

# 政府高階策略層次人力跨業間交流的 變革與議程管理

施能傑\*

## 《摘要》

為期參與和影響政府政策形成方向和有效執行的策略層次人力，更具備處理國內和國際快速變化環境的治理能力，許多國家朝向增加直接開放外界人士跨業的人事制度，而非完全依賴長期培育現職人員逐步陞遷的制度。台灣中高階文官的人事制度基本上採取封閉型內部人力陞遷制度，擔心直接外補制度會產生許多負面效果。本文主旨是討論，如何在不影響及原有制度的基礎下，又可借用跨業人力交流機制的變革作法—包括來自民間營利企業、專業服務機構、非營利組織和甚至自然人的交流。文中第一部分提出如何進行跨業人力交流的構想，第二部分再以此為個案討論人事政策變革所涉及的議程管理。

[關鍵詞]：政府高階主管、跨業人力交流、議程管理

---

投稿日期：100年3月31日；接受刊登日期：100年5月12日。

\* 政治大學公共行政學系教授。

政府部門需要持續展現民眾認可的服務績效和競爭力，否則也會像民間組織一樣遭到淘汰，即政黨會因之更替執政，同時一般文官也得不到信任感和尊榮感。政府競爭力必然來源於政府人力資源的能力，特別是影響政策形成方向和有效執行的策略層次人力，更須具備好的治理能力以處理國內和國際快速變化環境的挑戰（施能傑，2006）。如何持續維持高能力的策略層次人力，經常與該國高階人力甄補制度有關，許多國家愈來愈朝向增加直接開放外界人士跨業的人事制度（OECD, 2008），這多少意味著，完全建基於現職人員培育陞遷的制度，未必是可以維持高能力的最佳選項。

和其他國家相較，台灣政府高階人力恰好完全是採封閉型的內部人力陞遷制度，因此，在不變動這個基礎結構下，借用跨業人力交流機制是值得討論的變革課題—包括來自民間營利企業、專業服務機構、非營利組織和甚至自然人的交流。本文第一部分提出如何進行跨業人力交流的構想，第二部分再以此為個案討論人事政策變革所涉及的議程管理。

## 壹、跨業人力交流機制的現況背景

台灣政府人力資源甄補模式主體是採取封閉式模式，在所有 14 個職等中僅容許幾個中低層次職等採用直接甄補不具公務人員任用資格者擔任，其他職等的人力都必須由現職人員升遷遴用。目前近似開放型模式的人力遴用機制是聘用、僱用制度，以及少部分的派用和機要制度，其可擔任的工作層次主要約是相當於薦任官等以下工作（少數研究員可能跨至簡任），同時不可以擔任主管性職務。整體而言，這套制度遴用的人力約佔政府總人力比例相當低。此外，現行法制上容許具備取得專門或技術職業證照者得以轉任公務人員，提供開放甄補模式，不過，實務上，考試院並不積極採用此一模式，設定許多門檻條件，甚至認為這是「走後門」，因此，這套法制實際上並未產生效果。最後，幾年前行政院人事行政局又開始允許各機關經過核准程序後，可以遴用具任用資格的非現職公務人員。

跨業人力交流的呼籲確一直存在，目前確實也有部分制度提供某種程度的跨業交流機會，主要是讓大專教師和科技業、民間企業間進行產學人力交流，包括：

- 「公務人員留職停薪辦法」中允許公務人員可以用留職停薪方式借調到配合國

家重點科技、推展重要政策或重大建設之企業部門和政府主導的財團法人，提供單向的跨業交流。

- 「大專院校教師與企業界專門人才交流與合作實施要點」讓教師和業界間可有產學交流機會。
- 「教師借調處理原則」讓公立學校與政府機關間有跨業交流機會。
- 科學技術基本法第十七條規定，應立法放寬科學技術人員擔任公務人員之限制；強化跨業領域科學技術人員間的交流。
- 「政府機關及公民營事業機構科技人才相互支援要點」提供科技人才有一定年間的跨業交流機會。
- 「行政院暨所屬機關與民營企業人員雙向研習實施計畫」讓雙方都可以進行短期性的研習討論。

一九九六年底「國家發展會議」結論之一建議要促進政府與民間機構間人才交流，考試院銓敘部乃開始研究可行方式（相關文獻特別如潘麗雲，1999；洪國平，2001，2006；張美娟、邱怡璋，2008）和委託專案研究（詹中原，2004），研訂「政府機關與民間機構人才交流實施辦法」草案，並於二〇〇〇年底送考試院審議，考試院院會決議增訂公務人員任用法第二十八條之二作為法源依據，惟立法院在二〇〇六年底的審查會議刪除該修正條文。考試院銓敘部目前仍針對這方面的課題繼續處理中，目前重新研擬 12 條條文的「政府機關與績優民間機構人才交流辦法」草案，草案的重要方向引述如下（銓敘部，2008）：

- 一、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。
- 二、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 6 億元以上，且 2 年內無涉及刑事案件及無逃漏稅紀錄者。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」。
- 三、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。

- 四、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。
- 五、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。
- 六、政府機關派遣人員於派遣期限屆滿回職後，自回職日起2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2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。
- 七、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2為限，且不超過5人。但借調績優民間機構人員，不占政府機關編制職缺。
- 八、政府機關與績優民間機構派遣或借調人員之期間，除其他法令另有規定外，不得超過2年，必要時，得延長1年。
- 九、明定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。

根據以上背景說明可知，政府和民間跨業人力交流的措施上相對是保守的，因為擔心造成和企業界人士過多互動而影響應有的利益衝突迴避，或者破壞封閉式模式下考試用人的核心價值等。然而，面對政府治理實際上又需要更多元且瞭解企業或非營利部門產業等相關知識和能力，如何處理跨業人力交流是值得重視的課題。

## 貳、中央政府機關首長和高階主管職務接受跨業人力交流的方案設計

中央政府行政機關工作層次除政務層次外，文官體系可再分為策略層次、計畫

管理層次和一般服務傳輸層次（施能傑，2001）。策略層次約指各院常務副秘書長、各部會常務次長、司處長、高階參事和所屬三級機關首長等職務，大致上至少約是十二職等以上。業務計畫管理層次則泛指各二、三級機關內負責業務草擬和執行的其他單位主管等職務。不同層次都可進行跨業人力交流，但各應有其交流目的、定位、機制和方式等等，本文僅選定策略層次人力為個案討論的對象。跨業間人力交流包括政府人力接受民間部門人力交流和派遣人力至民間部門交流兩類型態，本節先說明前者。<sup>1</sup>

政府部門策略層次職務接受民間部門人力交流時，必須先清楚定位交流目的，整套方案則需處理遴選、任職、薪資、退休保險和服務倫理等課題，茲分別說明如下。

## 一、政策定位

策略層次職務承政務人員指揮領導所屬文官負責政策設計、單位領導與計畫領導，對政府政策和運作能否有顯著變革扮演著最具影響力的角色。在原有封閉型制度下，可以想見推動策略層次職位跨業交流的阻力一定很大，因此務必要很清楚地設定政策目的，即：藉由與民間部門間的人力交流，能遴選具備新觀念和新作法的變革領導與管理能力者，帶動特定政策和業務領域能提供更符合產業和社會發展需求，並瞭解如何與國際發展接軌和增進國際競爭力。簡言之，就人力資源管理的政策目的而言，策略層次跨業人才交流的主要目的，不是要吸引來自產業界、社會與學界的資深高階人力最後轉任為公務人員，而是在特定時間內借用其知能，促成政府機關與政策領域的改變。

## 二、遴選程序課題

進行民間部門人員跨業交流的遴選過程，為期遴選過程能否具備周延性和機關首長需求性，最重要是籌組遴選委員會。常務次長以下的交流職位，由部會自行設置委員會，該部會首長擔任召集人，政務副首長、常務次長和邀請適當數量外界人士及第十二職等以上高階主管或所屬機關首長組成，決定遴選標準、甄補途徑、甄

---

<sup>1</sup> 本小節參酌施能傑（2009）之部分內容重新改寫，該項報告完全不代表委託機關的觀點。

選程序與其他甄補相關事項。如果交流職位是常務次長，遴選委員會應改由行政院副院長擔任主席，成員包括交流部會首長、幾位其他部會首長、適當數量外界人士與現職常務次長，主要是因為常務次長經常需要進行跨部會間的溝通協調角色，因此需要納入行政院和跨部會政治領導者的觀點。

遴選途徑可採公開甄選與遴選特定人員（俗稱獵人頭）兩種方式，許多民間企業會採取獵人頭方式，主要是能夠更基於非正式、保密但深入瞭解的方式找到適當人力，這種方式對於如常務次長和三級機關首長等重要職位，更為適合採取。此外，是否應該設定申請者需有雇主和現職公司規模應多大？策略層次是應該設定現職為受雇者或雇主者方得參加遴選，不過，不宜完全採用資本額作為標準，因其缺點是經常無法完全反應民間社會機構諸多性質差異很大的狀況，包括無法將非營利組織等納入，本文認為比較適合改為：限於和擬交流職務業務領域屬性的前百大相對應民間社會機構高階主管。

### 三、任職課題

任職課題主要包括兩個：交流者任職後的身份定位和交流期間。首先，依法策略層次職務屬於需具備公務人員任用資格方得擔任，那麼就必須盡可能利用現行制度上或實務上相關的例外途徑，做必要修改後作為遴選任職的機制，但在未修法下，無論如何皆無法取得任用資格。具體作法可有幾項管道：

- （一）採用機關編制表設定任用和聘任雙軌途徑，讓公立學校教師可以直接跨業交流，並可以擔任法定主管職位。同時，讓聘任制者可以擴大至凡所有聘任者具有該方面專業和經驗的業務皆可，不限於教育文教領域。
- （二）修改九十一年考試院訂定之「各機關機要人員進用辦法」，讓公立學校教師和民間社會工作者都可以採機要人員進用，核心修訂重點是第四條第一項機要人員職務範圍改為「襄助機關長官實際從事政策及機要事務……並得擔任各部會所屬簡任第十二職等以上各項職務」。
- （三）採用聘用人員聘用條例方式讓民間人士擔任相當第十二職等以上非主管性職位，並另循更適合的職務名稱即可，這些職務特性皆可符合聘用人員聘用條例施行細則第二條所稱：「發展科學技術，或執行專門性之業務，或專司技術性研究設計工作」。

(四) 另外，如能修改聘用人員聘用條例第七條第二項（聘用人員不得擔任法定主管職位），將之刪除或做更大幅度的放寬，將可以有更大空間使民間社會工作者或公立學校教師等進入政府部門服務。

其次，由於民間交流至政府者皆屬補充性質人力，而非著眼於吸引這些人長期轉任，因此任職期間原則不宜過長但又應有足夠時間讓其發揮影響性。考量政府機關施政計畫期程與總統任期長度相關，所以可以二至三年為限，機關視業務推動所需自行與交流者約定，必要時得延長一年，但最多以四年為限。

相對地，政府希望吸引人力的兩個主要來源：公立學校教師和政府主導的財團法人，也都應該盡量提供成員參與交流的彈性機制。就公立大學校院而言，除了目前已有借調管道外，應鼓勵採用兼職、休假制度和國科會的研究進修制度等管道，讓教師申請休假（一學期或全年，並應擴及助理教授以上）或國科會研究進修理由，都可增列至政府機關從事全職交流。同時，為更進一步提高教師個人參與交流意願，應由學校和借調的政府機關雙方簽訂契約書，政府機關應按月另行支付學校一定金額（如同產學合作提供學校學術贊助金或回饋金等），學校利用這筆經費提供當事人服務系所可另行聘請兼任教師進行教學，讓交流者每學期無須一定需要授課方能繼續計算入其教學年資或休假年資等。

#### 四、薪資課題

政府引進民間人士擔任高階主管職務，所面臨的最大障礙之一，在於政府高階職等的薪資對於吸引資深專業民間人力有時會有所不足。表 1 提供目前公務人員第十一職等以上的月薪和年所得（含各類獎金）。公務人員現行年所得是否足以吸引民間企業高階主管、公立大學教師、非營利部門工作者、民間專業工作者及一般社會工作者？這仍須對照各行業的一般狀況和具體人選而定，不能一概而論。例如，公立大學教授年薪資獎金所得約 150 萬元（月薪最高約 11 萬，加上 1.5 個月年終獎金），副教授約為 110 萬元（學校教師如尚有其他所得，都需另外付出工作和時間，但個別差異性相當大，未必每人皆有薪資外之所得）。表 2 顯示民間服務業最高薪資職務的主管和監督人員，平均月薪資約在 9-10 萬元間（究竟有多少變動性獎金和其他紅利等，也因個人而異，每年的變動性也高）。對照之下，因此，目前政府部門待遇水準不是完全沒有吸引力。

不過，由於政府引進外部人員任職期間有一定限制，尚有許多服務倫理規範的不便，因此，基於增加誘因考量和個別考量，應該讓提出交流需求的政府機關和每個交流者個別商訂薪資獎金給付方式，訂定於任職契約中，但是基本原則如下：

- (一) 如係機要人員途徑任職者，月薪資仍以擬任職務所對照的公務人員職等薪俸本俸最高級給付之。如果用人機關提出具體事證認為無法吸引特定個案人力時，經人事行政局之同意後，得增加不超過該職等原支薪資 10% 的留才津貼（也不宜和原有文官月薪差距過大）。<sup>2</sup> 主管加給依公務人員對應之職等發給。
- (二) 如係聘用人員途徑任職者，月薪資的支付薪點由用人機關與交流者任職機構或交流者本人（如無雇主）就比照第十三職等內之俸點（670-790）商訂之。每一薪點之折算金額原則上和一般聘用人員相同，但如果用人機關提出具體事證認為無法吸引特定個案人力時，經人事行政局之同意後，得採用最高薪點支薪，或將十三職等內各俸點折算金額提高，但總月薪金額不超過最高薪點原折算薪資 30%。<sup>3</sup> 另外，依其所擔任職務對照的公務人員職等發給主管津貼。
- (三) 兩種途徑任職者都給予年終工作獎金，月數與一般公務人員相同。
- (四) 兩種途徑任職者都可發給工作考績獎金，由部會首長依其工作績效達成原定目標的狀況，核給最高支領 3 個月獎金。每年薪資本身增加額度，依其工作績效決定之，最高不超過 10%。

政府部門應該在上述架構下提供薪資獎金的彈性作法。如果交流者是由民間機構所借調者，倘其民間原任職時仍超過上述計算出來之年總所得，但該民間機構願意補其差額而同意借調時，政府部門不應反對。

---

<sup>2</sup> 如不願採用任何津貼制度，則可將此金額改用提高俸點折算金額方式處理。

<sup>3</sup> 現行「聘用人員比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表」，第十三職等為最高職等，內分五個俸階，每一俸點折算金額是 117.6 元，因此最高俸點 790 月薪為 92,904（增加 30% 約是 120,775 元，與機要人員途徑者最高職等相當），最低俸點 670 月薪是 78,792 元（約是副教授薪資）。



表 1 公務人員中高職等月薪資和年所得

單位：元

職等	十一	十二	十三	十四
月薪(1)	99,185	112,800	116,720	126,120
月薪(2)	87,555	103,110	110,905	126,120
年所得(1)	1,586,960	1,804,800	1,867,520	2,017,920
年所得(2)	1,313,325	1,546,650	1,663,575	2,017,920

說明：

1. 月薪為本俸（年功俸）、專業加給和主管加給之總和（第九職等以上）。月薪(1) 是以本俸最低級計算，月薪(2) 是為年功俸最高級。
2. 年所得(2) 為 12 個月薪資、1.5 個月年終工作獎金、1 個月甲等考績獎金和 0.5 個月不休假補助之總和，年所得(1) 的甲等考績獎金則改為 2 個月（因年功俸最高級）。

資料來源：本研究根據現行待遇資料自行計算。

表 2 二〇〇八年服務業主管及監督人員平均月薪資

單位：元

	調查人數	總薪資	經常薪資
服務業	659,768	67,159	57,819
資訊及通訊傳播業	39,427	78,626	68,206
金融、保險業	67,759	96,007	79,866
銀行業	31,335	110,810	97,585
其它金融中介業	7,427	110,108	85,682
其他保險及退休基金輔助業	96	295,343	110,382
證卷期貨及其他金融業	7,665	124,166	90,663
專業、科學及技術服務業	44,960	92,989	69,010
法律服務業	498	73,050	61,746
會計服務業	4,687	96,790	56,542
企業總管理機構及管理顧問業	18,316	102,853	68,534
建築、工程、技術檢測、分析服務業	4,689	96,625	80,938
廣告業及市場研究業	7,851	80,874	78,585

資料來源：行政院勞工委員會網站資料彙整。

此外，政府薪資給付對象應為借調之民間機構或個人較為適當？本文認為：

- (一) 若屬自民間機構借調者，則基於雇用關係明確化原則，政府薪資給付對象應為該民間機構，再由該機構給付給借調者。
- (二) 若擬任者係以獨立民間人士身份任職，而非借調自民間機構者，則政府薪資給付對象則為任職個人。
- (三) 不過，屬於變動的獎金部分，建議由政府機關直接支付給借調交流者，避免原任職機構有不同見解。

## 五、退休與保險課題

由於我國目前職業退休年金和保險體系並非屬於單軌制，分屬公務人員和勞工不同體系，因此，基於換軌與接軌之複雜性，以及避免體系轉換損及任職者的權益，本文認為不論是來自大學或民間機構借調至政府部門之人員，交流借調期間仍繼續適用原有的退休和保險體系。不換軌的制度可以讓所有交流期滿者回任時，不論是否回原機構或另找新職，均僅需依原職業年金體系相關規定計算年資即可。

## 六、服務倫理規範課題

政府與民間進行人才交流時，影響民間人士至政府服務的重要考量之一，就是政府對於公職人員的倫理規範。本文認為應採其他各國類似作法，即是凡擔任公職期間，來自民間部門交流者均必須遵守與該職務常任文官相同的倫理規範，包括財產申報與信託、任職期間利益衝突迴避、離職後就業規範、政治活動限制等倫理規範。當然，目前在相關服務倫理規範法制上確實尚有不合宜者應即刻修改，例如，公務員服務法關於離職後就業限制，應改採禁止特定行為，而非禁止擔任特定職務。同樣地，政府部門要求公務員任職期間和離職後遵守保密，這部分也應該適用於跨業交流人力。

## 七、優先推動之適用對象

為期策略層次跨業人力交流對政府整體能產生更大效益，適用範圍就應擴及影響民眾權益各個施政領域，當然，具體執行推動時則可以優先考量更急迫需要者，

如表 3 所列職務。

表 3 可供優先跨業交流的高階主管職位

領 域	部 會	職 位
經濟產業發展 與管理	經建會	經濟研究、部門計畫處長、法協中心主任
	經濟部	常務次長、國貿局局長、工業局局長、中小企業處處長、 加工出口區管理處處長、商業司司長、投資業務處處長
	交通部	常務次長、各工程局局長、各港務局局長、觀光局局長
	國科會	3 個科學園區管理局局長
	勞委會	常務副主委、職訓局局長
	金管會	國際業務處、法律事務處處長、4 個局局長
	通傳會	業務處處長
	財政部	國有財產局局長、賦稅署署長
國土規劃與建設	內政部	營建署署長、地政司司長
	經濟部	水利署署長
	農委會	林務局局長、水保局局長
	經建會	都市及住宅發展處處長
	環保署	常務副署長
社會與人口發展	經建會	人力處處長
	研考會	綜合計畫處處長
	衛生署	常務副署長、醫管會執行長
	內政部	社會司司長
公共治理	研考會	資訊管理處處長
	主計處	第三局局長（統計）
	人事局	人力發展中心主任
	保訓會	國家文官學院副院長
基礎科學與 應用科技研究	教育部	高教司司長
	經濟部	技術處處長
	交通部	運輸研究所所長
	內政部	建築研究所所長
	國科會	各業務處處長
	原能會	核能研究所所長
	農委會	各試驗所所長、各農業改良場場長
	勞委會	勞工安全衛生研究所所長
文化社會 設施經營	教育部	各館所首長、教育研究院（籌設中）
	文建會	常務副主委、各業務處處長、各文化館所首長
	故 宮	常務副院長、文化行銷處處長、教育推廣處處長、展示服 務處處長

## 八、法源規劃

雖然策略性跨業人力交流的任職方式，大體上可以循現有法源處理，不過，為期執行上能更具穩定性，並且將某些規範納入，可以採取在公務人員任用法上增訂跨業人力交流制度的授權法源，但無法另訂專法。

## 參、政府派遣策略層次人力至民間部門交流的方案設計

政府行政機關高階主管職務至民間進行跨業交流，實務上相對是複雜不易的。因此，依舊須先定位交流目的，再設計具體的交流方案。

### 一、跨業交流的政策目的

政府高階主管人員與民間進行雙向人才交流，或是至民間機構進行跨域學習，此種人力交流政策主要目的，在於以政府行政機關的利益為出發點的考量，透過交流期能增進政府高階常務主管處理公共事務的知能和職能競爭力，包括政策專業和經營管理兩大面向，期最終能有助於處理各類公共事務過程的績效提昇。經營管理意指增進效率和彈性活力的一般性經營管理理念和手法；政策專業則是強調對於特定業務或技能的學習活動，透過交流獲取這方面的新知識，學習新作法或合作提出產品（包括政策形成）。此外，藉由政府與民間人才雙向交流，亦可建立跨業的人際網絡，有助於政府政策獲得民間相關部門之支持與順利執行。

具體而言，此交流政策主要目的約有以下幾項：

- (一) 增進公私部門於政策專業和經營管理兩大面向之跨業與跨領域相互瞭解及學習。
- (二) 透過公私部門人員交流，發展對一般政策領域，以及對特定政策發展方向與內容之相互理解與共識。
- (三) 透過高層人員互動，建立政策與人脈網絡，以利政府相關政策之推動與執行。
- (四) 同時，透過高階主管和跨業間採用團體交流機會，分屬不同機關的高階主管

們之間也有機會相互溝通交流。

## 二、跨業交流所需處理議題

此種交流政策所需處理的議題，就必須依照常任主管職位性質與政策交流目的，考量交流時間、交流方案負責主體、交流學習對象、交流方式與應否修法等議題。

- (一) 交流時間：以現實的機關運作與業務推動而言，要讓高階人員以跨域人才交流與學習新知的理由，離開工作崗位過久，基本上並不容易。換言之，派遣高階主管到民間部門去做期限性的人力交流是可行之舉。因此，為讓此階層的主管人員，透過公私部門雙向人才交流，於組織經營管理或與政策專業，達到一定程度的學習、相互理解、與政策形成，一次可以從半天到不超過二星期，完全依活動性質而做不同設計，但每年可以規劃辦理多次，例如英國政府的 Top 200 領導力計畫，就每年辦理兩次約一週的聚會交流。
- (二) 交流方案負責單位：可採集權與分權雙軌並行。集權式負責主體由行政院人事行政局負責應屬適當，因為高階常務職位者絕大多數均為行政院所屬部會與三級機關。分權式負責主體則是指除了由行政院人事行政局負責整體的交流方案規劃與執行外，各機關可依業務所需，自行規劃辦理交流方案。人事局辦理的型態可以非常多樣化，不過用團隊方式辦理應該是會更有效果。基本的概念是，一方面先尋找願意參與交流的民間企業、專業技術公司和非營利組織（包括國內事務和參與國際事務的非政府組織等）等建立名冊，一方面分梯次邀請來自不同機關（或根據相近業務領域）的高階主管們參加和民間交流的活動，每次根據雙方狀況規劃適當的交流活動。事實上，人事局目前對於高階主管人員已經有不同的訓練活動，應該統整這些活動，並將跨業交流納入活動的內容規劃，更可以收到效益，也不必一定另行規劃純跨業交流的發展學習活動。
- (三) 交流對象：政府高階主管所欲交流學習的對象，應由主管機關與各機關依業務性質與交流目的，從相關領域挑選適合之機構與機構相當職務人員進行交流即可。原則上，以企業界交流對象而言，可從我國產業前百大（含外商）進行挑選，應可符合標竿學習之所需。如果機關因業務所需，交流與學習對

象為非營利組織，則只要符合業務相關領域與交流目的之機構即可。

(四) 交流活動形式：高階主管人員擔任的角色，除了一般組織的管理經營之外，亦涉及各特定政策之發展與決策，因此，交流的形式，就必須能兼容此兩項目的，以下幾種交流形式均值得考慮：至民間機構進行較深度的參訪或駐點交流，工作坊或迷你課程的交流，特定議題或觀念討論會，新產品或政策形成跨域團隊或政策網絡團隊建立等等。事實上，過去和目前人事行政局都已有不同型態的研習活動，邀請高階主管參與，應該繼續這些經驗和機制，進一步更精緻化和更有目標導向，將許多活動和跨業人力交流的理念結合—包括部分強制性和部分自願性的活動，避免反而造成高階主管們需要經常參與過多的活動。

## 肆、高階人力跨業交流變革個案的議程管理

制度變遷從來不是簡易之舉，許多政策或計畫變遷文獻已曾論述其可能原因或提出解釋變遷模式，諸如政策機會窗理論、政策倡議聯盟理論、歷史制度理論或政策學習理論等等。更廣為引述的理論是來自組織變革理論，包括最早期心理學提出的「解凍—改變—定型」三階段理論、不變將燒身理論、撤換抗拒變革者理論和催化點火理論（參見 Kelman, 2005），John P. Kotter（1995, 2002）倡議企業變革八項流程理論就是近年間的代表性觀點，包括：建立危機意識、成立領導團隊、提出願景、溝通變革願景、授權員工參與、創造近程戰果、鞏固戰果再接再厲和新作法深植企業文化中。這些解釋成功變革的可能觀點，對於如何成功贏得變革過程中倡議議題的首步曲，都提供了有用啟發。本小節先簡要討論這個議題管理架構，再利用本文上述跨業人力交流變革構想為說明個案。

### 一、進入正式議程的策略

政府部門中變革過程的第一個步驟是政府部門願意將該變革構想納入正式議程中。由於每個政府組織經常需同時處理和因應許多社會問題，限於資源和政治等考量，多數的社會議題或許會被列為政府宣示欲處理的公共議題，但在眾多公共議題中會真正進入政府實際短期議程而規劃行動方案者是更少的。因此，成功的變革過

程管理必須先處理這些關鍵的變革議程管理階段，特別是如從過多公共議題清單中被選為有限議程空間中的議題，才有機會進入變革行動階段。當一項已具粗略但模糊輪廓的制度變革語詞已進入政府的公共議題清單，為促成列入正式討論議程，本文認為應該特別重視三項議題管理策略：凸顯迫切性、方案完整與論述性和進入原有價值體系中找出路。

首先，建立立即行動迫切性的共識。變革八項流程理論強調的第一個步驟是讓組織成員瞭解和認同組織經營正面臨著致命危機，不進行變革組織勢遭被淘汰，覆巢無完卵下，所有組織成員也都將可能喪失工作或減薪等，透過不變革將燒身的個人利害危機意識，建立推動變革的急迫性。然而，政府部門組織或成員因具持久的政治保護性，不會因組織變革與否影響其最重視的工作權等，因此，要用不變革燒身這套觀點作為建立危機的迫切感並不容易。面對著變革本質就是更動原有處事方式，與政府官僚體系重視穩定的行為價值極不契合，有兩個方式可能比較容易建立行動迫切性，一是訴諸為是政治首長的個人議程，一是依賴充分的說理論述，兩者間會相互影響。政治首長或許基於政治衡量、個人歷史偉業（legacy）或公共利益等原因推動變革，不同原因是可能影響後續變革之進行，不過，對科層體系成員而言，一旦是政治首長親自要求且盯緊時程，高階主管們必然會配合推動。有效的說理論述則至少應該包括幾個元素：誘人的願景、理論與證據的論述基礎、符合國際潮流作法。現代化程度愈高的政府科層體系，成員們愈是以知識工作體自詡，對於愈具備專業知識元素的論述內容—願景、證據和潮流風尚等三者，會因視其具備高理性成分、專業知識和公共利益性而增加認同和對話意願。總之，只要建立起迫切性，即使無法迅速進入變革執行階段，但可以確保該變革議題日後不容易因各種藉口理由遭受排除（agenda denial）。

變革內容涉及愈多跨政府和跨組織間的集體行動時，建立迫切性共識愈難。各個組織或政府或許不反對應該有所變革，但因各自受到變革衝擊的效益和成本分佈狀況不一，因此該項變革對組織的重要性未必相同。同一政府行政體系內跨組織間尚可尋求更高階的共同政治首長之介入，儘量齊一迫切性。不相隸屬的政府間，或同一政府不同憲法權力機關間，如行政、司法和立法機關間，欲建立變革迫切性就需更費時溝通。台灣尚有合議制的考試權分割治理人事政策與制度，更增加這方面制度變革的難度，如果考試權無法支持行政權或司法權的構想，議程被拒絕的可能

性將大增，有時反而要依賴立法權介入扮演變革者。

其次，變革方案本身完整性和相對優越性是必要的產品。欲說服有權決定者或團體同意讓變革進入規劃和執行階段，所提的變革方案就不能僅是願景和粗略構想，一定需要是較為完整的內容，包括目標陳述、預期效益、主要手段、資源需求和配置、相關重要配套等。議程管理階段的方案當然不必然是變革最終版本，但完整性卻是增加決策者對未來發展具有信心和信賴感的重要工具，降低對變革所產生不確定的疑慮。對決策者而言，變革方案內容中的各項要素，如果充滿著嚴謹論述、科學證據、成本效益或成本效能的大體分析、專業社群支持意見、民眾支持等等，接受度和信任度一定會增加。

變革方案內容除了應有上述特性外，另外更要提供兩項分析。一項是政治風險評估，變革一定會產生不同層面的影響，政府決策者最關心的是政治影響狀況，究竟變革前後對哪些團體或個人會產生怎樣的效益或增加成本，即使整體面是正面的，但是否有特定團體遭受嚴重的負面影響？方案內是否已預先規劃因應的方式？政治風險一定存在，重點是方案中有無預先評估和提出降低風險的對策。另一項是凸顯變革方案是優於其他備選方案，一方面讓決策者感受到方案已考量許多可能作法的完整性，但又塑造所擬方案的最優越性（未必產生最大效益，但綜合評估後會是最優越）。

第三，變革內容要和有權決定者原有價值體系對話，最好是契合。有權決策者和許多組織成員對於變革的最大疑慮是，究竟變革是更動原有所持的根本觀點、立場和價值信仰，抑或僅是推動作法、技術和政治影響面成本與效益分佈的改變。如果屬於後者，可以盡量採用前述說理論述和政治風險控制等策略爭取支持，但如果屬於挑戰原有價值信仰等根本性問題時，就務必很清楚的進行價值比較和分析。一方面要先清楚交代變革方案所持基本價值和原有價值的差異所在，然後嘗試讓兩個價值間仍有一定相容的規劃，並且充分說明已經採取最小背離原有價值體系的作法，在尊重原有價值體系和架構下尋找出路，而非採用完全對立的途徑。透過價值對話和對照，並且做適當的調整修正，最佳狀況是不僅建立迫切感共識，也說服決策者支持新的構想。當然，變革推動者是不應該完全放棄所持的價值信仰，否則就變成有名無實的變革。



## 二、跨業人力交流個案的應用分析

政府與民間人才交流此一變革構想，目前已經列入有權決策體系考試院院會通過的「文官制度興革規劃方案」，該方案將跨業人力交流定位為應研議的事項，變革的機會窗已存在；據此，跨業人力交流已經進入考試院願意討論的公共議題清單中。本文第二部分提出如何進行機關首長和高階主管跨業交流的方案，該方案和考試院銓敘部目前規劃的「政府機關與績優民間機構人才交流辦法」草案有諸多不同之處，下面扼要討論如何運用前述議程管理策略，促使這個變革方案有機會進入政府正式議程且被接受。

第一個須強調的是高階主管人力資本枯竭問題所產生的危機性，由此建立「不變革會燒身」的急迫性。面對全球化競爭和不斷創新的經濟環境，以及國內各項快速變動的環境，政府策略層次人力資源一定需具備和已往非常不同的能力。施能傑（2006）認為有三類具備競爭力導向的能力：全球化治理觀念的政策規劃能力、有效執行與管理政策的能力和展現高度廉潔的服務倫理行為，每一類都包括具體的幾項關鍵能力（參見表 4）。問題是，目前整個中高階以上文官仍多欠缺這些方面的競爭力能力，因為初任公務人員多沒有企業或非營利部門工作經驗，更少有主管或領導性工作經驗，因此，依賴內升的高階主管人力中曾有在非政府部門工作經驗者的比例應該很低。更需要重視的是，高階人力的年齡老化和多數符合退休資格的狀況，施能傑（2009）研究指出，第十職等以上平均年齡皆超過 50 歲，高階主管和機關首長平均則為 54.4 歲；同時，50 歲以上者 58% 即具備退休資格。觀察這樣的高階主管人力特性，應難具有表 3 所列許多關鍵能力指標，繼續不做必要變革，政府施政品質競爭力和掌握民意需求等當然會受到嚴重影響。

表 4 競爭力導向的文官能力圖像

文官能力	關鍵能力指標	可處理的政府競爭力 衡量指標	文官人力資源管理制度
具備全球化治理觀念的政策 規劃能力	政策創新與規 劃能力	有利於企業競爭力的 新法律 能迅速因應環境變遷 的經濟政策 有利於經濟競爭力的 法律體系 合乎經濟競爭力需要 的法律	<ul style="list-style-type: none"> <li>重建政務人力體系，並形塑政務與事務人力間的公共服務專業夥伴工作關係</li> <li>能力導向的高階主管人力內部培育與遴選制度</li> <li>特別的高階主管人力之外部遴選制度</li> <li>離職後特定行為限制的旋轉門制度</li> <li>政府與非政府部門可攜帶流動的退休制度（國民年金和個人帳戶）</li> </ul>
	跨部門管理能 力	政策方向的共識	<ul style="list-style-type: none"> <li>高階主管跨政府部門工作經驗的培育</li> <li>高階主管跨政府與非政府部門工作經驗的人力交流派遣制度</li> </ul>
	掌握全球治理 環境能力	無礙於經濟活動的官 僚體系	<ul style="list-style-type: none"> <li>國際觀與全球化的中高階人力訓練發展</li> <li>具備全球化基本知識的中低階人力甄補考選制度</li> </ul>
具備有效 執行與管理政策的 能力	瞭解產業與服 務對象需求 的能力	能有助於貨物迅速通 關的海關 無礙於經濟活動的官 僚體系	<ul style="list-style-type: none"> <li>具有產業工作經驗的人力交流制度與學習制度</li> <li>專業取向的中低階人力資源考選與管理制度</li> <li>政府與非政府部門可攜帶流動的退休制度（國民年金和個人帳戶）</li> </ul>
	知識管理與計 畫擬定能力	有效執行政府決定 無礙於經濟活動的官 僚體系	<ul style="list-style-type: none"> <li>改善資料蒐集分析與知識管理能力的全員學習計畫</li> </ul>
	政策行銷溝通 的能力	有效執行政府決定	<ul style="list-style-type: none"> <li>能夠引進創新活力人力的考選制度和用人制度</li> <li>具備產業招商和政策行銷知識與技能（溝通、語文、資訊）的人力訓練發展制度</li> </ul>
	績效管理能力	有效執行政府決定 不受政治力影響的公 共服務	<ul style="list-style-type: none"> <li>引進企業經營理念的人力資源管理制度</li> <li>授權創新空間但為績效結果負責的績效獎勵制度</li> </ul>
展現高度 廉潔的服 務倫理行 為	零貪瀆行為	少賄賂與貪污 政策透明化	<ul style="list-style-type: none"> <li>全面性貪污預防與嚇阻的廉潔制度</li> <li>離職後特定行為限制的旋轉門制度</li> <li>行政程序透明化的公共服務制度</li> </ul>
	工作效率與活 力的行為	繁文縟節的程序 能有助於貨物迅速通 關的海關 無礙於經濟活動的官 僚體系	<ul style="list-style-type: none"> <li>減少工作效率低落與無活力的人力淘汰制度</li> <li>禁止文官積極性參與政治活動的制度</li> <li>要求顧客服務與管理導向的公共服務制度</li> </ul>

資料來源：施能傑（2006）。

競爭力導向的能力是可藉由長期計畫性人力培育方式養成，只是培育需要耗時，其成效也未必完全可以掌握，因此，運用適當的跨業人力交流制度當作是補充性和短期性的人力購買管道，是非常值得投資的方式，也符合人力資本理論所倡議的策略性組合模式（Lepak & Snell, 1999）。該理論指稱，究竟組織人力運用採外部化或內部化應視兩組變項而定（如圖 1）：人力資本（資源）對組織的價值性程度（人力對顧客產生的效益與組織雇用成本間之比值），以及人力資本對組織的獨特性（所具知能的特殊、難以學習模仿的程度）。理論上，高階主管人力的價值性和獨特性均高，應採長期雇用的內部培育發展模式，但如果有必要採取外部購買模式時，由於跨業交流方式是某種型態的策略結盟模式，由政府部門尋求和其他組織共同合作獲致與留住此種人力，讓雙方組織都獲致獨特性的貢獻，應該是可以考量的作法。

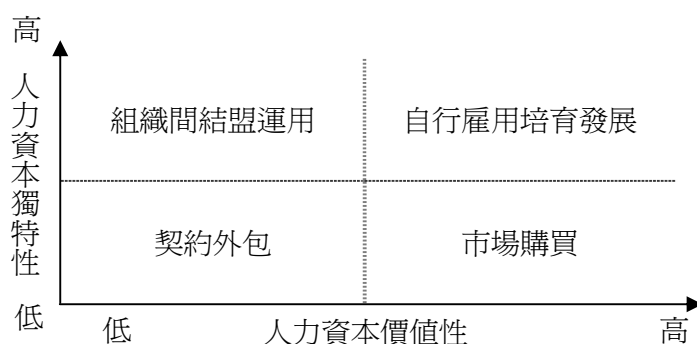


圖 1 人力運用的組合模式

資料來源：根據 Lepak 與 Snell (1999: 37) 繪製。

第二項策略是凸顯採用跨業人力交流作法為解決方案的相對優越性和完整性。既然機關首長和高階主管的人力資本存在普遍性的枯竭問題，而且需有立即性的改善行動，在諸多可能的對策方案中，採用跨業人力交流作法相對上是衝擊小但立即性效益大的方案。例如，許多國家的做法是採用建立完全獨立的高級文官制度或在許多人事制度上給予例外處理（OECD, 2008），這些制度內容本質上就是降低原有的封閉性和保障性，改要求課責性和多樣性等相當不同的特質，包括如：這些高階主管的選用採取申請競爭並容許直接外補，所有主管採用定期任用的績效契約制度，以及實施更大幅度的績效獎勵制等等。再如，更積極的提供高階主管個人發展

計畫，現職高階主管有機會參與同儕間的互動學習。相對地，政府接受跨業有經驗優秀高階人力的定期性交流作法，一則無須更動原有的封閉型人事制度架構，以及不必等待人力培育過程的時間差和成效不確定性，另一方面有機會直接找到具有特定領域專業知能和領導能力，更重要的是瞭解產業發展和趨勢的人力資源，擔任關鍵性高階管理職務，直接產生增進政策規劃和治理能力的重要效益。

此外，本文所規劃的高階主管人力交流方案，從遴選、任職、薪資、退休保險、服務倫理到法源等核心課題都已有考量，除了具有實際可行性外，更重要的是包括對於最重要的可能政治風險均先行規劃因應方式，此將有利於處理立法院或社會會憂慮任用私人或利益輸送等負面問題。

第三個策略是強調跨業人力交流作法是在原有公務人員化價值體系中的補充性措施，建立起「變革不動本」的價值契合性。任何跨業人力交流均涉及人事制度變革，此屬憲法權力機關考試院職掌，而非行政院可單獨決定，變革需要通過不同權力機關間的共識過程，困難度自然更高。考試院對於文官體系的核心價值是考試用人的公務人員體制，長期以來雖容許其他管道的用人法制，包括聘用、僱用、聘任、派用、機要等等，但總是定位為是補充性和例外性，任何變革方案離此核心價值信仰愈遠時，即使通過制度迫切性的考驗，也難以因方案完整幸而獲極力支持。

本文所提出的高階主管跨業人力交流作法，就是在考試院原有價值體系中找出路，強調只是短期的補充性人力，交流時間屆期就離開政府，任何交流者不會取得公務人員任用資格，不用增訂新的制度而是將原有聘任、聘用和機要制度適度的擴大，不必另設計薪資制度而是更彈性採行原有薪點折算率，退休制度不換軌減少運作成本，以及和原有公務人員一樣須遵行原有服務倫理法制等等。最後，這套制度可僅先優先適用於部分特定重要職務，俟其成效再決定是否推廣至所有高階主管和機關首長的職務，減少對現有高階文官陞遷為機關首長和高階主管機會的過度衝擊，也提供現有高階主管工作的對照組機會。

## 伍、結語

機關首長和高階主管是各部會及所屬機關的最關鍵領導人力，在封閉型人事制度架構下，由文官循序陞遷，雖然可以累積許多政府運作經驗，對法令規章也高度

嫻熟，但容易缺乏創新力和政策策略規劃能力等更重要的高階人力資本特質。面對全球化下產業發展變動快速，以及國內社會政治環境快速變遷，如果繼續僅依賴自行培養人力中遴選優秀人力出任高階領導與管理職務，未必可以產生適任高階主管，影響政府治理能力甚巨。

本文提出的高階主管跨業人力交流方案是在不更動封閉型人事法制架構下，企圖引進定期性的補充人力，以及在原有培育計畫中強制加入跨業交流活動等。同時，這套構想也考量制度變革過程中議程管理策略的課題，特別是盡量不背離考試院長期以來的價值信仰，在現有人事各項制度中尋求彈性機制，而非重新建立一套新制，期能不僅讓考試院和行政院都能認同跨業人力交流制度的急迫需要性，並且接受方案的可行性。

## 參考文獻

- 施能傑（2001）。彈性化職位設計與政府人力運用。**人事月刊**，第 32 卷第 5 期，頁 33-46。
- 施能傑（2006）。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點。**東吳政治學報**，第 22 期，頁 1-46。
- 施能傑（2009）。活化跨業人力交流管道。行政院經濟建設委員會委託研究報告，未出版。
- 洪國平（2001）。韓、日政府與民間人才交流制度。**公務人員月刊**，第 65 期，頁 15-21。
- 洪國平（2006）。建構公私人才交流機制之芻議。**國家菁英**，第 2 期第 4 卷，頁 81-102。
- 張美娟、邱怡璋（2007）。韓國及日本政府機關與民間機構人才交流出國考察報告。行政院及所屬各機關出國報告，未出版。
- 詹中原（2004）。建構政府機關及民間機構人才交流機制。銓敘部專案委託研究報告，未出版。
- 銓敘部（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。

潘麗雲（1999）。日本官民人才交流制度。公務人員月刊，第37期，頁33-36。

Kelman, S. (2005). *Unleashing Change: A Study of Organizational Renewal in Government*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Boston: Harvard Business Press.

Kotter, J. P. (2002). *The Heart of Change: Real-Life Stories of How People Change Their Organizations*. Boston: Harvard Business Press.

Lepak, D. P., & S. A. Snell (1999). The Human Resource Architecture: Toward A Theory of Human Capital Allocation and Development. *Academy of Management Review*, 24(1): 31-48.

OECD (2008). *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*. Paris: OECD working paper, GOV/PGC/PEM (2008)2.

# A New Initiative for Executives Exchange Program between Public and Private Sectors and Its Agenda-Setting Management

Jay N. Shih<sup>\*</sup>

## Abstract

Executives and managers at the leading positions in the government play a very important role in leading the administrative team in the right direction and making sure that policies are implemented effectively. It's increasingly necessary for these senior-ranking civil servants to have strategic and creative thinking as well as enthusiasm which may not be offered sufficiently from the internal promotion and succession planning programs. Many OECD nations try to deal with this critical task through secondment or exchange programs by establishing a fixed-term mobility among government officials, private and non-profit organizations' executives. This paper first presents the idea and designs the alternative, taking care not to radically affect the basic personnel system that has been institutionalized in Taiwan for decades. By adopting the theory of organizational change, this paper then offers suggestions regarding how to make this new idea prevail the difficult process of agenda-setting.

---

<sup>\*</sup> Distinguished Professor and Chair, Department of Public Administration, National Cheng-Chi University.

**Keywords:** public executives, personnel exchanges among organizational sectors, agenda-setting management