

文官制度的革新與活化

98.11.2 講於新店主計人員訓練中心「高階領導研究班」

壹、前言

文官制度為何要革新與活化，簡單來說，就是我們現在的文官制度已無法因應快速變遷的環境需求、文官制度過於僵化。西方國家在 1980 年代開始啟動的政府改造運動，主要改革面向有三，一是政府組織改造，二是政府財務改造，三是文官制度改造。有許多國家甚至將政府人力資源革新做為政府改造的核心工程。西方國家這一波改革雖然步伐已趨緩，但迄今仍持續中。反觀我國的文官制度，雖然近年來也有許多革新¹，但整體而言，就人力資源管理最根本，也是最基礎的工作，如考選、任用與績效評估等，卻未能與時俱進，還有很大的改進空間。

我國的文官制度歷經長期演進，大致雖已規模具備，並為民主政體的運作，奠定穩定的基礎，但制度的內涵卻未能與時俱進的進行策略調整，展現的型態也呈現「高度法令化」、「高

¹ 例如 84 年起推動退撫新制；85 年成立公務人員保障暨培訓委員會，隨後配套通過公務人員保障法、公務員訓練進修法及配套法規；91 年通過公務人員協會法；98 年通過公務人員行政中立法和文官培訓所改制為國家文官學院等，均屬重要法制的建制。

度集權化」及「高度一致性」²的現象。政府的各種人事措施幾乎都有相對應的人事法律或法令規定，而且幾乎各機關需均「一體適用」(one size fits all)，以維持形式的公平性。我國幾乎所有的人事法令都由考試院主管，而且法令內容規範密度相當高，各機關的彈性空間不多。這些法令規章，在過去是確保人事業務穩定運作、人事業務上步伐一致的有效工具，在威權時期，甚至是避免文官體系落入徇私用人的重要機制。我們肯定過去嚴謹的法規所帶來的效益，但時空環境的變遷，若干法令變成繁文縟節 (red tape)，過多的規章造成人事措施無法及時因應變化與需要，不但影響政府的效率和競爭力，也造成人民對公務人員的負面觀感。尤其遭遇重大災難時，更加凸顯政府的應變能力不足。因此，我們必須推動文官制度的革新與活化，目的不是否定過去，而是要面對現實，創造未來。

我將先說明過去我國文官制度的特性，然後提出革新文官制度的作法與觀念——分權與彈性，簡單介紹英美二國的發展趨勢，隨後探討我國的文官制度該如何進行活化的工程，並從考選、任用及考績三個層面來說明。

貳、我國文官制度的特性

人事界的前輩徐有守先生曾說，我國人事法令多如牛毛，

² 相關概念亦可參考施能傑，〈政府人事管理法令體系管制品質分析：策略性人力資源管理觀點的檢視〉，發表於行政院人事行政局等機關舉辦，2009年9月5日人事行政法制變革研討會。

但還好都在同一條牛身上³，並不是完全沒有脈絡可循。這一句話點出前述二個重點，一是高度法令化，二是集權化。

一、高度法令化

依憲法規定屬於考試院職掌之業務，從官制官規⁴、考選、任用、俸給、考績、升遷、訓練、退休、撫卹等，都有相對應的法律來規範。隨著新增業務的需要，還不斷增加新的法令規章。除了考試院之外，人事行政局爲了統籌行政院所屬各機關的人事業務，也增加了若干行政規則。人事法令數量有增無減的趨勢，造成人事管理高度法令化，爲了符合繁瑣的法令規章，人事運作變成偏重程序取向，強調輸入及過程，相對忽略輸出及結果，對於規則的遵守重於規則本身希望達到的目的，就會發生目標錯置，人事業務的運作主要在應付人事法令，而非人力資源管理。

在變化快速的時代，高度法令化可能會成爲進步和改革的阻力。依據中央法規標準法第五條規定，應以法律定之的事項有：「一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」政府內部人事管理並非一

³ 徐有守，《考銓新論》，台北：臺灣商務印書館，1996，頁 118。林洋港先生在擔任台灣省主席期間，接受省議員質詢「法令多如牛毛」時答覆：以他從小在農村放牛的經驗了解，一頭牛的毛很多，證明很健康。

⁴ 官制部分，例如簡薦委制、職位分類制及現行的官職併立制等，均屬官制；官規部分，如宣誓條例、公務員服務法、公務人員交代條例、公務人員請假規則等，概屬官規。

定要以法律來規範，尤其是高度屬於管理權範圍的事項，應給予管理者彈性的空間。前大法官吳庚認為「凡不屬於干涉或侵害性質之事項，行政部門之措施並不須有法律之明文依據，於尊重法律優越之限度內，享有相當程度之自由。」⁵從行政法的演進來看，屬於重大權利義務事項，例如公務人員的身分、義務、涉及政府重大財政支出事項，如退休撫卹和保險制度，自應有法律依據，但對於公務人員的管理事項，如遷調、獎懲、福利等事項，如採取高度法律化的結果，會使得管理空間受到限制，反而形成制度失靈的現象。

高度法令化的用意，是希望透過法令化的途徑，使各項人事業務的運作獲得控制，不至於偏離常軌。但對於官僚組織而言，意圖透過增加法規來控制它的行為，可能會得到反效果。美國前總統卡特（Jimmy Carter）1976年競選總統期間，曾說「功績制度內毫無功績可言」（There is no merit in the merit system），這便是制度失靈的例子。功績制是美國1883年文官法宣示的基本原則，但經過近一百年的運作後，嚴密的行政規章，層層縛住管理者，複雜的法令體系，讓政府運作陷於程序的泥沼而動彈不得，法規反而成爲管理的阻礙⁶。在法令規章的層層限制下，有效管理所需要的彈性和裁量均受到限制，文

⁵ 吳庚，《行政法之理論與實用》（增訂八版），台北：自印，2003，頁82。

⁶ David H. Rosenbloom and Deborah D. Goldman, **Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector** (New York: The McGraw-Hill, 1998), pp.217-219.

官制度變成了控制的手段，與管理漸行漸遠⁷。

前已提及，以法令來規範政府人事管理事項，在過去曾有許多的貢獻，本文的目的也不在於廢止既有的法令，而是希望人事管理的法令中保留給管理者彈性操作的空間，刪除繁瑣的限制或程序規定⁸。

二、高度集權化

高度集權化的意思是指，多如牛毛的法令都在同一條牛身上。我國是五權憲法體制，由獨立於行政院之外的考試院負責考銓業務，考試院不只是憲法所定的「最高考試機關」，還是「最高人事行政機關」，凡屬政府人事行政事項，概屬考試院管轄。雖然憲法增修條文限縮考試院部分職掌，但所有人事管理的「法制」事項，仍由考試院負責。因此，從公務人員的考選、任用、俸給……，到保障、退休、撫卹，規範這些事項的法令都屬考試院職掌。再者，我國中央與地方政府適用同一套文官制度，依憲法第 10 章「中央與地方之權限」，第 108 條規定「中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障。」係屬由中央立法並執行之，或交由省縣執行之事項，地方並無發布考銓法規的權力。

⁷ Patricia W. Ingraham, **The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy** (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995), pp.131-132.

⁸ 例如：中央行政機關組織基準法第五條至第八條，明訂機關組織法規及名稱如何訂定，除首長、首長及幕僚長之職稱與官職等外，其它的職稱則不必列在組織法規中，使職稱的調整及人員的運用更具有彈性。立法院在審議保訓會組織法修正草案時，即主動刪除原組織法中職稱以外的條文。

對於中央機關而言，高度集權的作法，使得各機關在人事業務上難有著力的空間。舉例而言，考選業務高度集權化的結果，形式上用人機關雖然有參與決定考試科目和考試方法的機會，但並不擁有實質上的決定權，因此各機關並不積極利用參與考試用人的機會，甚而對於規避公開考試用人的其它途徑，反而有高度的興趣。長久下來，對於如何透過人力資源管理以達成組織的目標缺乏積極的作為，機關內的人事單位與業務單位也缺少策略性的聯結，人事單位只是人事法令的執行單位。

就地方政府而言，民國 83 年起推動地方自治，地方政府的政治地位水漲船高。從自治的本質來看，地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關應予以尊重⁹。地方自治權的內容，法學界通說包括自主立法權、自主行政權、自主財政權、自主人事權、自主組織權等項¹⁰。何謂自主人事權，指的是地方自治團體在不違反憲法及中央考銓(人事)法規的前提下，自治團體對其人員的人事管理措施，自治團體之立法及行政機關享有自行決定及執行之權。從地方自治法制化之後，集權化的人事制度一直受到衝擊。人事權的範圍很廣，理論上，每一個面向均可能產生中央與地方的權限爭執。實務上，法制面係由中央獨攬，並非謂地方政府不能補充規範，只是在中央的細密規範下，補充或彈性應用的空間有

⁹ 參照司法院釋字第 498 號解釋。

¹⁰ 黃錦堂，《地方制度法基本問題之研究》，台北：翰蘆，2000 年。蔡茂寅，《地方自治之理論與地方制度法》，台北：學林，2003 年。

限。執行面也非謂地方政府無實質人事權，只是某些關鍵部分，如影響取才用才留才的官職等級及員額編制，仍受到中央的控制¹¹。對於地方政府而言，過度集權化的人事法制，難以落實責任政治的理念。為突破這種限制，地方政府頻頻透過修正地方制度法的方式，爭取增加首長的用人空間及職務列等的提升。

再者，獨立於行政系統之外的考試院，設置了人事一條鞭制度，各機關內人事單位不屬於機關首長直接指揮的範疇，而是由人事主管機關指揮。在這樣的前提下，人事單位人員的陞遷考核不受服務機關首長的管轄，而是由人事主管機關負責，限縮了機關首長對人事單位人員與業務之指揮監督及影響力，也造成人事人員不重視透過人事管理協助機關目標的達成，亦即缺乏策略性人力資源管理的環境。這種以「防弊」為基礎的設計，實不利於組織效率和效能的「興利」。考試院在 86 年對於人事一條鞭曾委託學者進行檢討研究，該研究傾向人事管理條例未來應廢止，將人事機構的設置及人事人員的管理權儘量回歸行政機關首長¹²。這種理念比較符合策略性人力資源管理的趨勢，使各機關人事單位的運作，能在專業的思考下，能夠配合機關的實際需要。

¹¹ 楊戊龍、熊忠勇，〈人事權的地方分權與實踐：以民國九十六年地方制度法第五十六條及第六十二條修正為楔子〉，《文官制度季刊》，第一卷第二期，2009，頁 121-122。

¹² 陳德禹主持，江大樹撰寫，〈人事機構設置及人事人員管理制度改進之研究〉，考試院委託考銓研究報告，載於《考試院研究發展委員會專題研究報告彙編（三）》，2000，頁 421-424。

三、高度一致性

高度一致性是高度法令化的一體二面，高度法令化是指所有的人事管理事項均以法令明定，一致性是指法令規範的嚴密，各機關必須同一標準地操作這些法令，不只是原則性的規範，在執行技術面也有同樣的要求，極少有彈性處理的空間。文官制度的一致性要求，是建立在各機關的業務性質差異不大，而且相對簡易，因此可以適用同一套標準。這樣的前提在農業社會或許可以成立，但隨著社會的進步，分工日益細密，各機關的業務性質差異已愈來愈大，一致性實難以符合各機關的需求。舉例而言，數十年來適用同一套考績制度，雖然各機關工作性質差異甚大，但均適用同一張表格，完全忽視機關的特性及關鍵績效的要求。由於一致性的人事運作失去彈性的管理空間，因此機關也無法或不願承擔人力資源管理的責任。

參、文官制度革新與活化原則：分權與彈性

文官制度的革新，反映的是時代環境的需求與執政者的理念，當前政府強調建立「廉能政府」，因此改善公務倫理、提升效率與效能是當務之急。本文的重點即是希望透過文官制度革新，提升政府運作的效能。

爲了突破傳統文官體制的窠臼，1980 年代起「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic and Cooperation Development, OECD) 推動文官改革，主要目的就是提升政府

的效率與效能，OECD 國家文官改革的主要方向是分權與彈性¹³。學者彼得斯（B. Guy Peters）在《政府未來的治理模式》¹⁴一書中，提到政府改造的四大策略，包括：1.以分權化策略解決壟斷之弊。2.以開放參與策略解決層級節制之弊。3.以彈性化策略解決僵化保守之弊。4.以鬆綁策略解決高度管制之弊。歐斯朋（D. Osborne）與蓋伯勒（T. Gaebler）在《新政府運動》一書中，也提到現代化的人事制度依循的方向，主要為「更寬廣的分類和薪給級距；任用制度讓主管可聘請最合適、最優秀的人才」¹⁵，這也是分權和彈性的主張。從上述論述得知，不論理論上或實務上，分權和彈性皆是人事管理的發展趨勢。

在說明分權與彈性的意義及作法之前，有幾個基本觀念必須釐清，以免在改革過程失去方向和模糊焦點。

一、基本觀念

（一）功績原則的堅持

不論如何分權與彈性，文官制度仍需有一定的基本規範，才不會使各機關的人事運作脫軌。美國人事制度分權化的經驗，在過度管制與完全鬆綁之間的平衡，即是確保功績制原則精神。分權化後，美國聯邦人事管理局必須協助和指導各機關

¹³ OECD. **Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries** (Paris: OECD, 1995), pp.7-8.

¹⁴ B. Guy Peters, **The Future of Governing: Four Emerging Models** (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1996).

¹⁵ David Osborne & Ted Gaebler 著，劉毓玲譯，《新政府運動》，台北：天下文化，1993，頁 158。

如何運作才能符合功績原則，而各機關則要隨時自我評估是否在功績原則下，對所屬人力資源管理進行有效的運作。

為實施分權與彈性，在 1993 年柯林頓（Bill Clinton）總統時代所推動的「國家績效評核（National Performance Review）」計畫中，聯邦人事管理局將厚達萬頁以上的「人事管理規則手冊」廢止，代之以簡化的新的手冊（約千頁）。法規簡化是為了增加管理者空間的分權與彈性作法，而非放棄文官制度的基本原則。學者殷格瑞漢（Patricia W. Ingraham）就指出，缺乏方向感的法規簡化不是簡化，更不是功績，無方向感的授權反而會帶來人事運作的混亂，在人事管理上，功績原則仍是最根本的指導方針¹⁶。

何謂功績原則？從理論上來說，是根據知識、技術與能力，做為取才、育才、用才的標準。但實際上由於各國文官體制發展的經驗不同，功績的意涵也就隨之有異。各國對於功績原則的運作，大體分成過程導向與結果導向二種，過程導向重視的是程序規定，希望透過嚴謹的標準作業程序，來規範各種人事措施，使其符合功績的標準。結果導向則以輸出為考量，強調功績原則希望達成的目標，如效率、平等¹⁷。

近二十餘年來，多數國家傾向於結果導向的運作，反應了

¹⁶ Patricia W. Ingraham, "Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide", *Public Administration Review*, 66(4), 2006, pp.486-495.

¹⁷ Darryl Hirsch, *Merit Systems in Western Democracies: An Introduction to Merit in Canada, the United States, Britain, Australia, and New Zealand* (The Public Service Commission of Canada, 1999).

近年來各國行政改革的趨勢。美國 1978 年文官改革法賦予功績原則九項意涵，包括考選、任用、升遷、俸給、考評、權利保護及救濟等層面¹⁸，同時另設九項禁止的人事措施，這些原則與禁止措施構成功績原則的主要內容。加拿大則將功績原則界定為公平、公正與透明三個概念，並認為功績的運作要考量能力、代表性與非黨派三項特徵¹⁹。澳洲的功績原則與反政治、反歧視、公務倫理、課責、回應性、服務傳送、優質領導、合作的工作關係、優質工作環境、結果取向、公平雇用等相關²⁰。

¹⁸ (1)公務人員之甄補應從適當來源中選擇合格人員，並致力於使社會各階層勞動人力均被涵蓋。考選與升遷應該經由公平與公開的競爭程序為之，確保所有公務人員與申請者皆享有平等的競爭機會，最後的定則應完全根據公務人員與申請職位者的相對能力、知識與技能。(2)政府所有的公務人員與申請職位者，不因其政黨隸屬、種族、膚色、宗教信仰、出生國籍、性別、婚姻狀況、年齡或殘障情況等因素，在人事管理的每一個面向上，都享有合理與平等的對待；其隱私權和憲法賦予的權利也應得到適當的尊重。(3)公務人員俸給應以同工同酬為原則，並考慮全國性與地方性的民間企業薪資水準；工作績優者也應該給予適當的報償與肯定。(4)所有公務人員均應維持高度的廉潔及行為標準，並且重視公共利益。(5)有效率地及有效能地運用聯邦政府的人力資源。(6)公務人員留任與否應以其工作表現良劣程度決定之，但是對績效不佳者，應先行協助改善。真正無法或無法改善其績效至預定要求之標準者，應不給與續任。(7)若公務人員獲致教育訓練機會後，就能增進其個人與的績效時，該機會應提供之。(8)公務人員不受主管專斷行為、個人徇私之迫害、或基於黨派政治性目的之脅迫，及不得運用及職務上之權威或影響力，干擾或影響及選舉之結果或選舉提名人選之選擇。(9)公務人員基於下列情事而合法地揭露真相時，不受報復：A.當其認為有證據顯示有違反法律、命令或規章之情形；B.當其認為有證據顯示有管理不當、浪費公帑、濫用權威或對公眾健康與安全構成具體與實質危害之事實。

¹⁹ 下載自加拿大公共服務委員會 **Merit - A Competent, Non-Partisan and Representative Public Service** (http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/employment_equity/ee/merit/index_e.htm) (2003/12/17)

²⁰ Australia, Public Service Commission, **Values in the Australian Public Service** 2nd ed. (Australian Public Service Commission, 2002).

英國的功績原則，並沒有明文的法律規範，而是透過文官委員等組織的解釋來闡釋其意涵。

至於我國，憲法第八十五條規定：公務人員之選拔，應實行「公開競爭」之考試制度。此一規定可說是我國功績原則的最根本意涵，但其意義及適用似僅限於「考選」層次。其它的人事法令或已融入功績原則的內涵²¹，但因缺乏明確的定義，以致於運作上仍見違功績原則的情形。舉例而言，公務人員考績制度數十年來的運作，並沒有根據實際的績效加以考核，反而出現輪流打乙等，升官、新人優先打乙等的現象，但這些人反而經常是最努力的工作者。再者，公務人員陞遷法雖然規定「本功績原則評定陞遷」，但實際運作上，卻常有「量身訂做」的情形，亦即人選已確定，出缺職務所需具備的條件、資格，係以內定人選為目標，俾利內定人選順利進用或升遷。此種作為，在技術上雖無違法之處，但顯與功績精神不符。為使分權與彈性後的文官制度不致脫軌，關於功績原則的意涵，可以考量我國的環境因素，作出適用於我國功績原則的定義，使各機關的人事運作能符合功績原則的精神。

(二) 分權與彈性係為了效率、效能的價值，但必須注意與其它價值之間的平衡和互補

文官制度本質上被視為四種基本社會價值彼此衝突和互

²¹ 例如公務人員俸給法，雖然未明定「同工同酬」的文字，惟立法精神則是基於這個原則。

動的體系。這四種價值分別是政治回應（political responsiveness）、組織效率與效能（organizational efficiency and effectiveness）、社會公平（social equity）與個人權利（individual rights）²²。這些價值透過不同的人事制度設計來實踐，以滿足人事上的各種功能。分權與彈性的主張，是偏向於效率與效能的價值，而這一項價值也是近年政府改造的主要訴求。但是在追求效率效能的同時，也不可忽視其它的價值主張。舉例而言，過度強調效率與效能，是否會影響社會公平價值，致使社會上弱勢族群的擔任公職的機會被壓縮；過度強調個人權利的保障，可能會限縮管理者的管理空間，反而不利於組織效率的提升。

除了平衡之外，理想的制度是使不同的價值之間能夠相輔相成。例如：透過效率的提升，同時強化政治回應。今年 6 月 10 日經總統公布實施的公務人員行政中立法便具有這樣的功能。由於文官的中立性，使文官可以發揮專業來提升政府運作的效率。同時，由於文官的中立性，文官必須向執政的政府效忠，也就是那個政黨執政，文官就對那個政黨效忠，由此可強化政治回應的價值。價值的選擇涉及執政者的理念與時代環境的演變，因此文官制度的改革必須配合這些因素與時俱進，做出最適當的選擇。

²² Donald E. Klingner and John Nalbandian, **Public Personnel Management: Contexts and Strategies**, 4th ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998), pp.3-4.

(三) 分權與彈性是工具，其目的是為了使管理者有更大的管理空間與課責 (accountability) 增進政府的治理能力及提升政府的績效

分權與彈性二者皆是工具，是因應時代需求而提出的手段，其目的是為了使管理者有更大的管理空間與課責、增進政府的治理能力及提升政府的績效。分權或集權、彈性或一致化並無絕對的好壞，要視實際上的需要而調整。在推行改革的同時，不可陷入目標錯置的陷阱。例如 OECD 國家在高級文官的管理上就採取更為集權的作法，因此我們不必陷入為分權而分權、為彈性而彈性的迷思。

二、分權與彈性的意義

分權化與彈性化，實際上是一體二面，人事管理的分權化，是達成彈性所不可或缺的。為了說明上的方便，我們將分權化界定為權力運作的模式，彈性化界定為自主性和去標準化的程度。

(一) 分權

分權係指人事管理的權責由中央政府移轉給平行或下級機關。以美國聯邦政府人事管理分權化的作法為例，1993 推動的「國家績效評估計畫」，將甄選、任用的權力委任給各機關自行招募和進用，聯邦人事管理局的職責改為監督和協助。

被授權辦理考試之單位稱為 DEU (delegating examining unit)，到 2001 年 5 月止，聯邦政府共有 684 個機構獲得授權²³，除了行政法官外，DEU 可全權處理新進人員的考試。英國 1995 年 5 月 1 日生效之文官樞密院令，大幅進行人事分權，將原屬財政部管轄的人事事項移轉給各部部長，文官之考選不再集中辦理，只要符合公平、公開原則，考選程序及技術強調專業取才的機制，即可以由各部會自行辦理或委託民間專業機構辦理。各部門或機構享有決定本身招募程序和作法的權力，並為其任用職位訂定相關的資格要件，如年齡、知識、能力、專業程度、性向、潛能、健康情形等。1996 年的「文官管理準則」進一步開放，除了高級文官之外，公務人員之薪俸及職等結構由各部自行核定，職等及俸表不再統一訂定，由各部視其人事運作情形自行研訂。

根據我國行政程序法的規定，政府機關內部的分權模式有二種，第一種稱「委任」，指行政機關將權限之一部分委任下級行政機關以受任機關名義執行者。第二種稱「委託」，指行政機關將其權限之一部委託其他行政機關以委託機關名義執行者。從行政學來說，分權的模式亦大體上有二種，一種是權力水平轉移，第二種是權力垂直下放。無論是那一種形式，運作模式都是由集權轉而分權，至於採用那一種方式比較適當，可視實際需要而定。例如：考選部舉辦考試，可「委託」交通

²³ U.S. MSPB, **Assessing Federal Job-Seekers in a Delegated Examining Environment** (Washington: MSPB, 2001), p.16.

部辦理，保訓會辦理高階文官訓練，可「委任」文官培訓所或地方培訓中心辦理。

從以上可看出，英美二國已走向「分權化」的用人，各部會得依據相關的程序規範，以公開競爭的方式，甄選其業務所需人才，其文官人事主管機關亦已轉型成為操舵的機關型態。陳金貴教授亦曾指出，在政府改造的風潮下，我國的考選業務可朝分權化方式作業，考選部主管考選政策和法規，試務工作則交由各級機關辦理²⁴。

當然，考選只是進入公務體系第一層次的篩選而已，無論考選技術設計如何精良，公務人員如果沒有與時俱進，沒有終身學習，在知識經濟的時代，所學很快就會過時或不敷需要。因此除了考選之外，未來的訓練、考核、升遷等，都需要進一步的強化。

（二）彈性

人事制度的彈性管理，主要思考的層面包括功能彈性、數量彈性及薪資彈性。功能彈性是使員工具備多樣才能，提升員工的各種專長，使組織隨時因應需求調配員工。數量彈性的主要目的在使員工數與工作時數，隨時因應組織的需求，可運用的方法包括兼職、臨時契約、外包、彈性工時、工作分享、工作更換等，達到人力數量的彈性。薪資彈性是指將單一和固定

²⁴ 陳金貴，〈考選機關如何因應小而能政府的再造需求〉，發表於 87 年 1 月 9 日考試院舉辦之「文官制度與國家發展研討會」，頁 8。

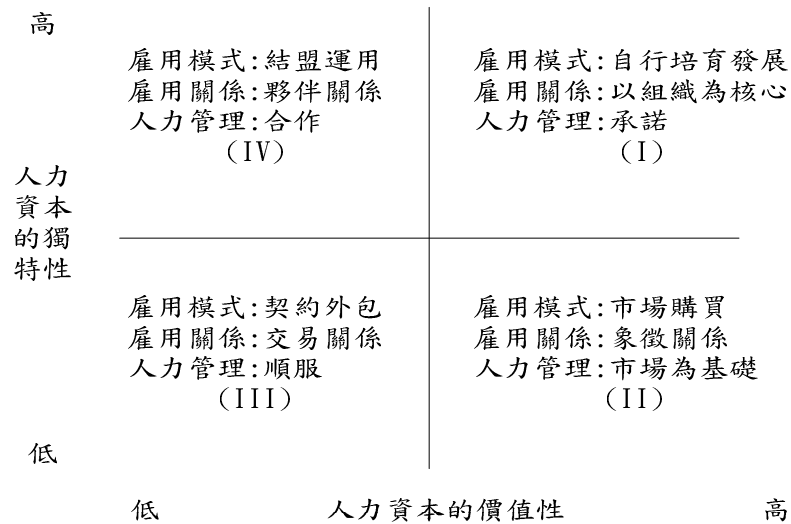
的薪資，變成個人化和多樣化的設計，建立將個人績效與報酬結合的薪資，如績效待遇、利潤分享等。

功能彈性涉及的是公務人員的專長訓練、專長轉換，以及考選時的專業考量。薪資彈性部分，OECD 國家紛紛採用績效關聯性薪資（performance-related pay），績效關聯性薪資是指年度或定期薪資中，根據個人、工作小組或團隊基礎的績效，所給予的變動薪資部分²⁵。變動薪資的主要作法就是調整本薪或給予一次性獎金。我國的考績法雖然早就有類似主張，但實際運作上與績效並無太大關聯，也達不到激勵的效果。未來修改考績法將會強化這個部分的功能。

本節重點放在數量彈性部分，OECD 國家強調的數量彈性，主張除了永業文官的長期關係外，要運用契約性全職或兼職人力、臨時性人力或外包人力等，透過多樣化人力的組合，控制人力成本，因應知識社會和專業社會之挑戰，也提供政府推動績效管理的有利環境。李帕克（David P. Lepak）和史耐爾（Scott A. Snell）曾以人力資本對於組織的價值高低與獨特性為座標，將人力任用區分成四種模式²⁶，頗具參考價值。

²⁵ OECD. **Performance-Related Pay Policies for Government Employees** (Paris: OECD, 2005), p.27.

²⁶ David P. Lepak and Scott A. Snell, “The Human Resource Architecture: Toward A Theory of Human Capital Allocation and Development”, **Academy of Management Review**, 24(1), 1999, p.37.



圖一：人力運用的四種模式

資料來源：Lepak & Snell, 1999, p.37.

所謂人力資本對組織的價值性程度，指的是人力對顧客產生的效益與組織雇用成本間之比值。人力資本對組織的獨特性，指的是所具知能的特殊、難以學習模仿的程度。從李帕克和史耐爾所提出的人力運用策略來看，除了人力資本價值性高，同時人力資本獨特性高的職務（第一象限），須由組織長期雇用培育發展之外，其他三個象限的職務，均可採其他的方法獲取。

這四種模式各自有不同的雇用關係，傳統的文官傾向於第一象限，文官接受組織的規約，並以組織的需求為生涯發展方

向，長期的相互投資，員工是組織競爭力的來源，組織提供員工生涯發展的機會，人力資源管理的重點在於培養員工對於組織的忠誠和承諾。第二象限的雇用模式為「市場購買」，雙方只是象徵性的關係，組織直接購買的是員工的能力，雇用關係是維繫在對雙方都有利的前提上，員工效忠自己專業與生涯的程度高於組織，人力資源管理的重點是以市場為基礎。第三象限的雇用模式是「契約外包」，雙方是交易性的關係，勞雇之間以勞務交換價值，透過議價的方式各取所需，人力資源管理的重點是取得契約人力的順服。第四象限的雇用模式為「結盟運用」，組織間合資成立機構，以利用此一獨特人力，雙方是一種夥伴的關係，人員接受委託，依其專業處理事務，各獻所能，創造價值，然後分享，人力資源管理的重點在於促進彼此的合作。

OECD 研究其會員國的文官雇用關係，發現公部門的雇用關係朝向私部門靠攏，也就是由第一象限朝第二、三象限調整，文官不再具有永業的保障，雇用身分與私部門的勞工愈來愈接近²⁷。這種轉變，使政府增加彈性的勞動力，對於雇主而言，契約性人力可以為組織帶來許多彈性，能夠快速調整員額需求。但它也同時存在許多缺點，包括流動率高、管理不易、組織承諾與忠誠感低、工作品質不佳等問題。最重要的差別是工作的保障，臨時性人力並沒有永業文官的任期保障，因此流

²⁷ OECD, **Recent Developments on Human Resource Management in OECD Member Countries** (Paris: OECD, 1999), p.4.

動性較大。

分權與彈性化的人力資源管理是對於人事管理高度法令化的反思，高度法令化的缺點是：阻礙機關實施個別差異化的管理環境，阻礙鼓勵創新的管理措施，以及阻礙業務部門在人事措施上的積極角色。如果法令化的結果是使得各機關業務單位無法因地制宜，使得各機關的人事單位職責變成「法規管理」，法令化便就完全失去了法令存在的目的。

肆、文官制度活化與革新：以考選、任用及考績為例

知名的人力資源管理學者尤瑞奇（Dave Ulrich）在 MBA 課程中，提出下面這個問題：

「在公司中，誰才是人力資源實務運作（practice）的主要負責人？A.部門經理人，B.人力資源專業人員，C.部門經理人和人力資源專業人員共同的夥伴關係，D.顧問，E.沒有人，它們是自然產生的。」²⁸

多數學生的答案是 C，但尤瑞奇的答案則是 A，他認為部門經理人才是人力資源運作最主要的負責者。因為他們要為成果及流程負最終的責任，對於股東有達成經濟價值的責任，對於顧客有創造產品與服務價值的責任，對員工負有提升工作生活品質的責任。為了達成這些成果，部門經理人必須成為人力

²⁸ 引自 Dave Ulrich 著，李芳齡譯，《人力資源最佳實務》（Human Resource Champions: The Next Agenda for Adding Value and Delivering Results），台北：商周，2001，頁 269-270。

資源的鬥士。

同樣的問題，各位在座的主管是否願意承擔機關的人力資源管理責任呢？也許各位會說我們的文官制度過於嚴密與僵化，沒有辦法提供有效管理的空間。分權與彈性就是為了提供各機關首長與主管管理的空間，各位高階領導不要忘了，業務主管（尤其是高階主管）必須要為組織的使命和行動負責，必須為貫徹政府政策和服務的結果負責，必須為提升員工的工作生活品質負責。我更期勉業務主管與人事人員應該形成夥伴關係，相互尊重與合作，共同為組織的目標而努力。

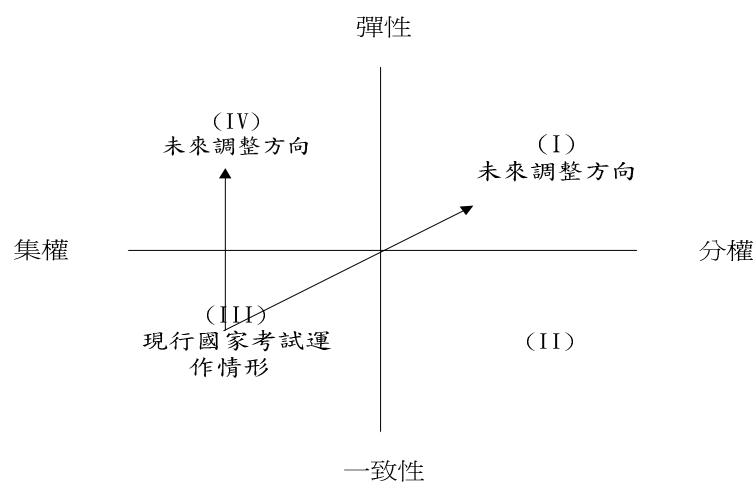
一、考選

從考選來說，分權與彈性的設計，是希望提高考選的效率與效能，具體而言，希望分權與彈性後的考選政策達到下列二個目的：一、經過考選的程序所選用的人，其知識、技術、能力和人格特質等符合機關的要求，在工作上能表現出高度績效，能為機關帶來競爭上的優勢。二、成本效能符合比例，包括時間與金錢，例如：縮短試務流程，在可找到適當人選的前提下，儘量減少試務成本，如消耗的時間、金錢成本太大，亦非最佳的考選政策。再者，應強調成本支出與考選效度之關聯性，與考選效度相關的部分，才是支出成本的重點。

上述二個標準，第一個標準的重要性高於第二個標準。因為考試所錄取人員若無法勝任其職位，則縱然考試成本再低，都無法補償用人後工作效率與效能低落所帶來的後果。考選的

成本不能只由試務支出來看，還要思考國家取才的成本，如以低廉的成本卻選用到不適任的人員，在文官永業的保障下，其所造成的人事成本的損耗是相當巨大的。

我們利用分權/集權和彈性/一致二個標準，來檢視現階段國家考試的情形，可以發現，幾乎全部的國家考試都落在第三象限，也就是集權化（由考選部統一辦理）和一致化（考試均是利用筆試，而且筆試內容幾乎都是智能測驗）。



圖二：現行國家考試運作情形及未來調整方向

在集權化部分，指的是幾乎所有的國家考試都由考選部辦理。典試法第二條第二項規定「性質特殊或低於普通考試之考試，得經考選部報請考試院核定後交由考選部或委託有關機關、團體組織主試委員會辦理之。」但實際上幾乎所有的國家考試都由考試院組成典試委員會辦理典試事宜，並由考選部自

行辦理試務工作。過去有交通事業人員升資考試的試務工作委託由交通部辦理，但自民國 97 年起，不論是典試或試務工作均改由典試委員會及考選部負責。

再就考試科目與考試方法而言，形式上用人機關有參與討論考試科目與方法的機會，但並不具有決定權，因此用人機關實際上並未積極參與考試的工作。從職能（competency）的角度觀之，用人機關應最清楚機關需要何種人才以及用何種方法檢測其能力。目前的情形是只有少數的特考，如外交特考、調查人員特考，用人機關會參與口試，但對於實質提升考選效率影響有限。其它用人機關除了提報缺額之外，對於如何找到所需要的人，幾無置喙空間。再就用人的時程來說，以高普考為例，從提報缺額到放榜錄取人員報到，時間最長可達十個月，其它考試也至少有五到六個月，對於用人機關是一段長久的等待，也不符合用人效率的要求。再就用人成本效益來分析，施能傑教授曾指出，目前考選部用在考選行政試務（如：監考、入闈、管卷等）的支出比例太高，而用在與考選效率直接相關面向（如：命題、審題、閱卷等）的支出則偏低，不符合用人之成本效益分析，對於考選效率也造成一定損害²⁹。

綜合上述，考選權力的集中雖然帶來公平性的肯定，但由於環境的變化，這種模式並不利於效率和效能的提升。這並非否定考選部在試務工作上的努力與成就，而是面對時代環境的

²⁹ 施能傑，〈公務人員考選制度的評估〉，《台灣政治學刊》，第七卷第一期，2003，頁 157-207。

需求，我們必須要有新的因應之道，至少要朝這個方向去認真思考。

再就彈性化作法而言，我們首先檢視現行公務人員考試所採用的考試方法。

表一：公務人員考試種類及考試方法

考試種類	考試方法	備 註
高考一級	1. 筆試（40%） 2. 著作或發明審查（35%） 3. 口試（25%）	
高考二級	1. 筆試（80%） 2. 口試（20%）	
高考三級、普考	筆試	高考「生藥中藥基原鑑定」、「技藝」及普考「新聞廣播」得採筆試與實地考試方式。
初等考試	筆試	
國家安全人員特考	1. 筆試（80%） 2. 測驗：體能（門檻） 3. 口試（20%）	五等特考為筆試及體能測驗
司法人員特考	1. 筆試（90%） 2. 口試（10%）	四、五等考試僅筆試
調查人員特考	1. 筆試（80%）	

	2. 測驗：體能（門檻） 3. 口試（20%）	
外交領事及國際新聞人員特考	1. 筆試及外語或專業知識口試 2. 口試或實地考試及口試	
交通事業人員特考	筆試	按需要得予實地考試或口試
民航特考	1. 筆試及英語會話 2. 口試	
警察特考	筆試	
海巡人員特考	1. 筆試 2. 口試	五等考試僅筆試
地方政府特考	筆試	新聞廣播採實地考試
關務人員特考	筆試	
基層警察特考	筆試	

綜合上述內容，可知考試方法的使用相當侷限。公務人員考試法規定，公務人員考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式行之。除採筆試者外，其他應採二種以上方式。考試法已賦予多樣性的考試方法。但實際上，筆試占絕對的比重，也相對地使得掄才方法過於刻板。從學理上來看，考試的方法有很多種，

信度與效度皆不同（如表二）³⁰，考選部最常採用的筆試，屬於「能力測驗」，其效度與信度皆是中等。雖然各種考試方法的信度與效度，在不同的文化環境下會產生差異，但值得我們思考的是，當效率與效能是考選政策最重要的目標時，我們就要依據需要選擇最適當的方法，例如若干特種考試（如調查人員、國安人員、外交人員）應增加性向測驗，才能瞭解應考人是否適合擔任該項工作³¹。

表二：考試方法的比較

考試方法	效度	信度	成本
1. 個人資歷審查	中	高	低
2. 推薦函	低	低	低
3. 性向測驗	中	中	低
4. 特質測驗	中	中	低
5. 能力測驗	中	中	中
6. 實地考試	高	中	中
7. 面談 ³²	低	低	高

³⁰ Donald E. Klingner and John Nalbandian, *op. cit.*, p.196.

³¹ 台積電以七個向度來檢測應徵者是否符合台積電所需要的人格特質，例如成就動機、溝通取向、自發性、主導性、管理傾向、創新求變和堅韌性。鴻海對於應徵者的要求包括：挫折容忍、負面情緒控制、堅毅、服從、競爭性、創新與成功動機。上述內容引自 career 網站，http://freshmen95.career.com.tw/detail.aspx?ap_id=166&ap_name=%A8D%C2%BE%B7%C7%B3%C6%AF%B8 (2009/9/24)

³² 面談（interview）和口試（oral test）不同，口試係指利用口語方式測驗其專業能力，例如英語口試，以了解其英文能力的表達和運用。面談的範圍則較廣泛，包括工作內容、性格、反應能力等，均可涵蓋在內。考選部所使用的口試，實際上是二者兼有，例如外交特考，以口試測驗其語文能力，調查人員特考，則

8. 評鑑中心	中	高	高
9. 試用	非常高	非常高	非常高

資料來源：Donald E. Klingner and John Nalbandian, 1998, p.196.

為解決現階段考選政策的問題，考試院於 98 年 6 月通過的「文官制度興革規劃方案」，在「精進考選功能、積極為國舉才」建議案中，指出公務人員考試所採考試方式多為筆試或併採口試，未能依工作核心職能採行多元評量途徑，以衡鑑應考人於專業知能、技能、性向、人格等方面的能力與特質，難以有效測知應考人在實際工作情況之表現。在應試科目上，與職務核心工作知能亦有差距。為提升考試的效度與信度，建議應視考試性質研議採行多元評量方式，並應建立職能指標標準的作業程序。

總體來說，考選政策分權化和彈性化作法，可先朝第四象限，即先發展彈性的考試方法，要求用人機關積極參與，並建議各機關發展職能模式，與考選部共同研究適當的取才方法（包括考試法未規定的方法）。其次，將較為事務性的工作交由各機關辦理，考選部本身著重於考選政策的分權化。在分權化初期必須制定詳盡的作業規範，並派員實質參與試務過程，進行協助與監督，避免違反憲法所定「公開競爭」之原則。考試院的角色從划槳者變成領航員，與用人機關合作，以提高考選和組織需求間的契合度。

以「口試」（實際上應是面談）測驗應考人的反應、性格等。

二、任用

政務人員、常務人員及契約人員共同組成政府整體人力，這三類人員就像三葉瓣的酢漿草，葉雖三瓣，仍屬一葉³³，共同組成政府公務人力。本文討論的範圍偏重於後二者，而且以人員的進用為主，不涉及機關內部的陞遷和轉調。

我國實施考用合一政策，考試的舉辦係基於「用人機關的任用需求」，理論上考用之間應密切結合。但事實上，考試放榜後，用人機關並沒有空間決定誰能到該機關任職，而是由錄取人員填列分發志願，依名次分發任用。這樣的做法固然減少了各機關濫用私人的風險及關說的可能。但就用人機關而言，在考試過程僅能有限參與，在任用階段則無置喙餘地。誠然，如能確保考選效度，也能使錄取人員的能力、性格和特質符合機關的需要。事實上，除了考試用人之外，機關可以商調其它機關人員、可以任用非現職但具有任用資格者。各機關新進人員中，考試及格分發的比例並不算高，96年及97年分別為33%和38%³⁴，顯然各機關在進用人員上擁有相當大的權限。

機關雖然有一定的用人權限，但在彈性用人部分則有不

³³ 此一概念引自英國的管理學者韓第（Charles Handy），他在《大象與跳蚤》（*Elephant and the Flea: Reflections of a Reluctant Capitalist*）（台北：天下文化出版，2002）一書中預言，未來企業將轉型為「酢漿草組織」（*Shamrock Organization*），酢漿草葉共有三瓣，這三瓣分別是代表核心人力、約聘人員及彈性勞工。核心人力代表組織的骨幹，約聘人員有專業能力但隨時可以被取代，彈性勞工則隨著企業成長的起伏而增減。政府人力雖然與企業組織不同，但在概念上亦可相互參考。

³⁴ 參考97年銓敘統計年報、96年銓敘統計年報。

足。我國一向強調考試用人，數十年來的運作，以進用考試及格人員為正途，約聘僱方式非屬正規用人，亦無永業保障。從李帕克和史耐爾的觀點來看，常任人員屬於第一象限，在機關內永業發展。契約人力則偏向於第二、三象限，也就是其獨特性不高，但價值性可依其需要分別採用契約方式進用。目前公公務人員總數約 34 萬，以契約進用的約聘僱人員有 27,979 人，其中聘用 10,609 人，約僱 17,370 人。如以行政機關來看，行政機關公務人員總數為 219,615 人，約聘僱人員任職於行政機關者 21,461 人，約占行政機關人力比率的 8.9%³⁵。

表三：全國公部門人力總數（97 年底）

單位：人

類 別	人 數
公務人員	338,305
教育人員（參加退撫基金者）	200,317
軍職人員	124,614
約聘僱人員	27,979
駐警、技工、駕駛、工友	122,391
合計	813,606

註：公務人員數包括行政機關、公營事業機構、衛生醫療機構、公立學校職員

綜合上述資料，可知永業性人力占政府用人比例相當高，契約人力雖占一定比例，但契約人力之進用，並未能真正符合「契約」之精神，這是我國契約人力未能發揮應有效益之主要

³⁵ $(21461)/(219615+21461)=0.089$

原因，理由有二：

- (一) 契約人力「久任」化：契約人力的宗旨就在使人力資源政策更靈活，但是我國之約聘僱人員有久任化的現象。久任與契約進用之精神是不符的，也與聘用人員聘用條例規定「應業務需要，定期聘用」及行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法規定的「臨時性工作，而本機關確無適當人員可資擔任者」不符，但在人情考慮下，造成約聘僱人員產生久任情形。未來在進用契約人力時，必須維護功績原則的基本立場，進用的依據除了業務考量之外，必須配合績效考核制度，作為續聘或解聘的依據。
- (二) 缺乏績效導向的契約設計：94年1月21日行政院為整建聘僱人力管理制度，核定了「行政院及所屬機關聘僱改進方案」，主要乃是對聘僱人員進行績效管理，規定聘僱人員評列丙等人數不得低於5%，評列丙等者不予續聘。但此一措施在97年2月29日行政院又停止適用³⁶。為使契約人力發揮其功能，可以考慮將契約薪資彈性化，並建立契約獎金制度，如此，契約人力雖無永業保障，但仍有激勵機制以提升其工作效率。

未來應考量在常任文官制度外建構一套完整之契約用人制度，以應政府臨時性、季節性和特殊性之用人需求。例如：博物館及社教館（所），或職業訓練機構之人員；或在主管指導監督下低度公權力執行之人員。當然，政府用人不能只考量

³⁶ 行政院97年2月29日院授人企字第0970060830號函。

彈性，基於行政的穩定性，避免循私用人等因素，適當比例的永業性人力必須維持，但應集中於中高階人力，基層工作及特殊性人力可考量較多的契約用人，一方面可增加政府的用人彈性，另方面也可減少政府的人事經費負擔³⁷。

政府職位是國家名器，亦為稀少性資源，如何配置涉及價值的選擇。契約性職位係以效率為主要考量，也是 OECD 國家彈性用人的重要選擇與趨勢。在此仍要再次強調，契約用人並非以打破文官的永業制為前提，而是要塑造有利於績效管理的環境。以英國為例，契約用人賦予管理者更多的管理權力，例如簡便的進用、免職程序和彈性的待遇規劃，這樣的設計較有利於績效管理，但英國對於文官的永業特性仍給予高度的尊重。

三、考績

現在的考績制度是個失靈的制度，因為與公務人員的實際表現不符、與政府的行政效率和效能不符、與人民的評價和認知不符，更重要的，與現行法制規定也不符。現行考績法規定，考績評定係由主管機關負責，但運作結果是長年甲等比例偏高，過去公務人員考列甲等的比例在 85% 以上，自民國 90 年起，透過銓敘部部長及行政院人事行政局局長的「道德勸說」，甲等的比例下降至 75%³⁸，但仍是明顯偏高。顯然各機關並沒

³⁷ 根據銓敘部及內政部的統計，退休人員平均服務年資約 27-29 年，退休後的平均餘命也是 29 年。

³⁸ 甲、乙等合計比例則達 99.7% 以上。

有善用這一項管理工具，原因可能是考績法規定的內容太過僵化，缺乏彈性，也可能是擔任主管者不願負起「綜覈名實」的責任。

考績法第 5 條明訂進行個人年終考績的方式，要求包括工作、操行、學識、才能等四面向，並由銓敘部統一訂定評量細目，也允許性質特殊的職務，得由各機關訂定。但事實上，考績法實施數十年來，沒有任何一個機關曾經自訂過評量細目。不論從理論或實務上來看，有效度的考績應該以工作為主，而且基於各機關業務性質的差異，應自行訂定關連性的細目，並與機關整體績效結合。現行的考績制度，則是「一體適用」相同的一套標準。

各位可能知道，考試院即將針對考績法進行改革，以下我們來談談現在考績制度的三大問題，同時提出修法方向。

（一）只有績效評估，沒有績效管理

我們目前的考績制度，只有績效評估，沒有績效管理。績效評估只是績效管理的必要條件，而非充分條件。現行考績法對於評估結果係給予獎勵或懲罰（例如給予獎金或者不給），僅達到行政性的功能。績效管理應該增加發展性的功能，除了給予獎勵懲罰之外，應增加與個人生涯發展（包括陞遷、職務輪調、訓練）及組織發展目標相關的功能。簡單來說，要能提升個人績效，要有更積極的人力運用、將個人績效與單位績效、組織目標相連結。扮演「樞紐」的角色，有效連結其它人

事管理措施。在提升個人績效部分，包括提供訓練、改調更適任之職務等。

(二) 各級管理者缺乏績效管理的觀念

過去十年來被考列丁等的人員，每年平均僅有 4.3 人，而且根據現行考績法的規定，考列丁等的條件，都是因為行為面的因素（例如：挑撥離間或誣控濫告；不聽指揮，破壞紀律；怠忽職守，稽延公務；品行不端），也就是說幾乎沒有人會因為「績效不佳」而被淘汰。這種情形使得「管理者無權管理」。如果管理者沒有空間對下屬表現不佳時施予任何懲罰，就失去了管理上「棍棒」這一項工具，當只剩下「胡蘿蔔」時，何來真正的管理呢！也因此造成管理者不需要為組織、團隊與所屬員工的工作績效負責。當管理者無權管理，而且不必為績效負責時，我們實在不能期待管理者有任何的壓力或誘因願意為提升績效而努力，願意真正據實考核員工的績效。

(三) 績效評估缺乏信度與效度

有人批評現在的考績法太過僵硬，無法根據工作性質自行設定績效衡量標準，等於是一套標準適用全國。不論是警察機關、一般行政機關或是交通機關都採用相同的指標，主管與非主管也是同一套標準。大家都適用同一張考績表，評估標準都是「工作（50%）、操行（20%）、學識（15%）、才能（15%）」，這樣的評估標準不僅忽略了各機關工作性質的差異，也忽略了

主管與非主管所扮演的不同角色。再加上評量項目包括許多與工作無關的面向（例如學識、才能），難怪學者批評這樣的評估標準毫無效度。

在未來的修法方向上，我們考慮下列作法：

（一）建立合理的評鑑方法

未來在評鑑方法上，將會考量更多元彈性的作法，除了可以量化的資料之外，許多公務尚無法以數量來計算，也會考量質的評估。再者，除了由上而下的評鑑之外，未來也會考量增加自評或部屬對於主管的評估等。總之，評鑑的方法必須要能確實達到正確考評的目的。

（二）團體與個人績效結合

在結合個人績效、單位績效與組織目標部分，依現行考績法的規定有相當大的困難，因為考績法評估的對象是「個人」，而非單位或組織，但未來要考量加入團體評估。團體評估也會與主管個人績效掛鉤，因為主管績效的優劣，關鍵不在於個人表現，而是他所帶領的團隊能否發揮團隊精神，產生綜效（synergy）。因此績效管理的工作，重點應落在主管、首長。讓管理有管理空間、有績效責任，才能真正進行績效管理。

(三) 以工作績效為考核重點，各機關自訂關鍵績效指標

未來對於考評的標準，我們將只做原則性的規定，例如只規定應就「工作績效、品德操守及其他與業務有關項目」進行評量，至於考核細目則交由各機關自行訂定，彈性設計是希望各機關能因應業務，自行訂定其關鍵績效指標（Key Performance Indicator, KPI），其重點在於衡量結果必須具備效度，而且符合機關的實際需要。

(四) 主管要為績效管理負責

對主管績效的衡量，不是看他個人的工作質量，而是要看他所帶領的團隊是否能有效達成任務，取得成果，因此主管的績效衡量，不是看他努力程度，而是貢獻程度，沒有功勞也有苦勞的時代過去了。為了落實團體績效的目標，未來考績法也會加入相關條文。

同時，主管要為部門同仁的能力優劣和績效表現負起責任。當主管在抱怨人事單位給他的是低素質、能力差的人力時，其實是在為自己領導無方找藉口；別忘了，善用和開發同仁的能力，也是主管的責任之一。主管對於員工的考核除了依據客觀條件外，仍有一定的主觀成份。這種主觀成分，從正面意義上來看，就是要賦予主管彈性管理的空間，因為「沒有空間，何來管理」。惟如不當使用，也可能發生主管濫權、能力不足以正確評估等情形，可能帶來更大的傷害。因此主管考核的能力與動機，是考績法成敗的關鍵之一，未來國家文官培訓

所也必須增加這一方面的訓練。

(五) 考績訓練與和陞遷結合

未來在修法方向上，我們希望根據績效評估結果所安排的人力運用，可以有下列四種區分³⁹：

1. 拔尖培育：對於表現特殊優異者，應予培育後快速陞遷，或增加職務歷練。
2. 中堅穩定：對於表現良好及稱職者，可依據其性向、能力及生涯規劃，適度安排職務歷練。
3. 後段機會：對於表現不佳者，應優先給予改善的機會，作法包括職務調整、訓練。
4. 頑劣紀律：對於服務行為不佳者，宜採立即性的紀律措施。

(六) 貫徹獎優汰劣（拉大差距），獎金是績效管理的工具，不是待遇的一部分

有主管擔心將同仁考列乙等或丙等可能會影響公務人員權益，我想這是對於考績法的錯誤認知。這種錯誤認知可能是起因於大家將考績獎金視為薪水的一部分，但這非並考績法的原意。考績獎金的原意是獎勵績優的人員，它的本質是「獎金」，不是薪水，因此會根據績效表現的差異而給予不同的獎金額度，或者不給予獎勵。但從考績結果的分配來看，當幾乎全數的人都得到獎金的時候，對於績優者就產生不了任何激勵

³⁹ 參考施能傑教授於 98 年 4 月 13 日簡報「績效導向問題領域的處理」。

的效果，績效差的人也不必擔心會有什麼嚴重的懲罰，反正至少有半個月的獎金。這樣的結果造成大家習慣將考績獎金視為薪水的一部分，久而久之，非但「汰劣」制度也沒有落實，也失去了「獎優」的效果。

「績效管理」經理人是最重要的管理工具⁴⁰。但在公務體系，卻少有主管能掌握績效管理的精神，並加以運用。因此主管必須要改正這個觀念，考績法是賦予主管同仁管理部屬的重要工具，而不是保障員工權益的法律，放棄這項工具，便失去了管理部屬的重要權力。

（七）退場機制

合理的人事管理措施應該是「有進就有退、有好就有壞、有獎就有懲」。公務人員考績制度的改革是爲了讓辛勤努力工作者能夠得到真正的鼓勵，相信考績是公平的，讓績效不佳者可以知所警惕而改進向上，或者使其去職，進而提升政府的競爭力。如果「善善不能用、惡惡不能去」，那這樣的考績制度是名實不符的，是流於形式的，甚至是有反效果的。

現代化的文官制度是以功績原則（*merit principle*）爲基礎的設計，各項人事管理措施係以能力爲主要考量。考績制度改革的核心理念就是要落實功績主義，有特殊的表現才給予額外的獎勵，公務人員必須要有預期的表現才能獲得考績獎金。表

⁴⁰ 引自張瑞明，〈績效評核的最終目的是訓練發展〉，《T&D 飛訊》第 11 期，國家文官培訓所發行，92 年 7 月 10 日。

現低於預期水準者，則給予轉調、訓練等改善措施，如仍未達一定標準，則必須使其去職。落實考績制度，才能促使公務體系內部有競爭，如果缺乏競爭，在人的惰性之下，只會漸漸失去競爭力。

對於考績法的改革，我們希望達成的預期目標至少有三項：

（一）協助員工與時俱進，積極任事

正確而有效的評估員工的績效只是手段，績效管理才是目的。透過績效評估，協助員工了解其優缺點，進而做為人力運用的參考，例如訓練、轉調、升遷等。為使考績法之修正兼顧績效評估與績效管理，考評內容必須包括：一、現階段工作的表現（包括工作能力與職務要求的差距）；二、工作潛能與發展能力的評估。

（二）提升組織效率與效能

透過考績法的改革，我們希望使機關重視績效管理而不只是績效評估，使個人更重視工作的產出而不只是工作的流程。亦即未來的考績法將從程序導向走向結果導向，藉此達成組織效率與效能的提升。

（三）強化政府執行力與國家競爭力

我國政府績效不佳的具體證據表現在國際競爭力的落

後、表現在人民對於公務人員服務品質的不盡滿意。從歷年國際競爭力的評比來看，不論是瑞士洛桑「國際管理學院」（Institute of Management and Development, IMD）或「世界經濟論壇」（World Economic Forum, WEF）所公布的競爭力報告，我國在「政府效率」項目常常是落後的指標之一。我們的責任就是設計一套公平、更好、更可行的制度，一個可以讓人事制度推動順暢，讓公務人員願意接受，讓民眾願意信任政府的制度。若能成功推動考績法的革新，相信有助於強化政府的執行力與提升國家競爭力。

綜合上述內容，可知在考選、任用及考績層面，均應作進一步彈性的設計。在考選業務上，宜待彈性化措施運作成熟，且各機關確有依據功績原則操作考試業務的前提下，再逐步走向分權化。任用部分，契約人力的規劃案必須儘快完成，使政府人力運用多元化，塑造有利於績效管理的環境，這也是任用的分權化目標。考績部分，除了要求落實執行考績法的規定外，未來考績法將擴大授權，使考核項目及運作更能符合機關的實際需要。

伍、結語

傳統的文官體系的特性是確保公平的人事進用制度、防止公務人員濫用權力、避免政府職位流於恩寵授與及政治剝削。但這種邏輯設計出來的文官制度高度呈現集權化和一致化的色彩。隨著政府職能的擴大和多元，一體適用的原則業已受到

挑戰，鑑於以防弊和公平為基礎的人事制度日益僵化，現代化的文官制度必須有所調適。本文以分權和彈性為思考的起點，探討文官制度在考選、任用及考績制度上的革新構想，期能再造國家新文官，為政府打造優秀的文官團隊。

附錄：

表一：英、美二國在人力資源分權化之具體作法

	英 國	美 國
一般政策	人力資源管理的權責授權給各部與各機構。	增加各部與各機構在管理其人事的權力
人事成本	1986 年起各部開始進行包含人事成本的成本預算(局(署)亦同)。各部與各機構得將未執行之預算額度延至次一年彈性運用。	由管理與預算局統一管控。
員額	自從採用成本預算後即不再統一管制。	員額統一由管理與預算局管控。 人事管理局每月提供雇用的人事資料給管理與預算局以利追蹤管制。
分類/評等	除高級文官外，各部與各執行機構得在財政部的許可下，依據 1996 年文官管理準則之授權規定，自行決定其人員的分類與評等。	在人事管理局的指導下，權責移轉給各部與各機構，惟管理與預算局對於一般管理與預算事項仍有建議權。
甄補/終止	除高級的文官，其餘均在 1995 年所定之甄補	分權給各部及各機構辦理。

	原則架構下，授權給各部與各機構辦理。	
俸給與雇用關係	除高級文官外，分權給各部及各執行機構，並透過集體協商決定。	

資料來源：OECD, 1996：92-94 並參考 OECD，2001 後繪製。

表二：英、美二國在人力資源彈性的具體作法

	英 國	美 國
分類/評等	1994 年起，薪資協商權授權給各執行機構，在職等設計上賦予更多的自由。	在行政或立法部門的草案中，大量增加各機構在分類及運用員工上之彈性與裁量權。
甄補/考選/終止	1991 年起，授權各部在徵詢主管機關有關高級文官職等、執行長等事項後全面公開甄選所需人員。 在甄補方式與標準上均彈性化。 1993 年起，除高級文官與快速升遷系統外，甄補標準均全面授權給各機關。 局（署）的執行長公開	一般來說，甄補事權分權給各機構。 行政與立法機構的草案中，對於甄補與考選的規定將會更簡化並分權化。 考選則由用人機構主導。 人事管理局得篩選各機構所提合格的主管級職位人選。 文官任期終止也是由

	甄選之。	機構主導，惟員工對此事項得向主管機關申訴。
雇用任期/工作範圍	<p>各部與各機構享有很大的彈性以決定雇用基礎。</p> <p>執行機構的執行長依據固定任期的合約而進用。</p> <p>1994 年起薪資協商權授權給各局（署），讓其在雇用狀況與工作範圍上有更多協商空間。</p> <p>自 1989 年起，彈性工時、共享職務、兼職工作、在宅工作與職務中斷等措施均被引用，用以鼓勵婦女加入政府行列。</p>	1991 年起採用彈性或壓縮工作計畫；每週兼職 16-32 小時；彈性工作地點（如在宅工作）等措施。

資料來源：OECD, 1996：92-94 並參考 OECD，2001 後繪製。

表三：OECD 部分國家文官身分地位（legal status）之分析

議 題	標 準	國 家
雇用的法定地位	有	澳州、加拿大、芬蘭、匈牙利

(指公、私部門的員工有無不同的法律規範)		利、挪威、荷蘭、波蘭、瑞士、英國
	無	紐西蘭
工作保障(與私部門的勞動者比較)	可以解職但較難	法國、日本、波蘭
	符合一定條件即可解職	加拿大、芬蘭、匈牙利、挪威、荷蘭、美國
	幾乎與私部門相同	澳州、紐西蘭、瑞士
雇主	個別的部門或服務機構	澳州、芬蘭、匈牙利、紐西蘭、挪威、荷蘭、波蘭、
	中央政府	加拿大、法國、日本、瑞士
雇用型態	終身雇用、固定任期	法國、日本、波蘭
	久任 ⁴¹ 、固定任期	澳州、加拿大、芬蘭、匈牙利、紐西蘭、挪威、荷蘭、美國
	固定任期	瑞士

資料來源：OECD (2001:4)

OECD. 1996. Integrating People Management into Public Service Reform. Paris: OECD.

OECD. 2001. Recent Developments on Human Resource Management in OECD Member Countries. Paris: OECD.

⁴¹ 久任(permanent)一般是相對於臨時性(temporary)而言,代表是一份長期、穩定的工作,至於終身雇用(job for life)則偏向於終生的工作,包括在同一機關內的生涯發展、離職後的照顧等,就保障強度而言,終身雇用更甚於久任制。