

我國政府內部人力市場行為之初探： 個人利益與組織利益之權衡*

蘇偉業**

《摘要》

本文分析我國公務人員跨機關（跨專業）的內部人力市場行為現象，與來自全國各地、各層級機關、不同職系，以及來自高普初考與地方特考入職的公務人員進行深度訪談，剖析他們的請調行為動機、請調取向及技巧、長官反應，以及自身對請調現象之看法，從中反映組織與個人利益之間的角力，反思我國政府人事制度設計之問題。

本研究發現我國政府內部人力市場傾向「以員工個人為中心」作為運作機制，導向個人利益而相對犧牲組織利益。雖然人力流動理論上可擴闊員工的經驗及改善總體工作素質，但現實上請調行為大多基於消極動機，反映公務人員的「退縮行為」及機關欠缺人力規劃，請調行為往往傷害機關運作與績效。

本研究認為內部人力市場的運作不應過度向個人利益傾斜，制度設計應排除對請調之濫用，堵塞引起投機主義行為之漏洞，同時要紓解個人與組織／主管之間的緊張關係。

[關鍵詞]：內部人力市場、人力流動、請調、職系

投稿日期：106年7月3日。

* 本研究為科技部專題研究計畫之部分成果（MOST 104-2410-H-004-095-MY2）。本文初稿曾發表於2017年「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」年會暨國際學術研討會——公共行政的創新與改革（2017年6月2日）。

** 國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: bennisso@nccu.edu.tw。

為了留住地方公務員人才，彰化縣長卓伯源發動縣市長連署，帶頭向中央陳情。他們認為，長期來直轄市與縣市政府公務員職務列等差距過大，造成人才磁吸效應，建請中央考量調高縣市政府公務員職等……在五都形成後，縣市政府在留才上形勢更加嚴峻。

（引自 2011 年 8 月 9 日，聯合晚報，A12 版）

苛政猛於虎，市府爆發員工逃難潮……柯[文哲]市長上任以來，共有 1,511 位市府員工離職，其中請調人數高達 658……到底是什麼樣的「柯政」導致市府爆發逃難潮？甚至部分員工寧願降調到外縣市也不願意留在臺北市！

（引自臺北市議員王鴻薇研究室 2015 年 10 月 29 日所發之新聞稿）

壹、引言

對以上兩則新聞，大多數讀者可能只會關注到不同層級機關公務人員的職務列等差距問題，以及柯文哲市長之領導風格問題。但大家有否想過，一國之中機關系統或區域之間待遇與職涯發展機會落差，並非我國獨有；政府職場長官不好「伺候」，也應該不是我國的獨特國情，為何甚少聽聞其他國家出現類似「員工逃難潮」或「人才磁吸效應」的新聞？這現象背後的關鍵是，其他國家罕有存在如我國那麼開放自由的「政府內部人力市場」，容許頗為自由的人力流動，包括不同官職等之間及機關系統或專業之間。當我們可以引這彈性、自由性為傲（Hwa, 2001），或大家已習以為常，覺得理所當然時，是否有想過這對政府機關運作之影響。當大家察覺到民主化後，政務首長像臨時工般的頻繁更迭，使很多政策不具持續性時；在很多機關單位的一般常任文官何嘗不是也像「跑馬燈」般來去匆匆，這是否也會影響到機關日常運作的效率、效能及品質？

我國政府機關常任文官職位甄補來源主要有三：考試分發、內補或外補。其中考試分發是透過對全國開放的競爭性國家考試，從政府外部吸納人才，這算是「外部人力市場」（external labor market）；而內補或外補則是從機關內部（前者）或從其他機關（後者）甄選具符合資格的人才填補職缺。兩者皆可視為一個「內部人力市場」（internal labor market）的人力甄補管道，但前者意義不等同於後者。因

為前者不會導致機關組織的人才流失，並有助機關記憶的保存。若內補是依據管理者的人才或人力資源管理策略，有意圖、有秩序地執行，更有助於整個機關的運作能力提升及專業發展。相反地，雖然外補可吸收「新血」，保持組織活力，但這會導致「被挖角」的機關人才流失。更重要的是，若一個組織常常都在吸收「新血」，這其實就像一位需要不斷「輸血」的病人，代表健康狀況不佳。這種機關「嚴重失血」狀況，並不是「例外性」地出現在個別部門，而是在國家機關的多個不同角落持續發生。

當然，有論點認為，現代組織管理重視組織與員工目的契合（如 Y 理論的看法），而工作的多樣性、豐富性亦有助於激勵員工，提升他們的工作滿足感，繼而對工作績效有正面作用（Robbins & Judge, 2015）。因此，推論之，彈性的外補機制，似乎可改善組織與員工之間目的不契合之情況，提升公務人員在職涯發展上的選擇性，提升他們的工作滿意度。

就上述兩種觀點，前者可歸類為「以組織為中心」的論點；後者可歸類為「以員工個人為中心」的論點。當然，上述組織與個人利益之間不必然存在衝突矛盾，因為在外補過程中，機關實際上比考試分發更能掌控人才之篩選；而員工也可以自由選擇自己認為理想的機關及職務，更可做到「人與工作之適配」（person-job fit），以及「人與組織之適配」（person-organization fit）。問題是由員工自由啟動工作調動是「低成本」及「低風險」時，是否意味著對組織之不利嗎？

本文聚焦在公務人員於「政府內部人力市場」的跨機關（含跨專業）流動行為，剖析當中公務人員的行為動機、請調取向及技巧、長官的反應，以及公務人員對請調現象之看法，從中反映組織與個人利益之間的角力，並以此反思我國政府人事制度設計之問題。本研究主要是以深度訪談方式進行，訪問了大量現職中央及地方機關（學校）、從不同考試與不同年代入職、在不同縣市及不同職系工作，曾有成功請調或轉換職系經驗的公務人員，剖析他們的職涯歷程，以此來探索請調行為的因果關係，並分析其行為對個人與組織之利害得失。

在報告本研究發現前，下文會先回顧政府內部人力市場的學術討論及外國經驗，並剖析我國特殊的政府內部人力市場機制設計，以此來為我們經驗資料分析建立討論框架。

貳、政府內部人力市場之命題分析

內部人力市場是指一種組織人事措施，當中員工的工作配置及該工作之待遇是由一套行政規則及程序而非自由市場來決定；這些工作是由已進入該組織或行業的員工，透過晉陞或遷調來甄補；而內部人力市場是隔離於外部人力市場的競爭（Doeringer & Piore, 1971）。內部人力市場通常是會在組織或行業中以一些特定的「工作階梯」（job ladders）及「工作流動」（job mobility）結構來呈現。這市場提供員工在這組織或一定的「職位群組」（job cluster）中發展他們的事業；而管理者也可以活用現有人力資源來應付不斷轉變的工作技術需求。

作為一個分析概念，我們必須分辨清楚內部人力市場與外部人力市場之關係及差異。當組織出現職缺，我們可以由組織以外的勞工市場進用人力（即外部人力市場），也可以從組織內部人員當中替補職缺（即內部人力市場）。兩者之間差別不僅在於人力之來源性，也在於兩者進用模式及意義之不同。外部人力市場是由一般開放的勞動市場所支配，可由傳統經濟理論作預測。而內部人力市場是存在一些行政規則，針對內部勞動力給予特權，同時也限制他們的事業發展路徑，所以是以行政規則多於市場供需來決定職位的配置。不過，規則寬鬆性也可以決定這市場的彈性。若規則彈性越大，市場供需力量之決定性也會越高，而彈性程度也決定了內部人力市場的界線（Doeringer & Piore, 1971）。此外，內外部人力市場是相互連接的。那些能夠進入內部市場的，必須是先經外部人力市場競爭，透過有限的「入口點」（ports of entry）進入組織內不同工作階梯的最低職位（Pinfield, 1995）。

著名美國公共行為學者 Wise 在 1996 年發表針對公部門內部人力市場之論文，應是相關綜合討論的第一篇。類似以上的定義，她指內部人力市場是「一些行政政策及作為來決定人力資源在組織內的運用及被獎勵之方法」（Wise, 1996: 100）。而政府內部人力市場則聚焦在文官系統（civil service system）內的人力流動，其討論焦點主要在如何打破各國人事「分類制度」（classification system）所帶來欠缺用人彈性的障礙。這焦點是回應「新公共管理」（new public management）所主張的人事彈性化改革，其主張給予管理者在人事權力上之鬆綁（OECD, 1990）。彈性化也可以透過善用機關現有人力，協助紓緩政府在員額精簡及人力進用凍結政策下所產生人力緊張情況（Wise, 1996）。從人力資源管理角度看，鼓勵人力流動可以擴

闊員工的經驗及改善他們的總體工作素質。這也可以透過提供具吸引力的事業願景，甚至「沒有界線的事業」（boundaryless career），來達至激勵作用（Arthur, 1994; Äijälä, 2002）。而業務繁多及由上百上千組織結合而成的政府，其實是達至以上理想的最佳場域。

雖然西方就政府內部人力市場之學術討論並不多，但在歐洲的比較公務員制度之分析上，已將內部人力市場納入為變項之一（van der Meer, 2011）。而實務上，經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）在公務人力資源發展上，已開始關注政府內部人力流動問題，其近年報告也反映出其成員國及夥伴國家有增加政府內部人才流動之趨勢，包括在政府內部公開招聘職缺或建立政府內部人才庫（如日本、荷蘭、義大利、比利時及奧地利）。有些國家則有計畫推動內部人才流動（如英國、南韓、德國、匈牙利及澳洲）。¹

不過，這種人才流動之鼓勵措施有時是指短暫性的「人才交流」，而非跨機關部門的人事陞遷。例如澳洲政府近年推動的「員工流動」（employee mobility）方案，就是以借調的方式鼓勵公務員至不同機關及私部門學習交流，提升他們未來回到原機關工作時的專業能力。²

而縱使 OECD 報告顯示各國政府有促進人才流動之趨勢，但具體情況及實質意義為何至今並不清晰。現存的西方文獻並沒有顯示 OECD 成員國具有十分彈性的政府內部人力市場，人才流動傾向縱向式（即晉陞）多於橫向式（即跨機關部門之流動），原因主要是各國普遍採用分權式的人事進用制度，所以各機關人事系統互通性不大，故不利於跨機關人才流動（van der Meer & Dijkstra, 2011）。就算機關之間有相同職位或職級，但其職務要求也不會一致，所以阻礙人力流動（Wise, 1996）。

不過，採用「職涯制度」（career-based system）的國家一般會對內部人力市場發展比較有利，例如匈牙利就計畫引進職涯制度以便人才流動（OECD, 2012）。而就算近年英國採取較為職位導向之改革，但其高級文官仍是先由中央公務員系統任

¹ 參閱 OECD 的「公共僱用與管理」（public employment and management）網頁，<http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm>。

² 參閱澳洲公務員委員會（Australian Public Service Commission）網站所提供的相關方案指引資料，<http://www.apsc.gov.au/learn/employee-mobility/employee-mobility-principles-for-advancing-professional-development>。

用，再派職至不同部門，他們會在不同機關及政策系統之間頻繁輪職（特別是「快速晉陞」（fast-track）類別之官員）（Greer & Jarman, 2011; Horton, 2011）。然而，如此的跨機關橫向流動多侷限在高級文官或「特殊公務員菁英隊伍」（special corps）範圍內，例如美國的高階文官職務、法國的「菁英文官團」（grand corps）及日本的 A 級職員（OECD, 1990; Horton, 2011; van der Meer & Dijkstra, 2011）。換言之，機關之間的人才流動之開放性普遍上仍然不高。必須注意，就算外國政府倡導人才流動，其所指涉的是「以組織為中心」的彈性用人，而非我國「以員工個人為中心」的開放性內部人力市場。

參、我國政府內部人力市場之制度

一、內部人力市場之基本解構

我國政府人事制度容許高度自由的人事流動可說是重要特色之一，甚至被認為比先進國家更為「開放」（Hwa, 2001）。這情況之能夠實現，除了因我國採用職涯人事制度外，更重要是：1. 我國政府人事系統有一套貫通大部分機關的單一人事分類制度；2. 由外在於行政（院）機關的考試院統一控制關鍵的人事制度及管理權力，即所謂「考銓」工作。

就第一點，除了如警察、關務及司法等特殊系統外，其他公務人員皆納入由十四個職等套入「簡薦委」官等的通用官職階梯內（即一至五職等為委任官；六至九職等為薦任官；十至十四職等為簡任官），這單一體制除了建立上下貫通，原則上每一位公務人員皆可由最低職等升至最高職等之管道外，也建立了大部分機關公務人員人才互通的基礎。不過，這套從 1987 年實施的稱為「官職併立制度」並非純粹通才式的品位分類制度，其因應專業將公務人員分為不同的職系（現為 96 個），並將各職系二分為行政類及技術類（前者 45 個；後者 51 個），而相近的職系又組成職組（共 43 個），形成不同基層公務人員的基本工作階梯。

職系與職組之安排，一方面限制了公務人員的職位／務流動，但同時開放了彈性流動之通道。首先，單一職系並非限制在單一機關，即公務人員可在同一職系不同機關之間流動。第二，職組之設計是容許同一職組內不同職系之間的人力流動，這又擴大了流動的空間。第三，就算職組之間，其中部分職系也可以有條件地容許

人力流動，當中更容許技術類職系人員調任相關的行政類職系。此外，以上的職組職等調任限制不適用於簡任十二職等以上人員；而具有調任標的職系專長之人員，也不受職組職系調任之限制（公務人員任用法第 18 條）。因此，縱然存在職系職組的結構，這「官職併立制度」建立了非常具彈性的政府內部人力流動管道。

當然，內部人力市場之顯要性是在乎於外部人力市場之運作。採用「職位制度」（position-based system）的國家普遍以公開招聘（即外部人力市場）方式甄補職缺（除需要內部經驗的職位外），而且多由用人機關自行進用，所以政府內部人力不見得有優勢，內部人力市場自然也不重要。而我國，就上述第二點，則由獨立考試院控管外部人力市場，透過國家考試進用新任人員，用人機關基本上不能插手。所有新進人員必須經過由考選部舉辦不同類科的高、普、初或特種考試選拔，合格後進入政府人事金字塔的數個「入口點」及進入相應的職系工作。雖然外部人力市場競爭十分激烈，但若能進入國家機器內，公務人員就享有進入政府內部人力市場的特殊資格。

而上述「官職併立制度」之所以能貫徹，也在於我國運用有別於西方「人事管理」（personnel management）運作之銓敘制度（徐有守，1988：112-3），由銓敘部依一體適用的標準銓敘各機關的公務人員，他們不會因跨職系跨機關的流動而造成個人利益損失，基本上公務人員的銓敘是保障了公務人員的待遇只會遞增，除非受到懲戒處分。而且法律上容許自願降調，且可保持原有敘俸（公務人員任用法第 18 條；公務人員保障法第 12 條；公務人員俸給法第 23 條）。這制度給予處於不友善工作環境，而又無法覓得適合的平調機會，且不求陞官者，一個另類出路。從以上制度之回顧可見，公務人員進入政府內部市場的代價或風險是頗低。

另一方面，內部人力市場之活躍性，也在於甄補職缺之機制。而我國賦予用人機關頗大的裁量權，決定由外部人力市場（即考試分發）還是內部人力市場（機關內補或從其他機關外補）甄補職缺。而現實上，機關透過以機關外補的方式多於考試分發方式進用人力，從過去到現在一直沒變（施能傑，2003：184）。而這內部市場之活躍性，也涉及市場內的供需關係。首先是考試分發制度未能提供用人機關選拔權，而內部人力市場則不受中央考試權干預，因此用人機關可以行使較大的權力選擇自己判斷的適當人才。還有，內部人力市場也可以提供相對有經驗的人力，降低培育「菜鳥」的成本，也較容易蒐集欲求調任者的過去工作表現作為參考。而

對公務人員而言，考試分發制度本身經常製造人員與工作的錯配，無法滿足用人機關與初任者的需求，而後者可利用內部人力市場作「分發事後」的調劑（蘇偉業，2012）。而有經驗的公務人員也可能基於各種職涯發展或個人考量，在踏入政府職場後不同階段中申請調任機關。

總體上，我國相對於其他國家給予公務人員較多橫向縱向人事流動的機會。在英國，只有高級文官及快速晉升類別官員才可享有這權利（Greer & Jarman, 2011: 17）。而就算採用職涯制度之法國，縱然其機關內部的流動性較高，但跨機關之流動並不容易（Bezes & Jeannot, 2011: 199）。所以我國政府內部人力市場的人才流動，不同於一般依所附屬工作階梯向上流動，及從一個階梯頂層轉向另一階梯底層橫向流動的模式（DiPrete, 1989: 262）。我國開放了不同階梯之間同一等級的橫向流動。

值得注意的是，我國採用如此彈性的內部人力市場，是與新公共管理意識型態無關，因為這制度並非著眼於提升管理者之人事權限。這反而近似一些北歐國家所強調的「人性化」（humanization）改革，倡議建立對員工更為友善的職場（Wise, 2002）。不過，這種傾向「以員工個人為中心」的內部人力市場明顯降低機關正式人力之穩定性。一項全國機關的抽象調查就顯示，機關內的約聘僱人員比公務人員更為穩定，且組織承諾（organizational commitment）比公務人員高，而公務人員的離職傾向（turnover intention）（指離開機關）卻比約聘僱人員高，這在學理上頗異常之現象（蘇偉業，2010；蘇偉業、葉上葆，2012）。值得注意的是，研究政策執行的學者 O'Toole 與 Meier（2011）近年以「人事穩定性」（personnel stability）作為分析政策執行績效的其中一項關鍵變項。這意味著，機關組織有溫和的人力流動是正常的，甚至是健康的，但人事過度浮動肯定會對組織績效不利（Meier & Hicklin, 2008）。而根據過去官方之統計，各年高普初考入職者在分發兩年內遷調他機關的比例頗高，特別是在地方機關工作的，其達六至七成，而中央機關也達三至五成（蘇偉業、葉上葆，2012：98-99）。而這行為也非僅侷限於初任者。根據 2011 年的臺灣文官調查，³ 在超過有五年年資的中央機關公務人員樣本中（共 1,303 人），40.3% 有成功請調了兩次或以上的經驗（假設第一次請調是因分發機關不理

³ 該計畫主持人為國立政治大學公共行政學系陳敦源教授。

想而作請調），最多者達十次（引自 So, 2016: 128）。

二、遏止濫用內部人力市場之措施

人事主管機關對內部人力市場存在的人員流動率過高問題並非不理解，但在不觸動「官職併立制度」及考選制度框架之前提下，其所採用的措施僅侷限在對初任者設下進入內部人力市場的屏障，以及降低內部人力市場的職缺供應。

首先，為協助地方政府保留人才（由於其為人才流失之大戶），在 2003 年將臺灣省基層公務人員特考整併成地方特考，所有透過地方特考進用之人員三年內不得轉調原分發占缺任用以外之機關，須經原錄取分發區所屬機關再服務三年，始得轉調上述機關以外機關任職。近年來，地方特考每年為地方政府補充約二千多名新血，約占高普初考每年進用人數之一半左右。⁴

針對高普初考人員高流動率，考試院近年兩次修訂了公務人員考試法，自 2008 年起考試及格人員於服務一年內，不得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。2014 年再次修訂規定，將以上轉調限制提升至三年。

而為鼓勵各機關踴躍提報公務人員高普初等考試職缺，行政院人事行政局（2012 年 2 月 6 日改制為行政院人事行政總處）於 2008 年 10 月 30 日推動配套措施，要求自 2008 年度起，中央機關提列公務人員高普初等考試提缺比由之前的 17% 成長至 20%，2009 年成長至 23%，2010 年成長至 25%，期能逐年提高中央各機關提列高普初等考試之職缺數；另訂定中央及地方機關提列公務人員高普初等考試獎勵方案，並自 2008 年起實施，將各機關提列年度考試職缺情形納入人事業務績效考核項目（張秋元，2009：125-126）。

而內部人力市場的受害者或弱勢者，也時有提出各項主張試圖扭轉市場對自己不利的條件。例如提升地方縣市政府公務人員的職務列等，防止人才流進直轄市或中央政府機關（陳雅芃，2011）；而作為直轄市的臺北市也認為自身機關工作量大，且臺北市生活開支較高，也有人才流向其他都會的情況，故提出要以「首都加給」來挽留人才（徐子晴、林佩怡，2013）。總體上，地方政府傾向利用市場槓桿來誘導人才流向，但這些主張會帶來額外經費成本，所以中央政府不傾向採用。

⁴ 參閱考選部歷年統計：http://www.moex.gov.tw/main/content/SubMenu.aspx?menu_id=316。

肆、研究方法及設計

本研究主要是以質性研究方式進行，訪談來自不同背景及經歷的現職公務人員，目的是探索他們如何利用政府內部人力市場發展職涯。訪談對象主要為經高普初考及地方特考進入公職之人員，前者範圍是 2008 年後入職之公務人員（以最後一次考試分發為基準），因為該年是限制轉調制度之開端；後者範圍則以 2003 年該考試啟動後入職之公務人員（也是以最後一次考試分發為基準）。而為了比較舊世代與新世代之差異，本研究也同時針對 2003 年前入職的公務人員作少量的抽樣訪問。所有這些樣本皆有成功請調機關及／或轉變職系經驗。

本研究之受訪者是透過不同管道的接觸聯繫，訪談以「半結構」（semi-structured）模式進行，每位訪談時間大約半小時至一個半小時不等，訪談是以面對面或電話錄音方式進行（訪談大綱如附件一）。受訪樣本以立意抽樣方式篩選，除上述兩大類考試及入職時段外，樣本來源也區分為技術與行政職系（指初任時），並依據現職在中央與地方機關，以及不同工作地域的地方機關，還有曾經或沒有地方機關工作經驗的現職中央機關人員作為抽樣原則，最終有效成功訪問了 77 人（如表 1）。

訪談在 2015 年 9 月至 2016 年 10 月之間進行，這 77 人中，男性占 47 人，女性占 30 人。所有樣本皆有大專以上學歷，最高學歷者於受訪期間正修讀博士學位。他們初任及現職工作地點幾乎涵蓋全國所有縣市（除了新竹縣、金門縣及連江縣），當中臺北市的數量最多（由於其為大部分中央機關之所在地）。樣本公職年資最短 2 年，最長達 36 年，大部分介於 4 至 10 年之間。樣本多以高考三級或地特三等作為最近一次的考試分發，少數 2003 年前入職的樣本是透過基層特考入職或以專技考試入職轉任公務人員。樣本的現職職等從委一至最高簡十，多數樣本在受訪時的職等為薦六到薦八。他們的工作（初任及現職）涵蓋 36 個職系，當中初任為行政職系者達 42 人，技術職系者達 35 人（如附件二及三）。

本次訪問樣本最多機關轉調次數達 6 次，大部分樣本僅經歷一次轉調（共 46 人），其次為二次（22 人）。有兩個樣本僅有轉職系經驗，沒有轉調工作機關。此外，共有 36 人有轉變職系經驗，其中 11 人已從技術轉進行政職系（另有 3 人曾從技術轉進行政職系，之後又轉回技術職系）；因此，於受訪時仍留在技術職系之樣

本為 24 人（如附件三）。

表 1 有效受訪樣本分布表

初任年分與 考試種類	現職機關 層級別	其他條件	行政職系 (初任)	技術職系 (初任)
2003 年前	不限		5	7
高普初考 (2008 年後)	中央機關	僅有中央機關工作經驗	4	3
		曾有地方機關工作經驗	5	5
高普初考 (2008 年後)	直轄市*	臺北	1	1
		新北	2	1
		臺中	1	1
		臺南	1	1
		高雄	2	1
地方特考 (2003 年後)	直轄市*	臺北	1	1
		新北	2	1
		臺中	1	1
		臺南	1	1
		高雄	1	2
高普初考 (2008 年後)	地方縣市 [†]	北	1	1
		中	1	1
		南	2	1
		東	1	1
地方特考 (2003 年後)	地方縣市 [†]	北	1	1
		中	2	1
		南	1	1
		東	2	1
地方特考 (2003 年後)	中央機關		4	1

* 在規劃本研究時，桃園仍未升格為直轄市。

[†] 北中南東部地方縣（市）分別是指，北部：基隆市、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣；中部：彰化縣、南投縣、雲林縣；南部：嘉義縣、嘉義市、屏東縣；東部：宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣。

資料來源：本研究整理。

伍、內部人力市場之行為

一、進入公門之原因

在討論本次受訪樣本的內部人力市場行為之前，本節先簡略分析他們進入政府職場工作之原因，這有助於理解他們後來之請調行為。絕大部分受訪者當初考公職的原因皆是追求「穩定保障」。當中，部分樣本所受專業教育較導向公職（如政治／公共行政、公共衛生、社工、護理、水利／土木工程），另一部分則因為其所受教育之專業出路不佳（如教師）或不感興趣、或家裡所在地私部門工作機會不多，故直接選擇投考公職。而那些曾經在私部門工作的樣本當中，頗多是因為不喜歡或不適應相關私部門的工作環境（例如工資低、工時長或上下班不定時、無法兼顧家庭），再加上經濟不景氣，故轉移投考公職，期待改善工作環境及待遇。也有一些樣本在投考公職前就在政府機關（包含郵局）擔任約聘僱人員或臨時人員，或者工作上有與政府機關業務往來，覺得政府工作環境待遇不錯，或覺得既然已在政府機關工作就「順理成章」地往正式人員的方向走。

另外，一些樣本反映自身畢業後不知投身什麼行業，故就「試試看」；而且不少樣本的父母家人（特別是父母也是公務人員的）也往往會鼓勵他們考公職。個別樣本剛巧因為準備證照考試，順便考相關的公職類科，或因為出現時間空檔可以「考一下」（如服兵役前或於讀研究所期間），就「意外」考上。受訪者在選擇考試類科上，一般會受到其學校教育所引導，傾向與其所學專長有關，特別是技術職系入職者。但行政職系入職者則較因應考試準備難易度、職缺情況或受補習班的推薦影響來挑選類科，比較會脫離原本的專長，且有一些會採策略性選擇，先找容易進入政府機關工作的考試類科，然後進去後再轉職系。其中一位現於地方政府教育處工作的受訪者，他本身也接受過師範教育，但卻刻意向一般行政類科，因為他覺得職缺比較多，且知道未來可憑學分轉教育行政（受訪者 ABCN1）。

基本上，樣本所反映進入政府職場主要動機，並非認為公部門工作具挑戰性或有意義，這些積極動機或具所謂「公共服務動機」（public service motivation）（起

碼在進入公門時)。⁵ 對大部分受訪者而言，公職就是一個「職海救生圈」，作為遇到私部門工作情況不理想、經濟不景氣工作難求或對自己前途不知去向下的最佳選項。他們當中，部分對政府工作的想像是工作壓力較低，比較安逸，但有時考試分發的工作單位情況比預期往往有落差，這也促使他們必須進入政府內部市場找職缺進行調適。其中一位受訪者對機關人力流動現象就作出以下評論：

他們會走可能就是……不是你想像公務人員那麼的輕鬆，那如果是這樣，一樣賺三萬多、四萬多，要被你這樣壓榨的話，那我寧願去業界就好了，大家最終的想法就是，我考試的目的就是穩定跟輕鬆嘛，可是如果這個工作不是穩定或輕鬆的話，是不是大家就會走了（受訪者 TCBE2）。

二、請調動機

樣本公務人員經考試分發到政府機關服務後，其請調動機可大約分為三大類：家庭地理因素、積極因素及消極因素。

（一）家庭地理因素

家庭地理因素是基於家庭所在地與工作地域之間距離所作出之請調。這首先導因於我國的考試分發制度，其以考試分數高低並依考試錄取者填寫志願優先順序作分發的依據。然而，絕大部分樣本皆傾向以「離家近」作為選擇機關的優先考慮。一旦由於自己分數不高、或其所選的地區較為熱門但職缺較少、或考試類科本身職缺不多，則極有可能分發到「離家遠」的地方，所以他們多在轉調限制屆滿前後（俗稱綁約到期）就開始尋找職缺。有些主管對外地來之菜鳥已早有心理準備，他們不會待很久。有一位受訪者更說：「我一去（報到），主任介紹我的時候，就說啊，這是我們新科員，高考來的，很優秀，可是應該待不久，應該期滿就會回臺北」（受訪者 ABAC2）。而實際上，所謂綁約也並非完全不能動。其中一位受訪者是 2015 年高考入職，但分發到一個相對「離家遠」的機關（其實已是他家鄉的所在縣市）。理論上他要被綁約三年，但由於這限制僅是主管機關以外之機關，所

⁵ 只有一位受訪者反映，因為大學時曾投入學校的公共事務，所以對公共服務很有興趣，所以投考公務人員（受訪者 ACCS1）。

以他仍可調到其他所屬機關，故他分發報到後就馬上找新職缺，在一年內遷調到「離家近」的機關（受訪者 TBBD1）。

就算經地方特考管道入職的公務人員，情況也沒有差太多。基於職缺分布的不平均，很多受訪者是以職缺多寡及職缺競爭度作為報考地區的標的，甚至自己家鄉根本沒有相關職缺，而必須報考他區。而過去地方特考是以大區劃分，就算報考到自己家鄉所屬的大區，也不一定能分發到自己家鄉的縣市，所以他們仍會在三年限制期限屆滿後，尋找該大區內較「離家近」的職缺。

反而，一些「舊世代」入職的公務人員則不用煩惱上述問題。本研究有訪問了一位 2008 年前普考入職的公務人員，因為他是增額錄取的，家在宜蘭。在當時制度下，他不用填志願，而是直接從行政院人事行政總處「事求人」網站找職缺，投履歷面試。所以他可以直接挑選宜蘭的職缺（受訪者 AANG3）。

此外，部分受訪者在入職時仍未成家，但後來結婚，甚至已有兒女，所以為了與另一半團圓或方便照顧孩子，而必須請調到「離家近」的機關。當然，也有一些樣本個案在轉調考慮上不一定以「離家近」作為考量。個別一些未婚樣本是多年在臺北上學的中南部人士，大部分朋友都在北部，所以最終挑了北部中央機關為轉調對象（受訪者 ABAL2；ABAL3）。不過，也有分發到新北市政府工作之普考入職人員認為雙北生活費太高，所以必須請調到雙北以南的地區（受訪者 TBBB1）。

另外，不少受訪者反映，他們本身除了以「離家近」為考量外，也會以「中央機關優於地方機關」作為基準。這除考量到中央機關升遷機會相對較佳、資源福利比較多之外，也有人認為地方機關比較辛苦，特別是要面對民眾的部門。不過，對已成家的受訪者而言，家庭考量仍然是優先。若家庭不在大臺北地區，他們就算想往中央機關發展，也只會考慮派駐地方的中央機關。

在本次受訪中，有一個特殊案例，他是土木工程職系入職的，其填寫分發志願時，就是以「容易異動的單位為優先」。他根據前輩的分析，認為就土木相關職務不能待在一個機關太久，否則負擔會越來越重。所以他挑了一個容易異動的中央機關，但工作地點在臺東，其家卻在臺中（受訪者 TBAC3）。

（二）積極因素

所謂積極因素是指因應未來「進取性」的發展考量而尋求請調。不論是否分發

到「離家近」的機關，大部分受訪者工作到一段時間後就開始萌生去意。在 2008 至 2014 年之間以高普初考入職的公務人員有所謂一年綁約期的限制（實質上連同訓練時間算是一年四個月）；而地方特考入職的公務人員則受三年內不得離開原分發機關之綁約，所以追求「離家近」高普考初考入職者大多會在工作一年多後就試圖請調；而地方特考則三年後。但就算沒有這考量，大部分樣本會在綁約期滿後之一段時間內因應其他相關職涯發展之因由而請調。其中一位分發到大學工作的受訪者就認為：「公家機關比起來它是比較輕鬆啦……[但]在學校學不到公務的那些東西啊」（受訪者 ABAL2）。所以他僅待了該大學一年八個月就請調到其他機關。另一位分發到區公所工作的受訪者就認為公所「編制比較小……事情比較單純，想看看……不同的，看看比較大的單位在做什麼事」（受訪者 TBBF1）。所以他在公所工作三年半後就請調離開。另一位受訪者則在第一個機關待了八年，「忙了八年……想要換一下環境……單純想挑戰一下不一樣的工作」（受訪者 AANG3）。一位以地方特考五等入職分發到地方稅捐處擔當辦事員的受訪者也認為其工作「不會[辛苦]，但是因為比較制式化的工作，就是收發……比較 routine」（受訪者 ACBA1），所以也在該機關工作三年半後請調。也有一位在地方教育局工作的受訪者，於他在該機關工作七年後，知覺自己有一些「行政慣性」，一些「大家不喜歡的公務員性格就出來了」，所以便想去其他縣市相同性質機關磨練一下，未來再去教育部工作（受訪者 ACCN1）。其實對很多受訪者而言，待一個機關三年本身就算是頗久或是基本歷練，需要換一換工作環境。

也有一些基於自身的專業志趣，希望找到一些貼近自己工作興趣的工作，這特別是從技術職系人員中發現。有兩位在農委會所屬機關工作之受訪者便是如此，其中一位在初任分發到的機關中被行政雜事纏身，故請調到試驗單位（受訪者 TBAL4）；另一位本身是臺北人，但其考試分發機關為澎湖，其後請調至臺中，皆是以工作內容為優先考慮，希望跟研究工作有關（受訪者 TBAC2）。

總之，工作單調、想學習新東西、專業志趣，甚至就是想換一換工作環境的想法，往往是請調他機關之「推力」（起碼作平調）；同時，外機關提供的晉升機會就進一步給予請調之「拉力」。當公務人員考績結果不差，其往往很快就獲得升職等資格（只需要三年考績一甲、兩乙或兩年考績皆列甲等）。若外機關有更高職等或職務列等更高的職缺，便會吸引他們跳槽，也較能合理化他們的請調。在各職系

受訪者中，人事行政職系似乎較為有系統地安排人員以請調方式升遷，而且請調過程也較順暢。有某直轄市人事人員就表示，其機關針對做滿兩至三年的薦任人事科員，會把他們納入名單，並主動提供基層主管升遷資訊，讓他們去報名申請（受訪者 ACAG1）。另外兩位在不同直轄市工作的人事人員也有類似的說法（受訪者 ABBB1；ACBE1）。

不過，求取晉升的請調有時也不一定是完全積極性的。有受訪者就提及他的觀察：因為臺南縣市 2010 年合併升格直轄市，有很多新的缺，他發現有很多雲嘉南的公務人員就跑去臺南市，占高職等的缺，然後過一陣子又降調回來，這並不影響其本俸薪水（受訪者 AANG5）。另外，有一些職系本身在機關內缺乏升遷機會，例如資訊技術職系。有這職系之受訪者就表示其工作機關就只有一個資訊技術職系的職位，所以要升遷必須往其他機關跑（受訪者 TCBA1）。

此外，有一些請調他機關的動機是為了方便讀書進修。這裡也視為積極因素。當工作單位業務繁忙而又想進修時，一些受訪者就會請調到工作相對輕鬆或容許請假上學的機關。另外，其中一位受訪者原本是主管，準備出國進修，但因為進修期間不能兼任主管，必須降調，所以他就請調他機關（受訪者 TCBA1）。

（三）消極因素

所謂消極因素是指基於對自身不利的因素或對工作不滿而尋求請調，這相對於積極因素更為普遍。具體上，這因素包括工作負荷量、工作適應問題、工作高風險性、人際關係問題、公平性問題。

首先，雖然有一些曾於私部門工作的受訪者認為在政府工作相對輕鬆，但這要視是什麼地方及什麼機關。對很多受訪者而言，公務人員的工作比預期中壓力大，因此萌生請調的動機。

[比預期]差太多吧，以前覺得公務員就沒什麼太多業務（受訪者 TBAL4）。

大部分公務員都會說跟預期[想像]中不太一樣……公務員怎麼會加班加成這個樣子（受訪者 ABBE2）。

業務壓力很大，然後我比較當初會想當公務員其實就是希望比較安穩一

點，或是我的假日有我自己的時間（受訪者 TBAL2）。

壓力好大……一開始[來到這單位]就真的很想跑，其實我是想忍耐一年，因為想說有工作經驗，然後也的確忍耐了一兩年（受訪者 TBAL5）。

當工作壓力造成人力流失時，這會進一步增加留下來工作人員的壓力，迫使更多人離開，甚至寧願重考。

那時候大家都想走，因為大家都跑不了（註：即商調不放人），都靠考試走，所以那一年度我記得同一次考上走的就三個，一個科而已就一次走三個，都考試走的（受訪者 TBCT1）。

其實，本次研究受訪者大多反映其離開過的機關人事流動率非常高，特別是地方基層機關。

另外，少數受訪者並不適應某些工作形態或不想持續維持該工作形態，故請調到工作屬性不一樣的機關。其中一位被分發到交通部觀光局工作的受訪者，由於要負責稽查工作，會隨時被召回處理事情，工作時間不固定，又需要跟旅遊業者交際，與個性不合，所以請調到工作比較靜態的機關（受訪者 ABAC1）。另一位被分發到地方環保局工作的受訪者（技術職系），在環保機關工作已八年，由於不想一直輪班工作，所以轉到其他機關做一般行政工作（受訪者 TCBB1）。

還有一些是涉及工作的認同問題。其中一位受訪者是政風人員，其覺得「自己做得累啦，然後可能就覺得做政風的工作好像有點不知道重點在哪裡呀，不知道在做什麼」（受訪者 ABBF1），故最後調到一般行政。另一位則是專業社工，原服務於社會局。她批評機關首長（非社工專業的）常常基於政治回應性而要求他們做一些超越社工專業應該做的事，並影響到其專業應該要處理之部分，所以她最後請調至區公所做民政工作（受訪者 ABBA1）。

上述所提及的工作壓力問題，部分是涉及某些職務的高風險性。所謂高風險主要是指容易「犯官司」。很多受訪公務員表示一旦要負責採購工作，都會面對司法風險。其中，土木及水利工程職系的工作者更是最大宗。當中一位受訪者更說：「如果一直做水利土木業，你要一生不卡官司，很難」（受訪者 TBAL3）。另一位更認為他找職缺請調時，「好缺的定義，就是不用辦工程[採購]」（受訪者 TCBE2）。另外一位原本一直做機械維修工作的公務人員，由於家庭因素請調到高

級工業職業學校工作，原本職務也是維修工作，但主管突然要求他接手兼辦採購。當到任兩個月後，上一手承辦人就被羈押，使他非常恐懼；且接手這工作後，一直都有檢調人員來做調查，使他必須承擔額外工作。所以他待在該校三、四年後就請調離開（受訪者 TANG5）。

另一個請調的消極因素是人際關係問題。有部分是與長官不和，例如與新升任的長官在工作上有不同看法或衝突（受訪者 AANG1；ACBF1），又或者長官管理方式太苛刻，所以部屬陸續請調離開：

其實我算是第十二個離職的……到今年年底大概二十五個離開了，然後大部分其實都是中堅分子，像課長啊，然後課員這樣子（受訪者 ACCT1）。

另一位受訪者原本在機關內工作一直十分愉快，但後來工作調動後被某位同事不斷騷擾，長官無法有效處理，所以她只有自行找職缺請調（受訪者 ACAG3）。

最後，員工知覺到工作場所的不公平待遇時，也會催生請調行為。一位被分發到地方工務機關的一般行政人員就覺得相對於技術職系人員，自己會不被重視，所以他「考進去當下[他]就想換單位，只是[他]有受那個限制，一年四個月」（受訪者 ABCN1）。另一位普考分發到地方衛生機關當辦事員受訪者，就抱怨她跟單位內其他委任五職等至薦任七職等的衛生稽查員一樣要跑外面做稽查工作，所以覺得不公平，故綁約期滿後就馬上找職缺（受訪者 ABBE1）。

上述案例可能只是個別工作安排問題，但也有受訪者評論指出普遍上對新人有不公平的工作安排情況。一位公職年資十一年的受訪者就批評，很多機關內的資深人員沒有協助新人做適應工作，「有新人[來到]就會想法趕快把不喜歡的業務趕快丟給他，抱著我喜歡做的」（受訪者 TCCN1）。另一位受訪者也觀察到由於勞逸不均，新人流動率很高。他本身在某一機關待了四年多算是最久了（受訪者 TCCT1）。

三、請調機關之取向

不管是考試分發填志願或分發後之請調，受訪公務人員會有一些挑選機關之普遍取向。一般認為中央機關優先於地方機關（地方特考入職者除外，其在入職及最初六年不能轉調到中央機關），直轄市機關又優先於一般縣市機關；地方一級機關

又優先於基層機關。

高層級機關較受歡迎除了上述提及的升遷機會外，也涉及到認為機關運作較有制度；當中，更多會提及對地方／基層機關的負面形象。就算不涉及上述「犯官司」的風險，很多受訪者對地方，特別是第一線機關，都會有所卻步：

問：主計總處有什麼好處？答：好處喔！比較不對民眾，他業務比較單純（受訪者 TBAL1）。

越非直轄市的地方，覺得被政治干涉[比較多]（受訪者 ABBA1）。

縣市政府常常要加班到八、九點，而且有派系……因為[有]政黨輪替……比較多輿情壓力（受訪者 TBAL5）。

[地方]幾乎都是民選首長，所以有時候他們就會不太把公務人員當成公務人員，就有點像是那種，反正今天我選上了我就是一方之霸，就是接下來全部是我的（受訪者 ABAL1）。

第一線人員比較容易接觸到廠商或者一些民代壓力（受訪者 TBAL3）。

誠然，中央機關不見得就不會接觸民眾或不用做政策執行工作，這主要是指一些四級機關，那裡的工作人員其實跟一般地方第一線機關無異，所以某些於中央四級機關工作的受訪者，其工作單位之人事流動率一樣很高。不過，總體而言，本次受訪樣本中，甚少有從中央轉調地方機關之個案。⁶ 這些少數個案都是跟家庭因素有關，包括婚姻（受訪者 TBCM1）；父親過世，需要人照顧母親（受訪者 ABCS1）。還有一位是原本分發到國民健康局的人事人員，在臺中上班（中部人士），但後來組改，辦公地點搬遷到臺北，故他寧願「離家近」而請調到臺中市政府機關（受訪者 ABBA1）。

而在請調的路徑上也非只考慮位階的晉升。有一些受訪者在討論到未來職涯的規劃上竟然是想降調。這類人員主要是已晉升到一些「瓶頸」位階（如九職等），不容易持續晉升。兩位由地方特考入職的人事人員，後來請調到中央部會工作，並晉升至九職等專員，就表示下一階段可能會降調。其中一位考慮要回鄉，但到地方

⁶ 本次抽樣涉及現職中央機關的部分，有區分是否有地方機關工作經驗，作為抽樣原則，但針對地方機關樣本，並沒有特別作這樣的區分。

政府不太有平調之可能，所以唯有降調（受訪者 ACAG2）；另一位則覺得中央二級機關工作比較忙，他有意找一個四級機關的八職等主管缺，加上主管加給，還會比現職收入更多（受訪者 ACAG1）。還有一位現職區公所的課員，未來亦想降調，他覺得每月收入未差多少，他只想工作內容單純一點，生活品質好一點，壓力少一點（受訪者 ABBF1）。

四、職系之轉變

職系之轉變是內部人力市場行為之另一個反映。很多時候請調機關不單是轉變工作場所，也同時是轉變專業。從統計上看，本次受訪者中，42 位行政職系入職者中，有 15 位曾轉變職系；而 35 位技術職系入職者中，就有 22 位曾轉變過職系，所以技術職系入職者的專業移轉情況較為明顯，且有 11 位在受訪時已轉進行政職系。不過，實質上，一些技術職系人員之職系轉變僅是移至密切關聯的技術或行政職系，如土木與水利技術之間，以及環保技術轉至環保行政、交通技術至交通行政。當中，3 位曾轉入相關技術的行政職系，最終又轉回技術職系。

但值得注意的是，有 5 位土木工程職系入職受訪者，有轉至經建行政職系，當中 3 位更在受訪時再轉至一般行政或交通行政。這種透過經建行政，再往外轉入行政職系的做法，似乎在某些技術職系人員之間普遍發生。有時，技術職系人員的工作調動及升遷本身就會「自動」轉變職系。其中有兩位受訪者其實從來沒有請調過機關，但因為工作調整到負責較多行政工作，所以就從環保技術轉至環保行政（受訪者 TCCS1），及從土木工程轉至經建行政（受訪者 TCBF1）。後者更已轉入一般行政職系；前者也會考慮未來轉進一般行政。最後，有兩位受訪者的專業轉移差距性頗大，其中一位從最初的獸醫職系轉到農業行政，再轉到一般行政，受訪時已轉到社會行政（受訪者 TANG4）；另一位則是從公職護士轉至衛生環保，再到一般行政，現在轉至人事行政（受訪者 TANG7）。

循行政職系入職的受訪者相對轉變職系的幅度較窄，這涉及行政職系較傾向通才性，故不能轉進技術職系或專業行政職系。一般情況是各種專業行政職系轉入一般行政。當然也有個別一般行政入職者轉入專業行政職系，包括上述已受師範教育的受訪者就從一般行政轉入教育行政。也有受訪者表示，為商調自己偏好之人才，機關甚至會為其改變職系要求。例如某市為了商調一位一般行政職系的人員到自己

的觀光部門工作，特別設該職位為一般行政職系，而非通常的經建行政或交通行政職系（受訪者 AANG5）。⁷ 所以，人才流動的專業屏障或門檻並非很堅固的。

人事行政可說是在本次研究中最受歡迎的職系。8 位人事行政入職受訪者皆沒有轉變職系，且有兩位其他職系入職者轉進人事，這些受訪者也反映暫時不會轉進其他職系（就算其中兩位曾想過要試一下不同性質的工作）（受訪者 ACAG1；ACBE1）。由於人事行政職系僅是面對公務人員，相對工作壓力較少，因而較受歡迎：

人事我們一條鞭，而且我們也可以去管別人，也比較單純一點，因為業務就是[服務]公務員（受訪者 ABAL5）。

五、請調技巧與長官反應

要成功請調他機關，必須滿足兩項基本條件：1. 他機關有適合自己的職缺，並能獲得錄用；2. 現在服務的機關批准你商調至他機關。受訪公務人員大多數是依賴「事求人」網站獲取職缺資訊，然後投履歷及面試。不過也有受訪者是透過人脈獲得資訊，或透過各種管道先打聽職缺情況。且部分請調個案更是預先內定好或根本沒有競爭者，機關將職缺公告上「事求人」只是形式而已。一位受訪者更指出，如果職缺公告時間「少於 14 天的，那個缺幾乎就已經內定了」。他更認為地方的人事權都在民選首長手上，「你想調一個缺的話，好的缺你沒有一些人脈背景關係，事實上很難去調到那個缺裡面」（受訪者 TANG6）。不過，這種需要靠關係的說法，主要來自一些在南部非直轄市地區工作之受訪者，其他地方受訪者並沒有如此的反映。另一位在臺北中央機關工作的受訪者，其家在臺南，也表示南部缺不多，「要調回南部其實真的滿不容易，因為什麼東西其實都要先請人去打聽一下」（受訪者 TCAG1）。的確，有一位原本在北部工作的受訪者，因為婚姻關係想調到南部某縣市，見到有職缺公告都去申請，但結果都石沉大海。所以就透過家人找民代幫忙聯絡推薦，才能去到該地工作（受訪者 ACCS1）。

雖然本次絕大部分受訪樣本皆曾成功請調他機關（除了兩位只有轉職系的樣本），但這並不代表主管是毫無條件地「放人」。有受訪者認為，「通常人家來商

⁷ 依職系轉調規定，一般行政職系人員不能轉調經建行政或交通行政職系。

調很少不放人的啦，他如果不放人，這個長官被外面的人知道，就說這個長官是異類」（受訪者 TANG4）。由於主管本身也是過來人，大多經歷過如此的請調過程，所以阻擋後輩請調似乎說不過去，頂多是讓主管有心理準備，預早安排工作交接。因此有主管會跟下屬說：「你要離開不要跟我講理由，你半年前跟我講就[可以]」（受訪者 TBBE1）。然而，本次受訪者大多是採取「先斬後奏」策略，並沒有事前與主管先溝通。

在這情況下，請調的理由（或藉口）便成為關鍵。受訪者反映，如果是以升調、結婚及回鄉作為請調之理由，一般而言，主管都會「放人」。有受訪者更指出：「結婚……生小孩……父母有生病……通常都是這三大理由，好像擋人家會折損陰德之類」（受訪者 TBAL4）。相對地，降調則比較困難，這某程度涉及主管的面子問題，因為寧願降調也要離開會給外界對該單位不良之印象，「對主管來說，是個侮辱」（受訪者 TCBD1）。

主管面對「突如其來」的「離職通知」通常都會口頭作出慰留，甚至對殷切想慰留之人才提出「升職」的承諾（受訪者 TBAL2）。當然，如果是表現不好的人員，「他巴不得讓你走，他就很開心的簽名」（受訪者 TBAL4）。另一位受訪者也有類似的說法，認為「能力好的一直出不去，能力不好的或者是跟長官不是那麼配合的，反而她出去的機會會比較高」（受訪者 ABBE2）。而面對頻繁或大量人員想離開時，有主管真的會採取不批准的回應，甚至有受訪者指出，一位已經連續擋了五、六個請調案的主管，其對該受訪者請調之一再要求的回應就是，「沉默不語」（受訪者 TBAL5）。

誠然，有些機關或主管會定有內規，如某市就訂了兩年不能走的內規，商調函來了也不放人，就算懷孕，想離家近一點，也一樣沒有例外（受訪者 ABAL5）。有些機關單位基於人力流動頻繁，所以會先跟屬員講好，例如「一年只能放兩個[人]」（受訪者 ACCM2）。政風人員也有一套他們調到非政風人員之限制規定。獲取批准的條件是：1. 升調；2. 平調則需要在政風服務三年；3. 職等不變，但是調到主管職務（受訪者 ABBF1）。

本研究發現，技術職系受訪者之請調過程較會遇到阻擋或波折。這一方面涉及技術工作要求的熟練性較高，承接替代不容易；另一方面是某些職系（如上述的土木及水利）人力流失嚴重，替補不容易。有些工作地點更在偏遠地方，「開了連續

兩三次[缺]，都沒有人願意商調過來，所以就很慘」（受訪者 TBAC1）。所以他們的主管遇到有人請調時，就算不擋下來，也會拖一段長時間才會放人。部分受訪者更要利用民代施壓，逼主管放人（受訪者 TANG4；TBAC1）。

六、對請調現象之看法

從上述分析中，我們可以發現公務人員跨機關請調是我國政府內部人力市場一個非常頻繁且「常態」之現象，但當中實存在一些的緊張關係。這緊張關係涉及兩個問題：第一是機關主管是否有權阻擋請調？第二是人員自由請調是否傷害了機關之運作？就第一項問題，個別受訪者提出質疑，認為公務人員請調機關是他們之自由權利，其中一位將其比喻為員工在私人公司之間的跳槽，所以認為根本不需要主管之同意（受訪者 TCCT1）。另一位則引用「特別權力關係」來批評主管阻擋請調的做法，認為這完全不合理：

我覺得你看如果說我今天要因為家裡的關係，我想要回南部工作，這本來就憲法賦予的工作權，那你卻因為機關人力不足然後擋掉我的工作權……這個是違憲的（受訪者 ABCN1）。

以上說法明顯是將請調他機關等同外部人力市場之流動，認為工作者有權自由選擇職業及工作場所。但從內部人力市場之角度看，這說法是站不住腳的，因為用人機關從來都不是公務人員的最終「僱主」，它頂多是「國家」這家「母公司」的「子公司」。若用人機關等同獨立法人的私人公司的話，員工根本就不可能以「請調」方式「跳槽」到別的機關，還享有官職等俸給之保障。當然，請調問題的根本並不是主管是否有權阻擋請調或是否有綁約機制，而是員工的留任意願問題。正如其中一位受訪者評論指出：「對於一個好單位，你根本不用綁，他就會留下來，對於操的，你綁他，他就是在數饅頭」（受訪者 ACBB1）。

縱然存在主管阻擋請調之情況，但並不表示其普遍性。實情上，正如以上已透露，對很多受訪公務人員來說，一位（新進）公務人員待在一個機關兩、三年，然後嘗試其他機關的工作算是頗合理正當的。當然，從人才（專業）歷練角度而言，容許人力流動或許是對的。問題是，我國的公務人員的人力流動是以「無序」或「無規劃」的方式進行，其結果就是，對很多人才流出機關而言僅是一種「純粹人

才流失」現象而已。以下是一些受訪者對曾服務過機關的人才流失情況之描述，從管理角度看，這些機關單位情況已到達災難性的臨界點：

[我在這裡已待了]六年多，[算非常資深]，其他再資深的就約聘僱，因為他們每年續聘下來，他們已經比我們更資深……[連]科長都換了好幾個（受訪者 ACAG4）。

我那時候還是前十老……所以我四年[年資]算前十老的，我們這邊其實兩年就算資深（受訪者 ACCN1）。

我們科長就滿驚訝的說：什麼，你要走。因為我們那時候科長剛來，然後我們科又沒有其他正式人員（受訪者 ABAL4）。

一個單位內員工只有兩、三年年資便算資深其實是頗可怕的事情，更不用說一位剛上任的科長面對下面一個正式人員都沒有之窘境。如果上述情況並非孤立案例的話，我國政府機關運作績效出現問題之原因，是不言而喻了。

已擔任主管的受訪者對員工請調行為相對地會與非主管人員有不同看法。一位在地方機關擔任科長的受訪者就反思指出：「工作常常在調動，變成說業務來接的人都模糊，會造成推動的困難……主管是去掌控整個大方向……可是最主要還是承辦人，你承辦人[對工作]不熟[練]，我主管不可能跳下去幫你做，如果你常常調動，我們也很累呀」（受訪者 TCCS1）。

一位公職年資已達 36 年，現職於地方衛生機關的受訪者，就表示其服務的衛生機關人力相對穩定，認為這對機關比較有利。但她觀察到與其機關有業務合作的社會局則是另一回事：

社會局（人員）流動很快，我們現在跟他們在做業務接觸的時候，我們就知道他們因為人員流動，他們落差很大……他們中間斷層很大（受訪者 TANG2）。

陸、討論與結論

上述訪談發現進一步確認，我國政府內部人力市場之運作是傾向「以員工個人為中心」的機制。公務人員可以基於各種動機，以「請調」方式滿足自身的需求，

甚至在投考國家考試階段已策略上盤算未來內部人力市場之操作性（如上述提及考生會因應職缺多寡來挑選類科，但實質上，他們志在未來方便轉進其他真正屬意之職系），而機關管理者在控制這人力流動上手段有限，甚至被認為欠缺正當性。這彈性機制明顯導向個人利益而相對犧牲組織利益。

當然，公務人員請調動機是多樣性的，也存在其合理性。最顯然的是家庭地理因素，其的確為我國不合理考試「分發」機制提供「分發事後」的調劑。從訪談中可以發現，「離家近」是絕大部分人挑選機關之主要考量，但分發制度無法有效做到這配對功能。然而，調劑功能與其他功能是同時並存的，且反映了其他制度設計之問題。

首先，雖然請調動機存在個人積極因素，但這大多是以一種「無規劃」的方式進行，部分也反映了機關欠缺對人才培育工作，驅使其自我尋找發展機會。而跨機關的職位晉升或因本機關欠缺晉升機會所造成的人才流失，則反映職系管理之問題。在本次研究中，僅發現人事人員（或加上其他一條鞭管理人員）較具有系統性之管理，其他職系之管理則較為鬆散，晉升階梯混亂、堵塞、交雜互通，容易造成人才及專業流失，特別是技術職系人力。

雖然從人力資源管理角度看，人力流動可以擴闊員工的經驗及改善他們的總體工作素質，但本次研究所發現的請調動機大多是基於消極因素（若排除家庭地理因素），請調只是一種人員「退縮行為」（*withdrawal behavior*）的反映，而非豐富員工歷練，甚至是機關欠缺對人力運用規劃之反彈效果（如將所有厭惡性工作交給新人處理）。更有受訪者就這樣說道：「每次[工作]受挫折就看一下『事求人』」（受訪者 ACCT1）。縱然請調可以消除員工與組織或管理者之間的緊張關係，但並不會解決某些機關長期存在的管理缺失問題（例如土木水利工程採購問題），因為大家（包括主管）只會用調遷來解決自身的困局，這最終受害是公眾利益。

以上所揭示正好指出公職並不是一個行業，而是很多個行業，裡面包含很多「受歡迎」及「厭惡性」行業或工作。但我國在制度設計上似乎僅將其視為一個大行業—公務人員。雖然因應政府機關工作多樣性，在考選上也採行「專才進用」，但當人才進入政府後卻馬上採取「通才管理」模式，且所謂「通」除容許中低階公務人員之間進行跨專業流通外，也容許跨機關層級的流通，這對基層機關特別不

利。這種「升官圖」⁸式的人事制度，目的只為國家留才，卻不為組織／專業留才。

此外，當考試院為外部人力市場嚴密把關之際，內部人力市場則欠缺有條理的管制，且彈性制度助長投機行為，存在大量潛規則，甚至外部政治力量的干預涉入。原則上，主管有權力為機關／專業留才，但現實上面對龐大的壓力衝擊，欠缺制度支持（除了對考試分發人員之綁約外），最多只能透過自設內規，與員工建立非正式契約。如果機關職缺是相對容易替補的話，主管更沒有很大誘因抵擋請調壓力。但不管工作是否非常專業，員工流動性過高，仍然會影響業務運作。因此，我國政府內部人力市場之運作的確讓公務人員有很多彈性選擇的機會，但欠缺對機關／專業利益之思慮。這最終是連結上公眾利益，傷害民生。

柒、政策意涵

以上分析並非否定公務人員的工作選擇自由，請調也的確可處理人與工作不適配，以及人與組織不適配之問題，惟內部人力市場與外部人力市場之間的選擇自由不應劃上等號，因為後者是在公開競爭之下進行（如重考），且要付出較高的代價（如在限制轉任期限內另以考試獲取其他任用資格，則必須重新銓敘審定俸級）。更重要的是，理應平衡個人與組織之間的利益，不應過度向個人利益傾斜，所以應排除濫用請調機制，及堵塞引起投機主義行為之漏洞，同時紓解個人與組織／主管之間的緊張關係。

就此，本文發現可導出下列政策意涵：

1. 必須檢討初任者以「分發」方式配置工作之方法。在平衡用人機關與考試錄取人員之利益及雙方之選擇權利下，應適度建立兩者之配對機制，在初次工作配置上就解決員工「離家近」之需求（若他們以此為優先考量的話）。不應簡單以考試成績高低及錄取者志願作為工作初次分配之基準。畢竟，工作配置功能不等同於大學考試之分發。
2. 在舒緩「離家近」之合理需求時，必須同時防止某些考生以「先考上再調」的投

⁸ 「升官圖」是古代一種以官位升遷為主題之遊戲。在這裡，意指一種普遍適用的單一管道升遷。所有官員，不論什麼專業，都在同一官職階梯上升遷流動。

機主義行為，迫使考生必須慎選考試類科、專業及未來服務機關，降低策略性考試行為，不應讓他們有可隨便從別的機關找職缺離開的期待。因此必須強化對公務人員之跨機關（特別是不同專業性質或部門系統的）與跨職系轉調之限制，為機關及專業保留人才。

3. 考慮到現行制度設計下某些職系升遷機會較少，影響工作前途及士氣，所以我們必須改變職系制度之設計及管理。首先，官職等可依附在職系上，即讓所有職系都有自身的升遷階梯（如一般行政職系內分為多個職等，新進該職系人員從最低職等逐等晉升），而非像現今設計將官職等依附在職務上。這不單可提振士氣，也可建立各職系的專業主義及歸屬感。此外，可整併相近職系，減少不必要的升遷屏障。例如某些專業會二分為行政或技術兩類（如環保技術與環保行政），其實可合併為單一職系就可以。各職系應建立自身的管理（包括俸給與升遷調動）及訓練模式，以強化專業性及可因應市場人力供需來調整薪資，而跨機關調動更應依職系所屬由上而下的規劃（就算員工可作選擇）。
4. 以上措施不會自動解決引發「退縮行為」的負面因素，但由於已縮限了「退縮行為」之選擇（員工只能用辭退方式「退縮」），因此迫使機關首長、單位主管及一般員工正視處理機關單位內一切不適當及不正義之管理行徑（包括對菜鳥公務員欠缺培養規劃或工作分配不公之問題），改變現在縱容的態度。

參考文獻

- 施能傑 (2003)。公務人員考選制度的評估。**臺灣政治學刊**，7 (1)，157-207。
- 徐子晴、林佩怡 (2013 年 6 月 10 日)。不甘淪為「人才培訓班」 北市喊「首都加給」。中國時報，2014 年 12 月 17 日，取自：
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20130610000327-260102>。
- 徐有守 (1988)。我國當今人事制度析論 (第二版)。臺北：臺灣商務。
- 陳雅芃 (2011 年 8 月 9 日)。五都吸人才 彰化帶頭陳情：公務員職等應調高。聯合晚報，A12 版。
- 張秋元 (2009)。公務人員高普初等考試與公務人員特種考試消長相關問題之研究。**國家菁英**，5 (4)，111-130。
- 蘇偉業 (2010)。從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國契約公務人力之改革。**文官制度季刊**，2 (2)，77-109。
- 蘇偉業 (2012)。政府契約人力之政策定位與現實：政府內部人力市場之啟示。**文官制度季刊**，4 (1)，33-59。
- 蘇偉業、葉上葆 (2012)。政務、常務及契約用人三元體系下政府彈性用人之研究。考試院委託之專題研究成果報告，未出版。
- Äijälä, K. (2002). *Public sector - an employer of choice? Report on the competitive public employer project*. Paris, FR: OECD.
- Arthur, M. B. (1994). The boundaryless career: A new perspective for organizational inquiry. *Journal of Organizational Behavior*, 15(4), 295-306.
- Bezes, P., & Jeannot, G. (2011). The development and current features of the French civil service system. In F. M. van der Meer (Ed.), *Civil service systems in Western Europe* (2nd Ed.) (pp. 185-215). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- DiPrete, T. A. (1989). *The bureaucratic labor market: The case of the federal civil service*. New York, NY: Plenum.
- Doeringer, P. B., & Piore, M. J. (1971). *Internal labor markets and manpower analysis*. Lexington, MA: Heath Lexington.
- Greer, S. L., & Jarman, H. (2011). The British civil service system. In F. M. van der Meer (Ed.), *Civil service systems in Western Europe* (2nd Ed.) (pp. 13-35). Cheltenham,

- UK: Edward Elgar.
- Horton, S. (2011). Contrasting Anglo-American and Continental European civil service systems. In A. Massey (Ed.), *International handbook on civil service systems* (pp. 31-53). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hwa, L.-J. (2001). The public administration of the Republic of China on Taiwan. In A. Farazmand (Ed.), *Handbook of comparative and development public administration* (2nd Ed.) (pp. 397-408). New York, NY: Marcel Dekker.
- Meier, K. J., & Hicklin, A. (2008). Employee turnover and organizational performance: Testing a hypothesis from classical public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 573-590.
- OECD. (1990). *Flexible personnel management in the public service*. Paris, FR: OECD.
- OECD. (2012). Human resources management country profiles: Hungary. Retrieved from: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Hungary.pdf>.
- O'Toole, L. J., Jr., & Meier, K. J. (2011). *Public management: Organizations, governance and performance*. New York, NY: Cambridge University.
- Pinfield, L. T. (1995). *The operation of internal labor markets: Staffing practices and vacancy chains*. New York, NY: Plenum.
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2015). *Organizational behavior* (16th Ed.). Boston, MA: Pearson.
- So, B. W.-Y. (2016). Flexible internal labor market of civil service in Taiwan: Decentralized job mobility fuelled by a centralized career-based system. *Journal of Democracy and Governance*, 3(1), 111-138.
- van der Meer, F. M. (Ed.) (2011). *Civil service systems in Western Europe* (2nd Ed.). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- van der Meer, F. M., & Dijkstra, G. S. A. (2011). Civil service systems in Western Europe: Variations and similarities. In F. M. van der Meer (Ed.), *Civil service systems in Western Europe* (2nd Ed.) (pp. 271-285). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Wise, L. R. (1996). Internal labor markets. In H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry, & T. A. J. Toonen (Eds.), *Civil service systems in comparative perspective* (pp. 100-118). Bloomington, IN: Indiana University.
- Wise, L. R. (2002). Public management reform: Competing drivers of change. *Public Administration Review*, 62(5), 555-567.

附件一 訪談大綱

1. 您為什麼想考公職？而當時您如何挑選考試管道（高普初或特考）及類科？
2. 當你通過考試時，你是根據什麼考量填寫工作機關志願？
3. 你如何評價考試分發到的機關？
4. 請說明一下每次請調背後的原因、取得職缺資訊的管道及挑選機關單位的考量？
5. 請說明一下每次請調所需要使用的技巧策略？
6. 請說明一下每次請調所遇到的困難及障礙？
7. 請預估未來是否仍有請調之可能性及原因？

附件二 初任情況

項目	內容	行政職系	技術職系
性別	男	21	26
	女	21	9
初任人員類別	一般人員	31	30
	人事人員	8	0
	主計人員	2	0
	技術人員	0	5
	政風人員	1	0
初任考試等級	初考	2	0
	普考	4	5
	高考三級	16	15
	高考二級	2	0
	專技考試	0	3
	地特三等	12	9
	地特四等	4	1
	基特三等	2	1
	基特四等	0	1
初任服務地點	基隆市	2	0
	臺北市	9	5
	新北市	2	4
	臺北縣	6	1
	桃園縣	1	1
	新竹市	0	1
	新竹縣	1	0
	苗栗縣	2	0
	臺中市	0	1

項目	內容	行政職系	技術職系
初任服務地點	彰化縣	1	3
	雲林縣	2	2
	南投縣	0	0
	臺南市	4	2
	臺南縣	0	2
	高雄市	4	1
	高雄縣	0	2
	嘉義市	0	1
	嘉義縣	2	3
	宜蘭縣	2	0
	花蓮縣	1	1
	屏東縣	1	1
	臺東縣	2	3
	澎湖縣	0	1
初任職系	一般行政	12	
	一般民政	5	
	社會行政	0	
	人事行政	8	
	戶政職系	1	
	社會工作職系	2	
	教育行政職系	4	
	新聞職系	2	
	會計職系	1	
	農業行政職系	1	
	衛生行政職系	1	
	政風職系	1	
地政職系	4		

項目	內容	行政職系	技術職系
初任職系	農業技術職系		1
	林業技術職系		1
	土木工程職系		13
	水利工程職系		3
	建築工程職系		0
	機械工程職系		1
	資訊處理職系		2
	測量製圖職系		4
	交通技術職系		1
	衛生技術職系		1
	畜牧技術職系		2
	獸醫職系		1
	環保技術職系		2
	環保衛生職系*		1
	都市計畫職系		1
	公職護士		1
	總數	42	35

*環保衛生職系現在已不存在。

資料來源：本研究整理。

附件三 現職情況

項目	內容	行政職系	技術職系
性別	男	30	17
	女	23	7
公務人員年資	3年以下(含3年)	3	3
	4-5年	12	3
	6-10年	21	11
	11-15年	11	5
	16-20年	3	1
	20年以上	3	1
現人員類別	一般人員	43	24
	人事人員	9	0
	主計人員	1	0
現職等	委一	1	0
	委二	1	0
	委三	3	2
	委五	6	1
	薦六	10	5
	薦七	13	7
	薦八	14	7
	薦九	4	2
	簡十	1	0
	現服務機關地點	基隆市	1
臺北市		14	7
新北市		7	1
桃園市		0	2
新竹市		1	0

項目	內容	行政職系	技術職系
現服務機關地點	臺中市	4	5
	彰化縣	3	1
	雲林縣	1	0
	南投縣	1	1
	臺南市	4	1
	高雄市	6	3
	嘉義市	3	0
	嘉義縣	2	0
	宜蘭縣	2	0
	花蓮縣	3	1
	屏東縣	1	2
	臺東縣	0	0
轉調次數	0 次	2	0
	1 次	28	18
	2 次	17	5
	3 次	4	0
	4 次	1	1
	5 次	0	0
	6 次	1	0
轉職系	人數	26 (含技術轉行政 11 人)	10
現職系	一般行政	19	
	一般民政	3	
	社會行政	2	
	人事行政	10	
	戶政職系	1	
	勞工行政職系	1	
	文化行政職系	1	

項目	內容	行政職系	技術職系
現職系	教育行政職系	6	
	會計職系	1	
	經建行政職系	2	
	農業行政職系	1	
	環保行政職系	1	
	地政職系	4	
	交通行政職系	1	
	交通技術職系		1
	農業技術職系		1
	林業技術職系		1
	土木工程職系		9
	水利工程職系		2
	都市計畫職系		1
	機械工程職系		1
	資訊處理職系		2
	農畜水產品檢驗職系		1
	測量製圖職系		2
	衛生技術職系		2
	畜牧技術職系		1
	總數		53

資料來源：本研究整理。

An Exploratory Study of Government Internal Labor Market in Taiwan: Balance of Interest between Individuals and Organizations*

Bennis Wai-Yip So **

Abstract

This article analyzes the cross-agency (cross-profession) mobility of civil servants in the government internal labor market. In-depth interviews with staff members from nationwide governments, different levels of agencies and class series, and those recruited through different levels of general examinations and special examinations for local governments were conducted to explore their motivations of transfer, orientation and skill of transfer, responses of their higher-ups, and their reflections on the mobility phenomenon. The analysis underscores the struggle between organizational and individual interests, and helps to facilitate reflections on the design of the government personnel system in Taiwan.

This study finds that the government internal labor market in Taiwan is

* This study is sponsored by Ministry of Science and Technology (MOST 104-2410-H-004-095-MY2). The draft of this paper was presented to the International Conference of Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs 2017 - Innovation and Reform of Public Administration (2 June 2017).

** Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: bennisso@nccu.edu.tw.

oriented towards an “employee-centered” mechanism that promotes individual interest at the expense of organizational interest. Job mobility in principle can help broaden job experience and improve job performance. But in fact the mobility is, to a large extent, motivated by negative factors, reflecting the “withdrawal behavior” of the staff and the lack of workforce planning. Therefore, the mobility tends to have a harmful effect on the government.

This study suggests that the mechanism of the internal labor market should not give too much favor to individuals. The institutional design should try to exclude the abuse of the mechanism and close all loopholes incurring opportunism. At the same time, the tense relationship between individuals and organizations/superior officials should be adequately mitigated.

Keywords: internal labor market, job mobility, job transfer, class series