

協力理論在跨界人力資源管理的應用： 以「政府機關與績優民間機構人才交流 實施辦法草案」為例^{*}

許耿銘^{**}

《摘要》

人力資源是組織的重要資產，而公務人力資源之良窳，與政府施政的績效息息相關。不過，政府機關文官制度的特色與優點，迥異於民間機構在高科技與專業領域的彈性化與競爭力。

近年來逐漸受到重視的公私協力理論，其目的即為透過公私部門各自的優點，彌補彼此的差距。本文即以公私協力理論為基礎，選定「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法」作為個案，探討公私部門之間在人力資源上相互協力的新興模式，最後提出建構我國公私部門人才交流機制的策略建議。

[關鍵詞]：人力資源管理、公私協力、協力理論、人才交流

投稿日期：98年6月1日；接受刊登日期：98年7月17日。

* 本文較早版本發表於二〇〇九年五月十三日由國立臺南大學行政管理學系所主辦的「公民社會與人權發展」學術研討會，感謝成功大學人文與社會科學研究中心蕭元哲副研究教授的評論，政治大學公共行政系詹中原教授於寫作過程中所提供的指導及協助，以及兩位匿名審稿者的指正；然而，本文文責仍由作者自負。

** 國立臺南大學行政管理學系助理教授。

壹、前言

行政機關原先設計許多防弊制度以維長治久安，但也正因這些制度，使得行政機關動輒得咎，成為提升政府效能的絆腳石。而政府中無所不在的層級節制、法令規章，經過一定時間的運作，常淪為僵化與缺乏效率的象徵，以致於出現政府失靈的現象。

為改正效率及效能不彰的缺點，行政機關已逐步推行政府再造計畫，試圖將有關彈性、鬆綁等組織運作理念引入政府，其中一項重要思維，即為「公私協力」。公私協力強調政府應結合民間團體，共同參與公共事務，並形成政府與非政府組織之間的「公共服務社群」。

面對日益精進之高科技、高專業領域，政府若囿於現有體制，常無法及時取得具有專業技能人才。因此，為求整體政府機關之發展，宜建立不同取才管道，形成公私協力關係；並透過不同部門間專業人士的交流，加強彼此的互補功能，協力提供公共服務，方能達成「共同治理」之效。

故而，本文將首先探究公私部門協力關係；其次，從公私協力的角度，檢視銓敘部規劃之「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」；最後，提供此實施辦法可進一步思考的相關議題。

貳、公私協力關係

由於當代社會的複雜性、動態性與多元性，政府機關無法單獨治理，如要有效解決治理問題，必須由政府與非政府行為者形成綿密互動、相互依賴的治理網絡（Kooiman, 2003）。因此，治理網絡可視為利害關係人與政府機關或是府際間的互動關係。治理網絡若要能發揮功效，必須建構出協力關係。以下將針對協力的內涵、網絡與協力的連結、公私部門的協力關係等議題，分別予以說明。

一、何謂協力？

從網絡觀點分析，政策的產出乃是諸多行為者間複雜互動關係所產生的結果，

更重要的是能連結行為者的制度性或非制度性關係。其中相互依賴（interdependency）是網絡形成與維持的關鍵因素，亦即行為者的生存與發展，往往必須依賴其他行為者所擁有的資源，透過行為者之間的資源交換與協調機制，確保獲得所需的資源（Hanf & Scharpf, 1977）。因此網絡是在一個穩定關係中，由相互依賴的行為者所共同建構出的集合體。網絡的發展不能從議題或政策的場域中分離出來，但其可提供一個制度性的安排，以促進不同行為者間的互動、合作與學習（Klijn, 1997）。

為了能夠形塑出網絡關係中各行為者之間的協力關係，其所需具備的先決條件，是各行為者面臨共同的問題，必須互動與合作方能從中獲益，而此利益得以相互交換，甚且各行為者對於利益能夠有效地加以討論與協調，再者各行為者之間需存在解決共同問題的物質或非物質資源，更重要的是對於協力的結果皆須分擔責任。簡言之，「協力」的主要精神，在於合作者間彼此的信任並發揮團隊精神，最終目的在於提高產品或服務的品質。而公私協力則是政府與民間社會共同合作，以致力於更佳公共服務產出的政府治理行為。

二、公私部門的協力關係

由於公私協力已經成為解決政府失靈的方式之一，以下將分別說明公私部門管理方式的差異，並討論公私部門協力關係的內涵。

（一）公私部門的異同

早期的國家社會，只有公、私部門分野的概念，因此在傳統政府管理的概念中，常認為其管理方式與私部門有著極大的差異，包括（張潤書，2001：37-40）：
1.目的與動機，2.一貫與權變，3.獨佔與競爭，4.政治考量與管理因素，5.對外在環境因應的程度，6.所有權，7.管理重點，8.組織目標的評估，9.決策程式，10.受公眾監督程度。因此，得以適用於公共組織的策略管理方法，未必能全數運用到私人部門。

相對地，部分論者認為公私部門實有其共通之處（Knott, 1993），包括：1.管理的對象與方法相似，2.治事組織及其運用相同，3.效率與服務品質提高相同（張潤書，2001：35-36），所以不易也不宜對公私部門與管理，做出涇渭分明的區隔（Bozeman, 1987）。

有關公私部門異同的爭論雖持續不斷，然而在全球化的發展現狀中，許多影響國家的問題，政府已無法單獨因應，實需尋求企業與第三部門的資源，建構彼此之間最適合的治理網絡關係，以「合作與參與」代替「競爭與控制」，此種關係即是以公私協力夥伴（public-private partnership）所構築的政府附加價值而建立的角色（李宗勳，2007：3）。

故而，雖然傳統公共行政所強調的是層級節制，但隨著社會的日趨多元以及政府所面對的公共事務愈趨複雜，政府角色及職能必將有所調整，並需採取跨部門的合作協力機制，共同解決所面臨的困境。

（二）公私部門的協力關係

公私部門的協力合作，是一九八〇年代以降因應各國實務發展之需所致，進而促使公私部門由過去的相互競爭轉趨於彼此合作。公私部門協力合作的模式，也逐漸出現多元化的發展，其中之一即為人力資源。以下，將分別說明公私協力的內涵、特徵與重要原則。

1. 公私協力的內涵

過去都是由政府部門提供公共財貨和服務，整個過程受到行政部門的管理與立法部門的監督。雖然有部分的公共財貨和服務，是由私部門協助提供，但公部門對於前開行為雖不排斥，卻也不積極鼓勵。

然而，隨著時空環境演變，各國對於公共管理概念有所更迭，公部門已經不再是公共服務的主要供給者。此現象的主要立論基礎，乃是源自於以下幾點：

- （1）市場失靈理論；
- （2）政府失靈理論；
- （3）公民參與理論；
- （4）資源依賴理論。

由於政府與市場失靈、公民參與和資源依賴等因素，造成公共服務的提供者已經有所改變。但是公私部門並無法全然取代對方，也不易代替另一造提供其原先之財貨和服務。故而，彼此間具有相輔相成的協力互補關係。

公私協力的概念，意謂著政府與民間部門共同合作，提供公共服務或生產公共財貨，以提昇國家整體行政效能與政策品質的一種治理模式。此種公私協力的治理

觀念，象徵著一種倡導公私部門資源結合、專業引導、多元合作工具使用、網絡協調的治理模式之興起，而迥異於傳統官僚層級節制、強調權威、命令控制式的行政治理型態（Peters & Pierre, 1998）。

Kouwenhoven（1993: 120-121）認為公私協力，最主要乃是由公部門與私部門兩關係主體組成，就組織型態來看，公私協力可看作公部門與私部門個別網絡的聯合體。根據 Brinkerhoff（2002）的主張，公私協力關係是一種基於相互認同的目標，而建立在彼此之間的動態關係，包括相對自主、公平、參與、課責、透明、相互「鑲嵌」（embed）與「認同允諾」（commit）的關係。

因此公私協力的核心概念，乃是在維持各方完整的個別權力與責任之下，藉由各個不同部門的優勢資源，經過有效的整合，秉持共同參與、責任分擔及平等互惠的原則，增加資源使用的效益，並希望透過彼此良性互動，以達到任務分工、效率追求與問題解決，最終能獲致各自資源整合後之綜效。

2. 公私協力的特徵

公私協力指涉的是政府與非政府行為者之間的一種關係模式，在資本主義政策的制定過程中，政府將成為彈性的機制，會尋求非政府行為者的協助，以建立一種相互依賴、協助的穩定關係。藉由此種關係的建立，除了能與其他行動者或組織進行良好溝通之外，亦具有學習能力，藉由資訊的收集及過去經驗上的累積，對於外在環境的威脅，能動員適當的互動關係及資源，使得多重協力關係得以建立，合作解決彼此所共同面臨的困境，並可使政策規劃與執行的過程更加順利（Katzenstein, 1978: 19）。

在 Lake（1999）的研究中，發現影響組織間建立共同規範或合作關係意願的變數，包括：聯合生產經濟（joint production economies）、機會主義的預期成本（expected costs of opportunism），以及治理成本（governance costs）等三項。Lake 認為倘若治理網絡中各行為者的協力關係，所以獲致之規模經濟愈高、預期投機行為所產生的成本愈高，或是治理成本愈低時，各行為者間比較容易建構出緊密的協力關係。

故而，在資源有限的環境下，利益是協力關係中行動的驅使力量。在擁有相同利益的行為者間，會基於擴張資源系統汲取的需要而進行互動，並形成一穩定的網絡關係。因此，網絡關係是一種資源依賴（resource dependence）的型態與資源動

員 (resource mobilization) 的過程 (王光旭, 2005: 88)。正因為這些資源與利益的考量, 致使各行為者願意發展出合作的協力關係, 做為參與治理網絡、提供公共服務的基礎 (Pollitt, 2003)。

此外, Hardy、Lawrence 與 Grant 等學者 (2005) 指出, 若要能建構協力關係的基礎, 則必須關注治理網絡中各行為者間持續的論述、溝通與對話過程。藉由持續的論述、溝通與對話過程, 將得以形成行為者之間的集體認同。集體認同再經由進一步的論述與對談, 將得以對於產生協力關係的行動方案, 產生個別體認, 並知悉達成目標所需的技能技術、時程表、以及應該動員的網絡行為者。

甚且, 前述的正式對話要持續且定期地進行, 而網絡中各行為者間的對話與互動頻率, 將會對於彼此之間的協力關係具有重要影響。一個行為者如果願意與網絡中其他行為者進行更為密切的互動與對話, 無論是對於網絡緊密程度以及自身的效能等, 都將具有正面積極的意義。因此, 一個行為者應該設計正式與非正式的聯繫溝通管道, 促成網絡內行為者間的相互了解與認識 (Juenke, 2005)。

公私協力關係的營造, 是透過參與者共創多贏的賽局, 並借由協力關係的建立, 以強化公私部門間資源的整合與運用。而公私部門協力合作的實質效益與特徵, 大致可整理為下列三點 (Singleton, 1994) :

(1) 資源的分享與整合

公私合作可以集結政府、私人企業、社區組織、甚至個人的專才、技術、資金與經驗, 不但有效整合社會資源, 亦可避免不必要的資源浪費。因此, 公私協力提供新經濟發展的可能性, 以分享與整合社區、政府、私部門的資源。

(2) 達到民主化決策和民間參與的效果

公私部門協力的精神, 不只是單純的指涉策略聯盟 (strategic alliance) 或契約化的協議 (contractual agreement), 而是一種委外 (outsourcing) 的觀念, 亦即政府得對外建立資源或支援網絡, 以符合民主、效率、專業性的考量。

(3) 改善現行政府缺失

公私部門協力關係的建立, 可協助傳統公共行政改善諸多缺點, 並將具有企業性的公共管理精神納入行政體系, 以促使公部門更具市場性和競爭力。

由此可知, 無論是政府或是市場失靈、公民參與或資源依賴的結果, 都顯示若

只單方依賴政府或市場機制，未必能夠增強社會公共財的供給；相對地，透過公私協力建構出社會上不同部門行為者之間的合作模式，得以藉此降低生產與風險之成本，強化組織間分工網絡，提升財貨與服務之品質，維持公共組織的正當性地位與競爭優勢（Chereet, 1994），進而形塑「公共管理社會化」的問題解決導向。

3. 公私協力的重要原則

公私協力關係之推動，使得公私部門之間的互動，不再侷限於傳統的統治權威關係。雖然公私部門之間的界線不再明顯，但在發展協力關係的過程中，若要予以妥善維持，必須遵循下列原則（Erickson, 1994）：

（1）公平性原則

在公私協力關係體系中，凡所涉及的當事者，應盡可能納入協力關係體系之中。

（2）民主原則

公私部門的互動需在公開、公正、透明的情況下進行，一切互動和參與行為，皆需以合法與正當性為後盾，方能合乎民主程序的檢驗。因此，公私協力所強調的是參與的程序與本質，而非嚴密的監督。

（3）合法性原則

合法性問題，是決定協力關係能否順利建構的要素之一。公私協力關係必須奠基於合法性的基礎上，如此參與協力合作之公私部門的法律關係，方能經由法定程序取得保障及合法地位。

（4）責任確認原則

公私協力關係的發展，必須明訂各造之權利與義務範圍，以確認彼此的責任，進而確保公共利益的維護。

（5）倫理原則

公私部門的互動，必須受到內部與外部規範的制約。內在規範是指發揮卓越、品質、責任等倫理原則；外部規範則包括相關法規、契約規定以及社會大眾的監督與參與。內部與外部規範將形成協力關係的控制條件，以確保公私協力關係能達成預期的結果與品質。

（6）公共利益原則

公私協力關係所欲追求的目標，並非是取得最大利潤，而是在於追求最大公共利益的實現。因此，公私協力關係的推動，必須確實把握此原則，方能使得整體社會皆能受惠。

參、公私部門人力資源協力關係

本文關注之重點，在於公私部門人力資源協力關係之內涵，以及透過此觀點檢視「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」，因此以下將針對這兩部分加以析探。

一、公私部門人力資源協力關係之緣起與內涵

一九七〇年代晚期和一九八〇年代英國的柴契爾政府和美國的雷根政府，為求解決經濟衰退問題，強烈主張「新右派」，並要求「政府退出來」（rolling back of the state），因此「自由放任」、「自由市場」以及「最小政府」等思維，即瀰漫在當時環境中，並進而導致各國政府與企業在人力資源改革策略上，逐步相互對話與學習。

例如 Shim（2001: 325-333）就曾分析各國當時所採取的改革策略，並試圖歸納出共同趨勢。其中一項研究發現，即為如何減少公私部門人力資源管理的差距，顯見此一議題已經受到國際關注。而後起之公私部門協力關係的建構，更是促成彼此間在人力資源管理的部分議題上，出現合作的機制與平臺。

對於人力資源管理範疇而言，引進公私協力的概念，代表著政府機關在治理過程中，願意採用新的管理思維。由於公私協力的治理概念，意謂著公部門在工具的選擇上將更具彈性，因此對於管理工具的創新與選擇的多樣性，將成為公私部門間一種普遍存在的狀態。特別是因為政府機關無論在考試、任用、銓敘、考績、級俸、訓練、升遷、褒獎、撫卹、退休、養老等事項，皆有詳細的法令規章與作業程序。相對地，由於私部門對於人事管理的法令較少，甚且也只適用於該組織內部，因此管理者對於人事的任用、調任與免職，皆有較大的權限與彈性空間，可對人力資源進行較佳的利用。

整體而言，政府部門的人力甄補，若交由用人組織以外的機關辦理，雖能獲致

事權統一與作業一致之效，但流程與時間勢必增加；相對地，若由用人組織自行辦理，從人力需求提出到招募和考選的整個流程，都將可以迅速完成。由於我國公務人員的考選業務，統由考試院考選部負責。不論是針對一般性組織或特殊性組織的用人需要，考選部通常每年多以辦理一次為原則。在此制度下，儘管用人機關需提早申報員額需求，但是等到考選部辦理考試、公布筆試錄取名單、完成訓練程序，到最後人員分發至機關之後，實已經歷漫長時間。若人力需求急迫，恐將難以因應。因此，政府擬訂定「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」，以為人力資源取得另闢蹊徑。

甚且，政府機關與民間機構人才交流涉及任用、俸給、考績等層面甚廣，但兩者的人員進用制度卻有所不同，其人員管理方式亦涇渭分明。如何達到有效交流、合理之待遇，以及保障其原有權益等問題，實有必要審慎考量。又為利政府機關與民間機構人才交流機制之運作執行，亟須建立固定之運作模式，以為遵循。特別是應如何一方面派遣公務人員至民間機構學習歷練，以培育人才，一方面又借重民間機構相關領域的特殊專業性、科技性人才，同時又能保障雙方交流對象之權益、工作紀律與工作內容規範，以求雙向交流能夠發揮興利和防弊的效果等（詹中原，2008：2），都是必需予以確認與解決的問題。

二、公私部門人力資源協力關係之個案--「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」簡介

本部分將針對「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」之研訂背景與過程，以及相關內容和條文等，予以詳細說明。

（一）「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」之研訂背景與過程

我國於一九九六年十二月間召開「國家發展會議」¹，並討論多項屬於政府體

¹ 二〇〇一年二月二十五、二十六日召開「全國行政革新會議」，將政府再造分為 8 大議題，其中之一即為訂定政府與民間機構人才交流辦法。

制與文官制度再造之議題。² 考試院因應會中所提有關人事考銓業務相關之結論，針對「人才甄選與人才培育」之「人才交流」部分，建議擬定「促進政府與民間機構間之人才交流」機制，並交由銓敘部研究辦理。而我國現行政府機關、學校與民間機構人才交流相關規定，如表 1 所示：

表 1 現行政府機關、學校與民間機構人才交流相關規定

| 類別 | 法規名稱 | 規 定 重 點 | 備 註 |
|------------|------------|--|-------------|
| 政府流向民間 | 公務人員留職停薪辦法 | 公務人員配合公務借調至其他公務機關任職，且占該機關職缺並支薪，經核准者；及配合國家重點科技、推展重要政策或重大建設借調至公民營事業機構、政府捐助經費達設立登記之財產總額百分之五十以上之財團法人服務，經核准者，應予留職停薪。 | 限政府機關公務人員適用 |
| 民間流向政府 | 科學技術基本法 | 依該法第十七條規定，為健全科學技術人員之進用管道，得訂定公開、公平之資格審查方式，由政府機關或政府研究機構，依其需要進用，並應制定法律適度放寬公務人員任用之限制。另為充分運用科學技術人力，對於公務員、大專校院教師與研究機構及企業之科學技術人員，得採取必要措施，以加強人才交流；為延攬境外優秀科學技術人才，應採取必要措施，於相當期間內保障其生活與工作條件；其子女就學之要件、權益保障及其他相關事項之辦法，由教育部定之。 | 限科學技術人員適用 |
| 學校與政府機關間交流 | 教師借調處理原則 | 為使教育人員之借調有所依循，教育部訂有「教師借調處理原則」；目前學校教師借調至行政機關擔任政務人員或高階常務人員，係依該規定辦理。 | 限學校教師適用 |

² 二〇〇〇年之「第六次全國科學技術會議」及二〇〇一年之「全國行政革新會議」，均曾達成加強政府與民間機構間人才交流之結論。

| 類別 | 法規名稱 | 規 定 重 點 | 備 註 |
|-------------|-------------------------|--|--------------|
| 學校與民間企業間交流 | 大專院校教師與企業界專門人才交流與合作實施要點 | 大專院校教師為校內教學或國內企業界之實際需要，得以專題研究計畫之方式，由任教院校檢附計畫專案及學校企業機構雙方同意書，專案報請主管教育行政機關核准，至國內公、民營企業機構，兼任與其專長有關之研究或專業指導職務。大專院校為學校教學、研究或實驗（習）之需要，亦得檢附雙方同意書及有關資料報經主管教育行政機關同意，聘請企業界專門人才至學校擔任「特約科技教席」。 | 限大專院校教師適用 |
| 政府機關（構）間交流 | 行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點 | 該要點所稱之「借調」，係指各機關因業務特殊需要，商借其他機關現職人員，以全部時間至本機關擔任特定之職務或工作；教育人員及公營事業人員之借調，得由有關主管機關另訂規定實施。 | 限行政院所屬公務人員適用 |
| | 政府機關暨公民營事業機構科技人才相互支援要點 | 依該要點規定，政府機關與公、民營事業機構之間，得於徵商同意並報經行政院核准後相互借調科技人員；科技人員之類科，以行政院核定之重點科技項目為限。 | 限科技人員適用 |
| 政府與民間企業雙向交流 | 行政院暨所屬機關與民營企業人員雙向研習實施計畫 | 在參加人員方面，政府機關由行政院所屬各主管機關推薦薦任第九職等以上人員參加，民營企業則由該企業推薦相當層級人員參加；實施方式則由政府機關與民營企業推薦人員至對方部門實地參與工作執行、研討、會議等實質相關業務內容，實地研習後並進行心得撰寫；另可由政府機關與民營企業共同規劃合辦研習訓練課程，由政府機關首長、民營企業主管及相關學者講授課程，互相瞭解研習單位之組織運作、業務特性、人員需求；參加人員接受訓練後，再分赴對方研 | 適用雙方人員之研習交流 |

| 類別 | 法規名稱 | 規 定 重 點 | 備 註 |
|----|------|--|-----|
| | | 習部門實地參與工作執行、研討、會議等實質相關業務內容，實地研習後並進行心得撰寫，其目的在使政府機關與民間企業之交流學習，產生相互學習效果，並加強政府機關企業經營理念，提升行政效能。 | |

資料來源：洪國平（2006：89-90）

根據上表可知，我國現行之法令規定，對於政府機關與民間機構人才交流並無建構完整之機制，主要散見於相關法令規定，且除「政府機關暨公民營事業機構科技人才相互支援要點」性質上較屬雙向交流外，其餘大多為民間機構單向交流至政府機關（張美娟、邱怡璋，2008：28），且僅適用於部分特殊專業人員。因此，銓敘部研訂「政府機關與民間機構人才交流實施辦法」草案，並於二〇〇〇年十二月十三日函陳考試院審議。案經考試院二〇〇一年七月五日第九屆第 239 次會議決議，增訂公務人員任用法第二十八條之二，以作為其法源依據。考試院於二〇〇二年八月十九日將任用法部分條文修正草案函送立法院審查，然部分立法委員就任用法修正草案有關內容提出異議，未能順利於立法院第五屆委員任內完成立法程序。案經銓敘部於二〇〇五年二月廿五日，再函送考試院審議，並經該院於二〇〇五年八月十五日函送立法院審查。惟立法院在二〇〇六年十二月廿一日第六屆第六會期第 16 次審查會議中，刪除任用法第二十八條之二的修正條文，致使「政府機關與民間機構人才交流實施辦法」欠缺法源依據（銓敘部銓審司，2008：10）。銓敘部亦邀請行政院人事行政局等 16 個政府機關及台灣 IBM 公司等 7 家績優民間機構共同研商，重新研修「政府機關與績優民間機構人才交流辦法」草案（洪國平，2006：94）。此後，因二〇〇八年政黨輪替，考試院與銓敘部至今尚未針對法源依據及實施辦法草案內容，再次函送立法院審議。

（二）「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」之要點

近年來，公私部門積極建構協力關係，試圖提供各自不同的資源，以期創造兩者合作能為整體社會獲致之最大化利益。在此前提下，銓敘部為使公務部門的人力

素質能夠提升，積極規劃研擬「政府機關與民間機構人才交流實施辦法」草案，並經審慎研議之過程，希冀能訂定較為周詳之規範條文。此實施辦法之重要內容，茲條列如下（銓敘部銓審司，2008：12-13）：³

1. 交流條件為政府機關得派遣現職人員至績優民間機構參與研發工作，政府機關得自績優民間機構借調實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療之人員。
2. 從事實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療等業務之中央及地方機關為「政府機關」；明定在主管機關登記有案，其實收資本額在新台幣六億元以上，且二年內無涉及刑事案件及無逃漏稅記錄者。或在衛生主管機關登記有案，其病床在一百床以上，並經衛生主管機關評鑑為區域級以上醫院且具有教學功能者為「績優民間機構」；明定從事實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療等業務相關之部、會層級機關、直轄市政府、縣（市）政府為「主管機關」。
3. 主管機關應建立人才交流資料庫、組設審查委員會遴選交流人才、考核所屬辦理人才交流情形，並酌予獎、懲；政府機關派遣或借調人員，應先徵得當事人或績優民間機構同意，並檢具交流計畫書報經主管機關核准。
4. 政府機關派遣或借調人員，均以帶職帶薪方式處理。但有關福利或其他金錢給與等權益事項，在不重領兼領前提下，由派遣或借調機關與民間機構協議之；政府機關與績優民間機構因交流所獲得之權益收入，以促進研究發展，增進社會福祉，在不違反法律之原則下，研究成果分配比率為研究人員不得高於 40%，交流政府機關、績優民間機構各 20%，其餘歸屬國庫。
5. 政府機關派遣人員至績優民間機構服務者，以參與研發工作為限，不得從事商業行為；績優民間機構人員借調至政府機關服務者，以從事研究發展指導及執行研究計畫為限，不得行使公權力。
6. 政府機關派遣人員於派遣期限屆滿回職後，自回職日起二年內，不得執行與前派遣績優民間機構直接或間接相關之業務；績優民間機構借調人員於借調期限屆滿

³ 筆者曾於二〇〇九年三月三十日向銓敘部承辦單位詢問「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」近期是否有任何增訂之處，承辦人員表示筆者目前所搜尋到之文獻，已為最新之版本，然礙於此草案尚在銓敘部研議中，且未經立法院之合法化程序，因此恕難提供完整之條文。因此本文只能根據銓審司於公開文件中所呈現之草案要義，進一步予以討論。

回職後，自回職日起二年內，不得執行與前借調政府機關直接或間接相關之業務；違反者，該機構不得再列為交流之對象。

7. 政府機關派遣或借調人員人數以不超過本機關職員預算員額百分之二為限，且不超過五人。但借調績優民間機構人員，不占政府機關編制職缺。
8. 政府機關與績優民間機構派遣或借調人員之期間，除其他法令有規定外，不得超過二年，必要時，得延長一年。
9. 明訂政府機關派遣或借調人員時，應與績優民間機構訂立契約，其內容包括交流職稱、交流期間、工作項目、福利、服勤及責任等事項。

上述九項重點，實為考試院銓敘部經由向考試委員、立法委員、專家學者、銓敘部政策小組諮詢，以及舉辦座談會所獲致之建議，將各方意見予以彙整後之版本。此後，在二〇〇八年新政府上台之後，考試院與銓敘部尚在全盤思考人才交流之法源依據及實施辦法草案內容，因此至今尚未將此案重新函送立法院審議。

肆、由公私協力原則檢視「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」

銓敘部研擬「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」之重要目的，即為學習企業經營理念、方法及借重民間專業人才，以加強政府機關與民間機構人才交流，提升政府機關行政效能。期間業經考試委員、立法委員、專家學者（詹中原，2004），與銓敘部等提出寶貴的修正意見。

以下本文依據 Erickson 所主張之公私協力重要原則，檢視與討論「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」的重要規定。

一、公平性原則

依照「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」規定：「政府機關派遣或借調人員，均以帶職帶薪方式處理」，其立法目的之一，主要是由於政府機關派遣或借調人員為維持其公務人員之身份，故由政府機關提供薪資，可避免民間機構以較高之薪資作為誘因，在交流期間結束之後，而將交流人員留置於民間機

構，或是促使交流人員不願回到政府機關，以防公務人才流失。

其次，在「政府機關及公民營機構科技人才相互支援實施要點」與「公務人員留職停薪辦法」等法令中，⁴ 規範政府機關與公營機構間科技人才相互之借調，除依規定辦理留職停薪者外，其薪資以在原服務機關（構）支領為原則，其考績（核）或晉敘，仍依原機關（構）之規定辦理。另依原草案規定，借調期間人員差假之管理及平時考核，由服務機關（構）負責辦理。而公務人員考績法第五條亦規定，年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。由此可知，交流人才之考績或福利，將由原任機關負責，接受交流之機關或機構不得干預，以免混淆各自獨立保險或撫卹等相關制度（蔡良文，2001：14），可維持公私部門各自人事制度的完整性與一致性。

因此以「帶職帶薪」原則進行人才交流，將能維持政府機關與績優民間機構各自之人事制度與規範，實有其立論基礎。不過，若從公平性原則觀之，則有以下幾點值得注意：

1. 現行公務機關中高階以上人員待遇，無法與民間企業相比較。正由於民間企業中高階人員之待遇，普遍高於政府機關中高階人員，交流期間之待遇，若採取「帶職帶薪」的方式，恐將造成參與交流之中高階公務人員，出現不公平的心理。
2. 草案只規範政府機關派遣或借調人員至民間機構的薪資給付，而未說明民間機構借調至政府部門之人員的薪資問題。倘若後續之研擬方向，仍朝向採取「帶職帶薪」的方式，則基於雙方交流必須平等互惠的原則，建議應同時規定民間機構人員亦需帶職帶薪至政府機關，否則恐有圖利民間機構之顧慮。

二、民主原則

銓敘部於實施辦法研擬期間，邀請行政院人事行政局等 16 個政府機關及台灣 IBM 公司等 7 家績優民間機構共同研商草案內容，認為我國大多為中小企業，倘申請資格、程序多種限制且繁複，將使廠商、交流人員裹足不前；然交流對象如太過寬濫，恐將影響交流成果。是以，參與交流之績優民間機構的實收資本額需在新台

⁴ 行政院修正「政府機關暨公民營事業機構科技人才相互支援實施要點」，名稱並修正為「政府機關及公民營機構科技人才相互支援實施要點」，自九十七年十月七日生效。

幣六億元以上，且二年內無涉及刑事案件及無逃漏稅記錄者，或資本額雖未達一定標準，然其研發能力受外國肯定之中小企業，應可納入交流對象（洪國平，2006：100-101）。

民主性是必須重視相關政策利害關係人的意見，並使其具有參與感。如果政府的改革措施，能夠注意到民意，將會有助於革新政策的推動。因此銓敘部邀集相關政府機關與民間機構共同研商草案內容，實值得予以肯定。不過，針對討論的內容，特別是對於「績優」之內涵，⁵ 以下提出可再斟酌之處：

（一）資本額

人才交流機制原意之一，是政府機關得自民間機構借調具有專業性、科技性或特殊性知能之人員。為求交流機制能具有一定基礎，對於參與交流之民間機構設定資格條件實屬必要。因為如果對於申請資格與程序多所限制，將降低民間機構與交流人員參與意願；但皆無規範，反倒可能成為圖利私人的管道。

依照「臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則」第四條之規定，申請股票上市之發行公司，申請上市時之實收資本額需達新台幣六億元以上。不過，若從「財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心證券商營業處所買賣有價證券審查準則」第三條觀之，申請股票在櫃檯買賣之公開發行公司，實收資本額需在新台幣五千萬元以上。

上櫃公司在市場上具有一定之穩定性與公開性，因此「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」中對於「績優」民間機構之認定，建議可以參考公司申請股票在櫃檯買賣之新台幣五千萬元的資本額要求，再輔以其他監督機制，應可增加民間機構參與交流的機會與意願。

（二）設立年限

若參照「臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則」第四條之規定，申請上市時，需已依公司法設立登記屆滿三年以上；而依據「財團法人中華民國

⁵ 以現有已知的文獻觀之，銓敘部起初擬定之草案名稱為「政府機關與民間機構人才交流實施辦法（草案）」，但至銓敘部邀請行政院人事行政局等 16 個機關及台灣 IBM 公司等 7 家績優民間機構商討之後，草案名稱則改為「政府機關與『績優』民間機構人才交流實施辦法（草案）」。

國證券櫃檯買賣中心證券商營業處所買賣有價證券審查準則」第三條，申請上櫃時需依公司法設立登記滿二個完整會計年度。

在「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」中，只規範民間機構之資本額，另要求二年內無涉及刑事案件及無逃漏稅記錄者，但並未針對其設立年限有所限制。若為求交流機制之穩定性，參與交流之民間機構，應已設立一定時間，以能兼顧其組織經營和資源等方面的專業能力。因此建議上述對於民間機構設立年限之規範，實應納入實施辦法條文擬定之考量。

（三）大者恆大？

整體而言，對於資本額或設立年限之限制，雖是為維持交流機制之穩定性與持續性，但是這些限制條件，將會造成原本已具規模與歷史之民間機構，更有其參與之競爭優勢。若此，「績優」民間機構將挾其優勢，獲得更多交流機會，進而汲取更多利益，恐將出現「大者恆大」或是「量身訂做」的疑慮。故而，政府部門在研擬與此相關法律規範時，必須謹慎為之。

三、合法性原則

公私部門協力關係得以順利建構的重要因素之一，即為公私部門協力的合法性問題。一個有效及良好的公私部門協力關係，必須建立在具有合法性的基礎上，如此參與其中的公私部門及其人員之權利、義務與責任，均能透過協議和正當法律程序，取得保障與合法地位。

在「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」中即明訂，政府機關與績優民間機構派遣或借調人員時，應與另一造訂立契約，其內容包括交流職稱、期間、工作項目、福利、服勤及責任等事項。就其中的工作項目而言，政府機關派遣人員至績優民間機構服務者，以參與研發工作為限，不得從事商業行為；績優民間機構人員借調至政府機關服務者，以從事研究發展指導及執行研究計畫為限，不得行使公權力。

不過，由於政府機關人員交流至民間機構，仍保有公務人員身份，其在民間機構所從事之行爲，如何排除執行公務、行使公權力之疑慮；而民間機構人員交流至政府部門，身份上雖不屬於公職人員，然其所從事之行爲，是否涉及公務範圍、行

使公權力，實應嚴加規定。

然而值得注意的是，何謂公權力？一般而言，公權力的本質為干預行政，並將對於相對人之自由權利有所限制或剝奪。若依照草案內容，民間機構人才交流至政府機關，雖名義上規範不得行使公權力，其工作內容主要係以從事研究發展指導及執行研究計畫，但如何能確保在此過程中，不涉及公權力。即使不是直接行使公權力，而是間接對於相對人之自由權利有所限制或剝奪，可否將其視為公權力的展現？此其問題之一也。

問題二者，乃是由於政府機關派遣至績優民間機構服務之交流人員，仍保有公務人員身份，其在民間機構所從事之行爲，雖以參與研發工作爲限，但如何與執行公務之間做出明顯區隔？觀諸日本「官民人事交流法」中的交流派遣，規範公務人員在民間機構內被僱用期間，雖保留其國家公務員身分，但不可從事有關政府職務之工作，只能專心從事於民間企業之業務。其主要限制包括：1.不可從事與原派遣前任職的省廳申請許可等之業務；2.禁止利用國家公務員地位等影響力之行爲。

針對上述兩項問題，吾人可參考日本與韓國對於交流人員在職權行使的規範，以作為我國後續研訂實施辦法時，有關於交流人員權利、義務與責任等法律規範之參考。

四、責任確認原則

公私部門在建構協力關係時，應訂定相關法規或契約，明定兩造的權利義務範圍，並確認其責任內容。如此，除了能夠避免公務人員被懷疑有圖利他人或官商勾結之外，還可減低任一造因不履行權利義務之責任承諾所造成的損失。

交流機制之本意，即為希望交流人員能將學習經驗，回饋原服務機關（構），並進而提升該機關（構）之整體競爭力。但在實施辦法中，並未要求政府機關交流人員於交流期限屆滿，應立即返回原服務機關（構）服務，以及並未規範是否應繼續服務與交流時間相當之期限，更不見有任何處罰機制。

此一實施辦法的缺陷，將可能造成交流人員，透過交流機制到另一造參與研究發展指導及執行研究計畫等工作之後，於交流期間將屆之際隨即辦理離職，而另尋至第三造的機關（構）中。如此一來，原本交流的兩造反而成爲輸家，最大贏家則爲獲得兼具公私部門工作經驗人才的第三造。

因此，本文建議在實施辦法研擬過程中，增列交流人員需立即回任原服務機關（構），且需服務一定時間之義務，違者需償還交流期間應負擔之成本等條件，如此將能減少因回任原服務機關之責任問題。

五、倫理原則

倫理乃是指於服務機關（構）中，人員在角色扮演時所應掌握的分際，以及應遵守的行為規範。在日本「官民人事交流法」中，對於交流期間（或離職後）之利益迴避的義務，都有所規範。而「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」規範政府機關派遣人員於派遣期限屆滿回職後，自回職日起二年內，不得執行與前派遣績優民間機構直接或間接相關之業務；績優民間機構借調人員於借調期限屆滿回職後，自回職日起二年內，不得執行與前借調政府機關直接或間接相關之業務；違反者，該機構不得再列為交流之對象。

以我國的「公務員服務法」而言，內容多屬公務員應盡之義務以及應遵守之行為規範，性質與西方國家所定之行政倫理法規相近。若依照公務員服務法第十四之一條規定，公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。其立法目的是使公務員於執行職務時，避免不當的利益輸送、貪瀆、關說等情事發生，亦即公務員不得作為之倫理事項。

有部分論者主張，對於離職公務員就業之限制，是有需要的，但必須符合比例原則。為達到公益的目的，所使用的手段，也就是對公務員離職後就業所作之限制，應以影響最小為標的，否則違反比例原則，就有違憲之虞；另外，在立法技術上也需要符合明確性及周延性的原則，在執行上始可減少疑慮（陳克允，2003：29）。

然而，近來台灣政府內部弊案頻傳，無論是政治獻金、賄賂、任用私人、買官等負面消息時有所聞，政府體制與官箴已受到嚴重破壞。因此，本文建議人才交流機制，應該比照公務員服務法十四之一條，提高離職後利益迴避條款之年限規範為三年。此一作法，雖有可能降低與限制人才相互交流的管道，使國家人力資源無法充分有效運用，但亦能避免公私交流可能會重蹈官商勾結的覆轍。若能調整相關規定，將不妨礙人才交流之興利目的，亦可達到防制不當利益之除弊功效。

六、公共利益原則

隨著社會變遷，公私部門間的角色已不再是過去截然區分的兩界，應藉由溝通協調等過程，建立一套雙贏的共存規範，作為雙方互動的準則。而所謂雙贏原則是減少本位主義思考等障礙，以確實呈現公共利益。

承上所述，公私協力關係希望追求社會最大公共利益的實現，而有關於「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」相關公共利益原則之考量，茲區分為「監督考核」與「研究成果分配」等項目予以闡述之。

（一）監督考核

在人才交流機制設計與執行過程中，應從政府機關的角度，檢視如何有效監督考核整個制度運作，以維護公共利益，而其中一個監督考核的重點對象，即為參與交流之人員。特別因為人是有限理性的，當機關（構）長官監督考核交流人員時，由於資訊不對稱（asymmetric information）和利益衝突的緣故，使得交流人員會透過可能不被發現的「卸責」（shirking）行為，而獲得額外的利益（陳敦源，2002：83）。

值得注意的是，原服務機關（構）之直屬長官，因為不可能時常處於借調機構（關）中，無法監督該交流人員在借調機構（關）之表現，因此原服務機關（構）必須仰賴借調機構（關）提供平時考核之資料。如果該交流人員為求能在借調機構（關）獲致較佳之平時考核，可以利用資訊不對稱的漏洞，以借調機構（關）的思維與利益，從事交流之業務與工作，但其結果卻可能相對不利於原服務機關（構）。

故而，原服務機關（構）與借調機構（關）對於平時考核或是年終考績，應抱持平等互惠原則，且服務機關（構）之主管，應在時間與資源允許的情況下，至借調機構（關）觀察交流人員之工作狀況，始能對於考核或考績，進行較為公正之評判，如此將能有助於原服務機關（構）、借調機構（關）與交流人員間之利益極大化。

（二）研究成果分配

目前實施辦法草案中，交流時間以二年為限，必要時得以延長一年，亦即最長

總計三年。然以目前交流之項目，多係屬於實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療等工作。然而，實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療的部分工作，恐非一朝一夕得以完成，倘若交流的二年時限已到，該民間機構人員歸建，另聘請其他民間機構人員接續研究。由於研發工作具有積累性，假設在前一位交流人員的基礎之上，新的交流人員得以順利研發出成果，則其專利、智慧財產權，以及相關之利潤該如何計算與分配？

其次，民間機構人員交流至政府機關，可能並無法保證其於交流期間必然產出預期之工作成果。若民間機構人員以資訊不對稱的漏洞，採取「道德危機」（moral hazard）的行為，亦即在交流期間，運用政府部門的資源，表面上認真工作，實則不然；或是已經獲得重要工作成果，卻隱匿不報，俟回原服務機構再行公布，即可以專利權或智慧財產權的販售行為，為自己謀求較大的利益。如此一來，不但交流機制之美意大打折扣，更遑論政府對於專利權及智慧財產權等研究成果的分配。

故而，如果政府站在提升國家整體利益與競爭力的角度來看，應該提供該交流人才更多的誘因機制。以目前草案中「研究成果分配比率，研究人員不得高於40%」的規定，建議需要再予以提高，並可以仿照所得稅法中的概念，按淨研發成果權益收入之金額高低，⁶ 設定出不同級距，再依級距提供不同比例的金額給交流人員，使其願意在交流期間竭盡所能地貢獻才能，而其餘部分再行設定比例，分配給原服務機關（構）、借調機構（關）與國庫。如此方能鼓勵交流人員勇於任事，俾於交流期間內獲致研究成果，使得政府機關、民間機構與交流人才利益均霑，共構多贏的結果。

伍、結論

社會發展態樣與民眾要求服務項目的多元化，公私部門已經無法再單獨承擔責任，其彼此間相互依存的程度，會因社會多元化的程度而逐漸增強。未來公共事務的管理方式，將超越以公部門或私部門的傳統疆界，朝向以公私協力關係做為重要的發展模式。

⁶ 扣除必要研發成本、行政費用之後的研發成果權益。

「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」即為公私部門人力資源協力關係中，一項即為重要的合作個案。其建構之良法美意，實需有完善的實施辦法配合方能盡其功。然盱衡現有的實施辦法草案，恐容有進一步討論空間。本文所提供之建議，若能於爾後研訂之際納入參考，應能有助於此項人才交流機制未來更臻完善。

參考文獻

- 王光旭（2005）。政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位。**政策研究學報**，第5期，頁61-102。
- 李宗勳（2007）。**政府業務委外經營：理論、策略與經驗**。臺北：智勝。
- 洪國平（2006）。建構公私人才交流機制之芻議。**國家菁英季刊**，第2卷第4期，頁81-102。
- 張美娟、邱怡璋（2008）。從韓國及日本政府機關與民間機構人才交流利益迴避規範淺論我國相關制度。**公務人員月刊**，第140期，頁28-32。
- 張潤書（2001）。**行政學**。臺北：三民。
- 陳克允（2003）。**公務員離職後就業限制—公務員服務法旋轉門條款**。世新大學行政管理研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 陳敦源（2002）。**民主與官僚：新制度論的觀點**。臺北：韋伯。
- 詹中原（2004）。「**建構政府機關及民間機構人才交流機制**」研究成果報告。銓敘部委託專題研究成果報告，未出版。
- 詹中原（2008）。建構政府機關及民間機構人才交流機制。**公務人員月刊**，第140期，頁2-4。
- 銓敘部銓審司（2008）。政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法草案之芻議。**公務人員月刊**，第140期，頁5-15。
- 蔡良文（2001）。政府與民間人才交流法制建立過程之分析（上）。**公務人員月刊**，第65期，頁7-14。
- Bozeman, B. (1987). *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco: Jossey- Bass.

- Brinkerhoff, J. M. (2002). Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework. *Public Administration and Development*, 22(1): 19-30.
- Cherrett, K. (1994). Gaining Competitive Advantage through Partnering. *Australian Journal of Public Administration*, 53(1): 6-13.
- Erickson, K. C. (1994). Partnership and Total Cost Management: Integral to Enhanced Profitability. *Australian Journal of Public Administration*, 53(1): 24-35.
- Hanf, K., & F. W. Scharpf (1977). *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.
- Hardy, C., T. B. Lawrence, & D. Grant (2005). Discourse and Collaboration: The Role of Conversation and Collective Identity. *Academy of Management Review*, 30(1): 58-77.
- Juenke, E. G. (2005). Management Tenure and Network Time: How Experience Affects Bureaucratic Dynamics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1): 113-131.
- Katzenstein, P. J. (1978). Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy. In P. J. Katzenstein (Ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (pp. 295-336). Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Klijin, E. H. (1997). Policy Networks: An Overview. In W. J. M. Kickert, E.-H. Klijin, & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (pp. 14-34). Thousand Oaks, CA.: Sage Publications.
- Knott, J. H. (1993). Comparing Public and Private Management: Cooperative Effort and Principal - Agent Relationships. *Journal of Public Administration: Research and Theory*, 3(1): 93-119.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Kouwenhoven, V. (1993). The Rise of the Public Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (pp. 119-130). London: Sage Publications.
- Lake, D. (1999). Global Governance: A Relational Contracting Approach. In A. Prakash, & J. A. Hart (Eds.), *Globalization and Governance* (pp. 31-53). London: Routledge.
- Peters, B. G., & J. Pierre (1998). Governance without Government? Rethinking Public

- Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.
- Pollitt, C. (2003). Joint-Up Government: A Survey. *Political Studies Review*, 1(1): 34-49.
- Shim, D.-S. (2001). Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries. *Public Personnel Management*, 30(3): 323-347.
- Singleton, G. (1994). Partnering for the Public Sector: Guest Editor's Introduction. *Australian Journal of Public Administration*, 53(1): 2-5.

Theory of Public-Private Partnership and Its Implications for Human Resource Management: A Case Study of the Draft of the “Mechanism for Exchange of Personnel between the Public and Private Sectors”

Keng-Ming Hsu *

Abstract

Human resource is a crucial resource for all organizations. The quality of civil service manpower resources is closely tied to the effectiveness of government. However, the characteristics and advantages of national civil service system are different from the flexibility and competitiveness of high technology and other professional enterprises.

Recently, the theory of “public-private partnership” is an important idea to narrow the gap between public and private sectors. The paper is based on the theory of public-private partnership and the draft rule on the “Mechanism for Exchange of Personnel between the Public and Private Sectors” was selected as a study case. Finally, this paper summarizes its suggestions for developing mechanisms for the exchange of personnel between the public and the private sectors.

Keywords: human resource management, public-private partnership, theory of public-private partnership, personnel exchange

* Assistant Professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan.

