

# 現階段人事政策改革芻議

彭錦鵬

民國九十一年十二月七日

## 前言

自從陳水扁總統就職以來，政府決策階層對於公務人員體系的評價幾乎都是負面的，將公務人員形容為舊官僚、無能、僵化、沒有效率、不能反應新時代的民意。在人事政策方面幾乎也都是採取懲罰性的作為，缺乏鼓勵性的措施。整體上來講，政府的人事政策就是「又要馬兒好又要馬兒不吃草」，一方面積極要求公務人員提高生產力，進行績效管理，另一方面又要不斷的裁員、民營化、減少福利措施、提高健保給付、停止優惠利率存款、停止早退退休優惠、實施展期退休金制度。這一連串的人事政策在討論的時候，因為時間上相當的密集，而它所造成的衝擊非常大，最後造成公務人員人心惶惶。在這種環境之下，政府所提出來的人力運用彈性化計劃，包括有關政務人員制度、高級行政主管職位制度、和契約性職位制度，都因為牽涉到現有公務人員本身的利益，所以遭到相當大的反彈。不過這三種改革都牽涉到相當根本的人事制度理念和制度的問題，全面而且同時的實施，便會對整個公務人力制度產生重大的衝擊。再進一步來看，三種改革的配套措施都需要全面的溝通、教育、勸導、修正，這些都不是一、二年短期間能夠達成的重大工作。因此從現在來看，三種改革計畫對於公務人力體系的理念衝擊雖然相當大，但是在明年一年的政治時程中間，幾乎是很難有實行的機會。因此，本文將著重在未來一兩年內所可能做到的人事政策改變。

## 問題

第一 憲政制度與法制的問題。自從一九八〇年代以來，先進民主國家的人事制度基本上是朝向彈性和競爭的方向改革。改革的重要項目是，精簡人力、授權各部會分權、制定重大的管理發展計畫、改革職位分類和工作設計、彈性安排工作時間、採用整體營運成本預算制度、改革考核制度、改革考選和升遷的計畫

等等。這些改革項目的發展方向，很明顯是偏向私部門的管理方法靠近。但是我國的人事制度，基本上在憲法架構下，是由考試院、行政院，和立法院互相協調折衝而形成。由於採用嚴格的法定主義以及傳統的行政管理理念，人事制度的規定就越來越細密，越來越缺少彈性管理的空間。從上游制度形成的角度來看，人事法律制度的管制節點越多的話，效率就越差，改革所需要的時間就越長。當世界許多先進國家都在由人事制度的部外制改變成爲部內制的情形下，我們的國家則停留在院外制的階段。這個根本問題如果沒有解決，其實能夠賦予人事行政方面彈性的空間並不會太大。

第二 人事制度理念的問題。我國的人事制度基本上非常重視公務職位的地位，在傳統的政治文化環境下，公務人員的職位不但地位高，同時基本上有受到最大保障的慣例和想法。以我國目前的考選和任用的制度來看，我們是先用教育程度，決定能夠考試的管道，透過不同層次的考試，決定任用的資格，而一旦決定了任用資格，也就決定了可以領到多少的薪水。其後的工作績效，雖然也會決定升遷的快慢，但是升遷人員的決定因素，並不見得以工作績效作爲最後的因素。相對來看，在追求彈性和競爭的人事制度裏，人事制度的決定因素是來自於工作的複雜程度與其負責任的程度，也就是用工作分析來決定薪水的水準，這種情形已經發生在英國的人事制度上面。如果用光譜型態來分析的話，一個極端是用一致性的嚴格法律制度來規範，也就是我國一向所採行的方式，另一個極端則是充分的彈性授權。究竟我國未來的人事制度要擁有多大的彈性，恐怕必須要在公務人員的體系中進行一番充分的討論，將制度的理念說清楚講明白，接下來推動的人事改革才會比較順利。基本上，在不同的理念制度之下，所採行的人事政策是不可能一樣的，而且從不同的理念角度去觀察某一個特定的人事政策，所得到的結論當然是不相同的。

第三 一般公務人員在工作環境裏面最大的不滿，往往是工作分配的不公平。從多年來對公務人員的教學經驗得到的結論是，公務人員對於工作分配的不

滿，是最不滿意的工作經驗。也就是同一職等的公務員，所得到的薪水待遇是一樣的，但是就工作的份量而言，在同一個機關或是同一個單位，或是在不同的機關之間，或者在不同工作類別之間，往往存在了非常多的不公平現象。更具體的說，往往在同一個機關中充滿勞逸不均的現象，工作多的人忙得一塌糊塗，不適任的人或是冗員則沒有太多的事可做。尤其是在政治轉型期中，由於組織機構的調整，造成工作分配上的困難，或者是升遷管道上面的困難，工作分配不公平的現況，也就在短期之內仍然會持續存在。

第四 俸給制度不公平的現象相當的普遍。從表面上來看，我國公務人員的俸給程度是相當公平的，因為俸級的多少就決定了可以領到多少的薪水。但事實上，相同職等相同工作的公務員在不同的單位，不同的機關，所能夠領到的薪水總額卻不見得一樣。尤其是各式各樣的專業加給，不但種類繁多，而且差別還非常的大。雖然最近幾年專業加給的種類已經減少，但是薪水總數的差距仍然存在。如果從各類公務人員的待遇來看，一般行政人員、教育人員、軍人每月所領到的薪水，是否能夠得到很衡平的結果呢，答案顯然是否定的。有關於薪水問題的核心關鍵，問題是過去幾十年裏邊，公務人員的待遇是由行政院人事行政局少數幾個人所作的決定，從來沒有制度化的薪水調查，也沒有非常科學的分析，當然更沒有比較各類公務人力薪水水準的研究。去年施能傑教授接受政府委託的公務人力成本之分析，事實上是從來沒有做過的事情。過去不同機關都是靠各機關首長的爭取而得到比較好的專業加給，日久天長之後，一般行政機關的公務人員因為缺乏爭取待遇的領導誘因，反而成爲最吃虧的一群。從這些事實也可以看到，由於缺乏制度性的調查及調整機制，造成了最近幾年從總統及各種高階政務官員以下的薪水引起了廣泛的討論。院長、副院長、部長、次長、以及各種政治性任命的董事長總經理，他們的薪水都變成民眾關心的焦點。

第五 財政困難的問題，反應人事政策改革的重大困難。去年是我國半個世紀來經濟發展唯一負成長的一年，台商赴大陸投資不斷帶走台灣的資金，最具有

消費力的族群往大陸發展，民主政治轉型以來不斷的減稅措施，都使得政府的財政達到空前困難的境界。另一方面，中央政府多年來不斷讓公務員加薪，而以往的退休制度的給付金額比較高，再加上各種福利措施，都使中央政府預算中的人事費用大幅成長，尤其是軍人方面的退撫金額變得越來越龐大。收入減少，而每個月的支出不斷增加，當然造成政府財政的困難。

第六 公務人員士氣低落的問題。過去兩年多來，公務人員所受到的士氣打擊恐怕是史無前例的。過去的慣例是，公務人員有相當穩定的升遷管道，常務次長可以「升任」為政務次長，而地方政府的局處首長也都可以由公務人員來擔任。雖然這幾年來在縣市政府的層級，公務人員已經比較習慣於單位首長由縣長政治生命，但是在中央政府常任文官的高階職位方面則還是很少由純粹政治任命的人擔任。接著在政黨輪替之後，各種對於公務人員的批評，以及公務人員地位和福利的削減，已經使得公務人員士氣低落到了極點，並且搶著要辦理退休，以避免政府財政問題惡化到不可收拾的地步。

## 現狀

### 第一 公務人力的數量問題

從跨國比較的角度來看，我國的公務人力數量，和日本韓國等亞洲國家一樣，相對於歐美先進國家，是比較少的。不過，公務人員人力數量的問題，不能單純從數量上來比較，而必須考慮到各個國家經濟和政治發展的程度，也必須考慮到家庭結構和社會結構等等各項因素。比如在先進國家中，社會福利工作所消耗的人力當然就比較多。英國的人口六千萬，但是他的公共醫療服務體系就有一百萬的就業人口。以台灣的情形來講，在一九九七年修憲之前，中央政府和省政府的管轄區域高度重疊，當然公務人力就不免有浪費的情況。而且因為中央政

府和地方政府將從來並沒有真正的進行過公務人力的評鑑計劃，於是人力配置上不免會有進一步裁減的空間。

在未來五年到十年之間，我國的公務人力數量增加的可能性並不大，民國七〇年代時，每年各種國家考試中錄取的初任人數大約有兩三萬人，但是這兩三年來，經由高考和普考以及各種特種考試而加起來的錄取人數已經不到五六千人，未來政府的財政不太可能大幅度地改善，公務人力的總數目因此會減少不會增加。從人力資源的角度來看，每年政府所錄取的人員數目並不多，正好是改革考試方法，好好精挑細選未來一代新進公務人員的好時機。

## 第二 人事成本方面

目前中央政府人事費用方面佔整個預算大約百分之三十到四十左右。但是整個人力結構到目前為止仍然缺乏比較全面性的檢討，施教授的研究報告只不過是一個重要的起點而已。軍隊部門的人力成本結構到目前為止仍然是一個未知數。在目前各級政府施政都正在進行廣泛的研究，同時把研究的成果完全公開出來的情形下，各級政府的人力成本和結構都應該攤開來好好的研究。這就是要使得公務人力的成本能夠朝制度化和透明化的方向來改善。

## 第三 人事制度有必要重新檢討

在有彈性的人事制度和傳統固定的人事制度之間，應該再考慮世界潮流、國家情況、政治文化、現職公務人員特質等等因素，從合理可行的角度，檢討是否有改革的需要。比方說，東方國家的關說文化在短期之內不可能避免，於是在考慮彈性用人的時候，只好加強防止會發生弊端的各種可能漏洞。如果要從薪水制度來看，人事制度顯然必須要避免不必要的政治考量，例如現在調整政府的待遇都是按照一定的百分比來進行調薪的工作，除非獲得總統、副總統採取主動減薪的情況之下，總統副總統的薪水就一再的大幅增加。這正是因為調薪的準備工作，只是行政院人事行政局少數幾個人，用齊頭式平等的原則，決定調薪的幅度。

但在比較上制度的國家，則使用集體談判的方法、薪俸評鑑委員會、物價調查、調薪公式等等比較客觀的方法來作出決定，以避免因人而設法的情形。

#### 第四 人力素質方面

在未來的十年中，既然公務人力的數量不會增加，而現職公務人員，以教師不算在內的行政機關人員來講，總數有四十萬人，則爲了提升政府的生產力，就有兩項工作是最重要的。從新進人員來看，提高考試的效度是主要的關鍵。就現職人員來講，加強訓練提高能力，是最主要的工作。依照公務人員考試法第八條的規定，國家考試可以採用筆試、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。可是目前的情形是，除了少數幾種特種考試以外，都是用筆試來進行選人的工作。現行筆試特別注重的是專業知識的測驗，公務人員應該具有的溝通技巧、分析技巧、決策技巧、解決問題的能力、組織的能力以及各種的個人特質，例如企圖心、機智，創新能力、負責任、忠誠、政治敏感度、領導、公共關係等等完全不在考試效度的考慮之內。這是過去幾十年來，公務人員考試制度事實上的弊病，也是公務人員空有很高的學歷，但是不見得具有處理行政事務的高度效能。

不可否認的是，我國的公務人員在教育學歷方面幾乎都已經有大專以上的資格。現職公務人員的基本能力方面都沒有問題，但是面對整個民主政治大轉型以後的新局面，以及在全球化和資訊科技所形成的全新國際局勢，不但人民對於政府的要求已經大幅提高，國際競爭壓力也變得越來越大，則目前現職公務人員的能力當然應該要透過各種的管道及在職教育來快速提升。傳統上，各國政府對於公務人員的訓練並不是很重視，所能提供的資源也相當的有限。因此目前我們應該要做的事情，恐怕只有形成一個更高的共識，將訓練變成爲提升公務人力的重要環節。

#### 第五 中央政府的領導階層

政府的領導階層可以分成爲三類人，也就是政務人員、高級文官、和其他專業的政治生命。在內閣制的國家，政務人員的數目非常少，一旦選舉之後，內閣就立刻改組，首相換人之後也就馬上搬出辦公室，政務人員都得轉移的乾淨俐落。而光譜的另一端則是總統制的國家，政務人員的數目則相對龐大。美國就是一個明顯的代表。從各種學術文獻來加以觀察，政務人員的功能雖然只是在反映民意，但是因爲任期很短，而且專業的能力不見得和擔任之機關需求符合，事實上不見得對人民是有利的。所以基本上政務人員的數目是應該越少越好。至於更高階文官方面，過去二十一年來在先進民主國家中可以看到積極成立高級文官團的趨勢。高級文官領導階層受到各國重視的原因主要有以下五項：

1. 人民的思考與行爲越來越同時兼顧全球的環境與各國在地的需求，政府專業領導層因之需要維持國內、國際政策的連貫性。人民力量越茁壯，國際化的程度越高，就越突顯文官領導層在全球化時代的重要性。

2. 私部門在待遇等各方面的吸引力，在廿一世紀將更爲直接而明顯，並使公部門更不易延攬能幹又適合的專才。同時在俸給結構的壓縮下，優秀高級文官的待遇，和低階文官的差距甚小，不利於帶動激勵作用，也不利於留任幹才。

3. 知識經濟時代中，政府需要增加政府活動的知識基礎，並能有效的整合與追蹤知識的建構。此一工作需要新型態的領導層，來帶領知識的創造與分享。

4. 由於外在環境變遷快速，政府如欲維持其效能，就必須有強力的文官領導層來引導持續的組織更新，並建立跨部會、代表公共精神的文官體系。

5. 由於民主政治的發展，政務人員的政策決定權大幅提升，相對的也使個別的高級文官在政策制定過程中被邊緣化，從而使政策之專業考慮不易彰顯，決策不夠週延。建立高級文官的團隊，使專業互動諮詢及整體規劃執行能力提升，以提高政策專業水準及政府競爭力，因之日形重要。



基於以上的原因，先進民主國家如法、日、德等國早有完整之高級文官培養制度外，美、英、紐、澳等國，皆於過去廿年中，特別創設「高級文官團」的制度，以強化高級文官在政府專業領導上的能力。審察我國在政黨輪替執政後的各種政府運作經驗，從速建立政治中立又有效能的文官體系，確為必要的政府再造工程。文官體系革新中的關鍵性制度即在於建立高效能、肆應政治與經濟變動而能持續發展的高級文官領導層。我國文官體系已歷經半個世紀的穩定發展經驗，各項文官法制在考試院與各院不斷研究精進下，已燦然大備，但高級文官部分則迄未建置合理可行的考用制度，實難以因應廿一世紀國家間快速競爭之需。

至於其他專業性的政治任命，則可以採取公開甄選的方式來挑選適當的人才。例如觀光局長和公賣局長都非常適合用公開甄選的方式來挑選人才。

## 改革

總結以上的討論，在未來的一、二年之內，人事政策如果要是有所變更，應該在以下的幾種考慮之下，尋求比較合理配套的方式來推動。

首先在理念方面，應該要強調建立領導誘因，追求彈性的改革，加上競爭的機制，不但使個人能夠感覺到受尊重，更要進一步有效地建立激勵士氣的機制。

其次，改革人事政策方面，應該要尋求全面配套的作法，如果是一項重大的人事改革，最好能夠採用試點的方法，在得到相當的成績之後再行全面的推廣。尤其是人事制度牽涉甚廣，任何一個環節都可能影響到短期的或是長期的具體成效，所以試點的方法應該要用正面的角度來加以考慮。

接著，在憲法不太可能在短期之內進行修憲的情形下，應該積極催促中央政府機關組織基準法、中央政府總員額法，以及行政院組織法等等法律及時完成修法。畢竟在整體組織架構都能夠健全的時候，推動人事改革才會比較有健全的基

礎。

最後可以歸納出以下幾項沒有什麼阻力，但是成果則會相當顯著的具體作法。

第一是盡快改革考試方法，增加口試並改善筆試內容、型態以提高考試的效度，並進而提高新進公務人員的能力。

第二 改革目前的訓練機制，快速提昇政府的效率和效能。全面性的檢討目前所實施的學習輔導制度，從學習果有效轉移的角度探討未來訓練計劃的規劃和實施情形。

第三在績效評估方面，採用目前在國內外公私部門都已經普遍推廣的三百六十度評分法，以便有效改進目前的考績制度。從有效管理的角度看考核制度，如果只需獎勵最優秀的少數員工，並有效改進表現最差的少數員工，行政主管所需要花用的時間、人力，可以減少到最低的程度，但是可以達到鼓勵競爭、有效激勵的目標。

第四用最快的方法進行司法制度改革和金融改革的人力改革工作。目前在司法制度的改革方面，呈現嚴重的案件積壓情形，尤其是有關於金融弊案方面，法官的人力素質和數量都呈現嚴重不足的現象。在目前各種人力以及物力資源都還不至於呈現匱乏的情況之下，司法改革和金融改革應該設法突破瓶頸，儘快尋求解決方案。

第五人事政策的改革必須要建立在深刻的反省和檢討上面。必須要有充足的研究基礎作為後盾，才能夠提出按部就班，合理配套的作法。因此，人事政策的變革應該不只是能量累積，也應該有短中長期的長遠考慮。