

特邀專論

文官制度的國際變遷趨勢與我國的改革

彭錦鵬*

《摘要》

經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, 以下簡稱 OECD) 國家自 1980 年代以來全面朝向新公共管理理念改革, 因之並建立以職位為基礎的文官制度, 同時實施部會分權化管理人力資源。其主要變革包括: 公務人力甄選彈性化、改變文官終身保障的地位、採用績效管理、規劃未來公務人力職能、建立高級文官團。

第 11 屆考試院 2009 年通過「文官制度興革規劃方案」, 除統整文官法制外, 訂定 4 個改革面向: 提高考試信度和效度、建構高階主管特別管理制度、研修公務人員考績制度、改善俸給與退撫制度。6 年下來, 這 4 大面向的改革, 最後都未能順利推動完成。

本文檢討國際變遷趨勢、我國文官制度現狀後, 建議未來改革的重大事項: 1. 人力結構方面: 重新檢視中央政府機關總員額法 (以下簡稱總員額法) 對公務人力計算的定義及員額上限; 2. 考選制度改革包括: 實行分階段考試、檢討第二階段專業科目、全面實施口試、精簡考試類科及層級; 3. 績效考核方面: 儘速通過公務人員考績法修正條文立法; 4. 建立行政院優先適用的高級文官團。

* 中央研究院歐美研究所副研究員, 國立臺灣大學政治學系暨公共事務研究所副教授, email: tpeng@sinica.edu.tw。

[關鍵詞]：文官制度、高級文官團、考選、甄募、薪資、績效、人力資源規劃、能力、退休

壹、前言

21 世紀人類社會最大的特徵就是藉由資訊科技而連結的網路社會。網路科技成長快速，應用普及的速度也極為高速。連網的智慧型手機從 1999 年才開始出現，15 年間不但人手一機，也大幅改變人類社會生活方式和產業結構。網路社會的發展因此對於公共治理和文官制度的運作，也產生根本性的影響，形成各種不易克服的挑戰。在網路社會的國際和國內情勢快速全盤轉變中，如何因應公共治理和文官制度所面對的各種挑戰，進行相關的改革，是本論文所要探討的主題。

本文將首先探討各國文官制度的重大改變，「職位制」文官制度及其背景、未來文官制度的人力需求和職能，及高級文官團之普遍化，並從而剖析我國文官制度改革必須關注的焦點議題及改革方向。

貳、「新公共管理」催生出以「職位」為基礎的文官制度

1970 年代以前的 20 世紀社會中，各國公共行政的運作基礎是「依法行政」的文官制，強調理性、階層制的規劃、成本效益分析，注重科學和專業。但是 1980 年代以英國首相柴契爾夫人為首的新公共管理理念，則強調公部門必須要學習私部門的管理規則，注重市場導向、顧客導向、結果導向、競爭導向和績效導向。和這些理念息息相關的文官體系運作原則，就是特別強調「彈性」的人力資源運用。就公部門人力資源管理的制度改變來看，最明顯的制度改變，就是將傳統的注重文官職業生涯保障和任用的制度，慢慢轉型成為以「職位」為基礎的文官競爭制度。

1980 年代以前的傳統文官制度，主要的制度核心在於保障常任文官的「永任制」，一旦擔任公務人員，除非有違法的情事，公務人員的地位將受到終身保障。傳統文官制度能夠減少公務人員之間利益的衝突、確保公共服務的持續性和一致性，同時能夠維持整個政府運作的和諧和集體價值。因此，所有公務人員在傳統上都是根據特定的文官規則和管理程序而運作，從而和私部門的勞動法規有明顯區

別。在傳統的文官制度下，公務人員的管理基本上是一視同仁、依法行政，而且法規規定細密，依個別情況而彈性管理的空間是非常小的。

然而，1980 年代的新公共管理運動，既然強調彈性管理、績效管理，則其運用在公部門人力資源管理的結果就是，摒棄全體一致的人事法規，鼓勵個人差別化、績效競爭的人力資源管理制度。OECD 對其會員國政府人力資源管理制度的調查，在 2004 年提出報告，確認了大部分會員國文官制度個人化處理的大趨勢。而這種個人化處理的趨勢主要表現在遴選過程、任用期限、終止雇用、績效管理和待遇等各方面。和文官制度個人化處理的趨勢相關的人力資源管理發展是，文官制度逐漸朝向「部會分權化」的方式運作，由各部會自己處理公務人員的人事業務事宜，包括人力的考選、任用、升遷、訓練、考核、待遇等等（OECD, 2004）。

OECD 會員國雖然大量採用朝向人力資源管理的「個別化」管理，以便提高公共服務的反應速度，但是個人化為基礎的管理制度對於文官制度的集體價值和倫理行為，畢竟會有不良的影響。因此，在朝向以職位為基礎的文官制度轉型上，也特別強調採取相對應的制度改革，例如建立高級文官團，以強化文官體系的團隊領導意識。

一、「職位」競爭為基礎的甄選

在公務人員甄選上，傳統的文官制度比較強調的是全國性競爭的考試制度，以維持較為公平的公務用人。以職位為核心的國家考試制度是由各部會分權彈性辦理，和私企業作法相類似。這些國家都是以職位為核心的考選制度和人事制度，因此所採用的甄募考選辦法不但是各部會分權的方法，在考試技術的選擇上充滿彈性，並且將未來公務人員的能力篩選工作視為考選工作的核心。在這些國家的公務人員考選工作上，由於各部會分權的結果，可以充分考量各自行政和技術方面的人才要求，而具有充分的考選方法彈性。因此也就不一定要求統一、競爭性的筆試，只要找到最適當的人才，考試方法並不需要強制性的規定。

OECD 在 2002 年對當時 30 個會員國的調查顯示（土耳其沒有回答），澳大利亞、加拿大、丹麥、芬蘭、冰島、紐西蘭、挪威、瑞典、瑞士、英國、美國，都已經採用強調職位競爭和專業經驗的遴選制度。同時，政府職位採用公開競爭的國家已經包括：奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、匈牙利、紐西蘭、斯洛伐克、瑞士、澳

大利亞、加拿大、義大利、挪威及瑞典。中高階職位採用公開競爭的國家則包括：韓國、盧森堡和英國。美國除了高級主管制職位外，完全公開競爭。

這項調查也指出兩個重要的趨勢：1.以「職位」為基礎的文官制度比較會給中央的人力資源管理單位更為重要的角色。相對的，對高階人員的管理則採取比較中央集權化的管理。2.傳統以「職涯」為基礎的文官制度，則比較傾向於增加公開競爭的職位，並且授權給各部會負責人力資源管理的業務。

在傳統以職涯為基礎的國家中，在甄選公務人員上大致上都採取以下的甄選辦法。

（一）大規模的競爭性考試需要有篩選的機制和階段

從日本與中國大陸的例子可以看到，公務員考試制度分階段考試可以達到的目的是，透過第一階段考選擇題的考試，可以採用電腦作業方式來辦理評分工作，而且可以快速完成。這種作法可以很迅速地篩選掉絕大部分的應考人，同時不必動用到改考卷的高階人力。這種作法對於全國性的考試每每都會有數以萬計的考生參加考試，進行必要的階段性篩選工作，是考選工作合理而務實的作法。

（二）考試的效度為甄選重點

個人特質及專業能力的測驗並非依靠很多的科目和很長的時間，重點是考試的效度如何。不論國家文官制度屬於「職涯」制度或「職位」制度，幾乎全部都採用口試來做為最後考選用人的判斷。

（三）專業能力比重非用人主要依據

從各國比較中發現，專業能力在考選成績的比重不會成為考選用人的主要依據。在快速變遷的全球化環境下，各個專業領域的知識都會被不斷的翻新，專業能力只要能夠達到相當的水準，並且在思考邏輯推理能力上得到肯定，就足以確保未來在公務生涯中持續不斷的成長。

二、改變文官的地位

根據這項調查，OECD 有 13 個國家在 1990 年代初開始，修法改變文官的地位。其中改變最澈底的是瑞士，瑞士的聯邦公務員 2002 年起，除了聯邦上訴委員

會非常少數人員以外，全部都改成僱員地位，不再有文官的地位。與此同時，許多國家也開始採用固定任期的聘用制。

三、採用績效管理

OECD 調查也顯示，幾乎所有的國家都採用績效管理的制度，例外的國家是：希臘、冰島、日本、盧森堡和西班牙。採取績效管理制度的結果，往往和回饋機制是相關聯的。採取職位制的國家，回饋的機制比較重視金錢的誘因，例如澳大利亞、加拿大、丹麥、芬蘭、義大利、韓國、紐西蘭、瑞典、瑞士、英國和美國。而比較強調「升遷」和「職涯機會」的國家，則有奧地利、法國、波蘭和葡萄牙。

四、部會分權化人力資源管理

OECD 調查同時顯示，在 OECD 國家中最常見的人力資源管理「部會分權化」的現象，包含以下幾種：1.僱用：更彈性的工作時間安排，流動性提高、更方便的人力調配、簡單而且比較彈性的甄募安排、公開甄選、雇用的彈性條件（包括契約、臨時、分時雇用）、雇用中止簡單化、裁員。2.職位分類和列等：比較彈性和不複雜的分類。3.薪資待遇：仍然控制，但是有多種彈性薪資安排。4.用人數：引入營運成本概念。5.中央人力資源管理單位：從中央控制轉變為更策略性、全盤性考慮。

參、21 世紀的公務人力規劃

對 OECD 國家而言，平均而言，政府雇用了 15% 的勞動力，公務人員成本占政府支出 23%，而公務人員的薪資支出成本占各國 GDP 的比例，平均為 11.4%（Melchor, 2013: 6）。政府做為各國最大雇主之事實顯而易見。

由於 2008 年全球金融危機，有 3/4 的 OECD 國家採取了減薪和裁員的措施。從未來全球化、科技化、自動機械化的大趨勢來看，公部門的減薪和裁員將仍然持續。在財政困窘和全面節約的背景之下，OECD 成員國的公部門人力資源管理，被迫必須採用更為策略性的人力資源管理，採取前瞻導向，以及精密考慮公部門人力和技能的密切配合，因此就更為重視公務人力的規劃。

不僅如此，隨著各國普遍出現少子女化、老年化現象的結果，OECD 各國的公務員人力結構也出現明顯老化的情況。其中最嚴重的是義大利，50% 以上的公務員已經超過 50 歲。而比利時、德國、冰島、瑞典和美國等國，人力結構中，50 歲以上的公務人員人力，也都超過 40% (Melchor, 2013: 6)。公務人員結構老化一方面會因為薪水較高、職能成長較慢，而增加財政負擔，另一方面則會降低回應人口老化需求所帶來各項挑戰的能力。

不過，更嚴重的挑戰是，公部門和私部門對優秀人力的競爭。先進國家公部門人力老化的結果，會使得退休人數增加，或是需要更多的公務人員訓練，但最重要的影響是，雖然因為全球經濟前景不確定，各國公部門永遠會有更多的人想要進入，但是相對於可以提供高薪的私人公司而言，各國政府如果要吸引高級人才，在政府形象普遍不佳的情況之下將會更為困難。缺乏最優秀的公務人才，想要應對全球化、劇烈變遷的科技社會，政府的管理能力當然會捉襟見肘。

在世界各國都面臨科技更新速度加快、各國經濟競爭越趨激烈、貧富差距惡化、普遍失業的情況更加惡化的情景籠罩之下，各國又必須進行策略性的人力資源管理，以便回應公部門人力規劃管理的目標。

這些策略目標包括 (Melchor, 2013: 8)：

- (一) 強化各部會策略性人力資源管理的能力，提升主管人員的管理職責。
- (二) 確保公部門人力的適當性，以達成組織目標任務。
- (三) 政府組織的需求能夠用最節約的方式達成，形成有適當的周延照顧、適當結構和代表性的公務人力。
- (四) 公務人力的數量和代價是適當的，以便能推動「整體政府」(whole-of government) 目標的人力資源規劃。
- (五) 公務人員結構的多元化、職能和教育程度，能夠推動「整體政府」的目標。
- (六) 回應人力結構的變動需求。
- (七) 發展能針對組織需求所需人力的技能和職能，以肆應未來變遷。能夠偵測和為未來變動而準備的組織需求，取得適當的技能和職能。

在財政緊縮的情形之下，各國的公部門組織要達成策略目標，就需要在人力資源管理方面採取策略性的人力資源管理途徑，並且對於公務人力的利用進行策略管理。策略性人力資源管理的重要因素包括：對於中高階主管的策略性人力資源管理

建立普遍的課責架構；採用人力資源管理的目標來衡量中高階主管的績效；以及採取良好的人力資源管理方法來衡量部會績效，進行公務人力規劃。

公部門人力規劃的阻礙出現在各種面向：

- (一) 人力資源、人力資本管理和政府的政治企圖之間缺乏相關性。換句話說，文官制度的永續發展和人力規劃，需要執政黨和政府的長期承諾和投入。而這種政治承諾很難優先於政黨輪替的政治考量。
- (二) 將人力規劃和財政預算結合，往往缺乏系統性「整體政府」的看法和做法。也就是注重政府整合和預防性行政的「全觀型治理」(holistic governance) 觀念是必要的，但又難受重視。
- (三) 各部會能夠進行人力規劃的制度性能力相當有限。
- (四) 僵化的以及中央集權化的人力資源管理法制阻礙策略性人力規劃。傳統以「職涯」為基礎的文官制度，在依法行政的大架構之下，就限制了各部會能夠用比較創新的方式來調整他們的人力結構。
- (五) 傳統緩慢改變、程序導向、抗拒變革的公部門文化，也會排擠策略性的人力規劃。

但是就算困難重重，許多 OECD 國家都開始執行策略性人力資源和人力規劃的作為，並且呈現以下的幾種趨勢和做法 (Melchor, 2013: 16-18)：

- (一) 人力規劃首先需要設定策略方向。策略性的人力規劃需要綜整組織的策略目標、年度績效、以及長、短期的績效計劃。比利時、加拿大和英國，都已經確立了要成為精簡的、更為靈敏的、更為策略性的公共服務願景，此一願景從而能引導文官制度的改革和人力規劃方案。
- (二) 進行技能和職能的差距盤點以及人力風險的分析。公務人力的規劃除了必須要有策略性的方向以外，就是需要針對公務人力的現狀，進行公務人力結構的技能和職能盤點，並進一步分析公務人力目前存在的風險。也就是，各國必須決定為達成政府各項業務目標，到底需要多少人力、何種人力結構和所需的職能。澳大利亞、法國和美國都進行了人力需求的供需分析，評估各部會的工作量、工作能力和職能，以確定目前的不足之處和未來可能需要的人力結構。澳大利亞、法國、美國都進行人力資源的供需分析、測量各部會績效的工作份量、人力、以及職能，以確定現在和未來可能出現的人力不平衡

狀態。

(三) 執行人力規劃需要有具體的行動方案。澳大利亞和加拿大的經驗顯示，人力資源和業務主管需要密切合作，以研擬出具體的、務實的人力規劃方案。

OECD 各成員國中，越來越多國家採用職能管理和策略發展的方法規劃未來人力。為了能夠更有效地聚焦在人力甄選，職能管理架構有助辨認出目前的人力職能落差。加拿大透過這種人力資源管理策略，辨認出未來高效能的公部門人力應該具有以下的職能：多工、敏捷、創新、聚焦結果和效率、回應、善於運用科技、溝通能力強、成果取向的領導、聚焦分析和政策 (Melchor, 2013: 23)。如何能為 21 世紀的公務人力體系甄選出具有這些個人特質與潛能的新世代公務人力，顯然是各國政府必須全力以赴的目標。

肆、高級文官團

自從美國在 1979 年根據 1978 年的文官改革法而設立高級主管制 (Senior Executive Service, SES) 之後，OECD 國家紛紛效法，建立各自的高級文官團制度。目前在 OECD 成員國中，高級文官團已經形成為文官制度的普遍現象。從時間序列來看，澳大利亞在 1984 年成立高級主管制，再過 4 年，也就是 1988 年紐西蘭也建立同樣名稱的高級主管制。再過 7 年，也就是 1995 年輪到荷蘭建立高級文官團 (Senior Public Service; SPS)。再隔 1 年，也就是 1996 年英國也建立了高級文官團。再過 4 年，也就是 2000 年，比利時也建立高級文官團的制度。韓國則在 2003 年確定建立高級文官團的原則，並經過密集而有秩序的規劃後，於 2006 年設立高級文官團。加拿大並未建立明確的高級文官團，但是加拿大在 1980 年特別建立新的管理類 (Management Category，現稱為主管職團)，將負有管理責任的原來高級主管職團和 55 種職業和專業主管，合併為專業管理團隊，並且建立特別的管理制度，也是類似高級文官團的制度。OECD 國家目前有 35 個成員國，其中就有 26 個國家在短短 1/3 世紀中成立高級文官團或高階文官的特別管理制度。這種高級文官團持續成立的趨勢，顯示高級文官團制度的聚合現象相當明顯 (彭錦鵬，2007；Lafuente, Manning, & Watkins, 2012)。

各國政府必須建立高級文官團，又更為重視公部門領導能力的原因包括 (OECD, 2001: 13-14)：1. 人民的行動和思考必須兼顧全球和地方的因素，相對促使

政府領導階層必須注意政策的一致性。2.私部門的工作條件比公部門更為優越，嚴重影響公部門的留才工作，特別是領導階層的人才。3.在知識經濟的體系中政府不但要增加政府業務的知識基礎，更需要新型態的領導人，以創造和分享知識。4.外在環境迅速變遷，政府也必須相對快速適應，因此更需領導階層的能力提升。

除此之外，在政務人員和常任文官之間，如果沒有高級文官團的中介及潤滑劑功能，在民主政治受到網路、社群媒體分分秒秒壓力下，常任文官又缺乏穩定、一致性的集體價值和團隊領導，將使各部會的文官運作呈現一盤散沙的現象。

高級文官團或高階主管的特別管理制度，不論是 OECD 國家的報告，或是歐洲聯盟的報告，在英文上都通稱為“Senior Civil Service”，在中文翻譯上，可以稱之為「高級文官」、「高階文官」、「高級文官團」、「高級文官制」、「高階文官制」。在不同的國家中，這些中文翻譯名詞，都可能視國家之不同，而成為比較適當的稱呼。作者長期研究這個主題，深知高級文官團的存在即在凝聚高階文官的團隊意識、形成文官領導團隊的共識、維護文官制度的集體價值。整體衡量下，高級文官團的名稱將比較能夠反映創設制度的歷史因素、回應一般民眾的認知，並賦予高階文官應該被肯定的尊榮感。畢竟，先進民主國家對於高級文官的待遇，就其工作、責任、經驗整體衡量而言，都是遠低於其服務的市場價格，「高級文官」及「高級文官團」的稱謂，適足以呈現他們對公共服務的貢獻與價值。

高級文官團的篩選機制，各國方法不同。有採用中央主管單位、獨立的委員會、遴選委員會、或者是特定主管單位都有。篩選的機制也像一個光譜，某些西敏寺英語系國家採用的是完全獨立於政治考慮的績效用人遴選機制，而另一端則是由部會首長負責遴選，同時沒有外在的制衡力量。

高級文官團成員的任期，各國也不同，大約在 3 年到 7 年之間。有些國家的高級文官團成員可以像一般文官一樣具有永任的地位，但是高級文官團的「職位」則有固定任期。許多國家對於高級文官團成員都規定他們必須擁有的職能，大致上包括：領導、溝通、策略性規劃、人力和財政管理能力。

各國給與高級文官團成員的待遇差異也很大。通常都會有績效給與制度的規定，而且根據績效分成幾個不同層級。對大多數國家而言，年終獎金最多大約是年薪的 10% 以下。荷蘭高級文官團 90% 並沒有績效獎勵，只有最高階的可以得到 1 個月薪水的獎金。績效給與最高的國家是智利，所有高級文官團成員都會得到獎

金，而最高可以得到 100% 的年薪。

世界銀行全球專家團隊的 2012 年研究報告指出，OECD 成員國的高級文官團發展趨勢如下：1. 2005 年只有 65% 國家有獨立的高級文官團，2010 年的調查顯示，75% 的國家有高級文官團。2. 績效管理，發展的方向包括：（1）在績效合約上清楚建立成員和主管之間的清楚期待。（2）確定定期的對話和回饋，最少每年 1 次。（3）訂定平衡的目標，不論是業務目標或整體的效率、人力管理等績效目標。（4）強制性排名，例如規定高級文官團成員績效評分的配額。3. 增加績效給與。4. 更加重視吸引和留住人才。5. 更為重視性別平等。女性占高級文官團成員的比率，加拿大將近 45%，澳大利亞 36%，智利 35%（Lafuente et al., 2012: 11）。

世界銀行的報告也指出，除了 OECD 國家的高級文官團仍在成長之外，其他國家例如印度、巴西、尼泊爾、阿根廷、烏拉圭，也都已建立或籌設高級文官團的制度。各國都想或已建立高級文官團，此一現象已在國際間蔚為風潮，我國已有規劃企圖，顯為符合國際趨勢的。

伍、我國文官制度的人力資源管理現狀

依前文所述，1980 年代以來，OECD 國家已經從傳統的職涯體制，大幅度轉向以職位為基礎的文官制度轉型。一方面強調策略性人力資源管理，賦予各部會絕大多數的人事行政管理權責，針對各階層的職位進行彈性、競爭、適才適所的公務人力甄選，而另一方面則為維持中央政府的整體人事行政價值，特別注重高級文官團的制度。本段將先探討我國文官制度的人力資源管理現狀，以呈現我國和 OECD 國家文官制度的差異情形，從而研擬改革方向。

一、文官制度與人力控管

我國的憲政制度之下，考試院為文官制度的立法發動者，而行政院則實際掌管全國 97% 以上公務人力之運用。此種文官制度決策和執行機制分離的架構，不但和先進民主國家傳統的公部門人力資源管理制度有所差別，和以職位為基礎的文官制度，差異更大。

其次就人力規劃制度而言，OECD 國家有鑒於公務人力老化、全球化與科技化

環境下，公務人力職能結構需求轉變快速，紛紛在裁員、減薪、持續改革退休制度情形下，逐步改進人力規劃，以未雨綢繆，解決未來公務人力素質和數量上的各項挑戰。針對公務人力數量部分，我國在 2010 年訂定總員額法，希望學習日本的成例，以總額管制的方式，防止公務人力不斷膨脹，以節約中央政府人事成本。然而，在此法通過之前，也即在 1997 年有關組織和員額鬆綁的憲法增修條文通過之後，不在總員額法計算範圍內的非典型人力運用，就慢慢增加，並成為公務人力的重要成分。一直到 2011 年，銓敘部的公務人力統計並未納入將近 80,000 人的臨時人員人數和將近 14,000 人的勞力派遣人員。這兩類約 94,000 人力，其實占了 2012 年公務人力 915,478 人的 10%。

再深入來看，雖然「中央行政機關」（中央銀行未列入）的真實預算員額的缺額在 2014 年，仍有 10,000 人，但實際上行政院所屬公務人力的現有人數中，未編列預算的員額，高達 33,715 人（彭錦鵬，2015）。此一超編的人數占預算員額比例，高達 24.2%。換句話說，2014 年中央行政機關的預算內員額只有 128,388 人，表面上符合總員額法要求中央政府人力在 2015 年降低到 160,000 人的目標，但真正的現有人力光是行政院所屬就已經高達 170,000 人以上。行政院各部會中有 6 個部會的未編列預算員額占預算員額比例超過 50%。客家委員會 118.9%，勞動部 81.4%，衛生福利部 81.4%，教育部 66.8%，國軍退除役官兵輔導委員會 57.2%，文化部 54.8%。這些數字具體顯示，總員額法所追求精簡用人的目標，實際上無法肆應當前的行政業務需要。也就是總員額法規定的員額上限 16 萬人，僅具有形式上的人員控管意義，而非所有公務人力的實際上限。

二、績效考核

OECD 國家在政府運作上追求績效管理，甚至採用績效薪制度的方式來提高效率。相較之下，我國的公務人員考績制度長期受到詬病，表現優秀應該獎勵的，沒有受到應有的肯定，工作表現惡劣的，也沒有受到應有的懲罰。從 2000 年開始，在銓敘部部長、行政院人事行政局（以下簡稱人事局）局長聯名箋函各政府機關的行政指導下，公務人員的考績結果，甲等考績比例幾乎都在 75%，乙等考績幾乎是 25%。過去 10 年的統計資料（2005-2014）顯示，得到丙等考績的人數比例，只有 0.0013（2008）到 0.0026（2013）。得到丁等考績而免職的人數更低，260,000 受考

人員中列丁等的，每年 0~4 人，平均只有 2.6 人。這種績效考核的結果顯示，我國公務人員考績制度已經嚴重弱化和失靈。換句話說，在公務體系中每 100 個人，表現非常優良的第 1 名和第 75 名，同樣都是甲等，得到 1 個月的考績獎金和提升 1 個俸級。而工作表現第 76 名的和第 99、100 名的公務人員，同樣都得到半個月的考績獎金和提升 1 個俸級。非常可能的是，表現最差的 1 個人，也不會得到任何的懲罰或接受輔導改進。

三、考選制度

相對於傳統以職涯為基礎的國家，公務人員的甄選辦法都非常重視階段性考試、考試的效度、口試、邏輯推理能力。相對的，我國目前的公務人員考試方法，則大致上存在以下缺點（彭錦鵬，2005：22-23）：

- （一）考試方法主要在測驗專業能力，而非包含多種面向的職能測驗，造成考試效度受到質疑。
- （二）專業科目考試側重在科目專業知識的記憶，而非應考人對於專業知識的融會貫通和理解。
- （三）以專業科目為基礎而建構的考試類科數目繁多，但是缺乏考試效度的評估，反而造成應考人推測並報考錄取率可能較高的類科。
- （四）高等考試缺乏運用測驗題考法以進行大幅篩選應考人，造成申論題類型考試對閱卷人員人力和時間之龐大需求。
- （五）由於考試閱卷人力要求品質和數量都很高，但閱卷人力的供應則顯然有所不足，也造成考試效度方面的疑慮。
- （六）缺乏有關邏輯推理、數學推理、語文能力推理、一般自然人文社會基礎知識等基本知識和判斷能力的測驗。而這些測驗主要在判斷應考人是否具有頭腦清晰、理性判斷、相當聰明智慧的潛力。
- （七）甚少運用口試的考試方法。口試是重要的考選方法，可以綜合判斷應考人的對答能力和判斷能力，但是我國除少數類科，例如外交人員和司法人員等外，並未將口試列為考試必須的甄選方法。

考選部基於長年推動考試業務的經驗，於 2012 年研擬公務人員考試法的修正草案第 6 條和第 18 條。其第 18 條修正案為增訂公務人員分階段考試之法源，以推

動分階段考試。從 2012 年 9 月開始，考選部組成公務人員考試分階段考試專案小組，先後召開 7 次會議詳細討論分階段考試的改革事項。分階段考試專案小組最終決定，第一階段考試科目包括：國文、英文、公務基礎知識、邏輯推理與資料分析，以便能篩選出腦筋清楚、公務知識豐富的應考人。此一考試科目之改變和階段性考試已取得法源，是我國公務人員考試制度上的重大突破。但分階段考試的改革最終因考試院人事改組，尚未經考試院審議通過。

四、其他文官制度改革進度

第 11 屆考試院在關中院長領導之下，2009 年就通過系統性的「文官制度興革規劃方案」，除了建立公務倫理創造優質文化、統整文官法制以外，分別就 4 個面向訂定改革重點。改革面向包括：提高考試信度和效度、建構高階主管特別管理制度、研修公務人員考績制度、改善俸給與退撫制度。6 年下來，這 4 大面向的改革，最後都未能順利推動完成。公務人員考績法經過長期研議，因為丙等考績的強制比例問題引起爭議，最後無法在立法院通過修正。退休金改革牽動退休人員自身權益，引起重大反彈，又時值全國性選舉，終功虧一簣，未能完成修法。高階主管特別管理制度，即前文所提高級文官團的制度，則始終未能在考試院內凝聚共識，研訂出制度草案。而文官制度興革規劃方案雖然針對公務人員考試提出提升考試信度和效度的目標，但所擬改革辦法，基本上屬於辦理考選事務流程的細節改進措施，並未就公務人員考試的用人價值、個人核心職能、考試方法，規劃出重大關鍵性的改革，最終也未能形成制度性的改革績效。

因此整體而言，相較於 OECD 國家在過去 20 年文官制度的重大改革趨勢，以及反省我國目前在文官制度上所呈現的弱項，本文將接續探討如何在現行憲政體制下，進行關鍵性的改革。

陸、我國文官制度的改革

我國文官制度在 21 世紀變動不居，科技社會環境快速變遷下，是否應該考慮朝職位制為基礎方向改革，以期待建立彈性、競爭、更有效率的人力員額管理體系，仍有待政學朝野各界認真討論。

在不以職位制為前提的現制下，我國的文官制度仍有許多需要改進之基礎措施。以下分別就公務人力結構、公務人員考選、高級文官團及績效考核機制，分別加以討論。至於攸關我國政府財政至鉅，牽動我國高齡化社會退養之公務人員退休制度改革，則有待蔡英文總統五月就職後，召開國是會議以跨黨派之基礎，尋求制度配套改革，本文限於篇幅，暫不加以討論。

一、公務人力結構

總員額法明定機關須定期實施員額評鑑，評鑑結果具有直接精簡或機關間互相調整員額的功能。根據總員額法第 8 條第 3 項之規定：「員額合理性之檢討，應特別著重機關策略和業務狀況配合程度。評鑑結果可要求員額應予裁撤或移撥其他機關，移撥員額時，現職人員不得拒絕，但得依相關規定辦理退休資遣。」但是實際上員額評鑑的結果顯示，在程序上經常未由評鑑委員實地進行實質審查，而係便宜行事地改採書面審查。員額評鑑之後，不論書審或實地訪查，其結果導致受評機關之員額遭到裁減或移撥者，恐怕是屈指可數。因此，為使員額評鑑能確實成為總員額法有效的配套措施，應採取更具實效的實質審查形式，除了全面採行實地審查外，更應讓評鑑委員長時間地、深入地駐點在受評機關，從事員額評鑑的效率稽核工作。目前員額評鑑並未發揮應有之功效，其原因包括：缺乏人力資源規劃的觀點、評鑑形式大於實質、外在評鑑的專業性疑慮、過於偏重人數的考量、以及只計算預算員額而忽視非屬預算員額人力的存在。

員額評鑑未來改進之道，應配套聘請專業人力評鑑小組到受評機關，進行 1 到 4 週的全時「蹲點」評鑑，透過一定時間的現場觀察，記錄機關人力運作實況，據以評估實際人力需求。從英國的經驗來看，1980 年代曾對各部會進行效率稽核（efficiency scrutinies），指派 2 到 5 名成員，駐點在特定機關及單位，蒐整文官工作的相關資訊並提出報告。英國實際運作結果顯示，20 年間文官減少比率達 30% 以上。就國內的情況，目前經濟部已有「駐點」的試行方案經驗，惟實際運作結果顯示，機關駐點過程需消耗大量專家人力，必須先行列入考慮。

絕大部分 OECD 國家已經非常明顯的朝向「部會分權管理」人力資源方向改革，前文已經有所說明。行政院人事行政總處（以下簡稱人事總處）官方宣導小冊（2013）也指出，「員額管理不再是人事主管機關獨自擔負的責任，應由最能掌握

人力運用狀況的用人機關，衡酌實際業務推動情形予以妥善調配員額」。人事總處未來僅負責調整部會層級的人力員額總數，至於各部會機關內的實際人力員額需求，則交由各部會機關自行彈性調配。如此一方面可依照整體政策目標，調整公務人力配置，另一方面則讓部會機關更加重視及掌握內部人員勞逸分配情況，並以人力配置的彈性處理方式，解決機關內部人力需求的問題，以符合總員額法的立法意旨。就人事總處的立場而言，未來在進行機關的人力需求評估時，必須先釐清機關的核心業務，繼而確認除預算人力、編制人力外，其他非正式編制的人力，如非典型人力、勞務派遣、承攬、替代役……等各式人力也應清楚界定，避免在不同計算基準的情況下，出現不同的計算結果。有鑑於「未編列預算員額」大量存在的現狀，我國公務人力規劃也應根據實際現有公務人力人數，重新檢視總員額法之員額高限。

目前許多部會的「未編列預算員額」數量非常可觀，以衛生福利部為例，2014年預算員額 12,004 名，而未編列預算員額則高達 10,955 名。換言之，衛生福利部單一部會所運用的「未編列預算人力」就相對占了我國總員額法規範下 16 萬人上限的 6.85%。考量我國實際運用公務人力之情況所產生的法律與現有人力運用的落差，未來應進一步了解國內各機關實際運用非正式編制人力之緣由，重新檢視總員額法對公務人力計算的定義及員額上限。

二、公務人員考選

我國自 1950 年以來的公務人員考試，在考試行政上已經建立公平公正公開的傳統，是國人相當信任的取才制度。在考試信度已建立堅強傳統的基礎上，最需要改革的是考試效度的提升，也是上一屆考試院的重大施政目標。近年來考選部最突破性的考試效度提升方案，是透過分階段考試的制度，改變考試科目，從單一面向的專業考試，增加衡量其他重要公務職能的面向。

考選部在 2011 年到 2014 年之間，推動分階段考試法源之訂立及準備工作，召開 7 次專案小組會議加以研商。專案小組的準備階段中，最初規劃的作法是，第一階段的普通科目考試仍然維持現行國文、法學知識與英文三個科目，中長期做法則規劃三個方案：第一案情域判斷、數理計算及語言能力；第二案綜合知識測驗、專業知識測驗；第三案法學能力、語文能力及公民素養。

多次專案小組會議討論的最終結論為：1.新考「公務基礎知識」測驗領域包括：中華民國憲法與政府、法治與人權及國家現況與發展。2.新考「邏輯判斷與資料分析」測驗領域包括：語文理解及表達、判斷推理及資料分析。以上科目考試時間各為 2 小時，並決議成立專案小組討論命題方向，再提送專案小組會議確認。也就是專案小組最終決定第一階段考試科目的重大變革，考試科目將包括：國文、英文、公務基礎知識、邏輯推理與資料分析。

考選部這一突破性的考試效度提升方案具有多方面的意義：

- (一) 突破我國公務人員考試主要採用專業科目考試作為徵選人才標準的傳統，除原有的「國文」、「英文」以外，增加「邏輯判斷與資料分析」以及「公務基礎知識」的篩選機制。我國公務人員考試除了少數類科包含口試階段，最主要的測驗基準都是大學教育的相關專業科目，僅能測量應考人的專業能力，並且很容易透過補習教育而得到高分。專業科目傳統考試下，形成背誦教育的風氣，也無法實現考選應注重考試效度的最重要門檻、多面向遴選標準。背誦式考試無法篩選出腦筋清楚、善於推理判斷、執行公務、創新政策的人才。「邏輯判斷與資料分析」和「公務基礎知識」正足以彌補現行考試科目在考試效度上的不足。
- (二) 分階段考試有助於採用測驗題方式、電腦閱卷，快速進行第一階段的人才篩選工作。每一次國家考試報名人數動輒數萬人參加，每年消耗大量高階人力來進行典試工作。我國曾經在 1998 年到 2005 年採行分試，如今重新做制度的修正工作，符合國際公務人員遴選慣例，是必要的改革。
- (三) 此一改革是考選部主導、考試委員、公共行政學者、政府人事主管 4 方面共同基於學理、國際做法、考選實務問題、用人需求考量等多方面因素而討論定案，周延照顧用人機關、考選機關、應考人等各方考慮因素。
- (四) 第一階段考試科目相關的行政配套措施，都經過充分討論。相關配套措施包括：第一階段的及格門檻、英文能力的檢定和考試、國文科考試的內涵、新增科目的考試命題辦法和準備、分階段考試的溝通說明。在此基礎上，考選部已可透過適當的溝通快速形成政策，並且推動執行工作。

為提升公務人員考試效度，除根據專案小組長期討論的成果，落實分階段考試、考試科目增加邏輯判斷與資料分析和公務基礎知識，以下各項公務人員考試的

改革工作，仍需進一步研究、執行。

- (一) 有關第二階段專業科目之精簡，仍待檢討改革。前述分階段考試的改革方案，主要議題是針對確定分階段考試的法源和執行，並優先討論第一階段的考試科目改革。在此種議題設定情形下，主要以順利推動改革為考慮，因此尚未深入討論第二階段專業科目考試的科目和數量。
- (二) 各國均重視之口試仍待全面實施。在各國公務人力甄選過程中，最受到重視的口試項目，¹ 在本屆考試院施政計畫中，也僅提出說明，得到學者的呼應支持，但未成為討論的主題。參照韓國公務人力甄選在過去 10 年中，不斷延長各層級考試的應考人口試平均時間，明顯反映口試在選擇適當人選中的重要地位。我國考選制度盡快將口試列為必要的考試流程，並且有效執行口試甄選，將是迫切而必要的改革目標。
- (三) 考試類科及層級有待精簡。我國公務人員考試長期以來因教育程度不同而分成 5 級實施，但我國大學教育近 30 年全面普及，近年來應考各層級考試的應考人八、九成以上皆具有大專以上學歷。目前依照學歷分級實施考試已經越來越不需要，也非國際慣例。繼續推動考試層級精簡，也是考選部需要考慮的。至於考試類科的精簡，則牽涉到考試院已要求銓敘部研究職組、職系之重整與精簡，尚有待進一步研究如何落實。

¹ 韓國於 2003 年起針對中央行政職 9 級一般職考試（大約等於我國普考）加考口試，當時口試人均口試時間約 7-10 分鐘。此後，韓國政府逐漸增加口試之內容與時間，2014 年人均口試時間已達到 30 分鐘。雖仍採取個人口試一問一答方式，口試著重於應考人對從事公職之價值感，與對於該職務之專業度進行詢問。2015 年，人事革新處更加重口試時間，人均面試時間達到 50 分鐘，並於個人面試前增加「5 分鐘演講」。「5 分鐘演講」操作方式為，應考人到達報到處後，給予指定演講主題，應考人可在紙上打草稿進行約 10 分鐘的準備，但不可以參考其他資料，隨後進行 5 分鐘演講。演講結束後，須將該草稿紙交給面試委員。隨即進入個人口試階段，口試委員可就其草稿與方才演講內容進行詢問，亦可給予應考人特定假想情況或針對事前繳交之個人履歷進行詢問，再由應考人回答。韓國中央行政 5 級一般職考試是最高層級考試，人均口試時間於 2015 年達到 4 小時。韓國公務人員考試皆不限學歷，口試在整體甄選過程之重要性明顯可見。

三、高級文官團

從國際經驗來看，OECD 國家絕大多數都已建立了高級文官團的制度，以適應國際競爭劇烈、公共政策面對現代知識經濟環境而亟需堅強能幹的文官領導團隊之挑戰。作者從 1998 年起開始發表一系列論文呼籲建立國內的高級文官團制度。2005 年接受考試院委託，由 15 位學者、人事高階主管共同完成的集體研究計劃，針對高級文官考選與晉用制度進行討論，結論是一致建議建立高級文官團制度，並提出各環節制度構想。

2009 年考試院通過之文官制度興革規劃方案，其中「建構高階主管特別管理制度」其實就是高級文官團的方案。行政院在 2010 年 1 月舉辦的「全國人才培育會議」中，由當時的人事局局長吳泰成在會議總結中，提出「創設高階主管特別管理制度……提升政府整體效能」的結論。銓敘部雖然在 2010 年 8 月完成規劃報告、考試院審查，但全案又交回銓敘部整理，第 11 屆考試院任期屆滿仍未完成立法草案。

觀察韓國建立高級文官團的進度快速，其經驗值得參考。韓國在 2003 年委託獨立研究機關進行高級文官團的研究計劃。接著進行司處長職位的工作分析、中央政府競爭性職位的公告、進行跨機關的高級文官任命，以作為高級文官團的制度預備動作。韓國文官委員會在 2004 年召開高級文官團國際研討會，2005 年 1 月文官委員會設立高級文官團規劃署，進行制度規劃工作，12 月完成立法，2006 年 1 月即正式實施高級文官團制度。

高級文官團的制度，依照考試院文官制度興革規劃方案將需設計高級文官的選拔、訓練、建立人才庫、成立跨部會甄選委員會、專屬俸給制度、以及建立考核及退場機制等各高級文官團制度環節。其實根據前文所述及比較各國高級文官團制度環節的設計後將發現，除各國多數採行的績效管理制度、集中型遴選、較高的待遇、績效薪制度外，其他環節的各國差異性相當大。

我國為五權分立的國家，如果要建立五院共同適用的高級文官團制度，將如 1997 年修憲之後，最初想要草擬的「中央政府機關組織基準法」一樣，會發現許多跨院制度設計上的重大困難，而難以進行五院一致通用的高級文官團制度。面對我國行政體系非常需要高級文官團領導團隊的現實，考試院與行政院應該凝聚共識，

建立行政院優先適用的高級文官團制度，以心無旁騖地盡快設立高級文官團。行政院優先適用的高級文官團之制度特質和適當性，僅需觀察和比較「中央行政機關組織基準法」的立法過程與成果，將可作為明顯的佐證。

綜合國際相關文獻、作者親身考察體驗英、美、法、荷、澳大利亞高級文官團制度，及邀請荷、韓高級文官團制度的核心主管之多方面經驗，確信高級文官團之必要，並認知各國均有不同之制度考慮，因此很難有一體適用的制度模式。

但就荷蘭和韓國的實際經驗而言，該兩國主管人員均強烈建議，我國如要建立高級文官團，應該採取職位開放的設計，容許文官體系以外的人才進入。同時，也許更重要的是，要盡量維持人數較少的高級文官團。曾擔任 9 年半荷蘭高級文官團署長的 Jan Willem Weck（任期為 2001-2011 年）在 2010 年來臺參加「高級文官團制度設計研討會」時，特別強調荷蘭的高級文官團人數為 950 人左右，但是理想的情況應該是減少到 300 人，以便高級文官署能夠深入了解各高級文官的特質，進行更好的訓練、任用，以提升政府的領導效能。人事局局長吳泰成當場表示，我國高級文官團人數也可以規劃成 500 人的精英決策層。

四、公務人員績效考核

公務人員的績效考核，從策略性人力資源管理的角度來看，扮演多重角色和用途，是決定薪水和獎金、升遷、調任、人力規劃、訓練、溝通、改進遴選方式等等的關鍵性人事行政業務。但是我國實施公務人員考績制度以來，整個文官體系和學界認知的現實狀況，幾乎都僅限於考績等第的分配和考績獎金，而忽視考績不公、制度不合理的現象。

上一屆考試院所擬定的公務人員考績法修正草案，是過去二、三十年政學人士長期討論認同的改革方向。首先，將考績評比項目從工作、操行、學識、才能 4 項，改變為工作績效和工作態度，排除不相干的考核因素，而聚焦在工作績效。其次，增加面談機制，強制規定主管和部屬的績效面談，讓主管不能像現行制度下，經常「視而不見」不適任員工的表現。第三、增加優等考核，實質獎勵表現最佳的員工。第四、增加團體績效的評估，改變目前考績制度只針對個人表現的缺點。第五、增加丙等百分比的強制比率，以達到汰劣效果。

就公部門運作的依法行政傳統，在缺乏其他誘因的情況下，公務人員考績等第

的法定上限和下限才能產生實質的約束力。增設優等 5% 的名額，最少可激勵績效在前 20% 公務人員的彼此績效競爭。同樣的道理，法定丙等下限 1% 的規定，也將促使 10%~20% 以上過去表現不是特別積極的公務人員，盡量改善工作情形。

基於實務上考績制度所經常產生的評等弊病，如明確在公務人員考績法中規定丙等的比率，將再度引發重大爭議。但在其他改革項目並沒有受到反對的情形下，考試院應考慮去除丙等人數的百分比規定，儘速將其他公務人員考績法的修正條文通過立法。如果仍有必要增加丙等考績人數、比例，以強化政府效率，則採行其他行政措施，強制考核等第，在已有多年實施甲等比率上限的經驗下，仍有可行之道。

柒、結論

從過去二、三十年 OECD 國家的公務人力資源管理和文官制度的演變可以看出，各國文官制度有一致性轉變為以「職位」為基礎制度的大趨勢。先進國家對於公部門人力的規劃多朝精簡、彈性、高效能的趨勢，學習私部門人力資源管理的精神而不斷改革。就此而言，我國文官制度的改革仍然相對緩慢。

我國現行以「依法行政」為主流思考的文官制度下，主要按照年資升遷、加薪，幾乎毫無績效獎勵或淘汰的機制。因此在公務人力甄選上，需要更加謹慎、提高考試效度。採取多元取才、周延細密的甄選，才能避免用人不當。廖洲棚與陳敦源（2016）的研究發現，國家考試及格人員，在「自我犧牲」與「同理熱情」的兩項指標上，顯著低於考試不及格應考人的現象。國家考試能夠強化考試效度，也才可望遴選出 21 世紀所需要的主動、積極的公務人員。加拿大對公務人力研究所辨認出的未來高效職能：多工、敏捷、創新、聚焦結果和效率、回應、善於運用科技、溝通能力強、成果取向的領導、聚焦分析和政策等要求，相對應於目前急遽變遷的國內外環境，是相當中肯的期望和應有的人力甄選目標。要達到這個人力水準，我國文官制度決策階層恐需更為加速規劃、行動。

有關我國高級文官團的建置、公務人員考績法令的儘速修正、退休制度的改革等等，都需要明確的政治承諾和研究規劃，也需要和全國民眾更密切有效的溝通，改變社會及相關人士觀念，形成高效的文官制度，提升國家競爭力。

參考文獻

行政院人事行政總處（2013）。關於員額管理，取自：

<http://po.cpu.edu.tw/ezfiles/10/1010/img/499/366846641.pdf>。

廖洲棚、陳敦源（2016）。誰能成為公務人員？比較國家考試應考人暨上榜者公共服務動機之研究。第十二屆兩岸四地公共管理學術研討會（4月28-29日），桃園。

彭錦鵬（2005）。公務人員考試方法技術檢討與改進之研究。94年度考選制度研討會系列六「公務人員考試法制與人才選拔研討會」（12月26日），臺北。

彭錦鵬（2007）。高級文官團制度之聚合趨勢。歐美研究，37（4），635-679。

彭錦鵬（2015）。中央政府機關總量管理下人力供需評估及因應策略。行政院人事行政總處委託研究報告，未出版。

Lafuente, M., Manning, N., & Watkins, J. (2012). International experiences with senior executive service Cadres. Retrived from: http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285601351606/GET_Note_Recently_Asked_Questions_Senior_Executive_Services.pdf.

Melchor, H. O. (2013). The government workforce of the future: Innovation in strategic workforce planning in OECD countries. *OECD Working Papers on Public Governance, No. 21*. Paris, France: OECD.

OECD (2001). *Public sector leadership for the 21st century*. Paris, French: Author.

OECD (2004). *Trends in human resources management policies in OECD countries: An analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management*. Paris, France: OECD.

International Trend of Civil Service Reform and Implication for Taiwan

Thomas Ching-Peng Peng*

Abstract

The New Public Management movement that emphasizes private management principles in the 1980s fosters the position-based civil service systems in many OECD countries. Along with the position-based civil service system, human resources management of OECD countries mostly concentrates on the following reforms: decentralized human resource management, flexible methods of selection, changing civil servant status, rigorous performance management, planning future workforce and competency, and establishing senior civil service.

After reviewing international trends and the current situation of civil service in Taiwan, this paper proposes reform recommendations. First, review the workforce structure and the quota limit of public employees set by Central Government Agency Personnel Quota Law. Second, carry out examination reform including staged examination, oral tests for all, streamlining professional subjects of the examination and examination categories and levels. Third, legalize the proposed amendment of articles on Civil Service Performance Evaluation Act. Fourth, build a senior civil service team for the Executive Yuan.

* Thomas Ching-Peng Peng, Associate Research Fellow of Institute of European and American Studies, Academia Sinica (Taiwan), and Associate Professor of Department of Political Science, National Taiwan University, email: tpeng@sinica.edu.tw.

Keywords: civil service, senior civil service, recruitment, selection, pay, performance review, workforce planning, competency, retirement