

民國 101-105 年我國公務人力供需
之前瞻性研究

委託單位：考試院

主 持 人：龍文彬

研究助理：王婉齡

中華民國 100 年 12 月

民國 101-105 年我國公務人力供需 之前瞻性研究

委託單位：考試院

主 持 人：龍文彬

研究助理：王婉齡

中華民國 100 年 12 月

摘 要

本研究經蒐集整理公務統計資料進行量化分析，並綜合相關文獻、深度訪談、專家意見等質化分析結果，從人力資源運用觀點，探討我國公務人力供需情形，建構我國公務人力推估模式，推估政府組織改造後未來 5 年（民國 101 年-105 年）公務人力供需情況。

復依據考試院「文官制度興革規劃方案」的各項策略性目標，檢討政府外部與內部人力資源環境，發掘影響公務人力供需發展之因素，從公務人力供給與需求分析預測，探討對公務人力的影響與衝擊。並從「公務人力結構」、「外部勞動市場供需」與「內部勞動市場供需」三個層面，對於未來人力發展提出綜合分析與結論，期能有效掌握公務人力資源，作為擬定政策方向及文官法制之參考。

壹、公務人力結構

- 一、增進中央與地方人事交流，緩和公務人員年齡與年資老化衝擊，達成「人才」與「人力」之雙向均衡。
- 二、適度引導初任公務職位起薪與民間薪資水準看齊，改善公務人力低度運用現象。

貳、外部勞動市場供需

- 一、推動人格評鑑制度，增進考選效度，引進態度積極之優秀人才。
- 二、對國外開放人力市場，增進國內人力供給，減緩民間對公務人力之排擠，降低少子化衝擊。
- 三、配合高齡化趨勢，逐步延長退休年齡，充分運用現有人力，緩和人力需求成長，降低財政負擔。
- 四、漸進調整公務人員薪資結構，減少高資低用現象，吸引高階人才。

參、內部勞動市場供需

- 一、改革考績制度，增進考績效度，明辨優劣強化競爭，提升人力素質。

二、建立績效陞遷制度，結合考績、訓練與甄審，快速拔擢優秀人才。

三、充實人力供需規劃相關統計資訊，建立全國性靜態與動態時間數列人力資料供應平台。

Abstract

This study collects the statistics of civil servants and carries out quantitative analysis. In addition, qualitative analysis, such as literature review, in-depth interview, expert opinions and etc, is conducted. From the viewpoint of human resource management, this study attempts to explore the supply and demand of labor in government, and establish the model to forecast the demand and supply in next five years after the re-organization of the government.

According to the strategic objectives of “The project of civil service reforms and planning” proposed by the Examination Yuan, this study reviews external and internal human resource environment of the government, to figure out the factors influencing the development of the supply and demand of labor in government, and to explore the impact on civil service in terms of forecasted supply and demand. Furthermore, through three aspects of the structure of civil service, supply and demand of external and internal labor markets, this study proposes comprehensive analysis and conclusions in order to effectively allocate human resource of civil service and provide the reference in making policy and civil service.

A. The structure of civil servants

1. To promote the interchange of civil servants between the central and local governments in order to mitigate the impacts of aging issue of the central government, and to meet the talent needs of the local governments.
2. To lead salary of newly-appointed civil servants to match that of private sector and to improve underutilization of civil servants.

B. The demand and supply of external labor market

1. To propose scientifically sound personality tests, enhance the validity of civil service examination and recruit talents with active

attitude.

2. To open labor market to foreigners, increase the supply of labor force, mitigate the competition between private sector and public sector, and lower the impact of the decreasing birthrate.
3. To gradually extend retirement age in face of aging trend, fully take advantage of existing manpower, moderate the growth of demand for labor, and reduce the government financial burden.
4. To gradually adjust salary structure, decrease underemployment, and attract high-level talents.

C. The demand and supply of internal labor market

1. To reform the performance evaluation system, enhance the validity of performance evaluation, contribute to understand the performance of government employees, and raise the quality of civil servants.
2. Establish promotion system on the basis of performance, and combine performance evaluation, training and promotion to quickly promote talents.
3. To enrich related statistics of the demand and supply of labor in government, and establish the platform supplying nationally static and dynamic time series data.

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究緣起	1
第二節 研究目的	2
第三節 研究效益	3
第四節 研究分析架構	4
第五節 研究方法	5
第六節 研究限制	8
第七節 研究流程	8
第二章 文獻探討	13
第一節 相關文獻回顧	13
第二節 政府重大政策與法令	40
第三章 公務人力現況與歷史分析.....	48
第一節 公務人力現況分析	48
第二節 公共行政業人力運用分析	64
第三節 政府機關員額現況分析	68
第四節 政府人力資本衡量	70
第四章 公務人力供需推估與實證分析.....	73
第一節 公務人力供需量化推估架構	73
第二節 公務人力供需實證推估	81
第三節 公務人力供需均衡分析	107
第五章 未來公務人力供需影響因素分析.....	120
第一節 外部環境對公務人力影響與因素分析	120
第二節 內部環境對公務人力影響與因素分析	132
第六章 公務人力質化研究分析.....	167
第一節 深度訪談	167
第二節 專家學者座談	189
第七章 我國公務人力供需發展對策分析.....	218
第一節 公務人力結構分析	218

第二節	外部勞動市場供需分析	227
第三節	內部勞動(公務人力)市場供需分析	242
第八章	結論與建議	257
第一節	公務人力結構	258
第二節	外部勞動市場	261
第三節	內部勞動市場	264
文獻參考		270
附件		275
附件一：	公務人員深度訪談大綱	275
附件二：	非公務人員深度訪談大綱	278
附件三：	公務人力資本衡量問卷	281
附件四：	考試院研究發展委員會第 57 次委員會議決議執行情形	286
附件五：	考試院 100 年度委託研究專題「民國 101-105 年我國公務人力供需之前瞻性研究」期中報告審查會議決議執行情形	296
附件六：	考試院 100 年度委託研究專題「民國 101-105 年我國公務人力供需之前瞻性研究」期末報告審查會議決議執行情形	306

表目錄

表 1	全國公務人員人數之比較	49
表 2	中央政府機關總員額法員額編列情形表	68
表 3	93 與 94 年度行政院整體公務人力資本衡量結果表	70
表 4	89 年至 99 年各變數間之相關係數表	79
表 5	自願退休人員年資與年齡合計法定指標數表	82
表 6	公務人員各年齡組退休比例估計	83
表 7	民國 100 年至 105 年退休人數推估	84
表 8	100 年至 105 年非退休離職者估計結果	85
表 9	六都改制公務人員員額規定	88
表 10	100 至 105 年公務人員人數推估結果	90
表 11	及格錄取人數換算比例	91
表 12	未來 5 年考試進用需求與考試錄取人數推估 ...	92
表 13	趨勢方程式判定係數比較表	94
表 14	未來 5 年公務人員估計表—依據機關別估計 ...	95
表 15	未來 5 年公務人員估計人數—依據官等別估計 .	97
表 16	高等考試推估方程式各項係數估計值	99
表 17	高等考試人力供給推估結果	99
表 18	普通考試推估方程式各項係數估計值	100
表 19	普通考試人力供給推估結果	101
表 20	初等考試推估方程式各項係數估計值	102
表 21	初等考試人力供給推估結果	102
表 22	特等考試推估方程式各項係數估計值	103
表 23	特等考試人力供給推估結果	104
表 24	89 年至 99 年各種考試實際到考人數與推估人數	105
表 25	89 年至 99 年到考人數與推估人數誤差分析 ...	105
表 26	歷年高等考試人力供需情形	109

表 27	歷年普通考試人力供需情形	110
表 28	歷年初等考試人力供需情形	111
表 29	歷年特種考試人力供需情形	113
表 30	98 年至 99 年各種考試實際到考人數與錄取或及格 推估人數	113
表 31	各種考試迴歸係數比較	115
表 32	99 年行政機關公務人員各職等人數與求供倍數	117
表 33	薦任九職等每年平均陞遷機率	119
表 34	99 年 Cheers 雜誌「新世代最嚮往 100 大企業調查 」	121
表 35	零歲平均餘命與 65 歲以上人口數	123
表 36	歷年公務人員退休平均年齡	124
表 37	學齡前人口及入學年齡人口數及其成長率—中推計	127
表 38	歷年大專院校畢業人數	128
表 39	「中央政府機關總員額法」員額限制影響	133
表 40	六都改制合併後人力需求	134
表 41	1111 人力銀行職能測驗常模分數	139
表 42	現行陞遷候選人資績評分	148
表 43	100 年各職等起薪俸表與薪資倍數	151
表 44	各產業部門不同學歷初任人員薪資水準	152
表 45	99 年各行、職業類別薪資比較	153
表 46	2011 年美國聯邦政府員工各職等起薪俸表與薪資倍 數	155
表 47	100 年公務人員俸額表	158

圖目錄

圖 1	研究架構圖	4
圖 2	公務人力供需綜合分析模型	5
圖 3	本研究流程圖	12
圖 4	組織人口組成形態圖	35
圖 5	99 年全國公務人員年齡人口組成	52
圖 6	99 年全國公務人員機關別年資人口組成	54
圖 7	93 與 94 年行政院人力資本衡量結果	71
圖 8	人力供需模型分析架構	73
圖 9	公務人力需求面推估架構	76
圖 10	公務人力供需均衡模型	108

第一章 緒論

第一節 研究緣起

面對全球化、人口高齡化與少子化、資訊科技快速發展、經濟環境連動、產業變動、知識經濟時代來臨與政治、社會結構的改變等衝擊與挑戰，有為的政府必須掌握此時代之脈動，有效因應人民之需求，造福全民，提供及時的政治經濟施政計畫及服務，並同時展現高品質、高效能。

1980 年代以來，世界各先進國家為肆應前述各項衝擊與挑戰，即不斷地進行政府再造與相關改進措施，以提升國家競爭力。為建構活力政府，振興經濟，因應國內外環境與趨勢帶來的嶄新問題，我國亦順應時代趨勢，於中央與地方分別進行行政組織改造，以圖開創新局。

首先，在中央政府組織方面，依 99 年 2 月 3 日修正公布「行政院組織法」規定，新的行政院部會層級組織將由現行 37 個合併改制為 29 個，並自 101 年 1 月 1 日開始施行。另依同年月日公布之「中央政府機關總員額法」（或簡稱總員額法）規定中央政府機關總員額上限為 17 萬 3 千人，又依立法院通過該法之附帶決議，要求中央政府機關總員額於該法施行後 5 年內降為 16 萬人，屆時公務人力之需求及影響程度，將視新機關業務調整而產生變化。

其次，在地方政府組織改造方面，98 年 4 月 15 日修正公布之「地方制度法」，賦予縣市單獨或合併升格的法源依據。台北縣、台中縣市、高雄縣市、台南縣市，經行政院核定於 99 年 12 月 25 日升格或合併升格為直轄市。另桃園縣亦經核定於 100 年 1 月 1 日準用直轄市相關規定，加上原有的台北市，未來台灣將有 6 都 10 縣。有關各改制（準用）直轄市政府員額總數部分，依地方行政機關組織準則等相關規定，直轄市政府編制員額依人口數多寡分訂員額總數上限。

鑑於國內外情勢的快速變遷，考試院關院長於 99 年 8 月 19 日第 11 屆第 99 次會議表示，統計數據可回溯過往以幫助了解未來趨勢，

並可未雨綢繆地規劃公務體系人力發展，以維持或提升公務人力素質。因此應籌劃相關公務人力研究調查工作，預為因應。

為符合民眾期待，並回應前述各項衝擊與挑戰，我國政府部門更應提升公務人力素質和能力，以提升競爭力。本研究期望經由參考各種現有的人口、教育、勞動力、職業、公務人力等統計數據分析、研究報告、國內外文獻、學者專家意見，探討我國公務人力供需情形，並建構我國公務人力推估模式，推估政府組織改造後未來 5 年（民國 101 年-105 年）公務人力供需情況，以有效掌握公務人力資源，並從中發現問題，以作為擬定政策方向及修正文官法制之參考。

第二節 研究目的

壹、探討影響我國公務人力供需發展之因素

在世界潮流趨勢與國內外環境變化強烈的衝擊與挑戰下，哪些因素會影響公務人力供需發展？包括我國國家重要發展政策，如人口政策、兩岸關係發展及教育政策等，以及人口社會結構變化、新地方制度與其他相關重大影響因素。

貳、探討公務人力供需變化之影響與衝擊

探討未來 5 年公務人力在人口結構、年齡分布、各層級、各類別人力、人員流動及工作意願等會產生何種變化？所需公務人力質量類別與未來供需狀況為何？政府組織改造中央政府與地方政府公務人力資源是否會有消長現象？環境的轉變與工作要求的不同是否會引起大量的退休人潮？大量的退休人潮是否會引發各層級人力規劃與養成問題？

參、分析未來公務人力配置與供需落差

分析未來 5 年中央及地方政府合理及理想配置之公務人力為何？實際的人力配置、未來 5 年理想人力配置與「中央政府機關總員額法」立法院所做之附帶決議、「地方行政機關組織準則」、行政院核定增加之總員額上限間之落差情形。

肆、提出未來之因應調整策略

在全球多元文化、經濟發展、資訊技術快速進步、溝通便捷，與人口社會結構轉變情況下，公務人力之供需型態已產生變化，政府在員額管制政策下如何調整中間的落差？未來的教、考、訓、用如何配合因應？

第三節 研究效益

壹、提升公務人力素質與政府競爭力

期由回顧與前瞻，了解當今全球化、知識經濟、少子化與高齡化社會對公務人力資源產生的影響與變化，俾利策略規劃公務體系人力發展及修正相關配套措施，並規劃相關教育訓練事宜，以提升公務人力的素質，增強政府競爭力。

貳、加強人力規劃與厚植人力資本

根據長期推估的公務人力需求，確定相關組織各層級、各類別公務人力供需，有效掌握各方面的人力需求動態，俾利人力規劃及厚植公務人力資本。

參、規劃公務人力走向與發展政策

配合公務人力供需與人力素質分析，思考規劃未來我國公務人力發展政策走向，並提出前瞻建議。

第四節 研究分析架構

壹、研究架構

本研究係依據考試院「文官制度興革規劃方案」的各項策略性目標，檢討政府外部與內部人力資源環境，發掘影響公務人力供需發展之因素，從公務人力供給與需求分析預測，探討對公務人力的影響與衝擊。



圖 1 研究架構圖

貳、公務人力供需分析模型

在完成公務人力現況研究、內外部人力資源環境分析、公務人力供需分析與預測、人力資源質化研究等步驟後，綜合歸納重要結果，從人力供需觀點，分成「人力結構」、「外部勞動市場」、「內部勞動市場」三個構面分析。每個構面分別就人力現況、供需均衡、影響因

素與因應對策，作完整有系統之分析。

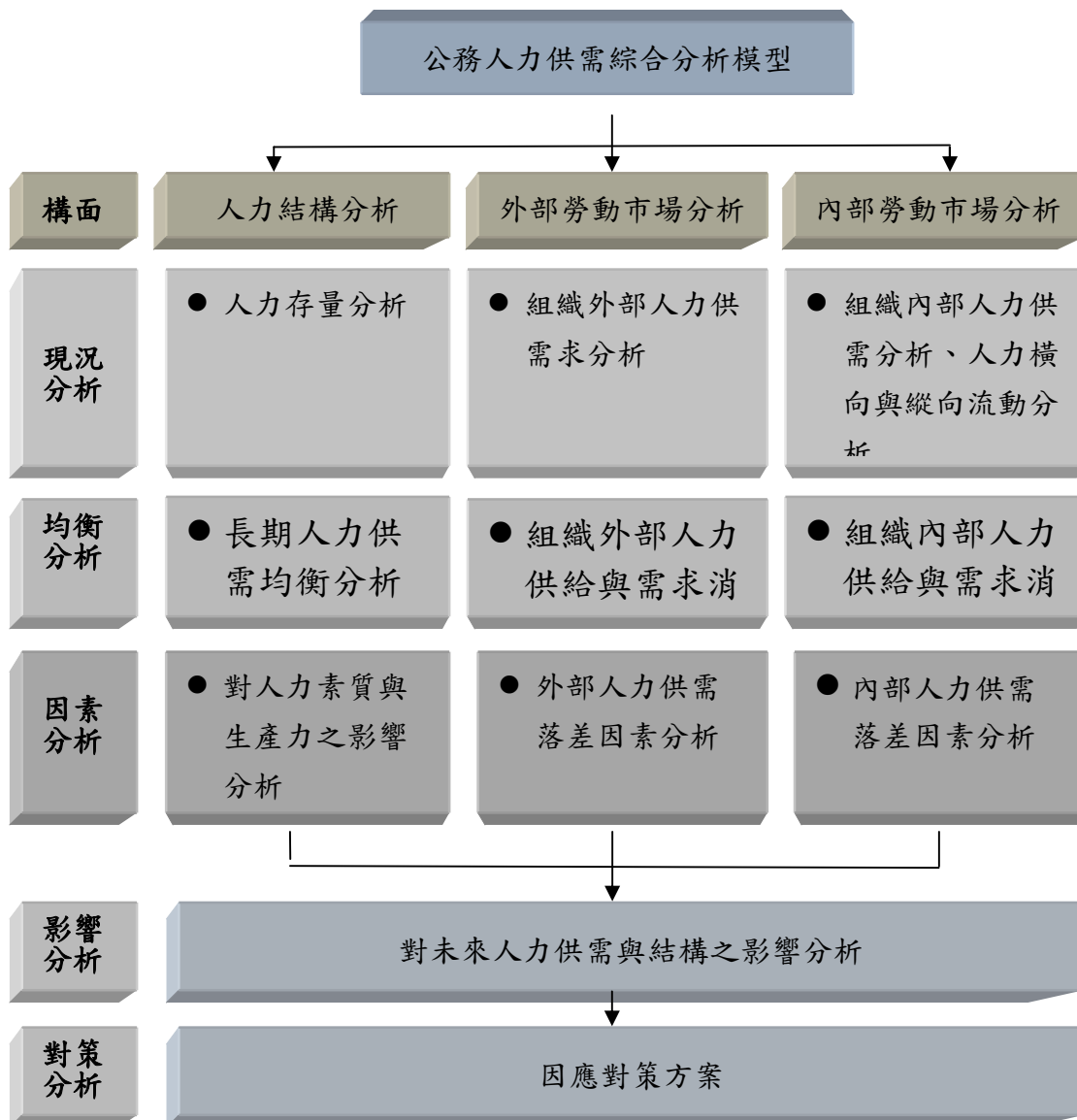


圖 2 公務人力供需綜合分析模型

第五節 研究方法

壹、文獻研析

根據文獻、資料、法令等研析，從中汲取經驗，避免重蹈相同的錯誤，發掘可以學習之方向，作為我國公務人力改革的重要參考。

貳、 歷史與現況回顧

研究在不同時代，不同法制規定，對於公務人力體制，產生何種影響，對於未來改革，提供最佳的本土教材。

參、 量化研究

從歷史數據推估 101-105 年公務人力供給與需求，分析工具包括時間數列分析、迴歸模型推估、比例推估與其他統計分析方法。

肆、 質化研究

（一）深度訪談法

1. 訪談時間：民國 100 年 5 月至 8 月
2. 訪談對象
 - (1) 公務人員：邀約訪談簡任 4 人、薦任 3 人、委任 1 人、約聘 1 人，共計 8 人
 - (2) 非公務員(大專畢業生)：歸化訪問有意參加公職考試者與無意願參加公職考試者各四名，實際訪問 11 人。
3. 訪談內容
 - (1) 現職公務人員：工作、考績、陞遷、激勵、培訓與退撫等之影響等(訪談大綱詳附件一)。
 - (2) 非公務員(大專畢業生)：對公務人員的看法、期待，參加或不參加公職考試之理由(訪談大綱詳附件二)。

（二） 專家意見法

1. 第一次專家座談會
 - (1) 座談會時間：民國 100 年 9 月 16 日下午 2：30 分。
 - (2) 邀請對象：公共行政、人力資源等相關學者，以及政府人事機構負責人，共 10 人。
 - (3) 座談內容：對於本研究初步結果內容，就公務人力資源的規劃與發展觀點，提出意見與看法，討論大綱如下：

- A. 如何吸引社會優秀人才服務公職？現行考試制度的缺失與改進方向？
- B. 如何將考績、培訓與陞遷制度相結合，以精進公務人力素質，達到績效陞遷的目標？
- C. 如何培育與拔擢優秀高階文官？現行高階文官陞遷、培訓制度是否符合用人需求？
- D. 退休法對政府人力結構之影響與衝擊為何？未來政府組織人力結構問題在那裡？
- E. 中央政府機關總員額法與地方制度法賦予縣市單獨或合併升格之影響，對於未來 5 年中央及地方政府公務人力資源是否會有消長現象？

2. 第二次專家座談會

- (1) **座談會時間：**民國 100 年 11 月 24 日，下午 2：30 分。
- (2) **邀請對象：**公共行政、人力資源、勞動經濟相關學者 7 人。
- (3) **座談內容：**對於本研究結果內容，就公務人力資源的規劃與發展觀點，提出意見與看法，討論大綱如下：
 - A. 政府面對公務人力年齡與年資結構老化因應之道？
 - B. 未來如何降低少子化與高齡化對公務人力供需之影響？
 - C. 面對現行強制考績分配甲等 75%，如何改進考績評定效度，強化人力運用？
 - D. 如何建立績效導向之陞遷機制，以滿足政府未來高素質之人力需求？
 - E. 現行普考與初等考試及格人員「高資低用」情況嚴重，對公務人力運用之影響？
 - F. 依目前公務人員之薪資水準與工作條件，是否能夠吸引社會一流人才報考公職？

第六節 研究限制

壹. 資料使用限制

- 一. **歷史時間數列統計範圍落差：**由於歷年公營事業民營化，使得歷年公務人員統計範圍不一致，產生縱段面資料落差，影響人力趨勢變化之掌握。
- 二. **資料發布無法及時：**退撫基金與考選部 99 年年報資料，於 100 年 5 月發布，距離 9 月期中報告僅 4 個月時間，壓縮資料處理時間。
- 三. **缺少 100 年公務人力統計資料：**本研究公務人力供需預測範圍，係從民國 101-105 年，但是 100 年公務統計資料要至 101 年才能編布，所以 100 年資料均係估計值。

貳. 資料不足限制

- 一. **缺乏公職考試之應考人統計資料：**了解各種公職考試應考人之相關背景資料，有助於公務人力供給面之深入研究，值得進一步納入公務統計範圍蒐集整理。
- 二. **全國公務人員統計無專責單位負責：**銓敘部與人事行政局所編布之公務人力統計資料，均僅限於各該機構職務範圍之統計，故完整之全國公務人力資料，並無專責單位負責編布。
- 三. **缺乏公務人力動態統計資料：**公務人力的各種職位之退休、辭職、解雇、資遣死亡；陞遷、平調、降調；以及內升、外補等動態統計資料，是研究公務人力資源重要資訊，均應有系統的蒐集整理編布。

第七節 研究流程

壹、 第一階段（研究規劃階段）

從民國 100 年 2 月至 4 月 15 日，為計畫的準備階段，包括相關研究資料之蒐集整理、建構人力供需之理論模型。

- (一) 計畫研擬
- (二) 文獻探討
- (三) 統計資料蒐集整理
- (四) 公務人力現況分析
- (五) 政府重大政策研析
- (六) 建立推估模型
- (七) 期初報告

貳、 第二階段（資料推估階段）

從民國 100 年 4 月 16 日至 9 月 15 日，為計畫內容執行階段，包括人力供需模型的實証研究與推估外，並對於公務人力動態變化進行探討。在質化研究方面，除對公務人力素質內涵進行分析外，將邀集各階層公務人員與大學畢業學生進行深度訪談，提供公務人力變遷的第一手看法，同時舉辦專家學者座談會提供建議，作為本研究參考的重要依據。

- (一) 供給面公務人力推估
- (二) 需求面公務人力推估
- (三) 未來 5 年公務人力缺口推估
- (四) 公務人力供需影響因素探討
- (五) 深度訪談
- (六) 第一次專家座談會
- (七) 期中報告

參、 第三階段（研究分析階段）

從民國 100 年 9 月 16 日至 12 月 9 日，針對第二階段研究結果，進行預測與分析，並進一步探討對於公務人力的相關影響因素，以及可能產生之衝擊，提出政策建議，並邀集專家學者，對於研究結果提供意見與看法。

- (一) 公務人力素質評析
- (二) 影響公務人力因素與衝擊分析
- (三) 公務人力政策檢討分析

- (四) 未來公務人力發展策略建議
- (五) 第二次專家座談會
- (六) 期末結案報告

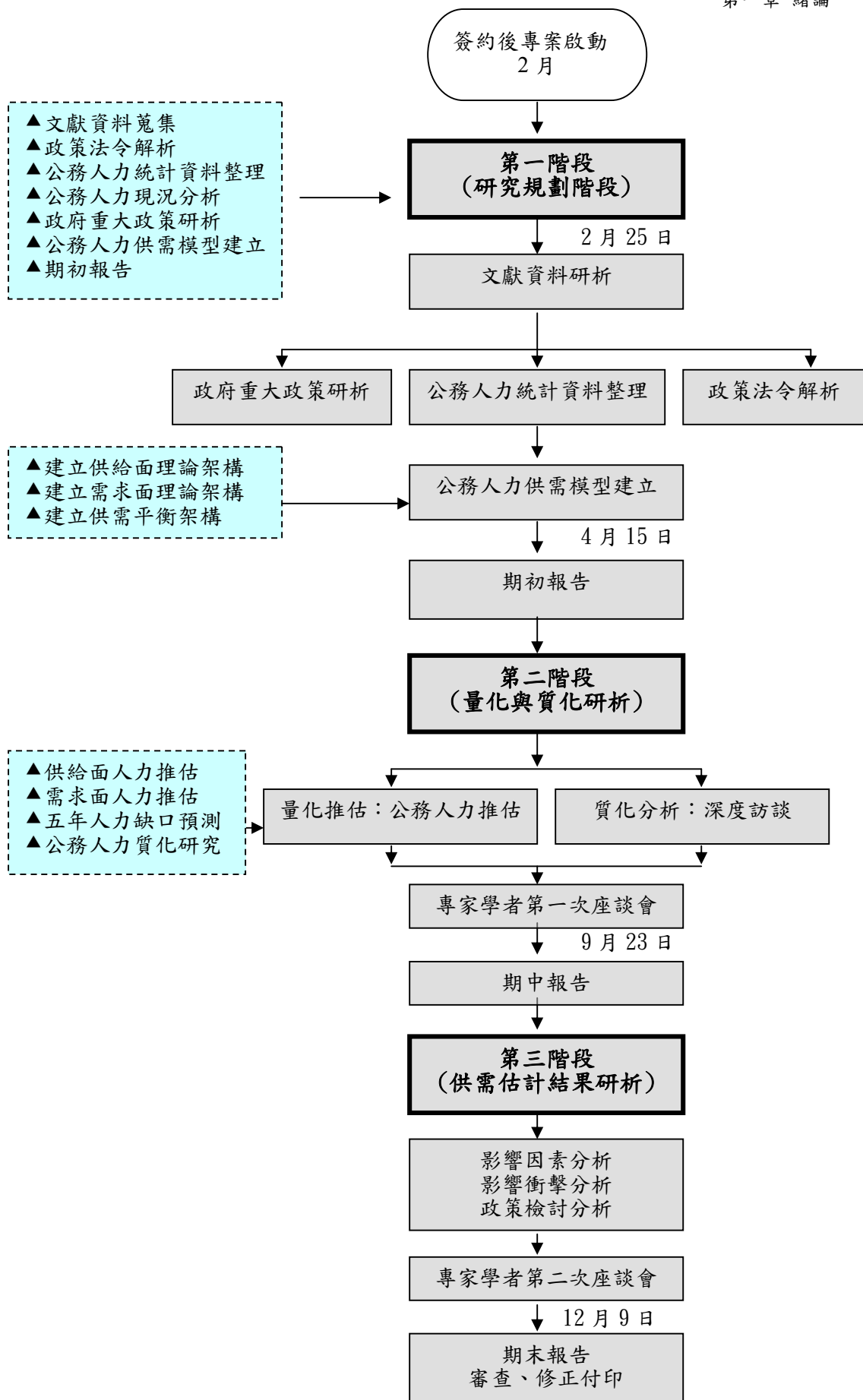


圖 3 本研究流程圖

第二章 文獻探討

本研究將參考各種現有的人口、教育、勞動力、職業、公務人力等統計數據分析、研究報告、國內外文獻、學者專家意見，探討我國公務人力供需情形，並建構我國公務人力推估模式，以及蒐集有關政府人資源管理對公務人力資本影響之相關研究，作為本研究對於政府公務人力量與質的分析參考依據。

第一節 相關文獻回顧

壹、公務人力資源規劃與管理相關文獻探討

「策略性人力資源管理」係指人力資源管理與組織目標間的有效聯結，各項人事作為的最終目的，均在支持總體目標的有效達成；創造組織績效與價值，以及發展一種能夠促進創新與彈性的組織文化。國內推動策略性人力資源管理，實務操作上包含 2 個層面(94 年，人事行政局)：

第一、人力資源管理功能的橫向整合

策略性人力資源管理最重要的訴求之一，就是將人力資源管理的各項功能（過程），從人力的甄選、運用、陞遷、調派、訓練發展、薪資、獎懲考核、裁汰退撫等，均能有效的整合，彼此相互支援，以協助達成組織目標。例如，人員訓練必須與陞遷配合，依據陞任職務所需能力規劃訓練課程，人員必須接受規定訓練課程並修習滿規定時數，始取得陞任資格。

第二、人力資源管理策略的縱向統攝

第二個層面是運用「人力資源管理策略」，將各項人力資源管理功能予以統整，最終促成組織目標的達成。例如，運用人力資本問卷衡量組織人力資本狀況，衡量結果顯示員工激勵不足，無法促使組織目標有效達成，於是針對考核獎懲、薪資、遷調等管理過程強化其激勵性功能，並彼此相互配合，以提升

組織績效並達成目標。

一、政府部門人力資源管理與人力資本問題

人力資本理論讓組織體認到，組織一切的績效與價值的創造，必定是來自於人力資本之轉換而成，因此，組織的人力資本政策應該與組織績效目標加以整合，以凸顯人力資本對於組織績效目標達成之基礎性與策略性。就人力資本觀點而言，人力資本指的就是對組織績效目標達成具有重要貢獻與不可或缺的人力。因此，政府在進行人力甄補與用人決策時，就必須依照政府部門績效目標完成所需的人力面向，例如知識背景、技能種類、相關經驗…等，作為掄才的最主要標準，因為如此才能確保所任用之人，都是政府部門達成績效目標的核心人力。為了達成政府組織績效目標，就必須使公務人力甄補與任用政策與組織績效目標結合，而此，正是人力資本理論所強調的重要觀點。同時，計畫性地依據組織績效目標持續不斷對於組織人力資本，進行績效導向之訓練與發展的投資，以維持及提升人力資本，就會成為以人力資本理論為公務人力政策設計主軸的政府一項明顯的特徵，而此亦促成政府的人力資本政策與組織績效目標再次連結(91 年，蔡秀涓)。

經由以上論述可知，政府人力資本政策與政府績效之連結，呈現在每一個人力政策環節，從政府績效目標確立、據此擬定和執行人力甄補與任用政策，一直到公務人力的發展、激勵與評估，無一不是緊扣著政府部門之績效目標。

公務人力資源管理的層面多、範圍廣，舉凡公務人員的考選、任用、考績、薪俸、陞遷、獎懲、訓練、保障、撫卹、退休等皆包括在內。我國公務人力資源之整體性問題進行分析發現，相較於英、美等先進國家所採行的公部門人力資源管理之各項改革措施，我國公務人力資源管理之問題，主要包括以下各項：(一)人力資源管理理念與制度落後；(二)主管管理誘因薄弱；(三)考選效度低落；(四)訓練機制缺乏整合與適量資源；(五)獎優汰劣之激勵機制不足；(六)公務人員陞遷機制不理想；(七)人事一條鞭制度備受批評(98 年，彭錦鵬、劉坤億)。

（一）晉用問題

1. 考試方法僅測驗專業能力，考試效度低落

關院長受訪時曾指出：「我常講考試是我們國家的招牌，雖然看起來容易，但是要考出信度跟效度很難。信度是要考出能力，效度是要考到國家真正要的人，這屆的考試委員很重視考選制度，都花很長的時間討論如何出題、審題、評閱才公正。我常說，考試是選賢與能，最高理想是『得天下英才以報考公務人員為榮』」（99 年，遠見雜誌）。

目前公務人員考試所採考試方式多為筆試或筆試併採口試，未能全依工作所需核心職能，採行多元評量途徑，以衡鑑應考人於專業知能、技能、性向、人格等方面的能力與特質，亦難有效預測應考人在實際工作情境之表現。研議筆試併採其他考試方式，未來並將配合研修公務人員考試法及各項相關考試規則，增訂分階段考試法源。同時建立國家考試職能指標標準作業程序，作為公務人員考試各類科應試科目修（研）訂之參考（98 年，考試院）。

我國公務人員現行考選制度，往往為了滿足國家考試表面上的公平價值，過度仰賴專業科目的筆試方法，而缺乏針對篩選人才所需的效度測驗，包括多元的通識測驗、人格特質審查等。「一試定終身」的結果是，通過高普考試的人，不一定是會做事的人，其人格特質亦未必適合擔任公務人員（98 年，彭錦鵬、劉坤億）。

2009 年公務人員高普考試報名人數超過 12 萬人以上，其考試方式更值得深思，因為就審慎取才的觀點，有謂「請神容易送神難」，若選出不稱職的公務人員，其後所付出之人事成本難以估計，且對組織績效與士氣之影響更是不利。未來各種國家考試的考試方法就目前採行方式，倘能配合採評審（量）中心法，提高其考試效度，且再輔以嚴格之三個月之及格後基礎訓練，當有助於選拔優秀的人才，蔚為國用（98 年，蔡良文）

。

2. 考試需用名額估計與實際需求落差太大

用人機關查缺過於保守，每於考試舉辦後再要求增列需用名額；中央機關採商調方式進用者為多，影響整體考用配合之發展。應以各用人機關提報公務人員高普初等考試任用計畫之統計數據為基礎，要求機關提高考試報缺之比例，並列入人事評比，促使各用人機關確實查缺。同時聘請專家學者研究建立各職系需用人力評估之「評估公式」以為人力評估參考，並視執行情形適時檢討(98 年，考試院)。

3. 高資低用問題

考試取才通常先定其應考資格條件，再考量任用才能條件。由於國內教育水準提高，從最近 3 年的趨勢，高考三級及格者，擁有博碩士學位者已達四成；而普考及格者幾乎完全是「高資低考低用」，值得檢討(97 年，關中)。

依據行政院主計處對於人力低度運用(underutilized)的定義，舉凡失業、工作時數不足、所得偏低、以及個人所從事的職業與其教育程度不相稱等都包括在低度運用的範疇內，其中包括隱藏性失業與高教低就者，也就是指具有較高教育程度，而擔任較低職位之工作者。譬如，受過高等教育的工作者在就業時，遭受「學非所用」、「大才小用」或「所學無用」的情況。徐育珠與黃仁德(68 年)認為高教低就表示一個國家稀少性資源的嚴重誤用，高教低就也是一種勞力的廉價出售，它也代表教育投資的浪費和勞動生產力的損失(93 年，蔡憲唐)。

若就社會公平性角度而言，如果在高等教育的勞動市場呈現供過於求的現象時，產生迫使受過高等教育的畢業生往下擠壓的連鎖效應，占據了中等教育畢業生之職位，而中教資歷者更往下占據初教資歷者之工作，這樣的連鎖效應，使教育擴充產生更多的低度就業與失業的情形。又人力低度運用常會與負面的工作態度連結在一起，譬如 Khan 與 Morrow(1991)發現

人力低度運用與工作滿意度呈負相關。Borgen, Amundson 與 Harder (1988) 也發現處於人力低度運用狀態中的工作者，想極力擺脫他們目前所處的工作困境，因此較不會參與承諾工作(93 年，蔡憲唐)。

4. 高階文官考選制度

公務人員高考一級考試及特考一等考試為目前等級最高之考試，惟各機關提報職缺過少，應考資格無法滿足機關需求，及格人員取得任用資格過低，難以吸引博士報考。如何檢討改進，為當前文官制度興革重要課題。建議修正公務人員考試法第 15 條第 1 項第 1 款有關高考一級應考資格規定，及公務人員任用法第 13 條有關高考一級考試及格人員取得簡任第十職等任用資格規定(98 年，考試院)。

5. 廢止升官等考試

薦任公務人員晉升簡任官等之取得，應及早廢除升官等考試，一律改採經由考績及升簡任官等訓練之方式辦理，且應修正公務人員任用法有關升簡任官等之基本條件，增設曾任薦任第九職等主管職務(98 年，考試院)。

6. 公務員職能評鑑

行政院人事行政局地研中心利用「線上職能評鑑系統」，針對 25 縣市地方公務員，所進行之專業核心能力調查結果(98 年，人事行政局)。

(1) 人格特質分析

以人格特質而言，地方公務人員之人格特質屬性以八爪魚最多，達 44.47%，其次為蜜蜂 24.53%，兩者即占地方公務人員的 69%；而地方公務人員中以老虎 7.56%最少，其次為海豚 9.90%。與全世界人類屬性的平均值比較，八爪魚的人數高出平均值 14.47%之多；而老虎則較平均值少了 7.44%。

(2) 職能向度潛力分析

地方公務人力結構為事務導向與人際導向相近，分別為 52%及 48%，事務導向之人格特質著重先把任務完成，人際的問題放在後面；人際導向之人格特質則在做事情時會比較考慮到人與人之間的互動關係。而有 60%公務員人格特質為謀定而後動，意謂有需求時會考慮清楚之後再採取行動；與之相反的是先發主動者，意謂自己有需求時會立即採取行動去執行，此類公務員占 40%，故善守者多於善攻者。

(3) 能力需求動態分析

所衡量的需求程度是指個人擔任目前的工作職務，在各項職能上需求的強弱程度，需求分析指數高於 70%者，表示該項職能需再予強化。經統計分析地方公務人員各項職能項目之表現，在相當簡任人員部分，需求指數高於 70%而需再強化之職能以「宏觀性」(39.17%)、「決策能力」(33.03%)、「風險管理」(32.96%)，此三項職能之需求比例較高；在相當薦任人員部分，以「創意思考」(51.16%)、「規劃執行」(31.84%)、「問題解決」(31.76%)，此三項職能之需求比例較高；在相當委任人員部分，以「問題解決」(37.77%)及「資料管理」(37.72%)，此二項職能之需求比例較高。

(二) 激勵問題

現代人力資源管理的績效考核強調以個人為核心，重視：1. 公正：使考績正確，無偏見發掘個人的潛能。2. 發展：以考績來幫助個人的成長，縱的方面，如角色與責任的增加；橫的方面，如工作內容的不同。3. 參與：員工如何參與考評的過程。4. 其他人力資源管理功能的整合與支持等(94 年，蔡良文)。

考績是公務人員人事法制樞紐—與官等任用資格、陞任先後排序、俸級晉級結果、選送訓練排序，乃至於退休給與等密切相關(99 年，陳紹元)。為期落實考績制度的功能，應確實將考績的結果運用於各項人事管理措施包括薦舉人才、培育人才、調整職務、

適當輔導、獎優汰劣（94 年，蔡良文）。

行政機關長期存在「勞逸不均」、考績甲等「輪流分配」的鄉愿文化，是許多公務人員心中永遠的痛。同時，現行公務人員考績法本身存在「只有績效評估，未落實績效管理」、「各級管理者缺乏績效管理的觀念」及「績效評估缺乏信度與效度」等缺失，考績自難以達成激勵、績效管理的目的（99 年，銓敘部）。

1. 考績比例限制缺乏事實根據，無法獎優汰劣

現行實務規定各機關考績考列甲等人數比例 75% 限制下，多數人仍均考列甲等，難以凸顯考績獎勵表現績優之目的（98 年，考試院）。關院長：「我們提出公務人員考績法修正案，規定丙等考績要有一定比率，特優人員還要再甲等上加上特優考績。考績沒有比率就是形同虛設。你想想，現在 34 萬公務人員只有 0.02% 拿丙等，一年 99.8% 幾乎全國 34 萬全部都是甲、乙等，人民真的認為公務員表現這麼好嗎？」（99 年，遠見雜誌）。

現行公務人員年終考績制度，由於考列甲等條件過於寬鬆，並且出現高階排擠低階人員考列甲等機會，對於人員工作士氣影響甚鉅。公務人員考績法並未明定淘汰比例，主管為求單位和諧，縱容績效不佳人員續任，致使機關包容怠惰，形成反淘汰之惡性循環（98 年，彭錦鵬、劉坤億）。

目前大多數員工都表現優秀得到甲等，但是民眾不認為機關或政府的整體服務績效表現同樣可以評列最優等級（93 年，施能傑）。績效考核在實務運作上，依公務人員考績法所規範考核種類、項目、等次及獎懲等，其規範密度較高，似乎難有過多的彈性空間，加諸主管機關為管控各機關人員甲等比例過高之現象，而有百分之七十五為上限之奇特規劃與限制（94 年，蔡良文）。不論是從公務員實際績效表現，或是民眾之觀感，都無法解釋為何表現優良的人數高達 3/4，這也說明了，現行考績比例分配的方式，讓考績制度失去效度，也就是考績結果，

無法有效的衡量組織內成員的實際工作表現。

在多數受考人考績可考列甲等之情形下，對於表現優秀、積極任事之受考人而言，在主觀感受上，很難因考列甲等而認為其努力獲得肯定，將造成積極任事的人不再努力，而表現平庸的人依然故我，機關行政績效自然低落。又機關受考人考績無論考列甲等或乙等，考績獎懲結果除僅相差半個月獎金外，均可晉敘本俸或年功俸，差異太小難有激勵的效果(99 年，銓敘部)。

為強化獎優汰劣機制，增列優等等次，並檢討現行等次名稱，俾使公務人員之實際工作表現與考績等次結果能緊密扣合。配合考績等次及甲等比例高低，檢討考績獎懲之差距，以區辦公務人員年度工作表現之優劣，並配合修正現行任用、俸給及陞遷等人事法制有關升官（職）等及優先陞任等規定(98 年，考試院)。

以激勵觀點而言，「通通有獎」造成「努力與不努力結果相同」，實即「通通不獎」，完全失去獎勵的效果。台積電採強迫分配制度，僅有百分之十考列特優，並有百分之五列為需改進並加強輔導。而 IBM 作法相同，百分之十五至廿考列「非常好」，百分之五十至六十為「很好」，仍有百分之廿至卅列為「需改進」。其基本精神在於追求「績效不斷改進」(96 年，黃一峰)。

2. 平時考核未能落實

公務人員考績法第 5 條：「年終考績應以平時考核為依據。」；第 13 條：「平時成績紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。」細則第 17 條進而規定平時成績紀錄之內容。然而在實務上，鮮有確實據以辦理者，故形同具文，此亦為年終考績易生偏誤之主因，銓敘部及人事行政局應在法制面及實務面予以加強要求，不應任其渙散虛假。許多卓越的企業，有效運用面談來決定目標管理之目標設定、追蹤及評鑑，使目標管理能具

體可行(94年，吳泰成)。故唯有配合面談與平時考核的落實，才能達到考績發展性功能。依據公務人員考績法修正草案，規定考績年度中，一級單位主管或其授權之人員，應與受考人就平時考核結果進行面談二次。面談執行方式、授權範圍及有關事項，由考試院以辦法定之(99年，銓敘部)。但是仍嫌不足，有關平時考核成績，如何納入年終考績，所占比例，均應一併規定，才足以產生效果。

3. 考績的信度與效度

從績效管理觀點而言，績效考核的目的在於改善個人績效，從而提昇機關整體績效。因此，績效考核的內容、等第比例及考核責任均應作通盤的配套設計。在考核內容方面，現行公務人員考績表採用工作、操行、學識、才能等四大項目，其下再分為二十細目，適用於全國數十萬公務同仁。由於考核項目過於抽象，且僅偏重工作人員的「特質」面，難以鑑別績效高低；相形之下，「考勤」的客觀數據反而成為評分主要依據。改進之道在於檢討考績表，改以工作內容及績效指標作為考核項目，針對職務性質分別訂定考核項目，才能提高內容效度(96年，黃一峰)。

依據考試院公務人員考績法修正說帖，未來考績法修正方向與原則指出，考績執行需能有效評鑑，故修正過去考績單向考評作業，增列含括受考人自評在內之面談機制，主管人員得透過面談適時提醒受考人注意其工作績效表現(99年，銓敘部)。惟在考績比例分配下，若未能符合組織成員實際績效表現分配時，仍然無法有效提升考績的效度。

4. 績效管理功能

學者們從實務上和學理上指出，員工績效管理的作用有二：行政性目標和發展性目標。行政性目標是指，機關與管理者根據考績結果對當事人進行獎勵和懲罰；發展性目標是指運用考績結果，協助當事人瞭解自我工作能力優劣點，並且據以提

供各種適當的改善工作能力協助措施。長久以來國內公務人員績效評估的法制上或實務上目的是行政性，忽略發展性目標，故應強化其「激勵與發展」價值機制(93 年，施能傑)。所以目前各機關年終考績，並未確實依照平時考核，並配合面談，達到發展性功能；亦未發揮績效陞遷之激勵作用。

5. 考績、獎金與俸給

現行人事法制與管理中，陞遷、培訓、考績、褒獎、待遇、福利、獎金等均屬激勵制度之一環，上開與激勵有關之措施散見各法規，未整合為一套完整之激勵制度(98 年，考試院)。

現制考績與俸給之關係，屬人人有獎，加上職務之列等跨二或三個職等者占多數，以致形成年年晉級現象，未來實應配合優等之增設，對考績列優等、甲等及乙等三者與俸給之關係，以及取得晉升官等、職等之條件規定，均應配合修正，使真正產生積極公平的作用(94 年，吳泰成)。目前依據公務人員考績法修正草案，考列乙等仍可晉級，未能達到考績公平之作用。

6. 淘汰機制可行性

針對績效不佳員工建立退場淘汰機制，雖然具有「汰劣」的功能，但此並非唯一目的，而是希望透過淘汰機制，促使績效不佳員工，達到應有的績效水準。換言之，在將績效不佳員工「退場淘汰」之前，仍希望透過各種正式與非正式的處理程序，使其有機會達到應有的績效水準，如果經過改進措施，仍無法達到預期水準，而必須承受如調職、降級或革職等不利處分時，基於員工救濟權利的保障，仍應使其有申訴的管道，如此的退場淘汰機制才具有積極正面的意義(94 年，蔡良文)。但本次公務人員考績法修正草案，在立法院討論時，就遭受到公務員的強烈反對，其原因主要在於大家怕未來丙等 3%，又會淪於輪流之宿命，對於長官是否能夠公平充滿不信任，是否能夠達成汰劣之功能，不無疑問。員工懲處與淘汰的管理者高權原

則，受到員工的質疑與挑戰，才是問題之根本。因為長官如果無法公平考核，很難受到課責，如果下屬廢弛職務必須受到課責，為何在上者可以免責，不符公平原則。組織汰劣故屬重要，但是在組織文化與公平環境尚未建立前，似不宜輕言淘汰，讓改革遭受更大得阻力。

7. 如何建構考績公平制度

政府績效環境的本質、考核者有限理性的決策能力以及受考核者存有代際正義觀點等三面向，探討長官和部屬之間在考績互動上，存在不完全契約（incomplete contract）的問題，使得兩者皆依賴年資這類非正式規則（informal rules）作為公正考評的替代標準，於是造成公部門考績制度運作的困境。唯有透過扭轉當前考績制度所形塑的誘因結構，也就是在未來制度設計上強化考績資訊的「分辨」機制、建立「誘因相容」（incentive compatibility）且能自我執行（self-enforcing）的機制，以及建構使考核者將代理成本內部化的制度環境，才能回應實務界亟待提升的政府效能（100 年，陳敦源等四人）。

8. 建立客觀之考評項目標準

現行考核項目為工作、操行、學識、才能 4 項，未能充分凸顯工作績效，且由銓敘部統一訂定考核細目，公務人員考績法雖賦予各機關有自訂考核細目之權限，惟各機關從未執行，以致形成僵化（98 年，考試院）。

依我國「公務人員考績法施行則」及銓敘部印製之「公務人員考績表」規定可知，工作占 50%分為 10 個細目，包括質量、時效、方法、主動、負責、勤勉、協調、研究、創造、便民；操行占 20%，分為 4 個細目，包括忠誠、廉正、性情、好尚；學識占 15%，分為 3 個細目，包括學驗、見解、進修；才能占 15%，分為 3 個細目，包括表達、實踐、體能。上述 4 個項目，總計 20 個細目，每一細目配分 5 分，依細目標準分為 5 級

，最高級者 5 分，最低級者，1 分，共 100 分。

由管理學或行政學學理上之研究，可將每一機關公務人員區分為三個階層－策略（決策）、管理、操作（技術）階層，每一階層各個分子，其「職務高低」、「工作性質」與「任務特性」亦有顯著不同，因而欲建立客觀之工作績效評核制度，必須就每一受考者之考評因素與標準，皆能充分與其現職「職務高低」與「工作性質」相契合，才能真正使考績達成其制度目標（94 年，楊安城）。

9. 俸級級數不足及重疊率偏高，缺乏激勵誘因

目前所有職務均僅能於十四個職等範圍中匡列其職務等級；加以俸級級數不足，且重疊率偏高，可供陞遷任使運用之空間有限。政府組織特性及員額有限，加以現行考績升等容易，易致人員快速達到所任職務之最高職等或最高俸級而停頓，在無級可晉之情形下，將間接影響人力效能。年功俸之晉敘與本俸無異，已不具區分之實質意義。宜配合俸級級數之增加，並免重疊率偏高，俸表結構（格式）由現行階梯型改為矩陣式，且不另列年功俸（98 年，考試院）。

10. 待遇偏低問題

公務體系人才的良窳，攸關政府施政品質。目前我國政府官員待遇偏低，難以延攬優秀人才，容易形成反向淘汰，導致政府決策品質欠佳。建議大幅提高政府官員待遇，但不必然平頭擴及所有部門，以吸引民間優秀人才至行政部門服務。至於政府所屬法人主管之待遇，則可由行政院成立「薪酬委員會」，依職務與人才性質彈性核定（100 年，中研院）。

11. 公務員薪資待遇的公平性

根據統計發現，我國公務人員的個別薪給，超過平均國民所得，達到一般生活水準；在公私部門的薪資比較，低階人員的薪資，是政府機關優於民營企業；在中階人員方面，公私部

門相近；在高階人員的薪資上，則民間企業優於政府部門，與其他國家發展趨勢類似(97年，蔡祈賢)。

根據劉坤億(98年)我國公務人員待遇調查研究結果發現，受訪者認為不論是與內部或外部基準相比較，均傾向認為我國現行待遇制度或個人待遇間較不公平。若從所呈現有效百分比的分佈情形觀察，可以進一步證實確實有高達40%以上的受訪者均採「不同意」或「非常不同意」的看法，而認為具公平性的受訪者（勾選同意或非常同意）則不到30%，甚至部分題項，包括公營事業單位、公立學校教師、志願役軍人，其認為具公平性的受訪者不到10%。

就內部公平性而言，公務員認為現行待遇制度對不同官等（簡、薦、委任）間的待遇高低差距具公平性？回答不同意與非常不同意者占40%，表示同意與非常同意者僅占22.3%，顯示表示不公平較多，且官等愈低，愈覺得不公平。另在焦點團體討論結果，簡任職高階公務人員的工作繁重，以其現有位階的職等及薪資與民間企業相當之高階經理人待遇相較，我們簡任職公務人員的待遇過低，在待遇與工作負荷量之衡平性間，高階文官待遇的不合理性認為有值得改進之處。

若就外部公平性而言，公務員認為個人待遇與私人企業員工薪資間具公平性？回答不同意與非常不同意者占42.5%，表示同意與非常同意者僅占14%，顯示表示不公平較多，四成的人以上覺得待遇不如私人企業，且教育程度愈高愈覺得不公平。另在焦點團體討論結果，公務人員待遇水準低於民間薪資水平。公務人員的俸給多數認為普遍不如民間部門的平均薪資，但也有座談者從公務人員年薪的計算、退休金的保障等，持不同的看法，認為公務人員的待遇是不錯的，形成公部門待遇在外部比較上，雖有公務人員待遇偏低的多數意見，但也有少數現行待遇已甚佳的看法。

新加坡在待遇政策方面，係強調與企業部門競爭獲取最優之人力資源，英國和日本則強調盡可能達到企業部門的待遇水

準，美國則接受政府部門待遇水準無法與企業部門比較之事實，退而求其次，在待遇制度改革上致力於內部的公平性。

(三) 陞遷問題

1. 長官為陞遷重要影響因素

公務人員晉陞的方法，包括升官等考試、長官決定及績效考核等三種。在文官體系中，非依「績效考核」為陞遷準據，而單純以「長官決定」方式快速陞遷，破壞文官倫理與公務人員士氣(98 年，彭錦鵬、劉坤億)。

2. 陞遷評分標準問題

現行公務人員陞遷法，已將考績結果列為考量評比之要項，然在設計上卻使年資之得分高於考績優劣之差距，應重新合理設計(94 年，吳泰成)。

黃煥榮(98 年)成功訪問中央政府各機關，回收率達到六成以上成功樣本數預計到 1068 個樣本左右，所獲結果如下：

- (1) 在共同選項部分涵括的五個分項「學歷」、「考試」、「年資」、「考績」、「獎懲」內容與計分方式固然極為明確，但均屬個人過去的經歷或表現記錄，而與未來欲所從事的新職可能無關。
- (2) 個別選項所包含的五項指標，即「職務歷練」、「訓練及進修」、「發展潛能」、「英語能力」以及「領導能力」係由各機關自行配分，如此不僅可能增加機關界定作業時的模糊性，或是使不同條件應徵者間產生疑慮，從而影響評分的公正性。
- (3) 綜合考評項由首長給分，表面上似乎是尊重首長裁量權的表現，然而在本表實際操作上，除了標準內容不明確(均屬一般性、原則性)，以及考評技術(首長對於所有應徵者條件、能力不一定完全瞭解，而難以作客觀評量)的障礙外，更可能因為本項而完全改變評量的結果。

3. 快速陞遷制度建立

公務體系過度強調「論資排輩」的陞遷方式，缺乏以績效為導向的快速陞遷管道，應結合公務人員考選、考績、訓練，建立制度化之快速陞遷管道(98年，彭錦鵬、劉坤億)。大多認為，若要引進快速陞遷制度，制度本身如何設計，以及有哪些配套措施，才是重要關鍵。也就是說，快速陞遷制度並不能作整體的移植，容易導致反彈的聲浪與適應不良的結果，終將導致失敗。因此，即使有意引進快速陞遷制度，也必須作新的規劃，使之適合我國的環境，才有成功的可能(98年，黃煥榮)。

過去乙等等次均可作為受考人考績升職等的依據，模糊考績升職等係為肯定績優人員之努力而予以設計之本意。未來考績法修定後，明定受考人考列甲等以上等次的考績，始得作為考績升職等的依據，以明確區辨受考人的工作績效表現。對於績效表現優秀而考績列優等者，公務人員任用法及陞遷法將配套設計升官等條件及優先陞任機制，使具發展潛能的優秀人才，能透過快速陞遷管道，較快取得較高官等職等職務之任用資格，以肯定其為公務所付出的努力(99年，銓敘部)。

配合公務人員考績法增列優等等第之設計，對考績特優者，例如高考二、三級考試及格考績特優者，審慎規劃給予較快速升職等、官等及優先陞任之機會，縮短優秀公務人員晉陞時間，以強化考績激勵及擇優陞遷之功能(98年，考試院)。

4. 公務人員升官等職等條件寬鬆，缺乏擇優機制

現行公務人員可透過升官等考試或以所具資歷配合升官等訓練，取得較高官等任用資格。惟以現行取得簡任官等任用資格規定，並未搭配應具相關學歷及主管職務經驗，易造成簡任人員難以勝任其職務之情形，且經由上開方式取得簡任資格者人數眾多，可獲陞遷者人數甚少，滋生怨尤。另目前考績2年甲或1年甲2年乙即可取得高一職等任用資格，致使人員快速達到所任職務最高職等年功俸最高級而無級可晉，影響激勵功

能(98 年，考試院)。

5. 建構高階主管特別管理制度

明確訂定高階主管職務之範圍為簡任第十一職等（含）以上正副主管職務，將其拔擢、陞遷、考核、俸給等事項制定特別法律，建立有別於現行一般公務人員之特別管理制度，其建制重點如次：嚴謹選拔、進文官學院專業訓練、建立國家高階主管人才庫、成立跨部會之甄選培育委員會、建構專屬俸給制度、建構嚴格考核及退場機制(98 年，考試院)。

根據「文官制度興革規劃方案」規劃小組召集人吳泰成先生之理念，高階主管特別管理制度，為文官制度興革方案之核心，經過初步甄選人員，要進入國家文官學院進行至少 3 個月之高階主管人員訓練，訓練重點係培養人際互動、政策規劃能力、溝通協調與領導能力，以及執行力，經過受訓及格人員則納入國家高階主管人才庫，並定期更新且持續增列其職務歷練等資料，遇缺則經跨部會甄培委員會推薦，經機關首長同意任命後任職，並採嚴格之績效考核及退場機制。至於對於未來我國推動高階文官特別管理制度當中，高階主管職之取才過程宜予簡化，部分職位得考慮開放自外部徵才，以利快速取才。似可研議限制一定比例職位，由各界舉薦具備優良學經歷或民間企業表現優異，且具公務人員任用資格者，經甄選培育委員會確認後，送用人機關首長圈選進用，惟人數及類別應予以嚴格限制，以免寬濫(99 年，范祥偉)。

對於高階主管特別制度的主管甄選過程，主張在現行陞遷制度外，另行透過選拔機制，顯示對目前陞遷制度的不信任，為何不從現行制度改進著手，而要另闢陞遷管道，更容易形成內部機制的調適與內耗情事，可能未蒙其利先受其害，而減損高階主管取才的成效。

（四）發展問題

1. 訓練體系分工有餘、整合不足

行政院與所屬機關之培訓機構間，以及中央政府與地方政府間的培訓機構，亦缺乏垂直的協調機制。前述情況，造成培訓資源分散，訓練內容重複，形成浪費(98年，彭錦鵬、劉坤億)。

2. 培訓機構墨守成規，培訓功能不符時代需求

培訓單位未確實實施訓練需求評估，致使訓練方案無法緊扣機關組織發展趨勢、首長及主管之用人需求，及滿足公務人員個人能力提升和生涯發展之需求(98年，彭錦鵬、劉坤億)。

3. 公務人員培訓用人格測驗評量機制

99年度(自99年7月15日至99年12月15日止)針對50名高階文官及151名98年度高考新進人員，採用的情緒穩定性(emotional stability)、外向性(extraoersion)、開放性(openness to new experience)、和善性(agreeableness)與嚴謹性(conscientiousness)等五項因素為基礎，進行五大人格類型心理測驗之施測，提出建議如下(99年，公務人員保障暨培訓委員會)。

(1) 對高階公務人員的拔擢，應參考其人格特質

在五大人格量表中，「情緒穩定性」及「嚴謹性」人格特質，最能區別出高階文官和高考新進人員。在平均數差異檢定考驗發現，高階文官比高考新進人員，在「情緒穩定性」及「嚴謹性」，甚至「開放性」表現出較優勢人格特質。是故，在高階公務人員的陞遷拔擢上，應參考人格特質的因素。

(2) 對新進人員的訓練，宜提振工作熱忱並追求自我成長

工作價值量表中，高階文官較屬於自我成長取向，而新進人員較屬傾向組織安全與經濟取向。無論從組織的績效或個人職涯的發展，建議對新進人員的訓練，應著重初任公務人員之工作抱負與熱忱，並鼓勵其自我成長。否則許多人覺

得已經有了公務人員的「鐵飯碗」，就不用再努力工作，如此將對組織及個人有莫大的傷害。

4. 公務人員喪失主動學習、自我提升能力的動機

公務體系缺乏制度化的快速陞遷管道，致使公務人員喪失主動學習、自我提升能力的動機，甚至形成反淘汰現象(98 年，彭錦鵬、劉坤億)。

5. 缺乏有系統的高階文官、主管培訓體系

考試院及行政院就公務人員訓練部分，較偏向行政管理或政策執行之角度規劃訓練，缺乏訓練資源整合、統整功效及文官核心職能之訓練。保訓會及人事行政局分別辦理高階文官、主管相關訓練班別，惟多係應國家施政需要，從事之短期訓練，如從高階文官儲備培訓及其管理、領導發展等之培養角度審視，尚非屬正規、系統的訓練機制。故有必要建構高階文官帶狀培訓體系，由國家文官學院開設相關之帶狀訓練課程，從列入培訓名單之簡任第十職等之優秀文官起即予培訓，對於將任高階主管人員實施中長期之訓練；並對現職高階主管人員提供在職訓練，充實高階主管所需核心能力，並審慎評比考核訓練成效，以加強高階文官訓練，從嚴考核篩選，確保高階文官的素質(98 年，考試院)。

6. 增加公務人員進修時數

研修公務人員訓練進修法，明定公務人員每年應接受訓練進修之時數，逐步增加至先進國家之每年 100 小時，並配合多元學習（如網路學習、視訊學習、公餘進修等）之訓練進修方式，以培育優秀人才(98 年，考試院)。

7. 公務人員職業生涯

中華民國的文官體系是「職涯制」，北歐則是完全相反的「職位制」。職涯制是封閉型的，考進來一直到退休，靠年資得到

晉升。職位制是開放的，只要任何一個職務出缺就馬上上網，列出需要的能力，薪資都是透過談判來談定的，約聘是 6 年為期，最多 9 年就一定要調整。我們未來想引進一點職位制的元素，利用約聘制度為公家機關引進活水，使民間企業經驗可以交流。公務員面對新趨勢、新工作如果沒能力，就要給別人拿去做(99 年，天下雜誌—關院長專訪)。

(五) 退撫問題

1. 缺乏高階主管退場機制，影響高階主管人力運用

囿於現行公務人員相關法制，過度保障常任文官任職權益，致不適任現職之高階主管人員，往往無法調任非主管職務，且未就高階主管建立以績效導向為核心之考核制度，從而影響高階主管人力運用，亦阻礙優秀人才之晉陞。

2. 退休年資採計不符高齡化趨勢

現行退休年資最高採計 35 年之上限規定，已無法適應高齡化、長年資之趨勢，間接影響人力資源運用。宜視人口年齡結構變化情形，逐步調整或取消退休年資採計上限(98 年，考試院)。

3. 「公務人員退休法」之影響

針對 70 年至 80 年間開始任公職者，使用行政院人事行政局 Pemis2k 人事管理系統中，有關公務人員人事資料之年齡、任職年資及俸額試算，因月退休金起支年齡改變(75 制改為 85 制)，受衝擊人員，其年齡分布為現年 47 歲以下人員均會受其影響，而其中在 96 年度至 105 年度為期 10 年間，47 歲至 39 歲者，且任職年資達 22 年至 15 年者，其影響人數計有 34,259 人，其影響退休時間點從 1 年至 5 年不等(95 年，人事行政局)。

二、其他人力資源相關文獻探討

(一) Super 的生涯發展階段

Super(1957)依據研究結果，將生涯發展分為五個階段(87年，張火燦)：

1. 生長期：從出生到 14 歲，關係生涯態度與價值之形成，決定未來興趣與職業動向。
2. 試探期：從 15 到 24 歲，為學習路徑之選擇，影響到未來建立期所從事之職業與轉換。
3. 建立期：從 25 歲至 44 歲，創造性與自主性旺盛，是生涯之主幹，不但建立自己的事業，並發展出專門領域的技能，成為組織當中重要的角色。
4. 維持期：從 45 歲至 64 歲，為生涯成熟期，發展已趨穩定，至於個人是否能夠繼續成長，抑或停滯、衰退，端賴各人努力與組織的配合。此階段開始為長期安定做準備，對於新事務採取穩重的處理方式。
5. 衰老期：65 歲以後，步入老年期，人生工作告一段落，規劃退休後生活。

(二) Ginzberg 的生涯發展輔導模式

Ginzberg, E. (1984)將生涯展分成三個階段，即幻想期、試探期與現實期，其中幻想期是個人對於生涯選擇抱著不切實際的看法，幻想將來成為太空人、醫師、總統等；試探期的青少年逐漸明瞭不同行業的要求與條件，本身的興趣與能力，並試圖思考工作與本身興趣、才能如何配合的問題，也對於工作的價值與酬賞加以考慮；在現實期的個人則開始做生涯決定，該階段又可分為三期：(1)探索期：主動調查與嘗試不同的機會，(2)透明化期：對生涯具體承諾，(3)確定期：做一些與實現生涯決定有關之事。Ginzberg認為在成年早期開始人們就對生涯不斷評估，當發現評估結果不如人意，就可能另作生涯選擇(85年，陳如山)。所以許多投考公職者，大學或研究所畢業後，嘗試許多工作以後，開始考慮本身個性

、興趣、工作價值與報酬，決定選擇以公務員為職業。也印證人生在試探期後浮現另起爐灶的想法，顯示出在確定期或現實期較為務實的觀點，進而做出較理性的選擇。

（三）少子化及人口結構改變

人口結構轉變對人才培育的影響，包括幼童及學齡人口漸減、教育體系將面臨學生來源不足，進而影響整體教育資源配置及未來教育的發展。學齡人口減少，使未來工作年齡人口遞減，加上高等教育擴張，使進入勞動市場年齡延後，且勞動力中高齡者比例增加，勞動力結構將老化，加上平均壽命延長，亦使高齡依賴人口增加，對國家整體人力資源的配置與運用造成影響(99 年，行政院經建會)。未來隨著勞動人口的逐年遞減，相對於民間企業人力競爭，公務人力供給相對受到排擠，進而影響到新進用公務人力素質。

（四）公共事務人力素質的問題

我國公部門的公務員係以考試選拔人才，錄取率甚低，堪稱擇優錄取，但任用後缺乏系統的培訓制度，獎優汰劣之激勵機制不足，各部門雖有針對其專業領域人力的訓練計畫，但多屬零散短暫、非系統的培訓課程。公務員專業能力無法配合社會變遷的需求同步成長，政府效能受到考驗。公務員考選制度、培訓制度乃至獎優汰劣的機制都應該澈底檢討，以因應國際及國家社會瞬息萬變的情勢，成為引領社會進步的動力(99 年，行政院經建會)。

（五）兩岸與國際關係開展人才逐漸流失

在全球化的趨勢下，人才的流動愈來愈頻繁，且知識經濟及創新經濟時代競爭力的關鍵即在人才，世界各國都透過各種優渥的條件，積極爭取優秀的師資及人才，以提升競爭力。各國近來在國際上積極延攬人才，紛紛提出策略，如中國大陸「十一五規劃」，已打出要吸引港、台、澳等地約 200 萬名的國際專業人才，新加坡也針對非居民人才，提供 5 年所得稅率優惠(99 年，行政院經建會)。面對未來國內勞動供給的減少，以及中國大陸人力市場的吸引，對於國內人力市場，造成雙重衝擊，不利於公務人力之競爭

。

（六）公務人力年齡結構

人力資源管理研究界不應僅止於強調人力資本概念，以及主張其重要性，應該可以運用現有官方統計資料和組織人口學理論與概念，進行更基礎性的分析工作，分析和追蹤行政體系公務人力的許多人口特性之實際變化，相信研究結果對於增進實務政策與管理的變革方案規劃，可提供更佳的證據基礎（evidence-based）。此外，人事主管機關更應該訓練和要求所屬各機關人事部門主管的核心職能內容，需要包括進行本機關人力結構和人力資本調查分析的能力，其分析結果和相關對策建議定期提供給服務機關首長，增進人事部門在機關管理過程的附加價值性，國外紐西蘭政府國家公共服務委員會的人力資源能力調查表是可供參考作法之一（State Service Commission, 2008）。最後，銓敘部的官方統計資料可以再多調查以主管職務為中心的相關人口特性分析，或者仿照美國人事管理局作法，讓研究者申請使用原始資料庫，相信會有更多補充目前因年報篇幅限制而未能提供的有用加值性分析（98 年，施能傑）。

（七）組織人口學

人口結構與組織績效間的關聯性為何，在組織人口學的研究領域裡，尚無定論。為了進一步瞭解這類問題，本研究採用資產報酬率、經濟生產力與價格-成本邊際此三個衡量績效的指標，對台灣企業的人口結構、人口流動與組織績效三者間的關係，做一個探索性的研究。結果發現：(1)年資結構型態與組織績效無關，但年齡結構為金字塔形的組織，其績效比菱形的組織佳。(2)無論是年齡結構或年資結構型態對組織績效的影響，均未受到人員流動的干擾而有所改變，此結果肯定了人口結構對組織績效的直接效果（88 年，蘇國賢、陳心田、葉匡時）。

如下圖所示的 A、B、C、D、E、F、G、H、I、J、K、L、M 等 13 種組織人口組成結構形態。為了達到簡單、明瞭、易懂的看

出一個組織人口組成結構形態，我們將上述 13 種構形依性質相近之標準，予以歸併為金字塔形、倒金字塔形、工字形、菱形與矩形等五種結構形態。例如，B、K、L 歸併為金字塔形；A、J、M 歸併為倒金字塔形；G、H、I 歸併為工字形；C、D、E 歸併為菱形；F 則為矩形，如下圖所示。

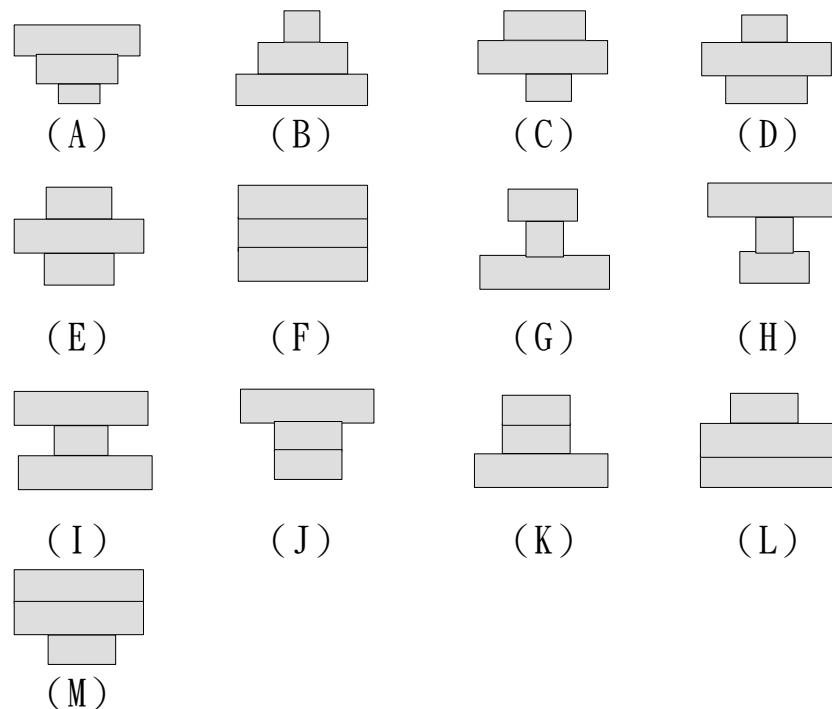


圖 4 組織人口組成形態圖

該研究認為「結構影響行為、結構改變策略」這樣的觀點下，人口結構與組織績效間應具有一定程度的關聯性。比如說，服務年資是倒金字塔形或菱形的組織，由於成員的陞遷機會受到限制，員工士氣低落，組織績效就會受到影響。

貳、人力供需模型重要相關研究

對於今日公務人力的供需失衡問題，分別從供給與需求兩種角度來探討。需求面而言，政府人事業務量增加但員額規模卻相對受限，今日政府對公務人力的需求取向，似乎是質、量俱增的，即一方面要獲得更多數量的人員以應付各界需求；另方面人員也要具備更多樣化的知能技術。但是實際發展情形是否如此？則答案恐怕並不樂觀。其中最具體的證據乃是近年各國公務人員規模不僅不能增

加，反而要進行減縮。

供給面而言，從事公職受到國家法律嚴格保障，再加上工作內容可以掌握影響社會事務的權力，而易得到特殊名位或社會尊崇等額外效益，因此傳統上常是求職者競相爭取的目標。但是在今日環境中，除了如前文所述的工作內容與負擔大量增加之外，公職本身的吸引力似亦逐漸下降中。綜合公職形象與新世代求職者特性兩方面的討論，今日政府用人在供給面所面臨的危機，在於無法配合潮流轉變，而逐漸形成社會大眾特定「偏見」，從而不易吸引優秀或適當人才從事公職。

一、人力供需一般模型

在人力需求估測方面，多採用人力需求方法(Manpower Requirements Approach, MRA)，基本上是根據未來經濟成長、生產力及其他經濟變數，由計量模型預測未來各行、各業之就業情勢。經由總體經濟與各部門生產預測，應用結構方法(structural approach)，推計行、職業別細分類人力需求，由於所應用之經濟變數相當複雜，且有許多資料，就目前統計細緻度不足，在實證上取得困難。

在整體人力需求方面，原則可區分為遞補需求與擴張需求，遞補需求係指目前該行、職業流出量估計，包括如退休、死亡、轉業、退出勞動市場等，通常依職業、年齡、性別等特徵分類，並假定這些空缺會進行填補，可視為推計期間之遞補需求；至於該行、職業因為經濟擴張或萎縮，而增加或減少之人力，視為擴張需求。而真正代表當期人力需求的是招募需求(recruitment demand)，就是實際對外之工作數，係由遞補需求加上擴張需求之總和。招募需求再加上當期雇用人力存量，可得到當期人力總需求量（94 年，陳玉芳）。

在人力供給估測方面，通常應用社會需求方法(SDA)，計算由各種教育科系、訓練專業，進入勞動市場之預期流入量，推計進入各行、職業的新增人力，減去退出勞動市場人力，成為當期之人力供給量。若加上當期雇用人力存量，可得當期人力總供給量（94 年

，陳玉芳)。

綜合人力供給與需求推計，比較結果如果供需相等，表示該行、職業人力供需平衡。如果有差異，表示存在人力缺口，若供給大於需求，人力過剩。反之，人力不足，以提供政府人力規劃與教育體系政策規劃參考。惟因供給與需求之估計係由二個不同模型所產生，估計過程供、需彼此獨立，並無交互連結影響，所以對於預測結果，解釋必需更加慎重。

至於實務應用上，最具代表性的就是 OECD 於 1960 年代所建立「地中海區域計畫」中的推估人力需求方法 (Manpower Requirements Approach) 為最早之人力規劃模型之一，且為歐洲國家廣泛應用。由於成效不錯，目前已成為各國人力需求主要工具，其優點為同時考慮產業發展的人力效果，詳細推估人力需求結構，但推估參數多，以致參數資料取得不易，推估成本高。目前我國有關高科技人力供需推估、重點服務業人才供需推估等大型研究均採用該法(97 年，龍文彬)。

美國總體人力規劃模型領先全球，自 1970 年代開始，美國勞工統計局 (Bureau of Labor Statistics; BLS)，為應經濟規劃需要，既已建立中長期就業模型，對未來 10 年約 319 個行業及 725 個職業別就業推估趨勢，每二年辦理估計一次。BLS 所作之人力推估模型包括勞動力、總體經濟、行業別最終需求、行業別產出、行業別就業及職業別需求等計量模型，提供約 725 個職業別就業推估趨勢。該模型對人力需求之推估，必需依賴精準之總體經濟模型，從國內生產毛額、產業關聯估計、各業生產函數等。所需資料詳細至各產業部門，絕非一般國家的統計部門可以支援，所以基本上理論可行，實務上卻難以達成。同時美國勞工統計局並未將人力供給納入職類別人力需求模型中(97 年，龍文彬)。

二、公務人力供需修正模型

針對公務人力規劃，難以應用一般人力規劃模型與傳統勞動市場理論，解釋人力供需現象，所以必需加以適當之修正。公務人

力與一般勞動市場人力主要之差異在於：

1. 公務人力的僵固性：公務勞動需求不隨經濟或產業成長而擴張，反而受限於政府組織法令，有其一定之規模。
2. 轉職與轉業的意願：在一般企業界，隨時可以轉往類似的公司任職，或到不同性質的公司，從事相同性質的工作。公務人員因為退休福利制度的限制，往往僅會在各級政府單位間調動，很少有離職轉往非政府部門任職或由民間部門中途轉任公職的例子。
3. 人員異動陞遷之封閉性：除新進人員外，中、高職等空缺，多以晉升、遷調為主，無法從非公務體系吸納人才。
4. 終生工作保障性：公務員被戲稱做鐵飯碗，考績法修正希望能以考績丙等來淘汰不適任人員，曾引起公務員反彈，可見公務人力的運用與去留，受到各種的限制。
5. 政府人力需求以考試任用為主：政府新進人員當中，考試及格分發者占四分之三左右，其他任用資格者約占四分之一¹。
6. 考試取才彈性大：由於公務人力考試，除專門技術人員外，應考資格限制不大，尤其普考僅需高中學歷報考即可，幾無限制。所以一般人力供給面所應用之社會需求法，考量科系別與職業之關聯性，在公務人力模型中並不完全適用。

基於上述差異性，公務人力供需模型，修正方向如下：

1. 公務人力需求成長，必需依據法令，非如傳統人力模型，勞動需求成長係源於經濟發展因素。
2. 因為政府部門除新進人員外，政府部門職位異動需求，多屬於部門內部或部門間之調動，而非整體公務人力需求量的增加。
3. 初任公務人力需求多以考試進用為主，少部分以其他資格任用。至於一般中高層職位，多係晉升調補。

¹ 依據銓敘部「公務人員概況時間數列統計表」之表 8，顯示 98 年新進人員當中，除其他機關調用者外，考試及格分發者有 11,080 人占 3/4，其他任用資格者有 3,658 人占 1/4。

4. 一般而言，供給面公務人力相當充裕，歷年報考人數多高於出缺職位需求數，並多以超額方式錄取列冊，以保證滿足公務人力需求。
5. 社會需求方法(SDA)，無法直接應用於公務人力供給之推估。因為參與公務人員考選者，與其教育科系、訓練專業，未必有直接且密切之關聯。所以難以依據從每年新進入勞動市場人口，推計願意進入政府服務之供給人力。
6. 公務人力供給充裕，所以公務人力供給與需求之間並無明顯的量化缺口，每當供給量減少時，可以降低錄取標準，來滿足人力需求，進而產生人力供需之質化缺口。
7. 其他應調整事項。

三、組織內部人力供需分析方法

人力供需人力變遷矩陣(personnel transitional matrix)是一種圖表分析法，是一種內部現有人力供給的分析方法。須先列出組織在某段時間範圍內所有的職務類別，然後列出各職務別員工在之後一段時間內的流動情形(以百分比顯示)。利用人力變遷矩陣圖，可說明下列兩項問題：(1)各職務類別下員工之後的去向；(2)各職務類別下員工目前的來源(99年，吳秉恩)。

四、其他人力供需研究方法

- (一) 時間序列分析
- (二) 比率分析
- (三) 迴歸分析
- (四) 趨勢分析

第二節 政府重大政策與法令

壹、中華民國憲法 85 與 86 條

我國憲法第 85 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 86 條第 1 款規定，公務人員任用資格，應經考試院依法考選銓定之。

貳、公務人員考試法

公務人員考試法於民國 99 年 1 月 27 日修正公布，規定應依用人機關年度任用需求決定正額錄取人數，依序分發任用。並得視考試成績增列增額錄取人員，列入候用名冊，於正額錄取人員分發完畢後，由分發機關配合用人機關任用需要依考試成績定期依序分發任用。

另考試院為解決高普考試同時錄取問題及兼顧機關用人需要，於民國 100 年 8 月 18 日經院會通過「各項公務人員考試決定增額錄取人數方式與程序處理原則」修正草案，並修正名稱為「公務人員考試增額錄取名額處理要點」。規範各項公務人員考試決定增額錄取人數方式與程序處理原則，該原則自民國 95 年訂定實施 5 年多來，對於適時補充機關人力雖有助益，但對於維護國家考試公平性仍有疑義，有待釐清。

參、中央政府機關總員額法

中央政府機關總員額法最早於 87 年經行政院及考試院會銜送請立法院審議，歷經 13 年之努力，始於 99 年 1 月 12 日完成立法，該法與前於 93 年完成立法之中央行政機關組織基準法，代表我國中央政府在組織設置及人力管理兩關鍵要素的法制基礎從此齊備。

惟中央政府機關總員額法已於 99 年 4 月 1 日施行，該法已匡定中央政府機關總員額上限為 17 萬 3 千人，各機關之員額成長幅度將因此受限，又立法院針對該法通過之附帶決議，係要求中央政

府機關總員額於該法施行後 5 年內降為 16 萬人，是以，目前仍將配合行政院組織調整，持續控管員額管理及精簡措施，俾利達成上開目標。

中央政府機關總員額法規定機關員額總數上限為 17 萬 3000 人，目前預算員額為 16 萬 4 千人。人事局表示，就目前中央政府法定（編制）職員及聘僱、工友等員額共計達約 22 萬 3 千人，中央政府機關總員額法規定之員額高限，僅占上開編制員額數之七成七，中央政府機關員額成長之空間，將因總員額法之立法而有效限制，有助於公務人力運用效率及素質的提升，有效降低未來員額成長對於政府財政健全之衝擊。至於總員額高限相較於目前實際配置預算員額數所保留 5% 之彈性調整空間，係務實考量因應國家政治經濟環境變遷、司法、災防、突發、特殊或新興重大事務之用人需求。人事局表示，該彈性空間該局將在貫徹政府用人精實之前提下，考量政府財政負擔核實依據實際業務需要妥慎運用。

肆、地方行政機關組織準則

中華民國 99 年 6 月 14 日修正發布，其中準則第 22 條對於直轄市政府之員額總數，除警察及消防機關之員額外，有其員額上限規定。對於地方政府合併改制直轄市後，成為地方政府增加員額之重要依據。對於其影響如下：

- 一、 新北市、高雄市、臺中市、臺南市及桃園縣政府編制員額總數上限，分別可增加 2,170 人、2,203 人、2,997 人、1,597 人及 3,418 人；台北市精簡後減少由原 15,400 人下修為 14,200 人，減少 1,200 人。
- 二、 人事局表示未來各直轄市政府之增員仍應通盤考量行政院員額管制政策及規定、業務職掌及功能、施政方針、計畫及優先順序、預算收支規模及自主財源、人力配置及運用狀況等 5 因素，於上開組織準則所定員額總數上限內調整，因此，可增加員額空間並非未來確定必然增加人員數。

伍、公務人員退休法

早期公務人員退休，完全由政府每年編列預算，屬於「恩給制」，但是因為沒有提撥準備金，退休人數日漸增加，各級政府財政負擔也日益困難，遂於民國 84 年修法，採行「共同提撥制」(98 年，銓敘部)。

84 年修法前退休金雖然由政府全數提撥，但是退休金仍屬偏低，僅就月退休俸而言，計算基數方式，僅計算本俸與食物代金，僅有每月俸給的一半，如果以最高 61 個基數計算，約為 30 個月薪資。至於月退休俸，有最高 90% 的上限限制，所以僅及現職人員的一半不到，非常微薄，亟需改革。終於 84 年修法通過修法，改由政府與公務人員共同提撥退休金，強制參加，以減輕政府財務負擔，並提升公務人員退休給付水準，確保退休後之生活保障。並配合研訂「公務人員退休撫卹管理條例」，成立公務人員退休撫卹基金管理委員會與監理委員會，負責監督基金之收支、管理與運用。

公務人員退休法施行細則修正案，業經考試院於民國 99 年 11 月 10 日修正發布，修正部分以 100 年 1 月 1 日為正式施行日期。該法適用範圍，指依公務人員任用法律任用，並經銓敘審定之人員。

修法內容當中，影響較大者為自願退休支領月退休俸之條件，茲因我國人口結構高齡化之社會發展趨勢日益顯著，現行公務人員任職滿 25 年以上自願退休者，年滿 50 歲得支領月退休金之年齡條件顯有偏低現象，復以公務人員提早退休比例逐年增加、平均退休年齡逐年下降情形，以致公務人力產生經驗斷層以及人力資源浪費等問題。為謀因應解決，銓敘部近年來多方蒐集各國相關資料、邀請專家學者及有關機關共同研究，規劃將「任職滿 25 年以上」自願退休人員，50 歲得支領月退休金之年齡條件向後遞延。在於對於自願退休人員之月退休金起支年齡規定以 60 歲為原則，並參採年資與年齡並重之精神，對於任職年資較長（30 年以上）者，另訂較低之起支年齡（55 歲）。

其次，規範支（兼）領月退休金人員每月退休所得不得超過現職人員待遇一定百分比。其退休所得如超過最後在職同等級人員現職待遇之一定百分比，在依本法支（兼）領之月退休金不作變動之前提下，應調整其養老給付辦理優惠儲存之金額。至於現職待遇，則以本（年功）俸加一倍計算。

另外，為落實退撫基金收支平衡原則，並按照精算結果確實釐訂基金提撥率，擬將退撫基金從原本提撥費率按公務人員本（年功）俸加一倍 8%至 12%，提高為 12%至 18%之費率，政府撥繳 65%，公務人員繳付 35%。

陸、公務人員考績法

由於公務人員迭有考績不公，而外界亦有公務人員考績功能不彰之質疑，有鑒於此，考試院於 98 年 6 月通過「文官制度興革規劃方案」，爰將「落實績效管理、提昇文官效能」列為方案內容。其重要修正內容包括(99 年，公務人員考績法修正草案說帖)：

- A. 考績評等：增列優等，分為優、甲、乙、丙、丁等
 - 考列人數：優等 $\leq$ 5%。優等+甲等 $\leq$ 65%。3% $\leq$ 丙等
 - 優等：晉 1 級+1.5 個月獎金（無級可晉者 2.5 個月獎金）。
 - 甲等：晉 1 級+1 個月獎金（無級可晉者 2 個月獎金）。
 - 乙等：晉 1 級+0.5 個月獎金(年功俸須隔年始可晉敘；已敘年功俸最高俸級第 2 年仍考列乙等而無級可晉者 1.5 個月獎金)。
 - 丙等：第 1 次留原俸級輔導改善、第 2 次降 1 級改敘並輔導改善、第 3 次辦理資遣或依規定退休。考丙後 10 年內 1 優或連續 3 甲抵銷丙等次數 1 次。
 - 丁等：免職
- B. 升等與陞遷：
 - 考績升等條件：連續 2 年甲等以上
 - 優先陞任機制：最近 3 年內連續 2 年考績（成）列優等

，得經甄審委員會同意優先陞任。

- **公務人員任用法第 17 條升簡任條件：**(1) 合格實授現任薦任第九職等主管或相當主管職務 (2) 敘薦任第九職等本俸最高級 (3) 具考試或學歷年資 (4) 最近 3 年薦任第九職等主管或相當主管甲等以上 (含優等) 考績 (5) 經升官等訓練合格

以上改進方向均屬正確，但是是否能夠改善目前考績弊病，仍值得商榷。重要原因在於，考績評等比例分配是否符合實際績效表現分配不無疑問，唯有評等比例與實際表現分配相符，才有可能公平評定組織成員考績，各種考績不公之顧慮自會迎刃而解。

柒、公務人員基準法草案：

考試院院會於民國 100 年 1 月 27 日審議通過銓敘部函陳之公務人員基準法草案，全案已於 5 月 18 日函送立法院審議。

本法草案考試院曾於 89 年 4 月 24 日、91 年 10 月 30 日、95 年 6 月 16 日與行政院三度會銜函送立法院審議，惟於立法院第 4、第 5、第 6 屆立法委員任期屆滿前，均未能完成三讀程序，依「立法院職權行使法」第 13 條有關法案屆期不續審規定，銓敘部爰配合相關法規更張、司法院大法官相關解釋、實務需要及考試院文官制度興革規劃方案等，重新檢討本法草案，提請考試院第四度函請行政院同意會銜函送立法院審議。

本法草案之制定，主要在彰揚憲法精神，統攝全盤人事法規，草案共分為 5 章，71 條條文，立法原則包括：

1. 界定公務人員定義與分類：明確界定「公務人員」定義，以釐清其範圍，同時配合適用上需要，透過有系統分類及確定稱謂，例如分類為政務人員、常務人員、法官與檢察官等，以因應各類別公務人員特性而分別作合理規範。
2. 釐清公務人員與國家關係：為順應時代潮流，規定公務人員基於公法上職務關係，依法行使權利履行義務；同時允許公務人員之權利受到不法侵害時，得依法定程序尋求救濟。

3. 保障公務人員合理權利：為使權利與義務平衡，本民主原則、人道精神，明定公務人員權利及其保障；同時允許公務人員有組織或加入公務人員協會的權利。
4. 確定公務人員基本義務：由於本法草案將取代「公務人員服務法」，因此，對於公務人員義務詳予規定，並明文排除公務人員義務不確定論，相對確定公務人員義務範圍，同時檢討修正已不合時宜的現行規定，期使全體公務人員知所遵循。
5. 建立共同標準統攝人事法令：針對各類別公務人員應共同遵守的人事管理基本事項，如公務人員與國家的關係、公務人員權利、義務以及考試、任用、保障等，揭櫫基本原則，期作整體規範，以有效統攝各種紛歧的人事法令。
6. 適應特性需要靈活管理方式：對於各類別公務人員，除共同基本事項，應作統一規定外，其餘事項宜兼顧其特性，允許作個別規定，俾保持適度彈性，以適應個別發展需要。因此，規定依各類別公務人員特性需要，分別另定有關任用、俸給、考核等法律，以兼顧現狀，並因應未來發展需要。

捌、考試院文官制度興革規劃方案

考試院秉於憲法賦予之職責，盱衡國家當前需要，並回應馬總統中華民國 98 年元旦文告的期許及國人的要求。經於 98 年 1 月 15 日考試院第 11 屆第 19 次會議決定組成考試院文官制度興革規劃小組，期儘速就公務機關人事制度應興應革事項，提出具體的政策方向，並以新思維、新行動，前瞻且務實的作法，透過跨部會局之協力合作及相關法律之配套連動，依輕重緩急明定期程，以積極推動文官制度興革事宜，展現改革動能，恢宏該院憲政功能。

興革規劃方案共分六項建議案。由上而下，首先第一案擬奠基文官制度的公務倫理之核心價值，進而型塑優質之組織文化；其次第二案擬全面統整文官法制，以活化管理體系，興革檢討建議就政府部門內性質迥異之三類人員構築分流管理制度，既重視常任文官體制之穩定性，並兼顧政府用人之靈活性。進而依序以第三至第六案，針對常務人員人事制度之興革建議，以問題導向方式分就四類目前文官體制具改革急迫性之議題，提出興革建議，各案均跨涉部

會局之業務範圍，需跨部門之通力合作，始收興革之效。

方案提出 6 項建議案之名稱如次：

第一案：建基公務倫理 型塑優質文化

第二案：統整文官法制 活化管理體系

第三案：精進考選功能 積極為國舉才

第四案：健全培訓體制 強化高階文官

第五案：落實績效管理 提昇文官效能

第六案：改善俸給退撫 發揮給養功能

玖、考試院強化文官培訓功能規劃方案

考試院第 11 屆第 39 次院會並通過「考試院文官制度興革規劃方案」，提出「健全培訓體制 強化高階文官」之具體興革建議。99 年 3 月 26 日國家文官學院正式成立，更使我國文官培訓邁入新里程。

我國現行文官培訓政策法制，已就培訓事項之分工及運作方式有所規範，惟於實務上仍有若干亟待改進與釐清之處。如何完備培訓體制、充實培訓內涵、統籌運用訓練資源及透過考訓用之適切結合，培養兼具專業與競爭力之人才，進而打造優質文官團隊，為該方案努力之方向。

該方案共有四項建議案，係分就考試錄取人員之基礎訓練、現職公務人員訓用考陞之結合、訓練資源之整合及高階文官之發展性訓練等面向，提出革新建議，各案均關涉部會局業務，需跨部門充分合作，始能達成完善考選機制、提升行政效能、完備培訓運作及強化高階文官發展之目標，進而培育一流公務人才，提高政府施政效能。

方案提出四個建議案之名稱如下：

第一案：增加錄取名額 落實選訓功能 完善考選機制

第二案：結合培訓任用考績陞遷 有效提升文官行政效能

第三案：健全培訓體系 完備運作機制

第四案：建構高階文官發展性培訓制度

第三章 公務人力現況與歷史分析

第一節 公務人力現況分析

壹、整體公務人力結構分析

依據銓敘部統計，99 年底全國公務人力總計有 835,219 人，其中服務於行政機關、公營事業、衛生醫療機構與公立學校職員之公務人員有 340,106 人，占 40.72%；服務於公立學校教師有 196,840 人，占 23.57%，兩者合稱公教人員，共計 536,946 人，占 64.29%。

此外，政府單位之約聘人員計有 29,560 人，占 3.54%；政府單位職工 119,332 人，占 14.29%；其餘軍職人員共有 149,381 人，占 17.89%。

貳、民國 99 年底整體公務人員概況

一、公務人員總人數

民國 99 年底，全國公務人員共計 34 萬 106 人，較上年微幅增加 231 人，主要係台灣各縣市公務人員增加 770 人所致，中央機關反而減少 493 人。若從機關別觀察，則以行政機關增加 3,015 人最多；而公營事業機構減少 2,508 人最多。(詳表 1)

二、機關層級

若以機關層級觀察，中央機關為 18 萬 6,381 人，占 54.80%；台灣各縣市機關為 11 萬 2,333 人，占 33.03%；臺北市各機關為 2 萬 7,956 人，占 8.22%；高雄市各機關為 1 萬 2,026 人，占 3.54%；金門縣、連江縣各機關為 1,410 人，占 0.41%(詳表 1)。

三、機關別

再依機關性質別觀察，行政機關為 22 萬 5,351 人，占 66.26%

；公營事業機構為 6 萬 9,277 人，占 20.37%；衛生醫療機構為 2 萬 123 人，占 5.92%；各級公立學校(職員)為 2 萬 5,355 人，占 7.45%(詳表 1)。

表 1 全國公務人員人數之比較

單位：人；%

項 目 別	98 年 12 月底		99 年 9 月底		99 年 12 月底	
	人數	分配比	人數	分配比	人數	分配比
全國公務人員	339,875	100.00	340,936	100.00	340,106	100.00
中央各機關	186,874	54.98	186,586	54.73	186,381	54.80
臺灣各縣市機關	111,563	32.83	113,381	33.26	112,333	33.03
臺北市各機關	27,993	8.24	27,460	8.05	27,956	8.22
高雄市各機關	12,036	3.54	12,099	3.55	12,026	3.54
金門縣、連江縣各機關	1,409	0.41	1,410	0.41	1,410	0.41
依機關性質別分						
行政機關	222,336	65.42	226,467	66.43	225,351	66.26
公營事業機構	71,785	21.12	69,087	20.26	69,277	20.37
衛生醫療機構	20,675	6.08	20,186	5.92	20,123	5.92
公立學校職員	25,079	7.38	25,196	7.39	25,355	7.45
依性別分						
男性	209,758	61.72	209,695	61.51	208,260	61.23
女性	130,117	38.28	131,241	38.49	131,846	38.77

註：衛生醫療機構：指由各級政府機關或公立學校所設立之醫療機構。包括公立醫院、療養院所等機構。

資料來源：99 年銓敘部第四季公務人員人力素質統計季報

參、公務人員組成特徵分析

一、性別：

公務人員女性占 38.77%；任用官等愈高，女性人員所占比率愈低；地方機關任用性別比例差異顯著；全國公務人員中女性任

用比重逐年成長。

99 年 12 月底，全國公務人員中男性人數 20 萬 8,260 人，占 61.23%；女性人數 13 萬 1,846 人，占 38.77%。行政機關公務人員中，任用官等愈高，女性人員所占比率愈低。委任人員中，女性所占比率為 55.22%，較男性高 10.44 個百分點；薦任則女性所占比率為 47.53%，較男性少 4.94 個百分點，職等愈高二者差距愈大，惟簡任人員中，女性所占比率已增為 25.44%。

各機構之工作性質亦影響任用人員之性別人數，如行政機關中之警察人員，男性占達 94.28%，而女性僅占 5.72%；衛生醫療機構、公立學校(職員)等機構，女性所占比率則高於男性，女性人數均為男性之 3 倍餘。

若就機關別觀察，中央機關女性占 39.26%；地方機關 38.17% 似無太大差異，但地方之直轄市與非直轄市差距仍然不小。直轄市以台北市女性公務人員比例最高，達 43.26%；台中市與台南市較低，分別為 35.58%與 35.63%；非直轄市女性則占 37.33%。

全國公務人員中女性比例有逐年增加趨勢，從 10 年前(89 年底)占 33.26%逐年增加，至 94 年底上升至 36.61%，年創新高，至 99 年底已達 38.77%。10 來成長超過 5 個百分點，如果依照此速度增長，女性占公務人員比重，將在 3 年後就會超過四成。

二、 教育程度：

全國公務人員教育程度逐年提升，具大專以上教育程度者占 82.61%；大學以上占 51.99%。但中央機關大學以上程度者占 59.07%，高於地方機關之 43.41%甚多。女性學歷高於男性；官等愈高學歷也愈高。

99 年 12 月底，全國公務人員具大專以上教育程度者占 82.61%，大學以上占 51.99%，其中研究所占 15.11%；大學占 36.88%；專科占 30.62%。就性別而言，女性具大學以上教育程度者占 61.78%，遠高於男性之 45.79%。

就各機關別觀察，中央與地方差異極大，中央機關大學以上程度者占 59.07%；地方機關僅 43.41%。在各地方機關當中，又以台北市之 54.07%最高，其他非直轄市僅 37.45%，差距超過 16 個百分點。

若就官等別觀察，官等愈高學歷也愈高，在行政機關當中，簡任官等大專以上程度者占 99.03%；薦任占 94.01%；委任占 80.43%，所以高學歷與高職等似有明顯關聯性。

就公務人員之教育程度觀察，隨著高中職及以下學歷的減少，教育程度逐年提升。具有大專以上教育程度者所占比率，自 10 年前(89 年底)之 67.29%，逐年提升至 94 年之 75.03%，以及 99 年底之 82.61%，10 年共增加超過 15 個百分點，其中具研究所學歷之比例由 10 年前之 6.0%成長至 15.11%，也增加了 9.11 個百分點。

三、 年齡：

全國公務人員平均年齡為 43.42 歲；中央機關平均年齡 45.06 歲，高於地方機關之 41.43 歲；過去 10 年公務人員有逐年老化之趨勢，平均年齡增加 1.64 歲，預計未來 10 年，平均年齡仍會繼續老化。

99 年底，全國公務人員平均年齡為 43.42 歲，其中男性為 44.1 歲，高於女性之 42.33 歲。

就各機關別觀察，中央機關平均年齡 45.06 歲；地方機關僅 41.43 歲，較中央少了 3.63 歲。在各地方機關當中，直轄市平均年齡普遍低於非直轄市，直轄市又以新北市 37.97 歲最年輕，較去年之 38.07 歲略為下降，從年齡結構觀察，未來平均年齡仍在不斷下降當中。另外，中央機關公務人員 50 歲以上所占比為 34.90%，55 歲以以上占 18.33%；地方機關公務人員 50 歲以上所占比為 18.78%，55 歲以以上僅占 6.64%。兩相比較，未來中央政府面對離退與未來替補人力需求，較地方政府更為殷切。

再就機關性質分，則以公營事業均年齡 48.43 歲最高；公立

學校(職員)44.26 歲次之；行政機關 43.35 歲；衛生醫療機構最年輕僅 41.64 歲。

若就官等別觀察，在行政機關當中，簡任官平均 52.86 歲；薦任官平均 43.32 歲，其中九職等平均 48.09 歲；委任官平均 41.01 歲。

觀察過去 10 年公務人員平均年齡，發現有逐年老化之趨勢。10 年前(89 年底)平均年齡為 41.78 歲，至 94 年底增加為 42.59 歲，截至 99 年底已增至 43.42 歲，10 年增加 1.64 歲。由於目前公務人員 40-50 歲年齡組比例高達 38.33%，遠高於 30-40 歲組的 25.21%與 50-60 歲組的 23.5%，整體年齡組成結構呈現菱形狀，以致未來 10 年，平均年齡仍會繼續老化。

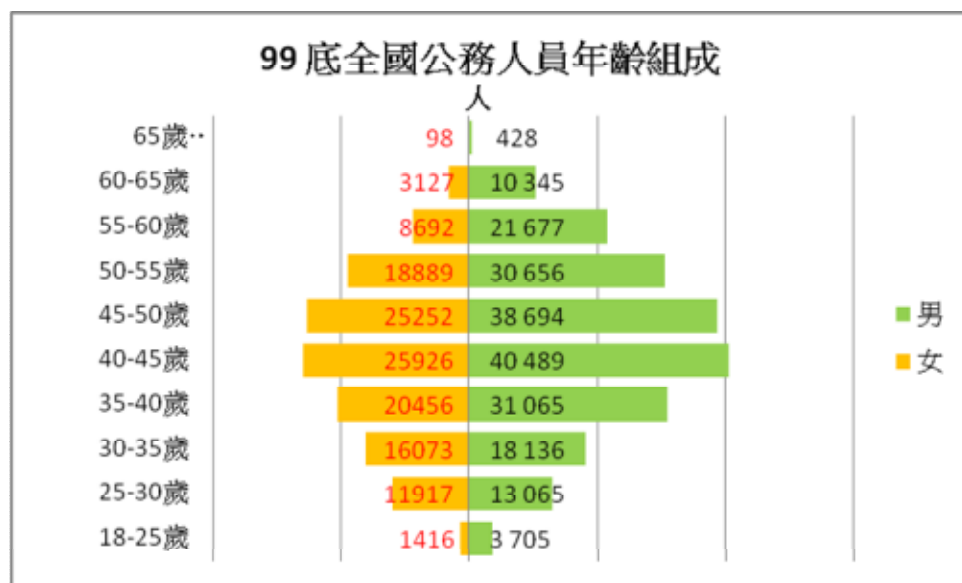


圖 5 99 年全國公務人員年齡人口組成

四、年資：

全國公務人員平均年資為 16.91 年；中央機關成員平均年資較地方機關多 2.37 年；各機關以新北市員工年資僅 12 年最短；公營事業均年資達 21.19 年遠高於行政機關；年資超過 25 年有資格退休者高達 22.76%，公務人員組成結構嚴重失衡，未來 10 年，年資在 5-15 年的人數，無法順利填補年資在 15-25 年的遺

缺。

99 年底全國公務人員平均年資為 16.91 年，其中男性平均年資為 17.77 年，高於女性之 15.55 年。

就各機關別觀察，中央機關平均年資 17.98 年；地方機關僅 15.61 年，較中央少了 2.37 年。在各地方機關當中，直轄市平均年資以高雄 17.25 年最高，新北市 12 年最短，桃園 13.76 年次之。

再就機關性質分，則以公營事業均年資 21.19 年最高，老化情形也最嚴重；公立學校(職員)17.28 年次之；行政機關 16.23 年；衛生醫療機構最年輕僅 15.39 年。

若就官等別觀察，在行政機關當中，簡任官平均 25.02 年；薦任官平均 15.85 年，其中九職等平均 20.92 年；委任官平均 11.62 年。

若從年資結構觀察，年資超過 25 年有資格退休者高達 22.76%，老化情形極為嚴重。若將中央與地方比較，中央機關年資超過 25 年之比例占 27.51%，遠超過地方機關之 16.99%；中央機關年資 30 年以上者占 13.67%，地方機關僅占 5.75%，顯示中央機關面臨人力老化情形更加嚴重。

從公務人員年資人口組成觀察，發現年資在 5-15 年者所占比重比其他年資組少，使年資人口結構成為工字型，也就是在 85 年至 95 年間，進用人員減少，導致政府人員結構無法保持均衡發展所致，未來 10 年，年資在 5-15 年的人(25.68%)，無法填補年資在 15-25 年的人(39.5%)。

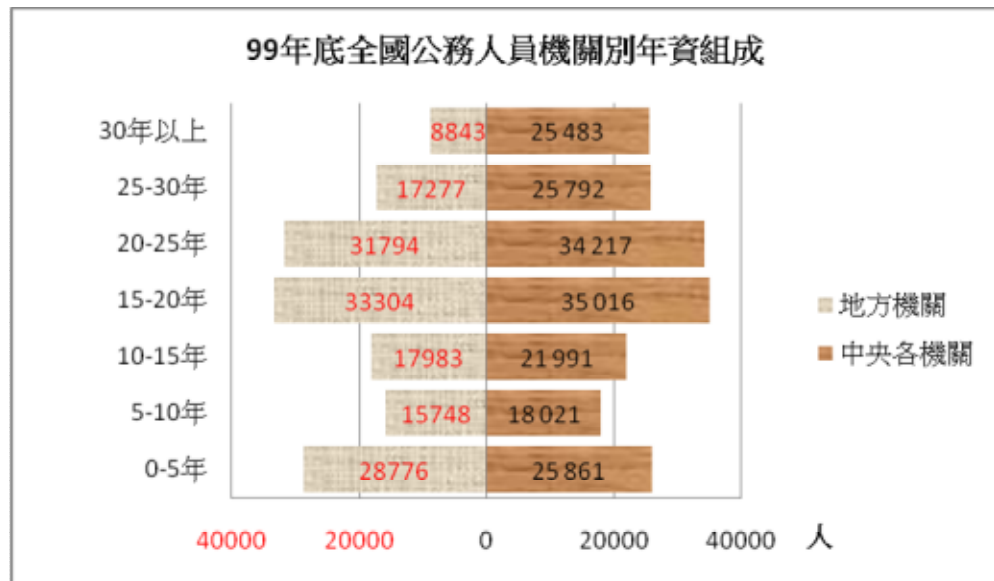


圖 6 99 年全國公務人員機關別年資人口組成

五、考試：

99 年底全國公務人員之任用經考試及格占 83.78%，非經考試任用者亦占 16.22%，大多集中於中央機關，比例高達 21.8%，主要係公營事業與衛生醫療機構非經考試任用者約占四成所致；男性任用結構以特考任用為主，比重高達 52.36%，女性則以高、普考任用為主。公務人員升官等考試條件寬鬆，缺乏擇優機制。

99 年底全國公務人員之任用經考試及格占 83.78%，其中以特種考試為主要任用來源占 42.52%；升等考試 19.27% 次之；高、普考所占比率，分別為 14.11% 及 5.76%；初等考試占 1.32%；依其他法令進用占 16.22%。

就性別而言，性別差異頗大，女性雖然特考任用比重有 26.97%，但高考任用者也占 21.91%，普考占 10.97%；男性任用結構特考任用比重高達 52.36%，高普考所占比率不大，各占 9.18%、2.47%。

就各機關別觀察，無論中央或地方機關均以特種考試進用為主，地方機關占 54.62%；中央機關也占 32.53%。值得觀察的是中央機關當中也有高達 21.8% 為其他法令進用，相對地方機關僅占 9.46%，唯有台北市例外，其他法令進用也占 18.36%，遠高於其他地方機關包括高雄市(8.29%)在內。觀察原因，主要係公營事業與衛生醫療機構非經考試任用者約占四成所致。

若以機關性質觀察，行政機構以特種考試任用者最多占 52.91%；公營事業機構與衛生醫療機構則以「依其他法令進用」者占最多，分別為 36.87% 與 41.28%。

99 年底公務人員升等進用人數有 65,544 人，占 19.27%，其中九成以上為委任官等升薦任²。又觀察過去 5 年，經升等或升資進用人數有 10,720 人，幾乎等於由高等考試及格錄用者有 10,611 人，但前者 5 年平均錄取率為 25.07%，相對後者僅 6.82%。而公務人員特種考試錄取率，雖無法分辨官職等，(但 5 年平均也只有 5.84%)。對於同樣薦任職位，卻由不同的進用方式，錄取難易程度差異如此大，有失公允。但也有人認為兩種考試的應考資格不同，尤其參加升薦任考試者，必須普考及格任職滿十年，所以不能相互比較。可是現任委任職位者，如果有能力考上高考者，就無須苦等十年參加升等考試，直接參加高考即可。所以就市場觀點，既然委任公務員選擇升等考試管道，就表示升等考試較高考容易，否則就會選擇高考。文官制度興革規劃方案亦主張，公務人員升官等職等條件寬鬆，缺乏擇優機制，故宜進一步研究其公平性與擇優性，作為未來改進之依據。

觀察過去 10 年考試任用結構發現，在公營事業民營化的過程中，非經考試任用之比重從 90 年之 25.79% 大幅下降至 99 年之 16.22%。高考任用比重則由 8.82% 增加至 14.11%，至於特考任用比重，10 年來變化不大。

² 98 年公務人員升官等考試共錄取 1988 人，其中簡任升等僅錄取 39 人，薦任有 1948 人占 98%。

肆、公務人員考試進用分析

一、99 年報考與錄取概況：

99 年報考公職人數創歷史新高，顯示年輕人任公職意願有增強趨勢。錄取或及格率僅有 3.47%，創過去 10 年以來新低。

民國 99 年公務人員考試，報考人數共有 536,803 人，創歷年以來新高，顯示報考公職普遍成為年輕人就業的重要選擇。到考人數 369,582 人，亦創新高，但錄取或及格人數在連續二年增加後，今年反較去年減少 2,974 人，降為 12,809 人，以致錄取或及格率僅有 3.47%，創過去 10 年以來新低。

二、高等一級考試：

15 年來僅錄取 23 人，平均錄取率 11.5%，不但錄取率高於其他各種考試，而且有 5 年錄取從缺，似未發揮吸引社會菁英功能。

公務人員高等考試一級考試 99 年報考 25 人，錄取或及格 2 人均為男性，平均年齡 43.50 歲。

自民國 85 年起開始舉辦，報考人數 85 年有 103 人，其餘各年則均在 30 人以下；到考率起伏波動相當大；錄取或及格人數以 85 年 9 人最多，87 年、88 年、93 年、95 年與 98 年均無人錄取。歷年來錄取或及格人數合計 23 人，其中僅 4 人為女性。

現行高考一級考試及格者取得薦任第九職等任用資格，只要具備博士學位就可以應考，不過就吸納專業知識技能人才角度，應考人必須具備與考試類科相關的專業博士學位，才能符合政府選才之功能。

另從供需觀點分析，15 年來報考人數合計有 200 人，錄取 23 人，平均錄取率 11.5%。不但錄取率高於其他各種考試，而且有 5 年錄取從缺，顯示高考一級誘因不足，未能吸引社會菁英踴躍報考，以達到吸納人才之目的。

三、 高等二級考試：

99 年錄取或及格 78 人，錄取率 3.52%，平均年齡 29.35 歲；15 年來錄取 524 人，平均錄取率 4.59%。

公務人員高等考試二級考試，具碩士以上學位者報考，考試及格者取得薦任第七職等任用資格。99 年合計報考 4,482 人，錄取或及格 78 人，錄取率 3.52%，平均年齡 29.35 歲；博士 2 人，碩士 76 人。

自民國 85 年起，報考人數 1,791 人，逐年遞減至 88 年 295 人，達最低點，至 99 年達 4,482 人為最高。錄取或及格人數以 98 年 82 人最多，88 年 10 人最少；錄取或及格率以 94 年 10.50% 最高，86 年 3.30% 最低。15 年來到考 11,419 人，錄取或及格人數 524 人，平均錄取率為 4.59%。

四、 高等三級考試：

99 年錄取或及格 2,065 人，錄取或及格率為 5.08%，女性多於男性，碩博士占四成；近 15 年來，合計錄取或及格人數達 21,866 人，平均錄取率為 4.7%。錄取或及格率超過 20% 的有公產管理、水產利用、公職建築師、航空駕駛等，顯示相關人才供給不足，如果係長期現象，將有礙於人才之引進。

公務人員高等考試三級考試 99 年報考 62,089 人，到考 40,635 人，到考率 65.45%，錄取或及格 2,065 人，錄取或及格率為 5.08%。錄取或及格者中，男性 934 人占 45.23%；女性 1,131 人占 54.77%，平均年齡 28.88 歲，教育程度以學士占 57.48% 最多，博（碩）士占 40.39% 次之。

高等考試三級考試報考人數自 85 年起有 61,274 人，後因政府實施精簡，報考人數逐年下降至 92 年 30,618 人為最少，但自 95 年起又逐年增加，至 99 年達 62,089 人為最高峰。錄取或及格人數以 97 年 2,459 人最多，91 年 628 人最少；近 15 年來，合計錄取或及格人數達 21,866 人，平均錄取率為 4.7%。

各類科當中，錄取或及格率愈低，表示報考或到考人數過多，錄取或及格人數過少，競爭激烈，顯示人力供給充裕。反之，錄取或及格率愈高，表示人力供給相對不夠充裕。經統計結果，錄取或及格率超過 20% 的類科有，公產管理(20.51%)、水產利用(20.00%)、公職建築師(33.33%)、航空駕駛(24.14%)。檢討人力供給不足之原因，可能係學校培育相關科系人才不足所致，也有因為工作條件誘因不如民間企業，所以無法吸引更多的人報考。雖然各類科人力供給不足實際原因仍待進一步探討，但是如果有長期供給不足現象，則不利於引進優秀人才。

五、普通考試：

公務人員普通考試競爭激烈，99 年錄取率僅 2.66%。大學畢業以上學歷占 95.58%，碩博士高達占 36.79%，形成「高資低用」的低度運用現象。

99 年報考 70,014 人，到考 48,548 人，到考率 69.34%，錄取或及格 1,291 人，錄取或及格率為 2.66%。男性 645 人；女性 646 人，各占 50%，但由於女性報考及到考人數遠超過男性，所以男性錄取率有 3.59%，女性錄取率僅 2.11%。平均年齡 29.18 歲，教育程度以學士占 58.40%；碩博士占 36.79%，合計占 95.58%。

對於僅需要高中(職)學歷即可勝任的職位而言，進用高學歷的結果，顯示進用人力品質遠超過需求水準，優點在於有良好的人力可資運用，缺點在於無法從工作中獲得成就感。從馬斯洛 (Abraham Maslow) 的需求層次理論觀點，人在滿足了生存與安全需求以後，被尊重需求也是很重要，包括成就、名聲、地位和晉陞機會等。這些對於普考及格所賦予的基層職位，與高學歷的期待無法完全契合，長期對於工作情緒是否造成負面影響值得深究。同時造成高等學歷的低度運用現象，關鍵原因在於普考及格以三職等任用，從事工作內容包括一般行政管理、文書處理、速記、議事、事務管理、財務管理、倉庫管理、物料採購、出納、打字等。起薪 35,200 元水準超過社會平均薪資水準太多，以致造成願意高資低用的畸形現象。

公務人員普通考試報考人數自 85 年 76,945 以來，逐年減少至民國 92 年 32,781 人，達最低點，後又逐年增加，到 99 年又恢復 7 萬人之水準。期間錄取率起伏不大，最高在 97 年達 4.73%，最低發生在 91 年僅 1.69%。

六、 初等考試：

考試競爭最為激烈，99 年錄取率僅 0.85%。大學畢業以上學歷占 91.03%，形成人力運用嚴重扭曲現象。

99 年報考 89,149 人，到考 68,443 人，錄取或及格 580 人，錄取或及格率 0.85%。其中男性 198 人；女 382 人，以女性居多。平均年齡 30.5 歲，教育程度以學士占 83.10%；碩博士占 7.93%，合計占 91.03%。

初等考試應試資格只要具中華民國國籍，年滿 18 歲者均得應考，無任何限制，以委任第一職等任用，工作內容包括一般行政管理、文書處理、速記、議事、事務管理、財務管理、倉庫管理、物料採購、出納、打字等。起薪 28,470 元。由於薪資水準超乎民間企業甚多，以致吸引許多高學歷者屈就，形成競爭激烈局面。

公務人員初等考試自民國 87 年開辦迄今，報考人數以 88 年 112,141 人最多，之後則呈下降趨勢，至 98 年因任公職意願轉強，報考人數激增達 93,239 人。歷年來錄取或及格人數以 90 年 1,180 人最多，而以 92 年 266 人最少，錄取或及格率介於 1.65% 至 0.61% 之間。

七、 特種考試：

近年錄取人數介於 7 千人至 1 萬人間，為公務人力最主要來源。99 年錄取或及格 7,101 人，又以地方政府公務人員考試錄取占 32.19% 最多。

「公務人員考試法」明定特種考試應於高普考試人員不足或

不能適應需要時，始得舉行特種考試，並得比照公務人員高等一、二、三級、普通、初等考試之等級，舉行一、二、三、四、五等之特種考試。

民國 99 年公務人員特種考試共舉辦 15 次，總計報考 301,975 人，到考 202,157 人，到考率 66.94%，錄取或及格 7,101 人，錄取或及格率 3.51%。如以個別考試觀之，錄取人數以地方政府公務人員考試 2,286 人；占 32.19% 最多，其次為交通事業鐵路人員考試共 1,142 人；占 16.08%，第二次司法人員 833 人；占 11.73% 為第三。錄取或及格率以海岸巡防人員考試 14.81% 最高，交通事業鐵路人員考試 2.35% 最低。

過去 20 年來，公務人員特種考試舉辦次數介於 10 次至 20 次之間，因每年舉辦考試種類與次數均不同，故報考人數、錄取或及格人數起伏波動相當大。錄取或及格人數以 78 年 27,003 人最多，主因係警察人員考試錄取 10,772 人所致，近年人數介於 7 千人至 1 萬人間。錄取或及格率以 80 年 24.92% 最高，99 年 3.51% 最低。

八、 地方政府公務人員考試

從地方政府公務人員考試之應考資格觀察，三等考試(等同高考資格)為專科以上學校畢業；四等考試(等同普考資格)為高中、職以上學校畢業；五等考試(等同初等考試資格)無學歷限制。

民國 99 年共有 118,337 人報考，實際到考 76,161 人，計錄取或及格 2,286 人，錄取率 3.0%。94 年以前錄取人數與錄取率均超過 5%，甚至在 92 與 94 年舉辦二次。

(一) 三等考試：

99 年考試計錄取 1,152 人，錄取或及格率為 6.24%，大學以上教育程度者占 90.88%。各類科人力供給不足，錄取產生缺額者以土木工程缺 39 人最多；測量製圖缺 21 人次之，公職建築師與建築工程合計缺 9 人占第三位。

地方特考三等考試計錄取 1,152 人，錄取或及格率為 6.24%，平均年齡 29.23 歲，博碩士占 40.80%；學士占 55.73%，合計大學以上學歷者占 93.22%。

其中不足額錄取者有新北市之土木工程(13 人)與測量製圖(9 人)；台中市測量製圖(1 人)；台南市測量製圖(1 人)；高雄市測量製圖(3 人)；桃園縣文化行政(2 人)、工業行政(1 人)、土木工程(1 人)與測量製圖(4 人)；基宜區土木工程(2 人)；竹苗區土木工程(3 人)與測量製圖(1 人)；彰投區土木工程(3 人)；雲嘉區土木工程(7 人)與公職建築師(7 人)；屏東縣農業行政(2 人)與公職獸醫師(1 人)；花東區農業行政(1 人)、土木工程(2 人)、建築工程(1 人)與土木保持工程(1 人)；澎湖縣農業技術(1 人)、土木工程(8 人)、建築工程(1 人)與測量製圖(1 人)；連江縣測量製圖(1 人)。

如果按類科區分缺額人數，則以土木工程缺 39 人最多；測量製圖缺 21 人次之，公職建築師與建築工程合計缺 9 人占第三位。

(二) 四等考試：

99 年錄取 855 人，錄取或及格率為 3.73%，大學以上學歷者占 90.88%。其中測量工程、土木工程與建築工程等類科有錄取不足額現象。

地方特考四等考試計錄取 855 人，錄取或及格率為 3.73%，平均年齡 28.95 歲，博碩士占 20.7%；學士占 70.18%，合計大學以上學歷占 90.88%。

其中不足額錄取者有台北市建築工程(2 人)；桃園縣之土木工程(4 人)與測量製圖(1 人)；竹苗區之測量製圖(3 人)；雲嘉區土木保持工程(1 人)。

(三) 五等考試：

99 年錄取 279 人，錄取或及格率為 1.0%，大學以上學歷者占 86.74%

地方特考五等考試計錄取 279 人，錄取或及格率為 1.0%，平均年齡 29.55 歲，博碩士占 6.81%；學士占 79.93%，合計大學以上學歷者占 86.74%。

九、 升(官)等、升資考試：

錄取率普遍偏高，缺乏與一般高普考或特種考試公平競爭機制，照顧意味超過舉才功能。

民國 99 年公務人員升官等、升資考試共舉辦 2 次，總計錄取 1,688 人，錄取率 22.33%。如以個別考試觀之，交通事業郵政人員升資考試錄取 455 人；錄取率 11.90%，警察人員升等考試錄取 1,233 人；錄取率 33.02%。

民國 98 年計舉辦公務人員升官等考試、交通事業公路人員、港務人員升資考試及關務人員升官等考試，其中公務人員升官等考試錄取 1,988 人，錄取率 33.65%；關務人員考試錄取 44 人，錄取率 34.11%；交通事業公路人員考試錄取 177 人，錄取率 24.82%。

近 20 年來，公務人員升官等、升資考試舉辦次數以民國 83 年辦理 15 次最多，79 年、95 年、97 年及 99 年各舉辦 2 次最少。因每年舉辦考試種類與次數均不同，故報考人數、錄取或及格人數波動大，錄取或及格人數以 81 年 11,143 人最多，95 年 1,007 最少。錄取或及格率以 81 年 71.57%最高，95 年 13.76%最低。

十、 軍人轉任公職考試：

政策性辦理，人數少不影響公務人力供給。

國軍上校以上軍官轉任公務人員考試自 92 年開始舉辦以來

，報考人數以 92 年 97 人最多，之後逐年下降至 95 年僅 26 人，96 年停辦，97 年報考人數回升為 43 人，98 年則略降至 39 人。98 年報考 39 人中僅有 1 人為女性，餘 38 人為男性，到考 24 人，到考率 61.54%，錄取 10 人，錄取率 41.67%；錄取人員，平均年齡 49.50 歲，其中碩士占 60.00%，學士及專科各占 20.00%。

第二節 公共行政業人力運用分析

為能將公務人員之人力特徵與工作特徵，與其他行業員工比較，經依據 99 年行政院主計處人力運用調查結果分析如後。

壹、各業別基本人力特徵比較

一、總就業人數

全國公共行政業總就業人數約有 38 萬 9 千人。

依據行政院主計處 99 年 5 月人力運用調查報告統計，從事有關公共行政業之人員，係指服務於政府機關、民意機關之正式與非正式職、員工，但不包括事業單位、學校老師、公立醫院之從業人員，共計約有 38 萬 9 千人。若與考試院公務人力統計比較，服務於行政單位人員，以及職工與約僱人員合計約為 37 萬 2 千人，其與主計處定義雖不完全一致，但極為相近。

二、就業者性別

男性有 22 萬 6 千人，占 58.0%；女性有 16 萬 4 千人，占 42.1%；在 19 大行業中，性別結構尚稱均衡。

公共行政業從業人員，其中男性有 22 萬 6 千人，占 58.0%；女性有 16 萬 4 千人，占 42.1%。與所有行業比較，性別結構尚稱均衡。女性工作者占較多的行業有醫療保健及社會工作服務業，男性僅占 22.2%；教育服務業占 32.8%；金融及保險業占 38.3%。反之，女性較少的行業有營造業，男性占 87.3%；電力及燃氣供應業占 86.2%；運輸、倉儲業占 79.4%。

三、就業者年齡

從業人員年齡超過 50 歲者，高達 26.8%。40 歲以上人數比例占 59.1%，年齡結構偏高；在 19 大行業占高居第四位。

公共行政業從業人員年齡小於 30 歲者，占 14.6%；年齡在 30 至

40 歲者，占 26.3%；年齡介於 40 至 50 歲之間者最多，占 32.2%；年齡超過 50 歲者，也高達 26.8%。40 歲以上人數比例占 59.1%，顯示年齡結構偏高。

若與不同行業比較，僅少於農、林、漁、牧業；電力及燃氣供應業與支援服務業等三個行業，卻高於其他 15 個行業，其中以資訊及通訊傳播業員工年齡結構最年輕的，超過 40 歲以上比例僅占三分之一。

四、就業者學歷

從業人員以大專學歷以上為主，占 71.2%；在 19 大行業排第六位。

公共行政業從業人員以大專學歷以上為主，有 27 萬 7 千人，占 71.2%；其次為高中職學歷者 9 萬 1 千人，占 23.4%；國中及以下者僅 2 萬 1 千人，占 5.4%。

如與其他行業相比，大專以上高學歷比例 71.2%，次於教育服務業 88.6%；資訊及通訊傳播業 86.3%；醫療保健及社會工作服務業 79.6%；金融及保險業 76.7%；專業、科學及技術服務業 73.9%，高於其他 13 種行業，顯示過去公共行政業在吸引人才方面確實具有優勢。

五、就業者職務

公共行政業之主管職務占 5.7%，在 19 大行業排第六位；從業人員當中，以事務與服務工作者居多，占 49.9%。

公共行政業從業人員當中，主管職務者約 2 萬 2 千人，占 5.7%；其餘以事務與服務工作者居多，占 49.9%；從事監督及協調辦公室事務活動之人員占 33.4%。

若就各行業比較，愈專業的行業，專業技術人員愈多，科層組織愈少，如醫療保健及社會工作服務業、教育服務業，其專業人員均

超過半數，主管比例均不及 2%。至於主管職務所占比例較高的行業，多以服務業為主，依序為資訊及通訊傳播業占 8.3%、金融及保險業占 7.6%、電力及燃氣供應業占 6.9%、專業、科學及技術服務業占 5.9%、批發零售業占 5.7%、公共行政業占 5.7%。

貳、各業別工作特徵比較

一、工作時數

公共行政業平均每週工時為 43.6 小時；於各行業中居第九位。

公共行政業每週有 83.3%的員工，工作時數在 40 至 44 小時之間，超過 45 小時者占 15.7%。全體平均每週工時為 43.6 小時，低於總體平均工時 44 小時。

若就各業比較，每周工作工時較低的有礦業及土石採取業 32.8 小時、教育服務業 40.9 小時。每週工時較高的有不動產業、住宿及餐飲業二者均為 47 小時，至於公共行政業，每週工時剛好居各業中間。

二、工作年資

公共行政業人員年資約為 126 個月(10.5 年)，高出各業平均年資 105 個月，僅次於電力及燃氣供應業與農林漁牧業。

服務於公共行政業人員，工作超過 10 年者有 17 萬 7 千人，占 45.5%；5 至未滿 10 年者有 6 萬 8 千人，占 17.5%。平均工作時間為 126 月，年資約在 10 年半左右，高於整體就業者之 105 個月，僅次於電力及燃氣供應業與農林漁牧業。

三、尋找工作方式

公共行政業人員獲得現職方法以政府考試分發，占 51.4%；不同場所單位間之調動占 10.0%，其餘非考試進用之約聘雇與職工占 23.7%。

服務於公共行政業人員當中，有 20 萬人係由政府考試分發，占 51.4%；託親友師長介紹者占 23.7%；不同場所單位間之調動占 10.0%。與一般行業以應徵 廣告、招貼；託親友師長介紹為主大不相同。

四、更換工作

公共行政業人員想換工作的比例僅占 2.8%。

服務於公共行政業人員當中想換工作者僅占 2.8%，遠低於全體就業者之 4.66%，顯示政府單位工作穩定。各業當中想換工作比例最高的是住宿及餐飲業，比例高達 6.46%。

五、工作收入

公共行政業人員平均每月收入高達 46,057 元，僅次於同屬公營事業的電力及燃氣供應業 55,076 元，遠高於全體就業者平均收入 34,431 元。

服務於公共行政業人員平均每月收入為 46,057 元，高於全體就業者之 34,431 元。公共行政業人員中，男性收入為 52,029 元；女性收入為 37,825 元，顯著低於男性，僅有男性收入的七成三。

六、離業人數

公共行政業人員 1 年淨流出 7 千人。

從其他行業轉入公共行政業人員，1 年期間約有 1 萬 1 千人。反之，從公共行政業轉入其他行業人員約有 1 萬 8 千人，淨流出 7 千人。

第三節 政府機關員額現況分析

壹、法定員額

依新修正的「行政院組織法」，未來行政院將由現有 37 個部會精簡為 29 個，另各部會所屬中央三級機關維持總量管制的精神，在兼顧彈性調整需要及適量管控的原則下，以設立 70 個為上限。由於組織改造並非僅是機關數字的減少或名稱的改變，而是由內到外、由制度到心態的徹底轉變。所以行政院要求各部會落實施政「無縫接軌」，積極進行各項準備工作，透過組織結構、業務權責與行政流程的變革，帶動相關法規鬆綁、行政流程簡化、為民服務優質化，讓新的政府組織在 101 年 1 月開始運作，達成「精實、彈性、效能」的組織改造目標。另清廉執政是政府對人民不變的承諾，總統於今年 7 月 20 日宣布我國將設立廉政署，不光只是成立一個肅貪、防貪的專責機關，也彰顯建立乾淨政府的決心。

「中央政府機關總員額法」於今年 4 月 1 日正式實施，明確設定包括五院在內之中央政府機關總員額高限為 17 萬 3 千人，各機關業務推動所需之人力，將在上開高限內依實際業務需要合理配置。配合總員額法實施，行政院改變過去直接針對個別機關進行員額管制的剛性作法，轉型為設定總量額度，進而賦予各主管機關決定人力調度的空間，至各年度機關員額之配置，將在總量架構下，本「當增則增，應減則減」原則辦理，同時未來將透過定期組織員額評鑑、配合組織業務調整作業及簡化行政流程、改進工作方法等機制，促使各機關人力有效運用，提升行政效能。100 年度於總員額法範圍內編列員額為 164,489 人，其中第一類員額為 83,428 人、第二類員額為 40,271 人、第三類員額為 13,202 人、第四類員額為 5,773 人及第五類員額為 21,815 人（詳參民國 100 年中央政府總預算書）。

表 2 中央政府機關總員額法員額編列情形表

			單位：人
員額類別	包含員額範圍	員額最高限	100 年度員額數
合 計		173, 000	164, 489

第一類	機關為執行業務所置政務人員，定有職稱、官等職等之文職人員，醫事人員及聘任人員。但不包含第三類至第五類員額及公立學校教職員。	86,700	83,428
第二類	機關依法令進用之聘僱人員、駐衛警察、工友(含技工、駕駛)。但不包含第三類及第四類員額。	41,200	40,271
第三類	司法院及所屬機關職員(含法警)、聘僱人員、駐衛警察、工友(含技工、駕駛)。	13,900	13,202
第四類	法務部所屬檢察機關職員(含法警)、聘僱人員、駐衛警察、工友(含技工、駕駛)。	6,900	5,773
第五類	警察、消防及海岸巡防機關職(警)員。	24,300	21,815

註：總統府、國家安全會議各類人員、公立學校教職員、中央健康保險局職員及軍職人員不計入中央政府機關總員額法之員額範圍。

資料來源：行政院主計處 100 年度中央政府總預算書

貳、預算員額

一、中央政府

根據中央政府總預算各機關預算員額彙計總表，中央政府行政機關員額中，正式職員有 93,784 人；警察 10,686 人；法警 1,804 人；駐衛警 845 人；工友 5,777 人；技工 6,139 人；駕駛 3,177 人，合計正式人員 122,212 人。其他非正式人員 10,602 人，其中包括聘用 4,512 人；約雇 5,361 人；駐外雇員 429 人。所有中央政府預算員額合計為 132,814 人（詳參民國 100 年中央政府總預算書），另作業基金有 100,331 人（屬中央政府機關總員額法員額規定範圍）。

二、地方政府

99 年地方政府正式職員員額為 185,332 人，實際現有人數 160,612 人（99 年，行政院所屬各機關公務人員概況）。99 年地方政府台灣省部分，總預算員額為 256,798 人，但實有員額 321,148 人，其中扣除公營事業與學校，行政機關預算員額為 111,408 人，實際現有人員 145,043 人，不含臨時人員（99 年，台灣省各縣市統計要覽）。

第四節 政府人力資本衡量

壹、公務人力資本衡量研議：

所謂的公務人力資本，係指政府所擁有的人力中，能為政府創造績效、對於政府施政目標有正面助益的部分。行政院人事行政局為發展公務人力資本衡量制度，自 91 年起，經組成專案小組研議，並研擬公務人力資本衡量問卷，經二階段試測修正後，完成公務人力資本衡量方案。

貳、公務人力資本衡量結果

公務人力資本衡量的定位為人力規劃及管理的輔助工具，其作用在經由衡量，瞭解機關人力素質及管理措施所存在的優勢及劣勢，協助發現機關人力管理的潛在問題，作為規劃人事政策及管理措施重點的參考。有關公務人力資本之衡量架構，共設定六個面向十四項指標，行政院 93 與 94 年經各所屬機關、直轄市政府、台灣省政府及福建省政府所屬機關，發放「公務人力資本衡量問卷」衡量結果詳如下表：

表 3 93 與 94 年度行政院整體公務人力資本衡量結果表

面向	衡量指標	93	94
面向一：人力基本特性	指標 1：機關人力數量	4.05	4.02
	指標 2：機關人力特性	4.05	4.02
	指標 3：機關人力知能程度	4.13	4.09
面向二：員工敬業程度	指標 4：機關員工認同感	3.97	3.94
	指標 5：員工工作投入度	4.29	4.24
面向三：人力運用管理	指標 6：人力管理與機關策略連結度	3.59	3.53
	指標 7：員工工作瞭解程度	3.35	3.28

	指標 8：績效導向落實程度	3.8	3.86
	指標 9：機關吸引人才能力	3.54	3.49
面向四：機關領導力	指標 10：員工認同領導力程度	3.57	3.51
	指標 11：關鍵領導行為評價度	3.85	3.80
面向五：學習文化	指標 12：員工學習行為展現	3.91	3.86
	指標 13：機關鼓勵學習措施	3.79	3.74
面向六：人力成本	指標 14：機關人事費支出結構	3.91	3.87

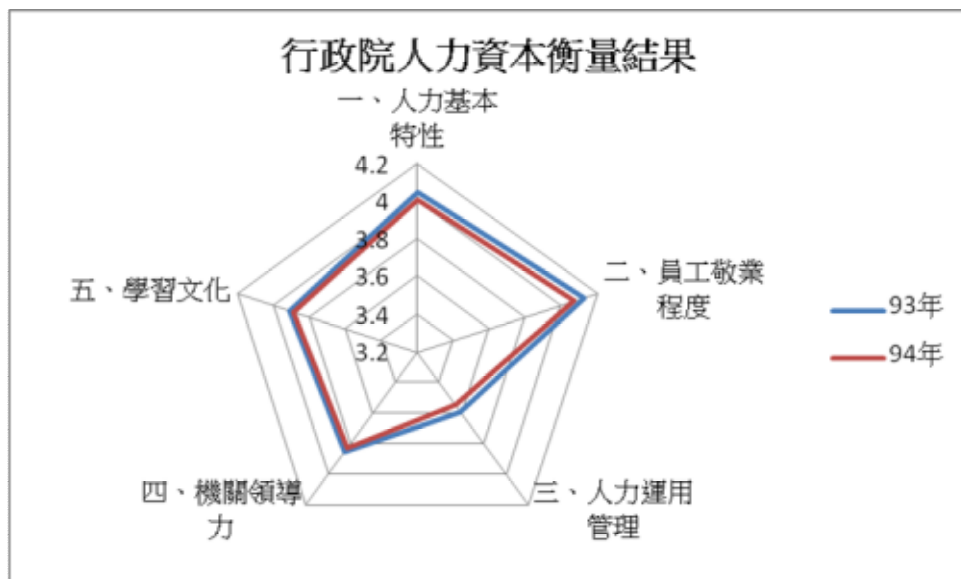


圖 7 93 與 94 年行政院人力資本衡量結果

平均得分最後五名之問卷題目如次，大部分屬於人力運用管理層面：

- 1、「服務單位能夠甄選到有能力的新進人員」
- 2、「服務機關對於創新提案建議者會給予積極的獎勵」
- 3、「服務機關在人員的陞遷方面，能以工作表現為重要考量因素」

4、「我的服務機關能依據實際的業務消長彈性調整各單位間人力的配置」

5、「我的服務機關各單位間人力的配置與其所擔負的任務量大體上是恰當的」

參、公務人力運用管理構面最為脆弱

有關人力運用管理，係指人力資本與機關運作的連結，亦即代表人力資本用在正確的地方，向正確的方向發揮作用。本面向之得分為 3.59 分，為所有面向中得分最低，其中除「指標 5：員工工作瞭解程度」為 3.8 分，較為接近「綠燈」水準外，其餘如績效導向落實程度、機關吸引人才能力等指標，得分較低；其中「指標 4：人力管理與機關策略連結度」得分僅為 3.35 分，接近危險之「黃燈」水準，顯示各機關之人力運用與策略推動之需求方面未能完全契合，在此一面向，各機關均需予以正視(94 年，人事局)。

第四章 公務人力供需推估與實證分析

第一節 公務人力供需量化推估架構

首先，將對過去數 10 年的人力配置的變化做系統性的回顧，從歷史數據分析，俾能進行前瞻性的預估。由於未來環境變化不易掌握，僅能在現行法令規範下，預估未來 5 年中央和地方的人力需求。然後再研析人力供需，是否能夠滿足未來施政需求。

本研究在分析方法上，分為人力供給與人力需求兩個構面，分別建立預測模型，並進行未來 5 年公務人力推估。同時，將以質化研究方式，深入瞭解量化現象背後隱含之因果關係，以彌補量化分析之不足。

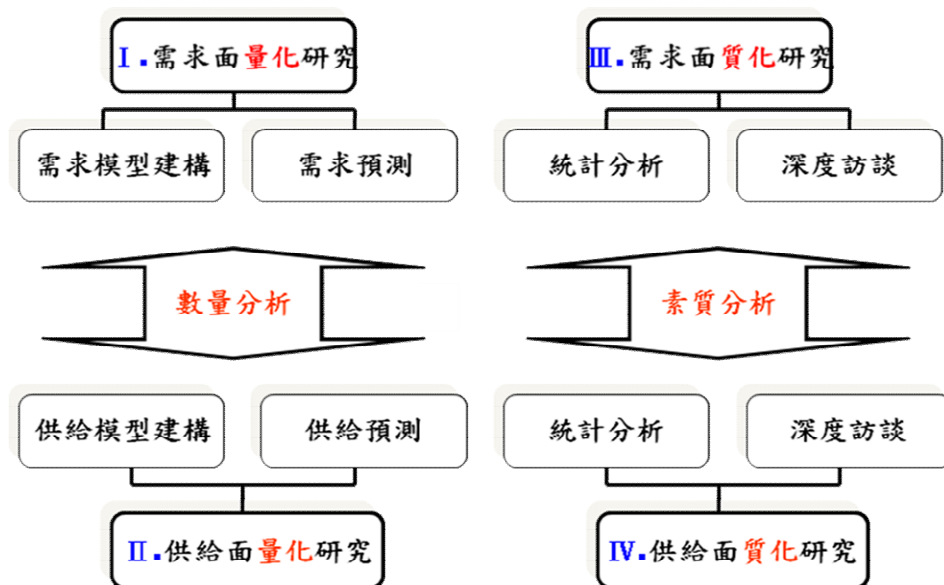


圖 8 人力供需模型分析架構

壹、需求面推估架構

對於公務人力需求推估模型，主要係推估初任公務人力需求，因為初任職缺是直接向外部勞動市場招考進用，故屬於外部勞動市場分析模型；至於非初任人力之陞遷，其人選依照陞遷序列排列，採內升或外補方式逐級遞補，所以屬於內部勞動市場分析模型，故留待第三節供需均衡分析一併討論。

至於預測方法，將分別採用人口要素組成法與時間數列預測兩種方式併用，由於人口要素組成法，需要用到的估計參數較多，但是細項統計資料取得困難，所以僅能就全國公務人員總數進行估計。至於機關別與官等別公務人員數之推估，因為無法取得人員異動等細項統計資料，所以採時間數列方式進行估計。

一、人口要素組成法

對於人力需求推估模型，主要依據人力變動要素組成，作為公務人力推估之主要架構。人力變動要素組成，係根據年初(前一年底)人數，以及全年離退人數與法定員額之擴張或縮減人數，共同合成。其平衡公式如下：

$$P_t = P_{t-1} + A_t + \varepsilon_t \quad \text{-----公式(1)}$$

$$\Rightarrow P_t = P_{t-1} - L_t + (A_t + L_t + \varepsilon_t) \quad \text{-----公式(2)}$$

其中 $t=91$ -----99 年

P_t ：代表 t 年年底公務人員數

L_t ：分別代表全年離職人數

A_t ：分別代表法定員額增減人數

ε_t ：空留與未補缺額

$L_t + \varepsilon_t$ ：遞補需求人數

$A_t + L_t + \varepsilon_t$ ：招募需求人數

所以，將公式(2)移項調整如下公式(3)，為一恆等式：

$$\text{實際招募人力} = P_t - P_{t-1} + L_t = A_t + L_t + \varepsilon_t \quad \text{-----公式(3)}$$

$$\text{預定招募人力 } D_t = A_t + L_t \quad \text{-----公式(4)}$$

招募人力又可視為遞補人力，如果要對 100 年公務人員數 P_{100}

與招募人力進行推估時，除前一(99)年公務人員數 P_{99} 為已知外，法令員額增減人數 A_{100} 與全年離職人數 L_{100} 均為未知，所以必須先行對 A_{100} 與 L_{100} 進行估計，就能依據公式(1)、(2)獲得 100 年公務人員數 P_{100} 。

根據公式(3)、(4)即可估計招募人力，又因為未來實際招募行為尚未發生所以 ε_{100} 未知，故假設 $\varepsilon_{100}=0$ ，就能對預定招募人力 D_{100} 進行推估。

根據人口要素組成法，可以類推估計未來各年之公務人員人數與所需招募人數，但前提是要能預估各年之法定員額增減人數 A_t 與全年離職人數 L_t 。其中法定員額增減人數 A_t 將根據「中央政府機關總員額法」與「地方行政機關組織準則」估計之，至於全年離職人數 L_t 估計方法說明如下：

(一) 公務人員離職人數 L_t 推估

影響年度公務人員離職人數，可為分二部分，包括退休離職人數 R_t ，以及其他非因退休離職人數包括辭職、撤職、資遣、死亡與其他因素 O_t 等。其中未來退休離職人數推估，係依據 99 年公務人員年資與年齡結構，配合退休法漸進式 85 制之實施，進行未來 5 年退休人口之動態推計。

(二) 公務人員退休人數推估 R_t —年齡與年資動態推移比例推估法

依據「公務人員退休法」第 11 條第 5 項附表「自願退休人員年資與年齡合計法定指標數表」，民國 100 年仍適用 75 制(年齡 50 歲年資 25 年)，但從 101 年開始提高為 76 制，以後逐年依序漸進提高，至 105 年提高為 80 制。

所以取 99 年底公務人員年齡與年資人數組成表，向前動態推移年齡與年資，分別估計未來 6 年從 100 年至 105 年，各種年齡與年資當中，符合退休資格人口組合，再根據 99 年各年齡實際退休占有資格退休人數之比例，推估未來各年預定退休人數。

$R_{100} = R_{99}$ (年齡 49 歲以上、年資 24 年以上)-----1 年後 75 制

$R_{101} = R_{99}$ (49+23 年、48+24)-----2 年後 76 制

$R_{102} = R_{99}$ (49+22、48+23、47+24)-----3 年後 77 制

$R_{103} = R_{99}$ (49+21、48+22、47+23、46+24)-----4 年後 78 制

$R_{104} = R_{99}$ (49+20、48+21、47+22、46+23、45+24)5 年後 79 制

$R_{105} = R_{99}$ (49+19、48+20、47+21、46+22、45+23、44+24)---6
年後 80 制

(三) 非退休離職人數推估

至於其他因素 O_t 辭職、撤職、資遣、死亡等的變化，則視其資料性質，分別根據迴歸估計、比例估計或平均數估計法，選擇最合適的方法估計之。

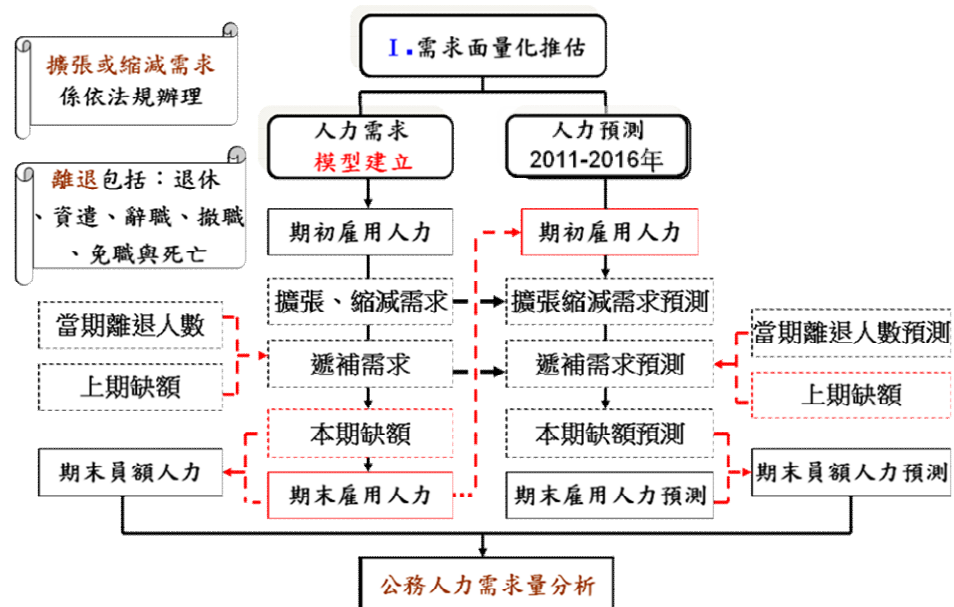


圖 9 公務人力需求面推估架構

二、時間數列法

另外，由於人口要素組成法，所需用到的相關變數統計資料較多，如果分類較細，如機關別或官等別公務人員人數之推估，因無法獲得各機關別與官等別離職人數或法定員額數，以致難以進行估計。所以改採用時間數列方式推估，依據歷史各類別以公務人員人數資料，當作被解釋變數 Y ，以時間為解釋變數 T ，最小平方法求取長期趨勢線，作為推估之基礎。並依據判定係數決定方程式解釋與預測能力。因為判定係數如果愈接近 1，則實際值與估計值愈接近，表示對於 Y 數值解釋能力較佳。如果判定係數接近 0，估計方程式對預測 Y 數值是沒有幫助的，相對於斜率 b ，也無法通過 $H_0 : b=0$ 的假設檢定，如果 b 值很小，推估結果接近平均數。至於選擇直線或二次拋物線方程式估計，則視一階差或二階差趨近常數決定。

$$Y_t = a + bT + cT^2, T=91\text{---}99 \text{ 年} \text{-----公式(5)}$$

Y_t ：代表歷年各機關與各官等之人數

貳、供給面推估架構

對於公務人力供給推估模型，主要係推估初任公務人力供給，因為初任職缺是直接向外部勞動市場招考進用，故屬於外部市場分析模型；至於非初任人力之陞遷，其人選依照陞遷序列排列，採內升或外補方式逐級遞補，所以屬於內部勞動市場分析模型，將留待第三節供需均衡分析一併討論。

一、初任公務人力供給推估假設

依據歷史經驗分析結果，應考初任公務人員人力供給，受到景氣、錄取名額，以及社會其他突發因素之影響，其關係可以表示如下：

$$S = f(E, Q, \text{其他}) \text{-----公式(6)}$$

上式中 S 代表初任公務人員之人力供給， E 、 Q 分別代表景氣、政府對初級任用人力需求。應用歷史資料，採迴歸分析找到適當的估計模型，就可依據假設之 E 、 Q 、其他因素，推估未來人力供給。譬如說，未來景氣好轉或轉壞，政府人力需求相對增加或減少的情況之下，可推估人力供給之變化。

二、 初任公務人力影響因素分析

我們以報考公職的實際到考人數代表初任公務人力 S ，或稱之為應考人數，經建會景氣同時指標或失業率為代表景氣指標 E ，政府公職考試錄取人數代表政府對初任人力之需求。在建立迴歸模型前，必須先了解各種變數間之的關係，以證明模型所假設的變數是正確的。

首先要探討的是，被解釋變數 S 與解釋變數 E 與 Q 之關聯性，如果關聯性強，才有資格被選為解釋變數。另外，為了避免有線性重合的問題，也必須觀察各解釋變數之間，不能存在高度相關，否則會嚴重影響迴歸方程式的解釋能力：

1. 到考人數與經濟景氣之相關程度

從表 4 各項數字觀察，發現一些有趣現象，經濟景氣確實對到考人數有明顯之關係，但是代表經濟落後指標的失業率，比起景氣同時指標，與到考人數有更密切之關聯。

景氣同時指標與到考人數呈現負相關，也就是景氣情況愈佳，到考公職人數愈少；至於失業率則與到考人數則呈正相關，失業情況愈嚴重，到考公職人數愈多。資料顯示，不論何種考試，到考人數與失業率的相關程度，均高於景氣同時指標。由於失業率是景氣的落後指標，所以失業率比較能夠反應出勞動市場的榮枯。當景氣開始轉好的時候，就業市場未必立即回溫，仍會選擇投考公職。其中相關係數最高的是初等考試為 0.795；普考較低為 0.357。

2. 到考人數與錄取人數之相關程度

資料顯示各種考試錄取人數多寡與到考人數之間，也有高度關聯性，尤其在初等與特考，其相關係數分別高達 0.844 與 0.727。也就是招考人數愈多，就會相對吸引較多的人報考，顯示人力需求也會創造人力供給。

3. 經濟景氣與錄取人數之相關程度

除了初等考試以外，這二個被解釋變數之間，相關係數非常低，兩者幾乎沒有關聯性。就初等考試觀察，錄取人數與景氣同時指標相關係數高達-0.612；另錄取人數與失業率相關係數稍低，為 0.440，故為避免線性重合問題，選取失業率代表經濟景氣作為解釋變數。

表 4 89 年至 99 年各變數間之相關係數表

89-99 年變數間之關係		考試類別			
變數 1	變數 2	高考	普考	初等	特考
S(到考人數)	E(同時指標)	-0.267	-0.193	-0.696	-0.195
	E(失業率)	0.541	0.357	0.795	0.517
	Q(錄取人數)	0.389	0.556	0.844	0.727
Q(錄取人數)	E(同時指標)	-0.034	0.075	-0.612	-0.062
	E(失業率)	0.108	-0.088	0.440	0.054

資料來源：本研究整理

三、人力供給推估之迴歸方程式設定

$$S_i = a + bE_i + cQ_i \text{ -----公式(7)}$$

其中 S 為高考之到考人數，E 表示是失業率，Q 為錄取人數。由於解釋變數失業率與錄取人數二變數之間相互獨立，所以採取二元迴歸方程式進行估計。

經統計結果顯示，失業率對到考人數之關聯性明顯高於景氣指標，所以選擇失業率代表經濟景氣指標，對到考人數解釋能力較高。至於解釋變數錄取人數與失業率間之關聯性，除初等考試外，在其他考試相關性均低，故無線性重合疑慮。

第二節 公務人力供需實證推估

壹、公務人力需求實證推估

公務人力統計資料分別有銓敘部與行政院人事行政局二種不同來源，經分析結果，銓敘部有關人員異動統計中，缺少完整的離職統計，同時退休與撫卹部分也僅就銓敘部辦理之公務人員部分進行統計，因為沒有涵蓋整體公務人員，所以無法應用，故僅就人事行政局統計結果進行推估。

一、公務人員離職人數 L_t 推估

年度離職因素包括退休離職與非退休離職，其中退休離職人數 R_t ，係依據 99 年公務人員年資與年齡結構，配合退休法漸進式 85 制之實施，進行未來 5 年退休人口之動態推計。至於非退休離職 O_t ，包括辭職、撤職、資遣、死亡與其他等因素等，將依據歷史資料特徵，分別採取迴歸趨勢、比例推估與平均數推估法，推估未來各年人數。

(一) 公務人員退休人數 R_t 推估一年齡與年資動態推移比例推估法

年齡與年資動態推移比例推估可分為三個步驟，首先必須估計未來各年度在年齡與年資方面，具備退休資格人數；其次，計算各年齡組退休比例；最後，則是依據各年齡組具備退休資格人數與退休比例，推估未來年度的退休人數。

估計退休人數所需之年齡與年資結構資料，因人事局並無公布年齡與年資別交叉統計，故採用銓敘部年報資料進行估計。

1. 未來各年度具備退休資格人數推估

「公務人員退休法」實施時現職人員在第 1 年至第 10 年間，個人指標數大於或等於法定指標數時，即可領取月退休金。由於法定指標數逐年增加 1 單位，但公務人員每多服務 1 年，個人指標數即增加 2 單位，使現職人員易於追趕指標數之變

動，屬溫和漸進之調整方式。

依據退休法「自願退休人員年資與年齡合計法定指標數表」規定，各年年齡與年資合計指標數，推算未來自願退休年齡與年齡組合如下：

表 5 自願退休人員年資與年齡合計法定指標數表

年份	年齡與年資合計指標數
100 年	指標數 75(25 年任職年資+50 歲年齡)
101 年	指標數 76(25+51)或(26+50)
102 年	指標數 77(25+52)或(26+51)或(27+50)
103 年	指標數 78(25+53)或(26+52)或(27+51)或(28+50)
104 年	指標數 79(25+54)或(26+53)或(27+52)或(28+51)或(29+50)
105 年	指標數 80(25+55)或(26+54)或(27+53)或(28+52)或(29+51)或(30+50)

資料來源：銓敘部「自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案」

依據以上各年年齡與年資合計指標數，推算未來各年度具備退休資格人數。如果依照原退休法規定，年齡與年資合計指標數 75，每年有資格退休人數將從 100 年之 6 萬 9 千餘人逐年增加，至 105 年增加到 7 萬 5 千餘人。但如果依照新退休法 100 年指標數仍維持 75，以後逐年增加，推算有資格退休人數從 100 年開始逐年減少，至 105 年減為 6 萬 2 千餘人(詳表 7)。

2. 各年齡組退休比例

各年齡組退休比例，係根據 99 年銓敘部統計之年齡別人數與退休人數計算而得。過去舊制退休人數，多集中在 50 歲、55 歲、60 歲與 65 歲三個高峰。但過去有 55 歲自願退休加發 5 個基數一次退休金之規定，所以 55 歲退休最多。惟新退休制度刪除此依規定後，退休行為將會有所改變，不會再集中

在 55 歲退休。故本研究特將原 51-55 歲退休總人數，平均分攤於各年齡組，俾能避免舊制集中 55 歲之影響，其退休比例計算如下表：

表 6 公務人員各年齡組退休比例估計

	有退休資格 人數	退休人數	退休比例
合計	68 140	8 574	12.58%
50 歲	6 696	1 840	27.48%
51 歲	5 692	807 ¹	14.18%
52 歲	6 038	807 ¹	13.37%
53 歲	6 218	807 ¹	12.98%
54 歲	6 806	807 ¹	11.86%
55 歲	6 280	809 ¹	12.88%
56 歲	4 230	96	2.27%
57 歲	4 154	202	4.86%
58 歲	4 222	265	6.28%
59 歲	4 394	305	6.94%
60 歲	3 654	451	12.34%
61 歲	2 996	213	7.11%
62 歲	2 377	173	7.28%
63 歲	1 960	159	8.11%
64 歲	1 288	133	10.33%
65 歲	991	683	68.92%
66 歲以上	144	17	11.81%

資料來源：欄中退休人數為 99 年銓敘部統計年報，其中 51-55 歲為本研究推估詳註 1。

註 1：由原 51-55 歲共 4,037 人中，有 2,078 人集中在 55 歲退休，故平均分配至各年齡組，以消弭其過度集中之影響。

3. 未來各年度的退休人數

經用年齡與年資合計指標數 75 舊制統計結果，公務人員退休人數將從 100 年之 8,754 人，逐年增加至 105 年之 10,835 人，較 5 年前約增加 2 千人左右。但實施新制以後，指標數從 75 逐年增加至 80，退休人數也從 100 年之 8,754 人，逐年減少至 8,308 人。若從新舊制退休人數累計差異比較，五年來新制退休人數較舊制減少 6,075 人。

表 7 民國 100 年至 105 年退休人數推估

	估計有資格退休人數			估計退休人數		
	舊制	新制	差距	舊制	新制	差距
100 年	69676	69676	0	8754	8754	0
101 年	69736	69084	-652	8847	8668	-179
102 年	70872	68351	-2521	9206	8980	-226
103 年	72545	67327	-5218	9643	8524	-1120
104 年	74669	63250	-11420	10319	8295	-2024
105 年	75681	62734	-12947	10835	8308	-2527

資料來源：本研究依據 99 年銓敘部年報表 7，以年齡與年資動態推移比例推估。

(二) 非退休離職人數 O_t 推估

非退休離職 O_t 包括辭職、撤職、資遣、死亡與其他等因素等，將依據歷史資料特徵，分別採取迴歸趨勢、比例推估與平均數推估法，推估未來各年人數。

從歷史資料觀察離職人數，發現 98 與 99 年離職人數相當不穩定，主要因為受到因其他原因離職人數波動之影響，在未來預測上極難掌握，為摒除此一波動現象，故將因其他原因離職人數估計，採歷史平均數法，以減少此一不規則變動之影響。至於辭職人數也因為 91 年至 98 年間人數落差太大，雖然 99 年恢復平均水準，但仍使得時間數列趨勢線斜率過大，造成辭職人數大減的現象，故改採辭職占離職人數之比例估計法估計之。

經估計結果所有非因退休離職人數，未來 5 年將維持在 4 千 3 百人左右。

表 8 100 年至 105 年非退休離職者估計結果

年份	合計	辭職	免撤職	解僱	資遣	死亡	其他
91	3683	1902	181	78	240	313	969
92	4267	1919	121	47	288	296	1596
93	3811	1949	171	58	344	311	978
94	6554	1708	202	18	160	198	4268
95	5153	1698	282	38	120	205	2810
96	6563	1545	155	24	54	177	4608
97	4658	1436	133	20	38	153	2878
98	2637	1198	193	15	37	156	1038
99	5216	1536	276	162	35	175	3032
100	4396	1435	190	51	35	220	2464
101	4363	1441	190	51	35	182	2464
102	4368	1446	190	51	35	181	2464
103	4373	1452	190	51	35	181	2464
104	4378	1458	190	51	35	180	2464
105	4394	1463	190	51	35	191	2464
估計方法 及理由		趨勢衰退速度 太快，故採比例 估計 ¹	趨勢方向不明 應用歷史平均 數估計 ²	趨勢估計為負 值採歷史平均 數估計 ³	趨勢估計負值 用最後一年推 延估計 ⁴	時間趨勢明顯 以最小平方法 估計	趨勢方向不明 採歷史平均數 估計 ²

資料來源：99 年以前為行政院人事行政局資料，99 年以後資料為本研究推估。

註 1：依據最近 4 年辭職率(辭職人數/公務人員數)以比例估計法估計之

註 2：免(撤)職沒有明顯趨勢，也沒有與任何變數相關

註 3：趨勢估計為負值，可能因趨勢線斜率為負值，用於預測時，被解釋變數會小於 0，故採歷史平均數法。

註 4：趨勢估計為負值，可能因趨勢線斜率為負值，用於預測時，被解釋變數會小於 0，同時近年資遣人數變動極微，故採最後 1 年推延估計法

二、政府組織員額增減人數 A_t 推估

目前會明顯影響政府人力精簡或擴張之法令包括「中央政府機關總員額法」與「地方行政機關組織準則」，分別對未來 5 年政府人力需求，有不同之影響，更直接關係到政府未來之公務人力需求。

（一）中央政府機關總員額法

1. 中央政府機關總員額法員額上限與現行公務人員人數比較

「中央政府機關總員額法」已於 99 年 4 月 1 日施行，其目的在於對中央政府機關員額，增進員額管理調配彈性，以提升用人效能制定該法。但該法匡定中央政府機關總員額上限為 17 萬 3 千人，立法院又通過附帶決議，於該法施行後 5 年內降為 16 萬人，各機關之員額成長幅度將因此受限。目前政府將配合行政院組織調整，持續控管員額管理及精簡措施。

「中央政府機關總員額法」上限定義範圍與人事行政局統計公務人員定義範圍比較，差別在前者不包含公立學校職員與事業機構；後者範圍因為僅止於行政機關，所以不含總統府、立法、司法、考試、監察人員，以及相關作業基金，但包括聘僱人員與職工。故依據人事行政局調整後數據比較，以瞭解真正影響公務人員人數有多少(詳表 39)。

2. 行政院對於員額限制之因應對策

依據行政院頒布之「中央政府機關總員額法」施行後主管機關落實員額管理原則」，各年度中央政府機關總預算匡列員額額度，為各主管機關及所屬機關該年度推動各項業務可運用

預算員額總量額度，年度中各項新增業務之員額需求，均須在不變動該年度原配置預算員額總數之前提下，檢討原配置員額之運用情形，以當增則增、應減則減原則，落實員額移緩濟急、截盈挹缺。

人事行政局表示為了因應「中央政府機關總員額法」對於員額上限之限制，主要將以出缺不補方式因應，其次鼓勵成立行政法人或業務外包方式減少人力需求；第三，將檢討各機關核心職能，減少不必要之業務與人力；最後，要從工作流程與法規檢討簡化工作。

3. 現行中央政府人力統計與評析

目前「中央政府機關總員額法」人數上限為 17.3 萬人，100 年中央政府機關屬總員額法範圍之預算員額為 164,489 人，距立法院決議 5 年內降至 16 萬人之空間為 4,489 人，亦即中央政府機關尚須精簡員額不限於單一員額類別。上述精簡員額 4,489 人，包括職員、職工與約聘人員，依比例職員精簡 3,256 人；職工與約聘人員精簡 1,233 人，所以預估未來 5 年平均每年職員人力需求減少 651 人左右。

依據「行政院及所屬中央各級機關員額管理要點」各機關因業務推動所需之員額，應本撙節及人力與業務需求配合為原則，在行政院核定年度預算員額總數額度內，依實際業務需要統籌調配，使機關人力配置合乎業務實際需求。

（二）地方行政機關組織準則

1. 地方行政機關組織準則之規範與影響

目前台北縣、台中縣市、高雄縣市、台南縣市，經行政院核定於 99 年 12 月 25 日升格或合併升格為直轄市。另桃園縣亦經核定於 100 年 1 月 1 日準用直轄市相關規定，加上原有的台北市，未來台灣將有 6 都 10 縣。依據本準則 22 條直轄市政府編制員額依人口數多寡訂定之員額總數上限規定，未來計可

增加 12,572 人。惟改制第 1 年，除新設機關或單位外，以不增加員額為限。復依據行政院核定之員額管理措施，前 3 年得增加人數如下表。另配合中央功能業務調整或移撥直轄市政府辦理者，其隨同移撥人員，不計入員額增加數。

表 9 六都改制公務人員員額規定

	人口數	鄉鎮市區	改制前員額數	改制後員額上限	前 3 年增加人數 100-102 年	3 年後可增加人數 103 年以後
合計			50,588	63,160	3,376	9,196
台北市	260 萬餘	12	14,013	14,200	0	187
新北市	389 萬餘	29	11,690	13,860	307	1,863
高雄市	277 萬餘	38	9,497	11,700	413	1,790
台中市	264 萬餘	29	6,003	9,000	786	2,211
台南市	187 萬餘	37	5,603	7,200	487	1,110
桃園市	200 萬餘	13	3,782	7,200	1,383	2,035

資料來源：銓敘部

2. 行政院員額管制措施

未來各直轄市政府之增員仍應通盤考量行政院員額管制政策及規定、業務職掌及功能、施政方針、計畫及優先順序、預算收支規模及自主財源、人力配置及運用狀況等五因素，於上開組織準則所定員額總數上限內調整，因此，報告所稱增加員額空間並非未來確定必然增員數。

3. 地方政府人力增減估計

所以本研究對於未來地方政府員額增加估計基礎，將依據「行政院員額管理措施」規定，第 1 年(100 年)不增加為原則，第 2 與 3 年即 101 與 102 年可增加 3,376 人，3 年當中平均每年增加率約為 2.22%。未來則視預算支出規模而定，由於我

們不易預期未來各該直轄市政府功能規模之成長狀況，故假設每年增加率維持不變，在其人數規模上限內，每年均以 2.22% 成長，約為 1,123 人。至於其他地方政府人數，則假設現行法令維持不變的情況下，政府規模亦保持不變。

4. 目前實施現況

考選部賴部長峰偉表示，依增列需用名額處理要點，五都升格之用人需求得不受比例限制，分發機關可以額外提出增列需用名額，經洽行政院人事行政局，五都職缺分 3 年補足之政策未變，亦即明後 2 年仍將釋出大量公務人員職缺。

考試院院會通過考選部函轉銓敘部與行政院人事行政局建議增列 100 年高普考試需用名額 1,722 人。其中因應臺北市、新北市、臺中市、臺南市及高雄市政府等 5 個直轄市政府用人需求，高考三級增列 516 人、普考增列 357 人，合計 873 人。又因應桃園縣改制準用直轄市後之用人需求，高考三級增列 56 人、普考增列 30 人，合計 86 人。以上合計明(101)年，地方政府高、普考共增額 959 人。

三、100 年至 105 年公務人力需求數與公務人員數預測(人口要素組成法)

依據人口要素組成法，經對未來法令對各級政府員額之影響分析結果，中央政府部分，為能符合「中央政府機關總員額法」限制，未來 5 年，預計不會有任何增加員額措施，目前(民國 100 年)實際員額仍超過 4,489 人，其中職員部分仍必須精簡 3,256 人左右。所以本研究假設未來 5 年中央政府員額，平均每年約需精簡 651 人左右。

至於地方政府為因應直轄市改制，依據現行「行政院員額管理措施」規定，假設除 100 年維持員額不增加外，其餘各年平均每年增加 1,123 人。

未來 5 年(101-105 年)中央政府平均精簡 651 人，地方政府

平均增加 1,123 人，合計中央政府與地方政府員額，平均每年增加約 472 人。

綜合前面估計之退休離職人數 R_t 與非退休離職人數 O_t ，以及法定員額增減數 A_t ，依據人口要素組成法估計未來各年之公務人員人數。但是由於估計誤差受到對於遞補需求，以及前期空留餘額 ε 是否足額或超額錄取影響，變動為不規律性，故事前無法預測，僅能假設 ε 為 0。經推估公務人力需求與公務人員人數如下：

表 10 100 至 105 年公務人員人數推估結果

年份	公務人員人數推估 P	離職人數 L			法定員額增減與空留員額 A	新進用人力需求(遞補需求) $D=L+A+\varepsilon$
		小計	退休人數 R	非退休人數 O		
91	372329	12208	8525	3683	---	10210
92	363540	12346	8079	4267	-8715	12272
93	355586	11854	8043	3811	-7504	11404
94	329667	14349	7795	6554	-23267	11697
95	328273	12506	7353	5153	-22	11134
96	330249	12999	6436	6563	-4	14979
97	335576	10827	6169	4658	961	15193
98	338154	9295	6658	2637	-2081	13954
99	339461	14393	9177	5216	1237	14463
100	339461	13150	8754	4396	0	13150
101	339933	13031	8668	4363	472	13503
102	340405	13348	8980	4368	472	13820
103	340877	12897	8524	4373	472	13369
104	341349	12673	8295	4378	472	13145
105	341821	12702	8308	4394	472	13174

資料來源：行政院人事行政局與本研究整理

四、100 年至 105 年考試進用需求與考試錄取人數推估

每年新進人力需求當中，有部分係考試進用，部分依照其他資格進用，故可先估算過去考試進用占新進人數比例(參下表)，再依據新進用人力，採比例估計法，估計考試進用人數。

其次，因為考試進用作業時，有重複錄取等現象，所以考試錄取人數多會大於新進分發人數。因此，可以估算過去錄取人數占考試進用比例(參下表)，再依據考試進用人力，採比例估計法，估計考試錄取人數。

表 11 及格錄取人數換算比例

年份	考試進用占新進人數比例	錄取人數占考試進用比例
91 年 ¹	0.735	0.736
92 年 ¹	0.735	0.791
93 年 ¹	0.723	0.872
94 年	0.636	1.267
95 年	0.683	1.370
96 年	0.560	1.658
97 年	0.763	1.304
98 年	0.776	1.241
99 年	0.736	1.044
最近三年平均 ²	0.759	1.196

資料來源：人事行政局、銓敘部與本研究編算

註 1：民國 91 年至 93 錄取人數小於考試進用人數原因不明

註 2：考試進用人力比例，與現行人力結構有關，故採近三年比例估計，較接近事實

依據最近 3 年考試進用人數占新進用人數之比例平均為 75.9%；又近 3 年錄取人數占考試進用比例平均為 1.196。假設未來比例

維持不變，從 100 年至 105 年之考試進用人數與考試錄取人數估計如下表：

表 12 未來 5 年考試進用需求與考試錄取人數推估

年份	考試錄取 人數推估	新進人力需求		
		合計	考試進用 需求	其他原因 進用
91	5528	10210	7508	2702
92	7135	12272	9024	3248
93	7188	11404	8240	3164
94	9428	11697	7444	4253
95	10413	11134	7603	3531
96	13897	14979	8383	6596
97	15127	15193	11597	3596
98	13446	13954	10834	3120
99	11117	14463	10648	3815
100	11935	13150	9975	3176
101	12255	13503	10242	3261
102	12543	13820	10483	3337
103	12134	13369	10141	3228
104	11930	13145	9971	3174
105	11957	13174	9993	3181

資料來源：本研究整理

考試院黃秘書長雅榜表示，100 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試，前經公告暫定需用名額 2,180 人（高等考試三級考試 1,361 人、普通考試 819 人），茲據分發機關銓敘部及行政院人事行政局再次提報缺額，院會同意增列需用名額 1,722 人（高等考試三級考試 1,091 人，普通考試 631 人），連同原公告暫定需用名額，本項考試需用名額合計 3,902 人（高等考試三級考試 2,452 人，普通考試 1,450 人）。

經統計截至 9 月份考選部公告各種考試錄取人數，包括高等考試一級 6 人、高等考試二級 60 人、高等考試三級 2,452 人、普考 1,450 人、初等考試 512 人、特種考試 6,438 人，合計 10,918 人。

五、100-105 年公務人員人數 P_t 推估-各機關與官等別(依時間數列估計法)

如果欲估計較細項如機關別或官等別公務人員數，因為缺乏該細項類別基本資料，所以無法以人口要素組成法估計之。另嘗試以時間數列估計法推估機關別與官等別公務人員人數，由於時間數列估計法與人口要素組成法估計之理論基礎不同(詳本章第一節)，所以兩者對於公務人員總人數推估結果，也會有些許差異。

(一) 各機關別人力需求

根據人事行政局「行政院所屬各機關公務人員概況」按季統計，靜態資料部分取第四季年底統計結果，動態資料則累計第一季至第四季全年統計結果。統計時間從民國 91 年起至 99 年，估計期間從 100 年至 105 年。統計項目分行政機關、事業機構與學校，其中行政機構包括一般行政、衛生醫療、警察機構；事業機構包括生產、交通、金融等機構；學校指公立學校職員。

估計方法採時間數列分析，依據歷史資料以公務人員相關人數為被解釋變數 y ，時間為解釋變數 x ，最小平方法求取估計方程式，作為推估之基礎。並依據判定係數決定方程式解釋與預測能力。因為判定係數如果愈接近 1，則實際值與估計值愈接近，表示對於 y 數值解釋能力較佳。如果判定係數接近 0，趨勢方程式對預測 y 數值是沒有幫助的，相對於斜率 b ，也無法通過 $H_0: b=0$ 的假設檢定，如果 b 值很小，推估結果接近平均數。

一次直線方程式： $Y = a + bT$ ， $T=91$ -----99 年

二次曲線方程式： $Y = a + bT + cT^2$ ， $T=91$ -----99 年

經過重複試驗評估結果，發現二次曲線方程式比一次直線方程

式在判定係數比較上，有較佳的解釋能力。分析主要原因，發現隨政府人事精簡與公營事業民營化，各機關公務人力有明顯的轉折點，導致二次曲線較能符合歷史趨勢。但是在預測上相對也有缺陷，因為二次曲線在預測上有加速性質，但政府組織人員精簡或擴張多屬暫時性質，不會是長期現象，否則組織會無限制膨脹或縮減。所以如果依照解釋力較佳的二次曲線，推估未來組織人力，將會得到加速擴張或縮減的結果，與事實不符，所以決定採用一次直線方程式進行未來人力推估。

表 13 趨勢方程式判定係數比較表

機構	一次直線方程式	二次曲線方程式
一般行政	0.7849	0.9558
衛生醫療	0.9794	---
警 察	0.0662	0.7460
生 產	0.0044	0.1999
交 通	0.9972	---
金 融	0.6734	0.7274
各級學校職員	0.3833	0.62103

資料來源：本研究編算

在未考慮政府精簡或擴張，以及法令政策之影響下，依據一次直線方程式就不同機構公務人員人數之推估結果，公務人員總數將從 99 年之 339,461 人，小幅增加到 105 年之 343,797 人，計增加 4,336 人。如分別就機構別觀察，99 年與 105 年人數比較如下：

1. 人數增加機構：

觀察歷年人數發現，一般行政機關從 96 年起人數有明顯增加趨勢，未來延續此一趨勢，從 99 年 15.1 萬人增加至 105 年的 16.1 萬人，預計未來行政機關須增加 1 萬人左右。

2. 人數減少機構：

有衛生醫療機關、交通事業機構，均延續過去遞減趨勢，人數逐年遞減。其中衛生機關將從 99 年之 1.5 萬人，減少到 105 年之 1.3 萬人；交通事業機構則從 99 年之 2.9 萬人，減少到 105 年之 2.7 萬人。

3. 人數持平機構：

警察機關人數在 93 至 96 年人數有下降，但以後又逐年回升，所以後勢不明，趨勢線呈持平狀，一直保持在 7.2 萬人左右。至於生產事業單位與學校，多年來人數一直維持相當穩定，所以人數並無顯著變動，分別維持在 2.2 萬人與 3.2 萬人左右。另外，金融事業單位歷年來人數均呈遞減，但因為 99 年忽然從前一年 17,460 人大減 2,342 人，成為 15,118 人，所以到 105 年為止估計人數仍有 15,962 人相去不遠。

綜合而言，截至 105 年行政機關較 99 年增加 6 千餘人；事業機構將減少 2 千餘人；公立學校人數持平，以致全國公務人員人數僅增加 4 千餘人。

表 14 未來 5 年公務人員估計表—依據機關別估計

年份	公務人員人數									
	總計	行政機關				事業機構				學校
		計	一般行政	衛生醫療	警察	計	生產	交通	金融	
91	372329	228808	134636	21631	72541	111779	22615	67992	21172	31742
92	363540	227648	135254	20342	72052	104103	23495	58634	21974	31789
93	355586	225400	135813	18420	71167	98114	22017	54537	21560	32072
94	329667	223145	135069	17962	70114	74670	22122	36023	16525	31852
95	328273	223580	135171	17211	71198	73024	21321	35245	16458	31669
96	330249	224833	137919	16716	70198	73540	22242	34613	16685	31876

97	335576	233678	145293	16380	72005	70124	23310	29801	17013	31774
98	338154	236916	147964	15928	73024	69085	22250	29375	17460	32153
99	339461	240169	151682	15585	72902	66767	22629	29020	15118	32525
100	337164	237766	150544	15023	72199	67154	22363	28618	16173	32243
101	338490	239544	152679	14564	72301	66642	22347	28227	16067	32304
102	339817	241323	154815	14105	72403	66129	22331	27837	15962	32365
103	341144	243101	156950	13646	72505	65617	22315	27446	15856	32426
104	342470	244879	159085	13187	72607	65104	22299	27056	15750	32487
105	343797	246657	161221	12728	72709	64592	22282	26665	15644	32548

資料來源：行政院人事行政局與本研究估計

(二) 各官等別人力需求

依據一次直線方程式，以長期趨勢估計不同官等公務人員人數結果，公務人員總數將從 99 年之 339,461 人，增加到 105 年之 347,865 人，計增加 8,404 人。如分別就官等別觀察，將 99 年與 105 年人數比較如下：

1. 人數增加官等：

包括薦任(派)人員、與警察人員，其中薦任(派)人員自 94 年以後每年呈穩定增加趨勢，未來仍延續此一上升趨勢，從 99 年 12.9 萬人，增加到 105 年之 14 萬人左右。至於警察人員則因為警佐呈穩定增加趨勢，所以從 99 年 8 萬人，增加至 105 年 8.2 萬人。

2. 人數減少官等：

包括委任、聘任與雇員，均延續過去遞減趨勢，人數逐年遞減。委任官等從 99 年 9 萬人，減少至 105 年之 8.6 萬人。聘任也從 1,346 人，減少至 1,186 人。雇員則從 3,330 人，減少至 2,438 人。

3. 人數持平官等：

包括簡任(派)與醫事人員，簡任(派)人員未來將維持在 9 千 2 百人左右；醫事人員則維持在 2 萬 6 千人左右。

表 15 未來 5 年公務人員估計人數—依據官等別估計

年 份	合 計	公務人員								
		首長 與比 照簡 任	簡任 (派)	薦任(派)	委任(派)	聘任 人員	醫事 人員	雇 員	警察 人員	法 警
91	372329	541	9404	128565	124063	1599	26107	6040	75529	481
92	363540	551	9477	131403	113204	1505	26260	5264	75375	501
93	355586	554	9643	131150	107158	1451	25968	4382	74783	497
94	329667	518	8559	119121	94868	1392	26543	4203	73933	530
95	328273	530	8671	120454	91051	1389	26219	3865	75562	532
96	330249	571	9766	121346	91236	1378	26122	3978	75325	527
97	335576	567	9929	123732	92022	1391	25942	3866	77555	572
98	338154	614	9025	126836	91085	1403	26088	3501	79008	594
99	339461	633	9204	128790	89729	1346	26040	3330	79804	585
100	339845	617	9266	130368	89184	1307	26038	3234	79224	606
101	341449	628	9260	132364	88476	1283	26018	3074	79727	620
102	343053	639	9254	134361	87767	1259	25997	2915	80229	634
103	344657	649	9247	136357	87058	1235	25976	2756	80731	648
104	346261	660	9241	138353	86349	1210	25955	2597	81234	662
105	347865	670	9235	140350	85641	1186	25934	2438	81736	676

資料來源：行政院人事行政局與本研究估計

貳、公務人力供給實證分析

公務人力供給統計資料來源，係根據考選部 89 年至 99 年高考、普考、初等考試與特種考試，每年報考人數與錄取人數資料。其中報

考人數又與到考人數有高度一致性，同時由於報考人數中有部分未實際參加考試，所以不能視為人力供給，否則會高估供給，所以本研究係採到考人數當作公務人力供給變數。

一、各類公務人力供給 S_t 推估

$$S_t = a + bE_t + cQ_t + eK, \quad t=89\text{---}99 \text{ 年}$$

其中公務人力供給 S 表示到考人數， E 表示是失業率， Q 為錄取人數， K 為預期因子，採取多元迴歸方程式進行估計。從經驗分析，過去每當景氣變差，就業市場狀況不佳的時候，報考公職的人就會增加；同時，假如錄取人數增加，也會吸引較多的人報考。不過在實證過程當中，發現除了以上二個解釋變數，顯然還有一些預期心理因素，影響應考人數，包括錄取人數如果突發性減少，出乎考生原來預期，所以應考人數不會立即減少，此種現象出現在高普考 90-91 年、普考 97-98 年、初等考試 93-94 年；另外則是當失業率突然增加，當年應考人數會隨之增加，但仍會預期景氣不會在短時間恢復，所以次年應考人數不會隨失業率下降而大幅減少，此種現象明顯發生在 90-91 年間與 98-99 年間。以上這些預期心裡，以虛擬變數 K 方式處理，結果確實大幅增加迴歸模型之解釋能力。

（一）高考人力供給推估

將過去 11 年高等考試到考人數，視為被解釋變數，失業率與錄取人數為解釋變數，經以最小平方方法實證結果，迴歸方程式之判定係數僅有 0.40，顯然解釋能力不足。如果加入關鍵因素 K 考量，將 89、90、94、99 等特殊變動年份， $K=1$ ；其他年份 $K=0$ ，實證結果如下表，判定係數提高至 0.99，顯示確實有關鍵因素，導致這四年資料形成正向波動（斜率為正），經檢視資料發現，90、94、99 年都是招考人數之高峰，但 90、94 年因公營事業民營化結果，離職人數大增，接下來次年到考人數驟減；99 年到考人數大增，有可能係因金融海嘯效應未退，雖然景氣略有回升，但參與公職意願仍然未曾消退。

經實證推估，其估計公式如下：

$$S_t = 4503E_t + 4.07Q_t + 8386K_t$$

表 16 高等考試推估方程式各項係數估計值

係數	失業率:b	錄取人數:c	關鍵因素:e
係數值	4503	4.07	8386
標準誤	536	1.42	1667
T 統計量	8.40	2.87	5.03
P-值	0.000031	0.020829	0.001014
R ²	0.99		
估計值標準誤	2760		
F	436.12 > F _{0.05} (3, 7)=4.34		

資料來源:本研究編算

各項係數 T 值均高於 $T_{0.025}(7)=2.36$ 顯著性水準，F 統計量 436.12 高於顯著性水準 $F_{0.05}=4.34$ ，表示迴歸方程式各項係數顯著異於 0。另因截距係數不顯著，故取截距為 0，相關估計結果參表 17，實際值與估計值間之殘差，尚在可接受範圍之內。至於 100 年至 105 年預測值，則先必須假設未來各年之失業率與錄取人數，就可獲得未來各年之高等考試之人力供給。

表 17 高等考試人力供給推估結果

	到考 人數	錄取 人數	失業 率	關鍵 因素	到考 人數 推估	殘差	殘差/ 到考 人數
89	29351	1181	2.99	1	26657	-2694	-9.2%
90	31640	1291	4.57	1	34220	2580	8.2%
91	27314	652	5.17	0	25935	-1379	-5.0%
92	24968	1122	4.99	0	27037	2069	8.3%
93	26479	1289	4.44	0	25240	-1239	-4.7%
94	29889	1305	4.13	1	32295	2406	8.1%

95	20341	1598	3.91	0	24110	3769	18.5%
96	25243	2120	3.91	0	26234	991	3.9%
97	28146	2500	4.14	0	28816	670	2.4%
98	39049	2248	5.85	0	35491	-3558	-9.1%
99	42869	2145	5.21	1	40577	-2292	-5.3%

資料來源：考選部統計年報與本研究編算

(二) 普考人力供給推估

將過去 11 年普通考試到考人數，視為被解釋變數，失業率與到考人數為解釋變數，經以最小平方方法實證結果，發現失業率之影響不顯著，故與以剔除。又因為迴歸方程式之判定係數僅有 0.47，顯然解釋能力不足，如果加入關鍵因素 K 考量，將 89、90、91、98、99 等報考人數突增之特殊年份，K=1；其他年份 K=0，實證結果如下表，判定係數提高至 0.93，顯示確實有關鍵因素，導致這 5 年到考人數明顯高於其他各年。

經實證推估，其估計公式如下：

$$S_t = 21469 + 7.58Q_t + 13723K_t$$

表 18 普通考試推估方程式各項係數估計值

	截距:a	錄取人數:c	關鍵因素:e
係數	21469	7.58	13723
標準誤	2456	2.41	1589
T 統計量	8.7	3.15	8.64
P-值	0.000023	0.013598	0.000025
R ²	0.93		
估計值標準誤	2498		
F	55.84 > F _{0.05} (3, 7)=4.34		

資料來源：本研究編算

各項係數 T 值均高於 $T_{0.025}(7)=2.36$ 顯著性水準， F 統計量 55.84 亦達顯著性水準 $F_{0.05}=4.34$ ，表示迴歸方程式各項係數顯著異於 0。相關估計結果參表 19，實際值與估計值間之殘差，尚在可接受範圍之內。至於 100 年至 105 年預測值，則先必須假設未來各年之錄取人數，就可獲得未來各年之普通考試之人力供給。

表 19 普通考試人力供給推估結果

	到考 人數	錄取 人數	失業 率	關鍵 因素	到考 人數 推估	殘差	殘差/ 到考 人數
89	41948	1231	2.99	1	44526	2578	6.1%
90	44096	1195	4.57	1	44253	157	0.4%
91	39926	675	5.17	1	40310	384	1.0%
92	26312	628	4.99	0	26231	-81	-0.3%
93	28500	675	4.44	0	26587	-1913	-6.7%
94	29214	666	4.13	0	26519	-2695	-9.2%
95	23078	769	3.91	0	27300	4222	18.3%
96	29513	1198	3.91	0	30553	1040	3.5%
97	34388	1628	4.14	0	33814	-574	-1.7%
98	44276	1257	5.85	1	44723	447	1.0%
99	48548	1291	5.21	1	44981	-3567	-7.3%

資料來源：考選部統計年報與本研究編算

(三) 初等考試人力供給推估

將過去 11 年高等考試到考人數，視為被解釋變數，失業率與到考人數為解釋變數，經以最小平方實證結果，迴歸方程式之判定係數為 0.89，解釋能力尚可。如果加入關鍵因素 K 考量，將 94、99 等特殊變動年份， $K=1$ ；其他年份 $K=0$ ，實證結果如下表，判定係數提高至 0.98，解釋能力極佳，顯示確實有關鍵因素存在。經檢視資料發現，94 是招考人數之高峰，受到公營事業民營化影響，錄取人數驟減；99 年到考人數大增，有可能係因金融海嘯效

應未退，雖然景氣略有回升，但參與公職意願仍然未曾消退。

經實證推估，其估計公式如下：

$$S_t = -54905 + 14844E_t + 52.13Q_t + 12032K_t$$

表 20 初等考試推估方程式各項係數估計值

	截距:a	失業率:b	錄取人數:c	關鍵因素:e
係數	-54905	14844	52.13	12032
標準誤	2747	1737	4.56	2143
T 統計量	-6.72	8.54	11.44	4.38
P-值	0.000272	5.99E-05	8.76E-06	0.003234
R ²	0.98			
估計值標準誤	3354			
F	80.13 > F _{0.05} (3, 7)=4.34			

資料來源:本研究編算

各項係數 T 值，均高於 $T_{0.025}(7)=2.36$ 顯著性水準，F 統計量 80.13 亦高於顯著性水準 $F_{0.05}=4.34$ ，表示迴歸方程式各項係數顯著異於 0。相關估計結果參表 21，實際值與估計值間之殘差，有隨時間遞減趨勢，顯示到考人數尚受到未知因素的影響。至於 100 年至 105 年預測值，則先必須假設未來各年之失業率與錄取人數，就可獲得未來各年之初等考試之人力供給。

表 21 初等考試人力供給推估結果

	到考人數	錄取人數	失業率	關鍵因素	到考人數推估	殘差	殘差/到考人數
90	71310	1180	4.57	0	74452	3142	4.4%
91	47242	505	5.17	0	48168	926	2.0%
92	31690	266	4.99	0	33035	1345	4.2%

93	29763	412	4.44	0	32483	2720	9.1%
94	29604	286	4.13	1	33344	3740	12.6%
95	33867	528	3.91	0	30663	-3204	-9.5%
96	32535	530	3.91	0	30767	-1768	-5.4%
97	39201	581	4.14	0	36840	-2361	-6.0%
98	68811	692	5.85	0	68011	-800	-1.2%
99	68443	580	5.21	1	64703	-3740	-5.5%

資料來源：考選部統計年報與本研究編算

(四) 特種考試人力供給推估

將過去 11 年高等考試到考人數，視為被解釋變數，失業率與到考人數為解釋變數，經以最小平方實證結果，迴歸方程式之判定係數僅有 0.75，顯然解釋能力不夠好。如果加入關鍵因素 K 考量，將 89、99 等特殊變動年份，K=1；其他年份 K=0，實證結果如下表，判定係數提高至 0.96，顯示確實有關鍵因素存在。經檢視資料發現，89 年特考到考人數才 4 萬 4 千人，僅是 99 年的特考人數的二成，剛好形成兩極化現象，所以加入關鍵因素假設後，大幅降低估計殘差，相對增進預測能力。

經實證推估，其估計公式如下：

$$S_t = -188074 + 38596E_t + 16.72Q_t + 60828K_t$$

表 22 特等考試推估方程式各項係數估計值

	截距:a	失業率:b	錄取人數:c	關鍵因素:e
係數	-188074	38596	16.72	60828
標準誤	26614	5194	1.64	10412
T 統計量	-7.07	7.43	10.19	5.84
P-值	0.000199	0.000146	1.89E-05	0.000637
R ² 判定係數	0.96			
估計值標準	12623			

誤	
F	$54.39 > F_{0.05}(3, 7) = 4.34$

資料來源：本研究編算

各項係數 T 值，均高於 $T_{0.025}(7) = 2.36$ 顯著性水準，F 統計量 54.39 亦高於顯著性水準 $F_{0.05} = 4.34$ ，表示迴歸方程式各項係數顯著異於 0。相關估計結果參表 23，實際值與估計值間之殘差，除 89 年外尚在可接受範圍之內。至於 100 年至 105 年預測值，則先必須假設未來各年之失業率與錄取人數，就可獲得未來各年之特等考試之人力供給。

表 23 特等考試人力供給推估結果

	到考 人數	錄取 人數	失業 率	關鍵 因素	到考 人數 推估	殘差	殘差/ 到考 人數
89	44242	3928	2.99	1	53832	9590	21.7%
90	56214	4049	4.57	0	56009	-205	-0.4%
91	81005	3696	5.17	0	73265	-7740	-9.6%
92	82489	5119	4.99	0	90110	7621	9.2%
93	63220	4812	4.44	0	63749	529	0.8%
94	91832	7171	4.13	0	91225	-607	-0.7%
95	102271	7518	3.91	0	88536	-13735	-13.4%
96	115653	10049	3.91	0	130853	15200	13.1%
97	160439	10418	4.14	0	145900	-14539	-9.1%
98	178878	9249	5.85	0	192354	13476	7.5%
99	202157	7101	5.21	1	192567	-9590	-4.7%

資料來源：考選部統計年報與本研究編算

二、初任公務人力供給綜合分析

歷年各種考試到考人數總和，可視為初任公務人力總供給，由於 89 年未實施初等考試外，從 90 年至 93 年應考公職人力相對走

低，其後隨之增加。根據推估結果，亦呈現相同趨勢。

表 24 89 年至 99 年各種考試實際到考人數與推估人數

	合計		高考		普考		初等		特考	
	實際	推估	實際	推估	實際	推估	實際	推估	實際	推估
89	115,541	125,015	29,351	26,657	41,948	44,526	0	0	44,242	53,832
90	203,260	208,934	31,640	34,220	44,096	44,253	71,310	74,452	56,214	56,009
91	195,487	187,678	27,314	25,935	39,926	40,310	47,242	48,168	81,005	73,265
92	165,459	176,413	24,968	27,037	26,312	26,231	31,690	33,035	82,489	90,110
93	147,962	148,059	26,479	25,240	28,500	26,587	29,763	32,483	63,220	63,749
94	180,539	183,384	29,889	32,295	29,214	26,519	29,604	33,344	91,832	91,225
95	179,557	170,609	20,341	24,110	23,078	27,300	33,867	30,663	102,271	88,536
96	202,944	218,407	25,243	26,234	29,513	30,553	32,535	30,767	115,653	130,853
97	262,174	245,370	28,146	28,816	34,388	33,814	39,201	36,840	160,439	145,900
98	331,014	340,580	39,049	35,491	44,276	44,723	68,811	68,011	178,878	192,354
99	362,017	342,828	42,869	40,577	48,548	44,981	68,443	64,703	202,157	192,567

資料來源：考選部統計年報與本研究編算

如果就估計到考人數與原到考人數比較，二者差距最大者發生在 99 年，推估較實際人數少 17,080 人，差距最少則在 93 年，推估人數僅較實際人數少 396 人。

若從估計誤差占實際到考人數之比例(誤差率)觀察各年推估人數之誤差，最大誤差率為 7%，最小僅-0.3%。

表 25 89 年至 99 年到考人數與推估人數誤差分析

	到考人數	推估人數	估計誤差	誤差率
89 年	115,541	121,206	5,665	4.9%
90 年	203,260	208,962	5,702	2.8%
91 年	195,487	187,748	-7,739	-4.0%
92 年	165,459	177,118	11,659	7.0%

民國 101-105 年我國公務人力供需之前瞻性研究

93 年	147,962	147,566	-396	-0.3%
94 年	180,539	182,842	2,303	1.3%
95 年	179,557	169,077	-10,480	-5.8%
96 年	202,944	217,456	14,512	7.2%
97 年	262,174	245,472	-16,702	-6.4%
98 年	331,014	343,568	12,554	3.8%
99 年	362,017	344,937	-17,080	-4.7%

資料來源：本研究編算

第三節 公務人力供需均衡分析

壹、初任公務人力供需均衡分析

公務人力市場對於需求人力招考進用前，已經公務人員俸給法明定，考試及格人員，初任各官等職務時之等級起敘，以及相關俸額與加給。所以薪資水準完全公開透明，相同等級考試及格，任用起薪沒有任何差異。至於每年各級考試進用名額，係經由考選部於各年度11月函請銓敘部及行政院人事行政局調查次年度缺額，各機關提送之用人需求經銓敘部、行政院人事行政局彙整後，將考試（任用）計畫函送考選部轉陳考試院請辦考試。

瞭解公職人力市場之人力需求運作以後，所以我們可以建立一個公務人力市場供需模型，作為解釋市場均衡的工具。由於公務人力市場在人力需求面，其工資水準與需求人數為固定（常數），所以沒有一般負斜率之需求曲線。另外，在供給面，在不同之工資水準下，市場所願意提供之人力，形成一正斜率的勞動供給曲線。就是應（到）考人數。凡是應考人數愈多，表示人力供過於求，競爭也愈激烈。

我們可以從下圖9人力供需均衡模型加以說明，在需求方面，在工資已知為 W_0 水準，並準備錄取 Q_0 人。在人力供給方面，市場勞動供給曲線 S_1 為正斜率，表示工資愈高供給愈多。當供給曲線 S_1 和工資 W_0 的水平線（圖中虛線部分）交會，其交會處對應之 Q_1 人數，就是在 W_0 工資水準下，所願意提供之勞動力，也就是應考人數。但是由於人力需求只有 Q_0 人，所以必須經過考試，篩選後錄取 Q_0 人。

假設勞動供給受到景氣或錄取人數變動之影響而增加，勞動供給曲線從原 S_1 向右移動至 S_2 如下圖，在原有工資 W_0 與 Q_0 水準不變情況下，與水平工資曲線交會在右邊，達到較高的 Q_2 水準，所以應考人數也相對增加，同時也導致錄取率下降。反之，假如勞動供給減少，勞動供給曲線會向左移動，應考人也相對減少，但錄取率上升。

至於應考人數之多寡，則視勞動供給曲線的彈性，彈性愈大，表示對工資的敏感度愈大，也就是工資小幅提升，勞動供給就會大幅增加。例如初等考試，由於應考資格寬鬆，工資若高於其他勞動市場，

工資提升會使勞動供給量增加較快(彈性大)，所以歷年應考人數均大幅高於錄取人數，錄取率也相對較其他考試為低。

基本上新進公務人力勞動供給曲線，會受到其他市場競爭的影響，當民間工資水準高於公職人員進用薪資，公務人力市場勞動供給就會減少(供給曲線向左移動)，相對應考人數也會減少。反之，如果民間工資水準下降或勞動條件趨於嚴苛，則公務人力市場勞動供給就會增加(供給曲線向右移動)，相對應考人數也會增加。所以觀察過去各類考試，應考人數變動之根本原因，在於民間人力市場工資與勞動條件變動之影響使然，尤其在景氣變動時特別明顯。

我們從此公務人力供需模型，嘗試進行均衡分析，假設在勞動供給曲線 S_1 情況下，原本只要付出 W_1 工資就可以滿足人力需求 Q_0 ，但實際付出工資為 W_0 ，超額付出 W_0W_1 工資，換來的是可以從應考人數 Q_1 中選出較佳的 Q_0 人選(錄取或及格人數)，錄取率為 Q_0/Q_1 ，進用以後付給 W_0 工資水準。但是從工作職位內容而言，是否遠超過合格之最低要求 (overqualified)，此點留待討論人力素質一節再進行討論。

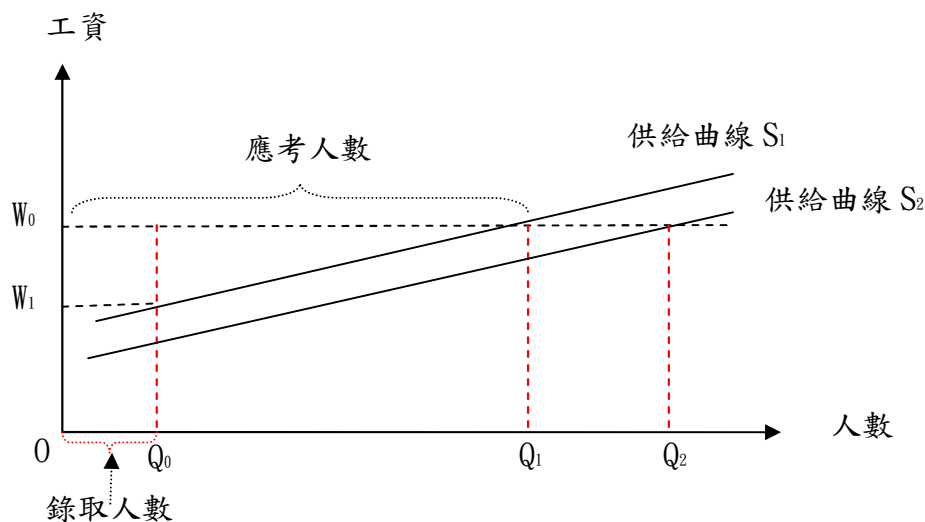


圖 10 公務人力供需均衡模型

一、各類考試人力供需分析

根據前節之公務人力供需模型，可以進一步對於各種考試的人力供需進行均衡分析。我國初任公務人員除少部分採相關法令進用者

外，有八成四左右係採考試進用。所以對於初任公務人員而言，考試是最主要的任公職的管道。我們可以將每年錄取人數視為人力需求，報考公職者當中實際應考者(到考人數)，代表之人力供給，檢視公務人力供需關係，發現歷年來應考人數遠超過錄取人數，相對錄取率極低。

(一) 高等考試人力供需分析

歷年高等考試就需求面觀察，錄取人數最少的為 91 年僅 652 人，錄取人數最多者 97 年有 2,500 人。又若從供給面觀察，應考人數最少的為 95 年僅 20,341 人，應(到)考人數最多的為 99 年達 42,869 人。

但若從供需均衡觀點觀察，錄取率最低的為 92 年僅 2.4%，最高的為 97 年達 8.9%。經實證研究發現人力供給受到失業率與錄取人數明顯的影響，當失業率上升或高考錄取人數增加，應考人數也會相對增加，其影響如下式高考人力供給曲線：

$$S_t = 4503E_t + 4.07Q_t + 8386K_t$$

換言之，不但經濟景氣會影響人力供給，人力需求也會創造供給，實證研究發現高考每增加錄取 1 人會增加 4.07 個人應考，失業率每增加 0.1 個百分點，則會增加 450 人應考。換言之，不論錄取人數增加或失業率增加，都會導致高等考試人力供給增加(供給曲線會向右移動)。

表 26 歷年高等考試人力供需情形

年份	應(到)考人數	錄取人數	錄取率
89	29,351	1,181	4.0%
90	31,640	1,291	4.1%
91	27,314	652	2.4%
92	24,968	1,122	4.5%
93	26,479	1,289	4.9%

94	29,889	1,305	4.4%
95	20,341	1,598	7.9%
96	25,243	2,120	8.4%
97	28,146	2,500	8.9%
98	39,049	2,248	5.8%
99	42,869	2,145	5.0%
平均	36,143	1,939	5.4%

資料來源：考選部統計年報

(二) 普通考試人力供需分析

歷年普通考試就需求面觀察，錄取人數最少的為 92 年僅 628 人，錄取人數最多者 97 年有 1,628 人。又若從供給面觀察，應考人數最少的為 92 年僅 26,312 人，應考人數最多的為 99 年達 48,548 人。

但若從供需均衡觀點觀察，錄取率最低的為 91 年僅 1.7%，最高的為 97 年達 4.7%。經實證研究發現人力供給受到錄取人數明顯的影響，當普考錄取人數增加，應考人數也會相對增加，其影響如下式普考人力供給曲線：

$$S_t = 21469 + 7.58Q_t + 13723K_t$$

就普考而言，人力需求是影響人力供給最重要之因素，實證研究發現普考每增加錄取 1 人會吸引 7.58 個人應考。換言之，只要錄取人數增加，都會導致普通考試人力供給增加（供給曲線會向右移動）。

表 27 歷年普通考試人力供需情形

年份	應(到)考人數	錄取人數	錄取率
89	41,948	1,231	2.9%
90	44,096	1,195	2.7%
91	39,926	675	1.7%

92	26,312	628	2.4%
93	28,500	675	2.4%
94	29,214	666	2.3%
95	23,078	769	3.3%
96	29,513	1,198	4.1%
97	34,388	1,628	4.7%
98	44,276	1,257	2.8%
99	48,548	1,291	2.7%
平均	43,311	1,246	2.9%

資料來源：考選部統計年報

(三) 初等考試人力供需分析

歷年初等考試就需求面觀察，錄取人數最少的為 92 年僅 266 人，錄取人數最多者 90 年有 1,180 人。又若從供給面觀察，應考人數最少的為 96 年僅 32,535 人，應考人數最多的為 90 年達 71,310 人。

但若從供需均衡觀點觀察，錄取率最低的為 92 年僅 0.84%，最高的為 90 年達 1.7%。經實證研究發現人力供給受到失業率與錄取人數明顯的影響，當失業率上升或初等考試錄取人數增加，應考人數也會相對增加，其影響如下式初等考試人力供給曲線：

$$S_t = -54905 + 14844E_t + 52.13Q_t + 12032K_t$$

換言之，不但經濟景氣會影響人力供給，人力需求也會創造供給，實證研究發現初等考試每增加錄取 1 人會吸引 52.13 個人應考，失業率每增加 0.1 個百分點，則會增加 1,484 人應考。換言之，不論錄取人數增加或失業率增加，都會導致初等考試人力供給增加(供給曲線會向右移動)。

表 28 歷年初等考試人力供需情形

年份	應(到)考人數	錄取人數	錄取率
----	---------	------	-----

89	—	—	—
90	71,310	1,180	1.7%
91	47,242	505	1.1%
92	31,690	266	0.8%
93	29,763	412	1.4%
94	29,604	286	1.0%
95	33,867	528	1.6%
96	32,535	530	1.6%
97	39,201	581	1.5%
98	68,811	692	1.0%
99	68,443	580	0.8%
平均	50,274	618	1.2%

資料來源：考選部統計年報

(四) 特種考試人力供需分析

歷年特種考試就需求面觀察，錄取人數最少的為 91 年僅 3,696 人，錄取人數最多者 97 年有 10,418 人。又若從供給面觀察，應考人數最少的為 89 年僅 44,242 人，應考人數最多的為 99 年達 202,157 人。

但若從供需均衡觀點觀察，錄取率最低的為 99 年僅 3.5%，最高的為 89 年達 8.9%。經實證研究發現人力供給受到失業率與錄取人數明顯的影響，當失業率上升或特考錄取人數增加，應考人數也會相對增加，其影響如下式特種考試人力供給曲線：

$$S_t = -188074 + 38596E_t + 16.72Q_t + 60828K_t$$

換言之，不但經濟景氣會影響人力供給，人力需求也會創造供給，實證研究發現特考每增加錄取 1 人會吸引 16.72 個人應考，失業率每增加 0.1 個百分點，則會增加 3,859 人應考。換言之，不論錄取人數增加或失業率增加，都會導致特種考試人力供給增加(供給曲線會向右移動)。

表 29 歷年特種考試人力供需情形

年份	應(到)考人數	錄取人數	錄取率
89	44,242	3,928	8.9%
90	56,214	4,049	7.2%
91	81,005	3,696	4.6%
92	82,489	5,119	6.2%
93	63,220	4,812	7.6%
94	91,832	7,171	7.8%
95	102,271	7,518	7.4%
96	115,653	10,049	8.7%
97	160,439	10,418	6.5%
98	178,878	9,249	5.2%
99	202,157	7,101	3.5%
平均	130,933	8,123	6.2%

資料來源：考選部統計年報

二、初任公務人力供需綜合分析

歷年各種考試總需求觀察，錄取人數最少的為 91 年僅 5,528 人，錄取人數最多者 97 年有 15,127 人。又若從供給面觀察，應考人數最少的為 89 年僅 115,541 人，應考人數最多的為 99 年達 362,017 人。

但若從供需均衡觀點觀察，錄取率最低的為 99 年僅 3.1%，最高的為 96 年達 6.8%。

表 30 98 年至 99 年各種考試實際到考人數與錄取或及格推估人數

年 份	合計			高考		普考		初等		特考	
	錄 取 率	應考 人數	錄取 (人)	應考 (人)	錄取 (人)	應考 (人)	錄取 (人)	應考 (人)	錄取 (人)	應考 (人)	錄取 (人)

	%										
89	5.5	115,541	6,340	29,351	1,181	41,948	1,231	0	0	44,242	3,928
90	3.8	203,260	7,715	31,640	1,291	44,096	1,195	71,310	1,180	56,214	4,049
91	2.8	195,487	5,528	27,314	652	39,926	675	47,242	505	81,005	3,696
92	4.3	165,459	7,135	24,968	1,122	26,312	628	31,690	266	82,489	5,119
93	4.9	147,962	7,188	26,479	1,289	28,500	675	29,763	412	63,220	4,812
94	5.2	180,539	9,428	29,889	1,305	29,214	666	29,604	286	91,832	7,171
95	5.8	179,557	10,413	20,341	1,598	23,078	769	33,867	528	102,271	7,518
96	6.8	202,944	13,897	25,243	2,120	29,513	1,198	32,535	530	115,653	10,049
97	5.8	262,174	15,127	28,146	2,500	34,388	1,628	39,201	581	160,439	10,418
98	4.1	331,014	13,446	39,049	2,248	44,276	1,257	68,811	692	178,878	9,249
99	3.1	362,017	11,117	42,869	2,145	48,548	1,291	68,443	580	202,157	7,101
平均	4.6	260,662	11,926	36,143	1,939	43,311	1,246	50,274	618	130,933	8,123

資料來源：本研究編算

從各種考試對於應考人數(人力供給)估計之迴歸方程式，比較其迴歸係數。首先若就考試等級觀察，發現考試等級愈低，錄取人數對應考人數影響愈大。高考每增加錄取 1 人，僅會吸引 4.07 應考；普考每增加錄取 1 人，則會吸引 7.58 人報考；初等考試每增加錄取 1 人，更會吸引 52.13 人報考。換言之，考試等級愈低，錄取名額增減，影響應考人數(人力供給變動)愈大。特種考試每增加錄取 1 人，更會吸引 16.72 人報考。

觀察表示景氣之失業率對應考人數(人力供給)之影響，發現高考受景氣之影響超過普考，也就是高考之應考人數，較易受到景氣變動的影響，相對普考人力供給較不受景氣影響。當失業率增減 0.1 個百分點，高考應考人數相對增減 450 人；普考則無明顯反應；初等考試增減 1,484 人；特種考試增減高達 3,860 人。換言之，高考與民間就業市場之替代性高，也就是民間景氣好時，尋找工作者就會流向民間企業，當景氣變差時，又會選擇參加高考，兩者形成明顯的競爭態勢。

普考則正好相反，應考人數對於景氣變動沒有明顯反應，換言之，其對民間市場替代性低，兩者競爭性不高。想考的人反而會注意每年錄取人數的多寡，當錄取人數增加時，錄取機會增加，就會吸引較多的人應考。

初等考試因為每年錄取人數少，應考人數多，歷年平均錄取率僅 1.2%，所以不論景氣狀況或每年錄取名額都會大幅影響應考人數。

至於特考，因為包括了三、四、五等考試，所以不宜合併分析，但在理論上，其與高考、普考與初等考試屬於同等級考試，趨勢應該一致。

表 31 各種考試迴歸係數比較

	截距 a	失業率 b	錄取人數 c	關鍵因素 e
高等考試	-	4503	4.07	8386
普通考試	21469	-	7.58	13723
初等考試	-54905	14844	52.13	12032
特種考試	-188074	38596	16.72	60828

資料來源：本研究編算

貳、非初任公務人力供需量化均衡分析

非初任公務人員職位供給，主要來自於升官等或升資考試，以及低一職等的陞遷。前者主要係薦任升簡任與委任升薦任職等，後者則係一般職位陞遷，包括內升與外補。其供給與需求均衡分析工具，在升等考可以運用錄取率瞭解人力供需狀況，至於一般之陞遷，將運用陞遷率作為衡量人力供需指標。

一、公務人員升官等或升資考試職位人力供需分析

依據考選部統計公務人員升官等或升資考試：公務人員升等考試除中央暨地方公務人員升等考試，尚包括警察、關務、各種事業

單位升資考試。99 年度各種升官等或升資考試，總計到考 7,559 人，錄取 1,688 人，錄取率 22.33%，歷年平均約有三成錄取率(考選部 99 年統計年報表 29)。

若就 98 年中央暨地方公務人員升等考試(99 年未舉辦)觀察，發現簡任到考 69 人，錄取 39 人，錄取率 56.52%；薦任到考 5,838 人，錄取 1,949 人，錄取率 33.33%，也就是三個參與升等考試人員當中，有一個會通過升等考試。換言之，委任官等符合升等考資格後，參加升等考試將有三分至一的機會升任薦任六職等。同(98)年相同官等高考三級考試，到考 37,293 人，錄取 2,166 人，錄取率 5.81%；地方政府公務人員特考三等錄取 2,396 人，錄取率 3.43%。相較於外部公開招考，比起內部升等考試困難許多。如果就人力供需觀點分析，競爭愈激烈，可以獲得較高素質人才。所以未來如何從人力供需面，探討內部升等人數之適當比例，才是提升中高階文官素質的較佳決策，也是未來值得關注的議題。

二、一般非初任職位人力供需分析

陞遷機率受到需求供給職位比例(簡稱求供比例)與流動比例影響，由於公務人員職位出缺，除了初任職位外，均係經由公務體系內部逐級陞遷遞補。所以人力供需關係，就長期而言所有低一職等人力是高一職等人力的潛在供給，而高一職等人力是低一職等人力的潛在需求。所以高一職等人數(需求)除以低一職等人數(供給)，可視為求供比例。求供比例愈低，職位競爭愈激烈，陞遷也比較困難；反之，求供比例愈高，職位競爭愈緩和，陞遷也比較容易。

至於流通比例則指各職位平均在職年資的倒數，在職時間愈長，流通速度愈慢，職務出缺也愈慢，人力需求相對減少。反之，流通速度愈快，職務出缺也愈快，人力需求相對增加。

陞遷機率公式可表示如下：

$$\begin{aligned}\text{陞遷機率} &= \frac{\text{高一職等空缺數}}{\text{低一職等人數}} \\ &= \frac{(\text{高一職等空缺數} / \text{某高一職等人數})}{(\text{低一}}\end{aligned}$$

職等人數/某高一職等人數)

$$= (\text{高一職等空缺數} / \text{某高一職等人數}) \times (\text{高一職等人數} / \text{低一職等人數})$$

$$= \text{流動比例} \times \text{求供比例}$$

(一) 各種非初任職位求供比例

從各職等觀察求供比例，發現簡任十職等求供比例最低，99年底十職等人數計有 3,495 人，九職等人數有 15,139 人，求供比例為 0.231，也就是每一個九職等職位對應 0.23 個十職等的職位。

薦任職位以七職等求供比例最高為 1.403，幾乎每一個六職等職位，對應 1.4 個七職等職位，

表 32 99 年行政機關公務人員各職等人數與求供倍數

單位：人、歲、年

官等	職等別	人數	求供比例	平均年齡	平均年資	年資差距
總計		151398		43.19	14.98	
簡任	第十四職等	970	1.617	57.55	28.54	3.23
	第十三職等	600	0.463	54.24	25.31	-1.21
	第十二職等	1 297	0.461	54.46	26.52	2.05
	第十一職等	2 811	0.804	52.15	24.47	0.59
	第十職等	3 495	0.231	51.31	23.88	2.96
薦任	第九職等	15 139	0.850	48.09	20.92	2.34

	第 八 職等	17 807	0.564	46.04	18.58	2.18
	第 七 職等	31 596	1.403	43.64	16.40	6.91
	第 六 職等	22 522	—	37.52	9.49	9.49
委任	第 五 職等	29 314	4.513	44.57	15.62	—
	第 四 職等	6 496	0.536	40.17	10.17	4.7
	第 三 職等	12 127	—	35.15	5.46	-4.1
	第 二 職等	1 989	0.619	39.57	9.52	—
	第 一 職等	3 213	—	33.22	2.62	2.62
雇員		2 022	—	51.22	20.19	20.19

資料來源：99 年銓敘統計年報表 15，與本研究編算

(二) 薦任九職等每年平均陞遷機率

簡任官(10-14 等)職位平均約有 8,890 個，每年則約有 572 人退休，占簡任官等之 6.4%(可視為簡任官等之流動比例)，平均每任簡任官等任職時間長達 15.54 年。每年空出 572 個簡任職缺，由約 14,036 個九職等人員競爭，平均每年有 4%的陞遷機會。若就長期來看，九職等 5 年的陞遷機率約有 20%；10 年的陞遷機率达 40%(詳參下表)

表 33 薦任九職等每年平均陞遷機率

	年平均	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年
①簡任人數	8890	8720	8733	8816	9008	9173
②簡任退休人數	572	538	592	552	498	682
③=①/②平均在職年資	15.54	16.21	14.75	15.97	18.09	13.45
④=②/①流動比例	0.0643	0.0617	0.0678	0.0626	0.0553	0.0743
⑤九職等人數	14306	13570	13937	14178	14708	15139
⑥=①/⑤九職等對簡任 官等求供比例	0.6214	0.6426	0.6266	0.6218	0.6125	0.6059
⑦=④×⑥九職等每年陞 遷機率	4.00%	3.96%	4.25%	3.89%	3.39%	4.50%

資料來源：歷年銓敘部統計年報 15 表與 65 表

另外，如果要估計八職等升九職等的陞遷機率，則先估計每年九職等以上(9-14 職等)退休人數每年平均約為 3,182 人，相對八職等 17,807 人，每年遞補陞遷機率达 17.87%。所以八職等人員平均 6 年之內會陞遷至九職等，中央陞遷機率又比地方高出許多。

第五章 未來公務人力供需影響因素分析

第一節 外部環境對公務人力影響與因素分析

在世界潮流趨勢與國內外環境變化強烈的衝擊與挑戰下，那些因素會影響公務人力供需發展？包括我國國家重要發展政策，如人口政策、兩岸關係發展及教育政策等，以及經濟、社會結構變化與其他相關重大影響因素。

壹、經濟因素

一、景氣變動對公務人力供給之影響

(一) 景氣與公務人力供給呈負相關

公職市場有如總體就業市場的調節池，每當不景氣時，大量流向公務人力市場，人力供給大增；景氣繁榮時則轉向民間市場，人力供給減少。從 89 年至 98 年期間，包括高等考試、普通考試、初等考試、特種考試等公務人員考試，其應(到)考人數與景氣同時指標相關係數高達-0.73，表示景氣好壞與應考人數多寡，呈高度負相關。另外，前項公職考試錄取率與景氣同時指標相關係數也高達 0.64，表示景氣與錄取率呈明顯正相關。顯示公務人力與民間人力市場呈競爭關係，景氣時民間人力市場有較大之競爭優勢，景氣衰退時又會回流至公務人力市場，形成景氣之避風港，也造成投考公務人力供給之消長。

更奇特的現象，雖然 99 年景氣已經明顯回復，不但景氣指標從 98 年的 90.1 大幅回升至 99 年之 103.7，同一時期失業率也從 5.85 降至 5.21，但是應考人數完全違反過去 10 年趨勢非但沒有減少，反而從 33.8 萬人增加至 36.9 萬人。似乎反映金融海嘯期間，民間大幅裁員之陰影未退，公務人員的穩定性，反而成為選擇職業的重要考量，此種勞工價值觀的改變，不知道是暫時現象，還是會延續下去。

(二) 不景氣時部分退出民間勞動市場的邊際勞動力進入公職市場

許多投考公職者，多曾經過勞動市場洗禮與試煉，凡通過考驗者就會留在民間企業，但覺得民間工作壓力大、工時長、沒保障之邊際勞動力，就會考慮轉向公職市場。所以公務人力供給雖不虞匱乏，但是政府與民間企業競爭國內優秀菁英人才，處於不利的地位。

此種現象從 Cheers 雜誌 99 年做的一項「新世代最嚮往 100 大企業調查」就可看出，走過 98 年就業市場的震撼教育，新鮮人選擇職業的條件以「工作穩定」為最大考量占 59.56%，第二位「自己喜歡最重要，工作條件無所謂」僅占 22.34%。又在選擇企業的條件時，過往多以「薪水／配股高」居首位，但是「公司經營穩定」已連續在 99 年與 100 年拿下第一。「畢業後打算至公家機關和國營企業比例」也在 98 年達到高峰，至今尚有七成，仍未跌回金融海嘯前之水準。這也說明了為什麼投考公職人數連續創高，連景氣復甦後仍為明顯回跌之原因。

本研究深度訪談發現，投考公職者當中，曾經過就業市場挫折，轉而尋求公職機會者非常普遍。反而一開始就立定志願報效公職者非常少見。當然，我們不能直接懷疑工作不順利，轉而尋求公職者人力素質不如其他人，但是公職給人的期待包括待遇佳、工作輕鬆、不用加班，更可以照顧家庭，吸引許多人投考公職也是事實。

表 34 99 年 Cheers 雜誌「新世代最嚮往 100 大企業調查」

年份	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
畢業後打算至公家機關 和國營企業比例(%)	36.5	52.0	66.8	81.4	70.7	69.6

資料來源：Cheers 雜誌 99 年「新世代最嚮往 100 大企業調查」

(三) 總體公務人力供給充裕，但優秀菁英人力供給不足

政府舉辦高考一級考試，希望吸引社會菁英，多年來似乎也未見成效。當然學識高是評量人力素質重要條件，但是無法兼顧領導

、創新、積極、進取等人格特質，也沒有相匹配之待遇，必定無法達成原來吸納人才之目標。

低、中階文官待遇超過民間水準，人力供給不虞匱乏，但似乎難以吸引優秀菁英，從高考一級考試，15 年來僅有 200 人應考，其中 5 年從缺可見一斑。政府欲改善中高階文官人力素質，不只是吸引大量人力投考公職，而是要吸引優秀人才投考公職。似有必要配合高階文官待遇的調整，拉大中高階公務人員薪資級距，有了吸引人才條件後，才能夠從中篩選所需要的菁英人才，這也是中研院《人才宣言》呼籲提高高階公務人員待遇的要義。同時，未來高考一級考試，也將可吸引社會優秀人才投考，再配合考試、培訓、試用、淘汰等階段，篩選社會菁英，以達到提升公務人力之目標。

二、景氣之消長對公務人力素質之影響

(一) 公職考試之人力供給與人力素質呈正相關

前面討論景氣對於公務人力供給數量有明顯的影響，而人力供給之消長是否對於進用人員之人力素質有所影響呢？我們可將錄取人員中，碩士以上高學歷比例視為人力素質指標；將應(到)考人數視為公務人力供給，如果可以驗證應考人數與錄取者高學歷比例呈同方向變動，也就是應考人數愈多，錄取者高學歷比例也愈高，就可以判定人力供給之多寡，確實影響人力素質。

經過觀察 92 年以來，歷年高考三級碩士所占比例，發現應考人數與錄取碩士學歷比例，呈正相關，相關係數達 0.42。同樣在相當於高考之地方特考三等考試，應考人數與錄取碩士學歷比例之相關更高達 0.71。顯示當景氣上升，民間人力市場需求增加，相對公務人力市場之應考人減少，則錄取者之高學歷比例也隨之下降，進一步影響到公務人力素質。換言之，勞動市場競爭愈激烈，愈不容易引進好人才。

(二) 公務員在民眾心目中的形象與地位，往往成為吸引優秀人才的障礙

雖然在不景氣時，會有機會提高考試進用人力素質，但政府不可能將公務人力素質，建立在景氣之變化之上。根據 Cheers 雜誌「2010 企業最愛大學生調查」結果，企業最愛的大學生排名，歷年來一直都是台灣、成功、交通、清華與政治大學等 5 校學生。這些學校學生也都偏愛在著名大企業任職，對於公務人力市場，對這些學校畢業學生，工作受景氣影響較小，所以從事公職的機會相對降低。

關院長引述一篇文章提到，一個台大畢業生考上高考，老師卻罵他「怎麼這麼沒出息（考公務人員）！」我看了很傷心，如果大家的觀念都停留在當公務人員沒出息，就表示考試院是失敗的（99 年，遠見雜誌）。

從社會對公務人員之評價，以及公務生涯前景等，從名與利的角度分析，都不足以吸引社會優秀人才投身公職。社會常有肥高官瘦小吏之說，對於提高現行文官素質的誘因，造成潛在之衝擊。在民間高報酬的環境下，如何要求優秀人才，不求名利獻身公職，有如緣木求魚。我們也常常羨慕日本文官體制，可以吸引社會菁英任職政府機構，但是我們沒有日本的社會環境，當然不可能有相同的結果。

貳、人口因素

一、高齡化對公務人力之影響

（一）全國平均餘命上升，公務人員退休年齡下降。

由於醫療衛生技術的進步，國人預期壽命（零歲平均餘命）逐年延長。與 10 年前相比，2009 年我國預期壽命約延長 3.1 歲，其中男性延長 2.6 歲，女性延長 3.5 歲。惟壽命延長亦使我國 65 歲以上老年人口快速增加，與 10 年前相比，老年人口占總人口比率增加 2.2 個百分點（詳下表）。

表 35 零歲平均餘命與 65 歲以上人口數

年份	零歲平均餘命 ¹ （歲）			65 歲以上人口	
	合計	男性	女性	人數（千）	占總人口比

				人)	率 (%)
1989	73.5	71.1	76.5	1,201	6.0
1999	75.9	73.3	79.0	1,865	8.4
2005	77.4	74.5	80.8	2,217	9.7
2006	77.9	74.9	81.4	2,287	10.0
2007	78.4	75.5	81.7	2,343	10.2
2008	78.6	75.6	81.9	2,402	10.4
2009	79.0	75.9	82.5	2,458	10.6

資料來源：內政部「中華民國人口統計年刊」

註 1：零歲平均餘命民國 78 年以前不含福建省金門、連江兩縣之資料。

雖然國人健康情形改善，預期壽命不斷延長，但是公務人員退休年齡卻在逐年下降，相對國家供養公務人員的時限增加，退撫基金負擔也相對加重。過去政府為了精簡瘦身與組織改造，不斷鼓勵公務人員早點退休，55 歲優退政策行之有年。公務人員退休年齡從 91 年 56.55 歲，降到 99 年之 55.04 歲，不到 10 年之間降低了 1.5 歲，其中又以警察人員降低 2.7 歲最多。對政府而言，這種現象就人力資源運用觀點，到底是利或是弊，實有必要加以檢討。

表 36 歷年公務人員退休平均年齡

	小計	簡任 (派)	薦任 (派)	委任(派) 以下	警察 人員	資位 人員	醫事 人員
91 年	56.55	58.90	56.06	57.33	55.13	59.27	53.06
92 年	55.82	58.80	55.29	56.42	54.73	58.27	53.01
93 年	55.78	58.69	55.30	56.49	54.50	59.10	52.57
94 年	55.35	58.94	54.92	55.88	53.91	59.19	52.80
95 年	55.12	58.83	54.73	55.30	53.35	58.67	53.11
96 年	55.42	58.85	54.97	55.44	53.38	59.85	53.68
97 年	55.45	59.04	54.93	55.89	53.30	59.31	53.10
98 年	55.15	59.28	54.93	55.64	52.85	59.59	53.02
99 年	55.04	59.24	54.95	55.56	52.43	58.52	53.52

資料來源：銓敘部統計年報與本研究整理

(二) 高齡化與退休年輕化，使政府遭受財政負擔與生產力雙重損失

衡量提早退休對政府之利弊得失，可以從成本效益觀點來衡量。退休人員之生產力表示人力運用效益；雇用人事支出表示人力運用成本。假設某公務人員仍具良好生產力，若提早退休，政府之損失函數可設為：

$$L = f(\text{退休人員生產力、新進人員生產力、退休人員人事支出、新進人員人事支出、退休人員退休支出、人力資本投資支出})$$

$$= (\text{退休人員生產力} - \text{新進人員生產力}) - (\text{退休人員人事支出} - \text{新進人員人事支出}) + \text{退休人員退休支出}$$

其中，假設每個人工作的生產力=政府對其人事支出

所以退休前，因為生產力=人事支出，因為也沒有退休發生，所以損失函數 $L = 0$ 。

但是仍具良好生產力而提前退休時，對政府產生下列三點影響，因而發生損失：

1. 生產力：一般而言，退休人員生產力與新進遞補人員生產力比較，提早退休資深人員生產力是否大於(或等於)新進遞補資淺人員，依據過去研究結果，年齡與工作績效之間關係並無定論，由於知識和技能未必能更新或體能下降，甚至因已進入工作生涯後段而降低工作意願等，個人的工作績效可能會降低；相對地，年齡較低的人力，亦可能因為尚未學習到成熟的工作技能、經驗，或者尚未充分被組織社會化等，其工作表現也未必會因有活力而必然較為優越。這是個尚無定論的爭議，但是施能傑(98年)認為一般性行政部門公務人力年齡持續老化對於工作績效而言會有不利的影響。
2. 人事支出：一般而言，資深之退休人員人事支出應該高於新

進資淺人員的人事支出，所以在人事支出方面，損失函數應該為負值。

3. 退休支出：如果退休人員還有正常之生產力，退休後不但生產力減為 0，還要負擔退休金支出，如果以退休前八成五薪水計算，所以退休後政府還要負擔退休前 0.85 倍的人事支出（假設所得替代率為 85%）。

$$\begin{aligned} L &= \text{生產力差距損失} - \text{新進人員人事支出} + \text{退休金支出} - \text{原退休人員薪資} \\ &= \text{生產力差距損失} + (\text{新進人員人事支出} - 0.15 \text{ 退休人員人事支出}) \end{aligned}$$

$$\text{政府總損失} = L \times \text{提早退休年數} \times \text{提早退休人數}$$

結論是，如果公務人員提早退休，雖然在生產力方面是否減損尚無定論，但在人事費用支出方面，雖然少支付了 0.15 倍退休人員薪資，但是卻要多支付一個遞補人員薪資，得不償失。

政府總損失應該乘上提早退休年數與人數，假設提早退休為常態，就非屬於一次性損失，而是經年累月之累計損失。

（三）延長退休年限要兼顧組織人力結構演變

延長退休年限，蔚成世界趨勢，但是副作用是組織將減少新進人力，新陳代謝減緩，造成頭重腳輕的組織結構。尤其當組織精簡與延後退休同時變革時，年齡結構快速老化，不能忽視人力結構失衡問題。

公務人員退休制度，必須考慮長期對政府組織之影響，公務人力離退與進用是一體之兩面，如欲維持組織人力結構穩定，退休制度不能不同時考慮進用人力，避免形成工字型或菱型之組織人口結構。又如果延後退休與組織精簡同時施行，將有礙人力之進用，組織新陳代謝減緩，不但年齡結構老化，更容易造成頭重腳輕，組織結構失衡。

二、 少子化現象對公務人力之影響

(一) 少子化影響，10 年後大專勞動供給大幅降低

台灣遲育與少育已成為趨勢，形成少子化的重要因素，由於初婚年齡延後，使得生育第一胎平均年齡亦延後。近 10 年，婦女生育第一胎年齡約延後 2.6 歲。由於有效生育期間縮短，生育胎次亦持續減少。近 10 年，生二胎以上者所占比率約減少 8.3 個百分點(99 年，經建會)。

我國 98 年總生育率降為 1.03 人，成為全球生育率最低之國家之一，99 年受虎年及孤鸞年影響，台灣新生兒總數較 98 年減少 24,424 人，為 166,886 人，總生育率更從前一年的 1.03 驟降至 0.895，等於平均每位婦女只生 0.895 個小孩。99 年底我國人口為 2,306 萬人，預估至 111 年人口零成長，人口數達 2,345 萬人，開始遞減(99 年，經建會)。

多年以來少子化的影響，勞動供給也逐年減少，推計未來 10 年進入國小、國中及大學入學之 6 歲、12 歲及 18 歲人數，將較目前分別減少 19%、29%及 23%，未來 20 年內亦將較目前分別減少 24%、36%及 43%。依據經建會推估，10 年後大專入學人口將從 31.9 萬減少 23%，為 24.6 萬(99 年，經建會)。

表 37 學齡前人口及入學年齡人口數及其成長率—中推計

年別	學齡前人口(千人)	入學年齡人口(千人)		
	0-5 歲	6 歲 (國小)	12 歲 (國中)	18 歲 (大學)
2010	1,182	219	267	319
2020	1,027	176	189	246
2030	977	166	171	183
2040	821	148	163	168

2050	733	126	136	153
2060	689	118	122	127
年份	平均每年成長率 (%)			
2010~2020	-13.1	-19.4	-29.3	-23.0
2020~2030	-4.9	-5.5	-9.5	-25.7
2010~2030	-17.4	-23.9	-36.1	-42.8

資料來源：經建會

(二) 長期公務人力市場與民間人力市場競爭加劇，衝擊公務人力供給素質

前面曾分析公務人力市場與民間人力市場，係屬於競爭態勢，當總勞動力減少時，市場競爭勢必加劇，但民間勞動市場更具效率，公務人力市場僵化，難與之抗衡，未來勢必受到少子化影響，衝擊公務人力供給素質。

依據教育部統計歷年大專畢業生人數，發現過去畢業生人數長期遞增，但在 94 年達到 33.6 萬之高峰後，呈逐年遞減趨勢。估計未來每年大專畢業新增勞動力供給也將逐年減少，更加深民間與公職人力市場之競爭態勢，尤其在景氣高峰時期，由於民間勞動市場更具效率，在薪資與生產力關聯度，或工資彈性都較佳條件下，以致於公務人力市場無法與民間抗衡，難以吸引較高素質人才。所以未來公務體系將無可避免受到少子化之衝擊，進一步導致未來新進人力素質之降低。

表 38 歷年大專院校畢業人數

畢業時間	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年
畢業人數	296884	318867	321808	336865	325106	325274	323540	317162	315039

資料來源：教育部

參、社會因素

一、民眾觀點對於公務人力供給之影響

(一) 民意調查顯示民眾並不滿意公務人員之表現

根據 97 年 11 月研考會公布「民眾對公共領域信任度與政府形象的看法」民意調查結果，認為目前整體公職和公務人員的系統是可以信任者占 40.7%；認為不可信任者占 35.2%。98 年 6 月研考會公布「台灣民眾政治信任與政策偏好」民意調查結果，詢問政治人物的信任程度，從非常不信任到非常信任，以 0 分到 10 分表示，結果公務人員平均僅 5.53 分。

(二) 對公務員之觀感並不影響家長期望小孩從事公職意願

TVBS 於 99 年 4 月舉辦「公務人員考績法」民調，問到公務人員效率好不好？認為好的僅占 27%；不好的占 50%。若從 11 種職業中，選擇最值得尊敬的職業，發現公務員居第 8 位。其中最值得尊敬的為小學老師；其次是醫生。可是卻有 56% 民眾希望自己小孩當公務人員。這兩極化的看法，究竟代表何種意義？就國家整體觀點，公務人員的表現與民眾的期待，顯然有極大之落差，分別反映在信任程度與尊敬程度上。但若就公務人員工作之穩定與待遇福利等個人利益觀點，則認為公務人員仍是可以從事的職業。

二、學者觀點對於公務人力運用之影響：中研院《人才宣言》

(一) 《人才宣言》指出國內近年來嚴重的人才供需失衡現象

100 年 8 月 14 日中研院由翁啟惠院長發起，廣邀國內重要之產業、教育、科技、媒體與藝術等各界之代表，共同連署之《人才宣言》。該宣言針對國內近年來嚴重的人才供需失衡現象，從體制、法規與大環境發展面向分析，指出國家發展將因人才失衡產生諸多問題，並研擬相關因應對策，俾便創造一個更優良的環境，使我國在國際人才競逐上能更具吸引力(100 年，中央研究院)。

(二) 目前我國政府官員待遇偏低，不易延攬優秀人才

宣言中建議大幅提高政府官員待遇，但不必然平頭擴及所有部門，以吸引民間優秀人才至行政部門服務。至於政府所屬法人主管

之待遇，則可由行政院成立「薪酬委員會」，依職務與人才性質彈性核定(100 年，中央研究院)。

對於上述宣言建議，提高待遇不必然擴及所有部門，並對所屬法人機構採取彈性核定薪酬做法，似乎過於簡化公務人力薪資結構問題。各部門非一致性待遇水準，容易造成同工不同酬現象，將會破壞內部公平性原則，可能孳生更多問題，所以必須慎重以對。

肆、兩岸因素：

一、台灣在大陸工作台商人數與日俱增

雖然政府未曾確實統計台灣在中國大陸工作之人數，但是海基會在 96 年新春活動曾提出長期在大陸發展的台商人數更超過 75 萬(96 年，鄭翔徽)。又依據根據 104 人力銀行統計，99 年 1 月統計有近 20,000 名的上班族想西進大陸工作，其中 30-45 歲中堅世代就占了 60%，其中 30-34 歲比例最高，達 24.1%；35-39 歲占 19.6%；40-44 歲也有 16.4%。想西進的原因，最主要是「大陸發展潛力大」與「兩岸人才必會相互競爭，不如先卡位」。

二、兩岸簽訂 ECFA，我國總體就業人數可望增加

勞委會為及早掌握未來兩岸洽簽 ECFA 對我國就業市場之可能影響，雖然兩岸 ECFA 具體內容要等到未來諮商才能確定，在不考慮未來實際諮商結果之前提下，該會在 98 年 4 月間委託專家學者進行「因應『東協加中、東協加日、東協加韓』（簡稱東協加三）兩岸簽訂 ECFA 對我國就業市場之影響評估」。該會研究結果顯示，若東協加三成形而我國被排除在外，則對我國經濟帶來負面衝擊，實質 GDP 將會下降 0.179%，並將因經濟萎縮，致使就業人數減少 4 萬 7,000 人。

但若兩岸簽訂 ECFA，以研究模擬情境「中國全面開放、台灣工業部門自由化」為例，經濟成長率約可增加 0.824 個百分點（實質 GDP 增 0.824%），並透過產業產出的增加帶動對勞動需求的成長，我國總體就業人數可望增加約 10 萬 5,000 人至 12 萬 5,000 人之就

業機會。據瞭解該會委託研究為靜態模擬結果，經濟部委託中經院研究則顯示動態模擬下，就業人數淨增加 25 萬人到 26 萬人。

主要就業創造部門依序為行銷服務業、知識密集服務業以及高科技製造業及其他服務業。然受限於台灣各產業之競爭力與產業型態，仍有部分產業於兩岸市場開放後，因成本過高、轉型技術尚未成熟等因素，產出仍呈現負面的變動，因而連帶影響其對勞動需求趨緩，在傳統製造業及與礦業均有減少的情形(98 年，勞委會)。

三、 後 ECFA 時代，對國內有利產業之人力需求，剛好與公務人力市場需求具有高度同質性

根據勞委會研究分析結果，兩岸市場開放後，創造就業部門依序為行銷服務業、知識密集服務業以及高科技製造業及其他服務業。該民間產業所需要之人力，正好也是公務人力市場之需求，適逢未來國內勞動供給因人口減少逐年下滑之際，公私部門人力競爭將更趨白熱化，對於公部門人力產生之影響，應即早籌謀對策為宜。

四、 未來因國內勞動供給逐年下滑，公務人力市場除了面對民間人力市場競爭外，還需面對中國大陸之人力競爭

根據台灣 YES123 人力銀行 99 年 6 月對當年應屆畢業生問卷調查，有六成大學生願意前往大陸工作，更有近三成的學生將大陸作為理想的工作地點。雖然大陸人數眾多，且大學生也是台灣的好幾倍，不過台灣大學生還是對自己相當有信心，認為自己創意豐富，思想也開放許多，因此有四成六的台灣學生認為，起薪會高過大陸學生。

Cheers 雜誌 99 年 12 月對全台灣 160 個大學科系的應屆畢業生(大學及研究所)，以郵寄問卷調查方式，舉辦「2011 年新世代最嚮往 100 大企業」，雜誌更進一步調查新世代對職場的期待隨著兩岸簽訂 ECFA 加速經貿往來的趨勢下，有超過五成的新世代表達願意去中國工作的態度，顯示「中國熱」也在新世代求職的選擇上發酵。

第二節 內部環境對公務人力影響與因素分析

壹、政策法令之影響

一、中央政府機關總員額法

(一) 中央政府機關總員額上限為 17 萬 3 千人，5 年內降為 16 萬人

99 年 2 月 3 日修正公布之「中央政府機關總員額法」(或簡稱總員額法)規定中央政府機關總員額上限為 17 萬 3 千人，又依立法院通過該法之附帶決議，要求中央政府機關總員額於該法施行後 5 年內降為 16 萬人，屆時公務人力之需求及影響程度，將視新機關業務調整而產生變化。

(二) 100 年 3 月訂定「中央政府機關總員額法施行後主管機關落實員額管理原則」以為因應

1. 賦予各主管機關檢討調整所屬機關員額配置之權限，落實員額控管，支應年度中各項業務之人力需求。
2. 未來可能新增業務之員額來源外，並以優惠退離、列管出缺不補等方式落實精簡。
3. 積極檢討減少員額閒置或人力未充分運用之情形，確保員額配置及運用之合理性。
4. 配合行政院組織調整作業，落實原機關員額隨同業務移撥原則，並打破機關間用人界限，以統籌運用人力。

(三) 5 年內中央政府正式員額上限，較目前法定員額數，尚需精簡 3,256 名員額

經依據行政院人事行政局統計，中央行政機關相關人數併同總統府、司法、立法、考試、監察各院人數統計結果，100 年初中央政府不含公營事業與公立學校職員，總員額法框定 173,000 人，其中正式職員 131,800 人，職工與聘僱人員 41,200 人。至於職員部分比起現行員額 119,304 人，並未超出法定上限。但依據決議案但

書規定 5 年內中央政府總員額降為 16 萬人，其中正式職員員額為 116,048 人，比起現行員額，尚需精簡員額有 3,256 人。

評估政府勵行各項人力精簡原則，未來中央政府當可維持人力在現行法定員額上限範圍內，但未來在總員額控管之下，新增設組織不易，容易失去組織調整彈性。

表 39 「中央政府機關總員額法」員額限制影響

單位：人

	總計	職員	職工
總員額法上限	173,000	131,800	41,200
現行員額	164,489	119,304	45,185
5 年後員額上限	160,000	116,048	43,952
需精簡人力	-4,489	-3,256	-1,233
未來 5 年平均 每年精簡人力	-898	-651	-247

資料來源：參考人事行政局提供資料編製

二、地方政府組織改造，五都合併或改制

(一) 改制直轄市政府後員額增加 12,572 人，第 1 年除新設單位外，以不增加員額為原則，但前 3 年仍可增加員額 3,376 人

98 年 4 月 15 日修正公布之「地方制度法」，賦予縣市單獨或合併升格的法源依據。台北縣、台中縣市、高雄縣市、台南縣市，經行政院核定於 99 年 12 月 25 日升格或合併升格為直轄市。另桃園縣亦經核定於 100 年 1 月 1 日準用直轄市相關規定，加上原有的台北市，未來台灣將有 6 都 10 縣。

有關各改制（準用）直轄市政府員額總數部分，依地方行政機關組織準則等相關規定，直轄市政府編制員額依人口數多寡，分訂員額總數上限。經統計結果，依據「地方政府機關組織準則

第 22 條」各縣市可增人數合計為 12,572 人，復依據「行政院員額管理措施」規定，縣(市)政府單獨或合併改制直轄市政府第 1 年，除新設單位外，以不增加員額為原則，但前 3 年仍可增加員額 3,376 人，所以平均每年可增加 1,125 人；3 年以後總人力仍有 9,196 名員額上調空間。

表 40 六都改制合併後人力需求

	人口數	鄉鎮市區	改制前 員額數	改制後 員額上 限	前 3 年 增加人 數	3 年後 可增加 人數上 限
合計			50,588	63,160	3,376	9,196
台北市	260 萬餘	12	14,013	14,200	0	187
新北市	389 萬餘	29	11,690	13,860	307	1,863
高雄市	277 萬餘	38	9,497	11,700	413	1,790
台中市	264 萬餘	29	6,003	9,000	786	2,211
台南市	187 萬餘	37	5,603	7,200	487	1,110
桃園市	200 萬餘	13	3,782	7,200	1,383	2,035

資料來源：銓敘部

(二) 各直轄市新增人力需求包括八職等以上職務 1,989 個，其中簡任職務增加 264 個

各直轄市對於人員需求方面，依據銓敘部概估，合計新增八職等以上職務 1,989 個，其中簡任職務增加 264 個，約占地方政府簡任人數之二成，人才供給吃緊。

(三) 地方組織擴張，中央政府限縮，牽動中高階人力流向

3 年以後各直轄市距離員額上限仍有 9,196 人的調整空間，但囿於地方政府預算是否有餘裕，可以大幅調整人力不無疑問。不過未來政府組織員額調整方向大致明確，中央政府組織規模受限，地方政府組織卻有大幅上調的彈性空間，勢必牽動中高階人力

的流動。

(四) 就長期而言，未來因逢「公務人員退休法」延後退休年齡，將可適時彌補一部分地方政府人力需求。

依據「地方行政機關組織準則第 22 條規定」6 都未來增加之人力需求，至 102 年約需增加 3,376 人，103 年至 105 年人力需求則視地方財政狀況而定。退休法漸進 85 制施行以後，至 102 年的前 3 年並無顯著減少退休人力，但至 105 年，平均減緩退休人力平均在 2,000 人左右，可以適當的填補地方所需人力。但值得擔憂的是，地方政府多出的高職等缺額，可能會吸引部分中央公務菁英前往任職。目前五都成立後，各局處單位首長，許多係由中央調任可見一斑。

(五) 未來地方因改制直轄市所增加之人力需求，如果成長過速，將有害公務人力結構均衡發展。

但是如果依據考選部賴部長峰偉表示：「依增列需用名額處理要點，五都升格之用人需求得不受比例限制，分發機關可以額外提出增列需用名額，經洽行政院人事行政局，五都職缺分 3 年補足之政策未變，亦即明後 2 年仍將釋出大量公務人員職缺。」，一旦職缺在短期之內釋放完畢，長期間受未來延後退休人力影響，將再度嚴重壓縮新進人力，導致政府人力結構失衡。

三、經建會「人才培育方案」有關政府公務人力運用政策

(一) 公共事務人力素質堪稱擇優錄取，任用後缺乏系統的培訓制度，獎優汰劣之激勵機制不足，應該徹底檢討

除了產業人力外，公務人力是國家政策規劃、協調和執行，以及法制設計及研訂的主力，政府施政計畫能否周延完善，跨部門間政務協調能否順暢，乃至各項政策方案能否務實執行並達成預定目標，公務人力都扮演十分重要的角色。是以，公務人力素質良窳、能力強弱，將直接影響到政府部門的治理能力和服務效能。我國公

部門的公務人員係以考試選拔人才，錄取率甚低，堪稱擇優錄取，但任用後缺乏系統的培訓制度，獎優汰劣之激勵機制不足，各部門雖有針對其專業領域人力的訓練計畫，但多屬零散短暫、非系統的培訓課程。公務人員專業能力無法配合社會變遷的需求同步成長，政府效能受到考驗。公務人員考選制度、培訓制度乃至獎優汰劣的機制都應該徹底檢討，以因應國際及國家社會瞬息萬變的情勢，成為引領社會進步的動力(99 年，經建會)。

(二) 精進公共事務人力方向包括公務人力之培訓；建立高階主管特別管理制度；鬆綁研發人才進用

1. 計畫目標：公務人力之培訓；建立高階主管特別管理制度；鬆綁研發人才進用。
2. 強化及新增措施：

(1) 政府宜循特別立法方式，創設高階主管特別管理制度，就高階文官經嚴格篩選，建立人才候用名冊，施予完整培訓歷練，包括國內外訓練進修、跨機關、領域與公私職務交流，以及給予較高的待遇，且從嚴考核淘汰，以帶領全體文官，提升政府整體效能。

(2) 為靈活政府研究機關（構）相關研發人員之進用，建議依業務特性及用人實際需要，另採審查研發能力與成果等方式行之，以突破現行用人瓶頸。另針對其特性，研議改設為行政法人，以減少公務人員體制之羈絆，以利提升研發能量及技術之轉移。

(3) 公務人員考試除筆試外，視考試性質，研議採行多元評量方式，分試或分階段考試。建立公部門與學界相互借調制度；強化政府與民間、中央與地方、機關與機關之交流。另與國內外大學合作辦理中高階公務人員培訓。

(4) 發揮考績之積極性功能、落實平時考核及建立團體績效評比制度。

(5) 對中高階公務人員之培訓，除一般的專業、管理及領導能力之外，應強化其具有前瞻、創新、國際觀及整體觀點的政策規劃能力；並應增進其能快速回應國家及人民需要的執行力。

(三) 對於循特別立法方式，創設高階主管特別管理制度之建議，需要審酌其對現行制度造成之衝擊，不如尋求制度內之改革

對於循特別立法方式，創設高階主管特別管理制度之建議，恐怕需要審酌其對現行制度造成之衝擊，不如尋求制度內之改革，從落實績效、培訓、陞遷制度著手(參本研究之考績、陞遷與培訓建議)。

其餘對於公部門人力素質所提出的問題，以及建議之強化措施，方向正確，也都是過去經年檢討的課題。考試院所提「文官制度興革規劃方案」，也都有一致的變革方向，但是要如何具體落實，才是問題關鍵。

貳、晉用制度對公務人力之影響

一、考選辨識度

現行考選方式除學識外，對於工作態度與能力辨識度不足，由於公務人員資格受到保障，工作態度與工作能力欠佳者，進用後又難以淘汰，嚴重影響政府施政品質。

(一) 考試取才對於工作態度與能力辨識度不足，影響公務人力素質之提升

考試不失為一個公平客觀的選才方式，追溯文官考試也有非常悠久的歷史，古代布衣可以卿相傳為美談，其制度必有其優點，但也並非完美。常任文官除了必須具備專業知識外，更需要具備某些人格特質，尤其是未來有資格升任高級文官者。初任公務

人力之考選方式除學識外，對於工作態度與能力辨識度不足，無法對人力素質進行全面篩選，影響整體政府組織文化之提升。

(二) 一般人對於「成就動機」與「自我提升」的能力較低，政府職位受到終身保障，採進用前篩選，可提升人力素質。

我國公務人員現行考選制度，往往為了滿足國家考試表面上的公平價值，過度仰賴專業科目的筆試方法，而缺乏針對篩選人才所需的效度測驗，包括多元的通識測驗、人格特質審查等。「一試定終身」的結果是，通過高普考試的人，不一定是會做事的人，其人格特質亦未必適合擔任公務人員(98 年，彭錦鵬、劉坤億)。

蔡良文(98 年)指出有學者認為台灣考選政策上對考選評量工具之效度，向少積極性的作為。就審慎取才的觀點，有謂「請神容易送神難」，若選出不稱職的公務人員，其後所付出之人事成本難以估計，且對組織績效與士氣之影響更是不利。所以，考選人才應跳脫傳統低廉考選成本的觀念，改以選拔適格適當人才的角度，重新建構選才的評量機制。未來各種國家考試的考試方法就目前採行方式，倘能配合採評審（量）中心法，提高其考試效度，且再輔以嚴格之三個月之及格後基礎訓練，當有助於選拔優秀的人才，蔚為國用(98 年，蔡良文)。

根據 1111 人力銀行，針對各大行業企業主與人資主管，進行「企業用人看什麼」調查(96 年，陳慧楨)，發現企業主最在意求職者的行為與態度，有超過六成的人資主管徵人，將態度列為求才首選，其次才是所謂的專業技能，比例也僅占三成。傳統選才多以「知識(Knowledge)」和「技能(Skill)」為標準，目前已興起一股(K+S)A 理論，所謂的 A，即「態度(Attitude)」，取而代之成為企業用人的新標準。不過態度卻是專業能力養成過程中最受忽略、也是最不易立竿見影的地方。畢業生態度素質不佳導致業界寧可缺工，也不要用人不對的人(98 年，徐明珠)。

Spencer & Spencer(1993)依 Freud 的冰山模型，因為在冰山水面上的部分可以看見，在水面下不易被看見，所以用來比喻職

能。外顯特質包括知識、技能因為顯而易見，有如水面上之冰山；至於內隱特質包括態度與成就動機等人格特質，有如水下冰山不容易被察覺。知識與技能如果不能與時俱進，學校畢業後往往就不再學習與成長，相反的只要有正確的態度，知識與技能更能不斷增長。由此，更可印證從態度對人力素質的重要性，如果知識技能相同，有好的人格特質，可以成就有潛力的優秀人才。

雖然內隱特質不易觀察，但是還是可以衡量的，根據該銀行至100年8月止，長期對於求職者所提供之職能測驗，其大眾常模人數為241,593人，各項指標分數結果如下表。結果發現在所有15項職能指標當中，一般人對於「成就動機」、「自我提升」與「同理關懷」的能力較低，其次為「人脈拓展」、「創造能力」、「溝通協調」、「分析思考」等亦屬偏低。

上述特質絕大部分都是薦任官等以上，尤其是簡任高級文官所應具備之職能條件。如能改善現有考試選才方式，強化職能方面之辨識程度，將有利於公務人力素質之提升。

表 41 1111 人力銀行職能測驗常模分數

	成就動機	工作控管	團隊精神	認真負責	執行能力	溝通協調	人脈拓展	同理關懷	自我提升	適應能力	抗壓能力	正向樂觀	分析思考	創造能力	顧客關係
常模 (分)	60	74	72	71	74	65	63	62	62	72	77	67	66	65	69

資料來源：1111 人力銀行測評中心

(三) 考試院正進行人格測驗之相關研究，準備花3年的時間建立常模

「文官制度興革規劃方案」第三案，亦主張考試信度與效度尚有改進空間，未能全依工作所需核心職能，採行多元評量途徑，以衡鑑應考人於專業知能、技能、性向、人格等方面的能力與特質，亦難有效預測應考人在實際工作情境之表現。建議建立國家考試職能指標標準作業程序，作為公務人員考試各類科應試科目修（研）訂之參考。

考試院也正進行人格測驗之相關研究，委託政大教育系胡悅倫教授收集世界各國公務人員的特質、並準備花 3 年的時間建立常模。希望在未來成為公務人員任用的把關工具。即便筆試拿高分，如果人格特質不符政府單位用人需求，同樣無法當公務人員。未來規劃將以兩類人為優先，一是公務人員領導族群中，通過高考筆試的應考人，將於參與培訓的過程中進行測驗；另一類則鎖定必須具備高抗壓性、通過警察特考筆試的應考人。

二、內部勞動市場職務晉升

非初任缺額受限於必須於公務體系內部遞補，以致職缺人力來源僅限於低一職等人員，無法從民間廣徵人才，缺乏競爭，影響人力素質之提升。

（一）政府用人終身雇用，缺乏外部競爭，內部陞遷機制之公平性成為用人成敗關鍵。

公務人員一旦經由考試錄取，職涯陞遷一律從政府封閉體系內部徵選，缺少外來競爭，形成典型的內部勞動市場，有時又稱「終生雇用制」。雖然有徵選容易、不會影響內部士氣等優點，但是相對也有人力供給不足缺少選擇、無法引進外部新觀念、形成沉重的人事包袱等缺點。

如果將文官就其整個職涯作為分析，一般相當於普考及以下考試進用之低階文官，其晉升範圍僅止於委任職等。但一個相當於高考及格任用者，未來職涯可從薦任最低級，一直到達簡任公務人員最高職等，中間沒有對政府以外開放橫向甄補管道，純由內部甄審（選）陞遷，是否適人適用，長期為外界懷疑與詬病。所以內部勞動市場，對於開始僱用前的篩選決策非常重要，一旦所選非人，將會帶給組織長期的拖累。

（二）在政府封閉體系內，主管對陞遷主觀影響，造成內部人力供需機制失靈

理想的人力供需機制，應該是當職位出缺時，所形成之人力需求，可以在所有人力供給當中，選取最適當之人選充任。學者在實際觀察內部勞動市場的結果，發現一些理論與事實截然不同的現象：

1. 理論上內部勞動市場會因為高階職位較少，且在物質或非物質的報酬上會顯著高於組織中其他的工作機會，所以會產生較激烈之競爭，為了達到陞遷的目的，競爭者將藉由付出工作上額外的心力、忠誠與服從或其它各種形式爭取陞遷機會，形成良性循環(94年，王輝煌)。但事實上，欲達到良性循環之先決條件，必須要有公平公開的功績選才機制，否則更會造成逢迎拍馬，或是其他非工作討好手段，取得陞遷機會。
2. 理論上，在政府封閉體系內，如要另謀出路，必須遭受很大損失，所以必須在體系內競爭，員工在組織內部的行為就會特別謹慎，若不是採取沉默式的愚忠，就是會較為小心謹慎的提出意見。換言之，他們對上級的管理也比較有服從的動機(94年，王輝煌)。事實上，公務體系中，包括考績、陞遷直屬長官有絕對的影響力，形成公務人員特有的服從性，唯長官命是從，有意見也不願開罪長官，長期失去開創、變革的表現動機，形成典型官僚氣氛。

(三) 引進「外部市場競爭機制」提升人力素質，不如配合績效陞遷強化「內部市場競爭機制」

為了突破政府內部勞動市場的弊端，能夠讓官僚體系有效率的運作，有許多研究提出，高級文官是否有需要引進「外部市場競爭機制」，或甄選特優人員從基層循「快速陞遷管道」晉升，都是改善內部市場無法有效篩選優質高級文官的方式。

但是引進「外部市場競爭機制」會引起現職人員不安與抵抗情緒，若制度設計不當，又會重蹈過去甲等特考與人詬病的窘境。至於內部「快速陞遷管道」為許多專家學者所建議，但不宜另外建立陞遷管道，而是必須能夠配合現行考、訓、用的結合，改良現有制

度，以減少改革的阻力。也就是先從改革考績效度著手，並建立績效陞遷制度，再將領導、潛能等人格評鑑，納入培訓配套措施，作為陞遷評分客觀依據，增加績優人才陞遷機會，以強化內部市場競爭機制，徹底避免落入過去長官偏私的弊端。

三、增額錄取

(一) 增列 100 年高普考試需用名額 1,722 人，占原公告預定錄取名額 2,180 人之比率為 78.99%

考試院院會於民國 100 年 8 月 18 日通過各項公務人員考試決定增額錄取人數方式與程序處理原則修正草案，並修正名稱為「公務人員考試增額錄取名額處理要點」。考試院黃秘書長表示，各項公務人員考試決定增額錄取人數方式與程序處理原則，自民國 95 年訂定實施 5 年多來，對於維護國家考試公平性、適時補充機關人力有相當大的助益。本次修正係為解決高普考試同時錄取問題及兼顧機關用人需要。

黃秘書長進一步說明，修正後的公務人員考試增額錄取名額處理要點，明定公務人員考試增額錄取名額以不超過各該錄取分發區、該類科（組）正額錄取名額百分之五十為原則。但為避免因高考三級暨普通考試同類科（組）的應考人同時錄取，造成普通考試用人機關部分職缺無法補足人力，乃增訂分發機關辦理公務人員考試增額錄取名額時，參酌最近 3 年公務人員高考三級暨普通考試同時錄取人數計算，加計公務人員普通考試增額錄取名額後，不受上述不超過正額錄取名額百分之五十的限制（考試院網站）。

考試院第 11 屆第 151 次院會通過考選部函轉銓敘部與行政院人事行政局建議增列 100 年高普考試需用名額 1,722 人（高考三級 1,091 人、普考 631 人），占原公告預定錄取名額 2,180 人（高考三級 1,361 人、普考 819 人）之比率為 78.99%（高考三級 80.16%、普考 77.05%），連同原公告名額，今年正額錄取預定人數合計 3,902 人（高考三級 2,452 人、普考 1,450 人）。

現行行政院所屬各機關高普考試分發作業，係於考試舉辦日前

240 日，調查考試需用名額，210 日前考試計畫草案函送考選部審議，180 日前由考選部公告舉辦考試。另於考前 15 日進行第 1 次增列需用名額函送審議，考後 45 日再進行第 2 次增列需用名額函送審議，50 日後增額錄取比率函送考選部審議(100 年，人事行政局)。

(二) 考試後大幅增加錄取名額，有失考試之公平原則

首先，必須討論考試的公平性問題，依據本研究顯示到考人數主要受到景氣與錄取人數之影響，錄取人數多寡會明顯影響報名與到考人數，兩者呈明顯正相關。如果事前公告錄取名額後，再於考試後大幅增加錄取名額，讓許多原可以報考者失去機會，對於已報考者卻多了僥倖錄取的機會，有失考試之公平原則。

(三) 低估錄取人數，導致人力供給減少，降低進用人力素質

其次，就是對進用人力素質之影響，依據本研究發現，應(到)考人數與錄取者高學歷比例呈同方向變動，也就是應考人數愈多，錄取者高學歷比例也愈高。換言之，考試後超額錄取，會降低進用人力素質。如果事前知道增加錄取名額，報考人數必會增加，就有機會錄取較高素質的人選。

(四) 考試估缺技術有欠精準，有必要在程序上與技術上予以強化

「文官制度興革規劃方案」第三案，對於「考試估缺技術，有欠精準」一項，亦提出用人機關查缺過於保守，每於考試舉辦後再要求增列需用名額，考試估缺技術有欠精準。故建議以各用人機關提報公務人員高普初等考試任用計畫之統計數據為基礎，要求機關提高考試報缺之比例，並列入人事評比，促使各用人機關確實查缺。

至於各機關在查缺過於保守，一部分原因在於，所報職缺於考試分發前，一律凍結不得遞補，以致於各機關為保持用人彈性，不願將所有職缺查報，俟接近考期，確定無人遞補，才再補報缺額，所以未納入公告錄取名額當中。其次，於考試前 240 日查報缺額，

時間太早，無法對機關內人員出缺、離職情形確實掌握，一旦有人退休、商調，形成新的缺額。尤其是其他機關出缺，經商調外補後，形成原本未預期的缺額，此種因機關間人員調動所造成的缺額，也是影響各機關職缺預測有欠精準原因之一。

(五) 適當限制「公務人員考試增列需用名額處理要點」增額幅度，兼顧國家考試的公平性與考選人力素質之穩定

要求機關提高考試報缺之比例，並非解決查缺保守之根本解決之道，政府考試用人要重視進用人力預估作業，進一步根據過去歷年各類增額人數統計，研究現行查報缺額之缺失與改進方式。至於公告後再增列需用名額，應該僅是事後補救措施，故應限制「公務人員考試增列需用名額處理要點」增額幅度，除特殊重大情形外，在公告錄取名額後，儘量避免大幅度變動進用名額，以兼顧國家考試的公平性，並維持人力素質之穩定。

參、激勵制度對公務人力之影響

激勵制度可以使內部人力市場運作更具效率，公開、公平、公正的遊戲規則，增進了人力資源配置，減少制度不良、人為影響、資訊不完整等因素對於人力供需的干擾，將人力資本產出最大化。

一、考績制度

績效考評乃是激發員工士氣，同時扮演策略性人力資源管理的核心角色。既然考績是激勵公務人員士氣的重要工具，但各機關考績往往流於形式，又未落實平時考核。如何避免考績輪流乙等，甲等寬鬆失去功績辨識功能，是目前考績制度亟待解決之課題。依據深度訪談結果，公務體系打考績有下列現象：

(一) 甲等寬鬆，乙等按比例輪流分配，有失公平正義

年終考績執行過程是年終時各機關將考績乙等比例，分配至各單位，各單位再依比例分配至各科室，科室主管再依據考績名額分配與當年個別事病假等特殊狀況，以及部屬員工作表現，協

調考績分配，決定乙等人選。由於科室內業務性質相同，除非有特殊表現者，其餘表現差異有限，所以為了組織和諧，主管多半不會針對同一個人連續考列乙等，所有受考同仁也為了避免辦公室過度競爭，逐漸接受這種輪流的現實。考核者之所以不願認真執行考績法規定，卻寧可當好人，主要肇因於考核者與被考者雙方，都在尋求自己損失最小的抉擇。因為，為了考績鬧開了對大家都會產生傷害，因此服膺大家均能勉強接受的「潛規則」。

前述考績輪流現象是現行制度下的產物，而造成乙等輪流的主要原因，則在於考績比例分配歷年甲等約占 75%；乙等約占 25%。由於乙等比例幾乎占一個單位的四分之一，但其中只有少數表現不佳，其餘工作績效與部分甲等人員表現，並無明顯差異。惟在考績比例限制下，強迫提高乙等比例，一定要有人委屈考列乙等，最好的補救方式，就是將單位內考績無明顯差異者，採輪流考列乙等方式，讓不公平降至最低。這也是單位主管，在現行考績比例制度下，維持公平正義的基本應對策略。

（二）現行考績依規定比例強制分配，形成考列甲、乙兩種二分法，不但缺乏獎優汰劣功能，也不符合實際工作表現分配比例

問題是長期以來，考績分數主要考列甲、乙兩種，其餘所占極微，其考列分配比例，與組織成員實際工作表現並不相符。現行考績採二分法，不是好就是壞，甲等占七成是否就算好，乙等占三成要背負表現欠佳的名聲，甚至與其他同仁表現比較，不見得有明顯差距，可能只是因為分配到冷門的工作使然。由於現行考績制度設計缺陷，既達不到獎優功能，也沒有絲毫汰劣效果，唯一的差別，就是甲等較乙等多領半個月考績獎金。

（三）考核、獎勵、陞遷與培訓未能密切連結，應整合為一套完整之激勵制度

考績難以分辨優劣，亦未能與陞遷及獎勵連結，所以難以發揮激勵效果。「文官制度興革規劃方案」第五案，指出在現行實務規定各機關考績考列甲等人數比例 75%限制下，多數人仍均考列

甲等，難以凸顯考績獎勵表現績優之目的。其主要意旨在於二分法無法凸顯績效優良者，所以如何以考績分辨表現績優者，應該是未來改革重要的內涵。其次，方案又指出現行人事法制與管理中，陞遷、培訓、考績、褒獎、待遇、福利、獎金等均屬激勵制度之一環，未整合為一套完整之激勵制度。所以如何以績效為主軸，對於績優者如何能夠獲得培訓機會、實質獎勵、優先陞遷等，成為人力資源管理改革的重要方向。

(四) 改革必須凸顯獎優汰劣功能，但是要大家能夠接受才是成功之關鍵

經深度訪談研析結果，對於現行考績制度問題，首先是要發揮考績功能，至少要能明顯的辨識工作績效好壞，作為獎勵與陞遷的重要指標，凸顯考績的獎優汰劣功能，減少主管難為之困境。其次，要能為組織成員能夠接受，減少改革反彈聲浪。最後，最好不要大幅偏離現有制度，否則疑慮加深，將有礙改革成效。

(五) 可考慮增加年中考績，以落實現行平時考核

其他改進現行考績制度的輔助措施，尚包括應建立考核者正確的考評觀念，加強訓練與課責，並能落實平時考核，成績納入年終考核。雖然依據目前公務人員考績法第五條規定：「年終考績應以平時考核為依據。」，但常未能落實辦理，甚或可以考慮舉辦年中考核，以落實平時考核功能。

二、 陞遷制度

內部勞動市場之陞遷有如外部人力市場之考選，考選功能是為了從眾多的外部人力供給當中，篩選優秀的人才；陞遷則是從眾多的內部人力供給當中，拔擢優秀的人才。唯有公平有效的考選機制，才能夠滿足新進人員的人力需求；也唯有公平有效的陞遷機制，才能夠滿足出缺職位的人力需求。一旦考選或陞遷機制失效，則會引進不適當之人選，雖然滿足了「量」的需求，但產生了「質」的

缺口，有礙組織的良性發展。

（一）現行陞遷制度，人治超過法制，用人不當亦無課責

我國現行的考績與陞遷制度缺乏連結，且在多數人陞遷資績評分無法區辨優劣情形下，變成以年資與主管為陞遷的主要關鍵。實際上，對於機關慣例與首長心證並無規範。再則，每次陞遷遴選偏重「年資」或「績效」的標準不一。根據訪談實務界人事發現，公務人員之激勵以「陞遷的可確證性」最受期待。而真正能實現此項激勵工具者，只有依賴「主管之英明」，故對「人治」的期待反而超過對「法制」的期待，這點確實值得從事人事制度改革者深思(99 年，張瓊玲)。

首長用人之權力固然重要，但是有權必有責，如果用人不當，又缺乏課責，如何制衡首長之用人權，故唯有權責相符，才是一個健全的制度。

（二）「考績」僅占陞遷資績評分的 10%，缺乏績效導向陞遷制度

若從目前陞遷候選人資績配分觀察，共同選項占 40 分，個別選項占 40 分，機關首長綜合考評 20 分。共同選項當中，年資與考績各占 10 分，換言之，工作績效僅占陞遷配分的十分之一，所以難以達成績效陞遷的目的。另在個別選項當中，發展潛能與領導能力配分約為 20 分，但其分數多由主管決定，所以加上綜合考評 20 分，上級主管可以決定的分數合計高達 40 分。

人事行政局地方行政研習中心對全國 25 縣市 11 萬地方公務人員進行職能評鑑，共設計 60 道評量題目，以 5 種動物（老虎、海豚、企鵝、蜜蜂、八爪魚）來比擬 5 大類相近之人類行為模式，幫助受測者了解自己之主要人格特質。調查結果發現我國具「八爪魚」動物屬性的公務人員最多，達四成四；具領導性格的老虎最少，不到一成。八爪魚定義是「心思周延、面面俱到、八面玲瓏」；根據研習中心統計發現，台灣八爪魚型的公務人員竟比標準值三成還多出近一半，老虎公務人員則較一成五的標準值少了近一半(98 年，人事行政局)。此種公務人員普遍花太多精力

，經營人際關係現象，是否與主管對部屬前途有絕對的影響力有關，值得深究。

依據本研究深度訪談研析結果，也發現大家一致認為主管在陞遷過程中裁量權太大，雖然並不表示主管一定會偏私，但是相對壓縮了制度的空間。人事甄審會多扮演核算分數的角色，大家對於主管核定分數都會尊重，票選委員少有發言空間與影響力，降低人事甄審會功能。首長用人權雖然重要，但是事務官是永久的，一旦用錯人給後來人留下很大的問題。另一種現象是，即便主管尊重資績評分結果，對於低、中階文官憑年資與功績陞遷，尚屬合理，但簡任高階文官陞遷，則必需具備不同之人格特質，不能戲棚下站久了就有。其次，陞遷機制當中，為何績效良好人員，無法脫穎而出？問題出在考績與陞遷的關聯性不夠，關鍵在於現行考列甲等的比例高達七成，所以在陞遷時，無法從考績分數辨別績效好壞，年資與主管心證變成了重要依據。

表 42 現行陞遷候選人資績評分

	項目	評分比重		
		新北市	主計處	某國中
共同 選項 (40) 分	1. 學歷	7	7	7
	2. 考試	7	7	7
	3. 年資	10	10	10
	4. 考績	10	10	10
	5. 獎懲	6	6	6
個別 選項 (40) 分	6. 職務歷練	8	10	10
	7. 訓練進修	6	6	8
	8. 語言能力	4	6	5
	9. 專業	—	(6)	—
	10. 發展潛能	10	8(12)	7
	11. 領導能力	12	10	10
20	12. 綜合考評	20	20	20

資料來源：各單位網路上公開之資績評分表

(三)「發展潛能」與「領導能力」主管評分約占 20%；「綜合考評」首長評分占 20%等配分方式，主管裁量權過大，有失客觀

依據公務人員陞遷法第 7 條第 1 項：「各機關辦理本機關人員之陞任，應注意其品德及對國家之忠誠，並依擬陞任職務所需知能，就考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績（成）、獎懲及發展潛能等項目，訂定標準，評定分數，並得視職缺之職責程度及業務性質，對具有基層服務年資或持有職業證照者酌予加分。必要時，得舉行面試或測驗。如係主管職務，並應評核其領導能力。」，復依據陞遷法施行細則第 5 條第 1 項：「本法第 7 條第 4 項所稱標準由各主管院訂定，指由行政院、立法院、司法院、考試院及監察院分別訂定。」。

依據行政院民國 96 年 10 月 25 日院授人力字第 0960064025 號函修正公布「行政院及所屬各級政府機關公立學校公務人員陞任評分標準表」，其中「共同選項」40 分部分，學歷最高 7 分、考試最高 7 分、年資最高 10 分、考績最高 10 分、獎懲最高 6 分等為全院統一規定；至於「個別選項」40 分部分，項目及其配分，應經甄審委員會通過後，提報機關首長核定。個別選項中除英語能力有統一標準外，其餘得另再增訂加計分數之評分標準。但是各機關對於發展潛能與領導能力兩項，似未有統一標準，即便是有統一標準，也不容易客觀，以致於變成主管之權責分數，擴大個人好惡之主觀影響。最後，「綜合考評」20 分，則由機關首長考評，由於比重偏高，可以輕易改變「共同選項」與「個別選項」的評分結果。

三、薪資結構

雖然影響人力供需因素極多，但是薪資則是決定人力供需均衡的重要關鍵因素，在其他條件不變的情形下，勞動市場均衡之薪資水準係由需求面與供給面共同決定。但是因為政府薪資水準固定，所以薪資水準之高低，就會決定了人力供給數量。由於人力供給曲線為正斜率，所以當薪資水準愈高，人力供給數量也愈多。

- (一) 初等考試新進人員薪資 29,345 元；普考人員薪資 36,275 元；高考人員薪資 46,225 元。

我國公務人員薪資結構包括俸額、加給與津貼等，無須學歷資格進用之初等考試及格人員，以一職等本俸一級任用，俸額 11,635 元，專業加給 17,710 元，合計薪資為 29,345 元。高中資格進用普考人員，三職等一級任用俸額 18,445 元，另外專業加給有 17,830 元，合計有 36,275 元。另外大學畢業報考之高考及格人員，以六職等一級任用，起薪俸額為 25,435 元，另外專業加給 20,790 元，合計有 46,225 元。

- (二) 最高十四職等分別與一職等、三職等、六職等與九職等薪資差距為 4.6 倍、2.9 倍、2.1 倍與 1.6 倍。

我們再看各職等間之薪資倍數，如果以委任一職等為基礎，委任五職等俸額是一職等的 1.9 倍，九職等是一職等的 2.8 倍，十四職等是一職等的 4.6 倍。如果以委任六職等為基礎，九職等是六職等的 1.3 倍，十四職等是六職等的 2.1 倍；又十四職等是九職等的 1.6 倍。

嚴格說來，公務人員最高十四職等俸額，僅是大學畢業高考三級及格者之 2.1 倍。如果合併專業加 40,630 元，十四職等薪資為 93,705 元，如果是主管，再加 36,260 元，總所得為 129,965 元。若與六職等主管薪資 50,445 元相比，公務人員最高職等主管是基層薦任主管薪資的 2.57 倍。

表 43 100 年各職等起薪俸表與薪資倍數

職等	各職等 本俸起 薪 (月薪元)	薪資倍數： 各職等/一職 等	薪資倍數： 各職等/五職 等	薪資倍數： 各職等/九職 等
一職等	11635	1.0	—	—
二職等	15115	1.3	—	—
三職等	18445	1.6	—	—
四職等	19775	1.7	—	—
五職等	21775	1.9	—	—
六職等	25435	2.2	1.0	—
七職等	27435	2.4	1.1	—
八職等	29435	2.5	1.2	—
九職等	32430	2.8	1.3	1.0
十職等	39090	3.4	1.5	1.2
十一職等	40420	3.5	1.6	1.2
十二職等	43085	3.7	1.7	1.3
十三職等	47080	4.0	1.9	1.5
十四職等	53075	4.6	2.1	1.6

資料來源：行政院人事行政局公務人員俸給表與本研究整理

(三) 低階公務人員薪資高於民間平均薪資，人力供給數量過剩， 高資低用嚴重

根據 99 年勞委會職類別薪資調查結果，初任人員薪資，製造業為 24,138 元；服務業為 24,326 元。其中製造業部門高中職程度者為 21,060 元；大學畢業者 26,521 元；研究所以上 31,995 元。服務業部門高中職程度者為 21,008 元；大學畢業者 26,304 元；研究所以上 31,534 元。政府部門無需資格之初等考試初任人員 29,345 元；高中職畢業資格之普考初任人員 36,275 元，是民間

服務業部門之 1.73 倍；又大學資格報考之高考初任人員之 46,225 元，為民間服務業部門之 1.76 倍(詳下表)。所以從初任公務人員薪資高於民間平均薪資觀點，確實政府部門有很大優勢，吸引較多的人力供給。

表 44 各產業部門不同學歷初任人員薪資水準

	高中職	大學	研究所
製造業部門(元)	21,060	26,521	31,995
服務業部門(元)	21,008	26,304	31,534
政府部門(元)	36,275	46,225	49,145

資料來源：99 年勞委會職類別薪資調查與全國軍公教員工待遇支給要點

(四) 高階公務人員薪資低於民間企業，難以吸引優秀人才

另根據 99 年行政院主計處人力運用調查結果，公共行政業(政府)平均經常性薪資為 46,057 元，高於金融及保險業等其他各項服務業。若就各行業當中不同職業比較，發現在高階經理人與主管當中，以公共行政業薪資最低，其次為資訊及通訊傳播業，但也是公共行政業之 1.13 倍，至於薪資較高的專業、科學及技術服務業與金融服務業，其經理人薪資分別為公共行政業之 1.40 倍與 1.61 倍(詳下表)。但如果比較各行業之間其他較低階工作人員薪資，則發現公共行政業普遍高於其他業別。換言之，公共行政業在低階人員薪資遠高於其他服務業；相對在高階人員卻低於其他行業。

依據劉坤億、張育哲(98 年)對於公務人員待遇改進之研究，訪問公務人員的結果，認為雖然所支領的待遇總額足夠負擔生活基本需求，簡、薦、委任官等的受訪者均一致認為各該官等待遇總額對優秀人才進入政府部門服務不具吸引力。

(五) 高低階薪資差距遠較民間為小，所得與貢獻不相稱

另就行業別高低階薪資倍數觀察，在公共行政業當中，高層主管人員是基層的事務工作人員薪資水準的 1.89 倍；而其他各項

服務業當中，緊接在後的是運輸倉儲服務業，也有 2.0 倍；最高的是專業、科學及技術服務業為 2.88 倍；金融服務業也有 2.74 倍。換言之，各行業中高低階薪資差距最少的是公共行政業僅 1.89 倍，遠低於專業、科學及技術服務業的 2.88 倍與金融服務業的 2.74 倍(詳下表)。

表 45 99 年各行、職業類別薪資比較

項 目 別	總 計	民代、 企 業 經 理 主 管	專 業 人 員	技 術 及 助 理 專 業 人 員	事 務 工 作 人 員	服 務 工 作 人 員 及 售 貨 員	農、林 、 漁 、 牧 工 作 人 員	生產有 關工人 、操作 工及體 力工
公共行政業	46,057	58,369	74,111	52,528	30,911	55,188	29,000	27,684
金融及保險業	44,655	94,155	51,506	43,087	34,303	39,921	—	27,643
資訊及通訊傳 播業	42,174	65,852	44,657	40,913	30,684	—	—	37,618
專業、科學及 技術服務業	41,760	81,431	58,500	40,266	28,230	41,696	24,234	27,881
運輸及倉儲業	39,992	69,572	47,415	52,573	34,869	54,530	—	37,030
醫療保健及社 會工作服務業	39,791	67,299	48,798	35,001	26,023	25,565	—	25,367
薪資倍數(職業比較)								
公共行政業	45,237	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
金融及保險業	41,257	1.61	0.69	0.82	1.11	0.72	—	1.00
資訊及通訊傳 播業	40,737	1.13	0.60	0.78	0.99	—	—	1.36
專業、科學及 技術服務業	42,195	1.40	0.79	0.77	0.91	0.76	0.84	1.01
運輸及倉儲業	39,170	1.19	0.64	1.00	1.13	0.99	—	1.34
醫療保健及社	39,893	1.15	0.66	0.67	0.84	0.46	—	0.92

會工作服務業								
薪資倍數(行業比較)								
公共行政業	45,237	1.89	2.40	1.70	1.00	1.79	0.94	0.90
金融及保險業	41,257	2.74	1.50	1.26	1.00	1.16	—	0.81
資訊及通訊傳播業	40,737	2.15	1.46	1.33	1.00	—	—	1.23
專業、科學及技術服務業	42,195	2.88	2.07	1.43	1.00	1.48	0.86	0.99
運輸及倉儲業	39,170	2.00	1.36	1.51	1.00	1.56	—	1.06
醫療保健及社會工作服務業	39,893	2.59	1.88	1.35	1.00	0.98	—	0.97

資料來源：99 年勞委會職類別薪資調查

(六) 就本俸部分比較，美國高低階薪俸差距遠大於我國

美國一般俸表制度 (GS)，規定於美國法典第五篇第 53 章 (5 United States Code Chapter 53)，明訂分為 15 個職等 (grade)、每一職等分為 10 個俸級 (rate)，除此基本薪俸之外，另外也有地域加給與專業加給。其中較高等級從 13-15 職等多為管理監督人員或專家，一般行政職人員從 3-12 職等，分成 3-7、8-9、10-11 與 12 職等四種。

如果觀察美國聯邦公務人員基本俸額之倍數，如果以一職等為基礎，五職等俸額是一職等的 1.5 倍(我國 1.9 倍)，九職等是一職等的 2.3 倍(我國 2.8 倍)，十五職等是一職等的 5.6 倍(我國 4.6 倍)。如果以六職等為基礎，九職等是六職等的 1.4 倍(我國 1.3 倍)，十五職等是六職等的 3.3 倍(我國 2.1 倍)，又十五職等是九職等的 2.4 倍(我國 1.6 倍)。

表 46 2011 年美國聯邦政府員工各職等起薪俸表與薪資倍數

職等	各職等 本俸起薪 (年薪美 元)	薪資倍數： 各職等/一職 等	薪資倍數： 各職等/五職 等	薪資倍數： 各職等/九職 等
一職等	17803	1.0	—	—
二職等	20017	1.1	—	—
三職等	21840	1.2	—	—
四職等	24518	1.4	—	—
五職等	27431	1.5	—	—
六職等	30577	1.7	1.0	—
七職等	33979	1.9	1.1	—
八職等	37631	2.1	1.2	—
九職等	41563	2.3	1.4	1.0
十職等	45771	2.6	1.5	1.1
十一職 等	50287	2.8	1.6	1.2
十二職 等	60274	3.4	2.0	1.5
十三職 等	71674	4.0	2.3	1.7
十四職 等	84697	4.8	2.8	2.0
十五職 等	99628	5.6	3.3	2.4

資料來源：美國人事管理局(OPM)與本研究整理

(七) 現行薪資結構缺乏「外部公平性」與「內部公平性」，無法產生激勵作用

中低階資淺的公務人員生產力，是否與其待遇相符，這是常被全民大眾質疑的關鍵，事實上資淺公務人員，因為缺乏經驗，貢獻確實與待遇不符，似有檢討必要。

在政府用人費用固定下，初任低、中階人員人事費用比例過高，同時壓縮高階人員薪資結構調整的空間。其次是初任待遇過高，日後調薪空間有限，習慣拿高薪後，以後加薪緩慢，反而失去激勵作用。相對高階資深人員調薪空間有限，工作責任與付出和收入亦不相符，同樣失去激勵作用。

(八) 公務人員薪資問題在於「結構不合理」而非「薪資不合理」，造成人力資源與公帑雙重浪費

無須學歷資格的初等考試錄取者，工作內容包括一般初級之行政管理、文書處理、速記、議事、事務管理、財務管理、倉庫管理、物料採購、出納、打字等。但起薪為 28,470 元，可比民間大學畢業初任薪資水準，所以吸引大學(83.1%);碩博士(7.93%)等高學歷來任職，是否算是人力資源的浪費？或是公帑的浪費。高中資格之普考任用人員也有類似的情況，初任薪資 36,275 元，遠超過民間研究所畢業之初任人員薪資。這種現象不但引發部分民間批評聲浪，同時也造成高資低用的現象。從人力供給面而言，是一種人力資源的浪費；從人力需求面而言，也是一種公帑的浪費。是否造成工作者之滿意度、工作態度、生產力等問題，有必要正視可能對於組織管理產生之負面影響。

四、俸級級數幅度：

現行考績制度即便是乙等，也可以晉級，3 年考績只要有一次甲等，就可升等，由於多數職位跨數個職等，所以許多人多年不調升職位，薪資仍然可以一路調升到年功俸最高級沒有限制，陞遷與否影響不大，這種現象會影響到陞遷意願。因為如果陞遷與薪資關聯度高，當職位出缺時，為了獲得加薪的機會，積極爭取陞遷的人就會增加，一旦人力供給增加，競爭就會激烈，人力素質也會因而

提升。

(一) 各職等本俸加年功俸幅度過大，失去激勵效果，職位調升與否，對薪俸與退休金影響有限

現行公務人員俸級級數幅度，同一職等本俸加年功俸級數合計在 11 至 13 級之間，最高達 15 級。從各職等本俸 1 級到年功俸最高級，平均橫跨六至七個職等。我們以七職等為例，七職等本俸 1 級俸額為 27,435 元，等於三職等年功俸最高級；而七職等年功俸最高級俸額為 39,090 元，等於第十職等本俸 1 級(詳表 47)。根據「公務人員考績法」，不論考列甲等或乙等，每年均可依據考績晉級，大幅降低職等對俸級之調升之影響。

(二) 俸級級數幅度過大，獎勵久任大於激勵，不但無法營造競爭文化，同時造成公務人員怠惰心態

建立俸級級數幅度的用意，是因為剛擔任該職位不久，需要時間熟悉工作，經過一段時間才會勝任，在此過渡時期薪資俸額循序提升是合理的。但是如果待在同一職位過久，無法獲得陞遷機會，甚至考列乙等依然繼續晉級，就失去薪資幅度設計的初衷。又有一說，認為加大薪資幅度，可以安撫長期無法陞遷的人員，提升工作士氣。不過實在沒有證據顯示，如此優厚的工作環境，可以惕勵人心，強化工作績效。

實際上，工作表現不積極者，依然可以依據考績晉級，並提升俸級，此舉完全失去激勵與警惕作用。又許多職位是跨職等的，譬如有些專員可以橫跨七至九職等，更擴大了晉級範圍，從七職等本俸 1 級到九職等年功俸 7 級，幾乎等於十三職等本俸 1 級。歸納俸級級數幅度影響有二：

1. **降低競爭動機**：由於俸級級數幅度重疊過大，不陞遷薪水照加，不但無法營造競爭文化，同時造成公務人員怠惰心態。
2. **失去職等設計功能**：各職等設計之目的，是以工作職位評價來支付薪資，如果俸級級數重疊過大，則產生不同職等但同

酬現象，失去職等設計之功能與意義。

表 47 100 年公務人員俸額表

等級 職等	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
一	11635	12105	12570	13040	13510	13980	14450	15115	15780	16445	17110	17780	18445		
二	15115	15780	16445	17110	17780	18445	19110	19775	20440	21110	21775				
三	18445	19110	19775	20440	21110	21775	22440	23105	23770	24440	25435	26435	27435		
四	19775	20440	21110	21775	22440	23105	23770	24440	25435	26435	27435	28435	29435		
五	21775	22440	23105	23770	24440	25435	26435	27435	28435	29435	30430	31430	32430	33430	34430
六	25435	26435	27435	28435	29435	30430	31430	32430	33430	34430	35425				
七	27435	28435	29435	30430	31430	32430	33430	34430	35425	36425	39090				
八	29435	30430	31430	32430	33430	34430	35425	36425	39090	40420	41755				
九	32430	33430	34430	35425	36425	39090	40420	41755	43085	44420	45750	47080			
十	39090	40420	41755	43085	44420	45750	47080	48415	49745	51745					
十一	40420	41755	43085	44420	45750	47080	48415	49745	51745	52410					
十二	43085	44420	45750	47080	48415	49745	51745	52410	53075						
十三	47080	48415	49745	51745	52410	53075									
十四	53075														

資料來源：全國軍公教員工待遇支給要點

(三) 降低考績乙等比例，並不得晉級，可降低俸級級數幅度過大之影響

過去提高俸級級數幅度政策行之有年，一時之間若要縮小幅度，必然招致既得利益者之反對與抗爭，無法達到改革初衷。故可採取妥協的方式，配合「公務人員考績法」修正，降低考列乙等比例，同時不得晉級，以降低俸級級數幅度過大之影響。

肆、發展制度對公務人力之影響

培訓是提升人力資本的手段，相同數量之人力，經過培訓後所增加之人力資本，可以創造更高的生產力，總產出隨之增加。或者可以精簡人力，減少對人力之需求，卻可獲得相同之總產出。目前組織學習文化尚待建立，主動學習意願不足，各單位訓練文化也有所差異，不易厚植人力資本，培養優秀人才。

一、培訓制度

（一）全年平均每人參加 25.3 次訓練，平均每人接受 101.2 小時訓練，平均每人每次訓練時間為 4 小時。

現行政府對於公務人員之訓練負責機關，主要是公務人員保障暨培訓委員會與行政院人事行政局。前者負責關於高階公務人員之中長期培訓；考試錄取、升任官等、行政中立、人事人員等訓練及進修之研擬規劃及委託；公務人員終身學習之推動。後者又分公務人力發展中心與地方行政研習中心，各別負責中央與地方公務人員在職培訓發展事項。專業訓練部分，則由各機關自行培訓。

在公務人員職涯當中，訓練發展培訓分為基礎、在職與發展性等幾種類型：

1. **基礎訓練**：從公務人員考試錄取開始，凡各等級考試正額錄取者，由保訓會按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。
2. **在職訓練**：由公務人力發展中心負責，內容包括中高級公務人員管理發展、事務研習與研討與人事人員之專業訓練。至於各機關為應業務需要、增進工作知能、提升工作人員素質與效率等，由各機關自行辦理。
3. **升官等訓練**：由保訓會負責辦理，分為委任升薦任官等訓練，以及薦任升簡任官等訓練。凡訓練合格人員，列入陞遷考核之評核要項。

4. **進修**：包括國內外專科以上學校入學進修或選修學分、國內外機關學校專題研究或進修。又分全時、部分時間或公餘三種進修方式，選送進修者須經服務機關審議通過。
5. **出國專題研究**：行政院每年函請各機關，依國家重大政策及業務發展方向提報研究項目，函請各機關提報年度專題研究項目，並以具長期發展潛力之文官為優先；出國進修機會較少之機關優先；研究地點為美國、英國、日本、新加坡者優先。經外語測驗合格後，由人事局簽報行政院核定實施。

如果從在職訓練成效觀察，99 年公務人員參與各項在職訓練時數，以公務人員考試錄取人員訓練平均每人 153.9 小時最長，但訓練總時數僅占整體訓練之 2.78%；升官等訓練平均每人 142.7 小時次之，占整體訓練時數之 2%；第三為專業訓練平均每人為 81.7 小時；初任各官等主管人員訓練平均每人 34.2 小時；一般管理訓練平均每人 20.1 小時。全年平均每人參加 25.3 次訓練，平均每人接受 101.2 小時訓練，平均每人每次訓練時間為 4 小時(100 年，保障培訓統計年報)。

(二) 訓練過於頻繁零碎，次數頻繁時間短促，難以獲得成效。

學習的目的是要能夠導致工作行為之改變，所以必須是有計畫、有目的的，而非偶然的學習。無論是專業知識也好，管理知能也罷，不可能從零碎的學習當中有效的成長。

如果以每人每次受訓時數觀察，除考試錄取人員訓練與升官等訓練外，平均每次受訓時數僅約 4 小時，專業訓練平均每次受訓時數也是 4 小時左右；一般管理訓練每次約 2.9 小時。所以公務人員訓練確實很豐富，每人每年要參加 25 次以上的相關訓練，但是平均訓練時間太短，如此次數頻繁時間短促的訓練，對於專業與管理知識成效如何，實有待評估。

1. **缺乏學習動機**：公務人員缺乏自發性學習動機，年齡愈大學習效果愈差。

從個人學習意願分析，年齡愈大、企圖心愈低，較不願接

受訓練。低階培訓意願較高，高階培訓意願較低。因為在陞遷資績評分當中，培訓占一定比例之分數，雖然不是決定性因素，但是必需要參加。至於學習護照的訓練，多是為了消磨時間，有時只為了暫時拋開業務輕鬆一下，對於業務缺乏明顯效益。對於進修而言，部分人利用上班時間，進行在職進修，並報請補助，結交朋友擴大個人之人際關係。在進修制度方面，許多參與者之個人培訓目標，悖離組織目標，讀完碩士、博士後，報請退休，再致力於私領域發展。

我國公務人員平均年齡超過 43 歲，有一半的人都已經過了訓練與教育的黃金期，對於個人而言，因為學習後運用年限短，不但人力資本的投資期望報酬遞減，學習上也力不從心，甚至抗拒學習。至於培訓成績，亦未與考績、陞遷密切結合，無法激勵參訓意願。

另從送訓單位觀點分析，許多主管多是業務取向，工作繁忙單位不支持訓練，同時對於訓練效果持保留態度，尤其各機關訓練難免重複，不見得為大家所支持。各單位訓練文化也有所不同，有些單位重視訓練，有些單位對人員明顯訓練不足，對專業培訓缺乏適當的處所與課程可以學習。特別是部分單位業務屬性特殊，業務範圍較為狹窄，專業培訓困難。所以有時候，有優秀的主管帶領，更能從工作當中，學習更多的專業技能與知識。

升官等訓練，對於未來任職效果不大，譬如領導統御能力並不是短短幾個小時就能養成，受訓期間還要兼顧機關業務，必需分心，影響學習效果。公務人員外語能力不佳，靠培訓並不足以改善，必需在公務人員招考加重英文比重。

2. 缺乏主管支持：許多主管囿於工作壓力大，怕延誤工作；也有主管不認為受訓可以增加工作效率，所以不喜部屬受訓。

有時候單位主管會扮演培訓制度的無形障礙，許多主管是業務取向，深怕人員調訓，影響到單位工作績效與內部工作平

衡，不支持訓練。當然經驗告訴他，人員訓練過後並無法顯著提高工作效率，不如做中學還更具效果。同時，各機關訓練難免重複，更不見得為大家所支持。

（三）非執行面問題，而必須在策略面進行改善

1. 訓練方式：有系統的整合零碎訓練資源，針對公務人員核心能力，設計有系統的訓練學程，強化訓練成效。

公務人員養成在於基本能力與態度，重要之培訓工作應該把握公職生涯之前期，由於基層工作責任較輕，對業務影響有限。若就成本效益而言，早期投資報酬率也愈大。訓練可分成「基礎訓練」與「進階訓練」，基礎訓練每個人都必須參加，但進階訓練，則將培訓與激勵制度結合，尤其是薦任文官，提供「發展潛能」與「領導能力」相關學程培訓計畫，每一個學程可分數個階段完成，以獲得完整的知識與培訓效果。受訓資格應以考績優異者優先，工作績效愈好，可獲得良好的培育機會。工作再忙碌，也要強制參加，落實代理制度。訓練課程納入評鑑制度，譬如領導與潛能學程當中，同時進行學員的領導能力評鑑，作為陞遷時資績評分「發展潛能」與「領導能力」分數依據，避免主管主觀評分，喪失陞遷之公平性。

2. 培訓資源分配：加強對自我成長較強同仁之人力資源投資，至於工作積極度較差的同仁，可嘗試強化外在學習動機。

學習動機可分為內在動機與外在動機，內在動機與個人工作因素有關。譬如，覺得此項學習非常實用，可以從學習當中獲得重要技能；或解決目前工作困境；或覺得更能充實自己面對工作等等。至於學習的外在動機則是受到工作以外關係影響，譬如學習是為了陞遷、考績或取得相關資格。如果參與培訓者不具備自我成長的內在動機，即便課程設計再好，講師再用心，都不會得到良好的學習效果。

宜強化培訓功能，選訓工作態度積極、績效佳、自我成長動機強的同仁，進行有系統訓練，並經訓練評鑑，列為培養高

階文官人選。至於工作表現積極度較差的同仁，可以嘗試強化外在學習動機，並著重於工作範圍內之基礎訓練，以減少訓練資源之浪費。

3. 知識移轉：落實參訓者回到機關後，進行知識移轉，以延長培訓效果

任何一個月以上的訓練完畢後，人事單位要安排向機關同仁專題報告，並列入績效考核與獎勵，也有機會彰顯人才。

二、高階人才培育

高階人才是最珍貴的人力資本，為充裕高階文官人力供給，有必要早期規劃選定人才，把握人生學涯發展階段，提早重點栽培高階領導人才。

(一) 目前簡任官等訓練機會多，從培訓至出國觀摩進修等，都有完整之培訓措施，其培訓項目包括：

1. 升簡任官等訓練：訓練課程內容包括「國家重要政策與發展(12 小時)」、「行政管理知能與實務(44 小時)」、「自我發展(22 小時)」、「課程成績評量(19 小時)」、「課務輔導與綜合活動(23 小時)」等單元，上課 4 週，共計 120 小時。其中管理知能部分包羅萬象，包括策略管理、談判技巧、領導統御、績效管理與變革管理等。採行評鑑中心法 (Assessment Center) 中「籃中演練」(In-basket Exercises) 之基本精神進行評量，結合管理學上的情境管理個案，讓學員就某項政策議題或管理問題，從多元情境敘述的方式，就實務個案提出分析及見解，以評量出學員的發展潛能。
2. 初任簡任官等主管職務人員研究班：人事行政局為培育初任簡任官等主管職務人員具備策略性、創造性及宏觀視野之領導管理才能，強化其決策及領導統御能力。對象包括行政院所屬中央暨地方機關初任簡任官等主管職務人員於 1 年內，未曾參與相當簡任主管人員之訓練或培訓計畫者。上課 5 天，合計 30 小時。

3. **高階文官培訓飛躍方案：**考試院為培育具卓越管理、前瞻領導及政策民主之高階文官，並瞭解國家重要政策與未來發展願景，拓展國際視野及洞察全球化發展趨勢，推動「高階文官培訓飛躍方案」。訓練分為管理發展訓練、領導發展訓練、決策發展訓練等三類。課程包括共同性課程 50 小時，以及核心能力課程 100 小時，包括管理、領導與決策能力。課程依需要採用課堂講授法、個案教學、行動學習法、角色扮演、工作坊、田野訪查及拓展訓練等教學方法。
4. **高階公務人員出國短期研習：**行政院為加強培訓高階公務人員以拓展其國際視野，今年首度開辦選送簡任第十二職等以上高階公務人員出國短期研習。有鑑於高階文官扮演提升國家競爭力之重要推手，面對全球化競爭趨勢，必須強化其全球觀及國際視野，行政院參照財團法人孫運璿學術基金會獎助政府部門有貢獻之傑出人士在國外從事考察訪問之模式，由院長遴選具重大貢獻之高階文官，獎助其赴國外短期研習，並激勵公務人員為國服務之精神。

(二) 簡任高階文官平均年齡 52.89 歲，學習動機與精力衰退；面對管理課程零碎且不連續，學習效果下降。

目前政府對於高階文官之培訓計畫，雖然完整，課程內容也相當豐富，但學習過於零碎分散，缺乏有系統安排。同時，從目前我國簡任高階文官的年齡觀察，簡任平均年齡 52.89 歲，十職等 51.31 歲，扣掉與九職等年齡差距 3.22 歲，初任簡任官等年齡約在 45-48 歲左右。人生已經走入維持期(45-65 歲)，成長動能不再，甚或停滯、衰退，學習成效有限。

(三) 運用培訓評鑑機制，早期篩選優秀高階文官，及早選定人才培育對象，有助於高階文官人力投資報酬之提升。

政府如能及早選定人才培育對象，提早安排管理知能相關課程，以長期學程方式，有系統的導入培訓機制。不但學習效果佳，同時利用培訓評鑑機制，評定「發展潛能」與「領導能力」成績，納入陞遷資績評分，更有助於篩選優秀高階文官。若從人力

投資的成本效益分析，愈早進行人力投資，回收期長，有助於政府整體人力投資報酬之提升。

三、生涯與職涯發展

個人生涯規劃與組織生涯管理發生衝突，人生進入維持期後，缺乏學習向上動機，導致職涯發展各異。

(一) 每個人都有相同的生涯階段，但卻有不同的生涯目標，導致職涯發展各異

依據生涯發展分為幾個階段，在 25 至 45 歲期間為「建立期」，在這個時期，個人精力充沛，創造力與自主性旺盛，是生涯開拓和成長階段，有機會在組織中顯示重要性，獲得寶貴的工作經驗，並對自己可望進階管道做長程規劃(87 年，張火燦)。

至於進入「維持期」(45 歲至 65 歲)後，生涯漸趨穩定，責任加重成為其他員工指導角色。此時是否能夠繼續成長，大多服膺他們的自我概念，也瞭解自己追求什麼，與組織保持較穩定的關係，會依據環境評估生涯目標，以追求生活目標(87 年，張火燦)。

除此之外，個人生涯之追求，有些人重視精神；有些人重視物質，有些人積極；有些人散漫。從個人客觀條件搭配主觀意識，形成每個人不同之生涯目標。即便是相同的生涯階段，都會有不同之生涯目標，所以組織對於個人的影響有其限度，對於個人之自我發展，還是必須因材施教，無法強求。

(二) 部分公務人員個人生涯目標與組織目標不同，甚至相互衝突，影響自我發展。

在深度訪談研究過程中，發現一個有趣現象，就是有一些人投考公職，主要是因為原有工作不夠理想，所以在比較以後決定報考公務人員。至於工作不理想的理由，包括薪資不好、加班過多、工時過長、壓力太大等工作條件不佳所致。當然也有因為考

慮未來在家庭所扮演之角色，尤其以女性為主，最好不要加班、出差和受訓，公餘有時間可以兼顧家庭與小孩，周邊的人都以類似的理由，建議與鼓勵當事人投考公職。所以許多人的生涯規劃，也許與組織期待有所不同，當個人經過各種途徑評估利弊後，所做的生涯選擇與規劃，經過政府在現行考選體制進用，難根本無法迴避。試想，民營企業會以現行初任人員薪資，雇用一個不想加班與迴避工作壓力的社會新鮮人嗎？

同樣的，也有許多現職公務人員，長年任職非主管職務，不願出任主管原因，主要在於不願負擔太多責任，可以輕鬆過日子。現行九職等非主管，每年依然可以考績晉級，達九等年功俸 7 級，俸點 710 點，等同十三等本俸 1 級。所以制度與個人生涯規劃相互為用，導致部分人缺乏自我發展動機。

（三）把握公務人員在 25 至 45 歲期間的學習黃金期，配合考、訓、用，適人適所安排適當之訓練。

就目前終身雇用制度下，因為無法進行淘汰，所以從人力資源運用觀點，就是將現有人力做最充分之發揮。首先應該把握公務人員黃金學習階段，對於積極進取者，在 25 至 45 歲期間為「建立期」就要進行完整的培訓。對於無法經過考績、培訓機制，進入快速陞遷管道者，也要經由考績制度，讓每個人能夠在現有的崗位上，充分發揮生產力。同時運用考績乙等(10%)，不得晉級與無獎金的懲罰，防止因個人追求生涯目標，而有害組織目標達成的怠惰行為。

第六章 公務人力質化研究分析

第一節 深度訪談

壹、公務人員部分

公務人員深度訪談結果(一)

主題	歸納意見	綜合結論
1. 考績	1. 各單位業務性質不同，所以重要的單位考績甲等比例較高，冷門單位考績甲等比例較低。單位內也常因為工作內容無法比較，所以就輪流(A3)。 2. 績效好壞，無特別的獎勵，更無法汰劣。目前考績制度不是最佳結果，但是一種妥協的結果(A2)。人情是造成考績輪流最主要原因，主管都不願意做壞人。同仁們漸漸也習慣輪流，大家都接受輪流的做法(A4)。 3. 主管缺乏魄力，選擇妥協，所以考績除了制度外，人也有問題。主管對於考績評核缺乏專業的訓練，對於考績制度認知不足(A4)。 4. 主管積極，制度才能發揮效果，主管自己沒有績效，不重視績效，考績如何發揮績效。主管打考績多半都有主觀與偏私，熟悉的同仁與業務，比較受到重視(A4)。主管主觀性高，投其所好者容	綜合結論： 1. 考績輪流為既存事實：制度缺陷造成考績輪流的事實，主管都不願意做壞人。同仁們漸漸也習慣輪流乙等，也都接受輪流的做法。 2. 主管缺乏考核專業：主管對於考績評核缺乏專業的訓練，對於考績制度認知不足。 3. 考績與激勵無關：考績的激勵效果不足，亦未能與陞遷及獎金連結。 4. 考績會功能有限：考績會對於各單位維持考績之公平性，發揮功能有限。 5. 考績評價不佳：現

	易獲得甲等(A5)。主管都有在機關裡爭取較好的考績分配，不願做壞人，將特優與丙等，丟給考績會(A1)。 5. 考績未能與陞遷及獎金連結(A1)。 6. 甲等考績獎金，已被視為薪水一部分，比例減少會遭到反對(A4)。考績制度與獎金結合，長期已經成為待遇之一部分，如果改革會影響待遇，所以會受到阻力(A5)。 7. 各級主管都未能落實平時考核制度(A1)。 8. 可以增加同仁之互評，占一定之比例，給首長一些壓力，不敢獨斷獨行(A1)。 9. 考績丙等淘汰制度，受到極大的反對與公務員反彈，考績不佳的人雖多，但是長官不知如何打，最後流於輪流(A2)。設定考績丙等比例沒人敢執行，表現好的人都會是甲等，表現不好的人就會輪流乙等(A5)。 10. 單位裡甲等比例雖然有限，但是總獎金，可以依照考績分數的高低，給予不同的獎金(A4)。依據不同的考績分數，核發不同考績獎金，以達到激勵效果。 11. 考績會大部分委員是各單位	行考績制度評價，最低 3 分，最高 8 分，平均 5.1 分。 建議： 1. 考績與獎金連結： 考績獎金，可以在相同評等內，總獎金不變的條件下，依照考績分數的高低，給予不同的獎金。 2. 增加優等比例：機關 10-15%列為為優等；60%-70%者視為考績合格，特優者占 1 成 5，未來作為陞遷之依據。
--	--	---

	主管為指定委員，票選委員功能有限，但已經有改善(A4)。委員為首長指定或當然委員，票選委員受到上級影響，所以難以發揮功能(A2)。 12. 10-15%為優等，或將六至七成者視為合格，特優者占一成五，未來作為陞遷之依據。 13. 現行考績沒辦法分辨優劣，最好有一定百分比之淘汰，如果定下淘汰門檻，也沒人敢執行。 14. 評價分數：3-4分；6分；3-4分；5分；7-8分(平均5.1分)	
2. 陞遷	1. 制度不公平，原因是長官印象是決定因素，資績分數無足輕重(A3)。 2. 陞遷考量時中意人選、年資久、表現好的通通進榜，首長有權做選擇，難脫運作。階級愈高，以績效為重陞遷相對減少，在合法制度下運作(A2)。 3. 單位出缺，其他單位同仁競爭，部分保護自己單位同仁，優先陞遷的機會(A3)。 4. 首長對於員工瞭解不夠，陞遷時多半青睞自己親近的人選，主管分數可以降低(A3)。 5. 陞遷主要因素，在年資、表現平平下，主觀成為關鍵因素，優秀人才常有被埋沒的現象(A4)。	綜合結論：依據受訪者看法歸納如下 1. 主管裁量權大：現行陞遷制度，主管裁量權過大，只要有私心，很容易造成不公平競爭。 2. 高階陞遷不重績效：官等愈高，以績效為重的陞遷相對減少，在合法制度下運作。 3. 人事甄審會多未能發揮應有功能。 4. 陞遷制度評價不佳：現行陞遷制度評價，最低4分，最

	6. 資績評分當中，主管綜合考評是陞遷決定因素，如何拿捏？太依賴主管綜合考評分數或無視主管綜合考評都不對(A5)。 7. 中低階陞遷在於獎勵久任，高階陞遷則必須同時具備人格特質(A1)。 8. 考績如果不能凸顯好的人，無法發揮功能，陞遷首長有充分的決定權，但缺乏有效的監督機制，導致陞遷不當情勢(A1)。 9. 表面做到公平，其實還是有部分私下運作空間。考績好，不見得有陞遷的機會。受到長官之好惡影響，長官有絕對的影響力(A2)。 10. 人事甄審會採委員合議制，委員多屬當然委員，故有相當大比例支持首長的決策，票選委員也難擺脫單位影響，甚至主席根本不尊重票選委員(A2)。 11. 人事甄審會都尊重單位主管意見，已成為慣例，即便是排名第一，也沒有機會，根本無法發揮公平公正機制，大家只有無奈接受(A3)。 12. 人事甄審會的功能：沒有發揮太大功能，大家對於主管分數都會尊重主管，不會主動推翻	高 6 分，平均 5 分。 建議： 1. 應先從考績改善開始：考績要能先改善，陞遷才能公平，應提高陞遷評分考績之比重。 2. 降低主管主觀考評分數：降低主管綜合分數，營造公平競爭環境。 3. 高階陞遷人格特質與能力並重：中低階陞遷在於獎勵久任，高階陞遷則必須同時具備人格特質。簡任官甄選從嚴，必須有一定的訓練與歷練，具備能力、領導、創新之人才。 4. 提高甄審會票選委員額度：人事甄審會票選委員名額提高至 1/2，增進民主機制，保障公務員權益。
--	--	---

	(A4)。 13. 甄審會是否能發揮功效，看主管的遊戲規則，還是因人而異(A5)。 14. 票選人事甄審委員，有些是被單位指派，有些是想自我表現，所以多數並無意願仗義執言的動機與表現。 15. 專業性強的機關單位，外補風險大，內升比較安全(A3)。 16. 考績要能先改善，陞遷才能公平。 17. 針對簡任官甄選從嚴，每3年考核，規定有一定的訓練與歷練，一定期限無法陞遷，應該參考軍方作法，強迫退休(A2)。 18. 現行考績所占比重低，無法顯現重要性。培訓、獎懲也不受重視，主管好惡成績為決定因素。對於高階主管陞遷在於能力、領導、創新，所以主管裁量權增加，反而造成不公(A4)。 19. 評價分數：5-6分；4-5分；5-6分；6分；5-6分(平均5分)	
3. 獎懲	1. 有些機關嚴謹，有些機關浮濫，難以比較，無法發揮功能，也不受重視，對於考績沒有直接關聯	綜合結論： 1. 獎懲標準不一：主管獎懲標準不一，

	(A1)。 2. 不花錢的獎勵，每個主管作風不同，寬嚴差異很大；除非違法，幾乎沒有懲罰，談不上功能(A2)。 3. 記功嘉獎多半是因為辦活動，並無重大功績，而且是業務分內之事，其他工作相對辛苦者卻無獎勵機會。主管也多不會因為獎勵，對考績有特別考量，除非獎勵非常多(A3)。 4. 一般而言，獎懲與考績、陞遷沒有絕對的關聯性(A2)。 5. 機關或單位間之獎懲寬嚴程度不一，造成獎懲多寡之不一，應考慮各單位獎懲之間的衡平性。 6. 評價分數：1-2 分；3-4 分；2 分；5 分(平均 3 分)	各單位沒有比較基礎。 2. 獎懲的機會不一： 每個主管作風不同，寬嚴差異很大；除非違法，幾乎沒有懲罰，談不上功能。 3. 未發揮激勵效果： 現行獎懲制度，寬鬆取決於主管作風，沒有一致性標準，所以不為大家重視，不具參考價值，幾乎喪失激勵功能。 4. 激勵制度評價低： 現行獎懲制度評價，最低 1 分，最高 5 分，平均 3 分。 建議： 1. 建立獎懲標準與機會一致的公平性： 不同單位與機關之獎懲，不宜共同比較。必須建立改進各機關單位獎懲的一致標準。
4. 薪資	1. 現行薪資屬於中上，是可以接	1. 對薪資滿意： 現行

	受。民間認為公務人員薪資高，主要是因為初任人員薪資太高(A1)。 2. 初任人員薪資較高，比上不足比下有餘，委任與薦任薪資相對社會是可以的，高階薪資偏低，貢獻與人才與薪資不對稱(A1)。 3. 高低階薪資差距較國外小，高階再優秀，也無法拉高薪資，難以吸引人才。初任薪資太高，比民間高太多，但是如果降低，吸引人才誘因降低，形成反淘汰(A2)。 4. 高階人員平均表現不一，相同職等不一定要拿相同薪水，表現好的可以大幅提高薪資，表現差的領取最低薪。也可以拉高績效獎金差距，達到鼓勵效果(A2)。 5. 新進公務人員薪資較高，高階主管薪資不如民間。高低階薪資差距較國外小，高階再優秀，也無法拉高薪資，難以吸引人才(A3)。 6. 大家都羨慕新進人員的薪資，所以吸引許多人投考公務員，但是薪資增加緩慢，久了對資深公務員薪資相對偏低(A3)。 7. 新進人員待遇不錯，與民間差距太大，但是高、中、低薪資差距太小，應該級距加大(A4)。	薪資屬於中上，受訪者均能接受。 2. 高階薪資偏低：初任人員薪資較高，委任與薦任薪資相對社會是可以的，高階薪資偏低，貢獻與薪資不對稱。 3. 薪資缺乏激勵：初任人員薪資高，日後增加緩慢，失去激勵效果。 4. 薪資吸引人才誘因不足：高階主管薪資不如民間，難以吸引人才。高、低階薪資差距較國外小。 5. 薪資評價尚可：現行薪資制度之評價，最低3分，最高8分，平均僅有5.7分。 建議： 1. 提高高階人員薪資：高階人員薪資偏低，應適度提高，並納入績效考量，
--	---	--

	8. 民間更認為高階公務員不應該拿高薪，政府與民代也不願違背民意提升高階公務員薪資，落得自肥之名(A2)。民間認為公務人員薪資高，主要是因為初任人員薪資太高(A4)。 9. 薪資比民間中低階較高，高階較低，但不認為應該再拉高，因為經濟部聘用薪資高，仍然無法吸引人才(A5)。 10. 績效好的人薪資也無法隨同調整，至多甲等多半個月獎金。 11. 評價分數：7 分；3-4 分；3-4 分；7 分；7-8 分(5.7 分)	拉高績效獎金差距，達到鼓勵效果。 2. 縮小高低階薪資差距：低中階人員與民間比較，薪資偏高，宜謀求改進之道。
5. 培訓	1. 培訓種類多、數量多，為公務員進階的踏腳石(A2)。 2. 有些課程是有幫助，但是多數還是為訓練而訓練，培訓效果不是很理想(A1)。 3. 培訓課程不錯，但是有限的課程，如何落實到業務大有疑問(A4)。 4. 中低階受訓意願高，高階受訓意願低(A1)。年紀愈大受訓動機愈低，成效不佳(A3)。受訓要較年輕學習動機較強，50 歲以後學習情緒低落。訓練也要從年輕的時候開始，年紀大了訓練效果也差(A5)。 5. 高階主管表現中下者，安於現狀	綜合結論： 1. 培訓內容尚佳但效果有限：培訓課程內容尚佳，但是有限的課程，如何落實到業務大有疑問，以至培訓效果有限。 2. 受訓意願與年齡成反比：中低階受訓意願高，高階受訓意願低；自發性學習成效好，被派遣的訓練，效果較差。 3. 缺乏主管支持：部

	，較不再努力，也不想培訓(A4)。 6. 可以由自己挑選的培訓課程，學習動機高，效果也較好。相對如果是派遣的，學習效果差。 7. 目前單位內工作愈閒者，受訓機會愈多。但是應該考績愈好，有愈多的培訓機會，工作重要忙碌的人，也要有培訓機會，落實代理制度(A2)。 8. 單位或主管對於訓練不重視，所以對考績與陞遷似無關聯性(A2)。 9. 主管對培訓態度非常消極，因為與業務無直接關係，專業單位繫於單位主管，單位主管換人換作法，培訓與專業能力關連性不大(A3)。 10. 主管多是業務取向，不支持訓練，各機關訓練難免重複，不見得為大家所支持(A5)。 11. 多數人是在工作中成長，在職務範圍外求知所占比例不高，自我成長比受訓來的重要(A1)。 12. 單位也無能力辦理專業訓練，專業培訓沒有適當的處所與課程可以學習，在職訓練有好主管的帶領更重要(A3)。 13. 公務人員外語能力不佳，靠培	分主管重視工作，不支持訓練，個人學習意願與誘因不足，無法落時訓練效果。 4. 培訓制度評價不佳：現行培訓制度之訓練成效，最低3分，最高6分，平均僅有4.8分。 建議： 1. 強化優秀人才培訓：考績愈好，有愈多的培訓機會，工作重要忙碌的人，也要有培訓機會，落實代理制度。 2. 重視初任基層人員培訓價值：公務人員養成在於基本能力與態度，所以訓練應該在新進初期，趁年輕進行很好與完整的培訓，由於基層工作責任較輕，對業務影響較小。
--	---	---

	訓並不足以改善，必須在公務人員招考加重英文比重(A3)。 14. 高階文官參訪，組成人員不當（各部會分配人員），大家也沒有獲得，回來更沒有實際成效，日後也沒人重視，報告多為隨行人員為之(A1)。 15. 部分人是利用上班時間，進行在職進修，並報請補助，結交朋友擴大個人之人際關係(A2)。 16. 公務人員養成在於基本能力與態度，所以訓練應該在新進初期，進行很好與完整的訓練，基層工作責任較輕，對業務影響不大(A3)。 17. 參訓者回到機關後，應該進行知識移轉，以延續培訓效果(A2)。 18. 評價：4-5 分；5 分；3 分；6 分；5-6 分(平均 4.8 分)	
6. 退撫	1. 新制較為公平，保障更佳(A1)。 2. 18%造成公務員污名化，新制退休後所得替代率高，給民眾負面印象(A1)。 3. 退休原因包括沒有前途、從失望到絕望，一定要改善工作環境，才可以留下積極任事的優秀人才(A2)。	結論： 1. 退撫制度滿意度 高：一般公務員滿足現行退撫制度。 2. 對延後退休持中立看法：受訪者對退休是否應該延後，沒有一致性之看法。

	4. 有些人職位輕鬆，如高階參贊、參事或輕鬆的主管，占著位置不願退休，相對工作消極，開創性嚴重不足(A3)。目前情形是愈輕鬆愈不會退，愈辛苦的愈想退(A4)。 5. 目前退休法，延後退休年齡，阻礙新血引進(A4)。 6. 重視經驗傳承，過去軍方退伍早，所以退撫基金負荷沈重，同時人力太早離退相當可惜(A4)。 7. 評價：8-9 分；8-9 分	3. 工作輕鬆較不具退休意願：對於職務輕鬆者，較不具退休意願，工作環境不佳者較會萌生退意。 4. 退撫制度評價高：對現行退撫制度評價高達 8-9 分。
7. 簡任主管表現	1. 簡任以上主管積極者占二成；但求無過普通者占五成；表現欠佳者三成。 2. 簡任以上主管積極者占 1/3；但求無過普通者占 1/3；表現欠佳者 1/3。 3. 簡任以上主管積極者占三成五；但求無過普通者占四成；表現欠佳者二成五。 4. 簡任以上主管積極者占三成；但求無過普通者占四成；表現欠佳者三成。 5. 簡任以上主管積極者占五成；但求無過普通者占三成；表現欠佳者二成。	綜合結論： 高階人員評價呈對稱分配：如果將簡任公務員表現分為積極、普通、欠佳三種評等，讓受訪者評價，綜合結果認為表現積極之簡任主管約占 33%；表現普通占 39%；表現欠佳者占 28%。
8. 公務人力素	1. 主動自我充實專業知識：4 分；5 分；2 分；4 分；5 分；2 分	各項影響公務人力素質因素綜合評價：

質	2. 有能力充分圓滿完成任務：6-7 分；4 分；5 分；5 分；5-6 分；5 分 3. 公務人員能夠主動積極解決工作上之問題：7 分；3 分；6 分；4 分；3-4 分；4 分 4. 主管普遍具有創新能力：4-5 分；2 分；2-3 分；3 分；2-3 分；2 分 5. 主管積極的任事態度：6-7 分；3 分；3-4 分；4 分；5-6 分；4 分 6. 主管有優越的領導能力：5 分；5 分；3-4 分；4 分；4 分；4 分 7. 主管具備規劃管理能力：5 分；4 分；5 分；4 分；5-6 分；3 分	1. 主動自我充實專業知識：3.67 分 2. 有能力充分圓滿完成任務：5.16 分 3. 公務人員能夠主動積極解決工作上之問題：4.58 分 4. 主管普遍具有創新能力：2.75 分 5. 主管積極的任事態度：4.42 分 6. 主管有優越的領導能力：4.25 分 7. 主管具備規劃管理能力：4.42 分
9. 其他	1. 多數人不會花時間涉獵工作相關知識。 2. 公務員服從性，造成沒有效率的工作方式，間接造成沒有改進動機。 3. 部分主管年紀太大或準備退休者，沒有創新與改革動力。 4. 增加業務，增加風險，動輒得咎，以致難以創新。 5. 民眾當作客戶似乎還不夠，還要把民眾當作頭家服務，大部分民眾認為公務員看起來更像頭家。	綜合結論：缺少積極、創新、改革、服務與學習動機。

受訪人員：劉○○(A1)、陳○○(A2)、○珣(A3)、張○○(A4)、王○

○(A5)、羅○○(A6)、李○○(A7)、柯○○(A8)。

貳、非公務員部分

非公務員部分深度訪談綜合分析(二)

主題	歸納意見	綜合結論
1. 參加公職考試理由	- 公務人員某種程度還滿受歡迎的，因為它常見的就是工作穩定，受到家庭與親友的支持。(B4)、(B7) - 女性公務員會比較受歡迎，因為婚後有比較穩定的薪水之後，男方創業打拼，無後顧之憂。(B2)、(B7)、(B8) - 工作穩定、薪水不錯、福利好，論大環境私人公司還是比較不好。(B2)、(B3)、(B5)、(B6)、(B8) - 公務員是次佳選擇，在職場受挫了，才來考公務員。(B2) - 補習班宣傳公務員薪水好、福利佳。(B6) - 多數人沒有把公務員當作第一選擇，在民間工作不合意時，才會想從事公職。(B7)、(B8)	綜合結論： 政府工作環境佳： 民間公認公務員工作穩定、有保障、待遇好、福利佳。 職場工作不順利： 許多參加公職考試的人，在職場受挫了，才來考公務員，對於公務員多非第一選擇。
2. 不考慮公務員的理由	- 公務員的工作有點無聊，民間工作較具有挑戰性。(B3) - 去考與不考公務員本身的性格	綜合結論： 公職不具吸引力： 公務員工作性質不

由	就有差，所以公務員的制度就算要去改制的話，某種程度要去吸引人才是有極限的。(B2) 3. 公務人員像是無形的囚禁，有點像是雞肋，就是食之無味但是棄之可惜。 4. 公務員太難考了，要考上付出的成本太高。(B2)、(B3) 5. 政府工作性質，缺少活力、工作呆板、缺少競爭性，待遇再好，也無法吸引一流企圖心旺盛的年輕人投入。(B3)、(B4)、(B5) 6. 理工背景的公務員只能涉及政策，缺少實務面之涉獵，無法感受到成就感，所以認為進入公職以後，就會與社會脫節，不是他們想要的人生，像養老一樣。(B4) 7. 做了公務員如果不合適，好不容易考上離開可惜，在外面環境可以隨時轉換跑道。(B6) 8. 過去與公務員接觸累積許多不好經驗，所以不想從事公職。(B5) 9. 公務單位不可能付出與收穫相符，很可能不會願意持續犧牲努力。(B5) 10. 有本事進入熱門行業的人，或在職場勝出的人，幾乎不會來	具挑戰性、缺少活力、工作呆板、缺少競爭，無法吸引一流企圖心旺盛的年輕人投入。 2. 公職考試不容易：公務員太難考了，要考上付出的成本太高。 3. 職場工作順利：有本事進入熱門行業的人，或在職場勝出的人，幾乎不會來考公務員。 4. 對公職印象不佳：過去與公務員接觸累積許多不好經驗，所以不想從事公職。
----------	---	---

	考公務員。(B5) 公務員待遇好，有終身俸，所以很吸引人，但是公務員的工作環境不佳，對於好的人才吸引力仍然不足。(B6)	
3. 對公務員之看法	1. 一般第一線公務員服務態度已經改善很多。(B4) 2. 公務員給人覺得很會考試，但是不會做事的刻板印象，嚴重影響參與公職的意願。(B6) 3. 公務人員都很準時上下班，有時快下班時就找不到人，部分單位工作態度不夠積極。(B7) 4. 工作態度是在考試上面看不出來的，因為公務人員很不容易被資遣，所以比較會沒效率。(B3)、(B4)、(B6) 5. 本身個性求穩定的話，根本懶得去多做什麼，這也是會去考公職的那些人，除了前提聰明，求穩定之外有可能就是那樣性格的人。一心想求穩定的人，不論在何處工作，民營或公家機關，基本上他們的個性，發展性應該有限。(B2) 6. 只是想要把上面交代事情做好，不要受責備，並不想要創新，也不認為是自己的成就。(B6) 7. 公務員長官如何產生，為什麼很多長官不認真，還能夠做長	綜合結論： 1. 服務有進步：一般第一線公務員服務態度已經改善很多。 2. 知識程度佳：公務人員知識程度，算是好的，經過考試比較整齊。 3. 僵化怕負責任：公務員尚能安分守己，克盡職責。但思想呆板僵化，一板一眼不知變通。只是想要把上面交代事情做好，不要受責備，並不想要創新，也不認為是自己的成就。 4. 被動無效率：對於工作效率不太關注，具備基本知識但廣度不夠，不主動積極吸收新知，能力磨練不足，

	官，可以淘汰嗎？(B5)、(B6) 8. 民眾對於增加高官待遇，印象不佳，也阻礙獎勵人才，有部分原因是高官表現不為民眾所肯定。(B5) 9. 公務員尚能安分守己，克盡職責。思想呆板僵化，一板一眼不知變通。(B6) 10. 剛進入公務體系較有理想，公務員受到主管與環境影響，降低熱誠與奉獻心態。(B7) 11. 承辦人總是希望我們按進度做完交差，比較重要。有時候刻意揣測長官意思，弄巧成拙。(B5) 12. 我會覺得今天他們踏進現實社會，他們完全沒有辦法適應。(B1) 13. 公務人員知識程度，算是好的，經過考試比較整齊，但處理人的問題就不確定了。(B2) 14. 主管對於外包案件，多半無心了解，所以最後結果也不受重視，交差了事，消化預算，缺少替人民看緊荷包的意思。(B4)、(B6)、(B7) 15. 公務人員被保護的很好，缺乏退場機制，所以缺乏積極進取動機。(B4) 16. 即便是高階公務員，人生歷練	太在意長官的看法，近乎逢迎，明哲保身，自我保護，積極進取者少。 5. 缺乏退場機制：公務人員被保護的很好，缺乏退場機制，表現不好，主管也不能夠辭退，只好晾在一邊，造成不良影響，以致缺乏積極進取動機。 6. 轉業不易：公務員的轉換職業彈性比較低，因為一旦考上，要轉換跑道不容易。 7. 沒有成本觀念：對於執行預算，缺少替人民看緊荷包的意識。 8. 高官表現不受肯定：民眾對於增加高官待遇，印象不佳，也阻礙獎勵人才，有部分原因是高官表現不為民眾所肯定。所以對於優秀的人做公
--	--	---

	上來講，他還是算白紙。他們一出了那個溫室是沒有辦法過活的。(B1) 17. 公務員給人的印象在等退休，或者說大家總是覺得他們福利很好，退休金比較豐厚，然後工作的時間並沒有很長，而且認真程度和態度有問題。(B3) 18. 公務員的彈性比較低，因為你一旦考上時，要轉換跑道不容易。(B2) 19. 社會上有的人對公務員的評價不高，似乎聰明有餘努力不足。(B2) 20. 長官太過理想化，對業務不夠深入瞭解，下屬執行者又不敢違抗。(B4) 21. 對於工作效率不太關注，具備基本知識但廣度不夠，不主動積極吸收新知，能力磨練不足，太在意長官的看法，近乎逢迎，太會明哲保身，自我保護，積極進取者少。(B4)、(B8) 22. 對於優秀的人做公務員是一種虧待，對於庸碌的人是一種獎勵。(B6) 23. 公務員交涉公事，非常官腔，推脫責任，作風非常保守，只知道把預算花完，拿納稅人的	務員是一種虧待。 9. 無法獎優汰劣：對於優秀的人做公務員是一種虧待，對於庸碌的人是一種獎勵。
--	--	---

	錢又無作為，居然後來又升官了。(B4)、(B5)、(B6)、(B8) 24. 公務員給人印象好像很怕主管，好像做錯了，會受到很嚴厲的責難。公務體系的人怕事的心態，是否是體制所造成。(B5) 25. 公務員比較內向保守，認為嘗試新事務，是冒險行為，不會成功。(B5) 26. 公務人員表現不好，主管也不能夠辭退，只好晾在一邊，造成不良影響。(B5) 27. 承辦人態度多得過且過，只求 60 分，以滿足上層要求為主，即便是長官不對，也不願意提出看法。(B7)	
4. 民間企業與公務人員之比較	1. 一般民營企業比較忙，連加班費薪水看似高，換算成時薪，待遇不見得比較高。(B2) 2. 民營企業可以做到有錢，但不像有些公務人員真的有權。(B2) 3. 公務員的素質是比較整齊，因為是考試考進去的，有門檻。民間人力素質參差不齊。(B2) 4. 優秀的人有能力賺很多的錢，在民營企業絕對比公家機關來得多，而且對他們來說，有創業冒險犯難的人，工作根本就	綜合結論：以下均為公務員與民間認知相對比較觀點： 1. 政府難以考選有能力的人：公務員的素質是比較整齊，因為是考試考進去的，有門檻。民間用人的衡量不見得是用考試，有時候是看每個人的人格特質，或是他有特殊的專

	是樂趣。(B2) 5. 公務員轉業困難，因為民營企業經歷可以累積，公職經歷則無法與民間銜接，社會不接納公務員，轉換跑道困難。(B2)、(B5)、(B6) 6. 公務生涯範圍太窄，限制了人才投入的誘因。民營企業有無限的選擇，機會較多。(B1)、(B6) 7. 許多做公務員認為生活較為安穩、有保障，不需加班，有休假，但這些都不是一個有抱負的人所在意的。民間發展性比較有彈性，更不會接受這樣的人選。公務員以考試選才，無法淘汰工作態度不佳的人。(B5)、(B6) 8. 企業以績效為導向，競爭較為多元，除了內部同儕競爭外，還有外部同業競爭。而政府靠人民稅收，無須擔心業績，缺乏競爭。(B6) 9. 剛畢業的新鮮人如果他是進入公家機關薪水比民間企業高，工作量可能沒有那麼多。(B3) 10. 民間用人的衡量不見得是用考試，有時候是看每個人的性格特質，或是他有特殊的專長，甚至有些企業對學歷不是那	長，甚至有些企業對學歷不是那麼重視，它重點是你有沒有這個能力，與政府考試不一樣的。 2. 社會不接納公職經歷：公務員轉業困難，因為民營企業經歷可以累積，公職經歷則無法與民間銜接，社會不接納公務員。 3. 公務生涯單調狹窄：公務生涯範圍太窄，他們一出了那個溫室是沒有辦法過活的，限制了人才投入的誘因。民營企業有無限的選擇，機會較多。 4. 公務機關有如溫室：許多做公務員認為生活較為安穩、有保障，不需加班，有休假，但這些都不是一個有抱負的人所在意的。民間發展性
--	--	--

	麼重視，它重點是你有沒有這個能力，與政府考試不一樣的。(B3)、(B4)、(B6) 11. 私人銀行和台灣銀行或郵局比較，就有明顯差異，當然容易對公務員有不好的印象，所以不全然是刻板印象。(B5) 12. 公務部門長官不能挑部屬，部屬不能挑長官，不像私人企業，部屬不滿就另謀出路，長官不行他的長官會讓他走人。(B5) 13. 工作環境缺少競爭，對自己要求較少，主管也沒有嚴格要求，大家都是這樣。(B7) 14. 私人企業比較可能有發揮空間，開始時公務人員薪水較高，但是在民間薪資增加的潛力較高。(B7)	比較有彈性，更不會接受這樣的人選。公務員以考試選才，無法淘汰工作態度不佳的人。 5. 政府缺乏績效導向：企業以績效為導向，競爭較為多元，除了內部同儕競爭外，還有外部同業競爭。而政府靠人民稅收，無須擔心業績，缺乏競爭。 6. 職務任命缺乏彈性：公務部門長官不能挑部屬，部屬不能挑長官，不像私人企業，部屬不滿就另謀出路，長官不行他的長官會讓他走人。
5. 對政府表現之評價	1. 公務員照著法規去做，不管民眾開心或不開心，根本懶得去多做什麼。(B2) 2. 公務員和人民溝通心態需要調整，希望少一點麻煩，總認為遇到刁民，不知不覺破壞公務人員形象。(B4) 3. 公務體系關係很重要，有時候	綜合結論： 1. 消極僵化：公務員照著法規去做，不管民眾開心或不開心，根本懶得去多做什麼。 2. 缺乏服務精神：公務員和人民溝通

	長官換人，很多職位就會跟著換人。(B4) 4. 因為媒體對政府報出來的大部分都是負面的，很少會報出很正面的，所以相對的對社會的印象也會這樣。(B3) 5. 民眾對政府觀點多來自媒體，媒體需要經營，但公務機關不知道如何型塑公關形象。其他則來自政府施政表現的體驗，如洽公、淹水、颱風、交通等等。(B7) 6. 公務員福利太優渥，前陣子縮短中午用餐時間，電視報導公務員大反彈，好像不知人間疾苦。(B6) 7. 公部門關心的是預算如何執行，如果沒有按預期進度，以後預算就會被削減。(B5) 8. 選舉前比較能夠感受到政府作為比較積極。民眾只關心自己在意的事，政府施政多不為人知，所以多數民眾只看到自己不滿的，做的好事民眾卻感受不到。政府做的事，有時候需要宣傳，否則民眾不會關心。(B7)	心態需要調整，希望少一點麻煩，總認為遇到刁民，不知不覺破壞公務人員形象。 3. 媒體刻板印象：民眾對政府觀點多來自媒體，媒體需要經營，但公務機關不知道如何型塑公關形象。其他則來自政府施政表現的體驗，如洽公、淹水、颱風、交通等等。 4. 預算比成效重要：公部門關心的是預算如何執行，如果沒有按預期進度，以後預算就會被削減。 5. 缺少與民溝通：民眾只關心自己在意的事，政府施政多不為人知，所以多數民眾只看到自己不滿的，做的好事民眾卻感受不到。
--	---	---

受訪人員：廖○琴(B1)、陳○如(B2)、林○芬(B3)、周○芳(B4)、林

○樺(B5)、林○榆(B6)、徐○苹(B7)、李○筠(B8)。以上人員有四位曾經承辦過公務機關委託案件，合作經驗豐富，提供外部觀點，相當值得參考。

第二節 專家學者座談

壹、第一次座談會

一、座談主題

- (一) 如何吸引社會優秀人才服務公職？現行考試制度的缺失與改進方向？
- (二) 如何將考績、培訓與陞遷制度相結合，以精進公務人力素質，達到績效陞遷的目標？
- (三) 如何培育與拔擢優秀高階文官？現行高階文官陞遷、培訓制度是否符合用人需求？
- (四) 退休法對政府人力結構之影響與衝擊為何？未來政府組織人力結構問題在哪裡？
- (五) 中央政府機關總員額法與地方制度法賦予縣市單獨或合併升格之影響，對於未來 5 年中央及地方政府公務人力資源是否會有消長現象？

二、座談結果

第一次座談會綜合結論

討論主題	發言內容	綜合結論
1. 考試制度改進	甲 9： ● 兩階段若加入時間因素，考試錄取後，等到 3-5 個月後，才會知道有沒有錄取，這段時間加成錄取，但是有定額淘汰的問題，有某部分的人是有工作的，這樣的方式優秀人才是否	● 因公務人員有保障制，一旦占缺就很難淘汰，所以淘汰前不宜占缺。訓練與試用需 3-5 個月，時間過長，是有

	有意願則待商榷。 ● 考完後還需經過人格特質的評鑑制度，還要經過機關的篩選後，這部分好像已經涉及到行政權的運作，或是否觸及五權憲法的架構，要小心些。如果要用加成錄取，將來會涉及到考試法的修正案，這裡提到憲法第 85 條、第 86 條，這部分說公開競爭，現在用二階段淘汰，是否會涉及到，也要特別注意。 甲 6：公部門的需求曲線是沒有彈性的，是個垂直的線，但是，公部門的供給曲線應該陡一點，另外，左邊的軸會做調整，可能不會用工資，會用薪資、薪給或是待遇。 甲 6：目前公部門的薪資是 W_0 (政府決定)，Q_0 是政府要的人力，所以 Overpay 的部分是低錄取率的 tradeoff，W_1 跟 W_2 在公部門是不會發生的，要調整預估性。 甲 2：一流人才較少在公部門，有這方面的數據嗎？ 甲 1： ● 不占缺很難推動。這跟法律無關而是跟福利有關。 ● 例 1：優秀人才沒有定義清楚	商榷必要。 ● 依據憲法 85 條旨意在公務員之選拔公開競爭與考試及格為之。所以考試方法內容的調整並未違背憲法意旨。 ● W_1 跟 W_2 的差距，指的就是政府多付出的人事成本，用調低工資就可雇用所需人力，卻多付出 $W_1 - W_2$。 ● 如果一流人才以大學學校排名為指標，則可依據考選部應考人的畢業學校資料，就可以獲得投考公職人力的學
--	---	---

	，對於後續的建議會產生問題。可能建議先定義優秀人才，目前吸引優秀人才沒有問題，而是進到該用的人。 ● 例 2：如果認為心理測驗很重要，那要先有個前提是因為效度比信度重要。 ● 例 3：考績制度跟陞遷制度，過程論或結果論？現況是結果論，顯示上層機關首長的影响力，但若站在主管用人的角度上，主管本來就應該可以決定我要用什麼樣的人，若完全訴諸考績上，若在公平上可能不對，但在主管角度上可能是對的。 甲 6：以目前考試也有不占缺，像是司法官、警察等，如果怕有疑慮，要特別指明是針對高普考考試，那特考目前有五種，也都是不占缺。 甲 3：在現行公務體系，約聘職工比例愈來愈高，占 2-3 成，素質的管控滿值得考慮，在關懷人力的素質時，不能把約聘人員的品質掌握漏掉。 甲 5：在談論優秀人才時，從平常	校分布，與歷年畢業學校人數分布比較。 ● 考選的信度與效度同等的重要，現行公職考試，信度並未受到質疑，效度不足則是普遍之共識。 ● 主管用人權不應置於陞遷機制的客觀、公平之上，如果首長綜合評分從 20% 降至 5%，主管依然可以就優秀者中利用 5%，從中挑選適合者，但可避免運用 20% 的權力，大幅改變積分排名。
--	---	--

	的業務來看，其實工作態度是勝任的重要因素，是否要用學歷的高低，來做為唯一的衡量依據？會考試的人，只要有測驗有考試，就會有一套可以因應。 甲 4：考試制度的缺失，但在吸引人才，未必是改進制度就能達成，這樣的討論提綱會有點風險。 甲 4： ● 優秀人才沒入公職是遺憾，但是否會有錯覺，現在在公職的都不優秀。 ● 公部門非典型任用的人比例愈來愈高，也應考量。 ● 現行似乎對於公職所提出的誘因較不足，在今天期中報告的第五章，有針對薪資做比較，但很多大學生對公職的認識或覺得值得投入的，其實是不夠的，考選人才跟用人機關，在宣導上不夠。誘因不只是所謂薪資的問題，在選才的行銷面是較不足的。 ● 有些不需要做任何法令的修正，考選跟用人都積極的作為。 甲 7：考選辨識度對人力素質的影響(P.6)：	●選才行銷是值得探討之課題。
--	--	-----------------------

	● 將來若不占缺訓練，會產生落榜的效果，可能會產生爭議。 ● 國家或訓練的篩選，都是職前的篩選，而進入公職以後的表現或許更具參考價值。 ● 因職務其實很多樣化，所謂人才的評判或人才的績效，其實工作前的訓練能否反應客觀的適任性，可能仍需考慮。 ● 供需的需求面可能被誇大，表現一個求職者，可能表現出二個職缺，而且若有雙榜的情況，也會造成另一個的供需失調，因雙榜造成人力斷層或人力空窗。 ● 高普考的考試日期是否要做適度的調整，亦提供參考。	● 考選效度的評鑑，並不能保證個別工作績效，但是可以藉以淘汰部分人格態度不夠積極人選。 ● 公務人力之需求面之探討，個別考試之人力供給預估沒有重複問題，但是總體人力供給則必須去除重複部分，否則確會產生高估。 ● 高普考同時進行就可避免重複投考問題，但是對於人才的選取，並無直接的幫助。
2. 考績、培訓與陞遷制度相結合	甲 3：整個公務體系，績效是重要的考量標準，但不會是唯一的標準。我同意考績跟陞遷的結合，績效應該是決定陞遷的標準，但政府用考績比例無法解決考績公平問題，標準適不適當、主管是不是根據標準衡量，都是問題。陞遷還是必須以	● 考績標準適不適當、主管是不是根據標準衡量的問題，確實也很重要。目前公務人員考績法第 5 條規定：「年終考績應以平時考核為依據。平時考核

	績效為核心，其先決條件是必須要為大家所信服的，在執行上才不會產生問題。 甲 3：考核標準是可以由各單未來決定，我們現在用統一標準衡量考績，但每一個單位性質不一樣，所以是否可以讓各單位自行建立考核之標準，並且讓標準明確化。但是公務機關還是由主管來決定考績的感覺，無法讓公務人員覺得合理。 甲 5：主持人提出的考績改進建議，是採支持的看法，但實務的操作上，會產生哪些負面影響，可能要徵詢相關的看法。現行的考績不管怎麼改，都會有公平的問題，也要考量到可操作性。 甲 5：另在實務上，除了主管外，是否有同儕間或部屬對主管的考評，有任何不滿時，是否可循正常管道，有表達的機會，讓主管在打考績時會有心理上的壓力產生警惕作用。現行考績與甄審會，發揮的作用不大。 甲 5：在職務列等上，地方機關似乎較中央機關更為合理，中央機關司處在預算、業務、人員與承擔壓力，但其司處長僅列	就其工作、操行、學識、才能行之。前項考核之細目，由銓敘機關訂定。但性質特殊職務之考核得視各職務需要，由各機關訂定，並送銓敘機關備查。」，目前新修訂公務人員考績法草案，改成平時考核就其工作績效與工作態度行之，考核細目授權各機關自行訂定，故已有大幅度的改進。 ●同儕考評或 360 度考評，都是改進考績效度的方式，但技術性高，需循序漸進。
--	--	---

	12 職等，將來這樣人才是否願意繼續留在中央工作不無疑問。在設計上，現任九職等科長，在升任下一個簡任主管職務時，會出任簡任非主管，因而無法發揮專長的情況。是否可能在科長可以跨十職等，未來可以直接調任簡任副主管，更可充分運用組織內具有領導特質的人。 甲 10：考試院在 98 年文官制度興革規劃方案第四案：建全培訓體制 強化高階文官已有提出許多的興革建議，其中包括晉升簡任官的資格條件、快速陞遷等都有規劃，做了新的文官制度興革方案。研修公務人員考績制度，「公務人員考績法修正草案」於 98 年送立法院，有增加了一個優等(5%)，這個比例是不希望增加政府的財政負擔，搭配優等的設計，如快速陞遷(三年有兩年優等)，或其他配套的規劃。 甲 10：就現行的考績，我們認為乙等還是稱職的，但若就報告的建議，乙等降為 10%，不晉級，會變成是現在的丙等。考核項目各機關可依業務性質去訂，配分比重是可以各單位去設	●「公務人員考績法修正草案」增加了一個優等(5%)，但因為預算考量，比例太低，很少人能夠連續兩年或三年內 2 年考績優等，無法達到快速陞遷功能。 ●未來乙等降為 10%，較現行之乙等 25%，更為嚴格，可視為不稱職，所以應改取消考績獎勵。未來丙等則改為降
--	---	---

	計的。就「公務人員陞遷法」第 7 條，陞遷資績評分表之相關配分，可由各主管或所屬機關去訂。其中個別選項係由主管考評，20%綜合考評為機關首長評分。 甲 10：就「公務人員考績法」法制的面向，如果每個人都很認真的考核，照說不應該有所謂輪流，所以較不贊同用「輪流」出現在報告。 甲 8：在資績評分表當中，共同選項係由院或機關訂定，個別選項可以由各機關自行決定是否調整。整體看來，考績、發展潛能與領導能力都是平時考績的一部分，理論上都是在考績之範疇內。在共同選項裡的學歷與年資是有調整的空間，經常有資歷淺但優秀的人，無法獲得陞遷機會。 甲 9：報告提及著重考績，考績有許多的不確定因素，若陞遷結合這些不確定因素則仍待考量。關於不確定因素占相當比例	1 級改敘，以達到汰劣功能，但似無須強制比例分配。 ● 共同項目配分似不宜由各機關自行決定，否則陞遷外補時，無法比較考績好壞。 ● 「整體看來，考績、發展潛能與領導能力都是平時考績的一部分，理論上都是在考績之範疇內。」的說法過於牽強，因為年終考績是一年的工作表現，與陞遷時考量的發展潛能與領導能力，完全沒有關聯性。 ● 「考績有許多的不確定因素，若陞遷結合這些不確定因素則仍待考量。」
--	--	--

	，但相對確定因素也占一定比例。以年資為例，至少從事二十年都沒出錯，也表示效能滿高的。 甲 4：是否可能把快速陞遷的構想，向下延伸到簡任高階文官的培訓。如何把培訓的制度跟陞遷去結合，培訓制度如何呈現真實的結果很重要。若要確實去做供需研究，這幾個主題，要去找出現階段的具體的改進建議。 甲 1：考績跟陞遷兩者之間的因果關係是否要做這樣的連結，這麼大的研究案是否要有很具體的方式，只要把問題釐清就可以。	的說法，是對於現行考績而言，所以改革陞遷制度，必須先改革考績制度。減少現行考績制度的不確定性，譬如 25%輪流乙等無法分辨好壞，75%甲等無法讓優等出頭。 ●考列優等可以快速累計資績分數，達到快速陞遷目的。高階文官培訓則提前對考績優秀者進行儲備訓練。以讓高階文官在接任前就做好準備，不是接任後才開始訓練。 ●目前各項研究提出對策均大同小異，大家都知道問題所在，卻沒有具體解決方案，對於主辦單位的參考價值有限。
3. 如何培育與	甲 9：議題的命名應更明確，以討論四(P. 19)針對的是「公務人	

拔擢優秀高階文官	員退休法修正案」而非「公務人員退休法」，也應該寫清楚。 甲 9：實際上在文官制度興革規劃方案中，是指第四案第三點的高階文官特別管理制度，它的進用有特別條件跟退場機制，包括獎勵制度，故建議可直接用高階文官特別管理制度，會比較明確。 甲 7：九等的人力是簡任人員的潛在供給，薦任要先通過升等考的關卡，所以並非為潛在的供給來源，所以要先加上此條件。 甲 1： ● 培育與拔擢考試權獨立優先還是機關首長用人擺在第一，因兩個不同的立場衍生出不同的方式。 ● 現在考量或未來考量？在設計制度是著重過去跟現在的表現，還是未來的發展。	● 討論組織內部潛在人力供給無需設限，所謂潛在就是指未來有機會成為人力來源者，除了勝任簡、薦任官等外，其他職缺並不需經過升等考試。 ● 機關首長用人，也必須有所規範，不能超越制度規範。譬如首長 20%綜合評分，可以全盤推翻其他資績分數，完全決定最後結果，故應有所節制。 ● 目前考績項目設計是過去未來兼顧，發展潛力與領導能力似乎著重於未來
------------------------	--	---

	● 快速陞遷的思維目前考量的 是內部晉升，而從人才的角度 ，外補是一個可以納入的方式 。	工作勝任條件。其餘則是從過去到現在所累積的資格與條件。 ● 融合考績優等加分的快速陞遷，無論內升或外補均能適用。
4.「公務人員退休法」對政府人力結構之影響與衝擊	甲 9：因本案是討論 101-105 年的人力推估，但若就長期的流量觀點來講，前面減少了後面一定會多出來，所以要稍微調整一下。 甲 8：退休制度的建構有四大面向要去考量： ● 考量人力的新陳代謝 ● 結合社會安全政策 ● 退休後的生活照顧 ● 社會公平 有些東西可以進一步去說明，有的問題涉及到的不只一個角度 甲 8：(P.23)提到將來公務人員的平均年齡會提升到 3-5 歲，但提升不代表必然發生，現在的 85 制有兩個配套，就不是想像中一定會這樣，所以在寫報告時，要先把前提說清楚，不然會誤會。 甲 7：公家機關對人力的需求不是	● 『展期領取月退休金』與『減額領取月退休金』，兩項配套措施，對於平均年齡提高之影響，尚無法評估。 ● 目前「中央政府機

	固定制的，會依實際業務的需求，不同的時間點會有不同的需求，所以代表政府組織型態的變化，會影響組織人力的需求。 甲 1： ● 退休人力延長，從正向角度是經驗傳承，如果去規劃讓延後退休的人可以做經驗傳承，當成 Mentor，如何把資深人力變成一個老師。 ● 配合公務人力時間的延長，如何把培訓的架構，是否可包含主管人力的培育？	關總員額法」，以及「地方行政機關組織準則」已經限制各級政府人力數量，需求只有在限制範圍下為之。 ● 退休年齡之延長，除了可以節省政府退撫經費外，也可減少政府人力需求數量，減緩未來少子化對總體人力供給減少之衝擊。
5. 未來 5 年中央及地方政府公務人力資源是否會有消長現象	甲 7： ● 從期中報告(P. 91)：關於法定員額改為預算員額，法定員額是指組織法規的上限員額，法定員額是進用員額的上限，預算員額：132,814 應指公務預算的預算員額，「中央政府機關總員額法」是含公務預算與作業基金的員額，現有人力是不可能高於預算員額，建議要看預算員額會較精確，而非現有人力。	● 每年度現有人力與預算員額之間差異，在於當年未替補之缺額。所以過去歷史統計為現有人力，未來預測因為不知道未來之未補缺額，所以用預算員額。

	● 作業基金：係指公務機關的預算，部分用作業基金來編列，像學校、社教機關。不等於國營事業的預算。 甲 1： ● 如何活化：對於資源貧瘠的縣市，如何透過五都化來讓人力資源可以帶進來。 ● 人事管理：因為人力的不足，但最大的問題是加班。 ● 工作分配：基層的狀況不是人不夠，而是勞力分配不均。	● 各縣市人力受到「地方行政機關組織準則」人力規定，以及縣政府人事預算是否充裕雙重規範，公務人力數量是無法相互調撥的。 ● 基層人力運用狀況，尚未納入本研究範圍。
其他	甲 4：針對公務人力的供需，切入從進用、績效到陞遷，一個一個主題切割去呈現，可能更精彩，現在的方式不太容易去抓到，可用類似現在的第五章的結構，再擴大延伸其他的部分。 甲 2： ● 建議此題目應拉高層次，建立一個 Model： ■ 提供一個 Pattern 或 Model，因為問題太廣泛，每個問題都有問題，也都處理過了，所以不需要探討太多。有些問題不需要從根本去討論。	● 嘗試針對公務人力的供需，切入從進用、績效到陞遷，一個一個主題切割去呈現。 ● 嘗試建立 Model

	■ 這個論文的貢獻應去建立 model，拉高層次，而非從每個問題去找源頭。 ● 供需指的是什麼？是誰的供需，是市場供需還是內部的問題應先摘要出焦點，才不會太繁瑣。	
--	---	--

附註：參加座談人員包括甲 1○○誠教授、甲 2○○美教授、甲 3 黃○○教授、甲 4○○麟教授、甲 5 劉○○參事、甲 6 陳○○處長、甲 7○○處長、甲 8 呂○○處長、甲 9 邱○○處長、甲 10 吳○○副處長

貳、第二次座談會

一、座談主題

- (一) 政府面對公務人力年齡與年資結構老化因應之道？
- (二) 未來如何降低少子化與高齡化對公務人力供需之影響？
- (三) 面對現行強制考績分配甲等 75%，如何改進考績評定效度，強化人力運用？
- (四) 如何建立績效導向之陞遷機制，以滿足政府未來高素質之人力需求？
- (五) 現行普考與初等考試及格人員「高資低用」情況嚴重，對公務人力運用之影響？
- (六) 依目前公務人員之薪資水準與工作條件，是否能夠吸引社會一流人才報考公職？

二、座談結果

第二次座談會綜合結論

發言專家	發言主題與內容	綜合結論
乙1	一、針對未來勞動力人力減少，在公務結構整合運作制度要整體的做考量，提供以下的建議： 1. 提升公務人員素質和能量，考選要慎選，進來後人力要發展、培訓。 2. 採彈性退休制度，例如：85制後調整為彈性，以業務區別退休制度。 3. 工作內容、流程簡化，減少人力依賴。 4. 引進短期民間人力，例如學界人士的引進，或中央與地方之間進行交流。 5. 關於研發人才或許可以考慮不用考試制度，用其他方式進用。	● 提升人力素質、減化流程，以減少人力需求。 ● 採彈性退休，減少人力需求。 ● 進行公、私與中央、地方人力交流，充裕公務人力供給來源。
	二、關於高齡化及少子化的問題，在評斷公務人員是否老化時，不應單純用年齡和年資判斷，可以考量： 1. 實質知識、技能適用與否。 2. 心態上是否有活力。	● 公務員是否老化，除年齡外，應該考量知識、技能與心態。
	三、可以透過以下方式讓既有人力活化： 1. 訓練和在職進修。 2. 培養組織文化認同、個人道	● 人力活化方式包括：訓練進修、組織文化、激勵機制、人力交流與延遲退

	德觀念。 3. 激勵機制的改善，如同企業界大老闆會壓出人力的最大能量。 4. 讓中央和地方人力有所交流，有互補的作用。 5. 延遲現有人力退休。	休等手段。
	四、關於少子化問題的因應之道： 1. 強化組織吸引人力的誘因，例如：成就感、尊榮感。 2. 建構合理薪資制度，調整內部結構差距的不公平。 3. 公務人力流動，陞遷管道要落實。 4. 對國外人力市場開放。	● 少子化因應之道：增進人力吸引誘因、合理薪資制度、陞遷管道順暢、開放人力市場。
	五、「績效要連接，使用法治就好」是有成見的想法，凡事過猶不及。	● 績效制度要法理兼顧。
	六、對於考績結果的犒賞可以是獎金、加薪、榮耀或陞遷。	● 考績應與獎金、薪資、陞遷連結。
	七、陞遷的意義在於調整人力位置才能和組織的績效結合。個人要有好的績效加上其未來有發展潛力才會適合陞遷。績效好未必陞遷後也會一樣好，陞遷是激勵的一種手段，不一定要使用。若要採績效導向之陞遷，要考量的不應僅只是工作績效。	● 績效導向陞遷，也要兼顧發展潛力。
	八、對於考績評鑑的效度，有以下	● 考績應有合理之評

	建議： 1. 考績評分表要有合理的考評項目。 2. 關於優等、甲等、乙等之比例，要有合理、適當的分配。 3. 要有客觀、公正、能履行考績的考績委員會，選舉所選出來的代表將會有點問題。 4. 打考績的權限應不限於主管，更可以是自評、他評、客評。	核項目與適當之比例。 ● 考績可採多元評量方式考評。
乙 2	一、用人口統計來探討公務機關的問題，可能本身就有問題。因為人口統計本身的測量數之政策目的與公務機關本身的政策目的會有不同，解讀時應該更小心。	● 統計只是幫助解釋現象之工具，可以檢視公務機關政策效果。
	二、報告內統計數據的精緻程度可以再提升，例如這 10 年簡任級官員跟薦任及委任級官員的平均年齡比較起來，何者上升的速度快？主管和非主管的平均年齡上升的速度之比較。這些數據所代表的意義可能不同。不同性質和業務內容的平均年齡高低可能有不同政策意涵，如果能更細緻分析，這份報告將更貼近公務部門的需要。	● 提供委託單位參考，另案研究。
	三、若公部門持續保持鐵飯碗的	● 少子化對於人力供

	優勢，我們擔心的少子化問題可能就不會是問題。另外的問題是，在少子化情況下，外部社會需要的人力性質將會不同，內部人力配置將會需要調整(例如：社工人員不足、戶政人員可考慮減量)。	給的影響，量不是問題，質才是問題。參與國家考試的人主要是喜歡公務機關穩定、福利和安逸並且經濟誘因也是從私人企業轉入公部門的因素。
	四、 給予主管行政領導控制權是為了控制下屬，若拿掉行政首長打分數的權力，將使得其無法控制下屬。實行「永業制」所換取的價值，公部門的代價會大於私人企業，同時政務決策上又可能有選舉的考量。	● 首長綜合考評仍占 5%，是否足夠可以探討，但是不宜過大，否則何需甄審(選)制度，首長決定即可。
	五、 無論考績是 2 分法還是改 3 分法，重點問題仍然是組織行為和無法抑止的潛規則。	● 分數打不出來代表制度有問題、才會有潛規則，制度的改革應該要從根改起，考績優劣的分辨才是問題關鍵。
	六、 公家機關考績評等的方式無法像其他機構有很客觀、直接的標準。	● 無法客觀是因為考績強制分配比例不當所致。
	七、 本報告重點應該是要看人力結構的預期，考績和報告主軸的關連性有限。	● 公務人力之探討除量以外，必須同時兼具質的問題。因為公務體系是永業制，屬於內部人力市場，一旦進用逐

		級陞遷，所以人力供需沒有量的問題，只有質的問題。
	八、「高資低就」是個變動的概念，現在大學教育普及，進入公家機關服務的人員普遍學歷有大專以上應該是個常態。	● 值得後續研究之議題。
	九、由於公務人員不管多小的職位都掌握了一定的公權力，過低的薪資將可能產生出賣公權力、貪污的問題，值得深思。	● 高薪足以養廉，但是高過民間薪資水準過多，是否適宜不無疑問。
	十、許多專業科目上辨識度仍然很高（例如：統計等）。	● 目前考試制度辨識度不足的部分在於態度等非專業技能。
	十一、應該深入瞭解參與考試的人對於原本公共服務的動機強弱(PSM)。	● 是值得研究之方向。
乙 3	一、回應乙 4 教授關於用詞部分，學術界一般都會使用高齡化的名詞，可為參考。	● 儘量用高齡化取代老化一辭。
	二、針對高齡化問題，報告中提出退休可從 85 制改為 90 制的建議，普遍延退的情形反而令人擔憂會造成更嚴重的高齡化問題。關於這部分建議可從三方面處理： 1. 未來公務體系與民間體系兩套系統多有交流，一方面可以促進經驗的累積，二方面	● 退休資格從 75 制改為 85 制後，公務人力之需求 5 年間人力需求減少了 6 千人。未來 10 年人力需求將持續降低。90 制是國際趨勢，如何運用熟化的人力將是研究的下一

	在決策上可以更貼近民間。 如果在退休金制度的方面做出結合，那麼在公務體系裡優秀的人力也能進入民間市場，對社會也是有貢獻。 2. 人事行政局有規範對組織編制的部分，要有人出才有人進，若兩套系統上有交流將對進用人力上比較容易點。 3. 在公務體系上有時讓更有公務經驗的人做決策是比較好的，是否高齡化真的對組織不利？	個重心。 ● 高齡化因應之看法：強化公私人力交流、高齡化對組織未必不利。
	三、目前公務人力對民間市場的競爭，主要還是看景氣變化、薪資福利及職場環境，目前政府仍具有競爭力，不過未來可以在薪資部分做調整。	● 公務人力對民間市場的競爭：景氣變化、薪資福利及職場環境，政府尚具競爭力。
	四、公務機關對績效管理有一定的困難性，難以一體適用。每個組織都有應該要達成的目標（例如提供民眾最好的服務），若組織沒有目標，即沒有存在的必要卻依然存在，那就是人才的浪費。各單位之目標達成，可以透過研考會的績效統計給予不同的激勵，並課予主管最高責任（例如：選用人才不好時，上級長官應究責）。民間機構的監督將能使其發揮最大的	● 績效管理不僅要能激勵同仁，同時應課予最高責任。

	效力。	
	五、關於陞遷，從企業的角度來看，要有能力符合職位，績效是重要的。	● 現行制度潛能、領導共占了 20%，但考績只占了 10%，其比例是低了點。
	六、關於薪資的部分，至少目前是同職位同薪水，沒有不公平的現象。	● 同職位同薪水，尚能維持公平。
	七、對於選取到適當的人，可能要調整甄選工具，以專業程度不同區分考試科目，並加強專業技能的考試可能可以排除高學歷的人考上不適任公職的問題。	● 以專業程度不同與專業技能選取適當之人選。
	八、關於薪資結構調整，涉及到法律的問題。目前有因為考績達到標準就升職等並加薪但實際工作內容卻沒變的情況，這也是個需要調整問題。	● 薪資結構調整要考慮法律層面，考績升等調薪，但工作內容沒變，也是需要調整之問題。
乙 4	一、本報告關於人口和公務人力推估模式精彩，其結果與非以統計方法研究之結果接近。	
	二、雖然學術上會使用「老化」的字眼，但為避免歧視之意味，建議以「熟化」取代「老化」之字眼可能更為妥當。	● 熟化是很正面的說法。
	三、現在公務員平均年齡為 43.2 歲，代表公務體系成熟。考慮到工作性質，體力方面可能不成問題，重點是創新能力和學	● 健康改善高齡化體力不是問題，而且具有年齡之優勢與特質，但是創新與

	習力。建議不僅只是從量化的年齡來看，而應該也要從年齡的特質與優勢去看。	學習能力可能是需要關注之重點。
	四、政府應該要有配套措施來蓄存及保存有效人力，特別是對公部門貢獻度能更加提高。	● 讓有效人力延後退休。
	五、應該要思考如何透過有效度的考選制度找出更適合的公務人力。	● 考選效度對找出適合之人才相當重要。
	六、少子化和高齡化對公務人力的影響，仍然應該強調質的部分。	● 少子化與高齡化不但對公務人力供需量產生影響外，也會影響人力進用素質。
	七、對於報告第 46 頁提到，現在公務體系中平均年資 15-25 年者占了 39.5%，平均年資 5-15 年者占了 25.68%，這顯示在未來 10 年內將會出現顯著的接班問題。	● 必須重視現行人力結構，對於未來人力陞遷與接班問題，需要事前及早規劃，不然到時候必須承受負面影響。
	八、關於退休人力再運用這部分，國內呈現畸形狀態，基層人員退休後再以約僱的方式進入公務體系，在地方政府問題尤其嚴重，例如委任五職等到薦任的六職等，很多人退休後又再回來做例行性的工作。目前公務體系設計使得優秀的退休人才不易回流，但專案式的工作方式是有工作期限的，這類	● 退休後人力再運用，是值得探討之議題。

	型的工作就可以大量運用退休的優勢人才。目前顯少人注意到退休年齡再運用的議題，希望可以加以探討。	
	九、對於現況的意見是，很多的主管是不知如何把人帶好。	● 涉及主管是否能夠勝任問題。
	十、本份報告對於考績部分的著墨應該可以減少，畢竟考績不是此研究案的核心。	● 公務人力之探討除量以外，必須同時兼具質的問題。因為公務體系是永業制，逐級陞遷，屬於內部人力市場，所以人力供需沒有量的問題，只有質的問題。而考績是關係公務人力素質核心，人力素質之提升可以減少人力需求。
	十一、考績是組織文化的問題，同意乙6之說法，不只是考績文化的問題，而是組織文化的問題，不認為在這裡可以處理質的問題。	● 考績制度是可以改變的，重要的是要能分辨考績之優劣，譬如25%乙等比例配置，是造成輪流之主因，無法讓人信服。目前考績文化不良是因為制度設計所致，不能完全歸咎組織文化。許多公務人員對於

		3%列為考績丙等，反對的理由不是不相信制度，而是不相信主管真的能夠秉公執行。
	十二、本研究案薪資凍結之建議與現行俸給法相互抵觸，可能不適合。	● 需要修法配合。
	十三、現況下基層人員只要出缺就會向上報缺，但此缺的工作性質可能使用非典型勞力比較恰當。	● 非典型勞動力之運用應是未來值得研究之課題。
	十四、建議可以修正「公務人員加給辦法」，調整不合理高低階薪資差距。	● 以加給之調整來縮小高低階薪資差距。
乙 5	一、本研究案從人口統計角度出發，令人耳目一新，高度崇敬。	
	二、未來高齡化、少子化是社會趨勢，對人力資源管理有影響。報告中 P188-189 中雖有建議但應可運用幾個策略在公務人員上： 1. 透過訓練和終身學習來提升人力素質。 2. 在「中央政府機關總員額法」的限制下，充分運用志願人力是用來解決少子化、高齡化的重要策略。 3. 對國外開放人力市場，表示	● 教授在書中提到人力資源適質、適量、適時，是促進人力資源管理的重要概念。 ● 因應少子化策略：提升人力素質、運用志願人力、對國外開放人力市場。

	認同。	
	三、在實務操作上，考績對主管很重要。操作上，綜合考量的 20 分不會出相當大的反差，5 分也有足夠的影響力。	● 實務上陞遷候選人資績評分差異不大，首長少許分數就足以影響結果。
	四、主管的任用和基層人員的任用方式不同，要更加謹慎。	● 主管之用人與基層不同，應予不同之考量。
乙 6	一、平均年齡提升是一種自然平衡。再者，老化應該要有標準，標準在不同職業也不一樣，公部門有時候也不需要太過年輕化，重點是適任年齡。	● 公部門有時候也不需要太過年輕化，重點是適任年齡。
	二、在研究公務人力結構時，應該參考公部門職務結構。	● 職務結構與人力結構確實相互影響。
	三、少子化議題之研究是為長期的國家勞動力退化的問題，但本報告是研究 101-105 年的短期現象，因此和報告較不相關。	● 應委託單位要求，在研究人力供需時，考量少子化因素。5 年內確實是不需要討論這樣的問題，因此我在報告中提到這是長期因素。政府單位擔心的是財務問題，但我反過來要提醒政府單位，人力結構也是值得重視的問題。
	四、目前公務人員考績法與陞遷法是僅存的領導統御工具，主	● 本研究仍是現行五分法，丙等、丁等

	管和首長的慎選是關鍵。顧問提到的三分法，其實和現在考選部規劃五等份意思相近，表面五等份其實是三等份。現行版本具有高度妥協性，考試院規劃甚至未來考績最差的 1-3% 比例可由首長共識決定，但必須先有法源依據才能有所突破。相較之下可能較龍顧問的版本更具可行性，但也尊重本研究案之研究建議。針對主管的苛責制度，目前也有在做規劃。	不變，僅止於現行甲、乙等分配比例重新調整，期能接近工作績效實際分配，以區辨優劣。
	五、關於考績輪流的部分，現況下是「輪流中有不輪流」。會輪流的是不確定的優秀人員，因其穩定度不足因此不會固定，一旦其穩定度足夠也將成為考績優秀的人員。現行的改革方向將會讓隱藏的優等浮現。	● 輪流是強制分配比例不當造成，75%甲等代表通通好；25%乙等代表通通壞，根本無法分辨誰比較好、誰比較壞。所以考績分配比例時，好壞必須有對稱性，譬如台積電，前 10%表示很好，最後 10%表示要改進，中間留 80%，才能夠區辨績效表現的真實現況。 ● 陞遷是用人的智慧，但是更需要有客觀的標準為依據，
	六、改革後的考績和陞遷將漸行漸遠。陞遷是用人的智慧，沒有客觀的標準。一般性的職務可以看績效表，如專員，特殊的職位不行，如科長。	
	七、顧問建議評分表修正的方式和考試院現在調整的方式大相逕庭。其實現在考績上要以人之喜好而有所運作的空間有限。	

		降低人治色彩。 ● 現在考績上要以人之喜好而有所運作的空間有限的說法，與相關研究文獻結果完全相悖。
	八、本研究案十分有意思，可以點出問題方向供大家思考。考試院強調公平、公正，會慢慢朝著目標去發展，改革是必要的。	● 制度之公平與公正性，是永遠值得追求之目標。
乙 7	一、年齡長、資歷長的公務人員，在公部門歷練上有一定之水準，對於公務機關業務推展上具有安定性、助力，但太過於老化則不好，可能在創新思維和創新事物的引進上會造成一些影響。年齡高齡化不見得是主要處理的因素。	● 年齡熟化未必不好，但人力太過於老化則不好，可能在創新思維和創新事物的引進上會造成一些影響。
	二、應該從政府人力規模與全國人力規模對應角度去看如何降低高齡化、少子化的影響，未來政府人力的配置應該會持續朝向精簡化處理。	● 未來如果真的能夠延退，減少人力需求，同時對政府的退休金負擔會降低很多。
	三、透過在職訓練，可讓創新維持在一定水準。	
	四、龍顧問有提到，新進人員有減少，建議應再查證，就印象中，新進人員之人數逐年有成長，但報告中有卻是減少。	● 報告第 46 頁人口結構圖中顯示近 5 年人力進用確有提升，但未來增加會暫

		緩，這跟 85 制的實行有關係，退休人員往後還是會增加。
	五、以目前情況來看，考績評核的潛規則是有改善的。	● 就訪問後質化研究結果，似無明顯改善。
	六、錢復院長對公務人員考績法的修正就有提出意見，但通常由上往下的改革都會受到其他阻礙，例如立法院。	● 改革必須是在上者能夠體察下意，阻礙才會減少。
	七、在新的公務人員考績法中已納入團體考績的部分，也有加入主管面談。	● 平時考績形式化，會影響面談效果。 ● 優秀之主管應該經過激烈的競爭脫穎而出，目前缺乏課責制度？現況下主管用錯人卻沒被課責。若修改資績評分，增加績效分數，首長綜合評分予以適當降低，讓主管打分數時有所節制，將會有更多優秀主管獲得陞遷機會。
	八、透過績效良好就可優先陞遷這個制度，到底給主管多大的權限？但若現在下屬都不相信主管，那要如何執行？根本的問題應該是在兼顧實務的情況下加強主管的抗壓力。	
	九、由於憲法保障人民參與考試的權利，因此關於初考、普考等考試錄取人之學歷普遍偏高，將無法評估是否真有異常。	● 值得重視與研究。

	十、關於高階人員薪資倍數不理想的部分，目前社會氛圍是不允許提高高階人員薪資的，短期之內也不可行。現在分類的確會不夠精確，會導致薪資差異不夠大(例如僅用學歷區分)。	● 高低階職位薪資差距太小，結構需要調整。
	十一、談及適才適所的問題，不只是沒有熱情，公部門還有很兢兢業業的人才。值得思考的是，一流人才是否真的應該綁在公部門中?若其在民間發展是否更適合?或許公部門比較需要的人才是在執行力強的人。這是總的社會人力結構的問題，不一定把所有的人都網羅到公部門。	● 如何適才適所選取人才，值得進一步研究。

附註：參與座談人員包括乙1 陳○○教授、乙2○○源教授、乙3 黃○○教授、乙4 劉○○教授、乙5 蔡○○主委、乙6 蔡○○司長、乙7 張○○處長。

第七章 我國公務人力供需發展對策分析

人力規劃乃是在預測未來人力供需情勢，使組織的人力供求，能在有目標、有步驟的前提下，作完整的規劃，使未來發展所需人力，能夠適質、適量、適時的獲得補充(97 年，蔡祈賢)。

組織透過各項人力資源管理活動從事人力資本的引進與投資，以提昇組織人力素質，達成組織目標，成為組織競爭優勢的重要來源。對於人力資本的衡量，不僅侷限於靜態之存量觀念，也應包含人力資源之晉用、激勵、培訓與退撫等管理活動之流量概念（Johnson, 2002，引自陳文獻）。

本研究經蒐集整理公務統計資料進行量化分析，並綜合相關文獻、深度訪談、專家座談等質化分析結果，從人力資源運用觀點，分「公務人力結構」、「外部勞動市場供需」與「內部勞動市場供需」三個層面，對於未來人力發展如何達到適質、適量、適時，提出綜合分析與結論。

第一節 公務人力結構分析

瞭解組織人力結構之主要目的，在於對現有人力進行深入的分析與瞭解，發掘組織內部人力之不足，借招募、育才與留才等措施，發揮人力資源管理功能，健全組織，協助成員職涯發展。

組織經由長期人力存量與流量的關係，形成現有人力結構型態，哪些因素會影響人力流動，進而影響組織人力存量結構與型態都是本節想探討的主題。可依據組織成員的年齡、年資、教育程度等屬性的分佈，分析組織成員的陞遷、發展、流動等變化過程，作為人力資源管理政策制訂的參考。

壹、年齡結構持續老化

一、現況：

99 年全國公務人員平均年齡為 43.42 歲；中央機關平均年齡 45.06 歲，高於地方機關之 41.43 歲。10 年前(89 年底)平均年齡為 41.78 歲，至 94 年底增加為 42.59 歲，截至 99 年底已增至 43.42 歲，觀察過去 10 年平均增加 1.64 歲，有逐年高齡化之趨勢。

二、實證分析與論述：

- (一) **人口金字塔型態**：人口學上用來研究人口隨時間變化的工具，它由水平的條型圖組成，水平軸表示男女性別的比例，垂直軸則表示各年齡組別的人口，金字塔代表了人口的性別年齡結構，此一結構決定於人口的出生率及死亡率隨時間所產生的變化。組織人口學則用來表示歷史離退與新進人力，所形成之組織結構，並用其型態解釋組織人口現象，通常分為擴張型(金字塔)、平穩型(矩型)與縮減型(菱型)，也可更細分至不同型態，多達 13 種型態(88 年，蘇國賢、陳心田、葉匡時)。
- (二) **年齡結構呈菱型狀**：從目前公務人員年齡分組結構觀察，中間組 40-50 歲年齡組比例高達 38.33%，遠高於較低年齡 30-40 歲組的 25.21%與較高年齡 50-60 歲組的 23.5%，整體「年齡金字塔」結構呈現菱型狀(詳圖 5)。
- (三) **歷史精簡因素影響**：菱型狀屬於縮減型組織人口結構，顯示人力成長逐漸減緩。形成原因通常因為過去組織人力精簡，新進人數逐年減少，使金字塔的底部狹窄。由於中間層人數比例占最多的 40-50 歲年齡層人口逐年老化，將帶動組織平均年齡老化。
- (四) **未來影響因素**：因應退休法，延長退休年齡，新進人力受到限制，公務人員平均年齡將逐步提升約 3-5 歲。
- (五) **機關別比較**：99 年中央政府平均年齡 45.06 歲，遠高於地方政府之 41.43 歲，顯示為中央政府人力老化超過地方政府甚多。又中央機關公務人員 50 歲以上所占比例為 34.90%，55 歲以上占 18.33%；地方機關 50 歲以上所占比例為 18.78%，55 歲以上僅占 6.64%。兩相比較，未來中央政府面對離退與未來替補人力需求，較地方政府更為殷切。

三、 結論：

- (一) **老化趨勢：**公務人力平均年齡，從民國 84 年之 39.49 歲，至 90 年增加到 42.09 歲，屬於快速老化期；到 99 年平均年齡再增加到 43.42 歲，屬於緩步老化期；未來平均年齡將會受到歷史因素與未來退休法影響，持續加速老化，10 年後公務人員平均年齡將超過 46 歲。
- (二) **中央機關老化較為嚴重：**由於中央政府人力老化較地方政府更為嚴重，未來將更早面對大量人力離退與替補需求。
- (三) **組織老化衝擊：**無法扭轉組織老化的過程，就需要減低老化帶來的衝擊，10 年後要陸續面對大量的退休潮，屆時退休人數粗估約為目前的 1.5 倍，中央政府又較地方政府嚴重。面對未來政府支付退休金之財政負擔與公務人力穩定更替，如何進行人力規劃與養成，皆需要及早因應。

四、 建議：

- (一) **加強中央與地方中高階人才交流：**配合地方升格院轄市人力擴增，與中央機關人力限縮，增進人力交流，可減緩中央機關年齡老化，地方亦可獲得升格後所需人才。
- (二) **中央替補優秀新進人力：**中央人才移轉地方，可活化中央陞遷管道，替補優秀年輕人力，並有助於減緩中央機構年齡快速老化之衝擊。

貳、年資結構失衡嚴重

一、 現況：

全國公務人員平均年資為 16.91 年；中央機關平均年資 17.98 年；地方機關僅 15.61 年，較中央少了 2.37 年。由於中央機關職等較高，在職年資較久，也是造成中央年資高於地方的原因。在各地方機關當中，直轄市平均年資以高雄 17.25 年最高，新北市 12 年最短，桃園 13.76 年次之。

二、 實證分析與論述：

- (一) **年資結構與績效：**依據研究顯示年資結構與組織績效間應具有一定程度的關聯性。比如說，組織服務年資呈現倒金字塔型或菱型時(水平軸為中央與地方；垂直軸為年資)，底層成員的陞遷機會受到限制，員工士氣低落，組織績效就會受到影響(88 年，蘇國賢、陳心田、葉匡時)。
- (二) **年資結構呈工字型：**從公務人員年資人口組成觀察，發現年資在 5-15 年者所占比重比其他年資組少，使年資人口結構成為工字型，也就是在 85 年至 95 年間，進用人員減少，導致政府人員結構無法保持均衡發展所致(詳圖 6)。評估未來人力，10 年以後，目前年資在 15-25 年的人力(占 39.5%)將陸續退休，但目前 5-15 年的人力數量不足(占 25.68%)，將無法完全填補離退後之遺缺，形成青黃不接的局面。
- (三) **中央機關年資高於地方：**若從年資結構觀察，年資超過 25 年有資格退休者達 22.76%。若將中央與地方比較，中央機關年資超過 25 年之比例占 27.51%，遠超過地方機關之 16.99%；中央機關年資 30 年以上者占 13.67%，地方機關僅占 5.75%，顯示中央機關面臨人力老化情形比地方更加嚴重。

三、 結論：

- (一) **影響未來晉升與接班：**目前公務人力呈工字型結構，年資在 15-25 年人數眾多，導致年資為 5-15 年者，陞遷機會減少，影響士氣。10 年以後，目前年資在 20 年左右者，將屆臨退休，大量退休潮，整體公務人力銜接面臨考驗。
- (二) **未來 5 年會呈平穩型發展：**退休法 85 制實施後，退休延後，未來人力需求減緩，新進人力將維持近 5 年水準，組織結構逐漸走向平穩型。

四、 建議：同年齡結構分析。

參、低階人力低度運用

一、現況：

- (一) **高等考試：**除高考一、二級錄取者均為研究所畢業外，99 年高考三級錄取或及格率為 5.08%，學歷為學士占 57.48% 最多，博（碩）士占 40.39%，合計占 97.87%。地方特考三等考試錄取或及格率為 6.24%，學士占 55.73%，博碩士占 40.8%，合計占 96.53%。
- (二) **普通考試：**僅需高中職學歷資格的普考競爭激烈，99 年錄取率僅 2.66%。學士學歷占 58.79%，碩博士高達占 36.79%，合計占 95.58%；地方特考四等考試錄取或及格率為 3.73%，學士占 70.18%，博碩士占 20.7%，合計占 90.88%，錄取者之學歷與高考比較不遑多讓，形成「高資低用」的低度運用現象。
- (三) **初等考試：**無資格限制的初等考試競爭最為激烈，99 年錄取率 0.85%，學士占 83.1%，碩博士占 7.93%，合計占 91.03%。地方特考五等考試錄取或及格率為 1.0%，學士占 79.93%，博碩士占 6.81%，合計占 86.74%。
- (四) **「高資低考」蔚為趨勢：**近年來「高資低考」已蔚為趨勢，90 年高考三級錄取碩博士者才占 16.08%，快速增加至近五年的四成左右。普考碩博士從 90 年的 5.19%，飆到 99 年 36.79%；大學畢業以上也從 64.02%增加至 95.58%。初等考試大學畢業以上也從 91 年的 57.43%，上升到 99 年的 91.03%。

二、實證分析與論述：

- (一) **低度運用涵義與影響：**行政院主計處對於人力「低度運用」的定義，舉凡失業、工作時數不足、所得偏低、以及個人所從事的職業與其教育程度不相稱等都包括在低度運用的範疇內，其中包括隱藏性失業與高教低就者，也就是指具有較高教育程度，而擔任較低職位之工作者。過去研究發現，人力低度運用與工作滿意度呈負相關，他們比較不會參與與承諾工作(93 年，蔡憲唐)。

- (二) **人力資源浪費**：理論上「高資低用」顯示一個國家人力資源的嚴重誤用，可視為一種勞力的廉價出售，它也代表教育投資的浪費和勞動生產力的損失。
- (三) **人力供需失衡**：分析「高資低用」的原因，在於大專學生供應量過度成長，而社會所需適合大專程度以上的工作，如專業人員的就業機會，增加相對緩慢，形成人力供給大於需求現象。
- (四) **大學畢業生人力供給增加 2 倍**：依據教育部統計，90 年大學畢業約為 14 萬人，至 99 年達 29 萬人，為 10 年前之 2 倍，其中部分因為專科升格為大學導致大學畢業人數大增。故有些研究者認為教育程度的提高只是表面的現象，學校教育的實際品質已在走下坡，因此教育與職業不相稱的實際增加程度有限。
- (五) **低學歷競爭困難**：高等教育蓬勃發展，反映在公務人員考試，「高資低考」情況嚴重，高資低考對較低學歷者造成不公平競爭，不過服公職是憲法保障的人民基本權，目前很難以法律加以禁止，而實務上要如何限制，更是難以執行。但在分發任職後「高資低考」就形成了另一種「高資低用」的情形。

三、 結論：

- (一) **人力資源誤導**：公務人力形成「高資低用」的原因，實際上應該是待遇薪資與工作職位不相稱所致。目前高考三級錄用起薪 46,255 元；普考 36,275 元；初等考試 29,345 元，超過民間薪資水準過多，造成人力資源的誤導。
- (二) **人力資源浪費**：就社會公平性角度，高等教育的勞動市場呈現供過於求的現象時，往下擠壓占據了中等教育畢業生之職位，而中等教育資歷者更往下占據初等教育資歷者之工作，這樣的連鎖效應，使教育擴充產生更多的低度就業與失業的情形，造成社會人力資源的浪費。

四、 建議：

對公務人力運用而言，「高資低用」就是工作與職位不相稱的「低度運用」情形，經常會影響工作者之滿意度、工作態度、生產力等，有必要正視這個問題。

- (一) **適度引導初任職位起薪與民間薪資水準看齊：**由於初等或普通考試起薪高於民間薪資太多，不宜再調升考試初任職位起薪，適度引導與民間薪資水準看齊，不但可以改變民眾對公務員待遇偏高之印象，同時亦可減少高等教育人力供給過度，降低「高資低考」與「高資低用」現象，避免造成人力資源的浪費。
- (二) **節省經費適度調高高階職位待遇：**在政府總人事經費不變原則下，抑制低階職位待遇水準，逐步拉近與民間待遇之差距。所餘經費移作中、高階職位薪資之調整，以吸引更多民間優秀人才，投考中高階公務員，以利於整體公務人力素質結構的調整。

肆、公務人力運用與民間比較

一、現況：

依據行政院主計處 99 年 5 月人力運用調查報告統計，從事有關公共行政業人員，係指服務於政府機關、民意機關之正式與非正式職、員工，但不包括事業單位、學校老師、公立醫院之從業人員，共計約有 38 萬 9 千人。經與其他行業比較結果如下：

(一) 各行業別基本人力特徵比較

- 1. **年齡結構：**40 歲以上人數比例，行業平均為 49.8%，公共行政業為 59.1%，在 19 大行業中排名第 4，顯示年齡較其他行業偏高。
- 2. **學歷結構：**大專以上學歷行業平均為 43.1%，公共行政業為 71.2%，在 19 大行業中排名第 6，僅次於教育、金融、醫療與科技服務等行業。
- 3. **主管職務：**主管職務所占比例，產業平均為 4.3%，公共行政

業為 5.7%，19 大行業排名第 6，管理幅度適中。

(二) 各行產別工作特徵比較

1. **平均年資：**行業平均為 8.75 年，公共行政業為 10.5 年(含約聘雇)，在 19 大行業中排名第 3，僅次於電力燃氣業(公營)與農林漁牧業。
2. **每週工時：**行業平均為 44.0 小時，公共行政業為 43.6 小時，在 19 大行業中排名第 9，工作時間居各產業中間。
3. **平均薪資：**行業每月平均待遇為 34,431 元，公共行政業為 46,057 元，在 19 大行業排名第 2，僅次於公營事業電力及燃氣業。

二、實證分析與論述：

上述根據調查結果，獲得客觀比較結果，顯示公共行政業薪資比其他行業優渥，工作也比較穩定。至於外界對於公務人員與民間企業任職的主觀看法，經本研究質化分析結果，發現公務人員工作環境似較民間企業封閉，歸納有下列幾點：

- (一) **取才方式：**公務員用考試的，素質是比較整齊，但民間用人較具彈性，衡量不見得是用考試，有時候是看每個人的人格特質，或是他有特殊的專長。
- (二) **社會接納：**公務員轉業困難，因為民營企業經歷可以累積，公職經歷則無法與民間銜接，社會對公務員接納性不高。
- (三) **生涯發展：**公務生涯範圍太窄，限制了人才投入的誘因。民營企業職場有許多選擇，機會較多。
- (四) **保障與淘汰：**許多人從事公職的理由，認為生活較為安穩、有保障，不需太多加班，又有休假。但是考試選才，無法淘汰工作態度不佳的人。
- (五) **競爭環境：**企業以績效為導向，競爭較為多元，除了內部同儕競爭外，還有外部同業競爭。而政府靠人民稅收，無須擔心業績，缺乏競爭。
- (六) **從屬關係：**公務部門長官不能挑部屬，部屬不能挑長官，不

像私人企業，部屬不滿就另謀出路，長官不行他的長官會讓他走人。

三、 結論：

- (一) 調查顯示全國 19 大行業比較結果，公共行政業特徵為工作穩定、年齡偏高、學歷優異、工時適中、待遇優渥。
- (二) 從質化研究結果，顯示民間人力資源管理較具彈性，同時保障少，競爭與挑戰多，生涯發展限制少。公務體系缺乏績效導向的競爭環境，職場限制多，經歷不為民間所接受。

四、 建議：

相對民間企業，政府擁有較穩定的工作環境、優厚的待遇薪資、良好的陞遷機會、合理的工作時間，更應該利用本身優勢條件，對外吸引優秀人才，對內建構開放競爭環境，培養優秀人才。

- (一) **對外提高考試效度，考選民間優秀人才：**以作為取才手段，考試加成錄取，並在職前訓練與機關實務訓練期間，經人格特質測驗與評鑑，淘汰部分人選，確保錄取者之專業、態度、能力等特質。
- (二) **對內強化績效陞遷，拔擢與培育優秀人才：**從考績制度改革為本，本綜覈名實、信賞必罰之旨，落實績效陞遷制度，以拔擢與培育優秀人才，建立更為開放的競爭環境。

第二節 外部勞動市場供需分析

外部人力市場係指人力來自於組織外部，當員額出缺時，可經由外部招募所需人力資源。若就供給面分析，影響公務人力供給因素，可分為短期因素與長期因素二種，經本研究實證結果，短期影響因素包括經濟景氣變動與招考錄取人數；長期影響因素則歸納有三個，其一是國內總體人力供給之減少，其二是民間人力市場的競爭，其三是中國大陸人力市場的競爭。

其一，國內總體人力供給之影響因素包括人口規模、成長、國民年齡，以及勞動力參與率等。

其二，民間人力市場的競爭關係，我們可將國內總體勞動市場劃分成，民間人力市場與公務人力市場，二個市場人力需求彼此既競爭又互補。總體勞動市場供給之人力則可在二個市場間移動，公務人力市場之人力供給，大部分與民間市場供給重疊。也就是投考公職者，也可能同時在民間企業求職或任職，所以公務人力市場與民間人力市場，形成相互競爭性。實證顯示當景氣繁榮時，民間企業需求增加，投考公職人數減少；當景氣衰退時，民間人力需求減緩，投考公職人數增加，形成景氣與投考公職人數，呈現負相關之結果。

其三，中國大陸市場的競爭，目前台灣有多少人赴中國大陸工作，政府至目前為止雖然未有正式的統計數字，但是從企業赴大陸投資設廠所需要的人力，就可見端倪，不可否認吸納了許多台灣勞動力。自然對本土勞動力形成了競爭壓力，公務人力市場當然也無法避免，人力供給受到排擠。

至於公務人力需求面影響因素，則包括因中央政府或地方政府人員離退所產生之遞補需求，以及政府法定員額增減，所產生之人力需求變化。由於一旦進入政府組織以後，形成一個封閉的內部勞動市場，任何職位出缺，經過逐級陞遷，最後終會騰出最低階職位，再經由考試向外部市場招考進用。

以下僅就公務人力供需現況與影響因素，以及對於政府人力資源造成之影響，進行綜合分析論述：

壹、101-105 年公務人力需求量略趨減緩

一、現況：

99 年退休離職 9,177 人，非退休離職 5,216 人，法定員額與未補空額變動 1,237 人，合計當年新進人力需求為 14,463 人。依據統計顯示，過去 5 年(96-100 年)進用人力需求總計達 71,739 人。

二、實證分析與論述：

- (一) **人口要素組成法**：依據人口要素組成法架構，每年影響公務人需求因素包括退休離職人數、非退休離職人數(辭職、撤職、資遣、死亡與其他等)與法定員額增減人數。
- (二) **退休離職人數(遞補人力需求)**：漸進式 85 制於 101 年開始實施，依據「年齡與年資動態推移比例推估法」，估計未來 5 年退休人數約 42,775 人，比舊 75 制約減少 6,075 人。
- (三) **非退休離職人數(遞補人力需求)**：估計未來 5 年約有 21,876 人因辭職、撤職、資遣、死亡與其他等原因離職。
- (四) **中央政府員額(法定員額變動人力需求)**：依據「中央政府機關總員額法」限制，未來 5 年在職員部分，必須精簡 3,256 人左右，預估平均每年人力需求約減少 651 人。
- (五) **地方政府員額(法定員額變動人力需求)**：依據「地方行政機關組織準則」，縣市合併或改制後員額大幅增加，考慮行政院核定之員額管理措施，前 3 年可增加 3,376 人。估計未來 5 年，平均每年需求增加 1,123 人左右。
- (六) **未來 5 年人力需求預測**：依據人口要素組成法綜合估計離職人力遞補需求與法定員額變動需求，經本研究實證推估 100-105 年公務人力新進用需求，以及各年年底公務人員人數預測如下(詳表 10)：

- 1. 100 年新進人力遞補需求：13,150 人；年底人數：339,461 人
- 2. 101 年新進人力遞補需求：13,503 人；年底人數：339,933 人
- 3. 102 年新進人力遞補需求：13,820 人；年底人數：340,405 人
- 4. 103 年新進人力遞補需求：13,369 人；年底人數：340,877 人
- 5. 104 年新進人力遞補需求：13,145 人；年底人數：341,349 人
- 6. 105 年新進人力遞補需求：13,174 人；年底人數：341,821 人

(七) 未來 5 年機關別人力預測

依據時間數列估計法就不同機構公務人員人數之推估結果，公務人員總數將從 100 年底之 339,461 人，小幅增加到 105 年底之 343,797 人，計增加 4,336 人。若與人口要素組成法 105 年底公務人員有 341,821 人相較，約多 2 千人。至於未來 5 年各機關別人數預測如下：

1. **人數增加機構：**一般行政機關從 96 年起人數有明顯增加趨勢，未來延續此一趨勢，從 99 年 15.1 萬人增加至 105 年的 16.1 萬人，預計未來行政機關須增加 1 萬人左右。
2. **人數減少機構：**有衛生醫療機關、交通事業機構，均延續過去遞減趨勢，人數逐年遞減。其中衛生機關將從 99 年之 1.5 萬人，減少到 105 年之 1.3 萬人；交通事業機構則從 99 年之 2.9 萬人，減少到 105 年之 2.7 萬人。
3. **人數持平機構：**警察機關人數在 93 至 96 年人數有下降，但以後又逐年回升，所以後勢不明，趨勢線呈持平狀，一直保持在 7.2 萬人左右。至於生產事業單位與學校，多年來人數一直維持相當穩定，所以人數並無顯著變動，分別維持在 2.2 萬人與 3.2 萬人左右。另外，金融事業單位歷年來人數均呈遞減，但因為 99 年忽然從前一年 17,460 人大減 2,342 人，成為 15,118 人，所以到 105 年為止估計人數仍有 15,962 人，變動有限。

(八) 未來五年官等別人力預測

依據時間數列估計法，以長期趨勢估計不同官等公務人員人數結果，公務人員總數將從 100 年之 339,461 人，增加到 105 年之 347,865 人，計增加 8,404 人。若與人口要素組成法 105 年底公務人員有 341,821 人相較，約多 6 千人。至於未來 5 年各官等別人數預測如下：

1. **人數增加官等：**包括薦任(派)人員與警察人員，其中薦任(派)人員自 94 年以後每年呈穩定增加趨勢，未來仍延續此一上升趨勢，從 99 年 12.9 萬人，增加到 105 年之 14 萬人左右

。至於警察人員則因為警佐呈穩定增加趨勢，所以從 99 年 8 萬人，增加至 105 年之 8.2 萬人。

2. **人數減少官等：**包括委任、聘任與雇員，均延續過去遞減趨勢，人數逐年遞減。委任官等從 99 年 9 萬人，減少至 105 年之 8.6 萬人。聘任也從 1,346 人，減少至 1,186 人。雇員則從 3,330 人，減少至 2,438 人。
3. **人數持平官等：**包括簡任(派)與醫事人員，簡任(派)人員未來將維持在 9 千 2 百人左右；醫事人員則維持在 2 萬 6 千人左右。

三、結論：

- (一) **未來 5 年替換性人力減少：**退休法實施後未來 5 年因退休之替換性人力需求約 42,775 人，較原 75 制人力需求減少 6,075 人。另非退休離職之替換性人力需求估計有 21,876 人，約略維持過去 5 年水準。
- (二) **未來 5 年法定員額增加：**法定員額增減則包括中央政府精簡 3,256 人，地方政府增加 5,615 人，合計因法定員額變動之新增人力需求為 2,359 人。
- (三) **未來 5 年總和公務人力需求達 67,011 人：**估計未來 5 年(101 至 105 年)新進公務人力需求達 67,011 人。與過去 10 年比較，91 至 95 年的 5 年當中，公務人力需求僅 56,717 人，96 年至 100 年公務人力需求增加至 71,393 人，未來 5 年公務人力需求將較前期略微減少約 4 千人左右。
- (四) **未來 5 年公務年齡與年資結構持續走高：**退休採漸進式 85 制，退休人數減少，緩和了未來 5 年人力替換需求，又因為地方政府新增員額，未來人力需求尚能勉強維持過去 5 年水準，但現有年齡與年資結構將持續走高。
- (五) **中央與地方人力需求比較：**未來的中央機關人力縮減，需求減少；地方機關人力擴增，需求增加。由於中央機關老化情形較地方嚴重，未來此消彼長，差距將持續擴大。

四、建議：同年齡結構持續老化分析

貳、公務人力供給量³不虞匱乏

一、現況：

- (一) **99年公職考試：**高等考試錄取2,145人，應(到)考人數42,869人，錄取率5.0%。普通考試錄取1,291人，應(到)考人數48,548人，錄取率2.66%。初等考試錄取580人，應(到)考人數68,443人，錄取率0.85%。特種考試錄取7,101人，應(到)考人數202,157人，錄取率3.51%。
- (二) **歷年人力供給數量：**從過去公職應考總人數觀察，從90年203,260人，10年來一路攀升，增加到99年之362,017人，公務人力供給量為10年前之1.78倍，顯示公務人力供給數量上不虞匱乏，且愈來愈多人的人願意投考公職。
- (三) **公務人力供給大於需求：**過去10年合計高考、普考、初等考試與特種考試，平均應考人數為錄取人數的21.9倍(求供倍數)，95年最低僅17.2倍，99年已快速增加到32.6倍，顯示近年來因不景氣，導致公務人力供給充裕。
- (四) **歷年人力供給質量：**在質量上從教育程度觀察，90年高考三級碩博士才占16.08%，快速增加至近5年的四成左右。普考碩博士從90年的5.19%，飆到99年36.79%；大學畢業以上也從64.02%增加至95.58%。初等考試大學畢業以上也從91年的57.43%，上升到99年的91.03%，顯示公務人力供給質量也大幅提升。
- (五) **不考慮公職的主要原因：**目前根據質化研究結果發現，在全國人力供給市場當中，有部分人未將公職納入職業選擇，其不參加公職考試的理由，則可歸納如下：
 - 1. 公務員工作性質不具挑戰性、缺少活力、工作呆板、缺少競爭，無法吸引一流企圖心旺盛的年輕人投入。
 - 2. 公務員太難考了，要考上付出的成本太高。
 - 3. 有本事進入熱門行業的人，或在職場勝出的人，幾乎不會來

³ 僅指考試進用之公務人力供給部分，其他原因進用人力供給部分沒有足夠數據分析。

考公務員。

4. 過去與公務員接觸累積許多不好經驗，所以不想從事公職。

5. 公務單位不可能付出與收穫相符，不會願意持續犧牲努力。

二、實證分析與論述：

(一) **短期影響因素：**每年影響公務人力供給因素包括景氣變動(公務與民間勞動市場的替代性)與公務人力需求(招考錄取人數)。

(二) **長期影響因素：**受國內總體勞動供給、民間人力市場與中國大陸勞動市場競爭之影響。

(三) **依據各種考試人力供給曲線實證推估結果發現：**

1. **景氣對人力供給之影響：**高考、初等考試與特考，當失業率每增加 0.1 個百分點，人力供給則會依序增加 450、1484、3860 人應考。

2. **公務人力需求對供給之影響：**需求本身可以創造供給，經實證發現高考、普考、初等考試與特考，當每增加錄取 1 人(需求增加)，人力供給則會依序增加 4.07、7.58、52.13、16.72 人應考。

(四) **從不想參加公職考試者分析：**不參加公職考試者也可區分為幾種類型，一種是因為考試太難所以不參加；第二種是認為公職不具挑戰性，志趣不合所以不考慮；最後一種則是學校好、程度好、科系熱門，出了校門可以輕易找到好的工作，所以就不曾考慮過公職的工作。

三、結論：

本研究對於公務人力供給面實證分析，並未考慮長期勞動力減少之影響，僅針對短期因素根據不同考試進行實證估計。如欲進行未來 5 年公務人力預測，必須對於各級考試人力供給函數中二項外生解釋變數，包括各年失業率與考試錄取人數，先行假設，才能在假設前提下，獲得預測結果。以下就是在模擬情境下，進行人力供給預測：

- (一) **失業率降低，供給量減少：**假設今(100)年代表景氣之失業率為 4.43%(前九個月平均)，較 99 年 5.21%，減少 0.78 個百分點，則投考公職的人力供給，估計減少約 4.5 千人左右。
- (二) **錄取人數增加，供給量增加：**又假設今年高考三級人力需求，原公告錄取為 1,361 人，後來又再增額錄取 1,091 人，如果事前公告需求人數，預估人力供給(到考人數)將會增加 4,440 人。又今年普考人力需求原公告錄取為 891 人，後又再增額錄取 631 人，如果事前公告需求人數，預估人力供給將會增加 4,783 人到考。
- (三) **未來 5 年景氣欠佳供給量充裕：**99 年公職應考求供倍數已達 32.6 倍，遠超過過去 10 年平均水準，公務人力供給不虞匱乏。未來 5 年世界經濟受到美國與歐洲債務影響，各國爭相縮減財政支出，不容易有大幅成長，台灣是以外貿出口導向的國家，容易受到國際景氣影響，難以置身事外。所以公務人力市場與民間比較，仍將保持目前優勢。
- (四) **組織誘因不足：**公務人力供給雖然充裕，但因為有些人學歷條件優厚，會優先選擇民間企業就職，永遠沒有機會成為公務人力供給。組織能夠吸引候選人的誘因包括組織獎酬制度、生涯發展機會與組織名聲(93 年，黃同圳)。但是對於政府而言，無論是中高階待遇調整，以及政府制度與形象的改善等吸引優秀人才之誘因，均非一蹴可及，有待長期努力，以達到「得天下英才以報考公務人員為榮」的最高理想。
- (五) **地方公務人員考試仍有少數類科供給不足：**99 年地方公務員三等考試錄取缺額類科，包括土木工程缺、測量製圖、公職建築師與建築工程；四等考試有測量工程、土木工程與建築工程等類科，有錄取不足額現象。

參、考選效度對公務人力供給素質之影響

一、現況：

- (一) **態度與能力辨識度不足：**現行考選方式除學識外，對於工作态度與能力辨識度不足，由於公務人員資格受到保障，工作态度與工作能力欠佳者，進用後又難以淘汰，嚴重影響政府

施政品質。

(二) **參加公職考試的人主要原因**：目前根據質化研究結果，發現想從事公職的理由如下：

1. 普遍嚮往公務員的工作穩定、有保障、待遇好、福利佳。
2. 因為在職場受挫，才來考公務員，公務員是職場的次佳選擇。

二、實證分析與論述：

- (一) **考試效度的涵義**：所謂效度就是測量的正確性，指測驗或其他測量工具確能測得其所欲測量的特質或功能之程度。測量的效度愈高，表示測量的結果愈能顯現其所欲測量對象的真正特徵。考試是測量應試者能力的工具，如果無法選出有能力者，就是效度不足。
- (二) **冰山模型**：Spencer & Spencer(1993)依 Freud 的冰山模型，因為冰山在水面上的部分可以看見，在水面下不易被看見，所以用來比喻職能。外顯特質包括知識、技能因為顯而易見，有如水面上之冰山；至於內隱特質包括態度與成就動機等人格特質，有如水下之冰山不容易被察覺。
- (三) **人力供給特質**：從想參加公職考試者分析，依據想參加公職之理由，從正面來看，公職人員考試有一定的難度，所以程度不好的人，無法通過考試門檻，錄取的人則有一定的專業水準。若從負面分析，部分參加公職考試者，偏好安穩與保障，不喜歡挑戰；另外一部分就是在民間企業工作不順遂，想轉換環境，所以選擇公職。Ginzberg 認為在成年早期開始人們就對生涯不斷評估，當發現評估結果不如人意，就可能另作生涯選擇(85 年，陳如山)。至於報著理想與抱負，投考公職者似乎不多。
- (四) **考試效度的重要性**：關院長指出：「考試是我們國家的招牌，雖然看起來容易，但是要考出信度跟效度很難。信度是要考出能力，效度是要考到國家真正要的人」。蔡良文(98 年)指出有學者認為台灣考選政策上對考選評量工具之效度，向少積極性的作為。就審慎取才的觀點，有謂「請神容易送神難」，若選出不稱職的公務人員，其後所付出之人事成本難以估

計，且對組織績效與士氣之影響更是不利。

- (五) **發展人格測驗：**「文官制度興革規劃方案」第三案，亦主張考試信度與效度尚有改進空間。考試院也正進行人格測驗之相關研究，委託政大教育系胡悅倫教授收集世界各國公務人員的特質、並準備花三年的時間建立常模。
- (六) **一般人缺乏「成就動機」、「自我提升」：**雖然內隱特質不易觀察，但是還是可以衡量的，根據該 1111 人力銀行至 100 年 8 月止，長期對於求職者所提供之職能測驗，其大眾常模人數為 241,593 人，各項指標分數結果發現，在所有 15 項職能指標當中，一般人對於「成就動機」、「自我提升」與「同理關懷」的能力較低。

三、結論：

- (一) **態度納入選才條件：**選才若以「知識(Knowledge)」和「技能(Skill)」與「態度(Attitude)」，為組織用人的新標準，目前考試選才制度效度顯有不足，且為公務與學界共同之認知。
- (二) **淘汰安逸導向的人選：**許多投考公職者，大學或研究所畢業後，嘗試許多工作以後，開始考慮本身個性、興趣、工作價值與報酬，決定選擇以公務員為職業。相對公務人力之選才，也必須過濾部分以安逸導向，投身公職的人選。
- (三) **引進效度評量工具：**未來各種國家考試的考試方法就目前採行方式，倘能配合採評審（量）中心法，提高其考試效度，且再輔以嚴格之三個月之及格後基礎訓練，當有助於選拔優秀的人才，蔚為國用(98 年，蔡良文)。

四、建議：

- (一) **採用分階段篩選機制：**除現行考試外，採多元評量方式，另外在訓練與試用階段，進行分階段篩選。
 - 1. **第一階段：**可以依據考試成績加成錄取，並在職前訓練三個月期間，經人格特質測驗與評鑑方式，淘汰部分人選。

2. **第二階段：**再於機關實習之前一個月期間，由主管評估進行最後淘汰。最後錄取人數與原需用人數相同。

(二) **分階段篩選機制優缺點：**

1. **優點：**在於不但可以彌補考試用人時，專業知識取向的盲點。同時，分二階段淘汰，也可防止第一階段人格測驗或評鑑信度與效度不足之風險，輔以第二階段主管人為判定，再作最後淘汰。
2. **缺點：**於未來各種公務人員考試，必須加成錄取，訓練與實習期間均不得占缺。前後時間長達 4 個月，大幅增加參加公職考試人員考試成本，一旦被淘汰損失太大，是否影響投考公職意願，仍須審慎評估。

肆、 少子化對公務人力供給的影響

一、現況：

- (一) **人口成長停滯：**台灣遲育與少育已成為趨勢，形成少子化的重要因素。由於初婚年齡延後，使得生育第一胎平均年齡亦延後。我國 99 年受虎年及孤鸞年影響，總生育率更從前 1 年的 1.03 驟降至 0.895，等於平均每位婦女只生 0.895 個小孩。預估至 111 年人口零成長，人口數從 2,345 萬人，開始遞減(99 年，經建會)。
- (二) **10 年後大專人數減二成：**多年以來少子化的影響，勞動供給也逐年減少，推計未來 10 年進入國小、國中及大學入學之 6 歲、12 歲及 18 歲人數，將較目前分別減少 19%、29%及 23%，未來 20 年內亦將較目前分別減少 24%、36%及 43%。依據經建會推估，10 年後大專入學人口將從 31.9 萬減少 23%，為 24.6 萬(99 年，經建會)。

二、實證分析與論述：

- (一) **長期公務人力供給逐年減少：**少子化之影響，未來國內長期總體人力供給減少，10 年後大專以上畢業生，估計減少二成

以上，導致公務人力市場與民間市場競爭加劇，排擠公務人力供給，致使公務人力供給減少。

- (二) **人力供給數量與素質呈正相關：**經本研究驗證應考人數與錄取者高學歷比例呈同方向變動，也就是應考人數(人力供給數量)愈多，錄取者高學歷比例也愈高。

三、結論：

- (一) **少子化之直接影響：**公務人力市場與民間人力市場，係屬於競爭態勢，當總勞動力減少時，市場競爭勢必加劇，但民間勞動市場更具彈性與效率，公務人力市場僵化，難與之抗衡，未來勢必受到少子化影響，導致公務人力供給減少。
- (二) **少子化之間接影響：**受到少子化的影響，公務人力市場供給逐年減少，當應考人數減少，錄取者之人力素質也會相對降低。

四、建議：

- (一) **改善高階文官待遇：**提升公務人力市場對民間人力市場的競爭力，首先必須改善公務體系薪資僵化問題，對內應就職位高低設定合理工資水準，反應生產力與實質貢獻，達到內部之公平性。同時拉近與民間工資差距，達到外部之公平性。唯有透過經濟手段，才能根本解決公務人力市場效率僵化問題，並增進民間人力供給意願。
- (二) **對國外開放人力市場：**長期以來，我國存在著諸多法規、制度、環境等方面的問題，以致於外面的人才進不來，相對人才外移嚴重，造成人才失衡的危機。如不儘速改善，國內人力因少子化持續萎縮，民間人力競爭加劇，將近一步壓縮公務人力供給。台灣管制外籍人士到台工作過嚴，大陸及其他國家的人才入台工作極難，使得國內吸引人才環境不如鄰近國家，造成對台灣經濟發展及產業創新非常不利的狀況，應該儘速修訂不合時宜的法令規定，擴大國內勞動供給來源(100年，中研院)。
- (三) **其他減少公務人力需求措施：**包括提升人力素質、減化公務

流程、非典型人力運用、延長退休年齡等活化人力措施，都是未來減少公務人力需求可以嘗試的方向。

伍、高齡化對公務人力需求之影響

一、現況：

- (一) **健康改善國民壽命延長：**長期由於國民健康的改善，高齡化社會來臨，公務員壽命隨之延長，相對退休撫卹時間延長。現行公務人員退休年齡僅 54.2 歲，除簡任官退休超過 59 歲外，其餘簡任與薦任官退休年齡均不足 55 歲。
- (二) **退休年齡延長為世界趨勢：**延長退休年限已是世界趨勢，各國為因應財政赤字，紛紛延長退休年限，以降低退休福利支出。退休法實施後，延長公務人員退休年齡，不但可減緩中堅人力之流失，以及新進人力需求，同時降低退休金造成國家財政之負擔。

二、實證分析與論述：

退休年齡與人力需求之關係：現行公務人員總數約為 34 萬人，在不同的退休年齡標準，平均每年需要替換之人力需求如下：

- 公務人員數/平均退休年資=34 萬/25 年=1.36 萬人
- 公務人員數/平均退休年資=34 萬/30 年=1.13 萬人
- 公務人員數/平均退休年資=34 萬/35 年=0.97 萬人

如果公務人員平均退休年資從 25 年增加為 30 年，也就是退休年齡延長 5 年，平均每年公務人力需求將減少 2.3 千人，如果退休年齡延長 10 年至 65 歲，則平均每年公務人力需求減少 3.9 千人。

三、結論：

- (一) **延長退休年齡可以減少人力需求：**目前退休法採漸進 85 制，未來退休年齡將增加 3-5 歲，每年可減少人力需求約在 1.5 千人左右，不但可減輕政府退休撫卹負擔，逐步延後公務人員退休年齡，當可適時抑制對政府公務人力需求之成長，達到供需平衡之目標。

- (二) **延長退休年齡可降低政府財政負擔：**假設退休後之所得替代率為 85%，政府對於退休者雖然少支付了 15% 的薪資，但是必須多負擔一個遞補者薪資，負擔增加。
- (三) **運用高齡化趨勢減緩少子化之衝擊：**面對少子化總體人力供給減少的衝擊，可以運用國民健康改善與高齡化趨勢，適當延後公務人員退休年齡，增加可工作年限，相對減緩公務人力需求，並可降低未來少子化造成勞動供給減少之衝擊。
- (四) **公務人力高齡化之利弊：**公務員高齡化現象，需要考量的除年齡外，應該還有知識、技能與心態。健康改善後高齡化體力不是問題，而且具有年齡之優勢與特質，但是創新與學習能力可能不足，如何善用優勢，降低不利之影響，是人力資源運用，需要關注的課題。

四、建議：

未來退休年齡仍可逐步實施 90 制：未來長期(10 年後)仍可考量政府組織人力實際需求，與少子化對人力供給產生之影響，退休條件逐步採取 90 制，公務人員任職滿 30 年自願退休者，以年滿 60 歲為支領月退休金之年齡條件，進一步延長公務人員退休年齡，作為人力供需政策之調整工具。

陸、薪資結構扭曲，造成人力供給之誤導與資源的浪費

一、現況：

- (一) 政府初等考試新進人員薪資 29,345 元；普考人員薪資 36,275 元；高考人員薪資 46,225 元。最高十四職等分別與一職等、三職等、六職等與九職等薪資差距為 4.6 倍、2.9 倍、2.1 倍與 1.6 倍。
- (二) 根據 99 年勞委會職類別薪資調查結果，初任人員薪資，製造業為 24,138 元；服務業為 24,326 元。其中製造業部門高中職程度者為 21,060 元；大學畢業者 26,521 元；研究所以上 31,995 元。服務業部門高中職程度者為 21,008 元；大學畢業者 26,304 元；研究所以上 31,534 元。

二、實證分析與論述：

- (一) **政府與民間企業初任人員薪資比較：**政府部門高中職畢業資格之普考初任人員 36,275 元，是民間服務業部門之 1.73 倍；又大學資格報考之高考初任人員之 46,225 元，為民間服務業部門之 1.76 倍。所以從初任公務人員薪資高於民間平均薪資觀點，確實政府部門有很大優勢，吸引較多的人力供給。
- (二) **政府與民間企業高階人員薪資比較：**根據 99 年行政院主計處人力運用調查結果，公共行政業(政府)平均經常性薪資為 46,057 元，高於金融及保險業等其他各項服務業。若就各行業當中不同職業比較，發現在高階經理人與主管當中，以公共行政業薪資最低，其次為資訊及通訊傳播業，但也是公共行政業之 1.13 倍，至於薪資較高的專業、科學及技術服務業與金融服務業，其經理人薪資分別為公共行政業之 1.40 倍與 1.61 倍。
- (三) **各行業高低階薪資差距比較：**公共行政業當中，高層主管人員是基層的事務工作人員薪資水準的 1.89 倍，為服務業當中最低者；而其他各項服務業當中，緊接在後的是運輸倉儲服務業，也有 2.0 倍；最高的是專業、科學及技術服務業為 2.88 倍；金融服務業也有 2.74 倍。
- (四) **我國與美國聯邦政府高低階薪資差距比較：**美國聯邦公務人員基本俸額倍數，如果以一職等為基礎與其他職等比較，五職等俸額是一職等的 1.5 倍(我國 1.9 倍)，九職等是一職等的 2.3 倍(我國 2.8 倍)，十五職等是一職等的 5.6 倍(我國 4.6 倍)。

三、結論：

- (一) **內部公平性：**公共行政業(政府)平均薪資遠高於民間其他行業平均薪資，但高階人員薪資卻低於民間其他行業，凸顯低階人員薪資過高。政府高低階平均薪資差距，遠低於民間其他行業。
- (二) **外部公平性：**中低階資淺的公務人員，待遇高於民間，常被全民大眾質疑。事實上除了缺乏經驗外，所擔任之工作屬低

階操作業務，貢獻與待遇不符，似有其檢討必要。

- (三) **資源分配失當：**在政府用人費用固定下，初任低中階人員人事費用比例過高，同時壓縮高階人員薪資結構調整的空間。
- (四) **失去激勵作用：**由於初任待遇過高，日後調薪空間有限，習慣拿高薪後，以後加薪緩慢，反而失去激勵作用。相對高階資深人員調薪空間有限，工作責任與付出和收入亦不相符，同樣失去激勵作用。
- (五) **人力資源與公帑雙重浪費：**無須學歷資格的初等考試錄取者起薪為 28,470 元，可比民間大學畢業初任薪資水準，所以吸引超過 9 成大學與碩博士等高學歷來任職。至於高中資格之普考任用人員也有類似的情況，初任薪資 36,275 元，遠超過民間研究所畢業之初任人員薪資。這種現象不但引起部分民眾批評聲浪，同時也造成高資低用的現象。從人力供給面而言，是一種人力資源的浪費；從人力需求面而言，也是一種公帑的浪費。也可能造成工作者之滿意度、工作態度、生產力等問題，有必要正視可能對於組織管理，產生之負面影響。

四、建議：

政府高職等公務人員薪資，比起民間企業或是美國均屬偏低，相對中低階公務人員薪資，遠超過民間水準。所以有必要逐漸調整薪資結構包括：

- (一) **適度引導初任職位起薪與民間薪資水準看齊：**由於初等或普通考試起薪高於民間薪資太多，不宜再調升考試初任職位起薪，適度引導與民間薪資水準看齊，不但可以改變民眾對公務員待遇偏高之印象，同時亦可減少高等教育人力供給過度，降低「高資低考」與「高資低用」現象，避免造成人力資源的浪費。
- (二) **擴大高低階職位調薪差距：**日後調薪幅度依照職等，職位愈高調薪幅度愈大，以符合「內部公平性」與「外部公平性」。

第三節 內部勞動(公務人力)市場供需分析

內部勞動市場指的就是政府內部的公務人力市場，形成的主要原因在於終生僱用制，人員一旦進用，內部職缺均由內部人員晉升遞補，形成一個封閉的內部人力市場。員工可以在同一個組織裡完成一生的職涯發展，員工由基層進入組織，隨著技能與成就的增長逐漸晉升。

其與外部人力市場最大的差異，在於非以價格(工資)競爭為主要手段，因為缺乏競爭性，多半採用管理手段達到人力供需的均衡。當員工進入組織之後，員工之間雖然彼此競爭，但是不必直接與組織外的人競爭，故較不受外部勞動市場的力量所支配。

其最大優點在於除了退休離職外，人員流動性低，維持組織的穩定，符合政府組織的需要。另一項特徵則是，中間缺乏新血注入，組織必須進行人力資本投資與良好的激勵措施，以提升人力素質，強化勞動生產力。

所以本節要討論的重點，除了內部人力在中央與地方流動，所產生的問題外，還要討論如何規劃管理政府內部人力向上流動問題；績效管理因為考績效度不佳產生的問題與對策；如何建立績效導向之陞遷機制，滿足高素質人力需求；公務人員薪資結構扭曲，造成人力供給之誤導與資源的浪費；培訓制度如何結合個人職涯規劃，提升人力資本。

以上均是達到內部人力市場供需均衡的管理手段，一旦激勵、陞遷與培訓等管理失當，無法滿足各種職位的人力需求，導致內部人力供需失衡，降低總體生產力，故人力資源管理成為內部人力市場發揮競爭力的重要策略與手段。

壹、未來中央與地方政府公務人力消長與交流

一、現況：

(一) 地方政府員額增加：99 年 12 月 25 日升格或合併升格為直轄

市。另桃園縣亦經核定於100年1月1日準用直轄市相關規定，加上原有的台北市，未來台灣將有6都10縣。依據「地方政府機關組織準則第22條」各縣市可增加人數合計為12,572人。

- (二) **地方政府中高階人力需求增加：**未來地方政府各直轄市新增員額當中，中高階人力需求包括八職等以上職務1,989個，其中簡任職務增加264個。由於原地方機關編制職等較低，但升格直轄市後職等提高，造成中高階人力需求。
- (三) **中央政府員額限縮：**未來5年中央政府機關必須精簡正式職員缺約3,256人，目前尚無職等與類別之限制。
- (四) **中央機關中高階人力充裕：**99年底地方行政機關簡任人員(不含警察人員)，僅有1,208人，只占其總人數的1.13%，未來勢必無法滿足升格後大量高階人力需求。相對中央行政機關簡任人員達8,208人，占其總人數之8.9%，高階人才明顯較為充裕。

二、實證分析與論述：

- (一) **地方政府人力供給來源：**地方政府職務出缺，人力供給來源可經由地方政府內部循序逐級遞補；或以外補方式向中央政府機關尋覓人才。前者之優點是擴大內部陞遷機會，缺點是內部沒有足夠的人才，以滿足人力需求。後者優點在於可以從中央找到經驗素質較佳人選，但會影響機關本身陞遷士氣。
- (二) **中央與地方機關公務人力交流：**依據公務人員陞遷法第2條「公務人員之陞遷，應本人與事適切配合之旨，考量機關特性與職務需要，依資績並重、內陞與外補兼顧原則，採公開、公平、公正方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才。」，所以地方政府中、高階職務出缺，如採外補方式，因為必須公開為之，將有利於中央與地方機關公務人力交流。

三、結論：

- (一) **中央扮演內部人力市場供給角色：**地方機關新增高職等人力

需求，自身人力供給不足。相對未來中央機關人力限縮，釋出人力可適時彌補地方人力之不足，對整體政府人力供需，產生互補作用，不僅可以消彌組織員額變動對公務人力之衝擊，亦可減緩年齡老化趨勢。

- (二) **中央同時成為外部人力市場需求者：**中央機關為減緩人力流向地方之衝擊，更需要積極培育人才，陞補所遺職缺，並從外部市場引進優秀的新進人力，降低人才流失之影響。

四、建議：

- (一) **強化中央與地方中高階人才交流：**配合地方升格院轄市人力擴增，與中央機關人力限縮，增進人力交流，可減緩中央機關年齡老化，地方亦可獲得升格後所需人才。
- (二) **中央替補優秀新進人才：**中央人才移轉地方，可活化中央陞遷管道，替補優秀年輕人才，並有助於減緩中央機構年齡快速老化之衝擊。

貳、建立內部人力供需規劃制度

一、現況：

- (一) 由於公務人員職位出缺，除了初任職位外，均係經由公務體系內部逐級陞遷遞補。所以人力供需關係，就長期而言，所有低一職等人力是高一職等人力的潛在供給，而高一職等人力是低一職等人力的潛在需求。

(二) **陞遷機率**

=人力需求 / 人力供給

=高一職等以上空缺數 / 低一職等人數

1. **九職等陞任十職等為例：**九職等以上簡任官(10-14 等)職位近五年平均約有 8,890 人，每年則約有 572 人退休，可視為對九職等人力需求。同一時間平均約有 14,036 個九職等人員，可視為對簡任十職等的供給，所以平均每年九職等陞遷機率約為 4%(詳表 33)。

2. 八職等陞任九職等為例：九職等以上(9-14 職等)退休人數每年平均約為 3,182 人，相對八職等有 17,807 人，每年遞補陞遷機率達 17.87%。如果不考慮中央與地方人事陞補調動所產生差異，中央陞遷機率又比地方高出許多。

二、實證分析與論述：

人力變遷矩陣(personnel transitional matrix)是一種圖表分析法，須先列出組織在某段時間範圍內所有的職務類別，然後列出各職務別員工，在之後一段時間內的流動情形(以百分比顯示)。利用人力變遷矩陣圖，可說明下列兩項問題：(1)各職務類別下員工之後的去向；(2)各職務類別下員工目前的來源(99 年，吳秉恩)。

三、結論：

- (一) 各項職務陞遷機率亦可依同樣方式估算而得，從各職務每年之陞遷機率，可以幫助瞭解各職務人力供需狀況。譬如，平均每年科長陞任十職等之機率；每年專員陞遷至科長機率等。
- (二) 如果每年均能掌握各項職務之陞遷人數，就可以從時間數列資料，建構人力變遷矩陣，長期觀察評估各項職務因離退產生之人力需求，以及各項職務人力供需與陞遷之相互影響。

四、建議：

試編政府人力變遷矩陣：責成人事與統計單位，試編政府人力變遷矩陣，並嘗試進行分析，各項職務人力之供需情形，輔助公務人力規劃作業。獲得初步成果後，再進一步發展各級政府與各機關之歷史人力變遷矩陣，供作任何政府或機關人員向上流動的評估工具，也可提供縱斷面歷史比較，也可進行機關間相互之比較，以為人力供需與遷調規劃參考。

參、考績缺乏效度，難以發揮人力需求篩選功能

「人力素質的改善，等同人力需求之減少」，這也是研究公務人力供需問題，為何要探討考績制度的原因。目前政府用人並無明顯淘汰機制，屬於永業制，除了基層新進人力，需對外考選外，一旦進入公務體系，就會逐級陞遷，形成封閉的內部人力市場。各個職位出缺，都會有充裕的人力供給，所以人力供給數量不是問題，但是職位出缺是否能夠由優秀人力升補，現有人力素質如何改善，才是內部人力市場核心問題。考績制度是獎優汰劣，提升人力素質，激發生產力之重要手段。所以考績效能之提升，也是政府未來是否能夠精簡人力需求的重要關鍵。

一、現況：

- (一) **基層執行考績作業情形：**年終考績執行過程，多半是年終時各機關將考績乙等比例，分配至各單位，各單位再依比例分配至各科室，科室主管再依據考績名額分配與當年個別事病假等特殊狀況，以及所屬員工作表現，協調考績分配，決定乙等人選。由於科室內業務性質相同，除非有特殊表現者，其餘表現差異有限，所以為了組織和諧，主管多半不會針對同一個人連續考列乙等，所有受考同仁也為了避免辦公室過度競爭，逐漸接受這種輪流的現實(參質化研究)。
- (二) **考績採強制分配制：**前述考績輪流現象是現行制度下的產物，而造成乙等輪流的主要原因，則在於考績比例分配，歷年甲等約占 75%；乙等約占 25%，其餘丙等與丁等所占極微不足 1%。由於乙等比例幾乎占一個單位的四分之一，但其中只有少數表現不佳，其餘工作績效與部分甲等人員表現，並無明顯差異。惟在考績比例限制下，強迫提高乙等比例，一定有人要委屈考列乙等，最好的補救方式，就是將單位內考績無明顯差異者，採輪流考列乙等方式，讓不公平降至最低。這也是單位主管，在現行考績比例制度下，維持公平正義的基本應對策略。

二、實證分析與論述：

- (一) **75%甲等難以獎優：**「文官制度興革規劃方案」第五案，指出在現行實務規定各機關考績考列甲等人數比例 75%限制下，多數人均考列甲等，難以凸顯考績獎勵表現績優之目的。其主要意旨在於二分法無法凸顯績效優良者，所以如何以考績分辨表現績優者，成為關鍵。
- (二) **25%乙等難以懲劣：**單位裡乙等高達四分之一，其中未必均為表現不佳需要改進者，所以乙等難以做為要求改進與懲處之依據，並且仍舊發給考績獎金鼓勵，亦得以晉級與升等，對考列乙等者完全沒有任何警惕作用。
- (三) **考績評核效度不足無法辨識優劣：**以激勵觀點而言，「通通有獎」造成「努力與不努力結果相同」，實即「通通不獎」，完全失去獎勵的效果。台積電採強迫分配制度，僅有 10%考列特優，並有 5%列為需改進並加強輔導。而 IBM 作法相同，百分之 15%至 20%考列「非常好」，50%至 60%為「很好」，仍有 20%至 30%列為「需改進」。其基本精神在於追求「績效不斷改進」(96 年，黃一峰)。
- (四) **績效表現未能合理分配：**組織內成員績效表現，基本上應分為優良、普通與不佳三種，而非現行好壞二種。一般採用強制分配法，對於績效好壞多假設為一左右對稱的鐘型或常態分配。台灣地區多數企業跟外國公司一樣，也大多採用強制分配比例制(93 年，黃同圳)，左右兩尾為優良與不佳者，中間為表現普通者。至於優良與不佳之比例，則視組織內部需要設定，但比例不宜過高，因為比例低，就不容易陷入輪流的窘境。
- (五) **考績效度不足理由：**考績採用強制分配制，但又不採對稱比例分配，75%考列甲等；25%考列乙等強制分配法，與實際組織績效表現不符，無法有效測度公務人力績效，發揮獎優汰劣與績效管理功能。

三、結論：

- (一) **績效與人力需求之關係：**依據勞動生產力的定義是一定期間

內，平均每單位人力之產出，其分子為總產出，分母為總人力投入。所以如果總產出不變，想要精簡人力減少人力需求，則必須提升勞動生產力，以增加每人單位產出貢獻。也就是透過人力素質的改善或績效之提升，以提高組織成員的單位生產力(效率)。換言之，就是讓一個人同一時間完成更多的事，但目前考績評定與事實落差大，難以獎優汰劣，所以無法達到激勵與提高生產力之效果。

- (二) **合理調整考績比例**：單位績效好壞分配之比例，假設為一常態分配，左右兩尾為優良與不佳者，中間為表現普通者。至於優良與不佳之比例，則視組織內部需要設定，但比例不宜過高，因為比例低，就不容易陷入輪流的窘境。如果現行考績比例分配，無法體現組織成員實際之績效表現，就是考績評核方式效度不足。

四、建議：

- (一) **修正考績評等結構**：依據現行「公務人員考績法修正草案」作適度調整。
1. **丙等降級改敘懲處**：丙等為年度內行為不檢或有過失者，依據現行修正草案「留原俸級，並輔導改善；第二次降一級改敘，無級可降時，比照每級俸差減俸，並輔導改善；第三次應辦理資遣或依規定退休。」。由於修正草案第 6 條之 2 所列考列丙等條件，係屬情節嚴重者，留原俸級，並輔導改善，顯無任何懲處，故建議降級改敘懲處，以敬效尤。由於懲處較現行修正草案為重，故其是否仍需要人數比例限制，宜再審慎研酌。
 2. **乙等比例降為 10%並取消獎勵**：乙等屬於年度內表現不佳，工作需要加強改進者，建議比例從 25%降為 10%，不發考績獎金，亦不得晉級，也不能成為升等條件。目前「公務人員考績法施行細則」僅列出不得考列甲等之條件，所以考列乙等者，也全非工作表現欠佳者。但乙等比例降至 10%後，僅限於工作表現不佳且需改進者，所以不再給予獎勵，以達到惕勵作用。

3. **優等比例增加至 15%**：依據「公務人員考績法修正草案」，優等比例定為 5%，由於獎勵幅度過窄，不易達到獎勵標準，恐失去激勵作用。建議擴大獎勵面，提高優等比例至 15%，讓大家勇於表現，相互競爭，並結合陞遷優等加分的連結，擴大激勵效果。至於優等發給 1.5 個月考績獎金，獎金增加的額度，可由乙等減少的獎金充抵，不會額外增加獎金支出。
4. **甲等仍然維持 75%**：甲等的涵義應為在工作表現上不算好(好者為優等)，但也不算壞(壞者為乙等)，屬於尚可，其與目前之甲等之範疇有所不同。雖然甲等仍然維持 75%，但是就整體考績比例，甲等與優等合計占 90%，將可減少改革之阻力。經過考績比例的合理調整，更接近組織績效之合理分配，增進考績效度，擴大競爭誘因，落實績效管理，提升文官效能。

(二) **增加年中考核**：公務人員考績法第 5 條規定：「年終考績應以平時考核為依據。」，但常未能落實辦理，或可考慮除年終考核外，配合平時考核與面談機制，增加年中考核，年底併年終考績，各占 50%，以降低考績流於形式、暈輪效應或單點謬誤等影響，提高考績制度之公平性。但亦需考量行政成本，就整體成本效益作綜合考量。

(三) **考績合理分配優點包括：**

1. **為快速陞遷奠定良好的基礎**：過去有資格陞遷者考績多為甲等，無從分辨績效好壞。若能擴大考績優等比例，可以明顯區辨優劣，提升獎懲、激勵效果，以及優秀人才之拔擢。若能進一步與陞遷配套結合，經常考列優等者，資績分數高就會有優先陞遷機會，同樣達到快速陞遷之功能，勿需另外開闢快速陞遷管道。
2. **減少改革阻力**：考績甲等維持現行 75%水準，可以減少不必要之改革爭議與反彈。乙等從現行約 25%，減少至 10%，除可減少輪流的弊端，達到核實考列的目的，配合乙等取消獎金與晉級規定，更可以警惕績效不佳者，營造競爭與汰劣之環

境。

3. **獎金預算不變獎金結構改變：**乙等取消獎金，移作增加優等獎金用途，總獎金額度不變，但獎金結構改變，達到獎優不獎劣之功能，亦不會增加財政負擔。
4. **有助於長期公務人力素質之提升：**現行甲等 75%；乙 25%，通通獎勵，難以獎優懲劣。若能重新訂定適當之考評比例，區辨優劣，並給予不同的激勵與警惕，以發揮考績獎懲功能，提升工作績效。如能進一步連結陞遷與培訓，讓績優者獲更多的培訓與陞遷機會，將有助於公務人力素質之改善。

肆、建立績效導向之陞遷機制，滿足人力素質需求

陞遷制度的甄審(選)，是拔擢內部人才，滿足相關職位人力需求的方式，有如晉用制度的考選，是引進外部人才，滿足初任職位人力需求的手段。兩者之差別，在於前者是內部人力市場運作方式，人力供給來自組織內部；後者則是外部人力市場運作方式，人力供給來自組織外部。兩者相似之處，在於皆為遴選人才以滿足公務人力需求的方法。這也是為何研究組織內部人力供需時，必須探討陞遷制度之主要原因，唯有公平的陞遷制度，才能滿足各項職位人力需求，同時在維持內部公務人力供需數量均衡外，還能夠達到質的均衡。

一、現況：

- (一) **主管對陞遷影響力大：**公務人員晉陞的方法，包括升官等考試、長官決定及績效考核等三種。在文官體系中，非依「績效考核」為陞遷準據，而單純以「長官決定」方式快速陞遷，破壞文官倫理與公務人員士氣(98 年，彭錦鵬、劉坤億)。我國現行的考績與陞遷制度缺乏連結，且在多數人陞遷績資評分無法區辨優劣情形下，變成以年資與主管為陞遷的主要關鍵。實際上，對於機關慣例與首長心證並無規範(99 年，張瓊玲)。
- (二) **考績僅占資績分數 10%：**若從目前陞遷候選人資績配分觀察，共同選項占 40 分，個別選項占 40 分，機關首長綜合考評

20 分。共同選項當中，年資與考績各占 10 分，換言之，工作績效僅占陞遷配分的十分之一，所以難以達成績效陞遷的目的。另在個別選項當中，發展潛能與領導能力配分約為 20 分，但其分數多由主管決定，並非完全反映潛能與領導分數。另外加上首長決定之綜合考評 20 分，上級主管可以決定的分數合計高達 40 分(參表 42)。

- (三) **目前中、低階陞遷仍以資歷為優先考量：**經質化研究結果發現，中低階陞遷實務上，多以資歷為優先考量。經本研究統計顯示，中低職等之求供倍數較高，也就是說中低階職位多，陞遷機會大，所以多能循序陞遷。

二、實證分析與論述：

- (一) **績效應是陞遷充要條件：**現行陞遷資績評分考績僅占 10%，不僅比重偏低，又因為大家多為甲等(比重占 75%)，考績分數相近，所以在整體資績評分當中幾乎不發生作用。以至於獲得陞遷者，工作績效不見得好；工作績效好的，也不見得佔有陞遷優勢。不如多念英文，只要通過英語能力測驗檢定，所獲得之加分，每次陞遷均可適用，其所超越同儕的分數，遠勝過年年努力工作大家同獲甲等之結果。
- (二) **首長用人權限：**依據「公務人員陞遷法」第 10 條規定，機關一級主管以上職務，得免經甄審(選)，由本機關或其上級機關首長逕行核定。其餘以下職務陞遷，才必須辦理甄審(選)，由人事單位就具有擬陞遷職務任用資格人選，依積分高低順序或資格條件造列名冊辦理。又在資績評分當中首長綜合評分有占 20%，使得首長有絕對的用人權力。
- (三) **首長評分缺乏標準：**綜合考評由首長給分，表面上似乎是尊重首長用人權的表現，然而在資績評分表實際操作上，除了標準內容不明確(均屬一般性、原則性)，以及考評技術(首長對於所有應徵者條件、能力不一定完全瞭解，而難以作客觀評量)的障礙外，更可能因為綜合考評一項分數，而完全改變評量的結果(98 年，黃煥榮)。
- (四) **主管裁量權太大：**依據本研究深度訪談結果，發現大家一致

認為主管在陞遷過程中裁量權太大，雖然並不表示主管一定會偏私，但是相對壓縮了制度的空間。人事甄審會多扮演核算分數的角色，大家對於主管核定分數都會尊重，票選委員少有發言空間與影響力，降低人事甄審會功能。首長用人權雖然重要，但是事務官是永久的，一旦用錯人給後來人留下很大的問題。

- (五) **主管用人不當卻無課責**：主管用人權固然重要，但是必須權責相符，目前賦予主管用人權力外，對於主管用人不當，並無任何課責，容易形成流弊。

三、 結論：

- (一) **考績占陞遷資績配分過低**：考績分數僅占資績評分之 10%，如何能夠拔擢績優人才。現行甲等約占 75%，在多數人均為甲等情形下，每個候選人之間，考績分數無明顯之差異，也是導致考績在陞遷過程當中，無法發揮分辨優劣之功能。
- (二) **考績與陞遷的關聯性不夠**：陞遷機制當中，為何績效良好人員，不一定能脫穎而出？問題出在考績與陞遷的關聯性不夠，現行陞遷評分標準，考績僅占 10%，不但比重偏低，且甲等每年 2 分，乙等每年 1.6 分，表現好者累計五年甲等才 10 分；表現不佳者累計 5 年乙等也有 8 分，根本無法顯現績效優劣差異，年資與主管心證變成了重要依據。
- (三) **「發展潛能」與「領導能力」分數難以客觀**：「發展潛能」與「領導能力」是高階人力必須具備之條件，行政院頒布之評分標準表規定「個別選項」40 分部分，項目及其配分，應經甄審委員會通過後，提報機關首長核定。個別選項中除英語能力有統一標準外，其餘得另再增訂加計分數之評分標準。但是各機關對於發展潛能與領導能力兩項，似未有統一標準，即便是有統一標準，也不容易客觀，以致於變成主管之權責分數，擴大個人之主觀影響，亦未能兼顧發展潛力。
- (四) **首長用人權與工作績效之間的衡平性**：現行「綜合考評」20 分，係由機關首長考評，由於比重偏高，可以輕易改變「共同選項」與「個別選項」的評分結果。由於機關首長對於一

級主管及以上職務，無須經甄審（選），有完全的核定權。故在其他職務甄審（選）時，有必要適當降低評分比重，以取得首長用人權與工作績效之間的衡平性。如果一級主管以下人員之陞遷，能夠維持績效的客觀性，未來首長更容易從中挑選一級主管人選。

四、建議：

（一）修正資績評分比重：

1. **提高考績分數至 30 分：**資績評分表中之考績評分，配合考績優等制度，從 10 分提高至 30 分，「共同選項」配合從 40 分增加至 60 分。分數計算方式，最近五年內考績乙等(含)以下 0 分，甲等 1 分。考績優等者由於是每年工作表現前 15%的優秀人員，也是歷屆主管對其績效表現的肯定，陞遷時資績分數計算，可按五年內優等次數加重計分，譬如優等基本分與甲等相同為 1 分外，五年內有一次考列優等加 1 分；若有二次考列優等則加 3 分；若有三次考列優等加 6 分，餘類推之四次加 10 分；五次加 15 分；若有連續二年優等加 5 分，連續三年優等加 10 分。如果 5 年均為優等，基本分 5 分、加分 15 分、連續優等給 10 分，合計總分最高為 30 分。
2. **「發展潛能」與「領導能力」納入培訓評鑑機制：**「個別選項」從 40 分略降至 35 分，另「個別選項」中有關「發展潛能」與「領導能力」也避免由主管主觀認定，或可仿效英語能力，通過英語能力測驗檢定之加分之規定，將「發展潛能」與「領導能力」列入培訓課程，並建立評鑑機制。
3. **降低首長綜合考評分數：**機關首長對於一級主管以下職務之陞遷候選人，未必熟悉與瞭解，如考慮任用需要酌予加分，只能改變候選人資績評分順序，但是不宜全盤改變「共同選項」、「個別選項」的評分結果，以保持客觀，故建議首長「綜合考評」從 20 分降為 5 分。

（二）輔以培訓配套措施兼顧發展潛力：對於發展潛能與領導能力

配分，改以公務人員在晉升官等之前，有系統規劃相關制度性培訓，設計「發展潛能」與「領導能力」課程，結訓時依照成績常態化評定給分，作為日後陞遷資績評分重要依據。以客觀的培訓與評鑑給分方式，取代主管的主觀認定，同時兼顧各官等不同之職能需求，以公正、公平、透明方式，進行人事甄選。

- (三) **形成快速陞遷管道：**由於考績是歷年主管所評定，五年內考列優等愈多，表示歷年主管對其工作績效之肯定，資績分數也愈高。所以考績愈好，陞遷機會也愈多，自然形成快速陞遷管道。至於現行公務人員考績法修正草案，希望藉由公務人員陞遷法配套修正，凡 3 年內 2 年考績優等者得優先陞任，建立快速陞遷管道。兩相比較，前者以 5 年考績比較，並納入正式陞遷機制宏觀比較，結果較為客觀；後者脫離正式陞遷機制，以個案處理，其公平性更需謹慎。

伍、配合職涯發展，提升人力素質

一、現況：

- (一) **培訓機構分工：**現行政府對於公務人員之訓練負責機關，主要是公務人員保障暨培訓委員會與行政院人事行政局，以及各個主管機關負責。保訓會是負責有關全國一致性質之公務人員訓練進修法制之研擬事項，以及公務人員考試錄取人員訓練、升官等訓練、行政中立訓練、高階公務人員之中長期培訓事項；行政院以外機關人事人員訓練也由保訓會負責辦理，並由國家文官學院負責相關訓練執行事項。至於人事局則負責行政院所屬公務人員訓練及進修之協調、審議及執行規劃事項、行政院所屬機關中高級公務人員之管理發展訓練及行政院暨所屬機關人事人員訓練，執行工作是由所屬的公務人力發展中心或地方行政研習中心負責。另外，各主管機關及其所屬機關則負責辦理各種專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及其他訓練。
- (二) **培訓成效：**99 年公務人員參與各項在職訓練時數，以升官等訓練平均每人 142.7 小時最長；其次為專業訓練平均每人為

81.7 小時；初任各官等主管人員訓練平均每人 34.2 小時；一般管理訓練平均每人 20.1 小時。全年平均每人參加 25.3 次訓練，平均每人接受 101.2 小時訓練，平均每人每次訓練時間為 4 小時。

二、實證分析與論述：

- (一) **訓練過於頻繁零碎**：學習的目的是要能夠導致工作行為之改變，所以必須是有計畫、有目的的，而非偶然的學習。無論是專業知識也好，管理知能也罷，不可能從零碎的學習當中有效的成長。
- (二) **缺乏學習動機**：從個人學習意願分析，年齡愈大、企圖心愈低，較不願接受訓練。低階培訓意願較高，高階培訓意願較低。因為在陞遷資績評分當中，培訓占一定比例之分數，雖然不是決定性因素，但是必需要參加。我國公務人員平均年齡超過 43 歲，有一半的人都已經過了訓練與教育的黃金期，對於個人而言，因為學習運用年限短，不但人力資本的投資期望報酬遞減，學習上也力不從心，甚至抗拒學習。至於培訓成績，亦未與考績、陞遷密切結合，無法激勵參訓意願。
- (三) **缺乏主管支持**：有時候單位主管會扮演培訓制度的無形障礙，許多主管是業務取向，深怕人員調訓，影響到單位工作績效與內部工作平衡，不支持訓練。
- (四) **高階人才培訓略嫌太晚**：目前我國簡任高階文官的年齡觀察，簡任平均年齡 52.89 歲，十職等 51.31 歲，扣掉與 9 職等年齡差距 3.22 歲，初任簡任官等年齡約在 45-48 歲左右。人生已經走入維持期(45-65 歲)，成長動能不再，甚或停滯、衰退，學習成效有限。文官制度興革規劃方案建議：「建構高階文官帶狀培訓體系，由國家文官學院開設相關之帶狀訓練課程，從列入培訓名單之簡任第十職等之優秀文官起即予培訓，對於將任高階主管人員實施中長期之訓練。」，但是否已經過了培訓之黃金期。

三、結論：

- (一) **培訓策略調整**：人事行政局辦理整體與實務訓練，保訓會負責高階文官與升等訓練，培訓效果反應都還不錯。所以並非執行面問題，而必須在策略面進行改善。
- (二) **把握生涯階段**：依據生涯發展分為幾個階段，在 25 至 45 歲期間為「建立期」，在這個時期，個人精力充沛，創造力與自主性旺盛，是生涯開拓和成長階段，有機會在組織中顯示重要性，獲得寶貴的工作經驗，並對自己可望進階管道做長程規劃(87 年，張火燦)。
- (三) **考、訓、用之結合**：運用培訓功能，建立能力評鑑機制，評定「發展潛能」與「領導能力」成績，納入陞遷資績評分，更有助於篩選優秀高階文官。若從人力投資的成本效益分析，愈早進行人力投資，回收期長，有助於政府整體人力投資報酬之提升。

四、建議：

- (一) **訓練內容設計**：有系統的整合零碎訓練資源，針對公務人員核心能力，設計有系統的訓練學程，強化訓練成效。
- (二) **培訓資源分配**：加強對自我成長較強同仁之人力資源投資，受訓資格應以考績優異者優先，工作績效愈好，可獲的良好的培育機會。工作再忙碌，也要強制參加，落實代理制度。
- (三) **配合生涯規劃**：就目前終身雇用制度下，因為無法進行淘汰，所以從人力資源運用觀點，就是將現有人力做最充分之發揮。首先應該把握公務人員黃金學習階段，對於積極進取者，進行人力資本投資，在 25 至 45 歲期間為「建立期」就要進行完整的培訓。
- (四) **建立培訓評鑑機制**：運用培訓評鑑機制，早期篩選優秀高階文官，及早選定人才培育對象，有助於高階文官人力投資報酬之提升。訓練課程納入評鑑制度，譬如領導與激勵學程當中，同時進行學員的領導能力評鑑，作為陞遷時資績評分「發展潛能」與「領導能力」分數依據，避免主管主觀評分，喪失陞遷之公平性。

第八章 結論與建議

經檢討政府外部與內部人力資源環境，發掘影響公務人力供需發展之因素，從公務人力供給與需求分析預測，探討對公務人力的影響與衝擊。並從「公務人力結構」、「外部勞動市場供需」與「內部勞動市場供需」三個層面，對於未來人力發展提出綜合分析結論與策略方向，期能有效掌握公務人力資源，作為擬定政策方向及文官法制之參考。

壹、公務人力結構

- 一、增進中央與地方人事交流，緩和公務人員年齡與年資老化衝擊，達成「人才」與「人力」之雙向均衡。
- 二、適度引導初任公務職位起薪與民間薪資水準看齊，改善公務人力低度運用現象。

貳、外部勞動市場供需

- 一、推動人格評鑑制度，增進考選效度，引進態度積極之優秀人才。
- 二、對國外開放人力市場，增進國內人力供給，減緩民間對公務人力之排擠，降低少子化衝擊。
- 三、配合高齡化趨勢，逐步延長退休年齡，充分運用現有人力，緩和人力需求成長，降低財政負擔。
- 四、漸進調整公務人員薪資結構，減少高資低用現象，吸引高階人才。

參、內部勞動市場供需

- 一、改革考績制度，增進考績效度，明辨優劣強化競爭，提升人力素質。
- 二、建立績效陞遷制度，結合考績、訓練與甄審，快速拔擢優秀人才。
- 三、充實人力供需規劃相關統計資訊，建立全國性靜態與動態時間數列人力資料供應平台。

根據前述策略方向，僅提出推動執行建議方案於下列各節：

第一節 公務人力結構

建議方案	期程	推動事項	辦理機關	
			主辦	協辦
年齡與年資結構老化因應方案	立即可行建議	● 策略說明：公務人員年齡逐漸老化，並受「公務人員退休法」85 制延緩退休年齡影響，未來面臨公務人力年齡加速老化情勢。為減緩老化衝擊，可應用中央與地方機關年齡差異，以及因應法令對中央人員限縮與地方人員擴增現況，增進人力交流，平衡中央與地方機關人力消長與年齡差異。 ● 推動方式： 1. 強化中央與地方中高階人才交流：配合地方升格院轄市人力擴增，與中央機關人力限縮，增進人力交流，可減緩中央機關年齡老化，地方亦可獲得升格後所需人才。 2. 中央機關替補優秀新進人力：中央人才移轉地方，可活化中央陞遷管道，替補優秀年輕人力，並有助於減緩中央機構年齡快速老化之衝擊。	銓敘部、人事行政局	
改善公務人力低度運用	長期性建議	● 策略說明：低階公務員初任薪資遠高於民間水準，導致「高資低考」與「高資低用」情形嚴重。若能適度引導薪資降低，有助於人力資源正確配置。同時，減少因「高資低	人事行政局	行政院主計處

方案		用」所可能影響到工作滿意度、工作態度與生產力等人力資源管理問題。 ● 推動方式： 1. 適度引導初任職位起薪與民間薪資水準看齊：由於初等或普通考試起薪高於民間薪資太多，不宜再調升考試初任職位起薪，適度引導與民間薪資水準看齊，不但可以改變民眾對公務員待遇偏高之印象，同時亦可減少高等教育人力供給過度，降低「高資低考」與「高資低用」現象，避免造成人力資源的浪費。 2. 節省經費適度調高高階職位待遇：在總人事經費不變原則下，抑制低階待遇成長，逐步拉近與民間待遇之差距。所餘經費移作中、高階職位之調整，以吸引更多民間優秀人才，投考中高階公務員，以利於整體公務人力素質結構的合理調整。		
運用政府優渥條件強化人力素質	長期性建議	● 策略說明：相對民間企業，政府擁有較穩定的工作環境、優厚的待遇薪資、良好的陞遷機會、合理的工作時間，更應該利用本身優勢條件，提升公務人力素質，對外強化與民間人才競爭；對內建立績效導向之競爭文化。 ● 推動方式： 1. 對外提高考試效度，考選民間優秀人才：採多元評量方式作為取才手	考選部、銓敘部	

		段，考試加成錄取，並於在職前訓練與機關實務訓練期間，經人格特質測驗與評鑑，淘汰部分人選，確保錄取者之專業、態度、能力等特質。 2. 對內強化績效陞遷，拔擢培育優秀人才：以考績制度改革為本，本綜覈名實、信賞必罰之旨，落實績效陞遷制度，以拔擢優秀人才，建立更為開放的競爭環境。		
--	--	--	--	--

第二節 外部勞動市場

建議方案	期程	推動事項	辦理機關	
			主辦	協辦
考選效度改進方案	長期性建議	● 策略說明：選才若以「知識(Knowledge)」和「技能(Skill)」與「態度(Attitude)」，為組織用人的標準，顯然考試選才效度不足，且為公務與學界共同之認知。 ● 推動方式：除現行考試外，採多元評量方式，另外在訓練與試用階段，進行分階段篩選。 1. 第一階段：可以依據考試成績加成錄取，並在職前訓練期間，經人格特質測驗與評鑑方式，淘汰部分人選。 2. 第二階段：再於機關實習期間，由主管進行最後淘汰。最後錄取人數與原需用人數相同。	考選部、銓敘部	人事行政局
降低少子化對公務人力供給影響方案	長期性建議	● 策略說明：除從減少政府人力需求著手外，在增加人力供給方面，則需強化政府人力競爭機制，吸引優秀人才；對外開放人力市場，降低人力供給減少之衝擊。 ● 推動方式： 1. 改善高階文官待遇：對內應就職位高低設定合理工資水準，反應生產力與實質貢獻，達到內部之公平性。同時拉近與民間工資差距，達到	銓敘部、人事行政局	經建會

		外部之公平性，以增進民間人力供給意願。 2. 對國外開放人力市場：實應儘速修訂不合時宜的法令規定，對國外開放人力市場，擴大勞動供給來源。 3. 其他減少公務人力需求措施：包括提升人力素質、減化公務流程、非典型人力運用、延長退休年齡等活化人力措施，都是未來減少公務人力需求可以嘗試的方向。		
高齡化社會因應方案	長期性建議	● 策略說明：可運用國民健康改善高齡化趨勢，延長退休年齡降低人力需求，以減緩少子化造成人力供給減少之衝擊。目前「公務人員退休法」採漸進 85 制，逐步延後公務人員退休年齡，當可適時抑制對政府公務人力需求之成長，達到人力供需平衡之目標。 ● 推動方式： 未來退休年齡逐步漸進至 90 制： 未來長期(10 年後)仍可考量政府組織人力實際需求，以及少子化對人力供給產生之影響，退休條件逐步採取 90 制，公務人員任職滿 30 年自願退休者，以年滿 60 歲為支領月退休金之年齡條件。進一步延長公務人員退休年齡，作為人力供需政策之調整工具。	銓敘部	

改善薪資結構方案	長期性建議	● 策略說明：公務人員薪資在於「結構不合理」而非「薪資不合理」，並造成人力資源與公帑雙重浪費，應該朝合理薪資結構調整。 ● 推動方式：(同改善公務人力低度運用現象) 1. 適度引導初任職位起薪與民間薪資水準看齊：由於初等或普通考試起薪高於民間薪資太多，不宜再調升考試初任職位起薪，適度引導與民間薪資水準看齊，不但可以改變民眾對公務員待遇偏高之印象，同時亦可減少高等教育人力供給過度，降低「高資低考」與「高資低用」現象，避免造成人力資源的浪費。 2. 擴大高低階職位調薪差距：日後調薪幅度依照職等，職位愈高調薪幅度愈大，以符合「內部公平性」與「外部公平性」。	銓敘部	行政院主計處
----------	-------	--	-----	--------

第三節 內部勞動市場

建議方案	期程	推動事項	辦理機關	
			主辦	協辦
中央與地方人力交流方案	立即可行建議	● 策略說明：地方機關新增中高職等人力需求，自身人力供給不足。相對未來中央機關人力限縮，可釋出人力，適時彌補地方人力之不足，對整體政府人力供需，產生互補作用，不僅可以消彌組織員額變動對公務人力之衝擊，亦可減緩年齡老化趨勢。 ● 推動方式：(同年齡與年資結構老化因應方案) 1. 強化中央與地方中高階人才交流：配合地方升格院轄市人力擴增，與中央機關人力限縮，增進人力交流，可減緩中央機關年齡老化，地方亦可獲得升格後所需人才。 2. 中央替補優秀新進人才：中央人才移轉地方，可活化中央陞遷管道，替補優秀年輕人才，並有助於減緩中央機構年齡快速老化之衝擊。	銓敘部、人事行政局	
建立內部人力供需規劃	長期性建議	● 策略說明：如果每年均能掌握各職位之陞遷人數，就可以從時間數列資料，建構人力變遷矩陣，長期觀察評估因離退產生之人力需求，以及各項職位人力供給與陞遷之相互	銓敘部 人事行政局	考試院

方案		影響。。 ● 推動方式： ■ 試編政府人力變遷矩陣：責成人事與統計單位，試編全國人力供需變遷矩陣，並嘗試進行分析，各種職務人力供需狀況，輔助公務人力規劃作業。獲得初步成果後，再進一步發展各級政府與各機關之歷史人力變遷矩陣，以為人力供需與遷調規劃參考。		
考績效度改革方案	立即可行建議	● 策略說明：年終考績採 75%考列甲等；25%考列乙等強制分配法，無法有效測量公務人員實際之工作績效。 ● 推動方式： 1. 修正考績法有關評等結構： (1) 丙等降級改敘懲處：丙等為年度內行為不檢或有過失者，留原俸級，並輔導改善，顯無任何懲處，故應降級改敘懲處以敬效尤。由於懲罰較為嚴格，故對於是否需要強制比例規定，宜再斟酌。 (2) 乙等比例降為 10%並取消獎勵：乙等比例降至 10%後，僅限於工作表現不佳且需改進者，所以不再給予獎勵，以達到惕勵作用。 (3) 優等比例增加至 15%：擴大獎勵面，提高優等比例至 15%，讓大家勇於表現，相互競爭，並結合陞遷	銓敘部	人事行政局

		時優等加分的連結，擴大激勵效果。 (4) 甲等仍然維持 75%：甲等的涵義應為在工作表現上不算好(好為優等)，但也不算壞(壞為乙等)，屬於尚可範圍，其與目前之甲等之範疇有所不同。 2. 增加年中考核：配合平時考核與面談機制，舉辦年中考核，年底併年終考績，各占 50%，以降低考績流於形式、暈輪效應或單點謬誤等影響，提高考績制度之公平性。但亦需考量行政成本，就整體成本效益作綜合考量。		
績效陞遷制度改革方案	立即可行建議	● 策略說明：我國現行的考績與陞遷制度缺乏連結，且在多數人陞遷績資評分無法區辨優劣情形下，導致以年資與主管為陞遷的主要關鍵。績效陞遷制度之建立，有助於拔擢優秀人才，增進政府效能。 ● 推動方式： 1. 修改資績評分比重： (1) 提高考績分數至 30 分：資績評分表中之考績評分，配合考績優等制度，從 10 分提高至 30 分，「共同選項」配合從 40 分增加至 60 分。分數計算方式最近五年內考績乙等(含)以下 0 分，甲等 1 分。考績優等者由於是每年工作表現前 15%的優秀人員，也	銓敘部保訓會	人事行政局

		是歷屆主管對其績效表現的肯定，陞遷時資績分數計算，可按五年內優等次數加重計分，譬如優等基本分與甲等相同為1分外，五年內有一次考列優等加1分；若有二次考列優等則加3分；若有三次考列優等加6分，餘類推之四次加10分；五次加15分；若有連續二年優等加5分，連續三年優等加10分，總分最高為30分。 (2) 「發展潛能」與「領導能力」納入培訓評鑑機制：「個別選項」從40分略降至35分，另「個別選項」中有關「發展潛能」與「領導能力」也避免由主管主觀認定，宜納入培訓制度，建立評鑑機制。 (3) 降低首長綜合考評分數：機關首長對於一級主管以下職務，可考慮任用需要酌予加分，但是不宜全盤改變「共同選項」、「個別選項」的評分結果，故建議首長「綜合考評」從20分降為5分。 2. 輔以培訓配套措施兼顧發展潛力：對於發展潛能與領導能力配分，改以公務人員在晉升官等之前，有系統規劃相關制度性培訓，設計發展潛能與領導能力課程，結訓時依照成績常態化評定給分，作為日後陞		
--	--	--	--	--

		遷資績評分重要依據。以客觀的培訓與評鑑給分方式，取代主管的主觀認定，同時兼顧各官等不同之職能需求，以公正、公平、透明方式，進行人事甄選。 3. 形成快速陞遷管道：由於考績是歷年主管所評定，五年內考列優等愈多，表示歷年主管對其工作績效之肯定，資績分數也愈高。所以考績愈好，陞遷機會也愈多，自然形成快速陞遷管道，無須在現行制度外另闢快速陞遷管道。		
結合考、訓、用之快速陞遷機制方案	長期性建議	● 策略說明：運用考績、陞遷與培訓評鑑機制，早期篩選優秀高階文官，及早選定人才培育對象，達到快速陞遷功能。 ● 推動方式： 1. 考績改革：合理改進現行考績分配比例，增進考績效度。 2. 陞遷改革：強化績效陞遷機制，減少人為主觀影響，兼顧主管用人權與工作績效之衡平性，客觀拔擢優秀人才，達到快速陞遷功能。 3. 培訓評鑑配套機制：運用培訓功能，建立能力評鑑機制，評定「發展潛能」與「領導能力」成績，納入陞遷資績評分，更有助於篩選優秀高階文官。	銓敘部	人事行政局 保訓會

健全 公務 人力 統計 方案	長期 性 建 議	● 策略說明：強化全國公務人力資源管理與運用之前題，在於公務人力資料之充實與完整，提供最詳實正確的數據，作為決策參考。 ● 推動方式： 1. 編布全國公務人員統計：現行銓敘部與人事行政局所編布之公務人力統計資料，均僅限於各該機關職務範圍之統計，故應進一步規劃編布完整之全國公務人力統計。 2. 充實公務人力動態統計：現行公務統計資料，較偏重年底靜態資料之統計，缺乏對於年度中各類人力動態資料之蒐集整理，包括公務人力的各種職位之退休、辭職、解雇、資遣、死亡；陞遷、平調、降調；以及內升、外補等動態統計資料，以上皆為研究公務人力資源管理的重要資訊，均宜有系統的蒐集整理編布。 3. 強化地方公務人力統計：現行地方公務人員統計資料，若與中央比較內容嚴重不足，如欲進一步掌握地方公務人力運用與規劃，必須先充實地方公務人力統計。	銓敘 部 人事 行政 局	考試 院
----------------------------	-------------------	--	--------------------------	---------

文獻參考

1. 104 人力銀行，100 年，「轉職專區」，
http://www.104.com.tw/project/changejob/ch01_22.htm
2. Cheers 雜誌，99 年與 100 年，「年新生代最嚮往 100 大企業調查」
3. Cheers 雜誌，99 年與 100 年，「企業最愛大學生調查」
4. TVBS，99 年，「公務人員考績法民調」
5. U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT，2011，「SALARY TABLE 2011-GS」
6. 中央研究院，100 年，《人才宣言：呼籲重視人才供需失衡問題》，公共事務組
7. 公務員保障培訓委員會，100 年，「99 年公務員保障培訓統計年報」
8. 公務員保障培訓委員會，99 年，「公務人員培訓運用人格測驗評量機制之研發」
9. 內政部，99 年，「中華民國人口統計年刊」
10. 行政院研考會，98 年，「台灣民眾政治信任與政策偏好」民意調查
11. 行政院經建會，99 年，「2010 年至 2060 年台灣人口推計」
12. 行政院經建會，99 年，「人才培育方案」，台灣經濟論衡，Vol. 8 _No. 9
13. 行政院主計處，100 年，「7 月人力資源調查月報」
14. 行政院主計處，99 年，「人力運用調查報告」
15. 行政院主計處，歷年「中央政府總預算書」
16. 行政院人事行政局，98 年，「線上職能評鑑系報告」，中部地方研究中心
17. 行政院人事行政局，95 年，「我國公務人員退休制度改為 85 制後之影響－從退撫行為改變所造成的人事經費變動來看」
18. 行政院人事行政局，94 年，「行政院推動策略性人力資源管理說明資料」
19. 行政院人事行政局，95 年，「九十四年度行政院整體公務人力資本衡量解讀分析報告」

20. 行政院人事行政局，94 年，「九十三年度行政院整體公務人力資本衡量解讀分析報告」
21. 行政院人事行政局，91-99 年，人事統計
22. 行政院人事行政局，100 年，「行政院所屬各機關高普考試分發作業」
23. 行政院研考會，98 年，「我國公務人力資源改革方向之研究」
24. 行政院研考會，97 年，「民眾對公共領域信任度與政府形象的看法」民意調查
25. 行政院研考會，98 年，「台灣民眾政治信任與政策偏好」民意調查結果
26. 行政院勞委會，98 年，「因應『東協加中、東協加日、東協加韓』兩岸簽署 ECFA 對我國就業市場之影響評估」研究報告
27. 行政院勞委會，99 年，「99 年職類別薪資調查」
28. 台灣省 23 縣市，99 年，「台灣省各縣市統計要覽」
29. 考試院，98 年，「文官制度興革規劃方案」
30. 考試院，100 年，「高階文官飛躍方案-100 年試辦計畫」
31. 考試院，100 年，「統計題要」，統計室
32. 考選部，99 年，「考選統計」，統計室
33. 銓敘部，98 年，「公務人員退休法修正草案總說明及條文對照表（送立法院）」
34. 銓敘部，99 年，「公務人員考績法修正草案說帖」
35. 銓敘部，91-99 年，「銓敘統計年報」，統計室
36. 銓敘部，99 年，「99 年下半年全國公務人力素質統計報告」
37. 教育部，95 年，「因應人口結構變遷之教育對策」
38. 天下雜誌，99 年，「關院長專訪」
39. 遠見雜誌，99 年，「人民真的認為 公務員表現好嗎？（關院長專訪）」，294 期，12 月號
40. 王輝煌，94 年，「英國文官體制與民主政治：一個以內部勞動市場為基礎的理論建構」，台灣國際研究季刊，第 1 卷第 2 期，頁 159-209
41. 江明修，99 年，「我國高階文官培訓之前瞻研究」，考試院專題研究
42. 呂育誠，94 年「營造符合機關與人員雙向需求的公務人力甄補思

- 維-兼論英美兩國的施行經驗」，國家菁英，卷 1 期 4，頁 109-130
43. 呂育誠，95 年「策略性人力資源管理意涵及在我國推動的展望」，推動策略性人力資源管理建構效能政府學術研討會，台北：人事行政局
44. 吳泰成，94 年，「建構績效導向的考績制度」，考銓季刊，43 期，頁 1-10
45. 吳秉恩，99 年，《人力資源管理：理論與實務》，台北：華泰文化
46. 吳三靈、王崇斌，95 年，「公務人力資源管理導入核心能力之研究：以考選及培訓為導入策略」，國家菁英季刊，第 2 卷，第 4 期，頁 25-42
47. 吳瓊恩等，95 年，《公共人力資源管理》，台北：智勝文化
48. 邱志淳，95 年，「公務人力資本發展策略之研究」，推動策略性人力資源管理，建構效能政府學術研討會
49. 范祥偉，99 年，「以績效導向建構我國高階文官特別管理制度之探討」，研考雙月刊，第 34 卷第 3 期
50. 胡悅倫，99 年，「人格測驗在國家選才上之使用與發展」，菁英月刊
51. 施能傑，93 年，「建立組織績效管理引導員工績效評估的制度」，考銓季刊，37 期，頁 79-94
52. 施能傑，98 年，「公務人力年齡結構分析及對人力資源管理的意涵」，文官制度季刊· 第一卷第三期，頁 1-24
53. 徐明珠，98 年，「人才培育之整合觀點：由職能標準切入教、考、訓、用合」，國政研究報告
54. 席代麟，99 年，「中央政府跨機關員額總量管制」，人事行政局專題研究
55. 陳如山，85 年，「成人發展與適應」，國立空中大學，第八章補充教材
56. 陳敦源，99 年，「我國考績制度之檢視—從循證理論、正義觀點及參與管理角度檢視」，考銓研究報告
57. 陳敦源、蘇孔志、簡鈺肆、陳序廷，民國 100 年，「論資排輩還是工作表現」，文官制度季刊，第三卷第 1 期
58. 陳紹元，99 年，「公務人員考績法修正草案及實施面談機制簡報

- 」，中研院人事處
59. 陳玉芳，94 年，「未來就業人力需求之預測研究」，行政院勞工委員會出國報告
 60. 陳文獻，93 年，「人力資本投資與組織績效之關聯」，中央大學碩士論文
 61. 曹俊漢、仇桂美，99 年，「面對全球化我國文官甄才與培訓機制的轉型趨勢」考試院委託研究報告，台北市：考試院
 62. 黃同圳、L. L. Byars，93 年，《人力資源管理》，台北：普林斯頓
 63. 黃一峰，96 年，「考績改革的目的是提昇績效」，國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/1045>
 64. 黃煥榮，98 年，「強化績效導向及核心能力評量陞遷制度之研究」，人事行政局專案研究
 65. 莊俊儒、胡悅倫，99 年，「公務人員培訓運用人格測驗評量機制之研發」，公務員保障培訓委員會研究計畫
 66. 張火燦，87 年，《策略性人力資源管理》，台北：揚智
 67. 張四明，99 年，「行政院施政績效評估制度之運作經驗與改革方向」，研考雙月刊第 33 卷第 5 期，頁 45-58
 68. 張四明，99 年，「政府施政績效評估制度之實證分析」，研考雙月刊第 34 卷第 3 期，P20-31
 69. 張添洲，82 年，《生涯發展與規劃》，台北：五南圖書出版有限公司
 70. 張瑞濱、賀力行，92 年，「從訓練需求評估論公務人員訓練進修之策略」，人力資源管理學報，第三卷第一期，頁 081-111
 71. 張瓊玲，99 年，「公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議」，考試院專題研究
 72. 彭錦鵬、劉坤億，98 年，「我國公務人力資源改革方向之研究」，研考會成果發表會
 73. 楊寬基，99 年，「試辦導入公務人員職能評鑑進行能力盤點」，公務人員保障暨培訓委員會專案研究
 74. 楊安城，94 年，「我國公務人員考績項目改進之探討」考銓季刊，43 期，頁 162-177
 75. 楊文振，98 年，「精進我國文官制度取才、育才、用才、留才，提升國家競爭力－從新加坡談起」考試院專題研究

76. 蔡祈賢，97 年，《公務人力資源管理》，台北：商周文化
77. 蔡良文 98 年，「公務人員考選體制的新發展方向」，國家菁英季刊，第 5 卷第 3 期，頁 3-17
78. 蔡良文，97 年，《我國文官體制之變革：政府再造的價值》，台北：五南圖書出版有限公司
79. 蔡良文，96 年，「公務人員退撫體制的現況與變革分析」，考銓季刊，期 50，頁 37-70
80. 蔡良文，95 年，「政府改造與彈性用人政策」，考銓季刊，期 46，頁 28-63
81. 蔡良文，95 年，「考試院推動知識管理與人力資源運用之分析」，考銓季刊，期 48，頁 18-33
82. 蔡良文，94 年，「論績效考核與淘汰機制之建立與變革」，考銓季刊，43 期，頁 11-38
83. 蔡秀涓，91 年，「政府部門人力資本理論與應用」，東吳政治學報，第 14 期
84. 蔡憲唐，93 年，「人力低度運用衡量方法之研究」，行政院主計處委託研究
85. 劉坤億、張育哲，98 年，「我國公務人員待遇改進方案之研究」，人事行政局
86. 鄭翔徽，96 年，「外國專業人員移民我國策略選擇之研究」，中山大學博士論文
87. 蘇國賢、陳心田、葉匡時，88 年，「人口結構與組織績效：台灣企業之分析」，台大管理論叢，第 10 卷，第 1 期，頁 1-36
88. 龍文彬，97 年，「重點服務業人才供需調查與推估研究計畫」，經建會專題研究
89. 蘇國賢、陳心田、葉匡時，民國 88 年，「人口結構與組織績效：台灣企業之分析」。台大管理論叢，第 10 卷第 1 期，頁 1-38
90. 關中，97 年「文官制度與考試院」

附件

附件一：公務人員深度訪談大綱

壹、訪談目的

- 一、對於現行人力資源管理措施的看法與改進措施：包括進用、考績、陞遷、薪資、福利、退休、撫卹制度
- 二、公務人員素質：希望瞭解影響公務人力素質的關鍵因素，以及形成之原因？
- 三、如何能夠改善公務人力素質與政府競爭力？

貳、訪談內容(引言)

一、對於現行人事管理制度的看法

- 對於下列人事管理制度的描述，從劣到優給予 1-10 分之評價，嚴重不良 1-2 分；不良 3-4 分；普通 5-6 分；良好 7-8 分；非常良好 9-10 分；並說明現況與形成原因？

- () 考績制度；說明：_____

- 現行考績制度是否恰當？
- 考績制度公平、公正，確能達到獎優汰劣之功能？
- 輪流考列乙等是否是普遍現象，理由為何？
- 員工是否能夠從考績制度，瞭解組織期待，改善工作效能？
- 長官是否能夠無偏私的打考績分數？
- 現行考績制度是否恰當？考績會功能如何？
- 績效表現與陞遷的關聯性如何？
- 您認為組織是否重視績效？並能有效衡量績效？
- 如欲達到提升績效、獎優汰劣的理想考績制度，應如何改進？

- () 進用陞遷制度；說明：_____

- 現行陞遷制度是否恰當？
- 陞遷是否公平、公正，不公平的理由：

- 長官是否都能適當的拔擢人才，原因為何？
- 人事甄審會之功能如何？
- 陞遷管道是否通暢，理由為何？
- 如欲達到用人唯才的理想陞遷制度，應如何改進：
- () 獎懲制度；說明：_____
- 現行獎懲措施是否恰當？
- 獎懲是否公平？
- 獎懲是否即時？
- 獎懲與考績、陞遷關聯性如何？
- 如欲達到激勵與提升士氣的理想獎懲制度，應如何改進：_____
- () 薪資制度；說明：_____
- 現行薪資待遇是否恰當？
- 薪資待遇與民間比較是否公平，理由：_____
- 高、低階公務人員薪資待遇差距是否合理，理由：
- 薪資待遇是否具有激勵作用，理由：
- 如欲達到提升績效的薪資制度，應如何改進：
- () 培訓制度；說明：_____
- 現行培訓制度是否恰當？
- 培訓對工作是否有幫助？
- 培訓是否足夠，哪些不足之處？
- 培訓是否恰當，哪些需要加強？
- 同仁參加培訓意願如何？
- 人力資本之累積（培訓）對於增加績效表現與陞遷報酬關聯性如何，理由_____
- 如欲達到提升人力素質與績效的培訓制度，如何改進？
- () 退撫制度；說明：_____
- 您對現行退休制度的看法？
- 您的退休規劃（您退休之理由）？

- 您機關同仁對退休的一般看法？
- 如欲達到經驗傳承與人力銜接，現行退休制度應如何改進？

二、 對於公務人力素質的看法與評價

- 對於公務人力平均素質的描述，從劣到優 1-10 分，非常拙劣 1 分；非常優秀 10 分；並說明現況與形成原因？

- 您認為那些指標可以衡量公務員素質

-
- () 您認為公務人員都能夠主動充實專業新知；說明：__

- () 您認為公務人員對於工作都有能力充分圓滿完成任務；說明：

- () 您認為公務人員都能夠主動積極解決工作上的問題；說明：__

- () 您認為單位裡的主管普遍都有業務創新能力；說明：

-
- () 您認為單位裡的主管普遍都能夠積極任事；說明：__

- () 您認為單位裡的主管對同仁普遍都有優越的領導能力；說明：

- () 您認為單位裡的主管有充分規劃管理能力；說明：__

- () 其他_____

- () 您認為新進考試分發人員素質如何？

三、 對於以上公務人力素質與人事管理（人力資源管理）的看法，有何改進建議？

四、 受訪者基本資料

- 年齡
- 性別
- 經歷

附件二：非公務人員深度訪談大綱

壹、問題探析

- 一、公務人員供給人格特質：希望瞭解公務人力供給者之特質，並與非公務人力供給者之特質相互比較，期能瞭解公務人力與民間人力是否有本質上之差異？
- 二、政府與民間企業人才競爭，有何優勢與劣勢？
- 三、影響公務人力供給因素為何，吸引優秀人才的條件是什麼？

貳、訪談內容(引言)

- 一、對公務人員之看法（影響公務人力供給因素）？

■ 吸引理由，最關鍵是_____

- 待遇不錯
- 退休優渥
- 工作安定；又有保障
- 工作時間正常，無須日夜加班
- 公務人員社會地位佳
- 周遭朋友同儕都想出任公職
- 可以兼顧家庭與事業
- _____

■ 排拒理由，最關鍵是_____

- 待遇偏低
- 工作呆板；缺乏變化與挑戰
- 民間工作機會多發展佳
- 工作沒有前途
- 缺乏成就感
- 公務人員形象差；沒有尊嚴
- 不容易考
- _____

■ 參加公職考試心路歷程：

- 因為職場不順利受到挫折
- 經濟不景氣，不容易找到理想的工作
- 因為嚮往公職生涯
- 因為家人鼓勵與期待
- 受到周遭朋友同儕影響
- _____

- 公務人員在受訪者心中職業之評價？
 - 公務人員是一個令人羨慕的工作？
 - 你會以成為一個公務人員為榮嗎？
 - 您認為現行公務人員素質如何？
 - 現行公務人員在老百姓心目中的地位如何？
 - 您認為公務人員的地位比起銀行業或電子業員工如何？
 - 您認為未來在民間的成就與從事公務人員，那個會為你帶來較高的成就感？
- 其他評價

二、 民間企業與公務人員之比較（公務人力競爭優勢與劣勢）

- 民間企業工作比較忙碌、清閒、差不多
- 民間企業待遇比較好、比較差、差不多
- 民間企業前途比較佳、比較差、差不多
- 民間企業壓力比較大、比較小、差不多
- 民間企業平均素質比公務人員高、低、差不多
- 對於公務人員其他看法_____

三、 對政府表現之評價（理由、實例）

- 回應民眾要求表現如何？
- 施政績效感受如何？

四、 其他相關想法

- 過去工作心路歷程
- 如果您考上公職，可否描述一下未來，您心目中公務人員的生涯？
- 對公務人員生涯的瞭解與看法？包括薪資、待遇、福利、陞遷

、考績、退撫

五、 受訪者自述（人格特質差異是否為選擇公務人員的重要影響因素）

- 對自己個性特質的描述評述，從弱到強 1-10 分，描述完全錯誤 1 分完全正確 10 分
 - ☐ 您總是喜歡給自己壓力，是個完美主義者（成就動機）
 - ☐ 您喜歡提出不同於傳統之看法，不喜歡受到現有框架限制（創造力）
 - ☐ 您能適應各種環境變動，並依據各種情境調整（適應性）
 - ☐ 您喜歡面對挑戰，總是希望能夠達成別人不能完成的任務（挑戰性）
 - ☐ 您喜歡利用各種工作機會，學習未知的事物，增進自己能力（自我提升）
 - ☐ 您總能適應（工作）環境中的壓力，並維持平常心（抗壓性）
 - ☐ 您會完全服膺長官指示，排除萬難完成徹底完成任務（服從性）

六、 基本資料

- 學歷、經歷、性別、年齡

附件三：公務人力資本衡量問卷

第一部分：背景介紹

非常感謝您撥冗填答本問卷，這份問卷純粹作為瞭解機關整體人力狀況運用及管理的參考，並非針對特定個人進行衡量，採不記名方式進行，請依據所感受機關內實際的狀況來填答，謝謝您。

第二部分：問卷說明

- 1、本問卷的填答對象為機關內所有職員（包括依法任用、派用之有給職專任人員及約聘僱人員）；至政務人員、臨時人員、技工工友（含駕駛）、駐衛警察、替代役及擴大就業計畫進用之人員等則不在填答對象範圍內。
- 2、本問卷為五分量表，以文字「非常同意、同意、不確定、不同意、非常不同意」作為選項，請依據您的實際經驗或體認，評估對各項問卷題目敘述內容的認同程度，依據您的實際同意程度在選項下的方格（☐）內打勾（☒）。
- 3、本問卷填答完後請擲還貴機關人事單位。
- 4、相關名詞界定：

謹提供本問卷題目中出現之部分名詞界定，請參考：

名 詞	參 考 定 義
服務機關	即問卷填答者目前工作所隸屬之機關。
服務單位	即問卷填答者目前工作所隸屬的機關內部一級單位（如人事行政局之企劃處）
直屬主管長官	指問卷填答者最直接上一層之主管人員（如科長之於科員、處長之於科長、局長之於副局長）

第三部分：衡量問卷

題 目	選 項
1-1 我所具備的專業能力足以勝任目前的工作。	非常同意 ☐ 同意 ☐ 不確定 ☐ 不同意 ☐ 非常不同意 ☐
1-2 我認為我所服務的單位，同仁的工作能力一直	非常同意 ☐ 同意 ☐ 不確定 ☐ 不同意 ☐ 非常不同意 ☐
2-1 我以身為服務機關的一份子為榮。	非常同意 ☐ 同意 ☐ 不確定 ☐ 不同意 ☐ 非常不同意 ☐
2-2 我認為服務機關的發展跟我個人生涯的發展間	非常同意 ☐ 同意 ☐ 不確定 ☐ 不同意 ☐ 非常不同意 ☐
2-3 我在未來三年內願意繼續在現在的機關服務。	非常同意 ☐ 同意 ☐ 不確定 ☐ 不同意 ☐ 非常不同意 ☐
2-4 我願意為了做好我所擔任的工作而全力以赴。	非常同意 ☐ 同意 ☐ 不確定 ☐ 不同意 ☐ 非常不同意 ☐
2-5 我願意承擔新的工作挑戰。	非常同意 ☐ 同意 ☐ 不確定 ☐ 不同意 ☐ 非常不同意 ☐
3-1 我認為服務機關在人事管理上的措施，能與機關	非常同意 ☐ 同意 ☐ 不確定 ☐ 不同意 ☐ 非常不同意 ☐
3-2 我的服務機關各單位間人力的配置與其所擔負的任務量大體上是恰當	非常同意 ☐ 同意 ☐ 不確定 ☐ 不同意 ☐ 非常不同意 ☐
3-3 我的服務機關能依據實際的業務消長彈性調整各單位間人力的配置。	非常同意 ☐ 同意 ☐ 不確定 ☐ 不同意 ☐ 非常不同意 ☐

題 目	選 項				
3-4 我明確的瞭解服務單位交付給我的工作指示，以及為何將這個工作交給	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
3-5 服務機關對於我在該機關中所扮演的角色及擔	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
3-6 我認為我上一年度的考績結果能反映我實際的	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
3-7 服務機關在人員的陞遷方面，能以工作表現為重	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
3-8 服務機關中，高績效表現的員工相較於較差表現的員工而言，能獲得較佳	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
3-9 服務單位能夠甄選到有能力的新進人員。	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
4-1 整體而言，我對直屬主管長官的領導方式感到滿	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
4-2 我願意繼續為直屬主管長官工作並與其合作。	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
4-3 直屬主管長官能表現高標準的誠信及公正無私行	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
4-4 直屬主管長官能有效的型塑願景並引導努力方向。	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
4-5 直屬主管長官能有效的激勵員工高昂的工作士氣。	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐

題 目	選 項				
4-6 直屬主管長官能引導員工 勇於嘗試革新與業務改	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
5-1 我樂意經由工作輪調學 習新的工作技能。	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
5-2 我能方便地運用電腦或 透過網路獲得學習訊息	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
5-3 我所服務的機關能事先 瞭解同仁的業務需要，並 安排訓練課程或推薦有	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
5-4 服務機關對於創新提案 建議者會給予積極的獎	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
5-5 服務機關積極鼓勵協助 員工學習。	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐
5-6 服務單位的同事間會彼 此分享知識與工作心得。	非常同意 ☐	同意 ☐	不確定 ☐	不同意 ☐	非常不同意 ☐

第四部分：基本資料（請勾選）

- 1、您的性別：☐ 女 ☐ 男
- 2、您的年齡：☐ 不滿 20 歲 ☐ 20-29 歲 ☐ 30-39 歲 ☐ 40-49 歲
☐ 50-59 歲 ☐ 60 歲以上
- 3、您的職位性質：☐ 委任人員 ☐ 薦任非主管人員 ☐ 薦任主管人員
☐ 簡任非主管人員 ☐ 簡任主管人員（包括副主管）
- 4、您的學歷：☐ 高中（職） ☐ 大專院校 ☐ 碩士 ☐ 博士
- 5、您在現任機關的任職年資：☐ 未滿一年 ☐ 一年以上未滿五年
☐ 五年以上未滿十年 ☐ 十年以上未滿十五年 ☐ 十五年以上未滿二十年
☐ 二十年以上未滿二十五年 ☐ 二十五年以上未滿三十年 ☐ 三十年以上

註：聘僱人員，有關職位性質之填列，請依渠等該當於何種職位填寫，如聘用人員該當於薦任非主管，約僱人員該當於委任非主管。

附件四：考試院研究發展委員會第 57 次委員會議決議執行情形

考試院研究發展委員會第 57 次委員會議決議執行情形

發言委員	發言內容	執行單位回應
陳委員 德禹	1. 計畫書貳之二(研究架構與流程)區分三階段，惟此三階段應只是流程而非研究架構。	依據建議調整報告章節內容。
	2. 計畫書「肆、質化研究」不宜單獨標列，宜併入「參、研究方法」內容中。	依據建議調整報告章節內容。
	3. 計畫書「參、研究方法與步驟」之二、三、四、五、六、七、八、九等，應屬研究內容架構，而非研究方法，建議併入「貳」內容中。	依據建議調整報告章節內容。
	4. 兩次專家座談之對象是否相同？最好是不一樣。	依據建議邀請儘量不重複為原則。
黃委員 榮護	1. 本主題研究者思慮甚為周詳，但寫作之整體架構主軸，較不明確，亦不易閱讀，建議在架構的安排與文字的論述上，能再多加著墨。	依據建議修正。
	2. 本研究主題較大，亦較為複雜，建議研究者於專家座談會時，能夠增邀公務機關人力供需之規劃或執行者，以期結合學術與實務，提供更具參考性的建議。	依據建議邀請公務人力規劃或執行者座談。

	3. 針對環境變化愈趨快速，企業產業變動亦不易預測之情況下，建議探討未來企業與公務機關可能面臨爭奪人力的窘境，並在薪資等競爭條件差異甚大之前提下，預先關注公務人力供給可能產生之挑戰。	依據建議探討公私部門人力爭奪，產生之可能影響與挑戰。
林委員 水波	1. 報告中所謂「影響」與「衝擊」之分析（Impact analysis），相同抑或不同？	影響與衝擊同義。
	2. 本案為預測性(forecasting)研究，如採族群對照預測（reference class forecasting）之研究方法，應可得到很好的研究成果。	由於資料時間只有10年左右，故採最小平方法，時間數列與迴歸估計方式推估。
	3. 外部環境變化會影響公務人力供需，惟所列政府組織再造、中央政府機關總員額法施行等外部環境因素，應屬內部管理問題，建議確實釐清公務人力供需之內、外因素，否則將影響後續分析結果。	依據建議調整。
	4. 今(100)年適逢政府組織再造及退休法廢止55歲自願退休一次加發5個基數一次退休金之規定，可能造成退休潮高峰而影響公務人力供需？在策略性人力資源運用上，人力離退職管理非常重要，離退職因素亦可能為近5年影響人力供需之重要因素	依據建議將退休離職納入研究辦理。

	，建議就此設定焦點議題加以探討。	
	5. 公務人力年齡結構老化問題，請參考公共治理一書第一篇施教授能傑的相關研究分析，值得參考，思考如何應對。	依據建議參考辦理，並參考施教授 98 年研究，「公務人力年齡結構分析及對人力資源管理的意涵」。
	6. 關於人力素質研究究以何種方法評估？如不能先確定研究對象(target group)，如何加以評定？以深度訪談法能否有效測定？值得審酌。	依據建議以中高階文官人力素質為研究對象。深度訪談可以幫助研究效果之提升，不是研究人力素質的主要方法。
	7. 公務人力資源規劃採行 SWOT 分析，首應釐清何謂「公務人力資源規劃」？標的若不明確則無法進行分析，SWOT 似非很好之研究設計。	公務人力資源規劃目標應在於「確保公務人力來源；提升公務人力素質」，本研究將配合此一目標，進行策略分析。
蘇委員 彩足	1. 「研究方法與步驟」第 8 點所列影響公務人力因素，似宜併入「研究目的」有關探討影響我國公務人力供需發展之因素？	已依據建議調整章節。
	2. 以個別考試類科來探討公務人力供需，確有失衡疑慮，因有些類科往往錄取不足額。又如以全部報考總人數(aggregate)來分析，永遠是供過於求。在評估人力供需數量時，應以 disaggregate 的供需數量模型	由於目前分類資料不足，且研究規模太過龐大，已經難以負荷。

	加以分析，例如，可分行政類、技術類，或以其他重要類科或職系來分析各類人力供需情形，研究結果才具參考價值。	
	3. 公務人力數量推估模型如建立在歷史結構上，則應審思特別事件(special events)之呈現，例如精省、政府組織再造、施行總員額法、退休法等導致公務人力數量變化之情形。	依據建議審慎研究，避免特別事件，影響估計結果。
	4. 公務人力素質如定義為公務人力資源發揮之生產力，則該如何評估及衡量？建請加強著墨。	已依據建議審慎研究，納入專章討論。
蔡委員 敏寬	1. 「公務人力」與「公務人員」二者乃不同的概念，應清楚界定有關「公務人力」之範圍。「公務人力」如納入聘僱人員、臨時人力等，本研究將很難進行。	聘僱人員、臨時人力，非常任人力，爰不擬納入本案研究範圍，並將在研究方法中明確定義。
	2. 引述之法規名稱務須力求正確，例如「中央政府機關總員額法」，有稱之為「中央機關總員額法」，亦有稱之為「中央政府總員額法」者，建請修正。	依建議辦理。
	3. 組織再造及施行總員額法為影響公務人力供需之內部管理問題，而非外部環境因素。另未來公務人力供需的預測，中央與地方因組織再造所生之人力情形迥不相同，建請分別評估。	依建議分中央與地方影響評估。
	4. 報告第 21 頁有關「考試取才彈	依據建議妥適用詞。

	性大」述及「由於公務人力考試，除專門技術人員外，應考資格限制不大」一節，所稱「專門技術人員」應係指公務人員技術類科考試及格人員，而非專技人員考試及格者。	
	5. 建請增加質化研究訪談對象，代表性增加後，研究效益會更好。	本案在規劃階段已經先行訪問五位，進行前測，蒐集相關意見。正式訪談增加人事部門主管，俾獲最大效益。
邱委員 永森	1. 本研究主題雖係預測未來 5 年的公務人力供需，建議將過去 5 年新進公務人員、離退人數、各項考試類科需用人數及實際進用人數等相關數據，併予納入。	依建議納入辦理。
	2. 簡報第 27 頁「公務人力供需問題與衝擊－內部管理」有關「育才」一節，似未論及「陞遷」問題，此部分考試委員非常重視，建請併予檢討。此外，「考試院文官制度興革規劃方案」有關考選、銓敘、培訓、基金等興革事項，以及「考試院強化文官培訓功能規劃方案」之革新建議等，均為文官重大政策方向，建議本研究主題加以探討。另培訓功能規劃方案對於高階文官採用評鑑中心法（Assessment	「陞遷」、「培訓」議題均已納入本研究案範圍，將參考「考試院文官制度興革規劃方案」與「考試院強化文官培訓功能規劃方案」加以探討。

	Center, AC) 篩選參訓人員；文官制度興革規劃方案將訓練分為 3 大類：基礎訓練、在職訓練及發展訓練，均可為研究參考。	
	3. 「考試院強化文官培訓功能規劃方案」第一案「增加錄取名額落實選訓功能 完善考選機制」有關訂定增加錄取名額，訓練後擇優錄取；訓練為不占缺訓練，類同於警察特考或司法特考方式等，均有賴良好之人力供需預測，期望本研究能提供一套人力供需模型架構或機制，供本院每年度計算公務人力需求，並為考選、培訓政策參考。	公務人力預測建議未來建立制度化架構，按年辦理，以應各項業務規劃需要。
	4. 公務人力之精簡或機關整併，公務人員的訓練需求、專長轉換均為重要因素，建請納入。	公務人力之精簡、訓練需求等部分將依據現行法令規定納入分析。唯機關整併部分，限於本案研究限制，難以一併納入考量。
	5. 簡報第 17 頁素質研究(一)有關「非初任人力素質分析」，非初任人力係指在職人員，而人力素質「知識」一項之訓練，其目的不僅在充實知識，亦可提升人員的核心能力及改善工作態度，惟應如何呈現、分析，建請審酌。	依據建議將核心能力及工作態度納入人力素質分析。
張委員	1. 公務人力類型複雜，中央政府機	依據建議以公務人員

秋原	關總員額法之員額類型有政務、常務、約聘僱及技工、工友等，總員額最高限 17 萬 3 千人並非都是公務人員，建議研究範圍先作明確界定，研究成果的運用性才會較高。	為研究範圍，不含聘雇與職工。
	2. 簡報第 24 頁述及總員額法實施後，中央政府人力需求 5 年內將精簡人力 1.3 萬人一節，該數字並不正確，因 17 萬 3 千人為總員額法之法定最高限，目前預算員額實際上只有 16 萬 4 千多人，所以 5 年內要降至 16 萬人，須精簡的人數只有 4 千多人。至於地方縣（市）政府改制直轄市（或準用直轄市）之人員增減情形，依地方行政機關組織準則規定來看，與實際亦有落差，建請先釐清本案研究背景、條件。此外，行政院組改分 2 階段實施，第一階段僅為機關功能的整併調整，並不會有大量員額的刪減，並無外界傳言組改優退會有退休潮之發生。	依據法定、預算員額與現有人數審慎評估對未來之影響。
	3. 人才競爭不應簡化成中央與地方，可區分為中央、直轄市、地方縣（市）等態樣，較為周妥。	視研究資源儘量周延處理。
	4. 數量與素質乃不同概念。在中央政府機關總員額法員額高限情況下，如何因應業務不斷增加？	人員質、量會相互影響，依據建議納入研究辦理。

	建議本案對於提高公務人員素質是否相對影響公務人員數量有所論述。	
柯委員 三吉	1. 研究主題明確，但應以五類(行政、司法、考試、監察)各類公務人員為推估需求標的。	因為統計資料之完整性不足，研究僅能限制在用人事局資料範圍內進行推估。
	2. 各類人員推估模型的影響變數必然不同。	依據研究結果顯示各類人員影響變數一致性很高。
	3. 困難點在各類人員的影響變數如何界定：總體和個體資料。	依據建議研究辦理。
	4. 推估方法可能是迴歸分析、時間數列分析和 cluster 分析等。	依據建議參採迴歸分析、時間數列分析。
	5. 各類人員在總員額下找出各類計算公式。	依據建議總員額分官等與機關別估計。
	6. 推估過程和結果希望有高中低推估的結果。	依據建議研究辦理。
	7. 二次座談會屬性應有所區隔：第一次以諮詢為主，第二次則是大部分結果已有成果再做批判性討論。	依據建議區隔座談重點。
翁委員 興利	1. 研究主題較大、模糊，不易聚焦，建議聚焦，才能獲得具體成效。	依建議聚焦俾獲具體成效。
	2. 在少子化趨勢下，未來公務人力供給不應該也不可能增加，如何擴大替代役，以及建立與民間的伙伴關係等相關政策，以緩人力競爭。	依據建議研究辦理。

	3. 取得第三職等、第六職等任用資格之公務人員考試，隨時都在辦理，且報考者以具大學學歷者居多，人力供給較無問題，可參據經建會有關未來經濟產業變動因素，研究公務人力需求因素。	依據建議研究辦理。
	4. 本專題研究特別敘明後續研究事宜，是否意謂將進行第 2 個相關研究？又研究期限何以為 101—105 年？過去公務人力供需有無重大問題？就邏輯上而言，本研究應先檢視過去辦理情形。	本研究範圍已包含過去公務人力供需狀況分析，至於後續部分，係指本案無法容納部分，建議委託單位後續辦理。
	5. 公務「人力」與「員額」概念不同，涉及人員素質問題，如小學學歷者 100 人與大學學歷者 5 人之「人力」就不一樣，「員額」也不一樣。	依據建議釐清研究概念。
	6. 在推估的部分，建議基本的或接近常數的，可以不用推估，主要在於邊際人力之需求。	依據建議納入研究辦理。
	7. 研究主題建議可限定範疇，例如在 OECD 國家中行政效能維持在五名內，則我國公務人力應如何配置？	擬據建議審慎研究。
盧委員 鄂生	1. 近年來，土木工程與測量製圖類科（地方特考）連續錄取不足額，已引起多數考試委員之重視，本研究若單從整體角度分析人力供需，恐難發現關鍵之個案問	據建議納入研究辦理。

	題，建議除從整體面進行研究外，似可將該兩科之人力供需作為驗證整體之案例，同時亦可作為解決該兩科錄取不足額之參考。	
--	---	--

附件五：考試院 100 年度委託研究專題「民國 101-105 年我國公務人力供需之前瞻性研究」期中報告審查會議決議執行情形

發言委員	發言內容	執行單位回應
翁委員興利	1. 整體架構不錯，但報告後面有關考試、訓練、陞遷等改善建議，因非經由推估或實證分析，似可不必呈現。	新進人力供需，為外部勞動市場分析，經由推估或實證等進行量化分析。 至於考試、訓練與陞遷等，為內部勞動市場分析，因為量不是問題，所以重質不重量，屬質化研究範疇。
	2. 「政府員額」、「公務人力」二者概念不同，但本研究卻以員額數推估未來人力需求，似有未妥。又地方政府臨時人力多，如有人力需求時，除增加正式人員外，是否相對提高臨時人力？又探討公務人力無法歸避人事費問題，必須一併比較分析。	公務人力必須受到政府員額規範，也就是政府最大可運用人力為政府員額數，兩者之差額，未補之缺額，但仍然是可運用人力之一部分，故未來政府人力需求宜以員額數推估。（見第一次專家學者座談會） 本研究範圍太大，僅限於公務人員，故未納入臨時人力。因正

		式人員人事費受預算員額上限限制，總人力需求不能超過員額預算。
	3. 迄至 99 年底，公務人員計 34 萬餘人，是多？是少？見仁見智。惟以民眾立場來看，縣（市）合併改制直轄市後，機關員額數就不能超過縣（市）合併前之員額數。	縣市合併或改制後，其員額則係依據「地方行政機關組織準則」依各地方直轄市人口數，訂定員額總數上限。所以地方機關爭取升格後，人力需求依法可以增加。至於以民眾立場來看，改制後員額不能超過改制前，建請移供主管單位參考。
	4. 縣（市）合併改制直轄市後，行政性人力應該減少，公務人力何以會遞增？又公務人員數多少為宜？可參據其他先進國家一名公務人員平均服務之人數做為比較基礎。	依據「地方行政機關組織準則」第 22 條，各直轄市政府依據不同人口數設置員額數，所以可以依法增加員額。
	5. 報告提及 98 年薦任升官等考試錄取率 33.33%、高考三級 5.81%，推論升官等考試不利中高階人力素質之提升，爰建議提高考試資格一節，按二者考試應考人分別來自政府內、外市場，背景不同，無法相提並論。	再深入提出更充分之論證與依據，否則予以刪除。

	6. 我國公務人力，地方政府相較中央政府問題更多，五都情況亦互異，爰建議逐一分析之。又五都改制後，除社會福利必須維持一定水準外，行政費用不應超過合併前，且須考量一般民眾觀感及與其他國家比較。	現行五都人力統計資料不足，無法進行逐一分析，建請另案研究。
	7. 今天本會委員會議關院長提到，今（100）年 IMD 世界競爭力排名我國躍升，其中指標之一「政府效能」亦有提升，但公務人員並無相對調高待遇，故線性分析薪資問題，將沒完沒了，應設定未來目標後，再回溯探討問題之解決方式。	本研究近採比較法，從內部與外部公平性探討公務人力薪資結構的問題，並未涉及薪資待遇調整問題。也就是現行公務員薪資在於「結構不合理」而非「薪資不合理」。
	8. 本案係建構總額之公務人力供需推估，並未予分類，較難提供細部人力決策參考。	目前缺少基本細項資料，本研究僅能先建立研究架構，細項資料涉及人事資料的重新產生，以及大量資料運算處理，建請另案研辦。
	9. 調高薪資是否一定吸引優秀人才，不無疑義，經濟即使是不景氣，報考國家考試者眾，人才素質並未降低。待遇問題複雜，牽涉層面廣，無法一蹴可幾。又研究人員較為特殊，	經質化研究發現，待遇確實不是吸引高素質人才的唯一因素，其他還有工作環境也是重要因素。經研究結果，報考公

	其待遇應與公務人員脫鉤處理。	職者的主要原因多以待遇好、福利佳、工作輕鬆等理由，反而職場工作順利者，較不會考慮公職，所以目前雖然報考國家考試者眾，人力供給素質仍有待提升。 研究人員與行政人員待遇脫鉤，則會產生重研究，輕行政現象，利弊尚需要更多之論證。
	10. 吸引所謂「台清交」一流人才到政府服務的想法，似值斟酌。所謂「人才」講求的是適才適所，專業之訴求外，亦須考量其服務意願、行政中立、管理經驗等。	「人才」係指具備學識、能力與態度皆優秀者，其中學識的優劣，對於社會新鮮人而言，多以學校來辨識。學校愈好，代表素質愈高，譬如台大多為各科系之第一志願，大家就認為台大畢業優於其他學校。如果一流大學畢業學生投考公職意願低，則表示公務人力供給當中，引進一流大學人才的機會減少。
	11. 研究報告預估 10 年後大學畢業生減少二成，勞動供給降	依據經建會統計預估 10 年後大專人力供給

	低，其實不必太過悲觀或武斷，或可視為契機，藉此瘦身政府組織。	減少約二成，如果政府組織真能瘦身因應，當可減緩對公務人力供給所產生衝擊。
	12. 民眾對公務人員觀感不佳，世界皆然，非台灣獨有。對政府不滿意才是社會進步的動力。	同意委員觀點。
	13. 吸引民間人力講求的是概念的交流，而非人力的變動。優秀民間人力到公部門，不一定仍然優秀。又公部門不一定要企業化，除效率外，公部門還要考慮效能。	本研究所稱吸引民間優秀人力，是指吸引優秀人才投考公職。
柯委員三吉	1. 相較其他 100 年度研究專題，本案規模最大、最難。就中央而言，委託事項愈來愈多，人力需求會減少，且執行人力多於規劃人力。因此，公務人力供需推估，應劃分中央、地方，較為精確。	現行按中央與地方分之人力統計資料不足，無法進行逐一分析，建請另案研究。
	2. 模型設定非常重要。失業與否不會影響政府人力需求，因此，以「景氣」推估需求面會有問題，供給面則尚可，惟建議增加「少子化」變項。又方程式愈複雜，解釋力不一定就更好。	勞動供給的影響因素包括景氣變動、錄取人數、少子化與兩岸人力市場變化等。本研究實證推估屬短期供給函數，至於少子化對勞動供給之影響，係屬長期影響因素，目前資料時間不夠

		長，實證研究困難。
	3. 公務人力供給面可以「失業」、「少子化」為變項，但以「離退人數」推估人力需求面，意義不大，有離退就有需求，重點是需求之依據、方程式理論為何？	每年離退人數是遞補需求主要來源，為人口組成模型重要變數（詳參第四章）。
	4. 公務人力需求方程式，可以二個變項來推論，除研究者所提之離退人數外，應探討其他造成人力減少因素如業務量降低，並化為變項，如此即可得未來5年公務人力供需差距。	業務量降低確實為人力需求重要影響因素，係屬政策變數。至於未來各機關業務是否縮減，目前人事行政局也無法提出確實數據，故不擬納入。
	5. 地方政府公務人力問題較為嚴重，約僱人員甚至比正式職員還多，選舉、職等結構等均為影響因素，而五都、縣（市）情況亦互異。	本研究範圍僅限正式公務人員。
	6. 推估中央、地方人力供需後再做訪談，如果訪談對象多，研究將會更精確。	已遵照辦理。
	7. 本研究重在推估公務人力供需，與法令關係少，因此無須擴及薪資、培訓、考績等議題。	人力供需之「量」與「質」有密切關聯，質的提升可以取代量的需求。公務體系除初任人員外，陞遷均由內部職缺遞補，屬內部勞動市場，人力供需沒有「量」的問

		題，只有「質」的問題。故公務人力供需研究範圍包括供需之數量，也討論供需之質量。
	8. 總體人力模型無法精確推估各類人力供需，如未來衛生醫護人數降低，並非少子化問題而係薪資太低所致、因應四大流域管理，水上警察人力需求增加等。另建議考試院於研究案完成後，繼續探討後續人力供需，或轉請行政院所屬部會辦理。	同意委員建議，建請考試院轉請各單位繼續探討。
袁委員自玉	1. 研究範圍再精簡，可強調「量」的內容。「質」的部分涉及政府政策，如研究主持人無法清楚掌握，將與實際產生落差。	本研究走訪考試院、人事行政局、經建會等機關外，並邀請現任公務員 8 人，以及外部與公務機關業務密切來往者 4 人，與公務機關無來往者 4 人，總計超過 30 小時深度訪談，並經質化分析。請提出具體無法清楚掌握部分，俾便改進。
	2. 請加強各章節間的關聯性。	配合辦理，見本研究第七章。
吳委員兼執行秘書	1. 報告第 13 頁所提「公務人員基準法草案」，已於 100 年 5	配合修正。

鏡滄	月 18 日函送立法院審議，爰請配合修正報告內容。	
	2. 100 年高普考試已放榜，爰請配合最新進度修正第 50 頁及第 53 頁有關內容。	已修正。
	3. 今天第 59 次委員會議委員所提「人才宣言」相關意見，將彙送龍研究主持人參考。	已納入研究。
	4. 機關年度用人需求係分別由銓敘部、人事局彙送考選部辦理，第 65 頁有關用人需求經「局」彙整一節，建請修正為「部、局」。	配合修正。
	5. ECFA 已生效實施，請配合修正第 87 頁有關內容。	本節係引用勞委會研究報告資料，相關估計結果係在 ECFA 簽訂之前。
	6. 期末報告內容、撰寫方式等樣式，一併提供研究主持人參考。	配合辦理。
統計室	1. 43 頁供需實證推估之資料來源，僅採人事局統計結果，並未包含總統府、立法、考試、司法及監察院人數。然因本研究範圍係為全國之公務人力，故建議請人事局或銓敘部利用其全國資料庫跑表，補全資料後再重新推估。	現行全國公務人力統計資料有二種，一種是人事局統計資料，統計對象未包括行政院以外資料；二是銓敘部統計資料，統計對象指退撫基金統計為範圍，且不含資遣、死亡、解雇、撤職等統計。建請銓敘部

		與人事局有系統檢視現行統計資料編布問題，編製完整之全國公務人員統計。
2. 21 頁：「升等考試任用接近二成，從擇優進用觀點，是否太過寬鬆值得考量」；又 22 頁「高普考與升等考試難易程度差異如此大，是否達到其公平性與擇優性不無疑問」，其結論較為武斷。		近五年高考錄取率 6.82%薦任升等考試錄取率 25.07%，同樣官職等任用。其考試資格前者為一般民眾，後者為現任委任公務人員。以錄取率為作為衡量寬鬆之證據，是否武斷見仁見智。
3. 供需模型取樣期間(T)為何不同？		需求為 91 年至 99 年，供給為 89 年至 99 年，主要因為需求面 89 與 90 年資料無法取得所致。
4. 57 頁供給模型之當期 S_t 推估是否應用 E_{t-1} 、 Q_{t-1} ？		實證顯示無遞延效果，至於代表景氣變數 E 為失業率，可視為落後指標。
5. 建議加註 P-Value：表 16 (P.58)、表 18 (P.59)、表 20 (P.61)、表 22 (P.62)。		已遵照辦理。
6. 供給模型已用「失業率」取代「景氣」，但後面論述為何仍一直強調「景氣」與相關變數之關係？		失業率僅為景氣之代理變數，因果關係解釋仍然可以用景氣來說明。

	7. 表 21 殘差有 pattern 情形。	表示殘差項還有未能解釋之因素。
	8. 縣（市）合併改制直轄市後，大家多認為機關員額數應減少，但推估後公務人力數量何以遞增之問題？	縣市合併或改制後，其員額則係依據「地方行政機關組織準則」依各地方直轄市人口數，訂定員額總數上限。所以地方機關爭取升格後，人力需求依法可以增加。
	9. 在年初委託研究需求規格中，有提出「分析未來 5 年中央及地方政府合理及理想配置之公務人力」，但公務人力供需之實際推估，卻未劃分中央、地方及五都之原因為何？	現行五都人力統計資料不足，無法進行逐一分析，建請另案研究。
	10. 在年初委託研究需求規格中，有提出「探討未來 5 年公務人力在人口結構、年齡分布、各層級、各類別人力、人員流動及工作意願等會產生何種變化」、考選部亦提出希望藉由若干類科錄取不足額情形，探討各考試類科未來公務人力供需，但實際推估時，卻未予分類（如考試類別、衛生醫護、水上警察等）探討的原因為何？	目前缺少基本細類資料，本研究僅能先建立研究架構，細項資料涉及人事資料的重新產生，以及大量資料運算處理，建請另案研辦。
	11. 其餘文字錯誤部分請依建議修正。	已遵照修正。

附件六：考試院 100 年度委託研究專題「民國 101-105 年我國公務人力供需之前瞻性研究」期末報告審查會議決議執行情形

期末報告審查會議決議執行情形

發言委員	發言內容	執行單位回應
翁委員興利	1. 第 248 頁期中報告意見第 3 點，有關縣（市）合併改制直轄市後，機關員額數就不能超過合併前之數額，係以民眾立場發聲，惟研究團隊誤解本席意見，逕回應係依法增加，而未觸及民眾想法。	對於合併改制直轄市後，依法可增加機關員額，且目前行政院於前三年(至 102 年)已核准增加 3,376 人。至於民眾立場來看，縣（市）合併改制直轄市後，機關員額數就不能超過縣（市）合併前之員額數，確實是民眾之想法，但現行各直轄市紛紛增加人力也是事實，未來民眾想法是否納入人力政策，值得各直轄市政府納入考量。
	2. 第 248 頁期中報告意見第 9 點，有關報考率低可能影響公務人才素質一節，不無疑義。按通過國家考試者屬特定對象，與報考人數多寡無關。	

	3. 至建議「研究人員與行政人員待遇脫勾，則會產生重研究，輕行政現象……」一節，看法有誤。因今天研發會議討論「人才宣言」一案，即提到政府已修定「科學技術基本法」，且未來教研體系將與公務人員體系脫勾，外界專家學者對於上開建議可能不以為然，建議刪除。	專家學者關心研究人員待遇，但本研究從不同面向考量，提出高階文官待遇也是國家進步重要的一環，亦不宜輕忽。
	4. 請再審酌期末報告用詞、結論相關文字。第 45 頁「三、年齡：……預計未來 10 年，平均年齡仍會繼續老化」，係屬正常現象，實非問題；第 46 頁「四、年資」內容宜再精簡，並敘明組改之前提；第 47 頁「五、考試：……公務人員升官等考試條件寬鬆，缺乏擇優機制」，並論述升等考試前 5 年平均錄取率為 25.07%，高考則只有 6.82%。按升等考試應考人已通過相關公務人員考試，高考應考人則係一般大眾，如加總其參加之普考、初考，錄取率亦相當 20%，二者差距並不大。	文詞部份遵照修改，至於第 47 頁升官等考試與高考比較，錄取條件是否寬鬆問題，兩者除錄取率差異大外，普考升等考試應考人雖已通過相關公務人員考試，但與所欲升任之薦任職位無關，所以無需提供雙重管道，允宜與高考一般大眾應考人一起競爭。
	5. 第 50、51 頁分別統計分析高考三級、普考、初考錄取情形，茲高普、普初應考人重複比率相當高，似可合併統計分析。	目前尚未公布各種考試之重複比率，分別統計分析較為妥適。
	6. 第 88 頁表 18，普考推估方程式	已遵照修正

	解釋變數「失業率」之「T 統計量」只有 1.34，不顯著，「R」值卻為 0.95；第 87 頁表 16 高考推估方程式解釋變數「截距」之「T 統計量」為 -1.01，不顯著，「R」值竟達 0.87；第 101 頁表 31 各種考試迴歸係數比較之不顯著變數欄位，均建議刪除。此乃科學問題，並非個人贊同與否之問題。	
孫委員 本初	1. 研究報告所列 4 種人力推估模型，經交叉比對後，其分析結果是否相同？	經比較分析，預測結果相近。
	2. 第 83 頁迴歸方程式判定係數比較表中，一次直線方程式與二次曲線方程式差異何在？按國內相關分析大多使用直線分析法，且據以掌握正、負之相關變數。又本案推估是否先經資料轉化之過程？	本研究經評估後採一次直線方程式，又本案資料無需轉化。
	3. 本研究如何求得人力推估模型獨立變數？	採前進選擇法，依據解釋變數與被解釋變數相關性，陸續加入模型當中。
	4. 公務人力質化研究之訪談對象，可參據統計上之非隨機中之立意抽樣法或滾雪球等方式來進行，受訪對象須有一定公職年資或具代表性。	質化研究已經根據年資與代表性選取訪談對象
彭委員	1. 第 139 頁、第 215 頁有關「公務	已遵照修正

富源	人員保障與培訓委員會」，建請修正為「公務人員保障暨培訓委員會」	
	2. 第 227 頁「文獻參考」6. 「……99 年，公務人員保障培訓統計年報」，經主持人確認資料，應為 100 年出版之 99 年公務人員保障暨培訓統計年報，請配合修正	已遵照修正
	3. 第 139 頁倒數第 4 行「……各別負責中央與地方公務人員培訓發展事項。」，建請修正為「……各別負責中央與地方公務人員在職培訓發展事項。」，以資明確	已遵照修正
	4. 第 139 頁倒數第 2 行有關公務人員訓練發展培訓類型，建議依「考試院強化文官培訓功能規劃方案」第三案之分類方式，劃分為基礎訓練、在職訓練及發展性訓練。	已遵照修正
	5. 第 140 頁「如果從在職訓練成效觀察, 99 年公務人員參與各項在職訓練時數, ……平均每人每次訓練時間為 4 小時」一節，逕以公務人員平均每人每次訓練時數認定受訓成效，未盡真確，如升官等訓練期程即為 4 週，建議參照本會相關訓練統計數字，再予補充說明。	升官等訓練時間雖長，但僅占全體公務人員總訓練時數之 2% 左右，所以經扣除後，對於平均每人每次訓練時數無顯著影響。

袁委員 自玉	1. 公務人力質化研究仍有強化空間。	本案有關人力質化問題，僅限於受人力供需影響之議題。至於其他層面，由於涉及廣泛，建請委辦單位另案研究。
	2. 有關第 215 頁「培訓機構分工」，建議略作修正。按依據現有法令規定及實務運作，全國公務人員的訓練工作是由行政院人事行政局、考試院公務人員保障與培訓委員會、以及各個主管機關負責。至於分工方式則是人事局負責行政院所屬公務人員訓練及進修之協調、審議及執行規劃事項、行政院所屬機關中高級公務人員之管理發展訓練及行政院暨所屬機關人事人員訓練，執行工作是由所屬的公務人力發展中心或地方行政研習中心負責。保訓會則是負責有關全國一致性質之公務人員訓練進修法制之研擬事項，以及公務人員考試錄取人員訓練、升官等訓練、行政中立訓練、高階公務人員之中長期培訓事項，另外行政院以外機關人事人員訓練也由保訓會負責辦理，並由國家文官學院負責相關訓練執行事項。至於各主管機關及其所屬機關則負責	已遵照修正

	辦理各種專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及其他訓練。	
張主任 雲濤	1. 研究報告第四章係推估實證分析、第七章則總結因應對策。茲第四章分列各機關與官等別之公務人力需求，爰建議第七章配合分列對策分析。	已遵照修正
	2. 第 193 頁標題「貳、公務人力供給量不虞匱乏」，係針對供給總量所下之結論；惟部分考試類科仍有不足額錄取之現象，爰建議加註例外或不同情況。	已遵照修正
	3. 「考選辨識度」為第七章影響公務人力之外部勞動市場因素，爰建議第五章第二節內部環境因素相關內容，配合移列至外部環境因素。	「考選辨識度」雖然納入外部市場分析，但就人力資源環境而言，仍然屬於內部環境影響因素。
	4. 「薪資結構」乃影響公務人力之外部環境因素，爰建議第五章、第七章內部環境因素相關內容，均配合移列至外部環境因素。	遵照將「薪資結構」一節移列第七章第二節外部勞動市場分析。
張委員 秋元	1. 我國高低階公務人員待遇差距約為 4.95 倍(以簡任第 14 職等常務次長與委任第 1 職等人員月支俸額、專業加給及主管職務加給為例)，尚未達原訂 5 倍之合理目標，是以，在合理目標 5 倍內，本案以總人事經費不變原則下，調降低階人員待遇及調高	經本研究發現公務員的薪資待遇問題在於結構不合理，低階職等薪資高於民間太多，高階職等卻低於民間，造成所得與貢獻不相稱。故未來宜以調整薪資結構為策略

	高階人員待遇，似有研議空間，惟涉及層面較廣，仍須審慎研議，以避免遭致政府未照顧基層公務人員之批評及高階人員大幅自肥之非議。	目標，在不變動總人事支出條件下，逐步調整薪資結構，擴大高低階薪資差距。目前基層公務員薪資過高，亦遭到民間非議，同時造成高資低用現象，以及人力與公帑之雙重浪費。
	2. 為建立績效導向之陞遷機制，公務人員陞遷法修正草案配合公務人員考績法之修正，於修正條文第 11 條增列有關年終考績優等之優先陞任相關規定，該陞遷法修正草案，並於 99 年 4 月 6 日經由大院函送立法院審議，俟未來該法修正草案通過，將有助於強化績效陞遷，以及拔擢培育優秀人才。	目前「公務人員考績發修正草案」規定，最近 3 年內連續 2 年考績列優等，得經甄審委員會同意優先陞任。同時每年考列優等人數$\leq 5\%$。上開規定確能拔擢少數優秀人員，但無法有效形成普遍的競爭機制。故本研究建議，優等提高為 15%，甲等維持 75%，乙等減少至 10%，以區辨優劣，並結合升遷制度改革，資績評分之考績分數，從 10 分增加至 30 分，給予優等在陞遷績資較高之分數，以更周延的制度設計，建立全面性的競爭機

		制，讓人才脫穎而出。
	3. 有關建議採行分階段篩選及淘汰機制一節，因仍涉及考試制度之重大變革及影響考試之公平取才，近來本局接獲不少民眾陳情反對（按：均已轉請考選部參處），建議應審慎研議，並完備相關配套措施及取得社會共識再予採行。	建議依據考試成績加成錄取，並在職前訓練期間，經人格特質測驗與評鑑方式，淘汰部分人選。因屬長期性建議，故應先建立完善之人格評鑑機制，俟減少疑慮後再行實施。
	4. 依公務人員保障法第 14 條規定，公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸。所提建議如考列丙等降級、考列乙等取消獎勵等，影響公務人員權利，應明定於相關法律中。	建議納入未來考績法修正建議
	5. 有關「修改資績評分比重」一節，查「行政院及所屬各級政府機關公立學校公務人員陞任評分標準表」（以下簡稱評分標準表）之訂定，係與各主管機關取得共識，爰有共同選項之項目及配分由行政院訂定、而個別選項除部分項目配合政策需要列為各職務必備之選項（職務歷練、訓練及進修、發展潛能等）外，均授權由各主管機關	現行陞遷評分標準，考績僅占 10%，且甲等每年 2 分，乙等每年 1.6 分，表現好者累計五年甲等才 10 分；表現不佳者累計 5 年乙等也有 8 分，根本無法顯現績效優劣差異，影響士氣亟待改進。故建議陞遷績效評分時，提高考績分數比重，相對降

	訂定項目與配分標準。上開評分標準表之配分，係考量個人資歷與表現，並兼顧機關首長用人權、各機關業務性質、職務特性、任用層級及實際需要訂定，爰修改資績評分比重之建議，建請仍予保留。	低首長綜合評分比重。查現行各機關一級主管以上職務無須經甄審(選)，首長有完全的核定權。故在其他職務甄審(選)時，有必要適當降低首長綜合評分比重，以取得首長用人權與工作績效之間的衡平性。
--	---	---