

高級文官制度正形聚合？

彭錦鵬

中央研究院歐美研究所

台灣大學政治學系

壹、前言

1980 年代以來世界各國政府，特別是經濟合作發展組織國家，持續不斷推動行政改革，變更政府組織結構和運作規則，精簡文官人數，形成前所未有、同時並進的行政改革風潮。而在文官制度方面，幾乎所有經濟合作發展組織國家都在不斷推動人力資源管理方面的改革工作（OECD, 2004）。其中特別引人注意的是，在高級文官制度方面，自從美國在 1979 年 7 月建立全世界第一個高級文官的專有制度---高級行政主管制（Senior Executive Service, SES）之後，陸續有幾個國家跟著建立各自的高級文官特別制度。最近的例子是，韓國可望在今年建立全新的高級文官團（Senior Civil Service）制度。究竟，歐美先進國家建立獨特的高級文官制度會不會形成一股各國文官制度的共識和潮流，顯然值得行政學界加以探討。這個議題所涉及的研究題目包括：為何經濟合作發展組織國家在短短二十年中，不斷創立高級文官的獨特制度？這些獨特的高級文官制度在各國形成的主要因素為何？這些獨特的高級文官制度是否有共同的制度特徵？這些高級文官制度的制度構想為何，具有何種制度邏輯？進一步而言，從經驗實証檢証，那一個國家的高級文官制度在制度邏輯上比較合理而可行？

事實上，紐西蘭在 1988 年創立的高級文官制度，到了 2003 年已經宣告失敗而廢除。這種現象發生的原因究竟為何？是因為制度設計錯誤，或是因為獨特的高級文官制度並不需要呢？以上這些問題是本文所要探討的重點。

本文首先將要探討，專屬、明確可辨的高級文官制度是否正在形成聚合的現象。經濟合作發展組織國家先後出現的獨特高級文官制度，其出現的時代背景為何？各國出現的原因為何？是否僅係新公共管理運動的產物？或是各國另有獨特的政治、歷史因素？

其次，本文所要探討的是，除了制度建立的時間點有相當密切的關聯以外，新創的高級文官制度在制度層面上究竟有哪一些共同點，或是制度的邏輯，以致於我們可以判定這是一種制度的聚合現象。

最後，本文將要檢討在檢驗了獨特的高級文官制度和傳統的以職涯為基礎的高級文官制度間，是否將形成另一股制度的聚合現象。並且從以上的制度論証

中，嘗試探討我國未來的高級文官制度將要朝哪個方向發展。

貳、獨特高級文官制度在時期上的聚合

本文所探討的高級文官制度是指一個國家的高級文官是隸屬在一個獨特的管理制度之下，和中低階的文官有明顯的管理制度差異。在獨特的高級文官體制之下，所謂的「高級文官」是相當確定的一群文官，他們在考選、任用、薪俸制度、訓練、和發展上，或多或少受到特別的對待和期待，成為文官體系明確的領導階層。爲了要使本文的討論能夠更爲清晰、易於辨認，對於具有獨特高級文官體系的高級主管，本文使用「高級文官」的名稱。而對一般國家並未建立明確的高級文官體系之高級主管，則用「高階文官」的名稱。

自從美國在 1979 年建立高級主管制以來至今只有二十六年，在經濟合作發展組織國家中，已經先後有澳大利亞、紐西蘭、荷蘭、英國、和比利時六個國家建立高級文官團（Senior Civil Service）的制度。韓國也可望在今年建立高級文官團的制度，而在明年正式實施。另外加拿大也有相當明確的主管職團（Executive Group）制度。這種在 1980 年代以來所陸續發生的現象，究竟是外在環境的改變，或是各國國內環境的需求，而促使經濟合作發展組織國家必須要建立獨特的高級文官制度，是文官體系研究的重要課題。

首先從各國建立高級文官團的時間序列來加以觀察，美國成立高級主管制的時間是 1979 年。澳大利亞則在五年之後，也就是 1984 年緊接著成立高級主管制（Senior Executive Service, SES），再過四年，也就是 1988 年紐西蘭也建立同樣名稱的高級主管制。再過七年，也就是 1995 年輪到荷蘭建立高級文官團（Senior Civil Service），隔一年，也就是 1996 年英國也建立了高級文官團（Senior Civil Service）。再過四年，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，並且經過這兩年密集而有秩序的規劃，現在高級文官團的法律草案已經在國會審議之中，根據筆者向韓國學界的查証，今年應該可以完成立法，而於 2006 年正式設立。加拿大是並未建立明確高級文官團的國家，但是加拿大在 1980 年特別建立新的管理類（Management Category，現在稱爲主管職團 Executive Group），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，合併爲專業管理團隊，並且建立特別的管理制度，也是類似高級文官團的制度。經濟合作發展組織國家有 30 個成員國，就有八個國家在短短四分之一世紀中成立高級文官團。這種高級文官團持續成立的趨勢，似乎顯示高級文官制度的聚合現象相當明顯。

進一步觀察這些國家是否有特定的特質，則發現這些國家大致集中在人口總數一千萬到六千萬之間，人口只有三百八十萬的紐西蘭雖然採用高級文官團的制

度，但卻是極端的高級文官團制度，將高級文官團的制度推向高度的部會分權，並且用完全私人契約的方式管理高階主管，終於在 2003 年宣告失敗。而首創高級文官團制度的美國，人口高達兩億八千萬，並且是一個聯邦制的國家，和其他隨後建立高級文官團制度的國家，在國家體制、政府體制上，具有明顯的區別。這些都在本文中予以細部討論。經濟合作發展組織國家人口在一千萬到六千萬的國家，總共有十二個，其中有六個國家建立或即將建立高級文官團，同時義大利從 1998 年開始也在強化高階文官的統一運用和建立各部會的共同人才資料庫（OECD,2003:21），則中型國家向高級文官團制度聚合的現象，將更為明顯。事實上，在這個人口區塊中的經濟合作發展組織國家，法國是傳統上最注重高級文官培養的國家，雖然他並不符合本文所探討的獨特高級文官制度的定義，但是如果從傳統永任文官體系的角度來看，他的高級文官體就像日本和德國一樣，仍然是相當明確運作的。也就是說，希臘、波蘭、和西班牙成爲在這個人口區塊中少數沒有明確高級文官團制度的國家。而根據 OECD2003 年的調查報告，西班牙也正在考慮建立統一的高級文官團制度（OECD, 2003:25），則高級文官團變成爲經濟合作發展組織中型國家文官體制的共通制度，是可以確認的事實。相對來看，一千萬人以下的國家，除了 2003 年宣告廢除高級文官團的紐西蘭以外，並沒有任何國家建立高級文官團的制度，究竟是因爲沒有這個需要，或者是其他的原因，則值得進一步的探討。

參、成立高級文官團制度的原因

經濟合作發展組織在公元兩千年對會員國的調查顯示，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的一環（OECD, 2001）。就國際的競爭環境而言，全球化、地方分權化、以及資訊科技日新月異已經大幅度改變政府治理環境。各國政府必須更爲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爲優越，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。

雖然這些國內外因素迫使政府必須要強化領導階層的能力，但是在歐美先進國家中向來有傳統的文官體系，運用各種不同的訓練制度，以培養和提升高階文

官的能力，並且在傳統的陞遷體系中，已經建立明確的升遷管道，為何必須另闢蹊徑建立文官團的制度呢？各國建立專屬的高級文官制度都有不同的國情考慮和歷史背景，並非能用新公共管理所造成的改革風潮全盤解釋。一九八〇年代以來的各國行政學界也許受到經濟合作發展組織國家和世界銀行各種研究報告的影響，而認為既然新公共管理各種改革方案都得到相當廣泛的支持，因此各種行政改革的方向也應該是全球性的。(World Bank, 1992; OECD, 1995) 但事實上，各國推動行政改革不能夠用新公共管理理論的典範觀念來解釋一切 (Hood, 1995)，因為各國之間的相似之處基本上是相當表面的，而各國國情之不同則差異甚大。例如柴契爾夫人主政的英國最主要的目標是創造一個最小作為的國家 (minimalist state) (Rhodes and Weller, 2001:239)，而荷蘭創立高級文官制度則是在解決部會各自為政的問題。也就是說，各國雖然面臨到同樣的國際壓力，但是各國的反應卻大不相同。在西敏寺國家中，大規模的改革計畫是比較常見的情況，但是在大陸型議會內閣制國家中這並不常見。(Rhodes and Weller, 2001:240) Pollitt 和 Summa (1997) 也認為，行政改革方案各國不同的原因來自於經濟壓力、政治體系的本質、行政結構、以及政黨的政治信念。

觀察各國建立高級文官團制度的模式，因之大約可以分為四種類型：

1. 首創制度的美國
2. 西敏寺 (Westminster) 國家，如澳大利亞、紐西蘭、英國、加拿大
3. 歐洲議會制國家，如荷蘭、比利時
4. 學習型的國家，如韓國。

美國從兩次胡佛委員會 (1947-49, 1953-55) 開始，就已經在討論學習英國封閉式職涯 (closed career system) 文官體系，以建立高階文官的人才體系，但是高級主管制的草案一直到尼克森總統時才形成。尼克森接受一項為期長達一年的委員會研究報告建議，在 1971 年 2 月 2 日向國會提出聯邦主管制 (Federal Executive Service, FES)，希望建立大約七千個文官的單一體系，使高階文官能夠和特定官等結合，其中並包括最多 25% 的非常任文官職位。同時這些文官將要簽署可以延長的三年契約，如果沒有獲得延長任期，則須回任第十五職等的職位。但是這個草案提出時間正值美元大幅度變動的經濟危機時期，國會無暇審議。

(Huddleston, 1991:176) 而高級主管制最後能夠在美國立法通過的背景是，卡特總統上任之後，爲了要兌現他在競選期間所說，要清除「可怕的官僚體亂象」

(horrible bureaucratic mess) 而設立聯邦人事管理計劃 (Federal Personnel Management Project)，研究如何改革整個文官體系。這個計劃的研究報告在 1977 年 12 月出版以後，隨之成爲 1978 年通過之文官改革法 (Civil Service Reform Act) 的張本。聯邦人事管理計劃的報告中特別強調，高級主管制是要平衡兩種需要，

一種是部會首長需要運用主管資源上的彈性，另一種是高階官員生涯機會和保護的需要。而特別重要的是民眾得到有效率、效能和公正的聯邦行政之權利。

(Huddleston, 1991:186) 就美國的高級主管制醞釀過程而言，高級主管制最後能夠建立起來，是作為文官體系將近百年來整體大改革的一環而終於過關。否則高階文官體制要進行單獨的突破，除非碰到類似 911 恐怖攻擊事件的衝擊而改變人事制度，恐怕是相當不容易的。

第二大類的西敏寺國家在歷史傳統上，由於英國的領導地位，以及英國在文官體系上的悠久歷史傳統，這些國家彼此之間經常會觀摩學習互相的文官體系作法。西敏寺國家透過兩種管道來互相影響：網絡關係和國與國間的雙邊關係。網絡關係是指透過英國國協的網絡，英國可以和各個前殖民地保持密切的溝通，包括加拿大、英國、澳大利亞、和紐西蘭。這幾個國家具有共同的語言、文化背景、和相類似的制度。他們透過文官體系的菁英和成員國之間的人員交換計畫而彼此保持密切的聯繫。(Halligan, 2003:4) 不過，像澳大利亞和紐西蘭相對比較小的國家，經常有向外學習的傾向，經常注意其他大國的動向，以及國際環境的變遷，而改變他們的文官體系 (Halligan, 2003:5)。例如澳大利亞和紐西蘭先後學習美國的高級主管制就是明顯的例子。

澳大利亞建立高級主管制基本上是學習美國的制度而來，而且是在美國建立高級主管制之後不久的時間，就很快的加以移植。但是，進一步來看，澳大利亞的學習過程也前後長達八年之久。澳大利亞高級主管制的源頭是三項報告 (David Bohn, 2004:1)：

1. Dr. H.C. Combs 為主席的澳大利亞政府行政皇家委員會 (Royal Commission on Australian Government Administration, RCAGA, 1976) 報告，
2. 國協行政檢討 (Review of Commonwealth Administration, RCA, 1983)，
3. 國協國會的公共帳目聯合委員會 (Commonwealth Parliament's Joint Committee of Public Accounts) 對於高階主管招募和發展的關鍵性報告 (JCPA, 1982:2.42)。

其中特別以公共帳目聯合委員會的報告指出，澳大利亞公職委員會的第二類 (澳大利亞文官體系分為四類 divisions，第一類是各部次長和政署首長，第二類是高級主管) 應該用高級主管職團 (Senior Executive Group) 來取代。公共帳目聯合委員會報告強調，澳大利亞高級主管階層應該進行激進的改變，以面對未來二三十年的挑戰。澳大利亞應該採用加拿大和美國比較具有彈性的模式，以便提高級文官到屬人的職等 (屬於一個團體)，而不是屬於特定的職務。應該讓各部的次長從高階主管的人才庫裏面來分配特定的任務。1984 年公職改革法建立了高級主管制，從十月一號開始生效。

紐西蘭的憲法規定使得政府的行政部門擁有其他國家無法想像的莫大權力。紐西蘭是單一國，一院制的國會，而且黨紀嚴明，任何政黨取得政權之後，權力是幾無限制的。政黨可以改變政府的型態和程序、改變政府的經濟政策、重組文官體系，都不會有太大的困難。紐西蘭「立法快速，在西方社會首屈一指」（總理 Geoffrey Palmer 之詞）。（Rhodes and Weller, 2001:249）1988 年國家部門法（State Sector Act）大幅改變行政文化，增加政署，並把某些政府功能移轉到國營企業，並建立高級主管制（Senior Executive Service, SES）。當時建立高級主管制是希望能夠提供管理人才庫、作為文官體系發展管理生涯的誘因、以及建立高階文官的團隊力量。（Schick, 1996:50）這一法律並把高級主管轉變為真正的經理人員，他們擁有完全自治管理的權力，能夠進用人才、訂定薪水、決定他們的生涯管理。1991 年的僱用契約法（Employment Contracts Act）更進一步將公共勞動市場解除管制，使各個部會能夠管理自己的文官，能夠決定薪水範圍、和主管的分類表。（OECD, 2003:24）

紐西蘭的高級主管制在完全的管理主義下，大幅脫離傳統的文官體系運作理念，全面運用私部門的人力資源管理方法，和其全國人口較少，歷史傳統包袱較弱，實有密切的關係。

英國高級文官團成立的原因，是針對 1990 年代早期將文官的管理權限下放給各部和政署的決定，所提出來的回應措施（Barker, 2004:1）。英國政府自從 1979 年首相柴契爾夫人執政以來，不斷推動各種行政改革工作，其核心主軸就是透過市場競爭機制，提高政府效率，改善對民眾的服務，減少政府支出。柴契爾夫人在 1981 年裁撤「文官部」（Civil Service Department），1984 年開始實施「功績俸」（Merit Pay），雖然在 1987 年就廢止功績俸，但是從 1988 年開始又重新逐步研擬「績效薪俸制度」（Performance Related Pay）。1992 年制定「文官管理功能法」（Civil Service Management Function Act），強化各機關首長人事權責、實施人事分權化、績效薪俸等。同年，13 個政署開始實施團體績效薪俸制度。1994 年發表「文官制度永續與改革」政策白皮書（Civil Service: Continuity and Change），強化薪俸授權各部會及政署自行管理。這一連串的改革，包括影響深遠的政署制度，都造成原有文官體制的分裂，和缺乏對於文官體系領導階層的向心力和吸引力。因此為了面對文官體制部會分權化，造成文官體系領導中心權力弱化和缺乏統一協調的政策規劃能力，因此效法私部門企業體培養高級主管的方式，成立高級文官團。從設定高階團隊的目的和方向而言，高級文官需要考慮到政府其他部門的利益和影響。也就是高級文官團需要被視為是一個和特定部會相同的團隊資源。高級文官團不只應該提供整個文官體系的領導，也是文官體系維持共同價值和倫理準則的關鍵。

第三類國家是歐洲大陸的議會制國家，包括荷蘭和比利時。

荷蘭的傳統政治體系特色是合作的民主政治（cosociational democracy）（Lijphart, 1968），而政治妥協傳統的基本要素包括七種政治規律：專業的政治、容忍、祕密的高層（secret summits）、比例（proportion）、去政治化、保密（confidentiality）和政府規則。（de Vries, 2001:43）在講究協調的荷蘭政治傳統下，行政部門的特色基本上是新組合主義、協商的模式。荷蘭的中央部會一貫只有 13 或 14 個部，但這些部都有自己的政策風格和法律計畫，同時又由於各部自行負責文官任用，因此造成各部會的嚴重分割現象。甚至在部長會議（Council of Ministers）中，由於互不干涉原則的傳統，部長都避免去干涉他部的運作。一九六〇年代以來，各部各行其是的情況嚴重，政策協調幾乎不可能達成。一向負責荷蘭文官體系運作的內政部成立翁霍夫公共管理結構委員會（Vanhoff Commission on Public Management Structure）研究如何改進荷蘭政府組織。翁霍夫委員會 1980 年提出的報告認為，荷蘭文官體的核心問題是，在官僚體中存在兩個世界。第一個世界是利益團體的世界，也就是鐵三角的世界。中央決策必須統合特別利益的政客、壓力團體的代表、和特定部會的文官三者。第二個世界是協調的世界，類似像部長會議的機制。但是這個世界在荷蘭政治體系是相當微弱的，一方面缺乏協調的機制，另一方面並沒有各部的階層制，總理只不過是部長階層的成員之一。翁霍夫公共管理結構委員會也指出，高級文官並沒有注意到管理的問題。（de Vries, 2001:45）因此翁霍夫公共管理結構委員會和其後的威格憲法與行政革新委員會（Wiegel Commission on Constitutional and Administrative Renewal）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。（彭錦鵬，2005: 35）由於這些建議不只是一要改進政府的管理品質，最主要仍在於改變文官體系的結構，因此遭受到政府內部強烈的反對。1990 年代早期政府提出明確的人力資源政策之後，新的改革氣候才逐漸形成。

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。而為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 1995 年正式成立高級文官團（Senior Public Service, SPS）。當時明確的結論是，這個制度將不會有非常確定的藍圖和模式，而應該有自主成長和發展的空間。1995 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。（彭錦鵬，2005: 35）按照第一任的高級文官署署長 Dr. Benita Plesch（Boelens, 1999: 4）的說法，許多想要成為高級文官的人，願為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。

比利時建立高階文官團的背景在各國中是比較特別的。在 1990 年代，比利時出現一連串的醜聞，引起廣泛的民意不滿，而在 1996 年選舉之後形成一個新的聯合政府。新政府在顧問公司和學界人士的報告基礎上，推動聯邦政府的重大改革方案。2000 年 1 月 16 日哥白尼（Copenic）計畫開始實行。此一計畫有四項目標：新的組織架構、新的管理文化、對人力資源的新願景、以及新的工作方法。（（OECD, 2003: 18）哥白尼計畫推動文官體制改革，包括建立類似高級文官團的高級文官制度。最高階的文官職位，大約 450 個，全部被騰空，文官體系內外的人都可以申請這些高階的職位（N 和 N-1 階層的職位），比較低階的職位 N-2 和 N-3 則只對內部人員開放。（Putseys& Hondeghem, 2003）

第四類學習型的國家是韓國。韓國不同於上述的國家，乃因其並非歐美先進國家擁有長期文官體系經驗的國家，而其所規劃成立的高級文官團制度，大致上是吸取歐美先進國家的經驗而重新建構的制度。韓國總統盧武鉉上任之後積極推動設立高級文官團，希望透過高階職位的競爭，以強化高階文官的競爭力，並且建立有能力且值得信賴的政府。

韓國在 2003 年 4 月決定建立高級文官團，作為人力資本管理改革的主要議程。隨即對於高階職位進行工作分析，2004 年 1 月開始各政府機關司長級人事交換的工作，32 位高級文官參與這個計畫，並做為高級文官團的實驗計畫。2004 年 2 月設立工作編組規劃高級文官團制度，當年 11 月進行有關高級文官團的公聽會，2005 年 1 月在文官委員會設立高級文官團規劃署（Bureau of Senior Civil Service Project）進行制度規劃工作。目前高級文官團建制草案正在國會審議當中，預期今年可以通過，明年開始實施。

韓國對於高級文官職位進行全面的檢討和採行新制度的優點包括：

- 1.預防各種形式的恩惠主義，以確保各部會公平和負責的人事行政。
- 2.確保韓國文官體系的功績原則，高級文官署可以對績效優良者給予較佳的報酬，從而提高競爭力。
- 3.檢討過程可以徹底進行對於特定職位的調查和法律狀態的檢驗。也是儘量減少頻繁調職以求升遷機會的有效工具。

整體而言，文官委員會進行全面性職位檢討的過程，最主要就是要避免各部會非法和不合理的人事行政措施。（Korean Civil Service Commission, 1005）韓國建立高級文官團主要在防止各種形式的恩惠關係之除弊作用和積極的提升文官體系競爭力。這種推動成立高級文官團制度的政治動力，除了比利時以外，明顯

的和前述國家有所差異。

從以上各國建立高級文官團制度的經驗加以觀察，每個國家成立高階文官團的政治動力有相當大的不同。美國因為文官體系龐大，需要有專業的高階文官領導團隊，但是為了應付總統制的憲政制度，又必須在高級文官體系中容納非職業性的文官，因此便成為所有高級文官團國家中，包含政治性文官的特例。澳大利亞和紐西蘭比較傾向向外學習的情況，而紐西蘭更因經濟財政危機而全盤接受新公共管理理念，全面推動朝向私部門管理的行政改革和文官體系改革。在此情形下，紐西蘭的高級主管制因為無法解決過度部會分權化和個人契約化，而無法形成統一管理的高級主管團隊，終而導致失敗的命運。比利時和韓國之建立高級文官制度，防止弊端的色彩比較濃厚，當然也不能排除希望提高文官體競爭力的企圖心。超過百年歷史以來，英國是世界各國文官改革的典範，但是為了反制 1980 年代以來推動文官體制的部會分權化和以市場經濟手段推動各種組織和行政改革所帶來的行政破碎化，必須採行高階文官的統一管理，以維持具有一貫性和團結性的文官傳統。相對於上述的這些國家，荷蘭建立高級文官團的背景則主要在去除各部會各行其是的行政分裂領導，並從而透過高級文官的團隊力量來提升行政競爭力。

因此整體而言，雖然過去二十六年中，先後有這麼多經濟合作發展組織的中型國家接續的成立高級文官團制度，但每一個國家成立的背景和政治動力顯然有很大的差異。因此高級文官團的聚合現象不能光看表面上國家數目的增加和普遍存在，而必須檢討新的高級文官團制度在制度構成的邏輯上，是否有著聚合的現象。

肆、高級文官制度的聚合現象

1980 年代以前以歐美先進國家為範本的文官體系，大致上都是保障終身任期的常任文官體系。1980 年代以後高級文官制度在各國陸續成立，基本上也並沒有改變常任文官得以永任的制度。比較重大的改變是，高階文官的職位調動和升遷，不再被視為正常而自然的人事任命，而逐漸被改變為任何高階職位的出缺，必須要透過公開、競爭的方式才能取得。以往以「高階文官」為核心的人事制度，轉變成為以「職位」為核心的制度，並且因為這種高階文官制度邏輯的改變，帶來其他相關人事制度環節的改變，例如重視工作職能、績效、績效薪俸制度等等，而使得高級文官團制度呈現人力資源管理上的聚合現象。

傳統的高階文官管理是建立在文官體制的階層制上，其制度邏輯是當文官的職等調升到某一個職等以後，就能夠擔任重要的管理職位，而這些管理職位是封閉性的保留給高階文官。高階文官取得這些職位的條件，主要是依賴年資，擔任

高階職位的資格主要是依賴教育程度。而在某一個職位上的任期，不論是基於政治上的和行政上的考慮，基本上是不確定的，但是也可能是相當長期的。同時對於高級文官的整體運作而言，基本上並沒有統一的制度來加以管理。各個國家對於高階文官的訓練，除了採用封閉式高階文官升遷制度的日本和德國具有比較明確的特定訓練制度以外，通常並不具有特別的管理制度。（彭錦鵬，1998: 335）

文官體系越是採用封閉式的升遷管道，也就是必須透過特定的「考試」管道才能夠得到快速升遷，則這種型態的文官體實施的歷史越久，就越不容易改變這種封閉性的特質。德國日本的文官體制是最為對外界封閉的用人體系，其逐層歷練升遷的嚴密結構，制度邏輯非常清楚，如果要加以改變，則變動的幅度將影響深遠。和德國、日本的封閉體制比較最為接近的文官體制是，法國建立在以國家行政學院學生為高級文官主要來源的封閉體制。法國過去二三十年的例子顯示，制度越為嚴密的封閉型文官體系，要改變其高級文官運作的制度邏輯，實際上是相當困難的。在過去三十年中，法國也推動一些國營企業的民營化工作，並且增加地方政府的權力，從而使得高級文官的聲望地位和職位吸引力有所減少。但是民營化和地方分權化的同時，文官體系並沒有推動相對稱的管理改革。在過去三十年中法國進行兩次的管理改革，第一次是 1989 年社會黨總理賀加（Michel Rocard）推動公職革新（renouveau du service public），希望藉著薪資差距的彈性化、將主管管理功能從中央部會授權地區機關、建立計畫評估、及簡化行政程序等改革，進行行政體系的現代化。第二次管理改革是 1995 年總理朱貝（Alain Juppe）所推動的類似改革，主要重點是去中央化（deconcentration）、績效評估、以及有關契約化的改革（Rhodes and Weller, 2001:13-14）。但是這兩項改革基本上都沒有強烈的改變政府部會的運作形態。而其最後結果是，中央集權化的文官體系，基本上並沒有隨著絕大部分歐美國家持續採行文官體制管理變革的潮流，而進行任何重大的改變。（Pollitt and Bouckaert, 2000:231）

不過，不論是傳統封閉性的文官體系國家，或者是朝向將高階文官職位充分公開競爭的國家，各國對於高級文官制度的改革是一直在演進之中。整個改革的趨勢是使高階主管這個團體能夠有更強的功能性定義，也就是唯有擔負比較大的組織以及較多部屬責任的人，才將其列為高級文官。這些主管精英能夠在各個部會之間流動，並鼓勵他們能夠進行對於績效、指標、結果的對話，以形成一致性的團體認知。

傳統上採用由中央控制的高級文官體系國家，目前則逐漸開放其甄募的過程，以增加高階主管的競爭性，藉此來提升未來主管的績效，並且對整個文官體系引進文化上的改變和體制改革。觀察過去十五年來，以「職涯」（career-based）為基礎和以「職位」（position-based）為基礎兩種不同的文官體系，分別進行不同的中央集權以及下放授權的趨向，可以看到某些對於高級主管管理制度的聚合情況。從下表中可以看到，以職涯為基礎的文官體系在分權部分，是引進目標管

理的制度，而對於甄募、陞遷和訓練則採行集權的作法。對於以職位為基礎的文官體系則在人員的任用權、陞遷和訓練方面採用部會分權的作法。但是相對的，以職位為基礎的文官體系則在任用標準、人才庫的建立以及跨部會的人員資料庫方面採用中央統籌的方式（OECD, 2003: 8）。

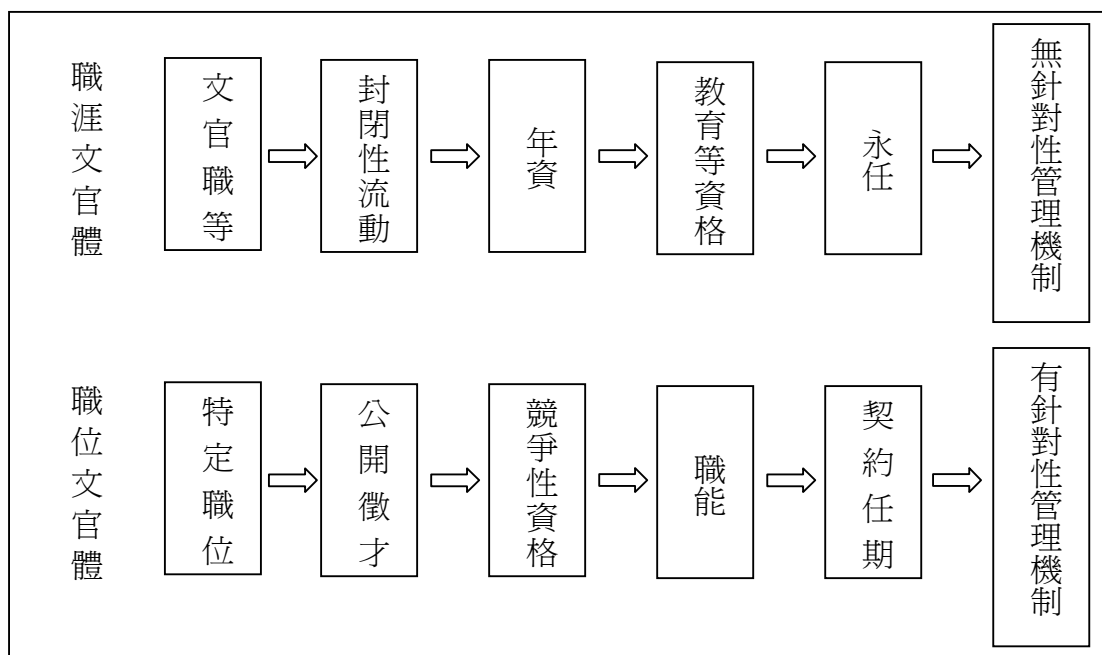
表一：不同高級文官制度進行改革時的集權與分權趨勢

文官體系 改革趨勢	「職涯」體系	「職位」體系
分權	目標管理	任用權、陞遷、訓練
集權	徵募、陞遷、訓練	中央規定的任用標準，現任及未來高級文官的人才資料庫及跨部會資料庫

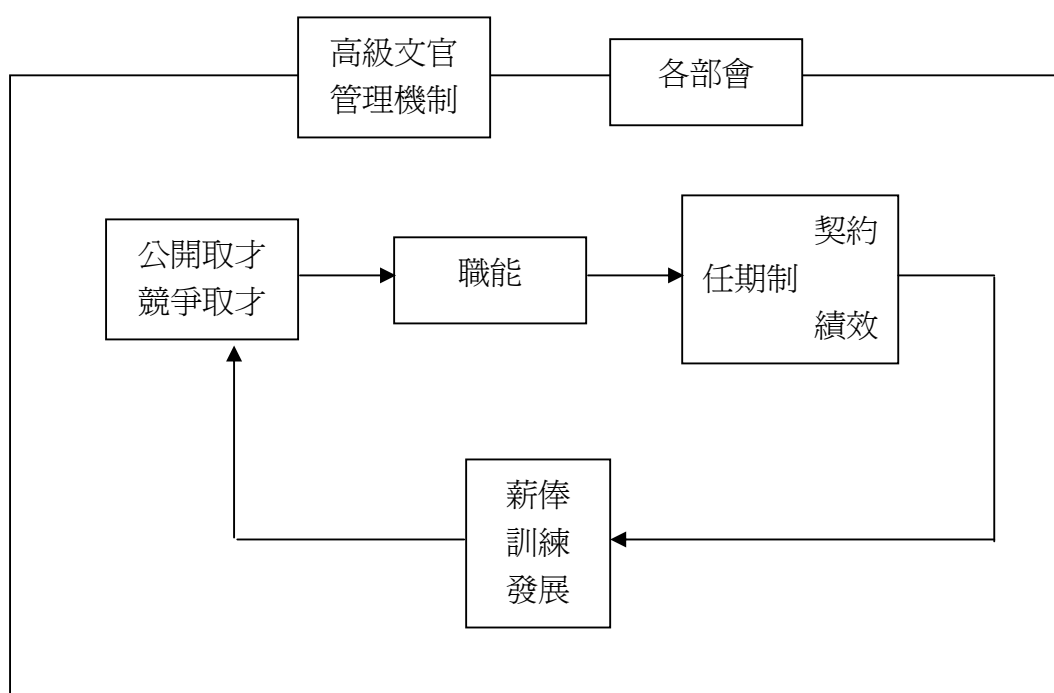
資料來源：OECD, 2003: 8.

相較於傳統以職涯為基礎的文官體系而言，1980 年代以來，建立高級文官團的國家對於高級文官團的制度設計，則採用不同的制度邏輯。也就是在保障高級文官永任的基礎上，對於高階職位的任用，採取對文官體系之內或對文官體系內外開放競爭的方式，進行招募人才的工作。這些高階職位，基本上是高階的「管理」職位，並且是特定的職位，也就是高階職位不一定是「高級文官」會去擔任的職位。高階而非高級文官團的職位，可能是專業的、科技的職位，而並不負擔重大的管理功能。高級文官團的職位除了必須透過公開競爭，也重視候選人的工作職能之資格條件，候選人的年資和教育資格雖然具有輔助的效果，但並不成為擔任特定職位的決定性因素。在高級文官團的制度下，高級文官團的職位是具有任期和必須簽訂契約的。固定任期契約的主要內容是規範高級文官的績效目標，最主要是作為是否能夠延長任期、或升遷的依據，從而使績效成為高級文官團的核心關懷。同時為了讓這一套從公開甄選到契約維護的制度能夠運行順遂，中央政府通常會設立特定的機關來負責制度的管理、協調、規劃等措施。至於訓練和績效薪俸制度，也和高級文官團的運作是否成功息息相關，但是和傳統的文官體系相較，則不見得有相當強烈的異質性，各個國家都有不同的作法，並不見得採用一致性的規則和制度。圖一顯示傳統高階文官體系和 1980 年代以來高級文官團在運用高階文官人力資源上所存在的制度邏輯差異。圖二則顯示高級文官團制度在制度設計上的主要特點包括：

- 1.以職位為核心，將職位公開競爭。
- 2.以工作職能為選才標準。
- 3.簽訂契約（固定任期、明定績效目標、績效薪俸）。
- 4.中央統籌管理高級文官團制度。



圖一：職涯文官體和職位文官體對高階職位的制度邏輯



圖二：高級文官團的制度邏輯

伍、職位公開競爭

根據 OECD 2004 年的調查顯示，在一個國家之中，文官體系職位在每一個階層都完全開放競爭的國家，已經越來越多。所有各階層職位都開放競爭的包括：奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、匈牙利、紐西蘭、斯洛伐克、和瑞士。所有各階層職位都開放競爭但只有最高階的職位由政府任命的包括：澳大利亞、加拿大、義大利、挪威、和瑞典。而幾乎沒有開放任何競爭的只有：日本、法國、西班牙和愛爾蘭。德國雖然沒有列在這項調查報告中，但事實上德國也是不開放任何競爭的。中階和高階職位部分開放的有：英國、韓國、和盧森堡。(OECD, 2004:5) 如果單純以高階文官是否對外開放競爭而言，則完全沒有限制的國家包括：比利時、加拿大、芬蘭、荷蘭、紐西蘭、英國、和美國。有限制的國家包括義大利和韓國。但是，韓國即將建立的高級文官團制度，就是進一步將目前 20% 高階職位開放的制度，加以進一步全面開放。(OECD, 2003:11) 從這個數據來看，建立高級文官團的國家可以說沒有例外的，都將高級文官團的職位完全地公開，容許競爭。不過必須特別注意的是，完全公開競爭只是表達，這些職位並不限定一定要是文官體系裏邊的人才能夠獲得。而是，就算私部門的人想要進來，或高級文官團想要延攬私部門的人才，都是可以的。以荷蘭的例子而言，高級文官團的職位是對外開放的，但是不一定對於每一個職位都需要加以公開競爭，或是必須接受公開競爭。高級文官團的職位是否接受公開競爭，是高級文官署和各部會共同的權利。以下各節除綜述各國制度聚合的情況，並分別以具代表性的國家加以深入說明。

1. 英國進入高級文官團的人才，是透過公開的競爭。

英國文官委員 (Civil Service Commissioner) 負責確保人員的進用是透過公平和公開的競爭，入選的基礎是才能高低。文官委員們將大部分的高級文官徵募授權給各部會首長，文官委員只負責查察各部門的作為，是否符合法規和原則規定的例行性檢查。但是文官委員對於最高階的 150 職位和其他高階的敏感性職位的對外徵才，則一定參與決定。大致上而言，高級文官團並沒有標準化的資格或申請要件。但是有標準的高級文官團職能架構，所有合格的候選人都必須要符合架構的要求。(Barker, 2004a:2)

英國高級文官團需要對外求才的主要動力是，要補充現有的技能基礎缺乏現象。例如，有關基礎架構和通訊技術的人才，在文官體系中就不容易得到補充。其他像計畫管理、財務管理和策略性人力支援管理等等也有相同的情況。英國政府特意要從文官體以外進用專門人才，以便使文官體能夠接觸更多不同的看法和經驗，並進而改變政府運作的方式。就政署而言，因為直接對民眾提供服務，有經驗的運作主管就是政府所需要的人才。

英國招募高級文官人才的過程都是透過新聞媒體，但透過網際網路的情況正在增加之中。所有的申請人都依照其個人條件而加以考慮。從中選出少數幾個人，並進行約談。通常由三到五人來負責組成考試小組。文官委員鼓勵採取不同的約談過程。有時候參加面談的人需要先經過心理評估過程。有時候他們在約談之前必須進行簡報。越來越多的部會在招募人才時使用評量中心法，特別是在內部升遷過程中加以使用。(Barker, 2004a:3-4)

英國政府正在改善考試方法：改善徵募人員的工作，提高人員流動與，提供更多發展的機會。內閣部希望未來十年，每年可以增加百分之十公開競爭的機會。也希望在二零零五年的時候，高級文官團的成員百分之六十五都有在文官體以外工作的歷練。(New Zealand State Services Commission, 2001: 12) 在交換計畫之下，一九九六年四月到一九九七年三月之間，有七十五人從私部門進入高級文官團服務，同時有 300 人到私部門服務。(New Zealand State Services Commission, 2001: 13)

英國填補空缺的管道有三種，包括：現有文官也可以參與的公開競爭只有現任文官才能夠參加的內部有限度競爭、和不需要競爭的「管理行動」(managed moves)。大多數的情況是透過只有現任文官才能參加的競爭過程。「管理行動」適用於：生涯發展需要、時間緊迫無法舉行競爭的緊急狀況、將擁有特殊技能者安置特定職位是符合機關的利益、以及現有高級文官團成員尚無職位。因此公開競爭並非全面而無保留，特別是對於最高階的任命。

2.加拿大主管職位基本上是採用公部門內考的方式，但是不論內部考試和外部考試，都是採用「全國公開競爭」的模式，以便吸引最優秀的候選人。職缺公開的時候就公告所需要的工作職能和資格。

加拿大主管職團的考選工作是在通過第一階段的篩選工作後，少數人的短名單就由一個用人委員會進行約談。委員會包括一位來自公職委員會 (EX 1-3) 和領導網絡 (EX 4-5) 的成員。有時候必須進行筆試。

評估的方法，是主管考選模擬法 (Simulations for the Selection of Executives, SELEX)，這是公職委員會用在主管任命的評量中心。評量過程需要一天的時間，包含三個相關的模擬過程，候選人必須表現在實際情況中應該要有的有效領導行為。候選人在整個評量過程中，要扮演科長的角色，並且由多位受過訓練的主管考官進行評分。(Barrados, 2004:7)

3.澳大利亞所有高級主管制的職位是完全開放競爭的，不論其是否為現任文官。

澳大利亞在高級主管職位出缺的時候，有三種解決方法：

- (1)請現有文官暫時負擔起其業務。
- (2)請現有同一分類階層的文官永久性的接受其任務。
- (3)開始以能力選材的過程。(Bohn, 2004:8)

所有階層的高級主管職位都必須刊載在國協政府公報 (Commonwealth Government Gazette) 以及其他適當的外部媒體，例如報紙、雜誌、和網際網路。在刊登廣告之後十二個月內，政署首長可以根據遴選活動的結果，進行合作和宣傳的工作。為了使公職委員會監督高級主管遴選活動，委員會建構高級主管管理制度 (Senior Executive Management System) 的資料庫，各機關必須提供有關徵才的廣告和現有高級主管調動的詳情。(Bohn, 2004:8)

4.荷蘭高級文官團採用用人的開門 (open door) 政策，但是尋求高級文官和任命職位之間的「絕配」(perfect match)。(彭錦鵬，2004: 125)

荷蘭高級文官署自從一九九五年設立以來，就對各個部會在填補高級文官職位方面提供建議和指導，並採用開門 (open door) 政策。雖然採用開門政策，但是從公部門以外所甄選到的高級文官在過去幾年內，大約只有 10%，另外從比較低階職等的文官中大約選拔了 25%，其餘 65% 職位的補缺則是透過以下甄選過程脫穎而出的高級文官團成員。

高級文官署在填補高級文官職缺的過程中，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 (目前已擴大到十五職等以上)。
- (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 15 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。

荷蘭發展的高級文官團制度和英國、法國是不一樣的。荷蘭的高級文官團最大的特點是，它是完全開放的設計，隨時都在修正之中，而且完全以功績為基礎的制度。同時它是強迫性的。

每一個機關都需要提報高級文官團的特定職等以上的缺額

必須和內政部或總理對於任命達成協議

所有高級文官團職等以上的文官資料都自動的儲存到 intertop system 系統

2001 年 1 月高級文官團擴大到第十五職等。從歷年的資料來看，從文官體以外來的高級文官人數有增加的趨勢。（New Zealand State Services Commission, 2001: 15）

陸、以職能為選才標準

雖然在私部門的大企業和企業管理書籍中，早就強調領導階層的重要，以及領導階層所必須要擁有的工作職能，但是在公部門之中強調工作職能則是相當晚近的事情。不過，最值得重視的是，建立高級文官團的國家也幾乎都在一九九〇年代末期開始採用工作職能的觀點，來篩選高級文官團的成員。（本文主要在探討高級文官團制度中各制度環節聚合的現象，有關之工作職能相關中文文獻，請參見「強化文官核心能力再造政府競爭力」學術研討會論文集，2005.9.19）

1.英國在晉升到高級文官團的時候，必須採用評量中心法。

英國高級文官的工作職能架構是在 2000 年 4 月完成草稿，11 月完成修正，並在十八個機關進行認證作業。英國高級文官核心職能架構是以「結果導向的領導能力」（leadership for results）為主軸，因為文官改革計畫最主要的目的，就是要改變高級文官的文化。每一個職位所需要的工作職能並非固定，而是視情況而異。

基本上，英國高級文官核心職能架構大致有六個核心面向（Cabinet Office, 2004）。

(1)設定目標和方向：創造與溝通組織未來的願景。

- (2)發揮個人的影響力：展現前瞻的方向，以身作則。
- (3)策略性思考：運用想法與機會達成目標。
- (4)激勵人心使發揮最大潛能：激發人員追求卓越。
- (5)學習和進步：提出經驗與新想法以改善結果。
- (6)強調服務之提供：實現確有所值與預期結果。

英國政府強力干預工作職能的發展，對英國來講是相當獨特的。但這一兩年來，英國高級文官重視職能和技術的情形正日漸頻繁出現。(New Zealand State Services Commission, 2001: 14)

2.加拿大評量的工作職能。

加拿大在考選過程中，採用公職領導人工作職能概述 (Profile of Public Service Leadership Competencies) 來評估候選人之智識和工作職能，其中包括 14 項核心能力。不過，加拿大正在考慮將 14 項核心能力減少為 6 項。目前在高階文官的考選報告上，則必須對下列七項工作職能給以評量後的分數：(Barrados, 2004:7)

- 認知能力 (cognitive capacity)
- 行動管理 (action management)
- 組織自覺 (organizational awareness)
- 人際關係 (interpersonal relations)
- 溝通 (communication)
- 倫理和價值 (ethics and values)
- 行為彈性 (behavioural flexibility)

3.澳大利亞核心的高級主管遴選標準，係根據高級主管領導能力架構 (Senior Executive Leadership Capability Framework, SELCF) 而來，此一架構在 1999 年 9 月完成。

雖然澳大利亞在一九八四年建立高級文官制度，但是到一九九九年才建立高級主管領導能力架構 (SELCF) 以取代高級主管的考選標準。高級主管領導能力

架構和美國的高級主管制非常相像。(New Zealand State Services Commission, 2001: 20)

澳大利亞高級主管的遴選標準包括：

形成策略性思考

獲得結果

表現個人驅力和政治

培養有生產力的工作關係

有效的溝通 (communicates with influence)

4.美國主管核心資格 ECQ 不只是用來遴選新的成員，也做為主管管理發展課程的基礎。

美國高級主管制在設立之初就訂定了主管核心資格 (Executive Core Qualification)，一直到 1994 年才全部修訂。但是為面對快速變遷的管理環境，以及特別注重領導能力和引導改變的能力，在 1979 年再度修正。目前的主管核心能力包括：領導改變、領導人群、結果取向、商業精明 (business acumen)、及建立聯盟/溝通。這些主管核心資格代表了由以往被動式的管理，已經轉變成為主動的領導。(詳見 OPM 網站資料)

5.荷蘭十七職等以上的高級主管工作職能架構是在 1999 年確定。

荷蘭十七職等以上的高級主管工作職能架構最早是七個組，共有二十八種工作職能，後來增加到四十二種工作職能。同時，個別的機關也能夠在這一工作職能架構以外，按照自己工作情況而增加。

目前荷蘭高級文官的核心職能清單包括以下四十二項：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)、彈性的行為、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。

荷蘭的工作職能架構比起英國，顯得比較更為細密。荷蘭政府希望這樣能夠

提供對於公部門主管的辨識、徵募、發展上有更好的工具。(New Zealand State Services Commission, 2001: 17)

柒、固定任期契約制

在各國高級文官團的制度中，除了紐西蘭的極端例子外，本來具有常任文官身分的高級文官，雖然在固定任期契約的規範之下工作，但是仍然保有文官的法律地位。也就是無論某高級文官是否仍然保有高級文官團成員的身分，他的文官法律地位在該國特定體制下，並不會受到改變，而仍然保持永任的情況，只是可能必須要回任非屬高級文官團的職位和職等。

但是，對於在加入高級文官團之前並不具有文官身分的外來者而言，固定任期契約。事實上隱含了工作地位的不確定性，就如在私部門一樣。

在 OECD 所研究的十二個會員國中，大部分的國家其高級文官的任命是採用固定任期制。這些國家都訂定了非常詳細的個人績效契約，甚至於有些國家如芬蘭和英國，更將這些私人化的契約和組織目標、長程計畫加以結合。而在採用以職涯為基礎的文官體系國家，高級文官如有任用契約，則其契約是和特定的職位結合。不過他們一旦取得高級文官的任命，則任用的性質基本上是永任制的。高級文官的任命附有契約及任期限制的國家包括：比利時六年、芬蘭五年、義大利三年、韓國開放職位制度二到五年（開放職位制度），荷蘭最多七年，紐西蘭五年、英國五年（美國雖然是永任制，但是績效不理想也可能導致免職）(OECD, 2003: 13)。

綜看各國高級文官團的定期契約制度，包含了兩種契約的關係(Putseys & Hondeghem, 2003)，並各有高低程度的不同：

1. 契約主導的關係

政客和文官體系的階層關係，被契約關係所取代。契約中明白規定文官的目標和方法。

2. 私人勞動關係契約

而在勞動關係上，則把傳統的文官法規改變成為私人勞動契約（不管是短期的或不定期的）。帶有強烈私人勞動關係色彩的契約，缺乏文官法律地位保障的制度，會使高級文官制度的公部門色彩降低，而高度強化高級文官和所屬部會民法上的勞動契約關係。例如紐西蘭所採用的契約關係，就屬於高度的民法勞動契約。

一、英國

英國 90% 的高級文官在現任職位上不滿五年，而平均的職位任期大約為兩年。英國政府認為正常的職位年資應該是四年。採用這種做法一方面是要增加平均的職位年資，而另一方面則希望如果在職位上工作不力的話，也可以預防久任的情形發生。但是 2002 年實行的「四年的常態」(four year norm) 並非僵硬的規定，有些專才領域任期會較久。(Barker, 2004:17)

英國對於剛加入高級文官團的任命，通常都採用三年到五年的固定任期契約，期滿以後可以延長，或者是改變成為永久任命。但是因為歐盟行政指令 (European Directive) 已經被放入英國勞動法，固定任期的任命正在減少，轉而採用永久性任命。

英國高級文官團在 2001 年引進新的績效管理制度。績效協議每年都要進行協商，協議中包括將要達到的目標，和需要發展的工作職能。而績效協議制度和新的薪水制度、新的管理職能架構是直接相關聯的。(Cabinet Office, 2000) 高級文官，包括政署的執行長，都要簽署沒有任期的契約，因為英國並沒有傳統的文官法律保障，而績效協議契約和私部門的勞動契約差異很小，因此他們被歸類在高度契約化和高度私人勞動關係的類別。(Putseys & Hondeghem, 2003)

二、澳大利亞

澳大利亞各部的次長在二十世紀大部分的年代中都是永任的。1984 建立高級主管制後，強調更大的調任彈性，因之可以採用固定任期任命。到 1994 年立法改變之後，各部次長就有了固定任期任命制度。從此之後他們的固定任期最多五年。但是次長的任用和其他高級主管人員不同。1999 年建立了各部次長和政署首長的績效評估制度。政署首長的主要責任是，管理在其組織中的高級主管制之運作。

三、比利時

比利時高級文官職位的任期六年，如果評價良好的話，任期還可以延長。在位者保有文官的法律地位，因此在勞資關係上是低度契約化。但是在主導關係上，比利時的高級文官都必須要在任期之內，確定管理計劃和年度的運作計畫。最高階文官(N)的管理和運作計畫必須要得到部長的同意。而其下三階(N-1, N-2, N-3)的文官管理計畫必須得到長官和最資深文官(N)的同意。高階文官每兩年要考核一次，任期截止之前也要考核。如果考核成績不良，外來的主管可以加以免職。原來具有文官身分的高級文官如果表現不良，並不能夠加以免職，而是進行調職 (Putseys & Hondeghem, 2003: 3)。

四、荷蘭

荷蘭高級文官團成立的目的是在於提高高階文官的調動，減少荷蘭體系過度部會分割作業的情況。(Putseys& Hondeghem, 2003: 3)

荷蘭契約化的情況是，每年部長和高級文官要對當年的工作目標達成協議，而在年底進行評估。不過這種評估作業基本上是在合作和對話的氣氛下進行。評估的情況不好並不會造成立刻、明顯的結果，但是會在任期延長之時被列入考慮。因此荷蘭的勞資關係契約化程度比較低。(Putseys& Hondeghem, 2003)

荷蘭高級文官的最高兩個職等任期最多七年，在任五年以後他們就被鼓勵尋找文官體系內外新的職位。如果在七年任期期滿之後仍然沒有找到新的職位，他們可以在儲備職位最多停留兩年，屆時如果仍然無法安排，才會被免職。(Bureau ABD, 2001) 由於高級文官一直都擁有文官體的法律地位，因此他們被歸類在低度契約化和低度私人勞動關係的類別。(Putseys& Hondeghem, 2003: 3)

五、紐西蘭

紐西蘭在 1988 年成立高級文官團組織的時候，就採用了契約管理的制度。紐西蘭的高級文官在內部控管、財政、和人力資源管理上具有相當高度的自治權力和責任，而且對部長負全責，相對的也有新的控制、評估、和報告制度。

高級文官的私人任用契約任期最高五年，可以延長三年。由於在 1990 年代開始，私人契約取代文官法律，文官的勞動關係全面契約化。(Putseys& Hondeghem, 2003: 4)

紐西蘭高級文官每年必須和部長簽下績效協議，每年的績效評估非常嚴格，是由特定的機構，也就是國家服務委員會 (State Services Commission) 所負責。大致而言，績效不佳的高級文官任期就無法延長。因此他們被歸類為在高度契約化和高度私人勞動關係的類別，而其程度比英國更為極端，已經相當類似於私部門的用人關係，同時這也是紐西蘭高級文官團制度最後失敗的原因。(Putseys& Hondeghem, 2003)

整體而言，高級文官團的制度採用了固定任期制以後，才能夠使得高階職位的輪替，具有制度性的力量，從而防止高級文官久任一職的情況。從荷蘭的例子來看，各部的祕書長，也就是常務次長，久任一職的情況非常普遍，甚至在 1995 年成立高級文官團之後，也沒有辦法改變這個現象。一直要到 2001 年開始才能建立起對於各部最高階的祕書長之任期制，以促成最高階文官的流動性。事實上，採用績效契約任期制有其制度上的優點和缺點(Putseys& Hondeghem, 2003)

績效契約任期制優點：

- 1.成爲績效管理的工具，有助於主導和評估高級文官，高級文官會更注重結果導向，也比較更了解目標和優先順序。這項工具也可以幫助有關績效的回饋和對話。
- 2.績效協議是合理化的工具。高級文官必須要負擔更多的責任，就需要使高階文官對其行動負責的工具。
- 3.建立績效和報酬的連結。可以客觀的達成績效薪俸制度。
- 4.績效協議可以增加對於高階文官的民主控制。從高級文官的角度，因爲績效協議對於責任和行動都有清楚的定義，他們可以免於部長的干預。從政治的角度看，由於目標已經明確規定，控管的功能可以加強。由於任期的關係，高級文官必須要回應政治上的需求，特別是他要尋求延長任期的時候。
- 5.流動性加強。高級文官跨部會的流動性可以促進公部門的一致性和整合。
- 6.高級文官如果表現不佳或與部長產生衝突，免職會比較簡單。(Putseys& Hondeghem, 2003: 9)

績效契約任期制缺點：

- 1.高級文官按照契約辦事，而對於一般性或者無法測量的責任將無法予以課責。
- 2.制度的交易成本高。有關契約，協商和評估需要花費時間。高階文官的流動性加強也會增加成本。流動性加強也會對於領導的持續性和組織的知識造成負面效果。
- 3.任期制的任命提高人事成本。高級文官的薪水必須要增加，以補償短期任命所產生的高風險。
- 4.高級文官之間會增加因爲契約管理和績效薪俸制度而來的不平等。
- 5.有損高級文官的獨立性。傳統上文官基於技術或專業理性而提供自由和坦白的建議，由於永任文官的任期保障使他們免於政治上的任意作爲。但是契約觀念可能改變他們的行爲。也就是說，政客們所最在意的短期結果，可能比獨立、誠實、和專業的建議更爲重要。而就高級文官而言，他們是否會爲了短期目標、自己的薪水而危害長期的公職傳統價值和利益呢？確實是值得探討的課題。(Putseys& Hondeghem, 2003:10)

不過綜合而言，績效契約任期制最大的優點就是促使高階職位能具有流動性的可能，不至於形成領導層一灘死水的現象。同時，在任期壓力下，績效行為將更為突顯。比較值得關心的是，負責高級文官團運作的負責人是否具有可信賴的性格，以及該團政治決策者是否能尊重高級文官團運作的傳統。

捌、中央統籌管理高級文官團制度

高級文官團制度最主要的目的是要形成一個文官體制堅強的領導階層，能夠跨部會的加以調派，而同時又能滿足各個部會對於領導幹才的需求而這當然需要中央統籌高級主管制的機制健全。以首創高級主管制的美國而言，高級主管制的管理機關就是美國的人事管理局。人事管理局決定所有高級主管制的運作，包括高級主管制的職位設置和分配、高級主管的甄選和核可。中央統籌高級文官團的機關除了美國首長制的人事管理局外，也可以存在各種不同的形式。荷蘭所採用的是在內政部之下的高級文官署，但是卻擁有幾乎完全的統籌管理權責。英國的中央統籌機構是內閣部，但是主管高級文官團的單位在英國的傳統下，名稱可能隨時有所改變，目前的負責單位是團隊發展職團（Corporate Development Group），但是高級文官團的運作則經常性的受到兩個單位的檢討，也就是 Senior Leadership Committee 和 Civil Service Management Board 的監督（Barker, 2004b:1）。加拿大負責主管職團的任命和管理的中央機關有 4 個，但實際上最主要負責的機關仍然是公職委員會。

不過最重要的是，如果設立高級文官團的制度，而沒有一個主管機關的話，高級文官團勢將無法順利運作。高級文官團的主管機關必須和各個部會的部長維持良好的關係，才能夠使高級文官團作為政府強而有力的領導階層。中央主管機關不但要有權力介入高級文官的任命和管理，也同時必須處理各個部會對於高級文官任用上的主導權。以紐西蘭的例子而言，由於紐西蘭採取最徹底的部會分權制度，各個部會擁有最大的人事決定權，而且在個人化的契約制度下，高級文官只對部長負責，中央統籌高級主管制的機關 State Service Commission 最終無法掌握高級文官的團隊資源。紐西蘭高級主管制曾經希望將成員擴大到五百人，但事實上高級主管制的成員從來沒有超過兩百人，最後成員還減少到零，只好於 2003 年 7 月 3 日宣告失敗，將高級主管制解散。（Briggs, 2005）

一、.加拿大

加拿大高級文官是指主管職團(Executive Group)EX 1-5，總共包括大約 3,400 人。負責管理高級文官的機關主要包括（Barrados, 2004:1）：

1.財政委員會祕書處（Treasure Board Secretariat）

運用海依評價系統（Hay Evaluation System）對主管職位進行分類。

決定每一層主管的薪水、退休金以及其他福利。

管制 EX 4-5 職位，任何新的高階職位必須要得到他的許可才能夠設立。

2.公職委員會（Public Service Commission）

任命所有高級主管職位，並實際負責任用工作。

委員會同意所有進入高級主管職團的首次任命，包括在文官體系內外。

核准所有升遷命令。

但是公職委員會並不干預在同一個主管階層內的工作調動。各部會在用人之際，其用人策略和任命也必須要得到委員會的同意。

在公職委員會之下設有主管資源局（Executive Resourcing Directorate），負責低階主管（EX 1-3）的所有任命準備工作，包括提供用人策略、篩選候選人、對候選人提供諮詢、將候選人轉介到適當機關、評估主管工作職能、建議考選委員會成員名單、管理用人過程、以及建議高級主管候選人等等工作。

二、澳大利亞

澳大利亞的高級主管制在 1984 年建立，並且由公共服務及功績保護委員會負責制度的推行。澳大利亞採用這種制度，最主要是學習六年前剛剛推動的美國制度。（New Zealand State Services Commission, 2001:18）澳大利亞推動這種制度的基本假設是，公部門和私部門在主管這個層級並沒有明顯的不同。

澳大利亞高級主管制的中央統籌機關是澳大利亞公職委員會（Australian Public Service Commission）和公職委員會委員（Commissioner）。因之，澳大利亞高級主管制的遴選顧問委員會必須包括一人作為公職委員會委員的代表。除非公職委員會委員同意，否則其代表必須是一個相當階層的高級主管，並且來自於任用機關之外。遴選顧問委員會通常包括以下人員：

- 1.三個以上的成員，最少有一個人必須其職務等級高於招募的職位。
- 2.最少有一位女性成員。
- 3.最少有一位是公職委員會委員的代表。

公職委員會委員在高級主管制中扮演重要的角色。在機關首長決定執行高級

主管制階層的任命或升遷之前，公職委員必須同意其代表對於遴選過程的認證。高級主管中的專才如果要轉任為非專才的高級主管制職位，也必須得到公職委員的認可。高級主管制的文官在五十五歲以後退休，但是並沒有一定要退休的年齡上限。機關首長也有權利給於高級主管制的文官退休的附加誘因，但是也必須得到公職委員的同意。

三、荷蘭

荷蘭的高級文官署是荷蘭高級文官署團運作的核心，雖然高級文官署隸屬於內政部，但在實際運作上佔有相當高的獨立性。高級文官署主動參與到所有高級文官的任命和評估等人事行政業務，雖然各部的部長和總理擁有對於人事任命的最後決定權，但是高級文官署的建議權是不可忽視的力量。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，多位生涯顧問師。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。（彭錦鵬，2004: 126）

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。

荷蘭高級文官署扮演重要的仲介角色和獵人頭的角色。所有的顧問都有業務管理的經驗，而且有能力能夠提供顧問的服務。他們每十二個月到十八個月和高級文官對談一次，談話的內容包括個人的期望，訓練的需求，和需要教練的需求，包括追蹤他們的發展。也就是他們最關心的是高級主管的流動性。流動性表現在三個方面：水平的、垂直的、和心靈的（思考心態）。心理上的流動性透過以下的方法來達成：訓練、個人教導、海外借調、暫時的工作交換、以及參加聯合計畫。（New Zealand State Services Commission, 2001: 15）2000年開始，第十九職等的秘書長和局長也必須進行論調。他們都屬於內政部的人員，而調派到其他部會工作是一種暫時的性質。他們每五到七年必須要調動。同時，高級文官署也和一些單位，例如市政府、和歐盟等國際組織簽署協議，以進行高階主管的互相調動。

玖、結論

1980 年代以來，國際政經情勢因為全球化、交通便捷、資訊科技日新月異等因素而快速變遷，迫使各國政府必須採取迅速的回應措施和應變計畫。這些快速變動的政經環境，使各國政府文官體系必須要有強力的領導階層來負責領導並引導變革。因此，經濟合作發展組織國家，尤其是人口在一千萬到五千萬的中型國家，逐漸體會到建立獨特的高級文官制度是有必要的，並從而迅速加以實現。在此同時，長年以來採行封閉式的文官制度國家，例如日本、德國、和法國，則由於制度的僵硬性，一時之間仍然沒有辦法做出文官體系較大的變革。而對於一千萬人口以下的國家而言，其治理環境相對比較簡單，其文官人數不多，而且多數採行文官職位公開競爭的措施，文官體之運作本來就有相當大的彈性和肆應力。

就本文前述的討論可以歸納到，高級文官團的制度是中型國家相當迫切需要的領導階層，而就目前可以收集到的資料來看，類似義大利、韓國、墨西哥都在建立高級文官團的道路上，因此，高階文官制度正在形成聚合的現象，已經相當明顯。

其次，高級文官團制度的聚合現象，不只存在於高級文官擁有獨特的身分和可辨認的外表，更存在於獨特的制度邏輯。這個高級文官團的制度邏輯是，為了選到最優秀的領導者，高級文官團必須適度採用公開競爭的方式，尤其是不排除從文官體系而來的人才。公開競爭取才的方法，核心關鍵在於運用依工作分析而得來的工作職能要求，作為遴選的標準。同時為了確保領導主管能夠有清晰的工作績效目標，和明確的課責對象，因此高階文官的任命採用固定任期契約制，將契約和績效結合起來。而在許多國家中，更將其和績效與薪俸制度結合在一起，形成績效薪俸制度。為了達成高級文官團順利運作，中央政府必須統籌高級文官團隊的資源，和各部會的用人權限，形成良好的平衡關係。檢視過去二十餘年中成立高級文官團的國家，除了紐西蘭在中央管理工作設計上產生重大瑕疵以外，大致上在制度設計的重要環節，形成聚合的現象。

但是在本文所討論的這些國家中，英國顯然是比較成功的例証。英國不但採用了本文所討論的高級文官團的制度邏輯，同時運用快速升遷人員（fast streamer）的制度，不斷地從基層培養最優秀的人才，來競爭未來的高級文官職位。也就是，英國除了擁抱國際變動情勢下的新型制度設計，也留存了封閉式文官體系培養優秀人才的傳統，因此是相當值得學習的對象。

由於從職涯文官體系要改變成為職位文官體，需將高階文官的職位開放給文官體系以外的人，並且將依照年資按步升遷的傳統，改變成為必須要開放競爭，

難免會引起現存文官的反對。爲了要避免新制度會引起反彈，荷蘭政府所採取的「逐步漸進」（開放式的制度設計，容許不斷的修正和擴大）方式和「由上而下」（從最高階開始建立高級文官團，再逐年向下擴大範圍）的方式，推動建立新制度，是值得對未來將要建立高級文官團制度的國家來加學習。

事實上，韓國作爲一個後進、保有強烈企圖心的國家，其所追求的高級文官團制度已逐步實現。韓國逐步規劃、推動高級文官團的設立過程，是值得我國加以學習的。韓國推動高級文官團至今的經驗，將作爲本文的附件提供參考，同時也作爲本文論述高級文官團制度正形聚合的另一例証。

參考書目

一、中文部分

范祥偉。2005年9月。《英國公共管理與文官制度改革新論》。台北：華泰。

彭錦鵬。1998年6月。〈高級文官甄補與培訓之模式〉。《政治科學論叢》，第9期，頁329-362。

彭錦鵬。2003年6月。〈英國公部門薪俸制度改革的經驗與檢討〉。《政治科學論叢》，第18期，頁71-100。

彭錦鵬。2004年1月。《高級文官制度變革潮流中的荷蘭高級文官團》。《考詮季刊》，第37期，頁112-130。

彭錦鵬。2005年4月。《全球競爭下的高級文官新制構想》。《考詮季刊》，第42期，頁18-43。

二、英文部分

A Cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Service: Implications for New Zealand. 2001. From <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?docid=4476&NavID=117>

Annie, Hondeghem & Putseys Line. 2003. *Contractualisation of Top Civil Servants: An international Comparative Research*. Oeiras: Portugal.

Barker, John. The Senior Civil Service in United Kingdom. From <http://www.csc.go.kr/eng/>

Barker, John. Challenges and Impending Issues for the Senior Civil Service in United Kingdom. From <http://www.csc.go.kr/eng/>

Barrados. The Senior Civil Service System in Canada. From <http://www.csc.go.kr/eng/>

Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry, & Theo A. Tooen. 1996. *Civil Service Systems in Comparative Perspectives*. Bloomington: Indiana University Press.

Boelens, Louise. 1999. *The Dutch Senior Public Service: A Case Study*. The

- Netherlands: Office for the Senior Public Service.
- Bohn, David. Challenges Facing the Australian Senior Executive Service. From <http://www.csc.go.kr/eng/>
- Bohn, David. The Australian Senior Executive Service: 1984-2004. From <http://www.csc.go.kr/eng/>
- Briggs, Lynelle. 2002. From <http://www..apsc.gov.au/media/briggs120505.htm>
- Halligan, J.1998. Agencification: A Review of the Models. In *International Trends of Administration Reform and Toward the Realization of Japan's Administration Reform*, Institute of Administration Management: 153-171.
- Halligan, J. 2003. Leadership and the Senior Service from a Comparative Perspectives. In B. G. Peters & J. Pierre(Eds.),*Handbook of Public Administration*(pp.98-108). London: Sage Publication.
- Halligan, J(Ed). 2003. *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Hood, C. 1995. “Contemporary Public Management : Anew Global Paradiam?” *Public Policy and Asministration*, 10(2): 104-117.
- Ingraham, P. W. & David H. Rosenbloom(Eds). *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Kees Vijlbrief. The Dutch Senior Public Service: The Dutch Experience. From <http://www.csc.go.kr/eng/>
- Lijphart, A. 1968. The Politics of Accommodation: *Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkely, CA: University of California Press.
- National Institute for Governance. 2003. *Public Service Leadership: Emerging Issues*. Canberra: Australian Public Service Commission.
- OECD. 1995. *Government in Transition: Public Management Reform in OECD countries*. Paris: OECD.
- OECD. 1999. *The State of the Higher Civil Service After Reform: Britain, Canada and the United States*, PUMA/HRM (1999)1. Paris: OECD.

- OECD. 2001. *Public Sector Leadership for the 21st Century*. Paris: OECD.
- OECD. 2003. *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*, GOV/PUMA (2003)17. Paris: OECD.
- 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*, GOV/PGC/HRM(2004)3. Paris: OECD.
- Office of the Senior Public Service. 2000. *The Dutch Senior Public Service 2000: Quality in Context*. The Hague: Office for the Senior Public Service.
- Pollitt, C. & Bouckaert G. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C & Summa H. 1997. "Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries." *Public Money and Management*, 17(1): 7-18.
- Schick, A. 1996. *The Spirit of Reform: Managing the New State Sector in a Time of Change*. Wellington: State Services Commission.
- World Bank. 1992. *Government and Development*. Washington, DC: World Bank.

附件：

韓國高級文官團的推動（詳見韓國文官委員會網頁資料）

韓國總統盧武鉉上任之後積極推動設立高級文官團，希望透過高階職位的競爭，以強化高階文官的競爭力，並且建立有能力且值得信賴的政府。

高級文官團主要的特點包括：公開競爭、績效與課責、職能與發展、和政府整體的願景。

韓國在 2003 年 4 月決定建立高級文官團，作為人力資本管理改革的主要議程。隨即對於高階職位進行工作分析，2004 年 1 月開始各政府機關司長級人事交換的工作，32 位高級文官參與這個計劃，並做為高級文官團的實驗計畫。2004 年 2 月設立工作編組規劃高級文官團制度，當年 11 月進行有關高級文官團的公聽會，2005 年 1 月在文官委員會下設立高級文官團規劃署（Bureau of Senior Civil Service Project）進行制度規劃工作。目前高級文官團建制草案正在國會審議當中，預期 2005 年可以通過，2006 年開始實施。

韓國高級文官團的對象包括各部的次長和司長。

高級文官團的成員要通過評量的過程，因此將設立評量中心。高級文官團的成員將必須競爭高階職位。因此，高級文官在各部會之間的流動性將會增加。

高級文官團將採用績效契約。高級文官的薪俸將和工作的困難度、重要性、和工作績效結合。

韓國對於高級文官職位進行全面的檢討和採行新制度的優點包括：

- 1.預防各種形式的恩惠主義，以確保各部會公平和負責的人事行政。
- 2.確保韓國文官體系的功績原則，高級文官團可以對績效優良者給予較佳的報酬，從而提高競爭力。
- 3.檢討過程可以徹底進行對於特定職位的調查和法律狀態的檢驗。也是儘量減少頻繁調職以求升遷機會的有效工具。

整體而言，文官委員會進行全面性職位檢討的過程，最主要就是要避免各部會非法和不合理的人事行政措施。

依照文官委員會的規劃，高級文官團制度和舊制度的區別是：

	舊的制度	新的制度
成員	各部會	高級文官團
人事制度	職階	職位
用人	封閉的	公開的
績效	粗淺的管理	嚴格管理
薪水	年資	以工作表現為基礎
重新認證	無	有

某些高級文官職位向私部門和其他部會的文官開放競爭。

所有文官都必須具備透過工作分析而決定的九種共同職能。

所有高級文官團成員都必須和部長簽下績效協議，每年最少一次進行期中評鑑。卓越表現者將給與年薪 10-20%的獎勵，而連續表現最差的，將予以降級和免職。