

高級文官制度變革潮流中的荷蘭高級文官團



彭錦鵬

摘要

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

The New Dutch Senior Public Service

Peng Ching-peug

Abstract

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

壹、前言

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

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

權力下放雖然是人力資源管理改革工作的核心，但並不是全面性的、無條件的原則。

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

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

貳、高級文官制度的發展方向

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

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

知識。

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

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

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

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

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

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

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

1. 發展全盤性策略

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

2. 建立培養領導階層的新機構

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

3. 將現有的管理訓練制度和領導發展制度連結起來

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

參、荷蘭高級文官團的創立與發展

一、荷蘭高級文官團的發展歷史背景

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

事實上，根據高級文官署長 Jan Willem

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

二、高級文官團的管理模式

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

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

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

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

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

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

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

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

命，任命的基礎是開放的契約，其被指派到某一個部時，最長任期是七年。

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

高級文官團的管理方式包括：

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

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

而高級文官團的目標則是：

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

3. 維持公開、並以績效為基礎的人事制度

4. 確保品質、正直、和良好管理

三、高級文官團的成員

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

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

表一、荷蘭高級文官團人數

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

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

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

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

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

（一）個人的品質

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

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

(二) 管理的品質

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

(三) 多方面能力 (versatility)

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

(四) 高級文官團成員的承諾

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

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

(五) 和行政部門的合作

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

四、高級文官團的政策

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

(一) 高級文官團必須和荷蘭的行政文化互相

融合

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

(二) 秘書長會議負起政策制定的主要角色

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

(三) 責任必須清楚

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

(四) 注重生涯發展

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

(五) 高級文官團要提供服務給成員，成員也要支持高級文官團

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

(六) 化理論為實際

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

五、出缺職位之任命

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

1. 所有中央政府十六職等以上的職缺都必須通知高級文官署署長。

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

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

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

1. 在高級文官團中部會及跨部會的工作流動
高級文官在各部中以及跨部會的工作流動，會鼓勵文官體系之內的合作，也消弭地盤之爭。這種流動可以帶來更廣泛的經驗，以及對於各種政策跨學科的處理方式。同時，部會之內和跨部會的流動通常也會對中層管理階層的工作流動性，產生直接而有利的效果。
2. 高級文官團提供水平和垂直的工作流動
管理經驗的累積需要一段時間，而且也需要有多元的管理人才。在工作的水平流動上面有越多的投資，就能夠培養多方面的經

驗，減少在高階職位上面發生決策錯誤的風險。

3. 高級文官團的本質是開放的

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

4. 高級文官團最後必定要反映他所服務的社會

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

5. 策略

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

六、高級文官署

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

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

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

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

見，會有不同部的職位歷練與較長的年資因之非常重要。

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

七、高級文官的核心能力

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

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

核心能力制度的用途包括：

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

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

伍、結論

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

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

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

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

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

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

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

註釋

註一 一九九〇年代中，有兩個國家新創高級文官的特別制度，分別是荷蘭和英

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

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

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

控制、自我反省意識、自我發展、自信。

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

參考書目

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

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