

# 中央政府機關總員額法律制度之理想與實踐

彭錦鵬

中央研究院歐美研究所  
台灣大學政治學系

## 摘要

中央政府機關總員額法的法制構想來自於日本的總定員法。中央政府機關總員額法在我國進行立法的動力則來自於 1996 年的國家發展會議經濟發展組之共同意見，透過 1997 年的修憲而將組織鬆綁的目標轉化為憲法增修條文。在確立憲法法源之後，經過冗長的立法審議過程，終於在 2010 年完成立法。本文討論英國、美國、日本等國推動公務人力精簡措施的憲政背景與實際作為，分析公務人力總額管制的做法。此外，本文同時檢視中央政府機關總員額法所規範之員額管制措施，從而檢討歷年來政府機關人力評鑑的做法優缺點，以及未來員額管制應該考慮之各項配套措施。

## Act Governing the Total Number of Civil Servants Employed by Central Government Agencies: Ideals and Practices

Thomas, C. P. Peng

Institute of European and American Studies, Academia Sinica  
Department of Political Science, National Taiwan University

The Act Governing the Total Number of Civil Servants Employed by Central Government Agencies was passed in 2010 after 13 years of enacting process. The public workforce control mechanism followed the law adopted by Japan in 1969. This paper reviewed the constitutional background of UK, US and Japan in controlling the size of their civil service. The methods of controlling total number of civil servants in these countries are analyzed. The Act is systematically analyzed by its structure, articles, strategy, and workforce evaluation. Based on the past experience in carrying out personnel evaluation projects, this study suggests some related measures should be taken to ensure the success of the new system.

## 壹、前言：總員額法制度與政府改造

二次世界大戰之後，我國公務體系逐漸成長，每年公務人員成長的比率除民國 48 年高達 15.36% 外，大致上保持在 2% 到 5% 之間。由於公務人力的數目持續成長，經過 1970 年代石油危機之後，政府財政負擔日形加重。行政院院長連戰為了因應政府財政不斷惡化的情形，在民國 82 年 2 月接任院長職務之後，立即發布行政革新方案，推動行政改革，並且影響到其後十八年間行政改革的目標和行動不曾中止。連戰推動的行政革新方案關於人力精簡部分要求於三年內達成縮減行政院暨所屬機關職員預算員額 5% 的目標，最後實際上達到 5.36% 的目標，而成為 1980 年代以來歐美先進國家推動政府組織改造與員額精簡大趨勢中的顯著成果。

緊接著，1996 年 12 月召開的國家發展會議針對我國政府組織在立法院修法的進度緩慢，無法配合政策目標及業務實際需要，做出政府機關機動調整組織及用人彈性的建議，一方面希望「組織法」僅訂定部會權責，而不訂定員額、職稱及內部組織，另一方面則希望訂定「國家行政總員額法」，立法授權行政院在一定員額內，以行政命令分配各部會所需員額。這項對於行政機關組織加以鬆綁的國家發展會議共識，最終透過國民大會在民國 86 年 5 月進行修憲工作，通過為憲法增修條文。憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項規定：國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。憲法增修條文通過之後，行政院於民國 86 年 11 月 18 日訂頒「行政院組織再造方案」，將制定「中央政府機關總員額法草案」及「中央政府機關組織基準法」同時列入實施要項，並分別由人事行政局和行政院研考會負責草擬法案工作。中央政府機關組織基準法草案最後改成「中央行政機關組織基準法」於民國 93 年 6 月通過，並於民國 99 年 1 月由立法院院會幾乎同時通過政府組織再造四項法案，包括行政院組織法、中央政府機關總員額法草案、中央行政機關組織基準法、以及行政院功能業務與組織暫行條例草案，一舉完成延宕二十二年（行政院組織法）、十三年（中央政府機關總員額法）的修法、立法工作。

中央政府機關總員額法將機關員額分為五類，分別訂定高限，並規定各機關應定期評鑑人力狀況。此一法律實施之後，究竟可以達成何種目的，需要建立何種人力評鑑制度，將會面臨制度實施所碰到的困難，均為本文所將探討的重點。

## 貳、各國公務人力員額管制的做法

我國中央政府機關總員額法的立法淵源來自於日本。二次大戰後，日本政府機構快速膨脹，為了穩定和重建經濟、緊縮開支、削減編制，日本政府逐步形成了定員制度。就組織面而言，日本早在 1948 年就訂定《國家行政組織法》對於

各部會的組織架構和各部部长、政務次長、常務次長人數加以規定。就中央政府公務人員的數目總量管制，日本在 1949 年制定「行政機關職員定員法」規定員額上限。此一法律對於公務人員的數量管制產生重大影響。例如，二次大戰之後國營鐵路大幅虧損，為了限制工人罷工、減少虧損，日本政府根據麥克阿瑟的建議制定了《日本國有鐵道法》，國鐵因此從運輸省分離出來，成為一個獨立的國有企業。同年，日本政府根據《行政機關職員定員法》強行對國鐵裁員近 10 萬人。<sup>1</sup>

日本國家公務員員額管理之機制，主要是透過 1969 年 5 月公布的《關於行政機關職員定員的法律》，即總定員法，從宏觀上對數量上占絕大多數的中低級一般職官員的總量進行強而有力的管制。同時日本從 1968 會計年度開始實施「定員削減計畫」。在《總定員法》的管理體制下，日本政府對原有定員進行大規模的重新調整，並於 1968 年至 1981 年間五次推行定員削減計畫，總計減少 14 萬人。

日本中央政府定員管理工作的做法是在以行政管理廳（隸屬內閣）為中心，並與有關部門相互配合下進行。行政管理廳通過對行政機構的改革和定員的配置來掌握和推動定員管理工作。掌握財政大權的大藏省則透過編定人事預算，參與定員的控制和管理。人事院從批准各廳職員級別、職數、許可權的角度進行定員管理，總理府人事局從定員的調整和人員配備方面產生影響。

日本總定員法採取總量管制的基本精神，是透過國家公務員總數由國會立法控制的方式訂定總額上限，各機關所需員額在原有範圍內，授權內閣及各省廳自行以行政命令調節運用，調節運用之時，不需要再送請國會審議，如此可以得到公務人力調整的彈性，同時節省立法審議的過程。在實施總定員法制度下，日本並採取定員削減計畫、行政機關組織簡併、特殊法人改革、工作流程簡化、業務資訊化，以及國營事業民營化等配套措施，以達成抑制總員額成長的目的（彭錦鵬、譚宗保，1998：85）。

日本總定員法不斷進行修正，最近一次修正在 2004 年，共計只有三個條文，規定司法機關以外的中央行政機關員額。條文如下（歐育誠等，2011）：第 1 條（第 1 項）：內閣官房，內閣府及各省所進用設置一年以上之固定職及工作時間相當固定職的常勤人員，總數為 331,984 人。官內廳人員、自衛官、國營事業、國際和平協力隊隊員等人員，不包括於上開定員內（第 2 項）。第 2 條：上開總員額度內，內閣機關，內閣府及各省進用人員，另以命令定之。第 3 條：國營事業職員規定之固定職員定員，另以命令定之。

日本另外基於司法機關獨立於行政機關的原則，在總定員法中並未規範司法機關的員額，而是透過「裁判所職員法」來加以規範。該法中明文規定高等裁判

---

<sup>1</sup> <http://jinyong.ylib.com.tw/snowtalk/show.asp?no=63967&ch=history>，瀏覽日期 2011 年 3 月 31 日。

所長官 8 人，裁判官 1,677 人，裁判官候補 985 人，簡易裁判所裁判官 806 人，也可見日本法律體系對於司法人員的總額管制，也是採用法定數額的方式。

日本中央各機關年度員額數，是在年度預算編列時，由各機關在每年八月提出增員需求，由總務省行政管理局進行審查，再由財務省主計局根據審查結果編列預算。年度員額數在總務省審查確定之後，除非有重大特殊事件（例如 2003 年 SARS 流行期間），可在年度中再增加員額，年度中不會再有變動。

特定機關增加員額的考慮，主要為符合社會對該特定機關業務的需求，特別是有關人民生命財產安全的業務考量。總定員法有關員額總數的審查包括兩項重點，決定定員合理化的計畫，以及審查要求增員機關的計畫。雖然總定員法規定的上限是 331,984 人，但是以 2009 年為例，員額審查結果減少為 309,486 人，不但比 2008 年的 324,281 人少了 14,805 人，更比法定上限少了 22,498 人（歐育誠等，2011）。

日本的定員法相較於世界其他民主國家而言，對於政府公務人員數量的管制，是相對具有遠見的。二次大戰之後，世界各國公務人力不斷成長，是相當常態性的發展。在 1970 年代石油危機之後，先進各國為了減少財政赤字的負擔，避免政府失靈的現象，紛紛採取員額精簡的措施，以便降低財政支出。

英國是實施議會內閣制的國家，由於行政和立法合一，內閣隨時可以視業務需要而撤銷機關、變更組織或變更機關職掌、撤銷職位，不需經過國會的立法程序。英國從 1988 年開始推動政署（agency）制度，十年之間建立 112 個政署，將 77% 的文官納入政署管理，卻從未透過立法過程而完成，即可看出英國對於公務人員員額管制上的彈性。英國首相柴契爾夫人在 1979 年取得政權之後，致力於公務人力的精簡工作。柴契爾夫人任命雷納（Derek Rayner）成立效率小組（Efficiency Unit），透過稽核人員在各機關進行實地的人力評鑑工作。雷納在首相辦公室成立七人小組負責行政改革，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，並從而加以執行。英國員額精簡的主要做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的書面檢討報告。檢討報告經財政部核可後，會有關機關，並提出內閣會議等決策部門，審查該機關是否裁撤、重組、裁員、修正職掌等（彭錦鵬，1995：100）。

英國透過人事查核制度常年進行裁員，在 1980 年代達到世界先進各國難得一見的裁員結果。英國常任文官的總數從 1979 年的 735,430 人，到 1998 年降低為 463,270 人，精簡 272,160 人，精簡比例為 37%（Cabinet Office，1998）。

相對而言，美國是總統制國家，基於行政和立法分立的憲政架構，公務人力精簡的作為絕大部分必須透過法律的規定。美國聯邦政府雖然在 1970 年代和 1980 年代也推動過八次行政改革，但是對於公務人力規模並未提出改革方案。

美國總統柯林頓在 1993 年任命副總統高爾 (Al Gore) 負責領導國家績效評估 (National Performance Review) 小組，進行大規模的行政改革工作，在當年提出的評估報告中，主張在五年之內減少非郵政聯邦文職公務人員 210 萬人的 12%，也就是 25 萬個全職職位。

美國在柯林頓執政時期，透過立法的過程，而達到精簡公務人力的目標，是公共行政理論與實務上值得探討的個案。公務人力的精簡必須設定目標，而最初柯林頓總統所宣示的目標是裁員 10 萬人。在國家績效評估報告中，設定的五年精簡目標是 25 萬人，但是 1994 年國會所通過的聯邦人力重整法 (Federal Workforce Restructuring Act of 1994) 則將目標提高到 27 萬餘人。當時國家績效評估的一位主持人 Robert Stone 曾經提出國家績效評估報告中，裁員目標 25 萬人的計算方法，是針對聯邦政府的各級主管人員 (67 萬人)，包括預算專家、財務專家、人事專家、總部幕僚等等，認為可以減少一半人數 (33 萬 5 千人)，但是如此一來也就必須同步增加檢查和監督的人員，大約是裁員人數的四分之一 (8 萬 5 千人)，因此用這個數學方式來設定人力精簡 25 萬人的目標 (Shoop, 1994: 11-12)。國家績效評估小組在推動美國中央政府行政改革時，以相當粗糙的方法設定裁員目標，並未透過個別職位、或組織機關的人力評鑑過程來加以設定，反映了以法律設定公務人力精簡作為的難處。但是就實務上而言，美國聯邦政府透過立法的方式進行裁員的工作，在短期內產生了重大效果，兩年之內就裁員 16 萬人以上，超前進度達到三年的目標。高爾推動行政改革真正顯現於預算節約成果的部分幾乎完全來自於裁員，顯現人力精簡計畫的成果在該次行政改革中的重大意義 (Gore, 1995: 3)。

綜合而言，憲政制度和法律制度之差異，決定了各國政府對於公務人力精簡所採取的主要措施。議會內閣制國家，特別是英國為主的英語系國家，對於文官制度的組織架構與人力運用，採取較為彈性、務實的做法，政治決策階層會從而決定寬鬆或精簡的公務人力總額。英國在柴契爾夫人執政時期，大幅精簡文官體系人力水準，布萊爾執政時期則採取比較寬鬆的人力管制。<sup>2</sup> 總統制的國家如美國，基於行政和立法權力分立的憲政規範，聯邦政府如果要管制公務人力總額，就必須透過立法行為以達到目的。就英美兩國的公務人力精簡經驗來看，主要著重於「管理技術」的策略，而採取簡併組織、出缺不補、鼓勵退休、個別員額精簡、改進工作流程、民營化、委託及外包等方式抑制員額成長。

日本雖然是議會內閣制國家，然而從民主政治的角度來看，除非在政治上絕對必要或領導人具有強烈的政治意識要遂行大幅改革如柴契爾夫人一般，否則很難預期政治領導人採取得罪選民或公務體系的人力精簡作為。透過總定員法來管制公務人力總數，對於行政和立法領導階層都將產生重大效益。第一、以日出條款、前瞻的方式訂定公務人力總數，在立法過程中，政治上可行性高、阻力小。

---

<sup>2</sup> 在 2008 年金融危機之後，英國政府財政赤字大幅擴大，預計將在 2011 年到 2014 年之間大幅削減財政赤字同時將要裁員 10%，造成近 50 萬公務員失業。

第二、訂定法定的公務人力總數有助於減少政府總支出中，比例上相當顯著的人事成本。第三、透過法定的人力總額管制，可以促使各部會進行強迫性的員額調撥作業，避免傳統上各部會只有增加員額，不太可能減少特定單位員額的政治慣性。第四、透過法定的人力總額管制所進行的員額調撥，可以減少被移撥機關人員的反彈。第五、就實務上而言，行政機關最後所審查決定的預算員額往往低於法定的人力總額管制目標。日本實施員額管制的情形，可以做為佐證。

## 參、總員額法的法律架構與檢討

我國訂定中央政府機關總員額法的緣起來自 1996 年年底召開的國家發展會議。國家發展會議係我國第一次民選總統之後，李登輝總統所召集的全國性會議，分三組舉行，分別為經濟發展、兩岸關係、憲政體制與政黨政治。經濟發展組在總結報告中提出改進立法效率之共同意見，「增進行政機關之用人彈性，「組織法」僅訂定部會權責，不訂定員額、職稱及內部組織等；另訂定「國家總員額法」，立法授權行政院在一定員額內，以行政命令分配各部會所需員額，由各部會配合主客觀情勢變化，機動調整內部組織及人員晉用（黃昆輝等，1997：752）。此一共同意見來自於經濟發展組的討論，而非憲政體制組，事實上是反映我國經濟發展快速成長中，行政體制、立法體制的僵化和缺乏效率，已經妨礙到政府組織彈性反應國內外環境變化的需求。尤其是，根據作者的研究，國家發展會議召開前後，立法院通過法律的效率不高，而其中將近約有三分之一的法律案和行政組織的修正密切相關，然而因為法律案採取在立法院累積待審的制度，而使行政組織調整、單位、員額調整的法律案得以審議的情形，變得遙遙無期，或難以預測。而根據中央法規標準法第 5 條之規定，國家機關之組織應以法律定之，但立法院議事效率不彰，直接造成行政機關組織及員額僵化、難以調整的困境。國家發展會議有關政府組織及員額之共同意見，在會議結束之後由各權責機關進行研議處理，就法理而言，只要針對該項共同意見在立法院逕行立法，就可以達到行政機關組織鬆綁的效果。然而事實上，此項行政機關組織鬆綁的立法工程，將會大幅度削弱立法院的權責，所將引發的反彈和抗拒，在當時而言仍無法低估。作者當時擔任國民黨不分區國大代表，並於 1997 年初受命規劃有關國民大會、立法院相關修憲條文之籌備工作，經長久思考最後建議將此項共同意見列入修憲條文，以便在憲法基礎上，實現行政機關組織鬆綁的目標。1997 年修憲期間作者擔任國民黨修憲籌備委員及國民大會修憲協商過程之政黨代表，得以順利協助推動將此項共同意見納入憲法增修條文第 3 條第 3 項和第 4 項，成為日後「中央行政機關組織基準法」和「中央政府機關總員額法」的憲法法源。

根據憲法增修條文第 3 條第 3 項規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性規定」，行政院長蕭萬長將訂定總員額法的立法準備工作歸行政院人事行政局負責，並立即展開「政府機關總員額法」草案之研擬工作。草擬過程之初設定中央各機關專任職員總數高限為 16 萬 5 千人，此項規劃和最

後立法通過的 17 萬 3 千人少了 8 千人，但是和總員額法的附帶決議所規定，機關員額在五年內降為 16 萬人，則多了 5 千人。而根據人事行政局在立法通過時的資料顯示，現行組織法定員額是 223,677 人，高於 17 萬 3 千人的法定上限達 23%，而現有員額 164,382 人相較於總員額法上限則仍有 5% 的增加空間（吳泰成，2010）。針對總員額法的管制精神來加以分析，目前公務人力的法定總額數目水準，歸納為下列四個要點：

- （一）承襲傳統上我國行政組織的法定編制員額向來都存在高估人力需求的現象，總員額法所規定的現有人力水準，讓目前的行政機關存有巨大的人數成長空間。
- （二）現有中央各機關總員額仍然低於總員額法的高限，因此並不產生精簡員額的效果。
- （三）總員額法施行五年之後的人數高限，僅比現在的人數高出 5 千人，在五年中透過退休、出缺不補的方式，每年減少 1 千人，就可以很容易的達成五年之後的精簡目標。
- （四）然而，如果未來幾年透過總員額法第 8 條所規定「定期評鑑所屬人力之工作狀況」，進行人力評鑑工作，必須進行人力增加或減少之調整工作，則總員額法所設定之人數高限，將形成人力彈性調撥使用的總量管制機制。

中央政府機關總員額法的主要規定是在第 3 條條文中，將中央政府機關員額分為五類，並限定機關員額總數最高為 17 萬 3 千人，並在第 4 條條文中，規定各類人員總數。

- （一）第一類：機關為執行業務所置政務人員，定有職稱、官等職等之文職人員，醫事人員及聘任人員，員額最高為 86,700 人。但不包括第三類至第五類員額及公立學校教職員。
- （二）第二類：機關依法令進用之聘僱人員、駐衛警察及工友（含技工、駕駛），員額最高為 41,200 人。但不包括第三類及第四類員額。
- （三）第三類：司法院及所屬機關職員（含法警）、聘僱人員、駐衛警察及工友（含技工、駕駛），員額最高 13,900 人。
- （四）第四類：法務部所屬檢察機關職員（含法警）、聘僱人員、駐衛警察及工友（含技工、駕駛），員額最高為 6,900 人。
- （五）第五類：警察、消防及海岸巡防機關職（警）員，員額最高為 24,300 人。

中央政府機關總員額法的立法方式，並非像日本的定員法，將總員額管制的方式交給人事部門決定，而是在條文中明白規定未來員額管制的方式。第 4 條規

定：「行政院人事主管機關或單位（此處使用不確定的人事主管機關或單位字眼，乃因行政院組織法修正工作尚未審議決定）。每四年應檢討分析中央政府總員額狀況，釐定合理精簡員額數，於總預算案中向立法院提出報告」，根據此一條文的精神，人事主管機關將在員額高限 17 萬 3 千人（或五年後的 16 萬 5 千人）的情況下，檢討各院及行政院各部會的合理總員額，並且提出可能的精簡目標。也就是，中央政府實際上的總員額仍然很可能明顯低於法定員額高限。

其次，第 8 條第 1 項規定「各機關應定期評鑑所屬人力之工作狀況，並依相關法令對於不適任人力採取考核淘汰、資遣、不續約、訓練、工作重新指派等管理措施」，同條第 3 項規定「一級機關每兩年應評鑑所屬二級機關員額總數之合理性；二級機關每兩年應評鑑所屬三級機關員額總數之合理性。…評鑑結果可要求員額應予裁減或移撥其他機關，移撥員額時，現職人員不得拒絕。」第 9 條則規定「行政院應指定專責機關或單位，掌理各機關員額管理之規劃、調整、監督及員額評鑑等事項。」以上之規定，顯示出我國公務人力之管制機制，係採取（一）由上而下的總額管制、（二）定期人力評鑑、（三）強制性的人力調撥作業、（四）行政院負責員額評鑑及管制機制。以下分別就總員額法各項管制機制進行分析。

#### （一）由上而下的總額管制

就一國公務人力的總額管制而言，可以採取多種方式進行，包括：以法律明定公務人力總額、各機關訂定法定編制員額、國會訂定預算員額、行政機關管制實際員額。

以上四項管制方式中，各機關訂定法定編制員額所規範的員額總數，為了因應各機關可能的業務發展，公務人力上限較之其他管制方式下的員額總數，實務上而言是比較高的。

相對地，採用定員法的方式以法律明定公務人力總數，公務人力上限的數額可能根據組織法規的編制員額，也可能根據政府的編制員額或現有員額。以中央政府機關總員額法的立法過程來看，基本上都是採用組織法規的編制員額為基礎。1997 年人事行政局最初進行「政府機關總員額法」草案研擬會議時（1997 年 10 月 20 日），將員額上限列為 16 萬 5 千人，其主要根據就是當時中央各機關組織法規所定編制員額總數為 16 萬 7 千人。然而，總員額法立法過程中，法定公務人力上限的數額是不斷變動的。人事行政局一度訂定員額總數上限為 15 萬人，但是行政院院長蕭萬長曾經為宣示政府精簡用人的決心，主動將員額總數減少到 12 萬人。但仔細觀察編制員額、預算員額、和現有員額之間的關係，則發現 1998 年納入總員額法草案規範範圍內的中央各機關組織法規定編制員額總數為 172,567 人，預算員額只有 106,279 人，而現有員額則更低，為 99,968 人（彭錦鵬、譚宗保，1998：95）。員額總數上限相等於編制員額，而高於現有員額 72,599 人，編制員額高出現有員額的 72.6%，即可見當初訂定員額總數上限時，曾經出現不具有實質上推動精簡公務人力的企圖與目標。



2009 年立法院審議中央機關總員額法時，草案所列總員額高限為 17 萬 3 千人，係以中央機關實際預算員額規模為基準，同時仍然保留 5.45% 的成長空間，以便因應整體國家發展及施政急迫需要。<sup>3</sup>

從中央政府各機關實際運用的公務人力總數而言，總員額在過去十年中（2001-2010）是呈現逐步減少的趨勢。以同一人數計算標準的情形下觀察，中央各機關的公務人員總數在 2001 年時為 246,589 人，到 2010 年則已經降到 186,381 人，減少的比率為 24.41%。<sup>4</sup> 也就是在沒有中央政府機關總員額法的法定規範下，透過主要為行政機關自行堅持公務人力精簡目標，及立法院審議預算，控制員額的情況下，已經足以產生精簡公務人力的明顯成果。此一事例顯示，類似日本定員法的中央政府機關總員額法雖然增加法律明定的精簡公務人力目標，但是控制公務人力數量的重要關鍵仍在於行政部門的強力管制措施。

## （二）定期人力評鑑

我國自民國 71 年以來，根據「行政院暨所屬各機關組織員額評鑑實施要點」陸續進行各機關之人力員額評鑑，但是各項人力員額評鑑均非定期舉行，而最主要係做為政策性宣示人力裁減目標時的評量工具，或做為各機關報請增加員額時的申請工具。中央政府機關總員額法明文規定一、二級機關必須進行定期人力評鑑，對於我國公務人力之評鑑制度將形成重大的法律與政策轉變。

為期未來的公務人力評鑑制度能在理論、法規、實務等各面向建立良好的制度基礎，首先應檢視在「行政院暨所屬各機關組織員額評鑑實施要點」（簡稱實施要點，2010 年 3 月 31 日廢止）規範下，長達三十年的行政實務所達成的目標與應改進之處。實施要點規定，員額評鑑的評鑑人員是由行政院秘書處、主計處、研究發展考核委員會及人事行政局等四個機關派員參加，並聘請學者專家若干人，以政務編組方式組成專案小組進行評鑑。評鑑的方式包括三種方法，首先是收集資料，由受評鑑機關提供各項資料以供分析研究參考。其次進行實地了解，評鑑小組委員分赴各機關實地訪問，瞭解實況。最後進行面談，與各機關員工面談增進資料之準確性。評鑑項目在組織、任務與職掌方面包括：組織、任務與職掌有無與其他機關重複、牴觸之處；機關之任務職掌是否適應國家發展需要；機關組織之結構；機關組織之功能。員額編制方面主要需要考量以下幾項：

1. 受評機關編制內員額與編制外員額之比較。
2. 受評機關行政人員與業務人員之配置比率情形。
3. 受評機關五年來增加編制員額情形。

<sup>3</sup> 立法院第 7 屆第 4 會期司法及法制委員會第 5 次全體委員會議紀錄，人事行政局局長吳泰成報告，98 年 10 月 8 日（星期四），《立法院公報》，第 98 卷第 52 期，頁 449。

<sup>4</sup> 根據歷年銓敘統計資料計算。

4. 受評機關研訂員額設置標準情形。
5. 受評機關現有人力配置與機關業務是否相配合。

人員任用方面則需要考量人員任用資格、借調情形、有無一人兼任二職以上、出缺進用情形。其他項目則包括受評機關人員的年齡結構、素質、新陳代謝狀況、勞逸不均、服務態度與士氣、公文承辦天數等等數據資料。

實務上的情況，根據作者多年來參與各機關員額評鑑的經驗，員額評鑑的過程是相當短促而缺乏效度的。實務上，評鑑小組的成員中只有人事行政局的代表由於長年接觸各機關人力運用，一般而言是最為熟悉受評機關人力運用情形者。其他機關代表和學者專家，均屬臨時性應聘參與評鑑過程，主要依賴受評機關所提供的書面資料，進行實地訪查和面談工作。各機關所提供的書面資料內容豐富而繁雜，評鑑代表事實上無法從書面資料中確切掌握受評機關人力運用的欠缺或充足情形。而實際訪查和面談工作的時間只有一個早上或一個下午。大約三個鐘頭的時間必須完成聽取簡報、實地訪察、與代表性員工面談、和綜合座談的四項程序，因此很難完成比較細密、客觀、科學性的人力清點作業。如果同一段時間（如數週間）要進行不同機關的員額評鑑工作，而要達成比較客觀的員額盈缺判斷，是相當困難的。從實際經驗的觀察，員額評鑑所邀請的學者專家，並不見得具有人力資源管理方面的專業或興趣，可能僅是和行政學領域比較相關的學者而已，因此對於人力評鑑過程可能也只是敷衍了事，或順從政策需要，提供評鑑意見。從受評機關而言，員額評鑑的過程中，必須投注相當的人力進行資料的準備工作，包括公文承辦天數的計算、簡報製作、安排評鑑程序等等，均可能造成相當大的行政負擔。而評鑑的結果則因為行政流程方面的粗略，而未必具有明確的效度。

中央政府機關總員額法於 2010 年 4 月 1 日施行後，將須於 2012 年起，每兩年進行二、三級機關之員額評鑑，並由行政院每四年向立法院提出員額合理性報告。此一定期性評鑑工作的規定，將對於各機關及人事主管機關造成以下各項議題：

1. 總員額法第 8 條規定，各機關應定期評鑑所屬人力之工作狀況，同時第 9 條規定一、二級機關每兩年應評鑑所屬機關員額總數之合理性。所稱「定期評鑑」人力狀況，及「評鑑所屬機關員額總數之合理性」的合理解釋應該是，我國政府機關每兩年必須進行各院、各部會、各局、署為數 150 個單位以上機關的員額評鑑工作，並且對這些機關的不同單位進行有效的員額評鑑。
2. 如果在同一年舉行上述 150 個單位以上機關的員額評鑑工作，幾乎不可能找到適當質量的學者專家進行評鑑工作。
3. 如果將各機關的員額評鑑工作採行分布在各年舉行，員額評鑑工作的工作份量仍然十分可觀。

4. 如果依照過去三十年所採行的員額評鑑制度進行評鑑，則員額評鑑的精確性將會受到相當大的挑戰。其主要原因是，傳統的員額評鑑制度對於機關而言，主要用於請增員額，而非用於強迫性的裁員或人力調撥作業。相對地，在中央政府機關總員額法的法定制度下，評鑑制度的實質效果是不容忽視的。如果某些機關被評鑑為人力短缺而必須增加員額，則在同一部會之下，就有某些機關必須進行裁員或調撥人員。員額評鑑工作所產生的行政影響，將和傳統的人力穩定狀態產生重大差異，而必須追求較為客觀的評鑑制度和結果。
5. 定期評鑑工作在五年後，將因為總員額上限修正降低，使員額上限和實有員額相同的情形下，而導致機關員額必然產生增、減或調撥的現象，從而造成公務人力士氣上的不穩定。

### （三） 強制性的人力調撥作業

總員額法第 8 條第 3 項規定人力調撥的原則是「評鑑結果可要求員額應予裁減或移撥其他機關，移撥員額時，現職人員不得拒絕，但得依相關規定辦理退休資遣」。此一規定對於行政首長或現職人員而言，都將形成新的制度，而此一制度是否能順利執行，仍然有待考驗。以作者曾經參加某大重要部的人力評鑑經驗而言，該部人事處規劃實施各機關單位的人力評鑑工作，評鑑委員需到全國各地進行評鑑工作，耗費時間極多。在此過程中，發現該部所屬兩個機關的人力運用情形相差極大，一個機關的法定權責和業務狀況因環境演變之差異，早年工作忙碌的情況已經轉變為處處冗員的現象。相對地，某機關的工作人員在日間上班時間必須應付經常性業務，而夜間還經常必須加班辦理草擬計畫的工作，加班幾乎已經變成工作的常態。但是這兩個機關在評鑑工作完成之後，雖然人力盈虧的情況十分明顯，但是該部人事處和行政首長並未採取適當的人力調撥作業，以減少勞逸不均的情況。

### （四） 行政院負責員額評鑑及管制機制

根據總員額法的規定，行政院必須負責員額評鑑及管制的機制：

1. 行政院人事主管機關或單位每四年應檢討分析中央政府總員額狀況，釐定合理精簡員額數，於總預算案中向立法院提出報告（第 4 條第 3 項）。
2. 因應國家政治經濟環境變遷，或處理突發、特殊或新興之重大事務，行政院於徵詢一級機關後，得在第一項員額總數最高限之下彈性調整第 2 項第三類（司法院）人員以外之各類人員員額最高限（第 4 條第 5 項）。
3. 行政院應指定專責機關或單位，掌理各機關員額管理之規劃、調整、監督及員額評鑑等事項；其員額管理、第 2 條第 4 項準用機關準用本法之範圍及其他相關事項之辦法，由行政院定之（第 9 條）。
4. 為增進人力精簡之效果，行政院得不定期採取具有時限性之人員優惠離職措

施，並應以自願申請方式進行；其辦法，由行政院定之（第 10 條）。

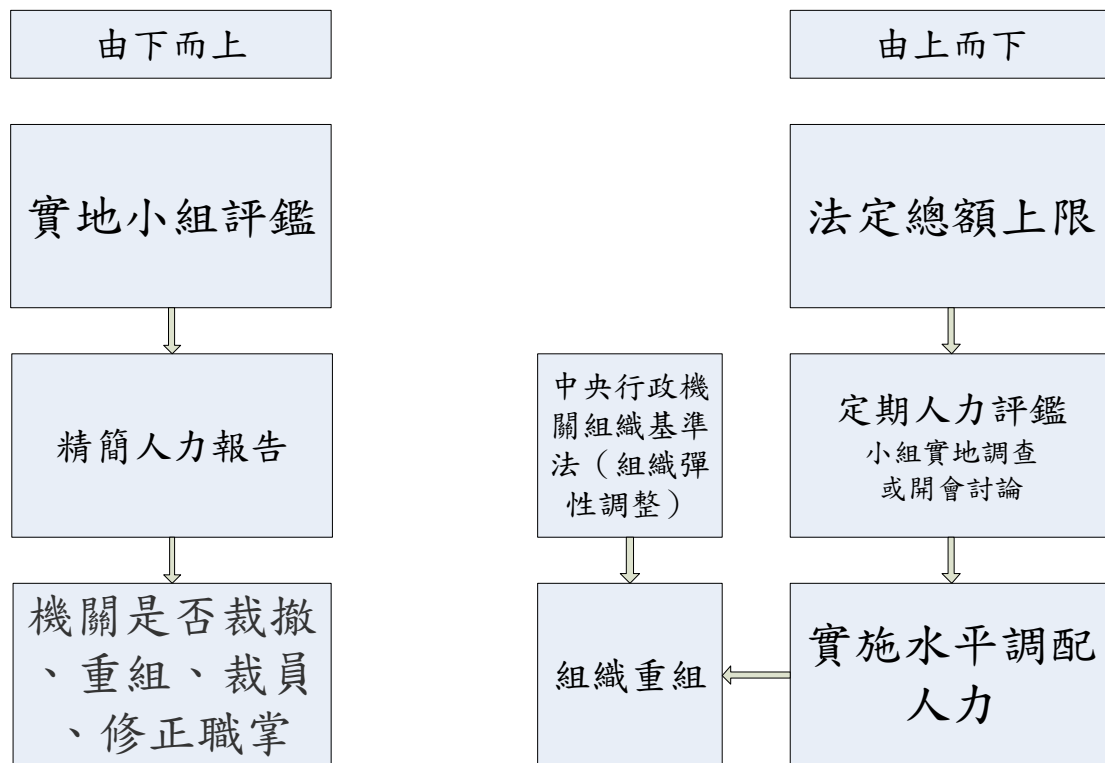
也就是根據以上的各項規定，行政院有權檢討我國公務人力的合理總額，在特殊情形下提高總員額，並須建立全國各機關的員額評鑑制度，必要時採行人力精簡特別措施。同時根據總員額法附帶決議要求，在五年內調降總員額人數 1 萬 3 千人的立法精神，而行政院又須負責定期檢討合理員額，顯見總員額法賦予行政院持續精簡公務人力的法定任務。

## 肆、人力評鑑制度規劃之議題

公務人力評鑑制度除了採用總量管理的國家如日本之外，原則上都是採用相類似的行政流程。也就是先訂定人力評鑑的程序、成立評鑑團隊、評鑑團隊到機關現場進行訪談、撰寫人力評鑑報告、最後由機關提出人力評鑑的檢討方案，並據以執行組織或人力的各項調整工作。這是在評鑑程序與做法決定之後，進行由下而上的人力評鑑工作，英國、美國、加拿大大致上都採用相同的流程（呂育誠，2008：117），美國在柯林頓總統時期，由於國會立法通過聯邦公務人員總額之總量規定，才出現例外的情況。

英國、美國、加拿大三國在實施人力績效評鑑的制度上，大致上考慮到以下幾項目標：彈性設計、指標可具體測量、評鑑成果的資訊流通、反歧視原則、促進組織與員工的溝通、調整組織資源、職位間績效標準相同的公平性，以及員工參與設計。人力績效評鑑不只重視人力數量水準的高低、衡平，也需要考察整體組織的任務目標、效能，以及現職人員的感受與衡平（呂育誠，2008：118）。

相對地，在公務人力總員額必須受到法定限制的上限管制下，中央政府的人力評鑑制度在評鑑流程、評鑑標準、評鑑結果的檢討、人力調撥計畫等方面，就需要進行比較整體配套的規劃。相對於英、美國家的「由下而上」，在中央政府機關總員額法的法制規範下，我國對於公務人力上限的總額管制，是採用由上而下的方式進行（圖一）。法律不但規範公務人力上限，並且由行政院負責訂定人力評鑑制度，再由上而下，逐層進行人力評鑑工作。行政院未來規劃人力評鑑制度時，將須考慮以下各項因素，以及各項因素之間彼此形成的複雜關係。



圖一：公務人力員額管制的不同途徑

資料來源：作者自行整理。

- (一) 人力評鑑的制度，採取小組工作現場實地考察的方式，或傳統簡報、參觀現場、面談、綜合座談的方式。

工作現場實地考察的方式是對於工作場所、組織職責和績效、人力充足與否等議題，最為直接的觀察方式，能夠直接呈現人力運用的實際狀況。相對地，我國採取三十年的人力評鑑制度，僅能粗略的提供主觀印象和評鑑報告，對於機關人力合理化的遠景難以產生具體的協助效果。

- (二) 評鑑工作如果採取小組工作現場實地考察的方式，則實際考察的時間長度問題。

各機關的考察時間將決定人力評鑑的效度高低，其期間為一天、一週、或一月，對於評鑑的效度影響重大。而評鑑時間的長短，又牽涉到人力、物力成本的考量。

- (三) 人力評鑑工作採用「固定式」、「臨時編組」或固定/臨時編組的「混合式」評鑑團隊方式。

由於總員額法規定每兩年必須定期進行人力評鑑，而受評鑑機關數目眾多，機關內之單位更多，數目將在千個以上，則評鑑工作的主要核心人力係來自專

任、專業人員的「固定式」團隊，或是採用工作輪派的「臨時編組」團隊，將深刻影響人力評鑑的效度。如果採用「固定式」的評鑑團隊，派遣專業的人力評鑑專任人員全年上班時間輪查的方式進行人力評鑑，從正面而言，將可以達到專業、一致性、深入的評鑑成果。從可能的副作用而言，則必須預防專任評鑑人員受到機關主管的意見影響，而有所偏頗。相對地，「臨時編組」團隊雖然在人員組成、工作指派、時間分配上，具有彈性調配的優點，然而其最大的缺點就是面對眾多的受評鑑機關，臨時編組成員的評鑑工作，將難以產生比較客觀、衡平、一致性的評鑑結果和效度。而這一些缺點將造成未來人力評鑑制度引起爭議、公務人力人心浮動、打擊行政士氣的不良後果。

為有效結合「固定式」和「臨時編組」團隊方式的優點，未來的人力評鑑制度可以規劃採取固定/臨時編組的「混合式」評鑑團隊方式。「混合式」評鑑團隊成員中，由於具有常任的專業人員，將可以維持對於各機關進行人力評鑑的深度了解和技術專業，使評鑑結果具有跨機關的衡平性和專業性。另一方面由於容納非常任的評鑑委員，可以增加針對特定行政機關性質而作出特殊專業性的評鑑意見，有助於提出比較宏觀、特殊專業的人力改革意見。

(四) 如果採用固定式團隊編組，非公務員之評鑑委員組成問題。

固定式團隊編組可以專業的專任人員為核心而組成，但是否仍然需要納入非公務員之評鑑委員則值得加以斟酌。就行政機關之政策性、服務性質多元化的情況而言，評鑑團隊的成員除傳統上邀請學者參加以外，也可以根據機關之性質邀請相關之其他機關主管，私部門經理人、非營利組織主管參與，以便提升評鑑效度，促進行政改革（呂育誠，2008：118）。

## 伍、跨機關員額總量管理之商榷

中央政府機關總員額法的立法目的，正如第1條所規定，在於「管理中央政府機關員額，增進員額調配彈性，提升用人效能」，透過員額之總額上限及員額評鑑的機制，來達成各機關間員額彈性調配的立法目的。此一立法目的係假設員額上限是合理的，並從而由上往下，要求各級機關之間互相進行衡平性的人力運用效能之比較。不過，從過去十年，甚至於從過去二十年我國中央政府機關公務人員任用總額逐漸遞減的情形而言，在沒有中央政府機關總員額法的情形下，已經有效減少公務人力總員額，從而可以理解，在政府財政緊縮、立法部門監督、行政部門自我約束等各種因素影響下，中央政府公務人力的總水準並不一定要靠法定的員額上限做為人員精簡的強迫性政策工具。從相對的角度而言，中央政府機關總員額法的員額上限也不應該成為未來政府機關運用人力總數的保障規范，而維持在法定的人力上限，而應該透過合理、有效的人力評鑑機制，尋求合理化的人力水準。

行政院為已經完成立法的中央政府機關總員額法進行準備工作，於 2010 年 3 月 30 日通過中央政府機關員額管理辦法，並在第 2 條明定員額管理之專責機關為行政院人事行政局。由於行政院組織法之相關組織法規尚未完成立法程序，因此中央政府機關員額管理辦法（簡稱員額管理辦法）是否在 2012 年行政院組織改組之後，仍須加以調整，尚有待觀察。

員額管理辦法第 8 條規定各二級機關得對所屬三級以下機關，實施跨機關員額總量管理，其情形包括：職掌業務或管轄事務屬性相同或相近；管轄事務不同，而轄區相同，且人力性質可相互調任運用；業務具有高度協調聯繫關係，或基於業務共同目的之達成，在業務上得分工辦理；配合政策或組織調整需要，跨機關統籌運用人力較具效益。然而此項規定，根據席代麟（2009：153-154）之研究指出，業務區塊員額總量管理在實務上將遭遇以下各項難以突破的困難：

- （一）機關編制規定限制員額調整彈性：總量管理範圍內之各機關，其編制（法定）員額總數有其限制，且各職稱之設置數亦有規定，有關機關間員額的調整，仍將受到個別機關編制員額所設定編制表的限制，無法因應實際業務之需要在編制外進行員額調配。如所需員額已超過機關編制表，亦必須循正式法定程序完成後始能調整員額，時效上難以配合年度調整之需求。
- （二）總量管理範圍各機關間未必有明顯業務消長情形：劃歸為總量管理範圍內之機關，多為業務屬性相近、隸屬同一上級機關者，其所辦理業務所受同一政策影響，業務變化往往屬於同時增加情形。在此情形下，較難發生某些機關業務成長而另外相關機關業務萎縮的情形。
- （三）合理員額總數及個別機關合理員額配置數難以客觀評估。
- （四）現行預算制度影響人力調度彈性：依現行預算制度，機關各年度所編列的人事費，無法於年度中在機關間流用。
- （五）機關本位主義影響上級機關統籌調整員額的空間。

基於以上各項因素，根據業務區塊進行員額總量管理的辦法，在實務上能夠有效推行的機率是相當低的。

與員額總量管理密切相關的是如何決定員額管理適當性之機制。員額管理辦法第 16 條規定，員額評鑑小組的組成，基本上包括本機關代表、相關機關代表、學者專家，並且明文規定「機關代表及學者專家以具備人力資源管理或受評機關業務職掌相關之專長領域為原則」，並且學者專家人數以不少於三分之一為原則。務實的考量我國現有具有人力資源管理專長之專家學者數量，則前文所提人力評鑑工作在各機關進行之期程、頻率、評鑑方式，不論採取固定式或任務編組方式，都將呈現人力吃緊的狀況。

員額管理辦法第 17 條規定，各機關人力評鑑計畫的內容應包括的項目為評鑑目的、評鑑成員、評鑑期程、評鑑方式、評鑑程序。其中評鑑重點應包括：組織、業務、人力、財務、工作方法與流程。相較於傳統的人力評鑑工作之規定與做法，此一員額管理辦法增加了評鑑財務、工作方法與流程。而財務、工作方法與流程的合理性和各機關的人力配置是息息相關的項目，但是也是幾十年來在人力評鑑工作中，並未受到注意的項目。甚至於如何進行有關此二項目的機關自評，恐怕也需要人事主管機關先行訂定合理有效的辦法，以便各級機關遵循辦理。

## 陸、結論

中央政府機關總員額法所規定的員額管理制度是民主國家追求公務人力合理化過程中，非常有效的法律工具。透過由上而下的員額管制措施可以確保政府公務人力的人事成本支出不致持續成長，同時可以適當調節業務繁忙機關和業務衰退機關之人力盈虧情形，使人力成本效益達到最高，同時又避免民主政治中，行政和立法部門對於公務人力的運用經常處於寬鬆和鄉愿的惡性循環。不過，1980 年代以來歐美先進國家在人力資源管理方面採用人事成本總額管制和部會分權的情況下，也達成了相當有效的公務人力管制效果。以我國情形而言，就人力數目方面，中央政府機關總員額法提供明確的精簡方向，而在組織彈性調整方面的需求，也能夠透過中央行政機關組織基準法來加以滿足，因此在法制化方面所達成的政府改造效果，使政府在面對國內外環境不斷地劇烈變遷情形下，能夠擁有運用組織和人力的彈性。

中央政府機關總員額法在未來實際運用公務人力評鑑機制，以提升用人效能方面，需要更為精細、客觀、科學化的規劃人力評鑑機制。有關人力評鑑計劃的各細部內容，不論是評鑑目的、評鑑重點、評鑑成員、評鑑期程、評鑑方式、評鑑程序等，均需要建立比較客觀可行的標準作業程序，並且考慮不同性質、不同規模、不同地區、不同人員專業等機關特性，而能彈性運用，以達到最合理化的評鑑目標。尤其對明年以後，每年都可能有上百機關必須進行人力評鑑工作的情況，應該訂定比較合理的評鑑期程。而對於實質的人力評鑑工作，也需要考慮改變傳統的評鑑方式，增加工作現場實際訪查的評鑑樣態與時間。如果期望產生更大的人力評鑑效益，行政院應考慮建立專任、專業的人力評鑑專家團隊，並朝向固定式與任務編組混合的評鑑團隊規劃，以強化評鑑效度。

## 參考書目

Cabinet Office. (1998). *Next Steps Report 1997*. London: Cabinet Office.

Gole, Al. (1995). *Common Sense Government: Works Better & Costs Less*. Washington DC: USGPO.



Shoop, Tom. (1994). Targeting Middle Managers. *Government Executive*, 26 (1): 10-15.

呂育誠 (2008)。《建立總員額管理架構下的人力評鑑制度》。行政院人事行政局委託研究報告。

吳泰成 (2010)。〈中央政府員額管理及行政院組織改造員工權益保障〉，<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4197464&ctNode=11577&mp=14>，瀏覽日期 2011/4/6。

席代麟、陳朝建 (2009)。《中央政府跨機關員額總量管理機制之研究》行政院人事行政局委託研究報告。

彭錦鵬 (1995)。〈公務人力精簡之策略與實踐：美國與中華民國經驗之比較〉，《問題與研究》，34, 12: 84-101。

彭錦鵬、譚宗保 (1998)。〈析論中央政府機關總員額法草案〉，《立法院院聞》，26, 9: 83-100。

黃昆輝等 (編) (1997)。《國家發展會議實錄》。台北：國家發展會議秘書處。

歐育誠等 (2011)。《考試院 99 年度考銓業務國外考察：日本、韓國考察團考察報告》。台北：考試院。