

# 文官體制變革之論證\*

蔡良文\*\*

## 《摘要》

文官體制變革是一個無止盡的永續過程，我國晚進文官體制運作的缺失主要為抑制公務人員的創造力、限制創新思維空間，以及未能建立文官長制度。至於當前我國文官制度應先釐清公法或公共管理思潮，以配合國家發展需要。惟以變革之策略上，筆者以為政治性理念思維可借鏡外國，但有關行政性之文官制度與運作技術等，應由本土化開展。易言之，文官體制變革必須在憲法精神下，進行抉擇與建構。爰配合其功能面向，分就國家考選體制、政府用人體制、績效俸給與福利制度、績效考核與淘汰機制、行政中立法制發展、退撫體制變革等六項工程面向，予以逐項論證後，方能釐正導引未來的發展方向。

[關鍵詞]：文官體制、考選體制、績效考核、行政中立、退撫制度

---

\* 考試院八十周年慶，象徵考試權的隆替過程中，將邁入新世紀的紀元，爰就新世紀文官體制變革中，謹就其重要議題加以論證研析，藉以探究其新展方向，並請方家指正。

\*\* 考試院考試委員。

## 壹、前言

文官體制改革是一個無止盡的永續過程。就我國近年文官體制的發展觀之，此一過程受公法及公共管理思潮、先進民主國家文官體制發展、國內政府再造（reinventing government）的影響，值得關注。倘就 OECD 國家在一九八〇年代末到一九九〇年代初所進行的文官體制改革觀之，被採為改革之事項依其比重排序，分別是：精簡員額、人力資源管理的分權與下放、改變管理辦法、改進平權措施、改革職位分類、彈性工作時間、採用營運成本措施、改善績效評估制度、大幅改革考選、陞遷措施、改革薪資體系等（OECD, 1996: 18；彭錦鵬，2005：91）。上述種種事項均涉及整體的文官體制變革議題。

我國晚進文官體制運作的缺失可歸納如次（繆全吉，1978：129-138；蔡良文，1998：39-40）：一、官僚結構充滿繁文縟節，易於造成人員縛手束腳，抑制公務人員的創造力；二、法令僵化繁雜，缺乏彈性，限制公務人員創新思維空間；三、對除去人員因循的惰性傾向，缺乏激勵向前之具體機制；四、公務人員考試方式未能更多元化、彈性化，難期擴大吸收、儲備高級文官或科技人才；五、人事法規未能適度鬆綁，以致政府機關間、政府與民間機構間之人才交流機制不足；六、未能建立文官長制度，亦未明確劃分常務人員與政務人員職責，以致難以落實責任政治；七、未能強化行政機關之用人彈性，即由於各機關組織法非僅規定部會之權責，且訂定其員額、職稱及內部組織等，如須修法，則頗費時日，難以因應各部會配合主客觀情勢變化，機動調整內部組織及人員晉用之需要。至於當前我國文官制度的主要缺失要為：一、文官體系的相對封閉與僵化；二、公務人力激勵與發展性的功能不足；三、行政中立文化有待建立（關中，2008：5-12），如何診斷其專業力、執行力與忠誠品德，並提出解決之道，確為要務所在也。所以，為求釐清公法或公共管理思潮，暨政府再造與業務推展方面的需要，爰必要配合其功能面向予以逐項論證，方能正確導引未來發展方向。

## 貳、文官體制變革論證之面向淺析

民主國家之文官體系扮演多重的角色，如：憲法價值的保障者（Rohr, 1986），此有別於司法院為憲法之維護者（翁岳生，1985：475-480）；是社會正義的執行者（Frederickson, 1990: 228-237）；亦是公共利益的促進者（Hart, 1984: 111-119）；所以，在民主政治體制中，公務人員不僅被要求應有專業知能、效率、效能外，更須因應民主政治，保有倫理道德（Kettl, 1990: 411-419）；又政務人員與常任公務人員（事務官）扮演之角色應予釐清，其相關法制亦應分別制定，分軌而行。甚至有所謂的契約人力進用一途，而形成所謂三元人事管理的文官體制。

政府事務得區分為政治性與行政性，當然其中有難分割之處。行政性包括政府任務、人事……，且必須本土化地展開，外國經驗固可充當參考，但不宜單純抄襲外國（黃錦堂，2002：1-19）。易言之，舉凡政治性理念思維可借鏡外國，但有關於行政性之文官制度與運作技術等，應由本土開展也。同時，文官體制變革必須在憲法精神下（翁岳生，2008：11、117-133），<sup>1</sup> 進行抉擇與建構。

再者，在文官體制變革中，文官制度入憲，將考試權從行政權抽離，是世上獨有的制度。所以，任何可行的改革方案，必需在憲法及憲法精神規範下推展之，茲檢視憲法上之有關規定如下：一、有關考選方面：（一）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，不得任用（憲法第八十五條）；（二）公務人員任用資格與專門職業及技術人員執業資格應經考試院依法考選銓定之（憲法第八十六條）；（三）人民有應考試服公職之權（憲法第十八條）。二、有關銓敘任用方面：（一）公務人員之銓敘、退休、撫卹事項（憲法增修條文第六條）；（二）公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項（憲法增修條文第六

---

<sup>1</sup> 欲使國家機關遵守憲法，則憲法應具規範效力（憲法優位），互為表裡；二則繫於確保憲法優位性的機制，在我國憲法的發展、釋憲制度的發展與人權保障，受到政治環境影響頗深。儘管大環境變遷，釋憲制度與政府制度及實際憲政之間相互動的關係，依然存在。又憲法的重要性不僅是憲法的規範（法條）本身，更重要的是憲法現實面向（Verfassungsrealität）。而「憲政」存在之前提在於憲法被具體落實，是一部「活憲法」或「有實際作用的憲法」。本研究名之曰憲法精神的導引功能，即是活憲法。

條)。三、有關保障方面：(一)公務人員保障事項(憲法增修條文第六條)；(二)中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之(憲法第一〇八條)；以往有關文官制度人事行政之研究，多以考銓制度、法規為主要內容，次輔以人力資源管理理論(傅肅良，1995；徐有守，1997；趙其文，1997；蔡良文，1992，2006)。

最後，由於各國國情不同，且政治文化與體制迥異，如何找出我國現有制度之各種問題，並漸進改革與整頓，茲為瞭解本國之特殊體制與國情，先對其文官體制之功能予以分析，爰歸納為：一、經由多元考選制度與政策規劃之調整，暨政府彈性用人政策與法制之變革，以落實引進與甄補性功能；二、經由績效管理與考核，配合修訂考績法制，落實發展性功能；三、推動績效俸給及彈性福利之法制與措施，展現激勵性功能；四、以行政中立法制之建構，以及退撫制度之改革，賡續實現維持與保障性功能；並進一步讓公務人員勇於任事，免除後顧之憂。所以，本文之論證議題以上述四大功能六項相關變革面向予以淺析之，希望能在面對全球化與各國政府再造浪潮下，配合公法思潮與政府治理環境的「變」而掌握「時」，以求其「通」，是筆者關心的，此即所謂「趣(趨)時是也」，以達求「變」、求「通」，讓文官體制之變革，既能提昇文官行政效率與效能，又有因應內外環境需要的迫切感與執行時機制，方可達到可長可久之境域也。

## 參、國家考選體制變革之論證

在憲法考試用人精神下，若將考選制度與策略人力管理與核心能力運用整合，可得出政府考選政策的評估架構，包括文官考選之分權化 vs. 集中化；功績制原則 vs. 代表性原則；考試成本 vs. 長期用人成本；組織業務需求 vs. 核心職能與取才效度等。再者，有關考試機關在考選人力的技術方法上，是否配合調整？或者，在應考人應考資格適切規範其基本專業能力後，並加強人文科目之測驗與評量，以提升新進公務人力之人文素養能力，此涉及考選政策之價值選擇的問題，<sup>2</sup>爰條析其

---

<sup>2</sup> 因為在功績行政價值與民主政治價值的鐘擺中，無疑的，無論在組織改造、考政與試務方面，都應著重在功績行政價值的提升。此因選賢與能蔚為國用為考試權獨立的基本目

價值選擇相關議題之論證如下。

## 一、文官考選試務委外化的論證

在公法及公共管理思潮的潮流中，考選政策轉型為漸進授能與分權化之施政作為，而考選人才之集中化或分權化考量，主要立基於專業化、公平性與公信力。以前述觀點檢視，整體而言，我國目前無任何政府機關或民間機構優於考選部。而在試務經濟與效率的訴求下，考選部亦在精益求精，配合政府再造，擴大機關之參與，授能地方政府，漸進推動各類公務人員、專門職業及技術人員考試的分權化政策，今後宜綜合考量各牽涉層次，並循修正考選部組織法途徑，成立試題研究單位；其次，在討論考試委外化或試務工作委託辦理之同時，亦應重視以積極作為提高考試之信度與效度，而以「中立才能」及「適才適所」原則進用人員，以及改進公務人力評估技術，強化「用考配合」，更為考政機關應重視的課題。

## 二、文官考選的價值抉擇的論證

有關人權或個人權利價值的體現，主要涉及實質公平面向，而有關人權價值與功績制價值的選擇，則須在社會公平與公開競爭中求取制度之衡平，除針對特殊弱勢族群，以特考方式進行甄選外，其餘均不宜因其不同身分而有特別之規定，以確保社會多元族群都能在公平、公開原則下進行考試競爭，以體現落實人權與功績制之價值衡平。再就公務人員與專技人員的屬性不同，所以，對功績性價值或人權價值的抉擇應有所不同，前者，為公共服務者且與官僚體系中特有的人事管理制度，應重視功績性價值；而後者，為社會服務者，可偏重人權性價值，例如體格標準，除特殊傳染性疾病以外，似可寬鬆規定。

---

標與價值，並非屬政治任命之分贓，無論任何政治變遷，在憲法規定下，由公正、公平之考試機制或機關以司其事，則能達成為國舉才，提升行政效能之目的；而考試之試政與試務也只有遠離政治操控，才有提升行政價值之可能。所以，如何在憲政體制及憲法精神下，對考選政策之漸進授能與分權予以探討並作調整規劃，確有實益與必要，然各種取才如捨考試之信度與效度等行政價值於不顧，只為達成某種政治意象而作授能與分權，終將戕害考選制度的健全發展。

### 三、任用考試演變之論證

公務人力選拔早期有所謂「資格考試」與「任用考試」之論辯，經討論考量國情因素後採「任用考試」制度，但事實上考試極難準確依任用需要人數錄取，亦由於考試院與行政院人事行政局對錄取人數之認知差異，以致原「考用配合」或「考用合一」已變質為以任用為優先標準之「用考配合」。在考選方法與技術上，考選部宜配合環境進行法制改革，期以精進符合時需。目前高普考與特種考試為符公務人力進用的本義，其相關考選政策有待漸進調整，又公務人力中之技術類各職系人員，似宜優先變革因應之；至於公務人力中之行政類各職系人員應於配合用人機關需要人數外，加成錄取名額，以因應用人彈性需求。未來則基於任用需求，考選策略設計上，必須因應環境需要，將原始的政治性目標轉向行政性、管理性目標發展。

### 四、多元化管理在公平取才間的論證

通常公務人力資源之甄補，首重以立足點平等之方式取才，據此設計一套公平、公正、公開的考選方法，致代表性價值較被忽視。又策略性人力資源管理在人才引進與甄補決策中，須以彈性、公平、信度與效度做為選才之出發點，從人權角度檢視考選制度，進一步導入多元化管理觀念，調合社會弱勢、少數族群與國家之利益，並積極推動性別主流化與參考相關國家之反歧視規範，檢討各項職務所需之知識技能、選擇客觀之人力篩選標準以確保公平，同時採行多元考試方式，即視其考試性質而有多元可行的評量方式，以提昇其信效度與達到預測效度（predictive validation）之要求（Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 224-226）；並調整工作環境及管理制度以落實多元管理與參與；另按工作性質簡併與調整考試類科、強化訓練淘汰機制等各個層面改進，使所有公務職位均得考量忠誠（忠於憲法及法律）與才德並重下，期客觀多元知識與技能，獲致最優秀的公務人力。

## 肆、政府用人體制變革之論證

在世界潮流與內外環境變遷中，我國政府用人應於憲法精神下，強化政務領導職務，型塑高級文官民主素養，並配合政府再造落實各機關策略性人力資源管理。其成功之關鍵因素，在避免政府再 / 改造流於只有政府行政部門單方積極回應，而未得國會之政治支持或滋生合憲性之疑慮，落入推動改革績效不彰之政策窘境。

再者，探討政府用人政策規劃與運作，除考量現行憲法規定及精神外，似可再參照 Lepak 和 Snell (1999: 37) 所提人力運用模式，配合政府再造政策，提供建構彈性用人政策之思維與策略。<sup>3</sup> 至公務人力體系作為，在落實民主政治和增進治理能力作為上，主要依賴幾個次級系統層級（政務層次、策略層次、行政管理層次，以及技術執行層次等）及其相互間之配合。通常政務層次的功能主要係決定政府政策和公共資源分配的方向，並能體恤民情，認識與回應熱情的能力，且政務人員必須為政策決定負起政治責任；而策略層次、行政管理層次及執行技術層次則是維持政府持續運作之三個層次，這三個層次包括常務文官與契約人力，均必須依政務層次所制定的方向運作，不能背離政策方向。其中高級文官群則介乎政務層次及策略層次，扮演關鍵角色（彭錦鵬，2005：61-100）。高級文官群之培養，可分為政府強力培育高級精英及政府扮演市場型態（market type）的協調角色（施能傑，2005：5-7）。當然每一層次均有其應負之職能設計，每一層次系統的主要職能定位清楚，扮演不同之政策角色，政府運作之良窳，端賴上述四個層次是否密切結合，亦即考試院文官制度興革規劃方案，所提確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系（考試院，2009：15-19）。<sup>4</sup> 更必須思考各層次所需人力本質上之差異，

<sup>3</sup> 有關 Lepak 和 Snell 所述橫縱座標所示之人力資源的價值性，係指人力資源對組織的價值程度，亦即人力對顧客產生的效益與組織雇傭成本間之比值；人力資源對組織的獨特性，即所具知能的特殊性、難以學習模仿之程度。

<sup>4</sup> 確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系：(1)健全政務人員人事法制，並審慎擴大政務職務範圍；(2)整建常務人員法制：依據我國憲法以公開考試用人的常務人員體系，乃係文官之中堅主幹，其員額最多，相關法制自應完整建構。(3)健全政府契約用人制度：在常任文官制度之外建構一套完整之契約用人制度，以應臨時性、季節性、特殊性之用人需求。其主要內容包括：是類人員與國家之關係係採公法上之契約關係，其身

制定完善之人事管理制度，始能維持、激勵或吸引具有各項職能之人才，方可建構政府人力完整內涵與架構。茲就其議題論證之。

## 一、政府骨幹文官與輔助人力運用間的論證

我國政府用人政策規劃與運作，須先考量現行憲法規定及精神（參照王作榮，2008：303-315），再進一步引進推動策略性人力資源管理，妥善進行人力資本規劃，發展有效之人力運用策略，以因應高度專業人才與一般行政人才之需求；且以中央與地方人才進用標準是否一致，其交流管道如何，釐正規劃似應併同考量；而有關平等就業機會（Equal Opportunity）精神與人權，反歧視相關規定的參考亦有其必要。再從 Lepak 和 Snell 所提出的四種人力運用模式，輔以 OECD 國家之公務人力雇傭關係發展觀察來看，我國政府之人力進用策略，即除固守核心或骨幹文官依考試進用及長期培育養成外，如何以發展人力資本雇傭部分人力，從契約人力與購買人力資本進行彈性人力之進用，為我國未來公務人力進用應予重視的議題。

## 二、進用人才方式差異與其間權益保障之論證

公務人力進用略分選舉政治相關政務人員、考試專才相關之常任人員，以及臨時性專業性相關之契約性用人等方式，目前除常任人員進用法制外，政務人員法制僅退職撫卹部分已立法，其餘考政機關雖研擬相關草案，惟均尚未完成立法程序，而契約性用人法制並不健全，仍待統整研議（朱愛群等，2004：92-95）。上開種種，仍須在憲法原則及精神下進行規劃。政府對不同進用人才方式應與各該類人員之權益配合規劃，在政務職位制度方案上，應於各機關組織法規明定適度增加其總數與比例，並謹慎設置政策襄贊職位，並對待遇及去留問題深入研究；在高級行政主管職位制度方案上（考試院，2009：33-35），<sup>5</sup> 為避免形成任用私人之情形，或

---

分及權利義務依契約為之，明定所占之員額比例上限，與常任文官有明顯區隔，另對其退職等權益，亦應合理規劃，至少應具勞工相關法案之水準。

<sup>5</sup> 高階主管至少扮演三種角色：(1)高階主管人員是機關內的真正專家；(2)高階主管是公司經理人，是組織中的 CEO（Chief Executive Officer）；(3)高階主管是政務官與常任文官的政策連結者和潤滑劑。高階主管的職責：(1)高階主管要為績效、成果承擔最大的責任；(2)高階主管是領導而不是管理；(3)高階主管的核心能力：執行力、高度廉潔而有效

因「旋轉門條款」阻礙一流人才進用，除應組成公正公開之甄選委員會，審慎評選適用對象及人數比例，並明確訂定績效考核標準，而渠等離職之保障規定應適切完備之；在契約進用人力制度方案上，宜循序漸進推動，確保甄選程序公正公開，避免任用私人，並與永業性職位之薪資福利、退休等制度明顯區別，才能達到減少人事費用之目的。又因涉及權益問題，其相關規定應以法律規範之，其以法規命令定之者，應有法律授權。

### 三、契約性進用人員有關忠誠度與歸屬感的論證

契約性進用或彈性用人，若僅以行政命令、行政規則來規範，一則似不符中央法規標準法規定，二則保障與維持相對不足。再者，關於契約進用人力的忠誠感與歸屬感的問題，在國內面臨 SARS 侵襲期間，契約性人力離職率相當高，顯示其不足之處，唯有透過長期培育發展，建立組織與自我關係之平衡價值，才能落實歸屬承諾；而在面對公私利益衝突時，應以法令為依歸，貫徹依法行政之原則。就整體而言，人才的進用與甄補政策之改變應該是漸進的，故在公部門用人政策思維漸導向與私部門交流取才之發展時，亦應在我國憲法規定之考試用人前提下，有關人才進用離退時之權益保障，應在彈性取才專業倫理與忠誠承諾價值間取得平衡。

### 四、策略性人力資源管理實務運作的論證

政府人力之進用政策及法制變革中，無論是內外環境變遷或政府用人需求，均應本於憲法精神，設計考試用人與彈性用人政策之衡平方案，並從策略性人力資源管理觀點出發，落實彈性、公平的人力運作策略，發展效率與廉能的政府。當人事法制與管理上，在面臨策略人力資源管理的衝擊，如何使其具有統一調控亦兼具彈

---

率的行為、系統思考等。事實上，以高階管理能力而言，概念化的管理能力比具體化的專業能力還重要，高階主管的「跨領域流動」(cross-sector mobility)應成為人事改革的重要課題。另對於如何建構高階主管特別管理制度之實際作為：明確訂定高階主管職務之範圍為簡任第十職等(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：(1)嚴謹選拔；(2)進入文官學院專業訓練；(3)建立國家高階主管人才庫；(4)成立跨部會之甄選培育委員會；(5)建構專屬俸給制度；(6)建構嚴格考核及退場機制。

性運用的機制，是必要漸進改革的課題。申言之，落實憲法用人及策略性人力資源管理之下，政府人事行政與管理運作乃是在組織結構與人力資源範疇，進行策略（strategic）與權變（contingent）調適的過程，並對國家政務、公共政策推動之人力運用問題，作出回應與提升公務產能也（關中，2009）。

## 伍、績效俸給與福利制度變革之論證

人事行政任務之一，在於調和社會公眾的期望，就擲節預算與兼顧公務人員俸給待遇權益，提出兩全其美的均衡政策，當能贏得民意機關的支持。所以，如何設計適當的俸給、待遇政策及俸給水平，以節省用人費用，並吸收優質人力進入公務體系，為人民提供良善周全服務，是一項重要的議題（蔡良文，2007：10-28）。良善合理的福利互助措施，確能鼓舞成員之感激心理與高昂士氣，具有激勵之功能，因此，機關首長或單位主管應予適切的激勵管理工具（Snell & Bohlander, 2007: 382），如遷調（建議）權或獎金福利措施等，又現行法制有何更彈性運用空間，且能落實各該領導管理者的權責？另對績效獎金制度之建立有否良策？茲簡述其相關論證如次。

### 一、書面績效與實質績效如何鑑別之論證

即績效俸給制度，主要植基於績效的衡量，但如何縮小書面績效與實質績效的落差，且就實質衡量？如何區隔或考量其是否僅為當前短期之表面績效而長期是「利空」？或影響長遠之績效而短期未能察覺？因為書面績效與實質績效的落差主要起因於機關環境、年資與人情因素，致使考列評等流於形式，解決之道在於依規定切實做到以「同官等」為考評之比較範圍，必要時進行主管與部屬之互動面談，以功績制原則落實績效考評，強調專業加給的公平性、「只加不減」的俸給政策、避免有福同享、甲等過多的考績制度，才能建立個人權益與福利、彈性俸給待遇與功績褒獎等績效導向的俸給制度。再者，亦須調和俸給公平與業務需求未能及時因應之困境；復且，績效俸給非僅重視形式或「短利長空」的績效，必須重視績效考核的「發展性」功能並強化兼具「激勵與發展」價值機制，方能區隔釐正或考量績效短期效益的可能後果評估，或辯證短期利益之表徵績效，其潛在影響在長遠利

益。或許公正無私的考核衡鑑機制及開明學驗俱豐的領導階層是重要的前提要件與基石也。

## 二、多元績效獎金相關問題的論證

公務人員依法申報所得稅，以及會計單位清楚交代預算支出方式及流向，乃依法行政之一環，更為公務人員當為之義務，而績效獎金制度通常依私部門經驗以秘密效果較好，但亦無法獨立於預決算制度之外。又績效獎金發給之目的係為激勵組織中績效表現良好之成員，然績效獎金制度之秘密效果僅為眾多功能性工具選擇之一，對於其激勵效果不可以偏概全，機關首長或單位主管應考量單位屬性與合理情況，進行適切的激勵管理，調和行政性與發展性之績效評量機制，方能建立相對客觀與公平且多元評核的績效獎金制度。

## 三、獎金福利措施在激勵管理運用的論證

目前廣義之俸給待遇涉及公務人員權利義務事項而未以法律定之者，為公務人員福利部分，尚待法制化。故為強化文官體制之激勵性功能，其中以建議機關首長或單位主管將遷調（建議）權或獎金福利措施做為激勵管理工具，在公平且客觀的立場下，或可進一步考量將俸給內容調整為以現行俸給待遇為主之基本薪俸、合理的職務加給以及依工作績效而發給個人或單位之績效薪俸，以彈性活化激勵管理工具。再者，除可適切考慮多元進用人員激勵差異性機制外，可增加便民服務獎金制度，以激勵同仁士氣，強化為民服務機制以提昇公務效率，甚至考量在該機關總俸給待遇中提撥一定比例，作為首長依成員工作成果與績效服務，予以額外薪資或獎金，亦不失為激發士氣、增進公務生產力的可行辦法，且能同時落實領導管理者的監督權責。所以，無論是落實 360 度考核機制或實施平衡計分卡制度（吳品清譯，2006：307-320）均是必要的！<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 平衡計分卡為組織提供了透過策略目標、評量因素與目標來傳達組織願景與策略的架構，平衡計分卡之實行成功關鍵要素包括：支援與參與、優先順序、專案團隊的組成、專案範圍、以組織策略為基礎的計分卡、定義明確的評量因素、評量因素之間與因果關係、訂定目標、與現有控制制度的關係、確保評量因素與評量的可行性、以資訊科技為

## 四、彈性設計的福利制度之論證

在考量政治價值與行政價值的衡平下，政府強調效率、彈性與兼及公平、代表性價值，造成俸給體制之變革中，有對於來自俸給法制、俸給政策與俸給管理的改進，甚至包括考試院與行政院共同研訂各機關之彈性俸給制度設計的可行性研究；而關於全國統一之福利及各機關自行規定之福利措施，由於涉及政府財政與中央地方機關間之情形不同，希冀在短期內建置全國合理化福利制度，似有其困難。且因彈性福利制度設計，尚需考量國家經濟、社會發展，財政情形等因素，不可貿然為之。但如何配合績效管理及政府施政的福利制度，求得彈性多元，並與公務人員貢獻度相稱，仍為重點所在。

## 陸、績效考核與淘汰機制變革之論證

公務人員績效考核和淘汰機制與文官法制之健全、公務人員士氣之激勵等有極密切的關係，如何透過績效考核公務人力加強管理，<sup>7</sup> 並強化獎優汰劣與人力成本意識觀念？如何運用績效考核，達到人力專業化與通才化之合理配置，以強化文官課責機制之建立？公共事務涉及機關目標達成與機關間之協調溝通，更關涉文官的價值感、使命感，能否用績效管理與評估來衡量（Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 226-231）？為提昇整體組織績效，如何建立績效考核與獎優汰劣之退場機制（林明

---

基礎的簡報與支援系統、訓練與資訊、學習與資訊、學習型組織的發展、追蹤概念等在決定專案前必須考量的議題。

<sup>7</sup> 績效考核可分為對政府治理績效之評量（Performance Measurement）及對行政體系組織成員各別績效之評定，民主課責亦是民主文官體制發展過程中必需重視的課題。如美國之績效與成果法（Government Performance and Results Act, GPRA），以績效與成果法的內涵觀之，其係經由國會等非行政部門的外部干預與介入，要求組織提出策略規劃，並進行預算控管，同時加上財務長法（Chief Financial Officers Act, CFO Act）搭配的財政控制，來共同發揮外部監督制衡的功能。事實上，美國績效與成果法的實施，其最大的意義，在於促成政府機構的改革典範從「官僚驅力」（bureaucracy driven）朝「公民驅力」（citizen driven）方向發展，而使得行政模式能與當代的治理結構（governance structure）結合。

鏘，2007：16-17）？<sup>8</sup> 均為值得研議的課題。謹提相關論證如下。

## 一、績效考核在激勵發展價值機制的論證

現代人力資源管理的績效考核有別於傳統的人事管理，強調個人為核心，重視公正、發展、參與以及整合與支持等面向，但在實際考核中，上述要件又往往有其現實之困難與謬誤，現實環境與理論的落差，乃落實績效考核須克服的關鍵問題。績效考核須分為「行政性」與「發展性」的功能，才能加強政府績效管理，同時須導入策略性人力資源管理理論，以強化其「激勵與發展」價值機制，朝向考核工作績效重於全人格的評斷、診斷性重於獎懲性、考績資訊正確性與程序正義之結合等方向，進一步強化獎優汰劣機制與人力成本意識觀念。

## 二、績效管理在團體績效與個人績效間的論證

公務人員之價值感與使命感，係由行為理論探討個人內在需求與價值，亦為馬斯洛（Abraham H. Maslow）所提出之成就感或自我實現或靈性審美之需求表徵，而績效管理與考核不宜僅由數量或書面及文字績效表達，對於內在抽象要素之衡量，宜從發展性的功能出發，將考績（核）結果用以協助人員瞭解本身之工作能力，並藉由適當的計畫提昇、改善其工作智能，進一步建立個人未來目標，配合組織未來發展策略，方可衡鑑或凸顯績效考核之抽象概念的影響力；而關於行政性價值需求以考績結果作為調薪、獎金、陞遷、汰劣的憑據，因衡量標的不同，故無法於此精理衡鑑之，因此，建立團體績效評比機制，清楚設定組織與個人目標及策略，是用績效考核來衡鑑價值感與使命感的影響程度之重點所在。

---

<sup>8</sup> 至於政務人員之退場機制，在退職規定上，依政務人員退職撫卹條例第四條第二項已就「免職」及「任職屆滿未續任」加以規定，至於有任期保障之政務人員，為確保其獨立行使職權之「公益價值」，目前似不宜增列其強迫免職規定。另績效考核可分為對政府治理績效之評量（Performance Measurement）及對行政體系組織成員個別績效之評定，其關涉民主課責，亦是民主文官體制發展過程中必需重視的課題。

### 三、績效考核人力合理配置之論證

績效考核除應達獎優汰劣之功能，並得按績效差別考列等次外，且可強化公務人員淘汰機制，在積極面具有降低績效不佳員工比例的功能，而在消極面具有汰劣的作用，而透過此留優汰劣或培訓的途徑，可落實政府部門人事政策的功績原則，顯現政府對績效改革的決心，進一步就機關各單位性質特性分業務類與行政類作適切分類考核，達到人力專業化與通才化之合理配置，以利塑造公平、合理的工作環境、提升組織績效和有效運用公務人力資源；再者，透過績效考核所建立之淘汰制度亦能強化對文官的課責機制，其績效稍差者可先予培養觀察強化其能力，使其從事行政行為與行政決定時，在行為態度上能恪守相關法規與符合組織所設定之績效標準。又此包括強化常務人員之考核懲處及淘汰的機制，暨政務人員之退場機制之建立。

### 四、績效考核在鑑別不同官等與實質績效上的論證

政府人力資源管理各項決策最重要的議題之一就是公平，其亦為績效考核的核心要素。依理而論，考評因素的設計，應考慮職務性質與職位高低，對於不同機關與職位應規劃不同的考評因素，並宜以多元可行的「平時考核」，做為考列評等之具體依據，必要時可進行主管與主管間、主管與部屬之面談，以增加互動，而非僅就書面績效進行評核。除特殊事件外，須依規定儘可能做到以「同官等」為考績之比較範圍，且不以考列甲等作為酬庸之手段，使機關內不論職位高低，均立於平等地位，依考核項目逐一評比。如使考績能依法衡平、客觀辦理，必須減少政治干預，與降低年資及人情因素對於升遷之影響，進而強化功績、專業與倫理、品質兼具之衡平原則。

### 五、績效考核在知識管理與人力發展的論證

凡良好且有效的績效考核制度，能客觀衡量並檢驗績效是否符合組織預設標準，同時從中修正個人與組織目標的偏差，以符合組織需求。且以，未來的考績制度應從現行之行政目的，朝向發展性目的方向變革，使考績結果運用在人力訓練與

發展上（關中，2008：7-9）。因此，有效的績效考核可帶動員工進行學習以改正偏差，進而整合資訊，發揮組織成員之顯性與隱性知識傳承功能，並凝聚組織成員的向心力，以落實推動知識管理，引導文官體制賡續學習創造生產力，觸發學習型的政府組織產生，實踐服務型政府之運作。申言之，有關績效考評因素的設計、考績之比較範圍與客觀性之潛取，都是影響良好績效考核體制之關鍵，若能強化其正面功能，於員工之學習與知識管理定有助益。

## 柒、行政中立法制發展之論證

公務人員行政中立事項，採單獨立法規範，創世界先例，除突顯我國特有的政治環境與民主轉型之特色外，亦可充分表明我國政府為因應政治發展之需要，推動行政中立制度之決心。行政中立法制之建構已歷經十餘年，其間也經歷過兩次政黨輪替，文官體制內化行政中立的文化，是政府長期關注的課題，在型觀過程中，不外：1. 常任文官的行政中立應屬「有政黨傾向的中立」；2. 常任文官要成為政治偏好及政策觀點上的「隱形人」；以及 3. 各機關最高常任文官成為防範「政治駭客」入侵的「防火牆」等，易言之，政務人員應尊重常務文官，而常任文官亦須保有上開「去政治化」的認知與自覺（關中，2008：9-12）。

### 一、行政中立在價值抉擇上的論證

就行政中立的價值範疇而言，筆者認為可分為個人、組織及憲政體制面向，其中文官乃代表社會價值的保障者、社會正義的執行者以及公共利益的代行者角色，關鍵在於文官體制具有實踐行政中立之意願與價值取向，具體落實行政倫理規範，調和公共行政與民主行政價值，進而提升公共服務之品質。再者，由於民主政治的運行逐漸穩定，人民對於政府的服務效率與要求日益提高，在政治價值上，反應其代表性、政治回應性與政治課責性；在行政價值上，則有其理性、公正、經濟、效率、效能與行政課責性等核心要素；兩者在民主憲政下所追求之行政中立模式，即為創造公共人事行政管理的平衡，同時帶動人事政策、人事管理與組織設計的妥善規劃，亦達到政府再造所欲建立之廉能政府目標，強化善治之理念，以提昇國家競爭力。

## 二、行政中立法案應否直接規定救濟規範的論證

由於公務人員應與人民同受國家法律之制約，秉諸憲法價值與精神，共同建立廉能、公正的政府，其中公務人員應本於誠信原則與良知良能的作為，營造良好的誠正信實管理組織系統與環境，並將行政裁量中的「物化」動機、觀念，強化成尊重人性尊嚴與實踐社會正義的德行裁量，同時重視法治素養，兼及德行，以強化執行公正之倫理意涵，確保政治中立與行政中立、文官中立，其行政作為不受不當政治干預，活化政府部門的功能。而檢視公務人員行政中立法，即先前立法院委員會通過之版本，考試院歷次所送立法院之各版本均就依法行政、執行公正予以規範以及合理政治活動限制規範，與該法第十五條有關救濟程序雖有所規範等，但在考量信賴保護原則暨有權利、有義務亦宜有救濟規定下，未來似應含括保障懲處及救濟實體相關規定，且非僅在該法案間接規範適用其他相關規定，似較為妥適周延。

## 三、行政中立法制主政機關應否改隸的論證

公務人員行政中立法草案之合法化過程，若考量政治性之高低程度，或可由公務人員保障暨培訓委員會主政，因該會政治性較低，又該會為主管公務人員訓練進修法制機關，並與國家文官培訓所，負責行政中立、政治中立訓練，基於由組織文化之型塑到相關法制建構，非僅有助於強化行政效能，且應當是理路與脈絡一貫無疑。所以，此建議在組織系絡與學理方面，有其高度可行性，值得進一步研議。

## 四、行政中立法制之緣起與內涵變動的論證

考試院自一九九四年即致力於公務人員行政中立法草案的研訂工作，期間或因朝野各黨派意見不同，或因政黨輪替朝野政黨主客易位，而造成立法進度的嚴重落後，但終於在二〇〇九年六月十日經總統公布施行，使得我國正式邁入民主鞏固時期與境域。筆者研究，就學術思潮發展及先進國家之實踐，可知文官中立乃時代潮流所趨，也是確保公務人員依法行爲，不介入政爭亦不受政黨不當干預，<sup>9</sup> 能本其

---

<sup>9</sup> 有關行政中立法草案之研擬，送立法院審議通過，公布以來，筆者曾先後於考試院第 9、

專業職能全力推動公務，公平、公正履行職責，維護公共利益的必要手段。故整體而言，在行政中立法制與憲法衡平價值之間兩者不可偏廢，方能有助於體制系絡之聯結，以收事半功倍之效。當然，倘未來公務人員能完全落實依法行政，不因個人或黨派或團體有差別待遇，且能在善治理念下，以公共利益為依歸執法公正；而人民守法觀念已深根落實，良善法治的文化已型塑，則行政中立法之內涵，或可考量僅以合理的政治活動規範為核心範圍。

## 捌、退撫體制變革之相關議題論證

公務人員的退撫制度變革，關涉守法盡職之公務人員，退離時，予以適時保障與照顧，俾其保有尊嚴與無後顧之憂，如此可再引進年輕才俊之士，使人事新陳代謝，提高行政效能。有關公務人員退離照顧制度，不但關係公務人員的生涯規劃，也影響到公務人力供給素質之優劣，其改革不可不慎重。有關公務人員退撫制度尚存有許多問題（考試院，2009：44-45），<sup>10</sup> 且以近些年來，備受國人高度關注的18% 優惠存款退休所得合理改革方案，考量其立基背景與改革過程及未來發展，是

---

17、27、36 及 43 次會議發言，除表示我國正式步入民主鞏固時期，並期望銓敘部多加宣導，以及行政中立法施行細則研訂應多考量其規範密度，縝密可行，及部分公立學術機構研究人員準用本法疑義之澄清說明。另關中院長在第 36 次院會指出略以，這部法律的制定，只是建立我國文官中立政治文化的起步，接下來要積極宣導這部新法律的內容，讓政務人員、民選首長、民意代表及文官體系的所有成員，都能夠了解這部法律的立法精神、旨意及規範內容。同時，考試院基於主管機關的立場，也要對這部法律的實施結果，做好評估的工作，並適時向社會提出報告。更於第 45 次院會中再次重申本法重要性，並認為有關公務人員行政中立法部分：(1)本法名稱用「行政中立法」不是「政治中立」，即表即表示負有行政責任者，始有本法之適用。(2)「準用」並非「適用」，僅身分或行為在與公務人員的性質不相牴觸之範圍內，違反相關禁制規定時，始須依本法準用之規定辦理。行政中立法並無限制言論自由，與講學自由亦無涉，係外界誤解或別有用心者之曲解。惟若中研院研究人員不論是否兼任行政職務，均排除「行政中立法」的準用，宜請該院先行訂定相關內部行政規則，合理規範行政中立事宜，以免自外國家法律規範。

<sup>10</sup> 退撫制度尚存之問題略以，多制併行易因有混淆而產生困擾、退撫基金經營發展仍有瓶頸、退休給與尚未建構完成三層年金、退休給與及運作已有財務隱憂、退休年資採計不符高齡化趨勢、公教保險權義財務已漸失平衡、退休人員缺乏多元化照護措施。

否須為必要調整？其次，有關維持及保障決策功能的退撫改革方案法制化過程等，都有其值得論證之處。

## 一、公私人力資源之分合在退撫設計上的論證

公務人員服務年資與擔任職級，與其擔任公職之貢獻與職責程度是成正比的，因此公務人員退休金、撫卹金給付之計算基準，應以年資與等級為主，並按照貢獻程度不同而有所區隔，以鼓勵在職時之貢獻。如公務人員在職亡故，亦應按照撫卹之原因，區別其給付標準，對於不畏危險犯難，因執行公務而亡故者，亦應有特別加發之規定，以鼓勵公務人員勇於任事。惟在公務人員與國家之特別權力關係轉為公法上平權（職務）關係後，除基於信賴保護原則，妥善調整處理外，在公私部門人力資源有效運用之合流思維下，公務部門退撫年資之採計，涉及層面極廣，未來必須以多面向之功能角度，配合主客觀環境變遷，落實退休撫卹與人力新陳代謝的理想目標。

## 二、契約性之彈性用人涉之退撫制度限制之論證

我國公務人員與國家之關係及其相關之權益規範，均異於歐美國家，在引介國外退撫制度時，應作全盤考量與周全的配套措施，尤其是憲法未修或不可修的情形下，尤應審慎變革。早年恩給制有退撫經費籌措方式不當，影響預算平衡、月退休金給付比例，有悖制度常規以及退撫實質所得仍難安老卹孤等問題，因而改採「共同提撥制」以改善恩給制之缺失。退撫現制之設計，不僅注重退休人員生活保障，更強化自助精神與公平理念，建立公務人員在職負擔部分退休準備之觀念與責任；再者，55歲加發5個基數之規定將予以刪除以及「八五制」之改革，都係為配合法律思潮、主客觀環境變遷、政府財政狀況等因素，所為適時適當的改革。<sup>11</sup> 未來在

---

<sup>11</sup> 考試院文官制度興革規劃小組指出，健全公平合理的退撫保險制度應包括：完成現階段退休法制改革；建構新一代退休制度（除現行「確定給付制」之外，另附加採行「確定提撥儲金制」；新制由實施後之新進人員開始適用，現職人員有條件地選擇新、舊制）；取消公務人員退休年資採計上限規定；多元化經營管理退撫基金；建立具公平性之公教保險制度；建立社會安全之退休照護體系（包括研究設立公教退休人員養生村之可行性、建置退休人力志願服務平台、建立公務人員退休團體輔導機制、整建完整之退休公務人員福利措施）。

憲法精神下，因應彈性人力管理與契約化人力之引進，仍需以漸進改革方式，健全公務人員退休撫卹制度。

### 三、公保養老給付優惠存款改革上的論證

公務人員退休所得合理化改革方案宜審慎周延且漸進行，由於其涉及層面及因素繁多，單一公保養老給付的優存措施，一般立法體系不易申算設計，且由於朝野立法委員溝通不足，立法系統與行政系統溝通有待強化，致改革之迫切性及美意失焦，反徒增改革之阻礙。未來其改革方向應從人力資源策略管理觀點出發，以公平正義、合理合宜、貢獻與報償衡平為原則，在涉及公務人員權益與公法上財產請求權事項，基於信賴保護原則，應慎重處理，以免影響公務人員對政府之信心。先前考量退休合理所得與財政負擔以及社會觀感等要因的改革案，以及二〇〇九年的退撫制度新修正的改革方案，主管機關均應密切留意立法院審議動態情形及慎重處理。

### 四、政黨介入退撫制度改革上的論證

退撫制度之變革，原應就純文官體制整體角度考量之，但在朝野政黨為求選舉勝選之下，遂具相當之政治性，以致改革美意失焦，間接造成立法與行政部門之溝通失調；而文官體制在恪守行政中立原則下，須以全民利益為依歸，忠誠履踐憲法所賦予之職責，但自二〇〇〇年政黨輪替後，我國正式進入民主鞏固時期，值此政務人員與常務人員磨合過程，兩者在決策與執行中互為調配，落實「專家權威」與「政治回應」的平衡，當能使相關制度變革順利推行。同樣地，在退撫制度及改革上，常務人員研提退撫改革方案，不可有過多的「自利」思維與作法，而政務人員考量公民社會之觀感與政務推動順利之衡平，對退撫制度之決定應有公正的抉擇，當然爭取立法部門之支持更是必要的。

## 玖、結語

從文官體制相關理論及政策、實務之分析，可以得知：文官體制之發展有其延

續性及深耕性，即使政黨輪替亦難以大幅變革，但基於政府治理之變遷，落實責任政治與民主課責的要求，推動文官體制改造，經常是新政府展現新人新政的政治操作手段，更有其急迫性，其改革幅度、深度及格局或有不同，然基本上文官體制之變革是一種永續的過程。

考試院文官制度興革規劃小組業已針對考選、培訓、考核、退撫等現行制度提出興革建議，並提出建立以「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」為核心價值的新公務倫理，期望全體文官據以強化心理建設，進而實踐於日常工作中；並建議建構政務、常務及契約人員之三元管理體系，將使各類人員依其特性適用不同的法制，對於選拔政府所需人才，將更具彈性，並特別重視專屬之高階文官體制建構，希冀帶動提昇全體文官之效能。同時亦可參酌本文所提六項論證與面向，分別融入其近、中、長程規劃方案之推動進程中，當然如何落實相關法制之研修及妥訂配套措施，均有賴考政機關及其他各機關之通力合作，方可致之。

綜之，文官是國家政務的推動者，也是公共服務的提供者，必須建立彼此間之聯結機制。所以，國家應建立一個集全國菁英於政府的文官體制，培養公務人員具有卓越優質的服務熱忱、對民眾需求有預測力、回應力，以及能準確預測環境變遷方向的能力。整個文官體制必須是能因應任何政治變遷影響，為一超穩定的結構體，同時也是一個具有高效率、效能與執行力的動能體制，以能達成提昇人民福祉與國家競爭力的目標。

## 參考文獻

- 王作榮（2008）。**走上現代化之路**。台北：天下雜誌。
- 朱愛群、林鍾沂、侯漢君、余致力、魯俊孟、劉嘉發、楊文振、呂秋慧、張念中、吳進財、洪哲男（2004）。**契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究**。考試院研究發展委員會研究報告，未出版。
- 考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**。台北，考試院。
- 吳品清譯（2006）。**平衡計分卡**。台北：麗勤管理顧問。
- 林明鏘主持（2007）。**政務人員退職制度及相關問題之研究**。考試院研究發展委員會委託研究報告，未出版。

- 施能傑（2005）。政府卓越運作的功能與人力組合要素。載於彭錦鵬、陳德禹、蘇秋足、黃錦堂、陳淳文、陳金貴、黃朝盟、施能傑、蔡秀涓、蔡銘宗、潘麗雲、周秋玲、范祥偉、黃振榮、李展臺，**高級文官考選與晉用制度之研究**（頁 5-7）。考試院研究發展委員會委託研究報告，未出版。
- 徐有守（1997）。**考銓制度**。台北：台灣商務印書館。
- 翁岳生（1985）。**行政法與現代法治國家**。台北：台灣大學法學叢書編委會。
- 翁岳生（2008）。憲法之維護者—省思與期許。載於**第六屆憲法解釋之理論與實務暨釋憲六十週年學術研討會會議手冊與論文集(I)**（頁 11、117-133），台北，中央研究院法律研究所籌備處。
- 傅肅良（1995）。**人事行政**。台北：三民。
- 彭錦鵬（2005）。全觀型治理—理論與制度化策略。**政治科學論叢**，第 23 期，頁 61-100。
- 黃錦堂（2002）。政府再造的憲法原則。**法學講座**，第 7 期，頁 1-19。
- 趙其文（1997）。**中國現行人事制度**。台北：五南。
- 蔡良文（1992）。憲政改革中考試權定位之評析與建議。**人事管理**，第 337 期，頁 4-24。
- 蔡良文（1998）。論文官再造與強化政府職能。**考銓季刊**，第 16 期，頁 39-40。
- 蔡良文（2006）。**人事行政學—論現行考銓制度**（增訂三版）。台北：五南。
- 蔡良文（2007）。我國公務人員俸給與福利制度相關議題分析。**考銓季刊**。第 51 期，頁 10-28。
- 繆全吉（1978）。**行政革新研究專集**。台北：聯經。
- 關中（2008）。**文官制度和考試院—我們需要什麼樣的文官制度以及考試院應扮演的角色**。台北，考試院。
- 關中（2009）。**文官制度改革的兩個重點：培訓體制的強化與高階文官養成**。發表於公務人員發展趨勢與展望研討會，公務人員保障暨培訓委員會、國立政治大學公共行政學系主辦，台北。
- Frederickson, H. G. (1990). Public Administration and Social Equity. *Public Administration Review*, 50(2): 228-237.
- Hart, D. K. (1984). The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and “Public” Ad-

- ministration. *Public Administration Review*, 44(2): 111-119.
- Kettl, D. F. (1990). The Perils-and-Prospepects of Public Administration. *Public Administration Review*, 50(4): 411-419.
- Lepak, D. P., & S. A. Snell (1999). The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development. *The Academy of Management Review*, 24(1): 37.
- OECD (1996). *Integrating People Management into Public Service Reform*. Paris: OECD.
- Rohr, J. A. (1986). *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. KA: University Press of Kansas.
- Rosenbloom, D. H., & R. S. Kravchuk (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (6<sup>th</sup> Ed.). New York: McGraw-Hill.
- Snell, S. A., & G. W. Bohlander (2007). *Human Resource Management*. New York: Thomson.

# Argument on Civil Service System Reform

Liang-Wen Tsai \*

## Abstract

Civil service system reform is an on-going and long-lasting process without end. The main defects of our lately-implemented civil service system are suppression of civil servants' creativity, restraint of innovative thoughts, and failure to establish a civil service commanding system. At present, the priority work for our civil service system is to distinguish between the ideological trends of public law and public management so as to cater to the need of national development. However, in terms of reform strategy, I believe we can learn from and refer to the experiences of other countries in respect of political ideology and thinking and, on the other hand, we should take the initiative in localizing the administrative system as well as the implementing techniques. In other words, choices must be made and institutions built in order to reform the civil service system in the spirit of the Constitution. As a result, this article tries to provide an argument on the reform from six perspectives, i.e. the national examination system, the civil servants recruitment system, the performance-based remuneration and welfare system, the performance evaluation and elimination mechanism, development of legal system for administrative neutrality, and pension fund system, in line with the functions of civil service system so that the future direction of

---

\* Member of Examination Yuan.

development can be clarified and recommended.

**Keywords:** civil service system, examination system, performance rating, administrative neutrality, retirement and indemnity system.