

# 學習國際經驗、開創高級文官團新制\*

彭錦鵬

中央研究院歐美研究所  
台灣大學政治學系

## 壹、前言

全球化和電腦、網路科技將全球的地理、時間差距大幅抹平之後，各國政府治理效能所面臨的速度壓力，從而快速提升。無論憲政制度為何，文官體系的人力素質和制度特質，都直接決定政府的效能水準。而文官體系的領導階層能力如何，更成為國家整體競爭力的重要關鍵。

1980 年代以來，各國陸續建立高級文官團或高階文官的特別人事制度，基本上就是在反應公共人力資源管理的典範轉移。1980 年代以前的整個世紀，世界各國的文官制度主要依賴以年資、職涯為基礎的職涯文官制 (career-based civil service system)。1980 年代以後，先進民主國家主要因為財政困難的問題，逐漸朝向績效導向進行改革，形成以職位為基礎的職位文官制 (position-based civil service system)。傳統的職涯制，本質上是中央極權的人事制度，在高階文官部分基本上已有人材遴選和升遷的體制。但是為了反應國內外快速變遷的環境，高級文官需要質精而優秀、宏觀的幹才，並避免分權取向的職位文官制所造成的各部會各自為政之弊病，建立高級文官團的迫切性，乃日益增強。這種人事制度改變的潮流，逐漸形成以競爭性篩選為核心的獨特性文官體，即高級文官團 (Senior Civil Service)。<sup>1</sup>

在這個主要背景下，經濟合作發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development；以下簡稱 OECD) 國家自 1980 年代以來陸續建立高級文官團的特定制度，或對於高階文官階層建立特別的人事制度。高級文官制度受到 OECD 國家普遍的重視，基本上反映了政府與人民都必需強化領導階層的要求。其主要原因在於，公部門的領導能力是現代國家的核心關鍵，也是最需要強化的一環 (OECD, 2001)。各國政府必須更為重視公部門領導能力的原因包括 (OECD, 2001: 13-14)：

---

\* 本文專為 2010 年 5 月 28 日在公務人力發展中心舉辦之「高階文官制度國際經驗分享研討會」之討論所需，整理與改寫自筆者歷年有關高級文官團制度之多篇論文，本文內容之論點請直接引用原來之論文。

<sup>1</sup> 如本文以下所描述的內容，在英文中 Senior Civil Service 可能包含兩種意義，一種是指獨特的、明確的高級文官團制度，另一種則是泛稱具有特別地位或工作條件的高級文官階層。在本文中，中文的高級文官團，指的是第一種意義，對於第二種情形則稱為高級文官。但是對於高階文官在傳統的職涯制度下並無特別的地位或工作條件，則稱為高階文官，以便有所區別。

(一) 人民的行動和思考必須兼顧全球和地方的因素，而政府領導階層也因而必須注意政策的一致性。

(二) 私部門的待遇條件比公部門更為優越，已經嚴重影響公部門領導階層的留才工作。

(三) 在知識經濟體系中，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。

(四) 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。

也就是從正面而言，政府面臨國內外各種快速變遷的環境，必須要有更高的政策規劃能力、反應力、執行力，而這些能力的要求，除了依賴政務人員以外，更重要的還是需要文官體制的領導階層是穩定的、能幹的幹才所組成。然而，就 OECD 國家而言，政府所面臨的困境是多重的，例如：各國政府的形象都日漸惡化、勞力競爭市場越趨激烈、相對薪水偏低、缺乏企業精神…等，這些都使得吸引優秀人才，成為文官體制的領導階層，變得更為重要 (OECD, 2001: 25)。而為了吸引優秀人才成為領導階層，特別為高階文官建立獨特的人事體制，加強吸引人才、留住人才的誘因，也就變成為 OECD 國家共同的選擇。OECD 在 2008 年的研究報告中進一步指出，其成員國紛紛建立獨特的高級文官團制度，主要基於三類原因 (OECD, 2008: 71)：

(一) 創造團體文化，以克服各部會碎裂化、分部化的情況，從而提供部會之間的人員流動性。

(二) 提供人員徵募和雇用條件的彈性。這項原因主要在吸引公部門內外的人才中，屬於優秀和最優秀的一群。同時這一些最優秀的人才通常在傳統政府體系中是難以培養出來的，例如管理的技能和服務管理的經驗。

(三) 釐清政治和行政之間的界限。

雖然這些國內外因素迫使政府必須強化領導階層的能力，但是在歐美先進國家中向來都是透過傳統的職涯制文官體系，運用各種不同的訓練制度以培養和提升高階文官的能力；同時在傳統的升遷體系中，已經建立明確的升遷管道。那麼，為何要另闢蹊徑建立獨特的高級文官團的制度呢？顯然促成高級文官團建立的必要性和急迫性，是各國必須一致面對的要務。

考試院在 2005 年完成的研究計畫中，已有建立高級文官團的建議 (彭錦鵬, 2005)。今 (2010) 年 1 月全國人才培育會議做成結論「政府宜循特別立法方式，創設高階主管特別管理制度」。人事行政局吳泰成局長旋在會後宣布政府將建立高階文官團制度，人事行政局和考試院成立專案小組，預備在一年之內建立高階文官團特別管理制度，將十一職等以上，一千多位高階文官建立專屬俸給及績效

考核制度。這一項文官制度的重大變革如果能充分借鏡國際經驗，將可避免制度設計上的不足，也能夠強化制度的合理性。

## 貳、OECD 國家高級文官團的聚合現象

OECD 國家中，對於特定的高級文官團體，訂定法律上的制度，並給予這些特定文官團體具體名稱，不論其採用的字眼為何，均可視為明確的「高級文官團」。以這個比較明確的標準而言，OECD 國家學習美國的先例而建立高級文官團，其趨勢是非常明顯的。就時間序列而言，美國 1979 年成立高級主管制(Senior Executive Service, SES)的時間最早。同年，葡萄牙也建立高級文官團。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。這兩個大英國協的國家，和英國一樣，完全學習美國文官改革法所創造的四種新人事制度。紐西蘭設立高級主管制之後七年，即 1995 年由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)。義大利在 1998 年建立高級文官團 (義大利文為 la dirigenza)。再過兩年，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，並且經過密集而有秩序的規劃後，於 2006 年設立高級文官團。波蘭也在 2006 年設立高級文官團。加拿大雖然並未建立明確的高級文官團制度，但是加拿大在 1981 年特別建立新的管理類 (Management Category, 現在稱為主管職團)，將負有管理責任的原來高級主管職團和五十五種職業和專業主管，合併為專業管理團隊，並且建立特別的管理制度，也是類似高級文官團的制度。OECD 國家有三十個成員國，其中就有十個國家在短短四分之一世紀中成立明確的「高級文官團」。<sup>2</sup> 這種高級文官團持續成立的趨勢，顯示高級文官制度的聚合現象相當明顯 (彭錦鵬，2007)。之後討論高級文官團的論文，特別是有關高級文官團的各種運作機制和制度邏輯已經越來越為普遍 (Kuperus & Rode, 2008; OECD, 2003, 2004 2008, 2009; Page & Wright, 1999)。

世界各國的文官制度因為政治發展與歷史演變的不同，呈現非常錯綜複雜、難以清楚歸納的情形。OECD 國家傳統上被稱為富有國家的集團，但近年來 OECD 會員國數目大幅度增加到三十一國，<sup>3</sup>也使得其成員國的背景多元化。目前其成員國大致上就其文官制度發展的情況，可以分為四個類別，初創的會員國、新興國家 (如韓國)、後共產國家 (如波蘭)、以及相對落後國家 (如墨西哥、希臘、土耳其)。<sup>4</sup>

<sup>2</sup> 紐西蘭在 2003 年廢止高級文官團制度，但是採用更具有私部門特質、彈性的、長期培訓而產生的契約型執行長制。

<sup>3</sup> 2010 年 5 月 7 日增加智利，惟本文敘述內容均未將智利納入。

<sup>4</sup> 墨西哥從 1910 年革命以來，歷經專制時期、民主轉型時期、一直到 2000 年才進入民主化時代，2003 年 4 月通過專業永任法 (Professional Career Service Law)，才逐步擺脫長久以來官僚幫派

根據 Lah 與 Perry (2008) 的研究指出，高級文官團的制度已經被三十個 OECD 國家中的二十個國家所採用 (表一)。根據 Lah 與 Perry (2008) 的研究，在 OECD 國家中，高級文官團制度被採用的普遍性 (80%)，和 1980 年代以來廣泛被各國採用的績效考核 (80%)、績效薪俸制度 (93%) 幾乎是一樣的 (Lah & Perry, 2008: 290)。<sup>5</sup>

另外一個值得注意的現象是，建立獨特高級文官團的國家中，特別集中在人口一千萬人到六千萬人之間的中型國家。OECD 國家人口在一千萬人到六千萬人的國家，總共有十四個，其中有八個國家建立高級文官團的制度。同時，在這十四個國家中，只有希臘沒有高級文官團或高級文官的特別團體，其他全部都有高級文官團或高級文官特別團體 (其中建立高級文官團的國家是：澳大利亞、比利時、義大利、韓國、荷蘭、波蘭、葡萄牙、英國。具有高級文官的特別團體包括：加拿大、西班牙、法國、匈牙利、捷克。)

但是在所有 OECD 國家中，除了九個國家明確建立「高級文官團」的名稱和制度以外，根據 OECD 在 2006 年的調查顯示，三十個成員國之中，有二十二個國家 (也就是 73%) 對於高階文官已經建立了獨特的團體，或者視為獨特的團體。目前尚未對於高級文官成立獨特團體的國家，只有奧地利、丹麥、德國、希臘、愛爾蘭、墨西哥、瑞典及瑞士。而這些國家中，雖然沒有獨特的高級文官團體，但是大致上都有特定的歷史背景和制度安排。丹麥的高級文官已經朝向固定任期制、個別和績效薪俸制發展。瑞典的部會組織和人員精簡，政署數量眾多和政府分權化的情形下，高階文官相對人數少，而未發展出獨特的高級文官團體 (歐洲公共行政學院，2005)。

---

下，一朝天子一朝臣的官僚輪替現象 (OECD, 2007: 12)。

<sup>5</sup> Lah 與 Perry 的研究牽涉到三十個國家文官制度的不同面向，難免因為調查數據上的疏漏，而出現錯誤。如本文表一中第二個欄位的內容並非相當精準，僅能做為參考。這種不夠精準、甚至於出現錯誤的現象在全球性調查中，並非罕見。就算在 OECD 的官方調查報告，經常是由各會員國所提供，但是一直到最近幾年，仍然經常出現資料不全的情形，就可以窺出端倪。國內學者在引用相關資料時，也需要特別加以注意。

表一：OECD 國家採用高級文官團制度的情形

國家	人口 <sup>1</sup>	是否採用 高級文官團制度 <sup>2</sup>	OECD 調查的 「高級文官」 特別團體 <sup>3</sup>	獨特的 「高級文官團」 <sup>4</sup>	
				年份	人數
冰島	290,570	V	V		
盧森堡	439,539	V	V		
愛爾蘭	3,917,203	V (2000 年代早期)			
紐西蘭	3,737,277	1988 年*	V	1988	200
挪威	4,552,252	V	V		
芬蘭	5,219,732	V (1990 年代早期)	V		
丹麥	5,397,640	V (1980 年代晚期)			
斯洛伐克	5,401,000	V (2000 年代早期)	V		
瑞士	7,621,200				
奧地利	8,065,166				
瑞典	8,940,788				
匈牙利	10,197,119	V (2000 年代早期)	V		
捷克	10,230,060	V (2000 年代早期)	V		
葡萄牙	10,356,117	1979 年	V	1979	
比利時	10,396,421	V	V	2000	450
希臘	10,964,020				
荷蘭	16,105,000	1996 年	V	1995	950
澳大利亞	18,972,350	1984 年	V	1984	1,762
加拿大	31,629,700	1981 年	V		4,300
波蘭	38,230,080	V (2000 年代早期)	V	2006	1,850
西班牙	40,847,371		V		
韓國	46,136,161	2006 年	V	2006	1,600
義大利	57,321,070	V (1990 年代早期)	V	1998	3,900
法國	59,492,000	V (2000 年代早期)	V		
英國	59,787,000	1996 年	V	1996	3,800
土耳其	67,844,903	V	V		
德國	82,536,700				
墨西哥	97,361,711	V (1990 年代早期)			
日本	127,679,000	V (2000 年代晚期)	V		
美國	293,655,404	1979 年	V	1978	5,940

說明：\* 紐西蘭高級文官團制度已於 2003 年廢止。

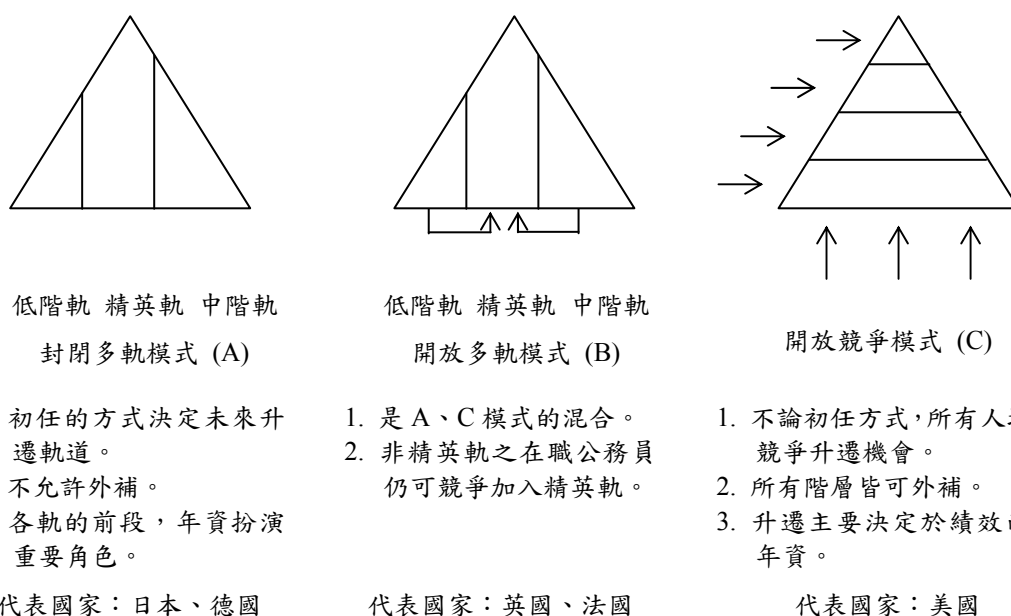
資料來源：

1. Turner (2005).
2. Lah & Perry (2008: 282).
3. OECD (2009: 83).
4. 彭錦鵬 (2007: 639)。
5. 彭錦鵬 (2009: 6)。

## 參、高級文官團的誘因模式

整體上而言，高級文官團的制度都隱含著高級文官的素質是比較優秀的假定和條件，以便擔當文官體系領導和管理的責任。然而從公部門和私部門互相競爭人才的角度來看，人才競爭的起點，往往發生在高等教育結束的時點上，例如完成大學教育的各個階段。而對於優秀的人才而言，私部門所能提供的外在報酬，特別是薪資水準，除了新加坡以外，各國公部門都是大幅落後的。如何透過高級文官團的誘因制度設計，對於優秀的人才形成明顯的吸引力，將會決定高級文官團的制度合理性和有效性。

從傳統的職涯文官制加以觀察，文官制度的升遷大致分為三個大類。如圖一所示，這三大類是開放競爭模式 (open competitive model)、封閉多軌模式 (closed multitrack model) 和開放多軌模式 (open multitrack model) (Koh, 1989: 125)。



圖一：文官甄補升遷模式

資料來源：彭錦鵬 (1998：336)。

在開放競爭模式中，初任者透過不同層級的甄試，可擔任不同階層政府公職，而同階層公務人員理論上均有同等被升遷的機會。任何人經由何種考選管道進入政府，和其升遷的展望並無特定關係。文官體甚至容許並鼓勵所有政府階層都有新血加入。理論上在這種競爭制度下，升遷是取決於工作績效及年資的長短。美國聯邦文官制度屬於此種類型，而這種開放競爭的模式在吸引優秀的新血輪競爭中，能否得到優秀人才的青睞，是比較無法確定的，也是比較明顯的缺點。我國的制度基本上是屬於開放競爭的模式，雖然採用以學歷為基礎的分級考試，在形式上具有區別能力的功能，然而在高等教育普及的情形下，中級公務員已經

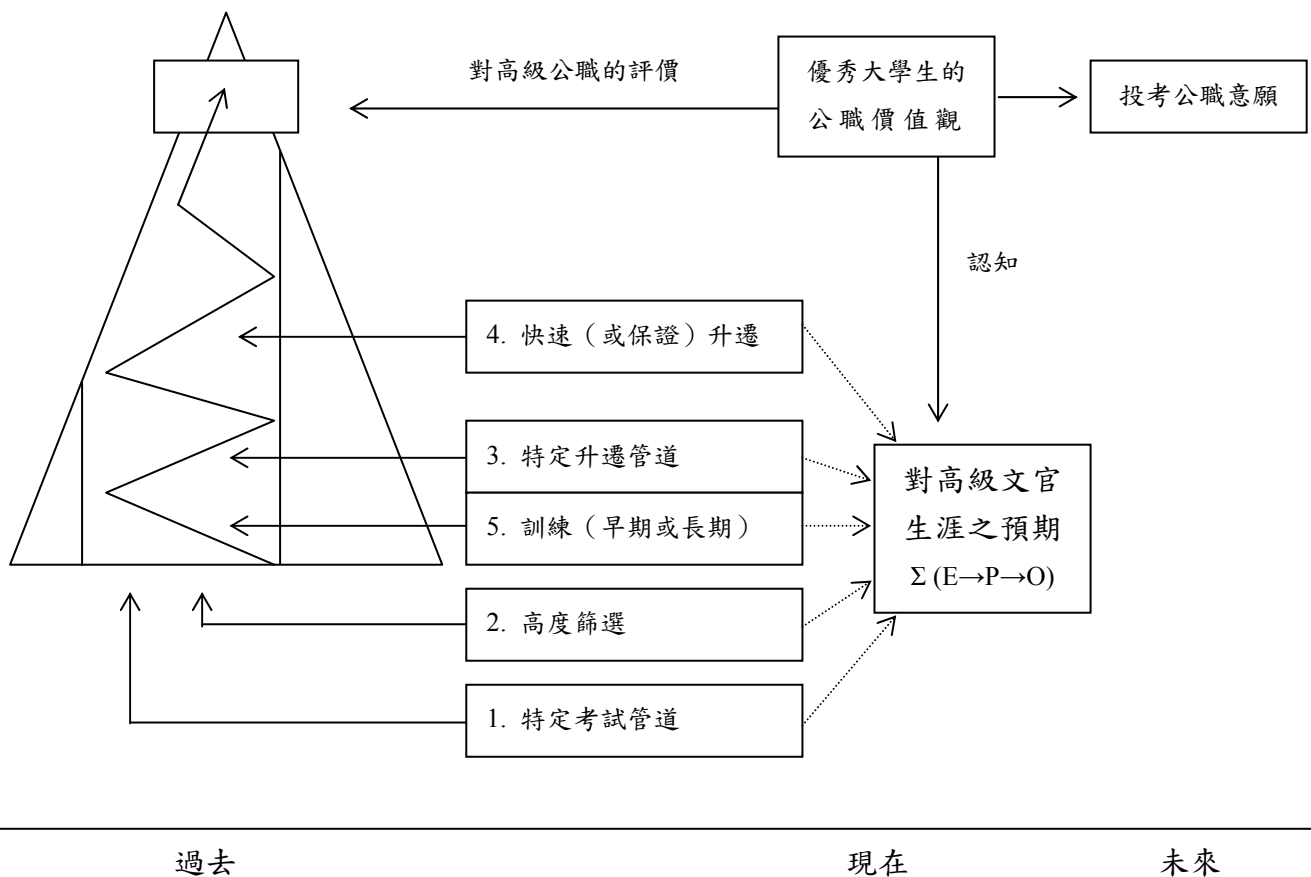
普遍具有碩士學位，新進公務員幾乎全部擁有學士學歷，分級考試的效用已經相對微小。

第二種封閉多軌的模式存在於日本、德國等國家中。文官體系各成員分別來自精英軌、中階軌、和低階軌，參加哪一個軌道的考試，就決定了未來升遷的希望和最後能夠達到的文官層級。初任公職者參加考試的類別不同，就進入了不同的升遷軌道。精英軌道會引導至政府高官，中階軌道只能晉升到中階領導職，而低階軌道只能升到管理職。這種封閉多軌制度是高度硬性的機制，很少人能夠在半途跨入別的軌道再行升遷。這種制度強調逐層考核，擇優拔擢，但是對於中、高層職位的主管而言，甚少有外補新血的情形，是制度的明顯缺點。在此模式下，每一軌中績效雖然扮演重要的因素，年資則是更重要的考慮。

第三種模式是英法的開放多軌模式，也就是進入低階軌或中階軌的初任者，在其公務生涯的中間階段，仍可跨過某種門檻進入精英軌道。例如英國以前的行政見習官 (Administration Trainee, AT) 制度及法國的國家行政學院 (ENA) 甄補訓練是兩國政府的精英軌道，主要在吸收優秀的初任者，但也分別都保留了相當名額或機會給現任的公務員競爭。

基於日、德、英、法四國高級文官甄補培訓的特色，圖二歸納出高級文官體的精英軌模式。對於有志於高級文官職位的應考人而言，實行日本、德國所採用封閉多軌制的文官體最能提供清楚、可預見的生涯發展軌跡。但是這種制度明顯的缺點是，通過初任考試就大致決定未來的升遷高度，缺乏換軌的機制，因此也就比較缺乏制度上的彈性。相對的，在開放多軌模式中，尤其是在法國的例子中，非精英軌現職的公務員仍然有再回頭以兩種不同內容、型態的考題，與其他想要初任的考生一齊競爭精英軌的任用管道，這樣就增加了精英軌的考選彈性。但是不論封閉多軌模式或開放多軌模式的國家，其高級文官的來源，都鎖定在新近從大學或研究所畢業的優秀學生群。其運作的邏輯是，為使國家的文官體能由最優秀的人才來領導，則這些領導人才必須用最週延的考選方式，從每年新近畢業的大學生中加以吸引、篩選、訓練，使其成一獨特的群體，培養其榮譽感，給予快速升遷，最後形成新一代的領導階層。這一套制度必須經由十年以上的運作，甚至二、三十年的經驗累積，才能讓優秀的大學畢業生形成對高級文官生涯的穩定預期。而這種對於生涯發展中升遷、訓練等等預期的維持，更需經常性、制度性的予以強化。法國國家行政學院所在 1990 年代刻意減少其每年正規學員數量，以便確保他們在短期內能夠升遷到主管階層就是最好的說明。

1980 年代以來，受到職位文官制所代表的開放性競爭的思潮影響，高級文官團的人才來源就包括了各種不同的管道。例如，英國的高級文官團雖然主要仍以快速升遷人員 (Fast Streamer) 之考試制度，做為成員的甄選途徑，但其他不同途徑的人才來源並不會受到限制。



圖二：精英軌高級文官甄補培訓模式

資料來源：彭錦鵬 (1998：351)。

## 肆、OECD 國家主要制度內容和選項

就 OECD 國家的文官體制是否對於高級文官設計有別於一般文官的特別條件來看，則除了希臘、墨西哥、瑞士以外，其他國家對於高級文官階層的管理體系，呈現四種管理密度不同的國家組合，如表二所示。

各國建立專屬的高級文官制度，不可避免的受到 Lah 與 Perry (2008)所謂制度學習的影響，但非一味效法美國的模式，而是根據各國的國情而建立不同型態的高級文官團制度。正因為各國都考量到不同的國情和政治、歷史背景，以建立獨特的高級文官團制度，因此，並非皆能用新公共管理 (New Public Management, NPM)所造成的改革風潮加以解釋。也許受到 OECD 國家和世界銀行各種研究報告的影響，1980 年代以來的各國行政學界傾向認為，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)。不過，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，最主要的政策目標是創造一個最小作為的國家 (minimalist state) (Rhodes & 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。韓國屬於相對後進國家，創立高級文官團制度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 (Korean Civil Service Commission, 2005，轉引自 Kim, 2007)。也就是說，各國雖然面臨同樣的國際壓力，但是反應卻大不相同。在西敏寺國家中，大規模的改革計畫是比較常見的情況，然而在大陸型議會內閣制國家中則並不常見 (Rhodes & Weller, 2001: 240)。Pollitt 與 Summa (1997)也認為，各國行政改革方案有所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。不過，不論各國建立高級文官團制度的原因和背景為何，但是就 OECD 整體國家而言，建立高級文官團制度已經成為不可逆轉的趨勢。

表二：OECD 國家高級文官團模式的分布

		具有正式的高級文官團地位			
		是		否	
設定高級文官的特別條件	是	設有中央的高級文官團辦公室	是 荷蘭、英國	具有獨特高級文官團體	是 加拿大、捷克、芬蘭、法國、匈牙利、冰島、日本、盧森堡、紐西蘭、挪威、西班牙、斯洛伐克、土耳其
			否 比利時、義大利、波蘭、葡萄牙、韓國、美國、澳大利亞		否 奧地利、德國、愛爾蘭、丹麥、瑞典
	否			希臘、墨西哥、瑞士	

資料來源：作者整理自 Kuperus & Rode (2008: 8); OECD (2009: 83)。

## 一、篩選機制

高級文官團的核心運作機制主要圍繞在高級文官職位的篩選機制。而高級文官職位的篩選機制又因為各國文官制度的特性，可以分為兩種狀況來加以觀察，一種是以年資為基礎的職涯制度，另一種則是以職位為基礎的管理制度。在以年

資為基礎的職涯制方面，高級文官大部分依賴對於初任文官的長期培養，並且從中依賴升遷的過程，逐漸挑選出優秀的文官擔任高階職位。但是如果沒有設計出比較明顯的快速升遷機制，文官體系就不容易吸引優秀傑出的年輕人在大學畢業之後，參加國家考試，加入公務人員的行列。基於優秀的年輕人對於職業生涯的考量，會選擇職業升遷相對順暢、升遷速度相對較快、工作成就感相對較大的就業途徑，因此文官體系就必須相對設計出符合優秀年輕人預期的職涯制度。

就 1980 年代以前的先進民主國家而言，大致上提供兩種途徑來吸引和培養優秀年輕人加入服務行列。一種是透過早期培養和快速升遷的方式，吸引國家菁英加入工作行列，例如英國的行政見習官和法國透過國家行政學院的考選和訓練，使其學員能夠快速升遷，成為該國的高級文官。另外一種則是透過特定的考選和訓練管道，採行完全封閉的升遷方式，逐層培養未來的高級文官，例如日本和德國所採用的封閉體系。然而，這兩種方式基本上都要透過比較長久的時間，使大學優秀畢業生能夠產生對於未來必定可以成為高級文官的強烈信念，而形成普遍為社會大眾所認知的快速升遷預期心理。從預期理論 (expectancy theory) 的觀點來看，為了要形成對於優秀大學生加入公務體系的激勵結構，20 世紀的高級文官體系，相當程度必須依賴以下各項文官制度的配套措施，來形成甄選優秀人才的誘因：特定的考試管道、高度篩選、長期或早期的訓練、特定的升遷管道、快速升遷。英國、法國、日本、德國的文官培養體系，大致上符合這種甄補培訓的模式 (彭錦鵬，1998)。

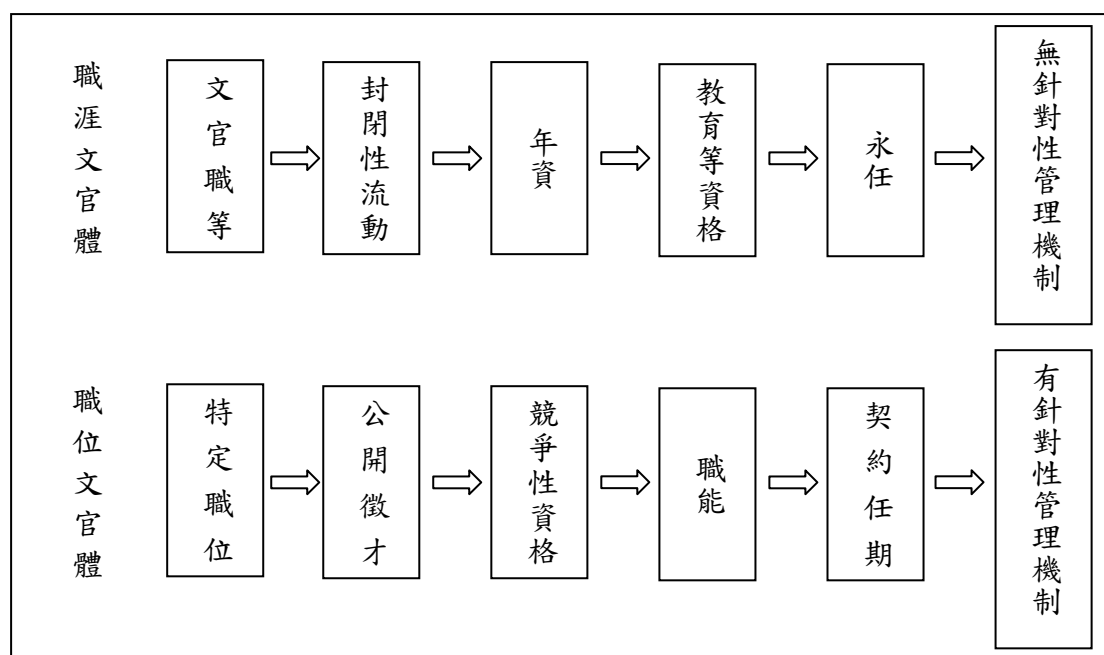
但是，1980 年代以來，OECD 國家的文官制度逐漸轉變成為以職位為基礎的管理制度。職位基礎的文官制度和傳統的職涯制度之間較大的差異是，職位基礎的文官制度強調文官身分來自於公法契約、針對職位個別甄補、職位開放外補、強調終身訓練、強調績效與薪資和升遷的關係、部會分權管理。其所形成的高級文官團/階層的制度邏輯，因此就和傳統的以年資制為基礎的職涯制，呈現完全不同的制度設計 (彭錦鵬，2007)。

在傳統的年資制、職涯制文官體系中，高階文官是以相當的教育資格，參加競爭性的考試而取得公務人員地位，此後不斷透過訓練和升遷而進入高階文官的職位，並受到永任的保障 (如圖三所示)。相對的，競爭制、職位制則是透過競爭性的篩選而取得特定職位，通常允許內部官員或外部人員共同以工作職能之優劣競爭職位。同時可能採取的配套制度，包括：績效管理、績效薪、契約制、任期制，甚至於像荷蘭和英國般，設立高級文官的專門辦公室。

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 1990 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。

為了確保高級文官的選用過程，能夠保證相當程度的功績取向和獨立性，選

任過程需要依賴外在的制衡力量。例如透過以下的方法：小組或遴選委員會、監督單位、中央組織單位、或是在過程中遴聘外人參與，以確保高級文官任命過程中的政治中立性和獨立性。例如奧地利、丹麥、英國在遴選高級文官的時候都設置遴選機關的顧問組織，以提供遴選建議。而在希臘、愛爾蘭、荷蘭等國，則設置常設的高級文官遴選委員會，以便辦理高級文官職位的公開競爭。或者是像法國、義大利、波蘭、及西班牙由國家行政學院辦理，比利時採用聯邦遴選徵募辦公室，匈牙利、葡萄牙透過臨時的職位競爭委員會 (Kuperus & Rode, 2008: 13)。



圖三：職涯文官體和職位文官體對高階職位的制度邏輯

資料來源：彭錦鵬 (2007: 653)。

從競爭程序而言，比利時、法國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、義大利、波蘭、和西班牙，都制定高級文官職位的競爭程序，或正式的徵募辦法。高級文官職位的公開競爭通常是全國性的，以便甄募到全國最優秀的人才，這種辦法特別適用於職涯制的國家。而對於丹麥、芬蘭、荷蘭、波蘭、葡萄牙、瑞典等國而言，公部門以外的專業經驗在高級文官職位的遴選過程中，是被承認的。而這種作法是職位制國家最常採用的方法 (Kuperus & Rode, 2008: 14)。

高級文官團或一般高階文官的遴選方法是相當多元的，同時和其文官制度的設計精神息息相關。最常見的徵募流程包括以下各種方式 (Kuperus & Rode, 2008: 14)：

(一) 在高級文官生涯的一開始階段進行競爭性考試。採用國家包括比利時、德國、法國、義大利、盧森堡。

(二) 在高級文官的任何職位層次進行個人的競爭。採用國家包括奧地利、比利時、捷克、丹麥、芬蘭、瑞典、斯洛伐克、英國。

(三) 人才庫，每個人都可以申請，一旦進入人才庫，任何職位都只能從人才庫中選擇。採用國家為波蘭。

(四) 虛擬的人才庫。每一個人都可能是職位的候選人。採用國家為荷蘭。

(五) 績效評量，高級人才的人才庫是透過績效評量的方法，此後的任用是根據人才庫中的排名順序。採用國家為愛爾蘭。

(六) 績效契約，高級文官在契約到期時，必須重新申請。遴選對象限於文官體系。採用國家為比利時。

(七) 績效契約，高級文官在契約到期時，必須重新申請，但是職位的競爭包含外部候選人。採用國家為西班牙和葡萄牙。

從以上的遴選選項顯示，高級文官團的運作機制必須要有配套的規劃，同時以競爭性的遴選人才為核心，而達到任用人才、留住人才的目標。OECD 國家的經驗顯示，高級文官團的人才引用方式是多元的、彈性的，而且從這些過程之中也可以發現，沒有任何一個國家是單純地透過專業科目的考試進行人才篩選的工作。

## 二、主管機關及其制度

但是從以職業生涯為基礎的制度，朝向以職位為基礎的文官制度過程中，有些國家暫時還是保持以各部為中心的文官制度。因此，在各國文官制度的特性和該國有關高級文官制度特性之間的關係可以分為四種（如表三所示）：

(一) 具有中央高級文官團辦公室的國家：荷蘭、英國。

(二) 具有高級文官團制度的國家：比利時、義大利、波蘭、葡萄牙、韓國、美國、澳大利亞。

(三) 具有獨特高級文官團體的國家：加拿大、捷克、芬蘭、法國、匈牙利、冰島、日本、盧森堡、紐西蘭、挪威、西班牙、斯洛伐克、土耳其。

(四) 設定高級文官特別條件的國家：奧地利、德國、愛爾蘭、丹麥、瑞典。

從表三各國在高級文官制度方面的光譜式發展情況而言，各國對於高階文官沒有建立特別的制度和條件，已經屬於極為少數，只剩下民主程度最為發達的瑞士，和相對落後的希臘與墨西哥。其他二十七個國家，都對高階文官建立特別的管理機制或設定特別的工作條件，其中尤以將高級文官視為單獨的高級文官體，並進一步建立高級文官團制度，為數最多。

表三：OECD 國家文官制度和高級文官相關制度特性之間的關係

	高級文官團 +辦公室	高級 文官團	單獨的高級 文官團體	高級文官具 特別條件	高階文官不 具特別條件
<b>職涯基礎制</b>					
法國			V		
希臘					V
匈牙利			V		
愛爾蘭				V	
日本			V		
韓國		V			
盧森堡			V		
斯洛伐克			V		
西班牙			V		
土耳其			V		
<b>部門制</b>					
奧地利				V	
比利時		V			
捷克			V		
德國				V	
義大利		V			
墨西哥					V
荷蘭	V				
波蘭		V			
葡萄牙		V			
<b>職位制</b>					
高度 授 權	澳大利亞		V		
	芬蘭			V	
	冰島			V	
	紐西蘭			V	
中 度 授 權	丹麥			V	
	挪威			V	
	瑞士				V
	英國	V			
低 度 授 權	加拿大			V	
	瑞典			V	
	美國		V		

資料來源：作者整理自 OECD (2003; 2009)。

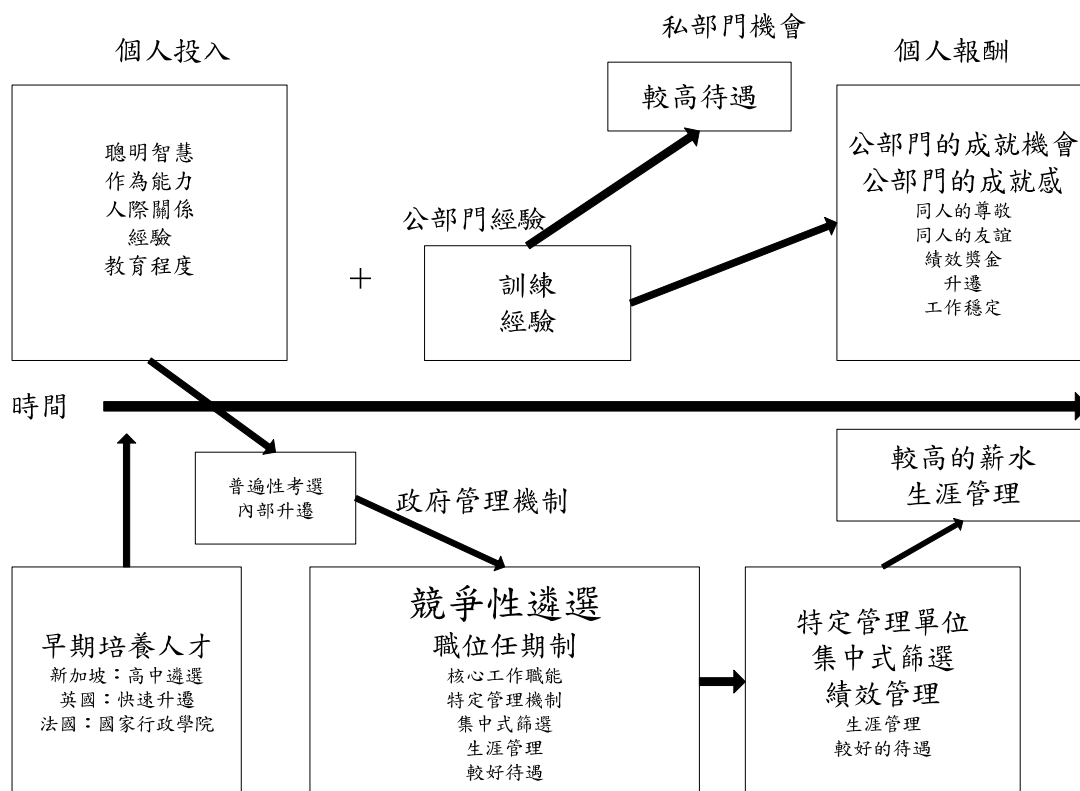
進一步觀察各國的文官體制，和各國對於高階文官組織體制的交互關係，顯現職涯制的國家幾乎都呈現將高級文官視為單獨團體的情況。以部門為核心的文

官制度國家，在高階文官因組織體制的光譜上，呈現最為離散的情況，但是卻也呈現最明顯的高級文官團制度；在九個國家中，就有五個國家建立高級文官團的制度，其中荷蘭還有單獨設立的高級文官團辦公室。至於採取職位制的十一個國家，建立單獨高級文官團的國家數目只有三個，並沒有特別明顯的狀況。這種現象有可能是因為在職位制的國家中，由於採取公開競爭的方式來吸引人才，並且提供相對於職涯制國家更為彈性的工作條件，反而不必建立正式的高級文官團制度 (OECD, 2008: 71)。因此，整體而言，仍不足以非常肯定的說，採用職位制的國家，由於採用競爭制、績效管理、績效薪資、任期制、契約制等管理工具，而比較可能建立高級文官團制度。

### 三、管理機制的特點

OECD 國家高級文官團制度在制度設計上的主要特點包括：(一)以職位為核心，將職位公開競爭、(二)以工作職能為選才標準、(三)簽訂契約 (固定任期、明定績效目標、績效薪俸)、(四)中央統籌管理高級文官團制度 (彭錦鵬, 2007)。韓國學者 Pan Suk Kim (2007: 131)則認為包括以下各項：(一)建立組織效率和追求結果的文化、(二)對於結果的課責、(三)注重績效考核和工作職能、(四)徵募過程注重領導和管理技能。

高級文官團的運作機制，如圖四所示，在理論上應該包括以下的各項環節：早期培養人才或加速培養人才、競爭性的遴選、職位任期制、契約聘用制、核心工作職能篩選、集中式篩選人才、提供生涯管理、提供較好的待遇、績效管理、開放外部人才競爭、不適任人員的退場機制、中央管理辦公室。然而，就 OECD 的會員國而言，英國是屬於政治干涉最少，文官體系自主性最高的國家，其典型的高級文官團制度並未包含以上所有理論上最好都擁有的運作機制。因此，除了從學術角度探討高級文官團運作機制的理想型以外，從現實實務面上檢視 OECD 會員國目前所採行有關高級文官團、高級文官特別團體的運作機制，將能適當反應高級文官團制度的現狀。



圖四：高級文官團的運作機制，個人面和組織面的互動

資料來源：彭錦鵬 (2009：16)。

從表四中可以看出，OECD 國家中，除了八個國家以外，其餘都針對高級文官階層建立許多特別的管理機制和工作條件。按照其在各國出現由多而少的頻率，這些管理機制包括：(一)績效管理、(二)集中型遴選、(三)給較高的薪水、(四)採用績效薪制度、(五)立法規範以避免利益衝突、(六)規定特定的任期、(七)實施早期培養、(八)相對於一般文官任期較短、(九)具有生涯管理機制、(十)必須得到續約才能重新任命。

從表中的出現頻率觀察，績效管理、績效薪、和較高的薪水顯然形成了主要的激勵機制，而這種情形也反映了公共管理運動的核心精神，也就是競爭導向、結果導向、市場導向。但是這種誘因機制的前提，仍然在於高級文官團的成員是否透過競爭的機制而加以篩選，從而形成高級文官團的同僚之間，都能認同於同屬優秀的同儕團體。否則以目前世界各國，除了新加坡以外，高級文官的薪資水準仍然普遍低於私部門的情況，單純依賴稍微高一點的薪水，一方面不見得能夠吸引優秀人才進入高級文官團，另一方面也會因為缺乏素質、整齊優秀的同儕團體來形成主動、積極的高級文官團之團體文化。

表四：OECD 會員國採用高級文官特別運作機制的分布

	特定團體	績效管理	集中型遴選	較高薪水	績效薪	避免利益衝突	特定任期	早期培養	相對任期較短	生涯管理	換約才能任命
比利時	V	V	V	V		V	V		V		V
美國	V	V	V	V	V	V		V		V	
西班牙	V		V	V	V	V		V	V	V	
英國	V	V		V	V	V	V	V			
法國	V		V			V	V	V		V	
荷蘭	V	V	V				V	V	V		
葡萄牙	V	V		V		V	V		V		
加拿大	V	V	V	V	V						
匈牙利	V	V	V	V	V						
冰島	V		V				V		V		
義大利	V	V	V		V						
挪威	V	V		V	V						
波蘭	V	V	V			V					
芬蘭	V		V	V							
韓國	V	V			V						
土耳其	V		V	V							
澳大利亞	V	V									
德國		V				V					
愛爾蘭					V		V				
日本	V					V					
捷克	V										
盧森堡	V										
紐西蘭	V										
斯洛伐克	V										
瑞典		V									
奧地利											
丹麥											
希臘											
墨西哥											
瑞士											

資料來源：作者整理自 OECD (2009: 83)。



從 OECD 調查報告來看，高級文官團制度的管理實務和學者 (Kuperus & Rode, 2008: 10)所提出以下的制度歸納，仍有部分差異，顯示高級文官團的制度邏輯並未被普遍採行。這種情形也就反映了各國文官制度的特質，是屬於職涯制、職位制、或者部門制。

- (一) 高級文官的遴選比較不重視工作年資；
- (二) 採用固定任期或契約；
- (三) 注重績效評量；
- (四) 開放內部與外部申請人；
- (五) 提供公部門組織之間的流動，以及公私組織的流動；
- (六) 考慮候選人管理技能和經驗而進行篩選；
- (七) 以提供職涯路徑吸引人才或留住人才；
- (八) 為強化高級文官的團體認同，提供領導等在職訓練。

就職涯制的國家而言，一般採用相當多的資源在訓練和發展高級文官，以便讓他們能夠擔當最高階的行政主管職位，而對於高階文官的管理，通常也都採用中央集權的方式，並且提供明確的生涯發展路徑。職涯制的國家為了提高高級文官的競爭力，將會逐漸增加固定任期或契約、績效評量、開放外補人才的作法 (Kuperus & Rode, 2008: 13)。

而相對地，對於採用職位制的國家而言，高級文官的甄募工作是採用出缺職位公開競爭徵才的方式，向內部人才和外部人才進行公開徵才。對於個別的職位而言，候選人必須進行特定知識和技能的競爭。雖然內部升遷仍有可能，但基本上仍然要依賴績效評估，而不是依賴年資的長短。在職位制的國家言，高級主管的管理，通常都是採用部會分權的方式進行。職位制的國家比較強調職位的競爭，但是為了也能夠同時留住人才，因此便必須增加職業生涯的吸引力，並提供在職訓練 (Kuperus & Rode, 2008: 13)。

#### 四、職位公開競爭

根據 OECD 在 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、斯洛伐克及瑞士。所有各階層職位都開放競爭，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，及瑞典。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、韓國及盧森堡 (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，韓國的高級文官團制度，就是進一步將原來 20% 高階職位開放的制度，改為 20% 的職位對私部門開放，30% 對所有部會成員開放，而保留一半職位供內部競爭 (Korean Civil Service Commission, 2005; 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，所謂完全公開競爭，意味這些職位並不限定一定要是文官體系裡邊的人才能夠獲得。而是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。

## 五、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，就如同在私部門一樣。

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)。

綜觀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：

(一) 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。

(二) 私人勞動關係契約：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。

## 伍、「高級文官團」新制構想

針對我國高階文官階層之考選與晉用問題，筆者和國內多位行政學者和官員在接受考試院委託進行研究之後，獲致結論主張，我國高階文官制度必須改絃更張，建立獨立建置的高級文官團 (Senior Civil Service)，以整合高級文官制度之考選、任用、薪俸、訓練、績效管理、退離等各項人事功能，藉以強化我國文官體系之高級領導層能力 (彭錦鵬，2005)。為使「高級文官團」之制度能順利啟動，且能避免對現行高階文官制度造成全面性之重大衝擊，研究建議主張「高級文官團」之建置，應採用荷蘭新設高級文官團之方式，「由上而下」、「漸進」、「擴大」施行，以便在運行過程中，逐步化解新制度施行之初不免產生的各項困難。

研究報告中針對擬議建構之「高級文官團」，計算其職位總數約八百個 (理由詳見研究報告)，由考試院與行政院共同決定，並定期加以檢討。必須進行檢討的最高職位層級為簡任十四職等的常務次長，最低則為簡任十二職等單位主管。高級文官團之人力甄補採「漸進」方式，並以「全面開放」為主要設計。也就是，屬於上開職位一旦出缺，即公告讓現任或曾任簡任十一職等以上職務二年以上者得具應考資格外，其他凡年滿三十五歲以上具備高級文官核心職能者，包括現任十職等以上之公務人員，或民間企業人士，或其他各類才幹之士，得由中央部會以上機關、直轄市政府或縣 (市) 政府之推薦報考，俾拔擢優秀人才進入政府體系服務。

高級文官團人力的甄補係在考試院的授權下，組成一個五人常設性的獨立委員會負責政策統籌運作。委員會成員應包括考試、行政兩院官員及孚眾望的學者專家或社會公正人士。在獨立委員會之下應另行設置工作 (或任務) 小組，負責高級文官之考選、遴用、考核、發展、待遇、退離等機制之幕僚性作業。

關於高級文官的考選，因係遇有高級文官團的職位出缺時才進行考試，並採即考即用為原則，以未來建構的高級文官團職位總數約八百個而言，預計約五至十年左右才完成全面建置。之後並可採每年訂定應行考選之職位百分比，做為績效考核淘汰之依據。高級文官之考選方法係兼採筆試、審查學經歷證明與評鑑中心法，並以分階段方式進行。第一階段筆試及審查學經歷證明，第二階段則採用評鑑中心法進行遴選。

高級文官一旦考選及格獲得遴用，對其任職期間之績效自應加以考核。由於高級文官之職位屬於一定任期制（譬如最長七年）的聘用職位，表現優異者自應有機會調任其他更重要之職務。而績效表現符合職能資格與組織目標之要求者，任滿時亦應予調任其他高級文官職務，以利高級文官之工作歷練與能力發展，藉以培養其更卓越的領導、溝通、協調能力。至於績效表現欠佳者，自應淘汰使其離開高級文官之職位。至於高級文官的績效考核應著重其所領導的機關或單位之業務績效、內部行政管理、人力運用等等，是以訂定完整周妥的明確評量標準，建立評估高級文官工作績效的具體項目，均屬必要之配套設計。

在高級文官的訓練發展方面，則著重於強化其核心職能，以符合對高級文官的能力期待。具體的作法包括：規劃初任人員訓練發展課程、建立在職訓練發展制度、建構職期調動訓練發展制度、整合高級文官訓練機構、結合並善用大學及民間訓練資源、加強國際交流之訓練發展等。

在高級文官待遇機制方面，因高級文官團制度之精神在於與績效密切結合，是以高級文官之待遇機制採績效待遇原則，待遇內涵則包括俸給與績效獎金兩部分，並考量引進「俸給寬帶」的作法，依實際績效表現決定次年之俸給。

至於高級文官團的定俸機制則由高級文官團委員會下設的俸給評鑑委員會負責審議，委員會成員宜包括財政、主計、人事等相關機關代表，並納入學者專家及民間企業代表。

在高級文官的退離機制方面，因高級文官能否續任繫於其績效表現，績效考核則以功績原則為依據，由獨立委員會下設置之工作小組加以管考。高級文官除自願退離者外，如係非自願退離（不包括限齡屆退，如年滿六十五歲者；或強制命令退休，如心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者），則或可能因年度考績、專案考績欠佳而被免職；抑或因違失行為受懲戒而撤職，此與一般常任文官之情形並無二致。

另為因應高級文官的來源可能包括現職簡任公務人員及來自學術界、企業界之優秀人才，對於其退離給與自應予以分別設計如下：

（一）來自現職簡任公務人員的部分：仍適用原有的公務人員退休制度，其退休金由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。其撥繳費用之費率、比例、年資採計、發給等，均適用公務人員退休法及其施行細則等相關法規。

（二）來自私部門之學術界、企業界的人員部分：參考政務人員與聘用人員離職儲金制度設計的精神，採取離職儲金的方式，由政府與高級文官共同按月提撥離職儲金。離職儲金依高級文官俸給總額一定比例訂為費率，由高級文官繳付一部分做為自提儲金，政府撥繳其餘部分做為公提儲金。離職儲金於高級文官離職或死亡後，一次核發。

以上有關「高級文官團」之制度擬議經研究團隊反覆研商並已充分反應我國憲政體制運作下之可能改善空間及制度之具體需求。惟因「高級文官團」之制度在我國係屬初創，難免無法細密週全，有待決策機關聽取各方意見，而使新制能夠合理並垂諸久遠。

## 參考文獻

- 歐洲公共行政學院 (著)、彭錦鵬 (譯) (2005)。《高級文官制度》，台北：銓敘部。
- 彭錦鵬 (1998)。〈高級文官甄補與培訓之模式〉，《政治科學論叢》，9: 329-362。
- 彭錦鵬 (2005)。《高級文官考選與晉用制度之研究》，考試院委託研究計畫。
- 彭錦鵬 (2007)。〈高級文官團制度之聚合趨勢〉，《歐美研究》，37 (4): 635-679。
- 彭錦鵬 (2009)。〈OECD 國家高級文官團之經驗〉，「98 年度高級文官培訓制度國際學術研討會」論文。2009 年 12 月 16 日。台北：行政院人事行政局、財團法人國家政策研究基金會。
- Hood, C. (1995). Contemporary public management: A new global paradigm? *Public Policy and Administration*, 10 (2): 104-117.
- Kim, P. S. (2007). Transforming higherlevel civil service in a new age: A case study of a new senior civil service in Korea. *Public Personnel Management*, 36 (2): 127-142.
- Koh, B. C. (1989). *Japan's Administrative Elite*. Los Angeles, CA: University of California Press.
- Korea Civil Service Commission. (2005). "Senior civil service system" in Korea. Retrieved September 25, 2005, from [http://www.csc.go.kr/eng/news/news02-02.asp?bbs\\_id=501&brd\\_id=17&page=1&qryt=&qryv=](http://www.csc.go.kr/eng/news/news02-02.asp?bbs_id=501&brd_id=17&page=1&qryt=&qryv=)
- Kuperus, H., & Rode, A. (2008). *Top public managers in Europe: Management and working conditions of the senior civil servants in European Union member states*. Maastricht, the Netherlands: European Institute of Public Administration.
- Lah, T. J., & Perry, James L. (2008). The diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD countries: A tale of two paths to reform. *Review of Public Personnel Administration*, 28 (3): 282-299.
- OECD. (1995). *Government in transition: Public management reform in OECD countries*. 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*. 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*. Paris: OECD.
- OECD. (2008). *The state of the public service*. Paris: OECD.
- OECD. (2009). *Government at a glance 2009*. Paris: OECD.
- Page, Edward C., & Wright, V. (Eds.). (1999). *Bureaucratic elites in western European states*. New York, NY: 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.
- Putseys, L., & Hondeghem, A. (2003). Contractualisation of top civil servants: An international comparative research. Paper presented at the annual meeting of European Group of Public Administration (EGPA), 2003, September 3-6. Oeiras, Portugal.
- Rhodes, R. A. W., & Weller, P. (2001). Conclusion: Antipodean ex-ceptionalism, European traditionalism. In R. A. W. Rhodes & P. Weller (Eds.), *The changing world of top officials: Mandarins or valets?* (pp. 229-255). Buckingham, PA: Open University Press.
- Turner, Barry. (2005). *The statesman's yearbook 2006: The politics, cultures and economies of the world*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- World Bank. (1992). *Government and development*. Washington DC: World Bank.