

# 公務人力精簡之策略與實踐\*

## ——美國與中華民國經驗之比較——

彭錦鵬

(中央研究院歐美研究所副研究員)

### 壹、前言

依照國際貨幣基金於一九八三年發表的報告顯示，經濟合作發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)國家公部門所雇用人力，平均占非農業就業人口的百分之二十四點二，而在開發中國家則占到百分之四十三點九。<sup>①</sup>公務人力在非農業就業人口中占有如此高的比例，當然對於勞動市場的薪資水準具有強烈的影響，而公務人力的素質與數量自然也成為行政學研究與關切的課題。大體說來，二次大戰後的世界各國文官體系人數都呈現成長的狀況，除非中央政府的領導者採取堅定的行政改革與人事精簡政策，否則公務人力持續成長已幾乎成了常態。

但是一九七〇年代以來，工業先進國家紛紛採取精簡公務人力的方案，其中包括加拿大、英國、澳大利亞、紐西蘭、日本及美國等國。例如美國在一九八〇年代早期就曾實施人力精簡方案(reductions-in-force program)，日本在一九八六年到一九九二年間裁員百分之五，荷蘭政府運用民營化及績效檢查計畫在一九八〇年代中期每年裁員百分之二，而英國成果最顯著，在一九七九年至一九八九年間裁員百分之二十二。<sup>②</sup>這些國家裁員的經驗各有不同的背景因素考慮，值得深入探討。而美國在過去兩年中，與行政革新同時進行的人力精簡計畫更提供具體的參照對象，可用來評析我國也正推動的公務人力精簡計畫。

以美國而言，二次大戰後聯邦政府公務人力總數大致維持在兩百萬人至三百萬人之間，但州與地方的用人則大幅成長。州的用人數在二次大戰後只有聯邦的一半，但到一九八五年已達四百萬人。而地方用人在一九四七年時尚不到三百萬人，到一九八五年時已幾近一千萬人。<sup>③</sup>以一九九二年而言，美國公務人力總數達一、八五八萬人

\* 本文原發表於國立台灣大學政治學系民國八十四年十一月二十三日舉辦之「加速行政革新之行動策略」研討會。

註① Peter S. Heller, and Alan A. Tait, *Government Employment and Pay: Some International Comparisons* (Washington D.C.: International Monetary Fund, 1983), p. 7.

註② Barbara Nunberg, *Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries* (Washington, D.C.: The World Bank, 1995), p. 11.

註③ Robert D. Lee, *Public Personnel System* (Salem Mass.: Aspen, 1987), pp. 4~5.

，占人口總數的百分之七，或是占六分之一的就業人口。<sup>④</sup>

以中華民國而言，公務人員總數的成長也是十分驚人的。民國四十六年時，公務人員（包括各級政府的行政、事業、學校正式編制職員）的總數將近十六萬人，民國八十二年時則達五十八萬人，成長率為三點六倍。<sup>⑤</sup>每年公務人員成長的比率除民國四十八年高達百分之十五點三六外，大都保持在百分之二到五之間。<sup>⑥</sup>但是，我國公務人力的計算，除了正式編制的職員外，仍應包括職工（技工、工友、工員）、駐衛警察，以及約聘僱人員，以八十二年人數而言，公務人力的總和為八十一萬人。<sup>⑦</sup>如果再加上當年國防人力五十萬人，則公部門人力總數將達一三一萬人。<sup>⑧</sup>公務人力的數量龐大，直接的影響就是人事費占政府支出的比例居高不下。在民國七十六年度至八十四年度間，各級政府人事費占總預算歲出的比例平均在百分之三十四到百分之三十七之間。<sup>⑨</sup>

公部門人力的擴張，不但形成對政府預算的重大負擔，也容易引起人力運用上的浪費、無效率，及隨之而來的士氣不振。同時在經濟不景氣或政府財政赤字擴大下，亦不得不考慮精簡人力，以提振效率、減少支出。美國從一九七〇年代末期到一九九〇年代初期，為了減稅、平衡預算、刺激私部門經濟成長，開始廣泛地進行公部門人力精簡工作。<sup>⑩</sup>然而，將近二十年的零星裁員行動，比起柯林頓總統就任後大力推動的行政改革人事裁員工作，規模是無法相提並論的。在一九九三年九月至一九九五年九月之間，聯邦政府人力減少了十六萬人。<sup>⑪</sup>此種裁員的成績是值得引為借鏡的。

民國八十二年二月行政院長連戰接任院長職務後，旋即推動行政革新方案，就人力精簡部分，預定於三年內達成縮減行政院暨所屬機關職員預算員額百分之五的目標（行政革新方案，民國八十二年九月）。依照民國八十四年七月的資料顯示，人力精簡計畫實施兩年後已精簡除教員外，含約聘僱人員之職員總數四〇一、二二六人中的二二、五七八人，即已達成裁員百分之五點六三的目標。<sup>⑫</sup>此一成果已超過行政院原先預定的裁員目標。但是此一裁員成果究竟代表了何種意義，即對於預算控制、減緩財政惡化、提振行政效率、減少冗員又有何意義呢？這些是相當值得探討的。

無可諱言地，公務人力精簡及常相伴隨的組織裁併工作是一件阻力甚大的行政改

註④ George Berkley and John Rouse, *The Craft of Public Administration* (Madison, Wisconsin: Brown and Benchmark, 1994), p. 128; Robert D. Lee, *Public Personnel System*, p.4.

註⑤ 銓敘部，中華民國銓敘統計（台北：銓敘部，民國七十九年；八十四年），頁三；頁三六。

註⑥ 銓敘部，中華民國銓敘統計，民國七十九年，頁四。

註⑦ 銓敘部，中華民國銓敘統計，民國八十四年，頁三八。

註⑧ 國防部，「國防報告書」編纂小組，中華民國八十二至八十三年國防報告書（台北：黎明，民國八十三年），頁九七。

註⑨ 資料由行政院主計處及省市政府主計處提供。

註⑩ David H. Rosenbloom, *Public Administration* (NY: McGraw-Hill, 1993), p. 239.

註⑪ Al Gore, *Common Sense Government: Works Better & Costs Less* (Washington D.C.: USGPO, 1995), p. 4.

註⑫ 本文引用之中華民國政府人力精簡成果，除另有說明外，係由行政院人事行政局所提供。

革工程。不論在那一個國家要實行裁員工作都必定面臨公務員強力的反彈，及民意代表、利益團體、甚至公務員公會的杯葛。因此，最近兩年美國與中華民國所實施的公務人力精簡計畫，其策略及實踐，值得予以詳細的觀察與檢討。

## 貳、人力精簡與行政改革

幾乎所有的現代國家，不論其發展的階段為何，都體認到社會不斷在變動中，必須持續進行行政改革以提高政府效率與效能。許多國家在行政改革的過程中，也相當成功地在不同政府層級及不同部門獲致進展。<sup>⑬</sup>但是如何訂定改革的方案並加以確實執行，已變得越來越為困難。同時，由於改革的主題越趨複雜，又在彼此之間緊密相連，因此要單獨抽離一個行政改革的主題加以獨立研究，就難免會有顧此失彼的情形。<sup>⑭</sup>以公務人力的精簡為例，要訂定人力的精簡方案，首先就牽涉到公務人力是否要精簡的政治考慮。如果政治上考慮要精簡，則人力運用上的工作繁簡與增員冗員要如何判定，對於財政的負擔是加重或減輕，對財政的影響是短期或長期，甚至對政府效率的提昇是否具有正面或負面的效果等等，這些都變成難以具體回答的問題。

公務人力的精簡可以是政府單獨的財政或行政措施，也可以是行政改革整體方案的一個環節。有時短時期的人事凍結更成為政府解決財政問題的特效藥。例如，英國首相柴契爾夫人在一九七九年選勝接事之後，立刻就下令英國中央政府各層級停止進用新人三個月。此舉有助於達到政府財政節約的可見效果，也迫使行政體系重新思考其施政優先順序及行政程序。<sup>⑮</sup>從此一利弊互見的人事凍結措施開始，柴契爾夫人政府持續推動公務人力裁減的工作，多年下來，由於首相長年在位及繼任人選接續推動的結果，英國中央政府文官人數終能大幅下降。英國是內閣制國家，裁減公務人力，甚至撤銷機關、變更組織或職掌、撤銷職位，不須經過議會立法程序，僅須根據財政部的報告，就可以用樞密院令（Order in Council Statutory Instrument，即行政命令）行之，在法律程序上容易達成共識與時效。<sup>⑯</sup>然而在非內閣制國家中，行政機關的裁撤或調整則往往會牽動行政與立法部門的緊張關係。以我國為例，行政院組織法修正草案於民國七十七年十月送交立法院審議，立法院法制委員會舉行六次審查會審查後，行政院又於民國七十九年將其撤回，至今則仍停留在行政院院內審議階段。<sup>⑰</sup>

註<sup>⑬</sup> Barbara Nunberg, *Managing the Civil Service: Al Gore, Common Sense Government: Works Better & Costs Less*.

註<sup>⑭</sup> Gerald Caiden and Heinrich Siedentopf, *Strategies for Administrative Reform* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1982).

註<sup>⑮</sup> Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* (Pittsburgh: U of Pittsburgh Press, 1994), p. 95.

註<sup>⑯</sup> 楊百島，英國·英國政府·英國文官制度（台北：行政院人事行政局公務人員訓練班，民國七十三年）

註<sup>⑰</sup> 蕭全政，台灣新思惟：國民主義（台北：時英，民國八十四年）；吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯，行政學（一），（台北：國立空中大學，民國八十三年）；彭錦鵬，「行政組織重組與現代化之考慮原則——美國與中華民國經驗之對照分析」，邁向已開發國家中華民國政治發展（台北：台大政治學系，民國七十九年）。

由此例不難看出，行政機關組織重組與精簡，往往與政府的憲政體制及政治文化密切相關。下文之分析有關公務人力之精簡及因之而有的組織調整，皆會呈現類似之拖延、遲滯現象。

公務人力的裁減因為對機關及個人均有得或有失，因此爭議性是難免的。為使裁員的目標能夠達到，就必須採行阻力較小的途徑以精簡人力。美國各級政府以往裁員的主要途徑大致可歸納為以下四類：一、對比較資深或有後備軍人身分者，提供較大的職位保障。二、出缺不補。出缺的情形包括公務員退休、自願離職、傷殘、死亡。三、提供「提早」退休的經濟誘因，以促進自願早退。四、對所有層級及所有業務人員採行「全面」裁員。<sup>⑮</sup>

另外還有一種最近比較被美國公部門採用的裁員方式就是分職（job sharing），即將一個職位分給兩位或兩位以上計時工作的人來擔任。這種方式增加了用人彈性，也同時符合工作彈性及流動性需求較高的求職者，對於減少失業情況也有某種程度的幫助。各國政府對於各機關較少進行零星的裁員，就正如政府很少裁撤機關一般，<sup>⑯</sup>因為裁員或裁機關都必須耗費或承受極大的政治壓力，並投注相當多的人力與時間才能達成。就各國公務人力裁員的經驗來看，幾乎都是依賴政治或行政首長發動大規模的行政改革計畫，才能得到明顯的裁員效果。

世界銀行一九九五年的一篇報告歸納一九七〇年代中期以來的公務人力精簡管道，包括有：減緩用人、人事凍結、自然離職、提早退休、組織重組、政府業務民營化，以及非自願裁員。各國皆視其政治環境的需要，採用其中之一種或數種併行，以達到人力精簡的目標。<sup>⑰</sup>

### 叁、美國公務人力精簡之經驗

美國聯邦政府在一九七〇及一九八〇年代裡，曾經進行了八次比較受重視的行政改革工作，其中以一九七八年國會通過的文官改革法（Civil Service Reform Act of 1978）影響最為廣泛深遠。<sup>⑱</sup>但是這八次行政改革的重點除了文官改革法是針對文官體制的管理理念進行修正外，大致上是針對預算、文書、成本控制等方面所進行的管理改革，不但缺乏理念的引導、組織架構的調整，也因總統本人涉入的程度不夠強烈，而績效不彰。同時這幾次行政改革，也並未對公務人力精簡進行較大幅度的改革。

註⑮ David H. Rosenbloom, *Public Administration*, p. 239.

註⑯ Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1976).

註⑰ Barbara Nunberg, *Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*, p. 11.

註⑱ Gerald Caiden, *Administrative Reform Comes of Age* (Berlin: de Gruyter, 1991), p. 168; Patricia W. Ingraham and David H. Rosenbloom, eds., *The Promise and Paradox of Civil Service Reform* (Pittsburgh: U of Pittsburgh Press, 1992); 彭錦鵬，「文官體制之彈性管理理念——美國經驗及其啟示」，*歐美研究*，二十五卷四期，民國八十四年，頁九一～一三五。

一九九二年「新政府運動」(Reinventing Government)一書出版以後，由於其主張政府服務應採顧客導向、市場競爭導向、社區自主、注重效能等作法，得到讀者熱烈回響，成爲暢銷書。<sup>②</sup>「新政府運動」一書不僅得到柯林頓總統的大力推薦，並促使柯林頓於一九九三年三月任命副總統高爾(Al Gore)負責領導國家績效評估(National Performance Review)小組，進行大規模行政改革工作。該小組在預定的六個月期間內，經由聯邦公務員的全力參與，赴美國各地進行實地考察、訪談、舉辦公聽會瞭解美國聯邦政府行政實況，接獲三萬以上公民的函件與電話表達對行政改革的意見，而於一九九三年九月提出第一次檢討與建議報告。<sup>③</sup>這次行政改革方案之訂定，完全藉重聯邦公務人員的參與，而非依靠外聘學者專家或企業界人士，這是和歷次改革截然不同的重大轉變。

一九九三年國家績效評估報告書名爲創造一個做得更好花費更少的政府——從官樣文章到重視結果，大致上已反映了此次行政改革的主要精神在於管理文化的改變。高爾領導的行政改革其主要工作重點在使聯邦行政減少官樣文章、重視顧客優先、賦予公務員權力以得結果、回歸行政作爲的基本要求。在公務人力方面，報告中提出在五年之內減少非郵政之文職公務員二一〇萬人的百分之十二，即二五二、〇〇〇全時職位。裁減的重點集中於上級控制與細部管理(over-control and micromanagement)部門，例如審查主管、總部幕僚、人事專家、預算分析師、採購專家、會計師及審計人員。這類人員被認爲防礙了業務經理與工作人員的創造力，同時又耗費龐大的薪津、福利和行政支出。其次，當各部會重新檢討工作流程，以較低成本得到較高生產力之際，將可進一步裁員，以消除不必要的管理階層及非關緊要的幕僚人員。報告中預估在五年裁員後將節省預算達四〇四億美元。

在此次行政改革計畫中所提出的節約經費預估中，人力精簡的成果占了最大分量，而執行改革計畫兩年後，最明顯的節約經費成果也來自於人力精簡部分。一九九三年報告中預期行政改革所能獲致的預算節約一、〇八〇億美元來自於三大類，人力精簡爲四〇四億美元，各部會機關計畫與組織改變爲三六四億美元，及因改善簽約流程而節省的採購支出爲二二五億美元。但是行政改革實施一年後，真正顯現預算節約成果的部分，完全來自於裁員，實施兩年後也絕大部分來自於人力精簡。<sup>④</sup>由此可見，人力精簡計畫的成果在此次行政改革中的重大意義。

公務人力精簡計畫的第一項工作就是設定精簡的目標。最初柯林頓總統所宣示的目標是十萬人。<sup>⑤</sup>在國家績效評估報告中則提出五年精簡二五二、〇〇〇人的目標，

註② David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government* (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1992).

註③ Al Gore, *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better & Costs Less* (Washington D.C.: USGPO, 1993).

註④ Al Gore, *Creating a Government that Works Better & Costs Less: Status Report* (Washington D.C.: USGPO, September, 1994), p. 121; Al Gore, *Common Sense Government*, p. 151.

註⑤ Al Gore, *From Red Tape to Results*, p. iii.

而一九九四年三月美國國會通過的聯邦人力重整法(Federal Workforce Restructuring Act of 1994)，則將裁員目標又提高到二七二、九〇〇人。<sup>26</sup>這幾項裁員的目標看來似乎是隨意訂定的，但事實上是具有根據的。國家績效評估的一位計畫主持人史東Robert Stone 曾加以解釋：「我們計算過聯邦政府的審查主管、預算專家、財務專家、人事專家、總部幕僚以及地區辦公室的人數。我想報告上是說有六九〇、〇〇〇人。稍後我們查過是六七〇、〇〇〇人。我們就說“這大概是應該有的人數兩倍大”。但是，如果你把這部分人裁掉一半，你必須有人去遞補，例如要有檢查進度、設定目標的團體。所以你不能一裁就是三三五、〇〇〇人。討論的結果是，也許要把裁員目標的四分之一補回去以執行其他功能。所以控制及細節管理的一半人力是三三五、〇〇〇人，而此數的四分之一是八五、〇〇〇人或八三、〇〇〇人。因此算下來就剩(裁員)二五二、〇〇〇人。這大致上是算術的結果。」<sup>27</sup>

如此未經詳細人力評鑑所計算出來的裁員目標，其合理性當然受到質疑。萊特(Paul Light)就認為文官層級節制中的人力問題不是出在中間管理層，而是出在上層為數達三千人的政治任命層級。<sup>28</sup>但是官方立場仍指出裁員的對象並非第一線上的工作人員，而是上級控制與細部管理階層。<sup>29</sup>

聯邦人力精簡計畫的主要方法是由國會通過聯邦人力重整法，提供聯邦公務員除了應有福利以外，每人二五、〇〇〇美元的離職獎勵。在此項法定的誘因激勵下，有三五、〇〇〇位非國防部公務人員接受此項獎勵金自願離開政府職位，另外有六二、〇〇〇位國防部轄下人員接受同樣的安排。<sup>30</sup>由此可見，以優惠獎金鼓勵公務人員離職是相當有效的裁員措施。

整體而言，在兩年之內(一九九三年九月至一九九五年九月)，美國聯邦公務員人數減少了十六萬人以上，較聯邦人力重整法所設定的年度目標，提前一年達到進度。<sup>31</sup>裁員數目達到十六萬人以上，顯示兩年中裁員比率已達總預算員額二一〇萬人的百分之七點六。而以每人每年人事費用為四二、一九七美元計算，<sup>32</sup>則因裁員所節省的人事經常性經費就達到六十七億美元。扣除必要裁員費用外，節省經費五十八億美元，已達成五年改革目標的百分之五十，而裁員的人數目標則達到百分之六十。<sup>33</sup>

基於此次行政改革的重點在於消除無效用的人力，因此裁員的對象集中於中階管

註<sup>26</sup> Donald F. Kettl, *Reinventing Government?: Appraising the National Performance Review* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994), p. 64.

註<sup>27</sup> Tom Shoop, "Targeting Middle Managers," *Government Executive*, Vol. 26 (January 1994), pp. 11~12.

註<sup>28</sup> 同前註。

註<sup>29</sup> Al Gore, *Creating a Government that Works Better & Costs Less*, p. 43.

註<sup>30</sup> Al Gore, *Common Sense Government*, p. 113.

註<sup>31</sup> 同前註, p. 3.

註<sup>32</sup> 此係美國聯邦政府的估計，見Al Gore, *Creating a Government that Works Better & Costs Less*, p. 119.

註<sup>33</sup> Al Gore, *Common Sense Government*: p. 6.

理階層。在兩年內，管理階層人員減少了百分之三十。這也就使得原來改革前每一管理者負責督導七位員工的狀況，變為每位管理者督導十位員工。而改革的最終目標是在一九九九年使每位管理者督導十五位員工。<sup>④</sup>主管聯邦人事業務的人事管理局(Office of Personnel Management, OPM)在局長James King的積極領導下，從一九九三年四月開始進行裁員工作，已裁員一、七三八人，達到精簡人力百分之三十的成果。<sup>⑤</sup>

在聯邦各部會的行政改革中，能源部的精簡計畫，包括其組織與人力精簡計畫成果是相當突出的，可視為聯邦部會公務人力精簡的範例來加以說明。美國的能源部是因應一九七三年時的石油危機而設立的。只要與能源有一點關係的事務，甚至包括原子彈，都包括在能源部的職掌之下。能源危機解除，甚至冷戰結束，都未使能源部的擴充停頓。柯林頓任命的女性部長歐麗利(Hazelo O'Leary)為整頓能源部的運作，提出戰略重整計畫(Strategic Alignment Initiative)。能源部在此方案下關閉十二處地區辦公室、十六處總部將減到四處、出售海軍石油貯藏庫、使四個電力銷售管理局民營化、第五個局則轉變為公營公司。在此大刀闊斧改革下，能源部將減少三、八〇〇個職位，其中總部為二、三三九，地區辦公室為一、四四九，並從而節省十七億美元經費。<sup>⑥</sup>

能源部的戰略重整計畫是由副部長懷特(Bill White)負責一個由部內常任文官四十人組成的團隊全時投入所擬定。此團隊先接受有關私部門進行組織重整(restructuring)的訓練。一九九四年十二月起的四個月中，戰略重整團進行訪談與調查如何提高效率降低成本。此一過程使其提出的三十九項建議被採納了二十四項，另外十三項將再加考慮，而僅兩項被否決。能源部的重整與裁員方案(Alignment and Downsizing Package)訂定了四項原則：一、消除重複、減少人力、改善流程，以少用資源。二、減少固定支出，如人員、辦公室、設備、旅費。三、放棄過時業務並使私部門能提供的服務私有化、停止或轉移。四、消除不必要且重複的規定與官樣文章。<sup>⑦</sup>

在第一項原則下，裁員分成兩部分進行，即分別設定各總部及地區辦公室的裁員目標。各總部共裁員二、三四〇人，即裁員百分之三十四，但裁員時會特別注意留住能源部重要任務所需的技術人才。地區辦公室在五年內將裁員一、四五〇人，即百分之二十一，這部分的裁員則配合辦公室的裁併而實施。而以上這些裁員目標的達成，則與組織結構的重整密切相關。組織結構的重整包括以下數項：

一、重整能源集團(Energy Cluster)：即將原來的行政、政策、管制、預算等

註④ 同前註，p. 76.

註⑤ 同前註。

註⑥ "Re-Engineering," *The Washington Times*, August 4, 1995, p. A9.

註⑦ Department of Energy, "Saving Dollars and Making Sense-Strategic and Alignment and Downsizing," May 1995.

辦公室加以集中，以共用幕僚資源。

二、整合能源管理：將六個總部合併為一個國家安全業務（National Security Cluster）辦公室。

三、合併公共與國會事務：合併將使人員減少，同時提昇對公眾、國會、州及地方政府的服務品質。

四、設立行政服務中心：整合的服務中心可以提供人事、採購、訓練、行政的顧客服務，其人員由人事部門及計畫辦公室合派人員充任，以消除以往各計畫辦公室所呈現的重複功能。

五、重整政策辦公室：將政策、規畫及計畫評估辦公室的兩百人減到七十五人，而把剩下來的五十人分配到其他計畫，裁減七十五個職位。

六、其他裁員措施。

能源部為確保重整與裁員工作及時完成，特別組成重整與裁員執行團（Alignment and Downsizing Implementation Team）。<sup>⑧</sup>此執行團負責審查、協調、監控部內各單位的執行細節。執行團也負責為每一辦公室的裁員目標訂定實施計畫、改善工作流程以達到裁員目標、持續分析裁員的可能機會，並向部長提出重整與裁員報告。

由以上整體與個別部會的分析來看，過去兩年中美國聯邦公務人力精簡計畫的策略與方法大致可歸納為：

一、訂定行政改革的裁員目標，並以立法方式訂定各年度目標。

二、以立法方式提供現金獎勵誘因，鼓勵公務員自願離職。

三、各部會分別成立裁員規劃與執行小組進行訪談與調查，再擬定裁員計畫。

四、部會之裁員計畫大致配合進行組織內部之結構調整，不但達到裁員的目的，也有效提高服務效率與減少開支。

五、採行組織結構調整因而產生的裁員成果，往往大過剛開始依政治判斷所設定的裁員目標。

六、裁員的執行仍部分依賴退休與出缺不補等自然裁員管道。<sup>⑨</sup>

## 肆、中華民國公務人力精簡之經驗

中華民國的公務人力在過去四十餘年中，素質不斷提高、考試及格人員比率逐年上昇、籍貫分佈日漸反映人口的組成、男女性別比例也日漸拉近之中。隨著經濟、社會的發展與轉型，政府的職能也日漸擴張，相對的，公務人力也不斷的增加。民國八十二年時整體公務人力，包括正式職員、工友、軍職人員在內，總數已達一百三十一萬人。公務人力數量龐大，使政府的財政負擔日形沈重，民國七十六年度中央及地方政府人事費占總預算歲出比例達百分之三十四點一五，到民國八十四年度已提高到百

註<sup>⑧</sup> 同前註。

註<sup>⑨</sup> 註三九：作者與OPM 負責人力重整計畫之Thomas Glennon 於一九九五年九月十六日之電話訪談。



分之三十七點一四。民國八十年起，行政院長郝柏村任內推動六年國家建設，各項工程經費相當龐大，再加徵收公共設施保留地經費、戰士授田憑證補償費等重大支出，中央政府財政自八十年度起一反過去二十年平衡預算的常態，呈現大幅赤字，郝內閣時期中央政府債務餘額高達五、五〇五億元。<sup>④</sup>同時由於六年國建已動工之工程部分必須繼續進行，政府債務餘額將加速擴大。在此背景下，行政院長連戰於民國八十二年三月就任之初即推動行政革新、執行預算摺節措施，並訂定員額精簡計畫，以緊縮政府支出。

依照行政革新方案總說明，行政革新工作係由行政院研考會依照連院長指示，會同法務部、人事行政局，並彙整行政院所屬各機關暨省市市政府所研提之革新項目，訂定行政革新方案。方案中規定組織及員額調整之檢討，有關組織與職掌部分由研考會、秘書處、人事行政局主辦，由各機關執行。至於規劃調整現有員額則由人事行政局主辦，由行政院各機關及省市市政府執行。更精細來看，組織之調整由研考會負責，人員之精簡則由人事行政局負責。

行政革新方案中，「行政院暨所屬各機關組織及員額精簡計畫」（民國八十二年九月三日訂定）以政府之精簡與高效率組織為目標，並以行政機關八十三年度職員預算員額為基準，三年內將精簡百分之五的預算員額。百分之五裁員目標的決定從已知的資料來看，係連戰院長主觀的政治判斷，並沒有特定的計算標準。

行政院精簡計畫中就組織精簡方面的策略明定有三，包括以整體性及整合性觀點調整組織架構、配合行政院組織法之修正調整機關組織，及依憲法釐清中央與省市市政府職掌。但實際上，兩年以來行政院組織法之修正工作近乎停止，衡酌當前政治情勢，民國八十五年總統選舉之前亦不可能進行修法工作，因此此一策略未能實施。而在省縣自治法及院轄市自治法制訂施行以來，省市市政府對於地方組織職掌之控制權大幅提昇，中央政府對地方組織之調整方面常屬有心無力。整體而言，行政革新方案實施以來，有關組織調整方面的成果絕大部分屬於中央政府轄下各機關單位。

在組織與員額精簡計畫下，行政院所屬各機關及省市市政府必須完成組織及員額調整報告呈報行政院。行政院研考會再選定某些機關單位，會同人事行政局等相關單位代表及學者專家代表進行實地訪察。實地訪察後再進行組織調整案之研議。就兩年來公務人力精簡方案下成果最大，裁員達三、五四二人的行政院退輔會而言（裁員比率為百分之十一點五一），即曾由行政院研考會會同秘書處、人事行政局、主計處、衛生署、內政部、勞委會職訓局等單位代表，及學者專家共十二人赴退輔會全省各榮家、農場、安養機構、訓練機構進行實地查訪。

截至八十四年九月三十日止，行政院所屬各機關已完成的組織調整包括以下數項：一、裁撤部分：一個機關、十四個單位、十九個任務編組、三個事業機構；二、整併部分：六個機關、一個任務編組；三、改隸部分：二個機關、二個單位、二個任務編組；四、改制部分：一個單位；五、功能調整部分：四個機關。

註④ 中華民國年鑑（台北：中華民國年鑑社，民國八十三年），頁七九一。

組織調整的成果詳細如表一。整體而言，行政院因檢討結果而作以上五項調整及進行民營化的機關、單位、任務編組數目達到一五一項。如能全部完成，對於行政組織數目將有明顯的減少效果。但是從附表中也可看出台灣省糧食局在其業務明顯萎縮，甚至其存在的必要性已被長期質疑下，其將被裁撤或已裁撤的機關，僅止於肥料運銷處及桃園碾米廠。然而八十三年四月時，糧食局局本部仍有二〇〇名以上員工，全省十五個管理處各有五十二至七十七名員工，總計超過九〇〇名員工。<sup>④</sup>局本部及管理處合計員工超過一、一〇〇人所從事的糧食管理業務，除可透過市場經濟機制自行調節外，由省縣政府的農業主管單位加以妥善管理，事實上仍不致有任何困難存在。省糧食局的存在價值不彰，但仍能存在如此久，實反映了裁撤地方機關的阻力甚大。此外如台灣省物資局的業務早已不具市場經濟效益，裁撤之聲十餘年來頻傳，但此次裁撤計畫中，亦未將之列入。類此情況顯示，行政院機關重組的檢討工作缺乏突破性的規劃與實踐。

在員額精簡部分，人事行政局的裁員基準是包含正式職員及約聘僱人員在內的預算員額。但此預算總員額並不包括學校教職員、成立未滿三年機關之職員員額。行政院訂定的裁員基準人數並不包括學校教職員，在性質上類似於美國的裁員基準並不包括郵政員工一般。而未將成立未滿三年的機關職員列入裁員考慮，衡之國內行政政治生態正處轉型期，必須回應民眾更多的行政服務需求，亦屬合理。在此裁員基準的計算方式下，行政機關所屬員額為四〇一、二二六人。三年內裁減百分之五的員額目標為二〇、〇六一人。但精減計畫係以主管機關為精簡單元，即以院轄各部會及省市政府為精簡計算單位，按年檢討精簡成果。

員額精簡的實施策略依精簡計畫規定為：一、依據業務消長配置定額人員；二、在抑制員額總數膨脹之時謀求人事之適當配置；三、精簡員額所餘人事經費優先用於待遇調整。但是第三項精簡經費節餘用於待遇調整的策略，由於缺乏明確的轉換公式及數據指標，並未能於年度待遇調整方案中顯現效果。員額精簡依照精簡計畫包含以下數項重點：

- 一、各機關自行檢討應精簡員額，業務萎縮者應大幅精簡。
- 二、因計畫而約聘僱之人員，於計畫結束時，應即解聘僱，裁減其員額。
- 三、新增業務時應先統籌調配運用現有人力，避免請增員額。
- 四、專案列管之工程計畫，應減列員額，或移撥其他工程單位。
- 五、資訊業務人力，應儘可能由現職人員訓練轉化或外包。而資訊化後相對節餘之人力，應檢討刪減。
- 六、除為處理重大專案業務、國家重大建設及新增機關所需者外，一律不得請增員額。

公務人力精簡計畫實施兩年之後，計精簡二二、五七八人，精簡比率達百分之五

註④ 以上人力數目為作者進行有關省府考績考成制度研究計畫時，各機關統計之現有員額數。

表一 行政院所屬各機關組織調整案——初審結果統計總表

(註一：表內附有\*者，表示已執行。

註二：本表由行政院研考會於八十四年九月三十日製。)

## 一、裁撤部分

組織性質	數量	組 織 名 稱		
機 關	3 (*1)	經濟部投資審議委員會		
		台灣省政府糧食局肥料運銷處、桃園碾米廠*		
單 位	36 (*14)	法務部自強外役監統計室*		
		國立故宮博物院管制室、科技室		
		台灣省蠶蜂業改良場所屬嘉南、高屏及花東工作站 台灣省茶葉改良場所屬魚池分場 台灣省畜產試驗所所屬彰化、高雄、台東、花蓮及澎湖種畜繁殖場 台灣省礦物局所屬瑞平、五堵、鶯歌及竹南運輸管理站		
		台北市政府測量大隊督察室		
		輔導會督察室* 新竹、雲林、白河、台南、屏東、太平、馬蘭、花蓮、佳里九所榮家人事室*		
		內政部警政署保二總隊五個中隊 內政部警政署保一、四、五總隊三個大隊*		
		高雄市政府測量大隊督察室		
		任務編組	30 (*19)	教育部空中教學委員會
				經濟部總動員業務會報*、鹽務小組*、煤業合理化基金保管運用委員會*、美濃水庫工程興建籌備處、彰化濱海工業區開發工作小組、商業自動化專業審查委員會
交通部民航局航管系統工程隊*、民航局擴建工程處、觀光局旅(賓)館業查報督導中心				
環保署廢保特瓶回收消除處理監督委員會*、 廢輪胎回收清除處理監督委員會*				
經建會健全經社法規工作小組*				
國科會編輯委員會、新技術開發及創新技術研究推動小組				
輔導會立即處理組、研究發展小組、設計委員會				
文化資產諮議委員會、語文諮議委員會、文藝諮議委員會、生活文化諮議委員會、美術諮議委員會、表演藝術諮議委員會*				
內政部警政署台灣警察專科學校景平、萬盛、彰化、仁武、高雄及石牌分班*				
專業機構	3 (*3)	輔導會台中港船舶服務中心*、冷凍加工廠*、海洋漁業開發處*		

註：裁撤係指組織從有變無，且其業務不再辦理或移由同一部會內之其他既有組織處理，而該既存組織不變更名稱。

點六三，已超過三年應達百分之五的目標（以下精簡成果請參見表二）。這種「超越目標」的情形和美國實施裁員的成果相當類似。兩年中裁員比率超過百分之五的中央機關分別為退輔會（裁員三、五四二人，裁員比率為百分之十一點五一）、內政部（二、八四六八，百分之九點一七）、經建會（二十七人，百分之七點三）、青輔會（八人、百分之五點一三）。裁員比率不到百分之三的機關分別為文建會（二人，百分之二）。中央選委會（六人，百分之二點〇五）、法務部（一五六六，百分之二點七六）、蒙藏委員會（二人，百分之二點八二）、原能會（四十三人，百分之二點九七），及勞委會（十七人，百分之二點〇九）。中央機關中員額超過萬人的兩部會，退輔會（基礎員額三〇、七六九人）及內政部（三一、〇五二人）的裁員比率都分別高達百分之十一點五一及九點一七，對於有效裁員及減少人事經費而言，效果是極為顯著的。省市府部分，高雄市在兩年內裁減員額四十三人，達百分之五點四一，比率最高。台北市政府裁減員額一、一五二人，比率為百分之三點八九。台灣省政府裁減員額三、〇三八人，比率為百分之三點八四。

就我國公務人力精簡的計畫與實施而言，依作者搜集之資料及訪談結果，可歸納出以下數項發現。

一、裁員方式：我國公務人力之精簡係以預算員額為計算基礎，因其包含約聘僱人員，在行政機關面對裁減正式職員所將碰到的各種阻力時，裁減約聘僱人員是各機關最常採取的裁員方式。

二、裁員計畫的持久性：就我國過去幾十年員額不斷膨脹的情形下所必然產生的人力供給寬鬆現象而言，三年裁減預算員額百分之五的目標，並非難以達到。但三年期滿後是否能持續進行人力精簡，將行政機關無效組織及冗員大部分消除，以提昇行政效率，將是值得探討的新課題。

三、冗員較多之機關：退輔會及內政部裁員人數較多的現象，說明過去長期間退輔會藉由寬鬆的退除役軍人轉任特考而大量用人，<sup>④</sup>造成冗員眾多的事實，及內政部所轄警察人力之運用與調配，仍可予以適當檢討改進。

四、加速精簡人力之政策工具：精簡計畫中規定，因機關裁撤而退休或資遣人員，每提前一個月退休或資遣，可加發一個月俸給，最高加發六個月慰助金。除此之外，並無鼓勵現職公務員退休、離職以達裁員目的的獎助辦法。因此行政機關除停止約聘人員及出缺不補外，並無有效的政策工具來達到加速裁員的目標。

五、裁員之實質效果：由於人力精簡計畫是以預算員額為計算基礎，因之甲機關所裁之人員，可以轉至未用滿預算員額之乙機關任職，事實上往往並未造成「人員」之裁減。例如內政部裁員之警察人員則轉任到各縣市有缺額的警察局任職。因此整體而言，裁員的效果可能只是使各機關原有預算員額的空缺數減少而已。也就是裁員的成果，有部分可能只是預算員額的減少，而非政府機關現有員額的減少。但是由於人

註④ 施能傑，「文官甄補政策的回顧與檢討」，中國政治學會於民國八十四年十月二十一～二十二日舉辦「戰後臺灣政治發展」發表之論文。

表二 行政院所屬機關實施精簡情形統計表

機關名稱	八十三年度預算員額 (含職員及約聘僱)	第一年精簡情形		第二年精簡情形		第三年精簡情形		說明	
		精簡人數	精簡比率	精簡人數	精簡比率	精簡人數	精簡比率		
一、中央行政機關依據院頒組織及員額精簡計畫實施部分：									
(一)行政院秘書處	372	11	2.96%	5	1.34%	16	4.30%	1.行政院所屬(含中央行政機關、地方機關及國營事業機構)八十三年度職員及約聘僱預算員額合計四〇一、二二六人，如依精簡計畫所定三年精簡百分之五之規定，應精簡二〇、〇六二人。 2.目前第一年及第二年合計精簡二一、九七七人，精簡比率為百分之五點四八，已達上述三年應精簡百分之五之目標。 備註： 1.中央行政機關部分： (1)「八十三年度預算員額」包括作業基金所配置之人員，但已扣除免列入精簡機關之預算員額數。 (2)表列成立未滿三年之機關，如行政院陸委會、行政院公平會；與業務性質特殊，如法務部所屬各監院所免列入精簡範圍。 (3)教育部暨所屬機關，不包含學校職員員額。 2.省市府部分： 省市府第二年精簡情形所列數字為至八十四年六月底止之初步精簡概數。 3.國營事業機構部分： 第一年精簡成果不包含中國產物保險公司三二〇人、中華工程公司二〇七五人及中國石油化公司一、八〇四人等於民國八十三年六月移轉之人員。	
(二)行政院主計處	677	14	2.07%	9	1.33%	23	3.40%		
(三)行政院人事局	264	6	2.27%	5	1.89%	11	4.17%		
(四)行政院新聞局	494	10	2.02%	10	2.02%	20	4.05%		
(五)故宮博物院	326	7	2.15%	5	1.53%	12	3.68%		
(六)行政院陸委會	199								
(七)行政院經建會	370	8	2.16%	19	5.14%	27	7.30%		
(八)行政院青輔會	156	3	2.00%	5	2.00%	8	5.13%		
(九)行政院研考會	165	4	2.42%	3	1.82%	7	4.24%		
(十)行政院文建會	100	2	2.00%	0	0.00%	2	2.00%		
(十一)中央選委會	292	6	2.05%	0	0.00%	6	2.05%		
(十二)行政院公平會	195								
(十三)公共建設會報	41	1	2.44%	1	2.47%	2	4.88%		
(十四)內政部	31,052	1,892	6.09%	954	3.07%	2,846	9.17%		
(十五)外交部	2,145	54	2.52%	44	2.05%	98	4.57%		
(十六)國防部	2,660	54	2.03%	29	1.09%	83	3.12%		
(十七)財政部	9,050	183	2.02%	173	1.91%	356	3.93%		
(十八)教育部	1,694	35	2.07%	40	2.36%	75	4.43%		
(十九)法務部	5,660	95	2.00%	61	1.08%	156	2.76%		
(二十)經濟部	5,450	126	2.31%	42	0.77%	168	3.08%		
(二十一)交通部	7,559	176	2.33%	156	2.06%	332	4.30%		
(二十二)蒙藏委員會	71	2	2.82%	0	0.00%	2	2.82%		
(二十三)僑務委員會	311	7	2.25%	6	1.93%	13	4.18%		
(二十四)行政院衛生署	1,030	24	2.33%	10	0.97%	34	3.30%		
(二十五)行政院環保署	644	13	2.02%	13	2.02%	26	4.04%		
(二十六)行政院退輔會	30,769	1,718	5.58%	1,824	5.93%	3,542	11.51%		
(二十七)行政院原能會	1,446	29	2.01%	14	0.97%	43	2.97%		
(二十八)行政院國科會	1,264	33	2.61%	14	1.11%	47	3.72%		
(二十九)行政院農委會	450	9	2.00%	9	2.00%	18	4.00%		
(三十)行政院勞委會	813	17	2.09%	0	0.00%	17	2.09%		
小計	105,325	4,539	4.31%	3,451	3.28%	7,990	7.59%		
二、省市府比照訂定精簡計畫實施部分：									
(一)台灣省政府	79,024	1,743	2.21%	1,295	1.64%	3,038	3.84%		
(二)台灣省議會秘書	139	2	1.44%	0	0.00%	2	1.44%		
(三)台北市政府	29,603	753	2.54%	399	1.35%	1,152	3.89%		
(四)台北市議會秘書	131	3	2.29%	3	2.29%	6	4.58%		
(五)高雄市政府	7,985	359	4.50%	73	0.91%	432	5.41%		
(六)高雄省政府	67	1	1.49%	1	1.49%	2	2.99%		
(七)福建省政府	1,748	5	0.29%	22	1.26%	27	1.54%		
小計	118,697	2,866	2.41%	1,793	1.51%	4,659	3.93%		
三、國營事業機構比照訂定精簡計畫實施部分：									
國營事業機構	177,204	4,480	2.53%	5,449	3.07%	9,929	5.60%		
四、總計	401,226	11,885	2.96%	10,693	2.67%	22,578	5.63%		

資料來源：行政院人事行政局，八十四年七月二十一日。

事行政局並未對各機關現有員額的變動進行計算與檢討，亦就無法得知較精確的人力精簡成果。

六、業務資訊化並未造成預期人力精簡之效果：各機關為使業務資訊化而增用之人力，往往在效率提高，但機關業務量同步增加情形下，仍繼續留用，於是並未造成人力精簡的效果。

七、機關裁撤調整的效果：裁撤功能喪失、重疊、階段性任務完成的機關，及防止機關增加，應是人力精簡最有效的方法。<sup>④</sup>但是機關裁撤往往遇到來自議會或利益團體的重大阻力，經常拖延經年或引起員工抗爭致未有結果。

八、人力精簡計畫的阻力：公務人力精簡工作阻力不只來自於可能被裁員的個人，也來自於各行政機關。精簡計畫因之不只要有強力的政治領導與督促，更要有裁員措施的制度性規劃，例如英國的人事查核員（staff inspector）進行專業的人力評鑑，或如前文所述美國所提供的離職誘因。<sup>⑤</sup>由於我國人力精簡計畫的強制性制度設計，僅存在於各機關三年內一律裁減預算員額百分之五的規定，各機關只要達到此一目標，就可迴避轄下部分組織業務已萎縮或結束的事實，而不再進行實質的裁員工作。甚至在檢討員額時，各機關亦多強調近年新增某些業務，要求增加員額。主管人事精簡的單位如行政院研考會、人事行政局在缺乏制度性政策工具下，只好要求各機關採取相同比率的精簡方式，並因而引來齊頭式平等的批評。<sup>⑥</sup>

## 伍、公務人力精簡之比較與檢討

中華民國政府遷台以來，公務人力的數目每年都有百分之一以上的成長。蔣經國擔任行政院長時曾精簡五千多人。郝柏村院長任內曾提出每年淘汰百分之五政府中不適任人員的構想，但並未有任何行動。<sup>⑦</sup>此次行政革新方案執行結果終於使行政院所屬人員的成長率於民國八十三年降低到百分之〇點六八，而民國八十四年至六月底的數目則顯示政府首度人力負成長（百分之負〇點二四）的紀錄（詳見附表三）。如以每位公務員每年所需人事費約六十五萬元計算，<sup>⑧</sup>則行政院所屬機關在兩年內裁員二二、五七八人所節省的人事費一年將高達一百四十六億元。此項成果對減少財政負擔自有相當助益。

就中華民國與美國在過去兩年中同時進行公務人力精簡的經驗加以比較，可以看出以下同異之處：

一、兩國人力精簡計劃都有明確的數量目標。美國係以法律明定年度雇用上限人數為準，為期五年，中華民國則以行政機關正式職員人數的預算員額百分比（百分之五）

註③ 筆者於八十四年十月四日訪問人事行政局負責人力精簡計畫的官員表示此一意見。

註④ 楊百島，前揭書，頁四〇。

註⑤ 同註④。

註⑥ 陳柔縉，「升格要快，用人要多，裁撤且慢！」，新新聞週刊，一九九一年九月三十日，頁三六。

註⑦ 「公務員總額首次負成長」，中國時報，民國八十四年十一月十日，版四。

表三 行政院暨所屬機關近二十年公務人員增長情形統計表

年	公務員總數	增加人數	年增加率
65	368,080		
66	378,837	10,757	2.92%
67	387,601	8,764	2.31%
68	401,133	13,532	3.49%
69	414,465	13,332	3.32%
70	436,588	22,123	5.34%
71	447,654	11,066	2.53%
72	456,274	8,620	1.93%
73	468,750	12,476	2.73%
74	483,732	14,982	3.20%
75	491,072	7,340	1.52%
76	499,263	8,191	1.67%
77	511,873	12,610	2.53%
78	531,488	19,615	3.83%
79	544,042	12,554	2.36%
80	553,864	9,822	1.81%
81	562,604	8,740	1.58%
82	570,245	7,641	1.36%
83	574,101	3,856	0.68%
84	572,734	-1,367	-0.24%

註：1.資料來源：行政院人事行政局。  
 2.八十四年統計至六月底為止。  
 3.平均增加比率為百分之三點七四。

為準，為期三年。但是實施結果，則兩國都超越預定的進度。尤其是美國某些部會，如人事管理局裁員超過百分之三十，似乎顯示現代政府可供裁員的空間仍然不小。<sup>④</sup>不過，本文所討論的美國公務人力精簡，其範圍僅限於美國聯邦的公務人力，而中華民國的公務人力精簡計畫，則包括中央政府及地方政府。

二、美國國會為配合裁員方案，立法提供自願離職者二五、〇〇〇美元獎助金，有效加速裁員的進行。衡之裁員所能節省的鉅額人事費用，及給予自願離職者經濟上的補貼所產生的誘因動力，「勸退」獎金實為經濟效益頗為顯著的政策工具。但中華民國政府僅在機關被裁撤的情形下，提供六個月俸給以下的離職慰助金，似有所不足。

三、美國此次行政改革異於以往歷次行政改革之處在於，國家績效評估小組每年九月均提出執行改革之成果報告（稱之Status Report，為公開發行之出版品），而非如以往提出一份行政改革報告後，即交由行政部門執行，至於執行成果如何，則未予以追蹤。從一九九四年及一九九五年報告中顯示，行政革新之推行，及各部會首長

註④ Al Gore, *Common Sense Government*, p. 104.

之認真執行情形，充分反映政務官服從柯林頓與高爾政治付託的實況。但是中華民國的行政革新，由於僅有內部概略的績效檢討報告，並無對外發行的詳細成果報告，以吸納公務界及民間改革的意見，是值得改進的。由於外界意見並無適當管道進入行政改革之執行單位，有關人力與組織精簡之意見，自然不易得到表達機會。相對的，美國行政改革行動不但有廣為週知的檢討報告，並在網際網路（Internet）上公布各部會的執行成效，及各種改革實驗室（reinvention lab）的相關資料，有助於各界意見的表達。

四、美國與中華民國政府都透過組織重整，包括裁併、改隸、民營化等方法縮小、精簡、合理化組織規模。這種組織重整的改革方向是正確的，也有助於打破組織年久僵化但不死的困局，<sup>⑨</sup>並減少人力的浪費。但是以台灣目前的幅員而言，四級政府不但造成行政效率低落，且中央與地方機關權責重複、重疊、不明、不彰、混淆之處所在多有，因之而產生冗員充斥或無效人力的現象，也就無法避免。如果從行政效率及精簡人力的角度來看，四級政府的組織結構，是最應改善的癥結問題。如何藉由修憲、修法以改變四級政府結構，以使行政組織與人力配置合理化，將是行政改革收效最宏的課題。<sup>⑩</sup>

五、人力精簡計畫，就正如行政改革一般，其持續性都會受到中央政府領導層職位變動的影響而消長。柯林頓政府的人力精簡政策實施成果顯著，甚至超越法律預定進度。柯林頓如能於一九九六年大選順利競選連任，則人力精簡工作的動力才能持續，否則五年為期的人力精簡計畫是否能依法達成目標，仍難論斷。中華民國的情況也是受到行政領導層任期的影響，而有以三年為期實施人力精簡的計畫。事實上，在過去四十餘年中未曾積極進行人力精簡的基礎上進行裁員工作，由於人力寬鬆運用的慣性存在已久，裁員的成果較易顯現。反而是未來三、五年之後，要持續進行裁員，才會遇到較強的阻力。

公務人力的裁減計畫毫無例外的，都是由各國的政治領導者來發動，而非由文官體系來主導。同時除非執政者表達強烈的企圖心與高度的介入實際精簡工作，成果不易彰顯。以世界各國政府裁員最力的英國而言，其中央政府公務員總數從一九七九年四月的七三二、〇〇〇人，減到一九九四年一月的五四一、八〇〇人，減幅高達百分之二五點九五，<sup>⑪</sup>其主要的改革動力即在於首相柴契爾夫人的堅持。

當柴契爾夫人初任首相時，文官體系對她所做的簡報認為文官體系已無肥可減，甚至「輕微」（modest）的裁員也會使各部無法有效運作。<sup>⑫</sup>但是到她卸任時，公務人力已裁員百分之二十二，達到五六九、〇〇〇人。柴契爾夫人的裁員策略即是依賴

註⑨ Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?*

註⑩ 有關行政層級區劃問題，請見黃錦堂，*地方自治法治化問題之研究*（台北：月旦，民國八十四年），頁二八七～三二七。行政組織層級越少，民眾越得現代行政之便利，如經濟部之中標局、工業局、國貿局業務之「一級制」，直接接受民眾申請案，商業經營效益、時效皆易掌握即為顯例。見經濟部長江丙坤談話，*聯合報*，民國八十四年十月十六日，版一。

註⑪ *Britain 1995: An Official Handbook* (London: HMSO, 1995), p. 68.

註⑫ Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, p. 248.



雷納 (Derek Rayner) 所作部會調查的建議訂定裁員目標，並充分利用外包 (contracting out) 政策。雷納在首相辦公室成立七人小組負責行政改革，在柴契爾夫人強力支持下，要求各部就其政策、功能、解決方案提出節約經費人力的檢討報告，並據以執行。英國是實施內閣制的國家，行政與立法合一，在首相全力推動人力精簡政策下，成果顯著，同時柴契爾首相任期長達十一年，累積下來的裁員效果更是驚人。

英國的裁員作法是在財政部設立人事查核單位，由人事查核員不定期直接進出各機關查核其組織、編制、員額、職位職等、工作情形，再就實地查核評估工作提出人力運用之書面檢討報告。檢討報告經財政部核可後會有關機關並提內閣會議等決策部門審定其機關是否裁撤、重組、裁員、修正職掌等等。由於英國組織編制一向富於機動性，有人事查核制度的協助，裁員前後又有公務員公會的協同救濟，裁員的工作進行較為順利。<sup>⑤</sup>

英國藉由人事查核制度長年進行裁員的結果，在一九七九到一九九〇年間由於工作量的增減，包括新增業務及功能淘汰，共增員一五、五〇〇人，由於工作效率化、合理化共減員一一〇、七〇〇人，合計裁員九五、二〇〇人。另外人員移轉方面，業務外包共減員四五、七〇〇人，民營化及業務移出共減員二九、〇〇〇人，合計裁員七四、七〇〇人。政府內部人力精簡及業務移轉私部門兩者合計共裁員一六九、九〇〇人。<sup>⑥</sup>由英國裁員情形觀察，公務人力的精簡，除了依靠政府內部工作量的合理配置與調整外，藉由國營事業的民營化及業務外包，也能造成明顯的效果。

公務人力精簡在各行政機關的層次，應該配合其人力資源規劃的策略方案，仔細評估裁員計畫的影響、訂定執行的細部計畫，並充分考慮公務員退休、早退、轉業、健康、工作等需求，然後才能順利圓滿達成裁員的目標。<sup>⑦</sup>

## 陸、結語與建議

一九七〇年代以來，世界上許多國家都在推展相當規模的行政改革，而以美、英、加拿大三國基於保守主義色彩的政治領導人所推動者最受重視。<sup>⑧</sup>而這三國的行政改革中，公務人力的精簡及其相關組織、政策、行政程序，乃至法律的修正調整，都

註③ 楊百島，前揭書，頁四〇。

註④ Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney*, p. 250.

註⑤ Frank P. Cipolla and Larry K. Goodwin, "Effective Downsizing: Lessons Learned," *The Public Manager*, Vol. 24, No. 2 (Summer 1995)。美國公共行政研究院 (National Academy of Public Administration) 在一九九四年接受美國三十二個聯邦部會委託下，進行有關人力資源管理之變遷的研究。在此研究計畫下並出版有效裁員：有助政府運作的經驗集 (*Effective Downsizing: A Compendium of Lessons Learned for Government Operations*) 一書，提供政府機關裁員時的整理清單之參考。

註⑥ Gerald Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*; Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney*; Walter Williams, *Washington, Westminster and Whitehall* (Cambridge: Cambridge U. Press, 1988)。

是主要的改革內容。

就美國與中華民國乃至英國公務人力精簡的經驗來看，行政首長對於人力精簡目標的設定與貫徹，都是公務人力精簡措施是否發動、認真規劃、執行的最重要關鍵。雖然政府財政赤字也許是政治領導層無可迴避的重大問題，但是政治領袖是否有魄力與決心，採用政治上阻力最大的裁員措施來減輕政府財政，仍是公務人力消長的關鍵。

公務人力精簡目標與計畫的訂定，一方面固然與行政首長的企圖心息息相關，另一方面也與人力精簡的實施策略密不可分。美國透過立法方式訂定五個年度的裁員目標，可以使裁員工作跨越總統任期而持續存在。法律提供裁員的現金獎勵也使裁員的目標容易達成，不但有助政府人事費用的降低，也使公務員自願離職的意願提高、裁員的阻力降低。衡量我國法制現狀，立法強制實施人力精簡可行性並不高，但是透過行政命令拉長人力精簡計畫的實施期程，及提供自願離職獎勵金，並配合公務員退休法所訂之早退規定，仍可加強實施裁員工作。

中華民國與美國的裁員經驗也顯示，裁員的前兩年都進度超前預定目標，同時有些機關的裁員幅度達到百分之十、二十甚至三十。這一事實顯示，現代行政國家的文官體系日益龐大化後，公務人力運用的寬鬆情況難免產生，亟需每過一段期間即進行適當的人力「減肥」措施。由兩國裁員經驗顯示，初期的裁員工作比較容易顯現成果。但是如要進行長期的公務人力精簡計畫，則應汲取英國的經驗，以確實的人力評鑑工作做為策劃裁員目標的基礎。

公務人力的精簡計畫經常都需有效的組織調整，雖然組織裁併的結果常可造成較大規模的公務人力裁員，但是組織的裁併因為牽涉人數眾多，往往比裁員一事碰到更多、更大的阻力。因此在像中華民國政府正處於民主政治轉型的末期情況下，許多有關行政層級、中央地方權責分配、行政機關組織配置的問題，就日顯亟待解決。而在此轉型期中，組織的裁併由於牽涉眾多利益團體，就更需政治領導層的積極規劃與執行。全面性組織裁併調整後，不但可使行政體系運作更合理化、行政效率提高，其所產生的整體裁員效果，對公務人力精簡的推動更有化解阻力的功用。

公務人力的精簡除了明定精簡目標，並輔以有效之政策工具，如出缺不補、現金獎勵早退、業務外包、組織調整外，尚有賴各部會自發自主性的推動確實的人力評鑑及人力調整精簡計畫。以中華民國的經驗顯示，公務人力的精簡計畫，雖然強調用人政策「當用則用，當裁則裁」，但在要求各部會及省市政府齊頭式三年內裁員百分之五目標下，部會及省市政府為免政治阻力，仍不免向下級要求齊頭式平均裁員。在預算員額本來尚呈寬鬆，並未實際用滿情形下，實施齊頭式精簡，對於財政負擔或有幫助，但對於人力精簡、行政效率之提昇或降低，並不致於造成實質影響。不過，一旦精簡計畫持續數年實施下，公務人力精簡仍必須回歸到以人力評鑑為基礎的實質、客觀裁員，才是正確的作法。而以科學數據為基礎的公務人力精簡計畫，才能真正達成減少財政負擔、激勵公務士氣、提昇行政效率的目標。