

第一章 緒論

第一節 研究緣起與動機

公務人員是社會的中堅、國家統治的基石，其素質良窳與否攸關國家政治之清明、人民的福祉甚鉅，因此各國無不重視公務人員人事制度，我國亦不例外。「任用」為政府人事行政的核心與基礎，扮演政府公務人員人事制度主體龍頭角色，其他諸如考試、俸給、考績、退撫、保訓等次級功能系統，莫不受其牽引與影響。¹

自八十年代以降，各國政府在「新公共管理」(New public management, NPM)風潮吹襲下，²陸續提出各項政府行政革新的觀念與措施，例如：英、紐、澳等國，採取「小政府」的趨勢，將過去政府大小通包的管理型態，轉由社會、市場機能來承擔，因而發展出所謂民營化、市場競爭、組織精簡等做法。³何以近年來各國政府均雷厲推行「行政革新」、「政府再造」等運動，據學者 Caiden 指出其原因不外有三：⁴其一，人類制度的不完善，所以必須經常檢討改進；其二，公共組織的保守性格，無法因應時代需要，故須革故鼎新；其三，政務官任期短暫，每位首長上臺之初總想來一次大改革，以示其旺盛企圖心。我國在解嚴後，無論在政治、經濟、社會等各層面，均有相當快速的進展與成就，但政府行政體系卻仍牛步化無法配合時代的需求，以致不論當政者如何胸懷大志宣稱將如何改革，卻一再功敗垂成；許多國家重大建設與政策，往往因此而成效不彰。

¹ 劉昊洲，我國公務人員任用制度探微，《國立台北商專學報》，第 38 卷，民 81，頁 448。

² 「新公共管理」的內涵，可歸納為下列四個面向：政府管制與市場機能的結合；強化組織與管理的「分權」；服務品質的持續提昇；公共服務之使用者／顧客導向。詳參詹中原主編，《新公共管理 - 公共行政的管理主義途徑》。台北：五南，民 88，序言。

³ 江明修、許文傑與梅高文，各國行政改革之比較及其對我國之啟示 - 面對千禧年政黨輪替後的新思維，收錄於《新世紀的行政理論與實務 - 張潤書教授榮退紀念論文集》台北：三民，民 90，頁 74。

⁴ 同上註，頁 74。

我國於民國八十六年九月蕭萬長內閣時，為順應上述世界性政府改革潮流，並回應民眾對行政改革的殷切期盼，提出「政府再造」做為施政重點，⁵並於八十七年一月二日行政院院會中通過「政府再造綱領」，同年三月十九日宣布成立「政府再造推動委員會」與「政府再造諮詢委員會」，正式啟動我國「政府再造」的列車，標榜的目標是希望「引進企業管理精神，建立一個創新、彈性及有應變能力的政府，以提升國家競爭力」。⁶實施以來，仍有一定績效，就以國家競爭力而言，根據瑞士洛桑管理學院(I M D)一九九九年四月調查評比，我國總體國家競爭力排名雖從一九九八年第十六名降到第十八名，但其中在政府效能方面，從一九九八年第十四名升為第十一名，提升三名；國際化從第三十二名升為第二十七名，提升五名；基礎建設由第二十六名升為第二十一名，提升五名；政府效率從第十四名升為第十一名，提升三名；人力及生活素質從第十八名升為第十五名，提升三名，以上五項表現均較前一年進步。究其主因；乃自一九九八年起，積極開放電信市場、推動公營事業民營化及進行政府再造工程與簡化各項行政流程之改革，績效已逐漸受到肯定有關。⁷

依據行政院「政府再造綱領」及「政府再造推動計畫」規定，行政院人事行政局（以下簡稱該局）負責推動「政府再造」中之「人力及服務再造」工作，其內涵與措施如下：⁸

一、進行人事制度全面再造

為因應跨世紀的挑戰，該局研擬「公、教人事制度分途」、「放

⁵ 世界各國從事行政改革已具相當歷史，所謂「政府再造」、「行政改革」、「行政革新」其名稱雖不同，但均屬舊酒裝新瓶，重新加以包裝，藉以宣示新人新政而已。同註3，頁74。

⁶ 同註3，頁75。

⁷ 摘自今日經濟季刊第375期 對I M D發表一九九九年國家競爭力排名之看法。 <http://www.moea.gov.tw/~ecobook/ecotoday/et375/3.html> 民90.12.10

⁸ 行政院人事行政局網站舊版，推動政府再造-人力及服務再造工作，<http://210.69.186.91/new/ach01.html>，民90.08.10。

寬考試用人限制，建構多元進用管道」、「簡化銓審作業」、「建立功績陞遷制度」、「建立淘汰制度」、「強化考績激勵功能」及「建立彈性待遇制度」等多項改革提案，據以擬具未來人事制度改革建議之方向，希望以更彈性的制度，使政府機關能配合業務需要，進用所需的人才，公務人員也能以更高的士氣，為民眾提供更好的服務。

二、全面修正、簡併、鬆綁人事法規

因現行人事法規偏重防弊及過於瑣細，常阻礙首長作為，故為提昇行政效能，將全面進行人事法規檢討作業。

三、全面推動全國行政單一窗口化運動

希望引進企業管理精神，建立一個精簡、彈性、不斷創新，並具有應變能力之企業型政府，以提昇政府行政效能與國家競爭力，為民眾謀求更多福祉。故行政院於民國八十六年十二月二十四日訂頒「推動全國行政單一窗口化運動方案」及其實施計畫各一種，要求全國各行政機關落實推動實施。

四、成立「政府再造與行政革新種籽部隊」

為落實「政府再造」工程，協助推動全國行政單一窗口化運動及服務品質管理訓練工作，該局於八十六年十月另策劃成立「政府再造與行政革新種籽部隊」，希望藉由「人事行政超然網狀系統」，協助機關首長執行現階段重要政策，並於八十七年二月三日研訂「政府再造與行政革新種籽部隊實施計畫」，明確賦與種籽部隊四大重要任務：

配合辦理「政府再造綱領」； 協助推動「全國行政單一窗口化運動」； 切實落實「人事法規鬆綁工作」； 研議辦理每月二次「週休二日相關配合措施」。並由行政院所屬各主管機關人事機構轉知所屬配合辦理，以建構一個由下而上回報、由上而下回應的互動系統，

由種籽部隊直接以傳真、網路等方式反映工作成效，使人事行政團隊成為政府再造的「發動機」、「先鋒部隊」，配合推動政府再造工程。

五、鬆綁機關組織員額法制

為配合憲法增修條文第三條增列規定國家機關總員額得以法律為準則性規定，該局業於八十六年十一月研擬完成「中央政府機關總員額法」（草案），經行政院審查通過後於八十七年五月核轉立法院審議中。

由上可知；該局負責「人力及服務再造」工作中，以「進行人事制度全面再造」最為優先與重要，此乃因人事制度之良窳，直接關係政府機關人力資源管理績效與公務人員服務效能之發揮。故吾人深信人事行政是政府革新再造之根本基礎，人力資源亦為政府機關組織最寶貴的資源，因此冀求「政府再造」總目標之成功，唯有健全各項人事制度為前提，並充分發揮公務人員應有的優質服務，方能逐步穩健達成。

為達成上述「人力及服務再造」工作目標，該局亦配合建構「前瞻、公正、彈性、激勵、服務、效能」的政府人事政策階段目標，並遵依「健全機制、彈性因應，精實用人、提高效率，人性管理、獎優起敝，改善待遇、激勵士氣」的原則，規劃以下重點執行面向：⁹一、前瞻規劃，創新變革；鬆綁法規，活化人力；二、建構彈性員額機制，擴大延攬菁英人才；三、開發公務人力資源，人性化激勵卓越效能；四、簡併專業加給，建立績效待遇；強化人事新陳代謝；五、推動人事行政電子化；六、安定公務人員生活；七、促進公務人力發展。

⁹ 行政院人事行政局舊版網站，政府再造 Q & A，<http://www.cpa.gov.tw/new/qa-15b.html>。90.8.10。

由上述重點執行面向中，得知與本研究主題 - 「人事政策任用功能與績效」，直接相關者計有：一、二、三、四、七等五項，已占全部執行工作目標七成以上，即公務人力資源的開發、活化、激勵、發展及新陳代謝等均為其重點執行面向，明確凸顯政府人事政策任用制度的重要性與改革之迫切性；而欲達成上述政策目標訴求，筆者認為必須從強化公務人員任用制度之功能與績效著手，方能提綱挈領、追本溯源解決問題。如同前述；「任用」為政府人事制度之核心與基礎，扮演龍頭主體的角色，如其功能與績效不彰，則架構其下之次級系統功能亦將受其牽累，影響可謂深遠，如能由下而上、由小而大循序漸進落實推動完成「任用制度革新」、「人事政策階段目標」、「人力及服務再造」、「政府再造」等階段任務，對我國國家競爭力之提昇與行政現代化的進展，當有顯著之助益。

筆者從事人事行政十六年來，經歷我國政府人事制度由「職位分類制」與「簡薦委制」兩制合一之重大變革時期，新制實施十餘年來，總覺人事任用制度無法充分發揮其應有之功能與績效，尤其國內近年在政治快速民主化的衝擊下，屢有政治力干涉介入與蓄意規避、衝撞、抵觸案件之發生，使得人事制度任用面更加紛歧凌亂，吾人可由各級機關中冗員的充斥、親信的安插、機要人員的濫用、陞遷調任不公等等，屢見不鮮亂象中可窺一斑。再而；據「行政院公務人員保障暨培訓委員會」，自八十六年三月起至八十九年六月止，統計中央與地方公務人員與「任用」相關之再復審案件統計¹⁰，分別佔其全部再復審案

¹⁰ 「再復審」係公務人員保障法所定救濟程序之一，依該法第十八條及第十九條規定，公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，經依法提起復審及不服復審機關之復審決定，得於收到決定書之次日起三十日內，備具書面向公務人員保障暨培訓委員會提起再復審，以求救濟並保障自身權益。如不服再復審之決定者，得依法向司法機關請求救濟。另依據大法官會議歷次相關解釋意旨，人事主管機關任用審查認為不合格或降低原擬任之官等(釋字第三二三號)、審定之俸級(釋字第三三八號)等事項，均係足以改變公務員身分關係或於公務員權利有重大影響，自己發生公法上之法律效果，應為復審之標的。

件 55%與 45%之多，¹¹由此可見；人事任用制度的良窳對公務人員權益之切身利益，已息息相關不容忽視。一個規劃宏遠的人事政策，如落實在設計良善的任用制度，方能一面提升政府行政效能與國際競爭力，另一面保障公務人員公職各項權利與對其義務之課責，達成政府、民眾、公務人員三贏的最佳狀態。

此外自「自治二法」、「地方制度法」施行以來，¹²在人事制度鬆綁的趨勢及回應縣市首長對地方自治權責相符的訴求，¹³地方政府人事任用權擴大甚多，地方公務人員任用情形，也因而產生一些異常扭曲現象，似已逐漸偏離人事任用法制的宗旨，¹⁴再者；自民國八十九年總統大選後，上至中央政府政權，下至地方政府在政黨輪替效應影響下，過去一黨獨大威權體制所主導的「一條鞭」人事政策體制，也因政黨訴求及外界環境條件的更迭，產生改弦易轍的變化，人事任用制度有逐漸由「專業取向」偏向「政黨服務」的趨勢，¹⁵因此；人事任用政策中「求才、用才、育才、留才」之功能指標，¹⁶及人事任用法制中「專才」、「專業」、「適才」、「適所」、「初任與升調並重」等之基本原則，¹⁷也隨之逐漸浸蝕傾頹，遑論達成「人與事之適切配合」的最佳理想。

綜上所述；筆者認為，政府人事任用政策，在功能上以「求才、用才、育才、留才」為其功能與標的，且具體呈現於下列四項績效評

¹¹ 「行政院公務人員保障暨培訓委員會」網站統計資訊，<http://www.exam.gov.tw/stadoc/98.xls>，90.8.10。

¹² 為落實我國地方自治法制化，於八十三年七月公布實施「省縣自治法」及「直轄市自治法」二法，並於八十八年一月公布實施「地方制度法」。

¹³ 關中，對縣市長要求擁有政治任命權的看法，《公務人員》，第20期，民87.2，頁2-3。

¹⁴ 秦裕傑，縣市政府一級主管改為政務職？- 只謀其利、未計其害，《人事管理》，第35卷，第3期，民87.3，頁35。

¹⁵ 薄慶玖，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，民84.3，頁7。

¹⁶ 繆全吉等，《人事行政》。台北：國立空中大學，民78，頁13-14。

¹⁷ 公務人員任用法第二條所述：「公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合」。

估指標：

- 一、公務人員資格條件是否具有任用制度「專才」與「專業」之要求。
- 二、公務人員資格條件是否符合任用制度「適才」與「適所」之要求。
- 三、公務人員與任用機關間是否達成任用制度「初任與升調並重」之最佳狀態與理想。
- 四、公務人員與任用機關間是否達成任用制度「人與事之適切配合」之最佳狀態與理想。

茲為明瞭上述政府人事任用政策之功能面與績效面，兩者涵義及其彼此互動關係，另詳析如次：

一、「專才、專業」與「求才、育才」

政府求才，必先擇才，人才中又分為專才與通才，¹⁸而所謂「才」，係指人員所具有之專長，一般而言；「專才」係相對於「通才」之名詞，乃在行政程序中依其專門知識與技術服務之人員，政策決定雖出自政務官或高級文官，但決策前仍須參酌行政專才之意見，且在執行過程中尚須仰賴行政專才的知識、經驗與努力。¹⁹其次所謂「專業」；牛津字典解釋為：「專業是一種職業，在此職業中，某種學術或科學的專精知識運用在其他事務之上，或是其學科本身的藝術實踐上。也就是說專業的形成需透過訓練與經驗，且其必須是在一個可被接受的倫理行為典則中運作」。²⁰以我國現行人事制度而言；公職人員區分為政務官與事務官兩大類，²¹政務官係以民選或政治任命方式進用，任務為擘畫國家大政，對政策負成敗總責並與隸屬政黨同進退，在實務上將若干具有任期或需具一定條件，及凡屬特任、特派或比照簡任十三

¹⁸ 黃德新，專才與通才的結合：現行人事行政體制的探討，〈《人事管理》〉，第31卷，第7期，民83.7，頁8-10。

¹⁹ 同註18，頁9。

²⁰ 許瓊純，公共行政專業主義之研究，碩士論文，政治大學公共行政學系，民87.6，頁14。

²¹ 同註16，頁41-42。

職等以上政務人員均屬之，²²故地位尊榮，職責繁重，其器識才具當屬非凡，應以通才為主，專才為輔；事務官則泛指適用公務人員任用法及其相關法令以競爭考試方式進用者而言，權限以國家賦予之職務為範圍，²³以處理職務範圍或政務官交辦之業務為主，公務人員簡任第十四職等以下行政人員均屬之，其位階則以銓敘職等為區別，職等愈高者，權責愈重，而在此層次人員，則應以專才為主，通才為輔。²⁴本文係以政府公務人員人事任用為研究範圍，當以適用公務人員任用法及其相關法令進用之事務官為主，且研究對象為地方政府之公務人員，對其職務「專才」與「專業」的研究亦屬必然。

行政專業化程度與行政品質之提升密切相關，而欲達行政專業化之要求，政府公務人員則須具備執行職務應有之專業知能，且在用人條件方面，必須同時做到「專才專業」與「適才適所」的要求。²⁵以「專才專業」而言；學者即指出自施行新人事制度以來，迄未真正落實。新制原係融合「職位分類制」與「簡薦委制」而建立，以兼具二制之優點見長，如能落實執行二種制度其中之一原有設計，即可滿足「專才專業」與「適才適所」的雙重理想。²⁶以調任為例；過去職位分類之「公務人員任用法」第十八條雖然規定，簡任第十一職等以下及委任第三職等以上人員，在同職組各職系之間得相互調任，²⁷調任之限制為限於同一職組，但因「職組暨職系名稱一覽表」，僅將職組區分為十一個行政職組，二十個技術職組，合計三十一個職組，職系又區分為

²² 人事管理月刊社論 縣市政府一級主管職位改列平議，〈《人事管理》〉，第35卷，第1期，民87.1，頁2。

²³ 「公務人員任用法」第三條規定，「職務」係分配同一職稱人員所擔任之工作及責任。

²⁴ 張潤書，〈《行政學》〉。台北：三民，民87，頁757-760。

²⁵ 公務人員任用法第二條所稱「專才、專業、適才、適所」，即指政府機關任用人員之目的，以具有專長之人才，出任符合所具專長之職務，而使之學以致用，各適其所。

²⁶ 許濱松，〈為文官制度改革建言〉，〈《公務人員月刊》〉，第56期，民90.2，頁53-54。

²⁷ 公務人員任用法第三條規定，「職組」係包括工作性質相近之職系，「職系」則包括工作性質及所需學識相似之職務。

二十六個行政職系，三十四個技術職系，合計六十個職系，²⁸由於職組及職系區分過少，且有單向調任與相互調任規定，²⁹因而無法達到專才專業的目標。復依「現職人員職系專長認定要點」規定，³⁰新職系專長取得至為容易，更加惡化此一問題。再就品位分類制度而言，一般認為它不重視專才專業，實則不然。在採行品位分類制度國家，如歐洲國家或日本其公務員均在同一機關永業發展，並無在不同機關間調動情事，久而久之，亦能培養其專業能力。我國現行「公務人員任用法」第二十二條雖然規定，各機關不得任用其他機關現職人員，並以指名商調為例外，³¹但因指名商調至為盛行，且無嚴格限制規定，³²導致公務人員在各機關間調動頻繁，不易在同一機關永業發展，以長期培養其專業能力。³³因此；在現狀下我國公務人員雖然素質頗高，且均接受職前專業教育，但在職務上卻難以繼續培養其專業能力，造成專業行政無法真正落實，對行政品質之提升不無妨礙。³⁴

筆者認為政府為實現專業行政理想，修訂人事制度之考選、培訓等細部規定僅是表象治標方法，如能回歸檢視並強化人事政策任用功能面「求才」、「育才」政策，才是釜底抽薪根本解決之道。故在初任人員「求才」階段而言；如何緊密結合「學以致用」、「考用合一」

²⁸ 黃萬枝，談職系職組之檢討修正，《公務人員月刊》，第61期，民90.7，頁2。

²⁹ 「職組暨職系名稱一覽表」規定，屬同職組各職系間之現職人員，除法律另有規定或該一覽表備註欄註明僅得單向調任者外，原則上依公務人員任用法第十八條第一項第二款之規定，簡任第十一職等以下及委任第三職等以上人員，在同職組各職系之職務間得予調任。

³⁰ 公務人員任用法第十八條第二項規定，現職人員之調任，必要時，得就其考試、學歷、經歷、訓練等認定其職系專長，並得依其職系專長調任。

³¹ 各機關職務出缺，如因業務需要，需任用其他機關人員時，應經該機關辦理甄審，詳細敘明擬調人員之職稱、姓名及擬任之職務，函商原服務機關同意後，始得調用。公務人員任用法第二十二條規定：「各機關不得任用其他機關現職人員。如有特殊需要時，得指名商調之。」

³² 目前指名商調之限制規定，主要為指名商調特種考試及格人員時，仍應受第十三條第五項及第十八條第三項所謂「特考特用」規定之限制。

³³ 公務人員經「指名商調」調任後，其異動效果有：1.任職機關屬性變更：即可於政府行政機關、公營事業機構與公立學校等三大任用系統中調任，2.調任職務職系變更：透過原有職系單、雙向職系調任或其他調任補充規定，可取得新職務職系專長。

³⁴ 同註26，頁54。

的策略，以掄取學有專精、足堪勝任的初任人員為考量，而在現職人員「育才」階段而言；則應以精進其「本職學能」、「專業素養」為著眼，全面培養我國公務人員之專業能力，進而提升行政效率與品質。

二、「適才、適所」與「用才、留才」

政府用人貴在適任，「大才小用」或「小才大用」均非所宜，擬任人員之「適才」與「適所」與否，非但關係行政效能發揮，也與公務人員個人公職生涯發展息息相關。我國公務人員所可取得的專長，不限於一種。³⁵而所謂「才」，如同前述，係指人員所具有之專長，其次所謂「所」，就是職務，經由職務歸系與職務列等作業，可瞭解每個職務所屬職系及所列職等，及其所需任用資格與工作性質之梗概。³⁶

人事任用之基本原則，為「才」與「位」相稱以獲得勝任的人員，故「適才適所」是人事行政核心目標。而為能達成「適才適所」，最重要的途徑有二：即「量才器使」及「以位取人」兩者，前者以尊賢重能為核心，為傳統人事制度之用人原則；後者則以工作需要選擇稱職人員為中心，是現代人事制度之章法。為使才位相稱，宜分辨「主官與非主官」、「中下階層與高階層」、「專才與通才」等職位性質之差別，而以其擔任職責與資格之不同，則其所需之才智亦將差異。³⁷所以「適才適所」，係指具有某種專長之人員，擔任與其專長相符的職務；而每種職務亦由具該種專長人員來擔任，換言之；「適才」即是考量擬任人員資格條件為著眼，配以發揮其所學專長最適之職務，

³⁵ 一般而言；員工取得專長之方法有下列各種： 考試：經國家舉辦之某等某類科考試及格，取得及格證書者，即可認為具有與考試類科相當之高或中或初級專長。 學歷：依所具有之學歷，即可取得專長，如具有高級商業職業學校統計科畢業證書者，即可認為具有初級統計專長。 經驗：對同性質的工作，從事若干期間(如二年)後，通常亦可認為具有該種性質工作之專長。 訓練：超過相當期間(如六個月)或一定時數之某種專業訓練且成績優良者，亦可認為取得該種專業的專長，至專長的程度，則視訓練課程之深淺而定。 著作發明：根據個人所具有之著作或發明，亦可認為具有與其著作發明相當的專長。詳參傅肅良，《人事管理》。台北：三民，民79，頁217。

³⁶ 同註35，頁217-218。

³⁷ 同註15，頁296。

而所謂「適所」即是考量職務需求為著眼，配以最佳服務效能之最適擬任人員。

綜上而言，所謂「適才」與「適所」可揉合銓釋為「適任」一詞。亦即落實人事政策任用功能面「用才」之「擇適而用」的理想，近年來；由於政府人事經費大幅增加，³⁸在降低政府用人成本考量下，以最少用人成本來任用最適人員，已形成普遍共識，如能貫徹人事任用「適任」之理想，除能節省政府用人成本，亦能發揮人員行政效能與滿足民意之期待，實有多重功效。一個適任公務人員，在公職角色扮演上，必能勝任愉快，對於未來公職生涯發展也將循序漸進充滿信心，人事任用政策中「用才」與「留才」功能指標，始能充分有效落實。

三、「初任與升調並重」與「求才、用才、留才」

「初任與升調並重」，涉及「初任」與「升調」兩作用面向，所謂「初任」，依據公務人員任用法第二條規定，指由機關以外遴選具有法定任用資格之人員擔任各官職等之職務，而所謂「升調」即「陞遷」與「調任」之意，³⁹「調任」又可分為「平調」與「降調」兩類，⁴⁰如在人事任用的假想平面座標中，「初任」為座標軸零點位置，即初進組織系統之狀態，「陞遷」為縱軸職務上升，代表職等與職務的調升（如薦任第六職等調薦任第七職等、非主管調主管），「調任」則

³⁸ 行政院主計處八十八下半年及八十九年政府總預算報告，提及本次預算案中央政府整體人事費支出共 6,769 億元，占歲出總額 2 兆 2,558 億元 30.0%，<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas01/89xdoc/89b0.htm>。民 90.8.10。

³⁹ 公務人員任用法第二條所稱「初任」，指由機關以外遴選具有法定任用資格之人員擔任定有官職等之職務；「升調」係由原任較低職務之公務人員，予以調升較高職務。初任係屬外補，可以羅致外界優秀人才至機關任職，易於引進新觀念新技術，鼓舞朝氣；升調係屬內陞，可以拔擢績效優異之現職人員，能提高工作情緒，二者均為任用制度不可或缺之重要措施，且必須兼籌並顧而不可偏廢。

⁴⁰ 依公務人員任用法第十八條規定，指現職公務人員職務調動者而言。其規定為：一、簡任第十二職等以上及委任第二職等以下人員，在各職系之職務間得予調任。二、簡任第十一職等以下及委任第三職等以上人員，在同職組各職系之職務間得予調任。三、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；其同官等內調任高職等職務而未具任用資格者，得予權理。

為橫軸左右平移，原則為職等與職務不變的平調（如職期調任），⁴¹例外為職等不變職務調降（如同官等內課長調課員）或職等與職務均調降（如不同官等內課員調書記）。為能兼顧公務人力新陳代謝與現職人員陞遷發展，一般而言；進用人力方式分為「考試分發」、「內陞」與「外補」三種甄補管道。⁴²三種方式各有利弊；端視用人機關需求有異，惟所謂「初任與升調並重」之意涵，應係「初任」與「升調」兩用人管道併存不可偏廢，而非平均比例遞補職缺之意。由「初任」與「升調」內涵可知；兩者在功能及實務作用上，均包括於政府人事任用政策「求才」與「用才」功能中，「初任」有促進公務系統中人力新陳代謝之良性功能；而與「求才」密切關聯。「升調」如以「生涯發展理論」觀點而言，則是促成公務人員生涯良性發展的重要參考指標，⁴³另與「用才」緊密結合，故「升調」的作用，除能維持機關職務與人力垂流流動外，更是公務人員公務生涯規畫的重要關鍵，因此考量機關組織實際需要，適時外補初任新血輪，引進新思維、新作法，以激勵人員服務效能，並兼顧現職人員公職升調之需求，以鼓舞其服務士氣，使兩者處於「魚幫水、水幫魚」互蒙其利之狀態，進而心無貳志終身戮力服務，方能發揮人事任用政策中「留才」之功能與效果。

⁴¹ 行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點第四十九點所稱「職期調任」及主計機構設置管理條例第二十條所稱「職期輪調」，指現職公務人員如人事主管、主計人員等，於擔任一定期間後，依各有關規定調整其職務。

⁴² 現職人員晉升同任免權責機關較高職等或職務者，稱為「內陞」，機關職務出缺如由同任免權責以外人員遞補者，即為「外補」，至於如何決定機關職務任用方式，一般在任用法制上取決於下列幾項因素：一是機關內現職人員任用資格：如出缺職務現職人員具任用資格且符合晉升條件時，可辦理「內陞」，如均無任用資格時，僅能列入「考試分發」或「外補」方式辦理。二是出缺職務職系調任限制：依據公務人員任用法第十八條規定，委任第三至第十一職等以內職務，現職人員所銓敘職系，需符合職系調任規定中雙向、單向調任職系或其他職務專長認定，方可辦理「內陞」出缺職務，否則機關將考慮「考試分發」或「外補」方式遞補缺額。三是出缺職務特殊專長需求：如人事行政職系人員，除必須符合調任人事行政職系相關之職等與職系人員遞補外，因業務需要，任用機關另訂「新進人事人員選用標準」，規定擬調任人員在學歷、年齡、經歷等均能符合所須方能調任，如機關現職人員無此條件，亦將無法辦理「內陞」，須採「考試分發」或「外補」方式遞補之。

⁴³ 戴燕珠，我國公共人事政策應用生涯發展理論之研究－考績、訓練與陞遷制度面檢視，碩士論文，政治大學公共行政學系，民 87.6，頁 145-146。

四、「人與事之適切配合」與「求才、用才、育才、留才」

政府分官設職，旨在用人以治事。因此，各機關用人必須根據組織法規所定之職務，賦予一定範圍之工作項目、適當工作量及明確工作權責，並遴選合適人員擔任，俾使職務與人員之間均能適切配合。政府用人意在執行國家賦予職責與履行民意負託，且在執行職務時凸顯公務人員存在之價值，而人事政策之指導效果，亦將由人事任用制度功能良窳加以評判，故為能符合政府用人根本精神與目的，期以有限人力達成優質效能的產出，在人事任用作法上，係以「事」擇「人」為重心，確實滿足「求才、用才、育才、留才」功能面要求，力求落實公務人員任用法訴求之「人與事之適切配合」最佳境界。

綜上所述；我國「政府再造」在公共管理思潮與議題的啟示下，將陸續推動「人事政策總目標」、「人力及服務再造」、「任用制度革新」等人事政策措施，尤以「地方自治法」施行後，地方政府人事任用權責擴充下，已對政府人事政策與體制形成新的檢驗與挑戰，筆者乃有意對上述問題背景與變遷加以探究，並以政策評估之觀點，對研究主題提出研究發現與建議，以期略盡身為政府人事人員棉薄之力。

第二節 研究問題與目的

綜合上節所述；歸納本文研究問題，呈現出下列概念面向，並冀求以此導引出具體操作指標，以回歸研究核心與目的：

- 一、瞭解訪查對象對人事任用法制「專才、專業」功能與績效落實程度之看法。
- 二、瞭解訪查對象對人事任用法制「適才、適所」功能與績效落實程度之看法。
- 三、瞭解訪查對象對人事任用法制「初任與升調並重」功能與績效落

實程度之看法。

四、瞭解訪查對象對人事任用法制「人與事之適切配合」功能與績效落實程度之看法。

五、瞭解訪查對象對整體人事任用法制之功能與績效之看法。

本文係探討我國政府人事政策任用制度之功能與績效，預期對現行人事任用政策及現職公務人員，達成下列三項目的：

一、人事任用政策部分

比較我國與先進各國在政府人事任用政策努力重點與差異，作為我國修訂人事政策之重要參考。

針對我國現行任用制度功能與其績效加以探討，並提出相關缺失與改進之道。

因應地方自治法實施，提出符合因地制宜之人事任用政策之做法與建議。

二、公務人員部分

瞭解流程，保護權益

「任用」是進入政府機關體系之鑰匙，公務人員相關權益亦始於國家對其公務人員身分任用而開始，不過目前任用方式多元以及任用程序之繁雜須深入研究始能瞭解，透過本文的探討，將有助於瞭解人事任用作業流程，對公務人員切身權益之保障與爭取不無裨益。

確保法治，維護制度

法治國家的特徵就是依法行政，人事行政由於關係個人權益至鉅，較諸一般行政而言，羈束處分的情形遠比自由裁量處分為多，所以更應力行法治減少人治色彩。本文將針對人事任用制度在法制面與執行面之缺失發現，試擬解決之道，對於人事法治之確保

與任用制度的維護或稍有助益。

發覺問題，改進缺失

人事任用制度功能與績效優劣良窳，直接關係公務人員權益與效能產出，間接影響政府人力資源管理及行政效果至鉅，如任用制度功能與績效不彰，對政府人力優質效能產出，亦有一定程度之負面影響。是故；同時發掘表象與潛在之問題及缺失，並試圖建議改善，亦為本文研究之重點。

另本文除對我國現行人事任用制度功能面與績效面加以探討外，並就各國人事政策任用制度中我國不足與缺點之處，提出改善建議之道，期能在健全任用制度功能與績效下，亦能同時兼顧維護公務人員任用權益，進而對我國政府人事政策任用制度提出有價值的建議。

第三節 名詞釋義

我國古諺：「名正言順」，近人科學治學，為能確立研究範圍與論點，必先定義有關名詞。故為確立本文研究範圍，以下將與研究主題有關之名詞界定如下：

一、人事政策

人事政策乃政府為適應各階段任務之需要，達成施政目標，完成國家使命，而在人事行政上所採取之最高指導方針，亦為政府在人事制度面所採取之重大措施或基本原則。通常而言；人事政策的特質與功能如下：⁴⁴

人事政策是人事管理原則較具體的說明。

人事政策是人事管理職能與程序的指導方針。

人事政策是人事管理基本規律，用以指導和調節職能的執行，並使

⁴⁴ 邱華君，人事政策與人事制度之解析，〈《人力發展》〉，第 80 期，民 89.9，頁 12。

其符合預期的目標。

人事政策是指導政府機關有關人事方面的活動、發展方向和範圍的規定，並防止主管人員執行非所預期或誤行職能之規定。

目前我國除憲法及少數人事法律中，部分條文提及人事行政有關問題外，很難從政府公布文件中，具體瞭解全盤人事政策，甚至可說，政府未曾正式公布人事政策，因此，欲瞭解我國人事政策，僅能由憲法及人事法規方面加以探究。⁴⁵以下僅以法制面觀點，臚列我國目前有關人事政策與制度之規定：

憲法增修條文第六條及考試院組織法第二條規定考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項：考試。公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。並行使憲法所賦予之職權，對各機關執行有關考銓業務有監督之權。由此可見，考試院對人事政策、人事制度具有決定、制定之權，但因業務分工及人事「一條鞭」的體制，大部分人事行政之執行業務劃歸行政院人事行政局負責。

考選部組織法第四條規定：考選規劃司掌理關於考選政策、制度、法規之規劃、研擬事項。

銓敘部組織法第三條規定：法規司掌理關於人事政策、人事制度及人事法規之綜合規劃、研究及審議事項。

公務人員保障暨培訓委員會組織法第三條及第四條規定：保障處掌理關於公務人員保障政策之研擬規劃事項。培訓處掌理關於公務人員訓練、進修政策之研擬規劃及協調事項。

另考試院處務規程第十四條、第十六條及第十八條，均定有考選政策、人事政策、保訓政策之研擬規劃事項。分析上述法規可知；我

⁴⁵ 張潤書等，《行政學》。下冊，台北：空中大學出版社，民 75，頁 881-882。

國人事政策或是人事制度之研擬、規劃均為考試院及所屬部會之職權，而人事政策之研擬目標，端視各國國情與環境條件差異而大同小異。由於社會快速變遷與政府為解決公共問題，莫不尋求各種公共政策因應，因此政府人事行政面對現代管理思潮挑戰，確亦不宜侷限於傳統封閉之行政系統內，必須認清人事行政本身發展的趨勢，研擬前瞻可行之人事政策。

我國近年來在新公共管理理論的影響及提升國際競爭力與回應民眾改革呼聲下，除在上述現行人事政策外，亦須參考其他先進國家之人事行政理念（或價值觀），揭示一個具有現代化精神的人事政策總目標，故考試院於八十五年十一月通過「考試院第九屆施政綱領」（自民國八十五年九月一日至民國九十一年八月三十一日），以釐訂其施政方針與重點，並視其輕重緩急，審慎規劃，分別列入年度施政計畫中積極實施。而其總綱為：⁴⁶

健全文官制度，檢討修訂考銓法規，改善考銓措施，加速行政革新，促進國家發展。

考察及研究各國人事制度，舉辦研討會議，以改進我國人事制度及考銓業務。

加強與中央及地方各級機關之聯繫溝通，並實地考察了解各機關考銓業務，以發揮協調統合功能。

健全考試制度，改進考試方法及技術，貫徹公正、公平、公開競爭原則，以掄拔優秀人才。

研究建立教、考、訓、用結合之制度，提昇公務人員及專技人員素質，以配合機關用人及因應社會需求。

健全保障制度，加強維護公務人員權益，以激勵公務人員勇於任事，並兼顧權利義務平衡。

⁴⁶ 考試院網站，施政綱領，http://www.exam.gov.tw/important/important_1.htm，90.8.10

賡續研究改進公務人員退撫基金管理及監理業務，以增進基金經營績效。

研究改進公務體系分層負責及逐級授權制度，並循公務人員在職教育之落實，以強化組織功能，提昇行政效率。

加強院、部、會、局資訊網路整合運用，以提昇考銓行政效能及決策品質。

完成興建本院及考選部綜合行政大樓，改善辦公環境；充實考銓相關圖書資料，發揮考銓圖書資訊中心之功能。

而擔負人事制度執行面之人事行政局，則另以建構「前瞻、公正、彈性、激勵、服務、效能」為施政階段目標，並依循「健全機制、彈性預應，精實用人、提高效能、人性管理、獎優起敝，改善待遇、激勵士氣」的原則，作為行政院暨所屬機關人事行政的重點發展宣示，⁴⁷以上兩者均可視為我國未來階段性之人事政策方針。

二、任用

所謂任用，乃完成公務人員身分之一系列程序。⁴⁸亦即國家依照法定程序，敘用具有一定資格之人員以執行公務，而與國家發生權力義務之一種行為。由於政府機關用以推行公務之人員，常因退休、死亡、辭職、撤職等事實而離職，形成職位空缺待補之情形，再而現代政府職能日趨繁雜，職務分工愈加細密，為遂行政府職能，乃新設機關或增置職位以推行公務，自須遴選合格人員充任，這種因職位出缺或新增，遴選合格人員加以補充之行為，即是任用。

至於任用之原則，健全人事任用制度至少應遵循以下三項原則：⁴⁹

⁴⁷ 同註 8。

⁴⁸ 王餘厚，《人事名詞釋義》，台北：人事叢書編輯委員會，民 82。頁 130。

⁴⁹ 蔡世順，〈我國公務人員考用配合問題之研究〉，碩士論文，政治大學公共行政，頁 18-19。

功績主義

功績制度 (merit system) 乃為消除分贓制度弊端之產物，目的在革除個人私惠與政治私偏之積習，員工的進留陞遷取決於能力與績效⁵⁰。功績主義在人事管理之功能，不僅消極防止不當用人，並應積極羅致適任人員，使其陞遷獲得保障，以實現平等原則。

專業化

所謂專業化 (profession) 原則，係指欲擔任政府公職者必須具有專業訓練之人員，而公務人員本身亦必具有處理政府公務係一種專門職業之共識，以維持一定服務品質及工作效率，並常有改進公務之使命感。公務人員專業化之養成，必賴相當長期之正式教育，及經由公平、客觀、有效考試方法予以鑑定；服任公職後，亦須佐以必要之專業訓練，以豐富其技能經驗，始足以應付日趨專門化、複雜化之行政問題。專業化之著眼，在於為事擇人而非為人擇事。公務人員任用法第二條即規定：「公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合。」惟有依循專業化原則，始能適才適所、才位相稱，國家政務才能推行得宜。

永業化

永業化 (career service) 係指公務人員自任用以至退休期間，均在政府機關工作，以保持政府行政之永續性及一貫性。永業制度之建立，係以任期保障、同工同酬、退休養老等為其必要條件。亦即使公務人員成為一種終身職業，其任期受法律之保障；非因違法失職或其他法定原因，不得免職或停職；此外，經由人事激勵措施，發掘其潛能，協助其自我實現，並藉加薪晉級、訓練進修、陞遷調補等人事管理途徑，促其奉獻心力，戮力公務，完成機關任務。

⁵⁰ 林基源，人力資源管理的新趨勢，〈《公務人員》〉，第44期，民89.2，頁39。

以上公務人員任用三原則，乃學界之見解。其要旨即用人唯才，選賢任能，以革除個人私惠和政治分贓之積弊。賢能既得，須因才器使，專才專業，使才稱其職，適才適所。現代國家公務人員任用之精神，實乃功績主義、專業化、永業化之體現，亦必循此原則，才能確保國家政務之有效推行。是以任用的涵義，不論說是國家依照法定程序，進用具有一定資格之人員執行公務，從而與國家發生權利義務關係之一種行為，抑或是機關首長對考試及格分發或自行甄審合格之人員，派以適當職稱與職務，以求事得其人、人盡其才、事竟其功等均是，故廣義言之，任用就是把人放在公私組織的過程，狹義言之，任用就是將具有法定資格的人員，安置在政府機關編制職務之法定過程。⁵¹本文以研究政府公務人員任用為範疇，自以採狹義之解釋為適當。

三、公務人員

公務人員之定義，我國係採個別立法主義，其範圍屬性則採分別界定。而公務人員之概念，可分為形式與實質二種：形式概念係指法令規定層面而言；實質概念則係指學理規範而言。茲分述如次：⁵²

實質概念

我國學者林紀東界定公務人員實質概念為：「公務人員者，由國家之特別選任對國家服務且負有忠實之義務者也。」⁵³茲進而分析如下：

公務人員關係因國家之特別選任行為而成立：公務人員關係，由於任官行為而成立，其任官行為係因考試之結果或出於其他特別法而特別選任行為之結果，故任何人不因某種權利或義務之結

⁵¹ 同註 1，頁 491。

⁵² 蔡良文，《人事行政學》。台北：五南，民 88，頁 189-195。

⁵³ 同註 16，頁 35-41。

果，而當然得為公務人員。

公務人員對國家負有服務之義務：公務人員之參與公務，固為其權利，然國家之任命公務人員非僅予以權利，實欲使其擔任職務服務勤務，故義務為其主眼，權利則為其附帶之結果，服勤之對象則為國家。

公務人員負忠實之義務：忠實之義務，乃謂公務人員處理公務而提供其勞務之際，既應消極服從國家之意志，更應積極考慮國家的利益。公務人員執行職務即為其提供勞務之方法與限度，既應根據法令或上級機關之命令，而於決定或執行國家意思之際，又應誠實考慮國家之利益，依公務人員自身判斷而決定之。

公務人員負有服無定量勤務之義務：公務人員因負忠實義務之結果，對於國家服務範圍及方法，概依國家之要求以決定，故通說為公務人員對於國家負有服無定量勤務之義務。公務人員所擔任之事務，有時雖預定一定之範圍，但於其範圍內各個勞務給付，則不預先指定。又公務人員與與國家之間構成公法上關係，國家在一定範圍內，有命令強制之權利，公務人員從而負有服從之義務，故不僅推行國家事務而已，身分上亦隸屬於國家，此為公務人員身分特殊之處。

形式概念

公務人員依憲法相關條文之規定如下：第十八條：「人民有應考試服公職之權。」，第二十四條：「凡公務員違法侵害人民之自由權利者 。」第二十八條：「現任官吏不得於其住所所在地之選舉區當選為國民大會代表。」第四十一條：「總統依法任免文武官員。」第七十五條：「立法委員不得兼任官吏。」第七十七條：「 及公務員之懲戒。」第九十七、九十八條：「中央與地方公務人員 。」第九十九條：「監察院對於司法院或考試院人員失職或違法之彈劾，適用本憲法第九十五條、第九十七條、第九十八

條之規定。」第一三條：「監察委員不得兼任其他公職。」第一八條：「中央及地方官吏之銓敘、任用、糾舉及保障。」第一四條：「現役軍人不得兼任文官。」第八十六條規定：「左列資格，應經考試院依法考選銓定之：一、公務員任用資格。」共十數條之多。綜上所舉，我國憲法對於所謂公務人員，可概括為下列七種名稱：公務員，公職，文武官員，官吏，司法院與考試院人員，文官，公務人員。⁵⁴

另就法律規定而言，上述「公務員」與「公務人員」雖一字之別但其範圍亦有廣狹之別。「公務員」的範圍較廣，例如刑法第十條規定，稱公務員者謂依法令從事於公務之人員，可謂最廣義之公務員定義；而公務員服務法第廿四條規定，本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員均適用，此即一般意義之公務員；至於「公務人員」指涉之範圍通常較小，例如公務人員退休法第二條規定，所稱退休之公務人員，係指依公務人員任用法律任用之現職人員，及公務人員任用法施行細則第二條規定之人員等。

本文係探討我國公務人員之人事任用制度，故有關公務人員之定義採狹義之觀點，以適用公務人員任用法及其施行細則規定之對象為定義。⁵⁵

四、評估

「評估」一詞係極具彈性之字眼，其詞性須附屬於所評估事項，例如：「政策評估」、「功能評估」、「績效評估」等均是，其意為

⁵⁴ 吳泰成，「公務人員釋義」，《公務人員》，創刊號，民 85.7，頁 23。

⁵⁵ 公務人員任用法施行細則第二條規定，公務人員任用法所稱「公務人員」係指下列各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等職等之人員：一、中央政府及其所屬各機關。二、地方政府及其所屬各機關。三、各級民意機關。四、各級公立學校。五、公營事業機構。六、交通事業機構。七、其他依法組織之機關。

從事評估者應用一些指標，來檢定或衡量某一現象，以判斷其優劣。本文係以人事政策為探討範圍，故宜以「政策評估」為定義範疇。有關其涵義學者認為如下：⁵⁶「所謂政策評估，乃基於有系統和客觀的資料蒐集與分析進行合理判定政策的投入、產出、效能與影響之過程；而其主要目的在於提供現行政策運行的實況及其效果之資訊，以為政策管理、持續、修正、或終結的基礎，擬訂未來決策的方針，發展更為有效和更為經濟的政策。」

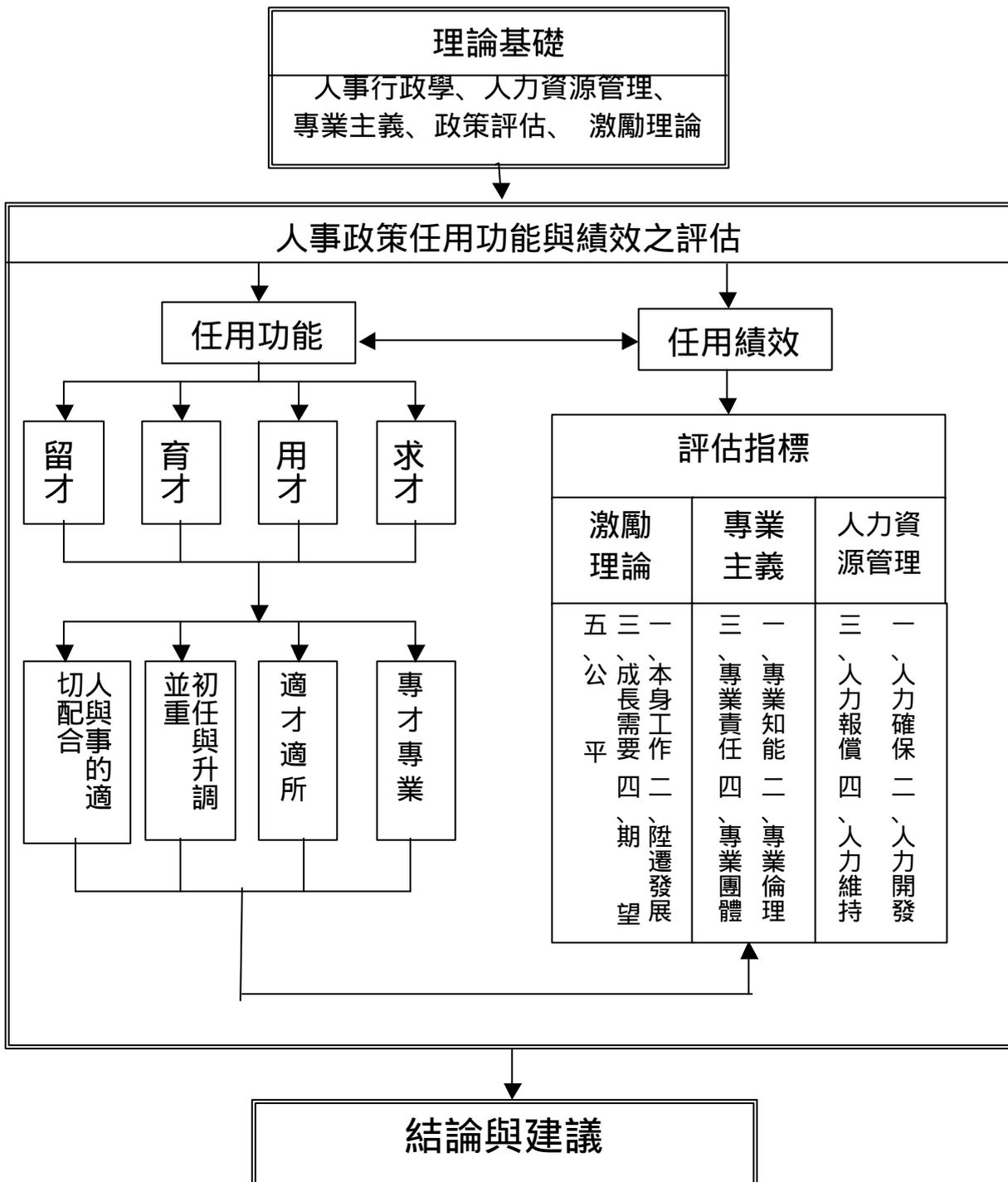
近年來，政策評估研究已受到學者們的重視。政策影響的研究，被認為是社會學家，特別是政治學家，所應肩負之一項重要任務。本文即以「評估」為主要研究方法，試圖透過對人事任用制度評估之產出與影響，評論我國人事任用政策功能與績效之結果。

⁵⁶ 林水波、張世賢，《公共政策》。台北：五南，民 85，頁 61。

第四節 研究架構與方法

壹、 綜上所述；本文之研究架構如下圖所示：

圖 1-1 研究架構



貳、研究方法

本文採取下列三種研究方法，說明如下：

一、文獻探討

任何學術研究都是「站在前輩巨人肩上往前眺望」的後續努力，故文獻探討的理論鑽研必為方法之一。文獻是一種準觀察工具，通常用於追蹤或試探性的研究，以補充其他方法，如觀察或訪問法的不足，在質性研究上，文獻極具價值，為質性研究之重要方法。⁵⁷基本上，文獻探討的範圍和來源，大致分有以下三種：一為相關科學之研究報告、定期刊物、學位論文。二為類似科學的學說或理論。第三種則為一般論著、民間通俗典故、具創造性或思考性的文章，亦對啟發新的研究多所裨益。⁵⁸本研究相關文獻主要來源除國內坊間相關書籍、政府部門研究報告、論文選輯外，並經以「人事政策」、「任用」、「人事行政」、「人力資源管理」、「政策評估」、「政府再造」等關鍵詞，自國家圖書館全國博碩士論文資訊網、期刊論文索引影像系統及政府出版品目錄系統等服務網絡中，搜尋篩選所獲得之相關資料為文獻分析基礎。本文首先即以文獻探討的方式，蒐集國內外政府人事政策任用制度相關資料，藉以瞭解與研究主題相關之問題及啟示，並作為編製調查量表及建議意見的佐證依據。

二、問卷調查與抽樣設計

問卷調查法乃直接實地蒐集資料，透過從群體中選取樣本予以研究，此法一般依不同對象分為普查與樣本調查。⁵⁹本研究係評估政府人事政策之公務人員任用功能與績效，原則上採用橫斷法設計 (cross-sectional design)，本應以全國公務人員為調查母體，惟由於中

⁵⁷ 歐用生，《質的研究》。台北：師大書苑。民 78，頁 20-21。

⁵⁸ 楊國樞等，《社會及行為科學研究》。台北：東華，民 82，頁 51。

⁵⁹ 同上註，頁 228-229。

央與地方公務人員數量龐大；復基於積極落實地方自治的今日，與民眾直接接觸最多的縣市政府，其服務績效攸關民眾之信任及政府形象甚鉅；因此在顧及成本、降低偏差錯誤、匿名性及進行較大範圍地理區域接觸等考量下，資料蒐集部分，以利用台中市政府公文交換中心為主，⁶⁰並以台中市政府所屬行政機關公務人員為母體，採用分層隨機比例抽樣方式實施問卷調查，作為實證研究之分析基礎，藉以瞭解地方政府中一般公務人員對現行政府人事政策與任用制度的看法，進而發現其中之缺失與不足，成為本文結論依據及建議政府改進之參考。

而在抽樣設計部分，說明如下：

調查問卷 - 綜合研究目的，參考文獻之發現與理論基礎之依據等三部分，自行設計調查問卷所需之抽樣問卷初稿，再委由台中市部分人事機構人事人員預試，將鑑別力較低或欠佳之項目剔除或修訂而成為正式問卷，俾能滿足研究所需之信度與效度。

抽樣母體 - 台中市政府所屬行政機關（不含警察局、消防局）之公務人員。

樣本數 - 考量抽樣誤差及經費、工作量和時效因素下，依母體大小求得有效樣本數。參考 Louis M. Rea and Richard A Parker⁶¹計算有效樣本數的公式如下：

$$n = \frac{Z_{\alpha}^2 [p(1-p)]N}{Z_{\alpha}^2 [P(1-P)] + (N-1)C_p^2}$$

(n= 樣本數，Z =信賴區間，N=母體總數，C_p=抽樣誤差。)

⁶⁰ 設於台中市政府文書課內，供市府所屬各機關、學校或公營機構，每日派員將上、平、下行公文與資料交換傳遞之集中處理處，以收簡便經濟、迅速確實之效。本文調查問卷可利用此措施將問卷發放與回收。

⁶¹ Louis M. Rea and Richard A Parker. *Designing and Conducting Survey Research*. San Francisco: Jossey-Bass publishers, 1997, pp. 119.

經查截至九十年八月止，抽樣母體公務人員總數合計為 1602 人，在本研究調查預計 95% 信心水準，抽樣誤差為 ± 0.05 ，P 設為 0.5，將其帶入公式，求得有效樣本數為 310。

分層比例樣本數 - 將母體依其資格區分為簡任、薦任與委任三大分層，在上述 310 有效樣本數範圍內，分別進行各層之等比例抽樣，經計算應取得簡任樣本數為 5，薦任樣本數為 266，委任樣本數為 39。

執行 - 為降低抽樣誤差且具較易執行之優點，抽樣工作將以台中市政府暨所屬公務人員電腦資料名冊為主，⁶²再以電腦 Microsoft Excel 軟體功能隨機抽樣抽出所需樣本數。在確保能夠達到上述有效樣本數回收考慮下，本研究調查以超過有效樣本一倍以上之 750 份為問卷發放數。

三、質性訪談

為使研究更為深入，本研究兼採質性深度訪談法，針對與訪談項目有業務密切相關人員，依其職務性質遴選具代表性之台中市政府現職公務人員，進行質性深度訪談，以發掘更多隱藏或關鍵之問題。由於時間及訪談次數限制下，筆者所採用的方法為標準化開放式訪談 (standardized open-ended interview)，此種訪談是以一組經過小心謹慎、字斟句酌而設計之問卷，意圖使每位受訪對象經歷相同程序及問題。

本研究標準化開放式訪談流程與內容如下：

樣本選取

本研究訪談對象有二：

台中市政府府本部一、二級主管、承辦員若干人。

⁶² 商請台中市政府人事室提供九十年八月之現職公務人員名單資料，以供本研究抽樣。

台中市政府暨所屬各機關學校人事機構中辦理公務人員任用相關業務之人事主管、助理員若干人。

訪談對象之職務包括局長、主任、課長、課員、技士、人事管理員、人事助理員等，訪談選取對象及人數統計如表 1-1，由筆者親至受訪員指定處所進行訪談。

表 1-1 訪談選取對象及人數統計表

職稱	局長	主任	課長	課員	技士	人事管理員	人事助理員
官等	簡任	簡任 或薦任	薦任	薦任 或委任	薦任 或委任	薦任 或委任	委任
人數	3	2	3	2	2	2	1
合計	15						

訪談程序

訪談程序分為下列三步驟：首先以電話與訪談對象約定訪談時間，告知訪談目的以及訪談時間（約五十分鐘），再徵求受訪對象同意於訪談時進行內容錄音，錄音之目的在於增進研究的效度。訪談前由受訪談者指定合適地點以利訪談，訪談時摘要地記錄受訪對象的言談，並進行同步錄音，以作為日後內容整理之參考。

資料分析方式

資料處理之流程分為下列十步驟：

先將全部錄音帶整體聆聽一遍，並著手謄寫訪談摘要稿。

閱讀逐字摘要稿後，以確定初步編碼架構。

進行開放式編碼過程，將各逐字摘要稿予以編碼並放適當編碼系統中。

進行編碼重整，將已完成之開放式編碼系統與尚未編碼之資料予

以合併或創造新的編碼類別。
針對完成之編碼系統進行彙整並修訂編碼歸類。
撰寫編碼後之意義詮釋與解釋。
初步解釋完成後與指導教授交互討論。
重新審視編碼系統。
初稿完成後與指導教授進一步討論。
進行研究內容再度詮釋。

第五節 研究限制

任何研究均難以盡善盡美，故本文亦有下列之限制：

- 一、目前針對政府人事政策之任用部分，進行整體性評估之文獻資料不多，泰半以任用體系中各次級系統功能為研究範圍，如：考試用人、職務陞遷、職期調任等單獨面向研究均是，且均以文獻探討及制度面研究為主，僅能對本研究提供部分參考資料，無法達成充分參證效果。
- 二、我國公務人力資源各項評估指標較少，本文僅以參照研究主題相關之理論基礎加以評比，無法確切提供符合題旨之評估指標，減低本文論證信度。
- 三、由於限於研究範圍、時間及經費，僅能對地方政府所屬公務人員實施問卷調查與質性深度訪談，無法同時對中央機關公務人員施測，影響研究論證與結果之通則化。

第六節 章節安排

本文首先由第一章研究動機與目的，導引出本文之主題 - 政府人事政策任用功能與績效之評估。

其次；第二章則針對有關研究主題之相關文獻及理論加以探討，以作為研究架構與編製調查量表及改進建議之理論依據。

第三章則採文獻探討的方法，以宏觀的角度，簡要分析部分先進國家及我國有關公務人員任用制度之概要與特色，以瞭解過去各國在其人事政策指導下，對其公務人員任用制度變革之努力，以為我國之借鏡。

第四章則說明配合研究主題辦理之調查問卷及質性深度訪談情形，並對結果加以分析探討，以形成研究結論。

最後；第五章則是綜合前述第三章文獻探討與第四章調查問卷及質性深度訪談，三者分析之結果歸納為本研究之總結論，並針對其中具有關鍵指標之發現，研提建議意見以提供學術界與政府有關機關參考與運用。

第二章 理論基礎

國內有關人事制度與文官任用相關之文獻甚多，早期之論述著重於傳統任用制度功能與歷史動態介紹；如：陳庚金之「我國現行公務人員任用制度之研究」及蔡世順「我國公務人員考用配合問題之研究」等均是，大凡探討之範圍不出政府人事行政管理技術；文官甄補實務探討及外國文官任用制度介紹等面向居多。在解嚴之前，有關文官任用制度之文獻，以官方書籍居多，內容多屬靜態之歷史與法制敘述，偏重介紹傳統任用制度之實務執行面，以及強調「考用合一」之理念，其共同特色為偏重於陳述文官體制歷史發展與運作現況，探討範圍主要集中於公務人員任用制度下各相關次級系統。

隨著政府解嚴與國內政治日益民主化，近年來對於文官任用制度之研究方法，迥異於過去學者著重制度面、法制面的靜態研究，而從歷史的角度與外在環境變遷，動態解釋任用制度在不同階段的意義與價值，而對於臺灣地區公務人員任用制度之變遷，提出有利的分析，如施能傑「我國文官甄補政策的回顧與檢討」、蕭全政「重建文官體制」論文集、彭錦鵬「文官體制之比較研究」論文集、關中「文官制度的檢討與發展」與江大樹「國家發展與文官政策」等論著，對於研究台灣地區文官任用制度之變遷，具有實務性參考價值。其中，施能傑在「我國文官甄補政策的回顧與檢討」一文中，對我國人力甄補政策演變，進行整體性分析，並歸納出功績型、恩寵型和代表型三種文官甄補理論，他認為在以政治價值為中心的恩寵型政策，主要的人事價值為政治回應力、政策回應力、首長領導力；及以行政價值為中心的功績型政策，其主要追求人事價值為專業、效率、理性主義、員工保障及行政中立；而代表型政策，其主要追求的人事價值則為社會公平、社會回應力等；另「新現實時代人事政策的整建工程」一文，則

指出未來總體人事政策之航向應在創造具專業化精神的文官，並對現行人事政策提出四點反省，進而應鬆綁人事政策，減少法律化與管制化；及應重建縣市政府之文官能力。其次前考選部長王作榮撰述之「文官制度與考選政策」一文，則以公平原則為文官改革的核心價值，強調應落實考試用人，嚴格採取特考特用，避免產生各種倖進的情況，以建立公平競爭的考試與任用制度。至於前考試院副院長關中在「國家發展會議相關議題與文官制度改革的芻議」中，則闡釋國家發展會議共識議題中，有關政府行政組織再造、改革文官制度內涵及分析其所以成為改革重點之原因，並指出在國家進步、工商業發達的多元化社會中，考選制度以考試方式甄補人才，防止倖進，僅具消極的意義，更重要的應是積極地為公務機關甄補到確實可用之人才，重視在考試資格與專長能力間求得一致性，不必然僅限考試一途。而江大樹「國家發展與文官政策」及「我國文官政策價值觀的演進趨向」之論著，動態分析台灣自一九四九年至一九九六年間，文官政策之形成與變遷，再就歷史、結構、政策之分析觀點，提出回顧與前瞻。蔡良文在「文官考選功能之調整與執行方向」文中，則指出台灣地區早期考試制度除強調公平競爭的精神外，也強調政治利益的均衡，但隨著環境改變，未來應配合機關用人需求，甄補學有專精之人才，現行典試委員會的組成、考試方式、技術都應進一步研究改進。以上文獻，均可作為瞭解我國文官考選與任用制度之密切關聯性及其現況與未來展望之論述。

近年來隨著民主開放的腳步，考試院考試委員出國考察次數增加，如「考試院德國、英國、法國人事行政考察團考察報告」、「英國文官體制、考選培訓制度之改革考察報告」等均有助於瞭解外國文官任用制度。而為配合國家發展而積極改革文官制度，考試院分別於民國八十七年舉辦「文官制度與國家發展研討會」，民國八十八年一

月舉辦「公務人力資源發展會議」學術研討會，及民國八十八年五月舉辦「全國人事行政會議」。其中「文官制度與國家發展研討會」由國內學者共同參與，發表數十篇與「文官制度」、「政府再造」及「考選制度」議題相關論文，並對現行文官制度提出改進建議。至於「公務人力資源發展會議」則屬國際性學術研討會，邀請英國文官學院院長及美國人事行政局局長蒞臨演講，有助於瞭解英美二國文官體制以及政府再造之作法。又民國八十六年及八十八年，中國考政學會分別與考試院、考選部所合辦之「文官制度與跨世紀國家發展系列研討會」及「考選制度與國家發展研討會」，與會學者亦就文官制度與考選制度之未來發展，發表多篇論文。而於民國八十八年五月考試院舉辦之「全國人事行政會議」中，各部會所提未來文官制度改進方向等，及行政院人事行政局於八十九年參考日本「行政改革會議事務局」資料，所編輯之「歐美國家公務員制度概要 - 美英德法之現狀」、「各國行政改革之動向」等，均可作為研究我國人事任用制度之重要參考。

綜上所述，各研究均以文官任用之法制面、制度面及執行面為探討觀點，對組織以外之環境互動及政治面、經濟面與公務人員心理面，較少涉及，缺乏凸顯政府人事任用政策之整體宏觀性，對公務人員任用之整體功能與績效，亦未有全面性探討與建議。是故；本文以「政策評估」為主要研究觀點，嘗試解析我國目前文官人事任用制度的功能與績效，除檢視其他先進國家在「政府再造」理念下，其文官任用制度的變遷與轉型做為觀摩比較，更將焦點置於現行文官任用制度所面臨之問題，企圖從「政府再造」及「人力資源管理」之理論與實務的觀點，建構現階段我國理想文官任用制度及提出未來人事任用政策之改革方向。

而有關本研究之相關理論，筆者另歸納整理並詳述於以下各節。

第一節 人事行政學

我國人事行政(Personnel Administration)在近數十年來，始有系統化發展成為一門獨立學科。而此學科實際上係融匯中國傳統文官制度及現代人事行政理論與實務而成。⁶³

一、人事行政的意義

人事行政，係指政府機關為達成任務及使命，對其所需要人員之考試、任用、考績、級俸、陞遷、獎懲、保障、撫卹、退休、訓練等行為與措施。其包含機關組織中有關「人力資源運用」及「人員行為管理」兩大措施。在人力資源運用方面，包括人力的考選、運用、考績、獎懲、俸給、福利、保障、培訓、退休、撫卹等業務。而人員行為管理則有行為激勵、人性尊嚴、行政倫理、組織士氣、態度調查、工作情緒等動態管理方式。⁶⁴茲列舉數位中外學者專家對人事行政一詞之界說如下：

魏勞畢(W.F. Willoughby)：「人事行政係指政府處理公務時，選任並維持最有效能公務人員的各種程序和方法，並施以有效管理與指導的制度。」⁶⁵

賽蒙(H.A. Simon)：「就廣義而言，所有行政均為人事行政，因行政探討的就是人員之間的關係與行為。就狹義而言，通常所謂人事行政指組織中工作人員的選任、陞遷、轉調、降免、退休、訓練、俸給、衛生、安全及福利等事宜。」⁶⁶

史陶爾(O. Glen Stahl)以為：「人事行政，是指組織中與人力資源有

⁶³ 同註 16，頁 5。

⁶⁴ 同註 16，頁 6。

⁶⁵ W.F Willoughby, *The Principles of Public Administration*. Baltimore : John's Hopkins Press, 1927,p221.

⁶⁶ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburge , and Victor A. Thoms on, *Public Administration*.New York : Afred A. Knopf,1950,p342.

關的一切事務之總體。」⁶⁷

狄馬克(M.E. Dimock)則謂「人事行政就是機關的輔助功能(staff function)，係有關考選、任用、激勵與人員訓練等工作，目的在增進人員的士氣及功能之有效性。」⁶⁸

奈格羅(F.A. Nigro)說：「人事行政是新進人員選拔與原有人員運用的一種藝術，使組織人員工作質與量達到最高的境界。」⁶⁹

我國學者張金鑑則認為：「人事行政就是一個機關或團體為完成其使命，對其工作人員作最適切最有效的選拔、任用、教養、維護、督導、考核所需的知識、方法與實施；其目的在使人盡其才，即人的內在潛能之最高發揮與利用，使事竟其功，以最經濟的手段獲得最大的效果。」⁷⁰

許濱松指出：「人事行政與人事管理二者均係指用人較多的公私機關或團體，在工作推動及使命完成過程中，所使用有關人與人關係的調整，及工作人員個人身、心、才、力之最高而有效率利用與發揮，其諸般技術、方法、理論及實施。」⁷¹

趙其文說：「人事行政是屬於組織中工作人員的管理，而不是組織服務對象之管理。」並謂：「人事管理為『管理』的一部分；人事行政則是『行政』的一部分。一般而言，人事行政涉及政策、原則層面較多，而人事管理則涉及技術及執行層面較多。」⁷²

許南雄認為：「人事行政即 機關組織『人的管理』問題； 探討『人力資源管理』及『人性化管理』為旨趣； 行政首長與主管運用人事權責的技巧； 機關組織人事業務的措施。」⁷³

⁶⁷ O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration*. New York: Harper, and Row Publishers, 1962, p.15.

⁶⁸ Marshall E. Dimock, and Gladys O. Dimock, *Public Administration*, ed., New York: Holt, Rinehart & Winston Inc., 1969, p.216.

⁶⁹ Felix A. Nigro, *Public Personnel Administration*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1959, p.36.

⁷⁰ 張金鑑，《人事行政學》。台北：三民，民 68，頁 6。

⁷¹ 許濱松，《人事行政》。台北：華視文化事業公司，民 80，頁 6。

⁷² 趙其文，《人事行政》。台北：華視文化事業公司，民 82，頁 7-8。

⁷³ 許南雄，《人事行政學》。台北：商鼎文化事業公司，民 82，頁 2-3。

綜上各家所說，人事行政之意義，可歸納其概念於下：以研究政府機關人事有關問題及原理為主；須憑科學方法付諸實施與管理，惟運用之妙存乎一心，既為一門科學，亦為一項藝術；是機關為達成任務、研究人的資源，使其發揮最高效能的一種科學；人事行政的對象不外「人」與「組織」，不但重視人與事之配合，更規範組織與個人之關係，俾使組織中的個人，安其位、稱其職、展其才、伸其志，一方面能成為健全獨立的個體，另一方面亦使人與事的配合，成為有效率、有效能的組織；五、其要旨為闡述人才主義、效率主義、合作主義與人本主義。

二、人事行政基本宗旨

依據學者蔡良文的看法可分為下列四項：⁷⁴

求才

人事行政在爭取最優秀人才來為政府服務，也惟有最優秀的公務人員才能認真負責推行公務，而政府的任務與使命才能有效的達成。

用才

人才既得則應加以有效的運用，使人人發揮所長，個個得到重用。「考用合一」政策僅能達到消極的目的，要設法配合人員的專長、個性與潛力，賦予最適當的工作，亦即牽涉到考試技術、職位分類與人員培訓等問題。

育才

人才要靠培育而產生，如何使教育制度與人事行政制度相配合，實為國家走向現代化的一項重要目標。但此亦為長時間方能奏效，不僅需要政府在政策上領導，更需要社會各界合作與支持。人

⁷⁴ 同註 31，頁 9-10。

員固然於學校可學習許多基本學識，但一旦成為公務人員進入政府機關後，尚可在實際工作上學習業務經驗，如能再給予一段時期之職前與在職訓練，公務人員將更能具備優秀人才的條件，政府機關對公務人員的訓練推行不遺餘力，其主要目的即在於「育才」。

留才

人才之求取、培養與運用實屬不易，既然政府不遺餘力來爭取人才，則必須使人才長期留在政府部門服務，切莫任由私人企業挖角，否則實為政府莫大損失。如何留才並展其才？此與俸給、陞遷、地位、保障、福利、及獎懲等均有密切的關係。

檢視上述人事行政「求才」、「用才」、「育才」與「留才」四項宗旨，並回歸現行人事行政管理技術實務面時，筆者認為其作用核心將落於「任用」層面上居多，且有密不可分的關聯性，而政府人事政策之「任用」功能與績效之臧否，亦可由此四項基本宗旨之落實程度評估得知。

第二節 人力資源管理理論

「人力資源管理」其本身詞意十分模糊，其定義也非常分歧，常隨選擇者的意思所決定，茲將數個不同的定義陳述如下：⁷⁵

- 一、人力資源管理是使用組織的人力資產，以達成組織的目標。⁷⁶
- 二、人力資源管理是一種特別的領域，它企圖去發展方案、政策和活動以提昇個人和組織在需求、目的和目標的滿足感。⁷⁷
- 三、人力資源管理包含提供和協調組織人力資源而設計的活動。⁷⁸
- 四、人力資源管理可廣泛定義為策略性和一致性的途徑，以管理組織

⁷⁵ 陳金貴，人力資源管理應用在公共部門的探討，人事月刊，第21卷，第3期，民84.9，頁34。

⁷⁶ Mondy, R.W., and Noe, R. M. *Personnel: The management of human resources*. Boston: Allyn and Bacon, 1987.p4.

⁷⁷ Singer, M.G. *Human resource management*. Boston: PWS-KENT publishing company, 1990.p3.

⁷⁸ Byars, L.L., and Rue, L.W. *Human Resource Management*. Homewood, Illinois: IRWIN, 1991.p6.

最有價值的資產 - 該組織工作的員工，而這些員工個別或集體努力於可證實的競值利益的目標達成。⁷⁹

上述不同定義中，顯示出人力資源管理不僅涵蓋傳統之人事管理功能，更進而重視員工價值，強調策略性運用以及協助組織目標的達成。然而在名詞界定上，部分學者認為人力資源管理和人事管理事實上是同義且可互換的，或是認為人力資源管理即是傳統人事管理的現代名詞。萊格吉(K. Legge)比較人力資源管理和人事管理在標準模式和實際運作研究中，發現兩者皆無單一的模式，且兩者間有些微不同，這些不同包括 人力資源管理可應用在管理人員和一般員工，人力資源關心企業組織的人員和其他資源的管理，人力資源管理強調組織文化的管理。⁸⁰

托靈頓(D. Torrington)認為雖然許多人力資源專家視人力資源管理僅是將人事管理重貼標籤或重新包裝，其目的乃因人事管理人員為提昇自身在組織中地位和權利的追求，⁸¹但托靈頓也認為人事管理透過更豐富之專業知識的結合，已經逐漸在成長，而人力資源管理並非是人事管理的革命，只是在多面角色中更深入的一個面向而已。如要將兩者有所區分，則人事管理是一種支援的趨向，直接針對員工，處理問題，譬如招募、訓練薪資給予等。而人力資源管理則著重要求的趨向，從組織的需求來處理人力資源，亦即人力資源管理強調策略性與規劃性。

儘管人力資源管理涵義是如此多元，但其最重要之特色仍可歸納如下：⁸²

⁷⁹ Armstrong, M. *Human Resource Management: Strategy, and Action*. London: Kogan. page.p13.

⁸⁰ Legge, K." *Human resource management: A critical analysis*. In J. Storey ed., *New perspectives on human resources management*". London: Routledge.1989.pp.19-40.

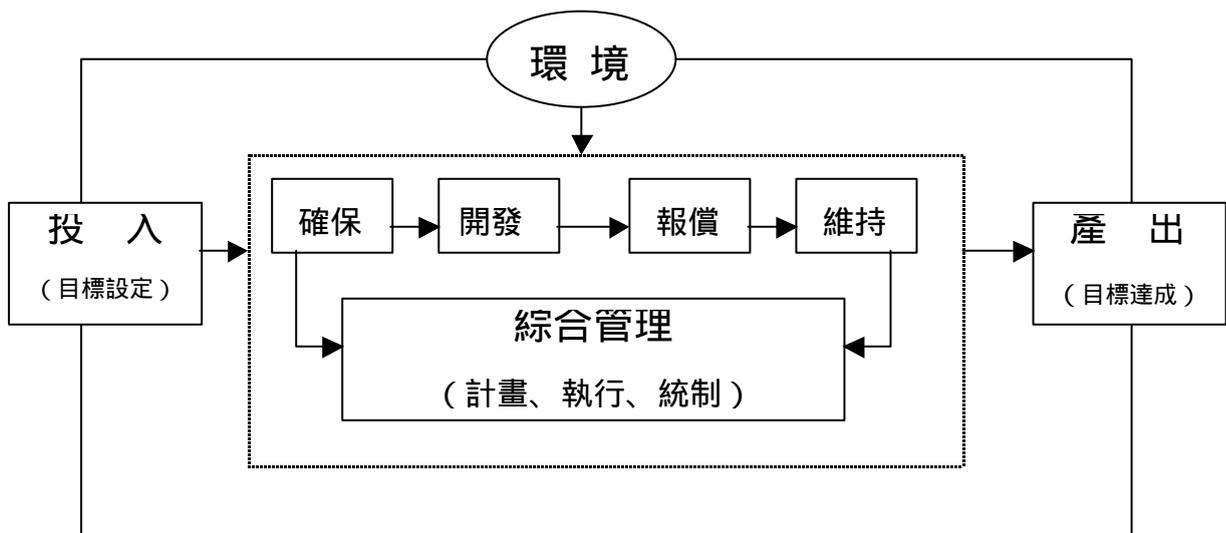
⁸¹ Torrington, D. "*Human resource management and the personnel function*. in T. storey (Ed.), *New perspectives on human resource management* ". London: Routledge.1989.pp.56-66.

⁸² Armstrong , op.cit.,22-23.

- 一、它是高層管理推動的活動。
- 二、人力資源管理的表現和輸送是實作管理者的責任。
- 三、它強調策略適當性的需求及企業和個人策略的整合。
- 四、對於員工的僱用政策和實務採用綜合和一致的途徑。
- 五、它的重要性是依附於強力的文化和價值。
- 六、它強調員工態度和行為的特質。
- 七、員工關係著重於單一體優於多元體、個人優於集體、高信任優於低信任。
- 八、配合彈性角色，組織原理是有機性和分權性，同時強調團隊工作。
- 九、報酬依據工作表現、能力和技巧而有不同。

另我國學者黃英忠依據人力資源功能之觀點，將人事管理的體系分為人力之確保管理(acquisition management)、開發管理(development management)、報償管理(compensation management)與維持管理(maintenance management)等四項，⁸³其間之相互關係如圖 2-1：

圖 2-1 系統的人力資源管理體系圖



資料來源：黃英忠，《現代人力資源管理》，台北：華泰書局，民 84，頁 11。

⁸³ 黃英忠，《現代人力資源管理》，台北：華泰書局，民 84，頁 25-27。

上圖中之投入是指勞動市場人力的流入，同時也意味人事管理基本目標之設定；而產出表示組織目標之達成。此圖顯示人事管理的機能是在特定環境條件下，為達成目標作業系統且有效地轉變投入要素的一種過程。在此前題下，則可以設定如下之人事管理領域：

一、人力之確保管理

人力資源的確保是人事管理最先決條件，此亦為達成組織目標投入合適人力的過程。其主要內容包括：

人力規劃：評估組織現有人力適當與否，並預測未來勞動市場人力供需狀況。

工作研究：包括工作分析與工作評價，即對工作性質予以分析及評估，以作為用人、訓練及核薪之依據。

任用管理：為使優秀人力投入組織，準備妥當性與信賴性的選拔計劃，並做好人盡其才的職務分配。

二、人力之開發管理

即將所確保之人力將其能力作最大的發揮，以提高組織效率的一種過程。包括：

教育訓練：分析員工教育訓練的必要性、擬定訓練計劃，然後實施並予有效評估，以提高訓練效果。

人事考核：對員工平常工作表現、態度反應及人際關係予以公平而合理的評估。

紀律管理：對員工在組織出勤狀況、秩序維持，予以有效管理，以提高組織士氣。

異動管理：根據員工的績效評估，設定陞遷、降職、遣調之基準，予以合理的處理。

三、人力之報償管理

此乃根據現有人力資源對組織的貢獻度，公正而合理地提供激勵的一種過程。主要內容是：

薪資管理：設定組織全體最合適之薪資標準，以建立健全薪資制度。

福利措施：提供員工經濟性、娛樂性及設施性的福利措施，如退休給付、醫療保險、社交活動及宿舍之提供等，以調劑身心，並安定其生活。

勞動條件：讓員工在舒適與安全之環境下工作，確保身心健康。

四、人力之維持管理

這是組織為維持員工之間在工作中能和諧相處，以維持組織氣氛的過程。包括：

人際關係：提供和諧人際關係之有效方法。

勞資關係：為維持勞資關係之和諧，提供最合適的勞僱制度。

離職管理：分析人員離職原因，予以有效的管理，並將離職人員及退休人員予以有效的運用。

綜上所述：人事資源管理的核心價值，在於開放系統的架構下，對公、私部門人事管理中各項指標功能提供進一步策略性的指導。筆者認為諸多人事資源管理理論中，以我國學者黃英忠之人力資源功能面所述觀點，即人力之「確保」、「開發」、「報償」與「維持」等四項管理策略及其實務運作子項，對本文研究主題較具指標性、指導性及參考價值，故以此做為研究之具體評估指標。

第三節 政策評估理論

現代社會結構急遽變化，人民需求變得愈複雜，政府政策也愈難滿足各種不同的需求。人民對政府政策不滿往往歸咎於政府計劃無效

率(inefficiency)、無效能(ineffectiveness)以及浪費(waste)三大項目。⁸⁴故基於學術發展角度與政府職能角色轉變之雙重影響，從一九七〇年起政策評估研究逐漸受到重視，目前則成為當代公共政策研究的重心。⁸⁵

一、政策評估意義

我國學者丘昌泰認為，政策評估包括下列主要內涵：⁸⁶

政策評估的對象為足以影響社會發展的公共政策與計劃，私人計劃則不包含在內。

政策評估的方法必須採用多元的社會科學研究方法，一類為社會指標、迴歸分析、民意調查等量化方法；另一類為專家評斷法、主觀評鑑法等質化方法。

政策評估者包括官方與非官方之評估者，前者如國會、行政部門特設委員會；後者如利益團體、政論家與大眾傳播媒體。

政策評估的內容包括政策產出與結果(Policy output and outcome)兩方面，其中以政策結果的評估最為重要。政策產出是指標的團體接受到的財貨、勞務或資源；政策結果則是指政策產出所可能引起之行為或態度上的改變。

政策評估係存在整個政策過程且循環不息，而非僅固定於一點作靜態評鑑。乃以「回溯性」為主要研究取向，藉以修正理想與實際之落差，並澄清利害關係人之價值觀點。

二、政策評估的特質與功能

政策評估的特質

Dunn 認為政策評估具有下列四項特質：⁸⁷

⁸⁴ 曹俊漢，《公共政策》。台北：三民，民 79，頁 311。

⁸⁵ 丘昌泰，《公共政策》。台北：巨流，民 89，頁 389。

⁸⁶ 丘昌泰，《當代政策科學理論之研究》。台北：巨流，民 84，頁 146。

⁸⁷ 同註 85，頁 392。

以價值為焦點(Value focus)

政策評估必須質疑政策目標之妥當性與適切性，也必須說明公共政策對於社會發展的貢獻。

價值與事實的互賴性(Value-fact interdependence)

政策評估對於公共政策的價值判斷，必須以事實資料為基礎，因此進行政策評估活動時，無法避免事實與價值的互動性。

目前與過去取向(present and past orientation)

政策評估活動不僅要分析公共政策當前發展狀況，探究政策發展方向是否按照政策目標進行，同時也需蒐集公共政策過去發展經驗，以掌握過去發展路線是否按照所預期方向進行。

價值的雙重性(Value duality)

政策評估雖以完成內在價值為主，但有時外在價值也是評估項目之一。

政策評估的功能

政策評估乃就政策的結果或執行過程加以診斷，並將最後結果回饋於決策者，作為改進決策的參考。準此，政策評估不僅是技術性科學分析過程而已，同時也是政治與社會的過程。故政策評估兼具理論與實務兩方面之功能，而從理論面與實務面說明政策評估之功能如下：

從理論面觀之，因其具有調整(adjutment)、持續(continuation)、終止(termination)及重組(restructuring)等四項功能，是故政策評估所得的資訊有助於政策的重新回饋與修正。

於實務方面論之，期能釐清政策成敗責任的歸屬、更新政策資訊提升政策品質、作為強制分配政策資源的依據、作為推動其他類似政策之參考、提供決策者及執行人員與民眾有關政策方案的相關資訊。

政策評估之基準

評估之基本標準，係實施政策評估之依據，亦為增進行政效率之基礎。依循基準可促使施政計劃有效實施與計劃目標之有效達成，並共同依據認定之基準，以驗證成果與任務是否圓滿達成，作為檢討改進或獎懲之依據。簡言之，基準即為對政府介入的意義、價值或功績評鑑之評估尺度。

對於政策評估的基準，我國學者丘昌泰認為評估要能對政策或計劃詮釋其行動和價值，其標準歸納為以下六項：⁸⁸

效能(effectiveness)

指政策或計劃能否達成預期結果。評估時是以計劃目標達成程度和計劃所產生影響為目標。

效率(efficiency)

指工作達成後之成本評估。通常計算執行經費和成果間的關係。

充分(adequacy)

指計劃可否完全解決問題的程度。通常它表示政策方案與有價值後果之間的關係強度，如果關係強度愈密切，則表示充分性愈高。

公平(equity)

指政策的資源、利益及成本是否有平均分配於不同的團體。是故一項公平政策乃是一項力求公平合理分配的政策。

回應(responsiveness)

指政策或計劃是否滿足特定團體之需求、喜好和價值的程度。

適切(appropriateness)

指計劃目標是否為社會需求且接受。即所謂政策目標的價值如何？對社會是否合適？政策目標所根據的假設穩當性如何？

⁸⁸ 同註 85，頁 401。

為能妥適評估公務人員人事任用政策之功能與績效，本文研究採用下列兩種政策評估方式：

一、目標實現程度的評估：即 適切； 回應； 公平； 效率； 效能； 充分等六個面向與指標。

二、政策衝擊或影響程度之評估。

評估之方法則採用下列三種社會科學研究方法，一是以文獻探討為主要的研究方法，以參考有關文獻資料，進行本研究主題之評估；二是實驗設計為主要的研究方法，以調查問卷等方法進行；三是自然調查為主要的質化方法，以深度訪談等方法補強實驗設計方法不足之處。政策評估的內容亦包括政策產出與結果(policy output and outcome)，尤其注重政策結果的各種效應與影響。

第四節 激勵理論

激勵的意義可解釋為刺激鼓勵，其與獎勵的意義類似，原是指給予獎賞製造鼓勵的效果。故常是正面之意義，但 Motivation 的英文原意則可以有負面之意，也就是以懲罰達到刺激的效果，因此 Motivation 有向前拉或從後面推之雙層意義，所謂往前拉是指以獎勵之方式，趨使行為人以自願方式作為或不作為，從後面推則是以威脅或處罰之方式強迫行為人作為或不作為。⁸⁹

當代激勵理論大致可分為三種主要類型：即內容理論、過程理論及增強理論。此三種激勵理論在權變的激勵觀點，均有其應用價值。而當代有關激勵研究之類型及所屬理論舉例整理如表 2-1，並分述於下：

⁸⁹ 楊永年，《警察組織剖析》，台北：中央警察大學，民 87，頁 65。

表 2-1 當代的激勵研究理論

類型	特 徵	理 論	管理上實務
內容	有關激起發動或著手有動機行為的因素。	1.需要層級理論 2.兩類因素理論 3.ERG 理論	藉滿足個人對於金錢、地位及成就的需要予以激勵
過程	有關激起行為的因素及行為模式的過程、方向或選擇。	1.期望理論 2.公平理論	藉澄清個人對於工作投入績效要求及報酬的知覺予以激勵
增強	有關增加或重複所希望行為的可能性及減少所不希望行為的可能性兩方面的因素	增強理論(工具性制約作用)	藉獎酬對所希望行為予以激勵

資料來源：吳定等，《行政學（上冊）》，台北：國立空中大學，民 79，頁 526，表 17-1。

一、內容理論

在激勵內容理論中，比較重要的有三種，即：馬師婁的需要層級理論；何茲柏格的兩類因素理論；阿特福的生存、關係、成長理論（ERG），⁹⁰茲分別說明如下：

馬師婁的需要層級理論

人類行為的產生是因有內在需求進而產生動機，再由動機產生行為。人類基本需求最有系統的分析當推心理學家馬師婁(Maslow)的需求層次理論，他將人類需求分為五個層次，即基本生理需求、安全感的需求、愛的需求、尊榮感及自我實現的成就感。

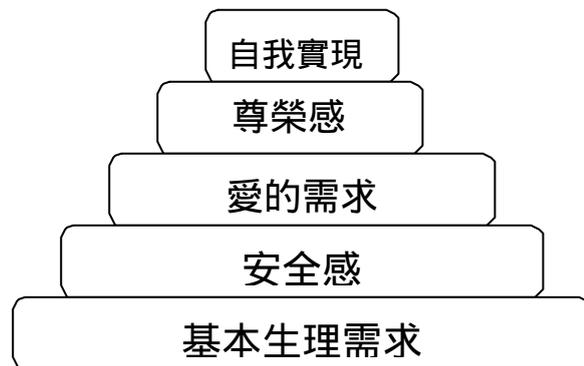


圖 2-2 馬斯婁需要層級理論示意圖（資料來源：筆者自繪）

⁹⁰ 同註 16，頁 365-376。

如圖 2-2 所示，當人們基本生理需求得到滿足後，會繼續追求高一層次的需求，所以因每個人需要不同而有不同需求。具有激勵效果的誘因，如能符合個人的期望，則為適當的誘因，對個人則產生激勵。激勵的主要目的在促使行為的發生，然而由於人類行為有其原因、動機與目標，因此當要求成員去完成某一行為時，領導者必須能瞭解屬員之需求，所以需求成為行為激勵的泉源。整個激勵歷程，包括需要、驅力、目標與酬賞等四個基本變項，歷程中透過個體需要狀況、需求滿足途徑、目標導向行為、績效的評估、酬賞與懲罰、對需求的再評估等六個步驟，構成一個激勵循環狀態。

何茲柏格的兩類因素理論

何茲柏格(Frederick Herzberg)於一九五〇年代後期，在美國匹茲堡做一項工作滿意訪問研究中，發現受訪者覺得不滿意的項目多與工作的「外在環境」有關。而受訪者感到滿意者，則一般均屬於工作本身。因此；對於能夠防止不滿的因素，何氏稱之為「保健因素」(hygiene factors)，而對於能帶來滿足的因素，稱之為「激勵因素」(motivators)，此即何氏著名之「激勵保健理論」(Motivation-Hygiene Theory)。保健因素是消極的，亦即在於維持原有的狀況，所以對進一步改善並無幫助。但保健因素也最易導致人的不滿，故也稱「不滿因素」(dissatisfiers)，這些因素的變化可以使人員工作態度產生短期之改變；如果人們對這些因素不滿，那麼工作態度可能馬上變壞效率降低。相反的；人們對這些因素如果感到滿意，那麼就可維持原有的工作水準，但是卻無助於水準的進一步提昇，故又稱為「維持因素」(Maintenance factors)。

赫氏保健因素：共有五項：機關組織政策與管理；上司監督；報酬待遇；人際關係；工作環境與條件。以上因素的確可對人員產生很大的影響作用。任何一個組織，欲使其人員維持其一定工作水準，則必須使此五項因素維持於員工滿意之水準。惟保健因素僅有不使工作水準降低之消極作用而已，並不能促使人員

發揮潛力為組織賣力。為此；必須運用具有積極作用之「激勵因素」，因此類因素方可激發人員工作意願，產生自動自發之工作精神，是以又稱為「滿意因素」(satisfiers)。其內容為：成就(achievement)；賞識(recognition)，本身工作(work itself)；責任(responsibility)；陞遷與發展(advancement)。激勵因素可在心理上產生激勵作用，使人覺得滿足，故組織不僅需提供「保健因素」，以維持一定的工作水準，更應進一步增進「激勵因素」，使組織績效達到最高境界。

阿特福的理論：

阿特福(Clayton P. Alderfer)理論是謀求建立「組織環境中之人類需要」(human needs in organizational settings)的激勵理論。阿特福將人類需要的層級由低而高分成三類：生存需要(needs of existence, E)、關係需要(needs of relatedness, R)、及成長需要(needs of growth, G)，因此又稱為「ERG 理論」。

生存需要是指所有各種生理及物質之慾望追求與獲得滿足，例如：饑餓、口渴、保暖等需要。在機關組織中，對於薪給、福利、及工作環境改善的需要，都屬於生存需要。它相當於馬師婁需要層級理論中之生理及某些安全方面的需要。關係需要是指在工作場中滿足適當人際關係所涉及的要素。一個人的關係需要能否獲得滿足，端視其和他人能否作適當的情感交流及互動而定。此類需要與馬師婁所提出的安全需要、社會需要，與部分尊榮感需要相似。成長需要則是指涉及一個人努力求得工作上有創造性或個人成長方面的一切需要。此類需要的滿足，有賴當事人充分運用其技能及潛力，以完成工作目標。馬師婁提出之自尊與自我實現需要，與阿特福的成長需要相當。

ERG 理論有三項主要的命題：

每一層級的需要愈不滿足，則對它的慾望愈大(即需要的滿足)。

較低層級的需要愈滿足，則對較高層級需要的慾望愈大(即需要的強度)。

較高層級需要愈不滿足，則對較低層級需要的慾望愈大(即需要的挫折)。

以上三項主要命題的關係，可由下圖 2-3 說明得之。

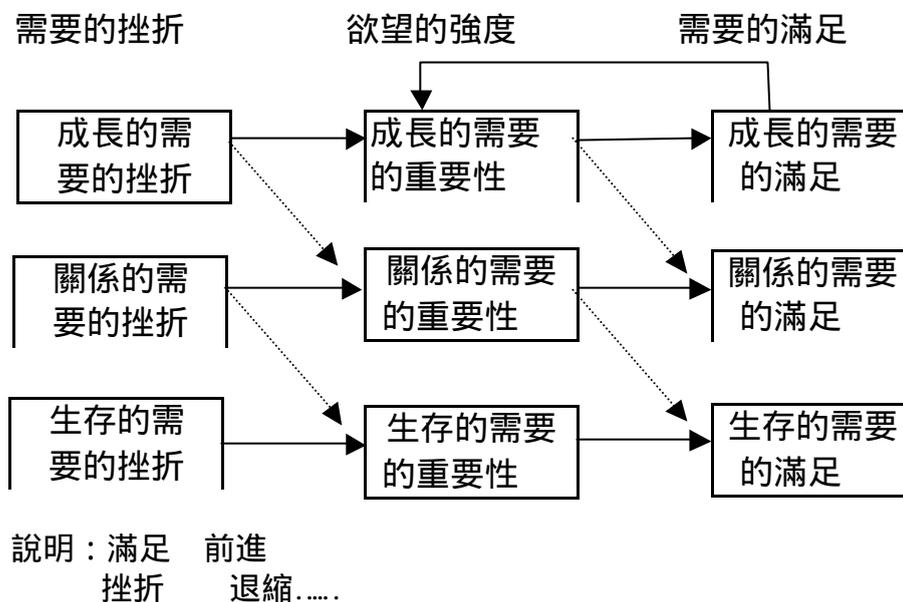


圖 2-3 ERG 理論示意圖

資料來源：吳定等，《行政學（上冊）》，台北：國立空中大學，民 79，頁 529，表 17-2。

阿特福的 ERG 理論與馬師婁的需要層級理論，有兩點重要的差別。第一，需要層級理論以滿足前進途徑(satisfaction-progression approach)為基礎；即一個人在滿足某一個較低層級需要後，就會向前追求另一個較高層級需要。但是 ERG 理論除認為低層需要滿足後，會前進追求高層需要之外，還強調挫折退縮(frustration-regression)的狀況。換言之；當一項較高層的需要未獲滿足或受到挫折時，會退而求其次，追求次一層級的需要滿足。第

二，阿特福的 ERG 理論認為，一個人在某一個時間可以具有一個以上的需要，這是與層級需要理論不同之處。故一個管理者應當瞭解一項已經滿足的需要，不再是激勵的誘因。其次，必須針對部屬的需要，設法予以滿足，以激勵其士氣及潛能。

二、過程理論

激勵的內容理論有助於我們瞭解有何因素可以激起人們從事某種特定行為動機，但對於人們為什麼「選擇」一種特殊行為模式以達成工作目標，所能提供的解釋甚少。而激勵之過程理論則能補足此缺憾，其包括兩個主要理論；期望理論(expectancy theory)及公平理論(equity theory)，分別簡述如下：

期望理論

根據期望理論，一個人行為反應是一種意識選擇，而此種意識選擇乃基於對不同行為策略予以比較評價之結果。佛洛姆(Victor H. Vroom)提出一種工作激勵的過程理論，他稱之為工具或期望理論 (instrumentality or expectancy theory)。佛洛姆期望理論的基本概念，可用下面的公式表示之：

$$\text{激勵} = \text{期望值} \times \text{期望。}$$

此公式表示激勵之可能性等於期望值與期望乘積的總和。在佛洛姆的期望理論中，有三個基本概念必須加以瞭解。

工具(instrumentality)

它是個人所感覺到第一層結果與第二層結果之間的關係，可能完全無關(零相關)或完全有關，通常為 0 至 1 之間的關係。對於個別員工的激勵，乃相對於他完成某種目標所給予實際報酬或可預期的報酬。例如：假設機關要求某甲提供更大的生產力，而某甲是否願提供更大的生產力，當視某甲對該項事情的報酬之認知而定。如果某甲認為生產力與陞遷有直接關係，亦即他能否陞遷須依生產力而定，因此生產力就成為第一層結果(first-level outcome)，而陞遷則為第二層結果(second-level outcome)，這兩者

間明顯存在著極大正相關。

期望值(valence)

它是個人所期望特定結果的價值觀，它包含從 +1 至 - 1 間任一可能性。在工作環境中，工作人員通常總是希望其努力工作後產生高度績效，而此種結果又會使他獲得加薪、陞遷及為上級所賞識等第二層結果，這些結果是正面的價值；另外也可能同時因為努力工作而導致與同事衝突、工作壓力加重、身體健康不佳等結果，這些是負面的價值。此項期望值必須綜合衡量，如果最後答案是零或負的期望值，則對該工作人員即無激勵其努力工作的可能。

期望(expectancy)

它是一項行動可以獲得特定之第一層結果的機率(可能性)，機率自 0 至 1。例如：某甲努力工作，他能夠達到高度績效的機率如何？某甲經過主觀盤算後，也許認為毫無可能得到績效，則機率為 0；也許他認為一定可以得到績效，則機率為 1。上述工具、期望值、期望三者之間的關係，可用下圖 2-4 加以表示：

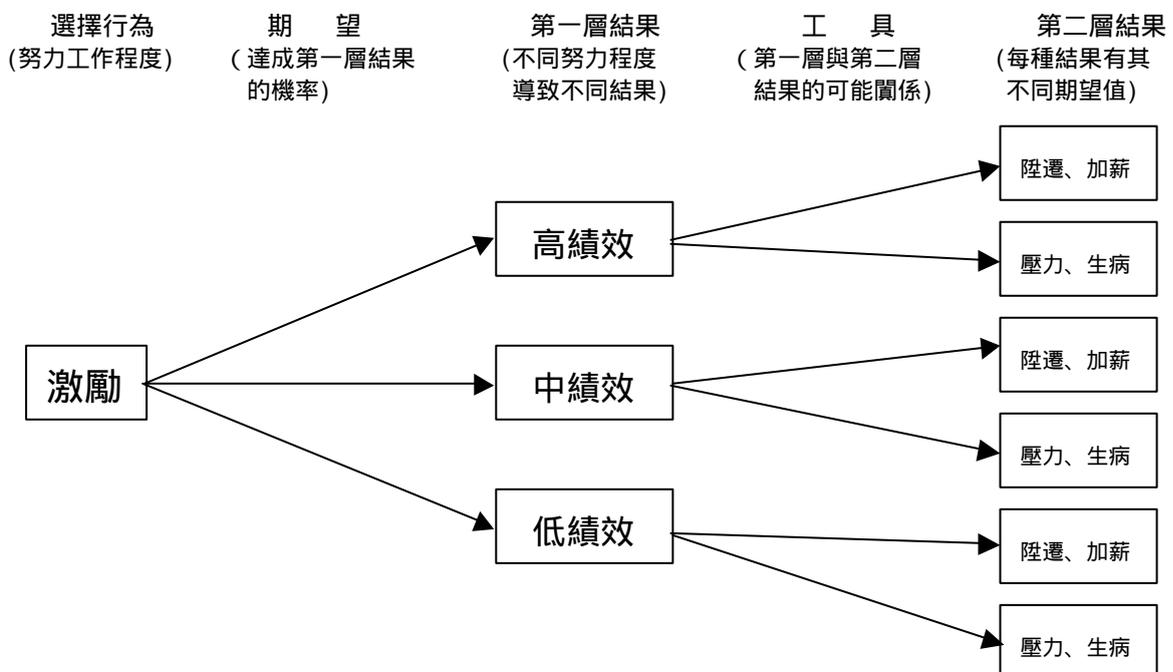


圖 2-4 期望理論模式圖

資料來源：吳定等，《行政學（上冊）》，台北：國立空中大學，民 79，頁 532，表 17-3。

依照前述佛洛姆期望理論公式可知，如果期望值與期望(包括：第一層結果與第二層結果之間的關係)相乘的結果為負數或零，則對該工作人員即無任何激勵作用。例如：如某人希望獲得陞遷(高期望值)，然而並不認為自己具有能力或技術以完成工作(低期望)，則對於他特定行為的激勵作用將偏低。因此對於工作人員能否發生激勵作用，決定於：第一，他有無完成任務的可能性。第二，完成任務後所得到的報酬或其他附帶結果是否為他迫切希望的。如兩項都是正面，即可發生相當大的激勵作用；惟如有零或負面之情況發生，即無激勵作用。

而欲實際有效應用期望理論，應當注意如下數項：⁹¹

機關組織應發展適當程序以評價工作人員的成果。

應建立金錢及其他種類報償的激勵方案俾供權變應用。

機關組織應設法減少非欲求的產出。

不應認為員工對於報償會有精確的知覺。

提供適當訓練，依員工能力作工作指派及去除達到良好成果的障礙，使每一位員工對於努力會導致良好績效有較高的預期。

機關組織應設法瞭解員工對於與需要有關的產出之期望值為何。

公平理論的內涵

公平理論係由亞當斯(J. Stacy Adams)所提出。此理論認為，人們如果感覺所得報酬之數量與其努力間有差距，將會設法減少其努力；另外，其差距愈大，將愈努力設法減少差距。而所謂差距(discrepancy)是指所察覺到的二人以上之間的差異而言，此種差異可能只是主觀的感覺，也可能是客觀的事實。據亞當斯表示，無論何時當一個人覺得其工作結果(job outcomes)與工作投入(job inputs)的比率，和另一個參考人的結果與投入相比而不相稱時，會有一種差距或不公平的感覺存在。該參考人可能是該人的同組成員，也可能是另一個單位的人，甚至是機關組織以外的任何人。在公平理論

⁹¹ 許濱松，《論激勵管理與人力資源的有效運用》，台北：七友，民 74。527-528。

中，投入是指一個工作人員帶進或投入工作上的努力、技能、智慧、教育及工作績效等。而結果則是指從任務完成所獲得有形與無形的報酬，例如薪資、陞遷、褒獎、成就及地位等。

亞當斯假設，工作人員將其投入及結果，以之與地位大致相等的其他工作人員相比，如果兩個人的比率不平衡，這個工作人員就會被激發努力減除此種不公平的現象。從圖 2-5 中可看出一個工作人員處理公平或不公平狀況的情形：

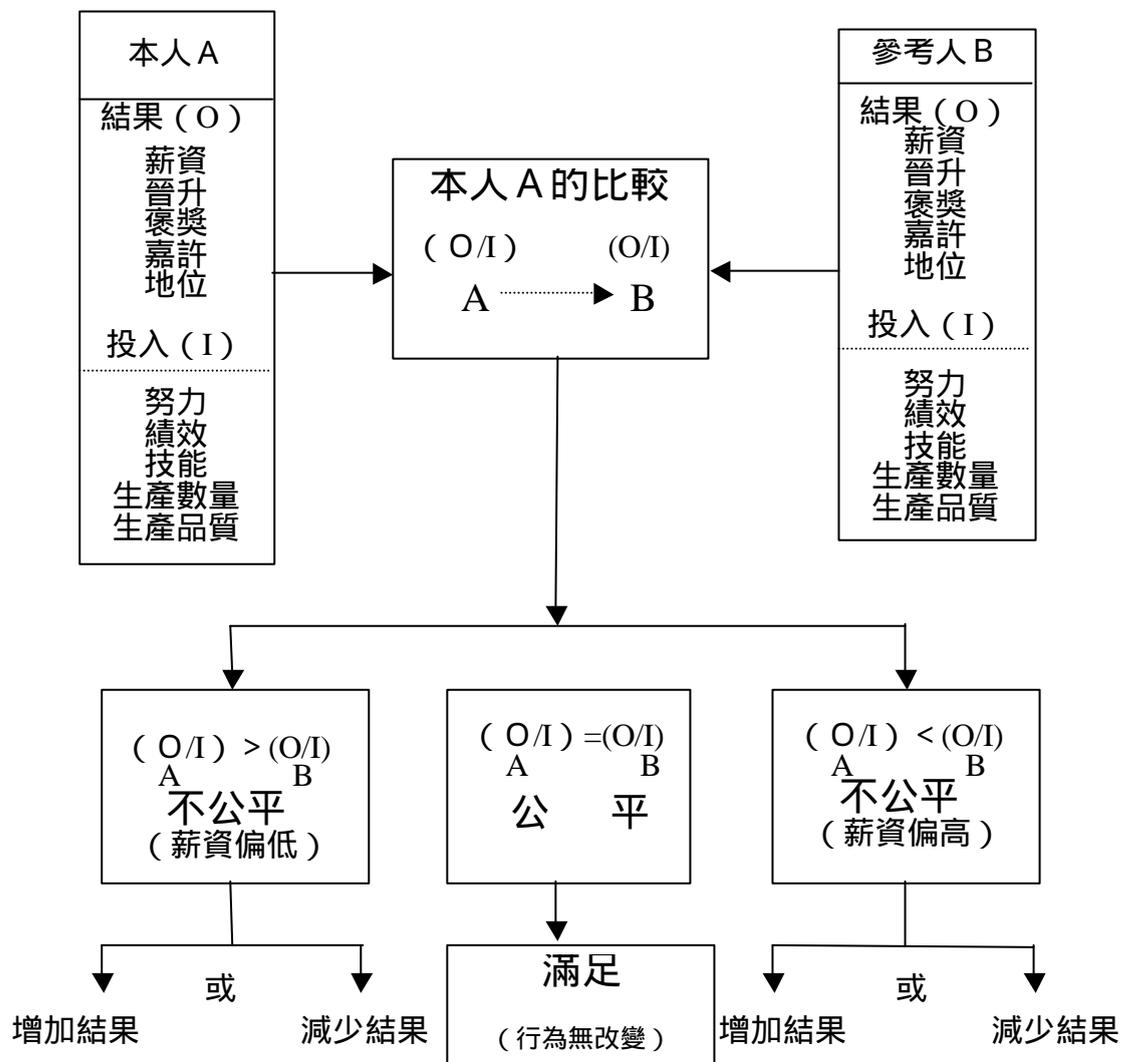


圖 2-5 公平理論模式

資料來源：吳定等，《行政學（一）（二）》，台北：國立空中大學，民 85，頁 526，表 17-4。

圖 2-5 中提出運作過程之三個步驟：1.本人與參考人結果及投入比率之比較。2.判定公平或不公平，公平等於滿足，不公平等於不滿足。3.被激發設法減除不公平行為。工作人員可能採取多種行為模式以減少不公平現象。不公平之原因如為本人的結果與投入比率較參考人為低時(如薪資偏低)，其的作法是：第一、要求增加結果，例如要求加薪。第二，設法減少投入，例如減少工作時間或工作較不賣力。第三，改換其他情況較差的參考人，以對本身作較有利的比較，產生「比上不足比下有餘」的感覺。第四，設法改變參考人的投入或結果，例如要求主管增加參考人的工作量或減少參考人的薪資。第五，離開現場，例如離職他就。而在不公平的原因如為本人的結果與投入比率大於參考人時(如薪資偏高)，則可能被激發去減少結果(如要求減薪)，也可能設法增加投入(如增加工作量)，或者改換其他情況較佳的參考人以求心安。

本文研究焦點雖著重在人事任用功能面與績效面，但公務人員因「任用」而引伸之工作滿意與行政激勵效果，仍為評估之重點，故有關激勵理論中之激勵指標，將成為研究之重要參考。激勵理論雖有多種，但根據我國學者陳金貴的看法，以過程理論中之期待與公平理論，最能說明任用制度的激勵作用，⁹²惟因研究限制與關聯程度之故，僅擷取下列兩大激勵理論中部分指標作為評估之參考：

- 一、內容理論之兩類因素理論「滿意因素」(satisfiers)中之「本身工作」、「陞遷與發展」及 ERG 理論之「成長需要」為評估指標。
- 二、過程理論內期望理論之「期望」及公平理論之「公平」為評估指標。

⁹² 陳金貴，員工陞遷制度在人力資源管理中的考量，《公務人員》，創刊號，民 85.7，頁 47。

第五節 專業主義

所謂專業主義，主要係指人員的專業化(specialization of man)⁹³但欲瞭解何謂專業主義，必先由「專業」一辭著手。但「專業」定義迄今仍眾說紛云莫衷一是。爰此，本文擬將專業定義說明在先，而後再據以闡述專業主義。

一、專業的定義

「專業」一詞是「專門職業」的簡稱，是由西文 profession 一詞翻譯而來，早期之專業定義則是泛指「一種行業，採用學術上或科學上的一部分專業知識，應用於某項藝術的實踐」。⁹⁴社會工作百科全書中則認為：「專業是指一群同質性(Homogeneous)和結合力之實施者(Practitioner)的團體。他們享有共同的認同和一致的目標，包括他們的工作應該是什麼，那些人應該或不應該屬於該團體的會員。並且他們在不同的團體機構中工作，且享有同一的職稱」。⁹⁵

過去學界定義專業的觀點，大體是師法社會學家採行的傳統研究途徑，此種途徑主要針對某種職業(occupation)的專業資格設定條件。因此，諸多學者傾力找尋一個公認的專業定義，並試圖設定一組成為專業必備的資格與特質。而此種特質以十九世紀興起的某些成功專業為模式，其中法律與醫藥尤被公推為專業的典型。⁹⁶學者們據此提出各式專業定義。例如：莫爾(W.E Moore)指出專業必備的六項特質(轉引自 Kearney & Sinha)：⁹⁷ 涵括一種全職的職業(a full time occupation)；

⁹³ 翁興利，〈專業化對組織之影響〉，國立中興大學公共行政暨政策研究所碩士論文，民 69，頁 25。

⁹⁴ Albert Shapero 著，劉向上譯，〈專業人員的管理 - 如何激勵員工創造績效〉，清華管理科學圖書中心，民 77，頁 3。

⁹⁵ 劉彥伯，〈專業組織激勵制度之研究〉，國立中正大學企管研究所碩士論文，民 82，頁 59。

⁹⁶ Laffin, Martin, 1986, "professionalism and policy :The Role of the Professions in the Central Local Government Relationship." London : Gower Publishing Company, p20.

⁹⁷ Kearney, Richard C ,and Chandan Sinha, 1988 " Professionalism and Bureaucratic Responsiveness :Conflict

具備一種規範及行為期望，即其倫理典則(a code of ethics)； 為提昇並維護該種水準而設立的專業組織； 專業化知識係以教育、訓練為基礎，唯此種知識須經正式鑑定過程始可證明； 以服務為導向； 因具備專業知識，專業人才決策時，享有一定程度自主權，但此種自主權須受責任的限制。

鄭毓仁則認為，所有專業都具有下列特徵：⁹⁸ 該專業已建立有被認定的權威； 該專業的專長是基於一套完整的知識性理論； 該專業的訓練除技術性方面外，特別注重其專業上與工作對象之間之倫理規範； 擁有專業人員專屬組織； 專業成員需有其專業組織所要求之執照或資格任可證明； 具有其專業上一些權利和特權。而構成一個專業必須具備如下之全部或絕大部分要件： 每一種專業皆要求其會員在其從事專業活動時必須運用較高級的心智能力； 每一專業皆須相當長期的專業教育； 每一種專業均須訂定入會資格，並藉在職進修以促進會員日新又新與時俱進； 每一種專業皆須結成團體並以高度自制方式提高其本業之水準，改良服務品質，促進會員自律，並維護會員合法之經濟權益； 每一專業皆要求會員應以服務社會為重，而以謀利營主為次； 每一專業須具備一套道德規約，以約束其成員行為和操守。

彙整以上說法，一般而言「專業」應具有以下共同特性：

擁有系統、完整、長期訓練的專業教育。

擁有專門執照式的資格證明。

擁有社會上公認的權威和專業性組織。

以社會服務及公益為主要取向。

or Compatibility? ” Vol.48, No1(January/February):571-579.

⁹⁸ 鄭毓仁， 醫院組織設計之研究 ，國立中山大學企管研究所碩士論文，民 72。頁 32。

忠於專業上與工作對象之間的倫理道德規範。

二、專業主義

專業主義之內涵，包括專業知能、專業倫理、專業責任、專業團體等四項，茲分述如下：⁹⁹

專業知能

專業知能意指專業的知識與技能，此為一項職業成為「專業」的首要條件，亦為每個專業領域不同於其他領域獨特之處，專業知能的培養，通常經由兩種途徑來達成，一是學校的教育過程，另一則是從實務經驗中獲得。專業知能是專業主義的基礎，也是專業所以受尊重的來源。

專業倫理

公務人員的內心需有專業倫理之指引，來作為決策的準則。公務人員內心如具有完成倫理行為的傾向與承諾，才有可能獲致倫理的決策與結果。而公共行政之專業倫理，必需關注下列課題：公共利益：公務人員乃是公眾的代理人(public agents)，代表民眾及其所授予之權威與預算，規劃與執行公眾事務，因此其行事是否合法合理，則視其是否合乎公共利益。公共利益應是所有行政行為的依歸，自此在公共行政專業倫理的範疇中，公共利益可說是首要準則。事實與價值的判斷：公務人員的決策行為不可避免地會受環境壓力與個人能力的限制，惟其仍有許多空間作反省。公務人員在處理政策時必然會碰到事實與價值區分的問題。因此，公務人員必須把握下列兩原則：一是不能將個人價值觀視為理所當然的前提假設，而據以推論分析各種情況；二是應避免將價值充當事實來陳述，以免產生誤導。同時應先深入瞭解政策所要處理的問題之性質，莫因自始即對問題有錯誤的認知，而貽害政策作為。公平與

⁹⁹ 同註 20，頁 14-16。

正直：公共行政的專業倫理除強調公務人員須品行良好，更重視對於現有社會與政治價值分配不平均的矯正，以及人們面對經濟、社會與環境所產生的心理痛苦的正視和減除。而公務人員是接受人民委託與授權的公共信託者，而與一般公民同樣受到法律的約束或保護。

程序正義：公共行政運作的過程包含對人民權利與義務的規範及對社會資源的分配，此種過程是不容許黑箱作業，必須有公開且透明化的作業方式，但若太過於拘泥死守程序規則，又往往造成行政官僚的物化人格，以遵守法規為目的，而忘卻法規背後真正目的，形成目標錯置的現象。

手段上的限制：公務人員在追求組織目標時，在手段選擇上必須有所限制，因為任何手段的使用，除會達成預期目標外，總會附帶一些反作用或反功能，尤其手段的不當使用經常會破壞法律規定，造成民眾對政府不信任。

參與原則：由於人民是政府施政首要對象，因此強調參與原則是要讓公務人員的心中有大眾，同時，當各式各樣的民眾有不同喜好與需求集結在政策過程中時，很多細節必然會被遺漏，法律條文的撰寫又不容許將詳細執行情形、承諾與選項(alternatives)都涵蓋在內，此時能將抽象的、廣泛的法律條文，轉換成特殊具體的規劃、管制與標準，通常由公務人員擔負起來。一個經過設計的公共參與，可從環境中提供回饋(feedback)以供施政參考，同時透過公共參與，可獲知民眾的價值、態度與地方民情。

專業倫理是專業主義核心精神所在，失去專業倫理，專業的被尊重性就大幅降低。倫理守則不僅可用來保護顧客，維持專業水準並提供新成員資訊和指引，更重要是缺乏穩固的倫理守則，貪污風氣便無法避免且成為習慣。只有當倫理被廣泛的瞭解、接受，且成員均認為遵從守則有益處時，倫理守則才會有用。

專業責任

傳統中有關公務或企業倫理的研究討論範圍經常在於何為合乎倫理的行為，如何促使機關組織或員工的動機與行為合於倫理、公務人員之倫理規範及企業社會責任等議題，在行政倫理範疇中，一般則認為「行政責任」為最重要之概念。而公務人員行為是否合乎倫理規範，以期為公眾利益負起責任，則為眾人所關注焦點。專業責任的強調，亦為防止專業人員為所欲為，而賦予其相當程度的責任，當專業人員仗其特殊知能，且不依其專業倫理準則行為時，專業責任適可發揮功能，但專業責任的意義不僅在於消極的防弊，也給予專業人員積極追求目標的正面意義，每一個專業成員，均有責任為其專業範疇的成長與發展盡力及對社會公益盡心。

專業團體

專業主義之形成，也促進專業團體的出現，而專業組織將致力於標準的建立，以便掌握其成員教育程度與新進成員的素質，並藉以建立專業標準。專業主義的發展起源於專業團體，而專業的認同感也是經由專業團體中成員溝通互動所共同建立，且因專業團體聯結專家與政策及管理，也由此促成公共行政專業主義的發展。

專業團體對專業成員具有社會化功能，經由正式或非正式訓練指導及倫理守則規範，或專業同事間的友誼與同儕對工作的觀點和批評等等，都會內化影響專業人員。專業人員的角色必須從價值、規範、倫理和專業守則中推演而出，並非從管理中得來，而上述價值、規範、倫理及專業守則的培育，必須由早期的大學教育、專業公會團體與同儕間的互動達成，因此專業團體在專業化的過程中扮演很重要的角色，它建立專家的規範和角色的界定。因此專業團體是培養專業人員的價值觀、專業規範與行為的場所，專業人員必須遵守專業團體規範，否則公會或團體有權將個人逐出團體專業領域之外。專業人員有時也可運用專業團體的途徑，來增加他們對決策

的權力與影響力。是以專業人員與專業團體之間密不可分，專業人員受專業團體的約束同時也受專業團體的保護。

專業聯盟的另一項重要任務就是認證標準的建立，所謂認證是以專業的個別條件為焦點，設定進入專業領域所應具有之內在與外在資格條件，其作用在於確認專業者所需具備的知識、技能、態度與價值觀表現，認證制度的執行通常以考試通過發給執照的形式為之，執照的發給有終身性與非終身性，所謂終身性乃指個人一旦取得專業證照，即終身具有專家資格不因任何原因而取消，而非終身性則指個人取得專業證照後，會因違反專業的規定或法律條款的規定，而被臨時或永久地取消專業資格。例如：會計師、醫師、律師與各項技師就是屬於執照可被取消或停止使用的一類，而國家公務人員考試所取得的公務人員資格，即可謂終身性認證。

歸納以上論述，筆者認為我國公務機關與人員均具專業主義之內涵與條件，宜受專業主義或專業化之規範，尤其以本文研究題目而言；人事任用法制「專才」與「專業」之評估指標與績效，必當秉承上述「專業主義」及「專業化」的涵義予以檢視。

第三章 各國人事政策任用制度之探討

拜科技文明昌盛之賜，人類社會早已脫離國界與地域的藩籬，並逐步朝向建構「世界村」之理想邁進，國際間無論在政治、經濟、文化或法律等層面，均與外界產生密不可分的互動與影響，各國政府非但無法消極自外於世界整體大環境，更須積極主動參與國際社會組織，期能從中扮演重要或關鍵之角色，爭取國家最優勢的地位與利益。如同前述；政府人事政策任用制度為整個文官體制中相當重要的一環，也是各國人事制度（或稱文官制度）整體基礎與學者競相探究重點。而追溯我國人事制度的沿革，從體系建制至人員任使，均以歐美先進國家為主要參考仿效對象，現彼等各國致力於政府再造及行政現代化，人事政策及制度已大幅變革因應下，其中因政策價值觀演變導致任用制度面革新，更為其中之精髓，頗值我國觀摩借鏡。總體而言；各國人事任用制度在公務人員（或稱公務員、文官）任用條件方面，大多強調成就與功績取向，而在管理運用方面則傾向人性化、彈性化、績效化，以滿足公務人員的尊嚴與自我實現之需求，期能激勵其潛能及創造高度的工作效能。

所謂：「他山之石，可以攻錯」，本研究選擇英、美、德、法、日等先進國家之人事（或稱文官）政策任用制度加以簡要探討，除宏觀瞭解當前各國文官制度發展現況，以免與時代潮流脫節，更試圖從中分析其主要趨勢與特色，作為我國未來人事政策與任用制度規畫與改進之參考。

第一節 各國人事政策任用制度特色

壹、英國

英國文官制度歷經兩世紀以來的發展，成為已開發國家仿倣之人事制度模式之一，大致而言；其政治體制從君主政治演進為議會政治，而人事制度則由貴族制、恩惠制而發展為現代民主制與功績制，兩者背景因素緊密相扣。

由英國人事制度的長遠演進過程中，綜合其人事制度之重要成就如下：¹⁰⁰

一、政務官與事務官之區分

英國在十八世紀的文官改革為「政治與行政」之分野奠定基礎，由於代議政治的發展，使君主政治轉變為民主政治，亦使政務官列入責任內閣範疇內，而事務官系統則在政治中立思想下，成為自考選以至退休的永業化體制，因此，其人事制度是由恩惠制演進為民主制與功績制，進而奠定現代化文官制度的基礎。

二、事務官考試制度之確立

英國率先於 1855 年採行「事務官考試」制度，包含設立獨立人事考選機構（「文官考選委員會」），並以通才教育為主，儲備高級文官的初任考選，辦理公務人員分級考試，採用甄選方式遴選專業人才並放寬高等文官之昇遷體制，使考選、訓練與陞遷體制相互配合。

三、高等文官管理體制健全

英國於十八世紀中葉創建事務官人事制度時，同時重視高等文官的素質及行政通才之考選與培育，作為日後從事行政決策的高級人力基礎，故自考選、任派、昇遷、待遇以及其他人事管理措施均有其系統化、制度化的體系，此外，英國傳統與社會觀念對於高等文官均有

¹⁰⁰ 許南雄，《各國人事制度》，台北：商鼎，民 88，第四版，頁 106-108。

頗高評價，自 1960 年代後，專業人才方逐漸成為高等文官的新血輪，形成兼顧通才與專才的管理體制。

四、人事行政機關體制之調整

二次大戰後，各工業先進國家均於中央政府行政機關體系下設置人事主管機關，但其組織體制的調整，則以英國最為頻繁。英國於 1855 年設立「文官(考選)委員會」，並於財政部設有人事主管機關，直至 1968 年設置「文官部」，1981 年改組文官部為「管理及人事局」，1987 年又改組為「文官大臣事務局」，其後於再改組為「公職與科技局」(1992)，「公職局」(1995)，「內閣事務部」(1998)，其組織體制由折衷制(1855-1968)演變為部內制(1968-)，適時充分配合政府行政需要及發揮幕僚制人事機構的功能。¹⁰¹

五、政府再造、員額精簡與人事制度變革

英國自 1980 年代以來，前首相柴契爾夫人與梅傑執政後所推動的「新階段革新」、「公民憲章服務體制」等「政府改造」運動，成果顯著並影響其他國家跟進。晚近各國陸續推行之政府改造運動，實以英國之改革績效做為推動之原動力。除上述組織員額精簡與提升效率外，尚有；政策與執行機能分離，分權化、民營化與品質化管理革新，而 1994 年後之各項人事制度變革，更確立以「績效化」為主要原則，尤具特色與成就。

歸納英國人事任用制度幾項重要特色如下：¹⁰²英國現行人事任用制度已日趨於分權化、民主化、多元化與績效化，在考選人員部分具有學校高等教育相銜接功能，事務官層次著重專才專業的甄補，而高

¹⁰¹ 行政院人事行政局，《歐美國家公務員制度概要 - 美英德法之現狀》，台北：人事行政局，民 89，頁 126。

¹⁰² 同註 100，頁 466-467。

等文官管理體制上，則兼顧專才與通才，並配以「快速昇遷」的任用方式，以拔擢優秀人才，至於強調責任政治與行政中立及配合「政府再造」之人事體制變更等，及員工關係體制（即惠德利協會）等，¹⁰³均值得我國參考。

貳、 美國

美國對其人事主管機關的調整，係配合「功績制」人事制度所建置。其於 1883 年設立聯邦「文官委員會」(CSC)，綜理全盤人事業務，為各國行政權體系下設置「部外制」人事主管機關之先驅，後於 1978 年國會通過「文官改革法」(Civils Service Reform Act)，改組將近百年之「文官委員會」體制為以「部內制」為主「部外制」為輔，以期貫徹推動功績制人事制度，¹⁰⁴1902 年由於受到科學管理學派思潮的影響，在人事制度方面，率先推動「職位分類體制」，並成為我國人事制度重要引介之骨幹制度。

一般學者指出美國人事制度特點如下：¹⁰⁵

- 一、在民主政治發展過程中，政治與行政有所區分，並逐步確立常任文官與行政中立制度，形成「民主制文官行政」的模式。
- 二、在政黨政治的激盪下，由「分贓制」演進為「功績制」。
- 三、政府人事制度的發展深受企業人事管理的影響，「職位制」遠比「品位制」突出，終致確立典型的「職位分類」人事制度。
- 四、政府與企業均崇尚「專業行政」，深具「專業化人事制度」根基，專才比通才更受重視。

¹⁰³ 對公務員與政府之間的爭議事項，透過由分別代表僱主的政府及公務員雙方所組成公務員團體協商解決之機制稱之。參見傅肅良，《各國人事制度》，台北：三民，民 83，頁 61-62。

¹⁰⁴ 同註 101，頁 14。

¹⁰⁵ 同註 100，頁 158-159。

五、教育普及，人才輩出。但政府機關卻不易吸收與留用第一流人才，以致文官聲譽偏低，政府待遇不如企業，高等文官(含高級人力)流動性大等，形成文官體制的缺失。

六、有關「行為管理」及「人性化管理」之人事管理思潮與措施，極受重視，並形成人事制度的主要課題。

一般而言；「功績制」為研究美國人事制度所最重視的主題，亦為其最具特色之人事任用制度，功績制不僅著重才能之甄選，也包含人事制度各項管理措施，如依能力昇遷、按工作勞績給予酬勞、良好的工作條件與環境等等。功績制包括才能(merit)及成就(achievement)兩項因素，人事制度均以公務人員的才能及其成就作為管理措施之依據，取才用人亦以人之學識才能及績效成就為其權衡標準。¹⁰⁶唯有落實功績制之實施，始能維護政府機關之人力素質及民主效能。

任用人員方式採內陞與外補兩制兼顧併行，聯邦政府任用制度規定考試及格人員者按「範疇區分」方式列成候用名冊，每一職缺可就推薦名單三位之中選擇其一任用，即所謂「三選一方式」任用措施，¹⁰⁷而其人事制度主要特色尚包含：¹⁰⁸

一、任用法制

除「文官改革法」規定的「功績陞遷」、「適才適所」外，人員任用係基於工作分析、因事擇人與符合公平就業機會等等，均屬其任用制度之基本準則。

二、任用條件

任用人員須具備服務效率與品德、知識、能力條件，具備任職的

¹⁰⁶ 蕭 鈺， 各國文官陞遷制度簡介 ，《公務人員》，第 5 期，民 85.11，頁 42。

¹⁰⁷ 同註 101，頁 108。

¹⁰⁸ 同註 100，頁 470。

合適性，且不得違背國家忠誠、參加或主張罷工或有犯罪行為。

三、任用限制

各機關不得任用律師處理訴訟與宣傳公關人員及私人保全人員。又禁止任用親戚或政治關說，轉任或陞遷均須合乎功績原則(考績優異與獲得獎金者優先列入考慮)。

四、申訴制度

任用過程如受不合法、不公平或不適當安排，得依申訴管道向「人事管理局」或「功績制保護委員會」等機構申訴。

五、高級行政人員管理體制(高等文官管理體制，SES)

高級公務人員是美國常任文官體系之上層精英，其素質、領導能力、通才與專業水準等資格條件之要求均比中下層人力為高，故其管理體制與中低層體制不同。

綜合得知；美國人事行政的發展趨向是由消極性趨向積極性；分贓制演進為功績制；重視專業技術而兼顧行為管理，而在落實「功績制」人事任用體制的作法，更為各國之先驅，其他如高級文官的拔擢與取才彈性化及強調文官行政中立、行政倫理、勞資關係、公平就業等配套措施，及人事管理面向導入政府改造之企業精神與顧客取向等。¹⁰⁹均頗值我國文官制度功績化之參考。

參、法國

法國現代人事制度，歷經君主政治演變為民主政治的體制，自法

¹⁰⁹ 行政院人事行政局，《各國行政改革之動向》，台北：人事行政局，民 89，頁 46-47。

國 1789 年大革命以來，政治環境時而帝制時而共和，可說處於政治不穩定的兩個世紀。但法國卻出現行政制度安穩的局面，此皆歸功於其文官中立的特性，法國近代之貴族制與恩惠制已逐漸褪色，而以現代專業化、才能化與功績化人事制度取而代之，尤其在國家行政學院的體制下高等文官的考選與培育，及行政通才與技術專才的考選與運用等均有其成就，此為法國文官制度受到各國重視之處。¹¹⁰

法國現代人事任用制度主要特色，分述如下：¹¹¹

一、文官任用體制

常任文官的任用係以實施公開競爭的考試為主，凡考試及格者，考選委員會按成績高低作成候用名冊，提供人機關錄用。法國公務員之等級分 A、B、C、D 四職類，其中 A 職類屬於高等文官範疇屬行政和管理職位，亦包括中學和大專教師，B 職類則為執行職位和小學教師，C、D 兩職類則屬秘書、文書和勞力的技工。四個職類人員之間的流動極為少見，各職類公務員之任命則屬行政機關首長職權範圍。

二、人力運用體制

此部分包括兼職、調派、昇遷、異動、考績、俸給、懲戒等人事管理程序。法國公務員經任命後即成為「現職」公務員，若干公務員暫時出任工會職務，亦仍視為現職公務員而享有基本權利(如休假、請假等)。昇遷方面則包含「俸點之晉升及官等之晉升」，俸點與官等之晉升均按年循序晉升，昇遷則係基於工作能力之因素。

三、文官分類與職群體制

法國公務員就專業特性之區分，在公務員類別(相當職位分類之職

¹¹⁰ 同註 100，頁 217。

¹¹¹ 同註 100，頁 221-246。

系)約兩百多種，中央政府部會機關，常有二十餘類人員，分由單行法令管理。公務員依性質區分為編制內「常任公務員」(Established posts)與編制外「非常任公務員」(Unestablished Posts)，前者資格限制嚴格，較有保障；後者資格限制寬，保障較少。而在上述 A、B、C、D 四職類，復存有若干相同性質的職群(Corps)，全國約計有一千七百餘種，其工作性質相似，有品位制又略具職位分類制的色彩，職群中又分等級，等級相同者其地位與薪資標準亦相同，重要的職群有行政、技術、工藝以至礦冶、河川等。

四、通才與專才兼顧

公務員考選，採公開競爭考試，通常分為筆試、口試兩試，考試內容偏重一般學識及專業知識，尤其高級行政人員(A 類)之考試，除一般文化程度及學識基礎外，對於法律、行政、經濟方面之專業知識亦極為重視。至於科技專業人員之招考，係以測驗或面試方式甄選，其人才多來自技術學院或技術職業學校畢業生。近年來由於專業化趨勢極為顯著，故技術人才之需求量大增，而技術專才之重要性益受重視，其地位幾與行政文官有並駕齊驅之勢。因此近年來對於行政通才與專業技術人才，在人力運用體制已有朝向兼顧之趨勢。

五、高等文官訓練培育

法國「國家行政學院」負責掌理高等文官考選及人才之訓練培育，並將私立「巴黎政治學院」改為公立，使之成為國家培育文官的教育機關，對高級文官實施通才教育及專業行政之培育，且國家行政學院內設「行政人員訓練中心」，專責輪調高級行政主管參加在職訓練。至於技術人員之甄選與訓練，則由各類技術學院辦理，受訓期間包括專業課程及實習約需二至三年，受訓及格後分發政府機關需任職十年以上。技術人才之培訓與行政人才之培育同受重視，足見法國政府對

高等文官初任、儲備及昇遷之遠見。

六、員工關係體制

依現行法國文官法及體制規定，員工關係體制(勞動三權)包含以下各項內容：公務員加入或組成工會之參與權受文官法之保障(結社權) 公務員工會代表得與政府首長從事協商及提供諮詢意見(協商權)，此係集體協商之權益，而其協商範圍相當廣泛，包括薪資調整、工作條件及組織管理之各項問題。公務員依法享有罷工權(行動權)，各工業先進國家在文官法中均未載明「公務員享有罷工權」之規定，而法國除警察不得罷工外，公務員依法律規定範圍內得行使罷工權，且為處理政府與公務員之爭議，成立「最高人事協議委員會」、「人事管理協議委員會」等集體協議機構，以為人事爭議的仲裁機關。

近年來法國為配合政府改造，人事制度亦實施多項改革措施，例如：組織及員額精簡、人事行政分權化、授權地方人事自主、強化公務員訓練與人力發展措施、引進民營化人事管理體制等等，均為積極促進行政現代化的革新。¹¹²但其整體人事制度中，仍以高等文官的培育與訓練及文官中立不受政治影響最受矚目，其他如通才與專才兼顧的趨向、員工關係體制設計等，亦為其重點與特色。

肆、德國

德法兩國就文官制度而言，存有若干共同點，如自十八世紀之君主制度下已逐步建立取才用人的文官制度，其後也在專制與民主的政體下歷經百餘年之動盪局面，但文官制度的穩固與效能，皆為政府行政效能得以維持不墜之主因。德國文官素以廉能、守紀著稱於世，故

¹¹² 同註 109，頁 65-67。

戰後之西德於廢墟中快速重建，其文官所發揮的行政效能有其不可忽視的貢獻，此與日本文官於戰後所扮演的角色亦有相通之處。

德國人事任用管理制度，諸如公務員分類分等(級)、考試任用、訓練培育、與專業化人事體制等均有值得探討之處，以下分別述說其梗概：

一、公務員之類別與等級

德國公務員除政務官(特別職)外，事務官(永業或一般職)分為四個等級，官職係以專業領域及必要之學歷等為基準，再分成各專業培訓人員，各個專業培訓人員又依其層級而分屬如下：¹¹³

高級職：大學畢業，實習兩年以上並通過高級職考試，如各部會副司處長，參事以下職位。。

上級職：具有大學入學資格(或受過大學教育)，實習三年，並通過上級職考試及格，如資深科員職位。

中級職：中學畢業或國民小學畢業而有職業訓練結業證明，一年之實習服務，中級職考試及格者。

初級職：國民小學畢業，實習服務，不必考試。

除上述一般職「永業化」公務員外，另有「專業職」公務員，依據聯邦公務員法規定：「特殊專業人才之任用，不必經過實習與與考試之規定，而憑職業訓練之能力與成績接受甄選」，此類公務員多指專業技術人才。上述一般職與專業職公務員都可構成任用程序上所稱「終身職」公務員，如僅在試用期間(尚未正式成為終身職者)，則稱「試用職」公務員。¹¹⁴

¹¹³ 同註 101，頁 211。

¹¹⁴ 同註 106，頁 37。

公務員分類分等體系是人事管理體制之基礎，故聯邦公務員法特作基本規定，除合乎基本規定任用之公務員外，亦有僱用性質的「雇員」(或稱臨時人員)，雇員與工友等又稱為非正式公務員，其地位自不如一般職與專業職公務員。凡屬於高級職以上之公務員則為高等文官，係事務官階層中地位最高，也最受器重之文官。公務員分類體系由中央政府主管，惟各等級公務員之具體管理與人力運用措施，則由各用人機關分別實施。

二、公務員之任用規定

德國公務員任用體制頗為嚴格。一般國家公務員考試及格並經短期實習(通常為半年至一年)後即得正式任用，但德國公務員須於第一次考試及格後，先參加實習與職前訓練(約二年至三年)，再經第二次考試及格後始成為正式公務員。故德國公務員，尤其高級職文官，深具能力享有聲譽，學者指出：德國公務員任用體制係承繼普魯士文官忠誠愛國及服從守紀的傳統，再加上崇法務實、遵行政策、公忠效命、處事嚴謹的態度，形成「韋伯典型官僚行政」的楷模。¹¹⁵

德國公務員的任免晉昇，依其公務員法之規定，均係「依序進行」，即所謂「按職等及俸級晉升，不得跳級晉升」，且如行政、司法、教育、財政等不同系統之公務員均在各自系統升級升等，復因專業訓練嚴格，轉任非常困難。¹¹⁶德國公務員任用體制的最主要特色，不在表面形式上強調才能因素或功績制度，而是實質上相互聯貫考選、實習、訓練、試用、任用、遷調等措施，而又以「能力及潛能」為培育發展之依歸，更能凸顯其為功績制之特色。

¹¹⁵ 同註 100，頁 273-274。

¹¹⁶ 同註 106，頁 38。

三、公務員之訓練與培育

自十八世紀起建立文官制度之初期，除重視公務員考試方式外，更特別重視訓練與培育之措施，尤其高等文官，須有大學以上法學素養外，進入政府機關必經實習一年以上之工作歷練，職位愈高，職前訓練愈長(高級職兩年以上)，實習訓練之後又舉辦考試，及格後始正式任用，使考試、訓練、任用之間相互聯貫不脫節。¹¹⁷

而公務員在任職期間，為配合昇遷任免及管理發展需要，必須參加在職訓練，包括高級主管訓練、專業訓練及工作中之訓練，不僅限於工作專長，且須兼顧高深知識與領導能力。德國公務員在任職前後接受嚴格的考選、漫長的實習、不斷的訓練，確已具備豐富的學識才能基礎，但也易於養成順服的官僚性格，優異的素質及偏於保守的態度，是德國文官共同特質之一。

德國的取才用人制度，確係以公開競爭的考選取才及發揮治事效能為其趨向，故德國文官制度以文官享有才能與聲譽馳名於世。至於專業行政之水準，更是現代德國文官制度發展的要素與重心，專業行政的體制，不僅指重視專門科技人才的運用與培育，更指文官對於職務專職專精觀念之樹立。

四、員工關係體制

德國公務員之結社權與協商權均受其公務員法保障，一般人事措施與行政管理事項屬「共同協商」項目，即可由機關主管與公務員工會協商。餘如上下班時間、訓練等事項，公務員工會只能「協同參與」(建議性質)，至於公務員罷工權，法律或命令均未准許，而在禁止之列。¹¹⁸

¹¹⁷ 同註 100，頁 274-276。

¹¹⁸ 同註 100，頁 279。

德國文官制度，受其民族性、歷史傳統、文化背景、政治環境與管理思潮的影響，最大優點在於官僚制度與現代功績制度的緊密結合，使永業化人事制度又能具備「才能與效能」的特質，但文官的保守與服從文化也成為批評的焦點。而為能落實功績制度，公務員任用體制能相互連貫考選、實習、訓練、試用、任用、遷調等措施，且以能力及潛能與專業行政為人才培育發展目標，顯示貫徹實施功績制之努力。另實務上初任人員職前嚴格考試與訓練，現職人員以多元、長期、嚴格之在職訓練方式，均能體會德國對其公務人員訓練與培育的重視，值得我國借鏡。

伍、 日本

日本人事制度融合傳統與現代、東方與西方人事制度之特質，並兼具品位制與功績制，年資與才能因素的特性，雖得失互見，卻有兼容並蓄之效。¹¹⁹二次大戰後迄今已半個世紀，日本從戰敗一片廢墟中躋身為經濟強國之林，頗令世人刮目相看，其成功除奠基於政府與企業合作無間相輔相成外，其穩定有效能文官體制也是提供其國家進步重要基礎之一。

現行日本人事制度的主要特色分述如下：¹²⁰

一、 以功績制為取向

功績制是現代國家打破分贓制而推行以「才能及成就」為依歸的人事制度，日本稱之為「能力實證主義或成績主義」，不論其「國家公務員法」或「地方公務員法」均強調「能力因素」的重要性，連帶

¹¹⁹ 同註 100，頁 289。

¹²⁰ 同註 100，頁 299-302。

亦重視考試取才，逐級歷練任用與訓練進修制度的連貫性，年資與能力雖仍兼顧但以後者為主，此皆為現代日本人事制度的主要特色。

二、以「國家公務員法」及「地方公務員法」為人事制度骨幹

日本於 1947 年 10 月制定「國家公務員法」，並於 1950 年 12 月訂頒「地方公務員法」，因地制宜將中央與地方人事制度區分為兩大範疇，由傳統的人事集權制演變為人事分權制(地方人事制度與地方自治相輔相成)。中央與地方適用不同的「公務員法」，除公務員並不相互轉調交流外，其餘人事法制的精神大致相同。

三、事務官政治活動限制頗嚴，權利義務保障極為周到

現代各民主先進國家中，以日本「國家公務員法」對其公務員政治權利限制最嚴，行政中立的規範是公務員的義務規定與責任之範疇，但有關公務員的權利及其保障或救濟則頗周詳明確，對於公務員服務意願與情緒，發揮安心穩定之作用。

四、員工關係體制

實施公務員「勞動三權」，勞動權是日本憲法賦予勞動者的權利，公務員所享之勞動權利，包括團結權、交涉權。至於罷工權或怠工怠職，則不論中央或地方公務員均嚴格禁止。

由上述各項特色觀之，日本人事制度已邁向 功績化 專業化 民主化 保障化 人性化等管理發展趨勢，而與歐美民主先進國家人事制度同具現代化色彩。日本中央與地方公務員多數重視民主、忠誠、紀律、效率，並具素質與服務熱誠，頗能顯出現代公僕的特色，其缺點則過於「保守」、「僚氣」與「僵化」。¹²¹在人事體制上，中央與

¹²¹ 同註 100，頁 302。

地方公務人員各適用「國家公務員法」及「地方公務員法」，以利地方自治之需要，對事務官政治活動限制頗嚴，以貫徹行政中立，並已實施員工關係體制之「勞動三權」及權利義務保障極為周到等，其他如公務員工作情緒高，群體意識強，士氣旺盛崇法守紀等，均為其明顯特色與優點。而自二次大戰結束以來，歷次內閣頗重視行政組織之精實、員額精簡與人事費用摺節，故自 1996-2001 年間，計推動九次削減員額方案且成效卓著，並自 1990 年以來，推動政府改造及公務員制度改革，則以「效率、民主、開放與品質」為行政與服務革新之標竿，以上均可作為我國人事任用制度革新倣效之處。

陸、小結

綜合上述各國人事制度之演進與特色，並以宏觀角度分析歸納其中共同重點如下，使成為我國人事政策任用制度未來重要參考面向：

- 一、人事制度均明顯區分為政務官與事務官體制，分別適用不同法制，並已建立現代常任文官永業化模型。
- 二、公務人員任用或聘任、聘僱等進用體制，力求合乎「功績制」與「代表型文官制」(公平就業機會及弱勢優先)原則，藉以打破政黨「分贓制」與威權「恩惠制」之干預。
- 三、公務人員初任以考試為主要取才途徑，奠定「功績制」用人基礎。文官考試通常多採分試方式，且配合教育體制而設，以收相輔相成之效，專才考試以初任及專業人才為主，通才考試則適用於中高級文官，以因應不同層次與業務屬性之差異。
- 四、任用制度視涵蓋適用對象之不同(如行政類、專業類、科技類)，而有一般任用與特別任用制度之差別，但其基本原則仍在能力因素、適才適所、通才專才並重、內陞外補兼顧等基本體制。
- 五、重視高等文官管理制度之健全發展，自選才、任用、訓練、培育

等均全力規劃與落實，取才方式則兼顧專才與通才，或配以「快速昇遷」之任用方式，以破格拔擢優秀人才，活絡高等文官人力來源。

- 六、普遍實施員工關係體制，賦予公務員勞動三權，以增進政府機關與員工相互和諧關係，建立雙方代表協商解決爭議的體制。
- 七、強調「行政中立」的精神，消極上對事務官的政治權利範圍有所限制，不介入黨政紛爭、不受政治因素影響，亦不與利益團體勾結，僅在文官法制範疇內依法行政忠於職守，以維護行政層級之安定與持續；另在積極性而言，公務人員之身份、地位、職務與權益不受政治干預並受文官法制保障，其能力與成就亦能在永業制與功績制之基礎上得到肯定。
- 八、注重現職人員專業訓練與進修，各國對「教、考、訓、用」均有一貫政策與作法，涵蓋職前訓練、在職訓練並與陞遷發展結合，力求專業行政理想之達成。
- 九、各國公務人員任用制度演變至今，仍不免受政治酬庸與「黑官」問題之困擾，為防範前者，則將「政治任命」與「文官任用」兩類人員加以分別管理；至於後者之黑官，則指不具備常任文官任用資格而又使之擔任常任職務者，為防範侵擾常務體制，則須加以區隔與限制，以美國為例，乃將「競爭職位」與「除外職位」分開，但兩者仍力求合乎功績制精神。又如「德國」任用體系分為常任職與契約職、勞務職，均不得相混。換言之，「聘任」(或聘、派、僱用)與「任用」分途管理，前者受契約規範，後者受文官法保障。
- 十、配合政府再造，實施員額精簡與人事制度變革，現代各國人事制度逐漸走向「分權化」、「民營化」、「績效化」之趨勢。

第二節 我國人事政策任用制度簡介

壹、我國人事政策任用制度演進

從上節各國人事任用法制演進觀點分析得知，其公務人員任用制度之沿革，深受其客觀環境因素影響，由於國情不同與文化社會價值觀之基本差異，各國對於公務人員任用方式也有所差別。同樣就我國而言，公務人員任用體制在不同時空背景與社會變遷交錯影響下，其所肩負的歷史任務與時代意義往往會有所遷移。故為瞭解我國當前公務人員任用制度之建制演進，首先必須針對其形成之歷史沿革及價值取向做縱貫面之剖析，方能瞭解隱含其中重要之系絡背景因素。

綜觀我國人事任用體制發展的歷史進程，具有從變動到緩和、從混亂到安定、從失序到法制的軌跡，然而此種變動的過程，可視其為一種自然成長的過程，而非是積極改革的歷程。是故，真正能夠顯現出我國文官制度變革的跡象，始於政府遷台之後。以下將以我國人事任用法制變遷及參佐學者江大樹所著「文官政策價值觀演進」之雙重角度，¹²²闡明政府遷台後人事任用制度之沿革與發展。

一、戰爭體制時期下「新三法」任用制度(民國 38 年至民國 58 年)

政府遷台之後，為求完成中興大業，並力求政府體制的穩定發展，乃積極進行各種重要改革，其中考試院及其所屬考選及銓敘兩部為配合國家政策，加強文官制度之功能，乃修正民國三十八年元月頒佈之公務人員任用法、俸給法、考績法，並於民國四十三年元月九日由總統頒行實施，統稱為「新三法」時期。在此一時期，有以下三點值得注意：一、確立我國考試取人的文官制度，並為我國文官體制的發展奠定良好基礎。且由於此時考試取才機制的確立，呈現出我國公

¹²² 江大樹，《國家發展與文官政策》，台北：憬藝，民 86，頁 385-386。

務人員之任用公平性之價值取向。二、雖從任用體制的角度觀察，仍沿襲民國元年文官沿用之簡薦委制度，任用基本結構並無太大改變，但在任用的方法則有重大改變，例如任用資格、俸給區分以及俸給差額等方面。顯示品位制度具有足夠的適應彈性，能夠回應不同時代的需求，而此也是簡薦委制度之最大特色。¹²³三、於民國五十六年設立行政院人事行政局，成為行政院之最高人事幕僚機關，雖仍受考試院監督指揮，但得以兼顧行政首長對公務人員之權威行使與控制命令，具有較為彈性的人事政策運作空間。¹²⁴

在此時期下人事任用制度價值取向，不論在特別權力關係管理模式，或是人事任用與國家安全雙重一條鞭運作下，在在均凸顯統治階層的超強管理價值需求。至於高普考試及格人員未能有效分發，任用制度缺乏合理有效的銓審，加上軍轉文職管道洞開，雖甄補取才價值並非不重要，但考銓部門決策影響力卻甚低。當時不論是採取高壓監控、限制不得爭訟，或者實施恩給制的報酬方式，皆反映出文官身分權益缺乏充分保障。¹²⁵

二、經濟發展時期下「職位分類」任用制度(民國 58 年至民國 76 年)

隨著國家經濟的起飛與社會多元發展的趨勢，政府的職能日益擴張，行政事務也逐漸朝向專業化、分工化、細部化演進，且基於傳統實施的「簡薦委制度」本身具有：一、非為「事」之分類，無法建立以「工作」為中心的人事制度；二、過於強調「年資」因素而非績效才能等兩種缺失，漸漸無法配合公務環境中對於專才專業的需要。是故，為求因應日益複雜的環境需要與公務需求，民國五十八年乃由總

¹²³ 王元幽，〈當前基層公務人力之運用與活化－解除管制的觀點〉。私立東海大學公共行政學系，碩士論文，民 88 頁 67。

¹²⁴ 陳金貴，〈中華民國文官制度改革的研究（上）〉，人事月刊，第 21 卷第 6 期，民 84，頁 46-55。

¹²⁵ 同註 122，頁 385。

統頒佈命令，將美國採行之職位分類制度移植來台，並於同年十月由考試院頒行施行細則，正式宣佈我國實施職位分類人事制度。基本上，我國所謂職位分類制度係指依據職位的工作性質、繁簡難易、責任輕重以及所需資格條件的高低，將職位區分為若干具有共同特徵和運用上便利的類別，以做為人事業務處理基準的一種科學方法。¹²⁶但由於此種以事取人的制度對我國文官體制發展而言，有鉅大的變革措施，因此該制施行遭逢頗多困難。因此，民國六十二年特別修正「公務職位分類法」第三條，明定司法、外交、警察、衛生、民意及其他經立法程序認為不宜分類之機關，得不依該制實施分類。¹²⁷由於推動實施公務職位分類不完整，以致造成日後部份機關實施職位分類制度，部份機關則沿用簡薦委制度，形成兩制分歧併行的狀態，並導致公務人員間之不平等與權益受損問題。¹²⁸

其次在經濟發展時期下人事任用制度價值取向，基於行政改革之政治需求，推行職位分類，創設行政院人事行政局，管理價值仍為主流。甄補任用政策則因官僚機構逐漸擴充，加上職位分類制度強調考用配合，包括開辦甲等特考在內的考試用人價值，漸受執政當局重視；不過所謂公開競爭理念，則因特考盛行而未真正落實。而且文官身分保障方面，雖然特別權力關係理論已經漸受質疑，惟在威權統治之下，民國七十年代以前，實務運作仍未有所突破。¹²⁹

三、社會轉型時期下「兩制合一」任用制度(民國 76 年至民國 81 年)

基於兩制併行時期引發的諸多缺失，民國七十一年在人事行政局、銓敘部以及考選部共同成立之「兩制合一研究小組」研議下，至

¹²⁶ 吳定等著，《行政學（上冊）》，台北：空中大學出版社，民 78，頁 47-50。

¹²⁷ 陳金貴，中華民國、美國、英國三國文官制度改革之比較研究，《文官體制之比較研究》，台北：中央研究院歐美研究所編印，民 85，頁 1-42。

¹²⁸ 徐有守，現行官職併立制度的建立與檢討，《公務人員》，第 7 期，頁 3-21。

¹²⁹ 同註 122，頁 386。

民國七十六年正式施行兩制合一的「官職併立制度」，並修訂出諸如公務人員考試法、任用法、考績法、俸給法等基本法案，以力求公務人員任用之法典化。在此新制施行後，行政機關的職位分類制度以及簡薦委制度也隨之廢止，除法律另有規定外，其涵蓋範圍包括中央與地方各個層級政府機關人員在內，制度與法規之遞嬗為民國以來考詮制度上最大一次。

綜觀兩制合一任用制度之變革，基本上可分為八個要點加以敘述，這些要點包括：一、採用並簡併職系；二、官等與職等併採；三、依官等辦理考試；四、一職務得跨列二至三個職等；五、任用資格兼依官等職等而定；六、同官等內職等均依考績晉升；七、官等依考試或其他條件晉升；八、薪俸依官等、職等和俸級標準訂定之。¹³⁰惟新制之實施雖預期能消除原兩制併行的缺失，然而各機關在實際執行時，仍有其窒礙難行之處。

其次在社會轉型時期下人事任用制度價值取向方面，有民間社會開始質疑威權政體之正當性，不斷要求澈底改變不合理的甄補方式，甲等特考之停辦、軍人轉文職管道限縮，皆曾引發激烈爭論；另外，政治民主化與本土化趨勢，導致考試法「省區定額」制度停止適用。從推行職位分類到兩制合一的新人事制度，行政管理所強調效率取向，不再成為主要政策價值；而從銓敘部到考試院，「公務人員基準法草案」研擬十餘年，仍未完成立法，反映出文官管理法制尚處某種程度的「失序」階段。在實務面上，可發現中央政府仍對於地方基層人力任用或運用，仍實施強力管制方式，藉由各種人事法規的規範管制、透過人事體制的層級監督設計，或者將重要的政府財政資源一手獨攬，以執行管制導向、層級節制、人事法規一體適用的思維想法加

¹³⁰ 徐有守，〈新人事制度及研訂經過及內容要旨〉，《人事行政》，第82期，頁5-60。

以主導，導致地方行政首長實際上並無足夠的任用權，以致綁手綁腳施政不易，¹³¹惟此時文官保障價值亦逐漸覺醒抬頭，特別權力關係理論與實務的演進弱化下，公務人員應有合理的憲政人權與法定權益保障，已成學界理論與實務運作共識。

四、民主鞏固時期下「行政革新」任用制度(民國 82 年至民國 86 年)

前行政院院長連戰於民國八十二年初組閣之後，隨即宣示政府將積極推動「行政革新」，其強調重點主要有二：第一合理研修「行政院組織法」，調整直接有關及迫切需要改造的組織，避免機關業務性質疊床架屋，有助於提昇組織功能；第二、建立「廉能政府」，以祛除社會上對「金權政治」、「不當利益輸送」等現象之疑慮，並提振行政效能。¹³²為展現改革的決心，行政院於民國八十二年九月通過「行政革新方案」，並召開行政院「行政革新會報」，隨即審議通過「行政革新推動計畫」。行政革新方案的推動，對於我國文官體制與人力運用方面乃有相關的配套改革措施，審視其中執行的重點項目，與公務人力任用相關者約有以下數端：¹³³

甄補任用面向

基本上對於我國公務人力甄補制度並無太大的變革措施，惟有識於國內財政方面的困窘，乃以健全機關組織，精簡員額為主要策略，並訂定三年內縮減行政院暨所屬機關職員(含約聘僱人員)預算員額百分之五的目標。其中主要作法為：研議國家行政組織基本法律，立法授權各機關因應業務需求，彈性調整組織與員額；除新增機關、為處理重大專案業務、推動重大建設、依法新增業務以及經過專案同意者外，各機關一律不得請增員額；

¹³¹ 同註 123，頁 68。

¹³² 江大樹，政府再造應有的新思維與大行動，《理論與政策》，第 10 卷，第 2 期，民 85，頁 37-38。

¹³³ 行政院研考會，《行政革新方案》，台北：行政院研究發展考核委員會編印，民 86，頁 1-7。

督導各機關依據報院核定之組織調整案訂定執行計畫，循組織修編程序辦理；選擇重點機關廣續，辦理組織及人力評鑑，並繼續精簡人員，合理配置單位人力，實施員額移撥及辦理專長轉換訓練。

業務結構面向

主要著眼於「提昇行政效率、強化工作效能」，其推動的主要手段則包含以下措施：各機關應建立參與暨建議制度，各機關應依業務需要，選擇適合機關特性之參與及建議方式。加強基層人力訓練，廣續推動「加強人力培訓，提振工作士氣實施計畫」；

廣續推動工作簡化，落實分層負責，縮短作業流程及簡化報表，推動櫃檯化作業，節省民眾申辦時間；機關業務依性質得由民間辦理者，推廣委託或授權民間辦理，以簡化政府業務。¹³⁴

法制修訂面向

加速檢討增修訂各種法規，以切合民眾及社會需求，並加強法規宣導工作，增進法制功能，以利政務推動。惟其推動之實質績效並不顯著，且往往僅停留於舊法研訂，新法草案研議的之青黃不接階段。由此亦顯示我國立法程序緩慢且效率不彰。為督導各機關切實執行「行政革新方案」，於行政院設立「行政革新會報」，由院長、副院長擔任正、副召集人，成員包括本方案各主辦機關、省市級政府首長，並由行政院研考會負責整體規畫推動事項。又為期全面參與革新，由行政院人事行政局組設「行政革新推動小組」，負責居中宣導、推動及協調事項，其餘行政院所屬機關、省市級縣市政府則分別由首長召集組設「行政革新推動小組」，負責推動各該機關之行政革新工作。但儘管透過上述方案的落實執行，顯現出政府對行政弊病拯救之努力，惟學界的批評仍多，其中有如革新手段不外乎「新瓶裝舊酒」毫無新意，並充

¹³⁴ 同上註，頁 5。

滿濃厚的「形式主義」，¹³⁵或論其中的策略有失審慎考量，例如強制性齊頭式的員額精簡有違機關公平原則，¹³⁶或強調該方案在執行上「雷聲大、雨點小」，在基本立論並不一致，具有「先鬆、後緊、立刻又鬆」的多變現象，顯示民間與官方看法不一致，中央與地方有觀念不同的缺失。¹³⁷

以上種種評析皆具有重要的參考價值，但由於「行政革新方案」面臨最大的問題，應在於政務的推動仍維持傳統「由上而下」的管制模式。此種強調中央觀點忽視地方聲音、重視層級控制的改革模式，不但無法反應基層人員的心聲與想法，當然更無法獲得地方執行人員真正的認同，以致最後產生「上有政策、下有對策」的溝通危機，反而延宕改革的時機，影響政策之落實。¹³⁸

其次在民主鞏固時期下人事任用制度價值取向方面，因政黨競爭帶動國家機關內部的分權制衡，公務人員保障暨培訓委員會成立，常任文官身分保障價值益加凸顯；加上行政中立意識與議題抬頭，退撫經費改採儲金制，率皆顯示現代功績制精神已趨落實。另因官商勾結、貪污舞弊盛行，而特別強調公職人員之利益迴避；及因地方自治法治化後，人事一條鞭體制受到挑戰，傳統既存行政管理價值備受批評，代表整體文官體制價值面趨向民主開放方向。至於甲考廢除與殘障特考開辦，則使文官甄補任用政策相對獲得較多正面肯定。¹³⁹

五 政府再造體制時期下「人力及服務再造」任用制度(民國 86 年以後)

¹³⁵ 江明修， 建立新典範 - 我國行政革新政策的困境與突破 ，《行政管理論文選輯第九輯》，民 84，頁 708。

¹³⁶ 江岷欽， 行政革新與組織文化 ，《人力發展》，第 34 期，民 85，頁 27。

¹³⁷ 同註 132，頁 43。

¹³⁸ 同註 123，頁 72。

¹³⁹ 同註 122，頁 386。

由於人民需求激增與社會環境變遷，並有鑒於先進各國在新公共管理理念引導下，雷厲風行各項提升國家競爭力措施，當時行政院蕭內閣，即提出「政府再造」之主張。同時有鑑於當前政府組織架構不足以因應發展需求、目前之人事任用體制未能吸引一流人才、政府的角色有待轉變、法規制度有待鬆綁等因素，乃提出「政府再造綱領」，並分別設立「組織再造」、「人力及服務再造」以及「法制再造」三個工作小組，分別研訂計畫推動實施。審視其中實施要點，影響公務人事任用制度較大的主要為「人力及服務再造」部分。¹⁴⁰

其次在政府再造體制時期下人事任用制度價值取向，又將以何嶄新面貌呈現，基本上，學者認為政府再造成為朝野共識後，文官改革步伐將會加速進行並逐步落實；因此，行政管理價值取向，將會重新成為主導性之政策價值，包括組織精簡、流程簡化、財政健全、效能提升等，應是未來人事行政運作焦點議題，保障政策固然也會繼續獲得落實，惟在法制化告一段落之後，賞罰分明與獎懲合理，勢必重新配合政府再造需求，呈現實質重於形式的文官身分保障新取向；其中如任用、陞遷等制度，逐漸趨向彈性及策略管理理論價值需求，將成為學術界與實務上的主流革新趨勢。相對而言，由於未來組織精簡的幅度甚大，加上地方自治、彈性分權等現代行政管理思潮導引，文官統一公開甄補的考用價值恐將逐漸轉趨弱勢。¹⁴¹

由以上分析得知，我國在時代潮流與獨特的歷史背景因素下，人事政策價值取向與公務人力任用制度管理措施，亦隨之演進與更迭，除為適應國家當時環境條件的需要，也顯現出逐步開放成長的進步現象，如與歐美先進國家人事制度歷經漫長演進方能穩固定型比較，我

¹⁴⁰ 有關「人力及服務再造」詳細內涵與措施，請參閱本文第 2-4 頁。

¹⁴¹ 同註 122，頁 386-387。

國目前政府人事任用制度顯示出差強人意的成果。而為瞭解我國人事任用制度的內涵，以下將以法制面的觀點，簡要介紹其中有關新制公務人員任用與陞遷之規定，並做為本研究重要參考資料。

貳、現行公務人員任用法概要

如同前述；政府為解決上述「簡薦委制」與「職位分類制」兩種人事法制並行在任用上所引發的問題，雖曾對兩法多次修正，以使兩制人員權益平衡，但其間差異，仍難完全消除，故於民國七十五年四月二十一日公布新公務人員任用法，並由考試院命令自七十六年一月十六日施行，以達成兩制合一的目的，新制任用法是擷取舊制公務人員任用法與分類職位公務人員任用法兩者之長，並捨棄其短而制定，現僅就法制層面有關之規定，敘述如下：¹⁴²

一、公務人員任用法之特色

揭示任用宗旨

新法參酌「分類職位公務人員任用」的精神，明定：「公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合。」確切揭示各機關用人基本原則。

官等與職等合併

依據公務人員任用法（第三條及第五條）及職務列等表之規定，一般公務人員官等分簡任、薦任、委任；職等分第一至第十四職等，以第十四職等為最高；簡任為第十至第十四職等，薦任為第六至第九職等，委任為第一至第五職等。十四個職等，搭配於簡、薦、委任三個官等中。「官等」與「職等」任用，使兩種結構合而為一，由於兩種人事分類法制合一，新制任用法除採用原先簡、薦、委任用法之長處，規定各機關組織法所規定職務，

¹⁴² 同註 52，頁 313-316。

必要時一職務得跨列兩個至三個職等，且對於考績升等之規定予以放寬，因此人員之陞任，具有相當之彈性。

公務人員之轉任與調任更具彈性

高等考試或相當高等考試以上特種考試及格人員，曾任行政機關人員、各級公立學校教育人員或公營事業人員服務成績優良之年資，於相互轉任性質程度相當職務時，得依規定採計提敘官、職等級；其辦法由考試院定之（第十六條）。新法對於現職人員之調任，亦具有相當彈性。在同官等內由低職等調任高職等職務，而未具任用資格者，得予權理，但權理以同官等內為限，未具高一官等之資格者，不得權理。對於依法任用人員，非本人自願，不得調任低一官等之職務（第十八條）。

才能優異之試用人員得任主官職位

在公務人員任用法規定初任各官等人員，未具與擬任職務職相相當之經驗一年以上者，得先予試用一年，試用成績特優者，得縮短試用期間，惟不得少於六個月。

設置現職人員陞任之甄審委員會

現行公務人員陞遷法制，主要係規定於「公務人員任用法」第十九條，明定各機關辦理現職人員陞任時，得設立甄審委員會，就具有任用資格之人員甄審。如此，可以避免長官主觀之偏差，亦可讓各機關內各層級人員代表參與。¹⁴³

二、公務人員任用方式

公務人員任用的方式關係整個人事制度之基本性質，目前有內陞制、外補制與折衷制三種大方向。¹⁴⁴所謂內陞制：係指機關職務有空

¹⁴³ 由於「公務人員陞遷法」係緣於憲法增修條文第六條之規定立法，且已八十九年七月十六日施行，是以現行公務人員任用法第十九條，其施行細則第十七條、十八條有關現職人員陞任甄審辦法訂定之法源及甄審委員會會議運作等條文應予刪除，銓敘部業已併入公務人員任用法部分條文修正案辦理中。參見銓敘部銓審司「公務人員陞遷法暨其細則簡介」，《公務人員》，民 89.7，頁 39。

¹⁴⁴ 同註 52，頁 305-307。

缺時，由在職的次一層人員陞任補充者；而外補制：係指不以在職之次級人員陞補，而由外界挑選合格人員遞補之。折衷制：係指不全然內陞或外補，而是以一定比例方式或依特殊規定進用人員，以下臚列三制優劣點如下：

內陞制

優點

現職公務人員認為陞遷有望機會較多，自然興趣高效率佳且安心工作。

升任人員係原來舊同僚，對機關傳統較為熟悉，不致多所更新，易於保持機關內部之安定；且僚屬的關係在既有感情作用下，易獲得彼此的和諧。

單憑一次公職考試，並不足以發現真才，在長期服務過程，對人才高下、品行優劣方有完全的瞭解，並以為晉陞的根據，易於實現因事擇才、因才任用的原則。

晉陞新職人員，因經驗豐富技術熟練，對新任職務可從容應付，不感任何困難。

陞遷內部人才得當，可提振士氣及改善組織氣候。

缺點

內部陞遷易阻礙外部新血輪的加入，人員易滯留固定，不願學習新技術與知識。

內部人員因職位競爭，陞遷稍有不當，反致組織氣候緊張，不易安和。

品格與經驗可以長期觀察，惟對須短期改選之組織，反成一種高成本。

如新職為主管職務，無法確定內陞者可以延續績效發揮所長。

因取才對象範圍有限，難收「廣收慎選」之功。

外補制

優點

可吸收卓越人才至機關服務。

因事選才，因才任使，可收「適才適所」之效，不致生「人事枘鑿」之弊。

機關內有新血輪的加入，易有所興革與進步。

缺點

現職人員晉陞無望，自易減低其工作情緒與效率。

現職人員以前途發展有限，自難安心服務。

新進人員與原有人員毫無關係，易引起不合作的現象。

折衷制

前兩制各有所長，亦各有所短，有效人力資源策略規劃上，必須考量其相對適用性，方可捨短取長混合運用，某種程序上以折衷最為妥當。其方法通常有三：

限制界限法：

將公務人員等級分為高、中、初三等，任職考試亦分為高、中、初三等。初等考試及格者自初級任起（外補制），但可陞至中等的中間級（內陞制）；中等考試及格者自中級起（外補制），但可陞至高等中間級（內陞制），或者初、中等晉陞中高等，均輔以陞等考試，亦屬妥善之法。

規定比例法

即職位出缺時，規定其由內陞者與外補者各佔一定比例，且也可考慮不同官等而有不同比例，其最高原則與目的，則在求公務人力資源作最佳之運用。

升等考試或晉升官等訓練

前者，公務人員任職已歷級陞任至某一等最高職位後，服務成績優良，得參加升等考試，經考試及格者始准予以高一等的職務晉任之。後者，如依公務人員任用法第十七條之規定委任晉

升薦任官等訓練，及公務人員保障暨培訓委員會職掌之陞任官等訓練；訓練合格者可晉升高一官等任用。

三、公務人員任用原則

公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合。此即公務人員任用之基本原則，分述如下：

專才專業

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（第六條）。並規定各職務應依職系說明書歸入適當之職系（第八條）。

適才適所

任用的基本原則，即在促使人與事配合，才與位相稱，獲得勝任愉快的人員，亦即適才適所是人事行政首要目標。各機關任用公務人員時，其學識、才能、經驗、體格，應與擬任職務之種類職責相當。如係主管職務，並應注意其領導能力（第四條）。又現職人員之調任，以在同職組各職系之職務間調任為原則，必要時得就其考試及格、學歷、經歷、訓練等認定其職系專長，並得依其職系專長調任（第十八條）。

初任與陞調並重

初任各職等人員，除法律別有規定外，應就考試及格人員分發任用（第十條）。又各機關辦理現職人員陞任時，得設立甄審委員會，就具有任用資格之人員甄審（第十九條）。另各機關如有特殊需要，得指名商調其他機關現職人員（第二十二條）。

人與事之適切配合

各機關對組織法規所定之職務，應賦予一定範圍之工作項目，適當之工作量及明確之工作權責，並訂定職務說明書，以為該職務人員工作指派及考核之依據（第七條）。

客觀公正

任用人才必以客觀公正為主要原則，在作法上必須有三項標準 1.必須是有效度 2.必須具可靠性 3 必須是與職務有關的，這三項標準亦為人力資源運用及發展人員潛能之基本原則。

激發才能

用人即用才，任用旨在發掘人員才能。人力資源運用與中立才聽發展是相輔相成的，不論任何新進人員或現職人員，如不能激發其工作熱忱與潛能及培育其學識才智，則人才運用便無意義。激發才能是任用人才的一項原則，所以，任用須與其他人事措施配合方能達致此一目標。

平等機會

由於人才選拔價值觀之改變，使得公務人員考選，在強調功能原則下，亦不能不重視性別平等、弱勢族群之照顧等代表性人才甄補價值觀之落實。

四、公務人員任用之要件

公務人員之任用，必須符合一定任用要件，方可任用為國家公務人員，任用要件通常包括能力要件與資格要件，現分述如下：¹⁴⁵

能力要件

能力要件是成為公民資格之法律原因，而公務人員必然須具備公民資格，方能在法律上享受權利負擔義務，能力要件包括：

權利能力：

¹⁴⁵ 同註 52，頁 320-326。

由於受任為公務人員是國民所享有之一種公權利，且公務人員對於國家負有忠誠之義務，故須具有本國國籍者，才能擔任公務人員。

行為能力

所謂行為能力，乃人的行為在法律上享有權利與負擔義務效力之能力，雖然依據民法第十二條規定滿二十歲為成年，方具有完全行為能力，且擔任公務人員者，亦應以是否有處理公務之識別能力為憑斷，但依公務人員考試法第七條規定，國民年滿十八歲者，得應公務人員考試。故在此可將年滿十八歲，視為已具有公務人員基本行為能力之條件。

資格要件

公務人員任用資格，可分為積極任用資格與消極任用資格；前者乃公務人員於任用時，必須具備一定之積極條件，後者為不得具備之消極要件，分述如次：

積極資格：公務人員之任用，需具有下列三種資格

依法考試及格

指依具有公務人員考試法規或本法施行前考試法規所舉辦之各類公務人員考試及格資格者。

依法銓敘合格

指銓敘機關依據任用法等有關法規之規定銓敘審定為「合格實授」，包括在本法施行前經銓敘機關審查合格或准予登記，而人員具有合法任用資格者。

依法考績升等

指依「公務人員考績法」或本法施行前依「公務人員考績法」及「分類職位公務人員考績法」之規定，取得升等任用資格者。

消極資格：具有下列情事之一者，不得為公務人員

未具或喪失中華民國國籍者。

具中華民國國籍並兼具外國國籍者。

動員戡亂時期終止後，曾犯內亂罪、外患罪，經判刑確定或通緝有案尚未結案者。

曾服公務有貪污行為，經判刑確定或通緝有案尚未結案者。

犯前二款以外之罪，判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者。但受緩刑宣告者，不在此限。

依法停止任用者。

褫奪公權尚未復權者。

受禁治產宣告，尚未撤銷者。

經合格醫師證明有精神病者。

五、公務人員任用之限制

公務人員之任用，除需具備積極的任用資格之一，及不得具有消極任用資格之任何一種情事外，任用法尚設有限制之規定，其限制規定通常有下列八種：

品德及忠誠

各機關任用公務人員時，應注意其品德及對國家之忠誠。公務人員品德與忠誠之調查，係由擬任機關於任用前負責辦理，並需責令擬任人員填送服務誓言。

學識、才能、經驗、體格，應與擬任職務之種類職責相當

如何認定是否與擬任職務之種類職責相當，依規定係以擔任職務之職系說明書、職等標準及職務說明書為衡量標準。

領導能力

如任用為主管職務，並應注意其領導能力。

未具任用資格者，不得代理或兼任應具任用資格之職務。

各機關不得任用其他機關現職人員，如有特殊需要時，得指名商調。

迴避任用

各機關長官對於配偶及三親等以內血親、姻親，不得在本機關任用或任用為直接隸屬機關之長官。對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應迴避任用。但應迴避人員係在各該長官接任以前任用者，則不受限制。

最高年齡限制

已屆限齡退休人員，各機關不得進用。

特考特用限制轉調

各等級特種考試及格人員之任用（調任），除公務人員考試法修正公布施行前之特種考試及格人員，依各該原有考試法令對其任用之特別限制者外，均僅取得申請舉辦特種考試機關及其所屬機關有關職務之任用資格，或在一定期限內不得調離申辦特考機關所轄機關。

六、公務人員任用途徑

有關任用之途徑，除新進初任之任用（係以考選、試用期間之實習成績作為依據）外，其他主要有現職人員陞遷與調派兩種，茲簡要分述如下：

陞遷

係指現職人員職務調整，職責加重，從而俸級提高、地位上陞。與晉陞相反的則為降級，係對能力不足或工作態度不佳之人員給予降職。晉陞與降級乃係獎賞與懲處之手段，而在一般公私機構中最受重視者實係晉陞。

調派

調派是指現職人員向人事管道變動，通常調派係基於業務需要或為改變工作環境，以提高人員工作情緒或增加工作歷練所為之人事管理措施。

七、公務人員任用程序

任用前，依規定應注意三點：

迴避任用

各機關長官對於配偶及三親等以內血親、姻親，不得在本機關任用，或任用為直接隸屬機關之長官。對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應迴避任用。但應迴避人員如在各該長官接任以前任用者，則不受限制。

約談評比

從各種任用方式評列為候選之人員，應一一約見，由工作機關首長或主管業務單位的主管與之個別談話。而為避免約談主管之偏差，亦可以專案小組方式進行，共同討論決定，或以個別評定加總平均決定之，惟其最終之結果宜由主管綜合認定之。

期間限制

八十五年十一月十四日修正公務人員任用法，增訂第二十六條之一有關各機關首長於下列期間，不得任用或遷調人員：

自退休案核定之日起至離職日止。

自免職或調職令發布日起至離職日止。

民選首長，自次屆同一選舉候選人名單公告之日起至當選人名單公告之日止。但未連任者，至離職日止。

參加國民大會代表以外其他公職選舉者，自選舉候選人名單公告之日起至離職日止。但未當選者至當選人名單公告之日止。

民選首長受罷免者，自罷免案宣告成立之日起至罷免投票結果公告之日止。

自辭職書提出、停職令發布或公務員懲戒委員會議決撤職、休職處分之日起至離職日止。

惟考試及格人員分發任用，不受前項規定之限制。第一項規定期間內，機關出缺之職務，得依規定由現職人員代理。

八、正式任用

公務人員之任用程序可分為派代、送審、銓敘及任命四種層次，分述如次：

派代

職務出缺後，各機關擬任公務人員，權責機關首長，得以命令先派代該職務。

送審

各機關擬任公務人員，經依職權規定先派代理，並限於實際代理之日起三個月內，送請銓敘部銓敘審定。

銓敘

銓敘部根據任用法規，就送審人員之資歷證件加以審查，以銓定其資格，並敘定其級俸之謂。

任命

各機關擬任公務人員依職權先派代理並於三個月送請銓敘部銓敘審定合格後，初任或陞任簡任各職等職務公務人員及初任薦任公務人員，由主管院、省（市）政府或省（市）議會呈請總統任命。初任委任公務人員，由各主管機關任命之。

「依法行政」是現代民主法治國家最主要的特徵之一，也是政府施政必須遵循之首要原則。故任何政策之形成或更張，均需透過法令之制定或修正，方能具體落實並付諸貫徹執行。因此要建立高效能文

官體系，必先由整建人事法制著手。公務人員任用法制是人事法制重要之一環，有鑒於政治社會環境之變遷及公務人員與國家關係已由傳統之特別權力關係，逐漸修正為公法上職務關係，允宜建立兼顧提昇公務人員素質及保障公務人員權益之任用制度，爰就公務人員任用法各項法制與實務有關之問題，進行剖析整理如下：

一、政務與常務人員法制混淆

民主政治為政黨政治，為免政府施政之延續性及穩定性受政黨更替之影響，民主先進國家多將文官體系區分為政務人員與常務人員，以分途進用管理。我國文官制度雖有政務人員與常務人員之別，但對政務人員範圍之界定、權利與義務及行為規範等事項，均乏完備之法制，往往準用常務人員相關規定，致使政務人員與常務人員法制多所混淆。¹⁴⁶故如何釐清政務人員與常務人員權責分際，健全政務人員人事法制，並確立常任文官之行政中立，厥為當前人事政策之要務。

二、人事制度多軌併行

現行人事制度，總括而言，尚有官等職等併立制、官職分立制、資位職務分立制、職位分類制及聘任制等五大類型。¹⁴⁷由於各種不同制度多軌併行結果，不但造成相關法規繁多分歧，對於公務人員定義、範圍及權利義務等規定，亦缺乏一致之基準，且因其間規定寬嚴不一，致產生不同任用制度人員權益援引比照與不平衡等問題，各機關亦時有對現行制度未能符合實際用人需求之反映。因此，如何建立公務人員基準法制，對於現行多軌併行之任用制度加以重行檢討並通盤規劃，允屬必要。此外，各機關因業務需要尚有技術、派用、聘用、約僱等人員存在，亦造成人事管理上之困擾，均亟待檢討改進。

¹⁴⁶ 邱進益，「整建人事法制建立高效能文官體系」，《公務人員》，第18期，民86.2，頁3-4。

¹⁴⁷ 同上註，頁4。

三、任派調遷趨向僵化

公務人員之任用應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合，此為公務人員任用法揭櫫之基本原則。惟在實務上，由於各機關之職稱、官職等及員額，均已明定於組織法規中，以致機關用人缺乏彈性；各類人員轉任年資採計及職組職系區分等相關任用法規，未盡衡適周延，不同任用體制人員陞調交流不易。¹⁴⁸因此，如何暢通人才交流管道，同時兼顧機關用人需求及公務人員權益，並在任使寬嚴之間取得平衡，實宜通盤研究。

四、權理制度之探討

權理者，顧名思義，乃權且署理之意，其意指暫准以較低職等任用資格人員署理較高職務之謂。¹⁴⁹按公務人員之任用原應具有擬任職等之任用資格，惟取得任用資格之方式及其制度結構須相互配合，始足以貫徹。目前人事制度結構區分公務人員為簡、薦、委任三個官等，並區分第一至第十四職等，依照公務人員任用法第九條規定，初任各官等人員，須具有擬任職務所列職等用資格者始得任用，未達擬任職務職等者在同官等內得予權理。同法施行細則第八條規定，初任人員或現職人員所具資格未達擬任職務列等表所列該職務職等，而具有該職等同一官等中低一職等任用資格者，得予權理；如確因須由低二職等以上者權理時，除權理委任官等各職等職務者外，餘應報經主管部(會、處、局、署)、省(市)政府核准；權理簡任第十二職等以上職務應報經主管院核准。但職務跨列二個官等者，不得權理。權理人員得依規定隨時調任與其所具職等資格相當之職務。故依現行同官等內得予權理之規定，因未限制其最高權理職等範圍，故簡任最高得權理四個職等、薦任最高得權理三個職等、委任最高得權理四個職等，雖現行

¹⁴⁸ 同註 146，頁 4。

¹⁴⁹ 銓敘部法規司第二科，公務人員任用制度相關問題之探討，《公務人員》，第 52 期，民 89.10，頁 22-24。

規定如因業務需要須權理高二職等以上職務時，須報經主管院、部(會、處、局、署)、省(市)政府核准等程序，惟權責機關於核准任用之際，鮮有不核准者。以致出現僅具委任第一職等任用資格者權理委任第五職等職務或僅具薦任第六職等任用資格者權理薦任第九職等職務等不合理之情事。¹⁵⁰故有關機關迭有反映，現行權理之規定失之寬鬆，賦予機關首長過大之權力，因而產生資淺者領導資深者，主管指揮不易，破壞組織氣候等任用之流弊及破壞公務人員陞遷之公平性，宜予檢討改進。

五、晉升官等資格條件之探究

依公務人員任用法第十七條規定，現職公務人員官等晉升之方式，除經升官等考試及格方式外，以銓敘審定合格實授薦任第九職等職務滿三年，連續三年年終考績二年列甲等、一年列乙等以上，並敘薦任第九職等本俸最高級，且具有高等考試或相當之考試及格或具有大學或獨立學院以上學校畢業者，取得陞任簡任第十職等任用資格；以銓敘審定合格實授敘委任第五職等本俸最高級，最近三年年終考績二年列甲等、一年列乙等以上，並經晉升薦任官等訓練合格，且具有普通考試、相當之考試並任合格實授委任第五職等職務滿三年者，或具有高級中等學校畢業並任合格實授委任第五職等職務滿十年者，或專科學校畢業並任合格實授委任第五職等職務滿八年者，或大學以上學校畢業並任合格實授委任第五職等職務滿六年者，取得陞任薦任第六職等任用資格，但以擔任薦任第七職等以下職務為限。亦即現職公務人員官等晉升之方式，有升官等考試；有具備一定之考績、考試或學歷，配合服務年資並參加晉升官等訓練合格以取得薦任官等任用資

¹⁵⁰ 李若一，職務列等不應跨列官等及最多應以跨列二個職等為限之探討，《公務人員》，第44期，民89.2，頁45。

格；有具備一定之考試或學歷，配合考績年資以取得簡任官等任用資格。升官等方式不同，其升官等資格條件亦隨之有別。¹⁵¹

由於自前開規定施行以來，現職人員以升官等考試方式取得較高官等職務任用資格之考試取才方式，目的雖在以公正客觀方式羅致公務人員，以防止倖進，並藉以打破政黨分贓與恩寵制之陋習，然我國考試取人的面向，至今仍停留在學科知識考試階段，對中、高級人才應具備的行政能力、人際關係、領導能力、管理能力及潛能發展等，因尚缺乏明確的效標測驗，似尚難完全檢測晉升人員未來之適任能力。復以政府設官分職在凸顯各官等職務之職責輕重有別，其擔任各官等職務之人員，所須具備之知能自應有所不同，惟依公務人員任用法第十七條第二項規定，具備一定之考試學歷年資及考績條件者，即取得簡任官等任用資格之立法意旨，係較偏重於肯定過去資歷，對其未來是否具備勝任高一官等職務之能力，較無直接關係。是以，同屬官等之晉升，何以取得之方式不一、資格條件寬嚴有別，為改善上開疑慮，亦宜進行檢討改進。

六、專長調任制度之探討

公務人員任用法第三條規定，各機關組織法規所定之職務，應賦予一定範圍之工作項目，適當之工作量及明確之工作權責，並訂定職務說明書及歸入適當之職系，第四條規定各機關進用人員，除須注意其品德及對國家之忠誠外，並須注意其學識、才能、經驗、體格、領導能力等，須與擬任職務之種類職責相當，也就是須具有該職系之「專長」背景。至現職人員之調任，依公務人員任用法第十八條及其施行細則第十六條規定，現職人員除得在同職組各職系間調任，以及簡任

¹⁵¹ 同註 150，頁 22-27。

第十二職等以上及委任第二職等以下人員，在各職系之職務間得予調任外，如有與擬調任職務性質相近程度相當之考試、學歷、經歷或訓練者，亦得予調任。職系專長由銓敘部認定之。準此，現職公務人員之調任，除任用資格之基本條件外，另須檢視是否具有該職務之職系專長，其調任方式大致如下：¹⁵²

依同職組之規定調任

此為現職公務人員調任之最基本方式，依公務人員任用法第十三條第四項：「各等級考試及格者，取得同職組各職系之任用資格。」之規定，公務人員參加考試類科列有職系者，其考試及格者，除取得所冠職系之任用資格外，另取得同職組各職系之任用資格。

依單向調任或相互調任之規定調任

現職公務人員經依考試及格資格取得其考試類科適用職系之任用資格後，如擬調任不同職組之職系，最簡易之方法，是依「職組暨職系名稱一覽表」備註欄中如有視為同一職組得單向調任，或得相互調任之規定，據以調任。

以具有職系專長調任

現職公務人員如無法依前二種方式調任，則得另依「現職公務人員職系專長認定要點」(以下簡稱專長認定要點)認定具有擬任職務之職系專長後調任。專長認定要點規定之方式大致如次：

1. 以考試及格資格認定職系專長：考試類科與擬調任職務性質相近者，得認為具有擬調任職務職系專長。
2. 以學歷認定職系專長：學歷學系、科別與調任職務職系性質相近或曾修習與調任職務職系性質相近之科目二十學分以上者，得認為具有擬調任職務職系專長。

¹⁵² 同註 149，頁 27-31。

3. 以經歷認定職系專長：得以其曾任行政機關、公立學校或公營事業機構相當職等以上職務且其工作性質與擬調任職務職系性質相近之經歷，認定具有擬調任職務之職系專長。

以訓練認定職系專長：得以曾在政府機關主辦或經主管機關核准立案之教育訓練機構接受與調任職務職系性質相近、程度相當之教育訓練，其專業課程達三百六十小時以上結業，成績優良具有證明文件者，取得職系專長據以調任。

以知能足以勝任證明認定職系專長：任職本機關二年以上，經服務機關出具足以勝任擬任職務之證明文件者，得認為具有其他非技術性職務職系專長。

以在職專長轉換訓練認定職系專長：如因機關裁併或組織精簡須調任新機關，經先派赴擬調任機關接受在職專長轉換訓練半年以上，成績優良具有證明文件者，得認為具有經訓練之職系專長據以調任。

專長調任制度在使各機關用人更具彈性，亦使公務人員除考試及格資格外，尚得依學歷、經歷、訓練等認定其他職系之專長，據以調任符合個人志趣之職務，對於現職公務人員公務生涯的歷練，個人潛能的發揮及機關業務的推展，均有莫大助益。惟自實施以來，由於現行職組及職系所涵蓋之工作性質範圍太廣，對專才專業目標之達成不無可慮，且專長認定要點自七十七年一月二十八日發布，除曾於八十四年八月十二日配合甲等特考之刪除修正第三點規定外，餘均未曾修正；各機關在實務上對調任人員職系專長之認定，究係依「職組暨職系名稱一覽表」、「依法考試及格人員考試類科適用職系對照表」或專長認定要點，經常混淆不清；專長認定要點適用對象為具有法定任用資格，並經銓敘機關審定有案現仍在職之現職公務人員，其適用範圍不夠週延、學分採認缺乏客觀標準、經歷採認標準多屬主觀判斷、

訓練採計標準過於寬鬆、知能勝任證明規定不符專業專才原則，變成職系專長取得之後門，實有加以檢討之必要。

七、試用制度之探討

試用制度係對未具與擬任職務職責相當經驗之初任人員，予以歷練考核。依公務人員任用法第二十條規定，初任各官等人員，未具與擬任職務職責相當之經驗一年以上者，得先予試用一年，試用期滿成績及格，予以實授。¹⁵³

又所謂「未具與擬任職務職責相當之經驗」，依同法施行細則第十九條第一項規定，係指未曾在公務機關擔任與所擬任職務之性質相近程度相當或低一職等之經歷而言。以上開人員大多為考試及格初任公務人員或初任各官等職務人員，或取得高官等任用資格後甫經陞任高官等職務人員，為瞭解其是否勝任新職，並予以歷練考核起見，所以先予試用。反之，如已具與擬任職務職責相當之經驗一年以上者，則免予試用。試用成績特優者，得縮短試用期間；其有相當工作經驗者，例如須經訓練(含實習或學習)滿一年，經考核成績及格取得考試及格證書始予任用人員，依法應先予試用者，其訓練內容，具有與擬任職務性質相近程度相當或低一職等之實務工作經驗者，亦得比照縮短試用期間，惟均不得少於六個月，提前予以實授。

現行試用制度自四十三年一月九日修正公布公務人員任用法，規定初任人員應先予試用，施行迄今，各機關實際執行時，產生之主要問題如次：¹⁵⁴

¹⁵³ 同註 149，頁 31。

¹⁵⁴ 同註 149，頁 31-33。

與其他人事進用法律如交通事業人員、派用人員、聘用人員、轉任人員等之規定不平衡。

欠缺試用成績評分之客觀標準，無法明確區別試用成績及格、不及格及特優。

試用期滿予以實授者，按原敘俸級晉敘本俸一級。但已敘至本職等本俸最高級者，不予晉敘，造成晉敘俸級之不公平現象。

試用人員在試用期間不得參加考績，須俟改為實授後始得於年終辦理考績，因試用期間未予統一，各機關對縮短試用期間之執行寬嚴不一，致產生縮短試用者較未縮短試用人員或免予試用人員提早晉級，並參加考績之權益不平衡現象。

試用制度施行迄今，依據銓敘部編印之八十六年銓敘統計年報，自民國四十五年起至八十六年止，四十餘年來，經銓敘審定先予試用者，計有一三四、〇一八人。其中，而經任用機關考核試用成績不及格報送銓敘部予以解職有案可稽者僅有一人，試用制度已無法發揮淘汰不適任人員之功能。

以上現行試用制度之各項缺點，應速予全面檢討修正，才能發揮淘汰不適任人員之應有功能。

八、職務跨列官職等有違初始設計

現行規定官等除作為區別任命程序、考績升等、權理及降調之範圍外，最主要為顯示三個不同層次職務之職責程度，以及必須具備之學識與專門知能之劃分。是以，一職務如果可以跨列官等，將使該職務之職責程度及所需資格條件產生混淆。況以目前各機關職務普遍在同官等內跨列二至三個職等外，許多職務並跨列至高一官等，與原規定一職務應就其工作職責及所須資格，依職等標準妥為列等之本旨未

合。¹⁵⁵又因現行規定允許職務跨列官等及職等，致有部分上下層級職務之列等產生重疊，並使職務層級與列等高低之間喪失必然關係，甚至產生職務層級較低之屬員，其個人銓敘之職等反而高於職務層級較高之主管等不合理情形。且職務跨列官等及職等設計，亦形成相同職務人員因個人銓敘之官職等級不同，而領取不同之主管及專業加給之情形，亦非公允。是故，現行各職務之列等，與當初規劃官等職等併立制之原則，已有所悖離，致使官等職等之結構區分，漸失其實質意義。

九、欠缺專業人員進用管道，無法留任特殊人才

面對現代多元社會，公務機關進用人員已有多種管道，其中科技、學術研究及社會教育、文化機關，肩負提昇國家科技研究水準、文化傳承之艱鉅任務，是類機關專業人員之人事管理，有別於行政機關一般人員之任用制度，雖已為一般共識，惟目前科技、學術研究及社會教育、文化機關仍屬行政機關範疇，其人員之進用管理，依「公務人員任用法」規定，主要係適用任用制，少數則依該機關組織及任用法令，分別適用派用制、聘用制或聘任制等。整體而言，適用之人事制度種類雖多，卻未能盡符機關需要。¹⁵⁶再而科技機關列有官等、職等之職務，屬於「任用」性質之常任事務官，須具該職務任用資格之人員始可擔任，惟科技機關認為是類職務兼具科技與管理專長，需向學術界求才，但學術界人才大多未具公務人員任用資格，以致僅能向各公立大專校院借調專任教師擔任，無法正式、長期任用；¹⁵⁷且「公務人員考試法」於民國八十四年一月修正後，已刪除舉辦甲等特考之法

¹⁵⁵ 公務人員月刊社資料室，八十九年全國人事主管會報中心議題 - 檢討公務人員容等職等併立制，健全人事法制，《公務人員》，第 50 期，民 89.8，頁 17。

¹⁵⁶ 林玉芬，聘用人員人事條例草案研議經過及內容概述，《公務人員》，第 47 期，民 89.5，頁 5-6。

¹⁵⁷ 同註 156，頁 4-5。

源依據，高級科技人員更難經由公務人員考試管道遴補。另外，社會教育、文化機關所需各項特殊、專業技藝之人才，多未具公務人員考試及格資格，且上開技藝人才相當稀少需主動延攬，現行公務人員考試無法滿足該類機關用人需求。除上述考選任用問題外，因科技研究及文化專業人員所適用之人事制度紛歧，權利義務未盡相同，以致相互援引比照，在法制及實務運用上已造成困擾。為開拓多元化進用管道，解決科技、學術研究及社會教育、文化機關用人問題，統合建立一套有別考試用人，富彈性、靈活、以學經歷為甄選審查原則之人事制度，現已成為用人機關及考銓機關共同關注之議題。

十、任用缺乏彈性，產、官、學人才無法交流

由於世界快速變遷，民眾對政府施政要求也日益提高，世界先進國家也進行政府再造工作，來適應日益變遷的環境，以符合民眾需求。我國目前也著手亦進行政府最大的資產 - 人力資源的再造，包括文官服務改革、人力資源的開放、服務效率提昇等等。而當前文官制度改革最迫切問題之一，即是發展一套人力資源發展制度，讓公務人員能發揮創意與創造力，使其與外界民間互相觀摩學習，發揮人才交流的功效，雖無目前政府機關人力資源很充沛，但人才交流卻相當缺乏，有關產、官、學人才交流的規定，仍散見於相關人事法令中，並無一套統完整的法制規範；同時受限於考試用人規定，及公務員服務法有關兼職、離職後禁止擔任職務等規定之限制，產、官、學人力資源無法依實際需要，靈活運用。為提昇國家競爭力，政府機關人事法制，實有必要更彈性靈活運用，進行制度的檢討與修正。並在不影響文官的安定性下，兼能提昇效率，以漸進改革的方式，規畫產、官、學人力資源互享、互動、互補的機制，達成國家人才交流之功效。

參、公務人員陞遷法概要

所謂「陞遷」，廣義而言應指陞任與遷調，狹義說法僅指職等或職務的垂直陞任；但一般對職務平行的遷調，常認為是一種工作的輪調故不予重視，獨對職務的垂直陞任卻耿耿於懷，經常成為公務人員相互爭奪的目標。若未能建立一套完整的陞遷制度，不但組織無法選任優秀人才為機關服務，對組織內部員工而言，因缺乏適當的激勵因素常造成怨恨不滿，故所謂的陞遷係針對狹義的陞遷而言，亦即公務人員經任滿一定年限，考核成績及品行係屬優異者，賦予較高職位之待遇或權利。就此而言，公務人員之陞遷實具有激勵士氣、培育人才、適才適所的積極性意義。由於「陞遷」為公務人員任用法中，如同前述對公職發展最具有指標性的功能，也是所有公務人員最關心與注意的事項，是以，特別針對目前我國在人事任用體制中有關陞遷法制，做一簡要介紹於次。

一、立法緣由

健全之陞遷制度，不僅能促使公務人員依其工作績效與貢獻，循序晉陞，以充分發揮才能，提振工作表現，亦為達成行政革新目標過程中不可或缺之重要措施。我國憲法增修條文第六條規定，「陞遷」之法制事項係屬考試院所掌理。惟查我國公務人員之陞遷法制規定，僅於「公務人員任用法」第十九條中明定各機關辦理現職人員升任時，得設立甄審委員會；同法施行細則第十八條規定，各機關現職人員升任甄審辦法，由銓敘部擬訂，報請考試院核定，考試院爰於七十六年一月十四日訂定發布「現職人員升任甄審辦法」一種。由於該辦法內容較為簡略，尚不足以作為行政機關辦理陞遷之完整準據，是以，實務上行政院人事行政局曾參照公務人員任用法及其他有關規定，訂定「行政院暨所屬各級行政機關公務人員升遷考核要點」，作

為所屬機關辦理陞遷之相關事宜，並授權所屬各主管機關得因應業務需要，參照該要點之規定，另訂升遷考核要點及評分標準表。故原台灣省、台北市、高雄市政府等主管機關均分別訂有所屬機關適用之單行規章。由於缺乏全盤規劃，不僅無統一標準，難以充分發揮激勵士氣等應有之功能，且無法順應時代變遷之需要，亟待制訂統一完整之陞遷法律，俾資遵循。又為期公務人員之陞遷，能符合人與事適切配合之旨，並達擇優陞任以拔擢人才、遷調歷練以培育人才之目的，考試院特制定本法以茲一體適用，並於八十九年七月十六日明令實施。

二、陞遷原則與適用範圍：

法律性質

公務人員之陞遷，依本法行之。但法律另有規定者，從其規定（第一條），故本法係具有公務人員陞遷事項之普通法、補充法地位。

陞遷原則

公務人員之陞遷，應本人與事適切配合之旨，考量機關特性與職務需要，依資績並重、內陞與外補兼顧原則，採公開、公平、公正方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才（第二條）。

適用客體

以各級政府機關及公立學校（以下簡稱各機關）組織法規中，除政務人員及機要人員外，定有職稱及依法律任用、派用之人員為適用對象（第三條）。教育人員、交通事業人員及公營事業人員之陞遷，得準用本法之規定（第十七條）。

三、主管機關

本法所稱主管機關為總統府、國民大會、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。

四．陞遷之意義

本法所稱公務人員之陞遷，係指下列情形之一者（第四條暨施行細則第二條）：

陞任較高之職務

指依法陞任高一職等、官稱官階、官等官階（以下簡稱職等）之職務。其職務如跨列二個以上職等時，以所列最高職等高者，為較高之職務；所列最高職等相同時，以所列最低職等高者，為較高之職務。所稱依法陞任高一職等以上之職務者，係指依公務人員任用法第十七條或其他人事任用法之陞任。

非主管職務陞任或遷調主管職務

指非主管依法陞任高一職等以上之主管職務或調任同一陞遷序列之主管職務。

遷調相當之職務

指依公務人員任法律調任相當列等之職務。各機關對職務列等（稱階、等階）及職務相當之所屬人員，應配合職務性質及業務需要，實施下列各種遷調（第十三條）：

本機關內部單位主管之遷調。

本機關非主管人員間之遷調。

本機關主管人員與所屬機關首長或主管人員間之遷調。

所屬機關首長或主管人員間之遷調。

前項各種遷調規定，由各主管機關定之。並於訂定發布時，應函送銓敘部備查（施行細則第十四條）。

五．陞遷之程序

訂定陞遷序列

各機關應依職務高低及業務需要，訂定陞遷序列表。各機關職缺由本機關人員陞遷時，應依陞遷序列逐級辦理陞遷。但次一序列中無適當人選時，得由再次一序列人選陞任（第六條）。各機關依本法第六條第一項訂定陞遷序列表時，其職務列等（稱階、等階）相同者，應列為同一序列。跨列二個以上職等之職務，其所列最高職等相同最低職等不同者，得視業務需要列為同一序列。各機關應於本法施行二個月內，訂定發布陞遷序列表。依本法第八條第二項統籌辦理下級機關人員陞任甄審之機關，其陞遷序列表應包含該下級機關職務（施行細則第四條）。

應經甄審

各機關職務出缺時，除依法申請分發考試及格或依本法得免經甄審之職缺外，應就本機關或他機關具有該職務任用資格之人員，本功績原則評定陞遷。各機關職缺如由本機關人員陞遷時，應辦理甄審。如由他機關人員陞遷時，應公開甄選（第五條）。亦即各機關人事單位於辦理陞遷前，應依本法第二條之原則，簽報機關首長決定職缺擬辦內陞或外補後再行辦理。如擬外補應將職缺之機關名稱、職稱、職系、職等、辦公地點及報名規定等資料於報刊或網路公告（施行細則第三條）。

評定分數

各機關辦理本機關人員之陞任，應注意其品德及對國家之忠誠，並依擬陞任職務所需知能，就考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績（成）、獎懲及發展潛能等項目，訂定標準，評定分數，並得視職缺之職責程度及業務性質，對具有基層服務年資或持有職業證照者酌予加分。如係主管職務，並應評核其領導能力。擬由他機關人員陞任時，得參酌本項規定辦理之。所評

定之積分有二人以上相同時，以較高職等或訓練進修及發展潛能積分較高者，優先陞任（第七條）。評定標準由各主管院（行政院、立法院、司法院、考試院及監察院）訂定，並應函送銓敘部備查。但各主管院得視實際需要授權所屬機關依其業務特性定之。總統府、國民大會及國家安全會議準用前項之規定。訂定標準時，應依機關業務性質、職務特性或任用層級，就各項目分別訂定評定因素、評分標準及最高分數，並以一百分為滿分。（施行細則第五條）

面試與資格審查

各機關辦理本機關人員之陞任，必要時，得舉行面試或測驗。辦理公務人員之遷調，得參酌本法第七條第一項規定，自行訂定資格條件之審查項目。所稱「必要時」之決定，實務上係由機關首長或主官裁量決定。

擬定陞遷名冊

各機關辦理公務人員之陞遷，應由人事單位就具有擬陞遷職務任用資格人員，分別情形，依積分高低順序或資格條件造列名冊，並檢同有關資料，報請本機關首長交付甄審委員會評審後，依程序報請機關首長就前三名中圈定陞補之；如陞遷二人以上時，就陞遷人數之二倍中圈定陞補之。機關首長對前項甄審委員會報請圈定陞遷之人選有不同意見時，得退回重行依本法相關規定改依其他甄選方式辦理陞遷事宜（第九條）。所稱由人事單位就具有擬陞遷職務任用資格人員，分別情形，依積分高低順序或資格條件造列名冊係指各機關辦理公務人員之陞任，係指人事單位應就本機關或擬外補之他機關具有任用資格之人員，依照本法第七條所定標準，核計分數後，依積分高低順序造列名冊；辦理遷調者，由人事單位就擬遷調之本機關或擬外補之他機關人員依資格條件造列名冊。前項名冊由人事單位報請機關首長交付甄審

委員會評審；甄審委員會評審後，提出陞任候選人員名次或遷調候選人員遴用順序，報請機關首長圈定之。本法第九條第二項所稱改依其他甄選方式辦理陞遷事宜，指如由本機關人員陞遷與由他機關人員陞遷之改變，或增列舉行面試或測驗方式等依本法規定辦理之事項（施行細則第十條）。

組織人事甄審會

各機關辦理公務人員之陞遷，應組織甄審委員會，辦理甄審相關事宜。編制員額較少或業務性質特殊之機關，經主管機關核准者，其人員之陞任甄審得由上級機關統籌辦理，不受前項之限制（第八條）。各機關依本法第八條規定組織甄審委員會，應置委員五人至二十一人，由機關首長就本機關人員中指定之，並指定一人為主席，人事主管人員為當然委員。但委員每滿三人應有一人由本機關人員票選產生之。委員之任期一年，期滿得連任。甄審委員會必要時得與考績委員會合併之。

甄審委員會辦理下列事項：

陞任候選人員資績評分之審查。

遷調候選人員資格條件之審查。

面試及測驗方式之決定。

陞任候選人員名次之排定。

遷調候選人員遴用順序之排定。

機關首長交議事項之研議。

其他有關陞遷甄審事項。

甄審委員會須有應出席人過半數之出席，始得開會，其決議以出席人過半數之同意為之；可否同數時取決於主席（施行細則第八、九條）。公務人員任用法第十九條規定：「各機關辦理現職人員陞任時，得設立甄審委員會，就具有任用資格之人員甄審；其辦法由考試院定之」。又該施行細則第十七條規定：「各

機關依本法第十九條設置甄審委員會者，應由機關長官指定委員五至十七人組成之，以一人為主席，人事主管人員應為當然委員，委員中應有一至三人為非主管人員並得由本機關人員選舉產生之。委員及主席，任期一年，期滿得連任。甄審委員會應有全體委員過半數之出席方得開會，有出席委員過半數之同意方得決議。其表決以無記名投票為之，可否同數時取決於主席。甄審委員會之決議案，不得與現行法令牴觸，並應自決議之日起三日內，連同會議紀錄一併送人事主管人員，轉報機關長官核定」。此與本法及施行細則規定不一致，依本法第一條之規定，應予暫停適用。又所稱「業務性質特殊之機關」之義意，實務上係由各機關陳報考試院核定，目前之人事、政風、警察、主計等機關被認定為業務性質特殊之機關，並非指公務人員任用法第三十二、三十三條所列之全部人員。

升職訓練

公務人員陞任高一官等之職務，應依法經陞官等訓練。初任各官等之主管職務，應由各主管機關實施管理才能發展訓練（第十四條）。所稱依法經陞官等訓練，指依公務人員任用法律之規定。如公務人員任用法第十七條第一項現職公務人員官等之晉升，須經升官等考試及格。依該條文第四項由考試院訂定之委任公務人員晉升薦任官訓練辦法；所稱主管職務，指依各機關組織法規所定之主管職務。應參加主管機關實施管理才能發展訓練之人數較少時，該項訓練得由其上級機關統籌辦理（施行細則第十二條）。

不得陞任人員

各機關下列人員不得辦理陞任（第十二條）：

最近三年內曾受有期徒刑之判決確定者。

最近二年內曾依公務員懲戒法受撤職、休職或降級之處分者。

最近二年內曾依公務人員考績法受免職之處分者。

最近一年內曾依公務員懲戒法受減俸或記過之處分者。

最近一年考績（成）列丙等者，或依公務人員考績法曾受累積達一大過以上之處分者。

陞任現職或任同序列職務合計不滿一年者。但本機關次一序列職務之人員均未滿一年者，不在此限。

經機關核准帶職帶薪進修或研究六個月以上，於進修或研究期間者。

經機關核准留職停薪，於留職停薪期間者。

註記陞遷原因銓審

各機關依本法辦理人員陞遷後，應於該員銓審案中，敘明『經機關甄審委員會第 次會議評審。』；若未經甄審委員會評審者，應敘明其理由及所據法規條款（施行細則第十五條）。

迴避事由

各機關辦理陞遷業務人員，不得徇私舞弊、遺漏舛誤或洩漏秘密；其涉及本身、配偶及三親等以內血親、姻親之甄審案，應行迴避。如有違反，視情節予以懲處（第十六條）。

六、陞遷免經甄審事由

依法申請分發考試及格人員（第五條）。

依法陞遷免經甄審職務：

各機關下列職務，得免經甄審，由本機關或其上級機關首長定逕行陞遷，並不受第十二條第六款至第八款之限制：機關首長、副首長。幕僚長、副幕僚長。機關內部一級單位主管以上之人員（第十條）。

依法優先陞任者

各機關下列人員無本法第十二條各款情事之一，且具有陞任職務任用資格者，得免經甄審優先陞任（第十一條）：

最近三年內曾獲頒勳章、功績獎章、楷模獎章或專業獎章者。

最近三年內經一次記二大功辦理專案考績（成）有案者。

最近三年內曾當選模範公務人員者。

曾獲頒公務人員傑出貢獻獎者。

經考試及格分發，先以較所具資格為低之職務任用者。

合於前項得優先陞任條件有二人以上時，如有第五款情形應優先陞任，餘依陞任標準評定積分後，擇優陞任；其構成該條件之事實，以使用一次為限。同時兼具有兩款以上者亦同。所稱勳章係依勳章條例之規定頒發者；所稱專業獎章係不含依服務年資頒給者。所稱陞任標準，指依本法第七條訂定之標準。所稱其構成該條件之事實，以使用一次為限。同時兼具有兩款以上者亦同，指所具本法第十一條第一項各款情事，經獲得優先陞任或擇優陞任後，該各款情事不論所具款項多寡，於下次陞遷時，均不再使用（施行細則第十一條）。

因業務需要者

本機關人員之遷調，得視業務實際需要，免經甄審程序（第八條）。列表中同一序列各職務間之調任，機關首長得逕予核定，毋須辦理甄審（施行細則第七條）。

七、救濟

公務人員對本機關辦理之陞遷，如認有違法致損害其權益者，得依公務人員保障法提起救濟（第十五條）。公務人員保障法第二條：公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等有關權益之保障，適用本法之規定。同法第十八條：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，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。復審、再復審之程序，除本法另有規定外，準用訴願法之規定(第二十二條)。公務人員不服復審機關所為之復審決定，得於收受復審決定書之次日起三十日內，向公務人員保障暨培訓委員會提起再復審。不服國民大會、總統府及中央各院所為之復審決定者，仍適用前項之規定(第十九條)。公務人員保障暨培訓委員會對於再復審案件，不得為較原處分不利於該公務人員之決定(第二十條)。公務人員保障暨培訓委員會之再復審決定書應附記如不服決定，得於決定書送達之次日起二個月內，依法向司法機關請求救濟(第二十一條)。

八、現況檢討與預期效果

依據現行公務人員陞遷法規定，目前各機關雖均依機關特性訂有陞遷規章，惟因本法實施時間尚短，整體功能與績效尚無法完全評估，故僅針對各機關在法規與執行層面上所產生之若干問題，分別說明如次：

法規層面問題

公務人員之陞遷應包括「晉陞」與「遷調」，惟現行有關陞規定皆以現職人員陞任較高職等職務為主要內容，並未對職務歷練、定期遷調等事項予以詳細規範。部分階層之主管人員，尚需經主管培育發展訓練者方得陞任，其他有關公務人員之陞遷應與訓練及培育措施相結合，目前亦無配套措施，將無法落實功績陞遷制度。

執行層面問題

各機關較高職位出缺不易，為激勵內部人員士氣，大多保留由機關人員內陞，縱然外補人員資格條件優於本機關具法定任用資格人員，但實際執行時內陞與外補並無適當原則，全憑機關首長個

人決定。內陞雖能對本機關人員有激勵獎進之效果，但無法吸收外界卓越人才，使機關難因外界新觀念之刺激推動而有新發展。且機關辦理內陞多以任職年資為主要評分參考，無形中降低表現優異者提前獲得拔擢之機會。

現行公務人員陞遷規定中對具有特殊功績人才，得准予在本機關內免經陞遷考核而優先陞任。但現職人員如欲跨越上下機關層級之藩籬以陞遷，常因各級機關本位主義作祟，遴選對象通常侷限於本機關人員為主，阻礙各層級人員之陞遷交流。

目前各機關雖依法訂有各種陞遷規定，但實務上多由機關首長掌理最後決定權。尤其是機關組織中愈高層級職務，不僅人員較少，陞遷管道更形狹窄，且多未納入陞遷考核實施範圍。諸如機關中之幕僚長、副幕僚長、一級單位主管、副主管，係機關業務單位成敗主要負責人員，且此類職務之出缺將可帶動中下層人員之連鎖晉升。由於較高層級職務多未納入陞遷考核制度中，使彼等陞遷管道受阻，易招致未獲晉升人員之不滿，且對本機關人員之士氣有不利影響。

「公務人員陞遷法」之制定施行，係建立公務人員永業化制度中不可或缺之重要措施。且陞遷是否公平合理，與工作效率及人才激勵關係甚鉅。為使「公務人員陞遷法」能確實發揮作用，避免流於形式，其與相關法令之配套規定，如公務人員任用法、考績法、保障法、訓練進修規定等，自須密切配合，始能真正落實建制的精神與卓著績效。

而本法施行後，預期對公務人員陞遷能產生以下效果：
公開評比選才，活絡陞遷管道

各機關職務出缺時，如由本機關現職具有資格之人員中，依晉陞項目評定積分，予以依序調補陞任，固然對本機關公務人員具有激勵獎進之效果，且對所陞任人員之能力較能具體瞭解；惟對機關以外人員因未建立制度化甄拔管道，致使機關無法兼收外界優秀人才及促使新成員加入，而減少機關調整組織文化暨創新工作觀念之機會。日後公務人員陞遷改採功績評比、公開甄選之方式，則機關內外人員皆能公平競爭，讓人才進用管道趨於多元，以促成機關之良性發展與創新。

妥訂陞遷標準，彰顯功績制度

各機關辦理公務人員陞遷，大致上從基本資格（考試、學歷、訓練）、任職年資與工作績效（考績、勳獎）等項目進行評審。且隨著機關性質、職務特性（主管、非主管）或任命層級（簡任、薦任、委任）之不同，任職年資與工作績效兩者所占比重往往須隨之調整。由於「工作績效」乃實質工作之表徵。各機關於辦理陞遷時，應妥慎考量設計一套公平客觀之陞遷評比標準，將公務人員之學、經歷等具體條件及品德、忠誠等抽象條件均納入考量範圍中，且隨著任命層級之提高，相對提昇工作績效在陞遷中所佔比重，使優秀人才獲得拔擢。

推動逐級陞遷，有效運用人力

目前中央與地方機關陞遷機會不均，乃囿於組織編制職稱之設置、職等之高低及員額之多寡。地方機關高職缺較少，故陞遷較慢。相對地，中央機關陞遷機會較多，如陞遷太快，易因歷練不足而難以肩負重任，甚而影響業務推動。是以，如能建立公務人員基層歷練體系及「陞遷序列表」具體而詳實地列出陞遷各職務之基本條件，遇有職務出缺，即依層次逐級陞遷，不僅可促使中央與地方機關公務人員之交流，更可使公務人員在制度化的設計下逐級陞遷，有效提昇整體之公務人力。

實施職務輪調，增進行政歷練

「陞遷」之意涵不僅包括職務之陞任，尚包括相同層級職務間之定期遷調。目前職務輪調多僅限於機關內部實施，而由於業務性質之差異，或職務列等與職系之限制，尚難統一於各機關間實施。如由人力資源發展之角度而言，在各職務間定期輪調，不僅能避免公務人員久任一職導致因循積習，且可使現職人員經由工作輪換獲得創新與學習機會，而於接受各項職務之歷練後，增益其工作知能。故通盤考量各機關間職務配置現況，在適度參酌現職人員意願之前提下，於合理範圍內擴大實施職務輪調，藉此豐富行政歷練之內涵，俾使行政效率有效提昇。

重視培育訓練，配合職務陞遷

陞遷係使公務人員逐步擔任更重要職務，就個人而言，非僅報酬之增加，亦是責任之加重。因此，公務人員之陞遷應輔以有計畫之培育訓練，使兩者互為因果。考試院為統籌全國公務人員保障暨培訓事宜，已成立「公務人員保障暨培訓委員會」及「國家文官培訓所」，日後對於公務人員之培育與訓練，可望在專責機關及完整計畫之執行下逐步推動。如能進一步對培訓成果有效考評並使其得實際應用於工作上，則培育與訓練之經歷，於辦理現職人員陞遷評比時，允宜加強其所占比重，並採為重要之評量依據。如此方能鼓勵現職人員參與進修或訓練，隨時注意充實其相關知能。

建立通報系統，擴增選才空間

陞遷法規定政府機關於內部有職缺時應對外發布週知，並就其職稱、職等、職系及該職務應具備之特殊條件（如某種工作經驗、學歷、訓練等），於人事行政局徵才網站或登報公開週知，請符合條件且有意願者前來登記，再由用人機關組成甄審委員會辦理公開甄審。此種互通訊息、公開選才之方式，建構成為完整

體系且擴及於全國各機關間統一實施，不僅能使有意願者得以公平競爭，亦能提供機關首長更寬廣之選才空間，並有效落實「內陞與外補並重」之任用原則，達到機關間人才交流之成果。

暢通申訴管道，消除陞遷不公

依「公務人員保障暨培訓委員會組織法」第三條規定，該會掌理公務人員身分、工作條件、官職等級等有關權益保障之擬議事項，及公務人員再申訴案件之審查。另「公務人員保障法」亦就與公務人員權益保障有關之申訴、再申訴等救濟程序，訂有明確之規範。隨著申訴管道陸續建立，不公平陞遷之現象應得在制度規劃下預為防範，並使所產生之爭議獲致合理解決。

第三節 人事政策任用制度發展趨勢

任用制度為人事政策的價值核心，也是古今中外政府機關為達成求才、用才、育才與留才的根本基礎，而有關取才用人的任用方式，也間接形成各國人事任用制度的發展形態，引導各國人事任用制度的發展趨向。從人事政策演進觀點而言，取才用人的任用制度，自古均與「人才主義」有關，雖在重視人才的觀念具有一致性，但其方法與制度則有不同，如針對制度特質予以宏觀區分，則現代人事任用制度的發展趨向，約可區分為「消極性趨向於積極性」、「非專業化趨向於專業化」、「恩惠制趨向於才能制」、「分贓制趨向於功績制」、「官僚制趨向於民主制」、「制度化與人性化兼顧」等發展趨向，¹⁵⁸雖說我國現代人事任用制度建制歷史尚短，未能如同前述先進國家歷經長期調適，甚至創造獨特的文官組織文化，有時尚處於制度全盤移植、作法牽就妥協，觀念試探摸索的調整階段，但在釐訂未來宏遠的人事政策及開拓當前國際視野以迎頭趕上雙重考量下，對各國人事政策任

¹⁵⁸ 同註 100，頁 57。

用制度發展趨勢之認識是不可或缺的，故以下扼要闡述，以作為我國人事政策任用法制在價值面與時代性之重要參考。

壹、「消極性」趨向於「積極性」

所謂消極性任用制度，著重於防止政府首長任用私人，注重防姦除弊；而所謂積極性人事任用制度，則是強調廣泛與積極延攬及運用人才，而以廣泛取才用才見長。惟此乃人事行政功能的兩端，因如無防範徇私用人的限制，也將不足以談取才用人，而二者因各有偏重，結果則各異其趣。

近代以迄二十世紀初期，各國人事任用制度普遍具有消極性管制的色彩，英國與德、法、美各國約於十九世紀末起普遍採行事務官考試取才法制，但早期的考試制度，旨在防止賄恩徇私及打破政治分贓，即防弊重於擇才，亦即學者所稱「警衛的角色」(role of police man)，除考試外，其餘人事法制亦偏重於約束員工紀律行為、嚴守人事行政獨立措施等。在現代人事任用制度建立的初期，此係為防止政治因素介入文官行政，也為保障常任文官的地位，消極性人事功能是有其必要，換言之；各國為確立人事任用制度，仍須破除政治勢力介入文官法制，以保障文官之「行政中立」及永業體制，故消極性之防弊措施時至今日仍不可或缺。但近年來各國人事任用制度的發展傾向，則漸由消極性而趨於積極性。¹⁵⁹係因現代政府職能甚為繁複與專業，衍生出公共問題且須迫切解決者尤多，故政府取才用人亟需具有行政及專業才能者，始能勝任職務，且二十世紀中葉以來，各國政府人力普遍的趨勢是：「有效人力的缺乏」，¹⁶⁰尤其科技人力與管理人才多有不足的現象，故現階段人事任用制度的重點，係在民主憲政與責任政治

¹⁵⁹ 同註 100，頁 58。

¹⁶⁰ 同註 100，頁 58。

體制下，廣泛延攬人才，加強人力運用、積極培育才能、兼顧行為管理，以健全人力資源管理。積極性人事措施，亦不忽略「考試」取才，但文官考試應有由防弊進而彈性的功能，且「考試」亦不是唯一取才方法，其餘對科技人才的甄選及專門技術人員的聘派方式均屬之，如英、法、德等國，中上階層專門科技人才的甄選，即為實例。積極性人事任用制度配合永業制及功績制的實施，將使傳統「用人唯才」的理念，更加落實而具成效。

貳、「非專業」趨向於「專業化」

所謂「非專業」與「專業化」，泛指人事任用制度受科技與專業行政影響之趨勢。以今日人事任用制度而言，自近代以來各國政府受工業革命與專業趨勢影響下，行政需求之人才，即使是「通才」也要求能通識與專精，換言之，行政通才不止要有廣博學識，亦需具備若干專業程度的知識見解，至於政府行政所需的技術專才，在科技文明與資訊發展環境下，「專業化」與「永業化」幾已同等重要，人才更需要技能與能力，才能達到專才專職，適才適所，進而永業發展。尤其自 1990 年代以來，各國隨著後工業化，資訊化的發展，政府機關頗受「科技」、「專業化」的衝擊，專業人才之培育運用愈形迫切，如英、法、德等國對於專業人才之考選與訓練與一般行政人員之考訓，均採分途方式實施，此亦說明「專業化」對於人事任用制度的影響，已愈形普遍而深遠。在「非專業」時期，其取才標準重視通識，而人才運用則以通才為主。而「專業化」時期因受工業化、科技化與資訊化影響，其取才標準著重專業條件與專業倫理，而人才運用則力求專才專職與專業發展，惟亦不宜忽略通才與專才亦須兼顧與配合，才能不偏不倚發揮用人惟才的高度效能。

參、「恩惠制」趨向於「才能制」

人事任用制度以取才用人為第一要義，自古我國「科舉制度」迄今「人力資源管理」，無不以「用人唯才」為主題。此亦所謂「人才主義」的實踐，因此用人取才非自今日啟始，亦為長久以來各國公務人員考試制度追求的標的。但另與「才能制」大異其趣的是「恩惠制」(Favoritism)，即人事任用措施受「恩惠」(瞻恩徇私)影響，而造成「恩惠」的因素甚多，不一而足；例如：一、恩寵：古代近代所謂「以官爵為私恩，以名祿為榮寵」，即把官爵職位視為私人恩寵，而非公器。二、親信：自古用人多有以血親、姻親、寵信為取捨標準者，即論才能亦以親信為權衡範圍，更有蔭任體制，雖然親信未必無才，但用人以親信為先，已非「才能制」本義，時至今日從我國所謂「中小型家族式企業」在用人取向上仍可看出一些端倪，三、庸奴：自古許多取才用人之實例，未必是「用人唯才」，而常是用人唯「庸」(庸愚)唯「奴」(奴才)是用，所謂「用人應不如己者，第二流人才必用第三流者」，以免屬下光芒蓋過自己，致權位不保，最後形成「劣幣驅逐良幣」惡性循環。

上述「恩寵」、「親信」、「庸奴」，皆以個人(用人者)瞻恩徇私或「人情行政」(Personal Administration)為其取向，而與「人才」運用無關。但現代社會對於「才能制」，有其理所當然與勢所必至之需求，在目前政府職能日益專精，需要人才愈形迫切，不能人盡其才，必無法事竟其功；政府機關為確立人才運用制度，各國多以「文官法」、「永業制」或「功績制」之實施，作為取才用人之準繩，且由消極性人事職能趨向積極性取才用才途徑。再者，政府員工每多外流於企業界或其他行業，迫使政府機關多方努力留住人才，亦間接形成現代政府「才能制」特色的推動力。

肆、「分贓制」趨向於「功績制」

現代各國政府建立人事任用制度初期，多有政黨分贓制(spoils system)之困境，而現代人事任用制度之起始與「打破分贓主義」實有密切關連。早期政務官與事務官並無明顯區別，故有所謂「一朝天子，一朝臣」之說法，各國政黨政治初期亦多「誰勝利、誰分贓」(To the victors, goes the spoil)作法，視官職為黨派爭奪的戰利品，此皆分贓制之流弊現象，分贓制與恩惠制兩者共同特點是：政府公職授取係基於政黨勢力、名位財勢及人情因素之考慮，而非依據人員學識與才能。

分贓制最大弊端係政黨政治與政府行政混淆不清，亦可說政治因素介入文官制度領域，其次政黨的包庇營私而置才能之士於不顧，將無法確立取才用人的法制，為打破分贓制之負面影響，現代政府逐步採行措施如下：一、政務官與事務官體制嚴予區分，後者並以考試取才的方式羅致所需人才。二、健全人才運用法制，以維護人員永業制，保障事務官任職至退休期間的權益地位，避免受政黨輪流執政或政潮之影響。三、積極推動以「才能」(merit)及成就(achievement)為依歸之人事行政措施，而後者即功績制的本義。功績制比才能制涵義更廣，不僅指取才方式，而且強調整體人事任用制度的健全；即依能力陞遷，同工同酬及激發工作意願等等，期使才能發展與永業體制相輔相成，現已成為當前各國人事任用制度的發展主流。

伍、「官僚制」趨向於「民主制」

傳統人事任用制度大都帶有官僚制色彩，現代各國人事任用制度則多與民主制度有關。前者的特性來自「官治」，後者的特性起於「民治」，而學者對於「官僚制」(Bureaucracy)持有二義，其一係指腐敗的官吏體制，如「貪官污吏」、「統治爪牙」、「政治特權」、「繁文褥節」、「墨守成規」、「因循苟且」等積習形成之衙門吏制；其二則指「行政中立」的政府組織及其員吏體制，如社會學家韋伯(M. Weber)

敘述的理想型員吏制(Ideal Type of Bureaucracy)即是，惟不論何者，官僚制仍具有以下特性；一、官僚意識：此即官吏自視甚高而自外於民，與民主制之「公僕」為民服務的角色認知不同。二、品位觀念：人事任用制度中，公務人員官職等分類體制，以至按個人任用資格賦予之職務，不僅是人事措施之依據，也是顯示任職者之身分地位，故官階品位及資歷名分自古以來極受重視，可是過度的強調品位觀念，與民主制公僕服務為先的體認自然不同與不宜。三、人情行政：官僚制最大特色在於官吏集團與庶民百姓脫節，自外於民而高人一等，即官僚制易陷於封閉思維而不理民間疾苦，由此更易沾染個人徇私之人情行政惡習，而與民主制度下之人事行政強調對事不對人的法制面頗有不同。

由官僚制演進為民主制，是受政治發展、社會環境、文化背景及行政革新、政府改造等諸多因素影響所致，且非一朝一夕能得，而係漸進形成。至於民主制之人事體制另有其特色如次：一、民主行政與治事效能：官僚制重做官，民主制重做事；故現代人事任用制度必先區分政務官與事務官，政務官之進退屬民主選舉與責任政治及政黨政治之範疇，事務官之管理則確立為永業化與行政中立的文官制度，旨在破除政治勢力的介入，政務官與事務官區分，使常任文官摒棄官僚的桎梏，而成為「公務人員」(公僕)，遵循依法行政原則，亦受責任政治(政務官)與「文官法」(事務官)規範。二、職位觀念與公僕角色：即由重視官爵、品級、名分，而轉趨於偏重職務、職責、職能之工作態度，官僚制重品位，民主制重職務(工作)，故現代各國人事制度不論採行何種分類制度(品位分類或職位分類)，年資、品級因素，漸由能力、成就因素所取代。三、永業制與功績制：官僚制人事行政體系因每見贍恩徇私、賣官鬻爵，寅緣奔競之惡習，而蒙上人情行政之陰影，民主制人事行政則以打破政治分贓及恩惠私情為先務，並確立以才能及

成就為取才用人之標準(即功績制取向),亦使文官在任職期間,其權益地位受保障,其潛能技術更受激勵發展,形成永業制與功績制相互輔成之趨勢,而成為民主型人事任用制度之主要特色之一。

陸、「制度化」與「人性化」兼顧

現代各國政府處理人事問題首重制度化,人事行政「制度化」亦自古有之,而制度具有成長性與改革性,不能一成不變以致與環境脫節,尤其現代民主政治制度興起後,人民權利意識高漲,政府公務已由「人治」邁入「法治」時代,人事行政典章規定的制度化是必然的結果,而其最主要基礎,即「文官法」(Civil Service Law)的訂頒,將人事機關的設置及人事行政法制措施確立。惟制度化不僅單指一套法令規章,而是力求實質成效,是以現代各國文官法制無不強調「才能」與「功績」之取向,而制度也是環境的產物,更是改變環境的動力,故人事「法制化」的面向,涵蓋有適應環境需要、合乎情勢要求及發揮應有功能等多重設計,人事制度能否健全,端視其法制是否健全合理及與社會理念與結構之嚴密配合有關,此為各國人事任用制度法制化永續發展之關鍵。

其次論及人事任用制度「人性化」之趨向,人事任用制度即取才用人之法制措施,但「取才用人」除涉及才能因素外,尚有「人性」因素值得重視。所謂:「人者,心之器」即是。人事管理的主要範疇,除人才運用外,尚有不容忽視的「行為管理」層面,人才運用的目標是適才適所、才位相稱;行為管理的目標則是工作意願與工作熱誠,二者兼顧,才能健全人事管理制度。永業化與功績制,無非在激勵、發展員工的才能與成就,如空有優異的才能而缺乏工作的意願與熱誠,則工作績效無法持久,換言之,人盡其才須顧及「能力」(can do)及「意願」(will do)。如何維護工作意願與熱誠,遂成為現代人事制度

主要目標之一，而行為管理亦即人性因素在管理制度上之應用。

歷來人事任用制度均偏重「人才運用」的管理體制，故自考選、任用、訓練、俸給、退撫以至福利等相關措施無不詳備，但晚近各國政府面臨如勞資爭議、員工權益糾紛、人群關係以及激勵管理等人事行政新課題，於是各國人事任用制度逐步發展出新配套措施如下：一、勞動三權管理制度：如英國「惠特利委員會」、「全國文官聯盟」及美國聯邦政府集體協議制度等，涉及結社、協商、罷工權限，以保障員工權益，尊重員工尊嚴與地位。二、人群關係管理措施：如強化主管監督責任，確立民主方式的領導、加強意見溝通途徑及實施員工參與管理方法。三、改善員工態度並確立員工建議與申訴制度：以舒展工作意志，改善工作態度，重視多元參與，暢通申訴救濟管道。四、採行激勵管理措施：如人性化領導、體認心理動機、績效獎金制度、推行福利措施、參與管理與民主方式等措施。五、激勵員工士氣而改進人事管理制度：如優厚待遇、工作安全、職位陞遷及改善工作環境等方式。以上管理措施皆屬「行為管理」層面之制度，旨在體認人性與心理因素，尤其對良知良能的激勵誘導，內在潛能的啟發鼓舞、工作情緒與士氣的提高等管理方式，均已成為管理的趨向，以期獲致人性化管理的目標。

第四章 研究發現

第一節 問卷調查法發現

壹、問卷回收概況

本研究之調查問卷自九十年十月下旬寄發，調查對象為台中市政府（以下簡稱市府）所屬行政機關公務人員，並於同年十一月下旬回收完畢，共計回收 350 份，依據問卷拒答題數超過總題數二分之一以上，且有連續性答題傾向者為無效問卷之判別基準檢查篩選後，剔除其中 20 份，共計回收有效問卷 330 份，有效問卷回收率為 44%，回收情形詳如表 4-1 所示：

表 4-1 有效問卷回收統計表

訪問對象	發放問卷數	有效樣本回收數	有效回收率	備註
台中市政府暨所屬單位職務列簡任人員	22	7	31.8%	簡任主任秘書、參事、局長、主任等。
台中市政府暨所屬單位職務列薦任人員	650	285	43.8%	薦任副局長、副主任、專員、課長、課員、技士、里幹事等。
台中市政府暨所屬單位職務列委任人員	78	38	48.7%	委任辦事員、助理稅務員、書記等。
合計	750	330	44.0%	

貳、受訪人員基本屬性

本研究調查問卷有效樣本 330 份之人口結構情形，分析如下：

一、服務公職年資

受訪對象服務公職年資分佈層如表 4-2 及圖 4-1 所示，以 16-20 年（73）（22.1%）佔最大比率，次以 6-10 年（72）（21.8%）為次

多數，再以 11-15 年（57）（17.3%），21-25 年（48）（14.5%），26-30 年（35）（10.6%），5 年以下（27）（8.2%），逐次降低至 31 年以上（18）（5.5%），而以服務 6-20 年者為最多，如以此服務年資層佔調查總數 61.2% 推論，市府所屬公務人員正處於業務熟稔經驗豐富之成熟發展時期。

表4-2 服務公職年資(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
5年以下	27	8.2	8.2
6-10年	72	21.8	30.0
11-15年	57	17.3	47.3
16-20年	73	22.1	69.4
21-25年	48	14.5	83.9
26-30年	35	10.6	94.5
31年以上	18	5.5	100.0
總和	330	100.0	

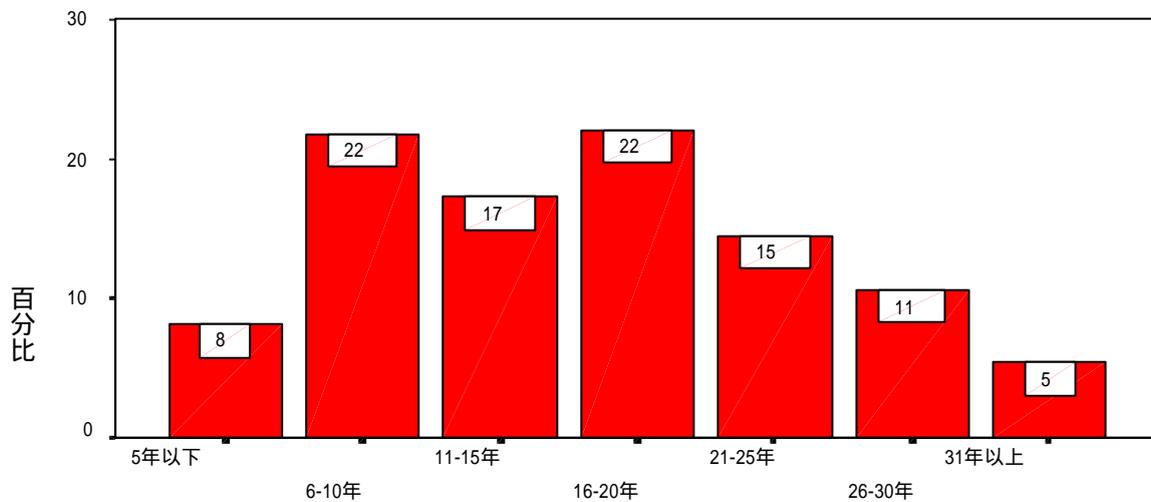


圖4-1 服務公職年資(N=330)

二、本機關服務年資

本機關服務年資分佈層如表 4-3 及圖 4-2 所示,以 5 年以下(127) (38.5%) 佔最大比率,次以 6-10 年(73) (28.2%) 為次多數,再以 11-15 年(45) (13.6%), 16-20 年(28) (8.5%), 26-30 年

(17) (5.2%)，21-25年(15) (4.5%)，逐次降低至31年以上(5) (1.5%)。由此清楚發現受訪對象本機關任職年資偏低，任職10年以下者，即佔調查總數66.7%，15年以下者，更累計達80.3%之高，換言之；近年來市府公務人員調動甚為頻繁，究其原因或與下列三點有關：一是近年來地方政府人事權鬆綁，大量進用新進人員；二是近年來配合機關業務需求，彈性調整員額編制所致；三為地方財源不足退休不易，自願退休金需由地方政府配合籌款支應，大部分資深人員惟恐受經費所限無法隨時如願自願退休，乃利用五十五歲依法專案退休，提前離開公職以開創事業第二春，間接促進人力新陳代謝有關。

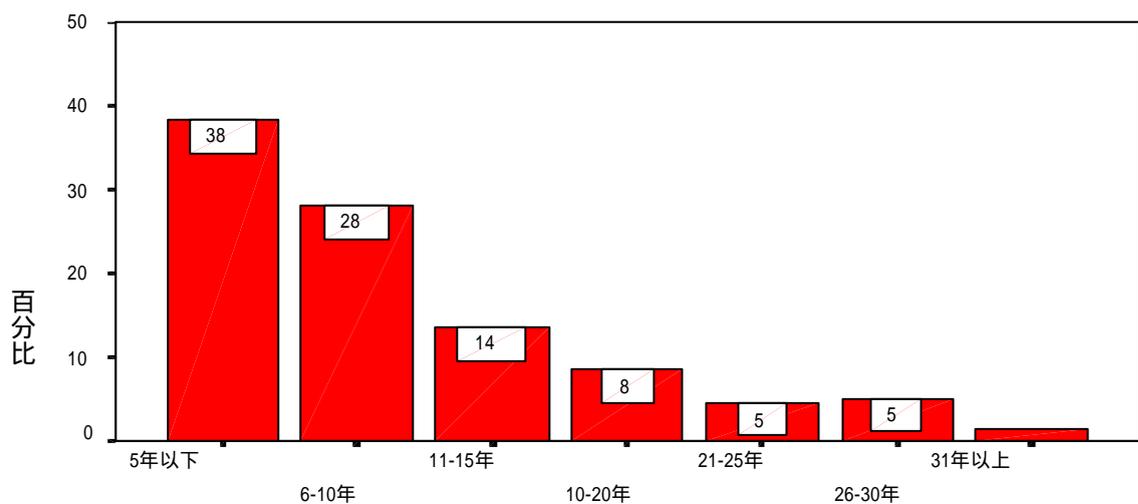
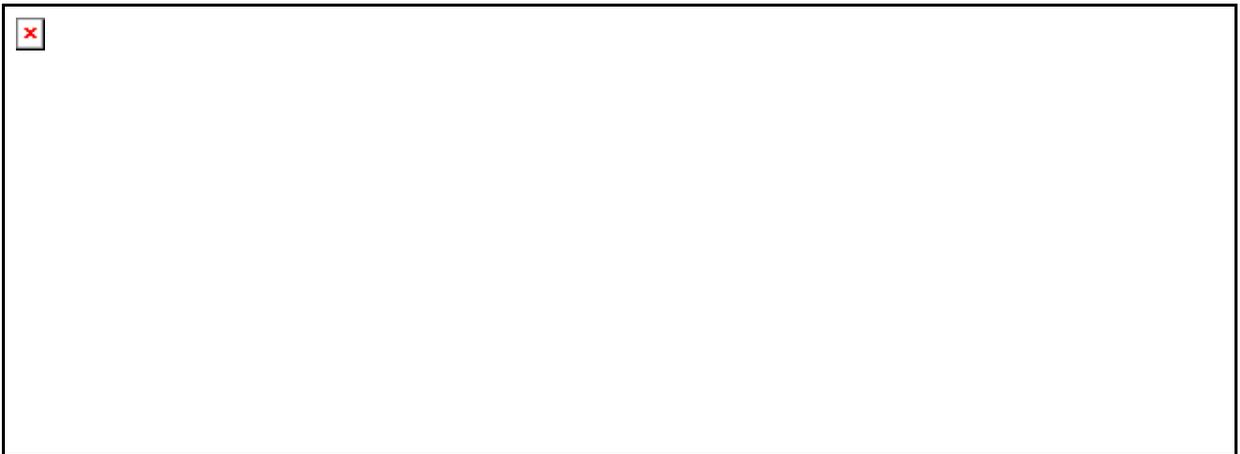


圖4-2 本機關服務年資(N=330)

三、年齡

受訪對象年齡分佈層如表 4-4 及圖 4-3 所示，以 41-50 歲(150) (45.5%) 佔最大比率，次以 31-40 歲(107) (32.4%) 為次多，其次再作遽減為 51-60 歲 (45) (13.6%) ，及 21-30 歲(19)(5.8%)，而以及 61 歲以上 (8) (2.4%) 及 20 歲以下 (1) (0.3%) 為最少，何以 51 歲以後比率遽減，分析其原因或與上題本機關服務年資相同，係因 55 歲專案退休之影響，致使 51-60 歲及 61 歲以上年齡層人員大量提前退休有關。惟由比例分配可知；31-50 歲年齡層佔受訪總數之 77.9%，由此可見，市府公務人員年齡結構尚屬青壯時期，極富調適力、可塑性與發展潛能。

表4-4 年齡(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
20歲以下	1	.3	.3
21-30歲	19	5.8	6.1
31-40歲	107	32.4	38.5
41-50歲	150	45.5	83.9
51-60歲	45	13.6	97.6
61歲上	8	2.4	100.0
總和	330	100.0	

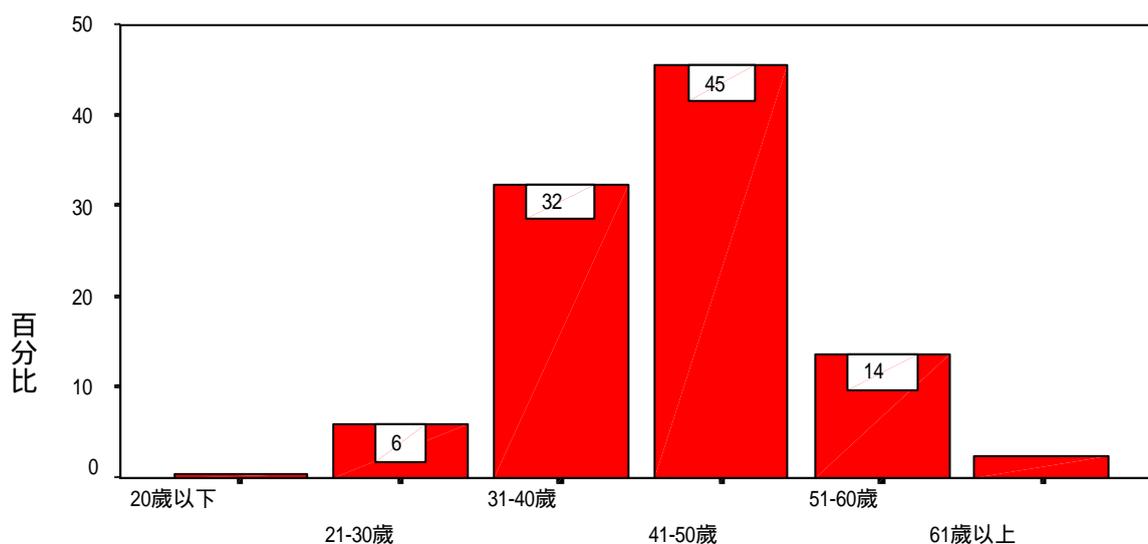


圖4-3 年齡(N=330)

四、職務最高列等

為瞭解受訪對象目前職務任用之列等限制，且因現行人事制度允許一個職務跨列二個以上官職等，故無法由其職稱推算其現任列等，為研究便利起見，乃以受訪對象職務所列最高列等為調查標的，而經分析發現，受訪對象職務最高列等如表 4-5 及圖 4-4 所示，以第七職等職務者（158）（47.9%）為最多，其次以第五職等職務者（54）（16.4%）為次多，再以六等（39）（11.8%）、八等（32）（9.7%）與三等（25）（7.6%）逐步降低之。其比例分配與目前公務人員關鍵職務最高列等相符，即課員、技士為薦任第七職等，辦事員為委任第五職等，書記為委任第三職等，由上分析得知，市府公務人員職務最高列等人員中，以最高列薦任第七職等之課員、技士及辦事員（含相同列等職務）佔大部分。

表4-5 職務最高列等(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
二等	25	7.6	7.6
四等	8	2.4	10.0
五等	54	16.4	26.4
六等	39	11.8	38.2
七等	158	47.9	86.1
八等	32	9.7	95.8
九等	5	1.5	97.3
十等	3	.9	98.2
十一等	6	1.8	100.0
總和	330	100.0	

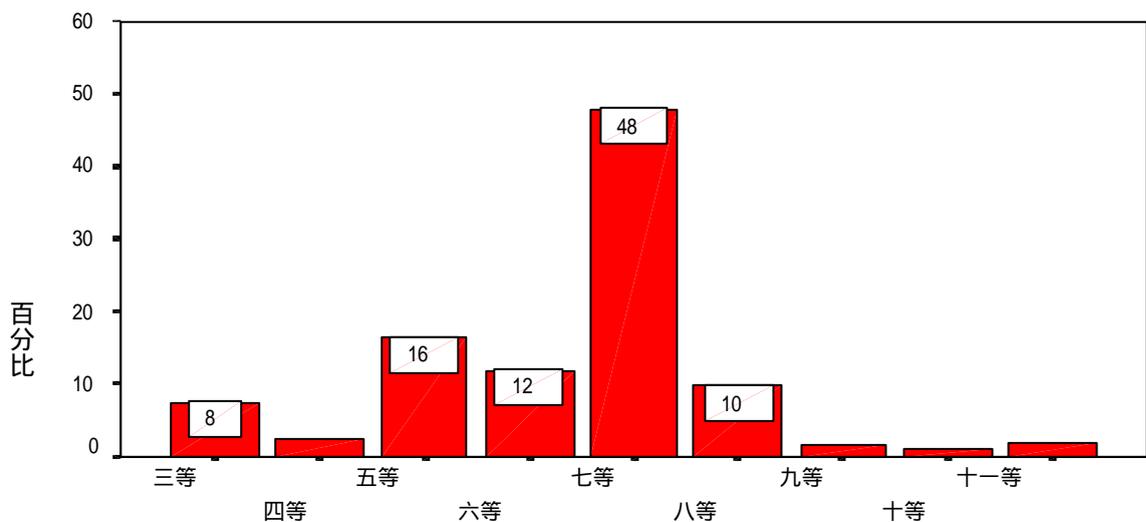


圖4-4 職務最高列等 (N=330)

五、職稱

為研究便利起見，受訪對象職稱以較具代表性之職稱為主，簡化為參事以下共九類，比例分布如表 4-6 及圖 4-5 所示，以課員職稱者（123）（37.3%）為最多，其次以技士職稱者（99）（30.0%）為次多，再以薦任主任（35）（10.6%）、課長（28）（8.5%）與書記（22）（6.7%）、辦事員（16）（4.8%）逐步降低之。參照上述職務最高列等分析得知，市府公務人員中以課員與技士職稱者為最多，換言之；課員、技士及其同階層之公務人員，是市府公務人員行政中堅主力。

表4-6 職稱(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
參事	2	.6	.6
局長	4	1.2	1.8
簡任主任	1	.3	2.1
薦任主任	35	10.6	12.7
課長	28	8.5	21.2
課員	123	37.3	58.5
技士	99	30.0	88.5
辦事員	16	4.8	93.3
書記	22	6.7	100.0
總和	330	100.0	

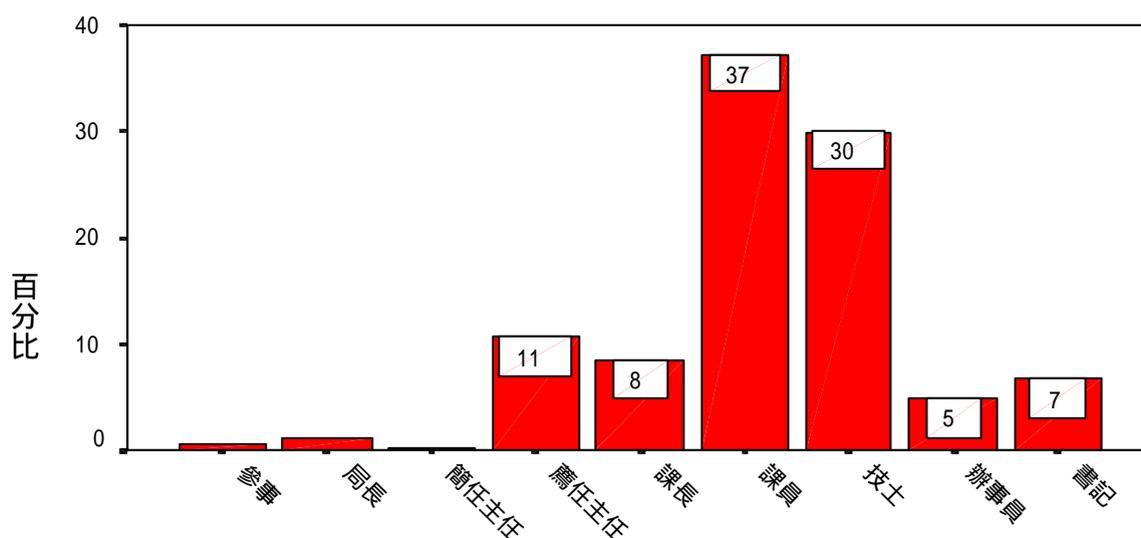


圖4-5 職稱(N=330)

六、最近一次職務任派遷調時間

受訪對象最近一次職務任派遷調時間如表 4-7 及圖 4-6 所示，分析得知其中以 89 年比率最高(20.6%)，88 年與 90 年比率次高(15.8%)，而整體趨勢從 82 年起即逐步升高，配合前述各題分析得知；市府公務人員近年來職務異動甚為頻繁，或許與調適日趨複雜多元的內外環境與地方自治法賦予民選首長更多人事任用權有關。

表4-7 最近一次職務任派遷調時間 (N=330)

	人數	百分比	累積百分比
60	1	.3	.3
64	2	.6	.9
70	2	.6	1.5
73	1	.3	1.8
74	2	.6	2.4
75	3	.9	3.3
76	2	.6	3.9
77	6	1.8	5.8
78	6	1.8	7.6
79	9	2.7	10.3
80	6	1.8	12.1
81	5	1.5	13.6
82	9	2.7	16.4
83	11	3.3	19.7
84	15	4.5	24.2
85	16	4.8	29.1
86	24	7.3	36.4
87	37	11.2	47.6
88	52	15.8	63.3
89	69	20.9	84.2
90	52	15.8	100.0
總和	330	100.0	

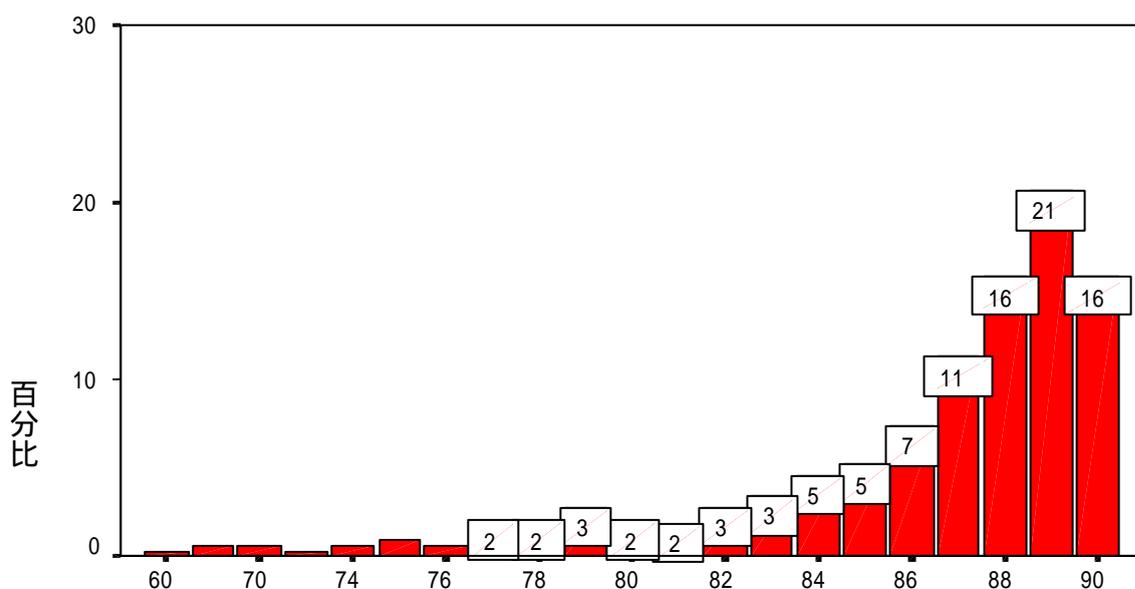


圖4-6 最近一次職務任派遷調時間 (N=330)

七、職位

分析受訪對象職位資料如表 4-8 及圖 4-7 所示，得知其中以非主管人員（257）（77.9%）為大多數，主管人員（73）（22.1%）為少數。

表4-8 職位(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
主管	73	22.1	22.1
非主管	257	77.9	100.0
總和	330	100.0	

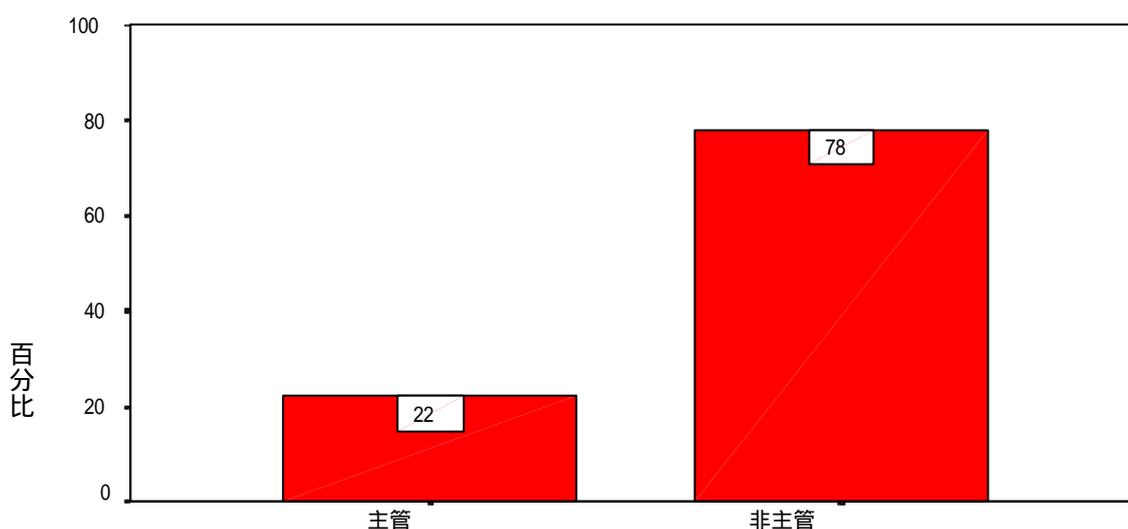


圖4-7 職位(N=330)

八、職系

分析受訪對象職系資料如表 4-9 及圖 4-8 所示，得知其中以行政職系人員（217）（65.8%）為多數，技術職系人員（113）（34.2%）為少數，兩者比率不同應與政府機關業務職能與人員編制屬性有關，由於市府乃地處中部都會地區，其業務性質已逐步走向協調服務之一般行政為主，而與一般農業縣市對技術職系倚重有別，故其人員編制屬性自然以行政職系為多。

表4-9 職系(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
行政職系	217	65.8	65.8
技術職系	113	34.2	100.0
總和	330	100.0	

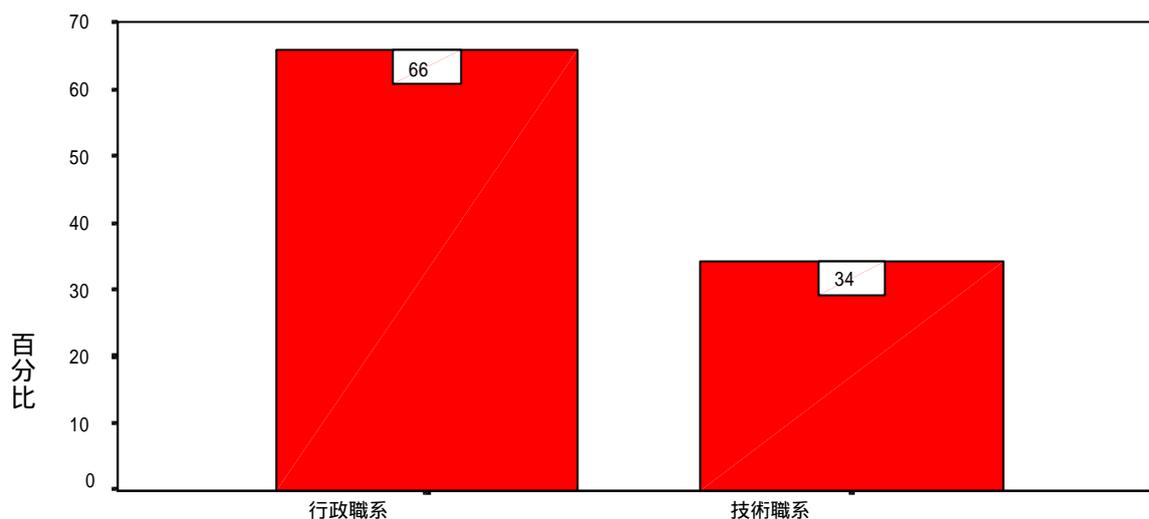


圖4-8 職系 (N=330)

九、教育程度

分析受訪對象教育程度資料如表 4-10 及圖 4-9 所示，得知以大學畢業者（150）（45.5%）最多，專科畢業（122）（37.0%）次多，高中（職）畢業（41）（12.4%）、研究所以上（17）（5.2%）則較少，由此可知，市府公務人員擁有專科以上之學歷者比率已達 87.7% 以上，人力素質相當整齊優異。

表4-10 教育程度 (N=330)

	人數	百分比	累積百分比
研究所以上	17	5.2	5.2
大學	150	45.5	50.6
專科	122	37.0	87.6
高中(職)	41	12.4	100.0
總和	330	100.0	

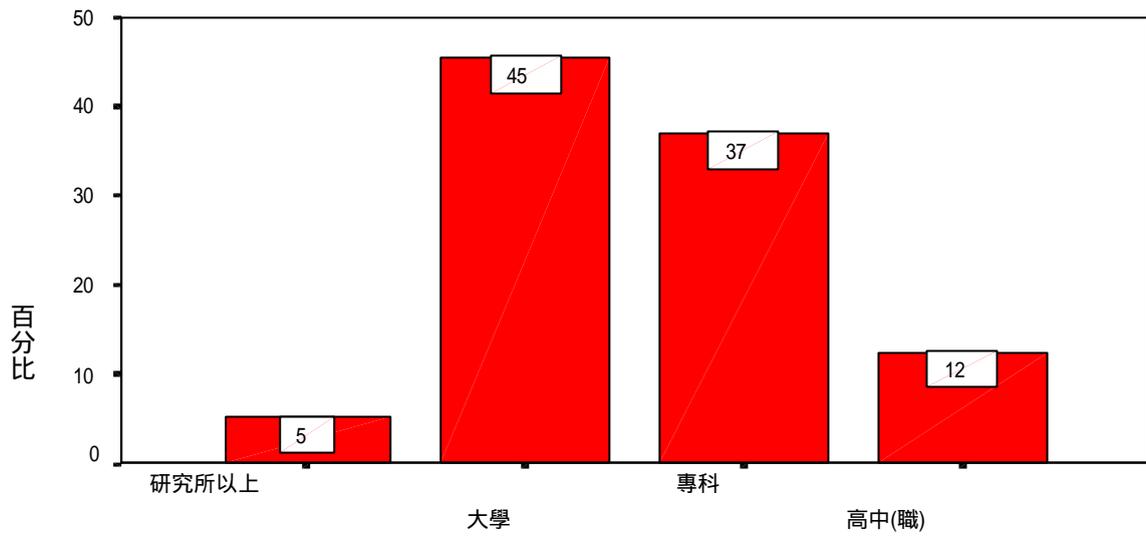


圖4-9 教育程度 (N=330)

十、性別

分析受訪對象性別資料如表 4-11 及圖 4-10 所示，發現男性比率（180）（54.5%）高於女性比率（150）（45.5%），已往傳統上公務人員以男性居多，惟近來女性已有逐漸遞增趨勢，市府公務人員性別比率亦同。

表4-11 性別(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
男	180	54.5	54.5
女	150	45.5	100.0
總和	330	100.0	

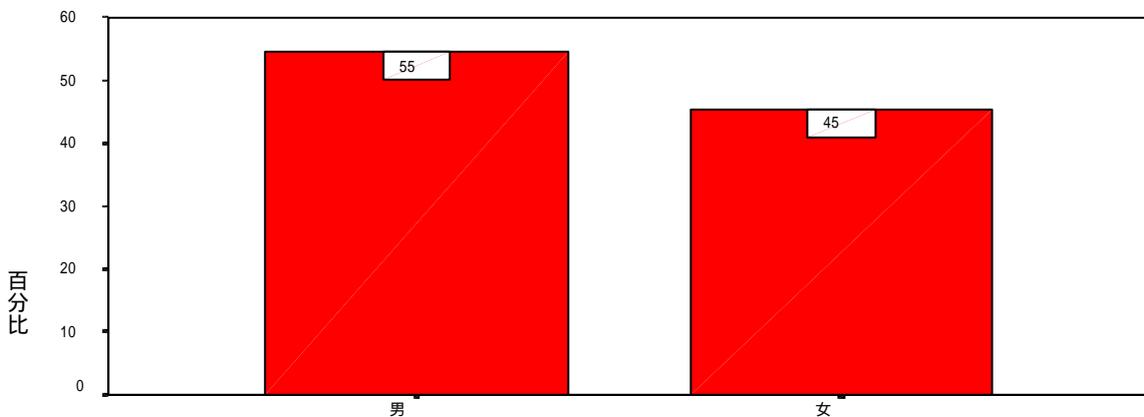


圖4-10 性別 (N=330)

參、問卷調查逐題分析

為研究分析便利起見，將調查結果中「很同意」與「同意」、「很不同意」與「不同意」分別合併為「同意」與「不同意」兩種態度分類，惟如各題中「很同意」或「很不同意」態度較明顯與強烈，仍列入分析詮釋範圍，以詳實呈現調查結果。

一、人事政策任用功能與績效之「專才與專業」部分 「專才」部分

您認為學校教育訓練之學歷科系與公務人員各項考試測驗，所取得的專門人才能相符且學以致用。

如表 4-12 及圖 4-11 所示；針對此問題表示很同意(13)及同意(210)者，合計高達 223 人 (67.6%)，不同意(95)與很不同意(12)合計有 107 人 (32.4%)，由此得知，同意與不同意兩類比率相差甚多，同意部分高出不同意部分一倍之多，亦即受訪對象對此題具有高度同意傾向，普遍認為透過學校教育訓練之學歷科系與公務人員各項考試測驗，所取得的專門人才能相符且學以致用，亦即認同目前公職考試之設計均能與學校科系配合，並具有銜接培育專才之效果。

表4-12 學歷科系與公務人員各項考試測驗所取得的專門人才能相符(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	13	3.9	3.9
同意	210	63.6	67.6
不同意	95	28.8	96.4
很不同意	12	3.6	100.0
總和	330	100.0	

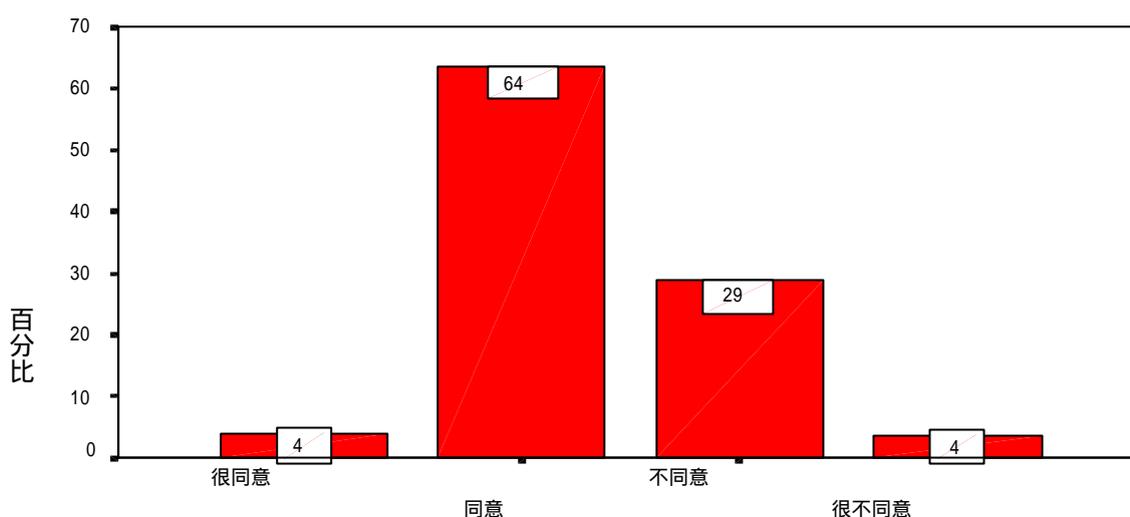


圖4-11 學歷科系與公務人員各項考試測驗所取得的專門人才能相符(N=330)

您認為各項公務人員考試類科規畫，能有效測驗符合機關擬任職務所需之專門人才。

如表 4-13 及圖 4-12 所示；針對此題表示很同意(16)及同意(191)者，合計高達 207 人(62.7%)，不同意(108)及很不同意(15)有 123 人(37.2%)，分析得知，同意與不同意兩類比率相差亦甚多(25.5%)，顯示受訪對象對此題具有高度同意的傾向，普遍認為各項公務人員考試類科為有效度之規畫，能有效測驗出錄取人員即為符合機關擬任職務所需之專門人才。

表4-13 考試類科規畫能有效測驗符合機關擬任職務所需之專門人才(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	16	4.8	4.8
同意	191	57.9	62.7
不同意	108	32.7	95.5
很不同意	15	4.5	100.0
總和	330	100.0	

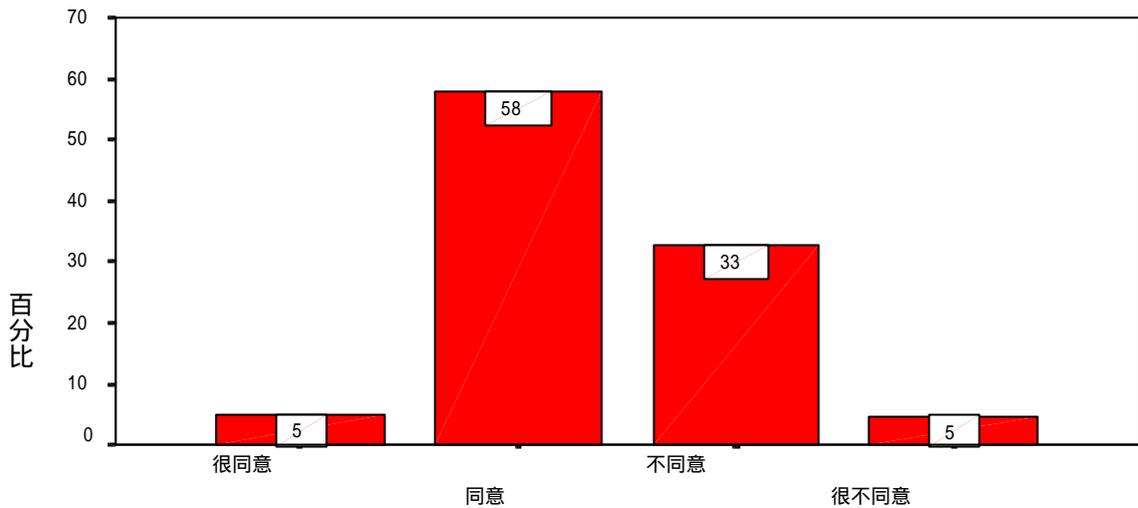


圖4-12 考試類科規畫能有效測驗符合機關擬任職務所需專門人才(N=330)

您認為目前公務人員考試整體而言，能有效掄取政府機關職務所需之專門人才。

本題乃綜合前二題題旨所設計之問題，如表 4-14 及圖 4-13 所示；針對此問題表示很同意(15)及同意者(201)，合計高達 216 人（65.5%），不同意(108)及很不同意(6)有 114 人（34.5%），分析得知，同意與不同意兩類比率相差甚多（30.9%），顯示受訪對象對此題具有高度同意之傾向，普遍認為目前公務人員考試整體而言，能有效掄取政府機關職務所需之專門人才。

表4-14 公務人員考試整體而言能有效掄取政府機關職務所需之專門人才(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	15	4.5	4.5
同意	201	60.9	65.5
不同意	108	32.7	98.2
很不同意	6	1.8	100.0
總和	330	100.0	

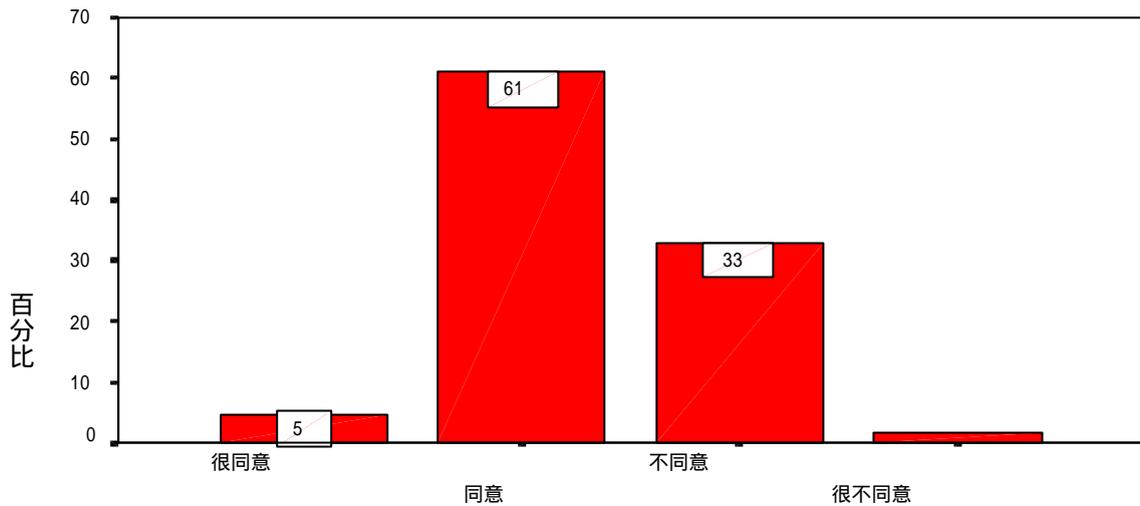


圖4-13 公務人員考試能有效掄取政府機關職務所需專門人才(N=330)

您認為透過各項在職訓練，可提升公務人員各項職務所需專門人才。

如表4-15及圖4-14所示；針對此問題表示很同意(66)及同意者(227)，合計高達293人（88.8%），不同意(34)及很不同意(3)有37人（11.2%），分析得知，同意與不同意兩類比率相差極為懸殊（77.6%），且很同意比率（20.0%）高出很不同意（0.9%）甚多，顯示受訪對象對此題具有強烈高度同意的傾向，亦即普遍認為目前公務人員考試整體而言，能有效達成掄取政府機關職務所需專門人才之功能。

表4-15 透過各項在職訓練，可提升公務人員各項職務所需專門人才(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	66	20.0	20.0
同意	227	68.8	88.8
不同意	34	10.3	99.1
很不同意	3	.9	100.0
總和	330	100.0	

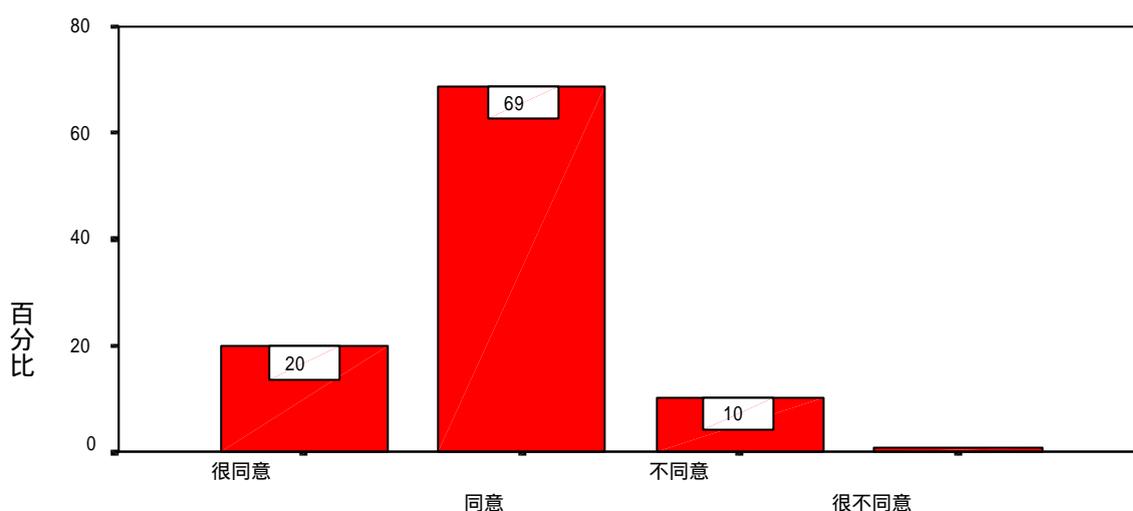


圖4-14 透過各項在職訓練，可提升公務人員各項職務所需專門人才(N=330)

您認為政府機關辦理任派遷調之案件時尚能考量擬任人員職務專才合適安排。

如表 4-16 及圖 4-15 所示；針對此問題表示很同意(11)及同意者(154)，合計為 165 人 (50.0%)，不同意(126)及很不同意(39)亦同有 165 人 (50.0%)，分析得知，同意與不同意兩類比率相同，顯示受訪對象對此題具有對等的看法，且以態度強度而言，很不同意者有 39 人 (11.8%) 多於很同意之 11 人 (3.3%)，代表部分受訪對象對此題仍有強烈反對的傾向，值得注意，因此就本題而言，政府機關於辦理任派遷調之案件時，是否真正考量擬任人員職務專才而做合適安排，受訪對象抱持無信心與存疑之態度。

表4-16 政府機關辦理任派遷調之案件時尚能考量擬任人員職務專才合適安排(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	11	3.3	3.3
同意	154	46.7	50.0
不同意	126	38.2	88.2
很不同意	39	11.8	100.0
總和	330	100.0	

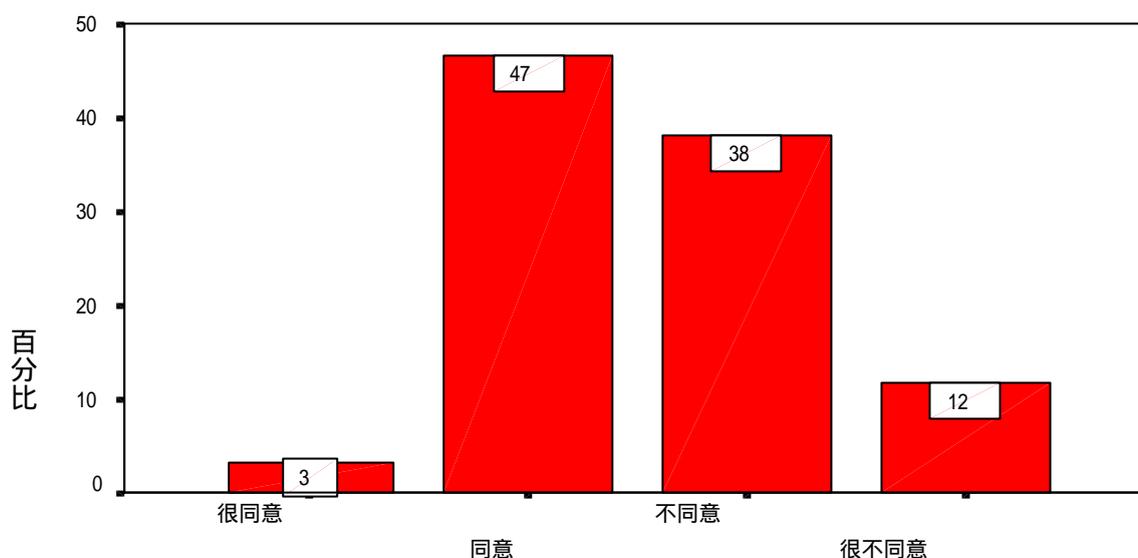


圖4-15 政府機關辦理任派遷調案件能考量擬任人員職務專才合適安排 (N=330)

「專業」部分

您認為目前公務人員均具有足夠執行職務所需之專業知識與技能。

如表4-17及圖4-16所示；針對此問題表示很同意(5)及同意者(166)，合計為171人（51.8%），不同意(138)及很不同意(21)有159人（48.2%），分析得知，同意與不同意兩類比率幾乎相當，顯示受訪對象對此題具有對等的看法，因此就本題而言，無法確實瞭解受訪對象明確意向，但由很不同意比率相對高於很同意比率甚多，仍顯示出受訪對象對公務人員對具有足夠執行職務所需之專業知識與技能，有信心不足現象，值得注意。

表4-17 公務人員均具有足夠執行職務所需之專業知識與技能(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	5	1.5	1.5
同意	166	50.3	51.8
不同意	138	41.8	93.6
很不同意	21	6.4	100.0
總和	330	100.0	

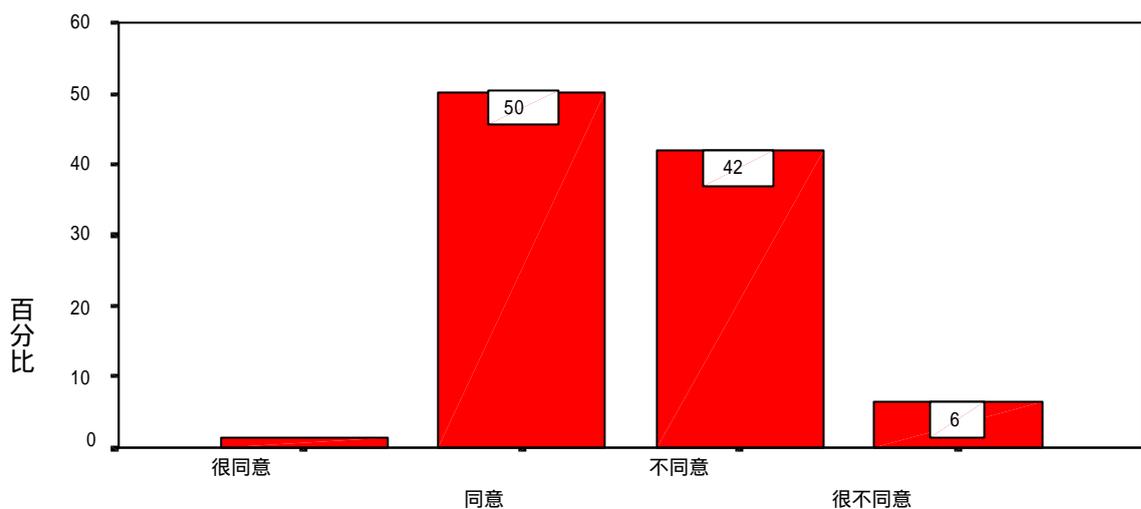


圖4-16 公務人員均具有足夠執行職務所需之專業知識與技能(N=330)

您認為目前公務人員均充分瞭解執行職務所需之專業倫理規範而儘力達成。

如表4-18及圖4-17所示；針對此問題表示很同意(32)及同意者(190)，合計高達222人（67.3%），不同意(93)及很不同意(15)僅有108人（32.7%），分析得知，同意部分多於不同意有114人（23.9%），顯示受訪對象對此題高度傾向同意的看法，由此推論受訪對象對目前公務人員是否均能充分瞭解執行職務所需之專業倫理規範，並儘力達成的看法，抱持高度同意與肯定。

表4-18 公務人員均充分瞭解執行職務所需之專業倫理規範而儘力達成(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	32	9.7	9.7
同意	190	57.6	67.3
不同意	93	28.2	95.5
很不同意	15	4.5	100.0
總和	330	100.0	

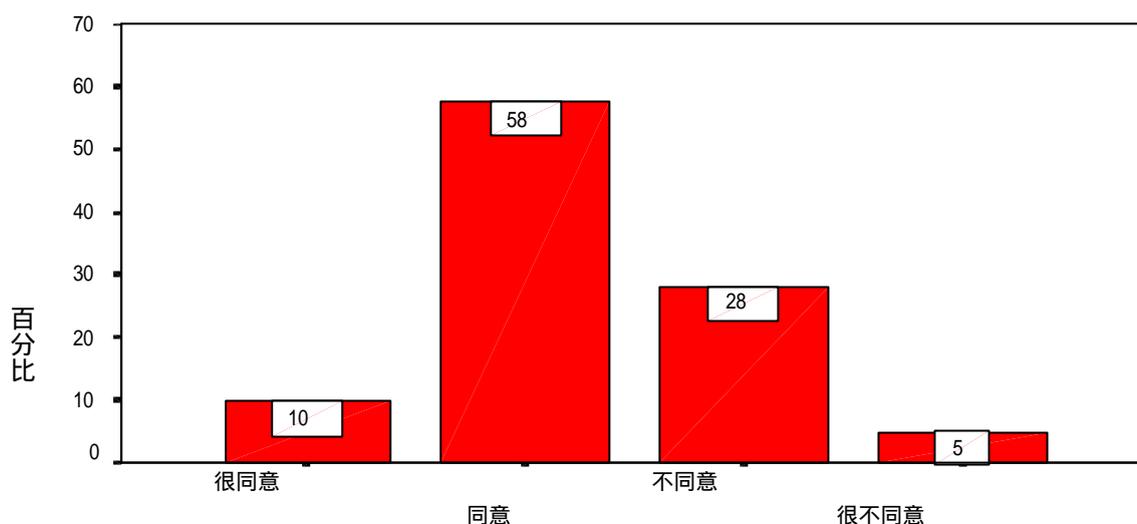


圖4-17 公務人員均充分瞭解執行職務所需專業倫理規範儘力達成 (N=330)

您認為目前公務人員均具有恪守與執行職務所需之專業責任。

如表4-19及圖4-18所示；針對此問題表示很同意(13)及同意者(195)，合計高達208人（63.0%），不同意(114)及很不同意(8)僅有122人（36.9%），分析得知，同意比率多於不同意比率甚多（26.1%），顯示受訪對象對此題傾向同意的態度較高，由此推論受訪對象對目前公務人員是否均能具有恪守與執行職務所需之專業責任的看法，抱持高度同意與肯定。

4-19 公務人員均具有恪守與執行職務所需之專業責任(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	13	3.9	3.9
同意	195	59.1	63.0
不同意	114	34.5	97.6
很不同意	8	2.4	100.0
總和	330	100.0	

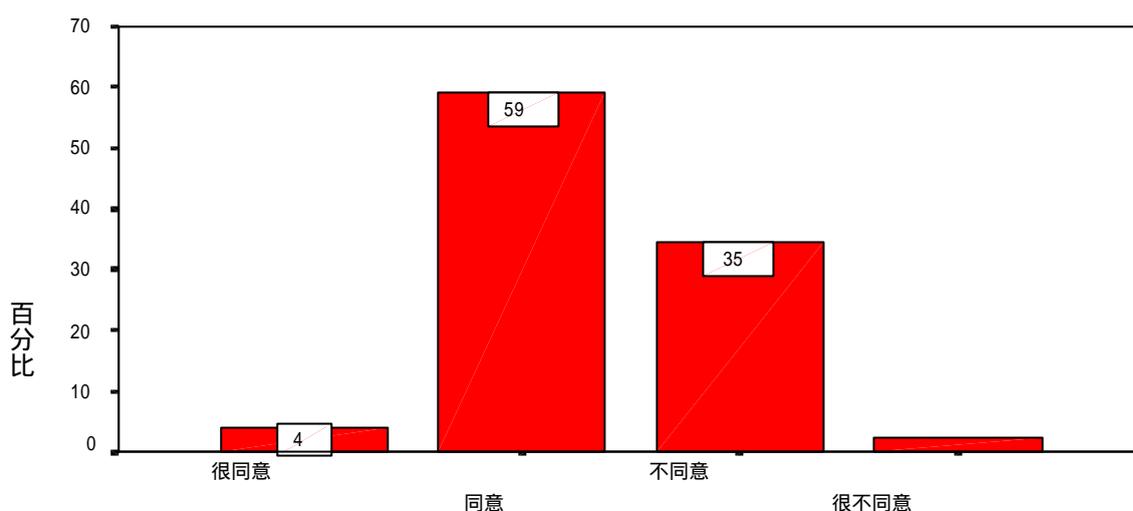


圖4-18 公務人員均具有恪守與執行職務所需之專業責任 (N=330)

您認為政府機關辦理職務任派遷調案件尚能考量擬任人員職務專業做最合適安排。

如表4-20及圖4-19所示；針對此問題表示很同意(8)及同意者(126)，合計為134人（40.6%），不同意(143)及很不同意(53)有196人（59.4%），分析得知，不同意部分多於同意甚多，比率差距為18.8%，顯示受訪對象對此題傾向於不同意的看法較高，值得注意的是以強度而言，很不同意者有53人（16.1%）遠多於很同意之8人（2.4%），代表部分受訪對象對此題仍有強烈反對意向值得注意，由此可推論受訪對象對政府機關辦理職務任派遷調案件時，能否考量擬任人員職務專業而做最合適安排的看法，仍抱持偏向無信心與存疑之態度。

表4-20 政府機關辦理職務任派遷調案件尚能考量擬任人員職務專業做最合適安排(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	8	2.4	2.4
同意	126	38.2	40.6
不同意	143	43.3	83.9
很不同意	53	16.1	100.0
總和	330	100.0	

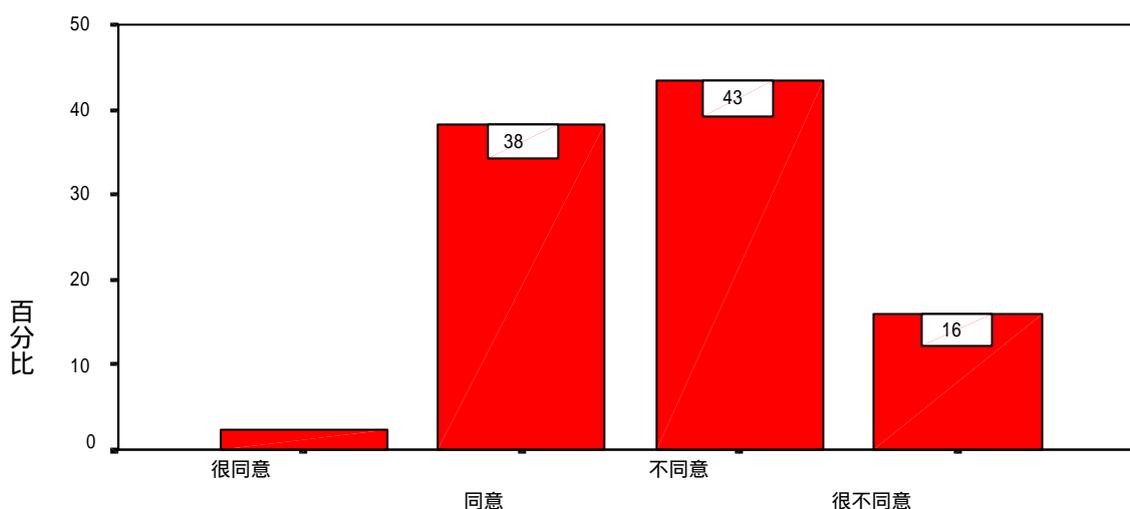


圖4-19 政府機關職務任派遣調案考量擬任人員專業做合適安排(N=330)

您認為目前公務人員對本身職務所具有的專業性有相當的肯定與重視。

如表4-21及圖4-20所示；針對此問題表示很同意(12)及同意者(223)，合計高達235人（71.2%），不同意(90)及很不同意(5)僅有95人（28.8%），分析得知，同意比率遠多於不同意二倍有餘（42.4%），顯示受訪對象對此題高度傾向同意的看法，由此推論受訪對象對目前公務人員對本身職務所具有的專業性，有相當高度的同意與肯定。

表4-21 公務人員對本身職務所具有的專業性有相當的肯定與重視(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	12	3.6	3.6
同意	223	67.6	71.2
不同意	90	27.3	98.5
很不同意	5	1.5	100.0
總和	330	100.0	

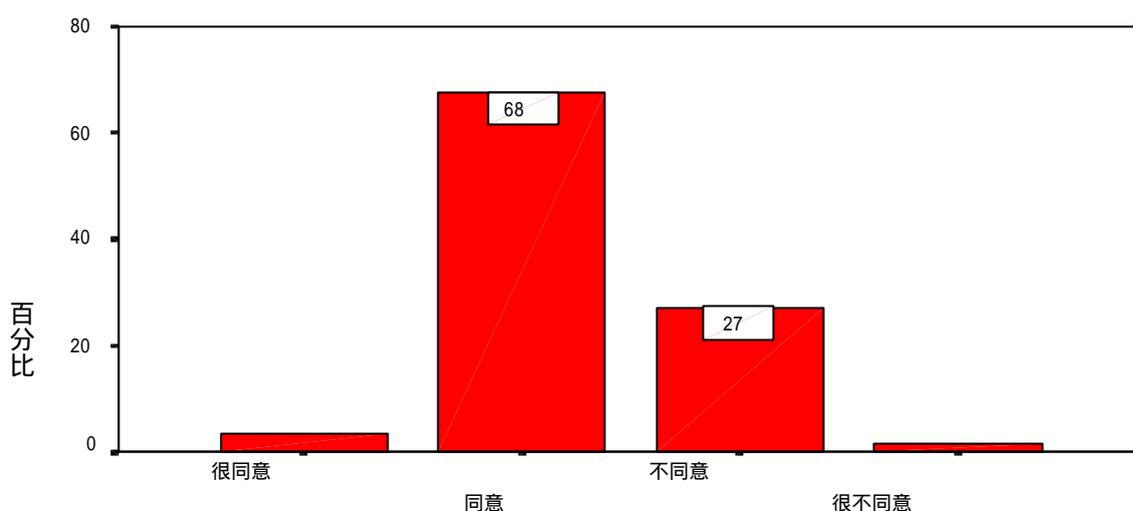


圖4-20 公務人員對本身職務所具有的專業性有相當的肯定與重視 (N=330)

您認為目前政府機關在行政現代化的要求下已符合行政專業化的要求。

如表4-22及圖4-21所示；針對此問題表示很同意(8)及同意者(145)，合計為153人（46.4%），不同意(161)及很不同意(16)亦同有177人（53.6%），分析得知，同意與不同意比率接近，顯示受訪對象對此題具有接近對等的看法，惟以態度強度而言，很不同意者有16人（4.8%）多於很同意之8人（2.4%）一倍，代表部分受訪對象對此題有傾向反對的意向，因此就本題而言，無法確實瞭解受訪對象明確意向，但仍顯示出受訪對象對目前政府機關在行政現代化的要求下，已符合行政專業化的要求，尚有信心不足現象，值得注意。

表4-22 政府機關在行政現代化的要求下已符合行政專業化的要求(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	8	2.4	2.4
同意	145	43.9	46.4
不同意	161	48.8	95.2
很不同意	16	4.8	100.0
總和	330	100.0	

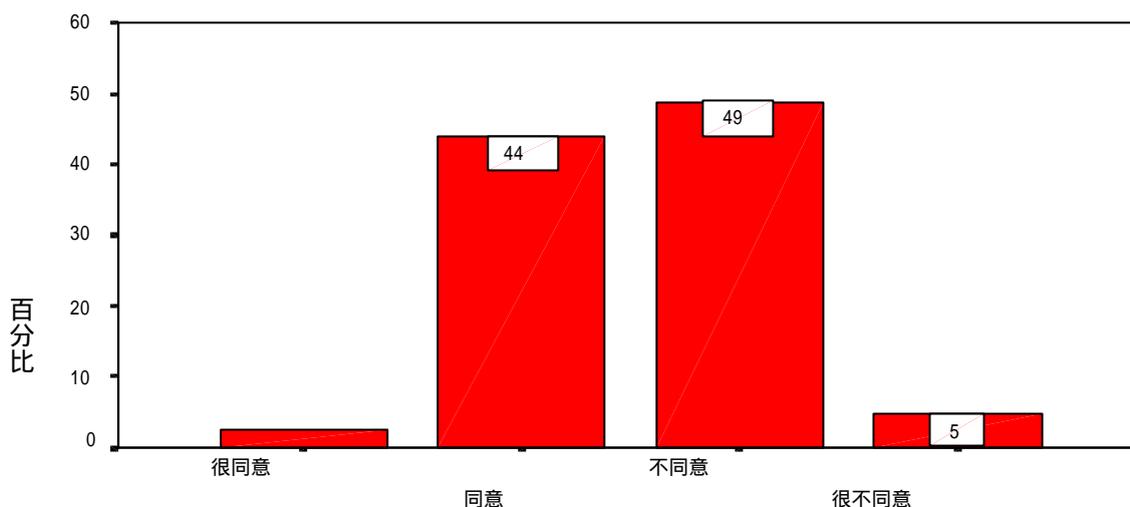


圖4-21 政府機關在行政現代化的要求下已符合行政專業化的要求 (N=330)

您認為公務人員如果成立公務人員專業的團體可有效提昇政府機關專業性。

如表4-23及圖4-22所示；針對此問題表示很同意(43)及同意者(211)，合計高達254人（77%），不同意(68)及很不同意(8)僅有76人（23%），分析得知，同意比率為不同意三倍有餘，比率差距高達54%，顯示受訪對象對此題有高度同意之態度傾向，由此推論受訪對象認為公務人員如果成立公務人員專業的團體，將可有效提昇政府機關專業性，持有相當高度的同意與肯定。

表4-23 成立公務人員專業的團體可有效提昇政府機關專業性(N=330)

	次數	百分比	累積百分比
很同意	43	13.0	13.0
同意	211	63.9	77.0
不同意	68	20.6	97.6
很不同意	8	2.4	100.0
總和	330	100.0	

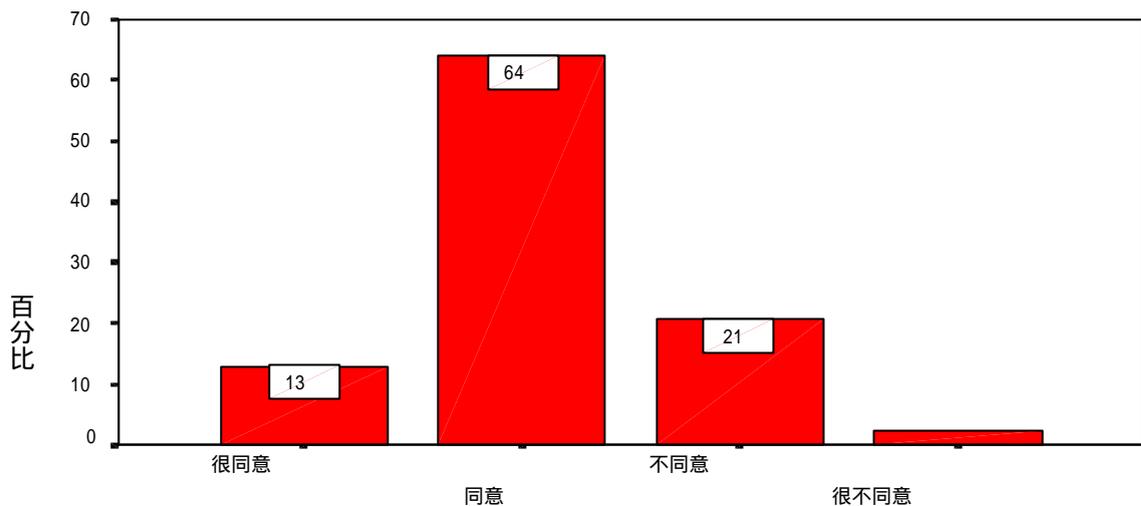


圖4-22 成立公務人員專業的團體可有效提昇政府機關專業性(N=330)

二、人事政策任用功能與績效之「適才與適所」

「適才」部分

您認為目前公務人員由考試類科所取得的專長尚能符合政府機關職務任用的需要。

如表4-24及圖4-23所示；針對此問題表示很同意(6)及同意者(231)，合計高達237人（71.8%），不同意(84)及很不同意(9)僅有93人（28.2%），分析得知，同意部分多於不同意二倍有餘，比率差距高達43.6%，顯示受訪對象對此題有高度同意傾向，由此推論受訪對象認為目前公務人員由考試類科所取得的專長，尚能符合政府機關職務任用的需要，持有相當高度的同意與肯定，且將本題與本問卷之一、
、
、
對照比較，發現受訪對象對此四題態度傾向，亦均呈同意之一致性。

表4-24 公務人員由考試類科所取得的專長尚能符合政府機關職務任用的需要(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	6	1.8	1.8
同意	231	70.0	71.8
不同意	84	25.5	97.3
很不同意	9	2.7	100.0
總和	330	100.0	

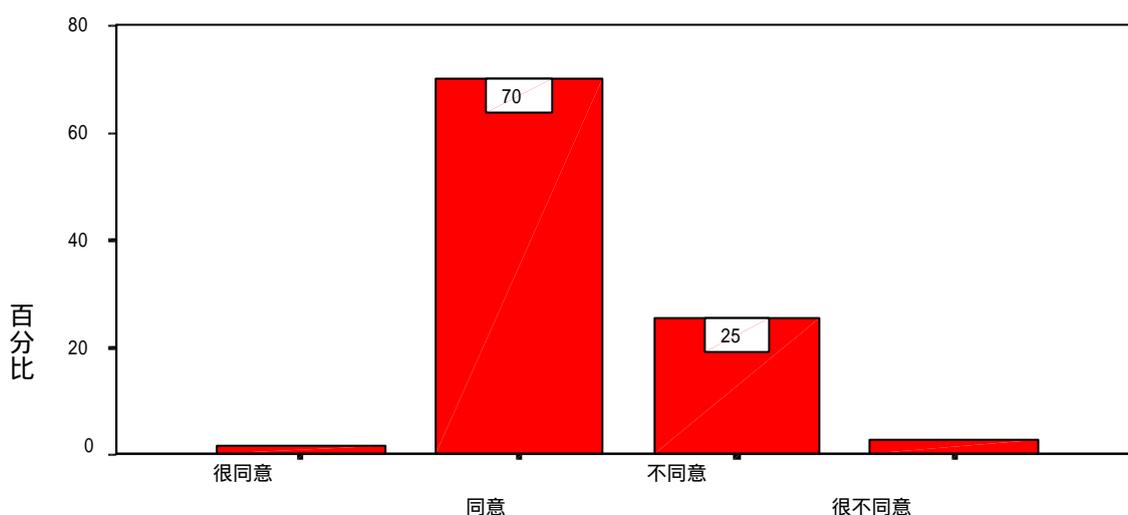


圖4-23 公務人員由考試類科所取得專長能符合政府機關職務任用需要(N=330)

您認為目前公務人員由其歸屬職系所得的專長尚能符合政府機關職務任用的需要。

如表4-25及圖4-24所示；針對此問題表示很同意(6)及同意者(196)，合計高達202人（61.2%），不同意(123)及很不同意(5)僅有128人（38.8%），分析得知，同意比率多於不同意比率差距達22.4%，顯示受訪對象對此題態度傾向同意的看法較高，由此推論受訪對象對目前公務人員由其歸屬職系所得的專長，尚能符合政府機關職務任用需要的看法，抱持高度同意及肯定。

表4-25 公務人員由其歸屬職系所得的專長尚能符合政府機關職務任用的需要(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	6	1.8	1.8
同意	196	59.4	61.2
不同意	123	37.3	98.5
很不同意	5	1.5	100.0
總和	330	100.0	

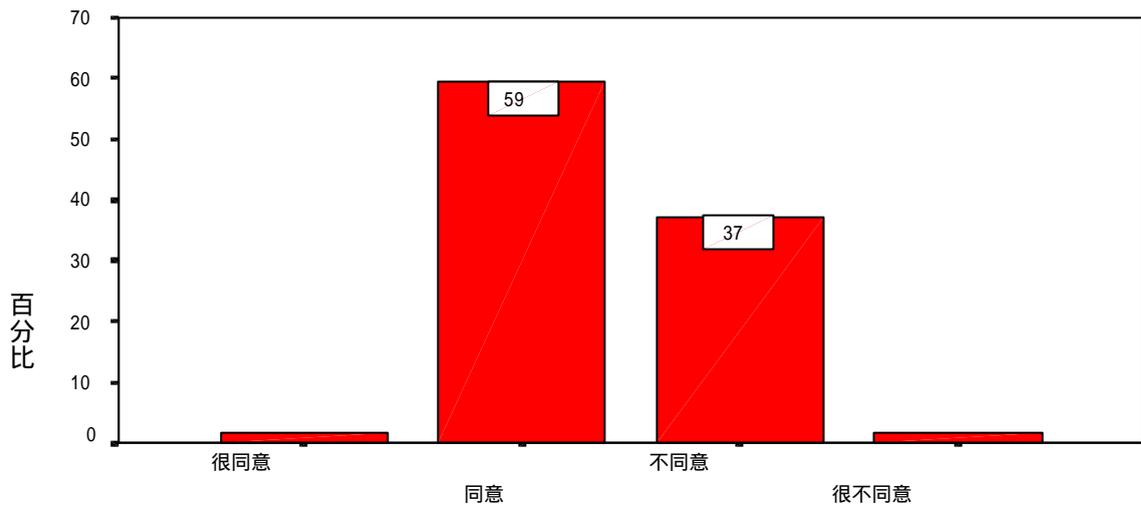


圖4-24 公務人員由其歸屬職系所得專長能符合政府機關職務任用需要(N=330)

您認為目前現職公務人員各項職務所需專長可由各項在職訓練來取得且符合職務任用需要。

如表4-26及圖4-25所示；針對此問題表示很同意(32)及同意者(249)，合計高達281人（85.2%），不同意(46)及很不同意(3)僅有49人（14.8%），分析得知，同意部分多於不同意五倍有餘，比率差距高達70.4%，顯示受訪對象對此題高度傾向於同意的看法，由此可推論受訪對象認為目前現職公務人員各項職務所需專長，可由各項在職訓練來取得且符合職務任用需要，持有相當高度的同意與肯定。

表4-26 職務所需專長可由各項在職訓練來取得且符合職務任用需要(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	32	9.7	9.7
同意	249	75.5	85.2
不同意	46	13.9	99.1
很不同意	3	.9	100.0
總和	330	100.0	

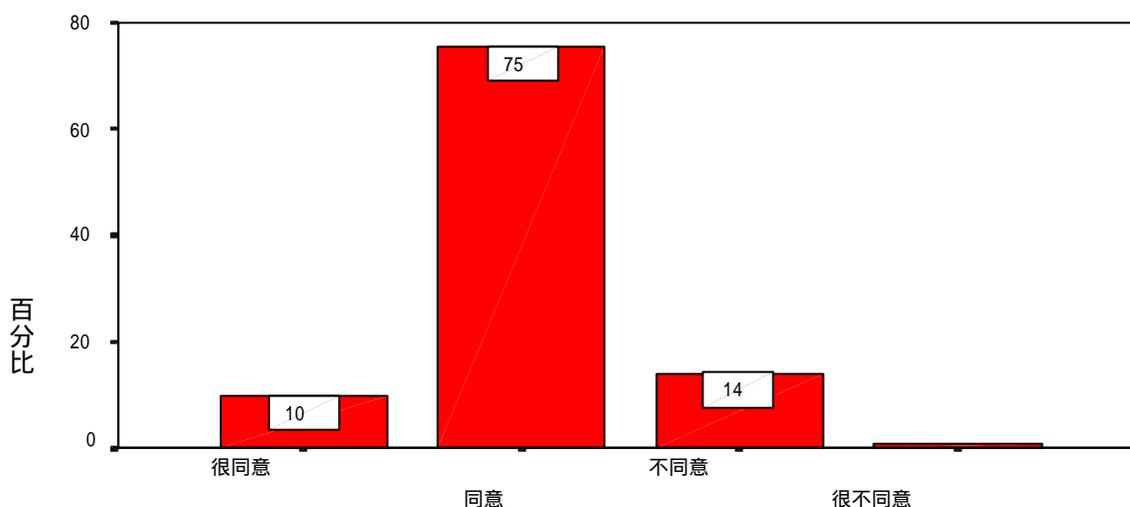


圖4-25 職務所需專長可由各項在職訓練來取得且符合職務任用需要 (N=330)

您認為目前政府機關各項職務與公務人員間尚能有效擇才適用無「大才小用」或「小才大用」的情形。

如表4-27及圖4-26所示；針對此問題表示很同意(5)及同意者(109)，合計為114人（34.5%），不同意(186)及很不同意(30)有216人（65.5%），分析得知，不同意比率高於同意幾乎一倍，差距高達31%，顯示受訪對象對此題傾向不同意的看法甚高，由此推論受訪對象對目前政府機關各項職務與公務人員間，是否尚能有效擇才適用而無「大才小用」或「小才大用」的情形，抱持無信心與存疑之態度。

表4-27 各項職務與公務人員間能擇才適用無「大才小用」或「小才大用」情形(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	5	1.5	1.5
同意	109	33.0	34.5
不同意	186	56.4	90.9
很不同意	30	9.1	100.0
總和	330	100.0	

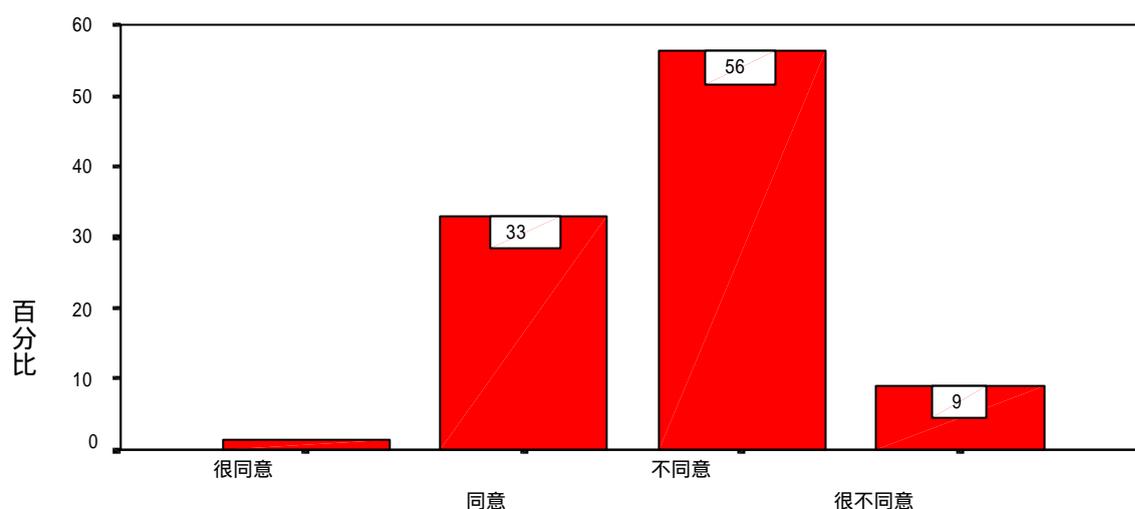


圖4-26 各項職務與公務人員間尚能有效擇才適用 (N=330)

「適所」部分

您認為目前擔任各項職務之公務人員尚能符合其個人專長與條件而勝任工作。

如表4-28及圖4-27所示；針對此問題表示很同意(6)及同意者(213)，合計達219人(66.4%)，不同意(107)及很不同意(4)僅有111人(33.6%)，分析得知，同意比率多於不同意一倍，比率差距高達32.8%，顯示受訪對象對此題高度傾向同意的看法，由此推論受訪對象認為目前擔任各項職務之公務人員，尚能符合其個人專長與條件而勝任工作，持有相當高度的同意與肯定。

表4-28 擔任各項職務之公務人員尚能符合其個人專長與條件而勝任工作(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	6	1.8	1.8
同意	213	64.5	66.4
不同意	107	32.4	98.8
很不同意	4	1.2	100.0
總和	330	100.0	

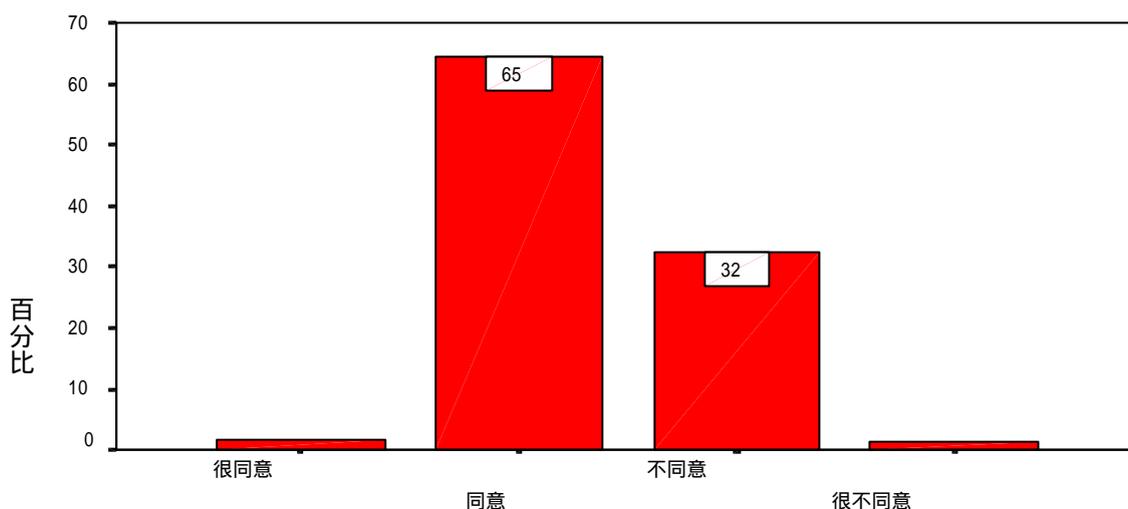


圖4-27 擔任各項職務之公務人員能符合其個人專長條件勝任工作(N=330)

您認為目前擔任各項職務之公務人員尚能符合其個人性向與興趣而樂意工作。

如表4-29及圖4-28所示；針對此問題表示很同意(2)及同意者(141)，合計為143人（43.3%），不同意(119)及很不同意(68)亦有187人（56.7%），分析得知，不同意比率超過同意比率為13.4%，顯示受訪對象對此題傾向反對的看法，尤其以態度強度而言，很不同意者有68人（20.6%）多於很同意之2人（0.6%）甚多，代表部分受訪對象對此題有強烈反對的意向，因此就本題而言，傾向於不同意的看法甚高，由此推論受訪對象對目前擔任各項職務之公務人員，是否尚能符合其個人性向與興趣而樂意工

作，抱持高度與強烈否定之看法。

表4-29 擔任各項職務之公務人員尚能符合其個人性向與興趣而樂意工作(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	2	.6	.6
同意	141	42.7	43.3
不同意	119	36.1	79.4
很不同意	68	20.6	100.0
總和	330	100.0	

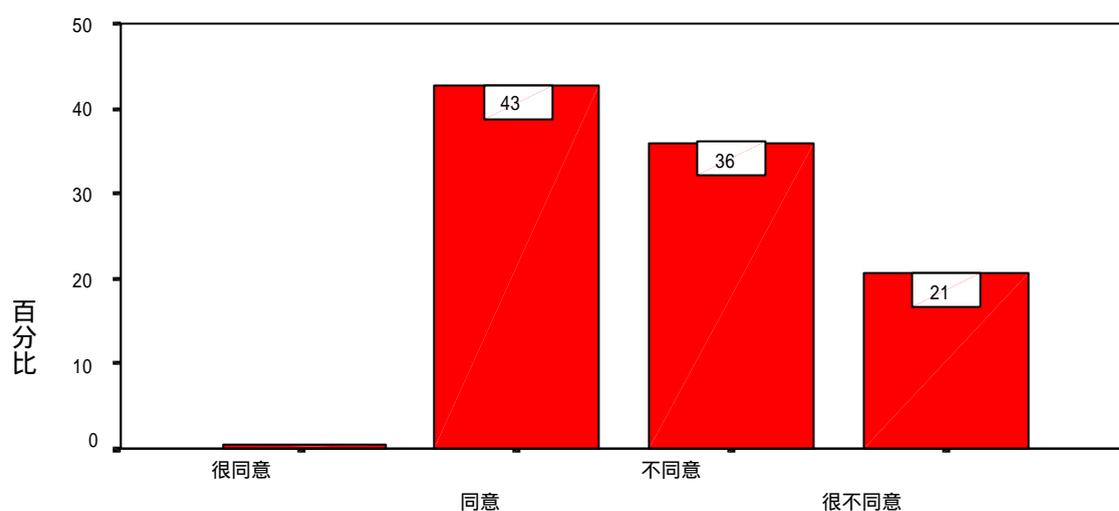


圖4-28 擔任各項職務公務人員能符合性向與興趣樂意工作(N=330)

您認為目前擔任各項職務之公務人員尚能符合其個人生涯規畫與期望而滿意工作。

如表 4-30 及圖 4-29 所示；針對此問題表示很同意(4)及同意者(141)，合計為 145 人（43.9%），不同意(142)及很不同意(43)合計有 185 人（56%），分析得知，不同意高於同意比率為 12.1%，顯示受訪對象對此題之傾向於不同意，且以態度強度而言，很不同意者有 43 人（13%）高於很同意之 4 人（1.2%）甚多，顯示部分受訪對象對此題仍有強烈反對的意向，因此就本題而言，可歸納為受訪對象對

目前擔任各項職務之公務人員,是否尚能符合其個人生涯規畫與期望而滿意工作,抱持無信心之存疑態度。

表4-30 擔任各項職務之公務人員尚能符合其個人生涯規畫與期望而滿意工作(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	4	1.2	1.2
同意	141	42.7	43.9
不同意	142	43.0	87.0
很不同意	43	13.0	100.0
總和	330	100.0	

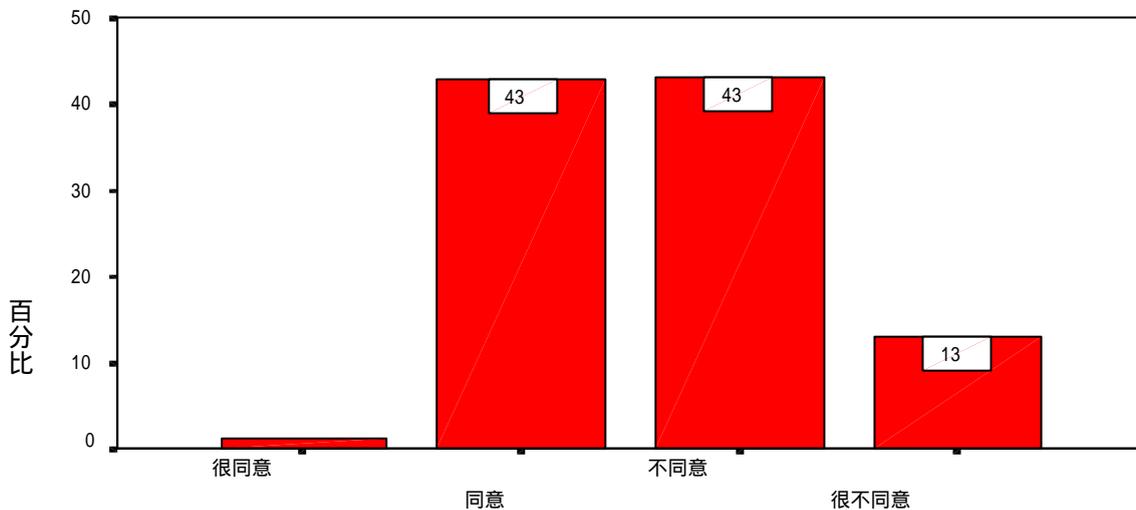


圖4-29 擔任各項職務之公務人員能符合其生涯規畫與期望滿意工作(N=330)

您認為目前政府機關規畫之各項職務所需的資格與條件尚能與公務人員任派遷調規定配合。

如表4-31及圖4-30所示；針對此問題表示很同意(47)及同意者(147)，合計達194人（58.8%），不同意(119)及很不同意(17)有136人（41.3%），分析得知，同意比率多於不同意，比率差距為17.5%，顯示受訪對象對此題傾向於同意的看法，且以態度強度而言，很同意比率（14.2%）高於很不同意比率（5.2%）甚多，顯示部分受訪對象有較強烈同意的意向，由此可推論受訪對

象認為目前政府機關規畫之各項職務所需的資格與條件，尚能與公務人員任派遷調規定配合，抱持高度強烈同意與肯定。

表4-31 各項職務所需的資格與條件尚能與公務人員任派遷調規定配合(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	47	14.2	14.2
同意	147	44.5	58.8
不同意	119	36.1	94.8
很不同意	17	5.2	100.0
總和	330	100.0	

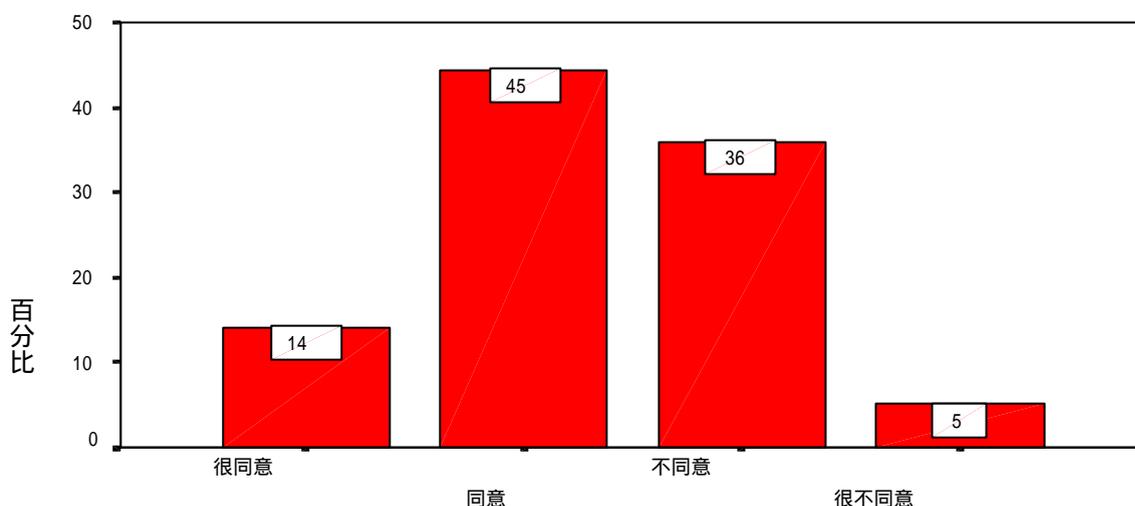


圖4-30 各項職務所需資格與條件能與公務人員任派遷調配合 (N=330)

您認為目前政府機關各項職務所需資格與任職公務人員條件尚能達成「以位取人」原則，無「人地不宜」或「所用非長」的情形。

如表4-32及圖4-31所示；針對此問題表示很同意(2)及同意者(105)，合計為107人（32.4%），不同意(201)及很不同意(22)有223人（67.6%），分析得知，不同意比率遠高於不同意一倍有餘，比率差距為35.2%，顯示受訪對象對此題高度傾向不同意的看法，故推論受訪對象對目前政府機關各項職務所需資格與任

職公務人員條件，是否尚能達成「以位取人」原則，無「人地不宜」或「所用非長」的情形，抱持高度無信心之反對態度。

表4-32 各項職務所需資格與任職公務人員條件尚能達成「以位取人」原則(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	2	.6	.6
同意	105	31.8	32.4
不同意	201	60.9	93.3
很不同意	22	6.7	100.0
總和	330	100.0	

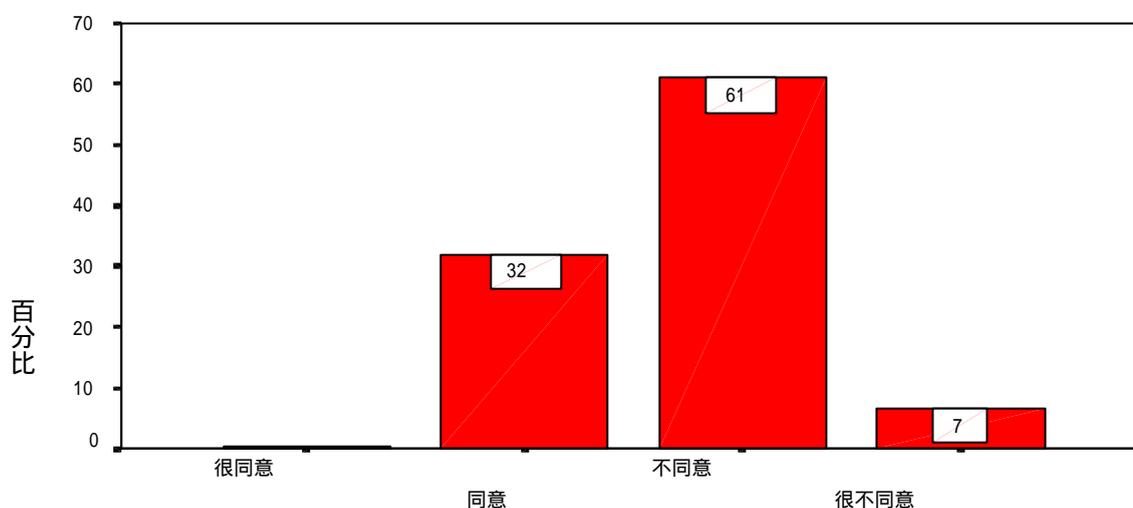


圖4-31 職務所需資格與任職人員條件尚能達成「以位取人」原則(N=330)

您認為目前政府公務人力規畫尚能符合公務人員任派遷調的實際需要而未脫節。

如表4-33及圖4-32所示；針對此問題表示很同意(1)及同意者(164)，合計為165人(50%)，不同意(152)及很不同意(13)亦有165人(50%)，分析得知，同意與不同意比率相同，顯示受訪對象對此題具有對等的看法，因此就本題而言，無法確實瞭解受訪對象明確意向。

表4-33 政府公務人力規畫尚能符合公務人員任派遣調的實際需要而未脫節(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	1	.3	.3
同意	164	49.7	50.0
不同意	152	46.1	96.1
很不同意	13	3.9	100.0
總和	330	100.0	

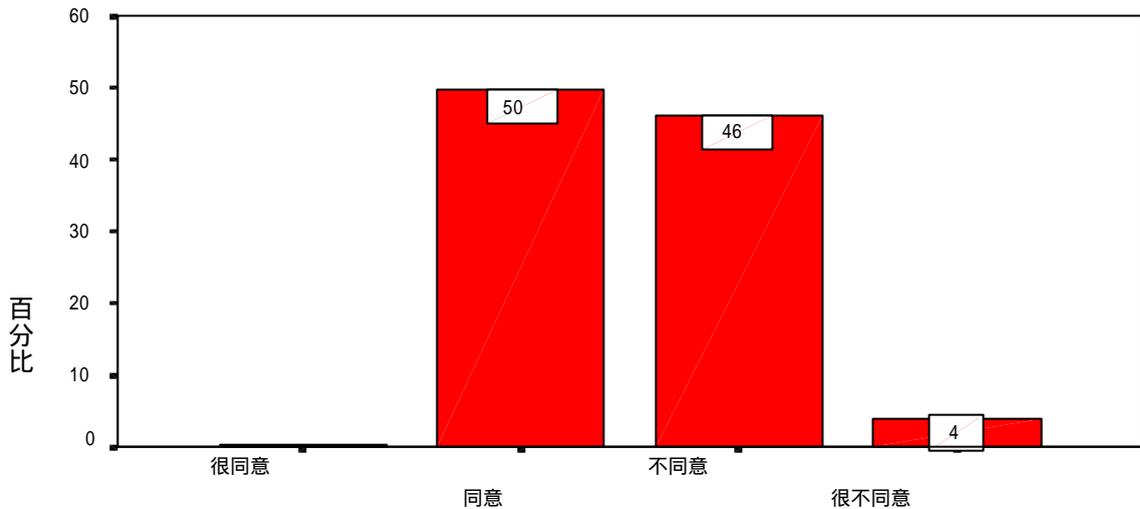


圖4-32 政府公務人力規畫尚能符合公務人員任派遣調的實際需要而未脫節 (N=330)

三、人事政策任用功能與績效之「初任與升調並重」

您認為目前政府機關職務出缺以新進初任之公務人員優先外補。

如表4-34及圖4-33所示；針對此問題表示很同意(12)及同意者(102)，合計為114人(34.5%)，不同意(191)及很不同意(25)有216人(65.5%)，分析得知，不同意比率遠多於不同意幾乎一倍，比率為31%，顯示受訪對象對此題高度傾向不同意的看法，由此推論受訪對象對目前政府機關職務出缺以新進初任之公務人員優先外補，抱持高度不同意之反對態度。

表4-34 政府機關職務出缺以新進初任之公務人員優先外補(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	12	3.6	3.6
同意	102	30.9	34.5
不同意	191	57.9	92.4
很不同意	25	7.6	100.0
總和	330	100.0	

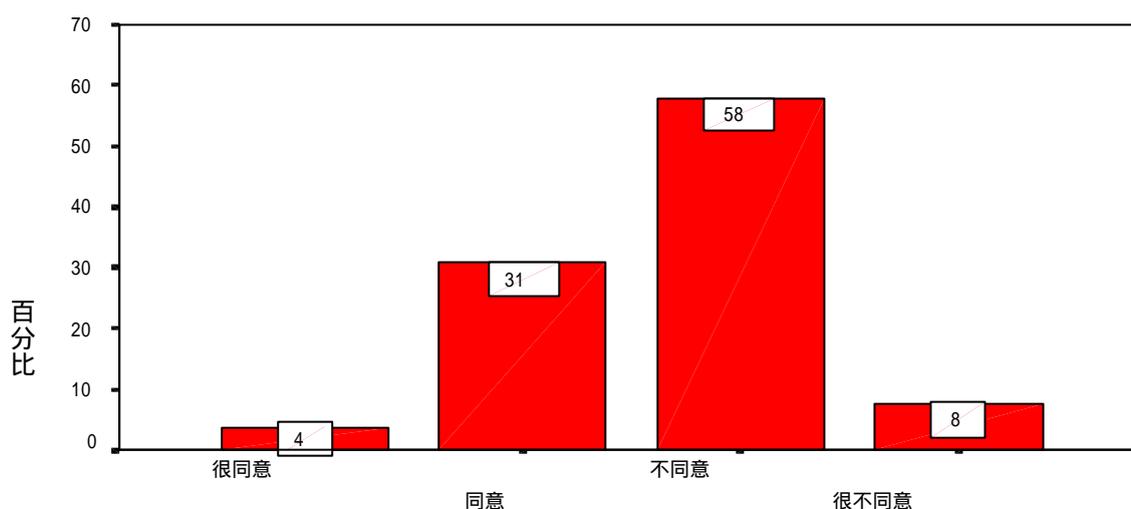


圖4-33 政府機關職務出缺以新進初任之公務人員優先外補(N=330)

您認為目前政府機關職務出缺以現職公務人務人員優先內陞。

如表4-35及圖4-34所示；針對此問題表示很同意(39)及同意者(192)，合計多達231人（70.0%），不同意(82)及很不同意(17)僅有99人（30%），分析得知，同意比率超過不同意一倍有餘，比率差距高達40%，顯示受訪對象對此題高度傾向同意的看法，尤其以態度強度而言，很同意者有39人（11.8%）多於很不同意之17人（5.2%），代表部分受訪對象對此題具有強烈同意的意向，由此推論受訪對象認為目前政府機關職務出缺，以現職公務人務人員優先內陞，抱持高度與強烈同意與肯定。

表4-35 政府機關職務出缺以現職公務人務人員優先內升(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	39	11.8	11.8
同意	192	58.2	70.0
不同意	82	24.8	94.8
很不同意	17	5.2	100.0
總和	330	100.0	

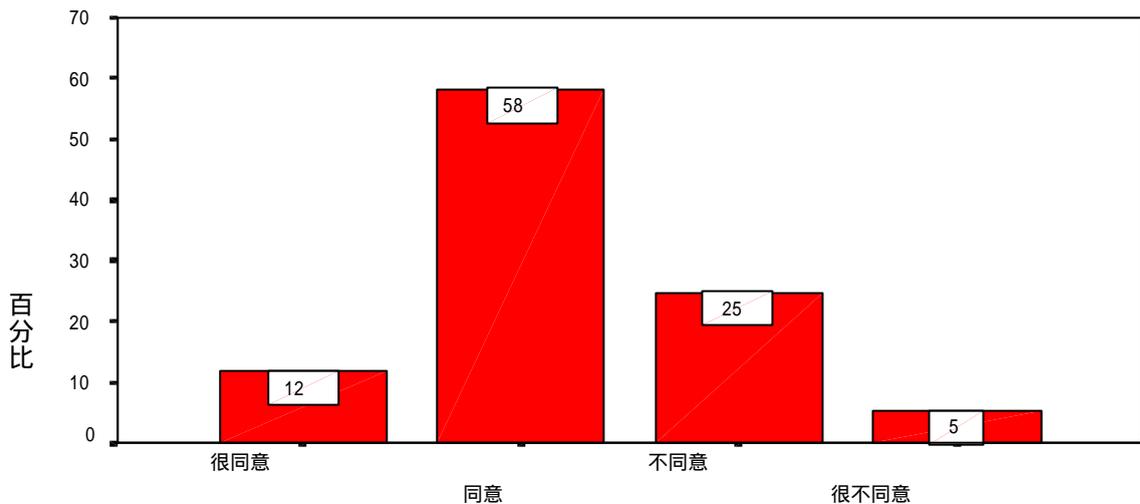


圖4-34 政府機關職務出缺以現職公務人務人員優先內升(N=330)

您認為目前政府機關職務出缺是新進與現職公務人員平均並重甄補。

如表 4-36 及圖 4-35 所示；針對此問題表示不同意(129)及很不同意者(66)，合計為 195 人（59.1%），同意（124）及很同意(11)有 135 人（40.9%），分析得知，不同意比率多於同意，差距為 35.2%，顯示受訪對象對此題傾向於高度不同意的看法，尤其以態度強度而言，很不同意者有 66 人（20%）多於很同意之 11 人（3.3%），代表部分受訪對象對此題有強烈不同意的意向，故推論受訪對象對目前政府機關職務出缺是新進與現職公務人員平均並重甄補，抱持高度強烈不同意之反對態度。

表4-36 政府機關職務出缺是新進與現職公務人員平均並重甄補(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	11	3.3	3.3
同意	124	37.6	40.9
不同意	129	39.1	80.0
很不同意	66	20.0	100.0
總和	330	100.0	

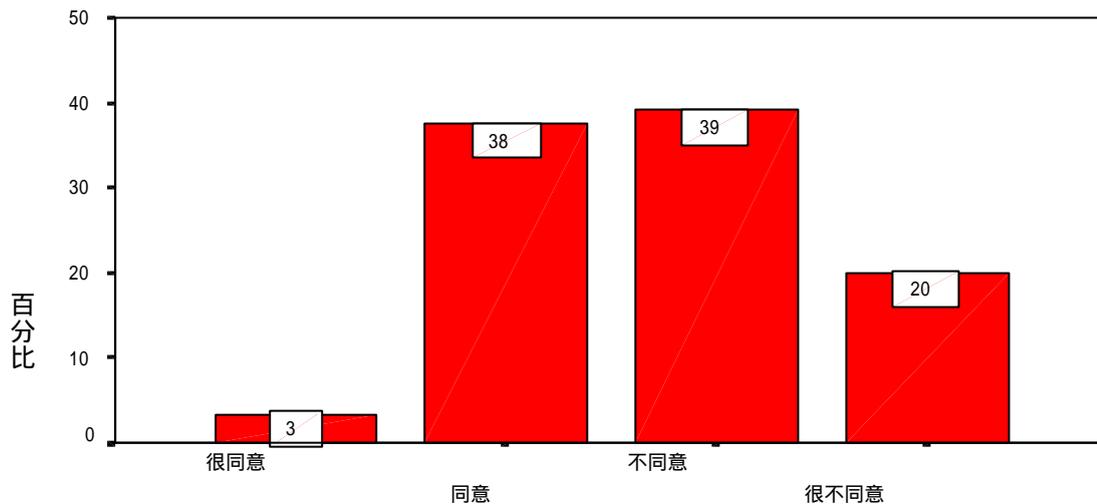


圖4-35 政府機關職務出缺是新進與現職公務人員平均並重甄補(N=330)

您認為目前政府機關職務出缺之人員甄補方式尚符合公務人力發展的需要。

如表4-37及圖4-36所示；針對此問題表示不同意(167)及很不同意者(27)，合計為194人(58.8%)，同意(132)及很同意(4)有136人(41.2%)，分析得知，不同意多於同意，比率差距為17.6%，顯示受訪對象對此題傾向於不同意的看法，因此就本題而言，可推論受訪對象對目前政府機關職務出缺之人員甄補方式，是否尚符合公務人力發展的需要，抱持不同意之反對態度。

表4-37 政府機關職務出缺之人員甄補方式尚符合公務人力發展的需要(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	4	1.2	1.2
同意	132	40.0	41.2
不同意	167	50.6	91.8
很不同意	27	8.2	100.0
總和	330	100.0	

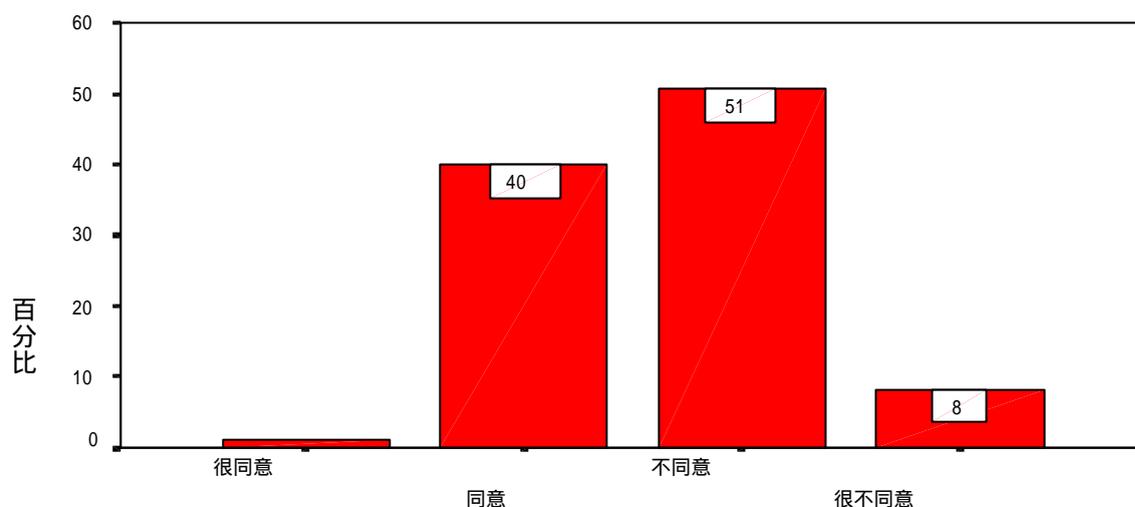


圖4-36 政府機關職務出缺之人員甄補方式尚符合公務人力發展需要(N=330)

您認為公務人員如果成立公務人員專屬的職業團體可有效監督人事任用作業公正性。

如表4-38及圖4-37所示；針對此問題表示很同意(55)及同意者(195)，合計高達250人（75.8%），不同意(70)及很不同意(10)僅有80人（24.2%），分析得知，同意比率超過不同意二倍有餘，差距高達51.6%，顯示受訪對象對此題高度傾向於同意的看法，尤其以態度強度而言，很同意者有55人（16.7%）多於很不同意之10人（3%），代表部分受訪對象對此題有強烈同意的意向，由此推論受訪對象認為公務人員如果成立公務人員專屬的職業團體，將可有效監督人事任用作業公正性，抱持高度強烈的同意與

肯定。

表4-38 成立公務人員專屬的職業團體可有效監督人事任用作業公正性(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	55	16.7	16.7
同意	195	59.1	75.8
不同意	70	21.2	97.0
很不同意	10	3.0	100.0
總和	330	100.0	

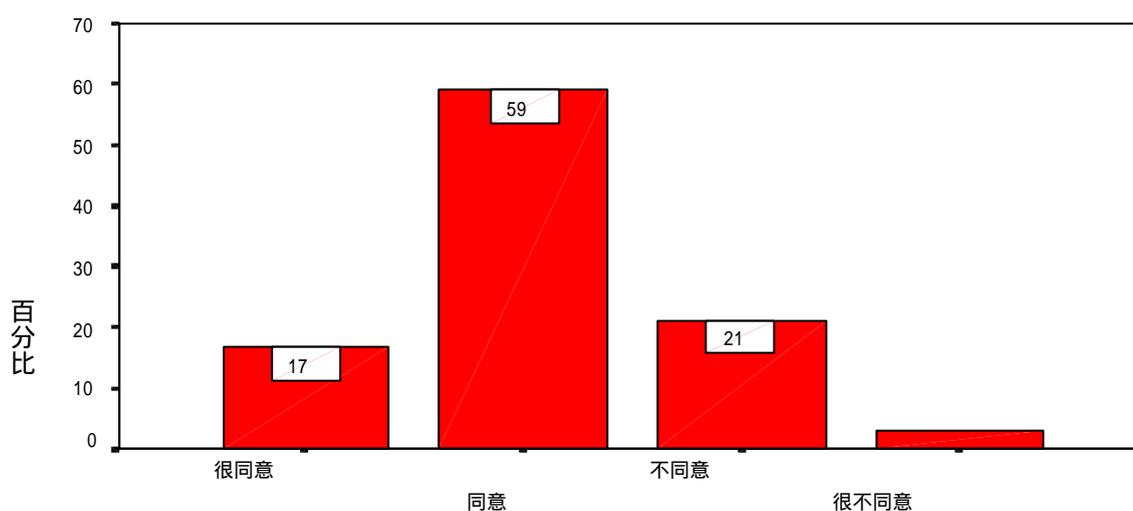


圖4-37 成立公務人員專屬的職業團體可有效監督人事任用作業公正性(N=330)

四、人事政策任用功能與績效之「人與事的適切配合」

您認為目前政府機關任用人員是以「人」的資格為優先考慮條件。

如表4-39及圖4-38所示；針對此問題表示很同意(26)及同意者(236)，合計高達262人(79.4%)，不同意(61)及很不同意(7)僅有68人(20.6%)，分析得知，同意比率多於不同意將近三倍，差距高達58.8%，顯示受訪對象對此題高度傾向於同意的看法，由此可推論受訪對象認為目前政府機關任用人員是以「人」的資格

為優先考慮條件，抱持高度的同意與肯定。

表4-39 政府機關任用人員是以「人」的資格為優先考慮條件(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	26	7.9	7.9
同意	236	71.5	79.4
不同意	61	18.5	97.9
很不同意	7	2.1	100.0
總和	330	100.0	

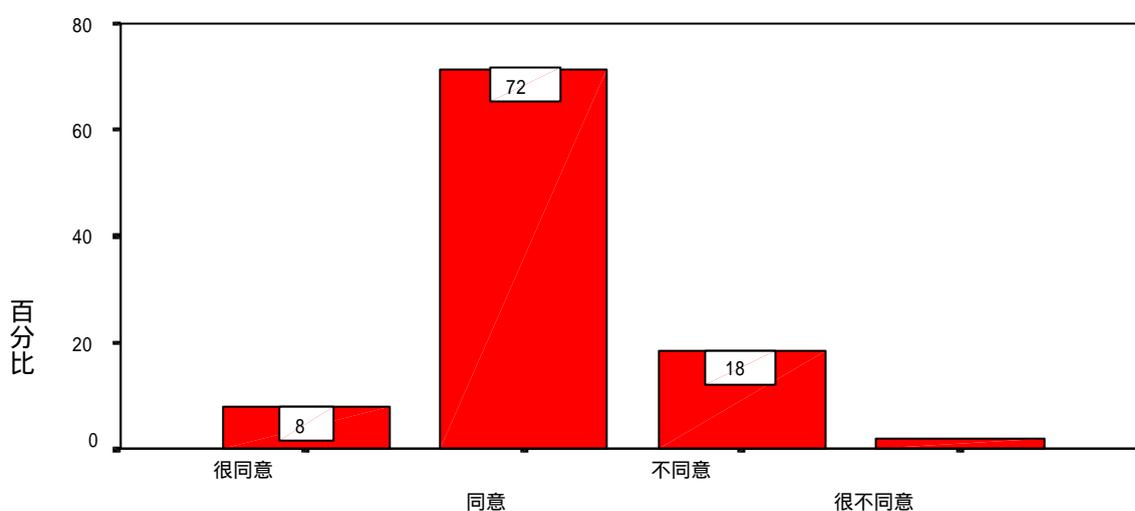


圖4-38 政府機關任用人員是以「人」的資格為優先考慮條件(N=330)

您認為目前政府機關任用人員是以「事」的需要為優先考慮條件。

如表4-40及圖4-39所示；針對此問題表示不同意(199)及很不同意者(19)，合計為218人（66.1%），同意(108)及很同意(4)有112人（33.9%），分析得知，不同意比率多於同意將近一倍，增加比率為32.2%，顯示受訪對象對此題傾向於高度不同意的看法，因此就本題而言，推論受訪對象對目前政府機關任用人員是以「事」的需要為優先考慮條件，抱持高度無信心之反對態度。

表4-40 政府機關任用人員是以「事」的需要為優先考慮條件(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	4	1.2	1.2
同意	108	32.7	33.9
不同意	199	60.3	94.2
很不同意	19	5.8	100.0
總和	330	100.0	

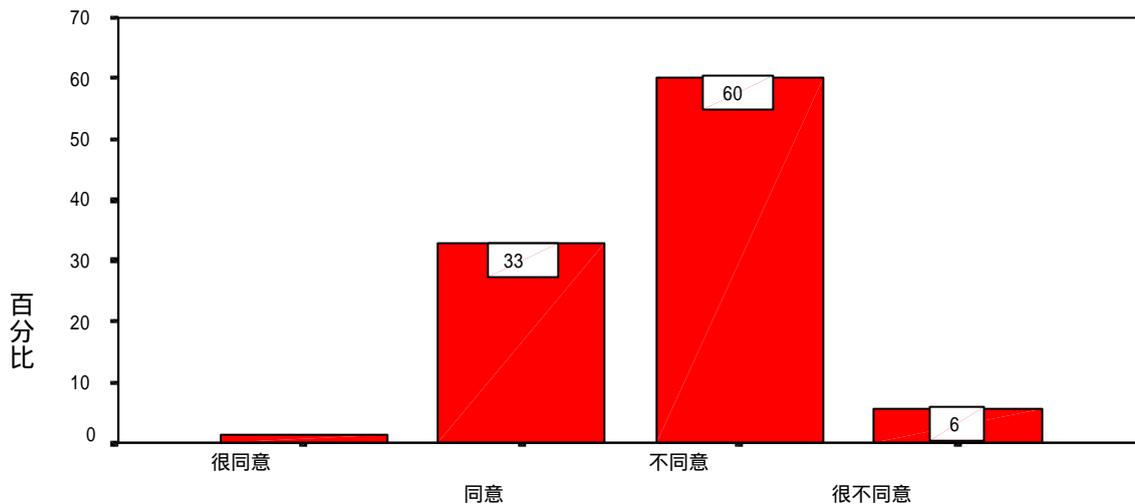


圖4-39 政府機關任用人員是以「事」的需要為優先考慮條件(N=330)

您認為目前政府機關任用人員是「人」的績效與「事」的需要雙重考量的結果。

如表 4-41 及圖 4-40 所示；針對此問題表示不同意(184)及很不同意者(26)，合計為 210 人（63.7%），同意(109)及很同意(11)有 120 人（36.4%），分析得知，不同意比率多於同意，差距為 27.3%，顯示受訪對象對此題高度傾向不同意的看法，故就本題而言，推論受訪對象對目前政府機關任用人員是「人」的績效與「事」的需要，雙重考量的結果，抱持高度無信心之反對態度。

表4-41 政府機關任用人員是「人」的績效與「事」的需要雙重考量的結果(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	11	3.3	3.3
同意	109	33.0	36.4
不同意	184	55.8	92.1
很不同意	26	7.9	100.0
總和	330	100.0	

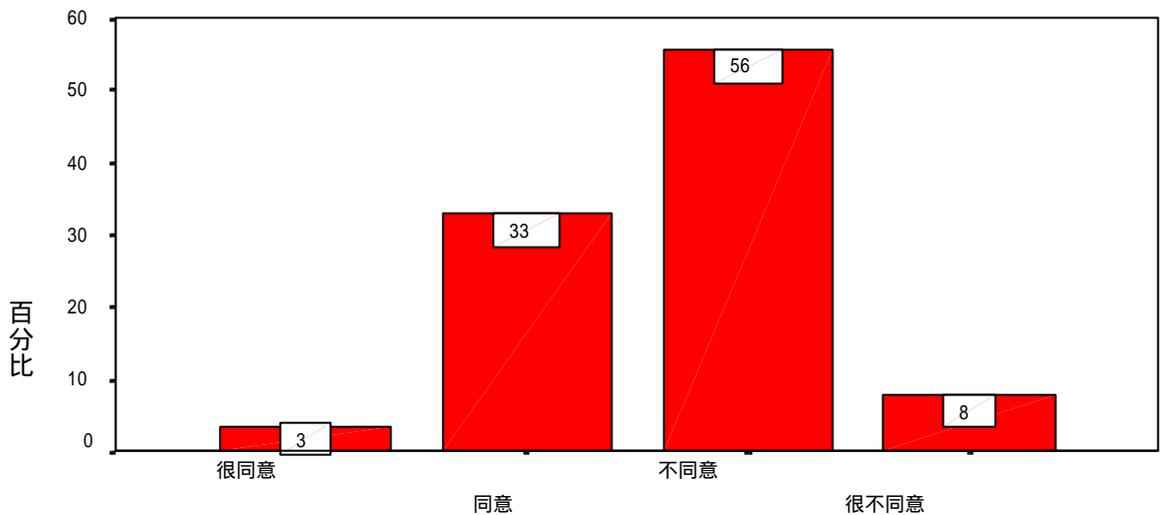


圖4-40 政府機關任用人員是「人」的績效與「事」的需要雙重考量的結果(N=330)

您認為目前政府機關任用人員是「人」的待遇與「事」的需要雙重考量的結果。

如表4-42及圖4-41所示；針對此問題表示很同意(5)及同意者(158)，合計為163人(49.4%)，不同意(147)及很不同意(20)亦有167人(50.6%)，分析得知，同意與不同意比率相當，顯示受訪對象對此題具有對等的看法，因此就本題而言，無法確實瞭解受訪對象明確態度意向。

表4-42 政府機關任用人員是「人」的待遇與「事」的需要雙重考量的結果(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	5	1.5	1.5
同意	158	47.9	49.4
不同意	147	44.5	93.9
很不同意	20	6.1	100.0
總和	330	100.0	

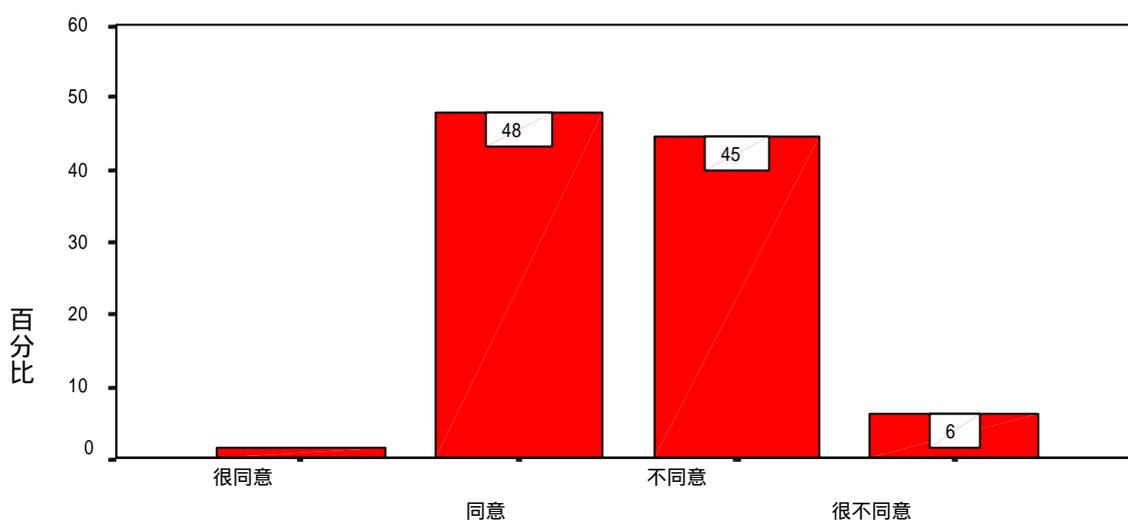


圖4-41 政府機關任用人員是「人」的待遇與「事」的需要雙重考量的結果(N=330)

您認為目前政府機關任用人員不偏「人」，也不偏「事」達成「人與事適切配合」的理想。

如表4-43及圖4-42所示；針對此問題表示不同意(193)及很不同意者(33)，合計為226人（68.5%），同意(99)及很同意(5)有104人（31.5%），分析得知，不同意多於同意一倍有餘，比率差距為37%，顯示受訪對象對此題高度傾向於不同意的看法，因此就本題而言，推論受訪對象對目前政府機關任用人員不偏「人」，也不偏「事」達成「人與事適切配合」的理想，抱持高度無信心之反對態度。

表4-43 政府機關任用人員不偏「人」與「事」達成「人與事適切配合」的理想(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	5	1.5	1.5
同意	99	30.0	31.5
不同意	193	58.5	90.0
很不同意	33	10.0	100.0
總和	330	100.0	

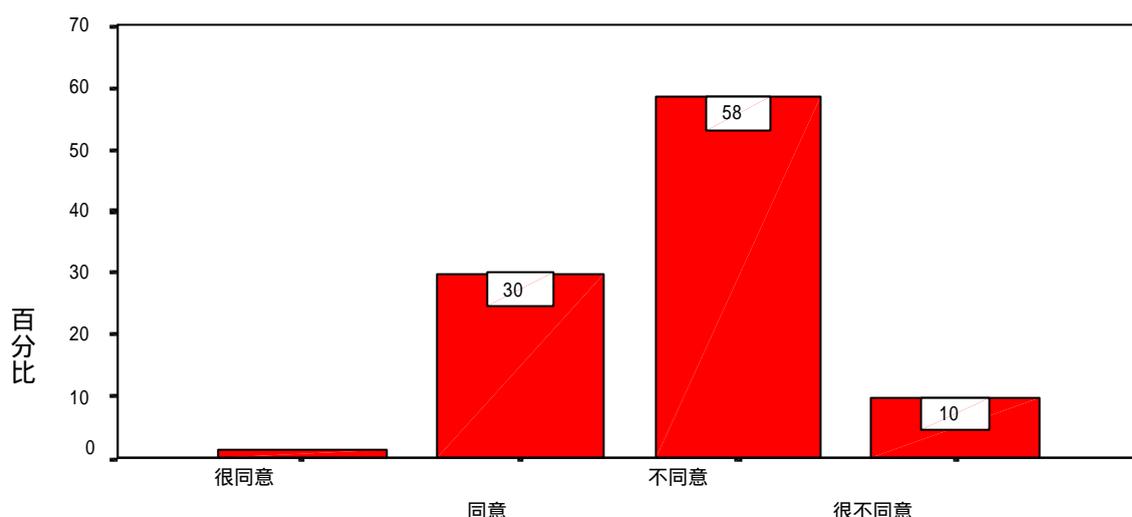


圖4-42 政府機關任用人員不偏「人」與「事」達成「人與事適切配合」(N=330)

五、其他

您認為目前政府人事任用制度對公務人員而言，符合一般公平原則。

如表4-44及圖4-33所示；針對此問題表示不同意(148)及很不同意者(42)，合計為190人（57.5%），同意(137)及很同意(3)有140人（42.4%），分析得知，不同意多於同意，增加比率為15.1%，顯示受訪對象對此題傾向於不同意的看法，尤其以強度而言，很不同意者有42人（12.7%）高於很同意之3人（0.9%），代表部分受訪對象對此題有強烈不同意的意向，頗值得注意，因此就本題

而言，歸納為受訪對象對目前政府人事任用制度對公務人員而言，符合一般公平原則，抱持無信心高度反對之態度。

表4-44 政府人事任用制度對公務人員而言，符合一般公平原則(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	3	.9	.9
同意	137	41.5	42.4
不同意	148	44.8	87.3
很不同意	42	12.7	100.0
總和	330	100.0	

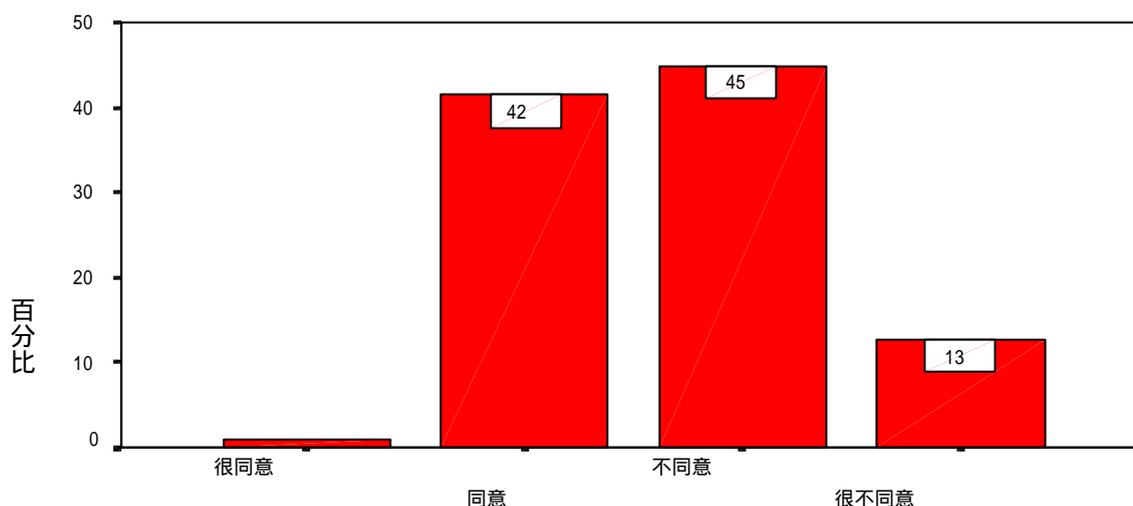


圖4-43 政府人事任用制度對公務人員而言，符合一般公平原則 (N=330)

您認為目前政府人事任用制度中作業流程符合行政效率要求。

如表4-45及圖4-44所示；針對此問題表示不同意(168)及很不同意者(27)，合計為195人（59.1%），同意(131)及很同意(4)有135人（40.9%），分析得知，不同意比率高於同意，差距為18.2%，顯示受訪對象對此題傾向於不同意的看法，因此就本題而言，推論受訪對象對目前政府人事任用制度中作業流程符合行政效率要求，抱持無信心之反對態度。

表4-45 政府人事任用制度中作業流程符合行政效率要求(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	4	1.2	1.2
同意	131	39.7	40.9
不同意	168	50.9	91.8
很不同意	27	8.2	100.0
總和	330	100.0	

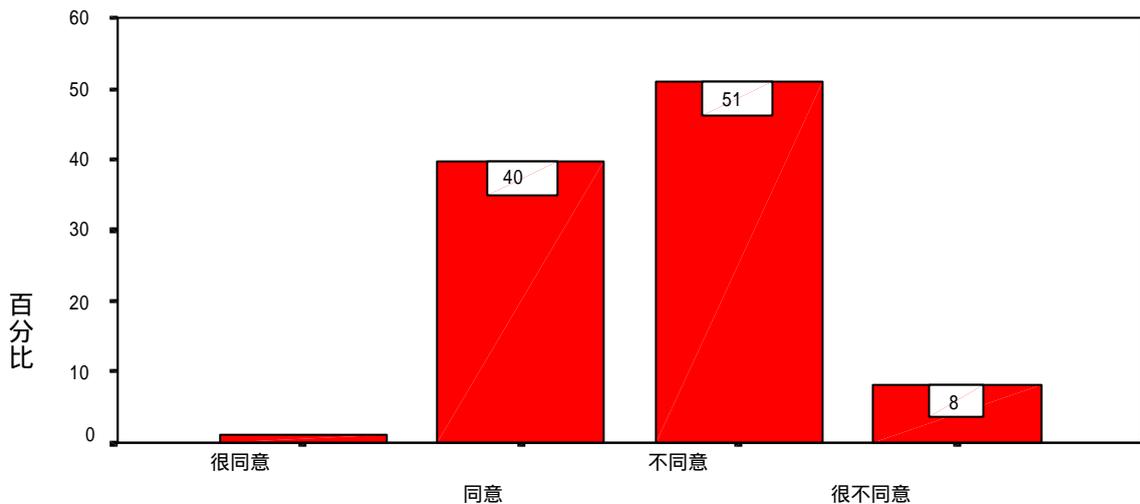


圖4-44 政府人事任用制度中作業流程符合行政效率要求(N=330)

您認為目前政府人事任用制度對您職務任派遷調有關限制之規定尚稱合宜。

如表4-46及圖4-45所示；針對此問題表示很同意(3)及同意者(197)，合計達200人(60.6%)，不同意(105)及很不同意(25)僅有130人(39.4%)，分析得知，同意比率高於不同意甚多，差距為21.2%，顯示受訪對象對此題高度傾向於同意的看法，由此推論受訪對象認為目前政府人事任用制度對您職務任派遷調有關限制之規定尚稱合宜，抱持相當高度的肯定與重視。

表4-46 政府人事任用制度對您職務任派遷調有關限制之規定尚稱合宜(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	3	.9	.9
同意	197	59.7	60.6
不同意	105	31.8	92.4
很不同意	25	7.6	100.0
總和	330	100.0	

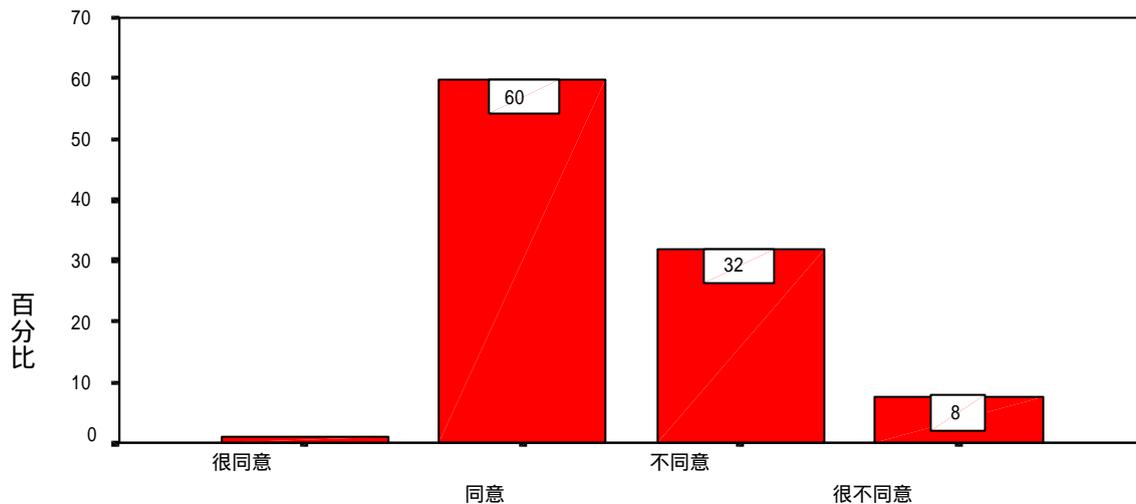


圖4-45 政府人事任用制度對您職務任派遷調有關限制之規定尚稱合宜(N=330)

您認為目前政府人事任用制度對於任用機關與公務人員之間和諧關係有良性助益。

如表4-47及圖4-46所示；針對此問題表示不同意(148)及很不同意者(51)，合計為199人(60.3%)，同意(124)及很同意(7)有131人(39.7%)，分析得知，不同意比率高於同意，比率差距為20.6%，顯示受訪對象對此題傾向高度不同意的看法，尤其以態度強度而言，很不同意有51人(15.5%)多於很同意之7人(2.1%)，代表部分受訪對象對此題有強烈不同意的傾向，因此就本題而言，推論受訪對象對目前政府人事任用制度對於任用機關與公務人員之間和諧關係有良性助益，抱持高度強烈無信心之反對態度。

表4-47 政府人事任用制度對於任用機關與公務人員之間和諧關係有良性助益(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	7	2.1	2.1
同意	124	37.6	39.7
不同意	148	44.8	84.5
很不同意	51	15.5	100.0
總和	330	100.0	

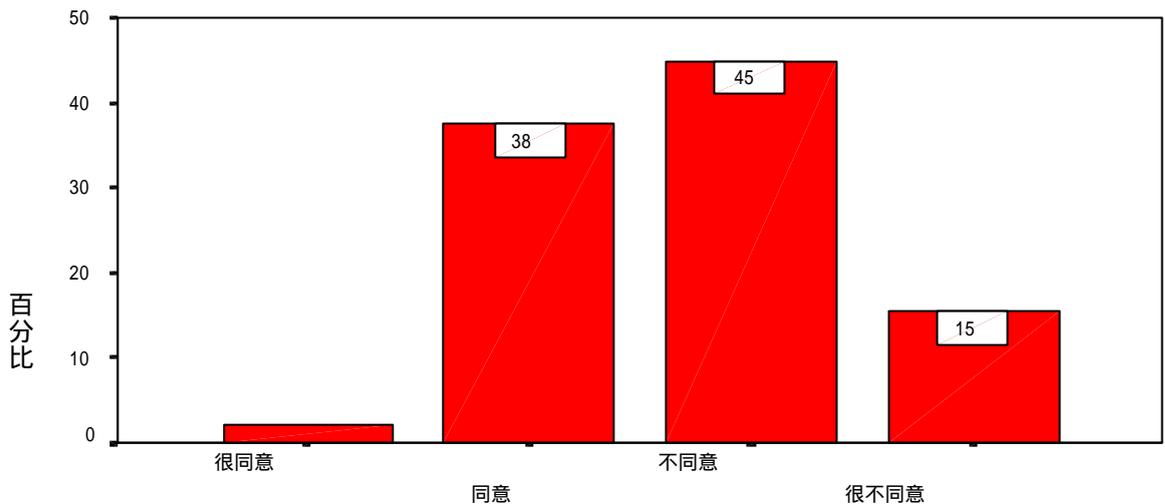


圖4-46 人事任用制度對機關與公務人員和諧關係有良性助益(N=330)

您認為目前政府人事任用制度對您個人公職生涯發展有良性助益。

如表4-48及圖4-47所示；針對此問題表示很同意(4)及同意者(159)，合計為163人（49.4%），不同意(143)及很不同意(24)亦有167人（50.6%），分析得知，同意與不同意比率接近，顯示受訪對象對此題具有對等的看法，因此就本題而言，仍以不同意態度傾向較多，歸納為受訪對象對目前政府人事任用制度對其個人公職生涯發展有良性助益，抱持無信心高度之反對態度。

表4-48 政府人事任用制度對您個人公職生涯發展有良性助益(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	4	1.2	1.2
同意	159	48.2	49.4
不同意	143	43.3	92.7
很不同意	24	7.3	100.0
總和	330	100.0	

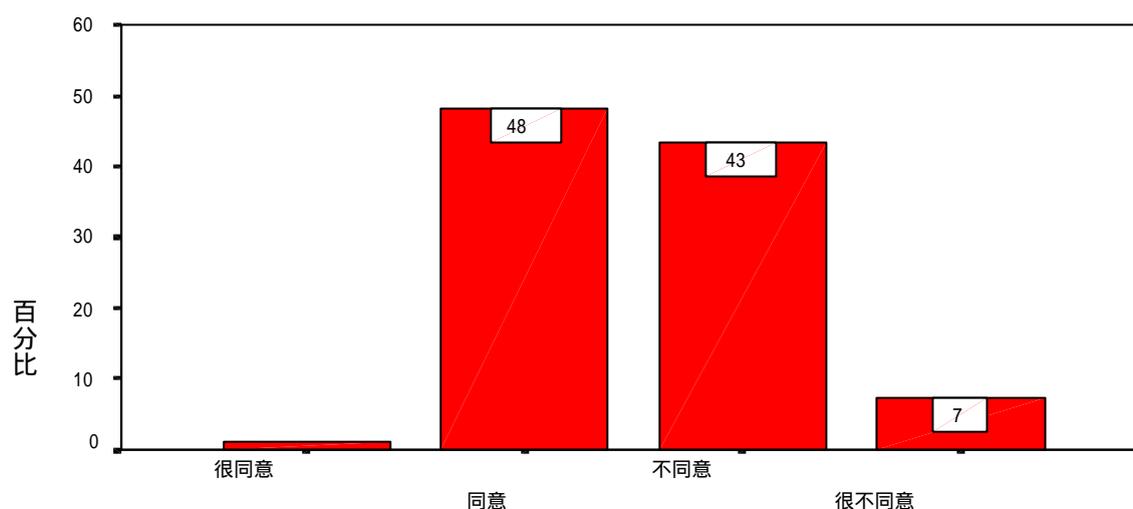


圖4-47 政府人事任用制度對您個人公職生涯發展有良性助益(N=330)

您認為目前政府人事任用制度整體功能符合政府機關用人實際需要。

如表 4-49 及圖 4-48 所示；針對此問題表示不同意(174)及很不同意者(19)，合計為 193 人（58.5%），同意(134)及很同意(3)有 137 人（41.5%），分析得知，不同意高於同意，增加比率為 17%，顯示受訪對象對此題傾向於不同意的看法，因此就本題而言，歸納為受訪對象對目前政府人事任用制度整體功能符合政府機關用人實際需要，抱持無信心之反對態度。

表4-49 政府人事任用制度整體功能符合政府機關用人實際需要(N=330)

	人數	百分比	累積百分比
很同意	3	.9	.9
同意	134	40.6	41.5
不同意	174	52.7	94.2
很不同意	19	5.8	100.0
總和	330	100.0	

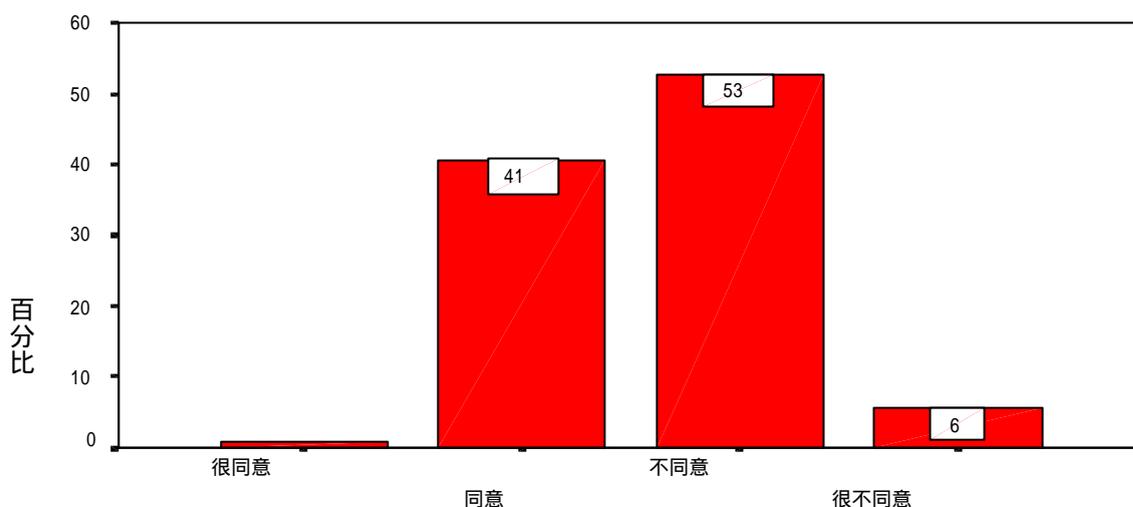


圖4-48 政府人事任用制度整體功能符合政府機關用人實際需要(N=330)

肆、問卷調查發現

依據以上問卷調查的統計整理，現針對本文研究之問題與目的，逐項分析詮釋如下：

一、「專才、專業」之功能與績效落實程度

專才部分

公務人員專才程度，是指其本身所具執行職務有關之專門知識與技術專精程度，專才是專業的基礎，也是公務人力素質的根本，其重要性不言而喻。問卷調查得知；受訪對象有六成八同意

得以學歷科系與公務人員考試測驗，取得政府機關所需之專門人才；六成三同意公務人員考試之類科規畫，能取得政府機關所需專才，是頗具效度的取才方式；另如就考試整體而言；亦有六成六同意，公務人員考試能有效掄取政府機關職務所需之專才。從以上調查發現，對於公務人員職前用人甄補專才而言，均傾向於高度同意與肯定，且受訪對象對於以上三題之態度傾向均具有一致性，亦即認為在學校教育專才素質養成與嚴格競爭之公職考試篩選下，均能有效達成公務人力專才之要求。

其次有高達八成九受訪對象同意，透過各項在職訓練，可提升公務人員各項職務所需專門人才；而對政府機關辦理職務任派遷調案件時，能否考量擬任人員所具職務專才而做合適安排部分，則表達同意與不同意兩者意見參半，但不同意的態度有較明顯之現象。

專業部分

「專業」一詞，在現代專業分工細密社會中，已和「職業」、「職務」、「工作」等概念緊密相連，對公務人員而言；更是區隔職業與自我肯定的界石，為配合本文之專業定義，針對專業之知能、倫理、責任與團體等面向進行調查，以瞭解目前公務人員對職務專業性與專業化的認知程度，及職務專業在辦理任派遷調案件時是否有受重視，做一整合性調查，以測知受訪對象之態度傾向。

首先在公務人員是否具有足夠執行職務所需之專業知能部分，受訪對象同意與不同意之比例相當接近，即仍有半數意見認為，公務人員尚未具有足夠專業知識與技能以執行職務所需，但

對照第五題「公務人員對本身職務所具有的專業性有相當的肯定與重視」時，卻發現有高達七成受訪對象表達高度同意的態度，這看似矛盾的答案，筆者認為是受訪對象真意表示，因在我國所謂「公務人員」這個虛擬團體成員心理概念上，在傳統文化「金榜題名，學優而仕」的意識型態熏陶下，對本身職務有一份肯定與尊榮，但面對公務內外環境快速變遷下，時時均須面對新的業務挑戰，對於新的知識與技能，已非傳統學習方式所足以吸收與運用，且「終生學習」、「知識經濟」等學習導向理念的倡導下，受訪對象表達出尚未具有足夠專業知識與技能，以執行業務需要，故有信心不足顯示，應是符合實情的看法。

其次在專業倫理部分，高達六成七受訪對象認為目前公務人員，均能充分瞭解執行職務所需之專業倫理規範而儘力達成，此結果或與我國文官保守性格有密切相關，由於歷經數十年威權統治，文官體制被施行管制策略掌控，組織文化被導向保守與約束，公務人員亦被塑造出「忠黨愛國」的單純價值觀，且參照受訪對象 31-50 歲年齡層佔受訪總數之七成八，故專業倫理被受訪對象高度肯定是有其背景條件。

再而受訪對象有六成三同意目前公務人員均有恪守與執行職務所需之專業責任，此題因與上述職務專業倫理本質相同，故受訪對象態度亦呈現一致性，專業責任是個人對職務專業的認同而發自內心，由內往外表現出負責任的行為與態度，其與專業倫理均屬公務人員內心層面的課責，由此高度認同恪守專業責任的傾向中，吾人對於時下戲稱公務人員服務態度之打油詩實有不平之鳴。¹⁶¹

¹⁶¹ 所謂「新公務人員守則」即 1.苦幹實幹、撤職查辦。2.東混西混，一帆風順。3.任勞任怨、永難如

為瞭解職務專業在政府機關辦理職務任派遷調案件時，是否受到重視及能否考量公務人員所具職務專業而做最合適安排，並以此回歸在人事任用面向的作用性，結果將近六成受訪對象表示不同意，且態度趨於堅持，此部分最能顯現出職務任派遷調與職務專業之間，各自為政且不相交集脫節現象，而人事任用法制專業導向之精神，如無法落實，則現代人事「功績制」任用制度將無所依附，故頗值探究其成因，並積極謀求改善之道。

對於目前政府機關組織在行政現代化要求下，是否已符合行政專業化的要求，受訪對象顯示出同意與不同意之意見，具有接近對等看法，但部分受訪對象有較強反對傾向，故就此題而言，雖無法確實瞭解受訪對象明確意向，但仍顯示有信心不足的現象。近年來政府陸續推動「行政革新」、「政府再造」運動，其目的無非是積極促進行政現代化與專業化，以提昇國際競爭力，惟調查結果卻顯示上述各項運動失靈現象，頗值深入探究。

「師法企業」已是公部門革新再造的契機，公務人員如果成立專業的團體（例如工會或協會等），對機關組織的專業性是否有影響，受訪對象以高達七成七同意比率對此題表示高度認同，是故如何滿足公務人員對成立專屬職業團體的期望，並以適當的資格區分其專業領域及一定認證標準，將可有效提昇政府機關的專業性，並間接促進行政專業化之理想。

願。4.盡職負責、永遭指責。5.會捧會現、傑出貢獻。6.不拍不吹、狗屎一堆。7.全力以赴、陸遷耽誤。8.推拖裁贓、滿排勳章。9.頻頻建功、打入冷宮。10.苦苦哀求、互踢皮球。11.會鑽會溜、考績特優。12.看好國庫、馬上解雇。轉引自 <http://bbs3.nsysu.edu.tw/txtVersion/users/jennifer>, 90.12.20。

二、「適才、適所」之功能與績效落實程度

適才部分

「量才器使」、「才位相稱」是政府用人的理想，也是功績制人事制度重要評估指標，而「適才」的著眼，乃用人機關有否考量擬任公務人員本身所具的資格條件，配以符合發揮其所學專長最適的職務，故在評估的角度上，係以公務人員為主，用人機關為輔，即具備何種資格條件之公務人員，即能使其得以處於何種最佳職務上，發揮其所長之意。

首先有高達七成二之受訪對象，認同目前公務人員由考試類科所取得的專長，尚能符合政府機關職務任用需要，如參照有關考試取才各題（參、一、
、
、
）之調查結果，發現其中具有一致性的態度傾向，亦即受訪對象同意公職考試所甄拔的人才專長即是機關職務所需者，兩者間緊密相關而未脫節。

其次由於目前公務人員之任用管道除考試取才外，尚有其他進用方式，但人員之專長分類，係依據其職務說明書歸入適當職系，再以其職系做為其工作指派與考核之依據，例如：取得人事行政職系者，即可擔任人事行政職務，故現職公務人員如以考試以外之任用規定，取得新職系專長，是否即能符合政府機關職務任用需要，值得深入探討。而經調查得知；有六成一的受訪對象認同透過任用制度所取得職系專長，即是符合用人機關職務專長需要。雖然如同前述有學者指出，就制度面而言；我國職系專長之取得較易，對專業行政有負面影響，但或許因受訪對象對此議題採公務人員個人調任便利性為主，故仍支持認同目前職系專長取得方式是符合用人機關職務專長需要。

而對目前現職公務人員各項職務所需專長，可透過各項在職訓練來取得，且符合機關職務任用需要調查中，發現受訪對象有高達八成五表達同意態度，筆者認為此乃由於我國人事任用制度面所導引之結果，尤其是行政職系之取得極寬鬆，同職組下各職系間的調任毫無限制，因此在取得新職系資格調任後，即須倚重在職訓練來取得新職務專長，且以受訪對象基本屬性來看；行政職系多於技術職系及近年職務異動調整甚為頻繁等因素影響下，或許受訪當事人現任職系專長能力取得，即須倚賴在職訓練的增進。

最後為能瞭解「適才」面向整體的落實程度，對受訪對象調查機關職務與公務人員間，能否有效擇才適用，而無「大才小用」或「小才大用」的情形，經分析高達六成五表示不同意態度，與上述各題偏向於公務人員對自身條件資格，有否符合「適才」的態度傾向不同，由此可知，基本上受訪對象對機關在「適才」角色扮演功能上，持否定態度，亦即無法充分配合公務人員對「適才」面向的期待。

適所部分

「以位取人」是現代人事制度重要之原則與精神，一方面除須滿足擬任人員「才位相稱」之適才任用外，更須分辨職務特性之不同，以考量機關職務需求為著眼，配以最佳服務效能之適任人員，故適所的前提是適才，適才的結果即為適所，兩者互為表裡密切相關。

首先受訪對象有六成六認同個人專長與條件符合職務需求，而能勝任工作。如參照有關前述適才的調查結果（參、二、

、)，發現本題在上述考試取才、職系專長取得與在職訓練的作用下，亦有呈現一致性態度傾向，惟本題另強調是否勝任工作之評量，故綜合分析得知；受訪對象認為公務人員無論調派何種職務，個人所具之專長條件均足以勝任工作。

其次受訪對象有五成七不認同擔任政府機關各項職務之公務人員，能符合其個人性向與興趣而樂意工作，且很不同意的態度甚為強烈，就此而言；受訪對象是否存有「為生活而工作」的無奈傾向，是否存有任用資格與條件均符合用人機關法制面的要求，但個人性向、興趣與職務特性之間，有格格不入之感，此亦凸顯出考試取才技術面的缺失，造成合格錄取者其學識專長均符合標準，但心理層面之性向與興趣部分卻無法適應，值得探究其中癥結。

另有五成六受訪對象不認同擔任政府機關職務之公務人員，能符合其個人生涯規畫與期望而滿意工作，且很不同意的態度佔相當比例，配合參照上題解析得知；既無法樂意工作，當然也將影響其個人生涯規劃、期望，而無法滿意工作，公務人員如無法對公職生涯做妥善規劃，將產生上述「為生活而工作」的態度傾向，且萌生得過且過消極心理，又怎能滿意工作，是否與人事任用制度面設計有關，實宜探究其原因。

而在政府機關規畫之各項職務所需的資格與條件，尚能與公務人員任派遷調規定配合，受訪對象有五成九表達同意看法，或許此題較著重於任派遷調法制層面，且參照上述有關職系專長的寬鬆取得看法，受訪對象對此題無特別明顯態度呈現，亦即基本上；對用人機關所訂擬任資格與條件與現行任派遷調規定配合良

好，仍表示同意的看法。

又受訪對象對政府機關各項職務與任職人員間能否達成「以位取人」原則，而無「人地不宜」或「所用非長」的情形，有高達六成八持不同意態度，究其原因或許與下列兩項因素有關；一、以受訪對象基本屬性而言：如高學歷、資深服務、偏高年齡、異動頻繁及以課員、技士為行政主力等等，描繪出許多基層人員面臨陞遷瓶頸甚久之壓力亟待舒緩；二、復因地方機關因員額編制限制與職務列等偏低，陞遷變成一項珍貴的資源，加以地方政治派系運作的介入，「以位取才」的原則，屢遭違反，兩項因素交互作用，以致形成多數守法公務人員反彈有關。

最後綜合調查政府機關之公務人力規畫，是否尚能符合公務人員任派遷調的實際需要而未脫節，受訪對象同意與不同意之意見相當，因此就本題而言，無法確實瞭解受訪對象明確意向。

三、「初任與升調並重」之功能與績效落實程度

為能兼顧公務人力新陳代謝與現職人員陞遷發展，人力甄補方式概分為「考試分發」、「內陞」與「外補」三個甄補管道。為能瞭解受訪對象對目前政府機關職缺，其甄補進用方式為何及其綜合看法而進行調查，結果分析如下：

受訪對象有六成六不同意目前政府機關職務出缺，是以新進初任之公務人員優先外補；有七成同意是以現職公務人員優先內陞；有五成九不同意是新進與現職公務人員平均並重甄補。由此可見，目前政府機關職缺甄補方式中，以認同內陞佔最大多數，而對

新進初任之外補及新進與現職人員平均並重甄補兩部分，均有超過半數不認同受到用人機關的重視，故所謂適時外補初任新血輪，或「初任與升調並重」的任用基本原則是否均流於口號，而未達成人事任用立法原意與效果，值得商榷。

另受訪對象對目前政府機關職務出缺之人員甄補方式，有否符合公務人力發展之需要，有五成九不同意之意見。即政府機關人員甄補方式與公務人力發展有脫節現象，不能互相配合，而此將影響整體文官制度運作效能，實不宜等閒看待。最後有高達七成六受訪對象對公務人員成立專屬職業團體，將可有效監督人事任用作業公正性，則持有相當高度期待與認同。由於現代先進國家均賦予其公務團體勞動三權及我國民主法治思潮趨勢的雙重影響下，我國成立公務人員專屬團體，已是水到渠成的時機。

四、「人與事的適切配合」之功能與績效落實程度

人事任用制度的積極功能在於以有限人力達成優質效能的產出，而作法上雖以「事」擇「人」為要領，但仍力求公務人力資源與政府職務功能間，能產生「人與事適切配合」之最佳狀況。以下針對目前政府機關任用人員的作法中，是以「人」或「事」何者為優先考慮，就受訪對象就其態度表示中，瞭解是否達成「人與事適切配合」的理想狀態。

經調查發現，受訪對象有將近八成同意目前政府機關任用人員，一般而言是以「人」的需要為優先考慮之條件，換言之；目前政府機關人員甄補取向是以「人」擇「事」與因「人」設「事」，此與現代文官功績任用制度以「事」擇「人」之精神背道而馳，但

本題如果參照上述「適所」之各題調查結果，發現仍有連成一氣，相互呼應的效果，而由受訪對象如此多數負面表態中，顯示問題嚴重，應儘速改善。

其次再以任用機關職務之「事」的需要為著眼加以調查，發現受訪對象僅有三成四同意目前政府機關任用人員，一般而言是以「事」的需要為優先考慮，換言之；此題有將近六成六認為甄補任用仍是以「人」擇「事」的取向，並與上題調查結果意義相同，由此再次顯示公務人員任用原則的脫軌，值得深入探討。

如將「人」的績效與「事」的需要，此雙重因素在政府機關任用人員時交互作用，又有何種結果呈現，調查結果顯示，受訪對象對此問題仍有六成四不同意之表示，亦即不認同目前政府機關任用人員，是將此雙重因素共同考量在內的結果，如參照上二題結果，此亦表示雖然同樣以「人」擇「事」，但卻不一定以「人」的績效作為任用人員的重要參考條件，而以「人」的其他因素來評量。

而受訪對象對目前政府機關任用人員，是否為「人」的待遇與「事」的需要雙重考量的結果，其同意與不同意意見兩相持平，由於「人」的待遇即為用人成本之大宗，如職缺具有委託外包之取代特性，則機關任用正式公務人員與進用勞僱契約人員之人事成本，自然相差甚鉅，可降低人事費用成本，惟由調查結果顯示，受訪對象並無明顯態度表示，推論或係因身處人事費用預算全額補助之行政機關，對此問題較無顯著認知與關心所致。

另受訪對象對政府機關用人時，能否不偏「人」，也不偏「事」，達成「人與事適切配合」之綜合性問題，以高達六成八的不同意態

度回應，如參照前數題結果分析即不感意外，推論其主因或許是受訪對象認為「人與事適切配合」是一種遙不可及的理想，當前政府機關人事任用的取向還是「以人擇事」及「因人設事」。

五、整體人事任用法制之功能與績效落實程度

由調查結果分析得知；受訪對象有五成八不同意政府人事任用制度對公務人員而言，是符合一般公平原則，五成九不同意政府人事任用制度中作業流程，是符合行政效率要求，六成一不同意政府人事任用制度下，對於任用機關與公務人員之間和諧關係有良性助益，五成一不同意目前政府人事任用制度對其個人公職生涯發展有良性助益，五成九不同意政府人事任用制度整體功能，符合政府機關用人實際需要。以上數題均對政府人事任用制度在公平性、效率性、實用性及輔佐功能性等，給予負面的評價，僅在下列一題，給予較正面的肯定，即目前政府人事任用制度下，對您職務任派遷調有關限制之規定尚稱合宜，受訪對象中有六成一同意，推論主要原因應與公務人員任派遷調規定相當靈活，相關限制規定較寬鬆有關。綜上所述；大多數受訪對象對整體人事任用法制之功能與績效落實程度，顯示出不信任與負面的否定態度，誠令人憂心。

第二節 質性訪談法發現

為補強問卷調查之缺漏，並使研究更為深入，本研究兼採質性深度訪談法，針對與訪談項目有密切相關之人員，依其職務性質遴選具代表性之台中市政府現職公務人員，進行深度質性訪談，以發掘更多隱藏或關鍵性的問題。訪談期間自民國九十年十一月十日起至同年十二月十日止，計訪談市府簡任一級單位主管三人、薦任或簡任主任二人，薦任課長二人，薦任或委任課員二人，薦任或委任技士二人，薦

任或委任人事管理員二人，委任人事助理員一人，合計十五人。訪談結果及發現分析如下：¹⁶²

一、公務人員任用制度「專才」之認知與成效。（所謂專才，是指在執行職務時，依其專門知識與技術以服務的人員。）

您是否瞭解目前公務人員任用制度中所謂「專才」的要求？

受訪對象十五人中，合計十二人回答有此瞭解（A1，A2，A3，B1，B2，C1，C2，C3，E2，F1，F2，G），佔受訪對象總數之八成，顯示目前公務人員對任用制度中所謂「專才」的要求，有充分的認知。

您認為目前公務人員之任用制度有否達成「專才」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？

承上所述；回答對任用制度中所謂「專才」的要求有瞭解之十二人中，認為目前達成「專才」之要求若以十成為滿分（以下各題均同），已達九成者二人（A1，B2）佔受訪對象總數之 13.3%，八成者四人（A2，A3，B1，C1）佔受訪對象總數之 26.6%，七成者四人（C2，E2，F1，F2）佔受訪對象總數之 26.6%，六成者二人（C3，G）佔受訪對象總數之 13.3%，合計回答六成以上意見者，佔總受訪對象總數之八成，由此顯示受訪對象對任用制度中所謂「專才」要求，除已有充分瞭解外，亦頗具信心與肯定。

二、公務人員任用制度「專業」之認知與成效（所謂專業，是指公務人員在執行職務時，所涉及的專業知能、倫理、責任與團體。）

您是否瞭解目前公務人員任用制度中所謂「專業」的要求？

¹⁶² 為研究便利起見，質性訪談發現之問題暨其補救意見，本節暫不說明，另於本章第三節綜合發現中再予陳述。

受訪對象十五人中，合計十二人回答有此瞭解（A1，A2，A3，B1，B2，C1，C2，C3，E2，F1，F2，G），佔受訪對象總數之八成，顯示目前公務人員對任用制度中所謂「專業」的要求，有充分的認知。

目前公務人員任用制度有否達成「專業」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？

承上所述；回答對任用制度中所謂「專業」的要求有瞭解之十二人中，認為目前達成「專業」之要求，已達八成者五人（A1，A2，A3，B1，B2）佔受訪對象總數之 33.3%，七成者五人（C1，C2，C3，E2，）佔受訪對象總數之 33.3%，六成者二人（F1，F2）佔受訪對象總數之 13.3%，五成者一人（G）佔受訪對象總數之 6.6%，合計回答已達六成以上意見者，佔總受訪對象總數之 80%，由此顯示受訪對象對任用制度中所謂「專業」要求，除已充分瞭解外，亦頗具信心與肯定。

三、公務人員任用制度「適才」之認知與成效（所謂適才即是考量擬任人員的資格條件為著眼，配以發揮其所學專長最適的職務。）

您是否瞭解目前公務人員任用制度中所謂「適才」的要求？

受訪對象十五人中，合計十人回答有此瞭解（A1，A2，A3，B1，B2，C1，C3，F1，F2，G），佔受訪對象總數之六成六，顯示目前公務人員對任用制度中所謂「適才」的要求，有超過半數的認知。

您認為目前公務人員任用制度有否達成「適才」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？

承上所述；回答對任用制度中所謂「適才」的要求有瞭解

之十人中，認為目前達成「專才」之要求，已達八成者二人（A1，A2）佔受訪對象總數之 13.3%，七成者四人（A3，B1，B2，C1）佔受訪對象總數之 26.6%，六成者二人（F1，F2）佔受訪對象總數之 13.3%，五成者二人（C3，G）佔受訪對象總數之 13.3%，合計回答已達六成以上意見者，佔總受訪對象總數之 53.3%，由此顯示受訪對象對任用制度中所謂「適才」要求，尚未有充分瞭解外，亦不具信心與肯定。

四、公務人員任用制度「適所」之認知與成效（所謂適所即是以考量職務需求為著眼，配以最佳專長與條件之合適擬任人員。）

您是否瞭解目前公務人員任用制度中所謂「適所」的要求？

受訪對象十五人中，合計十一人回答有此瞭解（A1，A2，A3，B1，B2，C1，C2，C3，F1，F2，G），佔受訪對象總數之七成三，顯示目前公務人員對任用制度中所謂「適所」的要求，有充分的認知。

您認為目前公務人員之任用制度有否達成「適所」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？

承上所述；回答對任用制度中所謂「適所」的要求有瞭解之十一人中，認為目前達成「適所」之要求，已達八成者二人（A1，A2）佔受訪對象總數之 13.3%，七成者四人（A3，B1，B2，C1）佔受訪對象總數之 26.6%，六成者三人（C2，F1，F2）佔受訪對象總數之 20.0%，五成者二人（C3，G）佔受訪對象總數之 13.3%，合計回答已達六成以上意見者，佔總受訪對象總數之 60%，由此顯示受訪對象對任用制度中所謂「適所」要求，尚有一定程度的瞭解，並有朝向正面的肯定與評價。

五、公務人員任用制度「初任與升調並重」之認知與成效（所謂「初任」即初次擔任政府機關各官等職務之人員，「升調」即「陞遷」與「調任」之意。）
您是否瞭解目前公務人員任用制度中所謂「初任與升調並重」的要求？

受訪對象十五人中，合計十三人回答有此瞭解（A1，A2，A3，B1，B2，C1，C2，C3，D1，E1，F1，F2，G），佔受訪對象總數之八成六，顯示目前公務人員對任用制度中所謂「初任與升調並重」的要求，有充分的認知，且公務人員對於人事任用甄補方式較有觀察經驗，也較關心。

您認為目前公務人員之任用制度有否達成「初任與升調並重」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？

承上所述；回答對任用制度中所謂「初任與升調並重」的要求有瞭解十三人中，認為目前達成「初任與升調並重」之要求，已達七成者四人（A1，A2，A3，）佔受訪對象總數之 20.0%，六成者三人（C1，C2，B2，）佔受訪對象總數之 20.0%，五成者五人（C3，B1，D1，E1，F1，F2，G）佔受訪對象總數之 46.6%，合計回答已達六成以上意見者，佔總受訪對象總數之 66.6%，由此顯示受訪對象對任用制度中所謂「初任與升調並重」要求，除已有充分瞭解外，亦具有一定之信心與肯定。

六、公務人員任用制度「人與事之適切配合」之認知與成效（所謂「人」是指公務人員本身，「事」是指所擔任的職務。）
您是否瞭解目前公務人員任用制度中所謂「人與事之適切配合」的要求？

受訪對象十五人中，合計十二人回答有此瞭解（A1，A2，A3，B1，B2，C1，C2，C3，D2，F1，F2，G），佔受訪對象總

數之八成，顯示目前公務人員對任用制度中所謂「人與事之適切配合」的要求，有充分的認知。

您認為目前公務人員任用制度有否達成「人與事之適切配合」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？

承上所述；回答對任用制度中所謂「人與事之適切配合」的要求有瞭解十二人中，認為目前達成「人與事之適切配合」之要求，已達七成者三人（A1, A3, B2）佔受訪對象總數之 20.0%，六成者三人（A2, B1, C2）亦佔受訪對象總數之 20.0%，五成者四人（C1, C3, D2, F1）佔受訪對象總數之 26.6%，四成者二人（F2, G）亦佔受訪對象總數之 13.3%，合計回答已達六成以上意見者，佔總受訪對象總數之 40.0%，由此顯示受訪對象對任用制度中所謂「人與事之適切配合」要求，雖有充分瞭解，但不具信心與肯定。

七、綜上而言；您認為目前公務人員之人事任用制度整體成效達成程度如何？最令人滿意為何？又迫切需要改善之處及其方法為何？

受訪對者目前公務人員之任用制度整體成效達成程度意見中，合計十五位受訪對象中，回答已達七成者四人（A1, A2, A3, B2）佔受訪對象總數之 26.6%，六成者六人（B1, C1, C2, D1, E1, F2）亦佔受訪對象總數之 40.0%，五成者五人（C3, D2, E2, F1, G）佔受訪對象總數之 33.3%，合計回答已達六成以上意見者，佔總受訪對象總數之 66.6%，由此顯示受訪對象對任用制度中所謂「人與事之適切配合」要求，除已有充分瞭解外，亦均具有正面的信心與肯定。

第三節 綜合發現

如同本文第一章所述；人事任用政策面「求才、用才、育才、留才」之功能與標的與人事任用法制面「專才、專業、適才、適所、初任與升調並重」之原則與指標，兩者係上下一體、互為表裡且不可分，如說政策面是體，則法制面即為用，體用合一，才能發揮人事任用政策與制度之最高功效。

本研究為完備週延起見，調查問卷除先以人事法制微觀面向，針對受訪對象態度傾向及隱含之意義，予以初步詮釋外，並佐以質性深度訪談，獲得關鍵受訪對象之實務經驗與意見，再兼論人事任用政策之宏觀面向，予以綜合詮釋，以避免「見樹不見林」之管見，並從中歸納出研究發現，希望以多元觀點來綜合解析調查發現，使能直探研究核心，並有效達成研究之目的：

一、人事任用政策面「求才、育才」與法制面「專才、專業」之功能與績效落實程度

「求才」 - 「專才」部分 調查問卷部分

受訪對象對公務人員職前用人甄補專才而言，均傾向於高度同意與肯定，認為在學校教育專才素質養成與嚴格競爭之公職考試篩選下，均能有效達成公務人力專才之要求。除高度同意公務人員具有職前專才條件，更認為透過在職訓練的方式，可有效提升公務人員各項職務專才程度，但也認為政府機關擬任人員時，公務人員所具專才條件，並未列入主要考量因素，無法獲得應有的重視。

質性訪談部分

受訪對象有八成回答瞭解目前公務人員任用制度中對「專才」的要求，顯示目前公務人員對任用制度中「專才」的要求，有充分認知。其次就「專才」達成程度，受訪對象回答已達六成以上意見者，佔總受訪對象總數之八成，顯示受訪對象對任用制度中所謂「專才」要求，除已充分瞭解外，亦頗具信心與肯定。而受訪對象對於未能達成「專才」之補救措施，主要有：「儘量鼓勵所屬參加各大專院校開辦之在職碩 博士學位班或同程度進修班，以增進專才程度。」（A1）；「改進考試方法，配合擬擔任職務的性質為考量（尤其是技術職系）。」（A2）；「取才方式多元化，不僅限考試（尤其是筆試）並彈性進用專才，授權機關自行辦理遴用。」（B2）；「目前公務人力較傾向用人彈性，要達成專才職組及職系調任規定需再檢討。」（C1）；「針對行政類組應考資格做較適合學歷科系規定，對公務人力專才的引進會有幫助的。」（C2）；「技術職系應比行政職系更應嚴格要求為專才。」（F1）；「經常檢討機關業務需要與大專院校高等教育科系間，是否銜接而無脫節情形。」（F2）等。

綜合發現

以上兩種不同研究方法，其結果基本上並無明顯差異，即受訪對象除充分瞭解「專才」概念外，並均正面肯定我國公務人員在「專才」面向的功能與績效，但同時發現公務人員在職前學校教育專才素質養成與嚴格競爭之公職考試篩選下，雖能有效滿足公務人力專才之要求，但現職人員所具專才條件在機關任派遷調時卻未列入主要考量因素，故以人事任用制度「求才」政策面與現階段之「專才」法制面而言；已具相當績效與正面功能，但達

成「求才」與「專才」要求後，無法繼續獲得應有重視則是其中缺憾。

「育才」與「專業」部分 調查問卷部分

受訪對象對公務人員本身是否具有足夠執行職務所需之專業知識與技能，有半數受訪對象不具信心，其次在專業倫理部分，高達六成七受訪對象認為，目前公務人員均能充分瞭解執行職務所需之專業倫理規範，而儘力達成，六成三受訪對象同意目前公務人員均有恪守與執行職務所需之專業責任，但有將近六成不同意職務專業在政府機關辦理職務任派遷調案件時，受到重視，且態度趨於堅持，顯現出職務任派遷調與職務專業之間的失聯，其次有高達七成受訪對象認同公務人員對本身職務所具有的專業性有相當的肯定與重視，而對於目前政府機關組織在行政現代化的要求下，是否已符合行政專業化的要求，則無明顯的態度意向，最後高達七成七受訪對象同意，公務人員如果成立專業的團體，對機關組織的專業性能有效提昇，綜合以上各點；筆者認為我國公務人員雖然在專業知能與行政專業化無明顯正面支持態度，但對專業倫理與責任均有高度正面肯定，因此是已具一個有尊嚴守紀律專業團體的要素，但「專業」的功能未進一步與任派遷調密切結合，也因而減損任用制度原有功效。

質性訪談部分

受訪對象有八成回答瞭解任用制度中「專業」要求，其次對於目前達成「專業」要求之程度，合計回答已達六成以上意見者，佔總受訪對象之八成，由此顯示受訪對象對任用制度中所謂「專業」要求，除已有充分瞭解外，亦頗具信心與肯定。而在受訪對

象對於未能達成「專業」之意見及補救措施，主要有：「將訓練、陞遷與考績相互結合，加強訓練以提昇公務人員專業水準。」（A2）；「對行政類科應考人員學歷科系與修習學分專長，做合理適當限制，以提升行政機關人員專業程度。」（A3）；「加強行政倫理教育，內化資淺公務人員行政倫理觀念。」（B1）（C2）；「新進人員職前講習或現職人員在職進修時，加強其法制觀念與正確權利義務觀念。」（B2）；「公務人員之專業須仰賴考試與任用制度結合，但目前考選人員均報名資格係採寬鬆政策，公務人員高普考試取才時，在考試類科方面須能與未來所任職務之工作內容相符，並在考試報名資格上作學歷科系的限制，才不致發生理工類科報考一般行政之情形。」（C1）；「組成公務人員協會，爭取合理談判地位，並提昇職業之專業性。」（C3）；「公職工作保障性影響專業能力之提昇，應強調企業精神，跟上時代。」（E2）；「應嚴格落實要求考試實習制度之執行與考核。」（F1）等。

綜合分析

以上兩種不同研究方法，其結果基本上亦無明顯差異，受訪對象除對「專業」概念充分瞭解，並均正面肯定我國公務人員在「專業」面向的功能與績效，同時發現對公務人員在職進修之培育功能均賦予重望，無論對新進或現職人員之專業知能、倫理、責任等，均建議以在職進修方式，維持公務團體專業行政特質，另如高度支持成立公務人員專業團體，將有利於提昇公務人員專業能力，但「專業」條件未能與任派遷調密切結合，影響人事任用制度績效，必須加以檢討改進，故以人事任用制度「育才」的政策面而言；現階段法制面之「專業」雖仍獲一定績效與正面肯定，但「育才」之後的「專業」如果無法與任派遷調相互結合，

專業行政的理想，恐緣木求魚無法達成。

二、人事任用政策面「用才、留才」與法制面「適才、適所」之功能與績效落實程度

「用才」 - 「適才」部分

調查問卷部分

受訪對象認為考試甄拔的人才專長即是機關職務所需者，兩者之間無脫節情形，並認同透過任用制度所取得之職系專長，即是符合用人機關職務專長之需要。而且高度同意目前現職公務人員各項職務所需專長，可透過各項在職訓練來取得，並符合機關職務任用需要，但對於「適才」整體的落實程度，受訪對象則高度不同意機關任派遷調時能有效擇才適用，而無「大才小用」或「小才大用」的情形。故基本上受訪對象對機關在「適才」角色扮演功能上，持否定態度，亦即無法充分配合公務人員對「適才」功能與績效之期待。

質性訪談部分

受訪對象有六成六回答對任用制度中「適才」要求有此認知，但認為已達「適才」六成功能者，僅佔總受訪對象之五成三，顯示受訪對象對任用制度中所謂「適才」功能，雖有超過半數瞭解，但卻不具信心與肯定。而在受訪對象對於未能達成「適才」之意見及補救措施，主要有：「任用法之任職本機關二年以上，才能足以勝任的規定，可取得轉任新職系，但仍無法完全契合新職務，要講『適才』必先落實『專才』。」（A2）；「公務人員職組暨職系一覽表所謂相關職系調任規定，應詳細參考各職系業務性質是否類似而予以檢討改進。」（B1）；「惟目前各機關常有『因

人設事』之情事，使職務與人員間難以配合，但總體而言此種情形比例仍不高。」(C1)；「將考試效度提高，錄取真才實學的人員，到任何單位都能適才發展。」(G)等。

綜合分析

以上兩種不同研究方法，其結果基本上亦無明顯差異，受訪對象除對「適才」概念尚稱瞭解，但均負面否定我國公務人員在「適才」面向的功能與績效，同時發現在公務人員各項職務所需專長均可透過在職訓練來取得，及加強考試類科規畫與其測驗效度均能提供機關任用所需人員專長而適才發展，則呈現一致看法，有異曲同工之處，整體而言；以人事任用制度「用才」的政策面與現階段法制面之「適才」要求而論，除未獲得正面的肯定，其功能與績效亦不佳，而政府機關辦理任派遷調案件時，如無法使擬任人員與職務間適才任用，輕者將降低公務人員工作效能與其潛能發揮，重者甚至導致人員懷才不遇、掛冠求去之結果，對實現專業行政的理想形成阻礙。

「留才」 - 「適所」部分

調查問卷部分

受訪對象除正面認同「個人的專長與條件符合職務的需求且能勝任」及「用人機關所訂擬任資格與條件與現行任派遷調規定配合良好」兩題外，其他在擔任政府機關各項職務之公務人員；「能符合其個人性向與興趣而樂意工作」、「能符合其個人生涯規畫與期望而滿意工作」、「政府機關職務與任職人員間，能達成『以位取人』原則，而無『人地不宜』或『所用非長』的情形」等題，均持不同意之強烈否定態度，故就其趨勢而言；受訪對象對政府機關在「適所」角色扮演功能與績效上，抱持高度否

定意向，亦即無法充分配合公務人員對「適所」面向的期待。

質性訪談部分

受訪對象對任用制度中所謂「適所」的要求有瞭解者，佔受訪對象總數之七成三，而認為目前達成「適所」之要求，回答已達六成以上意見者，佔受訪對象總數之六成，顯示受訪對象對任用制度中所謂「適所」要求，尚有一定程度的瞭解，並有朝向正面的肯定與評價。而在受訪對象對於未能達成「適所」之意見及補救措施，主要有：「應使員工能認同職務設計（如待遇、加給、福利、遠景等），進而樂意久任。」（A1）；「特殊業務性質之職務進用人員時，除合乎職系調任規定外，另可加註須有擔任業務相關專業訓練或符合性向測驗之要求。」（A3）；「目前公務人員之任用採『因事求人』原則，惟人與事是否能密切配合，很難達百分之百需求，須透過工作指派專長訓練及職務調整等方式補救。」（C1）；「用人機關首長用人的觀念能隨時代進步，應不畏權勢，廓然大公的處理人事問題。」（C2）；「『職位輪調』是消除『人地不宜』良方，也可消除人員久任一職，暮氣沈沈的現象。」（C3）等。

綜合分析

上兩種不同研究方法，雖無結果顯示具有明顯差異，質性訪談受訪對象顯示對「適所」的概念，具有一定程度的瞭解外，並正面肯定我國公務人員在「適所」面向的功能與績效，但以調查問卷趨勢而言；受訪對象對用人機關在「適所」角色扮演上，持負面否定態度，亦即無法充分配合公務人員對「適所」功能與績效之期待。筆者認為造成此種差異肇因於調查問卷對象偏向基層人員，且以非主管者佔大多數，但在十五位質性訪談對象中，即

有八位為薦任或簡任之主管人員，再者職務角色不同，看法自然有異，因此在權衡樣本代表性與態度傾向強度二種條件考量下，將以調查問卷結果趨勢詮釋為主，即在人事任用制度「留才」政策面與現階段「適所」法制面之績效與功能而言，無法獲得公務人員正面認同，除無法讓擔任各項職務之公務人員樂意、滿意工作、亦無法達成「以位取人」原則，進而消除「人地不宜」或「所用非長」的情形，影響公務人力運用與發展甚鉅。

三、人事任用政策面「求才、用才、留才」與法制面「初任與升調並重」之功能與績效落實程度

調查問卷部分

受訪對象認為目前政府機關職缺甄補方式中，以內陞佔最大多數，且對「新進初任之公務人員外補」，「新進與現職公務人員平均並重甄補」，以及「目前政府機關職務出缺之人員甄補方式，是符合公務人力發展的需要」等各題，抱持負面否定之看法，最後對公務人員成立專屬職業團體（協會或工會），將可有效監督人事任用作業公正性部分，則持有相當高度的認同。因此；政府機關有否適時外補初任新血輪，或落實「初任與升調並重」之任用基本原則令人存疑，而且在政府機關人員甄補方式與公務人力發展兩者之間，顯示出未能互相配合之脫節現象，僅對於成立公務人員專屬職業團體一題，是為大多數受訪對象所強烈的支持與期待。故整體而言；受訪對象對政府機關在「初任與升調並重」角色扮演上，抱持負面否定態度，亦即無法充分配合公務人員對「初任與升調並重」功能與績效之期待。

質性訪談部分

受訪對象對任用制度中「初任與升調並重」的要求有瞭解者，佔受訪對象總數之八成六，而認為目前達成「初任與升調並重」要求，回答已達六成以上者，僅佔總受訪對象總數四成，由此顯示 受訪對象對任用制度中所謂「初任與升調並重」要求，雖有高度的瞭解，但態度卻朝向負面否定。而受訪對象對於未能達成「初任與升調並重」之意見及補救措施，主要有：「高階主管則因內部人才難覓，並且考量機關特殊專業需求，常有從外部借才的現象，如此多少會影響初任與升調的原則，如果真要改善，就要平日落實人才的培育與養成一途。」（A1）；「近年來中央與地方一直鼓勵人才交流，也有訂定一定比例應由下級機關基層人員升任，但成效仍是不彰，原因很多，用人機關本位主義與內部人員的反彈，應有很大影響，如果欲落實此原則之美意，整體公務人力任用甄補方式應有明確配套作法。」（A3）；「為能使公務人力能達初任與升調並重的理想，對於機關組織人力應長期定時實施評鑑，由其上級單位派員合理檢討及管制，方能有效約束各級機關偏頗的甄補用人方式，發揮公務人力規劃的效果。」（B1）；「公務人員之任用制度之『初任與升調並重』係原則性之規定，執行上仍在各機關，由於各機關環境條件不同，內升與外補比重自不相同，若強行規定比例會產生削足適履之缺點，如將內升與外補比重作彈性要求是比較合宜的作法。」（C1）；「公務人員定位為有協商權的專業團體，也許協商的內容較偏向待遇、福利，但既然任用對公務人員如此重要，應也可以納入協商的項目，將有助於任免遷調作業的公平性。」（C2）；「如果能由體制外公平、公正的專業團體，從外部加以監督與制衡，也許能將人事任用制度導入正軌。」（C3）；「為打破鑽營之風，保障認真有才能之士，得到應有的陞遷權益，機關首長及單位主管由上而下以身作則帶頭正確示範，並要求屬下依法嚴格

執行，且重懲違法亂紀者，多管齊下方能有所改善。」(D1)；「因目前機關用人唯私，致使人員品質降低，加上人情因素，政治因素，裙帶關係等，使所謂初任與升調比例失衡，如要達為事擇人的原則，則須加強以公開競爭方式且配合用人計畫辦理之。」(E1)；「目前公務員因晉升無望，工作意願低落，且前途無望，難安心服務，機關暮氣沈沈，故可知現今公務員任用並未達到初任與升調並重原則，解救方式如下：即將公務員分為高、中、低三等，低等為考試及格者自低級任起，可升至中間級；職務出缺可規定由內升或外補定有一定比例；升職達最高職位得參加升等考試，以此三種方式來加以補救。」(F1)；「辦理任用業務的人事單位，在人事任用案中，角色模糊，因此如何建立人事單位的專業性權威，讓員工能信任與尊重，相信對任派遷調案件是很重要的。」(F2)等。

綜合分析

以上兩種不同研究方法，其結果基本上無明顯差異，受訪對象均負面否定我國人事任用在「初任與升調並重」面向的功能與績效，整體而言；以人事任用制度「求才、用才、留才」政策面與現階段法制面之「初任與升調並重」功能與績效而言；並未獲得公務人員正面的肯定，故如何在兼顧機關組織實際需要與現職人員公職升調之生涯發展間取得平衡，並適時外補初任新血輪，引進新思維、新作法，以激勵機關服務效能，才能發揮人事任用政策中「初任與升調並重」之功能與績效。

四、人事任用政策面「求才、用才、育才、留才」與法制面「人與事適切配合」之功能與績效落實程度

調查問卷部分

受訪對象認為目前政府機關人員甄補取向是高度以「人」擇「事」、因「人」設「事」的情況，且不認同目前政府機關任用人員，是將「人」與「事」雙重因素共同考量在內之結果，另對政府機關用人時，能不偏「人」，也不偏「事」，達成「人與事適切配合」的綜合性問題，也以高達六成八不同意態度回應，故當前政府機關人事任用取向仍是「因人設事」為主。故整體而言；受訪對象對機關在「人與事密切配合」角色扮演上，持負面否定之看法，亦即無法充分滿足公務人員對「人與事適切配合」功能與績效的期待。

質性訪談部分

受訪對象對任用制度中對「人與事適切配合」要求有瞭解者，佔受訪對象總數之八成，而認為目前達成「人與事適切配合」之要求，回答已達六成以上意見者，僅佔總受訪對象總數四成，由此顯示 受訪對象對任用制度中所謂「人與事適切配合」要求，雖有一定程度的瞭解，但態度朝向負面否定。而受訪對象對於未能達成「人與事適切配合」之意見及補救措施，主要有：「任用之基本原則其彼此間互為因果環環相扣，是要求整體功能面向的呈現，不宜僅以個別面向視之，故對任用法制的檢討改進，須以全面宏觀的角度一體檢視，才能達到所謂人與事適切配合之最高理想。」（A2）；「陞遷是公務人員最大的福利，陞遷的公平合理與否，對機關組織生態與氣候，有強大的影響力。」（A3）；「人與事之適切配合，涉及因事擇人或因人設事，目前任用制度係採因事求人，職務設計好後再由人員遞補，職務好設計，人卻難以捉摸，要達適切配合的要求很難，除制度面再加檢討外，機關用人也需有適才適所之觀念。」（C1）；「主管人員為使該員

能發揮最大的效能，應視職務性質與瞭解擬任人員的工作價值觀之間是否適合，並以此擇才而用。」（F2）等。

綜合分析

以上兩種不同研究方法，其結果基本上亦無明顯差異，受訪對象均高度負面否定人事任用在「人與事適切配合」面向的功能與績效，整體而言；以人事任用制度「求才、用才、育才、留才」政策面與現階段法制面之「人與事適切配合」其功能與績效，並未獲得正面的肯定。

五、整體人事任用政策與法制之功能與績效的看法。

調查結果部分

分析得知；受訪對象對政府人事任用制度中「對公務人員而言，是符合一般公平原則」、「作業流程，是符合行政效率要求」、「對於任用機關與公務人員之間和諧關係有良性助益」、「對其個人公職生涯發展有良性助益」、「政府人事任用制度整體功能，符合政府機關用人實際需要」等題，均給予負面的評價，僅「目前政府人事任用制度下，對您職務任派遷調有關限制之規定尚稱合宜」此題，給予較正面的肯定，故就整體趨勢而言；受訪對象對政府人事任用制度整體評估不盡理想，對於任用制度在執行面與發展性部分尤為不滿，因此只有逐步改善制度缺失、減少人為弊端，方能使這套人事任用制度，成為公務人員公職生涯良性發展的基石。

質性訪談部分

受訪對象認為目前達成「公務人員之任用制度整體成效」之

要求，回答已達六成以上意見者，佔總受訪對象總數六成六，由此顯示 受訪對象對「公務人員之任用制度整體成效」之要求，態度上朝向正面的信心與肯定。另對於人事任用制度整體功能與績效中最迫切需要改善之意見及補救措施，整理如下：「將部分科技或特殊業務職缺同意用人機關以聘僱契約方式，在民間人力市場覓才，不但可即時用人，尚可節省用人費及達成人才交流等一舉數得之功效。」（A1）；「現行職組與職系名稱一覽表，已無法達成任用法的專才、專業、適才、適所，人與事的適切配合，除無法勝任用人機關業務，應儘速修正管制。」（A3）；「任用制度不夠彈性，機關人力不足應付日益變化多元的專業需要，人力要與產、官、學合作，以約聘僱方式進用，不受公務人員任用限制，對滿足機關人力需求會較佳。」（B1）；「整體而言，公務人員任用制度最令人滿意部分，在於民選首長選舉期間人事任用凍結權，並且將之明確規定於任用法內，此規定尤其對地方機關公務人員更具保障的效益，也與最近各界推行的「行政中立」理念呼應。」（B2）；「目前公務人員任用制度在人員任使上尚稱合理，因其在用人彈性上已較以往寬鬆，但以專業專才角度視之，已無法符合現代社會分工，延攬需用人才，所以職組暨職系之調任規定必須以重整方式重新訂定。」（C1）；「合理調整合宜職務列等表或乾脆單獨制定地方公務人員職務列等表更可行。」（C2）；「考用配合部分，是任用體制較完善的一環，國家考試有其公平、公正性，這種制度對社會地位的流動，產生合理有序的調節，對社會公義、秩序，發揮相當重要的作用。」（C3）；「整體人事任用制度過度保障公務人員，造成人力調配缺乏彈性效能不彰，應建立適當淘汰制度，以利人力更新。」（D1）；「成立團體協商的組織或機制，有助於任免遷調作業的公平性。」（D2）；「人事任用制度，公開、公平、公正性已受質疑，應先

由程序公開作起，其次再求法制層次與首長用人權之間的平衡，以得到讓人信服的公平與公正。」(E1)；「希望能早日通過「行政中立法」，才能減少政治力介入，還給公務人員人事任用一個清淨空間。」(E2)；「人事任用的作業『黑箱作業』把人事任用作業流程及其中相關規定，讓同仁淺顯易懂，以避免產生誤會。」(F1)；「公務人員的甄補方式雖然在法制規定齊全，效果理應良好，但過度強調人事授權，加上人為執行面上的不當操縱，對人事任用制度的效能，產生負面的影響，不利公務人力的長遠發展。」(F2)；「人事任用調派或陞遷中應對查有實據的違法亂紀者加重處分，以昭公信。」(G)等。

綜合分析

以上兩種不同研究方法，其結果基本上有部分差異，調查問卷中受訪對象就人事任用制度在公平性、效率性、發展性、實用性與輔佐功能性，給予高度負面評價，但在質性訪談中卻有佔總數六成六之受訪對象，認為整體人事任用制度功能與績效已達六成之程度，筆者認為，此仍與兩者調查方法特性有關，整體而言；從訪談中瞭解受訪對象提出的意見分析，人事任用制度在「用才」部分，或許仍有許多讓人詬病之處，但在其他「求才」、「育才」、「留才」之功能面上，仍有一定正面評價，因此如何在目前任用制度既有基礎下，就有關「用才」部分在法制面與執行面之缺失，加以徹底檢討改善，強化並呈現其應有的功能與績效，我國整體人事政策任用制度才能繼續運行良好，迎接廿一世紀公務人力所面臨之嚴厲挑戰。

第五章 結論與建議

第一節 結論

綜合各章分析；本研究經由進行調查研究實施問卷調查及質性研究深度訪談，予以統計、推論、闡釋並將資料分析後，獲得下列主要的結論，以下除摘要各項結論外，並將與文獻探討部分進行比較，以針對研究問題，總結其意涵與應用，提出建議事項，以供相關主管機關，作為政策訂定、法令修正與制度執行之參考。

本研究調查結果顯示，在整體人事任用法制之「專才」與「專業」的績效，獲得我國大多數公務人員肯定，但在「適才」、「適所」、「初任與升調並重」與「人與事適切配合」等面向，卻無法獲得同樣的肯定，甚至否定態度趨向於強烈，如回歸至人事任用之「求才」、「用才」、「育才」、「留才」功能面檢視，則「求才」功能良好，「育才」與「留才」功能尚可，但作為人事任用主體功能之「用才」則呈現功能不彰，無法獲得公務人員高度的認同，頗令人憂心，如何在既有人事任用基礎上，持續強化功能績效良好部分，並針對亟待檢討改進部分謀求改善，已是刻不容緩的要務。另資料顯示；我國公務人員整體人力素質相當整齊優秀¹⁶³，如與其他先進國家文官比較亦不遑多讓，但整體公務人力效能卻無對等優異呈現，究其原因雖然複雜，但仍與公務人力運作密切相關之任用為核心，因此僅就有關本文研究發現綜合結論臚列如次，期能分析瞭解其中部分關鍵因素。

壹、他山之石，可以攻錯

¹⁶³ 民國八十九年統計資料顯示；學歷而言；大專以上學歷已佔 76.57%，平均年齡為 40.86 歲，其中行政機關更降低為 39.39 歲，屬於青壯年年層；詳參《考銓要覽》。考試院編印，民 90，頁 12-14。

雖然各國人事制度由於歷史背景與演進不同，而有所差異各有特色，但經過長期的調適與改進，仍有其共通之趨勢與著眼，值得我國借鏡參採，其中犖犖大者有：建立政務官專屬體制，並與事務官體制區隔管理，以使常任文官不受政治力介入的影響，強調「行政中立」的精神，間接樹立永業化的任用制度；其次文官考試視其層次與屬性，分為專才與通才考試，專才考試以初任及專業人才為主，通才考試則適用於中高級文官，以落實考試與任用間，緊密契合無扞格的要求；且因應業務須要，以不同任用制度管理不同對象，以收週延完備之效；及重視高等文官管理制度之健全發展，並有特別陞遷的任用方式，以拔擢優秀高級人才；普遍實施員工關係體制，以增進政府機關與員工相互和諧關係，建立雙方代表協商解決爭議的體制；注重現職人員專業訓練與進修，並與陞遷發展結合，對「教、考、訓、用」均有一貫政策與作法，力求「專業行政」之達成；近年更在「政府改造」的導引下，人事制度有走向「分權化」、「民營化」、「績效化」的趨勢。凡此種種，均可作為我國爾後人事任用制度面改革與政策面價值取向之參考。

貳、人才優先，專才專業

研究發現；我國公務人員對於經由考試所取得的專才程度充滿信心，但對專業知能信心不足，且認為透過訓練進修可有效提昇專才與專業，而在專業責任、倫理部分則呈現高度自我認同，雖然在專業知能信心不足，且否定目前我國已具行政專業化的要求，但仍肯定本身職務是具有一定專業性，並高度同意如果成立公務專業團體對行政專業化有實質幫助，惟普遍認為「專才專業」在機關人員任派遷調時，並不列入主要考量因素。由上可知；目前我國公務人員對自己角色的認同趨向於自尊與保守，具有類似「守成有餘，開創不足」的態勢，在此；如何使公務人員在具有一定專才程度，而

繼續增進其專業能力，進而激發其潛能，發揮專業行政的效能，除加強在職訓練進修外，最主要仍是人事任用制度須對「專才專業」重視，使公務人員個人條件與機關人員任派遷調相聯結，才能在我國追求行政現代化過程中，善用公務人員「專才專業」既有優勢，使之成為「專業行政」堅若盤石的基礎。

參、擇優而用，適才適所

我國公務人員對「適才」與「適所」兩者之概念瞭解情形偏低，推論其隱涵的意義，就是只有瞭解機關任用人員的被動觀點，缺乏自我適任主動看法，有點「聽天由命」之感，所以對「適才」與「適所」均持否定態度，在「適才」部份；對以考試類科與歸屬職系及訓練進修所取得的專長，均予以高度肯定，但對機關是否擇才而適，則表示高度不同意。在「適所」部分；除了認同公務人員本身的資格條件與能力外，其他如符合職務「樂意工作」、「滿意工作」、「以位取人」等心理與績效層面，均一概高度否定。顯示我國許多公務人員在心態上呈現「為生活而工作」消極負面價值取向，我國公務人員本屬一群社會菁英，理當極富自尊以外，更應對國家社會充滿使命感，吾人常見初任公務人員者，意氣風發，躍躍欲試，充滿朝氣與衝力，但進入公門日久，之前雄心鬥志，消磨殆盡，不在少見，是否也代表整體人事任用制度，忽略對公務人員個人資格專長重視，不但在法制層面對職務專長寬鬆認定，更在人員任派遷調實務作業上，未能賦予重視與配套措施，徒具「以位取才」表面形式，而無「擇才適任」實質功能，故如欲擇優任用，則必須重塑人事任用政策取才用人之功能，而現階段人事政策任用制度中最根本的「用才」功能，已有導向失靈趨勢，實宜速謀良策改善。

肆、人力再造，初任與升調並重

對「初任與升調並重」而言；公務人員並未給予正面的評價與肯定，高度認同機關職缺以「內陞」為主，而非「外補」，認為現行政府機關人員甄補方式不但未達「初任與升調並重」，而且甄補方式未盡符合公務人力發展之需要，兩者呈現脫節現象，如以人事任用制度「求才、用才、留才」的政策面而言；現階段法制面之「初任與升調並重」並未獲得正面的肯定，其功能與績效亦不佳，最後對公務人員成立專屬職業團體（協會或工會），將可有效監督人事任用作業公正性之部分，則持有相當高度的認同。筆者認為；雖然內陞能滿足內部現職人員陞遷的期望，並有助於維護士氣，但一個過度強調單一價值面向人事甄補方式，其實對機關組織長期而言是不利的，因組織內部過度同質純化，將影響機關組織的行政效能與適應能力，甚至無法生存遭受淘汰，故適度執行「初任與升調並重」合理遷調原則，適時外補初任新血輪，引進新思維、新作法，以新陳代謝老化人力，並激勵機關服務效能，是極有必要。

伍、法制再造，人與事適切配合

公務人員認為當前政府機關人事任用的取向還是「以人取位」及「因人設事」。故公務人員對目前機關在「人與事適切配合」角色扮演功能，抱持高度否定態度，未達成人事任用制度之「求才、用才、育才、留才」政策功能面整體要求，而現階段法制面之「人與事適切配合」而言，亦未獲得正面的肯定，而與目前人事任用制度落實功績制「以位取人」的要求背道而馳，究其原因應與整體人事政策任用法制對公務人員公職發展，無法提供一幅明確可行的藍圖有關，目前而言；由於任用制度僅提供單純法定任用資格層面，供身處這套人事制度內公務人員遵循，且公務人力規畫與發展未受特別重視，故各機關職務之任派遷調案也充滿不確定性，不但公務人員不知何往，政府機關也無法事先規畫培養所需人才，兩者之間

互動不良，「人」與「事」即無法適切配合，故一旦辦理職缺升調，相關人員人心惶惶，人人有希望，個個無把握，大有不知「花落誰家」之嘆，政府機關如能事先規畫各職務所需專長與特殊任用資格，讓有意初任或升調者，能朝此目標努力準備，他日雀屏中選亦屬必然，不但達成政府機關「求才」、「用才」之功能，爾後在「育才」與「留才」階段時自然也容易奏效，如此方能回歸人事任用制度「以位取人」的宗旨，產生直接激勵公務人員整體士氣，間接實現人事政策任用之「求才」、「用才」、「育才」與「留才」之全功能績效。

陸、服務再造，重塑人事任用新功能

研究發現；公務人員對人事任用制度在公平性、效率性、實用性與輔佐功能性，均給予負面的評價，惟整體而言；評估雖不盡滿意，但對基本法制功能仍賦予一定期望與信心，如在執行面上更加落實，並逐步減少部分人治弊端，目前這套人事任用制度，仍可成為公務人員良性公職生涯發展的基石。但人事任用執行面之公平與效率兩核心評估項目，公務人員均高度表示不認同，特別需儘速改善，以免繼續耗弱整體任用制度功能與績效，此亦為各機關人事機構必須重視的警訊，宜儘量於法律授權範圍內，速謀改善之道，其次；政府人事機構是機關首長的重要幕僚，對促進機關和諧、提振士氣，進而襄助施政目標之達成，有關鍵性的影響。傳統人事管理的重點在於防弊與控制，將公務人員視為管理對象，高度集權化則為其特徵。因此，人事行政工作常受到違反現代化管理精神之抨擊，甚至被指為妨礙機關業務正常運作。近年來，由於人事行政理論蓬勃發展，各國政府紛紛揚棄傳統官僚體系的窠臼，轉而強調政府服務的功能，並以建立顧客與企業導向之政府型態為目標。¹⁶⁴因此，

¹⁶⁴ 邱進益， 整建人事法制建立高效能文官體系 ，《公務人員》，第 18 期，民 82.12，頁 5。

如何以積極開創性的觀念推展人事服務工作，加強人事服務功能，提升人事服務品質，俾使公務人員能安心致力於為民服務工作，當是應予重視之課題。總之；雖然人事任用制度在「用才」部分，或許仍有許多令人詬病與不滿意之處，但在其他「求才」、「育才」、「留才」之功能面上，仍有一定正面的評價，故如何在目前良善基礎下就法制面與執行面有關缺失加以檢討改善，我國整體人事政策任用制度才能繼續運行良好，此亦為所有公務人員所共同期盼之願景。

第二節 建議

壹、廣續整建人事法制，建立效能文官體系

由於我國人事制度尚存多軌併行、多元管理之現況，以致龐雜紛歧，為掌握國家社會之脈動及適應政府機關業務專業分工日益精細之現代化趨勢，實宜通盤檢視有關人事任用法制面中；職務跨等設計、政務與常務人員法制混淆、多軌併行、任派遷調僵化、權理寬鬆、晉升官等條件不一、專長調任過於寬鬆、無效度之試用制度，專業人才難以羅致以及產、官、學人才無法交流等缺失，制定「公務人員基準法」以統攝全盤人事法規，確立全國公務人員適用之基本規定，並兼顧各類人事制度之差異，以有效健全人事法制，提升政府效能，而建構完整文官體系之人事法制，應包括修訂現行任派遷調法規執行面不符實情之處，以達專才專業、適才適所之目的，並儘速研訂政務人員任用法制以明確釐清政務人員與常務人員之分際，維持國家政務的安定與發展。

貳、加速建立公務人員行政中立法制

行政中立即常任文官中立，其意指常任文官在職期間應效忠國家，盡忠職守；處理公務時，應秉持客觀超然之立場，嚴守依法行政原則；行使公權力，無個人、團體、黨派先入為主成見；同時在

日常公務活動中，避免介入地方派系或政治紛爭，以專門知識、技能與經驗，全心全力為國家、為人民服務。民主政治乃政黨政治，而政黨政治重要基石之一即為文官中立，西方民主先進國家對文官中立已建立良好典範，我國對文官中立雖多方倡議，但以往由於朝野認知差距頗大，使文官中立之相關法制迄今尚未建立，故對文官中立之實踐無法落實。但行政體系除應秉持依法行政外，並應重視其專業性、連續性與穩定性，因此政府部門常任文官如何保持其行政中立，不受政爭的干擾，而能持續客觀公正的推動政務，乃為政黨政治正常運作的重要支柱。現行人事法令賦予長官對所屬公務人員有充分的陞遷、考績及進修等職權，因此如長官要求職責以外的任務，並以陞遷任用等威脅屬員服從，屬員即陷入行政倫理困境中，凡此種種不勝枚舉，但如有行政中立之明文規範，公務人員即可依法拒絕長官不當指示，既無懼於長官施壓，又可秉公處理公務，實有一舉兩得之效。

參、儘速成立「公務人員協會」作為人事任用協議機制

世界先進國家其公務員均享有「勞動三權」，且大部分已成立公務員專屬協會，並利用此員工關係體制，對政府機關依法提出有關人事任用協議，確保其公務員之合法權利，而政府機關亦透過此機制，營造勞僱雙方和諧有利工作氣氛，我國依憲法第十四條規定：「人民有集會及結社之自由。」，為保障公務人員結社權，並適應世界潮流，因此銓敘部已研擬「公務人員協會法草案」，並經考試院院會審查通過，送請立法院立法中，¹⁶⁵該法草案規定；為維護公務人員權益，改善工作條件，未來公務人員將可依其志願加入公務人員協會，保障個人權益。該協會得對公務人員各種考試事項、人力規劃及人才儲備、訓練進修、待遇調整之規劃及擬議、給假、福

¹⁶⁵邱進並，重新建構文官體制與充實文官修養，〈《公務人員》〉，第38期，民88.8，頁42。

利、住宅輔購、保險、退休撫恤基金等權益事項，及公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休、任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項等提出建議；並對辦公環境改善、行政管理、服勤方式及起訖時間等提出協商。本研究發現我國公務人員高度認同成立專屬團體，將有助專業能力之提升，並對政府機關任派遷調作業予以公正性監督，故為滿足大多數公務人員合理的期待，並為整體人事制度得助於體制外之監督而健全發展，儘速成立我國「公務人員協會」此其時矣！

肆、考試技術多元及彈性

為因應應考人及用人機關之需求，方便用人機關進用所需之各類人才，可規劃建立公務人員考試資格證照及定期再認證制度，以提昇公務人員專業能力。另為建立多元人才甄補管道，應研訂心理測驗與體能測驗規則、口試規則及實地考試規則等法規，使國家考試方式能因應個別需求而作彈性運用，並能對公務人員做性向興趣等任用「適才適所」之建議。¹⁶⁶以及持續改進命題及閱卷品質，廣續整建題庫、改進考試科目、試題內容及閱卷方式，以提昇國家考試信度與效度。¹⁶⁷由於目前部分考試方式，如測驗、審查知能有關學歷經歷及論文等，並未訂有相關規則，建議邀請相關教育及心理學者專家會商研訂「測驗規則」，逐步實施心理測驗，以提昇考試之信度、效度，拔擢優秀適格人才；另建議研訂「審查學歷、經歷證明及論文規則」，視考試等級及職務性質採計應考人學歷條件及任公職或民間職務之經歷，再輔以論文審查及口試，以延攬民間企業菁英出任公職。在高級科技人才之引用方面應彈性運用不同的考

¹⁶⁶ 八十八年全國人事行政會議中心議題第一案，「強化考用配合，改進考試制度案」，《公務人員》，第37期，民89.10，頁11。

¹⁶⁷ 劉淑姿，「題庫試題之建置與展望」，《公務人員》，第32期，民88.2，頁39-40。

試方法，公務人員考試除於測試應考人之知識認知能力外，希能進一步測驗其潛能品操等。換言之，國家考試應能測知應考者人格特質、態度、創造力、解析問題能力，甚至包括操守廉潔、負責盡職及潛能性向 等多元心智能力與成就評量功能。使用除筆試以外之其他如口試、實地考試、經歷審查等方式，發揮選才、用才之功能。而在考試類科科目與考試技術之規劃設計方面，除應密切注意與大專校院科系密切聯結外、有關考試專業科目應依職務等級、專業程度分層級加以設計，俾能真正拔擢最適格人才，以蔚為國用。

伍、建立完整培訓體系，落實在職進修與訓練

研究發現，大多數公務人員高度認同透過在職訓練後，可有效提昇職務專才專業能力，及取得職務所需之專長，更因我國職務專長取得甚易，在職進修對新專長人員專業能力提昇更為重要，而且身處知識爆炸終身學習的今日，專業能力須適時增進不落伍，也是不容忽視，更須倚重專業性在職進修與訓練之培育，是以建請配合機關用人及因應社會需求，加強與各訓練機構及大專院校之協調、聯繫與合作，建立完整培訓及在職進修訓練之體系，以有效整合培訓資源，建立教、考、訓、用結合之培育制度，提昇公務人員及專技人員專業素質，以為行政專業化的基礎，長期維持公務人員專才專業之要求，達成「專業行政」的理想。雖然我國已仿效西方先進國家，於考試院之「公務人員保障暨培訓委員會」下設置「國家文官培訓所」，但其訓練權責與內容，仍以考試及格初任，升官等及行政中立等基礎層次訓練為主，¹⁶⁸尚未對高級文官規劃高階領導管理訓練，無法發揮國家級訓練中心功能，實為其美中不足之處。

陸、培塑優質行政文化，樹立健全行政倫理

¹⁶⁸ 蔡榮桐、吳進財，優質的文官培訓，〈《公務人員》〉，第45期，民89.3，頁4。

「行政文化」是行政運作背後的基本假定，是決定公務人員心智模式及思維方向的深層因素，我國行政文化本具有勤奮、守分、進取的特質，由於一方面公務外環境之固有傳統文化，在西方強勢文化衝擊下，優點逐漸流失，另一方面公務內環境新的優質文化價值卻未調適定型，而有青黃不接文化衝突的現象，影響公務人員對於本身角色定位與服務態度的型塑，故偏差行為與心態日多，已逐漸偏離行政應有的核心價值，加以人事政策未能順應外界快速變遷而做適當導向，任用制度亦未對行政倫理做實質詳細的要求，故人員之品德操守、敬業精神等亦無法予任派遷調的結果呈現，造成部份公務人員為求陞遷，只求目的不問手段的偏差價值取向，嚴重影響整體公務人力的士氣，無形中阻撓行政革新的進展，俗語云：「革新先要革心」，故主管機關有鑑於此，近來推動「建立行政核心價值體系推動方案」，¹⁶⁹實乃明智之見，如長期推動並納為人事政策目標之一，對我國行政文化與公務倫理優質化，當有潛移默化之功，為政府改造的公務心理層面做好準備。

柒、活化文官任用制度，促進公私部門人才交流

為有效解決當前學術研究、科技、社會教育、文化機關、訓練機關(構)之研究及專業人才進用及管理問題，建請儘速完成「聘用人員人事條例」之立法，以強化國家整體科技文化之發展。另為促進產、官、學等公私部門人才交流，應彙整現行有關法規，研擬相關實施辦法，以活化公務人力思維，建構產、官、學人力鐵三角，彼此支援與聯繫，使國家人才與人力能彈性妥善配置，發揮最佳人力效能，並帶動公私部門整體發展。

¹⁶⁹ 謝添進，「培塑優質行政文化 - 「建立行政核心價值體系推動方案」介紹」，《人事月刊》，第33卷，第2期，民90.8，頁25。

捌、優質公務人力生涯發展取向

研究發現；我國公務人員不認同目前人事任用制度下，對個人之公職生涯發展有良性助益，且對服務公職亦呈現高度不滿意、不樂意負面態度傾向，換言之；未發揮人事政策任用功能面中「留才」的積極功能，在強調人力資源管理趨勢的此時，實不宜輕忽，因此如何使我國公務人員能在職務上勝任、樂意及滿意工作，已形成人事行政的新課題與新挑戰，筆者認為，俗語云：「人是隨制度成長的，什麼樣的制度造就什麼樣的人」，故除應在人事政策面與制度面上，將機關組織目標與個人生涯發展的需求，做均衡導向的設計，而以積極、彈性、人性的公務人力規畫，來取代消極、僵固、形式的管制策略，透過各種生涯發展訓練課程，以加強培養公務機關良質組織文化，並持續推動公務人員終身學習認證制度，¹⁷⁰增廣專業領域，擴展人際關係，儲備累積另外工作的實力，不自我設限開展潛能，使學習成就獲得認可與肯定，積極創造優質公務人力生涯發展環境及取向。

玖、人事任用法令因地制宜彈性鬆綁

制度的發展，有其環境上的主客觀因素的限制，很難僅賴純理論設計便可將之型塑。由於文官體系是國家公權力維繫及運作的主體，因此文官制度必須隨時配合整體政治、經濟、社會及文化等生態環境之變遷與發展而作調整，以避免僵化或欠缺效能，近年來由於我國政治環境大幅變動，地方自治的亦隨之快速發展，加以「政府再造」的推行，公務機關組織與層級之精減，中央與地方權責重新劃分下，地方政府人事任用權擴增，常引發中央與地方緊張關係，因此近期內以加強與中央及地方各級機關之聯繫溝通，實地考察瞭

¹⁷⁰ 人事月刊編輯小組，行政院及所屬各機關公務人員終身學習護照核發及認證作業要點，〈人事月刊〉，第33卷，第1期，民90.7，頁68-70。

解各機關考銓業務，授權地方政府組織調整與人力配置以緩和因應，長期則應仿效鄰國日本，制定「地方人事制度法」，因地制宜運作人事制度功能來解套，但地方與中央仍適用相同主要人事法規，以發揮協調統合功能。如此既可滿足地方自治實際需要，又能達成國家整體人事政策制度功能，可收兩全其美之效。

拾、改善人事任用作業流程

研究發現；我國公務人員對目前人事任用制度之公平、效率、和諧關係功能面向持高度否定態度，筆者認為係肇因人事任用作業規定偏向於管制與防弊，以致工作流程層級繁複與晦暗不明有關，由於人事任用對所有公務人員而言，除有使其職務任用效果外，更因此延伸至人事制度其他面向，對其公職影響可謂至多且鉅，故辦理人事任用作業動則得咎，為恐影響作業進行，通常是秘密作業為多，況依法應保守業務秘密，更加令人認為人事任用作業就等同是「黑箱作業」，故縱然承辦人事單位如何依法辦理，都無法使所有公務人員信服，以致公開、公平、效率的人事作業基本功能遭受質疑。是故重新將人事任用作業流程，導向公開透明化面向，隨時攤開陽光下接受檢視，不但可達成對公平與效率的要求，更可重建人事任用作業的公權力與公信力，贏取所有公務人員的信任與尊重。

第三節 結語

本研究最重要的發現在於公務人員對目前人事任用制度的不滿與無奈，雖然彼等已投身公門，但卻無法看到希望快樂與充滿願景的一面，吾人如從行為科學的研究角度來看，唯有尊重人格、滿足人員的需求，方能產生較高的工作效率，在人事管理上的特性應由監督制裁的管理手段轉變為注重人性的激發，及由消極的懲罰到積極的激勵方式，更強調以民主領導代替專斷領導、以建立組織的每

位成員在組織中，均有順暢的溝通網路。傳統的公務人事管理是在建立「效率」的工作人員，現在則在培養「快樂」的公務人員，如何建立公務人員與工作的調適關係、公務人員間的合作關係、以及機關與公務人員間的平衡關係，是目前政府人事管理者無可卸責的使命，是故為能充分發揮人事政策任用與功能及績效，政府人事管理部門或可由下列三個面向思考，以開拓人事管理的新領域：

一、由人的事務擴大到人的行為

以採取有效措施以激勵組織成員的潛能，藉以提振組織與成員的士氣。祛除法規消極的限制與防弊，變成積極的啟發與激勵，對於工作績優人員應有適當的獎勵方法，且不僅限於陞遷或物質上的報酬，應樹立公務人員獨特的高尚文化，加強行政倫理的實踐，塑造廉能有為的新形象。

二、由靜態的管理到動態的管理

傳統的管理模式注重於法規的執行，所定標準適用所有成員，優點為公平的普遍一致性，但卻無法考慮成員的個別情況；動態管理強調法規是人所制定，且因管理的對象複雜，故人事管理制度與措施不宜嚴定標準、統一適用，而宜因時、因地、因事、因人而制宜。

三、由資格行為限定到潛能意願激發

管理者的使命在創造一個適合人員發揮潛能的最佳環境，故以有形的資格來限制人員的進用與發展並不合適，因此，提高組織成員的工作意願，使人員的需要與職務相結合，並透過工作設計以豐富人員生涯發展，加上妥善運用各種有效激勵方法，才能激發出人員之最大潛能與貢獻。

附錄

附錄一

質性深度訪談摘要稿

(代碼註解：A - 職務為簡任以上人員，B - 簡任或薦任人員，C - 薦任人員，D - 薦任或委任行政人員，E - 薦任或委任技術人員，F - 薦任或委任人事主管人員，G - 委任人事助理人員)。

一、公務人員任用制度「專才」之認知與成效 (所謂專才，是指在執行職務時，依其專門知識與技術以服務的人員)。

您是否瞭解目前公務人員的任用制度中所謂「專才」的要求？

回答有此瞭解受訪者計有 (A1, A2, A3, B1, B2, C1, C2, C3, E2, F1, F2, G) 十二人。

您認為目前公務人員之任用制度有否達成「專才」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？

上述十二人回答對任用制度中所謂「專才」的要求有瞭解者中，認為目前達成「專才」之要求若以十成為滿分，回答已達九成者二位 (A1, B2)，八成者四位 (A2, A3, B1, C1)，七成者四位 (C2, E2, F1, F2)，六成者二位 (C3, G)。

另受訪者對於未能達成「專才」之意見及補救措施，整理如下：

「我覺得一般公務人員在進入公門後，尚須不斷地在職訓練才能達成所謂「專才專業」的要求，否則極易被快速進步的時代給淘汰，所以我經常鼓勵本機關同仁，儘量參加目前各大專院校開辦的在職碩、博士學位班或進修班，來持續自我成長，而且發

現此種方式其效果最為有效。」(A1)

「由於目前公務人員考試制度僅重視筆試，忽略其他測驗方法（如實地測驗，技能檢定等），形成大部分公職考試錄取者，學歷雖高，但僅瞭解理論層次，欠缺實務作業經驗，當然就不一定符合公職專才的要求，如能改進考試方法，配合擬擔任職務的性質為考量（尤其是技術職系），或許可增進公務人員專才的程度。」(A2)

「公務人員考試過度重視筆試下，缺乏多元性，雖然達成公平性的要求，但也阻止許多優秀人才進入公部門服務，不但無法因應機關的需要，適時以多元方式彈性進用專門人才，更有可能將公務人員的思想，導引至僵化與固著面向，因此對考試方式應朝彈性化規畫，必要時可授權用人機關自行辦理專案遴用，也不必一定需要國家考試及格為前提，僅以學歷專長、技能檢定即可任用。」(B2)

「目前公務人員之任用制度係採專才與彈性用人平衡原則，一方面規定職系以達專才要求，一方面又規定職組，使用職組為職系間職務可調任，不同職組之職系又特別規定部分職系間職務可調任。目前規定較傾向用人彈性，要達成專才職組及職系調任規定需再檢討。」(C1)

「考試科目的設計涉及人才進用之優劣，我國現行高普考在行政類組方面，並沒有專長及背景的限制，雖然考試的內容包含了專業知識，但嚴格說來此種學業知識並不需要專長或背景的限制，只要考試通過即可成為公務人員，坊間充斥林立的公職補習

班，也是因應這種漏洞而蓬勃發展，如此怎能掄取行政專才？如果能再針對行政類組應考資格做較適合學歷科系的規定，相信對公務人力專才的引進會有幫助的。」(C2)

「公務人員職組及職系辦法均對各職務有專才的規定，例如：「一般行政」、「人事行政」、「社會行政」等行政職系，但與「環境工程」、「化學工程」、「電機工程」、「土木工程」等技術職系相比照，僅能說是相對的通才而已，因此我認為，對行政職系只要通才的要求即可，但對技術職系卻應嚴格要求為專才，畢竟兩者在業務性質及可否取代性是有相當的差別。」(F1)

「應考資格與考試科目未盡符合用人機關需求。以目前之考試制度而言，行政科別不限科系，應考資格相當寬鬆，技術類科雖以列舉方式規範，但大專院校科系名稱變動極快，常有所遺漏，如此一來，應考資格的寬鬆，常會否定了高等教育專業化的功能，而列舉科系的方式又不符合當前大學教育設置科系彈性的趨勢，如何能使其學以致用？改善之道即請考試機關經常檢討機關業務需要與大專院校高等教育科系間，是否有銜接而無脫節情形。」(F2)

二、公務人員任用制度「專業」之認知與成效（所謂專業，是指在公務人員在執行職務時，所涉及的专业知能、倫理、責任與團體）。

您是否瞭解目前公務人員的任用制度中所謂「專業」的要求？

回答有此瞭解受訪者計有（A1，A2，A3，B1，B2，C1，

C2 , C3 , E2 , F1 , F2 , G) 十二人。

現階段目前公務人員之任用制度有否達成「專業」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？

上述十二人回答對任用制度中所謂「專業」的要求有瞭解者中，認為目前達成「專業」之要求若以十成為滿分，回答已達八成者五位（A1 , A2 , A3 , B1 , B2），七成者五位（C1 , C2 , C3 , E2 , ），六成者二位（F1 , F2），五成者一位（G）。

另受訪者對於未能達成「專業」之意見及補救措施，整理如下：

「同仁專業如有不足或落差時，本機關通常以下列方式予以補救：舉辦學術研討會、邀請專家學者專題報告、透過上級委辦案件歷練，以吸取新知充實自己專業，以及定期參加本系統訓練所的職訓練，但無論何種方式如缺乏個人配合與努力，則仍然效果不彰，因此我想如何將訓練與升遷、考績結合在一起，使同仁不得不認真看待訓練的重要，對公務人員專業的水準，才能有所助益。」（A2）

「一般說來；政府對行政人才的進用，對擬任人員職前所學科系與專長並無嚴格的限制，因此只要能通過考試即可成為公務人員。過去由於公務環境較單純，也許還能慢慢適應，但畢竟僅憑一次考試測驗錄取，是無法完全取代正常學制下多年修習的專長，尤其未來社會專業化的程度只會更高，如此情形延續下去，能否迅速勝任新任職務並有利爾後提升行政機關人員的專業能力，頗令人憂慮，若能對行政類科應考人學歷科系與修習學分專

長，再做合理適當的限制，應可免除此種疑慮。」（A3）

「近年來由於民主浪潮的衝擊，民意的被高度重視下，民眾對自己權利義務相當的重視，雖然有助於整體社會公平與正義的呈現，大環境的改變但也對部分公務人員行政倫理產生變化，例如：過去長官與部屬之間，除了原有的指揮及隸屬關係外，還有一層類似師徒之間的傳統感情，但近年來，或許在上述因素影響下，部屬（尤其是新進資淺人員）對長官應有的尊重，已逐漸淡薄，對業務也抱持得過且過的心態，甚至援引外界各種勢力來阻撓自己機關業務，而這種看不見的面下運作，才是讓人最感到憂心的。」（B1）

「總覺得現在的部分公務人員對於自己角色定位及責任義務不甚瞭解，甚至存有只享權利而不盡義務的偏差想法，因為觀念已不對了，自然影響到服務的態度與行為，解決方法為新進人員職前講習或現職在職進修時，應強化公務人員法制觀念與正確權利義務觀念，或許尚能扭轉此種不良現象。」（B2）

「公務人員之專業須仰賴考試與任用制度結合，但目前考選人員均報名資格係採寬鬆政策，公務人員高普考試取才時，在考試類科方面須能與未來所任職務之工作內容相符，並在考試報名資格上作學歷科系的限制，才不致發生理工類科報考一般行政之情形。」（C1）

「以前公務人員對於國家的認同與本身的應有的行政倫理較目前為佳，或許是我們這些年過半百的這一代，與時下俗稱 X、Y 世代的年輕族群，在成長背景與看法不盡相同吧！行政倫

理（編者按即專業倫理）一詞對這些新進或年輕公務人員，是可遇不可求的，所以說如何灌輸內化年輕公務人員行政倫理的概念，進而形之於外切實履行，已是重要課題之一，當然；這些也並非一朝一夕可成，惟有透過加強倫理教育才能有所改善。（C2）

「廿世紀是藍領階級出頭的時代，國外先進國家公務員也都比照勞工組織，組成公務員協會，為公務員爭取合理的談判地位，像今年年初百分之三的調薪案，好像我們公務人員不該得似的，領得好委曲，如果公務人員有自己的專屬的團體，就可以透過他們替我們說話，當然，為了維持外界對我們公務人員的尊重，我們對職業的專業性，也要同時提昇才可以。」（C3）

「基本上我認為，大部分的公務人員都有克盡職守的體認，尤其是因為都是通過嚴格公開競爭考試的管道，才能謀得現在「一官半職」，對於本身職業的專業性是蠻自我肯定的，但或許也是這種優越心態的作祟，以及公務人員職位上的保障，進入公門越久，越不想對自己專業能力更上層樓，停滯在一個點上，如果能使公務人員參與外界民間企業業務要求，進而瞭解到企業求生存的打拚精神，並反省跟進，或許到逐漸扭轉此種駝鳥心態。」（E2）

「我國現行考試及格人員在分發之後，雖然規定須先分發並通過在職機關實習成績及格後，才能取得考試及格證書，並將此部分視為考試的一部分，但一般而言訓練機關對實習人員，均無善盡實習訓練與考核之責，只要實習期滿，均無異議同意實習人員成績及格，以致於原本透過此實習制度而淘汰不適擔任公職的機制名存實亡，而所羅致的人員即不全然為所謂的專業，改進方

法就是要嚴格要求落實考試實習制度的執行與考核，務使不合用人機關專業所需的（或表現不佳）人員無倖進之途。」（F1）

三、公務人員任用制度「適才」之認知與成效（所謂適才即是考量擬任人員的資格條件為著眼，配合發揮其所學專長最適的職務）。

您是否瞭解目前公務人員的任用制度中所謂「適才」的要求？

回答有此瞭解受訪者計有（A1，A2，A3，B1，B2，C1，C3，F1，F2，G）十人。

您認為目前公務人員之任用制度有否達成「適才」之要求？如有則達成程度如何？

上述十人回答對任用制度中所謂「適才」的要求有瞭解者中，認為目前達成「專才」之要求，回答已達八成者二位（A1，A2），七成者四位（A3，B1，B2，C1），六成者四位（F1，F2），五成者二位（C3，G）。

另受訪者對於未能達成「適才」之意見及補救措施，整理如下：

「就本單位同仁而言，尚無法完全符合所謂「適才」的要求，例如：我們部份同仁其職系為「教育行政」，但他的學歷既非教育科系畢業，也不是教育行政考試及格，而是以所謂任用法中「任職本機關二年以上，才能足以勝任」的規定取得教育行政職系，因此對所屬學校教育理念的溝通，多少產生一些落差與不適，因此如果以「適才」而言，我認為應該先要求「專才」的落實，才能達成。」（A2）

「我們曾經發現，公務人員職組暨職系一覽表中，把土木工程與交通技術置於同一職組，故可雙向調任，但如果仔細思量，兩者職系專長與工作性質差異很大，且當事人所學專長也不相契合，所以也曾發生將交通技術職系人員調派土木工程職系後，當事人無法勝任工作，可以說完全下「適才」，所以在極短時間內再重新調整職務，因此對公務人員職組暨職系一覽表所謂相關職系調任規定，實詳細參考各職系業務性質是否類似而予以檢討改進。」（B1）

「七十六年公務人員任用制度採兩制合一後係以『職務』為中心，該職務工作內容為何？須歸入那一職系，須列幾職等，先設定完成後再擇適當人員擔任，即所謂「因事擇人」之原則，惟目前各機關常有「因人設事」之情事，使職務與人員間難以配合，但總體而言此種情形比例仍不高。」（C1）

「要適才就要從考試階段開始，如果全部公務人員都能通過像高、普考等公開競爭考試，錄取真才實學的人員，而不是過去為特殊身分而舉辦的特種考試，濫竽充數一大堆，則所有公務人員都能適才任用，因此；如何將考試的效度提高，使錄取人員都能獨當一面，到任何單位都能適才發展。」（G）

四、公務人員任用制度「適所」之認知與成效（所謂適所即是以考量職務需求為著眼，配合最佳專長與條件之合適擬任人員。）

您是否瞭解目前公務人員的任用制度中所謂「適所」的要求？

回答有此瞭解受訪者計有 (A1 , A2 , A3 , B1 , B2 , C1 , C2 , C3 , F1 , F2 , G) 十一人。

您認為目前公務人員之任用制度有否達成「適所」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？

上述十一人回答對任用制度中所謂「適所」的要求有瞭解者中，認為目前達成「適所」之要求，回答已達八成者二位 (A1 , A2) ，七成者四位 (A3 , B1 , B2 , C1) ，六成者三位 (C2 , F1 , F2) ，五成者二位 (C3 , G) 。

另受訪者對於未能達成「適所」之意見及補救措施，整理如下：

「部分高科技或專門性較高的技術職務，通常在公務機關不易久任，造成此現象原因很多，但其中之一應是受到民間公司高薪挖角及公務機關對此種人才的吸引力日漸降低所致，如何使他們能認同職務設計（如待遇、加給、福利、遠景等），進而樂意久任是當務之急。」（A1）

「職務歸系與業務性質間，有時仍有外界脫節或不切實際的狀況，像本市新聞室設有公關課，只要當事人能取得一般行政職系或與此職系能雙向或單向調任之職系者，依據任用法規定，均可調任此職，但我們知道，所謂「公關」是一門專門的學問與領域，並非所謂「通識」而已，部分大學院校甚至有特別開設有關課程，但目前而言；此業務性質歸為一般行政職系，且亦可由其他相關職系調任擔任，常常因此發現任職人員專業知識不足無法

肆應，甚至在興趣與性向均不合而求去，所以為免「人地不宜」現象，建議對特殊業務性質之職務進用人員時，除應合乎職系調任規定外，另可加註須有擔任業務相關專業訓練或符合性向測驗之要求。」(A3)

「目前公務人員之任用採「因事求人」原則，惟人與事是否能密切配合，很難達百分之百需求，須透過工作指派專長訓練及職務調整等方式補救。」(C1)

「以位取才是公務人力甄補的理想，一般來說；高等職出缺前，就有消息靈通且有意調任者，汲汲營營以各種方式在爭取，而職缺對部分機關首長而言，是一項可做人情的資源，並衡量對首長本身最有利者予以調任，因此如何能達成任用「適所」的要求？除非用人機關首長用人的觀念能隨時代進步，並不畏權勢，廓然大公的處理人事問題。」(C2)

「職位輪調」是消除「人地不宜」現象，也可消除人員久任一職，暮氣沈沈的現象。」(C3)

五、公務人員任用制度「初任與升調並重」之認知與成效（所謂「初任」即初次擔任政府機關各官等職務之人員，「升調」即「升遷」與「調任」之意）。

您是否瞭解目前公務人員的任用制度中所謂「初任與升調並重」的要求？

回答有此瞭解受訪者計有 (A1, A2, A3, B1, B2, C1, C2, C3, D1, E1, F1, F2, G) 十三人。

您認為目前公務人員之任用制度有否達成「初任與升調並重」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？

上述十三人回答對任用制度中所謂「初任與升調並重」的要求有瞭解者中，認為目前達成「初任與升調並重」之要求，回答已達七成者四位（A1，A2，A3，），六成者三位（C1，C2，B2，），五成者五位（C3，B1，D1，E1，F1，F2，G）。

另受訪者對於未能達成「初任與升調並重」之意見及補救措施，整理如下：

「我認為目前地方機關低階職務仍以內升為最主要考量，但部分高階主管則因內部人才難覓，並且考量機關特殊專業需求，常有從外部借才的現象，如此多少會影響初任與升調的原則，但這也是莫可奈何的，如果真要改善，就要平日落實人才的培育與養成一途。」（A1）

「以我的看法，所謂初任與升調並重之意，應該只是宣示性原則，主要是著重初任人員可以為機關注入新活水，升調可以調整組織結構與鼓勵士氣，兩者之間不宜偏廢，故要求的不是數據比例的問題，而是一種理想的追求，近年來中央與地方一直鼓勵人才交流，也有訂定一定比例應由下級機關基層人員升任，但成效仍是不彰，原因很多，但用人機關本位主義與內部人員的反彈，應有很大影響，如果欲落實此原則之美意，整體公務人力任用甄補方式應有明確配套作法。」（A3）

「為能使公務人力能達初任與升調並重的理想，對於機關組織人力應長期定時實施評鑑，由其上級單位派員合理檢討及管制，方能有效約束各級機關偏頗的甄補用人方式，發揮公務人力規劃的效果。」（B1）

「公務人員之任用制度之「初任與升調並重」係原則性之規定，執行上仍在各機關，由於各機關環境條件不同，內升與外補比重自不相同，若強行規定比例會產生削足適履之缺點，如將內升與外補比重作彈性要求是比較合宜的作法。」（C1）

「英國與美國的公務人員都有所謂團體協商的組織或機制，雖然他國成立的背景與理由均不同，但總是將公務人員定位為有協商權的專業團體，也許協商的內容較偏向待遇、福利，但既然任用對公務人員如此重要，應也可以納入協商的項目，將有助於任免遷調作業的公平性。」（C2）

「政府機關在辦理職務任派遷調案件時，通常均採取為內部調整方式，首先會參考用人單位主管的意見，從而瞭解內部合格人員表現之優劣，如果各主管能持平公允，自然是無話可說，但通常會把與工作表現無關或私人間好惡帶進來，甚至引發一場派系的惡鬥，反而把人事調整的原意掩蓋，在此情況下，當然對擬任公務人員本身所具的專業，不在考量的重點，而且這種現象在鄉鎮公所等下級單位最常見，如果能由體制外公平、公正的專業團體，從外部加以監督與制衡，也許能將此反常現象導入正軌。」（C3）

「人事任用基本上是關係取向的，而非才能取向，就像大陸

順口溜所說地：「有關係就沒關係，沒關係就會有關係」一樣，也有人說，升官條件要能力、官緣、官運及人事背景好，如果前三項都不好也沒關係，只要最後一項人事背景好就夠了，而且通常都在高層職務異動時發現上述影響，因此；怎樣打破鑽營之風，保障認真有才能之士，除靠個人努力，得到應有的陞遷權益，機關首長及單位主管由上而下以身作則正確帶頭示範，並要求屬下依法嚴格執行，重懲違法亂紀者，如此多管齊下方能有所改善。」（D1）

「因目前機關用人唯私，致使人員品質降低，加上人情因素，政治因素，裙帶關係等，使所謂初任與升調比例失衡，如要達為事擇人的原則，則須加強以公開競爭方式且配合用人計畫辦理之。」（E1）

「目前公務員因晉升無望，工作意願低落，且前途無望，難安心服務，機關暮氣沈沈，故可知現今公務員任用並未達到初任與升調並重原則，解救方式如下：即將公務員分為高、中、低三等，低等為考試及格者自低級任起，可升至中間級；職務出缺可規定由內升或外補定有一定比例；升職達最高職位得參加升等考試，以此三種方式來加以補救。」（F1）

「以我的觀察，一般用人機關會開放外補的職缺，均為課員以下的基層職務，這也許是因辦理內升後，最後職缺當然偏向低階職務，如有高等職務，（薦任第八職等以上）職缺外補，除了特殊性、技術性職務因人才難尋外，可能有發生所謂「擺不平」的情況所致，姑不論「擺不平」的原因為何（酬庸、人情、關說等等），但總令人想到，辦理任用業務的人事單位，到底在整個

任用案中，扮演的是甚麼角色（唯命是從執行者、人事專業功能者、利益團體的代言者，員工權益的守護者）令人迷惑，因此如何建立人事單位的專業性權威，讓員工能信任與尊重，相信對任派遷調案件是很重要的。」（F2）

六、公務人員任用制度「人與事之適切配合」之認知與成效（所謂「人」是指公務人員本身，「事」是指所擔任的職務）。

您是否瞭解目前公務人員的任用制度中所謂「人與事之適切配合」的要求？

回答有此瞭解受訪者計有（A1，A2，A3，B1，B2，C1，C2，C3，D2，F1，F2，G）十二人。

您認為目前公務人員之任用制度有否達成「人與事之適切配合」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？

十二人回答對任用制度中所謂「人與事之適切配合」的要求有瞭解者中，認為目前達成「人與事之適切配合」之要求，回答已達七成者三位（A1，A3，B2），六成者三位（A2，B1，C2），五成者四位（C1，C3，D2，F1），四成者二位（F2，G）。

另受訪者對於未能達成「人與事之適切配合」之意見及補救措施，整理如下：

「公務人力運用之專才專業、適才適所、初任與升調並重與人與事的適切配合等原則，其實有一脈相承的論點，因沒有專才

即不能專業，沒有專業就不能適才與適所，接下來也未能達成初任與升調並重的要求，更無法完成所謂人與事的適切配合的最佳狀態，其彼此間互為因果環環相扣，是要求整體功能面向的呈現，不宜僅以個別面向視之，故對任用法制的檢討改進，須以全面宏觀的角度一體檢視，才能達到所謂人與事適切配合之最高理想。」
(A2)

「依據心理學家馬斯洛的說法，每個人在人的一生中，都會儘量去完成自我實現的最高理想，推論到公務人員身上，如果從表象來判斷，可以從他職務升遷的歷程中，去得到他要的種種肯定，因此俗語說：「升遷是公務人員最大的福利」，如果機關對所屬公務人員升遷作業處理不良，致使認真負責的人員無法順利升遷，如何能反過來要求他要負責盡職，人與事自然難以適切配合，所以升遷的公平合理與否，對機關組織生態與氣候，有強大的影響力，雖然升遷機會有限，仍有許多遺珠之憾，但對未能如願升遷者，亦應設法以各種有效激勵措施鼓勵，以維持機關與個人一定的工作士氣。」(A3)

「人與事之適切配合，涉及因事擇人或因人設事，目前任用制度係採因事求人，職務設計好後再由人員遞補，職務好設計，人卻難以捉摸，要達適切配合的要求很難，除制度面再加檢討外，機關用人也需有適才適所之觀念。」(C1)

「一個公務人員與所擔任職務有否配合，要看他個人當初投身公門服務的動機是否成就有關，一般而言如果動機不同，當然其任職的表現自然有異，可能的服務動機有：工作的安定、保障性高、報酬合理、有一定社會地位、升遷公平合理等等不一而足，

而長期的服務動機可能內化為工作價值觀，並以此主導其服務態度，因此主管人員為使該員能發揮最大的效能，應視職務性質與瞭解擬任人員的工作價值觀之間是否適合，並以此擇才而用。」

(F2)

七、公務人員任用制度整體功能與績效最迫切需要改善之處，綜上而言；您認為目前公務人員之任用制度整體成效達成程度如何？最令人滿意為何？又迫切需要改善之處及其方法為何？

受訪對者目前公務人員之任用制度整體成效達成程度意見中，合計十五位受訪者中，回答已達七成者四位（A1，A2，A3，B2），六成者六位（B1，C1，C2，D1，E1，F2），五成者五位（C3，D2，E2，F1，G）。

另受訪者對於未能達成「任用制度整體功能與績效最迫切需要改善之處」之意見及補救措施，整理如下：

「本機關有某電機工程職缺，除要求上級分發不成，又請同仁大力介紹引進合格人員，仍無人應徵，最後只好以具有電子工程職系資格者遞補，所以地方職缺除找不到合適人員遞補外，也有因受到高普考缺額管制用人的時間落差，造成機關職缺空檔現象，無法發揮即時用人的功能，我想如能將部分科技或特殊業務職缺開放出來，同意用人機關以聘僱契約方式在民間人力市場覓才，不但可即時用人，業務下空檔，尚可節省用人費及達成人才交流等，一舉數得功效，而且才能因應或換職缺因應，待遇不佳下，機關開放職缺仍無法滿足需要。」（A1）

「現行職組與職系名稱一覽表規定護理助產職系可單向調任衛生環保行政與衛生環保技術二職系，究其原因為當初衛生與環保業務在未分家時，同屬衛生機關辦理，後雖業務分工出去，但為使現有人力調派便利起見所致，但長久以來發現許多公立醫療院所護士，以其所屬護理助產職系利用此管道調任至前二職系，甚至再由取得前二職系資格後，調任至其他可再調任的一般行政職系，達成所謂「洗澡」的目的，如此已形成其原來專業與職務要求不同，更是調任的特殊小門，已完全無法達成任用法的專才、專業、適才、適所，人與事的適切配合，除無法勝任用人機關業務，應儘速修正管制。」（A3）

「任用制度不夠彈性，例如：英國公部門業務委託外包，機關人力不足應付日益變化多元的專業需要，要行銷觀念、專業人才經常變化，土壤、海洋污染或毒氣外流的挑戰，以產、官、學合作，「小而美」，保有機關的和諧，或以約聘僱方式進用，不受公務人員任用限制，對人力需求較佳，政府機關政策與法規均落後在民間。」（B1）

「整體而言，公務人員任用制度最令人滿意部分，於所謂民選首長選舉期間凍結權，並且將之明確規定於任用法內，此規定的效益尤其對地方機關公務人員更具保障，也與最近各界推行的「行政中立」理念呼應，地方公務人員除了要應付繁重的地方自治業務外，更要考量民選首長對其競選壓力下所要求的施政配合，否則恐受首長好惡左右而職位不保之虞。」（B2）

「目前公務人員任用制度在人員任使上尚稱合理，因其在用人彈性上已較以往寬鬆，但以專業專才角度視之，已無法符合現

代社會分工，延攬需用人才，所以職組暨職系之調任規定必須以重整方式重新訂定。」（C1）

「目前除府內一級單位主管大幅調列至簡任十至十一職等尚稱合理外，地方機關其他職務列等與中央政府同性質相比，相形偏低，許多高考及格人員寧可分發到中央機關，而不願下鄉服務，理由很簡單，就是未來升遷機會較佳，曾經有人統計，高考同時分發至中央與地方機關，升到薦任九職等，前者約須十年即可，但後者已非升遷時間較慢而已，而是恐怕直到退休也不可能，公務人員既不能貪也不能污，唯一的發展與激勵，就是職務升遷或俸級晉級而已，故如何傾聽地方公務人員的心聲，合理調整合宜的職務列等或乾脆單獨制定地方公務人員職務列等表更可行。」（C2）

「考用配合」部分，是任用體制較完善的一環，我國自古即有考試制度，國家取才亦以此管道最多，所謂「十年寒窗無人問，一舉成名天下知」，這其中也道盡國家考試有其公平、公正性，多少寒士布衣透過這種方式，得以為國服務，光宗耀祖，再加上能分發一定的職位，讓「考」與「用」不脫節合為一體，真正讓有才之士進入公門服務，而且這種制度對社會地位的流動，產生合理有序的調節，對社會公義、秩序，發揮相當重要的作用。」（C3）

「整體人事任用制度過度保障公務人員，造成人力調配缺乏彈性效能不彰，應建立適當淘汰制度，以利人力更新。」（D1）

「人事任用制度，也許在法制層面上已力求公平，以及減少

人為的弊端，但徒法不足以自行，鑽營法律漏洞與人情的關係取向等情事，仍然可以在許多案件中發現，上自政務官的撤換，下至基層員工的遷調，從平面報章媒體到網際網路都能引起熱烈討論，升麼「陰謀說」、「內定說」、「卡位說」等不一而足，在在都在說明一件事，就是人事任用制度的公開、公平、公正性已受到全面的質疑，唯今之計無他，就是先由程序公開作起，其次再求法制層次與首長用人權之間的平衡，以得到讓人信服的公平與公正。」（E1）

「地方政黨勢力與基層公務體系因選舉關係已密不可分，由近來台中市某政黨集體吸收市府單位主管入黨一事，可見一斑，何以有數十人集體宣誓加入當時執政黨籍，當事人恐怕不是全部是自願，應有一定比例是因政治力作用而無奈加入的，為能維護功績制人事任用制度，政治（行政）中立的在地方政府而言，益加重要，近來報導「行政中立法」已研議審議中，希望能早日通過，才能減少上述弊端，還給公務人員人事任用一個清淨空間。」（E2）

「人事任用的作業程序，或許是人事法規的繁雜，或是之前制度的缺失，總讓人感到混沌難懂，每次看到的人事調整，都是通知繳交證件，再來就是調整結果，中間有何作業程序，大家各說紛紜，莫衷一是，因此產生所謂「馬路消息」、「權威報導」，大家猜來猜去之間，人事單位的專業與權威也就跟著大打折扣，久而久之，人事任用作業與「黑箱作業」劃上等號，是故如何把人事任用作業流程及其中相關規定，讓同仁淺顯易懂，以避免產生誤會，是很重要的一件事。」（F1）

「現在的管理理論已經在強調讓用人機關依其業務需要給予充分用人權，一方面能拔擢合適人才供機關所用，另一方面也要使人才能適任，人事如能安定，政務才能推行良好，目前公務人員的甄補方式雖然在法制規定齊全，效果理應良好，但過度強調人事授權，加上因人為執行面上的不當操縱（如：匿缺不報、評比不公、關係取向、政治分贓等等），直接對人事任用制度的效能，產生負面的影響，間接影響公務人力的長遠良善發展。」(F2)

「人事任用調派或陞遷，對每個公務人員都是一個激勵與肯定自我的機會，行事規矩或相信人事任用制度具公平性者，通常是靜觀其變，但通常發現陞遷人選未定前，就有各路人馬 面下的關說、請託行動不斷，如此；好人如何能出頭，中國社會重人情、講關係、套交情的習性，在此表露無遺，雖然任用法亦有對違法事項明文規定，但何時聽到誰受到處分，而善良守法者甚至受到主管壓力，必須簽下自願放棄升任同意書書，而故任用制度要能符合大家的認同，應對查有實據的違法亂紀者加重處分，以昭公信。」(G)

附錄二

人事政策任用功能與績效之評估調查問卷

敬愛的小姐、先生：您好！

這是一份學術問卷，目的在瞭解您對政府人事政策任用功能與績效之看法，問卷答案無所謂對與錯。敬請您依實際的感受惠予填寫，由於您提供的資料僅供學術上研究，所以不必填寫姓名，資料也絕對保密，請您安心作答，研究結果除將成為政府人事任用政策重要參考資料，也與我公務人員公職生涯發展密切相關，而這次研究是否成功，端賴您全力的支持，企盼您能在百忙之中抽空填寫，勞煩之處甚多，謹在此由衷的感謝您！

祝您 平安快樂 萬事如意

東海大學公共事務碩士專班

指導教授：史美強博士

研究生：黃進吉 敬上

(填答時如有任何問題請隨時電洽 0920262900)

請在方格中打「」或填寫，答案沒有所謂的對或錯，您的意見才是最重要的。

壹、基本資料

- 一、您服務公職年資： 5 年以下 6 10 年 11 15 年 16 20 年
21 25 年 26-30 年 31 年以上。
- 二、您在本機關服務年資： 5 年以下 6 10 年 11 15 年 16 20 年
21 25 年 26-30 年 31 年以上。
- 三、您的年齡： 20 歲以下 21 30 歲 31 40 歲 41 50 歲 51
60 歲 61 歲以上。
- 四、您現在職務最高列等： 三等 四等 五等 六等 七等 八等
九等 十等 十一等 十二等。
(例如：課員列等為委任第五職等或薦任第六至第七職等，則填 七等)
- 五、您的職稱：_____。(例如：參議、局長、主任、課長、課員、技士、辦事員、書記等。)
- 六、您最近一次職務任派遷調是民國_____年。
- 七、您的職位： 主管 非主管。
- 八、您的職系： 行政職系 技術職系。

九、您的教育程度： 研究所以上 大學 專科 高中（職） 國中
以下。

十、您的性別： 男 女

貳、人事政策任用功能與績效之「專才與專業」

一、「專才」部分：（所謂專才，是指在執行職務時，依其專門知識與技術以服務的人員。）

您認為學校教育訓練之學歷科系與公務人員各項考試測驗所取得的專門人才能相符學以致用。

很同意 同意 不同意 很不同意

您認為各項公務人員考試之類科規畫，能有效測驗出符合政府機關擬任職務所需專門人才。

很同意 同意 不同意 很不同意

您認為目前公務人員考試，就整體而言；能有效掄取政府機關職務所需之專門人才。

很同意 同意 不同意 很不同意

您認為透過各項在職訓練，可提升公務人員各項職務所需專門人才。

很同意 同意 不同意 很不同意

您認為政府機關辦理職務任派遷調之案件時，尚能考量擬任公務人員所具職務專才而做合適安排。

很同意 同意 不同意 很不同意

二、「專業」部分（所謂專業，是指在公務人員在執行職務時，所涉及的專業知識、倫理、責任與團體。）

您認為目前公務人員均具有足夠執行職務所需之專業知識與技能。

很同意 同意 不同意 很不同意

您認為目前公務人員均充分瞭解執行職務所需之專業倫理規範而儘力達成。（所謂專業倫理是指公務人員其內心對國家、機關、民眾以及長官、同事間

應有的角色扮演與相互關係的分際。)

很同意 同 意 不同意 很不同意

您認為目前公務人員均具有恪守與執行職務所需之專業責任。(所謂專業責任是指行政人員基於職務專業的體驗與認同，由內而外表現出負責任的行為與態度。)

很同意 同 意 不同意 很不同意

您認為政府機關辦理職務任派遷調案件時，尚能考量擬任公務人員所具職務專業而做最合適安排。

很同意 同 意 不同意 很不同意

您認為目前公務人員對本身職務所具有的專業性有相當的肯定與重視。

很同意 同 意 不同意 很不同意

您認為目前政府機關組織在行政現代化的要求下，已符合行政專業化的要求。

很同意 同 意 不同意 很不同意

您認為公務人員如果成立專業的團體，將可有效提昇政府機關的專業性。

(所謂專業團體是指各行業人員基於職業之專業區分，而籌組的公會、協會等職業團體)

很同意 同 意 不同意 很不同意

參、人事政策任用功能與績效之「適才與適所」

一、「適才」部分(所謂適才即是考量擬任人員的資格條件為著眼，配以發揮其所學專長最適的職務。)

您認為目前公務人員由考試類科所取得的專長，尚能符合政府機關職務任用的需要。

很同意 同 意 不同意 很不同意

您認為目前公務人員由其歸屬職系所得的專長，尚能符合政府機關職務任用的需要。

很同意 同 意 不同意 很不同意

您認為目前現職公務人員各項職務所需專長，可透過各項在職訓練來取得，而且符合機關職務任用的需要。

很同意 同 意 不同意 很不同意

您認為目前政府機關各項職務與公務人員間，尚能有效擇才適用，無「大才小用」或「小才大用」的情形。

很同意 同 意 不同意 很不同意

二、「適所」部分（所謂適所即是以考量職務需求為著眼，配以最佳專長與條件之合適擬任人員。）

您認為目前擔任政府機關各項職務之公務人員，尚能符合其個人專長與條件而勝任工作。

很同意 同 意 不同意 很不同意

您認為目前擔任政府機關各項職務之公務人員，尚能符合其個人性向與興趣而樂意工作。

很同意 同 意 不同意 很不同意

您認為目前擔任政府機關各項職務之公務人員，尚能符合其個人生涯規畫與期望而滿意工作。

很同意 同 意 不同意 很不同意

您認為目前政府機關規畫之各項職務所需的資格與條件，尚能與公務人員任派遷調規定配合。

很同意 同 意 不同意 很不同意

您認為目前政府機關各項職務所需資格與任職公務人員條件間，尚能達成「以位取人」原則，無「人地不宜」或「所用非長」的情形。

很同意 同 意 不同意 很不同意

您認為目前政府機關之公務人力規畫，尚能符合公務人員任派遷調的實際需要而未脫節。

很同意 同 意 不同意 很不同意

肆、人事政策任用功能與績效之「初任與升調並重」（所謂「初任」即初次擔任政府機關各官等職務之人員，「升調」即「升遷」與「調任」之意。）

一、您認為目前政府機關職務出缺，是以新進初任之公務人員優先外補。

很同意 同 意 不同意 很不同意

二、您認為目前政府機關職務出缺，是以現職公務人員優先內升。

很同意 同 意 不同意 很不同意

三、您認為目前政府機關職務出缺，是新進與現職公務人員平均並重甄補。

很同意 同 意 不同意 很不同意

四、您認為目前政府機關職務出缺之人員甄補方式，尚符合公務人力發展的需要。

很同意 同 意 不同意 很不同意

五、您認為公務人員如果成立專屬的職業團體（協會或工會），將可有效監督人事任用作業的公正性。

很同意 同 意 不同意 很不同意

伍、人事政策任用功能與績效之「人與事的適切配合」（所謂「人」是指公務人員本身，「事」是指所擔任的職務。）

一、您認為目前政府機關任用人員，一般而言是以「人」的資格為優先考慮條件。

很同意 同 意 不同意 很不同意

二、您認為目前政府機關任用人員，一般而言是以「事」的需要為優先考慮條件。

很同意 同 意 不同意 很不同意

三、您認為目前政府機關任用人員，是「人」的績效與「事」的需要雙重考量的結果。

很同意 同 意 不 同 意 很 不 同 意

四、您認為目前政府機關任用人員，是「人」的待遇與「事」的需要雙重考量的結果。

很同意 同 意 不 同 意 很 不 同 意

五、您認為目前政府機關任用人員，尚能不偏「人」，也不偏「事」，達成「人與事適切配合」的理想。

很同意 同 意 不 同 意 很 不 同 意

陸、其他

一、您認為目前政府人事任用制度對公務人員而言，符合一般公平原則。

很同意 同 意 不 同 意 很 不 同 意

二、您認為目前政府人事任用制度中作業流程，符合行政效率要求。

很同意 同 意 不 同 意 很 不 同 意

三、您認為目前政府人事任用制度下，對您職務任派遷調有關限制之規定尚稱合宜。

很同意 同 意 不 同 意 很 不 同 意

四、您認為目前政府人事任用制度下，對於任用機關與公務人員之間和諧關係有良性助益。

很同意 同 意 不 同 意 很 不 同 意

五、您認為目前政府人事任用制度下，對您個人公職生涯發展有良性助益。

很同意 同 意 不 同 意 很 不 同 意

六、您認為目前政府人事任用制度整體功能，符合政府機關用人實際需要。

很同意 同 意 不 同 意 很 不 同 意

附錄三

人事政策任用功能與績效之評估深度訪談題綱

- 一、公務人員任用制度「專才」之認知與成效
您是否瞭解目前公務人員任用制度中所謂「專才」的要求？
您認為目前公務人員之任用制度有否達成「專才」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？
- 二、公務人員任用制度「專業」之認知與成效
您是否瞭解目前公務人員任用制度中所謂「專業」的要求？
現階段目前公務人員之任用制度有否達成「專業」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？
- 三、公務人員任用制度「適才」之認知與成效
您是否瞭解目前公務人員任用制度中所謂「適才」的要求？
您認為目前公務人員之任用制度有否達成「適才」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？
- 四、公務人員任用制度「適所」之認知與成效
您是否瞭解目前公務人員任用制度中所謂「適所」的要求？
您認為目前公務人員之任用制度有否達成「適所」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？
- 五、公務人員任用制度「初任與升調並重」之認知與成效
您是否瞭解目前公務人員任用制度中所謂「初任與升調並重」的要求？
您認為目前公務人員之任用制度有否達成「初任與升調並重」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？
- 六、公務人員任用制度「人與事之適切配合」之認知與成效
您是否瞭解目前公務人員任用制度中所謂「人與事之適切配合」的要求？
您認為目前公務人員之任用制度有否達成「人與事之適切配合」之要求？如有則達成程度如何？如否則應如何補救？
- 七、公務人員任用制度整體功能與績效最迫切需要改善之處
綜上而言；您認為目前公務人員之任用制度整體成效達成程度如何？
最令人滿意為何？又迫切需要改善之處及其方法為何？

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

- 丘昌泰，《公共政策基礎編》。台北：巨流，民 89。
- _____，《當代政策科學理論之研究》。台北：巨流，民 84。
- 江明修、許文傑與梅高文，《新世紀的行政理論與實務 - 張潤書教授榮退紀念論文集》。台北：三民，民 90。
- _____，《建立新典範 - 我國行政革新政策的困境與突破》，《行政管理論文選輯第九輯》。民 84。
- 江大樹，《國家發展與文官政策》。台北：憬藝，民 86。
- 林水波、張世賢，《公共政策》。台北：五南，民 85。
- 吳定等，《行政學（上冊）》。台北：空中大學出版社，民 78。
- 蔡良文，《人事行政學》。台北：五南，民 88。
- 楊永年，《警察組織剖析》。台北：中央警察大學，民 87。
- 許濱松，《論激勵管理與人力資源的有效運用》。台北：七友，民 74。
- 楊國樞等，《社會及行為科學研究》。台北：東華，民 82。
- 歐用生，《質的研究》。台北：師大書苑。民 78。
- 曹俊漢，《公共政策》。台北：三民，民 791。
- 繆全吉等，《人事行政》。台北：國立空中大學，民 78。
- 黃英忠，《現代人力資源管理》。台北：華泰書局，民 84。
- 張金鑑，《人事行政學》。台北：三民，民 68。
- 許濱松，《人事行政》。台北：華視文化事業公司，民 80。
- 趙其文，《人事行政》。台北：華視文化事業公司，民 82。
- 許南雄，《人事行政學》。台北：商鼎文化事業公司，民 82。
- _____，《各國人事制度》。台北：商鼎，第四版，民 88。
- 詹中原等，《公共政策》。台北：國立空中大學，民 81。
- _____，《新公共管理 - 公共行政的管理主義途徑》。台北：五南，民 88。
- 陳金貴，《中華民國、美國、英國三國文官制度改革之比較研究》，《文官體制之比較研究》，台北：中央研究院歐美研究所編印，民 85。

- 張潤書等，《行政學下冊》。台北：空中大學出版社，民 75。
- 王餘厚，《人事名詞釋義》。台北：人事叢書編輯委員會，民 82。
- 傅肅良，《人事管理》。台北：三民，民 79。
- _____，《各國人事制度》。台北：三民，民 83。
- 張金鑑，《人事行政學》。台北：三民，民 68。
- 張潤書，《行政學》。台北：三民，民 87。
- 劉向上譯，《專業人員的管理 - 如何激勵員工創造績效》。台北：清華管理科學圖書中心。
- 考試院編印，《考銓要覽》，台北：考試院，民 90。
- 行政院人事行政局，《歐美國家公務員制度概要 - 美英德法之現狀》。台北：人事行政局，民 89。
- _____，《各國行政改革之動向》，台北：人事行政局，民 89。
- 行政院研考會，《行政革新方案》。台北：行政院研究發展考核委員會編印，民 86。

二、期刊

- 人事月刊編輯小組， 行政院及所屬各機關公務人員終身學習護照核發及認證作業要點 ，《人事月刊》，第 33 卷，第 1 期，民 90.7，頁 68-70。
- 謝添進， 培塑優質行政文化 - 「建立行政核心價值體系推動方案」介紹 ，《人事月刊》，第 33 卷，第 2 期，民 90.8 頁 25-32。
- 公務人員月刊社資料室， 八十八年全國人事行政會議中心議題第一案 - 強化考用配合，改進考試制度案 ，《公務人員》，第 37 期，民 89.10，頁 8-11。
- _____， 八十九年全國人事主管會報中心議題 - 檢討公務人員官等職等併立制，健全人事法制 ，《公務人員》，第 50 期，民 89.8，頁 14-22。
- 李若一， 職務列等不應跨列官等及最多應以跨列二個職等為限之探討 ，《公務人員》，第 44 期，民 89.2，頁 42-50。
- 江岷欽， 行政革新與組織文化 ，《人力發展》，第 34 期，民 85，頁 26-35。
- 林玉芬， 聘用人員人事條例草案研議經過及內容概述 ，《公務人員》，第 47 期，民 89.5，頁 4-13。

- 林基源，人力資源管理的新趨勢，〈《公務人員》〉，第 44 期，民 89.2，頁 38-41。
- 吳泰成，公務人員釋義，〈《公務人員》〉，創刊號，民 85.7，頁 23-24。
- 徐有守，現行官職併立制度的建立與檢討，〈《公務人員》〉第 7 期，民 86.1 頁 3-21。
- _____，新人事制度及研訂經過及內容要旨，〈《人事行政》〉第 82 期，民 75，頁 5-60。
- 邱進益，整建人事法制建立高效能文官體系，〈《公務人員》〉，第 18 期，民 86.2，頁 3-7。
- _____，重新建構文官體制與充實文官修養，〈《公務人員》〉，第 38 期，民 88.8，頁 37-44。
- 劉昊洲，我國公務人員任用制度探微，〈《國立台北商專學報》〉，第 38 卷 民 81，頁 448-517。
- 劉淑姿，題庫試題之建置與展望，〈《公務人員》〉，第 32 期，民 88.2，頁 33-40。
- 蔡榮桐、吳進財，優質的文官培訓，〈《公務人員》〉，第 45 期，民 89.3，頁 4-15。
- 銓敘部法規司第二科，公務人員任用制度相關問題之探討，〈《公務人員》〉，第 52 期，民 89.10，頁 22-33。
- 秦裕傑，縣市政府一級主管改為政務職？ - 只謀其利、未計其害，〈《人事管理》〉，第 35 卷，第 3 期，民 87.3，頁 35-36。
- 薄慶玖，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，民 84.3，頁 4-9。
- 黃德新，專才與通才的結合：現行人事行政體制的探討，〈《人事管理》〉，第 31 卷，第 7 期，民 83.7，頁 8-14。
- 許濱松，為文官制度改革建言，〈《公務人員》〉，第 56 期，民 90.2，頁 53-56。
- 黃萬枝，談職系職組之檢討修正，〈《公務人員》〉，第 61 期，民 90.7，頁 2-3。
- 邱華君，人事政策與人事制度之解析，〈《人力發展》〉，第 80 期，民 89.9，頁 10-13。
- 陳金貴，人力資源管理應用在公共部門的探討，〈《人事月刊》〉，第 21 卷 3 期，民 84.9，頁 33-37。
- _____，員工陞遷制度在人力資源管理中的考量，〈《公務人員》〉，

創刊號，民 85.7，頁 46-49。

——， 中華民國文官制度改革的研究（上） ， 人事月刊，第 21 卷第 6 期，民 84，頁 46-55。

關 中， 對縣市長要求擁有政治任命權的看法 ， 《公務人員》，第 20 期，民 87.2，頁 2-3。

蕭 鈺， 各國文官陞遷制度簡介 ， 《公務人員》，第 5 期，民 85.11，頁 37-45。

人事管理月刊社論， 縣市政府一級主管職位改列平議 《人事管理》，第 35 卷，第 1 期，民 87.1，頁 2-3。

三、論文

王元幽， 當前基層公務人力之運用與活化 - 解除管制的觀點 ， 碩士論文，私立東海大學公共行政學系，民 88 頁 67

許瓊純， 公共行政專業主義之研究 ， 碩士論文，政治大學公共行政學系，民 87.6，頁 14。

戴燕珠， 我國公共人事政策應用生涯發展理論之研究 - 考績、訓練與陞遷制度面檢視 ， 碩士論文，政治大學公共行政學系，民 87.6，頁 145-146。

蔡世順， 我國公務人員考用配合問題之研究 ， 碩士論文，政治大學公共行政研究所，民 69，頁 18-19。

翁興利， 專業化對組織之影響 ， 碩士論文，國立中興大學公共行政暨政策研究所碩士論文，民 69，頁 25。

劉彥伯， 專業組織激勵制度之研究 ， 碩士論文，國立中正大學企管研究所碩士論文，民 82。頁 59。

鄭毓仁， 醫院組織設計之研究 ， 碩士論文，國立中山大學企管研究所碩士論文，民 72。頁 32。

四、網路

今日經濟季刊第 375 期 對 I M D 發表一九九九年國家競爭力排名之看法 。 <http://www.moea.gov.tw/~ecobook/ecotoday/et375/3.html>，90.12.10

行政院人事行政局網站舊版，推動政府再造 - 人力及服務再造工作，<http://210.69.186.91/new/ach01.html>，90.8.10。

行政院人事行政局舊版網站，政府再造 Q & A ，

<http://www.cpa.gov.tw/new/qa-15b.html>。 90.8.10。
「行政院公務人員保障暨培訓委員會」網站統計資訊，
<http://www.exam.gov.tw/stadoc/98.xls>， 90.8.10。
行政院主計處網站統計資訊，<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas01/89xdoc/89b0.htm>， 90.8.10。
『新公務人員守則』<http://bbs3.nsysu.edu.tw/txtVersion/users/jennifer>，
90.12.20。

貳、西文部分

- Armstrong, M., *Human Resource Management: Strategy & Action*. London: Kogan. 1992.
- Byars, L.L. ,and L.W. Rue, *Human Resource Management*. Homewood, Illinois:IRWIN.1991.
- Dimock, M.E. ,and Gladys O. Dimock, *Public Administration*, ed.. New York : Holt, Rinehart & Winston Inc.,1969.
- Kearney, R.C. ,and Chandan Sinha. “ Professionalism and Bureaucratic Responsiveness :Conflict or Compatibility? ” *Public Administration Review*, Vol.48, No.1(January/February), 1988, pp.571-579.
- Laffin, Martin . *Professionalism and Policy :The Role of the Professions in the Central Local Government Relationship*. London : Gower Publishing Company. 1986.
- Legge, K. “ Human Resource Management: A Critical Analysis. in J. Storey ,ed., ” *New Perspectives on Human Resources Management*. London: Routledge, 1989. pp. 19-40.
- Louis, M. Rea ,and Richard A Parker, *Designing and Conducting Survey Research*. San Francisco:Jossey-Bass publishers,1997.
- Mondy, R.W. ,and R.M .Noe, *Personnel: The Management of Human Resources*. Boston: Allyn and Bacon, 1987.
- Nigro , F. A., *Public Personnel Administration*. New York: Holt, Rinehart

& Winston, 1959.

Rea, Louis M. ,and Richard A. Parker. *Desingning and Conducting Survey Research*. Francisco: Jossey Bass Publishers, 1997.

Singer, M. G., *Human Resource Management*. Boston: PWS-KENT Publishing Company, 1990.

Simon, H. A., Donald W. Smithburge ,and Victor A. Thomson, *Public Administration* . New York : Afred A Knopf, 1950.

Stahl, O.G., *Public Personnel Administration*. New York: Harper & Row Publishers,1962.

Torrington, D., “ Human Resource Management and the Personnel Function, in T. Storey ,ed., ” *New Perspectives on Human Resource Management* . London: Routledge, 1989, pp.56-66.

Willoughby, W. F., *The Principles of Public Administration*. Baltimore : John’ s Hopkins Press, 1927.