

從歐美等國經驗 分析我國高級文官團之 創設與甄選機制



◎ 彭錦鵬（臺灣大學政治學系副教授）

考試院於民國98年6月通過「文官制度興革規劃方案」，其中最重要的制度改變，是學習先進國家的先例，建立「高階主管特別管理制度」。

「高階主管特別管理制度」是將簡任第十一職等以上正副主管職務的人事行政事項制定特別法律，而其主要重點包括：嚴謹選拔、進文官學院專業訓練、建立國家高階主管人才庫、成立跨部會之甄選培育委員會、建構專屬俸給制度、建構嚴格考核及退場機制。方案中設定的規劃時程，是在99年6月完成制度規劃，101年6月前完成立法。由於我國憲政體制下，文官制度規劃牽涉廣泛，進度上已有落後，需要有突破性的思考，以順利完成迫切需要的優秀高階主管人事制度。

本文有鑑於歐美等國在推動高級文官團（Senior Civil Service）制度上，已經有超過30年的經驗，對於高級文官和高級文官團的定義、人數和範圍、甄選人才機制等等，

都已有許多可供參考的實際案例，以供我國建立制度的學習，因此針對我國創建制度時，特別需要考慮的關鍵點，綜合整理經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, 簡稱OECD）國家和歐洲聯盟國家的經驗，並且進行綜合分析，提出對我國建置高級文官團的建議。

壹、高級文官制型態及其普遍性

高級文官制度在過去30年發展的結果，其中最明顯的匯流、聚合情況是從1978年美國建立高級主管制（Senior Executive Service, SES）以來，許多OECD國家對於高階主管的公務人員，建立特別的管理制度（彭錦鵬，2007a；2009）。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。

對高級文官建立特別制度的國家而言，其個別稱呼是有不同的。美國和澳大利亞是「Senior Executive Service」，英國和韓國是「Senior Civil Service」，荷蘭是「Senior Public Service」。法國和羅馬尼亞對於高級文官稱之為高階文官「high-ranking civil servant」。長期以來「Senior Civil Service」這個名詞有可能造成混淆的情形，因為「Senior」這個字眼可能代表「年齡」、或「年資」，也可能代表「資深」。「資深」這個字眼可能存在於文官體系的任何階層，因此也是不適當的。其次，如果使用「Top Public Service」的字眼，指的將只是「最高階的層次」，而「Highest Civil Service」則是無法清楚地指出，到底包括那些階層（Kuperus & Rode, 2008: 3）。正因為這些細微的用語差異，OECD和歐洲聯盟都只採用「Senior Civil Service」的統一名詞，並特別加以清楚的定義。

OECD（2008：2）對於「Senior Civil Service」的定義是：政府

的高階、非政治性職位之結構性（structured）、被認知（recognized）的人事體系。「Senior Civil Service」是職涯制文官制度的一部分，對於政策顧問、實務作為、政府服務遞送等功能，提供競爭性的任命制度。此一服務透過適當的制度和程序，由中央統籌管理，以便提供高級文官的穩定性和專業性，但同時也包含彈性，以便透過適當的法定程序，對於政府組成的改變有所回應。

根據歐洲聯盟的報告，基於其成員國在高階文官體系的不同發展情況，採用了比較寬鬆的定義：「Senior Civil Service」是對於一國文官制度中，高階的、高層的管理職位之人事制度，由政府正式或非正式的認知，或者透過共同的了解為一個團體。此一職涯有關發展的架構，對於政策顧問、實務作為、政府服務遞送等功能，提供競爭性的任命制度。

歐洲聯盟的報告在此一定義下，將27個會員國分別基於：是否給予SCS正式的地位、中央管理的機關、以及特別的SCS工作條件，歸納為5種形態的「Senior Civil Service」。

1. **中央統籌管理的機關**：包括荷蘭、英國。
2. **正式的「Senior Civil Service」地位和特別的工作條件**：包括比利時、



義大利、馬爾他、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞。

3. 正式的「Senior Civil Service」地位，但沒有特別的工作條件：包括保加利亞、賽普勒斯。

4. 被認知的「Senior Civil Service」團體，有特別的工作條件：包括奧地利、德國、希臘、西班牙、法國、盧森堡、愛爾蘭、丹麥、芬蘭、瑞典、斯洛維尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、斯洛伐克。

5. 沒有特別的「Senior Civil Service」認知，也沒有特別的組織：包括捷克、匈牙利、立陶宛。

從以上歐盟國家採用「Senior Civil Service」的分佈情形可以看到，沒有對於文官體系高階主管建立特別管理制度的國家，僅有捷克、匈牙利、立陶宛3個國家。我國目前也屬

於這一類型的國家，對照於歐盟成員國，應該快速改革，已是相當明顯、迫切的重要課題。

歐洲聯盟的成員國，在各國政治經濟發展程度上，是屬於在比較先進與落後的國家光譜上，兼容並蓄的情況，但已經呈現「Senior Civil Service」的普遍發展趨勢。如果將觀察的焦點擴大到OECD國家，則「Senior Civil Service」高度發展的情況將更為明顯。按照歐洲聯盟的定義，美國、韓國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭都屬於SCS的第二種型態，則就世界先進國家、或者歐洲後共產國家而言，尚未對於高階文官，給予特定地位、或提供特別工作條件者，已經屬於絕對少數。從表1中可以清楚看到這種趨勢。

表1 「Senior Civil Service」的類型

	正式的「Senior Civil Service」地位	無正式的「Senior Civil Service」地位
提供特別工作條件	類型一（2國） 中央設置正式的SCS機關：荷蘭、英國 類型二（6國） 比利時、義大利、馬爾他、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞 OECD國家（5國） 美國、韓國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭	類型四（14國） 奧地利、德國、希臘、西班牙、法國、盧森堡、愛爾蘭、丹麥、芬蘭、瑞典、斯洛維尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、斯洛伐克
未提供特別工作條件	類型三（2國） 保加利亞、賽普勒斯	類型五（3國） 捷克、匈牙利、立陶宛

資料來源：修改自Kuperus & Rode（2008：8）。

貳、高級文官團的名稱

在各國高級文官制度中，並非「高階」文官就屬於「Senior Civil Service」的制度成員，因此在中文翻譯上，「高階文官特別管理制度」容易產生中文字義上的混淆，認為高階文官就必然屬於「Senior Civil Service」成員。同時，在國際化、全球化的環境中，我國既然要創立「高階文官特別管理制度」，並和先進國家發展趨勢進行接軌，將來的英文名稱勢必採用「Senior Civil Service」，則在中文翻譯上，也需要採用比較精簡、準確的字眼。「Senior Civil Service」的相對中文翻譯名詞雖然包括「高級文官」、「高階文官」、「高級文官團」、「高級文官制」、「高階文官制」等，但是能夠具體形容是一個團體和特定身分的中文，只有「高級文官團」、「高級文官制」、「高階文官制」比較適合。然而，因為「高階文官制」無可避免地隱含所有「高階」文官，其意涵並不適當，因此，「高級文官團」和「高級文官制」成為相對較好的翻譯名詞。相對而言，「高級文官團」的名詞可以涵蓋「高級文官的制度」、「高級文官」、「高級文官職位」的多重涵義，而「高級文官制」則僅指

涉特定的「文官制度」，就此而論，「高級文官團」做為「Senior Civil Service」的翻譯，顯然是比較合適的。其實更重要的是，就創建制度而言，我國設立高級文官的特別制度，不但符合國際發展需求，也必須面對我國未來公務體系，不大可能採用類似新加坡的「高官厚祿」俸給制度。就激勵理論而言，賦予高級文官具有榮譽感和尊崇的特殊團體名稱，從而為必要之獎勵和肯定。基於對「Senior Civil Service」在歐盟國家和在OECD國家制度運用的長期歷史，以及作者實地考察英國、美國、荷蘭、法國、澳大利亞、新加坡等國高級文官制度的理解，將「Senior Civil Service」的制度在我國創立，如採用「高級文官團」的名稱，將對其成員賦予更高的責任和榮譽，並在國民心目中產生明顯的識別和認同作用。

參、高級文官團的人數

歐洲聯盟的報告指出，由於其成員國的歷史文化背景的多元和複雜性，因此對於高級文官的範圍和層次，很難達到比較清楚明顯的定義。最後只能將高級文官聚焦於主管（manger）職位，同時最常見的高級文官階層包括：司長（Directors-



General)、局長(Directors)、署長(Head of Departments)。(Kuperus & Rode, 2008: 6) 雖然, 歐洲聯盟成員國對於高級文官團的成員範圍定義, 是主管職務, 但是「主管」的定義, 在各國仍然有相當大的差異, 因此也就影響到高級文官團的人數, 在各國的情況, 變異性相當大。

高級文官團人數多少, 是一個重要的課題。人數會影響到高級文官團制度的管理品質、建立跨部會整合文化的能力、以及創造高級文官間的團結力。一般而言, 高級文官團的成員人數較少, 比較能夠形成團隊的團結力, 尤其是在跨部會的配置上。人數越少, 就越容易進行聚會、形成網絡、建立非正式的連結關係。同時, 人數越少也就越能夠一起參加相同的甄選和訓練過程, 並且和高級長官一起開會。高級文官共同擁有行為準則、相同的文化, 有利於在各部門中使用相同的作法, 例如管理發展的規劃、需要訓練哪些技能、運用何種文辭用語。更進一步而言, 認同和團隊文化, 也有助於融合高級文官團的新進成員和外補人員(OECD, 2008: 21)。

就OECD國家觀察, 各國的高級文官團人數差別很大。小國家大約在1,000人以下, 例如比利時(450人)、

荷蘭(797人)和紐西蘭(296人)。大國就有2,000人以上, 例如澳大利亞(2,253人)、加拿大(3,523人)、法國(3,573人)、義大利(4,359人)、英國(4,640人)(OECD, 2008: 22)和美國(8,096人)(U.S. Office of Personnel Management, 2012)。高級文官團人數的差異, 也可能是基於以下的原因:

1. 包含在高級文官團裡面的職等層級數。
2. 國家結構的型態, 單一國還是聯邦國。
3. 文官體系的大小。

高級文官團相對於一國文官人數的比率, 最少的是義大利和法國, 只有千分之二, 加拿大則高達百分之二·三。美國高級文官團人數較多的原因是, 當時為了考慮科技文官主管的待遇問題, 容納了人數龐大, 但是不見得有主管責任的科學和技術職位(OECD, 2008: 21)。

荷蘭雖然有人提議增加高級文官團的人數, 但是高級文官署長Jan Willem Weck則強烈表達減少人數的企圖心, 他認為應該從大約8、9百人減少到350人, 以便能熟識每一位高級文官, 使其才能透過訓練與任用得到最佳的發揮。他在2010年5月來臺參加「高級文官團制度設計研討會」時表

示，由於高級文官團制度運作後，一定會有人數擴增的壓力，因此一開始如果就很多人，未來會更大，變得不易管理，不易採行統籌管理的機制。Weck擔任高級文官署署長職務超過10年，是荷蘭高級文官團的守門員，他認為高級文官團的人數越少，就越能夠清楚的認知每一位成員的各種特性，並使團員的工作和其能力，能夠做到最佳的配合。其實，荷蘭在2000年7月透過立法，在高級文官團中，特別區別出最高階的60人，稱之為高層管理團（Top Management Group），主要就在於強化領導階層的管理。高層管理團直接由高級文官署的主管部「內政與王國關係部」負責雇用，而不是由各部任用，同時他們是採用任期制（5年到7年），派用到各部（OECD，2008：22）。

雖然，英國高級文官人數是3,801人（2011年），但為了進一步整合文官體系的發展方向，以及達成跨部會政策的協調，英國在2006年3月設立跨領導團（Cross Leadership Group）或稱為頂尖200（Top 200）的領袖團體，成員包括各部的常務次長和司長及其他相當職位。此一團體每年6月集會一次，以分享最佳的工作經驗，建立高級文官團的共同價值和原則，並尋求對跨部會重要議題的解決方案。在此

一團體之下，並設有頂尖200跨部會小組，以推動各種解決方案的執行，例如：風險管理、引導新人、績效管理、人才多元化、委員會效能、以及高級文官團之變革等等（U.K. Civil Service Website, 2012）。

根據我國組織法規的檢討，中央機關職務列簡任第十二職等以上的正副主管職位，共約為774個（考試院，2012）。此一人數並不包括地方機關、政務人員、司法官、警察、關務、醫師及聘任人員，但是包括國家安全、兩岸關係、涉外事務、以及機要任用人員，同時也包括行政院以外、前述排除之其他院人員。如果我國未來建構的高級文官團人數，即為大約750人的話，相較於荷蘭（萬分之〇·四七）、韓國（萬分之〇·三六）、英國（萬分之〇·六三）、美國（萬分之〇·二七）和其人口的比例，我國（萬分之〇·三三）將少於荷蘭、韓國、英國，但多於美國（採用高級文官人數和人口比例，來說明高級文官的大小，部分乃因各國文官人數之計算基礎，並不非常一致，但人口數則是確定的）。另外，如果根據前述「高級文官團制度設計研討會」中，時任行政院人事行政局（現為行政院人事行政總處，以下簡稱人事行政總處）局長吳泰成的說



明，如果要達到人數減少的目的，我國能夠採用僅納入主管的方式，使人數減少到大約五、六百人。

高級文官團人數在各國常有增加的趨勢。美國在創立高級主管制之初，人數約7,000人，目前增加約為8,100人。英國創立之初人數約3,800人，2010年增加為4,353人，隨著經濟危機和公務人力削減，2011年首次減少高級文官人數，為3801人（U.K. Cabinet Office，2011：3）。澳大利亞創立高級主管制之初，1984年為1,697人，但是2010年已經增加為2,850人。這種普遍發生增加高級文官團人數的情況，雖然不至於在我國出現，但仍然應該注意這種可能發生的現象，並在創立之初儘量減少成員人數。

肆、高級文官團的甄選機制

高級文官團的管理機制，主要包括甄選機制，經常涵蓋著兩種緊張的狀態。一、在部會分權的情況下（這是1980年代以來，OECD國家非常普遍的人力資源管理制度），高級文官團的管理，應該採用中央集權制或分權制，以及中央機關、部會、執行單位應該扮演何種角色。二、在管理高級文官團時，如何避免政治干預（OECD，2008：24）。

如何使高級文官團的管理責任中

央集權化，需要考慮到創立高級文官團的理由。如果創立高級文官團的主要或者唯一的理由是，釐清政治和行政的分際，則需要設立中央辦公室，以負責直接管理甄選和退場的責任，例如澳大利亞和英國的文官委員。然而，如果創立高級文官團的理由是，形成文官制度領導階層的團結，中央主管單位則只負責管理發展議題，包括職業生涯、流動性、訓練、職能架構等，例如英國的內閣部（Cabinet Office）、荷蘭的高級文官署，即是此類型。

然而對於各部會而言，他們希望是甄選到最有專才的主管。相對的，高級文官團的負責單位，就是要培養具有廣泛作為技能的人才。這種對甄選人才目標的衝突，就出現在美國和荷蘭的情況。

在有關避免政治干預的問題上，首先必須考慮在任命、職涯發展、績效訓練和退場過程等方面，認證機構能夠獨立於用人的部長及行政首長之程度。根據OECD（2008）對於高級文官團甄選機制的獨立性與否所做的分析，大致上可以分類為「政治干預」的光譜，也就是甄選機制獨立性最高的是「國會」，而政治干預性最高的是「每一位部長」都可以做甄選的決定。這種情形，可以參見表2。

表2 高級文官團甄選機制的獨立性

國家	人力資源管理功能是否下授部會？	中央是否統籌管理高級文官團（全部或部分）？	甄選機制或監督機制				
			獨立監督 ←		→ 政治選任		
			國會	皇室或元首	總統或首相	單一部長	每一位部長
澳大利亞	是	是					
比利時	是	是					
加拿大	是	是					
法國	是（部分）	否					
德國	是	否					
義大利	是	否					
荷蘭	是	是					
紐西蘭	是	是					
西班牙	是（部分）	否					
英國	是	是					
美國	是	是					

資料來源：修改自 OECD（2008：25）。

從表2中可以歸納出OECD特定國家的甄選機制特性（OECD，2008：24）：

- 1. 西敏寺國家：**包括澳大利亞、加拿大、紐西蘭和英國，具有對政治人物最大的獨立性。這些國家設有向國會或元首報告的文官委員會委員。例如英國雖然在人事管理上已經授權給部長，但是文官委員會委員，仍然被賦予解釋功績任用的責任，確保所有文官甄選過程的公平公開競爭，以及擁有對於高階職位任命的核可權。
- 2. 拿破崙式國家：**包括法國、義大利、和西班牙則代表光譜的另一端，部長擁有甄選高級文官的權

力。在這些國家中，對於高級文官的任命並沒有外在的制衡力量，以便確保功績制的文官體系，使候選人能受到公平公開的評量和甄選。

3. 在光譜兩端中間的是美國和荷蘭。

美國高級主管制的管理機關是必須向美國總統報告的人事管理局。同時審計總署也有就監察功能向國會報告的責任。

荷蘭高級文官團的甄選機制是最為特別的。荷蘭高級文官團的運作權責都在高級文官署，雖然高級文官署隸屬於內政及王國關係部，但是高級文官署確實掌握甄選的主要功能。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（Corte-Real et al., 2000：42-43）：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。在人才庫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）。高級文官署有15家人力資源公司，擔任獵人頭工作的夥伴。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。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3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。高級文官團甄選的過程中，堅守兩項基本原則：一是尋求「絕配」（perfect match），一是要求任期制精神。除了工作需求之外，也要考慮特定部會的文化 and 策略。扼要而言，高級文官署擔任了荷蘭高級文官團甄選工作的守門員角色。

荷蘭高級文官團的甄選制度，最特別的是：高級文官團的管理責任

是在特定的部長，而非總理。過去幾十年荷蘭都屬於聯合政府的情況，而聯合政府並不希望總理擁有太大的用人權力，反而造成獨立的高級文官署不致於讓內政部長承受太大的用人壓力。同時，高級文官署長和總理、副總理保持經常性的會議，討論高級文官團的相關事務（OECD，2008：26）。

以上有關高級文官團的甄選機制分類和說明顯示出，甄選過程的中央集權化和能夠形成對於功績制和競爭體系的信任，是直接相關的。如果高級文官任命直接授權給部長，而沒有節制的機制，可能造成決定人選時，缺乏競爭性取才的情況。相對的，任命高級文官的權力是在國會、元首、總理、或特定的部長，則可以保持高級文官甄選過程的獨立性監督。OECD的報告，雖然沒有具體建議特定的甄選方式，但各國顯然需要依照國情建立能夠維持「信任」和「公開競爭」的甄選機制。

法國在第五共和建立以來，雖然政黨不斷輪替執政，甚至於有左右共治的情況，但是法國的文官體系，在運用國家行政學院畢業生，作為高級文官的主要來源和骨幹情形下，大致上保持高級文官甄選機制上的「中

立職能」(neutral competence)。但是，1980年代以來，法國和義大利都發生政黨立場，逐漸對立和極端化的情況，迫使文官無法堅守國家利益，而必須順從執政黨立場的情況(彭錦鵬，2007b)。

綜合以上OECD國家，在高級文官的甄選過程所表現的複雜態樣，以及各國文官制度發展的歷史文化背景，各有不同，可以觀察到高級文官團運作，是否得當的關鍵，仍在於如何設計出「尊重用人部長的選擇權利，但又確保獨立監督的機制」。就此制度良窳關鍵點而言，我國創立高級文官團制度，就應先行思考：在現行憲法架構以及現行文官制度結構下，高級文官團的成員結構為何，而甄選的獨立監督機制將為何種形式。

伍、我國甄選高級文官團成員的機制

承前文所分析，在國際情勢劇變的情況下，我國文官體制，仍未建立高級文官團，已屬相當落後的情況。為能順利推動高級文官團的建置，應考慮基於行政院高階主管人數，實際上佔所有高階主管職位絕大部份的情形下，由行政院先行試辦，嗣後再全面推動。

首先，依照我國憲法第53條之規定，行政院為國家最高行政機關。行政院施政之良窳，直接影響國計民生，在我國面對全球經濟衰退、全球氣候變遷、老年化速度加快、少子化情形嚴重、健保退撫支出遽增的情形下，文官體系迫切需要強有力的領導階層，負責政策規劃和執行。面對這些嚴重的行政挑戰，行政院迫切需要大幅度的領導階層改革，建立競爭性的人材甄選機制。同時，行政院所屬文官人數佔全國95%以上，其所屬十二職等以上文官職務數635個，佔中央政府高階主管職務總數84.5%，行政院如能快速建立高級文官團制度，並發揮成效，將可有效提升政府之競爭力，造福全國民眾。

第二，行政院及以外之四院，同時施行高級文官團制度，將造成沈重之交易成本。行政院以外之四院，在高階主管的任用上，可以運用的職缺數量較少，性質上在各院之間差異較大，例如司法院的高階主管，並不適合隸屬高級文官團之下。立法院和監察院在憲法機關的性質上，負有監督行政院的職責，其高階主管職位是否適合隸屬於高級文官團，也應加以審慎斟酌。除考試院以外，行政院以外的三院，傳統上也比較缺乏跨院的人事交流，在此情形下，勉強規劃中央



機關包括總統府在內的一級機關，同步實施高級文官團的制度，不但面臨規劃設計上的各種法制挑戰，對於制度實施的實際利益，也並非立即而明顯。

第三，我國過去十餘年來所推動的中央政府組織改造工作經驗顯示，1997年修憲後之組織改造工作，最初也是規劃中央政府各院同步進行。但是最後有鑑於各院規模差距至為明顯，並不適合同步實施而改弦更張，終僅制定通過「中央行政機關組織基準法」，對於公務人力之管控，才制定「中央政府總員額法」。基於同樣的制度考慮，高級文官團之創設，也應先行考慮由行政院進行試辦，待成效卓著之後，再行考慮如何推廣到其他一級機關。

承前文所論述，高級文官團的甄選機制，應該「尊重用人部長的選擇權利，但又確保獨立監督的機制」。以我國情形而言，高級文官的甄選，可以考慮以下的各種途徑：

1. **由各部各自進行甄選，應徵人選可以是常任文官或非常任文官。**徵選過程必須採用公開和競爭的原則，甄選委員會採用個案辦理的方式進行甄選。甄選委員會由行政院和用人的部會以個案、逐案的方式聯合組成，並由人事行政總處擔任中

立、核心職能的監督工作。此一方式的主要優點，在於能夠充分尊重用人部長的個別專業需求，同時確保甄選過程的公正公開。甄選對象包括非常任文官，屬於歐美先進國家高級文官團的慣例，也是1980年代以來，各國進行人力資源管理改革的主要特點之一。此一途徑最大的缺點，是缺乏對於高級文官團發展的宏觀、長期觀點和考慮。

2. **由各部各自進行甄選，應徵人選可以限定常任文官。**徵選過程必須採用公開和競爭的原則，甄選委員會採用個案辦理的方式進行甄選。甄選委員會由行政院和用人的部會聯合組成，並由人事行政總處擔任中立、核心職能的監督工作。此一方式的主要優點，在於能夠充分尊重用人部長的個別專業需求，同時確保甄選過程的公正公開。此一方式排除非常任文官參與甄選行列，維持封閉性的高級文官團制度，雖然保障現有文官的升遷機會，但是使得各部缺乏引進專業新血輪的機會，也減少高級文官的競爭特質，難以達到整體提升高級文官團素質的目的，也有違背歐美先進國家公開競爭的慣例。
3. **由行政院設立直屬的高級文官署，採用荷蘭高級文官署的模式，統籌**

規劃高級文官團的各項業務。高級文官署具有獨立於各部的機關特質，專業於建立中立與幹練的高級文官團隊，不論採用人才庫的方式，或採用私部門所盛行的獵人頭方式，都能提供各部會最為專業的高階主管人才。高級文官署由採用長聘期的高級文官出任署長，並可考慮設計為需得到立法院的同意任命。在這種高級文官領導制度下，能夠使高級文官團的運作，具有最具能力和經驗的資深高級文官，負責高級文官之甄選，將有助於建立國人對於高級文官團的信任，也確保高級文官團「公開競爭」的本質。在此一途徑下，各部長仍然保留對高級文官的選擇權。此一途徑有助於制度性地達成「尊重用人部長的選擇權利」、「確保獨立監督的機制」兩項目標，同時又能兼顧高級文官團在跨部會方面的需求。

4. **依照考試院的規劃，設立全國高級文官甄選培育委員會，各部會在高級文官團職缺出缺時，向委員會提出申請，由甄選小組從人才庫中篩選合格人員，辦理面試或其他測驗方式，建議候選人名單，由機關首長圈選。**此種甄選機制，是由考試院完全負責從人才庫的建立、訓練、提出建議名單的憲政體系「院

外制」的構想。此一甄選高級文官辦法，最大的優點是：「確保獨立監督機制」，但是制度上最明顯的缺點是：削弱或剝奪行政院和其各部會用人和訓練的選擇權。行政院和其各部會是用人機關，本於行政機關的特質，應該具有完全而不應侵犯的用人權。在此一甄選模式下，行政院無法決定高級文官團人才庫的甄選機制，又無法建立其所主導的高級文官培養和訓練體系，而必須服從考試院的行政作為。如此運作模式下，將使高級文官團的運作，回復到中華民國憲法本文第83條，考試院掌管全國公務人員人事體系各種業務的憲法狀態，從而違背憲法增修條文第6條考試院除考試、銓敘、保障、撫卹、退休外，只負責文官制度法制的精神。

建立合理可行的高級文官團甄選機制，是高級文官團成功與否的重要關鍵。就歐美國家的經驗來看，「尊重用人部長的選擇權利，但又確保獨立監督的機制」，應該是我國建立高級文官團制度及其甄選機制，值得特別重視和周延照顧的制度價值。英國、荷蘭、和學習歐美國家經驗而成立高級文官團的韓國，最終在制度選擇上，都使高級文官的來源開放、讓非常任文官參與競爭，並且都有中



央統籌管理高級文官團的機關。這種高級文官團的管理機制設計，能統籌負責整個制度的管理，有利於跨部會間的協調、人才配置、輪調性質的管理歷練，終能使高級文官團維持旺盛的生命力，並且形塑文官制度的整體價值，實值得我國學習。從這個角度來看，以上分析的4種甄選機制，無論從憲政體制、行政運作實務、制度品質、整體營運邏輯等多方面加以評量，第3種「建立高級文官團的中央甄選管理機制」，都是相對較為理想的制度選擇。

陸、結論

1980年代以前，我國的文官體制在一黨優勢的情形下，常任文官的升遷體系可以從最基層的公務人員一路拔擢到政治任命的部長職位，從而形成非常穩定的公務人力體系。一方面，常任文官的陞遷展望和預期心理，得到長期性的制度支持，另一方面執政黨也能有長期考核下的文官菁英，領導整個文官體系，協助維持執政地位。但是，自從我國民主政治的發展，經歷了政黨輪替之後，常任文官和政務人員的分際逐漸確立，一方面政務人員任期不定，經常短期之內就去職，五日京兆的情形屢見不鮮。

另一方面，高階常任文官形單影隻，面對政黨激烈競爭、和高階職位可能受到政治領導階層的政治干預，而使其生涯規劃和專業企圖心失去寄託。為能有效提升文官體系領導階層的士氣和團隊精神，考察歐美國家30餘年之經驗，從速創設高級文官團的制度，應為我國刻不容緩的制度性基礎建設。為能有效、快速建立我國的高級文官團制度，本文因此建議以下各項設計原則：

1. 高級文官團制度先在行政院所屬中央政府機關實施。
2. 高級文官團成員人數不宜過多，應該維持500人上下。
3. 高級文官團應設有中央統籌管理機關或單位。
4. 高級文官團成員應實行開放職位與公開競爭，容許非常任文官參與競爭。
5. 高級文官之甄選，應在維持獨立監督的情形下，充分尊重用人部長的選擇權。
6. 確立「高級文官團」的中文名稱，以便和國際接軌，並藉此確立對於「高級文官團成員」的尊重與器重，從而激勵高級文官貢獻於公共服務，造福全體國民。

（編者按：因篇幅所限，參考文獻從略，若有需要，請逕向本刊索取）