

目次

中華民國九十五年四月 第四十六期
April 2006 NO.46

考銓季刊

-
- | | |
|-----------------------------|---|
| 1 特殊人事法制之建構、功能與限制
／吳泰成 | 80 公務人員特種考試特殊設限與多元考試方式之探討—以警察、消防、海巡特考為例
／朱愛群 |
| 10 核心能力導向之人事制度
／張俊彥 | 94 能力基礎口試之設計與應用—以國軍指職軍官為例
／黃一峰 林文銘 |
| 28 政府改造與彈性用人政策
／蔡良文 | 112 經濟合作暨發展組織國家的退休年金概況
／施能傑編譯 |
| 64 約僱與臨時人員管理制度變革之研究
／呂育誠 | 123 臺灣政治發展過程中公務人員行政中立文化型塑之探討
／沈建中 |
-

發行人／張俊彥
社長／蔡良文
社務委員／周志宏、施能傑、翁興利、陳德禹、陳春生、
蔡志方、張世賢、張瑞濱、黃炳煌、黃俊杰、
黃國鐘、湯德宗、董保城、劉宗德、劉錦樹、
王麗玉、李惠宗、洪貴參、陳荔彤、黃深勳、
李宏仁
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：冠順印刷事業有限公司
地址：台北市和平東路一段87號2樓
電話：02-3322-2236
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（依國庫法施行細則第22條第1項第2款
規定，本院自94年5月1日起不另掣發收據，請自
行保管繳款收據備用。）
戶名：考銓季刊
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

特殊人事法制之建構、功能與限制



吳泰成

摘要

對於公務人員之人事法制，加以區劃為一般與特殊兩部分，尚非法律用語，但可供學理之探討，亦有助於實務之研析及改進。

關於特殊人事法制之建構，就法規現況言，約可分為空間特殊、時間特殊、取才方式特殊、機關任務特殊、職務屬性特殊及俸給設計特殊等多種，令人有喧賓（特殊）奪主（一般）之感。

特殊人事法制建置目的，理應符合貫徹功績制、提昇績效、靈活實用及簡易明確等基本功能。且其內容應注意法理上之限制，包括：1.憲法考試用人政策之落實；2.常任與非常任人員之分際；3.權利與義務設計之合理平衡；4.法制化與授權之適度配套。

建議對現行特殊人事法制，依上開原則加以檢視，作架構上之整建與修正，使人事法制更趨合理健全。

Construction, Functions and Limitations of Special Personnel Legal System

By Wu Tai-Cheng

Abstract

Division of regular and special personnel legal system for public servants is not a legal term, although it can be discussed academically and help analysis and improvement in practice.

In the current legal regulations, construction of special personnel legal system can be divided into space special, time special, recruitment methods special, institute mission special, post special and salary special, etc. This makes people feel that the secondary (special) supercedes the primary (regular).

The purpose of establishment of special personnel legal system shall carry out the basic functions of merit principles, improving the performances, flexible and practicals simple and precise. Attention shall be paid to legal principles on the contents, which include: 1) carrying out of the recruitment policies under the Constitution, 2) distinction between standing and non-standing personnel, 3) reasonable balance of rights and obligations, and 4) proper measures for legal system and authorization.

It is suggested that the current special personnel legal system be reviewed under the above principles for establishment and correction on the structure in order to make the personnel legal system sounder.

壹、前言

所謂人事法制，泛指國家公務人員之人事法規所顯現出的整體文官制度，可從法規條文加以研析比較，作靜態之觀察；惟若欲全盤瞭解，尚需參酌其實務運作，始能洞悉人事法制之全貌。一般而言，人事法制常與文官法制、文官制度、人事制度、公務員制度等詞混用。至其範圍，則包括公務員之官制、官規、考選、任免、俸給、陞遷、考績、獎懲、退休、撫卹、保障、培訓及其他人事管理事項均屬之¹。現代化的國家，必須有符合國家需要的文官制度，因此其人事法規自應不斷更新與時俱進，才能型塑國家所需要的文官群，為全民服務。

所謂特殊，乃是一般、普通、通常的相對用詞，似具有特別、特種、非常、例外等意涵，此一區隔，可作學術研究之用。就我國人事法規言，未見以「特殊」二字列為法規之名稱者，但使用「特種」(或特殊)二字或採具有相同意義(條文例外)方式於法規條文之中，則為數不少，舉如：公務人員考試法第3條、第5條

及第23條之特種考試，第4條之高科技稀少性考試；公務人員任用法第32條之司法、審計、主計、關務、外交領事及警察人員、第33條之教育、醫事、交通事業及公營事業人員、第35條之有特殊情形之邊遠地區公務人員、第36條臨時機關與臨時任務派用人員及以契約定期聘用人員、第38條之政務人員；此外依銓敘部組織法第5條將司法、外交、主計、審計、警察、關務、政風、公營事業等人員之銓審事項，歸由特審司掌理，有別於其餘人員之銓審係由銓審司掌理，查該「特審」實即「特種人事法規任用人員之銓審」之意。綜上可見，當前人事法規，確有對特殊性質之公務人員，給予特別處理之設計，惟其定義、範圍及用詞則分歧不一，更談不上全盤思維及合理建制了。

本文試圖依據我國人事法規及其運作情形，針對特殊人事法制現況，先剖析其建構情形，進而從學理上討論其應具之功能與應受之限制，最後提出改革建議，期有助於整體文官制度之健全。又，為便於研究，本文擬先以公務人員任用法施行細則第2條有關公務人員之範圍界定：「指各機關²組織法規

¹ 憲法第83條及憲法增修條文第6條，以及考試院、考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會、行政院人事行政局等機關之組織法律可資參照。

² 該細則第2條之第二項進而明定所稱各機關，指下列之機關、學校及機構：一、中央政府及其所屬各機關。二、地方政府及其所屬各機關。三、各級民意機關。四、各級公立學校。五、公營事業機構。六、交通事業機構。七、其他依法組織之機關。

中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。」(按此亦即最狹義之公務人員範圍³)為「一般公務人員」，而將其餘之公務人員列屬「特殊公務人員」，並以後者之人事法制為探討之重點。

貳、特殊人事法制之建構

我國人事法制，係民國建立之後，陸續制定，並未建立單一之法典，目前考試院列入「常用考銓法規彙編」之專屬法律，即多達 51 種，由於立法當時時空環境條件各異，因此各法之間分歧出入，自屬難免，有關「一般公務人員」部分已難一致，遑論「特殊公務人員」部分了。茲依現行法規試予分別歸類，以解析其特殊之屬性。

一、空間特殊

任用法第 35 條「有特殊情形之邊遠地區，其公務人員之任用，得另以法律定之。」據此民國 26 年制定「蒙藏邊區人員任用條例」，又如民國 44 年制定之「戰地公務人員管理條例」及民國 55 年訂定之「金馬地區現職公務人員銓定資格考試規則」(後二者已廢止)，任用資格之取得較其他地區人員為寬。

二、時間特殊

指於特定之時間內適用之法規，如戰時軍律第 1 條：「凡軍人地方團隊人員或兼有軍職之公務員，在作戰時期，犯本軍律之罪者，適用本軍律。」又如「戒嚴時期人民受損權利回復條例」，明定任公務員之資格，若於戒嚴時期因犯內亂等罪而喪失或撤銷者，得申請回復。又抗戰時期訂定「非常時期公務員任用補充辦法」，得依擬任人員之學歷、經歷，併計年資，達一定標準者，即准予適用，不受考試資格之限制，此辦法至民國 43 年才終止適用。

三、取才方式特殊

行憲後公務員考試制度漸趨完備，常任文官資格之取得，應經公開競爭之考試，惟經實務之運作成長，考試法歷多次修正後，在正軌高普考試之外，已明列若干彈性取才方式：第 3 條：「為因應特殊性質機關之需要及照顧身心障礙者、原住民族之就業權益，得……舉行特種考試。」第 4 條：「高科技或稀少性工作類科之技術人員，經公開競爭，取才仍有困難者，得另訂考試辦法辦理之。」及第 5 條：「考試院得依用人機關請求及任用實際需要，規定公務人員特種考試應考人之兵役狀況及性別條件。」等均屬之。

³ 筆者曾綜合學者之看法，撰擬「公務人員與公務員一定義範圍及人事法制上之運用」乙文，刊於公務人員月刊第 100 期。

四、機關任務特殊

部分執行公權力之機關，其任務特殊，為因應其組織型態及人員之指揮體系（特別講究統一指揮、監督⁴）之要求，在人事管理上給予特別之設計，如警察機關屬之，爰另制定專法（警察人員管理條例）管理，採官職分立制，後來成立之內政部消防署及行政院海巡署，初期均有警察制度之適用。至於海關適用之關務人員人事條例，雖亦稱「官稱、職務分立」但其實質內容已與一般公務機關之職務分類制近似了。

公立醫療機構之任務，與公權力之執行關係甚微，有關醫事人員之管理，於民國 89 年 1 月 16 日起依醫事人員人事條例，建立醫事師士制，依據專業考試證照進用，另在俸級等方面給予彈性管理。

任用法第 36 條前段規定：臨時機關與因臨時任務派用之人員……其派用……另以法律定之。在實務運用上，於正式機關中，列為臨時任務派用者，現已逐予終止停用，現僅餘駐外機構等少數臨時職務；至於臨時機關，現有交通建設機關屬之。

五、職務屬性特殊

一般常軌機關之用人，自以常任文官為

主，於組織法規中明定其職稱及官等職等，以利人事運作管理。惟為配合民主責任政治之運行、相關實務之例外管理、對部分特別職稱如法官檢察官管理上之需要，以及為求經濟便利而採契約用人等等，不得不就機關內部若干職務特性，給予特殊之管理，依據現行法規有下列六種：

- （一）政務官。
- （二）獨立行使職權人員（以上（一）（二）類合稱政務人員）。
- （三）機要人員。
- （四）聘任人員。
- （五）法官、檢察官（以上（三）（四）（五）三類人員，有退休制度）。
- （六）依契約進用之約聘、約僱人員。

六、俸給設計特殊

公務人員俸給法，將俸（本俸與年功俸）與給（各種加給）二者分列，就俸而言，依俸給法第 4 條第 2 項所附之俸表，為一般公務人員所適用，至於政務人員、交通事業人員、醫事人員、聘任人員之俸表，則依其職務或機關（構）之特性，而有不同設計。至於警察官及海關人員之俸表與一般公務人員俸表大同小異了。

⁴ 內政部警政署組織條例第 2 條及內政部消防署組織條例第 2 條，均有：「執行全國……事務，統一指揮、監督全國……機關，……」之規定。

另就加給言，目前常任文官加給，分為職務加給、技術或專業加給、地域加給三大類，其中第二類之加給，現有 27 個表(分表)，以因應一般及各種特殊專業之需要。

綜合以上六個角度分析⁵，對於當前特殊人事法制之建構，可得下列之觀感：首先，當前人事法制中，有關特殊之規定，相當普遍。其次，各特殊規定之間，似缺乏一貫之法理。再者，就整體人事法制言，體系顯欠明朗。以上均值得吾人加以注意釐清。

參、特殊人事法制之功能

民國 95 年 2 月 16 日銓敘部向考試院第十屆第 171 次會議報告，提及 94 年度銓敘審定有案之公務人員數為 259,968 人，其中，一般人員為 136,354 人，特種人員為 123,614 人（依其備註：所稱特種人員含司法、外交、人事、主計、審計、警察、消防、海巡、關務、政風、醫事及交通事業等人員⁶），二者之人數約 10：9，足見特殊人事法制影響層面相當深廣，然而此方面之研究探討，以及法制建立時之思考用心，恐有不周不及之處，

茲先就特殊人事法制，究應具備怎樣的功
能，予以研析：

一、貫徹功績制的功能

功績制原則乃是各先進國家現代政府及現代化成功企業，通用之人事行政（管理）或人力資源管理之最基本原則，其主要內容包括：用人係經由對應徵者公開評選，依其能力而錄用；其次，人才之任使、待遇、升遷、獎勵、退休、撫卹均與其職位上之表現，呈正相關。此一普世原則，對於人事法制，應無一般或特殊之分，均宜一體通用，惟在實務運用上，自可有守經與達權之別，有賴妥予設計。

二、提昇績效之功能

運用績效管理理念及方法，有效提昇組織之效能，已成為今日全球先進的公私部門之管理利器，人事法制之建制，理應把握此一脈動。特殊人事法制更應依其「特殊」之特點，而將績效徹底提昇。舉如：如何使政務官之責任政治充分實踐；如何運用契約人力，以應臨時性季節性工作之需，減低人事成本等。

⁵ 關於特殊人事法制之分類，可從各種不同角度為之，如趙其文教授執筆之中華民國銓敘制度第五章（任用）中，對特種任用制度則區分為：1.不允許任用資格特殊者；2.允許任用資格特殊者；3.對邊遠地區者及 4.非常時期內對特殊地區者。

⁶ 銓敘部列為特種人員之各類人員中，有多種與本文討論之特殊人事法制意涵有所出入，且於今日視之予以特種之管理，亦有未盡合理者，筆者拙作「特種人事法規改進芻議」曾有論及。

三、靈活實用之功能

一般人事法制當然是文官法制之主流及根本，而特殊人事法制則係因應特殊之需要而建制，因而務期靈活實用，俾相輔相成。

四、簡易明確之功能

人事法制之建構，宜針對所需有效達成建制目的，其設計宜立竿見影、簡明合用、立意明確，方能有效闡揚其特質，而能發揮作用。切忌過度紛雜，造成治絲益棼的困境。

肆、特殊人事法制之限制

特殊人事法制有其必要，亦有其特具之功能，但制度設計時，仍有不少基本規範，應予遵循；否則率性而為、任意建構，則恐弊多利少。下列限制可供吾人研修整建特殊人事法制之參考：

一、憲法考試用人政策之落實

對於具有常任性質公務人員之選拔，應貫徹憲法明定之實行公開競爭之考試制度，這不只是憲法的規定，亦是我國文官制度的精髓，更是當前功績制普世通則的核心。因此特殊人事法制建制時，對於常任屬性者，不應悖離，但在考試取才方式上，當然可以合理之設計。至於政務人員及非常任人員，則應賦予靈活之用人機制。

二、常任與非常任人員之分際

此與憲法考試用人政策息息相關，建制之時應針對兩者特性予明顯區隔，使發揮制度長處，而能達到前揭之各項功能。尤應注意政府機關之職能運作時，公務員擔負公權力行使之重責，自應以常任文官為人力主流，以發揮其正軌主力之作用，切勿形成非常任人員喧賓奪主現象。

三、權利與義務設計之合理平衡

既經不同之取才方式，復擔負常任與非常任屬性相異之工作，則當事人所擁有權利及應履行之義務，當然應做差別之設計，且其兩者間，應有合理之平衡（如特考特用之限制即屬之）。

四、法制化與授權之適度配套

我國人事法制多元分歧，且有制定年代久遠者，近年來我國各行政法，因行政程序法之制定及諸多行政法律之修正，使法制化的工作大幅進展，人事法制亦有若干突破，惟公務人員基準法、政務人員法及行政中立法等重要法制尚未完成立法，有待吾人努力。今後有關特殊人事法制整建時，應注意法制化之時代要求，為彈性靈活之設計；其次亦應在授權明確原則之下，妥為運用法規命令，以符立法之經濟與靈便。

伍、建議

文官制度具有因應時代需要、漸進成長、改革不易及永難滿意等特性，因此任何文官制度，應持續的檢討改進。面對未來國家用人的需要，我國特殊人事法制之建制，宜迎頭趕上，積極整建，針對我國特殊人事法制之現況，謹依前述之功能分析，檢視其應受之限制，試擬拙見如次，供有司參考：

一、先將公營事業非負主要經營責任者外之從業人員，自公務員體系劃出。並研定行政法人中負責人於公務員體系中之定位。

二、建構常任人員、政務人員及契約進用人員三元管理體系。

三、常任人員之中，再予區分為：職務分類制⁷、官職分立制、醫事師士制及法檢制四類分別管理。均應考試用人，但其俸給等管理事項可有區隔。

四、整建契約進用制度，將現有約聘、約僱、聘任、機要及派用制度加以整合。

五、以職務分類制為一般公務人員，餘可合稱為特殊公務人員，後者之法規制度，合稱為特殊人事法制。

據此加以列表如次：

區分	制度名稱	適用機關人員	制度特性	進用方式	備註	法制區分
一、 常任 人員	(一) 職務分類制	一般政府機關 公立學校(職員)	兼顧才能績效 講求官職配合	考試用人。		一般人事 法制
	(二) 官(等、稱)職(務)分立制	警察機關 海關	一、重視專業訓練 、講求層級節制 二、官受保障，職得調任	考試用人。	消防及海巡機關宜併入設計。	特殊人事 法制
	(三) 醫事師士制	公立醫療機關、政府機關及公立學校之醫事人員	一、依據專業證照，給予用人彈性 二、師分三級	依專業考試證照用人。		
	(四) 法檢制	法官、檢察官	給予特殊管理，重視獨立行使職權	考試用人。	宜另制定法官法運作。	

⁷ 我國一般行政機關(從總統府至區公所)，民國76年施行迄今之人事(管理)制度，其名稱或稱新人事制、兩制合一制、官職併立制或官等職等併立制等，並無定論，筆者曾為文主張應名為「職務分類制」。

區分	制度名稱	適用機關人員	制度特性	進用方式	備註	法制區分
二、政務人員	(一) 政務官	民選首長 政務首長、副首長	重視政治責任、民意取向	依選舉及政策進退。		特殊人事法制
	(二) 獨立行使職權人員	大法官、考試委員、監察委員公平會、保訓會專任委員、檢察總長、審計長等	超出黨派獨立行使職權	依憲法或法律提名，部分應經同意，有任期。		
三、契約進用人員	聘用人員制	各機關學校臨時工作	重視特殊能力 依臨時需要進退	依據契約用人	應健全其法制，並將現有之聘任、機要及派用制予以併入。	特殊人事法制
附註	公營事業及行政法人中負主要經營責任者，應屬廣義之公務員，宜另研究其定位。					

(本文作者為考試院考試委員)

參考書目

李飛鵬(1966)。現行考銓法規沿革及釋例。

台北：作者自印。

吳泰成(1997)。「特種人事法規改進芻議」。

考銓季刊，12，2-10。

吳泰成(1998)。「儘速健全臨時性公務人員管理制度」。

考選周刊，678，1。

吳泰成(2000)。「職務分類制—為新人事制度正名」。

考選周刊，756，1。

吳泰成(2004)。「公務人員與公務員一定義範圍及人事法制上之運用」。

公務人員月刊，100，20-25。

吳泰成(2005)。「邁向契約用人制度新里程」。公務人員月刊，110，1-3。

吳泰成(2005)。「建構績效導向的考績制度」。考銓季刊，43，1-10。

趙其文(1990)。中華民國銓敘制度：第五章任用(上冊，頁207-300)。台北：正中書局。

核心能力導向之人事制度



張俊彥

摘要

有鑒於當前世界各國政府及企業界愈來愈重視建立核心能力，我國政府除積極推動組織再造外，行政院人事局亦積極推動核心能力專案，希望能夠運用創新管理策略，革新人事體制並強化人力素質，為政府培塑 21 世紀具競爭力、知識力及回應力的高素質公務人力團隊，進而提升政府競爭力與整體施政績效。

本文除探討核心能力的意義、性質與人力資源管理之關係外，並回顧行政院推動核心能力專案的具體作法，並探討如何以核心能力為內涵導入人力資源管理的策略，進一步建構可運用於公務人員甄補、陞遷、訓練發展、考核獎懲、績效管理、薪資報酬、裁汰等人事制度。

關鍵詞：核心能力、策略性人力資源管理、政府改造、文官體制、人事制度

Core Competence-Oriented Personnel Administration

By Chang Chun-Yen

Abstract

Now Taiwan is facing competitive pressure from around the world. Enhancing national competitiveness becomes one of the main policy goals of national development. And core competence also becomes the fundamental basis to increase administrative effectiveness in the private or public sectors. The Central Personnel Administration (CPA) is making efforts to develop the strategic Human Resource Management (HRM) to promote the core competences of our civil service system.

The purposes of this article are to study the meanings of core competence, to discuss which core competences that our civil workers should possess, and how to implement core competence-oriented personnel administration for government reengineering, including recruiting, promotion, training, performance evaluation, and elimination.

Keywords : Core Competence, Strategic Human Resource Management, Government Reengineering, Civil Service System, Personnel Administration

壹、前言

邁入 21 世紀，隨著世界情勢的變遷，台灣也面臨全球化的競爭態勢，不論公、私部門或是任何組織，皆體認到生存與發展最重要的關鍵資產，已經不再是有形的硬體設備或是無形的組織文化，而是該組織的人力資源。世界上所有成功的私人企業或是效能卓越的政府機關，莫不致力於其人員的培訓、鍛鍊，希望透過人力資源的改善及優質化，提昇企業或行政機關的效率與效能。

根據瑞士洛桑國際管理學院（IMD）最新發表的「世界競爭力年報」，2005 年台灣總體競爭力為 60 個受評比國家中的第 11 名（較 2004 年進步 1 名），但「政府效率」1 項卻由去年第 18 名降為第 19 名，顯見政府改造是當前提升國家競爭力最刻不容緩的一項工程，而政府人事體制及人力素質則是政府改造成敗的關鍵因素，其中政府體制的調整，以及政府效率與效能的提升，成為加強國家競爭力的重要關鍵之一，而當前人力資源管理的重心，則在於充實、強化及改善組織內人員的品質、能力，以達成增進組織整體效率與效能的目的。

有鑒於當前世界各國政府及企業界愈來愈重視建立核心能力，我國政府除積極推動

組織再造外，行政院於「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」之「E 世代人才培育計畫：整合政府學習資源」子計畫中，列入「實施核心能力評鑑機制，導引公務人員作有計畫之學習成長」規定。另於行政院 2004 年 1 月核定修正之「公務人員終身學習推動計畫」肆、「實施策略」之四、「建構導引公務人員有效學習機制」（二）規定略以，界定公務人員業務推動應具備的「管理」及「專業」核心能力，擬訂訓練計畫，規劃實施訓練。人事局爰以此作為推動核心能力專案之依據，希望能夠運用創新管理策略，革新人事體制並強化人力素質，為政府培塑 21 世紀具競爭力、知識力及回應力的高素質公務人力團隊，進而提升政府競爭力與整體施政績效。

貳、策略性人力資源管理

人力資源管理一直是組織經營管理的重要議題，就人力資源管理的發展歷程來看，70 年代的人力資源與強調功能性、集體談判、重視程序的人事管理（personnel management）劃上等號。80 年代受到經濟與政治的現實壓力，結合層級化的管理思維，便由靜態的人事管理轉型為成本效率導向的人力資源管理（Human Resource Management），屬於重視規則性律動與控制的管理途徑。90 年

代以後，人力資源管理以既有的成本觀念為基礎，加入人力資本(human capital)的概念，認為要確保競爭優勢，人力資源應採取權變途徑尋找最佳的策略角色，稱之為「策略性人力資源管理」(Strategic Human Resource Management) (Analoui, 2002: 13-14)。

簡而言之，所謂的「策略性人力資源管理」係指人力資源管理與組織目標間的有效聯結，各項人事作為的最終目的均在支持總體目標的有效達成、創造組織績效與價值，以及發展一種能夠促進創新與彈性的組織文化。而傳統人事管理只是選、用、育、留的例行性行政作業及著重人事管制功能；策略性人力資源管理則強調全觀性與目的性，運用創新及彈性化的人力資源管理策略，達成組織目標(人事局：2005)。

策略性人力資源管理最重要的訴求之一，就是將人力資源管理的各項功能(過程)，從人力的甄選、運用、陞遷、調派、訓練發展、薪資、獎懲考核、裁汰退撫等，均能有效的整合，彼此相互支援，以協助達成組織目標。例如，人員訓練必須與陞遷配合，依據陞任職務所需能力規劃訓練課程，人員必須接受規定訓練課程並修習滿規定時數，始取得陞任資格。

第二個層面則是運用「人力資源管理策

略」，將各項人力資源管理功能予以統整，最終促成組織目標的達成。例如，運用人力資本問卷衡量組織人力資本狀況，衡量結果顯示員工激勵不足，無法促使組織目標有效達成，於是針對考核獎懲、薪資、遷調等管理過程強化其激勵性功能，並彼此相互配合，以提升組織績效並達成目標。此外，成功的人力資源管理策略還能向外延伸，成為組織的「策略夥伴」(strategic partner)，協助其他策略功能(例如研發策略、財務策略、行銷策略等)，協同達成組織目標。

參、核心能力與人力資源管理

面對因果關係複雜的環境，維繫組織生存與發展關鍵，不再是勞動力、物理原料、技術資金、設備廠房等有形資本，而是知識、經驗、價值、判斷力、分析思維等無形智慧成本(Edvinsson & Malone, 1997)。也就是說，當前真正對組織的生存與發展產生關鍵影響的，是附屬於「人」的資產，以往組織的資產是生產工具，人力勞工被視為成本，現在組織的資產則是「知識工作者」，他們帶著自己的生產工具，也就是知識與頭腦，來去自如(Druker, 2000)。因此，為了要讓組織所擁有的人力資產，都能具備合乎組織要求與需要的能力，如何在眾多可能的能力當

中，依據組織的需要界定出真正重要且關鍵的核心能力（core competency），便成為人力資源管理的重要工作。

一、核心能力的意義與性質

1973 年美國哈佛大學教授 McMlelland 針對高等教育普遍使用智力測驗來篩選學生的現象提出質疑，強調更應該注重實際影響學習績效的能力（competency），國內目前對於 competency 的中文翻譯包括職能、才能、知能、能力等等，企業界較常使用為「職能」一詞（林文政、龐寶璽，2003），而行政院則採用「核心能力」(core competency) 的名稱。

綜合來說，目前學者對於「能力」(competency) 一詞尚無統一的定義，其中 Spencer 夫婦（1993）較完整地定義「職能是指個人所具有的潛在特質（underlying characteristic），而這些潛在特質是與其工作或職位上的績效表現有相關的，同時也可以依此預期、反應其行為即績效表現的好壞。」（林文政、龐寶璽，2003）而潛在特質可區分為以下 5 種基本特性：（鄭晉昌、劉曉雯，2003）

- （一）動機：是指潛在的需求或思考模式，驅使個人選擇或指引個人的行為。例如：成就感。
- （二）特質：個人的某種傾向而導致某些行

為表現。例如：自信、壓力忍受度。

- （三）自我概念：從測驗中可以了解個人對事件或事務抱持的態度或價值觀為何。
- （四）知識：處理的程序或專業的技能或人際處理方式，但大部分研究顯示，知識較無法從中區分出較優秀的工作表現者。
- （五）認知與行為技巧：包括隱藏的或可觀察到的，例如：演繹或歸納能力、傾聽能力等。組織可藉由職能從表現具有平均標準水準的員工中，篩選出工作表現較傑出者。

Derouen & Kleiner（1994）則把能力分為實務性（technical）、人際性（people）、概念性（conceptual）等 3 種。國內學者洪榮昭（1997）則以之為基礎，擴充其內涵為專業能力、管理能力、人際能力、態度、價值觀、心智能力等 6 項工作能力。（鄭晉昌、劉曉雯，2003）。

而另一學者陳銘祥（2005）將「核心能力」的性質歸納為以下各項：

- （一）價值性：核心能力必須是有價值的，可以幫助組織創造價值，增加組織的競爭優勢，創造組織在競爭環境中存在的不可取代性。

- (二) 完整性：核心能力不是片段、零散的知識或能力，而是一套整合知識、方法、步驟而成的生產或作業程序，能夠製造、產生特定價值者，否則即和單純的智慧財產權沒有兩樣。
- (三) 非磨損性：核心能力非有形的物理上物質，而是無形的知識、能力，因此沒有耗盡、用壞、耗損的疑慮，只要尚未被取代，即可持續供組織所用，在競爭環境中取得競爭優勢。
- (四) 稀少性：核心能力不能是隨手可得、人人皆有的，若非屬少數或單一組織才具有者，則根據核心能力的定義，根本不成為核心能力。
- (五) 不能模仿性：與稀少性密切相關的另一個特性，厥為不能模仿性，意即核心能力必須是可以排除其他組織任意模仿、抄襲，或雖非絕對不可模仿、抄襲，但其他組織欲模仿、抄襲者，須耗費相當大的時間與努力，方可加以模仿、抄襲。
- (六) 替代性：和稀少性、不能模仿性相對立的特性，則是替代性，意即組織所擁有的核心能力，並非完全不可由其他知識、能力所取代，或是經過長期的學習、模仿，其他組織亦能發展、

養成者。

- (七) 累積性：核心能力往往是組織累積長期的經驗，在日復一日的實踐過程裡，漸次累積而成的，其形成多半非短期所能成功，也因此核心能力才會有不能模仿性。

有鑑於英、美等 OECD 國家均紛紛師法企業，採用能力模式途徑作為人力資源管理策略，以其提升公部門競爭力（莊雅淑，2004），行政院人事行政局自 2004 年起推動核心能力專案，並將「核心能力」定義為：「指成功扮演某一職位或工作角色所需具備的才能、知識、技術、判斷、態度、價值觀和人格」，而基於組織層級及分工特性，又將「核心能力」區分為「管理核心能力」與「專業核心能力」，前者係指「擔任管理職務者，為有效達成管理目標所需具備的能力」；後者則指「擔任某特定專業職務或從事特定工作所必須具備的專業知能或技術，用以勝任工作，產生績效」。

二、推動核心能力專案的具體作法

為落實相關工作，人事局積極規劃推動「核心能力」專案，區分為「管理核心能力」及「專業核心能力」2 部分作業，除於 2004 年完成選定中、高階主管職務各 6 項管理核心能力及研訂「中高階主管職務管理核心能力

評鑑量表」外，並於 2005 年 1 月 11 日及同年 2 月 25 日先後研訂「行政院所屬機關專業核心能力項目選定作業方式」及「行政機關初階主管職務管理核心能力項目選定作業方式」，行政院所屬各主管機關業於同年 8 月 31 日前完成選定專業核心能力與初階管理核心能力報送行政院人事行政局，建構完整核心能力架構。以下分別說明之：

(一) 管理核心能力部分：

管理能力是組織中的主管人員必須具備的素質，Drucker (1992) 曾將「主管人員」定義如下：明確指出組織未來發展方向，並根據組織既有的各項資源做決定，進而領導部屬的角色，而「主管職務管理核心能力」代表擔任主管職務者，達成以上角色定位必

須具備之人格特質、態度觀念、知識及技術等。

1. 選定中、高階主管職務各 6 項管理核心能力，並於 2004 年 3 月 18 日通函各機關，分別為：

(1) 中階主管（中央機關簡任 9 職等以上；地方機關單位二級以上主管）管理核心能力在 6 項中階主管管理核心能力中，考量中階主管之職責特性，應具備的管理能力比重順序，由高至低分別為執行實踐、人際互動及前瞻規劃。因此，設定屬於執行實踐性質之項目三項、人際互動性質的項目二項，前瞻規劃性質之項目一項，分別如下：

中階主管 管理核心能力項目	屬 性	選 擇 理 由
顧客導向服務	執行實踐	中階主管擔負政策執行任務，直接與服務對象接觸，因此，對顧客的偏好、需求以及意見，必須能重視並有效的回應。
知識管理與運用	執行實踐	知識經濟時代，政府也必須要建構為一個注重知識的智慧型政府。要有系統的把自己及他人的工作經驗轉化為對工作有益的知識。
流程與時間管理	執行實踐	政策執行注重流程與時間控管，中階主管必須在第一線以最簡化的流程完成工作，以最少的成本及最短的時間完成政策執行的任務。
衝突折衝與溝通	人際互動	中階主管直接與部屬互動，維持工作氣氛的和諧，避免不和諧與衝突對業務推動的負面影響。
指導與經驗傳承	人際互動	中階主管與部屬間的互動關係，必須具備良好的溝通表達能力，明確的傳達自己的意念，並以簡明的方式讓部屬瞭解。
目標設定與執行	前瞻規劃	在未來工作的規劃上，中階主管必須能將機關整體的施政策略轉化為更具體的計畫，並設定目標，確實執行。

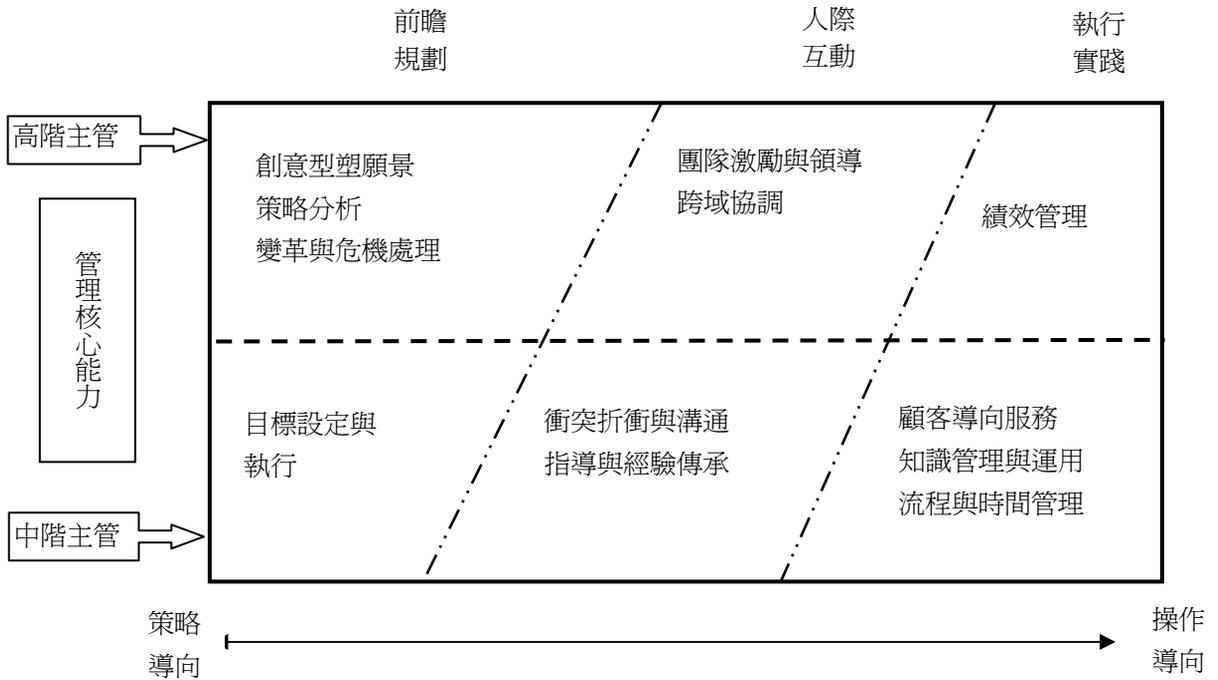
(2)高階主管（中央機關簡任 12 職等以上；地方機關單位一級以上主管）管理核心能力高階主管核心能力總計 6 項，考量高階主管之職責特性，應具備的管理能力比重順序，由高至低分別為前瞻規

劃、人際互動及執行實踐。因此，設定屬於前瞻規劃性質之項目三項、人際互動性質的項目二項，執行實踐性質之項目一項，分別如下：

高階主管 管理核心能力項目	屬 性	選 擇 理 由
創意型塑願景	前瞻規劃	開發自己及部屬的創意，設定具有創意的業務發展願景，以有效的措施鼓勵創新，是每個高階主管不可或缺的基本能力。
策略分析	前瞻規劃	規劃有效的策略，要有系統性、整體性之思維能力，分析環境變化及相關的因果關係，評估策略實施可能的影響後果。
變革與危機處理	前瞻規劃	正確判斷環境的變化，帶領單位採取必要的變革調整，以因應外在環境的變化；或是對危機的發生有所預見，並採取有效的防範措施，危機發生時能正確應對，減少負面影響，均是劇烈變動環境下，高階主管要具備的關鍵能力。
團隊激勵與領導	人際互動	政務推動需要團隊的力量，在人際關係的領導上，團隊的激勵與整合是高階主管必須具備的重要能力。
跨域協調	人際互動	高階主管必須要具備與其他部門溝通協調的能力，拋棄本位主義，在業務推動的過程中，能迅速獲得其他部門的支援。
績效管理	執行實踐	高階主管執行績效管理成功的關鍵是有效的授權與授能，給予部屬完成任務必要的權限及自主空間，同時注重能力的提升與發展。

大體而言，高階及中階主管因為職責性質的不同，所應具備的能力關係，可歸納如

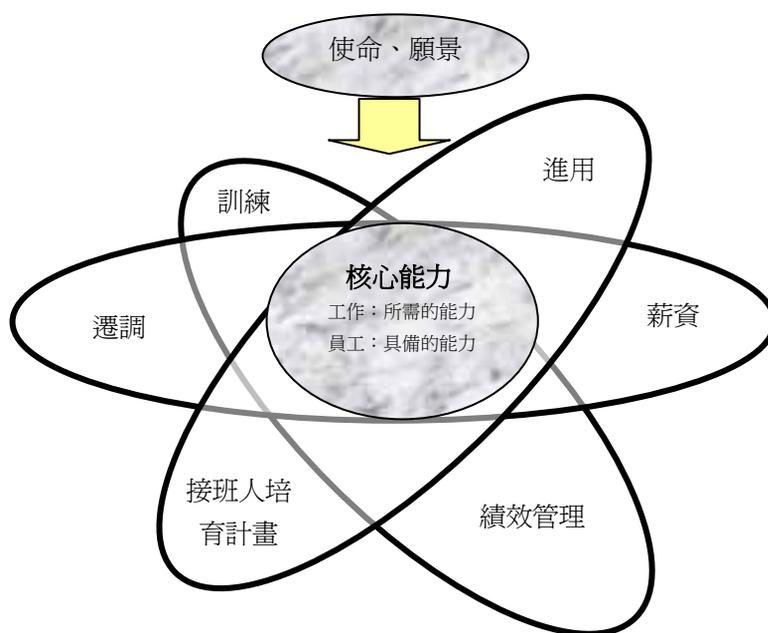
下圖：



(二) 專業核心能力部分：

「專業核心能力」的建構與運用，主要係為確保員工所具有的能力能契合機關運作的需要，以建構「能力導向」的人力資源管理制度。組織內不同的職務因為業務的特性不同，所需求的能力也各不同，組織可藉著核心能力運用機制的建立，來支援組織內部各項人力資源管理活動，包括人員甄選時，可事先檢測應徵者，以瞭解是否適合擔任該

項職務，規劃教育訓練時，亦可針對員工所需能力較為弱勢的部分設計課程，及進一步運用於薪資、獎金及接班人培育計畫，而其最重要的貢獻乃在建構核心能力的同時，可將組織的人力資源管理系統與組織的使命、核心價值及長期策略結合，進一步支持組織使命、願景的實踐與目標的達成，強化人力資源管理效能並提升組織整體績效。圖示如下：



行政院所屬機關專業核心能力項目選定作業方式如下：視實際需要先行確認 3 至 6 項「重要核心業務」，再就重要核心業務所涵蓋之「關鍵工作」進行分析，然後採用「深度訪談方式」，擇定適當人員針對重要核心業務之各項關鍵工作進行訪談分析，以確認專業核心能力項目；考量各機關業務性質與專業特性差異極大，各機關亦得依據業務特性與實際需求，自行衡酌採行其他妥適方式進行。

三、人事人員核心能力

人事局為落實「能力導向」的人力資源管理制度，確保人事人員所具有的能力契合

機關運作的需要，強化人力資源管理效能並提升組織整體績效，爰自 2005 年 3 月即積極規劃辦理人事人員專業核心能力之選定，包括「蒐集人事人員業務職掌、人事部門未來發展願景、社會各界對未來人力資源專業者的認知、期待、想法及所扮演的角色」、「召開工作圈會議確認人事人員重要核心業務、關鍵工作及應具備核心能力項目清單」、「函請行政院所屬各主管機關擇定人員實施問卷調查，另請局長及前任 2 位局長提示相關意見」、「召集銓敘部等相關機關、部分中央及地方機關人事機構人員至本局研商討論」等程序。

「人事人員專業核心能力」係指擔任人事專業職務或從事人事工作所必須具備的專業知能或技術，用以勝任工作，產生績效。鑒於人事單位應扮演各機關人力資源規劃及協助各級人員能力提升之主動積極角色，為落實相關工作，人事局爰積極辦理人事人員專業核心能力之選定作業，經選定「人事法規」、「顧客服務」、「溝通協調」、「建立信任」、

「創新變革」、「人力資源規劃」等 6 項能力為人事人員專業核心能力，並研擬「人事人員專業核心能力評鑑量表」提供各人事單位運用，以評估人事人員是否具備各項專業核心能力，作為評估人員訓練、發展需求之依據。

人事人員專業核心能力項目及行為標準描述如次：

核心能力項目	行 為 標 準 描 述
人事法規	能充分瞭解人事政策及法制，善用人事法規維護同仁權益，激發同仁潛力，達成機關目標。
顧客服務	充分瞭解同仁需要，採行有效策略，真誠主動提供滿意服務。
溝通協調	能傾聽、包容不同想法，並清楚表達人事部門的意見，具有與其他部門相互協商達成共識的能力。
建立信任	具同理心，對機關主動提供有效人事策略，對同仁善盡人事服務，獲得機關及同仁的認同與信任。
創新變革	具創新思維，對組織變革能採取創新或調適措施，達成組織的變革與轉型，塑造優質的組織文化。
人力資源規劃	能善用人力資源管理的理論與工具，採行有效策略，提升機關與同仁的績效及競爭力。

肆、以核心能力為內涵導入人力資源管理的策略

人事局刻正積極思考並依據「研商推動人事業務重大興革建議事項工作圈第 8 次會議」決議，針對核心能力之功能、目的、作業方式（含實作工具與方法）及其如何運用

於訓練、陞遷等事項，於 2006 年度規劃以「建構能力導向之政府人力資源管理制度可行性與具體策略」為題，委託學者專家進行專案研究，期盼就該項制度的可行性、具體執行策略、修法建議與配套措施等進行深入研究与擬定方案，同時也計畫利用人事主管集會場合，廣邀與會人員就推動「能力導向」人

力資源管理制度之可行性及具體方案進行意見交流與經驗分享，以協助各機關導入「核心能力」內涵，建構有效的人力資源評估工具與方法，俾以將「核心能力」概念具體落實於政府人員遴選、陞遷、職期輪調、考核獎懲、訓練進修與績效評估等整體人力資源管理制度（李淑君，2006）。

其他機關也有類似的作為，如考選部業已配合社會變遷，整建各種公務人員考選制度，透過工作分析及核心能力的建立，視考試性質彈性運用各種考選技術，以加強人才適任性的評鑑（考選部網站，2005）。另公務人員保障暨培訓委員會，亦於2005年6月建構完成各官等非主管人員共通能力，並作為該會規劃辦理各項訓練之依據。為期切合個人需要，宜進一步以核心能力為準據，進行公務人員訓練需求分析，針對個人不足之能力規劃訓練，且採用策略性規劃的系統觀念設計任何公務人力培訓方案，順應內外環境的變遷，配合機關的施政項目，建立績效導向的培訓制度（周弘憲，2005）。

從側重法制與管理精神的傳統人事行政，轉型為「能力導向」的人力資源管理制度，必須先採取小範圍群體的試辦，從不涉及現行人事法令規範的執行面進行實務操作，以發展有效、可行的人員評核工具與方

法，以作為將「核心能力」導入政府整體人力資源管理制度的基礎。又考量中、高階主管人員負責綜理單位施政作為，且為策略性人力資源管理制度中，應負擔人力資源管理工作的主要人員（李漢雄，2000），故選擇先以此族群為適用對象，可據以評估所發展之評核工具與方法的信、效度，並藉以確認制度之可行性與分析相關實務運作問題，作為進一步政策規劃之參據。另一方面，透過實務運作過程，先讓中、高階主管人員瞭解該項制度運作的目的、內涵與操作手法，也可以達到行政行銷的目的，增加他們對於政府推動「能力導向」人力資源管理制度政策的認知，並尋求共識、爭取認同與支持，俾利此項人事制度重大變革之推動。

有鑑於推動核心能力為內涵導入人力資源管理策略的最終目的係在促使政府人事制度變革，採行更能符合人力資源管理思潮與時代競爭需求。然而「變革」是需要經過連串的陣痛與不斷的試鍊，才能獲得實踐，預期將有助於政府機關組織文化、社會輿論與公務人員心態的轉換，使其更趨向支持與認同此項作為的建構與推動，屆時將可營造出全面落實政府人力資源管理制度變革的最佳環境。透過逐步擴大新人事制度的適用對象，以形成政策發展與推動的趨勢與氛圍，

最終則是透過人事法制體系的重新檢討與增修，將不合時宜的法規廢除，增訂新制度所需要的原則與規範。

伍、建構以核心能力為導向的人事制度

各機關如推動完整之核心能力專案，初期可作為規劃組織與個人訓練進修計畫之參考，而為使核心能力策略能更進一步運用於公務人員甄補、陞遷（含職務調整）、訓練發展、考核獎懲、績效管理、薪資獎金核給、裁汰等人力資源管理過程，以有效提升人力素質，建構效能政府。以下分別說明之：

一、人力招募甄補制度

未來以招募甄補具核心職能員工為主要目標，而在組織改造過程中，行政機關改制行政法人或將業務委外，將會有逐漸擴大趨勢，故公務機關之人力資源管理也必須引進企業界的作法，改變原先招募甄補的方式，不論招募新進人員或由他機關商調人員，均必須分析員工所從事工作的性質？從事此類工作需要那些核心能力？然後使用適當的工具來測試擬進用之人員是否具備相關核心能力。對於新進人員，考選機關可再針對目前各職組、職系所進行之考試類科，參酌各機關建議後詳細檢討並作必要之修正；如須就現職公務人員中甄選，可由各用人機關針

對該職務，設計一套專業的測試分析工具，如此方能達到培育及拔擢人才之目的。

二、人力培訓制度

伴隨著電腦科技的快速發展，以及人類經濟活動形式的改變，組織經營逐漸朝向知識化、全球化與多元化的方向發展，「不改變，即死亡」，也日漸成為企業組織內耳熟能詳的名詞。組織變革的方式不外「組織流程再造」、「組織縮編」、「組織精簡」等，這些方式也是各先進國家近年來政府改革的一種趨勢，因此組織變革（organization change）也成為近年來最受重視之管理課題之一（楊翠華，2004）。

組織變革中，員工必須有「終身學習」的理念，而組織也要型塑成一個「學習型組織」，透過個人心智模式的改變、強勢組織文化的建立、資訊得以共享的平台、及領導者創造並分享願景的能力等作法，使組織轉換成學習型的組織哲學。從學習的觀點而言，組織與環境之間必須能夠對話，隨著組織與其成員、環境因素間的相互瞭解與關係的成長，組織也可茁壯成長（Inkpen & Crossan, 1997）。

面對組織環境的變遷，組織必須擁有一群高素質的成員，而人力資源品質就是組織建立核心競爭力的關鍵。為了達成此目的，

組織可以藉由訓練活動的實施，來改善員工的績效、提昇人力素質，達到永續經營的境界。而培訓活動的實施應掌握下列原則：

- (一) 持續不間斷學習：隨著周遭環境變化，知識工作流程必須不斷的改善，使其與組織目標更加緊密契合。因此員工必須持續不斷的學習，持續的學習不應侷限於訓練課程的規劃，更應營造適當的學習環境，培養活用知識管理的技能，促使員工間相互經驗分享與交流。
- (二) 活用互動式訓練：訓練的方法與形式可採用學習效果較佳的雙向互動式的訓練活動，以利員工在學習的過程中透過社會互動，不斷的自省檢討，並激發創意。同儕教導、小組討論、實際操作等，都是不錯的訓練方式。
- (三) 善用資訊化科技：網際網路的發展，使得虛擬的學習環境成為可能，電子化、資訊化的學習或網路指導方式，可以大幅節省訓練及行政成本，知識工作者可以不受時空限制，透過電腦與網路瀏覽器，即時連結與搜尋所需要的資訊，迅速解決工作上所遇到的問題。但並非所有的訓練過程都適用虛擬學習，故人力資源部門應依訓練

的需求或目標，訂定適當的訓練方式，擬定完整的訓練流程規劃與訓練成效評量指標。

- (四) 提供自由學習環境：各機關應提供員工一個可以隨時學習新知識與技能的环境，這種環境應包括正規的進修機會、非正規的再職訓練與自我學習的環境，也包括員工願意分享知識與交換經驗，使人員與知識能夠在不同部門間流動循環，員工願意接受變革，機關能適度容忍員工的錯誤，並鼓勵他們嘗試使用新知識、新技能去改革機關內部的機會。

三、績效評估與薪資制度

績效評估 (Performance Appraisal) 通常指的是，一套正式的、結構化的制度，用來衡量、評核及影響與員工工作有關特性、行為及結果，發現員工的工作成效，瞭解未來員工是否能有更好的表現，以期員工與組織均能獲益 (Schuler, 1995)。至於績效管理 (Performance Management) 則是一套有系統的管理過程，用來建立組織與個人對目標以及如何達成該目標之共識，進而採行有效的員工管理方法，以提昇目標達成的可能性。在以核心能力為導向的人事制度中，績效評估與績效管理是與員工薪資報酬制度密切不

可分割的。

提供人力資本投資報酬率極大化的環境，人力資本投資報酬有四種形式，第一種是「內在的滿足」，包括工作的有趣性、挑戰性、創造性、對社會的貢獻性等；第二種是「成長的機會」，包括陞遷、進修的機會；第三是「肯定與讚賞的機會」，每一個人人都喜歡他的工作受到長官與同儕的肯定與讚賞，這些肯定與讚賞，包括上層主管的肯定、同儕的肯定與尊敬，社會的肯定與讚賞；最後「金錢的報酬」當然也是一種非常重要的方式，金錢的報酬包括薪資、分紅、獎金與各種員工福利等。當然機關主管應該注意的是，由於邊際效用遞減定律的影響，每一件報酬都會有遞減的現象，因此機關不應只在某一項報酬上下功夫，必須追求四種報酬的適當組合，使人力資本報酬可以發揮到極大化。

薪資是員工執行工作，而組織依其工作職責內容、工作績效表現、個人條件特性而給予各種形式的相對獎酬，此外，薪資易受勞動市場、生活物價水準及政府相關法規等外在環境因素影響。薪資管理的目標主要在建立薪資策略、政策、與管理實務，以吸引保留企業所需人才，維持具競爭性的人力資源並激勵士氣，進而達成組織目標，其主要目標包括：

- (一) 幫助組織聘雇符合組織文化與價值觀的員工。
- (二) 提供薪資報酬以增進員工工作績效，特別是要穩定並激勵高績效員工。
- (三) 以工作對組織的相對貢獻度為導向，建立各工作間合理的薪資差距，並維持薪資給付的全面平衡。
- (四) 應使組織薪資系統具有隨市場及組織變動而機動調整之彈性。
- (五) 應協助組織達成整體人力資源管理的策略目標與企業整體經營目標。

四、人力裁汰制度

由各國政府推動政府改造的經驗可以發現，建立績效評估的管理制度已是各國政府所努力達成的目標，對於績效不佳員工的處理更是各國政府均已積極推動的工作，為因應人民愈來愈重視政府的施政效能，各國政府皆藉由人力裁汰機制的運作，處理無法符合人民對施政要求標準的公務人員，以提升政府施政績效及改革形象。

針對績效不佳員工所建置的公務人力裁汰制度，雖然具有「汰劣」的退場功能，但此並非唯一之終極目的，反而是藉此處理程序及配套機制，促使績效不佳的員工仍有機會達到應有的績效水準，如果經過改進措施的處理，仍然無法達到預期水準，而必須承

受調職、裁（資）減、降級等不利處理時，基於權利保障的原則，仍應許其有申訴的救濟管道，如此的裁汰機制才真正具有正面的積極義務。

現行有關公務人力裁汰制度的法律包括了公務人員考績法、公務員懲戒法、公務員服務法、公務人員任用法及公務人員退休法；而公務人員保障法則提供淘汰救濟的機制。但是公務人員考績制度在實務上仍存有若干缺失，至考績無法落實或發揮其原本應有之績效評核功能，雖然都已提出相關修法草案提送立法院審議中，惟未來宜朝向如何強化其在策略性人力資源管理之「激勵與發展」價值，倡導重視即時處理績效不佳員工的管理文化，革除各機關運用人力裁汰機制的種種不利因素，以型塑具有積極有效的考核與裁汰制度。

陸、結語

面臨全球化的競爭態勢，文官的專業素質與管理能力是提升政府效率與競爭力的關鍵動力來源，為強化人力素質，落實能力導向的策略性人力資源管理，行政院即在此一背景下，推動核心導向之各項人事制度，組織的策略乃是為了提升組織成員的核心能力，組織成員的核心能力則表現在特定關鍵

行為上，讓組織變革的設計與施行改變現行人事行政種種的窠臼作風。

「速度」、「回應力」及「價值創造」是直接反映政府競爭力、確保組織永續生存的一項關鍵指標，高素質能力導向的公務人力將居中扮演關鍵推手，行政院藉著推動核心能力導向的策略性人力資源管理及人事制度，將可落實人力潛能持續開發、培養文官全球治理能力及提供組織學習動力來源之目標，使核心能力的建構能與組織的使命、核心價值及長期策略結合，並進一步支持組織使命、願景的實踐與目標的達成，將可強化人力資源管理效能並提升組織整體績效。（本文作者為考試院秘書長）

參考書目

- 行政院人事行政局（2005）。「策略性人力資源管理說帖」。人事局網站，<http://www.cpa.gov.tw/cpa2004/plplan/PLPS6874P.html>。
- 江明修（2002）。**公務人員各官等核心能力與訓練體系建立之研究**。公務人員保障暨培訓委員會委託研究。
- 李淑君（2006）。「核心能力(Core Competency)的內涵、發展與運用」。人事月刊，42(1)，47-54。

- 李漢雄（2000）。人力資源管理的基本策略。
人力資源策略管理（頁 2-32）。臺北：
揚智文化事業股份有限公司出版。
- 周弘憲（2005）。新世紀培訓優質文官的新
思維與做法。考銓季刊，44，88-100。
- 林文政、龐寶璽（2003）。國防科技研發機
構主管管理才能模式之建構。2003 人力
資源管理年鑑（頁 3-9）。臺北：中華人
力資源管理協會。
- 林文政、揚尊恩（2004）。職能模式在企業
中實施之現況調查。2004 人力資源管理
年鑑（頁 100-117）。臺北：中華人力資
源管理協會。
- 林靖（2003）。行政院人事行政局簡任人員
及薦任主管人員管理核心能力及專業核
心能力選定。行政院人事行政局專案研
究報告。
- 洪榮昭（1997）。能力轉換，滾石生苔否？
就業訓練，15(2)，59-63。
- 邱百章（2003）。能力模式應用於訓練需求
評估研究。人事月刊，37(4)，21-30。
- 莊雅淑（2004）。建構公部門人力資源管理
新思維：以核心能力為觀點。人事月刊，
39(4)，63-68。
- 陳秋政（2004）。策略性薪資設計之研析—
核心能力的觀點。人事月刊，39(5)，
62-66。
- 陳銘祥（2005）。建構以核心能力為基礎的
人力資源管理策略。「強化文官核心能
力再造政府競爭力」學術研討會論文集
（頁 1-16）。臺北：行政院人事行政局、
國立政治大學公共行政學系、中國行政
學會。
- 楊翠華（2004）。能力導向的人力資源管理
—政府組織職能調整後應有的理念。考
銓季刊，39，98-114。
- 鄭晉昌、劉曉雯（2003）。組織核心職能模
式之建立。2003 人力資源管理年鑑（頁
10-14）。臺北：中華人力資源管理協會。
- Analoui, Farhad (2002). Politics of Strategic
Human Resource Management: A
'Choice' Model. In Farhad Analoui (Ed.),
The changing patterns of human resource
management (pp.13-31). Hampshire: Ashgate.
- Derouen, C. and Kleiner, B. H. (1994). New
Developments in Employee Training.
Work Study Training, 43(2): 13-16.
- Druker, P. (2000). 「21 世界的管理挑戰」，天
下雜誌。
- Drucker, P. (1992). *Managing the Non-Profit
Organization: Practices and Principles*.
N.Y.: Harper Business.

Edvinsson, L & M. Malone (1997). 「智慧資本：如何衡量資訊時代無形資產的價值」。臺北：臉譜。

Inkpen, A. C. & M. M. Crossan (1997). "Believing Is Seeing: Joint Ventures and Organization Learning". In D. Russeft, H. Preskill & Sleezer (Eds.), *Human Resource Development Review: Research and Implication Review* (pp. 299-329).

Schuler, R. S. (1995). *Managing Human Resources*, Fifth ed.. New York: West Publishing Company.

政府改造與彈性用人政策



蔡良文

摘要

我國於 1990 年初，由於政府積極推動重大公共投資，財政負擔日益加劇，又以人事包袱漸趨沉重，行政院院會於 1998 年 1 月通過「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；在 2000 年政黨輪替後，執政黨為掌握權力通路，調控國家機器的運作，除改變文官價值文化，具體落實用人政策，以利新政府彈性用人外，尤以政務領導（executive leadership）做為最直接控制文官體系的途徑，並增加契約性進用人員，俾利新政府彈性進用人員，推動新興業務。在 2001 年 10 月新政府正式成立政府改造委員會，積極推動行政院組織調整、立法委員席次縮減與選舉制度變革、鄉鎮自治選舉之取消，以及政府人力彈性運用等改革方案。其中最後者涉及相關文官制度如何配合改革，是重要議題。

要之，在世界潮流與內外環境變遷，政府用人與需求下，如何於憲法精神下，強化政務領導職務，型塑高級文官民主素養，建立文官長制度，並能設計考試用人與彈性用人政策之衡平方案，避免政府改造流於：政府積極回應，但未得政治支持或滋生合憲性之疑慮，落入績效未彰之政策窘境，本文併同探討之核心所在也。

關鍵詞：政府改造、國家競爭力、施政綱領、彈性用人政策、政務領導、契約進用

Reinventing Government and Flexible Employment Policy

By Tsai Liang-Wen

Abstract

When the governmental promotion of significant public works and investments with active measures in early 1990, resulted in heavier burdens both on government finance and public official system, the Executive Yuan eventually passed 'Guidelines on Reinventing Government' in January of 1998 with purpose to introduce enterprise management essence, to reform the government as an innovative, flexible, and resourceful one, and to raise the overall national competitiveness. Since 2000 the office shifted, the new ruling party has targeted on control governmental powers and national operation mechanism through adjusting values of public officials and realizing new policies on human resource administration in order to achieve personnel flexible management, especially on employing the executive leadership to control the official government system and increasing contract employees to locate those specially hired to new business. In October of 2001 the Government Reengineering Committee was organized to advocate Executive Yuan's organizational reconstruction, cutting legislator seats and election reform, abandoning autonomic election on county and township levels, and flexible governmental personnel system. The last purpose involving in correspondent reforms of relevant official systems, appears the big issue.

Corresponding to the international trend, changes of internal and external environments, demands on governmental human resources, and regulations under the constitution, how to enhance the executive leadership, rebuild diplomatic accomplishment of the high-level officials, establish the official chief system, and design the balanced personnel mechanism between examination election and flexible invitation, is the core topic the study explores. Meanwhile, the government reinvention shall prevent that government's active responses fail in political supports or produce constitutional disputes, and even face the policy dilemma of government inefficiency.

Keywords : reinventing government, national competitiveness, administrative guidelines, flexible employment policy, executive leadership, contract employee

壹、前言

回顧英、美的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。美國於 1993 年由美國前副總統高爾（Gore）提出政府改造的改革「全國績效評估報告」（The Report of National Performance Review, NPR）及相關法案；1996 年提出「政府的優勢秘密」（The Best kept Secrets in Government）提出結合民間社會考量、強化績效管理，提高服務品質策略等（參見蔡良文，2006：第 15 章）。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。

相對地，我國於 1990 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 1998 年 1 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 2000 年政黨輪替後的過程中，執政黨為掌握權力通路，調控國家機器的運作，除改變文官價值文化，具體落實用人政策，以利新政府彈性用人外，尤以政務領導（executive leadership）做為最直接控制文官體系的途徑，並增加契約性進用人員，俾利新政府彈性進用人員推動新興業務。

最後，在面對著世界潮流、國內民主政治之新頁，以及政府必須強調績效管理的需求，學者主張：政府人力運用制度應該以零基概念，配合政府有效領導和有效經營管理所需要的總目標指引下，在政府人力任用政策和法制上進行更大幅度的變革，運用更多元和彈性的職位設計方式，提供政府不同層次所需要的人力（施能傑，2002：265）。申言之，在 2001 年 10 月新政府正式成立政府改造委員會，由陳總統親自擔任主任委員

會，積極推動行政院組織調整，立法委員席次縮減與選舉制度變革，鄉鎮自治選舉之取消，以及政府人力彈性運用等改革方案，其中後者之相關文官制度如何配合改革，增加政務職位、建立彈性外補的高級文官群與擴充契約進用人員，均為執政黨掌握國家機器運作及推動政務的重要方法與途徑。要之，在世界潮流、內外環境變遷及政府用人需求下，如何於憲法精神下，強化政務領導職能，型塑高級文官民主素養，建立文官長制度，並能設計考試用人與彈性用人政策之衡平方案，避免政府改造流於：政府積極回應，但未得政治支持或有合憲性之疑慮，落入績效未彰之政策窘境，均是為值得研究之課題。惟又有關政務人員之人力運用與國家考試進用之常務人員部分，或已有專文或已相當健全為期周全，則僅作原則性建議，又以篇幅所限，本文即就政府改造與高級文官及契約用人法制建構部分進行詳加探討。

貳、政府改造與公務人力體系建構與設計

任何時代改革都一直進行中，為了配合經濟發展，提升國家競爭力，政府全面推動再造工程，除行政院組織之調整外，其再造工程更涵蓋憲政體制之釐清、國會改革、中

央與地方職權劃分、文官與預算制定、政府效能與效率之提昇等，並據以訂定改革期程，逐步落實，以因應當前之挑戰與未來國家發展願景。又各國政府外部環境面臨 3E（Economic 經濟、Energy 能源、Ecology 生態）兼顧的挑戰；內部環境 5D 則有（Decentralization 分權、Deregulation 法規鬆綁、Development 發展、Democracy 民主、與 Digital 數位）之問題，均有待解決。如此，國家發展過程，除關涉憲政改革、政府體制變革、中央與地方關係外，尤其涉及民主治理、政府效能及文官動能議題。當然也牽動公務人力體系之重建與彈性設計，值得研析。

一、政府改造中用人政策之作為與運用模式

首先，探討政府改造之相關理論基礎，至少包括有五，其一新公共管理理論（New Public Management Theory）：認為政府必須澈底改變體質，設置準市場機制，以提高行政效能；具體提升效率方法為：民營化、人力資源管理、學習型組織、全面品質管理、流程改造、政府再造；以經濟理論，以及奠基於實證社會科學更為精緻的對話；政府扮演導航（扮演市場力量的觸媒者）角色（蔡良文，2006b：651-652）。其二、公共選擇理論（Public Choice Theory）：即視公共領域如市場，政府能夠創造市場提供準市場競爭機

制，以眾多的公共服務供給，取代單一獨占的供給者，便可尊重民眾（顧客）的選擇權；認為公部門主要缺陷有三：缺乏競爭、過度生產與服務、無效率的控制與監督；認為社會的問題主要來自制度與政治，而非來自經濟與市場失靈，因此必須從事政府改造，才是解決問題的正確方法。其三、組織經濟學理論（Organizational Economics Theory）：即市場競爭的意義在於讓各組織皆以其最低的生產成本相互競爭，以滿足消費者的需要；政府是市場機能的延伸，而不是市場機能的替代，政府也須與市場中的私人企業競爭；不斷的調整政府組織、重視誘因結構的設計，正是回應市場競爭的具體表現。其四、企業管理理論（Entrepreneurial Management Theory）：主要觀念有三：人力資源管理、全面品質管理、企業再造；企業家精神包括：利潤、成本效益、社會責任；為市場式政府：運用私部門的管理精神與技術。其五、新公共服務理論（New Public Service Theory）：依照 Denhardt 與 Denhardt 所指出（2003），有三個理論基礎，乃源自於傳統的公共行政與新公共管理的若干理論，分別為：「民主的公民資格理論」、「社區與公民社會的模型」、「組織的人本主義與溝通理論」。又「新公共服務」的核心概念有：以公共服務取代引領導航；

公共利益是目標，非副產品；重視策略思維、民主行動；服務人（公）民，而非顧客；課責不易落實；重視人民福祉，而非只重視產品；重視公民精神與公共服務，勝於企業精神。

其次，我國在重建政府彈性人力運用的思考架構方面其核心價值，旨在落實民主政治與強化治理能力，從落實民主政治和增進政府治理能力的角度而言，政府用人政策的主要目標與職位設計原則有三個（參照施能傑，2002：265-269），包括：一、政府職位與政策領導：「穩定政策領導能力」的政策目標是指：政府人力職位的設計，應該提供經由民主選舉產生的政治領導者，有適當數量的人力，尤其是可以「信」得過的人力，可供政治領導者運用，扮演提出政策、推動計畫和監督計畫執行的工作。這樣的人力運用需求是跨越黨派性的，任何政黨或政治領袖一旦獲得執政權，都應有制度化的政治性職位可加以運用。提供政治領導者有足夠的政治領導人力，是落實民主政治政府治理的重要一環。另政治性職位的設計不僅是數量的問題，更必須重視應該擺置在政府整體和個別組織中那個層級的位置。政治性職位的設計若有不當，除了將剝奪永業文官的陞遷機會外，也影響其適當參與政策形成的機會。

其二、政府職位與績效管理：「遂行績效管理」的政策目標是指：政府永業職位的設計和運用，要能使文官人力有效率地實踐合理化政府組織存在的政策績效和推動政治領導者的政策主張，體現政府績效管理的美景。就此一目標而言，政府應該有特別的高階主管職位，擔任組織中「政策」層級與「管理」階層的介面，擔任這些職位者雖然主要是負責實踐政策的各項計畫之日常領導和管理工作，但是對於政治首長所推動的政策精神，又必須有相當的體認和支持，因此必須兼備政治判斷和行政領導技能。其三、政府職位與雇用彈性：「彈性組合的人力運用」政策目標是指：機關組織在總人力或總運作經費的框架下，有足夠的空間自行決定達成組織職能所需要的人力組合方式，並隨時調整組合方式。彈性組合的主要操作工具就是政府職位的多樣化，不再完全以永業制久任性職位設計為主，容許可以運用各種臨時性人力的職位，臨時性的工作類別可以自純粹書記庶務性到專業技術性的諮詢顧問職位等，縱使是永業性職位，也可以採全職或部分工時方式。雇傭彈性的法律基礎應該是契約聘用化，過去政府普遍採用久任且無契約雇傭型

態，應該適度修正，尤其是讓政府中純粹是執行性質的工作職位轉為契約性關係，這也有助於不適任人力的處理，以及推動績效管理。

再者，吾人探討政府用人政策規劃與運作，除考量現行憲法規定及精神外，似可再參照Lepak & Snell所提人力運用模式，如圖1，配合政府改造政策，提供建構彈性用人政策之思維與策略¹。

從Lepak和Snell所提出的人力運用策略來看，除人力資源價值性高，同時人力資源獨特性高的職務，須由組織長期雇傭培育發展之外，其他三個象限的職務，均可採其他彈性方法取得。這四種模式各有不同的雇傭關係，分別引介如次（參照Lepak & Snell，1999：35-42）：（一）第一象限（ ）：此一象限的雇傭模式稱為「發展人力資本」，傳統的文官進用關係傾向於第一象限，文官接受組織的規範，並以組織之需求為生涯發展方向，雙方締結類似「社會關係」的契約，長期的相互投資，成員是組織競爭力的來源，組織提供成員生涯發展的機會，公務人力資源管理的重點在於培養成員對於組織的忠誠與承諾；（二）第二象限（ ）：此一象限的

¹有關Lepak和Snell所述橫縱座標所示之人力資源的價值性，係指人力資源對組織的價值程度，亦即人力對顧客產生的效益與組織雇傭成本間之比值；人力資源對組織的獨特性，即所具知能的特殊性、難以學習模仿之程度。

求，但其流動高，組織承諾與忠誠度低，由台灣地區 SARS 傳染期間，部分醫院人員離職率增高可得證明（蔡良文，2004：31）。我們同意施能傑教授觀點：政府人力雇傭關係多樣化，是提昇國家競爭力的關鍵（2003：116），並認 Lepak & Snell 的人力運用分類模式、取才的雇傭關係與管理取向值得參考。惟在公部門用人政策逐漸向私部門交流取

才，如何在我國憲法規定之考試用人前提下，就彈性取才專業倫理與忠誠承諾間取得平衡，為作者關切的重點與原則。

二、政府公務人力體系建構與配置設計

吾人從事文官制度研究二十餘年來，發現公務人力體系作為，在落實民主政治和增進治理能力作為上，主要依賴幾個次級系統層級及其相互間之配合，如圖 2。

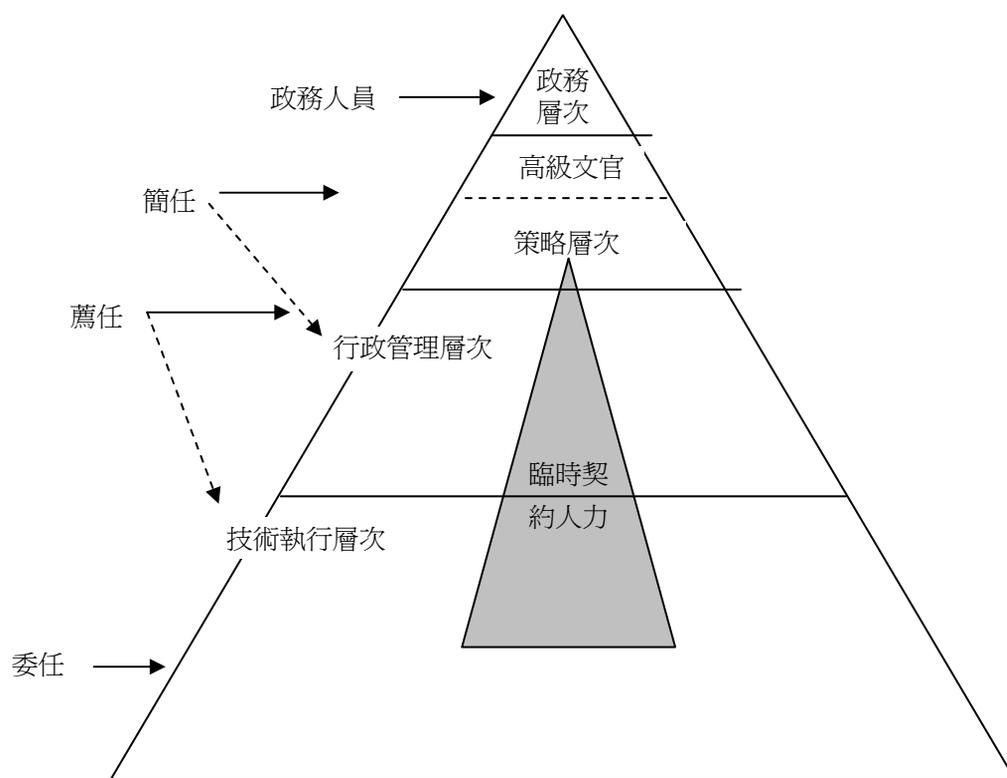


圖 2：政府公務人力體系建構系統

資料來源：作者整理

依圖所示，通常政務層次的功能主要係決定政府政策和公共資源分配的方向，政務人員並須為政策決定負起政治責任；而策略層次、行政管理層次及執行技術層次則是維持政府持續運作之三個層次，這三個層次必須依政務層次所制定的方向運作，不能背離政策方向。其中高級文官群則介乎政務層次及策略層次，扮演關鍵角色（參照彭錦鵬，2005：1-4）。高級文官群之培養，可分為政府強力培育高級精英及政府扮演市場型態（market type）的協調角色（施能傑，收編於

彭錦鵬，2005：5-7）。當然每一層次均有其應負之職能設計，每一層次系統的主要職能定位清楚，扮演不同之政策角色，政府運作之良窳，端賴上述四個層次是否密切結合，更必須思考各層次所需人力本質上之差異，制定完善之人事制度，始能維持、激勵或吸引具有各項職能之人才，如此也建構了政府人力完整內涵與架構。若依上述四個公務人力體系層次類別，再參照 Lepak & Snell 人力運用模式內涵，可研提政府公務人力體系建構與配置設計，詳如表 1 所示。

表 1 政府公務人力體系建構與配置設計

人力類別 要項	政務層次	策略層次	行政管理層次	執行技術層次
核心職能	政策決定或獨立行使	政策規劃 單位與計畫領導	專業領導能力知能	專業執行能力
雇傭關係本質	政黨認同 或政治中立	社會心理承諾 知識交換	經濟理性 社會心理承諾	經濟理性
雇傭時間	期限全職(有任期的政務人員) 限期全職(政策性職務人員)	長期全職 限期全職	長期全職 限期全職	長期全職 限期全職 契約、外包、 臨時、兼職
職務類別	政務人員 政策顧問	單位主管、相關首長 高級文官研究顧問	中級常務人員	基層業務人員 契約聘、僱人員
公務人力本質	適時替換	長期培育 購買交流	長期培育發展 直接購買	長期培育發展 隨時替換與購買
雇傭方式	外補 轉任	外補 內升	內升 機關間流動 外補	內升 機關間流動 外補

人力類別 要項	政務層次	策略層次	行政管理層次	執行技術層次
進用管道	政黨網路 社會精英	現職人員、產業、研 究機構、法人團體	現職人員 高等教育者	現職人員 人力市場公司、學校
遴才方法	政治(策)理念 特殊專業	發展遴選 市場供需	競爭陞遷 競爭考試	競爭陞遷 競爭遴選
數量規模	極少	極少	有限	大量
職位性質	政治性職位 獨立性職位	永業性職位 契約性職位 交流性職位	永業性職位 契約性職位	永業性職位 契約性職位
管理取向	長期團體培養 ，或拔擢社會各 界適格精英，達 成組織目標	長期相互投資，組織 提供成員生涯發展 機會，並要求成員效 忠。 組織成員不要求終 身雇用，其效忠自己 專業與發展勝於組 織。	長期相互投資，組織 提供成員生涯發展機 會，並要求成員效忠 。 人力資源管道注重成 員的順服，且透過議 價方式達成協議。	長期相互投資，組織 提供成員生涯發展機 會，並要求成員效 忠。 人力資源管道注重 成員的順服，且透過 議價方式達成協議。

資料來源：參照施能傑，2002：276；Lepak & Snell, 1999：35-42，由作者重新調整。

上述契約性進用與憲法有關公務人員任用資格與專技人員執業資格應經考試院依法考選銓定之規定，如何整合與連結，是必要思考之議題。為達「穩定政策領導能力」之政策目標，民主選舉產生的政治領導者，應有適當數量的人力，尤其是可以「信」得過的人力供其運用方面，原係倫理議題，但在台灣地區部分政務領導者非以「國家忠誠」度，而以「政黨忠誠」的偏狹度量取才，可能使真正幹才無法受到任用與發展。當然吾

人必須要求文官，尤其是高級文官提昇其民主素養，在恪遵憲法精神前提下，配合政務領導之政策，戮力以赴，完成任務。易言之，高級文官除應具備憲政化、專業化、中立化外，更應有強烈配合政務人員政策的行動力。而政務人員應有管道培養穩定政策領導能力，此非任何選舉戰將或功臣即可勝任的。因為政務人員至少應具備下列條件：分析內外情形與界定公共問題的能力；尋求或提出備選方案之智識，抉擇能力及決心，策

動與運用政治資源的能力；發揮政策說明論辯及斡旋妥協的能力；可依其地位與權力掌握及推動組織變革的能力；依隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之理念與情操（吳庚，1992：188-189，吳定等，1998：277，任德厚，1992：286-288，蔡良文，2006b：199-200），至於契約性進用人力與高級文官群之人事分類制是有所不同的，尤其在我國未修憲或制憲之前提下，更是有別於其他先進國家公務人力之進用程序與權利義務之設計因素，均應併同作為檢視政府用人政策變革設計之參考。

參、政府改造與人事政策改革的架構內涵

一、政黨輪替前的政府再造工程介述

（一）國民黨執政時期之改革概述

我國解嚴之前，政府再造的範圍較為狹隘，一言以蔽之，其總目標乃在鞏固政權、安定。在蔣經國與孫運璿擔任行政院院長期間，試圖逐漸推動「公僕」之形象，因此，提高行政效率與加強便民措施，乃成為行政革新政府再造的兩大目標。至於郝柏村前院

長提出「行政效率實施方案」，之後又指示暫時擱置。到了連戰前院長實施行政革新方案，仍以效能與便民為主，另加入廉潔觀念，希望建立「廉能政府」，改革成果僅限於各級行政機關內部檢討而已。值至蕭萬長前院長之「政府再造綱領」，旨在配合精省作業，亦是解嚴之後首度全面觸及法制改造、人力改造與組織改造者。

（二）民進黨政策白皮書之政策方向介述

民進黨政策白皮書揭櫫改革的初步藍圖，自今日觀之，可發現其確實希冀逐步落實影響到文官體制的變革。在此一白皮書提出「人力資源再造，建立學習型政府」，即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。與政府輪替前最大之差別，在於文官進用之專業證照化和定期的再認證化²；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。至於政黨輪替後之唐飛內閣施政重點中之「推動政府再造，提升行政效能」的內涵，基本上是承續蕭萬

² 1986年前舊制考試法規公務人員與專門職業及技術人員之考試，其中公務人員中技術類考試及格者能兼取專門職業及技術人員資格，1986年後，則將二者分別立法，似乎造成推動文官專業證照化的工程無形中展延，修法之利弊值得研究。

長內閣的施政理念與策略。

二、政府改造委員會相關人事政策的架構內涵

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2001年10月25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。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³。易言之，其旨在配合因應全球化及政府改造目標價值。

再者，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⁴：2001年9月15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，暨秉持上述三大基本理念，提出五項改革計畫（一）人力運

³ 政府改造委員會決議，政府人事政策推動改革之四大願景：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。

⁴ 有關公務人力資源管理之基本理念有：（一）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；（二）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，非屬員工權利及保障事項，不必以法律規範。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；（三）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。

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⁵；(二) 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；(三) 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；(四) 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；(五) 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。本文以下重點在討論人力運用彈性計畫相同議題。

三、考試院舉辦「政府人力運用彈性化計畫方案公聽會」評析

2002年9月1日考試院第十屆姚嘉文院長及19位考試委員於就職後，積極推動各項改革，並迅即提出第十屆施政綱領，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。其中在用人政策相關部分，提出了十項施政重點⁶。茲以分析政黨輪

⁵ 通常政黨輪替後，新政府為了及時掌握國家機器、與公權力工具，必掌控資訊管道與權力管道，以因應民意及施展政策作為，其對舊有文官體制之衝擊，甚至衝突在所難免，參照余致力(2002)「台灣行政學研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響」；張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會論文集，頁1-33。南韓轉型過程的經驗，亦復如此。參見蔡家增，南韓轉型—政黨輪替與政經體制之轉變，頁225-257。所以，除文官法制鬆綁，引進民間人才之管道外，亦須重視擴充政務職位以加強政務領導，並彈性增加考試及格之高級文官及臨時性契約人才之進用。

⁶ 十項施政重點包括：(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，

替前後考試院第九屆及第十屆施政綱領，除了回應政府改造相關考銓制度改革方案，如配合政府改造，研訂（修）相關人事法規等工作，以及用人政策方向上，重視多元任用管道、彈性用人政策外，亦均與第九屆同以涵蓋研修公務人員任用、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，配合公務人員協會法制落實公務人員結社權，似顯現出銓敘人事法制工作的一貫性及延續性。而考試院在配合政府改造相關方案方面，於 2002 年 9 月 19 日第十屆第 3 次會議中報告政府改造委員會第 6 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 2002 年 10 月 29 日、11 月 5 日、11 月 26 日分別邀請總統府人事處等 13 個機關、台灣大學政治學系彭錦鵬等教授，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 3 次公聽會。

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：（一）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；（二）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；（三）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

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。

制度。

據作者親身觀察⁷各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（本法於 2004 年 6 月 23 日經總統公布，其名稱為中央行政機關組織基準法）、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，與會學者認為中華民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。

吾人歸納分析「政府人力運用彈性化計畫方案」3 次公聽會與會人員意見重點如次：

（一）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。（二）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。（三）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：1. 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。

⁷ 參照上述考試院各次公聽會紀錄。另作者均出席參加，併此說明。

參、常務人員文官長制與政務人員法制設計之評析

一、關於建立文官長制度之建議

一般常任文官方面，由於長期經驗與發展，其運作可謂正常與穩健，為因應政黨輪替後政府用人政策之調整，似宜儘建重構政治行政二元模式⁸與建立文官長制度。吾人贊同政務人員與常務人員之良性互動，至為重要，諸如政務人員各政黨應有長期之培育計畫與管道，就任前須接受「職前訓練」，以瞭解決策流程，有效管理公共組織，並與常務人員培養默契，配合推動政務，彼此交換理念，必要時建立均衡的政務與事務分界架構或法制（Denhardt, 1999：237）。在新舊政府權力運作交替之際，尤值參採之。所以，公務體系應能建立政務與常務雙軌併行的文官體制，建立共同的工作夥伴（coworkers）關

係，非全然的主從關係。其用人模式一般政務人員似可參照Lepak & Snell模式之象限下為結盟人力資本之思維策略，獨立行使職權部分之政務人員可參照上述模式之象限與象限分別長期培育發展與民間購買。整體而論，此似可就二元模式精神，加以配套規劃設計建構文官長制度為健全文官制度的重要一環，亦為鞏固民主、中立文官制度的基石。事實上，1999年間考試院銓敘部專案研究，其初步結論，認宜有妥適之配套措施再行建構之⁹。

各國之文官制度，有其政治環境之不同背景，我國政府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完備等條件。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」、「行政中立法」

⁸ 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，抑非完全混合，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。

⁹ 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)占人事革新之推動者。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。

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；並積極研擬制定「政務人員俸給條例」等法案，並配合「政務人員退職撫卹條例」等法律，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、可行之官長制度。至於一般常任文官部分，如果常任文官的永業特性必須維持，則必須從人力資源具有獨特性的部分考量，亦即長期永業進用與互利夥伴關係進用併行運作(蔡良文, 2004a: 19-40)。詳言之，在政府體系中的職務，必須是有骨幹文官之規劃設計，組織保有核心人力，特別強調永業培育發展，並強調對於組織的承諾與忠誠。至於互利夥伴關係進用部分，有關人力則必須在憲法考試用人精神下，由政府的人力主管部門加以有效運用，也包括在組織精簡、裁併時期的人力調整配置，均由政府的人力主管部門，進行人力的總規劃，適時因應人力的供需情形，當然包括公務人力專長轉換的再訓練、人力有效移轉。

二、政務人員法制之建議

本項誠如作者於「論我國政務人員法制之建構與運作」一文(蔡良文, 2006b: 20-42)指出：政黨政治為民主國家之共同特徵，在於由人民組成政黨、參與選戰，以「黨」的形式，取得政治權力。因此，政黨的功能除

了動員社會、利益的表達 (interest articulation)，與匯集 (interest aggregation) 外，最大的功能與目的便在於控制政府。藉由政府的人事、以掌控資源，進而達到統治的目的。而政黨欲落實其政綱與意識型態，以進入政府、掌控政府為最快速有效之方式。故每次選戰過後，政治性職位的輪替不可避免，隨著選戰而造成政府人事大搬風，也成為政黨政治的一項重要特徵。吾人同意學者看法：政治性職位的設計不僅是數量的問題，更必須重視應該擺置在政府整體和個別組織中那個層級的位置，政治性職位的設計若有不當，除了將剝奪永業文官的升遷機會外，也影響及其適當參與政策形成的機會。通常議會內閣體制下，政治性職位的數量較少，並限制在組織某一層級以上，因為政治責任的重點是在議會，而永業職文官有悠久的服從政策領導的傳統，美國總統體制下，行政與立法分立的設計，以及官僚體系和國會部門的關係密切特性形成總統、州長和地方政府首長需要大量政治性職位，而且擴及組織不同階層，讓首長自己順利推動政務(施能傑 2002: 266)。問題在於我國是朝向(總統制、內閣制及雙重首長制)何種政府體系設計與發展？一直是呈現著鐘擺現象，尚未有定論！此無論是決策階層、學者專家尤然，

而一般國人更是迷糊。所以政務人員職位設計因其政務性質不同則有不同，此可參照 Lepak & Snell 模式之第一、二象限方式取才，甚或在第一象限下取才；其具體建議請參考上述拙作，於茲暫略。

肆、高級文官法制之建構與評析

政府部門面對快速變遷的社會環境，如無法即時掌握時效、有效因應，將使社會大眾對於政府部門之行政效率多所批評，並質疑政府體系中公務人員之應變及專業能力。昔日政府曾舉辦甲等特考，以羅致高級文官，後因修法廢考。現行人事制度在全球化之風潮下，相關法制之設計及規範，在憲法規定與精神下，有無配合檢討之處，洵為文官制度主管機關應予積極研究者。

一、甲等考試之舉行與廢考

1940 年代，政府所舉辦之國家考試，僅有高普考一種，其及格人員僅取得任用資格供政府機關遴用，初無分發任職之規定，及格人員難免奔走請託，以達任職之目的。觀諸公務人員考試制度之沿革，對於高階文官

之甄補，曾配合國家發展之需要，辦理高於高等考試之甲等特考。此制度之增設肇始於 1948 年 7 月 21 日修正之考試法，依該法第 7 條規定，特種考試高於高等考試者，其考試法另定之。迄至 1962 年 8 月 29 日修正考試法，於第 2 條第 2 項明定，特種考試分甲、乙、丙、丁四等，並於第 18 條規定甲等考試之應考資格，但均未另定特種考試法律，亦未辦理該項考試。直至 1968 年 3 月 28 日，考試院發布當年特種考試公務人員甲等考試規則，同時發布甲等考試口試辦法，並於同年 5 月 20 日舉行第一次甲等考試，以審查著作發明作為考試辦法，嗣後於 1971 年至 1988 年陸續辦理 10 次及 1987 年辦理研考人員特種甲等考試 1 次。共計錄取 503 人。

由於甲等特考辦理之目的係為延攬尖端科技之人才及海外傑出學者進入政府部門服務¹⁰，惟該項考試辦理後，各界迭有批評，對其存廢問題有所爭議，考選部爰於 1990 年修正公務人員考試法時，基於常任文官中之高階文官除學識能力之外，尚應兼具品德、操守、工作態度、領導統御等能力，而這些都

¹⁰ 甲等特考係王雲五先生於 1957 年赴美出席聯合國第十二屆大會，順道考察研究胡佛委員會報告建議及執行情形後，於 1958 年奉派主持總統府行政改革委員會時，在總結報告時建議建立，並於 1962 年修正考試法時，正式建制甲等特考。但因美國胡佛委員會之立意，係就政府各機構現有才能卓越、成績優異的永業文官中，甄拔適格人選以應高級職位需要，基本上是內升制度；而中華民國甲等特考之舉辦，則係內升、外補併重，二者國情環境等均有差異。

須在長期工作中磨練、觀察、培養才能得到。培養高級文官更應包括淘汰、陞遷、進修、獎懲等，均非甲等特考僅有考選人才功能所能涵括。在施行過程中，1993年是關鍵年，當行政院人事行政局於1992年1月17日函考選部並檢送行政院暨所屬機關1993年請辦考試計畫，表示人事行政局根據考選部來文分函各單位，徵詢各機關用人需求後，建議以甲等特考方式晉用61人，卻遭考選部長堅決反對，考試委員即對部長未經院會議決，逕自對外發表「強硬措詞」表示不滿，並以甲等特考是否舉辦，是考試院會的職權。故於考試院第8屆第67次會議（1992年2月20日召開），建議與行政院直接溝通，亦即由考試院出面確認行政院對甲等特考需求性。

考試院積極與行政院溝通及研議考選部意見後，在1992年4月30日召開考試院第8屆第77次會議，決議：為配合用人機關需求，同意1993年舉行公務人員特種考試甲等考試，並從嚴辦理；又該項考試如何從嚴辦理，

推副院長及全體考試委員、考選部部長、銓敘部部長審查；並邀院會全體列席人員參加；由副院長召集。爾後考試院為期公務人員甲等特考從嚴舉辦之方式即早定案，付諸實施，以配合用人機關需要，遂由林金生副院長召開四次審查會（時間分別為1992年6月2日、6月25日、7月9日、7月23日），審查會在尊重考選部職掌前提下，爰據考選部意見，逐項詳加研討，於第8屆第94次會議通過所提「從嚴辦理甲等特考十項審查意見報告」¹¹。由此可悉考試院、行政院基於為國延攬人才及國家整體人力運用之長程規劃，主張甲等特種考試確有維持之必要；惟考選部長王作榮卻一再聲明，甲等考試澈底破壞了國家文官制度的精神。且其執行結果又偏常軌太遠，成為特權階級、黑官漂白，輕易獲得高等文官之捷徑，及若干政務官之跳板，打擊廣大中基層公務人員士氣，廣泛引起他們的不平及憤慨，故決心停辦，並準備修法廢止¹²。

立法體系就此有如下反應：當時立法院

¹¹ 十項審查意見為：1.甲等特考及格者取得之任用資格問題；2.甲等特考及格者應否一律施以實習問題；3.大專院校教師升等論文，得否用於甲等特考送審問題；4.甲等特考現有129科別，宜否簡併問題；5.甲等特考筆試科目數目問題；6.是否配合現行研究所學制修正甲等特考應考資格問題；7.應考人任職財團法人之經歷，得否採認問題；8.甲等特考是否僅辦技術類不辦行政類問題；9.應考人著作審查方式問題；10.考試及格者之分發作業，審查會同意以公開分發方式辦理。

¹² 王作榮部長主張甲等考試廢考之最主要理由不在於其弊端時傳，而在於其完全破壞文官制度精神。其理由又以(1)高級文官之產生，除具有適當之專業知識外，尚須具有相關知識、辦事能力、領導統御能力、各方人際關係、品

委員盧修一、謝長廷等 73 人，為公務人員考試中之甲等考試，有違文官制度精神，且實行以來，其公平性遭社會詬病，爰提案要求修改公務人員考試法第 3 條第 2 項為「為適應特殊需要，得舉行特種考試分乙、丙、丁三等」；並刪除同法第 17 條。將舉辦甲等特考之法律依據予以廢除。此提案修正公務人員考試法原本之設計，使公務人員之外補考試分高考、普通及初等三種，特考則分為一至五等，甲等特考不復存在。國家考試的內容雖沒有太大的變動，惟考試系統之設計，取才之目的及名稱則有新的面貌。後經考試院通盤檢討研議，於 1995 年修正公務人員考

試法廢除甲等特考。

二、各國高級文官核心能力

面對全球化和國際化的挑戰，各國政府要提升全球競爭力，關鍵即在於政府體系之人力資源能否具備工作所需的能力、知識、態度與視野。根據研究指出許多國家政府部門均已建立對高級文官之能力要求。美國聯邦政府人事管理總署（OPM）經由多年經驗與研析，在 1990 年代初提出領導效能架構，規劃不同層次主管人員應具備的獨特能力與共同基本能力。人事管理總署也列出擔任高級行政職職位（Senior Executive Service）共同必備的核心能力條件。1994 年後採用五大

德、操守、及良好工作態度。所有此種高級文官之品質，均需要經過長期在工作上之歷練與培養，包括實地工作經驗、淘汰、升遷、進修、獎懲、及主管對其所作之長期觀察與評價，決非一簡單之專業知識考試所能達成；(2) 阻礙正常文官升遷管道。文官系統有如金字塔，愈上升，路愈窄。正常文官終日伏案，辛勞備至，而望斷升遷之路，終其一生難以升到簡任職者，所謂萬年科長、終生六職等或七職等稅務員，比比皆是。另一方面，甲考之士，一登龍門，便是簡任級職。國家如何對得起這些忠勤職守之中基層公務人員，而這些忠勤公務人員又如何能長期對國家、對職務忠勤？身為考選部長，開甲考方便之門，使倖進之士充斥仕途，又如何對得起國家及本身職守，更如何對得起萬千中基層公務人員！(3) 破壞考試公平性。甲等特考常是針對特殊人選，因人設考試類科，因類科設特殊考試科目，使具有報考資格者，限於極少數特定人選，具有考試能力者，亦限於此少數特定人選，等於保送人選，不幸而失敗，亦可仍任原職，而其他考試及格者，仍難得分發任用。(4) 成為政務官之跳板，擾亂文官體系。論者常舉例某某顯要，某某青年才俊，均係甲考及格，可見甲考真能拔擢人才，豈可輕言廢止。誠然。但問題在於舉辦甲考之目的，係為選拔事務官，並非選拔政務官。某些人士，特別是權貴子弟，以甲考為跳板，進入高級文官體系，養其聲望二、三年，即成為政務官，此對文官體系有何裨益？

至於其他理由方面，如容易發生流弊，茲以流弊之發生，可以從用人機關開始，經過人事主管機關，至於考選部，可以單獨發生，亦可聯手發生。1993 年申請舉辦甲考情形，政府實施文官制度已四十餘年，施行甲考亦已 25 年。在此期中，循正常文官途徑培養進升人才，要多少高級文官有多少高級文官，何至於每一機關缺少那麼一個二個人，而要舉辦甲考，不惜破壞文官制度，及製造不公平。武官由於有良好培養制度，而且均從基層排連長做起，要多少將官有多少將官，從未聽說用甲等特考，空降若干將官。再以嚴守法律制度，依法行政方面。即凡屬於考試院職權者，均採條文列舉主義，予以條列，其條文結尾均有由考試院定之或類似字樣。其餘未有此類字樣之實質條文，則為概括性立法授權給考選部，考選部得逕行依法執行任務，不必報考試院定之。此類條文均為行政或技術性，無關政策。

面向為：策略遠見、人力資源管理、計畫發展與評估、資源規劃管理、組織代表性與聯外部溝通聯繫。目前採行的是 1998 年新修正的「高階主管人員核心資格條件」(Executive Core Qualification)，包括變革領導、員工領導、結果導向、企業洞察力、建立結盟和溝通五大面向，各個核心資格條件面向均有細部的特性說明和能力面向。

加拿大聯邦政府公職服務委員會(Public Service Commission)很早就針對助理部長(Assistant Deputy Ministers,ADMs)等政府內最高階層常任文官訂定應有的核心能力，共分為五個能力領域(智價、規劃未來、管理、關係和個人等能力面向)，十四項核心能力事項。高階主管被預期的功能角色包括：業務管理與推動、政策規劃與建議、影響內閣決策或有機會參與內閣的決策過程、管理地區性業務、負責許多幕僚性工作的管理、和部長與副部長等政治首長直接互動。另外，聯邦政府公職服務委員會經過多年研究，提出「整體觀的有能力圖像」(Wholistic Competency Profile,WCP)模式(Public Service Commission of Canada,1996)，希望適用於加拿大的文官。另外英國、澳洲和紐西蘭也就政府高階行政主管職位，提出適合該國環境所需的高階文官核心能力(施能傑，收編於

彭錦鵬，2005：8-12)。

三、我國高級文官之重新建構

在甲等特考廢除後，我國人事制度並無高級文官的單獨制度，各官等人員均依相同之人事法規辦理考績、核敘俸級，亦即現行人事法制並未對於高階文官之考試、任用、陞遷、薪俸、考績等單獨建制，亦未就其所涵括之範圍加以界定，一般概念上係將簡任第 12 職等以上之職務視為高階文官，而依中央及地方機關組織法規所定，大部分列簡任第 12 職等之職務多分布於中央三級以上機關，而地方機關除直轄市政府府本部之秘書長、副秘書長及部分參贊性職務如顧問、技監及參事外，各縣市政府及縣市議會僅有主任秘書一人係列簡任第 11 職等至第 12 職等。依公務人員任用法第 6 條規定，各機關組織法規所定之職務，應就其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。必要時，一職務得列 2 個至 3 個職等。前項職等標準及職務列等表，依職責程度、業務性質及機關層次，由考試院定之。必要時，得由銓敘部會商相關機關後擬訂，報請考試院核定。另依職等標準規定，簡任第 12 職等之職務，其職責係在法律規定及政策或行政指示下，運用頗為廣博之學識暨豐富之行政或專業經驗獨立判斷，以獨立執行職務；綜理或

主管中央各主管機關以下或省市級職責甚艱巨之機關或單位全盤業務；襄助長官處理職責甚艱巨之機關業務；辦理技術或各專業方面工作艱巨，涉及對國家有重大意義之創造性、發明性計畫、設計、研究或審理業務；辦理其他職責程度相當業務。在處理業務時，高級文官通常需要與本機關內外高級人員、中央或省市級民意機關接觸，推行本機關或單位政策、重要業務或探討職務上計畫、設計、研究、審理事項，爭取各方面之支持合作，或獲取共同結論。並需建議、創新、決定本機關或單位政策、施政計畫、業務方針或對國家具有深遠影響之新觀念、新制度。其對本機關或單位政策、施政計畫，就職務上所作決定或建議有約束力或影響力。由於現行人事制度的設計及執行結果，引導非政治性任用的永業或常任文官追求久任、重視工作保障，因此常被外界批評¹³。茲為因應各國政府再造之共同趨勢，並肆應國內外經濟環境快速之變遷，回應外界對政府

及高階文官的批評意見，政府改造委員會專業績效人事制度研究分組建議建立高級行政主管職位制度，以強化政府高階主管的卓越領導和管理能力、提供並鼓勵富有經驗的民間優秀人才進入政府部門服務之管道，引領活力創新與注入新血，師法歐美先進國家，在政府建立類似大型民間企業組織的執行長或專業經理人制度。高級行政主管是一種任期制的聘用職位，職位本身原則是定位成非政治性職位、非永業性職位，政治首長給予充分的管理權限，但要求高級行政主管對所負責之功能業務，負管理績效的成敗及去留責任。

前述規劃建議內容涉及人事政策及考選、任用等考銓法制之重大事項，與考試院職掌息息相關。考試院在 2003 年 1 月 29 日政策會議中，決議：「有關配合政府改造委員會結論之高級行政主管職位制度方案上，可由五方面進行改進：1.研擬政務人員法草案及研修各機關組織法律，以增置政務職位吸納

¹³ 文官制度追求久任與保障，易於導致抗拒變革、年資重於能力及績效、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；文官人力遴選管道與方法單一化，雖減少徇私用人，但難以活潑和迅速選拔歷練豐富的高階文官；高階文官很少有政府以外工作職場的工作經驗，對於民間組織的經營方式不甚瞭解；高階文官卓越領導和有效管理的能力不足，對組織策略管理的關切和瞭解過低；人力培養缺乏獨特制度，偏向封閉式取才，不利培養宏觀與開放創新的領導管理能力，不利於人力資源的知識管理與創意活動；對績效管理的重視不足，無法獎優汰劣，難以表現民眾期盼的優越生產力行為；缺乏成本意識，不重視公共服務的成本效益或成本效能分析；高階文官人力發展的專業化與通才化定位模糊，影響人力運用的核心哲學；不重視終身學習，缺乏動機與壓力持續學習，有時對部屬的學習活動也未必高度支持等。

高級行政主管職位。2.部會常務次長仍維持現制，惟為配合首長用人需要，得於部會中增置「顧問」或其他適當職稱之職務，職務列簡任第 13 職等至第 14 職等，作為常務次長之調節性職位；3.納入高級行政主管職位制度方案之職務，應採正面表列方式予以明定（例如經濟部國際貿易局局長、財政部證券暨期貨管理委員會主任委員等）；4.研修聘用人員聘用條例，增列聘用人員遴選程序及甄選委員會組成，以期建立公正、公開之遴選制度；5.增列聘用人員得兼任主管職務之相關規定。另外對於現行公務人員高考一級考試及格「取得薦任第 9 職等任用資格」之規定，修正為取得簡任第 10 職等任用資格，以擴大高級行政主管職位進用管道，請主管機關等進行專案研究」。復經考試院舉辦 3 場次公聽會，分別邀請學者專家出席，廣蒐各界意見。其間銓敘部亦擬具相關問題函請中央暨地方共 104 個機關表示意見，於歸納各機關意見後召開會議研商，經綜合學者專家及各機關

意見，或有認為規劃之高級行政主管為一任用、聘用雙軌制，並定位為非政治性及非永業性職位，先期包括中央政府各部會常務次長及各部會所屬一級機關首長，俟累積經驗後，將改稱為高級文官職位制度，並將部會內一級單位主管予以納入。其遴選程序擬分為限現職公務人員申請，仍採任用關係之封閉型，及非現職公務人員亦得申請，獲遴用者採聘用關係之開放型，並規劃非現職人員之實支薪資較同級現職人員為高，以增加市場之吸引力¹⁴。要之，如何尋求調整政府改造委員會建議與現行文官制度之平衡點，以增加其可行性，是重要議題。

四、關於高級行政主管職位之設計與建議

鑒於高級行政主管職位為常任文官生涯發展之重要目標，倘將該職位列為非政治性及非永業性職位，應在現行憲法考試用人前提下，以不影響常任文官陞遷等相關權益及工作士氣情形下施行。至政府常務次長應朝文官長制度設計，而各部會所屬一級機關首

¹⁴ 高級行政主管職位制度方案主要內容：1.制定高級行政主管職位法，高級行政主管職位為文官職位，不同於政務職位之隨政策決定職位者異動，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，俟累積經驗後，擬將本制度和國外一樣改稱為「高級文官職位」制度，將部會內部一級單位主管均納入；2.高級行政主管職位出缺時，由相關部會和所屬之院，先行決定僅採封閉型（即僅現職公務人員申請）或開放型（容許現職和非現職公務人員申請）的遴選程序，再進行後續過程。常務次長總數中一定比例採取封閉型之遴選程序。經獲遴用者先經試用階段後，方正式任用、聘用，原則上 3 年為一期，但期滿得依其績效表現不斷續約；3.高級行政主管職位待遇本高風險高報酬的精神規劃，並區分為現職公務人員和非現職公務人員分別適用的薪資表，均得支領年終獎金；並依其工作績效狀況發給不同之績效獎金。

長總數中，亦宜限制適當比例列為該類職位，其遴選程序為免流於形式，亦應訂定符合公平、公正、公開原則之遴選計畫；又規劃中之高級行政主管職位制度係一種任期制的聘用職位，且對所負責之功能業務負管理績效成敗及去留責任，既以業務績效之優劣決定去留，則與所採任期制具有保障意涵之精神未盡相符，亦恐使原規劃配合首長施政理念，產生不協調之現象。

通常高級行政主管職位在英語系統國家建立單獨高級行政主管職位，以強化政府機關的績效管理能力，歐陸體系國家則較強調其決策治理角色和位居政府菁英集團的特殊地位，但皆傾向在甄選、薪資制度上和其他永業性文官有所區隔。施能傑教授認為：基於政府績效管理的需要，國內應該將高階行政主管職位單獨建制，自成一套人力資源管理系統。此項職位涵蓋中央政府一級機關內單位主管以上職位、二級機關內單位主管以上職位和三級機關首長和副首長，同時，也可訂定政府內此項職位的最高總數。此外，可另定一套地方高級行政主管職位供地方政府之用。任用程序是參酌美國作法，現職永業人員各非政府部門人員自行申請或由機關推薦，經行政院和考試院組成之資格審核委員會依據核心能力架構認證後，個別機關方

可正式遴選，再經 2 年試用階段及格後，取得永業性高級行政主管。但是每次任用均應採 5 年左右的限期契約制，期滿後，經本機關（或高一層）首長同意下可續約，否則可選擇轉任非高級行政主管永業性職位。

且以政府改造委員會規劃中之高級行政主管職位制度方案之相關配套設計，以及其適用範圍包括中央二級機關之常務次長及各部會之司處長等屬政府部門中甚為重要之職務，其影響國家文官制度甚為深遠，故考試委員對本規劃案多有疑慮，且考試院舉行之公聽會中，與會學者專家、企業代表及機關回函意見，對高級行政主管職務之建制，亦多持保留態度。因此，在各界對此規劃案未獲致共識前，為深化政府績效管理，落實高級行政主管職位制度規劃之精神與意旨，銓敘部爰依政策會議決定原則，將該規劃案中，部分職位採增置政務職位方式，吸納高級行政主管職務，同時配合契約人力制度之規劃，於聘用人員人事條例草案中，增列聘用人員得兼任主管職務，以活絡人員進用之管道。

所以，具體而言，參照 Lepak & Snell 人力運用模式之象限 & 為主要策略，(一) 如果是政府高級文官之獨特性質高的部分，必須參考其各項業務的性質，自行長期培

育，如外交、國防及其他行政管理核心骨幹文官等，因為渠等均有忠誠度高，組織承諾強，且具獨特性，致必須以長期永業雇用為主。至於（二）從事經貿、一般科技資訊等業務之文官，因其須快速因應經濟情勢與科技之變遷與發展，在符合憲法規定條件下，似可考量部分市場購買的方式進用，且此種購買亦可訂定契約，並就解約設定具體成就條件。要之，此類人員不可全部長期全職雇傭，以求得動態平衡。

伍、契約用人法制之建構與評析

有關契約用人政策，通常其主要操作工具就是政府職位的多樣化，不再完全以永業制久任性職位設計為主，容許可以運用各種臨時性人力的職位，臨時性的工作類別可以自純粹庶務性書記到專業技術性的諮詢顧問職位，縱使是永業性職位，也可以採全職或部分工時方式。彈性雇用的法律基礎應該是聘用契約化，過去政府普遍採用的久任且無契約雇用型態應該適度修正，尤其是讓政府中純粹是執行性質的工作職位轉為契約性關係，這也有助於處理不適任人員以及推動績效管理（施能傑，2002：268）。

一、各國政府契約用人狀況比較

當政府再造風潮日盛時，文官制度常予

人僵固與守舊的印象，創新與彈性遂成為人力資源主要價值之一，如何在穩定與一致、彈性與變革之間尋求平衡點，以面對世局急遽變化，是各國政府思考的課題。因此，為求創新、彈性，以契約方式進用公務人力，且佔一定百分比者，遂成各國的通例。例如澳洲為 5%，加拿大 4.6%，法國 8.7%，英國 11.3%，瑞典較高為 22%，如表 2。在百分比之外，契約性公務人力運用在各國的狀況並不一致。

表 2: 各國契約性公務人力比較與發現一覽表

	契約性公務人力所佔百分比
澳洲	5%
美國	15%（內容不詳）
加拿大	4.6%
法國	8.7%
日本	1965 年 25.4%，1996 年 30.8%
英國	文職文官 2.6%，地方政府 12%
瑞典	22%
我國	1. 聘僱人員占公務人員之比例 9.98%。 公務人員人數如包括公營事業機構，則聘僱人員占公務人員比例約 7.21%。（未含教師） 2. 用外國（德國、美國、法國、日本等）契約性公務人力的算法，（92 年）[各機關（構）及公立學校聘僱人員（含聘用人員與約僱人員）十各機關（構）及公立學校駐衛警及

契約性公務人力所佔百分比	
	職工（含技工、駕駛、工友、正式工友、船員、駐衛警察）≠全國公務人力（全國公教人力十前二大類人員十軍職人員）=契約性公務人力為 20.1%。 3.如軍職人員不計入，契約性公務人力佔 24.4%。
德國	聯邦佔 19.7%，全國佔 46%。
紐西蘭	全部

資料來源：朱愛群，「契約公務人力的定義與範圍」，考試院研究發展委員會，2004，頁 92-95。

上述統計資料中，除了德、紐與英三國數據較精確可信外，其餘數據與真實內涵尚待研究。我國契約性公務人力之計算，有行政院人事行政局及依照外國計算方式二種版本，所佔百分比亦待討論，且其中尚不包括機要人員與各地方政府數量龐大的臨時人員。然而，不論何一版本，我國契約性公務人員的比例，可名列世界第三或第四。英國是政府再造風潮中的標竿，但此類人力的比例不高。在美國方面臨時性職位是指任用時間有限制的任用方式，早先的規定在下列情形下，可以任用任期以 1 年內為限的臨時性人力，必要時可延長至最多為 4 年，包括(一)為因應工作量的尖峰需要，(二)該職位未來的經費或工作量狀況不確定，(三)研議中要

外包工作的空缺職位和，(四)原為永久性職位但先以臨時性任用，以保留給預期受裁減永久性任用公務人員日後轉任之用。不過在 1991 年間國會召開聽證會嚴厲批評有些機關濫用臨時性職位，致使有些人一直以臨時性任用超過 20 年，人事管理總署乃將原來的臨時性任用制度改區分為兩種，即臨時性限期任用 (Temporary Limited Employment) 和限期任用 (Term Employment)。不論係何種臨時性任用，均不得自動轉變成永久任用類別。又臨時性限期任用類型的任期以 1 年內為限，最多可再延長的年限自原來的 3 年緊縮為一年，此外，當事人在過去 3 年間若已曾有 2 年係以臨時性限期任用方式任職時，則不得再循此方式任用之。臨時性限期任用者無法取得久任資格，換言之，機關可隨時終止該項任用。同時，也不得享有福利事項，包括如健康保險、人壽保險和參加退休計畫。而限期任用類型的原始任用期限可以超過 1 年，但最長以 4 年為限。機關基於下列舉例之原因，得採限期任用，例如專案工作、工作量極大、重組、民營化、未來經費不確定或需要保留永久性職位給因重組遭撤換的人員等。限期任用者第一年為試用期，試用期間機關得因其工作績效不佳或其他理由隨時中止任用，但當事人有權向功績制保護委

員會提起訴願。一般俸表職位的限期任用者可享有和永久性任用者一般的有福利事項和職等內晉俸（施能傑，2002：274-275）。

吾人應從生態的意義及發展趨勢等，深入分析上開數據的背後意義，做為政策推動參考。契約進用公務人力之目的，即在追求人力資源彈性化，以打破政府文官體制過度僵化與過度一體化，使人力資源管理變成機關本身的核心職能（施能傑，2003）。又此一作法之成功關鍵，在於甄選機制和考核機制的健全，以期改正考試制度取材不足與僵化之失。考試制度發展超過千年，在人才取得方面依舊有缺陷，用人速度依舊太慢，如果實施契約性用人方案，雖能有所改進，但勢須付出代價（朱愛群，2004：92-95）。

二、我國政府契約用人制度概況

我國政府機關人員在基本架構上可區分為常任人員與非常任人員兩大類，其中常任人員制度係以公務人員任用法為主要架構，人員之進用以考試用人為主，其適用之對象，依該法施行細則第 2 條規定，係指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。至於非常任人員之進用，主要係輔助機關任用體制之臨時用人，非應經常性且長期性政務推動所設，有其期限與目的性，與常任人員之永業

性有所區別。而現行非常任人員可區分為聘任、聘用、派用、機要及約僱人員，其屬性均為臨時性用人，然整個契約用人法制並不健全。

有關聘用及派用制度之建制背景，係在 1947 年施行憲法之前，政府為應業務需要，進用無職等之聘用、派用人員，但缺乏特別法規予以規範，造成管理上之混亂，爰制定聘用、派用人員管理條例，考試院並訂頒聘用派用人員管理條例實施辦法，以為實施管理之準據；嗣配合公務人員任用法規定，分別制定聘用人員聘用條例及派用人員派用條例，並廢止上開管理條例，其中聘用適用於定期之專司技術性或研究性人員；派用適用於臨時機關派用之人員或常設機關有期限之臨時專任職務；兩者建制目的係配合經濟發展計畫，政府亟需延攬科技與工程建設人才，投入國家重大工程建設，而於常設機關外，設立臨時性質機關，或於機關中設立有期限之臨時專任職務，為方便且適時取才，於考試用人制度外，另定得以契約定期聘請擔任一定職務或得以學經歷進用。至於機要人員之設置，主要在便於機關長官自由用人，得不受公務人員任用資格限制，以辦理機要業務；約僱人員則係行政院為因應各機關職責程度較低之臨時性、季節性或短期性

業務，而本機關確無適當人員可資擔任時所需之用人制度；另職務代理人則係為解決政府機關職務短期性出缺而進用之人員，使機關業務得以持續推展。

契約人力之進用，以因應機關短期性、臨時性、季節性及專業性或研究工作，非機關現有人員所能擔任者為限，惟除人員所具身分均為臨時性及不必具有考試任用資格即得進用外，其餘如設置目的、進用依據、資格條件、敘薪標準、進用期限、考核獎懲、退離撫卹、給假及權益保障等事項均不盡相同¹⁵。另現行臨時人員所適用之相關法令，均有進用期限之規定，惟實施多年來，臨時人員已成為方便首長用人之門徑，除機要人員須隨機關長官同進退外，各機關多未能確實依計畫執行，致形成長期存在之情形，已背離非常任制度之建制精神，加上進用管道之寬鬆，導致人數不斷增加，反形成政府財政

上沉重負擔。當然，就策略性人力資源管理而言，機關組織對人力運用策略的考量，主要是由人力資源對組織的價值性，及人力資源對組織的獨特性兩組變數交叉影響而成。人力資源價值性和獨特性均高者，應採長期雇用的內部培育發展模式，由機關自行投資改善培育人力；反之價值性和獨特性均低者，則人力運用可採契約模式，如外包、臨時契約性人力等¹⁶。

契約進用人員在薪級部分，雖能與常任人員俸級相對應，但就俸級結構範圍而言卻不盡相同¹⁷，不僅不符人事管理之公平原則，對於以考試進用之常任人員，更打擊其工作動機與士氣。此外，除聘任人員、派用人員、機要人員係準用或適用教育人員、公務人員有關法律之規定，加以管理考核外，現行聘用、約僱人員適用之法令，均缺乏明確管理考核之制度。因未有監督考核其服務成效之

¹⁵ 目前政府機關進用之聘用人員、約僱人員等臨時人員，雖使各機關用人較具彈性，亦可簡化機關用人之繁瑣程序，及有助於短期性、臨時性業務之推行；惟以此類人員之管理欠缺明確之法制，權益未能獲得適當保障，又實務上常有長期聘僱現象，致偏離原有臨時性用人制度設計之精神。另同屬臨時性用人性質之派用人員、機要人員及以學經歷進用之聘任人員，其權益與常任公務人員相同，亦顯不合理。因上述各類人員適用之法規依據各有不同，使得人事管理體制相當分歧，導致各類人員彼此間之權利義務未盡一致，動輒要求援引比照，並產生各類制度間不平衡、不公平之現象，實有統籌規劃一套具有法律位階之管理法制，重新建構契約進用人力制度之必要，以取代部分法律基礎薄弱及規定紛歧之缺失。

¹⁶ Lepak, D. P. and S. A. Snell. 1999. The Human Resource Architecture: Toward A Theory of Human Capital Allocation and Development. *Academy of Management Review*, 24, 31-48.

¹⁷ 如派用、機要及聘任人員之俸級結構，分別與公務人員、教育人員相同，又聘用、約僱人員薪點分別相當公務人員薦任第 6 職等至簡任第 13 職等、委任第 1 職等至第 5 職等。整體而言，均較一般公務人員為高，尤以派用、聘任、機要 3 類人員為最。

機制，無法確保用人素質，亦無法發揮獎優汰劣之功能，實不符人事管理之精神。現行各機關聘僱人員，並無辦理考核之法令依據，惟實務上部分機關仍參照常任人員自行辦理考核，以利管理，就人事管理而言，實具重要意義。現行聘僱人員並無統一之考核辦法，是否得發給考核獎金亦然，且目前並無訂定聘僱人員考核辦法及發給考核獎金之法源依據。

三、政府契約用人制度之重構設計

為配合政府改造委員會規劃方案¹⁸，加強契約人力之管理，提昇國家競爭力，考試院在 2003 年 1 月 29 日政策會議決議：(一) 檢討聘任人員人事條例草案與聘用人員聘用條例合併立法，將整併後之契約進用人力制度分為四大類：機要性質之契約進用人力、專業或技術及事務性之契約進用人力、涉及低度公權力或完全不涉及公權力之契約進用人力、臨時性或定期性契約進用人力。至於精

確分類及類別名稱，請銓敘部再行研議。(二) 契約人員之進用，應於相關法律中明定公開之甄選機制；(三) 各機關擬進用聘用人員，應依機關性質，於職務出缺時，逐步進用，且契約進用人數上限以不超過該機關預算總人數 15% 為原則。但業務性質特殊機關，報經主管院核轉考試院同意，不在此限；惟各院進用聘用人員總比例，仍不得超過預算總人數 15%。

銓敘部依上述決議，積極規劃建立彈性用人制度，研修聘用人員聘用條例¹⁹，於 2003 年 9 月 26 日函送考試院審議，經 2004 年 7 月 1 日考試院第 10 屆第 89 次會議決議，請銓敘部就審查委員所提意見，併同考試院於 2002 年 10 月及 11 月間舉辦相關公聽會學者專家、機關代表意見，及 2003 年 6 月 11 日考試院委員座談會議委員意見等，再予研議後重行提報考試院。銓敘部經依據上述決議擬具因應說明，提 2004 年 8 月 5 日銓敘部第

¹⁸ 契約進用人力制度方案主要內容為 1.各機關符合下列 3 項性質之職務，不論職位高低，都可申請將原有或新設職位改為聘用職位：(1)職務性質不涉及公權力之規劃與執行。(2)職務性質在主管指導監督下涉及低度裁量決定之執行公權力者。(3)職務性質需要高度專業知能或技術性工作經驗與教育背景，非現行國家考試方式所能鑑別適任程度者；2.聘用人員得擔任機關內二級以下單位主管職務，但擔任一級單位主管要有一定資格要件與一定比例之限制。3.契約性人力採取契約方式進用，其與國家間的法律關係，原則上均採公法上職務關係，但政府應可以保留採取更類似企業界實務之契約內容作法，而非完全比照終生雇用的公務人員。政府同時保留機關或職位裁併時不續約的權利。4.契約性人力和公務人員任用人力之間不交流，各自適用其人力資源管理制度，契約性人力在不同機關間也不具備相互遷調的權利。

¹⁹ 銓敘部經參酌學者專家、機關代表意見，蒐集英、德、日、美、加、瑞士、澳、紐、法等國之相關資料，並參酌現行法規有關規定，多次邀集相關機關開會研商，整合現行聘用、派用、機要、聘任、約僱等五類人員之管理法規，研修聘用人員聘用條例。

254 次政策小組會報討論獲致決議，並組成聘用條例修正草案研議專案小組，就原草案條文內容逐條檢視，歷經多次會議研商後，鑑於既係重新建構彈性契約用人制度，爰改依制定法律方式，研擬完成聘用人員人事條例草案，現行聘用人員聘用條例及派用人員派用條例則擬配合廢止，併案於 2005 年 1 月 28 日函送考試院審議。

聘用人員人事條例草案其研議彈性用人制度之特點是：聘用人員係由主管機關根據學、經歷公開甄選，審查過程與限制相當嚴格；並建構完善之績效考核機制，以淘汰不適任人員，促進人力新陳代謝，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。而該條例草案除界定聘用人員之聘用範圍，包括現行聘任、機要、聘用、派用及約僱人員等五類人員外，另含括聘用等級、資格、程序、薪給、考核、保險、退職撫卹及過渡條款之設計等人事事

項，研擬過程極為審慎，俾在國家考試用人上增加彈性用人制前提下，能全盤建構聘用人員之人事法制，並充分保障聘用人員權益，進而提昇政府機關之效能²⁰。

四、契約進用人力制度設計與建議

契約進用人力制度係將現行文官體系劃出一部分職位，改以契約方式進用。在國外政府人力資源彈性化管理的主軸在人力雇傭關係之彈性，尤其是企業組織，學者建議劃規「服務傳輸層次」的工作，將永業職位大幅改以契約職位（施能傑，2002：280），惟在國內由主管機關根據學經歷公開甄選適當人員，係屬人事管理制度之重大變革。因此，在推動過程中，應就相關問題預作研議，吾人同意銓敘部於 2005 年 10 月 17 日全國人事行政會議中心議案中提出之待思索問題，如：各機關部分職位改以契約方式進用後，應如何避免影響文官體制所重視之功績用人價值？各機關應如何避免契約用人浮濫，導

²⁰ 聘用人員人事條例主要內容包括：1.聘用人員與機關間所訂之契約，屬行政程序法第 135 條所稱之行政契約，自聘用之日起，與國家發生公法上契約關係；2.聘用人員之進用資格以學、經歷為主，依其工作性質分研究性、專業性及技術性等三類，並依職責程度各分為四個等級；3.各機關聘用人員之人數，以不超過各機關職員預算員額 15% 為原則，避免對常務人員衝擊過大；4.部分業務性質特殊機關之首長、副首長或主管職務，得由聘用人員兼任，其兼任範圍、人數比例及其他有關事項，由考試院會同行政院訂定；5.各機關進用各等級聘用人員，應由各主管機關辦理公開甄選，以達成公正用人之目的，避免滋生任用私人之弊端；6.聘用人員初聘之聘期最長為 1 年，續聘每次最長為 2 年，並規範聘用人員不得聘用、應迴避聘用及應予解聘之事由；7.聘用人員之報酬採單一薪給，其支給標準與失蹤、死亡及請假等特定期間薪給之規定；8.聘用人員應辦理年終考核，其考核結果作為是否晉級、發給獎金及續聘之參據，並訂有考列丙等解聘或不續聘之條件，以落實獎優汰劣之精神；9.建立聘用人員退職撫卹基金及公私部門可攜式個人專戶，基金之提撥與管理、退職撫卹給與之過渡性規定；10.本條例施行後之過渡條款及現職聘僱人員之改聘換支事項，以保障現職聘僱人員之權益。

致總體用人之成本不減反增？契約用人應如何避免流於長期聘用，失去契約性人力得依機關業務需要，彈性調整之特點？契約性人力之績效表現應如何強化，以免遜於一般常任人員？

此外，甄選之公信度在契約性人力制度中扮演著極為重要之角色，甄選機制之公平、公正，有利於機關延攬真正所需之人才。社會大眾對公信力之要求，必然以歷史悠久之考試制度為準繩。是以，有關契約進用人力之甄選機制、審查委員會之組成等，應考量下列因素，妥為規劃設計：為廣招人才，機關職務出缺時，如何建立公開之招考管道？甄選之方式，種類繁多，採行何種甄選方式較為公平及客觀？審查委員之遴選，如何避免集中於某類專長或職務之人員，以求其多元、超然及公正？審查委員會之審查規則及審查流程，如何力求甄選之透明、公平及公開？最後，績效考核淘汰機制為契約用人制度成敗之關鍵。是以，各機關應考量如何落實以工作績效為導向，並以公正客觀之角度辦理考核，即：為達成激勵效果，獎懲措施與考核結果如何結合？考核之項目應如何設計，始能正確反應契約性人力之工作績效？為避免考核結果過度集中某一等第，造成優劣難分現象，年終考核考列各等第人數

比例如何規範？為使考核之評擬更具正確性與客觀性，主管人員與受考人進行面談之方式及內容如何設計？

隨著社經環境快速變遷，契約性人力之管理與運用，在現代政府機關所扮演的角色越形重要，至盼聘用人員人事條例草案完成立法程序後，能夠有效因應以上各項議題，建立良好的契約用人法制，使政府機關得以效法企業界，採取更大用人彈性，在政府人力中區隔出部分空間，以契約方式提高其用人靈活程度，提昇整體績效，使我國文官制度邁入嶄新的里程。而目前聘用人員聘用條例適用範圍包括聘用人力、約聘僱人力，未來擬議的方向則更包括機要人員、派用人力等及其相關配套措施方案，為期提高其可行性，可參考 Lepak & Snell 之人力運用模式之象限 & 為主要策略，對於未來契約人力的層次、範圍與相關人事法制進行週延規劃。

陸、結語

我國政府治理過程中由威權政府到民主治理，我們發現無論是行政革新、政府再造或政府改造，是否順利、成功？均繫於中央與地方權責劃分與國家機關及民間以及朝野互動關係之良善與否。吾人認為：在未修憲前，應尊重憲法與憲法精神，在其指引與制

約下，找到著力點，不可僅專注引介外國經驗、理念，而忽略本土特質與自身的歷史脈絡，致改革受到挫折與扭曲。

回顧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。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，在政黨輪替後，基於政府一體之理念，應於職權行使與功能體現上，依據憲法、憲法精神及施政綱領揭示的目標，配合行政院政府改造，以提昇國家競爭力為念，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，並以國家利益、公共利益為先，落實全民政府的理念，可謂此其時矣！

綜之，政府在體察時勢與民意需求，及其對文官體制之衝擊，並為掌控文官動能，改以追求「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衝擊與影響，也型塑政府組織再造與文官體制之變革，產生管控與導引的功能。惟直至 2006 年 3 月止，政府雖積極任事惟似乎對政府改造委員會議原訂時程均有嚴重落後情事，此實並有賴各界支持及對合憲性政策改革予以包容與尊重，乃能完成改革的目

標。（本文作者為考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授）

參考書目

- 王作榮（1995）。「文官制度與考選政策」。
考銓季刊，3，4-13。
- 田維新等（2002）。**考試院澳大利亞紐西蘭考銓制度考察團考察報告**。台北：考試院。
- 朱武獻（2005）。「當前我國人事法制的改革構想與做法」。**考銓季刊**，44，75-87。
- 朱愛群等（2004）。**契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究**。考試院研究發展委員會委託研究。
- 行政院人事行政局（2003）。**世界各國及大陸地區人事制度簡介**。台北：行政院人事行政局。
- 余致力（2002）。「台灣行政研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響」。
張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會論文集。
- 吳庚（2005）。**行政法之理論與實用**，第九版。台北：三民書局。
- 吳容明（2003）。「政府改造對文官制度之影響」。發表於 2003 年 10 月 14、15 日考試院、韓忠謨教授法學基金會舉辦「政府改造與文官體制國際研討會」。

- 吳復新、黃一峰（2001）。「評鑑中心的理論與應用兼論高考一級考試改革方案」。收錄於**新世紀的行政理論與實務**。台北：三民書局。
- 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。
- 姚嘉文（2002）。「新時代公務人力資源發展」。 **考銓季刊**，32，1-6。
- 施能傑（1999）。**美國政府人事管理**。台北：商鼎文化。
- 施能傑（2002）。「彈性化職位設計與政府人力運用」。載於**行政管理論文選輯第十六輯**，265-269。台北：銓敘部。
- 施能傑（2003）。「文官體制改造與政府競爭力」。發表於2003年6月21日2003年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會。
- 徐有守（1997）。**考銓制度**。台北：台灣商務書局。
- 華力進（1981）。**政治學**。台北：經世。
- 黃錦堂（2005）。**行政組織法論**。台北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 許水德（2002）。發表於考試院舉辦之「二十一世紀公務人員生涯發展國際會議」開幕致詞。
- 許濱松（2001）。「為文官制度改革建言」。 **公務人員月刊**，第56期。頁53-56。
- 許南雄（1999）。「各國中央行政機關幕僚長體制之比較」。 **考銓季刊**，17，72-92。
- 陳金貴（1998）。「結合效率與民主的人事政策：政策再造中人力再造計畫的探討」。 **公務人員月刊**，28，3-21。
- 陳金貴（1999）。「政府再造與公共職責的探討」。 **考銓季刊**，18，58-73。
- 陳德禹（2002）。「當前公務人力資源管理的新政策取向」。 **人事月刊**，205，22-28。
- 彭錦鵬（2000）。「英國政署之組織設計與運作成效」。 **歐美研究**，30(3)，89-141。
- 彭錦鵬（2002）。**歐美國家公部門俸給之制訂機制與俸給改革**。行政院國家科學委員會委託研究。
- 彭錦鵬（2002）。「政治行政之虛擬分際：由『兩分說』到『理想型』」。 **政治科學論叢**，16，89-118。
- 彭錦鵬（2003）。「全觀型治理—理論與制度化策略」。發表於2003年6月21日政治大學主辦民主治理與台灣行政改革學術研討會。
- 彭錦鵬（2005）。**高級文官考選與晉用制度之研究**。考試院研究發展委員會委託研究。

- 張世賢（2004）。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委託研究。
- 蔡良文（1999）。「政黨輪替與文官體制之發展」。考銓季刊，23，17-47。
- 蔡良文（2000）。「從政權輪替看文官體制之鞏固與發展」。發表於2000年9月1日考試院、國立政治大學中山人文社會科學研究所舉辦政治變遷與文官體制研討會。
- 蔡良文（2001）。「從政權輪替探討文官體制之鞏固與發展」。發表於2000年9月1日考試院等舉辦之「政治變遷與文官體制研討會」。
- 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，1，51-83。
- 蔡良文（2003）。「論政治變遷中考選體制之變革與發展」。考銓季刊，35，1-19。
- 蔡良文（2004a）。「論政治變遷中銓敘體制之變革與發展」。考銓季刊，37，19-40。
- 蔡良文（2004b）。「論政治變遷中保訓之變革與發展」。考銓季刊，38，1-23。
- 蔡良文（2005）。「考選制度與政策的變革與發展」。考銓季刊，44，101-124。
- 蔡良文（2006a）。「論我國政務人員法制之建構與運作」。考銓季刊，45，20-42。
- 蔡良文（2006b）。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，318，19-34。
- 蔡增家（2005）。南韓轉型—政黨輪替與政經體制的轉變。台北，巨流圖書公司。
- 蔡秀涓、施能傑（2003）。「政府用人彈性策略分析—契約性人力制度」。發表於銓敘部、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。
- 鄭吉男（2003）。「如何建立高級文官培訓制度」。發表於2003年10月14日考試院主辦「政府改造與文官體制國際研討會」。
- 蘇彩足、施能傑（1997）。各國行政革新策略及措施比較分析。台北：正中出版社。
- Berman, E. M. James S. Bowman, Jonathan P. West & Montgomery Van Wart (2001). *Human Resource Management in Public Service: Paradoxes, processes, and*

- problems*. Thousand Oaks, Calif. : Sage Publications.
- Cabinet Office Civil Service Pension Division (2002). *Principal Civil Service Pension Scheme*. Basingstoke: Basing View.
- Denhardt, Robert B & Janet Vinzant, Denhardt (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.
- Denhardt, Robert B. (1999). *Public Administration: An Action Orientation*. New York: Harcourt Brace & Company.
- Elliott, Robert H. (1985). *Public Personnel Administration: A Values Perspective*. Reston, VA : Reston.
- Etzioni-Halevy, Eva. (1983). *Bureaucracy and democracy : a political dilemma*. Boston : Roultedge & K. Paul.
- International Affairs Division National Personnel Authority (2000). *Handbook on Japan' s Civil Service Statistical Overview*. Japanese Government.
- Klingner Donald E. & John Nalbandian (1998). *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*. 4th ed.. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Lepak, David P. and Scott A. Snell (1999). The Human Resource Architecture: Toward A Theory of Human Capital Allocation and Development. *Academy of Management Review*, 24(1), 31-48.
- OECD. (2001). *Public Sector Leadership for the 21st Century*. Paris: OECD.
- Pilkington, Colin (1999). *The Civil Service in Britain Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Shafritz, Jay M. & E. M. Russell (2002). *Introducing Public Administration*. New York: Longman.
- Review Body on Senior Salaries (2003). *Twenty-Fifth Report on Senior Salaries*, London: The Stationery Office .
- Rosenblom, D. H. & R. S. Kravchuk (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. New York, NY: McGraw-Hill Companies, Inc.
- Tompkins, J. R. (2005). *Organization Theory and Public Management: Belmont*. CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- 參考網站：
<http://www.president.gov.tw>，總統府網站「特別專輯」簡介資料。

<http://www.ey.gov.tw>，行政院網站。

<http://www.exam.gov.tw>，考試院網站。

<http://www.opm.gov/SES>，美國聯邦人事管理局網站美國 SES 人員指南。

<http://www.org/puma/governance/ethics>，OECD 公共管理網站。

<http://www.whitehouse.gov>，美國白宮網站。

<http://www.kantei.go.jp>，日本首相辦公室網站。

約僱與臨時人員管理制度變革之研究



呂育誠

摘要

本文目的乃在從制度面與實際運作面，探討今日我國政府機關約僱與臨時人員管理問題；並從人力資源與組織彈性用人觀點，重新檢視約僱與臨時人員管理制度的可能定位，並提出可行策略變革途徑。約僱與臨時人員管理雖然不是我國主要人事管理制度，但是多年以來各級政府卻有長期僱用的問題，故為避免日後衍生爭議起見，儘速完成法制化，同時完善規劃各機關施行的分工模式與配套措施，實有其必要性。本文主張未來約僱與臨時人員管理內涵，不僅只是提供工作機會而已，更應是制度、組織、人員三類因素的整合：在制度面，其應在國家人力運用的基本規範下，融入整體人事行政體系，以發揮協同與分工效益；在組織面，則是在不妨礙正式人事制度運作的前提下，滿足機關彈性用人需求；在個人面，除了重視新進人員所能發揮的專業與成果外，也要兼顧既有人員工作權益保障。

關鍵詞：約僱人員、臨時人員、人事行政

Institutional Change of Contractual and Temporal Personnel Management Institution in Taiwan

By Lue Yue-Chang

Abstract

This Paper analyzed problems and issues of Contractual and Temporal Personnel Management (CTPM) in Taiwan, and exam its status and change strategy by views of HRM and flexible employment. CTPM isn't a main institution of public personnel management in Taiwan, but there are accumulated lots of contractual and temporal workers both in central and local government and if the Authority won't institutionalize and settle down relative affairs, it may become a problem in the future. The author argued that CTPM not only provide part time job, but need to integrate personal management institution, organization, and worker themselves: first, CTPM should be combined into personal management institution and created functions.

Second, public personal employment can become more flexible and will not hinder other personal system through CTPM. Finally, CTPM should empower workers to protect their rights and provide professional skills to attain organizational objectives.

Keywords : Contractual and Temporal Personnel Management, public personal management, institution

壹、前言

對我國人事行政制度的討論，向來多以「公務人員」為主體，即以公務人員任用法及相關法令所規定的人員，作為主要分析對象，同時機關組織設計時，各類規模與員額等配置，也多以公務人員為主要考量，相對於此現象，位於機關基層的其他類別人員常相對較不受重視。在這其中的約僱與臨時人員，由於欠缺明確僱用法源，屬於臨時性的支援性質；又從事工作等級屬於比照分類職位公務人員五職等以下人員，故長期以來多由各機關以契約方式僱用。然而由於相關法令之訂定並不明確，再加上部分機關未澈底執行僱用契約規定，以至長期以來各級政府持續累積一定數量人員。此情形在未來政府組織持續推動精簡政策，以及民間、第三部門經由民營化、外包等管道，常可補充政府功能人力不足的趨勢下，勢將會影響對約僱與臨時人力需求，甚至造成現有約僱或臨時人員與機關間的緊張關係。

本文目的乃在從制度面與實際運作面，探討今日政府機關約僱與臨時人員的管理問題；並從人力資源與組織彈性用人觀點，重新檢視約僱與臨時人員管理制度的可能定位；最後則從制度、組織，以及人員三層面

提出可採行策略變革途徑。筆者期望藉由此一討論過程，一方面有助於釐清今日約僱與臨時人員管理的問題內涵；另一方面也能在未來相關制度建立時，提供有用的參考建議。

貳、正式的「非正式」問題

一、制度設計與實務落差

約僱與臨時人員管理制度在我國人事行政法制體系中，基本上是「不存在」的。公務人員任用法雖然考慮到機關有臨時設置，或臨時任務需要，而有聘用人員、派用人員，以及雇員之設計，然而前二者性質屬專業或技術人員；雇員則因雇員管理規則已於86.12.31.停止適用，而僅存「現職雇員」。因此對於位於基層、非屬專業技術類別的雇員與臨時人員，基本上並不在我國人事行政法律的規定範圍中。

目前各機關進用臨時人員，主要是依據「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」（61.12.27.發布、71.01.06 第2次修訂，以下簡稱僱用辦法）。本辦法第二條對約僱人員的進用理由與工作性質有明確的訂定：

- (一) 所任工作係相當分類職位公務人員第五職等以下之臨時性工作，而本機關確無適當人員可資擔任者為限。
- (二) 訂有期限之臨時性機關所需人員。

(三) 辦理有關機關委託或委辦之定期性事務所需人員。

(四) 辦理季節性或定期性簡易工作所需人員。

另外，本條亦規定僱用約僱人員應以年度計畫中已列有預算或經專案呈准者為限，且約僱人員不得擔任或兼任主管職位。

而為使約僱人員能落實「臨時」性質，本辦法第 5 條規定約僱人員僱用期限為 1 年，若因計畫期限超過一年，則應計畫期滿，或人員屆滿 65 歲時無條件解僱。而為確保此規定能具體落實，本辦法第 6 條則規定僱用約僱人員應訂立契約，並載明僱用期間、工作內容、報酬、責任、解僱原因，以及其他必要事項。

上述辦法雖然僅屬行政命令性質，但卻正符合約僱人員的「臨時」性質，亦即機關只有在短期（1 年為原則）與臨時需求時，才可以進用約僱人員。就此觀點論之，人事行政制度不納入約僱與臨時人員本屬正常。但是若從實務面觀之，卻可發現約僱與臨時人員長期以來，已成為我國政府機關固定的人力配置方式，如表一、表二所示：

表一：全國各機關（構）公務人員總數與約僱人員數之比較

	全國公務人員總數	全國約僱人員數	人數比例
94 年	337,261	17,186	5.10%
93 年	368,899	17,178	4.66%
92 年	376,128	17,740	4.72%
91 年	389,957	19,438	4.98%
90 年	395,523	20,221	5.11%

註：全國公務員數未含公立學校教師

※資料來源：銓敘部，銓敘統計年報（90、91、92、93、94 年度），（<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>，2006.02.下載，筆者自行整理）

表二：台灣省各縣市約僱人員、臨時員工與機關學校員工總數之比較

	89 年	90 年	91 年	92 年	93 年
約僱人員與臨時員工數	40,861	38,469	36,551	33,733	36,003
員工實有員額數	301,175	312,338	312,770	309,094	311,892
百分比	13.6%	12.3%	11.7%	10.9%	11.5%

※人事行政局，台灣省各縣市統計要覽（89、90、91、92、93 年度），（<http://www.tpgpd.gov.tw/statistic/>，2006.02.下載，筆者自行整理）

表一內容為全國各機關公務人員數與約僱人員數之比較。在比例上約僱人員所占比

重雖然均在 5% 左右，但是值得注意的是，此比例自 90 年自 94 年間均呈穩定現象，足見機關「經常」有臨時性的業務需求。表二為台灣省各縣市約僱人員與臨時員工總數與機關員工實有總數之比較，本表除了顯示出約僱與臨時人員數額具有長期穩定性之外，其所占機關員工總數之比率亦相當驚人：地方機關每 10 位員工，就有 1 位臨時人員。

分析表一與表二內容可知，約僱人員與臨時人員在制度設計上的臨時性，與機關運作實務上的穩定性間，顯然具有相當落差。筆者認為此現象可以推論出今日約僱人員對機關人事管理的二項意義：

第一，今日各級政府運作，可能普遍且長期存有對臨時人員的人力需求。

第二，由於穩定的比率與數額，將使約僱與臨時人員管理，成為機關人事行政工作的重要項目。

若上述二推論可接受，則今日吾人面對約僱與臨時人員問題時，便不能採「個案」或「非常態」的處理原則，甚至可能因為各機關多年來已累積僱用相當數額約僱或臨時人員，在今日民意高漲的環境下，其可能相

互凝聚而轉化為一利益團體，而對人事行政體系形成壓力。

二、職責與權益落差

若依照僱用辦法設計，機關與約僱或臨時人員之權責關係，是建立在臨時業務的契約基礎上：當臨時業務出現、人員符合條件¹時，約僱契約乃在受僱者與機關均同意且合法的情形下產生；反之，當業務結束或契約期滿，則約僱關係自然結束。然而此設計在實務上，卻常受到下列因素的挑戰：

- (一) 各級機關長期將約僱人員作為補充人力不足的固定作法。
- (二) 機關首長將約僱與臨時人員作為「彈性用人」，甚至酬庸的非正式管道。
- (三) 我國傳統文化常將任職於政府機關視為是「鐵飯碗」，除非違法或重大失職，否則不輕易解僱人員。
- (四) 繼任機關首長不願得罪前任所僱用人員，或是顧慮人員反彈，而對現有約僱與臨時人員採消極管理態度。

由於上述因素影響，乃使約僱與臨時人員成為我國各級政府機關人事運用的常態現象（如表一與表二所示）。此種制度與實務落

¹ 依據本辦法第三條規定：「各機關僱用約僱人員時應注意其品德及對國家之忠誠，年齡未滿 65 歲，經公立醫院體格檢查合格，具有擬任工作所需之知能條件」；第四條規定：「有分類職位公務人員任用法第十九條各款情事之一者，不得僱用為約僱人員」。

差在政府組織規模與用人需求擴張，或是任職政府條件較企業優厚時，或許不會形成問題。但是當政府組織精簡已成既定政策，同時民間僱用條件大幅改善時，這些「長期任職」的約僱人員與臨時人員自然會關切本身權益問題。

僱用辦法對約僱人員職責與權益的規定，除了機關應與當事人訂定「僱用契約書」之外，其餘主要有二：

- (一) 約僱人員報酬標準。僱用辦法第 7 條規定約僱人員之報酬應視工作繁簡難易、責任輕重，及應具備之知能等條件，訂定報酬標準。而根據本條所訂定之「約僱人員比照分類職務公務人員俸點支點報酬表」之規定，約僱人員依「職責程度」與「所需知能條件」兩標準，區分為 5 種報酬薪點。
- (二) 相關人事管理規定。僱用辦法第 9 條規定約僱人員不適用俸給、考績、退休、撫卹及公務人員保險等法規之規定，惟在僱用期間死亡者，得依規定酌給撫慰金。

上述二項固然規範了約僱與臨時人員的報酬與基本工作職責²，但是對於細部的工作條件與權利義務等，則取決於「僱用契約書」。然依據僱用辦法附件（一）之「約僱人員僱用契約書（範例）」，受僱人應負之責任為：「在僱用期間，乙方（受僱者）願接受甲方（機關）工作上之指派調遣，並遵守甲方之一切規定，如工作不力或違背有關規定，甲方得隨時解僱。乙方如因特別事故須於僱用期滿前先行離職時，應於一個月前提出申請經甲方同意後始得離職」。此責任不僅較有利於機關，且內容亦模糊不清。

近年來，我國對勞工身分與工作權益的保障日益完備，勞動基準法（以下簡稱勞基法）自 73.07.30 公布施行至今，已歷 6 次修訂，且適用本法之行業與人數亦日趨普及³。而約僱與臨時人員由於性質特殊，乃被排除於適用勞基法範圍外，從而形成其身分界定上既非公務人員、亦非勞工的尷尬情形。純就制度設計而言，若機關確實執行僱用辦法相關規定，並貫徹「臨時性」精神，則此現象尚不致出現問題，但今日實務則是人員長

² 「約僱人員比照分類職務公務人員俸點支點報酬表」中所訂職責程度多屬一般性規範，如比照分類職位公務人員五等人員，其職責為：「在一般監督下，運用專業學識獨立判斷，辦理臨時性之行政技術或各專業方面甚複雜之工作」。

³ 根據行政院勞委會統計，至 93 年度全國已有 429030 個單位、8341927 人加入勞工保險 (<http://statdb.cla.gov.tw/html/year/rptmenueyear.htm>)。

期僱用，且部分人員尚實際分擔機關正式員工職責，則此種模糊身分便可能產生權益與職責落差，從而導致受僱者的不平感受。特別是在機關中同屬基層，且工作性質相近的技工、駕駛人、工友、清潔工等人員，自 87.07.01 起已開始適用勞基法，使可能增加約僱與臨時人員的「相對剝奪感」。對此問題，行政院人事行政局雖於 94.06.06 局企字第 0940015960 號函中，要求各公務機構自 95.01.01 起，依據勞工退休金條例第 7 條第 2 項精神，為機關約僱及臨時人員提繳退休金。然而相關職責與權益上的落差與模糊性，仍將可能是約僱與臨時人員管理上的潛在問題。

參、臨時人員管理再定位

一、制度層面

約僱與臨時人員職務的定位，雖然是臨時性的基層工作，但並不意味其在人事行政體系中是「不重要」、「不專業」，甚至「不存在」的。事實上，當「績效導向」成為機關運作基本原則時，人事行政制度設計重心將會從傳統的「永業制」，逐漸轉變為更重視人員彈性調度與多元任用管道，同時未來人事

行政制度設計除了既有保障公務人員權益考量外，更要關切如何適當配置人力以達成機關績效目標的需求（Beecher, 2003: 459-468）。由此推知：臨時任用或許也是未來設計彈性人事行政制度的選項之一。

而就我國約僱與臨時人員管理而言，不論是從各級機關長期以來的穩定僱用比率、約僱與臨時職務在制度設計與實務運作上的落差，乃至於確保數萬名受僱者工作權利而言，促使約僱或臨時人員管理制度化，將有實質上的必要性。故今日僅依據行政院所頒定的僱用辦法來處理相關問題，不僅在法位階與適用範圍上可能產生疑議外，亦難以符合各機關實務運作需求。具體而言，筆者認為今日環境下，欲使約僱與臨時人員管理制度化，主要焦點應力於使各項管理規範能配合相關人事管理法令規定。具體內容則有下列三項：

（一）符合相關政府與民間人事管理基本原則

如前文所述，今日我國人力資源管理，在公務人員部分，相關人事行政法令提供週密規範自不殆言，即便在民間部門，將各行業納入勞基法規範，也已是政府基本政策⁴。因此目前約僱與臨時人員既不屬公務人員，

⁴ 根據行政院勞委會對勞基法適用範圍的解釋：「...一切勞雇關係均應適用勞動基準法，但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有空礙難行者，並經本會指定公告之行業或工作者，不適用之。」
(http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=4327bec3，2006.02.查詢)。

且不適用勞基法的情形，實與國家整體人力運用原則相互衝突。故筆者認為解決此困境的起點，就在於能比照相關政府與民間人事管理法令規定。換言之，不論約僱人員未來身分定位為何，均應能與政府或民間人事管理法令相互接軌，並基於「同工同酬」原則訂定各類規定。唯有如此，方能使約僱與臨時人員管理制度不至成為機關人事管理上的「空窗」地帶，且可使相關規定符合今日人事管理潮流。

（二）與機關內部其他人員職責相稱

約僱與臨時人員雖然是機關編制外人員，而不應與其他編制內人員享有相同待遇，但是長期任職，以及沒有特定人事管理法律為依據的情形下，將使其機關權責內容處於模糊狀態。例如在退休金上採用勞基法的規定，而在其他管理措施上又可能比照單位正式人員；此種方式雖有助於區隔機關正式人員與臨時人員，但卻亦可能產生「同工不同酬」的不合理現象：特別是當約僱或臨時人員長期任職時，可能與機關其他編制內人員承擔相近工作內容與壓力，如此將造成承擔工作責任相同，但待遇卻不同的情形。基於此，若約僱與臨時人員成為機關長期人力配置方式，則建立其與其他人事管理制度權責相稱的模式，方有助於消除不同類別人

員工作與權益間差異，進而使機關人事管理更穩定而制度化。

（三）機關間約僱與臨時人員管理共同基準

目前約僱與臨時人員的具體職責內容，主要依據「僱用契約書」規定，然而如前文所述，契約書內容僅規定一般性的職責原則，而缺乏具體規定。固然就機關角度而言，基於「因地制宜」原則彈性調度人力，乃是進用約僱與臨時人員的主要考量，但是在缺乏法律基本依據下，卻可能形成不同機關對約僱與臨時人員職責要求不同，從而產生同報酬薪點的臨時人員，在不同機關間卻有不同職責程度的勞逸不均情事。此情形在今日民眾自主意識高漲，以及任職政府人員待遇不必然優於民間企業的環境下，容易引起當事人反彈。於是建構機關約僱與臨時人員，以及正式職工管理的共同基準，除有助於釐清「僱用契約書」權責內容外，更能消除機關內部不同身分類別人員管理的分歧困境。

二、機關層面

永業性質的常任文官，雖然是構成政府機關的主幹，但是當社會日趨開放、公共事務性質更為複雜時，採行更彈性而多元的人力運用管道，方能確保機關運作符合需求。Klingner 在研究美國文官體系發展歷程時，便主張 90 年代以後，「多元組織」（alternative

organization) 與「彈性僱用關係」(flexible employment relationships), 將成為政府機關用人基本原則 (Klingner, 1997: 168); Green 甚至認為當政府組織不斷精簡、人員生涯發展路徑更多元的環境下, 短期僱用將成為未來政府用人的重要型態 (Green, 2000: 435-436)。固然我國約僱與臨時人員人事管理, 不一定可套用前述二研究成果, 但相似問題卻是存在的。例如政府在 92、93 年間施行「公共服務擴大就業方案」, 僱用失業人口以協助處理機關事務, 就是臨時僱用具體例證。因此對未來機關運作而言, 約僱或臨時人員管理的定位將不僅是個案處理, 而更可能是彈性用人的重要管道。此觀點可從消極與積極兩層面進一步申述:

(一) 消極面

當組織精簡已成為今日政府運作基本原則時, 機關員額編制勢必受到更嚴格控制。然而外界對政府的需求卻仍不斷增加。於是欲一方面紓解有限編制公務人員的工作壓力、另一方面防止員額膨脹, 則約僱或臨時人員將是重要選擇途徑。此外, 對地方政府機關而言, 在環境特性與因地制宜考量下, 某些特定業務可能無法循高普考或特考, 或其他任用管道進用公務人員, 或可能因地處偏遠、工作條件不佳而難以留任公務人員, 此

時約僱與臨時人員都可補充機關人力不足的困境。

(二) 積極面

約僱與臨時人員雖然在機關中僅擔任基層性的臨時職務, 但並不意味其所具備的知識與能力也是微不足道的雕蟲小技。特別是在今日電腦資訊快速流通的知識經濟時代, 「專業」不一定只是學歷與經歷, 更可能是創意與其他影響力。因此約僱或臨時人員所能帶給組織的, 不僅只是填補一個職缺, 更可為機關注入新觀念與活力; 此外, 由於約僱與臨時人員毋需像公務人員任用的繁瑣程序, 故也可提供民眾參與公共事務的簡便管道。簡言之, 筆者認為約僱與臨時人員的積極意義不僅是彈性用人管道而已, 更可作為活化或提升機關人事管理績效的重要動力。

值得注意的是: 上述不論積極或消極面論述, 均應建立在「臨時性」與「定期契約」的基本前提上, 即相關人員應保持定期流動, 而非鼓勵久任。唯有如此, 社會上不同資源才能持續流入機關, 而不致成為政治酬庸或任用親貴的藉口。此部分將於後文再予討論。

三、人員層面

由於政府機關與企業組織性質上的差異, 使得人們從事公職的動機, 除了覓得賺

錢工作機會外，更可能包涵其他動機，如情感上認同公共組織或希望影響公共事務……等（Young, et.al., 1998: 340- 342）。相對地，機關任何職位設計除了考慮個人工作項目與物質報酬之外，更重要的意義，乃在於賦予人員使命感與工作意義，使其履行職責過程能配合機關使命，並維繫社會價值（Pattakos, 2004: 107- 108）。約僱或臨時人員雖然位於組織基層，但卻常承擔與民眾或其他外部顧客互動的「第一線官僚」(street-level bureaucracy) 責任，故對機關亦具有同等影響力。因此即便其職務性質屬臨時性，也應基於「適才適所」原則妥善設計。

另外，由前文討論可知：今日機關約僱與臨時人員管理，已成為長期累積的問題，同時隨著其他行業勞動條件改善，以及政府組織未來日益精簡的趨勢，更易引發人員反彈壓力，因此制度設計時也要考量現有長期僱用人員調適或轉型問題。綜合此兩類意見，筆者認為制度設計在人員部分重點，乃是在兼顧機關未來發展需求，以及現有人員權益保障間尋求平衡點，並符合貢獻與報酬相互平衡原則。此概念可從新進人員與現有人員兩方面分別說明：

（一）新進人員

在今日各級政府機關財源普遍緊縮條件

下，欲維持基本運作費用已屬不易，額外增加人事成本更為困難；同時，民間力量蓬勃發展，機關許多基層工作由勞務外包、甚至由志願服務義工所取代。基於此，未來各機關所建立的約僱與臨時人員制度，所能僱用的人數與經費規模勢必有限。但正是因為如此，更應讓有限資源發揮最大效用：約僱或臨時職務不只是一個工作機會而已，其更能激發人員專長與能力，對機關運作產生積極效益。

若上述觀點正確，則未來機關進用新進人員時的評估重點，便不應只要求其從事例行性、勞力性、重複性的工作，而是從機關整體人力配置需求，甄選具有下列能力人員：

- 1.能提供輔助或支援功能，以協助正式員工順利達成任務。
- 2.能實際提升機關運作績效，或是解決特定問題。
- 3.本身已具備特定專長或技能(如熟悉電腦操作)，毋需再訓練即可立即投入工作，協助處理臨時性或專案性的任務需求。

（二）現有人員

依照僱用辦法或僱用契約書內容，機關固然可以在年度終了或契約期滿時，終止現有人員約僱關係。然而此舉卻可能違背勞基法第 9 條與第 11 條基於「信賴保護原則」所

做之各項規定，在人員提起救濟程序時，機關未必能處於優勢地位。且前文所提行政院人事行政局 94.06.06 局企字第 0940015960 號函，要求各機關提繳約僱人員退休金的作法，等於是承認其屬於長期僱用的事實。而更重要且實質的問題，乃在於現有長期約僱人員，由於所從事工作多為例行性業務，與當前民間人力專長需求可能有相當落差，故一旦輕率終止僱用，勢可能連帶影響人員家庭生計，從而形成不可預知的風暴。故筆者認為對於現有人員部分，應採溫和漸進方式促使其轉形。其具體重點有下：

1. 配合機關未來發展或變革需求，協助人員未來生涯發展規劃，並具備所需條件或能力。
2. 尊重人員意願，容許其有繼續留任機關或轉換其他工作的選擇權利。
3. 建立公平且透明化的管理機制，以有效整合人員需求與業務需求。

肆、策略途徑——化阻力為助力

為配合政府機關業務多元化、複雜化趨勢，擴大公務人力進用管道的需求也日益增加。因此自 86 年起，銓敘部便著手研擬「約聘人員人事條例草案」，爾後歷經 91 年總統府政府改造委員會規劃「契約性職位制度」，以及銓敘部二次研擬，經考試院函送立法院

審議之「聘任人員人事條例草案」等，建構臨時人員管理制度似乎總是欠缺「臨門一腳」（銓敘部銓審司，2003:4-14），究其原因，除了法案審議過程，因為選舉或政府人事更動而產生的延宕外，此制度在重視彈性之餘，如何能確保運作時具有客觀公平標準？以及如何防止機關作業上可能形成的弊端…等問題，或也是各界不易凝聚共識的原因（高永光，2004: 35-37）。筆者認為此現象正呼應前文所述，約僱與臨時人事管理制度乃是正式的重要問題，且其更可能影響整個人事行政體系。另外，雖然約僱與臨時人員是否可納入廣義「契約進用人員」仍有不同意見（朱愛群，2005: 207-208），然而將其管理工作法制化，目前似已是學術界與實務界的共識。故為能凝聚焦點起見，本文僅就現行約僱與臨時人員部分來討論，並根據前部分制度、機關、人員三層面的再定位內涵，提出未來建構制度時可參考的策略途徑。

一、制度層面

約僱與臨時人員管理制度化之目的，除了在形式上建立具體遵循依據外，更重要的意義乃在釐清其目前模糊地位與權責內容，進而能有效融入整個政府人事行政體制中。換言之，本制度不僅要能符合機關當前與未來運作需求，也不能抵觸現行公共人事行政

法制與社會整體人力運用政策。基於本原則，筆者便從前文制度面的三項定位內涵中，提出未來可採行作為。

（一）符合相關政府與民間人事管理基本原則

由於約僱與臨時人員甄選任用強調彈性與臨時性，而不適合比照公務人員管理制度，則其僱用內涵便應回歸勞基法精神。即便特定職務由於機關特殊考量，而不宜完全適用勞基法，但其人事管理最低標準也不得低於勞基法，方符合該法第一條第二項之規定：「雇主與勞工所訂勞動條件，不得低於本法所訂之最低標準」原則。基於此觀點，未來立法過程或可考量下列作為：

- 1.由於目前約僱與臨時人員並無法律規範，故直接由考試院宣告其適用勞基法。
- 2.若政策認為此類人事管理仍宜單獨立法，則也應以勞基法相關規定為基準。
- 3.考量不同機關業務差異，或是需以較優厚條件作為吸引特定人才之誘因，主管機關在規定人事管理最低標準之餘，可考慮授權用人機關在一定範圍內，彈性調整（高）僱用條件。

（二）與機關內部其他人員職責相稱

即便約僱與臨時人員管理制度化，也不能逾越此類人員在機關屬於輔助與支援的基本角色、也不能影響其他類別人員權利，或

是過度排擠機關原有人員配置模式，如此方能有助於在權責相稱基礎上融入機關人事管理體制中。具體作法有下：

- 1.訂定機關僱用約僱或臨時人員人數比例，或採總額管制方式限制人數，以避免浮濫進用。
- 2.限定約僱或臨時人員人事支出占機關整體人事費用之最高比例，防止機關訂定過度優厚的僱用條件，從而形成不公平現象。
- 3.人員待遇與相關報酬內容之決定，應取決於工作內容或職責輕重，而非基於任職時間長短或受僱者學歷等一般性條件。

（三）機關間約僱與臨時人員管理共同基準

為符合「因地制宜」的彈性原則，且配合用人機關實際需求，約僱與臨時人員管理制度的關切核心，應在於建立合理化的僱用基準，而非要求各機關「一體適用」的硬性規定。具體作法有下：

- 1.未來約僱與臨時人事管理法制事項由考試院掌理；執行部分（包括僱用、訂定工作條件、設定工作規範……等）則授權各機關辦理。
- 2.業務性質相近，或是所需約僱人力相同機關，可共同辦理僱用作業，或是採行同一僱用標準，以節省時間與資源。

二、機關層面

約僱與臨時人員管理制度化對機關最具體意義，就是在明確「遊戲規則」下，激發人員知能與熱忱，而與其他人員相互配合來共同提升機關效能與效率。另外，為避免約僱或臨時人員成為機關首長不當用人管道，或是機關人員膨脹的理由，確保制度執行過程符合「臨時性」與「定期契約」原則乃是必要的。至於具體作法，亦可從積極與消極面來說明。

（一）消極面

「防弊」可說是組織僱用約僱或臨時人員時，最易受重視、但卻不易落實的問題：因為約僱或臨時人員的僱用本質，就是希望簡便迅速地滿足業務需求，故基於防弊考量而設置的各項監督控管程序，將反而違反此制度設計的原意。對於本問題，筆者認為除了從「根本」，也就是前項制度層面內容所述，嚴格控制約僱或臨時人員占機關人力比例，或是人事費用支出上限外，最具體而簡易可行的防弊措施，就是建立「透明化」的僱用辦法。具體有下：

1. 變革目前約僱人員僱用契約書，以及約僱人員比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表，對於受僱者責任與職責程度，均採一般性陳述的方式，改以條列式方式，根據機

關需求詳列僱用工作內容與績效標準。

2. 結合各級政府目前積極推動的績效管理或績效考核機制，建立「約僱與臨時職務績效評鑑制度」。在僱用期滿或終止契約時，一方面評估現行約僱或臨時職務工作內容有無繼續延續之必要性，或可改採其他替代方式（如裁廢、外包、正式人員兼辦...等）；另一方面也評估現職人員續約必要性，且除非評審者能列出具體理由，否則現職人員將不得續約。

3. 各項約僱資格、條件、程序，以及相關資訊，均應上網公布供外界查詢。

上述各項透明化作為的主要考量，在於不增加既有作業程序複雜性，以及不妨礙機關用人時效考量的前提下，能達到防弊效果。簡言之，當整個「遊戲規則」愈公開透明，在「眾目睽睽」下，各項不法意圖便無所遁形。

（二）積極面

約僱與臨時人力運用的本質，在滿足機關臨時性的人力需求，故積極面考量的重點就在「彈性滿足需求」上。具體而言有下：

1. 約僱人或臨時人員的配置方式應彈性化，除了如傳統方式配屬於某單位外，亦可採數單位聯合僱用，或是處理特定專案業務。

2. 有鑑於民間人力派遣公司蓬勃發展，機關亦

可考慮循政府採購法規定，直接與企業訂定合作契約。例如一定期間內之約僱或臨時業務所需人力，均由得標企業派人處理。

3. 為更符合不同機關業務需求，或僱用到更適合人力，應取消現行「約僱人員比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表」，將各機關約僱人員報酬薪點硬性區分為 5 等的作法。而改採主管機關訂定上限數額或計算公式，其餘則由各機關視業務需求、欲僱用人數，以及預算額度自行決定即可。

上述 3 項作為的主要意涵，乃是機關不僅是要「僱用人員」，更是要「僱用能發揮效益的人員」。筆者認為此觀點在今日電腦科技普遍能取代例行性工作，以及機關可用財源日益緊縮的趨勢下更為重要。此外，機關也應定期進行業務檢討，辦理工作簡化、電腦化等興革措施，如此方不致產生「為約僱而約僱」的不合理現象。

三、人員層面

約僱或臨時人員既非常任工作、也不鼓勵久任，更無法提供優厚待遇，故對人員而言，此工作應是其生涯過程中的短期歷鍊而已。基於此，人員層面的制度設計重點，應在於任職期間「權利義務對等」與「貢獻報酬平衡」兩重點之上，而不適用人事行政體系中有關公務人員升遷、發展、培訓…等措

施。但是由於各機關目前可能已累積許多「長期」約僱或臨時人員，故前述原則也應對新進與現有人員進行區隔。以下說明之。

(一) 新進人員

若機關將約僱或臨時工作是定位於臨時性、支援性的意涵上，則對人員的要求重點也應在於其是否確能發揮所長以滿足業務需要，而不一定要求其與其他正式人員遵守相同行為規範，例如打卡簽到即是。此概念具體有下：

1. 專業導向

如前文所述，在科技快速進步的環境下，即便基層職務也需應用特定專業技能，再加上機關產生臨時業務需求時，不可能等人員僱用後再花費訓練或適應時間，故在訂定僱用條件時，應明訂其要具備特定知能，如電腦中文輸入速度、語言能力，或是執行工作所需特定技能等，如此才能使人員到職後能立即投入工作、發揮效用。

2. 成果導向

考核約僱或臨時人員僱用成效的重點，應在於其是否能產生具體工作成果或達成特定目標；又由於其位屬組織基層，工作性質較可具體衡量，故應基於成果導向原則，促使人員產生具體工作成效，同期限內的辦理業務件數，或是達成專案進度…等則是。

表面觀之，採成果導向與專業導向作法，似乎使約僱與臨時人員管理較欠缺人性考量，但筆者認為如此方能建立求職者對此類職務的正確認知，而事先評估本身適任程度，或是預先規劃下一個工作生涯。當然相關規定或要求，仍應詳訂於工作契約並事先告知，以昭公信。

(二) 現有人員

現有人員雖然約僱時間長短不一，但由於既有法令未臻週延，且其對機關也有一定程度貢獻，故並不宜遽然終止僱用契約，或是新進人員採行相同管理標準；另外，在機關未來可能進行組織精簡或業務變革，以及預算緊縮所可能帶來的臨時業務需求減少情形下，也不應維持現狀而形成人力浪費，或是勞逸不均情事。基於此，可行途徑或在基於保障基本工作權的基礎上，鼓勵現有人員發揮個人潛力，或是輔導其轉業。具體作法如下：

1. 基於勞基法規定，保障現有人員工作權益；機關不應無故或臨時終止現有人員工作契約。
2. 機關應與現有人員協商，共同訂定現有人員工作績效考評辦法，以作為未來人員續約與否之評量標準。
3. 未來約僱或臨時人員管理法制訂定完成

後，機關所有約僱與臨時人員均應重新換約，以期兼顧公平與權責相稱原則。但考慮現有人員權益，可設訂一定期限(如 5 年)，作為換約緩衝期。

4. 協調行政院勞委會各地就業服務體系，提供現有人員專長轉換與就業輔導服務，使現有人員有更寬廣選擇機會。

上述 4 項內容顯示：現有人員權益保障與機關相關業務變革間，並非毫無交集的「零和」關係。事實上，今日機關仍然需要具備潛力或專業知能的臨時人力，來紓緩繁重多元的業務壓力；相對地，在組織精簡潮流下，約僱與臨時人員也應以更開闊視野，從更多元管道中尋求生涯發展路徑，如此方能創造機關與人員需求的雙贏效益。

伍、結 語

約僱與臨時人員管理雖然不是機關主要人事管理制度，但只要有實務業務需求，相關問題就應予重視，特別是多年以來各級政府已累積相當數額之「長期」臨時人員，為避免日後衍生爭議起見，儘速完成法制化，同時完善規劃各機關施行的分工模式與配套措施，實有其必要性。

另外，有鑑於公共事務日趨多元複雜，在正式公務人員體制外引進輔助性、臨時性

的工作人力，也是因應環境多元需求、增進業務運彈性，同時避免機關正式編制員額大幅擴張的簡便方式。換言之，今日僱用約僱與臨時人員管理，除了要消極防止機關可能產生不當用人的弊端外；也要能使約僱或臨時人員能真正發揮積極效用，以協助組織達成目標。

基於上述二類理由，本文認為未來約僱與臨時人員管理內涵，不僅只是提供工作機會而已，更應是制度、組織、人員三類因素的整合：在制度面，其應在國家人力運用的基本規範下，融入整體人事行政體系，以發揮協同與分工效益；在組織面，則是在不妨礙正式人事制度運作的前提下，滿足機關彈性用人需求；在個人面，除了重視新進人員所能發揮的專業與成果外，也要兼顧既有人員工作權益保障。筆者認為唯有對此三層面綜合考量，方能設計出兼顧機關需求與人員需求，同時能發揮多元「綜效」的管理制度。（本文作者為臺北大學公共行政暨政策學系副教授）

參考書目

- 朱愛群（2005）。〈契約進用公務人力之研究〉。國家菁英季刊，1(1)，205-227。
- 高永光（2004）。〈政府彈性用人制度之探討〉。國家政策論壇，春季號，30-38。
- 銓敘部銓審司（2003）。〈我國臨時人員法制修法三部曲〉。公務人員月刊，81，4-14。
- Beecher, D. D. (2003). "The Next Wave of Civil Service Reform". *Public Personnel Management*, 32(4), 457-474.
- Green, M. (2000). "Beware and Prepare: The Government Workforce of the Future". *Public Personnel Management*, 29(4), 435-443.
- Klingner, D. E. (1997). "Beyond Civil Service: The Changing Face of Public Personnel Management". *Public Personnel Management*, 26(2), 157-173.
- Pattakos, A. N. (2004). "The Search for Meaning in Government Service". *Public Administration Review*, 64(1), 106-112.
- Young, B. S., Worchel, S., & Woehr, D. J. (1998). "Organizational Commitment Among Public Service Employees". *Public Personnel Management*, 27(3), 339-348.

公務人員特種考試特殊設限與多元考試方式之探討—以警察、消防、海巡特考為例



朱愛群

摘要

女性擔任基層警察、消防、海巡的工作是否合宜？用人機關的立場與需求是什麼？考試政策與相關配套應如何制定？最後政策制定應該如何取捨價值的齟齬？在這一些問題的探討過程中難免會遇到各種不同立場的見解。在諸多的歧異中，本文從正義平等的觀點出發，兼採社會價值判斷理論的途徑來處理多元價值衝突的問題，來試著為該項政策做一些分析與建議。

Investigation into the Specific Limitations set for Special Civil Service Examinations and Diverse Examination Methods-Taking Police, Firefighting and Costal Cruising Special Examinations as the Example

By Chu Ai-Chuan

Abstract

Is it appropriate to have female counterparts take grassroots police, fire fighting or costal cruising job? What is the position that the personnel recruiting institutes take and what are their requirements? How to draw up the examination policy and what about its relevant mechanisms to support the policy? Finally, how to justify the controversy over different value judgments in policy making? It is unavoidable to run into different viewpoints in the process to explore those issues. Base on justice and equality and in the face of versatile opinions, this paper has used the approach of value judgment theory to handle the issue of pluralistic value conflict trying to provide analysis and recommendations for the policy.

壹、緣起

我國考選制度對於各項應考資格，多年來均致力於考試公平性與公正性之努力，然而社會發展的腳步和世界的潮流演進，對於考選制度造成新的課題與挑戰。針對各種新的課題，研究、探討與改善乃有其必要。茲見於此，目前從人權的角度來檢討考試制度，探討開放所有障別身心障礙者參加身心障礙特考、全面取消專技人員考試制度的體格檢查制度、放寬調查特考之體格檢查標準，並且進一步檢討各項考試的應考限制，包括體格檢查標準、性別設限、年齡設限等議題，是考選部刻正研議改進的方向，並積極對於其中各種特殊設限之妥當性作深入的研究分析，斯為本文針對「警察、消防、海巡」三項特考研究之緣起背景。

貳、現況分析

一、警察特考（含基層警消特考）

警察與消防特種考試的特殊限制部分，茲分別敘述如下。

（一）性別設限

基層行政與基層消防員警人員特考，依照「公務人員特種考試基層行政警察人員及基層消防警察人員考試規則」第四條之規

定，本考試各類科得依內政部實際任用需要，分定男女錄取名額。

（二）體格限制部分

1. 身高（脫鞋）男性須達 165 公分，女性須達 160 公分。
2. 體重（脫除外衣）男性須達 50 公斤以上，90 公斤以下。女性須達 45 公斤，不得超過 65 公斤。

（三）年齡設限

- 二等特考年齡需滿 18 歲，42 歲以下。
- 三等特考年齡需滿 18 歲，37 歲以下。
- 四等特考需滿 18 歲，37 歲以下。

二、海巡特考

（一）性別設限

依照「公務人員特種考試海岸巡防人員考試規則」第四條規定，本考試各等別、科別得依行政院海岸巡防署實際任用需要，分定男女錄取名額。四等海洋巡護科輪機組，限男性，錄取 39 名。對於分定男女錄取名額之考量，海巡署從工作內容與性質等方面做一番說明，其內容約略如後。

1. 男性考試錄取人員以分發至海巡署海岸巡防總局所屬各機動查緝隊服務為主。機動查緝隊係負責從事或協助滲透調查、查緝走私、非法入出國及海洋資源維護、海洋環境保育等工作，並隨時待命執行調查蒐證、跟

監、守候、逮捕、偵訊、移送等任務。以上工作執勤時間多以夜間為主，工作地點亦多位於偏僻之海岸及海域，其工作性質及內容並不適合女性擔任。

2. 拓展情報諮詢或建立情資人脈時，為避免女性查緝人員受到不當騷擾，尚需再行指派男性查緝人員陪同或偕伴前往，造成人力重複與浪費。再者，佈線諮詢時會有困難，例如到男性諮詢家中拜訪時多有安全顧慮，且諮詢對象多為不法人士，接觸時易衍生危險或性騷擾情事，也難獲得情資。
3. 查緝人員工作性質特殊，與一般行政機關內勤工作不同，於執行跟監、埋伏、蹲點及守候工作時，因工作地點多位於偏僻之海岸及海域，自無衛浴設施，女性查緝人員無法就地如廁，極為不便。
4. 因考慮女性查緝人員有人身安全問題，致無法單獨執勤，需與男性查緝人員搭配出勤，而執勤時間又以夜間為主，導致已婚女性查緝人員執勤時，多有困擾。
5. 90年公務人員特種考試海岸巡防人員考試，女性錄取人員計27人，分發至各機動查緝隊擔任查緝員，因為有前述之情況，故而截至目前已有女性查緝員三人轉調內勤工作職務（科員），三人支援內勤工作，另上有多人正申請轉調中。

其次，關於「海洋巡護」錄取人員將分發至海洋巡防總局所屬各海巡隊及直屬船隊服務，負責擔任艦艇上輪機部門之專門技術工作，並支援海上執法勤務，工作性質不適合女性擔任的原因約為：

1. 工作內容偏重勞力，需考量體力負荷程度，需要相當體力。
2. 巡防艦執勤時間達三天二夜、巡護船長達一個月以上，服勤人員連續服勤時間相當長。巡防艦艇上並無女性專用盥洗及衛生設備，不適女性隨同執勤。
3. 船員法第二十八條規定女性船員禁止於夜間工作。
4. 協助艇長或輪機長持槍械實施戰鬥，工作有危險性。
5. 海難救助案件，須及時下海撈救、拖救，工作艱險。

（二）年齡設限

二等特考年齡需滿18歲，55歲以下。

三等特考年齡需滿18歲，55歲以下。

四等特考需滿18歲，45歲以下。

參、國外案例研究

一、德國、法國、瑞士警察

- （一）德國警察的教育訓練由各邦執行，關於女性參與警察工作的部分，洵屬常

態。例如，非林根-許威林根警察大學的教育章程中就有清楚規定。

(二) 法國女性從事警察工作的情形也像德國一樣，其案例可參考法國國家警察學院相關報導。

(三) 瑞士

1. 中央警察學校

該校招收女性學生從事未來警察工作，條件與男性同。

2. 盧城警察招募之要件如下

盧城 (Luzern) 市警察局在警察人員的招募方面訂定了一些條件，男女皆一體適用，例如：25 歲以下的男性/女性員警月薪為 4200 瑞士法郎；25 歲以上月薪為 4320 瑞士法郎。

3. 瑞士阿高省 (Kantons Polizei Aargau) 警察學校招生條件女性與男性同，但是年齡必須介於 20 到 30 歲之間。

二、英、美、加警察

美國憲法第五修正案及第十四修正案的「平等保護法案(Equal Protection Clause)」，將平等的精髓表露無遺。

美國憲法第五修正案及第十四修正案，主要在保障人民基本權與非基本權的公平待遇，使人民不因其性別、宗教、種族、原出生國等而受差別待遇或歧視。其中第五修正案適用於聯邦政府機構。而第十四修正案則

適用於州及地方政府。

從七〇年代開始，美國的平等就業法對於工作權的規範中，已經沒有男女性別的限制，所以美國女警的比例從最早的 2% 逐漸提高到現今的 17%。

英國和加拿大的做法與美國相同，沒有性別設限的規定。

三、德國消防

(一) 沃爾夫堡消防人員招募

沃爾夫堡市職業消防人員招募與教育訓練之基本規定：男性或女性申請者在一定條件下可以申請消防技術中級職者。

(二) 哈芬羅消防隊

德國彭蘭 (Bonnland) 地區的哈芬羅城市消防隊貼出一個徵募廣告，徵求義務消防隊員。其徵募說明為：「哈芬羅志願消防隊在四個消防隊學習與訓練，消防隊員 (男性與女性) 接受各種任務。並且接受哈蒙堡軍營之聯邦軍中消防隊的協助與指導，以及 Lohr 地區消防教練之訓練」。

從公告中可以得知，消防隊員的徵募、訓練與教育過程中並沒有男女性的區別。

肆、對話與判斷

本文主題在探討考試設限的取消與否，當然會涉及各種不同角度的價值、立場與認

知。為避免紛雜無序的各自表述，在研究過程中依照社會判斷理論中的架構，將討論的紛雜內容歸類為「環境」、「價值」和「認知」三個面向來處理。三個面向中又包含一些子項目，其結構約如下。

價值衝突下的社會判斷理論

環境	價值	認知（政策與行政運作）
社會結構、社會文化、社會運作、社會化、法律規範、工作實況與工作需求、工作發展	二性平等 女性主義 宗教 正義 （便利性、合理性、正當性、合法性）	危險性 輪值、查緝走私、埋伏（海巡） 顧客需求

一、價值層面的探討

關於特考限制問題的探討，基本上就是探討「社會公平」的議題。而「社會公平」的概念包括一系列的價值、組織設計與管理型態的選擇，強調服務的公平。「社會公平」的學理則涉及「正義論」之原理原則，也勢必要討論羅爾斯之正義論。

羅爾斯的正義論首先設定一個原初狀態，社會上的每一個人處於一個無知之幕之後，而以理性的選擇方式建立起社會契

約。這個社會契約保證每個人均能公平、合理的分享社會利益。並以二個正義原則表現：

第一原則：每個人都有同樣的權利與其他人相當的最大限度基本自由。

第二原則：社會和經濟的不平等可以被如此的安排，使得：

1. 對弱勢的人最有利；
2. 在公平的機會平等條件下，職務與地位開放給所有人。

第一原則為「自由原則」，第二個原則為「差別原則」，且第一原則優先於第二原則。¹因此羅爾斯認為「所有社會中的基本利益…自由與機會、所得與財富，以及自尊的基礎…等第需平等的分配，除非不平等的分配對最不利的人有好處」。羅爾斯正義原則中所要保障的這些權利，以及不容任何人剝奪的做法，正是自然法哲學的精神表現，應用在公共行政的倫理基礎上，可以保障所有民眾的福祉。

二、法律面的探討

性別設限相關法律約有：兩性工作平等法（第七條）、二性工作平等法施行細則（第三條）、釋字第 211 號解釋、憲法第 153 及 156 條之規定、憲法第 153 條第 2 項規定、156 條之規定等。

¹ 以上正義論參考德文本，John Rawls, Die Gerechtigkeit, 1971.

三、社會結構、社會化與工作需求

案例：台北市政府交通局招募交通佐理員口試中，針對女性應考人提出：「此工作常須加班，請問你的小孩怎麼辦？」
「此工作常須風吹日曬，皮膚會變粗，請問有何因應之方法？」。以上考題涉及性別就業歧視而遭處罰。

觀點：Dr. Stephanie Coontz's，在其論著「Marriage, a History」當中提到，婚姻制度在過去 30 年間的變化比過去 3000 年還要大，原因是婦女角色已經有了非常戲劇化的轉變，婚姻已經從一種僵化的制度轉型到另一種型態。

實況一：海巡行政類科主要分配在情報體系，以民國 90 年海巡特考為例（本年未限制或分定男女名額）為例，女性錄取 27 人，3 人已請調內勤，後續有多人提出申請中，但因署內人力不足，目前暫緩受理申請。

實況二：基層消防人員中的女性員警，查目前全數皆擔任內勤工作。

實況三：北部某縣警察局希望女警能夠擔負較多的外勤工作，就編排了女警家戶訪問 / 戶口查察的工作，結果在執勤中被強暴。該名女警後來辭職。

觀念在變、制度在變，我們社會的性別

角色扮演也必然的跟著演進。用人政策的考、選、訓、用在面對社會觀念的演進，一方面要考慮整個社會觀念的演進，例如男女就業的公平、對男同志、女同志不得歧視的問題等，一方面得考量我國女性的性別社會化、家庭社會化、婚姻制度、女性在家庭中扮演的角色、已婚婦女在家庭中扮演的角色、婦女對子女照顧的角色等等，我國的社會一般狀況為何，這是必須納入考量的另一個面向。第三個考量面向是工作性質、工作要求的問題。

四、政策面的探討

關涉到上述性別、年齡、體格、體能等設限之議題，在開放與設限的考量上，必須衡酌考、訓、用配合的問題。而實務用人機關的考量也應採酌，茲申述如後。

（一）考用合一問題

考用的問題諸如：警察、消防與海巡特考屬於年度用人考試，錄取之後在訓練期間因故退訓（諸如因病、不適應或其它理由），將造成用人機關未來用人員額不足情況。

（二）教與用合一問題

警察、消防與海巡的人力資源，多由警察專科學校和警察大學進行養成教育，畢業後通過特考，銓敘後任官，此一模式係最標準的「教、考、訓、用合一」。如果國家考試

這一環條件改變，警專與警大的招生條件也須配合改變。依照現況看來，報考二校正科的女生成績遠遠優於男生，如果不設性別限制，女性考上者將佔總額的八成以上，將來對用人機關造成困擾。

五、警政署的立場與觀點

警政署對於特考性別設限提出的解釋約如下：

(一) 現有女警比例及其工作內容

1. 現有女警比例

依據 94 年 6 月份臺閩地區各警察機關現有人數統計資料，警察機關中女性警察人員占全部警察人員 3.57%，加上目前中央警察大學及臺灣警察專科學校在校女生人數，女警比例可達 4%。

2. 目前基層女警執勤工作內容

- (1) 大陸女性偷渡犯及外國人收容所女性收容對象戒護。
- (2) 機場女性乘客安全檢查。
- (3) 聚眾活動中女性民眾之驅離。
- (4) 內勤勤務(通報臺、勤務指揮中心、服務臺)。
- (5) 值班。
- (6) 交通整理。
- (7) 女性嫌疑犯搜身及採尿。
- (8) 配合家暴、性侵害案件女性受害人訊問

筆錄、搜身及檢查等工作。

(二) 女警角色現況分析

因受傳統社會觀念影響，女性需擔負家庭照顧角色，尤其結婚生子後，為求兼顧家庭，不願擔服外勤工作，故在婦幼警察隊成立初期，原規劃由各機關承辦業務之女警調任，惟遭遇阻力甚鉅，大多數女警仍希望從事正常上、下班工作，而不願從事 24 小時輪值之警察勤務(勤區查察、巡邏、臨檢、守望、值班、備勤)，造成警力調度困難。為符合警察機關用人實際需求，乃依據各警察機關女警需求人數，採「為用而訓」之計畫性招生。

(三) 現職巡佐以下女警從事外勤工作意願調查

1. 警政署為貫徹「兩性工作平等法」精神，促進兩性地位實質平等，爰調查各警察機關調查現職巡佐以下女警從事外勤工作意願，總計 1,535 人，其中實際從事內勤警察工作 1,058 人，外勤警察工作 477 人，從事內勤工作比例高達 68.9%。其從事外勤工作意願統計如下：

外勤工作內容	有意願		無意願	
	人數	比例	人數	比例
擔任警勤區警察勤務	102	6.6%	1,433	93.4%
擔任刑責區警察勤務	151	9.8%	1,384	90.2%
擔任交通警察勤務	229	14.9%	1,306	85.1%
擔任保安警察勤務	286	18.6%	1,249	81.4%
擔任警察局保安隊警察勤務	184	12.0%	1,351	88.0%
擔任少年警察隊警察勤務	578	37.7%	957	62.3%
擔任婦幼警察隊警察勤務	610	39.7%	925	60.3%

- 依意願調查統計分析，現職巡佐以下女警無意願從事外勤工作比例平均高達 80.1%，其中警勤區、刑責區及保安隊分別高達 93.4%、90.2%、88%。
- 現階段各警察機關實際女警需求
94 年基層警察特考錄取人員，經教育訓練合格後，係分發各警察機關，從事分駐(派出)所、交通、保安及刑事偵防等第一線外勤工作。案經調查目前各警察機關所提列女警需求人數僅 42 人，惟參考最近臺灣警察專科學校招生比例 10%，爰規劃 94 年基層警察人員特考錄取 1,000 名，其中男性 900

名、女性 100 名，業超出各警察機關女警需求人數。

六、消防署的立場與觀點

關於警大與警專招生名額限制女性的部分，消防署的說明為：

「消防工作主要係執行災害搶救、緊急救護，肩負人命救助等高度危險性工作，如火災、颱風、地震、山難及重大車禍及各種災難搶救，工作性質特殊，須 24 小時日夜輪值待命。再者，消防實務工作對體能的要求比一般公務行政人員為高，方足以應付瞬息萬變之災害搶救。因為考量女性執勤安全、體力的因素，以及女性婚後為照顧家庭、小孩，對外勤輪班勤務較無法配合，故女性多分派內勤工作，基於消防機關內勤人員需求較少，外勤救災人力較高之考量，為免實際執行救災人力調派運用不足之困擾，故對女性招生名額比例才有所限制」。

前段是消防署對於性別設限的理由說明。另外在作法上，消防署為保障兩性工作權之平等，貫徹憲法消除性別歧視，並考量消防救災工作之特殊性、危險性，擬建請各縣市消防機關盡量安排女性同仁於火災預防課、緊急救護課等內勤單位擔任職務。

從上述的立場說明來觀察，消防署一方面無法（或不能？或不願）將女性消防人員

像男性消防人員一樣的派遣勤務，只能作內勤工作的任務，換言之，女性消防人員實際上沒有參與消防與防救的主體工作，這就不符合二性平等的實質正義精神。另外一方面，消防署又不希望被認定歧視女性，所以將女性儘量安排在內勤單位，這也是不符合公平的要求也不適真正的二性平等，男性消防人員也同樣的可以提出人權要求，也可以提出憲法基本人權訴訟。

伍、政策研析

一、性別設限部分

海巡人員特考限定男女錄取名額部分，三等海巡行政科與四等海巡行政科分定男女錄取名額，警察人員特種考試分定男女名額，理由為警察工作具備「危險性、機動性、辛勞性」，消防人員招募對性別設限，各機關的理由，都有實務上的經驗值與客觀性。對於二性平權的要求來說，這些理由則是不足的，其立論點在於：每一個工作機會都必須公平的提供給男性與女性，性別間不應該有歧視的現象與狀況。至於「危險性、辛勞性、工作輪值」等理由，女性也可以承擔和面對。而且，只要有一個女性同仁的體能、體格、能力、家庭狀況等可以符合要求，性別限制的理由就可以在辨證的基礎上被推翻。

當然，用人機關制定政策是基於「大數法則」、「公共利益」、「多數利益」或「公共善」的理由，例如女性員警對於擔任外勤工作的意願極低，現職巡佐以下女警無意願從事外勤工作比例平均高達 80.1%，其中警勤區、刑責區及保安隊分別高達 93.4%、90.2%、88%。但是二性平權要求者的見解不是比例高低的問題，而是基本人權不可侵奪的問題。二造之間的差異在政策制定上，必須有所因應。

二、年齡設限部分

我國警察、消防與海巡特考考試規則中，對年齡都有限制的規定。參考外國的徵募規定也有年齡的限制規定。

年齡設限有其合理化的解釋基礎，各國的案例亦均可見之。但是必須注意的是，對於較高齡的求職者是否就不給予機會，應該考量是否為出任人員。另外較高齡者，其薪資、年金與相關加給也可參考外國做法，有配套措施，才是正確途徑。

三、體格檢查部分

體格檢查設定條件者，於外國先進國家中也有規定，例如：沒有妨礙消防工作需要的身體要件（矯正視力必須達到 1.0）、沒有暈眩症狀或懼高症（針對消防人員）、體能要有如運動員般的靈活和技巧上的靈巧、希望

有救生員證、希望有聯邦體適能證書、無前科、無酒癮與毒癮等。這一些條件的規定，一方面有列舉的性質如視力、懼高症、無酒癮與毒癮等，另外一方面又兼具概括性規定的設限，如體適能、運動靈巧（sportliche Tüchtigkeit）、工作適能（Arbeitsauglichkeit）等。

從體格檢查的結果而論，我國與外國先進國家在體格檢查的限制方面大抵相似，而外國的要求更高。就體檢爭議性而言，吾人希望國家行政達到的水平與要求如何，基本上與工作適能成正比，此一問題之答案在於社會大眾與全球化競爭力對於國家行政執行力的要求水平為何，以及對於其寬容度為何。

四、體能檢測部分

關於體能測驗部分可以有二種途徑來考量，一種就是用體適能的方法來測驗，另一種就是用人機關依照工作需求，來設定所需的體能、和技巧性的能力。關於第二種，各用人機關可以自行設計。第一種體適能項目可以參考教育部或體委會相關做法。

五、多元考試部分

（一）基本思考方向

關於多元考試部分可以思考的方向，約有下列幾個面向：

1. 原則

(1) 特種考試如果以能力作限制或當作條件，則無違反二平法之虞。

(2) 應針對需求，設定甄選機制與條件。

2. 結合考、訓、用的機制

現行公務人員訓練鮮有淘汰機制。用人機關應該針對其特殊工作需求給予訓練，並應建立淘汰機制，藉此檢視錄取者是否足以適應實際工作需求。

3. 報名簡章中應附工作說明或工作描述書，詳細說明工作內容及工作環境，使所有應考者不論性別均了解工作內容。

（二）多元考試部分

所謂的多元考試，簡單的說就是在筆試之外的其他考試方法而言。其它方法包括的種類不一而足，例如口試、各種能力測驗、各種能力的評量、性向測驗、心理測驗、資格審查、著作審查、推薦、保薦…方式非常的多。但是，各種測驗或評量方法均有其優點，亦有其限制，採行多元考試方式應能達到交叉檢驗應考人能力的作用。惟欲達此目的，除應先進行工作分析，充分掌握進用人員應具備的工作知能，據以設計考試方式，達到測驗效度外，亦應同時兼顧測驗可行性，即考量在有限的時間及人力條件下，設計公平的團體測驗，方能落實多元化評量的理想。

至於現行國安、調查、海巡及警察特考均採考、訓、用程序進行，應考人於考試（含筆試、口試或體能測驗）錄取後，尚須經訓練階段，訓練及格始取得考試及格證書，換言之，公務人員特考考試及訓練應均為廣義之國家考試的一部分。未來應該思考將筆試錄取與訓練合格並列考試的重要範疇，落實多元評量的空間亦可相對增廣。

六、工作描述

一般而言，用人機關用人考量面向在於任務的遂行與成本的經濟性，二性平權者的主張就是要求女性有同樣的權利。二者間的差距，可以透過考選流程的改進，讓用人機關提出工作說明書，作詳細的工作描述、工作性質說明、工作要求、工作環境與設備等說明，使應考者能夠更了解各類工作的真實內容，落實為事求人、人盡其才的目標。

另外，每一年的考選流程開始前，可以舉辦「open door」的活動，提供有志加入的新人可以「實地參訪」和「實際操作」，看看輪機員的實際工作情形，並於參訪後取得機關的認證章，作為考訓的要求。

七、結論

（一）基本方向

警察、消防、海巡三種特考關於性別設限的規定，可以考慮取消，而以工作描述、

體格檢查設定的條件、體能方面所設定的合理要求來替代之。或者比照美國的做法，依照基於工作性質之特殊狀況，政府得依其特殊性質，選擇採取「嚴格標準」、「一般標準」或「基本標準」三者之一作為其考量依據，而限制非公民者擔任該項職務。

體格檢查、體能要求與年齡限制等，各國的規定各不相同，但是原則是提列、可以要求。所以關於這一部分的條件，我國警察、消防、海巡等用人機關，可以依照實際工作需要來設定，只要在合理的範疇內都可以取得社會大眾的接納。

多元考試部分的做法相當多，如果像外國一樣，甄選過程特別加重口試的部分，注意其人格、性向、是否會說謊等行為，並決定其錄取。以夏威夷警察局為例，他們在甄選過程中有口試、測謊檢查和背景調查等部分。這樣的作法是否可行？是否能取信於社會大眾？其公信力為何？可能引發的議論大概不會太小。

如何減少不適任的人選，實習與訓練期間的考核就扮演相當重要的角色。法制上的做法，應該將訓練納入考選的一環，並且嚴格督導實習機關的訓練考核權責。這一方面可以參考德國對實習與訓練其間的要求與做法。

至於其他相關的配套做法包括：

1. 於基層警察人員特考應考須知，充分說明警察工作內涵，使應考人瞭解臺灣警察專科學校畢業男女學生，經警察特考及格分發各警察機關，係從事分駐(派出)所、交通、保安、刑事偵防及其他第一線「外勤」工作。
2. 新生報到及在校受訓期間，除加強兩性平權教育、引導擴充女警角色職能外，並宣導警察主要工作內容及未來分發第一線「外勤」工作，讓自認不適合警察工作者主動退訓，避免浪費訓練資源。
3. 分發任用後，除分娩、育嬰期間得同意暫時支援內勤工作外，其餘均應從事第一線「外勤」工作，各警察機關主官違反此項政策，將予以追究行政責任。

消防特考部分如果要落實二性平等與公平就業的精神，消防署應該比照本文當中所提到的歐洲或美洲等國女性消防人員的任務派遣，讓職業社會化來提升女性工作人員的適應力。

海巡特考設限部分可以參照警察和消防的做法，或者透過實習考核來選拔適任人選。如果退訓率升高時，可以提高備取名額以因應之。

(二) 政策制定

觀念上，我們的社會已經某種程度了解

到女性公平就業的基本人權，也在可預見的未來會有更多女性加入這個工作行列。在性別社會化、職業社會化、婚姻制度、女性在家庭中的角色扮演上，我國的社會變遷還是和外國有所差異，我們的女性和前述的歐美國家女消防員、女警察一樣的接受勤務派遣，一樣的執勤，事實上還有一段非常大的差距，也是觀念與實踐的差距。所以在政策制定上就有酌量之必要。

從以上的討論得到一個總結，用人機關從工作實況與需求面來考量的話，效率、經濟和效能是思考的軸心。從社會認知和現實的社會化來看，我國女性加入基層警察、消防和海巡的工作會遭遇極大的挑戰，工作的適應非常不易，對當前在基層崗位服勤的女性來說，絕大多數也是不願意被派到外勤，至於少數百分比的女性同仁願意試試看，基本上也是指交通、協助勤務等，並無法單獨執行六大勤務。所以結論是「環境因素」和「認知因素」符合現況。女性主義、二性平權的主張站在對立的另一面，二者間有不可避免的緊張關係。從理性廣博模式來看，先確定目標，接著選擇最佳方案的做法以平衡價值衝突的政策，顯然不盡吻合。比較恰當的途徑，可以考慮漸進模式的途徑，透過時間表、期程的設定，配合目標的價值，逐漸

推動各種相關配套措施，逐步建立共識、擴大參與，讓婦女在新的情境中逐步的適應，也讓社會大眾學習一種社會價值的變遷。是以，漸進的政策對於各方的價值主張會比較合宜的。因此，在設限逐步開放的過程中，告知、開放、參與是必不可少的要件，但是參與的女性同仁也必須在責任倫理的前提下接受新潮流的檢驗。政策執行成效與控管則決定見進的步伐。(本文作者為警察大學行政警察學系教授)

參考書目

- Dreifus, Claudia (2005). "Chronicling a Revolution Of the Roles in Marriage". *The New York Times*. United Daily News, Monday, June 27.
- Rawls, John (1971). "Die Gerechtigkeit".

能力基礎口試之設計與應用

—以國軍指職軍官為例



黃一峰、林文銘

摘要

彈性用人制度的重點在於進用管道的多元化及考選方法的彈性化，並使用人機關在甄選過程中具有較大的選才權限。根據國、內外經驗，各用人機關未來在實務上，運用口試的可能性頗高，因此如何改善口試方法，提高公正性，值得探討。本文以「能力」及「情境」觀點，提出口試設計的方法與步驟；以國軍指職軍官為例，先確認核心能力、關鍵任務，再以實際工作狀況，編製試題，針對現職人員進行測試。統計結果顯示，試題具有鑑別度。

關鍵詞：彈性用人制度、能力基礎口試、情境口試、指職軍官

A Research on the Design and Application of Competency-based Interview: A Case Study of Specified-duty Officers and Sergeants in the R.O.C. Military

By Irving Yi-Feng Huang and Lin Wen-Min

Abstract

Focusing on the flexibility during the recruitment and selection processes has been a trend in public human resources management. Upon the departments and agencies were empowered to select their own employees, the interview method will be applied more often. Therefore, it is necessary to pay more attention to improve the validity and reliability of the interview design and application for both theoretical and practical concerns. This article explored the design method and process of a competency-based situational interview and surveyed specified-duty officers in the R.O.C. Military. The results indicate that such design provides with reliability and content validity.

Keywords: Flexible Recruitment and Selection of Government Personnel System, Competency-based interview, Situational interview, Assigned Specialty Officers and Sergeants for Armed Forces

壹、前言

晚近新公共管理強調「彈性管理」的思維，在各國政府的人事制度改革中發揮相當大的影響；從人力精簡、績效敘薪與績效獎金制度、高級文官制度等措施，無非是藉由提高機關首長的人事權限，使其得以有效運用公務人力資源，建立負責與回應的政府。近年來我國亦致力於人事制度的改革，考試院姚院長嘉文於就職三週年的記者會表示，為加強政府績效管理，提昇國家競爭力，銓敘部積極規劃建立彈性用人制度，並整合現行聘用、派用、機要、聘任、約僱等五類人員的管理法規，經審慎研擬的聘用人員人事條例草案，於九十四年七月廿八日考試院第10屆第144次會議討論通過，並於八月十二日函請立法院審議。姚院長表示，彈性用人制度的特點是聘用人員由主管機關根據學、經歷公開甄選，審查過程與限制相當嚴格；並建構完善的績效考核機制，以淘汰不適任人員，促進人力新陳代謝。而考試院於九十四年十月舉行全國人事行政會議，其中銓敘組議題即為「建立彈性用人制度，靈活人員進用管道」，顯見十分重視是項制度。

銓敘部在「聘用人員人事條例草案總說明」指出「彈性用人制度之特點是毋需經過

考試，由機關根據學經歷等方式公開甄選，初聘時需經主管機關組成之審查委員會審議通過後聘用，以甄選最適當之人才為政府機關服務；其自聘用之日起，與國家發生公法上契約關係。除了甄選機制外，並建構完善之績效考核機制，以淘汰不適任之人員，促進人力新陳代謝，充分發揮獎優汰劣之作用。」然而，根據國內、外考選相關文獻與實務經驗，口試是公、私部門人才甄選過程中最慣用的方法，因此，該條例固然未明文規定採用口試，然未來在實務應用上，各用人機關仍有相當可能將之納入甄選程序，值得探討。

再者，口試制度在國內行之有年，亦有其檢討之必要。根據口試規則第二條規定，口試分個別口試、集體口試、團體討論三種。其中個別口試是指個別應考人回答口試委員之問題，藉以評量其儀態、言辭、才識。集體口試則指二位以上之應考人分別回答口試委員之問題，藉以評量其儀態、言辭、才識及反應能力。團體討論則為五位以上之應考人，輪流擔任主持人，藉以評量其主持會議能力、口語表達能力、組織與分析能力、親和力與感受性、決斷力，及共同參與討論時之影響力、分析能力、團體適應力、壓力忍受性及積極性。口試方式仍無法消除各方疑

慮，以考選部網站列舉的「FAQ 諮詢」為例，民眾對口試方式的疑問主要是針對採用口試的目的、效益及其公平性，而考選部的答覆意見除說明口試規則內容外，並強調口試的目的是「可濟筆試之窮」；對公平性的質疑則強調「每位口試委員依其專業知識衡酌應考人之表現，自可達客觀公正之評分」。事實上，考選部也相當重視口試技術的改善，於民國九十二年舉辦相關的研討會，並編製「國家考試口試參考手冊」，提供口試委員參考。

本文試圖探討口試的試題設計，就「能力」及「情境」的觀點，以國軍指職軍官為例，透過專家訪談確認核心能力、關鍵任務，再編製試題對現職人員加以測試，分析試題之鑑別力。本文採用的分析資料，係根據林文銘在民國九十三年間所作的調查。

貳、相關概念

提高口試的信度與效度，必須從口試標準、口試問題設計、口試委員訓練等各方面作有系統的安排；以下是主要的關鍵項目（參考 Morgan and Smith 的看法，轉引並修改自吳復新，2003：177-8）：

一、建立工作關聯的評量項目：從有系統的工作分析中，發展出一張標的職位特質清單（list of attributes）；換言之，即根據

工作分析的結果，得知在面談時所要評鑑的項目是什麼。

二、根據工作情境設計問題：依據上述的特質清單，研擬足以評量這些特質的面談問題。

三、採用結構式面談：面談的過程予以適當的結構化，而面談者必須嚴格遵守所建立的面談指導準則（guidelines）。

四、評審訓練及提供評分輔助工具：面談者受過良好的面談訓練並且能以公正而客觀的態度舉行面談與從事評估。

五、採用複評量者及評審共識會議：使用多位面談者，並以會商方式評出最適當與最不適當的候選人。

就第一項而言，其涉及口試的評量標準，亦即晚近盛行的「能力基礎口試」。以加拿大艾伯特省人事部資料為例，其設定團隊精神、人際關係等能力為主要的評量項目，分別透過二至三個問題，了解應徵者的能力程度，如表一。

就第二項「根據工作情境設計問題」，亦即所謂的「情境式口試」，由口試者詢問應徵者在某些假設的工作情境下，將採取那些行動，從而了解其行為意向與期待，預測其表現之優劣。其試題設計係以「關鍵事件法」（Critical Incident technique）為基礎，進行工

作分析，藉以獲得標的職位的關鍵事件，然後再根據這些事件編製成「結構式口試試題」。口試時，即以這些問題（即上述假設的工作情境）詢問應徵者。試題的「標準答案」（被認為較好的答案）均事先由有關人員研擬妥當，並賦予不同的評分，故口試者即能依據這些標準，就應徵者的答案給予客觀的評分。陳彰儀與張裕隆應用此法甄選壽險推銷員，其研究報告指出，情境式口試的信度（包括評分者間信度與內部一致性信度）令人滿意，只是效度方面似嫌偏低，尚待進一步研究（吳復新，2003：178）。

表一 能力基礎的口試試題範例

能力或特質	口試例題
團隊精神	1.舉例說明你如何成功地扮演在工作團隊中的角色。 2.你如何讓同事一起有效率地工作。
人際關係、合作能力	1.假如你主持會議，大家意見南轅北轍，你將如何處理？ 2.如果單位主管要你負責緊急事件，同事不但不配合，反而扯後腿，你將如何處理？
應變能力	1.如果你看到同事偷偷做某件（違反規定）事，對方也看到你，該如何處理？ 2.主管當著大家的面指責你，而事實卻有出入，如何處理？

能力或特質	口試例題
適應力	1.舉個實例，說明你如何針對情況，改變自己平常的行為習慣。 2.舉個例子，說明你如何調整工作的優先順序，以達到主管的要求。
顧客導向	1.舉例說明你如何處理客訴案件。 2.你如何瞭解顧客的需求？

資料來源：參考 <http://www.pao.gov.ab.ca/toolkit/assessing/competency-based-interview.htm>

參、研究方法

本文以「國軍指定職務軍士官甄選」（以下簡稱「指職軍士官制度」）為例，說明情境式口試的試題設計過程。指職軍士官制度是國軍近年來諸多改革措施與人力提昇中的重要措施。所謂「指定職務」，亦即「指定官科，自選地區」；陸軍基於「民間專長、軍中運用」及結合戶籍地派職原則，選服指職軍官可結合專長自選官科，依戶籍地或意願自選服務地區，不僅讓優秀青年發揮專才，也便於照顧家庭。基於以上之精神與宗旨，國軍各軍種皆開辦了指職軍士官制度，試圖藉由「指定官科，自選地區」的條件，吸引更多具有國軍所需專長之高等教育程度青年在通過甄選之後投入國軍。

口試標準建立及試題發展階段，受訪之主題專家 (Subject Matter Expert, SME) 為軍事單位中上尉至上校的主管軍官，包含指職軍官之直接主管及將級基地指揮官以下之尉、校級軍官專家共十一人 (政策單位代表四人及指揮層級實務界專家等七人)。研究先以文獻分析法及深度訪問法，針對主題專家進行訪談，獲得關於指職軍官經甄選通過入伍服役後，其在工作崗位上的所應具備的核心工作能力的資訊。

表二 主題專家統計表

單位	階級	人數	小計
國防部 (含總部)	上校	3	3
國防部 (含總部)	中校	1	4
旅 級	上校	2	6
營 級	中校	2	8
營 級	少校	1	9
連 級	上尉	2	11
合計			11

資料來源：林文銘 (2005)

再編成問卷請上述十一位主題專家作二次判斷，運用內容效度，判斷下列內容：

1.指職軍官核心能力項目 (作為口試評分標

準)。

2.指職軍官關鍵任務(作為口試中情境試題的命題依據)。

3.關鍵任務與核心能力的關聯矩陣(可依其相關程度，據以分配各情境試題的配分權重)。

內容效度之計算則是根據 Charles Lawshe (1975) 所提出的「內容效度比率」(Content Validity Ratio, CVR)，基本上是一種指數，係依據主題專家對「考選內容與工作內容的重疊程度」所作的評分予以計算而得。例如，將所有測驗工作知識的考試題目交給一組主題專家，請其就每一題所評量的知識、技能與能力 (Knowledge, Skills & Abilities, KSA) 對工作績效的必要性 (分為必要的、有用但非必要及不必要等三種程度) 加以確認。然後，依據表三所列公式計算每一題的 CVR：

表三 專家效度

$$CVR = Ne / (N/2) - 1$$

Ne：判定題項為必要的專家人數；

N：參與判定題項的專家總數

CVR 的數值從 1 (每位主題專家皆評該題目為必要) 到 -1 (無人評該題目為必要)，根據 Lawshe 的看法，效度達到 0.65 以上即可被採納為有效的能力項目。

其次，為確認口試試題是否具備鑑別力，再以問卷方式，針對中、北部地區基層連隊指職軍官計 133 位進行測驗，由研究者攜帶問卷至陸軍各駐地、基地及廠庫、機關等單位，發送給指職軍官填寫。

表四 口試試題受試者統計表

階級	人數
上尉	29
中尉	92
少尉	12
合計	133

資料來源：林文銘（2005）

經由文獻檢視彙整指職軍官能力項目作為主題專家訪談的草案，計有「情緒穩定性」、「主動性」、「自信心」、「果斷力」、「判斷力」、「獨立性」等三十項能力，經請政策單位代表及實務專家等共十一位提供意見，修訂如表五所示第一回合專家意見能力項目；其增加項目為「好奇心」、「同理心」、「榮譽感」、「使命感」、「責任感」、「指揮能力」、「規劃能力」、「體能戰技」、「一般常識」、「知識管理」、「民間專長」、「宏觀視野」及「吸收新知」等十三項。再將上述意見彙整為問卷，請相同的受訪專家針對其建議增列之能力項目再進行一次評量，結果如表五中第二回合專家意見統計數。

運用內容效度比率（CVR）檢測這些能力項目是否具有代表性，符合 0.65 以上的能力項目計有二十三項（如表六）。

肆、結果分析

一、評分項目：指職軍官核心職能

表五 指職軍官核心能力統計表

類別	能力項目	第一回合專家意見次數統計			第二回合專家意見次數統計		
		必要	有用但非必要	不必要	必要	有用但非必要	不必要
個人特質	情緒穩定性	10	1	0	10	1	0
	主動性	9	2	0	10	1	0
	自信心	9	2	0	11	0	0
	果斷力	10	1	0	11	0	0
	判斷力	11	0	0	11	0	0
	獨立性	7	3	1	7	4	0
	服從性	9	1	1	8	3	0
	抗壓性	10	1	0	11	0	0

類別	能力項目	第一回合專家意見次數統計			第二回合專家意見次數統計		
		必要	有用但非必要	不必要	必要	有用但非必要	不必要
個人特質	冒險性	2	8	1	1	10	0
	堅毅性	8	3	0	9	2	0
	適應力	10	1	0	10	1	0
	彈性	4	7	0	3	8	0
	好奇心				0	11	0
	同理心				1	10	0
	榮譽感				10	1	0
	使命感				10	1	0
	責任感				11	0	0
能力	管理控制能力	10	1	0	11	0	0
	強烈影響力	3	8	0	1	10	0
	人際敏感性	1	10	0	2	9	0
	組織敏感性	4	7	0	5	6	0
	領導能力	11	0	0	11	0	0
	組織能力	10	1	0	11	0	0
	表達能力	8	3	0	10	1	0
	分析能力	8	3	0	11	0	0
	溝通協調	9	2	0	10	1	0
	決策能力	8	3	0	8	3	0
	創造力	2	9	0	1	10	0
	說服力	4	7	0	4	7	0
	授權	3	8	0	2	9	0
	執行力	9	2	0	10	1	0
	指揮能力				11	0	0
	規劃能力				10	1	0
體能戰技				4	7	0	
知識	軍事素養	10	1	0	9	2	0
	學習能力	11	0	0	11	0	0
	專業能力	9	2	0	10	1	0
	參謀作業	6	5	0	6	5	0
	一般常識				11	0	0
	知識管理				4	7	0
	民間專長				2	9	0
	宏觀視野				4	7	0
	吸收新知				11	0	0

資料來源：林文銘（2005）

表六 指職軍官核心能力專家效度統計表

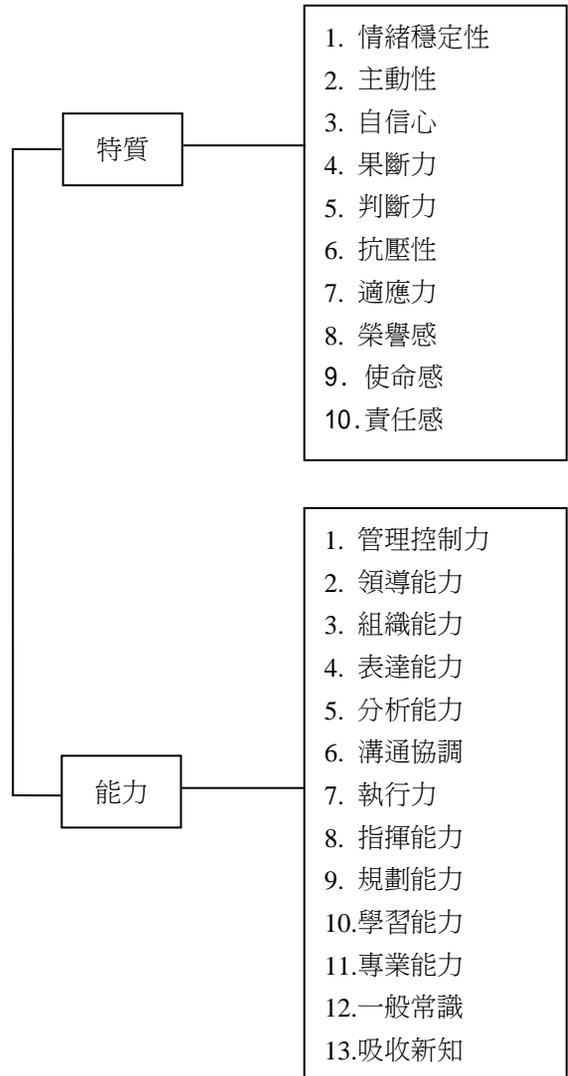
能力項目	主題專家勾選次數	CVR
情緒穩定性	10	0.818
主動性	10	0.818
自信心	11	1
果斷力	11	1
判斷力	11	1
抗壓性	11	1
適應力	10	0.818
榮譽感	10	0.818
使命感	10	0.818
責任感	11	1
管理控制能力	11	1
領導能力	11	1
組織能力	11	1
表達能力	10	0.818
分析能力	11	1
溝通協調	10	0.818
執行力	10	0.818
指揮能力	11	1
規劃能力	10	0.818
學習能力	11	1
專業能力	10	0.818
一般常識	11	1
吸收新知	11	1

(僅保留 CVR > 0.65 項目)

資料來源：林文銘 (2005)

二十三項目核心能力可再分為特質與能力兩大類，在特質屬性方面計有「情緒穩定性」等十項；在能力屬性方面計有「管理控制能力」等十三項。專家座談核心能力架構，

如圖一中所示：



圖一 指職軍官核心能力架構圖

資料來源：林文銘 (2005)

二、指職軍官關鍵任務分析

指職軍官任職單位執行工作除應具備核心能力項目，遂行重要關鍵任務的項目有那些？經過政策單位代表及實務專家等共十一位訪談後，彙整計「領導統御」、「溝通協調」、「參謀作業」、「內部管理」、「軍紀安全」、「心輔工作」、「營務營規」、「裝備保養」、「服從負責」、「團隊士氣」、「教育訓練」、「戰備任務」、「本職學能」及「專業技能」等十四項，根據與會專家評量，再以內容效度比率（CVR）方式來檢測這些項目是否具有代表性，符合 0.65 以上合格能力項目計有「領導統御」、「內部管理」、「軍紀安全」、「心輔工作」、「裝備保養」、「教育訓練」及「戰備任務」等七項，如表七中所示：

表七 指職軍官關鍵任務專家效度統計表

關鍵任務項目	項目次數	CVR
領導統御	11	1
內部管理	11	1
軍紀安全	11	1
心輔工作	10	0.818
裝備保養	11	1
教育訓練	10	0.818
戰備任務	11	1

（僅保留 CVR > 0.65 項目）

資料來源：林文銘（2005）

三、關鍵任務與核心能力關聯矩陣

執行關鍵任務應具備核心能力內容效度比率之統計

指職軍官任職單位執行重要關鍵任務，所應具備之必要核心能力計有「領導統御」、「內部管理」、「教育訓練」、「戰備任務」、「軍紀安全」、「心輔工作」及「裝備保養」等 7 項，每項關鍵任務執行應具備那些核心能力，經過政策單位代表及實務專家等共 11 位訪談後，與會專家以內容效度比率（CVR）方式來檢測這些項目，各關鍵任務符合 0.65 以上內容效度比率能力項目有：

- （一）領導統御：「情緒穩定性」、「主動性」、「果斷力」、「判斷力」、「使命感」、「責任感」、「領導能力」、「表達能力」、「指揮能力」及「學習能力」等十項。
- （二）內部管理：「榮譽感」、「管理控制能力」、「執行力」及「規劃能力」等四項。
- （三）教育訓練：「主動性」、「分析能力」、「執行力」、「專業能力」與「吸收新知」等五項。
- （四）戰備任務：「自信心」、「果斷力」、「判斷力」、「抗壓性」、「榮譽感」、「使命感」、「責任感」、「領導能力」、「指揮能力」及「專業能力」等十項。
- （五）軍紀安全：「判斷力」、「使命感」、「責

任感」及「執行力」等四項。

(六) 心輔工作：「自信心」、「責任感」、「分析能力」、「溝通協調」、「學習能力」及「吸收新知」等六項。

(七) 裝備保養：「主動性」、「使命感」、「責

任感」、「管理控制能力」、「分析能力」、「執行力」、「學習能力」及「專業能力」等八項。

執行關鍵任務應具備核心能力內容效度

比率統計，如表八中所示：

表八 指職軍官關鍵任務與核心能力關聯程度分析表

類別	關鍵任務能力	領導統禦	內部管理	教育訓練	戰備任務	軍紀安全	心輔工作	裝備保養
特質	情緒穩定性	V	*			*		
	主動性	V	*	V			*	V
	自信心	**		*	V		V	
	果斷力	V			V			
	判斷力	V			V	V		
	抗壓性	**			V			
	適應力				*			
	榮譽感	**	V	*	V	*		
	使命感	V		*	V	V		V
	責任感	V	*	*	V	V	V	V
能力	管理控制力	*	V		*			V
	領導能力	V		*	V	*		
	組織能力	*			*	*	*	
	表達能力	V						
	分析能力			V	*		V	V
	溝通協調				*		V	*
	指揮能力	V	*		V			*
	執行力	*	V	V	*	V		V
	規劃能力	**	V	*				*
	學習能力	V					V	V
	專業能力			V	V		*	V
	一般常識		*					
	吸收新知			V			V	

註：V 代表效度 0.8 以上；** 代表效度 0.6 以上；* 代表效度 0.4 以上

資料來源：林文銘（2005）

四、指職軍官口試試題建構

(一) 情境案例題目及處置設計

問卷各題分別代表指職軍官執行重要關鍵任務之項目。基於前述研究資料，將該些核心能力套用於設計測驗內容與評量標準來檢測。例如：

情境：

某連第二排官兵在專業教室上課時，副排長陳○○不知何故對該排二兵胡○○施以體罰處分，在場其他幹部不知如何是好，有人即刻報告排長前述情形。

問題：請問如果您是第二排排長面對此一狀況如何處置？

適當的處置

答：即刻前往專業教室處理此事件。

不適當的處置

答：未適時處理及派人向連級主官報告。

(二) 情境演練案例題目計分標準

其次再將各其情境之處置方式編製問卷，請主題專家分派予評分點數。

問題回答評分標準採各案例每一適當的處置給予 1-3 分；不適當的處置扣 1-3 分作為評分準則，並在給分或扣分項□內打✓。例如：

情境：

某連第二排官兵在專業教室上課時，副排長陳○○不知何故對該排二兵胡○○施以

體罰處分，在場其他幹部不知如何是好，有人即刻報告排長前述情形。

問題：請問如果您是第二排排長面對此一狀況如何處置？

答：_____

適當的處置：

1 分2 分3 分

1.即刻前往專業教室處理此事件。

1 分2 分3 分

2.迅速制止副排長陳○○體罰士兵行為。

不適當的處置：

1 分2 分3 分 1.置之不理。

1 分2 分3 分 2.當場痛罵副排長陳○○。

(三) 情境演練案例題目評扣分準則建構

本研究考量陸軍指職軍官因兵科性質有所不同，各兵科兵在執行領導統御、內部管理、教育訓練、戰備任務、軍紀安全、心輔工作及裝備保養等關鍵任務時，部分執行結果可能有差異性存在；因此在規劃題目題材時已將不同屬性工作特性本質納入，測驗的內涵與實際工作內容契合，才能確保測驗的內容效度，符合不同單位任務特性之所需；以情境面談口試方法結果作為錄取的標準，能確保錄取人未來有效地將其知能在工作上發揮；一方面能預期受測者在未來能勝任工作要求，另一方面組織則能獲致契合組織特性

的工作伙伴，提高工作績效。情境演練案例評扣分準則建構標準之範例如下：

情境：

某營○○連第二排副排長林○○值星交接時，與第一排排長王○○不知何故於連集合場發生爭執，排長陳○○接獲報告。

問題：請問如果您是陳排長面對此一狀況處置為何？

評分準則

一、回答下列 1-3 項之一處置者得 3 分

1. 即刻前往處置並派人向連級主官報告。
2. 即刻前往連集合場了解狀況，並回報主官（管）知悉。
3. 立即前往處理了解原因後，將處理情形回報連級主官（管）。

二、回答下列 1-9 項之一處置者得 2 分

1. 立即向上報告並前往處理。
2. 各別瞭解兩人爭執的原因，並從中予以調解。
3. 先緩和現場氣氛，並派人立即向連級主官報告。
4. 立即帶雙方至連級主官處報告及協請溝通處理。
5. 先了解引起爭執原因，依事情發生的情況秉公處理。
6. 立即將兩人分開，再分別詢問爭執之原因，

加以調解。

7. 先將兩員拉離連集合場，私下個別了解原因再作處置。
8. 先前往排解爭執，待了解雙方誤會原因後再協調化解。
9. 協同主管到現場了解防範肢體衝突，回報連級主官知悉。

三、回答下列 1-3 項之一處置者得 1 分

1. 向連級主官報告。
2. 立即將當事人帶離連集合場，部隊交由值星班長負責指揮。
3. 立即向連級主官報告，並將雙方隔離避免發生衝突，待瞭解爭執原因後再回報。

四、回答下列 1-8 項之一處置者扣 3 分

1. 置之不理。
2. 視若無睹。
3. 置身事外。
4. 放任兩人繼續爭執。
5. 當場斥責林副排長。
6. 當眾對兩員大吼大叫及指責。
7. 未適時處理及派人向連級主官報告。
8. 偏袒某一幹部，對人不對事的處事方法。

五、回答下列 1-2 項之一處置者扣 2 分

1. 未當面制止雙方之爭吵。
2. 責罵下屬強調階級差異。

（四）指職軍官模擬測試之分析

經彙整專家意見，建構情境口試試題計二十題；為瞭解是項資料能否契合服役中指職軍官所從事工作，分就領導統御、內部管理、教育訓練、戰備任務、軍紀安全及心輔工作等關鍵任務，各選擇案例乙則，製作問卷，測試指職軍官執行關鍵任務之處置能

力。測試受測對象遍及中、北部地區陸軍師、旅級以下指職軍官，共發放問卷測驗 135 份，回收 135 份，其中有效問卷 133 份，有效問卷回收率為 98.51%，測試結果如表九。

指職軍官執行關鍵任務受測模擬人員階級如表十中所示。

表九 各關鍵任務測試成績統計表

關鍵任務	個數	最小值	最大值	平均數	標準差
領導統御	133	-3	9	3.639098	1.746591
內部管理	133	1	9	3.827068	1.639989
教育訓練	133	0	12	5.451128	2.291176
戰備任務	133	0	12	4.984962	2.259609
軍紀安全	133	-3	12	4.639098	2.30723
心輔工作	133	0	9	4.18797	1.88756
裝備保養	133	0	12	4.300752	2.17069
總 分	133	6	60	31.03759	10.0893

資料來源：林文銘（2005）

表十 指職軍官執行關鍵任務受測模擬人員階級之統計

	個數	平均數	標準差	標準誤	平均數的 95% 信賴區間	
					下界	上界
上尉	29	33.07	11.53	2.14	28.68	37.45
中尉	92	31.79	9.36	0.98	29.85	33.73
少尉	12	20.33	4.16	1.20	7.69	22.98
總和	133	31.04	10.09	0.87	29.31	32.77

資料來源：林文銘（2005）

由表十中所示得知， $\alpha = .05$ 時 $p < .000$ 不同官階的得分存有顯著差異，故可得知不

同官階的受測者對關鍵任務處置能力有所不同；經過 LSD 事後檢定發現，上尉與少尉對關鍵任務處置能力有所不同；中尉與少尉對關鍵任務處置能力也有所不同。上尉軍官得分高於中尉軍官，而中尉軍官得分又高於少尉軍官，顯示本研究所建構之題本，可區別不同官階軍官的關鍵任務處置能力。

指職軍官執行關鍵任務受測模擬人員年資如表十二中所示。

由表十二中所示得知，當 $\alpha = .05$ 時 $p < .000$ 有顯著差異，年資一年以下、二年以下及二年以上指職軍官對關鍵任務處置能力有所不同；再經 LSD 事後檢定發現，一年以下與二年以上對關鍵任務處置能力有所不同。越資深的受測者得分越高，顯示本研究的題本可區別不同年資軍官的關鍵任務處置能力。

表十一 階級對指職軍官執行關鍵任務處置能力之差異性

〈I〉階級 〈J〉階級	平均差異 〈I-J〉	標準誤	顯著性	平均數的 95% 信賴區間	
				下界	上界
上尉 中尉	1.28	2.04	.532	-2.75	5.30
上尉 少尉	12.74*	3.28	.000	6.24	19.23
中尉 上尉	-1.28	2.04	.532	-5.30	2.75
中尉 少尉	11.46*	2.94	.000	5.65	17.27
少尉 上尉	-12.74*	3.28	.000	-19.23	-6.24
少尉 中尉	11.46*	2.94	.000	-17.27	-5.65

*.05 水準上的平均差異很顯著

資料來源：林文銘（2005）

表十二 指職軍官執行關鍵任務受測模擬人員年資之統計

	個數	平均數	標準差	標準誤	平均數的 95% 信賴區間	
					下界	上界
一年以下	12	25.25	10.06	2.91	18.86	31.64
二年以下	31	29.10	10.00	1.80	25.43	32.77
二年以上	90	32.48	9.84	1.04	30.42	34.54
總和	133	31.04	10.09	.87	29.31	32.77

資料來源：林文銘（2005）

表十三 年資對指職軍官執行關鍵任務處置能力之差異性

〈I〉階級 〈J〉階級	平均差異 〈I-J〉	標準誤	顯著性	平均數的 95% 信賴區間	
				下界	上界
一年以下 二年以下	-3.85	3.36	.255	-10.50	2.81
二年以上	-7.23*	3.04	.019	-13.24	-1.21
二年以下 一年以下	3.85	3.36	.255	-2.81	10.50
二年以上	-3.38	2.06	.103	-7.46	.70
二年以上 一年以下	7.23*	3.04	.019	1.21	13.24
二年以下	3.38	2.06	.103	.70	7.46

資料來源：林文銘（2005）

綜上所述，指職軍官服務年資及官階高低，與其執行關鍵任務的處置能力有明顯差異；服務年資愈資深及階級愈高，處置能力相對提高，可見指職軍官資歷與處置能力之間有顯著關聯性。研究結果同時顯示出本研究建構之題本具有預測效度，建構方式可應用於指職軍官的甄選。

伍、結論

口試是人才考選最常用的方法，惟其所受的質疑大多集中在口試委員的公正性。因此，本文著眼於改善口試之信度與效度，試圖探討如何設計口試試題、建立客觀之評分標準，則可用於編製口試委員參考資料降低個人主觀判斷，提高評分之客觀性與公正性。

本文以國軍指職軍官為探討對象，首先透過熟悉指職軍官工作內容的主題專家十一

位，協助確認指職軍官的核心能力共有 23 項。核心能力可分為兩大類，第一類有關特質屬性，包括情緒穩定性、主動性、自信心、果斷力、判斷力、抗壓性、適應力、榮譽感、使命感、責任感等共計 10 項；第二類為能力屬性，包括管理控制能力、領導能力、組織能力、表達能力、分析能力、溝通協調、執行力、指揮能力、規劃能力、學習能力、專業能力、一般常識及吸收新知等 13 項。其次確認指職軍官關鍵任務計有 7 項，包括領導統御、內部管理、教育訓練、戰備任務、軍紀安全、心輔工作及裝備保養等。根據這些情境設計試題針對現任指職軍官進行測試，發現試題具有鑑別力。

本文屬於探索性的研究，主要在於提出口試試題設計的觀念及其作業的步驟。惟其中情境試題如何轉化為核心能力評分，仍須

再透過「核心能力與關鍵任務關聯矩陣」進一步作為設定各能力向評分權重。（本文作者黃一峰為淡江大學公共行政系副教授，林文銘為國防部心戰整備總隊副主任）

參考書目

- 方秀雀（1996）。我國現行公務人員考試方式改進之研究-以口試為例。國立政治大學公共行政學系研究所碩士論文。
- 吳秉恩（1999）。分享式人力資源管理（初版）。台北：翰蘆圖書出版公司。
- 吳復新（1992）。評鑑中心法與管理人才考選之研究。政治大學政治研究所公共行政組博士論文。
- 吳復新（2003）。人力資源管理-理論分析與實務應用。台北：華泰文化事業公司。
- 吳復新、黃一峰、王榮春（2004）。考選與任用。台北：國立空中大學。
- 李正綱、黃金印（2001）。人力資源管理-新世紀的觀點。台北：前程企管。
- 李隆盛、黃同圳（2000）。人力資源發展。台北：師大書苑。
- 李聲吼（1996）。人力資源發展的能力內涵。就業與訓練，15(2)，51-58。
- 李雁芳（2004）。志工能力本位訓練需求之研究-以新竹市社福志工為例。玄奘大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 林文銘（2005）。陸軍指職軍官甄選制度之研究—以情境建構口試為例。玄奘大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 林欽榮（2002）。人力資源管理。台北：揚志文化。
- 施能傑（2002）。公務人員甄選制度的政策評估。取自 <http://www.exam.gov.tw/newsimg/735.htm>
- 張紹勳（2002）。人力資源管理-領導與管理學觀點。台中：滄海書局。
- 張漢夫（2002）。國家公務員錄用考試面試教程。北京：朝華。
- 黃一峰（1998）。英國快速晉升方案甄選制度評述。行政管理學報，1，77-91。
- 黃一峰（1996）。評鑑中心效度研究方法之探討。行政管理學報，2，163-181。
- 黃一峰、鄭怡君（2004）。情境判斷測驗：訓練考核的可行途徑。T&D 飛訊，20，1-9。
- 黃劉琳（2004）。我國薦任公務人員核心管理能力模式建構之研究。玄奘大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 游建盛（2002）。我國公務人員基層特考之研究—以九十年台閩基層特考個案分析。銘傳大學公共事務學研究所碩士論

- 文。
- 陳金貴（1996）。從典範變遷觀點析論我國公務人員考試方式（下）。*人事月刊*，22(2)，42-51。
- 莊財安（1991）。*企業人力發展實務*。台北：管拓文化。
- 國防部（2002）。*國軍人才招募中心—國軍志願役預備軍官指職甄選實施規定*。台北：國防部。
- 陸總部（2002）。*陸軍招募手冊*。桃園：陸軍總司令部。
- 陸總部（2003）。*陸軍九十二年志願役預備指職軍官甄選簡章*。桃園：陸軍總司令部。
- 董克用（1996）。*人力資源管理—加拿大發展的動力源*。北京：中國勞動社會保障出版社。
- 蔣居和（2003）。*以管理才能測驗、360 度回饋探討軍中受訓幹部之個人—工作契合與學習反應、學習成效之關係*。國立政治大學心理學系碩士論文。
- 蘇俊維（2003）。*保險業人力資源專業人員職能評鑑量表之建立*。國立中央大學人力資源管理研究所碩士論文。
- Anthony, W. P. (1981). *Management: Competencies and in competencies*. MA: Addison-Wesley.
- Gatewood, R. D. (2001). *Human resource selection* (5th ed.). Fort Worth: Harcourt College Publishers.
- Nadler, L. (1970). *Developing human resource*. Huston, TX : Gulf.
- Prahalad, C. K., & Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, 68(3), 79-91.
- Thornton, G. C. III, & Rupp, D. E. (2006). *Assessment centers in human resource management: Strategies for prediction, diagnosis, and development*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Wilk, S. L., & Cappelli, P. (2003). Understanding the determinants of employer use of selection methods. *Personnel Psychology*, 56(1), 103-124.

經濟合作暨發展組織國家的退休年金概況



施能傑編譯

摘要

經濟合作暨發展組織 2005 年出版的《退休年金要覽狀況》報告，對於各成員國退休制度的要素和實際運作，以及整體性的政策方向，提供新近且翔實的分析說明。這份報告對於台灣的政府和民間員工退休制度如何設計，包括討論 18% 優惠存款變革的比較研究背景資訊，應該都是很有用的參考資訊，因此，特別將報告關於整體性部分的主要內容，摘譯介紹。

Pensions Policies at OECD Countries

By Shi Neng-Jie

Abstract

A recent book entitled “Pensions at a glance: Public policies across OECD countries” has just published by OECD. This updated country report describes the pension system in each country of the OECD. Also, the book has provided the well-done macro and comparative analyses of the nations. The information shall be very helpful for Taiwan in the process of thinking and reforming the public employees’ pension program. This paper outlines some of the major findings of the original English report.

經濟合作暨發展組織（OECD）在 2005 年出版的《退休年金要覽狀況（Pensions at a glance: Public policies across OECD countries）》報告，對於各成員國退休制度的要素和實際運作，以及整體性的政策方向，提供新近且翔實的分析說明。這份報告對於台灣的政府和民間員工退休制度如何設計，包括討論 18% 優惠存款變革時的比較研究背景資訊，應該都是很有用的參考資訊，因此，特別將報告關於整體性部分的主要內容，編輯摘譯介紹。

壹、退休年金制度面

世界銀行在 1994 年提出退休年金的三層次支柱架構，這個架構常被用以觀察和比較不同國家的制度差異性。第一層支柱是由政府提供的強制性年金制度，通稱國民年金，旨在減少老人的貧窮問題。第二層支柱是由民間（企業）雇主提供的強制性儲蓄制度，通稱職業年金。第三層支柱是由個人進行的自願性儲蓄制度。

然而，OECD 這份分析報告並不採用世界銀行的分類架構，主要的理由是其認為三層次支柱分類本質上是規範性的，而非是經驗描述性的分類，OECD 成員國家的實際作法並無法清楚地分別歸入三個支柱。因此，

OECD 報告改採取兩個層次強制性年金分類架構，第一層次是全國普及性年金，本質上是重分配的年金政策（redistributive pensions），目的是再確保所有年金領受者皆享有某一個程度的絕對最低生活所得保障。第二層次是工作相關性年金，本質是保險的年金政策（mandatory, insurance pensions），旨在提供退休生活時仍可維持與工作時相當生活水準所需之所得。如果尚有自願性計畫（包括雇主或員工自行提供），則構成第三層次。表 1 提供各國概況。

第一層次重分配年金制度完全由政府負責，實際上又可以更細緻地區分成四種給付型式。

1. 基礎年金制（basic pension schemes）：年金給付方式有兩種，一是單一水準，即所有退休者皆支領相同金額，或者是退休者完全僅依工作年資（不考慮工作所得高低）換算支領金額。有 11 個成員國有此項制度。
2. 所得條件制（targeted plan）：年金給付水準隨所得增加而減少。所得計算的方法則有許多種，例如可以純指年金所得，或加上儲蓄等所得，或者甚至再包括資產等所得。
3. 最低年金制（minimum pensions within earnings-related plans）：類似第二種的目的，即確保年金水準不低於某一水準，不

過，通常需至少繳交保費一定期間後方有資格支領。

4. 社會救助制 (social assistance)：只有某些貧窮老人方可支領的社會救助金。

整體而言，所有成員國都有第一層次的年金，其中，約僅有半數國家實施一種重分配年金型式，其他半數國家至少都兼採兩種或三種型式。

第二層次強制性保險年金制度，旨在確保退休者能維持適當的所得替代率 (replacement rate，即退休時年金所得和工作時薪資所得之間的比例)，而不僅是避免陷入絕對性貧窮生活水準以下的問題。實際上的運作分為兩種型式：絕大多數是由政府負責的保險制度，少數是由民間雇主負責的保險制度 (澳洲、紐西蘭、愛爾蘭、墨西哥、冰島和荷蘭)。不論哪一種型式，給付方式原則上都可以是確定給付 (defined benefits) 或確定提撥 (defined contributions)。實際上，政府負責的保險制度中，絕大部分是採取確定給付方式，極少數成員國採取退休點值給付制 (points system) 或推估個人帳戶制 (notional-accounts schemes)。退休點值給付制是指工作者依每年年資換算退休點值，退休年金等於累計點值乘以每一點值年金金額。推估個人帳戶制偏進確定提撥制，瑞典自 1999 年起即改採此

制，是指工作者每年依薪資所得所繳交保費入自己的帳戶，再加上投資報酬率後，依退休年齡精算後領取年金。

貳、退休年金實際運作面

個別成員國年金制度的實際運作狀況如表 2，分以下幾點說明之。

1. 第一層次各種重分配年金給付之總合所得替代率，大多在終身 (指大約是從 20 至 65 歲間的工作生涯) 平均工作薪資所得的 40% 以下，其中，盧森堡最高為 46%，美國和德國分別是 20%、24%，韓國和日本則是 30%、9%。
2. 第二層次強制性保險年金下，實施確定給付制度的國家，各國計算每一工作年資在退休時可採計的給付率 (accrual rate) 之方式並不一，給付率通常是用員工工作薪資所得的比例表示之。約半數國家採用線性式方法，即每年可獲得的給付率都是相同的單一比例。其他國家則用變動方法，每年給予的給付率都不同，可能視薪資所得高低、工作總年資或年齡而異，例如，美國高薪資所得者的給付率就較低，用以確保低薪資所得退休者有較高的所得替代率。英國則是 U 型，高、低薪資所得退休者的給付率比例都較高。

3. 保險年金制度下，如何計算給付率所對照的平均工作薪資所得是非常重要的，不同的計算方式影響退休者的確定給付水準高低，各國通常將兩個因素當成是計算的變項，表 3 摘述各國的差異狀況。首先，絕大多數國家是採用將員工所有工作年資都納入計算平均薪資所得的範圍，少數採取薪資最高的幾年為計算基準（如法國、奧地利、挪威，美國採最佳的 35 年），採用最後幾年為計算基礎的國家則是最少（如希臘、西班牙）。其次，由於不同年度薪資所得的實質購買力並不一，因此，多數國家也多將每年名目薪資所得先行採用物價指數、平均薪資成長率或其他標準調整為實質所得後，再計算所有工作年度的平均工作薪資所得。
4. 另外，多數國家對薪資所得水準投保多設有上限，設定高限的作法，是認為高薪資所得者可以自行採用儲蓄途徑，而非強制保險的方法，增加其退休時的所得替代率。由政府負責第二層次保險年金的國家，平均而言，工作薪資所得投保上限是國內平均薪資（economy-wide average earnings）的 183%，民間負責保險年金的上限相對而言是較高。
5. 可支領退休年金的年齡一般是 65 歲，某些國家規定女性退休年齡可以較男性為早。提

早退休的年齡多數是設訂在 60 歲上下。

6. 退休年金的調整一般是完全根據物價指數變動為計算基準。許多原來採取隨薪資調整作法的國家，1980 年代後都改採隨物價指數調整。
7. 退休金是否需扣繳所得稅的作法約有三類處理方式。首先，退休者幾乎都不必再繳交社會安全保險的保費。有些國家將政府支付的年金之一部分或全部，完全列為免稅額，民間支付之年金則給予優惠稅率。另一種模式是提高退休者退休所得扣除額，或是退休所得退稅（tax credits）。

參、退休的所得替代率

最後，報告也計算出各國退休所得替代率的狀況。所得替代率的計算公式是，兩個層次所提供的退休年金合計所得，佔工作生涯中所有年度（不是最後在職年）工作薪資所得平均值的比例。毛所得替代率通常較淨所得替代率為低，因為後者尚有租稅等內涵。兩者的計算方式，詳見範例一。

範例一

X 自 20 歲起持續工作至 65 歲退休，共採計 45 年退休年資。開始的年薪為 1 萬美元（相當於當時國內平均薪資的 75%），每年薪資都成長 2%。

確定給付制度下，每年給付率都是當年個人工作平均薪資 1.5%。

因此，給付率計算的平均薪資所得經過用國內平均薪資平準後，為 23900 美元
($10000 \times (1.02)^{44}$)

毛退休年金是 16130 美元
($= 45 \times 0.015 \times 23900$)

毛所得替代率是 67.5% ($= 16130 / 23900$)

X 支領退休年金時，必須繳交稅和健康保險保費，約是毛退休金的 10%。工作期間所繳交的稅和社會安全保險費，合計約是毛退休金的 20%。

因此，實際上支領的淨退休年金是 14510 美元 ($= 16130 \times (100 - 10) \%$)
實際上支領的平均薪資是 19120 美元 ($= 23900 \times (100 - 20) \%$)
淨所得替代率是 75.9% ($= 14510 / 19120$)

資料來源：OECD, *Pensions at a glance: Public policies across OECD countries* (Paris: OECD, 2005), p. 44.

報告中根據退休前個人平均工作薪資所得區分為幾個組別，再分別計算其相對應的毛所得替代率和淨所得替代率，詳如表 3。以下特別就毛所得替代率狀況，分幾點說明之。

1. 就 30 個成員國家平均值而言，個人平均工作薪資所得屬於全體平均值組別之退休者，毛所得替代率是 56.9%。個人平均工作薪資所得低於全體平均值 0.5 倍之退休者，毛所得替代率是 72.5%。個人平均工作薪資所得高於全體平均值 1 倍之退休者，毛所得替代率是 47.6%。換言之，退休前高薪資所得者的毛所得替代率，大約較退休前低薪資所得者的毛所得替代率少了 50%。
2. 有四個國家另外尚有第三層次的自願性制，若再加計此一部份的金額，其中三個國家的毛所得替代率才達 70%，但英國仍僅有 58%。
3. 國家之間的毛所得替代率也有相當的差異。以平均薪資所得組別而言，盧森堡是最極端的個案，毛所得替代率是 101.9%，南歐和東南歐的土耳其、希臘、西班牙、義大利和奧地利也介於 78~87%，皆屬於高替代率組的國家。相對地，愛爾蘭最低 (30.6%)，英國、美國、紐西蘭和韓國約略是或低於 40%。日本是 50%。下表整理出高於每個平均薪資所得組別的國家，其中，盧森堡是都維持高毛所得替代率的特例，連個人平均工作薪資所得高於全體平均值組別 1 倍之退休者，毛所得替代率也是 95.2%。表中也似乎顯示，北歐、南歐和東

歐的成員國家比較多是屬於採用較高毛所得替代率的群組。

毛所得替代率高於該組平均值的國別

低於平均水準 0.5 倍組別		平均水準組別		高於平均水準 1 倍組別	
盧森堡 法國 葡萄牙 西班牙 義大利 奧地利 匈牙利 希臘 土耳其	丹麥 芬蘭 瑞典 愛爾蘭 紐西蘭	盧森堡 葡萄牙 西班牙 奧地利 匈牙利 義大利 希臘 土耳其	芬蘭 瑞典 紐西蘭	盧森堡 葡萄牙 西班牙 義大利 波蘭 奧地利 匈牙利 希臘 斯洛伐克 土耳其	芬蘭 瑞典 紐西蘭

4. 退休前不同薪資所得組別毛所得替代率的差距狀況，各國也不同，如下表所整理。有些國家是完全沒有差異，例如，波蘭、荷蘭、匈牙利和義大利。有些國家則是差距很大，愛爾蘭和紐西蘭的差距都達 3 倍，丹麥、加拿大和英國都是 2 至 2.5 倍之間。

退休前高低薪資所得組別間毛所得替代率的差距倍數

沒有差別	0 ~ 0.49 倍	0.5 ~ 0.9 倍	1 ~ 1.49 倍	1.5 ~ 1.9 倍	2 ~ 2.9 倍	3 倍以上
波蘭 匈牙利 義大利 希臘 荷蘭 斯洛伐克	奧地利 德國 芬蘭 盧森堡 墨西哥 瑞典 西班牙 土耳其	法國 日本 挪威 葡萄牙 瑞士 美國	澳洲 冰島 韓國	捷克	丹麥 加拿大 英國	愛爾蘭 紐西蘭

5.就淨所得替代率而言，各個組別的平均值都比毛所得替代率提高。個人平均工作薪資所得屬於全體平均值組別之退休者，毛所得替代率是 68.7%。個人平均工作薪資所得低於全體平均值 0.5 倍之退休者，毛所得替代率是 84.1%。個人平均工作薪資所得高於全體平均值 1 倍之退休者，毛所得替代率是 59.4%。

最後，就退休年金的組合貢獻度而言，第一層次重分配年金所貢獻的比例通常較為有限，主要是依賴第二層次的強制性保險年金，如表 4。紐西蘭和愛爾蘭是最例外的國家，退休年金數額完全來自第一層次的基礎年金制，丹麥、比利時和英國也有九成以上的退休年金是來自第一層次的不同制度。韓國約半數來是第一的基礎年金制。相對地，美國和義大利就完全由第二層次保險年金所提供。就第二層次強制性保險年金而言，大多數國家是由政府負責提供。(本文作者為國立政治大學公共行政學系教授)

表 1 OECD 國家的退休金制度概況

層次：功能 負責傳送者	第一層次：普及，重分配				第二層次：強制，保險		
	政 府				政 府	民 間	
給付型式	S	T	B	M		DB	DC
Australia		√					√
Austria		√			DB		
Belgium		√		√	DB		
Canada		√	√		DB		
Czech Republic	√		√	√	DB		
Denmark		√	√		DB/DC		√
Finland		√			DB		
France		√		√	DB + points		
Germany	√				Points		
Greece		√		√	DB		
Hungary				√	DB		√
Iceland		√				√	
Ireland		√	√				
Italy	√				Notional		
Japan			√		DB		
Korea			√		DB		
Luxembourg	√		√	√	DB		
Mexico		√					√
Netherlands	√		√			√	
New Zealand			√				
Norway		√	√		Points		
Poland				√	Notional		√
Portugal		√		√	DB		
Slovak Republic				√	Points		
Spain				√	DB		
Sweden		√			Notional	√	√
Switzerland		√		√	DB		
Turkey		√		√	DB		
United Kingdom		√	√	√	DB		
United States		√			DB		

資料來源：OECD, Pensions at a glance: Public policies across OECD countries (Paris: OECD, 2005), p.23.

表 2 OECD 國家退休制度實作內涵

	第一層次 (佔工作薪資比例)					確定給付 給付率	確定提 撥費率	投保上限		退休年齡	
	S	T	B	M	總合			政府	民間	正常	提早
Australia		23			23		9		234	65	55
Austria		37			37	1.78		164		65	
Belgium		23		38	38	1.50		129		65	60
Canada		16	14		30	0.63		100		65	60
Czech Republic	10		8	12	12	0.45		無		63	60
Denmark		17	17		34		1			65	
Finland		21			21	1.5			無	65	60
France		31			31	1.75		128	385	60	
Germany	24			29	24	1.00		164		65	63
Greece		12		40	40	2.57		325		65	57
Hungary				22	22	1.22	8	220	220	62	
Iceland		25			25	1.40			無	67	
Ireland		28	31		31					66	65
Italy	22				22			357		65	60
Japan			19		19	0.71		175		65	60
Korea			30		30	0.75		186		60	55
Luxembourg	36		12	46	46	1.85		240		65	57
Mexico		19			19		6.5		482	65	
Netherlands		34	34		34	1.75			無	65	60
New Zealand			38		38					65	
Norway		33	18		33	1.05		219		67	
Poland				24	24	0.67	7.3	245		65	
Portugal		20		44	44	2.25		無		65	55
Slovak Republic				22	22	1.19		300		62	
Spain				33	33	3.0		189		65	60
Sweden		34			34	1.21	4.5	132	367	65	61
Switzerland		26		19	26			116	116	65	63
Turkey		6		28	28	2.0		173		60	
United Kingdom		26	20	13	33	0.89		156		65	
United States		20			20	0.91		262		67	62

說明：S（社會救助制）、B（基礎年金制）、T（所得條件制）、M（最低年金制）。確定給付給付率指工作平均薪資的比例。投保上限指占國內平均薪資的比例。

資料來源：OECD, *Pensions at a glance: Public policies across OECD countries* (Paris: OECD, 2005), pp. 29-30.

表 3 不同薪資所得水準者的退休毛所得替代率

	低於平均水準0.5倍者	低於平均水準0.75倍者	平均水準者	高於平均水準0.5倍者	高於平均水準1倍者
Australia	65.1	48.4	40.0	31.7	26.2
Austria	78.3	78.3	78.3	78.3	64.3
Belgium	61.6	41.1	40.7	34.9	26.2
Canada	72.4	52.4	42.5	28.4	21.3
Czech Republic	70.5	53.3	44.4	31.7	25.4
Denmark	82.4	56.4	43.3	30.3	23.8
Finland	80.0	71.5	71.5	71.5	71.5
France	84.2	56.1	52.9	50.7	47.4
Germany	47.3	45.8	45.8	45.8	37.6
Greece	84.0	84.0	84.0	84.0	84.0
Hungary	75.4	75.4	75.4	75.4	75.4
Iceland	85.5	63.7	52.8	42.8	41.3
Ireland	61.3	40.9	30.6	20.4	15.3
Italy	78.8	78.8	78.8	78.8	78.8
Japan	69.2	56.6	50.3	44.0	36.9
Korea	60.9	47.4	40.6	33.8	29.3
Luxembourg	115.5	106.5	101.9	97.4	95.2
Mexico	39.1	37.0	36.0	34.9	34.4
Netherlands	68.7	68.3	68.3	68.3	68.3
New Zealand	75.1	50.1	37.6	25.0	18.8
Norway	65.3	56.1	52.6	46.5	38.4
Poland	56.9	56.9	56.9	56.9	56.9
Portugal	103.1	68.8	66.7	65.9	65.5
Slovak Republic	48.6	48.6	48.6	48.6	48.6
Spain	81.2	81.2	81.2	81.2	76.7
Sweden	87.8	72.5	64.8	64.6	66.2
Switzerland	62.8	60.2	58.2	44.2	33.1
Turkey	96.2	90.2	87.2	84.1	71.9
United Kingdom	67.4	46.4	37.1	29.3	22.5
United States	49.6	42.3	38.6	33.2	28.1
平均	72.5	61.2	56.9	52.1	47.6
再加上自願制					
Canada	88.2	74.8	70.3	63.1	59.4
Denmark	113.3	85.0	70.8	56.6	51.1
United Kingdom	78.8	65.4	58.7	52.0	48.7
United States	90.4	81.9	77.7	73.4	67.9

資料來源：OECD, Pensions at a glance: Public policies across OECD countries (Paris: OECD, 2005), p.49.

表 4 不同層次年金制度對退休金組合的貢獻比例

層次：功能 負責傳送者	第一層次：普及，重分配				第二層次：強制，保險		
	政 府				政 府	民 間	
給付型式	S	T	B	M		DB	DC
Australia		45.0					55.5
Austria		1.0			99.0		
Belgium				11.1	88.9		
Canada		15.8	34.3		49.8		
Czech Republic			18.3		81.7		
Denmark		41.4	41.1		9.2		8.3
Finland		1.6			98.4		
France		6.5			93.6		
Germany	1.9				98.1		
Greece							
Hungary					66.4		33.6
Iceland		37.8				62.2	
Ireland			100.0				
Italy					100.0		
Japan			39.5		60.5		
Korea			51.6		48.4		
Luxembourg			13.6	0.2	86.2		
Mexico		1.1					98.9
Netherlands			50.7			49.3	
New Zealand			100.0				
Norway		1.3	41.4		57.4		
Poland		0.6			47.3		52.1
Portugal				4.2	95.8		
Slovak Republic				0.7	99.3		
Spain				0.5	99.5		
Sweden		8.6			49.1	23.3	18.9
Switzerland		0.4			66.6	33.1	
Turkey		10.2			89.8		
United Kingdom			54.4	35.1	10.5		
United States					100.0		

資料來源：OECD, Pensions at a glance: Public policies across OECD countries (Paris: OECD, 2005), p.69.

臺灣政治發展過程中公務人員 行政中立文化型塑之探討**



沈建中

摘要

西方民主國家，百年來因實行民主制度，其公務人員的行政中立已內化於個人行為中，而形成健全的行政中立文化。我國自解嚴後，政黨政治的發展益形成熟，而民主政治的發展也更加落實。民主政治的發展，相對於整個社會體系影響，其中對政府體系衝擊最大，尤其是政府體系中文官應扮演的角色功能，最受矚目與探討。臺灣政治發展過程中，公務人員行政中立文化型塑可分為三個時期，分別為啓蒙期、法制研構期與推廣期。本文即從實務上探討我國在政治發展過程中，如何型塑公務人員行政中立文化。

關鍵詞：政治發展、公務人員、政治文化、行政中立、公務人員行政中立訓練辦法、政黨政治

** 本文初稿曾發表於 2005 年中國政治學會年會，作者感謝與會先進的評論意見。

Study of the Developing of the Civil Servants' Administrative Neutrality in Taiwan's Political Development

By Shen Chien-Chung

Abstract

In the western developed countries, democracy has been part of the political culture for hundreds of years and the idea of administrative neutrality has been internalized as the civil servants' decency. With the development of party politics in Taiwan, the regime is becoming more democratic. The development of civil servants' administrative neutrality plays a particularly important role in this democratization process. The advancement of civil servants' administrative neutrality in Taiwan can be divided into three stages: the enlightening stage, the formulating stage and the training stage, which are what this article intends to discuss.

Keywords: Political Development, Civil Servants, Political Culture, Administrative Neutrality, Regulations for Training for Civil Service Administrative Neutrality, Party Politics

壹、前言

我國文官制度的起源可追溯至秦朝，在這之前雖然已有設官而治的事實¹，但擔任官吏者，皆為貴族²。直至春秋戰國後，平民百姓開始有機會進入政府體系。秦一統天下後，制定官制官規，而為後世所沿用（王亞南，1987: 26）。民國成立仍依此制度，直到1928年國民革命軍北伐成功全國統一，同年10月公布國民政府組織法，中山先生五權政府架構體現。1930年1月考試院正式成立，開啟我國現代文官制度。

然而現代文官制度的運作卻隨者政府勦共、抗日、二次世界大戰、國共內戰、政府轉進來臺等，國家的動盪而顯踟躕。政府來臺後，在勵精圖治之下，公務人員制度也歷經三次改革。

但隨著1987年7月15日台澎地區宣布解嚴，1991年5月1日動員戡亂體制結束，1992年12月19日辦理第二屆立法委員選舉³、

2000年5月政黨輪替的發展，國內政治生態環境產生極大變化，不但民主政治改革步伐加快，政黨政治之運作，更趨成熟。依據先進民主國家之經驗，一方面要有成熟的政黨政治，使政黨必須經由選舉始能取得執政的地位，並經由其選任之政務官及民意代表，制定政策及法律，帶動國家之改革與進步；另一方面，要有健全的文官體系，由經公開考選而任職之常任事務官，盡忠職守，嚴守中立與公正之立場，執行既定之政策及法律，維持國家政務之安定與成長，兩者相輔相成，始能使國家不斷進步發展，長治久安。

因此，公務員如何在政黨政治中嚴守行政中立，成為當前重要的政治議題。

貳、臺灣政治發展與公務人員政治文化型塑

「政治發展」的研究，大約始自1960年代，若從研究途徑（Research Approach）來看，大致上可分為三種類型來進行（Almond,

¹ 如在禮記·明堂位記載「夏后氏百官」。

² 如在東周春秋時代國君「為天子之同姓者十之六，天子之勛戚者十之三，前代之遺留者十之一。國中之卿大夫皆公族也，皆世官也」。原文引自王亞南，1987年，《中國官僚政治研究》，頁26，臺北：谷風出版社。

³ 1987年7月15日台澎地區宣布解嚴，1990年6月21日，大法官會議通過「釋字第261號」憲法解釋文，主張「為適應當前情勢，第一屆未定期改選之中央民意代表除事實上已不能行使職權或經常不行使職權者，應即查明解職外，其餘應於中華民國八十年十二月三十一日以前終止行使職權，並由中央政府依憲法之精神、本解釋之意旨及有關法規，適時辦理全國性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作。」此項解釋文終結了第一屆立法院長達43年（1948-1991）的任期，也創造了國會全面改選的基礎。全面改選的第二屆立法院於1993年2月1日集會。

1987 :437-478)。第一種是受到帕深思(Talcott Parsons)所提倡之結構功能派的影響為最大，同時也有受到伊斯頓(David Easton)之系統論的影響成分在內。而受結構功能論與系統論影響之政治發展研究，大多認為政治發展應從開發中社會受外在環境，尤其是西方世界之衝擊而引發內在危機與救亡圖存下，所做的種種努力與調適來剖析與了解。由於政治系統必需處理嶄新的事務，亦即履行嶄新的功能，它必須改變以期具有此種能力，故此種改變遂成為政治發展的內涵。第二種則是受到現代化理論的影響，試圖把政治發展看作現代化的一個層面，與其他諸如都市化與工業化等層面是相互聯結的，而認為探討政治發展就是探討現代化社會中政治的變遷。第三種是以比較歷史學的研究法來研究政治發展，通常此種研究較不重視理論，而是以嚴謹的蒐集與剖析不同的發展中社會之資料來加以比較(桂宏誠，2003)。

白魯洵(Lucian Pye)對於政治發展的概念，曾分析了1960年代中葉以前著作中出現的十種定義，這些界說也顯示了學者心目中

對政治發展此一概念的意涵，大體上為：建立民族國家、實行民主政治、確定法治與有效率的行政官僚體制、獲致政治穩定與秩序、完成政治動員以達強國富民、為經濟發展提供政治條件及、實踐西方式的政治等(Pye, 1965)。

臺灣政治的發展，與近代中國的歷史息息相關。本文直接切入1949年政府來臺後，我國所面臨內外環境的變遷。

二次世界大戰結束後國際進入冷戰時期，民主與共產主義意識型態對立，兩岸的中華民國堅守民主陣營，中華人民共和國則為蘇聯集團的一員。1971年10月25日我國退出聯合國，1972年中共與美國簽訂了「上海公報」，1978年中共進行經濟的改革開放，1979年1月1日美國與我斷交並與中共建交。1989年11月9日，柏林圍牆倒塌，東、西德統一。1987年11月2日中華民國政府開放民眾赴大陸探親。1991年秋天蘇聯解體，冷戰結束，兩極的世界權力架構成為一極多元的權力架構。1993年開始所謂「中共的崛起」⁴。同時期的我國從1949年到1987年間，

⁴ 前《紐約時報》(New York Times)記者克里斯託夫(Nicholas D. Kristof)在1993年11月-12月號的《外交事務》(Foreign Affairs)期刊上發表〈中共的崛起〉(The Rise of China)文章。其後有關的書籍研討會有：Richard Berstein and Ross H. Munro, 1997, *The Coming Conflict with China*, New York: Random House. Ezra F. Vogel(ed), 1997, *Living with China: U.S.-China Relations in the Twenty-First Century*, New York: W. W. Norton. Goldon G. Chang, 2001, *The Coming Collapse of China*, New York: Random House. 研討會有美國國防大學「戰略研究所」(Institute for National Strategic Studies, INSS)於2000年3月7-8日舉辦的「中共崛起構成的挑戰：亞洲觀點」(Asian Perspectives on Challenges of China)。

先後由蔣中正先生與蔣經國先生執政。1986年9月28日黨外後援會推薦大會於圓山大飯店舉行，132位與會人士簽名發起建黨，民主進步黨正式成立。1987年7月15日經國先生宣布解除戒嚴令，允許人民回大陸探親；開放黨禁、報禁等，7個月後經國先生逝世。1988年至2000年李登輝先生執政，1991年5月1日動員戡亂時期終止並公布第1次憲法增修條文，至2000年4月25日計有6次憲法修正。2000年5月政黨輪替由民主進步黨的陳水扁先生執政至今。

綜上觀之，我國在國際地位上的嚴峻考驗與執政者的思維，國家體制從1949年到1986年為威權體制一黨（國民黨）獨大，1986年到2000年為一大黨（國民黨）與一小黨（民進黨），2000年至今發展成兩黨制（國民黨與民進黨）。而政府與公務員關係，也從「特別權力關係」轉變成「公法上之職務關係」。也正因為如此對於行政中立適用的對象，需要有明確的範疇。公務員體系中的政務官與事務官兩者的角色功能不同，政務官制定政策，而事務官執行政策。

因此，隨著我國政黨政治的發展，嚴守行政中立是公務人員體系，必須建立的政治文化。在我國憲法中，對於公務人員一詞的用法並未統一。在憲法條文中使用「公務員」

一詞的有，憲法第24條、第77條。在憲法條文中使用「公務人員」一詞的有，憲法第85條、第86條、第97條、憲法增修條文第6條第1項第2、3款。憲法條文中使用「官吏」一詞的有，憲法第28條第3項、第75條。憲法條文中使用「官員」一詞的有，憲法第41條。憲法條文中使用「政府人員」一詞的有，憲法第67條第2項。從憲法條文文字中，實很難分別「公務員」、「公務人員」、「官吏」、「官員」與「政府人員」等用字有何區別，依對憲法的文意解釋，及大法官會議解釋文所用的文字，亦是將「公務員」與「公務人員」兩詞混合使用。實際上在現行法規文字上，雖亦仍有「公務員」與「公務人員」不同的文字，不過這對文官體系的成員而言仍一體適用，並無區分。是以，兩者應為同義詞。考試院對此為統一此之用語，在研定公務人員基準法草案時，將之統一為「公務人員」。

於此就要進一步探討「公務人員」的範圍為何？為何會有此一問題的出現，因這關係到文官體系的界限為何，尤其是選舉時，因資源的爭奪，造成所謂的行政中立問題。是以，於此首先需先釐清何謂政務官？政務官是否屬於公務人員？本章將接續探討政務官與事務官之間的分際與臺灣政治發展過程

中對公務人員制度之影響。

一、行政中立適用的對象—政務官與事務官的分際

從最廣義之公務人員而言，刑法第 10 條第 2 項規定：「稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員」；國家賠償法第 2 條第 1 項規定：「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員」。故如具有「依法令」及「從事於公務」二要件即為公務員。依學界及實務界之看法，係將「依法令從事於公務」之範圍擴充到由法令賦與職權者，皆包括在內。因此，公私合營而公股超過百分之五十以上的公營事業之職員及各級民意代表與政務官，亦包括在刑法的公務員概念之內（陳新民，1997：149）。

從廣義之公務人員而言，依公務員服務法第 24 條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員均適用之。」所以依大法官會議釋字 24 號、25 號、92 號、101 號解釋，公營事業機關之董事、監察人、總經理，省銀行之董事、監察人，公營事業機關代表民股之董事、監察人等，

視為受有俸給者，即為該法所稱之公務人員。如非受有俸給，則不在適用之列⁵。另依公務員懲戒法第 9 條第 1 項，公務員之懲戒有六種；同法第 2 項，政務官之懲戒有兩種。但依司法院院解三六二六號解釋，各級正式民意代表關於職務上的違法失職行為，不適用公務員懲戒法之規定。是以依上述的說明，廣義之公務人員包括政務官與省縣民選地方首長，但排除各級民意代表。

從狹義之公務人員而言，依公務員退休法第 2 條規定：「本法所稱退休之公務員，係指公務人員任用法律任用之現職人員。」依公務人員任用法第 5 條規定：「公務人員依官等及職等任用之。官等分委任、薦任、簡任。職等分第一至第十四職等，以第十四職等為最高職等。」復依該法施行細則第 2 條第 1 項規定，各機關組織法規中，除政務官及民選人員外，定有職稱及官等職等的文職人員。同條第二項則界定所謂各機關係指：（一）中央政府及其所屬各機關；（二）地方政府及其所屬各機關；（三）各級民意機關；（四）各級公立學校；（五）公營事

⁵ 按政務官之待遇，目前係依總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例之規定辦理，由行政院人事行政局每年依法定給與換算月支數額，規定於「全國軍公教員工待遇支給要點」之「政務官給與標準表」中。依民國 90 年 1 月 9 日行政院台 90 人政給字第 210000 號函修訂之「全國軍公教員工待遇支給要點」第二條第二項政務官範圍為：特任、特派人員及其相當職務人員、各部政務次長及其相當職務人員暨比照簡任第 12 職等以上職務之人員。是以依大法官會議解釋與公務員服務法規定，政務官及省縣民選地方首長為公務人員。

業機構；（六）交通事業機構；（七）其他依法組織之機關。是以依公務人員任用法施行細則，政務官及民選人員不適用之，派用、聘用人員與雇員，均不在其列，涵義最為狹小。

從前述法制面的觀點而言，政務官是否屬於公務人員並無定論。依學理而言，政務官之形成係因政黨政治的發展，政務官是因政黨取得政權，而經政治任命，所以政務官必須為其政黨政策辯護，因此一旦政權更動他們就必須下臺。是以，為維持政府體制的正常運作，官僚制度必須發展一套永業性的事務官，他們工作受到法律的保障，不致因政黨更迭而異動，他們必須保持行政中立，而且必須忠實的執行政策。雖然，政務官與事務官有本質上之不同，但其皆屬官僚體制的行政權屬性則無異。因此從學理上而言，政務官應屬公務人員，在實務上亦以刑法第 10 條所述，稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員的定義較為周延。

再從現今人事法制的發展趨勢而言，「公務人員基準法」草案第 2 條亦採公務員服務

法第 24 條的觀點但排除軍職人員及各級民意代表。同法第 3 條則說明公務人員包含政務人員（政務官）。至於政務官的範圍則依「政務人員退職撫卹條例」⁶第二條有：（一）依憲法規定由總統任命之人員及特任、特派之人員。（二）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。（三）依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。（四）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。

是以，綜合前述的分析，政務官與事務官在我國是有所劃分，且政務官與事務官皆屬公務人員。現在雖已朝向政務官與事務官分別建構其法制體系⁷，但從我國現今人事法制而言，政務官的權利義務仍受公務人員法制的規範。惟對於行政中立而言，兩者顯有不同，依公務人員行政中立訓練辦法，適用公務人員行政中立訓練的公務人員為：（一）各機關（構）學校組織編制中依法任用、派用之有給專任人員。（二）各機關（構）學校除教師外依法聘任、僱用人員。（三）公務人員考試錄取人員。而在公務人員行政中

⁶ 2004 年 1 月 7 日總統華總一義字第 09200249471 號令制定公布全文 21 條；並自 2004 年 1 月 1 日施行。

⁷ 依考試院提出並送請行政院會銜之「公務人員基準法」草案第 4 條第 2 項即規定：「政務人員之範圍、任免、行為規範及權利義務等事項，另以法律定之」。這裡所謂「政務人員」即指各機關政治性任命之人員，其所指涉的範圍較政務官廣泛，依其立法意旨，所謂政務人員的來源有四：一、隨政黨進退；二、隨政策變更而去留；三、以特別程序任命；四、以地區、種族、性別等因素，而作特別之考量。

立法草案第 2 條，將該法所稱之公務人員界定於法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。對於行政中立的要求，以現行法令而言，係以狹義之公務人員而言。

二、先進國家政治發展與公務人員制度演變

從括英國、法國、德國、美國及日本等幾個先進國家公務人員制度觀察，可發現政治發展對文官制度及運作的影響。從政府結構功能的變化與文官制度的變化關係上看，可將先進國家公務人員地位的演變大致分為四個時期（史深良著，1989 年：頁 155—157；陳德禹，1990 年：頁 108-111；楊百揆等著，1987 年：頁 28-32；林文益，1991 年）：

（一）恩賜制時期

在恩賜制時期，公務人員由君主任命並被視為僕人，而且君主將政府公務人員看作是自己權力的衍生物，公務人員皆由君主任命，他們服從、效忠君主。

（二）個人贍徇制時期

這個時期，由於尚無法制化的文官制度，議會和國王共同控制的官員任免制度，仍然不能完全擺脫恩賜制的影響，以致於任用私人和賣官鬻爵的現象大量出現，政府官職成了個人贍恩徇私及私相授受的贈品，各級官員的官職基本上是由君主或其他資產階

級權貴，根據個人的好惡授予的。也就是說，官員的任用，主要以和重要官員的私人關係為轉移。

（三）政黨分贓制時期

十九世紀後，英國的兩黨制度基本上形成。執政黨把官職視作戰利品，進行「肥缺分贓」。如美國總統上台後，每每把重要的官職分配給本黨在競選中出力的人員和他的親信。久而久之，成了合法的分贓制度。在政黨分贓制時期，黨魁將政府人員當成擴大本黨權力，增加本黨力量的工具，因而官員都帶有很強烈的政治色彩。官員只效忠於政黨與黨派領導人，並不注意盡職工作，也不顧個人大局的利益。

（四）文官中立制時期

隨著對上述缺失的修正，乃相繼建立文官制度，一方面保障公務人員的身分，包括職業保障與權益保障；另一方面限制公務人員的行為，包括限制政治行為、服務行為、道德行為等。這些制度化的努力，皆在促成公務人員的行政中立，也進入文官中立制時期。

三、臺灣政治發展與公務人員制度

接下來筆者將要探討，臺灣政治發展過程中對公務人員制度之影響。Ferrel Heady 在研究國家在政治發展過程中，與公務人員制度之間的關係時，提出五種不同文官型態：

1. 執政者掌控文官 (Ruler-dominated Bureaucracies), 2. 軍人掌控文官 (Military-dominated Bureaucracies), 3. 文官治理 (Ruling Bureaucracies), 4. 代表性文官 (Representative Bureaucracies), 5. 黨國式文官 (Party-state Bureaucracies) (吳英明, 1992: 441)。

表 2-1 Heady 所提五種不同文官型態特質

	執政者掌控文官	軍人掌控文官	文官治理	代表性文官	黨國式文官
文官與政府關係				良性政黨政治下產生	一黨主控政治下產生
文官權限	執政者或政黨工具，文官只有有限的自主權	執政者或政黨工具，文官只有有限的自主權	文官權限較大	文官權限較大	執政者或政黨完全掌控文官
實施情形			殖民地政府	美國政府	威權體制下的我國文官
政府與文官關係	培養與籠絡一群菁英文官	培養與籠絡一群菁英文官			培養與籠絡一群菁英文官

資料來源：吳英明，1992，威權政治體制民主化過程中公共行政的發展，頁 441，原文輯於銓敘部主編，1992，行政管理論文選輯第 6 輯，臺北：銓敘部。

我國公務人員制度上的變革，可分為三個階段：第 1 階段從 1954 年至 1968 年，1954 年 9 月總統公布公務員任用法、俸給法、考績法，習稱新三法，這改革確定考試用人的文官制度，在官等上仍採簡薦委制度。第 2 階段從 1969 年至 1986 年，這階段主要推動職位分類制度，採取以事為中心的職位分類制度。第 3 階段從 1987 年開始，在這階段係將簡薦委制度與職位分類制度結合。這 3 個階段，主要是從制度上建立現代化的新文官制度。

如同在前文所述，這時期是威權體制的公務人員制度，在文官型態上係屬 Heady 所談的黨國式文官。威權體制強調，以國家公權力為基礎的國家統治機關，對於民間社會的控制與主導（蕭全政等，1994：5）。所以文官系統成為執行且體現威權體制的系統，並受到黨政軍的制約與影響（蕭全政等，1994：5）。學者指出我國在威權體制下的文官體制呈現出，多元化的文官甄選、政治化的文官系統、人事行政一元化、文官體制戰時化等情形（蕭全政等，1994：6-10）。而

公務員與國家間關係採特別權力關係，所以公務員與國家間地位相較地為不平等，公務員義務不確定，公務員有特別規則約束，對公務員有懲戒罰，公務員不得爭訟（吳庚，1992）。

1994年12月25日民主進步黨的陳水扁先生就任台北市市長，往昔政治生態開始改變，隨著政黨政治的發展，公務人員的角色與功能，必須以新的思維檢視。在法制上開始明確建構公務人員的權利與義務，並且統整文官制度的法律，考試院開始研訂公務人員基準法草案、公務人員行政中立法草案等，另方面針對政黨輪替公務人員的權益如何保障，而於1996年10月總統公布公務人員保障法。1997年7月司法院大法官會議對公務員與國家間關係，以「公法上之職務關係」來取代「特別權力關係」⁸。

四、我國公務人員行政中立的政治文化

（一）行政中立的界定

何謂行政中立？在探討這個問題之前，要先區分「行政」與「政治」兩者的範疇。學者將之分為1887年至1947年的「政治與行政分立時期」，1947年至1970年的「政治與行政復合時期」與1970年後的「公共行政尋求獨立時期」（吳定，1988:52-59）。

1. 1887年至1947年的「政治與行政分立時期」

美國普林斯頓大學威爾遜（Woodrow Wilson），於1887年所發表〈行政研究〉的論文指出：舊有的分類法將政府的權力與功能分為立法、行政、司法三種方式，並不符合事實。他認為所有的政府僅執行兩種基本功能：一為「政治」，即一般政策及法律之制定；另一為「行政」（Administration），即將政策及法律應用到特定的個人及情境。所以，行政與政治不同，行政應該保持非政治的（Nonpolitical），因為行政問題不是政治問題，行政領域具有事務性（Business）（Wilson, 1887:197-222）。威爾遜的政治與行政二分法的主張，為古德諾（Frank J. Goodnow）所接受，並在1900年《政治與行政》一書中提出。古德諾認為所有政府的活動不是政治就是行政；而政治是國家意志表現之必要運作，行政就是國家意志執行之必要運作。不過古德諾認為，行政與政治這兩種功能不能被完全分開或排他性，所以也就無法完整的將行政與政治，單獨指定交各別機關執行。也就是說，只能盡最大可能確定某些機關主要是政治的，而其他的機關主要是行政的。所以他認為，在民主政治之中，主要是行政性的機關，必須

⁸ 1997年7月25日司法院（八六）院臺大二字第16983號令公布釋字第433號解釋。

順從主要是政治性機關的控制（Goodnow, 1900:24）。1900年後約四十年間，威爾遜——古德諾公式幾乎為美國政治學者所普遍接受，此公式深切影響他們有關在民主政府中行政人員正當角色之思考。

2. 1947年至1970年的「政治與行政復合時期」

從1930年代末以降，越來越多的政治學者及行政學者如古立克（Luther Gulick）、達爾（Robert A. Dahl）、海里曼（Charles S. Hyneman）、胡里追奇（Carl J. Friedrich）及賽蒙（Herbert A. Simon）等人已拒絕政治與行政的二分法，並修正基於此觀點的分權學說。這些學者基於觀察所獲結論指出：行政機關無論如何專業化及正式地「非政治的」，文官系統不可能是政治的絕緣體。如果將政治視為政策之制定，而且自由裁量權又是決策之基礎，則常任文官對於法律之解釋權以及決定何時、如何執行法律及執行到何程度，便涉及政治。這些學者相信：行政人員的政策制訂權力，並非由於他們渴望權力或輕蔑民主政治，而是現代政府不可避免的屬性使然（陳德禹，1991）。

3. 1970年後的「公共行政尋求獨立時期」

科學管理運動興起後，認為不管是公部門或私企業的行政皆可視為技術過程，於是可作科學分析。二次大戰後，行為主義運動興

起，許多行政研究採行為途徑，忽視價值的結果使得行政（技術及行為）與政治（價值）的分離關係愈形擴大。但大約自西元70年代以來，美國行政學界隨後行為主義而興起的新公共行政學者，開始抨擊自威爾遜以降傳襲的行政政治二分說法，認為不論從行政的規範面或行政的經驗面來觀察二分法學說，皆是不妥。行政系統的基層人員，其業務通常屬於技術性工作，當然可以不涉政治，但中、高的行政人員，由於政府功能的擴大及業務的複雜化，其業務性質已轉向行政裁量、法案研擬、政策規劃及監控，已無法不涉及政治，同時政府外界各方力量會直接間接地影響行政人員的想法和作為。因此，若從行政與政治的分合角度，作為界定行政中立的基礎，將不妥當，而且概念間難於釐清（陳德禹，1991）。

因此，何謂行政中立？學者對此的界定相當多。Robert H. Elliott認為，公務人員應在政治衝突中不作偏袒，並且是公正、客觀、無私的執行職責的行為（Elliott, 1955: 5）。R. B. Jain對公務人員的中立提出四個觀點，有：（一）公務人員在決策過程中行使影響力的程度，行政機關中政務人員與常任人員之間關係的性質，及其二者互動的範圍；（二）公務人員介入政治與政黨活動的程度；（三）

政治與政黨干預公務人員工作的程度；（四）公職（Public Service）的一般形象（Popular Image）（林文益，1991：28）。

我國學者在民國 80 年代與 90 年代對於公務人員究應嚴守「政治中立」或「行政中立」亦有不同的看法。如在 80 年代雷飛龍教授就強調公務人員應嚴守「政治中立」，雷教授認為，公務員政治中立，意指在政府工作的事務官，應不與任何政黨和政策發生公開的關聯，以免執政的政黨或政策變更時，無法繼續在政府服務（臺灣商務印書館主編，1989：41）。

到 90 年代國內學者認為應將「行政中立」與「政治中立」予以區別。

如行政學界許濱松教授認為，「行政中立」與「政治中立」內涵，有廣狹之分。許教授認為「行政中立」指公務員是全體國民之服務者，並非部分國民之服務者，是以公務員處理事務，應公正衡平，並秉其「中立能力」，亦即對政府工作以專業方式處理的能力，處理其事務，並做到：（1）超然於個人政治理念之外，不偏袒某一政黨或政治團體；（2）不受利益團體影響，圖利某一利益團體；（3）不受個人價值理念的影響，以中立能力公正衡平處理事務。「政治中立」之內涵較為狹窄，單純地指公務員應超然於個人

政治理念之外，不偏袒某一政黨或政治團體，公正衡平地以中立能力處理事務，且不積極介入政治活動。「文官中立」指司法官以外一般文職人員之行政中立（許濱松，1996:155-156）。

另如，陳德禹教授將「行政中立」視為「政治中立」之上位概念，政治中立乃行政概念之一個層面，「政治中立」則不能作為「行政中立」的上位概念。因為政治系統本身就是富於競爭、紛爭、折衷、妥協，是無法中立的。但行政系統及構成系統的行政人員，於履行行政之功能、角色及運作時，就同時涉及外在政治與內在行政本身，若條件配合得當，是可達到行政中立，即行政系統及行政人員，可以不介入外在政治過程之政爭與紛爭，且要求外在政治勢力之不介入行政過程，並做到行政運作公平、中立及維護公共利益（陳德禹，2001）。

許宗力教授則認為，應該將考試院所提的行政中立法正名為政治中立法，且應該區分為公務員職務上之行為和職務外之行為。職務上的行為就是要依法行政，這部分不須要特別強調；真正需要特別規範的是公務員職務外的行為，上下班時間的任何職務外的行為都包括在內。規範其職務外行為，限制其政治活動，目的就在降低政治色彩，加強

其政治中立性，如此才能維護人民對公務員中立性之信賴（許宗力，1996：10-11）。

蔡震榮教授認為，行政中立之意涵應係指在依法行政之下，強調公平執法及政治活動中立二個重點，兩者相輔相成。行政中立應屬政治中立之上位概念，政治中立所涉及者應與政黨、政治團體、政治事務有關，行政中立尚包括非屬政黨、政治團體之一般行政事務（蔡震榮，1998：174）。

蔡文斌教授則認為，行政中立與政治中立仍有不同，行政中立的適用對象較窄，較偏重面對顧客處理行政事務時的中立性，而政治中立的適用對象較廣，較偏重對政黨、政務官或政治活動的中立性（蔡文斌，2000:392）。

另陳德禹教授對國內的行政學界與行政法學界學者對「行政中立」的看法進行研究後，發現渠等頗有因所學，而對「行政中立」的看法有所不同⁹。茲就「行政中立」行政學界與行政法學界學者的看法，臚列說明如下（陳德禹，2002：253-256）：

1.行政學界定義

(1)吳定教授

「文官行政中立」主要目的在避免公務人員發生介入政爭、黨政掛勾、利益輸送、以私害公情事，進而保障事務官的永業性、國家政局的穩定性及政策執行的連貫性。

(2)陳德禹教授

「行政中立」應包括下列各點意義：(1) 文官應盡忠職守推動由政府所制定的政策；(2) 行政人員（文官）在處理公務上，其立場應超然公正，無所偏愛或偏惡；(3) 行政人員在執法或執行行政務官的政策上，應公平（同一標準）對待任何個人、團體或黨派，而無所倚重倚輕之別；(4) 行政人員不介入政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務，即本著他們所擁有的專門知識、技術與經驗，於政務主管擬訂政策時，提供協助；於政務主管無政策意見時，依自身之專業意見執行行政務並建議因應新發生問題的政策方案；並就所主管之業務注意民意而作適當之反應。此項界定為本研究所採用。

⁹ 陳德禹教授從另一觀點說明，陳德禹教授認為我國的學者對於「行政中立」概念之定義亦因所學而有所不同，行政學界及行政法學界並無一致看法；行政學界所定義之內涵較廣，行政法學界似乎比較偏向於依法行政之定義，並與政治中立有所區別；考試院所擬公務人員行政中立法草案係偏向於行政學界之定義（陳德禹，2002：253）。請參閱陳德禹，2002年，〈文官行政中立訓練之研究〉，輯於《考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)》，頁253，臺北：考試院研究發展委員會。

(3)蔡良文教授

「行政中立」指公務人員處理公務時，須秉公正、客觀、超然之立場，一切以全民利益或福祉為依歸，不涉入任何政爭與利益衝突，以國家利益、公共利益為行政裁量之考量。行政中立：(1) 不僅指行政機關之中立，且含括公務員在自身政治權利運作與外在權力的競爭中求得平衡點，即屬公務人員在自主性前提下之個人中立的範疇。(2) 公務人員在執法或執行行政務人員的政策上，應採取同一標準，公平對待任何個人、團體（利益團體、壓力團體等）或黨派，既不循私，也無倚重或倚輕之別，這是對社會大眾利益確保之宣示，為組織體系中立的範疇。(3) 公務人員平時執行職務必須依法行政，選舉時，尤不得利用職權影響、干擾選舉過程或結果，以中立原則超然於政黨競爭之外，此乃是對憲法國家整體的中立角色的範疇。

(4)施嘉明教授

行政中立係指公務員執行政府政策、處理行政事務時應秉持的態度與立場。具體來說，包括：(1) 公務員在職期間，應盡忠職守、盡心盡力，推動政府政策，造福社會大眾；(2) 公務員在處理公務

時應堅守超然公正的立場，一視同仁，既無偏愛或也無偏惡；(3) 公務員在執行公權力實應採取同一標準，公平對待任何團體或黨派，既不徇私，也無輕重之別；(4) 公務員在日常活動中應避免介入地方派系或政治紛爭，而以其學識經驗，做好幕僚工作，協助首長制定政策；(5) 公務員雖不介入政治紛爭，但對於掌理的業務，仍應隨時瞭解民意動向，作適時適當的回應。

2.行政法學界定義

(1)許宗力教授

許教授認為「行政中立」，就是要求公務員依法行政、正確解釋法律所規定構成要件，正確的行使裁量權，而沒有政黨的偏好。

(2)林明鏘教授

公務員係全體國民之公僕，所以其在面臨各種當事人時，本不得偏袒某一政黨、某團體或某一個人，這種保持中立執行法律或政策之態度，即行政中立。

(二)我國公務人員行政中立的政治文化

政治文化的概念是在 1956 年由 Gabriel A. Almond 提出，並將政治文化定義為：「一個政治體系的基本政治取向」（Almond, 1956：3926）。奧蒙將其涵義僅限於非物質

的層面，即「對社會事物的心理取向」，「政治文化可說是政治取向，即體系成員對政治體系及其各部份，及對個人在體系中的角色之態度」奧蒙指出人對政治事物（即對政治體系本身，其角色、扮演角色的人員、輸入項與輸出項與他本人的角色）具有三種取向：認知、情感與評估，認知取向乃對這些事物具有的知識，情感取向乃對其表現的好惡，評估取向為對其所作判斷的意見，此為認知與情感與價值標準混合而成的取向。政治文化乃人民對政治事物的以上三種取向的型式之分配。奧蒙根據「取向」的不同，建立三種政治文化的理念型。1.原始政治文化（Parochial Political Culture）其特徵是體系成員沒有明確的政治角色觀念，並對體系沒有期望，不感到體系應顧及他們的需要，如非洲的部落。2.臣屬政治文化（Subject Political Culture）其特徵，是對體系本身及其輸出過程具有高度的行動取向，但對輸入過程與個人自己的角色則沒有取向，如君主專制時代的中國。3.參與政治文化（Participant Political Culture）其特徵是對政治體系的任何方面均有明確的取向，雖然成員對體系之情感與評價可能澈底接受，也可能完全拒斥，也可能介於兩者之間，但不是冷漠或無動於衷

（Almond, 1956：3926；江炳倫，2002年）。

所以政治文化是：一個政治系統下的成員因共同的政治信仰、行為規範、態度向背、情感好惡以及價值判斷所形成的一整套政治準則、政治價值和政治認知，是一種主觀的心理狀態。實際上行政中立就是一個觀念，是文官體系必須型塑的政治文化。所以，參照前開學者與法律¹⁰的規範，行政中立的政治文化即是指，貫徹依法行政、執法公正、不介入黨派紛爭的認知與作為。

對於公務人員的政治文化，Lucian Pye 在「中國人的政治文化（The Spirit of Chinese Politics）」一書中指出，中國政治文化，受到中國人權威性格的影響（胡煜嘉譯，1987）。R. Wilson 在「中國兒童眼中的政治（Learning to be Chinese）」一書中指出，中國人政治社會化過程中，強調權威領導、集體主義、重視國家安全、團結等價值，而少重視個人（朱雲漢等譯，1980）。我國學者楊國樞也從心理學的角度，研究中國人的權威人格，發現我國的政治文化中偏重於權威式而非平等的態度（楊國樞，1980：397-404）。胡佛教授研究臺灣的政治文化亦發現，我國的政治文化較缺乏民主的心理取向，少具備參與政治文化，而多屬於臣屬政治文化。在

¹⁰公務人員訓練進修法第 5 條前段：「為確保公務人員嚴守行政中立，貫徹依法行政、執法公正、不介入黨派紛爭……」。

這種政治文化的屬性下，人民習於權威式的領導。不過胡佛教授也發現，隨著臺灣政經發展與社會變遷，臺灣的政治文化也愈來愈有利於民主政治的多元發展（胡佛，1985：107-109）。這些研究心得都是在 1980 年代前觀察所得，在早期因處威權體制時代，長期一黨獨大的政治體制，公務人員是否具有行政中立的觀念。國立臺灣大學吳庚教授在 1986 年 9 月接受行政院研考會委託所組成的「公務員基準法」研究小組所進行的問卷調查，其中詢問受調查者「應以法律限制公務員參與政黨活動？」題目，瞭解公務人員行政中立與黨政分離的觀念時，所得調查結果是不贊成者居多，其中比較不贊成者 35.8%，非常不贊成者 21.4%，合計 57.2%；其中比較贊成者 25.8%，非常贊成者 16.1%，合計 41.9%（吳庚，1990：234-237）。可見當時由於歷史的淵源，存有黨國一體及黨政不分的觀念，所以行政中立的概念，在文官體系中尚未成為主流文化，這與上開的研究心得符合。

惟胡佛教授也指出，隨著臺灣政經發展與社會變遷，臺灣的政治文化也愈來愈有利於民主政治的多元發展。筆者試從臺灣的政治發展作一分析，1977 年 11 月的五項地方選

舉，無黨籍人士贏得 5 個縣市長、21 席省議員與 6 席臺北市議員。地方政府的公務人員面對政黨輪替的問題，在實務上開始認知政黨政治的分際與行政中立的重要性。

再從公務員素質分析。從 1978 年起擔任公務員中有 63.77% 以上具有大專以上教育程度，51.23% 以上係依考試及格任用，平均年齡為 26 至 27 歲（如表 2-2）。這批人出生於 1952 年以後，接受完整的國民教育，並且在接受大專院校教育時接受較多西方思維與理念，並且隨著政經情勢的發展，有更多的管道獲知西方民主政治的發展，所以對於政黨政治的分際與行政中立的理念，他們比較容易接受。

在 1990 年 10 月對台北縣市公務員所作調查指出，38.3% 認為在處理業務時會受到利益團體的壓力影響，61.7% 認為不會，可見保持行政中立態度者較多（林文益，1991：73）。至於是否受到政黨施加壓力，不會的占 68.1%，31.9% 曾受到政黨施加壓力（林文益，1991：94）。

這趨勢可以驗證胡佛教授與筆者所作的分析推論。

表 2-2 民國 80 年 民國 93 年全國公務人員人力分析

單位：人

年底別	總人數	男性	百分比 (%)	女性	百分比 (%)	具大專以上 教育程度之 百分比	依考試及 格任用之 百分比	平均年齡 (歲)	平均年資 (年)
民國 80 年	574 658	368 115	64.06	206 543	35.94	63.77	51.23	39.55	12.85
民國 81 年	592 976	376 248	63.45	216 728	36.55	65.68	51.80	39.57	12.76
民國 82 年	607 457	384 477	63.29	222 980	36.71	66.86	51.63	39.66	12.70
民國 83 年	612 514	383 875	62.67	228 639	37.33	67.74	52.58	39.77	12.82
民國 84 年	440 366	304 902	69.24	135 464	30.76	57.47	77.28	39.49	12.58
民國 85 年	442 972	304 491	68.74	138 481	31.26	58.90	77.82	40.00	12.78
民國 86 年	441 716	295 756	66.96	145 960	33.04	60.64	78.15	40.34	13.22
民國 87 年	417 381	281 421	67.43	135 960	32.57	61.99	78.82	40.81	14.97
民國 88 年	409 995	276 485	67.44	133 510	32.56	63.31	79.93	41.31	15.50
民國 89 年	408 515	272 660	66.74	135 855	33.26	67.29	80.65	41.78	16.11
民國 90 年	395 523	261 321	66.07	134 202	33.93	66.61	74.21	42.09	16.32
民國 91 年	389 957	255 502	65.52	134 455	34.48	68.87	75.28	42.02	16.17
民國 92 年	376 128	242 001	64.34	134 127	35.66	71.65	75.48	42.16	16.26
民國 93 年	368 899	235 388	63.81	133 511	36.19	72.82	75.63	42.52	16.62

資料來源：銓敘部統計資料（表 4-1 歷年全國公務人員人力概況－不含公立學校教師）

<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>。2005 年 7 月 25 日。

參、公務人員行政中立文化型塑：啟蒙期（1949 年-1993 年）

對於各國公務人員而言，行政中立都是文官體系政治文化的一部分。實際上，各國對於行政中立的概念，也是長久演變而來。以我們近鄰日本為例，日本在明治維新時代

（1869 年-1912 年）已建立現代化的文官制度，然至昭和初年（1927 年）至二次大戰結束前，政黨及軍閥勢力破壞這套制度。二次大戰戰敗，日本新憲法第 15 條第 2 項規範：「公務員為全體國民之服務者，並非部分國民之服務者」，並於 1947 年公布之國家公務員法與 1950 年之地方公務員法，再重申這觀

念，期間約為 90 年方塑造公務人員行政中立的理念。美國從 1789 年建國並建立文官制度，直至 1883 年通過的潘德爾頓法（The Pendleton Act of 1883），該法授權總統可以限制公務人員的政治活動，期間約為 100 年方塑造公務人員行政中立的理念。英國於 1688 年光榮革命後建立君主立憲政體與公務員制度，1855 年建立考試用人制度，開啟現代化的文官制度，1884 年樞密院令禁止公務人員介入政治紛爭與參加選舉，期間約為 200 年方塑造公務人員行政中立的理念。從上述日、美、英三國的情形可知，行政中立理念的形成，約需要一個世紀的時間。

我國於 1912 年建國，1930 年 1 月成立考試院，開啟建構我國現代文官體系。開始我國現代公務人員的政治文化，可以公務員服務法所規範的內容為代表。該法於 1939 年 10 月 23 日國民政府制訂公布全文 25 條，該法制定於訓政時期，其後經多次修訂，惟該法內容強調公務倫理，並未明定行政中立理念¹¹。至於其餘相關法令如 1986 年 4 月 21 日公務人員任用法、1986 年 7 月 11 日公務人員考績法與施行細則等，也都強調公務倫理，惟亦未明定行政中立相關事項。

然而，在前文筆者提出，隨著我國政黨政治的發展，在野政黨希冀運用選舉的方式取得執政的機會。因此，對選舉過程中的行政體系，尤其是公務人員的行政中立問題，朝野立委多次提出質詢，而政府也一再回應明確宣示各級公務人員應嚴守行政中立。1987 年 3 月 3 日，立法委員黃主文以「落實政黨政治」為題，向行政院提出質詢時指出，因一黨獨大的政治生態，致造成黨政不分。當時行政院長俞國華答覆時指出：「政府一向要求各級行政人員，不論其屬於何一政黨，在執行職務的時候，均應嚴守『依法行政』、『行政中立』的原則，絕不容許任何人假藉公權力的運用，而有違法徇私的行為。」（立法院，1987：）立法院第八十會期總質詢時立法委員吳淑珍，亦指責執政黨黨政不分，要求行政院嚴守行政中立。行政院長俞國華於答覆時表示：「政府各級行政人員，不論他是不是執政黨員，都必須依法執行公務，嚴守『行政中立』立場；一個民主法治的國家，它是文官系統不會因為任何政黨的干涉而違背行政的中立化，這是黨政分際的基本原則。」（行政院人事行政局，1988：3）1990 年 5 月 20 日李登輝總統在就

¹¹實際上，1941 年 9 月 26 日司法院院字第 2234 號明白解釋，國民黨黨部之書記長依黨章執行職務係公務員，直到司法院 1952 年 9 月 29 日大法官會議釋字第 7 號解釋，行憲後，各政黨、各級黨部之書記長，不得認為公務員。

職後首次記者會指出：「憲政體制的改革，必須要做。政府有關的改革，必須在司法獨立、行政中立的兩個基礎下來推行，一定會成功，一定會有好的政黨政治出現。」也就是說不管政府或民意代表，都瞭解行政中立的重要性。

實際上，當時朝野面對政治環境的變化，雖開始從黨政分際省思行政中立的重要性。然而，在 1994 年台灣地區正式實施省與直轄市行政首長的選舉，學者還是認為當時選舉狀態是「行政動員」取代「政黨動員」（曹俊漢，1995：13-15）。可見「知」與「行」之間還是有落差。

不過，從各國行政中立的發展經驗來看，隨著民主政治的發展，文官在政治運作的過程中其角色與功能就一再被探討。而文官在政治發展的過程中，也會對其本身的身分地位加以探討。如德國 1918 年之 11 月革命以後，德國進入威瑪共和。由於政黨的輪替，公務員對於執政的社會民主黨存有相當大的疑慮，這也促使當時的德國公務員聯盟（Der Deutsche Beamtenbund）於制憲過程中亦從事遊說。在 1919 年 3 月 18 日在威瑪舉行了德國公務員聯盟之代表與國民大會憲法委員會之成員間之會談，其間德國公務員聯盟之發言人強調，維持職業公務員制度，並

且在憲法上將公務員之基本權利確定下來，並不單單是為了維護直接關係人之利益，也是對於在民主國家中行政活動的執行所迫切需要（陳英鈴，2002：24-27）。也就是說，自政府遷臺後，隨著民主政治的發展，除外環境對文官體系要求嚴守行政中立外，公務人員也自省應建立行政中立。

但是在文官體系中，瞭解行政中立的重要性，惟是否能遵守，也就是說知行能否合一，這是很有趣的問題，也是本文要探討的議題。在 1993 年 3 月（考試院，1993：50-71）與 1994 年 11 月（蔡良文，1995）對公務人員所作的調查得知，98.84%的公務人員認為應該嚴守行政中立。但是否能遵守行政中立，只有 37.4%（1993 年 3 月）與 28.68%（1994 年 11 月）認為能遵守行政中立。

換言之，時空轉變解嚴後公務人員認為應該要行政中立，然而卻非常難作到。筆者認為這中間的落差，可以從兩個層面，一是行政中立法制的建立，另一則是行政中立理念的推廣。也就是政府應如何建立公務人員行政中立法制，與如何推廣的問題。這將是本文後續二章要探討的問題。

肆、公務人員行政中立文化型塑：法制研構期（1993年—至今）

在我國因為民主政治發展歷程較短，是以我國在推動民主政治的過程中，希望能建構完整的法律規範，以作為行事的法則，行政中立法制的研擬，就成為當前重點研擬法案。

我國最早提出行政中立法制化，是由當時的銓敘部部長陳桂華以國民黨執政從政黨員的身分，於1991年8月14日向國民黨中常會提出「整建現行文官制度之構想與做法」，並經國民黨政治小組審議後提出如下建議：「為因應國家推動憲政改革，對文官中立及政務官、事務官間正確職務分際，宜於相關法令中研擬具體規範，以奠定國家行政常態穩定的根基。」1993年4月，考試院邱院長創煥先生就任記者會上宣布建立行政中立法制為其首要工作，銓敘部並改組由關

中先生接任，銓敘部積極推動公務人員行政中立研究¹²與法制化（關中，1995：7）。

1994年3月31日公務員基準法草案經考試院12次全院審查會審議初步通過草案第三十六條，具體規範公務員行政中立之原則為：（一）公務員執行職務時，應超越黨派為全民服務；（二）不得利用職權推展政治團體之活動或勸募政治捐助；（三）除政務官外，不得於上班時間從事政治團體之活動；（四）有關行政中立事項，另以法律定之。於是有關行政中立宜單獨立法之政策決定確定。

一、行政命令時期

在前文提及隨著國內解嚴與動員戡亂時期臨時條款的廢止，在野政黨對威權政治漸趨解構下，文官是否能嚴守行政中立，成為一再關注的焦點。前文也提出，隨著民主政治的發展，當時執政的國民黨政府也開始回

¹² 銓敘部有鑑於公務人員行政中立在世界各國尚無立法先例，爰訂定計畫，並自1991年8月起開始規劃辦理。依據計畫銓敘部經廣泛蒐集英國、美國、法國、德國及日本等五國有關文官中立的規定或作法，並整理歸納出或可供我國研擬文官中立具體規範參考借鏡之處後，擬「先進民主國家文官中立之研究」，於1992年11月21日提請銓敘部人事制度研究改進委員會討論，以就教於學者專家。為期集思廣益，銓敘部以既有之研究成果為基礎，並參照透過駐外單位代為蒐集所得之國外最新相關資料及輿論各界之反映意見，擬具完成「公務員行政中立法」（名稱暫定）草案初稿，並於1994年7月26日函送請中央暨地方各主管機關表示意見。經於1994年10月7日、14日、21日、22日分別舉行3次學術座談會及1次銓敘部人事制度研究改進委員會就教學者凝聚共識。另為集中人力、縮短時程，於1994年10月5日在銓敘部成立「公務人員行政中立法草案專案小組」，依據上述學者專家、輿論各界寶貴意見及各機關反映意見，經該專案小組密集作業研擬完成「公務人員行政中立法草案」，並提請銓敘部政策小組會報反覆檢討修正，前後共計召開3次會議，並經數度易稿，經於1994年11月10日正式提出草案。本註釋引自侯景芳，〈公務人員行政中立法草案簡介〉，《人事月刊》，第19卷第6期。

應社會對文官行政中立的要求。

惟在相關法制行政中立法制未建構前，銓敘部在 1997 年縣市長選舉前，通函全國公務人員應嚴守行政中立，不得於上班時間從事政黨或其他政治團體之活動。1998 年立法委員、直轄市市長選舉與 1999 年總統選舉，行政院人事行政局亦通函公務人員應嚴守行政中立。2001 年及 2003 年公職選舉前，銓敘部與行政院人事行政局分別通函行政院所屬各主管機關人事機構加強宣導並轉知所屬貫徹公務人員嚴守行政中立。

在機關行政規章部分，行政院訂定「行政院及所屬機關學校公務員工嚴守行政中立注意事項」，法務部訂有「檢察官守則」，規定檢察官不得參加任何政治團體之活動；另司法院亦訂定「法官守則」及「各級法院法官自律委員會實施要點」，規定法官應避免參加政治活動，並不得從事與法官身分不相容的事務或活動；法官如有「參加政黨或其他政治團體之活動」、或「為政黨、政治團體或個人作政治上之助選」等情事之一者，將送交各級法院法官自律委員會評議¹³。

另在地方政府亦有部分機關訂定行政規章，要求所屬各機關學校公務員工遵守行政

中立，如臺北市政府訂定「臺北市政府及所屬各機關學校公務員工嚴守行政中立注意事項」、宜蘭縣政府亦訂定「宜蘭縣政府暨所屬機關學校公教人員選舉期間行政中立注意事項」等。

上述行政規章的訂頒，說明行政機關對行政中立法制的迫切性需求。

二、行政中立法制研擬—公務人員行政中立法草案

前文提及隨著我國政黨政治的發展，文官體系行政中立規範益形重要。負責我國公務人員相關法制的銓敘部，面對內外環境的需求，於 1991 年 8 月開始研議文官中立之規定及作法，於 1994 年 11 月 10 日正式提出「公務人員行政中立法草案」報經考試院審議通過，並經考試院於 1994 年 12 月 30 日函請立法院審議。

立法院第 3 屆第 2 會期法制委員會曾審查公務人員行政中立法草案，惟以本法草案具有高度政治性，復於 1997 年至 2001 年間共舉行 7 次朝野協商會議均未能達成共識，迄至立法院第 4 屆會期結束仍未能完成三讀程序。朝野之間雖認知行政中立的重要，但對於行政中立的內涵仍無法達成共識。

¹³ 行政院，2004 年 7 月，〈行政院及所屬機關學校公務員工嚴守行政中立注意事項〉，<http://www.cpa.gov.tw/cpa2004/plplan/download/PLPS93072302.doc>。2005 年 8 月 7 日。

基於法案屆期不繼續審議之規定，銓敘部爰依據本法建制之目的，配合現勢重擬「公務人員行政中立法」草案，並邀集學者專家及相關機關於 2002 年 4 月 8 日、6 月 3 日及 7 月 15 日分別召開 3 次會議研商討論，以集思廣益通盤檢討。經參酌學者專家及各機關意見修正後，於 2002 年 7 月 31 日函陳考試院審議，嗣 2002 年 8 月 15 日考試院第 9 屆第 293 次會議決議：「本案請銓敘部通盤研議後再行報院」。銓敘部爰於 2002 年 9 月 27 日邀請學者專家及相關機關召開座談會，就本草案之名稱、適用對象、可否兼任黨職、參選請假時間長短及對違反行政中立者之處罰規定等議題，廣泛聽取各界意見；2002 年 11 月 6 日提考試院考試委員座談會，請考試委員提供建議，為期更臻周延，並於 2002 年 11 月 27 日再邀請各機關開會研商討論，經銓

敘部參酌相關人員建議意見重新整理，於 2002 年 12 月 26 日再函陳考試院，經院會交付銓敘組會同考選組、保障暨綜合組聯席審查，歷經四次審查會詳加討論，復提經 2003 年 5 月 22 日考試院第 10 屆第 35 次會議審議通過¹⁴，並於 2003 年 9 月 19 日送請立法院審議，惟未能完成立法程序，爰經銓敘部再檢討後重新擬具「公務人員行政中立法草案」送考試院審議中¹⁵。

在該法草案明定公務人員參與政治活動之權利、限制及禁制行為；公務人員對其職務上所掌管之行政資源，受理依法申請之事項時，應秉持公正公平處理，不得有差別待遇；公務人員不因拒絕從事禁止行為而遭受不公平對待或不利處分及其救濟管道等相關規定¹⁶。另為明定政務人員行政中立規範，爰擬定政務人員法草案，適度規範政務人員之

¹⁴ 中華民國 92 年 9 月 19 日考台組貳一字第 09200078471 號函公務人員行政中立法草案總說明。

¹⁵ 列入民國 94 年 9 月 15 日考試院第 10 屆第 149 次會議議程討論。

¹⁶ 公務人員行政中立法草案共計 19 條，其內容要點如次：

一、揭示本法立法目的，明定其他法律另有嚴格規定者，從其規定。（草案第 1 條）

二、本法之適用對象。（草案第二條）

三、宣示公務人員行政中立之原則。（草案第 3 條及第 4 條）

四、公務人員參與政治活動之權利，但不得兼任政黨及競選辦事處之職務及介入黨政派系紛爭。（草案第 5 條）

五、公務人員參與政治活動之限制及禁制行為。（草案第 6 條至第 10 條）

六、公務人員經公告為公職候選人應請事假或休假之規定。（草案第 11 條）

七、公務人員對其職務上所掌管之行政資源，受理依法申請之事項時，應秉持公正公平處理，不得有差別待遇。（草案第 12 條）

八、各機關首長或主管人員於公職人員選舉期間應辦事項及相關限制。（草案第 13 條）

九、長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為及課予上級長官應依法處理之責任。（草案第 14 條）

某些政治行為，以達行政中立，諸如：對於公職人員之選舉或罷免，不得動用行政資源助選或要求他人不行使投票權或為一定之行使。至於於憲法或法律明定須超出黨派以外及基於主管業務特殊性之政務人員，如大法官、考試委員、監察委員、法務部長等則更予嚴格規定於任職期間不得參加政黨活動，或為公職候選人助選，俾能達成超然獨立之本旨¹⁷。

實際上，隨著地方與中央政府相繼政黨輪替，各級公務體系面對選舉時，對行政中立規範的需求益形迫切。輿論也常質疑，每當選舉時政務官與事務官，是否能明確分辨行政中立分際。當然這都因為行政中立法制尚未建制有關。惟為彌補此，政府除引用相關法律以為規範外，就是加強下一章將討論的行政中立理念的宣導。

伍、公務人員行政中立文化型塑：推廣期（2002年—至今）

實際上，行政中立文化的建立，關係著我國民主政治發展的良窳。2005年1月公務人員保障暨培訓委員會所作的公務人員調查發現¹⁸，針對簡、薦、委任三個層級，從渠等對是否具備行政中立的能力調查中得知，簡任層級公務人員認為大部分公務人員具備的占68.2%，薦任層級公務人員認為大部分公務人員具備的占77.3%，委任層級公務人員認為大部分公務人員具備的占72.9%；三個層級平均值為72.7%。相較於1993年3月與1994年11月對公務人員所作的調查得能遵守行政中立的37.4%（1993年3月）與28.68%（1994年11月），後者數字的偏低，說明經由政府對行政中立的推動，對各級公務人員漸產生成效。

在前文提及，臺灣的政治發展，衝擊整

十、公務人員不因拒絕從事禁止行為而遭受不公平對待或不利處分及其救濟管道。（草案第15條）

十一、違反本法規定之處理方式。（草案第16條）

十二、本法之準用對象。（草案第17條）

十三、憲法或法律規定須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員，準用本法規定；至其餘政務人員回歸政務人員法相關規定辦理。（草案第18條）

十四、本法之施行日期。（草案第19條）

¹⁷ 銓敘部，2005年7月28日送立法院，〈政務人員法草案總說明〉。http://www.mocs.gov.tw/law/main_law_e.aspx。2005年8月14日。

¹⁸ 公務人員保障暨培訓委員會於2005年1月針對全國8011位公務人員進行簡薦委任公務人員共通能力進行調查，經回收整理後有效問卷為5144份。

個文官體系，也使整個社會體系提出各級公務人員應具有行政中立的能力。如何提升行政中立的能力，並內化為實際行為，就須經由不同的方式落實。實際上，經由訓練就是一個途徑，在 2002 年 1 月 30 日總統令制定公布公務人員訓練進修法，於該法第 2 條規範，公務人員保障暨培訓委員會辦理公務人員行政中立訓練。2002 年 6 月 13 日考試院令訂定發布公務人員行政中立訓練辦法，該辦法第 7 條明定，自本辦法發布施行之日起 3（2002 年 6 月 15 日至 2005 年 6 月 14 日止）年內，各機關（構）學校應安排所屬人員至少參加行政中立訓練 1 次。其後並將行政中立的訓練，定為常態性的訓練。

考試院公務人員保障暨培訓委員會乃據此辦理公務人員行政中立訓練，並經由講演與視聽學習的方式推廣行政中立理念，3 年內計有 98.83% 的公務人員參加本項訓練。在這個階段，是政府在行政中立法制未完成前，經由政府全面且普及性的訓練，並藉此推動宣示政府重視文官應嚴守行政中立，並經由此型塑公務人員的行政中立文化。

後經公務人員保障暨培訓委員會，於 2005 年 7 月針對公務人員行政中立訓練成效所作的調查顯示，50.12% 認為行政中立訓練，能有效提升同仁依循行政中立原則執行

公務的能力（仇桂美，2005：110）。也就是說，經由第 3 階段的推廣期，確能使公務人員提昇行政中立能力。整體而言，也就希望經由行政中立能力轉換成整體公務人員的行政中立文化。

陸、結語

在前文中，筆者描述我國政治的發展，我國從 1977 年開始非國民黨籍人士取得 5 個縣市政府的執政權、1986 年 9 月 28 日民主進步黨成立、1987 年 7 月 15 日解除戒嚴令開放黨禁、報禁等、1991 年 5 月 1 日動員戡亂時期終止並公布第 1 次憲法增修條文、1994 年民主進步黨執政台北市、2000 年民主進步黨執政中央政府，政黨政治的發展從國民黨的一黨獨大到兩黨的競爭。且在法制上 1996 年 10 月公務人員保障法實施，1997 年 7 月司法院大法官會議對公務員與國家間關係，以「公法上之職務關係」取代「特別權力關係」。內外環境對文官體系的衝擊與影響是可預期的。

從前文所述學者對於「行政中立」的界定，可歸納出三個重要方向與觀點：1. 文官身分及地位的保障、2. 限制參加政黨活動、3. 限制參加競選或選舉活動。而在前文對於行政中立法制的建構時指出。依我國現行法令對

公務人員行政中立的規範，在公務人員行政中立法案係界定為：（一）公務人員在職期間應盡忠職守、盡心盡力，推動政府政策，造福社會大眾。（二）公務人員在處理公務上，其立場應超然、客觀、公正，一視同仁，既無偏愛也無偏惡。（三）公務人員在日常活動中不介入地方派系或政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務。再依公務人員訓練進修法第 5 條規定：「為確保公務人員嚴守行政中立，貫徹依法行政、執法公正、不介入黨派紛爭……」。可知，政府與學術界對於「行政中立」的見解，基本上，是無太大的差距。

從文官體系而言，我國公務人員隨著教育程度的提升、政黨政治的發展與法治教育的普及，各級公務人員對於行政中立的政治文化較能建構。在前文筆者從問卷調查數字得知，1989 年對公務人員所作的調查得知，具有行政中立能力者為 41.9%。1990 年 10 月對台北縣市公務員所作調查，則有 61.7%。在 1993 年 3 月與 1994 年 11 月對公務人員所作的調查得知，98.84% 的公務人員認為應該嚴守行政中立；但是否能遵守行政中立，只有 37.4%（1993 年 3 月）與 28.68%（1994 年 11 月）認為能遵守行政中立。2005 年 1 月公務人員保障暨培訓委員會所作的公務人員調查發現，大部分公務人員具備行政中立的能

力為 72.7%。從這調查數字顯示，其中的變化相當大，驗諸我國政治發展，其脈動顯可瞭解。但政治文化的建立，除外環境因素外，政治體系亦須有所作為，如法制的完備，政治菁英的言行表率等，當然政府大力推廣行政中立理念亦不能停頓。2005 年 7 月針對公務人員行政中立訓練成效所作的調查顯示，50.12% 認為行政中立訓練，能有效提升各級文官依循行政中立原則執行公務的能力，即是這個意思。

前文筆者指出，依照學者與西方先進國家的發展經驗，行政中立有法制的建構與倫理教育的推廣。在法制層面上如：1. 文官身分及地位的保障、2. 限制參加政黨活動、3. 限制參加競選或選舉活動。在倫理教育的推廣上如：1. 公務人員在職期間應盡忠職守、盡心盡力，推動政府政策，造福社會大眾。2. 公務人員在處理公務上，其立場應超然、客觀、公正，一視同仁，既無偏愛也無偏惡。3. 公務人員在日常活動中不介入地方派系或政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務。在法制建構上只有公務人員保障法與公務人員訓練進修法完成立法成序，其他諸如公務人員行政中立法、政務人員法、公務人員基準法皆未能如期完成立法。在倫理教育的推廣上，因法制的不完備，政黨政治選舉化與民主法制教

育的不落實，使得我國公務人員行政中立的政治文化尚無法健全。

實際上，我國民主政治的發展，如從政府來臺後推動地方選舉也不過 50 餘年，如再從政府解嚴從威權體制轉變，那民主歷程更是屈指可數。西諺常言，羅馬不是一天造成的。我國中央與地方文官有 36 萬餘人，這是維護國家安定與推動社會進步的基石。可是觀諸於我國政治現勢，行政中立尚是我國政治發展過程中，仍待加強努力的範疇。（本文作者為公務人員保障暨培訓委員會簡任秘書）

參考書目

- 王亞南(1987)。**中國官僚政治研究**(頁 26)。臺北：谷風出版社。
- 史深良(1989)。**西方政制縱橫談**(頁 155-157)。台北：唐山出版社。
- 仇桂美(2005)。**公務人員行政中立訓練成效之研究**〔期末報告〕(頁 110)。臺北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 立法院(1987)。**立法院公報**，76(18)，42。
- 江炳倫(2002)。**政治文化導論：理論與個案研究**。臺北：韋伯文化國際出版有限公司。
- 行政院人事行政局(1988)。**俞院長對人事工作提示輯要**(頁 3)。台北：行政院人事行政局。
- 考試院考銓研究發展小組銓敘分組(1993)。**公務人員行政中立規範之研究**(頁 50-71)。臺北：考試院。
- 吳定(1988)。**〈公共行政發展趨勢之研究〉**。載於**公共行政論叢**(頁 52-59)。臺北：天一圖書公司。
- 吳庚(1992)。**行政法之理論與實用**。臺北：作者自印，三民書局經銷。
- 吳庚(1990)。**公務員基準法之研究**(頁 234-237)。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 陳新民(1997)。**行政法學總論**(頁 149)。臺北：三民書局。
- 陳英鈐(2002)。**各國公務人員行政中立之保障**(頁 24-27)。臺北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 陳德禹(1990)。**〈行政中立問題之檢討〉**。載於**重建行政體制**(頁 108-111)，臺北：國家政策研究資料中心。
- 陳德禹(1991)。**〈我國當前政治發展與行政中立問題〉**。理論與政策，5(4)，45。
- 陳德禹(2002)。**〈文官行政中立訓練之研究〉**。輯於**考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)**(頁 237-361)。臺

- 北：考試院研究發展委員會。
- 陳德禹（2001）。〈行政中立的概念與實踐〉。國家文官培訓所電子簡訊第四期，<http://www.ncsi.gov.tw/e-media/no4/04014.htm#2>, 2001/6/5。
- 胡佛（1985）。〈臺北市民政治參與行為的比較分析〉。出自中國論壇主編。中國現代化的歷程。（頁 107-109）。臺北：時報出版社。
- 桂宏誠（2003）。〈台灣首度政黨輪替對政治發展的影響〉。國政研究報告。臺北：財團法人國家政策研究基金會。http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-R-092-010.htm#_ftn2
- 曹俊漢（1995）。〈台獨因素看三黨支持者的互動〉，卓越雜誌（頁 13-15）。
- 許宗力（1996）。月旦法學雜誌、台灣法學會主辦之「建立行政中立法制」座談會紀錄。月旦法學雜誌，10，10-11。
- 許濱松（1996）。〈英美公務員政治中立之研究－兼論我國公務員政治中立應有之作法〉，原文輯於彭錦鵬主編（1996）。文官體制之比較研究（頁 151-172）。臺北：中央研究院歐美研究所。
- 楊百揆等著（1987）。西方文官系統（頁 28-32）。臺北：谷風出版社。
- 楊國樞（1980）。〈中國人的蛻變〉，出自彭懷恩、朱雲漢編，中國現代化的歷程。（頁 397-404）。臺北：時報出版社。
- 臺灣商務印書館主編（1989）。雲五社會科學大辭典（第三冊）。政治學（頁 41）。臺北：臺灣商務印書館。
- 蔡文斌（2000）。考銓行政與正當法律程序（頁 392）。臺北：學林出版社。
- 蔡良文（2005）。〈公務人員行政中立法制化的精神與意義〉。考銓季刊，8。原文引自 <http://www.ncsi.gov.tw/NcsiWebFile/Documents/bdbcb7d0259786a34de7bce8d747e106.pdf>。
- 蔡震榮（1998）。行政法導論（頁 174）。臺北：三民書局。
- 關中（1995）。〈公務人員行政中立法制化的精神與意義〉。銓敘與公保月刊，4(7)，7。
- Almond, Gabriel A. (1956). "Comparative Political System". *Journal of Politics*, 18, 3926.
- Almond, Gabriel A. (1987). "The Development of Political Development". In Myron Weiner and Samuel P. Huntington (Eds.), *Understanding Political Development* (pp.437-478). Boston: Little Brown.

- Elliott, Robert H. (1955). *Public Administration: A Values Perspective* (p.5). Virginia: Reston Publishing Co. Inc.
- Goodnow, Frank J. (1900). *Politics and Administration* (p.24). New York: Crowell-Collier and Macmillan, Inc.
- Heady, Ferrel (1988). *Public Administration: A Comparative Perspective 3rd*, ed. New York: Ed. Marcel Dekker, Inc. 原文引自，吳英明（1992）。威權政治體制民主化過程中公共行政的發展。原文輯於銓敘部主編，1992，行政管理論文選輯第6輯（頁441）。臺北：銓敘部。
- Pye, Lucian W. (1965). "The Concept of Political Development". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 358, M. 1-13, March.
- Pye, Lucian W. 胡煜嘉譯（1987）。中國人的政治文化。臺北：洞察出版社。
- Jain, R. B. (1974). "Politicization of Bureaucracy: A Framework for Comparative Measurement.". *The Indian Journal of Public Administration*, 20, 797-808. 轉引自林文益（1991）。公務人員行政中立之研究（頁28）。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- Perlutter, Amos. (1981). *Modern Authoritarianism*. New Haven: Yale University Press. 原文引自，蕭全政等（1994）。重建文官體制（頁5）。臺北：業強出版社。
- Richard, Wilson, 朱雲漢等譯（1980）。中國兒童眼中的政治。臺北：桂冠出版社。
- Wilson, Woodrow. (1887). "The Study of Administration". *Political Science Quarterly*, 2, 197-222.

《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、論文請依照 APA 格式寫作，並附字數 300 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 10000 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、身分證字號、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 47 期：公務人員核心價值（截稿日期：95 年 5 月 30 日）
 - （二）第 48 期：公務機關對知識管理之實踐與應用（截稿日期：95 年 8 月 30 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，出版權及發行權專屬授權予本刊。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、若著作人投稿於本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館『遠距圖書服務系統』或其他資料庫業者，進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為。並得為符合『遠距圖書服務系統』或其他資料庫之需求，酌作格式之修改。
- 七、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區 116 試院路 1 號，考試院考銓季刊社」。
聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，電子郵件信箱：c065@exam.gov.tw。

著作授權同意書

論文名稱：_____

(以下稱「本論文」)

- 一、若本論文經考銓季刊社接受刊登，作者同意授權予出版單位做下述利用：
 1. 專屬授權出版單位以紙本或是數位方式出版，但作者得為非營利之目的自行或授權他人利用；
 2. 非專屬授權出版單位進行數位典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
 3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務；
 4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。
- 二、作者同意考銓季刊得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，考銓季刊應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。
- 三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽約對授權著作仍擁有著作權。

此致 _____ 考銓季刊社

立同意書人（作者）名稱：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 _____ 年 _____ 月 _____ 日