是相當於薦任官等以下工作（少數研究員可能跨至簡任），同時不可以擔任主管性職務。整體而言，這套制度遴用的人力約佔政府總人力比例相當低。此外，現行法制上容許具備取得專門或技術職業證照者得以轉任公務人員，提供開放甄補模式，不過，實務上，考試院並不積極採用此一模式，設定許多門檻條件，甚至認為這是「走後門」，因此，這套法制實際上並未產生效果。最後，幾年前行政院人事行政局又開始允許各機關經過核准程序後，可以遴用具任用資格的非現職公務人員。

跨業人力交流的呼籲確一直存在，目前確實也有部分制度提供某種程度的跨業交流機會，主要是讓大專教師和科技業、民間企業間進行產學人力交流，包括：

- 「公務人員留職停薪辦法」中允許公務人員可以用留職停薪方式借調到配合國

家重點科技、推展重要政策或重大建設之企業部門和政府主導的財團法人，提供單向的跨業交流。

- 「大專院校教師與企業界專門人才交流與合作實施要點」讓教師和業界間可有產學交流機會。
- 「教師借調處理原則」讓公立學校與政府機關間有跨業交流機會。
- 科學技術基本法第十七條規定，應立法放寬科學技術人員擔任公務人員之限制；強化跨業領域科學技術人員間的交流。
- 「政府機關及公民營事業機構科技人才相互支援要點」提供科技人才有一定年間的跨業交流機會。
- 「行政院暨所屬機關與民營企業人員雙向研習實施計畫」讓雙方都可以進行短期性的研習討論。

一九九六年底「國家發展會議」結論之一建議要促進政府與民間機構間人才交流，考試院銓敘部乃開始研究可行方式（相關文獻特別如潘麗雲，1999；洪國平，2001，2006；張美娟、邱怡璋，2008）和委託專案研究（詹中原，2004），研訂「政府機關與民間機構人才交流實施辦法」草案，並於二〇〇〇年底送考試院審議，考試院院會決議增訂公務人員任用法第二十八條之二作為法源依據，惟立法院在二〇〇六年底的審查會議刪除該修正條文。考試院銓敘部目前仍針對這方面的課題繼續處理中，目前重新研擬 12 條條文的「政府機關與績優民間機構人才交流辦法」草案，草案的重要方向引述如下（銓敘部，2008）：

- 一、交流條件為政府機關得派遣現職人員至績優民間機構參與研發工作；政府機關得自績優民間機構借調實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療之人員。
- 二、從事實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療等業務之中央及地方機關為「政府機關」；明定在主管機關登記有案，其實收資本額在新台幣 6 億元以上，且 2 年內無涉及刑事案件及無逃漏稅紀錄者。或在衛生主管機關登記有案，其病床在一百床以上，並經衛生主管機關評鑑為區域級以上醫院且具有教學功能者為「績優民間機構」；明定從事實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療等業務相關之部、會層級機關、直轄市政府、縣（市）政府為「主管機關」。
- 三、主管機關應建立人才交流資料庫、組設審查委員會遴選交流人才、考核所屬辦理人才交流情形，並酌予獎、懲；政府機關派遣或借調人員，應先徵得當事人

或績優民間機構同意，並檢具交流計畫書報經主管機關核准。

- 四、政府機關派遣或借調人員，均以帶職帶薪方式處理。但有關福利或其他金錢給與等權益事項，在不重領兼領前提下，由派遣或借調機關與民間機構協議之；政府機關與績優民間機構因交流所獲得之權益收入，以促進研究發展，增進社會福祉，在不違反法律之原則下，研究成果分配比率為研究人員不得高於 40%，交流政府機關、績優民間機構各 20%，其餘歸屬國庫。
- 五、政府機關派遣人員至績優民間機構服務者，以參與研發工作為限，不得從事商業行為；績優民間機構人員借調至政府機關服務者，以從事研究發展指導及執行研究計畫為限，不得行使公權力。
- 六、政府機關派遣人員於派遣期限屆滿回職後，自回職日起 2 年內，不得執行與前派遣績優民間機構直接或間接相關之業務；績優民間機構借調人員於借調期限屆滿回職後，自回職日起 2 年內，不得執行與前借調政府機關直接或間接相關之業務；違反者，該機構不得再列為交流之對象。
- 七、政府機關派遣或借調人員人數以不超過本機關職員預算員額百分之 2 為限，且不超過 5 人。但借調績優民間機構人員，不占政府機關編制職缺。
- 八、政府機關與績優民間機構派遣或借調人員之期間，除其他法令另有規定外，不得超過 2 年，必要時，得延長 1 年。
- 九、明定政府機關派遣或借調人員時，應與績優民間機構訂立契約，其內容包括交流職稱、交流期間、工作項目、福利、服勤及責任等事項。

根據以上背景說明可知，政府和民間跨業人力交流的措施上相對是保守的，因為擔心造成和企業界人士過多互動而影響應有的利益衝突迴避，或者破壞封閉式模式下考試用人的核心價值等。然而，面對政府治理實際上又需要更多元且瞭解企業或非營利部門產業等相關知識和能力，如何處理跨業人力交流是值得重視的課題。

貳、中央政府機關首長和高階主管職務接受跨業人力交流的方案設計

中央政府行政機關工作層次除政務層次外，文官體系可再分為策略層次、計畫

管理層次和一般服務傳輸層次（施能傑，2001）。策略層次約指各院常務副秘書長、各部會常務次長、司處長、高階參事和所屬三級機關首長等職務，大致上至少約是十二職等以上。業務計畫管理層次則泛指各二、三級機關內負責業務草擬和執行的其他單位主管等職務。不同層次都可進行跨業人力交流，但各應有其交流目的、定位、機制和方式等等，本文僅選定策略層次人力為個案討論的對象。跨業間人力交流包括政府人力接受民間部門人力交流和派遣人力至民間部門交流兩類型態，本節先說明前者。¹

政府部門策略層次職務接受民間部門人力交流時，必須先清楚定位交流目的，整套方案則需處理遴選、任職、薪資、退休保險和服務倫理等課題，茲分別說明如下。

一、政策定位

策略層次職務承政務人員指揮領導所屬文官負責政策設計、單位領導與計畫領導，對政府政策和運作能否有顯著變革扮演著最具影響力的角色。在原有封閉型制度下，可以想見推動策略層次職位跨業交流的阻力一定很大，因此務必要很清楚地設定政策目的，即：藉由與民間部門間的人力交流，能遴選具備新觀念和新作法的變革領導與管理能力者，帶動特定政策和業務領域能提供更符合產業和社會發展需求，並瞭解如何與國際發展接軌和增進國際競爭力。簡言之，就人力資源管理的政策目的而言，策略層次跨業人才交流的主要目的，不是要吸引來自產業界、社會與學界的資深高階人力最後轉任為公務人員，而是在特定時間內借用其知能，促成政府機關與政策領域的改變。

二、遴選程序課題

進行民間部門人員跨業交流的遴選過程，為期遴選過程能否具備周延性和機關首長需求性，最重要是籌組遴選委員會。常務次長以下的交流職位，由部會自行設置委員會，該部會首長擔任召集人，政務副首長、常務次長和邀請適當數量外界人士及第十二職等以上高階主管或所屬機關首長組成，決定遴選標準、甄補途徑、甄

¹ 本小節參酌施能傑（2009）之部分內容重新改寫，該項報告完全不代表委託機關的觀點。

選程序與其他甄補相關事項。如果交流職位是常務次長，遴選委員會應改由行政院副院長擔任主席，成員包括交流部會首長、幾位其他部會首長、適當數量外界人士與現職常務次長，主要是因為常務次長經常需要進行跨部會間的溝通協調角色，因此需要納入行政院和跨部會政治領導者的觀點。

遴選途徑可採公開甄選與遴選特定人員（俗稱獵人頭）兩種方式，許多民間企業會採取獵人頭方式，主要是能夠更基於非正式、保密但深入瞭解的方式找到適當人力，這種方式對於如常務次長和三級機關首長等重要職位，更為適合採取。此外，是否應該設定申請者需有雇主和現職公司規模應多大？策略層次是應該設定現職為受雇者或雇主者方得參加遴選，不過，不宜完全採用資本額作為標準，因其缺點是經常無法完全反應民間社會機構諸多性質差異很大的狀況，包括無法將非營利組織等納入，本文認為比較適合改為：限於和擬交流職務業務領域屬性的前百大相對應民間社會機構高階主管。

三、任職課題

任職課題主要包括兩個：交流者任職後的身份定位和交流期間。首先，依法策略層次職務屬於需具備公務人員任用資格方得擔任，那麼就必須盡可能利用現制度上或實務上相關的例外途徑，做必要修改後作為遴選任職的機制，但在未修法下，無論如何皆無法取得任用資格。具體作法可有幾項管道：

- （一）採用機關編制表設定任用和聘任雙軌途徑，讓公立學校教師可以直接跨業交流，並可以擔任法定主管職位。同時，讓聘任制者可以擴大至凡所有聘任者具有該方面專業和經驗的業務皆可，不限於教育文教領域。
- （二）修改九十一年考試院訂定之「各機關機要人員進用辦法」，讓公立學校教師和民間社會工作者都可以採機要人員進用，核心修訂重點是第四條第一項機要人員職務範圍改為「襄助機關長官實際從事政策及機要事務……並得擔任各部會所屬簡任第十二職等以上各項職務」。
- （三）採用聘用人員聘用條例方式讓民間人士擔任相當第十二職等以上非主管性職位，並另循更適合的職務名稱即可，這些職務特性皆可符合聘用人員聘用條例施行細則第二條所稱：「發展科學技術，或執行專門性之業務，或專司技術性研究設計工作」。

(四) 另外，如能修改聘用人員聘用條例第七條第二項（聘用人員不得擔任法定主管職位），將之刪除或做更大幅度的放寬，將可以有更大空間使民間社會工作者或公立學校教師等進入政府部門服務。

其次，由於民間交流至政府者皆屬補充性質人力，而非著眼於吸引這些人長期轉任，因此任職期間原則不宜過長但又應有足夠時間讓其發揮影響性。考量政府機關施政計畫期程與總統任期長度相關，所以可以二至三年為限，機關視業務推動所需自行與交流者約定，必要時得延長一年，但最多以四年為限。

相對地，政府希望吸引人力的兩個主要來源：公立學校教師和政府主導的財團法人，也都應該盡量提供成員參與交流的彈性機制。就公立大學校院而言，除了目前已有借調管道外，應鼓勵採用兼職、休假制度和國科會的研究進修制度等管道，讓教師申請休假（一學期或全年，並應擴及助理教授以上）或國科會研究進修理由，都可增列至政府機關從事全職交流。同時，為更進一步提高教師個人參與交流意願，應由學校和借調的政府機關雙方簽訂契約書，政府機關應按月另行支付學校一定金額（如同產學合作提供學校學術贊助金或回饋金等），學校利用這筆經費提供當事人服務系所可另行聘請兼任教師進行教學，讓交流者每學期無須一定需要授課方能繼續計算入其教學年資或休假年資等。

四、薪資課題

政府引進民間人士擔任高階主管職務，所面臨的最大障礙之一，在於政府高階職等的薪資對於吸引資深專業民間人力有時會有所不足。表 1 提供目前公務人員第十一職等以上的月薪和年所得（含各類獎金）。公務人員現行年所得是否足以吸引民間企業高階主管、公立大學教師、非營利部門工作者、民間專業工作者及一般社會工作者？這仍須對照各行業的一般狀況和具體人選而定，不能一概而論。例如，公立大學教授年薪資獎金所得約 150 萬元（月薪最高約 11 萬，加上 1.5 個月年終獎金），副教授約為 110 萬元（學校教師如尚有其他所得，都需另外付出工作和時間，但個別差異性相當大，未必每人皆有薪資外之所得）。表 2 顯示民間服務業最高薪資職務的主管和監督人員，平均月薪資約在 9-10 萬元間（究竟有多少變動性獎金和其他紅利等，也因個人而異，每年的變動性也高）。對照之下，因此，目前政府部門待遇水準不是完全沒有吸引力。

不過，由於政府引進外部人員任職期間有一定限制，尚有許多服務倫理規範的不便，因此，基於增加誘因考量和個別考量，應該讓提出交流需求的政府機關和每個交流者個別商訂薪資獎金給付方式，訂定於任職契約中，但是基本原則如下：

- (一) 如係機要人員途徑任職者，月薪資仍以擬任職務所對照的公務人員職等薪俸本俸最高級給付之。如果用人機關提出具體事證認為無法吸引特定個案人力時，經人事行政局之同意後，得增加不超過該職等原支薪資 10% 的留才津貼（也不宜和原有文官月薪差距過大）。² 主管加給依公務人員對應之職等發給。
- (二) 如係聘用人員途徑任職者，月薪資的支付薪點由用人機關與交流者任職機構或交流者本人（如無雇主）就比照第十三職等內之俸點（670-790）商訂之。每一薪點之折算金額原則上和一般聘用人員相同，但如果用人機關提出具體事證認為無法吸引特定個案人力時，經人事行政局之同意後，得採用最高薪點支薪，或將十三職等內各俸點折算金額提高，但總月薪金額不超過最高薪點原折算薪資 30%。³ 另外，依其所擔任職務對照的公務人員職等發給主管津貼。
- (三) 兩種途徑任職者都給予年終工作獎金，月數與一般公務人員相同。
- (四) 兩種途徑任職者都可發給工作考績獎金，由部會首長依其工作績效達成原定目標的狀況，核給最高支領 3 個月獎金。每年薪資本身增加額度，依其工作績效決定之，最高不超過 10%。

政府部門應該在上述架構下提供薪資獎金的彈性作法。如果交流者是由民間機構所借調者，倘其民間原任職時仍超過上述計算出來之年總所得，但該民間機構願意補其差額而同意借調時，政府部門不應反對。

² 如不願採用任何津貼制度，則可將此金額改用提高俸點折算金額方式處理。

³ 現行「聘用人員比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表」，第十三職等為最高職等，內分五個俸階，每一俸點折算金額是 117.6 元，因此最高俸點 790 月薪為 92,904（增加 30% 約是 120,775 元，與機要人員途徑者最高職等相當），最低俸點 670 月薪是 78,792 元（約是副教授薪資）。

表 1 公務人員中高職等月薪資和年所得

單位：元

職等	十一	十二	十三	十四
月薪(1)	99,185	112,800	116,720	126,120
月薪(2)	87,555	103,110	110,905	126,120
年所得(1)	1,586,960	1,804,800	1,867,520	2,017,920
年所得(2)	1,313,325	1,546,650	1,663,575	2,017,920

說明：

1. 月薪為本俸（年功俸）、專業加給和主管加給之總和（第九職等以上）。月薪(1) 是以本俸最低級計算，月薪(2) 是為年功俸最高級。
2. 年所得(2) 為 12 個月薪資、1.5 個月年終工作獎金、1 個月甲等考績獎金和 0.5 個月不休假補助之總和，年所得(1) 的甲等考績獎金則改為 2 個月（因年功俸最高級）。

資料來源：本研究根據現行待遇資料自行計算。

表 2 二〇〇八年服務業主管及監督人員平均月薪資

單位：元

	調查人數	總薪資	經常薪資
服務業	659,768	67,159	57,819
資訊及通訊傳播業	39,427	78,626	68,206
金融、保險業	67,759	96,007	79,866
銀行業	31,335	110,810	97,585
其它金融中介業	7,427	110,108	85,682
其他保險及退休基金輔助業	96	295,343	110,382
證卷期貨及其他金融業	7,665	124,166	90,663
專業、科學及技術服務業	44,960	92,989	69,010
法律服務業	498	73,050	61,746
會計服務業	4,687	96,790	56,542
企業總管理機構及管理顧問業	18,316	102,853	68,534
建築、工程、技術檢測、分析服務業	4,689	96,625	80,938
廣告業及市場研究業	7,851	80,874	78,585

資料來源：行政院勞工委員會網站資料彙整。

此外，政府薪資給付對象應為借調之民間機構或個人較為適當？本文認為：

- (一) 若屬自民間機構借調者，則基於雇用關係明確化原則，政府薪資給付對象應為該民間機構，再由該機構給付給借調者。
- (二) 若擬任者係以獨立民間人士身份任職，而非借調自民間機構者，則政府薪資給付對象則為任職個人。
- (三) 不過，屬於變動的獎金部分，建議由政府機關直接支付給借調交流者，避免原任職機構有不同見解。

五、退休與保險課題

由於我國目前職業退休年金和保險體系並非屬於單軌制，分屬公務人員和勞工不同體系，因此，基於換軌與接軌之複雜性，以及避免體系轉換損及任職者的權益，本文認為不論是來自大學或民間機構借調至政府部門之人員，交流借調期間仍繼續適用原有的退休和保險體系。不換軌的制度可以讓所有交流期滿者回任時，不論是否回原機構或另找新職，均僅需依原職業年金體系相關規定計算年資即可。

六、服務倫理規範課題

政府與民間進行人才交流時，影響民間人士至政府服務的重要考量之一，就是政府對於公職人員的倫理規範。本文認為應採其他各國類似作法，即是凡擔任公職期間，來自民間部門交流者均必須遵守與該職務常任文官相同的倫理規範，包括財產申報與信託、任職期間利益衝突迴避、離職後就業規範、政治活動限制等倫理規範。當然，目前在相關服務倫理規範法制上確實尚有不合宜者應即刻修改，例如，公務員服務法關於離職後就業限制，應改採禁止特定行為，而非禁止擔任特定職務。同樣地，政府部門要求公務員任職期間和離職後遵守保密，這部分也應該適用於跨業交流人力。

七、優先推動之適用對象

為期策略層次跨業人力交流對政府整體能產生更大效益，適用範圍就應擴及影響民眾權益各個施政領域，當然，具體執行推動時則可以優先考量更急迫需要者，

如表 3 所列職務。

表 3 可供優先跨業交流的高階主管職位

領 域	部 會	職 位
經濟產業發展 與管理	經建會	經濟研究、部門計畫處長、法協中心主任
	經濟部	常務次長、國貿局局長、工業局局長、中小企業處處長、 加工出口區管理處處長、商業司司長、投資業務處處長
	交通部	常務次長、各工程局局長、各港務局局長、觀光局局長
	國科會	3 個科學園區管理局局長
	勞委會	常務副主委、職訓局局長
	金管會	國際業務處、法律事務處處長、4 個局局長
	通傳會	業務處處長
	財政部	國有財產局局長、賦稅署署長
國土規劃與建設	內政部	營建署署長、地政司司長
	經濟部	水利署署長
	農委會	林務局局長、水保局局長
	經建會	都市及住宅發展處處長
	環保署	常務副署長
社會與人口發展	經建會	人力處處長
	研考會	綜合計畫處處長
	衛生署	常務副署長、醫管會執行長
	內政部	社會司司長
公共治理	研考會	資訊管理處處長
	主計處	第三局局長（統計）
	人事局	人力發展中心主任
	保訓會	國家文官學院副院長
基礎科學與 應用科技研究	教育部	高教司司長
	經濟部	技術處處長
	交通部	運輸研究所所長
	內政部	建築研究所所長
	國科會	各業務處處長
	原能會	核能研究所所長
	農委會	各試驗所所長、各農業改良場場長
	勞委會	勞工安全衛生研究所所長
文化社會 設施經營	教育部	各館所首長、教育研究院（籌設中）
	文建會	常務副主委、各業務處處長、各文化館所首長
	故 宮	常務副院長、文化行銷處處長、教育推廣處處長、展示服 務處處長

八、法源規劃

雖然策略性跨業人力交流的任職方式，大體上可以循現有的法源處理，不過，為期執行上能更具穩定性，並且將某些規範納入，可以採取在公務人員任用法上增訂跨業人力交流制度的授權法源，但無法另訂專法。

參、政府派遣策略層次人力至民間部門交流的方案設計

政府行政機關高階主管職務至民間進行跨業交流，實務上相對是複雜不易的。因此，依舊須先定位交流目的，再設計具體的交流方案。

一、跨業交流的政策目的

政府高階主管人員與民間進行雙向人才交流，或是至民間機構進行跨域學習，此種人力交流政策主要目的，在於以政府行政機關的利益為出發點的考量，透過交流期能增進政府高階常務主管處理公共事務的知能和職能競爭力，包括政策專業和經營管理兩大面向，期最終能有助於處理各類公共事務過程的績效提昇。經營管理意指增進效率和彈性活力的一般性經營管理理念和手法；政策專業則是強調對於特定業務或技能的學習活動，透過交流獲取這方面的新知識，學習新作法或合作提出產品（包括政策形成）。此外，藉由政府與民間人才雙向交流，亦可建立跨業的人際網絡，有助於政府政策獲得民間相關部門之支持與順利執行。

具體而言，此交流政策主要目的約有以下幾項：

- (一) 增進公私部門於政策專業和經營管理兩大面向之跨業與跨領域相互瞭解及學習。
- (二) 透過公私部門人員交流，發展對一般政策領域，以及對特定政策發展方向與內容之相互理解與共識。
- (三) 透過高層人員互動，建立政策與人脈網絡，以利政府相關政策之推動與執行。
- (四) 同時，透過高階主管和跨業間採用團體交流機會，分屬不同機關的高階主管

們之間也有機會相互溝通交流。

二、跨業交流所需處理議題

此種交流政策所需處理的議題，就必須依照常任主管職位性質與政策交流目的，考量交流時間、交流方案負責主體、交流學習對象、交流方式與應否修法等議題。

- (一) 交流時間：以現實的機關運作與業務推動而言，要讓高階人員以跨域人才交流與學習新知的理由，離開工作崗位過久，基本上並不容易。換言之，派遣高階主管到民間部門去做期限性的人力交流是可行之舉。因此，為讓此階層的主管人員，透過公私部門雙向人才交流，於組織經營管理或與政策專業，達到一定程度的學習、相互理解、與政策形成，一次可以從半天到不超過二星期，完全依活動性質而做不同設計，但每年可以規劃辦理多次，例如英國政府的 Top 200 領導力計畫，就每年辦理兩次約一週的聚會交流。
- (二) 交流方案負責單位：可採集權與分權雙軌並行。集權式負責主體由行政院人事行政局負責應屬適當，因為高階常務職位者絕大多數均為行政院所屬部會與三級機關。分權式負責主體則是指除了由行政院人事行政局負責整體的交流方案規劃與執行外，各機關可依業務所需，自行規劃辦理交流方案。人事局辦理的型態可以非常多樣化，不過用團隊方式辦理應該是會更有效果。基本的概念是，一方面先尋找願意參與交流的民間企業、專業技術公司和非營利組織（包括國內事務和參與國際事務的非政府組織等）等建立名冊，一方面分梯次邀請來自不同機關（或根據相近業務領域）的高階主管們參加和民間交流的活動，每次根據雙方狀況規劃適當的交流活動。事實上，人事局目前對於高階主管人員已經有不同的訓練活動，應該統整這些活動，並將跨業交流納入活動的內容規劃，更可以收到效益，也不必一定另行規劃純跨業交流的發展學習活動。
- (三) 交流對象：政府高階主管所欲交流學習的對象，應由主管機關與各機關依業務性質與交流目的，從相關領域挑選適合之機構與機構相當職務人員進行交流即可。原則上，以企業界交流對象而言，可從我國產業前百大（含外商）進行挑選，應可符合標竿學習之所需。如果機關因業務所需，交流與學習對

象為非營利組織，則只要符合業務相關領域與交流目的之機構即可。

(四) 交流活動形式：高階主管人員擔任的角色，除了一般組織的管理經營之外，亦涉及各特定政策之發展與決策，因此，交流的形式，就必須能兼容此兩項目的，以下幾種交流形式均值得考慮：至民間機構進行較深度的參訪或駐點交流，工作坊或迷你課程的交流，特定議題或觀念討論會，新產品或政策形成跨域團隊或政策網絡團隊建立等等。事實上，過去和目前人事行政局都已有不同型態的研習活動，邀請高階主管參與，應該繼續這些經驗和機制，進一步更精緻化和更有目標導向，將許多活動和跨業人力交流的理念結合一包括部分強制性和部分自願性的活動，避免反而造成高階主管們需要經常參與過多的活動。

肆、高階人力跨業交流變革個案的議程管理

制度變遷從來不是簡易之舉，許多政策或計畫變遷文獻已曾論述其可能原因或提出解釋變遷模式，諸如政策機會窗理論、政策倡議聯盟理論、歷史制度理論或政策學習理論等等。更廣為引述的理論是來自組織變革理論，包括最早期心理學提出的「解凍—改變—定型」三階段理論、不變將燒身理論、撤換抗拒變革者理論和催化點火理論（參見 Kelman, 2005），John P. Kotter（1995, 2002）倡議企業變革八項流程理論就是近年間的代表性觀點，包括：建立危機意識、成立領導團隊、提出願景、溝通變革願景、授權員工參與、創造近程戰果、鞏固戰果再接再厲和新作法深植企業文化中。這些解釋成功變革的可能觀點，對於如何成功贏得變革過程中倡議議題的首步曲，都提供了有用啟發。本小節先簡要討論這個議題管理架構，再利用本文上述跨業人力交流變革構想為說明個案。

一、進入正式議程的策略

政府部門中變革過程的第一個步驟是政府部門願意將該變革構想納入正式議程中。由於每個政府組織經常需同時處理和因應許多社會問題，限於資源和政治等考量，多數的社會議題或許會被列為政府宣示欲處理的公共議題，但在眾多公共議題中會真正進入政府實際短期議程而規劃行動方案者是更少的。因此，成功的變革過

程管理必須先處理這些關鍵的變革議程管理階段，特別是如從過多公共議題清單中被選為有限議程空間中的議題，才有機會進入變革行動階段。當一項已具粗略但模糊輪廓的制度變革語詞已進入政府的公共議題清單，為促成列入正式討論議程，本文認為應該特別重視三項議題管理策略：凸顯迫切性、方案完整與論述性和進入原有價值體系中找出路。

首先，建立立即行動迫切性的共識。變革八項流程理論強調的第一個步驟是讓組織成員瞭解和認同組織經營正面臨著致命危機，不進行變革組織勢遭被淘汰，覆巢無完卵下，所有組織成員也都將可能喪失工作或減薪等，透過不變革將燒身的個人利害危機意識，建立推動變革的急迫性。然而，政府部門組織或成員因具持久的政治保護性，不會因組織變革與否影響其最重視的工作權等，因此，要用不變革燒身這套觀點作為建立危機的迫切感並不容易。面對著變革本質就是更動原有處事方式，與政府官僚體系重視穩定的行為價值極不契合，有兩個方式可能比較容易建立行動迫切性，一是訴諸為是政治首長的個人議程，一是依賴充分的說理論述，兩者間會相互影響。政治首長或許基於政治衡量、個人歷史偉業（legacy）或公共利益等原因推動變革，不同原因是可能影響後續變革之進行，不過，對科層體系成員而言，一旦是政治首長親自要求且盯緊時程，高階主管們必然會配合推動。有效的說理論述則至少應該包括幾個元素：誘人的願景、理論與證據的論述基礎、符合國際潮流作法。現代化程度愈高的政府科層體系，成員們愈是以知識工作體自詡，對於愈具備專業知識元素的論述內容—願景、證據和潮流風尚等三者，會因視其具備高理性成分、專業知識和公共利益性而增加認同和對話意願。總之，只要建立起迫切性，即使無法迅速進入變革執行階段，但可以確保該變革議題日後不容易因各種藉口理由遭受排除（agenda denial）。

變革內容涉及愈多跨政府和跨組織間的集體行動時，建立迫切性共識愈難。各個組織或政府或許不反對應該有所變革，但因各自受到變革衝擊的效益和成本分佈狀況不一，因此該項變革對組織的重要性未必相同。同一政府行政體系內跨組織間尚可尋求更高階的共同政治首長之介入，儘量齊一迫切性。不相隸屬的政府間，或同一政府不同憲法權力機關間，如行政、司法和立法機關間，欲建立變革迫切性就需更費時溝通。台灣尚有合議制的考試權分割治理人事政策與制度，更增加這方面制度變革的難度，如果考試權無法支持行政權或司法權的構想，議程被拒絕的可能

性將大增，有時反而要依賴立法權介入扮演變革者。

其次，變革方案本身完整性和相對優越性是必要的產品。欲說服有權決定者或團體同意讓變革進入規劃和執行階段，所提的變革方案就不能僅是願景和粗略構想，一定需要是較為完整的內容，包括目標陳述、預期效益、主要手段、資源需求和配置、相關重要配套等。議程管理階段的方案當然不必然是變革最終版本，但完整性卻是增加決策者對未來發展具有信心和信賴感的重要工具，降低對變革所產生不確定的疑慮。對決策者而言，變革方案內容中的各項要素，如果充滿著嚴謹論述、科學證據、成本效益或成本效能的大體分析、專業社群支持意見、民眾支持等等，接受度和信任度一定會增加。

變革方案內容除了應有上述特性外，另外更要提供兩項分析。一項是政治風險評估，變革一定會產生不同層面的影響，政府決策者最關心的是政治影響狀況，究竟變革前後對哪些團體或個人會產生怎樣的效益或增加成本，即使整體面是正面的，但是否有特定團體遭受嚴重的負面影響？方案內是否已預先規劃因應的方式？政治風險一定存在，重點是方案中有無預先評估和提出降低風險的對策。另一項是凸顯變革方案是優於其他備選方案，一方面讓決策者感受到方案已考量許多可能作法的完整性，但又塑造所擬方案的最優越性（未必產生最大效益，但綜合評估後會是最優越）。

第三，變革內容要和有權決定者原有價值體系對話，最好是契合。有權決策者和許多組織成員對於變革的最大疑慮是，究竟變革是更動原有所持的根本觀點、立場和價值信仰，抑或僅是推動作法、技術和政治影響面成本與效益分佈的改變。如果屬於後者，可以盡量採用前述說理論述和政治風險控制等策略爭取支持，但如果屬於挑戰原有價值信仰等根本性問題時，就務必很清楚的進行價值比較和分析。一方面要先清楚交代變革方案所持基本價值和原有價值的差異所在，然後嘗試讓兩個價值間仍有一定相容的規劃，並且充分說明已經採取最小背離原有價值體系的作法，在尊重原有價值體系和架構下尋找出路，而非採用完全對立的途徑。透過價值對話和對照，並且做適當的調整修正，最佳狀況是不僅建立迫切感共識，也說服決策者支持新的構想。當然，變革推動者是不應該完全放棄所持的價值信仰，否則就變成有名無實的變革。

二、跨業人力交流個案的應用分析

政府與民間人才交流此一變革構想，目前已經列入有權決策體系考試院院會通過的「文官制度興革規劃方案」，該方案將跨業人力交流定位為應研議的事項，變革的機會窗已存在；據此，跨業人力交流已經進入考試院願意討論的公共議題清單中。本文第二部分提出如何進行機關首長和高階主管跨業交流的方案，該方案和考試院銓敘部目前規劃的「政府機關與績優民間機構人才交流辦法」草案有諸多不同之處，下面扼要討論如何運用前述議程管理策略，促使這個變革方案有機會進入政府正式議程且被接受。

第一個須強調的是高階主管人力資本枯竭問題所產生的危機性，由此建立「不變革會燒身」的急迫性。面對全球化競爭和不斷創新的經濟環境，以及國內各項快速變動的環境，政府策略層次人力資源一定需具備和已往非常不同的能力。施能傑（2006）認為有三類具備競爭力導向的能力：全球化治理觀念的政策規劃能力、有效執行與管理政策的能力和展現高度廉潔的服務倫理行為，每一類都包括具體的幾項關鍵能力（參見表 4）。問題是，目前整個中高階以上文官仍多欠缺這些方面的競爭力能力，因為初任公務人員多沒有企業或非營利部門工作經驗，更有主管或領導性工作經驗，因此，依賴內升的高階主管人力中曾有在非政府部門工作經驗者的比例應該很低。更需要重視的是，高階人力的年齡老化和多數符合退休資格的狀況，施能傑（2009）研究指出，第十職等以上平均年齡皆超過 50 歲，高階主管和機關首長平均則為 54.4 歲；同時，50 歲以上者 58% 即具備退休資格。觀察這樣的高階主管人力特性，應難具有表 3 所列許多關鍵能力指標，繼續不做必要變革，政府施政品質競爭力和掌握民意需求等當然會受到嚴重影響。

表 4 競爭力導向的文官能力圖像

文官能力	關鍵能力指標	可處理的政府競爭力 衡量指標	文官人力資源管理制度
具備全球化治理觀念的政策 規劃能力	政策創新與規 劃能力	有利於企業競爭力的 新法律 能迅速因應環境變遷 的經濟政策 有利於經濟競爭力的 法律體系 合乎經濟競爭力需要 的法律	<ul style="list-style-type: none"> 重建政務人力體系，並形塑政務與事務人力間的公共服務專業夥伴工作關係 能力導向的高階主管人力內部培育與遴選制度 特別的高階主管人力之外部遴選制度 離職後特定行為限制的旋轉門制度 政府與非政府部門可攜帶流動的退休制度（國民年金和個人帳戶）
	跨部門管理能 力	政策方向的共識	<ul style="list-style-type: none"> 高階主管跨政府部門工作經驗的培育 高階主管跨政府與非政府部門工作經驗的人力交流派遣制度
	掌握全球治理 環境能力	無礙於經濟活動的官 僚體系	<ul style="list-style-type: none"> 國際觀與全球化的中高階人力訓練發展 具備全球化基本知識的中低階人力甄補考選制度
具備有效 執行與管理政策的 能力	瞭解產業與服 務對象需求的能力	能有助於貨物迅速通 關的海關 無礙於經濟活動的官 僚體系	<ul style="list-style-type: none"> 具有產業工作經驗的人力交流制度與學習制度 專業取向的中低階人力資源考選與管理制度 政府與非政府部門可攜帶流動的退休制度（國民年金和個人帳戶）
	知識管理與計 畫擬定能力	有效執行政府決定 無礙於經濟活動的官 僚體系	<ul style="list-style-type: none"> 改善資料蒐集分析與知識管理能力的全員學習計畫
	政策行銷溝通 的能力	有效執行政府決定	<ul style="list-style-type: none"> 能夠引進創新活力人力的考選制度和用人制度 具備產業招商和政策行銷知識與技能（溝通、語文、資訊）的人力訓練發展制度
	績效管理能力	有效執行政府決定 不受政治力影響的公 共服務	<ul style="list-style-type: none"> 引進企業經營理念的人力資源管理制度 授權創新空間但為績效結果負責的績效獎勵制度
展現高度 廉潔的服務倫理行 為	零貪瀆行為	少賄賂與貪污 政策透明化	<ul style="list-style-type: none"> 全面性貪污預防與嚇阻的廉潔制度 離職後特定行為限制的旋轉門制度 行政程序透明化的公共服務制度
	工作效率與活 力的行為	繁文縟節的程序 能有助於貨物迅速通 關的海關 無礙於經濟活動的官 僚體系	<ul style="list-style-type: none"> 減少工作效率低落與無活力的人力淘汰制度 禁止文官積極性參與政治活動的制度 要求顧客服務與管理導向的公共服務制度

資料來源：施能傑（2006）。

競爭力導向的能力是可藉由長期計畫性人力培育方式養成，只是培育需要耗時，其成效也未必完全可以掌握，因此，運用適當的跨業人力交流制度當作是補充性和短期性的人力購買管道，是非常值得投資的方式，也符合人力資本理論所倡議的策略性組合模式（Lepak & Snell, 1999）。該理論指稱，究竟組織人力運用採外部化或內部化應視兩組變項而定（如圖 1）：人力資本（資源）對組織的價值性程度（人力對顧客產生的效益與組織雇用成本間之比值），以及人力資本對組織的獨特性（所具知能的特殊、難以學習模仿的程度）。理論上，高階主管人力的價值性和獨特性均高，應採長期雇用的內部培育發展模式，但如果有必要採取外部購買模式時，由於跨業交流方式是某種型態的策略結盟模式，由政府部門尋求和其他組織共同合作獲致與留住此種人力，讓雙方組織都獲致獨特性的貢獻，應該是可以考量的作法。

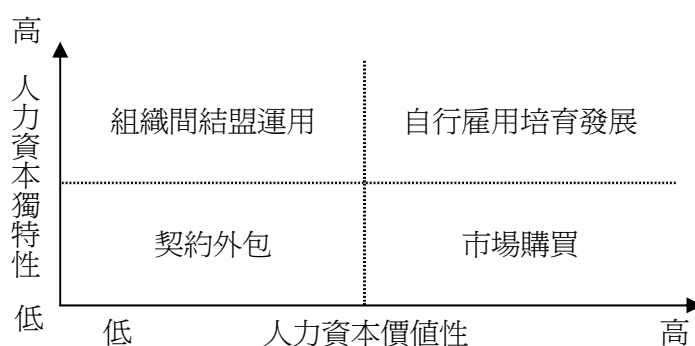


圖 1 人力運用的組合模式

資料來源：根據 Lepak 與 Snell (1999: 37) 繪製。

第二項策略是凸顯採用跨業人力交流作法為解決方案的相對優越性和完整性。既然機關首長和高階主管的人力資本存在普遍性的枯竭問題，而且需有立即性的改善行動，在諸多可能的對策方案中，採用跨業人力交流作法相對上是衝擊小但立即性效益大的方案。例如，許多國家的做法是採用建立完全獨立的高級文官制度或在許多人事制度上給予例外處理（OECD, 2008），這些制度內容本質上就是降低原有的封閉性和保障性，改要求課責性和多樣性等相當不同的特質，包括如：這些高階主管的遴用採取申請競爭並容許直接外補，所有主管採用定期任用的績效契約制度，以及實施更大幅度的績效獎勵制等等。再如，更積極的提供高階主管個人發展

計畫，現職高階主管有機會參與同儕間的互動學習。相對地，政府接受跨業有經驗優秀高階人力的定期性交流作法，一則無須更動原有的封閉型人事制度架構，以及不必等待人力培育過程的時間差和成效不確定性，另一方面有機會直接找到具有特定領域專業知能和領導能力，更重要的是瞭解產業發展和趨勢的人力資源，擔任關鍵性高階管理職務，直接產生增進政策規劃和治理能力的重要效益。

此外，本文所規劃的高階主管人力交流方案，從遴選、任職、薪資、退休保險、服務倫理到法源等核心課題都已有考量，除了具有實際可行性外，更重要的是包括對於最重要的可能政治風險均先行規劃因應方式，此將有利於處理立法院或社會會憂慮任用私人或利益輸送等負面問題。

第三個策略是強調跨業人力交流作法是在原有公務人員化價值體系中的補充性措施，建立起「變革不動本」的價值契合性。任何跨業人力交流均涉及人事制度變革，此屬憲法權力機關考試院職掌，而非行政院可單獨決定，變革需要通過不同權力機關間的共識過程，困難度自然更高。考試院對於文官體系的核心價值是考試用人的公務人員體制，長期以來雖容許其他管道的用人法制，包括聘用、僱用、聘任、派用、機要等等，但總是定位為是補充性和例外性，任何變革方案離此核心價值信仰愈遠時，即使通過制度迫切性的考驗，也難以因方案完整幸而獲極力支持。

本文所提出的高階主管跨業人力交流作法，就是在考試院原有價值體系中找出路，強調只是短期的補充性人力，交流時間屆期就離開政府，任何交流者不會取得公務人員任用資格，不用增訂新的制度而是將原有聘任、聘用和機要制度適度的擴大，不必另設計薪資制度而是更彈性採行原有薪點折算率，退休制度不換軌減少運作成本，以及和原有公務人員一樣須遵行原有服務倫理法制等等。最後，這套制度可僅先優先適用於部分特定重要職務，俟其成效再決定是否推廣至所有高階主管和機關首長的職務，減少對現有高階文官陞遷為機關首長和高階主管機會的過度衝擊，也提供現有高階主管工作的對照組機會。

伍、結語

機關首長和高階主管是各部會及所屬機關的最關鍵領導人力，在封閉型人事制度架構下，由文官循序陞遷，雖然可以累積許多政府運作經驗，對法令規章也高度

嫻熟，但容易缺乏創新力和政策策略規劃能力等更重要的高階人力資本特質。面對全球化下產業發展變動快速，以及國內社會政治環境快速變遷，如果繼續僅依賴自行培養人力中遴選優秀人力出任高階領導與管理職務，未必可以產生適任高階主管，影響政府治理能力甚巨。

本文提出的高階主管跨業人力交流方案是在不更動封閉型人事法制架構下，企圖引進定期性的補充人力，以及在原有培育計畫中強制加入跨業交流活動等。同時，這套構想也考量制度變革過程中議程管理策略的課題，特別是盡量不背離考試院長期以來的價值信仰，在現有人事各項制度中尋求彈性機制，而非重新建立一套新制，期能不僅讓考試院和行政院都能認同跨業人力交流制度的急迫需要性，並且接受方案的可行性。

參考文獻

- 施能傑（2001）。彈性化職位設計與政府人力運用。**人事月刊**，第 32 卷第 5 期，頁 33-46。
- 施能傑（2006）。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點。**東吳政治學報**，第 22 期，頁 1-46。
- 施能傑（2009）。活化跨業人力交流管道。行政院經濟建設委員會委託研究報告，未出版。
- 洪國平（2001）。韓、日政府與民間人才交流制度。**公務人員月刊**，第 65 期，頁 15-21。
- 洪國平（2006）。建構公私人才交流機制之芻議。**國家菁英**，第 2 期第 4 卷，頁 81-102。
- 張美娟、邱怡璋（2007）。韓國及日本政府機關與民間機構人才交流出國考察報告。行政院及所屬各機關出國報告，未出版。
- 詹中原（2004）。建構政府機關及民間機構人才交流機制。銓敘部專案委託研究報告，未出版。
- 銓敘部（2008）。政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法草案之芻議。**公務人員月刊**，第 140 期，頁 5-15。

- 潘麗雲 (1999)。日本官民人才交流制度。公務人員月刊，第 37 期，頁 33-36。
- Kelman, S. (2005). *Unleashing Change: A Study of Organizational Renewal in Government*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Boston: Harvard Business Press.
- Kotter, J. P. (2002). *The Heart of Change: Real-Life Stories of How People Change Their Organizations*. Boston: Harvard Business Press.
- Lepak, D. P., & S. A. Snell (1999). The Human Resource Architecture: Toward A Theory of Human Capital Allocation and Development. *Academy of Management Review*, 24(1): 31-48.
- OECD (2008). *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*. Paris: OECD working paper, GOV/PGC/PEM (2008)2.

A New Initiative for Executives Exchange Program between Public and Private Sectors and Its Agenda-Setting Management

Jay N. Shih*

Abstract

Executives and managers at the leading positions in the government play a very important role in leading the administrative team in the right direction and making sure that policies are implemented effectively. It's increasingly necessary for these senior-ranking civil servants to have strategic and creative thinking as well as enthusiasm which may not be offered sufficiently from the internal promotion and succession planning programs. Many OECD nations try to deal with this critical task through secondment or exchange programs by establishing a fixed-term mobility among government officials, private and non-profit organizations' executives. This paper first presents the idea and designs the alternative, taking care not to radically affect the basic personnel system that has been institutionalized in Taiwan for decades. By adopting the theory of organizational change, this paper then offers suggestions regarding how to make this new idea prevail the difficult process of agenda-setting.

* Distinguished Professor and Chair, Department of Public Administration, National Cheng-Chi University.

Keywords: public executives, personnel exchanges among organizational sectors, agenda-setting management

我國高階主管特別管理制度之規劃策略 —兼論英、美、荷、韓四國與我國之比較

郭倩茜*

《摘要》

據 OECD 於二〇〇〇年對其會員國的調查顯示，現代國家治理的核心關鍵中，公部門領導能力是最需要加強的一環，鑑此，考試院文官制度興革規劃方案其中「建構高階主管特別管理制度」一項，乃規劃就高階主管之拔擢、陞遷、考核、俸給等事項制定特別法律，建立有別於現行一般公務人員之特別管理制度，培訓任用高階主管，作為推動國家政務之主軸。

目前我國高階主管特別管理制度之建制重點包括：「嚴謹選拔」、「進文官學院專業訓練」、「建立國家高階主管人才庫」、「成立跨部會之甄選培育委員會」、「建構專屬俸給制度」與「建構嚴格考核及退場機制」等六大項。且為使我國高階主管特別管理制度具生態性及可行性，政策思維雖參考歐美等先進國家高級文官管理制度之優點與成功經驗，但仍以我國特殊國情為基礎進行規劃，例如遵循憲法考試用人之基本規範，並未開放外部競爭而採封閉式設計；但當今公私部門人事管理的普世通則—功績原則，則仍為框架整個高階主管特別管理制度的規矩工具，以及規劃策略的精髓與靈魂。

[關鍵字]：高級文官、人才庫、功績原則、高階主管

本文原載於《文官制度季刊》第3卷第4期

* 中國文化大學政治學研究所博士

壹、前言

面對全球化競爭遽增及政經環境快速變遷，積極提升國家競爭力，為我國當前最重要課題之一，其中推動行政院組織改造，以型塑精實、彈性、有效能的政府，乃為國家重要施政目標；至於政府各項重要政策能否順暢達成，則與負責政策研擬、規劃與執行之高階常任文官攸關甚鉅。鑒於政務日趨複雜專精，民主政治社會日益多元及公共政策制訂更須協調折衝；有賴具備專門經驗、學識、技術與知能者，方能勝任推動。因此，考試院二〇〇九年六月十八日第十一屆第三十九次會議通過之「文官制度興革規劃方案」（以下簡稱興革規劃方案，考試院，2009），為系統化延攬及培育我國政府高階主管，經參考美國「高級行政主管」（Senior Executive Service，以下簡稱 SES）制度、英國快速升遷、新加坡菁英培育等先進國家制度，提出「建構高階主管特別管理制度」一項，規劃就高階主管之拔擢、陞遷、考核、俸給等事項制定特別法律，建立有別於現行一般公務人員之特別管理制度，培訓任用高階主管，作為推動國家政務之主幹。

由於筆者實際參與現階段我國政府建構高階主管特別管理制度之規劃，因此，本文主要將介紹我國政府刻正建構之高階主管特別管理制度，其規劃策略之主要內涵及重點；又我國高階主管特別管理制度之政策改革思維，不應僅奠基於因為美國有 SES 制度，英國有 Next Step（續階方案），或是如彭錦鵬（2007）所稱經濟合作發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development；以下簡稱 OECD）國家這種高級文官團制度正形成聚合趨勢，縱令近二十年來各國政府再造所帶動文官制度改革之經驗，以及不斷成長之現代化管理技術，仍僅宜擇其可行成功之處，加以參酌學習，更重要的應該是兼顧我國的時空環境與風俗民情，加以研析擇採，而非全盤抄襲。為避免陷入必須師法歐美先進國家制度的迷思中，以致政策規劃策略成爲一種無根的政策移植，東施效顰的作法，甚而形成一項極大的施政風險（詹中原，2010：1）。是以，本文第二個重點係藉由對英、美、荷、韓四國高級文官制度與我國刻正規劃中之高階主管特別管理制度進行比較，並進一步分析可資我國借鏡或參酌學習之處，以及我國無法參採之原因與對應策略等。

貳、研究方法

茲本文主要探討我國刻正建構之高階主管特別管理制度，其規劃策略之主要內涵及重點，並兼論英、美、荷、韓四國高級文官制度，與我國之高階主管特別管理制度比較。因此，本文所使用的研究方法為：

- 一、文獻分析法：根據本研究的問題，本文將蒐集國內外探討高級文官制度相關之期刊及文獻，我國相關法令、正式及非正式之研究報告與期刊、有關議題之媒體報導及網站資料等之相關文獻進行探討分析。
- 二、比較方法：本文針對英、美、荷、韓四國高級文官制度與我國之高階主管特別管理制度，以「制度名稱」、「成立時間」、「類型」、「範圍與類別」、「進用管道」、「選拔方式與標準」、「甄補程序及機構」、「訓練制度」、「高階主管人才庫」、「俸給制度」及「考核制度」為比較類別，予以列表比較分析。

參、我國建構高階主管特別管理制度之規劃策略

銓敘部經於二〇〇九年十月十六日會同行政院人事行政局（以下簡稱人事局）、公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會），組成建構高階主管特別管理制度專案小組（以下簡稱專案小組），依興革規劃方案中建構高階主管特別管理制度之建制重點，參考 OECD 國家建立高級文官制度的成功管理經驗，並衡諸我國國情及實務運作現況，於兼顧落實憲法考試用人及建立公平合理之高階主管甄選培育制度之精神下，共同撰擬完成「建構高階主管特別管理制度規劃報告」（以下簡稱規劃報告），於二〇一〇年八月三十日函陳考試院審議中；其主要採取的規劃策略如下（銓敘部，2010）：

一、嚴謹選拔

(一) 高階主管職務範圍

法理或學理上針對高階文官之範圍並無統一之界定，即便是我國政府機關本身亦未曾明確界定高階文官之範圍，而係根據不同業務需求而有不同的範圍。一般較為粗礪的說法，係將比率不到 5% 的簡任文官，即認為高階文官。¹ 由於興革規劃方案旨在為政府打造優質領導團隊，因此，其範圍更限縮在高階文官中之主管職務。

參酌二〇一〇年五月二十八日考試院暨所屬部會舉辦之「高級文官團制度設計研討會」與會專家學者意見，咸認為高階主管人數不宜太多，² 因此，規劃策略上係採分階段方式辦理，即制度實施初期，暫以簡任第十二職等以上正、副主管職務為高階主管職務範圍，俟推動順遂後再回歸興革規劃方案原規劃之簡任第十一職等以上正、副主管職務。

由於各國高級文官之管理制度皆有將特定職務排除之情形，³ 又參考 OECD 國家高級文官制度規劃，多僅以中央政府為主，且依地方制度法第五十五條及第五十六條規定，直轄市政府一級單位主管或所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風主管或首長外，其餘職務均為政務職，縣（市）政府一級單位主管及所屬一級機

¹ 考試院二〇一〇年十二月二日第十一屆第一一四次會議通過之「強化文官培訓功能規劃方案」（以下簡稱培訓規劃方案）其中在第四案「建構高階文官發展性培訓制度」明確界定高階文官訓練對象與範圍：發展性帶狀訓練，以簡任或相當簡任第十職等以上人員為對象，範圍則涵蓋一般行政機關、警察、關務及醫事機關簡任或相當簡任第十職等以上人員為對象，至其他法官、檢察官及交通事業人員則排除在外。另配合高階主管特別管理制度之培訓，以簡任第十二職等以上之非主管或簡任第十一職等人員，並符合相關條件者為對象。

² 二〇一〇年五月二十八日臺灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦，考試院暨所屬部會及行政院人事行政局協辦之「高級文官團制度設計研討會」與會專家學者咸認為高級文官團成員應有以下優點：(1)範圍小較易於管理，進而針對成員個別需求實施培訓及提供職涯規劃協助等；(2)成員人數少彼此間能培養良好互動關係，有利部際合作以及提升文官體系運作之協調，並能增加高階主管的歸屬感。因此，人數不宜太多。

³ 如韓國高級文官之範圍，並未將檢察官、警察局長、軍職及政治任命之部長和副部長納入。

關首長，其總數二分之一得列政務職，因此，高階主管職務範圍，係以依公務人員任用法（以下簡稱任用法）任用，列有職系及官職等之中央行政機關職務為範圍，即政務人員、警察、關務、醫事人員、聘任人員，以及職務屬性較為特殊之法官、檢察官均非適用範圍。⁴ 又我國規劃中之高階主管特別管理制度與各國高級文官制度最大之不同，即在於我國高階主管特別管理制度基於憲法考試用人的基礎規範下，並未開放向民間取才。

（二）高階主管候選人之類別

為避免分類過於繁瑣，反不利遴選合適人才，爰規劃策略係依各職組之劃分為基礎，並參酌職組暨職系名稱一覽表調任規定，分為十七個職群。

（三）參訓資格及流量管制

針對高階主管之參訓資格及流量管制，規劃策略如下：

1. 參訓資格

(1) 積極資格：包括審定資格、年齡、學歷、考績等四項積極資格條件，其中針對符合上開四項積極資格條件，並具有下列特殊績效表現之一者，得經主管機關同意優先選訓：

甲、最近三年曾獲頒功績獎章、楷模獎章或專業獎章。

乙、最近三年內曾當選模範公務人員。

丙、最近五年內曾獲頒勳章或公務人員傑出貢獻獎。

(2) 消極資格：符合前開積極資格條件之前四項情形人員，但具有公務人員陞遷法（以下簡稱陞遷法）第十二條第一項第一款至第五款、第七款至第九款不得辦理陞任之情形，或公務員懲戒法第三條職務當然停止之情形者，不得遴薦參訓。

2. 訓練流量管制：為確保進國家文官學院接受專業訓練者係屬績優且具發展潛力之人員，爰規劃以前一年度高階主管職務出缺總數之二至三倍，作為當年

⁴ 依據銓敘部組織編制資訊系統之職務歸系資料庫所篩選出的簡任第十二職等以上正、副主管（含首長、副首長、幕僚長，不含地方政府機關職務及歸入審檢職系之司法官）職務數計有 774 個。

度本項訓練參訓人數之最高限。⁵

二、建制高階主管訓練制度

經依前述參訓資格甄選成爲高階主管候選人者，應接受一定期間之高階主管人員相關訓練，訓練合格後納入國家高階主管人才庫。爲規劃高階主管發展性訓練，保訓會參考美、英、荷、韓四國高級文官核心能力、培訓制度、教學方法及課程科目，以及參酌加拿大有關評鑑中心法（Assessment Centers）之運用情形，據以規劃未來高階主管之訓練相關事項如下：

- （一）訓練機構：國家文官學院。
- （二）訓練重點：著重於擔任高階主管職務所應具備之核心能力，並以培育管理能力、政策規劃與執行能力、領導能力等通才能力爲主，以強化其勝任高階主管職務知能。
- （三）訓練方案：⁶ 高階文官培訓飛躍方案（Take Off Program for Senior Civil Service，簡稱 TOP—SCS）。
- （四）訓練目標：培育具「卓越管理」能力、「前瞻領導」氣度及「政策民主」風範的高階主管，並使高階主管在受過本項訓練後，能有：見解的深度、正確的態度、視野的高度、恢宏的氣度、良好的風度等之行爲表現。
- （五）依核心能力設計課程，著重管理能力，實施管理發展訓練：高階文官應具備之核心能力，以管理能力最爲重要，應施予管理發展訓練，其各項核心

⁵ 培訓規劃方案第四案「建構高階文官發展性培訓制度」具體建議（一）其中針對高階主管特別管理制度培訓之參訓名額的管控爲：依照最近三年的高階主管出缺狀況，決定下一年度之調訓人數，與規劃報告略有差異。

⁶ 保訓會於二〇一〇年六月完成訂定「高階文官培訓飛躍方案-九十九年試辦實施計畫」，同時依核心職能內涵，委託學者專家進行課程模組開發講義大綱之撰擬，並著手開發設計「評鑑中心法」及「人格測驗」機制；並於二〇一〇年試辦「管理發展訓練」、「領導發展訓練」及「決策發展訓練」三種班別。試辦訓練期間，有關高階文官培訓體系，經與人事局協商，依性質區分爲「發展性帶狀訓練」、「高階主管特別管理制度之培訓」及「在職訓練」。其中，前兩者爲保訓會職掌，後者則爲人事局職掌。據上，高階主管特別管理制度之培訓僅係 TOP—SCS 培訓體系中之一項。

能力比重及內涵依序為：管理能力、領導能力、決策能力、人格特質。⁷

(六) 調訓方式、人數及實施期程⁸

1. 調訓方式及人數：依人事局所提供之前一年度高階主管職務出缺總數之二至三倍為預計訓練人數，每班以四十人為原則。
2. 實施期程：採集中式訓練，惟為避免影響業務推展，訓練時間擬分階段辦理，訓練期間十四週，其中國內訓練十週，國外訓練四週。

(七) 評量機制：包括：評鑑中心法、導師對學員品操、學習態度及人際相處之觀察評量；經典名著閱讀心得報告；心理測驗等。學員經以上評量成績合格後，列入「國家高階主管人才庫」。列入人才庫逾六年，仍未經遴用為高階主管者，必須重新參加管理發展訓練合格，始得再納入人才庫。

三、建立國家高階主管人才庫

為提供高階主管職務出缺時之遴選來源及規劃高階主管之培育及職務歷練，參照荷蘭及韓國等國家建構高級文官制度之作法，建立國家高階主管人才庫。有系統地將通過國家文官學院專業訓練者之專長、特質及個人發展計畫等資料，建立人才庫。另針對經過嚴謹選拔及完成國家文官學院專業訓練之及格人員，在納入國家高階主管人才庫後，進行一系列之培訓歷練及績效考核，持續提升是類人員擔任高階主管之能力；主要規劃重點如下：

- (一) 建置機關：由人事局人事服務網之應用系統，建立「高階主管人才查詢管理系統」（簡稱人才庫），透過公務人力資料庫與銓敘部銓審系統連結勾稽之機制，以求人才庫之完整性及正確性。
- (二) 納入人才庫之人員範圍

⁷ 依據對我國高階文官所應具之核心能力採層級分析法（Analytic Hierarchy Process, AHP）問卷調查結果顯示，簡任第十職等至第十一職等高階文官應具備之核心能力，以管理能力最為重要，應施予管理發展訓練（Management Development Training, MDT），其各項核心能力比重及內涵依序為：管理能力、領導能力、決策能力、人格特質。

⁸ 培訓規劃方案第四案「建構高階文官發展性培訓制度」具體建議（三）其中針對高階主管特別管理制度培訓之規劃與規劃報告略有差異。按培訓規劃方案之規劃，因係著重高階主管核心職能，爰依高階主管所需之核心職能為需求設計課程，訓練時間擬分階段辦理，訓練期間十二至十四週，其中國內訓練十週，國外訓練二至四週。

1. 經國家文官學院專業訓練合格者。
 2. 現任高階主管職務人員。
- (三) 培訓職務歷練：為培訓發展高階主管人才，人事局針對國家高階主管人才庫內人員，整體規劃其培訓地圖及策略，包括施予國內外訓練進修或見習，跨機關、跨領域學習公私部門交流等。
- (四) 績效表現考核：高階主管候選人在納入人才庫之後，於進入全國高階主管遴選培育委員會遴補高階主管之程序以前，所有職務歷練及培訓過程（包括跨機關、跨領域職務輪調之學習歷程及學習成果），均由人事局予以完整記錄，隨時更新人才庫資料，學習成績將作為全國高階主管遴選培育委員會遴選人員之重要參據。

四、成立全國高階主管遴選培育委員會

為期我國高階主管遴選之人才具廣博性及流通性，規劃報告策略上，爰就高階主管之遴選，研議成立跨部會之遴選培育委員會，並由各類型機關之最高常任文官及有關人員組成次一級之遴選作業小組，實際執行遴選、甄補之作業。有關該委員會及作業小組之組成、職掌及運作等事項規劃簡述如下：

- (一) 全國高階主管遴選培育委員會：初步規劃係設立於考試院下，成員由考試院會同行政院遴派有關機關人員、專家學者等組成，任期二年，期滿得連任；職掌包括擬定高階主管遴選政策及規範、組成遴選作業小組、受理機關高階主管職缺甄補之申請等。幕僚工作由銓敘部、人事局擔任。
- (二) 遴選作業小組：隸屬於全國高階主管遴選培育委員會，專業分工辦理各類高階主管職缺之遴補。小組成員由有關機關人員及專家學者等代表組成。任期一年，期滿得連任；職掌包括透過高階主管人才庫遴選符合資格之陞遷候選人、陞遷候選人資績評分或資格條件之審查等。

當遴補作業完成後，由遴選作業小組將候選人名單送給機關首長圈定人選。又制度運作之初，為兼顧機關首長用人權，初步設計作法是送三至五位候選人名單供首長圈選其中之一。倘日後執行運作後評估確有需要，可改以由遴選作業小組列妥陞遷候選人名單提供機關首長圈選，機關首長原則上應圈選第一名，如未就第一名圈選，而選後面順序之人選，應依序

加註理由。

五、建構高階主管人員專屬待遇制度

有鑒於我國現行公務人員俸表，簡任第十二職等至第十四職等之最高俸級均同為 800 俸點，無法彰顯區隔之功能，各職等人員俸給實際支領數額之差距不大。此外，我國高階公務人員之待遇水準，實際上低於一般民間企業部門相當職務，缺乏激勵功能。既然高階主管作為文官團隊之領導者、核心成員，影響團隊績效，未來成為高階主管必須經過嚴格選拔與訓練培育，並適用特別之考核及退場機制，勢必增加其工作要求與壓力，在待遇上宜建構專屬制度，作為激勵並增加高階主管而給予足夠提升工作能力之誘因。

針對高階主管俸給待遇之策略規劃，衡酌以外國俸給制度係因應其特殊人事體制而設計，與我國國情及人事體制不同，尚難全盤移植於我國適用。是以，縱使各國實施經驗顯示，高階主管之激勵部分主要來自於職位上的晉升及領有較高待遇，惟我國如擬變動現行職等俸級、俸表，勢須牽動整體公務人員俸給制度，易遭致一般公務人員相互比較；另考量政府財政負擔及外界觀感，現行規劃乃以維持現行職等俸級與俸表架構為建制前提下，就高階主管人員特別待遇制度，係規劃發給績效獎金（詳表 1）。

六、建構嚴格考核及退場機制

由於高階主管可能因表現不佳而調任為一般公務人員，且其所帶領之團隊成員係適用公務人員考績法（以下簡稱考績法），則高階主管之考核制度仍宜考量與一般公務人員考績制度銜接問題，爰將高階主管之考核制度規劃如下：

（一）考核項目

高階主管之角色功能既為帶領所屬團隊朝組織績效目標而努力，則對其考核應以團體績效為主，考核項目擬含括組織願景達成度（20%）、團體績效⁹（70%）及

⁹ 團體績效係指所在機關或單位之團體績效而言，並依考績法修正草案規定，以主管機關或所在機關評比結果作為該高階主管之團體績效成績。然依考績法修正草案規定，主管機關

個人表現（10%）等三項。

（二）考績等次及獎懲

為期高階主管與一般公務人員之考績制度適度衡平，高階主管之考績等次擬比照考績法修正草案¹⁰規定，予以分為優、甲、乙、丙、丁五等，各等次分數與一般公務人員相同，其中考列優、甲等者得陞遷較高職等職務（仍需依前述之遞補作業辦理陞遷），或留任原職務，乙、丙等則作為高階主管調任一般公務人員之機制。有關高階主管考績獎懲彙整如表 1。

表 1 高階主管考績獎懲彙整

區分	優等	甲等	乙等	丙等	丁等
考績獎金	與一般公務人員相同				免職
	晉本（年功）俸一級外，並給與 1½ 個月俸給總額之考績獎金，已敘年功俸最高俸級者，給與 2½ 個月俸給總額之考績獎金	晉本（年功）俸一級外，並給與一個月俸給總額之考績獎金，已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之考績獎金	晉本俸一級，已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，不予晉級，給與½個月俸給總額之一次獎金	留原俸級，無考績獎金	
績效獎金	加發 1½ 個月俸給總額之績效獎金	加發½個月俸給總額之績效獎金	無	無	
考核結果	陞遷或留任	陞遷或留任	於考績結果確定之日起二個月內調任一般公務人員職務。（一般公務人員最近一年考績列乙等以下者，不得升任高階主管職務）		

資料來源：整理自銓敘部，2010：96-98。

間並未實施團體績效評比，再者，部分高階主管既非機關首長，亦非單位正、副主管（如未兼任秘書室主任之中央二級機關主任秘書），則對主管機關之常務副首長及非屬機關首長亦非單位正、副主管之高階主管職務，擬改由機關首長考核其領導能力、管理能力等核心能力表現。

¹⁰ 考績法修正草案於二〇一〇年四月六日送立法院審議，其中第六條將現行公務人員考績分甲、乙、丙、丁四個等次，增列優等，修正為優、甲、乙、丙、丁五個等次。

肆、英、美、荷、韓四國與我國之比較

卓越的領導人或領導階層是各種組織和團體卓越運作的關鍵因素。政府組織是否能運作順暢，與是否擁有卓越的文官體系領導階層，因之關係密切（彭錦鵬，2005：1）。又據 OECD 於二〇〇〇年對其會員國的調查顯示，現代國家治理的核心關鍵中，公部門領導能力是最需要加強的一環（OECD, 2001）。復按「新公共管理」（New Public Management, NPM）主軸之一即係政府改造，而政府改造的策略議題又係文官體制改革，至於文官體制改革核心則首在選用具國際視野、高品質和高效能之文官，亦即如何改變傳統文官考選制度，甄拔適任人才，以因應全球化的挑戰，是為政府改造之重要課題（黃榮源，2008）。這種種因素導致高級文官管理制度在 OECD 國家儼然已形成聚合趨勢（彭錦鵬，2007）。

依 OECD 在二〇〇〇年針對會員國必須更為重視公部門領導能力的原因進行調查，其結果顯示可歸納出四大主因（OECD, 2001: 13-14）：(一)人民的行動和思考必須兼顧全球和地方的因素，相對促使政府領導階層必須注意政策的一致性；(二)私部門的工作條件比公部門更為優越，嚴重影響公部門的留才工作，特別是領導階層的人才；(三)在知識經濟的體系中政府不但要增加政府業務的知識基礎，更需要新型態的領導人，以創造和分享知識；(四)外在環境迅速變遷，政府也必須相對快速適應，因此更需領導階層的能力提升。事實上，既然我國與各國都同樣面臨著全球化、地方分權化，以及資訊科技日新月異大幅度改變政府治理環境的壓力，因此，當然也一樣必須要更重視公部門領導能力。故我國刻正建構中的高階主管特別管理制度，不論就其拔擢、訓練、陞遷、考核、俸給或退場機制等事項之制度設計，均不逸脫以此四大主因作為策略規劃主軸，即可得知上開四大主因顯然對我國建構高階主管特別管理制度也產生了顯著的刺激與啟發作用。

另據詹中原（2010：1）之歸納，自一九七九年美國高階文官制度首行以降，有關各先行推動此制度國家之政策論據有下列三種：(一)建立一項合作的文化，以克服行政組織之分歧，如英國、紐西蘭及荷蘭等；(二)靈活而彈性的甄拔雇用制度，也就是「職位制」（position-based system）來取代長久實施的「職涯制」（career-based system）包括職位之開放競爭，以爭取可能的最佳人才，如美國、義大利、澳洲、比

利時等；(三)釐清政府體系中，政治與行政之分界，尤其是藉由不同之「功能」、「職等」及「課責」三個面向清楚界分政務及事務人員之區別。此三面向分別如義大利、法國與西班牙及荷蘭等國之設計目的。而彭錦鵬（2007）則係將各國高級文官團制度分為四種類型：(一)首創制度、採行總統制的美國；(二)大英國協的西敏寺國家，如澳大利亞、紐西蘭、英國、加拿大；(三)歐洲議會制國家，如荷蘭、比利時；(四)後進學習型的國家，如韓國。

茲將前述我國高階主管特別管理制度之規劃策略內涵與上開三種政策論據加以對照，可謂同中有異，異中有同，頗難逕予歸類，如擬強制予以分類，筆者認為我國推動制度之政策論據，有類似於第一類建立合作文化，以及第三類釐清政治與行政之分界，但第二類靈活而彈性之甄拔雇用制度，囿於我國憲法明定考試用人之基本規範，則全然未將高階主管職務開放外部競爭納入規劃之中；事實上，依興革規劃方案之方案目標觀之，我國推動制度之政策論據應屬另外一種類型，那就是第四類「提升組織績效」。筆者之所以作如此大膽推論，主要係我國高階主管特別管理制度之六項建制重點，無一不以「功績原則」作為基礎的規矩工具。再者，興革規劃方案（考試院，2009：37）明白揭櫫「此一特別管理制度強調以其所領導和管理的團體績效作為獎勵及課責之基礎，期能以類似英、美等先進國家高階文官制度，培植全觀型新世代之高階主管，進而帶動提昇全體文官之效能。」再再顯示出，我國建構高階主管特別管理制度之政策論據乃為提升組織績效。至於就制度類型，我國之高階主管特別管理制度則應可歸屬於第四類「後進學習型」。

蓋我國規劃高階主管特別管理制度之際，主要參酌英、美、荷、韓四國之經驗，且該四國恰分屬前開四種類型，爰就該四國高級文官制度與我國之高階主管特別管理制度，分別以「制度名稱」、「成立時間」、「類型」、「範圍與類別」、「進用管道」、「選拔方式與標準」、「甄補程序及機構」、「訓練制度」、「人才庫」、「俸給制度」及「考核制度」為比較類別，彙整如表 2。

表2 英、美、荷、韓四國高級文官管理制度與我國高階主管特別管理制度之比較

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
制度名稱	高階主管特別管理制度	高級行政人員 Senior Executive Service, SES	高級文官 Senior Civil Service, SCS	高級文官團 Senior Public Service, SPS	高級文官系統 Senior Civil Service System, SCS
成立時間	二〇〇九年六月十八日考試院第十一屆第三十九次會議通過文官制度規劃方案（規劃中）	一九七八年	一九九六年	一九九五年	二〇〇六年
類型	後進學習型	首創型	西敏寺型	歐陸型	後進學習型
範圍與類別	組織法規中，職務列簡任第十二職等以上之中央機關正、副主管職務為範圍（納入之職務數約 774 個）。排除人員：1. 地方機關職務。2. 政務人員。3. 司法官（按指法官、檢察官）、警察、關務、醫事及聘任人員職務。4. 涉及國安、兩岸關係、涉外事務等屬總統權責之特定職務，以及以機要人員任用之主任秘書及幕僚長等職務，亦宜排除，惟其範圍及人數尚無法確定，暫先列入適用範圍，需俟特別管理制度將實施時，再與各部會討論釐清。	SES 為行政首長層級之四、五級與一般俸表十五職等人員以上，無須參議院同意由總統直接任命之人員。分為下列二種職位： 1. 永業保留職位。 2. 一般性職位。 約 7000 人。	一級常務次長以下至五級副司處長職務，科長並不包含在內。約 4900 人。	範圍包含十五職等到十九職等之所有管理領導性職位（不包括 1 十五職等、十六職等之專業或技術性職位），其職位類別分別為：秘書長、司長、管理領導職位。約 750 人。	由中央部會司處長以上公務員所組合，主要涵蓋一般職、特定職、契約職及外事公務員等（並未將檢察官、警察局長、軍官及政治任命之部長和副部長納入），其中並包括副知事、副教育監（副督學）等各地方政府之高級公務員。約 1500 人。

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
進用管道	內升	內升與外補	內升與外補	內升與外補	內升與外補
選拔方式	封閉式 自現任高階文官中選拔，並未開放未具國家公務人員考試及格資格之外部人才參加。	候選發展計畫 分為「現任文官」計畫與「非現任文官」計畫；現任文官計畫需現任永業職之公務人員方得參加。私部門或非永業職公務人員等則參加非現任文官計畫。	採開放模式，現職文官與非現職文官均可參與 SCS 職位競爭。	除現職文官外，公部門以外之人才亦可參與 SPS 職位之競爭，惟屬少數。	SCS 職位是一種完全開放的任用制度，主要有三種選拔方式： 1. 透過公開競爭方式向社會進行選拔招聘。 2. 在中央各部會內部進行公開招聘。 3. 由各部會自主決定人選。
選拔標準	積極資格： 1. 審定資格：(1) 現任簡任第十二職等以上職務合格實授人員且未擔任過高階主管職務之非主管人員；(2) 現任簡任第十一職等職務合格實授且最近二年考績列甲等以上人員。 2. 年齡：除現任高階主管職務者外，以不超過五十五歲為原則。 3. 學歷：(1) 具碩士以上學位或大學(獨立學院)畢業，並修畢與職務相關之碩士學分	各機關自行設標準。主管核心能力資格是進入 SES 之必要門檻，其標準有領導變革、領導員工、結果導向、現勢敏銳度 (business acumen)、建立合作聯盟等 5 項。	以核心職能作為選拔標準，包括：人員管理、財務管理、方案與計畫管理、證據分析與使用、溝通與行銷、策略性思考、以及主導、能力及結果 3 方面之領導特性。	以核心能力作為甄補適當候選人最主要客觀標準，可歸納為五個部分： 1. 個人的品質。 2. 管理的品質。 3. 多方面能力。 4. 高級文官團成員的承諾。 5. 與行政部門的合作。	高級文官必須擁有以下九項核心工作職能： 1. 溝通能力。 2. 顧客導向服務。 3. 願景的呈現。 4. 協調和整合。 5. 目標和結果導向。 6. 創新性領導。 7. 專業精神。 8. 了解潛在的問題。 9. 策略性思考。 上開九項核心工作職能係源於分析高級文官的工作，範圍涉及國外與私營企業個案以及諮詢會議的意見。然而目前已調整為 6 項，並歸類到 3 個構面：

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
	<p>班學分，取得證明者；(2)例外：例如最近五年中，三年年終考績列優等，或擬參訓年度之前三年度內辦理一次記二大功專案考績（成）有案者，得不受前項學歷資格之限制等。</p> <p>4. 考績：(1)最近十年中，七年年終考績列甲等以上，如為合格實授簡任第十一職等以上且未擔任高階主管職務之非主管人員，擬參訓年度之前一年度年終考績應列甲等以上；(2)或擬參訓年度之前一年度內辦理一次記二大功專案考績（成）有案。</p> <p>5. 優先選訓：最近三年曾獲頒功績獎章、楷模獎章或專業獎章。或最近三年內曾當選模範公務人員。或最近五年內曾獲頒勳章</p>				<p>1. 思維：識別問題、策略思維。</p> <p>2. 工作：績效導向、變革管理。</p> <p>3. 關係建立：顧客滿意、協調與整合。</p>

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
	<p>或公務人員傑出貢獻獎。</p> <p>消極資格：</p> <p>1. 公務人員陞遷法第十二條第一項第一款至第五款、第七款至第九款不得辦理陞任之情形。</p> <p>2. 公務員懲戒法第三條職務當然停止之情形。</p>				
甄補程序及機構	<p>1. 程序：</p> <p>(1) 各機關高階主管職務出缺時，向跨部會組成之全國高階主管遴選培育委員會提出甄補之申請，並交付遴選作業小組辦理遴薦。</p> <p>(2) 由遴選作業小組，自人才庫篩選符合資格人員，辦理面試或其他測驗方式，建議候選人名單，送任免權責機關首長圈選。</p> <p>2. 機構：全國高階主管遴選培育委員會。</p>	<p>1. 程序：初任人員先由各機關遴選，再提交人事管理局資格認證後，由各機關正式任用。</p> <p>2. 機構：</p> <p>(1) 各機關：自行設立一個或多個高級人力資源委員會負責。</p> <p>(2) 人事管理局：設有多個資格審核委員會審核各機關所送人選。每一資格審核委員會通常有三位委員，皆由不同機關現職永業 SES 人員組成。</p>	<p>1. 程序：由各部會辦理，並在文官委員會之監督下進行。</p> <p>(1) 甄補前期：</p> <p>① 職缺是否屬於大臣得以合理關切之職務。</p> <p>② 文官委員辦公室是否參與甄補過程。</p> <p>③ 決定是否採用平等就業機會。</p> <p>(2) 過程：</p> <p>① 職缺公告。</p> <p>② 組成遴選小組。</p> <p>③ 遴選標準與方法：採面談方式進行，但鼓勵採用其他測試方式。</p>	<p>1. 程序：由高級文官署辦理。</p> <p>(1) 各機關職缺（十五職等以上）必須通知高級文官署署長。</p> <p>(2) 相關部會擬定職位說明書亦需與高級文官署署長會商。</p> <p>(3) 由現職高級文官之資料基礎上及高級文官署網絡參考資料，擬定候選人初步名單，再從該份名單徵詢各機關及秘書長，決定少數幾位候選人名單。另高級文官署會透過民間人力資源公司提供公部門以外之適</p>	<p>1. 程序：</p> <p>(1) 各部會先就缺額選出候選人：選出缺額二至三倍之人數，由部會自己成立之委員會評選列出優先順序，再交由文官委員會作第二輪之篩選及最後之甄選。</p> <p>(2) 文官委員會成立評審委員會：就候選人之資歷證件和過去之各項表現逐一審查，此外也會調查先前之不良紀錄，如有必要也會對其之前的同事詢問，以便確認候選人之適任性。</p>

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
			<p>④產生最後決選名單。</p> <p>(3)正式任用：遴選委員會階段完成後，委員會主席以書面通知機關甄試結果，並且推薦合格人選名單之最優者，機關再據以辦理任用。</p> <p>2.機構：</p> <p>(1)各部會。</p> <p>(2)文官委員會。</p>	<p>當人才。</p> <p>(4)相關部會和候選人進行面談，如果有必要，高級文官署之管理團隊會派人參與面談。</p> <p>(5)在內政及王國關係部部長同意，或更徵得總理之同意後，部長和秘書長協同高級文官署擬定王室命令草稿。十五至十八職等四個職等之職位就此定案，但十九職等之職位，例如秘書長及司長，就需要經由部長理事會所同意。</p> <p>2. 機構：高級文官署。</p>	<p>(3)開會審查：通常評審委員會每週開會一次，對各部會提名之候選人進行審核，其結果有四種，通過、退回、修正（如果第二人選較部會所提第一人選更好，則委員會會決定遴選第二人選）、延緩（假如很難決定誰較適任，或需要更多資料供參，委員會可以延緩做決定），但若部會不接受延緩之決定，有特殊之理由也可以請評審委員會重新再考量其決定。</p> <p>2. 機構：</p> <p>(1)各部會：就缺額選出候選人。</p> <p>(2)文官委員會：成立評審委員審查。</p>
訓練制度	由國家文官學院負責辦理，採集中式訓練，訓期十四週；教學方法除採用傳統課堂之講授法外，尚包含哈佛大學	由人事管理局所屬之聯邦行政主管訓練學院負責開設培訓課程，課程種類主要有主管領導能力發展與組織領導。	對於即將進入SCS 之快速升遷人員，其發展和課程係由國家政府學院負責。核心能力包含四大面向：	訓練機構為高級文官署，對SPS 候選人之培訓，採專業知識、個人發展及政府管理職位三位一體之發展策略。	中央政府官員訓練學院為主要培訓機構，訓練課程包含變革管理與領導能力二大類。

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
	式個案教學、行動學習法、角色扮演、工作坊、田野訪查、參加國際交流活動、建立導師制、拓展訓練。至於評量機制則採評鑑中心法、導師對學員觀察評量、閱讀心得報告及心理測驗等方式進行評量，評量成績合格後，列入國家高階主管人才庫。		1. 領導才能。 2. 核心技能。 3. 專業技能。 4. 廣博經驗。		
人才庫	1. 經國家文官學院專業訓練合格者。 2. 現任高階主管職務者。 在人才庫逾六年未經遴用為高階主管即予剔除，必須重新訓練合格，始得再列入人才庫。	美國於一九八四年訂定管理才能架構，一九九三年修訂為領導效能架構，再於一九九九年修訂為高績效領導者之核心資格（能力）模型，其中規範 SES 應該具備五大項主管核心能力。	培養 SCS 人才計畫包括通道計畫、公共服務領導人計畫、高級管理準備計畫。對於已是 SCS 人員者，則有發展高級管理計畫和高級管理計畫。在二〇〇四年，另新設有高潛能發展計畫。	高級文官署為每位 SPS 成員建立個人數位生涯檔案，內容包括個人能力、特質、潛能資訊以及個人發展計畫，並且每年固定調查更新資料。	SCS 系統是建立一個類似人才庫般之系統，在這個人才庫中是所有符合資格之高級管理者，機關有權力自此系統中選取需要之人才。
俸給制度	1. 以維持現行職等俸級與俸表結構為原則，設計高階主管人員績效獎金制度，按考核結果或工作績效發給績效獎金。 2. 考績優等者，加發 1.5 個月俸給總額之績	薪俸權責單位為人事管理局，用人機關依人事管理局每年訂定之標準，決定機關內每位 SES 人員所適用之俸級。 薪俸結構自二〇〇四年一月開始採用績效薪俸制度。SES	SCS 之俸給與津貼，是在公共服務局所頒定之俸段架構下，由各機關自由裁量決定其 SCS 所適用之薪俸寬帶，分 1、1A、2、3 共四個俸段。每一俸段之最高與最低薪俸，係由政府每年訂定，訂	採固定俸表，十五至十八職等均分十一個俸級，俸級高度重疊。十九職等為單一固定俸級。SPS 之俸給制度並不具有特別激勵誘因。	俸給係以績效、工作之重要性與困難度為基礎，而非以職級為基礎。俸給包含四種要素： 1. 基本給與。 2. 工作給與。 3. 績效給與。 4. 其他津貼。

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
	效獎金；考績甲等者，加發 0.5 個月俸給總額之績效獎金。	之薪水下限是一般俸表十五職等一級薪額之 120%，上限為行政首長三級之俸給。但是，機關之績效考核制度如經人事管理局核准，並得到預算管理局同意，則薪水上限可提高為行政首長二級之俸給。	定時應考量高級薪俸評鑑委員會之建議。常務次長之薪俸係由常務次長薪俸委員會建議，由首相核定。		
績效獎金		永業 SES 人員可因其工作績效支領績效獎金與品位獎金。績效獎金由服務機關發給；品位獎金由總統核發。	績效獎金實施對象為第三至七級文官，惟第二級之部長與次長則排除適用。績效獎金金額最低為 500 英鎊，無最高額度之限制；實務上卻多不超過本薪之 10%。	實際運作上仍有部分採用績效獎金制度，部長可以在各部會之預算內，決定 SPS 特別之待遇調整和獎金，此部分完全授權由部會決定。	一九九九年開始實施績效待遇制度，SCS 之變動薪待遇調整部分，依目標管理結果分四種： 1. 前 10% 為超等：調薪 8%； 2. 前 11%-40% 為 A 等：調薪 5%； 3. 前 41%-90% 為 B 等：調薪 3%； 4. 前 91%-100% 為 C 等：不調薪。
考核制度	1. 考核項目為：組織願景達成度（20%）、團體績效（70%）及個人表現（10%）等三項。 2. 考績等次分優、甲、乙、丙、丁五等，各	1. 各機關可依據 SES 之工作特性建立不同之考績制度，其內容與程序均應納入機關「績效管理計畫」書中，經人事管理局同意後方得實施。	1. 各部和政署有權決定自己人員之考核辦法，但某些規範和條件仍是由中央統一決定。內閣事務局會透過共同管理架構並鼓勵各部門人員流	高級文官之考核績效工作由內政及王國關係部負責而不是各個部會。考核績效之表格分成兩種，最高級大約 60 人到 70 人，和其他的高級文官使用不同的表格，	1. 韓國公務員之考核是依據國家公務員法相關規定辦理，各機關首長可按照職務特性而決定考核項目。 2. SCS 之考核分成五個等級，

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
	<p>等次分數與一般公務人員同。其中考列優、甲等者得陞遷較高職等職務（仍需依遞補作業辦理陞遷），或留任原職務；乙、丙等則作為高階主管調任一般公務人員之機制；丁等免職。</p>	<p>2. 各機關自行決定 SES 考績之起迄時間，但至少每年應辦理一次。考績週期間，SES 應與其主管至少有一次之績效進展檢討會談，主管需於會談時告知其在職位上績效面向之表現。</p> <p>3. 永業 SES 考列「完全成功」以上等級者均得獲績效獎金。在連續三年間曾有二次考績未達「完全成功」以上等級者，或連續五年間曾有二次考績列「不成功」等級者，均應予免職。考績列「不成功」等級者得以改派本機關其他的 SES 職位、調任其他機關 SES 職位或免職。</p>	<p>動的方式，來協助各部和政署發展高級文官專業績效。</p> <p>2. SCS 新的績效管理制度有許多創新，包含正式的年中發展考核，終止了多年度之年終考核，以及建立新的獎金和獎勵結構來鼓勵傑出和成功的行為表現，其主要特色有：績效協議制度、年中績效考核之建立、年終考績的改革、薪資與考績之結合。</p>	<p>績效考核每年進行一次，最高級主管的績效考核重視個人化的績效考核。</p>	<p>建議被評列考績優等與劣等公務人員分占全公務人員之 20% 以下與 10% 以上。</p> <p>3. SCS 連續二年或累計三次考績被評列劣等，即可於任周年滿五年時，進行資格審核並決定是否免職。</p>

資料來源：銓敘部，2010：附表 4。¹¹

¹¹ 本表增修部分：酌增類型比較；另我國之撰拔、訓練制度、人才庫，以及美國與韓國之選拔標準部分，酌作文字增修。

觀察英、美、荷、韓四國高級文官制度，雖然所使用之名稱各有所異，但可以看出各國政府對於領導人才之重視，從甄選、俸給（績效獎金）及考核等，均建立一套異於一般公務人員之制度。同時為了獲致最優秀的領導者，也在原有人事制度之架構下變革，將甄選機制適度採用公開競爭的方式，尤其是不排除從文官體系以外而來的人才；至於公開競爭取才係依工作分析而得來的工作職能要求，作為遴選的核心標準訓練制度，並且注重高級文官領導才能之培訓。但為能符合各該國情，各國亦有些許不同之設計，如高級文官之甄補，美國由人事管理局訂定標準與任用資格之認證，由各機關辦理人員之遴選及正式任用；其餘三國則有專門機構負責人員之遴補與任用。荷蘭在其高級文官制度上，相較於美、英、韓三國，較少彈性與授權。荷蘭高級文官團之考核績效工作係由內政及王國關係部負責，不是由各個部會負責；其餘三國在考核制度上，各機關均有相當大之彈性，其得在符合基本規範下建立不同之考績制度、考核辦法或考核項目。又除荷蘭 SPS 之俸給制度仍採固定俸表之概念外，其餘三國均已建立績效關聯俸給制度。

比較我國高階主管特別管理制度之規劃與英、美、荷、韓四國高級文官制度，最大的差異在於，考試院興革規劃方案（2009：3）已明白揭示，在興革政策思維上，首先理應遵循法所我國憲法明定考試用人之基本規範，站穩憲政根基。因此，現行規劃並未將未具公務人員考試及格資格之企業界或非營利事業機構人士予以納入，意即採封閉式選拔方式，僅自現任高階文官中選拔，而未開放外部競爭。其次，縱使各國實施經驗顯示，高階主管之激勵部分主要來自於職位上的晉升及領有較高待遇，惟如擬變動現行職等俸級、俸表，勢須牽動整體公務人員俸給制度，易遭致一般公務人員相互比較，故我國現行規劃並未涉及俸給結構變更，而僅發給績效獎金。最後，各國高級文官均有其專屬之考核機制，爰我國現行規劃，高階主管有其專屬之考核項目與考核結果，但考量與一般公務人員考績制度銜接問題，考績等次仍與一般公務人員相同。至於「制度名稱」部分，坊間較廣泛使用「高級文官」，我國現行規劃係使用「高階主管」，主要係為與考試院二〇一〇年十二月二日第十一屆第一一四次會議通過「強化文官培訓功能規劃方案」之「高階文官」有所區辨；¹²在「選拔標準」部分，我國現行規劃包括積極資格與消極資格，顯然較外國

¹² 高階主管特別管理制度中有關「高階主管」的範圍指的是簡任第十二職等以上中央機關正、副主管職務；而「強化文官培訓功能規劃方案」中有關高階文官之範圍，係指簡任第十職等以上人員，其指涉範圍顯較高階主管大。

更爲縝密；在「甄補程序及機構」、「訓練制度」及「高階主管人才庫」部分，我國與各國大致相同，均有特定的甄補程序，並由專責機構負責辦理，注重高階主管領導能力及核心職能之培訓，且有人才庫之機制設計。

分析我國現行規劃策略，幾乎已將各先進國家可資我國借鏡或參酌學習之處予以納入，且在整個規劃策略中，處處可見以功績原則作為框架的規矩工具，故縱少部分為適應我國特殊國情而稍予修正或變型者，亦能為各界所肯認；惟其中未開放外部競爭採封閉式選拔方式，卻最為學界所質疑，有許多學者認為如果我國花了極大的功夫訂定專法，卻仍無法跳脫舊有的框架，而達到建構高級文官所欲達到的基本目的與精神，至為可惜，主張仿效 OECD 國家為跳脫文官永業保障框架，即開放外部競爭，以契約制來搭配退場機制設計。

深入分析此部分之所以現行規劃尚無法參採，主要係銓敘部認為恐涉及挑戰我國五權憲法架構下考試權之基本價值，況興革規劃方案（2009：13-14）第二案「統整文官法制，活化管理體系」係建議就政府部門內性質迥異之三類人員構築分流管理制度，既重視常任文官體制之穩定性，並兼顧政府用人之靈活性，亦即確立常務、政務人員及契約用人的三元管理法制體系。因此，對於以契約方式進用人才活化政府人力資源，係另外進行規劃。尤其行政機關與一般民間企業或非營利組織不僅是組織目標不同，更有其特殊的組織文化及行政作業流程，外部人才進入政府部門擔任高階主管，必須先了解並熟諳行政機關特殊的組織文化及行政作業流程，故渠等必須接受的訓練與體制內的常任文官並不相同；此外，行政機關講求團隊精神的發揮，體制內的常任文官，必須累積相當的實務經驗與行政歷練，經過內部層層篩選逐級晉升成為高階主管，而以契約方式進用的外部人才，縱使是企業界十分優秀的 CEO 人才，在缺乏公部門方面的實務經驗與行政歷練情形下，直接擔任高階主管，不論就倫理面或實務操作面，其是否能順利領導統御常任文官發揮政府團隊精神與績效，一直為實務界所擔心，此乃現行聘用人員聘用條例第七條第二項規定：「各機關法定主管職位，不得以聘用人員充任之。」主要立法考量。最重要的還有一點那便是經濟因素的考量，政府在拮据的財政條件下，很難提供優渥薪資待遇誘因與民間企業爭奪人才，最終恐怕也只能訴諸以服務觀、道德性及尊榮感等精神層面的作為誘因。綜上，為避免治理失靈，制度實施初期，改革幅度尚不宜過鉅，以漸進改革方式，俟實施一段期間後，再評估有無必要納入開放外部競爭機制，在時

機及作法上不失為較穩健之規劃策略。

然而，我國高階主管特別管理制度旨在建立素質優秀之文官領導團隊，一方面應該從文官考用制度中加以培養，另一方面需要因應國內外環境快速變化，延攬專業優秀人才，以為國用。因此，專業領導人才之來源，自不應該僅侷限於文官體系內循序漸進的菁英，廣納文官體系外各界優秀人才，並形成競爭機制，已然成為國際間普遍共識。兩相權衡價值輕重之下，廣泛吸納優秀人才為高層次目標，遵守考試用人憲法規定，從而制定多元考試方法，則為技術層次目標，兩者之間具有高低層次策略價值。¹³

據上，在延攬專業優秀人才之策略思維層次，考試院在政策上允宜先定調，確立高階主管特別管理制度在三元管理法制體系中，究係屬三元管理法制體系下之一環，亦或凌駕於三元管理法制體系之上。倘若定位於三元管理法制體系下之一環，則高階主管人才應該會有分別來自政治任命、文官體系擇優晉升，以及以契約方式進用等三種不同的來源管道，由於進用方式不同，人事管理法制自然亦有別，而目前銓敘部規劃之高階主管特別管理制度，似乎較傾向將其定位為常任文官體系下之一種特別管理制度；惟就該部另案規劃中之聘用人員人事條例草案觀之，其中卻又未見任何與高階主管相關之規劃，亦即契約進用人力部分並沒有將高階主管之進用納入，看似政府廣納各界優秀專業管理人才之政策只做半套，無怪乎學者對此不斷地提出質疑與批評。因此，如係將高階主管特別管理制度定位於三元管理法制體系之下，則除文官體系內以外，來自政治任命及以契約方式進用之高階主管人才，自應有類似現行針對文官體系擇優晉升所規劃之高階主管特別管理制度的機制設計，尤其契約方式開放外部競爭，乃外國實施高級文官制度之精髓，我國如果能在刻正規劃之聘用人員人事條例草案中將外國實施之高級文官制度納入，則更能凸顯政府廣納民間優秀專業管理人才，建立素質優良之文官領導團隊之政策，並能有效消弭政策只做半套之質疑與批評。

至於如將高階主管特別管理制度定位於三元管理法制體系之上，則銓敘部現行規劃之格局顯然又太小，雖其規劃係為遵守憲法考試用人之規定，也為避免開放外部競爭，排擠常任文官晉升管道，引發文官體系內之常任文官之抗拒，而採行較保

¹³ 本段感謝審查委員建議意見。

守的作法，惟終究會有無法擴大取才，達到廣納各界賢才之政策目標之遺憾。既然在政策上係將高階主管特別管理制度之位階凌駕於三元管理法制體系之上，則宜將高階主管 3 種不同的來源管道予以整合規劃，方能突顯本特別管理制度之特色及優位。至於如何克服憲法考試用人之規定，而在不破壞憲政架構基礎，對外開放外部競爭，係屬於考試方法之技術層次。目前最簡單之對應設計，可以參考辦理類似昔日之「甲等特考」，惟以甲等特考曾因執行不當，被批評為黑官漂白的形式考試，為避免再次重蹈因人設科的窠臼，制度設計上必須相當細膩並妥善運用各種考試方法與技術，透過多元考試方法及健全之配套措施，以有效防杜來自執行不當上的缺失，否則稍有不慎，既無法達到外國開放外部競爭取才之實益，反而極易斷傷文官體制固有的價值與整體士氣。

其次，就名稱而言，目前坊間翻譯外國 Senior Civil Service 制度時，通常將其譯為「高級」文官，而我國官方卻使用「高階」文官，因此有學者認為我國在名稱上不具有精確定位或特別定位，易造成混淆或不容易辨認和管理的弊病，且「高階」主管的名稱，主要在定位職等高低，並未凸顯此一特別團體所具有的崇高地位，在制度設計上，也不打算給予特別的薪資制度，就人事心理學而言，「名」、「利」皆未特別設計，管理制度上則一再要求「績效導向」，恐怕不符合人性之期望。相較於其他先進國家採用高級文官團（Senior Civil Service）之名稱，一望即知其為特別受尊重之團體，考試院似乎連名稱上之尊重或特別待遇都吝於給予。¹⁴

對此，據了解考試院當初之所以在名稱上採用「高階」而不用坊間通用翻譯用語「高級」，主要是考量有「高級」就有「低級」的反差想法，擔心切割了文官團隊，並對整體文官體系形象造成不良的負面影響，因而採用較為中性的名稱，惟是否因為採用此一中性名稱，影響國人對該團體重要性之認知或解讀，而國人比較能接受那一個名稱，這些疑義銓敘部或可經由實證調查予以確定，並納入規劃考量；但所幸「特別管理制度」亦有凸顯適用此一特別制度者地位之崇高性與特殊性的功用，因此，縱使考試院仍決定名稱使用「高階主管」，未來只要做好相關宣導及說明，所造成之誤解與影響應可降低。至於未予特別的薪資制度，主要則是囿於國家財政及民眾觀感，並擔心未來法制化過程中遭受立法委員質疑為高官自肥條款，故

¹⁴ 本段感謝審查委員建議意見。

雖明知「名」、「利」都是吸引人才主要且有利之誘因，但在規劃政策時卻難以真正大肆應用。尤其截至目前為止，並沒有任何國家對其實施之高級文官團進行過成效評估，我國在缺乏有力之外國例證情形下，恐難單純以學理去說服立法院及民眾，同意提供優渥薪資待遇以為誘因。

最後，高階主管特別管理制度所規劃的調訓人數，係按照前一年度高階主管職務出缺總數之二至三倍，作為當年度參訓人數之最高限，訓練通過後進入人才庫候用時間為六年。這樣的情形所造成的長期結果是，在六年的訓練循環中，將有高達一半甚至三分之二通過訓練卻無法晉升高階主管職務者，一方面形成訓練資源的浪費，另一方面更嚴重的結果是，讓大多數充滿期待的高階文官，長年（高達五、六年）處於不確定是否會被延攬擔任高階主管的心理狀態中，對於渠等的士氣打擊，是非常嚴重的。¹⁵ 對此，考試院二〇一〇年十二月二月通過之強化文官培訓功能規劃方案第四案「建構高階文官發展性培訓制度」，其中針對高階主管特別管理制度培訓參訓名額的管控，係建議依照最近三年的高階主管出缺狀況，決定下一年度之調訓人數。該主要論據係參酌人事局統計資料，二〇〇九年一月至十二月簡任第十一職等以上派免案件計 447 件，刪除「主管間調任」及「審檢職系」人數，則計有 154 人，如以前一年度出缺總數之二至三倍計算調訓人數，將多達 308 至 462 人，人數太多恐影響訓練品質，如改以最近三年的高階主管出缺狀況，在職務供需及訓練品質兼顧原則下，擬訂調訓人數，應更可提升培訓成效。此一規劃顯然較原規劃周妥，但除了調訓人數之控管外，其實還有一個更重要的因素並未被探討，即訓練的淘汰機制並未納入考量，如果沒有搭配淘汰機制，凡參訓者不必經過激烈的競爭，均能夠或是多數能夠進入人才庫候用，訓練徒具形式，將直接導致訓練成效不彰，形成訓練資源的浪費，反之，如果流量管制能與淘汰機制密切扣合，將可以確保人才庫中候用者之素質及數量。

伍、結論

建構高階主管特別管理制度，乃我國人事政策重大改革工程之一，值此推動之

¹⁵ 本段感謝審查委員建議意見。

際，規劃者必須深刻地體認到，新舊制度交接過程中不免陷於歐美強勢管理制度意識型態之爭，以致論辯雙方的理性易為各種激情運動所淹沒，反而使實務經驗中的問題癥結、國情生態，以及憲政基礎架構等不易被探討，而興革之政策思維一旦欠缺生態性及可行性，淪為制度全盤抄襲，治理終將失靈。

為使我國高階主管特別管理制度具生態性及可行性，銓敘部等現行規劃策略的政策思維，雖已參考歐美等先進國家高級文官管理制度之優點與成功經驗，但仍須以我國特殊國情為基礎進行規劃，因此，遵循憲法考試用人之基本規範，並未開放外部競爭而採封閉式設計；但當今公私部門人事管理的普世通則—功績原則，則為框架整個高階主管特別管理制度的規矩工具，以及規劃策略的精髓與靈魂。

參考文獻

- 考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**。臺北：考試院。
- 考試院（2010）。**考試院強化文官培訓功能規劃方案**。臺北：考試院。
- 彭錦鵬（2005）。**高級文官考選與晉用制度之研究**。考試院委託研究案，未出版。
- 彭錦鵬（2007）。高級文官團制度之聚合趨勢。**歐美研究**，第 37 卷第 4 期，頁 635-679。
- 黃榮源（2008）。**全球化下的英國文官制度變革：彈性多元或價值淪喪？**發表於中國行政學會會員大會暨「民主行政與官僚體制」國際學術研討會，政治大學公企中心，臺北。
- 詹中原（2010）。高階主管特別管理制度建構之政策思考。**公務人員月刊**，第 172 期，頁 1-3。
- 銓敘部（2010）。**建構高階主管特別管理制度規劃報告**。臺北：銓敘部。
- OECD. (2001). *Public sector leadership for the 21st century*. Paris: OECD.

The Planning Strategy of Senior Executives Administration System in Taiwan-- And its Contrast with United Kingdom, United States, Netherlands and Korea

Chien-Chien Kuo *

Abstract

In 2000, OECD made a survey for its members and found that among all public departments in modern countries, leadership was the most in need of improvement. Based on the finding, the Examination Yuan asked Minister of Civil Service to draft a plan on the selection, promotion and transfer, performance evaluation, and payment in the administration system for senior executives. Through those issues, it could establish a special and different administration system from the current one, including training, development, and employment of executives, and use this system as the main scheme to push ahead government administration.

So far, this system includes six key points: “Rigorous Selection”, “Professional Training at the National Academy of Civil Service”, “Building a Talent Bank of Executives”, “Establishing a Committee of Cross-Department Selection and Cultivation”, “Setting up an Exclusive Salary System”, and “Designing a Quality Evaluation and Exit Mechanism”.

This study not only refers to the advantages and successful experiences

* Ph. D., Graduate Institute of Political Science, Chinese Culture University.

of senior civil service from advanced countries, but also considers the special situation in Taiwan, so that its conclusion will be more feasible and more conducive to building a culture for an advanced civil service. For example, the study finds that Taiwan has followed the basic rules of examinations as stipulated in the Constitution that are close-ended, not open to external competitions.

Furthermore, Taiwan's system uses the merit principle as the general rule to manage civil service. This principle is restricting the Senior Executives Administration System, and thus the essence of its planning strategy.

Keywords: Senior Civil Service, Talent bank, Merit principle, Senior Executive Service

建立全球架構高階文官培訓制度之研究

賴富源*

《摘要》

當前世界各國為因應二十一世紀的挑戰，莫不積極從事各項行政改革，進行國家發展的整體策略規劃與文官體制之改造。其中又以高階文官素質的良窳與國家競爭力的提升關係最為密切。爰此，高階文官培訓已成為世界各國人事行政運作的重要課題。本研究從全球治理觀點探討我國高階文官培訓制度，並針對現行高階文官培訓所面臨的問題與缺失作一全盤性的檢討與分析。研究對象係以中央機關簡任第十二職等以上主管或非主管人員之常任文官為對象。

本文在相關文獻探討部分，首先就全球化與全球治理作概要說明，並從全球化對高階文官的挑戰、政府改造與文官制度改革的接軌等作歸納與探討。在核心能力部分，則探討全球化下高階文官能力提昇總體策略及轉型趨勢。在他山之石部分，則介紹英、美、新、法、德、日等六國高階文官培訓經驗，以作為我國借鏡參考。接著，則評估我國高階文官培訓作法與缺失。最後，則針對本文所作研究結果，提出結論與建議。

[關鍵字]：全球化、全球治理、高階文官、培訓法制及體系、核心能力

本文原載於《文官制度季刊》第3卷第4期

* 中央警察大學人事室主任

壹、前言

全球化已成為二十一世紀的潮流與趨勢，政府在面對全球化的環境變遷中，如何強化公務人員的能力，全面提昇整體公務人員的素質，已成為各國人事行政運作的重要課題。尤其，培養國家高級領導與管理人才，更是維繫高效能政府的關鍵，亦是提昇國家競爭力的要件。而世界各國政府在面對日益艱鉅的國際環境挑戰，莫不盡力提升國家競爭力，以強化政府的治理績效。

高階文官係扮演國家重要政策的規劃與政策執行的角色，與政府效能的提昇息息相關，亦與國家競爭力的提昇密不可分，因此，世界各先進國家莫不將人力培訓工作列為最優先的地位，設法在組織內營造有利的條件，積極培訓高級文官，進而達到提高行政效率，創造國家的競爭優勢。然而全球化使得國家面臨全球治理的嶄新環境挑戰，國際性組織、國際性非政府組織、跨國企業等等會積極透過各種途徑影響國家的國內公共政策過程，不僅僅是經濟，也至少包括軍事、環境、社會和文化等（Bernstein & Benjamin, 2000: 67-99）。換言之，全球化的國家公共政策治理環境下，國家公共政策僅以該國為封閉環境的典型思考模式必然會受到嚴重挑戰。全球化讓政府面對更多結構不良的政策問題，但可資運用的政策工具卻變得更少（Kettl, 2000: 488-497），政府欲避免角色邊緣化，就必須有更好的治理能力處理特別是經濟政策與社會政策，進而增進和維繫國家競爭力（施能傑，2006：32-33）。此外，文官制度的改造亦應能制定合宜適當的政策、法令與提供合理、健全之制度與環境，以因應「全球化」的議題與挑戰，並提升整體國家競爭力，帶領企業在全球化之競爭中贏得勝利，而不致落後他國企業，慘遭淘汰。

鑒於我國高階文官尚無長期性、計畫性的培訓制度，以往由於培訓體系整合不足，缺乏有系統的高階文官、主管培訓體系。其次，高階文官有無必要建立一套特別管理制度，專司高階文官的甄審、培訓、考績、陞遷、待遇與考核制度等，俾以落實績效管理制度，而理想的培訓法制配套措施為何？另從全球化的角度而言，高階文官所開設的訓練課程內容應如何設計，才能提昇高階文官的全球化思維與能力；再者，在課程的設計上是否應與核心能力有所連結？而目前我國高階文官在培訓方法漸趨多元化，而傳統講授法亦扮演相當重要的分量，為了達成培訓目標與效

果，是否應採取更為多元的培訓方式？至於高階文官培訓經費問題，由於先進國家在培訓經費的提撥上，有些國家培訓機構，皆須自負盈虧，經費來源以向送訓的政府機關或個人收取費用，有些國家則仰賴政府編列預算補助，各種制度均有其優缺點，我國訓練經費來源究應走向何種制度較適合我國國情與文化，值得進一步探討。最後，我國高階文官的培訓思維究竟為何？畢竟培訓思維影響培訓的走向，有的國家扮演強力介入培訓的主導角色，在課程規劃上偏重通才教育；有的國家傾向採取市場導向的培訓機制，課程安排上則呈現「企業型政府」的思維。就我國培訓機制而言，高階文官培訓往往處於較為消極之態度，缺乏主動且系統化的整體培訓計畫。然而，隨著國家文官學院的成立、高級文官團等變革措施的討論，顯示出現今改良高階文官培訓機制已到不得不為之地步。

綜上所述，吾人必須重新審思現階段公務人員培訓的重要性，尤其高階公務人員。高階文官在全球化及全球治理概念的衝擊下，其核心職能轉變趨勢為何，又其是否能透過培訓過程，提升其能力，進而帶動我國政府治理能力的成長，皆值得加以深入觀察研究，剖析高階文官培訓與全球治理兩者間相互牽引的變革過程。

基此，本文擬從全球化的觀點探討我國高階文官培訓，文中並會論及全球治理的概念、檢討高階文官在全球化下面對的衝擊及全球化下高階文官核心能力的轉型趨勢；其次，探討英國、美國、新加坡、法國、德國及日本等六國高階文官培訓經驗並與我國培訓作分析比較，並藉由質化深度訪談分析資料提出政策建議；最後，則提出全球化下的高階文官培訓架構。

貳、相關文獻探討

一、全球化與全球治理

(一) 全球化

關於全球化最普遍的描述，不外是「相互依賴關係的持續深化」、「長距離行動的快速化」，以及「在時間及空間壓縮後，訊息傳遞及溝通限制的解構化」等。Donald Kettl 將全球化定義為「一種包含政治、科技、經濟和文化等面向，逐漸貫

穿個人生活和影響世界未來發展的遠方力量。」(Kettl, 2000: 488-497)和學者明居正認為全球化現象是由跨國經濟活動、全球企業的併購、電腦和網路的發展、大眾傳播媒體的擴張，以及因此而急速增加的人與人之間交流與互動等力量所造成(明居正, 2000: 36-42)。他們二人強調的都是全球化廣泛的影響和無遠弗屆的特性。

對於全球化意義的了解，有些學者係從實際面來加以定義，例如 Gibson-Graham 就將全球化界定為「世界透過不斷增加的國際貿易、生產與金融市場的相互國際化、由持續增加的網路化全球電傳系統所促進之商品文化的相互國際化等，而迅速地整合為一個經濟空間的過程。」(Gibson-Graham, 1996: 299)這個過程影響到現代社會生活，形成各個層面相互依存且彼此關聯的現象(Tomlinson, 1999)。此種依存關聯的現象就產生了一種全球同一步調及空間的「鄰近感」(proximity)，並逐漸改變本土生活所處的地域，使得財貨、資本、人員、知識、影像、犯罪、污染、毒品、流行時尚及信仰，無一不跨過地域版圖之限制，從學術研究到兩性關係，都被跨國傳播網絡、社會運動、人際和層級關係所影響(McGrew, 1992)。

某些論點則由制度角度出發，將全球化視為現代性的各項制度向世界其他國家的擴展。持此種論點之論者，將全球化界定為：「全球化是連結了遠處各地之世界性社會關係的增強，致使在地事件被遙遠異地發生的事件所型塑，反之亦然。此種關係是由於時間與空間的「壓縮」(compression)及增強世界作為一個整體的意識。」(Giddens, 1990)

再者，由經濟層面切入探討全球化現象亦所在多有，其將全球化視為國家角色的衰退，取而代之的則是彼此相互結合的全球市場，形成所謂「無疆界世界」(borderless world)(李宛蓉, 1996)。

總的來說，「全球化」的意涵對於不同的使用者有著不同的定義，深入思考這些不同之定義，都限於從單一面向去界定全球化之內涵，只是形容一個或一種片面且孤立的現象(金寶瑜, 2005)。因此，與其片面的將「全球化」一詞侷限於片面的理解，Ali Frazmand 梳理了各家論者對於全球化之界定，歸納出「全球化」六個理論意涵如下(Farazmand, 1999: 510-512)：

1. 全球化是一種國際化：指一國之內的組織成長跨越國界範圍而成為跨國組

織，超越國家管轄範圍。

2. 全球化是一種疆界的開放：指國家管制及保護措施的大幅度開放，進而導致經濟貿易、溝通聯繫以及文化流通的可能性。
3. 全球化是一種過程：政治經濟學的角度來觀察，全球化不只是一種現象，更應該將其視為一種幾個世紀來新自由主義資本累積的過程。
4. 全球化是一種意識型態：此項意涵指涉西方意識型態的擴散，自由、個人主義、自由市場、多元民主的西方意識型態，透過媒體、電腦網路、壓力團體或是衛星傳播，提供給其他發展中國家一種理想政經體系的圖像。
5. 全球化是一種現象：指一種自由資本主義朝向全球市場發展進程的現象。
6. 全球化是一種超越的現象及過程：全球化是一種全球資本主義累積的過程，也是這種全球資本累積過程所引發正面和負面效應綜合呈現的現象。

曹俊漢則認為針對全球化這個命題的本質應是一個價值中立（value-free）的取向（曹俊漢，2009）：

1. 全球化不表示為一個世界的一體化或整體化（integration），全球化不能視為結構的整體性，相對而言，全球化是具多元化與多樣化，多層化與多面化。
2. 全球化不是國際化（internationalization），在內涵上它不以民族國家為主體，而國際化在概念上則多以民族國家為單位。
3. 全球化不是同質化或趨同化，因為全球化所表示的是對全體世界普遍相關性的重視，強調普世性（universality）。
4. 全球化不等於西方化。因為全球化的主體不是以西方世界為主體性，本土化融合其中。
5. 全球化與現代化內容上不同，因為全球化不以工業化為主要內容，同時結合文化的取向。
6. 全球性與全球化在本質上有所不同。前者多強調人類利益的發展初階進程，而後者則是一個整合的趨勢。
7. 全球化與依存性。全球化具有依存性，但更是一個網絡結構的關係。

基於上述的論述，吾人可以得知，無論從何種面向對全球化進行界定，皆不可避免地揭示國家及政府角色在全球化下之轉變。進一步來說，任何國家及政府角色的轉變，意味著治理及政府行政的轉變；反面言之，治理及政府行政的轉變，亦將

反映在國家及政府角色上 (Farazmand & Pinkowski, 2007: 10)。職是之故，當我們不斷地討論全球化對政府帶來何種轉變與衝擊之時，不可忽略政府行政體系亦同時受到影響。而高階文官作為行政體系中重要的人力資源，在國家角色及政府行政有所轉變時，亦需與時俱進，培養全球化時代中所要求的各項核心職能。

(二) 全球治理

九〇年代以來，西方學者，特別是政治學家和政治社會學家，對治理作出了許多新的界定。治理理論的主要創始人之一 J.N.Rosenau 在其代表作「沒有政府的治理」(Rosenau, & Czempiel, 1992) 和「21 世紀的治理」(Rosenau, 1995: 13-43) 等文章中將治理定義為一系列活動領域裏的管理機制，它們雖未得到正式授權，却能有效發揮作用。與統治不同，治理指的是一種由共同的目標支援的活動，這些管理活動的主體未必是政府，也無須依靠國家的強制力量來實現。

R.Rhodes 則認為：治理意味著「統治的含義有了變化，意味著一種新的統治過程，意味著有序統治的條件已經不同於前，或是以新的方法來統治社會」。他列舉了六種關於治理的不同定義。這六種定義是 (俞可平, 2003)：

1. 作為最小國家的管理活動的治理，它指的是國家削減公共開支，以最小的成本取得最大的效益。
2. 作為公司管理的治理，它指的是指導、控制和監督企業運行的組織體制。
3. 作為新公共管理的治理，它指的是將市場的激勵機制和私人部門的管理手段引入政府的公共服務。
4. 作為善治的治理，它指的是強調效率、法治、責任的公共服務體系。
5. 作為社會--控制體系的治理，它指的是政府與民間、公共部門與私人部門之間的合作與互動。
6. 作為自組織網路的治理，它指的是建立在信任與互利基礎上的社會協調網路。

Gerry Stoker 對治理概念則提出了五種主要的觀點。這五種觀點分別是 (Stoker, 1998: 17-28)：

1. 治理意味著一系列來自政府，但又不限於政府的社會公共機構和行為者。
2. 治理意味著在為社會和經濟問題尋求解決方案的過程中，存在著界綫和責任

方面的模糊性。

3. 治理明確肯定了在涉及集體行為的各個社會公共機構之間存在著權力依賴。
4. 治理意味著參與者最終將形成一個自主的網路。
5. 治理意味著，辦好事情的能力並不僅限於政府的權力，不限於政府的發號施令或運用權威。

從上述各種關於治理的定義中，筆者認為治理並非一定要靠政府的統治力量才能發揮效用，亦即政府不是權力的唯一中心，國家、市場及公民社會都扮演分工與合作角色，以共同完成公共管理的任務；其次，治理也重視成本效益及企業管理精神，治理也強調組織所建立起的信任與互利協調的網絡關係。而全球治理的提出係為解決政府失靈及市場失靈的雙重困境，其涉及的領域包含公部門、私部門及第三部門等多部門之間所建立起的一種相互負責的夥伴關係，以協力解決公共問題。

二、政府改造與文官制度的接軌

全球化的衝擊確實為公共行政帶來一個改革的契機，其中當然亦包含了政府人力資源管理的變革。事實上，許多學者認為，全球化時代的問題已非單純政府改革的問題，或是「政府再造」（reinventing government）的議題，而是跳脫至更高層級的「治理重構」的概念。九〇年代至今是強調「治理」的階段。新公共管理在全球興起了一股政府再造的浪潮，但面對日益複雜的社會問題，新公共管理已不足以解決當前政府所面臨之困境，因此將研究焦點從新公共管理開始轉向治理途徑。Guy Peters 曾在其《政府未來的治理模式》一書中寫道，傳統的治理模式在行政系統存在了數十年，在各方面有著極為成功的表現。然而這個系統到了二十一世紀卻從「功名赫赫淪落為昏庸無能」，亦導致了許多國家必須迫切重新省思政府的治理結構（許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯，2000）。

體認到全球化造成政府角色與功能的衝擊，已然在世界各國政府揭開一股官僚體制改革的浪潮。學者 Elaine Kamarck 曾針對全球 123 個國家進行實證研究，指出在全球經濟競爭、民主化、資訊革命以及政府財政赤字等四項因素的驅使下，政府不得不進行一定程度地改變。調查結果顯示，在全球化概念自一九八〇年代興起後，全球僅有 19% 的國家沒有任何政府改革措施，其他國家至少皆有非國家層級的公共管理改革。Kamarck 進一步地歸納這些改革運動的共同之處，臚列出如：一九

八〇年代至一九九〇年代的公共管理改革；公共管理改革部門的制度性設置；中央政府權力和權威的下放與分權；公營事業民營化；公部門組織縮減；改革文官制度的努力；為民服務；預算及財政管理改革；行政管理制度改革的倡議；競爭機制引進政府；資訊科技的利用等十一項變革運動（Kamarck, 2000）。

各國政府在邁入二十一世紀後，確實推行了相當多變革措施。誠然，二十世紀的政府設計，並非為了因應現今時代的挑戰所規劃，換言之，正因為這個時代出現的新興問題，使得傳統政府治理模式無法展現其效能。然而，若從另一個角度思考，全球化對國家政府而言並不全然盡是負面的影響，其一方面雖造成政府的治理危機，迫使政府必須進行「治理模式」的重新調整；但另一方面，全球化亦確實構築出一個治理模式的新藍圖，驅使政府追求最佳的績效表現。

基此，未來政府各種行政改革亦須考量全球化的現象與趨勢，甚至未來文官體系需要招募具有「全球視野的行政菁英」，亦即所謂的「全球型公共官僚」，方足以處理全球化新世界次序與挑戰（黃一峯，2005）。全球化的發展使得主權出現弱化的趨向，但並未排斥主權的存在。換言之，公務人員不再是統治，而是「治理」（to govern），而治理也不必以公權力做後盾（曹俊漢，2004：13）。

身處在全球化時代的高階文官，其自身即扮演著國家重大政策規劃和執行的重要角色，政府部門所面對的多重衝擊也日益升高，而高階文官的培訓必須能夠充分回應全球化的環境挑戰，才能提昇國家的治理能力，因此，全球化時代與高階文官的培訓兩者息息相關，也更加顯得高階文官培訓之重要性。

參、各國高階文官培訓經驗比較

全球化已經是當代最重要的現象。如今，隨著全球化現象的持續擴張，舉凡經濟、貿易、環保等多項公共議題，政府所面臨的內外環境均與以往大不相同。如何透過適當的培訓過程，培養出在全球化時代中的高階文官，便成爲一個重要的課題。筆者選擇英國、美國、新加坡、法國、德國及日本這六個國家實因他們在高階文官的培訓代表著二個類型，同時各個類型具有不同的特色，足以觀察全球化趨勢對他們行政文化的發展有所助益。

本節將透過梳理上述六國高階文官培訓體制，藉以歸納出其他國家爲因應全球化所爲之轉變。檢視上述六國雖皆設有專責的培訓機構，但在有關文官培訓細部環

節上之作爲，無論是在組織定位或訓練體系上，仍有些許差異。筆者以爲，文官培訓並無所謂「最佳實務」(Best practices)存在，各國因政治系絡上之差異，同樣的制度，未必能表現出同樣的效果。由於受限於篇幅，筆者無法一一詳細介紹各國運作辦理情形，爰經參考相關文獻及各國網站，歸納整理簡述各國情形，在本節將由培訓思維、培訓法規與體系、核心能力、培訓課程內容及方法，以及培訓經費等層面，說明各國在高階文官培訓上之異同，藉以瞭解各國梗概。

一、培訓思維

由於各國培訓思維的不同，進而導致爾後整體培訓體制發展上的差異。自一九九〇年代以來，英國、美國均採行新右派的改革途徑，先後在新公共管理和政府再造之革新運動風潮下，政府的人事管理內涵有朝向「企業化」、「民營化」及「組織精簡」的方向發展；而新加坡對於高階文官培訓之思維，同樣地以「企業型政府」爲培訓核心思維，對於高階文官提供優渥的待遇，更透過培訓塑造出更具回應性及效率的公務人員，以符合強調經濟、效率及效能的「3Es」精神。日本研修制度亦相當重視管理與效率之企業化精神，避免官僚體系過於僵化。因此，對英國、美國、新加坡及日本來說，其培訓思維最爲強調企業化精神，因此培訓對象上，上述四國亦開放民間企業人士參與培訓課程，期望藉此促進政府文官與民間優秀人才的交流。

法國高階文官培訓採用考、訓、用合一的培訓政策，實務與理論並重，並且直屬於法國總理管轄，使得法國的文官培訓與國家政策發展之間有了重要的權力連結；就高階文官培訓而言，德國傳統上均以法學教育與法制訓練爲主軸，另德國政府高階主管人員係經過嚴格的國家考試篩選，再透過職務歷練及持續不斷的培訓，並逐級晉升，其養成教育極爲嚴謹，教、考、訓、用又能相互結合是其特色。綜合而言，法國及德國作爲歐陸傳統強國，在培訓思維上較強調文官基本價值，以及法學素養的塑造，因此，該二國文官培訓更強調訓用合一，此種思維也反應在長期的職前訓練上。

二、培訓法規及體系

各國有關培訓之法規繁多，但仔細檢視，美國、法國、德國及日本是以成文法

加以規定，行政規章為輔，建構成綿密的法規網絡。而英國及新加坡則是仰賴行政規章，或是政府相關研究報告，進而建立出該國之培訓體制，此為六國在培訓法規上最大之差異。

就培訓體系而言，吾人可從各國培訓機構組織性質上之不同，闡述彼此間之差異。首先說明組織屬性上之不同，上述六國約略可概分為三種不同的組織屬性：政府機關、機關型學校及行政法人。英國、美國、德國與日本之培訓機構，屬於政府機關，由中央政府統籌分配資源，並規劃各項培訓課程。但深入探究，英、美兩國之培訓機構雖仍屬於政府機關，但究其本質而言，其人事、經費具有較高的自主性與彈性，甚至較偏向民營化，不受政府預算補助，以企業經營之概念經營國家文官培訓機構。而維持政府機關之特性，乃是方便政府其他行政機關與培訓機構的相互連結，並強化其合作之故。新加坡文官學院，在二〇〇一年改組為行政法人，而這是受新加坡政府改革潮流下的結果，一方面使培訓機構擁有較高的自主性與彈性；另一方面也創造培訓課程的多元及實用性。法國國家行政學院，則較為特殊，係採取機關型學校設置的，而這與法國文化背景中，普遍認為只有從實作中累積經驗並加以學習的職業化教育，才是完整的專業訓練有關，因此造就出法國國家行政學院組織屬性上的特殊性。

三、核心能力

處於高度競爭的環境中與因應全球化的時代潮流趨勢，各國高階文官培訓均強調核心能力。例如，英國所強調的「政府專業技能」(Professional Skills for Government, PSG)，要求各級官員均須展現其職務所需的專業性與技能，包括四個主要領域：領導能力、核心技能、工作相關專業技能及廣泛的工作歷練（黃一峯，2006）。美國聯邦主管核心能力標準(Executive Core Qualifications, ECQ)」，則詳列了各項能力的關鍵特質與培養各項核心能力所需的領導知能：包括領導變革、領導員工、成果導向、商業觸覺、建立合作聯盟（Berry, 2009）。新加坡文官學院與公共服務署下設的 PS 21 Office (公共服務 21 辦公室)共同研究界定之績優服務 (Service Excellence) 與公部門核心職能交叉模式 (X-PSG)。公部門核心職能交叉模式界定五種核心能力為企業發展、計畫發展、溝通與變革管理、分析與品質、

適應與文化敏感度；另績優服務訓練架構（Service Excellence Training Framework, SETF）則設計創造服務文化與策略、發展人力資本、了解顧客需求、視同事為顧客、創造顧客關係與提升滿意度、管理及改善流程、溝通等七種核心職能訓練模組（范祥偉，2010a：59）。法國國家行政學院在考選高階文官階段，要求應試者應具有以下核心能力：決策能力、基本知識、性格適當及判斷力；而在訓練與教育階段，則進一步的培養出以下任職能力：具有廣闊視野與決策氣度、具有高瞻遠矚的見解、不偏不倚，消除機關本位主義及主觀成見（黃一峯，2006）。德國對高級文官的績效考核分為「過去表現」與「未來潛力」二個部份，各有其評核的能力項目，過去表現的評核項目：工作成果、專業知識、工作方法、社交能力；未來發展潛力的評核項目：宏觀週延的判斷能力、決策能力、概念能力、口頭與書面表達能力、領導能力、抗壓性、組織技巧（黃一峯，2006）。

四、培訓課程內容及方法

在面臨全球化的當下，各先進國家在課程設計上，皆針對全球化議題設計培訓課程，培養高階文官的全球思維，以及跨文化的領導等。在課程內容此一層面，上述六國除本國受訓外，亦提供國外政府委託培訓其高階文官，一方面提供其他各國文官深入理解不同文化的機會，另一方面，本國文官也得到與其他國家文官交流交換經驗的機會。此外，挑選適當人員給予補助，前往國外受訓，亦是這些先進國家為了提升文官國際經驗的一種培訓方式。

在培訓方法上，各國皆跳脫出傳統課堂授課方式的窠臼，推動如情境模擬、角色扮演、專題演講、個案研究等多元化的培訓方法，期望藉由參與性質較高的方式，讓訓練能與實務更佳緊密地結合，發揮出培訓的最大功用。值得一提的是，本文所提及之六個先進國家，近年來皆戮力推動電子化學習(E-Learning)的政策，運用資訊科技的發達，將培訓課程結合電子網路，使公務人員能夠更方便快速地吸收新知，此舉也一定程度地降低了培訓機構所需的人事成本。

五、培訓經費

本文所引介的六個先進國家，大致可分為兩類：其一，英、美及新加坡之國家

培訓機構，皆須自負盈虧責任，經費來源以向送訓的政府機關或個人收取費用，自籌經費維持培訓業務的執行。但這些國家也因不受政府預算補助，在組織運作上更具有自主性與彈性，讓培訓機構在師資或是培訓課程設計上，能作出更多元化的轉變。例如，英國係以送訓機關負擔為主、學員自付為輔；美國係依各機關之規定，送訓機關與學員負擔不同比例的訓練費用（劉坤億，2008），新加坡對於公務人員的訓練經費，按各機關人數分配編列於各機關專款專用，不再對訓練機構直接編列經費，以促使訓練機構，需與其他訓練機構競爭，設計實用的課程，聘請陣容堅強的師資，吸引更多公務人員來受訓，以圖訓練機構的生存與發展（楊文振，2009）。反觀法、德及日本的國家文官培訓機構，則仰賴政府編列預算補助，在此種模式下，文官培訓與機關用人兩者更緊密地相互聯結，更易達成「訓用合一」之政策目標，相對而言，在師資及課程設計上便受到較多之限制。德國聯邦公共行政學院編列有獨立預算，依規定所開辦的課程通常不向受訓人員收取費用，又無專屬講座，賦有彈性，其所開設的課程包羅萬象，豐富多元，理論與實務兼具，極受公務員肯定。這些制度與作法亦與我國幾個綜合型訓練機關極為類似，因此國內訓練機關（構）在作法上或可取材參考，截長補短，以求精進。

其次，在訓練經費的編列上，有些國家會提撥一定額度的人事經費挹注，例如，新加坡政府每年投入 4%至 8%之人事費於公務人員培訓，更提供多種獎學金計畫吸引優秀人才進入公部門（范祥偉，2009：15）；而法國政府就明確制定了對公務員服務期間的繼續培訓政策，要求各類行政機構必須支付工資 6%用於公務員的繼續教育（顧麗梅，2003）。

綜上所述，每個國家隨著政治環境及文化因素的影響，發展出不同的培訓體制，以契合各國政府的用人需求。然而，以上各先進國家，卻同時發展出專責的培訓機構，並且配合核心能力的建構，發展其全球化相關培訓課程，而在培訓方法上，亦朝向多元化的方向規劃辦理。同時，為配合國家政策的發展，各國莫不將文官培訓機構的層級拉高，隸屬於首相或總理，抑或設置於中央行政權的核心單位。

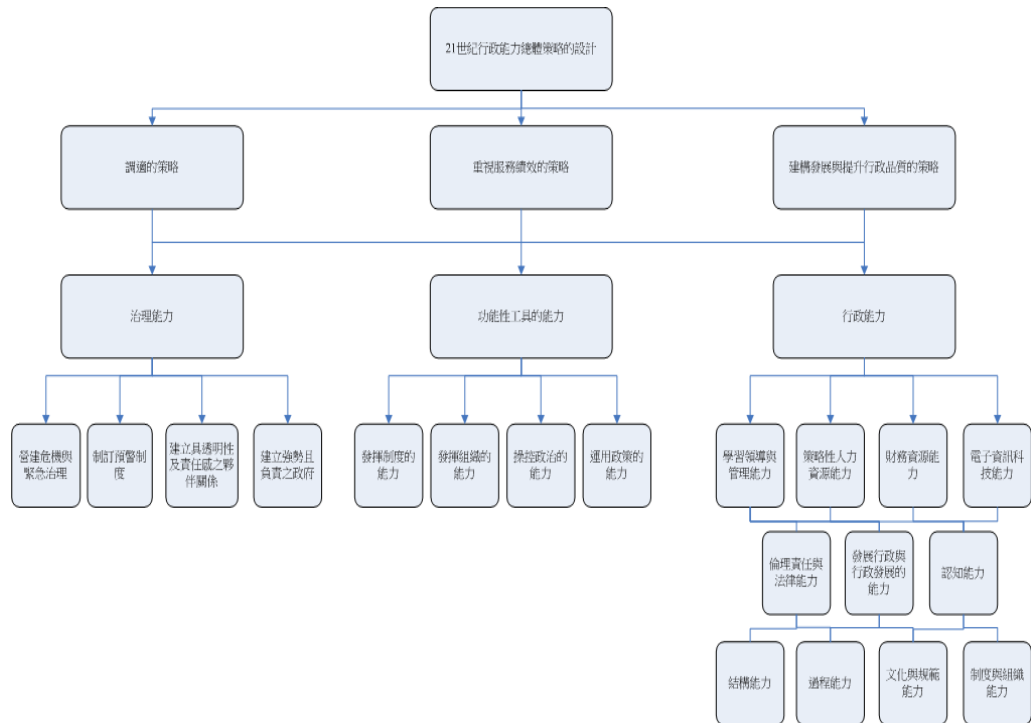
肆、21 世紀文官核心能力轉型趨勢

在環境愈趨複雜的情況下，高階文官所需要具備的能力隨之多元化，與以往對

於文官的要求存有差異。然而面臨全球治理時代的到來，未來核心能力的轉變則仍有待討論。近來，Farazmand 在《建構快速變革全球化的行政能力：為二十一世紀審慎處方》(Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century)。(Farazmand, 2009：1007-1020)一文中指出全球化是不可避免的潮流，也是歷史發展的過程。而在此種趨勢下，傳統行政的能力、價值以及重要性，將不足以面對即將到來的新挑戰，因而其主張在理論及實務上皆需要調適與革新作為回應的策略。

從建構行政能力的角度而言，Farazmand 認為傳統公共行政的角色，至少有服務傳遞及追求發展等基本功能，亟需重新的認知及啟動，方能重新建立公共行政或服務的信任、法制及制度能力。而在新時代高度不確定的政經環境及全球化的影響下，Farazmand 針對公部門提出了三項總體策略的能力（macro strategic capacity），以因應未來政府的發展。他認為：全球化至少涉入到三個長期的重要策略以導引公共政策與行政（曹俊漢、仇桂美，2010：10-11）。這三個總體策略分別為調適的策略、重視服務績效的策略、建構發展與提升行政品質的策略。

Farazmand 在上述三項總體策略能力下，逐步具體地推演出達成總體策略的基本能力，如治理能力、功能性工具的能力以及行政能力等三項。而關於此三項基本能力，其亦確實地臚列出公部門應如何提升基本能力的具體方向，進而構築成全球化時代的政府部門能力架構。此一能力架構中，涵蓋了宏觀的整體策略至微觀的能力面向，可作為我國未來文官培訓之參考藍圖（曹俊漢、仇桂美，2010：12-17）。筆者將 Farazmand 所建構之能力藍圖，整理繪製如下圖一：



圖一：二十一世紀文官行政能力整體架構圖

資料來源：整理自 Farazmand, 2009:1007-1020.

針對提升二十一世紀行政能力的總體策略，Farazmand 分為上述三個策略加以討論。不僅於此，為達成上述三項策略目標，其認為政府文官必須要具備三種不同的能力，分別為治理能力、功能性工具的能力，以及行政能力等，並針對不同的能力指標，具體提出提升能力所應著重之面向。在治理能力方面包括：營建危機與緊急治理與管理、建立具有透明度與責任感為取向的合作伙伴關係機制、確立強勢而負責的政府、制定預警制度。在功能性工具能力包括：發揮制度的能力、發揮組織的能力、運用政策的能力、操控政治作為一種能力。而在行政能力則分別為：結構能力、過程能力、文化與規範能力、制度與組織能力、學習領導與管理能力、策略性人力資源管理能力、財務資源能力、認知能力、科技能力、倫理課責及法律能力、發展行政能力。

無庸置疑地，全球化的趨勢的確對各國政府的治理環境造成某些層面的影響；同樣地，近年興起的「全球治理」概念，亦驅使高階文官必須要發展不同的核心能

力，以維持國家競爭力及良善的治理能力。而適當培訓資源的投入，便是維繫及提升文官能力的方法之一。再者，二十一世紀文官核心能力的轉變，需要的人力資本與以往不同，高階文官多已投入公務體系多年，能否因應全球化此一新興議題，便值得吾人深思。更重要的是，在公務體系永業化的限制之下，如何透過培訓此一過程，改善現有的公務人力素質，活絡政府人力資源管理，是現今政府在面臨全球化的挑戰時，需要審慎面對的議題。其次，在我國高階文官特別管理制度尚未建立之前，高階文官的來源僅能由內部晉升，缺乏外部人力資源的投入，因此更突顯出高階文官培訓機制的重要性。

伍、研究架構的提出

本研究將探究在全球化與全球治理的趨勢下，我國高階文官培訓應如何作出回應？並同時融入人力資源管理及高階文官核心能力轉型之概念，據以探討我國高階文官培訓未來應努力之方向，歸納本研究之研究架構如下：



圖二：本研究架構圖

根據上圖，本研究將全球化與全球治理視為具有重大影響力的環境因素，在此項環境因素的驅動之下，公部門在人力資源管理過程中必然受到衝擊；相同地，高階文官所應具備的核心能力亦呈現出轉型的趨勢。職是之故，政府必然需要配合自

身人力資源及文官核心能力，規劃文官培訓的發展，特別是針對專業且資深的高階文官部分。換言之，在全球化的時代中，我國高階文官培訓發展無法閉門造車，而是需參酌全球化及全球治理帶來的轉變，建構具全球架構的高階文官培訓系統。同時，高階文官培訓發展亦是一段持續性的工作，需不斷因應外在環境，而進行適當地編配調整。配合本研究之問題及目的，參酌相關文獻資料，筆者擬從全球化及全球治理此一框架下探討高階文官培訓議題，結合實務上世界其他先進國家培訓經驗，分由培訓思維、培訓法規及體系、核心能力、課程內容及培訓方法、培訓經費等面向深入探究。此外，加以 Farazmand 在學理上對於高階文官核心能力之認知，採用其所提出治理能力、功能性工具的能力及行政能力構築出的「全球化時代文官能力藍圖」作為依據，深入探究未來我國高階文官發展方向。最後，藉由本研究之成果，試圖建構出未來高階文官培訓架構藍圖，以符合未來全球化時代下的政府治理需求。

陸、我國高階文官培訓現況分析

本節將藉由相關文獻探討我國目前高階文官培訓現況，並輔以質性訪談結果瞭解現行制度缺失，俾能進一步針對缺失提出改進之道。

一、我國高階文官培訓之挑戰與思維

觀察前述先進國家之培訓經驗，不難看出各國皆相當重視高階文官培訓，且各國文官制度的改革亦緊跟著整個政府再造的潮流，而其主要重點則彰顯在培育政府高階文官的核心能力（邱志淳、黃榮護，2009：25-38）。各國培訓制度基本都受到各國國情生態與官僚文化的影響，因而發展出不同的制度設計，在課程規劃中，所著眼之重點亦會有所差異（邱志淳，2009）。為改善我國公務人力資源，二〇一〇年三月十六日業已設置「國家文官學院」作為專責的公務人力培訓機構，相關部會亦已著手完成高階文官培訓計畫，建構完整之高階文官、主管培育歷練體系，並充實核心職能之訓練（考試院，2009）。這些相關變革措施目的皆在於提升我國文官能力，使培訓資源發揮最大效用，透過培訓機制，建構完善的高階文官培訓體制。

深入觀之，我國高階文官培訓制度相當程度地將儒家思想融入培訓計畫的規劃中。在考試院所擬定的「文官制度興革規劃方案」中，將「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」五項列為文官基本核心價值，除強調解決問題的專業性，執行政策的效率外，亦同時注重群眾關懷的回應性及行政倫理。此五項基本價值除重視「新公共管理」浪潮的企業思維外，更呈現出新公共服務理論所強調政府角色的轉變由領航轉變成為服務、服務「公民」而非「顧客」的特質，期望透過適當的培訓體制，打造適切我國的公務人力資源。

二、我國高階文官培訓法制及體系

從法令規章層面觀察，我國於一九八六年一月二十四日公佈《公務人員考試法》，法規中第二十條即明示公務人員各等級考試錄取者必須接受訓練，訓練期滿成績及格者始發給證書並分發任用。另外，《公務人員保障暨培訓委員會組織法》於一九九六年一月二十六日公佈後，公務人員保障暨培訓委員會正式成為我國公務人員保障暨培訓的專責機構。再者，二〇〇二年一月三十日公佈之《公務人員訓練進修法》，明定事關全國一致之性質者，由保訓會辦理。除上述法規外，《公務人員陞遷法》、《公務人員任用法》中對於文官升遷或調任應受培訓同樣的訂定相關規定，而保訓會為配合以上相關規定，亦辦理升官等訓練。

至於培訓體系方面，在現今五權憲法的架構之下，公務人員培訓與行政權及考試權皆息息相關，兩者皆負有培訓政策制定與業務執行之責。進一步來說，公務人員培訓體系主要可分為行政院人事行政局，以及考試院所屬的公務人員保障暨培訓委員會等兩大系統。為避免公務人力培訓體系的分歧，造成負面的影響，考試院與行政院兩院副院長曾於一九九三年六月四日及一九九五年一月十日兩度進行協商，明確劃分兩院之分工事項，考試院職掌全國公務人員考試筆試錄取人員之訓練、升任官等訓練、行政中立訓練及其他有關訓練；行政院則掌理其所屬公務人員之專業、一般管理訓練及其他有關訓練。而在前述《公務人員訓練進修法》第二條亦規定：「事關全國一致之性質者，由公務人員保障暨培訓委員會辦理之。」實際上，前法所定之公務人力培訓分工體系，便是經過行政院與考試院先前協商而來。

在前述分工規劃之下，考試院保訓會之訓練項目，係採列舉方式，所稱其他有

關訓練，是指行政院暨其所屬以外各機關公務人員之訓練，包括總統府、立法院、司法院、考試院與監察院等機關人員之訓練；行政院人事行政局之訓練項目，則以概括方式規範，定為行政院所屬公務人員之訓練。

另有關針對保訓會及國家文官學院組織法所訂之「高階公務人員中長期培訓事項」，根據考試院前副院長伍錦霖於二〇一〇年七月九日主持之保訓會及人事局協商會議結論，應以「簡任或相當簡任以上人員」、「三個月以上之發展性訓練為範圍」。人事局仍得辦理行政院所屬高階公務人員之其他培訓事項。而上開「其他培訓事項」係指「三個月以下之短期性高階公務人員訓練」；而行政院所屬各級公務人員專業性訓練及配合業務推動之在職訓練、一般管理訓練或短期訓練，仍由各主管機關依權責辦理（范祥偉，2010b：63）。

三、我國高階文官核心能力

行政院於二〇〇四年核定高階（第十二職等）主管管理核心能力項目有創意型塑願景、策略分析、變革與危機處理、團隊激勵與領導、跨域協調、績效管理等六項。為因應外在環境的不斷演變與挑戰，經重新檢討後業於二〇〇九年修正高階主管職務管理核心能力為：國內外環境情勢分析、願景目標與策略性思維、領導能力與協調合作、績效管理與政策行銷、風險與危機管理、法治素養及人文素養等七項。

另考試院保訓會為瞭解高階文官所需核心能力及其比重，經核定簡任第十職等至第十一職等以「管理能力」、簡任第十二職等至十三職等（非首長）以「領導能力」、簡任第十三職等（首長）至第十四職等則以「決策能力」最為重要（吳瑞蘭，2011：44）。其各項核心能力比重及內涵依序為（公務人員保障暨培訓委員會，2010）：

1. 管理能力：包含「人力資源管理」、「團隊建立」、「衝突與變革管理」、「績效課責」。
2. 領導能力：包含「領導變革」、「溝通與行銷」、「建立協力關係」。
3. 決策能力：包含「策略思考與問題解決」、「全球視野」、「談判與危機管理」。

四、我國高階文官培訓課程內容及培訓方法

(一) 課程內容

由於培訓體系的分歧，我國高階文官培訓課程也分為行政院及考試院兩大系統，以下將分別說明兩大公務人力培訓體系之課程內容：

1. 公務人員保障暨培訓委員會

有鑑於高階文官訓練進修力量的薄弱，在考試院與行政院協商過後，由考試院辦理高階文官發展性、長期性訓練課程，培育具備卓越管理能力、前瞻領導氣度及政策民主風範的高階文官，並將名稱定為「高階文官飛躍計畫培訓課程」。此項高階文官發展性訓練分為三大類：管理發展訓練、領導發展訓練以及決策發展訓練。前述考試院高階文官培訓飛躍方案中，其核心能力經轉換課程後，管理發展訓練計有九個模組課程、領導及決策發展訓練各有六個模組課程，詳如表一：

表一：決策、領導及管理發展訓練核心能力別課程

能力別	模組課程	決策發展訓練	領導發展訓練	管理發展訓練
決策能力	策略思考與問題解決	V	V	V
	全球視野	V		
	談判與危機管理	V		
	決斷力		V	V
領導能力	領導變革	V	V	V
	溝通與行銷	V	V	V
	建立協力關係			V
	創新能力		V	
管理能力	人力資源管理	V	V	V
	團隊建立			V
	變革與衝突管理			V
	績效課責			V

資料來源：吳瑞蘭，2011：44。

2. 行政院人事行政局

為培育具宏觀思維、跨域治理及領導能力，並瞭解國際政經發展趨勢之高階人才，以因應國家永續發展，強化國際競爭力。行政院分別在二〇〇八及二〇〇九年開辦二期之國家政務研究班，¹第一期參加對象為行政院所屬各機關、（準）直轄市及縣（市）政府現任簡任第十二職等以上，且五十五歲以下之公務人員，第二期更將參加對象擴展到立法院、司法院、考試院及監察院所屬現任第十二職等以上之人員。國政班課程規劃係參酌歷年辦理情形及當前政府政策及施政方針等，著重於「國家政務」及「領導管理」類二大面向。其中在國家政務課程方面，二〇〇八年為「經濟發展」、「社會公義」、「永續環境」、「兩岸關係」、「教育文化科技」等五項主題；二〇〇九年調整為「活力經濟」、「社會公義」、「永續環境」、「兩岸和平」、「教育文化科技」等五項主題，並依各主題安排相關之專題研討及分組報告（蔡逸群，2009：39-42）

茲將國家政務研究班研習課程表列如下：

表二：國家政務研究班研習課程

專題名稱	課程主題名稱
活力經濟	國家競爭力
	交通政策與公共建設
	產業發展與經濟動能 (含穩定物價)
社會公義	財政政策
	國土規劃與社會福利
	勞工與就業政策
永續環境	環境保護與永續發展
	國土復育與全民農業
	節能減碳

¹ 自一九九四年開始，行政院人事行政局陸續辦理「行政院國家建設研究班」三期、「行政院國家策略研究班」四期，「行政院國家發展研究班」五期、「行政院國家政務研究」班二期，截至二〇〇九年止共計辦理 14 期，結業之研究員計 621 位。

專題名稱	課程主題名稱
兩岸和平	全球化觀點下的兩岸政策
	兩岸關係與國家安全
	兩岸交流服務與協商
教育文化科技	教育政策
	文化產業與文化觀光
	科技發展

資料來源：蔡逸群，2009：41。

（二）培訓方法

經分析我國高階文官培訓中，以行政院國家政務班及考試院高階文官飛躍方案之訓練方式後，本研究將其歸納為：課堂講授法、個案研究法、數位學習、專題演講、角色扮演法、評鑑中心法、小組討論、導師制、參訪等教學方法。

上述各種培訓方法中，在行政院所辦理的國家政務研究班及考試院所辦理之高階主管研究班而言，經常採取的訓練方式以課堂講授法為主要方式（聘請政務人員講授施政理念），其次是小組討論，而國家政務研究班則引進哈佛大學個案教學法來授課是訓練方法上的一大突破，值得繼續推廣。至於數位學習因不受時間與空間之限制，國家文官學院及公務人力發展中心在相關實施實體課程前均要求受訓者先行上完數位學習，此方式亦得到一定程度的效果。至於角色扮演法（role plays）及評鑑中心法（assessment center）在私部門企業則較常被使用，我國高階文官培訓則較少採此方式，不過，國家文官學院已針對高階文官培訓飛躍方案，從二〇一〇年起試辦之管理發展訓練引進評鑑中心制度，其效果值得進一步觀察。

五、我國高階文官培訓經費

我國培訓機關之組織性質皆屬於政府機關，經費來源由政府預算補助，維持機關的培訓業務運作；而各機關則因應各自的業務需要自行編列所需之訓練進修或出國計畫經費，惟均以不超過近三年平均數為原則。本研究經檢視行政院人事行政局、公務人力發展中心、公務人員保障暨培訓委員會及國家文官學院等培訓機關二

○一〇年度預算，如以全球化高階文官培訓相關課程及研習為例，發現以行政院人事行政局投注的經費較具規模，該局辦理選送公務人員出國進修業務經費達 80,205 千元，較二〇〇九年度增列選送個人及組團出國專題研究等經費 31,258 千元。

六、我國高階文官培訓缺失檢討

另本文綜整前面各節所述並觀察我國與其他先進國家的培訓制度，並由質性深度訪談結果得知，我國高階文官培訓制度仍存有以下幾項缺失，茲分述如下：

（一）培訓思維尚未落實全球化考量

在培訓思維上英、美、新三國的培訓思維受到新公共管理學派的影響，著重企業化管理精神，落實績效導向的訓練政策，而在培訓對象上，上述三國亦開放民間企業人士參與培訓課程，期望藉此促進政府文官與民間優秀人才的交流；而在法、德、日等三國的培訓思維，由於高階文官具有社會崇高地位，且非常重視法學教育，並且非常重視教、考、訓、用的密切配合，這些國家的培訓思維均值得我國參考。而我國在培訓思維上雖強調公務人員的核心價值「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」、新公共管理及新公共服務的精神，然而尚未落實全球化的高階文官建立回應全球化與區域化的培訓思維，亟待我國未來努力。例如，受到全球化國家疆界開放的影響，我國高階文官是否具備全球化思維與觀念？高階文官在規劃政策時，是否有融入全球化、在地化的觀念？是否具有創新的思維？應否培訓具備協力伙伴關係及跨域治理的能力等是否有融入到培訓思維上面，都值得進一步加以檢討。

（二）培訓法制仍待強化

我國公務人員之訓練法制漸趨完備，除了《公務人員訓練進修法》之外，諸如《公務人員考試法》、《公務人員任用法》、《公務人員陞遷法》、《公務人員行政中立訓練辦法》等法規，均已為政府實施公務人員初任官等、升任官等、行政中立等訓練提供充足的依據。然而，我國尚未針對高階文官培訓，建立起中長程的培訓制度，國家文官學院雖於二〇一〇年三月二十六日起正式成立，並將高階文官培訓列為其首要工作與職掌，未來仍須面臨許多問題與挑戰。再者，考試院文官制度興革規劃方案亦提出建構高階主管特別管理制度，希望建立專屬俸給制度、落實績

效管理及高階文官培訓，未來高階主管特別管理制度如何與高階文官培訓密切結合，均值得進一步觀察。其次，培訓與陞遷亦無緊密連結關係，缺乏訓練誘因，使得高階文官能力有所限制，並阻礙其陞遷發展。

（三）培訓體系間的分工與合作仍待加強

目前，我國公務人員之培訓體系可劃分為考試院保障暨培訓委員會、行政院人事行政局二大系統，分別負責公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練及專業、一般管理訓練，二者間有明確的分工。從法制層面來看，我國高階文官培訓的法制基礎猶算完備，然就整個公務人力培訓體系來看，恐仍有分工有餘、整合不足之憾。根據公務人員訓練進修法第三條規定，行政院和考試院應建立公務人員訓練進修協調會報，但實務上，兩院的平行協調仍有不足，協調會報之功能並未完全發揮，訓練課程多所重複，致使訓練資源分散，無法發揮最大的效能。以簡任第十二職至第十四職等的高階主管人員訓練為例，行政院現階段開辦了「國家政務研究班」，而考試院過去曾開辦「高階主管人員研究班」、二〇一〇年開始試辦「高階文官培訓飛躍方案」，兩院各自訓練，無法使總統府暨五院所屬、中央與地方之高階文官一道訓練，彼此瞭解各機關業務，營造政府團隊合作，使訓練成效大為減低。國家文官學院的成立雖為高階文官培訓邁向一個新的里程碑，行政與考試兩院雖透過積極協商並完成共識，惟其成效仍然讓人存疑。相較於世界先進民主國家均成立單一的高階文官培訓機構，其在訓練資源上則不致產生類似我國此種特殊情形，在這樣的特殊歷史背景下，未來兩院應如何分工與合作，共同達成「善治」的目標，均考驗著執政者的智慧。

（四）核心能力仍待強化與確立

在核心能力方面，由於能力的建立並不必然與高績效表現成正比，關鍵在於所選擇建立的能力，究竟是否具有必要性。核心能力的建構與施政計畫或國家競爭力的提昇應有某種程度的連結方有意義，否則核心能力的訂定是無助於整體國家發展的。而我國所建構的高階文官核心能力，其與施政計畫或提昇國家競爭力上究有無關聯，仍待進一步瞭解與檢視。其次，從高階文官所扮演的角色與功能來看，其應擁有的核心能力似乎更應該著重在突破現狀的能力、危機管理能力、行政夥伴關係能力、跨域管理能力、政策溝通與協調能力、預警能力、創新能力、組織能力、政

治操作能力、策略性人力資源能力等等；而這些高階文官所需具備的核心能力究竟有無融入到我國高階文官核心能力中，似乎是有所欠缺的。

（五）培訓課程欠缺實作演練

在全球化的衝擊之下，各國高階文官無論是在政策規劃或政策執行上，將會需要考量更多不同的因素。以我國高階文官培訓課程內容來看，雖已將區域化或全球化相關議題規劃在課程當中，但課程規劃仍較傾向國際情勢分析，或國際環境的概略介紹，缺乏由實務面向出發的課程安排，如此培訓的效果將無法顯現於日常的工作表現上。反觀其他先進國家課程規劃，英國、法國及德國，為因應加入歐盟所帶來的衝擊，在具體作法上，不僅透過培訓、專題演講及研討會，更進一步派送高階文官至歐洲議會觀摩見習，抑或是藉由與其他歐盟國家交換訓練，以增強國內文官對於歐洲事務或全球情勢的認知及處理能力。近來，我國已開始嘗試如「菁英領導班」、「全球化與管理效能研習營」等受訓班別，調訓高階文官至國外受訓，若能再加強此相關課程的規劃，發展為系統化的培訓，培訓效果或許能有所提升。其次，培訓課程的規劃是否有結合高階文官核心能力來作安排，亦有檢討空間，進一步言，這些核心能力有無結合我國國家未來發展及提昇國家競爭力，都值得觀察。

（六）培訓方法欠缺多元化

我國各機關的訓練，不論是何種性質，一般而言，經常採用演講的方式進行，其效果極為有限。就我國高階文官的訓練方法來說，現行的方式有：課堂講授法、個案研究法、評鑑中心法、數位學習、專題演講、角色扮演法、小組討論、導師制、參訪等教學方法。整體而言，雖已逐漸突破傳統的方法，惟仍以講授法為主，在訓練方法之抉擇上，應視各機關組織性質及訓練而定，訓練方法不在求其多，而貴在應用得當，現代各國所採行之訓練方法雖多，但仍以成效為主要考慮因素，尤其對高階文官之訓練則不應僅限於以傳統講授法，而應利用更為多元教學方法，以滿足高階文官在培訓上的需求，亦較能達成培訓上的效果。

（七）訓練經費仍有不足

我國高階文官培訓之各項計畫，大多由訓練機關自行編列年度預算或專案預算補助，而非向送訓機關或受訓人員收取訓練費用，以因應訓練成本上的支出。然

而，政府各部門訓練預算之編列，不足以因應內部文官受訓之需求，影響到文官受訓的權益。在這樣的惡性循環之下，培訓機構無法開展有效的財源，又需考量成本壓力，致使我國高階文官培訓難以發展全面且具系統化的培訓課程，僅能以一些短期的課程回應文官的訓練需求，也難以契合政府的施政目標或規劃，進行符合人力資源發展導向的培訓方案。

在培訓機關經費編列的屬性上，我國較類似法、德、日三國作法，亦即，受訓經費均由培訓機關統一編列，無需由送訓機關或受訓者自付費用，但我國又不像法、德、日三國在文官培訓與機關用人兩者間相互緊密聯結，²較無法達成「訓用合一」之政策目標；其次，我國也並未規定每位公務員應編列多少年度訓練經費。

柒、質性訪談資料分析

本節將透過質性研究方法去檢證本論文的研究假設，亦即藉由全球化理論的探討、瞭解先進國家高階文官培訓的經驗及高階文官能力轉型趨勢，進而提出我國未來高階文官培訓的發展。本文透過理論與實務間之相互對話，理解我國在培訓實務上之問題，藉由質化的深度訪談可以更加瞭解我國高階文官的培訓作法，俾能徹底瞭解問題的核心及提出解決策略。本節將先說明深度訪談的樣本選取方式；其次，說明訪談構念；最後摘要說明分析結果。

一、樣本選取

本研究所進行的深度訪談，主要目的是透過培訓相關業務等幾類適當且願意提供資訊之資深人員受訪者，探討在全球化下高階文官培訓的相關問題，包括高階文官培訓之現況及困境？全球化下高階文官應具備何種能力？而未來又應如何規劃我國高階文官培訓機制？

² 依相關公務人員任用法、陞遷法及訓練法之規定，我國僅規定在升官等時須經升官等訓練及格，方得派任高一官等職務，其餘每一官等內之陞遷，並未規定應先經過訓練合格後始得陞遷，亦即，在陞任官等上有一門檻規定，但在陞任該一官等後之同官等內之陞遷，並未規定先訓後用，即所謂訓練與陞遷並無法緊密結合。

本研究採取非機率（non-probability）、資訊豐富的抽樣（information-rich sampling），並輔以滾雪球抽樣（snowball sampling）等方法獲得訪談樣本。有鑑於全球化與高階文官培訓業務此兩大主題，組織多數成員未必能充分且深入地瞭解，並且表達豐富之意見，因而在訪談對象的篩選上，筆者採擇多元角度的抽樣方式，分別從培訓機構主管（或學者專家）（有四個樣本）、高階文官本人（有九個樣本）、高階文官直屬長官（部長或政務次長）（有二個樣本）及企業界人力資源部門主管（有三個樣本）等各面向，並以「高階文官培訓之訓練機構」、「高階文官各層級代表」、「具全球化機關屬性之高階文官直屬長官」以及「國內五百大企業」等四大項進行篩選，進行分類選擇具有代表性的樣本，並成功訪談到十八個樣本。

二、訪談構念

對於全球化下我國高階文官培訓，本研究將設定以下幾項主要構念，包括：高階文官全球化的視野、高階文官回應全球化的能力、現行高階文官培訓制度面臨的問題與挑戰，以及高階文官培訓的需求等四項構念（詳如附錄訪談大綱）。以下分別說明本研究構念的具體內涵：

（一）高階文官與全球化

此一構念係指，要探討並瞭解高階文官在規劃或執行政策時，是否考量到全球化的影響因素，進而融入到高階文官的心智模式，亦即高階文官在規劃政策時，應具備全球化的視野與觀念。

（二）高階文官回應全球化的能力

此一構念係指，要探討並瞭解高階文官在面對全球化時代的挑戰時，應具備哪些核心能力，才能因應劇烈環境的演變與挑戰。

（三）現行高階文官培訓制度面臨的問題與挑戰

本構念要探討並瞭解我國現行高階文官培訓制度的現況與問題，並從以下幾個幾個問題加以瞭解：1、培訓法制；2、培訓體系；3、培訓課程內容；4、培訓方

法；5、培訓經費；6、培訓思維。

（四）高階文官培訓的需求

本構念係從培訓者的角度去瞭解培訓需求，並為建構全球架構的高階文官培訓提出具體圖像。

三、訪談內容分析摘要

經由深度訪談之分析，說明分析所得之結果，以期能以更清晰地理解，受訪者對於本研究主旨之意見。茲整理如下：

（一）全球化的衝擊

1. 對公部門的影響：我國各項政策已受到全球化之影響，必須考量國際潮流情勢，方能將政策妥善規劃執行。
2. 對高階文官的衝擊：
 - （1）我國高階文官對全球化或全球治理認知程度甚低，較不具備全球性之思維及視野。
 - （2）各部會業務性質上之差異，如外交、經貿等需與其他國家接觸之部門，其高階文官對全球化認知程度較高；其餘部會高階文官相對而言則全球化認知程度較低。
 - （3）國內媒體對於國際情勢之報導，或國外資訊之傳播較不注重，進而導致我國高階文官難以在日常生活中培養其全球思維。

（二）我國高階文官培訓所面臨的問題與挑戰

1. 法規面向
 - （1）培訓及任用之間，應建立適當之連結，提升高階文官接受培訓之誘因。
 - （2）「訓用合一」應避免過於強制性之規定，使我國公部門人力資源管理，仍能保有一定程度之彈性。
 - （3）制訂高階文官特別管理制度，提升高階文官激勵因素，吸引優秀人才加入。

2. 培訓體系

- (1) 培訓業務分屬行政院及考試院，造成資源的重複及浪費，甚而有分配不均的情況。
- (2) 兩院應有充分溝通協調之管道，就培訓業務作明確劃分，方能整合彼此資源。
- (3) 透過單一培訓機構的設置，兩院未來若能透過協調整合，則能大幅提昇我國文官培訓的成效。
- (4) 除公部門外，培訓業務亦可委由學術機構或企業界等機構辦理。
- (5) 在分工上，政策性議題由公部門負擔較為適宜，其他不涉及政策性的訓練，則可委由其他民間訓練機構辦理。

3. 培訓課程及方法

(1) 培訓課程規劃

- a. 語文能力雖並不必然象徵全球化，但其重要性不容忽視。
- b. 增加國外研習及參與國際會議之機會，使高階文官能對國際潮流有更深刻的認知。
- c. 課程規劃上，不需著重操作性技巧，應將焦點置於通識及人文素養等方面。
- d. 在課程規劃上，應著重如何培養高階文官的全球思維，並且轉化其心智模式。
- e. 有關課程規劃設計，應以核心能力為基礎，據以發展課程大綱。
- f. 課程內容可再加強政策辯論，以提高高階文官為政策辯護的能力。
- g. 開設全球化相關課程，回應全球化時代的挑戰與需要。
- h. 邀請企業界菁英或第三部門負責人共同參訓，使公部門、私部門及第三部門的高階領導人員能夠交流與互動，藉此，促使未來公共政策的規劃能契合民間的需求。

(2) 培訓方法

- a. 運用個案研究方法，讓學員能將抽象概念，運用至實務案例上。
- b. 聘用資深常任文官，作為培訓學員之導師，達到監督及傳承之效果。
- c. 高階文官培訓除了國內課程外，應多鼓勵參與國外培訓課程，多與他國

公務員交流互動，俾能與全球接軌。

- d. 派駐國外經貿單位實習，擴展國際視野與培養全球化思維。
- e. 透過學員間的互動討論及分享，提昇跨領域學習效果。
- f. 透過情境模擬演練，提昇學習效果。
- g. 師資來源應多元化，可由公部門、學者及傑出企業人士擔任。

4. 高階文官本身因素

- (1) 業務繁重、壓縮培訓時間：高階文官業務繁重，時間難以分配，影響其受訓意願。
- (2) 缺乏誘因機制：對高階文官而言，缺乏有效誘因，無法吸引其接受培訓。

5. 經費面向

現今我國培訓經費相當不足，且分配不均。各機關可朝向編列人事費的多少百分比作為培訓經費，以分擔受訓費用，俾訓練機關能提供更好師資，亦可思考讓培訓與陞遷能結合，提高高階文官接受訓練的意願。

(三) 全球化的核心能力面向

經訪談結果一般認為我國高階文官應具有以下幾個核心能力：掌握兩岸關係脈動能力、跨域管理能力、全球化視野、危機處理能力、決策思維能力、政策辯護能力、問題解決能力、溝通協調能力、掌握國外資訊能力、關懷國際事務、團隊合作、組織能力、創新能力、執行力等。

捌、政策建議

綜合以上對全球化及相關文獻探討、各國高階文官培訓經驗、我國現行高階文官培訓作法及現行缺失、並經由質性深度訪談分析後，本文謹提出以下幾點建議，俾作為政府參考，本節仍從高階文官培訓思維、培訓法制及體系、核心能力、培訓課程及方法及培訓經費等面向提出政策建議：

一、培訓思維應結合全球化思考

未來高階文官培訓思維除強調公務人員的核心價值「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」、新公共管理及新公共服務的精神外，亦應思考以下幾個全球化思維：

第一、在全球化國家疆界開放的影響下，要培養高階文官具備國際觀或全球化思維與觀念。

第二、公共政策全球化已成爲世界潮流與趨勢，高階文官在規劃政策時，要以全球化、地球村的觀念出發，才能與國際接軌，培訓思維應融入此觀念。

第三、要培養高階文官具有創新的思維，能結合全球化觀點，並衡量本身國家之政經特色進行調整，即要有「全球思維，在地行動」之能力。

第四、治理網絡多元行動者的興起，高階文官應培養其具有協力伙伴關係及跨域治理的能力。

第五、民主時代的治理，應傾聽人民心聲，要培養高階文官具有「民之所欲，常在我心」的同理心、關懷情。

其次，在國家整體培訓思維上要能建立人才的培育，是國家未來的發展重點，也是刻不容緩當務之急的重要政策，因此，各機關首長應全力支持高階文官接受各種訓練，千萬不可因爲公務繁忙，而剝奪了高階文官接受訓練的機會，影響其未來的陞遷發展。再者，高階文官本人亦應存著終身學習的觀念，在職場中能發揮所長、實現自我，同時更應與時俱進，不爲急遽變化的環境所淘汰，終身學習亦因此成爲高階文官適應時代所不可不備的基本理念。

二、培訓法規及體系

（一）高階文官培訓與任用升遷結合，貫徹訓用合一政策

我國高階文官的培育，基本上是以職務歷練爲主，訓練進修爲輔，然而陞遷發展與訓練進修，迄未建立完整成熟的配套機制，又缺乏一套完善可行的高級文官培訓制度，依考試院文官制度興革建議方案擬將高階文官的訓練與陞遷結合在一起，並規劃建立高級文官特別管理制度，此項高級文官特別管理制度之設計，符合策略性人力資源管理的發展需要，並能結合訓練與陞遷，達成訓用合一政策。

（二）進行我國高階文官訓練機構之組織分工與合作

我國高階文官之訓練機構，依現行制度下分別由考試院公務人員保障暨培訓委員會及行政院人事行政局辦理，雖在分工上有所區隔，且每年均舉辦協調會報，但畢竟在各自為政的情形下，很難整合相關訓練資源，考試院業將「國家文官培訓所」改制為「國家文官學院」，成為我國高階文官的專門訓練機關，而國家文官學院未來的功能定位上，也應朝向多中心治理（polycentricity governance）的概念來執行，將訓練層級加以分類，政府高階行政主管人員之訓練事項宜交由國家文官學院負責，並將其他文官訓練事宜交由原先負責機構偕同私部門與大專院校共同規劃。

本文認為在全球化高度競爭的環境下，訓練部門亦應朝向公部門、私部門及第三部門都能發揮夥伴關係，協力共同解決政府所面臨的挑戰。因此，分權化的訓練體系是有待建立的，亦是本文所強調之「全球治理」的概念。將來國家文官學院或許可思考將高階文官培訓業務委由行政院人事行政局所屬公務人力發展中心執行；或者，將來國家文官學院可建立起高階文官培訓認證機制，只要能通過其認證之訓練機構，將來透過嚴謹控管其訓練品質，建立證照制度與陞遷制度結合，並加強評鑑，將高階文官訓練事宜交由私部門或大專院校共同規劃亦無不可。

而根據本研究調查結果，筆者認為未來考試院與行政院在高階文官培訓的分工上，考試院可針對法制之建構（例如，訓用合一、高階主管特別管理制度等）、文官基本思維與價值（如行政倫理、文官中立、基本核心價值等之通識教育），以及建立長期性訓練去努力；而行政院部分，為因應外在快速變動的全球化時代挑戰，可針對政策性、急迫性、專業性及短期性（如三個月以下）的訓練事項由該院負責。兩院各有分工與職掌事項，共同致力於我國高階文官人才之培育，俾能提昇國家競爭力。

三、核心能力

（一）加強提昇我國高階文官全球化視野，俾能與國際接軌

全球化已成為二十一世紀的潮流與趨勢，而區域化的整合又形成另一個多層次治理的模式，高階文官在面對全球化與區域化的挑戰下，在規劃機關政策時，理應具有全球化與區域化的多層次治理思惟，才能與國際接軌。

（二）增列高階文官全球化核心能力，以回應全球化時代的挑戰

行政院所核定的七項核心能力高階主管核心能力為國內外環境情勢分析、願景目標與策略性思維、領導能力與協調合作、績效管理與政策行銷、風險與危機管理、法治素養、人文素養等七項。若從 Farazmand 所建構行政能力培訓機制來檢視我國高階文官核心能力實尚有不足，無法回應全球化時代下的挑戰，在強調全球化的時代裡，應再增列以下核心能力：掌握兩岸關係能力、行政夥伴關係能力、跨域治理能力、執行力、創新能力、策略性人力資源管理能力等，才能回應全球化時代的挑戰。

（三）加強高階文官跨部會政策及業務協調、統合之能力

我國在經歷過八八水災的慘痛教訓後，更加突顯公務人員在跨域治理能力的不足，爰需對高階文官在跨部會政策及業務協調、統合之能力加以重視。在強化作法上可採取以下措施：實施職務輪調制度；培養高階文官具有熱情、同理心、責任感及使命感的服務熱忱；辦理跨部會協調機制研習營等等。

四、培訓課程及方法

（一）為解決高階文官業務繁重無法參加受訓問題，可規劃「模組」課程及相關配套措施

為解決高階文官過於忙碌的問題，可以規劃設計「模組」的方式，讓高階文官有選擇性，而願意參與培訓；其次，也可加強落實職務代理制度，使受訓人員安心接受訓練；另外，在技術上亦可安排優雅舒適的受訓環境，離辦公地點有段距離，讓受訓人員能專心受訓，較能達成培訓效果。

（二）重視與其他國家公務員的互動交流機會

借鏡以上各國文官培訓作法，未來我國可採以下作法：

1. 持續辦理高階文官國外研習營，並與當地公務員互相交流、研討，甚至，高階文官亦可居住在他國公務員家裡，以進一步瞭解該國社會文化，並促進交流。
2. 爭取參與國外舉辦之國際性會議、研討會或論壇之機會，機關並給予公費補

助。

3. 舉辦國際研討會，並邀請國際大師級講師赴台演講，以吸收其觀念，並促進交流。並邀請國外公務員參加該研討會，亦可促進交流與互動。
4. 邀請企業界菁英或第三部門負責人共同參訓，使公部門、私部門及第三部門的高階領導人員能夠交流與互動，增進彼此瞭解。

（三）師資遴聘更多元化

未來師資的遴聘應該更為多元化，除傳統聘請專家學者、公私部門傑出人士外，亦應擴大到邀請政務官、民營企業的 CEO、重量級的國際學者、資深高級文官等等，亦可聘請資深常任文官，作為培訓學員之導師，達到監督與傳承之效果。

（四）培訓方法多樣化

對於高階文官培訓的方法上，應該採行更為多元的培訓方式，才能滿足其培訓上的需求，且在培訓效果上亦較能達到培訓之目標。參考前述各國作法，其均採取多元的培訓方式，如體驗式課程、個案教學、情境模擬、角色扮演、工作坊、研討會等，甚至於為因應資訊全球化的挑戰，各國也陸續推動 e-learning 課程，俾使文官更快速吸收資訊和反應效果。因此，未來高階文官培訓方法應視培訓目的，參採不同培訓方法，以達成培訓效果。

五、在培訓經費上，可參考各國作法，並考量我國國情予以適切規劃

為解決訓練經費不足等問題，應可仿倣新加坡或法國作法，提撥人事費一定百分比作為培訓經費，並參採英、美作法，由各機關分擔訓練經費。由於新加坡政府每年投入 4% 至 8% 之人事費於公務人員培訓，法國政府就明確制定了對公務員服務期間的繼續培訓政策，要求各類行政機構必須支付工資 6% 用於公務員的繼續教育。我國未來應可參考新加坡及法國作法，在人事費上由各機關提撥 4% 作為訓練經費；並參採英、美、新三國作法，其經費來源由國家培訓機構向送訓的政府機關收取費用，自籌經費維持培訓業務的執行。此種作法同時也因培訓機構不受政府預算補助，在組織運作上更具有自主性與彈性，讓培訓機構在師資或是培訓課程設計

上，能作出更多元化的轉變。同時，參採法、德兩國作法，使訓練與陞遷能夠有所結合，貫徹「訓用合一」政策，俾提昇高階文官接受訓練的意願，符合策略性人力資源管理措施。

玖、未來我國高階文官培訓架構--代結論

我們可以說二十一世紀已進入了全球化的時代，身處此一新世紀的高階文官，在規劃或執行公共政策時，無可避免的將觸及全球化的議題。對於高階文官培訓此一重要政策，本文認為應植基於全球化的環境世代裡，發展我國高階文官培訓策略，目的即在於提昇國家競爭力。然而，每個國家國情有所不同，而培訓思維也應配合其國家的發展願景作調整，有了培訓思維後，就要運用策略與方法去完成培訓目標，進而達成國家發展願景，提昇國家競爭力，俾與全球化世界接軌。

在培訓策略與作法上，本文認為應從以下幾個面向去努力：

第一，從培訓體系來說，考試院業於二〇一〇年三月二十六日成立國家文官學院專司高階文官培訓事宜，其肩負著時代的責任與使命，未來考試院應與行政院充分密切合作，從目前的培訓體系二元化，朝向未來功能整合一元化目標努力，從以往兩院的「分治」時代，到目前的「共治」時期，進而達成未來的「善治」（good governance）目標。

第二，從培訓的課程與方法而言，高階文官培訓的課程設計應多充實全球化的相關課程（例如，認識 ECFA、兩岸關係、亞太地區國家的政治與文化、國際情勢等），俾讓高階文官充分掌握全球化脈動、強化高階文官全球化思維與視野；至於培訓方法上，仍可藉由多元培訓方法（如情境模擬、個案教學、角色扮演、行動學習等），並藉由資訊技術的發展，充實 e-learning 的相關課程內容，讓高階文官不受時空限制，隨時隨地均可學習。

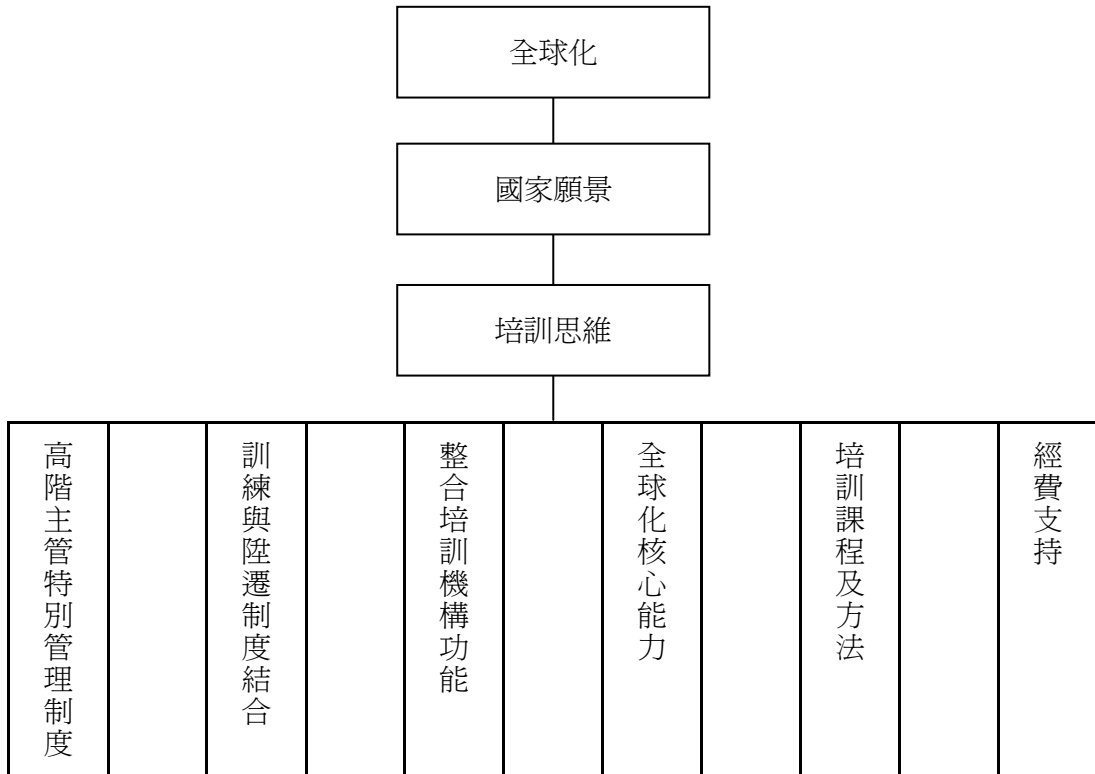
第三，從全球化核心能力來說，我國高階文官核心能力應再加強。基於與全球化息息相關的以下核心能力應再增列：掌握兩岸關係脈動、行政夥伴關係能力、跨域治理能力、執行力、政治敏感力、創新能力、策略性人力資源管理能力等，才能回應全球化時代的挑戰。

第四，在法制配套上，本文主張應參考英、美等先進國家建構「高級文官團」

(Senior Civil Service) 制度，並將高階文官的訓練與陞遷制度結合在一起，以發展策略性人力資源，並回應人民對政府高階文官的要求，改變人民對官僚體制的刻板印象。

第五，在訓練經費上，我國應重新思考人才的培育是需要藉由經費的充實才能達成國家發展的目標，這也就是人力資本 (human capital) 的觀念。爰此，在未來各機關於編列預算時每年投入 4% 的人事費於公務員培訓上，而培訓機關亦可朝向自籌經費方式，推出各類型訓練課程，以吸引文官參訓，並能符合訓練需求及達成訓練效果。

綜上所述，本文提出我國高階文官培訓架構，如圖三。



圖三 我國未來高階文官培訓架構

本文所建構的高階文官培訓架構圖，主要係認為我國尚未針對高階文官建立起中、長期的培訓制度，未來的培訓藍圖應在一個全球化的架構下思考此一政策，並結合國家的發展願景，導入培訓思維，並啟動策略與作法（包括建立高階主管特別

管理制度、貫徹訓用合一政策、建構高階文官的全球化核心能力、改進高階文官的課程與方法，並整合高階文官培訓體系功能），最後，則須靠國家經費上奧援，畢竟財政為庶政之母，未來高階文官的培訓費用是非常龐大的（包括師資遴聘、課程設計、培訓方法、期程等等），如果沒有經費的支撐及財政的支持，是無法達成國家發展願景，提昇國家競爭力的。

參考文獻

- 公務人員保障暨培訓委員會（2010）。**高階文官培訓飛躍方案—九十九年試辦實施計畫**，99年6月18日取自公務人員保障暨培訓委員會，網址 <http://www.csptc.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=38&Page=5041&Index=3>。
- 考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**。台北，考試院。
- 李宛蓉（1996）。**民族國家的終結：區域經濟的興起**（Kenichi Ohmae），台北：立緒文化。
- 邱志淳（2009）。**規劃設置國家文官學院之研究**，公務人員保障暨培訓委員會委託研究案，未出版。
- 邱志淳、黃榮護（2009）。國家文官學院的成立與核心任務的設定。**文官制度季刊**，考試院八十周年慶特刊，頁 25-38。
- 明居正（2000）。全球治理：趨勢與侷限。**新世紀智庫論壇**，11期，頁 36-42。
- 金寶瑜（2005）。**全球化與資本主義危機**，台北：巨流圖書。
- 俞可平（2003）。**全球化：全球治理**，北京：社會科學文獻出版社。
- 吳瑞蘭（2011）。評鑑中心法在高階文官培訓之運用及成效探討，**人事行政**，174期。
- 施能傑（2006）。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點，**東吳政治學報**，第 22 期，頁 1-46。
- 范祥偉（2009）。行政院中高階公務人員培訓之業務現況與未來展望，**人事月刊**，290 期，頁 15-22。
- 范祥偉（2010a）。英國與新加坡公務人員培訓經驗對我國建構中高階公務人員培

- 訓制度的啓示，**人事行政季刊**，第 170 期，頁 51-61。
- 范祥偉 (2010b)。行政院公務人員培訓規劃，**人事月刊**，第 51 卷第 3 期，頁 58-64。
- 黃一峯 (2005)。從全球化觀點看文官制度的改革，**法政學報**，第 18 期，頁 89-111。
- 黃一峯 (2006)。高級文官管理能力評核與培訓制度之研究，行政院人事行政局委託研究案，未出版。
- 許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯 (2000)。政府未來的治理模式 (B. Guy Peters)，台北：智勝。
- 曹俊漢 (2004)。兩岸公務人員對全球化議題的認知調查分析，**理論與政策**，第 17 卷第 3 期，頁 1-36。
- 曹俊漢 (2009)。全球化與全球治理：理論發展的建構與詮釋，台北：韋伯文化。
- 曹俊漢、仇桂美 (2010)。面對全球化我國文官甄才與培訓機制的轉型趨勢，考試院委託研究案，未出版。
- 蔡逸群 (2009)。高階文官培訓-行政院國家政務研究班之探討，**人事月刊**，第 48 卷第 4 期，頁 39-42。
- 楊文振 (2009)。精進我國文官制度取才、育才、用才、留才，提升國家競爭力—從新加坡談起，考銓研究報告，未出版。
- 劉坤億 (2008)。英、美公務人員培訓制度變革對我國公務人員培訓制度改進之研究，公務人員保障暨培訓委員會委託研究案，未出版。
- 顧麗梅 (2003)。信息社會的政府治理，天津：天津人民。
- Bernstein, S., & C. Benjamin (2000). Globalization, Four paths of Internalization and Domestic Policy Change: The Case of Ecoforestry in British Columbia, Canada. *Canadian Journal of Political Science*, Vol.33(No.1): 67-99.
- Berry, F. S. (2009). *Senior Executive Development in the United States: Current Practices in the Government*. Paper presented at 2009 International Conference on the Senior Executive Development in the Government, Taipei, Taiwan, R.O.C.
- Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, Vol.69 (Issue 6): 1007-1020.

- Farazmand, A., & J. Pinkowski (2007). *Handbook of globalization, governance, and public administration*. USA: Taylor & Francis.
- Gibson-Graham, J. K. (1996). *The End of Capitalism (As We Knew It): A Feminist Critique of Political Economy*. Oxford UK and Cambridge USA: Blackwell Publishers.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Polity Press.
- Kamarck, E. C. (2000). Globalization and Public Administration Reform. In Nye Jr., S. Joseph & J. D. Donahue (Eds.), *Governance in a Globalizing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kettl, D. F. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government, *Public Administration Review*, Vol.60(No.6):488-497.
- McCrew, A. (1992). A Global Society? In S. Hall, D. Held, & T. McGrew (Eds.), *International Social Science Journal* (pp. 61-102). Cambridge: Polity Press.
- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*, Vol.1 (winter): 13-43.
- Rosenau, J. N., & E. Czempiel (1992). *Governance Without Government: Order and Change In World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoker, G. (1998). Governance as The Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, No.155: 17-28.
- Tomlinson, J. (1999). *Globalization and Culture*. Cambridge U.K.: Polity Press.

附錄：訪談題綱

1. 您認為我國高階文官在規劃或執行政策時是否具備全球化的視野與回應全球化的能力？
2. 您認為在全球化下的高階文官培訓思維與具體圖像為何？
3. 您認為在全球架構下的高階文官培訓策略與方法為何？
 - (1) 您認為理想的培訓法制配套措施為何？
 - (2) 您認為理想的培訓體系為何？我國目前作法上應如何分工與整合，以發揮綜效？
 - (3) 您認為高階文官在培訓課程內容的設計上應如何改進，才能提昇高階文官的全球化思維與能力？
 - (4) 您認為目前我國高階文官在培訓方法上應如何改進（例如傳統上以講授法為主的授課方式，可否朝向多元培訓方式，如藍中演練、角色扮演、無主持人小組討論、個案教學……等等），才能達成培訓目標與效果？
 - (5) 您認為在高階文官培訓經費上的挹注每年應編列多少預算才算合理？是否佔每年薪資多少比例為宜？我國目前培訓經費是否足夠？
4. 請問您在高階文官培訓作法上有無其他建議事項可供決策機關參考？

Building a Global Framework on the Training System of Senior Civil Service

Fue-Yuan Lai*

Abstract

In response to the challenges of the 21st century, countries around the world are actively engaged in various administrative reforms on national development and civil service system. Among them, the quality of senior civil service has the greatest bearing on national competitiveness. Therefore, training senior civil service has become an important issue in personnel administrative operation around the world.

This paper analyzes the existing problems and shortcomings of the training system for senior civil service in Taiwan from the perspective of global governance. The samples cited in this study are the senior civil servants in the central government in managerial or non-managerial positions at the 12th job level and higher.

In the section of literature review, I summarized and discussed globalization, global governance, and challenges of globalization. Government reform and civil service system reform are analyzed. In the section on core competencies, strategies in enhancing the senior civil service abilities and the changing trends are discussed. Senior civil service training systems from the United Kingdom, the United States, Singapore, France, Germany, and Japan are also introduced as a reference.

The paper then proceeded to evaluate the training system in Taiwan.

* Director, Personnel Office, Central Police University

Finally, the paper summarizes the findings and presents some recommendations in conclusion.

Keywords: Globalization, Global Governance, Senior Civil Service, Training System, Core Competencies

我國高階文官培訓挑戰與因應策略： 前瞻研究觀點

陳秋政^{*}、江明修^{**}

《摘要》

文獻分析指出我國高階文官培訓需要在制度面、執行面加強對公共服務內部與外部環境的回應，前者意指回民眾的期待，後者則是全球的挑戰。為釐清當前我國高階文官培訓的制度現況、主要挑戰與因應策略為何？本文首先檢閱相關文獻，探討當前我國高階文官培訓的制度現況及其面臨的挑戰。其次運用深度訪談法約訪各方專家，獲取對我國高階文官培訓現況、問題、策略與發展議題的實務經驗與見解，藉以產生德爾菲問卷設計架構，據以設計德爾菲問卷，並續行問卷前測與正式問卷的必要調整及施測。最後運用前瞻研究（foresight study）方法，以兩輪德爾菲問卷調查結果為基礎，召開情境規劃與劇本撰寫座談，邀請三方專家共同確認未來十年我國高階文官培訓的影響因素，分類後據以形成兩條發展軸線、劃分出四項發展可能，並從中擇二深度探討其內容及其與影響因素之間的關係強度與方向，提出兩套情境劇本。

本文原載於《文官制度季刊》第3卷第4期

^{*} 東海大學行政管理暨政策學系助理教授

^{**} 國立政治大學公共行政學系教授

就研究發現與建議而言，主要建立在德爾菲問卷的分析結果。在內部環境的挑戰部分，研究指出五項當前培訓制度的挑戰，其中二項達成「高度共識」、三項達成「中度共識」。在外部環境的挑戰部分，研究指出四項主要挑戰，其中三項達到高度共識、一項達到中度共識。此外，也相對地產生八項因應策略。本研究採用多元研究方法，最終以「環境回應力」、「法制創新」為軸線，分別代表「高階文官培訓問題診斷」及「高階文官培訓策略倡議途徑」，將我國高階文官培訓機制改革思維區分為「保守思維（穩定）、企業家心態（發展）、妥協心態（緩進）、官僚思維（倒退）」等四類，並將台灣高階文官培訓的現狀定位於「保守思維（穩定）」的狀態，同時據此提出兩項「積極發展」、「保守穩定」情境，分別代表發生「想要的未來狀況」（發展型）及「不想要的未來狀況」（倒退型）的發展劇本。

[關鍵詞]：高階文官、培訓制度、前瞻研究、情境規劃

壹、緒論

政府部門的行政環境在迎接、適應、回應治理時代所啟動的機會與挑戰時，面臨眾多複雜而棘手（wicked）的公共事務議題，導致文官體制運作的基礎必須從傳統行政管理轉向新公共服務的精神。其次，就服務對象而言，也從單一轉向多元。此外，民眾對文官的權威基礎、能力的培養，也有許多質變的期待。整體看來，前述趨勢已將文官的服務環境導向「跨部門治理」的結構。面對前述治理環境的變革浪潮，文官體系如何因應？由哪個層次回應？論者曾歸納「日、德、英、法、美」五國之高級文官體系特色做為回應，其研究成果將上述五國的高階文官體制區分為三種模式，分別為封閉多軌模式、開放多軌模式及開放競爭模式（彭錦鵬，

1998），並強調各類模式皆需要長期訓練的配合。同時間，實務上對於整合教考訓用功能之文官策略探討也轉趨熱烈，主管國家高階文官政策的考試院，在政策層面也推陳出新，刻正努力推動新一波文官改革。

繼英國、美國、新加坡、韓國之後，我國政府於二〇一〇年也成立「國家文官學院」，展現重視高階文官培訓的決心與積極作為，並將學院功能特別聚焦於高階公務人員的培訓、終身學習及國際交流。此外，對照考試院在二〇〇九年六月通過之「文官制度興革規劃方案」，以及在二〇一〇年十二月院會通過之「考試院強化文官培訓功能規劃方案」，發現對創新文官法制、健全培訓體制、強化公務倫理、建構制度回應力等，皆揭示明確政策與具體行動方案。九〇年代以來廣為文官培訓領域討論與應用的策略性人力資源管理（Condrey, 1998; Analoui, 2002; Kim, 2008），特別重視政府文官培訓政策與組織整體發展策略與挑戰之連結，儘管是二〇一〇年聯合國所出版，名為《重建衝突之後的公共行政》（Reconstruct Public Administration after Conflict）的「世界公部門報告」（World Public Sector Report, WPSR），也持續關注策略性人力資源管理議題與觀點。展望未來，如何讓高階文官培訓不僅對內能夠與滿足民眾期待接軌，對外能夠回應國際競爭的公共服務趨勢，讓整體高階文官培訓制度，對於決策力、領導力、管理力等培訓面向，皆建立具備前瞻思維的培訓政策，落實政府的整體服務願景，應是我國高階文官培訓的策略重點。

為釐清當前我國高階文官培訓的制度現況、主要挑戰與因應策略為何？本文首先檢閱相關文獻，探討當前我國高階文官培訓的制度現況及其面臨的挑戰。其次運用深度訪談法約訪各方專家，獲取對我國高階文官培訓現況、問題、策略與發展議題的實務經驗與見解，藉以產生德爾菲問卷設計架構，據以設計德爾菲問卷，並續行問卷前測與正式問卷的必要調整及施測。最後運用前瞻研究（foresight study）方法，以兩輪德爾菲問卷調查結果為基礎，召開情境規劃與劇本撰寫座談，邀請三方專家共同確認未來十年我國高階文官培訓的影響因素，分類後據以形成兩條發展軸線、劃分出四項發展可能，並從中擇二深度探討其內容及其與影響因素之間的關係強度與方向，提出兩套情境劇本。於下依序說明各步驟之研究連結與成果。

貳、相關理論與實務研究成果分析

一、前瞻研究相關研究分析

前瞻 (foresight) 是「未來學」中應用最廣泛的概念。所謂前瞻性就是有系統的長期深入探討關於科學、技術、經濟、環境和社會的過程，並目標明確的以策略性研究和新興的技術產出最大的經濟與社會利益價值。前瞻研究的主要應用領域分別是科技前瞻及政策前瞻。研究者曾從「思維基礎、目標願景、領域特性、參與成員、強調重點」等面向比較兩者差異，發現政策前瞻主要的應用領域乃是社經課題，核心目標則是政策規劃，希望能透過多元參與形塑政策行動共識（江明修、陳秋政，2010：8）。目前，政策前瞻已經廣泛地應用於科技、教育、產業、國土規劃、能源、城鄉、貿易、兩岸、農業、環境等政策領域。

前瞻與預測不同，預測仍是以過去的經驗、模式與行為為基礎，臆測未來可能發生的情況及其發生機率。前瞻則是基於改變與創造，規劃如何邁向「想要的未來狀況」，避免「不想要的未來狀況」發生。簡言之，前瞻是設定未來存在多種可能性，且今日的選擇將影響未來的「實現」，不僅在「推測」未來，而是在有關未來的眾多可能性中進行選擇，企圖「塑造」甚至「創造」未來（前瞻社，2010：5）。

世界各國中實施前瞻性理論研究最早的國家便屬日本，而技術上的發展則是美國的蘭德公司（RAND）。從一九七〇年代開始，日本便開始注重到前瞻科技的研究策略。隨後，德國、韓國、部分歐洲國家也陸續關注前瞻研究。其中，日本從發展開始至今，其前瞻研究法已經進入第九回合。日本研究前瞻政策中發現在目前研究過程中有幾個問題需要注意：第一，問題目標必須明確；第二，應用研究的分類應該導正；第三，原則的統整；第四，角色間協調整合；第五，創新發展的直接模式（江明修、陳秋政，2010：8、9）。研究者曾分析各國實施前瞻研究所採用的方法為何，發現多數運用「德爾菲法」或「情境分析法」。此外，分析各國執行前瞻研究的流程，發現其內容主要是訂定研究議題、選擇焦點議題、進行德爾菲法研究、建立情境與撰寫劇本、進行專家會議、具體化政策遠景等步驟（鄒篤生、孫智

麗、李宜映，2009；江明修、陳秋政，2010）。

從表 1 可以看出，臺灣在推動執行前瞻研究的現況中，各個部會單位進行前瞻研究時的目的是不盡相同，從社會經濟的發展、自動化前瞻發展、未來臺灣產業的研究到建立共識等不同階段，但其共同點便是對於臺灣未來政策的創新思考之研究策略的推動產生相當大的貢獻。而這幾個不同時期的研究方法中，我們也可以看出大致上研究策略方法的雷同，主要以本研究欲進行的方法為主，包含德爾菲法、情境分析與規劃、專家討論等步驟執行其研究。最後透過這些研究方法結果的統整歸納後，可以對於臺灣未來的政策思維進一步拓展出更創新與前瞻的分析性系統結論，以供未來政策制定者的參考依據。

表 1：臺灣各部會執行前瞻研究計畫經驗

	行政院科技顧問組	國科會	經濟部	農委會
計畫名稱 (年代)	臺灣科技前瞻機制設計建置先期研究 (二〇〇五)	1. 自動化科技之前瞻預測計畫(二〇〇三) 2. 臺灣學術里程與科技前瞻計畫(二〇〇七) 3. 我國長期及前瞻科技政策之研究規劃與建議(二〇〇九)	1. 二〇一五年產業發展及科技整合先期研究 2. 臺灣產業科技前瞻研究計畫(二〇〇九)	1. 農業科技前瞻規劃 2. 農業科技前瞻體系之建立計畫(二〇〇九)
執行單位	台灣經濟研究院(簡稱TIER)、IEK、STPI	1. STPI 2. 中央研究院 3. STPI、臺灣大學、清華大學	工業技術研究院產業經濟與趨勢研究中心(簡稱IEK)	1. 國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心(簡稱STPI) 2. TIER
計畫目的	二〇二〇臺灣社經發展	1. 訂定我國自動化重點選擇及發展方向 2. 二〇二五年科技發展 3. 強化前瞻與政策之連結	1. 二〇一五年臺灣產業 2. 二〇二〇年臺灣產業	建立科技發展共識與促進農業轉型
執行方法	協力學習(collaborative learning)	專家腦力激盪、模型建立與資料搜集	專家訪談、情境分析	社經需求 德爾菲 國際趨勢分析 產業需求
計畫特色	產生機制流程設計	前瞻領域之選擇、機制流程設計、共識凝聚之深、廣度兼具	產生未來產業情境	整合分析工具、系統性背景資訊

資料來源：鄒箴生、孫智麗、李宜映，2009：51。

綜合前述研究成果後，研究者擬定本文執行前瞻研究的流程（詳見圖 1），其步驟主要是針對研究課題、未來政策選項向專家團體諮詢意見，促進彼此的溝通協調以形成前瞻共識。

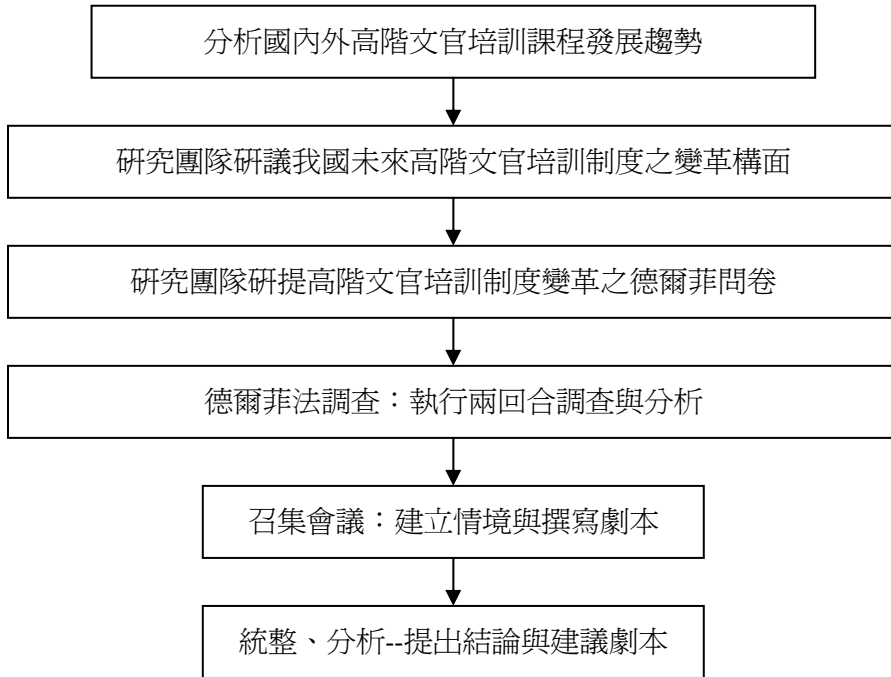


圖 1：前瞻研究的執行流程

二、高階文官培訓制度現況與趨勢分析

（一）我國高階文官培訓制度現況分析

我國現行人事制度並無高級文官的單獨制度，亦未就其所含括之範圍加以界定，一般概念上係將簡任第十二職等以上之職務視為高階文官，而依現行中央及地方機關組織法規所定，大部分列簡任第十二職等之職務多分布於中央三級以上機關。參照直轄市（縣市）政府（或直轄市、縣市議會）組織自治條例，發現其秘書長、副秘書長及部分參贊性職務（例如：顧問、技監及參事）職等屬於第十職等以上簡任官等外，縣（市）議會僅有秘書長及主任各一人係列簡任職等。依公務人員任用法第六條第一項、第二項規定：「（第一項）各機關組織法規所定之職務，應

就其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。必要時，一職務得列兩個至三個職等。（第二項）前項職等標準及職務列等表，依職責程度、業務性質及機關層次，由考試院定之。必要時，得由銓敘部會商相關機關後擬訂，報請考試院核定。」另依〈職等標準〉規定，簡任第十二職等之職務，其職責係在法律規定及政策或行政指示下，運用頗為廣博之學識暨豐富之行政或專業經驗獨立判斷以：1.獨立執行職務；2.綜理或主管中央各主管機關以下或省市級職責甚艱巨之機關或單位全盤業務；3.襄助長官處理職責甚艱巨之機關業務；4.辦理技術或各專業方面工作艱巨，涉及對國家有重大意義之創造性、發明性計畫、設計、研究或審理業務；5.辦理其他職責程度相當業務。

然而，我國實務上參與高階文官培訓業務執行的機關至少有二，分別是考試院公務人保障暨培訓委員會（於下簡稱保訓會）所屬國家文官學院，以及行政院人事行政局所屬公務人力發展中心。所幸前述分工所衍生的實務爭議，已在「考試院強化文官培訓功能規劃方案」達成共識，未來將高階文官培訓體系所轄相關試辦訓練，依性質區分為「發展性帶狀訓練」、「高階主管特別管理制度之培訓」及「在職訓練」，而三類訓練的前兩項由保訓會職掌，第三項為人事行政局職掌。

在述及我國高階文官培訓制度的限制時，研究者以文獻分析法歸納出七項主要問題，分別是高階文官儲訓的來源缺乏彈性（例如：與企業交流人才的門檻、人事制度發展的個別主義）、專業侷限不夠宏觀、培育歷練明顯不足、應變能力不足、職等與職責未盡相符、公職環境的競爭與憂患意識不足、課程安排過於制式化（江明修、陳秋政，2010：21-25）。為進一步釐清我國高階文官培訓制度的優勢、劣勢、機會與威脅，研究者運用 SWOT 分析法，試圖更清楚說明我國高階文官培訓制度變革所面臨之環境與條件。據此，本文將高階文官培訓的制度環境中，對過往既存爭議事件所做出的興革措施視為優勢；就劣勢而言，則將持續存在的爭議事件視為劣勢；就機會而言，本文將其視為能為高階文官制度興革帶來啟示、制度變革契機的因素，例如文官變革的全球趨勢、兩岸或區域發展帶來的人力資本發展需求；就威脅而言，恰與機會相對，例如為滿足人力資本的發展需求，以及回應全球化的發展競爭，我國是否能夠與亞洲甚或全球競爭發展所需的人才，例如爭取高階人力培訓專家旅台等。有關我國高階文官培訓變革之細部 SWOT 分析結果，請詳見表 2。

表 2：我國高階文官培訓 SWOT 分析表

	優勢 (Strength)	劣勢 (Weakness)
內部條件	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政院部會整併 ● 國家文官學院之成立 ● 五都改制新局 ● 公務人員退休新制 ● 公務人員考績法修正案 	<ul style="list-style-type: none"> ● 訓練權責重疊、多頭馬車問題依舊 ● 缺乏明確的高階文官特別管理制度，導致培訓機制及退場機制不健全 ● 高階文官的業務協調與統合能力尚需跨部會歷練機制予以養成 ● 高階文官培訓評估在核心能力與課程連結程度上落實不足 ● 高階文官對民眾與社會需求瞭解不足
	機會 (Opportunity)	威脅 (Threat)
外部環境	<ul style="list-style-type: none"> ● 全球化之潮流影響 ● 兩岸關係與亞太區域發展 	<ul style="list-style-type: none"> ● 尚未建立高階文官國際人才資料庫 ● 高階文官培訓內容國際化程度不足 ● 高階文官核心能力架構有待細緻化 ● 高階主管特別管理制度有待建構

資料來源：江明修、陳秋政，2010：31-32。

(二) 我國高階文官培訓制度趨勢分析

國內積極投入前瞻研究的學者專家們，於二〇〇九年成立了「前瞻社」，致力以政策前瞻的角度思考臺灣政經社文各領域政策的未來規劃，同時綜整國際相關研究與實務發展趨勢及經驗後，主張「前瞻」一詞代表著認知科技、人文、社會、政經發展與外部環境的不連續性、不確定性息息相關，政策必須以追求滿足人類需求為出發，強調科技與人文並重。據此，本文在探討我國高階文官培訓的影響因素時，應當分從經濟、政治／行政／政策、科技、社會等層面著手，於下簡述相關趨勢預測專家學者的主張，作為後續思考我國高階文官培訓制度興革情境之參考。¹

1、就「經濟面向」來看

曾因準確預警次級信貸的風暴，而有末日博士 (Dr. Doom) 稱號的羅比尼 (Nouriel Roubini)，近來更在二〇一〇年出版的《風險經濟》(Crisis Economics)

¹ 「天下雜誌」網址：<http://www.cw.com.tw/cwef>。檢閱日期二〇一〇年十二月十日。

一書中，主張金融危機已經不是「例外、非常態」事件，而是愈來愈頻繁而嚴重。換言之，金融危機已從黑天鵝理論說，轉為白天鵝理論說。此外，《經濟學人》報導指出，二〇一一亞洲將面臨資產泡沫危機，原因包括：資產泡沫、歐洲崩潰、通膨上升、中國經濟政策、北韓政權轉移、泰國政治危機、中國外交政策。

2、就「政治／行政／政策面向」來看

《天下雜誌》在二〇一〇年一月十八日至十九日，舉辦第一屆「天下經濟論壇」，邀請前新加坡副總理，現任新加坡政府投資公司（GIC）副主席暨執行董事陳慶炎先生進行主題演講，內容提及西方金融體系典範對市場、私部門的信心過高，更預言未來將是亞洲黃金十年，但仍有「公部門與私部門達平衡、決策者需要更大彈性、需要永續成長模式、加速健全金融市場」等四大挑戰有待克服。隨後二〇一一年一月十日至十一日第二屆「天下經濟論壇」業已圓滿閉幕，今年以「新亞洲崛起：衝突、成長與新未來」為主題，再度透過兩天的研討試圖彙整世界潮流，而分析今年的論壇內容發現如下四點前瞻趨勢：

- (1) 臺灣在亞洲的新角色：馬英九先生在應邀進行開幕演說時，說明臺灣規劃未來能在亞洲擔任四項新角色，分別是：（a）成為亞洲經濟整合中的重要推手：截至二〇一〇年，台灣已完成簽署的自由貿易協定有八十個之多。（b）成為台商的世界總部、外商的區域總部。（c）打造台灣成為全球創新中心。（d）成為亞太高等教育中心。
- (2) 新的東亞成長模式：來自台灣、中國大陸、南韓、日本的經濟大臣和首席學者預言東亞會更整合、會進入內需帶動成長的新年代、政府的角色會走向社會福利與資源分配者的角色。此外，蕭萬長先生在會中的發言也主張亞洲發展模式的核心價值應是「包容、平衡、分享」。
- (3) 二〇一一亞洲經濟大預測：二〇一一年最大的三個變化，就是三個「新常態」到來，分別是：人口（嬰兒潮世代退去，新一代上來）、改寫歷史的新規則（歐美國家背離市場自由競爭原則，中國市場持續擴大）、新亞洲經濟模式（New Asian Way）的發展。
- (4) 數位匯流與文創產業時代：亞洲文創業將影響世界文創版圖，二〇一〇年中、韓、日、印四國電影市場的產值，已和北美持平。電話、電視、網際網路

「三網」結合，網路匯流的時代來臨。服務匯流、終端裝置匯流，導致經營者與消費者的距離拉近，台灣因擅長硬體研發與製造而持續獲得發展機會。

3、就「科技面向」來看

雲端究竟有多大？十年後又會多大？二〇一一年天下經濟論壇認為答案取決於你如何定義雲端。「雲端雲」可分為三層，最外層稱作「軟體即服務」（SaaS），例如 Gmail 等服務，其科技潛在產值易於估量，顧問公司預估二〇一〇年這類服務的總值為 117 億美元。第二層是「平台即服務」（PaaS），亦即存於雲端之中的作業系統。第三層是「基礎設施即服務」（IaaS），提供「雲端運算」服務，客戶可以藉此建立適應力極強的電腦系統。如果將網路應用程式和線上平台算在內，雲端已經很大，而且未來還會更大，預估二〇二〇年總營收可達近 560 億美元。如果只看雲端的核心，那預估二〇二〇年市場約達 40 億美元。

4、就「社會面向」來看

在荷蘭，為因應地勢低窪人口稠密，以及都市空間不足、水平面上升衍生的嚴重淹水問題等，荷蘭第一間以水上建築為出發點的建築事務所 Waterstudio.NL 創辦人歐道斯（Koen Olthuis），陸續提出新實驗住宅（漂浮屋）、漂浮公寓、漂浮清真寺、漂浮塔等構想。目前除了已經完工的小規模漂浮屋之外，預計在荷蘭台夫特（Delft）近郊，由荷蘭政府和私人營建商合作啟動「新水計劃」（New Water Project），預計將原本的窪地引水造湖，二〇一三年在此興建 1,200 棟房屋，其中 700 棟是水上漂浮公寓。

在日本，老人與家人同住比例從八〇年代的七成降至四成。獨居老人死亡而未被察覺的人數，十年來增加 1.2 倍。二〇〇九年甚至有 3,200 名死者身分不明，無人認屍，突顯家庭關係的疏離。不婚不生和單親家庭的比例也逐年升高。目前日本有 16% 男性和 7% 女性終身未婚，預估二〇三〇年，這比例將升高至 1/3~1/4 之間。日本「終身雇用制」瓦解，跳槽頻繁，七成年輕人工作不到三年就換公司；而派遣員工五年來成長 76%，員工與公司只剩短期契約關係。鄉村人口不斷往城市集中，造就日本總人口的 27%，共 3,400 萬人口住在東京，成為全球第一大超級城市，地方只剩老人與小孩，鄉鎮沒落、商圈消失。「故鄉」的概念愈趨淡薄。這種現象在日本稱為「無緣社會」，意指沒朋友的「無社緣」、家庭關係疏離甚至崩壞的「無

血緣」、以及家鄉關係隔離斷絕的「無地緣」。

從前述各國的經驗或趨勢預測專家的主張，我們必須思考未來十年影響我國高階文官培訓政策的趨勢分析會是什麼？許多前述的歸納事件或經驗，未來在臺灣也將發生或正在發生。參考「前瞻社」在二〇一〇年九月十三日所公告的「強化前瞻體系，提升台灣競爭力--智庫與決策」論壇的會議資料，其中有一份提及影響臺灣未來十年前瞻規劃的挑戰因素，文件檔案名為「黃金十年、十大挑戰」。茲將可能影響我國高階文官培訓制度興革的「未來十年挑戰、趨勢、具體事件」彙整如後表3所示。

表3：未來十年挑戰、趨勢、具體事件彙整

階段	年別	挑戰、趨勢、具體事件	屬性	
第一階段	第一階段 共同挑戰	➢ 考試院第十一屆施政綱領，以及文官制度興革六大規劃方案的貫徹意志。	行政 政治	
		➢ 新興政策的執行能力需求：愛台十二項建設、四大新興智慧型產業、六大新興產業、十大重點服務業。	行政	
		➢ 經貿挑戰：面對區域經濟整合、中國崛起、缺乏前瞻策略以趨利避禍。	經濟	
		➢ 幸福挑戰：經濟成長無法全民共享。	社會	
		➢ 安全挑戰：貧富差距急遽擴大、城市犯罪率日益增高。	社會	
	二〇一一 } 二〇一三	二〇一一	➢ 智慧臺灣 (intelligent Taiwan, 二〇一一-二〇一六) 計畫啓動：強調在 Web 2.0 時代所強調的互動式服務基礎與導向的治理思維。	資訊
			➢ 兩岸簽署「經濟合作架構協議」(ECFA) 屆滿週年；投資臺灣計畫啓動。	經濟
	二〇一三	二〇一一	➢ 行政院內閣預計改組：是否牽動主管人事行政業務部會、接任主管是否肩負反應既定政策見解的責任。	政治
			➢ 第十三任總統大選及第八屆立法委員選舉。	政治
		二〇一三	➢ 新世紀第三期國家建設 (二〇〇九-二〇一二) 四年計畫期滿。	行政

階段	年別	挑戰、趨勢、具體事件	屬性
第二階段 二〇一四 ~ 二〇一七	第二階段 共同挑戰	➢ 人口挑戰：人口老化嚴重、工作人口比率邁入負成長。	社會
		➢ 教育挑戰：爆發大學倒閉潮、教育資源全面重組。	教育
		➢ 失業挑戰：失業率增高、社福支出暴增、財政與年金籌措入不敷出。	社會 經濟
		➢ 人才挑戰：人才缺乏問題嚴重、全球人才搶奪激烈。	社會 經濟
	二〇一四	➢ 第十一屆考試院長任期於年底屆滿。	政治
二〇一六	➢ 第十三任總統大選及第九屆立法委員選舉。	政治	
第三階段 二〇一八 ~ 二〇二〇	第三階段 共同挑戰	➢ 財政挑戰：國家財政赤字惡化、排擠兒福、婦女及健保等社福支出。	財政 社會
		➢ 資源挑戰：能源、礦產、糧食、水資源缺乏、國際間搶奪激烈。	經濟 社會
		➢ 虛擬挑戰：網際虛擬世界犯罪嚴重。	社會 文化
	二〇二〇	➢ 第十五任總統大選及第十屆立法委員選舉。	政治
		➢ 第十二屆考試院長任期於年底屆滿。	政治

資料來源：修改自「前瞻社」部落格，網址 <http://foresight30.blogspot.com/>。檢閱日期二〇一〇年十一月十日。

參、前瞻研究先期準備

一、深度訪談設計與成果分析

在著手設計德爾菲問卷之前，研究團隊執行三場深度訪談，分別自政府部門中擁有豐富高階公務人力培訓經驗的人士提出邀請，而為求平衡對考試院、行政院兩院在高階文官培訓實務的瞭解，邀請時分別針對考試院所屬某部會資深副首長級人員，以及行政院所屬某部會副司處長層級人員，邀請其以個人角度提供意見；另外，自企業部門中具備公務培訓參與經驗、同時擁有資深而跨產業等經驗的企業人力培訓專家提出邀請。於下表 4 述邀請對象及其編碼，以及受邀理由。

表 4：深度訪談對象、編碼與代表性

邀訪類別	編碼	邀請理由	談訪時間
行政院所屬機關任職受訪者	副 1	受邀者長期於行政院所屬公務人力培訓機關任職，熟稔相關培訓實務與政策，同時具備公務人力培訓相關博士學位	二〇一〇年十月二日上午九時至十一時
企業界受訪者	企 1	受邀者曾任知名上市公司培訓部門主管、國際顧問公司執行長、3C 產業行政副總，同時也具管理學博士學位	二〇一〇年十月二日下午二時至五時
考試院所屬機關任職受訪者	考 1	受邀者長期於公務人培訓機關任職達二十餘年，曾任考試院及行政院所屬二級機關單位主管，熟悉兩院所屬培訓權責機關的合作實務與相關爭議事宜	二〇一〇年十月二日下午五時至六時

訪談重點在於徵詢受訪者對於我國高階文官培訓所面臨的問題、因應策略，以及高階文官培訓機制改善的前瞻見解。於下僅就訪談內容的分析結果提出說明。

（一）前瞻時間的考量

以規劃的角度來看，原訂的三十年規劃期稍嫌太長。以企業的觀點來看，策略規劃大概都是三至五年。因此，第一個應先考量公務人員平均退休的年齡是多少？因為做前瞻規劃是要重整整個結構，若是沒有辦法符合整個體制，也就沒有所謂的策略可行。此外，一般公務員要想成為高階文官至少需要十年之久，因此前瞻研究時程訂為十年較為合適。

（二）內部問題

1. 缺乏公共對話機制來了解民眾的需求：一個具有公共性的社會與國家，政府與人民之間應該要有一個公共對話機制，藉此可自然型塑出社會的共同願景。
2. 向人民或媒體宣導政策的能力不足：目前我國高階文官在面對媒體或人民的宣導或行銷政策的溝通能力不足，無法有效地傳達政令消息。
3. 高階文官欠缺應變能力：面對問題時，高階文官仍是缺乏應變能力，整個高階文官的開放性不足。
4. 體認資訊化之重要性：資訊化對於社會變遷與生活型態帶來重大的影響，然而

政府部門相對於企業來說對於資訊化的認知較少。因而在高階文官之訓練當中，更應該注重資訊化所帶來的變遷。

5. 培訓流於形式化：政府的在做培訓前，應先找出需求為何？否則訓練的目的僅為一個形式而已，尤其在面對高階文官之培訓不能再使用傳統的教學方法，因此要擺脫傳統方法，要讓其有互動參與的過程，才會使其有所獲得，否則僅是在消化預算。
6. 忠誠度不足：高階文官缺乏忠誠度與歸屬感，企業經營者的態度首先強調忠誠度與歸屬感，進而才能培養好的工作態度。但是態度會受到整個工作的環境與機制的影響，因此在整個高階文官的機制中應去培養其忠誠度與歸屬感，找回其工作熱誠。

(三) 外部問題

1. 缺乏對社會面與文化面的提升：高階文官不只是追求全球化所提的競爭力外，更是要提高公共服務的品質與本身個人的素養，除了器物層面外，提升心靈層面也是政府施政作為之一。
2. 競爭威脅感不足：現今是一個競爭導向的社會，政府當然也是一個富競爭導向的機關，是以高階文官要能體認其處在一個競爭的社會，知道其外在的威脅為何，然後不斷地去增進自己的能力等。

(四) 策略

1. 高階文官應扮演公共願景與實務的整合者：身為高階文官必須要培養宏觀的視野與了解公共事務之策略，能將理念與實務做一個整合。
2. 師資來源不應侷限於學界、公部門或私部門：由於高階文官必須要培養整合性之視野，因此培訓高階文官之師資來源不能侷限於公部門、私部門或者是學界，其師資來源有可能來自於非營利組織或社區組織。
3. 訓練課程的內容應以公共性為核心：訓練的課程應強調公共性概念，培養高階文官以前述價值整合政策的能力與企圖心。
4. 避免單一系統的養成教育：應重視跨部門輪調或國際組織的歷練學習，使其在解決問題或是審視問題的過程中，不會侷限於部門本位的想法。

(五) 制度建立

1. 追求公共服務切身感：在提供公共服務的過程中，希望高階文官能深刻地去感受、關懷社會，藉此讓高階文官體會身在公門好修行的意涵，激發其持續提供更好的公共服務與具體服務創意。
2. 設計符合國情特殊性的課程：在培訓的運作機制上，必須以職能與核心能力來設計符合國情需要的培訓課程。
3. 建立學習地圖：世界各國目前在高階文官的培訓上多有一個特色，就是從學習者的角度去推動學習地圖，如何有效運用國家的資源，使高階文官得以從中獲得成就感。

二、德爾菲問卷設計與成果分析

(一) 前測問卷設計與結果分析

為求德爾菲問卷正式施測結果能有較高共識，並蒐集相關建議與填答結果作為修改問卷初稿之參考。研究者依方便取樣的原則於二〇一〇年十一月二十二日邀請三十八位人事單位主管（官等分散於薦任第七至第九職等之間）試填問卷，回收的有效問卷為三十六份，回收率為 94.7%。前測問卷主要有四個部份，依序為「以十年前瞻規劃為期，高階文官培訓可能遭遇的問題之適切程度」、「以十年前瞻規劃為期，高階文官培訓可能採用的問題解決策略之適切程度」、「以十年前瞻規劃為前提，高階文官培訓的制度建立應該考慮的面向之適切程度」以及「四大面向所轉次面向及其衡量項目的適切程度」。

接著運用「標準差」來衡量受訪者間意見紛歧之程度，當標準差在 0.6 以下，表示受訪者在該指標間的認同度為「高度共識」；標準差在 0.6 到 1 之間為「中度共識」，標準差在 1 以上為「低度共識」。²平均數則用以判斷受訪者對該指標的同意程度，分數越高代表受訪者對該項指標的同意程度越高。在前測問卷七十二個問

² 有關德爾菲法分析結果檢定標準之嚴苛，可取決於議題之複雜性、敏感程度、受訪者對議題的瞭解程度、研究者的主觀等眾多因素；因此，本文僅依文獻分析結果，比照多數文獻運用相同研究方法時慣用之標準，相關文獻請見 Hartman (1981)、Linstone & Turoff (1979)、Mishler (1986)、Shieh (1990)。

項中，有三十四個問項達到「高度共識」（標準差 0.6 以下），三十七個問項達到中度共識（標準差為 0.6~1 之間），有 1 個問題為「低度共識」（標準差 1 以上），顯示本文依據文獻分析結果所建立的培訓制度變革架構仍存有部分爭議，必須在第一輪正式問卷進行前予以修正。

（二）正式問卷設計與結果分析

第一回合問卷採用修正式德爾菲法，以文獻分析建構出各面向評量構面與各評量指標。問卷於二〇一〇年十一月二十六日以郵寄問卷方式發送，二〇一〇年十一月三十日完成第一回合問卷回收。第一回合問卷共計發放十八份³，回收十四份，回收率為 78%。問卷回收後著手編碼時，為克服第二回合問卷回收狀況無法確定，避免編碼受訪者編碼逐次更動的疑慮，便依受訪者身份別將政府部門受訪者以“A”表示服務於考試院或其所屬機關、“B”表示服務於行政院人事行政局或其所屬機關；“C”則代表學者。第一回合的成功受訪者，在本項研究中的後續編碼則不再改變。第二回合問卷於二〇一〇年十二月十一日以電子郵件方式寄出，十二月十五日起陸續回收專家問卷，於二〇〇九年十二月二十日完成第二回合問卷回收，共寄出十四份問卷，回收十一份，回收率達 79%。各類受訪者回覆情形如下表 5：

表 5：第一、第二回合德爾菲問卷回收情形

回合數	身分別	編碼方式	回覆人數 / 發送人數
第一回合	政府部門	A01-A03 B01-B08	9/11
	學者	C01-C07	5/7
	整體回收比例		14/18 (78%)
第二回合	政府部門	A02-A03 B01-B04 B06-B08	6/9
	學者	C01-C03 C05-C06	5/5
	整體回收比例		11/14 (79%)

³ 正式施測時，研究團隊在第一回合發出十八份填答邀請，受邀對象廣及行政院人事行政局相關業務主管、考試院考試委員、保訓會委員及單位主管、國內各校具有人事行政研究專長的教授們。

研究者採用「標準差」來衡量受訪者間意見紛歧之程度，當標準差在 0.6 以下，表示受訪者在該指標間的認同度為「高度共識」；標準差在 0.6 到 1 之間為「中度共識」，標準差在 1 以上為「低度共識」。平均數則用以判斷受訪者對該指標的同意程度，分數越高代表受訪者對該項指標的同意程度越高。第一輪問卷七十一個問項中，有三十八個問項達到「高度共識」（標準差 0.6 以下），二十二個問項達到中度共識（標準差為 0.6~1 之間），有十一個問題為「低度共識」（標準差 1 以上），顯示本研究依據文獻所建立之指標基本上有部分問題尚有爭議，在第二回合問卷必須進行修正。

檢視第二回合問卷，發現除了第一部份關於高階文官培訓面臨的內外部問題有些許的意見紛歧外，其餘部份大多數指標均呈現標準差下降，平均數上升之特徵。在七十四個問項中，有二十三個達到高度共識（標準差小於 0.6），較第一回合問卷的三十八個較少，低度共識共有十五個，比第一回合十一個低度共識數高出些許，此外有三十六個中度共識，其中有二十二個問項的標準差介於 0.61~0.70，顯示受訪者之間的意見較第一回合問卷已趨於一致。此外，由於發現在第一部份內外部問題的數據結果上，受訪者間的意見差異較大，因此後續舉辦情境規劃會議時將予以深入討論，以尋求專家學者的前瞻規劃共識。

三、情境規劃與劇本撰寫概述

情境規劃策略主要是欲維持民眾對於公部門的公共信心，劇本撰寫是決策者對於心中欲試驗政策預想可能的發展情境與影響因素，好讓他們在面臨真實情境時，得以運用規劃劇本及時回應特定情境的挑戰。簡言之，何謂情境規劃？情境規劃是以多元視角對於潛在的可能未來，尋找足以決定未來發展途徑與結果的影響要素。以澳洲政府為例，其針對未來三項議題分別提出情境規劃與劇本，同時描述個性情境的特徵與衍生的政策議題（詳見表 6）。

表 6：澳洲政府運用情境規劃與分析策略之經驗

情境規劃策略	特徵	政策議題
控制危機情況 (Riding the Wave)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全球經濟成長。 2. 信心喪失。 3. 競爭力下降導致經濟衰退與社會危機。 4. 政府無效率。 5. 二〇二一年，有某種層級的政府出現--小而有力的中央政府加上強大的地方政府。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制度上的信任。 2. 避免短期主義。 3. 政府資源的壓力。 4. 澳洲政治體系新挑戰的適當性。
緊張情勢的亞太海域 (Stormy Seas)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 最初高度成長後，支撐亞太穩定度及安全性的下降。 2. 太平洋島的不穩定性，中國轉求俄羅斯的資源。 3. 臺灣、北韓局勢爆發。 4. 澳洲變成國家主義的，並且凝聚的。 5. 高度安全議題，低度經濟成長。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 難民的聚集。 2. 必需品的需求逐漸上升。 3. 維持宗教的關係。 4. 國家認同，發展外貿。 5. 促使美國及澳洲在軍事及經濟上的合作。
改變群體 (Changing the Crew)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全球消費趨勢，國際合作。 2. 澳洲著重於年代之間與社會影響改變。 3. 連結世界其他經濟與文化上的部份。 4. 雪梨變成支配性地位但卻是分離的城市。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 改變的多寡。 2. 鴻溝的加深。 3. 政府資源的競爭。 4. 雪梨的支配性。

資料來源：Saliba & Withers, 2010: 4.

情境規劃過程必須先建立研究框架，據以瞭解與分析新興議題的複雜性、探索未確定區域及非預期的事物、評估議題間或變動因素間相互依賴或一致性、評估在特定條件（或影響）下預測事項的發展與因應。一般來說，情境規劃常用於批判性議題、了解環境變動（資訊掌握、人員條件、概念化能力）、超越短暫與空間性的界線、組織發展議題。而情境規劃被運用於前述議題或目的之原因，主要因為其具

備四項方法上的優勢，分述如下：

1. 影響心理模式：主要希望可以影響到決策者與利害關係人的思維，例如公部門高階管理者與主要觀點者。情境分析提供一種意義去增強心智模式的彈性，以致於人們是在一個較佳的位置上去感受眼前的問題並且準備好被評審。
2. 新思維和創新：當我們發現劇本分析可以描述未來世界發展的時候，我們開始會以不同想像建構未來的影像。透過想像比較與定義的過程，我們開始連結不同想法來發展新的組織思維與創新方法。
3. 將未來趨勢在現在展現：決策者逐日的壓力需求促使他們將焦點放在今日或昨日。在情境分析情況下，未來是被用於思維和創新組織結構的因素。
4. 關於未來事項的線索：劇本分析是強調直覺及前後一致性的研究方法，隨著環境的變動，確定、增強並呈現組織在不同時間的面貌。

發展情境規劃是經營組織環境與願景的必要過程。然而，在這個過程所運用的方法與傳統有所不同，明顯不同在於情境規劃資料是用於創造未來或影響心智模式。此外，情境規劃可用於發展政策模式與框架。它提供了一個另類結構讓人們可以探索科技創新、轉換社會價值，以及其他改變與衝擊。

肆、情境規劃座談設計與執行

有效的情境規劃與分析需要有以下幾個步驟：1.定義的領域範圍；2.界定主要利害關係人；3.界定基本的研究走向；4.界定主要不確定性；5.建構初始的情境分析；6.確認一慣性與真實性；7.發展學習情境分析；8.確認研究需要；9.發展量化模式；10.與決策情境分析連結。相對於前述十項複雜步驟，源自史丹佛研究中心⁴

⁴ 史丹佛研究中心自一九七〇年便脫離史丹佛大學，依據 501(C)(3)向美國政府申請註冊為獨立的非營利組織，稱為 SRI International（網址：<http://www.sri.com/about/>。檢閱日期二〇一〇年十月三十日）。其餘推展情境規劃作為前瞻研究工具的組織，尚有「全球企管網絡」（Global Business Network, GBN），其主張情境思考過程（Scenario Thinking Process）可區分為五個步驟，分別是：(1)導向（orient）：確認焦點議題，強調焦點；(2)探索（explore）：確認不確定性及確定性，重視動態；(3)綜合（synthesize）：建立情境架構與情境故事，強調重複察覺；(4)行動（act）：說明啓示與選項，重視洞察力；(5)監測（monitor）：建立預警指標與警告系統，重視前瞻。「全球企管網絡」（Global

(Stanford Research Institute, SRI) 的情境規劃步驟則較為精簡，從「確認情境規劃議題--確認關鍵決定因素--腦力激盪影響力量與驅動力--依據重要性及不確定性排列前述驅動力--將前述驅動力予以分群--為軸線與端點命名」，在前述步驟之後則必須為情境命名，說明情境內容並提供完整描述。

研究者基於時間與經費的限制，雖採用過去史丹佛研究中心所提出的情境規劃步驟，但基於研究屬性乃是政府機關委託研究案，所以在步驟 1（確認情境規劃議題）便得依循委託目的與範圍來執行，而無須再行討論與確認；此外就步驟 2（確認關鍵決定因素）、步驟 3（腦力激盪影響力量與驅動力）來看，也因為先期文獻檢閱、深度訪談、德爾菲問卷調查等研究成果，而大幅減少情境規劃座談的困難。研究者在完成專家學者聯繫後，於二〇一〇年十二月二十六日下午二時至六時，假政治大學公共行政學系會議室，共邀請三位「企業、政府及學術部門培訓專家」⁵舉辦前述座談。

在「情境規劃與劇本撰寫座談」進行之初，研究者首先針對文獻檢閱、深度訪談、德爾菲問卷調查結果進行簡報，而該份簡報資料事先也以電子郵件寄發給參與者閱覽，期能提高現場討論的效率。由於兩回合德爾菲問卷的施測結果，在未來環境發展趨勢的部分並未達成共識，所以座談議程先聚焦於未來環境的討論。於下依序按「確認情境規劃議題--確認關鍵決定因素--腦力激盪影響力與驅動力--依據重要性及不確定性排列前述影響力與驅動力--將前述影響力與驅動力予以分群--為軸線與端點命名」等六項步驟，說明情境規劃座談的執行成果：

一、確認情境規劃議題（步驟 1）

情境規劃議題的範疇與焦點等於委託計畫的研究目的與問題，研究者以「未來

Business Network, GBN) 網址：http://www.gbn.com/about/scenario_planning.php。檢閱日期二〇一〇年十一月三十日。

⁵ 三位專家身份編碼及受邀代表性依序說明如下：「企專」，歷任知名上市公司培訓部門主管、國際顧問公司執行長、3C 產業行政副總，同時也具管理學博士學位；「公專」，歷任公務人員保障暨培訓委員會、國家文官培訓所高階職務；「學專」，開授人事行政、人力資源管理等培訓相關課程、行政院人事行政局人事行政發展委員會委員、考試院銓敘部人事制度研究改進委員會委員、考試院銓敘部訴願審議委員會委員。

十年，我國高階文官培訓制度的走向」作為座談的情境規劃議題。

二、確認關鍵決定因素（步驟 2）

延續前述情境規劃議題，必須藉由座談會確認主要的決定因素為何。特別是分析兩次德爾菲問卷的調查結果，發現德爾菲問卷受訪者對於影響高階文官培訓制度發展的未來內外環境決定因素為何，並無法達成共識。以第二回合德爾菲問卷的結果來看，受訪者對於「高階文官培訓之內部問題、外部問題」意見基本上未達共識，儘管是排除極端值意見後展現的平均數或與標準差也是差強人意。

但兩者所代表的內涵，在情境規劃座談的討論過程，卻獲得與會者的認同，建議以「高階文官培訓問題診斷」來表達未來十年前瞻的挑戰，進而將前述問題診斷區分為以滿足民眾期待與需求為目的之內部環境，以及回應全球競爭及挑戰的外部環境。此外，就如何克服前述內外環境所衍生的問題，與會者認為以「高階文官培訓策略提出」作為統轄的概念較為適當，也相對能呼應前瞻研究的主要功能。

三、腦力激盪影響力與驅動力（步驟 3）

在確認以「高階文官培訓問題診斷」及「高階文官培訓策略提出」作為「未來十年，我國高階文官培訓制度走向」的關鍵決定因素後，與會專家開始依據表 3 所彙整的臺灣未來十年前瞻發展影響因素，以及第二回合德爾菲問卷所列的問題與策略進行討論，以腦力激盪方式尋求對影響我國高階文官培訓的驅動力（或影響力）之共識。最後，總計在二十九點重要驅動力（或影響力）上達成共識（詳見表 7），前述驅動力同時包括正向與負向的描述。

表 7：我國高階文官培訓之情境規劃與影響驅動力

分群	驅動力	積極發展			保守穩定		
		強	中	弱	強	中	弱
政治	改革時機	√					√
	民意支持	√					√
	政治影響力	√					√
	高層改革意志	√					√
	民意機關壓力	√			√		
行政	部門協力 ⁶	√					√
	府際協力	√			√		
	行政創新	√					√
	培訓經費分配	√					√
文化	既有權益			√	√		
	本位主義			√	√		
	保守心態			√	√		
	機關特質	√			√		
	制度信任	√			√		
社會	公務員認同	√			√		
	政策工具選擇	√			√		
	服務品質意識	√					√
	女性公務人員比例	√				√	
外部環境因素	全球思維	√					√
	國家競爭力	√				√	
	公民社會發展	√					√
	人力資源發展趨勢	√				√	
	國際高階文官培訓趨勢	√					√
配套措施	電子治理	√				√	
	訓用合一	√			√		
	職能地圖	√					√
	跨部門輪調	√					√
	帶狀性訓練	√					√
	高階文官考試管道改變	√					√

⁶ 所謂「部門協力」意指伴隨政府業務委外經營的普遍化，公務人員必須學習部分新生業務，學習如何與來自第二部門、第三部門的組織共事、甚或競爭。這樣便容易形塑制度興革的環境壓力。

四、依據重要性及不確定性排列前述影響力與驅動力（步驟 4）

接續前述二十九點重要驅動力（或影響力）產生過程的分析，我們關注與會者如何確認相關因素的價值，發現其的判斷標準乃是各因素之於「想要的未來狀況」及「不想要的未來狀況」的「重要性」。換言之，如果高階文官培訓制度的興革要想持續發展（想要的未來狀況），那麼該項因素的重要性是「強、中或弱」。

五、將前述影響力與驅動力予以分群（步驟 5）

面對二十九點重要驅動力（或影響力），與會者選擇以「高階文官培訓問題診斷」所表述的內部環境因素、外部環境因素作為基礎，「從該項因素的存在對高階文官培訓的興革產生何種情勢壓力」進行分群，分群的命名原則仍參考表 3 所列的影響因素屬性，以及德爾菲問卷對內部環境與外部環境因素的定義，於下僅分點說明之，詳細的分群結果請見表 8。

（一）分由「政治、行政、文化、社會」等內部環境因素說明對高階文官培訓制度興革產生的情勢壓力：本文假定內部環境因素的存在係基於回應「人民期待」，思考高階文官培訓制度的興革環境，可能存在哪些政治、行政、文化、社會的情勢，影響制度興革的發展方向。於下分別從不同層面舉例說明之：

1. 政治層面：當制度興革環境出現文官體系的改革時機，便迫使制度必須針對現況爭議做出回應；同時可能出現改革推動者結合民意支持、貫徹其改革意志，推動高階文官培訓制度興革以滿足人民期待。但公務人員本身也是利益團體，可能透過代議政治由民意機關向制度興革當局施壓，讓制度興革方向符合其利益與偏好。
2. 行政層面：當政府部門在執行業務的過程與第二及第三部門所屬組織互動日益頻繁之際，面對這股環境情勢進而做出回應，便容易造就制度變革；相對地，若是忽視其情勢壓力則變革不僅無法產生，更可能造成制度的僵化與退步。但若以政府機關本身頻繁的「府際協力」來看，卻可能同時造就發展與保守的變革情勢。因為這取決於對這股情勢的回應態度，一是組

織間合作的概念，二則是組織保守的界線防守功能發揮了作用。

3. 文化層面：負面的文化因素經常令組織或制度在面臨變革契機時，趨向保守、防衛而不利對環境做出回應。但組織信任雖然屬於正面文化，卻在面對變革情勢與契機時，卻可能衍生追隨與抗拒的兩樣情。前者是信任變革將引領組織邁向更好的發展境界，後者則對既有的制度抱持高度的信任而對變革趨於保守。另外，不同政府機關本身的特質也有影響，例如經濟部因機關業務特性密集與企業界有深度及時的互動關係，對變革情勢的接受程度較為積極而正面，教育部對變革情勢的反應可能恰好相反。
4. 社會層面：在社會的概念之下經常討論社會次級系統的概念與影響力，在推動高階文官培訓制度變革的環境中，除了回應民眾期待的壓力之外，公務員所形成的次級系統對於接受或抗拒變革也有著不容小覷的影響力。此外一般認為女性對正向變革的接受度較高且積極，但是不是會因為公務體系中高階文官女性比例的增加而沒有保守穩定、抗拒變革的可能，則仍有待更為細緻的討論與檢證。

(二) 沿用「外部環境因素」統稱對「全球挑戰」等因素的回應力：例如在區域化、全球化的國家競爭力驅動之下，高階文官培訓制度的興革必須對其「有所回應」，才得以讓未來的培訓規劃足以培養高階文官接軌國際的能力。

(三) 配套措施：與會專家另外論及資訊科技所帶來的「電子治理」趨勢，長期以來高階文官培訓變革主張的訓用合一構想，以及人力資源發展領域所強調的職能地圖與帶狀訓練，還有人事行政實務所強調的輪調制度與放寬用人管道等主張。本文則沿用德爾菲問卷的架構，將其歸納為影響高階文官培訓制度變革的配套措施。

六、為軸線與端點命名（步驟 6）

為了更簡要地說明我國高階文官培訓未來十年的前瞻發展與可能情境，與會專家認為「問題與策略」乃是成對的概念，對特定問題有無回應、有無預警、有無引導、有無重視，相對地會反映在策略形成的有無。所以決定以「環境回應力」、「法制創新」為軸線，分別代表「高階文官培訓問題診斷」及「高階文官培訓策略倡議途徑」；就端點的命名而言則以「有或無」為之（詳見圖 2）。

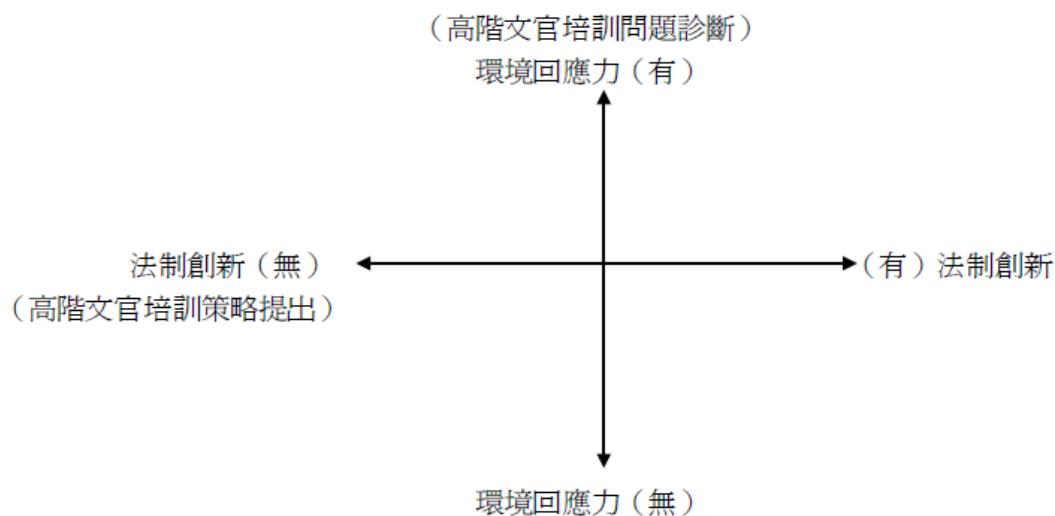


圖 2：軸線與端點命名示意圖

伍、研究發現與建議

一、研究發現

研究者依據多元研究方法的執行成果，以「環境回應力」、「法制創新」為軸線，分別代表「高階文官培訓問題診斷」及「高階文官培訓策略倡議途徑」，將我國高階文官培訓機制改革思維區分為「保守思維（穩定）、企業家心態（發展）、妥協心態（緩進）、官僚思維（倒退）」等四類，而我國高階文官培訓的現狀則定位於「保守思維（穩定）」的第一象限，並據此提出兩項「積極發展」、「保守穩定」情境，分別代表發生「想要的未來狀況」（發展型）及「不想要的未來狀況」（倒退型）的情形（詳見圖 3）。⁷

⁷ 兩項發展方向之歸納，係以「雙向發展光譜」概念陳述「不進則退之疑慮」，藉此將複雜發展議題予以精簡陳述。

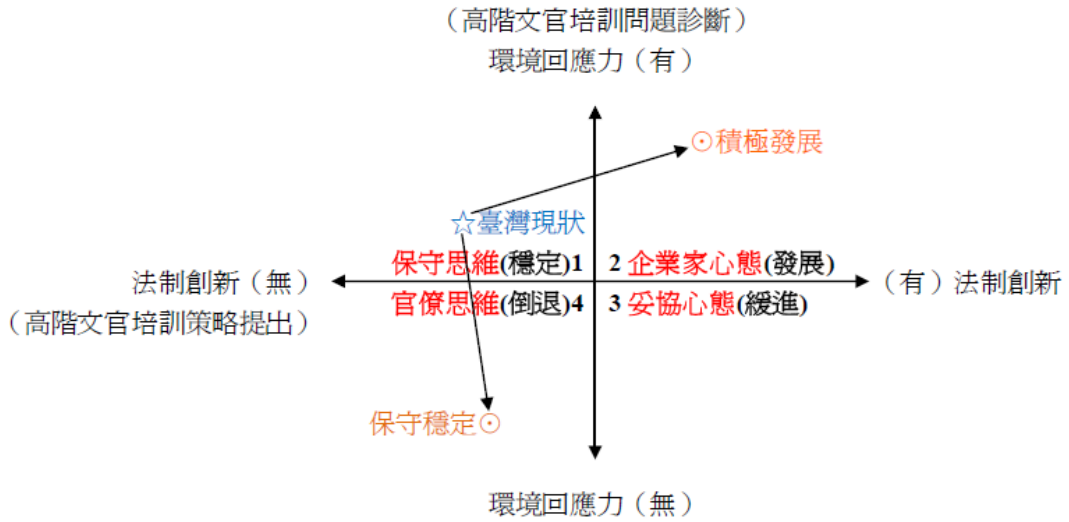


圖 3：我國高階文官培訓發展之前瞻規劃共識

分析本文的研究過程，發現在確認何謂高階文官培訓制度變革的挑戰或影響因素時，德爾菲問卷受訪者的意見呈現分歧的現象，雖然在排除極端值意見後，共識程度相對地提高，但部分問項的答覆結果仍呈現低度共識。為進一步確認影響因素，以利提出臺灣未來十年高階文官培訓制度變革的發展情境，於下以「情境規劃與劇本撰寫座談」中，與會專具有共識的二十九項制度變革驅動力，配合表 3 所列臺灣未來挑戰、趨勢與具體事件，就前述兩項情境--「想要的未來狀況」（發展型）及「不想要的未來狀況」（倒退型），說明兩種情境發展與驅動力之間的關係（詳見表 8）。

表 8：兩種情境發展與驅動力關係的描述

分群	驅動力	情境	
		積極發展	保守穩定
政治	改革時機	二〇一一年行政院內閣改組幅度不大；考試院與行政院關係和睦；在二〇一一年總統、立法委員選舉活動展開之前；考試院院長持續展現政治影響力及改革意志；結合政府黃金十年所列重點政策，培養高階文官接班梯隊；獲得多數立法委員的支持。→ 積極發展 前述情勢的發展若相反，則可能轉向「 保守穩定 」發展。	
	民意支持		
	政治影響力		
	高層改革意志		
	民意機關壓力		
行政	部門協力	重視部門協力、行政創新；培訓經費編列充足；中央政府強勢主導。→ 積極發展 礙於選務時程的安排，預計二〇一四至二〇一六之間，制度將趨向「 保守穩定 」。	
	府際協力		
	行政創新		
	培訓經費分配		
文化	既有權益	對制度變革的信任不足；既得利益的抵制；機關本位主義。→「 積極發展 」。 反之，則趨向「 保守穩定 」。	
	本位主義		
	保守心態		
	機關特質		
	制度信任		
社會	公務員認同	女性主管比例提高，形塑嶄新社會認同；民間社會蓬勃發展，要求服務品質改善；體認社會風氣的變化；選用適當政策執行工具以匯集民意。→ 積極發展 前述情勢的發展若相反，則可能轉向「 保守穩定 」發展。	
	政策工具選擇		
	服務品質意識		
	女性公務人員比例		
外部環境因素	全球思維	政府持續積極拓展國際空間；重視各類國際競爭力的評比結果；臺灣公民社會持續發展；人力資源發展領域持續推廣終身學習概念，強調人力資本；高階文官培訓制度蔚為風潮；日趨嚴重的人口老化、少子化問題。→ 積極發展 若缺乏前述情勢的發展壓力，則可能轉向「 保守穩定 」發展。	
	國家競爭力		
	公民社會發展		
	人力資源發展趨勢		
	國際高階文官培訓趨勢		
配套措施	電子治理	雲端科技引發電子治理學習風潮；推動教考訓用合一政策；培訓要求結合高階文官職能地圖；建立跨部門輪調制度；高階文官進用管道多元化。→ 積極發展 前述情勢的發展若相反，則可能轉向「 保守穩定 」發展。	
	訓用合一		
	職能地圖		
	跨部門輪調		
	帶狀性訓練		
	高階文官進用管道改變		

二、前瞻研究之執行建議

研究者採用多元研究方法，致力於發掘我國高階文官培訓制度的現況問題、未來十年的發展挑戰、相映可行的具體策略，同時以「確立培訓目標、設計培訓課程、執行培訓計畫、加強培訓計畫配套」等面向，試圖建立具有專家共識的高階文官培訓制度興革建議。

惟礙於研究期程及研究經費的限制，無法擴大研究參與範疇，讓各方不同意見的溝通能藉由本案研究設計畢其功於一役。由於高階文官的培訓制度興革涉及院部會局等各級業務相關機關，但研究過程僅能以文獻檢閱與分析，增加對相關興革意見與現況挑戰的掌握；在執行深度訪談過程，也僅能以研究主觀分別就考試院所屬機關任職受訪者、行政院所屬機關任職受訪者各自邀請一名，安排深度訪談；在執行德爾菲問卷調查時，同樣在邀請填答過程有著遺珠之憾，也因適逢部分受訪者因公忙而無法及時回覆問卷；至於在執行情境規劃座談時，在邀請人數上同樣遭遇深度訪談階段的困難。爰建議後續前瞻研究執行規模應予擴大，研究內容則可廣及下述四點，分別是：1.擴大並從嚴執行未來十年，我國高階文官培訓制度發展之社會經濟環境分析；2.擴大邀請院部會局培訓相關機關首長、機關單位主管、非營利組織代表、企業界代表、學術界專家、高階文官代表等，共同與會討論；3.擴大深度訪談規模、運用德爾菲法及情境規劃座談，進行兩階段共識建立與討論；4.擴大情境規劃座談的規模，建議以兩天較為適當。前述研究內容可運用問卷調查法、深度訪談法、趨勢分析法、德爾菲法、情境分析法、情境規劃座談法。

相關高階文官培訓興革的長程建議事項，在內部挑戰部分或可考量針對曾參與「行政資訊化」、「政策規劃能力」、「政策執行能力」相關課程的受訓高階文官進行意見調查，確認學員意見後對照是否存在南轅北轍的看法，釐清本文所揭專家意見分歧的現象。在外部挑戰的部分，或可針對曾參與「國家競爭力」相關課程的高階文官進行意見調查，對照本文所發現的矛盾意見。此外，亦可研議規範培訓及格率的必要性，建立培訓成績與升遷歷練機會的分配關係，以彰顯培訓應有的「擇優汰弱功能」。

最後就高階文官培訓之制度建立而言，可考量另行深度研討的議題包括：1.高階文官培訓是否必須賦予「擇優汰弱」的功能；2.是否需要建置「見習儲備主管制

度」；3.現有高階文官培訓與出國訓練進修之間的配套制度是否有整合或調整之必要；4.現行「輪調制度」是否有改善之必要；5.是否適合與民間合作辦理部分培訓業務；6.高階文官相關培訓業務是否應予整合；7.哪些課程適合非營利部門領袖參與？參與的角色為何？相關課程設計為何？8.評估現有培訓課程內容是否足以反應「國際趨勢與發展」？9.運用培訓需求調查瞭解潛在學員是否需要配套課程協助其加強對外（媒體、民意機關）溝通能力與演練的機會。

參考文獻

- 江明修、陳秋政（2010）。**我國高階文官培訓之前瞻研究**。考試院委託研究計畫，未出版。
- 前瞻社（2010）。**政策前瞻的思維**。台北：前瞻社。
- 彭錦鵬（1998）。高級文官甄補與培訓之模式。**政治科學論叢**，第9期，頁329-362。
- 鄒箎生、孫智麗、李宜映（2009）。由各國科技前瞻執行經驗提出我國農業科技前瞻發展規劃。**台灣經濟研究月刊**，第32卷第12期，頁48-56。
- Analoui, F. (2002). *The Changing Patterns of Human Resource Management*. UK: Ashgate.
- Condrey, S.E. (1998) *Handbook of Human Resource Management in Government*. San Francisco, CA.: John Wiley & Sons.
- Hartman, A. (1981). Reaching consensus using the Delphi technique. *Education Leadership*, 38, 495-97.
- Horton, A. (1999). A simple guide to successful foresight. *Foresight*, 1(1): 5-9.
- Kim, P. S.(2008). How to Attract and Retain the Best in Government. *International Institute of Administrative Sciences*, 74(4): 637-652.
- Linstone, H. A. & M. Turoff (1979). *The Delphi method: Techniques and applications*. MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Mishler, E. G. (1986). *Research Interviewing: Context and Narrative*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Saliba, G. & G. Withers (2010). Scenario analysis for strategic thinking. In George

Argyrous (Ed.), *A Practical Guide Evidence for Policy and Decision-making* (pp. 116-136). Australia: NAU.

Shieh, V. (1990). *Using Delphi technique to determine the most important characteristics of effective teaching at Junior High School level in Taiwan*. Doctor Dissertation, University of Cincinnati.

Challenges and Coping Strategies of Senior Civil Service' Training System in Taiwan: A Perspective of Foresight Study

José Chiu-C. Chen^{*}, Min-Hsiu Chiang^{**}

Abstract

Literatures have pointed out that the training systems for senior civil service in Taiwan should address challenges from both internal and external environments. The former refers to the expectations from citizens, while the latter is the challenge from around the globe. To clarify the current status of training system for senior civil service in Taiwan, major challenges, and coping strategies, we have first reviewed a wide range of literatures to explore the current status and challenges of Taiwan's training system for senior civil service. Secondly, we have conducted in-depth interviews among various experts to get their insights on the status, issues, strategies, and development for the training of senior civil service in order to design a framework and draft a Delphi questionnaire, which was then put to some pre-tests and adjusted, before being turned into the official version. Some further tests have also been conducted on the finalized questionnaire before its release. Finally, based on the foresight study approach and the results

^{*} Corresponding author, Assistant Professor, Dept. of Public Management & Policy, Tunghai University, Taiwan.

^{**} Professor, Dept. of Public Administration, National Chengchi University, Taiwan.

from two rounds of Delphi questionnaire survey, we have held scenario-planning and scenario-writing seminars, in which experts have been invited to discuss and reach consensus on the factors that may affect the training system for senior civil service in the next 10 years. Those factors have then been classified and used to form two axis and to develop four possible scenarios, from which two have been chosen for in-depth analysis to explore the relationships between the contents and the influencing factors in terms of intensity and direction. After all these efforts, we have then officially proposed two sets of scenarios.

Our findings and recommendations have been mainly based on the analysis of the Delphi questionnaire survey. In terms of challenges to internal environment, our research points out that the current training system faces five challenges. Among them, experts have reached a “high degree of consensus” on two challenges and a “moderate consensus” on the other three. In terms of challenges to the external environment, our research indicates that there are four major challenges. We have reached a high degree of consensus on three of them and a moderate consensus on the other one. In addition, we have also developed eight coping strategies in relation to those challenges. In this study, we have used multiple research methods, and ultimately developed two axis, namely “environmental responsiveness” and “legal innovation,” separately representing the “diagnosis of senior civil service training” and “strategic initiative to senior civil service training.” Following this line of logic, we have then divided the reform thinking of senior civil service training system into four categories, including “conservative thinking (stability)”, “entrepreneur mentality (development)”, “compromising mentality (muddling through)”, and “bureaucratic thinking (backwardness).” We have positioned the current status of Taiwan senior civil service’ training system as “conservative thinking (stable)”, based on which we have then proposed two scenarios, namely “positive development” and “conservatively stable”, representing “desired future state” (developmental type) and “undesired future conditions” (regressive type),

respectively.

Keywords: Senior Civil Service, Training System, Foresight Study,
Scenario Planning

保障與考績

全球化下我國公務人員之人權保障初探 ——以「公務人員保障法」規定為例

邱華君*

《摘要》

二十一世紀最引人矚目的話題是與「全球化議題」有關者；身處任一角落的國家，以及人民各式各樣的生活層面，很難擺脫全球化的框架而不受其影響。

在人權方面，為落實一九四八年之「世界人權宣言」，聯合國於一九六六年通過「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」，兩公約，然因政治環境影響，我國始終未能落實與之有關人權理念。為促進我國人權發展，並迎接全球化的挑戰，於民國九十八年十二月十日公布施行是「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」（以下簡稱「兩公約施行法」），對於我國提昇國際人權形象，建立與世界接軌的態勢，甚有助益。本文探討的是公務人員人權，針對公務人員保障法相關法令之規定及大法官解釋，審視其是否符合人權保障的理念，並分析公務人員之實質與程序人權保障救濟內涵，建議配合修正相關法令，各級政府機關必須加強公務人員人權保障觀念及落實，以避免

本文原載於《文官制度季刊》第3卷第3期

* 考試院公務人員保障暨培訓委員會專任委員、世新大學兼任教授

侵害公務人員人權。

[關鍵詞]：全球化、人權、公務人員保障法、復審程序、申訴、再申訴程序

壹、前言

公務人員與國家之間的關係過去曾強調其特別權力關係，有別於一般人民與國家間之統治權力關係。惟於二次世界大戰後，特別權力關係無論在實務上或理論上，均有大幅修正，當公務人員權利遭受違法侵害時，應賦予法律救濟之途徑，因此，公務人員之保障逐漸為各國所重視。

公務人員之保障係指對依法任用之公務人員，就其生活、工作條件、職務、身分及人事管理等項，予以適度之保障。例如俸給須維持一定之水準；公務人員非因法定理由，非依法定程序，不受免職、停職等處分；如基於工作或行為因素受處分時，應給予申辯之機會；以及對於公務人員之晉用、升遷、獎懲等措施獲得公正處理等。俾使奉公守法之公務人員權益獲得合理保障，以促進人事穩定，達成公務人員永業化之目標。再者，我國當前人事行政工作，主要係依循四個構面來推行，即：一、遵守憲法規定。二、適應時代環境需要。三、配合政府施政目標。四、維護公務人員權益。尤其是第四項構面，公務人員權利保障體系之建立，乃在有效地維護公務人員身分權、經濟權、執行職務之保障、人事處分之公正及其他人事方面之保障等權益。

按世界各主要民主國家，如英國、美國、德國、法國、日本等國雖無單獨立法之公務人員保障法律，惟均已建立健全有效之公務人員保障制度。對公務人員之職位、身分、俸給、結社、言論權益等均有明文保障規定；同時建立公務人員申訴制度、公務員團體之協議與仲裁等制度，使公務人員之法定權益遭受損害時，得循法定程序請求救濟，有效保障公務人員之權利。然而，面對全球化來臨，以及兩公約的施行，我國人權保障已邁向新里程。本文乃以大法官解釋及公務人員保障法與相

關法令檢視人權保障是否周延，提出修法建議，期望能與世界人權保障接軌，展示我國是人權治國的理想與實踐。

貳、全球化與公務人員人權

二十世紀後期及二十一世紀的降臨，其中最受人矚目及引起最多討論的議題，毫無疑問的，「全球化」絕對是獨佔鰲頭。任何與「全球化」相關的事務，都會造成不少討論的議題。「政治全球化」政治學者海伍德（Heywood）認為全球化是爲了因應相互交織的複雜網絡而生，意指我們的生活日益受到週遭所發生的事件影響，但是所做出的決策仍然與我們保持一段距離。所以全球化的特徵是：地理的距離已經逐漸喪失其重要性，領土上的界線（民族國家的邊界），也變的較無意義了（楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆 譯，1999）。

學者羅哲瑙（Rosenau）認為全球化意味人類已經告別國際政治（民族國家治理）的時代，如今民族國家的行動者必須和國際組織、跨國集團和跨國社會共享全球的舞台與權力。這樣的論證將全球化視爲一種多中心世界政策，其由國家社會和跨國情境的互動所形成。例如「經濟全球化」、「全球治理」、「環境保護全球化」、「全球暖化」等等，311 發生的日本大地震海嘯，造成嚴重的傷亡，包括臺灣在內的捐款救助及救援隊都前往馳援；好萊塢眾多巨星，亦展開人道捐助，這些的行動及作爲，在在說明「全球化」的力道。相關的「全球化」書籍、研討會、各國領袖級之國際會議等，不計其數。當然，在「全球化」如此盛行之下，有一股力量——「反全球化」，亦對「全球化」所產生的負面效應，發動反擊。惟事實真相或未來的發展如何，孰對孰錯，不便多說；然「反全球化」的蘊釀，也是「全球化」進行結果下所發生之不爭的事實。在與「全球化」接軌的同時，臺灣也在身爲國際體系下的一份子盡其義務而努力。且在全球化之競爭下，公務人員職能提昇、用人之更高彈性與靈活性、高級文官的資格與激勵培訓、薪資整體制度之彈性化、績效化、行政法人化或私營化所造成的人員身分改變、保障條款過渡設計，均以人性人權作考量。

至於人權是從人民作爲一個人的觀點，而被賦予人的權利；人權具有「普遍性」和「根本性」兩個特色，「普遍性」意指屬於全人類而非特定的國家、宗教、

性別、團體和種族；「根本性」意指人權是不可以隨意奪取的。人權和公民權並不相同，人權不需要像公民權必須要依靠公民在特定社會裡的地位與自由，人權可以說是與生俱來擁有的「人的權利」。

「人權」，這個世界各國、地區共同承認，並且是自由寰宇人類最重要的且是無法讓渡（inalienable）、自願放棄（withdrawn）、非可毀損的（nonderogable）基本權利，其基本概念是平等權、讓人有生存、免於奴隸及免於迫害（政治、經濟、種族、宗教……，英美國家的憲法皆有明文）等等的權利，以及國家有進一步保障之義務，早為各國所努力維繫的目標。普世人權（universal human rights）在全球化的腳步下，更顯得其具國際化（internationalized）的力量（Munk, 2007）。臺灣早於一九六七年便已簽署「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」兩公約。後因失去聯合國代表權，故迄今尚未完成批准程序。現今全世界已有160個國家批准「公民與政治權利國際公約」；164個國家批准「經濟社會文化權利國際公約」。換言之，兩公約已成為全球的普世價值與規範。為提昇我國國際形象，建立與全球人權接軌，立法院於二〇〇九年三月三十一日三讀通過「公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights），施行法」，可見政府為彰顯保障人權並落實其內涵的決心。而兩公約施行法已於二〇〇九年十二月十日正式生效。因此，公約的內容已經變成我國國內法的一部分，對於落實人權公約國內化，讓台灣人權治國理想，迎向了關鍵的一步，就人權保障的實質層面而言，台灣人權也邁向了一個新紀元。

人權的定義內涵為，作為一個人所不能缺少的權利，這些權利是作為一個人所必要的條件。作為一個人所必要條件就是人的尊嚴，基於人的尊嚴所擁有的權利就是人權。它的性質是普世性（Universality）、不可分性（indivisibility）及相互依賴性（interdependence），人權是平等的（Chou, C. C., 2002），所有人在尊嚴與權利上是平等的，權利的行使以不侵害或是妨礙他人權利的行使或享有為原則與前提條件，公務人員亦是人民，以兩公約來檢視公務人員人權內涵，自當有助於公務人員人權保障的提昇。

一、實體人權保障

（一）工作權

公務人員在人權表現上最典型是工作權，人人應有機會憑其才能自由選擇和接受的工作安排來謀生的權利，並將採取適當步驟來保障這一權利。工作權能夠提供收入以確保適當生活水準，是個人自由選擇，且可從工作中獲得足夠收入，穩定過著自己的生活。因此，工作權利是個複雜的規範或集合體，而不是一個單獨的法律概念。在整個與工作相關的權利的概念中，有必要將核心位置歸因於與就業相關的權利和自由。同時人人享有公正和良好的工作條件，並享有同工同酬。有適當升遷的同等機會，除資歷和能力的考慮外，不受其他不當的限制。這些都是公務人員與國家之間形成公法上職務關係所衍生，和平對待原則獲得保護的權利。權利的主張，不僅能防止和避免不同形式的干預，同時也強調工作自由的積極面。

公務人員工作權保障，大法官著有釋字第 433 號：國家對於公務員懲戒之行使，係基於公務員與國家間公法上之職務關係，與對犯罪行為科予刑罰之性質未盡相同，對懲戒處分之構成要件及其法律效果，立法機關自有較廣之形成自由。公務員懲戒法第二條及第九條雖就公務員如何之違法、廢弛職務或其他失職行為應受何種類之懲戒處分僅設概括之規定，與憲法尚無牴觸。至同法第十一條、第十二條關於撤職及休職處分期間之規定，旨在授權懲戒機關依同法第十條所定之標準，就具體個案為適當之處分，於憲法亦無違背。惟撤職停止任用期間及休職期間該法均無上限之規定，對公務人員工作權益不無影響，應由有關機關檢討修正，俾其更能符合憲法保障公務人員之意旨。

（二）平等權

平等權為自由與其他權利之基礎，有平等權之保障，自由及其他權利之保障，始能普遍與徹底。所謂平等，非指形式的絕對的機械的平等，而係實質的相對的合理的平等。公務人員平等權保障，大法官著有釋字第 405 號解釋：憲法第八十五條規定，公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，非經考試及格者不得任用，明示考試用人之原則。學校職員之任用資格，自應經學校行政人員考試或經高等、普通考試相當類科考試及格。在七十四年五月一日公布施行之教育人員任用條例規

定，學校職員之任用資格應經國家考試及格，惟在該條例公布施行前遴用之學校職員，依七十九年十二月十九日修正公布該條例第二十一條規定及八十年釋字第 278 號解釋，得在並僅能在原學校繼續任職，以保障此類職員依原有關法令所取得之權益。但上開八十三年七月一日修正公布之教育人員任用條例第二十一條第二項竟規定其得在各學校間調任，即以立法擴張其既有權益保障範圍，使未經考試及格者與取得公務人員任用資格者之法律地位幾近相同，自與憲法規定之平等原則有違。故本解釋明示該違憲法條規定自解釋公布日起失其效力。¹

（三）財產權

其一關於公務人員請領福利互助金：人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。此項權利不應因其被任命為公務人員，與國家發生公法上之忠勤服務關係而受影響。公務人員之財產權，不論其係基於公法關係或私法關係而發生，國家均應予以保障，如其遭受損害，自應有法律救濟途徑，以安定公務人員之生活，使其能專心於公務，方符憲法第八十三條保障公務人員之意旨。

大法官在釋字第 312 號解釋理由書認為：行政院發布之中央公教人員福互助辦法或其他機關自行訂定之福利互助有關規定，係各機關為安定公務人員生活之行政目的而實施之法令，並有提公予以補助者，具有公法性質。現行司法救濟程序，既採民事訴訟與行政爭訟區分之制度，公務人員退休，依據上述法令規定，請領福利互助金，乃屬公法上財產請求權之行使，如遭有關機關拒絕，將影響其憲法所保障之財產權，依上開意旨，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟。至行政法院五十三年判字第 229 號判例前段所稱：「公務員以公務員身分受行政處分，純屬行政範圍，非以人民身分因官署處分受損者可比，不能按照訴願程序提起訴願」等語，不問處分內容如何，一律不許提起訴願，與上述意旨不符。²

蓋公務人員亦係人民，其私法上及公法上財產權亦應受憲法第十五條規定之保障。公務人員之財產權，不論其係基於私法關係或公法關係而發生，國家均應予保

¹ 司法院大法官八十五年釋字第 405 號解釋認為，八十三年七月一日修正公布之教育人員任用條例第二十一條第二項規定：「並得在各學校間調任」，違反憲法平等原則之，應自解釋公布日起失其效力。

² 司法院大法官八十二年釋字第 312 號解釋認為，公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃為公法上財產請求權，如有爭議，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。

障。公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃屬公法上財產請求權之行使，遭有關機關拒絕，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟。

其二關於公務人員請領養老給付：釋字第 434 號解釋以，公務人員保險係國家為照顧公務人員生老病死及安養，運用保險原理而設之社會福利制度，凡法定機關編制內之有給人員及公職人員均為被保險人。被保險人應按公務人員保險法第八條第一項及第九條規定繳付保險費，承保機關按同法第三條規定提供、生育、疾病、傷害、殘廢、養老、亡及眷屬喪葬七項給付，前三項給付於全民健康保險法施行後，已列入全民健康保險。公務人員保險法規定之保險費，係由被保險人與政府按一定之比例負擔，以為承保機關保險給付之財務基礎。該項保險費，除為被保險人個人提供保險給付之資金來源外，並用以分擔保險團體中其他成員之危險責任。是保險費經繳付後，該法未規定得予返還，與憲法並無抵觸。惟被保險人所繳付之保險費中，關於養老保險部分，承保機關依財政部核定提存準備辦法規定，應提撥一定比率為養老給付準備，此項準備之本利類似全體被保險人存款之累積。公務人員保險法於第十六條第一項關於養老給付僅規定依法退休人員有請領之權，對於其他離職人員則未規定，與憲法第十五條保障人民財產權之意旨不符，應即檢討修正。³

按公務人員保險，被保險人所繳付之保險費中，關於養老保險部分，類似全體被保險人存款之累積，非承保機關之資產。故被保險人繳足一定年限之保險費後離職時，應皆有請求給付之權。惟前揭法公教人員保險僅規定依法退休人員有請領之權，其他離職人員如資遣、辭職、免職等等人員則未規定，自與憲法保障人民財產權之意旨不符。主管機關嗣於八十八年五月二十九日修改公教人員保險法，原條文乃按照解釋意旨修改規定於第十四條。

（四）服公職權

公務人員為公職之一種，依憲法第八十五條規定應經考試及格。又公務人員之任用，有積極資格及消極資格之限制，有別於其他基本人權，蓋其執行職務事關公益之故。前者如公務人員任用第九條；後者如公務人員任用法第二十八條之規定。

³ 司法院大法官八十六年釋字第 434 號解釋認為，舊公務人員保險法第十六條第一項關於養老給付，僅規定依法退休人員有請領之權，對於其他離職人員則未規定，與憲法第十五條保障人民財產之意旨不符，應即檢討修正。

釋字第 483 號解釋文稱：公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，亦為公務員懲戒法第一條、公務人員保障法第十六條及公務人員俸給法第十六條之所由設。

公務人員任用法第十八條第一項第三款前段規定：「經依法任用人員，除自願者外，不得調任低一官等之職務；在同官等內調任低職等職務者，仍以原職等任用」，有任免權之長官固得據此將高職等之公務人員調任為較低官等或職等之職務；惟一經調任，依公務人員俸給法第十三條第二項及同法施行細則第七條之規定，此等人員其所敘俸級已達調任職等年功俸最高級者，考績時不再晉敘，致高資低用人員縱於調任後如何戮力奉公，成績卓著，又不論其原敘職等是否已達年功俸最高級，亦無晉敘之機會，則調任雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果，與首開憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符，主管機關應對上開公務人員任用法、公務人員俸給法及附屬規從速檢討修正⁴。

公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職所受之制度性保障。公務人員在同官等內調任低職等職務者，如其原敘職等尚未達年功俸最高級，然已達調任職等年功俸最高級者，依上開規定，即無法再晉敘，則調任雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果，自與首開憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符。主管機關嗣於九十一年一月二十九日依大法官解釋意旨修改公務人員任用法第十八條，九十一年六月二十六日、八月二十八日分別修改公務人員俸給法及其施行細則有關規定。

二、程序人權保障

公務人員實體人權之保障，有賴憲法第十六條規定訴願權及訴訟權之程序配

⁴ 司法院大法官八十八年釋字第 483 號解釋認為，原公務人員任用法第十八條第一項第三款前段規定，在同官等內調任低職等職務者，仍以原職等任用，而依舊公務人員俸級法第十三條第二項及同法施行細則第七條規定，此等人員所敘俸級已達調任職等年功俸最高級者，考績時不再晉敘，此與憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符，應從速檢討修正。

合，才能落實。

昔日人民與國家之關係分為兩大類，第一類稱為一般權力關係（Allgemeine Gewaltverhältnis），即一般人民與國家之關係，第二類稱為特別權力關係（Besonders Gewaltverhältnis），即公務員、軍人、學生等與國家之關係，並認為對於國家之行政處分，前者始有訴願權及訴訟權，後者則否。嗣經賴大法官會議之解釋，修正特別權力關係理論，公務人員實體人權始許提起訴願及訴訟。大法官會議復進而師法美國憲法規定，建立正當法律程序原則，使公務人員實體人權之行政及司法救濟之保障，更加確實完整。

（一）修正演變特別權力關係

特別權力關係，始於德國，日本及我國則相繼從之。該理論之要點為：

1. 特別權力關係為君臣存在關係者，無基本人權。
2. 依特別權力關係發布之命令，無法律保留原則之適用。
3. 依特別權力關係所為之行政處分，不得為行政訴訟之客體。

我國司法實務審理見解，即司法院解釋，早在民初，對於公務員與國家間之關係，係採前述特別權力關係理論，認為公務員受官署之行政處分，不得提起訴願或訴訟，先後有五個解釋：（1）十九年院字第 311 號、（2）十九年院字第 332 號、（3）十九年院字第 339 號、（4）十九年院第 347 號及（5）二十四年院字第 1285 號。

行政院（現稱最高行政法院）乃據上開解釋，駁回所有公務員請求對其權益遭受損害之救濟，所著判例不勝枚舉，例如 40 判 119、43 裁 7（申請復職及補發俸給）、51 判 398（懲戒處分）、52 判 101（免職處分）、53 判 229（行政處分）、54 裁 19（人事處分）、55 判 225（職務調遷）、59 判 400（任用資格審查）、60 判 357（請求復職）、61 裁 192（請求慰撫金）等等。

第二次世界大戰後，德、日等國捨棄特別權力關係理論，學者紛紛批判特別權力關係理論戕害公務員人權，大法官會議終於在七十三年五月十八日，首著終結公務人員與國家間之特別權力關係之 187 號解釋（請領退休金），鄭重宣示變更以特別權力關係為基礎之上揭解釋（司法院 19 年院字 339、24 年院字 1285），並宣告有關行政法院判例（50 判 98）不再援用。惟由於解釋本身之審慎自限及行政與司法機關之反應遲緩，經過多年，仍見墨守已被宣示變更之舊解釋及援用已被宣告不

得再援用之判例，而一再拒絕公務人員請求行政及司法救濟。

於是大法官會議乃陸續著出不許公務人員提起行政與司法救濟係違憲之解釋，並再三宣示舊解釋之變更或補充及有關判例不再援用。諸如七十五年釋字第 201 號（行政處分，53 判 229 不符 73 釋 187 部分失效）、七十八年釋字第 243 號（免職處分，51 判 398、53 判 229、54 裁 19、57 判 414 等不符解釋部分應不再援用）、七十九年釋字第 266 號（依考績請求財產上給付，48 判 11 不符 73 釋 187、75 釋 201、78 釋 266 部分應不再援用）、八十一年釋字第 298 號（改變公務身分及有重大影響之懲戒處分，補充 78 釋 243）、八十二年釋字第 312 號（請求退休福利互助金等公法上財產請求權，補充 73 釋 187、75 釋 201、79 釋 266）、八十二年釋字第 323 號（任用審查不合格或降等，59 判 400 應不再援用）、八十三年釋字第 338 號（級俸之審定，57 判 414、59 判 400 應不再援用，補充 82 釋 323）、八十七年釋字第 466 號（保險給付爭議）、八十七年釋字第 469 號（無公法上請求權不再援用）、八十八年釋字第 472 號（無力繳保費不得逕行拒絕給付）、八十八年釋字第 474 號（保險金請求權時效不予適用）、八十八年釋字第 483 號（調任帶有降級或減俸之懲戒效果）、八十八年釋字第 491 號（免職應踐行正當法律程序）、八十九年釋字第 501 號（銓定職等之本俸最高級為止，有欠一致）、九十一年釋字第 546 號（重複發生之權利或法律上利益此類訴訟應予受理）、九十三年釋字第 583 號（懲處權以十年行使期間與比例原則未盡相符）、九十五年釋字第 610 號（聲請再審議之法定期間補充 87 釋字 446）、九十八年釋字第 658 號（再任公務人員退休年資採計及採計上限二年屆滿失效）等等。例：憲法第十六條規定人民有訴願及訴訟之權。公務人員因主管機關之違法或不當之行政處分，致其憲法所保障之權利遭受損害，得循行政或司法程序尋求救濟。公務人員請領退休金，係法律基於憲法所賦予之權利，應受保障。其請求核發服務年資或未領退休金、退職金之證明，未獲發給者，自得提起訴願或行政訴訟。故謂上開解釋有關部分應予變更，判例不合部分應不再援用。⁵此乃公務人員可提起訴願及訴訟權之開端。

⁵ 司法院大法官七十三年釋字第 187 號解釋認為，公務人員請領退休金為憲法所保障之權利，其請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給，得提起訴願或行政訴訟，司法院院字第 339 號及第 1285 號解釋有關部分，應予變更，行政法院五十年判字第 98 號判例不合部分，應不再援用。

（二）踐行正當法律程序

正當法律程序（due process of law），語出自美國憲法增修條文第五條規定，而我國憲法係於第八條之人民人身自由權保障規定，除現行犯外，人民非經法定機關依法定程序，不得逮捕、拘禁、審問、處罰。⁶

八十五年釋字第 396 號解釋，大法官首度揭示正當法律程序原則，此為針對公務員懲戒方面，另有二件重要解釋，一為八十六年釋字第 436 號，係對於軍事審判方面，一為八十八年釋字第 491 號，係對於公務人員懲處方面。⁷

釋字 491 號解釋理由書認為：憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應制定有關任用、銓敘、紀律、退休及撫卹等保障公務人員權益之法律，用以規範執行公權力及履行國家職責之行爲。公務員之懲戒乃國家對其違法、失職行爲之制裁，此項懲戒為維持長官監督權所必要，自得視懲戒處分之性質，於合理範圍內，以法律規定由長官爲之。中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務人員所爲免職之懲處處分，為限制其服公職之權利，實質上屬於懲戒處分。其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條規定之意旨。關於限制憲法第十八條所定人民服公職之權利，法律固得授權主管機關發布命令為補充規定（參照司法院釋字第 443 號解釋理由書），其授權之目的、範圍及內容則應具體明確而後可。惟公務人員考績法第十二條第十項第二款規定各機關辦理公務人員之專案考績，一次記二大過者免職，同條第二項復規定一次記二大過之標準由銓敘部定之。此項免職處分係對人民服公職權利之重大限制，自應以法律定之。上開法律未就構成公務人

⁶ 美國實務將「正當程序保障」（Due Process Guarantee）分爲「程序上正當程序」（Procedural Due process）與「實質正當程序」（Substantive Due Process）。程序上正當程序又分爲憲法之正當程序與法律之正當程序。詳參湯德宗，「論憲法上的正當程序保障」，「憲政時代」，25 卷 4 期，頁 4-5。

⁷ 司法院大法官八十八年釋字第 491 號解釋認為，原公務人員考績法第十二條第二項規定一次記二大過之標準由銓敘部定之，不符法律保留原則。懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且爲一般受規範者所得預見，並可經司法審查加以確認，方符法律明確性原則。對於公務人員之免職處分，應踐行正當法律程序。對於專案考績應予免職人員，應於確定後方得執行。相關法令應依本解釋意旨檢討改進，其與該解釋不符部分，應自解釋公布日起，至遲於屆滿二年時失其效力。

員免職之標準，為具體明確之規定，與前述解釋意旨有違。又懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，不論其為不確定概念或概括條款，均須符合明確性之要求。其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並得經由司法審查加以確認方可。對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，委員會之組成由機關首長指定者及由票選產生之人數比例應求相當，處分前應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度為妥善之保障。復依公務人員考績法第十八條規定，服務機關對於專案考績應予免職之人員，在處分確定前得先行停職。受免職處分之公務人員，在處分確定前得先行停職。受免職處分之公務人員既得依法提起行政爭訟，則免職處分自應於確定後方得執行。相關法令應依本解釋意旨檢討改進，其與本解釋不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年失其效力。

（三）訴願權、訴訟權

1. 訴願權

為人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權或利益時，得請求原處分機關之上級機關或原處分機關審查該處分並為一定決定之行政救濟權。對於確定之訴願決定，尚得向決定機關申請再審。至於公務員權益之行政救濟，懲處部分另適用公務人員考績法之規定，而公務人員保障法施行後，均適用該特別法之規定。

2. 訴訟權（行政訴訟）

係人民對於政府機關之違法行政處分損害其權利或法律上之利益時，得向行政法院提起行政訴訟，惟須先經訴願程序。行政訴訟現採二級二審，對於確定終局判決尚得提起再審。

公務人員保險給付，係公務人員公法上財產請求權，依憲法保障人民訴訟權之規定，其爭議自應許其提起司法救濟，而依法本應提起行政訴訟，惟當時法制下，此種給付訴訟無法達成，為貫徹憲法為保障人民訴訟權，應許向普通法院起訴，謀

求救濟。主管機關爰於八十七年十月二十八日全面修正行政訴訟法。⁸釋字第 653 號解釋指出：「羈押法第六條及同法施行細則第十四條第一項之規定，不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之部分，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨有違，相關機關至遲應於本解釋公布之日起二年內，依本解釋意旨，檢討修正羈押法及相關法規，就受羈押被告及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範。」本號解釋肯認受羈押人之行政爭訟權，並未以處分「對相對人權益有重大影響」為前提，似乎已完全排除特別權力關係在受羈押人之適用，繼釋字第 653 號解釋之後，於民國一〇〇〇年一月十七日再作成釋字第 684 號解釋，肯認大學學生之行政爭訟權，本號解釋文指出：「大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第十六條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。」就大學生部分，似已完全排除特別權力關係理論的適用，不限於基礎關係（身分關係）或對權益有重大影響之事項，均得提起行政爭訟。

值得注意的是，本號解釋理由書更進一步指出：「人民之訴願權及訴訟權為憲法第十六條所保障。人民於其權利遭受公權力侵害時，得循法定程序提起行政爭訟，俾其權利獲得適當之救濟（本院釋字第 418 號、第 667 號解釋參照），而此項救濟權利，不得僅因身分之不同而予以剝奪。」故如依大法官於本號解釋中的見解，公務人員之救濟權利，亦不得僅因其身分之不同而予剝奪。若然如此，現行復審程序與申訴、再申訴程序以是否「對公務人員之權利有重大影響」作為區分標準，似已有檢討修正空間。

三、美、德、日等國公務人員人權保障發展

我國公務人員保障法制實體保障及程序保障其中「申訴及再申訴」程序嗣後並無向司法機關提起救濟之機會，而實務上之判斷標準有其本身之矛盾與法理上之疑慮，至於美國、德國及日本等三國公務人員之人權保障內涵趨勢如下：

⁸ 司法院大法官八十七年釋字第 466 號解釋認為，公務人員保險給付之爭議，本應循行政訴訟程序解決，惟現行法制無法達成，有關機關應儘速完成行政訴訟制度之全盤修正，而在相關法制修正前，應許公務人員向普通法院請求救濟。

（一）美國

美國公務人員保障制度的特色在於，除了法院以外，尚有諸如功績制維護委員會、特別檢察署、公平就業機會委員會及聯邦勞資關係委員會等諸多具有獨立性質的行政委員會作為保障機構，各該機構之功能既有各自獨立，也有互相重疊之處，構成相當複雜的公務人員保障制度。各類不利人事處分中，僅限於較嚴重者始得向司法機關請求救濟，輕微者則無向司法機關提起救濟之機會。另一方面，除正式之程序外，另有由公會組織介入之苦情申訴程序，作為替代程序。

各類不同人事處分之救濟程序如下：

1. 不利人事處分：包含考績處分中較嚴重之降級與免職；以及懲處處分中較嚴重之免職、十四日以上之停職、降級、減俸、三十日以下之休職。其救濟程序有二：
 - （1）向功績制維護委員會提起復審，如有不服，得續向聯邦巡迴上訴法院請求救濟。
 - （2）利用公會組織循苦情申訴程序尋求救濟。
2. 懲戒處分（係由特別檢察官發動控訴並由功績制維護委員會所作成之處分，包含免職、降級、五年內不得再任聯邦公務員、停職、申誡、一千元以下之罰鍰）：得向聯邦法院提請司法審查。
3. 涉及禁止之政治活動、機關作出禁止之人事措施、機關對內告發者的報復等：向特別檢察官提出指控，由特別檢察官進行調查。
4. 機關之就業歧視。其救濟程序有二：
 - （1）向功績制維護委員會提起復審，如有不服得向公平就業機會委員會請求審查，最後可向聯邦上訴法院請求審查。
 - （2）亦可直接向公平就業機會委員會請求審查，如有不服可向聯邦上訴法院請求審查。
5. 不公平之勞動行為：得向聯邦勞資關係委員會提出苦情申訴。

（二）德國

德國公務人員保障組織計有：公務員人事代表機關、公務員聯邦人事委員會及法院等。德國公務人員之救濟程序其特色在於：1. 對職務命令有特殊之命令異議制

度。2. 對調職處分有充分之保障。3. 公務員得對機關所有之人事行為提起司法救濟，有差別者僅在訴訟類型之不同。例如：調職處分影響官等者係行政處分，可提起撤銷訴訟。如未影響官等者，並非行政處分，仍可提起一般給付之訴。4. 二〇〇一年修正懲戒法後，已廢除聯邦懲戒法院等。各類不同人事處分之救濟程序如下：

1. 機關基於職務關係所為之任何行為，不以行政處分為限（惟職務命令與懲戒另有其他的救濟方式），均可循以下兩種方式救濟：

(1) 訴願（包含撤銷訴願、課予義務訴願、給付訴願、確認訴願等）→行政訴訟（包含撤銷訴訟、課予義務訴訟、給付訴訟、確認訴訟、一般形成訴訟等）。

(2) 亦得向民意代表、上級長官、公務人員人事代表機關、公務員聯邦人事委員會等提起請願、申訴、及異議等非正式的救濟程序。

2. 職務命令之救濟方式為：

(1) 命令異議制度：公務員如認為上級長官之職務命令有違法之疑義時，應立即向其上級長官申告。若上級長官肯認命令之合法性，並令其續為執行時，該公務員必須向其再上級長官為命令違法之異議，若再上級長官亦肯認其命令之合法性時，再上級長官應交付該公務員證實該命令合法之文書，該公務員除應執行其上級長官之命令外，並得要求給予書面證明，而免除其責任。但如該職務行為係刑法上之可罰行為、秩序罰上之可罰行為或侵害人性尊嚴時，該公務員仍不得免責。另如命令雖屬合法，但不合目的時，應履行其諮商義務，但沒有拒絕執行之權利。

(2) 向法院提起確認訴訟：如違法之職務命令侵害公務員個人之法律地位，而不能經由命令異議程序除去該義務者，應得提起確認訴訟或給予暫時權利保護。

3. 由行政機關主管長官所為之懲戒（僅能作成申誡、罰鍰、減俸及減少退休金之懲戒處分）：提起撤銷訴願→向各邦地方行政法院提起撤銷訴訟→向各邦高等行政法院提起事實審上訴（須經高等行政法院許可）→向聯邦最高行政法院提起法律審上訴（須經高等行政法院或最高行政法院許可）。

4. 由地方行政院所為之懲戒（德國於二〇〇一年修正懲戒法前，原設有聯邦懲戒法院作成懲戒處分，類似我國之公懲會，修法後已廢除聯邦懲戒法院，改由

地方行政法院設懲戒專庭爲之）：向高等行政法院提起事實審上訴（毋須經許可）→向聯邦行政法院提起法律審上訴（須經高等行政法院或最高行政法院許可）。

（三）日本

日本公務人員保障之組織主要爲人事院與法院。日本公務人員救濟程序之特色在於：1. 分爲不利益處分、工作條件相關措施及公務災害補償等三種救濟類型，兼顧不同之救濟需求設計救濟程序。2. 除不利益處分之聲明不服，得就法律問題再向法院提起訴訟以外，工作條件與公物災害補償均僅能向人事院提出救濟。各類不同人事處分之救濟程序如下：

1. 不利益處分，包括（1）懲戒：免職、停職、減俸、申誡。（2）分限：免職、休職、降任、減俸。（3）其他違反公務員本意對公務員構成顯著不利益之處分：如轉任、調任等。其救濟程序爲「不利益處分之聲明不服」：公務員得於六十日內向人事院聲明不服，由人事院組成公平委員會審理。公務員對於人事院之判定，就法律問題不服時，得提起訴訟。
2. 工作條件相關措施，包含：（1）俸給、待遇。（2）服勤時間、休息及休假日。（3）升任、降任、轉任、免職、休職及懲戒之基準。（4）關於勞工安全、衛生及災害補償事項。（5）關於公務員團體之組成、加入及交涉事項。公務員對於服務機關之工作條件相關措施不服時，得向人事院提起救濟，由人事院自行或組成苦情審查委員會審查。人事院認爲無理由時，駁回之；人事院認爲有理由時，自行或向有關機關建議採取一定之措施。
3. 公務災害補償，包含：（1）療養補償。（2）休業補償。（3）傷病補償年金。（4）障害補償（殘障補償）。（5）介護補償（照護補償）。（6）遺族補償（遺屬補償）。（7）葬祭補償（喪葬補償）。其救濟程序爲：由公務員先向服務機關請求，公務員對服務機關之災害認定、療養方法、補償金額等不服時，得向人事院提出申訴，由人事院組成災害補償委員會審查。

參、我國公務人員保障法之規定

一、公務人員保障法之人權保障分析

公務人員保障法（以下簡稱保障法）係考試院貫徹憲法第八十三條及憲法增修條文第六條有關公務人員權益保障之規定，以健全人事法制所研訂。該法草案經完成立法程序，而於民國八十五年十月十六日公布施行，雖完成了公務人員權益保障之統合性規範，惟該法施行後不久，即遇上有關行政救濟法規之大幅變革，如訴願法修正刪除再訴願程序、行政訴訟法改採二級二審制，加以行政程序法之施行，公務人員保障法原有之三十五條條文，實已不足以應付日漸繁複之保障事件。公務人員保障暨培訓委員會（簡稱保訓會）為能建構完整之公務人員救濟體系，充實其相關實體規定，以確保公務人員權益，激勵公務人員勇於任事，並使機關之公務得以順利推展，經積極研修該法之規定，完成立法程序，並於九十二年五月二十八日經總統明令修正公布施行，對公務人員的保障有進一步的深化。現行公務人員保障法共計 104 條條文，區分為 8 章，而依其內容觀之，我國公務人員保障法的設計，按基礎關係及管理關係的二分法理論架構，予以規範。重要內容分述如下：

（一）實體保障項目

公務人員保障法之實體保項目，依保障法第二條規定，係以公務人員之「身分」、「官職等級」、「俸給」、「工作條件」、「管理措施」等有關權益為範圍，該 5 種保障項目，於同法第二章第九條至第二十四條列為專章，並有原則性之宣示。上開保障項目中，雖未明列「福利」事項，但依司法院釋字第 312 號解釋：「依據法令請領福利互助金，乃為公法上財產請求權之行使，如有爭執，自得依訴法或行政訴訟程序請求救濟」之意旨，有關「福利」事項之爭議，仍可依保障法所定程序請求救濟。

(二) 程序保障

1. 復審程序

公務人員依保障法第二十五條第一項之規定：「公務人員對於服務機關或人事主管機關（以下均簡稱原處分機關）所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。非現職公務人員基於其原公務人員身分之請求權遭受侵害時，亦同。」是「復審」係以「行政處分」為標的，亦即公務人員起復審不服之標的應以具備行政處分要件始足當之。

目前實務上對可提起復審之事件，主要係參照行政程序法之規定及司法院歷次有關公務人員受處分得否提起行政爭訟之解釋意旨予以認定，例如對公務人員依法辦理退休請領退休金為拒絕之處分（釋字第 187 號、第 201 號）、依公務人員考績法或相關法規之規定對公務員所為之免職處分（釋字第 243 號）、公務人員基於已確定之考績結果依據法令而為財產上之請求為拒絕處分（釋字第 266 號）、請領福利互助金或其他公法上財產請求權遭受侵害（釋字第 312 號）、人事主管機關任用審查認為不合格或降低原擬任之官等（釋字第 323 號）、對審定之俸級有爭執（釋字第 338 號）、離職公務人員不得請領公保養老給付，影響其財產權（釋字第 434 號）、義務役軍人服役年資併計公務員退休年資（釋字第 455 號）、調任帶有降級或減俸之懲戒效果（釋字第 483 號）、免職應踐行正當法律程序（釋字第 491 號）與比例原則不符（釋字第 583 號）、再審聲請應知悉判例確定之日起算（釋字第 610 號）等事項，故提起復審，係以有足以改變公務身分關係或於公務員權利有重大影響之事件並對外發生效力之行政處分，或基於公務員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害等作為復審之標的。另為明確界定非現職公務人員基於其原任公務人員身分所生之請求權遭受侵害時，仍得依本法規定提起復審，爰於保障法第二十五條第一項後段明定之。

另公務人員已亡故者，其遺族就該公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害時，以往係依訴願程序處理，為免割裂有關公務人員權益爭執事項之救濟程序，並統一有關公務人員權益爭執事項之救濟，保障法第二十五條第二項，明定公務人員已亡故者，其遺族基於該公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害時，亦得依保障法規定提起復審。茲將公務人員復審之標的表列如下：

表 1 復審標的表

序號	事件類別	標的內容
1	任用	包括：任用、派任（用）、僱用、轉任、調任（限對權利有重大影響者）、再任等事項。
2	俸給	包括：俸給、薪給、加給、扣薪（降薪、罰薪）、待遇支給、提敘薪級（給）等事項。
3	考績	包括：考績（成）審定、補辦考績、考列丁等、考績（戊）升等、註銷考績、考績晉敘等事項。
4	退休	包括：退休（金）、退職（金）、退休補償金、購買年資、退休年資、退撫基金、撫慰金等事項。
5	資遣	包括：資遣（費）、資遣年資等事項。
6	撫卹	包括：撫卹金、撫卹補償金事項。
7	涉訟輔助事件	包括：涉訟輔助（費）事項。
8	公法上財產	係指：除上述 1 至 7 事件中涉及公法上財產之事項外，其他公法上財產事件而言。例如：各項津貼、各項獎金、福利互助、補助款（費）、訓練進修費用、加班費、差旅費、慰問金、優惠存款、公保給付，及上述各項之賠償、追繳或扣抵費用等事項。
9	停（復）職	包括：停職、復職、留職停薪等事項。
10	辭（離）職	包括：辭職、離職、辭（離）職證明等事項。
11	免職	包括：免職、解聘（僱）、解職等事項。
12	其他	係指：性質上無法歸類上述事件之事項而言。例如：休假年資、久任年資、服務年資證明、實務訓練、升官等訓練、受訓資格等等。

備註：基於保障事件大都與人事法規有關，故本表內之事件類別係以人事法規之名稱為準據，如無適當法規為準據時，則歸類其他事件。

資料來源：保訓會（2010：124）。

2. 申訴、再申訴程序

公務人員依保障法第七十七條第一項規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」所稱「服務機關所為之管理措施」，係指機關為達行政目的所為之作爲或不作爲，除屬復審範圍之事項以外，包括機關內部生效之表意行爲或事實行爲等，均屬管理措施範圍，如機關長官或主管所為之工作指派、不改變公務人員身分關係之記一大過、記過、申誡懲處、考績評定或機關長官所發之職務命令等均屬之；所稱「服務機關有關工作條件之處置」，如服務機關是否提供執行職務必要之機具設備、良好之工作環境、安全及衛生完善措施之提供等均屬之；是公務人員對上開服務機關所為具體之管理措施或有關工作條件之處置，如認有不當致影響其權益者，始得依申訴程序就具體個案提起救濟。公務人員提起申訴時，仍應依保障法第八十四條準用第七十三條規定，以有具體之事實內容爲限。又服務機關之行政規則，因其係依權限或職權爲規範機關內之秩序及運作，所爲一般、抽象之規定，尙非具體之管理措施，故依法不得據以提起救濟。

公務人員不服申訴函復如擬提起再申訴，依保障法第七十八條第一項後段規定，應遵守三十日之法定不變期間，且再申訴書須於上開期間內送達保訓會（可網路先申請），並非以郵戳爲憑，逾期則該申訴事件即歸於確定，所提之再申訴，將會被以程序不合法不受理。

又依保障法第八十一條第一項規定，服務機關對申訴事件，應於收受申訴書之次日起三十日內，就請求事項詳備理由函復，必要時得延長三十日，並通知申訴人。逾期未爲函復，申訴人得逕提再申訴。故申訴人於該申訴之處理期限經過後，未獲服務機關函復者，自亦得逕向保訓會提起再申訴。

表 2 保障事件救濟程序比較表

項目 \ 類型	復審		申訴	再申訴
標的	行政處分		管理措施、工作條件之處置	管理措施、工作條件之處置及申訴函復
法定救濟期間	30 日		30 日	30 日
提起救濟方式	保障法第 43 條		保障法第 80 條	保障法第 80 條
受理機關	由原處分機關轉送保訓會		服務機關	保訓會
調處	無		無	可進行調處
受理機關之處 理期限	3 個月內作成復審決定， 必要時得延長 2 個月		30 日內函復，必要 時得延長 20 日	3 個月內作成再申訴 決定，必要時得延長 1 個月
進一步的救濟 程序	行政訴訟	再審議	再申訴	不得再救濟

資料來源：國家文官學院課程講義（2010：440）。

（三）問題與建議

1. 公務人員與國家是公法上職務關係，公務人員保障法之保障對象、適用對象及準用對象之區分方式是否有必要之檢討修正，期使保障制度更形周全。

保障法係為保障公務人員之權益而制定，依保障法第三條第一項規定，保障法之適用對象，係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。同法第一〇二條則列舉準用對象，均以常務人員為範圍，因國家賦予上開人員應盡的義務較其他「與國家處於公法上職務關係之人員」為重，給予相對的法律保障是必要的，其他人員的相關權益，相關法令亦有規定，考量權利與義務是相對的，應檢視保障範圍時宜性。建議保障法之保障對象第三條第一項及第一〇二條明定之人員可作適時合理修正。

2. 服務機關對公務人員間性騷擾事件之處理，是否應列為保障事項？

保障法所保障者，為公務人員身分、官職等級、俸級、工作條件、管理措施等有關權益。以上公務人員權益，與服務機關之作為或不作為有直接關係。

而性騷擾事件之發生，應屬機關之作爲或不作爲所導致，建議將「服務機關對公務人員間性騷擾事件之處理」列爲保障事項較爲適宜。

3. 有關行政處分或管理措施常有及於第三人效力，有利害關係人存在之情形，是否應建立參加制度，以期權益救濟更形周全。

依「行政訴訟法」第四十一條規定：「訴訟標的對於第三人及當事人一造必須合一確定者，行政法院應以裁定命該第三人參加訴訟」、第四十二條規定：「行政法院認爲撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害者，得依職權命其獨立參加訴訟，並得因該第三人之聲請，裁定允許其參加」。是以，基於維護第三人或利害關係人權益之考量，引進參加制度應有其必要性。建議行政處分或管理措施如有及於第三人效力，或有利害關係人存在之情形，可參照行政訴訟法第四十一條至第四十八條之規定建立參加制度增列其條文，以期權益救濟更形周全。

4. 對於司法救濟之再議、再審、非常上訴等程序得否給予涉訟輔助，因未有明文致易滋生疑義；另濫用司法救濟者，亦尙乏明文禁止之規定，是否宜增訂對於濫用權利者不予涉訟輔助之限制。

公務人員因涉訟提起再審、非常上訴等程序雖屬罕見，惟實務上律師事務所收費標準仍比照一般審級，於「公務人員因公涉訟輔助辦法」中明訂上開程序得予訴訟補助，可落實保障公務人員權益之立法意旨。建議可對司法之再議、再審、非常上訴等程序予以涉訟輔助費用。

5. 復審程序是否亦應有調處制度之適用？再申訴決定後是否應增加可申請再審議之例外救濟途徑？

調處制度有助早日調和化解公務人員與機關間之爭執，對雙方皆屬有利，建議修法於復審程序中亦應有調處制度之適用。保障法第七十七條規定，公務人員對於服務機關所爲之管理措施或有關工作條件之處置認爲不當，致影響其權益者，得提起申訴、再申訴並可申請調處。考量申訴、再申訴之標的，相較於復審、復審之標的，對公務人員權益之影響雖較大、但爲有效解決爭執，復審亦可調處，再申訴均以保訓會爲終審決定，基於爲充分保障公務人員之權益，建議修法於復審程序亦可有調處制度之適用，再申訴決定後可增加再審議之例外救濟途徑。

二、我國公務人員人權保障發展趨勢

傳統特別權力關係下的公務人員、軍人、學生及受刑人等，基於其與國家間的緊密連結程度與特殊的身分地位，其實體上權利與義務確實應與一般人民作不同之考量，但仍應受法律保留原則之拘束（授權明確性的要求可較為寬鬆，容許使用較多的不確定法律概念）；又其訴訟權與一般人民同受憲法之保障，不能剝奪，惟法院在審理時，得適度尊重機關或學校之判斷餘地及裁量空間。此種特殊關係，今日似宜稱為「特別法律關係」或「公法上的特別連結關係」，傳統特別權力關係的論理，已應予揚棄。

釋字第 684 號解釋與釋字第 653 號解釋相同之處，在於均肯認特別權力關係下之相對人得向法院提起救濟，而不以「處分對權益有重大影響」為前提。換言之，在法治國的思想下，任何侵害權利之舉，均非「無足輕重之事」，人民只要感受到權利遭受侵害，即得向法院提起救濟，而無待「影響重大」。釋字第 653 號解釋理由書即謂：「基於有權利即有救濟之原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，此乃訴訟權保障之核心內容，不得因身分之不同而予以剝奪。」析言之，訴訟權之核心在於保障人民有「向法院提起訴訟之權利」（至於審級制度等則非訴訟權保障之核心），不得「僅因身分之不同而予剝奪」。現行實務上申訴、再申訴案件沒有提起司法救濟之機會，實已侵犯公務人員訴訟權之核心範圍。

另外值得注意的是，實務上似乎認為「工作條件與管理措施乃機關內部之行為，應循申訴、再申訴程序救濟，僅屬合目的性之審查，不及於合法性之審查，不得對行政法院起訴。」姑不論合法性與合目的性之界線已日趨模糊，違反平等原則、比例原則等情形已屬於違法之範疇，僅已單純違反法令規定而言，人事法令中對於許多管理措施之作成，亦設有一定之實體與程序要件，倘服務機關違反法定之實體與程序要件，實已屬違法之範圍，非僅不當而已。例如：服務機關欲對公務人員作成記一大過之懲處，實體上應符合公務人員考績法施行細則第十三條第一項第二款之規定，程序上依考績委員會組織規程第三條之規定，應經考績委員會組織通過，故行政法院對之並非不能行使合法性審查。

依公務人員保障法第二十五條之規定，復審之程序標的為「行政處分」，而依

保訓會與行政法院之實務見解，此處所指之行政處分除受一般行政法上行政處分概念之拘束外，並應參酌司法院大法官解釋所建立之三項標準：「足以改變公務人員身分、對公務人員權利有重大影響、基於公務人員身分之公法上財產請求權遭受侵害」，如不符此三項標準者，即非行政處分，僅能循申訴、再申訴程序救濟，無提行政訴訟之機會。

然而，姑不論上開標準是否妥適，現行保訓會對於「復審標的」與「申訴、再申訴標的」之區分，亦非與上開見解完全合致，而產生有若干矛盾的情形，茲分述如下：

1. 在「足以改變公務人員身分」方面

人事行政實務上足以改變公務人員身分之處分，計有公務員懲戒法之撤職、公務人員任用法或考績法之免職、試用成績不及格之解職、公務人員退休法之命令退休與資遣，以及對公務人員之辭職所為辭職照准之處分等，依現行實務見解，均得提起復審與行政訴訟救濟。

然而，服務機關對於聘用人員所為之解聘、停聘及不予續聘，同屬「足以改變公務人員身分之處分」，保訓會卻認為僅能提起申訴、再申訴，明顯違反大法官解釋所建立之三項標準。保訓會之理由，係認為聘用人員與服務機關間之關係為行政契約關係，故服務機關所為之解聘、停聘及不予續聘，僅係契約上之意思通知，並非行政處分，不得提起復審。

造成此一矛盾現象的原因在於，依實務見解的脈絡，保障法第二十五條行政處分之概念，除須符合大法官解釋所建立之三項標準外，亦須符合行政法上對於行政處分概念之理解，在此雙重限制之下，導致對公務人員訴訟權利的不當限縮。再者，關於解聘、停聘及不予續聘之法律性質，最高行政法院九十年七月份第一次庭長法官聯席會議已作出決議，認為解聘、停聘及不予續聘屬於行政處分，保訓會似宜重新考量解聘、停聘及不予續聘之救濟途徑，改以適用復審程序為宜。

另外是有關「量變導致質變」的問題。公務人員在遭受平時考核之懲處（申誡、記過、記大過）時，雖得提起申訴、再申訴，但無法向法院請求救濟。而當平時考核獎懲抵銷累積達二大過時，依公務人員考績法第十二條第一項之規定，年終考績應列丁等，此時公務人員固得就丁等之考績提起復審與行

政訴訟，但此時復審與行政訴訟程序僅得就「平時考核獎懲抵銷是否已累積達二大過」作形式上的審查，卻無法就「平時考核之懲處（申誡、記過、記大過）是否合法妥當」作實質上的審查（因懲處已確定）。如此一來，將使法院僅能就「改變公務人員身分」之處分作形式上的審查，無異於架空法院之審查權，違反權力分立，並侵害公務人員之訴訟權。此種情形，在公務人員於試用期間平時考核懲處累積達一大過而應予解職時，亦有相同之問題。

在公務人員就考績丁等之免職處分提起救濟時，基於法安定性之原則與行政處分構成要件效力之法理，法院確實不得再就已確定之各該懲處（申誡、記過、記大過）為實質上審查。故而，在法制上應考量的作法是，在服務機關作成各該懲處處分時，即先給予公務人員提起司法救濟之機會。如此一來，雖在嗣後考績丁等之免職處分中，法院僅能為形式上審查，但因先前已給予公務人員就懲處處分提起司法救濟之機會，公務人員仍享有充分之訴訟權保障。

2. 在「對公務人員之權利有重大影響」方面

所謂「對公務人員之權利有重大影響」乃一不確定法律概念，本身有其判斷上之困難。例如：考績丙等之評定，將使公務人員不能晉敘俸級，沒有考績獎金，沒有年終獎金，影響日後陞遷之權益，並嚴重打擊公務人員之工作士氣，然現行實務見解認為「影響權利並非重大」，僅能循申訴、再申訴程序救濟。又公務人員記一大過懲處者，依公務人員考績法第十三條之規定，年終考績不得列乙等以上（即應列丙等或丁等），同樣在事實上對公務人員之權利有重大影響，卻僅能循申訴、再申訴程序救濟。反之，例如公務人員向服務機關請求陞職遭否准，或對「陞職之處分」不服，或「申請降調遭否准」，或申請縮短實務訓練遭否准等事件，對公務人員權利之影響難謂已達「重大」程度，反而得提起復審，實有矛盾之處。

再者，依保訓會之見解，公務人員向服務機關申請陞職而遭否准，得循復審程序提起救濟，但公務人員參加他機關之公開甄選（甄選之職務較現職為高，實質上係屬陞職），經錄取後他機關來函商調，而服務機關拒絕商調者，該公務人員僅得循申訴、再申訴程序救濟，亦有矛盾之處。

3. 在「基於公務人員身分之公法上財產請求權遭受侵害」方面

舉例而言，曠職註記、記一大過及考績丙等之評定，將使公務人員不能晉

敘俸級，沒有考績獎金，沒有年終獎金，顯已侵害公務人員之公法上財產請求權，何以不能提起復審？

或謂，因考績丙等之評定使得公務人員不能請領考績獎金，是公務人員之公法上財產請求權「間接」受損害，而非「直接」受損害，是先有「考績丙等」之評定，始依公務人員考績法第七條之規定發生「留原俸級」及「沒有考績獎金」之法律效果，故並未「直接侵害」公務人員之公法上財產請求權。

對此一說法，頗受質疑。蓋考績丙等之評定，係在法律上當然發生「留原俸級」及「沒有考績獎金」之法律效果，並無任何例外，應係「直接侵害」而非「間接侵害」公務人員之公法上財產請求權。從另一個角度觀察，如謂考績評定與法律效果為「間接」關係，那麼「考績丁等」與其法律效果「免職」間應亦係「間接」關係，換言之，「考績丁等」僅間接侵公務人員之身分權，那為何現行實務見解容許公務人員就考績丁等提起復審與行政訴訟？實乃自相矛盾。

又實務見解另有重財產權而輕其他權利之問題。如學者林明鏘氏指出：「有關公務員之財產請求權遭受不法損害時，依大法官釋字第 312 號解釋所建立之原則，即不分公法上財產請求權之種類或數額高低或是否有重大影響，皆得依訴願程序及行政訴訟程序請求救濟，與身分保障權利僅限於有重大影響者始得向司法機關請求救濟，有明顯之差異，是否重財產而輕身分？容有商榷之餘地。按司法救濟在實際上凡公務員權益遭受侵害時，應即給予無漏洞之司法救濟，始符合憲法保障人民訴訟權之本旨，按「有權利，即有救濟」，乃現代法治國家的基本要求。」

舉例而言：新台幣數百元之差旅費爭議，因侵害公務人員之公法上財產請求權，得提起復審；惟記一大過之懲處處分，除影響公務人員陞遷權益外，亦影響公務人員之名譽權，僅得提起申訴、再申訴，似有重財產權而輕忽其他權利之嫌。

三、兩公約與「公務人員保障法」規定相關部分

「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」明確指出人權係自由、正義與和平之基礎，和聯合國的「維護和平」以及「保護人權」兩個目的

接軌：同時確認人權源於天賦人格尊嚴，源於自然法，不是僅產生於國際法的一般原則，聯合國的會員國皆負有對人權普遍尊重和遵行的義務。按照條文內容，可呈現不同的原則，以下就與公務人員保障法及相關法令間之權利義務規定有諸多涉及，謹以重點整理如下（李永然、蘇友辰、周志杰、蘇詔勤，2010）：

（一）《公民與政治權利公約》

1. 基本義務及平等權：在第二條及第三條，有明文規定締約國之義務與男女權利一律平等。

第 3 條規定：「本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。」確保男女平等之權利。

「聯合國憲章」前文強調男女權利的平等，從法律面和現實面反對針對女性的歧視是聯合國人權工作的重點。「公民與政治權利國際公約」有許多條文強調性別平等：第二條第一款規定一般性對歧視的附屬性禁止；第四條第一款、第二十四條第一款和第二十五條規定具體性對歧視的禁止；第二十三條第四款規定配偶之間平等的具體要求；第二十六條規定一般性的平等權利以及對歧視的禁止（含性騷擾）。

2. 權利之限制：第四條，國家正式宣布緊急狀態危及國本，所可採取之必要限度及應負之義務；第五條，超越權利限制範圍之限制。

3. 生命權

生命權是首要的人權，因為若此項權利得不到有效保護，則所有其他權利都不再具有意義。因此，即使在社會緊急狀態威脅到國家生存時，生命權仍是不可減免的權利之一。

基本上，第六條第二款明確要求締約國透過法律保護生命權，但生命權的法律保護是相對的，因為國家立法機關在履行此一義務時，具有寬濫的自由裁量權。

4. 人身自由及逮捕程序

人身自由是最古老的基本權利之一，早於一二一五年「大憲章」中，即可發現。人身自由作為基本權利，並不是要完全廢除剝奪自由的國家措施，而是要建立一種程序性保障；並不是反對剝奪自由本身，而是不贊成任意的和非法

的剝奪。

除非依照法律所確定的根據和程序，任何人不得加以任何逮捕或拘禁、任何人不得被剝奪自由。「逮捕」和「拘禁」只有在「依照法律所確定的根據和程序」進行且非出於任意時，才能允許依此剝奪自由。根據法律規定剝奪自由的情況，不能明顯地不成比例、不公正或不可預見；進行逮捕的具體方式不能是歧視性的，且該逮捕的具體情形必須是適當和符合比例原則。

5. 被剝奪自由者及被告之待遇

本條涉及第七條人格完整性的權利與第九條人身自由的權利。傳統上，人身自由的權利只限於保護個人免受任意逮捕，因此並不包含任何有關犯人待遇的義務；另一方面，禁止酷刑一般被理解為一項避免國家干預的個人權利，這意味著國家沒有義務採取積極措施保障人道的待遇。其結果是，傳統的人權往往缺乏在被拘禁條件下獲得最低標準人道待遇的權利。

僅違反第十條，但並不構成第七條的不人道待遇者，其典型例證是「完全與外界隔絕」的拘禁，以至於連最近的親屬都不知道該人在何處。另外，在惡劣環境下的單獨禁閉可能構成第十條規定的不人道待遇，同時也可能違反第七條，對不人道待遇禁止。

第十條包括國家保證採取某些行動的積極義務，所以無論財政狀況如何困難，國家必須確立符合人道待遇的最低標準的拘禁條件。最後，第十條所要求的人道待遇，須達必要的「尊重其固有的人格尊嚴」的程度，此點則超出第七條僅禁止不人道待遇的規定。

6. 接受公平審判之權利

任何被指控犯有刑事罪行的人，都有權享有的最低標準保障，根據「公民與政治權利國際公約」第十四條第一項規定：「在判定對任何人提出的任何刑事指控，或確定他在一件訴訟案中的權利及義務（rights and obligations in a law）時，人人有資格由一個依法設立的合格（competent）、獨立（independent）及公正的審判庭（tribunal）進行公平（fair）及公開（public）的審訊。」此為公正審判之首要制度保障。這意味著所有的人都必須被賦予一項平等地訴諸法庭的權利，而不論種族、宗教、性別、財產等區別。

至於刑事審判中對被告的最低限度保障方面，「無罪推定」是一公正審判

的基本原則。一個人「在未依法證實有罪之前」，即直到最後的上訴之後，定罪判決生效之前，都有此項權利。法官只有在對被告有罪沒有合理的懷疑時，才能判個人有罪。即法官在進行刑事審判時，不能事先有被告有罪或無罪的先入之見。

7. 法前之平等

平等原則與自由原則都影響和激發人權概念。「人人在法律面前平等」的權利，並不導致任何實質性平等的權利要求，而是僅導致有關「現行法律應當以同樣的方式適用於所有受其管轄的人」這一形式上的權利要求。並非任何一種區別對待都是歧視性的。只有當一個差別待遇沒有建立在合理和客觀的標準之上的情況下，才構成歧視。因此，法律面前的平等權不是針對立法，而是專門針對法律的實施。它在實質上指的是法官和行政官員在實施法律的過程中，不得有專斷行爲。

(二) 經濟社會文化權利國際公約

1. 工作權

人人應有機會憑其自由選擇和接受的工作來謀生的權利，並將採取適當步驟來保障這一權利。本公約各締約國為充分實現這一權利而採取的步驟，應包括技術的和職業的指導和訓練，以及在保障個人基本政治和經濟自由的條件下達到穩定的經濟、社會和文化的發展，和充分的生產就業計畫、政策和技術。

工作權係指能夠提供收入以確保適當生活水準；工作權也是獨立的基礎，工作是相關個人的自由選擇，且可從工作中獲得足夠收入，此外，工人亦可透過自由工會來保護自己的利益。

就工作權而言，此項權利是個複雜的規範式集合體，而不是一個單獨的法律概念。在整個與工作相關的權利的概念中，有必要將核心位置歸因於與就業相關的權利和自由。

2. 工作條件

本公約各締約國承認，人人有權享受公正和良好的工作條件，特別要保證：最低限度給予所有工人下列報酬：公平的工資和同值工作同酬而沒有任何歧視，特別是保障女性享受不差於男性所享受的工作條件，並享受同工同酬；

保證他們自己和他們的家庭，得有符合本公約規定的過得去的生活；安全和衛生的工作條件；人人在其行業中，有適當升遷的同等機會，除資歷和能力的考慮外，不受其他考慮的限制；休息、閒暇和工作時間的合理限制，定期給薪休假以及公定假日報酬。

3. 勞動基本權

人人有組織工會和參加他所選擇的工會，以促進和保護他的經濟和社會利益；這個權利，只受有關工會的規章的限制。對這一權利的行使，不得加以除法律所規定及在民主社會中，爲了國家安全或公共秩序的利益或爲保護他人的權利和自由所需要的限制以外的任何限制；工會有權建立全國性的協會或聯合會，有權組織或參加國際工會組織；工會有權自由地進行工作，不受除法律所規定及在民主社會中爲了國家安全或公共秩序的利益或爲保護他人的權利和自由所需要的限制以外的任何限制；有權罷工，但應按照各個國家的法律行使此項權利。

本條不應禁止對軍隊或警察或國家行政機關成員的行使這些權利，加以合法的限制。

4. 社會保障

本公約締約各國承認人人有權享受社會保障，包括社會保險。社會保障必不可少，尤其當個人不擁有必要的財產或由於失業、年老或殘障，而不能透過工作獲得適當生活水準時。

5. 對家庭之保護

本公約締約各國承認，對作爲社會的自然和基本的單元之家庭，特別是對於它的建立和當它負責照顧和教育未獨立的兒童時，應給予儘可能廣泛的保護和協助。結婚必須經男女雙方自由同意。對女性，在產前和產後的合理期間，應給予特別保護。在此期間，對有工作的女性，應給予有薪休假或有適當社會保障福利金的休假。

6. 教育之權利

人人有受教育權利。教育權也是經濟和社會權利中的基本要素。教育變得日益重要，旨在最適宜地使用財產，以確保適當生活水準；旨在獲得令人滿意的工作和在工作中發揮出色；旨在得以最理想地使用源自財產、工作或社會保

障的收益，以達到適當生活水準。此外，教育還應有助於創造性參與社會生活、參與全面的文化發展和促進尊重人權以及建立基於法律的世界秩序。其中包括教育自由和學術自由的各個方面的教育權，則構成當代人權法的基本部分。然而，教育權通常是被視為一種文化權利，但它同時也與其他人權密切相關。

「人權無國界」的理念經常受到傳統國籍觀念的干擾牽絆，致使人權因著地域不同而呈現出差異。在全球化的今天，特別應予反思改進。

全球化的特色是什麼？虛擬的網際網路無遠弗屆，固已毋庸多論，即在實體世界，隨著交通運輸的發達，以及社會經濟型態的改變，不論是觀光旅遊、求學就業、嫁娶婚配，還是投資移民，全球人、貨的準點、快速、密集「移動」，可說已達到史上空前全面的程度。

反觀我們的人權觀念，如果質諸台灣本是一個以大陸移民為主的社會，那就更令人擲筆喟嘆了。對於外國人人權保障、新移民的人權議題，全球移工、外籍新娘、大陸配偶等等，我們離「人權無國界」的境界，可說還有漫漫長路要走。

具體來說，要與國際人權接軌，多邊公約要有系統地國內法化；同時，要全面檢討國內法，且持續強化超國界法律思維等等，都是亟待努力的要項。

四、相關案例的檢視與建議

「兩公約」乃屬於具體人權之實踐，我國自應本於人權的精神具體實踐。惟現行公務人員人事法制中，尚有部分法律或者實際之操作不符合「兩公約」之規定。茲以大法官釋第 396 號及第 485 號解釋為例，分析如下：

（一）懲戒無上訴制度？懲戒之程序及機關未有詳細規定

憲法第十六條所定人民之訴訟權，乃人民於其權利遭受侵害時，得訴請救濟之制度性保障，其具體內容，應由立法機關制定法院組織與訴訟程序有關之法律，始得實現，惟人民之訴訟權有其受憲法保障之核心領域，為訴訟權必備之基本內容，對其若有欠缺，即與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨不符。司法院釋字第 243 號解釋所謂有權利即有救濟之法理，即在指明人民訴請法院救濟之權利為訴訟權保

障之核心內容，不容剝奪。保障訴訟權之審級制度，得由立法機關視各種訴訟案件之性質定之。公務員因公法上職務關係而有違法失職之行爲，應受懲戒處分者，憲法明定爲司法權之範圍；公務員懲戒委員會對懲戒案件之議決，公務員懲戒法雖規定爲終局之決定，然尚不得因其未設通常上訴救濟制度，即謂與憲法第十六條有所違背。

憲法所稱之司法機關，就其狹義而言，係指司法院及法院（包括法庭），而行使此項司法權之人員爲大法官與法官。公務員懲戒委員會掌理公務員之懲戒事項，屬於司法權之行使，並由憲法上之法官爲之。惟懲戒處分影響憲法上人民服公職之權利，懲戒機關之成員既屬憲法上之法官，依憲法第八十二條及司法院釋字第 162 號解釋意旨，則其機關應採法院之體制，包括組織與名稱，且懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等，以貫徹憲法第十六條保障人民訴訟權之本旨。有關機關應就公務員懲戒機關之組織、名稱與懲戒程序，併予檢討修正。

綜上建議，法治國原則爲憲法之基本原則，首重人民權利之維護，懲戒案件之審議，雖有一定程序。但未分別對懲戒機關之組織、名稱與懲戒程序，明確之規定，爲貫徹憲法上對公務員權益之保障應就整體懲戒制度作合理修正。

（二）眷村改建條例等法規就原眷戶之優惠規定？

憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而爲合理之區別對待。促進民生福祉乃憲法基本原則之一，此觀憲法前言、第一條、基本國策及憲法增修條文第十條之規定自明。立法者基於社會政策考量，尚非不得制定法律，將福利資源爲限定性之分配。國軍老舊眷村改建條例及其施行細則分別規定，原眷戶享有承購依同條例興建之住宅及領取由政府給與輔助購宅款之優惠，就自備款部分得辦理優惠利率貸款，對有照顧必要之原眷戶提供適當之扶助，其立法意旨與憲法第七條平等原則尚無抵觸。

惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源爲妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥爲規定，不得

僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。立法機關就上開條例與本解釋意旨未盡相符之部分，應通盤檢討改進。

綜上建議，眷村改建對社會經濟、福利制度等產生衝擊，且攸關社會資源之分配、國家財政負擔能力等全民之整體利益，憲法平等原則考量，應適時就有關條例適用對象、優惠方式額度作檢討修正。

肆、結語

公務人員保障法是公務人員權益保障行使的依據，而兩公約是人權公約，為放諸四海皆準之國際公約，世界各國在此原則下，更有遵守之理。是以，全球化時代已降臨，世界的距離越縮越短；國家間的關係越趨緊密；人員間的流動增加、資訊交流異常迅速；地球上每個角落發生的事件，很快的就會到達每個人的眼前。臺灣面對此變遷如此快捷的時代下，惟有調整好自己的腳步，設想任何可能的問題，提出各種不同的因應方式，如此一來，才能有足夠的空間與時間，應付橫亙在我們跟前的困境。公務人員人權理念的延伸、實踐保障等，更清楚地是你我無法迴避的 Goodhart M. (2009)，雖然「公務人員人權」保障制度已建立良好基礎，但也面臨全球化人權的挑戰，除建議「公務人員保障法」及相關法令應配合實質程序人權保障修法外，各級政府機關必須要加強人權保障觀念及落實。以避免受到外在政治輿論壓力，如違反法律正當程序或比例原則規定侵害公務人員人權。

因此，公務人員本身人權受保障外，自應建立人權基本觀念，尊重並保障人民的權益。公務人員擔任國家執法重責，應該對於人權有所認識與了解；執法時應尊重人權並依法行政，執法公平、公正，以避免侵害人民權利。

參考文獻

李永然、蘇友辰、周志杰、蘇詔勤（2010）。**聯合國人權兩公約與我國人權發展**。

台北：永然。

楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆 譯，Adrew H. 著（1999）。**政治學新論**（重譯

本 1 版），台北：韋柏文化。

Chou, C. C. (2002). *Universal Human Rights in Theory and Practice* (2nd Ed.), Ithaca:

Cornell University .

Goodhart, M. (2009). *Human Rights: Politics and Practice*. New York: Oxford Univer-

sity .

A Study of the Protection of Human Right in Taiwan under the Globalization Trend: Based on the Civil Service Protection Act.

Hwa-Jiun Chiou^{*}

Abstract

The hottest topic in the 21st century is globalization. All life-styles in every corner on earth, every kind of life style is all under the frame of globalization and cannot escape from the effect come together.

In terms of human rights, to carry out the Universal Declaration of Human Rights, the UN had passed the International Covenant on Civil and Political Rights and International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. However, for political reasons, Taiwan is still unable to fulfill the ideas in these two covenants. To promote the idea of human rights, and to face the challenge of globalization, two Rights and Enforcement Acts went into force on December 10, 2009.

To face the challenge of globalization, many governments are making their utmost efforts. The remedial measures for protecting human rights are also being developed in response to the trend. This paper discusses how to protect human rights in the age of globalization, particularly the relevant but

^{*} Commissioner of Civil Service Protection and Training Commission; Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

rarely raised problem of public servants' human rights. To understand whether the protection of public service human rights is in agreement with two Rights Covenants, focusing on the Civil Service Protection Act and related regulations, we review the related regulations to figure out whether they are consistent with the idea of human rights. We conclude by proposing a revision of the Civil Service Protection Act while government agencies should try hard to understand completely and then fulfill the idea of human rights protection.

Keywords: Globalization, Human Rights, Civil Service Protection Act. Re-confirmation Procedure, Appeal and Re-appeal Procedure

我國公務人員保障法申訴制度之研究

林全發*

《摘要》

我國公務人員長久以來，深受特別權力關係影響。因此，在其權利受損害時，無法提起救濟。經歷大法官會議解釋而逐漸放寬，至民國八十五年立法院依我國憲法第八十三條及憲法增修條文第六條考試院掌理公務人員之保障法意旨，而制訂公務人員保障法。此時，公務人員與國家的關係為特別法律關係，而非特別權力關係。因公務人員保障法在實體上或程序上均有欠周詳，亦不具體，故於民國九十二年大幅修正。

公務人員保障法修正後，從保訓會於審議決定再申訴事件資料上看，撤銷成立事件仍然偏低。基於他山之石可以攻錯，除比較中國公務員申訴控告制度外，並分析我國公務人員保障法準用之謬誤及實務上的見解，認為申訴、再申訴事件適用標的須有具體事實，否則，不予處理或不受理，顯然在保障公務人員權益上仍有不足。因此，思考申訴、再申訴適用標的應包括個別性、一般性、抽象性的事件，不應限定具體事件，亦能透過司法救濟獲得保障。

[關鍵詞]：申訴、再申訴、控告、司法救濟、特別權力關係

本文原載於《文官制度季刊》第2卷第1期

* 國立中山大學中國與亞太區域研究所（原中山學術研究所社會組）博士生

壹、前言

公務人員權益保障制度包括公務人員權益侵害的預防機制和被侵害之後的救濟機制。前者重在事先的預防侵權，如身分保障、社會保障及職業安全保障等；後者重在事後的侵權救濟，如我國之公務人員保障法（簡稱保障法）等（趙達瑜，2007a：9）。本文主要以探討事後的侵權救濟，即保障法之申訴、再申訴制度。除比較中國的申訴控告制度外，並檢討我國現行申訴制度實踐的成效。

因保障法在程序上、實體上欠缺，於實務上運作產生適用的困擾，遂於民國九十二年大幅修正，如：擴大申訴期限及增設調處制度等，但再申訴事件，於審議決定撤銷事件成立仍然偏低，其主要因素在法律規定適用標準用復審程序及實務上的見解，以致再申訴事件無具體事實，則不予受理或不予處理。從保障公務人員權益觀點上，現行保障法仍有改進及可行的空間。

貳、公務人員保障制度的變革

我國公務人員與國家關係，因受特別權力關係理論的影響，僅強調為民服務及忠實執行義務之公務人員，因此在保障方面未受到相對的重視。憲法第八十三條公務員之保障僅係宣示性及原則性之規定，民國七十三年大法官會議解釋始有論及得提起行政爭訟救濟，而至民國八十五年制定公布「公務人員保障暨培訓委員會組織法」及「公務人員保障法」。使我國公務人員之保障有專責機構，亦為我國公務員保障制度創下新猷，公務人員保障之組織法與作用法由是建立。

一、特別權力關係的影響

特別權力關係（Das besonderes Gewaltverhältnis）係指國家或地方自治團體等行政主體，基於特別之法律原因，在一定的範圍內，對相對人有概括的命令強制之權力，而另一方面相對人卻負有服從的義務（翁岳生，1982：131）。因此，公務人員與國家或地方自治團體間的關係，向來被視為典型的特別權力關係，以區別人民與國家或地方自治團體之一般權力關係（allgemeines Gewaltverhältnis）（吳庚，

2005：216）。

（一）傳統的特別權力關係

特別權力關係之理論，源起於十九世紀君主立憲時代之德國，當時德國法學者，為說明官吏與國家（君主）之法律關係，由中古封建社會身分關係之啓示，而產生特別權力的概念（翁岳生，1982：132）。其真正成為理論體系，係由 Paul Laband 首先建立特別權力關係之名詞，敘述公務員擔任公職所具有的忠實與服從關係，並以權力及志願兩項因素，作為特別權力關係的特徵。由於權力因素，公務員關係與私法上的契約關係不同，違反職務上的義務，不能以違背契約論之，其乃係違反紀律之罪行；執行職務亦非履行契約，而係克盡其忠實與服從義務。志願因素方面，因公務員與依法律負有隸屬義務之人不同，雖兩者均為隸屬於權力關係，但依志願產生的特別權力關係，其義務性之內容則加重甚多（吳庚，2005：217）Laband 的主張不僅奠定特別權力關係的理論基礎，亦提供普魯士與德國之官僚制度良好的基礎。同時，從康德之哲學理論風行德國之後，日爾曼人深信國家為最高之具體表現，視國家為土地之神，凡國家所任命的官吏，不論其官職之大小皆應對此土地上之神作忠誠宣示，願意絕對服從，使能成為其高貴的僕人（翁岳生，1982：134-135）。

而樹立完整之理論體系則為 Otto Mayer，其對特別權力關係之意義「乃為達成公共行政的特定目的，使所有加入所定特別關係的人民，處於（比一般人）更加從屬的地位」（翁岳生，1982：135）。Mayer 對整個特別權力關係的理論體系，可歸納為（吳庚，2005：218）：1. 比一般權力關係之人民有更加的附屬性；2. 相對人較無主張個人權利的餘地；3. 行政機關的自主性，不受法律保留之羈束，在特別權力關係範圍，行政機關雖無法律亦可自由及有效的各種的指令。顯然，Mayer 認為特別權力關係是一種特殊公權力的發動，排除依法行政，法律保留之原則。當行政主體發動此特殊的公權力時，不必有個別法規之依據，亦得無具體的法規依據而限制人民的自由並干涉其權力。且對特別權力關係內部的權力行為，不得成為爭訟的對象（翁岳生，1982：137）。

我國之行政法學，深受德國學者影響，承受其特別權力關係理論。而比較我國與德國對此理論則有顯著的不同：一是特別權力關係在我國範圍是有過之而無不及；二是絕對的排除在法律上的救濟，此理論支配我國達 50 年之久（吳庚，

2005：220）。故，當時在此特別權力關係理論下的我國公務人員，是不得提起民事訴訟，亦不能以行政爭訟為其救濟的手段。

（二）修正的特別權力關係

傳統的行政法學，將行政權的作用嚴格區分為內部關係與外部關係，做為特別權力關係的理論依據，將之定位為「力」的關係，而非「法」的關係。因此，排除法律保留原則，使其規範該等事項之權限，保留予行政部門（吳庚，2005：221）。但二次大戰後，在民主化與法治國原則下，傳統理論已修正改弦更張如次（吳庚，2005：222）：

1. 特別權力關係範圍縮小：公法上勤務關係，如公務員關係及軍事勤務關係，其範圍不變。但營造物利用關係，現時之理論僅限於學校關係及刑罰執行關係（監獄與犯人），而使用郵政、博物館、圖書館等公共場域均排除特別權力關係事項之外。
2. 涉及基本權利者，亦應有法律的依據：在涉及基本權利時，仍需有法律的依據，國會不應放棄制定法律的任務（國會保留），而聽任行政機關裁量，惟法律不可能規範一切細節，應判斷何者具有其重要性，而以法律自行規定。各種的懲戒罰須以法律定之，但構成要件則可委由命令補充之。
3. 許可提起行政訴訟：特別權力關係並非全然不得爭訟，已存在於早期德國法制。為釐清是否許可提起爭訟的界限，在一九五六年 Carl Hermann Ule 於德國公法學教授協會提出基礎關係（Grundverhältnis）與經營關係（Betriebsverhältnis）。其主張基礎關係之行政上處置，應視為行政處分，如公務員之任命、免職、命令退休、轉任等，如有不服得提起行政訴訟；但如屬經營關係，如公務員之任務分派等有關事項並非行政處分，則不得提起行政爭訟。

二、公務人員保障制度之建立

（一）大法官會議解釋的突破

雖然大法官逐步放寬公務人員關係不得爭訟的限制，但行政法院仍引用陳舊的

判例，尤其在公務人員公法上金錢給付的請求案在大法官之解釋計有：

1. 民國七十三年釋字第 187 號解釋，本號解釋確認：「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。」因而公務員在向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金的證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。
2. 民國七十四年釋字第 201 號解釋：公務員依法辦理退休請領退休金，並非不得提起訴願或行政訴訟。在其理由書中再次闡釋：因公務員身分受有行政處分，應分別論斷，不能一概認為不得爭訟。
3. 民國七十九年釋字第 266 號：公務人員基於已確知考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕，影響人民之財產權，尚非不得依法提起訴願或行政訴訟。
4. 民國八十二年釋字第 312 號解釋，並明確釋示：公務人員之公法上財產請求權遭受損害時，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。

上述大法官會議之解釋，對我國公務人員在特別權力關係下不得爭訟雖有突破作用，但仍屬公務人員公法上金錢給付之請求案件。本質上仍非屬公務人員關係的核心部份。因此，在公務人員身分保障的解釋，具有其里程碑之意義，首推民國七十八年為釋字第 243 號解釋：

1. 釋字第 243 號解釋的意旨：
 - (1) 依公務員考績法規對公務員所為免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，如該公務員已循救濟程序，如有不服，得依憲法第十六條之訴訟權，依法提起行政訴訟。
 - (2) 記大過處分而未達免職程度者，尚未改變公務員身分關係，不直接影響公職權利，仍不得提起行政訴訟。
 - (3) 上級機關所發布之職務命令，並非影響公務員身分關係之不利益之處分，公務員不得對之爭訟。

本號之解釋，學者陳敏認為有濃厚的「基礎關係與經營關係理論」色彩，但對可否據以肯定懲處處分僅為管理行為，而非行政處分，非無商榷餘地（陳敏，2003：1059）；另有學者吳庚認為本號解釋對公務員有處分時，是否許可提起行政訴訟，採取之標準，應是以「是否改變公務員身分關係，直接影

響其服公職的權利」，為其判斷尺度，而不認同德國所提倡之基礎關係與經營關係的區分標準（吳庚，2005：228）。不論是否認同德國之理論，大法官會議解釋對我國特別權力關係不得爭訟的藩籬，已有明顯的放寬趨勢。

2. 民國八十一年釋字第 298 號解釋：關於足以改變公務員身分或對於公務員重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。
3. 民國八十二年釋字第 323 號解釋，明確釋示：各機關擬任之公務員，經人事主管機關任用審查，認為「不合格」或「降低原擬任之官等者」，於憲法所保障服公職之權利有重大影響，如經依法定程序申請復審，對復審決定仍有不服時，自得依法提起訴願或行政訴訟。
4. 民國八十三年釋字第 338 號解釋，本號解釋就公務員對俸級之審定有不服時，亦得提起訴願及行政訴訟。因降低簡、薦、委任官等，並不多見，而降敘級俸之事則常有，放寬此規定，有助救濟功能的發揮。
5. 民國八十八年釋字第 483 號解釋：公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障。故公務員受單純之調查處分，固不得提起爭訟，若因調降而生降低官等或級俸的效果，自得提起行政爭訟程序以謀求救濟。

（二）公務人員保障法

在我國公務人員保障，起始於民國初年，即民國二年一月九日北京政府發布第 24 號命令，公布有關於文官任免執行令，做為文官考試、任用、保障、懲戒等法規草案之暫行依據，並同時公布各該法規草案，其中有「文官保障法」之草案 10 條，其內容約略：1. 凡文官非受刑法之宣告，懲戒法之處分及依據本法，不得免官。2. 免官者需經懲戒委員會審查。3. 非得文官同意，不得轉任同等以下之官。民國三十五年十一月二十七日，國民政府提送國民大會之「中華民國憲法草案」（政協草案），有關考試院之職權尚未列舉保障之項目，至憲法制定完成而為現行憲法第八十三條及增修條文第六條規定公務人員的保障，隸屬於考試院（徐有守，2007：584-586）。我國現行人事制度，對公務人員之考試、任用、俸給、考績、退休、撫卹等事項，均依憲法規定，制定完備的法律而分別實施，惟就公務員之保障事項，並未單獨立法，而分別散見於公務員服務法、公務人員俸給法、公務人員考

績法等人事法律，以及公務員懲戒法、訴願法等法律。為加強保障公務人員權益，必須有單獨的公務人員保障法，以為規範公務人員保障相關事宜（朱武獻，2007：292）。故，考試院於七十九年擬定「公務人員保障法」草案函送立法院審議，初稿條文計有 18 條，其主要內容為（徐有守，2007：587）：

1. 保障項目方面：為公務人員基本身分、工作條件、官職等級、待遇俸級等。
2. 在救濟程序：對行政處分採復審、再復審（同訴願、再訴願）；對非行政處分者，向服務機關提出申訴，如不服服務機關所為處置，則得向保訓會提起再申訴，保訓會作成決定後，全案即終結。

民國八十年五月一日憲法增修條文第五條調整考試院職權，考試院爰於八十年九月十日第八屆第 14 次會議通過「考試院考銓制度研究發展小組設置要點」，為適應民主憲政潮流，參照世界主要民主國家之例，有設置公務人員保障專責機構之必要，而為提升公務人員素質，應設置「公務人員訓練進修委員會」，以專責公務人員之訓練進修，考試院爰決定二者合一設置「公務人員保障暨培訓委員會」（簡稱保訓會），擬定於修正考試院組織法時增設之，並於八十五年一月十六日公布實施「公務人員保障暨培訓委員會組織法」，八十五年六月一日成立保訓會。民國八十三年十一月十四日考試院將重新擬定之新草案函送立法院審議，並將七十九年原送之草案撤回。案經立法院八十五年九月十九日三讀通過「公務人員保障法」，於十月十六日公布施行。公務人員權益救濟制度亦進入公法上職務關係（趙達瑜，2007a：10），而公法上職務的特徵則為（朱武獻，2007：292）：

1. 有當事人之對立及相互間權利義務存在，非單方面之「權力」關係。
2. 義務之履行與權利之享有非絕對而係相對，加諸公務人員的義務應有法的依據，且必須明確。
3. 為維持公務有效運作，行政體系內部之「特別規定」仍有存在必要，但須符合兩項要件：一為目的合理；二為涉及公務人員基本權利限制的重要性，仍受「法律保留」原則的支配。
4. 公務人員憲法上所保障的權利受不法侵害，得依法定程序尋求救濟，不因公務人員身分而受影響。

民國九十二年修正公務人員保障法，其修正重點，可歸納為三點特色（趙達瑜，2007a：14-15）：

1. 對公務人員之保障能更周延：如對非現職人員之公務員納入保障範圍；放寬再申訴決定期限；強化審議程序理由；增設再審議制度等。
2. 公務人員之救濟制度更具有彈性：增設再申訴事件之調處制度；¹ 增設情況決定制度。²
3. 兼顧對行政機關職權的尊重與公務人員權益的保障：保訓會受理復審事件需行政處分係違法或顯然不當，若僅為不當之行政處分不得提起復審。復審決定若原處分機關未遵行，經再提復審，保訓會得逕為變更之決定。

參、申訴制度權益救濟

公務人員保障法所訂公務人員權益救濟制度，係屬行政救濟制度的一環，本法所創之申訴、再申訴制度，於八十五年制定時則略為簡陋，如申訴期間、再申訴之審理程序，均付之闕如，在實務運作上，則生適用上的困擾，故於九十二年修訂定時則增定放寬再申訴之審理期間，以其發現真實；審理程序並得準用復審程序規定；再申訴事件之調處等。本法建構公務人員保障的特有救濟制度，確保公務人員權益。因此，我們可以肯認公務人員保障法之完成立法，具有其時代之意義，使申訴、再申訴成為法制化的救濟管道。透過申訴制度，可使公務人員之機關以自我糾正；再申訴制度可使申訴的標的跳脫機關自我審查之藩籬。

一、申訴制度適用對象

提起申訴、再申訴之適用對象，依保障法可分為兩類：

¹ 「調處」係當事人自主性紛爭之解決機制，是當事人程序選擇權法思想之落實。主要功能為維持公務人員與服務機關之和諧與互信，彌補現行行政救濟之不足，其效果為終結再申訴程序。調處人為保訓會指定副主任委員或委員一人至三人，採任意程序，保訓會得依職權或依申請進行。參閱趙達瑜（2007a：17）。

² 「情況決定制度」是指保訓會發現原行政處分雖違法或顯然不當，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌復審人所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原行政處分之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回其復審。前項情形，應於決定主文中載明原行政處分違法或顯然不當。參閱趙達瑜（2007a：17）。

（一）適用人員

法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員；但不包括政務人員及民選公職人員。（保障法第三條）

（二）準用人員

1. 教育人員任用條例公布實施前已進用未經銓敘合格之公立學校職員；2. 私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用人員；3. 公營事業依法任用之人員；4. 各機關依法派用、聘用、聘任、僱用或留用人員；5. 應各種公務人員考試錄取占法定機關、公立學校編制職缺參加學習或訓練之人員。（保障法第一百零二條）

二、申訴制度的內涵

（一）標的保障——工作條件及管理措施

公務人員提起申訴、再申訴的條件為：對服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當致影響其權益者；公務人員離職後，接獲原服務機關之管理措施或處置者，亦得提起申訴、再申訴（保障法第七十七條）。而所稱「服務機關所為之管理措施」，保訓會八十六年公申決字第 0011 號決定則係指（公務人員保障暨培訓委員會編，1998：728）：就一般社會通識言，當指行政機關為完成既定使命，對公務人員所為一切指導、防護措施而言。另依九十五年公務人員保障暨培訓委員會編印之新公務人員保障法百問係指：機關為達行政目的所為之作為或不作為，除復審範圍之事項以外，包括機關內部生效之表意行為或事實行為等，均屬管理措施範圍，如機關長官或主管所為之工作指派、不改變公務員身分關係之記一大過、記過、申誡懲處、考績評定或機關長官所發之職務命令等均屬之（2006：37）。

就八十六年保訓會公申決字第 0011 號決定，有關管理措施之解釋僅限於事實行為及作為；而九十五年保訓會之解釋除事實行為及作為外，亦包括機關內部表意行為及不作為，其管理措施範圍則較廣泛，但兩者仍囿於具體事實為限的傳統觀念。

所稱「服務機關工作條件之處置」，依八十六年保訓會公申決字第 0011 號決定解釋，認為工作條件之保障，其主要的內容有：1. 必要的機具設備及良好的工作

環境之提供（保障法第十八條）；2. 安全執行職務之保障（保障法第十九條）；3. 違法工作指派之禁止（保障法第二十二條）；4. 因依法執行職務涉訟的協助（保障法第十六條）；5. 加班之補償（保障法第二十三條）。而九十五年保訓會解釋則認為：服務機關是否提供執行職務必要之機具設備、良好之工作環境、安全及衛生完善措施之提供等均屬之。事實上「工作條件」於公部門中原則上皆屬抽象法定，並不太可能有個案性之工作條件。加之「管理措施」的概念，透過保訓會之解釋（九十五年出版新公務人員保障法百問），幾可以包含所有工作條件，因此，在保訓會審理決定書中，被認定工作條件之爭議案件者極少（例如八十六年公申決字第 0013 號決定對機關工作的指派案件）。而大部份案件則被歸納成管理措施，如：休假旅遊補助（八十六年公申決字第 0033 號）、升遷考評（八十六年公申決字第 0056 號）、考績乙丙等（八十六年公申決字第 0007 號；0012 號）、申戒事件（八十六年公申決字第 0055 號；0083 號；0015 號；0049 號）、記過事件（八十六年公申決字第 0008 號）、工作職務調動或調整（八十六年公申決字第 0010 號）等。所以在「工作條件」實形同具文，不具有規範之實際效力。

（二）程序規定

保障法對於申訴及再申訴之程序規定，其主要有：

1. 公務員提起申訴，應於服務機關所為之管理措施或處置達到之次日起 30 日內為之（保障法第七十七條第二項）；
2. 提起申訴，應向服務機關為之。不服服務機關函復者，得於函復送達之次日起 30 日內為之（保障法第七十八條第一項）；
3. 申訴、再申訴處理時限：服務機關對申訴案件，應於收受申訴書之次日起 30 日內就請求事項詳備理由函復，必要時得延長 20 日，逾期未函復，申訴人得逕提再申訴。申訴函應附記如不服函復者，得於 30 日內向保訓會提起再申訴之意旨。再申訴決定應於收受再申訴書次日起 3 個月內為之，必要時得延長 1 個月，並通知再申訴人（保障法第八十一條）。
4. 調處：再申訴事件審理中，保訓會得依職權或依申請，指定副主任委員或委員 1 人至 3 人進行調處（保障法八十五條第一項）；再申訴人及有關機關無正當理由，於調處期日不到場者，視為調處不成立。但保訓會認為有成立調處之可能者，得另訂調處期日（保障法第八十四條第三項）；再申訴事件經

調處不成立者，保訓會逕依本法所定之再申訴程序為審議決定（保障法第八十八條）。

上述保障法有關申訴、再申訴規定之程序，並無復審的程序，規定得向該管司法機關請求救濟（保障法第七十二條）或提起行政訴訟（保障法六十條），以資救濟。因此申訴、再申訴在決定效力上，其性質仍屬行政內部行為，各機關雖亦受其拘束（保障法第九十一條），但尚不能與行政處分之存續力（確定力）、執行力及確認效力等量齊觀（吳庚，2006：264）。

肆、兩岸申訴制度之比較

中國隨著改革開放與進入 WTO 的國際金融，如何建立有效的公務人員體制，成為中國政府的重要議題。而公務人員體制的建立，其權益保障的法制化工作，亦為重點工作。以下就中國公務人員權益救濟——申訴與控告的探討，並比較我國現行公務人員保障法之申訴制度。

一、權益救濟——申訴與控告的沿革

首先確立中國國家工作人員之申訴制度，³ 於一九五三年中央人民政府制定之「國家工作人員獎懲暫行條例」，但其申訴的範圍僅限懲戒決定。一九五四年中國憲法第九十七條明確規定：公民對於違法失職的國家工作人員，有向各級國家機關提出書面或口頭控告權利，有依法取得賠償的權利。本條規定為國家機關工作人員

³ 中國對國家公務員的定義一直非常模糊，所以國家幹部就取代公務員的地位，而國家幹部在中共「黨管幹部」的原則下，一切幹部的管理與任免都由中共掌握。但隨中國政經的發展，社會中要求法制化的呼聲起，而中共原先推行的人事制度亦不敷時代需求，於是在一九八四年八月中共中央書記處會議決議，著手起草「國家工作人員法」；一九八五年該草案改名「國家行政機關工作人員條例」；一九八七年再改為「國家公務員暫行條例」，並正式定名為「國家公務員暫行條例」，並自一九九三年施行。而依國家公務員暫行條例規定，中國的公務員是指在國家各級行政機關中行使權力，執行公務的工作人員，即國家工作人員；二〇〇六年施行的中華人民共和國公務員法第二條規定係指依法履行公職，納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員（沈建中，1994：40；謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，2005：325）。

申訴控告權利確立了憲法的依據；一九五七年「國務院關於國家機關工作人員的獎懲暫行規定」對申訴制度規定：國家行政機關工作人員對所受紀律處分不服時，可以向處理機關復議，並且有權直接向上級機關申訴，復議或申訴期間，不停止處分的執行（趙達瑜，2007b：21）。

文化大革命期間，國家法制建設受到嚴重衝擊，國家工作人員的人身權利和財產權無法得到保障。在文化大革命結束後，於一九七八年中國憲法又確定公民的申訴權；一九八二年明確規定於憲法第四十一條：中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家工作人員，有提出申訴、控告或檢舉的權利，但是不得捏造或者歪曲事實進行誣告陷害。一九九三年八月國務院發布「國家公務員暫行條例」將憲法所規定的公民申訴權和控告權予以具體化，於第十六專章對申訴、控告制度作了規定，其象徵中國公務員申訴與控告制度的基本確立。一九九五年八月人事部頒布「國家公務員申訴控告暫行規定」、「關於建立國家公務員申訴案件備案制度的通知」和「公務員申訴案件辦案規則」等配套規定，對公務員的申訴與控告制度有其具體的規定。各級人民政府人事部則依這些規定，相應成立受理公務員申訴與控告的工作機構，為公務員申訴與控告制度提供組織的保障（趙達瑜，2007b：22）。而依二〇〇六年施行之中華人民共和國公務員法（簡稱公務員法）則更確立中國憲法第四十一條公民申訴權與控告權在公務員制度中的具體表現。

二、公務員申訴制度的內涵

（一）申訴、復核的涵義與條件

依二〇〇五年四月二十七日第十屆全國人民代表大會常務委員第十五次會議通過之公務員法第九十條規定，公務員對涉及本人的人事處理不服的，可以自知道該人事處理之日起 30 日內向原處理機關申請復核；對復核結果不服的，可以自接到復核決定之日起 15 日內，按照規定向同級公務員主管部門或者作出該人事處理的機關的上一級機關提出申訴；也可以不經復核，自知道該人事處理之日起 30 日內直接提出申訴如：處分、辭退或者取消錄用；定期考核定為不稱職；免職；申請辭職、提前退休未予批准；未按規定確定或者扣減工資、福利、保險待遇；法律、法規規定可以申訴的其他情形。對省級以下機關作出的申訴處理決定不服的，可以向作出處理決定的上一級機關提出再申訴。行政機關公務員對處分不服向行政監察機

關申訴的，按照「中華人民共和國行政監察法」的規定辦理。

上述的法律規定公務員復核的涵義，係指公務員對涉及本人的人事處理決定不服，向原處理機關陳述理由，並請求重新處理的行為；申訴作為法律概念，指訴訟當事人或公民對已經發生法律效力的判決或裁定不服，依法向審判機關提出重新處理的要求（姜海如，2003：256-257）；而在作為行政概念，則係關於公務員對涉及本人的人事處理決定不服，不論是非法定事由和非經法定程序作出的，還是因法定事由和經法定程序作出的，公務員只要不服，都有申訴的權利（楊景宇、李飛，2005：230）。由公務員法第九十條規定顯示，申訴是作為一行政性申訴行為，屬於國家行政法律、法規調整的範圍，不屬司法申訴範圍，不得提起行政訴訟。其主要的特徵為：復核與申訴的主體必須為公務員；申訴行為必須具有主觀性，即公務員對自己受到處分決定不服或通過一些現象感到自己的合法權利受到侵害，為公務員個人的一種主觀判斷；申訴須有確定的原因，申訴的原因是個人對已發生效力的處理決定不服，才能按規定的程序進行申訴；另外申訴必須遵守紀律要求。

再依公務員法第九十條之規定，公務員的申訴起因條件為：涉及到對自己的不利處分，如記過、降級等；申訴的事項為人事的處理決定，如在年度考核中，連續兩年被確定為不稱職的辭退或不勝任，而現職工作又不接受其他安排等辭退；申訴為個人對行政機關之具體管理行為之不服，及不涉及不特定人。

（二）申訴的程序保障

公務員申訴，一般包括三個程序，即復核程序、申訴程序和再申訴程序。另有一特別的程序為向監察機關提出申訴程序（楊景宇、李飛，2005：232-233）：

1. 復核程序：為公務員對涉及本人的人事處理決定不服，可向原處分機關申請復核。其期限自該公務員知道或可以知道該人事處理之日起 30 日內，起算日是該公務員接到人事處理決定之日起的次日。最後一日為法定節假日或休息日，則順延至法定節假日或休息日後的第一個工作日。申請復核是一種可選擇的救濟程序，公務員可以不經復核，直接提出申訴。
2. 申訴程序：即公務員向原處理機關的同級公務員主管部門或者作出該人事處理的機關的上一級機關或行政監察機關提出申訴的程序。公務員提出申訴須符合：（1）申訴人，指在正常情況下，被處理的公務員本人才能成為依法提出申訴之申訴人。而有正常情況是指公務員本人不僅具有申訴的權利能

力，亦具有申訴的行為能力，即公務員能以自己的行為行使申訴的有關權利和履行申訴的有關義務。在特殊的情況下，申訴人的資格可由近親屬繼承或代理，其包括兩種情形：一是有申訴權的公務員死亡，其近親屬可以繼承申訴權；二是有申訴權的公務員發生無行為能力或限制行為能力的情況，其近親屬可以代理申訴權。（2）申訴之形式，一般採用書面形式，其能較詳盡地表達申訴人的意見和要求，也有利於申訴的受理機關清楚、準確地了解情況。（3）申訴期限，經復核後，對復核結果不服時，申訴的時限是自接到復核決定之日起 15 日內；不經復核直接提起申訴的期限是，自知道該人事處理決定之日起 30 日內直接提出申訴。

3. 再申訴程序：公務員對第一次申訴的結果不服，還可以向上一級機關提出再申訴。再申訴決定為終局決定。但兩次申訴是有條件的，公務員對省級以下機關作出的申訴處理決定不服時，才可以向作出申訴決定的機關之上一級機關提出再申訴；但對省政府、國務院組成部門等機關作出的申訴決定不服時，不能再申訴。
4. 向監察機關提出申訴程序：監察機關是人民政府行使監察職能的機關，依行政監察法對國家行政機關、國家公務員和國家行政機關任命的其他人員實施監察。

監察機關受理的程序也是再申訴程序。向監察機關提出申訴的主體，僅限於行政機關的公務員。故，其它機關如人大、法院、檢察院等機關則不能向行政監察機關提出申訴。依行政監察法第三十七條規定，國家公務員和國家行政機關任命的其他人員對主管行政機關作出的行政處理決定不服時，可以自收到行政處分決定之日起 30 日內向監察機關提出申訴。監察機關應當自收到申訴之日起 30 日內作出復查決定，對復查決定仍不服的，可以自收到復查決定之日起 30 日內向上一級監察機關申請復核，上一級監察機關應當自收到復核申請之日起 60 日內作出復核決定。

（三）復核、申訴的效力

依公務員法第九十一條第二項規定：復核、申訴期間不停止人事處理的執行。公務員對涉及本人的人事處理決定不服提出復核或者申訴，復核和申訴期間原處分決定依然有效，有關機關和公務員本人都必須執行，其考慮有兩點，其一是因為機關對公務員作出的人事處理決定具有拘束力。因人事處理決定機關是依據授權對公

務員行使管理和監督權。因此，非經授權的機關或監察機關依法復核決定，任何人不得改變原決定。二是因為對於公務員的管理具有連續性和穩定性的特點。為了確保國家機器的正常運行和對公務員的正常管理，處理機關的原決定應與有關機關和監察機關的復核決定相銜接，否則就會導致管理和監督工作的混亂，干擾正常的工作秩序和效率。因此，只有在有關機關和監察機關作出復核、申訴決定後，對公務員的原處理決定才能停止執行（楊景宇、李飛，2005：235）。

（四）控告制度

控告制度，依公務員法第九十三條規定：公務員認為機關及其領導人員侵犯其合法權益的，可以依法向上級機關或者有關的專門機關提出控告。受理控告的機關應當按照規定及時處理。本條之規定是關於公務員享有控告權的規定，亦為公務員在憲法權利的具體化（楊景宇、李飛，2005：236）。

1. 控告制度的內涵

公務員控告制度為公務員對於機關及其領導人侵害其合法權益的行為，向上級機關或者有關機關提出控告，受理機關必須按照有關規定作出處理的制度。所謂公務員的合法權益係指法律賦予公務員的權利和利益，包括公務員與個人利益兩大類。而公務員權益即與公務員活動有關的權利，如排除妨害權，了解國家機密權。個人權益即與公務員個人生活和學習的權益有關，其包含三種的權益：政治生活權，即公務員參與國家政治活動，如出版權、批評建設權。但不得參加反對國家的遊行、集會和示威的活動。二是經濟保障權，即公務員在物質生活待遇方面享有的權益，如獲得勞動報酬權、享受法定休假權等；最後為素質發展權，如政治理論學習權、業務之培訓權等（楊景宇、李飛，2005：236）。

公務員本身具有公務員和公民雙重身分，因此，決定了公務員的控告具有雙重性，而公務員法的控告主要是指公務員對侵害其身分權益而進行的控告，其處理原則依公務員法辦理。其它侵害公務員作為自然人的權益行為，公務員則可依情況，依憲法、刑法、民法、經濟法、行政法等法申訴控告（楊景宇、李飛，2005：237）。

2. 控告的程序

上級機關或專門機關對公務員控告的處理程序大致分為控告、立案、調查和案

件處理三個步驟（楊景宇、李飛，2005：237-238）：

- （1）受理控告：指控告人提出控告，上級或專門機關經過對控告書及證據的審查，審查控告人是否有資格；被控告人是否明確；控告人事實是否清楚；控告請求是否具體，有遺漏者，則限期補正。不符合者，受理機關應說理由並駁回控告；如果符合則應受理並確定立案調查。
- （2）立案調查：係指上級機關或專門機關對控告人控告的違法侵害案件，經過一定的立案程序進行的查證活動，其目的在清查事實、蒐集證據，為嚴肅、慎重、準確地追究被控告人的責任奠定基礎。
- （3）案件處理：對公務員提出的控告立案調查後，依情況為不同的處理，並以書面送達控告人、被控告人和控告人所在機關。作出處理決定的時效為6個月，最長不得超過1年。

（五）申訴與控告的差異

1. 要件不同

申訴是指公務員的人事處理機關對公務員所作的人事處理決定；控告則是對機關及其領導人侵害公務員合法權益的行為。

2. 範圍不同

申訴是指公務員有明確的法律規定（公務員法九十條）；而控告制度沒有限制內容，只需公務員對機關及領導人侵害其合法權益，且為事實，公務員即可行使控告權。

3. 處理方式不同

申訴受理後，有關機關一般只作書面審理和處理決定；控告經有關機關受理後，有關機關須立案調查，並依區別違法侵權行為的不同情節予以處理。

4. 救濟方式不同

申訴有復核、申訴及再申訴的層級限制；而控告則無層級限制。

三、兩岸申訴制度的異同

兩岸分治，於政治、經濟的各自發展而有不同的法律制度，在公務員救濟制度上亦有不同的發展。隨著兩岸日趨頻繁之互動，比較兩岸在公務員權益救濟制度互相的借鑒，或可共同謀求改進與進步，比較分析如下：

(一) 相同之處

1. 具有保障性

因公務員的工作紛繁複雜，機關對公務員錯誤的管理或處理不當的情形則容易發生，因此，兩者在制度上提供公務員救濟的保障是必要的。同時亦有糾正機關的錯誤或不當的人事處分行爲的作用。

2. 執行力

我國對公務員在管理措施或有關工作條件的處分，不因公務員保障法所進行各項的程序而停止執行。保訓會所爲的審議決定確定後，有拘束各機關的效力，經調處者亦同；中國在公務員法則規定復核、申訴期間不停止人事處理的執行，有關機關和公務員都必須執行。

3. 程序的保障

提起救濟及作成決定的期間均有明確的規定。如我國公務人員提起申訴於管理措施或處置達到之次日起 30 日內爲之，並於受理之日起 30 日內函復；中國之公務員則向知道該人事處理之日起 30 日內向原處分機關申請復核，並於 30 日內作出復核決定。

4. 由立場公正的委員會組成

我國公務人員的再申訴事件係由公務人員保障暨培訓委員會審議決定；中國之公務員不服行政機關的處分提出申訴，決定受理申訴應即成立 3 至 5 人組成的公正委員會；另亦可向行政監察機關提出申訴。

5. 代位請求權的保障

我國公務人員保障法規定：非現職人員，基於其原公務員身分之請求權遭受侵

害時；亡故者，其遺族基於該公務員身分所生的公法上財產請求權遭侵害，可提起申訴。而中國的公務員，其死亡、無行為能力或限制行為能者，其近親屬可以繼承或代理申請。

(二) 相異之處

1. 兩者在名稱上不同

在我國稱為公務人員保障制度；中國則稱為公務員申訴控告制度。

2. 適用法令依據的差異

我國在公務人員權益方面，以特定專法「公務人員保障法」為其依據；中國則在「公務員法」中以專章規範，僅 5 條，較為簡略。細節性的規定，由「國家公務員申訴控告暫行規定」所規定，其性質為行政命令。兩者比較，則我國法律規定的較詳細。但中國公務員的任免、獎懲、退休、訓練、福利等均統一規定於公務員法，並於二〇〇六年一月一日施行。我國則尚未通過統一性的公務員規範，比較下中國則較進步。

3. 在救濟途徑的不同

我國公務員的保障分為兩種救濟途徑：一為申訴及再申訴；二是復審及行政訴訟，有輕微與重大事件之分；中國的救濟則有復核、申訴、再申訴及向行政監察機關申訴、控告制度等，選擇有彈性。我國在申訴程序中，僅能選擇「調處」以代替再申訴。

4. 保障要件不同

我國在公務人員保障法有實體保障，如身分、官職等、俸級的規定。對申訴及再申訴事件，以工作條件與管理措施對公務員個人權益造成影響者，可依申訴途徑尋求救濟。在中國方面依公務員法第九十條並未明確規範，僅規定申訴的範圍。

5. 適用的對象不同

我國公務人員的保障適用對象，規定於保障法第三條：本法所稱公務員係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內人員，及第一百零二條規定之準用人員；中國的申訴控告制度適用對象，規定於公務員法第二條：本法所稱公務

員，是指依法履行公職納入國家行政編制，中國國家財政負擔工資福利的工作人員。如履行公職，中國共產黨是執政黨，各民主黨是參政黨。因此，政黨機關及其工作人員，以不同方式參與對國家政治、經濟和社會事務的決策及實施的活動，也是一種履行公職行為（楊景宇、李飛，2005：7）。此公務員之適用對象，則顯然規定的很籠統。

6. 申訴受理機關不同

在我國提起申訴，應向服務機關為之；再申訴則向保訓會提起。另外再申訴事件，保訓會得依職權或申請進行調處。中國的申訴控告受理機關有四種：原處分機關、同級公務員主管部門（包括黨委組織部門及人事部門）、上一級機關及監察機關。

伍、申訴制度的實踐成效與檢討

一、成果

我國公務人員提起再申訴之受理機關，由保訓會委員審議決定。依保訓會資料顯示，自八十六年實施公務人員保障法至九十七年止，受理再申訴事件辦理結果績效計有 4,370 件。並分審議決定（計 3,828 件）與其他處理（計 542 件）兩類。其中審議決定分不受理、⁴ 駁回及撤銷，而撤銷又分程序撤銷與實體撤銷；其他處理則包含撤回、移轉管轄、行政函復及調處。⁵ 其歷年的再申訴審議事件辦理結果，參閱表 1。另九十八年再申訴事件處理結果，依保訓會資料顯示，其第一季及第二季計 156 件，其中不受理 15 件、駁回 125 件，合計 140 件；撤銷 16 件。

中國自一九九九年實施 4 年公務員申訴控告制度以來，全國各級人事部門共受理申訴案件三百多件，其中撤銷和建議撤銷原處理決定占 15%（姜海如，2003：266）。我國自八十六年實施至八十九年止，4 年共受理 1,028 件（含審議決定及其

⁴ 不受理的審議決定自九十二年五月二十八日公務人員保障法修正始增列，至該日前申訴事件之審議決定不受理者，則計入駁回。

⁵ 調處於九十二年修正時增列，於再申訴事件審理中得依職權或申請進行調處，自實施至九十七年止計有 3 件。

他處理〉，撤銷事件 210 件，占 20.4%，參閱表 1。比較其開始實施 4 年的受理案件數，我國在保障公務人員權益上，較中國更具保障及成效。

二、檢討

(一) 具體事實適用的疑義

表 1 資料顯示，審議決定的不受理及駁回事件，歷年累計 2,999 件，占 78.3%，撤銷審議決定 829 件，占 21.7%。以整體再申訴審議決定辦理結果，不合法而為不受理的再申訴事件計有 222 件，但在不予處理的駁回事件高達 2,777 件，則比例偏高。獲得程序、實體撤銷成立事件計 829 件仍屬偏低。是公務人員濫控？亦是保訓濫訴會委員於審議決定時仍無法跳脫特別權力關係的藩籬？或法律的規範限制救濟的範圍？

表 1 再申訴審議決定歷年案件數

單位：%

年度	審 議 決 定									
	歷年累計	百分比	不受理		駁回		撤銷			
							程序		實體	
總計	3,828	100%	222	5.80%	2,777	72.50%	130	3.40%	699	18.26%
86	129	100%	—	—	101	78.29%	—	—	28	21.71%
87	253	100%	—	—	209	82.61%	8	3.16%	36	14.23%
88	241	100%	—	—	169	70.12%	19	7.88%	53	21.99%
89	250	100%	—	—	184	73.60%	20	8.00%	46	18.40%
90	298	100%	—	—	215	72.15%	22	7.38%	61	20.47%
91	350	100%	—	—	238	68.00%	17	4.86%	95	27.14%
92	333	100%	20	6.01%	245	73.57%	11	3.30%	57	17.12%
93	316	100%	20	6.33%	259	81.96%	9	2.85%	28	8.86%
94	344	100%	54	15.70%	237	68.90%	8	2.33%	45	13.08%
95	387	100%	38	9.82%	274	70.80%	8	2.07%	67	17.31%
96	507	100%	51	10.06%	365	71.99%	4	0.79%	87	17.16%
97	420	100%	39	9.29%	281	66.90%	4	0.95%	96	22.86%

資料來源：作者整理自公務人員保障暨培訓委員會網站 (<http://www.csptc.gov.tw/>)。

保訓會認為公務人員對服務機關所為具體之管理措施或有關工作條件之處置，如認為有不當致影響其權益者，得就具體個案提起申訴救濟。並依保障法第八十四條準用第七十三條規定，以有具體事實內容為限。但服務機關之行政規則，因其係依權限或職權為規範機關內秩序及運作，所為一般、抽象之規定，尚非具體之管理措施，依法不得據以提起救濟（公務人員保障暨培訓委員會編，2006：37）。上述保訓會之解釋，以保障法第八十四條準用七十三條之規定須以「具體事實」為要件始能提起救濟，對抽象法規表示不服，尚不得提出申訴、再申訴。並限縮同法七十七條所稱之「管理措施」與「工作條件」之適用以「具體個案」為要件。蓋「具體事實」與「具體個案」並不相同，申訴一般性之紀律守則之不當，即已應符合保障法規定準用七十三條之「具體事實」為要件（林明鏘，2000：167）。從上述保障法之規定及保訓會實務上囿於法律之見解，以及統計保訓會自八十六年至九十七年止之受理審議決定案件，不受理及駁回事件占 78% 以上資料顯示（參閱表 1），其應為抑制公務人員提起再申訴事件的撤銷成立結果的主要因素。此與基於保障公務人員之權益而制定保障法之意旨豈不矛盾？因此，在解釋上宜認為除行政處分外，對機關內部生效表意行為或事實，應包括職務命令（*weisungen*）、內部措施（*waltungsentene Massnahmen*）及紀律守則（*innerdienstliche Anordnung*）等，不問其內部是具體、個別或抽象性及普通性，亦不論以書面下達或用口頭宣示。其由服務機關自主所提供之工作條件或所為管理行為，固屬申訴之標的，其非出於服務機關之自主而係依據上級機關決定由服務機關執行者，理論上亦應包括在內（吳庚，2006：263-264）。故對服務機關之工作條件及所為的管理措施之處置認為不當所為之救濟，不應執著於具體事件作為申訴之標的，應放寬如上述學者吳庚教授所言：不問其內容屬具體、個別或抽象及普遍性，理論上應屬申訴的標的。

（二）準用標的的誤謬

申訴、再申訴程序之標的與復審程序之標的不同。保障法規定有關復審程序為對服務機關或人事主管機關之「行政處分」，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得提起復審。依行政程序法第九十二條行政處分之規定：係指行政機關就公法上具體事件所為的決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。而實務上卻將「人事行政處分」限縮「行政處分」的概念，致部分本質應為行

政處分之機關措施，如記大過、考績之評定等，列屬申訴、再申訴之管理措施而不得為司法救濟。

有學者認為，為規避公務人員濫訴濫控之情形，應依公務人員保障法第八十四條準用七十三條之規定，加以界定與過濾，而為不予受理，以維持申訴處理或再申訴決定之品質及減輕機關之負擔（蔡良文，2003：471）。按「準用」係指法規並不自為構成要件或為法律效果之規定，而明示借用其他在規範對象或法的評價上與其相近之法規，因此，在使用準用之規定，應察準用規定與被準用規定之本質差異，僅能在法律情況類似的情形下為準用。如不論個案間本質的差異，一概準用，難免誤謬（高永光，2007：1）。申訴、再申訴的標的非屬行政處分，兩者在標的適用上明顯不同，以第八十四條準用七十三條之規定，顯然是將兩個不同的本質，一併適用。如對公務人員之記過、申戒懲處、考績評量等管理措施，依保障法第七十七條之規定得提起申訴、再申訴，但保訓會之解釋則認為，應以第八十四條準用七十三條之規定，以有具體之事實內容為限（公務人員保障暨培訓委員會編，2006：37），其結果就如表 1 資料顯示，駁回事件多，撤銷成立事件較少之情形。

因此，應開放申訴、再申訴程序決定之司法救濟途徑，公務人員之人權尊嚴與權利才能獲得保障，亦能有效落實憲法上「有權利，即有救濟」的基本原則。

陸、結論

綜上述公務人員保障制度歷史沿革及現行問題分析，可以歸納出現行保障法申訴、再申訴制度的缺失及可改進的方向：

一、公務人員保障法的產生，受到大法官會議解釋的影響，如行政處分的概念，以致申訴、再申訴的一般性、抽象性的事件，在準用復審程序具體事實下，致無法呈現保障法的宏觀，相對的減低公務人員的保障權。

二、申訴、再申訴以「工作條件」及「管理措施」為標的，較復審程序為輕微，不過部分之管理措施對公務員之權益仍有重大影響，如：調職處分、考績丙等或記大過乙次等處分。在實務上，以大法官釋字 243 號解釋認為未改變公務員身分關係，不直接影響人民服公職權利，不許以訴訟請求救濟，而將歸屬於管理措施。依考績法規定，考績丙等不得晉級及無考績獎金；另記大過對當年考績必有影響，

難謂非無公法上財產請求權遭受損害。似宜應開放其司法救濟，更能確保公務人員權益受保障。

三、保訓會在審議事件中將工作條件大部份歸納「管理措施」，因此，於申訴、再申訴中再以區別，則有疑義？按保障法有復審與申訴雙軌制之保障，有其必要區分「人事行政處分」與「非人事行政處分」，但再申訴程序以「管理措施」來概括所有「非人事行政處分」即可，則一般性或抽象性的管理措施，應可納入申訴、再申訴之適用標的。

公務人員保障法的制定，為我國摒棄特別權力關係新的里程碑，但經民國九十二年修訂，雖增訂不少原規定簡陋所產生的缺失。唯在申訴、再申訴的標的並未隨之修正，其與復審程序之區別，僅異其處理過程的繁簡而已。為使公務人員的權利獲得客觀、公正及合法、合理的審議決定，應許其司法救濟。

參考文獻

- 公務人員保障暨培訓委員會編（1998）。**保障案件決定書彙編**（第一輯）。台北市：公務人員保障暨培訓委員會。
- 公務人員保障暨培訓委員會編（2006）。**公務人員保障法百問**（二版）。台北市：公務人員保障暨培訓委員會。
- 朱武獻（2007）。公務人員保障法之實施與檢討。載於朱武獻著，**人事行政法制論文集**（頁 289-312）。台北市：著者出版，三民書局總經銷。
- 沈建中（1994）。中共公務員制度簡析。**中國大陸**，第 27 卷 12 期，頁 40-41。
- 吳庚（2005）。**行政法之理論與實用**（9 版二刷）。台北市：著者自印。
- 吳庚（2006）。**行政法之理論與實用**（9 版三刷）。台北市：著者自印。
- 林明鏘（2000）。我國公務人員保障法之研究。載於林明鏘著，**公務員法研究**（一）（頁 131-178）。台北市：著者出版，學林文化事業有限公司總經銷。
- 姜海如（2003）。**中外公務員制度比較**。北京市：商務印書館。
- 高永光（2007）。從「準用」此不確定法律名詞論準直轄市。2009 年 7 月 31 日取自**國政評論**，網址：<http://www.npf.org.tw/copy/2432>。

- 徐有守（2007）。**考銓制度**（增修2版）。台北市：台灣商務印書館。
- 翁岳生（1982）。**行政法與現代法治國家**（4版）。台北市：中享有限公司。
- 陳敏（2003）。**行政法總論**（三版）。台北市：陳敏發行。
- 楊景宇、李飛（2005）。**中華人民共和國公務員法釋義**。北京市：法律出版社。
- 趙達瑜（2007a）。海峽兩岸公務員權益救濟制度之比較研究（上）。**人事行政**，第159期，頁9-17。
- 趙達瑜（2007b）。海峽兩岸公務員權益救濟制度之比較研究（下）。**人事行政**，第160期，頁21-37。
- 蔡良文（2003）。**人事行政學：論現代考銓制度**。台北市：五南。
- 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮（2005）。**中國大陸政府與政治**。台北市：五南。

A Study of the Appeal System of Civil Service Protection Act in Taiwan

Chuan-Fa Lin^{*}

Abstract

The rights of civil servants in Taiwan have been affected by the special rights. As a result, the interpretation from the Council of Grand Justices has gradually released the restrictions. According to the constitution amendment, the Legislative Yuan formulated Public Servants Security Act in 1996. From then on, the relation between civil servants and the nation is not based on special right, but special laws. Because Public Servants Security Act in 1996 is relatively uncomprehensive, a substantial amendment was made in 2003.

After the amendment, the revocation rate is still low. This study not only compares the appeal system of the civil service in China, but analyzes the fallacy of Taiwan's Public Servants Security Act. The results show that the appeal and re-appeal cases, which should be based on facts, are not applicable. Therefore, individuality, generality, and abstractity should be considered in each case. Thus the right of civil servants can be protected by judicial remedies.

Keywords: appeal, re-appeal, charges, judicial remedies, special power relationships

* Ph.D. Candidate, Institute of China and Asia-Pacific Studies (Formerly Institute of Interdisciplinary Studies for Social Science), National Sun Yat-Sen University

改進公務人員考績制度的議題探討： 公平原則觀點

張瓊玲*

《摘要》

吏治清明，首重考核正確，績效考核制度若未能彰顯公平原則，則必將影響公務人力資源的發展與組織士氣。故考績制度的內容及作法，攸關著公務人力的開發，及人與事配合的適當性。然而，若考核之評定未能體現「公平」、「公正」的道理，則考評亦將流於形式，不為人尊重。

現行「公務人員考績法」經多次修正、研議，仍因時代之演變，對公務人員之考核恐有未盡周延之處，進而影響公務人員對考績公平性的認同。依照考績法規定，考績應本綜覈名實、信賞必罰之旨，但現行這套考核之程序及方法，運作起來是否真能符合這項宗旨，作準確客觀之考核，實值吾人探討。從考績的理論看來，考績有其積極功能亦有其消極功能，然不論考績制度應是著重「行政性功能」或「發展性功能」，其終極目的在於是否達到「公平」的效益，讓受考核者不覺得質疑或委屈。因此，公平考核的另一大課題即是：考績指標的訂定與考績的民主參與是否一併受到關注。另

本文原載於《文官制度季刊》第1卷第2期

* 中國文化大學行政管理學系助理教授，國立政治大學公共行政學博士

外，長久以來所探討的甲等考績設限問題，是否有違公平原則？亦是一大議題。

本文透過文獻資料與考核制度理論的檢視，及歷年來考績等第的分析，檢討我國現行公務人員考績制度是否能達到「公平考核」的精神？提出研究心得與考績法部分條文修正意見，供政府及各界參考。

[關鍵字]：公平原則、考績制度、考績指標

壹、前言

公部門欲提高公務生產力，除了行政程序及資源設備的改進外，人力資源的管理是一個重要的課題，爲了要「人盡其才、事盡其功」，人員的績效控管及人事考核，如同新公共服務所主張的「課責」，而對人事行政來說，就是公務人員「考績」的議題。我國係採五權分立的國家體制，考試院係掌理五權中的考試權，從原本之憲法第八十三條到後來的憲法增修條文第六條第一項皆規定，考試院爲全國最高考試機關，除了「考試」之外，有關公務人員官制官規的法制事項亦由考試院主管。¹因此，論公務人員的考績制度，就法制規範、制度興革而言，當從考試院乃至於銓敘部所主掌的「公務人員考績法」入手。至於實際運作方面，對於個別公務人員考績的核予，則爲各該公務人員所屬機關行政權的範疇了。故論及公務人員考績的法制面與實務面，實涉及考試權與行政權的交互運作。

現行「公務人員考績法」係民國七十五年公布，七十六年開始施行，嗣後經過幾次修正，仍因時代之演變，對公務人員考核恐有未盡詳實、週延之處，而屢被提及討論、修正。「公務人員考績法修正草案」（以下簡稱本修正草案），曾於九十

¹ 憲法增修條文第六條第一項規定，考試院掌握（1）考試；（2）公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休；（3）公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

四年七月十四日送立法院之版本中，論及甲等比例設限的議題。其係由於政府機關因長年來有考績甲等比例過高，及考績等第配置不公等情況，故擬重行修正以解決相關問題。惟該案於當時並未通過。爾後，在沒有法條的規定下，各機關仍依照考列甲等以百分之五十為原則，最高不超過百分之七十五之共識執行。而最近一次修正係於民國九十六年三月，公告修正「公務人員考績法」第十四條，亦未將考績設限問題明定於法條中。

吾人省思考績成立之因，乃在於藉由對公務人員的考評，達到獎優汰劣，規正公務人員有不利組織目標達成之行爲，並作為升遷、考核、訓練、培育設計之目的，一言以蔽之，即考績法第二條規定「公務人員之考績應本綜覈名實，信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。」。因此，釐清考績目的，有助於修正考績制度之設計，使之更能發揮協助組織之所需。此外，制定考績之原理原則及考核標準，如公平、效率及與公平期望的理論等，屬於本文理論層次的探討，由此檢視現行考績的執行措施是否得當？並檢視目前的法規內容及之前重要的修正草案內容（如九十四年修正草案的考績等第設限規定等），並研提考績法修正條文。因此，考核時所面臨到的「公平」的問題，是影響考績制度是否可為公務人員接受且服從的重點，於今新的一屆考試院將提出新的考績法修正案之際，探討建立公平的考績制度，將特別有其時代的意義性與必要性。

貳、公平理論內涵

在 Denhardt（2007）所高舉「新公共服務」理論的影響之下，「課責」（accountability）成了要求人員達到工作要求，發揮效益，完成專業使命的代名詞。而在公部門中，考績制度即是達到「課責」的具體工具，將「課責」化為可衡量的分數，可排序的等第，考績就是每個公務人員的年度總成績，藉此亦達到組織經營管理的目的，影響考績最全面性的，莫過於考績的「結果」可否被接受，「過程」能否被信服無疑？這其中「公平」的認知與期望，往往決定了考績制度所能發揮的功能與效益的程度。

談公平（equity）則須論及兩項層面，分別是「分配的結果」，與「分配的過程」。分配結果達到一致性（即大小相等），係為「平等」（equality），而若進一

步探討價值的一致性（涉及重分配問題，而非只有齊頭式平等）與機會的均等性，分配的範圍、程序的正當性、分配的基礎（比較的參照對象）等等，則為公平的討論範疇。因此，研究公平理論者，多分從「結果論」與「過程論」來思考，前者如 Robert Nozicks（1974），後者如 John Rawls（1971）；但 Robert Nozicks 也認為當分配係出於自願且公平的過程時，分配就是公平的。當所有人都公平的獲得其所得就是正義。所以嚴格來說 Nozicks 也不是絕對的結果論者，他也承認「過程」對分配正義的重要性。

如何知道其是否為「公平的獲得」（acquires fairly）？Nozicks（1974）區分了兩種類型，並要我們一一檢測，以決定其是否為公平的獲得：第一、資產（property），不論是新創或是舊有的，都必須公平的獲得。第二、由移轉所得之物必須公平的獲得（例如禮物、遺產）。

Nozicks（1974）曾用最終結果的概念（end-result concept）來對照其對公平的過程觀或歷史觀。最終結果的概念就是考慮接受者與項目的特徵，並要求最適的競賽。例如「最終結果的正義」—因為判斷分配是否公平，只看最後結果，而不需任何歷史資訊，例如分配是如何產生的。

另一種觀點是 John Rawls 的「正義論」（1971）—接受者為所有公民，項目則為社會的基本資產。社會的基本資產對人民是很重要的，但卻被社會結構、政治制度所影響與型塑。John Rawls（1971）認為我們將自己放在「無知之幕」之後，知道每個人的能力是不同的，但並不清楚每個人擁有的為何，在此情形下，何種規則是我們想要的？社會資源應平均分配，且在機會公平、每個人朝自己的長處發展的情形下，應允許社經地位的不平等。例如雖然醫生有較高的收入，但須確保每個人進醫學院的機會是相等的。

John Rawls（1971）主要是從兩項重要的「過程觀點」來思考：第一、認為正義是規則與制度的特徵，且是由制度產生出來的。第二、正義的規則是由過程所發展出來的，其理論核心為：假設社會契約的型態是基於人民自由與平等的情形下。其實 Nozicks（1974）與 John Rawls（1971）在某些意義下，都是由過程觀點來看分配正義。

任何途徑的分配正義都有概念上的問題，Nozicks（1974）的問題在於如何界定獲得與移轉的「公平性」。有人覺得只要不損害社會規則就是公平（例如不偷不

搶），但我們必須考慮社會的分配原則。在考績上來說，就是要建立可被各方（考評者、受考評者及組織等）接受的制度、規則與標準。在行政管理層面上，公平理論應特別強調在程序（制度）的公平正義（procedural equity）。

這層面之研究係自公共政策的「決定與行政管理流程」來衡量，探討整個政策的「程序公平」，重視「程序正義」或「遊戲規則的公平」。即認為一種政策改變是否公平，係決定在「資源起始分配是否公平」與「決定資源轉移之規則是否公平」二項上；如兩者皆公平，則衡量結果也是公平的。

有關公平理論之相關理論研究，若從「組織公平」之觀點來論述，早期研究學者有 Homans（1961）、Adams（1965）及 Walster 等人（1978），他們將組織公平的重點放在「分配公平」的探討上。但有關「分配公平」的研究，則不能完全預測人們對不公平的認知所產生的反應，因此後續學者如 Greenberg（1987）逐漸將目標移至「程序公平」的研究上，以探究在過程中所認知的公平。

Greenberg（1987）將各學者所提出之組織公平理論加以歸納，利用「反應－預應」（reactive vs. proactive）及「內容－程序」（content vs. process）二構面，將組織公平理論分類，並列出各領域之代表性理論，如表 1 所示：

- 一、**反應－預應構面**（reactive – proactive dimension）：此領域內的理論是以矯正不公平，且努力達到公平的狀態為研究主題。公平的反應理論（Reactive theories）注重在當個體知覺到不公平的狀態後，會嘗試去逃避或脫離的行為，主要檢驗人們對於不公平的反應；預應理論（Proactive theories）則將焦點放在設計能促進公平的行為，即人們在不公平的情形發生前，會預先防止不公平或促成公平的行為。
- 二、**內容－程序構面**（content – process dimension）：此領域內之理論把焦點放在求取公平的結果與用來達到這些結果的手段。公平的內容理論則著重於決策所導致的分配結果是否公平；而公平的程序（process）理論則著重於組織決策的制訂及執行過程之公平性（轉引自鄒美完，2006：10-11）。

表 1 組織公平理論的分類與代表性理論

內容－程序 反應－預應 構面	內容 (content)	程序 (process)
反應 (reactive)	反應內容 公平理論 Adams (1965)	反應程序 (Thibaut & Walker, 1975)
預應 (proactive)	預應內容 公平判斷理論 (Leventhal, 1976; 1980)	預應程序 (Leventhal & Fry, 1980)

資料來源：Greenberg (1987: 10).

(一) 在公平理論方面，一如期望理論 (expectancy theory) 以及社會比較理論。社會比較理論 (social comparison theory) 這是指個人與他人比較，只要感到有差異，不管是在自主觀感或客觀觀感，都會感到不公平的壓力，而做出反傾斜的調整，以達到心理上或實質上的「公道回復」。

(二) 公平判斷模式 (justice judgement model)

Leventhal (1976) 指出個人在判斷酬賞分配是否公平時，會依其團體目標及情境而採用不同法則，此三個主要分配法則如下：

1. 貢獻或公平法則 (contributions / equity rule)：報酬分配按照投入比例，目的在達成高績效和產量目標。
2. 需求法則 (needs rule)：所得報酬依個人適當的需求，分配者的目的在促進個人的福利。
3. 平等法則 (equality rule)：不論個人投入，每個人所得到的結果相同，分配者的目的在達成社會的和諧。

Leventhal (1980) 提出的「公平判斷模式」，強調人們會預應地利用各種公平規範來防範不公平的狀況發生，例如：為維持和諧，且個人貢獻無法仔細評估時，應採平等 (equal) 法則來分派報酬。

(三) 程序公平模式 (procedural / interactional justice)

程序公平模式係由分配公平理論推演而來的，公平理論著重決策結果，然程序理論重視決策制訂過程是否公平。「程序公平」的觀念源自法政學界；法律學者普

遍認為，法院的判決過程會影響人們對判決結果的認可。程序公平也包括了「互動」過程的公平感。

Bies & Moag (1986) 認為在程序進行過程中，主管與部屬之間難免會產生溝通的需要，因此，提出互動公平觀念，以補充早期學者所提程序過程觀念之不足。在組織程序制訂中，所受到的人際待遇或關係也會影響個人對公平之評估。

(四) 分配偏好理論 (allocation preference theory)

Greenberg (1987) 指出分配偏好理論，是根據 Leventhal (1976, 1980) 的公平判斷模型而來，也是預應過程理論中的重要理論。Leventhal (1980) 認為個人在評估酬賞是否公平時，將依據多項公平法則，除了考慮酬賞的分配結果外，同時也會考慮分配的過程。在任何資源與報酬分配的決策過程中，程序公平是個人公平認知的重要決定因素。

此外 Leventhal (1980) 提出的六個評判程序的公平標準 (如表 2) 可以應用於不同的實際狀況：

表 2 Leventhal 的六個評判程序的公平標準

原 則	內 容
一致性原則 (consistency rule)	指分配的程序在不同時間下，對不同的人都有一致性的標準。不會因不同的人或不同時間，而有不一樣的對待。
禁止偏私原則 (bias suppression)	1. 避免決策者因自利而有偏袒的情形發生。 2. 決策者不因個人偏見，而沒有平等的考慮所有意見。
資訊正確性原則 (accuracy rule)	指分配程序應採用客觀正確的資訊或記錄。
矯正原則 (correctability rule)	指分配過程中有修正錯誤決策的機會。
代表性原則 (representativeness rule)	是指分配程序中應考慮可能受到影響的相關人員的觀點、需求及價值觀。
倫理原則 (ethicality rule)	指分配程序應符合道德倫理標準，例如：「欺騙」便不符合一般社會中的道德標準。上述原則如果有部分符合，則員工會感到公平。

資料來源：Leventhal (1980: 27-55).

本文將從以上對公平理論內容的瞭解，及評判程序的公平標準，來分析我國的考績制度及未來可能修正的內容。

參、考績的功能與理論分析

公務人員考核績效，向為「人事行政」中不可忽視的一環，公務人員稱職與否、績效彰顯與否，皆影響總體組織目標之達成與政府施政品質之良窳，故政府為民服務之能力，有大半成敗機率握於廣大的公務人員手中。第一線公務人員的服務熱忱，將顯示為政者重視人民的程度，執法的公務人員貫徹政令的作為，顯示政府的執行力與魄力，而考績制度係為考評公務人員的適任性，搭起了一道標準線：標準線之下，考績結果執行的是懲處、淘汰的功能；標準線中，在於維持、改進與指引提升公務人員執行公務能力的方向；標準線之上，則在於獎賞、獎勵、肯定與榮耀的賦予。而代表標準線的即為考績制度中的各項等第。

考績的施行，肩負著多重功能與目的，林水波（1989a）提出考績可分為三大項功能，圖示如下：

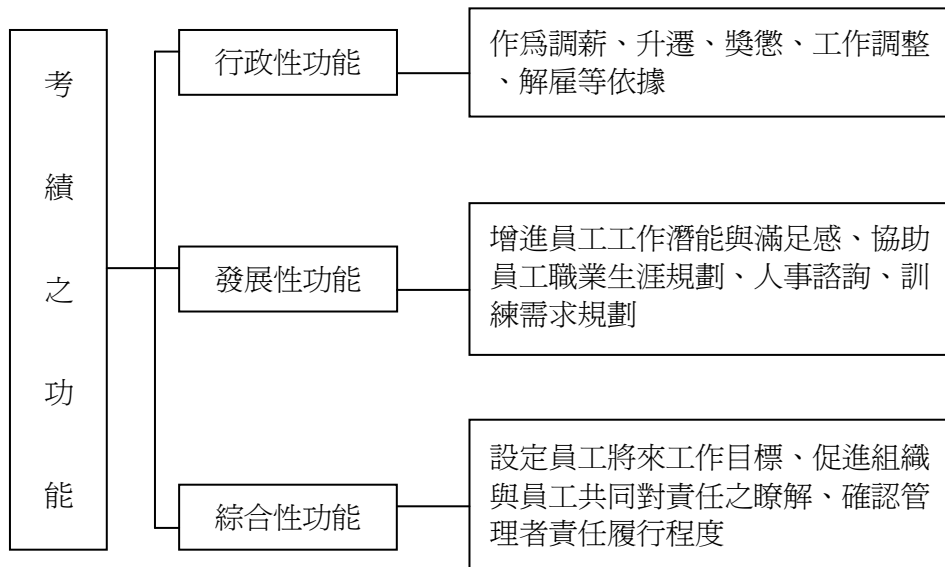


圖 1 考績功能

資料來源：林水波（1989a：7-10）。

從前述三大項功能中，又可細分為如下幾項功能（張瓊玲，2005：122-134）：

一、發揮人力運用的功能

考績乃對公務人員的勤惰及適任性等做考核，最終目的在於提高行政效能，因此，對考績表現不佳者，應可分別施予工作調整，適當輔導及在職訓練。對於考績表現優良者，亦可以參加進階訓練，或選送其進修，將訓練進修做為獎賞之一種，其意味著該員在行政機關中，已走在「菁英」之軌道上，在這一點上，考績乃人力運用之最佳輔助工具。

二、激勵與肯定的功能

考績除了有形的作用外，更大的作用在於心理層面的影響，絕大多數的公務員在乎的是他們一年的辛勞，在長官心中到底有沒有被肯定，並與同儕相互比較，做為是否被公平對待的重要準據。公務員重視其在組織中的評價，不是以一句「乙等是常態，甲等是例外」就可以扭轉這種認知的，公務員一向將考績等第界定為：「乙等是不好的，甲等是受肯定的」，故只有「好」與「不好」之分，並無「不好不壞」的認知，根據多年的觀察，公務界於年終打考績時，上演「同室操戈」的情況，多緣於這種從比較中來定位自我，而難於接受自己受到不公平的對待。考績對許多公務員來說，就像優良認證標記，有時候心理的滿足感遠大於對考績獎金的需求，考績的評等終將是兵家必爭之地。

三、獎酬與福利的功能

獎金是伴隨考績而來最直接的獎賞，按照現行的法規內容，考績獎金自甲等至乙等，各給予一個月俸給總額至半個月俸給總額不等，獎金誠然是激勵作用的工具之一，亦另有持異議者認為，考績評定不必然要給予金錢獎勵，但長期以來，公務人員亦將之視為福利的一部分，且併入全年總薪資所得中計算，若斷然取消亦不妥適，惟考績獎金已不再具有強烈的功能性目的了。

四、晉級與升遷之功能

考績晉級係晉本俸（年功俸）之級，其影響除了來年薪給增加外，最大的意義在於以晉級、升等，作為升遷的基礎，公務人員在層級節制的官僚系統中，升官成了生涯發展中最大的期待，因此，考績之等第，攸關升官等、職等晉升之利害甚大。公務人員如何能不爭取甲等之成績呢？考績作為考核或激勵人心之最大意義即在此表現。

五、淘汰、懲處之功能

考績的懲處功能在於發揮淘汰機制，對於考列丁等或連續二年考列丙等，即處以改變公務人員身份之處罰，如免職、資遣（或要求其辦理退休），機關在執行上述處分之前，尚可先要求其停職，果實行此項規定，則此類考績作為，執行起來必須格外慎重。

為達到公平的考核，真正發揮考績功能，考績具有區辨能力與否，十分重要。考績一旦缺乏辨識力，就難以產生發展性或激勵性的作用。造成此種原因的主要理由之一應該是與考績目的過於偏重「行政性目的」有關，因而減低主管客觀評定員工之工作績效的動機（施能傑，1993）。一般常見的考績謬誤類型，理論上而言，有下列幾種（Hodgetts & Kuratko, 1986: 445; Latham & Wexley, 1994: 138-142）：

- （一）過分寬大或嚴苛：考評者由於個人的理念或人格特質，於評定員工考績時，就呈現過分寬大或嚴苛的現象，屬於偏頗狀態。
- （二）分數侷限：考評者心態較為保守，或為顧及某些組織和諧之考量，將大多數的考績分數評定在中間位置，出現「趨中」現象，或在某一區塊範圍內，而出現侷限狀況。
- （三）以偏概全：此類謬誤或稱為「月暈效應」（halo effect），即考評者僅依據受考評者的某項行為，或某單一面向之表現，而評定其整體績效。
- （四）年資或職位取向：俗稱「官大學問大」，資深者就像是多年媳婦熬成婆，公務機關內常見「獎由上起」，資深者多得甲等，而資淺者應多學習，論升遷來日方長，造成考績真實性失調的現象。

當考績出現上述謬誤時，考績也就愈不具公平性與正義性（林水波，1989b）因此，為達到考績的核心價值－「公平」，進行考績作為時，有關考評者的能力、考評者的動機、考評者的專業訓練、考評的方法及受考核者的工作性質與人格特質，都必須併同考量，以求同時達到客觀、正確的目的，另外，考績資料於傳送過程中，應確實做到「保密原則」，以免因龐雜的動機與目的，破壞了考績的公平性與組織的穩定性。為使考績具有公平性，在技術上，必須注意以下二點（洪國平，1998：14-15）：

- （一）考評員工工作績效，應盡量使用多重指標，以避免單一指標的危險性。
- （二）採用多重考評方式，不僅是考評層級適度增加，同時每一層次考核者也應增加，以減少考評者的主觀性。

從消極面而言，考績評定應避免謬誤產生，而從積極面來看，考績應達到其「正義」原則，正義應包含兩大部分：「分配正義」與「程序正義」。公平地考績評核，應包括前述二種正義類型。「分配正義」係以組織成員等第分布狀況，對照個人的考評結果在組織中是否反映出其真正應有之地位；而「程序正義」係指審核考績程序符合正義、合理合情之程序，如：一致原則、禁止偏私原則、資訊正確原則、矯正原則、代表性原則與倫理原則等。

為符合正義原則，考績指標的訂定顯現十分重要。Flynn（1997: 173）以 Fenwick（1995: 104-143）的主張為藍本，制定了績效測量的四 E 指標（陳金貴 1998；丘昌泰，1998）如下：

- （一）經濟（economy）：係指「最低」可能成本，供應與採購維持既定服務品質的公共服務，即以「數量」觀點衡量之。
- （二）效率（efficiency）：指服務水準的提供，活動水準的執行，產出數目的製造及每項服務的單位成本，如：巴瑞多最適化（pareto optimality）即指資源的配置能否產生最大多數人的最大利益。
- （三）效能（effectiveness）：指公共服務是否實現標的（targeting）的程度，即是否讓那些希望受到服務的使用者得到應有的服務，及結果是否達到應有的善良美意。
- （四）公平（equity）：此為接受績效測量的各界中，最受到重視的指標，指受考核者是否得到公正的、資訊充足的考核外，受考核者所服務的對象是否也都得到公平的公共服務照顧。因此，「公平」的指標是測量中最難達到的。

對工作者的「課責」要求，首要評估「生產力」，而其第一個步驟就是「衡量」，沒有「衡量」，就沒有進步，但若無適當的方法進行衡量，則違反了前述績效指標中，最重要的「公平」原則。如何促進「公平」，成了考績制度改革最重要的思考點。因此，考績如何能使人信服，考核標準是否明列，過程是否允許員工參與，主管是否只憑個人的好惡而無參酌多方資訊，皆成為影響「公平」的技術面問題。近來流行 360 度評估，其原意即是秉持此類看法，而提出之「多元評估模式」（multi-source assessment model, MSA）。多元評估模式其理論主要是根源於組織的調查分析（organization surveys）、全面品質管理（TQM）、員工發展回饋（development feedback）等理論與實務衍生而來，其所稱之「多元」乃是結合了組織成員職場生涯中相關的人員之看法，包括受考評者之上司、同儕、部屬、內外顧客、及其本人之意見等。這種方法跟傳統評估方法最大的不同，乃在於不崇尚單一來源「上→下」的考核方式，而是將「顧客－供應者」的合作關係注入行政的運作，將受考評者的績效與其工作有關的相關人員做一完整的聯結。360 度評估雖然希望能參考全面性之意見，但在彙整機關資料時，過程也必須有周延的配套措施以規範其資料之隱密性與使用性，並應視適用機關之性質，再決定能否應用此法於人員之考核。

肆、考績制度改進之議題

綜合以上之公平理論與考績理論之論述，吾人可據以檢討出以下幾點考績改進的當前議題：

一、考績制度應明定淘汰機制，並應兼具「行政性功能」及「發展性功能」

從我國公務人員考績法看來，有關晉敘、懲處、升遷都已有所規定，因此，考績法向來強調規範、懲處的「行政性功能」。雖然現行法律條文第七條、第十二條，皆表明考績丁等及記二大過者予以免職，已有建立淘汰不適任者考核機制之用意，惟現行條文沒有對績效差者施予輔導或淘汰的規定，故而「汰劣」的功能將無法有效的彰顯。公務界由於有永業制保障，「考績」往往流於鄉愿式地輪流，因此

形成可以「獎優」，但無法「汰劣」。淘汰機制的討論，亦曾規定於民國九十四年的考績法修正草案中出現，參考前所議之草案，吾人可以試擬：考績丙等除留原俸級外，並應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練；連續二年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣。如此規定顯然較能達到「汰劣」的功能，但也更強化了考績的「行政性功能」。而在考列丙等人數方面，亦曾議定考列丙等應有一定比例，² 如此是否會過度強化了考績的「行政性功能」？確實令人質疑。

另外，以現行法規來看，實難以看出有積極實現考績理論的「發展性功能」，未來若能於考績法中加列：評定考績應有「面談」的制度之規定，則當較具「發展性功能」。公部門組織實有能力對員工施行較完整的教育訓練，故對成員能力之要求與期待也可較私部門為高，但考績制度的「發展性功能」一向缺少制度性的規畫，所以，前述考績理論中的「矯正原則」應於考績法規修正時，供考銓單位深思。

二、考績指標之訂定應分官等為之，並強化民主參與

原有考績法一向為人所詬病者，即在於缺乏對機關的授權及受考評者之參與，在官僚的科層體制中，人員的表意機制本來就較為欠缺，因此，若涉「分配」問題，其公平性與客觀性往往備受質疑。現行考績法第五條規定，考核係就其工作、操行、學識、才能行之，考核細目，由銓敘機關訂定，性質特殊職務則由各機關訂定，再送銓敘機關備查。而吾人以為為更能尊重各機關中，實際工作性質之不同與主管權的使用，似可放手由各機關視業務特性，於平時考核及年終考績皆自擬考核細目，並報請主管機關核定後，送銓敘部核備即可。若非有行政上或考核內容上之重大瑕疵，銓敘部應予以尊重各機關所報之考績等第，讓考績之評定之人事考核權充分給予各機關。

至於各機關對考核細目的訂定，應有一套員工參與之規範，以強化各機關落實考績之民主參與。首先，各不同官等者對所屬階層的評量標準及細目，應有參與

² 民國九十四年修正草案第九條，明文規定甲等以上比例以各該機關受考人數總額 75% 為限，優等不超過 5%，甲等不超過 70%；丙等以各該機關受考人數總額 2% 為原則，受考人數總額不足 50 人時，應累計次年度後之受考人數總於達 50 人以上，該年度丙等人數以 2% 為原則，各官等受考人數 5 人以上，其考列甲等以上人數比例，不得超過 80%。

權，才能依「職務高低」與「工作性質」，做出適當的規定，蓋簡任、薦任、委任實與 Parsons（1951）所主張的「策略階層」、「管理階層」、「操作階層」有相似之處，如果能針對各階層之專業屬性，訂定適合的細目，才是公平考核的基礎。另外，似可考量受考核人，以同官等為考績之比較範圍，明定各官等受考人數若干人以上，則其考列甲等以上人數比例，不得超過百分之八十之規定。較能將各階層公務人員分類考核，也較能符合考績理論的「代表性原則」與「一致性原則」。

三、績效導向之考核應質化、量化並重

現行考績法係以分數作為考績等第之依據，惟績效之衡量係以「分數」做為考評等第之基礎，則如何核算分數，則須有清楚的量化指標以為準據。衡諸公部門組織與私部門組織，其各自的基本目的即有所不同，公部門組織無法與私部門組織一樣，能完全以工作量、件數、金錢、收益等量化指標做為衡量標準。可能一件公文的處理就需要耗費各多的折衝協調、時間與思考精力，若一味以量化數據（如公文數、處理案件時間等），而非論其影響力、服務品質等難易深淺之因素來考量，就只是讓「績效評估」徒具形式上的公平，而未有實質上的正義公道。因此，發展「質化」的衡量指標，破除獨尊「量化」的迷思，實有其必要。

評估方法與組織環境契合，是達成績效管理的必要途徑，為了追求準確度必須客觀化，為了符合正義必須落實真正的公平。有研究指出較佳的評估制度是使用「行為導向」而非僅「個人導向」，即運用職務說明來分析、發展考核制度，發給評估者具體而實際的書面說明，好確切瞭解每位受考評者工作性質差異之所在。如何兼納「質化」指標，又不失「客觀」準據，符合考績理論的「資訊正確原則」，將是達到考績實質公平的重要設計。

四、增列面談制度與團體績效考核制度之問題

基本上，法規明定於年度考績中，應每年有二次面談，其內容及結果列入平時考核紀錄。主管與受考評者面談，討論其工作內容與執行情形，是值得正面肯定的，較於以往打考績似有黑箱作業之虞的情形，此舉不啻為進步的象徵，但面談若僅是年終考績前，預先告知受考人有何過失之處，作為預先處分的告知而已，則對

工作改進並無助益；又若面談討論後，受考評者努力改過，則年終考績是否依然評定乙等（或以下），則可能成爲主管評定考績的難題，針對這種情況，在法規中必需設法敘明清楚面談機制的目的，以防範未然。

另外，在現行條文中，民國九十六年三月新修正的第十四條規定，考績委員會對於擬予考列丁等及一次記兩大過人員，處分前應予當事人陳述及申辯之機會，然似對於面談機制之建立並未有基本上的規範說明，即爲未來修法可以再修正、強化之處。面談機制有助於考績的「發展性功能」的增進，係無庸置疑，對於促進「行政性功能」的公平性也有一定之效果。故考績法中加入面談機制，似可審慎參考。

而在團體績效上，可授權各機關得視需要，自訂辦法評核所屬機關間及內部單位間之團體績效，以激發各單位之團體榮譽以作爲正面性之競爭，並引爲考核及獎勵之參考。

另外，是否融入多元化途徑的精神評估員工績效？在此，我們必須討論的是：績效評估本身是否僅被要求單純地站在主管或組織的立場來考核員工，還是要兼顧員工本身發展的目的？吾人以爲「評核性訊息」與「發展性訊息」的多元評估方式應爲績效評估制度的主流趨勢（徐木蘭，2000；孫本初，2001；Tornow & London, 1998）。惟多元評估亦非萬靈丹，根據 Tornow 與 London（1998）指出，多元評估模式必須有若干配套措施，始能竟全功，如：（一）組織中的成員對績效的指標與評分標準要凝聚相當清楚的共識與認知；（二）成員須有密切互動，以確保績效資訊的公平性與客觀性品質；（三）成員必須要能排斥回饋資訊，即接受回饋資訊的內容；（四）機關及其成員需有效處理多元回饋的能力，即藉由不斷的回饋與調查，互相調整其行爲。而多元評估的應用，亦必須考慮使用之機關業務性質及組織文化是否適宜，若爲軍事單位或是工作性質多屬機密、特殊性強之作業，草率執行多元評估方式，必將遭致內耗力量的反彈，不可不慎。因此，要落實參與式的多元績效評估制度，其最好的執行方法，是透過由下而上的共識討論與願景塑造，以發揮其回饋資訊對績效評核的惕勵之效，方能符合考績公平理論中的「禁止偏私原則」。

五、明定考列甲等人數比例限制允宜再深思

按考列甲等設限問題，自民國三十四年十月修正「公務員考績條例」以來，明

定考列一等人數不得超過受考人數三分之一，即開始了考績等第設限的興廢之議。之後，各時期對設限問題均有更迭，民國六十年總統府及五院秘書長商定，考列甲等人數以三分之一為原則，最多不超過二分之一。民國七十六年元月施行現行之考績法，即接受輿論反應，未再予以設限。惟自此以後，甲等人數不斷膨脹，經民國八十一年至八十九年，甲等考績從 82.67% 一路漲到 86.71%，自九十年實施考績設限後，才降至 74.58%（如表 3），如以圖示之，將會更清楚看出趨勢走向（如圖 2）。

表 3 民國八十六年～九十五年來銓敘部辦理公務人員考績考列甲等比率

86 年	87 年	88 年	89 年	90 年	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年
85.28%	86.00%	86.68%	86.71%	74.58%	74.51%	74.73%	74.73%	74.80%	74.76%

資料來源：銓敘部（2008）。

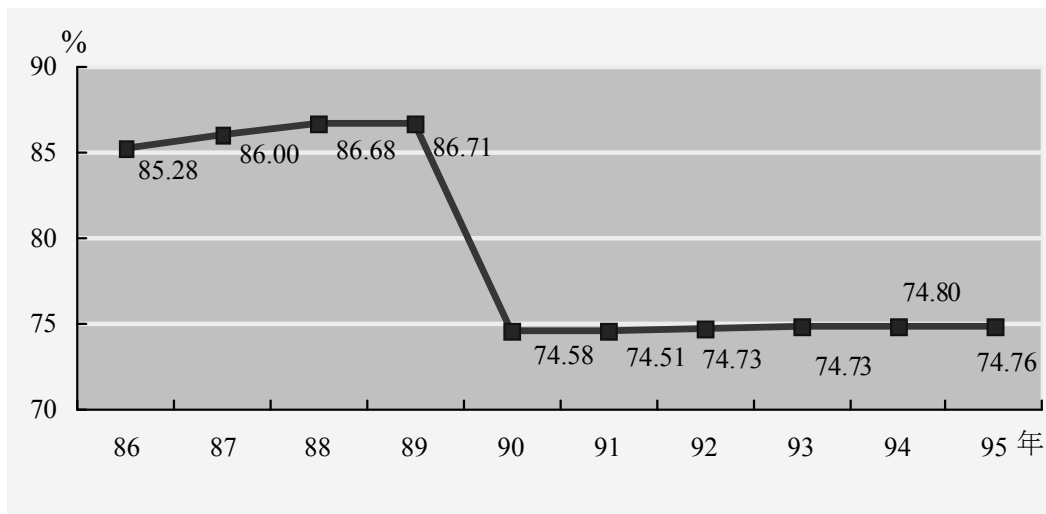


圖 2 民國八十六年～九十五年銓敘部辦理公務人員考績考列甲等比率圖

資料來源：銓敘部（2008）。

自民國七十六年新人事制度實施以後，為確實辦理公務人員服務績效之考核，銓敘部與行政院人事行政局於民國九十年九月十二日，共同邀集中央暨地方主管機關人事機構協商獲致：「…對考列甲等人數比例限制，長期上，宜修正公務人員考績法予以明定，其限制以二分之一為原則，最高不超過三分之二；在尚未完成修法

前，先循首長用人考核權方式，採漸進原則處理，民國九十年考列甲等人數比例，先以百分之五十為原則，最高不超過百分之七十五。」近年來經銓敘部辦理考績審定結果，確按共識落實執行。以民國九十五年公務人員考績來說，參加年終考績及另予考績者共 25 萬 7,885 人，經銓敘部銓敘審定結果，考列甲等者占 74.76%，考列乙等者占 25.01%，考列丙、丁等合計占 0.23%。

在前任民進黨政府執政時期，銓敘部與人事局以「道德勸說」方式，請各機關以甲等人數以 50% 為原則，最高不超過 75% 之行政命令，通函要求各機關照辦，而有不適法之議。故曾有議以明定法律條文之方式，考績法中增列甲等設限之文字。議者有支持，亦有反對。支持者認為考績甲等已過於浮濫，對真正績優者及其在組織資源的分配上，並不公平；反對者則認為，硬性規定比例，則對於多數優秀盡責之公務人員，有強迫壓縮，損及其權益之虞。終究是甲等比例鬆綁，已行之有年，如果強力規範於法條中，公務人員排拒的心情，當可理解。但若我們衡酌評定考績之實際情形，則不難瞭解考績等第比例設限，理論雖好、立意雖佳，但公務人員反彈聲浪卻大之情況。考績的評定，雖用更細緻的方法，更公開、更多元的諮詢管道，務求資料詳實，以達到公平考核的目的，但考核者與受考評卻是在「人」的環境社會中，無法純然以實證論者所強調的「主客二元論」、「價值中立」、「絕對客觀」的方式進行，其所處的情境，往往是類似自然論者所主張在「主客一元論」、「充滿價值」、「相對客觀」的環境下進行考核作為。在這種交錯及複雜的情緒下，主管打考績所持之心態類型有：（一）賞善罰惡的公平主義者；（二）重視團隊面子的好勝者；（三）強調領導權威的鐵腕者；（四）瞻前顧後的鄉愿者。而考績評比最後的結果，往往是反映出該單位對環境的妥協而已，即輪流乙等或輪流甲等，如此僅係一種假性正義。這並不是說所有的考績都是假性正義的產物，而是在力求真公平而不可得之情況之下，用人為的力量，盡力彌平爭議。因此，目前公務界所實施的績效獎金制度，據瞭解，亦多有在人情主義的作用下，進行截長補短之補償式考評的情況。無怪乎公務人員對政府主張之等第設限就能實行公平之論充滿疑惑。考評公正與否，其實最重要之所繫在於「人」，即打考績的主管是否有正確的認識、充足的訓練與堅強的擔當力，面對同室操戈、各種人情壓力，有無足夠的抗壓力，再多的外在規範條件、技術方法，只是作為輔佐人的工具而已。這也證明了，任何的考評技術與方式，形式上的意義都大於實質上的效果，成績數據只

在佐證受考評者的優、劣而已。工作的品質、認真勤奮及勇於任事與否，該員個性是否適合從事目前的工作，可能無法真實的反映在考績等第上，更無法藉由考績而給予適宜該員發展生涯的藍圖。在此，順帶討論一個觀點，即考績分數與等第究有何關聯？依據現行條文第六條規定，各等第均有規定幾分以上為何種等第，吾人思考其中之問題：如八十分至八十九分皆為甲等，試問其間縱有程度之別，然表現於福利、晉升、名譽等方面，又有和差別？吾人以爲分數並不代表何種意義，無怪乎有廢考績分數之議。

因此，考績等第設限依照形式上來看，或有其必要。的確，甲等比例太高，易招致浮濫之議，然如何做到質化評估的考核，才是避免浮濫的重點。現今，考慮將考績等第設限明定於考績法內，較先前以行政命令方式函請各機關處理，更具合法性，惟吾人擔心的是，設限僅是達到形式上的「分配正義」而已，用齊頭式的標準壓抑了「實質上的正義」，並不能真正公平的反應績效。如此作法亦是有違考績公平理論中的「倫理原則」，考績設限員工不見得會感到公平，然未來如何發展出更適切的評估方式，如何結合量化與質化評估，應是當下討論考績法修正的重點。

實務上，考績設限已成事實，只是未於法條中明定，設若明文規定，則考績設限最大的問題，在於是否違憲？在「公平」的原則（如禁止偏私原則、倫理原則等）之下，考績等第設限，似有再予斟酌，吾人以爲，本項規定應再予審慎研議。

至於考績是否與獎金結合之議，法已有明定，且多年來已被公務人員視爲「福利」而併入總體薪資計算之內，討論之意義不大；另外，考績宜否於同官等內比較之問題，答案應屬肯定的。爲避免高層從優、基層從嚴的考績評核情況，本項應確實落實，以杜基層不平之議。

伍、結論

考績最大的目的，係爲「綜覈名實、信賞必罰」，其間最主要落實的「公平」原則，除了獎優汰劣之外，能發揮當代考績功能的，應在於強化「激勵」與「生涯發展」的發展性功能，故務求考量依各機關之業務特性、實際需要，與實際勞務分配狀況，核實評比。績效標準的訂定尤其需要主管與員工共同協商，以取得共識。這種互動過程亦是達到考績公平的重要基礎。由於公務機關處理公共事務之公益性

使然，員工的產能無法完全量化，因此，如何在機關中強化對團隊績效的認同，增加對所屬單位團隊的認同與凝聚力，當屬補強個人考績不足之作法，成立「公務人員協會（公會）」之後，是否考量各機關自定的考核細項，交由該機關之「公務人員協會」認證通過後方可行之，則或可將避免日後考績評定是否公正之爭議。

總之，考績之評定，是每個公務人員非常重視之大事，其攸關公務人員之權益甚巨，每到打考績的季節，則同室操戈、辦公室氣氛突起變化，係屢見不鮮的「常態」現象，不僅主管困擾倍增，「公平理論」之理論內涵，亦在同仁心中發酵，如何彌平員工不滿的情緒，考驗著主管的智慧。促進考績制度的公平性，如以理論中所舉的「結果論」來看，則是在法條中明文設限各等第的比例；然如以「過程論」的觀點來看，則擴大「民主參與」的基礎，依「工作性質」及「職位高低」來規劃考核細目，在考績評比時，增加不同面向的考評者，並讓受考評者能有參與及面談的機會，以促進程序公平的重要機制，而這些都是現行考績法所欠缺的。

有鑑於考績制度必將有所變革，基於上述的幾個重要課題，本研究從公平原則的觀點考量，檢視考績法的相關條文，並進而省思、檢討後，復參考過去研議之考績法修正版本，暨對照現行公務人員考績法，試擬出法條修正意見如附錄，敬供各界參考。

本文誠摯地呼籲，新一屆的考試院宜審慎修正攸關公務人員權益的考績法，廣開公聽會，並同時輔導各機關打考績之主管，能妥為思量考績的真諦並妥善規劃設計考績細項內容，方能真正回應公務人員要求公平考核的心聲。

參考文獻

- 丘昌泰（1998）。建立績效導向的公務員俸給政策：公共管理的觀點。**空大行政學報**，第8期，頁103-128。
- 林水波（1989a）。**考績制度—理論研析與經驗驗證**。台北：五南圖書出版公司。
- 林水波（1989b）。考績正義論。**行政學報**，第21期，頁69。
- 施能傑（1993）。考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析。**行政管理論文選輯**，第7輯，頁306-308。
- 洪國平（1998）。**中華民國公務人員考績制度之研究**，國立政治大學公共行政研究

- 所碩士論文，未出版，台北。
- 孫本初（2001）。**公共管理**。台北：智勝出版社。
- 徐木蘭（2000）。360 度績效評估是政府部門的胎盤素。**行政管理論文選輯**，第 14 輯，頁 239-246。
- 陳金貴（1998）。結合效率與民主的人事政策：政府再造中人力再造計劃的探討。**公務人員月刊**，第 28 期，頁 3-21。
- 張瓊玲（2005）。公務人員考績制度之功能發揮與檢討展望。**考銓季刊**，第 43 期，頁 122-134。
- 鄒美完（2006）。**考績公平認知對工作士氣影響之研究—以台北市公立高中職學校人事人員為例**。私立世新大學行政管理系碩士論文，未出版，台北。
- 銓敘部（2008）。民國九十六年銓敘統計年報，2009 年 1 月 20 日取自銓敘部全球資訊網，網址：<http://www.mocs.gov.tw>。
- Adams, J. S. (1965). Inequity in Social Exchange. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology* (pp. 267-300). New York: Academic Press.
- Bies, R. J., & J. S. Moag (1986). International Justice: Communication Criteria for Fairness. In B. Sheppard (Ed.), *Research In Organizational Behavior*, Vol. 9, pp. 289-319. Greenwich, CT: JAI Press.
- Denhardt, J. V., & R. B. Denhardt (2007). *The New Public Service*. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Fenwick, J. (1995). *Managing Local Government*. London: Chapman & Hall.
- Flynn, N. (1997). *Public Sector Management*. London: Prentice-Hall / Harvester Wheatsheaf.
- Greengberg, J. (1987). A Taxonomy of Organizational Justice Theories. *Academy Of Management Review*, 12: 9-12.
- Greengberg, J. (1980). Employee Theft as a Reaction to Underpayment Inequity: The Hidden Cost of Pay Cuts. *Journal Of Applied Psychology*, 75: 561-568.
- Homans, G. (1961). *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York: Harcourt Brace & World.
- Hodgetts, R. M., & D. F. Kuratko (1986). *Effective Small Business Management*. Orlando, FL: Academic Press College Division.
- Latham, G. P., & K. N. Wexley (1994). *Increasing Productivity Through Performance*

- Appraisal* (2nd Ed.). Reading, MA: Addison Wesley.
- Leventhal, G. S. (1976). Fairness in Social Relationships. In J. W. Thibaut, J. T. Spence, & R. C. Carson (Eds.), *Contemporary Topics in Social Psychology* (pp. 211-239). Morristown, NJ: General Learning Press.
- Leventhal, G. S. (1980). What Should Be Done with Equity Theory? New Approaches to the Study of Fairness in Social Relationships. In K. J. Gergen, M. S. Greenberg & R. H. Willis (Eds.), *Social Exchange: Advances in Theory and Research* (pp. 27-55). New York: Plenum Press
- Leventhal, G. S., J. Karuza, & W. R. Fry (1980). Beyond Fairness: A Theory of Allocation Preference. In G. Milula (Ed.), *Justice and Social Interaction* (pp. 167-218). New York: Springer.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Parsons, T. (1951). *The Social System*. Glencoe, IL: Free Press.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Thibaut, J., & L. Walker (1975). *Procedure Justice: A Psychological analysis*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Tornow, W. W., M. London & CCL Associates. (1998). *Maximizing the Value of 360-degree Feedback*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Walster, E., G. E. Walster, & E. Bersheid (1978). *Equity: Theory and Research*. Boston: Allyn & Bacon.

附錄：公務人員考績法修正草案條文對照表

本文建議修正條文	現行條文（96.3.21）	說明
第二條 公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰，作準確客觀之考核，以充分發揮人力運用，提高整體行政效能。	第二條 公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。	本條可加強敘明考績作為人力資源管理與發展的目的。
第五條 年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作績效、操行、學識、才能及其他與業務有關之項目行之。 前項考核之細目，由各機關視業務特定性擬定，並報請主管機關核備。 本法所稱主管機關為中央二級或相當二級以上機關、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會。但第九條第三項所稱主管機關或機構，指各該人事、主計、政風人員之主管機關或機構。	第五條 年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。 前項考核之細目，由銓敘機關訂定。但性質特殊職務之考核得視各職務需要，由各機關訂定，並送銓敘機關備查。	一、本條第一項將平時考核細目定在工作績效、操行、學識、才能及其他與業務有關之項目。 二、同條第二項有關考核細目之規定為顧及主管權之完整，建請改為報請主管機關核備。 三、增列所謂主管機關的定義。
第七條 年終考績獎懲依下列規定： 一、甲等：晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者	第七條 年終考績獎懲依左列規定： 一、甲等：晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者	一、加列丙等應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練。 二、為落實公務人員之淘汰機制，明定連續兩年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣。

本文建議修正條文	現行條文（96.3.21）	說明
<p>，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。</p> <p>二、乙等：晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。</p> <p>三、丙等：留原俸級，並<u>應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練；連續兩年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣。</u></p> <p>四、丁等：免職。</p> <p>前項所稱俸給總額，指公務人員俸給法所定之本俸、年功俸及其他法定加給。</p>	<p>，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。</p> <p>二、乙等：晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。</p> <p>三、丙等：留原俸級。</p> <p>四、丁等：免職。</p> <p>前項所稱俸給總額，指公務人員俸給法所定之本俸、年功俸及其他法定加給。</p>	
<p>第九條 公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。</p>	<p>第九條 公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。</p>	<p>一、本條旨在明定考績應以同官等為考績之比較範圍。</p> <p>二、甲等考績設限，於受考人數五人以上，則不得</p>

本文建議修正條文	現行條文（96.3.21）	說明
<p><u>各機關公務人員各官等受考人數五人以上，其考列甲等以上人數比例，不得超過百分之八十。</u></p> <p><u>各機關人事、主計、政風人員之考績，另由各該人員之主管機關或機構，依專屬法規規定程序辦理，其考績人數比例均不列入各機關考列甲等人數比例計算。但其比例限制及原則，仍應由各該人員之主管機關統籌辦理。</u></p>		<p>超過百分之八十。而各機關內之人事、主計、政風人員之考績，不列入各機關考列甲等人數比例計算。</p>
<p>第十三條之一 考績年度中應由主管人員與受考人就工作內容及執行情形進行面談二次，其面談內容及結果列入平時考核紀錄；其面談執行方式，由考試院會同行政院以辦法定之。</p> <p>主管機關及各機關得視其業務特性及需要，分別辦理所屬機關及內部單位間之團體績效評比，評比結果作為評定機關及單位人員考績比例及獎勵之依據；其範圍、標準、程序及有關事項之實施辦法，由考試院會同行政院定之。</p>	<p>無</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、建請新修正之考績法可參採本條之文字，增訂面談機制，以落實考核之公平性與發展性。</p>
<p>第十四條 各機關對於公務人員之考績，應由主管人</p>	<p>第十四條 各機關對於公務人員之考績，應由主管人</p>	<p>本條增列公務人員之淘汰機制，連續二年考列丙等或</p>

本文建議修正條文	現行條文（96.3.21）	說明
<p>員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。但非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，除考績免職、<u>連續二年考列丙等或試用成績不及格人員</u>應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由其長官考核。</p> <p>考績委員會對於考績案件，認為有疑義時，得調閱有關考核紀錄及案卷，並得向有關人員查詢。</p> <p>考績委員會對於擬予考績列丁等、<u>連續二年考列丙等、一次記二大過或試用成績不及格人員</u>，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。</p> <p>各機關人事、主計、政風人員之考績評擬、核定與送審程序，由各該人員之主管機關或機構辦理。</p>	<p>員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。但非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，除考績免職人員應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由其長官考核。</p> <p>考績委員會對於考績案件，認為有疑義時，得調閱有關考核紀錄及案卷，並得向有關人員查詢。</p> <p>考績委員會對於擬予考績列丁等及一次記二大過人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。</p> <p>第一項所稱主管機關為總統府、國家安全會議、五院、各部（會、處、局、署與同層級之機關）、省政府、省諮議會、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會。</p>	<p>試用成績不及格人員應送經上級機關考績委員會考核，並增加給予當事人陳述及申辯之機會。</p>

Current Issues on Civil Service's Performance Appraisal System: Equal Principle Perspective

Chiung-Ling Chang^{*}

Abstract

Correct appraisal is the first priority of good civil service management. If the performance appraisal system cannot manifest the equal principle, it will impact the development and the morale of government manpower. Thus, the contents and practice of performance appraisal system have a bearing on the development of government manpower and the proper coordination between people and work. If the appraisal does not show “equality” or “fairness”, it will become a paper work and no one will pay attention to it.

The current “civil service’s performance appraisal system” has been discussed and revised many times. Due to the changes of time, it cannot cover every aspect of the system and sometimes its effects are not accepted by the civil service. According to the Civil Service Performance Evaluation Act, awards and penalties should both be taken into account when implementing it. Whether the procedure and method of this current system meets the purpose of objectiveness and accurateness is worth exploring. By the theory of performance appraisal system, it has positive and negative functions. It should focus on “management function” or “development function”.

^{*} Assistant Professor, Department Administration Management, Chinese Culture University, R.O.C., Taiwan.

Its final goal is to have the benefit of “equality,” the people who are appraised would accept its result without any question or grievance. Thus, another main topic of equal appraisal is to design the performance index and make the whole process more democratic. Another topic is whether setting a limit on the number of government employees given the “first grade” merit violates the equality principle.

By using the references data and the theory of the appraisal system together with the performance through the years, we hope to exam the current civil service’s performance appraisal system to meet the spirit of “equal appraisal.” We then provide the research result by suggesting some modifications of the Civil Service Performance Evaluation Act to the government and all those concerned.

Keywords: equal principle, performance appraisal system, performance index

論資排輩還是工作表現？年資因素對於我國公務人員績效考評影響之研究

陳敦源、蘇孔志、簡鈺肆、陳序廷*

《摘要》

考績制度的運作困境和改革方向，近年來引起實務界和學術界熱烈的討論與爭辯。其中最為人所訾議的，就是考績制度的運作根本與績效管理精神相違，反而「論資排輩」才是公務人員績效考評的決定因素。然而卻沒有相關研究同時處理考績制度運作的實證面與規範面問題。有鑑於此，本文將要回答以下幾個核心的問題，包括年資因素（norm of seniority）是否為影響考評的重要因素？年資因素是否應該作為考評指標？以及年資因素為何會演變為考評的替代標準（proxy standard）。

在實證面上，本研究主要運用訪談法和統計分析法，探討過去八十四年至九十七年間中央政府公務人員的考績等次與年資相關因素（包括新進與否、服務年資、官等及職等）的關連性，研究證實年資確為影響考績的重要變數。接著，本研究從政府績效環境的本質、考核者有限理性的決策能力以及受考核者存有代際正義觀點等

* 陳敦源，國立政治大學公共行政學系教授；蘇孔志，國立政治大學公共行政學系博士生；簡鈺肆，國立政治大學公共行政學系博士生；陳序廷，國立政治大學公共行政學系碩士生

三面向，探討長官和部屬之間在考績互動上，存在不完全契約（incomplete contract）的問題，使得兩者皆依賴年資這類非正式規則（informal rules）作為公正考評的替代標準，於是造成公部門考績制度運作的困境。

至於如何建構更加公平客觀的考績制度？本研究認為，唯有透過扭轉當前考績制度所形塑的誘因結構，也就是在未來制度設計上強化考績資訊的「分辨」機制、建立「誘因相容」（incentive compatibility）且能自我執行（self-enforcing）的機制，以及建構使考核者將代理成本內部化的制度環境，才能回應實務界亟待提升的政府效能。

[關鍵詞]：考績制度、年資倫理、循證途徑、非正式規則

壹、前言

依據瑞士「國際管理發展學院（International Institute for Management Development, IMD）」二〇一〇年「世界競爭力年報」，在全球 58 個受評比國家中，台灣排名第 8 名，較二〇〇九年進步 15 名，其中與政府部門有直接相關的「政府效能」、「基礎建設」，分別由二〇〇九年的 18、23 名，進步到 6、17 名。¹ 但另依

¹ 「國際管理發展學院」之「世界競爭力排名報告」係由四大評比項目所構成：經濟表現、政府效能、企業效能、基礎建設。其底下各有不同的次項，包含：一、經濟表現（16）：國內經濟（17）、國際經濟（10）、國際投資（39）、就業（25）、價格（12）。二、政府效能（6）：財政情勢（13）、財政政策（3）、法規及政府體制（14）、企業法規（24）、社會架構（19）。三、企業效能（3）：生產力及效率（5）、勞動市場（11）、金融（7）、經營管理（4）、行為態度與價值觀（5）。四、基礎建設（17）：基本建設（21）、技術建設（5）、科學建設（5）、醫療與環境（24）、教育（23）。以上括弧內之數字為台灣之排名。資料來源為「國際管理發展學

據「世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）」所公佈之二〇一〇年「全球競爭力排名報告」，台灣在 133 個受評比國家中，排名第 13 名，較二〇〇九年退步 1 名，與政府有直接相關之「政府體制」排名 35 名，雖較二〇〇九年進步 3 名，但仍是台灣受評比項目之倒數第一名。² 並且如同二〇〇九年的評比報告，企業最感「頭大」（problematic）前兩名因素，依舊是「政策不穩定」及「政府部門無效率」。比較二〇〇九、二〇一〇年之評比結果，政府效能仍舊是台灣在全球化過程國家競爭優勢的主要弱點，如果政府部門之競爭力能獲得有效提升，必然有助於台灣整體競爭力的成長。

Becker、Huselid 與 Ulrich（2001）認為人力資源管理是提升組織競爭力的核心關鍵，有好的人力資源，才有好的目標、願景執行能力。為提昇施政能力及文官素質與效能，考試院於二〇〇九年一月組成「文官制度興革規劃小組」，廣徵實務界及學術界之意見，以「再造國家新文官」為目標，提出「文官制度興革規劃方案」（考試院，2009）。該規劃方案由六大建議案所構成，分別為「建基公務倫理，型塑優質文化」、「統整文官法制，活化管理體系」、「精進考選功能，積極為國舉才」、「健全培訓體制，強化高階文官」、「落實績效管理，提昇文官效能」、「改善俸給退撫，發揮給養功能」。近來引發各界關注之考績制度改革，即為「落實績效管理，提昇文官效能」建議案之具體興革事項。

考證我國歷史，自古代官制即有考績之設計。首見於典籍者，為尚書舜典所載：「三載考績，三考黜陟幽明，庶績咸熙」（吳泰成，1996：9），可知文官系統之獎優汰劣，決定去留，皆依考績為依據。民國之後，於十八年十一月四日正式公布「考績法」，因當時公務員之任用制度尚未確立，故並未施行。至二十二年三月「公務人員任用法」公布後，於二十四年七月十六日公布「公務員考績法」，將

院」網站（International Institute for Management Development, 2010）。

² 「世界經濟論壇」之「全球競爭力排名報告」係由三大評比項目所構成：基本需要、效率增強、創新因素。其底下各有不同的次項，包含：一、基本需要（19）：政府體制（35）、基礎建設（16）、總體經濟穩定（20）、健康與初等教育（11）。二、效率增強（16）：高等教育與訓練（11）、商品市場效率（15）、勞動市場效率（34）、金融市場成熟度（35）、技術準備度（20）、市場規模（17）。三、創新因素（7）：企業成熟度（13）、創新（7）。而「政府體制」項下共有 19 個評比指標。以上括弧內之數字為台灣之排名。資料來源為世界經濟論壇網站（World Economic Forum, 2010）。

考績項目分爲工作、學識、操行三項。現行「公務人員考績法」係爲七十五年七月十一日爲因應新人事制度所制定公布，之後也歷經了數次修正，九十九年考試院再次啓動公務人員考績法的修正，因應外在環境之變遷。制度修正本爲民主國家運作之常，細究此次考績制度變革之所以引發各界關注，主要在於考試院所提出之修正案明訂各考績等次之比例限制，並增訂累積三次丙等即須被資遣或退休之退場機制（考試院，2010）。

就組織層面而言，考績制度具有導引員工行爲之作用，透過評估及獎勵的過程，使員工回應組織所期待的行爲，並依此決定組織獎勵資源的配置。因此，無論是獎懲或是訓練，其著眼點皆在於「未來」。如果考績結果無法詳實反映員工的實際表現，組織所損失的不僅僅是獎懲成本，更嚴重的將造成組織長期運作的失衡。因此西方績效管理理論，均強調考績制度發展性功能對於組織運作的重要。就受考核者層面而言，考核者若缺乏客觀資訊收集能力，僅憑藉著主觀認定，必然容易產生偏誤，不僅無助於提升士氣，甚而容易衍生受考核者間的勾心鬥角、小團體林立的情形（林水波，1989）。受考核者對於考績制度的觀感亦影響著考績制度是否能夠發揮效用，觀感的形成如同組織文化一般，爲長期累積的過程，其取決於受考核者對於考績制度的熟悉情形、考績過程的參與，及考績結果是否反映其實際工作表現及是否有助於受考核者未來的成長（Dipboye & de Pontbriand, 1981; Greenberg, 1986; Robert, 1995）。

制度變革並非是萬靈丹，除非能證明制度改革之後，解決了原先制度所無法解決的問題，並且必須將所處情境因素考量在內，而不是貿然引用外國的經驗（Meyer & Rowan, 1997）。「功績制」與「永業制」爲構作文官制度之兩大主要支柱：功績制之核心精神在於人事管理均以才能與成就取向爲主，永業制則是透過給予文官身分、福利之保障，確保其能依循功績制等專業精神之要求，執行職務，免受政治力量之干預（許南雄，2009：17）。據此，任何人事制度的推動與執行，均受到功績制與永業制價值之影響。

考試院推動考績法修正草案的核心思維在於「落實績效管理、提昇文官效能」，然而檢視外界對於考績法修正草案的質疑，多爲新制度通過後恐將導致新進人員成爲丙等的「儲備人選」，也將造成公務員不敢隨便調動單位，公務部門結構更加僵化，亦即永業制下所產生的「負作用」。因此，當考試院基於提升國家競爭

力之需要，採取「前瞻性」的績效管理思維，提出「公務人員考績法」修正草案之際，亦須採取「回顧式」思維，探討年資因素是否對考績過程造成影響，以檢視外界質疑「年資倫理」究為普遍現象，抑或只是個案而已。為避免陷入過於規範式、理論式之探討，本研究透過「循證途徑」（evidence-based approach；陳敦源、呂佳螢，2009），藉由檢視銓敘部八十四年至九十七年之人事統計資料，分析「年資倫理」對於我國考績制度運作的實證影響。

本研究首先將從理論和法規層面探討公部門為何採用年資倫理因素作為獎勵分配的依據，其次，在實證分析上使用銓敘部的人事資料，驗證年資倫理是否對考績評定具有影響；第三，從實證分析進入規範面的討論，亦即年資倫理是否應該作為打考績的一項重要指標？最後，則是針對考績制度的誘因結構進行分析，提出具有循證基礎的政策建議。

貳、年資倫理作為獎勵分配依據的理論與法規探討

年資或是其他攸關年紀、任期之個人特質，經常是社會系統用以區別成員的重要因素（Montepare & Zebrowitz, 1998），組織也經常使用年資規則以進行獎賞之配置（Rusbult, Insko, & Lin, 1995）。一般而言，薪資經常都是隨著年紀與任期而增加，相對而言，資深員工較容易得到更多的職位（Nathan, Lubin, & Matarazzo, 1981; Green & Potepan, 1988）。然而觀察此次考試院推動考績法的修法過程，可以發現基層或新進公務員出現了「資深欺負資淺」的批評，這些反彈的背後均暴露出公務員對當前考績制度執行過程的不信任，也就是公務員考績是依循年資層級進行差異分配的質疑。以下將進一步從「組織理論」及「法規制度」之面向分別探討，組織為何採用「年資倫理」作為分配獎勵資源的依據。

一、組織理論

（一）符合社會演化的過程

Insko 等（1980）從社會演化的過程，針對何以會有「資深制」之形成提出六個理由：首先，資深制的形成是很自然、順理成章的，乃是父權與子女關係的延續；其次，透過資深制的形成，確保最有經驗者將會成為團體的領導；第三，為團

體發展過程中，必然存在之傳承關係的具體顯現；第四，反映了團體對於社會規則熟悉度的重視；第五，對於所有成員相對公平，因為只要沒有離開這個團體，所有的人都可以取得好處；第六，規則明顯且不容易混淆。不過他們也指出，假使對於團體所面臨的問題，資深領導者無法提出具體有用的解決之道，其領導權威也會遭遇到組織成員的質疑。

（二）反映區域文化特質

Rusbult 等（1995）認為就美國所秉持的文化價值為個人主義及重視自利，這樣的特質使得美國人民雖然會在日常生活給予尊重資深者，但卻不會以此做為決策依據。因此，績效管理制度容易為美國人民所普遍接受。但是東方之文化特質，會因為資深者因為年資所累積之智慧，而在資源配置上給予優待。經由對美國與台灣學生之比較研究，即便國家文化之不同，都存在著將「年資」作為資源配置依據的情形，不過台灣學生採用年資作為資源配置依據的現象，的確比美國學生更為明顯。

（三）反映了組織文化對於「平等」的訴求

Schein（1992）指出可以從組織文化中得知組織目標及其排序，例如組織是否強調公平、對於員工角色的設定以及對權力分配方式的認知等等，都可以從組織文化中窺知。Martin 和 Harder（1994）則認為「年資」同時具備平等與區別性之特質，之所以具有區別性（differential），乃是在於個人所具備的特性並非是人人相同的，而之所以符合平等主義（egalitarian）的假定，乃是因個人可以自由決定是否願意久任於同一個組織，藉此累積年資獲取資深員工所能享有的權益。Fischer（2008）透過實證調查驗證了在強調平等主義文化特質的組織，的確容易會衍生出「年資倫理」的制度。Klingner、Nalbandian 和 Llorens（2010: 3）也指出，在強調團體協商之人事管理政策價值系絡下，容易產生「資深制」之情形。

（四）維繫組織之穩定

Schein（1992）認為管理者可以透過資源、獎賞機制的分配，以告知員工哪些行為是被期待的。為什麼組織要使用「年資倫理」作為獎賞資源配置的依據？Katz 和 Kahn（1978）、Insko 等（1982）認為維繫資深人力對於組織有下列的幫助：首

先，維繫既有成員，有助於降低利益分配的衝突；其次，組織希望藉由對資深員工的鼓勵，以繼續保有他們的智慧與經驗；第三，因為資淺人員對於事務的熟悉度不足，仍然處於不斷嘗試的過程，基於組織穩定性及規避風險的考量，因而形成獎勵或偏好資深人員的文化，以反映組織對「穩定性」的需求。

Tyler 和 Lind (1992) 則認為，透過獎勵制度可以讓組織成員清楚地瞭解組織的期待，藉由對資深人員的獎勵，可以換取員工對於組織的承諾與忠誠，亦即只要員工願意長時間留下來為組織貢獻他們的知識、經驗與技能，組織就會給予一定程度的獎勵。Montepare 和 Zebrowitz (1998) 也指出，資深員工對於組織運作流程、法規、職掌及專業知識知之甚深，有助於組織在推動業務之際，減少相關培訓成本的支出。因此，對組織而言，形同「家有一老，如有一寶」，資深人員可謂組織的可貴資產。

Fischer (2008) 調查英國、美國、紐西蘭及德國如何使用「年資」(seniority) 作為其獎勵員工的依據，並以訪談不同組織員工的方式，瞭解其所屬組織是否常常使用年資作為加薪、升遷及解雇的依據，該研究結果顯示，為避免不確定之風險，組織往往採用「年資倫理」作為決策依據，以助於維繫或控制組織位處開放體系可能面臨的潛在衝突。

二、制度法規

公部門與私部門不論在組織目標、優先次序或組織文化，均有所不同。許多公部門，例如大學，其薪資配置係以任期與年齡作為標準 (Fischer, 2008)。

(一) 相關法律對於永業制保障之影響

「永業制」和「功績制」乃是當前文官體制的兩大主要支柱，透過這兩種制度的運作，使文官得於執行職務之際，既能秉持專業精神、沒有後顧之憂，又能免受政治力之脅迫、干預。永業制除了保障公務員之身分外，也有助於維繫組織穩定，輔以福利及俸給之保障，避免公部門運作不至於受到人員快速流動之影響 (許南雄，2009)。

就我國而言，由於「服公職」之權利為憲法所規範，因此透過「公務人員保障法」的規定，對於公務人員之身分、官職等、俸給、工作條件、管理措施均予明確

保障，除有法律之理由，不得任意剝奪。其次，「公務人員退休法」給予退休金之保障，更加強化了我國公部門永業化的特色。再者，依據「公務人員陞遷法」的規定，公務人員之陞遷，採「資」「績」並重、內陞與外補兼顧原則，以公開、公平、公正方式，擇優陞任。因此，除了績效表現外，「年資」也是公務人員陞遷的主要依據。另依據「獎章條例」規定，公教人員任職滿十年、二十年、三十年、四十年，各可以頒給三等、二等、一等、特等之服務獎章，以表彰對於具相當服務年資之公教人員的敬意。

（二）受到考績獎金額度之影響

Rothe (1949) 和 Harris、Smith 和 Champagne (1995) 認為，當考核結果係用於行政性的目的，諸如加薪、陞遷，假使考核者無法確定自己是否掌握足夠的資訊時，會傾向採取「仁慈」的態度，並且以爭議相對較小的年資標準作為考核的標準，以避免對受考核者造成太大的衝擊。相對地，當考核者以勇於任事的態度進行績效考核時，反而可能使自己身處不確定的風險當中，尤其是當考績結果與薪資報償相連結時，管理者會試圖扭曲考績結果以規避風險，或將風險降到最低 (Berman, Bowman, West, & Van Wart, 2009: 311-317)。

施能傑 (1991) 認為我國考績制度最大的問題，就是將考績結果與考績獎金連結在一起，雖然凸顯了考績制度的行政性目的，卻大大削弱了考績制度的發展性目的，亦即單位主管寧可當個「聖誕老人」分送禮物，也不願意扮演一個真正的「裁判」。由於現行考績獎金的發給方式，係以受考核者的俸給為基數，即使考績結果同樣是乙等，但因受考核者官職等的差別，其實際損失卻有極大的差距。³ 因此，儘管考績制度雖有明文要求落實「同官等比較」，然而卻無法有效落實，除主要原因在於因為年資、官職等之差異之外，以薪俸為基礎的考績獎金制度，考績乙等對於官等高、職等高或資深人員所造成的損失，遠比官等低、職等低或資淺人員的損失來得大。

³ 舉例來說，領有主管加級之簡任十職等四級的專門委員，其薪俸為 82,270 元 (41,790 + 29,080 + 11,400)，對照剛考上高考二級第二年之科員，其薪俸為 48,650 元 (27,580 + 21,070)。當兩人同為考績乙等，專門委員損失了 41,135 元，科員則是損失了 24,325 元。如果官職等差距越大，其間數額差距也就越大。

三、年資倫理對於組織之影響

在外在環境變動小的情況下，組織爲了減少導因於內部變遷所造成的不確定性，會傾向採取獎勵資深人員來減低流動率所造成的風險。但對於外部環境變遷快速，組織被期待應該具有快速回應、創新能力之情況下，獎勵資深人員可能就無法達到此種效果。不過即便如此，處於不穩定之環境下，維繫有能力的資深人員也能夠協助組織之運作流程更爲順暢。Fischer (2008) 認爲資深員工較具備著組織不同運作領域及模式之經驗；對於組織的認同感較高；具有實質領導力；可以清楚地說明工作績效之議題。因此假使將組織區分爲兩塊，技術面與管理層面，技術面講究創新，管理面可能即強調穩定性，而資深員工可以從管理面發揮對於組織之協助。

「年資倫理」(norm of seniority) 雖有助於維繫組織穩定、強化向心力、避免流動性過大，然而當面臨變遷快速的外在環境，在人事管理層面過於重視「年資倫理」，將會成爲減緩組織競爭力及適應外部環境的阻力。以鄰近之日本爲例，日本早期也是極爲重視「年資倫理」，但在後續的人事管理及薪資結構變革上，逐漸走向以「績效」爲導向 (Shibata, 2000; Neo & Chen, 2007)。這種情形不只出現在亞洲國家，就美國而言也是如此。美國在一九七八年通過了「文官改革法」(Civil Service Reform Act, CSRA) 要求行政機關設計客觀的績效考核制度，並且將薪俸與績效結合在一起。Nigro (1982) 比較人事管理局在一九七九年及一九八一年兩次調查，指出仍有許多公務員對於 CSRA 處於觀望的情形，反映了許多行政機關仍未貫徹績效考核制度及績效薪俸制，該研究更發現，有超過七成的「資深文官」(SES) 對績效津貼制度的落實情形感到不滿，甚而萌生退意。因此，如果人事管理局及各行政機關無法提出具體可行且客觀的績效考核制度，並切實貫徹績效薪俸，將使文官對於 CSRA 失去信心。由此可見，美國早期在推動「績效管理制度」之時，也並不順遂，而後來在 Near 和 Greenberger (1991) 所做之研究中，顯示採用績效薪資制度的確有助於提升員工對於薪資的滿意度。

透過上述從「組織理論」、「法規制度」層面之分析，探討年資因素對於組織獎賞決策之影響，可以發現即便「功績制」與「永業制」同爲文官制度的兩大範疇，「年資倫理」仍是自有人類社會以來，即最常被用與區辨組織成員特質的依據，因此自然會容易採用「年資」作爲獎勵決策之依據。

參、年資因素對於考績評定的實證分析

一、研究方法

(一) 研究資料的範圍與篩選

本研究所使用的考績資料，係取自銓敘部自行建置之公務人員銓審資料庫；研究時間的範圍係自八十四年至九十七年，為期 14 個年度；研究對象則是中央政府的一般簡薦委人員，不包括地方政府人員及相關事業單位人員。研究對象的總數在 13 萬人至 15 萬人不等（如表 1）。

表 1 研究對象人數統計

年度	人數
84 年	136,942
85 年	142,458
86 年	145,182
87 年	152,053
88 年	155,909
89 年	136,855
90 年	139,856
91 年	141,709
92 年	142,481
93 年	140,764
94 年	142,425
95 年	142,835
96 年	142,749
97 年	138,405

資料來源：本研究。

（二）研究變數的定義

Rothe (1949) 認為在不同的情境下，績效評比與服務年資之間均可能存在著正向、負向或是沒有具體的關連，因此相關議題之探討必須視不同的情境而定。一般而言，「年資」係為特定機關服務的時間 (Rothe, 1949)，在日本企業部門，甚至可以延伸到組織成員的年紀 (Shibata, 2000)。依據我國公務人員考績法及公務人員陞遷法之規定，考績等次乙等以上即可晉級，連續兩年甲等或一年甲等兩年乙等以上，即可取得同官等高一職等之任用資格。由於考績丙等和丁等的比例幾乎不超過 3%，相對而言，每年幾乎有超過 97% 以上的公務人員可以依法晉級。本研究參考施能傑 (2009) 年針對我國公部門人力結構的分析，並依據銓敘部統計年報資料表 15 之資料，整理出行政機關簡薦委公務人力結構，發現官等、職等均與年齡呈現著正相關 (見表 2)。因此，本研究所欲探討的年資因素，除了服務年資之外，公務人員的官等及職等亦應屬之。此外，本研究亦透過重新編碼的方式，當年度考上公職之人員 (亦即去年度沒有考績) 編碼為新進人員，以與現職人員有所比較。

本研究之考績相關資料係參考公務人員考績通知書所記載之內容而來，在獲取銓敘部提供之公務人員銓審資料檔案之後，本研究先將檔案進行轉檔，主要之資料欄位包括服務年資、官等、職等及考績等次等，為利於使用 SPSS 統計軟體進行分析，其後再依照研究的目的，將原始編碼進行重新編碼，主要的統計分析方法包括次數統計、平均數、標準差及卡方檢定等。⁴

⁴ 原始檔案為 Excel 之 csv 格式。

表 2 行政機關簡薦委公務人力結構

職等	平均年齡				平均年資			
	2003	2005	2007	2009	2003	2005	2007	2009
1	36.87	35.86	35.95	33.15	6.48	6.25	5.88	2.85
2	39.48	39.86	40.68	41.54	9.37	9.53	10.17	11.31
3	35.23	36.37	36.61	35.45	6.07	6.67	6.42	5.55
4	38.08	38.50	39.83	40.37	9.80	9.36	10.25	10.44
5	43.07	43.24	43.61	44.20	15.11	15.09	15.20	15.41
6	39.13	38.01	37.89	37.22	11.98	10.82	10.25	9.19
7	42.80	43.01	43.16	43.50	15.93	16.05	16.20	16.36
8	45.66	45.62	45.66	45.95	18.46	18.34	18.32	18.50
9	47.63	47.67	47.95	48.01	20.46	20.46	20.83	20.87
10	50.41	50.47	50.97	51.20	22.83	23.09	23.61	23.86
11	52.02	52.12	52.28	52.17	24.65	24.66	24.77	24.49
12	53.50	54.32	54.67	54.34	25.58	26.72	26.76	26.34
13	52.29	53.16	54.21	53.96	24.44	24.87	25.96	24.90
14	56.14	56.85	57.83	57.15	27.10	28.14	29.38	28.33
簡任	51.97	52.31	52.81	52.72	24.25	24.69	25.16	24.92
薦任	43.21	43.22	43.29	43.29	16.14	16.06	16.05	15.86
委任	40.12	40.54	40.93	41.02	11.52	11.64	11.84	11.69

資料來源：彙整銓敘部統計年報之表 15。

二、研究假設

為瞭解年資因素對於考績結果之影響，本研究引用考試院委託辦理「我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與管理角度檢視」研究計畫之訪談資料。為瞭解各機關之單位主管在既有甲等比例設限之情況下，可能依循何種原則決定受考核者之考績等次，遂針對以下人員進行訪談：行政機關之單位主管、銓敘部之單位主管、人事行政局人員、行政機關人事主管人員、曾任考績委員會委員之非單位主管人員。經由訪談結果得知，除了工作表現外，新進與否、服務年資、官等及職等，均為影響公務員考績評定的因素，依此提出本研究之待驗假設：

H1：新進人員相較於現職人員，考列乙等的比例最高。

H2：服務年資越短，考列乙等的比例越高。

H3：官等越低，考列乙等的比例越高。

H4：職等越低，考列乙等的比例越高。

三、統計分析

(一) 歷年考績等次之分析

八十九年銓敘部與行政院人事行政局函令，將考績甲等比例調降為最高不得超過 75%，其政策成效為何？根據表 3 的研究發現，考績甲等比例從八十九年最高點的 88.5% 驟降至九十年的 75.4%，降幅達 13.1%；考績乙等比例從八十九年最低點的 11.4% 驟升至九十年的 24.5%，升幅亦達 13.1%，考績乙等之趨勢正好與考績甲等之趨勢相反（如表 3 及圖 1）。至於考績丙等之人數歷年來都在百人上下，每年比例大約僅有 0.1%，而考績丁等更是極為少見。本研究發現透過行政命令限縮甲等比例的政策執行情形，確有相當成效。

表 3 歷年公務人員考績等次之變化

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
甲	87.1	87.2	87.9	88.2	88.4	88.5	75.4	75.6	75.7	76.0	75.7	76.2	76.7	77.2
乙	12.8	12.8	12.1	11.8	11.5	11.4	24.5	24.3	24.2	24.0	24.3	23.8	23.2	22.7
丙	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
丁	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
總數	136,942	142,458	145,182	152,053	155,909	136,855	139,586	141,709	142,481	140,764	142,425	142,835	142,749	138,405

資料來源：本研究。

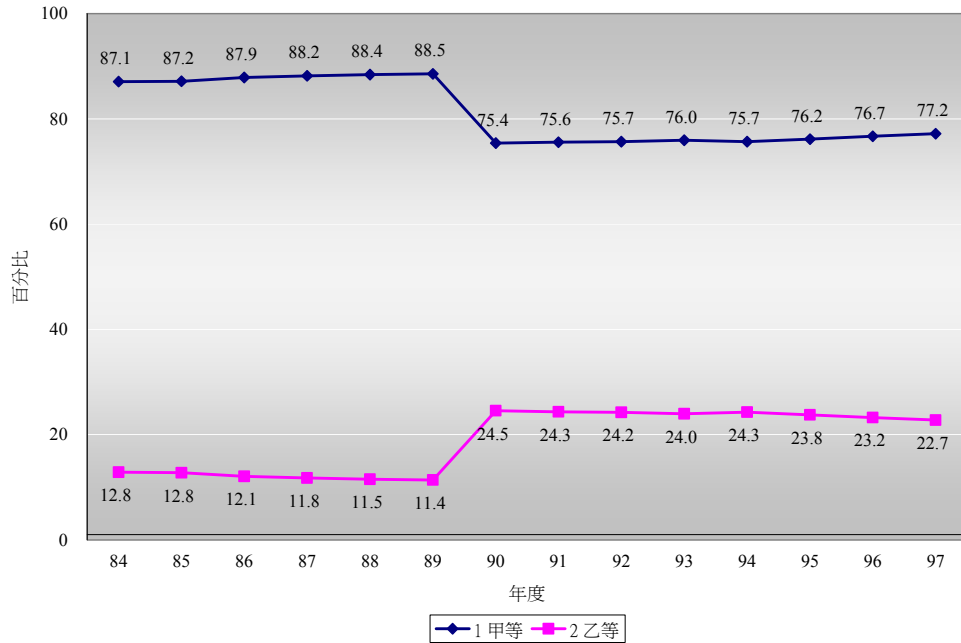


圖 1 歷年公務人員考績甲等及乙等之分析

資料來源：本研究。

(二) 新進人員與考績等次分析

關於新進人員與考績等次之關係為何？公務人員如屬當年度新進人員，亦即甫經國家考試進入政府服務之人員，其年終考績是否受此一身分所影響？從表 4 可知，新進人員與現職人員在當年度所獲考績甲乙等次上，確有差異，且達統計上之顯著性，此證諸八十五年至九十七年皆然。

從圖 2 所示，整體而言，現職人員與整體人員之考績乙等比例幾乎重疊，且新進人員之考績乙等比例明顯高於現職人員。至於八十九年考績甲等比利限縮政策施行前後，新進人員與現職人員之考績乙等比例差距，八十五至八十九年間，大約在 9.6% 至 12.9% 之間；至於九十年至九十七年間，則升高自 13.9% 至 27.0% 之間。顯示甲等比例限縮政策，對於新進人員和現職人員的差異化效果顯著。

表 4 歷年新進人員與考績甲等乙等次百分比及卡方檢定

		次數			百分比			
		甲等	乙等	總數	甲等	乙等	總數	
85	現職人員	120,296	16,863	137,159	87.7	12.3	100.0	$X^2=740.388$ df=1 p<.001
	新進人員	3,871	1,301	5,172	74.8	25.2	100.0	
	總數	124,167	18,164	142,331	87.2	12.8	100.0	
86	現職人員	124,498	16,543	141,041	88.3	11.7	100.0	$X^2=571.068$ df=1 p<.001
	新進人員	3,047	972	4,019	75.8	24.2	100.0	
	總數	127,545	17,515	145,060	87.9	12.1	100.0	
87	現職人員	130,496	16,816	147,312	88.6	11.4	100.0	$X^2=571.452$ df=1 p<.001
	新進人員	3,556	1,058	4,614	77.1	22.9	100.0	
	總數	134,052	17,874	151,926	88.2	11.8	100.0	
88	現職人員	134,695	17,095	151,790	88.7	11.3	100.0	$X^2=384.358$ df=1 p<.001
	新進人員	3,161	854	4,015	78.7	21.3	100.0	
	總數	137,856	17,949	155,805	88.5	11.5	100.0	
89	現職人員	116,907	14,477	131,384	89.0	11.0	100.0	$X^2=466.946$ df=1 p<.001
	新進人員	4,270	1,106	5,376	79.4	20.6	100.0	
	總數	121,177	15,583	136,760	88.6	11.4	100.0	
90	現職人員	103,518	32,839	136,357	75.9	24.1	100.0	$X^2=674.684$ df=1 p<.001
	新進人員	1,910	1,473	3,383	56.5	43.5	100.0	
	總數	105,428	34,312	139,740	75.4	24.6	100.0	
91	現職人員	103,883	32,160	136,043	76.4	23.6	100.0	$X^2=942.290$ df=1 p<.001
	新進人員	3,220	2,305	5,525	58.3	41.7	100.0	
	總數	107,103	34,465	141,568	75.7	24.3	100.0	
92	現職人員	105,566	32,745	138,311	76.3	23.7	100.0	$X^2=861.748$ df=1 p<.001
	新進人員	2,269	1,766	4,035	56.2	43.8	100.0	
	總數	107,835	34,511	142,346	75.8	24.2	100.0	
93	現職人員	105,220	32,152	137,372	76.6	23.4	100.0	$X^2=1,085.928$ df=1 p<.001
	新進人員	1,702	1,586	3,288	51.8	48.2	100.0	
	總數	106,922	33,738	140,660	76.0	24.0	100.0	
94	現職人員	105,644	32,367	138,011	76.5	23.5	100.0	$X^2=1,652.434$ df=1 p<.001
	新進人員	2,138	2,173	4,311	49.6	50.4	100.0	
	總數	107,782	34,540	142,322	75.7	24.3	100.0	
95	現職人員	105,870	31,854	137,724	76.9	23.1	100.0	$X^2=925.942$ df=1 p<.001
	新進人員	2,911	2,089	5,000	58.2	41.8	100.0	
	總數	108,781	33,943	142,724	76.2	23.8	100.0	
96	現職人員	107,364	31,915	139,279	77.1	22.9	100.0	$X^2=354.159$ df=1 p<.001
	新進人員	2,128	1,238	3,366	63.2	36.8	100.0	
	總數	109,492	33,153	142,645	76.8	23.2	100.0	
97	現職人員	105,792	30,601	136,393	77.6	22.4	100.0	$X^2=570.755$ df=1 p<.001
	新進人員	1,042	870	1,912	54.5	45.5	100.0	
	總數	106,834	31,471	138,305	77.2	22.8	100.0	

資料來源：本研究。

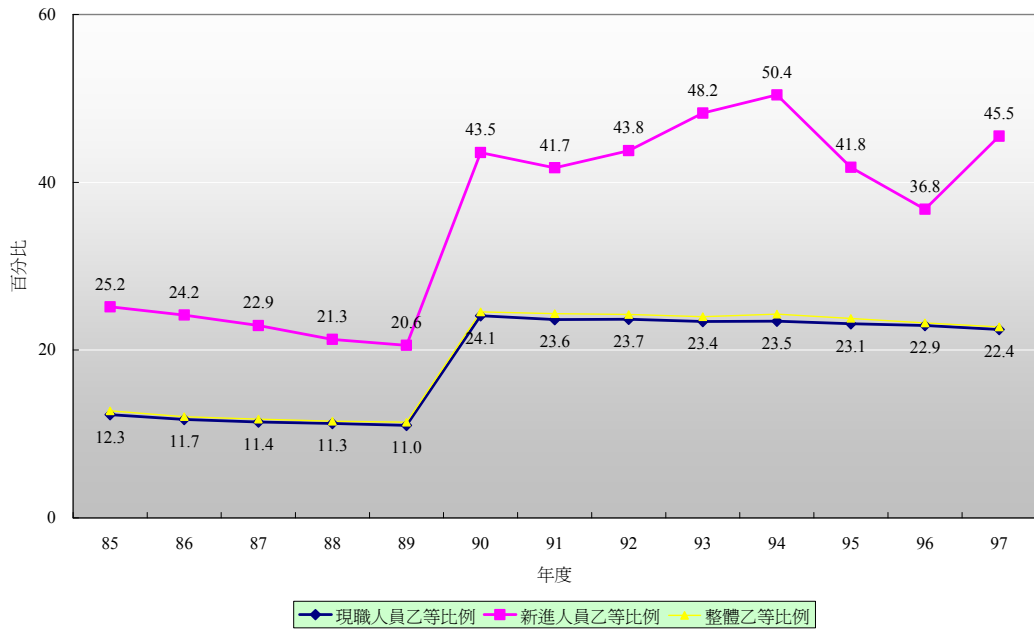


圖 2 歷年新進人員與現職人員考績乙等分析

資料來源：本研究。

(三) 服務期間與年終考績之分析

公務人員的服務期間，是否會影響其年終考績？從圖 3 及圖 4 可知，整體而言，年資與考績等次的關係，年資第 0 至 3 年的人員相對於其他資深人員，年終考績被評定為乙等的機率較高；年資 4 年至 35 年間，考績乙等比例則隨著年資漸次遞減。

至於考績甲等比例限縮政策對服務期間因素的影響如何？主要也是反映在年資第 0 至 3 年之間，比較八十四年至八十九年及九十年至九十七年兩個期間，大體上可以發現，九十年至九十七年之間考績乙等比例從 20% 跳升到 40%，也就表示新進人員相對於現職人員，受到考績甲等比例限縮政策的衝擊較大。

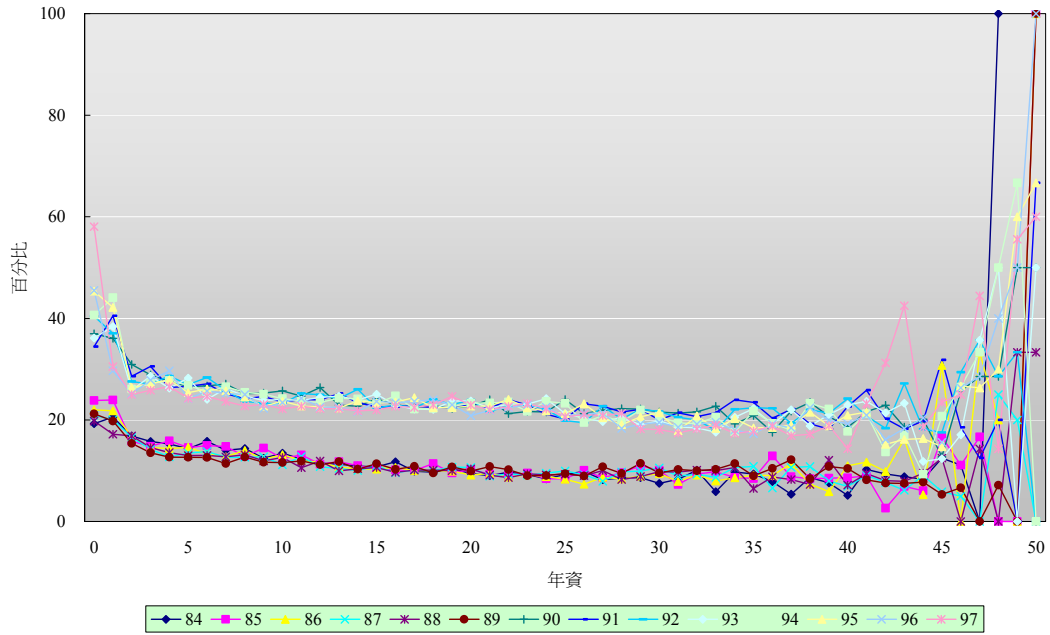


圖 3 歷年公務人員服務期間與考績乙等分析

資料來源：本研究。

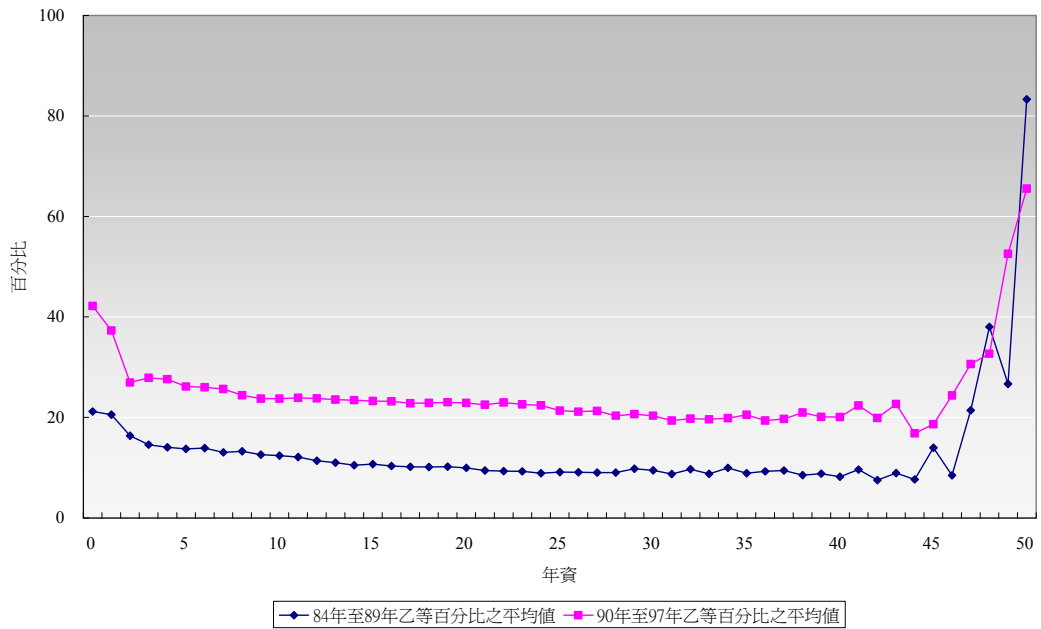


圖 4 歷年公務人員服務期間與考績乙等百分比之趨勢分析

資料來源：本研究。

(四) 官等與年終考績之分析

公務人員的官等，是否會影響其年終考績？從圖 5 可知，整體而言，考績乙等比例，委任人員最高、薦任人員次之、簡任人員最低；委任人員考績乙等比例在平均值之上，薦任和簡任則在平均值以下。公務人員之官等對其年終考績等次之影響，是否達統計上之顯著水準？經以卡方檢定，p 值均小於 .001，在統計上已達顯著水準，此觀諸八十四年至九十七年皆然，亦即驗證了公務人員官等對年終考績等次具有顯著之影響。

至於考績甲等比例限縮政策對不同官等人員的影響如何？從圖 5 可知，經比較該項政策施行前後（八十九年與九十年），各官等人員考績乙等比例的變化如下：委任人員從 14.1% 驟升為 30.0%，升幅達 15.9%；薦任人員從 9.4% 升至 21.4%，升幅亦有 12%；然而，簡任人員則從 3.8% 升至 9.6%，升幅僅有 6.3%。以上分析發現，該項政策對於委任人員衝擊最大，薦任次之，簡任衝擊最小，此種現象使考績制度改革招致「肥大官，瘦小吏」的質疑，弱化制度改革的正當性，未來考試院研議將甲等比例從 75% 調降至 65% 之際，如未能針對各官等另設考績甲等上限門檻，將難以獲得基層公務人員對於考績制度改革的支持。

表 5 歷年公務人員各官等之考績等次百分比

年度	官等	甲等	乙等	丙等	丁等	總數	卡方檢定
84 年	委任	84.6	15.3	0.1	@	100.0	n=136,942 X ² =1,588.7 df=6 p<.001
	薦任	89.7	10.2	0.1	@	100.0	
	簡任	93.1	6.8	0.0	0.0	100.0	
	總體	87.2	12.8	0.1	@	100.0	
85 年	委任	85.7	14.2	0.1	@	100.0	n=142,458 X ² =1,775.6 df=6 p<.001
	薦任	89.4	10.5	0.1	0.0	100.0	
	簡任	96.7	3.2	0.0	0.0	100.0	
	總體	87.9	12.1	0.1	@	100.0	
86 年	委任	85.7	14.2	0.1	@	100.0	n=145,182 X ² =1,721.1 df=6 p<.001
	薦任	89.4	10.5	0.1	0.0	100.0	
	簡任	96.7	3.2	0.0	0.0	100.0	
	總體	87.9	12.1	0.1	@	100.0	
87 年	委任	85.6	14.3	0.1	@	100.0	n=152,053 X ² (3)=1,855.2 df=6 p<.001
	薦任	90.1	9.9	0.1	0.0	100.0	
	簡任	96.5	3.5	0.1	0.0	100.0	
	總體	88.2	11.8	0.1	@	100.0	

年度	官等	甲等	乙等	丙等	丁等	總數	卡方檢定
88年	委任	85.7	14.2	0.1	@	100.0	n=155,909
	薦任	90.4	9.6	0.0	0.0	100.0	X ² =1,797.8
	簡任	96.9	3.1	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	88.4	11.5	0.1	@	100.0	p<.001
89年	委任	85.8	14.1	0.1	0.0	100.0	n=136,855
	薦任	90.5	9.4	0.0	0.0	100.0	X ² =1,567.8
	簡任	96.2	3.8	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	88.5	11.4	0.1	0.0	100.0	p<.001
90年	委任	69.9	30.0	0.1	0.0	100.0	n=139,856
	薦任	78.6	21.4	0.1	@	100.0	X ² =3,358.9
	簡任	90.4	9.6	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	75.4	24.5	0.1	@	100.0	p<.001
91年	委任	70.1	29.8	0.2	0.0	100.0	n=141,709
	薦任	78.5	21.4	0.1	@	100.0	X ² =3,598.3
	簡任	91.2	8.7	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	75.6	24.3	0.1	@	100.0	p<.001
92年	委任	70.1	29.8	0.2	@	100.0	n=142,481
	薦任	78.5	21.5	0.0	0.0	100.0	X ² =3,496.6
	簡任	90.9	9.0	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	75.7	24.2	0.1	@	100.0	p<.001
93年	委任	70.2	29.7	0.1	@	100.0	n=140,764
	薦任	78.6	21.3	0.0	0.0	100.0	X ² =3,538.2
	簡任	91.9	8.1	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	76.0	24.0	0.1	@	100.0	p<.0011
94年	委任	69.6	30.3	0.1	@	100.0	n=142,425
	薦任	78.6	21.4	0.1	0.0	100.0	X ² =3,891.7
	簡任	91.3	8.6	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	75.7	24.3	0.1	@	100.0	p<.001
95年	委任	70.4	29.5	0.1	0.0	100.0	n=14,283
	薦任	78.5	21.4	0.1	0.0	100.0	X ² =2,364.8
	簡任	92.3	7.7	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	76.2	23.8	0.1	0.0	100.0	p<.001
96年	委任	70.5	29.4	0.1	@	100.0	n=142,749
	薦任	79.3	20.7	0.1	0.0	100.0	X ² = 2,503.0
	簡任	92.0	8.0	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	76.7	23.2	0.1	@	100.0	p<.001
97年	委任	71.0	28.8	0.1	0.0	100.0	n=138,405
	薦任	79.5	20.5	0.0	@	100.0	X ² =2,360.2
	簡任	92.4	7.6	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	77.2	22.7	0.1	@	100.0	p<.001

註：@<.1

資料來源：本研究。

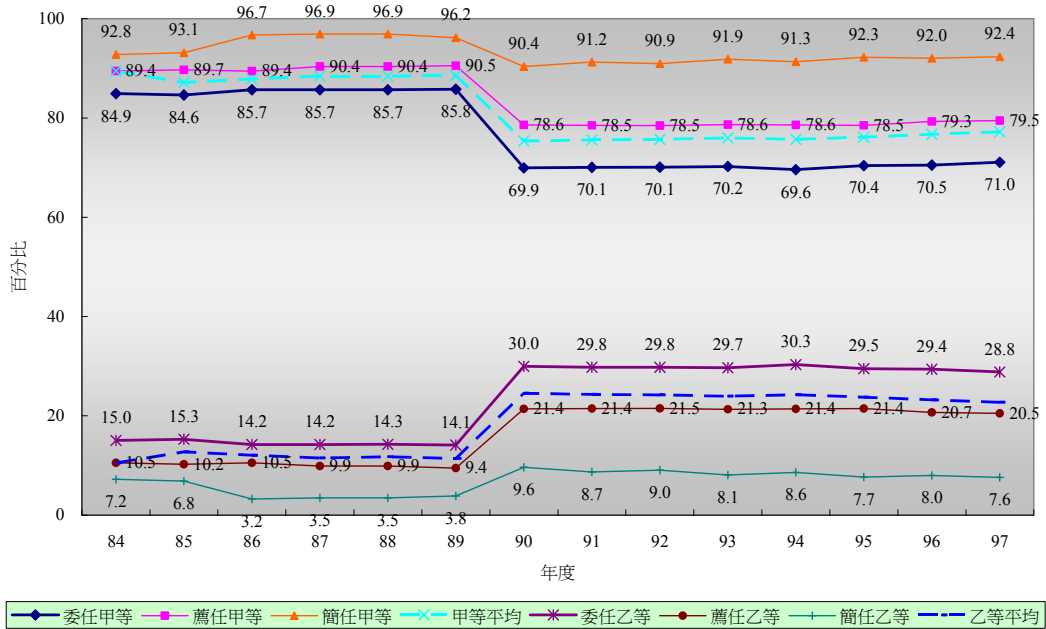


圖 5 歷年公務人員各官等之考績甲等及乙等百分比分析

資料來源：本研究。

(五) 職等與年終考績之分析

承上關於公務人員官等與考績之間的分析，本研究進一步探討，同官等不同職等，對於年終考績等次是否造成影響？

關於委任人員的部分，整體來看，從表 6 及圖 6 可知，委任第一職等及第三職等，在委任乙等比例平均值以上，而委任第四職等和第五職等都在委任乙等平均值以下，至於委任第二職等則因較不具穩定性而難以觀察出變動趨勢。不過一般而言，委任人員的職等越低，考績乙等比例也就越高。

至於考績甲等比例限縮政策對委任不同職等人員的影響如何？第一、該項政策施行後，委任各職等之間乙等比例的差異變大，此可由標準差的比較得知（如表 6）；第二、於九十四年以後（含九十四年），委任乙等比例，從高至低，依序為第一職等、第三職等、第二職等、第五職等、第四職等，如此職等排序與考績乙等之間的關係，其中蘊含的意義為何？值得深究。

根據施能傑（2009）針對我國公部門人力結構的研究結果，委任第一職等、第

三職等，因有新進公務人員的進用，在趨勢上相對年齡較低，對照相關人員的考績評定，每年乙等比例亦有呈現偏高的趨勢；至於第五職等的乙等比例高於第四職等，可能因委任第五職等已有職等天花板效應，因之主管可能認為將第五職等人員評定為乙等，亦不至於影響升遷，抑或是因受考評人升遷無望而表現消極，因此主管評定為考績乙等的機率亦相對提高，而呈現出第四職等的乙等比例低於第五職等的情形。

表 6 歷年委任人員之考績乙等百分比

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
第一職等	18.9	20.5	17.0	18.5	16.3	17.3	31.1	33.6	33.0	34.4	35.4	35.0	35.2	34.3
第二職等	17.6	16.9	14.9	15.2	16.3	13.3	27.2	26.0	27.1	29.4	30.0	31.1	31.4	30.6
第三職等	18.0	18.7	18.7	17.8	17.2	17.3	34.3	34.4	31.4	32.7	33.3	32.6	31.8	31.1
第四職等	16.4	15.7	13.9	13.6	14.6	13.3	29.2	27.7	28.9	27.8	27.1	27.6	28.3	26.5
第五職等	13.5	14.0	13.2	13.2	13.3	13.3	29.5	29.1	29.5	28.7	29.8	28.4	28.5	28.4
平均數	15.0	15.3	14.2	14.2	14.3	14.1	30.0	29.8	29.8	29.7	30.3	29.5	29.4	28.8
標準差	0.36	0.36	0.35	0.35	0.35	0.35	0.46	0.46	0.46	0.46	0.46	0.46	0.46	0.45

資料來源：本研究。

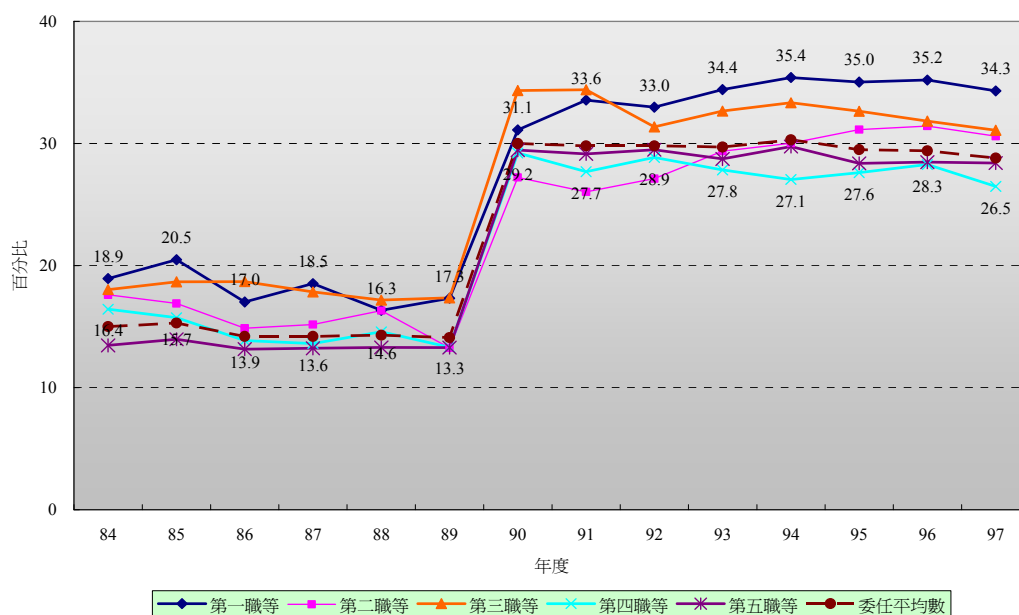


圖 6 歷年委任人員之考績乙等百分比分析

資料來源：本研究。

薦任人員的部分，整體來看，從圖 7 可知，薦任第六職等及第七職等考績乙等的比例，在薦任乙等比例平均值以上，而薦任第八職等和第九職等都在薦任乙等平均值以下。一般而言，職等越低，考績乙等比例也就越高。

至於考績甲等比例限縮政策對薦任不同職等人員的影響如何？第一、該項政策施行後，薦任各職等之間乙等比例的差異變大，此可由表 7 中標準差的比較得知。第二、如果以薦任乙等平均值為分野，九十年之後，薦任第六、七職等與薦任第八、九職等的乙等比例的差距拉大，並且薦任第六、七職等的乙等比例較貼近薦任乙等平均值，而薦任第八、九職等的乙等比例則是較遠離平均值，因此對於薦任第八、九職等的衝擊，遠不如對薦任第六、七職等的衝擊來得強烈。第三、考績甲等比例限縮政策之執行成效，從數量上來看，確實對於薦任不同職等人員的乙等比例均造成影響；但是從結構上來看，並未改變薦任人員不同職等的乙等考績分配模式，甚至薦任不同職等的乙等考績分配係呈現一種穩定的、固化的模式。

表 7 歷年薦任人員之考績乙等百分比

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
第六職等	13.9	12.9	14.3	13.8	12.4	11.4	26.9	26.6	26.9	26.3	27.2	26.6	24.9	25.1
第七職等	10.5	10.7	11.0	10.1	10.5	10.9	24.1	24.6	24.2	24.4	24.5	24.6	24.0	24.0
第八職等	8.3	8.1	7.7	7.5	7.1	7.1	15.8	15.6	16.2	16.2	15.9	16.3	16.3	15.8
第九職等	6.8	6.9	6.1	6.0	6.1	6.5	13.9	14.1	13.9	13.9	13.6	13.8	13.3	12.8
平均數	10.5	10.2	10.5	9.9	9.9	9.4	21.4	21.4	21.5	21.3	21.4	21.4	20.7	20.5
標準差	0.31	0.30	0.31	0.30	0.29	0.29	0.41	0.41	0.41	0.41	0.41	0.41	0.40	0.40

資料來源：本研究。

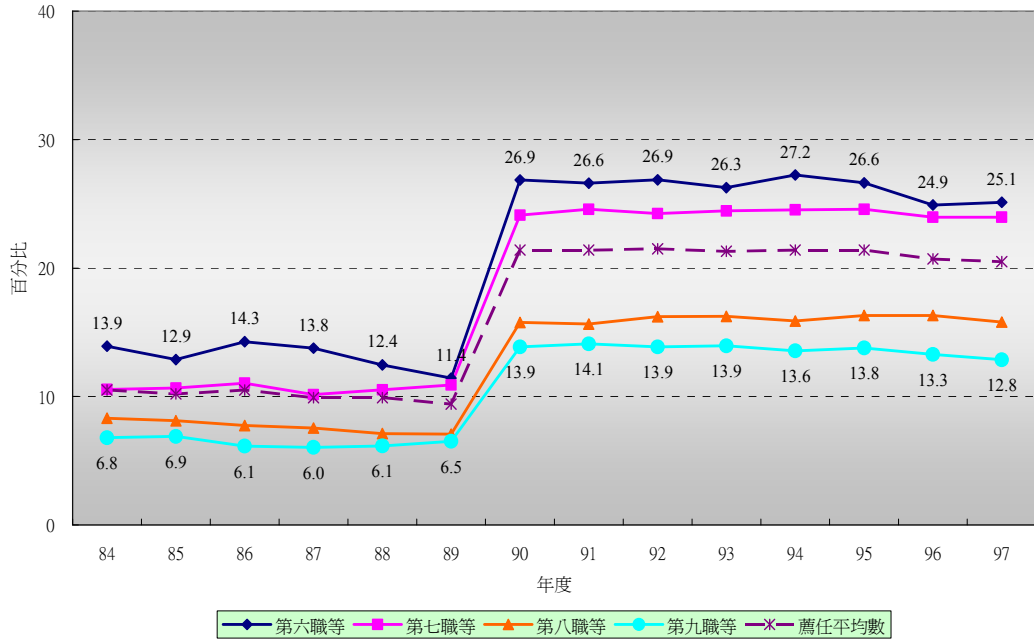


圖 7 歷年薦任人員之考績乙等百分比分析

資料來源：本研究。

薦任人員的部分，首先本研究要指出，整體來看，簡任人員不若薦任人員，形成有規則性的階序。（如圖 8）大體而言，簡任第十職等及第十四職等的乙等比例最高，其次依序為第十一職等及第十二職等，乙等比例最低的則為簡任第十三職等。

至於自九十年起考績甲等比例限縮之後，考績甲乙等次的分配有何改變？從表 8 可知，簡任各職等之間乙等比例的差異，八十四、八十五年因為簡任十四職等乙等比例異常的高，因而標準差大約介於 0.25~0.26 之間，由於此類人員乃文官最高職階，其考績乃直接由政務官決定，考績乙等是否純由工作績效決定，不無疑問。八十六年至八十九年簡任人員乙等比例則差異不大，標準差大約介於 0.17~0.19 之間；直至考績甲等比例限縮，九十年以後（含九十年），標準差大約介於 0.26~0.30 之間，衝擊最大者，則是簡任第十職等及第十四職等，較不受衝擊的仍為簡任第十二職等及第十三職等。

表 8 歷年簡任人員之考績乙等百分比

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
第十職等	6.0	5.2	4.0	3.7	3.4	4.6	10.8	9.6	10.3	9.2	10.3	7.9	8.0	7.4
第十一職等	5.0	5.2	2.1	3.8	2.4	3.3	9.6	7.8	7.6	7.2	7.4	7.1	8.0	7.3
第十二職等	4.1	3.3	2.6	2.9	3.5	2.4	6.6	7.7	8.4	7.1	7.4	7.7	8.0	7.3
第十三職等	5.6	5.5	4.1	1.5	2.2	4.0	8.1	7.3	8.0	5.2	6.2	5.5	5.0	6.9
第十四職等	32.2	33.5	4.2	2.7	3.9	5.1	10.3	10.3	10.4	9.7	8.8	10.0	8.8	10.5
平均數	7.2	6.8	3.2	3.5	3.5	3.8	9.6	8.7	9.0	8.1	8.6	7.7	8.0	7.6
標準差	0.26	0.25	0.18	0.18	0.17	0.19	0.30	0.28	0.29	0.27	0.28	0.27	0.27	0.26

資料來源：本研究。

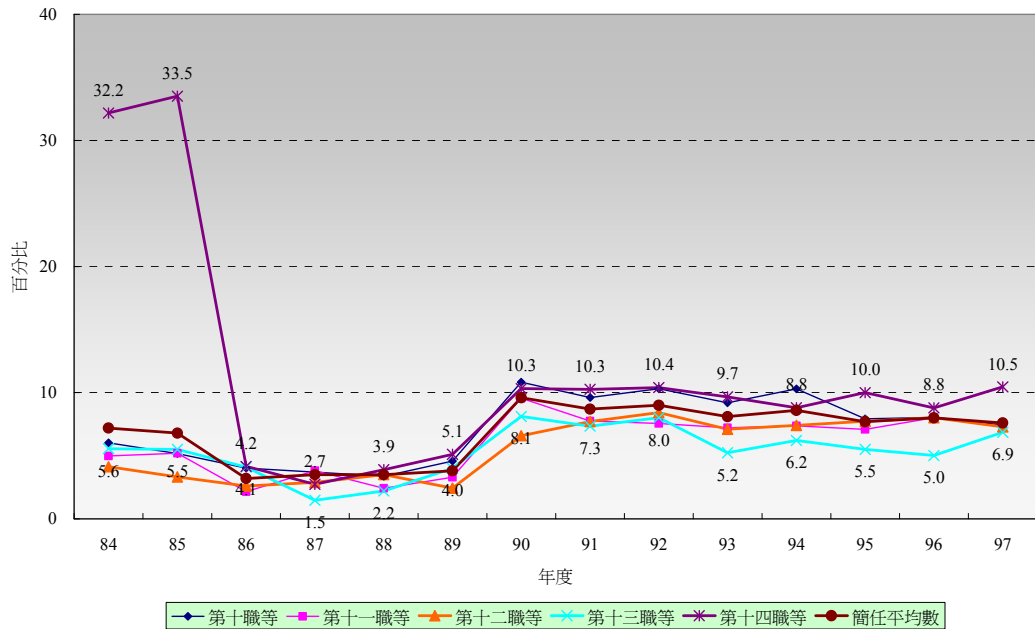


圖 8 歷年簡任人員之考績乙等比例分析

資料來源：本研究。

(五) 小結

針對年資因素之探討，本研究除了從受考核者之新進與否、服務期間進行分析外，亦檢視我國公務人員考績法及公務人員陞遷法之運作特質，增加與年資因素相關之「官等」、「職等」等研究變數。透過考試院所提供的人事資料庫，本研究經

以統計分析，結果發現如下：

1. 新進人員相較於現職人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。
2. 就服務期間而言，年資低的人員相較於年資高的人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。但此部分最明顯的差別係在第 0 年至第 3 年間；至於服務期間在第 3 年至第 35 年之間，年資對考績評定之影響雖並不明顯，但考績乙等有隨年資增加而逐年遞減的趨勢。
3. 就官等而言，官等較低的人員相對於官等較高的人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。此即薦任人員相對於簡任人員，年終考績被評定為乙等的機率較高；委任人員相對於薦任人員及簡任人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。
4. 就同官等不同職等而言，職等較低的人相對於職等較高的人，年終考績被評定為乙等的機率較高。本項假設在委任和薦任部分獲得證實。在委任人員部分，因有職等天花板效應，使得委任第四職等相較於第五職等，年終考績被評定為乙等的機率更低；至於在簡任人員部分，簡任第十四職等年終考績被評定為乙等的機率最高，且簡任第十三職等年終考績被評定為乙等的機率最低。

由上述驗證結果可以得知，即使我國考績制度係以受考核者之工作績效、操行、學識、才能為考核項目，但經由統計分析卻發現新進與否、服務期間、官等、職等等與工作績效無直接關連之因素，對於考績結果的確具有顯著影響。

肆、議題討論與實務建議

一、公部門考績制度運作之困境

公務人員考績法修正草案第二條明定：「公務人員之考績，應綜覈名實、公正公平，作準確客觀之考核，充分發揮考績獎勵、培育、拔擢、輔導及懲處之功能，以落實績效管理，提高行政效能及服務品質。」為達到此立法意旨，近年來政府推動修法以使考績結果能確實反應受考評者的實際工作表現。然而，透過增列考績等次、強化考績過程參與等制度變革真的能夠達到所預期的結果嗎？

Meyer 和 Rowan (1997) 指出，當組織面臨問題時，總會採取制度變革的方式來回應外部壓力，但這樣的作為多只是一種「儀式」。該研究認為，近年來積極推

動考績制度之改革，其關鍵原因在於績效考核誤差之存在。Saal、Downey 和 Lahey (1980) 建議應該避免採取單一的考核方式，透過多種的考核方式，可以從中得到較為完整的資訊。施能傑 (1992) 則認為考績謬誤之所以產生，除了考核方式之外，考評者的能力、動機及受考者的特質，也是造成考績謬誤的可能原因。Daley (2008) 也提到，對於主管而言，有明確的考核標準雖然有助於績效考核的進行，但更重要的是需要得到上級主管的支持。Berman 等 (2009: 311-317) 認為，績效考核之所以無法確實反映員工之實際工作表現，不全然是制度設計不良，也可能是執行績效考核者的問題，致使無法確實貫徹制度設計者的要求。

由上述歸納可知，若要解決考績結果何以無法確實反映受考核者實際工作表現之問題，除了進行法令修正外，更須從考績制度的結構 (structure) 和行動者 (actors) 層次進行分析，如此方有助於釐清考績問題的全貌。以下將從「政府績效環境的本質」及「考核者個人能力的限制」及「受考核者存有代際正義 (generational justice) 觀點」三個面向，探討我國公部門考績制度運作之困境，以解釋年資因素何以作為客觀公正考評的替代標準。

(一) 政府績效環境的本質

政治學者 Lupia (2001) 認為，從資訊的角度來看，制度的功能是協助個人「資訊處理輔助器」(informational crutches)，制度的效用就是改變人際之間溝通行為的某些面向，讓資訊的接受者會是傳送者，達到通過制度結構互換相關決策資訊，達到控制環境產生利於自己決策結果的目的。陳敦源 (2009: 368-374) 認為，績效管理的作為也隱含這樣的一種目的。但是由於公部門之政策環境存在著資訊不對等、受測者的策略回應與價格系統之不存在三個原因，導致即使有許多資訊收集的方式，考核者卻仍舊無法有效收集足夠且正確的資訊針對受考核者進行績效考評。

1. 資訊的不對稱

「委託人－代理人理論」認為，不論在公或私部門中，管理者與被管理者之間的關係，都可以某種合約關係來界定與理解。雖然大多數的時刻，兩造之間並沒有真正簽下白紙黑字的合約，但是管理關係當中的許多互動行為，都具有「資訊不對

稱」(information asymmetry)的性質。若從績效資訊的角度來看，公部門任何績效資訊的蒐集作為，管理者必須同時面對隱藏資訊與隱藏行動的問題。即便管理者能夠分辨其中的差異，比起私部門的裁員動作，公部門因單純工作績效原因而離職的賞罰效果仍然有限，使得公部門建構「誘因合約」績效制度的可行性大為降低，績效指標的操作就很容易被架空，成為沒有牙的老虎。

2. 受測者的策略回應

透過「霍桑效應」可以得知，任何「社會工程」的活動本身，都不能自外於實驗結果的影響因素之一，尤其是受測者的行為改變方面(Gillespie, 1993)。雖然公部門在設定績效目標時，希望透過此過程導引受考評者產生組織期待的行為，但是也必須考量到，針對人為绩效管理指標的設計，除了指標本身必須滿足數量分析之特性外，受考核者是否有足夠的意願釋放充分的訊息給考核者。也就是受考核者因為效用極大化的動機，策略性地改變其行為模式，這種現象導致绩效管理指標所測得的數字無法有效反映受考評者的實際工作表現。

3. 價格系統之不存在

新公共管理以師法企業各項管理技術為核心，試圖藉由建構企業型政府的作為，提升政府績效(Osborne & Gaebler, 1992: 146-155)。然而，公部門並不存在著如市場般的價格系統，以致於公部門的绩效管理機制存在著嚴重的「協調問題」(coordination problem; Milgrom & Roberts, 1992: 25-28)。比方說，私部門的顧客關係管理主要目的在於保持公司產品在價格系統的價值，以維持最高獲利可能，該項工作的績效必須透過價格系統去理解。對照之下，公部門顧客導向的改革卻缺乏類似價格系統的機制協助管理者理解其價值所在，導致政務人員或單位主管無法從「民眾滿意度」客觀地推論政府績效。由於缺乏價格系統的引導，公部門在資訊處理上就會顯出標準不一的狀態，使得公部門的績效管理制度設計比私部門更為複雜。

(二) 考核者有限理性的決策能力

Simon (1983) 認為人們在作決策之時，並非是處在全知、全能之「廣博理性」，而是受到個人能力及所掌握資訊之「有限理性」(bounded rationality) 狀

態。有限理性是對人的一種現實認知，人不是上帝，並非全知、全能，管理者自己知道，他（她）的下屬也知道，因此考績制度的首要禁忌就是別期待考核者扮演起上帝的角色。Migrom 和 Roberts（1992: 129）就曾如此說過：

真實的人不是全知全能，也不能預知未來。他們無法在精確、無成本、以及立即反映的狀態下，絲毫不差地處理複雜的問題，他們也無法完全地與自由地和其他人溝通，他們的理性是有限的，他們自己也知道。

如果套用在績效管理制度上，考核者之所以不願「嚴格」執行考績法之實質精神，卻寧可當「聖誕老人」分送禮物，主要肇因於制度之下個人有限理性的問題。考核者因為資訊成本太高以及認知心理學上發生判斷謬誤的可能，無法真正作到公正、公平的可能，因此尋求「非正式規則」（潛規則）的人事管理行爲。舉例來說，當主管知道自己無法確實獲得部屬努力程度的績效資訊，難以作到真正的賞罰公平，更重要的，考核者也知道受考評者也知道這一點，最好就是採取「均賞少罰」的管理策略，讓懲罰只限於使用那些「明顯且不具爭議性」的評估項目，在降低考核者打考績成本的前提下，維繫一個相對公平的工作環境。

由於考核者無法扮演全知全能的上帝，爲了達到個人利益極大化，亦即用最小的成本完成考績評定的工作，考核者將發展出因應策略。考核者最仰賴的就是「明顯而不具爭議的」訊號，對主管而言，部屬是不是新進人員、部屬的服務期間、官等及職等等，對考核者而言，都是成本相對低廉且清晰的訊號（signals），使得年資因素淪爲公部門考核時應用最廣的「替代標準」（proxy standard）。

（三）受考核者存有「媳婦熬成婆」的代際正義（generational justice）觀點

至於受考核者又是如何看待以年資因素作爲考績評定的替代標準？首先，如果考核者依循文官體系既有職階的差異進行考績乙等分配，這樣的分配結果往往也最能取得部屬的「順服」（compliance），假使部屬非議此種分配模式，將有得罪長官而不利於個人職涯發展的風險，甚或必須承受組織內部的同儕壓力。其次，年資因素對於資淺者存在「媳婦熬成婆」所稱代際正義（generational justice）的誘因，由於在制度上對公務人員形成永業制的保障，使得資淺者比較願意以現在的犧牲換取未來的利益，亦即將考績評定從「一次性賽局」轉換成「重複性賽局」（iterated

game），以回應對組織或主管的承諾（credible commitment）。因此，主管和部屬互動的結果，就逐漸發展成依賴非正式規則（如年資因素）作為考績評定的替代標準。

綜合上述分析，依照 Simon（1983）所提出的「有限理性」觀點，考績制度的實務運作，長官與部屬之間「不確定的互動與相依」（uncertain interaction and interdependence）所主導的關係，存在組織經濟學所提及的「不完全契約」（incomplete contract）的問題（如圖 9），使得考績無法透過客觀、單一的指標建立，而是必須由考核者與受考核者共同決定。考核者往往運用較不會引起爭議的「非正式規則」（如論資排輩）來打考績，而受考核者基於個人長遠利益的考量，也會接受這樣的考績評定替代標準。

然而非正式規則（潛規則）之應用，雖然避免了組織內部的爭議，卻使得現有考績制度規定淪為形式，最後的考績結果也無法有效反映受考核者之實際表現。這種組織慣例一旦形成，除非主管與部屬之間的認知基礎有所改變，否則沒有一方會願意單獨離開這個已經存在著默契，也沒有一方會樂意見到對方強行離開這個默契，導致現有公部門考績運作的困境。

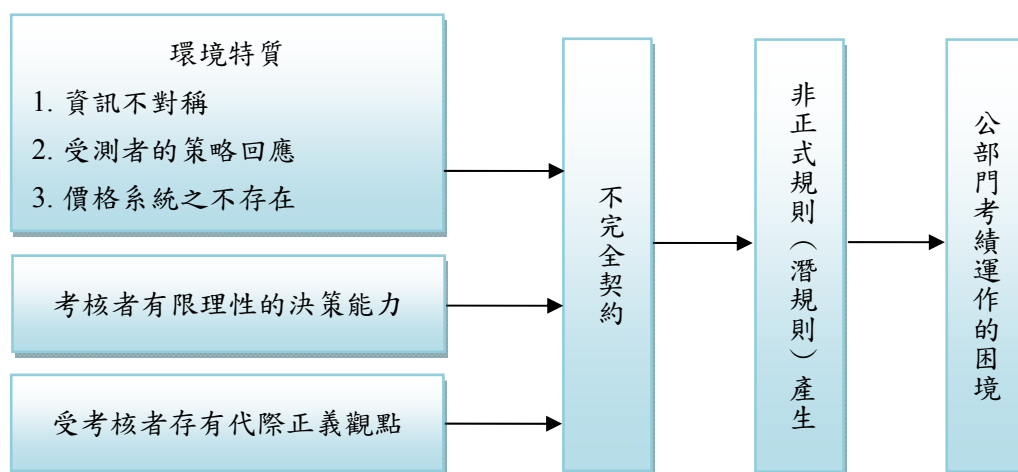


圖 9 考績制度潛規則使用之分析架構

資料來源：本研究。

二、年資因素應該作為考績評定的標準嗎？

考績制度關係到組織正義下內部管理的正當性問題，其正義形象在績效管理的風潮下，主要在於打考績的過程中組織能夠真正植基於客觀績效的呈現。然而現行考績制度的運作仍有相當多的批評，也就是是否符合績效管理精神或具有公平正義？

傳統以來，資深倫理對於組織穩定具有一定的正面功能，透過先前理論文獻可以發現，組織之所以採取「年資倫理」做為獎勵分配依據，最大目的在於維繫組織的穩定與和諧、避免成員快速流動，以及減少組織人員的甄選及培訓成本。Fisher（2008）研究認為，在相對具有平等主義精神（egalitarianism）的組織環境中，年資因素比較有可能作為獎勵分配的依據，而年資因素在組織中也是產生正面的功能，並與績效表現呈現正向但強度不強的關連性。根據這樣的研究結果顯示，現況將年資因素作為考績分配的參考標準，似乎合理，然而，因為年資和績效表現僅有微弱的正向關係，因此如果過度強調年資亦將產生負面效果，長久下來資深倫理反而可能演變成考績制度正義形象的重要干擾因素，包括造成組織僵化、人力流動不易的情形，使組織無法有效因應外在環境的變化，並伴隨相對高額的人事成本而成為公部門財政支出上的一大負擔。

當資深倫理變成取代客觀公正的考核基準，短期內將使考核者和受考核者依賴此種非正式的互動規則，然而長遠來說，將會形成抑制組織內部競爭的文化，對於組織發展而言，將會產生組織老化、對外在環境回應不足等負面效果。何以造成組織老化的影響？舉例而言，目前基層國小教師因為出生率的急遽下降產生師資超額的問題，許多學校希望以績效優劣來討論誰應該先離開，儘管教育部也三令五申不得歧視新人，但是如果以民主方式決定，絕大多數的學校還是可能運用「後進先出」的資深倫理來處理這棘手的問題，造成我國基層教師年齡急遽老化的後果。何以會有對外在環境回應不足的疑慮？事實上，以年資倫理作為資源分配的依據，其背後的基本假定是外在環境沒有太大的變化，也就是組織依循既有的運作模式即可生存，因此就會形成獎勵資深、維護既定的運作模式與組織生存的因果模式，然而如果外在環境並非穩定不變，那麼獎勵資深、維護既定運作模式和組織生存之間，就不是必然的關係（Nevis, DiBella, & Gould, 1995）。因此，如果外在環境並非穩

定不變，獎勵資深對於組織生存不見得有正面功能，反而是相對不適當的作法。

Hirschman (1970) 認為當組織成員對組織運作有所不滿時，通常會有三個行動選項：離開 (exit)、發聲 (voice)、忠誠 (loyalty)。Farrell (1983) 透過實證檢視 Hirschman 的論點，除了前三者之外，又再加上了「冷漠」(neglect) 選項，意指組織成員從心理層面澈底地背離了組織目標，但仍選擇留在某一組織，其具體行為包括缺席、蓄意阻撓或表現出不在乎的態度。應用到考績運作的問題探討時，假使受考核者選擇「忠誠」或「冷漠」，等於接受此一非正式規則；縱使選擇「發聲」或「離開」，也需要視非正式規則的運用是不是一個普遍的現象？如果答案是肯定的，那麼採取此一行動所獲得的效益不大，被選擇的機會也會大大降低。這個現象值得注意的是，考績制度是在公部門應用廣泛的管理工具，如果管理工具失靈而個人已難以扭轉此一結構惰性 (structure inertia)，那麼考績制度運作失靈的矯正者僅有主管機關了。

三、考績制度的修正建議

任何的變革都不能避免改革的侷限性，因此如果過度信任制度變革的正面效應而疏於檢視其執行情形，往往難以偵測出「上有政策，下有對策」之情形。本研究檢視了八十四年至九十七年之考績運作，發現考績制度的變革雖然改變了人人考績甲等這種吃大鍋飯的問題，由於考績運作具有不完全契約的環境特質，使得考核者有更強的動機尋找非正式的規則，作為替代需要耗費大量時間、精力的考核工作。針對考績運作具有不完全契約的環境特質，陳敦源 (2002) 藉由討論績效制度的資訊問題，提出績效制度設計應該考慮的面向：第一，在資訊不對稱的環境中「分辨」機制的重要性；第二，在策略互動環境中的「誘因相容」(incentive compatibility) 機制的需要，以使績效制度能夠「自我執行」(self-enforcing)；第三，在價格系統不存在環境中「內化」(internalizing) 代理成本機制。運用在考績制度的修正上，本研究提出以下的看法：

其一，考績資訊「分辨」機制的建立：

本次考試院再次推動公務人員考績法的修法，一再強調之所以進行文官制度改革及引入績效管理的概念，主要用意在於提昇政府的施政能力及永業文官的素質，

以因應政府外在全球化、資訊化的劇烈變化及知識經濟時代的快速發展。因此年資因素之所以成爲打考績之重要指標，乃是因資深人員所具備的經驗、社會處事能力及網絡關係確實可以協助組織降低風險成本，而不是年資因素本身。因此，對於受考核者工作表現的評定基準，也就是測量指標的建構，就必須與績效管理的概念相連結，現行指標「工作、學識和操行」，似乎與此概念相去甚遠。除了以個人爲中心的一般性衡量指標之外，與機關特性相關連的指標，也有因地制宜、個別制訂的需要，具體來說，考量各機關施政優先次序及業務特性各異，未來修法宜將考評標準的細目授權由各機關自行訂定，以使個人績效表現可以與機關績效目標相結合。此外，關於調降甲等比例所引發「肥大官，瘦小吏」的質疑，除了明訂以同官等作爲考績評定相互比較的範圍之外，亦應針對簡薦委不同官等人員訂定適當的考績甲等比例上限。

其二，關於「誘因相容」機制的建立：

有鑑於現行考績制度由於授權給單位主管考核權限，雖然在制度上尚須經過考績委員會初核和機關長官的覆核，但是程序上的監督往往流於形式，使得單位主管在執行考績評定時具有「權威獨佔」的優勢地位。然而，從考核者的角度而言，面對此空白授權的權力，對部分主管而言，提供了權力運作和組織管理的空間，但對部分主管而言，則是年度工作中的最沈重的負荷，不論如何，考核者最終必須概括承受隨之而來的批評。因此，在誘因相容的制度設計上，除了授權主管考核權力，也應對主管進行如何考核的相關訓練、提供多元考核資訊管道，以及降低主管獲取客觀資訊的成本，以強化考核者公正考核的能力。此外，爲了避免單次考核的誤判風險過高，目前在考績評核實務上已經採取多次定期考核，並透過公開與部屬面談檢討的機制，幫助部屬在工作職能上的發展，同時化解考績評定過程不公開、不公平的疑慮，應是值得肯定的作爲。

其三，關於「代理成本」內部化的處理：

上述研究發現，考核者與受考核者共同接受以資深倫理作爲績效考核的替代標準，那麼可能付出的就是整體公務體系績效不彰的代價，因此有必要思考在價格系統不存在的公部門考績環境中，如何將考核者代理成本內部化的問題。換言之，考核者在此誘因結構中，雖然是考績制度的代理人，然而基於個人利益極大化的考

量，考核者也會有隱藏資訊和隱藏行動的動機，使得單位主管在執行考績評定時具有「權威獨佔」的優勢地位，遂衍生「誰監督考核者」的問題，因此，代理成本內部化最需要處理的，即是如何使考核者將其監督成本內部化的設計。本研究建議未來制度設計上，有必要將主管的考核工作列為對該主管績效評比的指標之一，同時在主管濫用考核權力之際，亦應有相對的課責機制。而在此機制下，受考核者不僅是考績制度中被監控和評估的對象，也同時也扮演了考績制度能否公正運作的把關角色，因此，周延對受考核者提出異議的制度保障，事實上等於強化了考績制度自我矯正的功能。

伍、結論

銓敘部及行政院人事行政局以行政命令的方式，要求各機關自九十年起考列甲等的比例不得超過 75%，改變了既有考績等次的分配情形，本研究發現，該項制度變革的確對於考績制度具有一定程度的影響。關於如何健全考績制度之運作，根據考試院所提出之公務人員考績法修正草案，可以發現落實「績效管理」已經成為普遍之共識，但真正關鍵的則是如何執行（implement）的問題。

本研究運用「循證途徑」基礎，檢視過去八十四年至九十七年之間年資因素與考績結果的關係，發現公務人員新進與否、服務年資和官等、職等等年資相關因素，是影響考績評定的重要變數。審視公部門考績制度運作的環境特質，由於公部門績效環境特性、考核者有限理性的決策能力及受考核者存有代際正義的觀點，使得考績制度運作具有不完全契約之特性，在此環境特質下，考核者可以運用非正式規則（如講究論資排輩的資深倫理）作為客觀考績評定的替代標準，於是造成公部門考績運作的困境。

未來如何修正考績法規以扭轉不完全契約特質的誘因結構，本研究認為，在考績制度設計上需要考量的因素包括：強化考績資訊的「分辨」機制、建立「誘因相容」且能自我執行的機制，以及在價格系統不存在的環境中創設代理成本內部化機制等。本研究不僅檢視過去政策執行所面臨的實證問題，也對考績制度背後的誘因機制進行理論探討，進而提出結合理論與實務對話的政策建議，期能對於現行考績制度的修正，帶來回應制度管理者需求的改革方向。

參考文獻

- 考試院 (2009)。文官制度興革規劃方案，2011 年 1 月 14 日取自文官資訊服務網，網址：<http://csinfo.exam.gov.tw/public/Attachment/042218451093.pdf>。
- 考試院 (2010)。公務人員考績法修正草案說帖，2011 年 1 月 14 日取自文官資訊服務網，網址：<http://csinfo.exam.gov.tw/public/Attachment/04221434881.pdf>。
- 林水波 (1989)。考績制度：理論研析與經驗印證。台北：五南。
- 吳泰成 (1996)。公務人員考績制度改進芻議。考銓季刊，第 5 期，頁 9-17。
- 施能傑 (1991)。「富者愈富、貧者愈貧」的考績法修正方向。人事月刊，第 13 卷第 3 期，頁 99-103。
- 施能傑 (1992)。考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析 (上)。人事月刊，第 14 卷第 3 期，4-12。
- 施能傑 (2009)。公務人力年齡結構分析及對人力資源管理之意涵。文官制度季刊，第 1 卷第 3 期，頁 1-46。
- 許南雄 (2009)。各國人事制度—兼論比較人事制度。台北：商鼎。
- 陳敦源 (2002)。績效制度設計的資訊問題；訊號、機制設計與代理成本。行政暨政策學報，第 35 期，頁 45-69。
- 陳敦源 (2009)。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和。台北：五南。
- 陳敦源、呂佳螢 (2009)。循證公共行政下的文官調查：第一次台灣經驗的觀點、方法、與實務意義。公共行政學報，第 31 期，頁 187-225。
- Becker, B., M. A. Huselid, & D. Ulrich (2001). *The HR Scorecard: Linking People, Strategy and Performance*. Boston: Harvard Business School Press.
- Berman, E., J. Bowman, J. West, & M. Van Wart (2009). *Human Resource Management in Public Service: Paradoxes, Problems and Processes*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Daley, D. M. (2008). The Burden of Dealing with Poor Performers: Wear and Tear on Supervisory Organizational Engagement. *Review of Public Personnel Administration*, 28 (1): 44-59.
- Dipboye, R. L., & R. de Pontbriand (1981). Correlates of Employee Reactions to Per-

- formance Appraisals and Appraisal System. *Journal of Applied Psychology*, 66 (2): 248-251.
- Farrel, D. (1983). Exit, Voice, Loyalty, and Neglect as Responses to Job Dissatisfaction: A Multidimensional Scaling Study. *Academy of Management Journal*, 26 (4): 596-607.
- Fischer, R. (2008). Rewarding Seniority: Exploring Cultural and Organizational Predictors of Seniority Allocation. *The Journal of Social Psychology*, 148 (2): 167-186.
- Gillespie, R. (1993). *Manufacturing Knowledge: A History of the Hawthorne Experiments*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Green, F., & M. J. Potepan (1988). Vacation Time and Unionism in the US and Europe. *Industrial Relations*, 27 (2): 180-194.
- Greenberg, J. (1986). Determinants of Perceived Fairness of Performance Evaluations. *Journal of Applied Psychology*, 71 (2): 340-342.
- Harris, M. M., D. E. Smith, & D. Champagne (1995). A Field Study of Performance Appraisal Purpose: Research-Versus Administrative-Based Ratings. *Personnel Psychology*, 48 (1): 151-160.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Insko, C. A., J. W. Thibaut, D. Moehle, M. Wilson, W. D. Diamond, R. Gilmore, et al. (1980). Social Evolution and the Emergence of Leadership. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39 (3): 431-448.
- International Institute for Management Development (2010). World Competitiveness Yearbook 2009. Retrieved April 22, 2010, from: <http://www.worldcompetitiveness.com/>.
- Katz, D., & R. L. Khan (1978). *The Social Psychology of Organizations*. New York: Wiley.
- Klingner, D. E., J. Nalbandian, & J. Llorens (2010). *Manufacturing Knowledge: A History of the Hawthorne Experiments*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Lupia, A. (2001). Institutions as Informational Crutches? Using Rational Choice Theory to Improve Civic Competence. In I. Morris, J. A. Oppenheimer, & K. Soltan (Eds.), *Politics from Anarchy to Democracy*. Retrieved May 25, 2002, from: <http://www-personal.umich.edu/~lupia/>.

- Martin, J., & J. W. Harder (1994). Breads and Roses: Justice and the Distribution of Financial and Socio-emotional Rewards in Organizations. *Social Justice Research*, 7 (3): 241-264.
- Meyer, J. W., & B. Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang (Eds.), *Classics of Organization Theory* (pp. 505-520). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Milgrom, P. & J. Roberts (1992). *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Montepare, J. M., & L. A. Zebrowitz (1998). Person Perceptions Comes of Age: The Salience and Significance of Age in Social Judgments. In M P. Zanna (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 30, (pp. 93-161). San Diego, CA: Academic Press.
- Nathan, R. G., B. Lubin, & J. D. Matarazzo (1981). Salaries and Satisfaction of Medical School Psychologists. *Professional Psychology*, 12: 420-425.
- Near, J. P., & D. B. Greenberger (1991). Predictors and Outcomes of Reaction to Pay-for-Performance Plans. *Journal of Applied Psychology*, 76 (4): 508-521.
- Neo, B. S., & G. Chen (2007). *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. Singapore: World Scientific.
- Nevis, E. C., A. J. DiBella, & J. M. Gould. (1995). Understanding Organizations As Learning Systems. *Sloan Management Review*, 36: 73-85.
- Nigro, L. D. (1982). CSRA Performance Appraisals and Merit Pay: Growing Uncertainty in the Federal Work Force. *Public Administration Review*, July/August: 371-375.
- Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Robert, G. E. (1995). Municipal Government Performance Appraisal System Practices: Is the Whole less than the Sum of Its Parts. *Public Personnel Management*, 24 (2): 197-222.
- Rothe, H. (1949). The Relation of Merit Ratings to Length of Service. *Personnel Psychology*, 2 (2): 237-242.
- Rusbult, C. E., C. A. Insko, & Y. W. Lin (1995). Seniority-Based Reward Allocation in the United States and Taiwan. *Social Psychology Quarterly*, 58 (1): 13-30.
- Saal, F. E., R. G. Downey, & M. A. Lahey (1980). Rating the Ratings: Assessing the Psychometric Quality. *Psychological Bulletin*, 88 (2): 248-251.

- Schein, E. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Shibata, H. (2000). The Transformation of the Wage and Performance Appraisal System in a Japanese Firm. *The International Journal Human Resource Management*, 11 (2): 294-313.
- Simon, H. A. (1983). *Reason in Human Affairs*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Tyler, T. R., & E. A. Lind (1992). A Relational Model of Authority in Groups. In M P. Zanna (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 25, (pp. 115-191). San Diego, CA: Academic Press.
- World Economic Forum (2010). The Global Competitiveness Report 2009-2010. Retrieved April 22, 2010, from: <http://www.weforum.org/documents/GCR09/index.html>.

Norm of Seniority or Performance Appraisal? An Analysis of the Performance Appraisal System (PAS) in Taiwanese Public Sector

Don-Yun Chen, Kung-Chih Su, Yu-Chin Chien, Shiu-Ting Chen*

Abstract

How to reform the Performance Appraisal System (PAS) in Taiwan's civil service has been hotly debated in recent years. One of the reasons is that the current PAS is not based on objective indicators but rather on informal norms, such as the norm of seniority. In this paper, the authors will use evidence-based approach to answer the following two questions: Is seniority a critical factor for the PAS that has diminished other factors? What role should the norm of seniority play in the PAS?

In this paper, the authors will use two principle research methods. One is to analyze a dataset from the Examination Yuan to answer the first question of the influence of seniority on the practice of the PAS in Taiwan. Also, face-to-face interviews were utilized to answer the second question of what kind of a role of the norm of seniority should play in the PAS.

Lastly, this paper will inform those who are concerned with the reform

* Don-Yun Chen, Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University. Kung-Chih Su, Ph.D. student, Department of Public Administration, National Chengchi University. Yu-Chin Chien, Ph.D. student, Department of Public Administration, National Chengchi University. Shiu-Ting Chen, Master student, Department of Public Administration, National Chengchi University.

of Taiwan's PAS in three ways. First this paper presents an evidence-based argument on how the seniority norm is influencing the PAS. Second, the information provided by this paper will have various practical implications for the future reform of the PAS. Lastly, the result of this research can be as a base for further research on the function of informal rules in the PAS in particular, and on the effectiveness of the PAS in general.

Keywords: Performance Appraisal System (PAS), norm of seniority, evidence-based public administration, informal rules

人力運用

公務人員俸給制度之法理探討

馮惠平*

《摘要》

公務人員的權利，其中最重要、最實際者莫過於俸給權。就公務人員個人而言，如果沒有俸給，就不能養家活口，基本的生活需求也就無法滿足，其他權利都將成為空談，遑論為興趣及理想而工作；就政府機關而言，如何以較高的薪酬條件，藉以吸引或延攬民間優秀的人才，使其有意願至公部門服務，並且在滿意其俸給下，能夠無後顧之憂，專心致志為國家服務，並提升機關服務品質及行政效率。由此可見，公務人員俸給不單僅止於滿足個人生活所需，亦具有「招才」、「留才」及「用才」的作用。

本文以「公務人員俸給」為研究標的，首先，藉「對待給付」、「生活照顧」、「身分品位」、「高薪養廉」等四項理論，以及「俸給法定」原則，交叉穿梭地建構出整幅俸給制度藍圖；其次，針對我國的俸給制度，包括沿革及制度之運作，予以簡單的介紹；此外，結合法理與制度之運作，作一交叉論證，分析檢視我國公務人員俸給的法規及制度運作後，發現考試院與行政院兩院權限分工的不明確，亦導致公務人員俸給制度至今仍未能真正落實法制化之主因；最後，參酌相關俸給法理原則，提出相關建議意見，以期作為有關機關未來修法的參考。

本文原載於《文官制度季刊》第3卷第4期

* 行政院人事行政局專員

[關鍵詞]：公務人員俸給制度、俸給權、對待給付、生活照顧、身分品位

壹、前言

中華民國憲法（下稱憲法）第十八條規定：「人民有應考試服公職之權。」意即，具有一定資格的人民，都有權利參加國家考試，通過考試後，經過一定的任用程序，得以成為國家的公務人員，因而與國家發生所謂公法上的特別法律關係或稱為公法上的職務關係。有關公務人員服公職權所衍生出來的權利，其中首要者係為俸給權。所謂俸給，乃公務人員關係存續中，國家或地方自治團體對公務人員所負擔之公法上金錢債務，亦即公務人員一方對行政主體一方之金錢請求權（吳庚，2010：239）。公務人員享有領取此種俸給的權利，稱之為俸給權。該權利之特色在於，不單是公務人員的勞務報酬請求權，亦不單是其生計照顧請求權，而是兼具此兩種性質外，尚有國家對公務人員的期待。故俸給之多寡，端視公務人員從事職務之繁簡、責任之大小、地位之尊卑及生活所需之程度而定（林紀東，1994：99）。從而，如何以較高的薪酬條件，藉以吸引或延攬民間優秀的人才，使其有意願至公部門服務，並且在滿意其俸給下，能夠無後顧之憂，專心致志為國家服務，並提升機關服務品質及行政效率，此乃俸給政策的最高指導原則。由此可見，公務人員俸給可謂具有「招才」、「留才」及「用才」的作用。

貳、俸給制度的理論基礎

一、俸給理論

從前述公務人員俸給多寡的決定因素、給與的作用與目的看來，不同因素及目的的偏重，將形成不同的俸給理論基礎。茲將各種俸給的理論分述如下：

（一）對待給付說

持此說者認為，公務人員與國家雙方成立近似民法第四八二條規定之僱傭契約，¹一方公務人員依約定期間提供國家服務，他方國家給付一定之報酬，此項國家給付之報酬，法定名稱即為俸給。就公務人員為國服務言之，國家應給與俸給，酬答其提供服務之辛勞。換言之，俸給乃是公務人員執行職務所得之報酬，為國家所支付之對待給付。從現代化功利主義的觀點來看，此說法律關係單純，一方提供勞務，一方給付對價，其立論基礎源自於單純的利益交換，以服勞務交換等值的報酬。此外，按擔任職責程度相當的職位者，獲得相當幅度的俸給，亦符合俸給公平原則，²即職位分類制所強調的同工同酬，計值給俸之原則。³

（二）生活照顧說

從特別權力關係理論而言，國家與公務人員之間的關係是特殊而緊密的，不同於其與一般人民之間的關係。⁴就義務面而言，公務人員服從與效忠國家的義務，遠較一般人民的義務高，國家自應負特別照顧公務人員的義務，為一種特別關係與特別照顧。採此說者認為，公務人員之俸給與私人受僱之報酬不同，私人之報酬可按事務繁簡、工作時間長短、甚至工作多寡而給付，公務人員之俸給則不僅反應其職位等級及責任之高低，且須提供公務人員維持與其身分相當的生活水準，以體現國

¹ 按民法第四八二條規定：「稱僱傭者，為當事人約定，一方於一定或不定之期限內為他方服務，他方給付報酬之契約。」

² 從「不患寡而患不均」的意義來看，「均」與「不均」是屬於俸給公平問題，似較「寡」與「不寡」，即俸給水準問題更為重要（趙其文，2004：11）。

³ 同工同酬明定於法律者，如美國聯邦政府一九七八年的文官改革法（Civil Service Reform Act）規定：「員工俸給應以同工同酬為原則，並考慮全國性與地域性的民間企業薪資水準：工作績效水準與公平問題。」我國民國五十七年一月十五日施行之分類職務公務人員俸給法（民國七十六年一月十六日廢止）第二條前段亦規定：「公務人員之俸給，應本同工同酬，計值支給之旨。」

⁴ 民法上也有特別權力關係，民法第一〇八四條第二項規定：「父母對於未成年子女，有保護及教養之權利義務。」第一〇八五條規定：「父母得於必要範圍內，懲戒其子女。」準此，父母有命令及懲戒子女的權力，亦有養護子女的權利義務，子女有服從的義務，因為教養的需要。從生活照顧理論觀察，國家與公務人員之間，亦有近似父母之於子女養護的特殊關係。

家應負公務人員生活照顧之義務（吳庚，2010：239）。

有關國家對公務人員有給予俸給、退休金等義務，以照顧其生活及保障其權益，⁵該項主張之立論基礎在於因特殊關係所產生的照顧義務。因公務人員必須全心全力為民服務，不論其服務貢獻大小，國家對其基本生活均須予以適度保障，方能使其安心無後顧之憂（傅肅良，1983：262）。直言之，公務人員放棄其他高薪行業，選擇以服務國家為其一生的志業，國家應免除其後顧之憂，使之於經濟上獨立，以便依法執行職務。是俸給、退休金、撫卹金等是公務人員奉獻於國家的條件，此一「照顧」的核心，在於國家應提供公務人員適當的生計，此一核心權利，應受憲法及法律的保障（林昱梅，2007：12）。在此說的理念下，俸給並非公務人員執行職務的直接對價，而是為了照顧現職公務人員與其家庭及其退休後之生計支給。⁶此種保障公務人員（含退休公務人員）經濟上的獨立，乃是以確保公務人員視其職務為「事業」，從而公正無私地完成其任務為前提。尤其是在現今政治環境的權力遊戲中，諸如：頻繁的選舉或政黨更迭執政中，此種穩定、獨立的公務人員制度，具有相當大的安定功能（傅肅良，1983：262）。

（三）身分品位說

此說衍生自上述生活照顧說，認為公務人員俸給之功能不單支給公務人員及其家庭之生計，尚須維護公務人員相當的生活地位，以獲得執行職務應有的尊敬，亦即對於年資久、職務高，或具較高學識經驗資歷者，則給與較高之待遇。因為公務人員是國家的官吏，具有相當的身分地位，當其與外部顧客接觸時，某方面具有表

⁵ 相關司法實務，參見司法院釋字第二八〇號解釋理由書謂：公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公務人員亦應照顧其生活，於其年老退休時，給予適當之退休年金，以保障其退休後之生活，方符憲法第八十三條設置國家機關掌理公務人員退休、養老等事項之意旨。又司法院釋字第四三三號解釋理由書謂：國家為公法人，其意思及行為係經由充當國家機關之公務人員為之。公務人員與國家之間係為公法上職務關係，國家對公務人員有給予俸給、退休金等照顧其生活及保障其權益之義務。此二號解釋均顯示國家對於公務人員有照顧其生活之義務。

⁶ 此一公務人員生活照顧之意旨，可參見德國聯邦公務人員法第七十九條規定：「甚至於公務人員關係終止後，勤務主仍應於勤務關係與忠誠關係範圍內，照顧其所屬公務人員及其家屬之福祉。勤務主應於公務人員從事公務時加以保護，並保護其做為公務人員之地位。」（行政院人事行政局，2009）。

徵國家形象的意義，此乃一般民間受僱者所欠缺之處。簡言之，此說立論基礎在於，公務人員之身分地位與國家之形象兩者間的連結。依此說，國家支給之俸給，似不宜過於微薄，且應與公務人員身分官職相稱。故高階公務人員之俸給與低階公務人員之俸給，差距不宜過小，同時應與國內民間甚或其他國家相當工作職位人員取得衡平。此說依公務人員品位之高低，授予其俸給之多寡，體現我國傳統文官體制所採之品位制。⁷

（四）高薪養廉說

此說認為國家單純強調行政倫理、道德教化而漠視公務人員生存發展的需求，並非為政之道，反而藉高薪，以激發官員廉潔習性，避免貪污情事發生。公務人員的廉潔，涉及一國吏治之清明，大凡古今中外之國家，政治最為清明的時代，通常也就是俸給足以養廉的時代。因為國家如採低俸制度，當公務人員之俸給不足以維持本身及其家庭之生計時，難免藉其職務伺機斂財。因此，在財政負擔許可的前提下，國家應提高公務人員之俸給，使公務人員收入透明化，成為社會稱羨的階層。換言之，國家就某些職位，包括從事涉及人民生命、身體、自由及重大財產等權利之職務之人，⁸應採高薪養賢、厚祿養廉的政策，以杜絕貪污，維護國家形象，同時亦可吸引優秀人才為國家服務。國家須誠實面對滿足人性基本需求的假設。亦即《管子·牧民》云：「倉廩實而知禮節，衣食足而知榮辱。」此項觀點正是本說的立論基礎。當然，高薪厚祿與廉潔固非可全然劃上等號，惟至少可降低公務員貪瀆的誘因。如果在國家高薪養廉的制度之下，公務員猶不滿足於現狀，不知自我檢點，仍藉職圖利，自應接受國家嚴厲的刑事制裁。

又此說與上述生活照顧說、身分品位說，有關公務員的生活照顧、官職身分相稱，亦有部分的關連性，即公務員照顧及官稱身分倘未得國家重視，難保沒有不肖的公務員「自謀保障」、「自籌俸給」的情事。

綜上，從公務人員俸給的性質與作用觀之，並參考各家學說，計有上述對待給

⁷ 按品位制即俗稱「簡薦委制」簡者，檢選；薦者，薦舉；委者，委屬。民國以來，我國俸給制度的等級，即結合了歷代文官官品結構的分等，蛻變至今日之官等職等併立的新人事制度（梁瑞蘭，2006：29）。

⁸ 例如政務官、法官、檢察官及其他擔任特殊職務之公務人員。

付說、生活照顧說、身分品位說、高薪養廉說等四種理論，第一種說法立論於公務人員關係與勞動契約關係的近似性，其他三種大致上是延續傳統官吏對君主的概括身分從屬關係之特質衍生而來（翁岳生，2006：321）。作為公務人員俸給制度的理論基礎，上開各說彼此間應屬互補關係，而非互斥的關係，且透過權衡各說之主張，即可建構出完整的公務人員俸給制度。各說中由於「對待給付說」適用俸給制度的全部，而其他「生活照顧說」、「身分品位說」及「高薪養廉說」僅適用制度的一部，故所有的理論應以「對待給付說」為主，而輔以其他理論加以詮釋，以彌補該說之不足。

二、俸給法定原則

除上所述四種俸給的理論以外，學理上有所謂的俸給法定原則，藉由法律或其授權的法規命令來落實各種俸給理論。該原則主要係指公務人員俸給由法律規定，在法定支給標準外，為增減給付約定者，其約定無效。又薪俸與公務人員身分有密不可分之關係，事先拋棄者，亦認為不生效力。是項俸給法定原則之意義可就二層面言之，其一：基於民主國原則，人民最大，人民為國家主體，有關公務人員的俸給，屬國家重要事務，自應經過人民選出的國會來決定，始有其正當合理性。其二：基於法治國原則，要求立法或立法授權的界限內，確定公務人員俸給的內涵。此項要求除可防止行政權恣意而為，亦可讓公務人員或欲擔任公務人員者，有預見或預測自身未來俸給多寡的可能性。

從公務人員俸給的外部性質而言，似屬給付行政的範疇。茲以給付行政之流動性，⁹兼以國家財政預算的有限性，公務人員的俸給來自於人民的納稅，亦應有法律或法律授權之命令為依據之必要。換言之，此一原則係指任何俸給的給付，皆應有形式意義的法律為依據，避免行政權跳過國會而自行給薪。但此並非意味著，任何給薪的原因及數額都必須直接由法律自行規定。只要有法律的授權且經過國會通過預算，則部分俸給之給與，得由法規命令定之（林昱梅，2007：20）。亦即，俸給

⁹ 對一者之給付可能即為對他者之干涉。此外，給付行政在手段上亦具有強制及干涉之成分。因此給付行政與干涉行政，並非嚴格之對立，對給付行政亦有法律保留之問題（陳敏，2009：13）。

法定之「法」，除形式意義的法律外，尚包括法律授權之法規命令，但行政規則應不包括在內。¹⁰

參、我國的俸給制度

一、沿革

(一) 北京政府時期

民國以後俸給制度之最初建置，係於民國元年十月十七日於北京政府時代所公布的「中央行政官官俸法」，此為民國成立之後第一個最具代表性的公務人員待遇法規。然而該法適用對象僅限於中央機關公務人員，且實施當時，政治不穩定，政體亦非正常，由於政治不穩定，政體亦非正常，故該法並未完全貫徹實施，隨著國民政府之成立而自然廢止。

(二) 國民政府大陸時期

國民政府成立後，一切文武制度重新建置，其中文官俸給制度，最早訂頒者為民國十四年十一月一日公布之「文官俸給表」，此表於民國十六年十月二十五日起加以修正，民國十七年一月開始施行。該表中有關考績晉級加俸部分，在適用上有其不便性，不易有效施行，且等級差距較大，不合公平原則，故於民國十八年八月十四日另頒「行政院適用之文官俸給暫行條例」與上述「文官俸給表」二者並行。於此同時對於警察官、外交官、領事官及司法官等亦皆有單行之俸表規定。

由於上述制度錯綜複雜、施行不易，為謀求補救，國民政府於民國二十二年九月二十二日頒布「暫行文官官等官俸表」，以統一文官俸給制度。此表歷經民國二十五年九月二十三日、三十年九月二十七日、三十四年二月二十日、三十五年三月四日及十一月十四日前後五次修正，皆在職稱上作官等俸級之調整，至於等級俸額，則未曾變更。直至行憲後公務人員俸給法公布施行前，該表相沿未改。

¹⁰ 關於俸給法定之「法」，如同依法行政之「法」，倘擴張範圍涵蓋行政規則，則「依法行政」在概念上將從「他律」變質為「自律」，並且將法律與位階較低之規範混淆不清。此亦與「法律保留」的本旨相悖（吳庚，2010）。

又「暫行文官官等官俸表」頒行以來，因特種任用法規適時訂頒，前述警察官、外交官、領事官及司法官之官等官俸表已不能配合應用，故對於此類人員另定官等官俸比敘表者計有十二種。儘管如此，對簡、薦、委任三官等公務人員級俸之起敘、晉敘、比敘、降敘等，尙無法規可資遵循，於是民國三十二年四月十二日公布「公務人員敘級條例」，以作為採計公務人員級俸與服務年資之標準，至此，級俸之核敘，始有一定之法度。

（三）國民政府遷台初期

政府遷台後，「暫行文官官等官俸表」及「公務人員敘級條例」，本已於我國行憲後「公務人員俸給法」公布時廢止，旋因戰亂軍興，以致民國三十八年一月一日公布「公務人員俸給法」暫緩實施，是以，有關公務人員俸給之審核，仍暫以該二法為準，直至民國四十三年一月九日原已公布而未實施之「公務人員俸給法」修正公布後，前述兩法始停止適用。

民國四十三年修正公布之「公務人員俸給法」計有十八條，將公務人員之俸給分為本俸、年功俸及優遇俸三種，並依公務人員之官等區分為簡、薦、委三等，各級之俸額，依俸表之規定。必要時得給予津貼，該津貼並得加成或減成支給，其辦法由行政院會同考試院定之。

（四）兩制併行時期

民國五十六年開始引進職位分類制，並於同年六月八日公布「分類職位公務人員俸給法」，於次年一月十五日施行，嗣又經修正並於五十八年八月二十五日再奉總統公布之，開啓了我國品位制（簡薦委制）與職位分類制兩制並行的時代。嗣因機關及人員反彈等因素，遭遇重大困難，不得不於民國六十二年修正「職位分類法」第三條，規定司法、外交、警察、衛生及民意機關五種機關職員，以及經立法決議不實施職位分類機關之職員，得不予分類（即得不實施職位分類之意）。此一規定的實質，意即停止繼續推進實施職位分類制。因而形成另約有過半數職位仍繼續實施簡薦委制的情形，確定了兩制併行的法定狀態。不過由於兩制的俸給結構不同，調任升等規定互異，在敘俸上產生相當困擾，故於民國六十七年十二月六日作出第三次修正後，沿用至七十六年一月十五日始行廢止。

上述「分類職位公務人員俸給法」主要規定，有關公務人員的俸給，應本同工同酬、計值給俸之旨訂定，俸分爲本俸與年功俸，按月計之，並無其他加給或津貼之規定。準此，職位分類制是以「職位」爲整個制度之基礎，以職位上的「工作」（「事」）爲分類的因素；而品位分類制（簡薦委制）是依據工作人員爲其分類客體，並以個人不同的資格條件爲其分類因素。就俸給而言，前者著重於「對待給付」；而後者著重於「身分品位」及「生活照顧」。職位分類制自開始施行以至於廢止，計爲時十八年，其中與品位制兩制併行時期則長達十五年，該二制對我國俸給制度影響甚鉅。

（五）兩制合一時期

爲解決品位制（簡薦委制）與職位分類制兩制並行所造成分歧難行的困擾，民國七十五年七月十六日總統明令公布「公務人員俸給法」，並於次年一月十六日起正式施行，該法兼採過去「簡薦委制」及「職位分類制」之長，並去兩制之短，結合「人」與「事」，形成所謂「新人事制度」，並以分類職位制公務人員俸給表作爲新制公務人員統一的俸給表，奠定目前我國公務人員俸給制度的基礎。

以上係就我國俸給制度之沿革分期的簡述。然則政府遷台後，由於簡薦委制之俸額係採國幣計算方式，而多年來政府財政困難，公務人員之實際俸給，並未按照制度給付，而係以行政院民國三十九年七月五日頒行之「全國公教人員待遇暫行辦法」，作爲公務人員俸給給付之依據，致使上述四十三年修正實施之「公務人員俸給法」之俸表規定形同具文。

民國六十年經濟漸趨成長，政府爲安定軍公教生活，逐步改進俸給制度，行政院特頒「六十年度軍公教待遇調整辦法」，整合當時之公教人員待遇，取消前述各機關學校公教人員原支之統一薪俸、生活補助費及職務加給等規定。其中有關俸給部分，本俸（年功俸）係以俸點折算俸額，而適用對象計有分類職位人員、未辦理歸級之簡、薦、委、雇等人員及各級公立學校教職員等三種，各依其適用人員種類之不同而有不同之俸表。

民國六十二年以後，每年皆訂定「全國軍公教待遇支給辦法」，使軍公教人員依該辦法支領各種待遇，大凡各年度「全國軍公教待遇支給辦法」所調整者，除薪俸外，尙有加給部分。而加給區分爲工作津貼及生活津貼兩項。又辦法同時規定各

機關學校不得自訂標準先行支給。

民國七十五年七月十六日公布之「公務人員俸給法」第十四條規定：「各種加給之給與辦法及俸點折算俸額之標準，由考試院會同行政院定之。各機關不得另行自訂項目及標準支給。」惟公務人員俸點折算俸額及加給之標準，仍係依據行政院訂頒之全國軍公教待遇支給規定辦理。該規定原為「全國軍公教員工待遇支給辦法」，自民國七十七年起修正為「全國軍公教員工待遇支給要點」（下稱支給要點），職是，自民國七十七年起迄今，公務人員俸給之實際給付標準皆係依該要點辦理，各項加給同樣不列入退休、撫卹及保險俸額內計算。

綜上，由上述我國俸給制度各時期的沿革可知，隨著時間之演進、政府機關及人員數目的增加，相關規定日益複雜。民國七十六年以前，固有相關公務人員俸給的法律訂定，惟因當時國家財政負擔、國家非處於「常態」之狀況等諸多因素，相關法律未能付諸實施，而皆以行政院訂定行政命令方式以資因應，考試院就此則似無著力點。七十六年以後，「簡薦委制」及「職位分類制」兩制合一，訂定「公務人員俸給法」及其授權之「公務人員加給給與辦法」，考試院就俸給之法制事項已得部分參與，惟實質上公務人員俸給之重要法制事項，諸如俸給之實際額度之訂定及調整，仍無法完全擺脫行政命令的糾葛牽扯。嚴格來說，公務人員之俸給迄今仍未達到「真正的法制化」或僅得稱之為「低度的法制化」。

二、制度之運作

我國公務人員俸給制度之運作牽涉層面甚廣，從外部之憲政層次、法規層次、管轄分工，以至於內部的俸給調整等，均涉及複雜的人事問題，誠所謂「法條有限，人事無窮」，欲以有限之法條，規範無窮之人事，殆矣。茲將上開俸給制度之歷來運作及機關互動的情形，分述如下：

（一）憲政及法規層級

我國除有一般民主國家之三權分立外，另外再揉入我國固有之監察與考試二權，成為世界僅有之五權憲政體制。揆諸我國憲法立憲意旨，在水平層面上，主要目的乃在使行政、立法、司法、考試、監察等五權分工合作，並使權力能互相制衡，透過分工與制衡之設計來保障人民之基本權利，此即我國五權分立、平等相維

之憲法架構。憲法第八十三條明定：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」嗣憲法增修條文第六條復將上開憲法第八十三條規定之任免、考績、級俸、陞遷、褒獎限縮為法制事項。

依上所述，我國俸給法規之制定事項，依憲法規定似屬考試院權限。然而，全國百分之九十五以上的公務人員均歸行政院及其所屬機關，由於行政院掌控公務人員人事預算，¹¹況我國早期係國民黨一黨獨大，以黨領政，行政院院長及其閣員多位居黨內要職，故渠等之政治實力遠大於考試院官員，使得俸給制度在實務上的運作，考試院非但未能完全掌握，甚至可說大部分公務人員俸給訂定及調整之實質掌控權與最後決定權，仍掌握在行政院手中（徐有守，2007：422）。因此，俸給制度中有關加給之各項實體規定，迄今之所以仍以「要點」或「令函」形式存在，當非單純法律問題，而涉及長期以來政治角力等複雜問題。

（二）管轄分工

按前述憲法增修條文第六條所稱法制事項者，究指為何？被排除於法制事項之外者又為何？換言之，增修此一條文之最初用意，因未訴請司法院大法官會議解釋，迄今仍無定論。惟有學者認為：「既言『法制事項』，當知只限於該相關法制的研擬，頂多加上監督，但不包括實際的執行。」（許宗力，1995：18）¹²是依憲法增修條文第六條之規定，有關公務人員之任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之相關法制的研擬及監督，當屬考試院（銓敘部）之人事權限，至該等事項的實際執行則屬行政院（行政院人事行政局，下稱人事局）及各機關之權限。復按行政院人事行政局組織條例第六條第一款之規定，該局負責關於全國軍公教員工給與之規劃及擬

¹¹ 不容否認，在我國中央政府總預算案的編制機關，依憲法所定及實務經驗，應為行政院（蔡茂寅，2008：8）。

¹² 惟學者陳敏在討論「行政保留」的專論時說：「惟在法律秩序內，行政係基於法律之授權而為之執行，並無法律不得介入之行政領域。」（陳敏，2009：179）。可見，行政的本質在於「執行」，考試權（人事行政權）既屬行政權之一部，自然亦不能脫離「執行」的本質，故論者以增修條文第六條所稱之「法制事項」並不包括「執行事項」，亦未必盡然。

議事項。惟按第一條第二項規定，有關考銓業務，¹³仍受考試院之監督。因考銓業務就人事行政事項無所不包，自包含員工給與事項，是人事局負責之全國軍公教員工給與之規劃及擬議事項，依法仍應受考試院之監督。惟上述行政院人事行政局組織條例第六條第一款所稱員工給與事項之規劃及擬議事項與憲法增修條文第六條規定公務人員級俸的法制事項，就公務人員部分有重疊之嫌，有待釐清。

實務運作上，有關公務人員俸給部分，在民國九十年三月三十日公務人員加給給與辦法尚未訂定之前，考試院除公務人員俸給法有關俸給程序規定及少部分俸制實體規定以外，其餘重要的實體規定部分諸如俸給之調整（調整俸點折算率）、各類加給之訂定或簡併等，概由行政院主導，考試院至多僅作合法性監督。嗣公務人員加給給與辦法訂定後，該辦法第十四條規定，公務人員各種加給之支給數額，由人事局會銜銓敘部擬訂方案，送軍公教員工待遇審議委員會審議後，報請行政院核定實施。職此之故，考試院除仍維持原有權限外，並得就加給調整部分參與上述審議委員會審議，以及作部分合目的性的監督，凡此，對於其公務人員俸給法制主管機關之地位，固稍有提昇。惟兩院就公務人員俸給權限的分際，似仍受公務人員人事預算權掌控及政治實力消長的影響，並未完全照上述憲法規定之分工。

（三）俸給之調整

有關公務人員俸給調整事宜，數十年來，考試院皆未切實依上述憲法及公務人員俸給法之規定辦理，實質上概由行政院以主掌財政困難為理由，而由其一院決定，此一現象，已成常態。遲至民國九十年始制定公務人員加給給與辦法，惟依該辦法第十四條規定，實質掌控權與最後決定權仍均在行政院（徐有守，2007：421），考試院對於公務人員俸給之調整權責，相較於俸給之訂定權責更為不足，充其量僅具有參與權及建議權。

至於有關公務人員俸給調整幅度部分，於政府遷台初期，戰亂初止、百業蕭條，公務人員俸給微薄，難足餬口。嗣自民國五十年代起，經濟初步穩定，始逐步調高公務人員俸給，初期調整幅度甚大，甚有數次調幅高達百分之二十者，至民國八十年代以後，公務人員俸給與民間待遇差距逐漸縮小，調幅亦逐步降低，迄民國

¹³ 有關考銓事項就字面解釋包含考選及銓敘，實質除憲法第八十三條所列舉之十一項事項外，尚包含福利、訓練、保險及其他人事行政事項（徐有守，2007：22）。

九十年代，經濟逆轉下滑，則幾未調整。¹⁴而公務人員俸給調整之方式，原則上係以提高本俸（年功俸）為主，專業加給及主管加給為輔，並以通案調幅計算各職等調整數額，再依據各機關預算員額數，估算年度俸給調整所需經費，其中專業加給部分，原則上僅公務人員專業加給表（一）按上述通案調幅調整，其他各類專業加給表係以表（一）同一職等調整數額之同數額調整。¹⁵至其他加給，除有特殊考量外，通常未隨同調整。¹⁶

至俸給調整內部規劃，人事局先後訂定若干待遇改善方案¹⁷及程序作業規定，¹⁸並依方案所定指標標準及程序規定辦理，難謂不完備。惟上述待遇及程序規定未經立法，因而毫無拘束力，致徒勞無功（林文燦，2009：279）。另上述加給給與辦法第十四條規定所稱之軍公教員工待遇審議委員會，依該會組織要點，其成員計十五人，除人事局局長擔任主任委員，並置副主任委員二人，分別由該局副局長及銓敘部次長擔任，其餘八人為機關首長或長官代表，並無任何公務人員協會代表，學者專家亦僅四人。由此審議委員會之組成即知，該會並未具公務人員俸給調整的實質審議功能。

¹⁴ 自九十年初迄今，公務人員俸給僅於民國九十年、九十四年及一〇〇年各微調百分之三，惟扣除通貨膨脹、物價上漲，全民健康保險、公教人員保險及公務人員退撫基金等費率不斷上調等因素，公務人員俸給實質收入似未顯著增加。

¹⁵ 如通案調幅為百分之三，公務人員專業加給表（一）第六職等由 20,180 元調高為 20,790 元，增加金額 610 元，則專業加給表（二十九）第六職等由 69,720 元調高為 70,330 元，增加金額亦同為 610 元，以避免其他專業加給相對調整金額過高。故此一調整方式，對於部分適用其他專業加給之對象，並未真正反映調整俸給幅度。

¹⁶ 民國一〇〇年公務人員俸給調整，鑑於地域加給自訂定後從未調整，並經離島地區選出之立法委員反映，主管機關始將該種加給納入一併調整之。

¹⁷ 行政院自六十三年度起先後訂有「公務人員待遇改進方案」、「公務人員繼續待遇改進方案」及「改進公務人員待遇結構方案」等。

¹⁸ 我國公務人員年度待遇調整的方案，目前是依照人事局訂定的「全國軍公教人員年度待遇調整標準作業程序」辦理。其程序概述如下：1. 蒐集待遇調整有關資料，擬訂調整幅度。2. 估算待遇調整需增經費，編擬概算。3. 研擬年度待遇調整方案。4. 將待遇調整方案提報年度計畫及預算審核會議。5. 核定待遇調整歲出額度，並列入預算案。6. 研擬調整各類人員的待遇支給標準。7. 研商修正待遇支給要點，審查各類人員待遇支給標準。8. 簽請行政院核定待遇調整案，並函送各機關，每年十一月底中央政府總預算案完成立法程序，十二月上旬將「全國軍公教待遇支給要點」函報行政院核定並送各主管機關於翌年一月一日起實施。

肆、問題探討

依據前述有關公務人員俸給制度的法理原則及實務運作等不同層面探討，歸結出二項有關公務人員俸給制度重要問題之癥結所在，分別析述如下：

一、管轄分工未臻明確

按制度的設計，對於性質相同的事務，應置於同一指揮體系之下，尚不宜割裂運作，俾收事權統一之效。不幸的是，我國人事制度並未遵循此一法理原則，人與事分離，大部分的人在行政院，而大部分的事卻歸考試院，致兩院管轄分工未臻明確，產生某一程度的積極或消極競合，乃制度最主要的問題癥結所在。

茲以考試權（人事權）為國家公務人員事務執行及管理，原屬行政權的一部，蓋各國均將其劃歸於內閣行政權之下，¹⁹唯有我國憲法特將是項行政權單獨劃出，歸於考試院職掌，究其基本權力之建構，乃是基於分立制衡的理念，此一制度乃有其獨特之處，向為人事行政學者研究的對象，有學者稱之為「部外制」、有認為接近「折衷制」、亦有稱「院外制」或「獨立制」，可見爭議之大。^{20 21}俸給制度屬

¹⁹ 例如日本的人事院、德國的內政部及聯邦人事委員會均置於該國內閣之下，僅有獨立性強弱之分，似較符合指揮一體原則，因該等機關仍有不同程度的獨立性，故運作上亦可收部分制衡之效。

²⁰ 按學者許濱松認為我國考試院，依憲法第八十三條規定為全國最高人事機關，故非幕僚制而為「部外制」；學者李華民認為，自行政院設人事局後，已逐步邁入「折衷制」；然學者許南雄因我國憲政制度，考試院不僅在行政部門之外，且與其分立制衡，故應稱之「院外制」或「獨立制」，此一獨特的體制具有下述特色：1. 人事行政職權獨立於行政權之外，人事權與行政權分立制衡。2. 人事主管機關獨立於行政權之外，兩者不具「隸屬—監督」關係，而係「分立—制衡」關係。3. 行政所屬各級人事機關均具「雙重隸屬監督」與人事一條鞭形態。4. 人事主管機關職權及機關名稱，均以考試權及考試機關稱之，名實不符（許濱松，2001：30；李華民，1993：721；許南雄，2010：37）。

²¹ 按民國八十一年五月第二次修憲削減考試院職權後，人事局及部分學者認為由於憲法對五院職權部分，其他四院均採例示或列舉方式敘述，唯獨對行政院採概括方式敘述，故舉凡有關其他四院執掌條文中未與列舉的事項均屬行政院，包括公務人員訓練、福利、以及憲法原條文和增修條文所未列舉的一切有關考銓方面事項，範圍相當廣泛；而考試

人事制度的一環，自亦不能例外。由於公務人員俸給涉及國家財政預算編列，屬行政院職權，且須向立法院負責，致此一權限，更形晦暗不明。²²

我國公務人員俸給之政策規劃及相關法制的研擬，制憲後雖明確劃歸考試院，然因戰亂軍興，並未真正付諸實施。政府遷台後，行政院掌控國家預算，考試院囿於本身無獨立預算權及政治實力，對於公務人員俸給政策，向採妥協態度，尤其對於俸給的調整，似採不願多問的作法。有關公務人員俸給的調整等重要政策，均由行政院主政，考試院並未多加參與。嗣民國五十年代中後期，國家經濟狀況逐漸轉好，公務人員俸給逐年調整，惟調整內容複雜，行政院本身原無籌辦單位，²³為切合實際，因而有設立專責機關的需要，此亦為人事局成立的主要原因之一。然而卻因此導致憲法賦予考試院對於公務人員俸給法制事項的職掌，因人為政治因素，無法進一步釐清。

行政院於行政院人事行政局組織條例第六條第一款之規定，人事局給與處負責關於全國軍公教員工給與之規劃及擬議事項。就此，該局認為係承行政院之命，辦理全國軍公教待遇支給標準之訂定、調整及擬議事項，有關加給之給與自亦一併及之。另就實務運作上，公務人員加給給與辦法訂定後，兩院所屬銓敘部及人事局，對於公務人員加給部分之權責劃分，更令人眼花撩亂。²⁴是以，兩者就公務人員俸

院及另一部分學者認為，基於同一性質權利應該集中原則，以及五權分立原則，無論憲法條文是否已列舉，凡屬考銓與人事管理性質的事項當屬考試院職掌（徐有守，2007：17）。

²² 多年以來，對於是否調整或如何調整俸點折算率及加給金額，實則兩者均由行政院逐年臨時決定後告知考試院。此類事項，行政院託詞謂因涉及國家每年財務狀況不同，似乎不宜立法以免過於固定，以資保持若干彈性（徐有守，2007：424）。

²³ 於人事局未成立前，公務人員之待遇調整，由行政院主計處之統計局辦理（李華民，1990：51）

²⁴ 有關加給事項，銓敘部與人事局部局協商的結果，加給給與辦法之訂定仍由銓敘部研議辦理，至就該辦法之解釋權責，原則上，有關加給之法制疑義事項，由銓敘部核釋，下列事項則由人事局核處：1. 辦法第九條簡任非主管人員支給主管加給比例計算及其他主管職務加給相關疑義解釋。2. 第十三條有關各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額之解釋。3. 有關借調、代理或兼任其他機關職務加給之解釋。4. 機關裁併、組織變更、人員移撥或人事制度變更，致加給差額之補足事項。5. 各種加給誤支、誤核及違法支領追繳事項。6. 留用人員、同官等降低職等仍以原職等任用人員及支領不同加給人員相互調任時支給加給疑義解釋（陳培莉，2002：156）。由是觀之，有關公務人員加給部分，人事局仍占大部分主控權。

給之給付標準、調整及擬議事項等重要部分，均有重疊之嫌。此一學理上的「雙重隸屬」或「雙重監督」現象，非俸給制度所獨然，乃屬人事制度全盤問題，實已違反最基本的指揮一體原則，試問當兩院意見不同時，下級機關及其所屬公務人員，究竟聽命於誰？實為兩難。於實務運作上，亦常常發生公文往返、會而不議、議而不決等現象，致行政效率低落，有待解決。

二、俸給法定原則未能貫徹

由於上述俸給制度權限劃分不清，連帶俸給法定亦未能貫徹。有關整個公務人員俸給制度理論之建構，前已述及，應以「對待給付說」為主；「生活照顧說」、「身分品位說」及「高薪養廉說」為輔。且基於民主國原則及法治國原則，「法定原則」應貫穿整個俸給制度，即制度的各部亦應均有俸給法定原則之適用。觀察日、德等大陸法系國家，尤其是日本，不論「俸」或「給」相關之基本原則、給付標準及調整機制等重要規定，概以法律定之，²⁵奉行嚴格的法定原則，違反者，定有科以有期徒刑或罰金之罰則明文。²⁶反觀我國未能貫徹俸給法定，此可分為法律

²⁵ 德國公務員的基本薪俸係由聯邦俸給法施行細則所明定，分為 A、B、R、W 四大類，A 級俸表適用於絕大部分的公務員及軍人，B 級俸表適用於領導任務之公務員，R 級俸表適用於法官及檢察官，W 級俸表適用於教授及副教授（鄭兆元，2006：12）。日本一般職員給與法於第六條至第九條之二分別規定，各該類人員之適用範圍、俸表之種類與給付標準及金額，其中俸表計有行政職俸給表（表一）（表二）、專門行政職俸給表、稅務職俸給表、公安職俸給表（表一）（表二）、海事職俸給表（表一）（表二）、教育職俸給表（表一）（表二）、研究職俸給表、醫療職俸給表（表一）（表二）（表三）、福利職俸給表、專門幕僚職俸給表及指定職俸給表等十七種俸表；第十條至第十條之四分別規定，俸給之調整額度；第十一條至第十九條之十規定，各類加給及津貼之適用對象、額度及支給標準，計有相當於我國主管職務加給之「俸給特別調整額」、對於具有專門知能且進用困難之職位支給之「初任級調整津貼」、扶養眷屬之「扶養津貼」、相當於地域加給（民間薪資、物價、生計費特高地域）之「調整津貼」、專門幕僚職調整津貼、住居津貼、通勤津貼、特殊勤務津貼、特地勤務津貼、準特地勤務津貼、筑波研究學園都市移轉津貼、超過勤務津貼、休日給與、夜勤津貼、宿日值津貼、期末津貼、勤勉津貼、義務教育特別津貼、俸給調整額及寒冷津貼等。上開法條有關日本國家公務人員的俸給規定，可謂鉅細靡遺（行政院人事行政局，2008）。

²⁶ 日本國家公務人員法第一一條第一項第十一款及第十二款規定，違法支俸者，處三年以下有期徒刑或科一百萬以下罰金（行政院人事行政局，2008）。

保留及再授權的禁止二方面來論述：

（一）法律保留

一般人常有一個「迷思」，認為因法律更動不易，致其所規範事務如過於明確具體，恐將落入保守僵化而無彈性，造成窒礙難行的後果。惟法律可將之視為一框架或界限，在其界限範圍之內，仍然可保有適度的靈活與彈性，並非一成不變，此乃所謂行政得自行判斷及形成之活動空間。

亦有論者或實務認為，依法行政之「法」尚包含行政規則，關於給付措施並非限制人民之權利義務，法律規範密度較低，無以法律或法律授權之命令為依據之必要。持此說者，就行政管理而言，固可增加給付行政之效率及彈性，惟就依法行政而言，針對公務人員關係不問是否屬具有重要性事項，行政機關均得自行以行政規則規範之，而不受法律保留的限制，此一失去制衡的結果，恐將造成行政行為由「他律」變質為「自律」，由「外控」轉化成「內控」，似值商榷。

針對給付行政是否合於法律保留的準據，有學者嘗試建立一套思考及審查基準（李建良，2004：12-14），茲節述如下：

1. 依照法治國家的常軌，給付行政的實施，通常先由立法機關制定給付性法律，次由行政機關依法編列預算，再由立法機關審議通過，繼而據以提供給付。若具備上述情形，其合於法律保留原則，自不待言。
2. 預算案之編列與通過（法定預算），為給付行政實施的基本要件，若乏法定要件，縱有法源依據，亦不得為之。惟給付行政有法定的預算，並不當然即符合法律保留的要求。
3. 給付行政若帶有干預人民基本權利的效應或牽涉國家資源分配或運用等重要事項，須有法律規定或授權，始得為之。
4. 立法機關若僅通過行政部門所編列的預算案，但未同時以單純決議等方式表明行政部門得與給付者，行政機關原則上不得為之，否則有違法律保留原則。然若行政機關本於職權訂定相關規定，資為實施的憑據，且曾送立法院而獲查照者，仍得作為給付的依據，尚難認為與法律保留原則有所牴觸，該經由相關規定的查照程序，已達法律保留所與規範的目的（議會支配）。

如以上述審查的基準，作為檢視公務人員俸給制度是否合於法律保留，可分為

以下幾個層次思考：首先，就公務人員領受薪俸給付而言，雖有公務人員俸給法之公布施行，但該法之俸點只是表示等級高低，而實際支給數額，卻是規定於支給要點及其附帶之各類公務人員專業加給表。公務人員俸給法固有授權，惟此授權並無具體明確內容，屬空泛授權，²⁷而前述待遇支給辦法及嗣後之待遇支給要點，也非直接以上開授權為依據，故其性質上均屬行政規則（吳庚，2010：221-222），殆無疑義。

其次，無論就公務人員俸給的給付標準或調整機制，動輒涉及數十萬人甚或上百萬人現職或退休人員及每年數千億元之龐大預算，²⁸當屬釋字第四四三號解釋理由書所稱之「公共利益之重大事項」，並無疑問。就此而言，以行政規則規範如此重大公益事項，似違反法律保留原則。較滋疑義者，乃公務人員加給給與辦法係屬公務人員俸給法規定授權之法規命令，該辦法發布同時已依法送立法院在案。基於立法院對於該加給給與辦法有關再授權規定，並未質疑，得否以此即認行政院所訂各種加給表已受議會間接支配，因而衍生出支給要點及相關規定與法律保留無違之結果，實值商榷，或可勉強將該支給要點等定性為「法制不備前之權宜措施」。

經由上開法理的論述分析，行政院訂頒之支給要點及相關令函，似已違反法律保留原則及俸給法定原則。然行政機關或基於管理需求及政治效應，或仗著上述法理上仍存在些許的灰色地帶，或相關機關並未明確表達反對（甚至傾向支持）立場，對此一問題抱著得過且過的心態，故至今未曾完成立法。²⁹

²⁷ 公務人員每月月底可領多少俸給，不但無法從法律規定得知，甚且因該法第十八條規定將各種加給的支給數額、俸點折算俸額等空白授權給行政院與考試院會銜訂定，恐怕有違「法律明確性」原則，亦與「涉及重要權利事項應以法律定之」之原則不合（劉昊洲，2010：71）。

²⁸ 按行政院新聞局副局長王麗珠表示：「九十九年的經濟成長率是民國七十六年以來的新高，每年平均國民所得也增加，為了激勵軍公教員工的士氣，對民間企業起帶頭作用，活絡經濟，因此人事局擬定調整軍公教待遇百分之三，並且自七月一日起實施。」本次調薪的適用對象，包括現職的軍公教人員、以人事費用進用的聘僱人員、技工、駐衛警，以及支領月退休（伍）金的已退休軍公教人員。其中現職人員共 82 萬人，領月退者共 43 萬人，合計總共 125 萬人。參閱 HiNet 新聞網，一〇〇年四月二十五日新聞。網址：<http://times.hinet.net/>，檢閱日期民國一〇〇年四月二十九日。

²⁹ 此一結果，亦導致加給制度長期的不透明化，有論者批評謂：「全國公務員之加給，除人事局給與處主事人員外，無人得窺全貌，而且幾十年來某一類加給之調升，每因是類

（二）再授權禁止原則

所謂「再授權禁止原則」³⁰乃基於法律保留所蘊含的議會支配旨趣，除法律明示得再授權外，被授權的機關不得委由其所屬發布相關規章。旨在避免被授權之機關將立法者所託付的任務，任意交由「其他機關」，致與立法者的原本意旨有所違背，失去授權的意義。是以，被授權的機關於訂定行政命令時，若係授權由「同一機關」另定細節性或技術性規定者，即不生「權限轉移」的結果，自與再授權禁止原則不相違背。³¹

針對公務人員加給給與辦法第十三條規定，將公務人員俸給法第十八條第一項規定授權其訂定之各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額等重要構成要件，照本宣科、原封不動的再授權行政院訂定各種加給表辦理部分，因公務人員俸給法並未有得轉授權訂定其他法規命令之明文，故加給辦法再授權行政院訂定加給表，已違反再授權禁止原則。換言之，考試院乃公務人員俸給法定授權訂定公務人員加給標準之機關，竟違背立法託付，將此一任務輾轉再授權給行政院，實有悖於立法原旨，無法釐清相關依法行政之責。此一無限制的輾轉授權，不但違反再授權禁止原則，亦與權力分立之制衡原則不符，因而失去了原法律保留原則之精神。

伍、具體建議

經由前述有關公務人員俸給制度的法理原則的闡述，以及實務運作等之論證，並針對問題的探討，本文提出以下二項建議：

人員之有力長官大力爭取或是類人員公開抗爭，乃獲致或多或少回應，使公務員覺得整個加給制度是黑箱作業，而且會吵的小孩才有糖吃。」（吳泰成，2007：3）。

³⁰ 釋字第五二四號解釋謂：「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」

³¹ 此即司法院釋字第五二四號解釋所稱：「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」

一、回歸憲法權力分立及制衡原則

前已述及，考試院與行政院兩院權限分工不明確，而此一老生常談之問題，又肇因我國憲法將同屬於行政權的考試權（人事權），劃歸於考試院掌理，而非行政院。依憲法規定，兩院均獨立行使職權，並無更上級指揮機關，於是造成同一種權力，卻有兩套指揮體系，猶如一個人的身體有兩個頭，其行動之困難，可想而知。但因考試權（人事權）回歸行政院已錯失修憲時機，³²唯今之計，也只得遷就憲政現實，儘量釐清各自權限，以避免在人事制度之改革，相互制肘、遲疑不前。

平心而論，依憲法規定，公務人員俸給法制事項的研擬及監督，當屬考試院權限，似無疑義，至該等事項的實際執行則屬行政院及各機關之權限。職此以言，本文認為，在憲法未能修正前提下，基於憲法職責所在及權力分立制衡原則，考試院應堅守憲法託付之權力底線，似不宜依再妥協退讓，不獨對於俸給相關重要事項，甚至整個人事管轄權限，該院均應主動積極參與，並協調有關機關，就相關權責劃分，予以進一步釐清。

倘就此仍持續無法以政治解決，鑑於國家之長治久安及制度運作的穩定，建議兩院得適時聲請司法院大法官就憲法第八十三條及增修條文第六條之人事權之分工及制衡，予以解釋，俾利遵循。

綜上，我國中央政府總預算案的編制機關為行政院，以該院擁有之龐大資源而言，理應協同考試院共同擬定相關公務員俸給政策。故基於功能性考量，立法者似得以法律授權行政院依法組成公務員俸給審議委員會，並依法訂定作業程序及各

³² 於往昔執政黨一黨獨大及修憲門檻較低時，修憲廢除考試院或有可能。惟按現行憲法增修條文第十二條規定：「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一七四條之規定。」。又司法院釋字第四九九號解釋文言及，有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。綜上，目前縱得到法院立法委員四分之一提案修憲廢除考試院，惟後續四分之三及台灣地區選舉總額之半數的門檻，亦難以通過，況涉及逾越修憲界限的問題，修憲廢除考試院實已不可能達成。

項客觀標準，妥擬相關公務員俸給調整方案，會商考試院辦理。如此，一方面，行政院可依法訂定公務員俸給調整的實際金額方案，保有部分的彈性空間；另一方面，考試院亦對於俸給事項掌控部分的監督權（或亦可稱之為監督義務），俾回歸憲法權力分立、制衡原則及其增修條文第六條之意旨。

二、落實法律保留及俸給法定原則

據前論述，公務人員之俸給，就外部性質而言，似屬給付行政，然涉及公共利益之重大事項，仍應由法律或法律明確授權之命令定之，有關公務人員俸給調整或加給之給付標準，屬俸給實質重要事項，以要點及函令訂定，一概違反俸給法定原則，建議仍應照其重要程度分別以法律或其明確授權之法規命令定之，茲分述如下：

（一）有關俸給之給付部分

就公務人員俸給之給付而言，雖受公務人員俸給法有關官職等、俸級、俸點之規範，但其只是表示等級高低與給付金額多寡的連動性，有關俸點如何折算俸額及各種加給給付標準，該法並未規定，而係分別以授權條款授權行政院或公務人員加給辦法定之，其中有關俸點折算俸額部分，行政院原以支給要點所附公務人員俸額表規定，為符法律保留原則，建議行政院就此提升至法規命令位階，改以「辦法」形式規定。另有關各種加給的給付標準部分，應抽離上開支給要點並廢棄相關行政院函令規定，改由公務人員加給辦法自行規定，以符再授權禁止原則。至就功能論而言，倘經兩院協調後，咸認有關俸給之給付部分由行政院主政，較為適當，則至少亦應修改上開公務人員俸給法授權條款，明確授權行政院以法規命令定之，俾符合俸給法定原則，兼以釐清有關主管權責。惟此一法律授權行政院以法規命令定之，是否合乎憲法增修條文第六條，有關考試院掌理公務人員級俸法制事項之規定？似仍有疑義。³³

³³ 公務人員基準法草案第五十二條規定：「公務人員俸（薪）給數額之訂定及調整，應參酌國民所得、物價指數、經濟成長率、基本生活費用、民間企業薪資水準及政府財力狀況等因素，定期由行政院會商考試院辦理。」固已可視為跨出俸給改革的第一步，惟是否完全符合憲法第八十三條及其增修條文第六條之意旨，並非無疑。此一部分，仍有待基準法草案未來立法通過後，聲請釋憲加以釐清。

（二）有關俸給之調整部分

依憲法規定有關公務人員俸給的政策及法制研擬事項屬考試院權責，是俸給調整之法制事項，該院責無旁貸，全權負責立法或修法程序。原則上，俸給調整屬整個俸給制度的一環，似宜一併規定於公務人員俸給法中，較為周延妥適。但如考量涉及其他軍教及工級人員一體適用問題，另立專法亦未嘗不可。然不論修法或另立專法，建議不應僅規定基本原則或空泛授權，而宜涵蓋俸給調整各項程序及實質規定，諸如各項重要作業程序、客觀明確之調整指標、調整比值、審議委員會之組成及執行機關³⁴等，俾符合法律明確性原則。其他次要事項，在授權明確性原則下，尚非不得授權以法規命令定之。至有關俸給調整之細節性、技術性事項，自得由執行機關擬定相關行政規則，據以執行。

綜上，現行公務人員俸給法第十九條第一項規定：「各機關不得另行自定俸給項目及數額支給，未經權責機關核准而自定項目及數額支給或不依規定項目及數額支給者，審計機關應不准核銷，並予追繳。」建議修正為：「公務人員之俸給，非依法律或法規命令不得變更之。未依法定俸給項目及數額支給者，審計機關應不准核銷，並予追繳。」從而，無論公務員「俸」或「給」部分之重要程序或實質規定，包括各項俸給支給或調整作業程序、定期通盤檢討期限（例如三年或五年）、審議委員會之組成及執行機關、支給及調整標準（例如實際調整俸給之計算公式、各類加給的給與條件、類別、適用對象、支給數目之上限等）等，皆應以法律或至少以法律明確授權之法規命令定之，俾落實俸給法定原則。

陸、結論

在今日法治國家中，「法治」發出的光芒理應照亮各個黑暗的角落，公務人員俸給屬國家重要事項，亦不能自外。早期我國公務人員俸給微薄，政府為安定其生活，曾實施行之實物配給制（米、煤、油及鹽）依公務人員本人及家庭口數配給，

³⁴ 有關委員會之委員組成比例，建議可參酌訴願法第二十五條第二項規定，其中社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一。且應有一定人數之公務人員協會代表列席，以彰顯其公開性、代表性與合理性。

可見當時公務人員之俸給著重於「生活照顧」理論。嗣俸給領域注入職位分類制有關同工同酬，計值給俸之精神，並配合國家經濟逐步好轉穩定，公務人員之俸給幾經調整，時至今日，滿足其基本生活所需，已無問題。由是觀之，我國俸給制度可謂逐步由「生活照顧」說傾向「對待給付」說，惟就核心「俸給法定」部分進展緩慢。此一「法」未與時俱進、與時俱轉之結果，導致相關俸給問題複雜而敏感，動輒引發社會某些階層的情緒與對立，此由近年來軍公教退休金優惠存款利率問題，以及今年七月軍公教待遇調整百分之三之決定可知。是以，俸給制度的健全，不但攸關公務人員之仰事俯蓄及士氣績效，亦涉及社會總體經濟資源的分配，尤關乎我國能否真正邁入先進民主法制國家之林。

我國公務人員俸給制度遲遲未能真正法制化（或低度法制化）的原因，除歷史背景、行政院掌控員額預算及俸給的決策者也是公務人員等複雜因素以外，行政院尚有一個實務運作上困難之處，即無論將支給要點之位階提升為法規命令，或將該要點有關公務人員俸給部分併入「公務人員加給給與辦法」中，都將使行政院放棄公務人員的俸給之訂定及調整權力，而拱手讓給考試院，此乃因憲法已明定，有關公務人員級俸之法制事項由考試院掌理之緣故。就行政院本位考量，放棄現有之權力，誠非易事。惟我國憲法將同屬於行政權的考試權（人事權），劃歸於考試院掌理，而非行政院。職此以言，在憲法未修正之前提下，亦僅有回歸憲法規範一途，唯有在指揮一體、事權統一之原則下，有關機關方得就公務人員俸給制度重新檢討，俾落實法律保留及俸給法定原則。

參考文獻

行政院人事行政局（2008）。**各國人事法令彙編—日本國家公務員人事法令彙編**（初版）。台北：行政院人事行政局。

行政院人事行政局（2009）。**各國人事法令彙編—德國公務人員人事法令彙編**（初版）。台北：行政院人事行政局。

李華民（1990）。**中國考銓制度**（修訂四版）。台北：五南。

李華民（1993）。**各國人事制度**（三版）。台北：五南。

李建良（2004）。從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題，**政大法學評論**，第 78

期，頁 12-14。

吳庚（2010）。**行政法之理論與實用**（增訂十一版）。台北：三民。

吳泰成（2007）。俸給法制興革的幾個重要課題，**公務人員月刊**，第 137 期，頁 3。

林文燦（2009）。**公部門待遇管理—策略、制度、績效**（初版）。台北：元照。

林紀東（1994）。**行政法**（再修訂再版）。台北：三民。

林昱梅（2007）。德國公務人員俸給制度之改革與檢討，**公務人員月刊**，第 137 期，頁 12 以下。

梁瑞蘭（2006）。**我國公務人員俸給法制之研究**。銘傳大學法律學系研究所碩士論文，未出版，台北。

陳敏（2009）。**行政法總論**（六版）。台北：新學林。

陳炳生（1987）。**新人事制度析論**（初版）。台北：正中。

陳培莉（2002）。**我國公務人員加給制度之研究**。臺灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，台北。

徐有守（2007）。**考銓制度**（增修三版）。台北：商務。

許宗力（1995）。中央與地方人事權的分際，**月旦法學雜誌**，第 1 期，頁 18。

許南雄（2010）。**各國人事制度—比較人事制度**（增訂十一版）。台北：商鼎。

許濱松（2001）。**各國人事制度**（增修版）。台北：久福。

傅肅良（1983）。**考銓制度**（初版）。台北：三民。

翁岳生（2006）。**行政法（上）**（三版）。台北：元照。

趙其文（2004）。公務員俸給問題面面觀，**公務人員月刊**，第 99 期，頁 11。

劉坤億、張育哲（2009）。**我國公務人員待遇制度改進方案之研究**，人事局專案委託研究成果報告，未出版。

劉昊洲（2010）。**公務人員法專論**（初版）。台北：五南。

蔡茂寅（2008）。**預算法之原理**（初版）。台北：元照。

鄭兆元（2006）。德國公務人員俸給結構及績效俸給實施情形簡介，**公務人員月刊**，第 123 期，頁 12。

馮惠平（2011）。**我國公務員俸給制度之法理與實務探討**。世新大學法律學系研究所碩士論文，未出版，台北。

A Legal Study of Civil Service Pay System

Hui-Ping Feng^{*}

Abstract

Based on the fact that the basic livelihood of a civil servant cannot be supported without payments from the government, the Payment Right should be the most significant among the basic rights for all employees in the Civil Service. And it is crucial for a government because better payment may provide more attractive incentives for those who want to work in the public agencies and stay longer. Meanwhile, good salaries can be helpful for making civil servants more satisfied with their working conditions, thus both the quality and efficiency of public service may be enhanced. From this point of view, a well-functioning payment system for civil service is extremely important for the government to recruit, use, and to retain qualified workers.

This article, focusing on the subject of Civil service Payment, will use theories or principles like “Correspondent Grant”, “Livelihood Supporting”, “Grade Status of Civil Service”, “Preventing Corruption with High Salaries”, and “Legalizing the Paying System for Civil Service” to construct a blueprint of the whole practice for our government’s payment system. Next, the past experience of how our pay system worked will be introduced as a tool to make a thorough review of the system, which makes us realize how badly the blurring job requirements for personnel of the Executive Yuan and the Examination Yuan influence our pay system, and makes it so difficult to be

^{*} Executive Officer, Central Personnel Administration.

legalized. Finally, some dvices are provided honestly for our government to amend relevant acts to improve our pay system.

Keywords: Civil Service Pay System, Payment Right, Correspondent Grant, Livelihood Supporting, Grade Status of Civil Service

從地方政府運用約聘僱人員之調查 剖析我國契約公務人力之改革

蘇偉業*

《摘要》

本研究以實證研究的方法，透過調查我國地方政府（主要為高雄市、台中市及花蓮縣）的約聘僱人員運用情況，回應一些對約聘僱人員制度變革的長期疑慮，並提出改革之建議。本研究發現，由於我國的特殊公務人力狀況，約聘僱人員實為機關基層事務的穩定人力，並非簡單的臨時或補充人力。透過對機關主管的深度訪談，及對公務人員與約聘僱人員之問卷調查，本研究發現很多專家學者對約聘僱人員制度改革的普遍疑慮並不合理。本研究認為，新版「聘用人員人事條例草案」之改革建議過度保守；對約聘僱人員制度的改革，理應考慮他們的生涯發展及這類人力跟常任文官間之相對優勢作為規劃重點，有效利用這類契約人力的優勢，提升機關的工作效益。

[關鍵詞]：約聘僱人員、彈性化、聘用人員人事條例、地方政府

本文原載於《文官制度季刊》第2卷第2期

* 國立政治大學公共行政學系副教授

壹、前言

約僱與聘用人員（以下合稱約聘僱人員）是屬於我國運用多年的契約人力主要種類，其工作性質是執行政府公務的非常任人員，有別於執行勞務工作的臨時人員或工友，其工作也不能以委外方式進行。在政府正式員額的限制但業務的不斷擴充之情況下，各政府機關皆有進用不少約聘僱人員分擔公務人員的工作，但由於進用及管理制度欠缺規範，並出現久任的狀況，引為詬病。適逢近年全球「政府改造」運動，我國政府也提出建立彈性人力制度，考試院便試圖透過整頓現存約聘僱人員制度，建立統一的「聘用人員」制度以回應「政府改造」運動之方針。這制度之建構一方面使我國的契約公務人力更為規範，另一方面使我國政府機關內明確存在除政務人員及常任公務人員外的第三套的公務人力體系。但這第三套的公務人員體系的定位應為如何？是否有回應「彈性化」改革的目的？在現階段的政策討論上仍沒有很多的深入剖析，政策討論多基於規範性及法律視野，欠缺經驗實證分析。而為了達至「彈性化」改革，理應依人力資源的角度作為分析的主要依據，但現階段的討論是明顯欠缺。而這契約人力制度之建立也引起對現行國家考試用人制度衝擊之疑慮，使不少學者及官員對此改革方向有所保留。

雖然新的契約人力制度尚未建立，但現存已運作多年的約聘僱人員制度經驗應該可以提供一些變革之依據。正是因為現存制度欠缺規範，各地作法有一定的差異，故應可從經驗中找出改革的適當可行方向，並實證各政策評論者觀點之恰當性。本文將針對地方政府運用約聘僱人員的現況瞭解這些契約人力與政府機關管理者及其他公務人員的關係，依實然性的調查資料，提出應然性的改革方向。

貳、改革提案及疑慮

本次政府契約人力制度之改革是始於民國九十一年九月政府改造委員會第六次委員會會議提出的「政府人力運用彈性化計畫方案」其中一個子方案。惟其本身是銓敘部於八十六年起針對政府非常任人力管理混亂問題，而進行的改革研究所延伸出來（銓敘部銓審司，2003）。整個政策制定過程經過多番波折。首先，銓敘部於

八十六年籌組專案小組，研擬「約聘人員人事條例草案」，擬將我國行政機關聘用人員、派用人員、機要人員、約僱人員及職務代理人納入單一條例管制。及後於九十一年改以修正現存「聘用人員聘用條例」為目標，只納入聘用及約僱人員於條例規範中。惟適逢當年政府改造委員會通過規劃上述彈性化計畫之子方案－「契約性職位制度」，擬定建立單一契約人力制度，故之後又改納入聘用、派用、機要、約僱及聘任五類人員於「聘用人員人事條例」規範中。

經過多年的研擬爭辯，考試院於九十四年七月二十八日正式通過第一個條例草案，並於同年八月十五日函送立法院審議，但在立法院只作了一次的審議（九十五年四月二十日）後，由於程序上的耽擱加上草案內容仍存在不少爭議地方，故未能於第六屆立法院會期通過。條例草案於九十七年重新起步，並於四月二十九日提出修正版本送考試院。惟各政府機關對提案中整併以上五類人員感到疑慮，認為窒礙難行。故近日銓敘部作出重大政策變更，僅納入聘用及約僱人員於條例草案規範，回復九十一年政府改造委員會決議前的政策，以降低立法的複雜度，並於九十八年十二月十一日制訂出新的草案版本。

按照最新的草案版本之條例內容，改革傾向一種相對過往草案版本保守而漸進式之調整。條例規定機關聘用人員總人數不得超過各該機關及其所屬機關職員預算總人數的百分之十（第三條第四項）。基本上，是比現行百分之五原則略為提高，但比以往提案的百分之十五卻是降低的。而且由於不少機關的約聘僱人員比例早已超過百分之十，故對機關增加人力意義不大，條例起草者也意識到這問題，故額外規定「已高於其職員預算總人數百分之十者，應出缺不補，至符合[百分之十]比率為止」（第三條第五項）。

聘用人員所任工作以辦理臨時性、定期性業務，或發展科學技術、執行專門性業務、技術性研究設計工作等為範圍（第三條第三項）。這與現存對約聘僱人員的任務性質定義基本一致，¹並沒有如最初改革的構想般強調可在主管指導監督下執行涉及低度裁量決定之公權力執行（朱愛群、林鍾沂、侯漢君、余致力、魯俊孟、劉嘉發等，2004：8）。而聘用人員之等級分為第一至十三等，按學歷高低及工作經驗多寡評等，這基本是與現行約聘僱人員十三等酬金級別一致，只是將其法律化

¹ 在現存制度下，聘用人員是負責「科學性」、「專業性」、「技術性」業務，約僱人員是負責「臨時性」、「定期性」、「季節性」業務。

而已。就職務層次方面，新版條例規定聘用人員不得擔任或兼任主管職務（第五條），相對以往的改革方案是有明顯的退卻。九十四及九十七年版本的條例草案皆容許聘用人員於學術研究、科技、社會教育、文化、臨時機關、駐外機關及訓練機關兼任機關首長、副首長或主管職務。

聘用人員進用方面規定必須以公開甄選方式進行，並由機關成立甄審委員會負責，這是一直以來不同改革方案的共同看法，並沒有更動，而近年人事行政局也已下通函，要求各政府機關以公開遴選或甄選方式進用約聘僱人員。

新版條例草案規定需要對聘用人員進行考核，主要作為得否續約之依據，但機關可以參酌考核成績，決定是否給予聘用人員晉薪。而考核方式是援用現存公務人員的年終考績制度。相對地，九十七年版本的條例草案則是另立準則，明定獲優及甲等聘用人員可獲晉薪及獎金。新版條例的考核規定實質上是不少機關已履行的模式，但明顯比九十七年版本保守。

最後，就福利退休部分，九十七年版本條例規定聘用人員應參加公教人員保險，並建立獨立的聘用人員退職撫卹制度。新版則改為參加勞工保險，並準用勞工退休金條例。後者基本上與現行的約聘僱人員離職儲金制度一致，只是將其與勞工退休金制度在法律上接軌。

實際上，新版之條例草案僅將現行「聘用人員聘用條例」、「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」及「行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項」及其他現行操作性行政規範整合修正，提升法律位階而已（銓敘部銓審司，2009），並沒有就九十一年政府改造委員會提出「彈性化」改革作進一步的呼應落實。而新條例草案的保守性某程度上是回應了不同評論者對改革之疑慮。在舊的各條例草案版本中，建立新聘用人員之制度實有提升契約人力之地位及權益的效果，這對以國家考試進用公務人員為支柱的我國公務人力制度是一種潛在的挑戰；而縱然改革會相對加強對聘用人員的控管，但不少評論質疑可落實執行之程度。就以上的觀點，以下會根據不同的官方委託研究報告，以及立法院公聽會及評估報告作出闡釋。

對新聘用人員制度一個常見之質疑就是其有「違憲之虞」。聘用人員不用經過國家考試，只經由用人機關公開甄審進用，實違反我國憲法第八十五條「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度...。非經考試及格者，不得任用」之虞。就此觀點，並非沒有可反駁之餘地，因為聘用人員並非憲法所指的「公務人員」，就算

視聘用人員為廣義的公務人員，而若在甄審過程中加入一些「考試」元素（包括筆試、口試、測驗及實地考試等），這也符合公務人員考試法之規定（柯三吉、劉直君、曹瑞泰、張惠堂、黃榮源、廖婕吟，2008：154，164）。另外，政務官及民意代表都是不經考試的公職人員，契約公務人力不經考試應不構成違憲（朱愛群等，2004：122）。然而這爭議背後的潛議題並非違憲問題與否本身，其實是權益問題。正如立法院公聽會其中一位與會學者批評所指：「新聘制度……在精神上是否違憲並與公務員**永業制度**有所抵觸，其實大家心知肚明……目前是經過考試的公務員才有**永業制**，現在卻連不經國家考試的聘用人員也有類似永業制的精神，享有退休金、月退金等……這些都是比較奇怪之處。」（深色部分為作者添加的）（立法院法制委員會，2007：5）所以這批評背後的真正價值是認為，不經「艱辛」國家考試所進用的聘用人員是不應享有類似公務人員的永業制待遇。

所以違憲的批評進一步延伸是聘用人員制度會衝擊常任文官制度。最正面的衝擊當然是舊版條例中容許機關首長主管由聘用人員擔任，恐這些以契約進用的首長主管會刁難逼離現職公務人員，進用不需經過國家考試之聘用人員，出現政治分贓與恩賜用人之弊端（何善為，2006：7），也妨礙常任文官的晉升機會，打擊士氣，使常任文官職位不再具吸引力（立法院法制委員會，2007：7）。明顯地，新版條例不容許聘用人員擔任主管職位是回應了這項批評（銓敘部銓審司，2009）。就算不涉及主管職位，若以契約人力替代基層公務人員工作或職位（如委任職），會否影響公務人員升遷，打擊公務人員的士氣，無法吸引優秀人才呢（朱愛群等，2004：91）？

而對國家考試進用公務人員制度之信任，也反映對用人機關自行進用人力欠缺信心。其中一位參與立法院公聽會的教授就提出質疑：「所謂公開徵選，實際上都流於內定，沒有所謂真正的公開徵選，也沒有真正做到公平、公正以及功績用人。所以我對於公開徵選……說實話，我一點信心都沒有，將來任用私人，徇私這些毛病，一定是層出不窮。」（立法院法制委員會，2007：8）其他的研究報告也顯示對「公開甄選」制度欠缺信心，認為「審查委員會」必受「恩庇主義」和「偏好主義」影響，難以公正（柯三吉等，2008：170-171）；或認為用人機關欠缺鑑別人才之能力，或過於寬鬆，並發生黑箱作業與賣官鬻爵之弊，故認為由考選部設立甄審委員會統一辦理甄選較為恰當（何善為，2006：16）。

上述的批評以及新版條例草案之修正回應牽涉到幾個關鍵爭論點：（1）契約人力久任化是否必然是問題？（2）如契約人力是常規人力之一，不是純粹的臨時人力，那麼是否應該給予更多的激勵，包括待遇的改善？（3）契約人力常規化是否必然衝擊常任文官制度？（4）契約人力是否不應「沾染」正式公務人員的工作？（5）用人機關是否不適合負責人才進用工作？

就以上爭論點，我們應可從實證調查作回應，而以上提及的契約人力久任化、常規化以及用人機關自行進用約聘僱人員實際已是長久普遍之現象，可透過實證調查研究證明評論者論點之真確性。而契約人力常規化是否會衝擊常任文官制度，也可以從公務人員與約聘僱人員的工作關係作反映分析。

參、研究設計

本研究選擇了三個地方政府作為主要樣本，包括高雄市、台中市及花蓮縣。它們代表了直轄市、市及縣政府，地理分佈上含蓋中部、南部及東部，故本研究所選取的地方政府已包含了數個不同的地理空間特徵。本研究所以集中焦點於地方政府是因為過去的相關政策研究多以中央機關現況作為參考基準，忽略了正式員額不多的地方政府機關才是約聘僱人員最大的需求者。²

本研究設計上分成三個階段。第一階段是針對三地政府的人事處官員進行深度訪問，瞭解三地使用約聘僱人員的概況，並蒐集三地約聘僱人員的統計資料。另外，研究者會要求三地人事處官員推薦聘用較多約聘僱人員的機關接受第二階段的訪問，瞭解這些機關實際使用約聘僱人員的狀況。

依據複雜難易度，本研究首先進行花蓮縣的深度訪談，除訪問了人事處官員外，並由他推薦，訪問三個聘用較多約聘僱人員的機關。繼花蓮縣後，研究者先後訪問了台中市及高雄市的人事處官員，並由他們推薦機關，進行用人機關訪談。由

² 如舊版「聘用人員人事條例草案」中訂定聘用人員之總數不得超過機關職員預算員額數之 15%，就是以中央機關聘任人員、機要人員及聘僱人員合計占職員預算員額 10% 之現況作為政策決定之基準。參閱洪國平（2004：12）；另最近人事行政局委託席代麟教授的契約人力研究案，其深度訪談之對象仍只有少數為地方政府機關，參閱席代麟、蔡志恆、孫本初、邱薇伊與鄧志崙（2007）。

於時間上的限制，故本研究採取排除重複的策略挑選受訪機關，即排除之前已訪問過的相同種類機關，如在訪問了花蓮縣的社會處後，台中市及高雄市就不再訪問當地的社會處（局）。最終，本研究就台中市訪問了五個用人機關，高雄市訪問了四個用人機關。³ 所有深度訪談皆全程錄音，並製作成逐字稿以作分析。三地政府的深度訪談於九十七年九月展開，並於十二月中完成。

第三階段是問卷調查，針對三地政府聘用較多約聘僱人員的機關，進行問卷調查。問卷調查分成兩種，一種是針對公務人員；另一種是針對約聘僱人員。公務人員之問卷主要是瞭解公務人員管理層及基層公務人員對約聘僱人員工作情況之評價及他們對約聘僱人員制度之評價。問卷除基本資料外，分成三部分，分別由三類公務人員回答不同部分。⁴ 約聘僱人員之問卷主要是瞭解他們的工作現況及生涯發展。問卷除基本資料外，分成兩部分。就價值判斷之問題，兩份問卷皆採用李克特（Likert）五點量表方式設計，分「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「非常不同意」五種同意程度（參看附件）。就兩份問卷中的價值判斷回答，其 Cronbach's Alpha 值皆高於 0.7，屬於高可信度。⁵

所謂聘用較多約聘僱人員的機關是指符合兩個標準之一者：聘用 10 位約聘僱人員以上者；或約聘僱人員人數佔該機關公務人員員額的百分之二十以上者。根據此標準，本研究原挑選了 31 個機關發放問卷，但由於高雄市觀光局是新成立的機關，工作人員之間工作關係尚在形成中，故將該機關排除於本次調查範圍外。最終挑選了 30 個機關發放問卷，其中花蓮縣 8 個、台中市 11 個、高雄市 11 個。由於以隨機抽樣方式調查較為費時及成本太高，故本次調查是以全發放式進行。

此外，有一點必須澄清，由於近年政府對約聘僱人員的進用有員額控制，但政府機關的人力需求卻不斷增加，故不少地方政府會以非經常性的預算（如工程管理

³ 三地接受深度訪談的用人機關包括：花蓮縣政府原民局、社會處、地方稅務局；台中市政府交通處、地政處、文化局、經濟發展處、都發處；高雄市政府秘書處、教育局、建設局、衛生局。

⁴ 三類公務人員是指：（1）有約聘僱人員下屬；（2）有約聘僱人員在同一單位 / 科室共事但非他們的下屬；（3）沒有任何約聘僱人員與他們在同一單位 / 科室共事。

⁵ 四組回答者問卷的 Cronbach's Alpha 值如下：有約聘僱人員下屬的公務人員為 0.885；有約聘僱人員在同一單位 / 科室共事但非他們的下屬的公務人員為 0.749；沒有任何約聘僱人員與他們在同一單位 / 科室共事的公務人員為 0.777；約聘僱人員為 0.709。

費)僱用一些「臨時人員」,有別於以政府公務預算或基金聘用的約聘僱人員。臨時人員也屬於契約人力之一種,而且工作性質不一定與約聘僱人員有區隔,但其僱用條件與約聘僱人員並不一樣,且已明確納入勞基法的管轄範圍。為避免分析上的干擾,針對約聘僱人員的問卷調查會排除這部分的人力,但以下討論仍會觸及這類人力。

本次兩份問卷於九十八年一月初完成設計,並由台中市人事處協助進行測試,兩份問卷各發放 10 份,於一月中完成測試,並由測試結果進行問卷格式內容之修正。由於發放對象數目龐大,故研究者特派研究助理親至機關發放問卷,並要求台中市及花蓮縣的人事處協助回收。而高雄市則由研究助理親至各機關發放及回收。花蓮縣及台中市的問卷發放回收於二月進行;高雄市的則於三月進行。所有問卷於四月中完成回收。回收公務人員問卷 1,184 份,其中有效問卷 1,135 份,占受調查機關公務人員人數的 60.2%;回收約聘僱人員問卷 383 份,其中有效問卷 361 份,占受調查機關約聘僱人員人數的 65%(參看表 1)。其中三類公務人員問卷中,有約聘僱人員下屬的部分,有效問卷為 260 份;有約聘僱人員在同一單位/科室共事但非他們的下屬的部分,有效問卷為 586 份;沒有任何約聘僱人員與他們在同一單位/科室共事的部分,有效問卷為 289 份。

為了使研究更具涵蓋性,於完成回收問卷後,本研究再補充訪問了四個縣市的人事處官員,包括:宜蘭縣、台南市、新竹市及新竹縣。此外,本次調查內容涵蓋面廣泛,而由於篇幅所限,加上為使本文更加聚焦,故下文只針對個別調查面向作分析,以回應以上提出的研究問題。

肆、調查發現

一、高中花三地運用約聘僱人員的實況

本研究所調查的三地政府皆運用一定數量的約聘僱人員,其中高雄市數量最多,直至九十七年底達 899 人;其次是台中市,調查期間人數為 360 人,最少是花蓮縣,調查期間達 126 人。在聘用(地方政府實務上稱為「約聘人員」)與約僱人員比例上,三地皆以約僱人員占大多數:高雄市 756 人、台中市 285 人、花蓮縣 96

人。以總體人力比例而言，三地的約聘僱人員數目占各自公務人員總數約 3%至 5%，比例不算高。但檢視個別機關的使用情況，不少機關使用高比例的約聘僱人員，甚至有約聘僱人員數目超過公務人員數目的機關，包括台中市的地政處及花蓮縣的社會處（參看表 1）。

表 1 接受問卷調查機關的人力情況（問卷調查期間）

列號	機關名稱	公務人員實際人數	約聘僱人員實際人數
1	社會局（高）	113	43
2	文化局（高）	71	39
3	交通局（高）	101	38
4	地政處（高）	135	36
5	教育局（高）	107	31
6	地政處（中）	27	31
7	經濟發展局（高）	129	30
8	社會處（花）	25	26
9	地稅局（中）	203	24
10	文化局（中）	33	24
11	經濟處（中）	36	23
12	社會處（中）	28	20
13	都發處（中）	54	17
14	衛生局（高）	161	15
15	地稅局（花）	95	13
16	交通處（中）	41	13
17	地政處（花）	34	13
18	原行處（花）	18	12
19	都發局（高）	131	11
20	財政局（高）	74	11
21	勞工局（高）	51	11
22	教育處（花）	31	11
23	城鄉處（花）	28	11
24	文化局（花）	33	9
25	主計處（中）	30	9
26	環保局（花）	24	9
27	勞工處（中）	20	8
28	計畫處（中）	21	7
29	新聞處（中）	20	6
30	客委會（高）	12	4
總計		1886	555

資料來源：高中花三地政府人事處或機關人事主任提供。

在調查期間，三地政府共有 24 個機關聘用超過 10 個約聘僱人員。其中三地共同聘用 10 位以上約聘僱人員的機關包括：社會處（局）及地政處。高雄市與台中市共同聘用 10 位以上約聘僱人員的機關包括：文化局、經濟（發展）處（局）、都發處（局）及交通處（局）。高雄市與花蓮縣共同聘用 10 位以上約聘僱人員的機關只有教育處（局）。台中市與花蓮縣共同聘用 10 位以上約聘僱人員的機關只有地稅局。至於聘用人數低於 10 位，但占該機關公務人員員額達百分之二十以上者包括高雄市客委會；台中市主計處、勞工處、計畫處、新聞處；及花蓮縣文化局、環保局（參看表 1）。

在 361 份約聘僱人員有效問卷中，124 份是約聘人員；234 份是約僱人員。就學歷方面，他們的學歷水準並不差，約聘人員中 84.6% 擁有大學學士以上學位，其中有 4 人更有博士學位；約僱人員中也有 49.2% 擁有大學學士以上學位，其中也有 2 人擁有博士學位（參看表 2）。

表 2 受調查約聘僱人員的學歷

學歷	約聘人員	%	約僱人員	%
博士	4	3.2	2	0.9
碩士	47	37.9	45	19.2
大學學士	54	43.5	68	29.1
專科	16	12.9	82	35
高中高職	3	2.4	33	14.1
國中			1	0.4
漏填			3	1.3
總計	124		234	

誠然正如以上提及，機關除約聘僱人員外，也大量進用臨時人員，實務上其中一種稱為「約用人員」，他們的工作性質與約僱人員並沒有明顯區隔，薪資與約僱人員一樣，唯一差別是他們不能享用國民旅遊卡。很大程度上，地方政府為了回應約聘僱人員員額的凍結，使統計數字上「漂亮」，故另立名目聘用另類「約聘僱人員」。在調查期間，研究者就發現其中一地政府為了繼續僱用某名約僱人員，但由於要刪減相關員額，所以改聘為「約用人員」。基此，若我們只從正式統計去理解三地的約聘僱人員規模，明顯是低估實際數目。而本研究額外訪查的四地政府，情

況就不一樣，它們的約聘僱人員數目占公務人員之比例非常高，由 10% 至 23%。新竹縣政府人事處官員就強調他們不太進用約用人員，這某程度顯示出各地方政府所採用之人事進用策略之差異，導致人力統計上的微妙落差。

二、久任化問題的緣由

約聘僱人員久任化是一直為人所詬病的現象。而就本次調查發現，三地地方政府接受問卷調查的約聘僱人員年資皆頗長。約聘人員中有 60.5% 年資超過 5 年；46% 超過 10 年；最長年資者達 38 年。約僱人員中有 76.9% 年資超過 5 年；65.4% 超過 10 年；最長年資者達 37 年。所以約僱人員的年資普遍比約聘人員長（參看表 3）。本研究嘗試將他們跟接受調查的公務人員於現職機關年資比較，發現約聘僱人員樣本的平均年資達 12.91 年，而他們的公務人員上司的現職機關年資平均只有 10.62 年，非上下屬關係的公務人員同事的現職機關年資平均只有 5.77 年。由此可反映出約聘僱人員平均在機關內的資深程度之高。

表 3 受調查約聘僱人員的現職機關工作年資

年資	約聘人員	%	約僱人員	%
少於一年	10	8	10	4.3
1~5 年	39	31.5	44	18.8
6~10 年	18	14.5	27	11.5
11~15 年	18	14.5	45	19.2
16~20 年	26	21	50	21.4
21~25 年	9	7.3	26	11.1
26~30 年	2	1.6	16	6.8
31~35 年	1	0.8	5	2.1
36 年或以上	1	0.8	2	0.9
漏填			9	3.9
總計	124		234	

要解釋久任化的問題，根本上就是要問為什麼機關需要約聘僱人員。這人力制度形式上是聘用人員負責「科學性」、「專業性」、「技術性」業務，約僱人員負責「臨時性」、「定期性」、「季節性」業務，但實質運作上並非如此單純。根據

調查發現，三地在 استخدام 約聘僱人員的緣由，可歸類為以下四項：

- (一) 正式員額不足以應付之業務：由於政府自民國八十年代起不斷進行公務人員員額精簡，但經濟發展及人口膨脹卻導致業務之增加，故在凍結或縮減正式員額之限制下，不少機關改以進用約聘僱人員方式承擔一般公務人員之業務。
- (二) 沒有正式員額負責之業務：也是由於公務人員員額凍結，有一些新成立的機關或新增業務從一開始就沒有（足夠的）正式員額，故只能大量進用約聘僱人員。最明顯的例子就是台中市文化局，它是在民國八十七年由文化中心升格為文化局，但由於只添加五個正式員額，而業務職掌卻比以前擴大，所以繼續如以往般依賴大量約聘僱人員。另外就是高雄市建設局，它要處理中央委辦的「公司業務」，但中央只給「錢」不給「人」（即正式員額），所以只能以約聘僱人員充當承辦人員。
- (三) 無法透過國家考試進用的人力：一些專業、技術性或多技能性的業務，由於國家考試的考試類科無法滿足用人單位需求，故以約聘僱人員負責。這種情況最普遍是機關內的電腦網絡技術人員，由於正式考試進用人員難以追趕新技術或培養正式人員承擔業務也效果不彰，所以從市場直接網羅更為方便。另外，如高雄市秘書處國際事務科需要翻譯及傳譯的專才，但國家考試並沒有該類科，所以就以約聘人員充任。
- (四) 特殊人士就業安排：本調查發現有兩類個案的約僱人員是就特殊人士就業而安排的情況。第一類是教育局內的「運動教練」。一些有特殊表現之運動員，由體委會安排至學校擔任專職運動教練，算是約僱人員的一種。第二類是在高雄市秘書處發現。為達至政府機關身心障礙人士之用人比例，該機關故意將兩個書記名額遇缺不補，改由身障人士擔任。

以上四項分類中，只有第三項是符合約聘僱人員進用的制度原則。第一及二項情況皆是由於中央政策矛盾所導致：員額精簡或凍結。所以運用約聘僱人員某程度上是一種在員額限制外擴充人力之手段，這與歐洲大陸國家經驗相類似（Ridley, 2000: 28）。除了基於人情考慮外，對這些人員的長期續聘也是為機關保留有經驗的人力。縱然他們沒有接受正式的訓練，但經過長期的工作實踐，他們對機關仍然是一種寶貴的資產。

三、約聘僱人員之進用

約聘僱人員制度常受批評之另一處就是進用方式缺乏規範，常出現政治酬庸或民代關說所進用之人力。根據本次對三地的調查，受訪者反映過往的確有以如上情況進用之人力。但在約聘僱人員員額控制下，三地基本上已嚴格控制新聘約聘僱人員。根據花蓮縣人事官員聲稱，花蓮縣情況是以縣預算聘用者遇缺不補，唯一可新進的是約用人員。但根據問卷調查發現，該縣也有少量短年資的約聘僱人員，這可能是利用非公務預算聘用的，例如社會處的社工就會用中央補助款來進用。

高雄市與台中市的情況看似較有彈性。高雄市近年的約聘僱人員實有稍微增長，高雄市受訪人事官員強調他們不太喜歡用臨時人員，真的有人力需求就用約聘僱人員。只要機關提出需求申請，經員額評審小組審批通過後可補充約聘僱人員。而進用程序則各個機關有所不同，有些會較為嚴格，需要通過一定的甄選程序；有些則為了趕快遞補人員，只要有人推薦就馬上上任。高雄市並沒有強制規定進用人員的程序。

台中市則較為嚴謹。受訪台中市人事官員指出自胡志強市長上任後，曾進行統裁百分之十的約聘僱人力，遇缺不補。而現在如人力真的不足，仍可提出申請，經過專門小組做評鑑通過後再行進用。新進人力都要通過公開甄選，首先透過網上公告徵才，由甄選委員會主持甄選，當中可透過筆試、電腦測驗或面試來決定人選。

對於政治干預約聘僱人員進用的問題，多位受訪機關管理者認為要看主管「抗壓能力」的高低，而遇上需要專業技能的工作，政治干預的可能性則會降低，因為在這情況下，受聘者一般需要一定的資格要求，也會採用一定的客觀測試方式作篩選。另外，其中一位受訪台中市都發處主管指出「民意代表那麼多……我今天只有一個缺，那可能五個[民意代表]來說嘛……我要得罪四個，跟得罪五個其實是沒有什麼差異啦……那為什麼不要就乾脆得罪五個，就選我要的就好啦！」

誠然，並非所有地方政府已轉移至較規範的進用人力制度。如本次額外訪查的新竹市則仍然沒有以公開甄選方式進用約聘僱人力，對各機關新聘約聘僱人員的方式，人事處完全沒有管控，而且市長仍握有很大的人事裁量權。

四、約聘僱人員的工作性質

根據本次調查，三地約聘僱人員的工作範圍十分廣泛，從一般性的基層文書及資料處理工作到專業性社工及工程業務。性質上，約聘僱人員的工作除了負責技術或協辦性之工作外，他們當中不少是需要獨立擔任承辦人員，特別是在人力不足的部門，他們實質上有時是代替正式人員執行業務。正因為嚴控正式員額，本次調查就發現台中市交通處的其中一位約僱人員竟是擔任處長的公務秘書；另一位則是協助處秘書做工作彙整，還要做工作企劃及撰稿。

而根據對約聘僱人員的問卷調查，在 355 個有效回答中，58.6% 的樣本聲稱其工作機關內也有公務人員負責和他們相同的業務；另外，在 358 個有效回答中，70.7% 的樣本聲稱需要獨立擔任業務承辦人。以上兩者之情況在所有 30 個接受調查機關約聘僱人員樣本皆有出現。由此可見，以上從訪談發現的各種因員額控管而需要約聘僱人員擔任公務人員工作並非特殊個案，而是普遍的情況。約聘僱人員的工作在各個機關廣泛地存在對公務人員工作的替代性。

此外，約聘僱人員的工作也會牽涉執法的一部分，如工程及八大行業的稽查工作。衛生局也會派約聘僱人員去調查無照密醫的工作。名義上，稽查工作不會牽涉民眾權益的公權力運用，但實際上他們會在前線獨自做裁決工作，如需要開罰單時，則由坐在辦公室的正式公務人員作最後審核裁罰。而依「道路交通管理處罰條例」，約僱的交通助理員更是可因停車違規事由直接開罰單。因此，實質上，不少約聘僱人員是在行使公權力。高雄市建設局受訪官員就直截了當認為：「[約聘僱人員]要行使公權力啊！不然，不行使公權力的話，沒有用處啊！……假如不行公權力的話，那就可以全部委外來做了，我是認為約聘僱人員也是要有公權力。」

根據對約聘僱人員上級的問卷調查，就約聘僱人員與公務人員工作與責任的區隔問題上，超過一半回應者皆認為是有的。在 168 個有效回答中，67.9% 指其機關或他們對約聘僱人員給予的工作與公務人員有明顯區隔；在 162 個有效回答中，65.4% 指其機關或他們約聘僱人員給予的責任與公務人員有明顯區隔。但根據訪談的發現，大部分的機關主管都會強調約聘僱人員與公務人員工作是有區隔，但所謂區隔是指原則性的區隔，特別是責任輕重上，會強調公務人員要負上較重的責任，但這不能說明他們之間工作是沒有重疊性。而針對人力缺乏的機關，受訪主管則傾

向強調兩者工作不可能有區隔。⁶

五、基層公務人員與約聘僱人員的工作關係

約聘僱人員制度常規化會否對公務人員制度衝擊之論點可從現存制度運作中的公務人員與約聘僱人員的工作關係作一定的回應。本問卷調查收集了與約聘僱人員共事的非上級基層公務人員之意見。這類公務人員的有效樣本總數有 586 個，占所有公務人員有效樣本的 51.6%。就與約聘僱人員的工作性質、工作責任及工作量的比較，大部分受調查的公務人員都表示其工作性質與約聘僱人員是有所差異（79%），其所負工作責任（82.2%）及量（73.9%）都較重（參看表 4 第 1~3 題）。其實這也是合理的情況，因為相對於有保障及有升遷機會的公務人員，約聘僱是一份待遇較差，也沒有職業前途的工作，所以機關主管也不會給他們較重的工作壓力。正如高雄市政府建設局受訪主管指出：「其實我們有時候也會比較偏心說，[約聘僱人員]是比較沒有保障的，所以不敢加諸太多工作給他們。」

但進一步瞭解兩方面的工作關係時，就有一些值得玩味的地方。就「約聘僱人員是你的工作助手」的陳述，有 44.1% 樣本表示非常同意或同意；29% 樣本表示非常不同意或不同意。就「約聘僱人員是你的工作合作夥伴」的陳述，非常同意或同意的樣本比例就上升至 79.7%；只有 6% 表示非常不同意或不同意（參看表 4 第 4~5 題）。由此可見，縱然大部分公務人員認為自己的工作負擔和責任較重，但正如以上提及，現實上，很多公務人員與約聘僱人員是處理類似的工作，工作地位也是平等的，所以較被理解大家是合作夥伴多於助手。而受訪的高雄市建設局主管也強調一般科員是沒有指揮約聘僱人員的權力。但由於約聘僱人員無法完全獨立處理一些牽涉公權力的工作（特別是裁罰的工作），需要正式公務人員涉入承擔正式責任，所以部分約聘僱人員仍會變成一種助手的角色。

縱然如此，由於約聘僱人員年資深，是機關裡面的「老鳥」，相對於本類公務人員樣本的「菜鳥」，他們的機關工作經驗十分豐富。台中市政府經濟發展處的受

⁶ 在最近人事行政局的相關委託研究也有雷同的發現，其接受深度訪談的機關絕大部分都回應說，其契約人力與正式人員之間實際工作並沒有明確區隔。參看席代麟等（2007）。

訪官員就這樣比較約聘僱人員與正式公務人員：

[約聘僱人員]一做做十幾年了，你新進的正式人員進來，常常一直在流動，可能這個約僱一直沒有動，你新進的進來，你的業務可能沒有他的熟，他在這邊待了十幾年，他業務就比正式的熟，所以他很多事情反而是要去教正式人員，因為正式人員可能一直升遷的關係，或是他會尋找比較好的位子，或者他去考試，可能人員一直在異動，或者退休的，這些約僱的因為他長期在這邊，他也沒有到外面，所以他工作經驗實務經驗就比正式人員……反而是約僱的要去教正式人員。

故就「約聘僱人員有一些工作經驗值得你學習」的陳述，有 81.4% 樣本表示非常同意或同意；只有 3.2% 樣本表示非常不同意或不同意（參看表 4 第 6 題）。

表 4 非上級而與約聘僱人員共事的公務人員對約聘僱人員的評價

問卷題項	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	漏填
1.你與約聘僱人員的工作性質是有差異的。	152	311	77	40	4	2
%	25.9	53.1	13.1	6.8	0.7	0.3
2.你的工作責任比約聘僱人員較重。	203	279	76	25	2	1
%	34.6	47.6	13	4.3	0.3	0.2
3.你的工作量比約聘僱人員較重。	188	245	108	35	2	8
%	32.1	41.8	18.4	6	0.3	1.4
4.約聘僱人員是你的工作助手。	49	209	152	127	43	6
%	8.4	35.7	25.9	21.7	7.3	1
5.約聘僱人員是你的工作合作夥伴。	89	378	78	27	8	6
%	15.2	64.5	13.3	4.6	1.4	1
6.約聘僱人員有一些工作經驗值得你學習。	110	367	86	13	6	4
%	18.8	62.6	14.7	2.2	1	0.7

六、公務人員對約聘僱人員制度之意見

在現行制度下，由於約聘僱人員並非國家考試進用的人力，加上制度設計它為「臨時性」或「非常任」的人力，故縱然約聘僱人員負責很多正式人員的工作，但他們的待遇卻與公務人員相差甚遠。縱然被批評長期續約，有久任的問題，但約聘僱人員始終沒有公務人員身分，約僱人員不適用俸給法、考績法、退休法及撫卹法；聘用人員也不適用俸給法、退休法及撫卹法。兩者皆不能參加公教人員保險。很多機關皆會對約聘僱人員進行年度考核以定續約與否，但他們並不能享有考績獎金。他們不會享有升遷機會，薪資也傾向長期固定不變（特別是約僱人員），他們也不能轉任公務人員或直接轉到其他機關工作。

對如此不平等的制度，與其利益最直接衝突的公務人員會如何評價呢？他們的看法應有助我們評估制度的變革。以下將分析就三類接受問卷調查的公務人員對約聘僱人員制度看法。

就「應改善約聘僱人員的薪資待遇」的陳述，有 37.6% 的樣本表示同意或非常同意；有 10.3% 樣本表示不同意或非常不同意。所以有超過一半的樣本是表示無意見或無立場，但同意的是比不同意的意見強。而其中約聘僱人員上級之同意強度又比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 42.4%；約聘僱人員的非上級共事者 36.1%；沒有約聘僱人員共事者 36.3%。而表示不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 10.4%；約聘僱人員的非上級共事者 8.2%；沒有約聘僱人員共事者 14.5%（參看表 5 第 1 題）。

就「應改善約聘僱人員的福利待遇」的陳述，有 40.5% 的樣本表示同意或非常同意；有 11.1% 樣本表示不同意或非常不同意。所以仍然有接近一半的樣本是表示無意見或無立場，但同意的也是比不同意的意見強。而其中約聘僱人員上級之同意強度也是又比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 45%；約聘僱人員的非上級共事者 38.7%；沒有約聘僱人員共事者 40.1%。而表示不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 11.9%；約聘僱人員的非上級共事者 8.4%；沒有約聘僱人員共事者 15.9%（參看表 5 第 2 題）。

就「應給予約聘僱人員升遷機會」的陳述，有 43.4% 的樣本表示同意或非常同意；有 14.6% 樣本表示不同意或非常不同意。所以就本問題，受調查的公務人員

立場較為鮮明，但仍有四成多的樣本表示無意見或無立場，但同意的還是比不同意的意見強。而其中約聘僱人員上級之同意強度也是比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 53.1%；約聘僱人員的非上級共事者 39.9%；沒有約聘僱人員共事者 41.8%。而表示不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 14.7%；約聘僱人員的非上級共事者 11.3%；沒有約聘僱人員共事者 21.4%（參看表 5 第 3 題）。

就「應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間」的陳述，有 62.8% 的樣本表示同意或非常同意；只有 4.3% 樣本表示不同意或非常不同意。相對於前一題用具體的「升遷」字眼，公務人員相對接受為約聘僱人員規劃生涯發展這概念。而其中約聘僱人員上級之同意強度如前三題般仍是比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 70%；約聘僱人員的非上級共事者 58.5%；沒有約聘僱人員共事者 65.1%。而不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 5%；約聘僱人員的非上級共事者 3.3%；沒有約聘僱人員共事者 5.8%（參看表 5 第 4 題）。

就約聘僱人員制度的性質認知，本問卷提出兩項問題陳述：（1）約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計；（2）約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分。

就第一題，有 48.1% 的樣本表示同意或非常同意；有 21.6% 的樣本表示不同意或非常不同意。所以相對多數的樣本認為約聘僱人員只是一種補充性人力，一種權宜性的方法處理人力不足的問題。就三類公務人員對此認知差異上，就同意及非常同意比例：約聘僱人員上級 53.1%；約聘僱人員的非上級共事者 42.5%；沒有約聘僱人員共事者 55%。不同意及非常不同意比例：約聘僱人員上級 24.2%；約聘僱人員的非上級共事者 20.1%；沒有約聘僱人員共事者 22.1%。就此，三者分歧並不明顯，特別在不同意的部分，但有趣地，只有不足一半的非上級共事者對這制度認知是補充性人力（參看表 5 第 5 題）。

第二題的陳述某程度是預設它與第一題是相反的觀念，雖然時空上是設定在「未來」。就本題，有 32.5% 的樣本表示同意或非常同意；有 30.5% 的樣本表示不同意或非常不同意。這反映公務人員對這看法陳述有明顯的分歧，但這意見比例並非跟第一題倒轉。就三類公務人員對此意見差異上，就同意及非常同意比例：約聘僱人員上級 44.6%；約聘僱人員的非上級共事者 28.9%；沒有約聘僱人員共事者

29.4%。不同意及非常不同意比例：約聘僱人員上級 24.2%；約聘僱人員的非上級共事者 27.3%；沒有約聘僱人員共事者 42.9%。同意及非常同意比例模式類似於本節最初討論的四題：約聘僱人員上級較高，而沒有約聘僱人員共事者比例略高於約聘僱人員的非上級共事者（參看表 5 第 6 題）。

爲了進一步剖析受調查公務人員的真實看法，以下會就這兩題進行交叉分析。受調查者中，不同意（包括非常不同意）「約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計」而同意（包括非常不同意）「約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分」，僅占所有樣本的 10.5%。而同意（包括非常同意）「約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計」卻又同意（包括非常不同意）「約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分」，占所有樣本的 18.1%。所以在同意「約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分」的樣本中，有 56.3% 也同意「約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計」。就此，本研究的解讀是，有超過一半的同意者縱然認爲約聘僱人員只作爲「補充人力」，非替代公務人員，但它也是未來的重要人力組成部分。

表 5 三類公務人員對約聘僱人員制度的認知及評價

問卷題項	公務人員種類	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	漏填
1. 你認爲應改善約聘僱人員的薪資待遇。	約聘僱人員上級	16	94	110	22	5	13
	%	6.2	36.2	42.3	8.5	1.9	5
	約聘僱人員的非上級共事者	19	193	250	39	9	76
	%	3.2	32.9	42.7	6.7	1.5	13
	沒有約聘僱人員共事者	15	90	142	39	3	0
	%	5.2	31.1	49.1	13.5	1	0
2. 你認爲應改善約聘僱人員的福利待遇。	約聘僱人員上級	18	99	99	27	4	13
	%	6.9	38.1	38.1	10.4	1.5	5
	約聘僱人員的非上級共事者	17	210	235	44	5	75
	%	2.9	35.8	40.1	7.5	0.9	12.8
	沒有約聘僱人員共事者	16	100	127	43	3	0
	%	5.5	34.6	43.9	14.9	1	0

問卷題項	公務人員種類	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	漏填
3. 你認為應給予約聘僱人員升遷機會。	約聘僱人員上級	18	120	70	35	3	14
	%	6.9	46.2	26.9	13.5	1.2	5.4
	約聘僱人員的非上級共事者	26	208	208	55	11	78
	%	4.4	35.5	35.5	9.4	1.9	13.3
	沒有約聘僱人員共事者	14	107	106	59	3	0
	%	4.8	37	36.7	20.4	1	0
4. 你認為應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間。	約聘僱人員上級	26	156	49	10	3	16
	%	10	60	18.8	3.8	1.2	6.2
	約聘僱人員的非上級共事者	38	305	145	15	4	79
	%	6.5	52	24.7	2.6	0.7	13.5
	沒有約聘僱人員共事者	17	171	83	16	1	1
	%	5.9	59.2	28.7	5.5	0.3	0.3
5. 你認為約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計。	約聘僱人員上級	33	105	42	59	4	17
	%	12.7	40.4	16.2	22.7	1.5	6.5
	約聘僱人員的非上級共事者	42	207	141	102	16	78
	%	7.2	35.3	24.1	17.4	2.7	13.3
	沒有約聘僱人員共事者	27	132	65	55	9	1
	%	9.3	45.7	22.5	19	3.1	0.3
6. 你認為約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分。	約聘僱人員上級	30	86	68	44	19	13
	%	11.5	33.1	26.2	16.9	7.3	5
	約聘僱人員的非上級共事者	21	148	176	121	39	81
	%	3.6	25.3	30	20.6	6.7	13.8
	沒有約聘僱人員共事者	6	79	79	96	28	1
	%	2.1	27.3	27.3	33.2	9.7	0.3

就以上的調查結果，反映出作為管理者與非管理者，以及共事者與非共事者在意見上之落差。顯然地，管理者較為認同要改善約聘僱人員的待遇及提昇他們之地位，這是有助於他們的管理。因為在現行制度下，管理者缺欠工具對約聘僱人員作激勵，而且有不少受訪的機關主管認為約聘僱人員表現不差於正式公務人員，所以就管理者之立場而言，對約聘僱人員作出一定的激勵措施是合理的。

當然，以上調查結果顯示，對不同激勵措施的意見強度是有差異的。就薪資及福利待遇之改善，贊同之意見較為弱。這或許反映了不少深度訪談的意見認為在現在經濟不景氣之下，約聘僱人員之待遇還算是不錯，管理者也認為要聘請約聘僱人員並不困難。但就升遷機會的提供，公務人員上級的贊同意見則相對較強，達至一半以上的同意度。這明顯與管理者的立場相關，特別不少長期為機關工作，表現不錯的約聘僱人員，一直沒有給予晉升機會，明顯會打擊他們的士氣，影響管理。

然而，必須要注意到，就以上三題，越往後者，意見立場也越為鮮明，三類公務人員的反對意見比例也較高。而就提供約聘僱人員升遷機會，反對聲浪就更大，這可能與這「升遷」是否隱含著直接衝擊到正式公務人員的升遷機會的聯想有關。

但當接下來問應否「給予約聘僱人員更多生涯發展的空間」時，「生涯發展」這字眼似乎就沒有衝擊了他們的既得利益，所以意見立刻大幅扭轉，三類公務人員都超過一半至七成表示同意或非常同意，不同意或非常不同意的不超過 6%。

而比較共事者與非共事者之間，非共事者對改善約聘僱待遇的四項問題是相對沒有立場—有較大比例的回應者表示無意見，這可能牽涉到因沒有約聘僱人員同事，而使其無法作出判斷。但另一方面，非共事者就第一至三項問題回應「不同意」的比例明顯高於非上級共事者回應「不同意及非常不同意」的比例，這可能反映出共事者由於較瞭解約聘僱人員工作實況，明白他們的實際工作負擔，反而相對同情他們，縱然他們不一定同意要改善對他們的待遇（參看表 5 第 1~4 題）。

就對約聘僱人員制度之認知，也有一些有趣而值得注意的部分。當政府政策很明確地指出約聘僱人員制度是一種補充性人力，但仍有不少填答問卷者沒有認同這官方路線，而且共事者的認同比例是比非共事者為低，非上級的共事者就更低（不足一半），這明顯反映了這些相對人力不足的受調查機關部門的實際狀況。

而就未來將約聘僱人員定位為重要人力組成部分的觀點，縱然是總體意見分歧，但可看到作為管理者的約聘僱人員上級是抱有較正面的立場，而非上級的共事者則處於立場不定的狀況，有 43.8% 樣本是填答無意見或漏答。而非共事者的反對者比例明顯比較高。

伍、分析及結論

約聘僱人員制度原設計為一個短期性、臨時性的人力，因此制度不用考慮這類人力的生涯發展，也沒有提供正規的訓練，但這實與現實脫節。在常任人力不足及國家考試制度之缺陷下，約聘僱人員實已變成一種「常規」人力。縱然是違反原制度設計的理念，但這是問題嗎？這實可爭辯。

本研究認為多年來的約聘僱人員制度實踐也是一種寶貴經驗給予我們重新檢討這類「定期契約人員」的定位。在這超過十年針對約聘僱人員制度的政策變革的反覆研討中，除了就其工作內容性質調整之建議外，少就其在機關人力資源的功能上之定位作重新檢討，直至現在仍設定它跟原設計理念一致的功能－補充性、臨時性及技術性。但依人力資源理念之分析，首要問題是如何依不同種類人力的特性來有效利用他們。國內也有相關的學術討論，並以國外理論為基礎，⁷ 嘗試為這類契約人力於我國政府機關中的角色定位（施能傑、蔡秀涓，2003；曾冠球，2004；蔡良文，2008），但這仍不能脫離規範性的討論層次，欠缺就我國的制度系絡及實際現狀作為政策主張之基礎。而近年國內外已出現一些對政府非常任人力的工作行為調查研究，可作為評估改革的重要參考（Virtanen, 2000; Coyle-Shapiro & Kessler, 2002；葉穎蓉，2004），而本實證研究也是其中一項嘗試。

從台灣的特殊系絡中所發現，實際上約聘僱人員並非是補充性的臨時人力，而是**機關基層事務的穩定人力，這是台灣特殊而吊詭之現象**。作為機關自行進用的人員，約聘僱人員基本上是完全從屬於用人機關，不能調遷，相對於可調遷（甚至在某些機關是頻繁調遷）的正式公務人員，他們可說是幫助機關維持日常穩定運作的重要人力，在正式員額不足的機關（如文化局及社會處【局】），他們甚至是機關運作的支柱之一。所以將約聘僱人員定位為補充性臨時人力是值得商榷的。就本文提出的五項關鍵爭論點，以下會依以上之研究發現逐一回應。

⁷ 國內相關討論常引用 David Lepak 及 Scott Snell 的人力運用策略的理論。參看 Lepak & Snell (1999)。

一、約聘僱人員久任化是問題嗎？

首先，針對約聘僱人員久任之抨擊，批評者認為除了透過考核淘汰外，更主張在一定條件下（如專案結束）應不再續聘這些人力。但從人力資源角度看，這些人力也是由機關培養出來的，機關也是付出了成本的，而且這些人力的學歷也不低（如本次受調查的約聘僱人員學歷）。如果機關在訓練他們熟悉業務不久就解聘他們，這不是浪費資源嗎？契約人力之定位是在於他們要定期續約，要依表現績效決定續約與否，這並不同短期或臨時。從人力資源運用的角度看，他們與經國家考試進用的常任人力之不同，是在於約聘僱人員面臨不同的激勵機制，約聘僱人員傾向受短期性的物質激勵所影響，傾向工具理性（Coyle-Shaprio & Kessler, 2002）。由於他們受制於每年的續聘問題，所以他們會較順從於用人機關的長官，機關長官也由此可更有效地運用激勵工具來引導他們的行為。由於他們不能調遷，所以除了辭職外，便不能像公務人員般可透過申請調遷來迴避一些「厭惡性」職務。相對地，公務人員是較忠誠於整體政府，甚至國家，由於是職涯性（career）的人力，他們是較受長期性的激勵所影響（包括官職晉升或工作生涯的歷練或最終尋找安逸的職務等待退休）。由於正面的升遷或負面的迴避「厭惡性」職務，公務人員在機關的基層人力反而不及約聘僱人員穩定，這可從上述問卷調查中約聘僱人員與公務人員的現職機關年資差距反映出來。所以除非公務人員的管理體制有所更動，否則約聘僱人員的定位實可作為機關基層執行職務的忠實隊伍。

二、要建立約聘僱人員制度激勵措施嗎？

所以評價約聘僱人員久任化是一個問題，本研究並不以為然。那麼如果約聘僱人員常規化後，我們應否給予更多的激勵？就這第二項爭論點，本研究認為，約聘僱人員制度的原設計是臨時性的，所以沒有輔以激勵機制，這是合理的。但如果定位他們是常規人力，激勵機制之建立就必須了，因為沒有這機制，長期而言會影響他們的工作績效及士氣。而更重要的是，正如以上提及，這類契約人力易傾向受短期性的物質刺激，所以透過激勵機制實可進一步發揮他們的工作潛能。

三、對約聘僱人員待遇之改善會衝擊常任文官制度嗎？

當然，建立約聘僱人員的激勵機制常會產生衝擊公務人員制度的疑慮。雖說有論者提出改善約聘僱人員待遇（激勵機制改革之一）是有違憲之虞，但以上的討論已指出，追根究柢，這是利益衝突的問題，本質上跟違憲與否並沒有直接關係，批評者是惟恐約聘僱人員待遇的改善會衝擊國家考試制度及公務人員的地位。但根據本次調查發現，公務人員對改善約聘僱人員待遇上並未持有很激烈的反對態度，管理者更相對抱有較正面的立場。就算是反對聲浪最大的「升遷」，也只有非共事者才有百分之二十左右的不同意立場。如這「升遷」是一條獨立的階梯管道，不影響公務人員升遷管道的話，本研究相信公務人員的反對聲浪會很弱，因為只有不足6%的受調查公務人員不同意給予約聘僱人員更多的生涯發展空間。除了升遷及待遇改善外，如約聘僱人員是常規人力的話，理應給予一定的正規訓練，這也是給予他們生涯發展空間之一部分，也對機關之長期運作有利。

在本次額外訪查中，發現新竹縣政府及台南市政府就自行作出了一些激勵措施。新竹縣政府透過考核，對表現良好的約聘僱的資訊人員進行薪資晉級，甚至將約僱資訊人員改聘為約聘資訊人員。而台南市的社會處也會提升約聘僱社工做小組隊長，擔任社工督導，縱然沒有授予實質的官職，或加薪加給，但也是一種榮譽。所以這種變相的晉升在實務上已經被試驗，值得借鏡，即可在正式官職以外，建立這類契約人力的晉升制度，包括薪資及職位級別。過去的條例草案雖然對聘用人員定有職級，但只以學經歷來定職級，並沒有因應績效表現作為晉升階梯。

四、約聘僱人員不應沾染正式公務人員的工作嗎？

就分擔正式公務人員工作的問題，根據本調查發現，約聘僱人員擔任公務人員相同工作之情況是相當普遍，特別在正式員額不足的機關內。對此問題可以有兩個相反的結論：第一、有一些工作職務，公務人員可完全退出，全由約聘僱人員擔任；第二、機關使用約聘僱人員負責公務人員的工作是不正當的，理應糾正，特別是關於行使公權力的部分，約聘僱人員完全不應沾染。而根據本次調查台中市交通處就發現，其約僱交通助理員常因交通違規停車執法而時常與民眾衝突，因而人力

流動性特別高。那麼這是否代表應該由受更好訓練及有較正當身分的正式公務人員來執法為宜呢？誠然，現存約聘僱人員與公務人員工作之重疊性也並非全然是壞事，這也是彈性化管理之其中一環，而且公務人員始終在工作量及責任上比約聘僱人員重，所以仍不算同工不同酬。此外，由於實際上我們無法確定約聘僱人員與公務人員工作之界線，我們必須透過實務試驗，比較研究兩者之在特定崗位上之表現來定出適當的界線。

五、用人機關不適合自行進用人力嗎？

就機關自行進用約聘僱人員之問題，本調查發現，並不如某些論者所認為那麼悲觀，實際有一些縣市已落實公開甄選制度，所有新聘人員都要透過公開的選拔機制進用，當中也有一定的客觀篩選程序，包括筆試及面試。這說明制度是可行的，問題是制度之設計及執行者如何落實。如透過正式的法規將制度進一步落實，這更會強化人事人員執行政策之力量，地方民選首長的人事權便不能隨意擴展到事務性質的職位。

誠然，相對於考試分發人員，約聘僱人員由機關自行進用本身就是一個優勢，因為最瞭解機關所需之人力理應是用人機關本身，非考試院。正如高雄市人事處的受訪官員指出：「大部分的約聘僱來講其實 OK，我們有時候甚至會覺得約聘僱比正式考試的好用。」「好用」的價值並非簡單地指約聘僱人員會比考試進用的優秀，而是約聘僱人員可能比正式人員更適合做某些職務，及更易於管理，這也對機關作業效益有所幫助。

此外，恩庇主義弊端的根源並不是機關的常務管理者，他們不會自找麻煩，找一些不稱職的人來辦事。問題的根源是民選官員 / 政務官及民意代表，我們不應因為這些人的不當行為而犧牲用人機關的正當用人權力。我們應該堵塞漏洞之源頭，而不是迴避問題的根源，甚至倒果為因。

總體而言，現行改革試圖建立第三套公務人員體系的方針是正確的，但定位必須進一步明確，而本調查研究認為，未來的「聘用人員」可作為機關基層事務的穩定人力。而作為常規人力，現在考試院提出的「聘用人員人事條例」是過度保守，欠缺考慮這類契約人力的生涯發展，也稍欠建立積極激勵機制來更有效利用這類人力。就改善約聘僱人員待遇及提升他們地位會衝擊公務人員制度之疑慮方面，本研

究認為，約聘僱人員「久任化」，並不等同公務人員之「永業化」，縱然改善他們之待遇，這類契約人力跟公務人員之保障及事業前途仍差距甚遠。

參考文獻

- 立法院法制委員會（2007）。「聘用人員人事條例」草案公聽會報告。12月13日。
- 朱愛群、林鍾沂、侯漢君、余致力、魯俊孟、劉嘉發等（2004）。**契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究**。考銓研究報告，未出版。
- 何善為（2006）。「聘用人員人事條例草案」評估報告。立法院法制局法案評估報告，編號493。
- 洪國平（2004）。建構聘用人事制度相關問題之探討。**公務人員月刊**，第102期，頁7-14。
- 柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂、黃榮源、廖婕吟（2008）。**考試院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之研究一期中報告**。考試院委託案報告，未出版。
- 施能傑、蔡秀涓（2003）。契約性人力運用之理論與現實。**公務人員月刊**，第81期，頁15-26。
- 席代麟、蔡志恆、孫本初、邱薇伊、鄧志崙（2007）。政府契約性用人制度之研究。**行政院人事行政局委託研究報告**。台北：行政院人事行政局。
- 曾冠球（2004）。公務人力彈性的理論與實務。**空大行政學報**，第14期，頁107-128。
- 葉穎蓉（2004）。由心理契約檢視員工工作身份對工作態度與行為的影響—以公部門的約聘人員為例。**人力資源管理學報**，第4卷第4期，頁105-129。
- 銓敘部銓審司（2003）。我國臨時人員法制修法三部曲。**公務人員月刊**，第81期，頁4-14。
- 銓敘部銓審司（2009）。聘用人員人事條例之研議過程簡介。**公務人員月刊**，第159期，頁5-12。
- 蔡良文（2008）。政府契約用人制度變革之研析。**考銓季刊**，第53期，頁63-94。

- Coyle-Shapiro, J., & I. Kessler (2002). Contingent and Non-contingent Working in Local Government: Contrasting Psychological Contracts. *Public Administration*, 80(1): 77-101.
- Lepak, D., & S. Snell (1999). The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development. *Academy of Management Review*, 24(1): 31-48.
- Ridley, F. F. (2000). Public Service Flexibility in Comparative Perspective. In D. Farnham, & S. Horton (Eds.), *Human Resources Flexibilities in the Public Services International Perspectives* (pp. 23-38). Hampshire: Macmillan Press.
- Virtanen, T. (2000). Flexibility, Commitment and Performance. In D. Farnham, & S. Horton (Eds.), *Human Resources Flexibilities in the Public Services International Perspectives* (pp. 39-58). Hampshire: Macmillan Press.

附件

公務人員問卷

甲部：

身分選擇－請勾選以下其中一個身分，然後依指示跳答相關問題。

(註：這裡所指的約聘僱人員是不包括約用或臨時人員)

- A. 你有約聘僱人員的下屬 (請回答第 1~15 及 22~27 題)
- B. 與你同一單位 / 科室共事的約聘僱人員非你的下屬 (請回答第 16~27 題)
- C. 沒有任何約聘僱人員與你在同一單位 / 科室共事 (請回答第 22~27 題)

以下第 1~15 題為身分 **A** 者回答之問題

1. 機關 / 你對約聘僱人員所給予的工作與公務人員有明顯區隔？	有	沒有			
2. 機關 / 你對約聘僱人員所給予的責任與公務人員有明顯區隔？	有	沒有			
	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
3. 公務人員的工作量比約聘僱人員重。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 公務人員的工作責任比約聘僱人員重。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 公務人員的專業水準較約聘僱人員高。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 公務人員對業務的熟悉度比約聘僱人員高。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 公務人員的工作責任感比約聘僱人員高。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 公務人員比約聘僱人員工作更具動力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 公務人員比約聘僱人員工作較為主動。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 公務人員在工作上比約聘僱人員較會提供建議。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. 公務人員比約聘僱人員更勇於承擔責任。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. 公務人員比約聘僱人員對工作較為熱忱。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. 約聘僱人員比公務人員對工作機關更具忠誠度。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. 約聘僱人員比公務人員對長官較為順從。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. 約聘僱人員可勝任你下屬公務人員的工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

請跳答第 22 題。

以下第 16~21 題為身分 **B** 者回答之問題

	非 常 同 意	同 意	無 意 見	不 同 意	非 常 不 同 意
16.你與約聘僱人員的工作性質是有差異的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17.你的工作責任比約聘僱人員較重。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18.你的工作量比約聘僱人員較重。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19.約聘僱人員是你的工作助手。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20.約聘僱人員是你的工作合作夥伴。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21.約聘僱人員有一些工作經驗值得你學習。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

以下第 22~27 題為身分 **A、B、C** 者皆要回答之問題

	非 常 同 意	同 意	無 意 見	不 同 意	非 常 不 同 意
22.你認為應改善約聘僱人員的薪資待遇。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23.你認為應改善約聘僱人員的福利待遇。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24.你認為應給予約聘僱人員升遷機會。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25.你認為應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26.你認為約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的 權宜之計。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
27.你認為約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

乙部：基本個人資料（請勾選適當空格及填上適當的資料）

性別：男；女

職務性質：主管；非主管

職等：_____

最高學歷：博士；碩士；大學學士；專科；高中高職；國中；
小學或以下

現職務工作年資：_____年（不足一年之餘數可不計算）；少於一年

現職機關工作年資：_____年（不足一年之餘數可不計算）；少於一年

公務人員年資：同上□；_____年（不足一年之餘數可不計算）

約聘僱人員問卷

甲部、請就以下的陳述依自己感受及現況作出回應（勾選最適當的空格）。

	非 常 同 意	同 意	無 意 見	不 同 意	非 常 不 同 意
1. 我是為個人經濟生活而工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 我是為供養家庭而工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 我是為興趣而工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 我是為學習而工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 我認為在政府機關工作是一種身分的象徵。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 我認為在政府機關工作是有安全感的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 我的工作是具有挑戰性。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 我每天都是處理例行性的工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 我對現在的工作感到壓力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 我對現在的工作感到輕鬆。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. 我會因怕不被續聘而努力工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. 我只做份內的事情。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. 我會就工作向長官提出個人之意見。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. 我的工作需要獨立判斷能力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. 我的工作需要專業判斷能力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. 我的工作表現被受長官認同。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. 我的工作表現被受其他同仁認同。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. 我在工作單位內建立良好的同儕關係。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. 我對現在薪資待遇感到滿意。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. 我對現在的工作環境感到滿意。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. 我對現在的工作保障感到滿意。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22. 我對現在的工作總體感到滿意。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23. 我想繼續在本職工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24. 我想繼續在政府機關工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

乙部、請就你的情況回答以下問題（勾選適當的空格）。

1. 在你機關內也有公務人員負責和你相同的業務？ 是 否
2. 你需要獨立擔任業務承辦人？ 是 否
3. 你需要接受定期工作考核？ 是 否
4. 你過去是否投考過國家公務人員考試？ 是 否
5. 在擔任約聘僱人員後，你是否尋找過其他工作
（不包括公務人員）？ 是 否
6. 你是否正在準備國家公務人員考試？ 是 否
7. 你是否正在尋找其他工作？ 是 否

丙部、基本資料

性別：男；女

年齡：_____

婚姻狀況：已婚；未婚；離婚

子女數目：1人；2人；3人；4人以上；無

契約人力種類：約聘人員；約僱人員；其他（請註明）：_____

最高學歷：博士；碩士；大學學士；專科；高中高職；國中；
小學或以下

現職工作年資：_____年（不足一年之餘數可不計算）；少於一年

薪點：_____

On the Reform of the Government Contract Staff System in Taiwan: An Investigation of the Practice of Local Governments^{*}

Bennis Wai-Yip So^{**}

Abstract

This study attempts to respond to some lasting concern about the reform of government contract staff system and to propose some policy suggestions through an empirical research on the management of contract staff in three local governments in Taiwan (Kaohsiung City, Taichung City and Hualian County). The research finds that the contract staff plays the role of a stable workforce in the frontline of government agencies. They are not simply a temporary and supplementary workforce. In accordance with the in-depth interviews with the officers-in-charges in the government agencies as well as a questionnaire survey with civil servants and contract staff, it is found that the popular concern among specialists and scholars is not justifiable. This study argues that the reforms proposed by the new version of the draft ordinance for regulating contract personnel are too conservative; and that the reforms should take account of the career development of the work-

* This paper is derived from a research project sponsored by the National Science Council (NSC 97-2410-H-004-167-MY2).

** Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

force as well as its comparative advantage against the career civil servants, making better use of this kind of contract workforce to enhance the performance of government agencies.

Keywords: contract staff, flexibilization, personnel ordinance for regulating contract staff, local government

公務人力資源管理之性別議題與對策： 組織建築模式之分析

黃煥榮、方凱弘、蔡志恒*

《摘要》

隨著女性主義的思潮發展，性別議題也在組織研究與人力資源管理的領域中逐漸獲得重視。學者 Mary Guy 曾將阻礙女性在組織中發展的困境歸納為玻璃天花板、玻璃牆、黏糊地板與地板暗門等四種現象，而本文也試圖從甄選任用、培育訓練、升遷發展及職場生活等四個面向，討論在我國公部門人力資源管理的系絡中，這些阻礙女性事業生涯發展的現象是以何種形式呈現，並提出處理的對策。本文發現，包括玻璃天花板、玻璃牆、黏糊地板與地板暗門等四種女性職場發展的障礙都存在於我國公部門組織中，而筆者也建議應透過更積極的作為促使組織結構之改變，有效地移除妨礙女性在公部門組織中生涯發展之障礙。

[關鍵詞]：性別議題、組織建築、玻璃天花板、性別歧視、性別主流化

本文原載於《文官制度季刊》第3卷第2期

* 黃煥榮，台北市立教育大學社會暨公共事務學系專任副教授；方凱弘，銘傳大學公共事務學系助理教授；蔡志恒，銘傳大學公共事務學系助理教授

壹、前言

女性管理研究的進展，其緩慢的程度就如同女性企業家成長的現象一樣。……女性管理研究的正當性尚未被建立起來。（Doyle, 1990: 243）。

從生命週期的角度來看，女性管理的研究還處於嬰兒期的階段（Sekaran, 1990: 247）。

如果我們注意一下女性在辦公室中的維持角色，我們就會發現到女性的地位和角色要求……，特殊的結構環境和貢獻都被低估了，在組織理論的文獻中，不難看到這類問題和現象（Kanter, 1977: 405）。

在廿世紀八〇年代之前，組織研究或人力資源管理的文獻中，對於性別差異的問題，多被有意或無意的忽略。例如，組織學者 Stewart（1978: 337）檢視許多組織相關的文獻發現，過去的組織研究充滿著男性為主的觀點，其特色為：1. 多數組織理論和經驗研究者，對於許多女性工作者的職位研究欠缺興趣；2. 在研究設計上，處理性別關係時，常常從研究樣本中去除女性工作者的樣本，或研究母體之組成忽略了性別因素，而以男性偏差模式來評估女性工作者的特性；3. 在哲學上、理論上，及方法論上的客觀性、同質性和共識性的假定，完全排除了性別的焦點；4. 對組織本身之組織結構與過程，均假定已做出相當完整的解釋。由以上的論述可以窺知，由於女性過去在公、私組織中的人數比例偏低，使得組織中性別相關的議題，在管理的文獻中所占據的比例仍相當有限，造成女性不管在管理的實務上或學術的研究上，皆未受到應有的關注和重視。

然而，女性主義思潮的發展，提供了女性研究的重要論證基礎；其次，西方先進國家開始對女權的重視，尤其是歐美國家一系列的平等就業政策和立法，使得兩性平等的議題在實務上有更寬廣的檢驗機會（參見蔡志恆、方凱弘、黃煥榮，2007）；再者，管理學者將許多女性主義的想法，落實於組織和管理當中男女差異之討論，更直接地使性別管理議題從邊緣的地位，逐漸地變成受到關注的議題（Fagenson & Jackson, 1993）。在充滿競爭與挑戰的二十一世紀，人才培育與知識

的不斷學習與更新，已愈顯重要，目前世界各國均已將人力資源視為知識經濟最主要的基礎，而欲將知識不斷創新、累積、擴散及應用，則有賴於人力資源的充分發揮。尤其，為了順應知識經濟時代的發展趨勢，人力資源之開發和運用必須超越傳統性別刻板的界限，並朝向多元化（diversity）的管理趨向（黃煥榮，2006）。另一方面，近年來「性別主流化」（gender mainstreaming）的觀點日益受到重視，其內涵是對政策過程的（重新）組織、改善、發展和檢討，使性別平等的觀點能被參與政策制定過程的人士，納入所有層次及所有階段的所有政策之中，而成爲國際社會推動性別平等實現的主要策略；性別主流化強調對結構層次的關注，將女性在發展中面臨到的不平等、不利益的處境，放到一個更寬廣的「性別關係」的議題架構中來審視與行動，女性／性別議題的核心主軸從以往的「婦女發展」，進入到「性別發展」的境界，爲性別平等的推動立下了新的里程碑（林芳玫、蔡佩珍，2003）。

從結構論的觀點，任何組織都會隱含某種特定的偏差，而此種偏差便會嵌鑲於組織結構、組織文化、或組織的競賽規則之中，使得女性在組織中所遭受的不平長期受到漠視。進一步來說，此種組織偏差是與父權體制（patriarchy）息息相關的，女性在組織中處於不利的地位，主要是因爲在政策面或實際運作上，組織權力和控制結構都有利於男性支配（domination）的地位。而男性之所以能夠取得此支配地位，是源於父權體制下長期社會化過程所形成的結果。所謂父權體制，在《父權體制之創造》（*The Creation of Patriarchy*, 1986）一書中，作者 Lerner 界定爲（轉引自 Hull & Umansky, 1997）：

……男性在家庭裏對女性和小孩支配的明示化和制度化，並且普遍地將此種男性支配延伸到社會當中。其隱含男性掌握了所有重要社會機構的權力，而女性被剝奪了接近此種權力的管道。這不僅隱含女性喪失了所有的權力，而且也意謂女性的權利、影響力和資源完全地被剝奪。

而在公務人力資源管理上女性會面臨那些組織結構上的困境呢？美國學者 Mary Guy 的分析甚爲精闢，Guy（1994）用組織建築（organizational architecture）的隱喻（metaphor）來解釋正式和非正式結構的性別特質，並藉此分析解釋爲何有許多的障礙會影響女性之生涯發展。她指出（Guy, 1994: 78）：

所謂組織建築是指一個組織的所有體制、管理過程、科技及策略等所構成之運作模式 (modus operandi)，而此建築包括正式結構、職位分類體制、工作設計、非正式組織對運作型態之效應、人員甄選過程，及人員的培育和發展等。因而，此概念同時涵蓋抽象的文化層面及工作中人員的具體層面。

Guy (1994) 認為組織建築的四項要素：男性主導的權威 (male-based authority)、性別刻板印象 (gender stereotypes)、女性擔任助手角色 (women as helpmates) 以及性別特質 (gender ethos)，分別造成玻璃天花板 (glass ceiling)、玻璃牆 (glass wall)、黏糊地板 (sticky floors) 及地板暗門 (traps doors) 等現象，而阻礙女性的升遷和發展，表 1 說明兩者之間的關係。

表 1 組織建築的要素對女性事業生涯的影響

組織建築的要素	對女性事業生涯的影響
男性主導的權威	玻璃天花板
性別刻板印象	玻璃牆
女性擔任助手角色	黏糊地板
性別特質	地板暗門

資料來源：Guy (1994: 79)。

所謂玻璃天花板根據美國勞工部的界定，「基於一些態度偏差或組織偏差所造成的人為障礙，使得具備資格的個人無法在其組織中升遷至管理階層的職位」(U.S. Department of Labor, 1997: 7)。此人為障礙包括雇用的標準，或做為升遷和專業發展機會的甄選標準；此種障礙最後會使得女性在組織擔任管理階層職位的機會降低 (U.S. Department of Labor, 1997: 7)。若說玻璃天花板是指垂直的性別隔離 (vertical sex segregation)，那麼玻璃牆就是指水平的性別隔離 (horizontal sex segregation)。此種工作隔離使女性通常被安排於幕僚或支援性的部門，如人力資源、公共關係、法制事務，及會計等部門。玻璃牆使得女性通常集中在結構上較為弱勢的單位裏，而無法獲得晉升至高層主管職位所需的關鍵性經驗；因之，女性在組織職位的頭銜雖然好聽，但其實離組織高層權力核心已愈來愈遠 (Guy, 1994: 78-

84)。至於黏糊地板則是指女性（或少部分男性）的生涯被限制在組織的底層而無法掙脫（Laabs, 1993: 35）。換言之，黏糊地板意指組織中女性多被分派於支援性的角色，而非指揮性的角色。此種黏糊地板工作通常是那些組織所必要的工作，但是這些黏糊地板工作大部分都不是顯著而有吸引力的工作，且多是低薪、低聲望、升遷機會有限的職位，例如櫃台、打字員、收費員、遞送公文等工作。最後，「腳下的地板暗門」是指女性所必須面對及威脅其成功的危險，此種危險常造成女性在行為方面的兩難困境（behavioral dilemmas）。例如，性騷擾則是女性事業生涯過程中最常面臨的困擾之一；性騷擾的議題往往顯示出男性和女性的權力差異。

上述的隱喻，使吾人了解到組織中性別議題的多樣性。對於上述女性所面臨的四項障礙在我國公務體系所呈現的情況為何？其性別偏差的情形究竟有多嚴重？又如何建立適合我國文化、體制特色之改進策略？都是我國在公務人力資源管理追求性別主流化過程中所值得深切思考的問題。據此，本文嘗試進一步延伸 Mary Guy 的分析，討論這些對於女性事業生涯發展所造成的影響，是否也可以在我國公務人力資源管理的實務中被觀察到，而造成這些影響的組織建築要素，在我國的人力資源管理實務系絡中，又是以何種形式呈現。本文基於公私部門人力資源管理求才、育才、用才與留才等四大功能（蔡良文，2008：9-10；蔡祈賢，2008：22；張璋良，2003：22），分別探討公部門組織在「甄選任用」、「培育訓練」、「升遷發展」及「職場生活」等四個面向在性別層面可能引發的重要議題，並提出相關之建言，以做為我國未來規劃公務人力資源管理策略的參考。

貳、甄選任用的性別議題和對策

一、甄選任用的性別議題

從人力資源管理的程序來看，是由組織中人力資源的徵募、發展、激勵和維持所組成的過程，這些過程彼此息息相關。我國目前官僚體系所呈現的性別不平等現象，實應從人力資源管理的源頭，即人事甄補任用的過程，加以探討，如此方能真正瞭解問題之所在。造成文官甄補的性別偏差，主要有以下幾項因素：

（一）過去女性進入官僚體系的比率偏低

根據「輸送帶定理」（pipeline theory）的看法，一個高層主管的養成需要經歷一段相當長的時間，大約 15-20 年左右的經驗累積；故當吾人意識到女性面臨玻璃天花板的障礙，並無法用矯正政策立竿見影扭轉現況，須等待時間慢慢去化解（U.S. Glass Ceiling Commission, 1995）。由於過去官僚體系中女性的人數偏低，因而造成這種「男高女低」的不平衡情況。換言之，此種現象是過去歷史所積累下來的，並非目前才發生。

我國從民國三十九年至民國五十四年這段期間，女性公務人員高考及格的比率從未超過 4%，一直到了民國六十年才首度超過 10%，隨後男性及格的人數逐年降低，女性的比例逐年的提高；至民國八十一年女性及格的人數首度超越男性，至八十五年甚至超過 6 成。自八十六年以來，高考女性錄取率大致維持在 48-56% 之間，男女及格的比率，也趨於相近維持在 50% 上下振盪（考選部，2010）。

根據銓敘部的統計資料計算，簡任官平均的年資大約為 24 年左右，若將其回溯 24 年，以民國七十五年其前後幾年的平均數來計算，當時女性在高考及格者中所占的超過 3 成，相較於目前女性在全體簡任官中的比例約占 2 成多的情況來看，其實女性的比例仍舊偏低（銓敘部，2011）。所以輸送帶理論雖然可以解釋我國女性公務人員職等偏低的一部分原因，但絕非全部，其實仍有其他的原因必須考量，以下進一步探討。

（二）特種考試之性別限制

就公務人力進用的角度來說，除了每年固定舉辦的高普考試以外，絕不能忽視及格人數及及格率都較高的特種考試。究竟歷年來特考及格的人數有多少呢？我們從表 2 可以看出，就及格人數來比較，特考是高考人數的 6.8 倍，是普考的 6 倍。而特考的錄取率也比高考、普考及初考，高出甚多。從表 2 的統計可以看出，特種考試在人力甄補的影響力實已遠遠超過高普考試，其反而是構成整個文官體系組成的真正主力，故觀察我國公務人員組成，絕不能忽略此種結構的特性。

事實上，表 2 所比較的僅只是初任考試的部分，尚未包括退除役軍人轉任考試，及上校以上軍人的檢覈考，若加上這部分的數據將會更顯現其間的偏差（見本文後續之說明）。特種考試本係高等考試、普通考試、初等考試外，為因應特殊性

質機關需要而舉辦之考試；依公務人員考試法施行細則第三條第六項之規定，用人機關申請舉辦特種考試時，考選部應就機關性質及業務需要加以認定，其合於公務人員考試法第三條第二項舉辦特種考試之規定者，報請考試院核定之。

表 2 民國三十九年至九十八年公務人員考試報考、到考、及格人數累計表

考試名稱	報考總人數	到考總人數	及格總人數	及格率
高等考試	1,353,162	991,341	72,240	7.29%
普通考試	2,015,674	1,462,283	81,361	5.56%
初等考試	745,637	523,901	6,212	1.19%
特種考試	5,324,048	3,699,950	489,652	13.23%
總計	9,438,521	6,677,475	649,465	9.73%

資料來源：作者整理自考選部（2005，2010）。

早期特種考試，則有若干考試之部分類科，用人機關依職缺之性質及業務需要，而在名額中設有男女性別限制。然而在婦運團體的推動及立法院配合下，民國九十年十二月通過考選部所研擬的公務人員考試法修正案，增列第五條第二項規定：「考試院得依用人機關請求及任用之實際需要，規定公務人員特種考試應考人之兵役狀況及性別條件。」將特考必要時採行性別設限，予以法制化。

在此條文通過之前，包括司法人員特考、國安情報人員特考、調查人員特考、關務人員特考、鐵路人員特考、公務人員特考、郵政人員特考之部分類科需用名額中則設有男女性別限制（考選部，1999）。然隨著日後兩性工作平等法通過實施，兩性平權團體督促的力量，以及考試和用人機關共同努力下，考選部於九十四年所公布的「國家考試性別平等白皮書」中，則僅有國家安全情報人員特考、司法人員特考、調查人員特考、海巡人員特考、原任民族特考、基層行政警察人員及基層消防警察人員特考等 6 項考試部分類科，定有性別限制。¹ 而民國九十五年考試院進一步通過調查人員特考考試規則修正，將調查人員特考取消分列男女錄取名額的限制。²

¹ 對於這些特種考試，考試規則有關性別限制之規定，用人機關為何採取性別限制的理由，以及是否屬於被認可的辯護理由，請參見吳嘉麗（2005）及熊忠勇（2005）。

² 另外，關於海岸巡防人員特種考試，其考試規則雖然仍保留「實際任用需要，分定男女錄取名額」，但實際上九十五及九十六年度所舉行的考試，已取消性別的限制。

對於某些特考在甄補用人部分限制應考人性別的作法，政府的考選機關和用人的機關有其支持的理由和主張（參見考選部，1999；吳嘉麗，2005；熊忠勇，2005）。女性團體則認為特考的性別設限，欠缺女性的觀點；更具體的說，這些的規定是建立在父權體制下男性的設計和思考方向上，以及潛藏的性別刻板認知。故婦女團體對於這些政府部門以女性不宜值夜、女性無法從事體力勞動為由，剝奪女性的平等就業機會感到相當不以為然。惟近年來，基於婦女相關團體的推動和要求，考選部近年來亦不斷檢討各類公務人員特種考試的考試規則，將分定男女錄取名額或限制報考性別的規定刪除。相信在未來女性報考特種考試的限制和障礙，將能逐步的突破。

（三）退役軍人特考所隱含之性別偏差

特考最主要的爭議性是其違反了功績制所標榜之公開競爭的原則，使應考人的資格受到限制，如前面所討論的對應考人資格的限制。除此之外某些特考雖然對於性別並沒有直接加以限制，但是其間接所隱含的結構性偏差，對女性進入文官體制的比例是具有相當大的影響。尤其是對軍人（軍隊中女性人數比例極低）的優惠措施，顯然稀釋了女性在行政機關考選和升遷之機會。其中包括「退除役軍人轉任公務人員考試」及「國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈」。由於軍職人員大量轉進文官系統，對文官的性別比例所產生不利的影響，而此種額外甄補的管道也相對壓抑女性進入文官體系以及日後升遷相對的機會。

雖然考試機關在民國八十五年新修訂之公務人員考試法，對於此制度的不合理規定已做出較為嚴格的規範，並陸續針對過去不合時宜的法規做出新的修正，其中影響較大者，如立法院民國九十一年於修正通過之「軍人轉任公職考試比敘條例」，刪除國軍上校軍官外職停役轉任公務人員檢覈規定，行政部門遴任上校以上軍官轉任文職將以先經考試及格者始得派任，而高階軍官對公務人員資格之取得，亦須回歸公開競爭考試方式，無法再循封閉方式檢覈轉任修改。是故此項考試所造成的結構性偏差應有改善的機會，對未來文官升遷體系運作會造成何種影響？成效為何？仍有待未來時間的檢驗，畢竟如前述輸送帶原理所述，目前的改革仍無法立即反應於女性在升遷的表現上，仍待時間做進一步的觀察。

二、處理甄選任用性別議題的對策

基於以上所述，我國由於過去女性通過高等考試的比率偏低、特種考試之性別限制以及退役軍人特考所隱含之性別偏差，都可以觀察到女性進入我國公務體系之障礙，使得我國女性在整體公務員中所占的比例，無法及時反應我國社會轉型、女性積極投入職場後之現況，同時也在某些特定工作出現女性難以突破的玻璃牆。更有甚者，過去以男性為主體之軍職人員大量轉任中、高階文官的結果，在我國傳統重視年齡、年資的官僚體系中，更進一步使得在我國官僚體系中所隱含的玻璃牆，轉化為玻璃天花板，壓抑通過高、普考試之女性公務人員獲得升遷之機會。

也因此，雖然近年來就高、普考試來看，女性無論在報考率或錄取率都有增加，甚至有超越男性的趨勢，因此可以想見未來女性公務人員在文官體系應佔有愈來愈高的比例，然而，我國公務人員考選制度自始設計，雖以高、普考試為主流，但實施的結果，卻發生每年高、普考試之舉辦次數及錄取人數均比不上特種考試的現象，也因此，要澈底解決我國公務體系之甄選與任用上之性別問題，也必須將特種考試一併納入考量。用人機關偏好利用特種考試甄補人才之原因，主要在於高、普考試無性別、年齡、體格等特別限制，特考則可依業務需要為由而加以設限，故用人機關多樂於申請舉辦特考。但這常常也是引發學術及社會各界非議之癥結所在（許濱松，1992；蔡良文，1994）。然而，過去大家比較注意的焦點在於，有部分的特考並非「公開競爭」的考試，有違背功績原則的疑慮；或對應考資格不當限制所引發的不公平現象（江明修、蔡金火，1999；葉淑芬，1999）。關於國家考試性別的限制的問題也是近年來才獲得社會各界較多的關注。雖然，政府考選機關公然地對性別設限，對民間社會產生了很不好的示範作用，但畢竟其名額及影響的層面仍屬有限；而真正實質影響女性公務人員陞遷最大的障礙，可能是來自於因為各種特考所形成之隱性組織結構性偏差，因此，吾人對未來公務人力性別趨勢的比較，絕不能忽略類似這些特考對整體公務人力結構所造成的影響。

為維護兩性平等，各用人機關舉辦考試時，應盡量採取開放態度，除非絕對必要，否則對性別不應作任何限制；若確有性別限制之必要，則應要求用人機關詳細說明工作特性，證明某特定性別無法完成該項工作，以紓解社會對考試性別偏差之疑慮。如果上項建議經過一段時間之後評估，發現並未能有效提昇女性人員在特種

考試錄取之機會。則建議長期而言，相關主管機關就應該會同女性相關團體與主管機關（例如考選部國家考試性別平等諮詢委員會），訂定相關措施，以強制各機關必須更積極方式解決此項議題。例如，各用人機關日後提出用人計畫若仍有性別條件限制之需求時，須詳細說明限制之理由，或可於研擬考試計畫時，先徵詢兩性專家、婦女團體代表意見，或諮詢所在地之兩性工作平等法主管機關表示意見之後，再經由主管機關作最後之定奪。故未來考選機關應該堅持原則，儘量引導各機關將需求名額納入高普考體系之中，則多年來特考反客為主的現象才能改觀，女性公務人力的數量才能夠進一步的提昇。

參、培育訓練的性別議題和對策

一、培育訓練的性別議題

培育與訓練對於政府組織的重要性，比起私部門更為重要。因為目前各國公務人員最主要的人力甄補管道主要仍是以考試為主，而且對公務人員設有諸多保障法律。因此，一旦進入公部門之後，鮮少有中途離職者，即便是對於績效不佳者，亦是很難有效處理（蔡秀涓，2005）。所以，透過有效地培育與訓練機制，以維持及提昇公務人力素質，對於提昇政府組織的生產力與績效，就顯得非常重要。我國女性公務人員在培育訓練上居於劣勢的原因，主要可以歸納為兩點，包括在爭取培訓機會的弱勢以及缺乏職場師父的帶領。

（一）爭取培訓機會的弱勢

近年來，由於對女性工作者的關心，因而有些研究開始探討為何女性工作者在升遷、薪資等方面的處境均不及男性。部分相關研究發現，之所以如此，主要與女性在培育和訓練等方面的處境較男性工作者不利有關。因為參加培育和訓練方案，有助於工作者在人力資本（例如專業的知識、技能）提昇，因而有利於其在組織的升遷，以及薪資提昇（Smithey & Lewis, 1998; Cavanaugh, 1999; Regner, 2002；溫金豐、陳文，2002；翟筱梅，2003）。

討論女性員工在組織培育與訓練方的相關研究顯示，女性員工無論在受訓機會或參訓種類的品質方面，與其男性同事相較，都較為偏低。在公部門女性公務員的

受訓機會遠低於男性公務員，主要原因在於其管理者並不偏好推薦女性人員參加正式的在職訓練課程，尤其是在與升遷有關的專業訓練更是如此（蔡秀涓、黃煥榮，2005）。過去學者研究發現，我國行政組織在培育和訓練方面，對於男性公務人員的助益，要高於對女性公務人員；而女性公務人員之所以能獲得參訓的機會，更多憑藉的是其個人優秀的人力資本條件，例如較高的教育程度與較高的職等；但男性之所以獲得參訓機會，卻是由於組織層級和年資等非關其個人條件之因素。換言之，如果在相同的個人與組織條件之下，女性公務人員在培育和訓練的處境仍不及男性公務人員（張笠雲，1989）。

（二）缺乏職場師父的帶領

事實上，公務人力的培育訓練過程，絕不可忽略的一項非正式的重要機制，即是師徒制（mentoring systems）對新進人員所扮演輔導和協助的功能。許多人力資源學者或具有實務經驗的資深管理者認為，在任何組織中，尋找一位適當的師父（mentor）是事業晉升的重要捷徑（Goyal, 1995）；組織中由資深與資淺同事間共同的事業發展關係，便稱之為師徒關係（mentoring relationship）或贊助者關係（sponsor relationships）（Noe, 1988; Dreher & Ash, 1990）。師徒關係所形成的師徒制，能夠對組織人員在事業發展上有所幫助，根據 Dreher 和 Ash（1990）的看法有二個原因：

第一，師徒制提供了一個進入組織中重要社會網絡的機會，經由此一網絡，被視為親信的員工可以獲得珍貴的資訊，而這些資訊並不是正式溝通管道所能獲得，建立聯盟就必須依賴此種非正式網絡，有機會在高層決策者展現其才幹和勝任能力，並且容易獲得重要資訊，當然較容易獲致成功。

第二，造成師徒制與事業成功具有關聯的因素乃是模仿與替代性增強（vicarious reinforcement），從社會學習理論的觀點，徒弟可藉由觀察高層管理者，來學習重要的管理技能，經由此種學習的過程的影響，徒弟便有較大成功的機會。

然而，女性若要建立正式或非正式的師徒關係時必須面臨較多困難和阻礙。因為師父的職位也幾乎由男性所佔據，所以師徒制變成爲男性支配體制背書的一種非正式過程；所以，Guy（1990: 218）稱此種情境是一種細胞繁殖的效應（cloning

effect)。而且即便有女性的師父，她也不一定願意拔擢女性同胞；Nieva 和 Gutek (1981) 認為許多師父並不願意收女性為徒，造成女性未能夠被整合進入師徒體系當中，有二項理由：其一是因為這些師父認為女性缺少對長期專業生涯所需的承諾和企圖心。其次，則是女性對於組織生活之真實面觀察的敏銳度不如男性；女性通常相信努力工作、毅力堅定、及技術能力是獲致成功的不二法門，因而很少注意與有影響力的高層長官保持密切之關係。

前面提到師父不喜歡輔導女徒弟，而另一方面女性師父的比例也是偏低的。其可能受到兩項因素的影響，首先，女性在主管職位所佔的比例偏低，自然有資格成為師父的人數就偏低。其次，則是男性在組織中掌握了較多的權力和資源，能夠比女性師父提供較多的協助和升遷的機會，自然男師父比女師父受徒弟歡迎 (Noe, 1988)。從主管的角度來看，其不願意拔擢女性，也是因為他對女性產生不確定感和偏見，以 Kanter (1977) 的觀點，對某位女性拔擢所隱含的不僅是一個人而已，而是一個「範疇」(category)。因此，從 Kanter 的理論觀點，對女性而言重要的是其人數而不是性別。她認為「人多勢眾」是改變女性在組織中權力關係的關鍵要素。任何一個成功的工作生涯中，網路被視為重要的要素之一。一般而言，男性與女性的網路是相同的規模，但二者傾向於性別－隔離網路 (gender-segregated networks) 內互動。長久以來，男人即被教導發展支持的網路，男性瞭解要達到目標必須透過間接的方式，運用非正式的組織，因此男性下班之後有聚會、交際應酬，以期擴展自己的影響範圍；相對地，由於女性很難受到男性接納，而進入這種圈子，故她們在組織中的影響力便降低許多，再加上資訊來源的缺乏，因而更難以進入權力核心。是以常反映出男性的文化，女性常因性別或經驗的差異，被排除於此一體系之外，以致無法建立網路及發展非正式權力所需的資源 (黃煥榮，2007b)。

二、處理培育訓練性別議題的策略

根據過去的研究發現，在多數男性主管的認知上，存在性別刻板印象，認為生理因素和家庭責任會影響女性的事業發展，女性適合靜態、輔助性的工作，以兼顧家庭角色，因此若只考慮性別因素，男性比女性有希望獲得任用與拔擢；女性主管表示，她們所感受到的限制並非本身的調適問題，而是性別角色刻板印象所導致的

外界壓力，以及上司非意圖的差別待遇，使她們缺乏進修訓練的機會（高淑貴，1984；劉麗雯，1989），而這樣的刻板印象，也同時使得女性較不容易與職場師父建立師徒關係，取得職場升遷所需要的訓練與資源，進而在我國官僚體系中形成阻礙女性升遷的玻璃天花板。

因此，男性上司、同僚對女性主管或部屬的認知，有必要重新調整，放棄刻板的性別角色態度，建立平權的工作觀，避免採取雙重標準或非意圖的差別待遇，將女性設定在行政機關中層或基層的範圍當中，壓抑女性公務人員的表現和進修訓練的機會。擁有良師引薦（mentoring）、網絡關係對生涯發展有顯著的幫助。因此如何藉由這方面提昇女性的專業知識和技能是項重要的策略。良師提供了一個進入組織中重要社會網絡的機會，經由此一網絡，個人可以獲得珍貴的資訊，而這些資訊並不是正式溝通管道所能獲得，建立聯盟就必須依賴此種非正式網絡，有機會在高層決策者展現其才幹和勝任能力，並且容易獲得重要資訊，當然較容易獲致成功。尤其對於女性而言，師徒關係又顯得特別重要，因為好的師父能夠幫助她們克服許多的生涯發展的障礙，特別是若能夠獲得女性師父做為她們角色楷模，將使得她們工作上的性別困擾能夠減至最低，對生涯發展發展也將更有助益（黃煥榮，2002）。

由過去的調查資料顯示，我國行政機關中高階女性公務人員對於訓練需求明顯較男性人員殷切（蔡秀涓、黃煥榮，2005）；故為使中高階女性公務人員在管理與領導相關訓練獲得與男性人員相關機會，滿足其訓練需求，必須提昇中高階女性公務人員在各種訓練的參訓機會和人數；至於課程內容，可以增加舉辦更多符合中高階女性需求的女性成長相關課程，以進一步營造對中高階女性公務人員友好的培育發展制度。另外，值得一提的是，訓練的方式除了正式課程講授之外，可以運用更多元和彈性的方式，例如工作輪調、特別工作指派、實習訓練、職前訓練、學徒制訓練、工作代理等，這些方式都能夠進一步增進受訓者實務歷練與親身體驗之機會。

肆、升遷發展的性別議題和對策

一、升遷發展的性別議題：缺乏較積極的促進措施

對於政府部門人力資源管理的性別的議題，升遷與發展的障礙，即所謂玻璃天花板效應，無疑是近十幾年最受重視，也引來最多討論的現象（Baldwin & Rothwell, 1993; Bullard & Wright, 1993; Naff, 1994; Carroll, Patton, & Alm, 1995; Daley, 1996; Mani, 1997; Woo, 2000；黃煥榮，2000；黃煥榮，2007a，2007b，2007c）。³ 管理學者們就曾預期「創造廣博的途徑，來消除性別因素所形成的玻璃天花板，無疑地會成為管理上的一種挑戰，而此將延續到二十一世紀」（Snyder, Verderber, Langmeyer, & Myers, 1992: 275）。

所謂玻璃天花板根據美國勞工部的界定，是「基於一些態度偏差或組織偏差所造成的人為障礙，使得具備資格的個人無法在其組織中升遷至管理階層的職位」（U.S. Department of Labor, 1997: 7）。玻璃天花板的隱喻是認為，女性無法晉升至高層的管理職位並非由於其資歷不夠或不想要獲得這些職位，也不是公然的歧視所造成的；而是一些針對女性事業生涯發展所設下非常巧妙（subtle）障礙，甚至幾乎看不到它的存在（invisible）。然而，若組織中女性順著組織生涯的階梯不斷地往上爬，當快接近頂端時，就會去碰撞到這面隱形的玻璃天花板障礙（Naff, 1997: 93）。Dana Friedman 描述此種現象：

當女性正循著組織階梯往上爬，卻同時碰到了隱形的障礙，一層玻璃天花板阻絕其到高層管理職位。而且，當女性試圖打破此障礙時，通常又會面臨另一層阻礙：一面由傳統與刻板印象所構築的圍牆，使其無法進入高層管理的內部殿堂（Friedman, 1988: 33）。

³ 一般認為最早使用「玻璃天花板」一詞是出現在一九八六年三月二十四日的《華爾街日報》（*Wall Street Journal*）的「企業女性」的專欄當中，用來描繪女性試圖晉升至公司高層所面臨的障礙。後來此概念不僅用來解釋私人企業高層中女性人數稀少的現象，也擴展到公部門中，指涉阻擋女性和少數族裔（minorities）升遷的障礙（參見 Naff, 1997: 91; Zachariasiewicz, 1993: 21; U.S. Department of Labor, 1997: 7）。

從公務人力統計資料發現，民國七十六年全國女性公務人員的比例是 32.09%，民國八十六年為 33.04%，民國九十五年為 36.95%，到了民國九十九年則為 38.77%。相對而言，男性公務人員所占的比例則由民國七十六年的 67.91%，民國八十六年的 66.96%，民國九十五年的 63.05%，到了民國九十九年則下降至 61.23%，男女的差距逐漸在縮小。另一方面，女性公務人員的增加亦是各階層皆呈上升的趨勢，這從不同官等的性別比例，更可以明顯地看出女性行政菁英的流動趨勢。民國七十六年女性委任（派）的比例為 42.13%，薦任（派）的比例是 12.94%，簡任（派）則僅有 4.81%；而八十六年行政機關委任（派）以下女性提高 53.50%，薦任（派）提高至 40.71%，簡任（派）由 12.89%；至民國九十五年，委任（派）女性比例是 53.97%，薦任（派）提高至 43.64%，簡任（派）則提高 19.98%；到了民國九十九年的資料則顯示，委任（派）女性提高 55.22%，薦任（派）提高至 47.53%，簡任（派）則增加至 25.44%（銓敘部，2011）。從性別比例成長的角度，這 25 年來女性薦任（派）人員的比例，成長了超過 3 倍，簡任（派）人員則更是超過 6 倍，成長幅度不可謂不大。然而，從另一個角度來看，目前女性在簡（派）任人員的人數仍未越過 3 成；故實際情況是女性在行政機關高層的比例仍然有再向上提昇的空間。

雖然女性公務員在公務機關高層的比例仍然偏低，但法規上對女性公務人員的升遷並無任何限制條款，故純粹就我國現行法規制度來看，並未發現有對女性明顯的歧視或不公的情形；然另一方面，女性中途離職比例較高、女性任職條件較佳卻對升遷與考績不滿等現象又時有所聞，究其原因，與本文前述存在於我國官僚體系甄選任用以及培育訓練上之性別問題，及其所形成之組織結構性偏差有關。換句話說，如何有效處理女性於升遷與發展所面臨之障礙和困境，可能無法僅單純地依賴排除甄選任用以及培育訓練上的性別問題，而是必須透過更積極的矯正措施，直接改善隱含於組織中的結構性偏差。然而我國目前並沒有相關的制度性設計，矯正女性於升遷發展上居於弱勢的措施。

二、處理升遷發展性別議題的對策

從先進國家的經驗顯示，在每一項政策環節中，皆有適當比例的男性與女性共同參與使任何一性別均有表達發言權，應是朝向兩性平等的一個重要的起點；故性

別比例原則是女性團體所積極主張的一項政策措​​施（黃長玲，2001）。是以對於女性高階文官是否可以仿​​照優惠措​​施行動（affirmative action）的作法，保障女性在高階文官體系中能達到一定的比例？是常被提及和討論的一項論題。

然而，政治上之考量並不等於文官體系亦須如此，畢竟長久以來文官體制是以功績制度原則（merit principle）為最重要的價值衡量標準。由過去的經驗顯示，代表型的甄補（包括考選、任用及陞遷等）作法，並沒有辦法獲得社會上普遍性的信任和支持（施能傑，1996）。相關的經驗性研究，不論從學術界或實務界所訪談的意見亦是如此；他（她）們將功績的精神視為最高的指導原則，任何違背此種原則的作法，多少會受到質疑並發生許多的爭議（參見黃煥榮，2000；蔡秀涓、黃煥榮，2005；黃煥榮、蔡志恆、方凱弘，2007）。西方國家推動優惠方案，經過實際運作一段時期之後，在政治、法律、經濟、社會及倫理等各方面，皆引發相當多的爭議（Taylor, 1991; Moseley-Braun, 1994; Kandel, 1995; Bacchi, 1996; Crum & Naff, 1997; DuPont-Morales, 1997; Heilman, 1997）。故對此政府必須認真考慮的是，人事制度或政策基本上是一種價值引導的過程（Elliott, 1985；施能傑，1993），而且眾多價值之間常充滿相互對立的情況；例如，強調能力表現的功績制與代表性價值之間的對立；換言之，是效率（efficiency）與公正（equity）之間價值取捨。

這種對立是因為功績制最終目的是要選拔優秀人才以提昇行政績效，而代表性的強調，則是為了保障弱勢團體的地位與發言權，其主張是社會公正的價值。是故在眾多人事政策所欲追求的價值理念中，功績絕非文官制度唯一的考量判準，過去許多特種考試（例如原住民特考、身心障礙人員特考）就反應不同價值理念的考量。文官體系應不是內部效率的作用而已，其應還負有引導社會，服務人群的功能，因為代表性文官，更反映社會不同族群和階層的利益，是故若為了維護代表性文官的價值，對兩性中弱勢一方的優惠激勵措施，以促進兩性間的實質平等及均衡發展，應是值得考慮的作法。

其次，即便政府以功績做為最重要的圖騰，甚至唯一的價值判準，能否有效的落實仍是一項難以克服的難題。前面所提玻璃天花板多是以更細緻、不易察覺的方式所形成的不公平現象。那麼如何將影響女性公平權益的結構性障礙排除，便成為政府首要面對的課題。從美國及許多先進國家試的經驗顯示，政府若不採取積極政策措​​施，而是消極地用等待的方式，期待時間慢慢化解這層障礙，那麼玻璃天花板

終將難有突破的一天（Naff, 1997）。職是之故，政府的決心和價值取向應是決定能否打破玻璃天花板的重要關鍵。

但由於對於女性的積極優惠措施在推動上，仍有相當的爭議，故避開這些爭議，組織應往較長期的規劃，目前人事主管機關可以發函各機關，積極地以性別比例作為決定各項訓練名額分配的基礎，並要求將訓練結果與升遷決定相結合。同時，為了對於積極配合的機關提供獎勵，可建議仿照類似「行政院暨所屬機關促進女性參與決策績效優良獎勵計畫」之作法，使行政機關更有意願營造女性友好的組織環境。

伍、職場生活的性別議題和對策

一、職場生活的性別議題

女性跳脫了傳統的社會角色投入職場，使得職場的人際互動關係與家庭生活模式都產生了質變，前者讓職場性別管理的重要性受到重視，而後者則是在女性走出家庭進入職場後，試圖找到填補傳統女性家庭職能的方式，讓女性能無後顧之憂地留在職場上奮鬥。以下分別就職場性騷擾與工作家庭兼顧等兩項議題進一步討論。

（一）職場性騷擾的負面影響

隨著女性大量進入職場，除了對於過去職場以男性為主的人際交往模式產生衝擊之外，也不斷地衍生出新的職場性別管理的問題，而其中又以性騷擾最為受到關注，也已經被認為是女性在職場中最常面對的地板暗門，除了對於女性在職場的發展上產生很嚴重的威脅之外，一旦不幸發生，也會對於女性產生無可挽回的創傷。

對於性騷擾的研究大概從一九八〇年代開始，大量的學者和實務界人士，紛紛對於性騷擾的概念界定、理論模式、影響後果等各方面進行探討（Whaley & Tucker, 1998）。一般而言，工作場所性騷擾是指不受歡迎或違反其意願之性方面示好之舉，要求性方面的好處，或其他具有性本質之言語、身體之明示或暗示行為（Fitzgerald, et al., 1998; U.S. Equal Employment Opportunity Commission, 1993）。換言之，職場性騷擾是指在職場中對於異性施加不受歡迎、強制性、脅迫性及違反意

願之言語或行爲。職場性騷擾主要可以分爲兩大類：交換（或回報）性騷擾（*quid pro quo sexual harassment*）與敵意環境性騷擾（*hostile environment sexual harassment*），我國性別工作平等法對於性騷擾的定義，亦是反映這兩種性騷擾的類型。⁴ 職場性騷擾影響的範圍不僅限於騷擾者與受騷擾者，也會對於其他同事、工作團隊甚至是整體組織產生負面的影響（Anderson & Hunsaker, 1985; Powell & Foley, 1998），例如降低工作生產力、增加組織成員的心理壓力、緊張及離職率等（Gutek, 1985; Terpstra & Baker, 1992）。

（二）工作與家庭難以兼顧

組織工作者常面臨的工作與家庭衝突的問題，特別是對女性工作者而言，婚姻與家庭是項難以兼顧的沈重負擔。多數女性工作者常處於工作與家務兩兼「蠟燭兩頭燒」的困境中（Lewis, 1999）。工作與家庭間的衝突，除了可能讓女性也只好選擇負擔與責任較輕之低階、支援性工作，以挪出時間兼顧家務，而處於黏糊地板的情境中，也可能是單位首長受到傳統男女性別分工的影響，善意地透過工作分配讓女性擔任工作量較少、不需加班之工作，以便較有能力投入家庭生活，而這樣的善意，也一樣使得女性陷入黏糊地板的效應中。

尤其，自古以來「男主外、女主內」的性別角色分工，總將「相夫教子」視爲女性之天職，女性的生活重心往往只能侷限於「家庭」之內；因此，女性在處理家務、照顧家人生活起居的角色便無可推諉，而「君子遠庖廚」也成爲丈夫拒絕協助家事的藉口之一，這種性別分工模式在國內外經驗中似乎都難以避免。

首先就美國的情況來說，此種「丈夫在外工作打拚賺錢，太太留在家裡照顧小孩和料理家務」的家庭模式從一九四〇年代接近 70%，到了一九九〇年代則降到約

⁴ 根據我國性別工作平等法第十二條之規定，對工作場所性騷擾的定義，則是指下列二款情形之一：

- 一、受僱者於執行職務時，任何人以性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或行爲，對其造成敵意性、脅迫性或冒犯性之工作環境，致侵犯或干擾其人格尊嚴、人身自由或影響其工作表現（此即敵意工作環境性騷擾）。
- 二、雇主對受僱者或求職者爲明示或暗示之性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或行爲，作爲勞務契約成立、存續、變更或分發、配置、報酬、考績、陞遷、降調、獎懲等之交換條件（此即交換式性騷擾）。

20% (U.S. Merit Systems Protection Board, 1991)。隨著社會的變遷，此種家庭型態已有改變，但是此種意象仍然持續地影響許多組織的文化和期望。其中一項最重要的轉變在於婦女大量進入勞動市場。然而，女性進入勞動市場通常仍須負擔重大的家庭照顧責任，除了照顧小孩的責任之外，部分職業婦女仍須照顧年老的家人。因此部分職業婦女便形成所謂「三明治世代」(sandwich generation)的成員—即身負家庭上上下下的照顧責任，故職業婦女仍被假定應負擔起照顧小孩、家庭及其他家庭成員的責任 (Halle, 1998)。

故在「男主外，女主內」的思惟運作模式下，職業女性通常須面臨來自工作與家庭照顧不周的雙重壓力。當家庭成員遭遇醫療或其他緊急情況發生時，無異加劇了彼等的生活壓力，許多雙薪家庭中的一位 (通常是女性) 被迫要辭去工作。此種意象持續存在可以說明：為何已婚和已有小孩的女性，比未婚和未有小孩的女性，升遷的機會較低；相反地，有小孩對男性可能沒有影響甚有正面地幫助 (U.S. Merit Systems Protection Board, 1992; Guy, 1993; Mainiero, 1994)。其中主要原因之一，高級主管人員被期望有較長的工作時數。工作時數係指每周正常工作時間以外，所願意加班或延長工作的時數；工作時數愈長，被認為對工作動機和承諾也愈強，因而被主管拔擢升遷的機會也較高 (U.S. Merit Systems Protection Board, 1992; Bullard & Wright, 1993; Naff & Thomas, 1995)。

對於那些期望部屬能夠時常加班工作的主管來說，不願意拔擢女性，也是基於以下兩個理由 (Naff, 1997)：第一，女性必須肩負養兒育女及料理家務的責任，或因交通、安全等顧慮，對延長工作時間，往往無法配合；特別是升任主管以後，因工作性質迥異，常需義務性延時工作，對女性而言將更為困難。第二，即便有些女性可以挪得出時間，但她們可能仍不願意加班 (主觀上不願意或認為沒有必要)；因而，許多生涯發展的機會就與她們擦肩而過。

雖然，主管總是希望部屬有更長的工作時間，來顯現出其對組織和工作的承諾感。然而，並沒有證據能夠顯示員工工作時數較長、工作績效及組織承諾感之間有直接的關聯。但諷刺的是，同樣是已婚和有了小孩，對男性則是一項利多，可獲得人們特別的對待，認為他們能對家庭負責，一定會致力於工作事業上。美國有許多研究就顯示，有太太在家帶小孩的先生，比太太出外工作的先生，所得收入更高 (Naff, 1997: 100)。

Mainiero (1994) 對財星 500 大企業的女性主管研究發現，這些女性主管爲了升遷與發展，做了相當程度的犧牲和妥協。其中大約只有 30% 能夠維繫原有的婚姻，32% 離婚或離婚後再婚，12% 仍是小姑獨處，另外 26% 則不願提供個人的資訊。但無論是何種類型的女性，如何在個人生活和工作生活取得平衡，都是最令她們感到煩擾的一項問題。Rowney 和 Cahoon (1990) 的研究也發現，女性主管比男性主管容易生病，且女性主管所擁有子女數目比其他職位的女性來得少，所以健康狀況及家庭狀況對女性主管的影響並不小，由此可知女性在扮演家庭與事業等雙重角色時所承受之壓力。

其次就國內的情形來說明，過去曾有學者對婦女角色意識與就業態度進行調查研究，發現被訪問的婦女大多秉持多重角色的看法，雖然她們肯定自我才能獲得發展的重要性，對社會參與機會及作決定之權利表現積極的意願，卻也仍保留著傳統家庭觀念，當面臨家庭與事業抉擇時，多會以家庭爲優先考量（呂玉瑕，1981）。事實上，女性欲綜合婚姻、母道與事業以建立「家庭－事業雙軌模型」的態度傾向相當明顯，但由於社會和文化的規範，使已婚婦女存在於家庭和勞動市場的性別角色產生矛盾的現象（戴瑞婷，1978：30-35）。

除了上述的因素以外，組織的高層管理者通常被認爲必須對工作、事業與組織要有高度的承諾感。相反地，女性工作者在社會化的過程中，是被期待要分擔大部分家務的責任，因而她被迫於家庭、事業、工作及組織之間尋求調合。除了一般人所熟知的婚姻、生產、小孩托育、配偶調遷等問題之外，年老親長病患的照顧責任多落於婦女肩上的傳統責任也沒有太多改變（胡幼慧，1995）。故女性在各種衝突的因素權衡之下（通常爲了與社會化過程的經驗相一致），被迫選擇將大部分的時間和精力投入於照顧家庭，而這樣的選擇不是造成女性離開職場，就是使得女性職場的升遷與發展受到限制，出現黏糊地板的現象。

二、處理職場生活性別議題的對策

不論是國外的先進國家或是在國內，對於工作場所性騷擾問題之因應與防制，目前都已逐漸受到重視，而且政策措施上也日趨於完備。事實上，除了中央的立法規範之外，有些地方政府在性騷擾防制政策和作法上亦顯得相當積極和努力（焦興鎧，2003：311-353）。也因此，職場生活性別議題之因應方式的討論焦點，將放在

促進職場與工作兼顧的可能對策。

針對工作與家庭衝突的困境，許多組織開始重視員工的工作及生活之間的協調，以留住具競爭優勢的員工。因此，幫助員工處理工作與家庭間問題的政策—友善家庭政策（family friendly policy），如托兒中心服務、彈性工時等便應運而生。然而，對組織而言，要提供這樣的政策需要花費大量的成本。因此，要如何實施友善家庭政策，以及在何種情況下才能夠使友善家庭政策發揮最大之效用，成為組織實施友善家庭政策時所考量之重點。正如 Christensen 和 Staines（1990）指出，企業若願意提供家庭支持方案協助員工在工作與家庭間取得平衡，員工的生產力會獲得提升並可以增進組織效率，一方面避免員工面臨在工作與家庭間抉擇的兩難，一方面對雇主也有很大的幫助，實為一種「雙贏」的結果。

根據歐美先進國家推動的經驗，友善政策主要包括工作彈性（flexible work）、受撫養者的照顧服務（dependent care service）、家庭事故休假（leave program）等三大部分（黃煥榮，2009），至於我國對於友善家庭的政策，主要表現在「性別工作平等法」中，該法對兩性在工作與家庭責任的兼顧提供更多的協助，對於促進工作平等措施之規範，根據該法的規定，工作家庭政策範圍甚廣，涉及員工對受撫養者的照顧服務、彈性工作及休假等三大歸類。雖然該法在執行成效上頗多爭議，但此法不啻提供員工在工作家庭政策上一個最基本的法律保障，既然為最基本的保障即代表其還有修正改進的空間。例如申請育嬰休假有近 95% 為女性，男性的比例極為偏低。顯示男主外，女主內的社會文化仍根深蒂固。其實從美國與北歐國家的經驗給我們重要的啓示，美國由於在休假期間不支薪，所以申請的人數同樣偏低（鄭麗嬌，1999）；而有一半以上育嬰休假者十分擔憂請假期間無收入，恐入不敷出，致使許多休假員工基於此一憂慮，常縮短育嬰休假期間（鄭麗嬌，2006：85-86）。因此，建立合理的育嬰留職停薪津貼制度，應是未來可以考慮的方向。再者，年輕的已婚公務人員對於小孩的托育照護有很大的需求，政府應主動尋覓合適場所作為員工托育中心，或多設置公立托育中心以解決坊間托兒設施不足的窘境；並設置專責機構或委託民間具公信力機構負責評鑑各托育中心，作為公務人員選擇托育中心之依據。

另外，值得提出來的是所謂電子通勤（telecommuting）的作法。由於隨著通訊與資訊科技的發展，網際網路（Internet）科技已經在組織內被廣泛地使用。此一變

革使得員工必須在固定時間集中在辦公室上班的傳統工作型態逐漸改變，代之而起的是一種彈性的工作模式，例如電子通勤、行動辦公室（mobile office）、旅館化辦公室（hoteling）、衛星辦公室（satellite office）、電子工作中心（telework center）等工作型態逐漸興起（Hilbrecht, Johnson, & Andrey, 2008）。當組織型態透過網路而虛擬化之後，因資訊與通訊科技的配置，傳統的業務流程及組織管理模式亦隨之調整。其中，電子通勤利用資訊及行動通訊科技使員工的工作型態不受時空環境的限制，這創造了一個跨越時間、地點，使工作更為彈性化的組織環境。員工並可自行規劃本身的工作流程、工作內容，只需在期限內將工作成果傳回公司，不再受限於傳統的上班時間與地點；解決必須耗費大量通勤時間的問題，同時也能有效改善目前日益受到全球關注的能源和環境保護問題（減少車輛使用）。更重要的是，如此將大大提升了員工的自主性與工作生活品質。故對於電子通勤的作法及利弊因素，未來人事主管機關可以進一步研擬可行的方案和推動，相信對於解決大部分公務人員於工作與家庭往返的壓力。

陸、結語

本文從「甄選任用」、「培育訓練」、「升遷發展」及「職場生活」等四個面向出發，檢視可能出現在我國公務人力資源管理中之性別議題，相關討論歸納如下表3：

表3 我國公務人力資源管理個面向之性別議題分析

人力資源管理面向	公務職場之性別議題	對女性事業生涯之影響
甄選任用	<ul style="list-style-type: none">● 過去女性進入或官僚體系的比率偏低● 特種考試之性別限制● 退役軍人特考所隱含之性別偏差	玻璃牆 玻璃天花板
培育訓練	<ul style="list-style-type: none">● 爭取培訓機會的弱勢● 缺乏職場師父的帶領	玻璃天花板 黏糊地板
升遷發展	<ul style="list-style-type: none">● 缺乏較積極的矯正措施	玻璃天花板
職場生活	<ul style="list-style-type: none">● 工作場所戀情● 降低工作負擔以兼顧家庭	地板暗門 黏糊地板

資料來源：作者自行整理。

從以上的討論可以瞭解影響女性在人力資源管理的議題相當的複雜，除了行政機關內部的因素以外，尚包括政府相關政策、家庭、社會對女性的偏見及個人之因素。因此，吾人不能期性別的議題會隨著時間流逝就自然地消失，而且必然需透過各方面有意識地努力才能打破人為或制度上的限制。例如，在工作職場上女性所遭受到的最大阻力是來自於性別刻板印象和態度。而此性別印象乃來自社會建構，此社會建構的過程中，發展出許多的性別歧視和刻板印象，並藉由各種社會化過程及教育的方式，包括家庭、學校及社會教育等等，一代一代地傳承下去。我國過去普遍存有「重男輕女」的觀念，近年來隨著女性受教育的機會提高，及兩性平權的觀念受到倡導的影響，「重男輕女」的觀念應有改善，不過社會上仍存有一些性別歧視或刻板印象的觀念存在，有待進一步地改善，特別是傳統的「男主外，女主內」的性別角色分工，已不再適用於已婚在職的母親家庭，這種性別分工複製了傳統性別的刻板印象，進而造成家務分工與職業隔離，更在惡性循環中強化了男女的分際與能力，並倒果為因地訴諸男女生理上的先天差異。

隨著女性在職場上扮演愈來愈重要的角色，雙生涯家庭的趨勢日益增多之時，我們必須對父母的角色重新界定。如何提供一個能接受夫妻在家庭和工作角色上都是彼此公平分擔沒有性別歧視的社會環境，將會有助於促進家庭和社會的調適。另一方面，應透過賦能（empowerment）學習，來增進女性競爭能力。賦能的概念是婦女釋放運動最根本、最核心也是最強而有力的口號；也是當前全球國家推動性別主流化政策主要運用的策略。賦能是在觀念和行動上增強當事人能力的一個過程。在觀念上，賦能藉著「意識提昇」和「個人即是政治的」之理解，幫助身處於弱勢的女性明白自己的處境和壓迫者的特性、社會父權體制的運作，及改變的可能性與重要性。在行動方面透過賦能的訓練和學習，可以使想要改變的女性能夠得到相關的工具和技術，以及有能力負擔起改變者的角色；更進一步由自己衡量情況，選擇自己覺得最恰當的方式去引發改變（王雅各，1999：290）。賦能除了上述社會的意義以外，就組織層面而言，賦能的作用，是希望透過對組織個人層面的賦能，增加個人的能力、活力、創造力，進而實現組織層面的高績效的追求（林芳玫、蔡佩珍，2003）。是故如何同時結合社會和組織的力量，提昇女性賦能學習，應有助於降低兩性在社會生活及組織領域中的差距，使兩性平權能在組織、政治及社會各層面皆能落實。

從上述人力資源管理性別議題論述，說明了組織中性別不平等的多樣性，及女性面臨的困境所在，但一方面也顯示這些議題是彼此關連而環環相扣。對於上述女性所面對的各種障礙，吾人認為性別平衡應是組織必須努力達成的目標，但這種目標不能只透過時間來解決，而應有更積極的作為促使組織結構的改變。我們必須承認當前組織結構對男性有利而對女性不利的情況，並思考如何提昇女性在公共行政的地位，及有效地解決其遭遇之困境。是以吾人必須瞭解性別管理不再只是平等或倫理的問題而已，尤其在面對全球化的競爭環境下，如何有效地甄選、進用及升遷具有專業才能的人員（不論是女性或男性），使人力資源都能充分運用，將是組織提昇其競爭力的關鍵所在。特別是，當組織從以男性為主導的結構，趨向多元化的結構，行政組織必須運用不同人力資源管理的技術，以因應這樣的變化。由於傳統公共行政典範是官僚組織，也就是以男性霸權為主導的典範；未來應可朝向女性主義為主的另類組織結構。在一個平等的工作環境裡，使組織成員彼此相互尊重與合作，發揮其自我潛能，共同為組織目標而努力。尤其，隨著知識經濟時代的來臨，高階人力資源的開發與運用也應值得大家的關注。因為在充滿競爭與挑戰的二十一世紀，人才培育與知識的不斷學習與更新，已愈發重要，而知識不斷創新、累積、擴散及應用，則有賴於高素質人力資源的充分發揮。因此，如何建構一套合適的組織建築，並能有效地移除妨礙女性在公部門組織中生涯發展之障礙，應是國家未來競爭力良窳的關鍵所在。

參考文獻

- 王雅各（1999）。**臺灣婦女解放運動史**。台北：巨流。
- 江明修、蔡金火（1999）。公務人員考試應考資格之研究。**考銓季刊**，第 18 期，頁 122-149。
- 呂玉瑕（1981）。社會變遷中臺灣婦女之事業觀：婦女角色意識與就業態度的探討。**中央研究院民族學研究所集刊**，第 50 期，頁 25-66。
- 考選部（1999）。**公務人員考試女性錄取名額限制及身心障礙人員特考問題一向立法院法制委員會報告**。台北：立法院法制委員會。
- 考選部（2005）。**國家考試性別平等白皮書**。台北：考選部。

- 考選部（2010）。**中華民國 98 年考選統計**。台北：考選部。
- 林芳玫、蔡佩珍（2003）。性別主流化—促進婦女權益的新思維。**社區發展季刊**，第 101 期，頁 29-41。
- 吳嘉麗（2005）。從限制性別的特考談人才考選的困境。**考銓季刊**，第 44 期，頁 30-53。
- 胡幼慧（1995）。**三代同堂：迷思與陷阱**。台北：巨流。
- 施能傑（1993）。公務人事政策的改革課題：中立與民主、能力與分權。**理論與政策**，第 8 卷第 1 期，頁 33-48。
- 施能傑（1996）。我國文官甄補政策的回顧與檢討。**國立政治大學學報**，第 73 期，頁 111-144。
- 高淑貴（1984）。男女兩性職業選擇之比較研究。載於國立台灣大學人口研究中心（編），**婦女在國家發展過程中的角色研討會論文集（下冊）**（頁 357-387）。台北：台灣大學人口研究中心。
- 許濱松（1992）。**中華民國公務人員考試制度**。台北：五南。
- 張荳雲（1989）。行政組織內的個人事業生涯發展。**中央研究院民族研究所集刊**，第 66 期，頁 1-30。
- 張瑋良（2003）。**人力資源管理**。台北：雙葉。
- 黃長玲（2001）。從婦女保障名額到性別比例原則：兩性共治的理論與實踐。**問題與研究**，第 40 卷第 3 期：頁 69-82。
- 黃煥榮（2000）。**組織中玻璃天花板效應之研究：行政院部會機關女性陞遷之實證分析**。國立政治大學公共行政學系博士論文，未出版，台北。
- 黃煥榮（2002）。**師徒關係對組織升遷的影響**。發表於二〇〇二年公共事務學學術研討會，銘傳大學公共事務學研究所主辦，台北。
- 黃煥榮（2006）。知識經濟時代高階女性人力資源之開發與運用。**競爭力評論**，第 8 期，頁 34-61。
- 黃煥榮（2007a）。突破玻璃天花板—女性行政菁英事業生涯發展的問題與展望。**國家菁英季刊**，第 3 卷第 4 期，頁 85-108。
- 黃煥榮（2007b）。組織權力與網絡關係對公務人員升遷之影響：性別之比較分析。**人事月刊**，第 45 卷第 6 期，頁 2-16。

- 黃煥榮 (2007c)。我國公務人員升遷的衡量模式：性別差異之比較分析。**考銓季刊**，第 50 期，頁 216-237。
- 黃煥榮 (2009)。運用友善家庭政策平衡工作與家庭—制度與經驗的探討。**人事月刊**，第 48 卷第 1 期，頁 2-18。
- 黃煥榮、蔡志恆、方凱弘 (2007)。**性別議題在政府人力資源管理之理論與實務—兼論性別指標之建立與運用**。行政院人事行政局委託研究報告，未出版。
- 焦興鎧 (2003)。**性騷擾爭議新論**。台北：元照。
- 溫金峰、陳文 (2002)。女性公務人員性別角色態度、成功恐懼及前程發展關係之研究—以高雄市政府為例。**中國行政評論**，第 11 卷第 4 期，頁 93-126。
- 翟筱梅 (2003)。**女性公務員終身學習需求之研究**。國立灣師範大學社會教育研究所碩士論文，未出版。
- 熊忠勇 (2005)。從美國經驗探討國家考試性別限制問題。**考銓季刊**，第 44 期，頁 151-168。
- 銓敘部 (2011)。**中華民國 99 年銓敘統計年報**。台北市：銓敘部。
- 鄭麗嬌 (1999)。美國「家庭與醫療假法」(FMLA) 政策形成過程之研究。**政治科學論叢**，第 11 期，頁 265-294。
- 鄭麗嬌 (2006)。美國育嬰休假政策之探討。**政大勞動學報**，第 20 期，頁 49-96。
- 蔡志恆、方凱弘、黃煥榮 (2007)。**先進國家的性別平等法制與推動策略—以美、英、加、澳四國性別主流化政策為例**。發表於當代社會與國家發展學術研討會，台北市立教育大學社會暨公共事務學系主辦，台北。
- 蔡良文 (1994)。文官考選功能之調整與執行方向。載於蕭全政等 (編)，**重建文官體制** (頁 67-122)。台北：業強。
- 蔡良文 (2008)。**人事行政學：論現行考銓制度**。台北：五南。
- 蔡秀涓 (2005)。**績效不佳員工之處理：政府管理者觀點**。台北：雙葉。
- 蔡秀涓、黃煥榮 (2005)。**政府機關中高階女性公務人員培育升遷問題研究**。行政院人事行政局委託研究報告，未出版。
- 蔡祈賢 (2008)。**公務人力資源管理**。台北：商鼎。
- 葉淑芬 (1999)。我國公務人員應考資格之探討—從行政法制之公平原則角度省觀。**人事管理**，第 36 卷第 11 期，頁 40-62。

- 劉麗雯 (1989)。臺灣省政府女性主管事業生涯發展之研究。東海大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台中。
- 戴瑞婷 (1978)。台北市古亭區、松山區已婚婦女就業者之研究。國立台灣大學社會學研究所碩士論文，未出版，台北。
- Anderson, C. I., & P. L. Hunsaker (1985). Why There's Romancing at the Office and Why It's Everyone's Problem. *Personnel*, 62(2): 57-63.
- Bacchi, C. L. (1996). *The Politics of Affirmative Action: 'Women', Equality & Category Politics*. London: SAGE.
- Baldwin, J. N., & B. A. Rothwell (1993). Glass Ceilings in the Military. *Review of Public Personnel Administration*, 13(4): 5-26.
- Bullard, A. M., & D. S. Wright (1993). Circumventing the Glass Ceiling: Women Executives in American State Governments. *Public Administration Review*, 533: 189-202.
- Caroll, F. O., W. D. Patton, & L. R. Alm (1995). The Glass Ceiling in the USDA Forest Service: Willing to Conform, Demanding Change. *Public Administration Quarterly*, 18(4): 457-477.
- Cavanaugh, B. (1999). Diversity at Work: Women. *Nation's Restaurant News*, 3321: 240-241.
- Christensen, K. E., & G. L. Staines (1990). Flextime: A Viable Solution to Work/Family Conflict? *The Journal of Family Issues*, 11(4): 455-476.
- Crum, J., & K. C. Naff (1997). Looking Like America: The Continuing Importance of Affirmative Action in Federal Employment. *Public Productivity & Management Review*, 203: 272-287.
- Daley, D. M. (1996). Paths of Glory and the Glass Ceiling: Differing Patterns of Career Advancement among Women and Minority Federal Employees. *Public Administration Quarterly*, 202: 143-162.
- Doyle, W. (1990). Introduction: Perspectives on Women in Management Research. *Journal of Business Ethics*, 94(5): 243-246.
- Dreher, G., & R. A. Ash (1990). A Comparative Study of Mentoring among Men and Women in Managerial, Professional, and Technical Positions. *Journal of Applied Psychology*, 755: 539-546.
- DuPont-Morales, M. A. (1997). Government Reinvention and Affirmative Action: Impli-

- cations for Women and Minorities. *Public Productivity & Management Review*, 20(3): 288-294.
- Elliott, R. H. (1985). *Public Personnel Administration: A Value Perspective*. Reston, VA: Reston.
- Fagenson, E. A., & J. J. Jackson (1993). The Status of Women Managers in the United States. *International Studies of Management & Organization*, 23(2): 3-112.
- Fitzgerald, L. F., S. L. Shullman, N. Bailey, M. Richards, J. Swecker, Y. Gold, M. Ormerod, & J. Weitzman (1988). The Incidence and Dimensions of Sexual Harassment in Academia and the Workplace. *Journal of Vocational Behavior*, 32: 152-175.
- Friedman, D. E. (1988). Why the Glass Ceiling? *Across the Board*, 25(7-8): 32-37.
- Goyal, A. (1995). Mentoring Resources and Programs for Women. *Communications of the ACM*, 38(1): 66-67.
- Gutek, B. A. (1985). *Sex and the Workplace: The Impact of Sexual Behavior and Harassment on Women, Men, and Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Guy, M. E. (1990). Women in Management. In S. W. Hayes, & R. C. Kearney (Eds.), *Public Personnel Administration: Problem and Prospects* (2nd Ed.) (pp. 215-227). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Guy, M. E. (1993). Workplace Productivity and Gender Issues. *Public Administration Review*, 53(3): 279-282.
- Guy, M. E. (1994). Organizational Architecture, Gender, and Women's Careers. *Review of Public Personnel Administration*, 14(2): 77-90.
- Halle, T. (1998). What Policymakers Need to Know about Fathers. *Policy and Practice of Public Human Service*, 53(3): 21-35.
- Heilman, M. E. (1997). Sex Discrimination and the Affirmative Action Remedy: The Role of Sex Stereotypes. *Journal of Business Ethics*, 16: 877-889.
- Hilbrecht, M., L. C. Johnson, & J. Andrey (2008). 'I'm Home for the Kids': Contradictory Implications for Work-Life Balance of Teleworking Mothers. *Gender, Work and Organization*, 15(5): 454-476.
- Hull, R. P., & P. H. Umansky (1997). An Examination of Gender Stereotyping as an Explanation for Vertical Job Segregation in Public Accounting. *Accounting Organizations and Society*, 22(6): 507-528.
- Kandel, W. L. (1995). Affirmative Action and the Glass Ceiling: Contract Compliance

- and Litigation Avoidance. *Employee Relations Law Journal*, 21(2): 109-126.
- Kanter, R. M. (1977). *Men and Women of the Corporation*. New York: Basic Books.
- Laabs, J. J. (1993). The Sticky Floor Beneath the Glass Ceiling. *Personnel Journal*, 72(5): 35-39.
- Lewis, G. B. (1999). Burning the Midnight Oil: Causes and Consequences of Gender Differences in Overtime in the Federal Service. *American Review of Public Administration*, 29(1): 44-60.
- Mainiero, L. A. (1994). On Breaking the Glass Ceiling: The Political Reasoning of Powerful Women Executives. *Organizational Dynamics*, 22(4): 5-20.
- Mani, B. G. (1997). Gender and the Federal Senior Executive Service: Where is the Glass Ceiling? *Public Personnel Management*, 26(4): 545-558.
- Moseley-Braun, C. (1994). Affirmative Action and the Glass Ceiling. *The Black Scholar*, 25: 7-15.
- Naff, K. C. (1994). A Glass Ceiling Found. *Public Manager*, 22(1): 39-42.
- Naff, K. C. (1997). Colliding with a Glass Ceiling: Barriers to the Advancement of Women and Minorities. In Carolyn Ban, & Norma M. Riccucci (Eds.), *Public Personnel Management: Current Concerns Future Challenges* (2nd Ed.)(pp. 91-108). New York: Longman.
- Naff, K. C., & S. Thomas (1995). The Glass Ceiling Revisited: Determinants of Federal Job Advancement. *Policy Studies Review*, 13: 249-272.
- Nieva, V. F., & B. A. Gutek (1981). *Women and Work*. New York: Praeger.
- Noe, R. A. (1988). Women and Mentoring: A Review and Research Agenda. *Academy of Management Review*, 13(1): 65-78.
- Powell, G. N., & S. Foley (1998). Something to Talk about: Romantic Relationships in Organizational Settings. *Journal of Management*, 24: 421-448.
- Regner, H. (2002). The Effects of on-the Job Training on Wages in Sweden. *International Journal of Manpower*, 23(4): 382.
- Rowney, J. I. A., & A. R. Cahoon (1990). Individual and Organizational Characteristics of Women in Managerial Leadership. *Journal of Business Ethics*, 9(4-5): 293-316.
- Sekaran, U. (1990). Frontiers and New Vistas in Women in Management Research. *Journal of Business Ethics*, 9(4-5): 247-256.
- Smithey, P. N., & G. B. Lewis (1998). Gender, Race, and Training in the Federal Civil Service. *Public Administration Quarterly*, 22(2): 204-228.

- Snyder, R. A., K. S. Verderber, L. Langmeyer, & M. Myers (1992). A Reconsideration of Self and Organization Referent Attitudes as 'Causes' of the Glass Ceiling Effect. *Group & Organization Management*, 17(3): 260-278.
- Stewart, J. (1978). Understanding Women in Organizations: Toward a Reconstruction of Organizational Theory. *Administrative Science Quarterly*, 23(2): 336-350.
- Taylor, B. R. (1991). *Affirmative Action at Work: Law, Politics and Ethics*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Terpstra, D. E., & D. D. Baker (1992). Outcomes of Federal Court Decisions on Sexual Harassment. *Academy of Management Journal*, 35: 181-190.
- U.S. Department of Labor (1997). *The Glass Ceiling Initiative: Are There Cracks in the Ceiling?* Washington, DC: U.S. Department of Labor Employment Standards Administration Office of Federal Contract Compliance Programs.
- U.S. Equal Employment Opportunity Commission. (1993). Proposed Guidelines on Harassment Based on Race, Color, Religion, Gender, National Origin, Age or Disability. *Federal Register*, 58: 5126-5129.
- U.S. Glass Ceiling Commission (1995). *Good for Business: Making Full Use of the Nation's Human Capital*. Washington, DC: Recommendation of Federal Glass Ceiling Commission.
- U.S. Merit System Protection Board (1991). *Balancing Work Responsibilities and Family Needs: The Federal Civil Service Response*. Washington, DC: U.S. Merit System Protection Board.
- U.S. Merit System Protection Board (1992). *A Question of Equity: Women and the Glass Ceiling*. Washington, DC: U.S. Merit System Protection Board.
- Whaley, G. L., & S. H. Tucker (1998). A Theoretical Integration of Sexual Harassment Model. *Equal Opportunities International*, 17(1): 21-29.
- Woo, D. (2000). *Glass Ceilings and Asian Americans*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Zachariasiewicz, R. (1993). Breaking the Glass Ceiling: A Review of U. S. Department of Labor Efforts. *Credit World*, 3: 21-23.

Gender Issues and Suggestions for Public Personnel Administration: An Analysis of Organizational Architecture Model

Huan-Jung Huang, Kai-Hung Fang, Chih-Heng Tsai*

Abstract

With the development of feminism, researchers have been paying more and more attention to gender issues in organizational studies and human resources management. Mary Guy used metaphors such as glass ceilings, glass walls, sticky floors, and trap doors to describe the barriers on the way of woman's career advancement. Based on the dimensions such as recruiting, training, promotion, and retaining, this paper intends to see whether barriers identified by Guy exist in Taiwan's public personnel management, and how these barriers could be removed. It is found that barriers including glass ceilings, glass walls, sticky floors, and trap doors can all be found in Taiwan's public organizations. As a result, this paper recommends that more proactive measures be applied to restructuring the organizations in order to remove the barriers that prevent woman's career advancement in public institutions.

* Huan-Jung Huang, Associate Professor, Department of Social Public Affairs, Taipei Municipal University of Education. Kai-Hung Fang, Assistant Professor, Department of Public Affairs, Ming Chuan University. Chih-Heng Tsai, Assistant Professor, Department of Public Affairs, Ming Chuan University.

Keywords: gender issues, organizational architecture, glass ceiling, sexual discrimination, gender mainstreaming

國家圖書館出版品預行編目資料

文官治理／陳金貴主編.--臺北市：考試院，民 101.09
面； 公分

ISBN 978-986-03-3655-9 (平裝)

1. 文官制度 2. 行政變革 3. 文集

572.907

101018476

文官治理

出版機關：考試院

主 編：陳金貴

編 輯：考試院文官制度季刊編輯委員會

地 址：台北市 11601 文山區試院路一號

網 址：<http://www.exam.gov.tw>

電 話：(02)82366326

傳 真：(02)82366246

出版年月：中華民國 101 年 9 月

印 刷 者：群彩印刷科技股份有限公司

電 話：(02)87323277

GPN：1010101929

ISBN：978-986-03-3655-9 (平裝)

定 價：新台幣 400 元整