

# 文官制度季刊

## Journal of Civil Service

第一卷第二期・中華民國九十八年四月 Apr. 2009 Vol.1, No.2

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：林水吉

社長：李繼玄

主編：林水波

副主編：黃東益

社務顧問：李宗勳（中央警察大學）

李惠宗（國立中興大學）

邱志淳（世新大學）

邱瑞忠（東海大學）

施能傑（國立政治大學）

柯三吉（開南大學）

紀俊臣（銘傳大學）

翁興利（國立臺北大學）

黃炳煌（政治大學）

張世賢（中國文化大學）

張瑞濱（世新大學）

陳德禹（國立臺灣大學）

廖達琪（國立中山大學）

劉宗德（國立政治大學）

鄭善印（開南大學）（按姓名筆劃排列）

編輯委員：吳瓊恩（國立政治大學）

林水波（國立臺灣大學）

周志宏（國立臺北教育大學）

陳金貴（國立臺北大學）

陳恆鈞（淡江大學）

黃東益（國立政治大學）

黃一城（臺灣師範大學）

黃榮護（世新大學）

楊永年（國立成功大學）

廖俊松（國立暨南國際大學）

（按姓名筆劃排列）

執行編輯：吳福輝

助理編輯：劉淑娟、汪純怡

出版者：考試院

地址：11601 台北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366245

傳真：02-82366246

印刷：昆毅彩色製版股份有限公司

電話：02-29718809

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

國內零售：新台幣 120 元，全年 480 元

郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則規定，委託金融機構、其他機關或法人代收，其已掣據予繳款人者，得免掣發收據，考試院自 94 年 5 月 1 日起已不另掣發收據，請自行保管郵政劃撥收據備查。）

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.examin.gov.tw>

GPN: 2009800389

ISSN: 2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載  
本刊所載言論不代表任何機關

# 文官制度季刊

## 目次

中華民國九十八年四月 第一卷第二期（原考銓季刊）

主編的話	林水波 / I
<b>健全文官體制新思維</b>	
政策遲延	林水波 / 1
透明之下的課責：台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎	陳敦源 / 21
英國文官制度改革的彈性化策略：一個歷史制度途徑的分析	黃榮源 / 57
考試院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制 影響之研究	柯三吉 / 91
人事權的地方分權與實踐：以民國九十六年地方制度法第五十六 條及第六十二條修正為楔子	楊戩龍、熊忠勇 / 119
考績丙等制度設計評估：以適法性與妥適性為分析焦點	黃榮護、林建宏 / 145
改進公務人員考績制度的議題探討：公平原則觀點	張瓊玲 / 171
《文官制度》季刊稿約	/ 199
《文官制度》季刊投稿須知	/ 201
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 203
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 205

# *Journal of Civil Service*

Vol.1, No.2

Apr. 2009

## **CONTENTS**

---

Editor's Note.....Shoei-Po Lin 1

### **New Thinking of Strong Civil Service System**

Policy Delay.....Shoei-Po Lin 1

#### **Accountability through Transparency:**

**The Foundation of Rebuilding Trust between  
Government Officials and Citizens under Democratic  
Governance in Taiwan.....Don-Yun Chen 21**

#### **The Flexible Strategies of the UK Public Service Reforms:**

**A Historical Institutional Approach Analysis...Rong-Yang Huang 57**

#### **A Study of the Impact of the Draft Regulations for Contract-**

**Based Employees on Current Civil Service System...Sun-Jyi Ke 91**

#### **Decentralization of Personnel Authority to Local Governments:**

**A Discussion of 2007 Amendment of Local Government  
Act Articles 56 and 62.....Wu-Lung Yang, Chung-Yung Hsiung 119**

#### **Assessing the Design of the Performance-C Rating System for**

**Civil Servants in Taiwan.....Jong Huang, Chien-Hung Lin 145**

#### **Current Issues on Civil Service's Performance Appraisal System:**

**Equal Principle Perspective.....Chiung-Ling Chang 171**

---

## 主編的話

公務體系的改造業已成爲全球治理時代，政府必須關注、重視及經營的工程，以提升競爭力，適時攻克內外環境變遷所衍生的議題，進而優質政府的形象，鞏固治理的正當性，達成對主權者充分而必要的述職。而爲造就這項使命，職司的文官體系不僅在制度上要更加強健，而且在任事上要更有嶄新的思維，得能掌握問題情境、設定追求目標，及選擇連結上該二者的政策工具。

這項文官體系健全化的新思維，本要有多元面向的知識來促成，其或可在制度設計上，針對時境的演化所需，而調適足能優質化相關文官制度著手；也可透由他國制度的引介、評估及學習，強化雷同的制度；更可以在新觀念的論述、啓蒙及浸淫，理出時下文官所要體悟的知識，以及可資操作的觀點。準此之故，《文官制度季刊》第一卷第二期，特以「健全文官體制新思維」作爲主題，吸引不少的學子生產這方面的知識，從中評審出七篇論文以饗讀者，希望加以擴散及應用。茲爲方便讀者，特摘要各篇文章的內容及特色，提早吸引讀者進入知識饗宴。

第一篇指出：現行知識的落差，希望相關人士認知政策遲延的現象，進而分析這個現象的成因，恐要負擔的代價，或可獲得的效益，用以引領他或她在問題解決上理解這個概念或思維的真諦。

第二篇敘明：如何在透明化之下，達及課責的境界，不致再惡性循環官民的信任關係，用以奠定重建台灣民主治理中官民信任關係的基礎。

第三篇應用：歷史制度途徑彰顯英國在從事文官制度改革上，其所採取的彈性化策略，進而滋生的優勢及劣勢，形成的機會及威脅，以作爲未來台灣改革的經驗學習之用。

第四篇進行：制度設計的影響評估，以供主事者在推動「聘用人員人事條例」的擬定工程上，多加注意及慎思，以產出條例的正面效驗，事先圍堵負面效應的衍生。

第五篇剖析：地方制度法相關條文修正後，中央人事主管機關對地方政府所失去的職務列等調控權，以及地方政府如何利用這一個途徑爭取更多的人事權。

第六篇聚焦：考績丙等制度設計，要如何達到適法性及適切性的境界，以杜絕人事問題的紛爭，俾讓未來的人事淘汰制度更加強健化、合理化及說服力。

第七篇深入：公平原則的應用，並針對改進公務人員考績制度，將涉及到的議題加諸探討，並對之進行有效的管理，以便加速制度興革的合法化，重新築造公務人力的DNA。

這樣的結構安排，讀者或可深識文官體制健全化所要細思的新思維，以及過往行諸已久的制度，究竟主事者要如何對應環境的演變、競爭力提升的呼求，和先進民主國家的對照，加速予以翻轉，而備妥競爭力釋放的先決條件。

這一期的編務在相關人員的協力，且稿源不甚豐富的情況，評審嚴格的把關下，得以順利出刊，謹表誠摯謝意。當然，考試院編纂室的三位同仁在出刊前的準備事宜，均憑全面品質管理的精神，盡了最大的貢獻與協助，才能將這一期精彩的內容，呈現給學術、公務及非營利組織三個社群的人士之前，希望你們會青睞，並期盼成為本刊的忠誠消費者，既欣賞文章的精華與品味，並惠賜知識啓蒙的文章，或以之作為行為改變的處方。

文官制度季刊

主編 林水波

2009年4月24日

# 政策遲延

林水波\*

## 《摘要》

政策遲延是政治體系時常發生的現象，但一直並非學術研究的題材。本文基於這項確實存在的研究落差，首先以人類為何拖延所建立的公式，推導出政治體系的職司者，何以在政策形成或發展的旅程上出現遲延的成因，藉以警醒決策者的關注，得能適時適刻地作出決策，對應迫切需要處理的問題。其次，一方面深究政策遲延時，政治體系所要承擔的代價，以催促主事者要把握時機，減輕代價的承受；另一方面探索在政策遲延之後，主事者如若有效運用多出的時間，或可創造出更多的機遇或效驗。

[關鍵詞]：政策遲延、政策效益、政策代價、密度遲延、時間管理

---

邀稿論文。

\* 台大政治系教授。

## 壹、前言

由於相關決策者對其所面對的內外環境，未能適時而準確地偵測出變化的情勢，以及其對政經社科的影響，進而事先預擬對應之策，以減少全球金融風暴的衝擊，俾讓世界秩序早日重回正軌，人們及由其組成的政治體系得能在較為確定的情境，與在壓力較低的氛圍下，有效轉化投入並輸出方案或制度，以運營出受人肯定的績效，鞏固治理的正當性。換言之，治理永續的前提，主事者必須以對應時趨的設計，化解困境及解決問題，並且無法維持舊有的作為，而要對傳統的政策行動進行大幅轉型，不能有時機的遲延、動作的遲緩、過時習性的保持（Ehrenfeld, 2008）。職是之故，政治體系一旦出現政策遲延的現象，其可能要擔負沉重的負擔，以致於一位美國的有識者 D. F. Kettl（2009）在新政府尚未組成前就描繪下任政府的緊要作為，不得遲延地要找出制度失靈之處及對症下藥。

然而，在時機尚未成熟、情勢發展猶未明朗、政策效應不易合理預測，以及互動對象信任形象仍未建立之際，貿然推出新的政策，抱著嘗試錯誤的取向為之，極可能因決策者思之未深、慮之未遠，發展情節的變化，未料到或模擬的事件竟然出現，執行階段參與者演出不同的執行遊戲（Bardach, 1997），凡此類皆會對政治體系造成毀損正當性的影響，進而延緩續階政策行動的腳步，形成惡性的行動循環。是以，政策的太早推出，並不見得可先蒙其利，反而要受時機未熟之害。因之，在情況不確定性不低時，過往政策主體互動不順利之際，政策的未來影響不但深遠而且不易逆轉下，策略性的政策遲延，也有一些正面的效應，不得為承擔政策管理工程者所忽視，並加以妥適地運用。

台灣在第二次政黨輪替之後，主政者鑑於過去八年兩岸政策的遲延，而急於推出多元不同的經貿政策，一則和緩兩岸不穩定的因素，減少資源浪費在外交戰上；二則藉機藉勢擺脫台灣的經濟孤立，經由兩岸的優勢互補，促進經濟的成長；三則防止台灣在亞太區域經濟正在形成之歷史時刻，失去參與的戰略機遇，致使台灣的經貿版圖受到發展的侷限。不過，這種相當激進的政策作為，由於思慮及政策內容的安排恐或有不全之處，甚至並未妥適地透視政策可能帶來的不良後遺症，對台灣的政治主體性也可能滋生逐步毀損的衝擊。正如 P. M. Senge（2006）在「第五項修

練」一書所言及的：「正當主事者在處置遲延的相關問題時，具侵略性的行為經常產生正好與冀欲結果相反的結局；其非但未能快速成就行動的目標，反而因倉促而導致系統的不穩定和向不同方向的游移。」是以，政策積極或不再遲延，亦有某種程度的風險，非能盡如決策者的盤算，完全成就冀欲的想像。

由上觀之，政策遲延不只是產生單面的正或負效應，有時在遲延一段時間後，主事者因資訊的增加，可資選擇方案的擴廣，而設計出較能永續發展的配套方案，獲致更高的政策成就。有時因為時機的流失，機遇的不及把握而為政治體系帶來沉重的政經負擔。因之，遲延的效益與代價乃成為本文所要探勘的兩大主軸；而究竟那些原因造成遲延的現象，更是一個值得深刻探究的首要課題，以有助於職司決策者做好時機管理，拿捏較佳時刻，推出政治體系維持、調適、開拓與成長的政策。

## 貳、成因探索

主持政治體系運轉的人，何以會滋生政策遲延的現象，而未能採取適時的對策，反應體系環境所出現的變化，進而衍生待理的問題情境。箇中的原因或許相當複雜，但此處要根據加拿大學者 P. Steel (2007) 的研究，說明人為何拖延的公式：

效用 =  $\frac{\text{成功的期望} \times \text{完成的價值}}{\text{工作的立即性} \times \text{個人對拖延的敏感度}}$ ，做為推論延伸的依據，進而探索出政治體系政策遲延的原因。

一、**政治效用不明顯**：決策者在推出政策時，政治動機可能是主導整個政策運營的過程，如若政策本身對於政治版圖的擴廣，政治穩定的助益，政治的永續發展並沒有多大的貢獻，則推動的激勵誘因恐就不強。尤有甚者，主事者如強行推出，重大政治反彈就會引發，而傷及自身的正當性維護，每會有裹足不前的舉措。

何況，動機論證本是行銷政策的重要工具，蓋一項政策的推出，有時主事者全神貫注於證明：政策的意圖、目標與價值，其是怎樣可以被接受、採納及推動，而且又有不少重要的團體，誠願支持及參與該項政策的推廣 (Dunn, 2008)。不過，政策的價值或目標，完全未能符應主事者的盤算，推遲的機率就不低了。

二、**成功期望不高**：政策推出並付諸執行後，如原本的期望，並未開啓實現的機會窗，主事者恐就有政策退卻的動機，不希望投入失靈陰影甚濃的政策作為。如



此，爲了快速復甦經濟景氣，協助企業體的正常營運，減少失業的人口，各國政府本來快速降低利率，但經過一段的時間觀察及種種事態的演展，這項政策工具業已無法展現原本寄望的脫困目標，反而因利率的一再降低，危及另一批人口的生存空間，各國政府乃逐步放棄了這項政策思維。蓋金融風暴所生的經濟問題幅度，已非利率調低這項小規模的工具所能診治，非另尋他途，備足資源規模無以竟其功。然而，受到利率調降影響的人，如又形成政府必須照顧的標的人口，則形成另一類荆棘難理的問題。

**三、完成價值不堪：**政策最終的產出，再由產出轉換成的結果，非常不堪想像，根本無法讓利害關係人忍受，決策者的接受。比如，台灣如果承認大陸學歷，抑或引進大陸學生，其對台灣所產生的排擠效應，以及所增加的就業壓力，主政者可能要事先擬斷清楚，以及備妥權變的因應措施，再以漸進或點滴增進的方式進展之，方不致產生過度不堪的負面價值。

再者，主政者在推出重大影響代間正義的政策時，不能存有「注意赤字」（attention deficit）的事情發生，完全忽略政策所可能帶來的不良後遺症，要由後代子孫承擔當代人的享受而衍生的代價，甚至形成受傷公民症候群（battered citizen syndrome），不敢進行「造人」的工程，進而影響國家能力的形塑（Bovard, 2005）。

**四、邏輯推理不經：**有時急驚風的政策行銷者，爲了致使自己青睞的方案，成爲可付諸執行的政策，建構看似成立的因果關係，列舉出政策執行之後可以伴隨而出的目的，但一經合理性的檢定，以及論證的評估後，就可以發現推理的不切實性，以及論證的無效性或謬誤性，因而不易築造合法化的多數聯盟，遲延了政策的制定。

政策之能得到政治支持，其論述的內容本要符合實務界所行之多年的道理。一旦論述結構出現武斷，亦有詭辯的情勢，有識者要化解反對的行動，不致拖延政策的作成，恐會面臨諸多的障礙，甚至因爲顧及反對過於激烈，而暫時休兵政策對立，等待政治機遇再推出可獲認同的政策。

**五、政策時需不明：**問題情境如若由於對應政策的真空，而有不易解決的風險，抑或導致慢性化的情勢，決策者當可趁勢加以制定時需的政策。反之，政策任務的立即性、緊要性及迫切性隱而未顯，每會影響決策者推案的動能，當然影響到締結多數聯盟的意願，進而合法化的速度就會緩慢下來。尤有甚者，如果此時又出

現結構完整的政策套案未能設計出來，更會遭受權力、影響力及知名度頗高利害關係人的杯葛，遲延可能是較佳的政策歸宿。

決策者的議程設定，本傾向於先完成立即可見到效應的政策，而拖延較晚勝出成果的方案。振興經濟的消費券發放政策之所以能於那麼短的期程內，搶先其他議題的審議，不致遭到反對黨以議事策略來延宕議案的制定，乃因其時需性、共識性及認同性，而通過政治可行性的檢驗，迅速匯集問題、政策及政治三項流勢，而開啓政策機會窗（Kingdon, 2003）。

**六、對手反對不住：**一項政策套案的推出，等待執政的政黨爲了向主權者負責，防止資源的不當浪費，從未停止地提出強烈反對的論述，試圖連結政策思維雷同者加入反對的行列，引進主權者的政策參與，裝設公民商議的平台，改變傳統的政策過程（Laforest & Phillips, 2007），當然遲延了政策出現的時間。

政黨間本不斷在進行政策的競爭，並以政策來實現政治契約的方式，進行治理正當性的管理。是以，政策的合理性要站得住腳，避免受到競爭對手的攻伐，主權者的質疑，標的對象的不認同，而延宕政策的再設計，衝突因子的化解，價值共識的形塑，以致無法以政策明顯的績效來擴張政治支持度，並推出不同的政策對應有異的問題。

**七、民意推波不力：**政策之能迅速進入政府採取決定的議程，除了問題已到解決的臨界點，對應的方案不僅在技術上可行，所要追求的價值也受到接受外（Kingdon, 2003），當時民意的交集，大力鼓吹相關當局立即制定政策，以攻克人民無法堪受的問題情境，盡到回應性政府的公民要求。不過，政府雖已不斷關切問題情境已生的缺口，亦積極構思攻擊問題單門的套案，但因人民基於各項政經社科技的考量，以及政策的社會衝擊，一直未能展示政治支持，主事者有時會延緩政策形成的腳步，待一段時間的馴服過程（taming time）（Mancini, 2003），等輿論支持的氛圍興起之後，政策就水到渠成了。

決策者爲了讓時機站在推動政策的這一邊，不時進行社會行銷，論述政府採取政策行動的本質及妥當性，試圖改變公民對政策目標的態度（Birkland, 2007）。是以，一個當責的政府，一定要克服時間的障礙，使其走向支持政策抉擇的這一邊，決定做對的事情，不致因時機的過度遷延，而將機遇任令流失。

**八、時境配合不彀：**政策並非在真空管內推展，不受任何內外環境的影響，

得由決策者隨時隨勢而定。於是，主政者擬推出政策時，由於對時境的敏感度不夠銳利，未能體悟出時境猶未演化到支撐政策運轉的階段，尚停留在不利於推案的時空環境。在這種情況下，基於信守民主價值的追求，只能再等待時機，蒐集更多的資訊，應用具體的證據及事例，證明機遇業已出現，如再任令磋跎，就會錯失推策的機遇（Nutley, Walter & Davies, 2007）。

政治體系爲了捉住時境的演化，讓推出的政策不僅感知到時間推移的配合，更領會到環境的鑲嵌，乃要設有周全的偵測機制，以常設的組織，配置足夠的資源，應用各種網絡，蒐集到可用資訊，以掌控時空環境的變化，推出得其支撐的政策方案，減免因遲延而產生不小的政策缺口（Hood & Margetts, 2007）。

**九、政策研議不短：**由於當前所要解決的政策問題，向皆是結構至爲不良的情形，問題的成因不但至爲多元，牽涉到利害關係人的層次亦多元，擬斷方案的政經社科技衝擊也無法於一時之間測得準，於是在研擬的階段，恐就花了不少時間。及至政策有了大樣，還要磨合不同的政治勢力，得其政治支持，再推到決定的議程，遲延必是要經過的歷程。

台灣在公民投票制度的研擬上，就歷經漫長的歷程，直到安排出不致影響間接民主的常態運轉，才推到合法化的過程。只是，當今慢工出爐的公投制度，受到過度的扭曲，使其失去制衡間接民主的功能。蓋限制的條項過嚴，不易通過各階段所需的門檻。

**十、支撐資源不備：**政策的研擬及執行，政治體系均需要投入龐大的政經資源，何況不同政策之間又具資源競爭的態勢，而且注意力又有赤字之嫌，難免在政策的推出上，無法同時兼顧到不同利害關係人的需求，當然有些政策的推出就會延宕下來。

在資源餘裕不足的境況下，主事者就要安排政策制定的優先順序，提出如斯安排的理由，取得利害關係人的諒解，消除他或她對遷延的疑慮。尤其甚者，職司者要以重要性及緊要性來訂定議題的輕重緩急，並按排序加以妥當地推展。台灣在兩岸政策的推展，由於攸關權力範圍的延伸或收縮，甚或政治風險的潛伏，所以要有優先順序的擬定，讓談判諮商的議題排成一列，循序推出共生的協議，徹底厲行協力治理的事宜，以免不當拖延，成爲盜用時間的兇手，甚至出現規制缺口，無法有效範圍合理的互動行爲。

十不的出現，同時或各自尋找時機的出口，均會影響到政策遲延的情勢。一方面讓政治體系因時間的不能即時馴服，而讓問題的解決延後，引發利害關係人的政策不滿，並構築強大壓力，以要求體系加速處理；另一方面，體系或可應用遲延的時間，加深、加速對問題、政策及政治三項流勢的匯聚，致使政策的推出找到成就的時機。換言之，作決策者一定要有馴服時間的觀念，排除盜用時間的元兇，安排平順的平台，讓政策順時順勢出現。

政治體系之間的政策互動過程，深受過往互動經驗的影響，如雙方未能以不同的視框來重新詮釋或應變，極可能落入歷史的陷阱，而無法推出適應時境已大幅轉型的時代，是以針對不同的時間，推出差別的政策，並進行優質的政策管理，方是當責政府所要為之的課題。不過，時間的拿捏、時機的掌握，以及機遇的捉住，就在考驗主政者的政策能力及時間管理能力（Painter & Pierre, 2005; Pollitt, 2008）。

## 參、代價分析

在當今以時間為導向的競爭時代裡，每一個政治體系為了擴張自身的政治生存空間，不斷地以產出適時政策的方式來對應問題的出現。換言之，其類皆以減少系統的遲延來增進系統績效的產出，捉住最具關鍵地位的槓桿所在；尤有甚者，有的政治體系不斷在問題的建構、目標的設定、工具的連結、執行的落實及評估的學習上，盡可能做好時間管理，不致讓競爭劣勢有縫可生。是以，遲延的減少乃是今日政治體系的重大政策使命。至於，政策遲延的代價，或可由六個向度加以剖析之。

一、**惡化問題情境**：問題情境的出現，每有一段不短的醞釀期間，主事者如未能以劍及履及的政策行動加以克服，每會不斷加以惡化，不但在影響層面上的擴大，而且波及到更多的標的對象，甚至因為問題之間均有連結的關係，導致其他問題的嚴重性。

全球金融風暴所滋生的各項經濟問題，已成為問題系統，但因各國的問題敏感度不夠，更不識問題所牽涉的面向是那麼廣泛，於是推出的解決工具，有的在時間上落後，有的在規模上太小，甚至無法明確認定出波及的標的團體，所以到目前為止，問題情境依然存在，失業的人口不斷增加，連帶滋生社會問題。由是觀之，主事者如能在問題剛萌芽之際，相關問題尚未連結之時，就以足夠規模的政策工具加

以診治，或可建立問題蔓延的防火牆。

**二、回應民需不及：**在講究回應型政府的時代，政府適時回應民需乃是當責的任務。不過，任何制度的障礙，妨礙對應策略的產出，進而延宕對問題的處置，而使不少的利害關係人對政治體系滋生不滿，而流失不少的正當性。

大凡政策操持落後的政治體系，由於未能為深具影響力的利害關係人找到他們想望的利基，很可能在大選中改投其他政黨，而促使政黨的輪替。台灣第二次政黨輪替，部分原因或可歸諸於兩岸政策的遲滯不前，讓不少的台商進行政黨的重組，並期待新政府得能加快政策步伐，彌補政策落後所生的競爭力滑落問題。再者，直接民主或商議民主的早日健全，或可制衡間接民主的流弊，但因上該二者的機制還在起步階段，何況達及無執行障礙空間，還有不短的距離，導致間接民主的運行，猶處在備受批判的尷尬。

**三、面對密度遲延：**密度遲延（density delay）是組織生態學上的一項重要概念，意即較晚成立的組織，其在爭取生存空間上備受限制，一來受到現存組織的挑戰及壓迫；二來關係資本尚待築造，以裝備較為強大的組織人力資本；三來在有限資源的制約下，組織有效運轉所需的資源，在自身組織的正當性不夠鞏固之際，每易遭受到排擠；四來原已存在的組織已佔住一部分的利基，新組織所能拓展的空間就有緊縮之虞；五來在爭取正當性的階段，由於要與其他組織爭鋒，所以會遇到嚴酷的考驗，稍一閃失就有淪亡之險（Carroll & Hannan, 1990）。

台灣對大陸經貿政策的開放，何以有些人認為那麼迫切緊要，乃因全世界的主要國家，均想在中國佔住一定的立基。而在各國均已快速部署之際，台灣的大企業深恐政府如一再政策遲延，就會失去任何優勢，不易在大陸開拓企業的根基。是以，第二次政黨輪替之後，鑑於舊政府的政策業已因時空的轉變而不符時宜，乃強烈主張政策變革，進而提出符應自身政治意識形態的政策主張，以滿足協力爭取到政權的利害關係人（Rose & Davies, 1994）。這是兩岸新政策發展的由來，並因政黨對變遷的認同有所差異，乃推出比主張維持現狀政黨更多的政策調整。

**四、流失政治支持：**執政黨為了延續執政的利基，無時無刻不在進行正當性的管理工程，而以政策的推出，經由轉化的過程，勝出可觀的政策績效，以滿足主權者的欲求，鞏固及擴大政治支持的版圖，一來吸引蝴蝶選民的來歸，抑或轉換成政治中立的選民；二來增強忠誠選民的信任度。不過，主政者如若得不到他黨的政治

奧援，自己的政治實力又無法通過必要的政策，更無法引進民意對政黨的說服，於是就有不少待推的政策，一直停留在政治言談的階段，始終未能據以轉化成具體的績效，讓主權者感受到政府的努力與用心。

民進黨主政時代，由於是非常態的少數政府，在政策的發動上欠缺所有權，完全受制於等待執政政黨的意向，乃造成諸多的立法僵局（Binder, 2003），致讓時需性的政策缺口擴大，引發不少的支持者流失。尤有甚者，民進黨在兩岸政策上出現不敢承擔風險的情形，於是缺乏彈性，完全受制於自身意識形態所拘，無法推出對應台商這群利害關係人需求的政策興革，做不好治理正當性的管理，乃在大選上失去締結多數聯盟的機會。

**五、排擠衡酌時間：**姑不論基於那些因素的作梗，遲延下來的未定政策，必須另尋時間再加以思維、對話、商議及決定，以填補政策缺口，用以化解問題情境持續困擾標的對象的窘境。不過，這樣一來，原本要解決的問題，要作成的決策，也需要時間來周全處理，於是就滋生時間排擠的效應。嚴重的話，可能因細思時間的不足，未能射準問題的核心面向，反而導致雙重的或多元的政策失靈。這正驗證出：遲延是時間之賊的道理。

一個負責任的政府，雖可能擁有不夠的時間來反應時下所發生的一切問題，但還是要運用有限的時間來處理周遭的問題，選民絕對沒有委付拖延的權利。是以，平日要組構敏銳的智囊團，事先預擬各項處置方案，待問題出現之刻，再依境、依況調適，適時對應與化解。尤有甚者，決策者更不能孤立自己，而致無法由他人的見解中，更清楚地認清問題形成的原委，弋甸環節的所在，務必透由觀點的交流，理出較具全局性的因應套案。

**六、考驗擬定方案：**決策者根據時境演化而擬定的解決方案，但因出現前述遲延的因素，導致不能完成終極的決定。如若因另外緊急問題的出現，相關決策者又轉移注意的焦點，待一段時間的經過，才有機會再回到懸而未決的問題思考，但原本列為可接受的方案，因各項結構的變化，可能失去鑲嵌的條件，而要另起爐灶重新抽絲剝繭理出較為對應的方案，恐要再進入另一回合的政策攻防，增加有限時間資源的浪費。

政策遲延的代價並不算低，決策者恐要設定處置問題的優先順序，杜絕拖延盜取時間的因素，並學習設定預期的期限，務使職司者聚焦政策制定的工程，隨時化

解政策達及終點的障礙。是以，相關職司要做好時間管理的作為，不讓時間花費在細節或邊緣問題的爭論，而要集中思索探究核心問題的化解，合理方案的配套安排。

時機的把握本是處置問題的原則，決策一旦失去策略機遇期，政治信用可能受到崩損，問題也可能更加惡化，失去最佳處理期，引發利害關係人的政策不滿，進而逐步流失治理正當性的根基，出現更多的蝴蝶選民，減少忠誠選民的額數，致至政權的再轉移。

密度遲延是大企業關注的重大問題，台灣資金被磁吸的現象亦為人民重視的隱憂。主政者更要洞穿大陸商業利基的飽和情勢，是以這三類的利害關係人，有必要進行互動治理，相互諮商、彼此提出主張、從事共同生產及集體為較理想的將來作出政策的合理走向，平衡兼顧各方利益，並持彈性的作為，隨大陸這個行動場域（action arena）的變化，而調整政策的安排（Denters, Van Heffen, Huisman & Klok, 2003）。尤有甚者，政策精英在關照情勢產生巨幅演化之際，適時提出支撐政策變革的觀念，導引對應內外對環境變遷的政策更調（Genieys & Smyrl, 2008）。

## 肆、效益認定

政策遲延或許對有些人產生明顯而立即的代價，但對另外的利害關係人而言，也因遲延所多出的時間，做有效的使用，而製造出更多的機遇或效應，但賴於主宰使用時間者，如何對之妥當的管理。至於，政策遲延究竟蘊存那些效益，現在就來推理一番。

一、**認清問題情境**：對可能潛存政經風險的政策，如不那麼快速作成最終的決定，恐有更多時間瞭解：問題形成的原委；所牽涉到的標的對象，其正面對的困境為何，期待決策者提供那些助益；與其他那些問題相互連結，逐步構成問題系統，若不立即加以處置，將需要龐大資源的投入，才能緩和問題的惡化；問題出現的關鍵，是否並非現行政策的不足，而是執行脫軌所引發，只要強化執行的績效，講究執行的策略，就可加以治療；政策績效的產生，主政者完全處於他賴的狀況，而要由其他執行參與者的積極作為，才能鋪設績效勝出的管道。

台商在中國經營所生的困擾問題，究竟是源自於台灣在相關政策的走勢遲延，

還是因為中國經濟管制政策的調整，致讓經營者獲利的利基窄縮所致，本要有理據加以釐清，絕不能完全信靠決策者本身的直覺，台商自身的自述，才能抉擇出有效因應的對策，不再虛擲有限而稀少的資源。這項問題的充分認定，也不能只憑專家，還要參考常民的實際經驗知識，才會理出較為中肯的問題建構。

**二、認定政策後果：**有些政策的推展，主事者不能只做正面的行銷，而忽略產生後遺症的基因，才有助於良策的選擇。正當政策形成的過程，有些利害關係人恐懷疑政策內容的安排，會產生對公共價值的侵害，而扮演政策煞車的角色，致使議論中的政策陷於類如籠鳥檻猿的情形，滋生政策遲延的結局，未能進入執行轉化並等待成果的階段。不過，這項遲延的情形，或可供關心政策者深入認定，其是否會產生嚴重的後遺症，進而再加設計，以防止它的發生。

財產來源不明罪雖列為立法院第七屆第二會期優先審議的法案，但因政治因素而受阻，而有延宕的情勢。不過，這項反映政治焦點事件而受關注的法案，由於時間緊迫又研議未深，未能指出其對人權的侵害。蓋這項罪罰除了違反無罪推定原則外，本條款也侵害被告的緘默權，更減輕檢察官的舉證責任，此類皆違反刑事訴訟法的規定，甚至憲法的人權基本原則（吳景欽，2009）。是以，趁這法案的通過猶有空檔時，細加研究思索再決定方是立法正途。這項立法已將範圍限縮，而於第三會期通過。

**三、方案調研更周：**由於時間壓力的降低，問題情境的建構有了較充裕的時間，可以創設對話平台聚集相關的利害關係人進行描繪、分析及解剖問題的本質，爬梳核心的問題層面，進而針對層面的解決，調研對應的方案，或者由需求面搜羅對策，或者由供給面想盡辦法，或者可由勞、資、政三方的角色扮演與行動的整合，致使問題得到充分的破解，導引政策的中心思維，才有機會取得了它的各項工具。換言之，政策問題的解決，有時需要合適時間的配合，才能達到「爬羅剔抉」的境界，即政策主事者在協力者的配合下，對於方案的搜羅至為廣博，並在選擇上極為精純，不會加掛一些浪費有限資源的「政策拖油瓶」。

職司者在調研方案時，最為人忌諱或擔憂者，就是對單一方案的偏好，並不竭盡心智鑽研所有可能的方案，以及互補方案的匯聚與搭配。蓋「條條道路通羅馬，人人有路到長安」的理念，如未深入到主事者的心智架構裡，要有多元學習的衝勁，就不太容易。解決台灣的經濟衰退問題，不可過於倚賴單獨與一個國家的經濟



互動，在面對全球化之際，更應以全世界的國家做為市場的範圍，不可獨沽一味，以免承擔過度的政經風險，將台灣轉型成依賴國家，流失自主裁量的空間。

**四、避免推理扭曲：**政策的抉擇可能受到一些隱性力量的影響，而非相對理性應用的結果。蓋決策者每有一些政治期許，希望推出的政策得能彌補已失去的正當性基礎；也有因個人情緒而深度影響其所要的標的；更有一些社會規範制約政策出爐的時間，而不太計及政策本身，對代間正義的衝擊；甚至受到一些看不到，但似乎不合邏輯的力量所牽引，致使他或她的推理能力受到扭曲，而選擇一項妥當性受到挑戰的政策（Ariely, 2008）。

政策之能通過合理性的檢定及說服能力的考驗，總要有一定時間的支撐，賦予決策者及相關利害關係人一段合理時間的衡酌，會有一定的效應回饋。反之，決策者如在時間壓力下要推出政策，難免有思慮不周或錯誤選擇之虞，而連帶滋生一些沉重負擔的後遺症。何況，政策是在人類日常生活中運行，其知識的基礎，不只限於專業知識，更有賴於經驗知識的配合，而在尋求兩類知識的整合，時間因素的支持諒不可免，所以為了擺脫不太理性的預測，延長規劃的時間幅度，本是合乎常理的作為。

**五、創造未來所繫：**為了創造較為理想、符合人們冀望的未來，吾人需要一整套的措施，而這一套措施至需時間來從事必要而充分的作為：預期內外環境變遷、避免預測謬誤、規避陳腐老套和傳統思維、發抒遠見、建構政策情節及推展策略性規劃。是以，允准主事者更多的時間本至為常態之事（Godet, 2006）。

尤有甚者，政策的研擬本要懷有較為廣度的願景，首先進行前瞻性的思維，才能期待經由集體的力量動員，並由行動落實策略的意志，以實現決策者及利害關係人的政策想望，這正是希臘金三角所代表的意義（參見圖 1）。然而，上該三者：預警、動員及行動，本非一時間所能成就，每要經歷參與者的建設性互動，才能找到指引目標的行動，發現邁向行動的深謀遠慮。而這樣創造的未來旅程，先要有時間作為前提，用以探究：由誰承擔政策的運籌帷幄，試圖成就那些寄望的願景，運用那些政策工具實現願景，何以政策工具得能發揮實現願景的效用，可能衍生那些後遺症及事先預防之策。

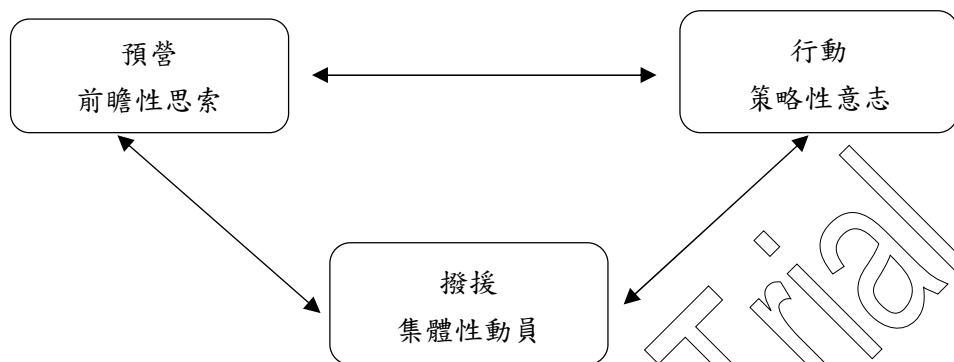


圖 1 希臘金三角

資料來源：Godet (2006: 17)。

在政策的成就需要時間的前提下，倉促完成合法化的工程，可能對諸多的複雜情結（complex），抑或難題雜症一時無法應用知識來加以消化，得賴時間及智力，並以剝洋蔥的方式一層一層地加以檢視，而建構較為完整的政策措施，全力解決威脅政治體系的問題情境。畢竟，政策生效的條件不只在講求時間，而更要思想、動員及行動三環境之間的密切銜接與連結，是以合理的延宕一段期間，務求可行性、針對性、鑲嵌性、對應性、連結性及準確性的政策套案，可以得到利害關係人的認同。

時間與資訊有機會展現線性關係，蓋在主事者的知識激盪下，或可搜羅到極為廣傳的政策資訊，過往他國、他地推動的經驗或採用的執行工具；創造出來的政策效益，以及因政策伴隨而來的副作用，進而整合出全套的政策措施，選擇至為精純的配套，安排副作用產生的防火牆。是以，吾人或可容忍政策的遲延，以利前述效益的產出。

**六、執行情節掌握：**政策績效的勝出，執行的轉化工程絕不可忽視，更不能天真地假定：政策本身會自動的執行，就可收獲政策的效果。因之，政策規劃者除了要組合精準的套案，更要擬斷執行階段所可能發生的各項情節，並事先安排機制加以處置。是以，政策的研議若允許更多的時間，或可模擬出各項執行的狀況，以及執行之後所出現的新興問題，進而安排馴服的工具。

決策執行致使政策的生命週期進入另一個階段，主事者所面對的情節，全然與規劃階段所發生的情形完全不同，何況執行者於必要行為完成之後，就已失去對政

策的監控權，全由政策之受益者或被規範者的政策參與行為所牽制。是以，主事者根本不宜倉促推動方案，更不可以只關注或講究規劃的層面，而不予以理會執行可能發生嚴重脫軌的情形。此次發放消費券的政策，雖可以短暫拉升與填補部分原本的需求缺口，但因執行的經驗不足，事先模擬的周延性不夠，射不準可能出現的問題，以及並未嚴謹區隔消費券與現金的本質，因而衍生不少待理的問題。

政策遲延並非只呈現代價的一面，其亦可在職司者及政策利害關係人有效運用，因遲延所衍生的時間，進行先前政策規劃的深刻反省，糾集更多的關注政策人士進行政策對話，從中理出多元趨同的見解，化解原本的政策爭議，預先鋪設有效政策執行的順境，快速勝出回饋主權者的想望，增強治理的正當性。

政策的推出不能即興式，或只講究時間的要求，畢竟其本是未來取向的，多少均會有一定程度的測不準性或不確定性。是以，為了降低測不準性所可能帶來的危機，在研擬階段多出一點時間，並做好時間管理或可收到：認清問題情境、認定政策後果、方案調研更周、避免推性扭曲、創造未來遠景及掌握執行情節等六大效益。

## 伍、結論

當代的政治體系面臨一項以時間為導向的競爭，每要以最快的速度及於最短的時間內提出政策創新，才有機會開拓新的生存空間，鞏固現有的政策地盤。不過，時間雖為影響政策績效的定素之一，但並非是唯一的條件。政策本身的優質，執行者間的協力及保持在正軌上的運轉，更是深繫政策的成敗關鍵，唯有將三者共同加以考量，才不會有注意力的赤字，而致政策功虧一簣。

政治體系本身擁有諸多的特質，極易導致政策遲延的現象，以致所制定的政策未能射中目標，解決干擾利害關係人的問題。不過，如若主事者確認遲延的事實，並利用遲延所衍生出的時間，充分運用於政策規劃的調研，政策執行情節的掌握，疏解多元執行機關所出現的行動複雜性，遲延本會產生積極的效應，吾人實不必過於憂急。歷經前面三度空間的分析，在政策知識領域上或可得到十項啟蒙：

一、**事出必有因**：政策拖延並非完美主義或人本身的懶惰所造成，而是取決於多項原因，單獨影響決策的作成，抑或同時匯聚阻礙政策的進程。不過，這些因素

的作用力，在於人類的想法或動機。或許人類總有傾向先完成立即可得到回饋的抉擇，遲延較晚才出現績效的政策推動。

**二、機會會流失：**在遲延是時間之賊的前提下，一旦政治體系出現了明顯的拖延，則內外環境所提供的機會，可能因此會流失，無法順時順勢加以妥當運用而失去。是以，體系賴以改進績效的槓桿點，恐要經營減少政策遲延的策略，盡可能做好時間管理，以減輕壓力完成更多的政策作為。

**三、時間要管理：**每一個政治體系或決策者一天所能擁有的時間是相同的，但所成就的政策成果卻大不相同，可能的問題在於時間管理的不當，不能妥善安排政事的先後緩急，無法處置遲延所生的困境，不會學習預備行動的時限，以知所進展，若有落後就找空檔補上，若有超前則反省作為是否輕率，務必讓政策行動走向按部就班、按圖索驥的境界，不會發生混亂的情勢。

**四、遲延有代價：**政策的時機稍縱即逝，一度的遲延會使支撐的時境改變；在有協力的對象時，恐因一方的遲延，導致另一方質疑前者的政策誠意，而推遲合作協議的作成，形成必要政策的缺口，問題情境的惡化，標的對象的抨擊，甚至衝擊其他重大決策深謀遠慮的時間，連帶降低其品質，留下可能失靈的基因。

**五、密度要關注：**大陸經貿政策如在速度過於落後其他國家的腳步，則因大陸市場被先佔，而影響到後到者的利基，畢竟市場有可能飽和，晚到者的空間會受到窄縮，更要受到競爭的嚴酷考驗，這正是密度遲延的現象。因之，擘畫政策者要關注這個現象，應趁空間未飽和之前，搶先佔有一席之地，再按情事徐圖擴展。不過，台灣經濟不能完全寄望於中國，還要多元發展，找尋備妥的替代市場。

**六、遲延有效益：**時機成熟的政策才會有路徑滲出正面效應，政治體系如在時機尚未成熟之際急於推出政策，極可能碰到欲速則不達的窘境，所以遲延一段時日再推出政策，或可創造更為理想的將來。當然，主事者要以情況設想式的規劃（scenario planning）作為策略管理的工具，細心推究各項情況的演變，沙盤推演可能發生的情節，以及對應情節的措施，再理出一整套的政策措施，攻克所面對的問題情境。

**七、證據要引用：**在進行情況設想式的規劃時，要以證據作為推演的基礎，不可以主觀認定的判斷主宰整個政策發展的過程。蓋這樣一來，政策立基會非常脆弱，所推想的政策成果，恐只數字遊戲或是自己一廂情願的假定，不堪實際的檢

驗。是以，現今的治理走勢已到循證政策的階段，不得以傳言或杜撰的資料作為決策的基礎，導致政策一出生就要面臨失靈的命運。

**八、商議要進行：**政策既是未來導向，任何人均無法完全料到準，抑或完全擺脫不理性的預測，所以要邀集利害關係人的商議，透由不同政策視框的交流激盪，達成相互主體性的共識，再推出應對問題情境的對策。這或許會延宕政策作為的時間，但是可能藉著這樣的程序正義過程，增強具實質正義的政策，減少執行階段的抵制，進而縮小政策產出效應的時間。

**九、兩刃要留意：**時間這個因素，主事要注意其演化，一來防止它未示警的經過，造成政策遲延，耽誤時下問題的解決；二來因應政策遲延所留下的時間，深謀遠慮政策安排，務使後遺症並無缺口可滋衍生。因之，時間本具有雙刃的作用，任憑主事者的運用之道。

**十、分享的重要：**權力是每個政黨均想爭取，更是利害關係人試圖均霑的標的，如單獨享用，極可能引發政治衝突，抑或政策爭議，遷延政策的作成，而對各方均造成不利的影響。是以，導引民主的深化與鞏固，還是建立權力分享的制度，由其解決政策爭端，俾讓適時政策得以釋出，問題可以極小化（Norris, 2008）。

歸結言之，時間因素在政策形成上有所在的地位，不論在催促決策者的抉擇腳步，或在提供慎思的機會，均有其扮演的角色。不過，主事者勢必要掌握時間所滋生的情勢，致使危機無由而生，甚或出現轉機。尤有甚者，為了創造充滿遠景的未來，他或她要體悟預營（anticipation）、撥援（appropriation）及行動（action）的深度內涵，安排全套的政策，使其互補解決問題情境。

## 參考書目

吳景欽（2009年1月30日）。財產來源不明罪立法未過並非壞事。美國台灣時報，台灣論壇版。

Ariely, D. (2008). *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions*. New York: Harper.

Bardach, E. (1997). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Binder, S. A. (2003). *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Birkland, T. A. (2007). *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bovard, J. (2005). *Attention Deficit Democracy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Carroll, G. R., & M. T. Hannan (1990). Density Delay in the Evolution of Organizational Populations: A Model and Five Empirical Tests. In J. V. Singh (Ed.), *Organizational Evolution: New Directions* (pp. 103-128). Newbury Park: Sage.
- Denters, B., O. Van Heffen, J. Huisman, & P. Klok (Eds.) (2003). *The Rise of Interactive Governance and Quasi-Markets*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Dunn, W. N. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Saddle River, NY: Prentice Hall.
- Ehrenfeld, J. R. (2008). *Sustainability by Design: A Subversive Strategy for Transforming Our Consumer Culture*. New Haven: Yale University Press.
- Genieys, W., & M. Smyrl (Eds.) (2008). *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy*. New York: Palgrave.
- Godet, M. (2006). *Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. London: Economica.
- Hood, C. C., & H. Z. Margetts (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave.
- Kettl, D. F. (2009). *The Next Government of the United States: Why Our Institutions Fail Us and How to Fix Them*. New York: W. W. Norton & Co.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Logman.
- Laforest, R., & S. Phillips (2007). Citizen Engagement: Rewriting the Policy. In M. Orsini & M. Smith (Eds.), *Critical Policy Studies* (pp. 67-90). Vancouver: UBC Press.
- Mancini, M. (2003). *Time Management*. New York: McGraw-Hill.
- Norris, P. (2008). *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Nutley, S. M., I. Walter, & H. T. O. Davies (2007). *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*. Bristol, U.K.: Policy Press.
- Painter, M., & J. Pierre (2005). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. New York: Palgrave.
- Pollitt, C. (2008). *Time, Policy, Management*. New York: Oxford University Press.

Rose, R., & P. L. Davies (1994). *Inheritance in Public Policy*. New Haven: Yale University Press.

Senge, P. M. (2006). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.

Steel, P. (2007). The Nature of Procrastination: A Meta-Analytic and Theoretical Review of Quintessential Self-Regulatory Failure. *Psychological Bulletin*, 133(1): 65-94.

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# Policy Delay

Shoei-Po Lin<sup>\*</sup>

## Abstract

Policy delay is a common phenomenon in the policy making process and it is not a subject matter being studied by policy researchers. This paper attempts to bridge this research gap and motivate policy researchers to pay attention to this issue. Three themes are discussed here: causes, costs and benefits of policy delay. The first discourse is to seek the general causes of policy delay by using the model of human procrastination in order to warn policy makers to address the urgent problem encountered by the political system. The second topic is to give an in-depth analysis of the costs incurred by the political system owing to policy delay. Finally, the paper proposes that policy makers have to use extra time caused by policy delay to come up with better policy solutions.

**Keywords:** policy delay, policy efficacy, policy cost, density delay, time management

---

<sup>\*</sup> Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.



DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 透明之下的課責： 台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎\*

陳敦源\*\*

### 《摘要》

透明化是民主課責的重要前提。在公共資訊不對稱的結構當中，名義上的主人「人民」事實上只是被動、無知、與徬徨的被統治者；近年台灣由於政府貪腐事件層出不窮，人民對政府信心低落，結果是民眾緊縮民主授權的範圍與內容，讓行政部門行動益受限制，減損主動為民謀福的能力。在層層的防弊制度下，行政部門顯得更為「官僚」，而民眾的設限反應就更為激烈，形成「官民信任關係的惡性循環」，讓民主治理（democratic governance）的可能果效大打折扣。

本文藉由資訊經濟學（Economics of Information）的相關論點，對「官民信任關係惡性循環」下的行政控制之原理與內涵進行反

---

投稿日期：97年12月3日；接受刊登日期：98年1月13日。

\* 本文較早版本發表於由二〇〇三年四月十一日由法務部、台灣透明組織、以及世新大學行政管理學系所主辦的「反貪倡廉與行政透明」學術研討會，感謝台灣大學政治學系蕭全政教授的評論，以及兩位匿名審稿者的指正；然而，本文文責仍由作者自負。

\*\* 國立政治大學公共行政學系副教授，台灣透明組織常務理事。美國羅徹斯特大學（University of Rochester）政策分析碩士、政治學博士。專長領域：制度理論、民主治理、電子治理、公共政策管理、健保政策，著有《民主與官僚：新制度論的觀點》一書，以及國內外期刊相關數十篇論文。

省，提出以下的四點結論，意圖化解我國民主治理官民信任的惡性循環。第一，本文認為，課責是平衡民主（回應）與專業（責任）的重要制度性安排，透明之所以是課責機制主要的元素，在於行政程序控制能夠解決資訊不對稱問題，壓制政府不當作為，進而提振民眾對政府的信任；第二，就公共資訊財產權歸屬問題上，寇斯定理（Coase Theorem）讓我們確定公共資訊的「財產權」（property rights）應歸屬於人民，這也是許多包括政府資訊公開等法治建構的倫理基礎，過去威權體制下文官體系「權力隱晦」的心態，應該據此調整；第三，本文也指出，行政程序控制的效果，主要是「事先的承諾」（pre-commitment）的政策工具設計行為，讓遊戲規則與結果之間有合理的連結，保護民眾權益，這也讓我們看見傳統憲政主義以分權制衡與言論自由為手段之外，公共行政所可能對民權維護的積極貢獻所在；第四，本文也指出，因為課責者具備「策略回應」（strategic reactions）的能力，行政程序公開的機制設計，還需要更深入考量受監控者的策略行為，包括監控行動的隱密性、資訊的關鍵性、完整性、與可理解性。

[關鍵字]：透明、課責、信任、民主治理、資訊經濟學

人民有權，政府有能。

— 孫中山

## 壹、前言

傳統以來，政府是一個獨占管制權力的機構，近二十年「新公共管理」(new public management)的改革風潮，讓政府瘦身、工作外包、權力下放等價值成為眾所周知的改革原則，創造了一個全新的「公共服務的政權」(public service regime) (Stirton & Lodge, 2001)；但是，這樣的發展，學界或是實務界缺乏從「課責」(accountability)的角度加以反省，以至於諸多政府依循新公共管理的行政作為，常常被人民懷疑有利益輸送的問題，比方說，高鐵或是高速公路電子化收費(ETC)等的BOT案，就是一些顯著的案例；二〇〇八年中以後，台灣新上台的政府展開針對前朝政府的貪腐調查，加上世界金融風暴讓政府介入市場之需求劇增，政府權力運作的範圍與力道都大大增加，然而，民眾對政府能否落實課責以保障人權卻同時產生更高的期待，<sup>1</sup>因此，要如何在制度上平衡政府的能力與民眾權益保障，是台灣民主治理(democratic governance) (Gormley & Balla, 2004; March & Olsen, 1995; Meier & O'Toole, 2006)成功與否的關鍵議題之一。

十七世紀人本主義思想興起之前，西方民主政治發展的過程中，統治人民的權力是由上天所賦予，政府是屬於少數統治精英；然而，當「人民主權」(popular sovereignty)概念興起之後，民主發展就是人民從被統治者，成為國家機器主人的過程，至少在名義上，人民應該享有參與統治自己決策的權力。然而，民主理念的落實，全面採行「直接民主」是不合經濟效益的，「代議民主」成為一個可行的替代機制(Haskell, 2000)，人民退居監督者的角色，但是，監督者需要充份的資訊

<sup>1</sup> 這種人民對政府運作的矛盾心情，事實上就是 Douglass North 提及的「國家弔詭」(state's paradox)問題，他說：「國家的存在是經濟發展的基礎，但是，國家也是人為經濟下滑的源頭」(The existence of a state is essential for economic growth; the state, however, is the source of man-made economic decline) (North, 1981: 20)；大陸學者王躍生(1997: 110)稱之為「諾斯悖論」(D. C. North's Paradox)，國家界定財產權制度，增進經濟發展，但是同時國家權力又常常侵害私人財產，危及財產權制度，造成經濟下滑。

(information) 才能竟其功，不然即便是民主政體，也會產生頭家被蒙蔽的現象。

台灣民主化之後，人民在名義上是當家的地位，對政府的要求比民主化前更爲迫切與龐雜，從空氣污染的防治到國家安全的保障，公共事務越龐雜，其工作就必須分殊化與專業化，爲了控制這越來越龐雜的「巨靈」(Leviathan)，政府不得不應用更專業的行政程序控制系統，來平衡政府能力運用與民眾權益保障；但弔詭的是，人民因此越來越不了解政府的作爲，也就更不具備直接監督政府的專業知能，成爲民主治理關係中的「專業不對稱」(professional asymmetry)的惡性循環，<sup>2</sup>其結果就是，人民在這種專業不對稱的環境中，爲了維護自身權益，進行粗糙的自力救濟與不顧行政程序的陳情，讓擁有資訊與專業優勢的統治階層，反過來質疑公民的自治能力，認爲人民的無知是民主品質不良的主因(Elkin & Seltan, 1999)，我們可以從前國安局長殷宗文，因爲援助柯索伏三億美元引起國內爭議一事的評論，看出這種情緒的端倪：

援助柯索伏難民是戰略問題，…戰場以外就是戰略，因此，援助柯索伏是人道救援，是戰略問題，一般技術性、專業性的官員是看不到的，一般人沒有專業素養更看不到，贊成的多是高級知識份子。…(王炯華，1999)

小到烏賊車的檢舉，大到國軍的武器採購，台灣官與民之間常因政府運作專業不對稱的鴻溝，造成兩者間的緊張關係，彼此在「貪腐酷吏」與「無知刁民」等刻板印象的激盪下生成相互不信任的關係。反觀民主治理的終極理念，是在民主政治與文官專業之間能達到理想的境界，就是國父孫中山先生所倡言的「人民有權，政府有能」的現代政府，但是長久以來，民主與專業之間的聯接關係，存在急需填補的「失落環節」(missing link)，這是研究「民主治理」領域的核心議題。本研究認爲，該環節最重要的內涵，就是官民之間因爲施政的透明化，以及資訊透明的內

<sup>2</sup> 「專業不對稱」與「資訊不對稱」有一個重要的差異，資訊不對稱可以從資訊公開獲得解決，民眾在獲取資訊的前後，可以因爲對於資訊的吸收應用，而產生偏好或是決策的改變；但是，專業不對稱的問題，即便是攤在民眾的面前也不會產生偏好或是決策的改變，因爲民眾缺乏解讀資訊的知識，單純資訊公佈並不能解決問題，因此，專業不對稱需要政府從「審議民主」(deliberative democracy)(Cohen, 1989)的精神來尋求解決之道，不但治理資訊需要公開，政府還必需提供民眾可閱讀的資訊才能真正彌平官民之間的統治困境，本文將專業不對稱的問題包含在資訊不對稱的問題之中，因此本文在官民之間使用資訊不對稱的概念時，也隱含了專業不對稱的問題。

涵大眾化，讓人民駕馭政府的成本降低，對政府的信任因此增加，進而民眾願意藉由代議機制，更廣泛、更完整地授權給政府，至此，政府為民謀福的專業才真正得以發揮；如此一來，前述「官民信任關係的惡性循環」不但得以化解，更可以讓民主治理下的政府與民眾之間，形成一種良性的官民信任關係，它就是澳洲學者 Gregory 與 Hicks (1999: 9) 所提出，公共組織在高度透明以及高度可信任下的「負責任的課責」(responsible accountability) 情境，透明的公部門行動，讓貪腐可能性降到最低，結果因為政府的可信任度，而為文官體制帶來更多的裁量空間，以至於政府能夠具備更多被信託的主動性，為服務人民而負起更多的責任。<sup>3</sup>

本文最主要的論點，認為轉換官民信任關係的關鍵是政府藉由施政透明化重建官民之間民主課責的關係，進而在民主治理的環境下，聯接民主與專業之間的失落環節；然而，在過去公共行政學界與實務界對「課責與透明」的行政改革大方向雖具共識，但對於該機制內涵的討論大多是在以規範性取向的理解的「行政倫理」的範疇 (Hondeghem, 1998)，這就是為何英國學者 Christopher Hood (2006: 3) 稱「透明」一詞在當代治理問題中，似乎具有某種「準宗教的權威」(quasi-religious authority)；然而，資訊公開如果缺乏有效的機制支持，透明的倫理基本上是一種空談，甚至於在機制設計上的無知，會導致過度的課責 (excess of accountability) (Bovens, 2005: 194-196)；因此，本文從「資訊經濟學」的角度 (economics of information) (Macho-Stadler & Pérez-Castrillo, 2001; Molho, 1997)，聚焦在「課責」(accountability) 與「透明」(transparency) 兩個概念的連結上，描繪這失落環節可能的制度性內涵；本文也特別選擇行政程序控制作為主要理論討論標的，在台灣，包括以行政程序法以及政府資訊公開法為核心的相關法制與行政配套措施，都可以從實務上闡明民主與專業制度調節的資訊本質，並且提供行政運作制度設計時的概念參考，這樣的聯接是本文的實務價值所在，<sup>4</sup> 準此，二〇〇八年國民黨政

<sup>3</sup> 這個透明、信任、以及課責的三角關係，事實上又牽涉到早期 Finer (1941) 與 Friedrich (1940) 之間對於文官內控與外控孰優孰劣的爭議；根據 OECD 的 1996 年一份關於倫理政權 (ethics regime) 的研究報告，外控是一種「表面順服」(compliance-based) 的形式，而內控則是「廉正導向」(integrity-based) 的作法，前者是可以被行政程序控制執行的，後者則是一種倫理的組織氣氛與要求，較難被完全執行，需要組織內外信任關係的支持。由此可以看出，透明與課責的問題，與行政倫理的議題也是息息相關的。

<sup>4</sup> 本文從實務上來看，是屬於「政府資訊公開法」或是「行政程序法」的範疇，但是本文只處理理論上的問題，不牽涉到經驗上這些法令的執行或是影響的問題。

府上台之後，實務界對課責、透明與民主治理之間的關聯性，應該有更上一層樓的探索與作為，以追求台灣民主治理品質的進一步提升。

本文將在第二節當中，先對官民不信任的問題，提出看法；接著於第三節當中，將資訊經濟學與公共行政研究作一個連結，本文認為未來公共行政研究與實務改革應將「資訊不對稱」(information asymmetry) (Halachmi & Boorsma, 1997) 放在關鍵的位置之上，資訊經濟學的相關研究，就是一個好的開始；再者，本文在第四節之中，將針對課責、透明與行政程序控制的概念連接，從「資訊不對稱」的角度加以論述，最後將針對「行政程序控制」(administrative procedural control) (McCubbins, Noll, & Weingast, 1987, 1989; McNollgast, 1999) 作為一種有效的課責機制，提出三個關鍵的設計問題：(一) 公共資訊的財產權歸屬於誰？(二) 行政程序控制的效果為何？(三) 行政透明是否必然適當？並將在第四節當中從資訊經濟學的角度一一回答之。最後，本文將第五節的結論當中，整理並提出從行政程序控制來建構透明課責機制的理由與設計焦點，作為結束。

## 貳、官民不信任的惡性循環

官民之間的信任問題，是任何政體統治的核心議題，民主政體的統治者，如果沒有辦法取信於民，有可能在下次選舉當中被反對黨取代，非民主政體雖然不需要選舉，但是民眾的不信任，也會降低統治正當性，增加政權傾覆的可能，當然，這種關係也是長期互動的循環，有其一定的路徑與內涵，下面就三個方面加以說明。首先，就人民端來看問題，國家機器專業化之後，民眾無法駕馭巨靈的恐懼、無奈甚至是憤怒所產生的不信任 (distrust)，在民選政治人物「責難規避」(blame avoidance) 的操作下，<sup>5</sup> 常常轉嫁到文官的身上，疲於解釋、受氣與抱怨所形成的統治氣氛，往往窒息文官的專業自主性；更嚴重的是，當民眾越不信任政府，立法機關授權行政部門的內涵就更為保守，行動規範就更為嚴密，使得行政部門的裁量權 (discretion) 受到更多的限制，而就愈不能在瞬息萬變的環境當中，主動靈活地

<sup>5</sup> 意指政治人物政策選擇的目的，不是「政績宣稱」(credit claiming) 而是「責難規避」(blame avoidance)，相關研究請參 Weaver (1986)。

為民謀福，政府因而就顯得更為官僚，進而民眾對政府的態度就顯得更加對立，這種「負面回饋」（negative feedback）讓官與民間彼此的刻板印象得到進一步的強化，使這個死結益加緊縮，形成一種「官民信任關係的惡性循環」（如圖1）。

再者，如果就文官體系端來說，他們對民眾的信任也是在降低當中，主要原因是，隨著民主化的逐步推展，台灣政府的運作細節，除了選舉之外，民眾擁有更多的管道，獲知與自己權益相關的政策決策過程與內容；同時，政務人員也積極建構民眾表達政策意見的管道，這些活化統治者與被統治者互動的諸多機制，理論上是成就民主治理的正當性，但是，它們事實上也加重了文官體系的業務負擔，讓文官對於公民參與的事情多是持有敬而遠之的心態，以免麻煩，甚至養成了「沒人問就不說，即便有人問，也可以用機密為由不說的」的公共事務「越少人知道越方便作」的心態；最後，我國傳統文化中統治術的「隱晦」本質，也讓文官對於系統性的對外開放，存在權力旁落的憂心，即便台灣已經是民主社會，其正當性主要來自於人民的認同（consent），但是權力運作有其獨占與隱諱的一面，文官體系作為一種國家權力行使的核心，無可避免地會被賦予某種高深莫測的權力支配者形象，以求取國家的「可統治性」（governability），青年馬克思（Karl Marx，請參 Fischer & Sirianni, 1984: 21）曾經這樣形容他所謂的「官僚精神」（the spirit of bureaucracy）：

官僚精神的一般形式就是秘密，這種神秘性是由其內部層級節制所支援，對外來說，它永遠是一個封閉的團體，因此，開放的精神以及愛國主義的情操，對官僚的神秘性而言都是一種背叛。

這樣看來，文官如果是在前述的組織文化中為民服務，會讓官民信任的惡性循環更加劇烈與無解，也就更需要學術與實務界共同來思索解套之道。本文主要的論點即是認為，藉由行政程序控制所要求的決策透明公開，雖然如任何改革的設想都有其不足之處，但它是終止這種惡性循環的關鍵，準備建構官民良性信任關係的起點。接下來，本文將從引介資訊經濟學開始，討論這種改革作為的內涵。



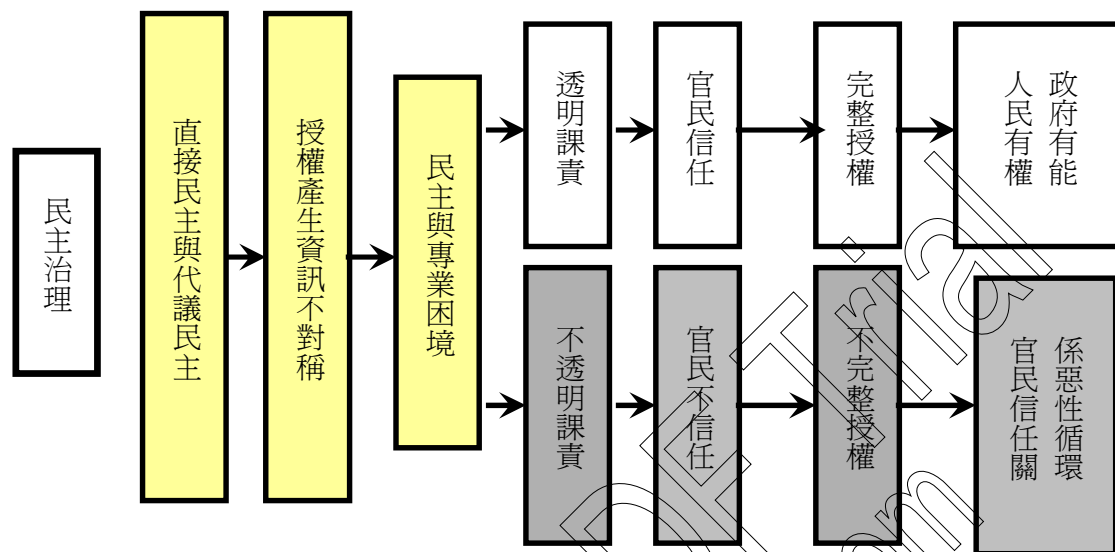


圖 1 官民之間信任關係的惡性 vs. 良性循環圖

資料來源：本研究

### 參、資訊經濟學與公共行政學發展

資訊經濟學是研究完全競爭市場「資訊完全」(perfect information)假定放鬆的狀況下，市場機制會如何運作的經濟學領域。隨著一九九六年、二〇〇一年、二〇〇五年，以迄二〇〇七年，諾貝爾經濟學獎頒給十位研究市場中「資訊不對稱」相關議題的學者 James A. Mirrlees 與 William Vickrey (一九九六年因研究資訊不對稱下的行為誘因得獎)；George Akerlof, Michael Spence 與 Joseph Stiglitz (二〇〇一年因研究資訊不對稱下的市場行為得獎)；Robert J. Aumann 與 Thomas C. Schelling (二〇〇五年因研究賽局理論中資訊不完全下的衝突控制而得獎)；Leonid Hurwicz, Eric S. Maskin 與 Roger B. Myerson (二〇〇七年因研究資訊調控的機制設計理論而得獎)，資訊經濟學研究日漸受到學界重視。經濟學是討論關於選擇的問題，選擇的決策過程需要相當的資訊，在以往市場經濟分析當中，大多假設所有與決策有關的資訊都是「眾所週知」的 (common knowledge)，在資訊完全的狀態下，市場機制就能發揮其擇優汰劣的功能，達到巴瑞多效率 (Pareto efficiency)，然而，當交易過程當中有一方擁有較多的資訊時，就形成所謂「資訊不對稱」的狀

態，擁有資訊優勢的一方產生機會主義行爲（opportunistic behavior）的可能，巴瑞多效率的市場均衡就可能瓦解。<sup>6</sup>

資訊經濟學對於資訊不對稱對市場機制運作的影響，有著高度的興趣，但其分析架構則是以「代理人理論」（agency theory）（Arrow, 1985; Stiglitz, 1987）與「賽局理論」（game theory）（Kreps, 1991; Dixit & Skeath, 1999）為基礎。<sup>7</sup> 代理人理論早為公共行政學界所熟知，不論在管理或政治的面向，代理人理論從「逆向選擇」（adverse selection）與「道德危機」（moral hazard）兩個面向，在新制度論（new institutionalism）的框架之下，有一定的發揮（DiIulio, 1994; Waterman & Meier, 1998; Weingast, 1984），而學界對於「交易成本」（transaction costs）（Williamson, 1997）的應用則更是廣泛，其中從資訊成本而生的控制成本，當然是其中重要的一部份（Huber & Shipan, 2000）。

而賽局理論因為數理邏輯的關係，公共行政學界應用較少，其架構的核心與分析資訊不對稱問題息息相關，主要是因為當參與交易的雙方認知到資訊不對稱的問題時，會採取不同的策略行動，而最後市場所展現的結果，可以從賽局當中均衡概念（equilibrium concept）來描述，特別是在「訊號賽局」（signaling game）（Spence, 1973; Cho & Kreps, 1987; Riley, 2001）的研究領域。更重要的，應用賽局理論的分析，往往可以藉由理論推演比較不同制度的均衡結果，等同於發展「誘因相容」（incentive compatibility）（Groves & Ledyard, 1987; Claar, 1998）的「機制設計」（mechanism design）（Hurwicz, 1973）工作。<sup>8</sup> 總括來看，資訊經濟學一方面提供

<sup>6</sup> 從經驗世界的眼光出發，這種資訊不對稱的交易關係似乎無所不在，私部門方面，賣舊車的人一定比買舊車的人更知道車的品質，公司的執行長比股東更知道公司的營運狀況，被保險人顯然也比保險人更了解自己的健康狀況；當然，公部門方面也有許多例子，比方說，剛上台的政務官對單位業務的熟悉程度遠不如單位的事務人員，立委質詢內容必須要由行政部提供資料，以及選民投票時無法確切知道候選人品質等，都是公部門的交換行爲中的資訊不對稱真實情況。

<sup>7</sup> 本文在後面的討論中，較少使用數理化的賽局理論，事實上，賽局理論就是討論人類策略互動的一種分析工具，有時概念的使用是很重要的，因此，本文最後一段中討論行政程序控制的效果，就是一種從策略互動的角度來看行政程序控制的論述，可以算是一種廣義的賽局理論應用。

<sup>8</sup> 舉例而言，在保險關係當中，要如何讓被保險人提供真實關於自己健康的資訊，是一件攸關保險關係成敗的重點，因為保險人與被保險人之間存在資訊不對稱問題，通常保險

學者思考資訊不對稱關係中策略互動的理論架構，另一方面也提供實務界發展制度創新的線索，對於向稱理論與實務並重的公共行政學界，是一個值得探討的理論方向。

不論就民主還是專業的本質而言，公共行政研究都與公共資訊的不對稱配置有密不可分的關係。由於「公共利益」（public interest）是公共行政研究追求的首要價值，在民主社會當中，公共利益主要是由人民個別「偏好聚合」（preference aggregation）的民主過程所定義，這個過程中人民的知識與資訊水平成為成敗的關鍵，然而，人民不是全知全能的神（當然，菁英也不是），因此，要求公共決策過程的資訊完全，與要求市場經濟在完全資訊之下運作是一樣的不切實際，因此，民主制度必須是一種藉由授權來運作的制度，<sup>9</sup>而資訊不對稱是這種授權關係的重要的內涵，代理人理論中委託人與代理人間因為利益衝突而產生的控制問題，讓課責機制的需要應運而生，這種機制的設計在私部門方面，包含在「合約」（contract）的概念中；而公部門的運作方面，則是分散在選舉制度、行政法規、與行政管理內規中，不論公私部門，這種控制問題的核心就是「資訊不對稱」（Banks & Weingast, 1992; White, 1992）。

## 肆、課責、透明與行政程序控制：概念釐清

對研究公共行政的學者而言，要如何在資訊不對稱的環境中，了解「績效管理」（performance management）的真實內涵，資訊經濟學相關概念的引進，是一個重要的開始。當然，績效管理除了績效制度本身的設計問題之外，<sup>10</sup>「行政程序控制」是世界各民主國家實現民主課責的主要的方式之一，本文將以行政程序控制

---

公司能夠設定半年內的體檢報告為一種正面的訊號（signaling），並對所有願意提出這種報告的被保險人賦予降低保費的優惠，就能解決保險人與被保險人之間的資訊不對稱問題，這種機制設計的創新作為，往往也就是改革的重要內涵所在。

<sup>9</sup> 這種關係是由人民將統治權力經由選舉授予政治人物，再由政治人物將專業的工作授予文官體系，這種「授權鏈」的關係是民主過程的本質，請參 Horn（1995: 24）；Moe（1984: 769）；陳敦源（2000）。

<sup>10</sup> 作者在其他文章當中已有初步的處理，請參陳敦源（2002b），本文並不打算往指標設計的方面繼續深入。

的議題為例，討論公部門民主課責與行政透明之間的關係，<sup>11</sup> 這議題一方面是前述民主與專業連結的制度焦點，也是政府績效管理一個重要的制度性基礎。讓我們先從課責與透明的概念釐清開始，提出關於民主與專業連結的相關問題，再利用資訊經濟學的相關概念回答之。

## 一、課責：專業與民主的制度性平衡點

學者 Levine, Peters 與 Thompson (1990: 188-190) 認為，討論民主社會與行政官僚之間的關係，最常出現「回應」(responsiveness)、「責任」(responsibility)、與「課責」(accountability) 等三個面向的討論，這三者間或有交疊、或有衝突，民主治理的「效益秘密」(efficiency secret) 就是存在這三者間的關係之中，學者 Steven Smith 與 Michael Lipsky (1993: 13) 曾說：「民主治理需要政府對任何執行公共政策的機構，進行有效的課責控制，不論他們是政府機關、企業、或是非營利組織」。<sup>12</sup> 美國行政學者對於政府專業化都有存有戒心 (Mosher, 1982; Hummel, 1987)，也有學者認為民主與專業之間未必是衝突的 (Kearney & Sinha, 1988)，更有學者認為文官的專業判斷不但是正當的，還能平衡民主弊病 (Goodsell, 1983; Meier, 1997)。本文認為，民主要求回應，專業要求責任，公共管理者在一個民主社會當中，必須在這兩種價值間求取平衡 (陳敦源, 1998)，而民主與專業之間連結良窳的焦點就是課責機制，民主治理透過課責機制的良性運作，<sup>13</sup> 產生官民間的信任關係，打破「官民信任關係的惡性循環」，進而達到「人民有權，政府有能」的境界。

課責並不是公共行政學界獨有的概念，<sup>14</sup> 但是，它卻是學界內討論民主治理最

<sup>11</sup> 作者也曾從課責與裁量權控制的角度，討論過官僚體系的行政控制問題，請參陳敦源 (2002a) 第四章「結構與策略：課責與裁量權」，但是並未從資訊經濟學的角度出發討論，這也是本文一個新的嘗試。

<sup>12</sup> 原文如下：“Democratic governance requires that government adequately hold accountable all agencies that implement public policy, whether they are government bureaus, businesses, or nonprofit contractors.” 節錄自 Gormley & Weimer (1999: 21)。

<sup>13</sup> 這種制度性的連結，我們已能從選舉制度、政府會計制度、民眾意見反應機制、到績效管理機制等許多現行政府的課責制度當中，看到一些端倪。

<sup>14</sup> 政治學關於「選舉課責」(electoral accountability) 的研究也很積極，請參 Przeworski,

重要的概念之一，<sup>15</sup> 從過去一個世紀的歷史來看，經過透明的要求而遂行課責的控制，大概可以分爲：國際層級（美蘇核武現況的透明）、國內或是地方政府（民主政府的透明課責）、以及企業對其股東的透明課責問題（Hood, 2006: 11-18）。在「國際公共政策與行政百科全書」（International Encyclopedia of Public Policy and Administration）之中，學者 Romzek 與 Dubnick，將課責定義爲一種「關係」，在這種關係當中，「個人或是單位在被授權的行動中，有義務向授權者回答有關授權行動績效的問題」，<sup>16</sup> 在這個簡單的定義當中，我們可以歸納出三個重點。

其一，課責是一種關係，這種關係應該至少包括「課責者」（accountability holder）與「被課責者」（accountability holdee）兩種角色個人或單位間的某種互動關係，這種關係十分適合運用資訊經濟學當中代理人理論來理解；其二，被課責者因爲授權的關係，有義務「回答」課責權者關於授權行動表現的問題，<sup>17</sup> 這種義務的設計，應該包括資訊公開的法律義務，與資訊表達結構的「可理解性」

---

Stokes 與 Manin（1999）所合編的一本論文集《民主、課責與代表》（Democracy, Accountability, and Representation）。其中對於課責的定義如下：「如果公民能夠分辨具代表性與無代表性的政府，也能夠應用懲罰機制，留下那些表現好的政府，換掉那些表現不好的政府，我們就說政府是有被課責的。」原文如下：“Governments are ‘accountable’ if citizens can discern representative from unrepresentative governments and can sanction them appropriately, retaining in office those incumbents who perform well and ousting from office those who do not.”

<sup>15</sup> 非民主體制需要課責嗎？答案是肯定的。從效率面考量，企業花錢請人做事，雖然不用向廣大人民負責，但是企業所決定要做的事，依然有成本效益的問題，員工必須在合約關係之下向老闆負責，只不過「民主課責」將最終的老闆定位在全體人民。因此，公共行政學界討論課責時，不論是從財務、公平、權力行使、還是績效等方面討論（Behn, 2001: 6-10），其最終的「大老闆」是人民，這種民主治理的特色就是與企業（公司）治理（corporate governance）中的課責問題區隔出來的核心所在，當然，在控制技術上，兩者之間是可以交流的。

<sup>16</sup> 原文如下：“(Accountability is) a relationship in which an individual or agency is held to answer for performance that involves some delegation of authority to act.” (Shafritz, 1998: 6)。

<sup>17</sup> 學者 Levine, Peters 與 Thompson（1990: 190）對於課責的定義是：「文官最終必須向民選官員答覆或報告相關事宜（...civil servants ultimately must answer to elected public officials.）」，兩者都有「答覆」（answer to）的意義在其中，也就是受託的代理人，必須回應（或報告）委託人對於委託事項內容以及過程所有的相關事宜，課責機制的核心就是「回答性」（answerability）（Starling, 1986: 123）。

(comprehensiveness)；其三，課責者與被課責者之間關於彼此關係互動時的資訊焦點，是課責者所關心的「績效」問題，也就是被課責者受託所應完成事項的達成程度問題，通常這績效資訊是不對稱地儲存在被課責者的身上。

## 二、透明：課責機制設計的基本元素

民主與專業的制度性平衡點是課責，而課責機制的設計與執行，最關鍵就是統治資訊的獲取、交換、與解讀，這種機制如果缺乏適當的資訊處理功能，就不會有課責的效果，因此，資訊透明化就是課責機制能夠有效運作的主要動能所在 (Galligan, 1997: 3; OECD, 2000: 72-73)。

事實上，民眾對於政府貪腐的反應是強烈的，現實上台灣政府不斷出現的各種弊案，不論是民選首長與政務官人員、常任文官，或是合約廠商與非營利組織的問題，<sup>18</sup> 都導致台灣人民對於政府貪污腐化 (corruption) 問題的更加關注，在民主治理必須要有權力授予的前提下，貪腐必然也會惡化官民信任關係，因此，公共管理者單純想在服務提供的「任務導向」價值 (mission-based values) 上精進，或是將外包本身當作政績的企圖，已無法滿足民眾對反貪腐這種非任務導向價值 (non-mission based values) (Piotrowski & Rosenbloom, 2002) 的基本要求，因此，民主治理當中「金魚缸法則」 (fishbowl principle) 的運用，就成為轉換惡性官民信任關係的關鍵，該法則意指公共管理者的行爲，必須持續受到公眾的監控，好像在金魚缸中工作一般 (Levine, Peters, & Thompson, 1990: 195-198)，藉由強化政府機關行政服務的透明度，將服務提供與課責進一步的結合，讓民眾可以感受到政府的服務價值鏈中，貪污腐化的問題已經被邊緣化，事實上，許多研究顯示，新公共管理 (New Public Management) 的改革作為，會讓透明課責制度的建構更加困難，<sup>19</sup> 這

<sup>18</sup> 近年政府大量將服務外包，形成一種「私有化國家」 (privatized state) 的現象，讓公共課責的問題更爲複雜，也讓民眾對課責的要求更加提升，相關文獻請參 Hodge & Coghill (2007)。

<sup>19</sup> 學者 Alasdair S. Roberts (2000) 就認爲，美國新公共管理的改革作為，起碼在三方面弱化了政府資訊公開法的課責果效，其一，因爲單位資源有限，基於有效配置資源的考量，政府機關內部將使用在資訊公開上的資源列爲「非核心」的項目，往往拖延了資訊公開的工作；其二，政府的工作被轉包到私人企業或是第三部門組織，這些組織並不需

也是為何新公共管理的改革，必須同時關注課責問題的根本原因所在。

簡單來說，課責機制因為透明度不夠，無法達到其效果，就會產生貪腐的問題，學者 Robert Klitgaard (1988: 75) 將課責與貪腐之間，建立起一個連結的等式：

$$\text{貪腐} = \text{獨占} + \text{裁量權} - \text{課責}$$

從這項等式出發，我們如果想要減輕貪腐問題的途徑有下列三個方面：（一）開放政府行使權力過程中的競爭性，比如說選舉競爭，或是 Ostrom (1989) 所提的「轄區重疊」(overlapping jurisdictions) 與「權威分散」(fragmentation of authority) 的概念，都有減緩特定政治勢力長期獨占政府管制權力的可能性；（二）限制政府使用裁量權的範圍與內容，從控制文官行使行政行為的程序上，進行貪腐的控制；（三）設法增加課責機制的運作效能，主要設計就是讓政府運作以公開為原則，降低監控的成本。上述的各種防範貪腐途徑的運作，都必須有公開透明作為一個重要前提，<sup>20</sup> Klitgaard 接著也提出偵測公部門貪腐資訊的五種策略：（一）建構貪腐資訊蒐集與分析的系統；（二）置入監控機關；（三）尋找第三者資訊提供者；（四）引導民眾及政府的客戶提供資料；（五）將無罪的「舉證責任」(burden of proof) 賦予政府等。<sup>21</sup>

二〇〇一年 OECD 與美洲國家組織 (Organization of American States) 共同發表一篇關於如何確保公部門透明與課責的政策文件，其中提出三點政策建議：

（一）以有效的利益迴避法制規範，確保政策決策過程的公正性；（二）增加政府

---

要遵循政府資訊公開法；其三，政府開始以「販售」的方式處理政府所擁有的資訊，這樣讓資訊使用者又增加了經濟上的障礙。

<sup>20</sup> 美國最高法院大法官 Louis D. Brandies 的治理箴言：「公開被認為是工業時代許多社會疾病的解藥，就像有人說陽光是最好的殺菌劑，而電燈是最有效的警察一般。」，就是這個道理。大法官 Louis D. Brandeis 是美國二十世紀初進步年代重要的思想家之一，被稱為「人民的律師」(people's lawyer) 的他是 Woodrow Wilson 的支持者與顧問，他最重要的影響就是呼籲企業經營公開化，贊成政府介入經濟市場保護投資大眾的權益，這一段話出自他 1914 年出版的一本名為《別人的錢，看銀行家們如何用它》(Other People's Money and How Bankers Use it) 中第五章〈公開能作什麼？〉(what publicity can do)，原文如下：“Publicity is justly commended as remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.”

<sup>21</sup> 這部分將在後面公共資訊財產權歸屬的地方，再深入討論。

預算準備與執行過程中的透明度；（三）提倡資訊公開，並公共政策決策與執行過程中民眾參與和諮詢的必要。<sup>22</sup>

另外，加拿大安大略省的「資訊與隱私委員會」（Information and Privacy Commission; IPC）所提出的一份報告顯示（IPC, 2002），「定期公開與積極散佈」（routine disclosure and active dissemination; RD/AD）是必要及基本的民主權利，若加上網路世代資訊傳遞的成本優勢，從網路進行政府資訊的定期公開與積極散佈（e-RD/AD），是政府走向「善治」（good governance）的重要途徑（Graham, 2002），這種途徑一方面提高了政府的透明度，讓民眾可以有機會學習並參與公共決策與討論，另一方面也增強了政府課責，建立政府與民眾之間的信任關係（OECD, 2000）。<sup>23</sup>

面對資訊不對稱的公共資訊環境，有權者具有許多自由裁量空間，可以為民謀福，也可以為己謀私，行政人員到底是為公還是為私，是課責機制所要分辨的焦點，透明就成為課責機制設計的首要元素，尤其是網際網路發達的年代，對公部門提供資訊的成本，應有降低的效應，如此才能使得公部門組織對內或是對外之透明課責機制的運作成為可能（Wong & Welch, 2004; McIvor, McHugn & Cadden others, 2002），更進一步 Are Zuurmond (1998) 口中的「電子民主國」（Infocracy）才有可能成形。

### 三、行政程序控制

行政程序法制化是各國建立有效課責機制的重要步驟，由於國家機器不斷擴張，為了「保障人民權益、提高行政效能，增進人民對行政之信賴」（行政程序法，第一條），我國也歷經二十餘年的研究與努力，於民國八十八年經歷立法院三讀通過了行政程序法共一百七十五條，<sup>24</sup> 自此步上行政程序法制化的時代。依照學

<sup>22</sup> 以民眾參與來強化課責，是近年的另一個趨勢，但是仍然需要先以公開資訊來減緩資訊不對稱的問題，請參 Goetz & Jenkins (2001)。

<sup>23</sup> 學者 Kearns (1996) 從公部門與非營利組織「被課責者」的角度，以策略規劃的方式，提出課責管理的架構，其目的也是為了維繫民眾的信任。

<sup>24</sup> 相關我國行政程序法立法過程及其內容的論述，請參許宗力 (1998)、熊忠勇 (1998)、黃錦堂 (1999)、張瑞濱等 (1999)、黃國鐘 (1999) 等論述。



者葉俊榮（1996）的看法，我國制定行政程序法的背景，包括下列三點：（一）經濟轉型壓力中，程序理性的缺乏、（二）社會運動勃興，公共參與失調、（三）利益政治興起，金權黑箱盛行等。爲了調節上述的治理問題，行政程序法所揭諸的行政行爲實質導引與程序導引相關規定，將行政機關的運作，導向透明（transparency）、參與（participation）、審議（deliberation）、一般（generalization）、與夥伴（partnership）等五個取向，其中關於行政程序的透明化與民主治理的關係，有下列論述（葉俊榮，1999：34）：

行政程序法有關透明原則的程序機制主要是規定在資訊公開、程序外接觸、行政契約資格與程序之公告、以及法規命令之發布應刊登政府公報或新聞紙等規定。…透明原則的內容係指資訊必須具備「公開性」（openness）與「可理解性」（comprehensibility）兩種基本特質。行政程序法引進透明原則此種程序機制，最主要的目的在於使一般大眾了解行政機關作成決策的過程，一方面利害關係人得因此選擇最適合其自身利益的因應策略，降低其遵行成本（compliance costs），同時達到維護個人權益與提高行政效能的目的；另一方面，藉由公開決策程序，亦將原本黑盒子式的政策行程過程攤在大眾及輿論監督的陽光下，降低行政官僚圖利自我或他人的可能，強化責任（accountability）監督機制，增加民眾對政府的信賴。

由上論述可得知，法學界對於行政程序控制的正當性論述，與民主治理當中的透明化的課責機制論述相去不遠，它們的目的都是要在民主治理的概念之下，強化「巨觀政治體系」（macro-political system）中，分權制衡或是有限政府等制度性權力控制的概念，以及「微觀政治體系」（micro-political system）中，強調民眾才是行政過程中權力的主體（Mashaw, 1997: 112），民眾必須參與自我利益相關決策的程序性要求。當然，除了前法以外，還有另一項與行政程序控制息息相關的就是政府資訊公開法，我國在二〇〇五年通過實施（陳美伶，2005），該法第一條開宗明義就說：

為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，

特制定本法。

該法除了對於民眾要求政府資訊的管道有詳細的規定以外，還規定政府必須要「主動公開」為原則（第六條），該法也讓行政程序控制的相關作為，尤其是從政府制度以外的透明公開要求，得到了法律上的基礎，當然，檔案法、個人隱私保護法、甚至是政府公報機制的建構（葉俊榮，2007），都是藉由行政程序控制來達到政府透明化，所不可或缺的法制與行政環節。

事實上，行政程序資訊公開的要求背後，也有實現「正義」（Justice）的意義。哈佛大學公共衛生學院的哲學系教授 Norman Daniels，面對醫療資源有限下的資源優先順序配置（priority setting）的公共決策，提出了被稱為「說理的課責」（accountability for reasonableness）的四項原則，讓公共決策獲得正當性的支持，這四點分別是（Daniel, 2000; Daniel & Sabin, 1998: 57; 1997）：（一）公開性（Publicity condition）：資源配置的決定（特別是新科技）及背後的理由，必須是向公眾敞開的；（二）相關性（Relevance condition）：資源配置的決定必需是基於相關的證據（evidence）、理由、以及原則，這些基礎是否與決策相關，必須通過利害關係人（stakeholders）（病人、醫療提供者、醫管者等）的同意；（三）申辯性（Appeals condition）：這個過程必須存在一個申辯的機制，允許利害相關者可以挑戰已經做成的決策，這其中應該也包括新證據出現時修改決策的機會；（四）可執行性（Enforcement condition）：前述三個條件，必須具備一套經過自願配合或是政府管制的途徑，而得以執行的機制。從前面這四項融合了巨觀與微觀政治體系的程序正當性的建構中，我們也可以看出行政程序控制在實現民主治理的重要性。

然而，為了從分析性的角度來看這種重要性，我們可將分析焦點放在行政程序控制背後，試圖與藉由公開透明達到公共課責的目的開始著手，首先，透明從分析上來說，有三個重要元素（Oliver, 2004: 2），它們分別是：（一）資訊的領受者（或是使用、獲益者）；（二）需要被關注的內容（與資訊應該要呈現的議題焦點有關）；（三）以及建構這種資訊公開關注的方法等，從這些元素中，本文以資訊經濟學的角度歸納成為下列三個問題：（一）公共資訊的財產權歸屬誰？（二）行政程序控制的效果為何？（三）行政透明是否必然適當？這三項問題的答案，將有助於我們對民主治理環境中，透明課責機制運作的範圍與方法，有進一步的認識。

## 伍、行政程序控制的資訊經濟分析

### 一、公共資訊的「財產權」歸屬誰？

「人民有知的權利」是民主社會常常聽到的一句統治箴言，也是行政程法透明原則背後的主要立法意圖，但是，這樣的權利的主要內涵到底是什麼，有必要加以澄清。資訊經濟學對研究資訊最重要的認識，就是「資訊的獲取是需要成本的」（information is costly）。<sup>25</sup> 因此，課責者與被課責者之間的資訊不對稱關係，是兩者互動機制設計（包括契約關係）最重要的問題，而這問題的核心就是資訊的提供及其成本負擔的歸屬，如果沒有清楚的交代，「人民有知的權利」只不過是一句空談而已。

試舉一例說明之。某甲向警方報案，檢舉非法盜採砂石的行為，但卻遭到盜採公司私下以黑槍恐嚇，某甲在又恐懼又憤怒的狀況下，請新聞界的朋友在媒體上質疑警方有內神通外鬼的貪腐事宜，警方的督察系統出面表示，關於某甲所檢舉的不法盜採事宜，警方已經在偵辦當中，但是對於某甲所指控警方內神通外鬼一事，督察室的人表示，「如果某甲可以提出證據，一定追查到底」。

自由民主社會中，當人民對統治者的作為有疑慮時，最重要的制度性議題應該是：「哪一方該負起『舉證責任』（burden of proof）？」也就是說，制度上，我們必須選擇，是政府應負舉證責任，來證明自己的清白，還是人民必須舉證來證明政府的缺失。前者，我們將「合理懷疑的利益」（the benefit of the doubt），交給了人

---

<sup>25</sup> 在這樣的認知之下，課責機制的資訊問題，有下列三點主要內涵，其一，資訊獲取的本身，從編碼、傳輸、解讀到應用，無一不需要花費真實的成本，因此，決策的本身也是需要花費成本的；其二，個人或團體尋求資訊的行為，最終還是受到成本效益平衡的牽制，也就是說，完全資訊不是不可知的，就是不合成本效益的，基本上並不存在真實的決策環境當中，舉例而言，一位不懂車但想買舊車的人，如果買到一台傳動軸損壞的車，需要花五千元修理，經朋友介紹一位汽車技工可以代為檢查舊車，但是代檢費用是六千元，這位買車者當然沒有必要去「購買」這資訊；其三，資訊公開的立意良善，但如果刻意忽略資訊公開的成本歸屬，等於是從成本的角度否絕了對民眾的資訊公開承諾。

民，假設政府有罪，除非它能證明自己的清白；而後者假設政府的清白，除非人民能夠證明它的缺失，我們將合理懷疑的利益，交給了政府。一九九一年諾貝爾經濟學獎得主寇斯（Coase, 1937）的交易成本理論，能夠提供我們選擇課責制度啓示。

如果我們將政府的清白與否，當成一種「財產權」（property rights），課責制度選擇的主要內涵就是決定這財產權是應該屬於人民還是政府。這產權若交給人民，政府就應拿出證據，向人民「購買」清白；而這產權若交給政府，人民就必須負起舉證責任，向政府「購買」它的缺失。在寇斯的理論中，如果交易成本等於零，也就是說，舉證的行為（資料收集、分析、論證）無需任何成本，產權交給任何一方都無所謂，因為經過兩造無成本的互動，真相都有水落石出的一天；但是，我們都知道，現實環境中舉證成本並不等於零，因此，我們要將產權交給哪一方的制度選擇，就成為能否獲致真相的關鍵。寇斯認為，在交易成本不等於零的狀態下，我們應將產權交給舉證起來比較費力的一方，讓舉證成本落在花費較少的一方，如此一來，真相不但可以明顯，國家因此事所付出的社會成本，也可降到最低。然而，剩下來的問題是：「是政府證明它的清白較難？還是人民要證明政府的缺失較難？」

民主理論告訴我們，統治者與人民之間存在嚴重資訊不對稱的問題，也就是說，相對於人民而言，統治者對於攸關人民權益事務的資訊，擁有獨佔的權力，別說是一般市井小民了，就連學者想作關於政府運作的研究，資訊獲取的高障礙，常令人望而卻步，由此看來，人民要證明政府缺失的成本，是明顯高於政府證明自身清白的成本，因此，依照寇斯的理論，人民控制政府的制度選擇，有兩條路可走，其一是將政府清白的產權交給人民，人民有權對政府各項作為做合理的懷疑，而政府應主動公佈資料，證明自己的清白；其二是改善統治者與人民間資訊不對稱的問題，也就是經由不斷的立法，將政府的所作所為攤在陽光下。有趣的是，依照寇斯理論的推論，與民主憲政有限政府的概念，剛好不謀而合。

## 二、政程序控制的效果為何？（陳敦源，2002a：118-119）

論到行政程序控制的效果問題，我們就必須回到學者 McCubbins, Noll & Weingast（1989）所提出的「結構與程序」假設，這個假說的核心，就是國會為了控制文官體系的行政裁量權，設計一些結構與程序限制，讓對特定政策有利害關係的組

織進入文官決策與執行的過程，進而防止或是改正行政部門不當或是錯誤的決策與行為，值得注意的，這樣的設計是一種統治成本較低的做法，國會不需要真實地介入文官運作，就可以了解並逕行政治控制。一般而言，這種控制分為兩種，一是事前控制機制，二是事後控制機制。

前者代表國會在文官決策的事前，就提出清楚的決策範圍、設計適當的程序限制、與提出可靠的法律糾正機制（Hill & Brazier, 1991），而後者代表在文官體系的執行過程當中，設計適時的聽證與審議機制、<sup>26</sup> 暢通的利益團體回饋機制、與適當的法律補救與賞罰機制，這些也是一般所稱的「警報器」機制（fire alarm）（McCubbins & Schwartz, 1984）。當然，上述的控制機制，確實有其一定的果效，但是學者也普遍質疑其功效的絕對性，最主要的原因有二。其一，若回到代理人問題當中的資訊不對稱現象，由於資訊存在不確定性與不可知性造成沒有任何有效的控制機制會是完全的，總會因為監控資訊上的問題（不可知或是獲取資訊成本太高），而使得任何「結構與程序」假設之下的控制機制效果減弱。第二部份則是時間序列的問題，因為民主政治的「現勢聯盟」（enacting coalition）事實上是不斷在改變的，目前的現勢聯盟在設計這些控制機制時，一定會想到要讓目前的政策結果在下一輪的聯盟更替之後，仍然能保持存在，這兒就發生學者 Horn & Shepsle（1989）評論 McNollgast 等一九八七年的文章時，所提出控制「官僚落差」與控制「聯盟落差」（coalitional drift）之間的取捨的問題，他們認為，爲了要讓後者縮小（也就是讓現勢聯盟的政策選擇能夠持續），必須犧牲對官僚落差的控制，舉例而言，現勢聯盟所決定的政策，爲了怕未來的聯盟大幅修改，現勢聯盟就授予會給文官體系較多的行政裁量權，讓它們用來抵消未來聯盟意圖影響改變政策的努力。

當然，行政程序控制的透明原則，最主要的功效就在於防止有權者爲了特定結果，再來尋找相應程序來正當化自己所喜歡的結果，也就是說，強迫行政部門在決策程序上提出「事先的承諾」（pre-commitment），以防止程序上的濫權。<sup>27</sup> 因

<sup>26</sup> Milgrom 與 Roberts（1986）認爲，聽證尋找「真實」的過程，是一種依靠利害關係人提供資訊的情況，因此資訊的內容有真實性的問題，但是，如果能夠加入「競爭原則」，也就是讓各方的利害關係人都進來陳述意見，就更容易找到真實。這一點也與行政程序公開聽證原則相符。

<sup>27</sup> 試舉一個實例說明，某大學爲了鼓勵碩士班學生用功讀書，特別有獎學金的規定，但是

此，任何行政作為之前，必須事先公開程序的規定，此舉將有助於防止行政裁量權的無限擴張，以保障民眾權益；當然，這種以事先承諾來進行的民權保障，也是傳統憲政主義下的「分權制衡」與「言論自由保障」之外，公共行政領域對保護民權最可能的貢獻所在。

更重要的，藉由透明設計的課責機制，在運作上可以視為一種「資訊政策工具」(information policy instrument) (Weiss, 2002: 217-254)，這種工具的適用與使用原則，必須從研究資料當中獲取運作經驗。根據 Fung 等人 (2007) 的研究，藉由透明達成課責政策目標的效果關鍵有二，一是該政策是否適合應用資訊政策工具，另一則是資訊政策工具設計的原則，首先，一個具有下列六項特質的政策問題方能藉由「資訊公開政策」尋求問題的解決：(一) 存在一個將引起風險或導致公共服務失敗的資訊落差；(二) 對此項政策問題進行衡量的標準有一定的共識；(三) 問題非複雜到難以溝通；(四) 資訊使用者有意志、能力與認知方法去提昇進行確切的選擇；(五) 資訊揭露者有能力去降低風險或提昇績效；(六) 資訊公開後產生的變化是可被接受的。再者，一個有效的資訊公開政策，通常具備下列十項設計內容：(一) 提供一般民眾便於使用的資訊；(二) 強化資訊使用團體的角色；(三) 幫助資訊公開者瞭解資訊使用者選擇的改變；(四) 使資訊公開者能因配合資訊公開而獲得好處；(五) 設計資訊正確性與比較的標準；(六) 政策設計務求完整清晰；(七) 整合分析與反饋系統；(八) 建構懲罰機制；(九) 落實懲罰之強制執行；(十) 與其他組織管制系統相互配合。前述的這些適用與使用的原則，可以作為實務工作者政策設計的參考。

---

頒發原則是交給系上各自決定，某系當初只粗略規定每年將獎學金頒給班上「表現優異」的同學，但是卻沒有定義表現優異的內涵，直到第一屆碩士班學生出現兩位同學申請獎學金，問題就出現了。同學甲研究表現好，課業也不錯，同學乙課業表現優異，但研究表現尚可，獎學金應該發給誰？當初如果清楚規定研究與課業的計算比例與打分數標準，也就是事先承諾遊戲規則，就不會有問題，但是現在程序的問題已經出現，比方說，如果乙同學是系主任的學生，系主任有決定程序的絕對權柄，他一定可以設計一種偏袒乙同學的打分數標準，乙同學就可以得到獎學金。

### 三、行政透明化的策略互動問題

行政透明雖然有前述的效果，但是，爲了避免陷入「涅槃謬誤」(nirvana fallacy)，只看見程序控制透明能夠改進不透明之下的好處，卻不見程序控制透明化本身的問題，我們還是必須問：「行政透明是否必然是適當的？」任何政府資訊的公開，都會牽涉到這些公開的資訊將如何被使用，任何政府程序的公開，也都將促使利害關係人能夠策略性的避免不利於自己的情況發生，因此，考量程序公開之後策略行爲的結果，應該成爲討論透明課責機制不可規避的內容，事實上，從美國行政機制運作的經驗來看，這也是一個「行政特權」(executive privilege) (Rozell, 1994)，行政權有時在必要的時刻，爲了國家安全或是執行的效果，必須要先對外保密，但是相對應的國會或是新聞界，卻要從民主課責的角度，完成扮演揭開政府權力隱晦性的角色，這個弔詭讓推動透明的倡議，必須回到現實行政運作的考量當中。

關於由外部對文官體系加諸的控制成效，學者(Brehm 與 Gates (1999) 認爲，要了解組織之間的監控問題，必須了解組織之內的控制與順從 (compliance) 問題，也就是被課責者對於課責行動的「策略回應」(strategic response) 議題。就個別的文官來說，他們面對諸多的誘因與限制環境，仍然有許多的行政裁量空間讓他們因著個人的政策偏好，選擇包括行動 (花下大量精力完成政策)、怠惰 (只關心自己的成本效益，不關心任何政策目標，能偷懶就偷懶)、甚至是襲擊 (sabotage; 以包括不行動的作爲，摧毀政策被執行的可能) 某項政策議題的策略方案，換句話說，這就是一般所謂「上有政策，下有對策」的情況，他們最大的發現，就是理論與經驗的推導之下，上級對於下屬的科層控制能力，有時可能還不如文官之間的競爭壓力與外在利害關係人關注的壓力來得有效。

學者 Bac (2001) 認爲，行政程序透明化當然可以提高貪腐被偵測到的機會，但是，這種程序公開，除了可以讓利益團體發現與自己利益不合的狀況提出異議之外，也可能同時讓急於建立內部「關係」(connection) 的利害關係人，找到決策體系內部施壓或是收買的焦點，這種效果可能抵銷掉公開的防腐效果，讓有意圖的利益團體更能確定其政商網絡的建構路徑。通常官僚體系當中的文官，如果與體系分離，其抗拒外在壓力的能力是微小的，文官執行管制任務的時刻，他一方面代表

政府，一方面也是自己，但是如果能夠被利害關係人鎖定並孤立出來施壓，是非常不利於行政運作的，因此，行政程序公開應該適當地保護文官個人的身分，以避免公務人員個人承受不必要的壓力。

學者 Cowen 與 Glazer (1996) 也指出，監控行動的隱密性與監控頻率的適當程度，都會影響程序監控的效果，換句話說，越多的資訊不一定能夠誘發組織帶來更好的結果產出，我們可以分三方面來說明：其一，監控行動的隱密性有其存在的必要，如果每次監控行動都必須公開為之，所蒐集到的資訊再多，都是經過修飾的資訊，這些資訊對於建構有效課責機制的價值是非常低的，也可以解釋為何許多行禮如儀的上級督導行動，並沒有造成行政運作成果上的績效；其二，資訊的價值並不在量多，而是在其關鍵性、完整性、與可理解性，政府大量程序資訊的公開，有時可能都不具備上述三種特性，這些大量的資訊只不過在浪費資源而已，對於課責機制的運作毫無幫助，更重要的，政府程序的公開，一定要完整，只要有一小部份程序不公開，所有黑箱作業就會聚集到那一個不公開的程序當中，其他公開的程序都是表演性質而已，舉例而言，立法院各項紀錄完備，但是只要政黨協商的内容一日不公開，立法院真實權力運作核心就會一直匯聚在政黨協商之上；其三，有時持續的程序監控，還不如關鍵的程序監控，上述作者舉例，教授考試，考一題比考十題來得難準備，關鍵的程序監督對行政部門的課責壓力，比持續性的程序監督來得有效，況且，持續性的程序監督成本太高，一般也是不可行的。

綜括而言，人類的有限理性 (bounded rationality) (Rubinstein, 1998: 7-24)，會限制甚至誤導了資訊公開的良善本意，因為「資訊的豐富造就了人們注意力的貧乏」(A wealth of information creates a poverty of attention) (Simon, 1997)，即便政府資訊的內容能夠讓婦孺皆懂，降低了資訊不對稱的問題，但是單純政府資訊的龐大數量，任何一個人不可能具備同時注意所有事情的能力，因此，民主治理的資訊問題會隨著越來越多的公共資訊出現，而一般民眾反而會因為理性有限的問題，越來越依賴媒體的解讀與傳播，協助找出大量資訊當中的焦點，這也是傳播學界著名的媒體「議題設定」(agenda-setting) (McCombs & Shaw, 1972) 權力的源頭。美國著名的公共哲學家 Walter Lippmann 曾經說：

真實的世界往往過於龐大、複雜、及瞬間即逝，直接理解它有其困難，因為我們並不具備處理大量內容、繁瑣樣態、以及諸多排列組合的能力，然



而，我們無可避免要在這樣的環境中做決策，為了處理這龐雜的世界，人們需要一個簡化的模型重建之，因此，在真實的世界中穿梭，人們需要意義的地圖。<sup>28</sup>

因此，行政資訊公開在權利上是屬於民眾的，但是在使用上，仍然有超過行政程序公開的效果，必須要從其他的機制當中加以處理，才能獲致整體的成效，換句話說，如果行政單位公佈了更多的資訊，但是民眾沒有相關的資訊處理機制來協助應用，反而會形成資訊媒介主導民眾偏好形成的問題，值得注意。

## 陸、結語

透明化是民主治理當中課責價值的重要前提。在政府與人民公共資訊不對稱的環境之中，民主國家人民即便名義上是國家的主人，但是，在由於專業能力不足，以及公共資訊不對稱的結構，人民事實上只是被動、無知、與徬徨的被統治者，這種資訊弱勢地位往往成爲民主治理中，民眾緊縮授權內容的正當理由，讓行政部門行動益受限制，無法主動爲民謀福，在緊縮的架構下行使治理，會讓行政部門益顯官僚，民眾限縮權力的反應就會更爲激烈，就此形成「官民信任關係的惡性循環」。然而，民眾對行政部門全面持續的監控，由於成本過高，在現實上幾乎不可能，因此，行政程序控制法治化就成爲各國推動透明化的主要基礎，該法的精神是在尋找民主與專業的平衡點，進而打破「官民信任關係的惡性循環」，達到國父孫中山先生「人民有權，政府有能」的理想民主治理境界。

本文藉由資訊經濟學（information economics）的相關論點，對行政程序控制法治化原理與內涵提出反省，並提出以下的四點結論。第一，本文認爲，課責是平衡民主（回應）與專業（責任）的重要制度性安排，而透明則是課責機制主要的元素，解決資訊不對稱問題，壓制政府不當行爲的可能性，提振民眾對政府的信任，

<sup>28</sup> 節錄自 Walter Lippmann 的《民意》一書的第一章，原文如下：“For the real environment is altogether too big, too complex, and too fleeting for direct acquaintance. We are not equipped to deal with so much subtlety, so much variety, so many permutations and combinations. And although we have to act in that environment, we have to reconstruct it on a simpler model before we can manage it.”

這就是為何澳大利亞維多利亞州的主計長 Wayne Cameron (2004: 59) 曾經說：「資訊的可接觸性是課責最重要的本質，幾乎所有課責運作的關鍵是即時與可得的資訊。」<sup>29</sup> 第二，就公共資訊財產權歸屬問題上，寇斯定理 (Coase Theorem) 讓我們確定公共資訊的「財產權」(property rights) 應歸屬於人民，這也是許多包括政府資訊公開等法治建構的倫理基礎；第三，本文也指出，行政程序控制的效果，主要是「事先的承諾」(pre-commitment) 的行為，讓遊戲規則與結果間有合理的連結，保護民眾權益，這也讓我們看見憲政主義傳統以分權制衡與言論自由為手段之外，公共行政所可能對民權維護的積極貢獻所在；第四，本文也指出，因為被課責者的「策略回應」(strategic reactions)，行政程序公開的還需要精細的機制設計，以考慮受監控者的策略行為，包括監控行動的隱密性、資訊的關鍵性、完整性、與可理解性。最後，這種破解民主治理惡性循環的行動，仍然必須根植於民主治理的基本理念：「人民主權」，民主理論家 Robert A. Dahl (1989: 338) 曾說：

如果民主過程不是下錨於庶民大眾的判斷，統治系統就會持續飄向「準監護」體制，如果這錨點維持，這種漂流就會停止。<sup>30</sup>

因此，民主改革有如逆水行舟，不進則退，民主深化的核心內涵不是口頭上說「民之所欲，常在我心」，但骨子裡卻自封哲學家皇帝，讓台灣的民主治理飄向準監護體制的一種活動；而是有識之士能夠設法守住 Dahl 所說的民主錨點，調節民主與專業間的困境，從建構透明的課責機制切入，讓國父孫中山先生「人民有權，政府有能」的理想，真正在台灣落實生根。

<sup>29</sup> 原文如下：“Access to information is an essential characteristic of accountability - virtually all accountability relies on the availability of relevant and timely information.”

<sup>30</sup> 原文如下：“If the democratic process is not firmly anchored in the judgments of the demos, then the system will continue to drift toward quasi guardianship. If the anchor holds, the drift will stop.”

## 參考書目

- 王炯華（1999年6月13日）。殷宗文：三億援柯是戰略議題。**中央日報**，第3版。
- 王躍生（1997）。**新制度主義**。台北：揚智。
- 許宗力（1998）。行政程序的透明化與集中化。**全國律師**，第2卷第6期，頁69-78。
- 陳美伶（2005）。現行政府資訊公開法制及其落實。**研考雙月刊**，第29卷第3期，頁20-29。
- 陳敦源（1998）。民意與公共管理。載於黃榮護主編，**公共管理**（頁127-177）。台北：商鼎。
- 陳敦源（2000）。誰掌控官僚體系？從代理人理論談台灣官僚體系的政治控制問題。**公共行政學報**，第4期，頁99-129。
- 陳敦源（2002a）。**民主與官僚：新制度論的觀點**。台北：韋伯。
- 陳敦源（2002b）。績效制度設計的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本。**行政暨政策學報**，第35期，頁45-69。
- 黃國鐘（1999）。『行政程序法』簡介。**全國律師**，第3卷第4期，頁49-65。
- 黃錦堂（1999）。行政程序法對行政機關之衝擊。**全國律師**，第3卷第4期，頁22-32。
- 張瑞濱、蔡明欽、吳念豫、劉文仕（1996）。『行政程序法草案』公聽會綜合紀要。**立法院院聞**，第24卷第11期，頁95-104。
- 葉俊榮（1996）。『行政程序法草案』立法取向之評估。**立法院院聞**，第24卷第11期，頁85-94。
- 葉俊榮（1999）。行政程序法的代理人觀點。**全國律師**，第3卷4期，頁23-38。
- 葉俊榮（2007）。從行政院公報新制談資訊公開與民眾參與。**研考雙月刊**，第31卷第3期，頁3-14。
- 熊忠勇（1998）。大陸法系與英美法系國家行政程序立法目的之區別。**考銓季刊**，第15期，頁83-93。

- Arrow, K. (1985). The Economics of Agency. In J. Pratt, & R. J. Zeckhauser (Eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business* (pp. 37-51). Boston: Harvard Business School Press.
- Bac, M. (2001). Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene? *Public Choice*, 107: 87-96.
- Banks, J. S., & B. R. Weingast (1992). The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information. *American Journal of Political Science*, 36(2): 509-524.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bovens, M. (2005). Public Accountability. In E. Ferlie, L. E. Lynn, Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 194-196). Oxford: Oxford University Press.
- Brandeis, D. L. (1914). *Other People's Money; and How the Bankers Use It*. New York: F. A. Stokes.
- Brehm, J., & S. Gates (1999). *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cameron, W. (2004). Public Accountability: Effectiveness, Equity, Ethics. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4): 59-67.
- Cho, I.-K., & D. Kreps (1987). Signaling Games and Stable Equilibria. *Quarterly Journal of Economics*, 102: 179-221.
- Clair, V. C. (1998). An Incentive-Compatibility Approach to the Problem of Monitoring A Bureau. *Public Finance Review*, 6(6): 599-610.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4: 386-405.
- Cohen, J. (1989). Deliberation and Democratic Legitimacy. In A. Hamlin, & P. Petit (Eds.), *The Good Polity: Normative Analysis of the State* (pp. 21-23). Oxford: Basil Blackwell.
- Cowen, T., & A. Glazer (1996). More Monitoring Can Induce Less Effort. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 30: 113-123.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Daniel, N., & J. Sabin (1997). Limits to Health Care: Fair Procedures, Democratic Deliberation, and the Legitimacy Problem for Insurers. *Philosophy and Public Affairs*, 26: 303-350.
- Daniel, N., & J. Sabin (1998). The Ethics of Accountability in Managed Care Reform.

- Health Affairs*, 17(5): 50-64.
- Daniel, N. (2000). Accountability for Reasonableness: Establishing a Fair Process for Priority Setting is Easier than Agreeing on Principles. *BMJ*, 321: 1300-1301.
- DiIulio, J. (1994). Principle Agents: The Cultural bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4: 277-318.
- Dixit, A., & S. Skeath (1999). *Games of Strategy*. New York: W. W. Norton, Co.
- Elkin, S. L., & K. E. Soltan (Eds.) (1999). *Citizen Competence and Democratic Institutions*. University Park, PA: Penn State University Press.
- Finer, H. (1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administrative Review*, 1(4): 197-218.
- Fisher, F., & C. Sirianni (Eds.) (1984). *Critical Studies in Organization and Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Friedrich, C. J. (1940). Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. *Public Policy*, 1: 3-24.
- Fung, A., M. Graham, & D. Weil (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. New York: Cambridge University Press.
- Galligan, D. J. (1997). *Administrative Procedures and Administrative Oversight: Their Role in Promoting Public Service Ethics*. Multi-country Seminar on Normative and Institutional Structures Supporting Public Service Ethics, Paris: OECD. Retrieved August 8, 2001, from: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/docs/galligan.htm>
- Goetz, A. M., & R. Jenkins (2001). Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India. *Public Management Review*, 3(3): 363-383.
- Goodsell, C. T. (1983). *The Case for Bureaucracy*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Gormley, W. T., Jr., & D. L. Weimer (1999). *Organizational Report Cards*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gormley, W. T., Jr., & S. J. Balla (2004). *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. Washington, DC: CQ Press.
- Graham, M. (2002). *Democracy by Disclosure: The Rise of Technopopulism*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Gregory, R., & C. Hicks (1999). Promoting Public Service Integrity: A Case for Respon-

- sible Accountability. *Australian Journal of Public Administration*, 58(4): 3-15.
- Groves, T., & J. O. Ledyard (1987). Incentive Compatibility Since 1972. In T. Groves, R. Radner, & S. Reiter (Eds.), *Information, Incentives, and Economic Mechanism: Essays in Honor of Leonid Hurwicz* (pp. 48-111). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Halachmi, A., & P. B. Boorsma (Eds.) (1997). *Inter and Intra Government Arrangement for Productivity: An Agency Approach*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Haskell, J. (2000). *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*. Boulder, CO: Westview Press.
- Hill, J. S., & J. E. Brazier (1991). Constraining Administrative Decisions: A Critical Examination of the Structure and Process Hypothesis. *The Journal of Law, Economics, & Organization* 7(2): 373-400.
- Hodge, G. A., & K. Coghill (2007). Accountability in the Privatized State. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(4): 675-702.
- Hondeghem, A. (1998). *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. Amsterdam: IOS Press.
- Hood, C. (2006). Transparency in Historical Perspective. In C. Hood, & D. Heald (Eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?* (pp. 3-23). Oxford: Oxford University Press.
- Horn, M. J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press.
- Horn, M. J., & K. A. Shepsle (1989). Commentary on 'Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies': Administrative Process and Organizational Form as Legislative Responses to Agency Costs. *Virginia Law Review*, 75: 499-508.
- Huber, J., & C. R. Shipan (2000). The Costs of Control: Legislators, Agencies and Transaction Costs. *Legislative Studies Quarterly*, 25(1): 25-52.
- Hummel, R. P. (1987). *The Bureaucratic Experience* (3<sup>rd</sup> Ed.). New York: St. Martin's Press.
- Hurwicz, L. (1973). The Design of Mechanisms for Resource Allocation. *American Economic Review*, 63(2): 1-30.
- IPC. (2002). *Opening the Window to Government: How e-RD/AD Promotes Transpar-*

- ency, Accountability and Good Governance*. Ontario, Canada: Information and Privacy Commission. Retrieved October 10, 2002, from: <http://www.icp.on.ca/english/pubpres/papers/erdad.htm>
- Kearney, R. C., & C. Sinha (1988). Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility? *Public Administration Review*, 48(1): 571-579.
- Kearns, K. P. (1996). *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organization*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Klitgaard, R. (1998). *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Kreps, D. M. (1991). *Game Theory and Economic Modeling*. Oxford: Oxford University Press.
- Levine, C. H., B. G. Peters, & F. J. Thompson (1990). *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman/Little Brown Higher Education.
- Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- Macho-Stadler, I., & J. D. Pérez-Castrillo (2001). *An Introduction to the Economics of Information: Incentives and Contracts* (2<sup>nd</sup> Ed.). (R. Watt, trans.). Oxford: Oxford University Press.
- March, J. G., & J. P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Mashaw, J. L. (1997). *Greed, Chaos, & Governance: Using Public Choice to Improve Public Law*. New Haven: Yale University Press.
- McCombs, M. E., & D. L. Shaw (1972). The Agenda-setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, 36: 176-187.
- McCubbins, M. D., R. G. Noll, & B. R. Weingast (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3(2): 243-277.
- McCubbins, M. D., R. G. Noll, & B. R. Weingast (1989). Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*, 75: 431-482.
- McCubbins, M. D., & T. Schwartz (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28: 165-79.
- McIvor, R., M. McHugn, & C. Cadden (2002). Internet Technologies: Supporting Transparency in the Public Sector. *The International Journal of Public Sector Man-*

- agement, 15(3): 170-187.
- McNollgast (1999). The Political Origins of the Administrative Procedure Act. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1): 180-221.
- Meier, K. (1997). Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy. *Public Administration Review*, 57(4): 193-199.
- Meier, K. J., & L. J. O'Toole, Jr. (2006). *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Milgrom, P., & J. Roberts (1986). Relying on the Information of Interested Parties. *Rand Journal of Economics*, 17(1): 18-32.
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4): 739-777.
- Molho, I. (1997). *The Economics of Information: Lying and Cheating in Markets and Organization*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and Public Service* (2<sup>nd</sup> Ed.). New York: Oxford University Press.
- North, D. C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton & Company.
- OECD. (1996). *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Paris: OECD.
- OECD. (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Oliver, R. W. (2004). *What is Transparency?* New York: McGraw-Hill.
- Ostrom, V. (1989). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Piotrowski, S. J., & D. H. Rosenbloom (2002). Nonmission - Based Values in Results - Oriented Public Management: The Case of Freedom of Information. *Public Administration Review*, 62(6): 643-657.
- Przeworski, A., S. C. Stokes, & B. Manin (Eds.) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Riley, J. (2001). Silver Signals: Twenty-Five Years of Screening and Signaling. *Journal of Economic Literature*, 39: 432-478.
- Roberts, A. S. (2000). Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law Many. *Public Administration Review*, 60(4): 308-



320.

- Rozell, M. J. (1994). *Executive Privilege: The Dilemma of Secrecy and Democratic Accountability*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Rubinstein, A. (1998). *Modeling Bounded Rationality*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Shafritz, J. M. (Ed.) (1998). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder, CO: Westview Press.
- Simon, H. (1997). Designing Organizations for an Information-Rich World. In D. M. Lambertson (Ed.), *The Economics of Communication and Information* (pp. 187-203). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Smith, S. & M. Lipsky (1993). *Nonprofits for Hire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *Quarterly Journal of Economics*, 87: 355-374.
- Starling, G. (1986). *Managing the Public Sector* (3<sup>rd</sup> Ed.). Chicago: Dorsey Press.
- Stiglitz, J. (1987). Principal and Agent. In J. Eatwell, M. Milgate, & P. Newman (Eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics* (pp. 241-253). London: The Macmillan Press Limited.
- Stirton, L., & M. Lodge (2001). Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. *Journal of Law and Society*, 28(4): 471-489.
- Waterman, R. W., & K. J. Meier (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8: 173-202.
- Weaver, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4): 371-398.
- Weingast, B. R. (1984). The Congressional Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Applications to the SEC). *Public Choice*, 44: 147-191.
- Weiss, J. A. (2002). Public Information. In L. M. Salamon (Ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (pp. 217-254). Oxford: Oxford University Press.
- White, W. D. (1992). Information and the Control of Agents. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 18: 111-117.
- Williamson, O. E. (1997). Transaction Cost Economics and Public Administration. In P. B. Boorsma, K. Aarts, & A. E. Steenge (Eds.), *Public Priority Setting: Rules and Costs* (pp. 19-38). Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Wong, W. & E. Welch (2004). Does E-government Promote Accountability? A Compara-

tive Analysis of Website Openness and Government Accountability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(2): 275-97.

Zuurmond, A. (1998). From Bureaucracy to Infocracy: Are Democratic Institutions Lagging Behind? In I. Snellen & W. van de Donk (Eds.), *Public Administration in an Information Age: A Handbook* (pp. 259-271). Amsterdam: IOS Press.

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# Accountability through Transparency: The Foundation of Rebuilding Trust between Government Officials and Citizens under Democratic Governance in Taiwan

Don-Yun Chen<sup>\*</sup>

## Abstract

Democratic accountability requires transparency. After electoral democratization has been achieved in Taiwan, citizens have become the bosses of the nation. However, because of the problem of information (or professional) asymmetry in democratic governance, citizens are usually bosses in name only. People's frustration over corruption in recent Taiwan has led the citizen-government trust relationship into a vicious cycle. It is urgent to rebuild trust by institutionally committing reforms which can place government activities under the sunlight or in a fishbowl. In this paper, the author utilizes the economics of information to analyze the reform efforts of promoting transparency through administrative procedural controls. The author concludes that: First, the central idea of administrative procedural controls is to solve the problems of information asymmetry between citizenry and government. Second, the moral ground for this reform is the idea that the property rights of government information belong to the citizenry. Third, the key

---

\* Associate professor, Department of Public Administration, National Cheng-chi University. Specialties: Bureaucratic politics, Democratic governance, Policy analysis, e-governance, National health insurance policy. E-mail: donc@nccu.edu.tw.

effect of procedural openness is a reasonable linkage between the rules of the game and the ensuing results. Such a linkage is made possible by the designing of an information policy instrument with the nature of pre-commitment. Lastly, administrative procedural controls require responses to the problem of strategic reactions between those controlled personnel in the government and citizen controller outside of the government.

**Keywords:** transparency; accountability; trust; democratic governance; the Economics of Information

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 英國文官制度改革的彈性化策略： 一個歷史制度途徑的分析

黃榮源<sup>\*</sup>

### 《摘要》

英國文官制度歷經多次改革，其面貌已經大幅改變。1854年《諾斯考特—崔佛利恩報告》（Northcote-Trevelyan Report）所建立的型態，正朝向一個私部門人力資源管理的方向演進，尤其是1988年起推動之「續階計畫」（the Next Steps），及因之而建立的「執行機關模式」（Agency Model）為變革策略的核心。從新制度主義的角度分析，英國文官制度變革是在舊有制度和歷史基礎之上進行的，實際上的一連串轉變，仍是以傳統的價值為核心。從實務面看，目前英國公共服務人力，除任職核心部會（department）人員外，有近八成隸屬於各類執行機關（agency），加上國營事業、非部會公共機構（NDPBs）等具有公共服務性質的單位，使英國行政體系呈現彈性與多元特色。持正面看法者認為這個現象可以解決公部門人力不足現象，也可使英國文官體系重視績效表現的文化漸漸確立；但疑慮者則擔心人事成本會不降反增，一些間接的成本也會隨之出現。同時，也認為過度依賴契約公務人力，對長期公共服務的提供

---

投稿日期：98年2月17日；接受刊登日期：98年4月25日。

\* 開南大學公共事務管理學系助理教授。

有負面衝擊，最終將會傷害公務單位之屬性和固有能力。

[關鍵字]：英國文官制度、契約公務人力、績階計畫、執行機關模式、新制度主義

## 壹、前言

伴隨資訊科技發展和跨國公司的經濟活動，全球化浪潮已使國際間資本、知識、技術、理念和文化之交換不斷擴展，其結果形成經濟、政治和文化之間彼此相互影響的世界新秩序，也對世界各民族國家的公共行政、公共治理和公共服務造成相當大的衝擊，並引發全球性的「新公共管理革命」(New Public Management, NPM)。然而，無論是何種模式，NPM 的主軸就是政府改造，政府改造的策略議題就是文官體制改革，而文官體制改革核心則首在選用具國際視野、高品質和高效能之文官，亦即如何改變傳統文官考選制度、甄拔適任人才，以因應全球化的挑戰，是為政府改造之重要課題(柯三吉，2008：3)。

過去二十多年來，英國是推動文官制度改革最積極與持續的國家之一，其改革採漸進學習方式，逐步累積成果，當前英國文官制度面貌已經大幅改變 1854 年《諾斯考特—崔佛利恩報告》(Northcote-Trevelyan Report)所建立的型態，朝向一個以私部門人力資源管理制度變革的方向，其特色為：從永業化的雇用制轉向固定任期的契約制(fix-term contracts system)；從固定薪給制轉向與績效相連結的彈性薪酬制度，即所謂的「策略性的人力資源管理」(劉坤億，2001：152-63)。一九八〇年代以來，英國政府也將人事改革列為績效管理策略之一，重點在於強調授權與彈性管理，並透過人力精簡以降低政府的人事成本(蔡秀涓，2002：138)。從柴契爾夫人(Margaret Thatcher)的「績階計畫」(the Next Steps)、梅傑(John Major)的「公民憲章」(the Citizen's Charter)，到布萊爾(Tony Blair)的「現代化政府」(Modernizing Government)白皮書(Cabinet Office, 1999)，「英國前後三任首相對於彈性用人的文官進用制度持續改革，並無二致。」(柯三吉，2008：4)，尤其是一九八八年起推動之「績階計畫」(the Next Steps)及因之而建立的

「執行機關模式」(Agency Model)或稱之為「政署制度」(Agency System)為執行該策略最核心的變革(范祥偉, 2004: 29-30; 彭錦鵬, 2000: 112; 劉坤億, 2001: 152)。「續階計畫」啟動英國政府彈性用人和授權管理,但仍維持公平和公開競爭的人事管理制度,並逐漸成為公共管理的新典範(paradigm)。

這新一波的行政革新風潮,主要概念是認為公部門必須要以彈性化的制度結構、組織與用人,才能因應變遷,滿足內外顧客的需求。誠如林水波與陳志瑋(2000: 239)教授所言:彈性化是行政革新的主要策略之一,彈性化政府所要追求的是制宜原則與適應原則。對公部門改革者而言,政府無法因應環境變遷主要的問題出在「僵化」(rigidness),即:政府組織與文官體制「永久性」的特質、繁文縟節致使行政官僚自由裁量權不足,以及「大政府」結構導致回應力不足等問題(林水波、陳志瑋, 2000: 241)。因此,解決問題的策略必須具有「彈性」,例如:在人事管理制度的改革上,可建立高級文官彈性任用與薪給制、公務員員額編制彈性化,以及彈性運用臨時人員等可行策略(林水波、陳志瑋, 2000: 250-51)。

然而,上述所謂「策略性」或「彈性化」的公務人力管理策略,勢必對傳統的公共行政倫理和文官特質(public service ethos)造成影響和衝擊,目前的研究也大多從這個角度關注。以英國文官制度的研究為例,有的學者著重在組織或制度內涵之研究(張世杰, 2006; 朱愛群等, 2003; 范祥偉, 2004; 彭錦鵬, 2003、2005; Boxall & Purcell, 2003);有的則著重研究其策略、應用和評估(柯三吉, 2008; 席代麟, 2007; 蘇偉業, 2007; 劉坤億, 2001; Kim & Kirkpatrick, 2008; UK Cabinet Office, 2005; Douglas, 2003; Coyle-Shapiro & Kessler, 2002; Ward *et. Al*, 2001);而有人側重在文官的考選上(郭昱瑩、蘇文信, 2008; 范祥偉, 2006; 蔡秀涓, 2005)。但對於英國文官制度演進的脈絡,及其與過去制度之間的紐帶關係,則少有探索。因此,本文擬以歷史制度主義途徑為架構,分析一九七九至二〇〇七年間英國文官制度的變革與持續,期間共經歷柴契爾、梅傑與布萊爾三位首相。首先,整理歷史制度主義的基本命題與內涵;其次,簡述英國文官制度的演進與現狀。第三部份,探討英國文官及公共服務人員之甄選、規範與管理,並介紹英國特有的公共服務單位—「非部會公共機構」。最後,本文將整理和比較近年來對英國文官制度改革,尤其是契約化、彈性化公務人力制度之相關研究,從制度變革和路徑依賴



的角度，評析英國文官制度改革成效、衍生問題及其影響。

## 貳、歷史制度學派的理論架構

歷史制度理論是結合比較政治和歷史分析兩大研究途徑，針對特定案例進行普遍化的理論分析。這一派學者認為歷史的變項在社會科學的研究中（尤其指行為學派），常常被忽略，應加以注重（Steinmo & Thelen, 1995; Pierson, 2000b; Mahoney & Rueschemeyer, 2003）。一九八〇年代，新制度主義一派興起，並開始被廣泛地運用於研究當今的制度變遷（Hall & Taylor, 1996; Peters, 2000）。新制度主義繼承舊的歷史制度分析學派研究成果基礎上，力圖把制度研究與行為研究、決策研究結合起來。它強調的是一種歷史的動態過程，著重於從制度演進的角度解釋經濟發展、政治變革和社會變遷，認為制度變遷決定社會演進的方式，是理解歷史變遷的關鍵。正如新制度主義的代表人物之一 Douglass C. North (1990) 所說：「我們不是要再造過去；我們建構的是關於過去的故事。...將制度融入歷史，能使我們比在其他情況下講述一個更好的故事。」James G. March 與 Johan P. Olsen (1984) 則從新制度主義政治學的角度指出：「制度理論將闡述歷史的進程怎樣受政治制度具體特徵的影響，並將提供對歷史無效性問題的更宏大的理論解釋。」

新制度主義以經濟學、歷史社會學、比較政治等理論為基礎，建立其歷史的、制度性的架構以研究現行的各種制度，例如：制度建立、制度更新、制度供給與需求、制度依賴等。其中「路徑依賴」(path dependency) 或「歷史遺產」(the legacy of the past) 的說法較為著名 (Pierson, 2000a; Thelen, 2003; Peters, 2000)。新制度主義認為，人類活動都是在一系列既定的約束條件下進行的：在種種約束條件下，人們對於問題的解決有多種可供選擇的方式，但最後總會通過博弈決定一種解決方式，這就形成了一項新的制度安排。這種制度形式並不一定是最佳的，而是帶有一定的「偶然性」(contingent)，但它一旦形成，便會內在地產生一種自我強化機制 (self-reinforcing mechanisms)。也就是說，制度自身的演進一旦走上某一種路徑，它的既定發展方向就會在以後的發展中得到不斷強化，這也就是所謂的「路徑依賴」(Thelen, 2003)。而路徑依賴形成的深層次原因在於利益因素，即制度安排產生後形成的既得利益格局。

Thelen (2003) 歸納路徑依賴具有四種特徵：一、過程的不可預測性。從制度形成的偶然性可以得出一個很重要的推論，起初有效的某項制度安排在演進過程中有可能會失去效率，從而導致制度的非均衡，這就產生了制度創新的需求。但存在制度創新的需求並不能預測必然會產生制度供給，只有在制度變遷的實施者有利可圖，且能承擔制度變遷中的成本時，制度變遷才會發生。二、初始制度安排對制度變遷的方向起著重要的制約作用。即改革路徑的選擇往往受歷史的影響。三、路徑依賴的過程是一種慣性 (inertia)，它們的產生和演變受過去的影響，同時也限制了當前和過去改革路徑方式的選擇。既定的路徑進行越久，越難脫離這個路徑或選項。四、因此，後續的事件很難改變先前偶發事件所做的初始決定。

新制度主義與行為主義最大的不同之處，就是行為主義通常認為組織、團體或個人之行為或是偏好選擇，會影響制度的形成；也就是說，組織、團體或個人之行為屬「自變項」 (independent variable)，而制度興革則屬「依變項」 (dependent variable) 的因果關係。但新制度論者則認為，實際上制度也會倒過來影響組織、團體或個人的行為；換言之，制度也可是「自變項」，而組織、團體或個人的行為卻可能是「依變項」而已，兩者彼此之間相互影響 (Vandenabeele & Horton, 2005)。整體而言，制度是建構組織、團體、個人的互動「規範」。儘管制度是一種規範，惟行為者 (如：組織、團體、個人) 仍會基於自利、理性的偏好選擇，建立制度並試圖藉由非正式制度 (如：「規範」以外的「習慣」) 的配合，俾以降低交易成本與風險；甚或，乾脆主導制度的改革變遷，以求其偏好或選擇利益的極大化。

質言之，組織、團體、個人等行為者之所以建立制度，或是要求制度變遷 (institutional change)，就是為了降低交易成本與風險。然而，新制度論也假設，制度變遷的主導者有國家 (state) 與組織 (organization) 兩大類型，前者係以政府部門為代表，後者則以利益團體為代表。當然，即使是歷史制度論者也會強調，制度興革 (含建立制度，或從要求制度變遷) 與行動者 (組織、團體、個人等) 之間的關係，其實是循環互賴建構並且相互影響的。蓋對於行動者而言，爭取制度興革的主導權就是在爭取政治權力或是決策能力。但制度論者認為：制度興革不僅是行動者理性思維的決策產物，制度情境和歷史脈絡也同時建構了行動者理性思維的背後依據。

本研究根據新制度主義的基本概念，針對英國文官制度改革的議題，提出兩個

研究命題：第一，決策者對英國文官制度改革路徑的選擇，在程度上是受歷史脈絡的影響。因此，第二，英國目前文官制度的彈性化策略，仍是建立在過去制度的基礎之上的。本文將採取質化研究方法，透過比較和分析近三十年來英國文官制度的變革，尤其是契約化、彈性化公務人力制度之相關研究，從制度變革和路徑依賴的角度，評析英國文官制度改革的動能、影響及衍生之問題。

## 參、英國文官制度的演進與現狀

保守黨柴契爾首相在一九七九年執政以後，立即展開其公共管理精神的政府改革。首先是對文官體系進行政治控制，包含任用企業界人士擔任政府顧問，以及任用自己人馬充任關鍵職缺（Pilkington, 1999）。她提出公共服務“3E”原則，強調政府的運作必須符合經濟、效率和效能等原則，具體推動政府機構裁員，批評浪費，並發展一套新的財政和資訊系統以協助管理，讓每一層級官員皆得以課責。（Horton, 1996: 159）其中又以「續階計畫」（The Next Steps）為主軸，讓執行機關（agency）執行大部分行政工作，並配合民營化和競爭性策略，達到政府績效的目標。及至梅傑首相主政期間所實施的「公民憲章」，仍維持一樣的精神和策略，來達成高品質的公共服務（Citizen's Charter, 1991）。

一九九七年工黨贏得大選，布萊爾接任首相之初，對部分執行機構運作績效提出批評，<sup>1</sup>然「執行機構化」（agencification）的政策仍維持不變，只是更加強其運作績效，甚至更多權力下放（devolution）。一九九九年三月，布萊爾提出「現代化政府」白皮書，揭櫫「建立一個更好的政府，為人民創造更好生活」（to create better government to make life better for people）的願景，對於文官制度改革提出打造二十一世紀文官的承諾，使文官具備應付全球化變遷，成為具有創新能力、優質服務和合作凝聚的團隊。白皮書主要內容包括：新政府將透過公開競爭的過程進用各行業專才，並儘量運用短期契約，以適用各生涯階段人員的需求；將排除各部會間各級文官流動的障礙，並透過「快速升遷發展方案」（Fast Stream Development Programme），使年輕而有能力的資淺文官快速升遷至高等職位（UK Cabinet Of-

<sup>1</sup> 例如：對「監獄署」和「兒童保護署」的執行績效提出批評。

face, 1999)。

布萊爾在二〇〇四年再度贏得大選，在一場「文官現代化」演講中，他強調全球化、科技、世界貿易、移民、大眾傳播和文化交流的交互影響，促使世界更為快速變遷，政府的管理和企業管理革命高度相關。因此，政府的文官應更專業化，更需從非公務界引進專才擔任政府的高級職位，而文官亦可以其專業知能在民間企業任職，政府和民間人員在「離職公務員任職民間企業規則」規範下相互流動，以加速轉換文官體質，使在全球化的時代，成為有能力服務人民的政府（柯三吉，2008：7）。整體而言，布萊爾新工黨政府的文官制度改革，是在既有的基礎架構上重構「西敏寺模式」（Westminster Model），積極展開對前保守黨政府之管理主義的革新，除了仍然強調績效、課責之外，也致力於資訊的自由和政府的開放，並注入公民主義精神以提昇文官核心行政能力（Richards, 2007; Burnham & Pyper, 2008: 158-188）。

現任首相布朗（Gordon Brown）在二〇〇七年八月就任後，提出「顧客服務卓越標準」（Customer Service Excellence Standard），要求政府官員更有效、更卓越、更公平地提供以顧客為焦點（customer-focus）的服務，以符民眾的需求。這個政策和前首相梅傑所提出的「公民憲章」如出一轍，對於文官體系的彈性用人制度亦未改變。目前，除任職核心部會（department）人員外，有近八成英國文官隸屬於各類執行機關（agency），加上國營事業、非部會公共機構（Non-departmental Public Bodies, NDPBs）等具有公共服務性質的單位，使英國行政體系呈現彈性與多元特色。綜觀整體文官制度改革的方向是將以往永業文官為主體的人力資源政策，逐漸由契約僱用制度取代。

表 1 英國文官與續階計畫人員人數統計

單位：人

year	1970	1976	1982	1990	1995	1999	2001	2004	2007
CS*	701,000	751,000	675,400	562,388	516,890	459,600	482,690	523,580	<b>539,000</b>
NS <sup>-</sup>	--	--	--	18,1000	345,342	356,080	367,090	381,260	--
NS/CS	--	--		<b>32%</b>	<b>67%</b>	<b>77%</b>	<b>76%</b>	<b>73%</b>	--

Note: \* = number of civil servants    - = number of staff in the Next Steps lines

資料來源：UK Cabinet Office. (<http://www.civilservice.gov.uk/about/statistics/archive/index.asp>)

和各國的行政革新途徑一樣，英國政府亦先進行人力精簡工作。英國文官的數目在一九七六年達到最高峰，人數高達 751,000 人，其後開始減少，人數的谷底出現在一九九九年，已降到 459,600 人，23 年間文官人數減少的比率高達 38.8%。<sup>2</sup>（表 1）然而，從一九八八年開始實施的執行機關制度，讓英國文官體系真正有了全新的樣貌。<sup>3</sup> 執行機關設立的背景是透過成立具有良好市場機制的執行單位，協助政府遂行特定的行政與服務功能。它不享有獨立的法律地位，但仍屬於各個部會轄下的行政組織，將各部會的政策執行和服務傳送機關透過架構文件，和各部會訂定營運契約，負責執行各該所隸屬部會授權之工作，政務由各執行機關之執行長（Chief Executive）統籌並直接向部長負責（UK Cabinet Office, 2006: 2）。換言之，執行機關的組織結構半獨立（semi-detached）於母部會，但共享資源，共同完成特定任務（劉坤億，2003：110；James, 2004: 5-6）。如表 1 所示，執行機關制度推行十年之後（一九九九年），英國文官人數的 77% 都移入 107 個執行機關或依續階原則（Next Steps lines）運作之單位中管理運用。至今這個比例仍穩定維持在七成以上。<sup>4</sup> 意即目前英國政府計畫執行與公共服務提供，幾乎來自於各類執行機關內服務的公務員和為數龐大的契約雇用人力，他們儼然成為英國公務人力的主要結構。

執行機關制度改變英國政府傳統組織，堪稱英國行政革新中以契約進用人力理念的最佳實踐，它將原來屬於階層制的公務機關轉變為提供服務、具獨立性質的準公司或「準市場」（quasi-markets）型態。此一變革，是「政府機關」採行「民營化」、「企業化」與「效能化」之實例。（許南雄，1998）秉持「讓管理者管理」的精神，每一執行機關的執行長在人事和預算上被賦予相當程度的權力，可自行制定不同的薪酬與職級結構。換言之，各機關可依照組織目標或任務需求來決定臨時

<sup>2</sup> 詳見歷年 Civil Service Statistics, Cabinet Office, UK.

<sup>3</sup> 柴契爾首相接受「續階報告」（又稱伊伯斯報告，Ibbs Report）的建議，一九八八年開始持續設立「政署」（agency）組織，該方案之核心策略有二：（一）要求各部會將政策制定與政策執行兩項功能分開來，核心部會只負責策略控制和政策制定，其餘的交由政署來執行；（二）將原為公務機關的單位，改為由契約聘任的執行長（chief executive）負責日常政署的領導與運作，並賦予該機關人事、財政上的獨立運作權。

<sup>4</sup> 一九八八年的續階報告中，曾預測十年內將有四分之三的文官會轉任到政署機關服務，這項預測基本上已經應驗（彭錦鵬，2000：97-98；Pollitt & Bouckaert, 2000: 273）。

或短期人員的比例，執行機關進用的人員，雖不一定等同常任文官，其任用的程序上卻幾乎與一般文官相同。對於任職執行機關人員在任用、甄選、俸給、升遷、考績及退撫等規定上，大體上適用英國《文官管理法典》（*Civil Service Management Code*），中央並未特別另立一套法令來加以規範，僅由內閣府（Cabinet Office）頒布《執行機關：給政府部會的指引手冊》（*Executive Agencies: A Guide for Departments*），針對相關問題做原則上的指示，在管理上則非常具有彈性（朱愛群等，2003：38；席代麟，2007：40）。

但是英國執行機關所擁有的獨立性亦受到相當的限制，其獨立運作的裁量空間並不如近年發展出來的「非部會公共機構」（NDPBs）。除了部會、執行機關之外，越來越多且更具彈性的「非部會公共機構」也扮演了英國政府行政的角色。它們雖不是政府部門，也不是部會的下屬單位，NDPBs 和所屬部會間之關係僅「一臂之遙」（arm's length），即每個 NDPBs 在不同程度上均受到相關政府部門的操控。<sup>5</sup> 至二〇〇七年三月為止，共有 827 個非部會公共機構受英國政府資助，其中 203 個屬於行政性質的（Executive NDPBs），有 96,456 人受雇於該類行政性質的 NDPBs，總支出超過 370 億英鎊。這些 NDPBs 並不是公家機構，其員工亦不屬於政府文官，但卻分擔了很多過去屬於政府的工作。

如前述，從柴契爾夫人到現任的布朗首相，無論是保守黨政府，抑或是工黨政

<sup>5</sup> NDPB 大體上分為四類：一、行政性質的非部會公共組織（Executive NDPBs），如環境執行機構、國家博物館和美術館；二、顧問性質的非部會公共組織（Advisory NDPBs），公共生活標準委員會等；三、司法仲裁性質的非部會公共組織（Tribunal NDPBs），如就業仲裁機構等；四、監獄、移民等事務的獨立監督委員會（Independent Monitoring Boards）（UK Cabinet Office, 2006: Chapter 2）。

<sup>6</sup> 具有行政性質的非部會公共組織的主要特徵為（一）由主管部會所設置，以代表政府來履行行政、商業、執行或管制等功能；也就是說，它們是透過國會法律、皇家特許狀、在皇家特權委託之下或依據公司法之立法和慈善事業法而設置的法人團體；（二）其員工為這些法人團體自己所雇用，並配有自己的預算；它們不是皇室所屬的組織機構（Crown bodies），故不具有政府組織機構的地位（Crown status）。（三）這些法人團體董事會成員透過部長任命、官員代表部長來任命、首相或女皇在相關部長的建議下來任命。換言之，部長有權解散這些法人團體（若有必要時需獲國會的核准）。（四）在正常情況下，任何一個新的 Executive NDPBs 均需透過立法過程來設置，以獲取政府持續性的經費資助，而這有時也是為了賦予這些法人團體特定權力與義務所需之條件（UK Cabinet Office, 2006: Chapter 2, pp. 4-5）。

府，針對文官制度改革大體上是堅持其彈性化和契約化的路徑發展。這點基本上符合本研究先前所揭示之命題：決策者對英國文官制度改革路徑的選擇，受歷史脈絡的影響很深。因此，英國目前文官制度的彈性化策略，可以說是建立在過去制度的基礎之上的。如同布萊爾「現代化政府」白皮書中所言：政府有一個現代化的使命，就是要讓國家在新世紀中重生。……我們生活在一個快速變遷的世界，面對當前的種種問題和挑戰，政府必須提出議程，展現出行動來面對它們（UK Cabinet Office, 1999: 4 & 12）。契約性的公務人力安排，是白皮書中「現代化」與讓國家「重生」的最主要策略，如同制度論者的主張，人們會決定一種方式、形成一套新的制度安排，來解決當前的問題。路徑依賴的形成，具有一個深層的原因，即是制度安排後的既得利益格局，一旦方向決定，便會繼續向前，並產生一種自我強化力量。

因此，我們很難把英國每一階段的文官改革視為是全然對外環境變遷的反應，其中很多都具有路徑依賴的形式存在。例如：柴契爾夫人的「續階計畫」，很大一部分承續一九六八年前工黨政府所提出的「富爾頓報告」（The Fulton Report）之精神；<sup>7</sup> 布萊爾在一九九七年上台後，立即宣稱要走「第三條路」（The Third Way），但事實上他並未全然排斥保守黨政府「師法企業」（business like）的文官制度主張，只是更傾向公私協力的夥伴關係，強調建立一個整合（joint-up）和現代化（modernisation）的新政府（Cunningham, 1999: 5）。這意味著新工黨政府的文官制度是一種結合市場、層級與政策網絡三者的集合體，既維持工黨左派的傳統，也同時引進企業人士擔任政府顧問。另一方面，公共服務人力的契約僱用制度，也在新工黨政府中逐漸奠定其穩固的基礎。然而，在其高舉現代化政府的大旗之下，布萊爾也同時重新修好與文官工會成員之間的關係，並強調和他們成為改進公共服務的最佳夥伴（Vandenabeele & Horton, 2005: 19）。另外，英國文官管理制度也因為時代的變遷而有所調整，但制度的內涵和精神仍然有其延續性。

---

<sup>7</sup> 「富爾頓報告」針對英國文官體制中諸多缺失，提出 158 項建議。要點包括：文官專業主義；成立文官部；強化文官之研究、管理及研究能力；落實課責管理；加強文官體系的開放性等（許南雄，2002：109-110）。

## 肆、行政人員之甄選、規範與管理

英國文官政策與管理由「文官長」或稱「文官大臣」（Civil Service Commissioners）負責，最重要的法規是一九九三年頒訂的《文官管理法典》（和一九九五年的《文官委員進用法典》（*Civil Service Commissioners' Recruitment Code*））。《文官委員進用法典》主要內容在規範進用考試公平和公開的競爭原則，以及考試方法。至於《文官管理法典》的主要內容在授權各部會和執行機構決定進用人員的程序作業，並可因應工作需求，自行設定年齡、知能、能力、專業成就、性向、潛能、健康和應變能力等進用資格。

### 一、甄選與進用

英國公務人員選任方式分為公開甄選與考試兩種。前者屬高級文官層級一通常為依「高階職位工作評估法」（*Job Evaluation of Senior Posts, JESP*）評定工作重要指數 7 以上或佔此職等以上之文官；後者包括行政實習官、執行官、行政官、行政助理等四級人員（考選部，2005b）。（但除少數高等文官外，目前文官的考選工作，可以由各單位（包括部會及執行機關）自行辦理，或委由人力資源外包公司及其它民間機關辦理（許南雄，2002）。

現職人員之進升或不同性質職務之轉任，多經由甄選，甄選除有年齡、任職年資及考績條件外，有時尚須具一定之學歷條件。對舉辦公開競爭考試難以羅致之高級專才或臨時性職務等，亦得以不公開方式延攬或「快速升遷發展方案」甄選任用，<sup>8</sup> 惟須先經由英王任命的「文官委員辦公室」（the Office of Civil Service Commissioners）許可，並在其指導下，由各機關自行辦理（郭昱瑩、蘇文信，2008：60）。基於公平原則，短期契約人員雖不需採行公開競爭方式甄選，但相對

<sup>8</sup> 英國文官「快速升遷發展方案」的考選，係每年九到十一月間接受申請。快速升遷有 4 種類，包括一般快速升遷（general fast stream）、統計學人快速升遷、經濟學人快速升遷，及政府通訊中心（government communication headquarters, GCHQ）快速升遷，另外則有秘密情報工作（secret intelligence service）快速升遷。而一般快速升遷類型佔六成人數。另外在職文官也另有推薦甄選加入快速升遷方案的機會，即文官任職之後，各部會各有不同篩選的辦法以推薦最有潛力者參加甄選（<http://www.faststream.gov.uk>）。



在轉任常任文官管道上受相當大的限制，除非特殊例外因素，如組織重整，才得經由機關內部評選之程序轉任為常任文官（朱愛群等，2003：39；席代麟，2007：40）。<sup>9</sup>

英國文官甄選之特色是文官委員會積極鼓勵部會盡量採用不同創新、有彈性的評量方法，以各種可能的工具，從各個面向去綜觀一個人的適任度，因此各部會很少只用單一的評量方法或工具作為遴選人才的標準，除了特殊的類別，幾無以學科為名之應試科目，如果採紙筆測驗也都只是著重在語文理解應用和數學推理能力之評量，而其中性向測驗與面談更被廣泛使用（考選部，2005a）。茲就英國文官的考選制度分成三大部分探討，即高等文官、快速升遷（Fast Stream）計畫人員，以及一般行政人員。

#### （一）高等文官的考選：

英國高級文官團的成員雖然有極大部分來自快速升遷人員，但其甄選方式則是以「職位」為競爭基礎，對所有文官公開或包括對外公開。當高級文官團職位出缺時，甄補工作係由文官委員辦公室負責，用人機關須先廣為公告職缺情形，說明職務任用型態、所需經驗與技能及待遇。繼之組成遴選小組，決定遴選標準與方法，最後產生決選名單。遴選方法大致上包括面談和採用評量中心法，並聘請專業心理師參與最後入選人員之面談等（蔡秀涓，2005：47-88）。

#### （二）快速升遷發展方案人員的考選：

為了儲訓高級文官人才，快速升遷人員的考試係每年九到十一月間接受申請。其中佔六成人數的「一般快速升遷」類型，又包括中央部會、科學與工程、歐洲快速升遷、外交、技術發展專家等五種選項，及非行政部門的國會行政人員。另外在職文官也另有推薦甄選加入快速升遷方案的機會，即文官任職之後，各部會各有不同篩選的辦法以推薦最有潛力者參加甄選。服務年資並非在職文官入選快速升遷計畫與否的考量重點，也有僅服務一年就被選入快速升遷計畫者。<sup>10</sup>

參加快速升遷方案的考生並不限制其畢業科系，只要成績達到一定標準即可。

<sup>9</sup> 主要規定見 UK Cabinet Office, *Civil Service Management Code*. 1.1. Recruitment.

<sup>10</sup> 詳見快速升遷網頁 <http://www.faststream.gov.uk>。

由於近年考生人數大幅增加，評量中心案量不堪負荷，二〇〇四年起初次採用線上申請與線上考試的方法進行篩選工作。<sup>11</sup> 快速升遷人員進入政府後即在部會中受到每十二個月到十八個月即換職位的快速歷練。大部分在部內歷練，但也可能跨部借調，或到歐洲、私人企業服務一段時間。通常在三到四年內，快速升遷人員即可升到僅次於高級文官團的階級。<sup>12</sup> 優秀的快速升遷人員在短短十年之內就可以升到僅有三千多人的高級文官團中擔任英國的高級文官。

### （三）一般行政人員的考選

不論是部會或執行機關的一般行政人員，並非由中央統一規定甄選方式，而是由各部會機關在職位出缺時各自進行甄補作業。最常見的情況是，出缺職位會在地方性、地區性及全國性平面媒體、專業期刊、職業介紹所、求職中心及出缺職位資料庫刊登廣告。用人機關通常較偏好申請表，而不是採用履歷表來進行審查工作。審查通過的長名單（long listed，意指超過三至五人的名單）人員可能會被請去參加為期一天的評量考試，考試內容包括筆試、口試及為了測出分析、數理、人際關係及決策技能的測驗項目。儘管考試方式不盡相同，但這些考試都必須秉持公平、公開的競爭原則。<sup>13</sup>

## 二、文官管理

英國文官管理制度可分「高等文官」與「一般行政人員」兩部份加以敘述：

### （一）高等文官

在文官體系中，由職位最高的約 3,300 個職位（約佔文官總數的 0.7%）組成「高等文官團」（Senior Civil Service），其中包括一般的行政主任／經理及高級專業人員。<sup>14</sup>

<sup>11</sup> 申請程序包括制式的自我評量、線上申請以及第一階段的線上資格測驗（qualifying test）。接著是在考試中心進行有人監考並使用電腦考試的認知測驗。通過此一認知測驗的考生才能參加在評量中心舉行的評量測驗。評量主考官在評量過程中並無考生的背景學歷資料，而完全以工作測驗來決定分數與排名，以確保考選過程的效度與客觀性。

<sup>12</sup> 詳見 <http://www.faststream.gov.uk>。

<sup>13</sup> 詳見 <http://www.careers.civilservice.gov.uk>。

<sup>14</sup> 自一九九六年四月起，高等文官（改稱為 Senior Civil Service Group, SCS）定義為：「被

1. 甄補：中央機關高等文官出缺，須公開延攬，傳統以「內升制」甄補，現則兼採「外補制」（一九九六年起常次出缺亦採若干聘任），高等文官之甄補由「高等文官遴選委員會」（Senior Appointments Selection Committee, SASC）主持，該委員會由「文官長」擔任主席，文官（考選）委員、財政部常次等十餘人為委員，助次以上例由文官長呈報首相，但最後由各部部長任命。任命之前各新任人員須與各部會簽約或辦理銓敘升任手續。
2. 聘約：不多於 5% 至 10% 的高等文官或專門人員，是以固定期限合約方式聘用的。在下列三種情形下必須簽訂契約：1. 初次被任命為高等文官時；2. 升職或加薪後已到達高等文官標準時；3. 首次成為「高等文官遴選委員會」成員時。
3. 職位標準與任命程序：第一等（1A）和第二等之任用及升遷，由文官長之推薦，再由首相承認決定。但文官長應接受高等文官遴選委員會之建議。以公開競爭之方式，自民間任命第五等以上之職務時，需取得文官（考選）委員會之認可。四等以下職員之任命及升遷，由各部會依升遷之原則自行決定即可。
4. 薪酬：與所有其他類別的文官不同，高等公務員的薪酬是根據一套單獨統一的薪酬結構發放的。其中常務次長（Permanent Secretaries）的薪資由「常務次長薪酬委員會」決定；其他高級文官的薪資則由內閣辦公室制定，其薪酬係反應該官員在單位中的「工作比重」來評級，通常分為三個主要俸級（pay band）。每個薪酬級別的給付額之上下限由政府參酌「資深文官薪資評估機構」（Senior Salaries Review Body, SSRB）的意見每年做調整。至於高級文官的津貼發放則由單位依其貢獻與價值決定，但仍須經由上述程序報請中央政府核准。整體而言，所有在中央政府任職的公務員薪酬，包含高等文官及常次，已經脫離固定薪酬級別，而是與績效表現掛鉤的。
5. 職等：除常次外，中央並未訂定高等文官職等分類標準，係由各部會或執行機關依照內閣府所定架構下自行規劃。
6. 績效評估：所有高等文官工作績效之衡量，由各部會或執行機關依照內閣府所

---

首相歸類為高級文官之成員」，其層級即常次（一等）以下至副司處長（五等）計約 3,300 餘名。原則上依一至五等（常次、助次、司處長、執行長、副司處長）方式任用或聘任，各部會高等文官之任免遷調須經「文官委員」與「內閣事務部」同意。

定架構下自行辦理。

7. 退休、延任：高等文官退休年齡一般為六十歲，申請退休人員必須在三個月前以書面提出。但單位主管與執行長則可視健康、效率和是否符合公共利益等條件，經文官長之同意後，彈性延長服務年限。
8. 調動：全職高等文官可被要求調任英國任何高等文官職務，包括派遣海外任職。任職單位亦有權延長其調任之期限。

## (二) 一般行政人員

高等文官團以外之一般行政人員的管理，就《文官管理法典》條文及內容要點如表 2 所示：

表 2 英國《文官管理法典》(Civil Service Management Code) 相關內容

項目	基本原則
甄補	公平、公開(競爭原則(1.1.11)、公務員轉任權利(1.1.13))
工作安排	改兼任或其他形式工作之安排(1.2.1)、試用期決定(1.3.1)
聘約	開始工作後兩個月內應收到書面雇用契約(1.4.1)
退休金、傷殘方案	雇主應提供新任員工充分之相關方案訊息，供其選擇加入(1.4.3)
機會平等政策	禁止因年齡、性別、種族、地域、位階等條件予以歧視(2.1.1)
健康與安全	法律明定雇主對所屬之工作環境之健康與安全(3.1.1)
行為規範	人員行為受相關部會首長管理(4.1.2)、必須誠實、無私履行職責(4.1.3)
等級評定	單位有權自行決定其所屬之職等(級)。(6.1.1)(資深公務員除外)
考績評定	單位有權評定其所屬之績效表現和個人潛力。(6.2.1)(必須有助於薪資給付與退場機制之運作)
晉升與轉任	單位有權決定其人員之晉升和垂直轉任。(6.4.1)、依能力、績效晉升轉任原則，並將辦法明載於員工手冊中。(6.4.2)
薪資與津貼	單位有權決定其人員之薪餉，但須考量價值、財政狀況、彈性和績效與報酬相關性等原則。(退休金除外)(7.1.1)
工時、假期與出勤	單位有權決定其工時、假期與出勤率等相關規定。(9.1.1)

項目	基本原則
員工調遣	單位有權決定其人員之調動、派遣，包含海外之輪調義務。(10.1.1)
離退職	單位通常會在辭退員工前，給予一段時間之事先通知，除非該職務有任期契約。(11.1.1)
司法協助	除非其它規定，各單位可針對因公涉入訴訟之員工，給予費用或其它扶助。(12.2.1)
其它	「快速升遷發展計畫」人員相關規定(1.5)；資深公務人員（JESP 分數 7 以上人員）之規定。(5)

資料來源：作者整理自 UK Cabinet Office, Civil Service Management Code.

1. 甄補：各單位依據《文官委員進用法典》，在公平、公開的基礎上甄補最適用的公共服務與外交人員。部會與執行機關有權決定甄補職員的方式與程序，文官委員會仍鼓勵其採取各種創新、彈性、具實驗性的選拔方式。但過程中，由常務次長與執行首長負責把關。所謂公開競爭原則與甄選標準應同時適用現任文官，以及外界人士，不可單獨舉辦封閉式的現任人員考試。若部會或單位內部參加應徵之大員，如與單位整體利益和目標有衝突時，部會或機關可以拒絕任用。
2. 工作安排：除特殊情形，部會與執行機關有權決定自己員工可用兼職或其他可行方式工作。臨時人員之進用，必須是短期內真正的需要，但時間以一年為限，必要時可延長到 24 個月。部會及執行機關有權要求新進人員有試用期，但時間不得超過二年。
3. 聘約：所有新進受雇者，包括新進文官，應於工作後二個月內收到書面契約內容。所有契約內容必須符合一九九六年「僱用權利法案」規範。部會與執行機關有權決定曾經服務公職人員之再任命與復職（對象僅限於歐盟機構回任、軍中退役與國會議員候選人等人員）。
4. 退休、傷殘：雇主會提供新進人員各種退休方案之充分訊息，供其選擇加入。所有新進人員應於工作後兩個月內取得退休方案說明手冊。
5. 行為規範：人員行為受相關部會首長管理，必須誠實、無私履行職責。部會與機構應定義並公佈各單位服務行為規範標準，並要求所屬遵行，以避免影響公

務判斷與廉潔。該行為規範的項目應包含：個人利益與公共職責的可能衝突狀況；可否接受禮物餽贈、款待與受益於第三人；共同持有的相關財產、投資或股份；保密與官方資訊的揭露；參與政治活動之規範；和舉發不法行為的程序與管道。

6. 職等評定：單位有權自行決定其機構人員之數量、職級和職等（資深公務員除外）。而上述決定必需與政府政策與經費預算相符合。
7. 考績評定：單位有權評定其所屬之績效表現和個人潛力。各單位績效評估制度必須能夠辨別表現的滿意程度，以助於薪資給付與退場機制之運作。針對工作表現不佳或能力不足人員，單位應以適當程序處理，當事人可請工會或同事出席聽證，如表現不佳原因與健康因素有關，可按規定申請提前退休，若狀況未改善，可以將其解職。
8. 晉升與轉任：單位（部長與執行長）有權決定其人員之晉升和垂直轉任。但定期契約聘任人員之晉升與轉任，必須符合《文官委員進用法典》之規定（公平、公開、適任）。
9. 薪俸與津貼：有別於公務員固定薪酬級別制度，一九九五年起實施薪俸分權化與彈性化政策，全面授權各部會及執行機關自訂俸表。單位有權決定其人員之薪俸制度，但須考量單位需求、政府整體政策與財政狀況、個人績效與報酬掛鉤等原則。並應向內閣府報備。該新制度於實施後三年必須做一評估，隨後每三年重新評估成效。全面廢除按年自動增薪作法，改以各種與績效表現掛鉤的制度。單位可以實物獎勵員工之表現，但須以合理與不引發爭議為原則。單位可依規定辦理員工預支薪水、自動減薪與租用公家房舍等。
10. 工時、假期與出勤：單位有權決定其工時、假期與出勤率等相關規定。（包含生育、因公傷病等相關規定）各單位有權制定償還或補貼員工因公之支出，如：差旅費、搬遷費、賦稅與保險補助。
11. 調動派遣：單位有權決定其人員之調動、派遣，以及派遣之時間，包含海外之輪調義務，且應將相關規定與義務告知新進人員，並詳列於書面契約中。單位有權決定所屬人員在部會與執行機構之間的轉任，但必須確認此符合單位與員工之利益、人員之適才適所，以及是否與《文官委員進用法典》之規定衝突。政府鼓勵公務機關與民間機構之間的人才交流、借調。各部門對人員之調遣

(或裁員)，須依據「效率與調任支援方案」(Efficiency & Relocation Support Programme, ERSP)所制定之原則辦理。<sup>15</sup> 內閣府應隨時公告其它公務單位職缺現狀。

12. 離、退職：在實務上，單位通常會在員工離、退職前（因年齡、效率、紀律試用屆滿、或傷病等因素），給予一段時間之事先通知，除非該職務為明定任期之契約。該通知之時間長短視服務年資而有不同。如為強迫性終止僱用契約，其通知其為六個月（契約期限不滿六個月，則以剩餘時間為通知期）。強迫性離職人員，年齡超過六十歲，服務年資在十年以內，給予十二個月事先通知；年資十年到二十五年間，通知期九個月。但有不超過六十五歲為原則。單位通知人員離職時，應充分告知其有向文官申訴委員會申訴之權利。

### 三、非部會行政組織—「公共機構」

英國 NDPBs 人事制度詳則列在《公共機構：給政府部會的指引手冊》(Public Bodies: A Guide for Departments)的第五章。該手冊指出英國公共機構中，只要是負責執行、管制或商業功能的法人團體，通常都有權雇用自己的職員，但這些職員不具有公務員身份。這些法人團體可建立自己的人事制度，這種人事自主權通常在其設置法規上有詳加說明。但主管部會也會鼓勵這些法人團體的人力資源管理實務，能夠符合對公務員要求的最起碼標準。以下就英國行政公共機構(Executive NDPBs)人事制度的相關原則簡要說明(UK Cabinet Office, 2006: 2-10)：

- (一) 甄補：Executive NDPBs 甄補職員方式有二：1、由該法人團體招募自己的員工；2、從主管部會以借調方式，甄補具公務員身份的員工。當各個 Executive NDPBs 可依自己的人事制度來甄補員工時，其主管部會可建議該法人團體複製其主管部會的人事制度，或盡可能朝相似的制度來設計。如果當新設立的 Executive NDPBs 為了在短期過渡階段能很快獲得所需要的人力，可由主管部會來提供人力方面的支援，但這種作法是在例外的情況下才得以為之。

<sup>15</sup> 由內閣府頒布之「效率與調任支援方案」(Efficiency & Relocation Support Programme, ERSP)，其主要目的在與公務部門、機構或非部會公共機構共同合作，提高效率和人員配置效能，以減少強迫性裁員的機會。

- (二) 雇用條件：由於 Executive NDPBs 的大部分雇用條件須獲主管部會部長簽署才擁有法規效力，因此，任何雇用條件的變更也須獲得部長的同意。
- (三) 行為規範與守則：所有 Executive NDPBs 均須依據《公共組織團體：給政府部會的指引手冊》所附的「執行性質的非部會公共組織職員守則範本」(the Model Code for Staff of Executive Non-departmental Public Bodies) 來制訂其本身職員的行為守則規範。其行為規範的項目應包含：個人利益與公共職責的可能衝突狀況；可否接受禮物餽贈和款待；共同持有的相關財產或股份；官方資訊的揭露；政治活動；舉發不法行為的程序與管道。
- (四) 績效管理與評鑑：所有公共組織必須要有適當的績效管理與評鑑制度。主管部會必須決定每個法人團體主要的績效領域為何，以及在個別基礎上來進行評量。目前有許多績效管理方案可供參考，但主管部會的績效管理制度可作為第一優先的考量。
- (五) 薪酬：所有 Executive NDPBs 的薪資制度設計與薪資調整政策，須參考英國財政部每年所發佈的《公務員薪酬支付與調整指南》(Civil Service Pay Remit Guidance)，有些法人團體在設置法規上甚至規定須獲得財政部之核准，特別是對執行長的薪資進行調整時，需要獲得財政部第一政務次長之核准。當有些法人團體的退休金制度參加「主要公務員退休金方案」時，由於其薪資政策會影響未來的退休金狀況，因此須獲得內閣府公務人員年金處的核准。
- (六) 退休金：基本上，每個法人團體都可將其退休金制度以契約外包的方式，參加不同的退休金方案。例如：參加私人保險公司所推出的退休基金方案，或是加入「主要公務員退休金方案」。但如果有些法人團體的財務經費絕大部分是仰賴政府公共經費之補助，則主管部會將對其退休金制度保留較大的控制權，以確保這類法人團體的退休金制度能符合公務員的退休金政策。

#### 四、小結

以上三小節分別探討現行英國公共服務人員（含高等文官、一般行政人員及公共機構人員）之甄選、規範與管理。基本上，可以看得出制度所呈現的變與常。

首先，在考選方面，目前英國公共服務所仰賴的契約聘僱人員，各單位可以自



行決定員額及進用方式；彈性的甄選方式，改善傳統文官專才不足的狀況。快速升遷方案，亦改變過去以年資為導向的文官制度，透過此管道，大約十年之內就可以升為高級文官團成員，讓各單位可以羅致和培養更多適合和具有競爭力的人員。但英國文官制度仍保留約三千多名的高級文官，以維持文官系統的穩定性；所有公共服務人員的考選，仍嚴格要求傳統的公平和公開性，使不致於濫用制度；而為了維持文官體系的衡平，契約人員轉任文官仍有許多限制。制度論者認為行為者之所要求制度變遷，目的是為了降低交易成本與風險。制度興革與行動者之間的關係，其實是循環互賴，並相互影響，以維持其既有的利益。這點從個案中可以獲得驗證。

其次，在公共服務人員的管理上，一般文官和契約聘用人員大體上均適用或比照《文官管理法典》的相關規定。但依現行辦法，不管在甄選、考績、薪酬和契約內容，均具有很大的彈性。和以往最大的差別是公務員的薪酬，包含高等文官及常次，從過去的固定薪酬制改為目前與績效表現掛鉤的制度。但在彈性的同時，公務人員的退休福利與安全保障上，均不亞於過去的文官制度。即使是服務於各「公共機構」的人員，雖然不具有文官身份，但主管部會也會鼓勵這些法人團體的管理和福利，能夠符合對公務員要求的最起碼標準。另外，針對公共服務人員的倫理規範和行為準則，也延續著十九世紀《諾斯考特—崔佛利恩報告》以來的基本價值。<sup>16</sup>

## 伍、成效、問題與影響

整體而言，英國文官制度改革自一九八〇年代以來，已經確立以私部門人力資源管理方式的原則。在此潮流下，其文官制度呈現了以下趨勢：（一）文官體系人員的精簡；（二）文官體系管理由中央集權朝向部會分權；（三）文官終身雇用制度漸由定期契約取代；（四）文官來源多元，朝向職位公開、開放競爭；（五）薪資制度朝向彈性與績效管理；（六）文官考選朝向部會分權（OECD, 2004）。

<sup>16</sup> 除《文官管理法典》第四章之條文及內容外，也規定公務人員必須謹守一九九五年諾倫委員會報告（the Nolan-Report）所揭示的公職人員生活標準—「公職生活的七大準則」（The Seven Principles of Public Life），即：無私、清廉、客觀性、課責性、開放性、誠實及領導性（Nolan Committee, 1995）；see also（[http://www.rottenCouncil.co.uk/nolan\\_report.htm](http://www.rottenCouncil.co.uk/nolan_report.htm)）。

在學術與實證研究上，對英國文官制度改革的總體評價較為正面，但對於行政執行機構之公共服務功能則有正反兩面的看法。

在總體評價上，首先是英國內閣部部長（Cabinet Secretary）Sir Andrew Turnbull 在二〇〇五年六月總結其過去五年文官改革的諸多成果，其中與文官制度較為直接關聯的包括（UK Cabinet Office, 2005）：

- （一）落實策略途徑：已有九個部建立五年期的策略方案。
- （二）強化公民素質：強化高級文官訓練，招募外才。
- （三）更為專業化：在人力資源、資訊科技及財政方面均引用世界級專家改進公部門服務。
- （四）改進管制法規：降低行動成本，使管制檢查及執法合理化。
- （五）聯合性政府（joined-up government）：整合法院服務之人員、組織及建設等以聯合改進司法及審判體系。

另外，世界銀行二〇〇五年的「政府治理能力調查報告」對英國政府的治理能力給予極高評價，其中就六項治理指標，包括政府效能、合法統治、民意與課責、政治穩定、管制品質及評估，都相當肯定英國政府的表現（Kaufman *et al*, 2005）。顯見英國文官制度在過去二十多年的改革，頗具成效，且已成為各國學習、模仿的對象。

針對契約彈性用人制度，或更具體地說，對英國公共服務「執行機關化」的探討可分二方面來看：

第一，執行機關制度對文官制度的衝擊面探討（Theakston, 1995; Winstone, 2003; Richard & Smith, 2004）。公共服務執行機關化後，以往統一的公務系統從此變得分散，公務人員的單位認同漸漸取代對服務本身的認同，這以往只會發生在地方及較基層人員，但現在連倫敦的中央層級人員也有這個現象。執行機關制度開放更多的契約公務人力，漸漸縮減高級文官職缺，導致越來越多的公務員開始對他們生涯做規劃，不論是離職或轉任的情形越來越頻繁。另外，因為公務人員受到單位部長恩庇的機會越來越少，也導致公務人員和部長之間的關係有了轉變（Vandenabeele & Horton, 2005: 16）。

但這些改變是一個漸進的過程，如同堆砌磚塊一樣（the process of layering），為一種循序漸進的轉變過程。Theakston（1995）以掌控廣大資訊及電信事業的執行

機關 FMI 為例，發現財政部在起初對該單位主管仍擁有絕對的影響能力，雖然營利是該公司首要目標，但還不至於立即挑戰政府權力機制和違背現存的公務倫理。但續階計畫的執行，更進一步挑戰傳統的公共服務特質（public service ethos），英國財政部開始漸漸失去主導能力，最後，自己反而也變成被改革的一部分。

第二、執行機關制度執行面上的探討。肯定者認為英國執行機關以契約進用約聘人員代辦公共服務，是提供一個快速且便利的方式解決人力短缺問題，同時可減少人員甄選和試用的支出。然而，這個模式也可能為管理者和受雇者帶來一些潛在的難題（Kim & Kirkpatrick, 2008: 334）。例如，Hoque Kim 與 Ian Kirkpatrick（2008: 331）曾主持一項針對英國執行機關運作及其公共服務提供之大型研究，研究對象分屬倫敦區、北英格蘭地區（非都會區）及其它大都會區之三組衛生與社工服務團隊，研究過程也對執行機構基層工作者、機構管理者和前管理者進行 35 次訪談，研究期間為二〇〇四年三月至二〇〇六年三月。研究主要目的有二：第一，何以會有越來越多的行政執行機關投入公共服務？第二，這個改變對公共管理和服務提供的影響為何？調查發現：

- （一）英國政府在公共行政、衛生和教育部門所雇用的定期契約臨時人員，從一九八四年到二〇〇五年間增加了 82%，其中國家健康保險（NHS）約聘人員 5 年成長 3 倍（1997-98~2002-03），社工人員亦是類似情況。
- （二）由於勞力市場緊縮，政策面和供需面導致近年來短期契約人員薪資待遇提高，專職文官反而傾向轉任契約人員。
- （三）目前許多契約聘用人員已充任中階管理要職，改變過去只有永業專職人員才能擔任核心專業的角色。

對此，Kim 與 Kirkpatrick（2008）認為任用契約人力從事公共服務利弊參半。在有利方面，可以維持公共服務傳送的基本水準，並可能提供一套有效率的甄選和試用機制；代價則是，這些人可能缺乏單位組織的特定勝任能力、經常及無預警的人員變動、凝聚力與認同感相對較低，以及有時候反而成為專職人員的工作負擔與壓力來源。因此，該研究結論建議：「當進用臨時契約人員成為不可避免的時候，增加更多的永業人員可能是較好的選項。」因為在此問題上，「成本代價高過於獲得之利益」（Kim & Kirkpatrick, 2008: 341）！

彭錦鵬（2000; 2005: 35-61）認為英國文官制度的改革層面已超越建立與維持

合理的人事制度而已，並更進一步追求行政成果、策略性的管理和更堅強的領導。朱愛群等人（2003：38-39）在研究各國以契約進用公務人力制度時認為：英國各機關首長依彈性原則自行進用短期契約人力，對於政治生態與行政文化迥然不同的我國而言，相當值得借鏡。而且英國嚴格限制契約任期的規定，亦可避免「臨時人員永業化」的現象。席代麟（2007：40）則也認為英國人事制度的新人力資源彈性管理，確實帶來效率、增加顧客回應性與有效淘汰機關冗員，但也不可避免地會帶給員工的不安全感。

許多學者從公共服務品質的角度上看，例如 Boxall 與 Purcell 認為機關中之臨時契約人員較少致力於「專業角色」，並且契約進用公務人力模式將傷害公部門雇用制度之穩定性，也與公共服務之內涵背道而馳（Boxall & Purcell, 2003）。Ward 等人（2001: 15-16）認為契約公務人力制度導致機關人事不穩定，影響服務品質；而且契約人力對未來不安定感較高，也較少對組織投入和認同。Coyle-Shapiro 與 Kessler 兩人（2002: 77-101）也發現由臨時人員擔任與民眾接觸的第一線服務人員，品質堪慮，最終將造成公部門技能的空洞化。

Purcell 等人（2004: 718）從制度對組織的衝擊上看，發現該制度實施後，永業人員熱衷於轉任較高薪的執行機關人員，將導致文官服務熱忱、自我存在的價值降低，而公共服務人員流動性高，將損害機構核心職能，耗損人力資源與社會資產。Rubery（2005）研究指出，機關內之約聘人員和永業人員之間因同工不同酬與不平衡感，可能導致衝突。Douglas（2003）則從成本的角度考量，發現任用契約人力後，單位薪資成本會因之增加，一些間接成本將隨執行機關的執行工作而陸續出現。

綜合而言，多數研究研究認為英國文官制度改革，尤其是以短期契約人員從事公共服務的趨勢不至於改變，但仍有許多疑慮。質疑者呼籲要增加公共服務人員雇用之穩定性，才能確保服務的持續與品質；同時，也認為太依賴這類約聘雇人員，對長期公共服務的提供具有負面衝擊，最終將傷害公務單位之固有能力和特質。茲將相關評估意見整理如表 3。

表 3 對英國進用臨時契約人員從事公共服務之評估

研究者	評估意見或結論
<b>彭錦鵬</b>	(一) 使英國文官體系重視績效表現的文化漸漸確立。 (二) 英國文官體系跳脫傳統的職等和薪資結構，逐步轉化成績效薪俸制度，並以核心職能、專業能力角度改變傳統的甄選制度。 (三) 英國文官制度的改革層面已不再只是建立與維持合理的人事制度而已，而是更進一步追求行政成果、策略性的管理和更堅強的領導。
<b>朱愛群等人</b>	(一) 英國嚴格限制契約任期的規定，可避免「臨時人員永業化」的現象。 (二) 英國短期契約人力在進用上，可由機關首長依彈性原則自行進用，對於政治生態與行政文化迥然不同的我國而言，相當值得借鏡。
<b>席代麟</b>	英國人事制度的新人力資源彈性管理，確實帶來效率、增加顧客回應性與淘汰冗員，不過這也不可避免地會帶給員工不安全感。
<b>UK Cabinet Office</b>	(一) 落實策略途徑。 (二) 強化公民素質。 (三) 更為專業化之服務。 (四) 改進管制法規、降低行動成本。 (五) 政府之整合性增加。
<b>Kim 與 Kirkpatrick</b>	(一) 任用契約人力從事公共服務利弊參半。 (二) 效益：維持服務傳送的基本水準；提供一套有效率的甄選和試用機制； (三) 代價：這些人可能缺乏勝任能力；經常及無預警的人員變動；凝聚力與認同感相對較低；反而成為專職人員的工作負擔與壓力來源。 建議：「當進用臨時契約人員成為不可避免的時候，增加更多的永業人員可能是較好的選項。」因為「成本代價高於獲得之利益」。

研究者	評估意見或結論
<b>Boxall 與 Purcell</b>	(一) 臨時契約人員較少致力於「專業角色」。 (二) 此模式將傷害公部門雇用制度之穩定性； (三) 此模式與公共服務之內涵背道而馳。
<b>A. Douglas</b>	(一) 任用契約人力單位薪資成本會因之增加； (二) 一些間接成本將隨執行機關的執行工作而出現。
<b>Coyle-Shapiro 與 Kessler</b>	(一) 由臨時人員擔任與民眾接觸的第一線服務人員，品質堪慮。 (二) 將造成公部門技能的空洞化。
<b>Ward 等人</b>	(一) 人事不穩定，影響服務品質。 (二) 契約人力對未來不安定感較高，較少對組織的認同和投入。
<b>Purcell 等人</b>	(一) 永業人員熱衷於轉任較高薪的執行機關人員，導致服務熱忱、自我存在的價值降低。 (二) 流動性高，損害機構核心職能，耗損人力資源與社會資產。
<b>J. Rubery</b>	約聘人員和永業人員之間因同工不同酬與不平衡感，可能導致衝突。

資料來源：作者自行整理

當然，針對短期契約任用制度的負面效應，亦有人提出許多解決方案，端賴為政者如何選擇因應。例如：Douglas (2003: 5) 認為要減少過度依賴短期契約人力，應增加長期契約內容之吸引力，以甄聘足夠之永業人員。否則，公共服務終將演變成「不安定的團隊，充斥著臨時雇員，搭配了一、兩位專職員工，由一個坐困愁城的主管領導著！」Mallon 與 Duberley (2000: 43) 則建議應給予短期約聘人員「特別關注」，從嚴挑慎選、增加訓練、溝通、回饋和整合等方面著手，「用時間換取認同」，幫助約聘僱人員增加績效與向心力。另外，針對短期契約人員專業投入不足問題，Pearce (1993: 1082-96) 認為可以「罰則」方式規範；Coyle-Shapiro 與 Kessler (2002) 建議以「額外付薪」(extra pay) 或「假期」方式解決。然而，行政機關常受制於法規、預算等框架諸多限制，這些作為的效果總是有限，尤其是

地方行政機構。

綜上所述，可以獲得以下結論：第一、英國文官制度變革乃建基於舊有制度和基礎之上，改革只是過去制度的一種補充。在一九七九年保守黨執政後，英國文官制度面臨許多挑戰和轉化，例如：執行機關化的衝擊；公共服務的管理主義化和市場化影響；更開放和透明的公共服務，以及對政治和政黨的忠誠等（Vandenabeele & Horton, 2005: 16-17）。布萊爾政府的「現代化政府」，承續保守黨政府強調的新公共管理精神，和公私部門之間的夥伴關係，但也注意到公共服務過分偏重市場的弊病，因此強調走「第三條路」（The Third Way），尋求一個更加整合的政府（jointed-up government）。但所謂整合性的政府也意味著一種新舊之間的妥協，民意的壓力和大眾媒體的鼓吹，成為這個改變的最大動能（momentum）。第二、決策者對英國文官制度改革路徑的選擇，受歷史脈絡的制約和影響甚深。布萊爾政府的文官制度改革，強調民主、服務、道德的價值，即是以政治取向修正過去保守黨政府的市場取向（范祥偉，2006：125）。他的現代化政府重新強調公務倫理與價值的重要性，換言之，英國傳統的文官制度遂成為一個「自變項」，也會倒過來影響組織、團體或個人的行為。在公務官署逐漸變成政策執行機關、外來政治顧問漸漸取代高級文官角色的同時，傳統文官服務的價值仍然是這些變遷的核心基礎。

## 柒、結論

綜合上述對英國文官制度改革的探討，尤其是契約化、彈性化公務人力制度之分析，因資源和時間限制，仍無法深入探索全貌，但亦可得到以下結論：

### 一、就制度和法規面而言：

- （一）英國各部會自行決定進用定期任用、短期進用等契約性人員，並適用《文官管理法典》（CSMC）。
- （二）執行機構之人事管理，仍適用《文官管理法典》，但「非部會公共組織」（NDPBs）之人事管理，則另定於《公共組織機構：給政府部會的指引手冊》（*Public Bodies: A Guide for Departments*）。
- （三）CSMC 適用於在執行機構內工作的公務員，由外界甄選的人員則另定人事管

理規則，NDPBs 的職員則不具有公務員身分。

## 二、就進用條件和薪資福利而言：

- (一) 執行機構和非部會公共組織（NDPBs）內的職員，除常任文官續任和轉任外，短期契約的人員越來越多。
- (二) 英國公務人員除高級文官外，其他文官中如屬競爭考試難以羅致之高級專才或臨時性職務，亦得以不公開方式或「快速升遷發展方案」甄選任用，但如屬短期任用或借調人員，最長不得逾五年。
- (三) 執行機構人員之薪資福利、晉升和退休等人事管理事項，均適用「文官管理法典」規定，而「行政型」NDPBs 人員之招募、雇用條件、績效管理和薪資退休等人事管理事項，則適用「公共組織機構：給政府部會的指引手冊」，制度相當健全。

除了制度面上的結論之外，本文亦發現英國歷次文官制度改革實為一種循序漸進的轉變過程。一九七九年保守黨執政後，英國文官制度受管理主義影響，朝向市場化發展，公共服務因此變得更開放、更透明。尤其是續階計畫實施後，由執行機關扮演公共服務的主力角色，讓英國文官制度面臨重大的挑戰。一九九七年新工黨政府上台後，推動「現代化政府」，承續保守黨新公共管理的精神，強調公私部門之間的夥伴關係，但也刻意修正前政府過於強調市場的弊病，尋求一個新舊妥協的整合型政府。本文從制度主義的角度分析，認為英國文官制度變革，是對過去制度的一種補充，實際上是在舊有制度和基礎之上進行的。換言之，當前彈性化的英國文官制度，具有創新的成分，但也同時延續過去的傳統服務價值。

英國文官制度改革最重要的契約性公共服務人力制度實施至今，歷經四位首相，已超過二十年之久。多數研究認為英國文官制度改革，尤其是以短期契約人員從事公共服務的趨勢不至於改變，但仍有許多疑慮。主要有：公共服務執行機關化後，造成公務系統分散，公務人員的認同改變，越來越多的公務員離職或轉任，公務人員和部會之間關係的轉變等。這些都將傷害公務單位之長期與固有能力和特質。若從精簡、效率和彈性的功能上看，上述改革已頗具成效，許多國家政府也把英國彈性化、契約化公共服務人力制度視為提昇政府效率和效能的主要制度參考，但其它政府，包括我國欲推動類似制度時仍普遍存在著許多疑慮。其中主要問



題有：是否會動搖長久以來重視之功績用人價值？是否會導致用人浮濫，人事成本不減反增？是否會造成「臨時人員永業化」現象？契約性人力是否會因保障較少，而績效表現較差？契約性人力與永業性人員之間是否會有利益衝突，形成管理難題？

若根據英國的實施結果來分析，上述問題的答案是正負參半的。其中，「契約性公務人力制度是否會動搖長久以來重視之功績用人價值？」和「契約性人力與永業性人員之間是否會有利益衝突，形成管理難題？」兩問題上，其答案是肯定的。以英國為例，彈性化的公共服務人力制度，已經造成文官制度和公共服務人力結構性的改變。再者，「是否會造成臨時人員永業化現象？」之疑慮，則似乎可以用訂定契約期限方式加以避免，如英國短期進用或借調公務人員，最長不得逾五年的限制。至於「是否會導致用人浮濫，人事成本不減反增？」和「契約性人力績效表現較差？」兩個問題的答案，則會視制度設計和不同的管理方式而異。

在對英國公共服務契約性人力運用施行經驗的分析後，筆者認為：制度移植的成敗關鍵在於是否具有相應的憲政模式、政府體制和配套措施諸多影響變數，並非每一個案都能實施以不成文憲法為主體的英國政府模式，若現行英國契約性公共服務人力制度在屬於大陸法系的我國實施，甚至有可能衍生出是否違憲的爭議。比較適當的作法是尊重歷史，集思廣益，尋求完整配套措施，才是正確途徑。

## 參考文獻

- 朱愛群、劉嘉發、楊文振、呂秋慧、洪哲男等（2003）。**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專題研究成果報告。
- 考選部（2005a）。**各國公務人員考試制度比較研究**。台北：考選部。
- 考選部（2005b）。**WTO、瑞士、英國考選機關及組織參訪報告**。台北：考選部。
- 林水波、陳志瑋（2000）。彈性化政府的設計與評估。**人文及社會科學集刊**，第12卷第2期，頁237-280。
- 柯三吉（2008）。我國國家公務員選用制度變革之策略性議題：美英日三國改革經驗與啓示。**考銓季刊**，第54期，頁1-13。
- 范祥偉（2004）。**英國文官制度改革之研究（1979-2003）**。國立政治大學公共行

- 政學系博士學位論文，未出版，台北。
- 范祥偉（2006）。英國文官制度改革與考選制度發展（1979~2004）。**國家菁英季刊**，第2卷第1期，頁119-139。
- 席代麟（2007）。**政府契約性用人制度之研究（期末報告）**。台北：行政院人事行政局。
- 張世杰（2006）。**OECD 主要會員國行政法人制度：英國、法國、紐西蘭、荷蘭、美國、瑞典**。行政院人事行政局 95 年度各國人事制度資料委託蒐集編譯報告。台北：行政院人事行政局。
- 許南雄（1998）。各國中央機關「組織與員額」精減之比較。97年8月20日取自**國策研究院**，網址：<http://www.inpr.org.tw/publish/abstract.htm>。
- 許南雄（2002）。**各國人事制度**。台北：商鼎文化。
- 郭昱瑩、蘇文信（2008）。全球化下考試制度研析：兼論美、英、日、韓經驗。**考銓季刊**，第54期，頁54-65。
- 彭錦鵬（2000）。英國政署之組織設計與運作成效。**歐美研究**，第30卷第3期，頁89-141。
- 彭錦鵬（2003）。英國公部門薪俸制度改革的經驗與檢討。**政治科學論叢**，第18期，頁71-100。
- 彭錦鵬（2005）。從英美等國文官制度發展探討我國文官制度改進方向。**國家菁英季刊**，第1卷第3期，頁35-61。
- 劉坤億（2001）。**英國政府治理模式變革之研究**。國立政治大學公共行政學系博士學位論文，未出版，台北。
- 劉坤億（2003）。英國柴契爾政府改革背景與理念的探索。**行政暨政策學報**，第36期，頁81-118。
- 蔡秀涓（2002）。政府部門人力資本理論與應用。**東吳政治學報**，第14期，頁135-166。
- 蔡秀涓（2005）。英、美、加高級文官之考選與晉用制度。載於彭錦鵬，**高級文官考選與晉用制度之研究**（頁47-88）。台北：考試院研究發展委員會。
- 蘇偉業（2007）。管理主義下的政府機關人力彈性化：台灣與香港政府機關契約人力制度之比較分析。**公共行政學報**，第23期，頁29-66。

- Boxall, P., & J. Purcell (2003). *Strategy and Human Resource Management*. London: Palgrave.
- Burnham, J., & R. Pyper (2008). *Britain's Modernised Civil Service*. London: Palgrave Macmillan.
- Cabinet Office (1999). *Modernising Government*. London: HRM Stationery Office.
- Citizen's Charter (1991). Cm 1599. London: HMSO.
- Coyle-Shapiro, J., & I. Kessler (2002). Contingent and Non Contingent Working in the Local Government: Contrasting Psychological Contracts. *Public Administration*, 80(1): 77-101.
- Cunningham, J. (1999). Introduction by the Minister. In UK Cabinet Office, *Modernising Government*. (p. 5). London: TSO.
- Douglas, A. (2003). *Is Anybody Out There? Recruitment and Retention in Social Care in London*. London: Community Care.
- Hall, P. A., & R. C. R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Horton, S. (1996). The Civil Service. In D. Farnham, & S. Horton. *Managing the New Public Services*. Basingstoke: Macmillan.
- James, O. (2004). *The Executive Agency Revolution in Whitehall*. London: Palgrave Macmillan.
- Kaufman, D., A. Kraay, & M. Mastruzzi (2005). Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 (Volume 1 of 2). *Policy Research Working Paper*, No. WPS3630. World Bank.
- Kim, H., & I. Kirkpatrick (2008). Making the Core Contingent: Professional Agency Work and Its Consequences in the UK Social Services. *Public Administration*, 86(2): 331-344.
- Mahoney, J., & D. Rueschemeyer (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mallon, M., & J. Duberley (2000). Managers and Professionals in the Contingent Workforce. *Human Resource Management Journal*, 10(1): 33-47.
- March, J. G., & J. P. Olsen (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political life. *American Political Science Review*, 77: 281-297.
- Nolan Committee (1995). *Standards in Public Life: First Report of the Committee on*

- Standards in Public Life*. London: HMSO.
- North, D. C. (1990). *Institutions: Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD Human Resources Management Working Party (2004). *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. Paris: OECD.
- Pearce, J. L. (1993). Towards an Organizational Behaviour of Contract Labourers. *Administrative Science Quarterly*, 36(5): 1082-96.
- Peters, B. G. (2000). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Continuum.
- Pierson, P. (2000a). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Pierson, P. (2000b). The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. *Governance*, 13(4): 475-499.
- Pilkington, C. (1999). *The Civil Service in Britain Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Pollitt, C., & G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Purcell, J., K. Purcell, & S. Tailby (2004). Temporary Work Agencies: Here Today, Gone Tomorrow? *British Journal of Industrial Relations*, 42(4): 705-25.
- Richards, D. (2007). *New Labour and the Civil Service: Reconstituting the Westminster Model*. London: Palgrave Macmillan.
- Richards, D., & M. J. Smith (2004). The Hybrid State: Labour's Response to the Challenge of Government. In S. Ludlam, & M. J. Smith (Eds.), *Governing as New Labour: Policy and Politics under Blair* (pp. 106-125). Basingstoke: Palgrave.
- Rubery, J. (2005). Labour Markets and Flexibility. In S. Acroyd, R. Batt, P. Thompson, & P. S. Tolbert (Eds.), *The Oxford Handbook of Work and Organization* (pp. 31-51). Oxford: Oxford University Press.
- Steinmo, S., & K. Thelen (1995). Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics* (pp. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Theakston, K. (1995). *The Civil Service since 1945*. Oxford: Blackwell.

- Thelen, K. (2003). How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. In J. Mahoney, & D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp. 208-240). Cambridge: Cambridge University Press.
- UK Cabinet Office (1999). *Modernising Government*. London: TSO.
- UK Cabinet Office (2005). *Delivery and Values: One Year On*.
- UK Cabinet Office (2006). *Public Bodies: A Guide for Departments*.
- UK Cabinet Office. *Civil Service Management Code*.
- Vandenabeele, W., & S. Horton (2005). *The Evolution of the British Public Service Ethos: A Historical Institutional Approach in Explaining Change*. Paper presented at Joint EGPA-ASPA Conference: Ethics and Integrity of Governance - The First Transatlantic Dialogue, Leuven, Belgium.
- Ward, K., D. Grimshaw, J. Rubery, & H. Beynon (2001). Dilemmas in the Management of Temporary Work Agency Staff. *Human Resource Management Journal*, 11(4): 3-21.
- Winstone, R. (2003). *Research Paper 03/49: Wither the Civil Service?* London: House of Common Library.

# The Flexible Strategies of the UK Public Service Reforms: A Historical Institutional Approach Analysis

Rong-Yang Huang<sup>\*</sup>

## Abstract

UK civil service system which was established by the Northcote-Trevelyan Report in 1854 has dramatically changed since the reforms in the past two decades. Since the Next Steps programme and agency model have become core strategies of civil service reform from 1988 onward, the drift in civil service towards more flexible forms of private sector human resource management has been widely noted. This paper uses institutionalist framework to explore the UK civil service reforms since 1979, and argues that these changes were based on previous institutional arrangements and historical processes. Apart from members who work in core departments, nearly 80 per cent of UK civil servants are now employed in various agencies, state-run enterprises or the NDPBs. In recent times, using short-term contract employees for public services delivery has become more obvious in the public sector. Some argue that contract workers play an important role in filling vacancies, helping to maintain the levels of service delivery. In addition, their use offers a better chance for the UK to establish performance-oriented culture in public services. Others argue against this, however, saying they in-

---

\* Assistant professor, Department of Public Affairs Management, Kainan University.

crease both personnel and operational costs significantly. A further risk is that growing dependency on contract workers may be undermining the very functions of government offices and their competencies.

**Keywords:** UK civil service, public service employment, Next Steps, Agency model, new institutionalism

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 考試院擬定之「聘用人員人事條例」 草案對現行公務人員體制影響之研究

柯三吉\*

## 《摘要》

本文旨在探討考試院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制之影響。在理論上，本文引用彈性雇用關係架構，強調運用「任意關係」機制，可避免非常任公務人員運用「追擊權利」，造成「官僚混亂的問題」。惟本條例草案尚未經立法院審議通過，因此，在研究方法上，本文並非對執行問題和影響進行全面性調查研究，而係就各級政府指派出席人員在十場座談會中所提出對本條例草案之意見，並比較美國、英國、德國和日本等國相關法規規定，進行綜合分析。最後，本文對本條例草案提出以下政策性建議：（1）應堅持公平、公開之功績原則，相關條文仍應符合憲法和公務人員考試法之規定，（2）本條例草案所規範之國家與聘用人員之法律關係，宜界定為「私法契約關係」，（3）「機關」和「獨立機關」之聘用人員比例，仍以不超過預算員額數 5% 為原則，（4）各級地方政府應依聘用人員結構需求之類別、人口聚居數等因素，訂定不同進用比例，惟宜限制在 10% 至 20% 之間，（5）本

---

投稿日期：98年3月9日；接受刊登日期：98年4月7日。

\* 開南大學公共事務管理學系教授。



條例如立法通過，宜先由中央政府實施，再評估和修正後，方始全國全面實施。

[關鍵詞]：聘用人員人事條例、彈性雇用關係、功績制原則

## 壹、前言

爲落實民國九十一年九月十五日總統府政府改造委員會第六次委員會議，專業績效人事制度研究分組所提「政府人力運用彈性化計畫方案」，銓敘部爰規劃建構契約人力進用制度，整合現行聘用、派用、機要、聘任、約僱等五類人員之管理法規，研擬「聘用人員人事條例草案」（以下簡稱本條例草案）。本條例草案於九十四年七月二十八日經提考試院第十屆第 144 次會議討論通過後，九十四年八月十五日函請立法院審議。惟在立法院法制委員會所舉辦之公聽會中，部分與會人員認爲爲解決臨時人員進用問題，而創造一套「契約聘用人員」的新制，對於經由國家考試進用之常任公務人員來說，並不公平，甚有違憲之虞。況值首次政黨輪替之際，恐造成安插私人，並破壞正常陞遷管道等亂象，將嚴重打擊常任公務人員之士氣。

惟衡諸世界各主要國家，一九九〇年代以來，在全球「新公共管理革命」（New Public Management, NPM）的浪潮影響下，無論是「西敏寺模式」（the Westminster Model）、美國模式或日本模式，莫不皆致力於文官體制的改革，尤其是選用制度，期選拔具全球視野、高才能和高效能之文官，以因應全球化之挑戰。爲達此目標，這些先進國家，雖國情背景不同，然皆在維持公開公平的競爭過程，採取彈性用人制度，除放寬「旋轉門條款」的限制外，並放權給各主管機關自訂辦法自行選用適任或符合任務需求之人才，或擴大「中途採用」制度，以契約定期聘用方式，進用非公務界的專業人才，並採寬鬆而有效率的薪俸和升遷制度。德國（當時爲西德）更早在一九六一年起，就進用契約性公務人力。如表 1 所示，各先進國家對契約性人力運用的重視程度已達總平均數的 1.75。

表 1 各國政府部門對契約性人力重視與運用程度

彈性化措施	方式	比利時	芬蘭	法國	義大利	德國	西班牙	瑞典	荷蘭	英國	美國
契約	定期	2	2	2	2	1	1	3	3	2	3
	短期	1	2	1	1	1		3		2	1
	外包	1	2	2	1	2	1	3	3	3	2
	臨時性	1	2	1	2	1	1	3	2	2	1

說明：3 表示重要且廣泛使用。2 表示重要但並非廣泛使用。1 表示不常使用。

資料來源：Horton & Farnham (2000: 317)，引於施能傑、蔡秀涓 (2005: 2)。

準此，本條例草案之研擬，實符當前世界各主要國家文官管理制度之改革潮流，而能建立彈性並具活力之聘用制度。惟因第六屆立法委員任期內未能完成立法程序，各界意見亦有分歧。有的論者認為，可以藉此立法建構我國常任、政務及契約用人之三元人事管理體系，俾因應當前政府用人之需要，並維持政府人力結構平衡性。有的論者認為，政府部門的公共服務，在內容和職務上，有相當部份近似民間組織或企業，如能採契約聘用制度，當可追求更好的經營績效。然有的論者認為，目前聘任、派用、機要人員都準用公務人員相關制度，將來若將之歸類為契約性人力，在制度運作上是否會有困難，有無必要將五類人員歸併一起，實有爭議。而有的論者則疑慮，是否因此立法而動搖我國傳統功績用人之文官體制，而導致「恩庇主義」與「偏好主義」的興起？有的論者亦認為，在同一機關內存有二元等級齊觀的人事制度，又因首長或副首長常年為聘用人員，可能引發對組織文化和行政行為衝突，實不可不慮。有的論者更認為，這五類聘用人員皆定位為公法上的契約關係是否「妥適」？

基於上述研究背景、主旨和問題，本文係九十七年度考試院委託研究案之研究發現（柯三吉等，2008），旨在探討本條例草案對我國公務人力體系運用和管理等面向之影響，研究內容為：

- 一、本條例草案各主要條文內容之合理性和妥適性。
- 二、本條例草案立法實施，對我國傳統功績用人之文官體制和管理層面之影響。
- 三、本條例草案將五類人員都歸類為契約性人力，並皆定位為公法上的契約關係，是否妥適？

四、本條例草案的聘用人員未經「公務人員考試法」考試定其資格，是否有違憲之虞。

五、針對上述對本條例草案性質和內容之探討，提出政策性之建議。

針對上述研究內容，本研究乃採行下列研究方法：文獻分析法、比較研究法、腦力激盪法和專家座談法。而研究過程係首先從研究主題、問題與範圍之釐清開始；其次，透過國內外相關資料之文獻整理和座談會方式蒐集中央和地方政府指派之出席人員對本條例草案之意見後，進行綜合分析，座談會分別於九十七年七月二十一、二十二、二十三日在考試院（六場）、七月三十一日（二場）在台中市政府和八月一日（二場）在高雄市政府舉行。最後提出研究結論與政策建議。

## 貳、政府改造與彈性雇用之理論分析

### 一、政府改造與策略性人力資源管理

無論是「西敏寺模式」（the Westminster Model）或美國模式，甚至日本模式，新公共管理革命的主軸就是政府改造，而政府改造的策略議題就是文官制度改革，然也是阻力最大的政府改造議程。

在這些國家文官制度改革過程中，美國 Bill Clinton 總統的「國家績效評鑑」（National Performance Review, NPR）和 George W. Bush 總統的「總統管理議程」（The President's Management Agenda, PMA）皆以人力資源管理為理論基礎。前者企圖「創造一個具有彈性和責任性的雇用制度」（Create a flexible and responsive hiring system），後者從人力資本（human capital）理論，引進管理彈性的概念（the concept of managerial flexibility），作為核心價值，希望建立一套符合二十一世紀需求的現代化文官制度（Civil Service Modernization）。在大西洋的另一端，英國 Margaret Thatcher 首相則更早於一九八八年提出「續階計畫」（The Next Steps）的策略管理（the strategic management of the civil service）途徑，設置各部會的「執行機構」（agencies），再造英國文官管理制度：透過定期契約和績效薪資，使「執行機構」內之管理功能充分自由（function with significant day-to-day freedom）。至於日本的文官制度改革應是最為緩慢，但亦於二〇〇八年的「國家公務員制度改革

基本法」中，推動結構性的改革：多樣性人才進用和彈性化人事管理，特別注重依據職務特性、能力與實際業績，以及與之相對應的應有待遇等的績效管理，完全改變傳統「年功序列制」的保守精神。

換言之，美英日三國在當代政府改造浪潮中，雖各自基於不同的環境系絡進行文官改革，然皆殊途同歸，走向「策略性人力資源管理」和「彈性用人」的概念和制度，皆已在改變傳統的功績原則。

## 二、策略性人力資源管理與彈性雇用

所謂策略性人力資源管理（Strategic Human Resources Management, SHRM）是指人力資源管理的目的性解決（the purposeful resolution），俾促進政府部門的能力，以有效並公平地達成機關的任務。SHRM 運用策略思考（strategic thinking），整合機關兼人力資源管理的環境系絡和機關目標，塑造公務人力承諾公共服務價值（public service values）的願景。進言之，SHRM 應平衡員工權利（employee rights）和合法過程（due process），使彈性管理者（the flexibility managers），適時回應公共服務傳送的需求。蓋誠如美國公共行政學院（the National Academy of Public Administration），在二〇〇二年所指稱公共部門已處於快速變遷的環境（Condrey, 2005: 1）：

第一、工作和工作場所的性質正因科技變化而劇烈變遷，員工應具足夠的能力去發展和接近大量資訊，和需要比以往更快速的溝通。第二、員工的期望以反應對工作和生涯的不同態度。第三、工作人力的型態正在變遷，強調運用全職永業人力，臨時和定期雇用人力及契約人力的組合，以因應公私部門間的競爭。

準此，彈性雇用（flexibility employment）乃成為 Klingner 和 Lynn（2005: 37）所稱之「緊急典範」（the emergent paradigm）。然就歷史發展趨勢而言，彈性雇用的概念架構應源起於一九七七年 Jimmy Carter 總統在競選時所抨擊美國聯邦政府為「華盛頓外來人」（Washington outsider）之「反對政府」（against the government）競選口號，Carter 在當選後，隨即於一九七八年制定「公務員改革法」（Civil Service Reform Act），進行公務員制度「缺乏管理彈性」（lack of

management flexibility) 的改革 (Denhardt & Denhardt, 2006: 298)。一九八一年 Ronald Reagan 總統更提出「問題在政府」的政策主張，強調「反政府價值」(antigovernment values)，促使政府管理的典範轉移，逐漸依賴市場力量 (increasing reliance on market-based forces) 之政策工具，造成聯邦政府應「以更少成本做更多事」(do more with less) 的兩大壓力：第一、政府應透過績效預算、目標管理、方案評估和管理資訊系統等管理工具「作更多事」，更負責任。第二、政府應透過減少支出、減稅、減少赤字、使用者付費和其他法制途徑等政策工具來減少成本。這就是所謂的「民營化」典範，亦是一九八〇年代政府改造或行政改革的典範。

一九九〇年代以來，美國「國家績效評鑑」根據新公共管理哲學，進一步減少政府角色，增加個人和企業角色功能，強調改變組織結構、人力資源管理分權化、減少聯邦政府公務人力、強化文官自身責任和社會服務的社區責任等再造工具。一九九八年 Clinton 總統更將 NPR 轉為「政府再造的夥伴關係」(the National Partnership for Reinventing Government)，希望透過夥伴關係策略和資訊化政府，提供更好的顧客服務。這就是所謂的「夥伴典範」，亦是「超越公務員」(beyond civil service) 典範。

根據 Klingner 和 Lynn (2005: 43) 的論點，民營化和夥伴關係的反政府典範是基於人力資源管理的基本策略：運用選擇性組織進行服務傳送 (using alternative organizations to deliver public services) 和增加政府部門的彈性雇用關係 (increasing the flexibility of employment relationships for the public employees)。後者乃促使美國各級政府重新思考政府人事制度的特質，而引發激進的人事制度改革 (柯三吉等，2008: 70-81)。

### 三、彈性雇用關係的機制

所謂彈性雇用關係是指政府機關透過雇用契約 (employment contracts) 在具備「最低資格條件」(minimum staffing requirements) 下，雇用全職臨時人員 (temporary, not tenure)、部份工時臨時人員 (part-time)、季節雇用人員 (seasonal employment) 和定期任用人員 (term appointment) 等類公務人力，惟這些人員與政府的雇用關係只是「任意關係」(at-will)，並無工作權的保障，換言

之，如發生「個性衝突」、「任務改變」或「預算不足」的情況，即可隨時解雇。在福利待遇上，這些人員往往低於常任公務員，亦無法定申訴規定或團體協約的保障。然各該機關可因特殊需要，亦可以高於常任人員之薪資福利，透過雙方契約，聘用高級管理和技術人員，這些專技人員的資格條件亦可高於常任人員。由於這些彈性人力皆非常任，當可節省人力成本，亦可避免常任人員被免職後，運用「追擊權利」（bumping rights）造成官僚混亂（bureaucratic chaos）的問題，這就是彈性僱用關係的精義所在（Klingner and Lynn, 2005: 45）。

Gow 和 Simard（1999: 7-9）更具體指出彈性僱用關係可有如下優點：

- （一）由於預算危機，雇用臨時人力除節省經費外，亦可增加生產力。再者，政府往往在一段期間內為完成特定工作或額外工作量，在常任人力顯然不足情況下，雇用臨時人力乃成為必然的選擇。
- （二）在很多國家，增加臨時人力雇用當可減少失業率，有時還可作為訓練年輕勞工和特定區域勞工的機會，更由於常任人力成本過高，臨時人力的雇用乃成為實用之道。
- （三）對各國政府的政府主管而言，臨時人力的雇用可避免繁瑣公開而競爭的用人程序和解雇常任人員的補償成本，預算程序亦較寬鬆。
- （四）臨時雇用管道也可能被認為要減低公務員工會的影響，因高流動率和契約再續約的考慮，可使政府的主管管理更為有效。
- （五）如果晉用程序可以免除，而契約亦可續約，對於政府主管來說，大可晉用符合其政治關係（political affiliation）之臨時雇用人員，以便有效管理。
- （六）彈性用人具有強烈的象徵意義（a strong symbolic appeal），蓋運用民營部門的用人方式，是可獲得改革誠意的支持。

無可諱言的，這些優點在「脫離官僚體系」的改革浪潮中，必然有其被各國政府採行的正當性。然從 Klingner 和 Lynn（2005: 46）的觀點，以下論點仍值作為建構「彈性僱用關係」的前提思考：

- （一）傳統公共 HRM 的價值受到影響，蓋這些臨時人力的權利因「任意關係」，可能難以脫離「政治中立」，尤其是「政治性」的定期雇用人員。因而引發內部各及管理階層模仿效應，競向政務主管表現政治或個人的忠誠度，功績制精神必然受到腐蝕。

- (二) 社會公平 (social equity) 難以維持，蓋過去少數民族和女性在政府內部，已受到比私部門更公平的待遇，然因臨時雇用機制的推動，在缺乏法律規範下，這些弱勢族群的權益更會受到歧視。
- (三) 臨時雇用機制弱化政府部門的「內在知識基礎」的建立 (rather than building an internal knowledge base)，蓋既可透過契約購買專業 (to buy expertise)，政府部門乃成為「外部夥伴」(external partners) 的人質，而不願進行「內部知識」(in-house knowledge) 的投資以發展內部常任人員的能力。
- (四) 臨時雇用人員既為輔助常任人員，而且一起工作 (working side by side)，但因缺乏補償利益 (without the benefit of compensation)，就難以進行適當監督和控制。

綜之，由上述的理論分析來看，彈性雇用關係對政府部門公務人力運用之效率和效能仍呈現正負影響未定的情況，但世界各主要國家亦難以抗拒此一「緊急典範」的發展趨勢。美國政府課責總署 (U.S. Government Accountability Office, GAO) (2003) 更從人力資本觀點主張，要擴大臨時雇用人員的運用，來協助聯邦政府各機關的運作。誠如 Ingraham (2005: 531) 所言：

公共組織的更大彈性和自由裁量已創造出對不同才能、技能和能力的  
需求。然而這些才能和技能在供給上面臨短缺情況，政府必須和民間部門  
競爭取得稀有專家 (scarce expertise)，政府必須有所規劃去獲得這些才  
能之士，因此成功的規劃成為重要的課題。

## 參、聘用人員人事條例草案之主要內容分析<sup>1</sup>

一、本條例草案第二條規定聘用人員的定義、類別及其與國家之關係：

- (一) 明定聘用人員係指各級政府機關及公立學校（不含公營事業機構、交通事業機構）於公務預算人事費項下或附屬單位預算之非營業特種基金用人費

<sup>1</sup> 有關「聘用人員人事條例」草案條文內容，請上銓敘部網站 ([http://www.mocs.gov.tw/law/main\\_law\\_e.aspx](http://www.mocs.gov.tw/law/main_law_e.aspx)) 查閱。本節在柯三吉等 (2008) 之考試院委託研究報告中，係由元智大學社會暨政策科學學系劉宜君副教授撰寫。

用（不含服務費用、材料及用品費等科目）項下，以契約定期聘用之人員。

- (二) 將聘用人員依其工作性質分為研究性、專業性及技術性三類；其辦理工作項目及範圍，於施行細則定之。（至於聘用等級及資格，請逕參閱本條例草案第七至十五條全文）
- (三) 機關聘用人員雖為契約方式進用人員，其亦為各機關執行職務，無論其職務性質是否涉及公權力之行使，自聘用之日起，與國家之間發生公法上契約關係，明定聘用人員不適用勞動基準法之規定。

## 二、員額比例

本條例草案第三條規定聘用人員的員額比例之主要內容包括：

- (一) 聘用人員之人數比例，以不超過機關職員（含聘用人員）預算員額數百分之十五為原則。
- (二) 總統府、國家安全會議、各主管院（指行政院、立法院、司法院、考試院及監察院）、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會及其所屬機關聘用人員總人數，不得超過各該機關及其所屬機關職員預算員額數百分之十五。
- (三) 為尊重地方自治精神及地方機關權限，考量現行聘用人員實務作業情形，有關地方機關聘用人員比例百分之十五得由直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會依權責自行控管，不需要經由行政院統籌控管。並基於事權統一的考慮，鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）民代表會雖非縣（市）政府之所屬機關，其聘用人員比例納入縣（市）政府統籌控管。

## 三、聘用人員兼任主管範圍之界定

本條例草案第四條規定，聘用人員不得擔任各機關組織法規定有職稱及官等、職等（級別）之職務，但得兼任機關首長、副首長或主管職務之情形如下：

- (一) 聘用人員除擔任機要職務者外，若其任職學術研究、科技、社會教育、文化及臨時機關，得兼任機關首長、副首長或主管職務；
- (二) 駐外機關的聘用人員，得兼任機關副首長或主管職務；
- (三) 訓練機關的聘用人員，得兼任機關主管職務。



四、關於聘用人員之甄選、初聘程序、續聘程序等規定為：

- (一) 本條例草案第十八條規定聘用的甄選程序，主要內容包括：
  - 1. 除機要職務者外，各主管機關應組織審查委員會公開甄選。
  - 2. 中央主管機關因業務需要，得授權所屬機關組織審查委員會公開甄選。
- (二) 本條例草案第二十一條規定初聘與續聘聘期，主要內容包括：
  - 1. 聘用人員初聘的聘期，最長為一年。
  - 2. 於年度中聘用者，得聘用至年終。
  - 3. 初聘期滿考核合格者，得予續聘。
  - 4. 續聘的聘期，每次最長為二年。

五、關於聘用人員薪給之原則，本條例草案第二十七條規定聘用人員薪給原則之主要內容包括：

- (一) 聘用人員之薪給，採單一薪給，按月計算。
- (二) 聘用人員各類別及各等級之薪級、薪點範圍，依聘用人員薪級表之規定。聘用人員薪級表，由考試院會同行政院加以規定。
- (三) 聘用人員薪級表之薪點折合率，分通案及專案基準，由行政院規定。

六、關於年終考核之結果、獎懲及各等第人數比例限制，本條例草案第三十四條規定主要內容如下：

- (一) 聘用人員之年終考核結果分優、甲、乙、丙四等。
- (二) 優、甲、乙、丙四等各等第之獎懲，依下列規定：優等：晉薪一級，並給與二個月薪給之一次獎金；已達各等級最高薪級者，不予晉級，仍給與二個月薪給之一次獎金。甲等：晉薪一級，並給與一個月薪給之一次獎金；已達各等級最高薪級者，不予晉級，仍給與一個月薪給之一次獎金。乙等：支原薪級。丙等：解聘或不續聘。
- (三) 各機關聘用人員之年終考核，其考列優等人數，以各該機關受考人數總額百分之五為限；考列甲等人數，以各該機關受考人數總額百分之四十為限。

七、聘用人員參加保險之相關規定：本條例草案第三十八條規定，聘用人員應參加公教人員保險。且每月保險薪給應以所支薪點對照公務人員支相同俸點之保險俸給為準。但對於條例施行前已參加勞工保險之聘用人員，依本條例草案聘用

且年資接續者，得選擇繼續參加勞工保險；一經選定，不得變更。

#### 八、聘用人員退職之相關規定

- (一) 本條例草案第三十九條規定，聘用人員設退撫基金個人專戶，並規定基金之主管機關為銓敘部，由公務人員退休撫卹基金監理委員會辦理監督。
- (二) 基金共同撥繳費用，應按聘用人員月支通案薪點折合率之基準計算每月薪給之百分之十二提存儲金；其中百分之五十由聘用機關自聘用人員薪給中扣繳，作為自提儲金，另百分之五十由機關提撥，作為公提儲金。

#### 九、本條例草案第四十三條規定，請領退職金年齡之內容為：

- (一) 年滿六十歲，任職年資滿十五年以上者，得請領月退職金。
- (二) 任職年資未滿十五年者，應請領一次退職金。
- (三) 聘用人員年滿六十五歲者，應予退職，不得延長服務。

十、關於退職撫卹基金之其他規定：為落實基金個人專戶之可攜式，並促進公、私部門人才交流，銓敘部規劃建立聘用人員退職撫卹基金得與勞工退休基金之個人專戶相互移撥，於本條例草案第四十四條第一項規定，聘用人員退職撫卹金個人專戶之本金及累積收益得於轉為私部門之勞工時，申請移撥至勞工退休基金，俟依勞工退休金條例規定辦理退休時請領之。

## 肆、美英日德等國非常任性公務人力制度之比較分析

柯三吉等（2008：7-122）對於美英日德等國非常任性公務人力制度之比較分析，<sup>2</sup> 雖因篇幅、資源和時間限制無法深入獲取全貌，但亦可得以下結論，至於較為詳細內容請逕參考該考試院研究案。

### 一、就制度和法規面而言

#### （一）美國

1. 臨時雇用人員和定期任用人員由美國人事管理總署（Office of Personnel Man-

<sup>2</sup> 該研究報告中，英日德部份係分別由開南大學公共事務管理學系黃榮源助理教授，曹瑞泰副教授和張惠堂助理教授撰寫。

agement) 統一規定，並由聯邦政府各單位自訂管理規則，並無類似我國將五類人員另行立法規定，但性質上和我國五類人員或政務人員有些近似。

2. 實施激進公務員改革制度的州和聯邦機構則立法規定，如 Georgia 州訂定 Act 816 和國土安全部之國土安全法。這些機關人員雖屬公務員，惟多數功績制之保障已漸被消除。

## (二) 英國

1. 英國各部會自行決定進用定期任用、短期進用等契約性人員，並適用「文官管理法典」(Civil Service Management Code, CSMC)。
2. 執行機構或政署(Executive Agency)之人事管理，仍適用 CSMC，但「非部會公共組織」(Non-Departmental Public Bodies, NDPBs)之人事管理，則另定於「公共組織機構：給政府部會的指引手冊」(Public Bodies: A Guide for Departments)。CSMC 適用於在執行機構內工作的公務員，由外界甄選的人員則另定人事管理規則，NDPBs 的職員則不具有公務員身分。

## (三) 日本

臨時性任用、限定任期任用、兼職任用、特定任期職員、屆齡退休者再任用和國家與民間企業人事交流等人員，適用國家公務員法和人事院規則的相關規定。前四類人員雖非經Ⅰ、Ⅱ或Ⅲ種考試及格之國家公務員，但依據國家公務員法「雇用」，因此仍屬國家公務員。

## (四) 德國

德國之契約職員與職工係為私法雇用關係，由二〇〇五年二月之「公部門員工工作與薪資契約」來規範，並適用就業法，和由德國基本法規範之公務員不同，這些契約人力不屬於公務員。

## 二、就進用條件和薪資福利而言

### (一) 美國

1. 大多數雇用人員和定期任用人員皆須經過公開競爭考試，前者的雇用期間為不超過一至二年，而後者則為一至四年。

2. 臨時雇用人員雖享有休假、社會安全和失業保險，但不得享有其他常任文官的福利，定期任用人員則可享有和常任文官相同的福利，如歸為「一般職類」則可晉升至十二職等。
3. 實施激進公務員制度的 Georgia 州的公務員在一九九六年七月一日以後進入該州政府的公務員，皆歸類為非分類職位，沒有固定任期保障，而國土安全部則設定要求「自動離職」和「自動提早退休」的買斷權力（buyout authority），高級文官皆須經過每二年的「再認定」程序，決定是否可領取法定退休金，並採取績效評核待遇制度，依三類績效標準來決定是否晉俸。

## （二）英國

1. 執行機構和非部會公共組織（NDPBs）內的職員，除常任文官續任和轉任外，短期契約的人員越來越多。
2. 英國公務人員除高級文官外，其他文官中如屬競爭考試難以羅致之高級專才或臨時性職務，亦得以不公開方式或「快速陞遷」專案甄選任用，但如屬短期任用或借調人員，最長不得逾五年。
3. 執行機構人員之薪資福利、晉升和退休等人事管理事項，均適用「文官管理法典」規定，而「行政型」NDPBs 人員之招募、雇用條件、績效管理和薪資退休等人事管理事項，則適用「公共組織機構：給政府部會的指引手冊」，制度相當健全。

## （三）日本

1. 臨時性任用和限定任期任用人員皆就人選的資格、經歷和實務經驗等進行經歷評審，多數不必經過競爭考試，前者任期至多一年，而後者則為三年（專案計畫）或五年（科技業務）。
2. 一般職務的「特定任期職員」之進用，多數亦不必經過競爭考試，但須具備專業知識經驗或優秀見識者，任期期限不得超過五年。
3. 國家公務員中的兼任職員多數亦不須經過競爭考試，退休再任用者之任期，不得超過一年，國家與民間企業交流人員的派遣期限，最長不可超過三年。
4. 以上人員除了「國家與民間企業交流人員」外，約三分之一須經競爭考試，但不是 I、II 或 III 種國家考試。

5. 除「國家與民間企業交流人員」的待遇適用「勞動基準法」外，其他人員的待遇福利皆依人事院規則或「一般職任期制職員採用與待遇特例關係法」之規定。
6. 以上契約性人員可以擔任首長、副首長或各級主管。

#### (四) 德國

1. 德國聯邦契約人力薪資共分 15 個薪資職等，一至八職等分爲 6 個職階，九至十五職等則分爲 5 個階職，最低與最高薪資相差爲 3.6 倍。
2. 以上 15 個薪資職等皆可依 5 或 6 個職階陞遷，十職等（含）以上之聯邦契約人力可以擔任主管職務，然須簽訂主管職務契約，爲期至多 4 年，十至十二職等至多得延長兩次，但總期限不得超過 8 年，十三職等以上至多延長三次，但總期限不得超過 12 年。
3. 德國聯邦契約人力的任職時間以契約定之，年滿 65 歲必須退休，如屆滿 40 歲，且任職 15 年者非有重大理由，不得解雇。
4. 依協商契約，雇主可依工作績效發給最高薪資 8% 之績效獎金。

綜之，由以上比較分析，可知經過公開競爭考試，以功績制爲基礎的公務人力仍爲這些國家公務員制度之主力，惟非常任公務人力儼然成爲這些國家另一公務人力之主力。英國的 NDPBs 和德國的聯邦契約人力制度，法規完整而健全。但美國的激進公務員制度，可說使常任公務員已等同非常任人員，雖國情不同，而亦僅限一些州政府和聯邦的國家安全機關，但其發展趨勢值得注意。

#### 伍、綜合分析

就條文而言，「聘用人員人事條例」草案內容似只是我國人事制度之一環，然就立法精神和對公務員體系可能造成的衝擊以觀，實涉及現有所有公務員制度之相關法規，甚至影響和改變整個人事制度之運作。然本研究基於資源和時間上之限制，不可能對所有與本條例草案相關法規、制度和全體公務員之行爲改變進行實証調查分析。因此，本節將僅就國內針對本條例草案現有文獻研究、美英日德之有限資料和研究，以及在台北、台中和高雄等地所舉辦之十場座談會意見（包括學者專

家、各級政府機關指派之常任人員和五類人員），進行綜合分析。

## 一、本條例草案尚符合新公共管理革命之基本價值

新公共管理革命對世界各國的影響，雖因國情不同而有差異，但根據 Denhardt 和 Denhardt（2006: 403）的看法，NPM 的共同基本價值和議程就在創造一個具任務導向、分權化和誘因制度之彈性公共組織和更負責任的政府間網路，以達成結果導向治理的承諾。

基於這項 NPM 的基本價值，本研究檢視本條例草案總說明之立法精神：為加強政府績效管理，提升國家競爭力，爰規劃建立政府機關彈性用人制度，其適用範圍包括聘用人員聘用條例等五類人事法令，併予納入規範，以期整建一套彈性並具有活力之聘用人事制度。彈性用人制度之特點是無需透過考試，由機關根據學經歷等方式公開甄選，並建構完善之績效考核機制，以淘汰不適任之人員，充分保障聘用人員權益，進而提升政府機關之效能。由這項立法精神觀之，本條例草案尚符 NPM 之基本價值，就比較觀點而言，以上這些立法精神亦符合前述美英日德等國人事制度變革之基本理念。

再就利害關係人的意見來說，大多數與會人員皆肯定本條例草案可以增加機關的彈性用人，在聘用特殊或高技術人才更有彈性，民選機關首長，更可任用配合渠施政理念的人才。尤其本條例草案提升這些定期契約人員之待遇福利、陞遷和退休保障，對於五類人員希望轉任者，亦有相當正面的激勵效果。

## 二、本條例草案之法律性質

（一）本條例草案規範之聘用人員，其進用方式係採學經歷公開甄審，而非經由公務人員考試法考試定其資格，部份條文是有違憲之虞。

衡諸前述美英日德等主要國家，在公務人力進用上，競爭考試的方式在人事制度改革過程已受到挑戰，但功績制的基本原則：公平和公開競爭，仍為各該國人事制度改革所堅持。而今本條例雖仍維持由各主管機關組織審查委員會公開甄選（第十八條），但甄選資格卻不必經過「考試」，而係依應考人之學歷、經歷和專門著作或研究成果等列為甄選資格（第七條至第十四條），第十五條更規定：未具第七

條至第十四條所定資格，而具有下列情形之一者，得擔任聘用人員：一、卓越貢獻或重大成就，曾獲國際級或國家及重要獎項。二、不易羅致之特殊專長或技能，持有作品或證明文件。間有學者、立法委員和多數常任公務員等皆認為本條例草案破壞機會均等和競爭考試之功績制核心價值，並認為有違憲之虞。

本條例草案涉及違憲之虞者，乃指憲法第八十五條規定：「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。」本條憲法條文即為標準的文官功績制基本原則，考試之獨特價值乃為我國近數十年來，建立公平、公開競爭之文官體系所繫。惟公務人員考試法第八條規定：「公務人員考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式行之，除採筆試者外，其他應採兩種以上方式。」由此條文觀之，所謂考試應包括狹義的筆試及廣義之口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式。公務人員考試法第八條之立法意旨，顯然係期透過運用不同的彈性考試方式，充分達到選才、用才之目的。惟廣義考試方式實較主觀，為期更為客觀乃明定「除採筆試者外，其他應採二種以上方式」。

準諸以上憲法及公務人員考試法之規定，本條例草案第七條至第十條因規定「學歷經歷，並有專門著作或研究成果」二種方式，應無違憲之虞，然第十一條至第十四條因僅規定「學歷經歷」一種方式，恐有違憲之虞。至於第十二條第一項第三款雖係特為社會工作師轉任所定，但現有社會工作師皆具有擬聘職務性質相近之各種考試及格，殆無資格之疑義。縱係檢覈合格亦符合公務人員任用法第九條第一項第二款所定「依法銓敘合格」，而具公務人員之任用資格。

間有論者認為，「聘用人員人事條例」草案所訂聘用人員係公務機關基於業務需要，以契約定期進用之人員，並非「任用」為公務人員。新制聘用人事制度係透過立法方式制定，符合公務人員任用法第三十六條規定之法律保留原則，當無抵觸憲法第八十五條考試用人之政策。本研究認為任何行政法規之合憲性問題，都必須聲請大法官會議解釋方能定論。惟查公務人員任用法第三十六條於八十五年十一月十四日修正後，就未有任何變動，該法最近一次增訂和修正為九十七年一月十六日，這期間並未對第三十六條有任何修正。因此，合理的推斷是，八十五年修正公務人員任用法第三十六條的立法精神，並非為整合五類人員之管理法規，而企圖建構所謂我國政務、常任及契約用人之三元人事管理體系。基於此項看法，本研究仍

認為，聘用人員既界定為第三類公務人員，晉用方式當應符合憲法及公務人員考試法之規定，本草案第十一條至第十四條因僅規定「學歷經歷」一種方式，恐有違憲之虞。

再者，第十五條聘用人員之資格係參酌教育人員任用條例第十九條之規定，雖符合新公共管理革命改革人事制度之基本精神，惟「國際級或國家及重要獎項」、「不易羅致之特殊專長或技能」及「持有作品或證明文件」，仍無法滿足「二種以上」方式之形式要件，亦恐有違憲之虞。然在本研究看來，本條例第十一條至第十四條，立法之前，如考慮加列「口試或測驗或實地考試」即可符合二種以上方式，至於第十五條則考慮加列「口試」亦可符合二種以上方式。

(二) 本條例草案第二條將五類人員都歸類為契約人力，並皆定位為公法上的契約關係，實有爭論。

根據本條例草案第二條之立法說明第四項：

各機關聘用人員之屬性雖為契約方式進用人員，惟基本上均係為各機關執行職務，無論其職務性質是否涉及公權力之行使，渠等與國家之關係均具有公法上之契約關係，基於契約性職位制度之彈性用人規劃，與常任文官人事制度大不相同，為免聘用人員援引比照常務人員之人事管理制度，對於相對之權利義務應予不同規範，爰參酌政府改造委員會研究分組組織提案及法務部八十八年九月七日法八八律字第 034083 號函示，於第三項明確界定聘用人員與機關間所訂之契約，屬行政程序法第一百三十五條所稱之行政契約，自聘用之日起，與國家發生公法上契約關係。

所謂行政程序法第一百三十五條所稱之行政契約，係指設定、變更或消滅公法上法律關係之契約。至於公法上法律關係當指憲法、行政法、刑法、刑事訴訟法和貪污治罪條例等公法體系所規範之法律關係。惟二〇〇五年修訂之刑法第十條對於公務員之定義，係參考貪污治罪條例第二條後段和國家賠償法第四條第一項規定所修訂。而各級法院對於公務員違反前法所形成之判例，概皆以「行使公權力」為構成貪污罪之要件。準此，本條例草案第六條所定之研究性、專業性和技術性聘用人員，雖仍屬刑法第十條所規定之「依法令」、「具有法定職務權限」或「依法委託」從事公共事務之公務員，但是否一體適用「行使公權力」之前提，似有「比例



原則」之疑義。何況依據行政契約（公法契約）之理論，須以「契約標的」（契約內容）為判定之標準（林明鏘，2000：637-640），尙有待本條例施行細則草案進一步釐清。

舉例而言，某農業試驗所研究人員之所作為應與公立大學院校教師教學研究性質相同，何以後者並非公務員服務法第二十四條所稱之公務員（釋字第308號），蓋乃因教師並未行使公權力，而前者亦非行使公權力，卻需與國家發生公法上之契約關係？再者，「中央行政機關組織基準法」已對行政院及其所屬各級機關就其屬性分為「機關」、「獨立機關」、「附屬機關」和「附屬機構」（下詳），就立法精神而言，後兩者公務人員所行使之公權力已遠低於前兩者，殆無疑義。

再者，衡諸定期契約聘用人員之比較法例，除日本基於「終身雇用」精神予以身分保障，乃規定於國家公務員法和人事院規則外，英國除了行使狹義公權力之公務員外，「執行機構」和 NDPBs 皆另定管理規則，美國則由各機關自行訂定人事管理規則，而實施成效最為卓著之德國，則訂定「公部門員工工作與薪資協商契約」，形成另一契約性公務人力體系。上述本條例草案之立法理由中又謂：為免聘用人員援引比照常務人員之人事管理體系，對於相對之權利義務應予不同規範。同時，去（九十七）年一月一日修訂生效之勞保年金制度，更使五類人員現行之退職（休）制度得與銜接適用。對契約性人員之權益雖仍稍低於常任公務人員，但保障之程度，已遠高於現行五類人員之權益。縱使因勞基法所規定之部分勞動條件優於常任公務人員，而形成兩者間不合理現象，那就應考量提升常任公務人員之勞動條件才是。準此，基於立法經濟之原則，再者本條例草案主要精神仍在「彈性用人」，勢須和現有常任公務員與國家關係，有所不同。是而本研究之見解認為，本條例草案第二條第三項宜修訂為「私法契約關係，適用勞動基準法」，使比照德國法制，我國「聘用人員人事條例」乃得以成為我國第三類公務人力規範之體系。

### 三、本條例草案聘用人員之適用對象

本條例草案擬將現行公務體系中權益不一致之五類人員（現行聘用、派用、機要、聘任和約僱等）整併於本條例草案中規範，並依其工作性質，設定聘用資格，分為研究性、專業性及技術性等三種類別，另將原研議之「聘任人員人事條例草案」所適用之學術研究、科技、社會教育、文化及訓練等五類機關，以契約聘任之

研究及專業人員，併予納入規範。就建構我國「常任」、「政務」及「契約用人」之三元人事管理體系，併同上述「私法契約關係」之考量，當能因應當前政府用人之需要，並維持政府人力結構之衡平性。

蓋前述英國「執行機構」和 NDPBs 及德國適用「公部門員工工作與薪資契約」之契約性公務人力，幾乎已涵蓋除了狹義公權力和「功能保留」之國家主權職權外，所有國家公共事務之執行。而本條例草案適用之五類人員雖未涵蓋等同英德之契約性人力所執行之公共事務，然亦有相當高程度之交集，況在未來我國持續政府改造過程中，去任務化、民營化、委外化和行政法人化等四化功能，勢將進一步減少目前由政府所執掌之公共事務範疇。準此，將此五類人員併同納入「聘用人員人事條例」草案，三元人事管理體系之建構，庶可強化其正當性。

惟在十場的座談會中，幾乎與會人員全部反對將「機要人員」納入本條例草案，所持理由主要是認為機要人員隨長官進退，政治性高，如納入本條例草案，各級政府長官勢必運用恩庇主義之影響力，縱係「公開甄選」，仍將占盡「人和」之優勢，有失公正，何況目前公務人員任用法第十一條和第十一條之一，對於機要人員已有所規範，且行之有年，實無變動之必要。

然本研究持不同看法，事實上，目前機要人員已納入各機關預算員額，而渠等在任職期間所累積之工作經驗已佔相當優勢，無論甄選過程是否「公開公正」，渠等還是立於有利之地位。因此，所應防範者，實應是渠等之長官在職期間，所進行之甄選，將可能「最不公平」，是而在本條例草案第十八條如再加一項「禁止渠於長官在職期間參加甄選」即可。甚者，如能藉本條例草案之訂定，將機要人員自公務人員任用法中刪除，乃可使公務人員任用法更為符合功績制之基本原則。

#### 四、本條例草案聘用人員進用比例，以不超過各該機關職員預算員額百分之十五為原則，似缺乏彈性。

根據本條例草案第三條之立法理由：

現行聘用人員、約雇人員除機關組織法規另有規定者外，其員額各以不超過機關預算總人數數百分之五為原則。爰於第一項明定各機關得進用聘用人員之人數比例，以不超過機關職員預算員額數百分之十五為原則，如

因業務需要，得予增減，以利機關彈性用人。惟總統府、國家安全會議、各主管院、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會及其所屬機關聘用人員之總人數，不得超過各該機關及其所屬機關職員預算員額數百分之十五，以利員額控管。

由於這 15% 比例係採內含方式計算，並不至於因聘用人員之進用排擠既有職員得進用數，但仍引起十場座談會與會人員相當多的討論，而咸認為除行政機關外，缺乏彈性。歸納言之，這些意見不外業務性質特殊，諸如海洋總局、博物館、美術館、警消人員和試驗所等等。更有地方議會與會人員，鑒於約聘僱人員本已不多，希能將議員人數計入預算員額總數。此外，各縣市政府反應最多者，莫不是社工人員已占相當員額，以 15% 計算，縱使能轉任成為本條例草案之聘用人員，比例將會很少。基於不同意見甚多，乃有人提出具體建議，在第三條第一項加上但書：但涉及國家安全、外交或其他具有業務特性，且難以羅致者，得不在此限。

綜上所述之爭議，本研究認為無論就新公共管理革命之用人彈性概念和各主要國家的制度，以及與會人員所提出之意見，皆值得立法機關審酌。而本研究則認為，九十三年制訂施行之「中央行政機關組織基準法」，對行政院及其所屬各級機關之屬性已有明確規範：

1. 機關：就法定事務，有決定並表承國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織（第三條）。
2. 獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關（第三條）。
3. 附屬機關：指為處理技術性或專門性業務之需要，劃出部分權限及職掌，另成立隸屬之專責機關（第三條）。
4. 機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、矯正、收容、訓練等附屬機構。前項附屬機構之組織，準用本法之規定（第十六條）。

準此基準法之規範可知，機關和獨立機關為行使狹義公權力之政府組織，而附屬機關和附屬機構則似如英國之執行機構和 NDPBs 及德國之契約公務人力機構，公權力之行使程度低或難以界定。因此，除「機關」和「獨立機關」仍應維持現有其員額各以不超過預算員額總人數百分之五為原則，基於研究性、專業性和技術性

之需要，「附屬機關」和「附屬機構」之聘用人員之總人數，則應由考試院會同行政院，依各該附屬機關、附屬機構之業務特性和特殊需要，訂定 15% 至 80%，甚至 90% 之比例（座談會與會人員之意見），以符彈性用人，提高國家競爭力之立法原則。至於總統府、國家安全會議和國家安全局等高度政治性機關，應由考試院會同行政院、總統府，就其實際需要，另定更彈性之比例，並規範適用這些比例之聘用人員，應與總統同進退，以符責任政治之基本精神。

在地方政府方面，本條例草案第三條第一項規定，直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會及其所屬機關聘用人員總人數，不得超過各該機關及其所屬機關職員預算員額數百分之十五，亦似缺乏彈性。

根據本條例草案第三條之立法理由：

就地方制度法之精神而言，地方機關與行政院係互不隸屬，尚難稱行政院為地方機關之上級機關。為尊重地方自治精神及地方機關權限，並考量現行聘用人員實務作業情形，有關地方機關聘用人員比例百分之十五得由直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會依權責自行控管，毋須經由行政院統籌控管。又鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）民代表會雖非縣（市）政府之所屬機關，惟現行聘僱作業係經由縣（市）政府核准，基於事權統一並考量其預算員額較少，其聘用人員之比例仍應納入縣（市）政府統籌控管為宜。

本研究認為地方政府聘用人員之比例和中央機關同訂為 15%，亦缺乏彈性之理由為：就理論和與會人員之意見反應而言，直轄市政府對研究性、專業性和技術性聘用人員應皆有需求，但縣市政府和鄉鎮市公所，對研究性聘用人員實無需求，甚至於鄉鎮市公所對專業性聘用人員就已需求不多，因此，實有重新思考之必要。考試院應另函行政院進行調查各級地方政府現行非常任人員之員額，再依自治事項和委辦事項對這三類人員需求程度，並依地方制度法第四條之規定，依不同人口聚居數，訂定各該級政府應有之聘用人員比例，各級議會更應將議員總數列入預算員額總數，15% 之通用比例實缺乏彈性。

至於鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）代表會亦為具公法人自治團體，雖其預算員額較少，但基於地方政治生態因素，地方政府與會人員認為當縣（市）長與鄉

(鎮、市)長及鄉(鎮、市)代表會主席，屬不同政黨時，對話上已有困難，更何況剝奪其對「聘用人員」之用人控管。果如此，必然徒增兩造之紛爭，而影響用人彈性之效率，因此，鄉(鎮、市)公所及鄉(鎮、市)代表會之聘用人員仍應依地方制度法之精神，自行控管。

五、本條例草案第三十四條規定，聘用人員之年終考核結果分優、甲、乙、丙四等，其中考列優等人數，以各該機關受考人數總額之5%為限；考列甲等人數，以各該機關受考人數總額之40%為限。擔任機要職務人員之考核比例應單獨計算，考核等第最高以考列甲等為限。另考列丙等者，解聘或不予續聘，惟未規定考核比例。本研究認為該條規定尚屬合理，是否規定丙等之考核比例，則宜審慎斟酌。

蓋在實務面上，本條例草案對聘用人員之年終考核等第之列等，已不同於現行公務人員考績法之制度，實應具正面效益。但座談會與會人員之意見，卻普遍不表樂觀，蓋各該機關過去考核制度之實施經驗，並不理想。對於考列丙等之比例規定，更期期以為不可，大多數地方政府與會人員認為，假如具體規定丙等之考核比例，絕大多數地方政府首長上任後，皆會根據每年「一定比例」考列丙等之規定，依法實施，結果四年或八年後，15%的聘用人員可能皆是「恩庇主義」的產物，而後任者如再依法實施，則各級地方政府之「聘用人員」，將名符其實成為「定期臨時人員」，很有彈性，但徒然滿足各級地方政府首長「政治用人」之目的而已。

六、本條例草案之實施雖無法完全杜絕「恩庇主義」和「偏好主義」，但應不至於降低工作士氣，長期來看，本條例草案將可能降低人事成本。

本條例草案之立法目的，雖冀圖建立我國第三類非常任或契約用人之公務人力體系，但本研究和與會人員咸認為晉用比例，不可能在立法通過施行日，隨即補實，而必須採漸進晉用。由於晉用比例是內含在各該機關之預算員額，對於現職人

員並不會造成「立即而明顯」之影響，雖有與會人員大力抨擊，本條例草案將嚴重破壞我國文官之功績制度，但大多數與會人員，如前述，亦皆持肯定的態度。

惟與會人員仍質疑，本條例草案所晉用人員，雖必須具備一定資格條件，亦須經過「公開甄選」，然多數人仍認為「審查委員會」必然受「恩庇主義」和「偏好主義」影響，難以公正。本研究認為這是必然的思考，現有五類人員就未受兩主義之影響？因此，在制度上，如能設計為，雖仍由各主管機關組織「審查委員會」，但將執行過程委託考選部或未來如能成立之「財團法人考選中心」執行，當可將負面之影響，降至最低。衡諸前述美國激進公務員制度之改革和英國公共服務契約性人力運用實施經驗，亦仍皆呈現對文官制度正負面影響之現象，但美英和德日皆未因此而中止，仍依新公共管理革命之基本價值，持續改革（柯三吉，2008），我國亦不能自外於各國的改革浪潮。

間有與會人員擔心的是，本條例草案實施後，不可能晉用所有現任之五類人員，而認為未能轉任或未具本條例所定聘用資格者，雖有第五十八條規定，可繼續聘用（僱）至契約或計畫期滿。然本研究感受與會人員之心理不確定感，惟多數仍肯定改革之趨勢不可擋，乃有要求在本條例草案中，直接明定三年或五年之落日條款。當然亦有與會人員表示，轉任成功者，可能因更有保障，工作效率反而降低，但常理推斷，可能因更有保障，更具組織承諾感，而工作效率應不至降低。

準此，我國未來雖亦可能如日本在「國家公務員改革基本法」施行後，因業務需要，仍須進用臨時性任用、限定任期任用等人員，但配合「行政法人法」草案立法通過實施後，就長期而言，本條例草案將可能降低人事成本。

最後，無論常任或五類人員與會人員，皆不贊同本條例草案第四條第二項所定：聘用人員除擔任機要職務者外，得兼任機關首長、副首長或主管職務。理由不外是減少陞遷機會，而咸認為更加造成「恩庇主義」和「偏好主義」之負面組織文化。然本研究認為當我國行政機關之績效管理文化越來越受重視時，反而強化常任人員和聘用人員之績效競爭，此項規定應屬正面。再者，第二條第二項所規定首長、副首長或主管職務，是限定於學術研究、科技、社會教育、文化、臨時機關、駐外機關和訓練機關，就理論或實務而言，確有必要，並符合美英日德等國之制度設計。

綜之，本條例草案之立法精神，顯然是受到全球新公共管理主義革命基本價值

之影響，而為我國政府改造主要環節之一，雖有立法之必要，惟在概念架構和條文上實有再修正之必要。並因在十場座談會過程中，本研究發現，地方政府與會人員的反對聲音明顯高於中央政府與會人員，而中部和南部（因都是地方政府）與會人員的反對聲音亦明顯高於北部與會人員，這可能與中央和地方政府的人力需求結構相當差異有關。本條例草案並未經全面性調查研究，如確定立法，實宜採漸進階段實施。

## 陸、政策性建議

綜合以上研究發現，本研究試針對本條例草案之概念架構和具體條文，提出以下之建議：

### 一、關於概念架構

- (一) 基於因應新公共管理革命基本價值和我國政府改造之彈性用人政策，以及多數座談會利害關係人肯定意見，建議本條例草案經再修正後，送請立法院審議。
- (二) 本條例草案之立法仍應堅持公平、公開競爭之功績原則，相關條文仍應符合憲法第八十五條和公務人員考試法第八條之規定。
- (三) 基於行政契約仍有待「契約標的」之判定及研究性、專業性和技術性等聘用人員「行使公權力」之定義，雖尚待釐清，但程度應屬不高，本條例草案所規範之國家與聘用人員之法律關係，宜界定為「私法契約關係」。
- (四) 本條例草案實施之立法，建議採取中央政府和地方政府兩階段先後實施之漸進立法策略。蓋我國雖為單一制國家，但自地方制度法制定以來，地方政府的運作已和以往大不相同，此可由座談會中的意見得知，因此，階段性的立法策略應值考量。

### 二、關於條文修正

- (一) 第二條第三項修正為私法契約關係，並適用勞動基準法。

- (二) 第三條第一項修正為「機關」和「獨立機關」以不超過預算員額數 5% 為原則。「附屬機關」、「附屬機構」、總統府、國家安全會議和國安局等單位，應依業務特性之需要，分訂為 15% 至 90% 之間。
- (三) 第三條第一項應加訂，各級地方政府應依聘用人員結構需求之類別、人口聚居數等因素，訂定不同進用比例，惟為減少地方政府首長的選舉人情壓力，宜將比例限定在 10% 至 20% 之間。但為尊重地方制度法之自治精神，且考量用人之實際需要，鄉（鎮、市）公所和代表會之聘用人員比例，不宜由縣（市）政府統籌控管，而應由其自行控管。
- (四) 第七條至第十五條之聘用人員資格，考量立法彈性，可考慮移至施行細則。而專業性和技術性聘用人員之資格條件，應考量現有「附屬機關」和「附屬機構」之人力運用條件，宜增列資格等級及專業證照條件。
- (五) 假如確定本條例草案之國家和聘用人員為私法契約之法律關係，第六章可全數刪除，而適用勞動基準法即可，但亦應於施行細則中考量刪除不宜之勞動條件。
- (六) 第五十八條修正為各該級政府施行之日起，未具本條例草案所訂聘用資格與未轉任為聘用人員者，得續聘（僱）三年，期滿後必須離職。
- (七) 第六條研究性、專業性和技術性聘用人員之界定，應再釐清其工作性質。
- (八) 為符合公平和公開競爭之功績制價值，第十八條可考慮加列：公開甄選作業得委由考選部進行。
- (九) 本條例草案應加列訓練規範之條文，以期提升聘用人員之素質。
- (十) 第二十二條之雙重國籍限制應予放寬，蓋本條例草案所列三類聘用人員，縱係擔任首長，其公權力行使和業務機密性皆不高。

## 參考文獻

- 林明鏘（2000）。行政契約。載於翁岳生（編），**行政法**（下冊）（頁 631-676）。台北：翁岳生發行。
- 施能傑、蔡秀涓（2005）。契約性人力制度之規劃作法。**公務人員月刊**，第 102 期，頁 15-34。



柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂、黃榮源（2008）。**考試院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之研究**。考試院委託研究報告，未出版。

柯三吉（2008）。我國國家公務員選用制度變革之策略性議題：美英日三國改革經驗與啓示。**考銓季刊**，第54期，頁1-13。

Condrey, S. E. (Ed.) (2005). *Handbook of Human Resource Management in Government*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2006). *Public Administration: An Action Orientation*. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.

Gow, J. I., & F. Simard (1999). Introduction. *International Review of Administrative Sciences*, 65: 5-12.

Klinger, D. E., & D. Lynn (2005). *Beyond Civil Service: The Politics of the Emergent Paradigms*. In S. E. Condrey (Ed.), *OP Cit.*: 37-75.

Ingraham, P. W. (2005). Striving For Balance: Reforms in Human Resource Management. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 521-536). New York: Oxford University Press, Inc.

U.S. Government Accountability Office (2003). *Human Capital: OPM Can Better Assist Agencies in Using Personnel Flexibilities: Report to Congressional Requesters*. Washington, DC: U.S. Government Accountability Office.

# A Study of the Impact of the Draft Regulations for Contract-Based Employees on the Current Civil Service System

Sun-Jyi Ke<sup>\*</sup>

## Abstract

This paper attempts to study the impacts of the Draft Regulations for Contract-Based Employees (DRCE) proposed by the Examination Yuan on the current civil service system. The theoretical framework of this study is based on the flexibility employment paradigm which describes how to avoid bureaucratic chaos caused by the dismissal of contract-based employees. This is an empirical study that was supported by ten seminars held in Taiwan and comparative analyses of contract-based employees regulations in the USA, the UK, Germany and Japan. The policy implications are as follows: (1) The related articles of DRCE should be in accordance with the Constitution and Civil Service Examination Act, (2) Legal relationships between the government and contract-based employees regulated by DRCE could be defined as private contracts, (3) The percentage of contract-based employees in administrative or independent agencies should not exceed 5% of the total employees in each agency, (4) The 10% to 20% percentage of contract-based

---

\* Professor, Department of Public Affairs and Management, Kainan University.

employees of local governments should be based on different criteria as recommended by each local government, (5) DRCE enacted by Legislative Yuan should be implemented by the central government first and then local governments .

**Keywords:** Draft Regulations for Contract-Based Employees, flexibility employment, merit principles.

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 人事權的地方分權與實踐： 以民國九十六年地方制度法第五十六條 及第六十二條修正為楔子

楊戍龍\*、熊忠勇\*\*

## 《摘要》

民國九十六年七月地方制度法（以下簡稱地制法）的修正，牽動：(1)縣（市）政府單位及所屬機關的精簡及(2)縣（市）政府一級單位主管／機關首長職務屬性及列等的調整兩個後續議題，後者直接影響公務人員利益、關乎選票，才是民意代表關注的問題。事實上，從地方自治合憲化、法制化以來，縣（市）首長、民意代表、地方公務人員所關心者也在於此。本文分析地方政府一級機關首長／單位主管職務屬性之改變與列等提昇的學理基礎及其操作模式，並指出透過立法院主導修正地制法，成為地方政府公務人員職等列等及其他資源提昇的捷徑後，中央人事主管機關對地方政府重要職位的職務列等已失調控權，未來地方政府將會利用此一途徑爭取更多的人事權。

[關鍵字]：地方制度法、職務屬性、職務列等、一級單位主管／機關首長

投稿日期：97年11月30日；接受刊登日期：98年4月15日。

\* 高雄大學政治法律學系副教授。

\*\* 考試院專門委員。

## 壹、前言

文官制度的變革，有其理性、專業的一面，也有含混過渡、政治的一面。民國九十六年七月十一日地方制度法（以下簡稱地制法）第五十六條及第六十二條修正，一、將縣（市）政府之主任秘書改為秘書長；二、將原總數三分之一得以機要人員方式進用之縣（市）政府一級單位主管 / 機關首長，修正為比照簡任第十二職等之政務職；三、將縣（市）政府一級單位定名為處，所屬一級機關定名為局，二級單位及所屬一級機關之一級單位定名為科。這項修正牽動：一、縣（市）政府單位及所屬機關的精簡及二、縣（市）政府常任公務人員職務屬性及其列等的調整兩個後續議題。前者為形諸文字的附帶決議，<sup>1</sup>至少有一點政治拘束力，不過，實際精簡幅度有限，卻無民意代表後續追蹤；<sup>2</sup>後者只見諸個別討論，須作衡平性、整體性考量，但直接影響公務人員利益、關乎選票，因此民意代表特別關注。事實上，縣（市）首長的人事權向來是立法委員、地方公務人員關注的焦點，特別是職務列等調升的問題。

我國中央與地方政府適用同一套文官制度，地制法規定有關縣（市）政府組織中涉及考銓業務事項，不得抵觸中央考銓法規。不過，縣（市）政府或地方公務人員經常透過地制法的修正，突破中央考銓法規，達到縣（市）政府部分職位職務屬性、職稱及列等的改變，迫使中央人事主管機關（考試院）必須被動回應。為何是這種方式達到職務屬性與列等的改變？對整體人事體制的衝擊為何？地方政府的後

<sup>1</sup> 立法院附帶決議：「現行縣（市）政府組織規模差距甚大，許多縣（市）政府一級單位及所屬一級機關的編制員額不到十人或二十人，其主管或首長二分之一改為政務人員，雖有利於縣（市）首長延攬優秀人才，然為避免大幅增加地方政務人員人數，行政院應修正相關法規，依縣（市）人口及規模，精簡縣（市）政府一級單位及所屬一級機關之數量」。

<sup>2</sup> 依據民國九十六年十二月六日修正的地方行政機關組織準則第十五條規定，有 6 個縣（市）政府的內部組成單位（機關）數不受影響，3 個縣（市）要精簡 1 個，5 個縣（市）要精簡 2 個，5 個縣（市）要精簡 3 個，1 個縣要精簡 5 個，2 個縣要精簡 6 個，合計精簡 44 個單位（或機關）；但許多縣（市）原一級單位 / 機關設置數，未達原規定上限，因此，實際數目只有 25 個；再加上部分縣（市）有向上調整空間，實際數目將更少。

續作為又可能為何？這是本文想要分析的問題。

## 貳、人事權的分權

縣（市）政府向上爭取人事權，在爭取省縣自治合憲化年代便已開始，精省後因為實質地位大幅提昇，更是積極並大有進展。拋開政治人才培養不談，至少有四種分屬不同層次但相互關聯的觀點支持縣（市）政府爭取人事權的正當性。

### 一、自治核心權

這是訴諸地方自治的本質，基本論點是地方自治為憲法所保障之制度，係基於住民自治之理念與垂直分權之功能而來的政治制度；地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。<sup>3</sup> 而地方自治權的內容，法學界通說包括自主立法權、自主行政權、自主財政權、自主人事權、自主組織權等項（黃錦堂，2000；蔡秀卿，2002；蔡茂寅，2003）。<sup>4</sup> 所謂「自主組織權」係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位，員額如何編成，得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限（參照地制法第二十八條第三款）。<sup>5</sup> 不具有自治事項及不具備自主組織權，即非地方自治團體性質之公法人。<sup>6</sup> 至於「自主人事權」，指的是地方自治團體在不違反憲法及中央考銓（人事）法規的前提下，該自治團體對其人員的任免等人事事

<sup>3</sup> 參照司法院釋字第 498 號解釋。

<sup>4</sup> 司法院釋字第 550 號解釋，蘇俊雄大法官協同意見書指出：「按地方自治係具有普遍性價值的理念，雖無法否認其內容會隨歷史發展而在概念上有所變異，但終有其其在理論及實務上共同承認之內容，包括自治立法權、自治事項執行權、自治財政權、自治組織與人事權等，此皆構成地方自治制度上之核心領域，國家法規範不得任意對各該權限予以剝奪，如欲限制該權限之行使，亦應視其所涉自治權限之類型，而有不同之規範密度」。

<sup>5</sup> 參照司法院釋字第 527 號解釋。

<sup>6</sup> 參照司法院釋字第 467 號解釋。

項，自治團體之立法及行政機關享有自行決定及執行之權。<sup>7</sup>

## 二、責任政治

地方自治是政治上的分權（decentralization / devolution）。政治分權包含三個面向：政治權威向下移轉於民選地方政府（一般稱為政治分權）、財政分權（將財政權力移轉於民選地方政府）及行政分權（將某類職能之全部或部分移轉於民選地方政府）（U.S. Agency for International Development, 2000）。定期改選的民選地方政府存在是政治分權的前提，否則地方治理官員所承做者，未必是地方居民的意思，自治也將徒具形式。民選地方首長要回應地方居民的需求，兌現競選政見，需要行政組織及人員的協助，並能加以控制。是以，縣（市）政府作為地方自治團體的行政機關，倘若缺乏充分的自治權限（包括組織、人事等），地方民眾與中央政府恐難要求縣市首長為其競爭力高低，負起完全的成敗責任（江大樹，2006：170）。再就國家監督與地方自治團體的關係而言，如果中央機關的監督密度過嚴，地方自治團體將無法發揮「因地制宜」之效，無法就地方的利益做出最佳的決策，有違責任政治的精神，因此地制法第二十三條規定，地方政府對各該自治事項，應全力執行並依法負責，中央機關僅能做合法性的監督，而不能做合理性的監督。

## 三、分權實踐效率

人事管理的分權化與彈性化，被視為政府變革的途徑之一，增加競爭力的重要法門。從一九八〇年代起至二〇〇〇年間，新公共管理被視為一種全球性的改革運

<sup>7</sup> 人事權的範圍很廣，包括考選、任用、考績、退撫、薪俸、訓練、懲戒（紀律）等面向，理論上，每一個面向均可能產生中央與地方的權限爭執。實務上，法制面係由中央獨攬，不過並非謂地方政府不能補充規範，只是在中央的細密規範下，補充或彈性應用的空間有限。執行面也非謂地方政府無實質人事權，只是某些關鍵部分，如影響政務領導的高階主管任用、影響取才用才留才的官職等級及員額編制等，因為政經情勢的改變，在縣（市）與直轄市、中央與地方比較之下形成落差而成為焦點。另外，地方政府也非想要完整的人事權，如退撫部分，因為地方財政困窘，許多地方政府期望由中央政府統籌編列預算辦理。

動，其內涵之一便是分權。以美國為例，一九八〇年代雷根總統，想重建二元聯邦主義，認為聯邦干預州及地方事務不僅不適宜，而且會導致無效率（Grant, 2004: 265-8）。一九九三年副總統高爾（Albert A. Gore, Jr.）主持的「全國績效評估委員會」，以 David Osborne 和 Ted Gaebler（1992）所著《新政府運動》（*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector*）一書理念為基礎，重新定位聯邦政府的職能，其中建議分權政府：權力從官僚組織中釋出、開放參與。書中提到：「除非有特別重要的理由，解決問題的責任，應該擺在政府低層單位身上，愈基層愈好。民意調查顯示，政府與民眾愈接近，民眾就愈會相信它。與民眾愈接近，官員愈肯負責，也愈肯仔細琢磨問題解決，不會令民眾削足適履」（劉毓玲譯，1993：296）。另外在「全國績效評估報告」第一章第六點建議，聯邦政府要授權州及地方政府，其基本理念是某些服務的遞送，由州或地方政府執行比較有效率。

我國自民國八十年代以來推動的行政革新（連戰擔任行政院長任內）、政府再造（蕭萬長擔任行政院長任內）、政府改造（民進黨政府時代），都受新公共管理的影響，要提昇政府運作效率。政府改造策略中的「地方化」，將中央機關辦理的業務，改由地方政府辦理，使得政策執行更符合地域性及親近性，即是分權理念的體現。業務下放，必須給予配備，前行政院政務委員、行政院組織改造推動委員會執行長林嘉誠在論行政院組織改造原則時提到，「…業務的下放僅是中央地方關係改造工作的階段任務，更根本的是重新規劃如何健全我國地方制度，從『錢、權、人、責』等方面的搭配下放，提升地方政府的自治量能，以重新形塑中央與地方的夥伴關係」（行政院研究發展考核委員會，2003：67）。此一觀點在二〇〇八年換黨執政後並未改變，行政院研考會網站「地方發展與治理」分頁中指出：在「全球性思考、在地化行動」（think globally and act locally）思維架構下，世界各國政府再造方案中重要的共同趨勢之一，就是建構分權合作的政府體系（行政院研究發展考核委員會，2008）。

與分權實踐效率相關的另一個論述是全球化下城市競爭的觀點，在全球化下，城市競爭取代國家競爭，為因應全球城市競爭，地方政府需要更多的資源、更彈性的組織權與人事權。例如，高雄市為因應全球城市競爭及長期發展需求，大幅調整既有組織編制的型態，將市府局處在既有的人力條件下重新整編，九十七年六月十



一日市議會決議成立觀光局、資訊處，建設局改名為經濟發展局，都市計畫委員會行政幕僚業務併入研究發展考核委員會，公教人力發展局併入人事處，增列落日條款，要求新聞處及兵役處於兩年內檢討裁併（高雄市議會，2008）。

#### 四、管理課責

成功的人事管理是組織有效運作的關鍵，良好的人事管理是良好行政的基礎（Cayer, 2004: 1）。從管理角度觀察，人事權是縣（市）首長有效運用人力資源及要求所屬公務人員負起行政責任的必要手段，缺乏此一權限，領導權威將受到限制。美國公共行政學者 James Wilson（1989）研究美國的官僚政治後指出，用人權是行政首長有效管理行政體系的四種手段之一。<sup>8</sup> 要確保首長的政策理念獲得落實的方法之一，便是將熟悉、認同自己政策理念的人放在推動該項政策的關鍵職位；要確保組織資源的分配、運用符合首長政策理念的做法，也是同樣的邏輯。

以上四種觀點可以解釋人事權向下分權、職務屬性改變及職務列等調整的必要性，但無法解釋職務列等為何要向上調整至簡任第十二職等或更高，而應有其他理由：（一）夥伴關係：「主張」需要附著於結構予以彰顯，縣（市）政府一級單位主管／機關首長列等的調升，象徵突破機關層次的限制，中央與地方更趨於平等的夥伴關係，而非過去隸屬或上下層級關係；在平等的夥伴關係下，地方政府在資源的取得與獲得分配的比例，不再是仰賴中央鼻息的分配，而應有完整且制度性的新作法。（二）社會地位與成就：行政學者巴納德（Chester I. Barnard）在其一九三八年所出版的管理學名著《主管人員的職能》（*The Functions of the Executive*）一書中提出「貢獻與滿足的平衡」觀點，他認為個人加入組織既為貢獻所能，也因為組織而能滿足個人的種種需要。組織所能夠提供的滿足包括：（一）物質的誘因（金錢、物品）、（二）名望及個人權力、（三）工作條件、（四）心理的享受。而職等高低關係到公務人員的薪俸及社會地位、甚至政治地位，也關係公務生涯的成就，也就是美國人事經濟學家、布希（George W. Bush.）總統首席經濟顧問拉吉爾（Edward P. Lazear）所說「錦標賽理論」（*tournament theory*）中的錦標。

<sup>8</sup> 另外三種權力分別是組織權、協調權及改造工作流程的權力。不過，筆者認為，行政機關資源預算的分配權，才是人事、組織權外行政控制的重要手段。

## 參、縣（市）政府職務列等的調整

### 一、向來的制度設計

我國中央與地方政府適用同一套文官制度，民國七十六年簡薦委制與職位分類制兩制合一後，職務列等是依「機關層次、職責程度及業務性質」三項因素評比。<sup>9</sup>按照職位分類制的精神，工作愈繁重困難、責任愈重、所需資格條件愈高者，職務的列等就愈高，相對應之報酬也就愈高。

三項評比因素中，過去「機關層次」是影響職務列等的重要因素。人事主管機關考試院品評職務等級之原則中有一條規定：「各機關主管職務之列等，應重視機關層級及指揮系統，高、中級非主管職務，應顧及機關層級，低級非主管職務得不分機關層次採相同之列等」（銓敘部，1997：42-54）。在此一因素考量下，中央比地方高、省（市）比縣（市）高便成了自然而然的事，相對的，職責程度及業務性質並非那麼重要。<sup>10</sup>

「機關層次」是組織因應業務複雜化後分工、整合，以獲得管理效率及貫徹指揮命令的必然產物。但在地方自治合憲化，地方政府的職務較中央政府低，以維持指揮監督的考量，就成為中央集權的表徵。因此在九十一年一月修正任用法時，將機關層次改列為三項評比因素的最末項，而「職責程度」則改列為第一優先因素。

### 二、職務列等調整

職位分類制度是以「職位」為整個制度的基礎，以職位上的「工作」（事）為分類的因素（徐有守，2007：99）。為實踐此一制度，有一套文書表件，包括職務

<sup>9</sup> 參照公務人員任用法第六條。

<sup>10</sup> 舉例而言，民國七十六年訂定職務列等表時，中央部會的一級單位主管（司處長）為簡任第十二職等，二級單位主管（科長）為薦任第九職等，但地方縣市的一、二級單位主管則分列薦任第九職等、薦任第七職等。即使同為委任第五職等科員職務，中央機關有二分之一可以列為「薦任第六職等至第七職等」，地方機關得列薦任的比例則下降至三分之一或四分之一，因此造成長期以來地方機關職務列等偏低的現象。

說明書、職等標準、職務列等表，其中職務列等表共有數十個表別，分別適用於不同機關，為職務列等的作業基準，每個機關、每個職務的列等，依據上開基準，規定於適用的職務列等表中。原則上，職務列等的調整，要修正「職務列等表」，但在實務上，如果行政機關創設職務列等表所無之職稱，或者認為現行職務之列等偏低，人事主管機關得允許暫行修正編制表調整列等，等到統一修正職務列等表時再予納入。<sup>11</sup> 另外，因為我國傳統上中央機關的組織編制皆以法律定之，並對職稱、職等及內部單位員額為細密規定，而職務列等表及編制表皆屬法規命令層次，因此，中央機關經由組織法律的修正，亦可達到職務列等調升的作用。至於地方政府的職務列等是由「職務列等表」來規範，屬法規命令層次。依據法律優越原則及將地制法視為地方制度基本法，有優於其他法律適用時，職務列等表與地方制度法的規定不一時，須依照地制法的規定，因此，縣（市）政府經由地制法的修正，亦可達到職務列等調升的效果。

對於透過修正組織法律及地制法的方式提昇職務列等，人事主管機關考試院的權限等於是受到立法與行政部門的限縮，特別是當意見歧異，而行政與立法部門立場一致之時。為此，考試院曾於九十六年十月十八日針對立法委員自行提案修正之警察人員人事條例第二十二條附表（警察人員俸表）、學校教職員退休條例第三條及國民體育法第十三條規定，涉及憲法疑義，以有違預算審議權設計目的、權力分立、責任政治及公共選擇權理論等理由，並舉出九十六年七月十一日修正之地制法第五十六條及六十二條亦有類似情形，爰向司法院提請憲法解釋。<sup>12</sup>

### 三、縣（市）政府一級單位主管 / 機關首長職務屬性與列等調整

我國（台灣）從民國三十九年七月開始實施地方自治，但在民國八十三年七月「省縣自治法」、「直轄市自治法」制定之前，並未依照憲法本文規定實施，而係依據抗戰時期制定的「省政府組織法」、台灣省政府訂定的「台灣省各縣市實施地方自治綱要」、行政院訂定的「台北市各級組織及實施地方自治綱要」（五十六年

<sup>11</sup> 實務上的作法是，在編制表該職稱之備考欄加註「本職稱之職等，在職務列等表未規定前，暫列○職等至○職等」，並送請考試院備查。

<sup>12</sup> 參見考試院第十屆第 256 次院會議程。

升格為直轄市)、「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」(六十八年升格為直轄市)等法規命令,實施有限度的自治;嚴格言之,談不上自治。民國八十一年修憲,將憲法第十章及第十一章重要規定予以凍結,即跳過「召開省民代表大會,制定省自治法,召開縣民代表大會制定縣自治法」之規定,另循立法途徑訂定省縣自治之法律,以為國家統一前自由地區省縣地方制度實施地方自治的準據,自此地方自治正式邁入合憲化階段。民國八十五年十二月國家發展會議決議精(廢/凍)省,<sup>13</sup>八十六年修憲實踐,台灣省失去地方自治團體性質公法人之資格,但仍為地方層級,因此,「省縣自治法」與「直轄市自治法」整併修正為「地方制度法」。

從地方自治合憲化、合法化以來,地方政府公務人員職等偏低及一級單位主管/機關首長屬性的問題,一直被提出討論。粗略統計,自省縣自治法(及後續地方制度法)制定後,至九十八年二月二十七日止,政府部門、黨團、立法委員合計提出 109 件修正案(當然其中有些是為個人業績或政黨因素考量的提案),其中 54 件提案的重點或針對、或涉及或隱含縣市政府人事問題。<sup>14</sup>歷次縣(市)政府一級

<sup>13</sup> 精省、凍省或廢省,民國七十九年國是會議即有討論。民國八十五年國家發展會議達成「共同意見:調整精簡省府功能業務與組織,並自下屆起凍結省自治選舉」結論。八十六年七月憲法增修,於增修條文第九條增列所謂凍省或精省條文。八十七年十月立法院完成「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」之立法工作,明定臺灣省政府為行政院派出機關,非地方自治團體。八十八年一月立法院三讀通過「地方制度法」。對於省政府組織與功能調整之正向理由,依據當時業務主管紀俊臣教授(1999:52-53)的說法是:(1)確立中央決策地位、(2)提昇國家競爭力、(3)強化服務行政效能。不過,也有所謂「葉爾欽效應」的顧忌(薄慶玖,1995:62-64)。

<sup>14</sup> 數據來源整理自立法院法律提案系統。省縣自治法/地方制度法制定後有關縣市政府組織、人事權部分的修正提案包括:(1)簡錫堦等 32 人提省縣自治法第三十六條修正案(85/11/08);(2)鄭寶清等 19 人提省縣自治法第三十六條修正案(86/03/14);(3)林濁水等 16 人提縣自治法草案(86/03/28);(4)林濁水等 16 人提省縣自治法部分條文修正案(86/04/15);(5)張俊宏等 38 人提省縣自治暫行條例部分條文修正草案(86/05/13);(6)行政院版省縣自治法及直轄市自治法部分條文修正草案(86/09/25);(7)鄭寶清等 26 人提省縣自治法草案(86/10/09);(8)李俊毅等 24 人提省縣自治法修正草案(86/11/13);(9)陳定南等 29 人提省縣自治法第三十六條修正案(87/10/08);(10)林濁水等 18 人提地制法草案(87/10/13);(11)黃爾璇等 43 人提地方自治法草案(87/10/22);(12)行政院版地制法草案(87/12/11);(13)陳一新等 16 人提地制法草案(87/12/25);(14)廖福本等 48 人提地制法第五十五、五十六條修正案(88/06/15);(15)國民黨團提地制法第五十五、五十六條修正案(88/06/15);(16)民進黨團提地制法第四條修正案(88/11/16);(17)

單位 / 機關首長職務屬性及其列等調整情形整理如表 1。

#### 四、人事主管機關的政策轉變

在省縣自治法實施初期，縣（市）首長的人事權仍受到省的節制。在這個階段，中央與縣市之間，有省做為緩衝，自治焦點在於省（市），因此，縣（市）首長用人權的問題，並未獲得中央政府太大重視。但在精省後，中央與縣市之間已無任何緩衝機制，中央政府必須直接面對聯合的 23 個縣（市）政府，縣（市）首長人事權的問題也就愈來愈政治化。

朱鳳芝等 32 人提地制法第四條修正案（88/12/10）；(18)黃義交等 32 人提地制法第五十五、五十六及八十二條修正案（89/06/02）；(19)營志宏等 32 人提地制法部分條文修正案（89/06/20）；(20)沈智慧等 39 人提地制法部分條文修正案（89/06/20）；(21)盧秀燕等 39 人提地制法部分條文修正案（89/06/27）；(22)李慶華等 37 人提地制法部分條文修正案（89/07/04）；(23)蔡家福等 31 人提地制度法第五十五、五十六條修正案（89/12/26）；(24)行政院版地制法修正案（90/02/20）；(25)李慶華等 41 人提地制法第四條修正案（90/02/20）；(26)盧秀燕等 37 人提地制法第四、七條修正案（91/03/19）；(27)沈智慧等 46 人提地制法第四、七條修正案（91/04/09）；(28)葉宜津等 41 人提地制法修正案（91/05/31）；(29)湯火聖等 31 人提地制法第五十六條修正案（91/10/18）；(30)鄭金鈴等 80 人提地制法第四條修正案（92/05/16）；(31)朱鳳芝等 34 人提地制法第四條修正案（92/06/08）；(32)魏明谷等 46 人提地制法第四條修正案（92/12/12）；(33)魏明谷等 34 人提地制法第四條修正案（93/10/22）；(34)林岱樺等 34 人提地制法第五十七條修正案（94/04/22）；(35)邱創進等 36 人提地制法第五十六條修正案（94/04/29）；(36)魏明谷等 45 人提地制法第四條（94/05/06）；(37)黃敏惠等 41 人地制法第五十六條修正案（94/10/07）；(38)林建榮等 45 人提地制法第五十六、六十二條修正案（95/09/29）；(39)陳朝谷等 32 人提地制法第五十六條修正案（95/11/03）；(40)蔡家福等 52 人提地制法第四、七條修正案（95/11/24）；(41)林鴻池等 32 人提地制法第四條修正案（96/03/16）；(42)盧秀燕等 35 人提地制法第四、七條修正案（96/03/23）；(43)台聯提地制法第四條修正案（96/05/25）；(44)蔡錦隆等 31 人提地制法第四條修正案（96/06/01）；(45)謝明源等 43 人提地制法第四條修正案（96/06/01）；(46)行政院版地制法修正草案（97/02/09）；(47)江玲君等 54 人提地制法第五十六、六十二及八十八條修正案（97/06/27）；(48)蔡錦隆等 23 人提地制法第五十六、六十二及八十八條修正案（97/06/27）；(49)賴清德等 21 人提地制法第七條修正案（97/07/16）；(50)盧秀燕等 29 人提地制法第四及七條修正案（97/10/31）；(51)行政院地制法部分條文修正案（97/11/28）；(52)盧秀燕等 29 人提地制法部分條文修正案（97/11/28）；(53)民進黨團提地制法部分條文修正案（97/12/12）；(54)黃志雄等 18 人提地制法第五十七條修正案（97/12/26）。

表 1 歷次縣（市）政府一級單位 / 機關首長職務屬性及列等調整情形<sup>15</sup>

時 間	縣（市）政府一級單位主管或一級機關首長				副縣（市）長	主任秘書（秘書長）
	屬 性	職 等	自由任免	職稱		
八十三年七月二十九日省縣自治法制定	常任文官	九或九到十職等（人口150萬以上縣市）	0	局長	（無）	十或十到十一職等（人口150萬以上之縣市）
八十八年一月二十五日地方制度法制定	常任文官	九或九到十職等（人口150萬以上縣市）	3到5人得以機要人員方式進用（按人口數增置） <sup>16</sup>	局長	1或2人（人口125萬以上），比照簡任十二職等	強制規定必須由常任文官擔任，成為縣（市）政府最高階常任職
八十九年十二月十三日職務列等表修正	職務列等表之丁表四「各縣市政府」修正，各縣市政府一級單位主管 / 機關首長均調整為「簡任第十職等至第十一職等」，主任秘書調整為「簡任第十一職等至第十二職等」。					
九十四年十二月十四日地方制度法（第五十六條）修正	常任文官	十到十一職等	總數二分之一得以機要進用	局長	1或2人（人口125萬以上），比照簡任十三職等	
九十六年五月二十三日地制法第四條及第七條修正	增訂縣人口達200萬以上未改制前，人事、組織等準用直轄市之規定，因此，台北縣政府一級單位 / 機關首長的屬性、職等、組織規模得準用直轄市規定。					
九十六年七月十一日地方制度法（第五十六條及第六十二條）修正	政務與常任各占二分之一	二分之一比照簡任第十二職等；另二分之一未規定	二分之一（政務職部分）	處長（單位） 局長（機關）	1至2人 比照簡任十三職等	改稱秘書長

資料來源：作者整理。

<sup>15</sup> 基於比較上的方便，同時將副縣（市）長及主任秘書的變動情形併予列入。

<sup>16</sup> 「以機要人員方式進用」之人員在法制上雖然屬於常任文官，但機要人員並不需要考試及格資格，也幾乎沒有條件限制，可由首長自由任免，實質上是功績以外因素考量而任用的情形較多，因此列入「自由任免」範疇。

在地制法制定時，中央政府考量縣市長推動縣市政之需要、地方行政業務之持續性與安定性、避免影響政務人員與常任文官體制之完整性等因素，稍為擴張縣（市）長之人事權，增加 1 至 2 名副首長及得以機要人員方式進用之一級單位主管 3 至 5 名，但原來得以機要人員方式進用之主任秘書職位，則改由具有公務人員任用資格之常任文官擔任（縣市最高常任職務）。此時，縣（市）政府一級單位主管 / 機關首長之職等列等仍規範於職務列等表內，人事主管機關仍有很大的控制權。

到了民國八十九年，因逢總統大選競選年及政黨輪替，要求調整縣（市）政府一級單位主管 / 機關首長職等的政治壓力驟增，縣（市）政府一致主張「不分級列等」（即不分人口數多寡）均調整為簡任第十職等至第十一職等（改變過去按轄區人口數為不同列等），考試院罕見地由許水德院長親自主持相關會議，最後體察政治現實予以同意。<sup>17</sup> 此一決定，打破銓敘部向來強調以「職責程度」為主要依據的考量，但反而陷入了「形式平等」的困境，各縣市不分人口數多寡、不論轄區大小，均列相同職等。

至於「以機要人員方式進用」是人事主管機關認為縣（市）應有更大用人彈性但又不願意承認縣（市）政府有設政務職位必要所為變通的作法，其主要考量點是維護常任文官制度的完整性及文官陞遷的權益。而隨著民國八十九年政黨輪替而來的人事主管機關首長更替，為讓縣（市）政府自治權完整，落實「夥伴政府」的理念，行政院（內政部）及考試院（銓敘部）會商定調於：「縣市政府一級主管或所屬一級機關首長，除人事、主計、警察及政風主管或所屬一級機關首長外，其餘全部改為比照簡任第十二職等之政務人員」，並在政務人員法草案中列為「政務六級」，<sup>18</sup> 這可說是考試院面對地方自治合憲化以來，在人事制度上所做比較符合責任政治、地方自治精神的重大突破，也確立政務、常務人員二元管理體系之政策。但最後卻是立法院未能體察此一趨勢，在九十四年的地制法修正中，僅規定一級主管「總數二分之一得以機要進用」。

何以立法院的修正反而比行政部門的提案更窄小呢？可能理由之一是許多縣（市）一級單位主管尚未具備退休條件，如果立即改為政務職位，勢必立即面臨

<sup>17</sup> 過去考試院院長並無參與類此會議的例子，而係由秘書長或相關部會首長主持，向考試院會提出討論案或報告案時，院長才會參與決定。

<sup>18</sup> 相關資料參見銓敘部九十二年九月二日報請考試院審議之政務人員法草案。

「擔任政務官，放棄常任文官的身分（包括優厚的退休金）」或「保住常任文官身分，但從一級主管下台」的兩難選擇。甚至於當考試院希望同時配套增加簡任第十職等至第十一職等的副主管職位時，他們主動希望副主管調降為「薦任第九職等至簡任第十職等」，因為有部分比例的一級主管根本不具有簡任第十職等的任用資格。之二是國會由反對黨控制，站在反對黨的立場，擔心全數改為政務職後，會加速地方文官制度的政治化，損及常任文官的升遷權益。

其後，人事主管機關的政策立場並未改變，只不過在九十五年六月「台灣經濟永續發展會議」後，為回應該會議的共同意見，定調於縣市政府一級單位主管及所屬一級機關首長改為政務人員，應與組織精簡一併配套設計；並預期如未全數改為政務官（一條鞭體系除外），政務、常務二元管理政策將受牽動，引致常務人員列等比照提高，及涉及地制法與傳統一條鞭專業人事管理法律孰應優先適用的問題。這些問題在九十六年地制法修正後，果真成為人事主管機關煩惱的問題。<sup>19</sup>

## 五、小結

有關縣（市）政府一級單位主管／機關首長之職務屬性的調整，人事主管機關早期較偏向維持常任文官性質、公務人員升遷權益的立場思考，但變通以機要人員進用的方式回應政治壓力。九十一年前後，政務與常務人員二元管理政策確定後，則轉向責任政治、地方自治本質，主張除適用專業人事管理法律人員外，悉數改為政務職。在職務列等部分，在八十九年回應政治壓力同意縣（市）政府一級單位主

<sup>19</sup> 九十六年七月十一日地制法修正通過後，若干立法委員及地方政府便期待銓敘部能夠配合，將縣市政府常任職的一級單位主管／機關首長列等也調整至簡任第十二職等，以期與政務職的主管／首長列等拉齊。但在考試院的審議過程中，有關縣（市）政府主計、人事、政風之單位組設，究應適用地方制度法或專屬人事管理法律的問題一直沒有定論（詳見九十七年八月二十一日考試院第十屆第 298 次院會議程，內政部於九十七年九月二十五日答覆銓敘部的立場是「應優先適用地方制度法之規定」）。至於政務職與常務職一級主管／機關首長的列等是否比照辦理一節，考試院爭議許久後，最終的結論是「政務職務與常務職務性質及權利義務不同，本應維持現行二元管理體系，不宜相互援引比照，且為本院推動及建構政務人員法制之政策方向，本案因地制宜修正所引發之公務人員職務列等相關問題，宜採政務人員與常務人員分別處理之方式辦理。」（參見九十八年三月五日考試院第十一屆第 25 次院會議程）



管不分級齊一列等之後，人事主管機關對於縣（市）政府的調控權即日益受到限縮，而當地方政府成功透過地制法修正調整職務列等時，考試院（銓敘部）主管的「職務列等表」規定如何已不再重要。

## 肆、人事分權的政治性

從上述縣（市）政府一級單位主管／機關首長職務屬性與職等的調整，可以清楚看到文官制度受政治的高度影響，甚至於可以說地方政府高級官員職等的調整、職務屬性的變更主要是政治力操作的結果。美國雪城大學研究公部門人事管理的學者 Patricia Ingraham (1995: xii) 曾說，文官體系是連結政府與民眾的橋樑，它不可僅視為是技術或管理的層次，它與政治密切相關，因為文官體制的建立是一種政治上的妥協。再者，文官改革通常隱含政治意圖，也因此文官體制內的許多緊張關係，其實反應的是變動的價值與政治現狀。所以人事管理不可避免地是政治系統的一部分，而在民主政治的前提下，文官體制也必須回應政治部門的需求。因此，我們必須先對文官制度中需要政治用人的部分重新思考。

### 一、政治用人 vs. 功績用人

當下歐美先進國家的文官制度係建立在功績制的基礎上，其內涵要以公務員的選任、升遷、待遇、獎懲及去留等人事作為，依據該員所表現的相對才能及績效決定 (Stahl, 1983: 35; Nigro & Nigro, 1994: 22; Shafritz et al., 2001: 97)；與其對立的是依據種族、宗教、政治、性別、個人偏好、或其他與應徵者或受僱者才能或績效無關的因素決定人事作為 (Rosen, 1975: 7-8)。用人與政治結合，嚴重者稱之為分贓，比較中性的用語為「政治用人」。從英美文官制度發展史觀察，功績制等於良善政府 (good government)、效率、效能、公正政府的代名詞，分贓制則代表腐化、無能、無效率。但功績制發展迄今，美國聯邦政府並未將聯邦文官盡納入功績制的適用範圍，顯現政治用人仍具有實存上之價值，亦是政府成就效率、效能的重要手段。就此，我們亦可從美國司法判決中獲得佐證。在一九七六年 *Elrod v. Burns* (427 U.S. 347) 案，儘管聯邦最高法院多數意見判決機關對非決策或非機要性職位之公務員，依政黨因素予以免職，嚴重侵犯公務員之言論及結社權，但也肯定基於

徇私 (patronage) 所為之免職，對政府效率及效能的重要性，政府對於政策制定或機要性職位之公務員，可以基於政黨因素予以免職。大法官 Lewis F. Powell Jr. (首席大法官 Warren E. Burger 及大法官 William H. Rehnquist 加入) 的不同意見，更指出徇私用人對美國政治的重要性，包括：(一) 提供政治參與的誘因，強化政黨政治，促進美國政治的民主化；(二) 確保公務員對民選人員之忠誠，讓政府更向人民負責；(三) 在某些情況下，可以激勵公務員，確保政府的效率及效能。一九八〇年 *Branti v. Finkel* (445 U.S. 507) 案，聯邦最高法院多數意見指出，若機關能證明公務員加入政黨，是某一職位職務有效執行之適當條件，則可以基於政治理由免職公務員。一九九〇年 *Rutan v. Republican Party of Illinois* (497 U.S. 62) 案，聯邦最高法院多數意見指出，基於重大公共利益，政治徇私用人是被允許的。

「分贓 / 政治用人 vs. 功績用人」是文官制度建構中最基本也最持久的衝突。嚴重的分贓用人造成二個結果：(一) 降低了文官的取才標準，及(二) 選舉過後行政的不穩定。但對於政治首長而言，分贓 / 政治用人可說是誘因系統，購買政治活動與政治回應的政治貨幣 (Sorauf, 1960: 63-64)，拿掉指派公務職位的權力，代表著政治影響力的削弱，他相信需要有更多政治性職位的指派，才能控制官僚，才能遂行其政務領導。而當政治首長認為政務職位的數量不足促使其有效推動政務、領導組織時，政治首長很自然地會將目光投向高級文官，增加政治性任命高級文官，以美國為例，一九七八年文官制度改革增置高級主管職，目的之一是要確保永業文官遵循總統及其政治性任命人員之政策指導，確保政策領導者之政策地位及其所代表之利益價值 (Ingraham, 1995: 77-80)。英國在柴契爾 (Margaret Thatcher) 首相主政期間，進行管理革命 (managerial revolution)，推動 3Es (economy, efficiency and effectiveness) 改革，對高層文官進行所謂首相個人化任命，任命具有管理才能、能做事、支持改革政策的人擔任高層職位，以增加政府的回應性 (Richards, 2003: 43-44; Sausman & Locke, 2004)。

根據美國公共行政學者 Robert Maranto (2002)、Joseph A. Ferrara 和 Lynn C. Ross (2005) 的研究指出，認為政治性任命人員的能力低於永業人員，或者政治性任命人員對於組織的忠誠感較低，其實都是一種迷思。R. Maranto (1998: 623-624) 認為從民主政治與治理而言，政治性任命人員的能力或效率未必比功績用人差，因為新政府上台後，同樣關心效率、政府管理的問題，他們不願面對一個無序

的機構，是以新任的政治任命官員會顯得創意、活力十足，亦如同常任文官一樣，也要接受功績的考驗。簡言之，功績與政治用人皆有實存價值，政治用人可以為政治系統注入活力，而行政官僚則是政治系統的壓艙石與平衡桿，若無政治人物的介入，那麼國家這條船，就會以固定的航路前進（浩平、蕭羨一譯，2003：144）。此一道理，同樣適用於民主的次級政府。

## 二、落實地方自治下的人事體制調整

既然落實地方自治是我國政治發展的必選項，對於精省後政治地位大幅提昇的縣（市）政府公務員職等、職務屬性的設計必須有政治分權的思考。施能傑教授（2002：265-266）指出，政府應提供足夠的職位人力，為民選的政治領導者所用，以協助其提出政策、推動計畫、監督計畫的執行。這種為強化政務領導的職位設計，具有幾項特色：

- （一）為落實民主政治的治理責任，政務職位的人力運用應該是跨越黨派性的，任一政黨或政治領導人一旦勝選取得執政權，都能夠調節運用制度化的政治性職位，以強化其政策領導能力。
- （二）雖然政治性職位的設計必然造成對永業性文官職位的排擠效果，進一步影響到公務人力運用的效率性。但反過來說，在政務職位的人選方面，也無排斥由永業文官轉任的必要。如此，則能提供永業文官參與政府治理、政策提議的機會，同時又不會影響到永業文官循序晉升的機會。

當然，政治性職位若滲透過深，亦會影響民主政治的根基。關於縣（市）政府一級機關首長 / 單位主管的職務屬性與列等，一個可思考的選項是全數改為比照簡任第十二職等的政務人員，並增設簡任第十職等至第十一職等的副主管職位。這樣的設計有二個優點：（一）一級單位主管 / 機關首長全數改為政務職位，由首長任免，符合責任政治的精神，並有效回應地方政府地位提高的趨勢；（二）政治首長有權選擇是否續用現職常任文官的一級首長 / 主管，而現職一級首長 / 主管亦有權選擇是否出任政務職位，如果現任主管不願意放棄常任文官的身分，則可選擇擔任副主管職務，並未損及其原有的官職等級。

另一個選項是將縣（市）政府一級單位 / 機關首長改為「政務或常任」兼具之職位。按（一）可以兼顧政治回應性及常任專業文官的發展；（二）擔任政務職要

隨政黨進退，有能力的專業文官未必有意願轉任政務職或從中央到地方服務；  
（三）轉任政務職位後的實質所得，將比擔任同職等常任職位少，退撫年資要分別計算，且對離退休年齡尚有一段時間的人而言，並不一定有回任常任職的機會（趙永茂，2008：302）。

對於這樣的建議理念，總會有人認為是走回頭路，使我們的文官體制走向分贓制。但從國家治理的整體角度來看，其實應視為民主政治發展的結果之一，我國過去在威權體制下，政務官與常任文官的區分並不明顯，時常可見常任文官「升任」政務官的情形，政治與行政之間幾乎無縫的連結，但這樣的文官體制在民主政治之下，一方面使得民主政府要求的責任政治難以落實，另一方面使得常任文官高度暴露於政治環境中，文官的政治中立無從建立。

因此，對地方政府更多政務職位的要求，個人寧可認為是基於政務領導，強化行政官僚回應性的需求。政務領導強調的是民選總統或機關政治首長必須有機會擴大政治任命人力的廣度與深度，運用隨時準備同進退的主管人力，協助從事政策規劃與領導，以確保政策能經由行政機器得到忠實推動（施能傑，1996：103-105）。政務領導雖與早期的分贓制度相近，但關切的分贓職位限於高階層，而且並非完全不受功績檢驗，此與早期分贓制涵蓋中低階層文官不同。

## 伍、地方政府人事權的後續發展？

人事權的掌控與否，對地方行政首長的政務領導非常重要，而此可以運作立法委員逕行修正地制法予以實現，那人事分權的後續發展可能為何？九十六年地制法修正後牽動二分之一常務職一級主管職務列等調升為簡任第十二職等的問題，立法委員等不及或不滿考試院暫時不同意其列第十二職等的研議，於九十七年六月二十五日再次提出地制法修正案，逕將常務職一級主管及二級主管職務列等規定於地制法。同年七月二日朝野協商，結論略以：一、關於各縣市政府秘書長、各一級單位主管與科長等常任文官職務列等，銓敘部與考試院應依立法院委員江玲君等五十四人提案內容於九十七年九月三十日前完成修正，送立法院備查；二、未於期限內完成，將銓敘部相關人員送監察院糾彈。雖然此項協商結論並未如期實現，但考試院在九十八年三月五日仍作成決定略以：「一、採地方與中央機關通盤同步規劃調

整，並分兩階段實施。二、第一階段調整原則：（一）調整地方機關薦任第九職等以下之相關職務，地方機關簡任層級以上職務及中央機關相關職務之調整，視相關法律修正情形，於第二階段再行通盤審酌調整。（二）職務列等調整範圍及調整基準：1. 縣（市）政府及其所屬一級機關之副處長、副局長由原列『薦任第九職等』調整為『薦任第九職等至簡任第十職等』。2. 縣（市）政府二級單位主管及其所屬一級機關一級單位主管之科長由原列『薦任第八職等』調整為『薦任第八職等至第九職等』。三、第二階段職務列等調整範圍及調整基準：（一）縣（市）政府秘書長由原列『簡任第十一職等至第十二職等』調整為『簡任第十二職等至第十三職等』。（二）縣（市）政府及其所屬一級機關之處長、局長由原列『簡任第十職等至第十一職等』調整為『簡任第十一職等至第十二職等』。」這項決議立刻引起媒體「自肥、升官加薪」的批評，行政院劉兆玄院長在立法院答覆立委質詢時也表示，調薪的時間點的確要顧及社會觀感，整個政府會審重考慮，必要時會進行院際協商再做決定。九十八年三月二十五日兩院院長協商後仍同意考試院的擬議，<sup>20</sup> 銓敘部將根據考試院的決議提出職務列等表修正草案。

但我們要問，將縣（市）政府常務職的一、二級單位主管分別調整為「簡任第十一職等至第十二職等」、「薦任第八職等至第九職等」（一級單位主管列十二職等或十一至十二職等，在沒有其他相當等級職務及升遷序列的情況下，其實沒有什麼差別），地方爭取人事分權就會落幕嗎？這個問題，我們觀察台北縣依據九十六年五月地制法修正第四條第二項「準用」直轄市規定的「期待」是什麼？<sup>21</sup>升格之後有何資源？即可合理推論。簡單地說，財政收入、組織權、人事權都因為「行政層級提高」而增加，<sup>22</sup> 就本文主題部分，一級單位主管／機關首長便可直接比照直

<sup>20</sup> 行政院究係基於何種考慮轉而同意考試院的主張不得而知，但考試院的這項決議，其實有著立法院的決議為後盾，行政院似無反駁之理；再者，職務列等表的修正權責係屬於考試院，行政院也無權反對。根據媒體的報導是：劉兆玄「充分了解」考試院的作法後，同意此職務列等調整案（李光儀，2009）。

<sup>21</sup> 該項規定：縣人口聚居達二百萬人以上，未改制為直轄市前，於第三十四條、第五十四條、第五十五條、第六十二條、第六十六條、第六十七條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。

<sup>22</sup> 台北縣政府準用地方制度法有關直轄市政府之規定，副縣長職等由原比照簡任第十三職等提高為簡任第十四職等，最多可設 32 個所屬一級機關，除主計、人事、警察、政風

轄市均改為比照簡任第十三職等的一級機關首長，副首長亦同時調整至簡任第十一職等，以下職務也將因組織層級的調整而獲得調升。如台北縣警察局警察官職務等階調整案，因九十六年七月十一日地制法修正，十月一日台北縣改制準用直轄市相關規定，十月十九日縣政府自行比照北高兩市發布警察人事派令，首波有一百四十名官警職務等階直接獲得調陞，隨後再發布分局長、代理局長的派令，當時的內政部長李逸洋認為人事命令無效。但台北縣多次函請行政院同意比照北、高兩市擁有相同警察人事權，與行政院及內政部、警政署進行多次協商，經過長達十個月的僵持，內政部最終仍得承認現實壓力，同意台北縣政府對於警察官職務等階的調整及派任。

在台北縣之後，我們聽到人口數達一百九十六萬的桃園縣「鼓勵」人民設籍或移籍該縣，以儘快達到 200 萬人口的「準用」標準。台中縣、市爭取合併或單獨升格已不是新聞，馬英九總統與內政部長廖正興於九十七年十一月一日宣布，台中縣市將於九十九年十二月正式合併。高雄縣、市及台南縣、市也盼望比照台中縣、市進程辦理。而觀察過往立法委員提案，也不乏「市」人口達一百萬以上地區未改制直轄市前，人事、組織等準用直轄市規定之提案。<sup>23</sup>顯然，藉由組織層級的提高來獲得更多資源才是捷徑。

這種邏輯與以往縣（市）政府爭取職等的調升並沒有本質上的差異。過去銓敘部以 150 萬人口為區分標準，當時台北縣及桃園縣政府一級單位主管列等為第九至第十職等，其它縣市則只有九職等。但在八十九年修正時全數調整至簡任第十至第十一職等，當時便預測到人口數較多的縣（市）未來必會透過其它方法調高其列等。當「人口規模」成為獲得資源捷徑時，我們還可以預期什麼呢？人口規模較大的「縣轄市」（如板橋市 55 萬餘人、中和市 40 萬餘人、新莊市 39 萬餘人、桃園市 39 萬餘人），要求準用「市」（如嘉義市 27 萬餘人、新竹市 39 萬餘人、基隆

---

外，其餘一級機關首長均為政務人員，由縣長任免，其職等由原簡任第十至十一職等提高為比照簡任第十職等；編制員額上限準用直轄市規定，現有員額 6,900 多人提高到最多可達 15,400 人（包含鄉、鎮、市公所及代表會之員額）（高永光、高美莉：2008）。

<sup>23</sup> 最近一個提案是九十七年十月三十一日盧秀燕等二十九人提地方制度法部分條文修正案，其中第四條修正建議市人口聚居達一百萬以上者得準用直轄市的規定，人口達五十萬以上未滿一百萬者得設市。

市 39 萬餘人) 的規模? 當然, 這個問題若三都十五縣的競選政見實現, 縣市合併後即不復存在。鄉鎮是否也想用同樣的模式呢? 離升市門檻還差 6,600 餘人的楊梅鎮, 爲了早日升格爲市, 擁有更充裕的經費投入地方建設, 鎮公所成立「楊梅鎮升市推動委員會」, 由鎮長擔任主委, 除拜訪轄區內機關學校與工廠, 鼓勵遷戶籍外, 也將透過 35 里評比的方式, 鼓勵里民們大家一起來動員, 第一名十萬元、第二名五萬元、第三名三萬元(楊梅鎮公所, 2008a; 2008b)。

而當「規模」大小成爲主要因素的時候, 「轄區大小」是否可能成爲下一個標準呢? 或許讀者也曾聽過原住民鄉鎮公務員的說法, 由於轄區較大, 但組織員額數反而更少, 平均「服務一位鄉民」所耗費的時間、資源均高於平地鄉鎮, 因此希望提供更多的誘因, 吸引人才到原住民鄉鎮服務, 而「誘因」是否包括著職等的提升呢? 而當縣(市)政府一級單位主管/機關首長職等提升後, 人事主管機關調整中央機關司處長職務列等的壓力也將隨之出現。

## 陸、結語

國內政經環境在民國八十年代前後開始轉型, 從七十九年國是會議共識、八十一年修憲、八十三年省縣自治法與直轄市自治法制定、八十五年國家發展會議決議精省、八十六年修憲精省、八十八年省縣自治法與直轄市自治法合併爲地方制度法, 縣(市)政府自治權持續強化, 特別是在精省後, 縣(市)的地位大幅提昇, 地方政府爭取自主組織權、人事權更有其合理性。但人事權的面向很廣, 地方政府所爭取者主要在於充實民選首長用人權、擴大地方機關組織編制、提昇公務員職務列等, 及打破人事、主計、政風、警察等一條鞭人事體制。而自修正地制法成爲獲得人事權的捷徑後, 中央人事主管機關所定政務、常務二元化管理政策已被打亂, 對地方政府重要職務列等已失去控制權。

爲何以地制法修正爲捷徑? 原因之一在於整體衡平的政策邏輯: 政務人員法要規定中央到地方的政務職位, 涉及面廣, 以致立法延宕; 職務列等修正, 人事主管機關一向全盤考量, 以致難有突破; 之二在於影響立法機關比影響行政機關容易: 地方機關重要職務屬性、職等由組織編制表、職務列等表規定, 屬法規命令層次, 受到人事主管機關嚴格的控制, 人事主管機關偏好專業考量, 以致難符合地方期

待，而立法機關偏好選票考量，在滾桶立法（logrolling legislation）模式下，很容易獲得多數支持。

至於另外二分之一常任一級單位主管／機關首長的職等應否調整至簡任第十二職等？如果依循過去台北市、高雄市、前台灣省「常任職比照政務職」、「幕僚單位比照業務單位」的邏輯，很難不予支持；如果回歸人事專業，從職責程度、業務性質、整體衡量，齊一式的調整又不甚合理。不過，此非筆者關注之點，筆者所關注者在於文官制度的良窳，影響民主政治發展及行政有效運作甚鉅，從人力資源管理角度，影響人才流動的因素很多，職務列等的提昇只是原因之一，如何讓地方文官的質與量增加，還需要多面向、策略性的思考，其中關鍵之一是人事主管機關要主動回應政治分權的國內趨勢，並正視行政、立法部門爲了選票，而在職務列等調整意見趨同的事實，考試院如果無法體察這種政治現實，只能屢次地被動跟在政治的選擇之後因應，那未來的人事體制恐怕會更形支離破碎。

## 參考文獻

- 江大樹（2006）。**邁向地方治理：議題、理論與實務**。台北：元照。
- 行政院研究發展考核委員會（2003）。**政府改造**。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（2008）。地方發展與治理，2009年3月19日取自行政院研究發展考核委員會，網址：<http://www.redc.gov.tw/np.asp?ctNode=9869&mp=100>。
- 李光儀（2009年03月27日）。高考一級及格，簡任十職等。**聯合報**，A2版。
- 紀俊臣（1999）。**精省與新地方制度：始末、設計、發展系論**。台北：時英出版社。
- 施能傑（1996）。政務職位體制的運用：歐美經驗及其啓示。載於彭錦鵬（編），**文官體制之比較研究**（頁79-113）。台北：中央研究院歐美研究所。
- 施能傑（2002）。彈性化職位設計與政府人力運用。載於銓敘部（編），**行政管理論文選輯第十六輯**（頁263-283）。台北：銓敘部。
- 浩平、蕭羨一譯（2003）。**公共行政之政治經濟學**（原著 Murray J. Horn）。台



北：商周。

高永光、高美莉（2008）。行政管理碩士學程獨立研究一個案分析：台北縣改制「準直轄市」個案研究，2009年3月15日取自國立政治大學台灣研究中心，網址：<http://www.tsc.nccu.edu.tw/doc/971115.doc>。

高雄市議會網站（2008）。城市競爭下高雄的挑戰，2009年3月19日取自高雄市議會，網址：[http://www.kcc.gov.tw/ch/magazine/2008\\_06/part6.htm](http://www.kcc.gov.tw/ch/magazine/2008_06/part6.htm)

徐有守（2007）。考銓制度（增修三版）。台北：商務。

黃錦堂（2000）。地方制度法基本問題之研究。台北：翰蘆。

楊梅鎮公所（2008a）。鼓勵遷入戶籍楊梅升格為市指日可待（970415），2009年3月15日取自楊梅鎮公所，網址：<http://www.yangmei.gov.tw/big5/content/Content.asp?cid=293>。

楊梅鎮公所（2008b）。鼓勵遷入戶籍升格為市35里總動員（970421）。2009年3月15日取自楊梅鎮公所，網址：<http://www.yangmei.gov.tw/big5/content/Content.asp?cid=298>。

趙永茂（2008）。地方政府組織改造策略之研究，內政部委託研究報告，未出版。

銓敘部（1997）。職務列等相關法制研究專輯報告。台北：銓敘部。

蔡茂寅（2003）。地方自治之理論與地方制度法。台北：學林。

蔡秀卿（2002）。憲法保障地方自治之意義，載於蘇永欽（編），地方自治--落實人民主權的第一步（頁3-32）。台北：財團法人新台灣人文教基金會。

劉毓玲譯（1993）。新政府運動（D. Osborne & T. Gaebler原著）。台北：天下文化。

薄慶玖（1995）。自治三法對台灣地區政治生態的影響。載於內政部（編），地方自治論述專輯第1輯（頁55-68）。台北：內政部。

Barnard, C. I. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Cayer, N. J. (2004). *Public Personnel Administration*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.

Ferrara, J. A., & L. C. Ross (2005). *Getting to Know You: Rules of Engagement for Political Appointees and Career Executives*. Washington: IBM Center for the Business of Government.

- Grant, A. (2004). *The American Political Process*. New York: Routledge.
- Ingraham, P. W. (1995). *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Maranto, R. (1998). Thinking the Unthinkable in Public Administration: A Case for Spoils in the Federal Bureaucracy, *Administration and Society*, 29(6): 623-642.
- Maranto, R. (2002). Praising Civil Service But Not Bureaucracy: A Brief Against Tenure in the U.S. Civil Service, *Review of Public Personnel Administration*, 22(3): 175-192.
- Nigro, L. G., & F. A. Nigro (1994). *The New Public Personnel Administration*. Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers.
- Richards, D. (2003). The Civil Service in Britain: A Case Study in Path Dependency. In John Halligan (Ed.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries* (pp. 27-69). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Rosen, B. (1975). *The Merit System in the United States Civil Service*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Sausman, C., & R. Locke (2004). The British civil Service: Examining the Question of Politicisation. In B. G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective* (pp. 101-124). New York: Routledge.
- Shafritz, J. M., D. H. Rosenbloom, N. M. Riccucci, K. C. Naff, & A. C. Hyde. (2001). *Personnel Management in Government: Politics, and Process*. New York: Marcel Dekker.
- Sorauf, F. J. (2003). The Silent Revolution in Patronage. In Frank J. Thompson (Ed.), *Classics of Public Personnel Policy* (pp. 63-71). Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Stahl, O. G. (1983). *Public Personnel Administration*. New York: Harper & Row, Publishers.
- U.S. Agency for International Development (2000). *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*. Washington DC: U.S. Agency for International Development.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

# Decentralization of Personnel Authority to Local Governments: A Discussion of 2007 Amendment of Local Government Act Articles 56 and 62

Wu-Lung Yang<sup>\*</sup>, Chung-Yung Hsiung<sup>\*\*</sup>

## Abstract

The July 2007 amendment of the Local Government Act (hereinafter referred as the Act) touches upon: (1) the streamlining of county (city) government units and related subordinate agencies; and (2) the attributes of level-1 unit heads (subordinate agency heads) and adjustment of pay grades by job function. Of these, the latter has a direct bearing on the interests of civil servants and voter support, making it a primary concern for elected representatives. Since the institutionalization of local autonomy, i.e. ruled by the constitution and the law, this has become a chief area of concern among county (and city) governments, elected representatives, and local civil servants. This paper offers an analysis of the academic basis for modification of the attributes of major local government positions and elevated pay grade rankings and related modes of operation. Further, it notes that using the Legislative Yuan-led revision of the Local Government Act as a shortcut for the advancement of pay grades and other resources, central government person-

---

\* Associate Professor, Department of Government and Law, Kaohsiung University.

\*\* Senior Executive Officer, Examination Yuan.

nel authorities have lost regulatory authority over major local government pay grades, so that in the future counties (and cities) and even towns and villages will exploit this avenue to gain greater authority over personnel matters.

**Keywords:** Local Government Act, professional position attributes, pay grade, level-1 unit heads/subordinate agency heads

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 考績丙等制度設計評估： 以適法性與妥適性為分析焦點

黃榮護\*、林建宏\*\*

### 《摘要》

本文乃從設計評估的觀點，分析考試院研議之「公務人員考績法」及「公務人員考績法施行細則」修正草案有關丙等之規定，是否符合一般法律的原理原則，以及能否符應 William N. Dunn 政策推介之六個選擇標準。結果指出，考列丙等規範之法律位階有違反法律保留原則之虞、規範考列丙等之要件不夠明確、考列丙等應踐行之正當法律程序及救濟制度未盡周延，並且考列丙等人數設百分之二的門檻限制，在實務運作上將窒礙難行。根據上述分析結果，本文提出應以明確的考列丙等要件取代百分之二限制、考績丙等要件應規範在法律位階、辦理考績丙等過程應踐行正當行政程序，及不服考績丙等處分，無論係首年或連續二年者，均應許提起行政爭訟等建議，以供考試院未來進一步修正前述草案之參考。

[關鍵字]：設計評估、政策推介、考績制度、法律保留原則、正當法律程序

---

投稿日期：98年3月19日；接受刊登日期：98年4月17日。

\* 世新大學行政管理學系副教授。

\*\* 經濟部人事處科員。

## 壹、前言

考試院為使公務人員考績制度更具完備，於民國（以下略）九十四年六月三十日發布新聞稿（考試院，2005）：「考試院院會本（三十）日通過公務人員考績法修正草案，新增公務人員年終考績「優等」等次，考列甲等以上人數，以不超過受考總人數百分之七十五為限，其中優等人數不得超過百分之五，甲等人數以百分之六十為原則，最高不超過百分之七十，丙等人數以百分之二為原則，如連續二年考列丙等人員，應依規定辦理退休或資遣。全案將送請立法院審議通過後正式實施。」考試院復於九十四年七月十四日以考臺組貳一字第 09400055851 號函，將研議之「公務人員考績法修正草案」（以下簡稱考績法修正草案）送立法院審議，該提案被列為「政府提案第 10235 號」，其立法院之審議進度，僅於第六屆第二會期第一次會議完成一讀程序（立法院，2005）。

九十七年政黨輪替後，考試院院長關中首次於九十八年二月十八日接受中央通訊社專訪時，強調應建立公務人員「有進就有退、有好就有壞、有獎就有懲」的觀念（李淑華、李佳霏，2009），並於同年三月三日接受非凡新聞周刊專訪時表示，未來新版考績制度將分成優、甲、乙、丙、丁五等，公務員將有退場機制，若連兩年考績丙等，將遭資遣或強制退休，每年將淘汰一成不適任的公務員，讓整體考績像「金魚背形狀」，並產生蝴蝶效應，帶動公務員勇於任事的風氣（洪茗馨，2009）。關院長並宣示，考試院預計花一年時間修正考績法，建立退場制度，期於九十九年二月送立法院審查。

由上可知，考試院將再次修正考績法相關規定，且未放棄以考績丙等發揮汰劣之功能。從促進優質化公務人力之角度而言，所提考績丙等促成效果不失為一個良好的退場機制，但是制度設計的適法性及妥適性，應在研議立法過程中一併衡量；否則，制度落實後所生法律問題或執行問題，將會層出不窮。

本文嘗試從一般法律原理原則及政策建議選擇的觀點，檢視考試院九十四年七月研議修正「公務人員考績法修正草案」中有關考績丙等制度設計之適法性與妥適性，並據以提出兼具可行性與適法性的制度設計之具體建議。因此，文中將探討下列五個問題：

- 一、考績丙等之要件若以抽象文字規範，公務人員對其構成要件，是否難以理解，或無法可得見，這樣有無違反法律明確性原則？如果有，其要件應如何規定。
- 二、相較於不得考列甲等之消極條件，正由原規範在考績法施行細則之位階提升至法律位階，而新增訂考列丙等之要件卻規範在命令位階，<sup>1</sup> 其是否有違反法律保留原則，牴觸司法院大法官所建立之層級化法律保留體系。<sup>2</sup>
- 三、公務人員不服考績考列丙等之救濟制度是否完備？有無符合不利之行政處分應踐行正當法律程序之要求。
- 四、各機關公務人員考績考列丙等人數，以各該機關受考人數總額百分之二為原則之規定是否妥適？該規定是否能收汰劣之效，抑或產生反面效果。
- 五、考績丙等相關規定是否能達成促進公務人員人力優質化，進而健全文官體制？其評估基礎為何？

## 貳、考績法丙等現行與修正之規定

針對現行考績法與考績法修正草案有關丙等之規定，若從要件、相關配套機制、決定過程、效果及不服處分之救濟途徑等五個面向比較（如表 1），可發現現行考績法之規定，已具備了培育人才、調整俸給、維持團體紀律與做為合理之獎懲依據等項功能，只是在「強化遷調退免」及「調整公務人力」等兩項功能方面則稍嫌不足。惟觀考試院所研議之考績法修正草案，其考績丙等之效果（除留原俸級外，並應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練；而連續二年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣），則已補強了「強化遷調退免」及「調整公務人力」等項功能。現行「公務人員退休法」及公務人員資遣的要件甚為嚴謹，<sup>3</sup> 尚難完全適應公

<sup>1</sup> 不得考列甲等之消極要件，由現行規範在公務人員考績法施行細則第四條，提升規範在公務人員考績法（草案）第六條。另考列丙等之要件新增規範在公務人員考績法施行細則（草案）第五條第三項。

<sup>2</sup> 參司法院大法官會議釋字第 443 號解釋理由書。

<sup>3</sup> 公務人員任用法第二十九條第一項規定：「各機關公務人員，具有左列情形之一者，得由機關長官考核，報經上級主管機關核准，予以資遣：一、因機關裁撤、組織變更或業務緊縮而須裁減人員者。二、現職工作不適任或現職已無工作及無其他適當工作可以調任者。三、經公立醫院證明身體衰弱不能勝任工作者。」



表1 現行考績法丙等與考績法暨考績法施行細則修正草案丙等規定比較表

項目	現行考績法規定	考績法暨考績法施行細則修正草案規定
要件	無規定。	受考人在考績年度內，非有具體事證，足認有下列情形之一者，不得考列丙等：一、挑撥離間或誣控濫告，經疏導無效者。二、不聽指揮或破壞紀律，經疏導無效者。三、怠忽職守，稽延公務或績效不彰者。四、品行不端或違反有關法令禁止事項者。五、辦理為民服務業務，態度惡劣，影響政府聲譽者。
相關配套機制	曾記一大過人員，考績不得列乙等以上。	1. 曾記一大過人員，考績不得列乙等以上。 2. 明定考績丙等之比例，以各該機關受考人數總額百分之二為原則；受考人數總額不足五十人時，得由機關首長覈實考核，並應自該未達考列丙等人數比例限制之年度起，累計次年度後之受考人數總額達五十人以上時，該年度之考列丙等人數以百分之二為原則。其受考人數並自該受考列丙等人數比例限制之次年度起，重行起算。
決定過程	年終考績考列丙等，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核（機關長官覆核所屬公務人員考績案，如對初核結果有意見時，應交考績委員會復議。機關長官對復議結果，仍不同意時，得變更次，但應於考績案內，註明其事實及理由。），經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審。	1. 第一年考列丙等者，同左。 2. 連續二年考列丙等者，非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，其連續二年考列丙等人員仍應送經上級機關考績委員會考核，不得逕由其長官考核。
效果	留原俸級。	除留原俸級外，並應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練；連續二年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣，並自確定之日起執行；未確定前，應先行停職。
不服考列丙等之救濟	向服務機關提起申訴，如不服服務機關函復者，得於函復送達之次日起三十日內，向公務人員保障暨培訓委員會提起再申訴。	1. 第一年考列丙等者，同左。 2. 連續二年考列丙等者，應退休或資遣人員於收受考績通知書之次日起三十日內，得向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，如不服決定，得向行政法院提起行政訴訟。

資料來源：本研究自行整理

務人力新陳代謝之需要，且對於組織中，久病致身體衰弱難以勝任工作者，也難以處理。是以，考績法修正草案中有關丙等之修正，大幅度改變考績丙等之功能性，欲透過強制性的考績等第比例分配，淘汰工作表現不佳者，以促進人力資源的活力與暢通；然而實際上考列丙等人員極少，恐未能充分發揮矯正績效不佳者和淘汰不適任者之實質功能，爰依規定下限百分之二的作法，以適度發揮淘汰功能，並在運用考績結果做為淘汰機制時，提供被考列丙等者於一定期限的輔導與矯正，再決定是否淘汰，如此方更能發揮考績的積極功能。

## 參、考績丙等修正適法性之分析

行政程序法第四條規定，行政行為應受法律及一般法律原則之拘束，同法第五條至第十一條更揭櫫依法行政原則、明確性原則及平等原則等十項原則。本文所探討之考績法修正草案中，有關丙等之要件顯以抽象文存規範，且新增訂屬於命令位階（考績法施行細則修正草案），又於第一年考列丙等者，依法僅能循申訴及再申訴之途徑救濟等等問題，乃較為涉及法律保留原則、法律明確性原則、正當法律程序原則及不服考績之救濟制度等層面，茲依序分析如下：

### 一、法律保留原則

#### （一）定義

法律保留原則，乃指沒有法律授權，行政機關即不能合法的作成行政行為，蓋憲法已將某些事項保留予立法機關，須由立法機關以法律加以規定。故在法律保留原則下，行政行為不能以消極的不牴觸法律為已足，尚須有法律之明文依據。

#### （二）適用範圍

法律保留的範圍，是否及於全部或部分行政領域，目前學理上以「重要事項說」為主流（翁岳生，2000：153），即基於法治國家原則與民主原則，凡涉及人民之基本權利之實現與行使，以及涉及公共利益，尤其是影響共同生活之「重要的基本決定」，應由具有直接民主基礎之國會的立法者，自行以法律規定之，而不許委諸行政之行為。而重要性標準的具體化，學者提出「基本權重要性的衡量標

準」、「公共事務重要性的衡量標準」及「消極衡量標準」等三個標準（許宗力，1992：185）。

司法院大法官會議釋字第 443 號解釋理由書中，揭示何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，本與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異。另在學術上，有學者歸納，影響法律保留規範密度之因素（吳庚，2007：93）如下：1. 法律保留範圍廣狹與一國民主或法治之程度，並無必然關係。2. 法律保留之密度與干涉強度成正比，對人民權利干涉強度高者，法律保留之密度大，反之亦然。3. 涉及人數多寡與是否應由國會立法加以規範，應有關聯性。4. 傳統觀念亦為影響是否嚴格執行法律保留原則之因素。5. 另外事項是否具有爭議性、一般人接受或抗拒之程度、涉及財政支出之大小、事件本質上之技術性或須隨時調整之彈性等，均為法律保留與否必須加以衡酌者。

### （三）考績丙等要件宜以法律定之

考績法修正草案第六條第二項規定：「考列甲等以上及丙等之要件，應於施行細則中明定之。」上開規定係屬立法者以法律授權委由行政機關以法規命令訂之，爰行政機關於考績法施行細則修正草案第五條第三項規定丙等要件。由此可知，考績丙等之要件乃規定在命令的法位階。而考試院研議之考績考列丙等之法效性，除留原俸級外，並應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練；另外連續二年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣。考績考列丙等之法效性，應屬對公務人員身分及財產有重大之影響，其法律保留之密度應較大，且已侵害憲法保障人民有服公職之權利，就前述「重要事項說」立論，似宜由具有直接民主基礎之國會的立法者，自行以法律規定之，而不許委諸行政機關以行政命令訂定之較為妥適。而較難以理解及令人質疑的是，何以不得考績考列甲等之消極要件，原係規範在命令位階（考績法施行細則），卻因為本次考試院研議明定考績考列甲等以上應有百分之七十五之比例限制，將其法位階提升規範在法律層次，而新增之考績考列丙等要件，卻規範在命令之位階。這樣的修正或設計，顯有適法上的爭議。

## 二、法律明確性原則

### （一）定義

明確性原則（Der Grundsatz der Bestimmtheit）乃源自憲法法治國原則的要求，並在法律保留原則支配下，法律及法規命令之要求，內容必須明確，而於涉及人民權利義務事項時，始有清楚之界限與範圍，對於何者為法律所許可，何者屬於禁止，亦可事先預見及考量（吳庚，2007：71）。

法律屬抽象性之普遍規範，其內容本難要求充分具體明確，然基於法治原則，凡影響人民權益，尤其是限制人民權利之法律，其規定應符合法律明確性原則，以確保法律具有預先告知之功能，使人民對其行為是否受法律規範有預見的可能性，以致國家機關依法行政或依法審判，亦能因此有較明確之準繩。若法律規定不夠明確，最顯而易見之後果即為漫無標準之執法。<sup>4</sup>

### （二）法律明確性之審查標準

界定法律明確性原則適用在個案的標準時，應該考量立法者的困難與基本權權利人保護的必要，學者就提出決定明確與否主要涉及三方面的考量（陳愛娥，2002：249-258）：

1. 應提高明確性要求的考量：牽涉基本權的侵害或實現的規定，法律如授權行政機關限制人民的基本權時，必須就行政裁量的行使劃定界限，而審查的法律越是嚴重侵害基本權，明確性的要求就越高，在涉及刑罰的課處時，則應受特別嚴格的審查。
2. 得放寬法規密度原因不外基於「規範對象特質」的考量。
3. 法律規範技術的影響：法律規範就其構成要件指示參照其他規範以決，這是立法技術上避免繁瑣重複的手段，亦即只須受規範者得以認識被指示參照的規範，指示參照性的規定亦可符合法律明確性的要求。

<sup>4</sup> 參司法院大法官會議第 623 號解釋林子儀大法官不同意見書。

### (三) 考績丙等要件違反法律明確性原則

就受考人連續二年考績考列丙等將被資遣或強制退休之法效性，本其涉及憲法保障人民服公職之基本權利，以大法官建立審查法律明確性原則之標準，應以較嚴之審查標準—「苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認」審查之。<sup>5</sup> 考績丙等要件有關「挑撥離間」、「誣控濫告」、「不聽指揮」、「破壞紀律」、「怠忽職守」、「稽延公務」、「績效不彰」、「品行不端」、「辦理為民服務業務，態度惡劣」等要件，其文字之意義尚非難以理解，惟其所規範之程度，卻非受規範者所得輕易預見。以下就公務人員因發生「破壞紀律」之行為為例，公務人員保障暨培訓委員會作成之決定書。茲歸納並分析如次：

1. 表 2 項次一至項次三之案例，均屬公務人員因發生辱罵長官及行為不檢，而被服務機關作成之行政懲處，惟各該服務機關所核予以懲處輕重卻不一，三個案例之懲度分別為記過二次、記一大過及一次記二大過。前二之案例，均被保訓會決定再申訴駁回；第三之案例被保訓會決定原處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分。
2. 表 2 項次四及項次五之案例，均屬公務人員因與洽公民眾發生爭執、服務態度不佳，而被服務機關作成之行政懲處，惟各該服務機關所核予以懲處輕重仍不一，前者案例之懲度為記一大過，後者案例之懲度為記過一次。
3. 上開五個案例均係公務人員因「破壞紀律」而被服務機關核予行政懲處，惟其懲度卻無有一致的標準。是以，假使考績考列丙等以「挑撥離間」、「誣控濫告」、「不聽指揮」、「破壞紀律」……等作為要件，公務人員如何能依社會之一般人民之文字語言習慣或日常生活經驗，理解該法律規定所要規範之行為態樣。

<sup>5</sup> 參司法院大法官會議第 432 號解釋理由書。

表 2 公務人員保障暨培訓委員會決定書一覽表

項次	字號	救濟 類型	救濟 標目	主文	內容摘要
一	(91)公申 決字第 0342 號	再申訴 案件	記過 二次	再申訴駁回	本案郵件投遞中心據以懲處再申訴人之基礎事實係以再申訴人酒後於辦公場所公然對其直屬主管辱罵並施暴，嚴重破壞紀律，行為失檢而予記過二次懲處。卷查再申訴人於九十一年七月二十五日酒後於辦公場所公然對其直屬主管李○○股長辱罵並施暴，並經該中心第二投遞科大安第三股稽查黃○麟於會簽報告時記載：「職確實目睹當日咆哮、暴力於股長之人身，職極力阻擋，上情屬實」，此有卷附李股長書面報告資料可稽。
二	(87)公申 決字第 0031 號	再申訴 案件	記一 大過	再申訴駁回	再申訴人現職為國立臺灣藝術教育館展覽演出組主任，因不服國立臺灣藝術教育館於八十六年十月二十四日所發布之(一)(86)藝人字第 0836 號記一大過懲處令，懲處事由為：「八十五年十一月二十一日擅入館長室，藉詞與館長爭論，講話語氣充滿挑釁意味，目無尊長，行為蠻橫，對長官極盡侮辱威嚇，嚴重影響館長處理公務，違反公務員服務法第二條及第五條規定。」
三	(96)公審 決字第 0770 號	復審 案件	一次 記 大過	原處分撤銷， 由原處分 機關另為適 法處分	復審人原任宜蘭縣頭城鎮民代表會組員，因公然辱罵長官，用詞低俗，不堪入耳，並拍桌撕毀公文書棄之，嚴重破壞紀律，情節重大，經宜蘭縣政府依公務人員考績法第十二條第三項第六款及第七款規定，以九十六年八月九日府人考字第 0960101243 號令核布一次記二大過免職，免職未確定前先行停職。
四	(92)公申 決字第 0289 號	再申訴 案件	記一 大過	再申訴駁回	再申訴人現職為臺中縣和平國民中學幹事，原任臺中縣政府地政局地價課課員，因中縣府以其於地政局地權課服務期間違反為民服務態度及違反風紀暨行為不檢，影響公務人員聲譽及機關形象為由，以九十二年五月十四日府人考字第 0920127300 號令核布一次記一大過。

項次	字號	救濟 類型	救濟 標目	主文	內容摘要
五	(91)公申 決字第 0323 號	再申訴 案件	記過 一次	再申訴駁回	再申訴人現係中華電信股份有限公司台灣北區電信分公司台北南區營運處專員，中華電信北區分公司因其多次與客戶發生爭執，屢誠不悛，破壞紀律，影響士氣及公司聲譽，以八十九年七月三十一日北人二字第 89A000853 號令予以記過一次懲處。

資料來源：本研究自行整理

雖有許多行政法院判決及公務人員保障決定書（如表 2）等，<sup>6</sup>可使公務人員得能預見何種破壞紀律之行爲，將會遭受到何種行政懲處（戒），但公務人員必須經過此等週折，始能了解其行爲是否符合致此等要件的情況下，尚難認爲其並無違反法律明確性原則。<sup>7</sup>準此，考績丙等要件需透過相關判決書及決定書始得以知悉其行爲是否構成要件該當，已不符法律原確性原則。

### 三、正當法律程序原則

#### （一）定義

正當程序理念源於英國法上「自然正義法則」（rules of natural justice）。自然正義者，顧名思義，任何人不得假思索，依其固有的理性即可判斷爲正當也。自然正義本含三項要素：首者爲在公正的法庭前聽證（就審）的權利；次者爲獲悉指控的權利；末者爲就指控進行答辯的權利。而前述三項要素可歸納二句法諺：「任何人不得自斷其案（no man shall be a judge in his own cause）」與「兩造兼聽（both sides shall be heard）」（湯德宗，2003：8）。

按自然正義理念原先僅適用於法庭（司法）程序，後來擴張適用於行政程序。

<sup>6</sup> 參最高行政法院八十九年度判字第 2358 號、八十八年度判字第 3257 號、八十七年度判字第 2437 號、八十七年度判字第 1605 號及八十四年度判字第 2758 號等判決。

<sup>7</sup> 奧地利憲法法院明白認定，「假使爲探求其意義必須具備細緻的憲法知識、有訓練的法學能力與經驗以及檔案管理員似的勤勞的話」就不能認爲該規定符合明確性的要求（陳愛娥，2002：257）。

英國國會委員會曾建議，行政程序中的自然正義應包括：當事人應受告知、當事人應有表示意見的機會、決策者應公正、決定應附理由、決定書應附記救濟途徑等。而日本學者認為，日本「行政手續法」中之正當程序包含四項原則：告知聽證、閱覽文書、理由附記及處分基準之設定與公告（陳春生等譯，1998：114）。至於我國學者認為，正當程序應有四項要素，包含公正作為義務、受告知權、聽證權及說明理由義務（陳愛娥，2002：11-28），茲表現在行政程序法中，整理如表 3：

表 3 正當法律程序意涵表

公正作為義務	迴避制度	個人利益	行政程序法第三十二條
		預設立場	行政程序法第三十二條
		其他有偏見之虞之具體事實	行政程序法第三十三條
	組織適法		
	片面接觸之禁止		行政程序法第四十七條
受告知權	預告		行政程序法第五十五、一百零四條
	事後告知		行政程序法第一百一十條
	救濟教示		行政程序法第九十六條
聽證權	陳述意見（非正式的聽證權）		行政程序法第一百零二條
	聽證（正式的聽證權）		行政程序法第五十四、一百零七條
說明理由義務	行政處分		行政程序法第四十三、九十六、九十七條
	行政契約		行政程序法第一百四十七條
	行政指導		行政程序法第一百六十七條

資料來源：本研究自行整理

## （二）人事行政領域仍有正當法律程序之適用

行政程序法第三條第二項第七款規定，對公務員所為之人事行政行為，不適用行政程序法之程序規定。而就字義言而，所謂「對公務員所為之人事行政行為」包羅甚廣，凡服務機關或人事主管機關，就具體事件對公務員所為直接發生法效果的單方決定，皆屬之。就有利於當事人的人事行政行為，如職務升遷或俸給晉級等；就不利於當事人的人事行政行為，如免職、停職、降級、減俸、記過或申誡等。按行政程序法第一百零二條規定，行政處分應說明理由，給予相對人陳述意見之機會



者，僅限於「限制或剝奪人民自由或權利」的不利處分。爰所謂「人事行政行為」應指不利人事行政行為，始有意義。另究前揭規定將「人事行政行為」除外，想係顧慮長官與部屬朝夕相處，關係密切，如須給予部屬申辯機會始得作成不利處分，恐不免尷尬，而又不欲長官因此顧忌，坐視官箴敗壞。惟其對於足以改變公務員身分關係或於其權益有重大影響者，如亦不能享有「正當行政程序」的保障，實與人權保障之趨勢相違。

實務上所稱「人事行政行為」之範圍，法務部於八十九年四月十二日以法八十九律字第 008393 號函作出解釋，下列三種情形，應有行政程序法相關規定之適用：1. 凡構成行政處分人事行政行為，因於事後當事人仍可依訴願、行政訴訟程序或其相當之程序請求救濟，故行政機關為此類行政處分時，即應依行政程序法之規定為之；至於非屬行政處分之其他人事行政行為則視個案情形，由主管機關自行斟酌。2. 改變公務員身分或對公務員權利或法律上利益有重大影響之人事行政行為，或基於公務員身分所產生之公法上財產請求權遭受侵害者，仍應依行政程序法之規定為之。3. 退休、離職之公務員對於行政機關於其具有公務員身分時所為之人事行政行為提出陳情者，仍依前述之結論處理。

### （三）考績丙等處分前應踐行正當法律程序

現行考績法之規定考績丙等之效果為「留原俸級」，在實務運作上，長官評定屬員之年終考績丙等不被視為「不利的行政處分」，爰並無行政程序法所規範之相關程序保障之適用。惟令人疑惑不解之處，乃所謂留原俸級，即次年度俸級不能晉一級，其所直接影響的，是年終無考績獎金可領，並反映在次年的薪資所得上，乃受有不利之限制，難謂其對公務員權利或法律上利益無有重大之影響。另就考績法修正草案考績丙等之效果，有關首次被考列丙等者，暫避談「調整工作或施予適當輔導或在職訓練」之工作管理措施，其效果仍然為留原俸級，同上述仍無行政程序法所規範之相關程序保障之適用；惟連續二年考列丙等者，將面臨「依規定辦理退休或資遣」之不利處分，依上開法務部函釋規定，其係屬改變公務員身分或對公務員權利或法律上利益有重大影響之人事行政行為，應適用行政程序法中有關「利益迴避」、「禁止片面接觸」、「陳述意見」、「預告」、「救濟教示」及「說明理由」等規定。

## 四、不服考績之救濟制度

### (一) 考績法修正草案之救濟規定

現行不服考績成績之救濟，僅限於專案考績一次記二大過、年終考績及另予考績丁等，允許向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，如再不服可向行政法院提起行政訴訟，其餘僅得依規定提起申訴及再申訴。查考績法修正草案規定，受考人第一年考績被考列丙等者，如不服該處分，與上開現行規定相同，僅能循內部申訴管道救濟，如申訴案遭處分機關駁回，仍不服其駁回處分者，才可向公務人員保障暨培訓委員會提起再申訴。僅於受考人連續二年被考列丙等者，處分機關方才給受考人陳述意見之機會，若受考人不服機關考列丙等之處分，可逕向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，如仍不服，而有提起再審之事由者，可向公務人員保障暨培訓委員會提起再審議，或直接向司法機關提起行政訴訟。茲將其救濟管道繪製如圖 1。

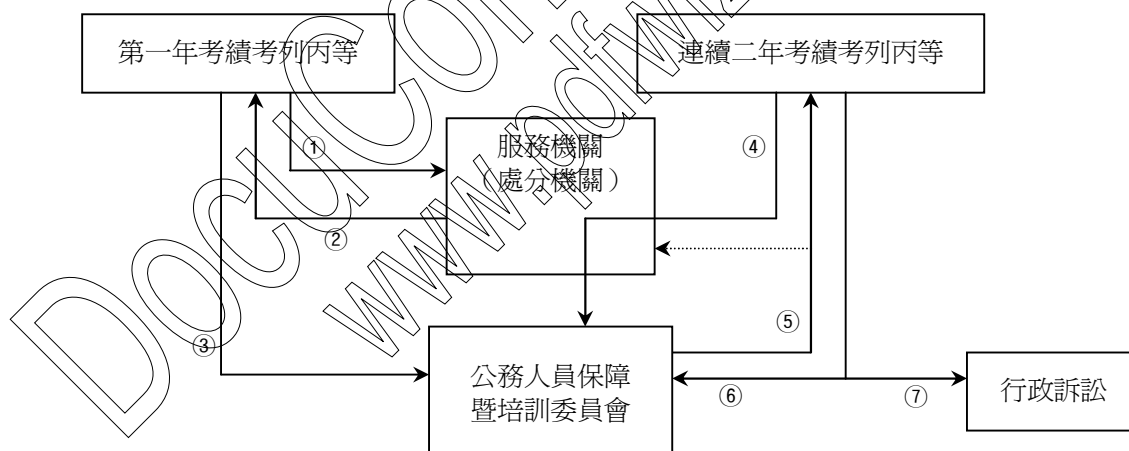


圖 1 不服考績丙等之救濟程序圖

資料來源：本研究自行繪製

說明：

- ①受考人不服考列丙等者，可向服務機關提起申訴。
- ②原服務機關如果認為申訴無理由，則應申訴駁回；如果認為申訴有理由，則應另為處

分。

- ③如服務機關駁回申訴，或逾期未函復申訴決定者，受考人得向保訓會提起再申訴。
- ④受考人不服連續二年考列丙等者，應繕具復審書經由原處分機關向保訓會提起復審。  
如原處分機關認為復審有理者，得自行變更或撤銷原處分。
- ⑤保訓會如果認為復審無理，則應予駁回；如果認為復審有理由，則應發回原處分機關另為處分。
- ⑥復審人如不服保訓會復審決定，或保訓會逾期未作出復審決定者，得向司法機關請求救濟。
- ⑦如於復審決定後，除已向司法機關請求救濟外，如有再審議之事由者，得向保訓會提起再審議。

## （二）不服考績丙等救濟之新觀念

考績法草案考列丙等之處分，不分其係為第一次考列丙等，抑或係連續二年考列丙等，其對於受考人的財產上及身分上權益均有「重大的影響」，依司法院大法官釋字第 298 號意旨，關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。因此，本文建議不服考績丙等救濟，不管第一年或連續二年皆應如下圖 2 所示程序，亦即行政機關每年度辦理三次公務人員平時考核時，應對屬員進行面談，對於該季表現良好的人員，應予口頭勉勵或核發行政獎令，以資嘉勉，並應將其優良具體事蹟註記於平時考核上；另對於表現不佳的人員，主管應主動找出原因，若是問題源自於屬員，例如工作專業能力不足等，主管應對是類人員加強工作上所需知能或專業訓練，以獲得改善的機會；但若問題原因係源自於主管人員本身，例如主管並未對人力作適才適所的安排，主管應適時調整工作。茲因以上主管所為之處分，均係保障法第二條規定所稱之「管理措施」，如屬員認為有不當致侵害自身權益者，得循申訴、再申訴之程序獲得救濟。另屬員對於年終考績被考列丙等者，如有不服，得於收受考績通知書之日起三十日內，向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，如對於復審決定仍有不服者，得向行政法院提起行政訴訟，或如有符合保障法第九十四條所列舉之規定者，亦可向公務人員保障暨培訓委員會提起再審議。

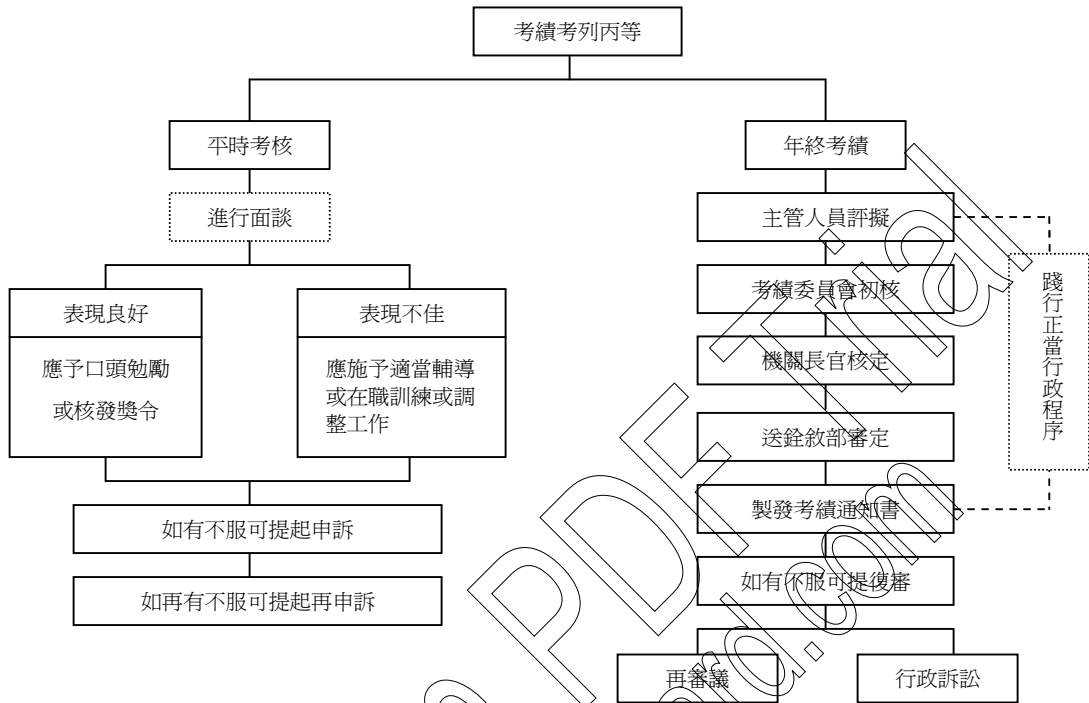


圖 2 不服考績丙等救濟新觀念圖

資料來源：本研究自行繪製

## 肆、考績丙等修正妥適性之分析

美國公共政策學者 William N. Dunn (1994: 282-289) 所提出的「政策推介 (policy recommendation)」的選擇標準，對於考試院在研修考績法中考績丙等規定的妥適性，或有參照作用。政策推介旨在探討「某項用以解決或減緩問題的行動，其在未來是否會達成所揭櫫的價值」或目標。在本文中，這些價值或目標應是達到優質化公務人力資源所要選擇的決策標準 (decision criteria)。Dunn 綜合相關文獻舉出了六種標準：效能、效率、充分、公正、回應與適切。

### 一、效能 (Effectiveness)

效能係指政策達成預期結果或影響的程度，著重在政策執行後的影響程度。本

案中，考績甲等設比例限制在實務執行上已發生許多問題，諸如各機關的業務性質、工作繁簡難易各不相同，強作規定設限比例，造成齊頭式的不等，勢將影響管理者的考核權，同時造成團隊信任與單位和諧的破壞，或產生輪流、抽籤等弊病現象（余致力等，2001：16）。倘若考績丙等亦設比例限制，將可預期發生：（一）配合比例規定，對於工作表現不差之人員考列丙等，將打擊該員的工作士氣，進而影響工作效能，降低行政生產力；（二）受考評者將改變個人在任事交易中的貢獻或付出，例如自然降低工作熱誠，即由原本積極勇於任事之態度，變成推託工作，或產生怠工行為、故意遲到或早退，抑或者是消極的抵制，不配合上級長官所交付之任務；（三）於年底考核年終考績期間，人員之間的相互猜忌及勾心鬥角情形將更加強烈，無形間將造成人員互爭的組織氣候，此與目前流行以「相互信任」為前提的「知識管理」（彭安麗，2004：231）亦所有悖離。上開可能發生之各種負面影響，不禁令人懷疑能否達成考績丙等制度用以淘汰不良人員、提升優質化公務人力之預期成效。

## 二、效率（Efficiency）

效率係指政策產出與使用成本間的關係，通常以每單位成本所產生的價值最大化，或每單位產品所需成本最小化進行衡量，著重以較佳方法執行政策。考績法草案明定考績丙等之比例，以各該機關受考人數總額百分之二為原則；受考人數總額不足五十人時，得由機關首長覈實考核，並應自該未達考列丙等人數比例限制之年度起，累計次年度後之受考人數總額達五十人以上時，該年度之考列丙等人數以百分之二為原則。其受考人數並自該受考列丙等人數比例限制之次年度起，重行起算。在實務運作上，以經濟部人事機構為例，考績丙等人數百分之二之分配，如同現行考績甲等比例由主管機關按績效統籌辦理，經濟部水利署第一河川局人事室考列丙等人數，由經濟部水利署人事室掌握；復經濟部水利署人事室考列丙等人數，再由經濟部人事處掌握；最後經濟部人事處考列丙等人數，仍得經行政院人事行政局統籌辦理，如此層層節制，極度耗費人力及時間，乃是一樁不符合效率之業務。

另以九十七年底之行政院所屬各機關暨地方政府公務人員（不含國營事業機構及各級學校）為 227,980 人計算（行政院人事行政局，2009），如果考績考列丙等

人數應有百分之二者，則每年應要有 4,560 人被考列丙等，而渠等人員如皆提出行政爭訟，必將耗盡公務人員保障暨培訓委員會及行政法院之訟訴資源。

### 三、充分 (Adequacy)

充分指政策目標達成後，消除問題的程度。按探究增訂考績丙等效果之立法精神，乃在於讓不適任之公務人力有淘汰之機制，並打造使公務人員願意奉獻的環境，但必須思考的是「不適任」之前因後果為何？以人力資源管理的角度判別，原因可能於「選才」之時，未能進用所要 (desired) 人才；於「用才」之時，未能讓人力適才適所；於「育才」之時，未能施予工作上必要的訓練等。準此，假使單純以考績丙等設比例限制之途徑淘汰不適任人力，恐怕無法全然解決問題；雖然第一年考績考列丙等，擬訂有「調整工作」或「施予適當輔導」或「在職訓練」等配套措施，但要充分解決問題，應再從「選才」、「用才」及「育才」等三個方面配合改革。

### 四、公正 (Equity)

公正係指政策執行後導致與該政策有關的社會上資源、利益及成本公平分配的程度，所謂一項公正的政策乃是一項公平社會資源配置的政策。現行考績丙等效果為留原俸級，不得領取考績獎金。修正版的考績丙等效果，第一年仍為留原俸級；連續二年予以資遣或退休。由此可知，修正目的在於淘汰不適任人員，但在執行上，為配合考績丙等百分之二之限制，鄉愿的主管，難免又會產生輪流考列丙等之情事，造成目的未達成，反使更多公務人員遭受不公正的對待。

### 五、回應 (Responsiveness)

回應指政策執行結果滿足標的團體需求、偏好或價值的程度。一個滿足效能、效率、充分及公正的政策建議，如果不能回應某些特殊團體的需要與期望，仍然不是好的政策。考績丙等制度將打破公務人員是「鐵飯碗」的觀念，勢必大獲一般人民的支持與肯定，但就受政策直接衝擊的台灣全體公務人員，何嘗不是一群龐大的團體。是以，為使政策回應程度良好，在此修正與立法過程當中，除在中央、地方

舉辦研討會及座談會外，是否也能邀集全全國公務人員協會參與研商，<sup>8</sup> 讓考試院也一併考量。

## 六、適切 (Appropriateness)

適切係指政策目標的價值對社會是否合適，以及這些目標所根據的假定 (assumption) 其穩當性如何，為政策推介標準中最重要的一項標準。一個適切性的政策也可能同時滿足效能、效率、充分、公正及回應五項標準 (丘昌泰，2000：401)。考績丙等作為汰淘不適任公務人員之機制，有立法委員指出，該機制不僅能促進世代交替，還可以提供職缺給年輕人，相信人事成本也可因此降低 (陳思穎，2009)；也有立法委員指出，打分數就定生死，這不是一個好制度，淘汰制度可能會變成讓首長用來鏟除異己，讓首長百分之百獨斷的主觀權力，這是很危險的制度 (康仁俊，2009)。顯然，制度的設計尚未能全然受到相關人士的肯定，爰有關考績丙等之要件及設百分之二之限制，考試院有必要再重新審慎研議。

公職是「鐵飯碗」的時代已漸漸落幕，獎優汰劣的人事制度正是未來的發展趨勢，<sup>9</sup> 以考績丙等作為汰劣不適任人員的機制，固然是達成上開趨勢的一項途徑，惟經 Dunn 的六項標準分析，考試院所研修考績法有關丙等之內容及程序正義，距離政策目標仍有些落差。為避免考績丙等之汰劣機制流於形式，或使產生負面組織氣候，本文嘗試提出幾項建議，以強化考績丙等制度之妥適性。

<sup>8</sup> 依公務人員協會法第四條規定：「公務人員協會之組織分為下列二級：一、機關公務人員協會。二、全國公務人員協會。」同法第十條規定：「依本法成立之總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級機關公務人員協會數超過總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級機關總數五分之一時及各直轄市、縣（市）之機關公務人員協會數超過直轄市、縣（市）總數三分之一時，得共同發起、籌組全國公務人員協會。」另同法第六條規定：「公務人員協會對於下列事項，得提出建議：一、考試事項。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休事項。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。四、公務人員人力規劃及人才儲備、訓練進修、待遇調整之規劃及擬議、給假、福利、住宅輔購、保險、退休撫卹基金等權益事項。五、有關公務人員法規之制（訂）定、修正及廢止事項。六、工作簡化事項。」

<sup>9</sup> 如美國考績制度共有十一項功能，其中之一功能係作為公務員降調或解職的依據 (許濱松，2002：356)。

## 伍、結論與建議

經過一般法律原理原則分析考績丙等制度之適法性，發現規範考列丙等之要件不夠明確、法位階層次未符司法院大法官之要求，考列丙等應踐行之正當法律程序及救濟制度未盡周延。另從政策推介標準分析考績丙等制度之妥適性，發現考列丙等人數設百分之二為原則之限制，在實務運作上將窒礙難行。是以，本文總結上述分析結果提出以下四點建議，祈能作為考試院研議修正考績法草案之參考。

### 一、以明確的丙等要件取代設百分之二之限制

就受考人連續二年考列丙等將被資遣或強制退休之法效性，本涉及憲法保障人民服公職之基本權利，爰依考績考列丙等要件所需之法律明確性，以司法院大法官建立審查法律明確性原則之標準：「苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認」審查有關「挑撥離間」、「誣控濫告」、「不聽指揮」、「破壞紀律」等要件，其文字之意義尚非難以理解，惟其所規範之程度，卻非受規範者所得輕易預見，仍需經行政訴訟判決或公務人員保障決定書等，始能直接預見何種失檢行為之法律效果，將尚難認為其並無違反法律明確性原則。退而言之，無論考列丙等要件有無違法律明確性原則，其與設百分之二人員應考列丙等之關係，是相互衝突矛盾。倘考績年度間，無人發生挑撥離間或誣控濫告、不聽指揮或破壞紀律…等情事，則要求行政機關應有機關人數百分之二人員要考列丙等，將產生窒礙難行。

從歷史的角度看考績設百分比限制之制度，無論對受考人或是考評者均帶來許多負面的影響，爰本文建議以明確的丙等要件，取代設百分之二之限制。因該作法對受考人而言，乃係將考核之遊戲規則攤在陽光下，讓受考人可以很明確的預見何種作為或不作為之行為，年終將會回饋何種考績評價；另對考評者而言，亦可以避免以形式（如抽籤或輪流）的方式，來決定誰應該被考列丙等，否則，倘若工作績效尚可的受考人，因制度被迫考列丙等，則未來主管將無法享有可運用之資源及誘因，來領導屬員完成日益艱鉅困難之公共任務。

又考試院研議考績丙等之效果有關第一年考績考列丙等應予「調整工作」或



「施予適當輔導」或「在職訓練」等配套施應予肯定，惟上開措施是否有使用順序之必要（亦即如考列丙等應先調整工作；如再不適任，應施予適當輔導；如仍不適任，應予在職訓練），可再深度研議。另有關「應予調整工作」部分，茲因組織之用人，依公人員任用法第二條規定，「公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合」，是以，將適當的人才放在適當的職務上，本是主管人員之責（如主管不應將內向、不擅於表達、溝通之人員，刻意安排從事國會聯絡事項之職務）。又施予「在職訓練」部分，主管人員不應在屬員被考列丙等後，才認定屬員無具備有從事公務所需的專業知識與技能，而施予在職訓練。正確者，應係主管人員應主動發現屬員的工作能力，並在適當的時機施予必要的訓練。是以，本文另建議考績考列丙等應制定一項積極要件，如公務人員因工作績效不佳，未經調整適當工作或施予輔導或在職訓練等措施者，不得考列丙等。

## 二、考績丙等要件應提升至法律位階

隨著「特別權力關係」的被瓦解，行政機關不可再對公務人員以行政命令的方式作無限上綱的限制。亦即凡涉及基本權利限制者，亦應有法律之依據，在特別權力關係範圍內，個人權利應受目的合理之限制，但涉及基本權利時，仍須有法律之依據，國會不應放棄制定法律之任務（國會保留），而聽任行政機關之裁量。而考績法修正草案有關考績丙等之效果對於公務人員而言，係直接限制服公職之權益，應為「干涉行政之行政行為」，且其與專案考績一次記二大過及考績丁等之法效果「免職」，均屬剝奪公務人員服公職之權益，爰考績連續二年考列丙等所為之資遣或命令退休之處分，亦應屬於「懲戒處分」之性質，就司法院大法官釋字 491 號解釋之意旨，其處分之構成要件應由法律定之。

另考試院研議之考績丙等之法效性除上開所述外，所能影響的尚有最近十年內不得申請服務獎章、最近三年內不得選拔為模範公務人員、不得被機關學校選送進修、不得參加委任升薦任或薦任升簡任之升官等訓練等。考績考列丙等之法效性，應屬對公務人員身分及財產具有重大之影響的處分，對公務人員權利干涉強度較高，法律保留之密度應較大。再就「重要事項說」立論，宜由具有直接民主基礎之國會的立法者，自行以法律規定之，而不許委諸行政機關以行政命令訂定之。簡言

之，考績考列丙等之要件，宜規範於法律（公務人員考績法）之位階較為適法，而非規範在「公務人員考績法施行細則」，方符憲法第二十三條之規定。

### 三、辦理考績丙等應踐行正當程序

現行考績法規定下，考績考列丙等之效果為「留原俸級」，在實務運作上，長官評定屬員之年終考績丙等不被視為「不利的行政處分」，本質上並無行政程序法所規範之相關程序保障之適用，亦不得提起行政爭訟以資救濟。惟究其所謂留原俸級，乃次年度俸給不能晉一級，所直接影響的，是年終無考績獎金可領，並反映在次年的薪資所得上；另衍生影響的，將與陞遷、褒獎、訓練或進修等方面，均受有不利之限制；又考績法修正草案規定，連續二年考列丙等者，也應辦理退休或資遣。準此，考績丙等之處分，係對公務人員重大不利之行政處分，爰在行政處分形成過程當中，應踐行行政程序法之相關程序規定，諸如「公正作為義務」、「受告知權」、「聽證權」、「說明理由義務」及「行政資訊公開」等。本文以辦理考績之三個階段上強化機制論之：

#### （一）辦理考績前：

為讓受考人可明確的預見何種作為或不作為之行爲，年終將會回饋何種考績評價，應建立明確的考績規則，其規則應讓受考人一眼便知，不須假借行政訴訟判決、公務人員保障決定書或其他行政函釋等，始能了解其行爲的後果。此即考績要件應符前述之「法律明確性原則」，亦即為「受告知權」的展現。

#### （二）辦理考績中：

年度當中主管對屬員的單向平時考核是不夠的。在實務上，主管以秘密的方式，對屬員進行「工作知能及公文績效」、「創新研究及簡化流程」、「服務態度」、「品德操守」、「領導協調能力」、「年度工作計畫」及「語文能力」等七項進行 A 至 E（五級）的評價，但上開均係單向運作，為能讓受考人明白自己的工作表現是優是劣，平時考核應以雙向運作，亦即主管人員除了將平時表現紀錄在平時考核表外，另應有與受考人有語言上的互動。倘若受考人在平時考核上所回饋的，是優異的表現，主管人員應適度的予以勉勵，以提升受考人內滋報酬及工作滿

足感；惟倘若受考人在平時考核上所回饋的，是有待改進之表現，則主管應協助受考人找出問題原因，如果問題源自於受考人，例如工作專業能力不足等，主管應對是類人員加強工作上所需知能或專業訓練等，以獲得改善的機會；但問題原因係源自於主管人本身，如主管並未作適才適所的安排，把對的人放在錯的職務上等，主管應適時調整工作，如此方能將人力資源發揮的淋漓盡致。另於年終辦理考績時，所以作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，委員會之組成由機關首長指定者及由票選產生之人數比例應求相當，處分前應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由。此即為「公正作為義務」、「聽證權」及「說明理由義務」的展現。

### （三）辦理考績後：

應將考績結果以書面通知受考人，並在考績通知書上載明不服考績結果的救濟期限、救濟受理機關及救濟程序等資訊，如考績係考列丙等或丁等者，應敘明處分理由及依據規定，此即為「說明理由義務」的表現。

簡言之，有關對公務人員評定考績，本文建議應踐行三階段正當程序化：其一為考績評定前之程序，係應讓受考人明確預見何種行為，將會受何種考績之評價。其二為考績評定中之程序，係考績年度中，長官應適時對於公務人員表現不佳之行為進行糾正與指導，給當事人有改善之機會。其三為考績評定後之程序，係處分機關應敘明考績結果之原因，記載不服考績結果之救濟教示。

## 四、不服考績考列丙等應許提起行政訴訟

從前主管的考核權被視為至高無上的領導權力，為維持國家公務能順遂推行，主管能有效的指揮人力，公務人員對不滿意所為之考績處分，皆不被視為行政處分，所以亦無法以行政爭訟方式來為救濟。惟現行國家與公務人員之間的關係，已由「特別法律關係」取代「特別權力關係」，考績考列丙等效果，無論以早期德國學者 C. H. Ule 所提出之「基礎關係」或德國聯邦憲法法院提出之「重要性理論」立論，如不服所定成績者，應許受考人得依現行規定，提起復審及行政爭訟。

另從民國七十三年司法院大法官釋字 187 號解釋對公務人員退休請領退休金，作出非不得提起訴願或行政訴訟之解釋，即首次對特別權力關係有所挑戰。而後歷

經二十餘年間，又分別對於「公務人員公法上財產請求權」、「公務人員因職務關係所受處分」、「公務人員之任用資格」、「軍人與國家之關係」、「學生、教師與學校之關係」及「專門職業技術人員與國家之關係」等均有突破，<sup>10</sup> 可見司法院大法官對特別權力關係之態度改變趨勢。

考試院研議考績考列丙等之效果，「除留原俸級外，並應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練；連續二年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣，並自確定之日起執行；未確定前，應先行停職。」凡此係對公務人員權益皆有重大的影響，本文建議公務人員對機關每年度辦理三次公務人員平時考核之書面紀錄，及依平時考核結果主管應作為（如調整工作處分）或不作為之處分（如不施予在職訓練）有所不服時，得循申訴、再申訴之程序獲得救濟。另屬員無論屬首次抑或連續二次年終考績被考列丙等，如有不服，均應許向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，如對於復審決定仍有不服者，得向行政法院提起行政訴訟，或如符合保障法規定有得提起再審議之事由者，得向公務人員保障暨培訓委員會提起再審議。

## 參考文獻

立法院。第六屆法律提案審議進度追蹤系統。2008年12月18日取自立法院國會圖書館，網址：<http://lis.ly.gov.tw/lcggi/ttsweb?@@884743891>。

丘昌泰（2000）。**公共政策—基礎篇**。台北市：巨流圖書公司。

行政院人事行政局（2009）。行政院所屬各機關暨地方政府公務人員數，2009年4月13日取自行政院人事行政局，網址：<http://www.cpa.gov.tw/public/Attachment/93913381495.xls>。

考試院（2008）。考試院院會通過公務人員考績法修正草案增列年終考績優等等次，2008年12月24日取自考試院新聞稿，網址：<http://www.exam.gov.tw/newshow.asp?1306>。

余致力、蔡宗珍、陳志瑋（2001）。公務人員考績制度的問題與對策。**人事行政**，

<sup>10</sup> 參照司法院大法官會議釋字第 295 號、312 號、323 號、338 號、378 號、382 號、430 號、459 號、462 號、483 號、491 號及 563 號等號解釋。

第 138 期，頁 11-24。

吳庚（2007）。**行政法之理論與實用**（十版）。台北市：三民。

李淑華、李佳霏（2009）。淘汰不良公務員，關中：一年內修改考績法，2009 年 3 月 11 日取自 **YAHOO 奇摩新聞**，網址：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090218/5/1/leo50.html>。

洪茗馨（2009）。關中搶修考績法，年淘汰一成公務員，2009 年 4 月 13 日取自 **YAHOO 奇摩新聞**，網址：<http://tw.news.yahoo.com/marticle/url/d/a/090313/110/1fzu9.html?type=new&pg=3>。

翁岳生（2000）。**行政法**（二版）。台北市：翰蘆總經銷。

康仁俊（2009）。以考績汰劣公務員？綠委憂將淪為首長剷除異己的工具，2009 年 3 月 11 日取自 **YAHOO 奇摩新聞**，網址：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090210/17/1e7xh.html>。

陳春生、蔡秀卿（譯）（1998）。日本行政手續法。**月旦法學**，第 40 期，頁 114-120。

陳思穎（2009）。以考績汰劣公務員？藍委支持：可促世代交替、降低成本，2009 年 3 月 11 日取自參考 **YAHOO 奇摩新聞**，網址：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090210/17/1e7xs.html>。

陳愛娥（2002）。如何明確適用「法律明確性原則」——評司法院大法官釋字第五四五號解釋。**月旦法學**，第 88 期，頁 249-258。

許宗力（1992）。**法與國家權力**。台北市：三民。

許濱松（2002）。**各國人事制度**。台北市：中華電視股份有限公司。

彭安麗（2004）。提升組織的知識管理能力——發揮社會資本的槓桿效應。**人事月刊**，第 39 卷第 5 期，頁 10-19。

湯德宗（2003）。**行政程序法論**（二版）。台北市：元照出版有限公司。

Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction* (2<sup>nd</sup> Ed.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall International, Inc.

# Assessing the Design of the Performance-C Rating System for Civil Servants in Taiwan

Jong Huang<sup>\*</sup>, Chien-Hung Lin<sup>\*\*</sup>

## Abstract

The study tries to review the proposed amendments to the “Civil Service Performance Evaluation Act” and its enforcement rules which the Examination Yuan has drafted, particularly those dealing with the Performance-C Rating. From the design-evaluation perspective, the study aims to clarify if the new regulations meet the general principles of appropriate laws and correspond closely to the six selection criteria specified in the model of policy recommendation by William N. Dunn. The research results can be outlined as follows. First of all, the proposed provisions of performance-C-Rating run the risk of violating the legal reservation principle. Second, the conditions leading to a C-performance rating are not sufficiently specified. Third, due process of law and the grievance-redressing system to be invoked and executed when rendering performance evaluation are far from thorough or comprehensive. In addition, imposing a limit of two percent of the workforce as qualified for the C-performance rating will invite tough challenges and great difficulties, virtually making it impossible to implement. According to the analysis above, the study puts forth a few suggestions for the Ex-

---

\* Associate Professor, Department of Public Policy and Management, Shu-Hsin University.

\*\* Section Assistant, Personnel Department, Ministry of Economic Affairs.

amination Yuan to consider as it continues to fine-tune the relevant provisions. For one thing, specific conditions and circumstances should replace the two-percent threshold rule, while the C-rating as part of the performance appraisal system should be explicitly regulated by law. Also, due process of law should be fulfilled in administering the evaluation process. A concluding point is that the right to commence a proceeding of Administrative Litigation by anyone unsatisfied with a C-rating disposition, be it the first or second time in sequence, should be respected and granted.

**Keywords:** design evaluation, policy recommendation, performance appraisal system, the principle of legal reservation, due process of law

# 改進公務人員考績制度的議題探討： 公平原則觀點

張瓊玲\*

## 《摘要》

吏治清明，首重考核正確，績效考核制度若未能彰顯公平原則，則必將影響公務人力資源的發展與組織士氣。故考績制度的內容及作法，攸關著公務人力的開發，及人與事配合的適當性。然而，若考核之評定未能體現「公平」、「公正」的道理，則考評亦將流於形式，不為人尊重。

現行「公務人員考績法」經多次修正、研議，仍因時代之演變，對公務人員之考核恐有未盡周延之處，進而影響公務人員對考績公平性的認同。依照考績法規定，考績應本綜覈名實、信賞必罰之旨，但現行這套考核之程序及方法，運作起來是否真能符合這項宗旨，作準確客觀之考核，實值吾人探討。從考績的理論看來，考績有其積極功能亦有其消極功能，然不論考績制度應是著重「行政性功能」或「發展性功能」，其終極目的在於是否達到「公平」的效益，讓受考核者不覺得質疑或委屈。因此，公平考核的另一大課

---

投稿日期：98年3月4日；接受刊登日期：98年3月17日。

\* 中國文化大學行政管理學系助理教授，國立政治大學公共行政學博士。本文部分內容曾發表於行政院人事行政局地方行政研習中心主辦之「政府治理與人力資源發展研討會」。



題即是：考績指標的訂定與考績的民主參與是否一併受到關注。另外，長久以來所探討的甲等考績設限問題，是否有違公平原則？亦是一大議題。

本文透過文獻資料與考核制度理論的檢視，及歷年來考績等第的分析，檢討我國現行公務人員考績制度是否能達到「公平考核」的精神？提出研究心得與考績法部分條文修正意見，供政府及各界參考。

[關鍵字]：公平原則、考績制度、考績指標

## 壹、前言

公部門欲提高公務生產力，除了行政程序及資源設備的改進外，人力資源的管理是一個重要的課題，爲了要「人盡其才，事盡其功」，人員的績效控管及人事考核，如同新公共服務所主張的「課責」，而對人事行政來說，就是公務人員「考績」的議題。我國係採五權分立的國家體制，考試院係掌理五權中的考試權，從原本之憲法第八十三條到後來的憲法增修條文第六條第一項皆規定，考試院爲全國最高考試機關，除了「考試」之外，有關公務人員官制官規的法制事項亦由考試院主管。<sup>1</sup>因此，論公務人員的考績制度，就法制規範、制度興革而言，當從考試院乃至於銓敘部所主掌的「公務人員考績法」入手。至於實際運作方面，對於個別公務人員考績的核予，則爲各該公務人員所屬機關行政權的範疇了。故論及公務人員考績的法制面與實務面，實涉及考試權與行政權的交互運作。

現行「公務人員考績法」係民國七十五年公布，七十六年開始施行，嗣後經過幾次修正，仍因時代之演變，對公務人員考核恐有未盡詳實、週延之處，而屢被提

<sup>1</sup> 憲法增修條文第六條第一項規定，考試院掌握（1）考試；（2）公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休；（3）公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

及討論、修正。「公務人員考績法修正草案」（以下簡稱本修正草案），曾於九十四年七月十四日送立法院之版本中，論及甲等比例設限的議題。其係由於政府機關因長年來有考績甲等比例過高，及考績等第配置不公等情況，故擬重行修正以解決相關問題。惟該案於當時並未通過。爾後，在沒有法條的規定下，各機關仍依照考列甲等以百分之五十為原則，最高不超過百分之七十五之共識執行。而最近一次修正係於民國九十六年三月，公告修正「公務人員考績法」第十四條，亦未將考績設限問題明定於法條中。

吾人省思考績成立之因，乃在於藉由對公務人員的考評，達到獎優汰劣，規正公務人員有不利組織目標達成之行爲，並作為升遷、考核、訓練、培育設計之目的，一言以蔽之，即考績法第二條規定「公務人員之考績應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。」。因此，釐清考績目的，有助於修正考績制度之設計，使之更能發揮協助組織之所需。此外，制定考績之原理原則及考核標準，如公平、效率及與公平期望的理論等，屬於本文理論層次的探討；由此檢視現行考績的執行措施是否得當？並檢視目前的法規內容及之前重要的修正草案內容（如九十四年修正草案的考績等第設限規定等），並研提考績法修正條文。因此，考核時所面臨到的「公平」的問題，是影響考績制度是否可為公務人員接受且服從的重點，於今新的一屆考試院將提出新的考績法修正案之際，探討建立公平的考績制度，將特別有其時代的意義性與必要性。

## 貳、公平理論內涵

在 Denhardt (2007) 所高舉「新公共服務」理論的影響之下，「課責」(accountability) 成了要求人員達到工作要求，發揮效益，完成專業使命的代名詞。而在公部門中，考績制度即是達到「課責」的具體工具，將「課責」化為可衡量的分數，可排序的等第，考績就是每個公務人員的年度總成績，藉此亦達到組織經營管理的目的，影響考績最全面性的，莫過於考績的「結果」可否被接受，「過程」能否被信服無疑？這其中「公平」的認知與期望，往往決定了考績制度所能發揮的功能與效益的程度。

談公平 (equity) 則須論及兩項層面，分別是「分配的結果」，與「分配的過

程」。分配結果達到一致性（即大小相等），係為「平等」（equality），而若進一步探討價值的一致性（涉及重分配問題，而非只有齊頭式平等）與機會的均等性，分配的範圍、程序的正當性、分配的基礎（比較的參照對象）等等，則為公平的討論範疇。因此，研究公平理論者，多分從「結果論」與「過程論」來思考，前者如 Robert Nozicks（1974），後者如 John Rawls（1971）；但 Robert Nozicks 也認為當分配係出於自願且公平的過程時，分配就是公平的。當所有人都公平的獲得其所得就是正義。所以嚴格來說 Nozicks 也不是絕對的結果論者，他也承認「過程」對分配正義的重要性。

如何知道其是否為「公平的獲得」（acquires fairly）？Nozicks（1974）區分了兩種類型，並要我們一一檢測，以決定其是否為公平的獲得：第一、資產（property），不論是新創或是舊有的，都必須公平的獲得。第二、由移轉所得之物必須公平的獲得（例如禮物、遺產）。

Nozicks（1974）曾用最終結果的概念（end-result concept）來對照其對公平的過程觀或歷史觀。最終結果的概念就是考慮接受者與項目的特徵，並要求最適的競賽。例如「最終結果的正義」—因為判斷分配是否公平，只看最後結果，而不需任何歷史資訊，例如分配是如何產生的。

另一種觀點是 John Rawls 的「正義論」（1971）—接受者為所有公民，項目則為社會的基本資產。社會的基本資產對人民是很重要的，但卻被社會結構、政治制度所影響與型塑。John Rawls（1974）認為我們將自己放在「無知之幕」之後，知道每個人的能力是不同的，但並不清楚每個人擁有的為何，在此情形下，何種規則是我們想要的？社會資源應平均分配，且在機會公平、每個人朝自己的長處發展的情形下，應允許社經地位的不平等。例如雖然醫生有較高的收入，但須確保每個人進醫學院的機會是相等的。

John Rawls（1971）主要是從兩項重要的「過程觀點」來思考：第一、認為正義是規則與制度的特徵，且是由制度產生出來的。第二、正義的規則是過程所發展出來的，其理論核心為：假設社會契約的型態是基於人民自由與平等的情形下。其實 Nozicks（1974）與 John Rawls（1971）在某些意義下，都是由過程觀點來看分配正義。

任何途徑的分配正義都有概念上的問題，Nozicks（1974）的問題在於如何界定

獲得與移轉的「公平性」。有人覺得只要不損害社會規則就是公平（例如不偷不搶），但我們必須考慮社會的分配原則。在考績上來說，就是要建立可被各方（考評者、受考評者及組織等）接受的制度、規則與標準。在行政管理層面上，公平理論應特別強調在程序（制度）的公平正義（procedural equity）。

這層面之研究係自公共政策的「決定與行政管理流程」來衡量，探討整個政策的「程序公平」，重視「程序正義」或「遊戲規則的公平」。即認為一種政策改變是否公平，係決定在「資源起始分配是否公平」與「決定資源轉移之規則是否公平」二項上；如兩者皆公平，則衡量結果也是公平的。

有關公平理論之相關理論研究，若從「組織公平」之觀點來論述，早期研究學者有 Homans (1961)、Adams (1965) 及 Walster 等人 (1978)，他們將組織公平的重點放在「分配公平」的探討上。但有關「分配公平」的研究，則不能完全預測人們對不公平的認知所產生的反應，因此後續學者如 Greenberg (1987) 逐漸將目標移至「程序公平」的研究上，以探究在過程中所認知的公平。

Greenberg (1987) 將各學者所提出之組織公平理論加以歸納，利用「反應－預應」(reactive vs. proactive) 及「內容－程序」(content vs. process) 二構面，將組織公平理論分類，並列出各領域之代表性理論，如表 1 所示：

一、**反應－預應構面 (reactive – proactive dimension)**：此領域內的理論是以矯正不公平，且努力達到公平的狀態為研究主題。公平的反應理論 (Reactive theories) 注重在當個體知覺到不公平的狀態後，會嘗試去逃避或脫離的行為，主要檢驗人們對於不公平的反應；預應理論 (Proactive theories) 則將焦點放在設計能促進公平的行為，即人們在不公平的情形發生前，會預先防止不公平或促成公平的行為。

二、**內容－程序構面 (content – process dimension)**：此領域內之理論把焦點放在求取公平的結果與用來達到這些結果的手段。公平的內容理論則著重於決策所導致的分配結果是否公平；而公平的程序 (process) 理論則著重於組織決策的制訂及執行過程之公平性 (轉引自鄒美完，2006：10-11)。

表 1 組織公平理論的分類與代表性理論

內容—程序 構面 反應—預應 構面	內容 (content)	程序 (process)
反應 (reactive)	反應內容 公平理論 Adams (1965)	反應程序 (Thibaut & Walker, 1975)
預應 (proactive)	預應內容 公平判斷理論 (Leventhal, 1976; 1980)	預應程序 (Leventhal & Fry, 1980)

資料來源：Greenberg (1987: 10).

(一) 在公平理論方面，一如期望理論 (expectancy theory) 以及社會比較理論。社會比較理論 (social comparison theory) 這是指個人與他人比較，只要感到有差異，不管是在自主觀感或客觀觀感，都會感到不公平的壓力，而做出反傾斜的調整，以達到心理上或實質上的「公道回復」。

(二) 公平判斷模式 (justice judgement model)

Leventhal (1976) 指出個人在判斷酬賞分配是否公平時，會依其團體目標及情境而採用不同法則，此三個主要分配法則如下：

1. 貢獻或公平法則 (contributions equity rule)：報酬分配按照投入比例，目的在達成高績效和產量目標。
2. 需求法則 (needs rule)：所得報酬依個人適當的需求，分配者的目的在促進個人的福利。
3. 平等法則 (equality rule)：不論個人投入，每個人所得到的結果相同，分配者的目的在達成社會的和諧。

Leventhal (1980) 提出的「公平判斷模式」，強調人們會預應地利用各種公平規範來防範不公平的狀況發生，例如：為維持和諧，且個人貢獻無法仔細評估時，應採平等 (equal) 法則來分派報酬。

(三) 程序公平模式 (procedural / interactional justice)

程序公平模式係由分配公平理論推演而來的，公平理論著重決策結果，然程序理論重視決策制訂過程是否公平。「程序公平」的觀念源自法政學界；法律學者普

遍認為，法院的判決過程會影響人們對判決結果的認可。程序公平也包括了「互動」過程的公平感。

Bies & Moag (1986) 認為在程序進行過程中，主管與部屬之間難免會產生溝通的需要，因此，提出互動公平觀念，以補充早期學者所提程序過程觀念之不足。在組織程序制訂中，所受到的人際待遇或關係也會影響個人對公平之評估。

#### (四) 分配偏好理論 (allocation preference theory)

Greenberg (1987) 指出分配偏好理論，是根據 Leventhal (1976, 1980) 的公平判斷模型而來，也是預應過程理論中的重要理論。Leventhal (1980) 認為個人在評估酬賞是否公平時，將依據多項公平法則，除了考慮酬賞的分配結果外，同時也會考慮分配的過程。在任何資源與報酬分配的決策過程中，程序公平是個人公平認知的重要決定因素。

此外 Leventhal (1980) 提出的六個評判程序的公平標準 (如表 2) 可以應用於不同的實際狀況：

表 2 Leventhal 的六個評判程序的公平標準

原 則	內 容
一致性原則 (consistency rule)	指分配的程序在不同時間下，對不同的人都有一致性的標準。不會因不同的人或不同時間，而有不一樣的對待。
禁止偏私原則 (bias suppression)	1. 避免決策者因自利而有偏袒的情形發生。 2. 決策者不因個人偏見，而沒有平等的考慮所有意見。
資訊正確性原則 (accuracy rule)	指分配程序應採用客觀正確的資訊或記錄。
矯正原則 (correctability rule)	指分配過程中有修正錯誤決策的機會。
代表性原則 (representativeness rule)	是指分配程序中應考慮可能受到影響的相關人員的觀點、需求及價值觀。
倫理原則 (ethicality rule)	指分配程序應符合道德倫理標準，例如：「欺騙」便不符合一般社會中的道德標準。上述原則如果有部分符合，則員工會感到公平。

資料來源：Leventhal (1980: 27-55).

本文將從以上對公平理論內容的瞭解，及評判程序的公平標準，來分析我國的考績制度及未來可能修正的內容。

## 參、考績的功能與理論分析

公務人員考核績效，向為「人事行政」中不可忽視的一環，公務人員稱職與否、績效彰顯與否，皆影響總體組織目標之達成與政府施政品質之良窳，故政府為民服務之能力，有大半成敗機率握於廣大的公務人員手中。第一線公務人員的服務熱忱，將顯示為政者重視人民的程度，執法的公務人員貫徹政令的作為，顯示政府的執行力與魄力，而考績制度係為考評公務人員的適任性，搭起了一道標準線：標準線之下，考績結果執行的是懲處、淘汰的功能；標準線中，在於維持、改進與指引提升公務人員執行公務能力的方向；標準線之上，則在於獎賞、獎勵、肯定與榮耀的賦予。而代表標準線的即為考績制度中的各項等第。

考績的施行，肩負著多重功能與目的，林水波（1989a）提出考績可分為三大項功能，圖示如下：

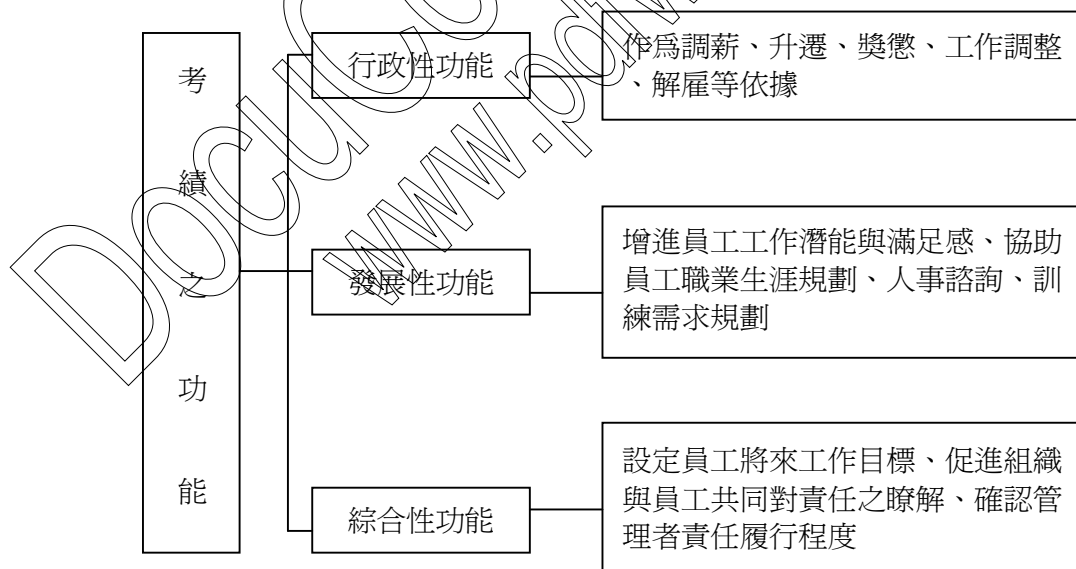


圖 1 考績功能

資料來源：林水波（1989a：7-10）。

從前述三大項功能中，又可細分為如下幾項功能（張瓊玲，2005：122-134）：

## 一、發揮人力運用的功能

考績乃對公務人員的勤惰及適任性等做考核，最終目的在於提高行政效能，因此，對考績表現不佳者，應可分別施予工作調整，適當輔導及在職訓練。對於考績表現優良者，亦可以參加進階訓練，或選送其進修，將訓練進修做為獎賞之一種，其意味著該員在行政機關中，已走在「菁英」之軌道上，在這一點上，考績乃人力運用之最佳輔助工具。

## 二、激勵與肯定的功能

考績除了有形的作用外，更大的作用在於心理層面的影響，絕大多數的公務員在乎的是他們一年的辛勞，在長官心中到底有沒有被肯定，並與同儕相互比較，做為是否被公平對待的重要準據。公務員重視其在組織中的評價，不是以一句「乙等是常態，甲等是例外」就可以扭轉這種認知的，公務員一向將考績等第界定為：「乙等是不好的，甲等是受肯定的」，故只有「好」與「不好」之分，並無「不好不壞」的認知，根據多年的觀察，公務界於年終打考績時，上演「同室操戈」的情況，多緣於這種從比較中來定位自我，而難於接受自己受到不公平的對待。考績對許多公務員來說，就像優良認證標記，有時候心理的滿足感遠大於對考績獎金的需求，考績的評等終將是兵家必爭之地。

## 三、獎酬與福利的功能

獎金是伴隨考績而來最直接的獎賞，按照現行的法規內容，考績獎金自甲等至乙等，各給予一個月俸給總額至半個月俸給總額不等，獎金誠然是激勵作用的工具之一，亦另有持異議者認為，考績評定不必然要給予金錢獎勵，但長期以來，公務人員亦將之視為福利的一部分，且併入全年總薪資所得中計算，若斷然取消亦不妥適，惟考績獎金已不再具有強烈的功能性目的了。



## 四、晉級與升遷之功能

考績晉級係晉本俸（年功俸）之級，其影響除了來年薪給增加外，最大的意義在於以晉級、升等，作為升遷的基礎，公務人員在層級節制的官僚系統中，升官成了生涯發展中最大的期待，因此，考績之等第，攸關升官等、職等晉升之利害甚大。公務人員如何能不爭取甲等之成績呢？考績作為考核或激勵人心之最大意義即在此表現。

## 五、淘汰、懲處之功能

考績的懲處功能在於發揮淘汰機制，對於考列丁等或連續二年考列丙等，即處以改變公務人員身份之處罰，如免職、資遣（或要求其辦理退休），機關在執行上述處分之前，尚可先要求其停職，果實行此項規定，則此類考績作為，執行起來必須格外慎重。

為達到公平的考核，真正發揮考績功能，考績具有區辨能力與否，十分重要。考績一旦缺乏辨識力，就難以產生發展性或激勵性的作用。造成此種原因的主要理由之一應該是與考績目的過於偏重「行政性目的」有關，因而減低主管客觀評定員工之工作績效的動機（施能傑，1993）。一般常見的考績謬誤類型，理論上而言，有下列幾種（Hodgetts & Kuratko, 1986: 445; Latham & Wexley, 1994: 138-142）：

- （一）過分寬大或嚴苛：考評者由於個人的理念或人格特質，於評定員工考績時，就呈現過分寬大或嚴苛的現象，屬於偏頗狀態。
- （二）分數侷限：考評者心態較為保守，或為顧及某些組織和諧之考量，將大多數的考績分數評定在中間位置，出現「趨中」現象，或在某一區塊範圍內，而出現侷限狀況。
- （三）以偏概全：此類謬誤或稱為「月暈效應」（halo effect），即考評者僅依據受考評者的某項行為，或某單一面向之表現，而評定其整體績效。
- （四）年資或職位取向：俗稱「官大學問大」，資深者就像是多年媳婦熬成婆，公務機關內常見「獎由上起」，資深者多得甲等，而資淺者應多學習，論升遷來日方長，造成考績真實性失調的現象。

當考績出現上述謬誤時，考績也就愈不具公平性與正義性（林水波，1989b）因此，為達到考績的核心價值—「公平」，進行考績作為時，有關考評者的能力、考評者的動機、考評者的專業訓練、考評的方法及受考核者的工作性質與人格特質，都必須併同考量，以求同時達到客觀、正確的目的，另外，考績資料於傳送過程中，應確實做到「保密原則」，以免因龐雜的動機與目的，破壞了考績的公平性與組織的穩定性。為使考績具有公平性，在技術上，必須注意以下二點（洪國平，1998：14-15）：

- （一）考評員工工作績效，應盡量使用多重指標，以避免單一指標的危險性。
- （二）採用多重考評方式，不僅是考評層級適度增加，同時每一層次考核者也應增加，以減少考評者的主觀性。

從消極面而言，考績評定應避免謬誤產生，而從積極面來看，考績應達到其「正義」原則，正義應包含兩大部分：「分配正義」與「程序正義」。公平地考績評核，應包括前述二種正義類型。「分配正義」係以組織成員等第分布狀況，對照個人的考評結果在組織中是否反映出其真正應有之地位；而「程序正義」係指審核考績程序符合正義、合理合情之程序，如：一致原則、禁止偏私原則、資訊正確原則、矯正原則、代表性原則與倫理原則等。

為符合正義原則，考績指標的訂定顯現十分重要。Flynn（1997：173）以 Fenwick（1995：104-143）的主張為藍本，制定了績效測量的四 E 指標（陳金貴 1998；丘昌泰，1998）如下：

- （一）經濟（economy）：係指「最低」可能成本，供應與採購維持既定服務品質的公共服務，即以「數量」觀點衡量之。
- （二）效率（efficiency）：指服務水準的提供，活動水準的執行，產出數目的製造及每項服務的單位成本，如：巴瑞多最適化（pareto optimality）即指資源的配置能否產生最大多數人的最大利益。
- （三）效能（effectiveness）：指公共服務是否實現標的（targeting）的程度，即是否讓那些希望受到服務的使用者得到應有的服務，及結果是否達到應有的善良美意。
- （四）公平（equity）：此為接受績效測量的各界中，最受到重視的指標，指受考核者是否得到公正的、資訊充足的考核外，受考核者所服務的對象是否也都得到公平的公共服務照顧。因此，「公平」的指標是測量中最難達到的。

對工作者的「課責」要求，首要評估「生產力」，而其第一個步驟就是「衡量」，沒有「衡量」，就沒有進步，但若無適當的方法進行衡量，則違反了前述績效指標中，最重要的「公平」原則。如何促進「公平」，成了考績制度改革最重要的思考點。因此，考績如何能使人信服，考核標準是否明列，過程是否允許員工參與，主管是否只憑個人的好惡而無參酌多方資訊，皆成為影響「公平」的技術面問題。近來流行 360 度評估，其原意即是秉持此類看法，而提出之「多元評估模式」(multi-source assessment model, MSA)。多元評估模式其理論主要是根源於組織的調查分析(organization surveys)、全面品質管理(TQM)、員工發展回饋(development feedback)等理論與實務衍生而來，其所稱之「多元」乃是結合了組織成員職場生涯中相關的人員之看法，包括受考評者之上司、同儕、部屬、內外顧客、及其本人之意見等。這種方法跟傳統評估方法最大的不同，乃在於不崇尚單一來源「上→下」的考核方式，而是將「顧客—供應者」的合作關係注入行政的運作，將受考評者的績效與其工作有關的相關人員做一完整的聯結。360 度評估雖然希望能參考全面性之意見，但在彙整機關資料時，過程也必須有周延的配套措施以規範其資料之隱密性與使用性，並應視適用機關之性質，再決定能否應用此法於人員之考核。

## 肆、考績制度改進之議題

綜合以上之公平理論與考績理論之論述，吾人可據以檢討出以下幾點考績改進的當前議題：

### 一、考績制度應明定淘汰機制，並應兼具「行政性功能」及「發展性功能」

從我國公務人員考績法看來，有關晉敘、懲處、升遷都已有所規定，因此，考績法向來強調規範、懲處的「行政性功能」。雖然現行法律條文第七條、第十二條，皆表明考績丁等及記二大過者予以免職，已有建立淘汰不適任者考核機制之用意，惟現行條文沒有對績效差者施予輔導或淘汰的規定，故而「汰劣」的功能將無法有效的彰顯。公務界由於有永業制保障，「考績」往往流於鄉愿式地輪流，因此

形成可以「獎優」，但無法「汰劣」。淘汰機制的討論，亦曾規定於民國九十四年的考績法修正草案中出現，參考前所議之草案，吾人可以試擬：考績丙等除留原俸級外，並應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練；連續二年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣。如此規定顯然較能達到「汰劣」的功能，但也更強化了考績的「行政性功能」。而在考列丙等人數方面，亦曾議定考列丙等應有一定比例，<sup>2</sup> 如此是否會過度強化了考績的「行政性功能」？確實令人質疑。

另外，以現行法規來看，實難以看出有積極實現考績理論的「發展性功能」，未來若能於考績法中加列：評定考績應有「面談」的制度之規定，則當較具「發展性功能」。公部門組織實有能力對員工施行較完整的教育訓練，故對成員能力之要求與期待也可較私部門為高，但考績制度的「發展性功能」一向缺少制度性的規畫，所以，前述考績理論中的「矯正原則」應於考績法規修正時，供考銓單位深思。

## 二、考績指標之訂定應分官等為之，並強化民主參與

原有考績法一向為人所詬病者，即在於缺乏對機關的授權及受考評者之參與，在官僚的科層體制中，人員的表意機制本來就較為欠缺，因此，若涉「分配」問題，其公平性與客觀性往往備受質疑。現行考績法第五條規定，考核係就其工作、操行、學識、才能行之，考核細目，由銓敘機關訂定，性質特殊職務則由各機關訂定，再送銓敘機關備查。而吾人以為為更能尊重各機關中，實際工作性質之不同與主管權的使用，似可放手由各機關視業務特性，於平時考核及年終考績皆自擬考核細目，並報請主管機關核定後，送銓敘部核備即可。若非有行政上或考核內容上之重大瑕疵，銓敘部應予以尊重各機關所報之考績等第，讓考績之評定之人事考核權充分給予各機關。

至於各機關對考核細目的訂定，應有一套員工參與之規範，以強化各機關落實考績之民主參與。首先，各不同官等者對所屬階層的評量標準及細目，應有參與

<sup>2</sup> 民國九十四年修正草案第九條，明文規定甲等以上比例以各該機關受考人數總額 75% 為限，優等不超過 5%，甲等不超過 70%；丙等以各該機關受考人數總額 2% 為原則，受考人數總額不足 50 人時，應累計次年度後之受考人數總於達 50 人以上，該年度丙等人數以 2% 為原則，各官等受考人數 5 人以上，其考列甲等以上人數比例，不得超過 80%。

權，才能依「職務高低」與「工作性質」，做出適當的規定，蓋簡任、薦任、委任實與 Parsons (1951) 所主張的「策略階層」、「管理階層」、「操作階層」有相似之處，如果能針對各階層之專業屬性，訂定適合的細目，才是公平考核的基礎。另外，似可考量受考核人，以同官等為考績之比較範圍，明定各官等受考人數若干人以上，則其考列甲等以上人數比例，不得超過百分之八十之規定。較能將各階層公務人員分類考核，也較能符合考績理論的「代表性原則」與「一致性原則」。

### 三、績效導向之考核應質化、量化並重

現行考績法係以分數作為考績等第之依據，惟績效之衡量係以「分數」做為考評等第之基礎，則如何核算分數，則須有清楚的量化指標以為準據。衡諸公部門組織與私部門組織，其各自的基本目的即有所不同，公部門組織無法與私部門組織一樣，能完全以工作量、件數、金錢、收益等量化指標做為衡量標準。可能一件公文的處理就需要耗費各多的折衝協調、時間與思考精力，若一味以量化數據（如公文數、處理案件時間等），而非論其影響力、服務品質等難易深淺之因素來考量，就只是讓「績效評估」徒具形式上的公平，而未有實質上的正義公道。因此，發展「質化」的衡量指標，破除獨尊「量化」的迷思，實有其必要。

評估方法與組織環境契合，是達成績效管理的必要途徑，為了追求準確度必須客觀化，為了符合正義必須落實真正的公平。有研究指出較佳的評估制度是使用「行為導向」而非僅「個人導向」，即運用職務說明來分析、發展考核制度，發給評估者具體而實際的書面說明，好確切瞭解每位受考評者工作性質差異之所在。如何兼納「質化」指標，又不失「客觀」準據，符合考績理論的「資訊正確原則」，將是達到考績實質公平的重要設計。

### 四、增列面談制度與團體績效考核制度之問題

基本上，法規明定於年度考績中，應每年有二次面談，其內容及結果列入平時考核紀錄。主管與受考評者面談，討論其工作內容與執行情形，是值得正面肯定的，較於以往打考績似有黑箱作業之虞的情形，此舉不啻為進步的象徵，但面談若僅是年終考績前，預先告知受考人有何過失之處，作為預先處分的告知而已，則對

工作改進並無助益；又若面談討論後，受考評者努力改過，則年終考績是否依然評定乙等（或以下），則可能成爲主管評定考績的難題，針對這種情況，在法規中必需設法敘明清楚面談機制的目的，以防範未然。

另外，在現行條文中，民國九十六年三月新修正的第十四條規定，考績委員會對於擬予考列丁等及一次記兩大過人員，處分前應予當事人陳述及申辯之機會，然似對於面談機制之建立並未有基本上的規範說明，即爲未來修法可以再修正，強化之處。面談機制有助於考績的「發展性功能」的增進，係無庸置疑，對於促進「行政性功能」的公平性也有一定之效果。故考績法中加入面談機制，似可審慎參考。

而在團體績效上，可授權各機關得視需要，自訂辦法評核所屬機關間及內部單位間之團體績效，以激發各單位之團體榮譽以作爲正面性之競爭，並引爲考核及獎勵之參考。

另外，是否融入多元化途徑的精神評估員工績效？在此，我們必須討論的是：績效評估本身是否僅被要求單純地站在主管或組織的立場來考核員工，還是要兼顧員工本身發展的目的？吾人以爲「評核性訊息」與「發展性訊息」的多元評估方式應爲績效評估制度的主流趨勢（徐木蘭，2000；孫本初，2001；Tornow & London, 1998）。惟多元評估亦非萬靈丹，根據Tornow與London（1998）指出，多元評估模式必須有若干配套措施，始能竟全功，如：（一）組織中的成員對績效的指標與評分標準要凝聚相當清楚的共識與認知；（二）成員須有密切互動，以確保績效資訊的公平性與客觀性品質；（三）成員必須要能不排除回饋資訊，即接受回饋資訊的內容；（四）機關及其成員需有效處理多元回饋的能力，即藉由不斷的回饋與調查，互相調整其行爲。而多元評估的應用，亦必須考慮使用之機關業務性質及組織文化是否適宜，若爲軍事單位或是工作性質多屬機密、特殊性強之作業，草率執行多元評估方式，必將遭致內耗力量的反彈，不可不慎。因此，要落實參與式的多元績效評估制度，其最好的執行方法，是透過由下而上的共識討論與願景塑造，以發揮其回饋資訊對績效評核的惕勵之效，方能符合考績公平理論中的「禁止偏私原則」。

## 五、明定考列甲等人數比例限制允宜再深思

按考列甲等設限問題，自民國三十四年十月修正「公務員考績條例」以來，明

定考列一等人數不得超過受考人數三分之一，即開始了考績等第設限的興廢之議。之後，各時期對設限問題均有更迭，民國六十年總統府及五院秘書長商定，考列甲等人數以三分之一為原則，最多不超過二分之一。民國七十六年元月施行現行之考績法，即接受輿論反應，未再予以設限。惟自此以後，甲等人數不斷膨脹，經民國八十一年至八十九年，甲等考績從 82.67% 一路漲到 86.71%，自九十年實施考績設限後，才降至 74.58%（如表 3），如以圖示之，將會更清楚看出趨勢走向（如圖 2）。

表 3 民國八十六年~九十五年來銓敘部辦理公務人員考績考列甲等比率

86年	87年	88年	89年	90年	91年	92年	93年	94年	95年
85.28%	86.00%	86.68%	86.71%	74.58%	74.51%	74.73%	74.73%	74.80%	74.76%

資料來源：銓敘部（2008）。

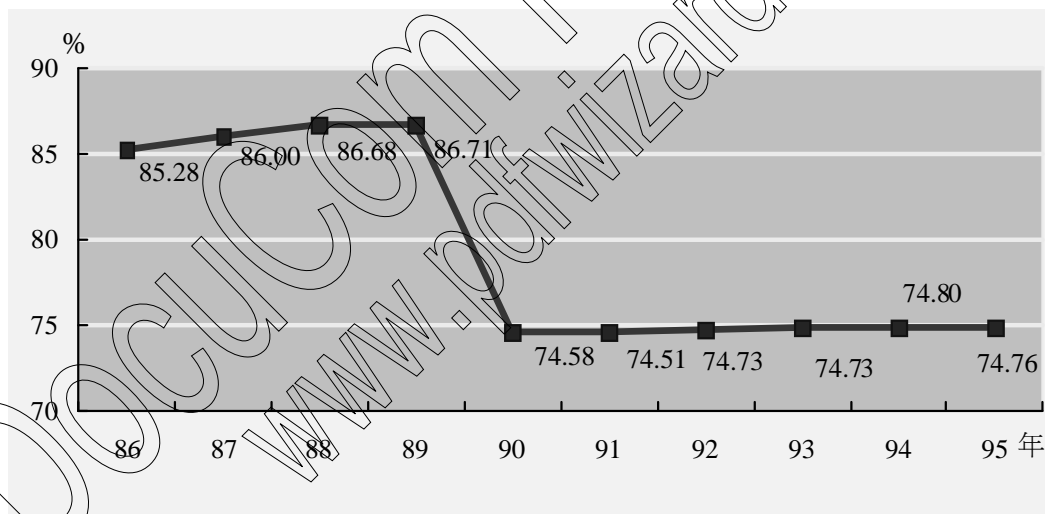


圖 2 民國八十六年~九十五年銓敘部辦理公務人員考績考列甲等比率圖

資料來源：銓敘部（2008）。

自民國七十六年新人事制度實施以後，為確實辦理公務人員服務績效之考核，銓敘部與行政院人事行政局於民國九十年九月十二日，共同邀集中央暨地方主管機關人事機構協商獲致：「…對考列甲等人數比例限制，長期上，宜修正公務人員考績法予以明定，其限制以二分之一為原則，最高不超過三分之二；在尚未完成修法

前，先循首長用人考核權方式，採漸進原則處理，民國九十年考列甲等人數比例，先以百分之五十為原則，最高不超過百分之七十五。」近年來經銓敘部辦理考績審定結果，確按共識落實執行。以民國九十五年公務人員考績來說，參加年終考績及另予考績者共 25 萬 7,885 人，經銓敘部銓敘審定結果，考列甲等者占 74.76%，考列乙等者占 25.01%，考列丙、丁等合計占 0.23%。

在前任民進黨政府執政時期，銓敘部與人事局以「道德勸說」方式，請各機關以甲等人數以 50% 為原則，最高不超過 75% 之行政命令，通函要求各機關照辦，而有不適法之議。故曾有議以明定法律條文之方式，考績法中增列甲等設限之文字。議者有支持，亦有反對。支持者認為考績甲等已過於浮濫，對真正績優者及其在組織資源的分配上，並不公平；反對者則認為，硬性規定比例，則對於多數優秀盡責之公務人員，有強迫壓縮，損及其權益之虞。終究是甲等比例鬆綁，已行之有年，如果強力規範於法條中，公務人員排拒的心情，當可理解。但若我們衡酌評定考績之實際情形，則不難瞭解考績等第比例設限，理論雖好，立意雖佳，但公務人員反彈聲浪卻大之情況。考績的評定，雖用更細緻的方法，更公開、更多元的諮詢管道，務求資料詳實，以達到公平考核的目的，但考核者與受考評卻是在「人」的環境社會中，無法純然以實證論者所強調的「主客二元論」、「價值中立」、「絕對客觀」的方式進行，其所處的情境，往往是類似自然論者所主張在「主客一元論」、「充滿價值」、「相對客觀」的環境下進行考核作為。在這種交錯及複雜的情緒下，主管打考績所持之心態類型有：（一）賞善罰惡的公平主義者；（二）重視團隊面子的好勝者；（三）強調領導權威的鐵腕者；（四）瞻前顧後的鄉愿者。而考績評比最後的結果，往往是反映出該單位對環境的妥協而已，即輪流乙等或輪流甲等，如此僅係一種假性正義。這並不是說所有的考績都是假性正義的產物，而是在力求真公平而不可得之情況之下，用人為的力量，盡力彌平爭議。因此，目前公務界所實施的績效獎金制度，據瞭解，亦多有在人情主義的作用下，進行截長補短之補償式考評的情況。無怪乎公務人員對政府主張之等第設限就能實行公平之論充滿疑惑。考評公正與否，其實最重要之所繫在於「人」，即打考績的主管是否有正確的認識、充足的訓練與堅強的擔當力，面對同室操戈、各種人情壓力，有無足夠的抗壓力，再多的外在規範條件、技術方法，只是作為輔佐人的工具而已。這也證明了，任何的考評技術與方式，形式上的意義都大於實質上的效果，成績數據只



在佐證受考評者的優、劣而已。工作的品質、認真勤奮及勇於任事與否，該員個性是否適合從事目前的工作，可能無法真實的反映在考績等第上，更無法藉由考績而給予適宜該員發展生涯的藍圖。在此，順帶討論一個觀點，即考績分數與等第究有何關聯？依據現行條文第六條規定，各等第均有規定幾分以上為何種等第，吾人思考其中之問題：如八十分至八十九分皆為甲等，試問其間縱有程度之別，然表現於福利、晉升、名譽等方面，又有和差別？吾人以爲分數並不代表何種意義，無怪乎有廢考績分數之議。

因此，考績等第設限依照形式上來看，或有其必要。的確，甲等比例太高，易招致浮濫之議，然如何做到質化評估的考核，才是避免浮濫的重點。現今，考慮將考績等第設限明定於考績法內，較先前以行政命令方式函請各機關處理，更具合法性，惟吾人擔心的是，設限僅是達到形式上的「分配正義」而已，用齊頭式的標準壓抑了「實質上的正義」，並不能真正公平的反應績效。如此作法亦是有違考績公平理論中的「倫理原則」，考績設限員工不見得會感到公平，然未來如何發展出更適切的評估方式，如何結合量化與質化評估，應是當下討論考績法修正的重點。

實務上，考績設限已成事實，只是未於法條中明定，設若明文規定，則考績設限最大的問題，在於是否違憲？在「公平」的原則（如禁止偏私原則、倫理原則等）之下，考績等第設限，似有再予斟酌，吾人以爲，本項規定應再予審慎研議。

至於考績是否與獎金結合之議，法已有明定，且多年來已被公務人員視爲「福利」而併入總體薪資計算之內，討論之意義不大；另外，考績宜否於同官等內比較之問題，答案應屬肯定的。爲避免高層從優、基層從嚴的考績評核情況，本項應確實落實，以杜基層不平之議。

## 伍、結論

考績最大的目的，係爲「綜覈名實、信賞必罰」，其間最主要落實的「公平」原則，除了獎優汰劣之外，能發揮當代考績功能的，應在於強化「激勵」與「生涯發展」的發展性功能，故務求考量依各機關之業務特性、實際需要，與實際勞務分配狀況，核實評比。績效標準的訂定尤其需要主管與員工共同協商，以取得共識。這種互動過程亦是達到考績公平的重要基礎。由於公務機關處理公共事務之公益性

使然，員工的產能無法完全量化，因此，如何在機關中強化對團隊績效的認同，增加對所屬單位團隊的認同與凝聚力，當屬補強個人考績不足之作法，成立「公務人員協會（公會）」之後，是否考量各機關自定的考核細項，交由該機關之「公務人員協會」認證通過後方可行之，則或可將避免日後考績評定是否公正之爭議。

總之，考績之評定，是每個公務人員非常重視之大事，其攸關公務人員之權益甚巨，每到打考績的季節，則同室操戈、辦公室氣氛突起變化，係屢見不鮮的「常態」現象，不僅主管困擾倍增，「公平理論」之理論內涵，亦在同仁心中發酵，如何彌平員工不滿的情緒，考驗著主管的智慧。促進考績制度的公平性，如以理論中所學的「結果論」來看，則是在法條中明文設限各等第的比例；然如以「過程論」的觀點來看，則擴大「民主參與」的基礎，依「工作性質」及「職位高低」來規劃考核細目，在考績評比時，增加不同面向的考評者，並讓受考評者能有參與及面談的機會，以促進程序公平的重要機制，而這些都是現行考績法所欠缺的。

有鑑於考績制度必將有所變革，基於上述的幾個重要課題，本研究從公平原則的觀點考量，檢視考績法的相關條文，並進而省思、檢討後，復參考過去研議之考績法修正版本，暨對照現行公務人員考績法，試擬出法條修正意見如附錄，敬供各界參考。

本文誠摯地呼籲，新一屆的考試院宜審慎修正攸關公務人員權益的考績法，廣開公聽會，並同時輔導各機關打考績之主管，能妥為思量考績的真諦並妥善規劃設計考績細項內容，方能真正回應公務人員要求公平考核的心聲。

## 參考書目

- 丘昌泰（1998）。建立績效導向的公務員俸給政策：公共管理的觀點。**空大行政學報**，第8期，頁103-128。
- 林水波（1989a）。**考績制度—理論研析與經驗驗證**。台北：五南圖書出版公司。
- 林水波（1989b）。考績正義論。**行政學報**，第21期，頁69。
- 施能傑（1993）。考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析。**行政管理論文選輯**，第7輯，頁306-308。
- 洪國平（1998）。**中華民國公務人員考績制度之研究**，國立政治大學公共行政研究

- 所碩士論文，未出版，台北。
- 孫本初（2001）。**公共管理**。台北：智勝出版社。
- 徐木蘭（2000）。360 度績效評估是政府部門的胎盤素。**行政管理論文選輯**，第 14 輯，頁 239-246。
- 陳金貴（1998）。結合效率與民主的人事政策：政府再造中人力再造計劃的探討。**公務人員月刊**，第 28 期，頁 3-21。
- 張瓊玲（2005）。公務人員考績制度之功能發揮與檢討展望。**考銓季刊**，第 43 期，頁 122-134。
- 鄒美完（2006）。考績公平認知對工作士氣影響之研究—以台北市公立高中職學校人事人員為例。私立世新大學行政管理系碩士論文，未出版，台北。
- 銓敘部（2008）。民國九十六年銓敘統計年報，2009 年 1 月 20 日取自銓敘部全球資訊網，網址：<http://www.mocs.gov.tw>。
- Adams, J. S. (1965). Inequity in Social Exchange. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology* (pp. 267-300). New York: Academic Press.
- Bies, R. J., & J. S. Moag (1986). International Justice: Communication Criteria for Fairness. In B. Sheppard (Ed.), *Research In Organizational Behavior*, Vol. 9, pp. 289-319. Greenwich, CT: JAI Press.
- Denhardt, J. V., & R. B. Denhardt (2007). *The New Public Service*. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Fenwick, J. (1995). *Managing Local Government*. London: Chapman & Hall.
- Flynn, N. (1997). *Public Sector Management*. London: Prentice-Hall / Harvester Wheatsheaf.
- Greengberg, J. (1987). A Taxonomy of Organizational Justice Theories. *Academy Of Management Review*, 12: 9-12.
- Greengberg, J. (1980). Employee Theft as a Reaction to Underpayment Inequity: The Hidden Cost of Pay Cuts. *Journal Of Applied Psychology*, 75: 561-568.
- Homans, G. (1961). *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York: Harcourt Brace & World.
- Hodgetts, R. M., & D. F. Kuratko (1986). *Effective Small Business Management*. Orlando, FL: Academic Press College Division.
- Latham, G. P., & K. N. Wexley (1994). *Increasing Productivity Through Performance*

- Appraisal* (2<sup>nd</sup> Ed.). Reading, MA: Addison Wesley.
- Leventhal, G. S. (1976). Fairness in Social Relationships. In J. W. Thibaut, J. T. Spence, & R. C. Carson (Eds.), *Contemporary Topics in Social Psychology* (pp. 211-239). Morristown, NJ: General Learning Press.
- Leventhal, G. S. (1980). What Should Be Done with Equity Theory? New Approaches to the Study of Fairness in Social Relationships. In K. J. Gergen, M. S. Greenberg & R. H. Willis (Eds.), *Social Exchange: Advances in Theory and Research* (pp. 27-55). New York: Plenum Press
- Leventhal, G. S., J. Karuza, & W. R. Fry (1980). Beyond Fairness: A Theory of Allocation Preference. In G. Milula (Ed.), *Justice and Social Interaction* (pp. 167-218). New York: Springer.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Parsons, T. (1951). *The Social System*. Glencoe, IL: Free Press.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Thibaut, J., & L. Walker (1975). *Procedure Justice: A Psychological analysis*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Tornow, W. W., M. London & CCL Associates. (1998). *Maximizing the Value of 360-degree Feedback*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Walster, E., G. E. Walster, & E. Bersheid (1978). *Equity: Theory and Research*. Boston: Allyn & Bacon.

## 附錄：公務人員考績法修正草案條文對照表

本文建議修正條文	現行條文（96.3.21）	說明
<p>第二條 公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰，作準確客觀之考核，以充分發揮人力運用，提高整體行政效能。</p>	<p>第二條 公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。</p>	<p>本條可加強敘明考績作為人為資源管理與發展的目的。</p>
<p>第五條 年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作績效、操行、學識、才能及其他與業務有關之項目行之。</p> <p>前項考核之細目，由各機關視業務特定性擬定，並報請主管機關核備。</p> <p>本法所稱主管機關為中央二級或相當二級以上機關、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會。但第九條第三項所稱主管機關或機構，指各該人事、主計、政風人員之主管機關或機構。</p>	<p>第五條 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。</p> <p>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。</p>	<p>一、本條第一項將平時考核細目定在工作績效、操行、學識、才能及其他與業務有關之項目。</p> <p>二、同條第二項有關考核細目之規定為顧及主管權之完整，建請改為報請主管機關核備。</p> <p>三、增列所謂主管機關的定義。</p>
<p>第七條 年終考績獎懲依下列規定：</p> <p>一、甲等：晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者</p>	<p>第七條 年終考績獎懲依左列規定：</p> <p>一、甲等：晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者</p>	<p>一、加列丙等應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練。</p> <p>二、為落實公務人員之淘汰機制，明定連續兩年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣。</p>

本文建議修正條文	現行條文（96.3.21）	說明
<p>，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。</p> <p>二、乙等：晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。</p> <p>三、丙等：留原俸級，並<u>應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練；連續兩年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣。</u></p> <p>四、丁等：免職。</p> <p>前項所稱俸給總額，指公務人員俸給法所定之本俸、年功俸及其他法定加給。</p>	<p>，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。</p> <p>二、乙等：晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。</p> <p>三、丙等：留原俸級。</p> <p>四、丁等：免職。</p> <p>前項所稱俸給總額，指公務人員俸給法所定之本俸、年功俸及其他法定加給。</p>	
<p>第九條 公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。</p>	<p>第九條 公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。</p>	<p>一、本條旨在明定考績應以同官等為考績之比較範圍。</p> <p>二、甲等考績設限，於受考人數五人以上，則不得</p>

本文建議修正條文	現行條文（96.3.21）	說明
<p><u>各機關公務人員各官等受考人數五人以上，其考列甲等以上人數比例，不得超過百分之八十。</u></p> <p><u>各機關人事、主計、政風人員之考績，另由各該人員之主管機關或機構，依專屬法規規定程序辦理，其考績人數比例均不列入各機關考列甲等人數比例計算。但其比例限制及原則，仍應由各該人員之主管機關統籌辦理。</u></p>		<p>超過百分之八十。而各機關內之人事、主計、政風人員之考績，不列入各機關考列甲等人數比例計算。</p>
<p>第十三條之一 考績年度中應由主管人員與受考人就工作內容及執行情形進行面談二次，其面談內容及結果列入平時考核紀錄；其面談執行方式，由考試院會同行政院以辦法定之。</p> <p>主管機關及各機關得視其業務特性及需要，分別辦理所屬機關及內部單位間之團體績效評比，評比結果作為評定機關及單位人員考績比例及獎勵之依據；其範圍、標準、程序及有關事項之實施辦法，由考試院會同行政院定之。</p>	<p>無</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、建請新修正之考績法可參採本條之文字，增訂面談機制，以落實考核之公平性與發展性。</p>
<p>第十四條 各機關對於公務人員之考績，應由主管人</p>	<p>第十四條 各機關對於公務人員之考績，應由主管人</p>	<p>本條增列公務人員之淘汰機制，連續二年考列丙等或</p>

本文建議修正條文	現行條文（96.3.21）	說明
<p>員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。但非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，除考績免職、<u>連續二年考列丙等或試用成績不及格人員</u>應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由其長官考核。</p> <p>考績委員會對於考績案件，認為有疑義時，得調閱有關考核紀錄及案卷，並得向有關人員查詢。</p> <p>考績委員會對於擬予考績列丁等、<u>連續二年考列丙等、一次記二大過或試用成績不及格人員</u>，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。</p> <p>各機關人事、主計、政風人員之考績評擬、核定與送審程序，由各該人員之主管機關或機構辦理。</p>	<p>員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。但非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，除考績免職人員應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由其長官考核。</p> <p>考績委員會對於考績案件，認為有疑義時，得調閱有關考核紀錄及案卷，並得向有關人員查詢。</p> <p>考績委員會對於擬予考績列丁等及一次記二大過人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。</p> <p>第一項所稱主管機關為總統府、國家安全會議、五院、各部（會、處、局、署與同層級之機關）、省政府、省諮議會、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會。</p>	<p>試用成績不及格人員應送經上級機關考績委員會考核，並增加給予當事人陳述及申辯之機會。</p>



# Current Issues on Civil Service's Performance Appraisal System: Equal Principle Perspective

Chiung-Ling Chang<sup>\*</sup>

## Abstract

Correct appraisal is the first priority of good civil service management. If the performance appraisal system cannot manifest the equal principle, it will impact the development and the morale of government manpower. Thus, the contents and practice of performance appraisal system have a bearing on the development of government manpower and the proper coordination between people and work. If the appraisal does not show "equality" or "fairness", it will become a paper work and no one will pay attention to it.

The current "civil service's performance appraisal system" has been discussed and revised many times. Due to the changes of time, it cannot cover every aspect of the system and sometimes its effects are not accepted by the civil service. According to the Civil Service Performance Evaluation Act, awards and penalties should both be taken into account when implementing it. Whether the procedure and method of this current system meets the purpose of objectiveness and accurateness is worth exploring. By the theory of performance appraisal system, it has positive and negative functions. It should focus on "management function" or "development function".

---

\* Assistant Professor, Department Administration Management, Chinese Culture University, R.O.C., Taiwan.

Its final goal is to have the benefit of “equality,” the people who are appraised would accept its result without any question or grievance. Thus, another main topic of equal appraisal is to design the performance index and make the whole process more democratic. Another topic is whether setting a limit on the number of government employees given the “first grade” merit violates the equality principle.

By using the references data and the theory of the appraisal system together with the performance through the years, we hope to exam the current civil service’s performance appraisal system to meet the spirit of “equal appraisal.” We then provide the research result by suggesting some modifications of the Civil Service Performance Evaluation Act to the government and all those concerned.

**Keywords:** equal principle, performance appraisal system, performance index

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 《文官制度》季刊稿約

《文官制度》季刊原為《考銓》季刊，自 98 年 1 月起更名，於每年 1、4、7、10 月出版，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓撫卹行政法制等相關論文均歡迎賜稿，以促進相關知識之發展與交流。

為強化季刊內容及提昇學術品質，《文官制度》季刊事先規劃出版主題，以利各界投稿。98 及 99 年度預定出版主題如下：

- (一) 第 1 卷第 3 期主題為「新公共服務」（截稿日期：98 年 5 月 30 日；出版日期：98 年 7 月）。
- (二) 第 1 卷第 4 期主題為「政府行銷」（截稿日期：98 年 8 月 30 日；出版日期：98 年 10 月）。
- (三) 第 2 卷第 1 期主題為「行政民主」（截稿日期：98 年 11 月 30 日；出版日期：99 年 1 月）。
- (四) 第 2 卷第 2 期主題為「政治管理」（截稿日期：99 年 2 月 28 日；出版日期：99 年 4 月）。
- (五) 第 2 卷第 3 期主題為「契約型政府」（截稿日期：99 年 5 月 30 日；出版日期：99 年 7 月）。
- (六) 第 2 卷第 4 期主題為「政策變遷」（截稿日期：99 年 8 月 30 日；出版日期：99 年 10 月）。

為提升《文官制度》季刊學術品質，每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審查，依審查結果送請編輯委員會決定，有關審查作業規定，請參考《文官制度》季刊論文審查作業規定。

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「台北市文山區

11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：[jcs@exam.gov.tw](mailto:jcs@exam.gov.tw)。本刊聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》季刊投稿須知及《文官制度》季刊論文撰寫體例。

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 《文官制度》季刊投稿須知

《文官制度》季刊由考試院出版，於每年 1 月、4 月、7 月及 10 月出刊，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓撫卹行政法制等相關論文，均歡迎賜稿。

### 一、論文格式

- (一) 中文文稿以 20,000 字為限，英文文稿以 10,000 字為限，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明論文題目、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。
- (三) 稿件順序：文稿第 2 頁起請勿書寫作者姓名，第 2 頁為論文中、英文題目，中、英文摘要及中、英文關鍵詞，第 3 頁起為正文，正文後為參考文獻及附錄。
- (四) 論文格式請參考「《文官制度》季刊論文撰寫體例」撰寫。

### 二、審查程序

- (一) 除特定邀稿外，所有投稿均須依《文官制度》季刊論文審查作業規定進行審查，審查時間約需 2 至 3 個月，編輯委員會保留刪改文稿書寫格式及文字之權。
- (二) 為便於匿名審查作業，正文中請勿出現足以辨識作者身分之資訊。

### 三、版權事宜

- (一) 文稿以未曾在其他刊物或書籍發表者為限，其內容並不得違反著作權法及其他相關法令；違反者由作者自行負責。
- (二) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格

式)即讓予本刊,但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。

(三)凡本刊刊登之論文,將同時刊登於考試院全球資訊網,並收錄於考試院相關出版品,除另有約定外,出版權及發行權專屬授權予本刊,未經本刊同意,請勿轉載。

(四)著作人投稿本刊經收錄後,同意授權本刊得再授權國家圖書館「遠距圖書服務系統」或其他資料庫業者,將本論文納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為,並得為符合各資料庫之系統需求,酌作格式之修改。

(五)依照國際學術慣例,曾在國內外學術會議上宣讀的論文,視為未曾發表,歡迎修改後投稿。

(六)投稿經刊登後,除依行政院規定致贈稿酬外,另奉贈該期季刊2本。

#### 四、稿件交寄

(一)本刊隨時接受稿件,除符合當期主題之稿件外,按通過採用先後順序刊登。

(二)來稿一式二份請寄「台北市文山區試院路一號考試院編纂室《文官制度》季刊編輯委員會」收,或以電子郵件寄至:jcs@exam.gov.tw。

## 《文官制度》季刊論文審查作業規定

- 一、每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審稿，審查人分別就「推薦刊登」、「修改後推薦刊登」、「修改後再審」或「不同意推薦刊登」四項情形選擇其一，送請編輯委員會決定。
- 二、綜合匿名審查人評審意見如下表：

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

綜合意見		甲 審 查 人 意 見			
		推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	不同意推薦刊登
乙 審 查 人 意 見	推薦刊登	推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後再審	修改後再審	修改後再審	修改後再審	不同意推薦刊登
	不同意推薦刊登	送第三人審查	送第三人審查	不同意推薦刊登	不同意推薦刊登

三、論文刊登的基本原則是獲得二審查人推薦刊登。二審查人之綜合意見為「修改後推薦刊登」者，視為同意推薦刊登。

四、「修改後再審」之處理方式：

(一) 審查人之綜合意見為「修改後再審」時，論文先送交作者修改，俟修改完畢送原審查人再審；原審查人必須就修改情形決定「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」。

(二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第五點辦理）。

五、「第三人審查」之處理方式：



(一) 審查人審查結果差距過大，例如甲審查人勾選「不同意推薦刊登」，乙審查人勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」，則須送第三人丙審查。

(二) 第三審查人應就第一點所定四項情形選擇其一，勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」時，該論文即視同獲得二審查人（乙及丙）評選通過，同意推薦刊登；若勾選「修改後再審」，則依第四點規定辦理；勾選「不同意推薦刊登」，該論文視同被二審查人（甲及丙）拒絕，本刊不予刊登，退回原作者。

六、每一審查人（包括第三審查人）就同一篇論文只有兩次審查機會。再審結果只有「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」兩種選擇，是否另送第三人審查以及第三人審查結果之處理，均比照第四點、第五點規定辦理。審查過程至多到第三審查人審查時終止。

## 《文官制度》季刊論文撰寫體例

本刊為統一論文格式，自 2009 年 1 月（本刊第 1 期，原考銓季刊第 57 期）起，訂定本刊之撰寫體例，敬請遵循採用。

### 壹、來稿需包括下列要項

#### 一、首頁

- (一) 中、英文題目名稱。
- (二) 中、英文作者姓名。
- (三) 中、英文作者服務單位及職稱。
- (四) 聯絡地址、電話、電子郵件地址。

#### 二、第二頁

- (一) 不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- (二) 摘要：中文文稿，中文摘要（500 字以內）在前，英文摘要（300 字）在末；英文文稿，英文摘要在前，中文摘要在末。（摘要應涵蓋研究之問題、目的、方法與結果）。
- (三) 中、英文關鍵詞各 3~5 個，對照分別列於中英文摘要之下。

#### 三、第三頁

- (一) 不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- (二) 正文（自本頁起）。請以 12 號字體撰寫，中文請用「細明體」，英文請用“Times New Roman”字體，請編頁碼。

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

## 貳、正文格式

### 一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

### 二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號(：)時

【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號(：)時

【格式】中文用單引號「」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

【格式】中文單引號「」在外，雙引號『』在內 英文雙引號“ ”在外，單引號‘ ’在內

### 三、附加原文專有名詞用例

中文稿引用外國機構名稱、著作、專有名詞時，應譯成中文，並於「第一次」出現時以「括號附加原文全名」。

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

### 四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】(作者，年代：頁數)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者(年代：頁數)

(三) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角

## 五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(四) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(五) 表的寫法

【格式】表編號 標題

## 六、數字用例

(一) 統計數字請以阿拉伯數字表示。

(二) 非統計數字，如年代、表述性數字，則以中文表示。

## 七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》

《正義論》(A Theory of Justice, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》

*Public Administration Review*

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉

〈新公共服務：服務而非導航〉(The New Public Service: Serving Rather Than Steering)

“Social Problems and the Quality of Life”

## 參、參考文獻用例

### 一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). *Book title* (2<sup>nd</sup> Ed.). Location: Publisher.

### 二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷期，頁別。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. *Journal title*, Vol. xx (No. xx): xx-xx.

### 三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. In B. B. Author (Ed.), *Book title* (pp. xx-xx). Location: Publisher.

### 四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。發表於研討會名稱，主辦單位，舉行地點。

【格式】Author, B. C. (1993). *Paper title*. Paper presented at the Conference Title, Place.

### 五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。行政院國家科學委員會專題研究成果報告，未出版。

【格式（已出版）】作者（年代）。報告名稱。教育部委託之專題研究成果報告，出版地點：出版商。

### 六、學位論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。○○大學○○研究所碩士（或博士論文），未出版，大學地點。

## 七、譯著

【格式】譯者名（譯本出版年代）。書名（版別）（原文作者名）。出版地點：出版商。

## 八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

【格式】Author, B. C. (1995, November 15). Article title. *Newspaper Title*, pp. xx-xx.

## 九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，\*\*\*\*年\*\*月\*\*日取自（單位名稱），網址：  
xxx。

【格式】Author, B. C. (2000). Title of work. Retrieved month day, year, from: source url.

【格式】Author, A. A., B. B. Author, & C. C. Author (2000). Title of article. *Title of Periodical*. (Vol. xx No. xx). Retrieved Month day, year, from source url.

## 十、其他注意事項

- (一) 參考文獻之排列，先列中文文獻，以作者姓氏筆劃依次排列，再列西文文獻，以英文字母順序依次排列。
- (二) 一作者有多項參考文獻時，請依年代先後順序排列。
- (三) 一作者同一年代有多項參考文獻時，請依序在年代後面加 a b c 等符號。

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 著作授權同意書

論文名稱：\_\_\_\_\_（以下稱「本論文」）

一、若本論文經《文官制度》季刊社接受刊登，作者同意**非專屬授權**予出版單位做下述利用：

1. 以紙本或是數位方式出版；
2. 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。

二、作者同意出版單位得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，出版單位應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。

三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽署對授權著作仍擁有著作權。

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國                      年                      月                      日