

目次

中華民國九十三年一月 第三十七期
January 2004 NO.37

考銓季刊

-
- | | |
|---|--|
| 1 政務人員相關人事法制之研究
／吳容明 | 79 建立組織績效管理引導員工
績效評估的制度
／施能傑 |
| 18 論政治變遷中銓敘體制之變
革與發展
／蔡良文 | 95 公共政策新右派哲學研究途
徑趨勢
／詹中原 |
| 41 高階行政主管培訓與進用之
研究：理論與國際經驗析探
／江明修、陳秋政 | 112 高級文官制度變革潮流中的
荷蘭高級文官團
／彭錦鵬 |
| 55 自治條例與自治規則在地方
立法權行使之機制設計
／紀俊臣 | 131 中國官僚機構過度膨脹的制
度解釋：非正式侍從依賴的
觀點
／陳淳斌 |
-

發行人／朱武獻
社長／蔡良文
社務委員／李復甸、周志宏、周世珍、施能傑、翁興利、
陳德禹、張世賢、張瑞濱、張潤書、黃炳煌、
黃俊杰、黃國鐘、湯德宗、董保城、劉宗榮、
劉宗德、劉錦樹
總編輯／張紫雲
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路一號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

封面設計：凡格廣告設計有限公司
印刷廠：漢大印刷股份有限公司
地址：台北縣板橋市中山路2段465巷81號
電話：2955-5282
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
中華郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321
戶名：考銓季刊社
網址：<http://www.exam.gov.tw>
版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

政務人員相關人事法制之研究



吳容明

摘要

政務官與事務官之區分最早始於英國，而後為各民主國家所師法。我國的文官體制，亦有政務人員與常務人員的區分，但在人事法制之建構上，常任文官已有一套完整嚴密之法制體系；而政務人員所適用之法律，除現有政務人員退職酬勞金給與條例外，其他如政務人員之範圍、任免、俸給、權利與義務等事項，則散見於相關法令中，或尚付闕如，致適用上輒生困擾。為配合我國民主政治的發展，以及合理建構政務人員法制體系，銓敘部爰經蒐集英、美、德、日等國之相關資料，邀請有關機關代表及學者專家座談提供意見，並參酌現行法規規定，盱衡我國國情與需要，擬訂政務人員法草案、政務人員俸給條例草案及政務人員退職撫卹條例草案，分別報請考試院審議後，送請立法院審議，惟均未能完成立法程序。

嗣因前述研訂之政務人員相關人事法案，與近年來政府改造委員會專業績效人事制度研究分組，所擬具及討論通過之政務職位制度規劃案，未盡相同；例如考試院所規劃之政務人員法制架構為一法二條例；政務職位制度規劃案，所規劃之立法架構則為三法一條例等。而如何將該規劃案之設計精神與意旨，與考試院原規劃之政務人員相關人事法制融合為具體可行之規範內容，允為必要探討的課題。爰此，銓敘部乃就政務人員之法制架構、適用範圍、行為規範、行政中立、薪俸等級、退職撫卹等問題，再深入研究後，擬具政務人員法制相關問題函詢各機關意見，以及邀請行政院人事行政局等中

央暨地方各主管機關開會，商獲初步共識，並參據考試院姚院長主持「研商政府人力運用彈性化計畫方案本院配套措施」會議，就計畫方案中「政務職位制度規劃案」及「高級行政主管職位制度規劃案」之具體意見，研修（訂）原「政務人員法草案」、「政務人員俸給條例草案」及「政務人員離職儲金給與條例草案」陳報考試院審議；其中政務人員法草案業經考試院聯席審查會進行四次審查，將於完成審查後，循序送請立法院審議。

此次銓敘部配合政府改造委員會討論通過之「政府人力運用彈性化計畫方案」所重新研擬之政務人員相關法案，已明確區隔政務人員與常務人員人事法制之二元管理體系，如能依此規劃完成立法，對我國政務人員人事體制之建立，以及落實民意政治與責任政治，將有莫大之助益。

A Research on the Relevant Political Appointee Personnel Legal System

Wu Rong-ming

Abstract

The distinction between political appointees and merit-based employees was first seen in UK and was emulated by other democratic countries ever after. There is also a similar distinction between political appointees and merit-based employees in the civil service system in our country. We have a complete and deliberative legal system for merit-based employees, however, there is only the current “Political Appointee Termination Pay Act” when concerning the legal system for political appointees. Matters on the scope, appointment and dismissal, pay, rights and obligations of political appointees are either being seen in related regulations, or even not being prescribed in any regulations, therefore, confusion and difficulty occurs frequently while carrying out those regulations. In order to keep accordance with our nation’s democratic development and to establish a reasonable political appointee legal system, the Ministry of Civil Service has collected related information from UK, USA, German, and Japan, invited relevant organizations, scholars, and specialists to discuss and provide opinions, referenced from the current regulations and considered the custom and need of our nation, so as to set up drafts of “Political Appointee Act”, “Political Appointee Pay Statue” and “Political Appointee Termination & Survivor Relief Statue”. All these acts and statues have been submitted to the Exam Yuan and thereafter been delivered to the Legislative Yuan. However, none of them are completed in the legislative process so far.

The relevant personnel acts and regulations mentioned above are not quite concordant with the “Political Appointee Position System Proposal” which is discussed and approved by the Special-Performance Personnel System Research Division of the Government Reform Commission. For example, there are one act and two statues in the structure of political appointee legal system planned by the Exam Yuan, whereas the structure planned by the said proposal provides three acts and one statue. It shall be a must-discussed issue to think of a way to integrate the two structures and build up a practical system that maintains the original spirit and goal of the proposal. After further research

on issues such as legal structure, implement scope, behavior regulation, administrative neutrality, pay scale and termination and survivor relief, the Ministry of Civil Service has made up a question list of political appointee legal system and asked for opinions from other organizations. We have also invited the Central Personnel Administrative of the Executive Yuan and other central and local organizations to held a meeting and then obtained consensus. A meeting chaired by President Yao of the Exam Yuan on the theme of how the Exam Yuan accommodate the “Proposal For Flexible Employment Of Government Manpower” has achieved some conclusions on “political appointee position system” and “high-ranking administrative supervisory position system”. The Ministry of Civil Service then designed and amended the “Political Appointee Act”, “Political Appointee Pay Statue” and “Political Appointee Termination Pay Statue” by referring the conclusions above. The three acts and statues have been submitted to the Exam Yuan and one of which, the “Political Appointee Act”, has been reviewed by the across-field panels of the Exam Yuan for four times. It will be delivered to the Legislative Yuan after the review process of the Exam Yuan has been completed.

A clear distinction between political appointees and merit-based employees as well as a two-dimension personnel management system has been set up in our Ministry’s newly amended political appointee acts and statues that are made to carrying out the “Flexible Employment Of Government Manpower Proposal” which is approved by the Government Reform Commission. It will contribute immensely in establishing our nation’s political appointee personnel system and realizing democratic and responsible politics if the whole planning could be finally completed the legislative process.

壹、前言

我國現行文官體制，雖有政務人員與常務人員之區分，但在人事法制之建構，有關常任文官之考試、任用、俸給、考績、退休、撫卹、保障及權利義務規範等，已有一套完整嚴密之法制體系。至於政務人員所適用之法律，除政務人員退職酬勞金給與條例外，其餘如政務人員之範圍、任免、俸給、權利與義務等事項規定，或尚付闕如，或散見於相關法令中，致適用上輒生困擾。復以近年來，我國政黨政治迅速形成與發展，民眾對民主政治要求日益殷切，對擔任政府重要職務之政務人員期許甚高。因此，完成政務人員相關法案，健全政務人員法制，確有其必要性與時效性。茲為配合我國民主政治發展，合理建構政務人員體制，強化政府決策整合、協調及執行能力，使政務人員之資格條件、行為分際、責任範圍及權利義務等事項有明確之法律依據可循，確有重新檢討政務人員相關人事法制之必要。

貳、政務人員人事法制現況

目前我國直接以政務人員為規範對象之法律，僅有政務人員退職酬勞金給與條例。至其他人事管理事項，則均適用或準用或比照常任文官之規定辦理。茲就我國當前文官

法制，對於政務人員所為之規範略述如次：

- 一、直接以政務人員為規範對象之法律，僅有規範政務人員退職酬勞金給與事項的「政務人員退職酬勞金給與條例」。
- 二、於公務人員法律中，予以特別規定者：
 - (一) 公務人員任用法第三十八條：「本法除第二十六條、第二十六條之一及第二十八條規定外，於政務人員不適用之。」
 - (二) 公務人員撫卹法第十七條，將政務人員列為準用範圍。
 - (三) 公務人員保障法第三條：「(第一項)本法所稱公務人員，係指……之職員。(第二項)前項人員不包括政務官、民選公職人員。」
- 三、與其他類型人員共同適用之法律為「總統、副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例」。
- 四、與常任文官及其他人員共同適用的法律主要有：宣誓條例、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、公務員服務法、獎章條例、公務員懲戒法、公教人員保險法、公務人員交代條例等。
- 五、與常任文官及其他人員共同適用的行政命令主要有：公務人員請假規則、全國軍公教員工待遇支給要點、公教員工安全維護辦法等。

六、準用公務人員規定的行政命令主要有：
公教人員因公涉訟輔助辦法、中央公教人員福利互助辦法、公務人員遺族照護辦法等。

七、專屬政務人員的主要行政命令僅有退職政務人員一次退職酬勞金優惠存款辦法。

由上可知，我國政務人員之人事法制，甚為零散，有關政務人員之範圍、任免、行為規範、權利與義務等事項，或尙付闕如或散見於相關法令中，迄無統一完整之法律規範，允有必要建構一套專屬政務人員之人事法制。

參、考試院原規劃之政務人員法制

鑒於當前政務人員借用或共用常任文官的法令規範太多，使得兩者之區分並不清楚，再加上這些法規分散各處，既不明確，也不一定適合政務人員之實際需要。為健全政務人員人事法制，銓敘部乃積極蒐集英、美、德、日等國之相關資料，復經邀請行政院人事行政局等有關機關代表及學者專家座談提供意見，並參酌現行法規有關規定，盱衡我國國情與需要，擬訂政務人員法草案、政務人員俸給條例草案及政務人員退職撫卹條例草案，分別報請考試院審議後，送請立

法院審議，惟均尙未完成立法程序。茲就上開法案之內容及研訂情形略述如次：

一、研訂政務人員法草案

考試院前曾擬具政務人員法草案，於民國八十九年一月十二日與行政院會銜函送立法院審議，嗣經立法院相關委員會於同年五月二十五日及十一月一日舉行二次會議審查。惟因各方意見不同，未能達成共識，因此，未能於立法院第四屆會期結束前完成審議，依立法院職權行使法第十三條規定，第五屆將不予繼續審議，銓敘部爰配合重新檢討研議相關條文陳報考試院審議，嗣經九十一年八月二十二日考試院第九屆第二九四次會議審議通過後，函請行政院同意會銜送請立法院審議。嗣因人事局建請暫不辦理會銜作業，以配合政府改造委員會通過之「政府人力運用彈性化計畫方案」規劃內容研修該草案內容之意見，提經九十一年十月三十一日考試院第十屆第八次會議決議撤回重新交由銓敘部研擬。

按九十一年八月二十二日考試院審查通過之政務人員法草案全文共計二十二條，其內容要點如次：

(一) 規定政務人員之範圍，包括政府機關任命之下列人員：

1. 依憲法規定由總統任命之人員。

2. 依憲法規定由總統提名，經國民大會或立法院同意任命之人員。
 3. 依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。
 4. 特任、特派之人員。
 5. 其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。
- (二) 規定政務人員之任命程序、宣誓及財產申報。
- (三) 規定政務人員之行爲規範，包括：應公正無私、廉潔自持、維護國家人民權益；保守秘密之義務；兼職、罷工、怠職之禁止；利用職權圖利自己或他人，或經營營利事業之限制；對於公職人員選舉罷免事項之行爲禁止；超出黨派、獨立行使職權者、政黨活動之禁止以及參選公職之請假等事項。
- (四) 規定不得擔任政務人員之情事：參照公職人員選舉罷免法第三十四條、公務人員任用法第二十八條及國籍法第二十條規定，訂定不得擔任政務人員之各款情事。
- (五) 規定政務人員得隨時請辭及應辭職之情事；暨規定政務人員除定有任期者外，得由具有任命權者，隨時予以免職，以及違反本法之懲處。

(六) 規定政務人員之俸給與退職、撫卹之來源依據。

(七) 規定民選之機關首長準用本法有關事項。

二、研訂政務人員俸給條例草案

政務人員之俸給，目前係依行政院所頒「全國軍公教員工待遇支給要點」三之規定：政務人員之給與，照「政務人員給與標準表」所定標準支給。鑑於以此一行政命令規定政務人員之給與，究非人事法制之常態，爲期政務人員俸給之法制化，考試院前已配合政務人員法草案，研訂政務人員俸給條例草案，於八十九年十月二十日與行政院會銜函請立法院審議。嗣經立法院法制委員會九十年五月七日召開會議審查完畢，並經朝野協商通過，尙待進行二、三讀會，完成立法程序。惟立法院第四屆第六會期於九十年十月十二日審查該草案等相關法案時，部分委員認爲如依草案之內容通過，將使部長級以上人員大幅加薪，而未予支持。由於該草案未能於立法院第四屆會期完成三讀，依立法院職權行使法第十三條規定，第五屆不予繼續審議。銓敘部爰配合相關法律之修正及實際情勢之變更，重新檢討研議草案相關條文陳報考試院審議，嗣經九十一年八月二十二日考試院第九屆第二九四次會議審議通

過後，函請行政院同意會銜送請立法院審議。茲與前述政務人員法草案暫不辦理會銜作業之相同理由，經九十一年十月三十一日考試院第十屆第八次會議決議撤回重新交由銓敘部研擬。

按九十一年八月二十二日考試院審議通過之政務人員俸給條例草案，全文共計八條，其主要內容包括：適用該條例支給俸給之政務人員範圍、政務人員月俸點數與折算俸額標準、政務加給之考量因素與授權規定以及準用規定等。

三、研訂政務人員退職撫卹條例草案

現行政務人員之退職係依據「政務人員退職酬勞金給與條例」之規定辦理；其撫卹則係準用公務人員撫卹法規定辦理。茲以政黨政治發展日趨成熟之後，政務人員係隨政黨更替及政策需要而進退，與永業性之常務人員並不相同。為健全文官制度，明確釐清政務人員與常務人員之分際，考試院前於八十四年十二月七日與行政院會銜函請立法院審議「政務官退職酬勞金給與條例」修正草案之函中，曾將重新建構政務人員退職制度之八點修法原則併予說明。且為配合政務人員退職酬勞金給與條例第十九條之落日條款規定，及基於法規之精簡，前曾參酌德國政務人員退職、撫卹合併立法之體例，研擬政

務人員退職撫卹條例草案經考試院與行政院於八十九年十月四日會銜函請立法院審議，因未能於立法院第四屆會期完成三讀，依立法院職權行使法第十三條規定，法案屆期不續審原則，銓敘部爰審酌實際情勢並配合相關法令之修正，重新研擬草案條文，於九十一年七月三十日由考試院與行政院會銜送請立法院審議，惟迄未完成審議。上開條例草案，全文共計二十四條，其主要內容包括：政務人員退職金、撫卹金給與之種類、年資採計及給與標準；領受退職金、撫卹金之時效、權利之保障；與因公傷病退職、因公死亡之種類及給與標準等相關事項。

肆、政府改造委員會通過之政務人員人事制度規劃案

基於落實民主政治發展和增進政府治理能力，民選政治領導者需要有適當數量之政策夥伴考量，政府改造委員會專業績效人事制度研究分組（以下簡稱研究分組），擬具包含政務職位制度規劃案之「政府人力運用彈性化計畫方案」（以下簡稱計畫方案），於九十一年九月十五日提經陳總統主持之政府改造委員會第六次委員會議討論原則通過，其內容重點如下：

一、制定政務職位設置法，將政務職位分為

下列五大類：

- (一) 政策決定職位：指負責或共同參與機關政策決定的職務，由各級政府民選首長依憲法或相關法律所訂程序任用之。
 - (二) 政策襄贊職位：指協助政策決定過程所需政策分析、規劃、評估、監測與機關對外相關國會聯絡與公共事務的職位。
 - (三) 依憲法任用職位：指依憲法規定任用而應獨立於黨派行使職權的職務。
 - (四) 獨立職位：指依法律設置的獨立機關內的合議制委員職務。
 - (五) 其他職位：指負責國家駐外事務與國家安全事務的重要性職務。
- 二、制定政務人員俸給法，規範各種政務職位人員的薪俸等級、薪資調整程序、可享有之福利措施等，強調與職責程度的衡平性，依據五類政務職位之重要及實際工作職責區分為不同薪資等級。
- 三、制定政務人員行為法，規範各類政務職位人員的服務行為、離職後行為限制等，包括任職前與任職期間的安全查核，不得運用公共資源於黨派政治性目的等。
- 四、制定政務人員退職撫卹條例，各種政務職位人員離職後改採支給社會可接受程度的一次退職酬勞金。

伍、政務人員人事法制相關問題之探討

綜前所述，考試院及銓敘部原規劃研訂之政務人員相關法案，與政府改造委員會通過之政務職位制度規劃案，雖同屬我國政務人員人事法制重要規劃內容，但二者之規劃方向及內容，未盡相同；如考試院所規劃之政務人員法制架構為一法二條例，而政務職位制度規劃案，所規劃之立法架構為三法一條例等。因此，如何將該規劃案之設計精神與意旨，與考試院原規劃之政務人員相關法制融合為具體可行之規範內容，確屬必要探討的課題。

爰此，銓敘部擬具政務人員法制相關問題正式函詢各機關意見，並邀請人事局等中央暨地方各主管機關開會，以期建立共識。另考試院亦於九十一年十月、十一月舉辦三場次公聽會，分別邀請學者專家出席，廣蒐各界意見。銓敘部於參酌上述各界意見，重行擬具政務人員相關法案，於本（九十二）年一月十四日邀請研究分組施召集人能傑教授及人事局等相關主管人員開會討論，獲致初步共識。又同年一月二十九日考試院姚院長主持「研商政府人力運用彈性化計畫方案本院配套措施」會議，就計畫方案中之「政務職位制度規劃案」及「高級行政主管職位

制度規劃案」獲致具體意見，銓敘部旋依據決議，研修政務人員相關法案竣事後，復於同年三月二十七日再度邀集相關機關開會討論，以及於同年四月及五月向考試院考試委員座談會簡報完竣後，修正上開政務人員法草案、政務人員俸給條例草案及政務人員離職儲金給與條例草案（按：替代考試院原研訂之政務人員退職撫卹條例草案），分別於本年九月二日及三日陳報考試院審議；其中政務人員法草案迄至同年十一月十三日業經考試院聯席審查會進行四次審查。茲將上開重新擬具草案，所涉及之相關法制問題，析述如下：

一、政務人員之人事法制架構問題

考試院對於政務人員人事法制之規劃，係以政務人員法草案、政務人員俸給條例草案、政務人員退職撫卹條例草案三者為主軸。其中政務人員法草案既規範一般事項，也規範個別事項，而政務人員俸給條例草案與退職撫卹條例草案僅規範個別事項。又其中政務人員俸給條例及政務人員離職儲金給與條例草案純屬作用法性質，至於政務人員法草案，既具有基準法之意味，也有作用法之性質，就一般立法體例而言，的確較為特殊。故歷來討論政務人員人事法制時，專家學者迭對究應採行個別立法，抑或統一立

法，有所論辯。惟查政府改造委員會討論通過之政務職位制度規劃案，亦以分別立法方式規劃政務人員之法制，亦即規劃制定政務職位設置法、政務人員行為法、政務人員俸給法及政務人員退職撫卹條例。

又考試院或政府改造委員會討論通過之政務職位制度規劃案，再進一步探究，究應以考試院所規劃之一法二條例，為我國政務人員法制主軸，抑或以政務職位制度規劃案所規劃之三法一條例為主軸，不無討論空間。爰銓敘部配合政府改造委員會所通過計畫方案中之政務職位制度規劃案，重新檢討政務人員相關法制時，曾就此問題，循前述之徵詢各界意見過程，廣蒐各界意見。其中以主張維持考試院所規劃之一法二條例之意見居多。復以九十一年一月二十九日考試院姚院長主持「研商政府人力運用彈性化計畫方案本院配套措施」會議，亦就政務人員之立法架構獲致相同的意見。嗣後銓敘部據以擬具政務人員法草案、政務人員俸給條例草案、政務人員離職儲金給與條例草案於九十二年四月及五月向考試院考試委員座談會簡報時，考試委員亦未就此提出異議。至此，確定維持政務人員一法二條例之法制架構。

二、政務人員之範圍問題

如前所述，現行政務人員之範圍，法有

明文規定者，僅有政務人員退職酬勞金給與條例一種，依該條例第二條規定，係以特任、特派及比照簡任官等職等方式設計，爰其後配合研擬之相關政務人員法制，亦仍維持以特任（派）及比照簡任官等作為政務人員設置之認定標準。其中以比照簡任官等作為政務職位之認定標準，常導致政務人員之俸給標準、退職撫卹及行為規範等權利義務事項，屢有與常務人員相互援引比照之困擾。

又政府改造委員會討論通過之政務職位制度規劃案，則擬議將政務職位區分為政策決定職位、政策襄贊職位、依憲法任用職位、獨立職位及其他職位。由於該規劃案雖將政務職位作五大類區分，但並未說明其分類方式之依據，且其中尚有類別重疊情形，故尚無法作為界定政務人員範圍之依據。另銓敘部亦曾嘗試從設置法源、任用程序、職權行使等方式來界定政務人員之範圍，惟亦無法排除彼此重疊之困擾。

既然，以比照簡任官等作為政務職位之認定標準，導致政務人員與常務人員之相互援引比照，又以類別做為區分標準，無法排除各類彼此重疊之情形，銓敘部此次研擬政務人員法草案時，爰摒棄上開方式，而以明確區隔政務人員與常務人員之人事法制體系為基調，參酌政務人員設置現況，暨因應未

來中央機關增置政策襄贊職務，以及縣（市）政府一級單位主管及所屬一級機關首長改為政務職務之情形，依職務層級之不同，將政務職務區分為政務一級至政務六級，並明定各級別政務人員之範圍，不再適用現行特任（派）及比照簡任官等職等之規定。此一規劃，除確立政務人員職務級別及範圍外，亦使政務人員與常務人員二元管理於焉確立，日後政務人員與常務人員間自無法再相互要求援引比照。

三、政務人員行為規範問題

政務人員法建制之最主要目的，是為因應國家政治環境之需要，使政務人員與常務人員各司其職，扮演好其角色，產生圓融之運作機制。因此，對政務人員該如何發揮其職務特性，則有賴於相關法規中，對政務人員之基本行為規範加以明定。為此，前述考試院審議通過之政務人員法草案已就政務人員之行為，如：廉潔自持，保持良好品德，致力於維護國家與人民之權益等，予以適度規範。惟將道德性標準定於法律，未來執行上恐有認定上之爭議。

另查政務職位制度規劃案所規劃訂定之政務人員行為法，就各類政務人員之服務行為、離職後行為限制等為較高密度且具體之規範。較諸考試院原擬政務人員法草案所規

定之行為規範廣度為寬，且較具體可行。因此，此次銓敘部配合計畫方案重新研擬政務人員法草案時，即參採該規劃案內容，於草案中增訂政務人員離職時有確保移交順暢之義務，不得損毀破壞文書與電子檔案資料；政務人員離職後，對於涉及國家安全性資料與資訊，無論是否主管事務均不得洩漏，不得以文字、圖片、電子媒介等方式刊載；政務人員於離職後三年內，不得就與離職前五年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，與原任職機關接洽或處理相關業務；暨政務人員離職後得否前往大陸地區從事相關活動，應依「臺灣地區與大陸地區關係條例」及「臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法」等相關規定辦理，並不得從事妨害國家安全或利益之活動，以及不得洩漏國家重大公共建設、產業、科技、國防資訊等規定。

四、政務人員之行政中立問題

政務人員為政治性任命之人員，其政策之擬定，自有政治上之考量因素，故無法要求政治中立。惟為避免過度之政治活動，影響行政中立，於相關法規中規定其應遵循之行政中立事項，有其必要性。因此，考試院原擬之政務人員法草案即針對政務人員應遵守之行政中立事項，予以適度規範。另政府

改造委員會討論通過之政務職位制度規劃案，亦將政務人員之行政中立事項，納入所規劃之政務人員行為法中。

另考試院為因應當前政治環境發展趨勢，早日建立公務人員共同遵守之行政中立法制，已擬具公務人員行政中立法草案於九十二年九月十九日函請立法院審議。依該草案第十七條之規定，已將政務人員納為準用對象。惟查銓敘部原擬之該法草案，並未將政務人員納為準用對象，而係考試院聯席審查會審查該草案時，考試委員基於雖無法要求政務人員政治中立，惟其仍應遵守依法行政及執行公正等行政中立規範，以落實民主政治，予以主動增列。茲由於人事局前曾就政務人員準用公務人員行政中立法相關規定部分，經綜合各機關意見傾向於將政務人員及民選地方首長準用公務人員行政中立法之規定，應於政務人員法中規範，以維持法律體系之一貫性。爰考試院考試委員聯席審查會再於同草案第十七條增列第四項規定：「前三項之規定，於政務人員行政中立事項之相關法律公布施行時，失其效力。」

據上，銓敘部此次重新研擬之政務人員法草案，業將公務人員行政中立法草案，有關政務人員、民選地方首長等應準用之規定，併同原草案有關政務人員行政中立事項

相關規定，於草案中明定，以利政務人員遵守。

五、政務人員之薪俸問題

現行政務人員之俸給，雖有總統、副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例，予以規範。惟該暫行條例制定於三十八年，施行迄今並未隨時空環境修正，已不符實際需要，故實務上，政務人員之俸給係依行政院於每年之全國軍公教員工待遇支給要點所列政務人員給與標準表發給。惟以此行政命令規定政務人員之給與，究非法制之常態，為期政務人員俸給之法制化，考試院前會同行政院二度研訂政務人員俸給條例草案，但迄未完成立法程序。

此次配合政府人力運用彈性化計畫方案再重新研訂之政務人員俸給條例草案，仍未更張前二次之基本規劃重點。揆其之所以仍維持前二次之基本規劃，將政務人員俸給內涵區分為月俸及政務加給，主要係沿襲前述總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例，有關部長級以上政務人員之待遇內涵，包括月俸及公費二項之規定，具有歷史背景；且與公務人員之俸給分為本俸（年功俸）及加給之規劃原則相同。復由於公務人員之俸額，必須就政府財政、整體經濟環境以及私人企業薪資水準等各項客觀因素綜合考量

訂定，宜保留相當彈性，避免將來因修法程序繁長致無法因應客觀環境變化予以適時調整，爰亦比照將各等級政務人員之月俸及政務加給之點數，明訂於政務人員俸給條例草案，並將折算俸額事宜授權由主管機關配合全國總資源分配狀況及政府預算支應能力，本整體平衡原則通盤規劃支給。

至於政務職位制度規劃案所規劃之政務人員俸給法，強調薪俸與職責程度的衡平性，故擬依政務職位之重要性及實際工作職責區分為不同薪資等級部分。經銓敘部衡諸我國現行政務人員之俸給標準，僅區分為院長、副院長、部長、比照簡任第十四職等、比照簡任第十三職等、比照簡任第十二職等六個層級，除較特殊之政務職務尚有其他司法人員專業加給、研究費、研究獎助金、及其他隱藏性給與外，原則上並未再予分級。換言之，現行同層級政務人員之俸給，不論機關大小、業務單純或複雜及個人之工作表現為何，均支領相同薪資，似未盡合理。惟政務人員俸給如再依職責程度、業務單純或複雜及個人工作表現再予分級，由於缺乏具體客觀評量標準，如何認定，不免有所困難。故此次配合計畫方案所重新研擬之政務人員俸給條例草案，仍僅配合重新研擬之政務人員法草案第三條，將政務人員區分為政務一

級至政務六級之規定，規定各級別政務人員之月俸點數，而未依職責程度區分同層級政務人員之俸給。惟為與政務職位制度規劃案所規劃俸給制度之意旨與精神相合，爰於該草案第六條規定：「政務人員之政務加給給與辦法，應依所任職務之業務性質與職責程度，由考試院會同行政院定之。」以期達到不同工不同酬，俾權責與支給待遇相稱之目標。

六、政務人員退職撫卹問題

此次考試院配合政府人力運用彈性化計畫方案再重新研訂之政務人員離職儲金條例草案，除參照政務人員法草案所定之政務人員範圍外，並參採德國政務人員退職撫卹合併立法之體例，將政務人員之退職及撫卹合併訂定統一之法律，不僅範圍明確，且符合法規精簡原則。該草案主要特色如下：

(一) 因應我國政黨政治發展，明確區分政務人員與常務人員：

依本條例草案第三條第一項規定，政務人員離職儲金給與，係由服務機關依政務人員在職俸給總額百分之十二之費率，由服務機關與政務人員按月共同提撥費用，於政務人員離職或死亡時，一次發給公、自提儲金本息；亦即本條例施行後，政務人員離職儲金，僅以擔任政務人員年資按月撥繳之儲金

本息為限，不再採計其曾任常務人員之年資，將可達到明確區分政務人員與常務人員分際之目標。

(二) 限領一次離職給與，減輕政府財政負擔：

依九十一年九月十五日由陳總統主持之政府改造委員會第六次委員會議討論通過專業績效人事制度研究分組所提之「政府人力運用彈性化計畫方案」，其中政務職位制度規劃案中之制定政務人員退職撫卹條例，規定各種政務職位人員離職後，改採支給社會可接受程度之一次退職酬勞金。本條例草案爰規劃，政務人員離職或死亡時，僅得一次發給離職儲金本息，因無月退職金、年撫卹金之設計，得以減輕政府財政負擔。

(三) 改採確定提撥，合理退職所得：

按政務人員退職酬勞金給與條例或已送請立法院審議之政務人員退職撫卹條例草案，均係先確定退休時之給付標準，並於法令中明訂退職金給付之計算公式，亦即採確定給付制。茲以政務人員職務具有高風險、低保障之職務特性，其退職給與應屬「酬勞」、「慰勉」之性質，與永業性之常任公務人員為鼓勵久任及保障其退休後老年生活之養老性質應有所不同，且政務人員所任職務之高低，與一般常務人員年資愈久，等級愈高也有所不同。以政務人員可能異動頻繁，

為減輕政府財政負擔、方便預算之編列及促進公私人才交流，對於政務人員之離職給與，爰改採確定提撥制，並依離職儲金制度之精神設計。且以政務人員在職時俸給總額，由政府與政務人員按一定撥繳比例，共同按月提撥費用專戶儲存之本息給付，亦即離職儲金之多寡，與政務人員歷任職務及待遇之高低成正比，將可達到依政務人員歷任職務高低，給與不同程度之酬勞慰勉，合理政務人員退職所得。

(四) 適應過渡時期需要，增訂有關規定：

依據司法院釋字第五二五號解釋之意旨，對於在本條例施行前、後連續任政務人員者，是否應保障其原有權益，不因制度之變更而受影響，因涉及政策決定，爰設計下列二種方案報請考試院審議並擇一核奪：

甲案：得選擇繼續適用原有制度請領退職酬勞金；選擇適用本條例之儲金制者，則本條例施行前之年資，按本條例施行前一日在職時之月俸額，依原適用法令核給酬勞金。

乙案：本條例施行前服務年資，依原適用法令核給酬勞金，至於本條例施行後年資，則改依新制規定給與離職儲金。

(五) 彈性請領離職儲金條件，取消年資採計上限規定：

依現行政務人員退職酬勞金給與條例第

四條規定，政務人員須服務二年以上，始得請領退職酬勞金。基於政務人員之去留係政策考量，須機動因應實際需要，其退職年資條件應賦予彈性，因此，本條例草案不論服務年資長短，於離職時，均可領取公自提儲金，更具彈性，且離職儲金給與係依政務人員與政府按月提撥之儲金專戶儲存之本息給付，無年資採計上限之規定。

(六) 激勵政務人員勇於任事，訂定因公傷亡加給標準：

為激勵政務人員勇於任事，對於因公傷病及死亡之發給標準，參照從優給卹精神予以規劃，除配合上述儲金制之設計，於政務人員亡故時，一次給與政務人員或其遺族公、自提儲金本息外，並按政務人員最後在職同職務人員之俸給標準，分別加發五個月及十個月之俸給總額，以照顧因公傷病者及遺族之生活。

由於現行政務人員之退職，係依據參照公務人員退休法訂定之「政務人員退職酬勞金給與條例」辦理；政務人員之撫卹，係依據公務人員撫卹法辦理，與公務人員退休撫卹之規定幾乎一樣，無法區分兩者的分際，且基本上均採以最後在職之月俸額為基數內涵計算退休（職）給與的確定給付制。而重行建構之政務人員離職儲金給與條例草案，

係以按月撥繳之公自提儲金本息為離職給與的基礎，所採行的是「確定提撥制」，俾充分反應政務人員高風險、低保障的特性外，亦得合理退職所得，減輕政府的長期負擔，並與公務人員退撫法制截然區分，與現行政務人員退職撫卹制度相較，確屬重大變革。因此，政務人員離職儲金給與條例草案之研擬，相當嚴謹慎重，如前所述，召開三次公聽會，廣泛聽取學者專家意見外，銓敘部復多次邀集有關機關開會討論多次始定案，目前尚在考試院審議中，預計本年底前無法完成立法程序。因此，考試院爰函請行政院會銜函請立法院同意延長現行政務人員退職酬勞金給與條例之施行期限至九十三年底，以免政務人員之退職，失其適用之法律依據。

陸、結語

按現代民主政治，國家任務既繁且雜，一方面需要政黨政治來表達民意、整合民意，另一方面又需要保持中立之永業性文官負責處理經常性業務，俾使行政運作穩定發展。是以，政務人員與常務人員的劃分，乃至於政務人員人事制度的建立，有其必要性。因此，此次銓敘部配合政府改造委員會討論通過之「政府人力運用彈性化計畫方案」所重新研擬之政務人員法草案，為明確區隔

政務人員與常務人員之人事法制體系，依職務層級之不同，將政務職務區分為六級，不再適用現行特任（派）及比照簡任官等職等之規定；又政務人員之月俸點數亦配合政務級別之訂定重新計算；且政務人員之離職，改採儲金制。如能依此規劃順利完成立法，政務人員與常務人員二元管理之體制，將可正式確立，對我國民主政治發展及文官制度的強化，均有正面效益。（本文作者為銓敘部部長）

參考書目：

- 一、陳尚澄、翁振明、楊玖玖，我國政務官人事法制之檢討研究，人事法制創作徵文得獎作品編輯第六輯，民國八十一年一月。
- 二、吳泰成，政務人員法制有關問題探討，公務人員月刊第十四期，八十六年八月。
- 三、龔癸藝，政務人員法草案簡介，公務人員月刊第十四期，八十六年八月。
- 四、李建良，論政務官的責任規範與法制建構，公務人員月刊第十四期，八十六年八月。
- 五、銓敘部退撫司，政務人員退職撫卹條例草案之研議過程及內容概述，公務人員月刊第五十三期，民國八十九年十一月。

- 六、彭康鎮，新舊政務人員退職撫卹制度之比較，公務人員月刊第五十三期，民國八十九年十一月。
- 七、劉昊洲，政務人員退職撫卹條例草案評析，人事行政第一三五期，民國九十年三月。
- 八、銓敘部法規司，政務人員法草案與政務職位制度規劃案主要差異研析，公務人員月刊第七十七期，民國九十一年十一月。
- 九、呂育誠，政務人員行為規範之研究，公務人員月刊第七十七期，民國九十一年十一月。
- 十、劉昊洲，政務人員法制析論，五南圖書出版公司，民國九十一年八月。
- 十一、我國政務人員職務設置及相關法制之研究，考試院研究發展委員會，民國九十二年九月。

論政治變遷中銓敘體制之變革與發展



蔡良文

摘 要

我國於首次完成政黨輪替後，新政府提出「年輕台灣、活力政府」的訴求，希望建立一個小而美、小而能的高效率政府，並為因應全球化、知識經濟的國際環境，積極推動政府改造工程，以具全球競爭力的活力政府為願景，積極推動各項改造方案，而公務人員是政府推動政務的主體，其素質、能力是政府能否達成各項施政目標的關鍵。政府面對的是全球化與政治變遷，面對治理環境要如何「變」才能「通」？端在「趣(趨)時是也」，即在如何配合時代思潮，掌握時機與需要，而求變通，此確應予深思。考試院為公務人員人事法制最高主管機關，肩負著健全文官法制的主要責任。本文首先說明政黨輪替前後銓敘體制之變革，包括第九屆施政情形與成果，暨新政府的政府再造白皮書、政黨輪替後首任銓敘部長、考試院第十屆施政綱領、政府改造委員會決議對銓敘體制的影響，再綜觀政黨輪替後考試院推動銓敘體制的施政情形，最後則說明今後銓敘體制變革應有的方向。值此國際競爭、知識運用與網際網路資訊充分流通之際，以效率為核心建構思維，受到以效能核心建構思維的挑戰，考試院在為國人信賴的基礎上，配合新政府政策規劃方向，激勵公務人員專業知能，提昇整體行政效能，強化國家競爭力。

Discussion on the Reform and Development of Civil Service System in Political Transition

Tsai Liang-wen

Abstract

Upon completion of the first party rotation, our new government brought up an appeal - “vigorous Taiwan, vital government” - in hopes of establishing a “small but efficient, small but capable”, and highly effective government. Also, in order to match up with the international community of globalization and with knowledge economy, our government has been actively promoting reformative programs with a wish to make itself a globally competitive and vital government. Public servants are the substantial forces for the government to move forward, and their quality and ability are the key factors for whether the government can achieve its administrative goals. What our government faces at present is the globalization and political movement, as well as how to “change” the environment under administration so as to make its administration “workable”? It primarily lies in “catering to the trend”; that is, how to catch up with thoughts of the time, grasp opportunity and demand, and thus make favorable change, which indeed deserves considerable thinking. The Examination Yuan is the highest organization in charge of the civil service personnel system, shouldering the main responsibility to perfect the legal system for civil service. This article is first to describe the change of civil service system before and after the party rotation, including the administration of the Ninth Examination Yuan Council and its result, and then to expound the white paper of new government with respect to the governmental reengineering, the administrative guidelines made by the first Minister of Civil Service after the party rotation and by the Tenth Examination Yuan Council, and the effect of the resolution made by “Government Reengineering Committee” on the civil service system. Then, it will make a comprehensive review on the implementation of civil service system advocated by the Examination Yuan subsequent to the party

rotation. Finally, an illustration will be made on the proper direction for reform of civil service system. At the time when the international community is under a vehement competition, knowledge is being employed, and information is fully circulating through internet, our thought shall focus on efficiency. Based on the trust of our people, the Examination Yuan makes plans by matching up with the policy of new government, inspires the professional knowledge of public servants, enhances the overall administrative efficiency, and strengthens the nation's competitiveness.

壹、前言

政府為因應全球化之國際變局、環境變遷與人民需求，治理機制必須配合調整，公務人員必須要提高行政效能，增進人民福祉與回應國會之課責。易言之，公務人員是政府推動政務的主體，公務人員的服務精神、素質能力及績效表現，是有效提昇政府治理能力的保證，是政府能否達成各項施政目標的關鍵。而考試院為公務人員人事法制最高主管機關，肩負著健全文官法制，激勵公務人員士氣與強化行政中立、倫理價值的主要責任。考試院在面對全球化與政治變遷中，配合政府治理環境的「變」而掌握「時」，以求其「通」是吾人關心的，亦即在「趣(趨)時是也」，以達求「變」、求「通」。我國首次和平完成政黨輪替後，新政府提出「年輕台灣、活力政府」的訴求，希望建立一個小而美、小而能的高效率政府，並積極推動政府改造工程，以具全球競爭力的活力政府為願

景，積極推動各項改造方案。在文官體制中之銓敘體制變革方向如何？其衝擊流變情形如何？均值得探討。

回顧外國政府從事組織再造與文官改革有多年的歷史與具體施行經驗，如英國稍早之財務改革方案 (Financial Management Initiative, FMI)，主要在改善公務部門之財政能力，並藉由勞務外包，以減輕政府之負荷，在 FMI 之後，針對文官體系改革，所推動的續階計劃 (Next Step) 之附屬機關改革方案 (AMI)，希冀對文官體系進行重組，而後者，在於有效縮減政府支出與職位，擴大民間參與，改變文官體系之價值觀等等。另世界銀行在 1997 年提出「變革世界中的政府」 (The State in a Changing World) 報告中，對於政府提出重新思考的觀念 (The World Bank, 1997)，相對應地，與民間社會 (Civil Society) 的自主性、擴大化也形成一種互為消長的趨勢。

反觀我國在民國八十年初，由於政府積

極推動重大公共投資，財政負擔日益加劇，又以人事包袱漸趨沈重，終於民國八十七年元月行政院院會通過「政府再造綱領」，旨在引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提昇國家競爭力；其具體的行動方針有：組織要精簡、靈活，建立小而能的政府；人力要精實，培養熱誠幹練的公務人員；業務要簡化、興利，建立現代化、高效能的法令制度等。在政黨輪替後，政府改造更是大力推動，而銓敘體制與相關文官制度亦配合調整。

要之，政府為因應國際思潮、政治變遷與財政因素等，無論是從事「政府再造」或「政府改造」，其整體方案上，除組織結構的調整外，對於文官體制，亦必須重新建構，此即涉及調整文官體制之體質，而多數職責則落在考試院銓敘部。本文即擬參照上述指標原則，論述在政治變遷中銓敘體制之變革與發展。

貳、政黨輪替前之銓敘體制分析

公元二〇〇〇年政黨輪替前，考試院為第九屆任期期間(任期自民國八十六年九月一日起至九十一年八月卅一日止)。茲為瞭解其施政作為與運作方針，暨其發展之脈絡，先分從考試院第九屆施政綱領、許院長水德

以及邱部長進益等有關銓敘之施政方向，予以析述政黨輪替前之銓敘體制運作之梗概。

一、考試院第九屆施政綱領內涵

考試院為國家最高考試機關，依中華民國憲法增修條文第五條規定(註：現為第六條規定)，掌理考試、公務人員銓敘、保障、撫卹、退休事項及公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。考試院第九屆適值首屆民選總統就職，政府厲行行政革新之際，考試院第九屆施政綱領特別以前瞻性作為，致力於公務人員人力發展與激勵制度之改進，重視公務人員權利與義務之平衡，提振公務人員士氣，激發工作潛能，培養具有民主與專業素質之公務人員，選拔優秀專技人才，達成提昇國家競爭力之目標，以順應跨世紀國家發展之需要，落實憲政化、現代化及中立化之要求，並實現「主權在民」之理想。

在銓敘業務方面，特別訂定下列項目作為施政之準據：(一)推動公務人員基準法之立法及研訂其相關法規，以統攝全盤人事法規，確立公務人員共同適用之基本規定，並整合人事法制，提昇政府效能；(二)加速建立公務人員行政中立法制，宣示其行政中立原則，規範其政治活動，以符合政黨政治之實際需要；(三)研訂政務人員法制，釐清政務人

員及常務人員間之分際，健全政務人員俸給、退職等制度；(四)賡續研修(訂)公務人員任用、俸給、考績、陞遷及相關法規，以健全人事法制；(五)研修(訂)人事法規，以及檢討改進公務人員職務列等基本架構，賡續修正職務列等表，俾期激勵公務人員服務士氣；(六)全盤檢討各類人事管理制度及其相關法規，以健全人事管理功能；(七)檢討改進公務人員休假制度，並廣徵各界意見研議周休二日制，以適應社經環境發展；(八)研修公務人員退休法制及彈性退休制度，以應未來公務人力結構之演變；並配合公教人員保險及國民年金之規劃，確實維護公務人員權益；(九)賡續推動全國人事業務資訊化，以提昇人事行政效能，加強人力運用；(十)研究改進用人制度，適應機關用人需要。

二、許院長水德有關銓敘政策之施政方向

許院長水德在八十五年九月一日就職後，明確揭示考試院應持續推動之重要工作，在銓敘政策方面，提出了下列幾點方向：(一)推動公務人員基準法的立法工作：公務人員基準法草案主要是為統攝全盤人事法制，明定公務人員之基本權利及義務以為保障之依據，並確立全國公務人員共同適用的基本規定，以應各種個別人事制度的差異與需要。本法案之完成對現行一百五十餘種主要

人事法規，可消弭紛歧，可建立民主化的文官體制，是考銓法制與行政革新的基礎工程。因此，考試院自應協調行政院會銜送立法院完成立法工作。(二)建立公務人員行政中立法制：在解除戒嚴後，政府由威權體制和平的過渡到民主政治體制里程中，在面對未來政黨政治發展，應以行政中立價值為健全文官體制之核心基礎，唯有先排除以往阻礙文官制度健全發展的因素，才能為建立完善文官體制，奠定穩固的根基。考試院業已擬具公務人員行政中立草案，未來自當主動協調有關機關，共同建立常任文官的行政中立法制，為國家長治久安奠立宏基。(三)確立政務人員與常務人員的分際：由於我國政治文化的特質，使得政務人員與常任文官職務權限未能釐清，往往造成政務人員除負決策權責外，亦需處理繁瑣之日常事務，而常任文官也因此缺乏主動、創新與熱忱之活力。考試院在政策上應賡續積極推動文官長制度，以確立常任文官的永業發展。在政務人員方面，已擬具政務人員法草案，以期政務人員之範圍、任免、行為分際、權利義務等事項有明確之法律規範依據，以提昇政府服務全體國民之效率與效能，確保民主法治之貫徹，及促進政黨政治之正常運作與落實，未來應協調行政院，儘速會銜送請立法院審

議。

三、邱部長進益之施政方向

政黨輪替前的銓敘部部長邱進益先生於八十五年九月二十日就職交接典禮時提出下列幾點施政方向，希望在既有的良好基礎上，就現行文官制度運作的缺失，進行全盤的檢討與改革：

(一)從強化政策執行效率的角度著眼，如何在考績、升遷、褒獎等方面，授予各級行政主管更大的彈性，讓這些管理職權，成為有效鼓舞部屬士氣的工作。(二)俸給結構方面需再作更合理的調整，讓負較多責任的公務人員，獲得與其心力付出相對等的報酬，使公務人員生活更有保障、更有尊嚴，從而樂意作更多的付出，提供更有績效的服務。(三)目前人事法制有不利於政務推動的地方，也要儘速謀求解決；在實務作法上，要求簡化工作流程，使法令鬆綁，並調整公務人員的心態，以便民第一、興利為重，避免公務人員凡事保守應對，以致影響民眾正當權益的維護。

綜之，就政黨輪替前考試院第九屆施政綱領、許院長水德及邱部長進益所揭示之施政方向歸納來看，均有其脈絡可循，由於「官制官規」之建立與推動，是永續性的，其涉及政治價值遠次於其行政價值，而共同的施

政重點在強調建立公務人員基準法制、公務人員行政中立法制、政務人員法制三大重點，另外如考績、俸給等公務人員相關法規的修正，也是銓敘施政的重點項目。易言之，在銓敘體制內涵之變動性不大，只是其因應政治變遷，在法制規範密度寬嚴不一，而為提昇服務人員素質，強化公務生產力，提高服務人民福祉之目標則是相同的。

參、政黨輪替後銓敘體制變革概述

二〇〇〇年政黨輪替後，為期知悉銓敘體制發展方向、內涵及所受影響之脈絡，宜先介述新政府前提出之政府再造白皮書，此一其揭櫫改革的初步藍圖，自今日觀之，可發現其確實逐步落實影響到銓敘體制的變革，茲將其相關軌跡略述如下。

一、新政府政府再造白皮書之政策方向

新政府在政府再造白皮書提出「人力資源再造，建立學習型政府」，認為我們有素質相當優秀的公務員，但是卻有一個沒有效率與效能的政府。如何讓這些本來相當優秀的人才活絡起來，發揮所長，並隨時面臨國內外環境變革之挑戰，乃是人力再造的目標。文官管理本身不是目的，而是為配合提高政府競爭力的手段，文官管理改革之目的就是要引導政府文官不斷學習生產力，勵行生

產，藉以提昇政府競爭力，以及建立一個學習型的政府組織和人力。這個主軸下，政府再造白皮書主張政府人力資源管理必須處理增進學習建立能力、勵行績效管理、重視運作成本、落實功績原則等四大議題，並分別提出改革策略：

(一)倡導學習增進能力：1 文官進用的專業證照化和定期的再認證化；2 投資更多經費於人力訓練發展，以維持和提昇政府一般文官的專業知能；3 強調政府高階文官領導與管理能力的發展；(二)建立績效管理文化：1 充分結合績效評估、薪資與訓練三個環節；2 正視無績效人力和違反服務倫理人力的處理；3 積極與公務人員組織共創績效管理文化；(三)重視人力資源管理的成本意識：1 合理的人力精簡仍應持續；2 檢討長期雇用的人力政策；3 運用整體性待遇觀念規劃文官的報酬；4 薪資結構的公平化與合理化；(四)建立功績化的工作環境：1 重建文官對管理措施非政治化的信心；2 重建文官對行政中立的信心；3 對各機關人力資源管理課以確保功績原則的責任性；4 允許公務人員成立組織團體，但協商事項採逐步擴大方式。

要之，政府再造白皮書內涵有關文官管理體制，與輪替前政府文官政策與文官管理體制最大之差別，如文官進用之專業證照化

和定期的再認證化；特別重視績效考核、擴大契約性公務人力，其他部分至多是配合政府治理環境需要與人民需求，予以強化文官制度之體質，以提昇公務行政效能。

二、政黨輪替後首任銓敘部長之施政方向：

政黨輪替後首任銓敘部部長吳容明先生於八十九年五月二十日就職，吳部長容明於就職致詞時提出幾點施政方向：(一)活化公務人員的任用制度，促使政府與民間企業人才能夠相互交流，未來我國文官制度應配合環境變遷及實際用人需要，具有彈性，尤其是民間企業、科技、學術人才，以及其他許多優秀的專業人才，因受限於考試用人的政策及法規限制，無法參與政府運作，貢獻心力，實屬可惜。因此未來將建立一個讓政府部門與民間企業的人才相互交流的管道，除政務職位外，在具有專業技術的職位方面，也適度開放專業人才得有貢獻的機會，建立一個真正具有活力、有回應的負責任政府，以提昇我國國際競爭力。(二)我們不僅要求公務人員應該要清廉，應該要努力，要有專業倫理，要依法行政，當然也要照顧公務人員權益，尤其正在考試院審議中的公務人員協會法案，個人當秉持過去擔任公務人員一份子的立場，結合銓敘部全體同仁，以及所有人事同仁，共同來努力，希望貫徹憲法第十四條

人民有集會及結社的自由，使公務人員能夠享受到這種自由的權利，從而使政府與公務人員間，有良好的互動。(三)推動公務人員行政中立法草案、公務人員基準法草案之制定，並透過與立法院的良好溝通協調，早日完成立法程序，以促使公務人員依法行政，建立公務人員共同的基本規範，也能尊重專業倫理，使國家真正邁入現代化。

吾人在比較政黨輪替前後兩位銓敘部長之施政方向，邱進益部長提出之政策作為特別在於強化政策執行效率、彈性授權、調整俸給結構、法令鬆綁及調整公務人員心態等項目，較偏重行政管理層面；吳容明部長則提出活化公務人員任用制度、推動公務人員協會法、公務人員行政中立法草案等，特別強調建立相關的法制規範，此似反應政治變遷中，文官體制內涵所側重之方向有所不同，乃為適應政治環境及政府治理機制之需要。

三、政黨輪替後的考試院第十屆施政綱領內涵

政黨輪替後第三年，九十一年九月一日考試院第十屆姚院長嘉文及十九位考試委員於就職後積極推動各項改革，並迅即提出考試院第十屆施政綱領，揭示建構前瞻性、高效能的人事法制，實施績效管理，以獎優汰

劣，發揮行政效能，並因應政黨政治發展，推動建立行政中立法制，貫徹文官行政中立，強化公務倫理，及配合政府改造、知識經濟時代及科技發展暨憲法保障人權之需求，大力興革各項考銓業務，俾全面提昇國家競爭力。其中在銓敘業務部分，提出了十項施政重點：(一)推動公務人員基準法之立法及研訂其相關法規，以增進公務人員權利義務之平衡，建立共同標準統攝全盤人事法規，並整合人事法制，提昇政府效能；(二)建立公務人員行政中立法制，確保公務人員依法行政、執法公正，並建立行政中立規範；(三)釐清政務人員與常任人員之分際，研訂政務人員相關法規，健全政務人員法制體系；(四)研修公務人員任用、俸給、考績、服務、陞遷及相關法規，健全人事法制；(五)配合政府改造，研訂(修)相關人事法規，適應多元化用人需要，促進人力彈性運用；(六)配合政府組織結構調整及中央業務下授，適時檢討人事制度及公務人員職務列等；(七)檢討研修各特種人事管理制度及其相關法規，健全人事管理功能；(八)推動成立各級公務人員協會，維護公務人員結社權利，並健全相關法制；(九)因應時代變遷及國家發展需要，繼續推動公務人員退休制度改革，並配合國民年金之規劃，研擬配套措施，確實維護公務人員權益；

(十)開發銓敘業務相關資訊系統並持續推動全國人事業務資訊化，有效提昇人事行政效能。

要之，在比較政黨輪替前後考試院第九屆及第十屆施政綱領，均涵蓋了研修公務人員任用、俸給、考績、服務、陞遷等銓敘法規，也都提到了建立公務人員基準法制、公務人員行政中立法制、政務人員法制等項目，與配合政府改造，研訂(修)相關人事法規等工作，在政策方向上除對多元任用管道、彈性用人政策，配合公務人員協會法制落實公務人員結社權外，其餘似顯現出銓敘法制工作的一貫性及延續性。茲賡續就考試院為配合政府改造推動情形，加以析述之。

四、政府改造委員會決議對銓敘體制之影響

為推動政府改造，提昇國家整體競爭力，總統府依經濟發展諮詢委員會議成立政府改造委員會，由總統兼任主任委員，於九十年十月二十五日舉行第一次委員會議。該會揭示改造願景為建立具全球競爭力的活力政府，並提出顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府作為改造的五大理念，希望達成彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造等四大改造目標。茲就該會議結論與銓敘體制相關議題略述如次：

(一) 政府改造委員會會議與考試院職掌銓敘業務相關之主要結論

在政府改造目標，該委員會分別成立建構「彈性精簡的行政組織」、「興利創新的服務機制」、「專業績效的人事制度」、「分權合作的政府架構」以及進行「順應民意的國會改造」等研究分組研擬具體改造方案。其中「專業績效的人事制度」研究分組，由國立政治大學施能傑教授擔任召集人，研究分組認為，目前公共問題環境複雜度增加，對內來看，民眾對政府服務標準與問題解決能力要求愈趨明顯積極，對外來看，全球化、國際化的衝擊與挑戰日趨嚴峻，現行政府文官人力資源管理，難以有效因應政府面對新環境的人力資源需求。為因應民主政治與民主社會的趨勢，政府人事政策應該推動改革，以實現四大願景：1 民主服務：政府公務人力要秉持民眾公共利益的服務思考，體現尊重公民與顧客的具體行動，實踐廉潔中立的民主行政的服務理念，並接受政治首長的政策領導；2 績效課責：政府公務人力要秉持向納稅人負責的意識，不斷改善服務舉止、服務產出與服務成效，以此為個人、團體與組織績效責任的主軸，並重視人力資源管理的效率與效能；3 專業創新：政府公務人力要認同專業文化理念與精神，不斷自我追求更卓越

的工作知識與技能，開放心胸鼓勵創新，不僅有能力解決公共問題，更能有效預防問題發生；4 授能活力：政府機關、管理者與員工要受到更正面的信任，給予更多人力資源管理上的自主活力與原則性引導，鼓勵積極行動，使更多工作成就感誘引人力的活力熱誠，面對問題解決與民眾服務的工作。

茲為推動上述四個願景，研究分組認為政府人力資源管理的方式應該秉持三大基本理念：

1 政府人力資源管理政策制度重視策略分權化：強調主管機關扮演規劃政策方向、技術協助與功績監督角色，賦予各業務機關有再根據機關策略職能需要，自主規劃的更大彈性空間，創造一個政府各業務機關與人力資源政策主管機關多贏的績效管理環境；2 政府人力資源管理制度應減少法律化：提供業務機關進行策略管理與授能活力的基礎，非屬員工權利事項及保障不必以法律規範如何進行人事管理。簡言之，制度化不必過度依賴法律化，而是依賴更多的領導、溝通與協商；3 兼顧政府人力資源資產與成本的雙重特性：政府一方面重視政府人力資源的培養、訓練與發展，不斷改善人力資本與資產，同時也重視人力資源是政府經營的重要成本支出，由此創造出一個政府與公務人力間雙

贏的工作夥伴關係環境。(參照總統府政府改造委員會第一次委員會議程資料)

民國九十一年九月十五日該委員會第六次會議中，「專業績效的人事制度」研究分組參照政府改造目標與願景，暨秉持三大人力資源策略管理之理念原則，提出五項改革計畫 1 人力運用彈性化計畫：包括政務職位制度方案、高級行政主管職位制度方案、契約進用人力制度方案等三項方案，改革目的在使政府各階層人力的運用有更彈性活化的管道，提供績效管理的良好環境；2 人力績效管理計畫：包括員工績效考核制度方案、人力淘汰與精簡制度方案、績效獎勵制度方案等三項方案，改革目的在學習企業經營精神，推動績效導向的人事管理制度，使政府更能以績效向納稅人負責；3 人力服務倫理計畫：包括政治活動中立制度方案、公務服務倫理行為制度方案等二項方案，改革目的在要求所有政府員工展現高度的服務倫理行為，贏得民主社會的民眾信任與信心；4 人力專業發展計畫：包括人力專業生涯發展方案、績效導向的終身學習方案、提升服務品質方案等三項方案，改革目的在重視現有員工的專業知能養成與深化，並建立一個認同專業的人力體系；5 人力考選多元化計畫：包括改進考選效度制度方案、推動資格考制度方案、擴大專

業證照用人制度方案等三項方案，改革目的在重視筆試以外更多元化且有效度的考選方式，引進專業的人力資源。

要之，公元二千年初之新政府在體察時勢與民意需求，在追求「高效能」、「負責任」的「小而能」政府，積極引進績效策略人力資源管理與企業精神，對於政府施政與文官制度確實產生極大的影響，對於型塑政府組織再造與文官體制之變革，產生導引的功能。如何具體落實執行，值得進一步觀察研析。

(二) 考試院舉辦「政府人力運用彈性化計畫方案公聽會」情形

考試院配合政府改造相關方案，於九十一年九月十九日考試院第十屆第三次會議報告政府改造委員會第六次會議通過「政府人力運用彈性化計畫方案」一案，經院會決定略以：由考試院邀請學者專家舉辦公聽會，廣蒐各界意見。經於九十一年十月二十九日、十一月五日、十一月二十六日分別邀請總統府人事處等十三個機關、台灣大學政治學系彭教授錦鵬等教授，及台灣塑膠工業股份有限公司、裕隆汽車工業股份有限公司、中華汽車股份有限公司、中國生產力中心、建華商業銀行、宏碁股份有限公司等相關機關、學術界及產業界代表舉行三次公聽會(參照

考試院召開三次公聽會之會議紀錄)。

如上所述，政府人力運用彈性化計畫方案，主要規劃內涵係就政治與政策領導人力層次、高階管理人力層次、低階和專業技術性質人力層次，分別擬具政務職位制度方案、高級行政主管職位制度方案、契約進用人力制度方案等三個人力運用制度的改革方案，其重點如次：1 政務職位制度方案：在政治與政策領導人力層次，將建立政務職位制度，將政務職位分為政策決定職位、政策襄贊職位、憲法任用職位、獨立職位、其他職位等五大類，並制定「政務職位設置法」、「政務人員俸給法」、「政務人員行為法」、「政務人員退職撫卹條例」等四項法律；2 高級行政主管職位制度方案：在高階管理人力層次，將制定「高級行政主管職位法」，建立高級行政主管職位制度。其適用對象為中央政府各部會常務次長和各部會所屬一級機關首長，高級行政主管職位待遇本高風險高報酬的精神規劃；3 契約進用人力制度方案：在低階與專業技術性質人力層次，將建立契約進用人力制度，以功能取向考量，擴大契約進用適用範圍，並整合現行契約性職位相關法令，建立公正、公開甄選制度。

本案公聽會與會人員對推動上開方案多表示肯定，並認為政府人事制度改革參採企

業用人之積極、創新、彈性、活力的精神，以提昇效率與效能，將是提昇整個國家競爭力的重要關鍵。惟部分學者及機關代表認為，本方案改革幅度甚大，建議宜以逐步漸進方式推動為宜，避免對文官制度造成太大衝擊，並建議宜配合中央政府機關組織基準法草案、中央政府機關總員額法草案、行政院組織法修正草案等政府改造相關法案審慎規劃；因政府基本使命是追求社會公平正義、公共利益並保障弱勢團體，在改革過程中，不能只重視績效，有關公義精神也必須加以考量；此外，與會學者認為我國已經建立一套公平的考選制度，人才甄拔一律平等，相較於國外，不會產生所謂蔭任庇護的代間傳承現象，對保障公務員與社會階層水平流動民主化的貢獻，亦不可忽視。經彙整「政府人力運用彈性化計畫方案」三次公聽會與會人員意見重點如次：1 對政務職位制度方案，多數建議(1)應於各機關組織法規明定其總數與比例；(2)對政策襄贊職位之設置宜謹慎；(3)對待遇問題宜深入研究以吸引優秀人才，且應考量同層級現職人員待遇之平衡性，並應避免造成財政負擔。2 對高級行政主管職位制度，許多學者及機關代表持保留態度，並擔心其運用不當，可能弊多於利。倘若實施時，與會人員建議考量(1)應組成公正

公開之甄選委員會，避免形成任用私人之情形；(2)應明確訂定績效考核標準；(3)其適用對象範圍及人數比例應再詳加規劃評估，並應避免因政黨輪替影響公務人員行政中立。3 對契約進用人力制度，建議應循序漸進推動，除特殊情形外，應不得擔任主管職務；(2)甄選程序應公正公開，避免任用私人；(3)對適合改為聘用職位之工作項目，應該審慎評估，並在工作項目及人數確定之後，依出缺人數漸進加以改變；(4)契約性職位及永業性職位，其薪資福利退休等制度應該明顯區別，才能達到減少人事費用的目的。

上述的三次公聽會結論，銓敘部於研擬相關法案時已列入參考，並經邀集行政院人事行政局等相關機關及學者專家等開會研商，擬具政務人員法草案、政務人員俸給條例草案、政務人員離職儲金給與條例草案、聘用人員聘用條例修正草案，函送考試院審議中。就其法案內涵觀之，變動原政務人員三法極大，尤以希冀涵納聘用人員、機要人員及聘任人員人事條例草案所擬規範之五類機關人員，並將聘用人員聘用條例名稱修正為聘用人員人事條例，其變動至鉅，即屬就契約進用人力制度作一統整設計，此新的人事法制，值得關心與研析。另考試院配合政府改造委員會推動行政院組織改造之相關規

劃，業已會同行政院於九十一年十一月五日及九十二年四月二十二日，分別將行政院功能業務與組織調整暫行條例草案及行政法人法草案函送立法院審議中。文官法制為政府改造的基礎工程，考試院配合政府改造推動的各項文官法制工作完成立法程序後，將可加速落實政府改造工程，達成提昇國家競爭力的目標。

五、政黨輪替後銓敘體制主要施政作為

考試院於政黨輪替後，對銓敘體制，進行若干改進，在積極研修各項人事法規方面，如將司法人員人事條例修正草案、法院組織法修正草案、公務人員基準法草案、行政院功能業務與組織調整暫行條例草案、公職人員財產申報法修正草案、行政法人法草案、關務人員人事條例修正草案等重要法案函送立法院審議，並修正發布現職公務人員換敘俸級辦法、派用人員派用條例施行細則、公務人員加給給與辦法、現職醫事人員改任換敘辦法、考績委員會組織規程、警察官職務等階表等法規。另重要法案包括政務人員退職酬勞金給與條例修正草案、公務人員退休法修正草案、公務人員撫卹法修正草案等，均已送立法院審議中，對文官法制之健全，將可發揮重大助益。而建立彈性的退休制度，提供公務人員多樣化退休的選擇機

會，加速人事新陳代謝，對公務人員的生涯規劃、政府整體人力資源的運用及國家競爭力的提昇，均有積極幫助。考試院並將妥慎規劃相關配套措施，以因應國家發展需要。

在銓敘體制運作內容上，變動較大者有重構公務人員行政中立法制；重構政務人員三法及落實執行公務人員協會法相關規定。茲簡述如次：

(一) 重新建構公務人員行政中立法制

為回應社會各界對公務人員應保持行政中立之要求以及考量立法院原審議修正通過一讀之「政治中立法草案」原則，考試院銓敘部爰審慎研擬公務人員行政中立法草案，經九十二年五月二十二日考試院第十屆第三十五次會議審議，作較大幅度之修正通過後，函送立法院審議。此一公務人員行政中立法草案計十八條條文，茲將其與歷次公務人員行政中立法草案比較評析如次。

1. 在適用及準用對象方面：考試院對於適用對象採取概括性規定，第二條說明適用對象為一般常任文官(狹義的公務人員)、八十三年版第十七條說明準用對象為日常工作也有執行行為的人員(廣義的公務人員)，而八十五年的修正版本中於準用對象又多加了憲法或法律明文規定須超出黨派行使職權人員。而九十二年的最新版本則在第十六條及第十

七條將軍訓教官、實習人員等以及憲法或法律明文規定須超出黨派獨立行使職權的政務人員及前述以外的政務人員及民選地方首長，一併納入準用，對於教師與軍人、司法人員等仍不準用此法。法制委員會則在第一條中概括說明適用對象包括政務人員及常任文官，而第二條中再列舉適用對象包含法官、軍人、教師、政務官等，將所有從事公務者皆納入該法中，採取綜合立法，與考試院規劃的分開立法不同。

2.在政治活動規範方面：各版本除立法院法制委員會通過者，未列有「依法行政」、「執行公正」之相關條文。對政治活動的規範寓意相同處有：(1)不得利用職稱、職權，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體；亦不得在職務上掌管或在執行職務之場所，為任何政黨作與本身職務無關之宣傳、指示及其他相關行為；(2)不得於規定上班或勤務時間從事政黨或其他政治團體之活動；(3)不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨或其他政治團體依法募款之活動；(4)不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事某些政治活動或行為；(5)輔選、助選方面：不得利用職權要求他人不行使投票權或

為一定之行使。各版本間的相異處則有：(1)擔任政黨或其他政治團體職務、顧問或其他相當職位方面：考試院九十二年版本及法制委員會通過版本皆規定不得兼任黨職，而考試院原先八十三年版本及八十五年版本中的第六條則不限制。(2)參與選舉請假規定：考試院八十三年及八十五年兩版本皆規定請假時間為「自登記為公職候選人之日起至投票日止」，九十二年版本則規定「自候選人名單公告之日起至投票日止」。法制委員會版本則於第十條中分為政黨提名及非政黨提名兩類來規範，「政黨提名者，自其政黨公布推薦名單之日起，若為非政黨提名者，則自有事實足認其從事競選活動之日起，至投票日止，依規定請假。」(3)選舉期間對政治資源的分配方面：考試院三個版本皆規定應秉持公正、公平之立場，並不得有差別待遇，將場所、房舍或公物、公款等依法給予申請人使用。而法制委員會版本則在第十一條文中詳加列舉出軍事、法院、警察、安全機關這些場所不得提供為政治性集會、演講之場所，並且限制在辦公廳舍、場地張貼特定政黨之標識，法制委員會版本屬於較詳述，而考試院則傾向概括限制；(4)法制委員會版本第十二條中對學校教師的言論做出限制，明定學校教師不得利用學校課堂，發表對特定政黨

或個人之言論。

3.在罰則方面：考試院八十三年、八十五年兩版本僅以第十五條其中一部分及第十六條來規定，對於違反該法的罰則依據公務員懲戒法予以懲戒，或依公務人員保障法規定處理，若有長官違反該法規定者，人員應向長官的上級長官提出報告，由上級長官依法處理，上級長官未依法處理者，以失職論處。而九十二年的版本中則以第十五條條文規定，違反之罰則應按情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；若涉及其他法律責任，則依有關法律處理。法制委員會版本則將考試院版本中原本簡化的規定細分為第九條(第十五條至第二十三條)，對於違反條文中不同規定則作不同的處分，適用於公務員懲戒法者則依該法予以懲戒、或依公務人員保障法、公務員服務法規定處理；而對軍官除監察院提出彈劾外，也依公務員懲戒法懲戒以及陸海空軍懲罰法處理；關於參與競選之違反規定者則依公職人員選舉罷免法規定處理。考試院版本就罰則方面，只採取行政罰的方式，而且沒有將對人或對行為的處罰採取不同方式，而法制委員會版本則將對人、對行為的罰則分開，用列舉方式，同時採取行政罰及刑事罰兩制並行，除了懲戒、懲處之外，還

有有期徒刑、拘役、罰鍰、罰金的刑事處分，以求達有效嚇阻不中立的行為發生。

(二) 重新建構政務人員相關法制

前述政府人力運用彈性計劃方案包括了政務人員之相關法制，其內容重點有：

1.制定政務職位設置法，將政務職位分為下列五大類：(1)政策決定職位：指負責或共同參與機關政策決定的職務，由各級政府民選首長依憲法或相關法律所定程序任用之；(2)政策襄贊職位：指協助政策決定過程所需政策分析、規劃、評估、監測與機關對外相關國會聯絡與公共事務的職位；(3)依憲法任用職位：指依憲法規定任用而應獨立於黨派行使職權的職務；(4)獨立職位：指依法律設置的獨立機關內的合議制委員職務；(5)其他職位：指負責國家駐外事務與國家安全事務的重要性職務。

2.制定政務人員俸給法，規範各種政務職位人員的薪俸等級、薪資調整程序、福利措施等，強調與職責程度的衡平性，依據五類政務職位之重要及實際工作職責區分為不同薪資等級。

3.制定政務人員行為法，規範各類政務職位人員的服務行為、離職後行為限制等，包括任職前與任職期間的安全查核，不得運用公共資源於黨派政治性目的等。

4.制定政務人員退職撫卹條例,各種政務職位人員離職後改採支給社會可接受程度的一次退離酬勞金。

銓敘部以考試院原規劃之相關政務人員法制架構與上開計劃方案未盡相同,為求融合,乃擬具政務人員法制相關問題正式函詢各機關意見,並邀請行政院人事行政局等中央暨地方各主管機關開會,以期建立共識。另參酌考試院於九十一年十月、十一月舉辦三場次公聽會意見,重行擬具政務人員相關法案,前已述及。九十二年一月考試院姚院長主持「研商政府人力運用彈性化計劃方案本院配套措施」會議,就計劃方案中之「政務職位制度規劃案」及「高級行政主管職位制度規劃案」獲致具體意見,銓敘部旋依據決議,研修政務人員相關法案完成政務人員法草案、政務人員俸給條例草案及政務人員離職儲金給與條例草案,分別於本年九月二日及三日送考試院審議中。

要之,考試院研擬政務人員法草案,明確規範政務人員之範圍、任命程序、宣誓及財產申報、行為規範、辭職、免職、不得擔任政務人員之情事、違反規定之懲處,規定政務人員應公正無私、廉潔自持,保持良好品德,致力於維護國家與人民之權益,不得罷工、怠職、發起或參與以暴力破壞政府之

集會、遊行、示威或抗議、經營營利事業,對於公職人員之選舉、罷免,不得動用行政資源,從事助選,或要求他人不行使投票權或為一定之行使等。此外,配合研擬政務人員俸給條例草案及政務人員離職儲金給與條例草案,以規範政務人員俸給及退職給與相關事項。上開政務人員三法完成立法後,對於建構完整之政務人員法制,提昇政府服務全體國民之效率與效能,促進政黨政治之正常運作與落實,將可發揮重大助益。

(三) 落實協會法制運作

考試院為保障憲法所賦予公務人員之結社權利,經擬具公務人員協會法草案函送立法院三讀通過及總統明令公布,自九十二年一月一日起施行。公務人員協會法明定公務人員得參與結社組織,並賦予公務人員協會法人地位,得就福利事項、辦公環境之改善、行政管理、服勤方式及起訖時間等事項,與主管機關進行協商與調解,俾維護公務人員權益,進而促進整體行政效能之提昇。為利公務人員協會之發起、籌組、運作及各主管機關業務之順利推動,考試院爰由銓敘部配合發布「機關公務人員協會立案申請及許可審查作業規定」、「公務人員協會協商調解爭議裁決作業規定」、「機關公務人員協會立案申請及許可審查作業規定」,及分區舉辦六場

次宣導座談會，並於銓敘部全球資訊網站建置公務人員網路專區，提供相關法令、問答資料及申請表件下載等服務，另並組成輔導小組，適時機動輔導各機關公務人員協會推展業務。目前銓敘部、僑務委員會已成立公務人員協會；考選部、行政院農業委員會、行政院國家科學委員會、行政院原住民族委員會、公務人員保障暨培訓委員會、行政院海岸巡防署、經濟部及臺北市、高雄市、臺東縣、嘉義市政府等正籌組中。

公務人員協會法制的建立，使憲法賦予公務人員的結社權利得以具體落實，經由公務人員權利的維護，將可進而提昇政府整體的行政效能，堪稱我國文官法制的一項重大進步與成就。

伍、政黨輪替後推動銓敘體制變革應有之方向

公務人員在提昇國家整體競爭力方面，居於重要的地位，考試院則在提昇公務人員素質及促成公務人力資源充分運用方面，扮演責無旁貸的角色，此實涉銓敘制度如何因應變局的問題。誠如施能傑教授認為台灣地區文官體制的設計和結果，引導非政治任用的永業或常任文官內化許多行為和態度價值，特別是追求久任、重視工作保障、偏好

變革極小化、年資重於能力與績效、職務權威高於知識討論分析、高度依法令和規定辦事、分工辦事不重視溝通協調、不偏好與社會間流動、封閉性強、學習無用等等，文官們也習於扮演國家資源的管理者和分配者的菁英決策角色，也習慣於透過對民間社會活動的管制擴大其權力領域，相對地，文官並不衷心於公共「服務」者的角色，對民間社會環境需求的回應力經常顯得遲緩。在民主政治變遷迅速的時代無疑地將造成無法和其他國家競爭，更無法和台灣民間社會的競爭。(施能傑，2003：3-4)

至於我國文官制度面臨之挑戰方面略述如下：

(一)民主服務方面：在社會日趨民主化的同時，公務人員對於相關問題的回應能力不足，使民眾對政府服務的信任感日降；且以現有之政務人員及高級政策幕僚相關人事之設計，無法滿足民主化發展的實際需要；(二)績效責任方面：主要是公務人員考核獎懲制度，存有法制面與執行面之落差，未能確實發揮獎優汰劣功能，且以公務人員之陞遷，未能充分與績效考核相結合；(三)專業創新方面：主要為公務人員訓練進修尚未能符合終身學習的要求，影響公務人力素質與發展。即使訓練，其內容與政府所需的核心職能及

國家發展需要未能緊密配合，且以專業人才進用管道之多元彈性不足，欠缺有效的政府與民間人才交流管道；(四)授能活力方面：主要是考用合一，統一分發，考選方式單一化，無法完全滿足機關彈性用人之需，而且對於地方政府人事授權，仍有待加強。(吳容明，2003：94-95)。

吾人認為銓敘體制之發展取向，除上節所述有關變革方向與施政作為外，未來至少應再留意以下之發展：

一、重構政治行政分立二元模式與建立文官長制度

史跋勒(J.H.Svara)之行政／政治分立二元模式(Dichotomy-Duality Model)(1985:228)，主張任務制定是政治人物職責，機關內部管理是行政人員職責。除最先與最後政府過程階段可以明確區分外，介於其中的「政策」及「行政」既非完全分離，亦非完全混合，而是雙方的適當分工。政策制定需要聯手合作，政治人物雖有最終決定權，但應承認並鼓勵行政人員的政策作成過程中的貢獻。相對地，行政運作須有經驗與專業，應為行政人員的主要職責，但政治人物應予監控確保忠誠執行，任務與管理的職責分立，以及政策與行政的職責共享，不僅使雙方才能及資源獲致最大的效用，同時確保民主政府運作

的永續發展。

建構文官長制度為健全文官制度的重要一環，亦是鞏固民主、中立文官制度的基石，考試院八十八年間已請銓敘部專案研究，初步結論：認宜有妥適之配套措施再行建構。茲以英國文官長制度為例，該國民主政治及文官制度均有悠久歷史，其文官長制度有其政治體制、行政文化、歷史發展等環境背景，文官長被定位為最高職位之事務官，隸屬於首相，由首相任免，為首相在人事行政事務之幕僚長，且不受政治或黨派影響，不與首相或其他政務官同進退，同時擔任下列角色：(一)常任文官之行政首長；(二)首相之人事行政幕僚長；(三)政治與行政分野之樞紐；(四)文官事務之監督者及管理者；(五)人事革新之推動者。英國文官長雖因須向首相負責，曾被批評易沾染政治色彩，但由英國文官制度在國際間所獲高度評價，文官長制度之實施成效可見一斑。

除英國文官長制度外，其他如日本雖無文官長制度，但各省廳均設事務次官一人，為各省廳最高職位之文官，協助各省廳大臣推動省廳事務，並由總理府內閣官房副長官（相當於內閣副秘書長）召集省廳事務次官級聯絡會議，在實質上總理府官房副長官與文官長角色雷同，但並無法律及制度加以規

範。美國依據一九七八年文官改革法設立人事管理總署(OPM)及功績制保護委員會(MSPB)，並建立高級行政職門(Senior Executive Service)，各機關首長可合法任用相當數量之政治任命職務從事政策領導，無需介入常務人員之人事。

所以，我國可在各項配合條件成熟後，考量引進文官長制度，惟其建立需具備政府政治結構健全、政黨政治運作成熟、行政中立文化、用人觀念現代化及相關法制之完備等條件。目前且我國中央各院、部會設有常務副首長，地方政府則設有秘書長、主任秘書等職務，均為機關內最高階之常務人員，且常任文官法制也相當健全，茲為提高建構文官長制度之可行性，宜先推動完成「政務人員法」及「行政中立法」等相關法制之立法，以建構完整之政務人員法制及行政中立規範；再積極研擬制定「政務人員俸給條例」及「政務人員退離職儲金給與條例」等法案，使政務人員與常務人員分軌之文官法制更為健全，以此為基礎，當可建立完備、可行之文官長制度。

二、研擬人才交流辦法，加強進用優秀人才

就現行人事法令而言，目前政府機關與民間機構尚乏正式直接之雙向人才交流制度，僅有單向借調或科技人才之雙向相互支

援，如：海基會模式---依公務員轉任受託處理大陸事務機構回任時服務年資採計辦法；科技人才雙向支援模式---依政府機關暨公民營事業機構科技人才相互支援實施要點；其他模式---依行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點等。另有關政府引進民間人才方面：如經由專技人員轉任公務人員條例進入政府機關、醫事人員一定條件下得任職於公立醫療機構，暨考試院函請立法院審議中之聘任人員人事條例草案規定學術研究、科技、社會教育、文化、訓練單位人才之進用方式之彈性與擴大等。為期建立政府與民間人才交流機制，必先能保障雙方人才之權益與工作權，使其全力發揮長才，提昇機關效能或企業效益。

因此，以他山之石攻錯是務實可行之方，揆諸日本國家公務人員與民間企業人才交流機制，係以「中央政府與民間企業之人事交流法律」案，建立日本「官民人才交流制度」，其中對適用對象、「交流派遣」及「交流進用」之定義、機關權責、交流基準、期間、契約、職務權義、回職等加以規定，以期透過民間企業實務經驗及效率、靈活彈性之經營理念，活化政府行政績效(詳見日本「官民人才交流制度」)；另者法國國家行政學院高級文官養成教育課程，安排須赴國內

外民營機構實習三個月(許南雄, 1999:441), 或以德國公務員嚴謹之訓練體系揉合英國行政見習官(AT)快速升遷管道, 使有民營機構服務年資者, 有快速擢升之誘因, 諸如此類理念及經驗, 均可作為我國文官體系建立公務人才交流制度之參酌, 期以建構具有前瞻、彈性之人事法制, 以強化企業精神政府之機能, 提高政府治理能力與國家競爭力。

為汲取民間企業精神, 活化行政效率, 政府機關公務人員與民間企業人員應加強交流, 考試院將研擬政府與民間人才交流相關辦法, 就人才交流之層級、範圍、進用方式、資格審查、交流期限、權利義務、辦理機關等事項作深入研究, 適時提出具體可行的方案, 以引進企業人才與觀念, 使政府與民間接軌, 活化政府施政效能。此外, 將研修專門職業及技術人員轉任公務人員條例暨其施行細則、專門職業及技術人員考試及格人員得轉任公務人員考試類科適用職系對照表等相關法規, 建立上開轉任適用職系對照表逐年檢討修正之機制, 健全機關進用具備實務經驗之專技人才的取才管道, 增進政府施政活力與競爭力, 紓解部分偏遠地區機關及性質特殊職缺用人不易問題, 同時將就轉任程序嚴格審核, 以避免產生寬濫缺失, 達到進用優秀專技人才的目標。

三、規劃契約人力制度, 活化政府用人彈性

考試院為落實政府人力運用彈性化計畫方案, 有關擴大契約進用人力範圍, 整合現行契約性職位相關法令, 建立公正、公開甄選機制之規劃, 將檢討合併「聘任人員人事條例草案」與「聘用人員聘用條例」為「聘用人員人事條例」, 初步規劃將契約進用人力依工作性質分為研究性、專業性、技術性及行政性等四類, 研究性聘用人員分為研究員、副研究員、助理研究員、研究助理; 專業性聘用人員分為高級企劃師、企劃師、助理企劃師、企劃助理; 技術性聘用人員分為高級技術師、技術師、助理技術師、技術助理; 行政性聘用人員分為高級行政員、行政員、助理行政員、行政助理; 聘用人員總人數以不超過各機關職員預算員額數百分之十五為原則; 並放寬各機關編制內聘用人員得兼任主管職務, 學術研究機關、科技機關、社會教育機關及文化機關聘用人員並得兼任機關首長、副首長; 聘用人員之進用應組織甄選委員會公開甄選; 此外, 對於聘用人員的停聘、解聘、薪給、工作考核、保險、離職給與等, 都將作詳細完整的規劃, 以建構完備的契約進用人力制度, 使政府人力運用具有更彈性活化的管道。

又契約性人力納入機關總人力資源規劃

和人力資源管理的一環，一旦進用這些契約性人力，似應將之視為是政府機關組織經營的主體人力之一環(蔡秀涓、施能傑，2003：15)。惟不久前九十二年五月間報載台北和平醫院及高雄長庚醫院，於 SARS 流行期間，有不少醫護人員相繼離職，新聞中指出：各該單位發布在和平醫院離職 21 人中，正式編制者 3 人，非正式編制者(契約人員) 為 18 人；在長庚醫院部分其離職有 124 人。由此二案例可看出，日後進用契約性人力將面臨兩難的情境：對於契約性進用人員在制度的設計上，究宜給予更多權利與保障，並課予較多的義務，以便一旦面對緊急狀況時，能發揮應有的功能；抑或給予較低的制度保障，然是否會發生加拿大契約性人力普遍呈現較低的「組織承諾感」與「忠誠度」，則值得深思。

陸、結論

政黨輪替帶來國內政治勢力的重組與變遷，對國家長遠之發展影響如何，應留給史學家評斷。但對文官體制的影響部分，吾人應作更積極的關懷與建言。我國文官體制之運作，不論政黨輪替前後，皆回應憲政改革要求，融入公民社會，也邁入制度鞏固的時期，文官體制的行政中立隱然形成；藉由此

次政權輪替後，貫徹文官中立，杜絕政治力滲透與干擾，建構政治與行政的二元的文官體制，強化民間人才引進，規劃契約進用制度及活化公務人力之運用，進而以國家利益、公共利益為先，落實全民政府的理念，可謂此其時矣！

考試院許前院長水德在政黨輪替後積極落實新政府的改革政策，姚院長嘉文及第十屆考試委員自九十一年九月一日就職以來即顯現出新人新氣象，從考試委員在院會之發言以及提案，充分展現求新求變的新契機，銓敘部吳容明部長主動推動銓敘體制的變革，配合國家建設及政府機關業務需要，致力於健全文官法制，以增進政府職能，提昇文官素質，期對國家社會之進步繁榮，產生穩定及助長之積極作用，均值肯定。

值此國際競爭、知識運用與網際網路資訊充分流通之際，考試院面對環境迅速變遷所產生的各種挑戰，基於政府一體之理念，理當於職權行使與功能體現上，適切調整組織結構，強化組織動能機制，本諸第十屆施政綱領揭示的目標，配合政黨輪替後政府思維方向，激勵公務人員施展專業知能，使其有效推動工作，提昇整體行政效能，並時時體察社會脈動及國家發展需要，不斷檢討改進，以期與時俱進，使我國文官法制得以邁

向嶄新的里程碑。

總之，吾人認為在目前時空之下，公務人員行政中立法制及價值觀之建立、公務人員結社權的落實、彈性進用人員及政府民間人才交流的機制、政務人員相關事宜法制化等，均是值得我國重視的課題。期盼有心之士，共同加入研究，提供建言供有關機關參考，當可使銓敘體制之發展更加健全。(本文作者為考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授)

參考資料：

中文部分：

吳容明(2003)，「政府改造對文官制度之影響」，考試院、韓忠謨教授法學基金會：政府改造與文官體制國際研討會，頁 89-101。

姚嘉文(2003)，考試院舉辦之「二十一世紀文官體制發展國際會議」開、閉幕致詞，(台北：抽印本)。

姚嘉文(2002)，「新時代公務人力資源發展」，考銓季刊，期 32，(台北：考試院)。

許水德(1998)，考試院院長就職二週年記者會參考資料(未出版)。

許水德(2002)，考試院舉辦之「二十一世紀公務人員生涯發展國際會議」開幕致詞(台北：抽印本)。

彭錦鵬(2003)，「全觀型治理---理論與制度化策略」，政治大學主辦，民主治理與台灣行政改革學術研討會，自印本，頁 1-32。

蔡良文(1998)，「論文官再造與強化政府職能」，考銓季刊，期 16，(台北：考試院)。

蔡良文、楊戊龍 (1999)，「中央機關法制結構調整與政府再造」，立法院院聞，(台北：立法院)。

蔡良文(1999)，「政黨輪替與文官體制之發展」，考銓季刊，期 23，(台北：考試院)。

蔡良文(2000)，「從政權輪替看文官體制之鞏固與發展」，考試院、國立政治大學中山人文社會科學研究所：政治變遷與文官體制研討會(抽印本)。

蔡良文(2002)，「五權憲法中考試權獨立行使之意涵與發展」，政策研究學報抽印本，(嘉義：南華大學)

蔡良文(2003)，人事行政學-論現行考銓制度第二版，(台北：五南圖書出版公司)。

蔡秀涓、施能傑(2003)，「政府用人彈性策略分析--契約性人力制度」，銓敘部、國立政治大學中山人文社會科學研究所：全球化下之我國文官體制發展與評估學術研討會論文集。

蕭全政、黃錦堂、施能傑、江大樹、蔡良文 (1993)，重建文官體制，(台北：國家政

策研究中心)。

總統府網站, (www.president.gov.tw)民國九十一年十二月九日總統府網站「特別專輯」簡介資料。

英文部分：

Berman,E.M., James S.Bowman, Jonathan P. West & Montgomery Van Wart(2001).

Human Resource Management in Public Service : Paradoxes and Problems. Sage Publications,Inc.,USA.

Denhardt, Robert B. (1999).Public Administration : An Action Orientation. New York : Harcourt Brace & Company.

Elliott, R. H. (1985). Public Personnel Administration : A Values Perspective. Virginia : Reston Publishing Co.,Inc.

Klingner, Donald E. & John Nalbandian(1998). Public Personnel Management : Contexts and Strategies ,4th. ed ., New Jersey: Prentic-Hall,Inc.

Shafritz, Jay M. & E. M. Russell (2002). Introducing Public Administration. New York: Longman,Inc.

高階行政主管培訓與進用之研究

：理論與國際經驗析探



江明修、陳秋政

摘要

本文探討高階公務人力議題中，培訓與進用孰優孰先的問題，並引藉核心能力概念的理論分析與國際經驗，析探兩者實務關聯性為何。強調高階公務職能涉及默會層次的知識能力，實無法比照外顯能力的評量方法獲得充分瞭解。爰此，本文主張以教育訓練為切入點，結合核心職能觀點，建立先訓後用、教用合一的高階人力資源管理原則，並建議採用「公務學程制度」與「候選人制度」，來補強傳統用人制度的缺憾與不足。

Study on the Training and Recruitment for High-Ranking Administrative Management --- Analysis and Study of Theories and International Experience

Chiang Ming-shou, Chen Chiu-cheng

Abstract

This article is to discuss on the precedence of training over recruitment or vice versa for high-ranking public service manpower, and to analyze and probe into the practical relativity between those two aspects by means of the theoretical analysis of the concept of key capability and the related international experience. Particular emphasis is mad on that as a high-ranking public function is involved with implied knowledge and ability, it cannot be fully understood by following the way of evaluation of dominant ability. Therefore, this article holds that the “training first & recruitment second” and “training-recruitment-in-one” principles for management of high-ranking human resource shall be set up with education/training as a starting point and with the concept of key functions. Also, it is suggested that “public function learning system” and “candidacy system” be adopted so as to make up for the defect and deficiency in the traditional recruitment system.

壹、前言

核心能力 (core competence) 乃是策略性人力資源管理的重要內涵，就人力甄補的議題而言，強調職務設計與任職人員之間的適格性 (fitness)；再者，就教育訓練的目的而言，在於精進公務上所應具備之知識、技能與能力 (KSAs)，以便做好承擔更重要職責的準備。高階行政主管參與國家政策走向與定位的制定，影響國家競爭力甚鉅，上承政治領導的政策指示，下啓各級文官的政策執行與貫徹，職務任重而道遠，自然應具備相當的知識、能力與技能。因此，如何釐清高階行政主管的培訓要點與進用條件，實為重要課題。本文採用核心能力觀點，並蒐羅美國、加拿大、澳洲等三國經驗，歸納出高階行政主管的核心能力，以作為人員培訓與進用之參考建議。惟人力資源發展領域，除核心能力之個體發展觀點外，近來亦強調知識整合能力的組織層面觀點，本文於此則偏重於確認個體競爭能力為何。

就我國高階公務人力的培訓與進用而言，兩者優先順序及其制度面關聯性，實為重要研究問題。質言之，高階行政主管培訓要點是否滿足方法論上效度、信度要求，乃是不容忽視的關鍵。於下依序申論我國高階

公務人力資源現況、高階行政主管培訓與進用相關理論分析，以及各國經驗之探討。具體言之，試圖對照理論發展與國際經驗，提出我國高階行政主管培訓與進用之核心能力，以及未來高階公務人力培訓與進用，可行的配套機制與管道。

貳、我國高階公務人力資源現況分析

根據公務人力資源統計資料顯示 (詳見表一)，就學歷背景資料分析而言，全國公務人員具有大學學歷者約佔 26.9%，具有碩士學位者約佔 5.8%，具有博士學位者則有 0.7%；再者，我國簡任公務人員約佔全國公務人員總數 2.1%，共計約 8038 人，其中有 1215 人具有博士學位，比重高達 15.1%，297 位政務人員之中，有 115 位具有博士學位，比重高達 38.7%。分析上述人力素質資料，發現我國高階行政人員普遍具有高學歷，但在豐富的學經歷背後，高階行政主管的能力缺乏具體的描述。

一般而言，對於高階公務人員的核心能力要求，包括執行能力、團隊溝通管理、領導能力、願景規劃能力，以及個人能力與特質。但回顧我國當前高階行政主管的任用機制，除政務官之外，大多是依年資、考績逐年逐級晉升官等。相對於上述高階行政主管

能力要求，如此靜態的人事管理制度與升遷管道，實無法確保適才適所、職能相符的基本用人原則，也容易衍生「千里馬不識伯樂」之嘆。

茲以簡任公務員為例，有 15.1% 具有國內外博士學位，是否便足以確保行政運作機制的順行無礙，以及組織的永續發展與服務品質，這仍是值得商榷的問題。爰此，無論是學校教育或職場教育訓練，要如何能扣緊實務工作的需要，而不淪於單向度行政機器人的量產，並以提昇行政專業與倫理精神之發展，建構學術與實務之間密切互動關係，

實為公務人力資源發展的重要課題。近來學界主張普設「公務學程」作為進入公門的基本要件，乃是針對教育與考試、教育與訓練、教育與任用之間的問題，尋求適當的解套機制（江明修，2000：47-48），避免衍生教者自教、用者自用、訓者自訓的形式教育。

回顧我國高階公務人力的培育機制與進用管道，似仍停滯於重教育或先進用的爭議，也無從回應政府改造系絡下，求才若渴的殷切期望。爰此，於下本文擬進一步探究核心能力概念，以回應培育或進用孰優孰先的爭議。

表一：全國公務人員人數（按教育程度分）

單位（人）

項目別	總計	研究所			大學畢業	專科畢業	高中(職)畢業	國中初中初職以下
		計	博士	碩士				
總計	389957	25333	2586	22747	105036	138177	109782	11629
百分比	100	6.50	0.66	5.83	26.94	35.43	28.15	2.98
男	255502	18465	2129	16336	59770	84215	83262	9790
女	134455	6868	457	6411	45266	53962	26520	1839
政務人員	297	207	115	92	70	12	7	1
簡薦委任(派)人員	144 977	15712	1858	13854	48123	48903	30773	1466
簡任(派)	8038	3774	1215	2559	3388	648	183	45
警察人員	73340	650	10	640	6219	26926	39524	21
警監	189	44	3	41	114	31	---	---

說明：2002年12月前之截止資料。

資料來源：考試院，2003/11/10。

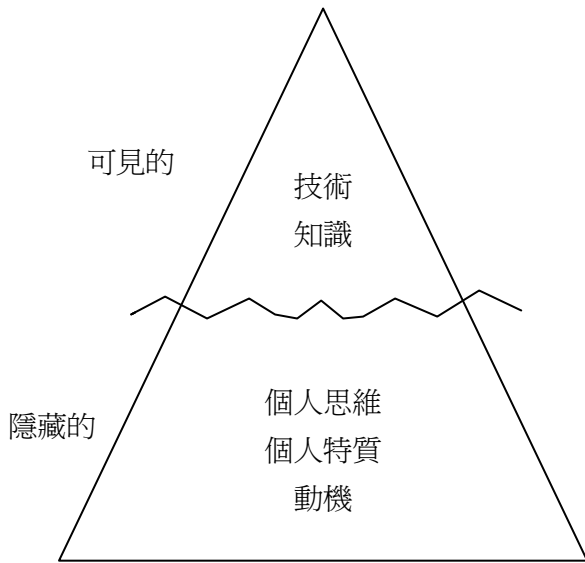
參、理論分析

七〇年代以來，在人力資源管理領域，逐漸興起核心能力概念的研究熱潮（Prahalad & Hamel, 1990；Prahalad, 1993；Boyatzis, 1982；黃一峰，2001：7；陳玉山，1997：10），強調個人行為特徵與工作效率、績效的關聯性。Horton（2000）曾以美國新政府運動為例，說明核心能力之於政府再造的重要性。再者，1998年於倫敦舉辦的第三屆「國際能力研討會」（The Third International Competency Conference），更是反映出核心能力議題的重要性。Lahti（1999：60）進一步將核心能力區分為兩個層次，分別為組織層次核心能力（organizational level core competencies, OLCC）與個人層次核心能力（individual level core competencies, ILCC）（註一）。前者囊括了〈公司核心能力〉乙文（註二）中，所主張的組織學習觀點，而後者強調個人於組織中所擁有、展現的優勢或關鍵能力。

那麼到底何謂核心能力？其與高階行政主管的培訓與進用議題有何關聯？論者主張核心能力應當是一種累積學習的結果，是一種獨特的競爭優勢，同時也是一種整合的綜效（synergy）表現（沈介文，1999）。就公部

門人力資源觀點，「能力」一詞如何定義，Spencer, Jr.等人（1993：15）區分基礎能力（threshold competency）、差異化能力（differentiating competency）兩種類別說明之，前者意指為完成工作任務，所必須具備的基本知識、能力；後者乃是依照不同的工作屬性、擔任職務高低差異性，所必須具備的能力。

論者更進一步指出能力具有五項特質，分別為動機、個人特質（trait）、個人思維（self-concept）、知識與技術。動機意指一個人對某種事物持續渴望，進而付諸行動的念頭；個人特質係指身體的特性以及擁有對情境或訊息的持續反應；個人思維意指關於一個人的態度、價值及自我印象；知識意指一個人在特定領域的專業知識；技術則是執行有形或無形任務的能力（Spencer, Jr. and Spencer: 1993: 9-11）。而上述五項特質又可區分為表層知識與核心動機，並以冰山模型（the iceberg model）（見圖一）闡述核心能力概念下，人力資源蘊含大量有待開發的能量，提醒我們無法察覺的能力永遠比表面才能為多，而這恐怕必須仰賴教育與訓練等策略手段，才得以彰顯、開發上述潛能。



圖一：冰山模型圖

資料來源：Spencer, Jr. and Spencer: 1993: 11。

歸納上述核心能力觀點，其實是偏重個體角度的微觀思維，並涉及外顯知識 (explicit knowledge) 與默會知識 (tacit knowledge)。但相對於此，若由組織整體發展的角度出發，人力資源則應開發知識的整合運用能力，才得以契合組織永續發展的需求。惟外顯層次的知識多屬中低階層例行公務，不同於難以言傳的默會層次知識屬於高階行政職能，並非藉由外顯資料能作出明確之判準；而組織知識的整合，同樣需要適當的媒介或管道，藉以傳達共通訊息，以避免核心能力遭到誤用或濫用，而未能切合組織實務需

求。爰此，本文強調高階行政主管的培訓與進用，宜考量可以培訓為先，而首要之務似宜釐清其核心能力為何。於下本文將依公務培訓角度，由個體核心能力切入，簡述各國高階公務人員的訓練要求與養成經驗，進而析論高階行政主管的進用之道。

肆、各國經驗

於下摘述美國、加拿大、澳洲等三國高階行政主管遴聘或施訓之重要條件與觀察，以作為析探高階行政主管培訓要點與進用條件之參考。

一、美國

美國對於公務核心能力訓練向來偏重於高階文官訓練，早在 1968 年，美國詹森總統便曾以行政命令要求於文官委員會之下，設立聯邦行政主管學院 (Federal Executive Institute, FEI)，為專司高階行政人力發展管理能力的機構，針對美國社會所面臨的重大問題及政府如何回應、現有行政結構處理問題的能力充分性，以及聯邦政府各項計畫執行方式的改善等問題，提供完善的教育訓練課程。並依據 1978 年公共服務改革法第四條之規範，建立「高階文官制」(Senior Executive Service, SES)，冀望深化高階行政人員純熟的行政技能、拓展更寬廣的視野，以及分享共

同價值觀 (U.S. Office of Personnel Management, 2003/10/2)。

再者，美國人事管理局歸納高級行政主管職核心資格能力，將能力區分為變革領導、人員領導、成果導向、企業敏銳與建立聯盟與溝通等大面向，於下分述其能力定義與其羅列之具體能力指標：(U.S. Office of Personnel Management, 1998)

1. 變革領導：整合主要的國家與計畫目標之優先次序、價值和其他因素後，發展並執行組織遠景的能力。變革領導能力的核心重點是在持續與變革間取得平衡，即能致力改善服務與計畫的績效，開創鼓勵創造性思考的工作環境，以及在逆勢環境中仍能維持其焦點、熱忱與耐力。申言之，高階行政主管職應具備創造力 (creativity) 與創新力 (innovation)、終身學習、掌握外界環境變化、接受變革的彈性、服務動機、策略思考、遠見、抗壓力。
2. 人員領導：意指極大化員工潛力和要求員工具備高度倫理標準，以符合組織遠景、職掌與目標的各項策略設計與執行之能力。包括衝突管理、掌握文化差異、廉潔與誠實，以及團隊建立等能力。
3. 成果導向：作成即時和有效決定，並經由策略規劃與計畫，以及政策執行與評估途

徑產生成果的能力。成果導向強調責任與持續性能力，包括責任、顧客服務、果斷力、企業精神、問題解決、專業技術等能力。

4. 職責敏銳：以贏得大眾信任和達成組織職掌的方式，獲致與管理人力、財務、物品和資訊資源，並運用新科技強化決策的能力。包括財產管理、人力資源管理，以及科技管理能力等。
5. 建立聯盟與溝通：運用說服方式解釋、倡導和表達事實與想法，並與內外環境中之個人與團體進行協商，與其他組織建立密切的專業合作網絡，以發掘影響組織工作的內外部政治能力，這包括說服與協商、口頭溝通、人際互動技巧、夥伴建立、文字溝通、政治洞察力等。

二、加拿大

加拿大公共服務委員會 (Public Service Commission, PSC) 職掌加拿大公務人員訓練事宜，強調透過訓練暨發展計畫的提供，建構具競爭力的公共服務。就高階行政主管的培育發展而言，除了一般核心行政執行力的要求之外，特別關注領導能力的開拓，茲以隸屬於公共服務委員會之財政委員會秘書處 (The Treasury Board Secretariat, TBS)，所主導之助理副部長層級之檢定訓練過程

(Assistant Deputy Minister Prequalification Process, ADMPQP) 為例，強調知識能力、建構願景、管理能力、建立關係，以及個人能力（詳見表二）。

表二：加拿大助理副部長層級之領導力訓練檢定要求

類別	內 涵
知識能力	<ul style="list-style-type: none"> ● 認知能力：要能瞭解公共服務環境系絡的複雜性，並積極運作策略回應之道。 ● 創造力：善用直覺力、非線性思考等嶄新的觀點，質疑既存政策，並透過持續學習，構思最佳的回應之道。
建構願景	支持公共服務的願景，具有熱忱、重視承諾，並能開創協同一致的組織文化。
管理能力	<ul style="list-style-type: none"> ● 行動管理：具有行動力、危機管理能力。 ● 組織察覺力：具有敏銳察覺力，以及從經驗中學習的智慧。 ● 團隊合作：具備兼容並蓄、整合不同觀點的能耐。 ● 建立夥伴關係：跨出團隊或組織的界線，整合公部門、私部門與第三部門。
建立關係	<ul style="list-style-type: none"> ● 人際關係：游刃於複雜的社交狀況，具有主導議題發展的能力。 ● 溝通：善用各種溝通管道與方法，確保雙方充分瞭解相關資訊。
個人能力	包括抗壓力 (stamina / stress resistance)、倫理與價值觀、個人特質、彈性作為、自信。

資料來源：Public Service Commission of Canada, 2003/10/1。

三、澳洲

主管公務人員培訓的澳洲公共服務委員會 (Australian Public Service Commission, APSC) 認為公務人員的遴選培訓標準，應當圍繞基本的公共服務價值 (APS values)，(註三) 並透過教育訓練的管道，逐漸擴大影響力，增加成員認同感，以培育為重點，而非單獨仰賴優秀人才的甄補。

以「資深行政領導能力架構」(Senior Executive Leadership Capability Framework,

SELCF) 的推行為例，該訓練計畫始於 1999 年，歷經三年的試行與評估，目前被作為選用高階行政人員的重要參考標準，另外在領導能力的發展、績效管理的推行、高階文官培訓的短中長期規劃，甚至是組織的發展方面，亦頗受倚重。該架構係以形塑策略性思考為核心，強調目標達成、正向夥伴關係的建立、展現個人企圖心與廉潔，以及建立反饋學習 (communicates with influence)。於下分述各要項之主要內涵 (詳見表三)：(Australian

Public Service Commission, 2003/10/3)

- (一) 策略思考：強調建構符合政府發展需求的願景與目標，並以清楚地說明，讓組織內各階層團隊或成員，都能共同致力於實踐組織未來榮景；重視長期發展規劃，整合各方意見；抱持開放的態度面對新資訊與歧異的觀點，持續學習新知，具有職責敏銳力，察覺內外環境的機會與限制；是否具有全觀的問題解決能力，不但能洞察環境、事務之複雜性，更勇於質疑傳統窠臼，提出具有原創性的解決之道。
- (二) 獲致成果：釐清組織優弱勢，打破組織既有的結構與程序限制，利用資訊科技優勢，確保組織永續發展；重視專業技

術的價值，並在技術運用與開發新知之間取得平衡；具有計畫控管的能力；建立榮辱與共的組織文化。

- (三) 夥伴關係：在互信互重的基礎上，與高層建立良善互動關係；主動諮詢與用心聆聽，開發相互關聯性的感知力。
- (四) 廉潔進取：堅守公共服務價值，尊重整體決議；從錯誤中學習，並誠實反映輿情與民眾需求；具有行動執行力，以及百折不撓的精神；展現持續學習的意願與具體作為。
- (五) 反饋學習：善用親切的口語溝通技巧，並隨時提供最新資訊；隨時蒐集民眾需求；建立互信、互利的談判共識與基礎。

表三：澳洲資深行政領導能力架構內涵說明

類 別	主 要 內 涵
策略思考	激發決心與方向、策略性焦點、善用資訊與機會、展現判斷力與豐沛知識
獲致成果	建立組織能力與回應力、整合專業意見、掌握變遷與處理不確定性、凝聚共識並實踐所欲成果
夥伴關係	強化組織內外關係、促成合作與夥伴精神、尊重個人差異與多樣性的價值、作為團隊導師
廉潔進取	展現公共服務專業主義與廉潔、面對風險展現個人勇於任事的態度、付諸行動、保有彈性、表現自我意識與自我成長的承諾
反饋學習	明確地溝通、樂於聆聽、辯才無礙的談判能力

資料來源：Australian Public Service Commission, 2003/10/3。

伍、結論

瑞士洛桑管理學院（IMD）向來以發展高階管理人員潛能見長，近期更與美國麻省理工史隆管理學院（MIT Sloan School of Management）合作，開設突破領導困境之相關課程，強調回應外部環境變遷與策略領導能力的重要性。吾人嘗接受委託研究，探討公務人員核心能力之建立，研究當中歸納各官等共通能力與基礎能力，其中就簡任官等之高階公務人員而言，主張以「領導能力、策略思考與願景管理」作為其關鍵核心能力，恰與上述美國、加拿大、澳洲等國之經驗不謀而合。

綜合上述各國對於高階行政人員的培訓範疇與評斷標準，其實包括政務官與高階文官，例如以美國「高階文官制」為例，包括管理職、監督職、政策制定等聯邦政府各行政機構 15 職等以上之公職人員，具體而言，包括須經參議院行使同意權的所有職務，以及立法與司法機構之相關職務等，對照於臺灣恐怕連大法官、監察委員、考試委員等職務都屬於「高階文官制」範疇（U.S. Office of Personnel Management, 2003/10/2）。其次，細究各國對於高階行政人員核心能力之評斷標準，並非透過問卷、紙筆測驗，或端視其學

經歷證明便可獲得認證，而是更強調教育訓練的重要性。這肇因於高階行政領導職務涉及默會層次的知識與經驗，誠如人力資源領域的知名學者 Spencer, Jr.（註四）（1993: 343-345）、Wart（註五）（1993: 48）、Jones 與 DeFillippi（註六）（1996）累積多年研究成果，歸納提出之高階主管能力檢定標準；復次，以加拿大對於高階公務人員的培訓、篩檢要求為例，發現其共同的目標指向公共利益（public interest）的維護、公共信任（public trust）關係的建立，以及公共福祉（public good）的啓蒙與發揚。反映到用人實務之上，其運用「抱負」（ambition）一詞，扼要地闡述了國家用人之道，主張任何涉及決策或行政領導的高階職務，需要具有服務人群的超然態度，而非將公共服務視為行政管理的例行作業。由上述理論研究結論與國際實務經驗，當可說明本文為何提出培訓當先於進用的主張，更足以增進吾人對於培訓與進用應具有高度關聯性的強調。申言之，高階公務人力的培訓與進用，實須由教育訓練的角度加以理解，由符合資格的候選人當中，遴選符合資格的優秀人員進行培訓，再依其成果加以晉用，這就是各國行之有年、卓有成效的高階行政主管「候選人制度」。（本文作者江明修為國立政治大學教授、陳秋政先生為

國立政治大學公共行政研究所博士生)

註釋

註一 組織層次核心能力意指組織所擁有及展現的關鍵優勢、組織整體的知識、技術、能力及其他特性的集合體、核心職責範圍的基礎、各種市場的接近管道、競爭者無法複製的能力、結合組織的願景、使命、策略及價值；個人層次核心能力則包括個人所擁有的及展現的關鍵優勢、組織內成功個體所擁有的重要知識、技術、能力及其他特性的整合、組織內個體展現其熟練職務的程度、結合組織的願景、使命、策略及價值。

註二 1990年，Prahalad 與 Hamel 於《哈佛管理評論》提出「有競爭性的能力」(distinctive competence)一詞，啟動了企業界一連串的計畫發展革新。同時公部門正掀起一波師法企業，追求企業家精神的運動，於是人力資源發展的領域，便開始了「核心能力運動」(core competence movement)。

註三 具體而言尚包括去政治性、功績導向、反對歧視、倫理高標準、行政、立法與社會三方制衡等。

註四 主張高階管理者應具備策略思考、變遷領導、人際關係管理等核心能力。

註五 曾經歸納公務能力，並區分為共通能力與各階層專業能力，其中在高階主管的部分，特別強調應具備遠見與洞悉外部環境的能力。

註六 針對企業網絡組織進行觀察研究，歸納六項核心能力，分別為認清目標(knowing what)、瞭解人性(knowing why)、掌握動態(knowing where)、廣結善緣(knowing whom)、把握契機(knowing when)、認識方法(knowing how)。

參考文獻：

江明修，1998，《公務人員教、考、訓、用配合制度之研究》。台北：考試院研究發展委員會。

江明修，2000，《公務人員教、考、訓、用配合制度之研究》。台北：考試院研究發展委員會。

沈介文，1999，〈台灣科技公關公司核心能力之研究〉，《1999 中華民國科技管理研討會論文集》。高雄：中山大學。頁141-150。

林海清，2002，〈從公務人員核心職能談專業

- 發展(上)》，《公務人員月刊》，第 71 期，頁 23-30。
- 林麗惠，2002，〈能力模式之建構及其對人力資源管理系統之意涵〉，《空大行政學報》，第 12 期，頁 249-275。
- 孫本初，2002，〈公務人員核心能力建構之探討〉，《公訓報導》，第 100 期，頁 55-57。
- 陳玉山，1997，《能力基礎途徑應用在人力資源管理之研究-個人、工作及環境之整合》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 黃一峰，2001，〈高級文官核心能力架構之初探〉，《人事月刊》，第 33 卷第 2 期，頁 42-50。
- 蕭武桐，2003，〈高階主管的管理藝術〉，《中國行政》，第 73 期，頁 1-16。
- 韓文正譯，2003，Rudolph W. Guiliani 原著，《決策時刻》。台北：大塊文化。
- 魏梅金譯，2002，Lyle M. Spencer, Jr. & Signe M. Spencer 原著，《才能評鑑法：建立卓越績效的模式》。台北：商周出版社。
- 外文部分：
- Boyatzis, R. (1982). *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. New York: Wiley.
- Dalton, M. (1985). *Innovations: strategies for Career Management*. Glenview, IL.: Foresman.
- DeSimone, Randy L. & David M. Harris (1998). *Human Resource Development*. Orland: The Dryden Press.
- Dole, E. (1990). "Ready, Set, Work, Says Labor Secretary", *Training and Development Journal*, 44(5): 17-22.
- Glinow, M. (1983). *The Design of a Career Oriented HR System*. CA.: Jossey-Bass.
- Goldstein, I. L. (1986). *Training in Organizations: Needs Assessment, Development, and Evaluation* (2nd ed.). Pacific Grove, CA: Brooks-Cole.
- Gutteridge, T. (1986). *Organizational Career Development Systems*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass.
- Hafeez, Khalid etc. (2002). "Core Competence for Sustainable Competitive Advantage: A Structured Methodology for Identifying Core Competence", *IEEE Transactions on Engineering Management*, 49(1): 28-35.
- Hall (1976). *Career in Organizations*. Glenview, IL.: Foresman.
- Hall, D. T. (1996). "Protean Careers of the 21st Century", *The Academy of Management*

- Executive, 10(4): 8-16.
- Horton, Sylvia (2000). "Introduction-the Competency Movement: Its Origins and Impact on the Public Sector", *The International Journal of Public Sector Management*, 13(4): 306-318.
- Human Resource Development Council (1997). *Getting Results Through Learning*. Washington, D.C.: HRDC.
- Lahti, Ryan K. (1999). "Identifying and Integrating Individual Level and Organizational Level Core Competencies", *Journal Of Business and Psychology*, 14(1): 59-75.
- Levine, E. L. (1983). *Everything You Always Wanted to Know about Job Analysis*. Tampa, FL: Mariner.
- Lucia, A. D. & R. Lepsinger (1997). *The Art and Science of Competency Models: Pinpointing Critical Success Factors in Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass/ Pfeiffer.
- Mager, R. F. (1984). *Preparing Instructional Objectives* (2nd ed.). Belmont, CA: Pitman Learning.
- McLagan, P. (1989). *Models for HRD Practice*. Alexandria, VA: American Society for Training and Development
- Wart, Montgomery Van etc. (1993). *Handbook of Training and Development for the Public Sector*. San Francisco: Jossey-Bass
- NAPA (1997). *New Times, New Competencies, New Professionals*. Washington, D.C.: NAPA.
- Prahalad, C. K. & G. Hamel (1990). "The Core Competence of The Corporation", *Harvard Business Review*, 68(3): 79-91.
- Prahalad, C. K. (1993). "The Role of Core Competencies in the Corporation", *Research Technology Management*. 36(6): 40-47.
- Schoenfeldt, L. F. & J. A. Steger (1990). "Identification and Development of Managerial Talent". in G. R. Ferris & K. Rowland (eds.), *Organizational Entry*, Greenwich. CT: JAI Press.
- Spencer, Jr., Lyle M. & Signe M. Spencer (1993). *Competence at Work: Models for Superior Performance*. Toronto: John Wiley & Sons, Inc.
- U.S. Office of Personnel Management, Office of Executive Resource (1998). *Guide to*

Senior Executive Service Qualifications.

Washington, D.C..

網站資料：

The Federal Executive Institute and the
Management Development Centers
(2003/11/1). "Executive Core
Qualifications",

<http://www.leadership.opm.gov/ecq.html>.

Public Service Commission of Canada
(2003/10/1). "ADMPQP",

http://www.psc-cfp.gc.ca/admpqp/pqhom_e.htm.

Australian Public Service Commission
(2003/10/3). "SELC",

<http://www.apsc.gov.au/selc/index.html>.

U.S. Office of Personnel Management
(2003/10/2). "Senior Executive Service",

<http://www.opm.gov/ses/quality.html>.

考試院 (2003/11/10) "銓敘統計"，

<http://www.exam.gov.tw/stadoc/72.xls>。

自治條例與自治規則在地方立法 權行使之機制設計



紀俊臣

摘要

自民國八十八年一月二十五日，總統明令公布施行地方制度法後，臺灣之地方自治法制化不但完全合憲化，而且依司法院大法官解釋，已切實具有組織自主權、立法自主權及財政自主權；尤其地方立法權之具備，使其地方自治相關要件成就，而地方自治團體之核心領域，亦得以確立，致使其公法人地位更具完整性。

事實上，地方自治團體之具有地方立法權，如純就狹義之地方立法權言之，應在於地方制度法賦予地方自治團體得以制定形同地方性法律之自治條例，使臺灣的法制體系，在憲法保留、法律保留下另有「自治條例保留」，再其次始為行政保留。此乃臺灣法制史上之創舉，雖說自治條例之法定位，尚有探討之餘地，但就其對行政法體系之影響，應無可置疑。

在行政程序法所規定之法規命令、行政規則等法制體系中，依地方制度法所賦予地方行政機關得以訂定之自治規則，可謂上揭二行政命令之整合，而地方制度法，更使自治規則具有特別法之功能。因其特殊性，已影響臺灣之法體系價值；為使學界多所了解，爰為文加以分析和探討，以供研究地方立法權之參考。

The Devised Mechanism for Autonomous Statutes and Autonomous Regulations in Exercise of Local Legislation

Chi Chun-chen

Abstract

Since the Autonomous Law was promulgated for enforcement on order of the President of the Republic on January 25, 1999, the legal system for local autonomy of Taiwan has been not only completely constitutional, but also, under the interpretation of Grand Justice of the Judicial Yuan, has been substantially granted with the organizational autonomy, legislation autonomy, and financial autonomy. In particular, the acquisition of local legislation autonomy is to equip the local autonomy with relevant requisitions so as to enable the key part of a local autonomous organization to take root, and to make the status of local autonomous organization as a public legal entity more complete.

As a matter of fact, the significance that a local autonomous group has local legislation authority, in a narrow sense of local legislation authority, rests with the autonomous statutes, quasi-laws in local places, enactment of which is authorized by Autonomous Law to the local autonomous group. It makes the legal system of Taiwan have the “autonomous statutes reservation” next to “constitutional reservation” and “legal reservation” but preceding to “administrative reservation”. That is an initiative work in the history of law codification of Taiwan. Although there seems to be some room for the establishment of legal status of autonomous statutes, however, their effect on the system of administrative laws should be unquestionable.

Among the legal systems such as regulations, decrees, or administrative rules as set forth in Administrative Procedure Law, one can say that the autonomous rules enacted by a local autonomous organization under the authorization of Autonomous Law are an integration of the aforesaid two administrative decrees, whereas Autonomous Law equips the autonomous rules with the function of special law. The existence of autonomous rules has made effect on the value of Taiwan's legal system due to their specialty. In order to make people in academic field have better understanding, this article is written to provide analysis and probe, and to serve as a reference for study of local legislation.

壹、前言：地方具自治立法權確立地方自治之發展條件

雖說有學者曾謂：「地方立法權是地方自治之同位語」（黃錦堂 2000：64），似有過甚之詞，蓋地方自治應具備住民自治與團體自治二大要件，且因實施地方自治，而依司法院大法官近五年來之解釋，似可以確立地方自治團體依制度保障說之意旨，應有組織自主權、立法自主權和財政自主權（註一），顯示地方立法權之存在，確係地方自治之政治制度重要核心領域。

臺灣雖自民國三十九年四月，即因公布「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，而施行地方自治，但在此一地方自治未法制化，或謂地方自治未合憲化時期，其立法自主權並未完全具備；即使至民國八十三年七月，公布「省縣自治法」及「直轄市自治法」時期，地方自治之立法自主權仍相當欠缺；惟民國八十八年，政府公布「地方制度法」後，其因司法院大法官釋字第四六七號解釋之在先，而該法制定在後，自較能依該解釋意旨制定法律。至今地方自治法制已較過去任何時期完備，其公法人資格亦曾加速推動臺灣地方政治之良性發展；其中地方自治團體之制定「自治條例」，以呈現形式意義之地方性

法律特質；地方行政機關則可訂定具有類同法規命令或行政規則性質之「自治規則」，對臺灣地方法制之進展，實有其顯著或卓越之貢獻。

貳、地方制度法建構之地方立法權

地方制度法固然係因應精省後之政治發展情勢，依憲法增修條文第九條之修正意旨，所建構之新地方法制，但該地方法制絕非外界所謂「省縣自治法」與「直轄市自治法」之混合體（註二），而係檢討上揭二自治法之立法漏洞，所重新建構之新機制，其在落實地方自治，堅持中央與地方權限劃分；尤其對於權力分立之行政與立法對等而平行之政治關係，有相當新穎而具創新意義之設計，絕非二自治法之規制所能及者。事實上，地方制度法在「自治法規之規範」，係以建構形式意義之地方法律為立法旨趣，與二自治法祇在設計「省、市法規」；充其量係將省市法規定位為具法規命令之效力不同，則是地方制度法在地方立法權建構上之重大突破與成就。

一、地方立法權之核心價值

對於地方立法權之形成，儘管在學理上可能有承認說、固有權說、制度保障說或人民主權說之分，但司法院大法官釋字第四九

八號解釋，即於卷首明釋：「地方自治為憲法所保障之制度。」此說明官方文獻已首次認定我國係以「制度保障說」詮釋「地方自治」之本質，是以地方立法權並非地方自治團體所固有，而係憲法為各該地方自治團體之核心領域，所設定之主要自主標的。

經由司法院大法官歷次之解釋，關於地方立法權係以立法自主權為該權能主軸之一；質言之，其設定特定地方區域為地方自治團體之土地管轄範圍。茲為利其權能之運作，勢必充實制度保障之內容。地方立法權係地方自治團體得以有效運作的基礎；惟該地方立法權的核心價值，即在確立法治自主權之存在。此即顯示地方立法權之有效行使，須以如何呈現「立法自主權」之權利屬性為要件。此所謂「立法自主權」，司法院大法官釋字第四六七號解釋理由書，曾謂：「享有就自治事項制定規章並執行之權限」。問題是制定規章係何所指？而制定規章並執行之權限究係何種權限？其操作定義為何？按一般學理，制定規章即係屬於立法性質；至謂制定規章並執行，乃在強調該立法機關之立法權與行政機關之行政權，係平行而對等之運作關係。

立法權與行政權之分際，固係臺灣實行地方自治之特質之一；惟行政權與立法權之

相互排斥性，並不影響地方自治團體體質之建造。地方自治團體依地方制度法第二條第一款明定：「指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。」是以如無地方自治團體之公法人地位，即無由依地方制度法實施地方自治；其地方立法權可能亦不存在。

事實上，地方立法權係地方自治之制度核心價值；亦即如無地方立法權，即不應視為實施地方自治之政治制度。問題是地方立法權（local legislation）所包含法制意義如何？陳慈陽曾有如下之說明（陳慈陽 2000：373）：

地方立法權之本質均處於傳統法規範制定權之本質與為行政權作用範圍之間擺盪。愈是中央集權與行政權獨大的國家，地方立法權為行政權作用範圍的色彩最濃，且法律在此反而退居輔助地位。其次，為傳統自治行政下，亦是將地方自治視為國家高權行使中之行政權一部，依此亦被視為行政作用，但此時仍須受法律保留，甚至受重要性理論中，立法者親為決定事項之拘束。再者，為日本將地方立法權視為規範制定權，縱使地方自治團體首長亦可行使此權力，亦無礙於該立法權本質與國會規範制定權之相當性。最後則是聯邦國中，邦作為地方基於傳統所形成的有憲法直接明文列舉與多重憲法制度

及條文保障之地方立法權，此時其本質為規範制定權，實無疑義。

該論點至少說明地方立法權之核心意義，包含：

1. 地方立法權並非全由地方立法機關所行使，地方立法機關僅就地方法律部分行使；至行政權作用範圍，則由地方行政機關行使。
2. 關於行政作用須受法律保留之規範，屬於立法者處理之事項，以其視為與行政權分際之基準。
3. 地方立法權本質上與國會規範制定權相當；亦即說明地方立法權之核心價值，應在制定規範，如地方法規等。可分為立法機關之法律或自治條例；行政機關之法規或自治規則等。

二、地方立法權之行使標的

雖說陳慈陽於上述文中，曾指出地方立法權之核心價值，可分為純屬由立法機關行使之規範制定及由地方行政機關為行使行政作用權所為之法規制定權，但就各國地方自治團體之權限運作經驗，其地方立法之行使標的，如就地方制度法所設定之事項言之，可分為：

1. 集體行使之立法權：

- a、法規制定權。

- b、預算審議權。
- c、租稅議決權。
- d、財產處分權。
- e、組織審議權。
- f、議決非法案事項權。
- g、決算報告審議權。
- h、議決議員提案權。
- i、接受人民請願。

此謂立法機關集體行使之立法權，係指上揭職權皆須各該地方立法機關以「合議制」之同僚模式共同行使之職權，且以多數決方式定奪之權能。

2. 個別行使之立法權

如以地方制度法第四十八條至四十九條，地方立法機關之組成分子，以個別之議員身分所得行使之權能，包括：

- a、地方民意代表向地方行政首長質詢之權。
- b、地方民意代表在定期會內聽取地方行政首長施政報告之權。
- c、地方民意代表就特定事項得邀請地方行政首長列席報告之權。
- d、地方民意代表就特定事項得邀請地方附屬機關首長或單位主管列席說明之權。

此謂地方立法機關個別行使之立法權，係指上揭職權，可由各該地方立法機關之民

意代表，單獨行使之權能。

3. 行政機關行使之立法權

如地方制度法第二十七條第一項，由地方行政機關就自治事項，依其法定職權或基於法律、自治條例之授權，所訂定之自治規則之權。

總體言之，此三項立法權係地方制度法所明定，已超越一般法學者所謂狹義之立法權，僅係狹義之法規制定權而已。事實上，立法功能本可包含制定法律（making law），監督行政機關（checking the administration）及教育民眾（educating the public）等項，而行政機關在法規（legal rules）訂定的絕對影響力（Keefe & Ogul 2001：408），皆可說明地方立法權之行使標的，遠超過法學者所謂之立法權範圍。本文則以「自治立法」形容上揭狹義立法權（松永邦男等 2002：22）。

三、地方立法權之行使範圍與限制

地方立法權之行使，仍受其屬立法機關行使公權力之必要限制，如：自治立法之內部界限、自治立法之外部界限及適用上之界限（蔡茂寅 2003：198），蓋自治立法之對象限定在自治事項，其應依循憲法委託之原則行使公權力。此外，其在人、地、時之效力，即其適用上之界限。

關於地方立法權之行使範圍，依蔡茂寅

之看法（蔡茂寅 2003：205-236），包含：

1. 事務管轄上之界限。
2. 作為法律之自治立法權之界限。
 - （1）自治立法之憲法制約。
 - （2）禁止議會自肥之界限。
 - （3）作為地方性法律的自治立法權之界限。
 - a、自治立法之法規創造力。
 - b、自治立法罰則規定時之界限。
 - （4）國家法空白時，不生牴觸問題。
 - （5）就國家法管制或給付之事項，自治條例妨礙法律之執行者，構成牴觸。
 - （6）自治條例基於國家法同一目的，就相同之對象為更嚴格之管制時，應分別情形決定有無牴觸。
 - （7）自治立法有時間、地域及人的界限。

地方制度法第三十條及七十五條規定，如：

1. 自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。
2. 自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例牴觸者，無效。
3. 委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。

4. 直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
5. 直轄市政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
6. 縣（市）政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
7. 縣（市）政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
8. 鄉（鎮、市）公所辦理自治事項違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
9. 鄉（鎮、市）公所辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

此即是僅就狹義地方立法權，說明其權力行使之限制。

事實上，廣義之地方立法權行使範圍，

係以貫徹立法自主權為其權力行使之範圍。因之，如就地方制度法所為之立法權運作規定，即係其權力行使之限制；如就地方制度法第二十六條對制定行政罰之限制，第三十九條對行使覆議權之規定，第四十條對預算案審議之時限規定，第四十一條對預算案審議之附帶決議執行規定，第四十八條及第四十九條對行政首長質詢之規定；尤其第六十二條規定地方民意機關對行政機關組織法制僅有行使「同意權」之規定，即是地方立法權行使之限制。

大抵而言，地方立法權之行使，係以不超越憲法或法律委託為範圍，而其限制應在於地方立法權之行使，係以不侵害行政權為前提所為之限制。

四、地方立法權之發展取向

地方制度法對於地方立法權之保障，固然在於貫徹立法自主權之核心價值，以確保團體自治之原始作為能力，但臺灣實施地方自治法制化伊始，況且長期堅持「法律保留」原則，致使地方制度法對「自治法規」之規範範圍，係以「行政罰」及「有期限之不利處分」為規範範圍，並不涉「輕刑」之刑罰（註三），如就地方制度法施行有年，行政罰之制裁成效獲致普遍肯定，則於地方制度法修正時，增列「輕刑」之規定，應不無可

能。儘管國內正有制定新憲法之選舉議題，但修憲或制憲政策取向須審慎將事，但落實地方自治的政策將係不可改變之普世價值，因之，地方制度法如配合國家新政制，而有較大幅度之修正，當在如何充實地方立法權或稱維護立法自主權核心價值下，多所作爲，比如：

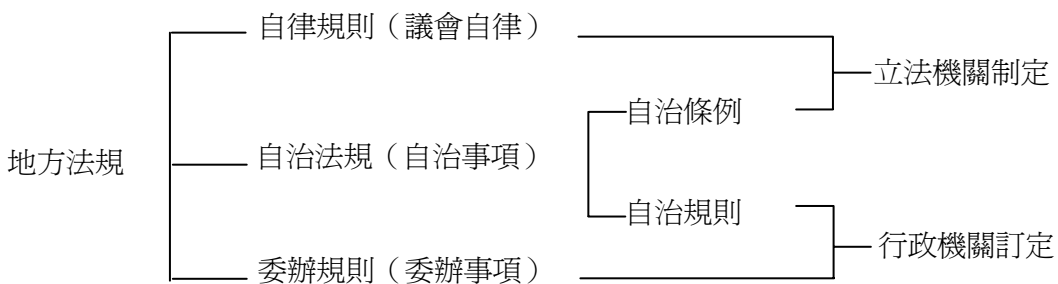
1. 確立地方立法機關所制定之「自治條例」，具有地方法律之定位，從而依「法律保留」意旨，提昇自治條例規範之效力。
2. 確立直轄市和縣（市）之地方立法機關具有聯邦制度下之「州議會」地位，其決策能力更爲鞏固，而立法權之行使，更能符合「二權分立」之原則。
3. 確定地方立法權係貫徹中央與地方權限劃分之評量基準；質言之，中央與地方權限

劃分係在建立中央與地方之夥伴關係，因之，對於地方立法權中央應在「適法性監督」之界限內，予以絕對的尊重，而不宜有如適當性監督之政治干預。

4. 確立議會政治及政黨政治之民主原則，朝野各政黨對於地方立法權之行使，應比照立法院有「協商民主」（associative democracy）機制之設計，俾尊重少數，且可形成尊重各族群的民主政治發展。

參、地方立法權之法制架構

本文姑以狹義立法權探討地方制度法所設計之「自治法規」制定法制架構。按地方制度法第二十五條至第三十二條共八條之機制設計，其自治法規可依蔡茂寅對地方制度法「地方法規」之制度設計分析，以圖一表示（蔡茂寅 2000：331）如下：



圖一 地方制度法所設計之地方法規體系

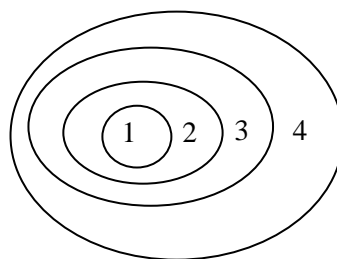
資料來源：蔡茂寅：(2000)「地方自治立法權的界限」，臺灣行政法學會：行政救濟·行政處罰·行政立法，(臺北：元照出版社)，頁 331。

一、自治團體可制定自治條例

地方制度法第二十五條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定者，並發布或下達者，稱自治規則。」是以地方自治團體依地方立法權之分工，具有制定自治條例之權。該自治條例應係在下列因素下所為之法制設計：

1. 在法律保留與行政保留之間，建構「自治條例保留」之法制發展空間，如圖二所示。其將最內圈設計為憲法保留空間，第二圈為法律保留空間，第三圈為自治條例保留空間，最外圈為行政保留空間。憲法保留內依司法院大法官釋字第四九九號解釋，尚有即使修憲亦不得為之「憲法中具有本質之重要性而為規範程序存立之基礎者」，如民主共和國原則、國民主權原則、保障人民權利原則及權利分立及制衡之原則，係憲章基礎，即使修憲亦不得觸及；否則即有破毀憲法整體規範程序之虞。司法院大法官歷次對干涉行政事項，皆堅持法律保留；但在地方制度法公布施行，賦予自治條例有干涉保留之立法權後，尚未見有任何爭議，並獲行政爭訟或司法院大

法官解釋之案例，似說明在法律保留與行政保留間，另創自治條例保留空間，可為法學界或實務界所接受？



註：1 代表憲法保留

2 代表法律保留

3 代表自治條例保留

4 代表行政保留

2. 「自治條例」雖係地方自治團體制定「自治法規」之定名，但有趨向地方性法律之定性，自治條例似已隱然有成為地方性法律之總稱或同位語之設計。

3. 自治條例係體現地方自治團體具有立法自主權之表徵，蓋地方自治團體行政和立法二機關之組織法制皆以自治條例定名，其旨在顯現自治條例之法律性，以符機關組織法律化之組織原則。

4. 自治條例係各地方自治團體具有住民自治和團體自治二條件之表徵，按涉及住民自治和團體自治事項，其上位法皆以法律或

自治條例規制，以符組織行政法制之原則。

5. 自治條例雖已定位為地方性法律，但其正當性和合法性仍待強化，遂規定須向上級政府報備，且須經同級立法機關通過，並由地方行政機關公布；此實質上係由地方自治團體之代表人簽署後公布施行。此外，如設有罰則，尚須上級政府核定，即在強化獲有上級政府認可後所形成之權威性及正當性。

關於自治條例之制定，其立法條件依地方制度法第二十六條及第二十八條之規定，可分為：

1. 議會保留事項：法律或自治條例規定，應經地方立法機關議決事項，應係事涉人民權益，致須授權由地方立法機關議決，其授權方式如：「…事項，由直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）定之」即是，初不問其授權有無應以「自治條例」用語定之。
2. 干涉保留事項：創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務事項，應係指增加地方住民之負擔，限制住民生活自由，乃至減少住民既有之權利。至於增加住民福利措施，並非皆須制定自治條例規範；惟為建立公平機制，以自治條例明定其享有資格，自為該法所許之立法。
3. 組織保留或稱制度保留事項：關於地方自

治團體及所營事業機構之組織事項，如非地方制度法第六十二條第一項至第三項所授權之地方政府二級機關以下組織；換言之，如係地方自治團體之行政或立法一級機關，皆須有以「自治條例」為定名之組織法制。至事業機構係法人性質，自須另有「自治條例」為定名之組織法制，始可正式成立和營業。

4. 重要保留或稱社會保留事項：所稱其他重要事項，係業經地方立法機關事先議決應以自治條例規制之事項。其旨在限制地方行政機關可能以自治規則乃至行政程序法第一百五十九條所規定之行政規則，規範重要事項，以至迴避地方立法機關之立法權行使。

惟自治條例既經地方立法機關通過，其依地方制度法第二十六條第五項規定，尚有公布程序始生效力，可分為二類程序公布之：

1. 定有罰則之自治條例，如係直轄市議會通過者，須報行政院核定後，由直轄市政府公布施行；如係縣（市）議會通過者，須報內政部或其他中央主管機關核定後，由縣（市）政府公布施行。
2. 未定有罰則之自治條例，復分為：
 - a、如法律或縣規章有特殊規定者，依其規定；亦即法律或縣規章定有須經上級政

府或上級主管機關核定者，須經核定後，由地方行政機關公布施行。

b、如未有法律或縣規章另有特殊規定者，該自治條例俟經地方行政機關公布後，始分別再報經上級政府備查：

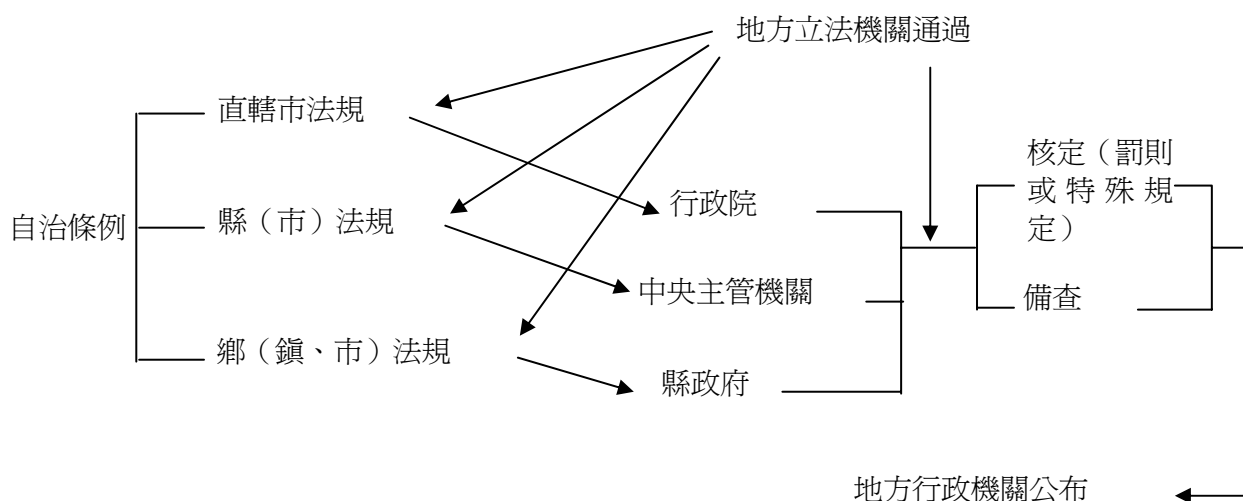
(1) 直轄市法規，應報中央各該主管機

關轉行政院備查。

(2) 縣（市）規章，應報中央各該主管機關備查。

(3) 鄉（鎮、市）規約，應報縣政府備查。

此可以圖三示之，如下：



圖三 自治條例制定過程

二、行政機關可訂定自治規則

地方制度法第二十七條第一項賦予地方行政機關就自治事項，可在法律授權或其職權範圍內訂定自治規則，此與行政程序法第一百五十條法規命令及第一百五十九條行政規則之規定有競合之處；惟因行政程序法係行政程序法制之普通法（註四），如地方制度

法有特別規定，自可依「特別法優於普通法」之適用原則優先適用，而不生適用疑義。問題是地方制度法何以有此設計？其立法理由何在？基本上地方制度法對地方行政機關得以「自治規則」，行使「自治條例」之部分法制功能，其立法作為係基於下列政治生態之設計：

1. 確立地方行政機關仍可行使地方立法權之理論：關於地方立法權之行使，就各國之立法例，地方行政機關皆有其部分權限，甚至扮演主導性之角色。蓋地方行政機關在自治條例僅有提案權及公布權，如何謂其有立法權？賦予自治規則之訂定權，應即在確立行政機關具立法權行使之主體地位。
2. 因應臺灣特殊之地方派系政治生態，影響地方立法權之正常行使，而賦予地方行政機關部分立法權，以建構地方法制秩序：臺灣嚴重對立派系政治，已妨害議會政治之正常運作；如無賦予地方行政機關得就自治事項推動法制行政，肇致地方社會秩序紊亂，可想而知。
3. 確立地方行政機關在地方立法作為上之積極角色：地方立法機關限於政治性之考量，其立法怠惰或稱立法遲延（legislative deferrals）時有所見；即使制定自治條例，亦可能有實定法模糊（statutory ambiguity）（Lovell 2003：253）之情事發生。如賦予地方行政機關訂定自治規則，即可先行試用，再視施行經驗改定自治條例，將更具完備性。臺北市政府即有先訂定自治規則，再經多年施行經驗後，始制定自治條例之案例。

關於地方行政機關依地方制度法第二十七條第一項訂定自治規則，其自治規則究竟定位如何？有學者認為「自治規則之性質，與具法效力與人民權利義務有關之法規命令應屬有別，只不過多拘束地方行政機關內部且不涉及人民權利義務之行政規則而已。」（蔡秀卿 2003：179）蔡秀卿之觀點似與上揭立法思維有別，蓋行政規則與法規命令不同，但自治規則卻有法規命令及行政規則雙重性質，且其因定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則等七種名稱，致與一般行政規則慣用之定名，如要點、基準、須知、作業程序等不同，理當多所澄清。

自治規則與自治條例抑或自治規則與法規命令、行政規則皆有區辨之必要，本文將於後述詳細分辨。在此就立法技術略加說明其不同所在，從而體現自治規則在我國法制體系中之適當定位，說明如下：

1. 自治規則與自治條例皆係地方法規，並屬涉及自治事項之自治法規；惟自治規則僅由地方行政機關訂定，不具法律保留之民主正當性，應不具地方性法律之屬性，自不宜有涉及干涉行政事項之規定，但其反射利益達致不利益之效果，自非地方制度法所限制；亦係其他非自治規則所不得獲致之規制效果。

2. 自治規則訂定過程固與自治條例不同，即使與行政程序法所規定之法規命令、行政規則亦不盡相同。蓋自治規則僅在地方行政機關就其所轄之自治事項，並在法律授權或該地方行政機關職權範圍內，始得訂定規範，且其定名限於規程、規則、細則、綱要、辦法、標準或準則等七種。此與法規命令類同者，在其有法定授權部分；另與行政規則相同者，在其依職權訂定部分，是以自治規則係地方法規，但非行政程序法所指謂之行政規則。

3. 自治規則訂定後，發布復須依下列程序辦理：

- (1) 依法律授權訂定者，函報各該法律所定中央主管機關備查。
- (2) 依法定授權或自治條例訂定者，分別函送上級政府備查及各該地方立法機關查照。
- (3) 如法律或自治條例另有特別規定者，從其規定。

從此種對自治規則在發布生效後，仍須函報上級政府或同級地方立法機關之規定，在法規命令方面固屬必然，但行政規則則無此必要程序下，足見自治規則係以傾向法規命令之法屬性設計，乃其特別之處。

三、立法機關可訂定自律規則

依地方制度法第三十一條第一項規定，「地方立法機關得訂定自律規則」，此自律規則一般通稱為立法機關之「內規」。地方制度法係參照司法院大法官釋字第三四二號解釋，曾有議會「自律規則」用語所取名。該類自律規則之所以另稱內規，係因規定之事項多屬議會之議事規則、程序組織法制、旁聽規則等不涉及人民權利義務事項，而純屬議會內部行政作業或議員行使職權之程序規定。事實上，此類自律規則之發布施行，不但其反射利益可能影響行政機關或人民；即使議事規則之規定，亦可能影響行政機關之法制作為，比如議會議事規則規定議事採「屆期不連續原則」或「會期不連續原則」，即可使地方行政機關之法規案（或逕稱自治條例之提案），在屆期內或會期內因未完成審議而不得再提付審議；如擬再審議勢須重新提案。此種議事環境下，豈可謂議會內規不影響行政機關之立法作為？足見自律規則仍有加規範之必要。

地方制度法係在上述立法背景下，列入該自律規則之規範條文，依該條整體觀察，其立法思維可包含下列情形：

1. 自律規則係相關之議會議事法規範：儘管地方制度法僅規定地方立法機關得訂定自

律規則，其既謂之「自律」(self-regulatory)應在職權行使上所為合理化之必要作為之規制；如與其議事職權行使無關之事項，應非該地方立法機關所得單獨規定；亦即屬地方制度法其他立法所須規制之範圍。

2. 自律規則與自治規則之效力位階相同：議會訂定自律規則，其效力如何？就自治規則之效力比較，應屬同一位階。蓋自治規則並非內部行政規範，而係涉有人民權義關係之外部行政規範，其位階都已低於自治條例，自律規則似無高於自治規則之可能性與必要性。就地方制度法第三十一條第五項規定，「自律規則與憲法、法律、中央法規或上級自治法規牴觸者，無效。」正與同法第三十條第二項規定，「自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。」有殊多相接近之處，即在呈現二者法效力相同之規範意旨。

3. 自律規則係基於該議會組織自治條例之授權，所為立法過程之行爲規範。地方制度法第三十一條第二項規定，自律規則係由各該地方立法機關發布，並須依下列程序報上級機關備查：

(1) 如法律或自治條例有特別規定，依其規定辦理。

(2) 如無其他法律或自治條例之特別規定，在立法機關發布施行後，須報告該上級政府備查，即：

a、直轄市議會自律規則報行政院備查。

b、縣(市)議會自律規則報內政部備查。

c、鄉(鎮、市)民代表會自律規則，報縣政府備查。

此種備查程序而非核定程序，旨在落實立法自主權之核心價值，以建構團體自治之條件。

四、行政機關可訂定委辦規則

由於我國係單一國體制，地方行政機關在行使自治權時，為自治體(autonomous body)體質，但在行使行政權時，卻可能僅是行政體(administrative body)體質。因之，地方行政機關固然可依其自治行政性質，訂定自治規則，但就其屬「行政一體」之構成分子，如基於法律、中央法規之授權或其法定職權，是否可在貫徹依法行政原則下，對上級政府之委辦事項，另訂行政命令？此係以往二自治法所未曾考慮之新法制設計問題。

經理委辦事項，訂定其服務工作所需要之行政命令，就法制行政言之，應有其可能，

亦有其需要。地方制度法遂在該法第二十九條第一項，明文授權地方行政機關，在辦理上級機關之委辦事項業務時，可依其既有之法定職權，或基於法律、中央法規之授權，訂定服務工作所需之委辦規則。如就地方制度法相關條文觀察，其立法理由應在於：

1. 委辦規則雖係地方法規但非自治法規：地方自治團體或地方行政機關如依前述固可制定自治條例或訂定自治規則，但基於地方行政機關為辦理委辦事項，而訂定之委辦規則，因無自治體之法制性質，其自非自治法規，但因係地方行政機關訂定，自可歸類為地方法規。
2. 委辦規則須貫徹上級機關授權命令之意旨，其規範不僅位階須低於法律，且須低於中央法規，而且須俟委辦機關核定後始可由地方行政機關發布施行。此種委辦規則仍有行政程序法之具法規命令與行政規則二元法制特質；惟其定名卻如自治規則，限於規程、規則、細則、綱要、辦法、標準或準則七種定名；如因其他名稱，即不屬地方制度法所稱之委辦規則。
3. 委辦規則因在貫徹執行中央委辦命令，其規則之法效力似低於行政程序法之法規命令，而有如該法行政規則。地方制度法第三十條第三項規定，「委辦規則與憲法、法

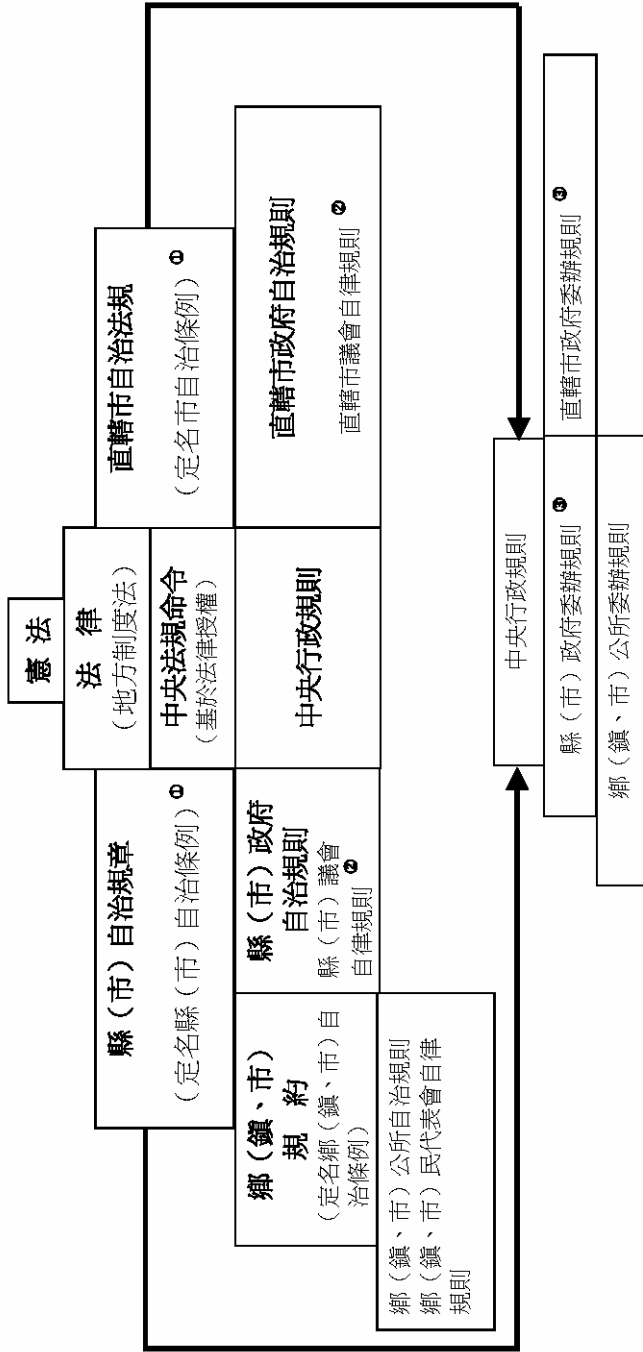
律、中央法令牴觸者，無效。」竟然條文之中係指「中央法令」而非「中央法規」；此即說明中央之行政規則，亦可限制委辦規則之執行效力，致使地方行政機關所訂定之「委辦規則」，須以「核定」而非「備查」函報上級政府；上級政府所當考量者，應非「適法性監督」，而係「適當性監督」之必要作為。此說明委辦規則之規範作用不但低，而且不具多大規範作用，應屬內部行政規範性質。

五、地方法規之效力位階體系

基於前揭對包含自治條例、自治規則、自律規則和委辦規則之立法理由分析，如就地方制度法對地方法規之總體機制設計考量，其法制位階如圖四所示。

茲將圖四之地方法規效力位階體系設計，說明其所建構之法體系意義：

1. 憲法與法律（尤指地方制度法）係地方法規之主要法源。
2. 基於法律授權之中央法規命令，其位階未必高於直轄市或縣（市）之自治條例。蓋直轄市或縣（市）之自治條例，如其有罰則之規定，因有上級政府核定之強化正當性；復因本屬地方立法機關通過之地方性法律，其在民主正當性及法制合法性上，皆可能超過中央之法規命令；縱使未超過



註解：① I 自治條例經直轄市、縣(市)議會完成立法可有行政罰之規定，其位階如同法律；即位階高於中央法規命令。

II 自治條例未經直轄市、縣(市)議會賦予罰則時，其位階低於中央法規命令。

② 自治規則係由各該地方行政機關訂定，不得有行政罰之規定，得定名為規程、規則、細則、辦法、網要、標準或準則。

③ 委辦規則係由各該地方行政機關訂定，亦不得有行政罰之規定，其定名準用自治規則。

圖四 我國法制位階之設計

中央法規，亦係與自治條例平行。復因地方自治團體將優先適用其自治條例之法制原則上，自治條例效力實有高於中央法規命令之可能。

3. 中央行政規則與直轄市政府、縣（市）政府之自治規則或是直轄市議會、縣（市）議會之自律規則，位階相同，但地方政府或議會將優先適用自治規則或自律規則，致使中央行政規則僅在不與地方自治法規競合時，始有規範地方行政機關之餘地。
4. 鄉（鎮、市）自治條例之位階與縣（市）政府自治規則、縣（市）議會自律規則相同：此係因鄉（鎮、市）在未改制為自治法人前，其所經鄉（鎮、市）民代表會通過之自治條例，已有民主正當性，而且尚須經上級政府備查，此較之自治規則或自律規則之正當性並不稍弱化，致其效力可與彼等法制同位階；況且鄉（鎮、市）公所、代表會，亦將優先適用各自制定之自治條例，而不適用縣政府之自治規則、縣議會自律規則，且後者之競合可能性亦不多見。
5. 委辦規則在法制位階體系上，應係有異於其他三類地方法規之設計：蓋委辦規則係在地方行政機關以其行政體定位所為之一般行政立法（administrative legislation），不

但中央法規須遵守，即使中央行政規則亦不得違背，更遑論不得牴觸憲法、法律。由於委辦規則之位階低於一般行政規則，其屬地方行政機關之內部作業規定，應非無據。

肆、自治條例之法律權能分析

地方制度法就地方自治團體辦理之自治事項，依憲法對國家法律相對性之規定，而設計具有地方性法律效力之自治條例，其法律權能究竟如何？說明如下：

一、自治條例之委託保留

自治條例係依地方制度法第二十六條及二十八條之規定所制定者，如就其法制建構，應係本諸憲法本文及憲法增修條文之立法委託意旨所設計者，說明如下：

1. 憲法第一百五條及一百二十二條制定「省自治法」及「縣自治法」，已為地方制度法所吸納，而省法規（第一百十六條）及縣單行規章（第一百二十五條）更已簡化為地方自治條例，且其規範效果，已提高為具有地方性法律之效力位階。
2. 憲法第一百十八條及增修條文第九條之直轄市、縣（市）立法權，已於地方制度法中詳列，並責由地方議會執行，其中以自治條例之制定，最能體現落實立法自主

權，並為檢驗地方自治之主要指標之一。

3. 自治條例就其法制設計言之，應係憲法與地方制度法之「委託保留」，而由自治條例可有罰則及其他有期限之不利處分規定言之，其已可定位為位階形同法規命令或地方性法律之規制作用；且在可預見將來基於地方自治之實踐，完全確立其屬地方性法律之定位。

二、自治條例之法律效力

關於自治條例之法效力，如就其立法過程，應屬地方性法律，但地方制度法第三十條第一項，卻規定自治條例固不得牴觸憲法、法律，且包含不得牴觸基於法律授權之法規，以及上級自治團體之自治條例。此謂不得牴觸上級自治團體之自治條例，即指縣之自治條例，鄉（鎮、市）自治條例不得與其相牴觸，基於縣對所轄鄉（鎮、市）之具有「自治監督權」（地方制度法第五十六條第一項），應無疑義。值得商榷者，係在基於法律授權之中央法規，如各法律之施行細則即是；各法律之施行細則常有超越母法之越權規定，如亦須遵守實有不妥之處，且與憲法第一百十六條之制憲本質有違。按該條規定，「省法規與國家法律牴觸者無效。」應無省法規與中央法規牴觸，亦當然無效之擴大解釋正當性，而地方制度法第三十條之所以

有此規定，並非內政部法案起草人本意，而係行政院審查法案時所增列，此不但可看出行政院執事者之缺乏憲法知識，亦說明該等人士實無落實地方自治之良能！嗣後，如有修正地方制度法應予修正，以符憲政主義本質。

三、自治條例之立法程序

依地方制度法第二十六條、第三十五條至三十六條、第五十四條及第六十二條之相關規定，地方自治團體制定之自治條例，其立法程序如圖五所示，說明如下：

1. 提案：

地方立法機關受理之自治條例法案，僅限於經各該地方行政機關最高決策會議，如直轄市政會議、縣（市）務會議、鄉（鎮、市）務會議通過有案，並由地方行政首長具名發文之法案或由其民意代表所提不屬行政組織之提案，始可排入議程進行審議。

2. 審議

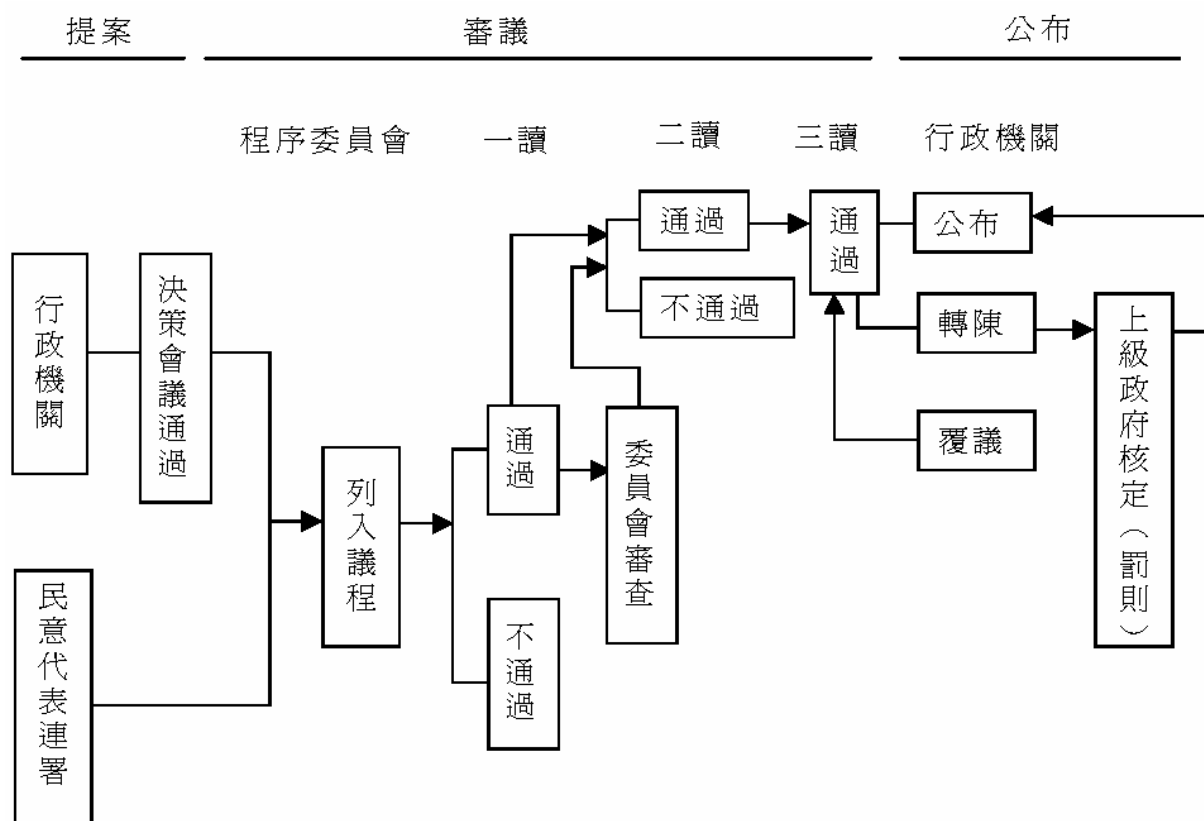
現行地方立法機關係採用美制之立法程序，不但須三讀而且大會一讀後始經各該委員會審查，一讀係宣讀標題；如無異議即交由委員會審查。委員會係採逐條宣讀，逐條表決方式，如通過始函送大會二讀，二讀時一如委員會審查，逐條宣讀，逐條表決，一旦通過再送三讀。三讀時，除非牴觸憲法、

法律、上級法規，僅就文字修正；惟涉有行政組織之法案，地方立法機關僅得行使同意權，但至今似乎未落實此項立法之審議限制。

3. 公布

法案三讀後，須由地方立法機關函送地

方行政機關公布施行；如屬有罰則之法案，尚須先轉陳上級政府核定後，始可公布施行。地方行政機關對於窒礙難行之法案，可就該窒礙難行部分移請地方立法機關覆議。



圖五 地方立法機關自治條例之制定

四、自治條例之立法競合

地方自治團體所制定之自治條例，因其土地管轄範圍，除非有土地管轄上之重

疊；否則，應無競合問題。因之，自治條例如有競合情事之發生，應係指其與中央法規規定相牴觸之情形而言。至於其有牴觸憲

法、法律者無效，固不待言。對於自治條例與中央法規牴觸情形，可分為二種：

1. 牴觸基於法律授權訂定之中央法規命令：依地方制度法第三十條第一項，應屬無效。至其規定似有不合理之處，已於前揭說明，不贅。
2. 牴觸非基於法律授權訂定之中央行政規則：因地方制度法未有明定，依法理自治條例亦不受限制，地方自治團體可優先適用各該自治條例。
3. 鄉（鎮、市）自治條例如牴觸縣政府之自治法規：可分為牴觸自治條例與自治規則二部分，如牴觸自治條例者，依地方制度法第三十條第一項應屬無效，但牴觸自治規則，則可優先適用其所制定之自治條例，而非當然無效。

伍、自治規則之命令權能分析

地方制度法對於地方行政機關訂定自治規則之法制設計，係地方制度法內容中極為重要之特質。其固然應定位為地方行政命令，但其特殊性卻非一般法學者所熟知，爰說明如下：

一、自治規則之規範架構

依地方制度法第二十七條第一項規定，自治規則係地方行政機關基於規範自治事

項，在法定職權或法律、自治條例授權下所為之行政規範，其法制構造，可分為：

1. 自治規則係地方行政機關訂定：係指地方自治團體所屬之地方行政機關，包括直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所，其他機關在無授權下不得訂定自治規則；即使有類似之立法，亦應歸類為行政規則，而非自治規則。
2. 自治規則係限於自治事項之規制：自治規則異於其他法規命令或行政規則、委辦規則者，乃在於其係就地方制度法之自治事項或其他法律所賦予之自治權，所訂定之行政命令；如其有非自治權能之規定事項，即不得視為自治規則。
3. 自治規則之法源為法律或自治條例授權，亦可依自治機關之法定職權，但其規範效用相同，皆不得有罰則之規定；至有定期限之不利益處分，則非法所不許。雖無罰則，卻因反射利益而獲致之規範效果，亦可如是解釋。
4. 自治規則位階低於自治條例，但其可獲致自治條例之規範效果，致其有可能成為地方自治團體制定自治條例之先程序；即以其施行經驗做為未來制定自治條例之重要參考模式，形成自治條例與自治規則共營地方法制之合作效果。

二、自治規則之法律效力

自治規則之法效力位階，依圖四所示，應屬於低於自治條例，固不待言，但此謂法律效力，係由其規範效果探討。蓋自治規則因係由地方行政機關訂定，發布後始函報上級政府備查或同級地方立法機關查照。因之，地方行政機關基於特定之政治考量，可能捨制定自治條例而不為，另行訂定自治規則而致法制錯亂。因之，基於規範效力之考量，地方行政機關應於下列情況發生時，訂定自治規則為宜：

1. 法律或中央法規授權訂定自治規則：我國法制品質固然逐年提昇，但立法時不免有錯置之處，今後除非法律授權有明顯瑕疵，祇要條文有「……地方政府定之」之文字，即由地方政府訂定自治規則，應可減少爭議。此非說即使有上述文字，即不得制定自治條例，而係在檢驗地方制度法第二十八條規定後，再決定是否有制定自治條例之必要。
2. 如有地方制度法第二十八條之情形，但地方制度法確有如第六十二條之特別規定，以堅持地方制度法對組織法制應採「行政保留」之原理為宜（註五）；當前臺北市政府之不當作為（註六），不足為訓。
3. 自治規則應避免涉及人民權利義務事項之

規定：雖說自治規則可反射利益，達致規範罰則之效果，且屬非法所不許情況，但就干涉保留之法理，以及多年來司法院大法官解釋之意旨，事涉干預行政事項，應堅守民主原則，由地方立法機關制定自治條例；即使立法緩不濟急，亦係民主應有之代價，不宜便宜行事，而滋生規避議會之爭議。

三、自治規則與法規命令、行政規則之區辨

由於自治規則與法規命令、行政規則形式上有其雷同之處，但實質上卻大不相同，遂略加說明其區辨方法，以供參考：

1. 自治規則僅屬地方行政機關所訂定之行政命令：係依地方制度法第二十七條第一項訂定者；質言之，即使地方行政機關所訂定之行政命令，卻非依地方制度法第二十七條第一項所建構之法制條件，即不得視為自治規則。
2. 自治規則在形式上較易於與法規命令混同：如係地方自治規則，其法制名稱須有「地方自治團體」之名稱。此外，皆係法規命令或行政規則。
3. 自治規則在實質上較易於與行政規則混同：如係地方自治規則，其內容必有自治權之行使或自治事項之作為。此外，皆屬法規命令或行政規則。

4. 自治規則須報請上級政府備查或同級地方立法機關查照：對於同屬地方位階之地方法規命令或行政規則，除非擬規避地方立法機關之審議，否則宜以地方自治規則訂定，不宜訂定法規命令；尤其不得採取行政規則方式訂定，以呈現地方制度法之地方法制特質。

四、自治規則在臺北市之命令應用

儘管臺北市對於應以自治規則訂定之二級機關組織法制，基於與地方立法機關之和諧，而採取函送市議會審議，卻定名為「組織規程」，而不依法改稱為「組織自治條例」一事，已嚴重破壞法制建構乙節，固然令人不敢苟同，但臺北市政府在其他法制作為上，卻有殊多成就，可供其他地方自治團體法制作業之參考。其中最值得學習者，即是臺北市政府常能洞燭機先，將事涉自治事項，而自治條例在立法時機尚未成熟時，即率先訂定自治規則，使臺北市之法秩序比較健全。此種依法行政原則之貫徹執行，實已收到「學習型組織」(learning organization)之效果，而臺北市政府法規委員會能多所借重行政法學者參與地方法制制定，使其法制品質提昇，亦可供其他地方政府法制作業單位之參考，令人敬佩。

陸、結語：地方立法權審慎將事，以形塑健全地方法制。

地方制度法公布施行至今，已屆滿四年十個月以上，但真正落實地方自治則有四年四個月（註七），不論時間長短，地方法制已積極推動；尤其民國八十八年八月十二日發布地方行政機關組織準則及地方立法機關組織準則二組織法制後，組織自治條例已成為地方政府改造之法制準繩。其成效尚待評估，但如何就地方立法權審慎將事，使立法自主權確實鞏固地方自治，卻是當前地方政府及地方議會之重要政治工程及作為課題。儘管過去法制人力不足，可能窒礙難行，但善用日漸增多之法制人力，將是地方法制健全之保證；亦唯有地方法制健全，始可保障地方民眾權益，呈現法治國之現代化景象。

（本文作者為東海大學教授）

註釋

註一 司法院大法官近五年來事涉地方自治之解釋，計有 467、498、527、550 及 553 等五號解釋，其中第 467 號解釋，確立地方自治團體具有公法人資格，並具有憲法規定之自治事項，並具備自主組織權；第 527 號除再確立自主組織權外，並規定對自治事項有制定

規章並執行之權，此即謂具有自主立法權及自主組織權。第 550 號說明地方自治團體受憲法制度保障，並具財政自主權，以使該團體之完整具有自主權之核心領域。

註二 固然地方制度法公布施行後，省縣自治法與直轄市自治法均隨之廢止，形式上似有二自治法已由地方制度法取而代之，復以地方制度法有若干條文與該二自治法條文類同或相同，致為若干研究地方制度法之學者誤指為係二自治法之混合體。事實上，地方制度法在內政部民政司起草時，係本諸落實地方自治，強化地方自主權之原則，設計新地方制度；如有條文與二自治法相同或類似，應係法制規範妥當性所為之必然設計，絕不宜直指為自治法之混合體而已。

註三 日本地方自治法第十四條第三項規定：「普通地方公共團體，除法令另有特別規定者外，於其條例中，得設對於違反條例者，處以二年以下之懲役或禁錮、一百萬元以下之罰金、拘留、科料或沒收之刑或五萬元以下罰鍰之規定。」，即說明日本地治法授權，地方議會可制定「輕刑」之刑罰於條例

中，此在我國地方制度法則尚未有此類似刑罰之規定。

註四 行政程序法第三條第一項規定，「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」此即說明行政程序法僅具行政程序法制之普通法性質，自可依中央法規標準法第十六條特別法優先適用原則，優先適用地方制度法之特別規定。

註五 憲法增修條文第三條第三項及第四項既已就組織法制有「行政保留」之規定，堅持組織法制行政保留立法作為，實屬合憲之作為，應予推廣。

註六 臺北市政府依法應訂定二級機關及學校之組織規程，竟有仍由市議會制定機關組織規程，而名稱又不符地方制度法之規定，已嚴重破壞地方制度法所建構之法體系。

註七 地方制度法係於民國八十八年一月二十五日公布，但因應地方政府改造之精省工程，遲至民國八十八年七月一日實施，以致地方法制之推展，係在民國八十八年七月一日以後，始積極展開。

參考書目

- 臺北市政府法規委員會：(2002) 地方立法範例與法制工作手冊。
- 臺灣行政法學會：(2000) 行政法爭議問題研究，臺北：五南出版社。
- 臺灣行政法學會：(2000) 行政救濟、行政處罰、比較立法，臺北：元照出版社。
- 吳庚：(2003) 憲法的解釋與適用，臺北：三民書局。
- 紀俊臣：(1999) 精省與新地方制度，臺北：時英出版社。
- 張君勱：(1970) 國憲議，臺北：臺灣商務印書館。
- 黃錦堂：(2000) 地方制度法基本問題之研究，臺北：翰蘆圖書出版公司。
- 蔡茂寅：(2003) 地方自治之理論與地方制度法，臺北：學林文化公司。
- 蔡秀卿：(2003) 地方自治法理論，臺北：學林文化公司。
- 劉文仕：(2003) 地方制度改造的憲政基礎與問題，臺北：學林文化公司。
- Keefe, William J. & Ogul, Morris S., (2001) *The American Legislative Process : Congress and the States*, New Jersey : Prentice Hall.
- Lovell, George I., (2003) *Legislative Deferrals : Statutory Ambiguity, Judicial Power, and American Democracy*, New York : Cambridge University Press.
- Oleszek, Walter J., (1996) *Congressional Procedures and the Policy Process*, Washington, D.C. : A Division of Congressional Quarterly, Inc.
- 松本邦男等(2002) 自治立法，東京：行政株式會社。

建立組織績效管理引導員工績效評估的制度



施能傑

摘要

公務人員個人考績甲等比例逐步下降是實務上變化的方向，甚至將採修法明訂方式為之。變革本身對於減少人事成本支出會有些許助益，然而由於甲等比例仍將遠超過其他各等第比例之總和，顯然與人力資源管理理論和實務上的認知仍有很大差異，同時大體上也無助於抒解民間質疑通通有獎現象的問題。

政府員工績效評估的課題受到廣泛討論，例如，個人績效評量等第比例問題（余致力等，民國 92 年），或者是作者多年前討論過的諸多考績問題如高職等者總是甲等、減少考績謬誤等等（施能傑，民國 80, 81, 82 & 83 年）。朱武獻（民國 92 年）最近為文繼續討論這些問題，顯示這些問題對於改善個人績效衡量的缺失是會有一定助益，但也意涵著說這些問題仍尚多未處理外。然而，由於這些分析的途徑多數屬於觀念性和技術性層次，即使落實各家所提出之改善作法，依舊無法真正處理個人績效評估的最核心目的，亦即組織整體績效是否因為個人績效的改善而提升？

本文認為必須用組織績效管理觀點，建立新的員工個人績效評估制度與方法，方能將個人層次與組織層次的績效管理緊密結合，個人績效評估在人力資源管理上的成效方能彰顯。本文主旨就是闡述支撐這一個新途徑的理論思考觀點，以及主要的改變方向。

To Set up System for Organizational Performance Management Leading Employee Performance Evaluation

Shi Neng-jie

Abstract

The gradual decrease of ratio of Grade-A evaluation on the performance of individual public servant is the direction for pragmatic change, which will even be explicitly provided for by amending laws. Such change per se will be somehow helpful for reducing the personnel cost. However, the ratio of Grad-A still far exceeds the total of the ratios of the other grades, which apparently demonstrates the big gap between the theoretical manpower management and the practical recognition. Also, it is in general unhelpful for resolving the public doubt about “everyone is rewarded” phenomenon.

The issue of performance evaluation for government employees has been under extensive discussion. For example, discussions on the ratio of each grading for individual performance (by Yu Chi-li et al. in 2003), or on several problems concerning service grading brought by me for years, such as: always Grad-A for high-ranking personnel, how to reduce the ridiculous mistakes in service grading, and so forth (by Shi Neng-jie in 1991, 1992, 1993, and 1994). Lately, Mr. Chu Wu-hsien wrote articles to continue the discussion on those issues (in 2003). It demonstrates that all those discussions will be helpful to certain extent for improvement of the shortcomings in grading individual performance, but also implies that all those problems have not been dealt with yet. However, as those analyses are all at conceptual or technical level, even if the methods for improvement proposed by each expert are carried out, yet, the focal purpose of individual performance evaluation would not be taken care of; i.e., is the overall performance of an organization enhanced along with the improvement of individual performance?

This article is to point out that new system and method for individual employee performance evaluation shall be set up from the viewpoint of organizational performance management so that the managements for individual performance and organizational performance can be tightly integrated, and that the effect of human resources management on individual performance evaluation can be manifested. This article aims to illustrate and hold the theory, thought and viewpoint for such a new approach, as well as the main direction for change.

壹、組織績效管理的理論概念

組織績效管理是指組織能夠將對的事情作得更好，也就是根據選定的近程與中長期組織發展目標方向，建立具體的組織整體資源管理控制重點，並定期評估努力之成效，再運用評估資訊提供組織和個人工作目標方向和重點上調整的參據，以及必要的員工激勵與能力改善計畫。譬如說，美國國家績效評鑑中心的績效衡量研究小組指出，績效管理是「利用績效資訊協助設定同意的績效目標、進行資源配置與優先順序的排列，以告知管理者維持或改變既定的計畫目標，並且報告成功符合目標的管理過程」（引自丘昌泰，民國 89 年：317）。

據上之說，政府組織經營欲有績效，績效管理變成是重要的管理思考架構，而績效管理的第一項步驟必須先確立清楚的方向作為領導，組織績效管理就是建立組織發展的策略方向和目標。因此，策略管理就必須先於績效管理，策略願景就成為是組織績效的最核心目標。簡單地說，策略管理的引導之下，組織績效管理是一種設計、預測與控制的邏輯思考和管理活動，透過動態過程得以定期持續地調整組織的策略目標體系，並且將組織各項管理活動，包括內部資源管理和

外部環境管理，變成是有意識性的目的導向過程，以實踐組織為求生存與成長所設定且定期調整的目標。

根據組織層次討論績效管理的觀點，在平衡計分卡 (Balanced Scorecard) 的理論和技術上特別顯露無遺 (Kaplan & Norton, 1996, 2001)。平衡計分卡的績效理論認為，營利組織或非營利組織的績效乃是由四個主要構面所形成，四者間存在著因果關係，四個構面分別是：財務構面、顧客構面、組織內部流程構面和員工學習與成長構面。雖然常見的焦點僅限於財務構面，但是有效的績效管理，必須將四個構面一起納入，分別找到具體和非具體的衡量指標，否則無法整體提升經營績效；同時，政府這類非營利組織也比較適合將顧客構面放在最外顯的第一個層次。

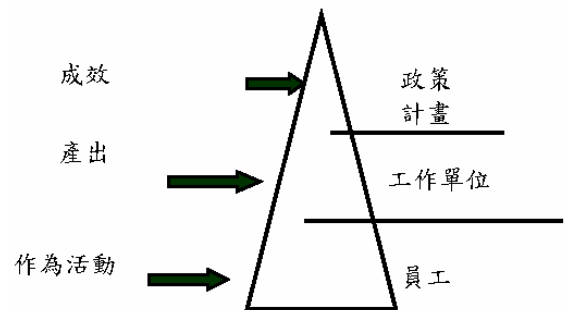
平衡計分卡的績效管理觀點清楚地顯示說，員工確實是組織產生績效的最底盤和重要動力，但是只有員工的所有作為和組織財務面、顧客面和流程面的方向充分結合，員工績效才會直接反應組織層次的績效。這樣的意義是非常重大的，譬如說，員工工作重點和事項都應該侷限於有助於組織績效的範圍，對整個組織績效目標幫助不大或附加價值低的工作事項應該「去業務化」，不必成為

個人層次績效衡量的內容。

誠然，不少論者對於公共部門實施績效管理與衡量制度，提出諸多疑慮與不安，例如，美國的《政府績效與管理季刊》最近出版專輯呼籲不要落入多項錯誤的認知或忽略潛在問題等 (Bouckaert & Peters, 2002; Grizzle, 2002; Hatry, 2002)。Behn (2003) 也指出要根據績效管理的目的設計不同的績效衡量制度，績效管理的效果方能彰顯。不過，這些討論絕不是否定政府部門推動組織績效管理的意義，而是指出組織績效管理是高度複雜性的工作，不應該當成是時尚，必須謹慎規劃後為之，方不至於產生更多的問題。

美國聯邦政府人事管理局 (U.S. Office of Personnel Management) 對於各機關如何進行員工層次績效管理與衡量的建議，也是反應著上述組織績效管理的觀點。人事管理局提出五個關鍵且循環的員工績效管理步驟 (U.S. OPM, 2001)，分別依序是：規劃績效策略與衡量體系 (planning)、定期監測績效與回饋 (monitoring)，提供增進績效之協助 (developing)、進行績效評估 (rating)、實施績效獎勵 (rewarding)。人事管理局對於第一個步驟的規劃，特別提出「績效金字塔」概念，如圖一，強調員工績效必須在組織績效下規劃，換言之，一旦將組織績效管理理念帶入，

整個員工績效評估工作就要從組織角度出發設計，方能確保個別工作績效的加總可達成組織的策略目標。



圖一 績效金字塔

資料來源：U.S. Office of Personnel Management (2001: 14).

美國聯邦政府各機關自 1997 年 9 月起，依據政府績效與效果法 (Government Performance and Results Act)，採行中長期策略管理和績效管理，基本的精神和推動作法也都是組織績效管理的另一項作法 (詳見施能傑，民國 87 年)。聯邦政府各機關每五年需提出機關經營的策略計畫書，建立起機關主要職掌與業務的一般性總體與細部性績效目標，以及如何達成各組織層次目標所需的運作過程、技能與技術、人力、資本、資訊及其他資源，每年再據以提出年度績效計畫書和實際績效報告書。

運用圖一的組織績效管理概念，可以協助建立政府組織和員工間的績效管理體系。表一提供推動組織績效管理的簡要思考架構，首先，機關應先建立起前三欄的工作體系，包括機關主要必須完成的各項策略職能，為達成某項職能的主要工作計畫，以及某項工作計畫必須包括的業務事項。職能策

略、計畫和業務等三個面向都分別設定其績效目標，而且分別代表著結果、產出和活動投入等三個績效概念。然後，每位員工盤點與列出所負責的所有工作業務事項，包括經常性、專案性和其他（如臨時交辦等）等，並指陳出這些工作業務事項是對應哪一項機關職能、計畫或業務。

表一 機關績效管理與個人工作事項的對照

機關層面			員工層面		
主要 職能策略	主要 工作計畫	主要 業務事項	經常性 業務事項	其他 業務事項	專案性 業務事項
A	A1	A11			
		A12			
		A13			
	A2	A21			
	...	A22			
B	B1	B11			
		B12			
	B2	B21			
		B22			
		B23			
C	...				
D	...				
...					

貳、績效管理觀點的員工績效評估制度

根據績效金字塔概念的組織績效管理，本質上就是組織的策略管理。因此，組織績效管理應該緊密地受到組織策略管理的引導，人力資源績效管理則是最下游的管理工作，即「組織策略→組織績效體系→員工績效管理計畫」。爲了體現組織績效管理途徑的精神，在規劃設計員工績效評估制度和方法時，就應該必須遵循下列幾項重要的原則，包括：(1) 組織目標導向，(2) 機關自主導向，(3) 工作評估導向，(4) 多元評估導向，(5) 能力改善導向，(6) 溝通回饋導向，(7) 組織績效導向。作者認爲，幾十年來政府部門公務人員考績制度和考績法令的變動，卻很少重視這些基本原則，因此，未來變革若不能從原則理念上更改，仍著眼於包括如甲等比例設限等一些屬於執行層面的變動，對於改善政府和員工績效本身的助益是很有限的，員工績效評估就難有「組織效度」可言。

一、組織目標導向

員工個人績效的衡量面向和細部指標，應該所屬組織單位的績效方向有緊密結合，組織單位績效則是實踐組織整體績效的工具。因此，員工績效衡量務必根據組織或單

位的角度設計之，使得當多數員工都盡責完成與做好工作任務，組織單位和組織整體的績效就會隨之產生，不會發生目前的窘境，大多數員工都表現優秀得到甲等，但是民眾不認爲機關或政府的整體服務績效表現同樣可以評列最優等級。組織目標導向原則既然是建立個人績效評量制度的首要原則，本文前述表二的重要性也就彰顯無疑。

譬如說，某一大學若以「研究」爲主要的發展導向，那麼各學系的績效也應該配合以整個學系的研究成果爲衡量重心，教師的績效衡量當然應該是著眼於個人的研究狀況和成果，學系內行政人員的績效評量同樣應該包括提供研究上的行政協助滿意度。設若該大學選定以「教學」爲發展策略方向，從大學整體到學系到教師和員工的績效衡量方向，也應該跟著改變。如果說，某一大學以教學爲策略目標重心，但卻主要用研究成果爲衡量教師績效時，吾人不難想像，兩者間的矛盾性。

組織目標導向的員工績效衡量，最終但也是最重要的作用，是引導管理者和員工共同思考，究竟哪些工作項目才是關鍵要項而需要納入員工績效衡量的範圍。一旦管理者和員工瞭解到，處理的工作事項或業務中有屬於無助於增進單位或組織績效者，就會有

正面誘因進行去業務化的工作，組織人力資源都致力於核心關鍵工作，這正是組織績效管理的重要目的。

二、機關自主導向

組織績效管理既然強調策略，策略必然因組織機關而異，因此，員工績效管理也要以「個別組織」為思考焦點而規劃之。這個概念下，員工績效管理和員工績效評估制度必須採取機關自主分權化方式進行。分權化下，各級政府和同級政府內不同機關組織，採用的評估制度和方式皆可以（也應該）有差異性，甚至同一機關內單位間也可以有別。

員工績效評估方法要機關自主化，目的就是讓員工績效評估的面向、指標和績效成就標準的設定能多元化，適合每一組織的策略職能需要，員工績效評估才可能有效度，並且和組織績效管理體系結合。例如，服務性職能、法令規劃職能、管制職能和研究性職能等不同工作性質，採用同樣的員工績效評估制度，顯然無助於個別組織的需要。

公務人員考績法第五條目前僅允許「性質特殊職務」得另訂考核細目（但評估面向仍不得另訂），實務上也無機關有此作法，因此，本條必須徹底更改以引領分權化導向的績效評估。具體的作法是，將員工考績處分主管機關更進一步分權至由各機關（不僅是

府、院、部和省市政府），各機關人事部門要一改過去習慣一致化的方式，有能力根據機關整體與個別單位之需要，以及員工績效管理的真諦，重新規劃一套員工績效評估制度和方式。

三、工作評估導向

機關自主分權導向本身不是目的，而是要提高員工績效評估的效度，因此，員工績效評估應該以「工作」為評估面向，機關自主導向對組織績效管理的貢獻方能彰顯。

工作主要是指，個別員工績效面向和要素中，與其所服務單位和組織的整體績效間，直接相關程度愈強的各類工作面向。一個工作面向可以包括多種的具體工作項目和活動，這些工作項目中又可粗分為「關鍵核心項目」和「非關鍵核心項目」，縱使要將所有活動皆納入績效評估範圍，應該採用權重方式，讓關鍵項目的影響力更加凸顯，所謂可以被接受等第的績效表現必須在關鍵項目上表現出最低的績效水準。關鍵核心項目意指，每項職務中最直接顯著的某些主要任務或活動，員工若無法就這些工作事項有好的績效表現，該工作面向的績效就無法顯現。非關鍵核心項目係指，職務中較不直接顯著的某些任務或活動，此類工作事項表現良好與否，未必可用於決定個人在該工作面向上

績效之優劣。至於用來評價工作事項表現的標準，可以考量工作品質、工作數量、工作完成之及時性、工作之成本效能等等。

工作面向也應該包括一些值得鼓勵的行為表現 (valued behaviors)，這些行為皆是達成最終績效的過程要素，例如有禮貌的服務態度，重視顧客的服務行為，創新學習行為，個人團隊合作行為，以及政府部門期待公務人員應有的廉潔行為等。

再者，組織績效的構成要素中，個人層次或單位團體層次所扮演的相對角色，應該影響如何選定員工的績效評估工作面向和行為。例如，組織績效若需要依賴更多工作團隊，那麼個人績效評估方法中，除了仍然重視個人工作面向外，團隊合作和分享的行為，或是團隊整體表現的績效等，就應該變成是計算個人最後績效的一部份。

目前公務人員的績效評估，方法上就是欠缺以工作導向為重點，根據現制，考績面向統一化地要求包括工作、操行、學識與才能等四個考績面向和二十項具體考核項目，此種評估方法是沒有效度的。例如，學識與才能若無法真正轉換成實際行動而表現於工作面向，對於人力資源管理是沒有太大價值的，再如，喜歡到消費水準付得起的舞廳跳舞的人，未必會影響其仍然可以是優越工作

績效者。因此，公務人員考績法應該修訂，僅要求對「工作」是否達預期標準的進行員工績效評估，並且規定各機關應儘量採用不同的評估指標衡量工作成就，包括職務完成的數量、應有之品質、應完成的時間、是否影響他人工作等重要工作面向為主要依據。

四、多元評估導向

員工績效評估的效度，除了根據目標導向與工作導向，建立合適的評估面向和標準外，也必須依賴多元導向的方法，充分與正確地蒐集員工工作相關資訊，作為分析與判斷的根據。多元導向的方法包括運用多元評估者，以及多階段的資訊處理程序，希望減少員工績效評估過程的考績謬誤 (rating errors)。

多元評估者方法的觀點，是運用不同來源的績效資訊管道，再綜合判斷決定員工的個別績效狀況和相對優劣。典型上，其實也相當合理，績效評估者是員工的「直接主管」，而非其他主管或間接主管，因為，直接主管和受評者間的互動最為頻繁，最有機會長期觀察和蒐集相關績效資訊。為增加更多績效資訊來源，360度績效評估理念倡導受評員工本身、同一工作團隊的同僚、組織內與受評者業務接觸較多單位的同事或主管、受其監督指揮者、受評者的服務對象等，皆應

該是績效評估的績效資訊提供者或甚至是績效評量者。

多階段績效評估方法的觀點，是強調考評者必須根據員工全年日常的工作狀況資訊作為最終判斷的基礎，方能利用完整與有效度的績效資訊進行評估員工表現，避免「以偏概全」、「月暈效應」、「近期印象效應」、「早期印象效應」等偏失性考評。因此，一年間至少兩次以上的制度化績效審核和資訊蒐集機會，是有效的方法，除了累積績效資訊外，也提供績效管理過程的事中檢討機制，例如，若績效評估是強調發展性目標，事中定期的績效審核，可以及時提供員工必要的績效改善協助。

在配合多元評估者方法下，考績委員會角色和考績決定程序皆有必要重新設計。考績委員會作為多元評估者之一，應該扮演的是組織績效管理的總體掌舵角色，例如設定該組織年度績效整體各區間（等第）的人數比例，組織是否採用單位評比方式（如單位績效佳者有較高比例的甲等人數），或是符合特別卓越優秀的標準和審核等。考績委員會不適合針對員工個人作實質討論，應交由單位主管（可組成單位內員工績效評估小組）決定單位內員工的績效等第，並尊重單位主管所提交的決定。機關首長因為經常無法有

持續性觀察所有員工工作表現的機會，他也應該僅是扮演多元評估者的來源之一，非最終決定者（除非對於單位主管）。因此，首長可以選擇直接將意見提供給相關單位主管參考，但非更改單位主管之決定。

五、溝通回饋導向

員工績效管理制度的成功，需要員工的支持。換言之，必須將員工績效管理當作是一種溝通導向而非控制導向的管理工具。因此，有幾項工作是重要的配套方法：

- 讓員工充分瞭解機關所設定績效管理制度的核心精神和操作細節規定。
- 主管一開始就應該清楚地表達他對員工的年度工作重點和預期水準之期待，也應讓部屬有充分的機會表達其相對的意見。
- 年度期間，主管與員工定期進行診斷性的工作評估面談（不是決定考績等第），使員工及早發現自己之缺失，並參與適當的改善協助計畫。同時，對於表現優秀的行為，也可以激勵強化。

溝通導向的員工績效評估方法，並不是科層威權式文化所樂於接受的，我國政府部門幾乎也不存在有利的環境，所以，需要更多的時間倡導說服。

六、能力發展導向

組織績效管理的優先目的，是在找出組

績不佳的原因，以及引導組織全員改善績效，最後才是適當的績效獎懲。績效管理文獻指出（如 Hatry, 1999），如果將績效管理的優先目的定位成是績效獎懲，整套管理制度失敗的可能性會大增。這樣的概念，也同樣是用在員工層次的績效管理與評估。

實務上和學理上指出，員工績效管理的作用有二：行政性目標和發展性目標。行政性目標是指，機關與管理者根據考績結果對當事人進行獎勵和懲罰；發展性目標是指運用考績結果，協助當事人瞭解自我工作能力優劣點，並且據以提供各種適當的改善工作能力協助措施。雖然兩項目標不宜偏廢，但是發展性目的應該扮演更重要角色。

當員工績效管理的重心置於發展性目的時，關切的是員工現職工作能力或未來潛力的診斷，要能提供給管理者充分的員工行為等資訊，供後續人力資源訓練發展或工作重新調派等參考，因此，員工績效評估方法比較適合選擇行為取向類型的績效評估方法，如行為標準尺度法（Behaviorally Anchored Rating Scales），並且採用陳述性的診斷意見評估方法，同時，員工本身或多元評估者參與績效評估設定和過程也益形重要。相對地，當員工績效管理的重心置於行政性目的導向時，因為這種目的是要區辨員工間相對優劣

或是落入哪一組區間，所以員工績效評估方法（註一）的選擇，主要考量的是，區辨結果能否讓組織大部分成員經主客觀判斷後感到公平而接受（評估方法的效度程度反而較不重要）。

長久以來，國內公務人員績效評估的法制上和實務上目的是行政性，忽略發展性目標。結果是造成人力資源管理中，訓練發展和績效評估鮮少結合，同時，公務人員常將焦點置於能否獲得考績甲等，管理者和員工反而不關切如何經由績效評估過程，改善或提升工作績效。

七、組織績效導向

營利企業或民間組織採取的績效薪資或績效獎金作法，前提是企業必須有獲利，否則可能連年終獎金都未必發放，更不必談績效獎金。這種組織績效管理的觀點下，就是說當員工績效評量結果欲與金錢性獎勵結合時，前提應該是組織整體績效已達到基本的要求。

政府部門組織雖然不是以營利為目的，政府或機關整體績效也不是用財務營收為指標，但是卻仍可採用其他衡量面向評估服務績效的情況。所以同樣的理念必須是，應該先衡量政府或機關的整體績效，根據組織層次的績效狀況，決定各組織可以獲得的績效

獎勵水準，然後組織再根據員工個別的績效評量結果，決定如何給予獎勵。換言之，極端狀況之一是，某個組織整體績效未達到預期或基本水準，組織內的優秀員工也依舊無法獲得額外的獎勵；相對地，某個組織整體績效表現非常出色，組織內只要符合最低績效標準的員工都可以獲得獎勵。

實際上，從組織整體到個別員工的操作過程，通常會加入單位層次的績效衡量。組織會先根據各單位績效是否達到預期或基本水準，決定單位可獲得的獎勵水準，單位主管再據以進行員工績效獎勵。所以，也有可能組織內某些單位因績效卓著，有較多員工獲得獎勵，部分單位因績效不佳而少有員工得到額外獎金。

這種組織績效或單位績效決定員工獎勵的作法，和目前狀況相當不同，因為現制下，只要個人年度考績列乙等以上，就「自動」獲得獎金，不論機關或單位整體表現如何。正因為目前純粹僅以個人層次為考量，也更使得組織層次和個人層次間的績效管理結果無法連結，員工也不必誘因去尋求兩者連結。

參、仍然需要有考績法嗎？

企業部門很容易落實以上所有的原則，

政府部門則需要有很大的變革方有可能。主要的原因是，目前公務人員考績法統一規範政府所有機關如何進行員工績效評估的工作，而且法律的設計體系又與本文所討論的組織績效管理和策略管理相距甚遠。因此，吾人必嚴肅地討論，究竟是否需要考績法？如果真的需要，方向上必須如何重新設計？

討論人力資源管理工具（員工績效評估）要如何設計，可以遵循下列的分析邏輯：(1) 在人力資源管理範疇中，為何要有該項管理工具，即預期要達成什麼樣的人力資源管理目標？(2) 該項工具現有的內涵設計是否可以成就預期的管理目標？(3) 如何確保該項工具實際操作的效度或有效性？(4) 為確保實踐效度，是否必須要法律保留方式規範之？這種歸零思考非常有助於釐清問題本質和解決方案。

本文認為，根據上述討論的組織績效管理概念，員工考績的政策目標未必要依賴法律為之。員工績效管理去法律化的思考模式，並非不要制度化，而是讓各機關根據其組織發展之需要，自行建立制度化的員工績效管理制度，並透過溝通導向讓員工瞭解。去法律化的過程中，其實包括三個面向的考慮，其一是不宜由法律規定的績效管理事

項，其二是應該用法律規範的績效管理事項，第三是可以選擇規範或不規範的內容。

一、考績法不宜包含的內容

考績這項管理工具可以達成兩類管理目標，一是行政性目標，一是發展性目標。究竟要運用考績達成哪些管理目標，這是政府管理者考量組織文化或政府需要後的策略層次選擇，沒有應然的問題，更不涉及員工權利。一旦決定考績要提供怎樣的管理目標，考績制度是否有效？是否存在問題？自然當是檢討現有工具內容和行政性目標與發展性目標間連結的合理性。事實上，判別連結合理性的標準，主要依舊仍是政府管理者考量組織文化或政府需要的價值選擇，鮮少涉及法律權利層面的問題。例如，要用哪些面向評定績效？員工績效是否一定要考慮團體績效？員工績效要怎樣區分等第？是否要確定績效等第的行為標準？是否要設定各等第的比例？是否要限制最高等第的比例？是否要確定比較範圍的對象？考績是否給獎金，如何給獎金？考績由誰來評定？這些都是員工考績制度的最重要課題，但卻都不宜有「標準化」和「一致化」的要求，所以必須儘可能地分權化，交由個別機關組織和員工商議決定，唯有在這樣的基礎上，機關員工考績才更能和機關整體績效管理制度整合在一起

（美國聯邦政府的作法基本上即是如此（註二），考績工作的實益方能彰顯。

若將員工績效評估如何運用的方式都以法律定之，必然依舊是朝向一致化的政策價值，而非有效度的員工考績。一旦取消這方面規範，現行考績法的問題就多不存在了。

特別要提出來的是，考績等第的人數比例需要設限與否，這應該是管理權實施的判斷。統計學上縱使強調常態分配是應該參考的模式，但機關管理者應該視人力資源管理和政府運作環境等，有裁量判斷空間，沒有需要用法令明訂之。換言之，員工並無權利要求一定要有多少比例的人數必須列哪一等第，但當因等第不佳受免職或資遣不利處分時是有權利得到救濟。目前修法明訂比例的作法，只是多此一舉，更將造成無法採用本文所建議的組織績效管理觀點，建立個人績效衡量。

二、考績法必須包含的內容

如果需要訂定考績法，法律保留事項主體應該是規範，機關可以根據員工考績結果採取的不利處分類別，以及何種不佳的考績結果應該施予何種不利處分。現行考績法對於不利處分的類別僅有免職一種，嚴重限縮機關管理者其他可資使用的處分工具，事實上又將這些更廣泛不利處分類別交給司法體

系公懲會發動，與人力資源管理概念中「管理者高權」的需要有嚴重差距，影響管理者引導績效不佳員工的可用工具（蔡秀涓、施能傑，民國 89 年），結果使得管理者幾乎不願意發動最嚴厲的不利處分，政府改造中的績效管理精神難以推動。因此，考績法應該修正，賦予更多類別的不利處分，特別是資遣、減薪和降等。給予機關管理者這些工具，必要時就可以將員工績效不佳與處分有更充分的結合。

當機關欲根據考績結果剝奪員工工作權時（免職、資遣），需要遵循正當的行政程序以及司法救濟。但是，機關若根據考績結果影響員工重大權益時（減薪、降等），法律保留原則、正當的行政程序以及司法救濟等機制雖然均也應適用，但是強度上應該可以減弱。

此外，考績過程要求有權決定者必須遵守憲法的平等權（不受政治、性別、種族……等等原因歧視），也是考績法應該明白宣示的新增條款。

最後，員工工作績效評估的原始精神是「工作」上的績效，這樣方能使考績和人力資源管理其他環節產生有效的連結，包括除了針對工作績效不佳者可施予不利處分外，也可以要求當事人參加相關的工作績效改善

訓練計畫，或改調適任之工作等。據此，考績法在實體部分應該規範的是最簡單的指導原則，即：員工工作績效評估必須是「所任工作」是否達預期標準的評估，包括工作的質與量等面向，未來可規定「各機關員工工作績效應以該職務完成的數量、應有之品質、應完成的時間、是否影響他人工作等重要工作面向為主要依據，但是具體的標準細目，由各機關自行訂定，並送主管機關備查」。目前公務人員考績法包括操行、學識和才能等三類考績面向，皆應予刪除，將考績的事由單純界定在工作面向，至於其他不鼓勵的品操行為，應改納入其他類型的淘汰法制。目前考績法和施行細則中針對免職條件中，許多非屬「所任工作」行為之條款，皆應改列服務倫理法令中處理。現行專案考績的事由多偏向是不當行為面向，與工作績效不佳為主的考績制度體制不合，也應該予以廢止，改併入服務倫理法令中處理。

三、考績法得選擇包括的內容

設若政府決定員工可以因考績結果而獲得晉薪級或獲得獎金的激勵，由於薪級是全國一致性的制度，因此，考績法就應該就兩者關係明訂之。但是，發放一次獎金，無須以法律定之，這部分應該交由各級政府或各機關，視其財力和人力資源管理的目的性而

彈性決定，年年可以有不同之作法，現制用法律明訂之方式，不僅難以與時修正，達成本文所稱組織績效導向的管理目標外，只是徒增困擾。

此外，員工績效衡量過程是否要實踐民主化，這仍必須是屬於組織管理者和員工間的商議選擇問題（註三），不是員工權利事項。政府若基於此舉會有助於管理者和員工間的良性互動，選擇績效管理民主化的方向，那麼可以在較低位階的命令層次上增列相關的基本運作原則規定（蔡秀涓、施能傑，民國 89 年）：

1. 各機關所定的具體工作績效評估面向和等級標準，均應事先公告周知。
2. 考績年度開始，管理者必須和員工個別地討論訂定員工個人績效計畫書，作為年終或過程中判斷員工工作績效達成預期標準的依據。員工工作績效計畫書內容必須包括：
 - 設定員工年終考績時用以考核工作狀況的各項關鍵性工作面向與非關鍵性面向。
 - 設定績效標準應運用與公務人員所任職責工作相關的客觀標準（可包括服務態度），期以儘可能對其工作績效能有正確的評估。
 - 就各關鍵性工作面向而言，至少應就最優

和最差等級說明其績效標準為何。就非關鍵性工作面向而言，至少也就最差等級說明其績效標準為何。

- 考績期間內管理者需要定期和個別員工間舉行績效溝通會，對認為不及格者應提供改善的協助。
 - 年終時，只有當一個或多個關鍵性工作面向被評為「不及格」時，年終考績才可考列「最差」等級。非關鍵性工作面向的考評結果，不應導致年終考績列「最差」等級。
3. 為了使各級管理者於處理績效不佳員工時能遵循一定程序處理，同時兼顧民主程序和教導原則，欲對員工採取考績免職的程序應該是，先給予績效不佳者一段期間的改善或調任其他工作，仍無法達成標準者，方予免職。但當所任職等相同和職務近似的情況下，若經改善符合標準後，下次定期績效評估時又未能合於標準時，應即予免職，不再提供另一次的改善機會。
（本文作者為國立政治大學教授）

註釋

- 註一 員工績效評估方法的類型和個別技術諸多，如員工特質取向方法（員工是否具備誠實、品德等），結果取向方法（預定工作目標之達成度）和行為取

向方法（員工是否表現特定的具體工作行爲），這些方法又可以量化和非量化方式爲之。

註二 參見施能傑（民國 88 年：第 10 章）。美國聯邦政府關於考績是規定於 Chapter 43, 5 U.S.C, 該章分爲兩個次章，分別適用一般員工和高級行政主管職人員 (SES)，全部僅有十個條文。就一般性員工的法律條文中，實體部分僅有三條，一是規定各機關要遵循哪些原則設定員工考績制度 (section 4302)，一是機關對績效不佳者得採免職或降等處分，以及受處分者的救濟權利 (section 4303)，一是規定人事管理局就各機關設定員工考績制度實應有的協助職責 (section 4304)。人事管理局據以制訂兩節行政命令，見 Part 430 & 432, 5CFR.

註三 美國聯邦政府就選擇民主化這個途徑，法律明訂，各機關設定其考績制度時，應該「鼓勵 (encourage)」員工參與績效標準的設定過程 (section 4302, (a)(2))。

參考書目

Ammons, D. N. 1996. *Municipal Benchmarks:*

Assessing Local Performance and Establishing Community Standards. Thousand Oaks, Calif.: Sage.

Behn, R. D. 2003. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63, 586-606.

Bouckaert, G. and Peters, B. G. 2002. Performance Measurement and Management. *Public Performance & Management Review*, 25, 359-362.

Grizzle, G. A. 2002. Performance Measurement and Dysfunction. *Public Performance & Management Review*, 25, 363-369.

Hatry, H. P. 1999. *Performance Measurement: Getting Results.* Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Hatry, H. P. 2002. Performance Measurement. *Public Performance & Management Review*, 25, 352-358.

U.S. Office of Personnel Management. 2001. *A Handbook for Measuring Employee Performance: Aligning Employee Performance Plans with Organizational Goals.* Washington, D.C.: OPM.

丘昌泰（民國 89 年），《公共管理》。台北：

元照。

朱武獻（民國 92 年），「公務人力績效管理制度」，發表於考試院主辦之政府改造與文官體制國際研討會（10/14）。

余致力等（民國 92 年），《公務人員考績制度改進之研究》。考試院研發會專案報告。

施能傑（民國 80 年），「富者愈富、貧者愈貧的考績法修正方向」，人事月刊，13 卷 3 期，頁 99-103。

施能傑（民國 81 年），「考績謬誤的類型與原因：理論闡釋與經驗分析」，人事月刊，14 卷 3&4 期，頁 4-12 & 4-16。

施能傑（民國 82 年），「考績方法相關問題的討論」，人事月刊，16 卷 1 期，頁 26-33。

施能傑（民國 83 年），「公務人力資源的激勵與發展：政策、問題與對策」，載於蕭全政等，《重建文官體制》，台北：業強。

施能傑（民國 87 年），「策略管理與美國聯邦政府的改革」，人事月刊，26 卷 4 期，頁 28-43。

施能傑（民國 88 年），《美國政府人事管理》。台北：商鼎文化。

施能傑主持（民國 89 年），《我國公務員淘汰機制建立的研究》，考試院研發會專案規劃報告。

施能傑（民國 90 年），「建構行政生產力衡量

方式之芻議」，中國行政，69 期，頁 15-46。

蔡秀涓、施能傑（民國 89 年），「公務人員懲處制度變革的反省」，月旦法學雜誌，57 期，頁 40-57。

高級文官制度變革潮流中的荷蘭高級文官團



彭錦鵬

摘要

由於全球化、地方分權化、知識經濟時代來臨的影響，各國政府在人力資源管理方面內外環境產生迅速變化，政府領導能力越來越受到重視。政府領導階層中，高級文官制度的變化尤其明顯，各國政府必須在傳統的培養菁英方式和市場型態方式取得平衡。荷蘭政府在一九九五年創設「高級文官團」制度，主要在於解決各部會之間政策無法一致、高級文官久任一職、無法應付全球化治理環境等問題的需要。荷蘭高級文官團的制度運作係由上而下，逐步推動，從核心的各部秘書長開始推動任期制、促進工作流動性、建立以核心能力為選才標準的制度，加強高級文官的訓練和發展，成為相當成功的高級文官制度。

The New Dutch Senior Public Service

Peng Ching-peug

Abstract

Developed countries are finding that there is a gap between how their public sectors are, and how the interests of the nation need them to be now or in the future. Under the influence of globalization, decentralization, and knowledge economy, every country needs to improve its leadership capability to deal with the rapidly changing governance environment. Senior civil service is the crucial institution that needs to be strengthened, no matter it is traditional or market oriented system. The Dutch Senior Public Service, established in 1995, adopted incremental approach in expanding its membership and policy orientation. The Service effectively improves job mobility, competency management, and development of the senior servants.

壹、前言

經濟合作發展組織國家(OECD)從一九八〇年代開始，基於多項因素考慮，紛紛進行人力資源管理的改革工作。一九八〇年代以來各國政府預算赤字大幅提高，迫使政府必須減少佔政府預算最大部分的人力成本。其他因素包括：勞動市場的壓力、人口結構的改變、社會衡平和社會正義的考慮(OECD, 1995)。由於人口結構日益老化，公部門必須要調整人事行政措施，以確保能夠徵募和留住熟練的人力。從一九八〇年代開始，經濟合作發展組織國家所進行人力資源管理改革工作包括了以下的共同特性(OECD, 1995: 53-54)：

1. 權力下放：人力資源管理的權力從中央政府的人事部門，下放到各個部會以及主管階層。
2. 重視高級文官制度：採行各種措施使高級文官的管理能夠更具彈性和競爭性。
3. 重視訓練和發展，以及績效管理。
4. 彈性策略：在人事政策方面採用更為彈性的政策和措施，例如薪水、工作條件、職位分類、職務列等、任用和工作安排。

權力下放雖然是人力資源管理改革工作的核心，但並不是全面性的、無條件的原則。

例如在高級文官的制度方面，有關高級文官的任用、薪水，以及職位分類，仍然是許多國家中央政府所重視和掌握的項目。

所有採行人力資源管理策略的國家，都試圖折衷出關於控制和彈性的平衡。一方面允許部會能夠自由發展他們所適合的人力資源策略，另一方面則堅持整體文官體系應保持相當程度一致性與團隊精神。高級文官制度就是經濟合作發展組織國家所共同關切，並盡力建立合理可行的制度，以便維持中央政府在面對國際形勢不斷變動下所產生的要求。各國政府所面臨的核心問題是，公部門的表現和在維持國家利益所需要的能力之間，究竟存在何種落差？尤其是在各國政府都不斷進行行政改革之際，公部門的績效和公共利益的要求似乎未能緊密連結，而其中最重要的關鍵就是，公共部門領導能力的問題。經濟合作發展組織在公元兩千年進行的會員國之間的調查研究發現，在現代國家治理的核心關鍵中，公部門領導能力是最需要加強重視的一環(OECD, 2001)。荷蘭在一九九五年創設高級文官團的經驗，正好可以提供其他國家在現存的高階文官體系下，逐步實現以能力、任期、績效、訓練為核心價值的高級文官團制度。(註一)

貳、高級文官制度的發展方向

整體而言，全球化、地方分權化，以及廣泛的運用資訊科技，已經成了二十一世紀政府治理的基本環境因素。各國政府的政治、經濟、和社會政策都必須要考慮到全球化以及區域化所帶來的影響，資訊科技的普遍運用造成中央政府的服務和人民的要求之間的差距，無法再藉口地理或時間的因素而延緩處理。在這種大環境之下，各國政府更加重視公部門領導能力的原因包括（OECD, 2001: 13-14）：

1. 人民越來越需要在思考和行動方面，兼顧全球和地方的考慮因素，政府領導階層因而應特別注意政策一致性。同時由於人民和政府之間的權力關係改變，公部門的領導能力越形重要，高級文官的責任也就越為加重。
2. 在許多經濟合作發展組織國家中，私部門工作的吸引力包括薪水相對高出許多而越來越高，影響到公部門的留才工作。對許多國家而言，如何確保高品質的領導階層就越來越重要。
3. 在知識密集的經濟體系中，政府必須不斷增加政府業務的知識基礎，也要不斷收集和整合各種知識。這件工作需要有新型態的領導人物，以便啓發部屬來創造和分享

知識。

4. 外在環境迅速變遷，政府也必須要相對快速適應。此一工作更需要領導階層的能力提升，尤其是高階文官。

各國的高級文官制度基本上都受到各國政治文化的影響，而發展出不同的制度設計。如果以光譜作為分析的方式，光譜的一端，政府扮演強力介入的角色，從高級文官的最初培養階段開始，不論是考試、訓練，以及生涯管理等等人事行政的環節，都是由中央政府統一管理。最著名的例子就是法國的國家行政學院（Ecole Nationale d'Administration, ENA）制度，從一九四五年以來國家行政學院就扮演了培養法國行政菁英，乃至於政治菁英和經濟菁英的關鍵性角色。法國國家行政學院畢業成績在前面百分之二十的學生，就能夠加入法國文官體系中五種最為菁英的文官團（grand corps）。亞洲國家中，日本和韓國也是採用相同的策略，不但有特別的考試取材管道，也從擔任公職開始逐步培養高階文官。

高級文官制度光譜的另一端，則是一九八〇年代以來有些國家採用「市場型態」（market type）的方法來得到和培養高級文官，而採用這種取才策略的國家正在增加之中。這種取材的方法就是由中央政府扮演很

輕微的協調性角色，將所有的高階職位公布出來，理論上達到讓所有能夠符合技能和知識條件的人參與競爭的境界。紐西蘭可以說是採用這一種市場型態策略的代表性國家。

比較值得注意的是，在這兩種極端型態的中間，過去二十餘年中，有許多國家採用了高級主管制（Senior Executive Service）的制度。最早是一九七八年美國所建立的高級主管制（Senior Executive Service），在一九九〇年代則分別有一九九五年荷蘭所建立的高級文官團（Senior Public Service, SPS, 荷文 Algemene Bestuursdienst）和一九九六年英國所建立的高級文官團（Senior Civil Service）制度。

不過，採用高級文官制度兩個極端型態的國家也都採用不同的措施來矯正制度的缺陷。中央統籌的菁英體制國家，爲了避免高級文官無法對社會的變化有效反應，也在逐漸採取市場性的機制。同樣的，採用市場型態策略的國家也發現到由市場規則所驅動的高級文官制度，可能會面臨因爲薪俸差距等因素而產生取材困難之危機，也可能會損害到公部門團隊價值的發展。但是總體而言，經濟合作發展組織國家建立高級文官制度的方法，也都逐漸採用由各個部會機關擁有相當人事運用彈性的空間，以適應各個機關的

特殊需求。經濟合作發展組織國家的全面性調查，歸納出以下有關高級文官制度逐漸形成的共通趨勢（OECD, 2001, 20）。

1. 發展全盤性策略

調查顯示，目前爲止仍只有少數國家建立其培養領袖人才的系統性策略。英國政府現在正在建構領導發展的模式。挪威政府也正在更新他的文官體系領袖人才的策略性規劃，以適應公部門的重大變遷。

2. 建立培養領導階層的新機構

美國和瑞典，設立新的機構來篩選和發展公部門未來的領導人才。瑞典在最近也設立了國家品質和發展理事會（National Council for Quality and Development）來發掘未來的領導人才。

3. 將現有的管理訓練制度和領導發展制度連結起來

許多國家都在擴大他們現有的管理發展計畫，以涵蓋領導發展計畫。芬蘭的領導發展計畫就在原有的管理發展計畫進行評估之後，新設一個管理發展計畫。荷蘭的高級文官團在最近兩三年也逐漸地擴大範圍，將所有的高階管理職位都包括進來，以便形成一個人數更多的主管領導階層。

參、荷蘭高級文官團的創立與發展

一、荷蘭高級文官團的發展歷史背景

從一九七〇年代開始，荷蘭設立許多官方的委員會檢討文官制度現代化的問題。這些委員會包括翁霍夫公共管理結構委員會（Vonhoff Commission on Public Management Structure）和威格憲法與行政革新委員會（Wiegel Commission on Constitutional and Administrative Renewal）。這兩個委員會都建議高級文官必須要集中考選，並且建立明確的升遷架構。同時認為，荷蘭有建立文官體系之「人事行政服務」的必要性。這些建議最主要是要成為文官體系結構的藍圖，而非只是改進政府的管理品質，因此遭受到政府內部強烈的反對。一九九〇年代早期政府提出明確的人力資源政策以提高品質，新的改革氣候才逐漸形成。

荷蘭是一個地方分權化的政府，三級政府包括：中央政府、省政府、和市政府。荷蘭的中央政府包括十三個部，由部長向國會負責。事實上現在有十五個部長，因為有兩位部長是政務委員。從國際比較的觀點來看，荷蘭的中央政府是相當小的。荷蘭中央政府全時工作的公務人員只有十萬人。荷蘭中央政府人數比較少，一個重要的原因是類似醫院的公務機關，並沒有計算在中央政府

公務人員數目裏面。另外，有些人是在實行自治的行政機構（Zelfstandige Bestuursorganen）裏面工作，這些機構在部會之外執行公共事務，但免於受到部會的直接干涉或需擔負部會的責任。

荷蘭的中央政府各部是由具常任文官身份的祕書長（Secretary-General）負責主管部務，其下再分成許多司（directorate）和科（division）。而荷蘭還有一種新的組織方式，目前有五個部採用理事會（board of governors）的模式，由祕書長組織一個理事會，再加上一位司長（Directors-General）處理部務。各部會並不互相管轄，但是由內政和王國關係部（Ministry of Interior and Kingdom Relations）負責文官體系的人事政策之協調。總理部稱之為總務部（Ministry of General Affairs），人數很少，除了祕書長辦公室以外，荷蘭總理只能夠依賴大約十位顧問來提供直接的政策支援（Nomden, 2000: 28）。荷蘭的文官體系保持相當高的中立性，荷蘭的部長並沒有像其他國家所設置的私人機要或政務隨從人員，而是由部內最資深的文官祕書長擔任部長的主要政策顧問。原則上，部裏面的高級文官並不隨著政權轉移而改變事務和功能，縱然是總務部的政策顧問也是一樣。不過，從一九七〇年代以來荷蘭

社會的政治化也影響到政府的運作和文官體系，文官的黨籍原來是一種阻礙，現在則變成爲生涯發展的資產。政治因素會影響到高階文官的徵選和晉升。但是政治主導的任命仍然是先考慮到專業的需求。整體而言，文官體系的權力很大，甚至有人稱之爲「第四權」(Roy, 1976)。

荷蘭高級文官制度建立的第一步是在一九九二年成立高級文官記錄制度 (intertop system)，文官體系之內的高階主管升遷歷程被詳細地記錄下來。由各部的秘書長在一九九三年所共同提出的報告中建議，各部會之間應該有更好的合作。而爲達此目的必須要建立一個高階的行政官員團隊，以達成部會之間的合作關係。這個想法得到荷蘭內閣的背書，並在國會中進行熱烈的辯論。

最後的決定是在一九九五年正式成立高級文官團 (Senior Public Service, SPS)。當時很明確的決定是，對於這個制度將不會有非常確定的藍圖和模式，這個制度應該有自主成長和發展的空間。一九九五年創立的高級文官團主要的目標是要提高專業化的程度，以及荷蘭文官體系的品質和能力。高級文官署 (Office of Senior Public Service, OSPS) 也在同年成立。荷蘭政府希望藉由高級文官署和高級文官團的建立，確保高階文官管理的

人事行政發展，能夠建立在有系統的和結構性的方式上。高級文官制度應該能夠解決文官管理方面的四大問題 (Boelens, 1999: 4)：

第一、政府政策問題的日益複雜化和國際化。政府的政策領域越來越發現高度的重疊現象，外在環境的因素往往越來越重要，國內政策越受到海外發展的影響，因此政府更需要在國際辯論中多所參與和干預。在這種情況下部會內部的，以及跨部會的諮詢、合作和協調就更加需要。

第二、對於公部門主管人員的要求日漸增加。政府的政策越來越要求主管人員立刻實際加以執行。主管人員除了必須擁有相當的知識、專業、和正確態度，更必須要具有相當的管理和行政才能。當時各個部所採用的管理發展計畫，被認爲並無法發展出高階主管的這種能力。

第三、高級文官應有更大的流動性。不斷變動的社會環境需要高級文官保有更大的彈性，能夠不斷的創新並且提出實際的解決方案，能夠隨時注意外在因素的變化，以及對於政治情勢的敏銳判斷。這些特質能夠經由不同職位的定期任命而培養出來。職位歷練亦能

夠照顧到組織管理需要的不同型態。也就是說，如果能夠把不同型態的管理和組織的需求加以結合，就能夠顯著提升政策的品質。

第四、目前的勞動市場迫使政府更難遴選人才和留住人才。爲了要應付人力資源上的新情況，政府需要採用跨部會的以及聯合的方式來解決問題。在人力需求比較緊張的情形下，政府只能夠儘量設法留住現有人才，但這種情況下卻只會造成各個部會各自爲政，而高階人才則各自自求多福。按照第一任的高級文官署署長 Dr. Benita Plesch (Boelens, 1999: 4) 的說法，許多想要成爲高級文官的人爲政府服務的原因正由於有「高級文官團」的存在。高級文官團的存在使政府變成了對高階文官及幹才而言，一個具有吸引力的雇主。

在公元兩千年時高級文官團包括所有十七職等以上的主管。二〇〇三年的高級文官團則包括十五職等到十九職等的所有管理領導性職位（也就是不包括十五、十六職等的專業性職位）。截至二〇〇三年九月時，高級文官團的人數是 950 人。

事實上，根據高級文官署長 Jan Willem

Weck 接受訪談（註二）時透露，推動設置高級文官團的政治動力主要來自於內部，總務部（Ministry of General Affairs）的高級官員們對於祕書長、司長等表現不滿意，經過多方分析後的結論是，最高階的常任文官階層在其職位上已經待太久而形成績效不彰。荷蘭在一九七〇年代以來對於高級文官的討論認爲，針對高級文官必須要確立特別的管理發展政策。因爲當時的管理發展政策是以各個部爲基礎，並無法照顧到高級文官整體的品質發展。同時長年討論的結果也認爲，只有「由上而下」的方式才能夠達到和諧的政策，同時能夠促進部會之間的相互溝通、以及培養一個能夠適應政府特殊需要的現代化管理團隊（OSPS, 2000: 6）。在一九九五年高級文官團剛成立的時候，因此只有包括十七職等以上負責政策規劃和執行全盤性責任的高級文官。

二、高級文官團的管理模式

高級文官團的政策最主要由內政和王國關係部長和各部祕書長所組成的祕書長會議所決定。不過，在日常事務上，高級文官團的成員和高級文官署則扮演重要的角色。高級文官團的目標、原則、和管轄的事項，最後必須取決於國會。至於高級文官團以外，其他一般的文官體系以及人事行政政策的範

圍事項則為內政部長所管轄。每一年在秘書長的建議之下，內政部長訂定政策架構和執行辦法。各部的秘書長會評估年度計畫內的目標和所獲得成果的吻合度，向內政部長提出報告。政策的擬定和實際上的執行則屬於高級文官署的責任，高級文官署需要和各部會的管理階層保持聯繫。從組織體系的法制來看，高級文官署是內政和王國關係部管轄的一部分，因此必須向內政部長負責。

政府在建立高級文官團制度的時候就明確表示，這個制度並不是一個自願性的架構，而是有強迫的特質，同時任何環節都必須符合荷蘭的行政文化。所有的荷蘭中央政府官員，除了外交部人員以外，十七到十九職等的人一定是高級文官團的成員。所有關於文官團成員的資料都需要提供給高級文官署。為確保職位升遷的決定也是強制性的義務，各部會需要遵守以下的規定：

1. 所有在高級文官團階層的職位出缺都需要通知高級文官署。
2. 高級文官署參與考選的過程。
3. 所有的任命案件都需要得到內政部長的同意。

當高級文官團在一九九五年成立的時候，除了高級文官署以外，基本上是高級文官的「虛擬組織」。最初階段，荷蘭十三個部

的秘書長被認為是高級文官團的「所有人」，但實際上並不是這麼回事。國會在立法的時候並沒有清楚指明「所有權」包括哪些方面。同時也沒有人討論到在這一個階層的相關具體人事行政之規定。在最初階段，各部的秘書長都集中力量在討論高級文官署的發展和結構，也就是高級文官團的政策。高級文官團的目標成員也很難分得清在高級文官團和高級文官署兩者之間的關係。

荷蘭政府在一九九八年所通過的政策方案對於高級文官團的成長和發展帶來的新動力。一九九九年這些目標更進一步規範成十九職等的秘書長和司長都屬於內政部長的管轄，並且把十六職等的行政主管人員劃歸高級文官團所主管。同時，為了要確保管理發展政策的成功，高階管理的規定也更趨嚴格（OSPS, 2000: 6）：

1. 所有十六、十七、十八、十九職等的高階主管都是高級文官團的成員，所有這些高級文官的相關經歷資料都必須要提供給高級文官署。
2. 任何在高級文官團職等的職位出缺都必須要通知高級文官署。
3. 所有高級文官團成員的任命和免職都必須得到內政部長的同意。
4. 十九職等的高級文官是由內政部長所任

命，任命的基礎是開放的契約，其被指派到某一個部時，最長任期是七年。

高級文官團在成立之初的行動計畫中已經明白規定，高級文官團應該要遵循的原則包括：流動性、增強知識、生涯發展的工具、研究、及基礎架構。

高級文官團的管理方式包括：

1. 高級文官團向內政部長負責。
2. 高級文官團政策的目標和主要內容由內閣訂定，最後是由下議院所通過。
3. 內政部長基於秘書長會議的建議，決定高級文官團政策的基本架構。
4. 高級文官署負責提出和執行高級文官團的年度計畫。
5. 秘書長會議評估這些目標的執行成果是不是真正達到，並從而向內政部長提出建議。
6. 高級文官署對於政策執行的成果必須提出年度的「執行報告」。

事實上，有些法制及經濟官員具有專業性的功能，而非一般的高階行政主管，並未納入高級文官團。

而高級文官團的目標則是：

1. 提高政策的一致性、個人的發展、和組織的發展
2. 訂定管理發展政策以確保主管階層的人力供應

3. 維持公開、並以績效為基礎的人事制度

4. 確保品質、正直、和良好管理

三、高級文官團的成員

高級文官團的成員基本上必須要負責有關全盤性人事行政和財政事務的責任和權力。另外一類高級文官團的成員則包括各部秘書長所建議的官員，此類官員對於部會的管理階層扮演重要的角色。

高級文官團的運作與成長，初期是建立在由上而下推動，以及職務出缺才進行遞補的漸進式方法，一直到公元兩千年才採取強迫性的方式，將十九職等的職位完全採取「任期制」的方式強迫實施。根據荷蘭高級文官署的年報（OSPS, 2002, 見表一），一九九七年時，高級文官團的人數只有 366 人，到二〇〇二年成長到 900 人，二〇〇三年九月的人數則為 950 人（2003 年 9 月 3 日訪談時的數目）。一九九七年年報指出，在一九九五到一九九七年共任命 78 位高級文官，其中 21 人是從十五職等和十六職等選拔出來，12 人是從中央政府以外任命。部會之間的職務流動變得非常明顯，一九九七年 37 個任命案中，13 人是在部會之間調動。進一步分析，37 個出缺職位中，11 位是因為離職他就，17 位則是因為在中央政府轉換工作。

表一、荷蘭高級文官團人數

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
職等 19	65	65	63	61	66	72
職等 18	62	56	46	49	52	47
職等 17	239	217	223	221	238	246
職等 16				297	383	402
職等 15						133
合計	366	338	332	628	739	900

資料來源：Ministry of Interior and Kingdom Relations, Office for the Senior Public Service. 2002. *Jaarverslag Bureau ABD 2002*. The Netherlands: Office for the Senior Public Service.

和丹麥、芬蘭、英國、加拿大、以及紐西蘭制度相較之下不同的是，荷蘭的高級文官團制度並不是建立在高級文官必須要受到事先約定的績效標準之衡量，而他們也不是採用定期契約的方式來做為任命的基礎（OECD, 1997）。

從二〇〇〇年七月一日開始，最高階的文官，包括司長和祕書長，變成為內政和王室關係部所屬的常任文官，「借調」到各部會擔任最高長達七年的高級公職。雖然任期長達七年，但在實務上通常只能有效的擔任不超過五年的時間。從二〇〇一年元旦開始，高級文官團的範圍擴大到十五職等以上負責行政管理的高級文官。十五職等和十六職等的高級文官並不全然都是高級文官團的成員，例如從事專家功能的文官包括法律事務

和經濟事務的人員，就可能不在高級文官團之內。警察並不屬於中央政府管轄，而是屬於地方政府。外交部的官員只有少數人是在荷蘭海牙工作的，才是高階文官團的成員。少數十八職等和十九職等的人擔任行政主管的工作，例如在經濟部裏有負責國際事務的，和在內政部裏負責外交工作的，也可能是高階文官團的成員。由於文官體系一直在改變之中，組織結構和策略也經常在改變，從而對於高級文官就產生以下各方面更高的要求（OSPS, 2000: 7-8）：

（一）個人的品質

個人的品質是高級文官是否成功的決定性因素。高級文官團官員的價值，主要來自於他們的個性，例如開放的心胸、對他人意見的尊重，以及為人正直和專業能力。不過

他們最重要的價值來自於領導的啓發能力，他們能創造一個良好的氣氛，他們的決策是透明化的，他們在解決問題的時候能夠很有有效的工作，保持開放的心胸並且富有想像力。他也需能和政客非常公開而有效的溝通，他們的管理和治理能力具有國際觀，而且不限在部會的狹隘觀點。

(二) 管理的品質

未來對於高級文官團成員的管理能力要求將會更高，而且公部門的績效、效率、和效能的標準也會逐漸提升。這些情況都需要以結果為導向的管理，可靠的領導方式，以及能夠作為引導、教導者的能力。

(三) 多方面能力 (versatility)

適應改變和動態等能力也是未來的優先考量。這種能力能夠應付不確定的時代，特別是能夠認知到不斷進步的觀念之價值，同時從而採取行動。也就是說高級文官要能夠有多方面的能力，也需能大量採用資訊科技和知識科技。

(四) 高級文官團成員的承諾

高級文官團的成員必須共同承擔責任，達成績效，同時也應該要積極的支持高級文官署的運作。高級文官團設立之初並沒有結構性的平台來讓高級文官團的成員參與政策規劃，一九九八年設立高級文官團顧問會議

advisory council 才加以改正。同時，高級文官團的成員也積極涉入高級文官團有關的業務，並參加工作會議委員會，包括高級文官團新聞簡訊的編輯委員會。高級文官署則扮演從旁協助的角色。從一九九九年秋天開始，秘書長委員會成立，並成為高階文官署新人事的顧問。此一委員會每兩個禮拜開會一次。

(五) 和行政部門的合作

高級文官團只限制在中央政府的文官。一九九五年高級文官團設立之初，國防部的高級文官團階層文職人員也包括在內。一九九七年高級文官團和荷蘭海牙市政府達成合作的契約。在這個互惠安排之下，荷蘭海牙市政府的資深官員和高級文官團的成員就可以共同參與兩個行政機關的合作，並且能夠獲得職位流動的效果，也就是兩個組織之間能夠有互相轉調的機會。

四、高級文官團的政策

一九九五年高級文官團匆促成立的時候，其實只有一些電子的資料檔，初期大部分的工作都是在形成一個高級文官團的政策。高級文官團政策的基本原則經多年摸索之後已逐漸成形，包含了以下項目 (OSPS, 2000: 9-10)：

(一) 高級文官團必須和荷蘭的行政文化互相

融合

高級文官團的組成，不論結構、管理方式，以及政策內涵都是非常獨特的。當時一個故意的決定就是要使高級文官團能夠和荷蘭的行政文化相容。高級文官團設立之後所採取的任何政策，都是用此一標準不斷地加以修正。

(二) 秘書長會議負起政策制定的主要角色

因為高級文官團本質上具有跨部會的結構，各部會的秘書長因此就在決策的過程中扮演重要角色。一九九七年對高級文官團的評估結果認為，各部的秘書長在這個過程中所扮演的角色仍然不夠清楚。因此在一九九八年年初，和各部會秘書長諮商之後，高級文官團的管理方式重新加以調整。重新修正之後的規定很清楚的定義高級文官署和秘書長之間相互的責任和權力。

(三) 責任必須清楚

高級文官團和其成員、部會、高級文官署及成員之間的責任必須明確。在管理和評量高級文官團成員的時候，各個部會的直屬主管和部長必須責任明確。在高級文官團成員本身的生涯歷練上責任也必須明確。高級文官署未來設計、提出，以及協調高級文官專業管理發展政策之責任也必須明確。

(四) 注重生涯發展

高級文官團的成員必須要對他們自己的生涯發展負責並採取主動，他們可以和其部會管理發展單位聯繫，也可以聯繫高級文官署的生涯顧問。而高級文官署的核心業務就是要幫忙和促成成員的發展、陞遷，以及各部會的管理發展。

(五) 高級文官團要提供服務給成員，成員也要支持高級文官團

高級文官團的成員不只是利用高級文官團所提供的服務，他們也會決定其部會的附加價值和效率，因此他們也都密切參與有關政策的規劃和後續活動。

(六) 化理論為實際

高級文官署的目標就是將所有以上的原則所包含的政策工具、各種觀念和設計變成為實際作法。在一九九五年到一九九九年之間，高級文官團的政策都陸續規劃完成。包括填補空缺，生涯顧問，個人發展，部會間的綜合效益，高級文官團核心能力管理制度，以及研究和發展。

五、出缺職位之任命

高級文官署在填補高階文官職缺的過程中，扮演非常重要的角色。填補職缺的過程包括 (Nomden, 2000: 42-43)：

1. 所有中央政府十六職等以上的職缺都必須通知高級文官署署長。

2. 相關部會擬定職位說明書，並與高級文官署署長進行會商。
3. 在 Intertop 的資料基礎上以及高級文官署網絡所擁有的參考資料，擬定候選人的初步名單，再從這一份名單徵詢相關部會及祕書長，決定只有少數幾位候選人的名單 (shortlist)。在出缺遞補方面，高級文官署得到私人公司的協助，有十五家人力資源公司擔任獵人頭工作的夥伴。
4. 高級文官署中管理團隊的成員聯絡被選定的候選人。
5. 相關部會和候選人進行面談，如果有必要，高級文官署的管理團隊會派人參與面談。
6. 在內政及王國關係部部長同意，或更徵得總理的同意後，部長和祕書長協同高級文官署擬定王室命令 (Royal Decree) 草稿。十六、十七、十八等三個職等的職位就此定案，但是十九職等的職位，例如祕書長及司長，就需要經由部長理事會 (Council of Ministers) 所同意。

高級文官團補缺的工作，包括兩項基本原則：一是尋求「絕配」(perfect match)，一是要求任期制精神。「絕配」是要找到絕對適當的人來填補空缺 (OSPS, 2000: 11)。高級文官團在填補空缺的時候，就只尋找最能夠

符合組織需求的候選人，同樣的，高級文官團的成員也在尋找最能夠符合他們個人特質的工作。除了工作需求之外，某個特定部會的文化策略也是考慮的因素。同時，高級文官團之任期最短為三年，最長為七年。高級文官團職位的任期一般平均為五年。這個政策最主要的用意是在追求公部門的最大效益，也就是在同一個工作領域長期發展的關係，有助於促成更高的工作效益。高級文官的七年任期，是建立在一個工作每五年便進行輪調的假設上。在非常特殊的情況之下，任期也能夠加以延長。除了以上兩項原則，高級文官團的職位任用原則也包括以下幾項內容：

1. 在高級文官團中部會及跨部會的工作流動

高級文官在各部中以及跨部會的工作流動，會鼓勵文官體系之內的合作，也消弭地盤之爭。這種流動可以帶來更廣泛的經驗，以及對於各種政策跨學科的處理方式。同時，部會之內和跨部會的流動通常也會對中層管理階層的工作流動性，產生直接而有利的效果。
2. 高級文官團提供水平和垂直的工作流動

管理經驗的累積需要一段時間，而且也需要有多元的管理人才。在工作的水平流動上面有越多的投資，就能夠培養多方面的經

驗，減少在高階職位上面發生決策錯誤的風險。

3. 高級文官團的本質是開放的

高級文官團的甄選工作是一項高度優先的工作，文官體系需要經驗，但也需要開放和新血輪。高級文官團的成員能夠由較低階人員中選任，也可以從文官體系之外尋找人才。

4. 高級文官團最後必定要反映他所服務的社會

這也就是說高級文官團必須要去除障礙，使婦女、少數種族、以及身心障礙人士能夠加入高級文官團。

5. 策略

在遴選高級文官團成員的時候，運用「高級文官團職位出缺遞補的程序」以及高級文官團核心能力管理系統。十九職等的高階主管則採用特別的程序規定。

六、高級文官署

高級文官署主要工作是推動高級文官團成員的個人發展，並且藉著個人的發展來帶動組織的發展。高級文官署的組成包括大約四十位職員，設有署長一人，數位生涯顧問，其他人員包括：政策規劃師、計畫經理、訓練和發展專家、國際事務顧問、以及提供資訊、溝通、和行政支援的幕僚人員。

高級文官署的業務大致分成四大部分：遴選、發展、全盤性管理發展、以及溝通工作。遴選部分的業務又包含了三大項，其中最主要的當然是職位出缺的遞補，另外兩項則是協調有關歐盟的高級文官任命，和各種任命協定。有關發展的業務則包括：召開研討會、高級文官候選人計畫、訓練之顧問、同仁諮商計畫、培訓評鑑、以及生涯顧問。全盤性管理發展業務則負責三項業務，也就是專業化的發展、高級文官團的紀錄分析、以及有關核心能力的規範。至於溝通工作的業務則包括：出版書籍、維持網站、以及建立諮詢署的架構。

雖然署長為內政部長之下屬，但基於以上之敘述分析，署長對於高級文官之任免具有相當重要的影響力，甚至有力量影響各部秘書長的任命。從中央政府文官體系來說，署長的地位相當類似英國文官長的份量，但是他又非在法制上高於各部的所有文官，因此何種文官能勝任此一工作，方能使高級文官團運行順暢，堪稱高級文官署成敗之關鍵。筆者詢問署長應有何種資格要件時，Weck 的回答是擔任此一職位者的條件包括以下幾點：

1. 工作的年資是非常重要的。署長對部長提供非常個人性的諮詢和生涯規劃設計的意

見，會有不同部的職位歷練與較長的年資因之非常重要。

2. 不能太有野心。署長應該專心於做好署長的職務，不能想要利用這個職位，以便在未來能夠得到更好的職位。
3. 要對所有的資訊保持祕密。對部長或對於各個職位的候選人都是如此。對於從事人力資源發展的人來講，或對這個職位來講，保持祕密是非常重要的。
4. 因此，不能夠只任用一個對人力資源管理非常熟悉的人，而是需要一個曾經擔任過行政主管的人來擔任此一職務。如此才能夠跟相關的部會互相溝通，不會產生誤解或是不能了解的地方。

七、高級文官的核心能力

高級文官署從一九九七年就開始建立核心能力的制度。剛開始的核心能力項目包括二十八項，二十八項核心能力可歸納為七個部分（例如：一致的管理，彈性），每個部分又分成為四項核心能力（例如：未來的願景、學習能力）。每一個特定職位有其特定幾項必要的核心能力，也就是說擔任某種特定職位的官員，應該在這幾項核心能力上面特別優異，而其他的核心能力應該要達到基本的水準。核心能力制度是高級文官團職位出缺時尋求適當候選人最主要的客觀標準，也可以

用在其他的人事行政業務，因此核心能力制度成為高級文官團以功績用人的關鍵制度。

核心能力制度的用途包括：

1. 徵募和篩選高級文官
2. 討論以及提供有關高級文官績效的深入看法
3. 對於下一階段生涯發展提供正確建議

高級文官署除了建立核心能力制度以外，也用評鑑中心方法甄選人才以及測驗高級文官發展的潛能。同時也撰寫實際有用的手冊，以進行績效評估和評量發展潛能。事實上高級文官團的部會之間流動的機制，得到 82% 高級文官的肯定和支持 (Nelissen et al, 1995, 20-24)。(註三)

伍、結論

由於全球化、地方分權化、知識經濟時代來臨的影響，各國政府在人力資源管理方面內外環境產生迅速變化，政府領導能力越來越受到重視。政府領導階層中，高級文官制度的變化尤其明顯，各國政府必須在傳統的培养菁英方式和市場型態方式取得平衡。中央政府統籌管理的高級文官菁英體制爲了要避免對於社會變化反應緩慢的缺點，正在逐漸採取人力資源管理上具有競爭性、與市場性的機制。另一方面，採用市場型態策略

的國家，也發現到待遇差距等因素所造成的市場性取材困難，同時也可能傷害到公部門團隊價值的維持。因此，各國的高級文官制度都必須要考慮到國情的不同，來作適當的制度設計。

荷蘭政府在一九九五年創設「高級文官團」制度，主要在於解決各部會之間政策無法一致、高級文官久任一職、無法應付全球化治理環境等問題的需要。荷蘭高級文官團的制度運作由於採用由上而下，逐步推動的方式，逐漸摸索出符合荷蘭政治行政文化的政策方針，因此運行以來得到相當的肯定。

（註四）荷蘭的高級文官制度是採用中央統一管理高級文官生涯發展和工作派遣的方式，高級文官的遴選作業和升遷也是由中央政府來統籌協商辦理。同時在徵募人才方面也是採用公開的方式。

但是，比較特別的是，荷蘭的高級文官團制度並沒有單獨的待遇制度，這是和其他國家單獨建立高級文官制度的慣例並不不同的地方。過去幾年雖然也有關於建立單獨待遇制度的討論，但是直到現在仍然並未得到國會的支持。荷蘭高級文官團的選才雖然是以核心能力為最重要的考慮，但是並沒有採用完全硬性規定的標準作業程序或遴選標準，也不是採用最近幾年在歐美先進少數國

家逐漸在採用的工作契約或績效契約。荷蘭高級文官團實施的經驗顯示，採用由上而下，人數由少而多的漸進式推動方法，不但能夠降低建立新制度的阻力，也可以在推動過程中逐步修正制度的缺點，從經驗累積中，逐漸摸索出符合政治行政傳統的新制度，這顯然是一個建立新制度非常務實的方法。

整體而言，荷蘭高級文官團新制度實施以來，由最初的三百多人擴大到現在九百五十人的規模，在不到十年中已經形成一個穩定的制度。高級文官團的制度在沒有特定的政策方向之下，揉合高級文官、政務官、內閣、和國會的意見，在充分溝通的情況下逐步加以修正，避免了削足適履的錯誤，用最小的代價換來符合國情所需要的新制度，這是值得其他國家來學習的寶貴經驗。尤其是，荷蘭是一個和我國國情比較類似的國家，是一個外銷導向的經濟體系，人口一千六百萬，土地面積四萬一千五百平方公里，荷蘭在建立高級文官制度過程中的經驗，值得我國深入學習。（本文作者為中央研究院研究員）

註釋

註一 一九九〇年代中，有兩個國家新創高級文官的特別制度，分別是荷蘭和英

國。英國在一九九六年創立高級文官團 (Senior Civil Service)，是採用高階文官整體歸入新制的方式，而荷蘭如本文所述，是採逐步由上而下納入的方式。

註二 筆者於 2003 年 9 月 3 日訪談位於荷蘭海牙高級文官署之署長及有關官員。此一論文之寫作及赴歐洲研究經費係由中央研究院歐美研究所所支持。荷蘭政府官方文件均係使用荷蘭文，有關荷蘭文官制度之研究除跨國比較性研究外，甚少有英文著作可供參考。

註三 目前的核心能力清單包括以下 42 項：適應性、預期能力 (anticipation)、掌控運作、果斷、政治意識、對工作的承諾、概念的彈性、授權、目標導向的管理、勇氣、能量 (energy)、彈性的行爲、資訊分析、主動、正直、人際之間的敏感度、顧客導向、學習能力、傾聽、口頭表達、強烈動機、網絡能力、對環境的認識、幫助下屬發展、判斷力、組織導向的領導、組織敏感度、說服力、計畫和組織、追求績效的動機、和諧的領導、合作、心智能力、抗壓性、工作導向的領導、未來的願景、奉獻、堅持到底、進度

控制、自我反省意識、自我發展、自信。

註四 據署長 Weck 的評估，荷蘭高級文官團在過去幾年中已達成以下幾項重要成果：(1)對於高級文官團保持懷疑態度的言論已經漸漸減少，管理潛能的評鑑工作受到肯定。(2)專業知識和共同的核心能力已經取得平衡點，因此也形成適當的人才庫。(3)各部會之間產生更好的溝通，對於管理工作的結果也有適當的回饋。(4)改善文官體系的男女性別差距，公部門主管的女性比例大約一成，比荷蘭的私人部門只有 4% 或 5%，已經有所改善。

參考書目

- Corte-Real, Isabel, Nomden, Koen, Kelly, Michael, and Petiteville, Franck. 2000. Administrations in Transition: Modernisation of Public Administration in Four Countries: Portugal, the Netherlands, Ireland and France. Maastricht, the Netherlands: European Institute of Public Administration (EIPA).
- Nelissen, N. J. M., Bressers, M. P. C., and Engelen, S. J. F. "Roulerende

- topambtenaren: droom of nachtmerrie?”, quoted in Koen Nomden, “Administrative Modernisation in the Netherlands”, in Corte-Real, Isabel, Nomden, Koen, Kelly, Michael, and Petiteville, Franck. 2000. *Administrations in Transition: Modernisation of Public Administration in Four Countries: Portugal, the Netherlands, Ireland and France* (pp. 27-59). Maastricht, the Netherlands: European Institute of Public Administration.
- OECD. 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD. 1997. *Managing the Senior Public Service: A Survey of OECD Countries*. OCDE/GD(97)233. Paris: OECD.
- OECD. 2001. *Public Sector Leadership for the 21st Century*. Paris: OECD.
- Boelens, Louise. 1999. *The Dutch Senior Public Service: A Case Study*. The Netherlands: Office for the Senior Public Service.
- Office for the Senior Public Service (OSPS). 2000. *The Dutch Senior Public Service*. The Netherlands: Office for the Senior Public Service.
- Office for the Senior Public Service (OSPS). 2002. *Jaarverslag Bureau ABD 2002*. The Netherlands: Office for the Senior Public Service.
- Le Roy, R. Crince le. *De vierde macht, een hernieuwde kennismaking*, third revised edition, ‘s-Gavenhage 1976, quoted in Koen Nomden, “Administrative Modernisation in the Netherlands”, in Corte-Real, Isabel, Nomden, Koen, Kelly, Michael, and Petiteville, Franck. 2000. *Administrations in Transition: Modernisation of Public Administration in Four Countries: Portugal, the Netherlands, Ireland and France* (pp. 27-59). Maastricht, the Netherlands: European Institute of Public Administration.

公共政策新右派哲學研究途徑趨勢



詹中原

摘要

公共政策經歷了五十餘年的發展，其相關研究，也逐漸更為成熟，政策分析的應用價值，也更普遍存在於政治與社會中。本文首先簡單的回顧及界定了公共政策的不同發展時期，區分有起始期、傳統期，以及後實證期。在各個不同的時期，皆有其不同的關注焦點或研究方法。

然而，從這些近來公共政策的發展來看，則確實需要找尋它的上游關係，亦即尋找出公共政策學科中，政策哲學為何，如此方能奠定學科中，中游（相關理論），以及下游（實際政策產出）之間的關係。因此，本文所要探討的重點，即在於政策哲學對於公共政策之影響為何，不同的意識型態之下，其具體的公共政策表現可能又為何。最後並以提倡新公共管理（NPM）理論基礎之一的新右派為例，析探其政策哲學以及具體政策議題，並探討其限制與解決之道。希望藉此引介出一個不同於過往政策科學之研究途徑。

The Approach of New Right Philosophy of Public Policy

Chung-yuang Jan

Abstract

This paper intends to explore the philosophy of public policy. In this article, it reviews the development of policy science at first. Secondly, it discusses the relation between public policy and the policy philosophy. Finally, it tries to analysis the philosophy of New Right, which is the fundamental theory of New Public Management. After all, this article attempts to introduce a new approach which is about policy philosophy on the studying of policy science.

Key words: development of policy science、 policy philosophy、 ideology、 New Right

一、前言

當 H. D. Lasswell 首次提出「政策科學」(policy science) 與「政策取向」(policy orientation) 等名詞時，實已經開啓了公共政策學科之研究。自此以後，「政策」此一名詞才開始在社會科學領域中有其定位，並逐漸產生與之相關的研究。換言之，公共政策的學科研究，可溯及至 1950 年左右。

經歷了五十餘年的發展，政策科學的相關研究，也逐漸更爲成熟，政策分析的應用價值，也更普遍存在於政治與社會中。儘管如此，國外關於政策科學之研究，在每個時期中，也有不同關注的焦點，從 1950 年代的行為主義、實證論的影響下，到 1970 年代起的偏重政策分析技術，而到了 1980 年代左右，則以後實證主義爲主體。然而，綜觀國外的政策科學之發展，在研究方法或途徑上，在不同的時期有不同的焦點，然而對於公共政策論述之哲學基礎，卻較少觸及。相對而言，這樣的政策科學研究，對於台灣相關之研究又有何啓示或發展呢？

是以，本文旨在探討公共政策之政策哲學。首先先進行公共政策學科發展的簡單回顧，其次並將公共政策與政策哲學之間進行「失落的連結」，釐清不同的政策哲學基礎之

下，有何政策產生。最後並以 1980 年代後，新公共管理之重要基礎學派—「新右派」爲例，進一步分析其哲學基礎與實際的政策產出。

二、公共政策學科發展之回顧

本文將公共政策五十餘年來的发展趨勢，依不同的發展時間，區分爲(1)啓始時期、(2)傳統時期，以及(3)後實證論時期等三個時期來做探討。

(一) 起始時期：

公共政策研究之開始，至少可以追溯至 1943 年，Lasswell 與 McDougal 於〈法律教育與公共政策：公共利益的專業訓練〉(Legal Education and Public Policy : Professional Training in the Public Interest) 一文中對公共政策內涵的闡述。在此文中，二位學者主要在研討法律、科學、與公共政策的內涵；其中，Lasswell 與 McDougal 強調：「法律最生活化的概念就是一種權威性決策的過程，藉由這種過程，社群的成員可以釐清並探尋他們的公共利益。」(Brunner, 1996: 43-45) 從以上這段話我們可以發現，Lasswell 與 McDougal 二位學者早在 1943 年就已經將公共政策視爲是釐清與探尋公共利益的機制，而法律即爲其具體表現。此種公共政策的內

涵與 Lasswell 於 1951 年之後提出的「政策取向」、「政策科學」(Lasswell, 1951) 等概念，是極為相近的，而這一連串對公共政策的探究，則確立了公共政策研究之開端。

誠如 Lasswell (1951: 14) 所指出的，政策科學之目的不僅在處理「主題式的議題」(topical issues)，更是在處理人類社會中那些根本、重要，但經常被忽略的問題。然而，哪些是重要的根本問題呢？依據 Lasswell 之意，「人性尊嚴的完全實現」是最重要的根本問題，而其逐步實踐的過程，即為「民主的政策科學」(policy science of democracy) (Lasswell, 1951:10)。由此，吾人可以瞭解，公共政策研究初始之目的，在於維護人性尊嚴與捍衛民主之價值，具有崇高理想之使命感。

(二) 傳統時期

經過初始時期之後，公共政策研究即以經濟學家或作業研究者為主體的傳統政策科學家扮演主導的角色。透過越來越多公共政策相關的學者共同來關注此領域，有許多關於公共政策的不同定義，也在此時相繼被提出，例如：

- (1) Quade (1982: 5) 指出：政策分析是爲了對社會技術問題有更深入之瞭解與尋求最佳解決方案的一種應用形式，

其目的則在於幫助公共決策者解決其所面對的問題，

- (2) Dye (1976) 則認爲：公共政策是政府選擇作爲或不作爲之行動，
- (3) Leichter 明確的定義 (1979: 6)：公共政策乃是由權威性人員所採取的一系列目標取向之行動，
- (4) Easton 定義公共政策爲 (1971)：公共政策即是政府對整體社會的價值做權威性的分配，
- (5) Anderson (1984: 3) 對於公共政策之定義則爲：公共政策就是由政府機關或政府人員所發展出來的政策，
- (6) Sharkensky (1971) 則指出：政府的重要活動即爲公共政策。

而早期我國公共政策之引介者湯詢章亦指出(民 70)：所謂公共政策也，乃政府機關與其他社會團體，作爲達成其業務目標與重心的長程計畫或工作綱領，而管理者確定與估計所負責任及進程序的指針。

從以上諸位學者之定義中可以瞭解，傳統時期公共政策研究之目的大抵都爲了權威性之決策者或政府解決公共問題或提供政策資訊，而且將重心置於政府機關，此與啓始時期之研究目的，在於透過民主的政策科學以達到人性尊嚴的實現有很大不同。

（三）後實證論時期

後實證論時期之學者對公共政策研究之目的有不同的看法：

- （1）Dunn（1994）指出：主要的目的在於回答有關政策問題、政策未來、政策行動、政策結果與政策績效等五項議題，爲了回答這五項議題，必須使與政策有關之資訊能被應用，換言之，政策研究最終之目的在於政策的知識應用。
- （2）de Leon（1994: 77）則強調：政策研究之目的應回歸到人性與民主的治理。
- （3）Stone（1988）則指出：公共政策分析與研究應重視政治社群（polis）中之公共利益。
- （4）Dunn 與 Kelly（1992: 14）則對政策研究進行檢視之後指出：八〇年代引發了政策研究的危機，但在九〇年代已逐漸強調政策研究之目的是在增進更公平、更民主的秩序及傳統自由主義有關人性的假定與世界的本質。
- （5）Fischer（1995）亦指出：政策研究應處理道德與倫理的世界觀，因爲此二者是判斷特定政策甚至於是詮釋經驗性資料的架構。

由以上學者之看法可以瞭解，後實證論

政策研究之目的有回歸早期 Lasswell 強調人性尊嚴與民主價值之趨勢，而此，亦是 de Leon（1994: 90）所稱：後實證論之政策研究並不是一種創新，而只是「回到未來」（back to the future）的一種「再創新」。

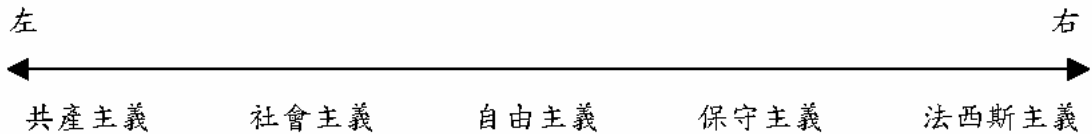
綜合了這三個時期的看法，吾人可以發現在公共政策研究領域中，對於知識相關課題的探討，特別著重於「應用」（applied）或「解決問題」（problem-solving）取向（Dunn, 1994），公共政策研究必須落實於問題的領域上。然而，如同 Lindblom and Cohen（1979）所認爲的，當代專業的社會研究解決問題的能力是有限的，對於這些看法事實上應視爲政策研究者的自我反省，似乎不必要過分悲觀，至少針對問題的複雜性，而加以解決，這個發展方向是不容否認的。由此看來，要發展政策問題之應用能力，則必須瞭解公共政策此一河流之上游，亦即必須瞭解公共政策的政策哲學基礎爲何。

三、公共政策學科之上游基礎：政策哲學之探索

最早使用左派與右派詞彙的，是始於 1789 年的法國大革命。到了 20 世紀，左派與右派這兩個名詞，開始普遍成爲政治爭論的焦點。事實上，學者們認爲很難清楚的定義

左派與右派這兩者的內涵，而 Eatwell (1989: 41-42) 則指出，有些研究調查要求回答者填寫政黨屬性，以及更多在光譜上，鮮少被清

楚列出的意識形態；而在英國，一般會產生如圖一所示的結果。

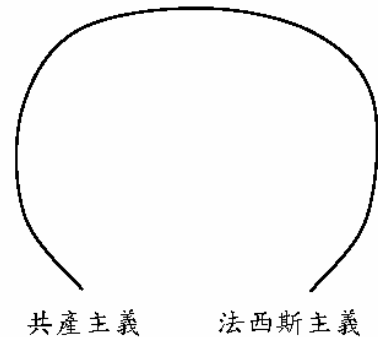


圖一 意識型態之「左-右」光譜分析

資料來源：Eatwell, 1989: 42

上圖顯示出了受訪者中，分屬光譜左右兩端的，是共產主義與集權主義。然而，有些人認為，在空間的專有名詞中，光譜的關鍵是想像它是一個封密、或接近封閉的圓，如下圖二所示。這途徑與極權主義很有關。因此，在空間上，共產主義和法西斯主義能在一個方向被接合在一起，但彼此之間遠離。這是極權主義模型在它承認主要差異而做的意識上的改進。然而，對這個模型也有嚴厲的反對。首先，它無法對應之前普遍性的用法。實際上，這個圓模型祇是一個簡單的心智圖（如圖二），並不清楚這個環境周圍可被測量的是什麼(Eatwell, 1989:44)。

(inflated)和緊縮的(deflated)。「膨漲的」代表高的政治意識形態的爭論，具有已清楚界定的地位；「緊縮的」反映了普遍心態的混亂 (Eatwell, 1989)。



圖二 意識型態心智圖

資料來源：Eatwell, 1989: 44

吾人可以以一個熱氣球的觀點，來想像「左」和「右」的這樣一個三度空間模型。這模型可以被想像成兩個狀況：膨漲的

政治哲學是國家治理理念及模式的基礎，而公共政策又是國家治理理念的實踐。

當前世界各國的政策意識形態約可分類為兩大類：一是以美國、英國為主的央格魯薩克遜式的國家治理意識形態；二是以歐洲國家(含泛北歐國家)為主的萊茵式國家治理意識形態。在以美國、英國為主的央格魯薩克遜式的政策意識型態，強調政府再造式的改革，奠基在新公共管理（New Public Management）以及新右派（The New Right）的市場機制核心價值上。而以歐洲國家(含泛北歐國家)為主的萊茵式國家政策型態，強調國家對於社會福利的重視，不主張以英美為馬首是瞻的市場導向式新公共管理改革模式，強調國家應負起照顧人民權益的責任，涉及到公共利益的民營化亦需要由國家來管理與規劃，後交由民間來執行。其中泛北歐國家（包含瑞典、挪威、丹麥、芬蘭）的政策模式，更要建立「平等」制度，其特色包括：公共性質濃厚的社會政策、高度的普遍主義、國家強力介入及高稅率與高給付水準；就其細目而言，泛北歐國家對於政策的細目還是有其不同之處。綜合而言，公共政策意識形態可以分成社會民主主義、新自由主義與保守主義三類。

（一）社會民主主義（Democratic Socialism）

傳承自社會主義，所以該理論價值主張通常包括：平等、自由、民主、團結、安全、

效率。社會民主主義有以下主張：

1. 社群(community)。社會主義者認為，人類是共同結合的社會性生物 (social creatures)，能夠組成社群，以集體的行動、意願及能力解決社經問題。在此共同人性下，社群重於個人。
2. 合作(cooperation)。既然人是社會性生物，社會主義者認為人的關係自然是合作的而非競爭的。
3. 平等(equality)。對平等的承諾、需要的滿足(the satisfaction of need)，及關於社會物質或利益的分配，是社會主義者最明顯的共通價值主張；相對於右翼政黨本於社會不平等的天賦的分配原則(多勞者多得)，社會主義者認為應根據「需要」(按需分配原則)，這構成社會主義的「正義」概念。
4. 公有財產(common ownership)。社會主義者認為，不平等與競爭源於私有財產制及生產資本與工具，財富由勞力共同產生，應歸於社群而非個人；財富孳生貪得無厭心理，也助長物質崇拜心理，讓人以為經由財富的追求可以產生快樂與成就感。因此，有的社會主義者主張廢棄私有財產制(例如馬克斯主義者)，有的人主張生產資本與工具應公有化，有的則折衷地主張財產權應與社群的利益均衡。

(二) 新自由主義 (Neo Liberalism)

Gray (1995) 指出自由主義傳統特點綜合來說有：

1. 個人主義(individualism)，即個人相對於任何社會集體而言，都具有道德性的優先性與特殊性，個體的活動是可以獨立於社會建制而存在。
2. 平等主義(equalitarianism)即賦予人一切相同的道德地位，否定人類道德價值差異，與法律秩序或政治秩序之間有任何關聯。
3. 普遍主義(universalism)，即肯定人類種屬上的道德統一性，認定特殊的歷史和文化形式只是具有次要的意義。
4. 改良主義(meliorism)，即肯定所有社會制度和政治安排，都可以藉由不斷的改革而更臻完美。由於與保守主義之主張差異不大，可併而論之，有利於社會主義。

而其落實則包括保障消極意義下的個人自由、私有財產、市場經濟與代議政府。根據 Arblaster 在 1984 年所說，新自由主義認為：1.社經地位影響個人能否享有公民權利(如政治參與與結社等)。2.私有財產積累的先天下差異，導致社經地位的不平等。3.國家應以公權力對貧富不均狀況進行調整，促進社經地位平等，才能保障公民權利 (Arblaster, 1984)。

(三) 保守主義 (Conservatism)

保守主義作為一種流行的意識形態，大約始於 1830 年代的英國。到了 20 世紀中葉以後，傳統保守主義蛻變為「新保守主義」(New Conservatism)，新保守主義不僅保留了古典保守主義的基本信念，為因應新的時代課題，也吸收古典自由主義的思維。新保守主義在政治主張上的最大特色，就是「最小國家職權與最大個人自由」。新保守主義的重要政經主張有：

1. 維護西方傳統價值，崇拜自由主義之個體自主性，反對社會主義、共產主義其他集體主義對個人自由施加的枷鎖。
2. 推動保守的福利政策：國家應大規模刪除沒有必要的社會福利，僅提供基本必要的服務，同時鼓吹在個人自主負責的理念下，每個人應對其處境負責。
3. 強調傳統宗教、家庭與道德的重要：重視基督教(或新教)的信仰、上帝及聖經，同時提倡權威、家庭觀念以及道德的重要。因此新保守主義者反對性解放、同性戀或墮胎，也重視家庭的組織與功能。
4. 重視機會平等：新保守主義者提倡施展才能的自由市場體制，重視機會平等而非結果的平等。例如某些種族上的少數團體優先雇用計畫，反而造成資格更好的白人喪

失工作機會，保守主義者反對這樣違反人性天生差異的自由主義計畫，他們認為應該讓最有能力、創意的人運用機會，才能創造出更多的社會福祉，而一個不能持續繁榮與創造積累的社會，根本沒有分配社會福祉的可能。

爭：新保守主義經濟政策，最著名的就是「供給面經濟學」，主張削減政府支出及社會福利支出、放寬不必要的企業管制與行政命令、實行減稅計畫、鼓勵企業增加投資等。

茲整理以上所述，相關內涵則如下表所

5. 珍惜私有財產制度，主張自由經濟市場競爭：

表一 當代三大主義重要內涵

意識形態 項目	社會民主主義	新自由主義	保守主義
定義與內涵	社會民主主義因為傳承自社會主義，所以該理論價值主張通常包括：平等、自由、民主、團結、安全、效率。	Gray 指出自由主義傳統基本特點綜合來說有：1. 個人主義；2. 平等主義；3. 普遍主義；4. 改良主義。而其落實則包括保障消極意義下的個人自由、私有財產、市場經濟與代議政府。根據 Arblaster 在 1984 年所說，新自由主義認為：1. 社經地位影響個人能否享有公民權利(如政治參與與結社等)。2. 私有財產積累的先天差異，導致社經地位的不平等。3. 國家應以公權力對貧富不均狀況進行調整，促進社經地位平等，才能保障公民權利。	保守主義作為一種流行的意識形態，大約始於 1830 年代的英國。保守主義反對啟蒙理性，認為制度是有機成長與逐漸調適的。到了 20 世紀中葉以後，傳統保守主義蛻變為「新保守主義」，新保守主義不僅保留了古典保守主義的基本信念，為因應新的時代課題，也吸收古典自由主義的思維。新保守主義在政治主張上的最大特色，就是「最小國家職權與最大個人自由」。新保守主義的重要政經主張有：1. 維護西方傳統價值，崇拜自由主義之個體自主性，反對社會主義、共產主義其他集體主義對個人自由施加的枷鎖。2. 推動保守的福利政策；3. 強調傳統宗教、家庭與道德的重要；4. 重視機會平等；5. 珍惜私有財產制度，主張自由經濟市場競爭。

資料來源：作者整理

四、新右派政策哲學之探討

新右派為一種具有影響及政治性之「意識型態」。新右派的概念是由新左派 (the New Left) 的支持者所創造及發展。左與右傳統上來說是種政治衝突的語言。「左」或「右」在此功能的系絡下則不是中立的描述，其的用語在區分朋友與敵人上扮演了一個重要的角色，以及是高度責任及富有情感之詞彙，有些人們則運用這些詞彙在政治的討論上 (Welsh, 1993)。

左派與右派這兩個語詞的歷史起源，是來自於法國大革命。1789年，一個座位型態出現在新國會之中。在此座位型態之中，貴族與神職人員坐在右邊，而要求憲政與限制國王權力的第三階級則佔據左邊，而此反應出基督教文化的傾向，以界定其與神的權力關係 (Eatwell, 1989)。對於一般階級而言，

在法國大革命之前，座位的安排並不具有意識型態上的重要意涵。

左派與右派這兩個名詞，快速地在法國成為普遍的用法。左派與右派光譜出現的原因之一，是其運作同時具備雙重性與連續性。換句話說，某些議題是逐漸形成意見，而非形成兩極的對立局面 (Eatwell, 1989)。

從法國大革命開始，若將左派與右派這兩個詞語，同時應用在所有國家時，則會出現許多的問題。然而這些問題，可以透過四個途徑來解決：(一) 從歷史脈絡來檢視左派與右派；(二) 考量不同社會科學的討論；(三) 是否能產生一個基本的哲學模型；(四) 端視右派用以回應來自於左派挑戰的思考型態。而就政治、經濟、社會等層面的角度來觀察，可以協助吾人瞭解左派與右派間原始的區隔 (Eatwell, 1989)。

表二 左派與右派之區別

	右派	左派
政治	● 捍衛專制的國王	● 尋求經由普遍、平等的投票權選舉產生的代表主體 ● 支持共和政體
經濟	● 支持封建關係 ● 支持政府獨佔	● 支持自由市場 ● 政府管制是為保障窮人
社會	● 捍衛天主教教堂和教義的角色	● 較為世俗的觀點，甚至是無神論 ● 超乎神秘主義和責任的高尚的理由和自我表達

資料來源：整理自 Eatwell, 1989: 32-33

從這樣的現象來看，新右派仍是一個相當模糊的詞彙，並在多元的個體及團體間，運用著便利式標籤 (label of convenience) 的作法，而在這眾多的矛盾思想中，似乎確實是由新左派的鼓勵而來。新右派的組織不同於其他之社會或政治運動組織，新右派也從不是社會或政治運動。舉例來說，其不像與共產主義、法西斯主義，或是民主社會主義相關的政治運動。其沒有本身的政治政黨或是政線、沒有單一的中央機關、多數會員、認知的領導、制度、宣言、官方期刊或適當及公認的作者及哲學家。因此，若將新右派視為意識型態時，吾人也必須承認至少在這些面向上，其不像其他主要之意識型態 (Welsh, 1993)。

目前為止，新右派的思想絲毫沒有被發現以任何組織來呈現，其是以多元的協會、聯盟、學會、研究機構、基金會、團體、俱樂部、中央的及單位之形式，其組織的變化必須指涉某種程度的「跨目的」(cross-purposes)，以及結合已付費之會員 (Welsh, 1993)。

因此，初步總結什麼是新右派？新右派包含了兩個對立的角度：〔1〕經濟自由主義 (economic liberalism) 支持有限政府和自由市場的力量以及〔2〕社會保守主義 (social

conservatism) 基於傳統社會、宗教和道德價值，要求社會秩序和權威。新右派本身沒有單一整合的哲學，本身具有許多爭論的不同觀點，但卻有共同的議題，包括降低通貨膨脹 (reduction in inflation)、減稅 (reduction in taxes)、民營化 (privatization)、公領域市場化 (public sector markets) 和組織再造 (constitutional reform)。我們可以定義新右派在特定領域產生的影響，但無法確定新右派是否有一個「內在整合」的哲學。新右派的核心價值是增強市場力量，在資本主義系統中注重選擇權的提供，這對製造商來說既是壓力又是權力 (Jordan: 1993)。

新右派被用來描述許多不同的想法，從無政府的資本主義 (anarcho-capitalism) 到威權種族主義 (authoritarian racism)。在新右派裡，新自由主義 (new-liberal) 的一派關心個人自由的促進，而新保守主義 (neo-conservative) 的一派則關心恢復傳統的價值，但這兩派在特定的政策裡通常有共識 (Jordan: 1993)。

廣義的新右派認為市場的角色越強越好，現存的國家角色則是越弱越好。新右派思潮中，包含了四個主要的學派，分別是芝加哥學派、奧地利學派、公共選擇學派和供給面學派；而綜合這些理論的上述思潮，新右派大致可整理出六個主要議題 (Ashford:

1993) :

- (一) 減低通貨膨脹(The reduction of inflation)
- (二) 減稅(Tax reduction)
- (三) 民營化/私立化(Privatization)
- (四) 去除管制(Deregulation)
- (五) 公部門市場化(Public sector markets)
- (六) 組織再造(Constitution reform)

1960 年代晚期，Edward Heath 的保守黨彙集了政府計劃而形成了現在新右派的雛形，而在柴契爾主政時實踐在公共政策上。柴契爾採用了新右派的立場，柴契爾主義的內容包括 (Jordan: 1993) :

- (一) 解除交易管制(the abolition of exchange controls)
- (二) 嘗試控制貨幣成長(the attempted control of monetary growth)
- (三) 降低政府支出的壓力(downward pressure on government spending)
- (四) 去除專業獨占 (demonopolisation of professions)
- (五) 創造企業區域 (creation of enterprise zones)
- (六) 減稅(decrease in rates of taxation)
- (七) 反對創造就業計畫 (opposition to employment creation schemes)
- (八) 減少工會權利(curtailling of trade union

rights)

綜合分析，在新右派大本營的英國，及在之後受到影響之美國，於公共政策有以下之轉化 (Jordan: 1993) :

- (一) 貨幣政策上，柴契爾政府在控制貨幣供應上是失敗的，Schwab 認為，事實上 1970 年代的經濟政策還比 1980 年代有更多的解制(deregulation)。
- (二) 公共支出上，保守黨政府增加了公共支出，反而是工黨政府降低了公共支出。在柴契爾和梅傑時期，民營化的政策並未使公共支出減少，反而不斷增加，如果以公共支出占 GNP 的百分比來看，保守黨執政時所花費的公共支出仍比工黨執政時期來得高。
- (三) 不論是在美國或英國，社會安全預算和國防預算之間的競爭，都由社會安全獲勝，以英國為例，1980 年到 1991 年之間，國防預算僅增百分之七，但健康和社會安全的支出卻增加百分之四十。
- (四) 公部門借款的需求情況和社會安全的支出相似，公共借款在美國共和黨時期仍是不斷增加的。
- (五) 共和黨並未實現他們對民營化的諾言，許多國營事業雖然已經減少了政府的干預，仍依然歸國家所有。

- (六) 柴契爾當政時期的確降低了所得稅，但隨著社會安全支出的增加，公共借款的擴張，許多人仍預測在未來會增稅。
- (七) 雖然許多改變衝擊著國家健康局(Nation Health Service)，但藥品依然免費供應，而柴契爾也宣稱健康服務仍會繼續下去，但國家健康局卻是一個社會主義的政治產物。
- (八) 美國的新右派政策有英國的影子，但在整個政策背景仍未改變，直言的說：「1980 年代，在政策、公眾意見和政治上根本沒有發生任何改變。」雷根政府時期，聯邦支出增加，佔 GNP 的百分比從 18.2 上升到 22.3，聯邦債務占 GNP 的百分比也從 1.6 上升到 4.4，而聯邦稅和 1960 年代比起來也有些微上升，從 18.3 上升到 18.9 個百分比，雷根在 1980 年代接受了十三個增稅的計劃。

五、新右派對於公共行政的限制與解決之道

從上述的討論可得知，新右派的政策哲學，對於公共行政最大的意涵，即在於將企業精神引入政府的機制中，亦即所謂的「企業精神政府」，而其中最重要的核心價值，則如競爭與選擇。然而，針對此點新右派政策

哲學的核心價值，中外學者均提出有價值的省思(Bellone & Goerl, 1992; Terry, 1993; de Leon, 1996; 江岷欽 & 劉坤億, 1997; 江岷欽, 1996)。不過由於各自方法論典範價值不同，故亦引起相當有價值的學術對話。

Bellon & Goerl (1992) 對於企業精神政府提出四類型的反思：(1) 企業自主性 (Entrepreneurial Autonomy) 與民主責任性 (Democratic Accountability) 之衝突 (2) 公共企業願景 (Public Entrepreneurial Vision) 與市民參與價值 (Citizen Participation) 矛盾 (3) 企業隱密性 (entrepreneurial secrecy) 與民主開放性 (Democratic Openness) 及 (4) 企業性風險承擔 (Entrepreneurial Risk Taking) 與民主公共財處置責任 (Democratic Stewardship)。Bellon & Goerl 的論點，正是長久以來，關於「民主價值」與「效率導向」的兩種價值之衝突，此似是體制內先在的價值矛盾。

L. de Leon (1996) 則從倫理觀點，表示由新右派政策哲學發展出的新公共管理，內在有不可欲之價值內涵，其包括：(1) 本位自我主義 (egotism) (2) 自利性 (selfishness) (3) 剛愎自用 (waywardness) (4) 宰制傾向 (domination) 及 (5) 機會主義 (opportunism)。在這樣的特性下，過渡追求

市場、效率的政府，可能不只是會導致官僚體制的空虛化（hollowing）（Lan & Rosenbloom, 1992），更可能形成如 de Leon 所言之「無政府」（anarchic）的政策問題。

Larry Terry（1993）更強烈的指出三項限制，包括（1）公共企業家偏好內部之宰制（dominate people inside and beyond their organization）（2）公共企業家崇尚變革的創新，然而許多的變革未必帶來組織的正向發展（3）公共企業家有反傳統的傾向，輕視存在甚至超過幾世紀的價值及信仰。L. Terry 甚至據此提出結論：公共企業精神給予公共行政的問題，會遠超過其所解決問題的貢獻。

雖然各方論者有不同之批判焦點，但亦可發現到其各自關懷的共識。例如宰制的特性、自利的個人動機、及政府開放性等。然而筆者發現由於基本方法論上認識論及世界觀之不同，雖然各家論者有發現問題焦點的共識，但對於解決結論的知識態度，卻是南轅北轍。

Bellon & Goerl（1992）提出一種調合的方法論觀點，其等主張一種強調公共參與（public participation）的「市民關懷之企業精神」（civic-regarding entrepreneurship），用以解決過熱的個人自利動機，並且化解部份「民主」與「企業精神」的衝突。而 de Leon（1996）

亦嚐試提出「倫理性的企業精神」（ethical entrepreneurship），此修正是藉由：（1）官僚體制之允諾公共企業家失敗的可能性及「嚐試方案」（pilot program）；（2）專業社區的價值及信仰規範價值，及（3）甚至於在無政府網絡（an anarchic network）下，慎思後果——也就是對於「未來陰影之考量」（the shadow of the future），來加以彌補政府部門與政策在追求市場價值的同時，關於其企業精神在倫理面上之缺憾。

對於極端的批判主義者而言，調合式的知識建議是必須給予更加嚴厲的批判。筆者以為 Terry 在企業精神政府之知識對話立場上，即有過度否定性思考（negative thinking）之嫌。回顧人類歷史（包括公共行政的發展史），經常存在有「精神」與「物質」、「民主」與「效率」、「傳統」與「現代」辯證並存的時代，應該是較為常態，而主流思維獨霸的情況，反倒是人類發展異象。要的是當我們發現衝突的價值時，如何融合適中，尋找建設性之史觀——如 Bellone & Goerl 與 deLeon 的修正式企業精神的嚐試對於公共行政之貢獻，應是遠大於只是發現問題的陳述及批判之價值。

六、結語

公共政策經歷了五十餘年的發展，其相關研究，也逐漸更爲成熟，政策分析的應用價值，也更普遍存在於政治與社會中。本文首先簡單的回顧及界定了公共政策的不同發展時期，區分有起始期、傳統期，以及後實證期。在各個不同的時期，皆有其不同的關注焦點或研究方法。

然而，從這些近來公共政策的發展來看，則確實需要找尋它的上游關係，亦即尋找出公共政策學科中，政策哲學爲何，如此方能奠定學科中，中游（相關理論）以及下游（實際政策產出）之間的關係。本文闡述了關於左派與右派之間的區分，並提出了不同的意識型態之間的論點，以及可能對公共政策所產生的影響。最後並且分析新右派的政策哲學、新右派的政策議題，以及新右派的限制與解決之道，企圖爲公共政策的研究，引介不同於過往關注焦點之研究途徑。

當然，值得注意的是，關於意識型態內涵之界定，誠如多位學者所闡明的，仍屬不易，有時更是多變而難以掌握其實際之內容。儘管如此，重要的是在於台灣政策科學未來的研究中，本文是否能夠有助於瞭解台灣系絡中的政策哲學爲何，並進而發展出清楚而堅強的政策理論及政策論證基礎，相信

是具有正面意義的。（本文作者爲國立政治大學教授）

參考文獻

- 江岷欽，1996 「企業型政府的理念與實務——從省政建設民營化、企業化、資訊化觀點探討省府組織再造」，台灣省政府：台灣省政府組織再造省政業務研討會。
- 江岷欽、劉坤億，1997 「企業型政府的省思——從美國行政革新經驗談起」，人事月刊 Vol. 25 No.4。
- 湯絢章，民 70 公共政策之研究，台北：幼獅。
- Anderson, J. 1984 *Public Policy Making*, New York: Holt, Reinhart and Winston.
- Arblaster, Anthony 1984 *The Rise and Decline of Western Liberalism*, Oxford: Blackwell.
- Bellone, C and G. Goerl 1992 *Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy*, *Public Administration Review*, 52 (2), pp.130-134.
- Brunner.R.D. 1996 "Book Review: A Milestone in the Policy Sciences," *Policy Science*, 29:45-68.

- de Leon, P. 1994 "Reinventing the policy Sciences: Three steps back to the future," *Policy Sciences*, 27:77-95.
- 1996 "Ethics and Entrepreneurship", *Policy Studies Journal*, 24 (3) , pp. 496-514.
- Dunn, W.N. 1994 *Public Policy Analysis*, New Jersey: Prentice -Hall Inc..
- Dunn, W.N. and R. M. Kelly, eds. 1992 *Advances In Policy Studies Since 1950*, New Jersey: Transaction Publisher.
- Dye, T. 1976 *Understanding Public Policy*, 8th ed., New Jersey: Prentice-Hall.
- Easton, D. 1971 *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Knorf.
- Eatwell, R. 1989 "Right or Rights? The Rise of the 'New Right' ," in R. Eatwell and N. O' Sullivan (eds.) , *The Nature of the Right European and American Politics and Political Thought since 1789*, London: Printer Publishers.
- Fischer, F. 1995 *Evaluating Public Policy*, Chicago: Nelson-Hall.
- Gray, John 1995 *Liberalism*, Minneapolis, Minn. : University of Minnesota Press.
- Jordan, Grant 1993 "The New Right and public policy: a preliminary overview," in G. Jordan & N. Ashford (eds.) , *Public Policy and the Impact of the New Right*, pp.1-18, London: Printer Publishers.
- Lan Z. and David Resenbloom 1992 "Public Administration in Transition?" , *Public Administration Review*, 52 (6) .
- Lasswell, H.D. and M. McDougal 1943 "Legal Education and Public Policy: Professional Training in the Public Interest," *Yale Law Journal*, vol. S1,203,213-16
- Lasswell, H. D. 1951 ' The Policy Orientation.' in Lerner and Lasswell (eds.) , *Policy Sciences*, Stanford: Stanford University Press.
- Leichter, H. 1979 *A Comparative Approach to Policy Analysis: Health Care in Four Nations*, New York: Cambridge University Press.
- Linblom, C. E. and Cohen, David 1979 *Usable Knowledge-social science and social problem solving*, New Haven: Yale Uni. Press.
- Quade, E.S. 1982 *Analysis for Public*

Decisions, New York: Elsevier Science.

Sharkensky, I. 1971 State and Urban
Politics: Reading in Comparative Public
Policy, Boston: Little Brown.

Stone, D.A. 1988 Political Reason and
Policy Paradox, Illinois: Scott Foresman.

Terry, Larry 1993 “ Why We Should
Abandon Misconceived Quest to
Reconcile Public Entrepreneurship with
Democracy ” , Public Administration
Review, 1993, 53 (4) : 393-395.

Welsh, David 1993 ” The New Right as
ideology” , in G. Jordan & N. Ashford
(eds.) , Public Policy and the Impact of
the New Right, pp.46-58, London: Printer
Publishers.

中國官僚機構過度膨脹的制度解釋： 非正式侍從依賴的觀點



陳淳斌

摘要

中共自其建國以來每隔幾年就要進行一次政府機構的裁員簡政運動，截至目前已約有六、七次的精簡改造，但仍一直徘徊在精簡---膨脹---再精簡---再膨脹的所謂怪圈循環之中。實際上中國自七十年代以來，除國務院外，行政機關作為一個整體一直是處在持續膨脹之中所謂「怪圈」早已不復存在了。學術界對於中國官僚機構的膨脹原因有許多的看法，主要的理論觀點可以歸納為以下六種：官僚預算極大化效用論、帕金森的減輕負擔論、機構昇格膨脹論、機構設置重疊循環論、能進不能出的人事任用制度、預算約束與機構編制脫勾論。

中國特有的官僚體系職級薪資制度提供了機構膨脹的內部經濟誘因，其中侍從依賴關係網絡的建立、權錢交易非正式的制度化則提供了機構膨脹的政治誘因及外部經濟動力，兩者的結合觀點比較合理的解釋了何以中國機構過度膨脹的制度動力。

Institutional Explanation on the Excessive Expansion of the Chinese Bureaucracy: An Informal Patron-Client Relationship Perspective

Chun-Pin Chen

Abstract

The Chinese government has gone through many lay-offs in its employees every few years since Chinese communists establish the state in 1950. This government reorganization has taken place six or seven times while the process of this reorganization stays the cycle of reduction-expansion-reduction. Researchers hold the following six perspectives to explain the reasons for the expansion of the Chinese bureaucracy : bureaucratic budget-maximization, burden reduction, institute promotion, institute-overlapped establishment, tenure personnel hiring system, the inconsistency between the budget control and the prescribed number of personnel.

The particular salary system in the Chinese bureaucracy provides inner economic incentives for organizational expansion. In addition, this paper argues patron-client relationship and money-power exchange informal institutionalization also provides political incentive and exterior economic dynamics. These two factors together explain why organizational excessive expansion in Chinese bureaucracy.

壹、前言

1951年12月當時中共政務院曾作出了《關於調查機構緊縮編制的決定(草案)》，進行了所謂建國以來第一次較大規模的機構改革，1956年2月毛澤東在聽取了34個工作部門的業務匯報後提出了黨政機構要進行大精簡的主張（註一）。直到1987年中國共產黨十三大政治報告指出：「應該看到政府機構龐大臃腫、層次過多、職責不清、互相扯皮」，到了1992年中共十四大政治報告再度指出：「目前黨政機關臃腫、層次重疊，許多單位人浮於事、效率低下，……已經到了非改不可的地步」；1997年江澤民在中共十五大報告仍然提出：「機構龐大、人員臃腫、政企不分、官僚主義嚴重，直接阻礙改革的深入與經濟的發展，影響黨和群眾的關係，這個問題極待解決，必須通盤考慮，組織專門力量，抓緊制定方案，積極推進」（註二）。1998年3月新當選的總理朱鎔基在答復記者發問時，果斷地說：「中國的機構改革已經到了非改不可的地步」（註三）。政府機構精簡自中共建政以來一直就是政治體制改革的核心。

可以說中共自其建國以來每隔幾年就要進行一次政府機構的裁員簡政運動，但由於歷次的機構改革並沒有真正從政府職能的轉

變（註四）以及解決各行政部門間的分工及職能重疊等運行機制問題著手（如計委、勞動部、民政部、衛生部都管社會保障職能），以致使得政府部門間在有關政策、運作上產生相互摩擦現象，爲了協調彼此的行動則不斷設立新的協調機制及組織（註五）。因此使得政府裁員簡政的實際執行成效依舊是年年增長不斷擴充，這種現象不僅表現在各級政府機構龐雜臃腫、幹部職工充斥官府且形成了官僚主義氣息、辦事推托拉及貪污腐敗的溫床，更導致國家財政負擔沈重及赤字預算不斷增加等弊端，可說是構成了一種獨特的「吃飯財政」（註六）。因此即使自1950年建政以來，截至目前已約有六次的政府機構精簡改造，卻仍一直徘徊在所謂的精簡---膨脹---再精簡---再膨脹的所謂「怪圈」循環之中。有大陸學者就指稱，實際上自七十年代以來，除國務院外，行政機關作爲一個整體一直是處在持續膨脹之中，所謂怪圈早已不復存在了（註七）。

吾人從以下的數據可以看出一些端倪，1990年全國吃財政飯人數是3386萬人（含行政、事業單位）（註八），到了1996年底，共有3673萬人需要由財政供養，如果加上以「工代幹」和機關吃財政飯的非在冊人員則總數早超過4000萬人且每年均至少以100萬人的

速度遞增（註九）。自 1978 年至 1996 年總共增長了 82.3%，也就是說 18 年內增長了近一倍，如果與總人口比較，在 1998 年大約是 34.8 人供養 1 人（註十）（國家統計局，1999：199）。比 18 年前的 50 人供養 1 人大大增加，若以每人每年一萬元開支計算，則財政供養人口一年所需之經費大約是 3670 多億元（註十一）。相當於全部財政收入的一半。財政供養人員每增加一人，每年大約要多增加兩萬多元的開銷（註十二）。

中國自 1984 年至 1990 年在推進經濟體制改革時期全國機構數量大約增加了 5.5 萬個，平均每年淨增 9166 個，平均每天新成立了 25 個新機構，即平均每個小時就有一個新機構掛牌開業（註十三）。這也難怪有人會說「政府機構約有 1/3 的時間是用來協調關係；1/3 的人員是為本機關服務；1/3 的文件在各個部門流轉」（註十四）。

從經濟學的角度看，政府機構膨脹導致政府管理非經濟性的增加，直接的結果是管理費用增加以及交易費用的增長（註十五）。以行政管理經費為例，在 1978 年時大約是 49.09 億，1980 年時是 66.79 億，到了 1996 年時則增加到 1040.8 億，比 1980 年增長了 14.5 倍，佔國家財政總支出的 13.1%。如果加上事業費開支，1996 年的財政供養人員一

年需要財政供給經費約為 3600 多億元，幾乎是佔了全國總財政規模的一半（註十六）。

如果從政府領導官員和非領導幹部的數量作比較，依據學者何博傳的統計，在單位內兩者的比例在中國是 1：0.84，明顯高於日本 1：3.6 和美國的 1：1.7；至於官民的比例則大約是 1：34（註十七）。換言之，民少官多或十羊九牧是極為普遍的現象（註十八）。中國官僚體系的官員人數可說是一支世界上任何國家均不能與之相比的龐大隊伍。這不禁讓人好奇想要了解如此龐大的官僚體系是如何成長的？其原因和動力為何？實值得吾人深入地加以探討。

貳、幾種官僚機構增長的理論解釋

一、官僚預算極大化效用論

在公共選擇學派的觀點個人被看成是理性的經濟人其目標在追求個人最大的經濟利益；因此政府官僚也是一個典型的經濟人，官僚目標在於個人效用的極大化，其中可以滿足效用最大化的目標包含：薪水、職位、津貼、公共聲譽、權力、任免權等等，而這一切實現的基本途徑是努力使預算極大化（註十九）。

基本上公共選擇理論對於官僚機構增長的問題認為：官僚機構增長或許是有其客觀

需要性，但更多的是超出真正需求的過度增長。他們假設官僚機構的擴張對機構主管而言有著極大的誘因與動機。首先，官僚機構的增長可以帶來津貼提高、可供支配資金、人員及有形物質的增加，同時獲得昇遷的機會也會跟著增多，由於主管對於下屬無權解雇，因而缺乏對下屬的控制，但經由昇遷管道的控制反而權威得以強化，進而自己的職位也會水漲船高（註二十）；其次，國會議員也受益於官僚機構的增長，因為通過相互捧場，行政官僚可以將議員所通過的預算資金按有利於議員獲取政治支持及選民選票的方式加以運用，最後，選民也自以為擴大官僚機構對自己有利，因為他可以從機構產出中享受更多的公共服務，且可以從官僚機構支出的增加中得到各種機會（註二十一）。總之這派的理論觀點是認為機構增長會為機構主管帶來效用的極大化。

二、帕金森的減輕負擔論

帕金森曾針對自二次世界大戰以來各國的重建以及政治、經濟、社會、科技專業化發展使得政府的職權日益擴大同時各國中央及地方政府層級化、部門化結構迅速增加的現象，提出批判。他在其著名「帕金森定律」一書中針對英國海軍官兵數目成長作了大量研究發現：政府機關首長都有一種增加雇員

的癖好，且官員數量的增加和其工作量的增加是沒有關連性的。他的理論建立在以下兩種假設上：一是官員希望增加部屬以分擔他的工作而不會希望增加競爭對手；二是官員都彼此為對方製造工作。就第一點而言，當一位官員 W 發現他的工作過重時，他會同時雇請兩位助手 A 和 B 來協助他處理而不會請他的同事 C 分擔其工作的一部份，因為如果容納一位地位和他平等的 C，則當他們的上司退休時，在昇遷上他必多出一位競爭者，因此 W 必定希望由 A 和 B 來擔任他的部屬，這樣可以使他的重要性增加，他可以將工作分成兩類分別交由 A 和 B 擔任（註二十二）。歸結機構規模不斷成長原因主要是官員可能是為了炫耀工作的繁重（註二十三）或為了減輕工作負擔。總之，無論政府工作量是增加了還是減少了或者已根本沒有工作了，政府機構的數量總是按同一速度（每年平均增加率是大約為 5.75%）不斷地增長（註二十四）。

從帕金森的分析可以了解：官僚組織具有一種增加部屬的傾向或本能，這種傾向主要的考量是減輕自身的工作負擔，所以才要增加員工以分擔其工作量，其次才是自身的昇遷機會。也就是說增加部屬是防止有更多的人和其競爭昇遷的機會。是以帕金森定律

所指涉官僚增加部屬並非完全出於藉此滿足個人的昇遷目的（註二十五）。而是在於官僚組織均具有一種自我擴張的傾向，這包括權力範圍、人員編制、地位級別等。

三、機構昇格膨脹論

大陸學者趙立波認為中國機構膨脹主要存在兩種內外動力，外在動力表現在政府承擔職能的不斷擴大有關，職能擴大也必然要求政府規模及支出的增加及擴張（註二十六）；至於政府規模擴張的內在動力則主要來自組織規模、資源配置、專業化及利益形成與表達機制四方面。基本上，中國大陸政府組織規模的設置要求統一性、齊一性、劃一性與對應性（註二十七），這是保證官僚體系有效運轉的內在要求，因此政府內部各層級、各部門均必須按上述規定設置機構、劃分權力、配備職員，上級部門為要求上下對口不斷指令下層單位要增設機構甚至以掌握的資金、物資及各種審批權強迫下層單位執行（註二十八）。官僚體系忠於自己甚至忠於現實需要與實際可能因而使得機構人員不斷地成長。由於中國施行的是單一制的國家結構以及中央集權的政府形式，這使得行政組織的資源配置方式是一種由下往上逐層輸送的過程，同時資源的分配也以一種由上往下進行分配的格局，因此就行政組織而言，其

層級愈高獲得資源的可能性就愈大，換言之，獲得資源的最好方式就是在行政等級中占據高位(如昇格)，由於資源多少與官僚體系自身的效用函數呈正相關性，因而官僚體系具有一種促使機構昇格的內在動力機制。就個人而言，官職等級地位的提高意味著個人得到更多資源(如地位、尊嚴、報酬、權力等)的可能性愈增加，因而占據高位同樣是獲得資源的有效途徑。這樣個人的效用和組織的效用是一致性的，如此在昇格問題上個人目標和組織目標上也是一致的，這就為機構的昇格提供了更大的制度動力。

在中國各級政府的行政級別、工作部門數、人員編制總額由中央編制管理部門宏觀調控，因此政府昇格通常情況是編制員額的擴大、工作部門及內設機構也會相應地增加，各政府部門昇格也同樣可能從同級政府取得更多的編制、內設機構及領導職位職數。編制內設機構的增加使得本部門擁有更多的可分配資源(包含額外津貼、薪俸、辦公設備、權力、威信等)。政府機構昇格自然導致編制的擴大（註二十九）。

至於專業化是指新生的社會專業領域不斷地推陳出新，政府為有效管理該項新的領域，乃通過新增政府部門或職位以新招攬學有專精的專業人士來應付新的事業，如此的

結果亦是職位和人員的不斷增長，此外計劃經濟的國家政府按產品生產設置對口部門，因此每出現新的產品政府便設置一新的單位，同時為應付日益專業化的社會分工，政府也必須在職能及組織架構上愈分愈細，如此機構規模必然有增無減。

四、機構設置重疊循環論

這派理論認為在中共的行政管理體制下經常是黨政不分、交叉管理，因此一事多頭管、多層管的現象極為普遍，這在行政管理上往往造成當管的事情對自己有利時則大家都管，但是當管的事情對自己沒有利益時，則大家均不想管的「扯皮事項」增加，如此在一定時候又需要另設專管機構或協調機構來解決；這樣又帶來新的職能交叉和扯皮，造成再設新機構的要求。如此循環不已、機構膨脹不止。例如：針對機構中黨員幹部的貪污賄賂問題，原設有紀檢、監察、檢查等專責機構在處理，但後來又設立反貪污賄賂局，最後再加上廉政辦公室、清查辦公室等機構；國務院既設置外經部、外貿部後來又設立進出口管理委員會和國際信託投資公司（註三十）。機構設置重疊、層次繁多是中共各級行政機構的特色，機構膨脹自然編制和規模也跟著相對增加。

五、能進不能出的人事任用制度

長期以來中共的人事制度一直缺乏離退休的人事管理制度，這使得人才的晉用形成一種「能進不能出、能上不能下」的格局，由於機構的代謝功能弱而就業的壓力極強，使得職工的淘汰率極低。國家機構成了一個重要的就業單位，人民前仆後繼地湧入官僚機構，因為一旦進入國家體制就成了永久歸宿。為了可以容納源源不絕的人潮，唯一的辦法就是擴大機構規模。最後，機構的擴大就不完全是管理上的需要而設立，而成了接納來此謀生人員的避風港（註三十一）。「一日為幹部、終身為幹部」可說是最佳寫照。職務、身份和待遇終身制使得機構人員的數量不斷地增加。

長期以來由於幹部人事制度缺少一套嚴格科學的錄用、考核、獎懲和晉昇標準，經常使得不少進入國家機關的人員素質較弱且不求上進。官員結構也不甚合理，例如領導幹部多、一般幹部少；年齡大的多、年富力強的少；行政後勤者多、綜合型懂法律者少，幹部素養不高使得許多應由一個人辦的事卻需要配置多人負責。

六、預算約束與機構編制脫勾論

這個觀點認為，機構膨脹與缺乏強而有力、行之有效的預算約束有直接關連，由於機構設置、人員的增加與機構的經濟利益沒

有直接關連，無法形成人員編制的自我約束機制，這導致了人員始終處於易增不易減的局面，在經費與編制管理方面，各單位無論用人多少，都是由國家支付工資也不影響本單位及其個人的經濟利益，乃助長了機構人員的膨脹（註三十二）。

在中國，行政機關編制和行政經費預算的管理職能分散在政府的幾個部門中，立法機關在審議批准當年預算時，對行政經費（即用於政府各部門正常運轉的開支往往只是單獨一個數字）沒有對政府每一個部門預算進行詳細的審議和明確的規定，因為行政預算管理和編制管理的脫節，以及行政預算的軟約束使得編制部門在審核政府各部門編制時，缺乏明確的依據和有力的手段，有的部門甚至在國家下達的行政經費外，將各專項業務費用拿來充當人事費或者擴充辦公室傢俱設備，以至形成只要有錢有經費就可以增設機構、增加人員的局面（註三十三）。由於編制意義僅限於行政的軟約束，難以激發單位對編制效益以及機構精簡的要求，這就造成了單位主管「用想用的人而不是用該用的人且不受經費編制的約束」（註三十四）。

總之在中國是預算服從編制而不是編制服從預算，被動地機械地為編制服務。於是人員的增長缺乏內在的制約機制是導致機構

膨脹的主因。

參、各種理論的回顧與評論

本文認為「能進不能出」的人事任用制度固然有助於了解中共的人事晉用，但仍然無法充份說明何以機構會不斷膨脹的理由；「機構設置重疊」論對於機構設置過多所導致的人員相對增加確實存在一部份的理由，但是否是一種普遍性現象仍有待釐清，本文認為其解釋的原因似乎仍不具充份性？「帕金森定律」對於人員的自然增長在解釋上亦得到有些大陸學者的贊同，所謂「人多好辦事」即為一例，但是否如該理論假設所提出的官僚必然是以找自己位階下一層級的人作為晉用的原則，似乎仍舊無法充份合理解釋中國的國情，從一些研究材料來看，此一理論仍欠缺足夠的証據去支持帕金森定律在解釋中國官僚體系過度膨脹的普遍性（註三十五）。

公共選擇學派從個人主義方法論出發，把政治過程看作是類似於市場活動的東西，於是政治活動被看成是市場運作方式在政治過程領域中的表現，因而分析時廣泛運用了關於市場機制等一套交換典範的觀點，於是個人成了標準的經濟人，目的是在追求經濟利益的極大化，這在種前提下政治過程不過

是個人追求其經濟利益的一種途徑（註三十六）。然而這個觀點過度強調個人在經濟上的工具理性，政治活動類似以市場上的交易反而會忽略了個人的其他動機，例如政治的、道德的、文化的、社會的考量，或甚至非理性衝動面的行為動機。

學者趙立波則從三方面論証大陸特有的薪資制度造成對個人經濟利益的形成進而影響機構的不斷膨脹。從職務結構和報酬機制來看，他認為官僚體系是根據等級制的官職體系來確定報酬結構，報酬(包括薪水、地位、職權等)的大小與職務等級的高低呈正相關性，職務等級的提高是擴大個人利益最直接且正式的途徑。但是較高層級的官職有限，為解決上述問題最有效的方法就是：一、增加高層級官職的職數；二、通過機構昇格使機構內部的大部份職務都能提高；三、通過增加下層職員人數或增設所轄人員的層級擴大自己的權限從而間接達到職務等級提高的目的。前述各種方法無論哪一種帶來的結果都是機構規模的擴大。換言之，官僚體系的職務結構及報酬機制蘊含著誘發機構不斷膨脹的體制性因素；再者從機構規模變化來看，機構編制擴大，可以帶來兩個好處，其一是機構人員增加到一定的程度時，便需要增加管理的層次，層次增加意味著增加主管

的職位，如此可以滿足更多人的晉升慾望；其二是機構擴大、人員增加及管理層次的增加也意味著機構主管職權的擴大以及地位的提昇，這和個人效用的極大化是一致的；最後，機構昇格與規模的擴大可以爭取更多的預算分配，而預算增加可以直接提高公務員的待遇、改善辦公條件，因此增加預算顯然與官僚體系、個人利益息息相關並帶來正面效用。總之公職數量、職務層次與預算等三項變數均與個人的效用具有直接的關連性，在官僚體系下個人效用的擴大是導致機構膨脹的主要原因（註三十八）。

趙氏的觀點可以從以下的描述可以得到更進一步的佐證。基本上，在大陸幹部爭待遇、搶位置的情況極為普遍，因為住房、福利、辦公室、行車等均與政府級別直接掛勾，例如每增加一個副縣長就要增加一輛汽車、一個專用辦公室、一套高級住宅，至少是 100 萬人民幣，許多低層幹部退休還要求往上晉昇一級給個處級調查員之類的位置，其結果都使得官員數量多得驚人，政府機構的科室四名正副科長領導二名科員一點都不稀奇（註三十九）。某縣水電局設有九名副局長這種現象在全國是極為普遍性的（註四十）。依據 1985 年中共中央勞動人事部部長趙守一的說法「有的地方存在增設機構、擴大編制、

提高級別的趨勢，各種臨時機構愈來愈多並有繼續發展之勢，使已經精簡的機構重新膨脹起來，形成精簡、膨脹、愈精簡愈膨脹的惡性循環，這是因為提高機構級別、多設領導職位，在位者就可以多拿些工資、多享用物質待遇（註四十一）。工資制度的等級工資及結構工資制，促使千軍萬馬過獨木橋，助長了機構昇格、人員昇格及亂設職位的弊端（註四十二）。難怪大陸流行這麼一句順口溜「幹部要進步、機構增設昇格是出路」（註四十三）。

以上描述除了指出行政官僚是一位機構膨脹的促進者外，事實上也同時扮演著一種機構改革的抵制者角色（註四十四）。就這一點從地方政府的作為可以得到部份的証實。中共自改革開放以來大致先後從 1983 年、1988 年（註四十五）至 1993 年進行了總共三次的全國性規模的縣級政府機構改革。這些改革雖已經開始注意到政府職能轉變的重要性，並將政企分開作為政府職能轉變的主要途徑，但是由於社會主義市場經濟體制尚未全面形成，政府職能只是簡單地轉移而沒有根本轉變，上下級政府改革不同步、不配套，人員分流管道亦不暢通等問題仍使得政治體制改革、幹部人事制度改革嚴重滯後，因此縣政府的機構改革仍無跳脫所謂「怪圈」的

困境（註四十六）。

地方政府的機構調整之所以不僅未能達到精減目的反而演變成愈精減愈龐大的格局，歸咎其原因主要是地方政府的真實作法與其正式表述的改革目標並不一致，他們熱衷於將改革應付過去，形式上滿足上級政府的大致要求。其表現若是屬於軟性的要求則模仿中央政府相同的文件、規定等制定一份以應付上面。若屬於硬性規定的東西，比如機構和人員的精簡要求則會以各種辦法予以突破。這種情況大致的作法有：虛報統計數字使本地方在分類中上高標準、大量占用事業編制擴充行政機構、藉口本地某一方面有需要加強管理的特殊情況而增設機構等等。地方政府對機構改革表裡不一的情況可能的原因是：一、中央所期望的改革目標與地方政府領導人和其他工作人員的短期利益相矛盾，因為它意味著職位的減少、權力的減少和機會的降低；二、沒有強有力的制度及環境約束，老練的地方官員深通對付上級監督的各種策略，總會最大限度地、合法地從上級那裡獲得許可或姑息，因此每次總能化險為夷受到嚴肅查處的機率接近於零。換句話說，地方官員在這裡和中央政府目標保持不一致的利益是很大的，而成本則小到幾乎可以忽略不計。另一方面在現行條件下，來自

本地公民的約束也幾乎是等於零，由於職務在地區間的頻繁調動交換，政績很難全面作考核，使得地方領導人無心思考或認真貫徹中央政府確定的改革總目標，從長遠考慮將政府的利益和社會的利益緊密結合，以真正有利於本地經濟發展的需要作為標準去進行行政體制改革。相反的，有的地方政府不斷地破壞本地經濟行為主體的利益和價值創造能力，甚至變本加厲地將再分配的特徵發揮到極致，「三亂」現象的普遍化則是對這種行為的最佳注解，地方這種欺上瞞下式的改革和改革過後變本加厲的反改革方向而動的行為，結果是行政效率的進一步降低，社會負擔日益加重，經濟發展裹足不前，政府財政狀況不斷惡化，這使得許多地方陷入惡性循環的怪圈而不能自拔（註四十七）。

作者認為公共選擇學派的理論觀點和趙立波的看法都是從機構主管或幹部個人的效用極大化作為解釋基礎，儘管兩者的解釋途徑不同但最後的目的均是類似的。也就是說都是追求個人利益的極大化，因此本文認為兩種理論在解釋中國官僚機構何以不斷膨脹原因（註四十八）上，具有「異曲同工」或是殊途同歸的效果。因為從公共選擇學派的理論假設他們認為主管追求機構擴編主要是認為只要機構人員膨脹自然可以增加機構的

預算或者可以從機構擴編中以增加雇員來消耗政府預算，如此個人一方面可能從中汲取更多資源或者在機構膨脹中擴大自己的影響力進而達到效用的極大化，也就是說機構愈擴大，個人的效用就愈大。總之以上此兩者的假設均強調機構擴張的內在動力均來自於官僚機構主管，也就是個人可支配資源及地位權威的極大化。但本文認為後者的解釋力比前者較強。換言之這個理論假設是本文在所列舉的理論架構中比較具有說服力的一種。

肆、本文的觀點—非正式侍從依賴關係論

不管公共選擇學派也好亦或趙立波的機構昇格論也好基本上均是從機構主管或領導個人的經濟利益作為解釋機構膨脹的主要動力來源，但本文認為機構主管作為機構膨脹促進者所存在的制度性經濟誘因解釋觀點，似乎仍舊缺乏對機構主管在追求個人經濟利益同時亦可能藉著引薦自己親朋好友進入官僚體系以便擴大自己政治版圖、建立個人政治支持關係網絡進而構築侍從依賴關係（patron-client relationship building）。也就是說中國機構膨脹的另一個解釋觀點是來自於機構主管或幹部企圖建立侍從依賴關係網絡的

非正式制度化。這可以從以下幾點得到證明：在文化革命期間，由於政治上的權力鬥爭、派系傾軋以及過度的政治運動和群眾動員，使得政治體制出現了「解體」的現象，官僚體系的資訊管道也被嚴重阻塞和曲解，人事上的任用幾乎是以政治取向和關係派系取向為主。換言之，人才的任用不是基於政治運動需要的考量就是基於幹部親人或其親信。以關係派系為主的人才晉用方式超越了制度上該有的界限，形成各個政治派系內部或彼此之間政治分贓的現象，透過派系的關係，彼此交換各種恩惠及利益，例如職位、稀有資源分配、提供政治支持和保護等（註四十九）。

在中國由於任用缺乏一套客觀化和科學化的標準使得人才晉用往往是以親戚、家族或對政黨、個人的忠誠度為主要考量，這造成的結果是依照個人利益得失和憑個人喜好取才，有的甚至不擇手段提拔子女、親友進入官僚體系（註五十），以致形成子承父業、近親繁殖的現象（註五十一）。無怪乎大陸學者坦承：長期以來，中國在幹部人事制度方面在很大的程度上仍沿襲傳統「伯樂相馬」式的選拔方式其結果造成幹部隊伍嚴重的用人唯親、官僚主義、宗派主義、裙帶風等腐敗現象，年輕有為的優秀人才難以脫穎而

出，平庸無能之輩甚至腐敗險惡分子反而得以提拔，幹部隊伍長期不能優化（註五十二）。

試舉數例以為證明，在某一政府機構中人員編制約為 500 人，親屬同在機關工作的有 104 人，約佔機關總人數的 20%；東北某省人事部門對省直屬 56 個單位工作人員作血緣、姻親關係的調查，結果發現：在被調查的 46 個黨政機關中的 4051 名職工中，幹部與其親屬在同一機關工作的人數約佔了職工總數的 18%，在被調查的 10 個事業單位中，有親屬關係的佔職工總數的 25%。某縣一個局級單位福利好收入多，局的領導幹部爭相把自己的親戚子女調入自己單位，全局職工中互有親戚關係的約佔 70%，有的機構主管還推薦、提拔自己的子女擔任幹部或農轉非，有的幹部認為自己的兒女與農民、工人的子女一樣種地、做工，如果不找個什麼位子坐實在對不起妻兒老小，自己的幹部也白當了，於是千方百計將自己的兒女親朋好友在機關中擠個位置，我接受你的學生、你安排我的小舅子；王主任的千金調到我單位、我的兒子調進王主任的部門，於是說情送禮拉關係、三親六戚八大姨，中國人由於受到封閉小農經濟以及宗法制度的傳統封建等觀念的影響，使得在用人上經常出現用人唯子

或親朋好友等等現象，「父子室、夫妻科、孫子倒茶爺爺喝，兩個親家桌對桌」成爲最好的寫照（註五十三）。

機構主管的這種作法一方面是顯示自己的存在或抬高自己的身份以便表示自己「有辦法」，其目的無非是建立一套自己的政治關係網絡(例如形成同派系網絡)或侍從依賴關係（註五十四）。

更有甚者，有的機構主管則是利用職位的交易以進行所謂體制外的權力尋租，達到權力、職位和工作機會變現爲利益的目的(俗稱的權錢交易)（註五十五）。由於在計畫經濟體制下行政部門對經濟的支配權力相當大，從資源調配、投資趨向、生產計劃到產品的價格和銷售一切都必須經由政府部門的審批和同意，於是權力就成了交換社會財富的最有份量的籌碼（註五十六）。無疑地機構主管是以增加編制、擴大機構規模來滿足更多人進入官僚體系並得到一份穩定、體面工作進而吃皇糧的心理需求，這就造成許多人通過各種關係和手段進入政府機構，其衍生的結果就是爲了進入政府部門獲得一官半職，不惜拿出巨款開後門、拉關係、行賄等等，出現了跑官、買官、騙官的現象，這種「權力投資」的結果當然演變成因人設事(如設置處長助理、處級調查員等)、機構膨脹臃

腫等問題（註五十七）。

總之在缺乏科學論證的程序以及量化依據下，使得機構在提昇其服務功能時，往往以大量增加機構、擴大編制和經費投入爲前提，而不是考量在既有的基礎上調整結構和優化組合來達到上述目標。由於機構編制管理上的不健全以及缺乏有效的管制措施使得機構幹部或主管以提昇機構昇格、增加部屬職位的種種巧立名目作法獲得進一步強化，這不僅不會帶來極高的政治成本和風險，甚至演變成擴大自己利益和影響力的絕佳途徑，這種行爲的結果卻是機構設置的普遍超限、機構人員嚴重超編、領導幹部職數超配，總體現象即是機構臃腫龐大（註五十八）。

伍、結論

新制度主義將「制度」視爲「由一些建立理性條件的各種規則及誘因的組合」，制度是一個讓許多相互依賴的政治角色彼此影響作用的政治空間。個別政治人物被假設在此一制度中行動並極力追求其利益的極大化。不像其他的制度理論，新制度論強調政治角色的重要性。理性選擇途徑關於制度的共同觀點認爲人是帶有以自我爲中心的行爲特質。他們的研究假設是將制度視爲傳達及限制個人行爲的機制。因此理性選擇途徑最主

要論點是強調個人利益的極大化將會是也必然是個人行動的主要來源。個人實現目標的最有效方式是透過制度行動，而且個人行為是由制度所塑造而成的、個人理性地選擇其行為的界限。制度論的公共選擇觀點和其他理論觀點最大的不同在於個人利益的界定和偏好的來源，新制度論將研究焦點放在個人和制度如何互動進而形成個人的偏好，因此如果存在一個對個人效用極大化的市場，那麼個人就必須馬上學會這些規則並且接受制度價值以便能在此制度中獲得成功。這個觀點的核心認為一個理性的個人會企圖利用制度去實現他個人的目標（註五十九）。

本文接受理性選擇學派「人是一種理性的經濟人會尋求個人利益極大化」的假設觀點，然而本文要指出的是人除了是經濟人以外還同時扮演著一個理性政治人的角色，他會尋求政治利益(如政治派系的建立)或政治支持的極大化。

本文認為從需求面來看由於中國全能主義政府的特質使得政府權力無所不在並且擁有廣大的社會資源，只要在政府中謀得職位，便可在社會價值的權威分配中佔據得天獨厚的有利地位，而且幾乎所有待遇—政治的、經濟的、物質的、精神的均可與級別掛鉤，無怪乎社會上許多人士想方設法蜂擁而

入（註六十），再者從供給面來看爭編制、爭機構不僅風險極低、無需付出任何成本且藉此甚至可做做人情何樂不為，在缺乏有效約束機制下，主管從機構擴編中卻可以得到許多好處(例如外部經濟利益和政治利益)。這種需求旺盛、供給充足現象長期同時存在，兩者相互作用下，導致編制及人員螺旋上昇、居高不下（註六十一）。

中國人一向講究關係或派系取向，其用人時亦普遍存在這種傾向，在所謂照顧自己的趨使下，往往機構主管會以親戚、家族主義作為其晉用的原則，所謂「誰去首長那裡跑得勤、跑得多，誰的編制就容易批；誰不勤跑、不多跑就不大容易批」的現象（註六十二）。正足以證明關係網絡在政治決策上的重要性，也因此使得機構的編制不斷地增加。差秩格局的親疏關係正說明中國人特有的人際觀，這種現象普遍存在於華人社群，因此侍從依賴關係網絡的建立正依附在這種差秩格局的繁複人際網絡裡，使得下屬和上級之間帶有某種信任關係以及政治、經濟利益的交換關係，無怪乎近親繁衍、同系蔓延已成為人才甄補的一種非正式管道。

本文從政治支持或侍從依賴關係網絡的構建角度切入來分析中國官僚體系何以膨脹不已的制度性動力，這個觀點正好可以彌補

公共選擇學派所提出的「人是利用制度來追求個人經濟利益」觀點的不足，使得制度解釋更充份和合理。

如果中國官僚體系職級、薪資制度是提供機構膨脹的內部經濟誘因，其中侍從依賴關係網絡的建立則提供了機構膨脹的政治誘因及外部經濟動力，兩者的結合觀點比較合理的解釋了何以中國機構過度膨脹的制度動力。

最後本文強調：中國政治體制的特色主要建立在一種所謂黨政合一的全能主義政府上，它本身帶有一種統御社會、控制全民的內在需求，隨著社會經濟發展、公民自主性日益增加、活動空間迅速擴大、社會事務逐漸繁雜，在此一背景下政府職能不斷擴張。在政府價值預設立場、治理理念仍未作根本改變前提下，機構與職員的膨脹必然持續不斷；再者國家權力集中於一個政黨，政黨操縱國家權力、壟斷社會資源、控制一切組織及社會團體，造成國家機關之間不能相互制衡，民眾也無法作有力監督，以致官僚行為難以受到有效約束，在人員的錄用與晉升仍取決於官僚意志情形下，人事任用中的不正之風一直無法得到有效制止，倘若政府職位仍舊是社會一種寶貴的資源及肥差時那也難怪中國官僚機構會一直膨脹不已了。（本文作

者為台灣大學法學博士）

註釋

- 註一 桑玉成，《繼續推進政治體制改革》，上海：人民出版社，1998，頁191。
- 註二 趙立波，《政府行政改革：走向二十一世紀的中國視點》，山東：人民出版社，1998，頁139。桑玉成，前引文，頁83。
- 註三 皮純協，《機構改革全書》，北京：中國經濟出版社，1998，頁48。
- 註四 換言之整個政府機構改革只涉及到行政體系內部權力的調整而沒有從根本上涉及到政府權力與社會權力的重新定位問題，參考，桑玉成，前引文，頁89。
- 註五 劉峰編，《本屆政府的承諾》，北京：國家行政學院出版社，1998，頁155-156。
- 註六 呂佳，〈地方機構改革全面展開〉，《前哨》，1999，第一期，頁29。
- 註七 趙立波，前引文，頁140。
- 註八 趙立波，前引文，頁143。
- 註九 皮純協，前引文，頁51。
- 註十 國家統計局，《中國統計年鑑》，北京：中國統計出版社，1999，頁199。
- 註十一 章原，《重塑政府：98政府機構改革

- 焦點大透視》，北京：中華工商聯合出版社，1998，頁 53。
- 註十二 周海文，「中共政府機構改革研析」，《中共研究》，1998，第三十二卷八期，頁 73。
- 註十三 劉鋒，前引文，頁 156。
- 註十四 章原，前引文，頁 54。
- 註十五 張成福，《大變革：中國行政改革的目標與行為選擇》，北京：改革出版社，1993，頁 138。
- 註十六 潘小娟，「論機構改革的必要性和重要性」，《求是雜誌》，1998，第八期，頁 17。
- 註十七 桑玉成，前引文，頁 93。
- 註十八 在中國人員超編現象極為嚴重，有的機關的處、室甚至是只有官員而沒有職員，參見劉智峰，《第七次革命：一九九八年中國政府機構改革備忘錄》，北京：經濟日報出版社，1998，頁 25。
- 註十九 文建東，《公共選擇學派》，武漢：武漢出版社，1996，頁 126。
- 註二十 傅小隨，《中國行政體制改革的制度分析》，北京：國家行政學院出版社，1999，頁 30。
- 註二十一 文建東，前引文，頁 166。
- 註二十二 潘煥昆等譯，《帕金森定律：組織病態之研究》，台北：中華企業管理中心，1971，頁 2-7。
- 註二十三 因為害怕有人會和他競爭同一個職位昇遷機會。參見陳旭、武振業，〈政府再造及其在世界各國的發展〉，《公共事務與跨世紀發展研討會論文集》，台灣：中華公共事務管理學會，2000，頁 338。
- 註二十四 樊綱，〈對政治過程的經濟分析：西方公共選擇理論中的一些基本問題〉，《經濟學動態》，1992，第九卷，頁 69。
- 註二十五 劉政杰，〈中共政府機構精簡一膨脹循環之研究 1978 至 1998〉，中國文化大學碩士論文，1998，頁 116。
- 註二十六 此派理論認為：在高度計畫經濟制度中一切經濟活動以政府為中心，政府成了投資主體、成本核算單位、物資供應以及產品銷售的主體，企業是政府的附屬品。政府按產品劃分設置部門，按行政隸屬關係對企業實行直接控制，因此隨著科技進步和經濟發展新產品、新事物不斷產生時，

則要求政府再設置相對應的部門以爲管理，如此則使政府機構逐步增加漸趨龐大，這是各級政府機構臃腫龐大的總根源。總之此派理論認爲計畫經濟的高度集權管理體制是造成政府機構臃腫不已的原因之一。參考張志堅，《中國行政管理體制和機構改革》，北京：中國大百科全書出版社，1994，頁 37。

註二十七 在中國各級行政機關有著驚人的同構性，地方各級政府機構大體是中央政府的縮小，因爲中央業務主管部門會要求地方設立相對應的機構。參考任杰、梁凌著，《共和國機構改革與變遷》，北京：華文出版社，1998，頁 132。

註二十八 在中國非常設機構之多是令人瞠目結舌，這主要是受到一種不成文制度的約束，當上面強調某項工作重要時，或發佈某項突擊任務時，下面就必須成立一個非常設機構以爲因應，否則就會被認爲不重視這一工作之虞。參見桑玉成，前引文，頁 181；姜一圭，〈中共行政改革之研究〉，政大

公共行政研究所博士論文，1996，頁 114。

註二十九 學者桑玉成也有同樣的觀點，他以爲人們往往把政府視爲一種職業資源，視爲獲得薪金與待遇的重要依據，於是各種增加機構、增設職數及提高職級的作法成爲普遍現象，參見桑玉成，前引文，頁 185。

註三十 姜一圭，前引文，頁 114-115。

註三十一 藍野，《中國政府大裁員》，重慶：重慶大學出版社，1993，頁 27。

註三十二 張成福，前引文，頁 139。

註三十三 任曉，《中國行政改革》，浙江：浙江人民出版社，1998，頁 333-334。

註三十四 張志堅，前引文，頁 38。

註三十五 辛向陽認爲，中國政府在性質上根本不同於西方國家的機構，因此帕金森定律不可能完全搬用於中國情形，中國有自己的機構膨脹律，參見辛向陽，《紅牆決策：中國政府機構改革深層起因》，北京：中國經濟出版社，1998，頁 264。

註三十六 文建東，前引文，頁 215。

- 註三十七 在中國由於事業單位採取統一管理模式各地事業單位在長期相互聯繫、相互協作的過程中，左右看齊、相互攀比，以致誰也不願意在級別上落後於其他單位，結果當然是爭相昇格、造成事業單位機構規模、人員編制的不斷膨脹。參見韓繼志，《政府機構改造》，北京：中國人民大學出版社，1999，頁306。
- 註三十八 趙立波，前引文，頁164-165。
- 註三十九 周海文，前引文，頁74-75。
- 註四十 林文軒，《中共實施國家公務員制度之研究：兼論中共人事制度改革現況》，台北：行政院大陸委員會，1997，頁296。
- 註四十一 張雲倫，《中國機構的沿革》，北京：中國經濟出版社，1998，頁242-243。
- 註四十二 張成福，前引文，頁139。
- 註四十三 大陸機構昇格蔓延成風，例如縣級市要求昇為地級市，副廳級單位要求昇格為正廳級，此外非常設的處級單位竟也要求昇為正廳級，一個機構昇格，其內設機構也就相對地昇格，股級昇科級、科級昇處級、處級昇廳級於是享受各種待遇的官員也就日益增多，參考藍野，前引文，頁16。張文壽主編，《中國行政管理體制改革：研究與思考》，北京：當代中國出版社，1994，頁108。
- 註四十四 劉政杰，前引文，頁102。
- 註四十五 原定在1989年展開的地方政府機構改革，因故沒有如期進行。參見傅小隨，前引文，頁152。
- 註四十六 龍飛，〈中共全面進行市縣鄉政機構改革〉，《中共研究》，2000，第三十五卷五期，頁40-41。
- 註四十七 傅小隨，前引文，頁102-104。
- 註四十八 學者趙立波則認為公共選擇學派的理論邏輯和中國官僚機構成長的軌跡相距甚遠，也就是說他以為個人效用的擴大是導致官僚體系組織不斷的膨脹的原因，參考趙立波，頁163-165。
- 註四十九 鄧小平在復位後亦是基於一種彼此互惠心理，恢復過去遭到文革整肅撤職幹部的職務以爭取他們的政治支持。詹中原等，《中共行政組織與人事制度改革之研究》，台北：行政院大陸委員會，

1993，頁 126。

註五十 林文軒，前引文，頁 307。

註五十一 姜一圭，前引文，頁 117。

註五十二 皮純協，前引文，頁 63。

註五十三 任杰、梁凌編著，前引文，頁 296-297。

註五十四 關係網交織、家族化蔓延，可說是助長機構因人設事，機構膨脹的另一個重要的主因，這種論述在以往的學說中並沒有被重視的。

註五十五 以權換錢的作法，作者稱之為「外部經濟利益」。

註五十六 藍野，前引文，頁 29。

註五十七 劉鋒等，前引文，頁 152。

註五十八 張文壽主編，《中國行政管理體制改革：研究與思考》，北京：當代中國出版社，1994，頁 211-212。

註五十九 Guy Peter, *Institutional Theory in Political Science : The New Institutionalism*. New. York : Pinter press, 1999.p.44.

註六十 基本上中國社會普遍存在一種「官本位」的價值取向，所謂「朝為田舍郎、暮登天子堂」可說是最佳寫照，此外官員所享有的特

殊利益吸引人們不斷地湧入行政機關，參考辛向陽，前引書，頁 261。

註六十一 張曉，前引文，頁 188。

註六十二 張雲倫，前引文，頁 242。

參考文獻

一、中文部份

皮純協，《機構改革全書》，北京：中國經濟出版社，1998

桑玉成，《繼續推進政治體制改革》，上海：人民出版社，1998。

趙立波，《政府行政改革：走向 21 世紀的中國視點》，濟南：山東人民出版社，1998。

劉 峰編，《本屆政府的承諾》，北京：國家行政學院出版社，1998。

呂 佳，〈地方機構改革全面展開〉，《前哨》，第 1 期，1999。

國家統計局，《中國統計年鑑》，北京：中國統計出版社，1999。

章 原，《重塑政府：98 政府機構改革焦點大透視》，北京：中華工商聯合出版社，1998。

周海文，〈中共政府機構改革研析〉，《中共研究》，1998，第 32 卷第 8 期。

張成福，《大變革：中國行政改革的目標與行

- 爲選擇》，北京：改革出版社，1993。
- 潘小娟，〈論機構改革的必要性和重要性〉，《求是雜誌》，1998 第 8 期。
- 劉智峰，《第七次革命：一九九八年中國政府機構改革備忘錄》，北京：經濟日報出版社，1998。
- 文建東，《公共選擇學派》，武漢：武漢出版社，1996。
- 傅小隨，《中國行政體制改革的制度分析》，北京：國家行政學院出版社，1999。
- 潘煥昆等譯，《帕金森定律：組織病態之研究》，台北：中華企業管理中心，1971。
- 陳旭、武振業，〈政府再造及其在世界各國的發展〉，《公共事務與跨世紀發展研討會論文集》，台灣：中華公共事務管理學會，2000 年。
- 樊綱，〈對政治過程的經濟分析：西方公共選擇理論中的一些基本問題〉，《經濟學動態》1992，第 9 卷。
- 劉政杰，〈中共政府機構精簡一膨脹循環之研究 1978-1998〉，中國文化大學碩士論文，1998。
- 張志堅，《中國行政管理體制和機構改革》，北京：中國大百科全書出版社，1994。
- 任杰、梁凌著，《共和國機構改革與變遷》，北京：華文出版社，1998。
- 姜一圭，〈中共行政改革之研究〉，政大公共行政研究所博士論文，1996。
- 藍野，《中國政府大裁員》，重慶：重慶大學出版社，1993。
- 任曉，《中國行政改革》，浙江：浙江人民出版社，1998。
- 辛向陽，《紅牆決策：中國政府機構改革深層起因》，北京：中國經濟出版社，1998。
- 韓繼志，《政府機構改造》，北京：中國人民大學出版社，1999。
- 林文軒，《中共實施國家公務員制度之研究：兼論中共人事制度改革現況》，台北：行政院大陸委員會，1997。
- 張雲倫，《中國機構的沿革》，北京：中國經濟出版社，1998。
- 張文壽主編，《中國行政管理體制改革：研究與思考》，北京：當代中國出版社，1994。
- 龍飛，〈中共全面進行市縣鄉政機構改革〉，《中共研究》，2000，35(5)。
- 詹中原等，《中共行政組織與人事制度改革之研究》，台北：行政院大陸委員會，1993。

二、外文部份

Guy Peter, (1999) *Institutional Theory in Political Science : The New Institutionalism*. New. York : Pinter press..

《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、論文請附字數三百字以下之中、英文摘要，內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以一萬字為度，請以電腦打字列印，並附文字檔(Word)磁片，未附檔案者不予採用。
- 三、作者請自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。稿件一經刊登，除贈送作者刊物兩本外，另依政府相關規定致贈稿酬。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身份證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
 - (一) 第三十八期：公務人員保障與救濟（截稿日期：九十三年二月二十七日）
 - (二) 第三十九期：公務人員培訓與人力資源管理（截稿日期：九十三年五月三十日）
- 五、凡本刊刊登之論文，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權屬本刊所有。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區 116 試院路一號，考試院考銓季刊社」。聯絡電話：82366245，傳真：82366246，電子郵件：c065@exam.gov.tw。