

高級文官考選與晉用制度之研究

研究主持人：	彭錦鵬	中央研究院歐美研究所副研究員
研究員：	陳德禹	國立臺灣大學政治系教授
	蘇彩足	國立臺灣大學政治系教授
	黃錦堂	國立臺灣大學政治系教授
	陳淳文	國立臺灣大學政治系助理教授
	陳金貴	台北大學公共行政暨政策學系教授兼主任
	黃朝盟	台北大學公共行政暨政策學系副教授
	施能傑	行政院研究發展考核委員會副主任委員
	蔡秀涓	私立東吳大學政治系助理教授
	蔡銘宗	考選部前規劃司司長
	潘麗雲	銓敘部參事
	周秋玲	銓敘部法規司副司長
	范祥偉	人事行政局人力處處長
	黃振榮	考試院第二組科長
	李展臺	考試院第三組科長

考試院研究發展委員會

中華民國 94 年 2 月

目 錄

第一章 緒論 -----	1
第一節 前言 -----	1
第二節 政府卓越運作的功能與人力組合要素-----	5
第三節 高級文官的能力需求 -----	8
第四節 各章節概述 -----	13
第二章 現行高階文官考選與晉用制度問題之探討-----	19
第一節 概說 -----	19
第二節 我國高階文官之考選 -----	27
第三節 現行高階文官之晉用 -----	31
第四節 現行高階文官考選與晉用制度所存在問題-----	37
第五節 獨立建制高級文官團是必要的改革-----	43
第三章 先進國家高階文官考選與晉用之制度-----	47
第一節 英、美、加高級文官之考選與晉用制度-----	47
第二節 荷蘭高級文官之考選與晉用制度-----	89
第三節 法國高階文官之考選與晉用制度-----	113
第四節 德國高階文官之考選與晉用制度-----	132
第五節 日本高階文官之考選與晉用制度-----	148
第四章 先進國家與我國高階文官制度之比較-----	163
第一節 美、英、加、荷之新高級文官制度-----	163
第二節 法、德、日及我國之高階文官制度-----	170
第三節 綜合分析比較 -----	172

第五章 「高級文官團」之制度架構芻議-----	183
第一節 高級文官團之制度架構概說-----	183
第二節 高級文官之考選 -----	187
第三節 高級文官團之發展機制 -----	196
第四節 高級文官團之待遇機制 -----	200
第五節 高級文官團之退離機制 -----	205
 第六章 研究發現和建議 -----	 213
第一節 研究發現 -----	213
第二節 研究建議 -----	219
 參考書目 -----	 223
 附錄：會議紀錄 -----	 229

詳細目錄

第一章 緒論	1
第一節 前言	彭錦鵬 --- 1
第二節 政府卓越運作的功能與人力組合要素	施能傑 --- 5
第三節 高級文官的能力需求	施能傑 --- 8
第四節 各章節概述	黃朝盟 -- 13
第二章 現行高階文官考選與晉用制度問題之探討	19
第一節 概說	周秋玲 -- 19
第二節 我國高階文官之考選	周秋玲 -- 27
壹、甲等特考	27
貳、高等考試	29
參、國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈	29
第三節 現行高階文官之晉用	周秋玲 -- 31
壹、職系限制之放寬	31
貳、行政、教育及公營事業三類人員相互轉任	33
參、後備軍人轉任行政機關人員	36
第四節 現行高階文官考選與晉用制度所存在問題	周秋玲 -- 37
壹、進用管道缺乏彈性	37
貳、專業侷限，不夠宏觀	38
參、培育歷練明顯不足	38
肆、職等及待遇不稱職責	39
伍、職等與職責未盡相符	40
第五節 獨立建制高級文官團是必要的改革	施能傑 -- 43

第三章 先進國家高階文官考選與晉用之制度-----	47
第一節 英、美、加高級文官之考選與晉用制度----- 蔡秀涓 --	47
壹、英國高級文官制度 -----	48
貳、美國聯邦政府高級行政主管職-----	65
參、加拿大高級文官制度 -----	79
第二節 荷蘭高級文官之考選與晉用制度----- 彭錦鵬 --	89
壹、荷蘭政府制度與文官制度概述-----	89
貳、荷蘭高級文官團的創設背景-----	92
參、荷蘭高級文官團成員的考選-----	95
肆、荷蘭高級文官團的任用-----	96
伍、荷蘭高級文官團的政策與管理模式-----	101
陸、荷蘭高級文官團的核心能力與訓練發展 -----	104
柒、荷蘭高級文官團的考績、俸給與退離-----	106
捌、荷蘭高級文官署 -----	107
玖、最高階管理團（Top Management Group）的政策 -----	109
拾、討論 -----	111
第三節 法國高階文官之考選與晉用制度----- 陳淳文 -	113
壹、法國公務員體制之概述 -----	113
貳、法國高階文官制度之創建背景-----	118
參、法國高階文官的考選 -----	120
肆、法國高階文官的培訓與任用-----	121
伍、法國高階文官之地位與保障-----	124
陸、法國國家行政學院與高階文官體制之問題及其改進方向	127
第四節 德國高階文官之考選與晉用制度----- 黃錦堂 -	132
壹、前言 -----	132
貳、德國高級文官的定義與相關體制概說-----	132
參、高級文官之甄補 -----	138
肆、有關高級文官的訓練與養成-----	146
伍、對我國的啟發 -----	147

第五節 日本高階文官之考選與晉用制度-----	潘麗雲 -148
壹、概述 -----	148
貳、日本中央行政機關組織 -----	149
參、日本現行公務員制度 -----	150
肆、日本高階文官之考選與任用-----	150
伍、I種考試及格人員之行政研修及高階文官之能力啟發---	153
陸、高階文官之俸給 -----	156
柒、高階文官之考績 -----	158
捌、高階文官之退職管理 -----	158
玖、近年相關改革措施及發展動向-----	158
拾、討論 -----	160
第四章 先進國家與我國高階文官制度之比較-----	潘麗雲 -163
第一節 美、英、加、荷之新高級文官制度-----	163
壹、就制度建立背景或建制目標方面-----	163
貳、就高級文官核心能力方面-----	164
參、就高級文官之甄補與任用方面-----	164
肆、就高級文官之訓練培養方面-----	166
伍、就高級文官績效考核方面-----	167
陸、就高級文官俸給方面 -----	168
柒、就高級文官之遷調、免職與退離方面-----	169
第二節 法、德、日及我國之高階文官制度-----	170
壹、高階文官之考選與任用方面-----	170
貳、高階文官之訓練發展方面-----	171
第三節 綜合分析比較 -----	172
第五章 「高級文官團」之制度架構芻議-----	183
第一節 高級文官團之制度架構概說-----	李展臺 -183
第二節 高級文官之考選 -----	蔡銘宗 -187

壹、發布考試類科、應試科目，並明訂核心能力-----	187
貳、應考資格：全面公開-----	187
參、考選方法-----	189
肆、考選頻率-----	194
第三節 高級文官團之發展機制-----	黃振榮-196
壹、對高級文官的能力期待-----	196
貳、高級文官的培訓發展-----	197
第四節 高級文官團之待遇機制-----	黃振榮-200
壹、績效待遇原則-----	200
貳、待遇機制-----	200
第五節 高級文官團之退離機制-----	黃振榮-205
壹、退離類別-----	205
貳、考績與退離-----	208
參、退離給與-----	210
第六章 研究發現和建議-----	彭錦鵬-213
第一節 研究發現-----	213
第二節 研究建議-----	219
參考書目-----	223
附錄：會議紀錄-----	229

表目錄

表 1-1：政府運作的職能層次與設計-----	6
表 1-2：英語系國家政府高階文官的核心能力-----	10
表 1-3：增進台灣政府文官競爭能力的文官體制變革重點-----	11
表 2-1：中央及地方機關簡任第十二職等以上職務數彙整表-----	23
表 2-2：職務列簡任第十二職等以上職務一覽表-----	24
表 2-3：行政、教育、公營事業人員相互轉任採計年資提敘 官職等級辦法發布後轉任人員統計表-----	35
表 3-1：英國高級文官年薪資表（2003. 4. 1）-----	61
表 3-2：英國高級文官年度調薪幅度（2003. 4. 1）-----	62
表 3-3：荷蘭（文職）公務員人數分佈統計-----	90
表 3-4：荷蘭中央政府各部會公務人員俸表（2002. 7）-----	93
表 3-5：荷蘭高級文官團人數-----	98
表 3-6：高級文官的俸給表（2003, 歐元）-----	107
表 3-7：法國各部會員額（1999. 12. 31）-----	115
表 3-8：法國各部會員額之年齡及性別分佈（1999. 12. 31）-----	116
表 3-9：法國國家行政學院三類考試及格人員分析-----	122
表 3-10：法國國家行政學院學生受訓支薪標準-----	127
表 3-11：德國「領導職」（Fuehrungsaemter）之指稱， 由聯邦與各邦之公務員法加以規定-----	134
表 3-12：德國聯邦與邦之立法權分配-----	135
表 3-13：德國聯邦與邦就公務員主要法律之立法權的分配-----	136
表 3-14：日本一般行政人員級別代表職務-----	151
表 3-15：2003 年國家公務員 I 種考試之考試項目、方法及內容一覽表	152
表 3-16：國家公務員 I 種考試及格人員與 II 種及格人員之任用升遷比較	153
表 3-17：國家公務員 I 種考試及格人員之升遷、培育模式-----	154
表 3-18：人事院辦理之研修（I 種考試及格人員為對象）-----	155

表 3-19：總務省人事恩給局之公務員能力起發事業 -----	156
表 3-20：指定職之官職、號俸、俸給月額及實有人數一覽表（2003 年）	157
表 3-21：日本特別職人員之俸給月額（2003 年） -----	162
表 3-22：日本行政職俸給表（一）摘要（2003 年一般行政人員適用） --	162
表 4-1：各國高級（階）文官制度概況彙整表 -----	174
表 5-1：高級文官之退離類別及相關規定 -----	207

圖目錄

圖 1-1：政府文官體系運作系統-----	5
圖 3-1：英國高級文官績效管理制度概觀-----	64
圖 3-2：加拿大高級文官績效管理方案架構圖-----	88
圖 5-1：高級文官團俸帶結構-----	202

第一章 緒論

第一節 前言*

卓越的領導人或領導階層是各種組織和團體卓越運作的關鍵因素。政府組織是否能運作順暢，與是否擁有卓越的文官體系領導階層，因之關係密切。雖然民主政體中，政策的決定權為執政政府及執政黨所擁有，但基於政黨輪替的可能性及政務人員之變動性，政府之實際運作主要仍須依賴健全運作的常任文官體系。而常任文官體系之健全運作又必須依賴優秀的高級文官領導階層。高級文官之考選與晉用制度，因之為一國政府運作是否能充分反應政治、經濟、社會各方面民意需求及外在挑戰的最重要課題。

經濟合作發展組織國家（OECD）從 1980 年代開始，基於政府預算赤字大幅提高、勞動市場壓力、人口結構改變、社會衡平和社會正義（OECD, 1995）等多項因素，紛紛進行公部門人力資源管理的改革工作。但各國政府所面臨的核心問題是，公部門的表現和維持國家利益所需要的能力之間，究竟存在何種落差？尤其是在各國政府都不斷進行行政改革之際，公部門的績效和公共利益的要求似乎未能緊密連結，而其中最重要的關鍵就是，公共部門的領導能力出現問題。

經濟合作發展組織在公元兩千年對會員國的調查研究發現，在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重視的一環（OECD, 2001）。整體而言，全球化、地方分權化，以及廣泛的運用資訊科技，已經成了二十一世紀政府治理的基本環境因素。各國政府的政治、經濟、和社會政策都必須考慮到全球化以及區域化所帶來的影響，資訊科技的普遍運用造成中央政府的服務和人民的要求之間的差距，無法再以地理或時間的

*本節作者為彭錦鵬

因素為藉口而延緩處理。在這種大環境之下，各國政府更加重視公部門領導能力的原因包括（OECD, 2001: 13-14）：

1. 人民越來越需要在思考和行動方面，兼顧全球和地方的考慮因素，政府領導階層因而必須特別注意政策一致性。同時由於人民和政府之間的權力關係改變，公部門的領導能力越形重要，高級文官的責任也就越為加重。
2. 在許多經濟合作發展組織國家中，私部門工作的吸引力包括薪水等各項誘因相對高出許多。而且待遇、工作環境差距越來越高的情況，已嚴重影響到公部門的留才工作。對許多國家而言，如何確保高品質的領導階層就越來越重要。
3. 在知識密集的經濟體系中，政府必須不斷增加政府業務的知識基礎，也要不斷收集和整合各種知識。這件知識生產和管理的工作需要新型態的領導人物，以便啟發部屬來創造和分享知識。
4. 外在環境迅速變遷，政府也必須要相對快速適應。此一工作更需要領導階層的能力提升，尤其是高階文官。

各國的高級文官制度基本上都受到各國政治文化的影響，而發展出不同的制度設計。如果以光譜作為分析的方式，光譜的一端，政府扮演強力介入的角色，從高級文官的最初培養階段開始，不論是考試、訓練，以及生涯管理等等人事行政的環節，都是由中央政府統一管理。最著名的例子就是法國的國家行政學院（Ecole Nationale d'Administration, ENA）制度，從一九四五年以來國家行政學院就扮演了培養法國行政精英，乃至於政治菁英和經濟菁英的關鍵性角色。法國國家行政學院畢業成績在前面 20% 的學生，就能夠加入法國文官體系中五種最為菁英的文官團（grand corps）。亞洲國家中，日本和韓國也是採用相同的策略，不但有特別的考試取材管道，也從擔任公職開始逐步培養高階文官。

高級文官制度光譜的另一端，則是 1980 年代以來有些國家採用「市場型態」（market type）的方法來得到和培養高級文官，而採用這種取才策略的國家正在增加之中。這種取材的方法就是由中央政府只扮演很輕微的協

調性角色，而將所有的高階職位公佈出來，理論上達到讓所有能夠符合技能和知識條件的人參與競爭的境界。紐西蘭可以說是採用這一種市場型態策略的代表性國家。

比較值得注意的是，在這兩種極端型態的中間，過去二十餘年中，有許多國家採用了高級主管制 (Senior Executive Service) 的制度。最早是 1978 年美國所建立的高級主管制 (Senior Executive Service)，在 1990 年代則分別有 1995 年荷蘭所建立的高級文官團 (Senior Public Service, SPS, 荷文 Algemene Bestuursdienst) 和 1996 年英國所建立的高級文官團 (Senior Civil Service) 制度。

不過，採用高級文官制度兩個極端形態的國家也都採用不同的措施來矯正制度的缺陷。中央統籌的菁英體制國家，為了避免高級文官無法對社會的變化有效反應，也在逐漸採取市場性的機制。同樣的，採用市場型態策略的國家也發現到由市場規則所驅動的高級文官制度，可能會面臨因為薪俸差距等因素而產生取材困難之危機，同時也可能會損害到公部門團隊價值的發展。因此整體而言，經濟合作發展組織國家建立高級文官制度的方法中，也都逐漸讓各個部會機關擁有相當人事運用彈性的空間，以適應各個機關的特殊需求。

經濟合作發展組織國家的全面性調查，歸納出以下有關高級文官制度逐漸形成的共通趨勢 (OECD, 2001, 20)。

1. 發展全盤性策略

調查顯示，目前為止仍只有少數國家建立其培養領袖人才的系統性策略。英國政府現在正在建構領導發展的模式。挪威政府也正在更新他的文官體系領袖人才的策略性規劃，以適應公部門的重大變遷。

2. 建立培養領導階層的新機構

美國和瑞典，設立新的機構來篩選和發展公部門未來的領導人才。瑞典在最近也設立了國家品質和發展理事會 (National Council for Quality and Development) 來發掘未來的領導人才。

3. 將現有的管理訓練制度和領導發展制度連結起來

許多國家都在擴大他們現有的管理發展計畫，以涵蓋領導發展計

畫。芬蘭的領導發展計畫就在原有的管理發展計畫進行評估之後，新設一個管理發展計畫。荷蘭的高級文官團在最近兩三年也逐漸地擴大範圍，將所有的高階管理職位都包括進來，以便形成一個人數更多的主管領導階層。

有鑑於歐美先進國家對於高級文官制度的重視，及我國所面臨的國際性挑戰將日趨明顯與劇烈，本研究自始即多方進行比較研究，並從我國現制之各種情況進行不同觀點的激烈討論，反覆思考是否可能在現行法制中，尋求改進高級文官考選與晉用措施之道。但研究團隊在充分腦力激盪之後，一致同意我國需要建立**全新的高級文官制度**，以便健全我國的文官體系，形成整體合理配套而負責國家政策策略規劃的精英團隊，維持公共政策的回應性、前瞻性、一致性、及持續性。

為使研究發現與結論更具實用性，本研究於第五章提出全新的高級文官制度之擬議架構，並暫命名為「高級文官團」。同時為使「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，本研究並建議「高級文官團」之建置，應該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。

本報告中對於各國已採用特定「高級文官」管理制度的高階文官，在行文中一律稱為「高級文官」，如英、美、加、荷等國。對於各國並未採用特定「高級文官」管理制度的高階文官，在行文中則一律稱為「高階文官」，如我國、法、德、日。此種稱謂的區分最主要的用意在於明顯、清晰地呈現各國高階文官制度的差異，也指出類似我國在實務上難以定義「高級文官」的困境。

第二節 政府卓越運作的功能與人力組合要素*

政府整體與個別組織的卓越運作，必須依賴幾個次級系統間各自扮演角色，並且緊密扣合，如圖 1-1 和表 1-1 所示。

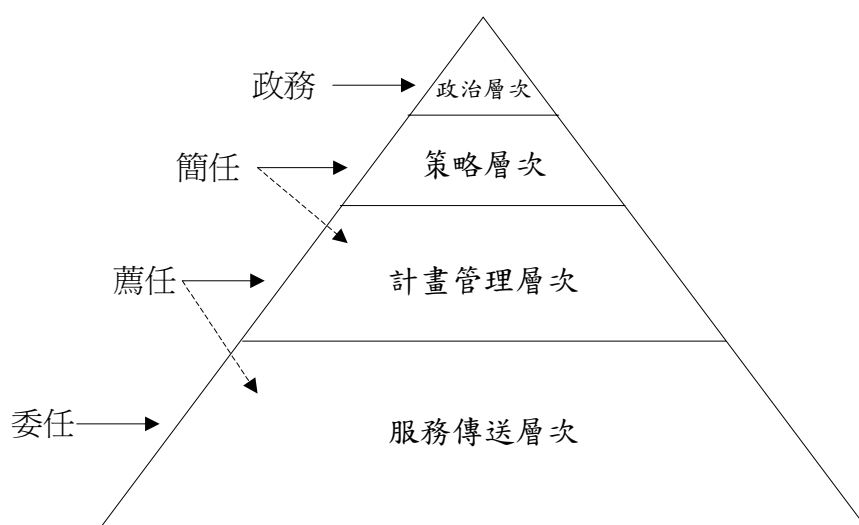


圖 1-1：政府文官體系運作系統

資料來源：施能傑製圖

從落實民主政治和增進政府治理能力的角度而言，政府的運作依賴四個主要次級體系的職位和人力充分結合，包括政治層次、策略層次、計畫管理層次和服務傳送層次人力。

政治層次的功能是提供、選擇和決定政府主要政策和公共資源配置的方向。在民主政府中此一功能係由民主選舉產生的政治領導者和其所直接任命者扮演這個角色，並為政策決定負起政治責任。

但是，政府的持續性運作主要是依賴其他三個層次，這三個層次必須依據政治層次所已設定的方向運作，不能背離政治決定之方向。換言之，

*本文作者為施能傑

三個層次的共同角色是，有效率地建構及維持合理化政府組織及獲致政策績效，和推動政治領導者的政策主張。就此目標而言，最重要的是，政府必須設計清楚的策略層次職務，擔任政府機關組織中政治（政策）層級與計畫管理和服務傳輸層級的介面。策略層次的功能是協助機關首長領導與管理所屬組織，並將可用的公共資源，透過領導和管理技能，規劃和釐定各項實踐政策目標的計畫方案，並監督計畫之執行。同時，策略層次也扮演政府機關組織的潤滑劑，對於政治首長所推動的政策精神必須有相當的體認和支持，又能有效管理內部組織將政策轉化成有用的行動，並兼具政治判斷和行政領導技能。

表 1-1：政府運作的職能層次與設計

	政治層次	策略層次	計畫管理層次	服務傳送層次
核心職能	政策決定 決策輔助	政策設計 單位領導 計畫領導	專業主義知能	專業執行技能
職務類別	政務人員 政策機要 政策參事	單位主管 高階文官 政策或研究顧問	公務人員	契約聘用人員
政策角色	政策決定	政策方案規劃與 評估	計畫規劃與執 行	計畫執行
人力本質	隨時替換	培育與購買	培育發展	市場隨時替換 與購買
來源模式	外補	外補 機關內升	機關內升 機關間流動 外補	外補
方法	政治理念 政策理念	發展遴選 市場	競爭考試 競爭升遷	競爭遴選
數量規模	極少	極少	有限	大量

資料來源：施能傑（民 90 年：41）。

至於計畫管理層次和服務傳輸層次的功能是接受策略層次的指令，將政策轉換成實際推動的方案作為，並有效率地達成。

綜上分析，政府的卓越運作必須由四個層次系統結合，每一層次系統的主要職能定位清楚，負擔不同的政策過程角色。由於四種職能涉及的政治性、管理性、專業性和技術性等性質有所不同，因此，所需要的核心知識、技術和能力（KSAs）或能力（competency）的主軸自然不一，也就需要思考是否需要採用本質上不同的人力資源管理制度，方足以吸引、維持和激勵能有效承擔各項職能的人力資源。

第三節 高級文官的能力需求*

以能力為基礎的人力資源管理體系是近年來人力資源管理理論和實務的重要發展。不論是人力甄補、績效評估、訓練發展、運用、薪資等核心領域，都有配合能力基礎模式所提出的新作法，譬如說，能力基礎（competency-based）模式理論者提倡積極採用技能薪、知識薪（或屬人薪）等作法，補充或替代傳統的工作薪概念。

研究者大體上對能力相關概念的界定如下：

能力是指，個人具備的深層和持久性特性，這些特性和其在某項工作或情境上的有效績效或卓越績效之指標表現，具有因果預測的相關性（Spencer & Spencer, 1993: 9）。

工作能力（job competence）指在組織內部和外部環境的限制範圍下，員工可以達到預期的生產量和品質，進而符合（甚或超越）工作要求的的能力（Dubois, 1993: 9）。

工作能力領域（job competency）指，個人具備的深層和持久性特性（如動機、特質、自我圖像、社會角色或知識），這些特性可以導致工作的有效績效或卓越績效（Dubois, 1993: 9）。

總之，能力基礎的觀點是希望就組織內重要層次和關鍵（甚至是每一類）職務，透過各種有效的方法，建立起哪些為達令人滿意或足堪稱許工作績效所要求的能力，能力必須是能夠在實際工作情境上表現於外的具體工作績效和工作行為。因此，能力基礎觀點下的能力概念不是指教育文憑而已，而是特別重視員工在所處組織和組織內外環境系絡中的工作角色、職責和關係（Dubois, 1993；陳玉山，民國 86 年）。

*本文作者為施能傑

能力基礎概念晚進已經廣受許多政府部門所採用，特別是用於建立政府部門內高階管理職務的能力圖像。施能傑（民國 91 年：第四章）的研究曾分析許多國家中政府部門已經建立出該國的高階文官能力要求。美國聯邦政府人事管理局經由多年經驗與研究分析，幾經修正後在 1990 年代初提出領導效能架構，規劃不同層次主管人員應具備的獨特能力與共同基本能力。人事管理局也列出擔任高級行政職職位（Senior Executive Service）共同必備的核心能力條件。最初提出的六項管理性核心能力是：確認尋找與處理影響計畫事項的重要外在因素，為所負責計畫在各種組織內外場合從事溝通或代言，規劃、組織與督導計畫或方案，獲取與辦理計畫所需預算和其他資源，公正與衡平方式管理所屬人員，和監視、評估與調整計畫運作以達成目標。1994 年後採用五大面向為：策略遠見、人力資源管理、計畫發展與評估、資源規劃管理、組織代表性與聯外部溝通聯繫。目前採行的是 1998 年新修正的「高階主管人員核心資格條件」（Executive Core Qualifications），包括變革領導、員工領導、結果導向、企業洞察力、建立結盟和溝通等五大面向，各個核心資格條件面向均有細部的特性說明和能力面向。

加拿大聯邦政府公職服務委員會（Public Service Commission）很早就針對助理部長（Assistant Deputy Ministers, ADMs）等政府內最高階層常任文官訂定應有的核心能力，共分為五個能力領域（智價、規劃未來、管理、關係和個人等能力面向），十四項核心能力事項。高階主管被預期的功能角色包括：業務管理與推動、政策規劃與建議、影響內閣決策或有機會參與內閣的決策過程、管理地區性業務、負責許多幕僚性工作的管理、和部長與副部長等政治首長直接互動。另外，聯邦政府公職服務委員會經過多年研究，提出「整體觀的能力圖像」（Wholistic Competency Profile, WCP）模式草案（Public Service Commission of Canada, 1996），希望適用於加拿大的文官。

除了美國和加拿大外，英國、澳洲和紐西蘭也就政府高階行政主管職位，提出適合該國環境所需的高階文官核心能力（參見 Bhatta〔2001〕的比較討論；一般企業界運用的能力內容介紹，如 Goleman 的工作 EQ 能力等，

均另可參考劉宜靜〔民國 89 年〕所撰之論文)。例如，紐西蘭政府的高階行政首長（Chief Executive）必須具備八項能力，分別是：建立關係和維持關係、致力追求成就、有效溝通、誠實和正直、智識能力、人力資源管理、專業管理能力、管理政治文化的環境、策略性的領導。澳洲要求政府高級行政主管職人員必須具備的領導能力面向包括：成果傳送、個人品格、建設性工作關係、溝通與協商和組織領導與個人思考。英國早先對高級文官的核心能力要求則有指揮、管理與溝通、個人貢獻等三大類，以及相對應的九項核心技能。

各國高階文官的能力領域，綜合如表一所示。這些外國經驗顯示，各國所重視的能力重心未必一致，這正是反映出能力必須具備工作系絡性的特色，也是策略性人力資源管理的概念，即能力模式必須與政府卓越運作的目標緊密結合，各國均發展其「本土化」的能力圖像。

表 1-2：英語系國家政府高階文官的核心能力

澳洲	美國	英國	加拿大	紐西蘭
個人思考力、知能	變革領導	個人思考力、知能與效能	建立願景，個人思考力與知能	個人思考力、知能
建設性工作關係	員工領導	管理與溝通	人際關係	建立與維持關係，有效溝通
成果傳送	成果導向	指揮與成果傳送	管理	追求成果
	企業敏銳			管理知能
溝通與協商	聯盟建立與溝通			政治與文化管理
個人品格			個人品格	個人品格

資料來源：施能傑製表

根據策略性人力資源管理理論觀點的推演，政府文官體系的人力資源管理制度旨在引導和影響文官的行為和習性，進而增進政府經營的競爭力和績效，以及增進民眾對政府的信任。只有更清楚找出台灣政府文官管理體制的主要方向，據以建立台灣文官，特別是高級文官，所需的能力領域，

文官管理制度變革對台灣政府有效運作才會具有實益。

施能傑(民國 92 年)稍早的論述指出,面對著國際化和全球化的挑戰,同時根據幾個國際性機構對國家整體競爭力的觀察結果,台灣政府欲具備全球競爭力,真正的關鍵就是政府體系的文官人力資源是否具備做好這些工作所需要的態度、知識、能力與行為,透過清晰策略目標導向的文官體制誘因設計,引導文官表現出有助於提升政府本身競爭力的三大方面能力和行為,包括:(1)具備全球化治理觀念的政策規劃能力,(2)具備有效執行與管理政策的能力,(3)展現高度廉潔的公共服務倫理行為。這些能力面向包括的細部能力指標如表 1-3,不同的能力指標事實上就是代表著問題解決取向的能力,因為個別能力項目或綜合幾個能力項目可以改善文官在 IMD (International Institute for Management Development)或 WEF (World Economic Forum)所用關於「政府組織競爭力」衡量評比指標的行為。

表 1-3：增進台灣政府文官競爭能力的文官體制變革重點

文官能力	關鍵能力指標	可處理的政府競爭力衡量指標	文官人力資源管理制度
具備全球化治理觀念的政策規劃能力	政策創新與規劃能力	有利於企業競爭力的新法律 能迅速因應環境變遷的經濟政策 有利於經濟競爭力的法律體系 合乎經濟競爭力需要的法律	- 重建政務人力體系,並形塑政務與事務人力間的公共服務專業夥伴工作關係 - 能力導向的高階主管人力內部培育與遴選制度 - 特別的高階主管人力之外部遴選制度 - 離職後特定行為限制的旋轉門制度 - 政府與非政府部門可攜帶流動的退休制度(國民年金和個人帳戶)
	跨部門管理能力	政策方向的共識	- 高階主管跨政府部門工作經驗的培育 - 高階主管跨政府與非政府部門工作經驗的人力交流派遣制度
	掌握全球治理環境能力	無礙於經濟活動的官僚體系	- 國際觀與全球化的中高階人力訓練發展 - 具備全球化基本知識的中低階人力甄補考選制度

具備有效執行與管理政策的能力	瞭解產業與服務對象需求的能力	能有助於貨物迅速通關的海關 無礙於經濟活動的官僚體系	- 具有產業工作經驗的人力交流制度與學習制度 - 專業取向的中低階人力資源考選與管理制度 - 政府與非政府部門可攜帶流動的退休制度(國民年金和個人帳戶)
	知識管理與計畫擬定能力	有效執行政府決定 無礙於經濟活動的官僚體系	改善資料蒐集分析與知識管理能力的全員學習計畫
	政策行銷溝通的能力	有效執行政府決定	- 能夠引進創新活力人力的考選制度和用人制度 - 具備產業招商和政策行銷知識與技能(溝通、語文、資訊)的人力訓練發展制度
	績效管理能力	有效執行政府決定 不受政治力影響的公共服務	- 引進企業經營理念的人力資源管理制度 - 授權創新空間但為績效結果負責的績效獎勵制度
展現高度廉潔的服務倫理行為	零貪瀆行為	少賄賂與貪污政策透明化	- 全面性貪污預防與嚇阻的廉潔制度 - 離職後特定行為限制的旋轉門制度 - 行政程序透明化的公共服務制度
	工作效率與活力的行為	繁文縟節的程序 能有助於貨物迅速通關的海關 無礙於經濟活動的官僚體系	- 減少工作效率低落與無活力的人力淘汰制度 - 禁止文官積極性參與政治活動的制度 - 要求顧客服務與管理導向的公共服務制度

說明：可處理的政府競爭力衡量指標僅是列舉 IMD 和 WEF 所用的指標。

資料來源：施能傑（民國 92 年）。

表 1-3 的能力期待是台灣政府文官應該努力的方向，然而，如同前面的論述，政府策略層次的人力對政府卓越運作扮演著關鍵性的角色和介面，因此，位居策略層次的政府高階主管與高階文官人力，更必須具備表 1-3 的能力，方能因應台灣政府未來治理環境日趨複雜化的挑戰。

第四節 各章節概述*

很明顯的，高級文官在政府有效運作上，扮演著極其關鍵的角色，其能力要求亦與文官其他階層不同。因此，本研究將鎖定高級文官為焦點，分析我國目前未能將高級文官與其他文官階層在制度上給予區別所造成的困境與問題，並藉由對先進國家在高級文官制度方面設計的瞭解及對其優缺點的掌握，以期能對我國未來在規劃高級文官考選與晉用制度時提供參考。

第二章說明我國高級文官在考選與晉用的制度內容，並探討此項制度所造成的問題。正如本研究前面所述及，我國目前的人事制度並無高級文官單獨制度之設計，因此，在概念上通常是以簡任十二職等以上之職務做為高級文官。簡任十二職等以上的這群文官，亦是以高普考試為掄才的主要途徑，而以因應特殊情況之需要或其他目的而舉辦之特種考試為例外，所以與其他中階與基層文官的進用途徑並無不同。同時，他們亦遵照公務人員任用法之規定，被限制在一定範圍的官等、職等及職系中任用，並以考績結果做為晉升的主要依據。當然，這種以專業專才為宗旨而行之任用調升制度，固然滿足了高度專業化的要求，但卻也因進用管道本身缺乏彈性之故而形成一個封閉的體系，導致循現有管道升任高級文官職位者，受限於本身的專業框架，欠缺宏觀的視野，無法因應國內日趨成熟的民主政治之發展與公共事務日趨複雜的景況。關於此一問題，本章第四節會有更深入的探討。

本研究的第四章以英國、美國、加拿大、荷蘭、法國、德國、日本等七個先進國家為例，從高級文官制度設立的歷史緣起、環境背景，及其成立目的開始，到高級文官的範圍、能力要求，以及其甄補任用和培育訓練等做為主要的介紹內容，並輔之說明其他諸如薪資結構、績效評量與福利

*本文作者為黃朝盟

保障等制度，以便能夠對各主要先進國家在高級文官制度的設計上有充分的認識與了解。

本章第一節會先從英、美、加這三個英語系國家為切入點：在英國方面，本節會對於 1996 年正式單獨建制的高級文官制度進行說明，從中瞭解英國以工作評價制度中，工作權重（weight）被評列為七分以上職位的、約三千人的高級文官群。並且介紹經英王直接任命的非現職文官的「文官委員辦公室」所負責的甄補制度。英國高級文官的甄補是以另訂的「文官委員對高級職位甄補準則」做為依據，增加政府外部的甄補來源，賦予了甄補方式的彈性。其中，並強調其「政治性」，在一定重要的高階職務中，或得先與部長（大臣）討論，或在實際辦理甄補的過程與中，向部長（大臣）報告進度，以期消弭將來部長（大臣）與高級文官間的隔閡，提高高級文官的凝聚力，讓高級文官有能力為任何執政政府來服務。此外，為提升高級文官的核心能力，因此另輔以學伴、師徒、聯繫（或討論）型團隊等機制，以強化專業分工中的互助合作精神。

本節將接著以美國的高級文官制度為例，說明在卡特總統時期所建立、區分為具「永業保留」和「一般性」兩種職位的高級文官制度。這項制度使得高級文官得從現任文官與非現任文官中進行甄選，確保了甄選來源的多元特性。但為了降低因不適任而導致人事更迭頻繁所生的成本，人事管理局會協助與監督各機關建立高級文官候選人培訓與發展計畫。這項計畫需依甄補來源區分為「現任文官」計畫與「非現任文官」計畫，讓高級文官都能夠具備所需的能力，協助進入狀況。此外，其後續還需經過認證和再認證等程序，以真能確保高級人員的品質。

加拿大為本節所介紹的最後一個英語系國家，引介的重點是鎖定在政府部門的副部長、助理副部長，與列在 EX-01 至 EX-03 職級的這群高級文官。藉由這個部分的說明可以發現，加拿大政府在高級文官的甄選上，除非文官體系沒有適當人選，需從體系外來尋求人選外，否則皆以文官體系中次一級具潛力者為主要來源，而這也就是何以加拿大特別重視高級文官發展計畫的主要原因。因此，從本節這部分的討論中，可以掌握加拿大對高級文官的甄補任用是與其培訓和發展方案密切相結合的特點。這些計畫

包括有：助理副部長資格養成過程計畫、高級文官快速發展計畫、職業指派計畫、國際人才交流計畫，以及國內人才交流計畫等。

至於本章其他各節則依序介紹荷、法、德、日等四個非英語系國家。第二節介紹的是荷蘭的高級文官制度。早在 1970 年荷蘭政府就已經設立許多官方委員會進行文官制度現代化的檢討，並在 1995 正式成立「高級文官團」制度，以有效改善高級文官因永業化所形成的惰性與各部會間政策的不一致性，確保高級文官的管理的改革和獨立。荷蘭是由中央政府統一管理辦理，也就是採取由上而下、選定核心部會的關鍵職位（如秘書長），在摸索中逐步推動。這種漸進的改革方式，大大降低了建立新制度時的阻力，也是本研究案建議採行「高級文官團」制度之推動方式。

本章第三節是介紹憲法更迭頻繁，國體、政體長期不穩定的法國。法國政府雖然長期處於不穩定的狀態，但國際競爭力卻持續成長，其強大的文官體系功不可沒。由於法國是屬中央集權的國家，其文官體系本就十分單純統一，除了在 1980 年代初中期進行了地方制度的改革，將公務人員區分為國家、地方與醫療衛生等三大體系以外，其實並無特定的高級文官體系。因此，法國的高級文官只能說是一般的慣用概念，通常是指出身於「國家行政學院」，並在政府各部會擔任領導或監督職務的那群一般行政官僚為主要代表。本節正是以此對象為討論焦點，說明在法國有志成為高級文官者的選拔培育過程。從其中的討論可以知道，不論是高等教育學院的畢業生，或是以擔任公職五年以上資歷者，還是有八年以上工作經驗者，其實都必須通過名額不多的國家行政學院的入學考試，以便取得高級文官的培訓資格。而這項考試也由於上述報考對象的不同，區分為「外部考試」、「內部考試」，以及「第三類考試」。在錄取後則需接受「單位實習」與「在校上課」為期共二十七個月的兩階段訓練。由於門檻極高，資格取得不易，因此，能夠錄取者皆有一定的素質，再加上特設專門機構的培養，法國高級文官具有專業、忠誠、勤奮等菁英形象，但相對來說，也導致成員缺乏多元性、學院氣息過重的批評。對於法國這項源於戴高樂時代的設計，以及高級文官的升遷和地位保障等，本節有極為深入的剖析，並對其優缺提出說明。

本章第四節的部分則是有關德國的高級文官情況。雖然德國是聯邦國家，但卻與法國一樣並未特設有「高級文官」體系。在德國，通常是指肩負有領導任務的職位，例如：聯邦與各邦部內的政務職之次長、司處署長，以及縣市之上的區域公署的首長等。不過，本節將聚焦在德國聯邦政府之部的一級單位主管，除了討論 1997 年制訂通過的「公務員法制改革法」外，還會進一步說明和介紹獨特的高級文官「試用」制度，以及德國政府為了避免高級文官久居其位，因而造成創意僵化、視野窄化等現象所提出的「附期限之任用」制度規劃，並在本節最後對德國尚未引進企業經理人擔任高級文官的政策討論做補充。

日本與法、德亦同，未在一般文官體系外，單獨設有特別的高級文官制度，本節將日本高級文官定義在一般職務中被列為指定職者，包括：事務次官、外局長官、本省局長、公立大學校長、規模較大醫療院所之長官，以及其他相當職務等。其來源一般以第一類國家公務員考試為主，但亦可採契約的外補任用途徑。本節文中對這兩種方式進行詳細的說明，包括考試的方式、題型，以及錄取後未來的升遷與培育等等。

在瞭解英國、美國、加拿大、荷蘭、法國、德國、日本等七個先進國家的制度設計及其特色之後，本研究在接下來的第五章部分，將把我國與上述七個主要先進國家的高級文官制度進行分類比較，並依據國家人口、公務員總數、中央部會數目、中央人事主管機關、制度名稱、高級文官之定義及範圍、高級文官人數、建立背景與依據、考選與任用、訓練發展、績效（含考績、績效獎金）、俸給、遷調免職與復職等十三個面向，進行歸納分析並整理成表，以方便對照分析。藉此一跨國比較之表列方式，將可清楚掌握我國與這七個國家間關於高級文官制度之異同，以期進一步提供我國改進學習的方向與未來相關研議規劃之參考。

從第四、五章的介紹和比較可知，除英、美、加、荷等四國已經建立新且獨立的高級文官制度外，法、德、日仍繼續適用一般文官人事制度。然而即便如此，我們仍可看出法、德、日對其高級文官的栽培與晉用，以及迫切改革的企望。在面對全球化的環境，龐大的官僚體系實需要有更具彈性與靈活的高級文官體系，扮演國家提升競爭力的關鍵角色。所以本研

究在接下來的第六章中，將提出我國未來文官制度改革中，關於高級文官團之制度架構設計的建議。內容主張高級文官的考選資格應該全面公開，除現任或曾任第十一職等以上職務年資二年以上者得具備考試資格外，更應向文官其他階層、政府以外的企業人士等等具備幹才者廣開高級文官之門，以收廣納天下英才之效。

有關我國高級文官所應具備的能力，本章文中也有許多的討論，其中包括全球化治理的政策規劃能力、有效執行與管理政策的能力，以及高度廉潔與服務倫理等。高級文官的考試方式當然也不應限定在筆試而已，應兼採筆試、審查學經歷證明與評鑑中心法，以真正達到錄取者適才適任的目的。本章最後，則是對於高級文官的從出任到在職的培訓，以及服務績效的衡量、待遇的訂定與離退等的安排做一系列且深入的探討，希望未來我國高級文官制度能夠藉著各項制度連結和整體性的設計，發揮最大的功能。

第二章 現行高階文官考選與晉用制度問題之探討

第一節 概說*

面對瞬息萬變的全球化競爭環境，各國政府莫不致力推動政府組織再造工程，期能建立一個廉潔、效能、有遠見、有活力、有高度彈性和應變力的政府組織，以提昇國家競爭力。復以全球化與國際化，促使政府所面對之公共問題日益複雜，因此，常任文官之人力資源如何有效因應政府決策發展之需要，遂成為政府組織再造工程之重要課題。

為因應各國政府再造之共同趨勢，並肆應國內外經濟環境快速之變遷，提昇國家競爭力亦為我國現階段國家施政方針之主軸，而貫徹「政府再造」之施政目標，以期建立「小而能」的政府，亦為當前之施政重點。為達此目標，陳總統於90年8月24日「經濟發展諮詢委員會議」全體委員會議開幕典禮致詞時指示，須全力推動政府的改造工程，重新釐清政府角色與職能，精簡政府組織，並改變預算運用方式及人事制度。為遂行此一政策目標，爰由總統邀集各界人士組成「政府改造委員會」，推動政府改造工作，同時將「專業績效的人事制度」之建構列為政府改造目標之一，並成立「專業績效的人事制度」研究分組，由施能傑教授擔任召集人。該研究分組於91年9月15日政府改造委員會第六次委員會議提出「政府人力運用彈性化計畫方案」包括：(1) 政務職位制度規劃案、(2) 高級行政主管職位制度規劃案及(3) 契約進用人力制度規劃案等三案，其中為強化政府高階主管的卓越領導和管理能力、提供並鼓勵富有經驗的民間優秀人才進入政府部門服務之管道，引領活力創新與注入新血，爰建議現行人事制度應師法歐美先進國家，在政府建立類似大型民間企業組織的執行長或專業經理人制度。簡單地說，高級行政主管是一種任期制的聘用職位，職位本身原則是定位成非政治性職位，但卻也非永業職位，政治首長給予

*本文作者為周秋玲

其充分的管理權限，但要求高級行政主管對所負責之功能業務負管理績效的成敗和去留責任。

前述「專業績效的人事制度」研究分組所提之「政府人力運用彈性化計畫方案」，其規劃內容涉及人事政策及考選、任用等考銓法制之重大事項，與考試院職掌事項息息相關。經考試院於91年10月29日、11月5日及26日舉辦三場次公聽會，分別邀請學者專家出席，廣蒐各界意見。其間，銓敘部亦擬具相關問題，函請中央暨地方共一〇四個機關表示意見，於歸納各機關意見後召開會議研商，經綜合學者專家及各機關意見，或有認為規劃之高級行政主管為一任用、聘用雙軌制，並定位為非政治性及非永業性職位，先期包括中央政府各部會常務次長及各部會所屬一級機關首長，俟累積經驗後，將改稱為「高級文官職位」制度，並將部會內一級單位主管予以納入。其遴選程序擬分為封閉型（限現職公務人員申請，仍採任用關係）及開放型（非現職公務人員亦得申請，獲遴用者，採「聘用」關係），並規劃非現職人員之實支薪資較同級現職人員為高，以增加市場之吸引力。鑒於高級行政主管職位為常任文官發展之重要指標，倘將該職位列為非政治性及非永業性職位，應在不影響常任文官陞遷等相關權益及工作士氣情形下施行。至政府常務次長及各部會所屬一級機關首長總數中亦宜限制適當比例列為該類職位，其遴選程序為免流於形式，亦應訂定符合公平、公正、公開原則之遴選計畫；又規劃中之高級行政主管職位制度係一種「任期制」的聘用職位，且對所負責之功能業務負管理績效成敗和去留責任，既以業務績效之良窳，決定去留，則與所採「任期制」具有保障意涵之精神未盡相符，亦恐使原規劃配合首長施政理念，產生不協調之現象。

由於各機關對於規劃中之高級行政主管職位制度之相關配套設計，以及其適用範圍包括中央二級機關之常務次長及各部會之司、處長等屬政府部門中甚為重要之職務，其影響國家文官制度甚為深遠，故考試委員對本規劃案多有疑慮，且考試院舉行之公聽會中，與會學者專家、企業代表及機關回函意見，對高級行政主管職務之建制，亦多持保留態度。因此，在各界對此規劃案未獲致共識前，為深化政府績效管理，落實高級行政主管職位制度規劃之精神與意旨，銓敘部爰將該規劃案中，部分以增置政務職

位方式，藉以吸納高級行政主管職務，同時配合契約人力制度之規劃，於聘用人員聘用條例修正案內，增列聘用人員得兼任主管職務，以活絡人員進用之管道。

我國現行人事制度並無高級文官的單獨制度，亦未就其所涵括之範圍加以界定，一般概念上係將簡任第十二職等以上之職務視為高階文官，而依現行中央及地方機關組織法規所定，大部分列簡任第十二職等之職務多分布於中央三級以上機關，而地方機關除直轄市政府府本部之秘書長、副秘書長及部分參贊性職務如顧問、技監及參事外，各縣（市）政府及縣（市）議會僅有主任秘書一人係列簡任第十一職等至第十二職等。

依公務人員任用法第六條第一項、第二項規定：「（第一項）各機關組織法規所定之職務，應就其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。必要時，一職務得列兩個至三個職等。（第二項）前項職等標準及職務列等表，依職責程度、業務性質及機關層次，由考試院定之。必要時，得由銓敘部會商相關機關後擬訂，報請考試院核定。」另依職等標準規定，簡任第十二職等之職務，其職責係在法律規定及政策或行政指示下，運用頗為廣博之學識暨豐富之行政或專業經驗獨立判斷以：（1）獨立執行職務；（2）綜理或主管中央各主管機關以下或省市級職責甚艱巨之機關或單位全盤業務；（3）襄助長官處理職責甚艱巨之機關業務；（4）辦理技術或各專業方面工作艱巨，涉及對國家有重大意義之創造性、發明性計畫、設計、研究或審理業務；（5）辦理其他職責程度相當業務。

在處理業務時，通常需要與本機關內外高級人員、中央或省市級民意機關接觸，推行本機關或單位政策、重要業務或探討職務上計畫、設計、研究、審理事項，爭取各方面之支持合作，或獲取共同結論。並需建議、創新、決定本機關或單位政策、施政計畫、業務方針或對國家具有深遠影響之新觀念、新制度。其對本機關或單位政策、施政計畫，就職務上所作決定或建議有約束力或影響力。

又依據銓敘部 93 年 4 月之組織編制系統資料統計，中央及地方行政機關（按不含司法法務、警察機關、駐外機構及原省級機關改隸或整併至中央機關之暫行編制表所列職務列等相當之人員）中，列等上限為簡任第十

二職等以上之職務數計有 1453 人，其中中央二級機關部、會、處、局、署之常任副首長、秘書長、副秘書長、主任秘書、司（處）長、中央三級機關部、會、處、局、署附屬機關之機關首長、副首長、直轄市政府及議會之秘書長、副秘書長、縣（市）政府及議會之主任秘書等職務計有 777 人，而行政院暨所屬機關為 638 人，行政院以外機關為 139 人（詳如表 2-1）。

又為利於瞭解上開列等所涵括之職務情況，經就統計資料予以整理一覽表如表 2-2。因此，本研究經參酌民主先進國家高級文官之範圍，以及我國人事體制之狀況，將現行中央一、二、三級機關簡任第十二職等以上之機關首長、副首長、幕僚長、一級單位主管、副主管以及直轄市政府及縣（市）政府機關組織法規中列等上限為簡任第十二職等之職務，界定為本研究所稱「高階文官」之範疇，並就其相關人事法制之建制加以探討。

如前所述，本研究所稱「高階文官」係以現行中央一、二、三級機關簡任第十二職等以上之機關首長、副首長、幕僚長、一級單位主管、副主管以及直轄市政府及縣（市）政府之機關組織法規中，列等上限為簡任第十二職等之職務為界定範疇，但因中央行政機關組織基準法業於本（93）年 6 月 23 日公布施行，依該法第二十九條至第三十三條規定，未來行政院所屬二級機關之機關數為 13 個部、4 個委員會及 5 個獨立機關。部之內部一級單位「司」之總數為 104 個，各委員會之內部一級單位「處」之總數亦不超過 24 個，至於三級機關之局、署則為 50 個，其內部一級單位「組」之總數亦不超過 300 個。又該法第十九條規定，二級機關得置副首長一人至三人，其中一人應列常任職務，其餘為政務職務；三級機關得置副首長一人或二人，均列常任職務。如未來仍維持中央三級機關首長列為簡任第十三職等時，則行政院所屬各層級機關之高階文官數，估計將不超過 400 人。

表 2-1：中央及地方機關簡任第十二職等以上職務數彙整表

層級	列等 員類 額別	14		13-14		12-14		13		12-13		11-13		12		11-12		10-12		小計	
		院外	行政院	院外	行政院	院外	行政院	院外	行政院	院外	行政院	院外	行政院	院外	行政院	院外	行政院	院外	行政院		
中央一級機關	首長																				
	副首長																				
	幕僚長																				
	副幕僚長	5																		5	
	單位主管	3			2			2		25		3								33	2
	單位副主管									11						22				33	
	非主管					8				78	14	6						174	22	266	36
中央二級機關	首長																				
	副首長	8	47																	8	47
	幕僚長				3					1											4
	副幕僚長									5					1	1				1	6
	單位主管			2									43	290	6		1		52	290	
	單位副主管																				
	非主管			3				5		2			39	179	10		13	40	65	226	
中央三級機關	首長				1			2	41		14		3		19		41		2	2	121
	副首長							1						1	90		7		5	2	102
	單位主管															3				3	
	單位副主管																				
	非主管												26			27				26	27
直轄市政府	首長							6													6
	副首長		4																		4
	幕僚長				5																5
	副幕僚長									6											6
	主管																				
	非主管													29							29
縣市政府	首長																				
	副首長																				
	主任秘書															45					45
合計		16	51	5	11	8		5	52	114	42	9	3	109	610	42	121	188	69	496	959
總計		67		16		8		57		156		12		719		163		257		1452	
高階文官數合計：777								行政院所屬				638				行政院以外				139	

- 1、由本研究依據銓敘部組織編制資料自行整理。
- 2、資料統計至 93 年 4 月 10 日止。
- 3、本資料以定有官等職等之機關為主，未包括原省級機關改隸或整併至中央機關之暫行編制、司法法務、警察機關及駐外機構。
- 4、灰底部分為本文所稱高階文官之範圍。
- 5、上表所稱院外機關包括：總統府、國家安全會議、立法院、司法院、考試院及監察院。

表 2-2：職務列簡任第十二職等以上職務一覽表

列 等 態 樣	主 管 職 務	非 主 管 職 務
簡任第十四職等	中央一級機關：	
	總統府局長 五院副秘書長 立法院主任秘書	
	中央二級機關：	
	各部、會、處、局、署常務副首長（如：常務次長、副主任委員、副署長、副局長、副審計長）	
簡任第十三職等 至第十四職等	中央一級機關：	
	行政院顧問 行政院法規委員會主任委員 國家安全會議處長	
	中央二級機關：	
	秘書長 國家安全局主任秘書、副指揮官	
	中央三級機關：	
	經濟部國際貿易局局長	
	地方機關	
	直轄市政府及議會秘書長	
簡任第十三職等	中央一級機關：	
	總統府主任	
	中央三級機關	
	部會處局署所屬機關之機關首長（如署長、局長、主任委員、館長、處長、總局長、所長、副主任委員）	
	地方機關	
	直轄市政府之人事、主計、政風處之處長	
簡任第十二職等 至第十四職等	中央一級機關：	
		總統府秘書
簡任第十二職等 至第十三職等	中央一級機關：	
	總統府副局長、副主任 立法院局長、主任；館長、處長 國家安全會議副處長 總統府、立法院、司法院人事、會計、統計 政風處之處長	總統府、五院之參事 監察院各委員會之秘書 立法院各委員會專門 委員

列 等 態 樣	主 管 職 務	非 主 管 職 務
	中央二級機關：	
	副秘書長、執行秘書	
	中央三級機關：	
	部會處局署所屬機關之機關首長（如署長、局長、主任委員、館長、所長、院長）	
	地方機關	
	直轄市政府及議會副秘書長	
簡任第十一職等 至第十三職等	中央一級機關：	
	國家安全會議組長	監察院研究委員
	中央三級機關：	
	部會處局署所屬機關之機關首長（如局長、所長、主任）	
簡任第十二職等	中央二級機關：	
	各部、會、處、局、署主任秘書、內部一級單位主管（如：司長、處長、總隊長）	各部、會、處、局、署參事、技監
	地方機關：	
		直轄市政府府本部參事、技監、顧問
簡任第十一職等 至第十二職等	中央一級機關：	
	立法院、司法院、監察院副局長、副主任、副館長、副廳長、副處長	
	中央二級機關：	
	中央研究院組主任、中心主任	國史館纂修
	中央三級機關：	
	部會處局署所屬機關之機關首長（如局長、所長、主任、臺長、處長、主任委員） 部會處局署所屬機關之機關副首長（如副局長、副署長、副處長、副主任、副館長、副主任委員、副所長）	法務部調查局委員
簡任第十職等至 第十二職等	中央二級機關：	
	行政院國軍退除役官兵輔導委員會所屬機關之機關首長（如主任、處長） 行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地區巡防局局長	部會研究委員
	地方機關	
	縣市政府及議會之主任秘書	

註：簡任第十二職等以上職務含其職務列等上限制簡任第十二職等者。

資料來源：周秋玲製表

茲因近年來政府部門面對快速變遷的社會環境，無法即時掌握時效、有效因應，致使社會大眾對於政府部門之行政效率多所批評，並質疑政府體系中公務人員之應變及專業能力。因此，現行人事制度在全球化之風潮下，相關法制之設計及規範有無配合檢討之處，洵為文官制度主管機關——考試院，應積極面對及適時因應並籌謀對策之要務。

考試取才係我國政治制度之特色，依我國憲法第十八條規定：「人民有應考試、服公職之權」，第八十五條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度。……非經考試及格者，不得任用。」、第八十六條規定：「左列資格，應經考試院依法考選銓定之：一、公務人員任用資格。二、專門職業及技術人員執業資格。」基此，我國公務人員須經考試及格始得任用，任用後並須經銓敘部銓敘審定其資格，其所敘定之資格、俸級，除法律另有規定外，不得降敘，日後無論任職於中央或地方機關，該等資格均予採認；而現行人事法制之設計，除於考試時依個人所應試之考試等級，於初任時予以審定不同職等外，其後，各官等人員均依相同之人事法規辦理考績、核敘俸級，亦即現行人事法制並未對於高階文官之考試、任用、陞遷、薪俸考績等單獨建制。

以下謹就我國現行人事法制中有關高階文官之考選、晉用制度，以及相關問題予以說明。

第二節 我國高階文官之考選*

依我國公務人員考選制度之設計，高等考試及普通考試於初創之初，向被視為公務人員掄才之主體，其後，為肆應用人機關業務性質特殊需要，於高普考試及格人員不足或不能肆應需要時，辦理各項特種考試。至於高階文官之考選，除以高等考試為主要之進用管道外，前為配合國家發展，延攬高科技人才或旅居海外之傑出學者專家歸國服務，爰曾師法美國高級公務員之建制，辦理高於高等考試之甲等特考，甄補高級公務人力。嗣因各界對於甲等特考之考試方式、應考資格等仍有不同意見，對其存廢多所討論，迄至 84 年 1 月 13 日公務人員考試法修正，廢除甲等特考，並於 85 年 1 月 17 日修正公務人員考試法時，將高等考試分為一、二、三級，使具有高學歷之人員亦得以較佳之機會條件進入公務體系，以強化政府人力素質¹。另為使優秀國軍人才得以至文官體系服務，亦辦理國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈，以使高階文官之取才管道多樣化。以下謹就考選制度分述如下：

壹、甲等特考

政府播遷來臺之初，所辦舉之國家考試，僅有高普考一種，其及格人員僅取得任用資格供政府機關遴用，初無分發任職之規定，及格人員為求枝棲，難免奔走請託，以達任職之目的²。嗣於 51 年起全國性公務人員高普考試漸次恢復分發任用制度，自 56 年起，其及格人員統由銓敘部及行政院人事行政局辦理分發任用³，考試前先行調查各機關缺額，照缺錄取，及格分發，行之迄今。76 年實施新人事制度，採行考訓合一制，凡考試筆試及格者，應接受訓練，訓練期滿成績合格者，始發給考試及格證書分發任用，以使考用配合。觀諸公務人員考試制度之沿革，對於高階文官之甄補，曾

* 本文作者為周秋玲

¹ 考選部，《公務人員考試法修正案專輯》（台北，考選部編印，1996），頁 413。

² 同註 1，頁 20。

³ 考試院，《考銓報告書》（台北，考試院編印，2000），頁 63。

配合國家發展之需要，辦理高於高等考試之特種考試——甲等特考。此制度之增設肇始於 37 年 7 月 21 日修正之考試法。依該法第七條規定：「特種考試高於高等考試者，其考試法另定之。」迄至 51 年 8 月 29 日修正考試法，於第二條第二項明定，特種考試分甲、乙、丙、丁四等，並於第十八條規定甲等考試之應考資格，但均未另定特種考試法律，亦未辦理該項考試。直至 57 年 3 月 28 日，考試院發布「57 年特種考試公務人員甲等考試規則」同時發布甲等考試口試辦法，並於同年 5 月 20 日舉行第一次甲等考試，以審查著作發明作為考試方法，嗣後於 60、62、65、67、68、70、75、76 及 77 年陸續辦理十次，共計錄取 503 人。

由於甲等特考辦理之目的係為延攬尖端科技之人才及海外傑出學者進入政府部門服務，惟該項考試辦理後各界亦有批評之議，對其存廢問題爭議不休。考選部爰於 79 年修正公務人員考試法時，基於常任文官中的高階文官除學識能力之外尚應兼具品德、操守、工作態度、領導統御等能力，而這些都須在長期工作中磨練、觀察、培養才能得到。培養高級文官更應包括淘汰、陞遷、進修、獎懲等，均非甲等特考僅有考選人才功能所能涵括。又甲等特考為我國獨有之制度，係王雲五先生於 46 年赴美出席聯合國第十二屆大會，順道考察研究胡佛委員會報告建議及執行情形後，於 47 年奉派主持總統府行政改革委員會時，在總結報告第七十九案，建議「建立高於高等考試之考試制度」案，並於 51 年修正考試法時，正式建制甲等特考。但細究美國胡佛委員會之立意，係就政府各機構現有才能卓越、成績優異的永業官員中，甄拔適格人選以應高級職位需要，基本上是內升制度；而我國甲等特考之舉辦，則係內升、外補併重，遂造成部分僅具學識能力者，一旦通過此項考試空降進入機關，因不深入瞭解業務狀況，且影響原有人員晉升機會，甚至妨礙到機關內部和諧。再以甲等特考及格人員，絕大多數具有博碩士學位，給予該等人員一條特殊的快速陞遷管道，固然增加了政府機關高階文官人力來源，但少數幸運通過考試者的平步青雲，已經造成對中低級常任文官士氣的打擊。如欲在高階公務員中注入新血輪，引進高學歷之人才，對高考及格具博碩士學位者，加速其陞遷亦可同樣達到拔擢人才之目的，且應透過現有中階層之高學歷優秀公務人員，給予在

職訓練、培育、進修，以使其理論基礎與行政實務相結合，進而有計畫之工作歷練與陞遷⁴，遂於 84 年修正公務人員考試法廢除甲等特考。

貳、高等考試

另為拔擢優秀人才提昇政府決策品質，考試院於 75 年 5 月 2 日訂定發布之公務人員考試法施行細則第四條第一項規定，高等考試得分為一、二兩級舉行，具有碩士以上學位者得應高等考試一級考試，具有專科以上學位者得應高等考試二級考試；嗣八十五年修正公務人員考試法時，將上述規定提昇至母法規範，並將公務人員之高等考試按學歷分為一、二、三級，如係具有公立或立案之私立大學研究院、所，或經教育部承認之國外大學研究院、所，得有博士學位者，或經公務人員高等考試二級考試相當類科及格滿四年者，得應公務人員高等考試一級考試，取得薦任第九職等任用資格。得有碩士以上學位者，或經公務人員高等考試三級考試相當類、科及格滿二年者，得應公務人員高等考試二級考試，取得薦任第七職等任用資格。專科以上學校相當系科畢業者，或普通考試相當類、科及格滿三年者，得應公務人員高等考試三級考試，取得薦任第六職等任用資格。另為應用人機關業務性質特殊之需要，辦理各種特種考試，並就應考資格、年齡、性別、學歷、體格檢查、訓練及限制轉調等予以不同限制，其中特種考試之一等、二等、三等考試之應試資格及其取得之任用資格與上述高等考試一、二、三級相同。

前述高等考試雖規定得分級舉辦，然初任人員所取得之任用資格最高亦僅為薦任第九職等，尚非屬高階文官之範疇。

故現行考選制度中並未提供高階文官直接進用之機制。

參、國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈

上校以上軍官轉任公務人員檢覈制度，所依據之法律為「後備軍人轉任公職考試比敘條例」，該制度之建制係政府鑒於抗戰勝利後軍隊復員經驗，所以特加警惕。緣抗戰勝利後，數以百萬計的大批國軍軍官士官與士兵復員。名為復員，實則大多無業可轉或無家可歸，流落全國各地，部分

⁴ 同註 1，頁 21-29。

甚或被中共吸收，部分輾轉成患。政府遂多方規劃，訂就有關退除役官兵計畫多種，其中之一，是將部分中年軍官轉業為文職人員，以利用其豐富辦事經驗。爰經由立法途徑，制定其轉業之相關優惠法律與規章⁵。

總統於 49 年 12 月 28 日公布「軍人及其家屬優待條例」，依該條例第三十六條規定：「後備軍人轉任公職時，其考試與比敘另以法律定之」；嗣於 56 年 6 月 22 日制定公布「後備軍人轉任公職考試比敘條例」，依該條例第五條第二項規定：「上校以上軍官外職停役轉任公務人員尚未取得任用資格者，其考試得以檢覈行之。」復依該條例施行細則第十三條規定：「本條例第五條第二項所稱上校以上外職停役轉任公務人員尚未取得任用資格者之檢覈，其檢覈規則，由考試院另定之。」考試院依此規定於 57 年 5 月 15 日訂定發布「國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈規則」，以為辦理該項檢覈之主要依據，並依該檢覈規則第八條規定，由考選部設「國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈委員會」審議申請檢覈案件，檢覈結果由該部核定。檢覈及格者，取得公務人員任用資格，由考選部報請考試院發給及格證書，並將名冊函請銓敘部查照。嗣後是項有關國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員之相關法規多次修正，並辦理檢覈，依據考試院統計資料，自 57 年至 91 年底止，國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈人數計 2057 人，其中審查證件合格者為 1482 人、筆試及格者為 59 人、口試及論文審查合格者 143 人、口試及筆試一科合格者 373 人。至於該等人員轉任之職務依考選部所作自民國 57 年至 90 年 6 月之統計轉任相當簡任主管職務者為 693 人，相當薦任官等主管職務者為 422 人，相當簡任非主管職務者為 287 人，相當薦任官等非主管職務者為 612 人。

由於國軍上校以上軍官，係先以外職停役轉任公務人員，再以檢覈取得任用資格，有違公開競爭之考試用人原則，91 年 1 月 30 日後備軍人轉任公職考試比敘條例修正公布後，廢除外職停役檢覈制度。上校以上軍官轉任公務人員，須以考試定其資格，考試院爰於 91 年 5 月 27 日訂定發布國軍上校以上軍官轉任公務人員考試規則，以為辦理考試之依據。⁶

⁵ 徐有守，《考銓制度》（臺灣商務書局，1997），頁 174。

⁶ 目前僅隨同業務移撥行政院海岸巡防署及其所屬機關（構）之國軍上校以上軍官，尚

第三節 現行高階文官之晉用*

依據公務人員任用法規定，公務人員係依官等、職等及職系任用，須具有任用資格，經機關依職權先行派代後，於一定期間內送銓敘部銓敘審定。考試及格人員依其考試等級、類科不同，取得不同官等職等及同職組各職系職務之任用資格。其後現職公務人員可依考績結果晉升職等、經升官等考試或升官等訓練合格晉升官等。又現行人事法規，除公務人員任用法外，其餘如公務人員考績法、公務人員俸給法及公務人員退休法等、亦均未對於高階文官之相關事項作特別之規範。而公務人員任用法規，對於高階文官任用部分所作之特別規範則為第十六條、第十八條所規定之不同人事制度間人員之轉任及調任時不受職系限制，茲說明如下：

壹、職系限制之放寬

行憲後，我國公務人員人事制度原係適用舊制公務人員任用法，採行簡薦委制，並無職系之設置。具簡任、薦任、委任各該官等任用資格之人員，得於不同職務間任用及調任，不受考試類科之限制，此種任用方式因與社會分工日益專業化之需求未盡相符，為期改善，乃於 58 年 10 月 16 日實施職位分類制，依公務職位分類法第二條第五款規定：「職系：係包括工作性質相近之職級」、分類職位公務人員任用法第二條規定：「分類職位公務人員之任用，應本專才專業、適才適所之旨，……為人與事之適切配合。」其人員須依職系及職等調任。另鑒於第十三職等以上為高級職位，注重通才，第三職等以下工作簡易，故規定除特定職系外（按：如外交使領職系、診療職系、牙醫職系、物理職系、助產職系、護理職系、法醫職系、推檢

*本文作者為周秋玲

未取得公務人員任用資格者，於後備軍人轉任公職考試比敘條例修正公布後，三年內得依原國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈規則之規定申請檢覈，本項檢覈受理期限至 94 年 2 月 1 日止後，檢覈筆試（口試）即不再辦理。

職系、航空駕駛職系等)，其在各職系同職等職位間，得予調任，藉以擴大調任範圍，以利人員調度。其後，因同職等得予調任規定限制過嚴，致使職位分類制窒礙難行，為因應各機關實際需要，增加調任之便利，嗣於 67 年 11 月 10 日修正之分類職位公務人員任用法第十二條規定：「(第一項)第十二職等以上及第三職等以下人員，在各職系職位間得予調任；其餘各職等人員，在工作性質及所學相近職系職位間得予調任。(第二項)前項工作性質及所學相近職系，由考試院定之。」將各職系職務間得予調任之職等上限，由第十三職等以上修正為第十二職等以上人員均得適用；職位分類制原擬取代簡薦委制，惟因種種原因無法全面施行，嗣將司法、外交、警察、衛生、民意機關等列為不予分類機關，遂使公務人員簡薦委制與職位分類制兩制併行。

由於兩制基本結構不同，建制精神各異，衍生諸多問題，76 年 1 月 16 日新人事制度實施時，將其合而為一，採行官等職等併立、保留職系並增列職組，適用新制公務人員任用法，其人員之任用及調任，須依官等職等、職組職系調任。亦即，76 年 1 月 16 日施行之新人事制度，係將原簡薦委制及職位分類制兩制合一，公務人員之任用及調任，大致上仍延續原有之規定，依新制公務人員任用法第二條規定：「公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，……為人與事之適切配合。」第三條第四款及第五款規定：「職系：係包括工作性質及所需學識相似之職務」、「職組：係包括工作性質相近之職系」，第十四條規定：「職系、職組……由考試院定之。」第十八條規定：「(第一項)現職人員調任，依左列規定：一、簡任第十二職等以上及委任第二職等以下人員，在各職系之職務間得予調任。二、簡任第十一職等以下及委任第三職等以上人員，在同職組各職系之職務間得予調任。……(第二項)前項人員之調任，必要時，得就其考試及格、學歷、經歷、訓練等認定其職系專長，並得依其職系專長調任。」將委任官等人員得在各職系職務調任之職等，由第三職等修正為第二職等。考試院並據以訂定職組暨職系名稱一覽表，規範職組及職系之配置事宜；銓敘部並據以訂定現職公務人員職系專長認定要點，作為公務人員認定職系專長調任之依據。

新制公務人員任用法第二條有關公務人員應本專才專業、適才適所之旨任用之規定，施行迄今並未修正。又該法第十八條嗣於 91 年 1 月 29 日修正公布，將第一項第一款及第二款合併為第一款：「簡任第十二職等以上人員，在各職系之職務間得予調任；其餘人員在同職組各職系之職務間得予調任。」將委任第二職等以下人員在各職系之職務間得予調任之規定刪除，另增訂第四項規定：「現職公務人員調任辦法，由考試院定之。」以資統合散見於相關法規之調任規定。考試院並據以訂定現職公務人員調任辦法，將現職公務人員職系專長認定要點等相關調任規定均予納入，銓敘部並配合自上開調任辦法施行之日——91 年 6 月 28 日，將現職公務人員職系專長認定要點停止適用。

綜上，我國公務人員任用制度係以專才、專業、適才、適所之旨任用及調任；公務人員僅得在工作性質相近之相關職系範圍內調任；必要時，亦得就其考試、學歷、經歷或訓練等認定職系專長並調任其他職組職系職務；簡任第十二職等以上人員，得於不同職系職務間調任等，均係由職位分類時期相關規定延續而來，各有其特定立法意旨，施行迄今，雖略有修正，惟其基本精神並無變異，均在確保公務人員任用及調任之品質。

貳、行政、教育及公營事業三類人員相互轉任

為期擴大延攬人才並解決行政院所屬各機關中高級人才羅致困難問題，75 年 4 月 21 日公布之新制公務人員任用法第十六條規定：「高等考試或相當高等考試以上之特種考試及格人員，曾任行政機關人員、公立學校教育人員或公營事業人員服務成績優良之年資，除依法令限制不得轉調者外，於相互轉任性質程度相當職務時，得依規定採計提敘官、職等級；其辦法由考試院定之。」。考試院並於 79 年 4 月 13 日訂定發布行政、教育、公營事業人員相互轉任採計年資提敘官職等級辦法（以下簡稱三類人員轉任辦法），以資適用，該辦法並於 81 年 7 月 8 日、84 年 7 月 20 日及 88 年 11 月 25 日三次修正。

依三類人員轉任辦法第二條規定：「（第一項）曾任行政機關人員或公立學校教育人員或公營事業人員，具有高等考試、特種考試之乙等考試及

格資格者，曾任行政機關人員或公立學校教育人員或公營事業人員，具有高等考試、特種考試之乙等考試及格之資格者（以下簡稱轉任人員），其轉任前服務成績優良任職年資得予採計。其採計除法律有特別規定，應從其規定外，依本辦法行之。（第二項）轉任行政機關職務，以薦任第八職等至簡任第十二職等為限，其轉任職務之官職等級，並不得高於轉任前之原職務等級。」、第五條規定：「（第一項）公立學校教育人員及公營事業人員經高等考試、特種考試之甲等或乙等考試及格轉任行政機關人員時，除分別取得其考試及格等次、類科之任用資格外，其轉任前曾任與轉任職務性質相近、等級相當之服務成績優良年資，先按年換算俸級至各該職等本俸最高級，其年終（度）考績、考成或考核結果如比照合於公務人員考績法第十一條第一項考績升等之規定者，並得採計取得較高職等之任用資格。但特種考試之甲等考試及格人員提敘職等者，以簡任第十二職等為限。（第二項）高等考試或特種考試之乙等考試及格人員，於轉任前之服務年資，依前項規定換算至薦任第九職等本俸最高級後，任職滿三年，年終(度)考績、考成或考核結果如比照合於公務人員考績法第十一條第二項考績升官等之規定者，得採認提敘官等，但以簡任第十職等為限。（第三項）各級行政機關依本辦法規定進用之轉任人員人數，以不超過本機關組織法規所定同官等職務十分之一員額為限。（第四項）非現任或曾任主管職務人員不得轉任主管職務。」

嗣考試院於81年7月8日修正發布第五條條文及第四條附表，將考試及格轉任人員提敘官、職等級由原薦任第八職等至簡任第十職等修正放寬至簡任第十二職等，並配合修正行政、教育及公營事業人員相互轉任採計年資提敘官職等級對照表；復為配合84年1月18日公務人員任用法第十六條修正刪除特種考試甲等考試之規定，於84年7月20日修正發布第二條、第五條及第六條條文。經統計，自三類人員轉任辦法訂定發布至92年10月31日止，將近十四年間，依該規定轉任行政機關人員計151人，與納入銓敘之一般行政機關公務人員數218,134人相較其所占比例極少。茲將轉任情形分述如次：

一、以官等區分

轉任薦任官等職務者計 96 人，約占轉任人數 64%；轉任簡任官等職務者計 55 人（平均每年僅 4 人），約占轉任人數 36%。

二、以職等區分

轉任薦任第八職等職務者計 68 人為最多，占 45%；轉任薦任第九職等及簡任第十職等者各為 28 人及 24 人居次，各約占 19%及 16%；轉任簡任第十一職等及第十二職等部分各為 13 人及 18 人，各約占 8%及 12%。

三、以職系區分

轉任行政類職系職務者計十五個職系 129 人，約占轉任人數 85%；轉任技術類職系職務者計八個職系 22 人，約占轉任人數 15%。

四、以機關區分

轉任中央機關職務者計 107 人，約占轉任人數 71%；轉任地方機關職務者計 44 人，約占轉任人數 29%。

謹將前述情形表列如表 2-3：

表 2-3：行政、教育、公營事業人員相互轉任採計年資提敘官職等級辦法發布後轉任人員統計表

列 等 別	職 組 機 關 等 別		行政類		小計
			中央	地方	
簡任第十二職等			13		18
簡任第十一職等			12		13
簡任第十職等			16	1	20
薦任第九職等			19	8	31
薦任第八職等			31	29	69
合 計			91	38	151

資料來源：本表係依銓敘部任審資料統計，統計至 92 年 12 月 31 日止。

參、後備軍人轉任行政機關人員

依前所述，為擢用高級優秀軍職人員出任文官，國軍上校以上軍官，得以外職停役轉任公務人員，再以檢覈方式取得任用資格。因此，依據後備軍人轉任公職考試比敘條例第五條第一項第二款規定：「後備軍人依法取得公務人員任用資格者，按其軍職年資，比敘該官等內相當職等及俸級。」同條例施行細則第十條規定，後備軍人得以其曾任軍職之相當軍階年資，直接比敘至公務人員相當之官等職等後，並得據以比敘俸級。其中，上校具有簡任任用資格者，轉任簡任第十職等職務；少將具有簡任任用資格，轉任簡任第十一職等、第十二職等職務；中將具有簡任任用資格，轉任簡任第十三職等、第十四職等職務，是類人員按報名轉任機關，由國家安全會議、國家安全局、國防部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院海岸巡防署及其所屬機關（構）、中央及直轄市政府役政、軍訓單位任用，並僅得於各轉任機關間轉調。但轉調行政院海岸巡防署及其所屬機關（構），以具有航海（空）、造船、輪機、資訊、電子等特殊專長者為限。至於上將轉任文職時，大多係轉任政務官，而政務官係隨政黨同進退，無須任用資格，故現行人事法規中並未就其考試、採計、提敘等事項予以規定。

第四節 現行高階文官考選與晉用制度所存在問題*

我國公務人員之教育程度，隨著教育之普及，人力素質已顯著提高，依銓敘部七十年銓敘統計年報之統計資料所示公務人員大專畢業者僅有55%（按：公務人員總數為152,406人），而依九十二年銓敘統計年報資料所示至九十二年底公務人員中大專畢業者占68%以上（按：公務人員總數為218,134人）。惟我國文官制度一向強調法制化及制度化，公務人員經由考試錄取進入政府部門服務後，依循相關人事法規之規定任用、陞遷、考績、敘級、退休及撫卹，其身分受到相當之保障。此固可達到文官永業之目的，使其安心為國家及人民服務，維繫政府行政之永續性及一貫性，但隨著國際環境之變遷、國內民主政治之發展，以及公共事務問題之複雜化，亦顯露公務人員對於相關問題應變之能力不足，遭致民眾對政府部門缺乏效率之批評。茲以現行人事法制依前所述，並未針對高階文官之業務特性，就其考選與晉用另為規劃設計，導致高階文官之取才及人員之任使業已存在下列困境：

壹、進用管道缺乏彈性

依憲法規定，我國公務人員須經考試及格，而民間企業或學術界之專業人才，除政務人員或機要人員外，因未經考試及格而無法進入政府部門服務，且渠等人員大部分因其在民間企業之資歷甚深，亦多無參加國家考試之意願。復以國家政務經緯萬端，政府職能日益擴張，行政事務之範疇也越來越錯綜複雜，對於高素質之專業及技術人才之需求也日益殷切。惟面對大環境之變遷，負責政策研擬與推動執行之高階文官，其所需專門經驗、學識、技術及能力，有時難免有無法經由考試途徑中，選拔出具此類條件之人才之窘境。從而機關首長或主事者間有無人可用之感慨，進而批評現行人事制度僵化缺乏彈性，紛紛要求應放寬人員進用管道，以應政務

*本文作者為周秋玲

及國家建設推展之需要。茲因行政機關之組織結構，於高階職務歷來皆呈反比例遞減，因此，陞任高職等職務之機會，因個人條件、知能及際遇，各有不同，如欲完全依賴考試及格人員，亦確有困難。且因我國人事管理制度，經早年各自發展而來，以致制度結構不同，法令分歧，且人事管理權責機關不同，遂形成今日多軌併行，多元管理之局面。但因機關類型及人員屬性不同，所適用之人事制度互異，所具之資格條件寬嚴不一，又因非均納入銓敘，致常發生人員不易交流之問題，上述種種現象均造成高階文官遴才管道有限及缺乏彈性之問題。

貳、專業侷限，不夠宏觀

行政官僚在現代化社會扮演甚為重要的角色，由於現代社會公共政策的複雜性與專業性，政治人物往往不能在缺乏專家的輔佐與建議之情形下，制定政策。因此，他們在制定重要政策之過程中，必然要依賴具備專業知識與經驗的行政官僚。不僅如此，許多機關重要的政策，其初步建議與構想亦可能來自官僚部門，對於行政官僚於擬訂政策之過程，雖有部分學者認為我國高階文官有很好的執行力，但卻缺乏策略規劃能力。且大部分的高階文官不太重視內部管理能力，亦較缺乏引導變革的能力，此與公務人員任用法第二條規定，公務人員之任用應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與陞調並重，為人與事適切配合之制度性設計有關。因為公務人員之任用既以專才專業為考量，則將侷限於其專業體系中逐級陞遷。又現行公務人員法制中復規定，除簡任第十二職等以上之合格實授者得於各職系間調任外，其餘各職等人員之任用仍應受職組之限制。基此，經由考試及格分發任用之人員，大多僅在其專業體系中調任，逐級陞遷之結果，在其專業範疇中固有高度之專業知能，惟因我國公務體系間，並無類似國外有跨部會輪調歷練之機制，因此，造成高階文官因僅專精於其專業體系之知能，而有流於本位觀點、缺乏宏觀視野之評價。

參、培育歷練明顯不足

依據公務人員訓練進修法第二條及第三條規定，我國公務人員之培訓業務係由行政院及考試院分別掌理，其中有關「公務人員考試錄取人員訓

練、升任官等訓練及行政中立訓練」由公務人員保障暨培訓委員會辦理或委託相關機關（構）、學校辦理。有關「公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及前項所定以外之公務人員訓練及進修事項」由各中央二級以上機關、直轄市政府或縣（市）政府辦理或授權所屬機關辦理。但對於高階文官之培訓則缺乏一套完善的培訓制度。

目前之高階文官大多數由高等考試或相當高等考試之特種考試及格人員逐級陞遷，如晉升至簡任職務最快要十年以上，平均年資則超過二十年。因為缺乏完善之培訓制度亦未強迫必須參加訓練，對於訓練缺乏誘因，以致於許多公務人員十幾年都未參加過訓練，而職位越高參加訓練機會愈少⁷。由於高階文官之培訓機制未臻完備，不僅使得高階文官於面對快速變化之社會環境時，每未能即時掌握時效有效因應，對於社會需求的回應力明顯遲緩，同時亦使得高階文官之管理知識與技能，無法適應環境變遷之需要。

肆、職等及待遇不稱職責

依現行公務人員任用法規定：職等分第一至第十四職等；各機關組織法規所定之職務，應就其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。必要時，一職務得列兩個至三個職等；職等標準及職務列等表，依職責程度、業務性質及機關層次，由考試院定之；各機關對組織法規所定之職務，應賦予一定範圍之工作項目、適當之工作量及明確之工作權責，並訂定職務說明書，以為該職務人員工作指派及考核之依據。

現行人事法制對職稱之設置並未有明確規範，致各機關為彰顯其機關之特殊性，每於訂定其機關組織法規時，爭相創置職稱，因此，為數眾多的職務在十四職等架構之限制下，除須以跨列二至三個職等或跨列官等方式，予以區隔其職責程度與所需資格條件外，甚多主管職務與非主管職務之列等上限相同甚或列等相同者。例如中央二級機關專員列薦任第七職等至第九職等，其職務列等上限與單列薦任第九職等之科長職務相同。而中央二級機關之司（處）長、技監及參事則同列簡任第十二職等。復以我國

⁷ 鄭吉男，〈如何建立高級文官培訓制度〉，《政府改造與文官體制國際研討會》，考試院主辦，2003年10月14日，頁271。

政府部門並無類似國外公私部門人員交流之制度，為方便人員之任使，機關組織法規中乃普遍設置列等上限相同或相同列等之調節性職務，凡此均造成職務之列等與其職責程度不相當之情況。

此外，依現行公務人員俸給法規定：職務加給係對主管人員或職責繁重或工作具有危險性者加給之。公務人員加給給與辦法規定：職務加給之給與，應衡酌主管職務、職責繁重或工作危險程度等因素訂定。各機關組織法規規定並實際負領導責任之主管人員，支給主管職務加給。簡任（派）非主管人員職責繁重，得由機關首長衡酌職責程度，比照主管人員核給主管職務加給之，其人數不得超過該機關簡任（派）非主管人員預算員額二分之一。據此，現行公務人員俸給法制，除對於實際負領導責任職責程度較重之主管人員，給與主管職務加給外，復允許職責相對較輕之簡任（派）非主管人員亦得以支領主管加給，以致主管人員與非主管人員支領之待遇與其職責程度未能相稱之情況。

伍、職等與職責未盡相符

再以隨著政府事務之日益繁雜，在現行中央政府組織體系中，由中央二級機關內部單位負責之政策擬定業務，亦有逐漸移至中央三級機關另成立專責機關辦理之趨勢。但在上下級機關仍存有指揮監督關係之前提下，少部分組織規模較小之機關，其機關首長列等尚較上級機關內部單位主管之列等為低。且現行職務列等之定列，如部分中央二級機關之一級業務單位主管均係列為簡任第十二職等，其於機關內部執掌事項調整或移列中央三級機關辦理後，即便職責程度有所變動，惟基於衡平之考量亦未因而重新調整其列等，從而產生職務列等與該職務之職責程度不符之爭議。

若以幾個國際性機構所做的國家整體競爭力評比結果而言，台灣政府部門這項構面相對是缺乏競爭力的，Institute of Management Development 的 2002 年報告曾模擬改善台灣國家整體競爭力全球排名，指出最需要改善的前二十大指標中就包括了八項屬於「政府效率」競爭力方面的指標。相對地，只有四項「政府效率」競爭力方面的指標入選為對台灣國家整體競爭力排名最有貢獻的前二十大指標（施能傑，民國 92 年）。因此，雖然台

灣文官管理制度的體制化努力甚久且深，但是對於迎接全球競爭力挑戰，整體能力和行為方式上仍有很大的改善空間。

台灣政府將面對的是更新的治理環境，舉其重者包括如：台灣政黨政治的民主政治環境出現，全球化和國際環境日益影響政府治理過程，公共問題環境複雜度增高，知識經濟、知識管理和資訊網路環境逐漸變成社會主流生活方式，民眾對政府服務標準與問題解決能力的要求愈趨明顯和積極，以及地方政府治理角色日趨重要等等。因此，一向追求和強調法制化和體制化的政府文官人力資源管理制度與措施，顯然難以即時有效吸引適任的人力資源，引導文官人力資源因應新環境。

文官缺乏競爭力的原因甚多，大體上可以歸結說，台灣文官管理體制的設計和執行結果，引導非政治任用的永業或常任文官追求久任、重視工作保障、偏好變革極小化、年資重於能力與績效、職務權威高於知識討論分析、高度依法令和規定辦事、分工辦事不重視溝通協調、不習與社會間流動、封閉性強、學習無用論普遍等等。文官們也習於扮演國家資源的管理者和分配者的菁英決策角色，並習慣於透過對民間社會活動的管制擴大其權力領域。相對地，文官並不衷心於公共「服務」者的角色，對民間社會環境需求的回應力經常顯得遲緩。

更具體地說，就高階文官人力資源而言，可以觀察到不少值得憂慮的現象：

1. 人力遴選管道與方法單一化，雖減少徇私用人，但難以活潑和迅速化選拔歷練豐富的高階文官。
2. 高階文官很少有政府以外工作職場的工作經驗，對於民間組織的經營方式不甚瞭解，甚至常有排斥。
3. 高階文官和主管們具備卓越領導和有效管理的能力仍不足，譬如對組織策略管理的關切和瞭解過低，過度重視做事，忽視為何要做某些事的分析。
4. 高階永業主管人力資源的培養缺乏獨特制度，偏向封閉式取才與科層領導文化，不利培養宏觀與開放創新的領導管理能力，不利於人力資源的知識管理與創意活動。

5. 不重視高階文官的績效管理，無法獎優汰劣，一旦晉升主管職務就鮮少調離，難以表現民眾期盼的優越生產力行為。
6. 高階文官和主管們忽視各項資源管理的成本意識，幾乎很少注意（也缺乏能力注意）到公共服務的成本效益或成本效能分析，不利於推動績效管理。
7. 高階主管對於政府卓越管理的知識和技能明顯不足，難以有效推動有效的管理。
8. 高階主管們完全缺乏善盡人力資源管理職責的責任壓力，習於要求增加人力，但卻缺乏對現有人力運用充分性，以及人力總量合理化，進行有效、持續和堅定的員額規劃調整與管理。
9. 高階主管人力發展的專業化與通才化定位模糊，影響人力運用的核心哲學。
10. 許多高階文官並不重視本身的繼續學習動機，也缺乏壓力持續學習，更甚者，有時對所屬之學習活動也未必高度支持。

第五節 獨立建制高級文官團是必要的改革*

根據以上的分析，包括高階文官對政府卓越運作扮演的關鍵性角色，因應台灣政府治理環境複雜化和現有人力狀況等，我們應該期待台灣政府高階文官制度的政策變革必須達成以下四項目標：

1. 必須具備第一章表 1-3 所列的各項能力。
2. 應該具備如同企業界所期待的 A 級人才特質：勇於接受挑戰、樂於學習、能團隊合作、能承受挫折壓力、具有策略觀和具有國際觀。
3. 應該儘可能地如同許多國家的政府高級文官一般，具備更為豐富的非政府部門領域（包括企業營利機構、非營利機構、學術研究機構）之工作經驗，以利改變政府運作的管理文化和技能。
4. 必須有卓越能力領導政府機關組織，並因其領導和管理機關之績效而受到獎勵和課責。

為了甄補和留住前述特質、能力和經驗的政府高階人力資源，因應之對策不能將其僅限縮並視為甄補與任用之問題，而必然要涉及績效評估、薪資、福利、人力發展與退休等領域。

現行高階文官的進用方式顯然無法實踐上述四項改革的政策目標。因應方案一是維持現行整套文官體制設計，僅是在個別領域的人事法制上修改。因應方案二是單獨建立一套政府高級文官的人力資源管理體制。本研究不建議採取第一種途徑，主要的理由如下：

1. 長久以來，文官體制的立法慣例是儘量不作例外規定，同一項法制採取一體適用的解釋。如果真的有必要，就採取單獨一套的立法方式，譬如說，醫事人員和司法人員，甚至如警察人員，就將其人力資源管理的課題大致上單獨立法。因此，如果為了達成新的政策目標，必須修改幾乎所有個別的人事法制，如此將產生立法不經濟的

*本文作者為施能傑

問題，也可能因必須修改許多人事法制，提供立法部門「順便」要求針對非屬高階文官課題加以修改的機會。

2. 採取個別法制的修改方式，可能同一套法制上造成差異性，對主管機關而言，容易造成被要求援引比照的壓力。譬如說，政府應該提供更多的資源和機會，規劃辦理高階文官的發展培育工作，但對於中低階文官不必然需要採行類似的方式。同套法制就必須有極大不同的設計，在其他國家採取這種作法或許不成問題，但台灣文官期待被「平等性」對待的認知，會使得問題變得極其複雜。
3. 如果欲以現行薪資結構表修正高階文官俸給制度，必然面臨許多技術上的困難。譬如說，俸點制以外的薪資設計方式就必須被排除在外，但這些方式可能是比較適合的方式。
4. 現行制度下，欲修正成讓政府有機會引用更多具備非政府部門以外工作經驗的高階文官，譬如，建立新的公私部門工作交流派遣等制度，難度將甚高，且效果未必顯著。
5. 欲讓高階文官具備國際觀、政府整體觀、跨部門工作能力等，現行有關高階文官之升遷法和任用法（法制本質上是專才取向，不是管理通才）必須作根本性的改變。根本變動甚至涉及任用權的機關和任用程序等。

總之，修改相關法制的作法，實務上的可行性較低，改採單獨立法建制的作法，除可以避免前述各項問題外，更重要的是，這種方法將能傳遞表現一種「集團」(corporate, corps)的文官概念，以建立高級文官的獨特性和認同感，而這也正是許多國家採行單獨建立制度的原因。高級文官清楚地和其他文官有所區隔，高級文官一方面獲得更優厚的工作條件和對待，但是也同時被課以更嚴格的責任。無法勝任者就得調職，使其權責相稱。

另一方面，集團概念的人力資源管理，也同樣地傳遞給政府所有文官一個生涯發展的目標和挑戰。單獨建立高級文官制度，並不是否定現職文官的價值，而是強調只有經由一套新的制度，才能挑選和留任適任者。

最後，從比較觀點分析，許多國家對於政府高階行政人力也多特別著重，其目的或有不同，但皆傾向在甄選、任用和薪資制度上和其他永業性文官有所區隔。例如英語系統國家建立單獨高級行政主管職位以強化政府機關的績效管理能力，歐陸體系國家則較強調其決策治理角色和位居政府菁英集團的特殊地位，簡單地說，新的高階行政主管是一種任期制的聘用職位，職位本身原則上是定位成非政治性職位，但卻也非必然為永久性職位，高階行政主管對所負責之功能業務負管理績效的成敗和去留責任。

我國現行人事法制除前述相關規定外，並未就高階文官之人事法制另作規範，然以高階文官兼負國家相關政策釐定及執行之重任，務須具備專精之知能、豐富練達之行政經驗，始能提供首長決策所需之各項分析與妥適之建言。惟以目前是類人員之遴用多採內陞途徑，長此以往易形成封閉體系，缺乏跨部會或單位間之多方歷練，也缺乏外界新血輪之注入，相對減少機關研究創發及變革之活力。因此，如何在憲法所定考試用人原則下，配合國家發展需要，檢討現行考試及任用法規，妥適規劃建立高級文官團，革新高階文官之進用及管理制度，強化政府高階主管的領導與管理能力，洵為現階段文官制度整建之要務。

第三章 先進國家高階文官考選與晉用之制度

本章探討先進國家高階文官的考選與晉用制度，共分五節。第一節探討英、美、加三國制度，第二節探討荷蘭。此四國除加拿大外，有明顯且獨特的高級文官制度。加拿大雖無獨特制度，但高階文官之遷調、訓練與績效管理制度，明顯有別於其他一般公務人員。由於此四國高階文官在文官制度上的獨特性，本研究報告稱其高階文官為「高級文官」以為區別。第三節至第五節則分別探討法、德、日三國之高階文官制度。

第一節 英、美、加高級文官之考選與晉用制度*⁸

英國、美國、加拿大等三個國家，自 1980 年代全球性政府改革運動展開以來，一直是受到世界其他國家相當矚目的改革典範。這不僅是因為這幾個國家的改革成效斐然，另一項重要的原因在於英美加三個國家在許多重要的政府改革領域有著頗為類似的作法。以政府高級文官的改革而言，此三個國家都相當重視對高級文官的績效管理，而且都是從高級文官的考選、晉用、訓練發展、績效管理、以及薪俸等方面，採取整體完整且具關連性的設計，並且在可見的管理制度（例如英國與美國），或隱含的政策內涵（例如加拿大）上建立有別於其他一般文官的管理政策。

本研究經充分討論後認為，在說明與介紹各國高級文官考選與晉用制度時，此三個國家較適於在同一節中論述。除可分別瞭解此三個國家高級文官考選與晉用政策內涵外，亦可作為相互比較的基礎。

* 本文作者為蔡秀涓

⁸ 本節有關英美加等國高級文官考選與晉用制度相關介紹，由於撰寫完成時間與研究報告出版時間有所差距，再加以近年來各國高級文官相關制度之變革與政策變動速度極快，因此，容或出現與該三國高級文官制度部分現況有所不符之情況，宜先敘明。另外，本節論述若有任何疏漏與未盡周全之處，概由本節作者負最後文責。

壹、英國高級文官制度⁹

一、英國政府與文官體制概述

英國是一個具有悠久歷史傳統文化的國家，政治體制上係屬內閣制國家，至 2001 年止，人口總數約為 5,880 餘萬人。(行政院人事行政局，2003: 1) 由於英國具有非常好的文官傳統，因此具有許多開創性的思維與創始體制。由英國歷次的文官改革成果來看，其發展逐漸走向人事精簡、企業化、功績主義、文官職位分級甄補、兼重通才與專才等方向。總體文官體制之運作從集中辦理趨向由各部會自行掌理，變得更具彈性。(余嘉寶，2004: 35-36)。英國文官總數，至 2001 年止，包括中央各部會及獨立機關等之員工在內的全職人員，約有 48 萬人左右。英國最高的人事機構，為內閣事務部，由內閣秘書長負責督導業務。

二、英國高級文官制度建制之目的、理念、制度特色與範圍

(一) 制度建制目的

英國建立高級文官制度的主要目的，是希望能夠藉由創新的、廣泛的、以及具有凝聚力的高級文官，發揮其個人的潛能與特質，提供維持政府核心價值所需的領導能力，以強化高級文官領導其他各層文官的能力。同時希望能造就更開放、更多元性的高級文官，使之視公共利益為己任，強化其領導與代表性責任，並能善於處理與其他部門進行專業分工、互助合作，並能革新、創造與學習。具體的高級文官體制變革，則是 1994 年英國政府所發表的「文官體制：永續與變遷」政策白皮書。

(二) 制度理念

支撐英國高級文官制度背後的理念，主要有管理主義、市場化、政署化 (agencification)、以及回應政治領導，這也是現今英國高級文官體系重要的特質。

⁹ 以下有關英國高級文官各重要面向之介紹，係參考英國政府官方網站有關高級文官制度介紹之相關文獻，依研究者論述邏輯經重新綜合整理歸納而成，主要參考書目請見本章文末。

1. 管理主義

管理主義是基於「私部門表現最佳」這個信念的實踐。管理主義有幾項重要的特徵：強調專業管理、明確的績效標準與衡量、管制資源使用、私部門形式的管理作法，以及產出的控制。

2. 市場化

將市場的概念引進公部門，是保守黨政府晚期所做的重大改變，是對於傳統官僚與層級控制的根本性轉變。市場化幾個重要的因素是：競爭、資訊與價格。

3. 政署化

在「續階計畫」中，文官的公務大致依據政策與執行的界限作區隔，使政策制定與執行管理間有了明顯的分野。隨著各部政署（agency）的設立，高級文官對於機關的透明化與目標達成，負責扮演著非常重要的角色。

4. 回應政治領導

政治化是指高級文官不再是傳統的公正中立，不論執政黨為何，高級文官必須有能力去為任何新政府服務，因此文官的能力是長期存在的。此肇因於柴契爾政府時期，大臣（部長）們對那些企圖干預與唱反調的文官非常不信任，資深高級文官的傳統經驗，反倒被認為會模糊了大臣審視政治議題的焦點。

（三）制度特色與涵蓋範圍

英國高級文官制度最大的特色之一，就是高級文官的出缺，由傳統的「內升制」改為兼採公開甄選。此外，自 1996 年開始，高級文官不再區分職等。

英國高級文官涵蓋的範圍，依據英國文官管理法典規定，凡是依據高級職位工作評價制度，被評列為工作權重分數至少為 7 分的職位列為高級文官職位。至於實際上哪些職位應屬於高級文官，則由各機關自行決定。具體而言，高級文官職位包括各部政署機關的執行長（chief executives，即機關首長），以及前為開放架構第五職等以上的所有人員，包括：常務次長、第二常務次長、副次長、司處長、副司處長和執行長。

英國高級文官人數目前大約是 3,800 人左右，約佔文官人數的 1%，由高階管理者、專家和政策顧問所組成。這些人雖然由中央人事管理單位來管理，但也預留了部分的空間給部會管理者，以符合各部會個別的需求。現今英國的高級文官並不是一個相當具有同質性的團體，其中大約有 40% 是專家，1/5 是屬於政策方面，1/5 是屬於執行者的角色，其餘的部分，則是兩者兼俱。

三、英國高級文官的甄補與任用

英國高級文官的甄補採開放模式，允許非現職文官參與高級文官職位的競爭，希望透過多元型態的人力引進方式，將外界新血引入公部門，以協助有效推動強調績效管理改革的計劃。英國高級文官的甄補與任用大致上可以分成甄補前期、甄補過程、正式任用、以及提交報告四個階段，主要的權責單位則是文官委員辦公室。

（一）高級文官甄補主要權責單位

英國高級文官甄補主要是由文官委員辦公室（Office of the Civil Service Commissioners）負責。共包括 10 位委員，均由英王直接任命，而且皆非現職文官。文官委員的工作並非全職，不受大臣指揮，同時每年必須向女王提交年度報告。

針對高級文官的甄補，文官委員辦公室訂有「文官委員對高級職位甄補準則」作為高級文官甄補的主要依據。各機關如果要從現職文官以外的來源甄補高級文官時，除了部分職位屬於文官委員辦公室核准之高級文官職位¹⁰，可以改依「文官委員的甄補法典」辦理外，其餘職位仍均應遵循文官委員對高級職位甄補的準則辦理。此外，如果適用高級文官職務甄補的例外

¹⁰ 適用例外情形的原則包括：1. 一年內的短期任用：在非常特殊情況下可再延長一年，若因其高度專業技能與經驗難以再由公開競爭程序獲取相關人力時，最長可延至五年。2. 機關間借調（secondments）：借調期間原則為三年，最長延至五年，但機關應先訂定求才計劃，避免僅考慮特定人選，應試著從一定數量的候選人中選擇。超過五年以上的借調必須經文官委員同意，但這樣的情況十分少見。3. 再任：再任者仍需合於職務所需之資格能力要求，且先前係依公開競爭原則擔任文官。4. 轉任、過剩人力與殘障人員。

規定而不採用公開競爭時，機關需檢具不適用的各項詳細理由¹¹，先行向文官委員提出申請並經核准。

具體而言，文官委員在參與高級文官甄選過程中，主要的職責有 1. 參與擬定並核准職位工作資格條件草案 2. 核准如何辦理職缺公告與廣告事宜 3. 主持甄試小組與甄試過程 4. 作成最後同意書。

（二）甄補前期

在進入正式的甄補過程之前，有三項議題必須先決定。第一項是決定職缺是否屬於大臣得以合理關切的職務。第二項議題是決定文官委員辦公室是否參與甄補過程。第三項議題則為決定是否採用平等的就業機會。

1. 決定職缺是否屬於大臣得以合理關切的職務

雖然準則中沿襲大臣與首相不介入高級文官任用過程，不過對於政策決定與執行具有相當重要性的少數高階職務，大臣則可以有正當理由關切究竟何人會被任用。

因此，若是職缺屬於此類職務，則甄補過程開始即應就如何公告、職務內容、資格條件及遴選標準等問題，先與大臣詳細討論並經大臣同意。至於遴選委員會的組成人選，尤其包括外界成員時，也應和大臣先討論具體遴選標準。實際辦理甄補過程時，大臣應被告知進度狀況。若採用求才顧問時，顧問在某些案例下得先與大臣討論，大臣得了解列入候選人冊的初期與入選名單，但不得參加面試。大臣對可能合於遴選標準的人選若有任何意見，均應繳交遴選小組。

2. 決定文官委員辦公室是否參與甄補過程

當機關試圖從外部來源甄補高級文官職位時，應儘可能在最早的規劃階段即先與文官委員辦公室諮商，並提出申請該項職位甄補過程是否不需文官委員的直接參與。申請書中必須詳細說明預定甄補職務所需資格條件與職務內容，職缺公告的安排事宜，甄選程序，預估求才仲介機構或顧問扮演的角色與如何監督其進行的安排。

¹¹ 包括：職務內容所需資格條件、候選人申請資料、該候選人如何被發現、該候選人之適任性（包括測試報告）、任用型態、待遇內容與平等就業機會。

文官委員在考量該職務與大臣接觸頻繁程度、該職務受公眾關切的程度、機關甄補單位以往辦理此項業務的經驗與紀錄等三項相關因素後，將決定是否准許所請。文官委員辦公室一旦決定不直接參與，機關就可依文官委員所核准的甄補程序，自行辦理公開競爭甄補人員，完成工作後不論有無產生實際的遴用人選，都必須向文官委員提交報告。

不過，在文官委員對高級職位甄補的準則中，明訂文官委員必須直接參與六類職位之甄補過程，這些職位包括：可望成為長期擔任文官的職缺、所有工作權重分數為 13 以上的職位、所有政署的執行長、直接向大臣負責或有密切接觸的職位、各專業人員機構的首長、其他受公眾高度關切的職位。

3. 決定是否採用平等就業機會

機關於甄補之初即應決定是否該職務要對殘障候選人有特別考量，若是，則可依樞密院文官令中的特別規定，循文官政策的精神，對殘障人員採取某些非正常甄補原則的做法，例如：保證殘障人員有進入面談階段的機會。

（三）甄補過程

英國高級文官甄補過程共計分成職缺公告、組成遴選小組、遴選標準與方法、以及產生最後決選名單等四個程序。

1. 職缺公告

不論文官委員是否介入高級文官職位甄補的過程，高級文官公開競爭甄補的第一步就是將職缺廣泛宣傳，以達到公開的目的。任用機關在進行此項工作時，應尋求文官委員或求才顧問的參與（機關可以從甄補與評鑑服務局獲得求才顧問協助，但求才顧問不可以參加最後的遴選面談），以草擬職缺的工作內容、資格條件，並統籌相關廣告事宜。在職缺公告中，必須詳細說明以下三項相關資訊：

- （1）職務任用型態：包括契約任用的期限、契約可否續約、有無轉任其他文官職位的機會。

(2) 所需經驗與技能：訂定所需經驗時不會過於狹隘，以防止不必要或人為的限制。

(3) 待遇：公告中明確說明職務所敘薪俸，可能包括的績效獎金與退休金，可註明對極為優秀候選人有機會可敘最多高於原訂薪俸 20% 的薪俸。

2. 組成遴選小組

遴選工作由遴選委員會辦理，遴選委員會需儘早成立，以使小組成員得以參加各階段的甄補工作。通常，大多數高級文官職務的遴選小組是由首席文官委員擔任主席。職務需由文官委員直接參與甄補過程者，其遴選小組由一位文官委員擔任主席。職務經核准不需由文官委員直接參與甄補過程者，機關可自行聘請小組主席，但應重視其是否具備遴選面談的能力，並獨立於業務主管之外，機關可尋求甄補與評鑑局協助推薦有經驗的主席人選。

高級職務遴選小組通常包含 4 或 5 位成員，除了首席文官委員外，亦包括另一位文官委員，其他兩位則是機關代表，但擬出缺職務之現職者，不得代表機關參與小組。更為高階職務的遴選小組中通常包括一位非文官人士，退休未滿五年的文官亦得被延聘參加。層級稍低的高階職務遴選小組，通常也有 3 至 4 位成員組成，最好也能包括一位非現職文官。專業性職務遴選小組應包括該專業工作的首長或其指派代表。最後，無論是哪一種遴選小組，成員應儘可能考慮女性和少數族裔。

3. 遴選標準與方法

英國高級文官的遴選標準即為核心能力架構的幾個面向與所需能力。遴選程序則是由委員會以面談方式進行，但準則鼓勵遴選小組儘量採取其他的測試方法。原因在於，一方面傳統面談方法常未能獲致充分有用的決策資訊，另一方面來自非現職文官的應徵者常習於許多次一對一的面談程序，所以多採用一些方法較容易讓他們相信遴選的公平性。無論機關決定採用何種遴選方法，基本原則是必須確保所有應徵者受到相同對待，任何初期評估意見均應提交遴選小組參考。

文官委員辦公室建議的遴選方法包括以下幾種：

- (1) 藉助於求才顧問或遴選小組（通常包括文官委員）或兩者併採，對應徵者先行進行面談，用以篩選適當數量人選進行下一階段的測試。
- (2) 最後入選的人員採用評鑑中心方法辦理遴選。一般而言，非常高階的職務通常會採用此法。
- (3) 聘請職業心理師深度面談最後入選人員。
- (4) 邀請初期入選與最後入選者參訪擬任職務的實際工作情形與機關人員，由此增進候選人與機關雙方間的了解。候選人可因之自我評估是否合適該機關的需求，機關對候選人的看法也可採機密方式送交遴選小組參考。

4. 產生最後決選名單

遴選小組或求才顧問可依據應徵者的相關資料，先將之分成四類：非常適合、合理機會、可能適合、不予考慮。每位應徵者被歸類的理由應予敘明，這份歸類結果及應徵者提交的所有文件均應移送委員會成員，供其篩選之用，建立進入最後面談的名單，通常約六成的候選人可進入最後面談階段。

委員會的決定與建議均以集體為之，在考量各候選人所有的相關資料與表現之後，依成績排序出職務的合格人選名單，並且註明每一候選人排序決定的理由，討論過程與內容均應保密。委員會階段通常不與候選人討論待遇事項，此問題留由機關與優先推薦人選直接討論。

在以上過程中，機關有義務保密，且此要求適用於甄補過程各階段，機關應指派一位高階人員監督整個遴選過程，並擔任所有應試者的聯絡人，候選人提供的各項文件不應影印過多。

（四）正式任用

遴選委員會階段完成後，委員會主席以書面通知機關甄試結果，並且推薦合格人選名單之最優者，機關再據以辦理任用。機關通常由常務大臣負責與推薦人選會商其僱用條件事項，包括待遇之決定。會商結果的僱用條件內容若與最初廣告所訂內容有異時，應經高級文官委員會同意，並知會文官委員。

高級文官職務擬任者若來自於文官體系以外時，機關有權在該項職務對照的薪俸區間自行決定起敘之薪俸水準，無須先經公共服務局同意；但若欲自超過區間範圍起敘，則需提出該案例乃屬非常情況之證明，並先經公共服務局高級文官處之同意。優先人選若因待遇原因拒絕接受就任該職，機關可向文官委員要求推薦次一合格人選。

任用機關大臣在正式同意任用前，有權先與優先人選會談，會談結果若令大臣決定不任用該人選，則應重新辦理甄補程序，而非直接任用該次合格名單的次優以下人選。不過，樞密院令賦予文官委員在非常特別的情況下，可同意大臣任用經公開競爭被認定為合格但排序非最優的人選。辦理此種例外案例時，大臣必須向首席文官委員說明其決定乃基於與工作相關的正當且非常特殊之理由，文官委員室必須以集體方式做成同意的決定，並將案例列入年度報告。

此外，有些職務任用前需先經相關單位之同意。凡高級人員任用遴選委員會（Senior Appointments Selection Committee）所屬職務之甄補，機關皆應先向該委員會資深次長諮商，其中常務次長由首相基於國內文官長建議後任命，其他職務人員任用前須先經由首相核准。會計官職務則應與會計財務局諮商。政署執行長任用應知會公共服務局內績階小組。

（五）提交報告

一旦機關完成任用程序，應向文官委員室提交辦理情形與結果報告。報告內容應敘明下列資訊，例如職位的基本資料為何？是否委由甄補與評鑑局參與？是否委由其他求才機構參與？是否辦理獵才活動？如何辦理媒體廣告刊登？廣告內容？多少人應徵（其中現職文官多少）？應徵者的素質如何？

四、英國高級文官的核心能力、訓練培養、人力發展

（一）英國高級文官的核心能力

英國高級文官核心能力架構主要的目的在於「界定高層管理者所需要表現之傳遞文化變革的行為」。此係由於英國政府認為，高級文官的領導品

質是整個文官改革的核心，並且是政府目標達成、以及確保公共服務品質的重要部分。

高級文官核心能力架構能有效地衡量政府目標傳送所需的行為，所以是高級文官績效管理制度重要的部分。它不僅是策略和文化變革重要的工具，同時也是個人領導行為具體的指引。總體而言，英國高級文官核心能力架構是以「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。基本上，英國高級文官核心能力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。具體行為包括引人矚目並接近所有的人、行為誠實而正直、知識和專業良好的運用、處事圓融而又有決斷力富有挑戰性，且能夠接受別人的挑戰、能夠說出別人不願聽的話、能夠做出困難的決定並衡量風險。
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。

(二) 英國高級文官的訓練與發展

傳統英國高級文官的訓練都是從實作中邊做邊學，但是英國政府為了使屬於快速升遷系統的高級文官培養各政策領域的技能，因而積極地以遷調方式訓練和發展高級文官。整個英國高級文官訓練與發展機制大致可以從遷調的目的、遷調的範圍、遷調的型式、以及發展模式等四方面獲得瞭解。

1. 遷調的目的

(1) 政府的目的

英國政府認為遷調有助於促進高級文官有效地發展與進行人力配置，這主要是認為藉由遷調可以提升高級文官對政府整體利益的瞭解，創造共同價值與實務歷練，能在不同組織中與他人相互學習，避

免受到組織與功能的限制，進而分享交換實務經驗與信念。

（2）管理者的目的

主管期望透過員工彼此間的遷調互換，藉以檢測員工的能力、使其擁有前瞻性以及廣泛的職位技術本位，創造一個更具彈性的組織，並了解政策制定的更廣泛面，跨越文化的差異，建立與其他組織有效的聯繫網絡，並從其他組織中帶回知識與良好實務。

（3）員工的目的

對個別員工而言，遷調能夠發展轉換技能的能力，發展信心和彈性，建立網絡系統，在新的環境中檢測並得到技能，得到更廣泛的視野。

2. 遷調的範圍

依據遷調範圍遠近，主要有下列三種類型：

（1）部門間的遷調

在英國 1994 年的「永續與變革」報告中，政府提倡文官應在相關工作的具體範圍內遷調流動。根據資料顯示，高級文官在他們原來職位上的時間並不長，此顯示遷調是現今英國高級文官體系持續不斷的現象。

（2）部門與政署間的遷調

政署執行長代表著一群新的高級文官，他們由外部甄補而來、採短期契約、負有明確目標與績效標的的直接管理責任。因此這類人員也與政策制定功能實質上、管理上保持距離，並因而對傳統高級文官的凝聚力與一致性產生威脅。但因為政署不能完全與其相關的部門隔離，因此英國政府希望藉由加速人員的遷調，可以創造出一個共同的文化。

（3）外部遷調

很少有高級文官具有文官體系以外的工作經驗，調查發現，高級文官大部分的經驗都是在踏入公務生涯之前所獲得。近年來部門間高階管理者的薪資差距縮小，有助於外部遷調，但開放式的競爭仍並未導致大規模私部門的招募，而且若把私部門的獎金股利一併計入，公私部

門的薪俸水準差距其實仍然很大。不過英國政府仍鼓勵此種遷調類型。

3. 遷調的型式

英國高級文官的遷調，基本上可以分成商調、借調、以及派任三種形式：

(1) 商調

商調是指從原來任職的部門遷調到其所屬的政署，可以藉此獲得執行政府政策與顧客服務的經驗傳遞。或者是商調到另一個政府部門，例如許多到內閣事務局此類中央部門的商調，即提供遷調者一個對較寬廣的文官體系提升視野的機會。此外，也可以遷調到與現職所屬部門有合夥關係的部門中。商調可以是單向或是採雙向交換的形式進行。

(2) 借調

借調是指遷調到文官體系外的組織，例如商業組織、志工組織等，有許多借調是到其他例如地方政府或歐盟機關等範圍更廣的公共部門，在不影響原本職業的前提下，借調期間從三個月到三年都有。

(3) 派任

派任則是高級文官被派到到其他的組織，進行三個月以內的短期計畫或研究，此派任經驗被視為是原本主要職務的一部分。

4. 遷調的步驟

為了要確保高級文官能從遷調中得到最大效益，必須要遵循以下步驟：

(1) 確立遷調的目的

此一步驟主要在提供部門、機關與遷調者思考以下議題：

- a. 遷調提供什麼樣的機會。
- b. 所追求的是何種形式的技能。
- c. 誰可以從組織中得益。
- d. 該如何去確定遷調。
- e. 何種互換遷調的形式最適合。

(2) 前置作業

- a. 確保每一個人都參與清楚的目標協議。
- b. 確保所選擇的行動和時間的配置可以合宜地達到目標。
- c. 針對財政安排和利益衝突的可能性，進行協議並予以紀錄。
- d. 遷調計畫必須保持彈性。
- e. 協議遷調行動該如何評估並決定由誰來評估。

(3) 實施期間應注意事項

- a. 提供個人完善的簡報，告訴遷調者被賦予的期望，並在面臨問題時可以提供聯絡人。
- b. 對於較長的互換期間，允許他們可以與其雇主聯繫，並解釋績效評量的安排。
- c. 確保個人可以從中學習組織文化，而非僅關注於特殊計畫。

(4) 後續階段應注意事項

- a. 確保個人的回報有所轉變並加以使用，或是傳遞他們新的技能和經驗。
- b. 對於遷調互換進行評估，並定義其價值和可學習的課程。

5. 發展模式

英國高級文官的訓練發展，除了上述以遷調為主的機制外，還有下列幾種方法：

(1) 學伴關係

透過兩個在不同組織但屬於相似層級的人，定期的相互學習並互相支援。

(2) 職位實習 (shadowing)

在員工的工作日或工作週期加強訓練他們未做過的工作，以補充他們的不足之處。

(3) 師徒制

中階的管理者，可以藉由與高級文官定期的聯繫與反饋，從中發展自我。

(4) 非行政性的歷練

參與者以非行政性質的決策者參與相關行動，或是在次要的委員會及共同方案團隊，扮演建議者的角色。

(5) 共同訓練

參與人員和其他組織的參與者，共同參與研究小組和較長的訓練方案。

(6) 聯繫或討論型團隊

透過特定團體的定期聚會，討論一般性與有興趣的議題。

五、英國高級文官的薪資與績效考核

(一) 英國高級文官的薪資

從 2002 年 4 月份開始，英國高級文官的薪資政策有非常大幅的變動，整體高級文官薪資政策明顯的與績效緊密連結，而且提高了與私部門薪資的競爭力。

1. 薪資決定單位

英國大多數高級文官的薪資是由各部決定，前提是必須與政府的決議相一致，同時對於主管機關「高級文官薪資審議委員會」(SSRB) 每年的報告都要有所回應。

此高級文官薪資審議委員會是個獨立機構，負責提供建議給首相、內閣、薪資相關部門的大臣和次長、高級文官、軍隊中的高階官員、國會成員等，以協助政府在新架構下處理高級文官薪資的問題。並且對於高級文官薪資政策的運作負有監視的責任，具體的目標在於以下幾項：

- (1) 確保制度公開透明。
- (2) 確保個人薪資與政府公平機會政策相一致。
- (3) 確保各部門間具有足夠的一致性。
- (4) 檢測薪資層級與績效是否相關。
- (5) 觀察各薪資層級是否傾向於與相關薪資和工作比重取得衡平性。

2. 薪資結構

英國高級文官的薪資結構，基本上是由三個面向構成，分別是職位的

基本薪資給付、固定的績效表現獎金、以及高績效目標達成比例獎金三個項目。每個高級文官除了基本薪資以外，基本上都會有固定的績效表現獎金，但是只有績效在前 25% 的人才會適用到高績效目標達成比例獎金此一項目。因此，績效獎金是很重要的一環。

3. 薪資表

高級文官的薪資是根據工作評價分數區分為薪資寬幅等級 (pay band)，原來分為九個和常務次長一級，但是 2002 年後改為四個，每一等級定有最低和最高金額，並且分為四個薪級，代表著不同程度的工作績效表現，如下表。

表 3-1：英國高級文官年薪資表（2003. 4. 1）

單位：英鎊

薪資寬幅等級 (工作評價分數)	最低薪額 (minimum)	進展績效目標 薪額 (Progression Target Rate, PTR)	優越績效目標 薪額 (Higher Performance Target Rate, HPTR)	甄補與績效薪額 (Recruitment & Performance Ceiling, PRC)	人數比例 (2002)
3	89,085	126,816	148,825	188,651	3%
2	72,316	97,470	116,335	151,969	15%
1A	60,788	81,749	91,181	120,527	82%
1	52,403	72,841	81,749	110,047	

資料來源：The Stationery Office, *Review Body on Senior Salaries*, Report No. 56, Cm 6099 (2004/2), p. 16. Available from <http://www.tso.co.uk/bookshop>

第二和第三薪資寬幅等級的薪額是比較能和外部市場水準競爭的薪額。第一和第 1A 薪等的薪額約是第二薪等的 55% 和 60%。

薪資制度旨在確保十年之間，只要是工作績效表現達「令人滿意」水準者，必定能由同一薪資等級的最低薪額調升到進展績效目標薪額（同一薪等的這兩個薪級，薪額差距約為 40%）。絕大部分的高級文官就僅能敘至此一薪級。表現更為優異的前 25% 可以有機會調升到優越績效目標薪額。只有非常少數比例的極端優秀者，才有機會調升到甄補和績效上限薪額。

4. 年度調薪

年度調薪幅度根據工作績效表現，調幅比例在 2003 年為 0-9%，如表 3-2。

表 3-2：英國高級文官年度調薪幅度（2003. 4. 1）

績效狀況	所敘薪資在同一薪幅中的位置（Position in Pay Range）			
	較低區 (lower zone)	中上區 (upper zone)	高區 (premium zone)	最高區 (upper premium zone)
最高部分（25%）	9.0%	8.0%	5.0%	4.0%
中間部分（65~70%）	5.0%	4.0%	2.25%	2.25%
底部（5~10%）	0-2.25%	0-2.25%	0-2.25%	0-2.25%

說明：超過甄補與績效薪額者，加薪幅度與最高區相同。

資料來源：The Stationery Office, *Review Body on Senior Salaries*, Report No. 56, Cm 6099 (2004/2), p. 16. Available from <http://www.tso.co.uk/bookshop>

5. 一次獎金

英國高級文官薪資政策的獎金部分，將從第一年的 2.3% 成長到隔一年的 3.8% 到第三年的 4.9%，獎金比例是以各機關高級文官薪資總額計算之。英國政府要求各部門在個人一次獎金發放部分，應該遵循以下原則：

- （1）獎金下限設定在 3% 或不得低於英鎊兩千。
- （2）獎金上限設定在 20%，發給績效表現特優者。
- （3）所有表現優異者都必須有獎金。
- （4）績效表現列最底部比例者，不能支領獎金。
- （5）表現優異者平均所獲獎金金額，要比表現中等者更多。

6. 常次薪資

常次薪資由常次待遇委員會決定之，其薪資範圍在英鎊 115,000-245,000 之間。

（二）英國高級文官的績效管理

1. 績效管理責任歸屬

英國對高級文官的管理責任，原則上仍在各個部和政署，而且各部和政署有權決定自己人員的考核辦法，但某些規範和條件仍是由中央統一決定。內閣事務局會透過共同管理架構並鼓勵各部門人員流動的方式，來協助各部和政署發展高級文官專業績效，並提昇彼此間的凝聚力。

2. 績效管理制度設計原則

Michael Bichard 於 1999 年所提出的績效管理報告和某些基本設計的原則，包括：

- (1) 將目標與業務規劃所要求的結果相聯結。
- (2) 年度開始時就應對目標達成一致性協議。
- (3) 年度開始時就要讓他們知道他們所被預期的能力和行為，以及會用何種方式來衡量。每個管理者須積極投入於教導和支援工作。
- (4) 部屬與業務主管應定期討論，以瞭解進步的情形。
- (5) 年終時主管和部屬舉行正式會議，以記錄目標是否已達成。
- (6) 主管對於整體的績效做文字敘述式的評量，但不需要把他轉換成分數的標準。

3. 績效管理制度的特色

高級文官新的績效管理制度被提出來，而且經過廣泛的討論，新的績效管理制度仍然維持對整體目標和才能架構的重視，同時也保留年終績效考核的作法。然而這項新制度仍然有許多創新，包含正式的年中發展考核，終止了多年度的年終考核，以及建立新的獎金和獎勵結構來鼓勵傑出和成功的行為表現，新的制度從 2001 年 4 月開始實施，其主要特色說明如下。

(1) 績效協議制度

績效協議是整個個人績效管理核心，整個協議的建立是透過業務主管與其部屬之間對話與協調的過程，整個績效協議必須列出五至七點的目標。這些包括一些企業導向的目標，以及必須在這一年建立的一至兩項與技術或知識有關的發展性目標。

1999 年英國政府個別部門與財政部之間透過協商達成公共服務協議 (Public Service Agreement)，採取目標導向活動的過程，協議成為所有部門設定策略方向的重要機制，如圖 3-1 所示。

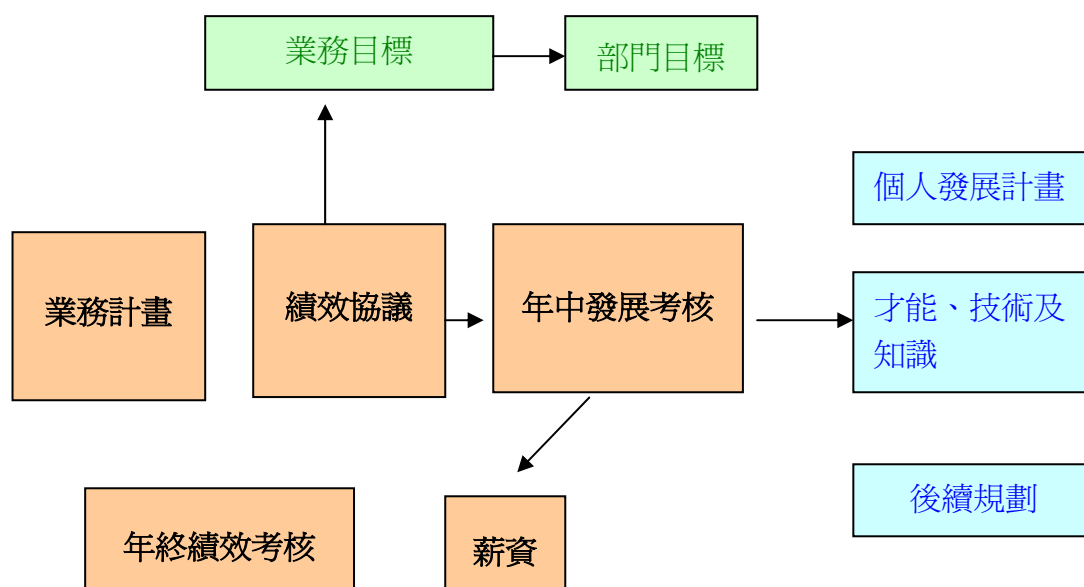


圖 3-1：英國高級文官績效管理制度概觀

資料來源：蔡秀涓製圖

(2) 年中績效考核的建立

年中的發展評估是朝向績效協議目標前進的重要基石。由於環境會改變，因此績效協議如有必要改變的話，此年中發展評估便提供了討論和修改的機會。另外，某些行動方案有助於目標的達到，也提供大家討論和同意的機會。在此正式發展評估之前是用一種非正式年中評估方式。這顯示由業務主管與部屬間針對績效問題所進行的對話，不斷持續地進行。

(3) 年終考績的改革

廢除用分數來衡量考績，是一項重要的改變。年終考績是由業務主管和部屬私下討論今年度績效的一項重要會議。包括目標的達成，才能、專業和技術的應用和表現。兩造雙方都須準備好案例或證據來支持他們的看法。部屬先前要準備好自我評量的草稿，以備會議的討論。

對於設定的目標達成之情況。業務主管在這項會議主要的目標在於：激勵部屬、表揚成就、勸告或引導；提出進一步的規劃，及改善績效標準。在會議最後部屬會自我評量，並由主管用文字敘述那些部屬已經完成，及那些已經達成協議。不再有用表格或數字的方式打考績，但必須清楚地說明個人的目標是否達成。部屬對這些文字說明必須簽字，對不同意見也要敘明不同意的理由。

（4）薪資與考績的結合

業務主管於確定員工績效水準之後，就必需對功績俸和績效獎金水準提供建議。新的績效管理制度將裁量權留給各部，各部的俸給委員會掌握有相當的權力。這個委員會是由各部的高階管理者所組成，而他們對薪給的判斷是根據每個人相對於他人在其層級所做的貢獻而定。

為了避免通通有獎，或成績偏高的情形發生。高級文官的考績須與俸給相配合。其分配的比例為高（25%）、中（65-75%）、低（5-10%）。

貳、美國聯邦政府高級行政主管職¹²

一、美國政府體制與人事體制概述

美國是一個總統制的國家，政府之體制設計，係以行政、立法、與司法三權的分立制衡為主軸。憲法明文規定聯邦政府的權力，其餘政府權力係由州及地方享有。總人口數至 2002 年底，約 2 億 9,233 萬餘人（行政院人事行政局，2003: 1）。

美國政府人事體制的特色，是較為重視管理民主與程序正義，另一方面管理措施也富動態變化，盡可能地接納人力資源管理新思潮或概念。總體來說，聯邦政府人事體制與政策，是配合政府功能發展之手段，人事體制本身並不是目的，因此，在權力歸屬方面，美國人事權係屬於首長行政權之一，也就是慣稱的部內制。而在價值方面，則是以才能取向的功績原則為最重要核心，職位設計則是屬於以專業主義為主的職位分類制度。至 2002 年底，各級公務員總數有 2,279 萬餘人，其中聯邦公務人力 415 萬人，

¹² 本節相關論述，係引自施能傑，1999，《美國政府人事管理》。

州政府及各級地方政府公務人力則有 1,864 萬餘人（行政院人事行政局，2003: 1）。

美國人事體制的最主要管理機關有三。最重要的一個就是成立於 1978 年的聯邦政府人事管理局，主要職責是負責聯邦政府人事管理制度與政策的規劃，並監督各機關依據相關法令辦理人事管理工作，但是依法也可將原有權限事項，包括競爭考試工作等，再授權各機關辦理。人事管理局隸屬總統，置局長一人，為總統的人事幕僚長，局長必需秉持總統「要求及指示」，或基於其全部或部分人事管理授權，主管局務。

功績制保護委員會則專司監督各機關是否依功績制度運作之責，其內部並設有特別檢察官辦公室，協助保障員工權益。至於勞資關係制度，則是交由聯邦勞資關係委員會負責。

二、美國高級行政主管職制度建立之背景、目標、與職位設計

（一）制度建立之背景

聯邦政府自 1950 年代起即一直有建立高階文官之倡議，1978 年卡特總統設立聯邦人事管理專案小組（Task Forces of the Federal Personnel Management Project），小組內高階主管分組就高級文官課題指出以下十一項重要問題，並歷經三十年的努力，聯邦政府終於設立獨立的高階行政主管體系。

1. 國會或總統均無法有效控制政府中高階主管的數額。
2. 高階主管數量與需求間關連不大，制度也無法對計畫變遷作迅速的調整。
3. 任用程序過於複雜，致使職責相當者卻因不同標準而有不同待遇。
4. 欠缺任用管理專業者擔任管理上千萬元預算之計畫與監督上千名員工。
5. 永業公務人員若不放棄其永業久任資格，鮮有機會擔任職責更重大的職位。
6. 政治領導層一旦有變動，許多機關即會面臨一段期間無法作事。
7. 某些關鍵重要性的高階主管職位被歸為永業性職位，致使新任政府

既無法自行任用主管出任該職，但又難以對現職者重派職務。

8. 某些永業職管理者並未充分稱職，但欲將此類管理者免職卻是困難之舉。
9. 高階主管待遇一直是嚴重的問題，大部分的薪俸已多年凍結未調，然所需生活費用，以及部屬和民間相當職位者的薪俸卻顯著增加。
10. 現行高階主管職位的設置與任用程序相當繁瑣，而且缺乏有效性。
11. 少數族裔和女性實際上難出任高階管理層次職位。

（二）制度建制之目標

高級行政主管職的設立乃是希望藉此形成一個類似法國政府內的高級主管集團（corps）意識，確保美國聯邦政府高階行政人員對國家目標、政策、需求具備回應力，並追求最高品質。文官改革法希望藉由高級行政主管職制度達成下列目的：

1. 薪俸、福利、誘因和其他工作條件等整體待遇制度要能吸引和留住非常優秀有能力的高階行政人員。
2. 高階行政人員的工作成就直接決定其待遇、留任和任用類別。工作成就則以個人和組織績效同時衡量之，包括效率改善、生產力、工作或服務品質、成本效率、績效及時性，和符合平等就業機會目標。
3. 高階主管對所屬人員的生產力和績效能力負有責任性。
4. 獎勵特殊的成就表現。
5. 機關首長有權重行指派高階行政人員之職務，期以最佳配當人力達成機關目標。
6. 當高級行政主管職人員因非懲罰原因而被免除職位時，應給予資遣費、提早退休和轉任協助。
7. 保障高階行政人員免受獨斷的人事決定或濫權。
8. 確保計畫管理過程的延續性與政策支持度。
9. 強調高級行政主管職人事制度的功績性，並免於受到禁止人事措施行為之侵害。
10. 要求高級行政主管職人員對誠實、經濟性和效率性負責任。

11. 確保制度設計能遵行所有適用的文官法令規章，包括平等就業機會、政治活動與利益衝突事項之法令。
12. 提供非常優秀高階行政人員有系統的初任性和持續性發展計畫。
13. 建立一個以大眾利益為指引的高階行政人員制度，並免受不當的政治干預。
14. 在可能範圍內，任用永業人員出任高級行政主管職職位。

（三）職位設置基準

1. 定義

高級行政主管職職位係指從事五項職責之一，且列一般俸表第十五職等以上或首長俸表第四與第五俸等無需參議院同意由總統直接任命之職位。五項職責是：指揮機關所屬組織單位；負責某項或幾項具體計畫或方案之成就事宜；監督組織單位工作目標的進度，並定期評估與調整工作內容等以達成工作目標；監督所屬人員的工作；負責政策決定、政策制度或其他的主管職能。

2. 職位類別

高級行政主管職職位可分為「永業保留職位」(career reserved position)和「一般性職位」(general position)兩類。「永業保留職位」指需永業任用人員出任的職位，欲擔任此職位時需經人事管理局依其所訂資格條件和程序之審核同意。「一般性職位」指永業保留職位以外的任何職位，可由永業任用人員、非永業任用人員、「限期緊急任用人員」(limited emergency appointee)或「限期任用人員」(limited term appointee)出任。限期緊急任用人員是為因應緊急或非預期需要而任用的高級行政主管職職位人員，最長任用時間為十八個月。限期任用人員是指任用期間最多為三年的高級行政主管職職位人員。非永業任用人員指限期緊急任用人員和限期任用人員不屬於永業任用之人員。

3. 職位配置設計

各機關可設置多少高級行政主管職以及人員類別為何，雖然各機關得

自行規劃，但是須經人事管理局的統籌核定，目前約有七千餘個職位。各機關每年應檢討次一會計年度非永業任命人員的數量需求，並向人事管理局提出總數量之要求，人事管理局逐年審核該要求。

不過，聯邦政府各機關所任用的非永業任命人員總數不得超過高級行政主管職總數的 10%，個別機關中非永業任命人員總數則不得超過該機關高級行政主管職總數的 25% 或依 1978 年文官改革法初設時之總數。此外，機關內限期任用人員最高總人數為該機關原核定高級行政主管職職位總數的 2%，超過部份的任用均需先經人事管理局核可，而限期緊急任用和限期任用兩類人員總數則不得超過高級行政主管職總數的 5%。

4. 資格條件標準

各機關每一個高級行政主管職職位所需之資格條件係由其自行設標準，並以書面周知所屬人員。其中，永業保留職位之資格標準，各機關需依人事管理局所訂要求自行制定，一般性職位則需與人事管理局諮商後方得制定其標準。

人事管理局規定機關制定資格標準時應循五項大原則。第一，標準要能反應出欲成功執行職位職責所需的專業性（技術性）與管理性的知識、技能與能力之深度與廣度。第二，標準要相當明確，可用於排列職位候選人名次順序供競爭選用。第三，所有標準均需具備工作相關性，但得不必強調本機關之工作相關經驗，以利甄選機關外之人員。第四，標準不得就一般俸表相當職位已訂有的最低教育資格和最低工作年限再增加規定，也不得包括其他法令禁止採用的標準。最後，當原有標準更改時，舊標準應繼續適用兩年。

三、美國高級行政主管職的甄補與任用

為確保高級行政人員品質，各機關必須制訂相關建立候選人培訓發展計畫，人事管理局的角色則是要求、協助與監督各機關的辦理。

（一）候選人的甄選

高級行政主管職位人員應從現任文官或非現任文官中各合格人員團

體，根據功績任用程序方式，甄選參加發展計畫的人員。但機關若能提示證明在候選人發展計畫宣布前五年間，自本機關外任用的永業高級行政主管職位人員比例已占全體的 15%以上，則可申請不適用由非現任文官甄補之規定。

高級行政主管職候選人發展計畫分為「現任文官」計畫和「非現任文官」計畫兩類。現任永業職的公務人員或擔任永業類型職的公務人員，方得參與現任文官的候選人發展計畫。政府外人士與（或）文官內非永業職或非永業類型職之公務人員，則參與非現任文官計畫。候選人須先依除外職 B 俸表（Schedule B）任用之，任用期限不得超過或經延長超過三年，工作指派必須為全職性質，與高級行政主管職候選人發展計畫相關，並具發展性目的之職位。

（二）任用程序

各機關應依人事管理局所訂規章自行訂定高級行政主管職人員的甄選計畫，並且實際負責遴用人選。法律並明訂白宮內任何官員或單位均不得直接或間接地就獨立管制性委員會內高級行政主管職職位人選的任用和免職，行使審核或同意權。

永業高級行政職初任人員的甄選必需是開放式架構，亦即應從現任文官內所有合格人員團體，以及非現任文官中所有合格人員團體中甄選人員，因此，高級行政主管職兼採內升與外補的管道。無論採何種管道，初任人員甄補的程序，首先是經機關遴選，然後再提交人事管理局獲得資格認證後，機關方得正式任用。

1. 機關遴選

各機關當欲補實職缺時，必須經由各種資訊公布管道正式公告周知，再自高級行政職候選人計畫（詳後）或其他來源之人選中遴選人員。遴選工作由各機關自行設立的一個或多個高階人力資源委員會（Executive Resource Board）負責，委員會成員均由機關首長自所屬人員中任命之。委員會具體職掌包括審核各永業高級行政主管職職位每一候選人的主管資格條件，並向有權任用者提出書面的遴選建議。高階人力資源委員會就永業

高級行政主管職人員遴用建議的決定，必須遵守人事管理局所訂功績用人的幾項最低要求。

2. 高階主管資格確認

獲機關遴選者尚需經資格認證。認證由人事管理局負責，該局內設有多個資格審核委員會（Qualification Review Board），就各機關申請任用的高級行政主管職人員，審核是否核予出任永業高級行政主管職職位的資格認證書。

永業高級行政主管職人員的資格標準，由人事管理局和各類資格審核委員會諮商後制訂，基本上該項標準需能反映出候選人是否具高階人員經歷，鑑別出候選人是否已成功地參與人事管理局所核訂的永業主管發展計畫，以及具備充分的彈性可使具有特殊特質的候選人能成功地展現其特質並獲任用。人事管理局列出擔任高級行政主管職職位共同必備的資格條件稱為「核心能力條件」。

3. 試用

經資格認證並由機關正式任用的初任人員，必須經一年試用期限方取得永業高級行政主管職人員之資格，此後，其免職非依法定原因不得為之。試用期滿後辭職或被免職的永業高級行政主管職人員，除非再經功績用人程序被選任，否則不得再出任另一永業高級行政主管職職位。

4. 候選人權利

參加甄選人員有權利要求機關提供關於永業高級行政主管職職位人員甄選程序的資訊，並且得向機關申請提供機關就自己是否合於資格條件的決定文件。但是候選人不得就高階人力資源委員會、資格審核委員會或有權任用者關於高級行政主管職任用之決定，向人事管理局提起訴願。不過，人事管理局有責任就各機關是否遵循功績用人要求規定進行查核，並可要求機關作必要之更改。

四、美國高級行政主管職的核心能力、訓練培養、人力發展

（一）核心能力

高級行政主管職申請人必須符合兩類資格條件，其一是人事管理局規定所有高級行政主管職職位共同應具備的主管資格條件，其二是任用機關本身要求的特殊專業性或技術性資格條件。1998 年新修正採行的標準稱為「主管人員核心資格條件」(Executive Core Qualifications)，包括變革領導、員工領導、結果導向、企業洞察力、建立結盟和溝通等五大面向，各個核心資格條件面向均有細部的特性說明和能力面向。

(二) 訓練與發展

高級行政主管職設計時即重視人員的訓練發展工作。訓練事宜與一般俸表公務人員一致，但其發展事宜則另有一套制度。各機關必須就基層主管人員、管理人員與高階主管人員制訂初任性與持續性的發展計畫，該項人力發展計畫需納入機關策略計畫書內容。經由人力發展計畫，現職人力能保有短期性與長期性的持續學習，使其在現任管理層次與職位上能有最臻善的工作嫻熟程度，同時能形塑一種政府整體觀點。

現職人員發展計畫的方式之一是帶薪進修(sabbatical leave)。各機關首長得核准永業高級行政主管職人員最多十一個月的帶薪進修，以利該員從事有助於其發展與效能的研修或非現職之工作經驗。永業高級行政主管職人員必需簽訂同意書，具結帶薪進修結束後會繼續在政府連續服滿兩年以上，機關首長方得核准其帶薪進修。人事管理局的人事手冊中建議各機關核准帶薪進修的人數比例，以永業高級行政主管職人員數量的1%為限。

人事管理局聯邦行政主管學院辦理的高階主管發展計畫稱為「民主社會的領導力」(Leadership for a Democratic Society，簡稱 LDS)，該發展計畫實際課程與活動的設計是整合成下列四項次子題：政府內的個人領導力、公共組織的改造與變革、憲政架構下的公共政策以及全球化觀點與政府施政。

五、美國高級行政主管職的薪俸、績效考核和退離

高級行政主管職制度特別重視績效管理精神，因此考績制度有許多特別的設計。同時，其薪俸也與一般俸表分立，彰顯欲重獎勵的精神。

（一）薪俸

高級行政主管職薪俸制度設計的原始立意是希望機關有更彈性的敘薪決定空間，用以吸引優秀的高階人力資源。因此，高級行政主管並無職等或官等之分，而是改運用俸等的概念，讓機關可因高階主管個人資歷等狀況決定其敘薪俸等。依法俸表可包括五個以上的基本俸等，第一俸等為最低，最低俸等俸額不得低於一般俸表第十五職等之最高基本俸額，最高俸等俸額不得高於首長俸表第4俸等。一旦設定各俸等俸額後，由總統決定各俸等俸額調幅，並應公告於「聯邦公告」，各俸等俸額在十二個月期間內最多可調整一次，2003年時共有六個俸等，每一俸等不分俸級，每年明訂俸額。各機關依人事管理局所訂標準，彈性地決定每一高級行政主管職人員的敘薪俸等方式。由其他機關高級行政主管職轉任時，新機關有權決定給予的起敘俸等。

美國的高級行政主管薪俸制度從2004年1月開始採用「開放式薪水幅度」(open pay range, 也就是通稱的 payband 薪帶制)的績效薪俸制度(Public Law 108-136)。高級行政主管薪水的高低完全看個人以及組織的具體績效而定，也不再擁有全體一致加薪，和地區加給的權利。新的績效薪俸制度規定，高級行政主管的薪水下限是一般俸表十五職等一階薪額(\$87,439)的120%(即\$102,168)，上限則為首長俸表第3俸等薪額(\$142,500)。但是，機關的績效考核制度如經人事管理局的核准，並得到預算管理局同意，則高級行政主管的薪水上限可提高為首長俸表第2俸等薪額(\$154,700)。

根據聯邦法律5 U.S.C. 5307規定，在人事管理局核准的績效考核制度下，高級行政主管的整體待遇上限，包括基本薪水、績效獎金和其他津貼以及誘因，可以和副總統的薪水相同(\$198,600)。但是如果績效薪俸制度沒有人事管理局的核准，則高級行政主管的整體待遇上限只能夠和首長俸表第1俸等薪額相同(\$171,900)。

（二）績效考核

1. 考績制度的目標

高級行政主管職考績制度的設計原理是，根據與職位相關的明確關鍵

面向（critical element）作為標準，有系統性與正確辦理任何高級行政主管職職位人員的績效評估，並鼓勵高階主管人員追求卓越的績效。同時，藉由績效考核過程，溝通與釐清組織的各項目標，釐清每個人對機關目標達成的職責所在，也用以評估與改善個人成就與組織成就。最後，績效評估結果提供決定可否再留任和領取績效獎金的判斷基礎，也是薪俸調整、訓練、獎勵、工作重新指派、留任和免職的決定基礎。

2. 考績制度基本內涵

各機關可依據高級行政主管職人員的工作特性建立不同的考績制度，各套績效評估制度的內涵均需遵守下列原則：

- （1）整個高級行政主管職考績內容與程序均應納入機關「績效管理計畫」書中，經人事管理局同意後方得實施。績效管理計畫尚應包括說明如何結合績效、薪俸與獎金制度以達成組織目標。
- （2）所有高級行政主管職人員的個人績效計畫均需指陳所任職位的關鍵性面向，亦得包括非關鍵性面向。所謂關鍵性面向是指職位內各項對組織目標與任務達成有重要關聯性的職責，這些面向若缺乏工作績效時將造成整體績效無法令人接受。所有主管人員均依其個人績效計畫中所列各項關鍵性面向和非關鍵性面向接受考評，並給予考績等級。
- （3）各高級行政主管職人員的個人績效計畫應先與其主管人員諮商後再訂定，但其直屬監督主管負有最後決定權，並將計畫內容在考績期間開始三十日內周知當事人。
- （4）每一關鍵面向的考評結果應至少有三項等級，其中，「完全成功」等級必需列有書面的績效標準說明，其他等級則得列有績效標準。考評標準主要係視其對機關目標達成度的貢獻，最少應包括標準是：工作效率、生產力與品質的改善、成本效率、工作時效性、所屬人員效能性、生產力和績效品質的其他指標，和符合弱勢優惠方案目標和平等就業機會要求。
- （5）機關應制訂如何由各關鍵面向或非關鍵面向考評結果計算出總考績等級的方法。若亦採計非關鍵性面向績效時，關鍵面性績效應有較高的

權重。

- (6) 年度考績等級至少應有三個等級，即「不成功」、「剛好成功」和「完全成功」等級。但機關可在「完全成功」等級以上再加上最多兩個等級。機關不得使用強迫分配各等級人數的列等方法，而且需致力確保只有績效超過一般期望水準者方得考列「完全成功」等級以上。
- (7) 機關應提供有權考評者相關的訓練機會，使考績制度能有效地執行。並應定期評估現行制度的效果及作必要之修改。

3. 考績程序

各機關自行決定高級行政主管職人員考績的起迄時間，但至少每年應辦理一次。考績週期間，高級行政主管職人員應與其主管至少有一次的績效進展檢討會談，主管需於會談時告知其在職位上績效面向的表現。

考績之辦理分為初評、複評與決定三個階段。初評係由高級行政主管職人員直屬主管為之，並將初評結果副知當事人，直屬主管初評應送交更高層主管表示意見，當事人有權對兩者初評提供書面意見。然後直屬主管再將所為初評提送機關內績效審核委員會審查複評。

績效審核委員會由各機關自行設立，委員會數目也由機關因需要而定，但每一委員會至少要有三位以上成員，其中半數以上需為永業高級行政主管職人員。所有委員均由機關首長任命或首長指定人員任命之，委員則應基於一致性、穩定性和客觀性之標準挑選。

績效審核委員會審核直屬主管所提初評、當事人所提意見、和更高層級主管對初評之意見，若其認為有必要時，得進行進一步的查核。委員對於涉及自己的考績時應迴避。委員會應就每一高級行政主管職人員的考績做出建議，並將結果以書面向有權決定者提出。有權決定者包括機關首長或其指定之人員，其負責在考量初評結果與考績審核委員會建議後，核定最終之考績等級。新總統上任後 120 日內不得對永業高級行政主管職人員辦理考績，所有考績過程相關資料均應存檔至少五年，並應副知當事人。

4. 考績結果

永業高級行政主管職人員考列「完全成功」以上等級者均得獲績效獎

金。在連續三年間曾有兩次考績未達「完全成功」以上等級者，或連續五年間曾有兩次考績列「不成功」等級者，均應予免職。考績列「不成功」等級者得以改派本機關其他的高級行政主管職職位、調任其他機關高級行政主管職職位或免職。

考績列「完全成功」以下等級者，機關應提供改善之協助，包括如正式訓練、工作中訓練、諮商和密集監督等。同時，考績未達「完全成功」以上等級者，機關得調低其原敘俸等，但需在調低前十五日以書面通知，而且當事人享有在七日內答辯和由律師辯護的權利。

5. 績效獎金

永業高級行政主管職人員可因其工作績效支領績效獎金與品位獎金（rank awards）。績效獎金由服務機關核發，形式為一次金，獲取獎金的人數比例最初制度設定成 50%，但才剛實施國會即修法降為 20%，1984 年國會雖修法取消比例限制，但人事管理局實際上卻設定在 30%，直到 1987 年比例才取消。

年度考績需列完全成功等級以上者方具支領績效獎金資格，獎金數額是基本俸額的 5%至 20%間，由各機關首長詳加考量績效審核委員會所作建議後自行決定如何核發。不過，各機關每一會計年度可支付的績效獎金總額不得超過當年度所有永業高級行政主管職人員基本俸額總數的 15%。個別高級行政職人員的績效獎金與基本薪俸總數不得超過年度最高全部待遇法定上限，超過部份應改於次年開始時再行發放。各機關須於發獎金後十四日內，向人事管理局提送績效獎金給予數、核發獎金總額和相關薪俸計算資料。

根據人事管理局的統計資料顯示（OPM, 1998: 78），自 1986 年至 1997 年度間，每年度支領績效獎金的永業人員比例約在 35%至 40%間。平均的績效獎金近幾年來約在七千元，據此粗估，獎金數額僅約為基本俸額的法定下限，而非上限，這也是許多高級行政主管人員感到不滿之處。另外，稍早研究發現（MSPB, 1990: 15），永業高級行政職人員獲得績效獎金的比例顯著地隨俸等增加而遞增，最高俸等是最低俸等的九倍。

品位獎金係由總統核發。各機關每年均應向人事管理局推薦接受「優秀主管」(meritorious rank awards)或「傑出主管」(distinguished rank awards)獎之永業高級行政主管職人員人選，人事管理局審查後再向總統推薦應獲此獎勵的人選名單。總統在每一會計年度中依人事管理局之建議，得核頒一萬元「優秀主管」獎金給有良好成就的永業高級行政主管職人員，核頒二萬元「傑出主管」獎金給工作極為優異的人員。每一會計年度間，獲「優秀主管」獎金的永業高級行政主管職人數不得超過總數的5%，獲「傑出主管」獎的人數不得超過總數的1%。但是，獲得兩項獎勵之一者，在其後四年間不得再獲此獎。

(三) 退離與免職

機關可基於四類原因將永業高級行政主管職人員免職，即試用期間免職、任何時期因績效不佳免職、未獲再認可免職及人力精簡之免職。必須注意的是，此所稱的免職係指免除繼續擔任高級行政主管職職位，而非免除其擔任其他文官職位的資格。

1. 試用期間免職

試用期間免職理由有四種。第一是績效原因，即試用期間工作績效不佳，此處所稱績效得非指年度考績。第二是行為原因，若有不當行為、怠忽職守、不法行為、拒絕重行指派工作地點或不願隨工作地點更改轉任。第三是任命前原因，即試用期間之前所已發生足以免職之情事。最後是人力精簡原因。

2. 考績原因免職

已完成試用或無需試用之永業高級行政主管職人員，若年度考績未達「完全成功」以上等級者，得以免職。第一次列「不成功」等級者，得予免職；但若在連續五年內曾有兩次「不成功」等級，或連續三年內曾有兩次「完全成功」以下等級者，應予免職。

3. 未獲再認可免職

永業高級行政主管職人員若經服務機關核予「不再認可」時，應予免

職。機關需在免職生效日前以書面通知，無需試用或完成試用者應在三十日前通知。通知書內容應包括免職理由、向功績制度保護委員會訴願權利與期限、免職生效日、是否具備轉任權利或立即退休權利。

4. 人力精簡免職

機關若因人力精簡之故，得依一定程序將永業高級行政主管職人員免職，並給予當事人有轉任本機關內其合於職位資格條件要求的其他任何空缺高級行政主管職職位之權利。

5. 暫時性不支薪停職（Furlough）

各機關因經費短缺、工作減少或其他非紀律原因，得將永業高級行政主管職人員改派為不支薪不工作的暫時停職狀態，停職期間最長為一年。機關必須在預期一年內會召回當事人回任工作的情形下，方得運用暫時停職。任何連續超過 30 天以上或整年間陸續合計 22 個工作天以上的暫時停職命令，必須視為是人力精簡，應依競爭程序為之。受停職命令者，應在生效日 30 天接獲書面通知，在一定時間內有權向功績制度保護委員會提起訴願。

6. 120 日內不得免職之限制

為防止新任政府對原任高階行政人員基於政治原因所做的獨斷濫權不利對待，新機關首長或新直屬主管（非永業高級行政主管職人員且可行使有免職權）上任後 120 日內，不得基於試用期間、績效不佳或未予再認可三項原因，對高級行政主管職人員作成免職之處分。但下列情形之免職，不在此限：

- （1）新機關首長或直屬主管上任前即因年度考績列「不成功」等級。
- （2）新機關首長或直屬主管上任前已因紀律原因進行免職程序。
- （3）因紀律原因且有合理證據懷疑其可能觸犯入獄刑責之罪行。
- （4）因紀律原因若未予免職可能導致政府財產之損失，危及政府利益或對他人或當事人構成威脅。

非永業高級行政主管職人員、限期緊急任用高級行政主管職人員、限

期任用高級行政主管職人員，機關均得隨時免職之。

7. 免職後的保證轉任權利

永業高級行政主管職人員因上述四項原因遭免職時，仍具有保證轉任其他非高級行政主管職職位的空缺文官權利。轉任職位必需為列一般俸表第十五職等或相當職等以上，且仍具有原來的任用類別資格之職位。同時，不得因其轉任致使其他人員降等或遭裁員。轉任後依下列較高者敘其薪俸：改任職位的目前基本薪俸、擔任高級行政主管職職位前原職位的目前基本薪俸、或遭免職前所支之基本薪俸。

參、加拿大高級文官制度¹³

一、加拿大政府與公務員體制

加拿大政府基本上是屬於內閣制的國家，但又兼具美國聯邦制的型態，國家最高象徵領袖為加拿大總督，但總理卻是實質的最高政治領袖。截至 2003 年止，人口總數約為 3,162 萬 9,700 人。

由於政治體制為內閣制，所以文官體制所表現出來的特質，就是必需以服務公民為最重要價值。因此，文官體系具有四項特質，分別是永續性、功績性、政治中立性、以及公務員的組成必需具有社會代表性。至 2003 年底為止，包含聯邦與各省在內的廣義公務員總數為 263 萬 8,743 人，聯邦公務員的數目則為 36 萬 6,428 人。

加拿大最重要的三個公務員主管機關，分別是樞密院辦公室（Privy Council Office）、財政委員會（Treasury Board）、以及公共服務委員會（Public Service Commission）。樞密院辦公室專責對對部長及內閣提出總體公務人力的相關策略。財政委員會則負責有關公務員俸給、職位分類、以及勞資協商事宜。公共服務委員會則負責有關甄補、訓練、升遷發展等事項，以及確保公務人力具有最佳的能力水準等事宜。

¹³ 有關加拿大政府與公務員體制總體介紹，主要係參考加拿大政府網站 (<http://canada.gc.ca/acanada/acPubHome.jsp?lang=eng>)。至於有關加拿大高級文官制度相關介紹，則是依據加拿大公共服務委員會網站中，相關方案與報告經綜合整理歸納而成 (<http://www.psc-cfp.gc.ca/>)。

為了能符合加拿大總體社會的脈動，公共服務委員會不斷地推出各種公共人力資源的創新方案與機制，期能不斷地提昇公務員的能力以達到策略性人力資源的目的。在 2003 年通過的「公共服務現代化法」(Public Service Modernization Act)，就是希望在維續政治中立與功績原則之價值下，使各單位主管以及機關的用人彈性達到最大化。

二、加拿大高級文官建制背景、種類與人數

基本上，加拿大的高級文官並無獨立建制的機制，只是對此類人員的遷調、訓練發展及績效管理（與俸給結合）等制度，明顯有別於其他的一般公務人員，因此，在實務上給人高級文官似乎有獨立建制的印象。

加拿大高級文官涵蓋的對象有三類。第一類是加拿大文官體系中最高級的永業文官，也就是每個部會一位副部長，目前共有 29 位。第二類則是助理副部長，職級為 EX-04 至 EX-05。第三類則是職級列在 EX-01 至 EX-03 的高級文官目前約有 3600 位。這三類人員構成加拿大文官體系的領導核心。

三、加拿大高級文官的甄補與任用

加拿大高級文官的甄補來源，主要是以文官體系中具潛力的次一層級文官為主，例如副部長的甄補即是從助理副部長中具發展潛力者選取。不過，如果文官體系內部並未有適合的人選，則亦可從文官體系以外的來源甄補。

由於加拿大高級文官甄補基本上是以次一層級文官為主要來源，因此，其甄補與任用基本上與發展方案有相當密切的結合，換言之，甄補過程中亦包含了發展計畫與過程。而最終的任用，則是依據參與發展計畫者的表現而有不同的結果。

（一）相關方案

加拿大高級文官的甄補，為了能確認與遴選出最優秀的的領導者，有數項方案與過程被發展出來，其中以下述兩項最具重要性。

1. 高級文官快速發展計畫

此一方案主要目的在於：

- (1) 確定較低階層主管中，展現出成為助理副部長潛力者。
- (2) 加速這些人的發展與生涯晉階。透過一系列的指派與升遷，這些人的領導能力被擴展至足以在未來成為副部長時，可望成為強有力的領導者。

2. 助理副部長資格檢定過程計畫

此一方案在評估高級文官是否具備成為助理副部長的潛力，如果合格者，就被視為是整體政府組織的資源，而施予一連串地工作指派與升遷。正如前述，這是副部長最主要的人才來源。

(二) 權責單位

加拿大高級文官甄補與任用的權責單位，主要是以公共服務委員會為主，而且是在高級文官甄補方案架構下進行。有關於此一委員會與高級文官甄補架構的內涵，可以從以下說明瞭解。

1. 公共服務委員會的權責

- (1) 委員會主席 (president) 和委員必須審查、推薦和批准關於高級文官甄補與任用的策略。
- (2) 副主席、學習、評鑑與執行方案機構，則被授權批准某些種類的任用案。
- (3) 在委員會以及副主席等有關任用案正式批准前，所有的討論與建議案都必須保密。

2. 高級文官甄補方案服務對象

此一方案主要在提供領導者有關高級文官 (EX01-03) 甄補與發展議題的服務與建議。具體有以下幾項：

- (1) 對副部長、雇用經理、以及高級文官提供服務。
- (2) 定期提供其服務對象有關甄補策略與職位任用的建議，以符合管理面的需求。

3. 高級文官甄補方案服務內容

- (1) 職位甄補：建議最有效與最適當的甄補策略、提供跨部門的人才資訊、進行高級文官的才能評鑑、推薦好的候選人、幫助各部門組成遴選委員會、遴選過程的管理、積極提升高級文官之就業公平性，例如原住民與殘障者擔任高級文官的機會。
- (2) 高級文官的甄補：根據能力背景、就業公平性和專業性提出最佳的建議、對於甄補策略和工具提出建議、與人力公司建立高級文官人才甄補的契約、對甄補過程進行管理。
- (3) 依據不同的功能與專業社群提出甄補策略與建議：工作能力與工作描述的標準化、社群成員的追蹤、文官體系以外人才的搜尋能力、依人才庫對雇用管理者提出建言、對社群成員的生涯機會提出建議、支持政府領導方面的需求。
- (4) 提供高級文官及候選人生涯諮詢：提供職缺的資訊與諮詢、補強人員在經驗上的不足、提供工具與策略。

四、加拿大高級文官的核心能力、訓練培養、人力發展

(一) 加拿大高級文官的核心能力

加拿大高級文官的核心能力主要做為遴選、發展與任用之用。大致可分成兩部分，第一部份是屬於一般性的領導才能，第二部分則是屬於公共政策方面的核心能力。

1. 領導才能

領導才能共分成五個面向，14 種領導能力：

- (1) 智力：認知力、創造力。
- (2) 建構未來的能力：願景能力。
- (3) 管理能力：行動管理、組織意識、團隊、夥伴關係。
- (4) 關係能力：人際關係、溝通。
- (5) 個人能力：活力、抗壓力、倫理與價值、人格、行為彈性、自信。

2. 公共政策的核心能力

加拿大的高級文官除了以上一般性的核心能力之外，尚被要求具備以

下六項有關公共政策的核心能力：

(1) 組織管理

- ①管理重要方案，或主要計畫核心的運作。
- ②管理人力和財務資源，包括透過對下級管理者的管理而達成。
- ③提供對政府目標達成有顯著影響的建議。
- ④作出對部會目標達成有顯著影響的決定和建議。

(2) 政策發展

- ①對加拿大公民重要和複雜議題的政策發展和主導。
- ②在加拿大公民視為重要的場域中，發展部會間，政府間，或公共諮詢的政策。
- ③提供對政策發展有顯著影響的建議。

(3) 中央局處

- ①大量接觸內閣和中央局處的決策過程。
- ②有機會影響內閣的議題設定。
- ③透過不同的部會，引導政府的議題和其他可能的內閣成員，確認潛在的問題和可能發生的衝突。

(4) 區域管理

- ①區域管理，整合的服務中心，或計畫的管理。
- ②管理人力和財務資源，包括透過下級管理者的管理。
- ③作出聯邦部會和政府目標在區域觀感上有影響的政策和建議。
- ④部會的區域政策發展，有關於跨部會，政府間或公眾的資商。
- ⑤經由不同部會的區域辦公室，有責任主導部會的議題，確認潛在的問題和可能發生的衝突。

(5) 中央/政府總體層次的服務

包括具有以下經驗或職位歷練：人力資源、財政、行政服務、資訊科技、溝通、審計和評估、圖書館長、監察員

(6) 接觸政治各階層

- ①對呈給部長或副部長的簡報資料的內容和焦點負有確認的責任。
- ②直接向部長或副部長提供關於部會或國會委員會所關心議題的簡

報。

（二）加拿大高級文官的訓練與發展

加拿大政府非常重視高級文官的發展，而且與甄補、任用充分結合。在高級文官方案中，共計有助理副部長資格養成過程計畫、高級文官快速發展計畫、職業指派計畫、國際人才交流計畫、以及國內人才交流計畫。

1. 助理副部長資格養成過程

此一方案的目的是為具有助理副部長（EX-04-05）領導能力和準備被任命為助理副部長的高級文官，建立一個具有代表性的人才庫。

2. 高級文官快速發展計畫

此一計畫的目的是在高級文官的 EX-01 到 EX-03 層級中，確認有潛力成為助理副部長的候選人，而且透過相關機制加速他們的發展和升遷。

3. 職業指派計畫

這是聯邦公共服務的創新機制，主要目的在確認具有潛力的高級文官（EX-01EX-03），而且經由各項機制加速他們的發展和升遷。

4. 國際人才交流計畫

此計畫主要目的在整合加拿大政府的努力，以便於確認屬於加拿大之國際性組織所需的專業人才。

5. 國內人才交流計畫

此計畫目的在藉由對高級文官的工作遷調，使其透過具挑戰性的指派工作，擴展能力與視野。

除了以上這些明定的培育發展計畫之外，「加拿大管理發展中心」也提供高級文官學習方案、課程、事件、策略研究及其它領導發展活動給現在及未來的文官。其焦點在於透過各種正式與非正式的學習機會以符合主任秘書及助理副部長的需求。

此外，「領導網路」此一組織則是在網路上為各階層的領導者提供服務，主要項目有管理助理副部長的工作指派、生涯發展支援、領導知識與工具的提供，以及建立領導者社群。

五、加拿大高級文官的薪資與績效管理

（一）加拿大高級文官的薪資制度

加拿大高級文官的薪資，最主要特色就是與績效管理作充分連結，其最主要基礎與依據為「績效管理方案」。此一方案是由企業、學術界與工會組成的外部建議委員會，也就是「高階人才留才與待遇建議委員會」推薦產生。這個委員會被加拿大政府授權就高級文官於未來十年所需的領導能力及長期策略對政府提出建言。

在相關建議中，最重要的部分就是，委員會建議副部長與高級文官的待遇應該有別於其它統一政策的員工，以肯定他們所負的責任，並對於達到特定目標給予報酬。因此，也就與待遇策略、原則與議題，薪俸以及報酬獎賞等議題連結。由於此一委員會的建議已被加拿大政府接受，因此，加拿大高級文官的薪資與績效也就有了嶄新的內涵。對於加拿大高級文官的薪資與績效管理瞭解，以下分幾個部分加以說明。

1. 權責單位

副部長的薪資與績效結果，基本上是透過樞密院事務長交由國會做最後裁決。而高級文官方面的運作與副部長類似，不過，績效管理方案則是由各部管理，而由財政委員會秘書處主管指導。

2. 薪資結構

目前加拿大高級文官薪資大致分成兩個部分，第一部份是職位薪額（job rate）與固定項目兩項，只要是工作績效達到「完全符合績效」者，均可支給此一部份。隨著持續完成任務，副部長通常每年可以越過薪水級距（salary rang）到達最高職位薪額而加薪 5%。

第二部分則是變動項目（亦稱風險性報酬：pay at risk），則是將個人績效與組織總體績效予以聯結。風險性報酬則是以總額方式提供，屬於每年的附加收入部分。每年總額不同，主要是依據關鍵性承諾的達成度而決定。風險性報酬的前提是必須先符合持續性完成任務的成功標準。對副部長而言，共區分成 4 個層級，第一層的副部長依績效可以得到 15% 的俸給，第

二、三層則是 20%，第四層則可達 25%。

（二）加拿大高級文官的績效管理方案

1. 績效管理方案的目標

- （1）對於因聯結組織計畫（Business）與政府組織目標並獲致成果者，以及領導能力、價值與倫理方面有表現者予以獎賞與報酬，以鼓勵卓越績效。
- （2）提供一個能被應用並且具一致性及公平性的績效評估架構。

2. 績效管理方案的前提

- （1）為了政府議程能夠達到具凝聚力的架構，並確保其成為高階文官績效的一部分，組織的優先方案應該每年由樞密院的事務長發展成年度進程。這些方案必須能基於政府的議程與文官的需求，反映出在即將來臨的會計年度中，公共服務所能達到的結果。
- （2）前述組織的優先方案為副部長的績效協議提供了發展的架構。這些方案隨時在組織中由上而下地反映出來，並且在主任祕書支援副部長及政府達成目標結果的績效同意發展中，被考慮進去。

3. 績效管理方案的執行重點

- （1）每一個副部長都有一份書面的績效同意書以因應績效審查，此同意書是經由副部長與樞密院文官長相互瞭解而達成。主任祕書則是在與其主管之間也有績效同意書。
- （2）一旦有未預期或不尋常的情況發生，則任何時候均可修改績效同意書的內容。
- （3）一般的持續性承諾則是集中式地發展，以做為副部長準備其未來承諾之用。
- （4）在績效檢核的末了，則是評估那些有違績效同意書中之承諾事項，此外，所屬組織對文官體系之貢獻亦會被評估，無論是特定議題的主其事者或是其中一員。副部長必須確信特定議題已進行溝通，而且在全面性的公共服務方案及服務傳送方面已加以考量。

- (5) 對領導能力展現的期待，通常也會被考量在績效評鑑之中。然而，並非是 14 項領導的核心能力均加以評估。領導能力本身也是一項承諾，會有總體的績效測量對此承諾予以處理。
- (6) 藉由績效評估，副部長可以確認主任祕書的領導優缺點，並且推荐具潛力者參加學習與發展方案，以擴大其工作經驗和訓練。

4. 績效協議書的內容

協議書的內容包括有：

- (1) 持續性承諾將致力於組織化與個人責任，例如財務與人力資源管理、政策發展與輸送等之聯結。
- (2) 關鍵性承諾則置於與政府目標有關的優先方案領域。這些方案通常深具挑戰性，但可經由努力以克服，而且通常是結果導向，可測量且可經由個人影響力與控制完成，通常此類承諾大致以三項為原則。
- (3) 績效測量是以觀察或資料為之，以確定承諾達成程度，此包含了領導能力、價值與倫理的展現。

5. 績效測量與評比

(1) 績效測量的類別

- ① 未符合：此一項目係指高級文官的績效，未能符合績效同意書之預期。
- ② 順利完成：此一項目對一般文官而言已屬卓越，但就高級文官而言，僅屬工作的順利完成。
- ③ 特別卓越：此一項目主要在做為激勵的基礎，意指高級文官的表現超過績效協議書的績效標準。

(2) 績效評比的步驟

- ① 在績效評估圈的最後，副部長會自我評估。
- ② 事務長則從多元評估管道與來源進行對副部長的績效評估，例如部長、由副部長同儕所組成的高級文官委員。
- ③ 財政委員會祕書處則從樞密院的較高層次的管理觀點建構部門的評鑑。

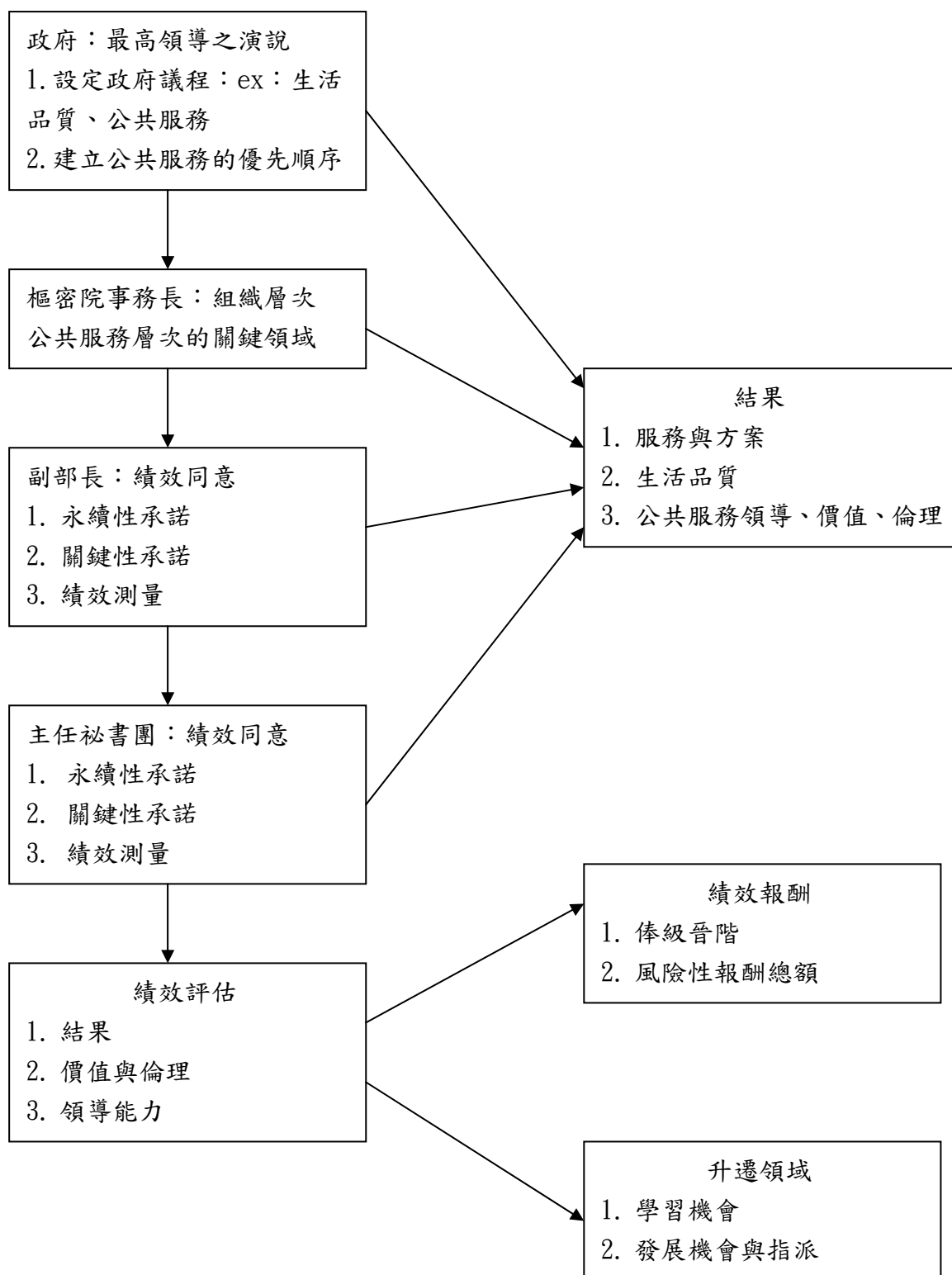


圖 3-2：加拿大高級文官績效管理方案架構圖

資料來源：蔡秀涓製圖

第二節 荷蘭高級文官之考選與晉用制度*

經濟合作發展組織（OECD）在公元兩千年進行會員國之間的調查研究發現，在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重視的一環（OECD, 2001）。荷蘭在 1995 年創設高級文官團的經驗，正好可以提供其他國家在現存的高階文官體系下，逐步實現以能力、任期、績效、訓練為核心價值的高級文官團制度¹⁴。

壹、荷蘭政府制度與文官制度概述

荷蘭是一個地方分權化的政府，三級政府包括：中央政府、省政府、和市政府。荷蘭的中央政府包括 13 個部，由部長向國會負責。有兩位「部長」其實只是政務委員，因此荷蘭現在有 15 個「部長」。從國際比較的觀點來看，荷蘭的中央政府是相當小的。荷蘭人口 1,600 萬人，略少於我國，面積 41,500 平方公里則略大於我國。荷蘭中央政府全時工作的公務人員只有約 13 萬人（見表 3-3）。荷蘭中央政府人數比較少，一個重要的原因是類似醫院的公務機關，並沒有計算在中央政府公務人員數目裏面。另外，有些人是在實行自治的行政機構（Zelfstandige Bestuursorganen）裏面工作，這些機構在部會之外執行公共事務，但免於受到部會的直接干涉或需擔負部會的責任。

荷蘭的中央政府各部是由具常任文官身份的祕書長（Secretary-General）負責主管部務，其下再分成許多司（directorate）和科（division）。而荷蘭還有一種新的組織方式，目前有五個部採用理事會（board of governors）的模式，由祕書長組織一個理事會，再加上一位司長（Directors-General）處理部務。各部會並不互相管轄，但是由內政和王國關係部（Ministry of Interior and Kingdom Relations）負責文官體系的人事政策之協調。總理部稱之為總

* 本文作者為彭錦鵬

¹⁴ 1990 年代中，有兩個國家新創高級文官的特別制度，分別是荷蘭和英國。英國在 1996 年創立高級文官團（Senior Civil Service），是採用高階文官整體歸入新制的方式，而荷蘭如本文所述，是採逐步由上而下納入的方式。

表 3-3：荷蘭（文職）公務員人數分佈統計

單位名稱	人數	比率
中央政府	105 656	21.3
國防(文人)	22 632	4.6
(以上兩項通稱中央政府人員)	128 288	
(軍人)	54 254	
警察	45220	9.1
司法	2 179	0.4
水資會	8 734	1.8
聯合服務	19 082	3.8
公立教育	105 613	21.2
省政府	12 801	2.6
都市政府	175 192	35.2
總數	497 109	100.0

資料來源：Frits M. van der Meer and Gerrit S. A. Dijkstra, 2000, p. 156.

務部（Ministry of General Affairs），人數很少，除了祕書長辦公室以外，荷蘭總理只能夠依賴大約十位顧問來提供直接的政策支援（Nomden, 2000: 28）。荷蘭的文官體系保持相當高的中立性，荷蘭的部長並沒有像其他國家所設置的私人機要或政務隨從人員，而是由部內最資深的文官祕書長擔任部長的主要政策顧問。原則上，部裏面的高級文官並不隨著政權轉移而改變事務和功能，縱然是總務部的政策顧問也是一樣。不過，從 1970 年代以來荷蘭社會的政治化也影響到政府的運作和文官體系，文官的黨籍原來是一種阻礙，現在則變成為生涯發展的資產。政治因素會影響到高階文官的徵選和晉升。但是政治主導的任命仍然是先考慮到專業的需求。整體而言，文官體系的權力很大，甚至有人稱之為「第四權」（Roy, 1976）。

荷蘭的文官體系從 1993 年開始分成為八個次部門（sector），中央政府、司法部門、警察、教育和科學、軍事、省政府、市政府、和水利會。荷蘭中央政府的文官占有所有文官人數的 31.1%，省政府 7.2%，地方政府占 61.7%。

荷蘭的文官徵選工作逐漸都採用評量（assessment）的方法。第一個步驟是採用內部的篩選程序。內部沒有適當的人選，或者組織想要運用外部

人才，才會登廣告尋求外部人才。通常情況之下，尋求內部人才增補並沒有任何困難。新的文官通常都必須要簽訂短期契約，試用期最高為兩年。試用期滿之後就可以永久任職（Bossaert, 2001: 91）。荷蘭的每一層級文官因為沒有要求最低的學歷，因此專業的經驗在文官甄選上是一個重要的考慮因素。對於每一個職位而言，或者是在文官的整個生涯裏，專業的經驗都扮演重要的角色（Bossaert, 2001: 95）。

荷蘭的文官體系在升遷方面並沒有固定的型態可循。荷蘭所採用的暫時性職位升遷辦法包括：

1. 專案團隊：文官可以調派到特別的專案計畫中從事短期工作。而這些文官在專案計畫完成之後又回到他們原來的職位。
2. 和臨時的幕僚機關進行組織架構方面的合作。
3. 各部會之間為了要交換專才和重複的人才，而進行合作協定。

荷蘭成立許多調職中心（mobility center）以協助多餘人力尋找其他機關的工作機會。在 1990 年代，荷蘭文官體系加強推動工作升遷的機會，特別是在高級文官這部份強調職務的歷練（Bossaert, 2001: 102）。

荷蘭文官體系在文官的訓練方面，基本上是採用志願的方式，並沒有特定的訓練體系，但是荷蘭的文官按照法律規定可以要求參加帶職帶薪的訓練。

荷蘭中央政府行政部門（各部會機關）之薪俸結構，採用俸表制理念，形式上採用十八段之俸等（schaal）（表 3-4）。每一俸等內設有十至十三個俸階（step）。但實務上設有二十一俸等，最高的 19, 20, 和 21 三個俸等則各有一個固定俸點。薪俸列等晉級之標準除依服務年資外，個人工作績效表現亦是重要判準。至薪俸之組成，基本薪俸佔 93% 或甚至 100%，依個人工作績效表現而發給之績效獎金額度不大。

1989 年起，荷蘭政府透過「實驗」方式，漸進推行公部門定俸權限「分權化」之政策。主要變革有二：（1）薪俸及工作條件之變更，須經多數公務員工會代表同意。（2）各政府用人單位均可就薪俸及工作條件進行初步協議。1993 年起，荷蘭公部門定俸權限「分權化」政策正式實施，原全國

統一集體協議的定俸機制，分由八個次部門個別進行集體協議，謂之「分權式集體協議」制度。現行分權式集體協議又可分為全國（national）、部門（sectoral）、個別機關（individual organization）三個層次進行（彭錦鵬，2002: 143）。

各次部門集體協議的範圍包括：工作條件、工時、社會安全（保險）法規、「薪俸」、退休撫卹金、假日等福利。而在實際運作上，中央政府部會機關、教育部門、警察部門、司法部門、國防軍事部門等五個次部門，仍受限於中央政府人事預算多寡；省政府、地方政府、水資會三個次部門，由於憲法所賦予之自治地位，使其有預算制訂權限，從而有較大之薪俸政策自由形成空間（如水資會人事預算較為寬裕），不受中央政府預算限制，惟其人事預算之編列，仍需自闢財源（彭錦鵬，2002: 144）。

貳、荷蘭高級文官團的創設背景

從 1970 年代開始，荷蘭設立許多官方的委員會檢討文官制度現代化的問題。這些委員會包括翁霍夫公共管理結構委員會（Vonhoff Commission on Public Management Structure）和威格憲法與行政革新委員會（Wiegel Commission on Constitutional and Administrative Renewal）。這兩個委員會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。同時認為，荷蘭有建立文官體系之「人事行政服務」的必要性。這些建議最主要是要發展成為文官體系結構的藍圖，而不只是要改進政府的管理品質，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以便提高品質，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 1992 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。由各部的秘書長在 1993 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。

表 3-4：荷蘭中央政府各部會公務人員俸表（2002.7）

Nr.	Salaris 01-01-2002 euro	Salaris 01-07-2002 euro	SCHAAL																		Salaris 01-07-2002 euro	Nr.
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18		
1	1222,03	1228,14	0																		1228,14	1
2	1249,26	1255,51	1	0																	1255,51	2
3	1276,48	1282,86	2	1																	1282,86	3
4	1306,89	1313,42	3	2	0																1313,42	4
5	1339,11	1345,81	4	3	1																1345,81	5
6	1370,42	1377,27	5	4	2																1377,27	6
7	1402,63	1409,64	6	5	3	0															1409,64	7
8	1435,31	1442,49	7	6	4	1															1442,49	8
9	1468,43	1475,77	8	7	5	2	0														1475,77	9
10	1501,56	1509,07	9	8	6	3	1														1509,07	10
11	1535,59	1543,27	10	9	7	4	2														1543,27	11
12	1586,87	1594,80		10	8	5	3	0													1594,80	12
13	1638,60	1646,79		11	9	6	4	1													1646,79	13
14	1690,33	1698,78		12	10	7	5	2													1698,78	14
15	1739,34	1748,04			11	8	6	3													1748,04	15
16	1791,98	1800,94			12	9	7	4	0												1800,94	16
17	1843,71	1852,93			13	10	8	5	1												1852,93	17
18	1895,44	1904,92				11	9	6	2												1904,92	18
19	1947,62	1957,36				12	10	7	3	0											1957,36	19
20	1999,36	2009,36					11	8	4	1											2009,36	20
21	2051,09	2061,35					12	9	5	2		0									2061,35	21
22	2103,73	2114,25						10	6	3	0										2114,25	22
23	2155,46	2166,24						11	7	4	1	1									2166,24	23
24	2207,19	2218,23							8	5	2										2218,23	24
25	2279,34	2290,74							9	6	3	2									2290,74	25
26	2361,93	2373,74							10	7	4										2373,74	26
27	2456,31	2468,59								8	5	3	0								2468,59	27
28	2558,87	2571,66								9	6										2571,66	28
29	2663,24	2676,56								10	7	4	1								2676,56	29
30	2777,13	2791,02									8	5	2								2791,02	30
31	2892,85	2907,31									9	6	3	0							2907,31	31
32	3008,11	3023,15									10	7	4	1							3023,15	32
33	3117,92	3133,51										8	5	2							3133,51	33
34	3233,64	3249,81										9	6	3	0						3249,81	34
35	3349,35	3366,10										10	7	4	1						3366,10	35
36	3498,19	3515,68											8	5	2						3515,68	36
37	3659,74	3678,04											9	6	3	0					3678,04	37
38	3820,83	3839,93											10	7	4	1					3839,93	38
39	3992,36	4012,32												8	5	2					4012,32	39
40	4167,06	4187,90												9	6	3	0				4187,90	40
41	4341,77	4363,48												10	7	4	1				4363,48	41
42	4516,93	4539,51													8	5	2				4539,51	42
43	4692,09	4715,55													9	6	3	0			4715,55	43
44	4866,79	4891,12													10	7	4	1			4891,12	44
45	5039,23	5064,43														8	5	2			5064,43	45
46	5214,39	5240,46														9	6	3	0		5240,46	46
47	5389,09	5416,04														10	7	4	1		5416,04	47
48	5561,98	5589,79															8	5	2		5589,79	48
49	5737,60	5766,29															9	6	3	0	5766,29	49
50	5912,76	5942,32															10	7	4	1	5942,32	50
51	6084,74	6115,16																8	5	2	6115,16	51
52	6259,90	6291,20																9	6	3	6291,20	52
53	6435,06	6467,24																10	7	4	6467,24	53
54	6609,76	6642,81																	8	5	6642,81	54
55	6784,92	6818,84																	9	6	6818,84	55
56	6959,63	6994,43																	10	7	6994,43	56
57	7150,21	7185,96																		8	7185,96	57
58	7340,80	7377,50																		9	7377,50	58
59	7531,84	7569,50																		10	7569,50	59
	7697,47	7735,96																			7735,96	
	7862,65	7901,96																			7901,96	
	8028,73	8068,87																			8068,87	

說明：Nr. 表累計俸級數；salaris 表俸額（單位為歐元）；shaal 表俸等。

資料來源：荷蘭內政部官員 Peter C.C. Veen 提供。

最後的決定是在 1995 年正式成立高級文官團 (Senior Public Service, SPS)。當時很明確的決定是，對於這個制度將不會有非常確定的藍圖和模式，這個制度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。高級文官制度應該能夠解決文官管理方面的四大問題 (Boelens, 1999: 4)：

第一、政府政策問題的日益複雜化和國際化。政府的政策領域越來越發現高度的重疊現象，外在環境的因素往往越來越重要，國內政策越受到海外發展的影響，因此政府更需要在國際辯論中多所參予和干預。在這種情況下部會內部的，以及跨部會的諮詢、合作和協調就更加需要。

第二、對於公部門主管人員的要求日漸增加。政府的政策越來越要求主管人員立刻實際加以執行。主管人員除了必須擁有相當的知識、專業、和正確態度，更必須要具有相當的管理和行政才能。當時各個部所採用的管理發展計畫，被認為並無法發展出高階主管的這種能力。

第三、高級文官應有更大的流動性。不斷變動的社會環境需要高級文官保有更大的彈性，能夠不斷的創新並且提出實際的解決方案，能夠隨時注意外在因素的變化，以及對於政治情勢的敏銳判斷。這些特質能夠經由不同職位的定期任命而培養出來。職位歷練亦能夠照顧到組織管理需要的不同型態。也就是說，如果能夠把不同型態的管理和組織的需求加以結合，就能夠顯著提升政策的品質。

第四、目前的勞動市場迫使政府更難遴選人才和留住人才。為了要應付人力資源上的新情況，政府需要採用跨部會的以及聯合的方式來解決問題。在人力需求比較緊張的情形下，政府只能夠儘量設法留住現有人才，但這種情況下卻只會造成各個部會各自為政，而高階人才則各自自求多福。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。

在公元兩千年時高級文官團包括所有十七職等以上的主管。2003 年的高級文官團則包括十五職等到十九職等的所有管理領導性職位（也就是不包括十五、十六職等的專業性職位）。截至 2003 年 9 月時，高級文官團的人數是 950 人。

事實上，根據高級文官署長 Jan Willem Weck 接受訪談¹⁵ 時透露，推動設置高級文官團的政治動力主要來自於內部，總務部（Ministry of General Affairs）的高級官員們對於祕書長、司長等表現不滿意，經過多方分析後的結論是，最高階的常任文官階層在其職位上已經待太久而形成績效不彰。荷蘭在 1970 年代以來對於高級文官的討論認為，針對高級文官必須要確立特別的管理發展政策。因為當時的管理發展政策是以各個「部」為基礎，並無法照顧到高級文官整體的品質發展。同時長年討論的結果也認為，只有「由上而下」的方式才能夠達到和諧的政策，同時能夠促進部會之間的相互溝通、以及培養一個能夠適應政府特殊需要的現代化管理團隊（OSPS, 2000: 6）。在 1995 年高級文官團剛成立的時候，因此只有包括十七職等以上負責政策規劃和執行全盤性責任的高級文官¹⁶。

參、荷蘭高級文官團成員的考選

荷蘭高級文官署自從 1995 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。扮演這種工作的理論是，開門（open door）政策以及在部會之間的流動性有助於提高管理的品質。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。

¹⁵ 筆者於 2003 年 9 月 3 日訪談位於荷蘭海牙高級文官署之署長及有關官員。此一論文之寫作及赴歐洲研究經費係由中央研究院歐美研究所所支持。荷蘭政府官方文件均係使用荷蘭文，有關荷蘭文官制度之研究除跨國比較性研究外，甚少有英文著作可供參考。

¹⁶ 根據荷蘭高級文官署的報告（2003）也指出，需要公部門的資深經理，原因來自於：勞動力市場比較緊張，公部門的職位缺乏競爭力，資深管理團隊逐漸老化，同時預期有大量高級文官會離開公職。

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（目前是十五職等以上）。
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。

肆、荷蘭高級文官團的任用

高級文官團的成員基本上必須要負責有關全盤性人事行政和財政事務的責任和權力。另外一類高級文官團的成員則包括各部祕書長所建議的官員，此類官員對於部會的管理階層扮演重要的角色。

高級文官團補缺的工作，包括兩項基本原則：一是尋求「絕配」（perfect match），一是要求任期制精神。「絕配」是要找到絕對適當的人來填補空缺（OSPS, 2000: 11）。高級文官團在填補空缺的時候，就只尋找最能夠符合組織需求的候選人。同樣的，高級文官團的成員也在尋找最能夠符合他們個人特質的工作。除了工作需求之外，某個特定部會的文化和策略也是考慮的因素。同時，高級文官團之任期最短為三年，最長為七年。高級文

官團職位的實際任期一般平均為五年。這個政策最主要的用意是在追求公部門的最大效益，也就是在同一個工作領域長期發展的關係，有助於促成更高的工作效益。高級文官的七年任期，是建立在一個工作每五年便進行輪調的假設上。在非常特殊的情況之下，任期也能夠加以延長。除了以上兩項原則，高級文官團的職位任用原則也包括以下幾項內容：

（一）在高級文官團中部會及跨部會的工作流動

高級文官在各部中以及跨部會的工作流動，會鼓勵文官體系之內的合作，也消弭地盤之爭。這種流動可以帶來更廣泛的經驗，以及對於各種政策跨學科的處理方式。同時，部會之內和跨部會的流動通常也會對中層管理階層的工作流動性，產生直接而有利的效果。

（二）高級文官團提供水平和垂直的工作流動

管理經驗的累積需要一段時間，而且也需要有多元的管理人才。在工作的水平流動上面有越多的投資，就能夠培養多方面的經驗，減少在高階職位上面發生決策錯誤的風險。

（三）高級文官團的本質是開放的

高級文官團的甄選工作是一項高度優先的工作，文官體系需要經驗，但也需要開放和新血輪。高級文官團的成員能夠由較低階人員中選任，也可以從文官體系之外尋找人才。

（四）高級文官團最後必定要反映他所服務的社會

這也就是說高級文官團必須要去掉障礙，使婦女、少數種族、以及身心障礙人士能夠加入高級文官團。

（五）策略

在遴選高級文官團成員的時候，運用「高級文官團職位出缺遞補的程序」以及高級文官團核心能力管理系統。十九職等的高階主管則採用特別的程序規定。

高級文官團的運作與成長，初期是建立在「由上而下推動」，以及「職務出缺才進行遞補」的漸進式方法。一直到公元兩千年才採取強迫性的方

式，將十九職等的職位完全採取「任期制」的方式強迫實施。根據荷蘭高級文官署的年報（OSPS, 2002, 見表 3-5），1997 年時，高級文官團的人數只有 366 人，到 2002 年成長到 900 人，2003 年 9 月的人數則為 950 人（2003 年 9 月 3 日訪談時的數目）。

表 3-5：荷蘭高級文官團人數

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
職等 19	65	65	63	61	66	72
職等 18	62	56	46	49	52	47
職等 17	239	217	223	221	238	246
職等 16				297	383	402
職等 15						133
合計	366	338	332	628	739	900

資料來源：Ministry of Interior and Kingdom Relations, Office for the Senior Public Service. 2002. *Jaarverslag Bureau ABD 2002*. The Netherlands: Office for the Senior Public Service.

2001 年高級文官團任命 142 人，2002 年任命 180 人。任命的人員總數一直增加，主要顯示職缺一直在產生，然後加以填補，在 2002 年達到 660 位高級文官中的 22%。其中一半是往上升遷。同時因為高階管理職位缺乏競爭性，造成的結果就是比較難找到人，而且現有高級文官團的成員會逐漸老化和大量流失。

2001 年由外部任命的人數是 45 人，也就是佔任命總人數的 30%。45 個人之中又可以分為幾類，其中 30 個人是部會之間的調職，其他 15 人是從中央政府以外而來。這也就是說，高級文官團基本上有相當高的流動性，從中央政府以外找人，大約只限制在 10% 的人數。另外有 24 位文官是從第十四職等和第十五職等調到高級文官團的職位。這也就是說，2001 年總共有 39（24+15）位文官是高級文官團的新人（佔任命總人數的 27%）。

大約有五分之一的高級文官團職位因為離職而出缺，其中 11% 是離開高級文官團到中央政府以外的職位，而只有 5% 是轉任私部門的工作，其他

則是在文官團內的調職。2003 年的前幾年，每年離職人數大約是 7.5%。如果按照以上的推估，以及高級文官的年齡現況，高級文官團成員在未來幾年之內全部換人的機會是很大的。2000 年時，高級文官擔任一個職位的时间是 3.6 年，而 2002 年則減少到 3.3 年。

和丹麥、芬蘭、英國、加拿大、以及紐西蘭制度相較之下不同的是，荷蘭的高級文官團制度並不是建立在高級文官必須要受到事先約定的績效標準之衡量，而他們也不是採用「定期契約」的方式來做為任命的基礎（OECD, 1997）。

從 2000 年 7 月 1 日開始，最高階的文官，包括司長和祕書長，變成為內政和王國關係部所屬的常任文官，「借調」到各部會擔任最高長達七年的高級公職。雖然任期長達七年，但在實務上通常只能有效的擔任不超過五年的時間。從 2001 年元旦開始，高級文官團的範圍擴大到十五職等以上負責行政管理的高級文官。十五職等和十六職等的高級文官並不全然都是高級文官團的成員，例如從事專家功能的文官包括法律事務和經濟事務的人員，就可能不在高級文官團之內。警察並不屬於中央政府管轄，而是屬於地方政府。外交部的官員只有少數人是在荷蘭海牙工作的，才是高級文官團的成員。少數十八職等和十九職等的人擔任行政主管的工作，例如在經濟部裏有負責國際事務的，和在內政部裏負責外交工作的，也可能是高級文官團的成員。

荷蘭高級文官團目前平均年齡是 50.7（2002），高級文官中女性的比例由 1999 年的 9%，提高到 2002 年的 12%。2003 年則提高到 18%。但是高級文官署 2003 年的研究顯示，女性比較注重職務的內容和工作的環境，而比較不像男性一樣注重生涯發展。女性比較容易因為組織文化的問題（也就是：工作環境和領導型態）而換工作，男性則主要因為生涯規劃的問題而換工作。

由於文官體系一直在改變之中，組織結構和策略也經常在改變，從而對於高級文官就產生以下各方面更高的要求（OSPS, 2000: 7-8）：

（一）個人的品質

個人的品質是高級文官是否成功的決定性因素。高級文官團官員的價值，主要來自於他們的個性，例如開放的心胸、對他人意見的尊重，以及為人正直和專業能力。不過他們最重要的價值來自於領導的啟發能力，他們能創造一個良好的氣氛，他們的決策是透明化的，他們在解決問題的時候能夠很有效的工作，保持開放的心胸並且富有想像力。他也需能和政客非常公開而有效的溝通，他們的管理和治理能力具有國際觀，而且不限在部會的狹隘觀點。

（二）管理的品質

未來對於高級文官團成員的管理能力要求將會更高，而且公部門的績效、效率、和效能的標準也會逐漸提升。這些情況都需要以結果為導向的管理，可靠的領導方式，以及能夠作為引導、教導者的能力。

（三）多方面能力（versatility）

適應改變和動態等能力也是未來的優先考量。這種能力能夠應付不確定的時代，特別是能夠認知到不斷進步的觀念之價值，同時從而採取行動。也就是說高級文官要能夠有多方面的能力，也需能大量採用資訊科技和知識科技。

（四）高級文官團成員的承諾

高級文官團的成員必須共同承擔責任，達成績效，同時也應該要積極的支持高級文官署的運作。高級文官團設立之初並沒有結構性的平台來讓高級文官團的成員參與政策規劃，1998 年設立高級文官團顧問會議 advisory council 才加以改正。同時，高級文官團的成員也積極涉入高級文官團有關的業務，並參加工作會議委員會，包括高級文官團新聞簡訊的編輯委員會。高級文官署則扮演從旁協助的角色。從 1999 年秋天開始，秘書長委員會成立，並成為高階文官署新人事的顧問。此一委員會每兩個禮拜開會一次。

（五）和行政部門的合作

高級文官團只限制在中央政府的文官。1995 年高級文官團設立之初，國防部的高級文官團階層文職人員也包括在內。1997 年高級文官團和荷蘭

海牙市政府達成合作的契約。在這個互惠安排之下，荷蘭海牙市政府的資深官員和高級文官團的成員就可以共同參與兩個行政機關的合作，並且能夠獲得職位流動的效果，也就是兩個組織之間能夠有互相轉調的機會。

伍、荷蘭高級文官團的政策與管理模式

1995 年高級文官團匆促成立的時候，其實只有一些電子的資料檔，初期大部分的工作都是在形成一個高級文官團的政策。高級文官團政策的基本原則經多年摸索之後已逐漸成形，包含了以下項目（OSPS, 2000: 9-10）：

（一）高級文官團必須和荷蘭的行政文化互相融合

高級文官團的組成，不論結構、管理方式，以及政策內涵都是非常獨特的。當時一個故意的決定就是要使高級文官團能夠和荷蘭的行政文化相容。高級文官團設立之後所採取的任何政策，都是用此一標準不斷地加以修正。

（二）秘書長會議負起政策制定的主要角色

因為高級文官團本質上具有跨部會的結構，各部會的秘書長因此就在決策的過程中扮演重要角色。1997 年對高級文官團的評估結果認為，各部的秘書長在這個過程中所扮演的角色仍然不夠清楚。因此在 1998 年年初，和各部會秘書長諮商之後，高級文官團的管理方式重新加以調整。重新修正之後的規定很清楚的定義高級文官署和秘書長之間相互的責任和權力。

（三）責任必須清楚

高級文官團和其成員、部會、高級文官署及成員之間的責任必須明確。在管理和評量高級文官團成員的時候，各個部會的直屬主管和部長必須責任明確。在高級文官團成員本身的生涯歷練上責任也必須明確。高級文官署未來設計、提出，以及協調高級文官專業管理發展政策之責任也必須明確。

（四）注重生涯發展

高級文官團的成員必須要對他們自己的生涯發展負責並採取主動，他們可以和其部會管理發展單位聯繫，也可以聯繫高級文官署的生涯顧問。

而高級文官署的核心業務就是要幫忙和促成成員的發展、陞遷，以及各部會的管理發展。

（五）高級文官團要提供服務給成員，成員也要支持高級文官團

高級文官團的成員不只是利用高級文官團所提供的服務，他們也會決定其部會的附加價值和效率，因此他們也都密切參與有關政策的規劃和後續活動。

（六）化理論為實際

高級文官署的目標就是將所有以上的原則所包含的政策工具、各種觀念和設計變成為實際作法。在 1995 年到 1999 年之間，高級文官團的政策都陸續規劃完成。包括填補空缺，生涯顧問，個人發展，部會間的綜合效益，高級文官團核心能力管理制度，以及研究和發展。

由於高級文官團的流動性比較大、人數不斷增加、希望管理品質有所改善，因此高級文官團需要有策略性的選擇，包括更有效的管理規劃，或是生涯發展的策略性應用。同時由於朝向單一的「共同」(corporate)公職的趨勢，也就意味著管理發展方面，必須對於高階管理要提供更具結構性和專業性的諮詢服務，並且得到公共服務部門整體的支持。

高級文官署進行一些計畫以達到創造多元的政策，並且委託私人顧問公司來提供建議，以便吸引到更多少數民族的成員。

高級文官團的政策最主要由內政和王國關係部長和各部秘書長所組成的秘書長會議所決定。不過，在日常事務上，高級文官團的成員和高級文官署則扮演重要的角色。高級文官團的目標、原則、和管轄的事項，最後必須取決於國會。至於高級文官團以外，其他一般的文官體系以及人事行政政策的範圍事項則為內政部長所管轄。每一年在秘書長的建議之下，內政部長訂定政策架構和執行辦法。各部的秘書長會評估年度計畫內的目標和所獲得成果的吻合度，向內政部長提出報告。政策的擬定和實際上的執行則屬於高級文官署的責任，高級文官署需要和各部會的管理階層保持聯繫。從組織體系的法制來看，高級文官署是內政和王國關係部管轄的一部分，因此必須向內政部長負責。

政府在建立高級文官團制度的時候就明確表示，這個制度並不是一個自願性的架構，而是有強迫的特質，同時任何環節都必須符合荷蘭的行政文化。所有的荷蘭中央政府官員，文官團成立初期，除了外交部人員以外，十七到十九職等的人一定是高級文官團的成員。所有關於文官團成員的資料都需要提供給高級文官署。為確保職位升遷的決定也是強制性的義務，各部會需要遵守以下的規定：

1. 所有在高級文官團階層的職位出缺都需要通知高級文官署。
2. 高級文官署參與考選的過程。
3. 所有的任命案件都需要得到內政部長的同意。

當高級文官團在 1995 年成立的時候，除了高級文官署以外，基本上是高級文官的「虛擬組織」。最初階段，荷蘭 13 個部的秘書長被認為是高級文官團的「所有人」，但實際上並不是這麼回事。國會在立法的時候並沒有清楚指明「所有權」包括哪些方面。同時也沒有人討論到在這一個階層的相關具體人事行政之規定。在最初階段，各部的秘書長都集中力量在討論高級文官署的發展和結構，也就是高級文官團的政策。高級文官團的目標成員也很難分得清在高級文官團和高級文官署兩者之間的關係。

荷蘭政府在 1998 年所通過的政策方案對於高級文官團的成長和發展帶來的新動力。1999 年這些目標更進一步規範成十九職等的秘書長和司長都屬於內政部長的管轄，並且把十六職等的行政主管人員劃歸高級文官團所主管。同時，為了要確保管理發展政策的成功，高階管理的規定也更趨嚴格（OSPS, 2000: 6）：

1. 所有十六、十七、十八、十九職等的高階主管都是高級文官團的成員，所有這些高級文官的相關經歷資料都必須要提供給高級文官署。
2. 任何在高級文官團職等的職位出缺都必須要通知高級文官署。
3. 所有高級文官團成員的任命和免職都必須得到內政部長的同意。
4. 十九職等的高級文官是由內政部長所任命，任命的基礎是開放的契約，其被指派到某一個部時，最長任期是七年。

高級文官團在成立之初的行動計畫中已經明白規定，高級文官團應該

要遵循的原則包括：流動性、增強知識、生涯發展的工具、研究、及基礎架構。

高級文官團的管理方式包括：

1. 高級文官團向內政部長負責。
2. 高級文官團政策的目標和主要內容由內閣訂定，最後是由下議院所通過。
3. 內政部長基於秘書長會議的建議，決定高級文官團政策的基本架構。
4. 高級文官署負責提出和執行高級文官團的年度計劃。
5. 秘書長會議評估這些目標的執行成果是不是真正達到，並從而向內政部長提出建議。
6. 高級文官署對於政策執行的成果必須提出年度的「執行報告」。事實上，有些法制及經濟官員具有專業性的功能，而非一般的高階行政主管，並未納入高級文官團。

高級文官團的整體運作目標是：

1. 提高政策的一致性、個人的發展、和組織的發展
2. 訂定管理發展政策以確保主管階層的人力供應
3. 維持公開、並以績效為基礎的人事制度
4. 確保品質、正直、和良好管理

陸、荷蘭高級文官團的核心能力與訓練發展

高級文官署從 1997 年就開始建立核心能力的制度。剛開始的核心能力項目包括 28 項，28 項核心能力可歸納為七個部分（例如：一致的管理，彈性），每個部分又分成為四項核心能力（例如：未來的願景、學習能力）。每一個特定職位有其特定幾項必要的核心能力，也就是說擔任某種特定職位的官員，應該在這幾項核心能力上面特別優異，而其他的核心能力應該要達到基本的水準。核心能力制度是高級文官團職位出缺時，尋求適當候選人最主要的客觀標準，也可以用在其他的人事行政業務，因此「核心能力制度」成為高級文官團以功績用人的關鍵制度。核心能力制度的用途包括：

1. 徵募和篩選高級文官。
2. 討論以及提供有關高級文官績效的深入看法。
3. 對於下一階段生涯發展提供正確建議。

高級文官署除了建立核心能力制度以外，也用評鑑中心方法甄選人才以及測驗高級文官發展的潛能。同時也撰寫實際有用的手冊，以進行績效評估和評量發展潛能。事實上高級文官團的部會之間流動的機制，得到 82% 高級文官的肯定和支持（Nelissen et al, 1995: 20-24）¹⁷。

高級文官署希望高級文官對於其個人的生涯發展負起更大的責任。高級文官團成員最終將會有他們自己的數位生涯檔案，其中的資料包括他們的生涯和個人發展資訊。除了他們個人能力的整體清單，個人檔案中也包括了高級文官團成員的特質和潛能資訊。這些資訊都能夠透過評量中心或是三百六十度回饋調查而取得，並且每隔幾年就調查一次。這個檔案也包括個人發展計畫，以及其他高級文官團成員認為有相關的資訊。

個人檔案將成為高級文官團成員的私人財產，他們要對於提供給部會和高級文官署的私人資訊承當個人的責任。提供高級文官團成員個人的檔案，最主要的目的是在使每個高級文官都能夠清楚了解並且承擔個人生涯發展更大的責任，以便符合高級文官署所揭示的客觀、透明、和專業化的標準。這個檔案在生涯規劃訪談和提高遴選程序品質時，能夠產生很大的作用。

高級文官署在 2002 年訂定高級文官候選人計畫（candidate program），主要用意是在提供下列兩個問題的解決方案。第一個問題是高級文官團成員預期將會有大量流失。第二個問題是如何找到能夠形成有效的文官體系並不斷適應改變的高級文官團新成員。候選人計畫在 2002 年秋天開始運作的

¹⁷ 目前的核心能力清單包括以下 42 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。

時候，大約有 25 位成員參加。2003 年的時候增加到 35 位。候選人計畫分成兩個部分，也就是團體計畫和個人計畫。強制性的團體計畫涵蓋幾個大的主題，關係到整個文官部門，採用的方式是研討會和工作室的研討。研討的主題則包括：領導策略、資訊通訊科技的管理、和在政治網絡中的管理。

柒、荷蘭高級文官團的考績、俸給與退離

高級文官的考核績效工作由內政部負責而不是各個部會。考核績效的表格分成兩種，最高階大約 60 到 70 人（稱之為 Top Management Group，下文另行說明），和其他的高級文官使用不同的表格。績效考核每年進行一次。最高階主管的績效考核比較重視的是，較為個人化的績效考核。對高級文官的績效考核，主要目的不是為了要調整薪水，而是要考察他們的工作潛力和規劃訓練事宜。對於祕書長的績效考核是由各個部會的管理部門和內政部高級文官署共同負責。

荷蘭高級文官的俸給與一般文官的俸給制度相同，採用固定俸表，十五職等到十八職等共有 0 到 10 的 11 個俸級，並且有俸級高度重疊的情形（如表 3-6）。但是十九職等只有單一固定俸級。因此，大體上而言，高級文官團的俸給制度並不具有特別的激勵誘因。近年來雖然高級文官署希望改變此一作法以增加績效激勵的制度，但尚未成功。不過，實際運作上，荷蘭高級文官仍有部份採用績效獎金制度。部長可以在各部會的預算內，決定高級文官特別的待遇調整和獎金，但是完全由各部會決定。

荷蘭高級文官正如一般文官，65 歲是正常的退休年齡，可以開始領取退休金。從私部門進入高級文官團的高級文官，在離開高級文官職位之後，只有在 65 歲之後，才能夠開始得到他在職期間所擁有的退休金基金。退休基金是由政府和本人各自出資一半所組成。如果離開職位的時候還沒有到 65 歲，則要等到 65 歲，才能夠領取退休金。常任文官擔任高級文官職位五、六年之後，如果不再擔任高級文官的職位，仍然可以回任原來的常任文官職位。而從私部門轉任來的高級文官如果工作不力的話，高級文官署會協助尋找離職之後的工作。

表 3-6：高級文官的俸給表（2003, 歐元）

薪俸	15 ¹	16 ¹	17 ¹	18 ¹	19 ²
4292	0				
4472	1				
4653	2				
4833	3	0			
5013	4	1			
5191	5	2			
5371	6	3	0		
5551	7	4	1		
5729	8	5	2		
5910	9	6	3	0	
6090	10	7	4	1	
6268		8	5	2	
6448		9	6	3	
6628		10	7	4	
6808			8	5	
6989			9	6	
7169			10	7	
7365				8	
7561				9	
7758				10	
7929					
8099					
8270					fixed

說明：1. 如果表現傑出，薪水可以增加到高一個職等的最高三個俸級，但是第十八職等人員不能夠加薪到第十九職等的單一俸級。

2. 秘書長和司長的薪水是固定的。

資料來源：Office of the Senior Public Service (OSPS), 2003.

捌、荷蘭高級文官署

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 40 位職員，設有

署長一人，數位生涯顧問師，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。

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。

就實務上而言，荷蘭高級文官團並沒有自己的訓練機構，高級文官署最主要的是提供歐洲高級文官訓練機構的名單給高級文官自行選擇進修機構，訓練的經費則是由各個部會負責。高級文官署最主要的工作是對於各部會和高級文官本人提供訓練諮詢的功能，使高級文官能夠了解未來發展的方向。對於高級文官的訓練，基本上是高級文官署和各部會之間合作的結果。

雖然署長為內政部長之下屬，但基於以上之敘述分析，署長對於高級文官之任免具有相當重要的影響力，甚至有力影響各部秘書長的任命。從中央政府文官體系來說，署長的地位相當類似英國文官長的份量，但是他又非在法制上高於各部的所有文官，因此何種文官能勝任此一工作，方能使高級文官團運行順暢，堪稱高級文官署成敗之關鍵。筆者詢問署長應有何種資格要件時，Weck 的回答是擔任此一職位者的條件包括以下幾點：

1. 工作的年資是非常重要的。署長對部長提供非常個人性的諮詢和生涯規劃設計的意見，曾有不同部的職位歷練與較長的年資因之非常重要。
2. 不能太有野心。署長應該專心於做好署長的職務，不能想要利用這個職位，以便在未來能夠得到更好的職位。
3. 要對所有的資訊保持祕密。對部長或對於各個職位的候選人都是如

此。對於從事人力資源發展的人來講，或對這個職位來講，保持祕密是非常重要的。

4. 因此，不能夠只任用一個對人力資源管理非常熟悉的人，而是需要一個曾經擔任過行政主管的人來擔任此一職務。如此才能夠跟相關的部會互相溝通，不會產生誤解或是不能了解的地方。

玖、最高階管理團（Top Management Group）的政策

荷蘭高級文官團特別重視最高階的管理團隊是否健全發展，因此對於最高階管理團（Top Management Group）的管理制度，給予細緻而週密的設計。最高階管理團大約 70 人的法律地位是以下政策聲明的結果：

「政策的目的是要對於高階文官創造一個彈性的雇用狀況（薪資水準和工作時間），並且使得這一切工作環境和績效目標形成連結。內政部將在這個過程中扮演關鍵性的角色。所有高級文官將被認為是內政部所雇用的人。某些部會職位的任命在和相關的部會協商之後，將在原則上是暫時性質的。如此將使得高級文官對於文官體系的承諾感增加，並且能夠提升文官體系運作上的協調。此一政策也能夠使在某一職位上績效不佳的高級文官之免職和調職更為容易，並且減少人事成本。」

荷蘭高級文官團的政策目標相當多元，包括：增加高級文官的承諾感，提升文官體運作的協調，提昇各部會之間的溝通，建構具體的績效目標，獎勵績效，增加職位歷練，形成高級文官團的流動性政策。如果最高階的高級文官在某一個職位上和政務人員關係緊張，也必須能夠盡快調職。這樣的制度設計意味著集中式的流動性增加，也使得祕書長和司長的職位保障完全喪失。但是另一方面來說，文官體系常任的概念仍然保持不變。

各部的祕書長和司長職位是在內政部長的推薦之下，用王室命令形式發布，雖然任期是七年，但是通常的假設是到了五年的時候就會調職。在特殊情況之下任期也會加以延長。工作的績效目標在任命的時候就已設定，以便決定績效考核的週期和薪資水準的變動部分。雙方同意的績效目標在僱用程序的初期，就確定了僱用關係。最高階職位的政策並不是假設每個人都是通才，能夠擔當任何職務。基本上職務任命重點是強調在職位

和候選人的特質、經驗、能力、和人際關係能夠求得最好的平衡。在這一政策之下，其實也相當程度的限制了職務流動性。不過從另外一方面來看，和文官體系之外的政府機關有著全國性和國際性的關係，必然也會鼓勵流動性的概念。

為使管理發展政策和個別職位的甄選能夠達到和諧發展，最高階職位的甄選過程是由高級文官署長和甄選委員會提出二到四位候選人的名單來加以考慮。對於司長的職位，通常高級文官署長會先提出四到五名候選人給委員會考慮。委員會由文官體系以外的人來擔任主席，並且從祕書長中選出兩位委員會成員。如果出缺的職位是司長的職位，則該部的祕書長成為委員會的當然代表。委員會主要的功能是確保預選過程的客觀性，並協助高級文官署長作成決定。出缺職位的部長也可以在預選過程提出外部候選人。高級文官團成員也可以毛遂自薦。也就是高級文官署署長應該要確保高級文官都有被充分考慮的機會。預選過程在內部候選人沒有被不公平的忽略情況下，是對內和對外公開的。這也就是說，預選的過程通常都是由文官委員會和高級文官署共同參與。不過，高級文官署長如果能夠證明某一個內部候選人被不公平的忽略，他也可以拒絕在預選過程中加入外部候選人。在用人的過程中，高級文官署的預選過程是唯一有效的遴選過程，但是高級文官署長並不能夠做最後的選人決定。最後的人事決定權是由內政部長和出缺的部長共同決定。必要的時候，總理也會被諮詢。人事案初步決定之後，要送交部長會議討論。討論決定之後，任命案在兩個部長建議之下，由皇家命令發布，而整個選人的過程則是高級文官署長的責任。

高級文官團的基本指導原則是，盡所有可能為高級文官找到新職位。但是如果高級文官署長已經盡全力找尋內部或外部職位，但仍然無法找到一個新的業務或者專案職位，不論其在職期間表現如何良好，在 18 個月之後就必須予以免職。免職的程序必須符合政府規定，並給予加成 10% 的免職給與。因為適任問題而造成的免職和因為不可預見的情況而產生的免職，所發給的免職給與是不相同的。但是免職這種情況往往是比較極端的例子，是否將文官免職，常常和個人的因素有所關聯。

拾、討論

由於全球化、地方分權化、知識經濟時代來臨的影響，各國政府在人力資源管理方面內外環境產生迅速變化，政府領導能力越來越受到重視。政府領導階層中，高級文官制度的變化尤其明顯，各國政府必須在傳統的培養菁英方式和市場型態方式取得平衡。中央政府統籌管理的高級文官菁英體制為了要避免對於社會變化反應緩慢的缺點，正在逐漸採取人力資源管理上具有競爭性、與市場性的機制。另一方面，採用市場形態策略的國家，也發現到待遇差距等因素所造成的市場性取材困難，同時也可能傷害到公部門團隊價值的維持。因此，各國的高級文官制度都必須要考慮到國情的不同，來作適當的制度設計。

荷蘭政府在 1995 年創設「高級文官團」制度，主要在於解決各部會之間政策無法一致、高級文官久任一職、無法應付全球化治理環境等問題的需要。荷蘭高級文官團的制度運作由於採用由上而下，逐步推動的方式，逐漸摸索出符合荷蘭政治行政文化的政策方針，因此運行以來得到相當的肯定¹⁸。荷蘭的高級文官制度是採用中央統一管理高級文官生涯發展和工作派遣的方式，高級文官的遴選作業和升遷也是由中央政府來統籌協商辦理。同時在徵募人才方面也是採用公開的方式。

但是，比較特別的是，荷蘭的高級文官團制度並沒有單獨的待遇制度，這是和其他國家單獨建立高級文官制度的慣例並不不同的地方。過去幾年雖然也有關於建立單獨待遇制度的討論，但是直到現在仍然並未得到國會的支持。荷蘭高級文官團的選才雖然是以核心能力為最重要的考慮，但是並沒有採用完全硬性規定的標準作業程序或遴選標準，也不是採用最近幾年在歐美先進少數國家逐漸在採用的工作契約或績效契約。荷蘭高級文官團實施的經驗顯示，採用由上而下，人數由少而多的漸進式推動方法，不

¹⁸ 據署長 Weck 的評估，荷蘭高級文官團在過去幾年中已達成以下幾項重要成果：(1) 對於高級文官團保持懷疑態度的言論已經漸漸減少，管理潛能的評鑑工作受到肯定。(2) 專業知識和共同的核心能力已經取得平衡點，因此也形成適當的人才庫。(3) 各部會之間產生更好的溝通，對於管理工作的結果也有適當的回饋。(4) 改善文官體系的男女性別差距，公部門主管的女性比例大約一成，比荷蘭的私人部門只有 4% 或 5%，已經有所改善。

但能夠降低建立新制度的阻力，也可以在推動過程中逐步修正制度的缺點，從經驗累積中，逐漸摸索出符合政治行政傳統的新制度，這顯然是一個建立新制度非常務實的方法。

整體而言，荷蘭高級文官團新制度實施以來，由最初的 300 多人擴大到現在 950 人的規模，在不到十年中已經形成一個穩定的制度。高級文官團的制度在沒有特定的政策方向之下，揉合高級文官、政務官、內閣、和國會的意見，在充分溝通的情況下逐步加以修正，避免了削足適履的錯誤，用最小的代價換來符合國情所需要的新制度，這是值得其他國家來學習的寶貴經驗。尤其是，荷蘭是一個和我國國情比較類似的國家，是一個外銷導向的經濟體系，人口 1,600 萬，土地面積 41,500 平方公里，荷蘭在建立高級文官制度過程中的經驗，值得我國深入學習。

第三節 法國高階文官之考選與晉用制度*

法國自大革命以降，即遭遇憲法不斷更迭，國體及政體皆不穩定的情形。即便是在憲法壽命最長，政體最穩定的第三共和時期，又因其採多黨內閣制之緣故，卻仍有政府不穩定，倒閣事件頻傳的問題。第四共和延續第三共和之政府體制，在實際政治運作中也承繼了政府變換不定的特性。在此背景下，法國如何能在歐陸持續成長？儘管至今其國力江河日下，但至少曾經在歷史上有過輝煌的一頁，而今天仍是世界八大工業國的成員之一。若有諸多因素可以解釋其在政治紛亂之下仍能持續成長的理由，則法國擁有強大穩定的公務員體系必然是極重要的因素之一。而高階文官是整個公務員體制下的一個次體系，第五共和肇建之際，為此著墨甚深，於今成為法國文官體制的特色之一，值得進一步探究。以下即以此議題為核心，分從制度背景、甄選訓練、職業生涯與其制度評析等不同面向作簡單介紹。

壹、法國公務員體制之概述

法國現行制度雖屬「半總統制」，但自第三共和以降，即有深厚的內閣制傳統。故中央政府組織的基本架構，與內閣制無異。內閣部會之存廢，並不如我國受特定組織法之限制，而是由各個內閣總理裁量決定。儘管內閣部會變動頻繁，但一些基本的部會，即便無組織法之保障，也不會因內閣更迭而消失。在各部會之中，就如同內政部、外交部等部會，「公職部」（le ministère de la fonction publique）一直是一個穩定存在的部會，其主要職掌就是管理整個公務員體系。

法國向為中央集權之單一國的代表，原本公務員體制是十分單純的，全部都是國家公務員。但自 1981 年社會黨執政後，推動地方分權與地方自治之改革，並於 1983 及 1984 兩年制定一連串的公務員基本法律¹⁹。現行法

* 本文作者為陳淳文

¹⁹ 有關法國的公務員制度中文文獻請參閱林明鏘，〈法國公務員法制概述〉，收於《公務員基準法之研究》，吳庚大法官主持，行政院研考會出版，民國 83 年 7 月，頁 355 以下；陳淳文，〈法國公務員保障制度之研究〉，收於《公務人員保障法制問題之研究》

國的公務員體系遂分為「國家公務員」、「地方公務員」與「醫療衛生公務員」等三大公務員體系。就人數而言，依 2002 年 10 月的最新統計數據，國家公務員共約有其 241 萬人，地方公務員有 132 萬 9 千人，醫療衛生公務員有 84 萬 3 千人；三者加總起來法國現有的公務員人數約為 460 萬人，佔法國本土就業人力的 21.5%²⁰。

在國家公務員體系中，任職於中央各部會及各部會外派至地方各單位者，佔大部分的名額，其餘的任職於屬於國家的特別公法人，規模最大的前三個特別公法人是「法國國家科學研究中心」(Centre national de la recherche scientifique, CNRS，如我國的中央研究院)，雇用 28,859 人，法國的「原子能委員會」(Commissariat à l'énergie atomique, CEA)，雇用 19,107 人及「法國國家就業局」(Agence nationale pour l'emploi, ANPE)，雇用 17,840 人。至於各部會的員額分配情形，請參見表 3-7，及表 3-8²¹：

就官等種類來說，法國公務員的任用資格由上而下分為 A, B, C, D 四個等級。最高級的 A 級官，必須完成高等教育後方得報考，其主要的任務是領導、管理或研究等職務（如機關首長、研究員、大學教授等）。至於 B 級官則從事一般事務職（如一般公務員），C 級官則屬具特定技能之職務（如水電工），而 D 級官則專指一般勞務職位（如無特別專長之工友）。在國家公務員體系中，四者的比例依序約為 30%, 31%, 33% 及 6%²²。若依此比例來計算，則國家公務員中的 A 級官約有 72 萬 3 千人。若將此數據作為高階文官的範圍，顯然過於龐大。

期末報告，吳庚大法官主持，民國 87 年 3 月，頁 121 以下。

²⁰ Voir *Le Rapport Public 2003 du Conseil d'Etat*, Paris, La documentation française, p. 238.

²¹ 資料來源：DGAFF, bureau des statistiques, ds études et de l'évaluation. *INSEE, exploitation des fichiers de paie, résultats provisoires*.

²² J.-M. Auby et J.-B. Auby, *Droit de la fonction publique*, Paris, Dalloz, 1997, p. 82.

表 3-7：法國各部會員額（1999. 12. 31）

部會名稱	有任用資格之公務員	國家技工	無任用資格之人員	軍職人員	總計
外交部	7159	150	6767	974	15050
農業部	29724	34	8316	23	38097
退伍軍人部	1934	76	337	20	2367
國際合作部	1851		1660	585	4096
文化部	12212		2532		14744
國防部	33324	49763	7979	318057	409123
財政經濟及工業部	187728	739	16005	348	204820
教育部	942651		96487	4	1039142
勞工部	22928		7158	22	30108
高等教育部	117411	8	17088		134507
交通暨住宅部	95797	9508	11359	547	117211
內政部	161978	1539	20410	34	184015
青年暨體育部	6411		4093		10504
司法部	61232		4764	2	65998
海外領地部	2171		468	865	3504
研究部	20		9041		9061
總理府	1367	666	1127		3160
總計	1685898	62537	215591	321481	2285507

資料來源：DGAFP, bureau des statistiques, ds études et de l'évaluation. *INSEE, exploitation des fichiers de paie, résultats provisoires.*

表 3-8：法國各部會員額之年齡及性別分佈（1999. 12. 31）

部會名稱	總員額數			低於 30 歲的百分比		30 至 39 歲的百分比		40 至 49 歲的百分比		50 歲以上的百分比	
	男性總額	女性總額	女性之百分比	男性之百分比	女性之百分比	男性之百分比	女性之百分比	男性之百分比	女性之百分比	男性之百分比	女性之百分比
外交部	8493	6557	43,6	15,4	13,0	24,7	26,3	28,9	30,3	30,9	30,4
農業部	19516	18581	48,8	13,2	16,5	23,6	26,9	31,3	30,6	31,9	25,9
退伍軍人部	917	1450	61,3	6,1	3,2	14,6	12,1	40,5	48,9	38,8	35,7
國際合作部	3173	923	22,5	2,1	5,8	15,0	23,6	39,2	43,1	43,7	27,5
文化部	7191	7553	51,2	7,9	12,4	24,9	28,2	34,4	32,7	32,8	26,7
國防部	351318	57805	14,1	28,7	21,5	33,6	32,3	25,9	27,2	11,9	19,0
財政經濟及工業部	79762	125058	61,1	10,7	8,2	23,7	23,4	34,4	39,7	31,2	28,6
教育部	356595	682547	65,7	16,0	18,3	24,3	25,1	30,0	30,2	29,7	26,4
勞工部	8242	21866	72,6	5,7	6,3	18,1	23,1	42,0	45,4	34,1	25,3
高等教育部	73648	60859	45,2	10,7	13,1	25,7	26,5	23,8	26,8	39,8	33,5
交通暨住宅部	84205	33006	28,8	8,4	10,1	20,9	23,7	41,0	39,5	29,6	26,7
內政部	129928	54087	29,4	24,1	24,2	24,1	27,1	34,7	31,9	17,0	16,8
青年暨體育部	6492	4012	38,2	15,7	16,2	24,0	24,8	30,1	33,6	30,3	25,4
司法部	32651	33347	50,5	13,1	13,4	30,3	28,1	34,2	39,3	22,4	19,2
海外領地部	1963	1541	44,0	20,5	8,0	27,3	30,9	31,1	33,3	21,1	27,8
研究部	5530	3531	39,0	98,0	97,8	2,0	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0
總理府	1466	1694	53,6	11,1	9,5	25,7	28,6	28,9	34,0	34,3	27,8
總計	1171090	1114417	48,8	19,5	16,8	26,8	25,5	30,2	31,8	23,5	25,9

資料來源：DGAFF, bureau des statistiques, ds études et de l'évaluation. INSEE, exploitation des fichiers de paie, résultats provisoires.

事實上，「高級文官」或「高階文官」並非法國法律上的用語，只是一般慣用的概念。法國的公務員體系尚區分職系（corps），職等（grades）與薪級。同樣是初任 A 級官，在不同職系中會有不同的職業生涯與薪資結構。換言之，每個職系還有自己的職等與薪級；故比我國的制度要複雜許多。在此情形下，A 級官固然是公務員體系中的上層團體，但卻不直接等於法國最核心的高階文官。真正核心的高級文官，就法國一般的認知而言，是指一個特定的團體，而此團體之成員大多數皆有以下幾個共同的特徵：第一，就權力上而言，他們是享有最高決策權的人，故通常是機關首長或副首長。第二，就養成與任命過程而言，他們都是通過「國家行政學院」或「多藝學院」等大學院之考試與訓練，然後才被任命為高級公務員。第三，就出身背景而言，他們大部分來自社會裏之中上階級的資產家庭，且住在巴黎或其近郊的法國人。

這些高階文官可以分成兩大類，第一類是專業技術官僚，其皆出身於多藝學院或其他國立專業學院²³，畢業後任職於具技術性之部會，擔任高級工程師或高級技師之職務，最後升至機關首長、副首長、首長副首長特助或主任秘書等職位。第二類則出身於國家行政學院的一般行政官僚²⁴，主要

²³ 多藝學院之畢業生可加入之職系如下（參見：*L'encadrement supérieur des administrations de l'Etat : rapport à M. le Premier ministre sur les prévisions d'évolution*, Paris, La documentation française, 1999, p. 98.）：

職系名稱	該職系之現有公務員總額
軍火工藝工程師	1484
民航工程師	244
農林及水利工程師	1298
地理工程師	117
氣候工程師	207
礦業工程師	446
土木工程師	1314
電信工程師	1136
國家統計局之統計專員	596
保險監督員	67
郵局之行政主管	603

²⁴ 國家行政學院之畢業生可加入之職系如下（參見：*L'encadrement supérieur des administrations de l'Etat : rapport à M. le Premier ministre sur les prévisions d'évolution*, Paris, La documentation française, 1999, p. 98.）：

在政府各部會擔任領導或監督職務。就數據上而言，國家公務員的首長職務共有 4198 人，輔佐首長的高階文官職位則有 8588 人，所以廣義的高階文官人數高達 12786 人；但嚴格意義的高階文官則僅有 4200 人左右，其中尚要扣掉政府可任意任命的政務職 470 名²⁵。而本文所要討論的重心，是前述兩類高階文官中的第二類人員；他們一方面在數量上佔多數，另一方面也在各部會及各個一般行政機關中擔任領導職務，是高階文官中最具代表性的一個群體。

貳、法國高階文官制度之創建背景

法國公務員體系自大革命後，即逐步邁向穩定，尤其十九世紀初拿破崙所創建的行政組織架構，以及大革命共和主義精神的影響，使得公務員皆能忠於國家，且對自己的工作有強烈的榮譽感。優質的常任文官體制，使得法國在政局紛擾之餘，施政與建設仍能持續，國家仍能成長茁壯。但此優良傳統因第二次世界大戰而深受影響，戰後的重建過程中，戴高樂特別重視文官體制中的高級文官，特為此建立一個嶄新的機構，稱為「國家行政學院」(l'Ecole nationale d'administration, 簡稱 l'ENA)，用來培訓高級文官。其創建主要因素，約有以下三點。

第一，傳統優良的法國文官體系，因第二次世界大戰而深受打擊。不論是在德軍佔領區或是維琪政權所管轄下的法國公務員，只要留在職位上

職系名稱	該職系之現有公務員總額
社會行政督察	120
財政稅務督察	214
一般行政督察	54
中央行政法院	291
審計法院	358
地方財務法院	362
各級行政法院	748
外交領事專員	633
經貿專員	187
一般行政專員	2853
總督府專員	512

²⁵ *L'encadrement supérieur des administrations de l'Etat : rapport à M. le Premier ministre sur les prévisions d'évolution*, Paris, La documentation française, 1999, p. 15.

的人，其對法國的忠誠度皆被質疑。故在戰後興起一股清算與淨化文官的運動，在此運動下，戰爭期間積極與德軍合作的人固然受到懲罰，即便是消極順從德軍或維琪政權指揮的人，也可能因被質疑而調職。但不論清算運動如何激烈，新的合法政府畢竟不可能將所有在位的公務員完全鏟除，所以淨化高階文官成為統御整個文官體系最有效的方法。而設置一個專門的機構負責甄選並培育高級文官，使其任職之後一方面有足夠的能力來承擔其任務，另一方面更對國家及新政權有高度的忠誠，無疑是最便捷而有效的方法²⁶。所以戰後由戴高樂所領導的法國臨時政府，在1945年10月9日即通過創建國家行政學院的條例²⁷，該條例具有法律的位階；並由第五共和初期極為重要的人物 Michel Debré 出任首任院長。

第二，法國傳統的文官甄選方式，是由各個用人機關自己舉辦公開公正的考試；而無如我國有專職的考試院統一舉辦考試。雖然各機關所辦理的公職考試都尚能維持公正公平，但卻也會形成特定團體利益集結與門戶之見，致使在中央政府中，各部會的高階文官因出身於自己部會的考試，且在此部會中成長，故養成較強的本位主義，造成部會間高階文官間相互合作與協調的困難。國家行政學院的設立，即在利用統一的考試與培訓，打破此種門戶歧見或成見，甄選出同質性相同的一群人，將其分散至各部會中。如此將使得政府政策制定與協調的過程更加順暢，內閣的整合度與同質性也將會更高。

第三、法國自拿破崙時代即設立許多公立的專業高等學府，負責國家人才的甄選與培養。諸如高等工藝學院、工程學院、師範學院等，皆十分著名，法人稱其為「大學院」(les grandes écoles)，與「大學」(les universités)培養的人才各擅其場。而其中尤以「多藝學院」(l'Ecole Polytechnique)最負盛名。該院早期是以培養軍事人才為主，爾後也培養文職的高級技術人員。像交通部、公共工程部、農林部等具技術性質的部會，其中的高級文

²⁶ 孫中山先生於革命後創設黃埔軍官學校，以培養自己的武力與軍事人才，以及黃埔軍官日後在國軍中所扮演的角色，與法國的國家行政學院之功能實有異曲同工之妙。

²⁷ Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile.

官多是出身於多藝學院或其他專門學院的高級工程師或高級技術師。換言之，在各別的技术行政領域，法國早有以公立的專門學校甄選並培訓高級技術官僚的傳統，只是在普通的一般行政領域，未曾設立類似的專門機構。國家行政學院的設立，就是比照高級技術官僚設置專門養成機構的傳統，以培養高級的一般行政官僚及行政監督人員。

參、法國高階文官的考選

法國擔任一般行政職務的高階文官皆有一個相同的出身，亦即皆源出於國家行政學院。而自 1984 年起因地方自治運動而產生的地方公務員體系，也比照國家公務員而設置「地方公務員培訓中心」；地方政府之高階文官中，即有少數是出身地方公務員培訓中心。換言之，法國是透過特設專門機構的方式以甄選並培養其高階文官；此與單純由行政體系內部陞遷，或以特別考試招攬行政體系內部或外部之優秀人員的方式皆有所不同。所有出任領導職務的國家高階文官，都是先經過國家行政學院的甄選與培訓，次再經歷多年的公職實務經驗後，最後才能晉升至文官體系中位階最高的領導職務。

故凡有志進入此最高的領導職務者，首先必須通過甚為艱難的國家行政學院之入學考試。該院自創立以來，每年皆依政府之實際需求，均招收人數不等的學員。雖然每年人數不一，但平均而言大概每年招收約一百名學員，故自創立至今總共約有六千人曾入院受訓。就考試競爭程度而言，以 2003 年為例，總報考人數為 1,705 人，實際招收人數為一百名。就比率上來看，似乎仍比我國司法官考試來得容易。惟法國此類考試之“陪考者”遠較我國國家考試為少²⁸，故尚不能直接以此比率來論斷其難易度。

國家行政學院的入學資格分為三類：

第一類稱為「外部考試」(le concours externe)之考生，是以高等教育

²⁸ 以國家行政學院為例，每年皆有預備課程的入學考。亦即未通過正式生的考試前，可以先參加預備生的考試。通過此考試後，以自費方式在該院上課一年或兩年，以準備正式的入學考。換言之，多數參加正式入學考之考生，皆已先通過預備生考試，進入該院學習後，才再參加正式生的考試。以 2003 年為例，預備生的考試報考人數為 877 人，實收人數則為 175 人。

學院之畢業生為其對象。其應考資格為二十八歲以下，至少三年以上的高等教育學歷要求，取得法國高等教育第二階段的第一級文憑（licence）²⁹。大部分通過考試的考生都是出身於「巴黎政治學院」³⁰（Institut d'études politiques）及與其位階相同的其他政治學院。

第二類則稱為「內部考試」（le concours interne）之考生，是以現職公務員為對象。凡已擔任公務員職務五年以上者，即可報名參加考試。但服義務役及公職的受訓期間不列入計算。此類考生幾乎遍佈各類公務機關。

第三類為「第三類考試」（le troisième concours）之考生，凡年齡在四十歲以下，曾在公職外有八年以上之工作經驗者或曾任民意代表者。此類考生來自於私部門之各領域，包括記者，一般企業之職員或甚至是專門技術人員等。

三者的錄取比例約為 45%、45% 及 10%，亦即一百名的錄取名額中，約四十五名來自外部考試，四十五名來自內部考試，其餘十名則來自於私部門。表 3-9 可以更清楚顯示此三類考試的分配情形。

肆、法國高階文官的培訓與任用

國家行政學院的培訓期間共為二十七個月。前後分為兩大部分，第一個部分是在行政機關實習，期間為一年。第二個部分則是在校上課，期間為十五個月。實習成績佔總成績 100 分中的 30 分，學業成績則佔 70 分。

（一）實習

入學後的第一個階段是一年的實習。實習尚分成國內實習與國外實習等兩部分。首先是國內實習，原則上是至各地的總督府³¹實習；其次才是國外實習，原則上至法國的駐外單位或國際組織中工作。在開始實習之前，

²⁹ Décret n° 2002-50 du 10 janvier 2002, l'article 9.

³⁰ 「政治學院」（IEP）亦是 1945 年政府所創立的「大學院」，以培養公務員為主要目的，除最著名的巴黎政治學院外，在外省尚有幾家同質的學院。雖然國家行政學院外部考生多來自於巴黎政治學院，但此院畢業生僅有約 10% 投身公職。

³¹ 總督（Préfet）是法國行政體系中的重要機構，創於拿破崙時期，原是中央派駐地方的行政單位，在 1981 年推行地方自治後，改為中央派駐地方的監督機關，監督地方自治，另一方面也是中央各部會外派地方的聯合辦公署，如我國現今行政院的中部或南部辦公室。

有一個月的實習基礎課程，內容主要包括第五共和的行政組織架構，中央部會之組織與運作，行政法，歐盟法，經濟政策與社會政策、口語表達訓練等課程。

表 3-9：法國國家行政學院三類考試及格人員分析

年度	外部考試			內部考試			第三類考試			總錄取名額
	錄取總額	女性比例	平均年齡	錄取總額	女性比例	平均年齡	錄取總額	女性比例	平均年齡	
1991	45	16	22	45	31	30	10	10	35	100
1992	48	19	22	48	25	31	10	30	37	106
1993	49	24	22	49	24	33	8	50	35	106
1994	49	20	23	46	30	33	9	44	35	104
1995	47	25	23	47	25	34	10	10	36	104
1996	51	20	23	40	27	35	9	33	40	100
1997	51	25	24	41	34	34	9	33	36	101
1998	55	21	24	41	34	35	9	33	36	105
1999	55	24	24	44	32	35	11	9	36	110
2000	60	25	24	48	17	34	12	17	37	120
2001	60	33	24	44	39	34	14	43	38	118
2002	58	36	24	47	30	34	11	54	38	116
2003	50	22	23	41	34	33	9	22	36	100

資料來源：參見：<http://www.ena.fr/enaprint.php?Id=001002003&profil>, 2004 年 1 月 16 日造訪。

（二）在校受業

在校受業期間分成基礎課程與深入課程等兩個部分。上課方式除了講授之外，多以小班研討會的方式進行，同時亦要求學員對案例作實際研究。基本課程的主軸集中在以下幾大基本領域：

1. 歷史、行政學、比較行政及行政改革
2. 人力資源管理
3. 公共財務管理
4. 溝通與談判

5. 外語

在基礎課程之後，經過學員自己之性向選擇與學院之評估，學員可以選擇以下一或二個專業領域，最優秀的人也最多不得選擇超過三個領域：

1. 公法
2. 經濟
3. 公共財政
4. 公共管理
5. 外語

主要的研討會課程皆集中在以下五個領域：

1. 歐洲與國際問題研討
2. 法律問題研討
3. 中央行政及地方行政問題研討
4. 經濟與財政問題研討
5. 公共管理問題研討

（三）結業、分發與在職訓練

1. 結業成績評量

結業成績包含三類考試。首先是筆試，考試科目有四科。其中「公法」與「公共管理」是必考；另外兩科每年由「歐洲問題」或「國際問題」二科抽一科考，及「經濟」與「公共財政」兩科亦抽一科考。沒抽中的兩科，其平時作業成績亦列入評估。另外個人所撰寫的報告，及小組成員的集體報告亦皆列入評估。

第二類考試是口試。「法律與地方政府」是必考，另外要加上個人已選擇的專業科目。

第三類是語言考試，考兩種語言。第一語言考聽、說、寫，第二語言考聽及說。

2. 分發與在職訓練

每年政府會公布出缺職位，結業之後，學員依成績優劣順序依其志願

選填分發單位。不過，國會行政學院的畢業生主要是在一般行政之領導職與監督職等兩類性質之工作中作選擇。事實上，依規定他們必定要加入以下幾個職系中。

首先就監督職而言，可分為以下三大類：第一類是終審行政法院，包括「中央行政法院」與「審計法院」等兩個單位。第二類是一般行政法院，包括各地的「地方行政法院」、「上訴行政法院」與「地方財務法院」等。此兩類選項，進去之後由助理法官開始任職，屬於獨立行使職權的法官職。第三類是行政監督機關，包括「財政稅務督察」(l'inspecteur général des finances)、「社會行政督察」(l'inspecteur général des affaires sociales)及「一般行政督察」(l'inspecteur général de l'administration)等三大督察體系，進去之後由助理督察員開始，工作的主要內容即是監督各相關領域之行政部門的運作情形，是否有違法及失當之處。此類人員享有類似司法人員之獨立地位。

次就一般行政領導職而言，主要有以下幾個職系。第一是外交暨領事人員，其工作以駐外為主。第二是外貿人員，亦屬駐外工作，但以經貿活動為工作重心。第三是一般行政人員，分為三個職系，其中之一是中央各部會的一般行政領導，其二是各地總督府之行政領導，最後是巴黎市政府之行政領導。就比例上而言，每年皆是半數以上成員擔任一般行政人員，監督職因地位保障且獨立行使職權，薪資亦較優渥，故屬職缺較少，競爭激烈的職位；唯有排名前面之畢業生方有機會選填監督職。

就任職務後，高階文官仍會不定期地回國家行政學院接受短期的在職訓練。

伍、法國高階文官之地位與保障

法國法制除了在甄選及受訓過程有特別規範之外，高階文官的其餘事項皆與一般公務員相同，同受公務員基本法的規範，享有相同的權利與保障³²。換言之，諸如考績、陞遷、獎懲、在職進修、退休、撫卹等事項，高

³² 詳細內容請參閱陳淳文，〈法國公務員保障制度之研究〉，收於《公務人員保障法制問題之研究》期末報告，吳庚大法官主持，民國87年3月，頁121以下。

級文官與一般文官皆依相同之基本規範而運作；並無對高階文官另作特別之規定。當然，如前所述，法國公務員以「職系」為單位，各自有其自己的陞遷層級及薪級標準³³；此皆規範在各個職系的個別法令中。就國家行政

³³ 例如「一般行政專員」與「中央政府行政助理」等兩個職系，分別為級官與級官，二者晉用條件，升遷層級及薪級皆有不同。國家行政學院之外部考生畢業後即可由之最低層開始任職「一般行政專員」。

一般行政專員職系之層級及薪資表（2001年7月31日之資料，薪資部分並不包括其他各種加給及補償（如住屋補償與交通補償等））。參見
<http://www.ena.fr/enaprint.php?Id=0010023&profil>, 2004年1月16日造訪。

職等	職級	升級所需年資	薪級	薪資總額 (月薪， 不含加 給與補 償)	薪資淨額 (月薪， 不含加 給與補 償)
層級外之一 般行政 專員	第七級		1057	29731,66 法 郎	24864,14 法 郎
	第六級	3 年	962		
	第五級	3 年	820		
	第四級	3 年	782		
	第三級	2 年	733		
	第二級	2 年	695		
	第一級	2 年	657		
一般行政專 員	第九級		782		
	第八級	2 年	733		
	第七級	2 年	695		
	第六級	2 年	657		
	第五級	1 年 6 個月	618		
	第四級	1 年	581		
	第三級	1 年	545		
	第二級	1 年	495		
	第一級	6 個月	451	12685,91 法 郎	10609,04 法 郎

而「中央政府行政助理」之職系的層級薪資表如下：

職等	職級	升級所需年資	薪級	薪資總額 (月薪， 不含加 給與補 償)	薪資淨額 (月薪， 不含加 給與補 償)

學院畢業生所得加入的職系而言，因為是屬於菁英公務員，進入門檻高，所以普遍而言薪資待遇較一般公務員為高。一旦晉升至最高階的主管職，薪資當然是各職系中的最高者。

此外，所有國家行政學院之學生，一經錄取後即具準公務員資格。報到之後即開始領有薪俸。在院受訓期間雖未從事公務，但仍可領有受訓津貼。受訓期間亦屬全程免費，分巴黎及史特拉斯堡等兩地受訓。其受訓支薪標準如表 3-10：

第一級行政 助理長	第三級		393	11054,41 法 郎	9244,64 法 郎
	第二級	4 年	378		
	第一級	3 年	359		
第二級行政 助理長	第十一級		378		
	第十級	4 年	359		
	第九級	4 年	348		
	第八級	4 年	336		
	第七級	3 年	324		
	第六級	3 年	316		
	第五級	3 年	306		
	第四級	2 年	296		
	第三級	2 年	285		
	第二級	2 年	276		
	第一級	1 年	271		
行政助理	第十一級		351		
	第十級	4 年	344		
	第九級	4 年	334		
	第八級	4 年	323		
	第七級	3 年	315		
	第六級	3 年	305		
	第五級	3 年	297		
	第四級	2 年	287		
	第三級	2 年	278		
	第二級	2 年	272		
	第一級	1 年	266	7482,16 法 郎	6326,17 法 郎

表 3-10：法國國家行政學院學生受訓支薪標準

	外部考生		內部考生		第三類考生
每月淨收入 / 單位 為歐元	包含退 休金預 扣 ³⁴	不包含 退休金 預扣	包含退 休金預 扣	不包含 退休金 預扣	
巴黎受訓期間	1352,07	1475,54	2072,29	2195,23	2072,29
史特拉斯堡受訓 期間	1326,07	1449,01	2045,76	2168,69	2045,76

資料來源：參見：<http://www.ena.fr/enaprint.php?Id=003005&Retour=003&profil>, 2004 年 1 月 16 日造訪。

陸、法國國家行政學院與高階文官體制之問題及其改進方向

法國的高階文官，以及其所源出之國家行政學院的建制，一直是法國人引以為豪的事項之一。至少就法國內部的一般評價而言，其高級文官大多數都能符合戴高樂創建國家行政學院的主要目的，亦即是要訓練一批能夠體認國家之意義，瞭解行政機關之責任，並且能夠品味公職之榮耀並願意為其獻身的高級公務員³⁵。出身國家行政學院的高階文官，普遍的共同評價就是具專業能力、忠誠清廉、工作勤奮且有效率等；可以說是一群無懈可擊的菁英份子。但是，在讚譽之餘，批評與檢討之聲仍時有所聞。招致批評的理由主要有以下幾項：

（一）成員缺乏多元化

法國高級文官的成功，究竟是甄選的成功？還是訓練的成功？是一個值得深思的問題。一般咸認為：凡是能進入國家行政學院者，皆已受過完整且優秀的養成教育，所以都是中上階級之子弟。此致使國家的統治上層，缺乏整體社會的認識與廣泛視野。在另一方面，領導階層的封建化，降低

³⁴ 此指本身已具公務員身分或年資者，其年資不中斷。此外，若受訓薪資低於原任公務員之薪資時，國家會補足差額，以免受訓者有減薪之情形。

³⁵ 參見 1945 年創立國家行政學院之法律的立法理由說明。

社會階級流動的可能性，也會導致另一種階級僵化與階級對立。

雖然只有 1% 的國家行政學院畢業生日後離開文官體系，投身政治界，但第五共和至今已有三分之二的總統，五分之三的總理是出身於該院，而幾乎所有部會的常任首長及其主要助手皆是該院的畢業生³⁶。該院幾乎成為法國統治階層的培訓中心。此種現象一方面引起社會大眾的憂慮。另一方面該院也成為進軍政壇的最佳踏腳石，此與該院原始設立目的並不相符。

同質性高的成員同時也表現一種共同的氣質。這些高級公務員給人的感覺就是雖有禮貌，但卻常會流露出一自負與高傲；與一般人相處常有一些隱約的距離感。

（二）多元入學有礙平等原則

國家行政學院的三種入學考生，雖基礎與資歷不同，卻同受相同訓練。此種多元取材政策固然為活化人才管道，但確形成競爭之不公平。以多年的結業成績來看，名列前茅者多是外部考生，因為他們持續學習，一方面年輕，另一方面也習慣學校生活。反之，第三類考生都年齡較長，離開學校已久，有家庭生活，故成績較差。這些學生最後一起競逐職缺時，總會有立足點不公平之競爭的感覺。

（三）受訓課程中學院派氣息過重，且以通才教育為主

雖然授課教師十分多元，但仍以實務界為主。即便如此，受訓過程仍被認為理論重於實際。多數學生認為個人的原始專長沒有特別受到重視，共同必修與選修課程仍是固定在幾個核心領域，無法深化個人原有專長。

（四）結業排名引發爭議

為求公平而以成績排序方式選填志願，固然是不得不的方式。但此項競爭卻留下深刻的痕跡。對多數學生而言，在國家行政學院上課的最終目的其實就是爭排名，其中所學未必真的能提升自己能力或有助於日後的工作。

由於競爭激烈，有時會使排名在後者終生耿耿於懷。有不少人日後工

³⁶ Laurent Olléon, *Etudes sur les carrières des anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration*, Paris, La documentation française, 2000, septembre, p. 25.

作皆不愉快，有強烈的挫折感。因為進去國家行政學院時是何等光彩，萬中選一，每個人背後皆有一段多年苦讀的血淚史；但出來時卻不能出人頭地，有含羞而去之憾。而此種競爭，也使得人才分配受到扭曲，職缺較好的監督職由成績好者佔去，而一般行政職都是由落敗者出任，其職務重要性未必較低，任職者卻有挫折感。

排名競爭的嚴重性，也可由訴訟的角度來看。以 2001 年入學的這一屆為例，高達 40% 的學員針對其實習成績向行政法院提起撤銷訴訟³⁷，要求法院廢棄已作成的成績。此故可顯示其公法教育成功，學員皆能打行政訴訟，但也反映出排名競爭的嚴重性。

（五）人才流失至私部門

高級文官中除了如行政法院或審計法院等保障優渥的職系外，普遍可見人才流入私部門的現象。此種情形一方面是因結業排名的挫折感，使得人才離開公部門，另一方面也因薪資及其他保障結構，與一般公務員並無本質上的不同，對於這些優秀的菁英而言，很容易在私部門找到待遇更好的工作。

雖然也有廢除國家行政學院的呼聲，但主流意見仍認為應保留該院及高級文官的甄選訓練制度，因為這是法國在國際上引以為傲，且發揮深遠影響力的制度。根據 2003 年的改革建議報告³⁸，國家行政學院應以以下幾項目標作為改革之主軸：

1. 使國家行政學院更對世界開放，多與國外類似機構、民間企業、市民社會等相互交流，以擺脫封閉菁英的氣息。
2. 增加內部考試的名額比例，使更多的高階公務員可以進入國家行政學院。
3. 個人化學員之受訓內容，使每個成員更符合未來職位之專業需求。
4. 減少結業排名對受訓期間的不良影響。

³⁷ Y.-T. de Silguy, *Moderniser l'Etat : le cas de l'Ena*, Paris, La documentation française, 2003, p. 24.

³⁸ 參見前註。

至於整個高階文官體制的改革建議，則有以下數端：

1. 高階文官應定期受訓，以隨時補強其能力。
2. 應更依具體職位需求來取才。建立職缺演進表，精確評估未來所需人才之專長需求及數額後，方才取才並訓練。
3. 提高整體高階文官之薪資，並增加薪資差異的可能性，引進類似英國依表現或業績增加薪資的制度。
4. 建立多元退休制度，凡服滿長、短不同的年限，皆可退休而領有適當比例之退休金，有如職業軍人之制度。如此可以加強 5. 公、私部門人員之交流，也可使高階文官年輕化。
6. 建立每個高階文官都必須有跨部會歷練的制度。

由前述法國高階文官制度之簡介，我們可以歸納以下幾個特色值得我們注意。第一，法國制度的特色在於甄選與培訓。由考試選出菁英，進入國家行政學院受訓後，才依結業成績分發。考試類別中已有內部考生、外部考生與第三類私部門人才等多元管道，希望活化人才來源；但因年紀、學歷與經歷俱不同，也產生平等原則上的疑慮。

第二，特設國家行政學院³⁹，使其成為高階文官的培訓中心。但學院畢

³⁹ 國家行政學院之現況如下(參見 Y.-T. de Silguy, *Moderniser l'Etat : le cas de l'Ena*, Paris, La documentation française, 2003, p. 86)：

第一，就人員而言：

2002 年 12 月 31 日之人員數額	
公務員	195 人
契約聘僱人員	33 人
青年就業協助	5 人
借調人員	9 人
總額	242 人
教師及評審人員	約 1000 人

第二，就預算而言（2002 年預算，以歐元為單位）：

基本支出	
人事費	25869571
日常行政經費	8259525
利息支出	799299
加總	34928396

業生非直接就任領導職務，而是經過一定時間的歷練，學習如何擔任領導職務後，尚且經過競爭，才能真正出任領導職。

第三、究竟行政機關的最上層，需要些什麼人才？法國體制特別指出有「監督」與「領導」等兩大類。後者要有專業能力、擔當、創意及視野，而前者更要有忠誠、清廉及深厚的專業能力。一般論及高階文官，多指涉領導職，法國法強調監督職的部分值得我們特別重視。事實上，在法治國的架構下，法令束縛也許阻礙創新與躍進；但它卻是民主制度下的制度邏輯。在強化與改革高階文官之際，領導決策人才固然十分重要，但專業清廉的監督人才也應是改革成功不可或缺的一環。

第四，高階文官與一般公務員均以公務員基準法之相關規定為其權利義務基礎，並無為高階文官特設特別制度的情形。換言之，整個公務員體制仍具整體性，不因高階文官的存在而使體制變成分歧而多元。

儘管有改革的聲音，法國的高階文官體系及其國家行政學院仍是法國人所支持的基本建制。故而，改革的原因不是因為制度本身之殘敗，而是要使現行制度更加完善的努力。

特別投資支出	
工程費用	442973
不動產採購	615321
借貸	35048
加總	1093342
總	額
36021738	

第四節 德國高階文官之考選與晉用制度*

壹、前言

高級文官係文官體系的領導核心，負有制訂政策之權利，並視憲法與專業法律之規定而局部掌有執行個案的權利⁴⁰。高級文官係整個文官體制的領導幹部，負有一定的法律案與政策案的擬議（然後交由部長決行並視案件性質而送交院會以及立法院審議），而且個案的執行也有制定行政規則並指揮所屬並完成個案的處理的權力，從而在整個人力體系具有無比的重要性。

本文的目的，在於介紹德國文官的甄選與待遇，以作為我國相關研議規劃的參考⁴¹。為完成以上的目標，首先須界定德國高級文官的範圍，並介紹德國的國家體制與政府體制及文官體系之大略構造。其次介紹德國相關問題討論時所必然提及的來自憲法的要求與行政管理有關的理論；第三則介紹德國現今之高級文官甄選與待遇的條文；第四節簡單討論公私之高階人力之交換，德國不採之；最後簡單指出德國法對我國的啟發可能。

貳、德國高級文官的定義與相關體制概說

一、德國的「高級文官」：肩負領導任務的公務員

德國聯邦公務體系中的人力得區分為公務員、依團體協商法而聘用而屬於勞工身份的聘僱人員⁴²。為簡單起見，而這也是本文的研究範疇的限

* 本文作者為黃錦堂

⁴⁰ 例如我國考試院考選部負責執行有關全國公務人員的考選的執行，行政院環保署環境影響評估委員會審理重大開發案的環境影響評估，環保署督察總隊負責各重大開發案的事後的督察，再如教育部中部辦公室負責國立高中高職的經營管理及國立與私立高中高職的依法營運的個案監督。

⁴¹ 其他議題不屬本研究的範疇，例如對於初任公務員或初昇任官等（例如我國之委任升薦任或薦任升簡任）之人員，得以較低的職等而開始任用，理由為該當事人並沒有足夠的工作經驗或能力；但這種見解也非無遭到批評蓋其將官職與俸給加以分離，並將原先由行政部門所為的制式規定改由行政裁量辦法加以取代，見 Lorse, aaO., S.169。我國所關注的其他改革議題，例如政務職位制度方案、企業晉用人力方案有關的德國規定與晚近的改革，也不在本文的討論範圍。

⁴² 德國也有所謂有期限的公務員（Beamte auf Zeit）。其係指全職的公務員，但係有一定

制，以下將只討論公務員，亦即常任文官。

德國公務員分為四個官等，每一官等之下有若干職等，分別為：1.簡單官等 (Der einfache Dienst)，又可分為 A1-A5 之不同職等；2.中間職等 (Der mittlere Dienst)，又可分為 A5-A9 之職等；3.高級職等 (Der gehobene Dienst)，又可分為 A9-A13 之不同職等；4.更高職等 (Der hoehere Dienst)，較為廣泛，又可分為 A13-A16 之職等以及 B1-B11 之不同等級⁴³。

德國文獻上並不使用「高級文官」，而是使用「領導職」(Fuehrungsamter)，「領導功能」(Fuehrungsfunktion) 或「屬於領導性質的範疇」(Fuehrungsbereich)。其所指稱者，不外為該職位具有領導功能，例如聯邦與各邦部內之政務職之次長 (德國得稱為政務職國務秘書，各部會均有之)、司處署長，以及該部之下負有執行功能而且係以全國各地區為執行範圍之行政機關之首長⁴⁴；此外德國各邦於縣市之上設有區域公署⁴⁵，其首長一般也被歸類於領導職。為精確討論起見，本文將不免聚焦於德國聯邦政府之部 (Ministerium) 之一級單位主管 (Abteilungsleiter，台灣稱為司處署長)，詳見表 3-11。

的服務年限，例如早先聯邦鐵路局的理事會的成員，再如鄉鎮與縣市層級之經由選舉而產生的地方首長 (德文稱為 Kommune Wahlbeamter)。

⁴³ 「更高職等」所需的學歷條件為大學相關學系畢業，並經相關國家考試及格；德國大學係採碩士教育制，學生修課約為七年左右，畢業後取得碩士文憑，而與台灣將大學學位與碩士學位加以區分者不同。德國大學畢業生必須通過兩次國家考試，其第一次係類似大學畢業考者，而後在政府部門試用兩年半，期間內只有生活津貼而無薪水，期間完畢後才能參加第二次國家考試，及格者才成為正式的見習官並經試用完成 (期間長短不一，最常者可能達三年) 才成為正式的常任文官中文資料約請參看彭錦鵬，〈高級文官甄補與培訓之模式〉，《政治科學論叢》，第九期，1998 年，頁 338。

⁴⁴ 約如我國法務部行政執行署、法務部調查局、南海路的歷史博物館、南海路之林業試驗所、交通部運輸研究所等，但得依業務的質量而為一定的列等差別。

⁴⁵ 其係合若干縣市的轄區而成立，設有官派署長一人，統領各部會設於該區域公署之內的分支單位，性質上有點類似我國縣轄市或省轄市之下的區公所公--所內也是分別數種不同課股。

表 3-11：德國「領導職」(Fuehrungsaemter)之指稱，
由聯邦與各邦之公務員法加以規定

I	部之司處署長
II	高級機關之首長
III	視各該具體機關之規模與任務而定，也得為中級機關之總首長（例如區域公署之署長，所謂區域公署係指合諸個縣市轄區而成立的外派機關，內有不同性質的單位，一起辦公，約如台灣的區公所，不過其係介於縣市政府與中央政府之間）

資料來源：黃錦堂製表

二、德國聯邦體制與公務員法制之立法權分配

德國為聯邦體制之國家。聯邦與各邦均為國家（Staat）。聯邦與邦之權限劃分—不論立法權、執行權或財政權—均詳細規定於聯邦基本法。

就立法權之分配而言，依聯邦基本法第 70 條以下之規定，邦原則上擁有邦內事項的立法權—除非基本法另有規定。基本法第 73 條規定聯邦享有專屬立法權之事項，其中一項為針對聯邦政府本身的公務員以及聯邦本身所屬的公法人之公務員之事項。前述公法人，包括聯邦部之機關與聯邦公法上財團法人、公法上營造物法人、聯邦公法上社團法人，其人事中是否與如何程度採用公務員的職缺，由設立該公法人之法律加以規範；一般而言，並非每個職缺均由常任文官出任。聯邦因而制定：聯邦公務員法、聯邦公務員懲戒法、出差費用法（Bundesreisekostengesetz），聯邦職務轉換搬遷補助法（Bundesumzugskostengesetz）、聯邦員工代表法（Bundespersönalvertretungsgesetz）。此外聯邦審計法、聯邦財務行政法、聯邦鐵道法、聯邦郵政法、聯邦德意志銀行法、聯邦飛安署法、聯邦領事法也規範各該領域相關公務人員的條文。

聯邦第二個立法權事項，為對公務員、法官與軍人之薪俸與退休撫恤照顧事項之「競合立法權」（Konkurrierende Gesetzgebung）（見基本法第 74a

條第 1 項)⁴⁶。

第三種聯邦的立法權為所謂框架立法權 (Rahmengesetzgebung)。聯邦得針對各邦無法有效處理或各邦獨自立法將無法照顧其他邦的利益或對整體性有所影響或對法律或經濟的一體性確保有所影響者，享有框架的立法權。詳細之項目，見基本法第 75 條所列。既言框架，表示聯邦只有基本的原則或架構的立法，細膩之處應由邦自行制定法律。經由此一規定，德國聯邦乃制定如下法律，而適用於全國（亦即聯邦、邦與地方政府）：公務員俸給法、公務員退休撫恤法 (Beamtenversorgungsgesetz)、公務員法制框架法 (Beamtenrechtsrahmengesetz)⁴⁷。

各邦就其常任文官之制度所享有的立法權，主要為在前述「公務員法制框架法」的架構之下，所制定細膩的有關於邦的公務員的法律。邦政府並享有邦公務員懲戒法、邦人士代表法以及邦各種的行政機關，例如警察、公立專科學校、鄉鎮與縣市之民選公務員等之如何設置的立法權。至於有關公務員的薪俸以及退休撫恤歸聯邦政府統一規定，已如前述。

以上，關於聯邦與邦的立法權限分配見表 3-12，關於各自的迄今的主要立法，見表 3-13。

表 3-12：德國聯邦與邦之立法權分配

I 邦：享有所有立法權，除非基本法另有規定。

II 聯邦：1、專屬立法權

2、競合立法權

3、框架立法權

資料來源：黃錦堂製表

⁴⁶ 競合立法權係指邦享有立法權，聯邦為確保國家整體生活關係之一致性或為確保法律與經濟體的同一性，則也享有立法權；於此情形聯邦得優先立法，若聯邦放棄此項權力則邦便得享有之，見基本法第 72 條之界定。

⁴⁷ 有關德國公務員法的立法權限劃分參看 Hubert Minz/Peter Conze Recht des Oeffentlichen Dienstes, 6.Aufl. S.18-21(1993)；Ulrich Battis, Beamtenrecht, in Dieter Grimm/Hans-Juergen Papier(Hrsg.), Nordrhein-Westfaelichen Staats und Verwaltungsrecht, S.198(198ff.)(1986)；Guenter Hilg, Beamtearcht, S.33(1990)。

表 3-13：德國聯邦與邦就公務員主要法律之立法權的分配

I 聯邦：

1. 聯邦機關公務員與聯邦所屬公法人之公務員之設置事項
2. 聯邦公務員出差費用法，聯邦公務員調差搬遷費用法
3. 聯邦公務員懲戒法
4. 聯邦人士代表法（其中§94-106 為對邦立法之框架與指引）
5. 聯邦
6. 聯邦公務員法
7. 公務員框架法（對聯邦、邦、地方為指引，屬框架立法，其中§31-120 為對邦之指引）
 - （1）公務員退撫法（對聯邦、邦、地方為相當詳細之規定，各邦所剩之自主立法空間極為有限）
 - （2）公務員俸給法（對聯邦、邦、地方一體適用）

II 邦

- （3）邦公務員法（在前述聯邦所定之公務員架構法之架構之下）
 - （4）邦人事代表法（在前述聯邦所定聯邦人事代表法§94-106 之架構之下）
 - （5）邦公務人員懲戒法（各邦有自主立法權但所定實質內容與聯邦公務員懲戒法同）
 - （6）邦公務員出差費用法、邦公務員調差搬遷費用法
-

資料來源：黃錦堂製表

為求簡單明瞭，以下將只針對聯邦公務員法加以討論。再者，聯邦政府於聯邦公務員法之下訂有許多法規命令，其中與本研究密切相關者，為聯邦職務列等表（Bundeslaufbahnverordnung）。

三、德國行政體制概說，並以聯邦政府為例

德國聯邦政府共只有 14 個部，不採合議制之委員會⁴⁸。也正因如此，每一個部的業務均相當龐大，不可不查。

其次，德國部的特色在於其下的一級單位（我國稱為司、處或署）數目並不很多，從而每個一級單位的業務也相當龐大。以下以聯邦環境部為例，加以說明。其係包括環境、自然保育與核能安全，類似我國現今環保署原委會及分屬於農委會及內政部自然保育領域有關的事項，但其竟然只設有六個司處（Abteilung）。而我國光以環保署本身便已有二十個一級單位。以上顯示，德國高級文官若係指前述各部會之一級單位主管（Abteilungsleiter，我國稱為司處署長），則其所承擔的業務量及責任均非常重要。

四、晚近改革的結晶：公務員法制改革法

德國受到新公共管理學派思想衝擊，另外也因為財政日趨困窘、行政法制與公務員法制已經形成一定的僵化性，從而有 1997 年「公務員法制改革法」（Das Gesetz zur Reform des oeffentlichen Dienstrechts）之制定。

該法於 1997 年 7 月 1 日生效，係一個包裹立法，廣泛修改德國公務員有關的各種法律，例如俸給法、退休法、懲戒法，此外也及於法官法、軍人俸給與退休法等；其中並引進轉為局部工時聘用的可能（任何公務員均得申請無限期之轉換為局部工時，並且得到達正常工作時間一半之程度，而且不須出於家庭或勞動市場之理由），其中也引進降級與調差的簡化規定⁴⁹。

整體而言，該改革旨在進一步強化公務員法中應有的績效思考，並希望提升公務員調任升遷的移動性與彈性，而且對人事的選定與人員的任用等加以為最適化的改革，而且也在於經由俸給法等改革而使各級政府的退休撫卹的負擔得以減緩。以下只介紹本研究計畫有關者。

⁴⁸ 德國不採行類如我國環保署之稱謂。德國聯邦政府設有環境部，蓋署等類似的名稱約近乎德國法上曾提及但實務上少用的「特別部」（Sonderministerium）其係因應新的情勢而暫時設立並以施行一段時間後決定是否正式設立為部。類如我國公平交易委員會則是設置於相關部會之下。

⁴⁹ Helmut Schnellennbach, Das Gesetz Zur Reform des oeffentlichen Dienstrechts, NVwZ 1997, S.522ff.

參、高級文官之甄補

一、高級文官的「試用」制度

依經公務員法制改革法加以修改後的聯邦公務員法第 24a 條第 2 項，未來凡屬於領導職之公務員，將先以「試用」的方式加以任用 (Amt auf Probe uebertragen)。領導職係指德國各部會之司處長與科長，以及屬於 B1 職等以上，以及其他聯邦行政機關與聯邦所屬公法人的 B1 職等以上的首長。一般的試用期間為兩年，但最高的職務機關⁵⁰得允許將試用期間縮短，但至少不得短於一年，試用期間不得延長（亦即最長只有二年）。各邦之公務員法得為類似的規定（見公務員法制框架法第 12a 條）。

二、晉升為較高官等時，須經試用

除了上述領導職缺之外，公務員法制框架法第 12a 條第 2 項新為規定：任何升遷到較高官等的職位時（就此官等請參看前述），今後一般均須經過試用，而且最少為三個月⁵¹。

三、領導職改為附期限之任用 (Führungsaemter auf Zeit)

（一）制度興革由來

領導職對該項業務具有「火車頭」的功能，佔有該職位從而必須有相當的視野與行動力。若一位領導職的人員久在其位，是否導致該領域的業務推展的僵化？僵化一般來自繁重的業務壓力而導致體力難以負荷、心力難以持續、視野難以隨時代而有效開展，以及創意日趨縮小。

在私人企業界，任何職位人員的調動，均屬可能，而且一般均得快速有效完成，但在德國公務體系則不然。公務人員只要表現良好，便受到考績法的保障，除非係升遷，部長難以將其調差。但一人一旦已經到了領導職位，再上去的職缺便十分有限，這是否將導致領導職人員的常任化，並因其久在其位而阻礙創意與行動力的提升，以及降低下位公務人員往上升遷的企圖心？

⁵⁰ 簡而言之，為「部」。

⁵¹ 以上見 Helmut Schnellennbach, Das Gesetz Zur Reform des oeffentlichen Dienstrechts, NVwZ 1997, S.521(521f.)。

這種附期限任用之構想在德國 1976 年公務員法改革中曾被提及，並在 1985 年的巴登-符騰堡邦的改革報告書中被提出，而且也於 1994 年聯邦政府的一項研究中被提及，在 1997 年「公務員法制改革法」（屬於包裹立法）中被正式接納，而成為公務員法制框架法（Beamtenrechtsrahmengesetz）第 12b 條之規定。

（二）公務員法制框架法第 12b 條之改革

公務員法制框架法（作為聯邦與各邦與公務員法制之框架，由聯邦與各邦在此框架內自為立法）第 12b 條將領導職缺限定於一定期間內為任用，期滿再為決定。詳言之，其規定：經由法律（亦即聯邦法律或邦之法律，但聯邦立法本身並未跟進），領導性的職位得首先以附期限為任用（Amt auf Zeit uebertragen）（第 1 項）。除了第一次為附期限之任用外，尚得有第二次整體的試用期間。以上應以法律規定，但總共不得超過十年；第二任之對同一公務員為附期限任命係不合法（亦即不被准許）（第 2 項）。

值得注意者為，聯邦公務員法本身並未有類似的規定，亦即聯邦政府本身並沒有採行，但開啟各邦自為決定。事實上，本項法律係聯邦參議院基於某些邦政府的倡議而提出法律案，聯邦政府本身並未跟進，蓋擔心此舉將使得外力對行政的影響將進一步被強化，而終身任期的領導職原則上係對公務員獨立性的一項擔保，而此項擔保對於領導職位而言具有重要的意涵。言下之意，限期任用有害於高級文官的自主性和中立性，而使其淪為政治的附庸⁵²。

換言之，經由法律得規定，具有領導功能的職位，首先只能以附有期限的方式加以授予；期滿後進一步以該職任用，係屬合法；該職位的期間應以法律加以規定；兩任的職務其間總共不得超過十年；兩任期滿後人員不得在被任用為附有期限的職位。第二任之任期屆滿之後，該公務員應被永久授予該項職位。該附期限的公務員關係於結束之後，該公務員便不得主張該職位所對應的俸給。

本條第 1 項所稱的領導性職位係指俸給法 B1-B11 等級，以及最少為

⁵² Schnellenbach, aaO., 522.

A16 等級，或公立學校的校長，或鄉鎮市或縣的某一些機關的首長（第 5 項）⁵³。

（三）聯邦政府仍維持在草案階段，而邦立法已經採行

以上只是屬於框架之立法，有賴進一步在公務員法中加以落實。在聯邦層級，聯邦政府於 2002 年 1 月 8 日提出「強化公務體系領導責任法」草案（Entwurf zum Gesetz zur Staerkung von Fuehrungsverantwortung in der oeffentlichen Verwaltung），簡稱為「領導階層人力法」（Fuehrungskraeftegesetz），擬就領導職引進有期限的授予，但畢竟仍停留為草案，倒是各邦先行採行。

迄 2002 年初為止德國十七個邦中有十一個已經立法採行領導職附時效任用的制度⁵⁴。舉例言之，布蘭登堡邦（Das Land Brandenburg）便新訂第 148a 條，而規定：邦部內之司處署長以及邦高等行政機關的主管而且職務列等 A16 以上者，將採用職務附期限佔缺的制度，一任為五年；第一任期滿之後得視情形而有第二任，只能有二任；第二任期滿之後，若表現良好，應正式賦與該項職務。暫時佔缺的公務員其公務員的身份仍將繼續保有，但於擔任領導職的期間係適用領導職有關的義務與責任的規定；至於待遇方面其得請領該領導職的薪水⁵⁵。

以上聯邦與邦法所為的改革，依德國通說，並不牴觸聯邦基本法第 33 條第 5 項之「永業文官原則」，理由為：這些被附予有期限領導職的公務員，其本身仍為公務員，而只不過所擔任的領導職位附有期限而已，並且期滿後也不排除正式佔缺的可能。這些領導職缺並不多，暫時擔任該職缺之人固然工作上有稍微的不穩定性，但這係出於追求公務體系之效率效能而出

⁵³ 有關這方面的討論見 Juergen Lorse, Entwurf eines Fuehrungskraeftegesetzes- Staerkung oder Erosion Individueller Fuehrungsverantwortung? ZBR 2002, S.162ff.; Joachim Kohler/Gerhard Teufel, Berichte, Reform der Landesverwaltung in Baden-Wuerttemberg, DOEV 1985, S.1051(1056f.)。

⁵⁴ 就此，有一份德國公務員法制改革的經驗報告 2001 年 6 月 14 日，但筆者並未有該份資料而是引自 Lorse, aaO., S.168。

⁵⁵ 德國在領導職設計的漫長討論當中有一說係採加給說，即該公務員仍在原先的職等而就其因為擔任主管職務係以加給加以補充。約見 Kohler/Teufel aaO., S.1056。

發，整體而言對文官體系並未造成重大衝擊⁵⁶。

但少數說則指出此項制度將造成擔任該職缺的公務員有朝不保夕的感覺，對於人格發展未必有利，而人格發展係公務員體系之制度設計的價值。而暫時擔任職缺的司處署長之與所屬人員間的溝通合作是否受到影響也未必可知。而試用期間長達兩任是否太長？暫時佔缺期間可兩任是否太長？而受試用者是否因而喪失自主性而被政治任命的部長的威權所貫穿⁵⁷？

總之，基於前述的疑慮，以及來自基本法第 33 條第 5 項永業文官的要求，領導職之暫時適用對象應加以嚴格限制。此外，暫時的試用期間不宜太長，尤其不宜為兩任（一共十年），否則將對當事人身心造成太大的壓力，而且也可能對該職務所屬的整體領域之效率效能發生影響⁵⁸。

由以上的合憲性爭議顯示，台灣於討論引進企業經理人進入公務體系擔任高級文官職位時，也必須注意我國憲法相關條文之要求，例如公務人員任用資格應經考試院依法考選銓定，以及第 85 條公務人員之選拔應實行公開競爭之考試制度，但此二條文並非沒有留下任何解釋的空間。

四、擴大納入暫令退休的範圍

另一項改革為，將 B11 職等以上職位，經由修法，而於聯邦公務員法第 36a 條引入「暫令退休」（in den einstweiligen Ruhestand versetzen）。此制德國本來即已有之，但適用的人員範圍較小，今加以擴大，以下略作說明。

（一）傳統範圍：政治敏感職位的公務員

政治敏感職位的公務員向來係適用於所謂政治的公務員（Politische Beamte）。其係指終身職的文官職缺（亦即我國所稱常任文官），但其職務的行使與執政黨政府在政治見解和政治目標須有原則性的一致性。這種職位的公務員得依主管部長的裁量，而且無須任何理由，而令暫時退休。

究竟哪些職缺屬於此處所稱政治公務員的範圍，由聯邦公務員法與各邦公務員法為規定。例如聯邦公務員法（Bundesbeamtengesetz）第 36 條便規定七種人員，亦即：各部會之國務秘書；各部會之高階主管（約指所長

⁵⁶ Kohle/Teufel, aaO. S.105-6.

⁵⁷ Lorse, aaO., S.173f.

⁵⁸ Lorse, aaO., S.174ff.

校長或總經理)之人選 (Ministerialdirktor)；屬於 B 職等以上的外交官以及 A16 職等、B3 職等以上之領事人員；B6 以上而任職於軍情局、國安局情報局等之人員；聯邦政府新聞與資訊署之首長、次長與發言人；檢察總長；聯邦國防社會役之監察人 (簡而言之與比喻, Ombudsmann)；聯邦犯罪刑事局之局長。

被令暫時退休之人於收到命令後，便進入暫時退休狀態。其若事後被提供與其原先職位相同或至少相等職的職等，則有義務回復公職。暫時退休之狀態因被重新任命進入公務員關係而結束 (見聯邦公務員法第 37 條、39 條)。

(二) 修法所為的擴大：機關裁撤、重大變更或與其他機關合併

若某一行政機關解消或裁撤或經重大變更或與其他機關合併，則相關業務領域受影響的常任文官而且屬於 B1 以上職等的官員，得被勒令暫時退休—若經由前述組織變更以致於其原先職位被裁撤而並沒有調任其他機關之相當職位的可能時；反之若經由前述組織變更而產生職缺，則應保留給被令暫時退休的人員出任 (聯邦公務員法第 36a 條第 1 項)。前述第 1 項的規定只適用到 2010 年底 (第 36a 條第 2 項)，亦即係限期生效⁵⁹。

至於限期之理由，筆者推論為：此期間應該足以完成有關機關的裁撤或整併的工作。

依聯邦公務員法第 47 條第 2 項，被暫令退休之公務員之待遇，依聯邦退撫法之規定而辦理。簡而言之，於暫時退休之後，其前三個月得請求原薪俸，三個月之後則得請領退休俸。但各邦得有不同規定，例如有的邦規定退休後的首先一段期間得請領 75% 的月俸等⁶⁰。

五、俸給法引入激勵的措施，但不及於高級文官

德國 1997 年的公務員法制改革法 (性質上為包裹立法，已如前述)，也企圖對公務員俸給制度加以改革。其中「大學與教授薪資改革法」已經於 2002 年 2 月 23 日生效，同年 8 月 2 日並通過「大學框架法之改革法」。

⁵⁹ Vgl.Lorse, aaO., S.169。

⁶⁰ Creiefelds Rechtswörterbuch, Versetzung in den Ruhestand II, 2.Aufl. (1977)。

最新的發展係 2002 年 7 月 1 日生效之「俸給結構改革法」(Dasgesetz zur Modernisierung der Besoldungsstruktur; Besoldungsstrukturgesetz)，以下只針對後者加以討論。

績效獎金 (Leistungspraemien) 與績效加給 (Lestungzulagen)，係規定於新修定的聯邦俸給法第 42a 條。該條授權聯邦政府與各邦政府，就其各自領域，經由法規命令而規定一次性給付之績效獎金與得被撤銷而屬於有期限之績效加給。這些係提供給職務列等 A 的公務員——亦即不及於領導職官員。這些給付將不列入退休金之計算範圍。上述兩項績效俸給措施均有人數上一一定的百分比限制，於此不擬詳述。依聯邦俸給法第 42a 條第 3 項，績效獎金與績效加給只能於特別的預算法規的架構內始得提供；言下之意，必須聯邦或邦的預算法有所規定，或授權以法規命令為規定。在該法規命令中，應就有關為績效獎金或績效加給的計算與排除的條文，加以明白規定；在該法規命令中也得規定若一績效係由若干公務員或軍人因機密的合作分工始得完成，得只共同發給一個績效獎金或績效加給。績效獎金不得超過該公務員之該俸等的最低基本俸，而績效加給不得超過該俸等的起始基本俸的月俸額的 7%；由於此處只設定上限，所以主事者有充分的裁量空間，以決定績效與給付的等級⁶¹。其首先針對本俸的俸表為重新的規定；原先每兩年升高一個職等的規定，自 1997 年 1 日起改為分階化，亦即迄第五職等為止係每兩年一升，但自第六到第九職等，則改為每三年一升；自第十職等以上者，每四年一升（見聯邦俸給法第 27 條第 2 項）。

其次，則是將本俸採績效取向而設計。凡有持續性顯著績效表現的公務員或軍人而且屬於職等表 A 所屬者，得被提前授與高一職等的俸給。反之，若公務員的績效被評為不符合該職位平均的要求，則該公務員將一直停留在該職等，直到其績效能確有提升時。

上述的績效俸給制度一般被認為合憲，但應注意如下幾點：首先，公務員個人之績效獎勵給付所為的財政支出，不得根本地影響到正常的國家對公務員的一般薪俸所應為的支出（亦即後者在資源配置上不得被根本排

⁶¹ Schnelleneach, aaO., S.524.

擠)。其次，這種績效獎勵的措施必須伴隨著妥善的評估與程序，而主管機關所得享有的裁量餘地也應適度精確，以避免恣意而為。第三，績效獎金與績效加給只能針對個別公務員之績效而發，而不得成為群組（Gruppen）的利益⁶²。第四，績效激勵不得只是重量而不重質，也不得無視於德國基本法所稱法治國與社會國所得導出的親民便民的工作方式（Buergerfreundliche Arbeitsweise）。績效獎勵尤其不得使從事秩序安全之公務機關（例如台灣縣政府之警察局，以及工務局之違建查報科等）因欠缺一個積極的績效——尤其當轄區內的犯罪數字已經控制到低水平時——而蒙受不利對待。第五，獎勵的措施不應導致員工間互相對主管爭寵，以及互相勾心鬥角，而破壞工作的氣氛。第六，績效的評定的程序與作法或甚至體系，必須有細膩的討論空間⁶³。

彭錦鵬曾對英國文官的薪俸制度改革加以分析指出，英國高級文官所領的薪俸基本上集中在薪俸分配帶的下層，未來可以逐步加薪的空間仍然很大而使依「績效」來領取「基本俸」和「獎金」的激勵作用可以持續保持⁶⁴。

若對照之，則德國的聯邦俸給法改革的特色在於：1、彈性化本俸的俸表，將原先僵化的兩年為期逐年提升加以改革，並使越往上面職等者，越須較長的時間（例如就 A10 等級以上由原先二年一升改為四年一升）。2、德國將本俸與績效加以連結，使績效表現者得儘早佔據上一俸等。3、德國並引進績效獎金與績效加給，但也是針對 A1 到 A16 的公務員而已。4、德國沒有重新訂定薪俸寬帶，而係將原先本俸的提升年限加以延長並將績效設為提前升任或使留在原地踏步的判斷標準；此外，因為本俸的績效考量仍有一定的界限而另外引進績效獎金與績效加給制度。

本處俸給法的措施並不包括 B1 到 B11 的公務員，亦即本研究所稱的典型高級文官，並不享有此處的優惠。

至於何以如此，欠缺文獻之直接說明，筆者推想，在於擔心高級文官

⁶² 我國績效獎金分為公務員個人與單位兩大部分，後者依德國法非無可議。

⁶³ Schnellebach, aaO., S.524f.

⁶⁴ 氏著前揭文，頁 13。

因而喪失自主性與行政中立性；其次，這也許與制度新引進宜審慎逐步實施有關；第三，德國 B1 到 B11 的公務員之薪俸已經與 A1 到 A16 者有相當差距，從而不急著引進前類人員的績效誘因；第四，公務員的職責即在於服務國家社會與人民，高級文官更是如此，其更應發揮帶領的模範作用而不宜斤斤計較於績效獎勵。

為了促進公務體系的靈活化，德國聯邦政府尚且擬議修改法規，引進如下的作法，有的甚且已經完成修法：

六、關於引進企業經理人擔任高級文官之政策

這種構想固然在學術上非無提倡者，但聯邦與各邦迄今並未採行，1997 年的公務員法制改革法（為包裹立法，已如前述）也沒有引進。

在政策思考上，吾人應提問：此類改革的目標為何？若謂前述的改革旨在引進人力，以便為死氣沈沈的公務體系注入活力、行動力、組織管理力與領導統御能力，則應注意：此類「外來的和尚」未必知曉公務體系的法令、預算、會計、審計體制、立法院議會的牽制、各種法令的制約、內部的組織文化以及上下級機關所構成的整體環境。若政策目標在於引進私部門的人才以提供創意，則由現今文官透過研究計畫之委託，或各種諮詢會議的召開，或於機關內部訓練時引進產業界人士擔任講座，均可克服。行政首長只要願意，得經由較為密集召開的專案小組的方式，而汲取民間智慧。再者，部會首長若真須晉用靈活的人，則也得擴大機要職的範圍，使人數與職等有一定的合理性，如此一方面得引進新的腦力但也不妨礙常任文官的升遷。

這類人事之引進，不論係擔任主管級或非主管級之高級文官，均不免打擊中低階文官的士氣。

這類企業界人員進入公職，其究竟係轉換為常任文官—依憲法第 83 條以下，須經國家考試及格—，以及其薪水是否等同於我國現行常任文官的俸給，而此等薪俸留得住人才乎？再者，其退休與撫卹應如何計算，須否一併計算私部門之年資與職等？若這類企業界人士只是附期限出任高級文官—例如以三年或五年為限—，其對公務體系的士氣與升遷的衝擊將較

小，但仍不免發生其與常任文官之間的互動以及協調的諸多問題。

肆、有關高級文官的訓練與養成

領導階層文官的養成與訓練為人事行政的議題之一，並得因為不同的管理哲學（也可稱為學派）的提倡而有不同的內涵，而且也因政治學、社會學、法學等對政經社文現今結構的判斷與所研議的藥方的不同而有不同的展現。

就訓練的制度與機構的設置而言，依德國基本法，聯邦與各邦各有自己的立法權與執行權，作法從而未必一致。以德國巴登-符騰堡邦為例，其於 1986 年設置邦立領導學院（Fuehrungsakademie des Landes Baden-Wuerttemberg），於該年 10 月 1 日開訓⁶⁵。

德國公共行政學界晚近一致同意，當代社會是一個處於高度現代化的行政體系，當中高度現代化導致專業分殊化、自我再生產化以及局部可能導致的封閉化，並且導致各系統均有細膩而深遠的發展，而使得整體而言總體的國家社會或總體的行政的形貌呈現出複雜化（Komplexitaet）。

在如此的社會中，高級文官的選取不應像以前一樣以專業成績（尤其指十分細瑣的考試科目成績），應強調其對於管理有充分的掌握能力。但德國向來欠缺一個一貫性的有關高階文官人員品質管理的一套有說服力的體系。

文獻上乃有論者提倡，年輕而富有潛力的未來高階文官人選進入政府服務，吾人應發展出一個準備性職務（Vorbereitungsdienst），其內容上結合兩種要素：一為類如私經濟部門的人才訓練方案的結構要素，二為近乎目前德國各邦政府之企管類候補文官訓練過程的要素⁶⁶。換言之，政府應創設

⁶⁵ 參見 Lorenz Menz/Udo Andriof/Joachim Kohler/Gerhard Teufel, Erneuerung der Fuehrungsstruktur im Land Baden-Wuerttemburg, DOEVI 1987, S.457ff.

⁶⁶ 以上 Helmut Fangmann, Zwischen Buerokratie und Heterarchie- Zur Fuehrungsproblematik in komplexen Organisationen und den Lehren fuer die oeffentliche Verwaltung-, VerwA., 2000, S.117. 91.Bd., (117ff. und 129)。該文以國立大學的治理為例指出其係「複雜的」組織，向來目的手段的思考以及科層化的秩序以及功能的分殊化與內部的不斷細膩化，並沒有辦法完成複雜的現代社會中的社會行為的協調，傳統的上下層級間的控制難以完成任務，從而吾人必須有新的管理的圖像與理解，尤其應強調內部的溝通與合作的關係的建立以及危機與衝突之管理，此外，也應強

一種官職，其係一般中階文官升遷至高級文官所必經的職務，而其內容係強調靈活的經營管理的要素。

伍、對我國的啟發

我國高級文官的實際問題為何，係首先應予以瞭解與界定者，然後才可討論有關的改革。若謂高級文官欠缺創意、僵化，則有無可能透過訓練、委請學者參與專案會議、委請學者研究、成立諮詢或顧問團等方式加以改革？其次，若要引進公私部門高級人力之交流，也應注意我國憲法考試用人制度的要求——當然該條適用的範圍，仍留有一定的解釋空間。

我國高級文官的問題，恐怕在於許多人並不稱職，而原因來自老化、被拔擢後便難以使去職而堵塞其他人的升遷管道，以及既有的高級文官很難令其快速有效退職，而某一黨派或首長之出於各種考量而刻意拔擢者仍然一次就永遠佔領職位。在以上意義內，德國的試用、限期任用、暫令退休、提早退休等制度，有其意義。至於績效獎金，我國因高級文官的薪水不算最高，固然有空間，但宜注意是否導致高階文官的被操控化。

調領導階層的品質以及目標導向（也可稱為績效管理）以及機關圖像與願景之提倡以作為領導的工具等。

第五節 日本高階文官之考選與晉用制度*

壹、概述

日本在二次大戰結束前之官吏制度，將文官分為高等官及判任官二大層級。高等官約含蓋我國現行之特任、簡任、薦任官等層級。文官考試制度分為高等考試及普通考試兩種。高等官之任用資格原為高等考試及格者、或帝國大學法科大學、文科大學畢業者、或法學博士、文學博士。當時帝國大學（東京帝大、京都帝大）設立目的之一就是培育高等文官，所以高等文官幾由帝大法科出身人員所支配，帝國大學是當時日本培育高階文官之主要場所。依 1893 年之「文官任用令」，高等官原則上均須經高等考試及格。

在任用升遷管理方面，高等官較一般人員升遷快速，其管理理念有三：

1. 在高等文官制度下，管理能力之培養、訓練，完全係透過管理現場之體驗來實行。
2. 為期這些花費大量教育訓練經費之幹部候補人員能留任政府機關，作為其提高士氣之誘因，乃利用早期且快速之升遷制度。
3. 作為進用階段能羅致優秀人才進入政府機構服務之一項誘因⁶⁷。其異動升遷的特點可歸納為：1. 平穩快速升遷。2. 以一定模式，在自省廳之內、外局間頻繁異動，以累積工作經驗、培養其行政及管理能力。高等官平均在 50 歲左右退職，退職後轉職政治人物、或政府主管之特殊法人、地方政府機關之高層職務。高等官之早期退職，對於高等官之升遷培育及人事新陳代謝，有其重要功能。

戰後，新的國家公務員制度上，已無高等官之區別，除俸表適用上有「指定職人員」（部會司處長及相當職務以上人員）之區分外，目前尚無單獨建立之高級文官人事制度。唯其在文官制度及人事管理運作上，尤其在任用升遷與退職管理上，其實仍維持著戰前高等文官制度之特色。亦即，

* 本文作者為潘麗雲

⁶⁷ 高橋秀樹，《戰前官僚機構の昇進実態の分析—管理者養成面から見た高文制度》，1977 年 3 月。

經國家公務員Ⅰ種考試（大學程度）及格人員，經分發任用後即被視為高級文官候補人員，而開始有系統、有計畫地培育、歷練、考核、拔擢，並逐步選出高階主管之最適人才，尤其是局長（部會司處長）、事務次官（常務次長）人選。這些通過Ⅰ種考試及格在菁英軌道上被歷練者，一般通稱為「Career Group」，相對的，Ⅱ種考試（專科程度）以下及格人員不能在菁英軌道被歷練者則通稱為「Non-Career Group」。日本文官制度實際上就是以「Career Group」的升遷培育為核心的人事管理體制。

近年由於政經環境劇變，配合行政日趨複雜化、高度化、專業化之需求，政府陸續開創了民間人才活用制度，並擬檢討過去過於封閉及僵直的人事管理，以及建立高階文官新人事制度等等，未來高階文官之考選任用制度如何發展，值得密切觀察。

貳、日本中央行政機關組織

日本是一個議員內閣制國家，依 2003 年現況，目前中央行政機關組織，在內閣之下設有一府、十省、二十三個庁及委員會。

各府省內外部局設「官房」及「局」，必要時得設「部」；庁得設「官房」及「部」；委員會得設「事務局」，其內部得設「官房」及「部」。官房、局、部之下得設「課」或相當於課之「室」。各省所掌事務有分掌必要時得設地方支分部局。

各省置「大臣」一人，總理機關事務，統督職員之服務，由內閣總理大臣自國務大臣中任命之；委員會置「委員長」；庁置「長官」。

各省置「副大臣」一或二人，承大臣之命，職司政策與企畫、處理政務。其任免由大臣向內閣提出，經天皇認證。副大臣之地位，於內閣總辭，內閣總理大臣及其他國務大臣失其地位時，同時喪失。

各省置「大臣政務官」一至三人，協助大臣，參與特定政策之企畫、處理政務。其任免由大臣提出，內閣行使。

各省置「事務次官」一人，協助大臣處理省務、監督各部局及機關事務。各庁必要時得置次長，協助庁之長官，處理庁務。

事務局、官房、局、部、課、室之主管分別為「事務局長」、「官房長」、

「局長」、「部長」、「課長」、「室長」。外部部局之主管為「外局長官」。

參、日本現行公務員制度

日本全國人口 1 億 2779 萬人（2004 年 5 月），公務員總數約 4,254,000 人，其中國家公務員約 1,109,000 人，地方公務員約 3,144,000 人。

國家公務員之職務，分為一般職及特別職兩大部分。

特別職為內閣總理大臣、國務大臣、副大臣、委員會委員、皇室醫務主管、東宮侍從、大使與公使、裁判官、裁判所職員、國會職員及防衛庁職員等等。

一般職則為特別職以外之所有職務。包含一般行政人員、專門行政人員、稅務人員、公安人員、海事職人員、教育人員、研究人員、醫療人員等等。

一般行政機關之職務層級，除已列為特別職之國務大臣(相當部長)、副大臣(相當政務次長)外，一般職常任文官中，事務次官（常務次長）、外局長官（附屬機關首長）、本省局長（部會司處長）、公立學校之大學校長、規模較大醫療院所之長官，以及其他相當職務等，被列為「指定職」，依 2003 年統計指定職為 1,517 人。現行公務員制度尚無高級文官特別定義，這些指定職與我國一般概念之高級文官相近，應可列為其高階文官範圍。至於指定職以外之一般職行政人員，其代表職務及其等級區分如表 3-14。

肆、日本高階文官之考選與任用

指定職職缺之遴補，通常選自具有國家公務員 I 種考試（大學程度人員應考）及格資格之現職高階次一層級人員，極少數選自國家公務員 II 種（專科程度）考試、III 種考試（高中程度以下人員應考）及格人員。指定職人員由各機關任命權者本於權責任用，通常由大臣官房（官房長）簽陳事務次官、大臣批定後發布派令。局長級以上職務之任用，實務上先報經內閣之了解。換言之，目前日本高階文官之主要來源為本機關之內部升遷而且是以國家公務員 I 種考試及格人員為對象。

表 3-14：日本一般行政人員級別代表職務

職級別	本省庁	管區機關	府縣機關	地方派出機關
11 級	部長、課長(特重)	機關長官、部長(特重)		
10 級	課長、室長(困)	部長(重)	機關長官(特困)	
9 級	室長	課長(特困)	機關長官(困)	
8 級	課長補佐(困)	課長(相困)	機關長官、課長(困)	機關長官(困)
7 級	課長補佐	課長補佐(困)	課長(相困)	機關長官(相困) 課長(特困)
6 級	係長(困)	課長補佐、係長(困)	係長(特困)	課長(困)
5 級	係長(相困)	係長(相困)	係長(困)	課長、係長(困)
4 級	係長、主任(困)、 專門官	係長、主任(困)、 專門官	係長、主任(困)、 專門官	係長(相困)、主任 (困)、專門官
3 級	主任、係員(特高)	主任、係員(特高)	主任、係員(特高)	主任、係員(特高)
2 級	係員(相高)	係員(相高)	係員(相高)	係員(相高)
1 級	係員	係員	係員	係員

註：()內之文意說明

(特重)－業務特別重要；(特困)－業務特別困難；(困)－業務困難；(相困)－業務相當困難；

(特高)－業務需具特別高度知識或經驗；(相高)－業務需具相當高度知識或經驗。

資料來源：<http://www.jinji.go.jp>

一、國家公務員 I 種考試

國家公務員 I 種考試，以大學畢業程度人員為對象，考試及格人員被視為高級文官候補人員，通稱為「菁英」(Elite)，該項考試一般反映難度特別高(表 3-15)。考試技巧方面，分書面筆試及人物考試兩種：筆試方面重視思維、判斷、推理及統計分析等能力；人物考試方面則考驗個人機智、人品、性格等資質。人物考試成績優良者得換算加分。考試及格人員先經當事人與機關進行訪談後再決定分發任用。本考試著重在測驗個人的基本知能、專業素養及潛在能力，作為考選高級文官候補人員應有資質之重要管道。

表 3-15：2003 年國家公務員 I 種考試之考試項目、方法及內容一覽表

考試	考試項目	內 容	解答時間
第一次考試	教養測驗(多重選擇題)	身為公務員必要之一般知識及知能有關筆試 出題數 55 題： 1. 25 題必答 時事(3)、文章理解(8)、判斷、數的推理(10)、資料解析(4)。 2. 30 題選 20 題作答 自然、人文、社會各 10 題。	3 小時
第二次考試	專科測驗(多重選擇題)	依各考試類科別所必要專門知識、技術等能力之筆試。	3.5 小時 法律 3.5 小時，其餘 3 小時
	專科測驗(申論題)		
	綜合測驗(申論題)	綜合判斷力、思考力等能力有關之筆試，2 題選 1 題。	2 小時
	人物考試	人品等之個別面試	

資料來源：<http://www.jinji.go.jp>

二、I 種考試及格人員之任用升遷及職務歷練

如同戰前高文制度一般，I 種考試及格人員被視為高級文官之候補人員，其行政經驗及管理領導能力亦被期待於短期內迅速培養。I 種考試及格人員於分發任用後，通常被配置於本省庁內部部局之統籌、政策提案部門，辦理綜合企畫職務，並經由有系統之訓練研修，頻繁之職務異動，在本省廳內、外部局間、與他省廳、地方機關間以及國外駐外機構間之輪動歷練，在不斷之升遷異動及不斷之考核評估中，選拔出各層級主管之最適人才。

I 種考試及格人員與 II 種以下及格人員在任用方面之職務配屬、職務輪調及升遷速度上，有顯著的不同（如表 3-16）。

表 3-16：國家公務員 I 種考試及格人員與 II 種及格人員之任用升遷比較

I 種及格人員	II 種及格人員
職務配屬： 1.本省庁内部部局之統籌、政策提案部門。 2.綜合企畫職務。 3.重視研修。	職務配屬： 1.地方分支機關或内部部局一般部門。 2.定型業務。 3.工作為重。
職務輪調歷練： 1.異動頻繁。 2.所有部門、多省庁、通才型行政管理人才之經驗養成。	職務輪調歷練： 1.異動少。 2.特定領域之專門職務能力養成。
升遷途徑： 1.升遷速度快 2.一定年資升任一定層級職務。 3.一般至少升至課長級。 4.重視經驗、能力及工作成績。 5.依終身工作能力及成績考核結果決定再升遷或退職轉任法人等機構高級管理職務。	升遷途徑： 1.升遷速度較慢。 2.僅少數特別優秀人員能升上課長以上職務。 3.屆齡退職或轉任法人等機構中間管理職務。

資料來源：「日本高級文官培育制度之研究」，潘麗雲，1994

而各省廳 I 種考試及格人員之升遷培育或許未盡一致，但其模式大致相同（如表 3-17）。

伍、I 種考試及格人員之行政研修及高階文官之能力啟發

除前述 I 種考試及格人員在任用上有其特殊升遷培育制度外，I 種考試及格人員自分發任用後，即開始接受一系列有系統之文官訓練與高階文官能力啟發。首先有「國家公務員聯合初任研修」；陸續有各層級之「行政研修」，如「初任行政研修」、「係長研修」、「課長補佐研修」、「課長研修」；另有「管理者研修」、「派遣研修」及各項「政策研修」、「官民研討會」等等。

表 3-17：國家公務員 I 種考試及格人員之升遷、培育模式

相當年齡	官職	服務單位、職務	主要訓練進修
22	係員	本省係員	聯合初任研修 上級係員研修 派遣國外研究所進修(2 年)
25	係長	派遣(ILO、OECD 等)	行政研修(係長級)
30	課長補佐	本省課長補佐 暫調他省庁課長補佐	民間派遣研修 行政研修(課長補佐級)
35	準課長	地方事務局課長 外調國外使館一等書記官 本省室長	政策研究課程 管理者研修
40	課長	本省課長 地方事務局長	行政研修(課長級) 重要政策研究課程 官民交流研討會
45	審議官	本省審議官	官民幹部聯合研討會
50	局長	本省局長	各省幹部懇談會
55	事務次官	本省事務次官	

資料來源：「日本高級文官培育制度之研究」，潘麗雲，1994（略作更新）。

日本中央人事主管機關之人事院，下設有「公務員研修所」，專門辦理公務員各項研修訓練。主要依不同考試區分、不同職務層級人員，作有系統之在職訓練，並實施長、短期派遣至國內、外進修與研究。2003 年針對 I 種考試及格人員其初任或已升任管理層級之相關訓練項目，列舉如表 3-18：

表 3-18：人事院辦理之研修（I 種考試及格人員為對象）

項 目	對 象 及 性 質	研 修 時 間
國家公務員聯合初任研修	I 種考試及格初任人員，職前訓練。	4 日
初任行政研修	I 種考試及格初任人員，在職訓練。	6 週
係長級行政研修	係長級人員，在職訓練。	8 日
課長補佐級行政研修	課長補佐級人員，在職訓練。	6- 8 日
課長級行政研修	課長級人員，在職訓練。	6 日
Management 研修	課長補佐、係長級人員。有關工作管理、部屬指導、領導、溝通等研習。	依課程別 2- 4 日
派遣研修		
行政官長期在外研究員制度	任職未滿 6 年者，選送國外研究所進修	2 年(年 106 名)
行政官短期在外研究員制度	任職 6 年以上者，選送國外政府機關或研究所考察研究	半年及 1 年(年 47 名)
行政官國內研究員制度(研究所進修)	任職未滿 16 年者，選送國內研究所進修	2 年(年 20 名)
行政官國內研究員制度(司法研習)	司法考試及格人員訓練	1 年半(若干名)

資料來源：<http://www.jinji.go.jp>

另同為中央人事主管機關之內閣總務省人事恩給局，對各級管理職，尤其課長級以上人員之能力開發方面，亦每年舉辦多項課程。主要著重在各級管理職人員之政策研修、官民意見交流、中央與地方公務員之意見交流、以及民間經營手法之研習等等，以凝聚國家政策一致性、官民之間充分理解以及確切了解民間企業之經營手法。其項目列舉如表 3-19。

表 3-19：總務省人事恩給局之公務員能力起發事業

項目	目的	對象
1.官民幹部聯合研討會	邀各界專家就社會經濟諸問題意見交換，並求官民間之相互理解。	府省之局長級，年1次；審議官級，年2次。
2.各省幹部懇談會	各省幹部對政府所處內外諸問題之共同理解、相互意見溝通。	府省之官房長、局長級年1次；審議官級，年4次。
3.內閣重要政策研修	澈底了解最新內閣重要政策內容。	府省之重要政策職掌課長等，年2次。
4.官民交流研討會	與民間企業幹部社員等就社會經濟諸問題意見交換，並求官民之相互理解。	府省之課長級，年2次。
5.重要政策研究課程	確保施政之統一性、整體性。	府省之課長級，年1次。
6.新任管理者聯合研討會	深入了解內閣施政方針、重要政策及施政統一之必要性。	新任府省令派之管理職級，年1次。
7.管理者要員啟發課程	因應時代進展所需推動之人事管理	府省之課長補佐級，年1次。
8.行政政策研究課程 (地方分權研究)	研究中央與地方關係之諸問題，與地方公務員意見交流，了解地方行政。	府省之課長補佐級，年1次。
9.行政政策研究課程 (民間派遣)	體驗民間企業經營手法，並求官民相互了解。	府省之課長補佐級，年1次。

資料來源：<http://www.soumu.go.jp>

陸、高階文官之俸給

指定職人員之俸給，與一般職人員同樣適用「一般職職員給與法」。在「一般職職員給與法」所規定之十七種俸給表中，有其一單獨適用之「指定職俸給表」（課長級以下人員，分別適用「行政職俸給表（一）」、「稅務職俸給表」、「教育職俸給表（一）」……等十六種俸給表）。指定職人員依固定月俸額支薪（詳表 3-20），除俸給表俸給月額調高外，並無定期晉敘之

規定。指定職人員俸給依職務層級而固定俸額，基本上不含績效俸給意義。

表 3-20：指定職之官職、號俸、俸給月額及實有人數一覽表（2003 年）

號俸	官職	俸給月額 (日圓)	人數
12	東京大學校長、京都大學校長。	1,345,000	2
11	事務次官、會計檢查院事務總長、人事院事務總長、內閣法制次長、宮內庁次長、警察庁長官、金融庁長官；北海道及東北、筑波、名古屋、大阪、九州等大學校長。	1,317,000	22
10	警視總監；千葉及東京工業、一橋、新瀉、金沢、神戶、岡山、廣島、長崎、熊本等大學校長。	1,242,000	24
9	外局(指國家行政組織法上之庁)長官、會計檢查院事務總局次長、內閣衛星情報中心所長；內閣府及總務、外務、文部科學、厚生勞動、農林水產、經濟產業、國土交通、地球環境等各省審議官；警察庁次長、公正交易委員會事務總長、財務官、技監；弘前及秋田、山形、群馬、東京醫科齒科、信州、岐阜、三重、鳥取、山口、德島、愛媛、鹿兒島、琉球等大學校長；經濟社會總合研究所所長。	1,160,000	41
8	國立癌中心總長、原子能安全保安院長、國立大學校長(前各項所列除外)；試驗所、研究所、病院或療養所之機關首長(前列除外)；其他政令指定之官職。	1,082,000	128
7	內部部局(國家行政組織法上之官房及局)主管；試驗所、研究所、病院或療養所之機關首長(前二項所列除外)；其他政令指定之官職。	1,003,000	367
6	外局次長；試驗所、研究所、病院或療養所之機關首長(前三項所列除外)；其他政令指定之官職。	917,000	634
5	1-5 號俸之各官職，另以指令定之。	854,000	288
4		793,000	11
3		713,000	0
2		644,000	0
1		580,000	0
合 計			1,517

資料來源：總務省人事恩給局，平成 15 年版，《國家公務員の給与》。

柒、高階文官之考績

依日本人事院規則 10—2 規定，各省庁局長（部會司處長）以上人員得免辦理考績，實務上係由指定職最高職級之事務次官來直接考核。考核結果主要作為升遷訓練之參據。國家公務員 I 種考試及格人員被任用後依一般人員勤務評定規定參加考績，每年辦理一次，成績良好者晉俸一級，成績特優者可能晉俸二級以上，且得縮短晉等所需期間。考績結果不發獎金，僅作為升遷及訓練規劃依據。

捌、高階文官之退職管理

日本自 1985 年始創設 60 歲為命令退休年齡之制度。戰前，文官雖無命令退休年齡限制，但高階文官通常在 50 歲前後退離，無法升遷而又未主動離職者，通常以獎勵制度或轉介方式，予以勸退。近年退離年齡略為延後約 55 歲前後。高階文官中，當同期進用者其中一人升任事務次官時，其餘同期者將全部被轉介而退職或辦理提前優退。如此退職管理，一方面促進機關人事之新陳代謝，暢通高階文官升遷歷練管道，另方面其實也保持了高階文官之精英素質。

高階文官之退職金制度與一般文官適用同一制度，其退職金依「國家公務員退職津貼法」之規定，按服務年資及退職原因之不同而支給。有關國家公務員退職金制度概要如次：

1、退職金之基本計算公式（依據：國家公務員退職津貼法）

$$\text{退職金} = (\text{退職日之俸給月額}) \times (\text{退職理由別與服務年資別之支給率})$$

2、屆齡前早期退職特別措施

屆齡前 10 年內，因接受勸退獎勵而退職者，自屆齡起算每提早一年加發退職金 2%，最高加發 20%。(2003 年修正後，2003 年 10 月 1 日起，事務次官、外局長官級人員，不適用加發之規定；局長級以上人員每年加發率為 1%)。

玖、近年相關改革措施及發展動向

因應政經環境變遷行政需求擴增，近年來日本政府在強化公務人力方

面有幾項推動措施及改革方案：

一、民間人才活用政策：目的在引進民間具有經驗、專業知能及富創意、多樣價值之人才：

（一）民間人才中途任用制度：

本制度自 1997 年創設，目的在引進民間人才活化公務組織。除過去每年任用大學應屆畢業生之既有制度外，對於民間已具專業能力、有多樣經驗之人才，開放中途考選任用。本制度創設五年來進用 489 人，大半為課長補佐、係長級職位人員。

（二）官民人事交流制度：

本制度自 1999 年創設，目的在增進公務機關與民間企業間之人才流通、民間與政府之相互理解並加強雙方組織之活化與人才培育。由政府交流派遣至民間或由民間交流任用至政府機關，其期間均為三年，最多不超過五年。創設以來政府派遣至民間者僅幾個特殊府省單位共 17 人；由民間交流任用至政府者計 63 人，以 20-30 歲者為主。

（三）民間人才之任期制任用制度：

本制度自 2000 年創設，目的在引進具高度專業知識經驗人才至政府機關，例如律師、會計師、系統工程師、原子能專業人員等。任期為五年以內。創設三年來任用 144 人，管理職亦有相當人數。

二、公務員考選制度之改革方案：

為配合各用人機關任用多樣化而高品質之應屆畢業生：1. 未來公務員考試將加重人物考試層面，並增加錄取人數，擴大用人機關選才來源。2. 考試內容加重理論建構能力；I 種考試中過度細分之理工類科區分，將予簡併，以利人才之彈性任用。3. 現行 I 種及 II 種考試之區分，檢討合併。並檢討 II 種考試以下及格並具能力人員任用為幹部職員。

三、早期退職制度之改進方案

國家公務員於屆齡前之早期退職獎勵制度，尤其高階文官轉任特殊法人，民營企業或地方機關之「空降」制度，實際上屢遭外界之評議，依小泉內閣總理大臣 2002 年指示檢討結果，目前改進方向為勸獎退職年齡於最近五年內逐步提高，預定至 2008 年時，平均勸獎退職年齡較現狀提高三歲。

四、建立高階文官新人事制度方案

依 2001 年 12 月 25 日通過之公務員制度改革大綱中，列有一項建立高階文官新人事制度方案，內容主要為事務次官、局長、審議官等高階文官，其職務性質特殊，不適用能力等級制度，擬藉由導入年俸制等，設計一套不同於一般公務員之任用、俸給制度，各省廳首長得依各高階文官業務性質、職責程度、所處理問題複雜度等，彈性決定各職務之俸給水準。目前本方案尚無進一步動向。

拾、討論

相較於歐美有些國家，在官僚金字塔組織的上中下各階層，均可能開放外募人才的作法，日本文官任用制度，係採內部取才的封閉式人事管理。亦即，各省廳每年採用大學畢業生作為新進人員外，中高層文官均來自內部之升遷，高級行政主管均來自內部培育，各省廳均有其自行一套高級文官升遷歷練模式。

內部人員之升遷又依不同考試程度，分別進入不同歷練軌道。亦即，經國家公務員 I 種考試（大學程度）及格者進入菁英軌道，經歷練培育可能升至局長（司處長）、事務次官（常務次長）等職位；II 種考試（專科程度）及格者進入中層軌道，除極少數特別優秀者外，甚少有機會升至課長職位；而 III 種考試（高中程度）及格者則進入低層軌道。文官之訓練進修，亦均依考試種類不同來區隔。換言之，高級文官之培育完全以 I 種考試及格人員為對象，及格人員分發任用後即被視為高級文官候補人員，開始有計畫有系統地頻繁異動職務、加強研修、嚴密考核、快速升遷，以歷練其行政經驗，培養其管理及領導能力。而為利人事新陳代謝，高階文官約在五十五歲（戰前約五十歲）前後，經由人事整理措施，安排其空降法人團體或地方機關管理職位，或接受獎勵優退等，此即早期退職的慣例。日本

文官制度本身就是以培育高階文官為核心的人事管理體制。

日本現行文官制度的最大特色，在於能不斷培育出優秀的高級官僚，但制度本身亦存有諸多問題。如封閉性的人事主義，無法活用公部門以外人才；偏重Ⅰ種考試及格人員之升遷培育，造成人員士氣低落；過度強調任用年次及年齡之人事管理，形成人事運作僵化；高級文官之空降制度，屢為外界批判；又高級文官正值經驗能力高峰時點而早退，既損公務人力資源，也讓公務員無以專心志業等等。同時為因應政經環境劇變，行政需求日益擴大，故政府近年陸續推出活用民間人才制度、改進國家公務員考試制度、重視Ⅱ種考試及格以下人員之升遷培育、早期退職制度之修正以及建立高階文官新人事制度等任用制度的改革措施。

由日本文官任用制度之調整策略觀之，大致可有幾點看法：1. 就高級文官有效選拔與培育觀點來看，現行高階文官採有系統有計畫升遷培育之模式，基本上會繼續維持；2. 隨著民間人才之引進，Ⅱ種考試以下及格具能力人員蔚為高階文官等任用調整，過去完全封閉之任用體制，將逐步轉變為開放競爭的任用模式。3. 隨著空降制度之檢討萎縮，早期退職年齡之提高等因素，如何維持升遷管道暢通，並貫徹能力主義之任用體制，整體人事管理之法制面與運作面，正面臨全面檢討與調整。

<參考資料>

表 3-21：日本特別職人員之俸給月額（2003 年）

官職名	俸給月額(日圓)
內閣總理大臣	2,255,000
國務大臣、會計檢查院長、人事院總裁	1,646,000
內閣法制局長官、內閣官房副長官、副大臣及副長官、公正交易委員會委員長、國家公務員倫理審查會常勤會長、宮內廳長官	1,576,000
檢查官(會計檢查院長除外)、人事官(人事院總裁除外)、大臣政務官及長官政務官、公害等調整委員會委員長	1,345,000
內閣危機管理監、常勤之內閣總理大臣補佐官、侍從長	1,335,000
國家公安委員會委員等	1,317,000
公害等調整委員會常勤委員等	1,160,000

表 3-22：日本行政職俸給表（一）摘要（2003 年一般行政人員適用）

職級	官職	俸階	最低俸給月額(日圓)	最高俸給月額(日圓)
11	部長、課長	1-15	421,000	584,600
10	課長、室長	1-15	372,300	516,400
9	室長	1-18	334,300	492,800
8	課長補佐	1-21	300,100	456,200
7	課長補佐	1-22	278,700	431,900
6	係長	1-24	259,100	421,400
5	係長	1-26	238,300	385,900
4	係長、主任	1-28	220,600	368,400
3	主任、係員	1-32	185,600	320,300
2	係員	2-19	171,500	247,000
1	係員	2-16	135,100	190,100

第四章 先進國家與我國高階文官制度之比較*

依前面第二、三章我國及先進各國高級（階）文官考選與晉用制度資料顯示，美、英、加、荷、法、德、日及我國共八個國家中，美、英、荷三國已經建立新的高級文官制度，加拿大的高級文官並未獨立建制，但此類人員的遷調、訓練發展及績效管理等制度，明顯有別於其他一般公務人員。法、德、日及我國的高階文官，雖仍適用一般文官人事制度，但其在考選、任用與訓練培育之運作上，與一般公務人員亦有所區別（詳見表 4-1：「各國高級（階）文官制度概況彙整表」）。本章擬分別就美、英、加、荷四國之新高級文官制度及法、德、日、我國現行高階文官制度略作歸納分析，以探討與我國之異同。

第一節 美、英、加、荷之新高級文官制度

壹、就制度建立背景或建制目標方面

各國建立高級文官制度的目的，大致都是為了回應外在環境的快速變遷，希望藉由建立一套完整的高級文官制度，以提升政府的施政品質，強化高級文官之創新、回應及領導能力。當然各國也有其自己的需求。

如美國建制是為了解決包括高級文官數量無法有效控制，且其制度無法就政府計畫變遷作迅速調整，高級文官職位設置與任用程序過於複雜，使其運用缺乏有效性，又高階主管待遇薪俸制度亦已多年凍結未調，造成高階主管與部屬、民間相當職位之薪俸呈現不合理等問題。希望藉高級行政主管職制度，確保高階行政人員對國家目標、政策、需求具備回應力，並追求最高品質。

英國係以創新的、廣泛的、以及具有凝聚力的高級文官，提供維持政府核心價值所需的領導能力與挑戰機會，以強化高級文官領導其他各層文

* 本文作者為潘麗雲

官的能力。

加拿大希望透過以價值為基礎的高級文官任用，藉以維持功績原則，並回應來自政府、人民及聯邦公務員的需求，提供更佳的公共服務。同時強化文官體系的領導者，以因應外在環境的機會與挑戰。

荷蘭建制目的主要在解決各部會之間政策無法一致、高級文官久任一職，無法應付全球化治理環境等問題的需要。

貳、就高級文官核心能力方面

在已建立高級文官制度之各國，對高級文官均訂有候選人應具備之核心能力要件，惟各國所重視的能力重心未必一致，反映出高級文官之能力模式，必須與該國政府運作的具體目標緊密結合，亦即各國均發展其「本土化」之能力圖像。

如美國，係以變革領導、員工領導、結果導向、企業洞察力建立結盟和溝通等五大面向作為「主管人員核心資格條件」；英國強調設定目標和方向、發揮個人的影響力、策略性思考、激勵人心使發揮最大潛能、學習和進步及強調服務傳送等六大核心面向；加拿大分為兩部分，包含 1. 一般性的領導才能：智力、建構未來能力、管理能力、關係能力、個人能力等五項，及 2. 公共政策的核心能力：組織管理、政策發展、中央局處、區域管理、中央／政府總體層次的服務及接觸政治層級等六項；荷蘭對高級文官要求：1. 個人的品質；2. 管理的品質；3. 多方面能力；4. 高級文官團成員的承諾及 5. 與行政部門的合作。

參、就高級文官之甄補與任用方面

一、高級文官甄補來源

美、英、荷三國之高級文官甄補來源，係包含內升與外補。亦即除現職文官得參與高級文官職位之競爭外，亦希望透過多元開放的人才引進方式，將外界新血引進政府部門。而加拿大高級文官的甄補來源則是以文官體系中具潛力的次一層級文官為主。不過，如果文官體系內部未有適合的人選，則亦可從文官體系以外來源甄補。

值得注意的是，雖然美國、英國及荷蘭皆採開放式的人才甄補政策，惟從公部門以外所甄選之高級文官均屬少數，以荷蘭為例，過去幾年來，大約只有 10% 是來自公部門以外人員。

二、權責單位

高級文官之甄補與任用，各國大致設有專責機構來推動。

美國係由各機關自行遴選後，提交「人事管理局」取得資格認證，再由各機關正式任用；英國甄補與任用均由「文官委員辦公室」負責。文官委員在高級文官甄選過程中主要職責有：1. 參與擬定並核准職位工作資格條件草案；2. 核准辦理職缺公告與廣告事宜；3. 主持甄試小組與甄試過程；4. 作成最後同意書。加拿大係由「公共服務委員會」辦理高級文官之甄補與任用，委員會主席及委員需審查、推薦和批准關於高級文官甄補與任用的策略；荷蘭則由「高級文官署」負責高級文官團的政策擬訂與執行、高級文官之遴選、發展、全盤性管理發展及溝通工作。

三、任用（甄補）方式

各國均有其一定的任用（甄補）程序。

美國對於高級文官職缺，需先由各機關公告周知，並自行組成高階人力資源委員會進行遴選，遴選結果報送人事管理局進行資格認證後，各機關方得正式任用。惟任用仍須經過一年之試用期限，方取得永業高級行政主管職人員之資格。

英國高級文官甄補程序，分為職缺公告、組成遴選小組、遴選標準與方法，及產生最後決選名單四個程序，均由「文官委員會」辦理。遴選階段完成後，遴選委員會主席以書面通知各機關甄試結果，並推薦合格人選名單之最優者，各機關再據以辦理任用。任用完成後，各機關應向文官委員辦公室提交辦理情形與結果報告。

加拿大高級文官之甄補，是以次一層級文官為主要來源，因此，其甄補與任用基本上與發展方案有相當密切結合。其中最主要關鍵發展方案為「高級文官快速發展計劃」與「助理副部長資格檢定過程計劃」。「高級文官快速發展計劃」旨在發掘助理副部長人選，並透過一系列職務指派與升

遷，加速其發展與生涯晉階；「助理副部長資格檢定過程計劃」則是在評估高級文官是否具備助理副部長之潛力。

荷蘭高級文官之甄補，有兩項基本原則：一為尋找絕對適當人選；二為任期制精神，即任期最短三年，最長七年。遴補人員時，首先各機關職缺必須通知高級文官署署長。相關職位說明書亦需與高級文官署署長會商。由 Intertop 資料基礎及高級文官署網絡參考資料，擬定候選人初步名單，再從這一份名單徵詢各機關及秘書長，決定少數幾位候選人名單。之後各機關與候選人面談，在內政及王國關係部部長同意，或更徵得總理的同意後，部長和秘書長協同高級文官署擬定王室命令草稿確定任用。但十九職等職位，如秘書長及司長，尚需經由部長理事會同意。

肆、就高級文官之訓練培養方面

各國大致訂有一套高級文官訓練發展計畫，惟部分國家係採行如我國實務訓練及加強職務歷練方式，作為高級文官訓練發展方式。

美國高級文官之訓練與一般公務人員一致。但發展方面有另一套制度。各機關必須就基層主管人員、管理人員及高階主管人員制定初任性及持續性人力發展計畫。各機關首長得核准永業高級行政主管人員最多 11 個月的帶薪進修。進修結束須在政府連續服務二年。另由人事管理局聯邦行政主管學院辦理高階主管發展計畫，其課程涵蓋個人領導力、公共組織改造與變革憲政架構下的公共政策及全球化觀點與政府施政。

英國高級文官的發展方式則是以類似職務歷練的「遷調」為主，以在快速升遷系統的高級文官，能培養出各政策領域技能。遷調方式包括部門間、部門與所屬機關間即與外部私部門的遷調。此外，還包括「學伴關係」、「職位實習」、「師徒制」、「非行政性的歷練」、「共同訓練」及「聯繫或討論型團隊」等高級文官的訓練發展方式。

加拿大高級文官的發展，能與甄補、任用充分結合。在高級文官方案中，計有「助理副部長資格養成過程計畫」、「高級文官快速發展計畫」、「職業指派計畫」、「國際人才交流計畫」、以及「國內人才交流計畫」等五項。此外，「加拿大管理發展中心」也提供高級文官學習方案、課程、事件、策

略研究及其它領導發展活動給現在及未來的文官。

荷蘭高級文官之訓練發展，高級文官署除為高級文官建立核心能力制度外，也用評鑑中心法甄選人才以測驗高級文官發展潛能。高級文官團也有機關間流動機制。另高級文官署為每位高級文官團成員建立個人數位生涯檔案，內容包括個人能力、特質、潛能資訊以及個人發展計畫。

伍、就高級文官績效考核方面

各國均有一套對高級文官之考績制度。美、英、加三國高級文官考績制度特別強調目標達成度的績效管理，並反映在高級文官之薪俸或績效獎金。

美國高級文官考績須納入機關「績效管理計畫」，並經人事管理局同意後實施。個人績效計畫應先與其主管人員諮商後訂定，但其直屬監督主管負有最後決定權。年度考績等級至少應有三個等級，即「不成功」、「剛好成功」和「完全成功」等級。「完全成功」以上等級者均得獲績效獎金。在連續三年間曾有兩次考績未達「完全成功」以上等級者，或連續五年間曾有兩次考績列「不成功」等級者，均應予免職。考績列「不成功」等級者得以改派本機關其他的高級行政主管職職位、調任其他機關高級行政主管職職位或免職。永業高級行政主管職人員可因其工作績效支領績效獎金與品位獎金。績效獎金由服務機關核發；品位獎金由總統核發。

英國高級文官績效管理制度，能將目標與業務規劃相聯結，年度開始時即透過業務主管與其部屬之間對話與協調過程，對目標達成一致性協議。整個績效協議必須列出 5 至 7 點的目標。包括企業導向目標，以及發展性目標。年終考績由業務主管和部屬討論，包括目標達成，才能、專業技術應用和表現。最後薪資建議，由業務主管對功績俸和績效獎金水準提供建議。為了避免通通有獎，或成績偏高的情形發生，高級文官的考績須與俸給相配合。其分配的比例為高（25%）、中（65-75%）、低（5-10%）。

加拿大高級文官的績效管理方案，其目標在 1. 對聯結組織計畫與政府組織目標並獲致成果者，以及領導能力、價值與倫理方面有表現者予以獎賞與報酬，以鼓勵卓越績效。2. 提供一致性及公平性的績效評估架構。執

行重點為：每一個副部長都有一份書面績效同意書，此同意書經副部長與樞密院文官長相互了解。主任秘書與其主管之間也有績效同意書。如有必要，任何時候均可修改績效同意書內容。績效檢核，可評估那些有違績效同意書中之承諾事項。績效測量等級分：1. 未符合—未能符合績效同意書之預期。2. 順利完成—實質上即屬卓越。3. 特別卓越—主要做為激勵誘因。

荷蘭高級文官之績效考核，最高階主管與其他高級文官分別適用不同考核表格。最高階主管比較重視個人化績效考核。考核目的旨在考察其工作潛力和規劃訓練事宜。

陸、就高級文官俸給方面

各國高級文官薪俸制度顯然各有不同。美國主要是給與各機關相當彈性決定高級文官之起敘俸等；英國將績效獎金直接併入薪資結構；加拿大則採固定俸給與變動俸給兩部分，以變動部分與績效聯結；荷蘭則與一般文官制度相同，不具特別激勵誘因。

美國的高級行政主管薪俸制度從 2004 年 1 月開始採用開放式薪水幅度（open pay range，也就是通稱的 payband 薪帶制）的績效薪俸制度（Public Law 108-136）。高級行政主管薪水的高低完全看個人以及組織的具體績效而定，也不再擁有全體一致加薪，和地區加給的權利。新的績效薪俸制度規定，高級行政主管的薪水下限是一般俸表十五職等一階薪額（\$87,439）的 120%（即 \$102,168），上限則為首長俸表第 3 俸等薪額（\$142,500）。但是，機關的績效考核制度如經人事管理局的核准，並得到預算管理局同意，則高級行政主管的薪水上限可提高為首長俸表第 2 俸等薪額（\$154,700）。

英國的高級文官薪資制度，基本上由所屬機關決定但須與政府決議一致。「高級文官薪資審議委員會」負責提供建議給首相、內閣、相關部會，並對高級文官薪資政策負監視責任。薪資結構由三個面向構成：職位基本薪資、固定績效表現獎金、高績效目標達成比例獎金。高級文官除基本薪資外，基本上都會有固定績效表現獎金，只有績效在前 25% 的人才有高績效目標達成比例獎金。因此，績效獎金是很重要的一環。

加拿大高級文官薪資制度，最主要特色是與績效管理充分連結。薪資

權責單位，在副部長層級是透過樞密院事務長交國會最後裁決。高級文官方面與副部長類似，但績效管理方案由各部管理。薪資結構分兩部分：1. 職位薪額與固定項目兩項，只要是工作績效達到「完全符合績效」者，均可支給此部分。2. 變動項目（亦稱風險性報酬），則是將個人績效與組織總體績效予以聯結。

荷蘭高級文官之俸給與一般文官制度相同。第十五至第十八職等均為 0-10 之 11 個俸級，並高度重疊。第十九職等為單一固定俸級。基本上高級文官之俸給不具激勵誘因。

柒、就高級文官之遷調、免職與退離方面

各國制度之設計，就此項目規定甚為分歧。

美國高級文官之遷調，首長認為必要時即可彈性改派高級行政主管職內任何職位。其運用方式可有：1. 本機關內改任。2. 經其他機關首長同意後，調任其他機關高級行政主管職位。3. 臨時性借調。高級文官之免職原因有：1. 適用期間免職。2. 考績原因免職。3. 未獲再任可免職。4. 人力精簡免職。5. 暫時性不支薪停職，停職期間最長為一年。永業高級行政主管職人員因上述四項原因遭免職時，仍具有保證轉任其他非高級行政主管職文官職位的權利。轉任職位必需為列一般俸表第十五職等或相當職等以上，且仍具有原來的任用類別資格之職位。

英國高級文官之遷調，首長認為有必要時即可進行。遷調的形式共分成商調（調任至所屬機關）、借調（遷調至文官體系以外的組織）、以及派任（派至其他組織進行三個月的計畫或研究）三種。至其退離則係依加入高級文官團時所訂契約任期或退離條件，終止任用。

加拿大高級文官之退離以績效為最主要考量，其餘制度與一般文官相同。

荷蘭高級文官強調任期制，最短三年，最長七年。其免職情形，有 1. 高級文官署長已盡力仍無法為其找到新業務或專案職位時，在 18 個月內必須予以免職，給予加成 10% 的免職給與；2. 適任問題的免職；3. 不可預見情況而產生的免職。高級文官與一般文官一樣，65 歲為正常退休年

齡。一般退休金需等到 65 歲才能支領。常任文官擔任高級文官五、六年後不再擔任高級文官職位時，可回任常任文官職位。

第二節 法、德、日及我國之高階文官制度

在法、德、日及我國文官制度中，「高級文官」或「高階文官」均非法律用語，僅是一般慣用概念。高階文官主要來自現職人員之晉升（我國尚可直接由已具任用資格人員外補）。除日本高階文官另訂俸表外，高階文官均適用一般文官人事規定。儘管此四國之高階文官主要來自現職人員晉升，但其考選、任用及培育發展等，卻各有相當不同特色。謹分析比較如次：

壹、高階文官之考選與任用方面

法國高階文官皆源出於法國國家行政學院畢業生。國家行政學院係法國國家特設專門培養高階文官之機構，入學考試極為艱難。入學資格分三種：「外部考試」，28 歲以下之高等教育學院畢業生為對象；「內部考試」，現職公務員任滿五年以上者為對象；「第三類考試」，40 歲以下，曾在公職外有八年工作經驗者或民意代表。此類人員包含記者、一般企業職員、專門技術人員。國家行政學院畢業生依成績選擇一般行政之領導職或監督職，於經歷多年公職實務經驗後，最後才能晉升文官體系最高領導職務。

德國高階文官（領導職）之甄補，採先「試用」方式加以任用。一般試用期間二年，但最高職務機關（部）得允許縮短試用期間，但不得短於一年。另各邦實施領導職附期限任用制，即領導職得先以附期限為任用，並得有第二次整體性試用期間，二任總共不得超過十年，二任期滿表現優良者可能永久佔有該職位。德國高階文官有暫令退休制，即依主管部長之裁量或機關裁撤合併等重大變故時得暫令退休。

日本高階文官之考選與任用，主要為大學應屆畢業生，經由國家公務員 I 種考試（大學程度）及格，分發任用後即被視為高階文官候補人員。從初任公職開始必須歷經官僚組織低、中層職務，在各機關有計畫有系統培育歷練並經逐級甄選結果，表現極為優異者才能晉升至高階文官。國家

公務員考試由日本人事院統一辦理。高階文官之任用由各機關首長權責發布，並經內閣之了解。

我國高階文官之考選與任用，除經由國家公務員高等考試或相當等級之考試及格外，必須經歷相當年資之職務歷練且成績優良者（現更須經升簡任官等訓練合格）方能取得簡任官等任用資格。具簡任任用資格者才能被任用於高階文官職位。換言之，我國高階文官之遴選有其一定的嚴格條件。我國高等考試除有學歷程度之規定外，凡 18 歲以上國民均可應考，故大學應屆畢業生或在社會各界有長年工作經驗者，均可參加考試。高考分三級，一級及格者直接取得薦任第九職等（科長層級）任用資格；二級及格者取得薦任第七職等（科員或專員層級）任用資格；三級及格者取得薦任第六職等（科員）任用資格；顯然，我國中、低階層文官職缺係開放競爭外補（1995 年廢除甲等考試以前，高階文官亦開放競爭外補）。國家公務員考試由考試院統一辦理。高階文官之任用，行政院以外機關，由各機關首長權責發布；行政院所屬各部會簡任第十二職等以上主管職位，均由各部會遴選人選，報經行政院人事行政局簽奉行政院院長同意後發布。

貳、高階文官之訓練發展方面

法國高階文官的培訓，以國家行政學院的訓練為主。國家行政學院的培訓期間共為 27 個月，分兩部分：第一部分是在行政機關實習（又分國內、國外實習），期間一年；第二部分在校上課，期間 15 個月。高階文官就任職務後，仍需不定期返回國家行政學院接受短期在職訓練。國家行政學院專為培養法國高級文官而特設，該學院實即為法國高階文官培訓中心。

德國就訓練制度與機構設置而言，依德國基本法，聯邦與各邦各有自己立法權與執行權，故作法並不一致。以德國巴登-符騰堡邦之例，其於 1986 年設置邦立領導學院。

日本高階文官之培育，明顯地以職務歷練為主，以訓練進修為輔。整個培育制度係以國家公務員 I 種考試及格人員為對象，自分發任用後即列為高階文官候補人員，開始有計畫、有系統的訓練進修、職務歷練、嚴密考核、快速升遷，使其在工作經驗中快速累積經驗、培養其行政及管理能力。

其職務歷練包括部門間、機關間、公私部門間、國內外機構等之職務異動及人事交流。所有 I 種考試及格人員於經過一定的升遷歷練模式，只有能力卓越、表現績優者才有機會逐級晉升高階文官。在訓練進修方面，也是針對 I 種考試及格人員，有其特定的逐級課程與計畫。

我國高階文官的培育，基本上也是以職務歷練為主，訓練進修為輔。主要以國家公務員高考（或相當等級考試）及格人員為對象，各機關在職務上給與歷練機會，工作表現良好者其升遷歷練機會就越多，是屬於良性循環模式，能力卓越、表現績優者，可能快速越級升遷。在文官訓練進修方面，除各機關必須每年訂定職員訓練進修實施計畫外，訓練進修主管機關對於各官等職位均有強制性與非強制性課程提供學習，針對高階文官亦有高級主管班或國家建設政策班別、出國研習考察等等，提供高階文官職務外增進知識能力機會，達成凝聚國家政策一致性的目的。

第三節 綜合分析比較

由上述各國高級（階）文官制度特色觀之，在已建新高級文官制度之美、英、加、荷四國中，除美、英、荷三國高級文官之甄補採開放競爭外，加拿大其實係以現職文官次一層級人員遴補為主。而開放競爭甄補結果，從公部門以外所甄選之高級文官仍屬少數。在尚未建立新高級文官制度之法、德、日及我國，大致均以現職人員擇優甄補。可見各國現有高級（階）文官，主要仍來自現職文官體系。

其次就美、英、加、荷四國所建高級文官制度觀之，各國似依各自國情、文化背景及行政需求等，而有不同設計。如高級文官之甄補，美國係由「人事管理局」訂定標準與任用資格之認證，但人員遴選及正式任用均由各機關自行辦理。而英、加、荷三國則由專門機構負責人員之遴補與任用；又如高級文官之俸給，美國採統一標準而由各機關彈性核敘俸額。英、加兩國採績效俸給制度。荷蘭則採一般文官俸給制度；再如高級文官之績效考核，美、英、加三國特別強調目標達成度之績效管理。荷蘭則以考察其工作潛力及作為訓練規劃為目的。另如高級文官之退離，美國有免職、

暫時不支薪及轉任非高級行政主管職之設計。英國係依契約任期或條件終止任用。加拿大則以績效考量適用一般文官規定。荷蘭為任期制，但與一般文官一樣 65 歲為退休年齡，且在退休前可回任原來文官職位。

再就法、德、日、我國之高階文官而言，因各適用其一般文官人事制度，故各自不同。而其最大共同特色，應屬高階文官之甄補與培訓。亦即，均由國家考試選出菁英，再透過職務歷練（法國先經國家行政學院訓練後分發），以及經常性的培訓，並逐級擇優而晉升。這些國家所期待於高階文官的顯然在於其個人資質及其行政經驗與領導管理能力。或許因其高階文官本來就從初任公職，經過長年持續考核的結果，也或許這些菁英能夠不斷獲得拔擢升遷，即為其工作激勵的誘因，抑或如法國政府所考量國家公務員體制應具整體性不因高階文官之存在而使體制分歧之故，這些國家對於高階文官並無特別績效考核或激勵俸給制度之設計。

隨著政經環境急劇變遷，各國無不極力追求行政效能之快速提昇，以回應國民對政府之行政需求與期盼。我國高級（階）文官在公務體系中具領航地位，是政府推動行政效能之關鍵職位，如何有效考選優秀高級文官人才進入公部門，並激發其竭盡智能，發揮高度績效，一套健全而完善的高級文官人事制度，將扮演極其重要的角色。

表 4-1：各國高級（階）文官制度概況彙整表

	我國	美國	英國	加拿大	荷蘭	法國	德國	日本
國家人口	2 千 263 萬人 （2004.5）	2 億 9233 萬人 （2003.10）	5 千 880 萬人	3 千 162 萬人（2003）	1 千 600 萬人（2004.5）	6 千 40 萬人	8 千 250 萬人（2003.5）	1 億 2779 萬人(2004.5)
公務員總數	263,765（2003.12）	2,704,959（2004.3）	48 萬人（不含教師、警察、全民健保機構） （2001）	263 萬 8743 人(2004.6)	497,109 人（2004.5）	475 萬 5979 人	270 萬人（2003.5）	425 萬 4 千人(2003.12)
中央部會數目	58 部會（行政院 38 部會、行政院以外 20 部會，均含院級機關）	15 部會	內閣 14 部，其他小部經常變動	19 部會	13 部	隨內閣更迭而變動	14 部、委員會	1 府、10 省、23 廳（含委員會）
中央人事主管機關	考試院、行政院人事行政局	聯邦人事管理局	公共服務局	公共服務委員會、樞密院辦公室、財政委員會		公務員暨國家改革與國土規劃部	聯邦文官委員會	人事院、總理府人事恩給局
制度名稱	高階文官制度	高級行政主管職制度（ Senior Executive Service, SES）	高級文官制度（Senior Civil Service, SCS）	高級文官制度	高級文官團（ Senior Public Service, SPS）	高階文官制度	高階文官制度	高階文官制度
高級（階）文官之定義及範圍	簡任第十二職等以上之主管（包含常務次長、附屬機關首長、部會司處長）。	列一般俸表第十五職等以上或首長俸表第四與第五俸等無須直接議院同意由總統直接任命之職位。	各部所屬機關的執行長，以及現職開放架構第五職等以上的所有人員（常務次長、第二常務次長、副次長、司處長、副司處長和資深科長）	1.文官體系中最高級的永業文官，及每個政府部門唯一的副部長。 2.助理副部長，職級為 EX-04 至 EX-05。 3.職級為 EX-01 至 EX-03 的高級文官。	十五職等到十九職等的管理領導性職位（不包括十五、十六職等的專業性職位）。	具備以下三種特徵者： 1.就權力上而言，通常是機關首長或副首長。 2.就養成與任命過程而言，是通過「國家行政學院」或「多藝學院」等大學院之考試與訓練後，被任命為高級公務員。 3.就出身背景而言，大部分來自社會中上階級的資產家庭，且住在巴黎或其近郊的法國人。	領導職、領導功能、屬於領導性質的範疇 1.聯邦與各邦部內政務長之次長、司處署長，以及該部之下負有執行功能且係以全國各地區為執行範圍之行政機關首長。 2.各邦於縣市之上設有區域公署，其首長亦屬領導職。	一般職中，行政機關之事務次官（常務次長）、外局長官（附屬機關首長）、本省局長（部會司處長）、公立學校之大學校長、規模較大醫療院所之長官，及其他相當職務等。
高級（階）文官人數	約 800 人。	約 7,000 人。	約 3,800 人。	約 3,600 人。	950 人。	約 3,730 人。		1,517 人。
建立背景（依據）	與一般文官同。	聯邦政府自 1950 年代起即有建立高階文官之倡議，1978 卡特總統設立聯邦人事管理專	1996 年正式建立單獨高級文官制度，希望藉由創新、廣泛及具有凝聚力的高級文官，提供	與一般文官同。	1970 年代開始，設立許多官方委員會檢討文官制度現代化的問題。1992 年成立高級文官	與一般文官同。	與一般文官同。	與一般文官同。

先進國家與我國高階文官制度之比較

	我國	美國	英國	加拿大	荷蘭	法國	德國	日本
		案小組，並依據文官改革法設立高級文官職位。 制度。	維持政府核心價值所需的領導能力與挑戰機會，以強化其領導其他各層文官之能力。		紀錄制度，將文官體系內的高階主管升遷歷程詳實紀錄。 1995 年正式成立高級文官團，並設立高級文官署，以確保高階文官管理能建立在有系統和結構性方式上。			
核心能力		變革領導 員工領導 結果導向 企業洞察力建立結盟溝通	設定目標和方向 發揮個人的影響力 策略性思考 激勵人心使發揮最大潛能 學習和進步 強調服務傳送	1.一般性的領導才能： 智力、建構未來能力、管理能力、關係能力、個人能力； 2.公共政策的核心理念： 組織管理、政策發展、中央局處、區域管理、中央／政府總體層次的服務及接觸政治層級；	1.個人的品質。 2.管理的品質。 3.多方面能力。 4.高級文官成員的承諾:共同承擔責任、達成績效、支持高級文官署的運作。 5.與行政部門的合作。			
考選與任用	現有高階文官來源： 1.具國家公務員考試高等考試及格資格之現職簡任職人員。(與擬任職等不得低於二個職等以上) 2.國軍上校以上軍官經檢覈考試轉任人員。 考選機關： 考試院 考選及任用方式： 1.由考試院集中辦理國家公務員考試，及格人員由行政院及考試院統一分發到各機關任用。高階文官由機關首長依權責任用。 2.公務人員依其考試等級類科不同，取得不	現有高級行政主管職來源： 甄補程序： 初任人員先由各機關遴選，再提交人事管理局資格認證後，由各機關正式任用。 各機關遴選程序： 1.公告周知。 2.自高級行政職位候選人計劃或其他人選中遴選。 3.由各機關成立之一個或多個高階人力資源委員會負責。(委員會成員均由機關首長自所屬任命之)	現有高級文官來源： 甄補權責單位： 1.由文官委員辦公室負責(包括 10 位委員，均由英王直接任命，且皆非現職文官)。 2.文官委員辦公室訂有「文官委員對高級職位甄補準則」作為甄補依據。 甄補前期： 1.決定職缺是否屬於大臣得以合理關切的職務。 2.決定文官委員辦公室是否參與甄補過程。	現有高級文官來源： 文官體系中最具潛力的次一層級文官為主，惟亦可從文官體系以外甄補。 甄補方式： 1.高級文官快速發展計畫 2.助理副部長資格檢定過程計畫 甄補與任用權責單位： 公共服務委員會	高級文官團成員來源： 1.公部門以外人員約 10%。 2.較低職等文官約 25%。 3.其餘 65%自原來高級文官團產生。 遴選權責單位： 高級文官署 遴選程序： 1.所有中央政府十六職等以上職缺都必須通知高級文官署署長。 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.由 Intertop 的資料及高級文官署網絡參考資料，擬定候選人初	現有高階文官來源： 均出身國家行政院，再經歷多年公職實務經驗後晉升文官最高領導職務。 國家行政學院之入學考試： 1.外部考試：以高等教育學院之畢業生為對象。 2.內部考試：以現職公務員為對象。 3.第三類考試：凡年齡在四十歲以下，曾在公職外有八年以上工作經驗或曾任民意代表者。	現有高階文官來源： 1.具國家公務員 I 種考試(大學程度)及格資格之現職高階次一層級人員。 2.需高度專業知識、技能或見識卓越經驗之部會司處長與科長、屬於 B1 職等以上以及其於聯邦行政機關與聯邦所屬公法人的 B1 職等以上的首長)之公務員，將先以「試用」方式加以任用。一般試用期間為兩年，但最高職務機關(部)得允許將試用期間縮短，但至少一年，試用期間不得延長(即最長二年)。各邦之公務員法得為類	

高級文官考選與晉用制度之研究

	我國	美國	英國	加拿大	荷蘭	法國	德國	日本
	同官等職等及同職組各職系之任用資格。其後依考績結果晉升職等、經升官等考試及格或升官等訓練合格者晉升官等。 3.高階文官以下職務，強調專才專業，其遷調須受職系職組規定限制；高階文官職務重視通才領導管理能力。 4.各機關高階文官之任用，通常由機關首長就本機關現職具有資格及具有能力人員中內升，或以公開甄選方式外補具任用資格人員。	高階主管資格認證： 1.由人事管理局負責。 2.永業高級行政主管人員之資格標準，人事管理局和各類資格審核委員會諮商後訂定。 試用： 經資格認證並由機關正式任用之初任人員，須經一年試用方取得資格。此後，其免職非依法定原因不得為之。 4.各機關高階文官之任用，通常由機關首長就本機關現職具有資格及具有能力人員中內升，或以公開甄選方式外補具任用資格人員。	3.決定是否採用平等就業機會。 甄補過程： 1.職缺公告。 2.組成遴選小組。 3.遴選標準與方法：採面談方式進行，但鼓勵採用其他測試方式。 4.產生最後決選名單。 正式任用： 遴選委員會階段完成後，委員會主席以書面通知機關甄選結果，並且推薦合格人選名單之最優者，機關再據以辦理任用。	1.助理副部長資格養成過程： 方案目的是為具有助理副部長（EX-04-05）領導能力和準備被任命為助理副部長的高級文官，建立一個具有代表性的人才庫。 2.高級文官快速發展計畫： 計畫目的是在高級文官的 EX-01 到 EX-03 層級中，確認有潛力成為助理副部長的候選人，而且透過相關機制加速其發展和升遷。 3.職業指派計畫： 目的在確認具有潛力的高	步名單，徵詢相關部會及祕書長，決定只有少數幾位候選人的名單。 4.由高級文官署聯絡被選定的候選人。 5.相關部會和候選人進行面談。 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，需經由部長理事會之同意。	國家行政學院培訓： 期間共二十七個月。分兩大部分，一是在行政機關實習，期間一年。二是在校上課，期間十五個月。實習成績佔總成績 100 分中的 70 分，學業成績則佔 70 分。 分發與在職訓練： 政府每年公布出缺職位，結業學員依成績優劣順序依其志願選填分發單位。國家行政學院畢業生僅在一般行政之領導職與監督職兩者中作選擇。就任職務後，高階文官仍會不	似規定。 2.晉升官等之試用 任何升遷較高官等職位，均須試用至少三個月。 3.領導職之附期限任用 （各邦採行，聯邦未採）領導職先以附期限任用，除第一次附期限任用外，得有第二次試用，但總共不得超過 10 年。兩任期滿後表現優良者得有機會永久佔有該職位。	2.經國家公務員 I 種考試及格人員，即被列為高階文官候補人員，依能力及實績，逐級升遷。 3.高階文官職缺，由機關首長就本機關現職具有資格及具有能力人員中任用。
訓練發展	高階文官自其高考及格初任公務人員至升任高階文官期間，其訓練發展約可分為： 1.強制性訓練： 如考試錄取人員訓練、初任簡（薦、委）任官等職務才能發展訓練、升官等訓練、初任公務人員訓練等。 2.非強制性訓練、進修： 如各類專業訓練、一般管理訓練、國內外進修等。 3.各機關自行辦理之各種訓練。 4.自我能力啟發： 如公自費參加學校進	訓練與發展制度不同： 1.訓練與一般公務人員一致。 2.發展為另一套制度。各機關必須就基層主管人員、管理人員及高階主管人員制定初任性及持續性人力發展計畫。各機關首長得核准永業高級行政主管人員最多 11 個月的帶薪進修。進修結束須在政府連續服務二年。 3.人事管理局聯邦行政主管學院辦理的高階主管發展計畫，其課程含蓋個人領導力、	遷調式訓練發展 （一）類型 1.部門間遷調 2.部門與所屬機關遷調 3.外部遷調 （二）形式 1.商調：遷調所屬機關。 2.借調：遷調文官體系外的組織。期間從 3 個月到 3 年。 3.派任：被派到其他組織，進行三個月以內的短期計畫或研究。 二、發展模式 1.學伴關係。 2.shadowing。	1.助理副部長資格養成過程： 方案目的是為具有助理副部長（EX-04-05）領導能力和準備被任命為助理副部長的高級文官，建立一個具有代表性的人才庫。 2.高級文官快速發展計畫： 計畫目的是在高級文官的 EX-01 到 EX-03 層級中，確認有潛力成為助理副部長的候選人，而且透過相關機制加速其發展和升遷。 3.職業指派計畫： 目的在確認具有潛力的高	高級文官署除為高級文官建立核心能力制度外，也用評鑑中心法甄選人才以測驗高級文官團也有間流動機制。另高級文官署為每位高級文官團成員建立個人數位生涯檔案，內容包括個人能力、特質、潛能資訊以及個人發展計畫。	國家行政學院培訓： 期間共二十七個月。分兩大部分，一是在行政機關實習，期間一年。二是在校上課，期間十五個月。實習成績佔總成績 100 分中的 70 分，學業成績則佔 70 分。 分發與在職訓練： 政府每年公布出缺職位，結業學員依成績優劣順序依其志願選填分發單位。國家行政學院畢業生僅在一般行政之領導職與監督職兩者中作選擇。就任職務後，高階文官仍會不	就訓練的制度與機構的設置而言，依德國基本法，聯邦與各邦各有自己的立法權與執行權，作法未必一致。以德國巴登-符騰堡邦為例，1986 年設置領導學院，培育該邦領導人員。 德國公共行政學界一致同意，高級文官應強調其管理有充分掌握的能力。	高階文官自其 I 種考試及格初任公務人員至升任高階文官期間，其訓練發展約可分為： 1.各級行政研修：由人事院統一辦理之初任、係長級、課長補佐級、課長級之行政研修等，另有派遣國內外進修考察之研究員制度。 2.公務員能力啟發：由總務省統一辦理之各級管理職研討會，著重政策研討及官民意見交流。 3.各機關自行辦理之訓練。

	我國	美國	英國	加拿大	荷蘭	法國	德國	日本
	修，或利用公餘參加其他研習。 5.各機關自行辦理之職務輪調。	公共組織改造與變革下的公共政策及全球化觀點與政府施政。	3.師徒制。 4.非行政性歷練。 5.共同訓練：參與人員和其他組織參與者，共同參與研究小組和較長訓練方案。 6.聯繫或討論型團隊。	級文官（EX-01EX-03），且經由各項機制加速其發展和升遷。 4.國際人才交流計畫： 目的在整合加拿大政府的努力，以便確定加拿大國際性組織所需專業人才。 5.國內人才交流計畫： 目的在藉由對高級文官的工作遷調，使其透過具挑戰性的指派工作，擴展能力與視野。 「加拿大管理發展中心」也提供高級文官學習方案、課程、事件、策略研究及其它領導發展活動給現在及未來的文官。		定期回國 家行政學院接受短期的在職訓練。		4.不同機關間或與駐外機構間之人事交流、職務異動，增加實務經驗，加強國際觀。日本高階文官之能力發展，最主要利用計畫性有系統的職務歷練，來增進其行政經驗、領導管理能力與協調合作能力。強調通才管理人才之培育。
績效（含考績、績效獎金）	適用一般公務人員考績法。 各機關除平時考核外，每年辦理年終考核一次，就公務員之工作、操行、學識、才能考核之。考列甲等者晉敘俸級並發給獎金，連績二年考列甲等或一年甲等二年乙等者，晉升職等。 高階文官實務上通常由機關首長直接考核。	高級行政主管職考績制度 1.高級行政主管職考績應納入機關「績效管理計畫」，經人事管理局同意後實施。 2.高級行政主管職人員個人績效計畫均需指陳所任職位的關鍵性面向，亦得包括非關鍵性面向。所有主管人員均依其個人績效計畫中所列各項關鍵性面向和非關鍵性面向接受考評，並給予考績等級。	績效管理制度 1.將目標與業務規劃相聯結。 2.年度開始時即對目標達成一致性協議。 主要特色： 1.績效協議制度：透過直線主管與其部屬之間對話與協調過程，整個績效協議必須列出 5 至 7 點的目標。包括企業導向目標，以及發展性目標。 2.年中績效考核：績效協議如有必要改變，	績效管理方案 目標： 1.對聯結組織計畫與政府組織目標並獲致成果者，以及領導能力、價值與倫理方面表現者予以獎賞與報酬，以鼓勵卓越績效。 2.提供一致性及公平性的績效評估架構。 執行重點： 1.每一個副部長都有一份書面績效同意書以因應績效審查，此同意書是經由副部長與	績效考核權責單位： 內政部 考核方式： 考核績效的表格分成兩種，最高階大約 60 到 70 人，和其他的高級文官使用不同的表格。績效考核每年進行一次。最高階主管的績效考核比較重視較為個人化的績效考核。 考核結果： 作為瞭解高級文官工作潛力和規劃訓練事宜之依據。 績效獎金：	無特殊績效獎金制度	績效獎金與績效加給： 依規定績效獎金不得超過該公務員該俸等最低基本俸，而績效加給不得超過該俸等起點基本俸月俸額的 7 %，由於只設定上限，所以主事者有充分裁量空間，以決定績效與給付等級。	適用一般文官制度 高階文官依規定得免辦考績。各機關如辦理考績，實務上由事務次官（常務次長）直接考核。一般公務人員考績，每年辦理一次，主要考核公務員工作績效及其能力與適性，成績良好者晉薪一級，特優者得縮短晉薪及晉升職等期間，考績結果作為訓練規劃及升遷參據，不發考績獎金。

	我國	美國	英國	加拿大	荷蘭	法國	德國	日本
		3.個人績效計畫應先與其主管人員諮商後訂定，但其直屬監督主管負有最後決定權。 4.每一關鍵面向的考評結果應至少有三項等級。年度考績等級亦至少應有三個等級，即「不成功」、「剛好成功」和「完全成功」等級。 考績程序： 1.各機關至少每年應辦理一次。 2.考績之辦理分為初評、複評與決定三個階段。初評係由高級行政主管職人員直屬主管為之，初評應送交更高層主管表示意見，再提送機關內績效審核委員會複評。 3.績效審核委員會由各機關自行設立。委員會應就每一高級行政主管職人員的考績做出建議結果，以書面向有權決定者提出。有權決定者包括機關首長或其指定之人員，核定最終之考績等級。 考績結果： 1.永業高級行政主管職人員考列「完全成功」以上等級者均得獲績	年中發展評估便提供修改機會。 3.年終考績： (1)由業務主管和部屬討論今年度績效。包括目標達成，才能、專業技術應用和表現。 (3)會後部屬會自我評量，並由主管用文字敘述那些部屬已經完成，及那些已經達成協議。部屬對這些文字說明必須簽字，對不同意見也要敘明不同意的理由。 4.薪資建議：由業務主管對功績俸和績效獎金水準提供建議。新制度將裁量權留給各個部門，部門的俸給委員會握有相當權力。為了避免通通有獎，或成績偏高的情形發生，高級文官的考績須與俸給相配合。其分配的比例為高（ 25% ）、中高（ 65-75% ）、低（ 5-10% ）。	樞密院文官長相互瞭解而達成。主任祕書與其主管之間也有績效同意書。 2.一旦有未預期或不尋常的情況發生，則任何時候均可修改績效同意書的內容。 3.在績效檢核終了，評估那些有達績效同意書中之承諾事項。 4.領導能力展現也會被考量在績效評鑑之中，但並非 14 項領導核心能力均加以評估。 5.藉由績效評估，副部長可以確認主任祕書的領導優缺點，並推荐具潛力者參加學習發展方案，以增其工作經驗和訓練。 績效測量與評比： 1.測量等級： (1)未符合：未能符合績效同意書之預期。 (2)順利完成：實質上即屬卓越。 (3)特別卓越：此一項目主要做為激勵誘因。 2.步驟： (1)在績效評估圈最後，副部長會自我評估。 (2)事務長則從多元評估管道與來源進行對副部長的績效評	實際運作上仍有部分採用績效獎金制度，部長可以在各部會的預算內，決定高級文官特別的待遇調整和獎金，但是完全由各部會決定。			

	我國	美國	英國	加拿大	荷蘭	法國	德國	日本
		效獎金。在連續三年間曾有兩次考績未達「完全成功」以上等級者，或連續五年間曾有兩次考績列「不成功」等級者，均應予免職。考績列「不成功」等級者得以改派本機關其他的高級行政主管職職位、調任其他機關高級行政主管職職位或免職。 2.考績列「完全成功」以下等級者，機關應提供改善之協助，包括如正式訓練、工作中訓練、諮商和密集監督等。同時，考績未達「完全成功」以上等級者，機關得調低其原敘俸等。		估， (3)財政委員會祕書處則從樞密院較高層次的管理觀點建構部門的評鑑。				
俸給	與一般文官俸給制度相同。 與一般文官適用同一俸表，共分十四職等。各類專業人員如司法、警察、醫事、交通事業人員為另外俸表。一般文官第十一職等	高級行政主管職薪俸制度 薪俸權責單位 1.由人事管理局訂定標準。 2.各機關可因高級主管個人資歷等狀況決定其敘薪俸等。	高級文官薪資制度 薪資決定單位： 1.大多數高級文官薪資是由所屬部門決定，但必須與政府的決議一致，對於主管機關「高級文官薪資審議委員會」每年報	高級文官薪資制度 薪資權責單位： 副部長的薪資與績效結果，是透過樞密院事務長交由國會做最後裁決。而高級文官方面與副部長類似，不過，官團的俸給制度並不	與一般文官俸給制度相同。 採用固定俸表，十五職等到十八職等均為0到10的11個俸級，俸級高度重疊。十九職等為單一固定俸級。高級文官團的俸給制度並不	與一般文官相同規範。 俸給因「職系」不同而有別。國家行政學院畢業生所加入職系屬菁英公務員，薪資較一鞍公務員高。晉升至最高階主管職，薪資為各系中最高。	與一般文官相同規範。 適用一般文官俸給法律。但有其獨立俸表，高階文官依職務不同區分12種俸額，每一職務固定單一俸額，僅俸表之俸額調整時俸給才調整，無晉級規定。高階	

高級文官考選與晉用制度之研究

	我國	美國	英國	加拿大	荷蘭	法國	德國	日本
	最高俸級至 790 俸點， 高階文官分別為第十二、十三、十四職等，其最高俸級均為 800 點。	薪俸結構 自 2004 年 1 月開始採用績效薪俸制度。高級行政主管薪水的高低完全看個人以及組織的具體績效而定。高級行政主管的薪水下限是一般俸表十五職等一階薪額的 120%，上限則為首長俸表第 3 俸等薪額。但是，機關的績效考核制度如經人事管理局的核准，並得到預算管理局同意，則高級行政主管的薪水上限可提高為首長俸表第 2 俸等薪額。	告應有所回應。 2.高級文官薪資審議委員會是獨立機構，負責提供建議給首相、內閣、薪資相關部門等，以協助政府在新架構下處理高級文官薪資問題。並對高級文官薪資政策運作負監視責任。 薪資結構： 1.由三個面向構成：職位基本薪資、固定績效表現獎金、以及高績效目標達成比例獎金。高級文官除基本薪資外，基本上都會有固定的績效表現獎金，只有績效在前 25%的人才有高績效目標達成比例獎金。因此，績效獎金是很重要的 2.常次薪資由常次待遇委員會決定之。	各部管理，而由財政委員會秘書處主管指導。 薪資結構： 1 分.工作完成比率與固定項目兩項，只要是工作績效達到「完全符合績效」者，均可支給此一部分，隨著永續性承諾的達成，副部長通常每年可以越過薪水級距到達工作完成率（最大化）而提升 5%。 2.變動項目（亦稱風險性報酬），則是將個人績效與組織總體績效予以聯結。風險性報酬則是以總額方式提供，屬於每年的再收入部分，每年總額不同，主要是依據關鍵性承諾的達成度而決定。風險性報酬的前提是必須先符合永續性承諾的成功標準。對副部長而言，共區分成 4 個層級，第一層的副部長依績效可賺進 15%的俸給，第二、三層則是 20%，第四層則可達 25%。	具有特別激勵誘因。			文官中常務次長月俸額約為一般文官最高月俸額 2.25 倍，司處長則約為 1.72 倍。
遷調、免職、復職與退離	均適用一般文官規定。 遷調： 1.高階文官之職務異動，由機關首長視業務需要依權責指派。	遷調： 1.首長認為必要時即可改派擔任高級行政主管職內任何職位。 2.運用方式有三：	遷調： 1.首長認為有必要透過遷調以達人事配合或藉此提昇人員能力時即可進行，不過遷調	以績效為最主要考量，其餘制度與一般文官相同。	退休： 1.高級文官如一般文官，65 歲是正常退休年齡，可以開始領取退休金。	與一般文官相同。	暫令退休制度 (1) 政治性公務員，依主管部長裁量而令暫時退休。 (2) 機關裁撤或重大變	高階文官與一般文官一樣，除自己原因因辭職、因案被免職外，法上雖規定 60 歲屆齡退休，但通常於 55 歲左

	我國	美國	英國	加拿大	荷蘭	法國	德國	日本
	2.他機關如因業務需要得經本機關首長同意商調之。 免職與復職： 高階文官遇有公務人員任用法、公務人員考績法或公務員懲戒法有關免（撤）職事由時，由機關首長發布免職令。 免（撤）職事由消失，或停止任用期間已過，仍可由本機關或他機關首長之任命，擔任高階文官職位。 退職： 高階文官除自己原因辭職外，任滿公職 25 年以上者得自願提前退休或於滿 65 歲時屆齡退休。死亡為當然離職。	(1)本機關內改任。 (2)經其他機關首長同意後，調任其他機關高級行政主管職位。 (3)臨時性借調。 免職： 1.適用期間免職。 2.考績原因免職。 3.未獲再任可免職。 4.人力精簡免職。 5.暫時性不支薪停職：各機關因經費短缺、工作減少或其他非紀律原因，得將永業高級行政主管職人員改為不支薪不工作之暫時停職狀態，停職期間最長為一年。 6.永業高級行政主管職人員因上述四項原因遭免職時，仍具有保證轉任其他非高級行政主管職文官職位的權利。轉任職位必需為列一般俸表第十五職等或相當職等以上，且仍具有原來的任用類別資格之職位。	機會的提供部門、原屬機關主管、以及遷調者必需確立遷調的目的為何並協議。 2.遷調的形式共分成商調（調任至所屬機關）、借調（遷調至文官體系以外的組織）、以及派任（派至其他組織進行三各個的計畫或研究）三種。 退職： 英國高級文官於加入高級文官團之始，就必需就僱傭條件，任期與退職條件等，與所任機關訂定契約，一旦契約到期或符合退職條件，即終止任用契約。		2.來自私部門的高級文官，離開職位之後，在 65 歲才能開始支領在職期間所擁有的退休金。 3.退休基金是由政府和本人各自出資一半所組成。 4.常任文官擔任高級文官職位五、六年之後，如果不再擔任高級文官的職位，仍然可以回任原來的常任文官職位。 5.來自私部門的高級文官如果工作不力，高級文官署會協助尋找離職之後的工作。		更或合併時，業務受影響之 B1 以上職等常任文官，得被勒令暫時退休。 (3) 依聯邦退撫法，暫令退休後前三個月得請求原薪俸，三個月後得請領退休俸。 (4) 各邦得有不同規定。	右無法繼續升任高一層級職務時，將陸續被安排轉任特殊法人或地方公共團體，或以獎勵退職金方式提前自願退休。同期考試及格者其中一人升任事務次官（常務次長）時，其餘同期人員全部退職。

第五章 「高級文官團」之制度架構芻議

第一節 高級文官團之制度架構概說*

我國現行永業制文官體系的设计，無論是基層或是中高層文官，大率皆用相同的一套制度，而且行之有年，在因應廿一世紀繁雜多樣、變遷迅速的社會，已漸有難以適應的窘境。特別是政府的統治環境與之前已大不相同，諸如：政黨政治已漸具雛型、全球化和國際環境日益影響政府統治過程、公共問題複雜度日益增高、知識經濟知識管理和資訊網路所逐漸形成的生活方式、民眾要求政府的服務標準與問題解決能力日益提昇、以及地方政府治理角色日趨重要等等，均使過去一向以追求法制化和體制化的文官制度逐漸顯得左支右絀。

現行永業制文官體系的主要問題在於缺乏競爭力，考其原因不外乎：常任文官追求久任、重視工作保障、年資重於能力與績效、職務（位）權威高於專業知識、高度墨守成規、不重視溝通協調、少與社會間相互流動、封閉性強、習於扮演國家資源管理者及分配者的菁英決策角色、亦習於透過對民間社會活動的管制擴權，但卻未積極扮演公共服務者的角色，對民間社會環境要求的回應力經常顯得遲緩。尤其在高級文官方面，由於進用管道缺乏彈性、專業視野造成宏觀不足以及缺乏歷練培訓，常任文官的競爭力受到嚴厲的考驗。

按政府體系之運作大別之可概略分為二大部分，即：政務系統與常務系統（慣稱常任文官或事務官）。政務系統屬政治層次，由民選產生的領導者及其所任命的政務人員所組成，負責政策決定並為其決策成敗負政治責任。常務系統即行政層次，以現制言即現行永業制文官體系之常任文官簡任（策略層次）、薦任（計畫管理層次）、委任（服務傳輸層次）部分，其

* 本文作者為李展臺

共通角色就是有效推動並執行政策，而其關鍵厥在簡任職（策略層次）部分，因其係扮演政府組織中政治層次與計畫管理層次及服務傳輸層次的介面與潤滑劑。

本專案透過比較研究發現，由於高級文官在國家競爭力上扮演著關鍵性的角色，是以像英國、美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、荷蘭、法國、德國、日本等，無不重視高級文官之栽培與晉用，藉以強化其國家競爭力。

考各國對其高級文官類皆有「核心能力」之要求，雖然各國所重視之能力重心未必一致，但這正反映出文官能力必須具備工作系絡性的特色，亦即策略性人力資源管理的概念，也就是能力模式必須與政府卓越運作的目標緊密結合，而各國也都發展出其文官「本土化」的能力圖像。未來台灣的高級文官欲有助於政府競爭力的提升，其能力圖像應包括：（1）具備全球化治理觀念的政策規劃能力，（2）具備有效執行與管理政策的能力，以及（3）展現高度廉潔的公共服務倫理行為等。

未來台灣的高級文官必須有卓越能力領導政府機關組織，並基於其領導和管理機關之績效受到獎勵和課責；必須具備符合台灣所需要的能力圖像之能力；應該具備如同企業所期待的 A 級人才特質；應該儘可能地如同許多國家政府高級文官一般，具備更為豐富的非政府部門領域之工作經驗，以利改變政府運作的管理文化和技能。具有上述目標的高級文官制度欲藉由修改現行相關法制而實現，在實務上可行性較低。其因素包括以下各項：長久以來我國文官體制的立法體例是儘量不作例外規定；採取個別法制的修改方式可能同一套法制上造成差異性；修正現行薪資結構表有許多技術上的困難要克服；修正現制讓政府有機會引進更多非政府部門以外工作經驗的高階文官之難度高；同時也涉及到現行任用制度與陞遷制度的根本改變，是以建構一套獨立的「高級文官團」制度乃有其必要。

本研究經長期討論及研議後，我國高級文官制度，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，以強化我國文官體系之高級領導層能力。

本研究擬議建構之高級文官團，其職位總數約八百個，由考試院與行

政院共同決定，並定期加以檢討。最高職位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。是以，屬於上開之職位一旦出缺，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能力者，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。另並在獨立委員會下設置工作（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，作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，第二階段則用評鑑中心法。

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。而績效表現符合能力圖像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似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能力，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，亦可考量將公務人員協會代表納入委員會。

而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。

1. 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。
2. 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作為自提儲金，政府撥繳其餘部分作為公提儲金。離職儲金於高級文官離職或死亡後，一次核發。

第二節 高級文官之考選*

為因應高級文官團之成立，考試院設獨立委員會，置委員五人，並由考試院院長兼該委員會委員長，考選部部長、銓敘部部長、行政院人事行政局長（或擬議中行政院組織改組後之人事長）兼該委員會委員，委員會掌理高級文官團政策的研擬、法制的建立等事項。

高級文官團之適用範圍，由行政院與考試院共同決定公布，以簡任第十二職等以上重要職務為主，約為八百個職位；高級文官團之職位出缺前或臨時出缺，用人機關應報請前開委員會，辦理考選相關事宜。委員會接獲通知，應即辦理考選，必要時，並得委託有關機關，依據相關法規規定辦理。

關於高級文官團列管職位之考選，其要點如次：

壹、發布考試類科、應試科目，並明訂核心能力

高級文官團職位出缺之考選，其考試類科、應試科目，應於考試規則或列表規定；鑒於本考試係簡任第十二職等以上職位之考選，亦即是主管職位之掄拔，其考試類科不應區分過細，宜以一個職組設一類科為原則；應試科目並應著重相關政策的發展、方案規劃、問題解決為主。考試類科、應試科目及核心能力之修正，應於考試前四個月為之。

貳、應考資格：全面公開

高級文官團列管之職位，包括簡任第十四職等、第十三職等、第十二職等，並以簡任第十二職等之職位為多，該三職等職位之應考資格，宜分別加以規範，愈高職等之職位，應考資格之要求愈多，各職等之應試及格人員，取得各該職等之任用資格。

*本文作者為蔡銘宗

回顧過去，甲等特種考試共辦理十次，錄取 503 人，由應考資格分析，具博士學位者 172 人、占 34.20%，具碩士學位者 272 人、占 54.08%，教授 22 人、占 4.37%，副教授 23 人、占 4.57%，高考及格者 13 人、縣市長 1 人、占 0.28%，與當初擬借重學術或企業有成人士，出任政府重要職務，注入新血之本旨，恐未盡相符。

高級文官團之職位出缺，應全面公開，除了讓優秀的公務人員，有一展抱負的希望，更應讓學術界、企業界各行各業有成就的人才，均有出任高級文官職務的機會。以簡任第十二職等之職位為例，其應考資格宜包括：（1）現任簡任第十職等職務二年以上，成績優良者；（2）擔任副教授三年以上，有專門著作者；（3）擔任一定規模公、民營企業副總經理職務三年以上，成績優良者；（4）獲有博士學位，從事有關工作六年以上，成績優良者。而簡任第十三、十四職等之應考資格，以第一款為例，宜修正為：「現任簡任第十二職等以上職務，成績優良者」，其餘各款亦宜配合提高。

按美國高級行政主管職的每一位新任永業任命人員的行政主管資格應由一個獨立的資格審議委員會（Qualifications Review Board）根據人事管理局建立的標準進行核證。人事管理局目前界定出五項基本的行政主管資格：領導變遷（leading change）、領導人們（leading people）、成果驅動（results driven）、企業敏銳度（business acumen）、建立聯盟/溝通（building coalitions/communications）。每一項行政主管核心資格，除基本定義外，尚有關鍵特徵（key characteristics），用以衡量是否擁有行政主管資格，以及各種對該項資格特別重要的領導能力（leadership competencies）⁶⁸。應徵者不須要以具備每一項關鍵特徵之經驗的方式來展現擁有該項行政主管核心資格。事實上，應徵者的整體紀錄（專業的及志工的經驗、教育及訓練、獎項、成就及潛能）即可能指明他們是否擁有在高級行政主管職中成功所需的知識、技術與能力。人事管理局每週召開一次資格審議委員會，對高級行政主管職的初任永業任命申請案進行獨立性同儕審查（independent peer review）。委員會成員包含 3 位行政主管；其中至少 2 位成員必須為永業任

⁶⁸ 請參考 <http://www.opm.gov/ses/qualify.asp>

命人員。委員會成員審查每一件申請案，決定應徵者之經驗是否符合行政主管核心資格的要求。資格審議委員會不就應徵者資格評分或與其他應徵者比較、排序。事實上，委員會的成員是根據五項行政主管核心資格系絡判斷應徵者之行政主管資格的整體廣度、品質及深度⁶⁹。

參考美國高級行政主管職之考選方法，除了傳統評鑑中心法側重之發展潛力測驗外，未來我國高級文官團之評鑑中心法，應同時著重應考人之過去經驗能否證明其已具備核心能力。

應考人報名時，除了繳交一般簡歷資料外，必須根據高級文官之各項核心能力分別撰寫一篇證明該能力之工作經驗報告，每篇各以中文三千字為限，如果高級文官必須具有六項核心能力，應考人即須提列六篇報告。

參、考選方法

採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明或知能有關學經歷證明等方式行之；除筆試外，其他應採二種以上方式。試以兼採筆試、審查學經歷證明與評鑑中心法，說明如次：

考選具有兩項功能，即評鑑（assessment）與預測（prediction）。評鑑是對應考人所具有的特性進行客觀評估，以決定其合乎工作要求的程度；預測是根據應考人目前所具有的特性，預測將來在工作上的績效。無論評鑑或預測，其成功與否，端視考選機關能否運用有效的方法，辨認出應考人所應具備的工作知識、技能等條件。

考選方法種類繁多，其中筆試仍舊是目前最具社會公信力之考試工具，主要原因在於筆試採行彌封作業，評分委員難以掌握每一份試卷究竟屬於何人，因而排除掉極大比例的主觀因素。高級文官團制度在成立之初，可以暫時先以筆試之社會公信力作為建制基礎，同時兼採審查學經歷證明、評鑑中心法（assessment center），以彌補筆試之信效度不足。

原則上，高級文官團之人力甄補採分階段方式進行。第一階段筆試及審查學經歷證明，其中，筆試部分以情境測驗（situational tests）為主，根

⁶⁹ 引自 United States Office of Personnel Management, web site, “Senior Service Executive”, <http://www.opm.gov/ses/index.htm>, access: 2003/8/2。

據高級文官所應具備之每一項核心能力，各設一道情境試題，半天、或分上下午一天考完。可以採選擇題，也可以採申論題，如果是必須進行人工評分之申論題時，評分委員應先參加為期半天之評分講習，再以三人為一組，其中二人平行兩閱，第三人參考前二人閱卷結果決定筆試成績。

審查學經歷證明部分，應考人於考試報名時，以通訊方式繳交其本人之學歷證件及成績單、服務經歷證明，由評鑑中心之評鑑委員擔任審查委員，進行審查，學歷、經歷審查之評分項目及配分如下：

（一）學歷占三十分：

1. 修習學門與應考類科之相關性（依其科系所名稱、修習課程加以認定）：十二分。
2. 學歷等級：十八分，其中博士學位：十五至十八分；碩士學位：十二至十四分；學士學位：十至十一分；專科學校畢業：八至九分。

（二）經歷占七十分：

1. 專業成就表現（應與應考等級、類科所需知能相關）：五十五分。其中包括：（1）職務層級及工作表現：十分。（2）研究著作、專利發明：十分（每一項採計三至五分，最高以十分計）。（3）獲國內外相關獎項或技藝競賽紀錄：十五分。（4）主持或參與專業性研究計畫、在國內外專業性會議或刊物發表論文：十分。（5）考試及格證書或職業證照：十分。
2. 工作年資（應與應考等級、類科所需知能相關）：十五分（工作年資每滿一年計算一分，年資尾數滿半年以上未滿一年者，以一年計；未滿半年，不予採計，最高以十五分計）⁷⁰。

第一階段筆試結束後，應考人是否可以接續參加第二階段的評鑑中心法，視評鑑中心可以容納之應考人數而定。換言之，應考人數較多時，第一階段筆試及著作發明審查即具篩減人數之功能，進入第二階段之人數，以需用名額五倍為原則；應考人數較少時，可能全數進入第二階段。第一

⁷⁰ 參照民國 91 年 4 月 10 日考試院訂定發布之學歷經歷證明審查規則。

階段之筆試及著作發明審查成績納入總成績計算，其比重至少占 50%，其中筆試占 40%，著作發明審查占 10%。

第二階段評鑑中心法，以三至五位評鑑委員組成評鑑小組，其中一人為召集人，其成員應包括至少一位教育測驗或心理測驗專家，並可聘請用人機關之適當人員參與。

評鑑中心法主要是先確認標的職位所需之能力、技能及個人特性，透過測驗或模擬演習，讓受評人實際參與，並由多位經過訓練的評鑑員觀察受評人在演習中的行為表現，對其能力、技能及個人特性加以評分，最後再由評鑑員共同決定受測人的總評報告。由於評鑑中心採用了多項評鑑工具，提供受測者「模擬表現」的機會，故其主要特色為「多重評鑑技術與多重評鑑員」⁷¹。模擬演習提供一種表達行為的有利環境，其所設計的情境，與所擬預測應考人工作績效的情境極為相似。簡言之，一個評鑑中心指的是一套程序，運用一系列的測驗工具，測量幾組人（通常 12 至 24 人）的知能；這些測驗工具多屬口語式的成就測驗（verbal performance tests）⁷²。

評鑑中心設計之初，應先運用工作分析以界定特定工作之重要工作活動群組，此種群組稱為面向（dimensions），必須界定明確，可被觀察，並包含邏輯相關的工作內涵，諸如口語溝通（oral communication）、規劃及組織（planning and organizing）、授權（delegation）、控制（control）、決斷力（decisiveness）、創新（initiative）、容忍壓力（tolerance for stress）、適應力（adaptability）、堅持（tenacity）等。就高級文官團之考選而言，則可以用事先界定之核心能力作為面向，每一面向所包含之各種行為應作為發展評量工作之基礎。

第二階段的整個評鑑作業流程可規劃成四天⁷³：

⁷¹ 吳復新·黃一峰，〈評鑑中心的理論與應用——兼論高考一級考試改革方案〉，收錄於三民編輯部編，《新世紀的行政理論與實務》（三民書局，2001 年 3 月），頁 254。

⁷² Robert D. Gatewood and Hubert S. Feild, *Human Resource Selection*, Fourth Edition (Orlando: The Dryden Press, 1998), p. 604.

⁷³ 以英美國家針對中階管理人員採用之評鑑中心法為例，應考人實際參加評鑑之時間為三天，評鑑委員召開整合會議需時二天，合計為五天，演練之項目包括：智力測驗、心理投射測驗、籃內測驗、個案研究之團體討論、指定角色演練、自我報告人格測驗、口頭報告等，測量之行為面向包括：判斷力、創新、適應力、規劃及組織、原

(一) 第一天為期一天

首先進行評鑑委員講習。其次針對進入第二階段之應考人，由評鑑委員就每位應考人撰寫之工作經驗報告，根據高級文官核心能力逐項評分，最後彙整全體評鑑委員之評分。最後召開第一次評鑑委員會議，審核並建立評鑑委員彼此共識。

(二) 第二天至第三天（為期二天）

應考人接受評鑑，原則上第二天為口試，第三天為實境模擬演練，並同時進行人格測驗。其內容包括：

1. 背景口試（background interview）：

由至少三位評鑑委員組成口試委員會，每三十分鐘一次一位應考人，參考其履歷資料、情境測驗之筆試成績，以結構式的口試試題，進一步釐清該應考人之工作經驗是否符合高級文官核心能力。根據口試結果，決定應考人工作經驗之最終成績。工作經驗成績占總成績 30%。

2. 實境模擬演練（simulation exercises）：

此部分屬於成就測驗（performance tests），包括籃內演練、無領導之團體討論、個案分析等。實境模擬測驗成績占總成績 15%。

(1) 籃內演練（In-Basket exercise）

原則上採紙筆測驗，未來逐步朝電腦化發展。此項演練係模擬管理人員辦公桌上的進呈籃（in-basket）、批出籃（out-basket），根據工作分析，設計具有代表性的進呈籃中公文案件（memos），每一個進呈籃中的試題必須由應考人獨自在一個私人空間中完成。一般作答時間約需一至二小時，評鑑委員及試務工作人員均不得對應考人提供口頭說明或有任何的互動。籃內演練首先會提供一份說明文件，略為：應考人最近被分派到一個新職位，原任職者已經退休、傷殘、休假或亡故，

創力、抽象推理、人際敏感度、影響力、技術專業、口語及書面溝通等。參見：Neal Schmitt and David Chan, *Personnel Selection: A Theoretical Approach* (Thousand Oaks: SAGE Publications, 1998), pp. 175-177。

留下許多敘述各式各樣問題的公文亟待處理，應考人必須以書面處理後，將結果放到批出籃中；除了待辦公文外，籃內演練提供應考人機關政策與目標、職掌說明、組織圖表等資料，甚至擺放一些不相干的資訊。應考人必須處理籃中的公文，寫出應採取何種行動、應聯繫那些人的建議。在應考人完成後，評鑑委員可以當面詢問應考人在處理這些公文時所採用的整體哲學，以及針對每一行政問題的建議其背後的推理經過。最後，評鑑委員根據所獲得的書面及口頭的資訊，評估應考人的各種行為面向（諸如決策、規劃及組織、授權能力、決斷力、獨立性、創新等）。

（2）無領導之團體討論（Leaderless Group Discussion）

此項演練係模擬一小組人員經由互動而成功解決問題的管理情境。原則上，應考人以六人為一組，環坐於房內中間的一張會議桌周圍，各評鑑委員則坐在牆邊，觀察及記錄應考人的行為。本項演練並未指定團體領導人，應考人是以平等的地位，面對一個共同的問題，而問題本身可能偏重在六人之間的合作（通常不指定應考人扮演之角色），也可能偏重在他們彼此間的競爭（每一位應考人可以扮演特定角色）。不論是合作抑或競爭，在演練時，均提供應考人一份關於事件的書面描述以及其他相關文件，而這個團隊的任務即是負責提出明確敘明本機關應採取何種行動的一項書面報告。演練時間以一・五小時至二小時為原則。本項演練可用以評量應考人之口語溝通、容忍壓力、適應力、韌性、活力、領導力及說服力等行為面向。

（3）個案分析（Case Analysis）

本項演練要求應考人解決一項困境，並提出具體建議、支持的論據以及機關策略的修正方向。演練進行時，首先由應試人閱讀及分析個案，接著負責提出一份書面報告，並向評鑑委員進行口頭簡報（或與其他應考人進行討論）。本項演練可用以評量應考人之口語及書面溝通、規劃及組織、控制、決斷力、韌

性及分析等行為面向。

3. 人格測驗 (personality tests)

主要在檢測應考人之「人格特質」(traits)⁷⁴符合公共服務業務需求之程度。在高級文官團考選程序中，首先應界定工作特性，其次應界定關連到這些工作特性的人格特質，最後，藉由評鑑中心法的模擬情境，採用人格測量方法中的「行為評量」技術 (behavior assessment)⁷⁵，由心理專家參與「無領導之團體討論」，觀察應考人的互動行為，並判斷其說服力、堅持、壓力維持、決斷力等人格特質。人格特質測驗成績占總成績之比重，以不超過 5% 為原則。

(三) 第四天 (為期一天)

上午召開第二次評鑑委員會議，決定名次。下午將遴選結果報送高級文官團委員會依法進行安全查核工作及辦理任用程序。

肆、考選頻率

一、職位出缺才進行考試

高級文官團成立之後，考選以「即考即用」為原則，新設職缺或原職位出缺待補時，才進行考試。由於在實施評鑑中心法之第二階段中，已經將用人機關代表納入參與，故不採加倍名額方式由用人機關再作選擇。但

⁷⁴ 「人格」(personality)指的是用以界定一個人之各種特徵的獨特組合，此種特質組合會決定一個人與環境的互動模式。其中，特徵(characteristics)包括每個人獨特組合的各種思想、感情、行為等。環境則包括人類的與非人類的(組織、政府、物質等)要素。「特質」(traits)則是一種序列面向，個別差異可以依照一個人展現的特徵數量多寡加以排列，如社會性、獨立性、成就需要等。參見：Robert D. Gatewood and Hubert S. Feild, *Human Resource Selection*: 557-559。

⁷⁵ 人格評量的方法主要可分三類：一、自我報告量表(self-report inventories)，由受測者在量表上以書面作答，其最大問題在於受測者可能造假(faking)；二、面談(interviews)，主要根據受訪者對其行為之口頭描述進行評量，但由於面談人數可能受限，故不易建立完整客觀之評分系統；三、行為評量法，由受過訓練的心理專家運用專業判斷，從受評者的真實行為中推估出其人格特質，例如，在評量對於金錢的誠實度時，分給一群小朋友每人一袋的錢幣(事先作好暗記)，經過一段時間後，再請小朋友幫忙清點。如果運作妥適，行為評量法所產生的資訊，會優於其他二種人格評量方法。參見：Robert D. Gatewood and Hubert S. Feild, *Human Resource Selection*: 563-578。

由於評鑑中心法花費極為昂貴⁷⁶，萬一錄取人員臨時無法接受任用，在評鑑委員會事先預為同意下，得由下一序位之應考人遞補。

二、循序漸進，五到十年完成

高級文官團職位暫定為八百個，為避免對現行文官體制衝擊太大，第一年先設置一百個左右職位，以後以每年增設一百個職位為原則，採循序漸進方式，在五到十年間完成建置。

三、每年訂定應行考選之職位百分比

高級文官團以績效管理為導向，在試行二至三年後，每年可以訂定 5% 至 10% 的高級文官職位強制開放考選。

⁷⁶ 國內企業推行評鑑中心的困難，最主要的因素在於成本過高、運作不易、缺乏設計演練的能力、人事及高階主管的支持度偏低。參見：吳復新・黃一峰，〈評鑑中心的理論與應用——兼論高考一級考試改革方案〉，頁 255。

第三節 高級文官團之發展機制*

壹、對高級文官的能力期待

高級文官團為文官體系的領袖人物，必須具有前瞻願景、領導變革、實現目標的能力，領導文官體系提昇行政績效，以符合二十一世紀民眾對政府效能的期待。提昇績效是整個高級文官團制度的核心理念，高級文官經過考選程序進入政府機關之後，其績效表現應與培育訓練、陞遷發展、俸給待遇、淘汰退離等緊密結合，藉由金錢性與非金錢性誘因的靈活運用，績效表現優良者，給與加薪、獎金、陞遷等獎勵，績效表現不佳者，則運用減薪、免職等機制予以淘汰。依常態分配原理，表現特優或特劣者應屬少數，對於工作績效在特優與特劣之間的多數高級文官，應藉由良好的培訓機制提昇其核心能力，進而提昇其績效表現。

高級文官應具備多面向的核心能力，包括政策規劃、執行、管理、領導的優秀才能，高級文官的核心能力不但是考選進用高級文官時的衡量基準，更是培訓發展現職高級文官時的重要指標。具體來說，對高級文官的能力期待應包括以下的項目：

一、具備全球化治理觀念的政策規劃能力

高級文官應有策略規劃的能力，運用包括資訊科技在內的各種尖端科技，結合國家的公私資源，完成決策施行的整體規劃，以創造性的思考領導改革，發展組織願景，將組織的穩定與發展予以整合，不斷增進服務對象的滿意度。其具體的關鍵能力指標包括：1. 政策創新與規劃能力。2. 跨部門管理能力。3. 掌握全球治理環境能力。

*本文作者為黃振榮

二、具備有效執行與管理政策的能力

當代高級文官所面對的是政治、經濟、社會、科技快速變遷的環境，必須具有前瞻的洞察力，完整的基礎技術與管理能力，以身教重於言教的方式，領導部屬落實政策執行，達成政策目標。具體的關鍵能力指標包括：

1. 瞭解產業與服務對象需求的能力。
2. 知識管理與計畫擬定的能力。
3. 政策行銷溝通的能力。
4. 績效管理能力。

三、展現高度廉潔的服務倫理行為

高級文官在追求行政生產力提昇的同時，也應符合社會對公平正義及服務倫理的要求，考量公共利益、尊重正當程序，依據倫理原則行事。其具體的關鍵能力指標包括：

1. 零貪瀆行為。
2. 工作效率與活力的行為。

貳、高級文官的培訓發展

高級文官的培訓發展在於滿足對高級文官的能力期待，應以提昇績效表現為連貫整個制度的中心理念，使其工作績效與培訓發展、俸給待遇、升遷退離等結合。本報告第二章針對我國高階文官的考選與晉用問題加以探討，明確指出現行文官制度所存在的問題包括進用管道缺乏彈性、專業視野不夠宏觀、培育歷練明顯不足、職等待遇不稱職責等，為配合國家發展需要，對於高級文官的培訓發展自應更加予以重視。本章第二節具體建議在考選高級文官時應考人必須提出工作經驗報告，以證明其具有高級文官應有的核心能力。在推動高級文官的培訓發展時，應以強化其核心能力為中心，輔以相關的發展課程，以符合對高級文官的能力期待。具體作法如次：

一、培訓發展的方式

（一）規劃初任人員訓練課程

由於初任的高級文官除原來在政府機關任職的公務人員外，尚可能來自並未具有政府機關行政經驗的民間企業或學術研究人才，為使初任人員能力得以充分發展，宜規劃建立初任高級文官的培訓發展課程，研擬管理能力發展、領導能力發展及各部會的特殊專業知能培訓發展計畫，以因應

政府各部會的整體與個別需要。課程內容宜包括政府制度與發展、管理與領導技能、專業行政及技術等課程，專業行政及技術課程如：公共政策、行政理論、公共管理、量化技術、國際事務行政、財務管理、人力資源管理、科技管理等。在培訓發展期間學員可視需要派赴不同機關研習，藉由理論課程與實習作業的結合，以強化對行政實務與環境的瞭解，增加學習效果。

（二）建立在職培訓發展制度

明確規定現職高級文官具有接受機關指派，參加在職培訓發展課程活動的權利與義務。規劃高級文官每年應接受培訓發展課程的完整體系與時數，每位高級文官可依個人生涯規劃選擇適當的課程，以增加培訓的彈性與動機，達到多面向的能力發展。其培訓發展內容應以發展高級文官的核心能力為中心，再配合相關的發展課程，例如高級文官團的願景塑造、高級文官團制度研討、政府改造策略研討、政府團隊建立、全面品質管制及績效考核改革等，同時課程方式應多元化，運用模擬演練、小組活動、實地參訪等多元方式，更可研究運用網際網路、視訊會議及其他多媒體資訊新科技，突破場地、空間限制，使高級文官學習新的思考與管理方式，以提高組織效率，診斷評估組織的長處與弱點，激發團隊環境下的創新能力，發展建構有效團隊的概念，以提昇組織績效。

（三）建構職期調動發展制度

高級文官職位屬於任期制的聘用職位，應明確規定在同一職位上任職的最長年限，視職務性質定為六年或七年，以避免高級文官在同一職位上任職過久。各部會應將高級文官職務現職人員、出缺狀況及現職人員學經歷等個人資料，一併送交高級文官團委員會建立資料庫統一運用。高級文官團委員會應定期就高級文官團成員的績效表現作整體通盤的比較評量，對於表現優異者，得隨時調任權責更重大的高級文官職務；表現符合一般水準者，在所任職務的職期年限屆滿時，亦應由高級文官團委員會通盤評量後調任其他高級文官職務，以利於高級文官的工作歷練與能力發展，提昇其專業能力及協調、溝通能力，建立跨部會的整體視野，培養擔任更高

層職務的人才，並促進部會間對彼此業務的瞭解，消除本位主義心態，進而增進政府整體行政效能；至於績效表現不佳者，亦應落實淘汰機制，使其離開高級文官職務，請參閱本章第五節有關退離機制之說明。

二、培訓發展的途徑

（一）整合高級文官培訓機構

目前國內各政府機關所屬的培訓發展機構過於分散，各自為政，缺乏統整與分工，造成各項學習資源無法有效整合充分發揮功能，為提昇高級文官培訓發展的效果，宜整合政府部門現有的培訓發展機構，建立完整的培訓組織體系，再依各培訓機構的專長、規模、資源等進行功能分工與定位，包括課程需求的調查、課程目標的訂定、課程內容的設計、培訓課程的實施及學習成果的評估等，均應作系統化的整合，以提供高級文官優質的培訓發展課程與服務。

（二）善用大學與民間的資源

在目前政府培訓機構容量規模與資源條件有限的情形下，為了滿足高級文官的培訓發展需求，應積極運用各大學院校及民間訓練機構等非官方所屬培訓機構的學習資源，提供多元學習發展的管道。具體作法可由高級文官團委員會選送績效表現良好的高級文官到大學院校或民間培訓發展機構參加各項發展課程，由政府全額負擔費用並給予公假。為了鼓勵高級文官主動發展其潛能，對於自行到大學院校或民間機構選課學習者，亦可視課程內容並就學習成果作適當的評量後，給予部分或全額的費用補助。

（三）加強國際交流培訓發展

為提昇高級文官因應當前全球化、國際化趨勢下政府所面臨的各項挑戰的能力，應加強高級文官參與各項國際交流活動及赴國外考察研習。為達到具體的效果，高級文官每人每年應有二次參與國際交流研習的機會，對於業務性質涉及國際事務的高級文官，其參與上述活動的次數並再予以增加，以發展高級文官國際性的廣博見識，及以全球化的視野規劃國家各項政策的能力。

第四節 高級文官團之待遇機制*

壹、績效待遇原則

目前政府機關與民間企業的待遇水準有隨層級上升而擴大差距的情形，基層文官的待遇與民間相當層級職務比較並不遜色，但層級越高待遇水準越難與民間企業競爭。由於高級文官職位將以公開競爭、契約聘用為核心機制，為了吸引民間企業及學術界的優秀人才到政府工作，並使其願意繼續待在行政機關服務，高級文官的待遇結構應具有較高的彈性，改變傳統行政組織採用的以年資為基礎的職等和固定的俸級結構，建立使待遇與績效評估結合的績效待遇，以達到提昇行政效能的目標。為落實績效管理的精神，新制的高級文官團制度，其待遇應破除傳統文官俸給依年資逐年晉級的作法，完全以績效表現決定待遇水準，使其發揮激勵潛能提昇績效的功能，使高級文官對所擔任的職務產生成就感及認同感，進而提昇政府整體的施政績效。

貳、待遇機制

一、俸給與績效獎金

為強化待遇與績效的關聯，高級文官的待遇分為俸給與績效獎金二部分。在年度當中，俸給是固定且每個月發給的，績效獎金則是變動且不是每個月發給的。績效獎金在高級文官平時有重大績效表現時可以即時發給，發揮及時獎勵的最大激勵效果。俸給則在年終考核其年度績效表現後給予加薪或減薪，以反映其整年度的工作成果，二者相輔相成以激勵高級文官追求最佳的績效表現。

（一）俸給

俸給的決定不以服務年資的長短為基礎，而是採績效俸給的精神，由高級文官團委員會依前一年的績效表現決定次年俸給調整的幅度。績效表現愈

*本文作者為黃振榮

佳，俸給調高的幅度愈大，績效表現普通者，調整幅度小甚至不予調整，績效表現不良者，則予以適度降低俸給。俸給調整時不但與本人往年的績效比較，也與其他高級文官的績效比較，因此高級文官下年度的俸給與上年度相較可能增加，也可能減少。資淺者的俸給與資深者相較可能比較少，也可能比較多，完全以績效為考量，也充分反映高級文官的績效表現。

（二）績效獎金

俸給以外的績效獎金，以當年度平時的績效表現為給付衡量標準，績效獎金的給與是為了發揮獎勵及時的作用，因此是不定時彈性發給，而不像俸給是每月固定發給，也不像俸給調整必須等到下一年度才能發揮實質的激勵效果。由於績效獎金是在平時有重大績效表現時即時發給，可以每三至六個月配合預定的工作目標定期檢視績效成果，每年可發給二至三次，並可依機關業務性質彈性增減發給次數，但每年不宜少於二次。高級文官平時工作績效越好，所能領得的績效獎金愈多，就全年的總所得相較之下，固定發給的俸給占整體待遇所得的比例愈低，彈性發給的績效獎金所佔比重愈高，因此兩位支領同樣俸給的高級文官由於平時績效表現的優劣反映在績效獎金的多寡，全年的總所得差異可能甚為懸殊，不必等到下一年度調整俸給，在本年度的所得就能反映其貢獻的多寡，如此可以進一步強化績效表現與實質所得的聯結與激勵效果，消除現行文官俸給結構只問俸級不問職責繁簡，採取齊頭式平等的不合理現象，藉由績效獎金的及時回饋作用迅速提供實質的獎勵，激勵高級文官積極發揮潛能，提昇工作績效。

二、俸給寬帶

為使高級文官的待遇水準足以與民間企業競爭優秀人才，並有助於日後加以留任，其俸給的給與宜研究改變現有公務人員俸表的俸級方式，引進俸給寬帶（簡稱俸帶）的作法。由於高級文官團係以目前簡任第十二職等司處長以上到簡任第十四職等常務次長為範圍，為便於由現行公務人員俸給表轉換實施，高級文官俸表於實施初期可先分為第一俸帶、第二俸帶、第三俸帶等三個俸帶，分別適用於現行職務列等為簡任第十二職等、第十

三職等、第十四職等的高級文官職務，待實施一段時間後再檢討是否需增加俸帶數。

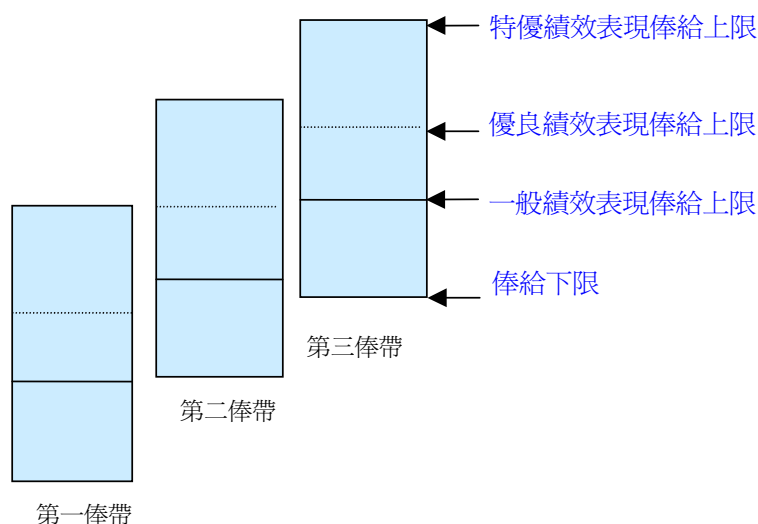


圖 5-1：高級文官團俸帶結構

三、俸給上限和下限

各俸帶的俸給下限可分別參考現行簡任第十二職等本俸一階、簡任第十三職等本俸一階及簡任第十四職等本俸一階的俸給加 10%至 20%訂定，各俸帶的俸給上限區分為一般績效表現俸給上限（簡稱一般俸給上限）、優良績效表現俸給上限（簡稱優良俸給上限）、特優績效表現俸給上限（簡稱特優俸給上限）三個俸給上限，依績效表現決定所能晉升的最高俸給。多數高級文官的俸給將介於一般俸給上限與俸給下限之間，但績效表現優良及特優者，則有機會達到優良俸給上限及特優俸給上限的俸給水準。

四、定俸機制

高級文官團的定俸機制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，又如未來高級文官可成立協會之類的組織，亦可考量將協會代表納入委員會。由於現行列等相同的職務，職責程度、業務

性質等並不相同，因此新任高級文官並不是一律由各俸帶的俸給下限起敘，俸帶以高級文官的職務評鑑為基礎，藉由職務評鑑建立比較不同高級文官職務相對重要性及職責程度的一致標準，由俸給評鑑委員會依照職務的職責程度、業務性質、所需知能條件、服務地區及人才供需情形等向高級文官團委員會建議每個職務的起敘參考俸給，再由高級文官團委員會斟酌高級文官的學經歷、以往工作成就等綜合考量是否增加俸給後，決定實際的起敘俸給，使待遇結構符合同工同酬的精神，並可以考量與獲選擔任高級文官者就俸給數額進行協商，以彈性的敘俸機制吸引具有國際水準成就的特殊優異人才進入政府服務。

五、俸給調整

在俸給的調整方面，宜由獨立的俸給評鑑委員會綜合考量整體經濟情勢、平均每人國民所得、消費者物價指數變動情形、民間企業待遇水準、政府財政收支狀況等因素，兼顧民間人力市場待遇的外在衡平性及各級政府公職待遇的內在衡平性，每年向政府提出具體的俸給調整建議。由於新的俸帶結構取消現行公務人員俸表的俸級，因此不再是每年晉升一個俸級，而是依當年實際績效表現，在俸帶的範圍內彈性決定次年的俸給。如屬一般績效表現者，在達到一般俸給上限後即不予晉升俸給，但如績效表現優良者，則仍可在優良俸給上限的範圍內再往上增加俸給，對於表現特優對國家有重大貢獻者，更可以晉升至更高的特優俸給上限。而對於績效表現不良者，則予以減少俸給，因此俸給調整的幅度是多是少，調整的結果是加薪或減薪，均與高級文官的績效表現直接相關。

六、比例分配

高級文官調薪的比例應符合績效管理原則與常態分配原理，俸給評鑑委員會向高級文官團委員會建議高級文官調薪幅度時，可研擬不同的調薪幅度。依常態分配原理，績效在前面不少於5%表現特優者調薪幅度最高，其次20%表現優良者調薪幅度次之，其次60%表現達到滿意水準者調薪幅度再次之，再其次10%表現普通者不予調薪，如次年仍無法改善至滿意程度者應予停聘解職，最後不高於5%表現不良者，應予停聘解職。為藉由競

爭機制落實獎優汰劣功能，績效表現最前面及最後面各 5%的比例應予固定，其餘 90%部分，考量實務執行的實況與常態分配的理想之間，仍有理想與現實間必然的落差，可由高級文官團委員會斟酌常態分配的比例原則與整體高級文官的實際績效表現彈性調整。

第五節 高級文官團之退離機制*

壹、退離類別

高級文官團制度的精神在於與績效結合，因此高級文官能否繼續留任，最重要的依據應是其整體績效表現，每位高級文官應接受正式的年度績效考核，年度考績結果未達滿意程度者，次年若仍無法改善至滿意程度，應予免職。年度期間若有重大失職情形時，得予專案考績免職。但當事人可以舉證其因歧視或政治事由而受免職者，得經救濟程序尋求復職。高級文官退離的類別如下：

一、自願性離職

高級文官不願繼續任職者應得隨時辭職，除有危害國家安全之虞或法律、契約另有規定或訂定者外，機關長官應不得拒絕。另配合公務員懲戒法第七條有關公務員因案在公務員懲戒委員會審議中者，不得資遣或申請退休之規定，高級文官因違法失職等移送懲戒審議中者，應不得申請退休。辭職應以書面為之，機關長官應於一個月內核准，逾期未核准者，應視同照准，並以期滿之次日為生效日，發給退休金或離職儲金（參見本節後段說明），並得憑高級文官考試及格證書再參加高級文官團職缺或各機關公務人員職缺之公開甄選。

二、非自願性離職

（一）屆齡退離

參考公務人員退休年齡規定，高級文官年滿六十五歲者，應予屆齡退職，發給退休金或離職儲金。如因機關業務特殊需要，並報經高級文官團委員會同意者得延長之，每次延長服務不得逾一年，並以延長至七十歲為限。惟為免妨礙高級文官人事管道之暢通，對於延長服務之條件應作具體

*本文作者為黃振榮

嚴格之規範。另配合公務人員任用法第二十七條有關已屆限齡退休人員各機關不得進用之規定，屆齡退離人員應不得再參加高級文官團職缺或各機關公務人員職缺之公開甄選。

（二）命令退離

高級文官心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者，應予命令退離，其心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務之情形未消失前並不得再參加高級文官團職缺或各機關公務人員職缺之公開甄選。

（三）年度考績免職

高級文官的年度績效考核結果表現普通者，次年若仍無法改善至滿意程度，應予停聘免職。年度績效考核結果表現不良者，應即予以免職，並發還自提部分之儲金。當事人仍得憑高級文官考試及格證書再參加高級文官團職缺或各機關公務人員職缺之公開甄選。又當事人為避免被考績免職在個人履歷留下負面紀錄，可先自行請辭，但因違法失職等移送懲戒審議中者應不得申請退休。

（四）專案考績免職

高級文官有下列情形之一者，應即辦理專案考績予以免職：

1. 主管業務發生重大失誤，對國家或人民造成重大損害者。
2. 對部屬執行業務疏於監督，嚴重影響人民權益者。
3. 因言行重大瑕疵，影響其聲譽及政府形象者。
4. 因健康或其他原因難以行使職權者。

被專案考績免職人員發還自提部分之儲金，但因健康因素免職者公自提部分均予發給。當事人得憑高級文官考試及格證書再參加高級文官團職缺或各機關公務人員職缺之公開甄選。當事人顧及個人未來生涯發展亦可先自行請辭，但因違法失職等移送懲戒中者應不得申請退休。

（五）移送懲戒撤職

高級文官有違法、廢弛職務或其他失職行為，經移送公務員懲戒委員會決議予以撤職者，撤其現職，發還自提部分之儲金，並於一定期間停止

任用，其期間至少為一年，期滿後始得憑高級文官考試及格證書再參加高級文官團職缺或各機關公務人員職缺之公開甄選。另配合公務員懲戒法第七條之規定，當事人於懲戒案件審理期間不得申請退休。

表 5-1：高級文官之退離類別及相關規定

退離類別	退離原因	退離後之處理	附註
(一)自願性退離高級文官團	高級文官本身自願申請退離。	1.發給退休金或離職儲金。 2.得憑高級文官考試及格證書再參加高級文官團職缺或各機關公務人員職缺之公開甄選。	1.除有危害國家安全之虞或法律、契約另有規定或訂定者外，機關長官應不得拒絕。 2.因違法失職等移送懲戒審議中者不得申請退休。
(二)非自願性退離 1.屆齡退離	年滿六十五歲。	1.發給退休金或離職儲金。 2.不得再參加高級文官團職缺或各機關公務人員職缺之公開甄選。	如因機關業務特殊需要並報經高級文官團委員會同意者得延長之，每次延長服務不得逾一年，並以延長至七十歲為限。
2.命令退離	心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務。	1.發給退休金或離職儲金。 2.不得再參加高級文官團職缺或各機關公務人員職缺之公	心神喪失或身體殘廢係因公所致者其退休金或離職儲金應予加發。

		開甄選。	
3.年度考績免職	1.年度績效考核結果表現普通者，次年若仍無法改善至滿意程度，應予免職。 2.年度績效考核結果表現不良者，應予免職。	1.發還自提部分之儲金。 2.得憑高級文官考試及格證書再參加高級文官團職缺或各機關公務人員職缺之公開甄選。	當事人為避免被考績免職在個人履歷留下負面紀錄，可先自行請辭，但因違法失職等移送懲戒審議中者不得申請退休。
4.專案考績免職	1.主管業務發生重大失誤對國家或人民造成重大損害者。 2.對部屬執行業務疏於監督，嚴重影響人民權益者。 3.因言行重大瑕疵，影響其聲譽及政府形象者。 4.因健康或其他原因難以行使職權者。	1.發還自提部分之儲金。但因健康因素免職者公自提部分均予發給。 2.得憑高級文官考試及格證書再參加高級文官團職缺或各機關公務人員職缺之公開甄選。	當事人可先自行請辭，但因違法失職等移送懲戒中者不得申請退休。
5.懲戒處分撤職	1.違法。 2.廢弛職務或其他失職行為。	1.發還自提部分之儲金。 2.於一定期間停止任用，其期間至少為一年，期滿後始得憑高級文官考試及格證書再參加高級文官團職缺或各機關公務人員職缺之公開甄選。	當事人於懲戒案件審理期間不得申請退休。

貳、考績與退離

一、功績原則

高級文官的考績解職在整個高級文官團的退離機制上居於關鍵性的地

位，除了高級文官主動辭職及因屆齡退離、心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務等命令退離，或因違法、廢弛職務或其他失職行為經移送懲戒撤職者外，經由績效考核使不適任的高級文官離職，是維持高級文官團整體績效及政府施政效能的重要機制。為保持高級文官團充沛的活力、彈性，迅速回應民意需求，應建立能確實綜覈名實的考績體系。其建制原理應根據與職位相關的關鍵職責為標準，系統性的辦理高級文官的績效評估，鼓勵高級文官追求卓越的績效。考績結果提供待遇、獎金的判斷基礎，作為俸給調整、訓練、獎懲、工作調整等參考，對於績效考核結果不良者，則迅速予以適當處理以落實獎優汰劣的功績原則。藉由考績退離機制的落實，績效表現不良者將更積極提昇工作績效，如仍無法改善亦將主動辭職自行尋找其他適任職務，以避免被考績免職在個人履歷留下負面紀錄，影響未來生涯發展，因此考績機制如能落實，不待進入考績免職階段，已能發揮其淘汰不適任人員的功能。

二、考績機制

（一）績效考核的項目

現行公務人員考績法對於公務人員的年終考績是以平時考核為依據，平時考核項目則包括工作、操行、學識、才能等，為落實績效考核的精神，未來對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，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。

（二）績效標準的訂定

由於各機關、單位的業務內容具有相當的差異性，因此高級文官的績效表現是否符合標準，應依業務及工作性質而有不同的認定標準，不宜使用制式的工作評量標準。高級文官團委員會應審酌高級文官的工作內容與職責程度訂定績效標準，高級文官團委員會可就與績效有關的重要面向並參考各機關建議後作具體的規定，其標準必須明確化，並使個人績效評估與機關或單位之績效結合。

（三）績效考核的程序

績效考核前宜先確定具體的績效指標，確立應有的績效水準，對於實際工作績效未能達到目標水準者，應給予一定的改進期限並提供必要的協助與資源。如期滿仍未能達到目標水準，則以書面通知其未達到應有績效水準之處、評量的標準及其後果等，並給予受考核者書面及口頭答辯的機會，由高級文官團委員會就績效考核結果及受考核者的答辯資料綜合考量後作成決定。

（四）平時考核的強化

工作績效不佳的狀況如果完全在年終考績時才處理，可能緩不濟急，除了失去時效性外，尚可能使對機關的負面影響更形擴大。因此，對於高級文官的平時考核機制應予以強化，平時考核結果除了作為年終考績的評量基礎外，若於平時有主管業務發生重大失誤，言行重大瑕疵，因健康或其他原因難以行使職權等情形，應以專案考績方式即時加以處理。

（五）考績處分與救濟

為發揮考績制度獎優汰劣的功能，對於績效表現不符標準者，可以年終考績或專案考績方式予以免職，同時為了保持適當的彈性與工具以資運用，除了績效表現尚未達到考績免職程度者，應配合減俸及於一定期限後仍未改善者即予免職等機制，以促使其提昇績效水準。此外，因為免職處分係使受考人喪失所具文官身分，除了在相關法律中對其標準應有明確具體的規範外，為了保障受考人權益，應建構救濟程序，其不服免職處分者可以循適當管道尋求救濟，受理機關如認為原處分理由不充足時，應由原核定機關或通知原核定機關撤銷原處分，或改作其他適當處分；如認為原處分有理由時，應駁回其申請。

參、退離給與

一、退休金與離職儲金

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，對於其退離給與爰予分別設計。

(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，並由政府負最後支付保證責任。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作為自提儲金，政府撥繳其餘部分作為公提儲金，由服務機關在金融機構開立專戶儲存孳息，並按人分戶列帳管理。離職儲金於高級文官離職或死亡後，一次核發。屬於自願退離、屆齡退離、命令退離者，發給公、自提儲金本息；屬於年度考績免職、專案考績免職或移送懲戒撤職者，發還自提儲金本息，但因健康或其他高級文官並無故意或過失之因素而專案考績免職者，發給公、自提儲金本息。高級文官接續派任其他機關之高級文官職務時，其原儲存之公、自提儲金本息由原服務機關轉帳至新任機關帳戶繼續儲存孳息。

二、因公傷病或死亡之加發

為鼓勵高級文官勇於任事，對於高級文官因公傷病致不堪勝任職務而離職者，除發給退休金或公、自提儲金本息外，應按最後在職時之俸給標準另予加發給與。對於因公死亡者，除發給退休及或公、自提儲金本息外，並按最後在職時之俸給標準發給遺族一定月數金額之撫卹金，高級文官受有勳章或有特殊功職在職死亡者，並再予增加給與。

三、高級文官年資採計為勞保年資

依勞工保險條例第五十八條規定，勞工保險被保險人符合參加保險年資合計滿十五年，年滿五十五歲退職或參加保險之年資合計滿二十五年，年滿五十歲退職等條件者，得請領老年給付。對於原來參加勞保的企業界優秀人才，於擔任高級文官一段期間後離職，回到企業界任職再參加勞保

時，建議可由高級文官團委員會協調勞工保險條例主管機關，研修相關法規規定，使其擔任高級文官期間的年資，可以併計採認為勞保年資，以吸引民間企業優秀人才，提高其擔任高級文官的任職意願。

第六章 研究發現和建議*

第一節 研究發現

經濟合作發展組織在公元兩千年對會員國的調查研究發現，在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重視的一環，其原因包括：

1. 人民越來越需要在思考和行動方面，兼顧全球和地方的考慮因素，政府領導階層因而必須特別注意政策一致性。同時由於人民和政府之間的權力關係改變，公部門的領導能力越形重要，高級文官的責任也就越為加重。
2. 在許多經濟合作發展組織國家中，私部門工作的吸引力包括薪水等各項誘因相對高出許多。而且待遇、工作環境差距越來越高的情況，已嚴重影響到公部門的留才工作。對許多國家而言，如何確保高品質的領導階層就越來越重要。
3. 在知識密集的經濟體系中，政府必須不斷增加政府業務的知識基礎，也要不斷收集和整合各種知識。而知識生產和管理的工作需要有新形態的領導人物，以便啟發部屬來創造和分享知識。
4. 外在環境迅速變遷，政府也必須相對快速適應。此一工作更需要領導階層的能力提升，尤其是高階文官。

有鑑於歐美先進國家對於高級文官制度的重視，及我國所面臨的國際性挑戰將日趨明顯與劇烈，本研究自始即多方進行比較研究，並從我國現制之各種情況進行不同觀點的激烈討論，反覆思考是否可能在現行法制中，尋求改進高級文官考選與晉用措施之道。但研究團隊在充分腦力激盪之後，一致同意我國需要建立全新的高級文官制度，以便健全我國的文官

* 本章作者為彭錦鵬，內容則彙整改寫自本研究各章節。

體系，形成整體合理配套而負責國家政策策略規劃的精英團隊，維持公共政策的回應性、前瞻性、一致性、及持續性。

為因應各國政府再造之共同趨勢，並肆應國內外經濟環境快速之變遷，提昇國家競爭力成為我國十餘年來國家施政方針之主軸，希望透過「政府再造」之施政作為，建立「小而能」的政府。為強化我國高級文官之領導、規劃能力，總統府「政府改造委員會」之「專業績效的人事制度」研究分組曾由召集人施能傑教授提出高級行政主管職位制度規劃案，並於民國 91 年 9 月 15 日「政府改造委員會」中討論通過。

俟因各機關對於規劃中之高級行政主管職位制度相關配套設計，以及其適用範圍包括中央二級機關之常務次長及各部會之司、處長等屬政府部門中甚為重要之職務，影響國家文官制度甚為深遠，故考試委員對本規劃案多有疑慮。且考試院舉行之公聽會中，與會學者專家、企業代表及機關回函意見，對高級行政主管職務之建制，亦多持保留態度。

但現行人事法制，並未針對高階文官之業務特性，就其考選與晉用另為規劃設計，導致高階文官之取才及人員之任使存在下列困境：

壹、進用管道缺乏彈性

依憲法規定，我國公務人員須經考試及格，而民間企業或學術界之專業人才，除政務人員或機要人員外，因未經考試及格而無法進入政府部門服務。同時此類人員大部分因其在民間企業之資歷甚深，亦多無參加國家考試之意願。復以國家政務經緯萬端，政府職能日益擴張，行政事務之範疇也越來越錯綜複雜，對於高素質之專業及技術人才之需求因之日益殷切。惟面對大環境之變遷，負責政策研擬與推動執行之高階文官，其所需專門經驗、學識、技術及能力，有時難免產生無法經由考試途徑中，選拔出具此類條件人才之窘境。

且因我國人事管理制度經早年各自發展而來，以致制度結構不同，法令分歧，再加人事管理權責機關不同，遂形成今日多軌併行，多元管理之局面。但因機關類型及人員屬性不同，所適用之人事制度互異，所具之資格條件寬嚴不一，又因非均納入銓敘，致常發生人員不易交流之問題。上

述種種現象均造成高階文官遴才管道有限及缺乏彈性之問題。

貳、專業侷限，不夠宏觀

經由考試及格分發任用之人員，大多僅在其專業體系中進行調任。逐級陞遷之結果，高階文官在其專業範疇中固有高度之專業知能，惟因我國公務體系間，並無類似國外跨部會輪調歷練之機制，因此高階文官難免專精於其專業體系之知能，然流於本位觀點，缺乏宏觀之視野。

參、培育歷練明顯不足

目前之高階文官大多數由高等考試或相當高等考試之特種考試及格人員逐級陞遷，如晉升至簡任職務最快要十年以上，平均年資則超過二十年。因為缺乏完善之培訓制度亦未強迫必須參加訓練，以致於許多公務人員十幾年都未參加過系統性訓練，且職位越高參加訓練機會愈少。由於高階文官之培訓機制未臻完備，不僅使高階文官於面對快速變化之社會環境時，未能即時掌握時效有效因應，對於社會需求的回應力亦明顯遲緩。

肆、職等及待遇不稱職責

現行人事法制對職稱之設置並未有明確規範，致各機關為彰顯其機關之特殊性，每於訂定其機關組織法規時，爭相創置職稱。因此，為數眾多的職務在十四職等架構之限制下，除須以跨列二至三個職等或跨列官等方式，予以區隔其職責程度與所需資格條件外，甚多主管職務與非主管職務之列等上限相同甚或列等相同。

復以我國政府部門並無類似國外公私部門人員交流之制度，為方便人員之任使，機關組織法規中乃普遍設置列等上限相同或相同列等之調節性職務以為調劑，凡此均造成職務之列等與其職責程度不相當之情況。

現行公務人員俸給法制，除對於實際負領導責任職責程度較重之主管人員，給與主管職務加給外，復允許職責相對較輕之簡任（派）非主管人員亦得以支領主管加給，以致主管人員與非主管人員支領之待遇與其職責程度未能相稱。

伍、職等與職責未盡相符

現行職務列等之定列，如部分中央二級機關之一級業務單位主管均係列為簡任第十二職等，其於機關內部執掌事項調整或移列中央三級機關辦理後，即便職責程度有所變動，惟基於衡平之考量亦未因而重新調整其列等，從而產生職務列等與該職務之職責程度不符之情況。

更具體地說，就高階文官人力資源而言，可以觀察到不少值得憂慮的現象：

1. 人力遴選管道與方法單一化，雖減少徇私用人之弊病，但難以有效選拔歷練豐富的高階文官。
2. 高階文官很少有政府以外工作職場的工作歷練，對於民間組織的經營方式存在嚴重隔閡。
3. 高階文官缺乏現代領導和有效管理的知識與能力。
4. 高階文官的培養缺乏獨特制度，而偏向封閉式取才與科層領導文化，不利培養宏觀與開放創新的領導管理能力。
5. 不重視高階文官的績效管理，無法獎優汰劣，一旦晉升主管職務就鮮少調動。
6. 高階文官普遍不具有資源管理的成本意識與職能，幾乎很少注意到公共服務的成本效益或成本效能分析，不利於推動績效管理。
7. 高階文官不必擔負人力資源管理職責的責任，習於要求增加人力，而缺乏對現有人力充分運用的能力與意願。
8. 高階文官人力發展的專業化與通才化定位模糊，影響人力運用的核心哲學。
9. 高階文官並不重視本身的持續學習，也缺乏壓力持續學習，更甚者，有時對所屬之學習活動也未必支持。

總之，現行高階文官的進用方式顯然已存在嚴重的制度性瑕疵。第一種因應方案是維持現行整套文官體制設計，僅是在個別領域的人事法制上進行修改。第二種因應方案是單獨建立一套政府高級文官的人力資源管理體制。本研究並不建議採取第一種修改現制的途徑，主要的理由如下：

1. 長久以來，文官體制的立法慣例是儘量不作例外規定，同一項法制

通常採取一體適用的解釋。如果真有必要，就採取單獨一套的立法方式，例如對於醫事人員、司法人員、和警察人員，就將其人力資源管理制度單獨立法。因此，如果為了達成新的政策目標，必須修改幾乎所有個別的人事法制，如此將產生立法不經濟的問題。同時也可能因必須修改許多人事法制，而提供立法部門「順便」要求針對非屬高階文官課題而加以修改的機會。

2. 採取個別法制的修改方式，可能在同一套法制上造成差異性，對主管機關而言，容易造成被要求援引比照的壓力。譬如說，政府應該提供更多的資源和機會，規劃辦理高階文官的發展培育工作，但對於中低階文官不必然需要採行類似的方式，使得同套法制就必須有極大不同的設計。在其他國家採取這種差別待遇的作法或許不成問題，但台灣文官期待被「公平」對待的普遍性期待，會使改革問題變得極其複雜。
3. 如果欲以現行薪資結構表修正高階文官俸給制度，必然面臨許多技術上的困難。譬如說，俸點制以外的薪資設計方式就必須被排除在外，但其他形式的俸給制度可能才是比較適合的方式。
4. 現行制度下要讓政府有機會任用更多具備政府部門以外工作經驗的高階文官，譬如，建立新的公私部門工作交流派遣等制度，難度將甚高，且效果未必顯著。
5. 如要讓高階文官具備國際觀、政府整體觀、跨部門工作能力等管理通才能力，則現行高階文官之升遷法制和任用法制必須作根本性的改變。

總之，修改相關法制的作法，實務上的可行性較低，改採單獨立法建制的作法，除可以避免前述各項問題外，更重要的是，這種方法將能傳遞表現一種「集團」(corporate, corps)的文官概念，以建立高級文官的獨特性和認同感，而這也正是許多國家採行單獨建立制度的原因。高級文官將可清楚地和其他文官有所區隔，高級文官一方面獲得更優厚的工作條件與肯定，但是也同時被課以更嚴格的責任。無法勝任者就得去職（高級文官

之職位)，以使其權責相稱。

另一方面，「集團」概念的人力資源管理，也同樣地向政府所有文官宣示一個生涯發展的目標和挑戰。單獨建立高級文官制度，並非否定現職文官的價值，而是強調只有經由一套新的制度，才能挑選和留任最適任的領導階層。

最後，從比較觀點分析，許多國家對於政府高階行政人力也多特別重視，其目的或有不同，但皆傾向在甄選、任用和薪資制度上和其他永業性文官有所區隔。例如英語系統國家建立單獨高級行政主管職位以強化政府機關的績效管理能力，歐陸體系國家則較強調其決策治理角色和位居政府菁英集團的特殊地位。

本研究中詳細比較美、英、加、荷、法、德、日等國之高級文官制度（詳見本研究報告第三章及第四章各節）後，深感我國進行高級文官獨立建制之必要，乃提出「高級文官團」之制度構想，以為未來建制之參考。

第二節 研究建議

為整體配套改善我國高階文官階層之考選與晉用問題，本研究經長期討論及研議後主張，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。

為使研究發現與結論更具實用性，本研究於第五章提出全新的高階文官制度之擬議架構，並暫命名為「高級文官團」。同時為使「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，本研究並建議「高級文官團」之建置，應該採用荷蘭新設高級文官團之方式（詳見本研究報告第三章第二節），「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。

本研究擬議建構之「高級文官團」，其職位總數約八百個，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。是以，屬於上開職位者一旦出缺，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能力者，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，作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，第二階段則用評鑑中心法。

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。而績效表現符合能力圖像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似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能力，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，亦可考量將公務人員協會代表納入委員會。

而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。

1. 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。
2. 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作為自提儲金，政府撥繳其餘部分作為公提儲金。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」之制度擬議已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。唯因「高級文官團」之制度在我國係屬首倡規劃之項目，難免無法細密週全，因此進一步聽取各界建言及修正意見，自屬必要。但為建立現代化、符合全球化潮流、資訊社會需求之高效能文官體系，「高級文官團」誠乃不可或缺之新制度。

參考書目

第一章 緒論

- 施能傑。2001。〈彈性化職位設計與政府人力運用〉，《人事月刊》，32 卷 5 期，頁 33-46。
- 施能傑。2002。《績效導向理念應用於公務人員訓練規劃之研究》。行政院人事行政局公務人力發展中心委託專題研究。
- 施能傑。2003。〈文官體制改造與政府競爭力〉。2003 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會，2003 年 6 月 21 日。
- 陳玉山。1997。《能力基礎途徑應用在人力資源管理之研究》。政治大學公共行政學系碩士論文。
- Dubois, David D. 1993. *Competency-Based Performance Improvement*. Amherst, MA: HRD Press.
- Spencer Jr., Lyle M and Spencer, Signe M. 1993. *Competence at Work: Models for Superior Performance*. New York: John Wiley & Sons.

第二章 現行高階文官考選與晉用制度問題之探討

- 考試院。2000。《考銓報告書》。台北：考試院編印。
- 考選部。1996。《公務人員考試法修正案專輯》。台北：考選部編印。
- 施能傑。2003。〈文官體制改造與政府競爭力〉。2003 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會，2003 年 6 月 21 日。
- 徐有守。1997。《考銓制度》。台北：臺灣商務書局。
- 鄭吉男。2003。〈如何建立高級文官培訓制度〉，論文發表於考試院主辦「政府改造與文官體制國際研討會」，2003 年 10 月 14 日。

第三章 先進國家高級文官考選與晉用之制度

- 人事法令研究會編。平成 14 年版。《人事小六法》。

人事院人事行政研究會編著。平成7年6月。《人事行政の理論と実 》。

日本公務員制度研究會編。平成元年。《官吏、公務員制度の變遷》，第一法規。

行政院人事行政局。2003。《世界各國及大陸地區人事制度簡介》。台北：行政院人事行政局。

行政院人事政局。2003。《世界各國及大陸地區人事制度簡介》。台北：行政院人事行政局。

余嘉寶。2004。《英國文官快速升遷制度之研究：兼論其在我國可行性之分析》。東吳大學政治學系碩士論文。

林明鏘。1994年7月。〈法國公務員法制概述〉，收於《公務員基準法之研究》，吳庚大法官主持，行政院研考會出版，頁355-385。

施能傑。1999。《美國政府人事管理》。台北：商鼎文化。

高橋秀樹。1977年3月。「戰前官僚機構の昇進実態の分析—管理者養成面から」。

陳淳文。1998年3月。〈法國公務員保障制度之研究〉，收於《公務人員保障法制問題之研究》期末報告，吳庚大法官主持，頁121-168。

鹿兒島重治等編。1988.11。《逐條國家公務員法》。學陽書房。

彭錦鵬。1998。〈高級文官增補與培訓之模式〉。《政治科學論叢》，第九期，頁329-362。

彭錦鵬。2002。《歐美國家公部門俸給之制訂機制與俸給改革》，194頁，行政院國家科學委員會 NSC90-2414-H-001-004。

潘麗雲。1994。〈日本高級文官培育制度之研究〉。

總務省人事恩給局。平成15年版。《國家公務員の給与》。

Auby, J.-M. et Auby, J.-B. 1997. *Droit de la fonction publique*, Paris, Dalloz.

Battis, Ulrich. 1986. Beamtenrecht, in Dieter Grimm/Hans-Juergen Papier (Hrsg.), *Nordrhein-Westfaelichen Staats und Verwaltungsrecht*.

Bhatta, Gambhir. 2001. "Enabling the Cream to Rise to the Top : Across-Jurisdictional Comparison of Competencies for Senior Managers in the Public Sector." *Public Performance & Management Review*, 5(2):

- 194-207.
- Birnbaum, P. 1994. *Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France*. Paris, Le Seuil.
- Boelens, Louise. 1999. *The Dutch Senior Public Service: A Case Study*. The Netherlands: Office for the Senior Public Service.
- Bossaert, Danielle, Demmke, Christoph, Nomden, Koen, and Polet, Robert. 2001. *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*. Maastricht, the Netherlands: European Institute of Public Administration.
- Bourdieu, P. 1989. *La Noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprits de corps*. Paris, Edition de Minuit.
- Cabinet Office. 2002. "Senior Civil Service-SCS Performance Management and Pay Reform." In <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/scs/performance.htm>
- Cabinet Office. 2004. "Senior Civil Service Competence Framework." <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/scs/competences.htm>
- Cabinet Office. Feb. 2002. "Senior Civil Service Pay and Performance Management Issue 8".
- Cabinet Office. Jan. 2002. "Senior Civil Service Pay and Performance Management Issue 7".
- Canada. 2004. <http://canada.gc.ca/acanada/acPubHome.jsp?lang=eng>.
- Corte-Real, Isabel, Nomden, Koen, Kelly, Michael, and Petiteville, Franck. 2000. *Administrations in Transition: Modernisation of Public Administration in Four Countries: Portugal, the Netherlands, Ireland and France*. Maastricht, the Netherlands: European Institute of Public Administration (EIPA).
- de Silguy, Y.-T. 2003. *Moderniser l'Etat : le cas de l'Ena*. Paris, La documentation française.
- DGAFP, bureau des statistiques, ds études et de l'évaluation. *INSEE*,

exploitation des fichiers de paie, résultats provisoires.

Guenter Hilg. 1990. Beamtearcht.http://www.civilservice.gov.uk/independent_commissioners/index.asp

<http://www.ena.fr/enaprint.php?Id=001002003&profil>

<http://www.jinji.go.jp>

<http://www.soumu.go.jp>

Hubert Minz/Peter Conze. 1993. Recht des Oeffentlichen Dienstes, 6.Aufl.

Joachim Kohler/Gerhard Teufel, Berichte, Reform der Landesverwaltung in Baden-Wuerttemberg, DOEV 1985, S.1051ff.

Kessler, M.-C. 1994. *Les grands corps de L'Etat*. Paris, P.U.F.

Kessler, M.-C. janvier 1998. "Les grands corps de l'Etat à l'horizon 2000." in *Revue administrative*, n° 301.

Koh, B. C. 1989. *Japan's Administrative Elite*. University of California Press °
L'encadrement supérieur des administrations de l'Etat :rapport à M. le Premier ministre sur les prévisions d'évolution, Paris, La documentation française, 1999.

Laurent Olléon. septembre 2000. *Etudes sur les carrières des anciens élèves de l'Ecole national d'administration*. Paris, La documentation française.

Lorenz Menz/Udo Andriof/Joachim Kohler/Gerhard Teufel, Erneuerung der Fuehrungsstruktur im Land Baden-Wuerttemeurg, DOEV 1987, S.457ff.

Lorse, Juergen. 2002. Entwurf eines Fuehrungskraeftegesetzes- Staerkung oder Erosion Individueller Fuehrungsverantwortung? ZBR, S.162ff.

Mendras, H. et Suleiman E. (sous la dir.). 1995. *Le recrutement des élites en Europe*. Paris, La découverte.

Nelissen, N. J. M., Bressers, M. P. C., and Engelen, S. J. F. 1995. "Roulerende topambtenaren: droom of nachtmerrie?", quoted in Koen Nomden, "Administrative Modernisation in the Netherlands." In Corte-Real, Isabel, Nomden, Koen, Kelly, Michael, and Petiteville, Franck, eds., 2000. *Administrations in Transition: Modernisation of Public Administration in*

- Four Countries: Portugal, the Netherlands, Ireland and France* (pp. 27-59). Maastricht, the Netherlands: European Institute of Public Administration.
- Nomden, Koen. 2000. "Administrative Modernisation in the Netherlands." In Isabel Corte-Real, Koen Nomden, Michael Kelly, and Franck Petiteville, eds., *Administrations in Transition: Modernisation of Public Administration in Four Countries: Portugal, the Netherlands, Ireland and France* (pp. 27-59). Maastricht, the Netherlands: European Institute of Public Administration.
- OECD. 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD. 1997. "Managing the Senior Public Service." In <http://www.oecd.org/puma/>.
- OECD. 1997. *Managing the Senior Public Service: A Survey of OECD Countries*. OCDE/GD(97)233. Paris: OECD.
- OECD. 2001. *Public Sector Leadership for the 21st Century*. Paris: OECD.
- Office for the Senior Public Service (OSPS). 2000. *The Dutch Senior Public Service*. The Netherlands: Office for the Senior Public Service.
- Office for the Senior Public Service (OSPS). 2002. *Jaarverslag Bureau ABD 2002*. The Netherlands: Office for the Senior Public Service.
- Office for the Senior Public Service (OSPS). 2003. "The Dutch Experience." The Netherlands: Office for the Senior Public Service.
- Olléon, Laurent. septembre 2000. *Etudes sur les carrières des anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration*. Paris, La documentation française.
- Page, Edward C. and Wright, Vincent. 1999. *Bureaucratic Elites in Western European States*. U.K. : Oxford University Press, 178-204.
- Pilkington, Colin. 1999. *The Civil Service in Britain Today* . New York : Manchester University Press, 89-103.
- Public Service Commission of Canada (PSC). 2004. <http://www.psc-cfp.gc.ca/>

- Rouban, L. juin 1994. “Des cadres supérieurs en devenir.” in *Revue française d’administration publique*, n° 70.
- Roy, R. Crinle. De vierde macht. 1976. een hernieuwde kennismaking, third revised edition. ‘s-Gavenhage, quoted in Koen Nomden, “Administrative Modernisation in the Netherlands”, in Corte-Real, Isabel, Nomden, Koen, Kelly, Michael, and Petiteville, Franck. 2000. *Administrations in Transition: Modernisation of Public Administration in Four Countries: Portugal, the Netherlands, Ireland and France* (pp. 27-59). Maastricht, the Netherlands: European Institute of Public Administration.
- Schnellennbach, Helmut. 1997. Das Gesetz Zur Reform des oeffentlichen Dienstrechts, NVwZ, S.522ff.
- The Stationery Office. 2004. *Review Body on Senior Salaries*, Report No. 56, Cm 6099 (2004/2). Available from <http://www.tso.co.uk/bookshop>
- Van der Meer, Frits M. and Dijkstra, Gerrit S. A. 2000. “The Development and Current Features of the Dutch Civil Service System.” In Hans A. G. M. Bekke and Frits M. van der Meer (eds.), *Civil Service Systems in Western Europe* (pp. 148-187). Northampton, MA: Edward Elgar.

第五章 「高級文官團」之制度架構芻議

- 吳復新、黃一峰。2001 年 3 月。〈評鑑中心的理論與應用——兼論高考一級考試改革方案〉。收錄於三民編輯部編，《新世紀的行政理論與實務》。台北：三民書局，頁 252-287。
- Gatewood, Robert D. and Feild, Hubert S. 1998. *Human Resource Selection*, Fourth Edition. Orlando: The Dryden Press.
- Schmitt, Neal and Chan, David. 1998. *Personnel Selection: A Theoretical Approach*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- United States Office of Personnel Management, web site, “The Senior Executive Service,” <http://www.opm.gov/ses/index.htm>, access: 2003/8/2.

「高級文官考選與晉用制度之研究」第二次開會會議紀錄

92.6.30

彭錦鵬：

今天我們要談兩個重要的主題，第一個就是高級文官的定義，第二是現今的高級文官制度有沒有產生任何的問題，包括考選、任用、薪資等方面。

黃振榮：

我們現在所指的高級文官有沒有包括地方政府的高級文官？如果縣市政府的一級主管要列入高級文官，那麼對照到中央來，可能要將二者在列等上做一區別。

彭錦鵬：

縣的一級主管有一部份是政務人員任用，最近考試院才剛完成一個政務人員法制的研究計畫，就是在討論這個問題。除了這些政務人員之外的常任人員，應該還是算高級文官。

黃振榮：

高級文官一般的定義有所謂列舉式和概括式的區別，列舉式容易掛一漏萬，而概括式的應該要針對業務屬性作區分，是比較好的一個方向。

蔡銘宗：

我們談高級文官，如果從考試的部分來討論，應該不要超過 10 職等，簡任以上的都具有高級文官的資格。另外也可以討論甄選的問題。

此外，文官之間若有調節職位的設計會比較好。常任文官甄選進來後，如果是用績效來評估的話比較簡單，績效不佳就應該去職，若一旦用契約保障，到了常務次長這個階層常會出現很大的問題。

彭錦鵬：

文官制度出現混亂的因素，應該是任用法裡面規定按照機關層次而定職務列等，幾十年下來就不可收拾了。另一方面也跟我們的憲政架構有關，例如在行政院裡工作，職等與職務比較相當，但跨院的話可能就不一定相當了。

另外一個重要的問題，就是一些能力不足的人，可能已經依照現行的「電扶梯」方式，一級一級升上去了。如果依照英國、美國的方式，把 10 或 11 至 14 職等全部轉換到高級文官，問題就解決了。但是台灣的情況，這些高職等的人不一定具有相當的能力，例如方才提到常務次長的問題，就是因為這些人並非具有相當程度的能力，使我們面臨的問題更為複雜。

潘麗雲：

關於常務次長的問題，之前考試院的一些相關資料有提到，可以設置一些 14 職等的顧問職務來與常務次長調節職位，這應該是一個解決的方法。

而高級文官的定義，由於我們只是在進行研究案，並非在制訂法律，也許只要釐清範圍即可，不一定要把定義明確定出來。

蘇彩足：

在現階段若要將高級文官明確定義，的確較為困難。原則上我們只要先對高級文官具備初步的圖貌就可以先進行探討。

彭錦鵬：

正如方才蔡司長所提到的，我們定義高級文官，一種可以採「名義式」，即化約簡任以上或 10 職等以上為高級文官。第二種則是以「重要性」來判斷，一般判斷重要性都是以職位來判斷，但實際上也應該將「個人」考慮進來。還有第三種所謂「一條鞭」，這種方式最大的問題就在於，如果文官轉換體系，不屬於同一系統時，應該如何規範。

蔡銘宗：

由於機關的不同，10 職等以上並非皆為高級職位，然而若要從考選談起，10 職等應該是一個比較好的切入點。

如果從 11 職等談起，現在制度裡面大多是用甄選，考的已經比較少了，一般機關裡面 11 職等大部分是相當於副主管的職位。

而我們現在所談的高級文官，是要很廣博的通才，不受職等限制，可以調來調去，則任用法中規定 12 職等是不受職組職系的限制，應是比較符合我們所談的定義。

彭錦鵬：

考選的部分，還要考慮是否要從五、六職等開始考進來，將來培育作為高級文官，而非只有考慮已經升到 10 職等以上的文官。

李展臺：

如果我們把高級文官的名義性與重要性結合起來，比如說，以簡任職 11 職等以上正副主管，依業務性質，例如幕僚單位暫時除外，再設計一個疏導性的職務，例如顧問，這樣是不是比較容易釐清？

陳淳文：

特別職的文官應該排除，例如司法院的秘書長、廳處長。

蘇彩足：

所謂業務單位與幕僚單位之區分，一般只是接觸民眾多寡的差別而已，可是對於政府效率的提升，是一樣重要的。由於幕僚人員管人又管錢，不應該排除，他們的重要性跟一般業務機關的高級文官是相當的。

蔡銘宗：

現行制度為了便宜行事，出現很多問題。舉例而言，機關內部的工友，可能因為表現良好，參加內部考試而成為一職等公務員。但他辦事能力的

特質，可能在三職等、四職等以上就派不上用場，反而造成機關員額的浪費。考選應該針對各層文官不同特性而用不同的標準考選，又如每個機關都規定年滿 65 歲退休也不見得都適用。

而任用的部分，舉例而言，七等專員和八等專員、九等專員有何不同？甚至一樣都是秘書，從 5 職等到 13 職等都有，所以從實務上來看，從職等來切也是有困難的。

周秋玲：

如將高級文官定位為簡任第 12 職等以上之職務，那我們所要關心的是，該如何培育基層文官成為 12 職等的高級文官。另外還要考慮，是否允許可以直接考選方式進用 12 職等的高級文官？至於剛才蔡司長所提的列等的問題，列等經過這些幾年來多次的調整後，如要再調整有其實際之困難，或許可以就整個人事制度是否仍要維持現制進一步檢討。

彭錦鵬：

英國在 1996 年就已經把所有的列等廢除了，每個單位有固定的營運成本，在這個成本之內機關自行去給薪，也不分俸點俸級。

范祥偉：

行政院院長核派的，目前有 990 個左右的職位，裡面包括一些國營事業的董事長、總經理，應該不算在高級文官裡面，另外有一些政務官，扣除掉之後，行政院長掌握的高級文官大概是 350 位左右。再加上各部會的副司、處長級，還有一些列 11 到 12 職等或單列 11 職等的單位主管，行政院裡的高級文官列重要職位的，大約是 600 至 700 位左右。

從實務來看，是否有需要獨立出來做人事管理。如果要建立這樣一套制度，那麼俸給應該要與其他職位不同（獨立），否則沒有政策上的意義。此外，要進出這樣的體制，中間是否要有橋樑，要如何管制，也應加以考慮。

高級文官集團應該要有獨立的機制運作，以避免受到選舉、黨派更迭

的影響，使他的穩定性更高。當然也可以從反向思考，是否應該讓高級文官團不穩定，流動率大。

至於高級文官在直轄市裡面，我傾向於定義在幕僚長以上，即 10 到 11 職等，或 11 職等，或 11 職等以上。

彭錦鵬：

高級文官是否只考慮職位，而不考慮人？今天會議初步的共識，特別職位如立法院、司法院應該排除。至於地方是否也應該排除？

范祥偉：

從政策面來看，我們希望將來中央與地方的人事管理能夠完全切割，所以把地方排除我們是完全同意的。

彭錦鵬：

但是這樣會造成地方政府的文官無法跟中央交流。

范祥偉：

就是希望他們不要交流。因為地方政府的編制一直膨脹，而中央卻一直在縮減，將來這些人的退撫還是要中央負擔。

舉例而言，地方上成立一個課，一個課長兩個課員，不會超過總編制，真正要辦事就用十幾個臨時人員。產生的問題就是官太多，才兩個兵就有一個班長，未來退撫經費非常可觀。

蘇彩足：

若要將司法機關排除在高級文官之外，由於司法預算是獨立的，所以人事也獨立應該沒有問題。

陳淳文：

在中華民國這樣的範圍內，限制中央與地方公務人員交流似乎不大合

理。從政治面來看，許多中央的政務人員是由地方進來的，當然也不排除高級文官交流這樣的可能性。

周秋玲：

考試院的政策是採中央跟地方適用同一套人事制度，目前似乎不同意另訂地方公務人員法。

范祥偉：

過去傳統組織設計，所謂四級制是指同一類業務，從中央、縣市、鄉鎮都有人負責。現在地方制度的發展是希望具有自己的特色，所以現有的中央法規有設限，有些業務一定要辦，設官分職的結構面還是每一級都設，而地方也可以依照自己的特色發展。例如宗教可能這個地方一點都不需要，還是必須設置一人，但是觀光可能特別需要，從中央下來每一級都是一個，地方可能設了五個。

「高級文官考選與晉用制度之研究」第三次開會會議紀錄

92.07.07

李展臺：

我們最近要立一個「政府機關總員額法」，我們是不是乾脆在裡面定一個高級文官的數目，例如 800 人，這個高級文官團就含括中央跟地方，上限不得超過這個數目，職等也許可以訂在 11 也不一定，簡言之就是用總數來控管。

施能傑：

從定義來看，應該是有一批高級文官，進用後，到最後才當上主管。從這個角度來看，我們可以從好幾個方式去定義，可以定義政府的一級單位主管以上的為高級文官，當然也包括地方政府的一級單位主管，雖然職務列等會有所不同。另一個方式是，可以用責任來定義，也就是看一個高級文官在組織裡面的責任是什麼。如果硬要用職等來切，用 11 職等應該是可以，在地方的話就定義為局處等首長以上，他們大概是 10 到 11 職等。

彭錦鵬：

那我們就從這幾個方向來考慮，第一是 11 職等（但會增加很多人，光是 11 職等目前就有 1800 人），第二是以職務重要性，第三則是要把一些排除在外，比方說法官。用這三種標準去切。

周秋玲：

職等的訂列未必以機關層級作為主要的考量。在組織的設計上，一般而言，中央二級之部會層級機關係負責政策制定，理論上其職責程度自應高於負責實際執行之中央三級機關，但最近幾年，事實上中央二級機關內部單位改隸為中央三級機關，並將政策擬定之業務下授中央三級機關之情況已越來越普遍，如果我們全然以職責程度作考量，那麼中央二級機關因

為他的職責程度並沒有中央三級機關高，所以其列等應與調降。理論上職務列等調整應職責程度加重，而實務上許多公務人員或機關即係以其職責程度加重為由，要求調高列等。但事實上，人民對於政府部門要求越來越高，公務人員之職責程度加重是普遍的現象，這中間即使有消長，亦無法將職等高的調低，但低的又要一直往上調，且職責程度是難以量化的，所以職務列等根本無法調整。

彭錦鵬：

所以妳的意思是說，中央三、四級這邊是不可能動了。那能不能考慮，縱然是二級機關，也有可能列等不一樣。像英國、法國，一樣叫做部，但也分成不同等級，而不同等級的部長所領的薪水也不一樣。

周秋玲：

我們當然知道有些機關的職務其職等較高，但是今天能不能把高的機關拉下來呢，我想沒有人會同意。那只有將低的往上調，但此種作法將造成職務列等的標準越來越低，結果中央及地方機關的職務列等和其職則程度、工作負擔等之差距會越來越大。

施能傑：

我比較傾向高級文官選進來，不一定當主管，先擔任高階非主管職位，所以 11 職等比較可能。

彭錦鵬：

不管是 10、11 還是 12 職等，都會碰到一個問題：到底要不要用另一套制度？因為既然考選進來叫做高級文官，那麼要不要有一套特別的待遇、升遷等等。之前得到的結論是，我們的現行職務列等的結構跟責任輕重並不能互相符合，所以不能用職等來切。那麼總額制大概是現在比較可行的方式，但是我們必須接受，運用總額制來計算高級文官，他就要變成一個新的制度。它有可能會造成一個結果，也就是在高級文官制度是建立

在「人」的身上，我今天是 12 職等，如果我也算是高級文官，領比較多的薪水，可能比我的司長還多，這就有點像我們現在升官等卻造成減薪的情況。這就是我之前講的，到底是用「職位」來分，還是要看「人」。如果我們講總額的話，基本上是在談職位。這會造成有些人今年擔任某個職位則加薪，明年換另一個職位則有可能面臨到減薪的情況。

潘麗雲：

高級文官應該定義成一個範圍，我認為應以行政機關為範圍，如此即排除公營事業與學校，因為行政機關才有政府決策的考量，而法院也可以排除。如果以牽涉到決策的機關來考慮，四級機關應該排除，如果四級中有幾個列 11 職等的首長可以考慮把他們列進來。三級機關裡列 11 職等以上的，負有決策責任的也可以列進來。直轄市政府就先不考量，因為要把高級文官限制在一定的數量。

蔡秀涓：

如果把高級文官的幅度縮小，也就是契合現在的情況，就用職等來切，像加拿大就是用相當於 12 職等來切。另一種就是用總額制，高級文官只是取得一個資格，我們關切的是他們的核心能力。

施能傑：

我們先估算一定的總額作為高級文官，然後在考選的時候加上一定的限制，例如一定要有 9 職等以上的工作經驗，通過考試後，可以選擇要不要進入高級文官團，如果不要，還是循原來的文官體系。

基本上在指派職位給這些高級文官時，必須有一定限制，例如必須是相當於一級單位主管的職位，這樣就可以避開幾職等的問題。行政院可以控制要把這些總額分配到哪裡，應該是分配到內政、經濟這些重點的部，而且在經濟部裡面，可以全部分配到業務部門，不分配在幕僚部門。

周秋玲：

我們的職等是一種齊頭式的平等，所以沒辦法從 11 職等來切。可否考慮以業務來切呢？雖然現在很多二級機關的業務移到三級機關，但是三級機關是否就可以自行決策，無需經中央二級機關同意，否則中央二級機關仍有一定的重要性，因此，不論是否用 11 職等來切，都應該注意到這些人是否有中央三級機關某些職務的歷練，才把他們列入中央二級機關的菁英中。

彭錦鵬：

所以我們現在有兩種看法，一個是切職等，另一個是總額制。總額制的優點是，可以由行政院直接分配下去，一直往下分配，也就是長官是高級文官，他的部屬才有可能是高級文官。如果這樣的話，考選就會簡單很多。例如考選部的常務次長現在要公開徵選，基本上這些人是比較優秀的，應該給他們比較好的待遇和升遷。由於我們討論到現在，發現用職等來切割出「高級文官」，幾乎是一件不可能的事情，因此，我們只好採用「總額制」的方式，來繼續探討高級文官的考選和任用問題。接著，以下來談現在高級文官的制度出了什麼問題，為什麼我們需要一個新的高級文官制度？

施能傑：

如果我們指的高級文官是所謂司處長級以上文官，那麼這些人的專長主要是有很好的執行力，但是策略規劃能力就稍嫌不足。大部分的高級文官也不太重視內部管理能力，例如資源應該如何充分運用。而他們引導變革的能力也比較弱。

蔡秀涓：

我們需要建立高級文官制度有幾個理由，第一個是人力資源的新趨勢，重視核心能力，而不是一個職位的概念。第二是現在政策的變動，需要一些除了有執行力之外，還要有 vision、策略規劃以及創造力的文官，這

並非我們原來逐級升遷的制度所能負荷的。第三個就是說現在以職位為導向，也就是逐級升遷的結果，會有一些能力並不相當的文官在那個位置上。

黃朝盟：

我所關注到的是一個人成為高級文官的途徑有沒有問題？另外我也希望未來這樣一個制度的設計，要讓這些人有一定的尊榮感。

彭錦鵬：

下週討論的主題是「高級文官團的特徵與結構」。

「高級文官考選與晉用制度之研究」第四次會議紀錄

92.07.14

彭錦鵬：

根據今天周副司長給我們的資料，我們定義的高級文官團，下表有關適用特種人事法規相當 11 職等以上職務的部分，例如駐外人員、審檢人員、關務人員、警察人員，大致上就不考慮了。上表中，省政府的部分也不考慮，那麼中央政府和地方政府十一職等以上職務總共有 2500 人。再則若只計算 12 職等就有 737 人，12 職等以上（含 12 職等）大約有 800 至 1000 位左右。

潘麗雲：

我們現在的高級文官，大部分都是從次級文官升上來的，外補的數量不多，就算要開放，外面的民間企業不見得對我們的工作內容有興趣，而且他們還要從基層慢慢歷練上來，才有辦法擔任行政主管。所以討論未來高級文官團的來源，主要應以原有的文官體制為主，將來才慢慢開放。

目前高級文官的來源是以高考為主，各個層級的文官也等於有的是對外招考進來，在各層次的考選時，就應該當成是在考選未來的高級文官，要求他們具有某種人格特質、技能、知識。

而目前考核的方式並不是很確實，經常每年年終考核過之後，資料就擱在一旁，等到要用人的時候，反而要依賴風評，或者是主管跟他的相處來決定。考核應該要跟培訓結合，針對高級文官所需具備特質、能力、技能加以補充。

蔡銘宗：

如果我們討論的文官是常任的，要考慮到高級文官有一部份會是政務官。另外考選的這批人，要如何培養，要花多少時間？考試的時候是應該考進來就是十一職等，還是設定在某一個職等然後再培養？所以我們的高

級文官大概會切成三塊：政務官、內升、外補的。但是如果切開之後，是否以後從基層的文官最高只有升到 10 職等，然後 11 職等是另外一個高級文官系統，這些都要仔細討論。

彭錦鵬：

以美國的總統制為例，他的高級文官團可以包含十分之一的政務人員，但以內閣制來講，幾乎全都是常任的，而我們目前討論的方向大致是朝英國內閣制的方式。

而常任又有所不同，例如英國，也有因為功績制從外面考選進來的，所以有任期，大概是有百分之七十是常任，而法國則幾乎全都是常任人員。

周秋玲：

政務人員相關法制研究專案中對於政策參贊職務有蠻高的共識認為不要納入，可是銓敘部在規劃整個政務人員法制的時，係將政策參贊職務分成兩部分，一部分那為機要，另一部分納入院級的非主管人員，但是設計上要不要給他們那麼高的職務，譬如把顧問、參事劃出一部分的員額到政策參贊職位裡，仍未有定論。政策參贊職位既然是協助性的，在這個工作圈裡頭不應該只有在顧問、參贊這麼高的層次裡頭，所以若要把政策參贊的這個部分納為非主管職位，基本上可以放到更低層次如專門委員等層級之人員，這與我們專案小組處理的方式不太相同。

假設五院的層級高級文官職位有 1000 人，如果行政院再造小組要挪 200 個出來做政策參贊人員，那麼常任文官還剩 800 人，依照規劃是在現有的文官職位中挪出，在不增加總員額之前提下，將使常任文官的員額越縮越小，阻礙文官未來的發展，這樣遭遇的阻力會比較大。

范祥偉：

警政署的署長、副署長要不要放進高級文官團裡面？人事處長、政風處長、會計處長、統計處長要不要列進來？我們應該先以行政院裡要銓敘的，有公務人員考試資格才能派的職位，包括兼任的有 668 位為參考，再

加以擴充。

彭錦鵬：

整體來說對這 800 個人，我們是，第一種，純粹用考選的。但是有任期嗎？也就是說他們進來的方式，是直接考，然後一直用下去？還是考進來，但有任期。第二種是單純內升，第三種是考選之後，再予以長期培養，特別是針對大學畢業後的年輕人為主要對象。但是第三種會比較麻煩，因為依照現制，在每一層級考試，都會有人考進來。

蔡銘宗：

高級文官考進來要多久才會變成高級文官？培養時間的長短，會跟我們的制度設計有蠻大的關連。

彭錦鵬：

長期來講，高級文官以 800 人計算，每年只能增加 20 至 30 人。如果來源是要從現任遴選，當然馬上可以佔滿，但若是重新考選，800 人除以 20 或 25，一年進來最多是 40 人。當然必須經過約 15 年，才能夠達到每年有 40 人退，40 人進，這樣正常的輪替。我們當然可以找一批人，立即任命為高級文官，或者是像阿根廷或法國，每年找 60 及 80 到 100 人進來，經過 10、15 年，讓他們變成高級文官，而我們應該是要合併這兩者來用。

范祥偉：

甄補的途徑，我蠻贊成蔡老師提出的，參考加拿大的作法，從現有的體系裡面甄選出次一級的文官，會比較快。在培育跟發展的部分，可能要認清，進來的人就是 12 職等，是要選進來一段時間之後才擔任這個職務，還是選進來就要有擔任 12 職等職務的這個資格。

薪資是要採取高風險高報酬，現行的職務高低層級之間，薪水的差距是蠻有限的，那麼高級文官的薪水可以高到什麼程度？必須要連薪資結構一起考慮。蔡老師提到薪資結構包括固定報酬跟風險報酬，風險報酬的比

例應該增加，我蠻能認同的。

蔡銘宗：

12 職等共同的領域是溝通、協調、領導，做為主管的管理技能是差不多的，而比較重要的是專業的領域，像是財經、金融，就專業的這個部分可以開放，讓裡外共同競爭這個職位。整個途徑不要排除內部的升遷，阻力會比較小，畢竟不是遠來的和尚就會念經，但一定要設計一個制度讓企業界的人士也可以進來。

彭錦鵬：

如果依照我們上個星期的說法，訂出高級文官的總額之後，要如何決定職位呢？以行政院為例，是由上往下分配，這樣就不會造成倫理上的問題，例如下面職位是高級文官，而上面職位不是。如果是用單一職位來開放，比較大的問題就是企業界人士轉任公職的問題，我們的環境裡，光是法律就很難克服。

范祥偉：

最近高級文官的徵選，我印象比較深刻的是交通部觀光局長，因為當時有「挑戰 2008」，那麼在現有的文官思維裡面很難找到這樣的人才，所以就對外公開徵選。交通部訂了幾個條件，最後針對來甄選的人排出了一個序列，分別列出他們的優缺點，報到行政院，院長表示既然是遴選，他就不表示意見，由委員會決定就好，後來選定的人選是觀光局副局長。這裡面有幾個政策意義，如果是公開徵選的話，有決定權的主官，比較能夠接受有建議權的人給他的公評。

我們應該要保留一個彈性，負責找人的這個主管，應該要將這個責任回歸他的績效壓力，譬如說，現在觀光局出這個缺，到底要用傳統方式，還是公開遴選，可以給他保留一個空間，因為最後無論用哪一種方式，績效都要回歸到部長的責任。所以高級文官團就算建制了，我們應該讓主管有這樣的空間。假如他明明很快可以找到一個人，這個人馬上就可以對業

務接手，為什麼還要強迫他做表面的形式，到外面去繞了一大圈，最後又選擇他底下的人，然後還被批評是內定？

公告的部分我建議有三種類型：一是內部人才開放競爭制；二是外部人才開放競爭制，就是已經確定根本就不要從裡面的人去找，例如觀光局的副局長，他規定一定要具有國際觀光視野的背景，那麼顯然他局裡面的人一定沒有，一定要往外找。三是都可以，人人都有機會，但這一定要形成遊戲規則，例如這次考選部的常務次長出缺公開徵選，司長可以報考嗎？如果沒人講，裡面的人應該不敢報名。以中華郵政董事長的遴選來講，就有這種現象，副總經理不敢報名，因為如果他沒選上，可能連繼續做副總都不可能。

職位的部分我會建議採正面表列，我們可以列出來是哪 800 個職位，然後規定行政院五年之內，除採傳統方式以外，要超過四分之一或五分之一，或者定上限。上限也不能太高，否則現有的文官士氣就會降下來。總之一定要訂出標準，讓主事者去安排選擇，最後他要負績效責任，那麼他就會思考那個職位可以開放，那個不可以。

彭錦鵬：

范處長提的這個問題，我想我們可以來加以考慮，一個新的制度用時程加上配額比例，迫使新制循序推動。

陳淳文：

我們現在有三種人，一個是政務人員，一個是高級文官，一個是傳統的高階文官，那麼這三者要如何區分？從過去的資料來看，大致可依工作風險、薪資報酬和身份保障三點來判斷。我們強調高級文官要高風險、高薪資，如果給他們和一般文官一樣高的身份保障，會不太合理。另外，高級文官能不能再回到一般的文官系統，要如何轉換？如果要求高級文官要有廣大視野、領導、決策能力，那麼他們跟政務人員有何區別？

彭錦鵬：

美國的高級主管制裡，一般文官到 15 職等的可以轉換到 SES 去，但如果他表現不好，或主動要求，他還是可以回到一般的文官系統。美國其實不是純粹的雙軌制，高級主管如果要回到一般文官其實是要調下來的。如果我們要採雙軌制，那麼應該是可以調下來或者是平行。

蔡銘宗：

我們現在是要一考進來就是高級文官，還是先考進來高級文官的預備人才？如果我們是跟美國的制度比較類似的話，那就是一考進來就是高級文官，那麼這些職位都是一般文官中比較重要的，高級文官是另一個體系，然後他也可以再回到一般文官系統。

李展臺：

照英國的制度，是從現有的文官裡面挖一塊出來，選出一個高級文官團，總數還是不變，而且要經過一段時間，例如十年或二十年。我認為這樣可行性會比較高。高級文官團的成員應該被賦予任務，一旦沒有達成任務就必須下台，下台之後要回到一般文官體系也是可以的。

彭錦鵬：

我們如果要從現成的人裡面去選高級文官，那麼有一個問題，例如現在有一個很重要的 12 職等的缺，是不是一定要從 11 職等的人去挑？因為這些 11 職等裡面真的有優秀的人才嗎？比如說觀光局的局長，如果一直都沒有很好的考選與培養，要去哪裡找一個懂行銷、有國際視野等等符合要件的人？

蔡銘宗：

如果我們先把哪些職位確定是要公開甄選，那麼下面的文官就會知道那個位置並不是循序漸進就一定可以做到的。另外，一些重要職位確定是內外都能一起競爭，對內部文官的壓力也不會那麼大。只要下面的文官知

道他要升到某一個職位必須具備某些條件，他在那個過程中，會自己先準備好。我們從傳統文官裡面去挖 800 人出來，也不可能一下就把原來的人都換掉，還是慢慢地換。

彭錦鵬：

在日本做人事研究通常都會做「時間推移」，就可以知道一段時間之後會有多少人退下來，然後在那個時間點提出改革，阻力會變得比較小。我們的例子按照我的估計，未來十數年那 800 個職位大概每年會空出 60 至 80 個缺而已，長期而言，則每年在 30 到 40 個職缺之間。

下個星期我們就來討論在比較高度篩選和高風險的工作情況之下，那麼高級文官團的人事配套制度應該是什麼。

「高級文官考選與晉用制度之研究」第五次開會會議紀錄

92.07.21

黃振榮：

有關之前彭老師提出的高級文官團說帖，我有幾點意見：第一，說帖中有關高級文官的運作管理或監督，要另訂一個組織法，即特別法來規範。與此相關的是銓敘部正在擬「聘用人員聘用條例修正草案」，即針對有任期制的任用人員加以任期規範。我們的高級文官將來也可能是有任期的，所以究竟是要另訂組織法，還是要納入聘用條例的一部份，這是可以討論的。

第二點，組成高級文官團的委員會，由行政院院長擔任主任委員，從可行性來考慮因為目前文官法制的事項還是由考試院來主管，所以委員會的主任委員若只由行政院院長來擔任，在考試院恐怕會沒辦法過關。

第三點，關於高級文官的任期，老師的資料提到是三到五年，能不能連任由各部會斟酌決定。有沒有可能參考現在有任期的政務人員聘用的方式，任期屆滿後重新甄選，而原來的聘用人員亦得作為候選人，重點是要避免類似現在約聘人員常任化的情形。

第四點，薪給方面，現在的文官心態沒辦法接受部屬的薪水高於長官，例如假設高級文官的薪水會高於相當 14 職等的政務次長，亦即依照工作型態來調整薪給，可能造成困擾。

彭錦鵬：

我以前提出來的說帖，只是作為當時討論的基礎，目前我們所構想的高級文官團，顯然更為合理可行，同時也能達到我們所想要達到的目標。

假使高級文官不是一個薪水比較多的制度，那有什麼實益呢？衛生署署長的部屬，例如研究人員，他的薪水為什麼不能比署長多呢？以英國的高級文官為例，年薪最高可達 18 萬英鎊，甚至比首相的 12 萬英鎊還多，可見高級文官薪給相對較高並非不合理。

至於高級文官團的委員會，主任委員可以考慮由行政院長與考試院長

或加其他院一併考量。

周秋玲：

銓敘部法規司的司長如果是高級文官，那麼銓敘部的常務次長會被排除在外嗎？如果他也被涵蓋在高級文官之中，那麼振榮提到薪給的問題，應該就不會存在。

彭錦鵬：

常任文官的高級文官自成一個架構，不見得要跟政務人員的人事規定部分掛鉤，也不見得要跟部長部分掛鉤。這種薪俸的理念是以績效為核心的，跟市場靠攏，而非傳統認為部長一定比政務次長高，政務次長一定比常務次長高。

潘麗雲：

上週銓敘部討論「政務人員法」和「政務人員俸給條例」，裡面把政務人員的範圍和對象分級列出，也列出了俸給。從裡面可以看出政務人員俸給差距並不大，院長是 1600 點，副院長 1200 點，部長 1100 點，政務次長 900 點。

前面所提到的「聘用人員條例」是配合政府再造，賦予機關員額彈性。高級主管也可採聘用的方式，只要那個職位是需要高度專業的。趨勢看來，將來國家的人力，會分成政務人員、聘用人員，以及常任文官。政務人員第五級者為各部會一級機關負有政策責任者，例如交通部所屬一級機關觀光局的局長。聘用的人因為是機關裡所缺乏的人才，所以應該給予較高待遇，甚至高於行政院院長很多。至於一般文官有可能高於政務次長的俸給嗎？空間應該不大。

蘇彩足：

政務體系跟事務官體系的薪俸是可以脫離的，所以高級文官的薪水比政務官高，應該是合理的。其原因在於市場的衡平性，因其所具備的專業

值得高薪聘請。但若要仿效英國，依照績效來評估，決定其去留或升遷，就比較值得再考慮。

因為績效的好壞在民間部門還比較容易評估，而高級文官的績效應如何評估？是由委員會還是其上的政務官來評定？因此我認為要把績效跟薪俸結合比較困難。從市場的衡平性來決定高級文官的薪俸高低是可行的，而高級文官會有其他自我成就的動機，不一定要用錢跟績效掛鉤來吸引他們。

潘麗雲：

以我的實務經驗來看，現在的高級文官績效不彰其實要從很多層次來看，他們不一定是對薪俸不滿，或者是沒有尊榮感。一個司長總是有開不完的會，看不完的公文，他幾乎都沒有思考的時間。在這樣的工作內容之下，除非他很有心，自己努力找時間出來進修，否則他到了一定的年紀之後，根本無暇再去吸收新知，也不可能期待他有規劃謀略的能力。

蘇彩足：

我很贊同潘參事的說法，我們的研究重點不在薪俸，而是「培訓」。即使我們沒有取到最優秀的人才，只要考取的人可以勝任這個職位，重點應該放在考進來以後的「培訓」，如何強迫他們去思考。

彭錦鵬：

我比較擔心的是第一流的人才根本就不考慮要進入公務體系，因為考試太難了，就算考上了也沒有太大的成就感、未來感。在法國，沒有人會放棄考國家行政學院，因為考取不只保證未來能夠擔任高級文官，即使離開後，在各種產業界也會有非常好的職位，所以各種優秀的人都會去考。在英國，他們的文官制度有很好的穩定性，不必擔心政務人員的干擾，有很公正的文官長負責考核，所以很好的人才也會想考進去。

陳淳文：

法國的情況據我瞭解，高級文官系統是封閉的，通常是外面的企業用高薪將高級文官挖角，亦即公部門跳槽到私部門的多，這跟英國不太一樣。

現在企業普遍的想法是，只有核心人員才是企業的資產，大部分的人都是彈性人力，企業不需要帶給他們未來。而這些所謂的核心人員就相當於我們的高級文官，他們需要「穩定」，而其他的人如果沒辦法晉升到高級文官，不需給予太高的待遇，甚至最後應該淘汰。如果我們是從這個角度來看高級文官制度，那麼之前提到的「高風險」、「高流動率」是否應該要調整？

現在企業所談論的「高薪」職位，皆以利潤來做績效評估，所以是很客觀的，而這些高薪職位可能本薪很低，而靠業績獲得高薪。而公部門沒有很好的薪俸評估標準，所以會有障礙。

彭錦鵬：

績效的評估，我認為還是文官長的體制最為可靠。縱然沒有利潤，要考核績效仍然可行，有一個獨立的委員會就可以處理績效評估的工作。

黃振榮：

高級文官的本俸依照職等，而加給的部分就按照績效，這樣的設計彈性會比較大。

彭錦鵬：

傳統文官的績效考核，基本上是在同一個機關裡進行，而在高級文官團中，績效考核是綜合各機關的高級文官加以比較。例如某甲在財政部績效並不是真的很好，但是他的考核分數可能比在經濟部實際表現較好的某乙高，如此各機關高級文官的考核沒有衡平性，這是比較大的問題。

蘇彩足：

之所以在新制度的設計更注重外補的部分，並非由於現制中人員的素

質不好，而是因為他們的「同質性」越來越高。因為是從基層做起，所以現職人員的行為模式越來越相像，並且忽略掉很多東西，因此外補是要活化機關。但是最主要的還是在內升人員的培訓上。

評鑑的部分，我贊成彭老師提的委員會。公部門的績效雖然難以量化，但還是可以做。

彭錦鵬：

培訓後的人員遇到比較大的問題，是他能不能夠跨部會加以歷練。我觀察世界各國的制度，發現他們留在同一個機關發展的情況比較多，因為時間成本、長官是否會同意都是問題。

陳淳文：

有關考績要設置委員會來評鑑，我提供法國的作法，設置一個「同額委員會」，亦即各方人馬數量相同。在我們的例子裡，大概有三方面的人會加入，一為長官，二為高級文官團代表，三為傳統高階文官團代表。

黃振榮：

評鑑的工作是否可以放到研考會來做？

彭錦鵬：

這會牽涉到獨立性的問題，研考會的文官有沒有這種能量來處理這個問題，都值得再考慮。

如果有高級文官團的委員會，由他們來考慮高級文官團職位的重要性，再轉變成考慮薪俸的標準，而另外一個薪俸的標準則為績效。如此一來我們高級文官團的規劃就不只有職位，還包括「人」也在其中。亦即本俸的部分是依照職務的重要性，而加給則與績效掛鉤。

陳德禹：

對高級文官的優遇，需與他付出的努力成比例。薪資結構規劃的方向

基本上是，有一部份是大家最起碼會有的待遇，此外每個人依據不同的付出與績效，應該有一部分彈性的待遇。

周秋玲：

高級文官團的成員在裡面需不需要再歷練？現在的制度設計是專業的可以出去，但是不專業的不能進去專業領域。這也就是剛剛提到為什麼高級文官的歷練可能都是在相關的機關。同類的業務，在不同的層級當中，處理的事務是大不相同的，其實這也是一種歷練。依照我們剛剛的設計，依照我的理解，好像是希望高級文官是通才的，在各部會流動，所有的事務都能接觸，到最後進入高級文官團時歷練是完整的。還是說高級文官就在平行的職務當中遷調？

彭錦鵬：

實務上的結果，通常歷練都是在單一的部會裡，但是絕對不排除高級文官有平行歷練的機會。那我們要不要鼓勵平行歷練呢？我想是可以考慮的。就這 800 個人來看，未來 15 個部裡，每一個部 30、40 個人，橫向歷練的機會應該是會有。要用怎樣的方式來培訓？日本的情況是，很確定的是高級文官到哪一階，就要接受怎樣的訓練。但是我們的制度因為比較撿現成，所以沒辦法從這些人還在 5、6 職等時就開始訓練和歷練，現在比較重要的是，如何形成穩定的文官領導階層。當這個文官制度建立之後，要如何誘導所有的低、中、高階文官，朝高級文官團邁進？這是我們跟其他國家不同之處。

高級文官並不強制設定任期，而是考慮一旦他做不好，要如何能讓他自動退出？回到一般文官，所以必須要搭配好的機制來運作。

陳淳文：

我們是否有必要提出年齡的上限或下限？上限並非強制其退休，只是要求他退回到一般文官。

陳德禹：

傳統文官是否只到 11 職等為止？還是與高級文官平行？

彭錦鵬：

我們的假設是高級文官團的職等與薪給架構是比現制要往上提升的，然後再設計如何讓他們退回一般文官。

至於年齡下限的設計有一好處，避免太年輕的人冒進。大部分的國家規定年齡上限，都會安排後路，最好的情況是日本，可以到國營事業。如果到了年齡上限要讓高級文官退回到傳統文官，比較困難，因為薪資降低了，一般人難以接受。

蘇彩足：

有一定年資才能進入高級文官團，這樣的規定是合理的。至於上限我認為沒有必要，只要高級文官能通過定期的評鑑，就應該讓他做到退休的年齡。

陳德禹：

高級文官要退回一般文官的話，有沒有設計調節性的職位？否則會被一般文官排斥。

彭錦鵬：

現行制度上比較多調節性職務設計的是外交部，有很多駐外人員回來後都到研考會當參事，但工作都是象徵性的，非常輕鬆。

另外，由政府成立的不受行政體系直接控管的職位、行政法人等等，只會變多不會變少，如果都可以政治任用，為什麼不讓這些職缺來作高級文官退下來的後路？他們一定會做的比政黨任命的人更好。

「高級文官考選與晉用制度之研究」第六次會議紀錄

92.07.28

施能傑：

本案使用「高級文官團」這樣的中文名詞，我個人認為是很適當的，至於對照的英文名詞應如何翻譯，現在一般使用較多的是「Senior Civil Service」。如果參考美國使用「Senior Executive Service」，反而還要考慮高級文官是否為主管職這樣的問題，比較麻煩。

在定義高級文官的時候，一定會討論到大約有多少職位。可以參考美國的方式，對於職位總數定期檢討，而不是決定 800 個之後就一直不變。至於由誰來決定這些職位，我個人是認為應該由行政院來決定。

蔡銘宗：

我們先對文官團加以定義，接著談特殊性，再談如何考選，最後是如何退出。這樣我們報告的邏輯性會比較完整。

蔡秀涓：

有關高級文官團的管理機制，在目前架構中，從考選以下，全部都是管理機制，所以這裡是不是指單獨的主管機關？而非廣泛的管理機制。

參考外國的制度可以知道，設立高級文官團的目的是因為一些特殊的核心價值，其中很重要的一點就是跟「績效」有關。此處所指的績效不是「考績」，而是高級文官整體的表現，以及其後連動的「俸給」、「升遷」。所以外國的高級文官制度裡都會有一項專門的「績效管理」，包含正、負兩個面向。

施能傑：

第一個部分我們應該先談為什麼現在台灣需要一個新的高級文官團；第二個部分談何謂高級文官團；第三個部分則是高級文官團的管理機制，

包含「考選」、「任用」、「遷調」、「發展」；第四個部分是「薪資」；第五個部分談退出的機制。

另外我也強烈建議，談管理機制時，一個主管機關是一定要有的。我們應該盡量突顯高級文官團是跟現在的制度是不同的，這樣討論的空間會比較大。

彭錦鵬：

架構上大致可以這樣調整：一、為何需要高級文官團？二、定義：三、特殊性；四、管理機制，其中可以包括績效管理、職務遷調；五、考選機制；六、發展機制；七、待遇機制；八、退離機制。

周秋玲：

退離機制的部分，在績效管理的時候就會處理到這個問題，例如績效未達標準就應該離開。但是在我們設計裡，好像看不到退離機制和績效有關連？

潘麗雲：

關於高級文官團的特性，因為設計這個制度是希望能用靈活的手段用到最好的人才，所以在任用上應該減少限制，例如現行列等、職系的區分可以取消。俸級待遇則是同一級職位採單一薪俸不分級，不晉敘，不同職位才有不同待遇。

在職位的歷練上，除在機關內部的重要職位歷練之外，也可以在不同的機關之間，甚至是民間企業歷練。考核的部分，由於政策的成敗由機關首長負最大責任，所以應該給他最大的權限，如果把機關首長的部分權限拿走，交給獨立的委員會，那麼是否會影響到首長對政策成敗的負責？

李展臺：

我們一定是認為現行的制度有某些瓶頸，才會參考外國的高級文官團設計，例如在我國缺乏績效管理的機制，所以應該參考外國，但並非外國

的制度全盤照抄。

蔡秀涓：

為什麼要有高級文官團制度？第一是因為高級文官對公共服務有更高的「承諾」，第二是更重要的「宏觀」。現在我國符合高級文官定義的這些文官，他們的歷練多在同一個部會，而所謂的高級文官應該是國家的人才，而不是某一個部會的人才，所以他在各部會之間的歷練是很重要的。第三是「卓越」。第四是「彈性」。

施能傑：

其實高級文官就是企業裡的 CEO，什麼是一個稱職的 CEO 所需的工作文化跟條件？比如說 CEO 不應該強調太多的保障。接下來我們則要論述改革這個制度，應該要建立一個獨立的機制，用特別法來規定。

黃振榮：

各機關組織法、任用法等相關法規，可能會用包裹立法一次修訂，實務上不太可能用特別法排除其他法律。

關於高級文官的特殊性，我比較重視如何「進」跟「用」，即如何找出更好的考選方式。至於管理機制，目前不管政務人員或常務人員都是由人事行政局管理，高級文官是否有必要另立一個新機關或委員會來管理？如果利用現有的機制改良，實務上來講可能比較快。

高級文官的俸給待遇，是否能另外找到一個更好的名詞來描述，可以再斟酌。最重要的是退出的機制，高級文官團建立之後，如何避免考績形式化，可以參考軍隊中，如果到哪一個官階沒辦法繼續往上升，就應該退伍，或類似新加坡，擔任某職務一段時間之後，仍舊沒辦法升遷，就應該離開，以促進新陳代謝。

蔡銘宗：

高級文官團的出缺一定是個別職位，所以可以精緻化考選，多重評鑑。

彭錦鵬：

蔡司長恐怕過度樂觀，一個職位出缺，如果有一、兩百人來考選，技術上應該會有問題。

施能傑：

一個職位出缺，可以採多階段考選，這樣會花比較高的成本，但是可以慢慢篩出最好的人。如果還依照現在這種考選不願意花成本的想法，那麼多階段考選就會有困難。

彭錦鵬：

考選的資格有幾個考慮：一、同一部會；二、跨部會；三、跨院；四、對私部門公開。不同的途徑，吸引到的人就會有很大的區別。剛剛提到分階段的標準為何？再來是考試的方法，能不能符合考試法的規定？

高級文官團假定只要進來了，就可以留在這裡，並且是各部會都能用的，這個結果，必須跟開放時的初始設計連接在一起，而不能讓只對部會開放的人，跟對全國開放的人放在一起評量、晉用，因為他們的資格、能力絕對是不同的。

蔡秀涓：

高級文官團既然是一個全新的制度，如果不開放的話，何必要這樣的設計？我們可以分成兩個階段來開放，近程是開放至全部的部會，遠程則開放到公私部門都能進來。

蔡銘宗：

如果文官知道他下一個要升遷的職位是公開競爭的，一定會感覺到壓力，相對提高自己的競爭力，這是利多於弊的。

施能傑：

我個人贊成職位全面公開，有下面幾個理由：台灣的文官很少有非政

府部門的工作經驗，這是跟國外很不同的。職位全面公開後，未來台灣才會有曾在私部門工作的文官。如果各位覺得這樣窒礙難行，我也認為至少一定要有某些職位要對各部會開放，而不能只有單一部門的工作經驗。

彭錦鵬：

如果現在就把警察也列入高級文官，而吸收進私部門的人員，則一定會引起很多問題。我想還是分近程、遠程來考量，也要針對特定職位加以考慮。

蔡銘宗：

開放私部門跟公部門交流，執行的技術上難度很高，俸給的計算也沒辦法找到適用的標準。

彭錦鵬：

一旦進用成為高級文官，我們一定是用另一套獨立的薪俸制度，應該不會有這樣的問題。

李展臺：

我們的制度就是要創新，廣度與高度都要開放，所以我想對私部門開放是必要的。

陳淳文：

我們在這裡討論的是原則跟例外的問題，到底內升的是多數（原則），還是外補的是多數？新制跟舊制之間要如何搭配？這是價值選擇的問題。

彭錦鵬：

我們新創的途徑是漸進式，而非全盤取代式。重點是在高階職位的部分，所取的人才能有一種高度篩選的機制。原來的篩選機制是在同一個部門當中。我們則是把篩選機制做部門的開放競爭，也做職等的開放競爭。

例如 12 職等的職位是只開放給 11 職等，或者是 8、9 職等也能來爭取？也就是給下面的人一躍龍門的機會。

施能傑：

我覺得我們只要重視人才是否具備某種特質就夠了，不用去計較他是從哪裡來的。全面開放的問題是在於轉任制度，美國的政務人員就可以經由公開的競爭，轉任為常務人員，可以做為我們的參考。

蔡秀涓：

國人的習慣是長官一定要比部屬薪水高，我們為了避免高級文官制度實施後，倫理會有錯亂的感覺，剛開始可以先訂比例。但是，我們的制度就是想要達到特殊性與競爭性，部屬比長官的薪水高，本來就符合我們的期望。再者，如果開放競爭之後，長官沒辦法領到比部屬更多的薪水，他自己必須檢討，這是能力不足的問題。

彭錦鵬：

這是政治的問題。就是會有五分之一、十分之一的人薪水比較高，其他的人會不服氣，我們可以先將這部分人的薪水秘密化，等五年之後全部的人都是高級文官了，那麼到時再公開。

陳淳文：

建立高級文官制度的原因，有一個是「同工同酬」的問題，另一個是跟私部門比較。如果是著眼在跟私部門比較，那麼傳統的高階文官薪資也要做相對調整。如果是著眼於「同工同酬」，大家會比較心服口服。

彭錦鵬：

現在的困難是如果開放 12 職等，一下子就有幾百個人來甄選，那麼評鑑中心根本不足以應付，所以屆時開放的時候，一定要個別職位各訂資格。

施能傑：

我們現在想到的考選方法，能不能在現在考試法的框架之下進行？還是一定要修法？

蔡銘宗：

現在考試法裡面規定的考選方法已經夠用了，實務上還用不全，大概有 95%是用筆試，口試有 13 個考試採用，其中個別口試佔最多，集體口試只有司法官考試在用，團體討論有 4 個考試在用。考試法修過之後，我覺得空間是蠻大的，例如審查學經歷的部分，除了原本慣用的論文審查，我把科技、藝文活動也列進可以審查的項目。知能審查原本也沒辦法列入學經歷審查中，之前上校以上軍官轉任公務人員的時候只有依據筆試成績，後來我建議把他們的經歷也列入審查項目，因為一個做過金防部司令、澎防部司令的人，他的經歷跟貢獻是非常值得採納的，不一定要用筆試來評鑑他。在這兩年當中，我修改了很多考試的基本法的法條，像公務人員考試法、專門職業及技術人員考試法、典試法、國軍上校以上軍官轉任公務人員考試規則等等，我都在考試方法上稍做了修正，只要在行政程序上是合理的，未來我還會再注意其他考試的基本法有無需要修正之處。

彭錦鵬：

高級文官的考試方法我們還是遵循考試法第八條的規定，但在考選過程裡，最後一個階段還是用評量中心法，這是目前為止比較不可能作假，效度又高的方式，這種成本也值得花費。所以我們直接明白地講，考試的方式包括筆試，加上測驗裡的評量中心法。

李展臺：

管理機制上，為了符合我們創新的想法，也有更高的公平性，應該設置委員會。

蔡秀涓：

加拿大的管理機制是用委員會，而委員會也不是常設的。其組成由各部會遴選出有代表性的 13、14 職等文官、用人機關，以及社會各界公正人士，其比例可以再討論。如果委員會不是常設的，他的職責項目只在考選，其他的就不必由這個委員會負責。

施能傑：

我們可以設置一個特別的委員會，成員只要三、五人，當某職位出缺時，由該委員會負責組織遴選委員會，遴選委員會做出考選的建議後，由委員會做出最後的決定。至於績效管理、如何給薪等等，回到機關自己決定，這個委員會不需要負責。

彭錦鵬：

總結各位的說法，這個委員會可能是只負責「選、任、調」，但基本上這個委員會仍然必須做各項政策的制訂與決定，所以也極有可能是統包的。統包制也不代表他都要自己來做，仍可以在下面設計不同的委員會處理不同事務。下一次會議我們的主題仍然是高級文官團的制度架構，從高級文官團的主管機關這一項開始討論。

「高級文官考選與晉用制度之研究」第七次會議紀錄

92.08.11 修正

彭錦鵬：

我們今天就從高級文官團的管理機制談起，上週我們的結論是要建立一個委員會做為主管機關。

蘇彩足：

我們現在討論的委員會可以分兩個層級，一個是固定的，其組成跨行政院與考試院，成員以客觀公正為原則，並且不可身兼太多職務。當有職位出缺時，再由這個委員會去選出遴選委員會，遴選委員會的成員根據該職位的專業性，從用人機關當中找出具相關背景的代表，甚至從已退休的高級文官當中找出有經驗的人做為代表，如此可彌補委員會專業性不足的問題。

林素安（范祥偉代表）：

政府改造委員會在「政府人力運用彈性化計畫」中有提到管理機制的問題。決議是由考試院授權職位出缺所隸屬之院，組成甄審委員會，其成員至少包括民間大型企業經理人一人、考試院代表一人、擬任機關代表一人。

陳金貴：

如果我們設置一個固定的委員會，那麼這個委員會、考試院、行政院三者之間會變成一個很弔詭的關係。如果我們把高級文官管理委員會設在考試院，那麼他的職責跟考試委員應如何區分？此外行政院是否也歸他管轄？這些都有問題。這個委員會的組成比較理想的方式是包含考試院、行政院、社會賢達的代表，但是他的職權能有多大？是否他做成的決議考試院、行政院都要無條件接受？我想會有爭議。

黃朝盟：

我的想法是成立這個委員會，他必須是獨立的，可以帶有點行政的色彩，例如他是由行政院長或是總統來提名，由民意機關通過，這些人可以任職五年或六年，但是不能連任，所以可保用人不會有私心。

蔡秀涓：

憲法增修條文第六條第三項規定：公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項，由考試院掌理。但從實質內容來看，如果把委員會設在行政院之下，也不會違憲，因為他是用人機關，相對來說，考試院處於一個更高的位階。

至於委員會的成員，原則上大約 10 人左右是適宜的，因為他所要管理的大約是 800 人。剛才林小姐所提到的那個決議，當初考慮的對象並非是高級文官，跟我們今天的主題不太一樣。

彭錦鵬：

如果是以權力比較大、獨立性比較高的委員會來看，可以參考美國的例子，他們的組成大約只有 3 到 5 人，由行政部門提名，國會同意。如果是全職的話，3 人已經夠了。我建議委員會的成員可用排除法來評估是否合適，例如是否為文官、是否具有一定的職等？以英國的文官長為例，幾乎都已經是最高階的文官。

陳德禹：

我們這裡所談的高級文官本質上還是事務官，跟考試院還是有很密切的關係，委員會的設置應該還是要考慮到考試院。另外就委員會的組成來看，這個委員會的定位是最高的，有決策跟審議的權力，其下可設置臨時性的委員會或小組，功能各異。委員會的成員應重視其代表性、公正性、專業性，我覺得 3 人太少，5 人比較適宜，其中 2 人為行政院、考試院的代表，1 人代表客觀、公正，其餘 2 人代表專業性。

彭錦鵬：

以英國為例，他的高級文官管理機制只要設置 1 個文官長就可以了，當然還有一些配套的設置，文官長要任命一個職位也需要經過首相同意。剛才提到委員會由 5 人組成，雖然比較符合外界在公正性、代表性、專業性三方面的期望，但如果其下還要設置一些臨時委員會，那我想常設的人數可以再減少。

蔡銘宗：

在五權的架構下，我們又希望這些高級文官的職位是公開競爭的，那麼對於這些職位的資格認定，除非用外包的方式，不然還是要回到考試院當中，設置一個機關來決定。

彭錦鵬：

我們建立這個新的制度，一定要用特別法來規範，而且這個法要行政院、考試院同意，這樣憲法的架構就沒有問題。在執行的層面上，我比較傾向這個委員會獨立負責高級文官團之運作，而非對考試院或行政院負責。當然其中的成員必須由考試院、行政院，甚至民意機關同意，然而他的獨立性還是相當高的。

陳德禹：

目前除非修憲，把關於文官任用的法制權力交給行政院，否則這個制度的設計，一定要考試院同意，我們不可能用三權分立的角度思考。

周秋玲：

原則上法制的部分還是由考試院來制定，用人的部分則由用人機關負責，例如行政院或者考試院來執行，較符合憲法架構。此外，我們也要注意，專案小組歷次會議大部分係處理公部門部分，此部分在資格認定比較容易，但是對於私部門的資格認定應如何規範？似未觸及。

彭錦鵬：

高級文官的法制由考試院制訂，用人再分別由考試院或行政院來執行，這樣的作法會有問題。因為考試院與行政院用人的標準會不一樣，但是文官彼此間是不能交流的，這時就會產生不公平。我們基本上不以「代表哪一院」作為選人的標準，就好像並不會思考大法官是代表司法院或行政院，只要他是公正合適的人選即可，然後再討論人數有幾位，基本上至少要 3 人以上。

蘇彩足：

從以下幾個觀點，我比較贊成委員會由 5 人組成：第一、一般會議要過半數才能召開，3 人中只要有 2 個人出席就可以開會，投票時會有 1 比 1 的僵局；第二、3 個人不易得到社會公信；第三、3 個人同質性可能較高，5 個人比較有異質性。我也同意主席所說的，這些委員並不一定要代表院，只要他們是客觀公正的即可，將來高級文官制度建立一段時間之後，也能夠讓 1、2 位退休的高級文官加入委員會。

陳金貴：

如果我們把委員會設在行政院裡面，會形成行政院的人事有兩個部門在管理，也就是這個委員會加上人事行政局，但是他們的職權要怎麼劃分呢？高級文官的人事就不用交給人事行政局嗎？那樣會變成雙軌制，所以還是將委員會設置在考試院比較單純。

如果還是要由行政院來管理，那就學習法國成立國家文官學院，所有的高級文官都是從這個體系出來的，一切由行政院來辦理，這樣可以和人事行政局區隔開來。

彭錦鵬：

我們已經不考慮採用法國的方式了。法國是甄選一批年輕的、20、30 歲的人進來，給他們一個高級文官的資格，但是此後他們就跟國家行政學院無關，分成好幾條不同的路在各部會發展。而我們現在討論的體制是直

接從大約 12 職等以上的人去篩選，或者是包含公部門以外的人。

蔡銘宗：

委員會應該是考試院當主體，行政院來參加，這個委員會只是負責政策的，真正執行的是下面的甄選委員會，這樣對現制的衝擊比較小。

彭錦鵬：

有沒有可能像法國國家行政學院，只是我們不是從基層開始，而是訓練 12 職等的文官，為期約半年，訓練結束後，只要高級文官的職位有出缺，這些人就可以優先錄用，錄用之後的事情就由各院自己去管，這樣就可以規避憲法上行政院與考試院之間的問題。

蘇彩足：

這種方式對於私部門的人恐怕沒有吸引力。公部門的人因為想要在這個體系裡面發展，他會考慮接受訓練，然後等待有職位出缺。但是私部門的人不可能拋棄他原來的待遇，來接受半年的訓練，等待一個不確定的職位。

彭錦鵬：

這對於私部門的人來講，的確會形成一個雙重的障礙。

蔡秀涓：

我們應該提出一個比較前瞻的方式，這種方式也許以現在的政治生態來看不太會成功，但是可以給外界一種期待。我覺得剛剛主席跟陳老師提出來的都是會給人期待的方案，都可以做為我們備選的方案。

彭錦鵬：

這個案子的重點，第一是「可行性」，第二是「清楚簡潔」，這也是可行的基礎。我們一路討論到現在，輪廓已經很具體了，既然決定要前瞻，

所以我們要設委員會，而綜合各位的意見，委員會的成員是以 5 人為宜。至於委員會應該設在哪裡呢？我想有四個考慮：一、總統之下，二、行政院之下，三、考試院之下，四、考試院與行政院共同組成。原則上設在總統之下是不宜考慮的，而由考試院與行政院共同組成比較可行。

黃朝盟：

如果把文官體系當成第四權，我相信這個委員會是可以像監察委員一樣，由總統提名，經過立法院同意，並且不得連任。這些人必定是具有社會公信力的，並不一定要有公務員背景，這個機構甚至是在總統之下，獨立於五院之外的，而他們在每一個職位出缺時，可以另組遴選委員會。

蔡銘宗：

如果要設置一個完全獨立的機關，我們應該想想，考試院就不是獨立的嗎？考選部就不是獨立的嗎？設置各個獨立機關只是突顯了彼此的不信任。我認為如果要把這個委員會的層級提高，大概是找考試院的院長，行政院的副院長，3、5 個人建立一個機制，最後重點是下面執行的委員會。

李展臺：

我認為不要把這個機構層級設得太高，因為這樣可能會牽涉到修憲的問題，或者要修很多相關的法令規定。我想這個委員會人數不要太多，一位是人事行政局局長，一位是銓敘部的部長，再加上社會賢達。這是一個常態性的任務編組，而委員會選拔這 800 個職位的方式，必須是要很公正公開的，才不會受到外界質疑。

蔡銘宗：

在體制上，銓敘部部長是用人機關的，這樣的設計等於是讓用人機關去管考選的事情，我覺得會有困難。

李展臺：

我稍做一點補充，由人事行政局局長與銓敘部部長、社會賢達所做的選拔，應該跳脫考選部的考選範圍，因為這並不是一般文官的初任考試。

蔡秀涓：

如果我們把委員會成員的層級提高到由行政院長與考試院長擔任，再加上一位社會賢達，這樣權力的關係應該比較對等？

蘇彩足：

我們一直強調本案不要有政治力的介入，如果把政治任命的人事行政局局長放進來，那麼決策的公信力會有影響。

蔡銘宗：

有沒有必要為這 800 個人再成立一個獨立的委員會，還是在現制之下，想出一套可行的辦法，這兩個選擇是完全不同的方向。如果我們一定要成立一個 3 人的委員會，那就是要把考試院的權力拿掉一部份。

彭錦鵬：

根據以上討論，我們現在有兩種方案，其一是一個完全獨立的委員會，理想性比較高，比較有前瞻性，但是很難解決憲政架構的問題；其二是在現制之下，由行政院長、考試院長及社會賢達來組成委員會，當然其下會彈性設置各種委員會，來處理單獨職缺的問題。這個 3 人委員會是任務編組，但會一直存在，也是一個決策的機制。

蔡銘宗：

實務慣例上，用人機關都是在行政院，如果由行政院提出用人的要求，考試院配合，那就很好了，為什麼一定要在乎兩邊的位階有沒有平行？因為現在的憲政架構就是以考試院為主體，為什麼一定要把兩邊拉成平行？只要考試院主持運作時，行政院派代表來反映意見，達成共識之後行政院

就可以執行，這樣的設計可行性就很高了。

剛才提到由兩位院長來主持委員會，我認為沒有必要，因為只要規則都訂好了，重點是在執行面，兩位院長也沒什麼事情可做。從實務來看，民國 57 年到現在辦了 10 次甲考，沒有一次是考試院主動要辦的，都是行政院那邊提出要求，考試院同意後才辦理。所以我還是認為委員會的組成應以考試院長為主，行政院派副院長為代表，再加上一位社會賢達。

陳德禹：

我看上次的會議記錄，提到這個委員會要負責的是「選、任、調」。我認為委員會只要負責「選」就可以了，至於「任、調」應該由行政機關自己決定，因為現在行政機關最常發生的問題，就是考進來的人都符合資格，但不一定適用。如果委員會還要干涉行政機關「任、調」的權力，恐怕會引起爭議。

蔡銘宗：

我們可以設置一個獨立的委員會，什麼事情都通通交給他來辦。或是這個委員會就負責制訂高級文官團的政策方針，底下根據出缺的職位設置甄審小組來執行，最後提出來的名單交給用人機關，如果用人機關決定要用，再交給甄審小組提報給委員會。

現在有很多相當於高級文官的職位，已經個別都採用不同的甄審方式，我們現在應該建立一個新的制度來加以整合。這個新的制度就必須設置一個獨立的委員會，而且必須得到考試院的認可，如此才能符合憲法架構。其實整個制度的重心是在委員會之下的甄審小組，委員會是為了符合現在的憲政架構而設計，甄審小組才是負責去作高級文官考選精緻化的單位。

彭錦鵬：

經過今天充分的討論，我們大致上以蔡司長的方案作為今天的結論，至於委員會當中的社會賢達，可由兩院公推 3 人。