

# 文官制度季刊

## Journal of Civil Service

第四卷第一期・中華民國一〇一年一月 Jan. 2012 Vol.4, No.1

(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：黃雅榜

社長：李繼玄

主編：陳金貴

副主編：黃朝盟

社務顧問：余致力(世新大學)

邱志淳(世新大學)

彭錦鵬(國立臺灣大學)

黃城(臺灣師範大學)

顏良恭(國立政治大學)

編輯委員：史美強(東海大學)

陳恒鈞(國立臺北大學)

陳敦源(國立政治大學)

黃朝盟(國立臺北大學)

廖俊松(國立暨南國際大學)

蘇彩足(國立臺灣大學)

李宗勳(中央警察大學)

張四明(國立臺北大學)

黃一峯(淡江大學)

蔡秀涓(東吳大學)

(按姓名筆劃排列)

陳金貴(國立臺北大學)

陳啟清(開南大學)

黃東益(國立政治大學)

黃榮護(世新大學)

蔡昌言(國立台灣師範大學)

(按姓名筆劃排列)

執行編輯：張紫雲

助理編輯：李展臺、翁淑慧

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：彩霖股份有限公司

電話：02-23140386

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

出版日期：民國101年1月31日

國內零售：新台幣120元，全年480元，每年1、4、7、10月出版。

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

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 文官制度季刊

## 目次

中華民國一〇一年一月 第四卷第一期（原考銓季刊）

主編的話.....	陳金貴 /	I
<b>公務人力資源管理</b>		
檢察事務官人力運用制度之研究.....彭錦鵬、江瑞祥、陳秋政、李俊達 /		1
政府契約人力之政策定位與現實：政府內部人力市場之啟示.....蘇偉業 /		33
政府人力資源的招募管理—以公務人員高普考試為例.....	余韶誠 /	61
跨域治理概念落實的挑戰與展望.....	呂育誠 /	85
《文官制度》季刊稿約.....		/ 107
《文官制度》季刊投稿須知.....		/ 109
《文官制度》季刊論文審查作業規定.....		/ 111
《文官制度》季刊論文撰寫體例.....		/ 113

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# *Journal of Civil Service*

Vol.4, No.1

Jan. 2012

## **CONTENTS**

---

Editor's Note ..... Chin-Kuei Chen 1

### **Public Human Resources Management**

**A Study of Human Resource Management of Prosecutor Investigators**

..... Thomas Ching-Peng Peng, Ri-Sharnng Chiang,  
José Chiu-C Chen, Chun-Ta Lee 1

**The Policy Line towards Government Contract Personnel**

**and Reality in Taiwan: A Perspective from Government**

**Internal Labor Market** ..... Bennis Wai-Yip So 33

**The Recruitment in Public Sector Human Resource Management:**

**Take Civil Service Senior and Junior Examinations as Example**

..... Shao-Cheng Yu 61

**The Implementation of Cross-Regional Governance:**

**Challenges and Prospect** ..... Yue-Chang Lue 85

---

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 主編的話

在過去處理人事的相關問題時，公部門以人事行政為代名詞，私部門則以人事管理為代名詞，其主要功能在於有效管理組織內人員的取才、育才、用才和留才，傳統上這是屬於組織輔助性的幕僚工作，卻使得人事業務無法成為組織運作的重要工作。在一九七〇年代，由於日本製產品的品質升級，引起世人對日本式管理的重視，其中日本人重視組織內員工關係的維持，相對西方管理強調工作效率的現象，讓管理學者重新呼籲重視以人性為主的管理，而執掌企業管理牛耳的美國哈佛大學商學院更以人力資源管理的課程來取代傳統的人事管理，名稱的改變，一方面表示不同以前的人事管理內容，另一方面要提升人事部門的角色，以改變其在組織中幕僚身份的刻板定位。在開始時，主要是改名詞，但內容不變，此現象可從當時的大學教科書名將二名詞並列而明白。隨著時空的轉換，為使人事工作能成為協助組織達成目標的管理途徑，於是配合組織目標的策略性人力運用，成為人力資源管理角色與功能提升的重要作為，這也是人力資源管理與人事管理（人事行政）的最大不同處。

公部門採用公務人力資源管理的概念，也是從換名詞開始，而內容更少更動，由於有些學者認為公部門必須處理的文官制度、功績制、政治中立、行政倫理及公共課責等，具有相當的政治性內涵，亦即人事行政的重心是不同於以管理效益導向的人力資源管理，再加上傳統的人事行政學者非管理領域出身，無法立即認同或轉換人力資源管理的觀點，因此公部門的學術界和實務界對人力資源管理的實務運用，一直難有較大突破。然而近年來，許多新的人力運用現象出現，例如彈性人力所採用的派遣人力、外包人力、契約人力的作為，人力精簡的處理、社會正義在人力運用的關切，例如女性員額限制的解除、殘障和少數族群特考的保障，公務人員核心職能的建立，以及其他公務人考試、訓練和考績的改革等，均超越傳統人事行政的概念和範圍，也傾向組織人力運用的策略考量，使得人力資源管理能夠有更多學理上的探討和實務上的運作，因而公務人力資源管理也才能得到確認，成為公共行政學術和實務領域的重要名詞和議題。

本期論文共有四篇，第一篇為檢察事務官人力運用制度之研究，檢察事務官之法定角色被認為是檢察官之偵查輔助機制，其法定職權係實施偵查工作，為檢察官的助理。自設立以來，逐年增加員額，但檢察機關仍表示工作負荷過重，人力嚴重不足，有鑑於檢察人力資源之運用係影響檢察效能及司法改革是否成功之關鍵因素，因此該論文透過文獻分析法，探討日本檢察事務官之制度沿革與人力資源概況，以及國內檢察事務官人力配置及運用情形，透過焦點團體座談的質性方法，以深入分析檢察事務官在「人力配置與工作負荷」、「人力運用」及「陞遷」等層面的現況，並以「問卷調查法」，針對擇定個案，調查檢察官、檢察事務官及書記官三類核心人力，進行工作時數調查，據以檢討人力運用上是否有工作負荷過重的問題，綜合不同研究結果，該文提出檢察事務官人力運用制度的建議。此論文以實證方式探討檢察事務官的實際人力運用情形，對許多高喊人力不足的機關，可以參考其研究方法，以提出足以支持的數據和理由，這是此論文的貢獻。

第二篇是政府契約人力之政策定位與現實，由政府內部人力市場的角度，探討我國政府契約人力之問題，主要是針對我國人事機關對契約人力之官方應然性定位與執行現實之落差，以及依據西方公務人力運用理論之策略定位與我國現實之落差。該文首先比較全球化下的公務人力彈性化與我國的政策取捨，並剖析我國政府在近年人事制度改革中對契約人力的政策定位，透過官方及學術文獻分析指出落差之所在，經由政府內部人力市場的命題，來勾畫出常任文官與契約人力在我國政府內部人力市場的相對性，而內部人力市場是指在封閉組織系統內的人力流動議題，亦即如何靈活運用內部人力，該文認為我國政府內部人力市場對常任文官的開放性，相對於契約人力的封閉性，卻呈現基層常任文官的高浮動性及低落的組織承諾，而契約人力反而呈現穩定及對組織高度依附性，有異於一般的人力運用策略理論，這種現象值得關心政府人力運用者的注意，不管是否同意其觀點，至少可以擴大人力問題的思考空間。

第三篇是政府人力資源的招募管理，以公務人員高普考試為例，該文認為過去政府有許多人力資源方面的探討，卻忽略選拔階段的招募管理，而對考選制度的討論也多著重於選拔技術的改善，較少討論考選機關的考前招募措施，該文從招募管理相關文獻著手，將招募管理分成四個階段，分別為招募準備、尋找應徵者、吸引應徵者和篩選應徵者，並歸納出組織角色、招募來源、招募行動者、招募活動和招



募訊息內容等五個關鍵項目，討論考選機關所採取的措施，發現考選機關已有進行招募性質的活動，但招募人員未具備相關專業、招募活動流於表面和招募訊息單一性的缺失，未能落實招募管理應盡的事務，而這些缺失是由於組織職權設定、業務排擠和員額限制性因素造成，最後針對上項問題提出改進建議，該文以眾人最熟悉卻缺乏關注的人力招募主題來深入探討，有其另類的價值。

第四篇為跨域治理概念落實的挑戰與展望，這是近年來探討地方政府的熱門議題。「跨域」的字面意義為跨領域或跨區域，也可視為跨越多重領域，在公共行政領域中，較多用在不同政府組織間、中央與地方政府間、公私部門間或是共同處理公共事務的方式，該文將跨域觀念應用在地方政府中，以府際關係為主軸，期望超越傳統以政府層級或機關本位的限制，宏觀的考量不同來源與類型的影響力量，同時依地方政府的特定地理的特性，重視區域間的交流與合作，此種觀點會增加概念範圍與內涵豐富化，造成落實時的成本與不確定性，因此先從「跨域治理」概念發展沿革，探討府際關係轉變為跨域治理過程中相關因素的內涵，其次從概念落實的應然與實然面，分析需克服的阻礙與成本，最後提出整合式的跨域治理執行模式。該文認為跨域治理的關鍵，不在於概念本身或相關技術，而在於各參與者主觀的共識與客觀的條件，此獨特見解是該文重要結論。

本期四篇稿件中，有三篇為公務人力資源管理的相關研究，因此將其訂為公務人力資源管理的專輯，不同於傳統制度式人事行政的研究議題，三篇文章均具有個別獨特的研究觀點，擴大了人事研究的廣度和深度，也提供學術界和實務界對公務人力資源管理更具體的議題探討，未來研究者可以由此引發更多的創新研究主題，本刊歡迎與此主題相關的稿件，使本刊能成為探討公務人力資源的重要平臺。

最後要感謝本刊的編輯委員、本期的審稿委員及考試院的編輯同仁，由於大家的合作和用心，才能使本刊順利出刊，同時也要謝謝各篇論文的作者，沒有你們的支持，本刊也無法能有高水平的稿件，歡迎你們及讀者們繼續投稿，支持本刊。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2012年1月31日

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 檢察事務官人力運用制度之研究

彭錦鵬<sup>\*</sup>、江瑞祥<sup>\*\*</sup>、陳秋政<sup>\*\*\*</sup>、李俊達<sup>\*\*\*\*</sup>

## 《摘要》

為襄助檢察官執行法院組織法第六十條所定職權，我國於一九九九年建立檢察事務官制度。檢察事務官在檢察體系內之任務日漸繁重、角色愈趨受到重視。本研究首先以文獻分析法，探討日本檢察事務官之制度沿革與人力資源概況，以及國內檢察事務官人力配置及運用情形。透過焦點團體座談的質性方法，本研究深入分析檢察事務官在「人力配置與工作負荷」、「人力運用」及「陞遷」等層面的現況。本研究同時以「問卷調查法」，擇定 1 個北部地區之地檢署，針對檢察官、檢察事務官、書記官 3 類檢察機關核心人力進行工作時數調查，以進一步探討是否在人力運用上存有工作負荷過重的問題。根據各項研究結果，本研究並提出檢察事務官人力運用制度之建議。

[關鍵詞]：檢察官、檢察事務官、人力資源、人力合理化

---

投稿日期：100 年 11 月 3 日；接受刊登日期：101 年 1 月 5 日。

\* 臺灣大學政治學系副教授。

\*\* 臺灣大學政治學系副教授。

\*\*\* 東海大學行政管理暨政策學系助理教授。

\*\*\*\* 臺北大學公共行政暨政策學系博士生，E-mail: chunda@gate.sinica.edu.tw。

## 壹、前言

近十年來國內司法界投入大量資源進行刑事訴訟制度改革，但司法的效率及品質問題卻始終未獲有效解決，而影響司法改革成效的主要原因之一，應是欠缺有效的人力資源運用方法（蔡碧玉，2007）。檢察人力不足的現象，是檢察機關普遍性的問題。有鑑於檢察人力資源之運用係影響檢察效能及司法改革是否成功之關鍵因素，檢察人力之運用及其相關議題因而為重要研究議題。本研究希望透過研究檢察機關人力運用政策之現況與缺失，以使檢察機關能充分認知其運作現況，並附發揮組織效能，達成社會所期待的使命與任務。

第三屆立法委員謝啓大、蔡明憲、黃國鐘等 18 人，於一九九九年一月十二日第六會期第十四次會議，以促進司法改革，提高犯罪偵查品質，增進司法效能並減輕檢察官工作之負荷為由，在立法院院會提案並通過法院組織法修正草案。其中，針對地方法院檢察署以偵查業務為重之特殊需求，增置「檢察事務官」（法院組織法第六十六條之二）。檢察事務官之法定職權，主要為法院組織法第六十六條之三所明定「檢察事務官受檢察官之指揮，處理下列事務：一、實施搜索、扣押、勘驗或執行拘提。二、詢問告訴人、告發人、被告、證人或鑑定人。三、襄助檢察官執行其他第六十條所定之職權。檢察事務官處理前項前二款事務，視為刑事訴訟法第二三〇條第一項之司法警察官」。

由於檢察事務官之法定角色可認為是檢察官之偵查輔助機制，其法定職權主要係實施偵查工作，因此，檢察事務官在偵查活動所進行之程序及實際運作情形，通常成為關注的焦點。檢察事務官的職責，即是襄助檢察官行使職權。主要是針對檢察官偵辦業務繁忙，或檢察官所辦案件複雜，可儘速於偵查時輔助檢察官的專業人員，換言之，即是檢察官的「助理」。值得探討的是，目前正值政府組織精簡，員額減少的人事改革時期，而司法審判機關及檢察機關，在行政院人事行政局支持下，逐年增加員額，尤其自二〇〇〇年首度招考檢察事務官，至二〇一〇年共增員檢察事務官名額 580 人。即便如此，各檢察機關卻仍表示工作負荷過重，人力嚴重不足。就實務而論，究竟檢察事務官是否如預期般發揮助理功能？人力運用是否合理？人力需求是否充足？種種問題確實需要透過行政管理與人力資源管理的角度加

以分析，來評估檢察事務官人力需求的合理性。

本研究首先以文獻分析法，探討日本檢察事務官之制度沿革與人力資源概況，以及國內檢察事務官人力配置及運用情形。透過焦點團體座談的質性方法，本研究深入分析檢察事務官在「人力配置與工作負荷」、「人力運用」及「陞遷」等層面的現況。本研究同時以「問卷調查法」，擇定 1 個北部地區之地檢署，針對檢察官、檢察事務官、書記官 3 類檢察機關核心人力進行工作時數調查，以進一步探討是否在人力運用上存有工作負荷過重的問題。根據各項研究結果，本研究並提出檢察事務官人力運用制度之建議。

## 貳、日本檢察事務官制度

我國現行刑事訴訟制度直接仿自日本，同時日本檢察體系中也有「檢察事務官」相同名稱之設立，以下將日本做為分析對象，了解日本檢察機關中檢察事務官之制度沿革與人力資源概況。

### 一、制度沿革與職權

日本在二次大戰後，偵查主導者為檢察官及司法警察，檢察官因無偵查手足，而著重公判事務，乃於修法過程中，提案檢討要將進行偵查犯罪的司法警察從行政警察分離出來，直屬於檢察官，以維護其偵查主體之地位，惟因有反對意見，而沒有實現，故取而代之的創設二十七條第一項規定，檢察事務官係設於檢察廳，即「受上司命令、職司檢察廳之事務，及輔佐檢察官，受檢察官指揮執行偵查之檢察廳職員」。檢察事務官依檢察廳法係直屬檢察官，做為偵查之輔助者。依檢察廳事務章程第十一條規定，事務局長必須由法務大臣任命之，課長、室長、主任搜查事務官則由法務大臣或受其委任之人任命之，各該員依上司之命，有總管事務局各課、室及指揮各該職員之權責。依檢察廳事務章程第十四條規定，主任搜查事務官受檢察官之命自行或指揮其他檢察事務官，職司偵查事務。換言之，無論係課長、課長輔佐、係長、首席搜查官、次席搜查官、統括搜查官、檢取事務官、主任搜查官，基本上其資格均為檢察事務官。

日本檢察人員分為檢察官、檢察事務官和檢察技術官 3 類，檢察官一般稱為檢事，分為檢事總長、次長檢事、檢事長、檢事、副檢事（助理檢察官）這 5 類，日本檢察廳法第三條所稱之檢察官，即各該官名之通稱。原則上，檢事是由通過司法考試且完成司法研修者任命之，此為檢事的主要來源。至於副檢事，則是由具有檢察事務官經歷者，經考選審查會審查任命之，負責隸屬於簡易法院管轄之比較輕微案件的處理（檢察廳法第十八條）。檢察事務官則是負責檢察廳日常事務或者輔佐檢察官及在檢察官的指揮下進行偵查工作。檢察事務官通過「副檢事選考」合格者，可升為副檢事，一般多在三十五歲以上升任，六十三歲退休，通常檢察事務官會在 35 歲至 40 歲之間決定將來要成為副檢事，決定成為副檢事者，長官在職務分配上會偏向偵查業務相關部門，使其漸具有犯罪偵查之認知及專才。檢察技（術）官這類人員的職責是在檢察官的指揮下從事技術性工作，例如鑑定，人數很少，在檢察人員總數中所佔比例不到 2%。

依檢察廳法第二十七條第三項前段規定，檢察事務官係受上級長官之命令掌理檢察廳之事務，例如書記的工作，又可做為檢察官的輔佐官員，受其指揮從事犯罪之偵查。故檢察事務官之職務大致有 3 項：（1）設在檢察廳事務局做為檢察行政之輔助機關；（2）設置於事務課職司庶務；（3）做為檢察事務之輔助人力，職司偵查事務（林幸彬，2009：80-84）。檢察事務官的工作部門主要可分為事務局、檢察事務、偵查公判 3 大部門，其中事務局則屬行政職系，後兩者則屬於公安職系。新進之檢察事務官多先派在事務局部門服務，平均在 5 年後轉入公安職系，事務局部門之業務多屬支援性質者，包括總務及會計事務。至於派到檢察事務部門的檢察事務官，主要處理與偵查案件流程相關之事務，包括：（1）收案事務：負責調查警察等搜查機關移送之案件是否符合法定程序而得受理，並不單純收文而已。（2）證物事務：負責整理、接收新收案卷之證物，與案件之究明及將來沒收刑之執行有關證物，會與公家文件分開置放，其後，並隨案件之進行，為贓證物之保管及處分等。（3）執行事務：從事確定刑事裁判執行之相關事務。（4）徵收事務：負責罰金等確定裁判與此類金錢處罰。（5）前科事務：負責受有罪判決者犯罪紀錄的調查及管理，目前多已電腦化。（6）紀錄事務（相當於我國之檔案室而非紀錄科）：保管及管理裁判後之確定紀錄等及辦理紀錄閱覽手續。

已有相當年資之檢察事務官始派至偵查公判部門。其執行事務主要包括以下 3

類：（1）協同事務：此類檢察事務官即以 1 比 1 之比例，配置檢察官協助其辦理偵查案件，相當於檢察官之左右手。（2）偵查事務：此類在實務上稱搜查官之檢察事務官，必須單獨處理其案件，但並不能像檢察官配有檢察事務官做文書業務，因此需自行包辦所有調查、文書工作。（3）公判協同事務：公判部門的檢察事務官，全面協助部門之檢察官進行實體真實之舉證，其業務主要仍以靜態的文書業務為主，但在少數情形，會奉檢察官之命，外出補充證據資料。

整體而言，以日本檢察廳不設書記官，檢察事務官的工作部門分為偵查公判、檢察事務、事務局三大部門之業務內容觀之，可知「檢察事務」及「事務局」部門與我國檢察署之書記官、行政人員相近，而「偵查公判部門」的檢察事務官，在檢察官指揮下，進行犯罪偵查，執行逮捕搜索扣押等，並得受檢察官之命執行相驗工作，始與我國現行之檢察事務官制度相近。

## 二、人力資源概況

設於內閣之下的司法制度改革審議會於二〇〇一年六月十二日提出「司法制度改革審議會意見書」，整合了歷次司法制度改革之建議與主張，聽取了各界的意見及赴海外實情考察後，確立日本司法制度、人力與運作等三大改革目標。其中，在司法人力方面，包括大量擴增法院及檢察廳人數，融合法學教育、司法試驗、司法研習等制度，引進美國法科大學院制度，提昇司法試驗合格人數，以全面改革日本的法曹養成制度，提供可以擔當二十一世紀司法任務、質精量多之司法人員。除此之外，對於辯護士制度，檢察官制度，裁判官制度之改革，促成律師、檢察官、裁判官等法律家之一元化與人才交流的體制，也是重要改革目標。值得注意的是，在該次司法改革中，要求在二〇〇一年之後十年間增加法官 5 百人，檢察官增加 1 千人，並充實法院書記官、檢察廳之檢察事務官等職員之質量（林騰鶴，2004：17-19）。就此而言，日本司法改革在思考人力配置方面凸顯兩個重點，第一，檢察官人數應該倍增於法官人數，第二，檢察事務官等輔助性質的配套人力之質量，與增加檢察官人數同等重要。

依據日本最高檢察廳二〇〇九年的資料指出，二〇〇八年全日本檢察官（包括檢事與副檢事）人數為 2,578 名，最高檢察廳有 18 名、高等檢察廳有 130 名、地方檢察廳有 1,531 名，區檢察廳有 899 名。另外，檢察事務官則有 9,063 名，其中最

高檢察廳 94 名、高等檢察廳 523 名、地方檢察廳及區檢察廳共有 8,446 名（詳見表 1）。若以二〇〇八年全日本檢察事務官 9,063 名員額的分配來看，計有 94 名配屬最高檢察廳辦事，523 名配屬高等檢察廳、8,446 名配屬地方檢察廳及區檢察廳辦事。

表 1：二〇〇八年日本各級檢察廳主要人力統計

廳別	檢察官	檢察事務官	合計
最高檢察廳	18	94	112
高等檢察廳	130	523	653
地方檢察廳	1,531	8,446	10,876
區檢察廳	899		
合計	2,578	9,063	11,641

資料來源：日本最高檢察廳，2008。

由於日本檢察官的主要任務乃是負責偵查案件、執行案件的指揮與監督，而且每位檢察官平均配置約 3.5 位的檢察事務官協助其日常工作（表 1 顯示二〇〇八年全日本有 2,578 檢察官，9,063 名檢察事務官，前述配置比例係據此換算所得）。相對於此，根據法務部（2011）二〇一〇年的統計數據，全國現職檢察官有 1,316 名，檢察事務官有 511 名，兩者現職員額配置比例為 1：0.388。同時，我國檢察官除必須親自執行大量犯罪偵查工作外，尚有公訴及相驗業務占去相當比例之人力，就此而論，相較於日本檢察官，我國檢察官的工作環境顯然呈現「事多人少」的情況。

劉北辰、趙瑞國與石玉華（2002）的專案報告「我國與日本刑事案件偵查、執行及矯正統計之比較」指出，日本檢察機關的組織成效，與其擁有較為「充沛」的人力編制有關。事實上，所謂之「充沛」除了說明人力總數之充足外，更涉及人力結構配置之合理化。就日本檢察機關的人數比例而言，檢察官人數（2,578）遠少於檢察事務官（9,063），係呈現「將少兵多」的配置情況。相對於此，根據法務部（2011）二〇一〇年的統計數據，全國現職檢察官有 1,316 名，檢察事務官則僅有 511 名，呈現「將多兵少」的情況。質言之，相較於日本檢察機關人力配置的比較，我國檢察官與檢察事務官人力配置的合理化程度顯然值得檢討。



### 參、檢察事務官人力配置及運用概況

法院組織法在一九九九年一月十二日修正時，配合同法第 66-2 條檢察事務官之增訂，修正同法第七十三條第一項附表（地方法院或其分院檢察署員額表）。依照法院組織法第七十三條第一項之規定，第一類法院檢察署（指地方法院或其他分院每年受理案件 8 萬件以上者）設置檢察事務官員額為 141 至 222 名；第二類（指地方法院或其分院每年受理案件 4 萬件以上未滿 8 萬件者）地方法院檢察署設置檢察事務官員額為 56 至 111 名；第三類（指地方法院或其分院每年受理案件 2 萬件以上未滿 4 萬件者）法院檢察署設置檢察事務官員額為 28 至 56 名；第四類（指地方法院或其分院每年受理案件 1 萬件以上未滿 2 萬件者）法院檢察署設置檢察事務官員額為 14 至 28 名；第五類（指地方法院或其分院每年受理案件 5 千件以未滿 1 萬件者）法院檢察署設置檢察事務官員額為 7 至 14 名；第六類（指地方法院或其分院每年受理案件未滿 5 千者）法院檢察署設置檢察事務官員額為 2 至 7 名。

檢察事務官的員額編制預計共需 870 名，採取各地檢署 1 名檢察官配 1 名檢察事務官、高檢署 2 名檢察官配 1 名檢察事務官，最高法院檢察署 3 名檢察官配 1 名檢察事務官。但由於目前檢察事務官人數並未滿足編制員額，尚無法達到專才專用，故目前各地檢署指派檢察事務官的工作並不完全相同，各地檢署依實際需要分配檢察事務官的工作。自二〇〇〇年招考至二〇一〇年止，除第 1 期檢察事務官之遴選採甄試方式外，其餘各期之檢察事務官均採分組考試及格錄取之方式為之，歷次考試均分為偵查實務組、財經實務組、電子資訊組及營繕工程組，合計第一期至第十一期已共錄取 580 名（詳見表 1）。

表 2：歷年檢察事務官錄取人數

年度	偵查實務組	財經實務組	電子資訊組	營繕工程組	總計
二〇一〇	21	6	4	7	38
二〇〇九	15	3	1		19
二〇〇八	15	15	2		32
二〇〇七	17	14	3		34
二〇〇六	12	6	7	4	29
二〇〇五	30	16	7	7	60
二〇〇四	46	9	7	7	69
二〇〇三	59	10	6	6	81
二〇〇二	64	11	7	7	89
二〇〇一	36	10	7	5	58
二〇〇〇	42	11	7	11	71
總計	357	111	58	54	580

資料來源：考選部，2010。

為深入瞭解各地方法院檢察署對檢察事務官人力運用之實際狀況及相關問題，臺灣高等法院檢察署於二〇〇九年九月二十三日至二〇〇九年十月二十三日間針對連江地檢署之外的 20 個地檢署，曾經施做「地方法院檢察署檢察事務官人力運用現況調查問卷」（法務部，2009），俾便提供法務部於擬定有關檢察事務官之人力運用政策時，能更精確評估基層之需求，並做最有效之檢察人力運用規劃。以下摘要問卷內容大綱中的 4 個面向，簡述該調查報告之結果。

### （一）人力狀況

1. 二〇〇九年各地檢署預算員額為 571 人，十月時的實有人數為 475 人，而實際在署辦事人數則僅有 438 人，占實有人數 92.21%。就組別分布來看，偵查實務組占六成四（64.0% = 304 / 475），財經實務組約占一成二（12.4% = 59 / 475），電子資訊組（7.8% = 37 / 475）及營繕工程組（8.0% = 38 / 475）則皆占不到一成（表 3）。
2. 「檢察事務官與檢察官人力比」方面，如表 3 所示，多數機關平均為 1 位檢察事務官對應 2 至 3 位檢察官；若含調辦事人員，比例最高者為臺北地檢署

(1:1.68)，比例最低者為花蓮地檢署(1:5)，平均每1位檢察事務官需協助5位檢察官。

3. 進一步問及「檢察事務官人力是否適宜」時，苗栗、彰化、雲林、嘉義、臺南、高雄、臺東、澎湖、金門等9個地檢署表示適宜，但也有臺北、士林、板橋、桃園、新竹、臺中、南投、屏東、花蓮、宜蘭、基隆等11個地檢署認為不足(表4)。

表3：各地檢署檢察事務官預算員額與實際員額(二〇〇九年十月)

機關	九十八年度預算員額	現有檢察事務官人數							
		實際在署人數					借調他機關辦事	其他	合計
		偵查實務組	財經實務組	電子資訊組	營繕工程組	小計			
臺北地檢署	93	28	14	8	9	59	15	1	75
士林地檢署	28	14	4	3	1	22	2		24
板橋地檢署	62	26	6	6	5	43	6	1	50
桃園地檢署	54	33	4	1	2	40	1	2	43
新竹地檢署	18	9	3	3	2	17	0		17
苗栗地檢署	11	9	1	0	0	10	0		10
臺中地檢署	72	43	8	2	3	56	3		59
彰化地檢署	23	19	1	1	0	21	0		21
南投地檢署	9	5	0	0	1	6	0	1	7
雲林地檢署	11	7	2	1	1	11	0		11
嘉義地檢署	16	13	1	1	1	16	0		16
臺南地檢署	43	24	4	2	3	33	1	1	35
高雄地檢署	87	40	8	8	8	64	2	1	67
屏東地檢署	15	10	1	1	1	13	0		13
臺東地檢署	6	5	0	0	0	5	0		5
花蓮地檢署	5	5	0	0	0	5	0		5
宜蘭地檢署	5	5	0	0	0	5	0		5
基隆地檢署	11	7	2	0	1	10	0		10
澎湖地檢署	1	1	0	0	0	1	0		1
金門地檢署	1	1	0	0	0	1	0		1
小計	571	304	59	37	38	438	30	7	475

資料來源：法務部，2009。

表 4：各地檢署檢察事務官與檢察官人力比及人力狀況（二〇〇九年十月）

機關	含借調他機關者			不含借調他機關者			人力狀況 (適宜=V、 不足=X)
	檢察 事務官	檢察官	人力比	檢察 事務官	檢察官	人力比	
臺北地檢署	75	126	1.68	60	111	1.85	X
士林地檢署	24	62	2.58	22	57	2.59	X
板橋地檢署	49	120	2.45	43	118	2.74	X
桃園地檢署	43	96	2.23	42	94	2.24	X
新竹地檢署	17	35	2.06	17	35	2.06	X
苗栗地檢署	10	22	2.20	10	22	2.20	V
臺中地檢署	59	107	1.81	56	101	1.80	X
彰化地檢署	21	50	2.38	21	49	2.33	V
南投地檢署	6	23	3.83	6	23	3.83	X
雲林地檢署	11	26	2.36	11	26	2.36	V
嘉義地檢署	16	32	2.00	16	32	2.00	V
臺南地檢署	34	70	2.06	33	70	2.12	V
高雄地檢署	67	132	1.97	64	125	1.95	V
屏東地檢署	13	33	2.54	13	33	2.54	X
臺東地檢署	5	14	2.80	5	14	2.80	V
花蓮地檢署	5	25	5.00	5	25	5.00	X
宜蘭地檢署	5	19	3.80	5	19	3.80	X
基隆地檢署	10	24	2.40	10	24	2.40	X
澎湖地檢署	1	4	4.00	1	4	4.00	V
金門地檢署	1	3	3.00	1	3	3.00	V
小計	472	1023	2.17	441	985	2.23	

資料來源：法務部，2009

## (二) 工作負荷

1. 二〇〇八年各股檢察事務官辦理輪分或檢察官交辦之債、他案件，每月平均收結案件數，在收案數方面，以臺中地檢署最多，高達 84 件，最少者為臺東地檢署，僅有 4.92 件；在結案數方面則同樣以臺中地檢署最多、臺東地檢署最少，分別各為 85.54 件及 4.47 件。
2. 至於各股檢察事務官辦理之其他案件數量（例如公訴、補審、相驗及其他檢

察長指定事務），二〇〇八年每股每月辦理件數以高雄地檢署最高，達到 128.6 件。

3. 檢察官將承辦之案件交檢察事務官辦理，在士林等 6 個地檢署有件數限制，但在臺北等 12 個地檢署則未限制交辦件數上限。至於桃園及高雄 2 個地檢署則是依照案件的類型給予不同的限制，例如高雄地檢署規定一般事務性交辦案件每月限 5 件，但特殊專長需求或蒐證案件則無件數限制。
4. 在交辦案件之難易類型方面，7 個地檢署表示在內部有區分案件之難易類型，但絕大多數的地檢署並沒有這樣的區分。
5. 從交辦案件的辦案期限來看，臺北等 15 個地檢署表示檢察官在對檢察事務官交辦案件時皆能指定適當的辦案期限，但也有彰化、臺南及高雄 3 個地檢署認為交辦案件期限過短，造成承辦壓力。

（三）事務分配九十四年八月五日修正發布之「地方法院檢察署檢察事務官事務分配要點」辦理。

2. 在 20 個地檢署中，有 14 個地檢署要求檢察事務官專辦（或兼辦）偵查或公訴以外之事務，例如桃園、新竹、臺中、嘉義及屏東等 5 地檢署，有檢察事務官兼辦新（遷）建辦公廳舍事務。
3. 檢察事務官開庭詢問時的記錄工作，大部分是於檢察事務官室配置專責紀錄書記官，依檢察事務官排定之庭期辦理記錄工作。整體來看，由於大型地檢署紀錄書記官人力較多，因此得以專責支應檢察事務官開庭詢問時之記錄工作。

#### （四）運用方式

1. 各地檢署針對檢察事務官之運用約可分為 4 種方式：集中統一運用（13 個）、分組對應（臺南）、集中統一運用兼採分組對應（士林、桃園）、集中統一運用兼採專組對應（板橋、雲林）、集中統一運用兼採專組對應及個別配置檢察官（基隆）、特定類型案件分流（高雄）。
2. 除臺東、花蓮、宜蘭、澎湖及金門等 5 個地檢署因尚無專業檢察事務官外，臺北地檢署等 13 個、過半數的地檢署在運用專業檢察事務官時，要求辦理專業案件，但未配置專組檢察官辦案。另南投地檢署因專業檢察事務官僅有

營繕工程組 1 人，故採案件大輪分，未辦理專業案件，亦未配置專組檢察官辦案。臺南地檢署則是有部分專業檢察事務官配置專組檢察官辦案。

3. 檢察事務官人力運用之問題，多數地檢署均表示主要在於業務繁雜而人力不足，但也有苗栗、雲林、高雄、臺東、花蓮、基隆及金門等 7 個地檢署表示並無遭遇何疑難問題。

檢視「地方法院檢察署檢察事務官人力運用現況調查問卷」（法務部，2009）之結果，可知目前關於檢察事務官之人力運用，各地檢署並無一致。整體而言，可彙整以下三項結論：

1. 在「人力狀況」方面，約有一成的檢察事務官並未實際在署辦事，缺額情況明顯。此外，檢察事務官的人力充足與否，各地檢署莫衷一是，超過半數（尤其是北部地區）的地檢署表示檢察事務官人力不足。
2. 在「工作負荷」方面，各地檢署之間的收案數或結案數差距最大可達 20 倍之多，致使各地檢署的檢察事務官工作負荷差異甚大。
3. 在「運用方式」方面，各地檢署對於檢察事務官的定位並無一致，有關人力運用的制度與模式更是南轅北轍，部分地檢署對於檢察事務官的人力運用表示因業務繁雜而人力不足，但也有少數地檢署表示人力足以適當運用。

## 肆、質性資料分析

為進一步充分掌握檢察事務官人力運用制度之現況，本研究邀集熟稔檢察機關人力問題的組織內部觀察者，出席焦點座談會並發表個人長期的實務觀察與具體興革意見。以下就焦點團體座談法的執行說明、編碼原則以及質性內容等項次，說明研究發現。

### 一、研究設計

本研究總計舉辦 5 個場次的焦點團體座談，依序舉辦北區、中區、南區、東區及綜合性座談。

第一場次為北區座談於二〇一〇年三月二日舉行，邀請對象為臺灣高等法院檢察署以及臺北地方法院檢察署兩機關之主任檢察官 2 名、檢察事務官 2 名、書記官

2 名、法警 1 名，共 7 名。二〇一〇年三月二十二日舉辦中區座談，受邀機關為高等法院臺中分院檢察署、臺中地方法院檢察署、臺中地方法院檢察署、彰化地方法院檢察署、南投地方法院檢察署；二〇一〇年三月二十九日舉辦南區座談，受邀並出席訪談的機關為高等法院高雄分院檢察署、高等法院臺南分院檢察署、高雄地方法院檢察署、臺南地方法院檢察署、屏東地方法院檢察署；二〇一〇年四月六日舉辦東區座談，受邀機關為高等法院花蓮分院檢察署、花蓮地方法院檢察署、臺東地方法院檢察署。第五場為綜合性座談於二〇一〇年四月十九日舉行，訪談對象為民間檢察官改革協會、士林地方法院檢察署、桃園地方法院檢察署、板橋地方法院檢察署。

各機關受邀訪談之職務為按照比例隨機分配結果，計有 13 位檢察官、6 位檢察事務官、4 位書記官、8 位法警、1 位民間檢察官改革協會委員，5 場焦點團體座談共邀請 32 名實務工作者出席，針對檢察事務官人力現況與問題提供見解。

本研究之訪談題綱主要分別探討「人力配置與工作負荷」、「人力運用」及「陞遷」三大部分。訪談方式採用半結構式訪談法，以面對面方式和受訪者進行訪談，並非對每位受訪者都針對訪談提綱一一問答，而是依據受訪者的職稱或職位類別而深入詢問相關問題，並且依據受訪者的回答，再由訪談人隨機追問相關問題，以便在資料上兼顧廣度及深度。在訪談編碼原則的部分，本研究的質性內容分析採取匿名方式呈現，32 位受訪者代碼請參照表 5 所列編碼。訪問者編碼以 A、B、C、D、E 分別代表不同職稱，其中檢察官代碼為 A、檢察事務官為 B、書記官為 C、法警為 D、非營利組織代表為 E。

表 5：焦點團體座談名單暨編碼一覽

	服務機關	訪談對象	代碼
北區 座談	臺灣高等法院檢察署	主任檢察官	A1
	臺北地方法院檢察署	主任檢察官	A2
	臺灣高等法院檢察署	檢察事務官	B1
	臺灣高等法院檢察署	書記官	C1
	臺北地方法院檢察署	檢察事務官	B2
	臺北地方法院檢察署	書記官	C2
	臺北地方法院檢察署	法警	D1
中區 座談	高等法院臺中分院檢察署	法警	D2
	臺中地方法院檢察署	檢察官	A3
	臺中地方法院檢察署	法警	D3
	彰化地方法院檢察署	檢察官	A4
	彰化地方法院檢察署	法警	D4
	南投地方法院檢察署	法警	D5
南區 座談	高等法院高雄分院檢察署	主任檢察官	A5
	高等法院臺南分院檢察署	書記官	C3
	高雄地方法院檢察署	主任檢察官	A6
	高雄地方法院檢察署	檢察官	A7
	高雄地方法院檢察署	檢察官	A8
	高雄地方法院檢察署	檢察官	A9
	高雄地方法院檢察署	檢察事務官	B3
	高雄地方法院檢察署	法警	D6
	臺南地方法院檢察署	檢察官	A10
	屏東地方法院檢察署	檢察事務官	B4
東區 座談	高等法院花蓮分院檢察署	法警	D7
	花蓮地方法院檢察署	檢察官	A11
	花蓮地方法院檢察署	書記官	C4
	臺東地方法院檢察署	檢察事務官	B5
	臺東地方法院檢察署	法警	D8
綜合 座談	民間檢察官改革協會	委員	E1
	士林地方法院檢察署	主任檢察官	A12
	桃園地方法院檢察署	檢察官	A13
	板橋地方法院檢察署	檢察事務官	B6

資料來源：本研究整理。



## 二、質性資料內容分析

### (一) 人力配置與工作負荷

分析受訪者意見發現，檢察事務官人力不足的原因相當廣泛且環環相扣。例如原本檢察官與整體行政業務支援人力之間就訂有理想的配置比例，但不僅長久以來未能落實，更因為政府人力精簡政策、司法院法官及其配套人力的增加、檢察事務官執行職務之需求、機關硬體設施的不足或廳舍分散等因素，進而衍生人力配置比例失調且不符實務需求窘境。從受訪者意見可以得知，目前檢察人力配置比例現況不僅未達理想配置規劃比例，更因為借調等情事產生現職比例與編制比例的落差：

……依照法務部的原始規劃檢察官跟書記官的最佳比例應該是 1 比 1.5，一位檢察官有 1.5 位書記官，但是現在高雄地檢有 133 位檢察官，然後有 152 位書記官，那所以如果以 1 比 1.5 的話，這樣子的比例書記官，以高雄地檢署的人力至少要 200 個，但現在只有 152 個，就短缺了 48 位，這是書記官的部分…… (A6)

……雖然我們在這幾年來補充了檢察事務官，但是因為人力的不足，所以我們檢察事務官一直沒辦法達到一個理想就是最起碼 1 對 1 的配置，所以現在各地檢署也有可能因為法務部，各地檢署的檢察事務官一直沒辦法達到 1 對 1 的狀態，所以不得已就必須壓縮公訴組，所以公訴組一直所配到的檢察事務官人都很少…… (A8)

此外，檢察官、檢察事務官及書記官之間的人力配置比例不適宜，其主要原因經由訪談後大致歸納為「司法院的員額分配問題」、「缺乏專業經理人才」2 點原因：

……這兩年的司法人力，他吃掉我們的人力，反正整個人力的大餅都給司法院，就給院檢挪來挪去…… (A1)

……但是卻因為檢察事務官沒辦法跟檢察官達到 1 比 1 的配置比例，所以只好另外做一個運用制度，但是他們的工作又是需要法警、需要書記官、需要其他的工友甚麼來配合，然後讓人力更顯吃緊。就是一

個制度的設計沒有去想到其實其他配套都要連鎖，所以才會發生現在這樣捉襟見肘的狀況…… (A6)

……書記官的人力足不足的這個問題，我認為…沒有專業的 *manager* 經理人才啦，所以會把書記官甚至檢察事務官當作經理人才來用…在司法機關裡面，應該要培養專業的經理人才，才能夠不會發生這種排擠的狀況，我認為這應該是一個思考的方向…… (E1)

人力配置的比例問題會影響辦案過程的品質與工作負荷量，例如檢察官跟事務官的比例配置，各機關單位皆希望能達到 1 比 1，以方便運用。除此之外，檢察事務官及其他行政配套人力也分別因制度設計的問題而加重其負擔，進而可能影響到檢察機關的辦案成效與品質。

……書記官員額的比例一直是跟著檢察官來動，所以現在大概 1 比 1 左右，但是檢察事務官是來襄助檢察官的業務，所以事務官的部分交辦還是由書記官來做，但我們的人力並沒有隨著事務官的增加來改善…… (C2)

……我們偵查組檢察事務官有辦理分流案件，也就是因為書記官的人力非常的不足，所以其實我們現在檢察官的部分，案件偵查終結之前還沒有到書記官手上之前，所有的關於案件的發文啊或是說整卷這些，原先屬於書記官該做的工作事實上都是檢察官在做…… (B3)

整體而言，在人力增補的先後順序議題上，多數受訪者則認同補足檢察事務官員額為首要之務，並非一味的增補檢察官人數，而相關配套人力卻沒等比例補足，這會變向增加了其他人力之工作負荷量。同時，受訪者也建議，檢察事務官的運用政策定位要明確，而非依循現況的模糊措施，致使檢察機關各行其是。

……第一個就是檢察事務官的政策定位要明確，第二點就是可能要這個清查就現有機關的人力上如果有名不符實的人力運用要做調整…… (A4)

……我一直認為說我們在檢察事務官人力運作配置方面，盡量如果未來能夠朝向針對辦案、結案做一些區隔的話，那可能可以讓我們在業

務運作上還有辦案上可以有比較好的進步…… (B1)

……在招考事務官的當時，其實是不是需要先去了解檢察官到底需要事務官協助他去做怎樣的事情…那知道將來到底要做甚麼的工作再針對檢察官的需要去做訓練，那將來出來之後至少才比較會符合檢察官的期望。…… (B4)

## (二) 人力運用

在「人力運用」部分，針對檢察機關人力運用困難、檢察官及檢察事務官的業務配合與分工等問題詢問與會者。首先問及「各檢察署目前之人力運用是否遭遇困難？平調、抽調、借調、輪調之情形是否頻繁？」從各區座談的結果來看，發現檢察機關的人力運用確實存在因為借調、平調、抽調、輪調等人事行政作為，而遭遇不同樣態的實務困境。但前述困境基本上也因人力類別及區域而有所變化。以檢察官人力而言，主要因借調關係而影響到原任機關的檢察工作執行，而且大多數的檢察官借調發生在都會區的檢察機關為多，而目前主要的借調機關集中在法務部或特偵組。除此之外，檢察事務官的借調情況也與檢察官有雷同之情狀。

此外，如同前一部分所列之「地方法院檢察署檢察事務官人力運用現況調查問卷」（法務部，2009），質性資料也顯示檢察事務官的運用在各機關單位皆不同。多數檢察機關針對重大案件有組成專組辦理，一般性業務交由機動組處理，例如高雄、臺中等地檢署，但由於人力不足所以通常採用集中運用管理，案件會以輪分的方式進行。

……我們是採集中運用的原則，所以我們各項的業務就分配的還滿零零碎碎的…我們專案蒐證就是專門辦理專案協助黑金組，或是說黑金組檢察官之外成立專案的時候需要做行動蒐證這部分的業務，這個人力我們是有分配 16 個人，是以兩個蒐證小組再辦理。那公訴業務這部分我們檢察事務官都一向分配極少的人力，目前只有 4 位…… (B3)

……除了高雄現在是配屬在主任檢察官這邊，我們現在配在各股裡面。也就是我們事務官目前分成兩大支，一個支援辦案中心，他們不

分一般性的案件，就是機動性的，大概有 9 到 10 名吧；那另外我們還有一般的偵查事務官，那偵查的事務官也算是集中運用啦……

(A10)

…就我個人所知以臺中這邊大概財經跟電子我們都有依據他們專業來做不一樣的處理，但是那種我們考進來一般法律組的檢察官會來幫我們 handle 那種就是比方剛說的內外勤、還有一般的誣偵案件，還有一些卷證分析，因為他們是法律專業… (A3)

……臺東事務官的制度運用是從一開始就是案件用輪的，其中也有經過抽調 3 個人去專門辦重大案件的，剩下 2 個人來輪分全署的案件，那也有經歷過說專門固定配某一些檢察官，但到目前為止，制度就是用輪分的…而目前這種輪分的制度我們是覺得最公平，那一方面檢察官也可以覺得說這個案子可能需要某一些有特別專長的人來辦的話，他也可以指定給誰…… (B5)

……檢察官現在的運作模式就是大輪分。所有的案子就是進到我們檢察事務官室之後，然後由所有的檢察事務官來做大輪分…機動的案件也是用輪分的，用輪分讓大家都有機會可以磨練，然後訓練學習這樣，有成長的機會，所以我們就沒有再去區分，特別把這兩組的檢察事務官區別開來這樣子…所以遇到有搜索的或這些相關機動的時候，如果是大搜索的話那是沒有問題的，就是大家一起看需要幾個人，我們馬上就派幾個人馬上做配合這樣子…… (B6)

至於問及「各檢察署的檢察官與檢察事務官之間，業務配合與分工的情形如何？」訪談與座談結果指出，各地檢署檢察官與檢察事務官之間的業務配合狀況不一，甚至檢察官運用檢察事務官的調派機制也有不同。

……事務官的業務分工情形我是覺得，尤其是屏東地檢署，我覺得是看檢察長跟檢察官而定，不只是每一年在變，可能是每一個月在變，或者說每一個首長換過就開始變…那事務官也是很無所適從，有時候量就突然會很多，像我們現任檢察長就把毒品酒駕全部交給事務官來

專辦，那這個部分呢 1 個月可能就有超過 300 多件的案子，可能就因為檢察長一句話你就要全部收了…… (B4)

……檢事官在我個人的理解上變成是一個統籌的運用，在臺中而言檢事官是有一塊它大概是支援檢察官一些比較重大刑案的，我們也稱做專案組之類的…… (A3)

……每個單位運用安排檢事官，運用是不盡相同…… (A13)

……把檢察署裡面接近百分之四十的較為簡易的案件，直接在分案之後就換由檢察事務官來處理。那他的案件是掛在主任的名下，所以檢察事務官處理完之後要經過主任的審核才可以做一個結案的動作…… (A6)

……士林分成兩類，一個專門幫檢察官結案的，另外一部叫機動組……機動跟一般結案的其實兩邊調配是還不錯，檢察官的需求就兼顧到了…… (A12)

然而，整體而言，受訪者認為目前檢察事務官的人力運用現況並不充分，甚至職能發揮程度不足，致使人力資源的浪費。質言之，檢察事務官在辦案這個領域，運用情況仍有改善空間，大部分功能還是在幫檢察官做結案，但從部分地檢署實務運作來看，可以發現檢察事務官在辦案這個領域其實可以有適當的運用。

……我所看到的在很多地檢署，事實上檢察事務官運用在辦案這個領域，運用的還是不是很充分，就是說大部分功能還是在幫檢察官做結案，但目前從其他地檢署運作的實務上可以發現說，我們檢察事務官在辦案這個領域其實是可以運作的非常好，目前像臺中臺南地檢，他們事務官就是用分組的方式來做業務運作，所謂分組就是說可以大致去區分說辦案組還有結案組…… (B1)

……因為一直沒辦法達到一對一的理想的配置狀態，所以我們也是採用集中運用，那集中運用的交辦方式就是說你沒有辦法有一個專屬的事務官，所以大部分的程序就變成一個書面的交辦方式…因為這樣集中運用的結果導致檢察官為了省去那些繁瑣的公文流程，所以到後來

就是變成說我可能就很片斷的接受說我今天只交辦一個，做到差不多就可以我在自己拿回來做，以免減少我要不斷的在交辦書面程序的浪費…… (A8)

總的來說，本研究的質性資料顯示，目前各檢察機關因為業務需求與案件性質差異等因素，對於檢察事務官的人力運用方式並無一致。

### (三) 陞遷

檢察機關內部陞遷管道除了考試這條路之外並無太多其他機會，所以導致機關內部有許多人皆在準備考試，無心於工作。質言之，由於檢察官與檢察事務官之間並無暢通的陞遷管道，檢察事務官為了謀求個人職涯發展，必須透過考試的途徑謀求陞遷，而此不僅造成優秀人才流失，同時也將可能不利於檢察事務官的工作表現。

…我們每個職務陞遷都要靠考試，這個系統裡面每個職務，從法警、書記官、檢察事務官以致檢察官都是獨立的考試，都不能是因為你表現優異而獲得陞遷… (A1)

…現在有一個問題就是說，我們法警那塊，你再怎麼考你還是要在法警裡面交流，書記官考的你也只能在書記官裡交流，事務官考你也頂多只能在事務官裡交流… (A2)

分析訪談內容後發現各檢察機關對於「開闢內部陞遷管道」，多數抱持正面而支持的態度，認為這具有激勵作用且可避免反淘汰困境之措施；除此之外，也有受訪者提及提高職等的做法，以有效留任人才。

……那是不是就事務官的部分能不能給他們看看法制上能不能做些設計，我知道日本的檢事官他們有一個管道，就是說他們的年資到一定之後，優秀的事務官可以經由內部的考試還是怎麼樣晉升。看能不能有類似這種管道給優秀的人才有機會往上，不然這就會變成反淘汰…… (A11)

……因為新手畢業你要等到什麼時候才變成成熟的檢察官？你現在有

現成的檢察事務官，而且可以挑優秀的，我的意思就是說譬如你除了這個你可以加面試啊，去控制你說要或不要，你就可以去觀察那麼他在這段在職期間認不認真。因為他現在想要去考試他就不會認真。但他以後如果有這個陞遷管道，他拼死都要做，那我覺得這個部分績效是可以提升…… (A1)

……那事務官本身他有那麼高的品質，但是他沒辦法像檢察官一樣能完全的獨立行使，有時候他又要去像書記官一樣的行政工作，他們也是夾在中間非常的為難。所以我覺得對於事務官，我們檢察機關有義務好好去幫他們的未來去想一套路啦…… (A6)

……那當然就是除了我們自己本身在我們工作職場上，我們是很努力作業，我們真的很希望長官真的可以給我們一個比較有一個，那個前瞻的未來吧…… (B6)

……我很建議是說可不可以就是照一般行政機關裡面他有一個比例，就像我們現在書記官裡面他有三分之一是可以薦任的嘛。用這個方式來講我想是不是可以留住人才或最有一種激勵的作用，因為他做了這麼久他也有陞遷的機會…… (D2)

整體而言，分析訪談內容後發現，由於檢察機關內部的陞遷並不取決於工作表現，往往導致機關內部有許多人皆在準備考試，無心於工作。於此，各檢察機關對於「內部陞遷」之看法態度皆相當正面，認為「以工作表現決定陞遷」具有激勵作用且可避免造成反淘汰困境之方法。尤其針對事務官的未來陞遷管道，更應給予充分的選擇機會與完善的規劃，例如在滿足年資及優異工作表現的條件下，透過內部陞遷考試制度，搭配適當的口試方式，成為檢察官的人才儲備庫。

## 伍、檢察機關人力工時調查

司法院於二〇〇五年十月委託中央研究院法律學研究所籌備處進行一份司法改革實證研究，以問卷調查的方式，就法官個人所感受之工作環境現況進行調查與研究。該調查報告之面向包括生活概況、司法行政負擔、人力資源措施、訴訟制度改

革影響、其他措施、軟體及硬體資源等，範圍相當廣泛（湯德宗、林季平、雷文玫，2005）。惟該調查報告之填答方式係採由法官填寫各項工作項目所佔時數與比例，僅能反映法官較為主觀之感受，因此，司法院再於隔年委託勤業眾信會計師事務所，選擇北部地區的臺北及桃園地方法院，針對法官進行一個月的工作時數資訊之調查與分析，以更為客觀的資料蒐集方式，了解法官實際投入工作的狀況（勤業眾信會計師事務所，2006）。

有鑑於法官工時調查有其重要性，尤其能夠藉此突顯人力不足以及工作負荷量過重兩方面的關注焦點，本研究因此也針對北部地區 1 個地檢署，以檢察官、檢察事務官與書記官等核心人力，進行工作時數調查。該工時調查的目的，除一方面了解檢察機關核心人力工作概況外，同時也能藉由與檢察官、書記官的比較，分析檢察事務官工作負荷的相對情形。

## 一、研究設計

在問卷發放之前，本研究先根據相關法令規定初擬工時調查問卷，並於二〇一〇年八月二十日前往板橋地檢署，敦請該機關遴選署內主任檢察官、檢察官、檢察事務官、書記官等檢察機關人力各 1 員，協助修正本研究的問卷內容。根據修正意見所確定之問卷，本研究隨即寄交前述北部地區的地檢署，敦請受訪者根據個人擔任職務的工作狀態，按卷詳實記錄每天實際工作內容的時數分配。工作時數是以 30 分鐘為計算單位，低於或等於 30 分鐘則以 30 分鐘核計工作時數，31 至 60 分鐘則以 1 小時核計。舉例而言，假設檢察官在某天投入「案件偵辦／開庭」工作總計 3 小時 20 分鐘，則請於當天的「案件偵辦／開庭」工時調查表欄位填寫「3.5」。此外，本調查同時考量執勤的交通時間，若填答者係執行外勤工作，則需將往返交通時間合併計算於該項工作之工時。

值得一提的是，為顧及填答者之意願以及隱匿性，本問卷在說明中特別強調「無須具名、無涉任何績效考核、獎懲之措施，本研究將嚴密保護填答者隱私，請放心填寫」，目的即在於兼顧研究倫理以及問卷填答結果的正確性。本研究問卷調查時間自二〇一〇年八月二十三日（星期一）起，迄九月十九日（星期日）止，總計連續記錄 4 週，分為 4 次填寫。所有問卷均按編制人數印製，在填答前 1 週寄達地檢署的人事室人員，並委請該人員協助回收並以郵寄方式送回。總計每週發出問



卷 287 份，4 週回收有效問卷分別為 175、159、158、121 份，平均問卷回收率為 53.4%（表 6）。

表 6：工時調查問卷回收情形

職稱	編制人數	發放數量	回收份數			
			第一週	第二週	第三週	第四週
檢察官	126	109	21	21	24	11
檢察事務官	62	49	47	47	42	32
書記官	137	129	107	91	92	78
總計	325	287	175 (61.0)	159 (55.4)	158 (55.1)	121 (42.2)

資料來源：本研究整理。

說明：括號（）內為各週回收率。

## 二、問卷調查結果

### （一）檢察官

在調查問卷中，本研究羅列檢察官工作內容的 6 大項目，包括偵查、公訴、執行、司法保護業務、司法行政業務（其他），而 6 大項目之下則各列有子項目，共計 29 項。調查結果顯示（表 7），檢察官每週平均工作時數約為 50.7 小時，較基本每週工時 40 小時高出 10.7 小時，顯然工作負荷確實較為沉重。就工作項目而論，檢察官平均每週從事偵查工作的時數高達以 39.4 小時，比例最高，其次則是進行公訴（10.8）、司法行政業務（0.4）及其他（0.1）。

表 7：檢察官工作時數調查結果

工作項目	週次				
	第一週	第二週	第三週	第四週	平均
偵查	34.7	33.5	43.2	46.0	39.4
公訴	13.5	15.2	10.5	4.1	10.8
執行	0	0	0	0	0
司法保護業務	0	0	0	0	0
司法行政業務	0.8	0	0.1	0.6	0.4
其他	0	0	0.2	0.2	0.1
工時總計	49.0	48.7	54.0	51.0	50.7

資料來源：本研究整理。

說明：偵查業務包括案件偵辦（收案、偵查作為、結案、開庭、各專組業務）、外勤輪值（相驗案件、解剖案件等）、內勤輪值（內勤一、內勤二）；公訴業務包括閱卷（「調閱卷宗、卷證整理及分析」、蒞庭（「準備程序、偵點整理、證據調查／履勘、交互詰問、論告、求刑」、任意偵查（補充偵查不足之必要調查）、撰寫書類（「補充理由書、論告書、上訴書、追加起訴書」）、審核判決（「有罪、無罪判決結果之審核」）；執行業務包括案件執行（「確定判決執行、受刑人發監執行、易科罰金、易服勞務、扣押財產、非常上訴、執行申請」）、拍賣業務（「扣押物沒收、拍賣、發還、銷毀」）；司法保護業務包括督導觀護業務、緩起訴業務、督導更生保護業務、犯罪被害人保護業務；司法行政業務包括教育訓練（參與地檢署內／外研習、會議、研討會）、出國進修研習（法務部選派赴美、日等國進修研習）、指導學習司法官實務訓練、法定業務督導視察、檢察署內各相關業務小組參與、法律宣導教育；其他包括國際司法互助、參與國際會議、檢警聯繫會議、院檢律師（審檢辯）定期聯繫座談。

## （二）檢察事務官

在檢察事務官的工作項目方面，主要與檢察官相同，列有 6 大業務內容，包括偵查、公訴、執行、司法保護業務、司法行政業務、其他，比較特別的是，在其他項目中，檢察事務官並須承擔「其他法定及交辦事務」，因此總計共有 30 個子工作項目。調查結果顯示（表 8），檢察事務官平均每週工作 41.0 小時，並沒有嚴重的超時工作情形。此外，檢察事務官同樣也是耗費最多的時間從事偵查工作（33.7），該項平均工作時數甚至高於檢察官；惟檢察事務官平均每週工作時數次高的工作項目為「其他」（3.6），諸如參與國際司法互助、國際會議、檢警聯繫會

議、院檢律師定期聯繫座談及其他法定及交辦事務等。

表八：檢察事務官工作時數調查結果

工作項目	週次	第一週	第二週	第三週	第四週	平均
	偵查		32.7	34.6	33.2	34.4
公訴		0.5	0.9	2.8	0.7	1.2
執行		1.4	0.3	0	0	0.4
司法保護業務		0.2	0.5	0.5	0.7	0.5
司法行政業務		1.6	1.9	1.1	1.8	1.6
其他		2.9	3.4	4.2	3.7	3.6
工時總計		39.4	41.6	41.8	41.2	41.0

資料來源：本研究整理。

說明：偵查業務包括案件偵辦（襄助收案、襄助偵查作為、襄助結案、襄助開庭、襄助各專組業務）、外勤輪值（襄助相驗案件、襄助解剖案件等）、內勤輪值（襄助「內勤一」之相關工作、襄助「內勤二」之相關工作）；公訴業務包括襄助閱卷（「調閱卷宗、卷證整理及分析」、襄助蒞庭（「準備程序、偵點整理、證據調查／履勘、交互詰問、論告、求刑」、襄助任意偵查（補充偵查不足之必要調查）、襄助撰寫書類（「補充理由書、論告書、上訴書、追加起訴書」）、襄助審核判決（「有罪、無罪判決結果之審核」）；執行業務包括襄助案件執行（「確定判決執行、受刑人發監執行、易科罰金、易服勞務、扣押財產、非常上訴、執行申請」）、襄助拍賣業務（「扣押物沒收、拍賣、發還、銷毀」）；司法保護業務包括襄助觀護業務之督導、襄助緩起訴業務、襄助更生保護業務之督導、襄助犯罪被害人保護業務；司法行政業務包括教育訓練、出國進修研習、指導學習司法官實務訓練、單一窗口查詢業務、檢察署內各相關業務小組參與、法律宣導教育；其他包括國際司法互助、參與國際會議、檢警聯繫會議、院檢律師（審檢辯）定期聯繫座談、其他法定及交辦事務。

### （三）書記官

在本次調查的 3 類檢察機關核心人力中，書記官的工作項目最為眾多且繁雜，共可分為紀錄業務、執行業務、文書業務、研究考核、總務業務、資料科業務、訴訟輔導、其他等 8 大項目，合計高達 73 個子項目。在工作時數方面，調查結果顯示，書記官平均每週工時為 46.5 小時（表 9），較每週基本工作時數 40 小時超出

6.5 小時，顯然在工作負荷量方面仍有改善空間。表九也顯示，書記官從事紀錄業務的工時最長，高達 37.8 小時，遠高於工時次多的執行業務（4.2 小時）。

表 9：書記官工作時數調查結果

工作項目	週次				
	第一週	第二週	第三週	第四週	平均
紀錄業務	32.7	39.6	36.5	42.4	37.8
執行業務	7.3	4.1	2.6	2.8	4.2
文書業務	1.6	1.9	1.8	0	1.3
研究考核	0.2	0.3	0	0	0.1
總務業務	2.0	0	4.8	0	1.7
資料科業務	2.0	0	0.1	0	0.5
訴訟輔導	0	0.2	0	0	0.1
其他	1.0	0.8	0.3	0.6	0.7
工時總計	46.8	46.9	46.2	45.9	46.5

資料來源：本研究整理。

說明：紀錄業務包括「關於案卷及文件之點收、登記及人犯羈押登記」、「關於法庭筆錄以外之筆錄、傳票、拘票、提票、還押票、釋票、執行指揮書及其他通知之製作」、「關於案件及行政文稿之撰擬」、「關於整理、編訂、保管案卷及附隨案卷證物之保管」、「關於起訴書、處分書、答辯書或上訴書等正本、繕本及其他書類之製作與其結果之公告」、「關於案件文書之交付送達、關於已結案卷之發送或歸檔、關於各項報表之製作或統計等資料之提供、關於保證金及贓證物品之處理、開庭（法庭筆錄之製作）、外出查察（出差）、影印卷宗、其他應由紀錄書記官辦理或長官交辦事項；執行業務包括關於刑事執行案件之編號及分配、「關於刑事執行案卷及文件之點收、登記、保管」、「關於筆錄、傳票、拘票、提票、押票、釋票、執行指揮書及其他文書之製作」、「關於刑事執行案件文稿之撰擬」、「關於刑事執行案件之整理、編訂、發送、歸檔」、「關於刑事執行實務改進之研擬、關於刑事執行案件各項報表製作或統計等資料之提供、關於保證金及贓證物品之處理、關於保護管束事務之處理、其他應由執行書記官辦理或長官交辦事項；文書業務包括關於印信之典守、「關於文件之收發、分配、繕校」、「關於行政文稿之撰擬、關於各項報告之彙編、關於各項會議之籌劃及記錄、「關於規劃法律常識之推廣、宣導事項」、關於鄉鎮市調解業務之協辦、關於律師懲戒之移付、關於公職人員候選人消極資格之審查、其他有關文書事務或長官交辦事項；研究考核業務包括關於研究發展業務之辦理及督導、關於年度工作計畫之編擬及審核、「關於列管計畫之編擬、建卡、考核、評估及輔導」、「關於列管案件之追蹤管制、「關於案件進行及一般業務之檢

查、催辦」、關於檢察官蒞庭執行職務情形之登記、關於公文時效之管制及統計、「關於為民服務工作之推行、輔導及管考」、其他有關研究發展考核或長官交辦事項；總務業務包括關於經費之出納、關於法收款之收入、關於贓證物品之保管、關於案內金錢或其他貴重物品存入國庫之出納、「關於財物之購置、保管及發給」、關於公有房舍之修建及分配使用、關於實務配給之辦理、關於同仁福利之研辦、「關於駕駛、技工、工友之管理、調配、訓練及考核」、關於法律影片之放映事項、其他有關總務或長官交辦事項；資料科業務包括關於案件之編號及分配、「關於圖書、報刊之徵集、閱覽及管理」、「關於法令規章、解釋、判例、法律問題研討紀錄及其他法規資料之徵集、分析、分送及管理」、關於檢察書類及相關資料之蒐集及編輯印行事項、「卷宗之編號、建檔及保管運用等事項」、「關於刑事被告資料卡之建檔、保管、查證」、其他有關資料之處理或長官交辦事項；訴訟輔導業務包括關於為民服務工作之年度重點項目之研議、關於為民服務工作之策劃執行、關於服務台（處）工作之研擬及執行、關於輔導訴訟當事人聲請事項、協助推廣平民法律扶助事項、關於為民服務工作之協調事項、其他有關訴訟輔導事項或長官交辦事項；其他包括值勤（值勤檢察官承辦案件之紀錄及其他應辦之事務）、教育訓練、出國研習、「署外會議、研習」、「署內會議、研習」、一般行政（指揮監督）事務。

整體而言，本研究調查的 3 類檢察機關核心人力都有超時工作的情形，惟嚴重情形程度不一，超時工作最嚴重者為檢察官（50.7），其次則是書記官（46.5），至於檢察事務官（41.0）超時工作的情形則並不嚴重。然而，相較於本研究質性資料所獲之結論，工時問卷的調查結果顯示，加班問題在程度上似乎不如預期般嚴重。尤其在制度設計上以襄助檢察官行使職權為目的的檢察事務官，平均每週工作時數僅約 41 小時，幾乎沒有超時工作情形，甚至低於書記官。相較於檢察官平均每週工作 50.7 小時，在某種程度上，檢察官應該更加善用檢察事務官的人力，調整工作負荷。

必須說明的是，本研究採用的調查方式是由檢察機關各職務人力「自覺式」（self-perceived）地填答，或許可能會有工時膨脹的情形。但從調查結果來看，檢察機關核心人力工作時數並未如預期中嚴重超時，可見工時膨脹的狀況似乎並未發生。於此，本研究提出一個弔詭並需要進一步探究的解釋，亦即或許對工作負荷甚重的檢察機關人員而言，彼等完全無暇填答問卷，而相對地，填答者是在工作負荷適量、時間充裕的前提下，協助本研究完成調查。然而，整體而言，做為國內檢察機關僅見的工作內容分析方式，本研究的工作時數調查結果仍具有一定的參考價

值，至少在方法上，值得做為法務部有關單位未來進行工作內容分析、評估檢察機關人力工作負荷調查之參酌。

## 陸、結論與建議

有鑑於檢察人力資源之運用係影響檢察效能及司法改革是否成功之關鍵因素，本研究透過實證資料的蒐集，以檢察事務官人力運用制度及其相關議題為核心進行探討。本研究之進行主要運用文獻分析法、焦點座談法、問卷調查法等 3 種研究方法，首先，文獻分析法的目的在於探討日本檢察機關人力資源配置的方式，同時也深入瞭解目前國內檢察事務官人力之配置及運用狀況。其次，透過焦點座談法，經與檢察機關相關內部人員討論，獲知檢察事務官之工作概況與運用方式，以及對於檢察事務官陞遷問題的看法。最後，透過問卷調查法，選定北部地區 1 個地檢署進行工時調查，針對檢察事務官的工作負荷程度進行研究。

研究結果顯示，目前的檢察事務官人力運用制度確實仍有改進空間。就法律制度和我國最為接近的日本而言，我國檢察機關之人力配置結構顯然有將多（檢察官）兵少（檢察事務官）的缺點，檢察官人數約為檢察事務官的 2 倍。然就人力資源管理的角度來觀察，檢察事務官的人力成本相對低於檢察官，但其所能發揮的功能與效益卻是相當可觀。因此，在實際運作上，若檢察事務官確實能發揮制度設計的「輔助」功能，未來應可做為檢察機關人力合理化的主要增員標的。

在人力運用方式上，根據臺灣高等法院檢察署所施做之「地方法院檢察署檢察事務官人力運用現況調查問卷」，以及本研究質性資料分析的結果，各地檢署檢察官與檢察事務官之間的業務配合狀況不一，甚至檢察官運用檢察事務官的調派機制也有不同。同時，目前檢察事務官的人力運用現況並不充分，甚至職能發揮程度不足，致使人力資源的浪費。究其原因，乃是檢察事務官的政策定位必須有所調整，就立法本意而言，檢察事務官之設置係襄助檢察官行使職權，針對檢察官偵辦業務繁忙，或案件複雜時，儘速於偵查時輔助檢察官的專業人員。然而，依據目前的制度設計，檢察官與檢察事務官之間並未建立「換軌」的陞遷機制，優秀的檢察事務官不可能因為工作表現而獲得晉升檢察官的機會。因此，優秀的檢察事務官多以現職為跳板，重視個人考試之準備而輕忽工作職責。影響所及，在工作負荷方面，本

研究工時調查的結果顯示，超時工作最嚴重者為檢察官，其次則是書記官，至於檢察事務官超時工作的情形則並不嚴重。

歸納本研究之發現，目前檢察事務官人力運用制度的問題，在制度設計與管理層面上都有亟待改善的空間。首先，針對我國檢察機關之人力配置結構將多（檢察官）兵少（檢察事務官）的缺點，應該迅速加以調整，優先增加各地檢署現職檢察官和檢察事務官人數之差距。長期而言，本研究更進一步建議，檢察機關應考慮人力資源配置上採行比較合理的「將少兵多」人力結構。在維持現行檢察官人力總額水準情形下，逐漸增加合理的輔助、配套人力，讓檢察事務官等人事成本較低，又能提供合理、陞遷篩選機制的人事制度，共同構成有效精簡的檢察機關人力結構。

其次，中華民國檢察官協會於二〇〇六年四月間舉辦了 18 場分區座談會，討論檢察事務官未能發揮預期功能之議題，並於隔月提出「精進檢察事務官功能」方案（檢協會訊，2006）。目前檢察事務官人力運用制度的問題，部分原因是檢察事務官能力不足所致，因此，在兼顧司法警察與檢察官偵查助理雙重角色的前提下，「精進檢察事務官功能」方案也提出有關檢察事務官教育訓練的建議，分為職前訓練與在職訓練兩部分，其中本研究認為深值主管機關參酌並立即可行的建議，包括以下數項。在職前訓練方面，例如：特殊專業組與偵查實務組分流訓練、派赴大地檢署實習訓練、以及落實淘汰機制；而在職訓練部分則是可與刑事警察局、調查局、警察大學合作，在開設調查犯罪相關訓練班課程時，酌留名額給檢察事務官參與。

最後，本研究建議應檢討檢察事務官陞遷為檢察官之制度改革。本研究發現，優秀的檢察事務官表現傑出，深為檢察機關所倚重，所具備之本職學能以及法學涵養並不遜色於一般檢察官。為使檢察事務官體系發揮更大效能，並提升檢察事務官之工作績效，允宜考慮擇優選任為檢察官之管道。就日本的制度而論，檢察事務官可申請「副檢事選考」，合格者則可升為副檢事，同時，根據本研究的質性資料分析，受訪的檢察事務官都希望能獲關一條暢通的內部陞遷管道，不只是永遠扮演助理的角色。因此，未來我國在制度設計上，可考慮透過嚴格的考核及選任程序，讓優秀的檢察事務官，有機會升任為檢察官（或增設副檢察官職位），如此將能確保檢察官人力的工作品質，減少新任檢察官的訓練成本。總言之，不論就職位陞遷的工作激勵，抑或檢察機關的辦案品質而言，建議主管機關應檢討並審慎評估檢察事

務官陞遷為檢察官之制度改革。

## 參考文獻

- 日本最高檢察廳（2008）。二〇〇八日本各級檢察廳主要人力統計，2010年10月1日取自日本最高檢察廳，網址：<http://www.kensatsu.go.jp/>。
- 考選部（2010）。公務人員特種考試司法人員考試統計，2011年10月23日取自考選部，網址：[http://www.moex.gov.tw/main/ExamReport/wFrmExamStatistics.aspx?menu\\_id=158](http://www.moex.gov.tw/main/ExamReport/wFrmExamStatistics.aspx?menu_id=158)。
- 林幸彬（2009）。檢察事務官在刑事程序中地位之研究—以美、日、德制度為借鏡。中正大學法律學研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 林騰鶴（2004）。新世紀日本司法制度大改革，**東海大學法學研究**，第21期，頁1-42。
- 法務部（2009）。地方法院檢察署檢察事務官人力運用現況調查報告。法務部調查報告，未出版。
- 法務部（2011）。中華民國法務統計年報。臺北：法務部。
- 湯德宗、林季平、雷文玟（2005）。司法改革實證研究：法官工作環境現況與調查研究。司法院委託研究報告，司法院。
- 勤業眾信會計師事務所（2006）。司法院法官工作時數調查研究報告。司法院委託研究報告，司法院。
- 劉北辰、趙瑞國、石玉華（2002）。我國與日本刑事案件偵查、執行及矯正統計之比較—日本刑事司法程序之制度及實務運作甚具效率可供參考師法，**主計月刊**，第563期，頁17-26。
- 蔡碧玉（2007）。我國檢察機關人力運用之研究。臺灣大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 檢協會訊（2007）。社團法人中華民國檢察官協會「精進檢察事務官功能方案」。檢協會訊，第7期，頁1-3。



# A Study of Human Resource Management of Prosecutor Investigators

Thomas Ching-Peng Peng<sup>\*</sup>, Ri-Sharng Chiang<sup>\*\*</sup>,

José Chiu-C. Chen<sup>\*\*\*</sup>, Chun-Ta Lee<sup>\*\*\*\*</sup>

## Abstract

The institution of Prosecutor Investigators was established in 1999 to assist Prosecutors in executing their official duties as regulated by Article 60 of the Law of Court Organization. As time goes by, the duties of Prosecutor Investigators have become increasingly heavy, and the importance of their roles has also grown in the prosecutorial system. By reviewing the historical literature, the authors first analyzed human resource management of Prosecutor Investigators in Japan and Taiwan. Secondly, interviews with 32 prosecutorial practitioners were conducted to look at the problems concerning Prosecutor Investigators from three perspectives: manpower allocation and workload, manpower exercise, and promotion. Thirdly, a questionnaire survey of daily working hour was conducted on Prosecutors, Prosecutor Investigators, and Clerks in a District Prosecutors Office for evidence-based data of individual workload. This study concludes with the results of our findings and proposes some suggestions for human resource management of Prosecutor Investigators.

**Keywords:** prosecutor, prosecutor investigator, human resource, manpower rationalization

---

\* Associate Professors in the Dept. of Political Science at National Taiwan University.

\*\* Associate Professors in the Dept. of Political Science at National Taiwan University.

\*\*\* Assistant Professor in the Dept. of Public Management and Policy at Tunghai University.

\*\*\*\* Ph. D. Student, Dept. of Public Administration and Policy, National Taipei University.

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 政府契約人力之政策定位與現實： 政府內部人力市場之啟示\*

蘇偉業\*\*

## 《摘要》

本文是探討我國政府契約人力（指約聘僱人員）之政策定位與現實落差之問題。這包括我國人事機關對契約人力之官方應然性（normative）定位與執行現實之落差，還有就是依據西方公務人力運用理論之策略定位與我國現實之落差。

本文首先比較全球化下的公務人力彈性化與我國的政策取捨，並剖析我國政府在近年人事制度改革當中對契約人力的政策定位，透過對官方及學術文獻分析指出落差之所在。本文強調落差問題本質是牽涉到常任文官與契約人力之間的相對關係。現存的學術文獻反映出一種有趣的現象，就是機關基層常任文官所呈現的高浮動性及低落之組織承諾，而契約人力則反而呈現穩定及對組織高度依附性。這現象違背了國內研究常引用的 Lepak 及 Snell 的人力運用策略理論。

就此，本文提出政府內部人力市場命題來勾畫出常任文官與契

---

投稿日期：100年9月28日；接受刊登日期：100年10月16日。

\* 本文初稿曾發表於二〇一一年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會，是國科會研究計畫成果之一部分（NSC 97-2410-H-004-167-MY2）。

\*\* 國立政治大學公共行政學系副教授。

約人力在我國政府內部人力市場的相對關係。本文認為政府內部人力市場對常任文官的開放性，相對於對契約人力的封閉性，促成上述的有趣現象。這現象有別於國外的一般情況，使我國公務人力生態產生一定的特殊性，因而「內部人力市場」應成為相對於國外而言更為重要但尚待開發的我國人事行政學術議題。故最後，本文提議我國政府的人力資源運用策略應納入內部人力市場作為變項來重新為常任文官與契約人力定位。

[關鍵詞]：契約人力、政府內部人力市場、組織承諾、公務人力、常任文官

## 壹、緒論

考試院在二〇〇九年六月通過提出「文官制度興革規劃方案」，確立我國以公務人力為「政務、常務人員及契約用人」的三元體制，並規劃於二〇一一年中期健全政府契約用人制度。其政策目的是「為活化政府人力資源，增加彈性用人管道，應以現行聘用及約僱人員為適用對象，在常任文官制度之外建構一套完整之契約用人制度，以應臨時性、季節性、特殊性之用人需求」（考試院，2009：15）。

隨著全球政府改造運動於上世紀在西方國家興起，我國也緊跟步伐，進行多項相關人事改革，彈性化改革也是其中一環。但經驗告訴我們，當外國的改革理念被引進他國的政治行政系統時，往往會產生十分混雜、模糊及變異的效果（Lægreid, 2000: 892）。在「本土化」後所產生的結果可以與原始經驗完全不同。本文個案或許是其中一個範例。

本文是針對我國主要的政府契約人力，即上述「文官制度興革規劃方案」所指的以公法契約進用的聘用及約僱人員（合稱約聘僱人員），分析這類人力在我國公務人力體制內的特質，透過對比常任文官人力來突顯它的特殊性。實際上，約聘僱人員是我國存在已久的契約人力，但踏上政府改造運動潮流，政府自一九九〇年代末開展對約聘僱人員的改革立法，當中雖然有提出頗大膽的改革方案，但直至現

在，主管機關考試院並沒有根本變動對約聘僱人員的定位，改革方向偏向將現存制度法律化及規範化。

縱然直至現在還沒有完成任何新的立法，但現存制度已經在非中央刻意規劃下發展出自己的定位及角色意義，而這定位及角色意義必須放在較大的公務人力體系系絡（context）中才能看到真貌。這真貌可透過政府「內部人力市場」（internal labor market）體制中的常任文官與約聘僱人員之相互關係來作反映。本文利用官方文獻以及與考試院官員及曾參與政策過程的學者作深度訪談，以剖析我國近年對約聘僱人員的政策路徑，並利用國內外相關學術文獻作後設分析（meta-analysis），將我國政府常任文官與契約人力套進「內部人力市場」架構中，藉此呈現出一個與人事行政傳統智慧所描繪的不同圖像。最後，本文將指出「內部人力市場」概念應成爲我國人事行政的重要學術及實務議題。

## 貳、全球化下的公務人力彈性化與我國的取捨

過去三十多年來，在管理主義意識型態的影響下，傳統韋伯式的「法律－理性」（legal rationality）官僚制度典範已受到頗大的衝擊。各種去官僚化（de-bureaucratization）改革措施已不同程度地橫掃全球先進及發展中國家的政府機關，以此來替代或重塑被認爲沒有效率及效能的傳統官僚系統（Pollitt & Bouckaert, 2000; Common, 2001; McLaughlin et al., 2002; OECD, 2005）。

首先自一九八〇年代始，一些傳統由永業性公務人員提供的服務，開始以民營化的方式，透過私部門或非政府部門以外包（如一些社會照護的服務）或國營事業非國有化的方式轉移提供模式（如公共運輸及電訊事業的上市或私有化）。通過這類民營化，原本由永業制公務人員擔任的工作逐漸由較具彈性的「公司化」組織所僱用的勞工替代，因此在傳統公部門存在的官僚主義問題（red tape）已相對地降低。但這種方法不能完全取代所有傳統永業性公務人員，最明顯是政府行政機關內部人員，他們負責行使公權力與處理核心的行政業務及其他公務，這部分絕對不會被「民營化」。不過，這並不意味著我們必定要運用傳統官僚來負責所有這些任務。政府機關內仍然可以有人事彈性，簡單而言就是由受僱於政府的「非公務人員人力」來替代永業制公務人員，這種可通稱爲「權宜性」（contingent）的人力包括

臨時員工、部分工時員工及季節性員工 (Klingner & Lynn, 1997)。

根據二〇〇五年 OECD 的公共人力資源調查報告，自一九八〇年代末起，政府的僱傭關係呈現以下四項趨勢 (OECD, 2005)：

- 一、在一些國家，政府內的終身聘用 (lifelong employment) 法律條款已被廢除，公務人員已被納入一般的「勞工法律」內規範。
- 二、而在某些國家，當終身聘用制度仍然保留之同時，定期契約職位則同時被使用以強化個人對績效的責任；同時，公務人員（特別是高級文官）的職位並不會得到保證，職位的續任是依據績效表現而定。
- 三、另外一些國家，公務員完全變成短期的契約人力，沒有續聘的保證。
- 四、此外，有一些國家以契約人力替代原由一般公務人員負責的職位。有時這些契約人力的待遇比一般適用於私部門的勞工法律要求還要差，因為政府僱員不適用一般勞工法律。

總體而言，政府機關的職位愈來愈由享有較低工作保障之員工所擔任，因此契約性人力占公務人力比例上不斷上昇。最激進的例子如美國喬治亞州於一九九六年解除對所有新入職公務員的「永業」保障；佛羅里達州也於二〇〇一年解除 16,300 多位在職政府中階管理者的「永業」保障。以上兩者都改以可隨時解僱之條件聘用 (at-will employment) (Battaglio & Condrey, 2006; Bowman & West, 2006)。在英國，公共管理者可彈性使用定期契約、臨時僱用及長期人員，以應付不同的需要 (OECD, 2005: 7)。

反觀我國的現況，傳統永業制的公務人員仍然占公務人力的絕大多數。根據考試院提供的資料，直至二〇〇八年底，公部門的廣義契約人力約為十五萬人，占全體公部門人力的 18%。<sup>1</sup> 而跟我國法律體系接近的歐洲大陸國家政府，近年也增加使用契約人力，甚至有國家完全拋棄永業制度 (如丹麥<sup>2</sup> 及荷蘭)。而其他歐陸國家的永業制公務人員比例一般都低於我國，除少數跟我國比例相若外，即法國 (約

<sup>1</sup> 本統計資料是來自於考試院製作的考試院簡介光碟 (2010)，這裡所指的公部門人力是指行政機關人員、衛生醫療機構人員、公立學校職員、公營事業機構人員、教育人員、軍職人員及約聘僱人員。其所指的約聘僱人員總數為十五萬人，作者認為這應包含以私法契約形式進用的臨時人員，屬於廣義的契約人力。

<sup>2</sup> 在丹麥，除了法官外，已再沒有終身僱用的公務員。

87%)及希臘(約93%)，其他國家大多數比例為七成左右，而德國只有四成左右(Bossaert, 2005: 16)。

縱然面對國外對傳統永業制公務人員去保障化及契約化衝擊，我國並沒有採取類似的內部彈性化策略，而是採用外部彈性化策略，即在對常任文官體制不變之前提下，於外部建立較有彈性的契約人力體制，彈性化被定義為「多元化進用人力」，而非英美國家所強調的「讓管理者管理」(let managers manage)(蘇偉業, 2007)。明顯地，縱然在政策口號上同樣強調「彈性化」，但我國在這方面改革的取捨卻跟西方國家，特別是英美國家，完全不同的。

### 參、我國政府契約人力的政策定位

本文所討論的約聘僱人員是指由一九六九年立法通過的「聘用人員聘用條例」規範之聘用人員，其指以契約定期聘用之專業或技術人員，因機關現有人員無法勝任該職位，故以沒有公務員任用資格的人員充任，並依經驗學歷比照第六至十三職等薪資進用；及由行政院在一九七二年首次頒布的「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」所進用的約僱人員，其相當於公務人員第五職等以下辦理「臨時性」、「定期性」及「季節性」之工作人員。另外，聘用人員不適用公務人員俸給法、退休法及撫卹法等規定；而約僱人員則不適用俸給、考績、退休、撫卹及公務人員保險法等規定。所以在地位待遇上，聘用人員一般比約僱人員高。

表1：近年全國行政機關公務人員與約聘僱人員人數統計

年份	行政機關 公務人員總數	行政機關 聘用人員人數	行政機關 約僱人員人數	約聘僱人員 總數	約聘僱人員 / 公務人員
二〇〇五	215,783	6,668	13,345	20,013	9.27%
二〇〇六	216,422	7,065	13,926	20,991	9.70%
二〇〇七	218,793	6,299	13,928	20,227	9.24%
二〇〇八	219,615	7,691	13,770	21,461	9.77%
二〇〇九	222,336	8,751	15,621	24,372	10.96%
二〇一〇	225,351	8,903	15,866	24,769	10.99%

資料來源：整理自銓敘部網站銓敘統計專區(2011)。

無論如何，這兩類人力皆是由機關以公法契約方式自行進用的非常任文官，並常俗稱為「臨時人力」。近年，約聘僱人員在政府行政機關數目大約在二萬至二萬四千人左右，占二十多萬行政機關公務人員人力的 10% 左右（參看表 1）。

上述法令十分粗略，「聘用人員聘用條例」只有十條條文，且沒有規範進用、考核、退休金及其他福利制度；而「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」雖條文略為詳盡（十二條），有規範進用原則，但條文仍沒有處理上述其他範疇。更重要的是這「辦法」只是行政規則，欠缺法律依據；再加上機關對這類臨時人力有長期聘僱之情況，違反其短期人力性質，所以考試院一直認為需要以統一立法的方式加以整頓處理，並在一九九七年由銓敘部籌組「重新建構聘僱人員管理制度專案小組」，負責針對這類臨時人力的管理體制進行專案研究，以利未來的改造。

基於立法經濟原則，銓敘部曾嘗試將約聘僱人員與其他種類的非常任人員合併為單一類人力，即於一九九九年提出的將聘用人員、派用人員、機要人員、約僱人員及職務代理人員納入「聘僱人員管理條例草案」；民進黨執政後銓敘部又提出將聘用人員、派用人員、機要人員、約僱人員及聘任人員納入單一人力種類，二〇〇五年於考試院通過「聘用人員人事條例草案」，函送立法院審議。但由於以上各種人力性質之差異性，故引起很大的爭議，加上立法院會期於二〇〇八年屆滿，使立法最終告吹。

在上述過程當中，民進黨政府在總統府下成立「政府改造委員會」，推動明顯受西方思潮所驅動的政府改造工程，提升國家整體競爭力。政府改造委員會下設不同的政策分組，其中「專業績效的人事制度」分組的召集人為施能傑教授。他提出建立全新的「契約職位制度」。由此，政府改造委員會於二〇〇二年九月十五日第六次委員會議通過「政府人力運用彈性化計畫」，強調人力資源變革之核心，應使各階層人力之運用更具有彈性活化之管道，改行多元化之進用管道，不完全強調終身僱用模式，計畫其中一個子方案就是「契約進用人力制度」，擬在政府機關建構契約性職位制度。在施教授的理念上，契約人力並非等同臨時或短期人力，只是這些人力之續聘與否是依績效表現而定（施能傑、蔡秀涓，2004：22），而且企圖將契約人力定為私法契約人力，依勞基法規範，並企圖盡量擴大運用比例，即其有替代常任文官的功能。<sup>3</sup> 明顯地，這改革方案包含大膽突破的理念，且接近西方管理

<sup>3</sup> 施能傑教授之訪談，二〇一〇年一月二十日。



主義的主張。不過，上述政府改造委員會通過之計畫只是一個綱領，真正政策規劃還是回到考試院裡面。縱然考試院在二〇〇五年通過之條例草案說明上仍將政策背景聯繫上「建立政府機關彈性用人制度」，但實質上並沒有吸納政府改造委員會所提出的改革方案，所以僅在話語上呼應一下政府改造委員會通過的綱領目標而已。

二〇〇八年國民黨重掌政權後，銓敘部再於二〇〇九年底提出新的「聘用人員人事條例草案」，僅納入聘用及約僱人員於條例草案規範範圍，而條例內容基本上就是將現行一些欠缺約束力的行政規範法條化，包括要求聘用人員進用必須以公開甄選方式進行，並由機關成立甄審委員會負責（第十六條）；必須對聘用人員進行考核，作為得否續約之依據（第二十九條）；將現行約聘僱人員的十三等酬金級別列為聘用人員之等級（第四條）。比較重要的新元素是明確限制機關的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總人數的百分之十（第三條第四項）。雖然這比現行行政規則的百分之五原則有所提升，但很多機關的約聘僱人員人數比例早已超過百分之十，所以不可以說是實質擴大機關使用契約人力之比例。

由於現行制度執行上沒有窒礙難行之情況出現，所以直至現在考試院仍未進一步處理對契約人力的改革。<sup>4</sup>不過，顯然地，考試院對契約人力的政策定位仍傾向僅將其視為補充性的臨時人力，故盡量限制它的人數比例，以防止其對常任人員制度的衝擊。就工作性質而言，2009年版本的條例草案定義「聘用人員所任工作以辦理臨時性、定期性業務，或發展科學技術，執行專門性業務、技術性研究設計工作等為範圍」（第三條第三項），所以草案中契約人力工作性質與現存約聘僱人員的工作性質定義基本一致。所謂改革就是如何加強對契約人力之「法律性」規範；<sup>5</sup>換言之，考試院對契約人力的政策定位從來沒有改變。

不過受到西方人力資源管理概念影響，學術及實務界開始策略地思考契約人力在整體公務人力結構中的角色，並在建構政策時扣連西方人力資源的理論話語。常被引用的模型就是 Lepak 及 Snell（1999）的人力運用策略理論，以此分析定位我國

<sup>4</sup> 根據銓敘部承辦單位二〇〇九年底一份簽呈中指出：[聘用人員人事條例]如僅以現行之聘用及約僱人員為適用對象，其間之權利義務既須經雙方合意以契約定之，尚非一般人民之權利義務事項須以法律定之可比，因此，此二類人員相關事項如維持現狀規定，實施並無窒礙。

<sup>5</sup> 考試院第十一屆某考試委員之訪談，二〇一〇年一月十二日。

的契約人力（施能傑、蔡秀涓，2003；曾冠球，2004；蔡良文，2006）。根據這理論模型，組織人力資源可因應其獨特性及價值性高低分成四類：1)「自我發展的人力資本」（developing human capital）：其具有高度獨特性及價值性，應由組織內部培養發展；2)「購買性人力資本」（acquiring human capital）：其價值性高但獨特性低，可由市場中購買現成人力，不用組織內部培養；3)「外包契約人力資本」（contracting human capital）：其獨特性與價值性皆低，可透過外包契約方式購買人力服務；4)「建立人力資本聯盟」（creating human capital alliance）：其獨特性高但價值低，可透過合作聯盟與其他組織共同分享人力。

套用到公部門，常任文官屬於第一類「自我發展的人力資本」，他們是組織內的核心人力，其對組織具有高度忠誠度及承諾（commitment）。契約性人力或約聘僱人員應屬於第二類「購買性人力資本」，其為現成而不需要組織投資訓練的人力，其跟組織只存在基於功利前提下的互惠關係（symbiotic relationship），所以他們對組織欠缺忠誠及承諾，流動性也很高。蔡良文（2006）在套用 Lepak 及 Snell 理論後，引伸認為部分策略層次、行政層次及執行技術層次的職位可由臨時性契約人力擔任（參看圖1）。

雖然以上只是一些學術理論之討論，但似乎是呼應了上述考試院的一貫政策立場，並使其更具學理上的正當性，就是契約人力只是擔當「補充性的臨時人員」。問題是這傾向商業部門及西方經驗的通則性理論是否適用於公部門，進一步而言是否適合我國的系絡（不論現在或未來）？西方情況跟我國是否一致？我們似乎從來沒有驗證過。

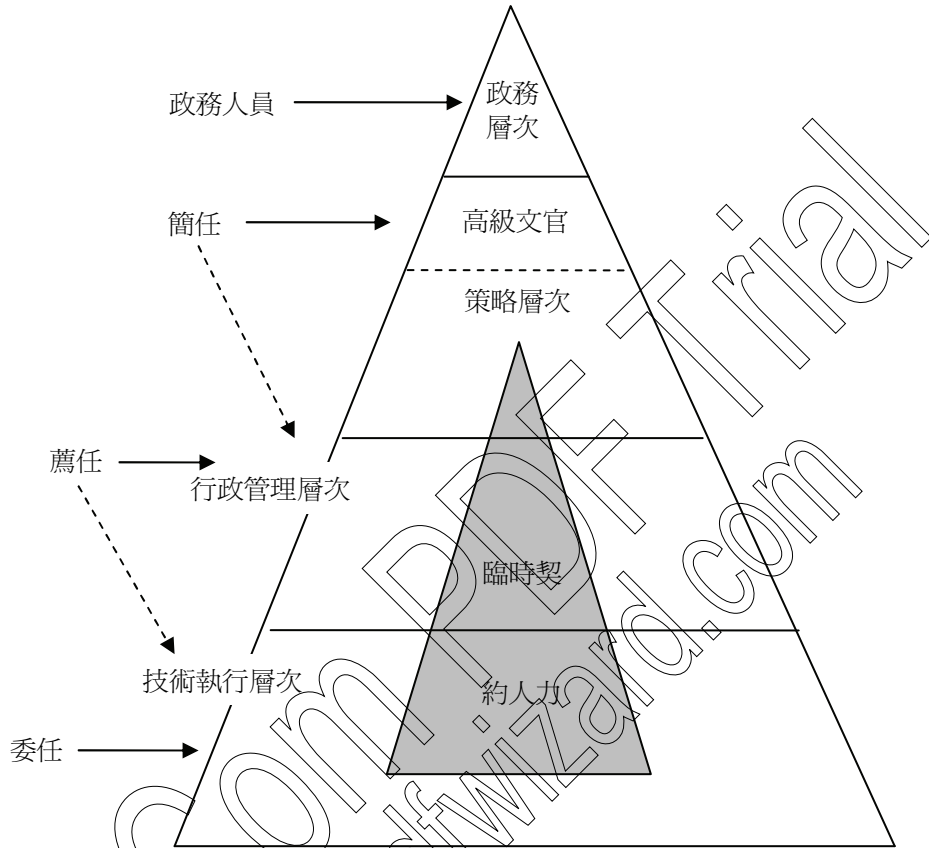


圖1：政府公務人力體系建構系統

資料來源：蔡良文（2006：35）

## 肆、對約聘僱人員實然角色之初探

客觀上，我國政府機關在約聘僱人員運用上並不符合人事政策制定機關對這類「臨時人員」的定義。很大程度上，機關進用約聘僱人員是因為正式人力不足，甚至有一些機關之業務是沒有正式員額負責，而必須依賴約聘僱人員（席代麟等，2007；蘇偉業，2010a），基本上，如同歐洲大陸國家政府機關使用契約人力之原因一樣，我國政府機關使用約聘僱人員主要是為了在正式法定編制外擴大實際編制（Ridley, 2000: 28）。既然這些人力不是臨時性的補充人力，當然就會出現久任化的問題，約聘僱人員年資達十餘二十年者比比皆是，因此一直受到人事官員的質疑

(曾介宏, 1999; 李紹芬, 2003), 這些質疑本身就是對約聘僱人員制度改革發起的源頭之一。當論者批評用人機關管理者不當地將約聘僱人員久任化時, 我們也要反過來問: 為何約聘僱人員會對欠缺前途的工作有所留戀? 另外, 久任情況會否使理論上契約人力與機關的「功利性」關係有所變異? 此外, 沒有經過國家考試嚴格篩選, 加上欠缺如常任文官之待遇、保障及職業前途之下, 約聘僱人員績效表現是否會出現問題?

蔡秀涓及施能傑(2007)在二〇〇六年進行的一項針對全國機關主管的抽樣問卷調查發現, 主管們認為契約人力的績效表現並不遜於公務人員, 而且在主管配合度、工作態度, 以及對工作指派調整接受度等方面, 甚至較公務人員更好。但主管們認為契約性人力的自我成長動機與組織認同感低於公務人員。而另一項管理學學者針對地方政府稅捐稽徵機關中正式及契約員工的組織行為之比較研究則發現, 縱然契約員工的組織公民行為(organizational citizenship behavior)並不及正式員工, 但其感情性承諾(affective commitment)竟然高於正式員工。組織公民行為是反映員工在工作份內以外對組織的額外貢獻。由於正式員工會有晉升動機, 而契約員工則沒有這可能, 所以前者有較強的組織公民行為是可以預期的。而感情性承諾是指對於組織的情緒性(非工具性)依附, 對組織目的認同, 並因此希冀繼續留在組織中。就此項目, 契約員工竟然比正式人員強烈, 這就跟傳統智慧理解很不同。<sup>6</sup> 研究者葉穎蓉(2004)解釋認為, 由於他們是「自願」成為契約員工(非由永業制被迫轉為契約制), 也理解他們僅能透過國家考試才能成為正式人員; 此外, 她認為這些契約人員本身就是偏好在公務機關工作, 認為於公務機關服務有較好的「名聲」, 所以就算在經濟性酬賞不高的情況下, 他們仍會對工作有正向的態度, 並滿足了他們某些層面的需求; 相反, 由於正式人員可以在政府機關間調動, 他們的認同對象不是「稅捐稽徵機關」而是「整個政府」, 所以反而對「工作機關」本身認同會較弱。

從上述兩項初步研究發現可歸納出幾項重點。首先, 縱然契約人員會因其欠缺職業前途而削弱他們的積極上進心, 但他們對現職工作的投入並不因而遜於正式人

<sup>6</sup> 雖然蔡秀涓與施能傑之調查有關「組織認同感」較低之發現, 與這裡「感情性承諾」較高之發現有相左的地方, 但前者之調查對象僅為主管, 後者則是利用標準組織行為問卷對正式人員與契約人力做測試比較, 所以研究結果較為客觀可靠。

員；其次，由於他們兩者的「組織忠誠」對象的有趣差異，使契約人員對組織承諾（organizational commitment）會比正式人員高；更重要地，從組織行為的經驗研究發現，組織承諾（特別是感情性承諾）是與績效有正向關係（Meyer, et al., 1989），所以葉穎蓉的發現可以合理地解釋蔡秀涓與施能傑的發現。雖然以上只是個別的初步研究，但有理由相信這不是偶然或孤立的，而是反映一些系統性問題。

更重要的是，以上發現有異於外國的相關經驗。例如 Colye-Shapiro 與 Kessler（2002）針對英國地方政府非永業雇員之研究則發現，他們的組織承諾及組織公民行為表現都不及正式雇員，但他們會因物質誘因而作出較強烈的行為反應，投入組織公民行為，所以非永業雇員仍然偏向功利性的。當然，欠缺工作保障之威脅也會促進契約人員對工作之投入。相關芬蘭的公部門研究就以此解釋為何其發現定期契約員工比永業公務人員對工作更為投入。不過，這種投入只會是短期性的，當超過三至六年後，定期契約員工的工作投入度就會比永業公務人員更急速下滑（Virtanen, 2000）。相對地，我國約聘僱人員在欠缺額外物質誘因及長期聘僱下，為何仍有不錯的表現呢？似乎我們需要作出更完整的解釋及演繹。什麼機制造成約聘僱人員會有較高的組織承諾？另外，這現象本身也是在否定 Lepak 及 Snell 的人力運用策略理論。那麼，針對政府機關的契約人力在組織的角色是否需要有不同的理解？

本文認為上述我國的「異常」情況是一種相對性現象，即是指我國政府的契約人力組織承諾並非特別高，而是我國基層常任文官組織承諾異常地低。正如葉穎蓉所指出，「政府」並非單一機關，而是由很多不同種類機關所組成，而正式人員可以在不同政府機關之間調動，而契約人力則不能，所以在組織人力穩定性上，後者相對前者穩定，因此影響兩類人力對組織的感情及對工作的熟練度。但問題是，正式人員「可以」調動，但不等同他們「必然」調動；契約人力雖然不能調動，但既然是沒有前途的「臨時性」工作，這類人力的流失率（turnover rate）理應很高才對。但現實卻不是，機關之間的常任文官流動率反而比約聘僱人員流失率高，但這流動並非因應管理需求所產生（即非由上而下之管理調動），而是發生在基層人員的主動遷調，而大部分的契約人力正好處在基層的工作崗位，所以使常任人員與契約人員之行為反差特別明顯。近年已有研究注意到初任公務人員流動率偏高的問題（黃崇文，2005），也有針對地方機關的調查指出，基層常任文官的不穩定性，使約聘僱人員的在職機關的平均年資比常任文官還要長（蘇偉業，2010a）。但為何

會出現如此異於尋常的現象？下文將提出「內部人力市場」命題來解構這現象。

## 伍、常任文官與約聘僱人員的相對角色：內部人力市場之解構

「內部人力市場」是指在封閉組織系統內的人力流動議題。這是從私部門管理發展出來的議題，其原本所關心的是如何在外部人力市場供需不協調、在瞬息萬變的生產管理知識需求及在勞工保障制度提升之下，靈活使用內部的人力（Osterman, 1984）。對政府而言，除了上述理由外，其意義可能更廣，因為企業的內部人力市場一般是指同一科層組織內部部門之間的人力調度管理議題；而政府較像是一個由具有不同個別目的之組織「併合」而成之系統，機關之間的人事流動較像是一個次級競爭市場（特別是我國）。

一般而言，政府人事是由複雜的人事分類制度來定結構，並產生各式各樣的工作階梯（job-ladder），所以政府的內部人力市場往往就是指文官沿著這階梯向上爬升及在各階梯之間之流動。然而，政府的內部人力市場並非是一個「自由人力市場」，容許員工自由流動，或容許各機關管理者隨便從其他機關選才；這「市場」實是存在大量的「行政規則」來規範人事流動。在一般政府行政規範下，所謂「流動」主要是指人員在特定階梯上的爬升，在到達頂端後，轉向另一條階梯的運動模式（DiPrete, 1989: 259-262）。在西方的討論中，政府內部人力市場的話題焦點主要是如何解放人事分類制度所造成的人才流動屏障，使公共管理者行使更多的用人裁量權。早在一九六八年的英國富爾敦報告（Fulton Report）就批評僵化的英國公務員職系制度使不同職系的人員不能互相流動（The Fulton Committee, 1968）。不過富爾敦報告主張的重點是如何強化公共行政的管理面向，希望其公務員更具廣泛的視野，這可說是英國管理主義思潮的先驅。縱然在管理主義彈性化潮流之下，西方國家公務人力之橫向流動（跨職系或跨部門）主要是指為了培養領導人才而有系統地組織高階公務人員於不同部門歷練，如美國一九八七年成立的「高級文官團」（senior executive service）及英國近年發展的快速陞遷發展計畫（fast stream development programme）就是明顯之實例（Læg Reid & Wise, 2007）；而整體公務人員的

橫向性流動仍然不明顯，包括同職等、同職稱但在不同機關之橫向流動。不過，在政府機關人力精簡潮流下，也有國家利用跨部門的人力調遷來填補被精簡人力之工作，以穩定機關運作；另外，就是將非核心職位交由「權宜性」人力擔任，使政府內部人力市場二分化，即二分為受保障兼有事業前途的永業制人員與沒有保障及沒有事業前途的契約臨時人員（Wise, 1996）。

總體上，內部人力市場命題在（西方）公部門人力資源管理中並不是熱門的話題，但本文認為，這議題對我國而言應該有它的特殊意義，因為我國採用其他國家罕有的獨立及集中化的公務人員考選制度，並有其特殊的「考銓二分」制度，這使我國內部人力市場結構變得複雜。Wise（1996）是少數研究公部門內部人力市場的學者之一，她提出政府內部人力市場之動力是由四項因素所驅動，包括職位定義及分類系統（job definition and classification）、陞遷調動規則（deployment rules）、工作保障及員工身分（job security and membership）、獎勵結構及薪資規則（reward structure and wage rules）。下文將借用這四項因素但以有別於 Wise 的焦點來推論比較常任文官與約聘僱人員在我國政府內部人力市場之落差，從而解釋上述兩類政府員工異於尋常的組織關係。

## 一、職位定義及分類系統

首先，職位定義及分類系統所關注的是職位分類法及其對管理者用人彈性的影響問題。不同於西方以用人機關為中心的人力進用制度，我國常任文官是先通過統一的由考試院舉辦的國家考試，通過後才按考試類科分發至不同機關任用，所以，在這過程當中，「考試」及「任用」分成兩個不同的階段，即我國特殊的「考銓二分」制度。前者主要是透過考試來定資格，而這「考試」也為「內部」、「外部」人力市場劃出界線，即進入這「考試」界線後就已經進入內部人力市場（就算尚未被任用）；後者則類似西方的職位配置問題（placement）。由於這「考銓二分」制度，我國過去就一直存在如何實現「考用配合」之問題。將考試及格者列冊等候機關遴用，還是由銓敘部／人事行政局直接將及格者分發至機關任用，成為兩大互相衝突的主流方案（江大樹，1997）。前者就是利用內部人力市場，由考試及格人員與用人機關自由互配；後者則按考試成績高低與及格者志願由中央控制分配，即以「分發」代替「內部人力市場」。在國府遷台至一九六六年，政府主要是以列冊等

候機關遴用方式配置初任人員，其後就改用分發任用方式至今。

縱然是中央分發，但由於我國並非採用純職位分類制度，而是特殊的「官職併立制」（一九八七年後），兼採品位分類與職位分類的特徵，將常任文官套進簡薦委官等及十四職等內，也將人員分為技術性與行政性兩大類職系系統（技術性分為 28 個職組，58 個職系；行政性分為 15 個職組，44 個職系）。而各種職系（組）並非依附在機關，而是橫跨不同的機關部門，特別是行政性職系，並容許依職系（組）進行遷調，所以除了某些經特考進用之人力外，人員對機關系統之依附性不高。

相對地，約聘僱人員是由用人機關直接進用，縱然某些約聘僱人員的實質工作與常任文官重疊，但他們並沒有被納入職系內，也不適用機關組織法內的職務名稱，只因其依不同法令進用，而形成現在聘用及約僱兩類。這制度對用人機關管理者而言，正是優點所在，因為他們擁有完整的人事權，並不會如常任文官般被納入職系（即政府內部人力市場）而導致機關的人才流失（縱然不是流出政府以外的人力市場）。

## 二、陞遷調動規則

陞遷調動規則在 Wise (1996) 討論裡是指制度所容許的人員流動性 (mobility) 及員工發展 (staff development) 措施，這將影響員工在政府內部的流動模式。正如上述指出，國外針對公務人員之「流動」一般是指員工在特定工作階梯上爬升，在到達頂端後，再轉向另一條階梯（或職系）爬升，但我國則存在大量非爬升性的橫向流動。這橫向流動的法規制度基礎是現行公務人員考試法第十八條第二項所規定的：「簡任第十一職等以下及委任第三職等以上人員，在同職組各職系之職務間得予調任」。而具體原則是技術性職系之間調任從嚴，而行政職系間調任從寬；專業性的行政職系較易轉向一般性行政職系；技術性職系較可轉向專業性行政職系。這機制與國外情況很不同，但一直被視為滿足公務人員生涯發展選擇需求的要素。這價值觀可由我國實行職位分類制度失敗中所反映，因為職位分類制度對調任限制頗嚴格，不易調任，成為被抨擊的其中一項原因（蔡良文，2010：29）。而啟動橫向流動的重要觸發點是在於上述「分發」制度所導致的用人機關與考試及格者的需求錯配（張祈良，2001），考選制度與用人機關及考試及格者兩者需求之落差，促使



雙方利用內部人力市場作「分發事後」調劑。

促成這流動之發生可從供需兩方面說明。首先在供應面上，用人機關擁有一定裁量權來決定職缺是以「考試分發」或「內補」方式來甄補。當人事機關以「分發」代替「內部人力市場」方式對初任人員進行職位配置時，用人機關的對策就是操控「職缺」之使用，來擴大其對「內部人力市場」的操作空間。我國政府機關存在龐大的內部人力市場是因為機關時常選擇以「政府內部徵才」方式甄選有經驗之人力，進用分發（甄補時間冗長且用人機關無權進行篩選）且毫無經驗之人員並非它們之首選（施能傑，2003）。從過去統計資料可以發現，機關自行遴用的新進人員數目一直比由考試及格分發的人員為多。<sup>7</sup>

有供應之同時，也必需要有需求。由於對初任人員採用「分發」方式分配工作，縱然合格人員有填報志願，但只有考試分數較高者較能被分配到優先志願機關，所以不少初任人員對被分發到的機關職位常有不滿的情況，這是分發制度必然產生的毛病。另外，選擇以考試分發補缺的機關往往是在內部人力市場欠缺吸引力的機關（如偏遠地區、非都會區或基層機關職位）。所以初次分發的基層人員往往因為對崗位的滿意而另覓遷調機會。此外，國家考試之考生本身也存在投機心態，往往會「策略性」地選考某些類科，先進入政府，再透過「內部人力市場」尋找「跳槽」機會。因此，分發人員到任不久後調職情況十分普遍，在二〇〇二至二〇〇四年期間有一成多的高普考試及格人員於分配一年內離職（黃崇文，2005：87）。就算不是以上之「投機者」，公務人員也會因家庭因素、工作壓力、工作不順利、同儕關係不和或對工作之嫌惡而萌生「跳槽」之念頭。

為回應以上「內部人力市場」所產生的問題，考試院近年推動了一系列政策措施。首先是自二〇〇三年擴大運用地方特考，以協助基層地方政府機關解決人才難覓的問題，透過該管道進入文官系統的公務人員，必須被綁在被分發地區工作六年；自二〇〇七年十二月二十一日修正公務人員考試法後，一般高普初等考進用者有一年調任限制。為了解決機關（特別是中央機關）查報職缺不實之問題及鼓勵各

<sup>7</sup> 有關一九五五年至一九九五年機關新進人員中考試分發與自行遴用數目，可參看（銓敘部，1996：115）。

機關踴躍提報公務人員高普初等考試職缺，<sup>8</sup> 人事行政局於二〇〇八年十月三十日研訂相關配套措施，要求自二〇〇八年度起，中央機關提列公務人員高普初等考試提缺比由之前的 17% 成長至 20%，二〇〇九年成長至 23%，二〇一〇年成長至 25%，期能逐年提高中央各機關提列高普初等考試之職缺數；另訂定中央及地方機關提列公務人員高普初等考試獎勵方案，並自二〇〇八年起實施，將各機關提列年度考試職缺情形納入人事業務績效考核項目（張秋元，2010：125-6）。但這些措施能否改善基層公務人員的過度流動性仍然是疑問。

相對地，「陞遷調動」基本上與約聘僱人員毫無關係。約聘僱人員並沒有職階，只有薪資等級，而這薪資等級主要是按學歷經驗來定高低（銓敘部，2009：396-398, 429）。約聘僱人員絕對不能申請遷調，也不像德國及盧森堡般容許契約人力到達一定年資後變成正式人員（Bossart, 2005）。因為我國憲法明確規定「非經考試及格者，不得任用」為公務人員，所以約聘僱人員是被完全隔絕於專屬於常任文官的政府內部人力市場之外。值得注意的是，由於用人機關對約聘僱人員有完整的人事權，而約聘僱人員並沒有正式人員的陞遷之可能，所以有少數機關寧願進用約聘僱人員，而不用正式人員，以確保人才是自己所需，並防止出現內部市場所帶來之人力不穩定（蔡述倫，2010）。

### 三、工作保障及員工身分

在工作保障及員工身分方面，Wise（1996）直接聚焦在進用永業制人力與臨時人力組合所代表政府內部人力市場策略。本文所注意的是，工作保障及員工身分如何建立員工在內部市場流動的誘因。我國公務人員的法令對常任文官工作有多方面的保障，除了永業身分的保障外，公務人員也不會因遷調而面對不利或利益受損情況。公務人員保障法第十三條規定：「公務人員經銓敘審定之官等職等應予保障，非依法律不得變更。」公務人員任用法第十八條規定：

<sup>8</sup> 中央機關常以匿報職缺方式，待國家考試放榜時，搶先選用增額錄取考生，這也是操作內部人力市場的方法。惟二〇〇八年修訂公務人員任用法及考試法後，規定必須按成績依序先任用正額錄取者，而後增額錄取者

<sup>9</sup> 有一些機關內需求少數特殊職系的人員，因而機關內沒有給予他們陞遷的階梯，所以他們必須跳到其他機關作晉升，因此影響這類少數人力在機關內的穩定性。

經依法任用人員，除自願者外，不得調任低一官等之職務。自願調任低官等人員，以調任官等之最高職等任用。在同官等內調任低職等職務，除自願者外，以調任低一職等之職務為限，均仍以原職等任用，且機關首長及副首長不得調任本機關同職務列等以外之其他職務，主管人員不得調任本單位之副主管或非主管，副主管人員不得調任本單位之非主管。

另外，公務人員俸給法第十一條規定：

依法銓敘合格人員，調任同職等職務時，仍依原俸級銓敘審定……調任低官等職務以調任官等之最高職等任用人員，其原敘俸級如在所調任官等之最高職等內有同列俸級時，敘同列俸級；如高於所調任官等之最高職等最高俸級時，敘至年功俸最高級為止，其原敘較高俸級之俸點仍予照支。

所以，以上職等及俸給之保障進一步降低公務人員之遷調成本，強化他們進入內部人力市場之誘因，特別在面對不利的工作環境時。

相對地，約聘僱人員並沒有享有「法律上」的工作保障，他們必須一年一聘。理論上是短期性的工作，但實際上，他們往往被年年續聘，變成長期性的臨時工。對用人機關而言，它們也是花了成本來培訓約聘僱人員，隨便淘汰他們也是一種資源浪費及不理性。吊詭地，由於他們的身分使其不能進入政府的內部人力市場，而約聘僱人員作為一種人力種類，也沒有形成自己的內部人力市場，約聘僱人員並不能在機關之間調動或流動。所以他們在面對工作不滿的唯一選擇就是「離場」。因此，除非外部人力市場景氣不錯，鼓勵他們「離場」，否則他們反而成為機關基層的穩定人力。

#### 四、獎勵結構及薪資規則

在獎勵結構及薪資規則方面，Wise（1996）所關心的是政府內部市場與外部私人市場工資差異所必須注意的公務人員俸給制度。這裡所關注的是什麼物質誘因驅動常任文官與約聘僱人員之內部市場行為。升官加薪是一般常任文官的重要工作誘因動機。在我國，這晉升並非侷限在機關內部進行，也可以在整個政府內部人力市場中進行。根據公務人員考績法第十一條規定，公務人員連續二年考績列甲等者；或連續三年考績，其中一年列甲等、二年列為乙等者，可取得同官等內升高一職等

之任用資格，這晉升資格並非僅適用於所任機關內，也包括機關外的其他職位。另外，由於職務列等的差異性關係，中央機關等高層機關會有較長及較高的工作階梯，使其較具前途及吸引力（註：這解釋了以上提及中央機關經常匿報職缺，多用「政府內部徵才」方式從其他機關挖角的現象）。在此情況下，進取而有能力的基層文官除了在自己機關向上爬之外（但基層機關晉升機會較少），更會不斷往中央或高階的機關走；相反，表現不佳的文官則一直待下去，機關管理者很難將他們調走。

相對地，約聘僱人員的工作動機就是「續聘」。除了沒有陞遷機會外，他們的薪資都偏向固定，因為機關都是以固定預算來進用約聘僱人員，他們個別人員的薪資提升一般只有在有高薪點的人員離職才有可能發生。對約聘僱人員考核的功能主要是作為續聘之根據。簡言之，約聘僱人員之主要工作動力就是「保飯碗」。問題是，為何他們不選擇更有前途的工作？正如葉穎蓉指出，大部分約聘僱人員對政府工作本身是有所偏好。當然這種偏好並非盲目到只想終生擔當約聘僱人員；一般而言，他們會同時準備國家考試，透過這方式獲取常任文官的「身分」，但由於通過國家考試並不容易，約聘僱人員並不會因為其有政府工作經驗而會在考試加分。<sup>10</sup>當長期無法進入「正式」系統後，他們就很難跳到私人勞動市場，而必須長期擔任政府契約人力。根據一項對我國地方政府約聘僱人員的調查顯示，有超過六成樣本的約聘僱人員曾經或正透過國家考試進一步投入政府工作職涯；完全沒有試圖進入正式公務人員體制並有尋找其他非公務人員工作者僅占樣本數的 7.3%；超過八成的樣本表示希望繼續在政府機關工作（蘇偉業，2010b）。可見約聘僱人員對政府工作的「依存」程度。

以上政府內部人力市場的推論有力地為上述初步研究發現提供了合邏輯的解釋架構。由於我國政府的內部人力市場對常任人員十分開放，在(一)有利的分類制度；(二)有利的陞遷調動制度；(三)工作保障提供低風險的人力流動環境；(四)獎勵結構進一步提供人力向上及跨工作階梯的流動的誘因之下，削弱了基層常任人員對現職機關的投入承諾。這「開放」並沒有促進人力之穩定性，反而使人力浮動；吊

<sup>10</sup> 不過，聘用人員（不包括約僱人員）在身分上享有一項特殊優惠，一旦他們通過國家考試進入文官系統時，其擔當聘用人員之年資會被採計。

詭地，被一般理論定義為不穩定之約聘僱人員，卻由於被完全網綁在單一機關、單一職位，不能「直接」進入政府內部人力市場。在欠缺工作保障，卻又對政府工作有所「執迷」之情況下，反而更為投入現職中（參考圖 2）。簡言之，本文提出以下相關我國常任文官與契約人力在政府內部人力市場的相互關係的假設理論（proposition）：

1. 在我國特殊的考銓制度下，政府內部人力市場開放性及低機會成本鼓勵常任人員的跨機關橫向流動。
2. 在政府內部人力市場差別待遇下，契約人力的穩定性比基層常任文官高。
3. 在政府內部人力市場差別待遇下，契約人力的組織承諾比基層常任文官高。

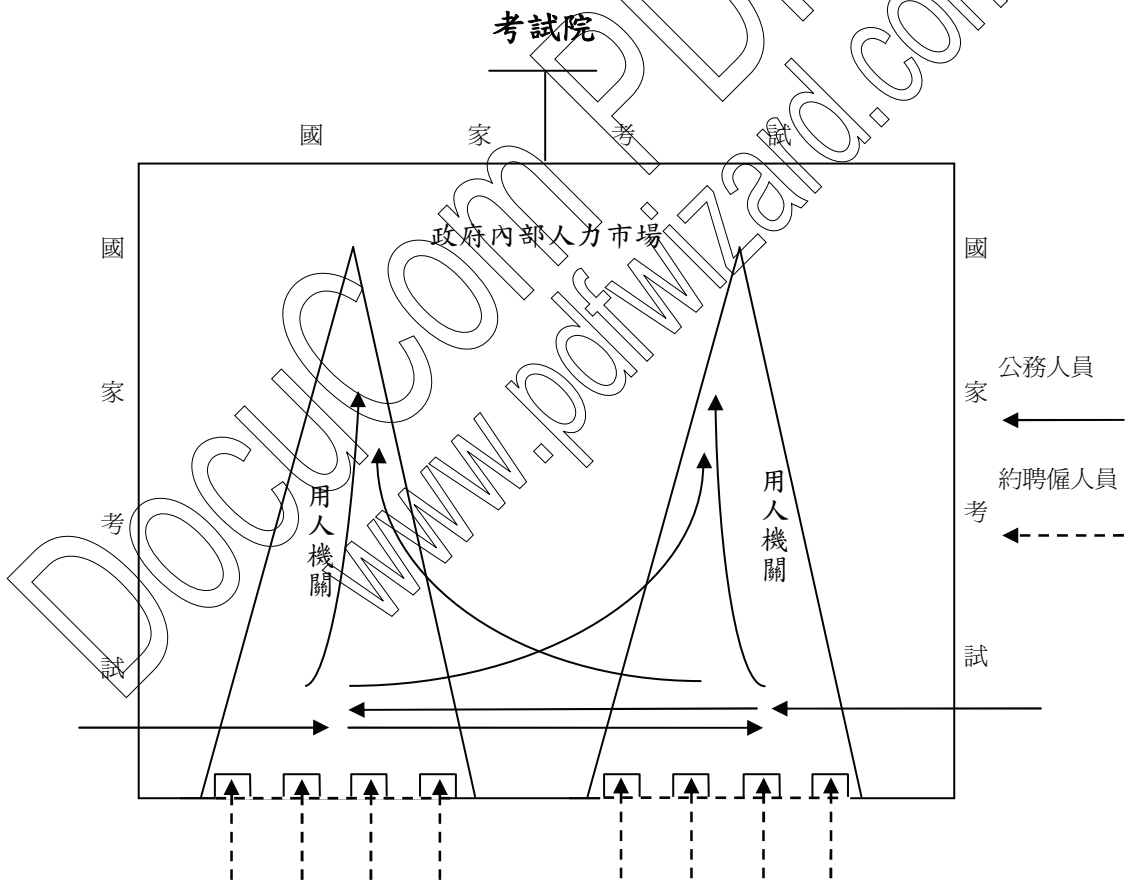


圖 2：我國政府內部人力市場中公務人員與約聘僱人員之動力結構

資料來源：研究者自繪。

## 陸、契約人力與常任文官之人力運用策略：

### 內部人力市場之啟示

經過上文的討論，我們可以發現中央人事機關對契約人力的應然性政策定位與執行上的實然性情況存在很大的落差，更與一般理論及經驗有著明顯的不一致。這些落差及不一致必須放在整體公務人力體系內進行檢視。故本文提出政府內部人力市場來闡釋以上的現象。

從公務人力資源政策定位上看，現行的相關人事法規及考試院的改革藍圖皆定義契約性的約聘僱人員為臨時性人力，但實際上卻是久任的人力。對主政者而言，這是用人機關對制度之扭曲，必須加以糾正。不過，如果主政者的主張是與 **Lepak** 及 **Snell** 的人力運用策略模型一致，視約聘僱人員為「購買性人力資本」，這則值得商榷。因為「購買性人力資本」應該是現成的，不用訓練投資的人力。但我們很難將約聘僱人員歸為這類人力。因為除了部分負責技術性職務（如負責網絡管理）的約聘僱人員是屬於購買性人力資本外，很多約聘僱人員都是負責「公務」，甚至要協助「執法」，這些工作都需要內部培訓（縱然沒有接受像一般公務人員的正式訓練），外部人力市場不能提供這類現成不用培訓之人力。正因為約聘僱人員是負責「公務」，非「勞務」，這亦成為考試院一直堅持約聘僱人員不能適用勞基法的其中一項理由。<sup>11</sup> 如果考試院將約聘僱人員定位為執行「公務」的「購買性人力資本」，這本身是自相矛盾的，因為執行公務的人力本身就不可能從人力市場直接購買到的。如果這論點成立的話，是否代表考試院應修正對約聘僱人員的人事政策？質言之，若果界定約聘僱人員為「購買性人力資本」，即臨時人力，其就不應該負責公務；要不然其應為「自我發展的人力資本」，即可長期聘用的自我發展人力。

此外，就作為「自我發展的人力資本」的常任文官之組織承諾面向，**Lepak** 與 **Snell** 之模型或許僅適用於單一組織系統中，其是否適用於龐大且由多個組織系統所組合而成的政府也成疑問。不過，由於外國政府內部市場之相對封閉性，欠缺如我國以員工需求面為導向的橫向流動機制，或許使這模型在外國的適用性不成問題。

<sup>11</sup> 考試院第十一屆某考試委員之訪談，二〇一〇年一月十二日。

但在我國對常任文官頗開放卻對約聘僱人員完全封閉的內部人力市場下，這模型顯然不成立，特別針對與約聘僱人員共事的基層文官而言。首先，我國的特殊國家考試制度應是這差異的重要解釋變項。假若一般常任文官與約聘僱人員皆是偏愛在政府機關工作的一群人，國家考試就變成一座重要的「合法高牆」來分隔這兩類人力。前者透過機關的歷練，不斷累積公務經驗，在政府內部人力市場提供的機會下以自發流動的方式發展他們的職志（包括跨機關的橫向及上向流動）（參看圖 2 中的實線）；後者則欠缺前者之機會，而其在政府工作所獲得的專長在私人市場又欠缺價值，隨著其對「公職」不斷「投資」（包括準備國家考試），使其更加深陷於「公職」中。但面對國家考試的激烈競爭，而國家考試成績不會因他們的政府工作經驗酌量加分，以測試學術知識為主的國家考試也無法反映考生過去所累積的政府工作經驗，所以這些約聘僱人員通過國家考試之比率並不會比其他考生高。最後，很多約聘僱人員被迫成為長期「臨時員工」，「忠誠」於單一機關，也不能流動到其他機關（參看圖 2 中的虛線）。

無論如何，對欠缺職業前途又欠缺物質激勵的約聘僱人員而言，就算他們不能丟棄現職，但其工作積極性理應低於常任文官的同事才對。然而，開放的政府內部人力市場推翻了這常理。首先，積極進取、有能力或不滿現職的基層常任文官在龐大而頗開放的內部人力市場之誘惑下，會趨於浮動，而且這內部市場是對外閉封，對內開放，所以對現職人員較為有利。<sup>12</sup> 結果，除了在高位階的機關（特別是中央機關）外，基層機關的常任文官之穩定性會不及約聘僱人員。此外，欠缺經驗的「菜鳥」基層公務人員及長期待在基層而沒有升官動機的常任文官的工作表現可能不及約聘僱人員；反而，他們的約聘僱同儕一直面對年年續聘的潛在威脅，而必須在工作上保持一定之表現（就算不用傑出表現），而且很多約聘僱人員是「老鳥」，所以對業務的熟悉度較高，也使其較能保持一定的工作績效。所以約聘僱人員表現不遜於基層常任文官，甚至比他們優勝，應該是有一定之合理性。

本文利用「內部人力市場」角度解構我國政府人力資源系統的內部關係，從而對我國政府約聘僱人員制度表現的一些疑團提供一些合理的理論假設。而這理論不

<sup>12</sup> 如果職系與職系之間或機關與機關之間採用非內部市場型態，這對現職人員會較為不利，因為他們必須要同時與內部及外部競爭者競爭職位。這是採職位分類制度（position-based system）國家之普遍情況。

得不聯繫上約聘僱人員與常任文官兩類人力的相對性問題。這解構也提出一些制度設計者沒有考慮到的系統關係，在非中央刻意安排下，基層常任文官變成浮動且欠缺組織承諾之人力；而約聘僱人員卻成為固定且較具組織承諾之人力。就此，我們在未來仍需要作深入的實證分析，驗證上節提出的假設理論，特別是針對基層常任文官在中央及地方機關層次流動情況之比較以充實以上之論據。值得注意的是，這個案分析提出了西方理論模型對我國適用性的質疑。當西方理論提供有用之概念及分析變項時，其產生之模型並不一定能普遍化。一些外國模型背後都存在著一些被視為「理所當然」的不變條件，但對他國而言不一定如此。

最後，本文認為政府內部人力市場結構應為審視整體政府人力資源運用策略的重要變項。過去，對政府內部人力流動僅視為一種技術性（如考用配合問題）或法律性問題（對任用資格的限制），或僅從常任文官的職涯選擇角度來處理，而稍欠缺從整體政府機關人力運用立場出發，導致人事政策定位與現實之落差。若政府真的試圖將常任人員與契約人力整合地及有效地運用，應納入政府內部人力流動作為變項，並以內部人力市場視野重新為常任人員與契約人力定位。

## 參考文獻

- 江大樹（1997）。**國家發展與文官政策**，臺北：憬藝。
- 李紹芬（2003）。非常任文官進用問題之研究。**人事行政**，第141期，頁40-50。
- 考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**，臺北：考試院。
- 考試院（2010）。**考試院簡介**，臺北：考試院。
- 施能傑（2003）。公務人員考選制度的評估。**台灣政治學刊**，第7卷第1期，頁157-207。
- 施能傑、蔡秀涓（2003）。契約性人力運用之理論與現實。**公務人員月刊**，第81期，頁15-26。
- 施能傑、蔡秀涓（2004）。契約性人力制度之規劃作法。**公務人員月刊**，第102期，頁15-34。
- 席代麟、蔡志恆、孫本初、邱薇伊、鄧志崙（2007）。**政府契約性用人制度之研究**。行政院人事行政局委託研究報告，臺北：行政院人事行政局。



- 張秋元（2010）。公務人員高普初等考試與公務人員特種考試消長相關問題之研究。**國家菁英季刊**，第5卷第4期，頁111-147。
- 張祈良（2001）。公務人員進用制度中考選機關與用人機關的運作落差，國立交通大學經營管理研究所碩士論文，未出版，新竹。
- 曾介宏（1999）。行政機關臨時人力資源管理體制再造之釐探。**人事行政**，第129期，頁47-63。
- 曾冠球（2004）。公務人力彈性化的理論與實務。**空大行政學報**，第14期，頁107-128。
- 黃崇文（2005）。公務人員任用考試制度運作問題研究。國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 葉穎蓉（2004）。由心理契約檢視員工工作身份對工作態度與行為的影響—以公部門的約聘人員為例。**人力資源管理學報**，第4卷第4期，頁105-129。
- 銓敘部（1996）。中華民國八十四年銓敘統計年報，臺北：銓敘部。
- 銓敘部（2009）。常用銓敘法規彙編（第七版），臺北：銓敘部。
- 銓敘部（2011）。銓敘統計，100年10月13日取自銓敘部，網址：  
[http://www.mocs.gov.tw/pages/law\\_list.aspx?Node=449&Index=4](http://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4)。
- 蔡良文（2006）。政府改造與彈性用人政策。**考銓季刊**，第46期，頁28-63。
- 蔡良文（2010）。人事行政學—論現行考銓制度，臺北：五南。
- 蔡述倫（2010）。從管理者觀點探討我國政府約聘僱人員制度：以臺北市政府為例。國立政治大學公共行政學系碩士論文，未出版，臺北。
- 蔡秀涓、施能傑（2007）。契約性公務人力績效表現辯證、釐清與政策方向：行政院暨所屬機關管理者觀點。發表於2007 TASPAA 年會暨第三屆兩岸四地「公共管理」研討會，世新大學，臺北。
- 蘇偉業（2007）。管理主義下的政府機關人力彈性化：台灣與香港政府契約人力制度之比較分析。**公共行政學報**，第23期，頁29-66。
- 蘇偉業（2010a）。從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國契約公務人力之改革。**文官制度季刊**，第2卷第2期，頁77-109。
- 蘇偉業（2010b）。台灣政府機關人力進用彈性化改革之實證研究：以契約人力制度為例，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，未出版。

- Battaglio, R. P., Jr. & S. E. Condrey (2006). Civil Service Reform: Examining State and Local Government Cases. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.26 (No.2): 118-138.
- Bossaert, D. (2005). *The Flexibilisation of the Employment Status of Civil Servants: From life Tenure to More Flexible Employment Relations? Survey for the 44th Meeting of the Directors General Responsible for Public Administration of the EU Member State*. Brussels: EUPAN.
- Bowman, J. S., & J. P. West (2006). Ending Civil Service Protections in Florida Government. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.26 (No.2): 139-157.
- Common, R. (2001). *Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia*. Burlington: Ashgate.
- Coyle-Shapiro, J., & I. Kessler (2002). Contingent and Non-contingent Working in Local Government: Contrasting Psychological Contracts. *Public Administration*, Vol.80 (No.1): 77-101.
- DiPrete, T. A. (1989). *The Bureaucratic Labor Market: The Case of the Federal Civil Service*. New York: Plenum.
- The Fulton Committee. (1968). *Fulton Report*. Retrieved October 13, 2011, from: <http://www.civilservant.org.uk/fultonreport.shtml>
- Klingner, D. E., & D. B. Lynn (1997). Beyond Civil Service: The Changing Face of Public Personnel Management. *Public Personnel Management*, Vol.26 (No.2): 157-173.
- Læg Reid, P. (2000). Top Civil Servants under Contract. *Public Administration*, Vol.78 (No.4): 879-896.
- Læg Reid, P., & L. R. Wise (2007). Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness. In J. C.N. Raadschelders, Th. A. J. Toonen, & F. M. van der Meer (Eds.), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives* (pp. 169-182). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lepak, D., & S. Snell (1999). The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development. *Academy of Management Review*, Vol.24 (No.1): 31-48.
- McLaughlin, K., S. P. Osborne, & E. Ferlie (2002). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.

- Meyer, J. P., S. V., Paunonen, I. R. Gellatly, R. D. Goffin, & D. N. Jackson. (1989). Organizational Commitment and Job Performance: It's the Nature of the Commitment that Counts. *Journal of Applied Psychology*, Vol.74 (No.1): 152-156.
- OECD (2005). *Trend in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. Paris: OECD.
- Osterman, P. (1984). Introduction: The Nature and Importance of Internal Labor Markets. In P. Osterman (Ed.), *Internal Labor Markets* (pp. 1-22). Cambridge: The MIT.
- Pollitt, C., & G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Ridley, F. F. (2000). Public Service Flexibility in Comparative Perspective. In D. Farnham & S. Horton (Eds.), *Human Resources Flexibilities in the Public Services International Perspectives* (pp. 23-38). Hampshire: Macmillan.
- Virtanen, T. (2000). Flexibility, Commitment and Performance. In D. Farnham & S. Horton (Eds.), *Human Resources Flexibilities in the Public Services International Perspectives* (pp. 29-60). Hampshire: Macmillan.
- Wise, L. R. (1996). Internal Labor Markets. In H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry, & T. A. J. Toonen (Eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (pp. 100-118). Bloomington: Indiana University.

# The Policy Line towards Government Contract Personnel and Reality in Taiwan: A Perspective from Government Internal Labor Market\*

Bennis Wai Yip So\*\*

## Abstract

This paper tries to examine the gaps between the policy line towards government contract personnel system and the reality in Taiwan, which refer to the gap between the normative position of the personnel authority and the reality at the implementation level as well as the gap between the strategic position derived from the western public human resource theory and the real situation in Taiwan.

This paper first compares and contrasts the global trend of public manpower flexibilization with the corresponding policy line in Taiwan, then zeroing in on the policy line of the recent reform of government contract personnel. Policy gaps are identified through an examination of official documents and literature. The author proposes that the policy gaps have formed as a result of the relative positions of career civil servants and contract employees. Existing literature projects an interesting phenomenon that grass-

---

\* The draft paper was presented in the 2011 TASPAA Annual Conference. This paper is derived from a research project sponsored by the National Science Council (NSC 97-2410-H-004-167-MY2).

\*\* Associate Professor, Dept of Public Administration, National Chengchi University.

root career civil servants are highly mobile and their organizational commitment is relatively low, while the contract employees are ironically stable and more attached to organization. This phenomenon works against the oft-quoted human resource architecture developed by D. P. Lepak and S. A. Snell.

In response, this paper advances some government internal labor market (GILM) propositions to reframe the relative positions of career civil servants and contract employees. The author argues that the above phenomenon, which is seldom found in other countries, is caused by the accessibility of career civil servants and the inaccessibility of contract employees to the GILM. The GILM should be a significant but underdeveloped issue of public personnel administration for Taiwan. Finally, this paper suggests that the government consider the GLIM as a variable in making the strategy of government human resource management and reposition the manpower of career civil servants and contract employees.

**Keywords:** contract personnel, government internal labor market, organizational commitment, public manpower system, career civil servant

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 政府人力資源的招募管理

## ——以公務人員高普考試為例

余韶誠\*

### 《摘要》

過去幾年來，政府人力資源不管是在學術界或實務界皆有廣泛的討論，然而多忽略與選拔階段密切相關的招募管理；另一方面，針對考選制度的討論也多著重於選拔技術的改善，較少討論到考選機關舉辦考試前所採取的招募措施。本文從招募管理相關文獻著手，整理出招募準備、尋找應徵者、吸引應徵者和篩選應徵者等四個階段，並且歸納出組織角色、招募來源、招募行動者、招募活動和招募訊息內容等五個在招募管理中的關鍵項目。接著以上述內容為基礎，討論考選機關所採取的措施，嘗試解讀實務運作中可能的不足。本文發現考選機關已有進行招募性質的活動，但是有著招募人員未具備相關專業、招募活動流於表面和招募訊息單一性的缺失，未能落實招募管理應盡的面向，而這些缺失是由於組織職權設定、業務排擠和員額有限等制度性因素所造成。最後，本文認為考選機關應扮演公職工作說明和形象塑造的主導性角色，使應徵者能夠對政府工作有完整性的認識。除此之外，文中也提出考選組織設

---

投稿日期：100年12月5日；接受刊登日期：101年1月3日。

\* 國立政治大學公共行政學系碩士生，E-mail: 99256013@nccu.edu.tw。

計和分發制度運作等人事行政上的問題，認為這兩個問題間接影響招募管理的落實。本文所提出的討論，藉由招募管理的介紹，對政府人事管理現況有不同面向的詮釋，兼而使政府人力資源管理有全面性的發展。

[關鍵詞]：人力資源管理、招募管理、考選制度、高普考

## 壹、前言

考選部（2011a）最近幾年高普考的統計資料指出，二〇〇九年時有 12 萬人報考，突破 10 萬人，二〇一一年的高普考更高達 13 多萬人，為近十五年來新高。國家考試報考人數有逐年增加的趨勢，說明招募機關在人才招募階段時所採取的活動手段和訊息內容有著相當的影響力，意謂組織在招募業務的成功，但現今的論調普遍認為經濟不景氣的因素導致報考人數的增加，不禁讓人思考考選機關在招募與選拔新進人員時所扮演的角色。延續上述的思考脈絡，除了外部環境因素使民眾產生對此職業的推力外，考選機關採取的措施和態度是否產生相對應的誘因，形成相當程度的拉力而吸引為數眾多的民眾投入國家考試的行列？

進一步從高普考錄取人的年齡分布來看（考選部，2011a），26-30 歲的錄取人佔總錄取人的將近一半，21-25 歲的也佔兩成左右，世代研究當中所說的 Y 世代（一九八〇年後出生）逐漸成為政府新進人力的主要來源。過去的研究（Murphy & Gibson & Greenwood, 2010；蔡秀涓，2004）發現較年輕的世代儘管也重視工作的意義和成就動機的滿足，但更加重視生活的品質和工作的物質報酬，有別於傳統世代重視集體利益和組織的目標與忠誠。另外，由《2008 年台灣政府文官調查》（Taiwan Government Bureaucracy Survey, TGBS）（詹中原、陳敦源、黃東益、蕭乃沂、蔡秀涓，2008）中得知，有將近 69% 的受訪者將公部門工作保障視為首重的動機，也有約 12% 的受訪者則把薪資和福利當作加入公部門最重要的理由。

整體來說，有八成的公務人員將經濟性和保障性原因作為投入公部門的動機，至於因公共組織目標與個人理念相契合，希望為國家效力而加入公部門的人數比例



則不到 15%。不管在世代交替的情況或是職業選擇動機來看，不可置否地當有為數眾多的公務人員以工作保障和薪資福利為首要動機，加上現行國家考試方法是否具備信度和效度仍存在爭論空間時（考試院，2009：17），對於考試錄取人的工作認知和做事態度有所疑慮，也對政府考選機關所採取招募措施有所好奇。

招募（Recruitment）是招募者與應徵者接觸的首要階段，也是組織人力資源管理的重要步驟，更是關注應徵者的持續性過程（OPM, 2007）。由台灣目前的考選體系觀之，可視為國家考試舉辦前所採取的相關措施。過去探討考選制度多著眼於考選技術的精進和考選法規的改善（嚴惠玲，2008；李震洲，2008、2009；林文瑛，2009；彭錦鵬，2010；張秋元，2010a、2010b），忽略人力資源管理中通常與選拔並置討論的招募階段。從更高的層次來看，過去許多討論（呂育誠，2004；莊雅淑，2004；孫本初，2006；蔡良文，2006；陳國輝，2006；許南雄，2010；張秋元，2010c）也將人力資源管理的概念用於探討政府人事管理的發展，但少有特別提及招募的概念和應用。在實務上，政府在軍隊人才招募和行政院人事行政局「事求人」的運作上都有確實且明瞭的招募措施和求才資訊，但為何在新成員進用的公務人員初任考試上則沒有明顯的呈現，造成政府統一性的人事管理出現不同調之情況？

綜觀上述研究背景與動機、考選相關議題和政府實務運作的討論，本文以過去相關研究產生的疑問為基礎，希望從人力資源管理中的招募階段著手，探討考選機關在舉辦國家考試前所採取的措施、機關成員與應考人的互動和傳遞的訊息內容，重尋政府人力資源管理上失落的連結。本文先就人力資源中招募管理的要素和面向加以整理，接著用於討論目前國家考試的招募情況，點出現行運作的缺失，最後試著提出未來考選招募業務改進的方向和思考的問題。在學術的討論上，將過去在私部門人力資源管理所討論到的招募階段與政府的用人政策加以結合；而實務的運作上，則對政府人事機關在未來職權設定和業務執行上予以相關的建議，進而促使政府人事管理功能的強化，也能藉此瞭解造成國家考試激烈程度的另一個可能面向。

## 貳、人力資源的招募管理

隨著時代的發展，各個組織為了自身的發展和因應環境的變化，欲使組織能有

效率地運作，且更能有良好的績效和產出，組織間的競爭互動是不可避免的情況。不管是公部門抑或私部門，在希望追求更好的組織發展能力和環境變化回應力的情況下，人力資源的獲得被視為相當重要的關鍵。從資源基礎理論或是人力資源理論來看，人力資源的擁有被視為競爭優勢條件的掌握，而後續的人力資源管理措施也會對組織績效有一定的影響。人力資源管理強調在組織策略目標下與組織計畫的結合，人力資源部門高度參與組織決策，推動能達成組織目標的業務，促進組織整體、部門和個人的績效表現。人力資源管理除了與組織計畫密切配合，也有著長期性發展的意涵，如何制定完善的人力資源策略、招募符合組織需求的人力、績效管理制度的建立、因應經營環境的變化、隨時調整的組織發展策略等，這些都是人力資源領域中關注的焦點（OPM, 1999；施能傑，1999；陶尊芷，2006；李誠，2006）。

## 一、招募的定義與意涵

人力資源管理的招募和選拔（Selection）是組織設定人力資源策略目標後與民眾接觸的首要階段。選拔意指蒐集和評估有關應徵者相關資料的過程，組織會先蒐集應徵者所具備的知識、技術和能力（Knowledge, Skill, Ability: KSAs）等資訊，判斷應徵者是否具備足夠的能力勝任工作，最後再決定是否給予工作的機會。在選拔之前，組織通常會先經過招募的階段，招募者會先界定有潛力的應徵者，接著採取相關的招募活動，傳遞組織和工作有關的訊息，吸引未來可能的成員，進行後續的選拔階段。基本上，招募是組織職位需求與個人工作尋找的媒合過程，與選拔的階段密切相關，有著引進入力資源進入組織的重要功能，另外也關注個人變成應徵者的過程，強調組織產生吸引力的功能。人力資源管理後續階段的成功有賴於新成員的質與量，意謂招募過程對於人力資源管理的重要性，對於優質公共服務的提供和政府組織績效的提升是相當重要的（Kim & O' Connor, 2009: 2），組織能否成功地有效回應挑戰和滿足社會需求，往往取決於其招募及留住人才的能力（Lavigna & Hays, 2004; Ban & Ricucci, 1997）。整體來說，能否吸引到適當且具有資格的人才，成為人力資源部門的壓力，在現今強調人力資源的時代，政府部門應該有強化招募策略的必要性，否則手段上的省略，將可能招募到消極的應徵者（Cober et al., 2000）。

## 二、招募的階段性意涵與關鍵要素

Maitland (1991)、Barber (1998)、Wood (1998) 等和 Gatewood (2008) 等人從招募的階段面來加以探討，可區分為招募準備、尋找應徵者、吸引應徵者和篩選應徵者等四個階段。除此之外，其中 Barber 和 Gatewood 進一步提到招募的關鍵面向和要素，可以整合為組織角色、招募來源、招募行動者、招募活動和招募訊息內容等五個項目。在不同的招募階段有不同項目的強調，遂整合階段論和要素論的討論，以階段為基礎兼而討論每個階段中重要的項目。

### (一) 招募準備階段—招募組織的角色和準備

招募準備階段開始時，組織先描述其招募的目的，設定欲吸引的人數和用人的需求數，對工作進行分析和描述，確定工作職稱、目的、義務和責任等職位所包含的面向，接著將應徵者需擁有何種資格、技術、知識和能力等條件予以完整說明。此階段是人力資源管理目標及職位分析的建立，需要有明確性的人事管理目標，做為後續策略設定和計畫執行的依據，並可用於檢視目標達成的指標。與組織目標密切配合的工作職位分析一直以來是人力資源管理的核心，對工作所需責任和能力能夠精確地闡明，使工作結果有良好表現，是後續人力資源功能良好發揮的基本前提，也是員工個人和組織彼此配合的關鍵所在（江大樹等譯，2004：125、155；OPM, 2007）。管理的目標也決定組織對招募過程的控制及成本的支出，如果沒有明確的招募執行方針，將可能會造成招募成本的增加，以及減少應徵者對這工作的興趣（Maitland, 1991; Gatewood et al., 2008）。

從組織的觀點來看，組織在設定應徵者的類型時，會鎖定擁有擔當此工作之技術和能力的應徵者為標的，應徵者不管動機為何，抑或是對組織提供的工作機會有相當地興趣，基本上仍需以組織設定的原則和條件為標準。由於組織的資源有限，沒辦法將全部的人納入招募來源並設定為有潛力的應徵者，遂如何決定有潛力的應徵者便是個重要的問題。組織有充分資源和需求的情況下，可與所有可能的應徵者產生聯繫關係，但基本的應徵人數不應該超過組織進行相關業務所能負擔的範圍（Barber, 1998）。

## （二）尋找應徵者的階段—招募來源的選擇

尋找應徵者的階段涉及到組織透過何種管道和來源以尋找合適人選的決定。招募管道和來源選擇是過去文獻中（Breugh, 1981; Taylor & Schmidt, 1983; Breugh & Mann, 1984; Kirman, Farley & Genisinger, 1989; Werbel & Landau, 1996）常被討論到的面向，文獻中對於招募來源的意涵普遍皆指涉及訊息傳遞管道的設定而有所接觸應徵者的類型之假定，然而此種假定難以界定受到多重訊息影響的應徵者。招募來源有多種分類標準，以正式和非正式為基準，正式的來源包含報紙廣告和人力招募部門等，非正式的來源則是像組織成員或親友家人的介紹。以時間進展可分為傳統和新興，傳統的來源像是組織成員介紹、人力招募部門和媒體廣告等，現在較常見的是網路和就業博覽會等方式。以組織內外部來區分，內部來源則有個人推薦、佈告欄、內部通訊雜誌，外部來源則有職業中心、教育機構、出版社、收音機和電視等（Maitland, 1991; Barber, 1998）。

組織會在有潛力的應徵者當中藉由相關的條件來設定招募的來源，而這些來源所擁有的特性會決定組織是否採用。組織針對招募來源的特性有三項考量，分別是使用的成本、傳遞給應徵者的訊息數量和應徵人數的可預測性（Gatewood et al., 2008）。首先是使用的成本，由於不同招募來源的使用，便會有不同成本的考量；其次是傳遞給應徵者的資訊數量，因不同來源的選擇，會使用不同的招募媒介及訊息，進而會影響訊息傳遞的數量多寡；最後是應徵者人數的可預測性，數量的變化決定在於年度招募的次數、普遍的經濟情況、僱用的原因、競爭者的數量與競爭激烈程度等。Maitland（1991）也對招募來源的評估提出三項指標，分別為是否得到合適的人才、是否得到適當的人數和是否能控制在合理的成本範圍內。

過去的研究對於招募的來源與績效結果之間的關係多有探討，發現兩者之間有一定的關係，但對於各種來源的效果，則沒有一致的定論。Breugh（1981）和 Kirman、Farley 與 Geisinger（1989）認為對不同招募來源有不同的對待方式，而有不同的結果，非正式來源能夠提供準確的資訊給應徵者，使應徵者能有更明確的角色定位，更現實的期待和對工作有更好的適應，而透過此管道所獲得的應徵者也能有較高的素質；Taylor 與 Schmidt（1983）和 Breugh 與 Mann（1984）的實證研究則認為正式來源優於非正式來源；Werbel 與 Landau（1996）的實證研究在其招募來源和績效的關係中加入人口統計特性、實際期待和預先評估等中介變項，認為這

兩者之間可能受到中介變項的影響，並未有明確的關係。

由於實證研究對象的不同，所以招募來源的效果則無定論，但從上述的文獻來看，普遍認為非正式來源較能夠將實際的工作情況向應徵者告知，使應徵者對工作能夠有較明確的瞭解，這些資訊可以減少應徵者不切實際的工作期望和增加工作的存續（許世雨、楊雪倫、李長晏、蔡秀涓、張瓊玲、范宜芳譯，2009）。進一步來看，這些研究有著不同傳遞者所帶有不同訊息內容的假定，作者認為重點不在於傳遞者的性質，而在於訊息內容對應徵者的影響。就目前政府用人機制來看，去設定招募來源有違公開競爭與機會平等原則，招募來源背後所傳遞的訊息內容實為應關注之面向。

### （三）吸引應徵者的階段—招募行動者、招募活動與招募訊息

吸引應徵者的階段主要說明與外部民眾互動的過程，而組織的行動者透過何種的傳遞者、溝通方式和訊息內容，使民眾或有潛力的應徵者對工作引起相當的興趣為此階段的重點所在，屬於招募來源內的細部運作。

招募過程中最主要的行動者便是組織招募人員和有潛力的應徵者，招募人員的行動和應徵者的回應都相當重要，且不同應徵者的類型會對招募產生不同的影響和效果（Barber, 1998）。首先，招募人員的特質及態度都會影響個人的應徵意願、對資訊的興趣以及工作的接受度，遂招募人員的面試技術訓練和社會互動管理有其重要性。如招募人員較為主動熱情，容易使應徵者有好感，如果是消極被動的話，便會影響應徵者的意願。當然，招募人員與應徵者的持續性互動也是招募活動的關鍵，招募人員與應徵者在不同招募階段的接觸次數和頻率，會影響應徵者是否蒐集更多工作資訊或是繼續參與應徵流程的決定，也會影響應徵者是否繼續留在招募程序的意願，更會影響到應徵者對這份工作的接受。從更高層面來看，組織與應徵者的互動或是問題的回應速度，都會影響到應徵者對組織的觀感。如果組織回應迅速，應徵者會認為組織是有效率，進而受組織的影響而對此工作感到興趣（Gatewood et al., 2008: 13）。

能否成功地吸引合適的應徵者，招募的訊息內容扮演著重要性因素，至於招募訊息中應該包含何種內容，則有相當多的討論。一般來說應以工作內容描述和員工應具備的資格作為基礎，內容包含工作的名稱、地點、義務、薪水、附帶利益、組

織形象、個人具備條件和應徵聯絡資訊等項目，使民眾和欲吸引的人才能完全得知 (Maitland, 1991)。Gatewood 等人 (2008) 認為偏於正向的訊息內容，像是薪資、同事、設備、利益和工作挑戰等條件都會被傳遞媒介加以強調，Cooper 等人 (2003) 則認為也應向應徵者告知工作的負面性，使應徵者對工作的所有面向有所瞭解，經過自身判斷後才決定是否進入應徵的階段。上述的研究者們除了提到訊息內容之外，認為也可藉由實際工作預告 (Realistic Job Preview, RJP) 的應用，使應徵者能瞭解實際工作情況，且能減少應徵者人數和減少招募過程的成本支出。

在招募的初階段，組織形象是應徵者最先接觸的面向，也是應徵者決定是否對工作產生追求動力的參考。Wood 和 Payne (1998) 認為招募訊息中，除了對應徵者能力條件的要求外，組織的價值也應一併予以告知。Cober 等人 (2000) 就網路招募的討論，認為組織招募的網頁會呈現組織形象和組織文化等相關資訊給有潛力的應徵者，此對應徵者追求工作的企圖是相當重要的，訊息接收者會將此做為應徵考量的面向之一，評估自身與組織的合適性，而過去的研究者們 (Belt & Paolillo, 1982; Cober et al., 2000) 多也認為組織形象會影響有潛力之應徵者。應徵者在尋找工作時，往往會選擇與自己形象切合的組織，對於組織的形象越喜歡，應徵工作的可能性也就越高 (Barber, 1998: 33-36)。組織形象如何被呈現，自然地涉及到訊息內容及表達方式，簡而言之，組織形象是招募訊息內容的一部分。

#### (四) 應徵者篩選階段—招募結果評估

在接受面試或是筆試前，招募者會藉由相關工具篩選適當的人數進入選拔階段，使參與選拔的人數和所花費之成本能夠控制在合理範圍當中，而篩選工具的選擇則需考量方法的迅速性及準確性、應徵者的接受度、花費的時間和成本的考量 (Maitland, 1991: 74)。篩選的工具包含面試、推薦信、履歷表和申請書等，以決定應徵者是否能夠進入選拔的階段，此階段與 Wood 和 Payne (1998) 所說的淘汰應徵者之意涵相同。由於此階段所採取的篩選工具較為主觀，涉及到公平性的問題，有違政府用人的公開競爭及機會平等原則，在之後的討論便不提及這部分。

除此之外，組織在結束招募作業後會針對招募結果進行評估，招募最主要的目的是界定和吸引有潛力的應徵者，如果最後結果與原先預期結果相符，會被視為成功的招募結果。招募結果並無容易的方法去界定或評估，相關文獻提到可從質和量

分別進行評估（Barber, 1998: 10），Wood 和 Payne 提出之 1. 合適的應徵者數目、2. 應徵者有適切的基本能力、資質與潛能和 3. 對組織的正確態度等三項指標可以應用於此階段的評估，也可參考上述兩位學者所提出的招募來源評估指標（Maitland, 1991; Gatewood et al., 2008）。

## 參、考選機關考前的招募措施

根據上述的文獻內容，按照招募管理中的關鍵項目，與政府新進人力的招募措施結合討論，探討目前人事招募管理的整體現況、運作模式和潛在缺失，進而試圖提出改進的方向與改善的建議。在這之前，需對考選組織的定位和機關人員的角色加以探討，做為招募管理討論的基礎，也可呼應到前面對招募組織角色的討論。

### 一、組織角色和定位：考選目標的單面性

在討論招募管理之前，應先討論考選機關的目標和職權，由於目標的設定可能會影響職權設定和功能發揮。過去以來考選機關對於政府取才考試的認知和態度，停留在國家考試必須符合公平、公正和公開等原則，讓民眾信任國家考試是公平的為考選機關首要的目標（蔡良文，2009），而此目標背後更隱含著民眾需求滿足及服務導向的意涵。政府的人才選拔遵守功績、公平和公開等普遍性的原則（OPM, 2007; Civil Service Commission, 2010），讓民眾對政府的作為有所信任必然是政府作為的目標之一，但政府機關需回應多重目標及業務性質的情況來看，為政府機關選拔到更符合組織需求的人才是考選機關另一個重要目標。考選機關不應以對民眾回應或維護考試公平為單一目標，應該追求考選制度落實功績原則、滿足組織需求和考選成本考量等三大目標（施能傑，2003），在人事管理上扮演積極的角色。

機關目標的設定會影響到職權的設定和功能的發揮，進而影響業務執行的內容，當考選機關將職權的認識停留在程序性公平的維護，只要將考試辦好就是最大的目標時，可能會忽略人力資源管理中取才的其他面向。另一方面，組織的招募業務應該以組織人力負荷的能力範圍為原則（Barber, 1998），但近幾年來報考人數大幅增加，並非全然歸因於考選機關的作為，致使考選機關被動地接受報考人數的起伏，間接衝擊其主導政府人員進用的角色。以考試前報名資格審查的業務為例，便

能突顯報考人數和組織員額的關係，六年（二〇〇六年至二〇一一年）來報考人數增加將近一倍，<sup>1</sup> 但正式職員額只增加了六名（考選部，2011a；行政院主計處，2006、2011）。<sup>2</sup> 儘管兩者間的關係可能有實際員額和人員配置等因素影響，但見微知著地突顯業務運作有組織員額的限制，可能出現工作分配上的取舍和業務量過載的情況。考選機關在職權設定、業務量不確定和組織員額限制等多重因素的影響下，自然難以促使招募業務進行。

## 二、招募行動者的角色：考選機關成員對職權業務的認識

儘管如此，考選機關仍會舉辦國家考試講座或參與就業博覽會等宣傳工作，機關內部未針對國家考試的宣傳有固定的單位編組，而採取內部成員臨時任務編組的方式來負責此項工作。國家考試宣傳採任務編組的方式，小組成員來自機關內部不同的單位（考選部，2011b），原先負責的業務便已有所不同，不同的成員對於國家考試資訊的擁有上有相當的落差，小組成員除非過去有經驗，否則難以對招募工作有完整的瞭解。宣傳小組身為招募人員的角色，理應充分瞭解國家考試的資訊，但由於上述的安排與限制，使得與民眾接觸時，未必能提供民眾充分且完整的訊息。

小組成員基本上只能從考選部印行的考試手冊進行資訊提供，而考試手冊也頂多只能告訴應考人考試日期和考試科目等基本資訊，缺乏相關工作性質和內容的提供。應考者對考試及格後所取得的工作，沒有辦法獲得較深入的瞭解，只知道此工作有著「公務人員」或「公職」的泛稱。與招募人員的互動是民眾決定是否參與應徵程序的重要因素（Barber, 1998），民眾藉由此管道所獲得的國家考試資訊參差不齊，難得有與考選機關人員面對面接觸的機會，也難對此工作有進一步的瞭解。民眾未必能從招募人員中獲得完整的訊息，加上雙方互動次數的不確定性，自然難以瞭解國家考試宣傳活動的成效，以及與報考人數多寡的關係。

儘管考選部有進行國家考試的宣導措施，但有著任務編組的限制、訊息內容不

<sup>1</sup> 二〇〇六年的高考共有 33,575 人報考，普考有 34,917 人報考，共有 68,492 人；二〇一一年的高考有 61,990 人報考，普考有 73,014 人報考，共有 135,004 人。

<sup>2</sup> 二〇〇六年中央政府總預算各機關預算員額彙計表中，考選部預算員額共 239 名，其中職員額為 199 名；二〇一一年考選部預算員額為 243 名，其中職員額為 205 名。



一致性和互動次數有限性等情況，使帶有招募性質的宣傳活動未能落實招募管理的實質意涵。回到機關成員的組成背景來看，考選機關內多為人事行政職系及一般行政職系，除非過去學經歷有相關的知識和經驗，否則在考科有信度和效度的爭議情況下（施能傑，2003），機關成員對於人力資源管理難有全盤或深入地認識，自然未能瞭解宣傳活動帶有招募的重要性，也難以要求他們在實務運作上能加以落實。

### 三、招募來源—非正式來源的取代和效果

儘管作者在前面的文獻回顧認為在多重來源的影響下，重點不在於個別的招募來源，而在於背後所傳遞的訊息，但仍有必要就高普考的招募來源作基本的檢視。此段落的討論將不設定特定的來源而以泛稱來替代，並探討台灣國家考試脈絡下的特殊招募來源。

Maitland (1991) 和 Gatewood 等人 (2008) 皆有提出招募來源評估的指標，大致可歸納成應徵者人數、成本考量和訊息數量等三項，接著以此來檢視國家考試的招募來源。高普考人數在近五年來呈現穩定增加的情況，可說明現有招募來源具備吸引應徵者的效果，但是應考人數往往只有報名人數的七成來看（考選部，2007、2008、2009、2010、2011a、2011c），進一步說明著這些招募來源並沒有充分展現留住應徵者的功能。在成本考量上，儘管國家考試採報名付費的方式，金錢上的支出或許不成問題，但在人力和業務運作上可能會有過載的情況，回應到應考率的現象，有更多成本的支出在考試前已被確定，而考選機關也未對此長年存在的現象有所因應。作者並非批判考選機關的消極，而是希望機關對成本的支出應有所關注。在訊息數量上，考選機關具有多種的訊息傳遞管道，自然地可瞭解所傳遞之訊息有著相當的數量，但問題出現在訊息的內容當中，訊息內容的充分性和完整性才能有實質的意涵。此部分只是招募來源的整體性探討，個別來源的效果則有待後續研究討論。

民間補習班在台灣國家考試的特殊環境下成爲不容小覷的非正式來源，民間的

<sup>3</sup> 自二〇〇六年高普考恢復一試制度以來，高普考的到考率幾乎沒有高於七成。自二〇〇六年到二〇一一年六年之間，高考到考率分別是 59%、64%、65.3%、66.5%、65.4% 和 66.3%；普考的到考率則分別爲 66.1%、69.2%、69%、66.5%、69.3% 和 70.2%。報名人數和應考人數之間往往是幾萬人之差，應對考試舉辦所投入之成本予以關注。

補習班從營利考量為出發點，在自身業務的行銷宣傳上，往往透過公務人員的薪資和福利等正向且吸引人的訊息來包裹政府工作性質和公務人員形象。此舉除了滿足自身的目的和利益外，也無形中過度建構公務人員的正面形象，但考選部在此方面也並沒有太多的著墨。在其他的傳遞訊息上，雙方相差無幾，在報名日期、考試日期和放榜等試務訊息的提供上幾乎呈現一致性的現象。關於補習班的文宣和廣告可於網路上搜尋可見，在此不加以引用說明。

從用人機關或是招募者的觀點來看，如何使民眾獲得正反兩面兼具的訊息，並對公務人員工作有正確地認識，實為政府人才招募應落實的部分。在一般訊息沒有太大差異的情況下，如何使民眾產生應徵工作的動機和參加國家考試的動力，關鍵便在於雙方何者能夠使此工作對民眾產生更大的拉力。就目前的情況來看，公務人員形象建構有著由民間補習業者主導的趨勢，而對民眾來說薪資和福利才是關注的重點，這或許會使報考人對於此份工作有過度正面的期待，進而造成往後實際工作情況的落差，影響後續工作投入的態度。

儘管如此，非正式來源對應徵者在工作瞭解上仍有正面的意涵，應考者透過自身親屬及朋友的網絡關係，不管是報考類科的選擇抑或是內部工作的內容都能有一定程度的瞭解。應考者不管是在選擇報考類科，抑或是考試錄取後工作地點的選擇，身邊擔任公務人員的親屬及朋友會給予較為詳細的資訊，在補習當中接觸到的同學，有些人已在公部門工作但希望考取更高等級的考試，會提及政府工作較不為人知的面向，可驗證過去實證研究中提到在資訊提供上非正式來源優於正式來源的結論。作者認為做為政府人才選用的管道需要呈現此工作完整的訊息，包含正反雙面的訊息，使應考者能夠有完整的瞭解，至於其他的招募資訊來源則是輔助及強化正式來源的角色，在臺灣的特殊招募環境下，考選機關應對非正式來源的影響予以相當的關注。

#### 四、招募的活動、訊息傳遞媒介和內容—多元管道，單一技術性 訊息

前面已提及考選機關參與就業博覽會的運作缺陷和訊息有限性，接著就國家考試講座、考選機關網站和政府其他的資訊科技管道所傳遞的訊息來加以討論。民眾從就業博覽會中所獲得的訊息，與個人透過網站管道可獲得的訊息內容基本上相去

無幾，內容不外乎是考試資訊、報考須知、報名資訊、考試類科、應試科目和收費標準等內容。另外一個可與考選機關人員面對面接觸的考試講座，從過去多數的演講題目來看，主要說明國家考試制度介紹、考試準備和應答技巧等表面性和技術性內容，有時更會用「金榜秘笈」和「公職金飯碗」等標語作為演講的題目（考選部，2011d）。不論從就業博覽會或國考講座來看，皆未能夠將組織價值、組織形象、工作內容、工作義務和工作薪水與附帶利益等項目完整地與有興趣的民眾告知（Maitland, 1991; Wood & Payne, 1998）。

考選機關所使用的訊息傳遞管道除了自身機關網站和上述的就業博覽會及國家考試講座之外，也會使用政府 E 管家或是委託民間新聞業者的方式。考選機關在資訊科技應用上，基本上是以機關網站的訊息為基礎，採用多元的管道使訊息向外傳遞。傳遞訊息的管道固然多元，但關鍵在於只有單面性訊息的呈現。考選部所供的訊息不外乎是考試公告、考試收件通知、繳費通知、准考證發放通知、考區通知和放榜訊息通知等，多為考試技術面的內容，未將公務人員工作性質、應具備的態度和專業能力向民眾告知。

國家考試是選拔政府人員的技術性程序和手段，但不能將其用以代表政府取才的整個階段，整個選拔階段也應包含公職工作性質的告知，以達到選拔適合擔任公職之人才的目標。技術性訊息的呈現，可能使民眾將焦點置於考試的過程上，導致目標錯置的情況發生，將通過國家考試視為最大的挑戰，加上先前過度正面訊息的影響，造成實際工作後心態上的落差和消極。整體來說，應該將組織的正面利益和負面影響等工作所有面向應一併告知，使應徵者能夠自行評估，減少對工作不切實際的期待（Cooper et al., 2003；許世雨等譯，2009）。

另一方面，隨著資訊科技的發達，網路是目前考選訊息傳遞的主要管道，在政府取才的應用有其重要性，但在台灣電子化政府入口網站：「我的 E 政府」中卻缺乏政府徵才的資訊。相較世界其他國家，英國（Website of UK government: Directgov）和美國（USA. gov: The U. S. Government Official Web Portal）政府入口網站的就業求職項目當中，便會包含政府工作職缺的網站連結；日本政府徵才方面，儘管政府入口網站沒有明確地呈現相關訊息，但是在各個政府部會皆有「採用情報」的連結，告知任用的相關訊息，與我國情況有所差異。從這比較可隱約看出上述這些政府對於政府文官取才的思維，也可藉此反思我國政府對於公務人員此種

職業的看法。

政府對於公務人員考試的運作上有一定的強調和堅持，但公務人員工作的訊息並未在政府入口網站中呈現，實為網站設計上的缺陷；另一方面，其他國家皆將政府工作視為民眾就業求職的選擇，而我國政府入口網站當中的求職就業項目並未包含，隱含著公務人員工作的「特殊性」。儘管公職工作有其特殊性和重要性，也使用專門法律加以管理，但對於所有職業應要平等對待，且應確保考試資訊在政府資訊管道能夠明確地呈現，使有潛力的應徵者能夠獲得相關資訊（Civil Service Commission, 2010）。

## 五、報考人都是有潛力的應徵者——招募及考選評估的缺乏

招募結果的評估是在於探討預先設定的有潛力應徵者是否與後續實際的結果相符，然而考選機關並未針對有潛力的應徵者加以界定，也無法對招募的結果進行評估。憲法中規範民眾有應考試服公職的權利，除非應考者不符合或違反公務人員考試法等相關規範，否則滿十八歲以上的國民皆有參加考試的權利。考選機關在舉辦考試前未針對有潛力的民眾進行設定，因此考試處於向民眾開放的態度，在憲法的規範下，考選機關自然沒有「潛力應徵者」的界定與考量，也沒有必要去進行初步的篩選，只要符合考試資格便進入選拔的階段，參加國家考試。

談到招募或考選評估，成本考量是應討論的面向。考選部在考前採取相當多的措施，包含參加就業博覽會、舉辦國家考試講座、考前的報名資格審查和業務處理等，實投入相當多政府和社會的成本。一般來說，組織會針對應徵者以及錄取者進行調查，瞭解其透過何種管道得知此職缺的訊息，進而知悉招募的效果，但考選部舉辦相關活動後，卻未能進一步瞭解宣傳活動及相關業務的成果和效益，成本支出在無形中缺乏重視。

將理論上招募結果的評估擴大到整個考選結果的應用，考選部對於結果的評估只停留在試務和試政的檢討。對於考試所選出的人才是否符合組織需求，則非考選機關所討論且負責的面向，而用人機關也不會將初任人員的表現和合適性回報給考選機關，現行的考績制度也未有相關的機制，實為當前人事制度的缺陷。政府強調人力資源管理與組織使命的融合，且認識到人力資源管理對政府組織管理和施政績效有重要的地位，要依機關特性、業務需求和組織目標等來設定人事業務的進行，

在選才、用才和留才等方面做好，使組織能夠有效運作（陳金貴、呂育誠，2006；吳泰成、周威廷，2011），此意謂著人事業務要配合著組織需求和業務進行，新進人員的評估都未能落實，如何進行後續人事管理上的要求，進而使組織有完善運作和績效產出？

在考試前，考選部對於基本資格的要求即是有潛力應徵者的假定，並未有招募評估的推動和採用，加上後續對於考試取才品質的滿足，考選方式改善上多為學界的建議（施能傑，2003；彭錦鵬，2010），而在實務上未有明顯的改進。缺乏信度和效度的筆試只會陷入透過此管道選拔出的人才都是符合組織需求和優秀人才的迷思，自然地也缺乏考選結果的評估。在報名資格只憑學歷等級作為報考的篩選標準有其不足之處，雖然有不同層級的考試設定不同等級學歷的報名資格，但除非能夠證明學歷的高低和考試層級，以及後續工作內涵上有明顯的關係，否則是破壞機會公平的原則。

在考試結果公布後，考選部在每年的統計年報會針對各種考試錄取人員的學歷程度進行分析，但現今高等教育普及化和素質落差顯著的情況下，透過此種方式來說明錄取人的素質僅具形式意義（彭錦鵬，2010），陷入了公務人員普遍高學歷而素質提升的迷思。不管是報考資格認定和考試科目的設定上，應該以職位分析的知識、技術和能力為基礎，延伸出相關的報考條件和考試方法的設定，而非以學歷為主要的標準，才能落實考試取才的實質功能，進行招募和考選的評估才有實質效益。

## 肆、結論：招募管理的落實

政府人事管理是個連續且持續性的過程，由於我國人事行政受限於憲法的架構規範以及之後的歷史發展，政府公務人員的選才和用人分屬不同的人事機關，在整個人事管理上，特別是新進人員及格分發前之階段所進行的業務，經過多個人事機關之手，突顯人事行政上分權的情況，也導致人事機關未能對政府人事管理有全盤性的瞭解和一致性的管理。當考選機關認為以考試公平為首要目標時，其在政府機關扮演人才甄補的角色，自然地認為只要達到考試上的公平，就能夠為政府甄補到合適的人才，造成考試錄取的人才就是符合政府人才需求的假定。

考選機關對自身職權的設定，以考選公平性為首要目標時，便會忽略政府用人取才的多元目標，機關將組織業務運作的重點著重於維持考試公平性的運作，缺乏政府人力資源管理的整體關注。另外，考選機關雖然有進行相關的考前招募措施，但由於上述職權設定的限制，加上業務量產生排擠效果和組織員額有限的情況，考選機關人員與民眾互動的次數有限，且傳遞的訊息內容會因任務編組的不同而有落差，僅能基本地告知試務等技術性問題，對於文官工作的性質和內容未能有初步的告知，沒辦法使民眾對此工作有基本的瞭解。

在招募的活動上，考選部在考試前舉辦不少具有招募性質的活動，像是就業博覽會和國家考試講座等，但由於上述機關參與活動成員可能受限於業務設定或是未具有人力資源管理的相關知識，使考選部的招募活動多為國家考試體系、考試準備技巧、考試日期時程和考試類科考科等介紹。招募訊息上，考選機關有著訊息傳遞的多元管道工具的使用，卻只有單一面向訊息的呈現，且多著重於考試的技術性事項。整體來說，透過不同管道所獲得的訊息有著高度同質性，透過不同管道所獲得的訊息對個人來說幾乎相同，缺乏工作性質和內容等應納入的招募訊息，遂多元管道的設定對招募管理來說並沒有太大的實益。

本文也發現非正式來源對政府招募過程的介入和影響，有著取代政府傳遞取才資訊的功能。非正式來源所傳遞的訊息能夠包含考選部所傳遞的訊息之外，且更有能力對政府的工作性質和內容進一步解讀，可能使非正式來源在包裹自身利益的情況下，只傳遞公職工作的單面性正向訊息。從機關的角度來看，可能造成考選部應主導政府取才的角色受到限縮。如果應考者對於此工作未能有正確的認識，如何能夠產生對工作的預知並面臨將來實際的工作情況。錄取人對工作的預知瞭解與工作實際情況未能完整認識的情況下，造成工作績效和組織認同的問題是可以預見的。

在本文討論的內容之外，提出幾個人事管理上應加關注的議題。人事管理每個運作環節可能會產生相互影響的效果，導致階段性功能的增強或弱化，本文認為考選組織的設計和分發制度的運作，對於招募管理的落實有一定的影響而有討論的空間。目前考選機關的單位設計以考試類別為基準，未能涵蓋到整个人力資源管理選拔階段應注意的面向，可能導致某些取才重要業務的忽略。實務上，工作地點和分發名額的說明往往只在考試放榜後才會讓錄取人得知，與理論上認為應在選拔前先予以告知的情況有所差異 (Maitland, 1991; Cooper et al., 2003)。民國百年的高普考

對職缺地點雖有予以事先公布，但也僅能知道分發的機關，工作單位和職務內容則未能得知。在目前採考試成績依序分發的原則下，儘管有工作相關資訊的提供，但對應考者來說未必有實際的效益。錄取者欲至某用人機關服務但卻未能如願，是否會影響其組織認同感及工作績效，則有待後續研究的討論。抱持「佔缺」心態的錄取人，在分發未能如己所願的情況下，可能導致剛到職便有調任意願的出現，從機關角度看文官的永業制則是一大諷刺（蘇偉業，2010）。

從政府人才需求的角度和招募管理的觀點來看，考選部身為公部門取才的政府機關，而國家考試是民眾進入公部門工作的重要管道，應有積極性職權的發揮。考選機關應掌握政府取才的主導權和工作與形象的詮釋權，明確地傳遞公務人員工作性質、內容、態度，和背後所隱含的公共服務價值。對此工作有興趣之民眾能夠有深入的瞭解，並依此內容衡量自身的能力，評估擔任此工作的合適性，也能促使進入考試階段的應考人皆是有潛力的應徵者。考選機關對招募管理的落實，對大多數民眾來說是個教育的機會，可減少對文官的不理性謾罵，增加對政府的信任；對有興趣的應徵者來說，能對公職工作有充分的認識，毋須受限於非正式來源的解讀或外部環境之影響而對此工作有過度正面想像；對政府來說，能使後續人事管理能夠有實質的效益，避免政府成為民眾尋找工作的最後庇護所。

從本文的討論當中可提供考選機關三點政策上的建議。首先，機關在招募業務上所投入的成本是相當可觀的，遂應落實業務的管控，評估相關活動的成果，並做後續的追蹤，瞭解活動舉辦的效益和成本投入的妥適性。在資訊傳遞上應說明公務人員工作的性質、內容和風險等，使民眾有完整性的瞭解，避免政府人才招募和選拔的兩個過程處於脫節或可能受其它因素影響的情況。其次，在組織設計上，應有常態招募宣傳小組的成立，專責相關業務，除了專業性的強調，也能使各次的活動經驗有所累積。最後，考選部扮演著政府新進人力招募和選拔的角色，應重新思考機關職權的範圍，不應限縮於過去「考試取才」的框架，而是奠基於此進而思考人力資源管理中人才選拔應該關注的面向，促使政府取才能夠彰顯其功能和意涵。

## 參考文獻

行政院主計處（2006）。民國 95 年中央政府總預算各機關預算員額彙計總表。101

年1月2日取自**行政院主計處**，網址：

<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=14183&CtNode=3539&mp=1>。

行政院主計處（2011）。民國100年中央政府總預算各機關預算員額彙計總表。

101年1月2日取自**行政院主計處**，網址：

<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=28997&CtNode=5533&mp=1>。

江大樹、呂育誠、陳志瑋譯（2004）。**公共人力資源管理**（D. E. Klinger & J. Nalbandian）。臺北：韋伯。

李誠（2006）。產業環境變遷與人力資源管理。載於李誠（編），**人力資源管理的12堂課**（三版，頁1-20）。臺北：天下遠見。

李震洲（2008）。應考資格審查應改為考試後榜示前為之。**人事行政**，第162期，頁13-30。

李震洲（2009）。公務人員特考應適度簡併回歸高普考。**人事行政**，第169期，頁54-64。

考試院（2009）。**文官制度興革規劃方案**。臺北：考試院。

考選部（2007）。**中華民國95年考選統計**。臺北：考選部。

考選部（2008）。**中華民國96年考選統計**。臺北：考選部。

考選部（2009）。**中華民國97年考選統計**。臺北：考選部。

考選部（2010）。**中華民國98年考選統計**。臺北：考選部。

考選部（2011a）。**中華民國99年考選統計**。臺北：考選部。

考選部（2011b）。考選部100年參加各大學院校舉辦之就業博覽會一覽表。100年12月28日取自考選部，網址：

[http://wwwc.moex.gov.tw/main/content/wfrmContentLink.aspx?menu\\_id=56](http://wwwc.moex.gov.tw/main/content/wfrmContentLink.aspx?menu_id=56)。

考選部（2011c）。100年公務人員高等考試三級考試暨普通考試統計。100年12月28日取自考選部，網址：

[http://wwwc.moex.gov.tw/main/ExamReport/wFrmExamStatistics.aspx?menu\\_id=158](http://wwwc.moex.gov.tw/main/ExamReport/wFrmExamStatistics.aspx?menu_id=158)。

考選部（2011d）。考選部100年度國家考試講座日程表。100年12月28日取自：考選部，網址：

[http://wwwc.moex.gov.tw/main/content/wfrmContentLink.aspx?menu\\_id=57](http://wwwc.moex.gov.tw/main/content/wfrmContentLink.aspx?menu_id=57)。



- 呂育誠（2004）。人力資本觀點公務人員角色的再定位。**人事月刊**，第 39 卷第 3 期，頁 20-29。
- 吳泰成、周威廷（2011）。公部門推動策略性人力資源管理架構芻議。**研考雙月刊**，第 35 卷第 3 期，頁 113-120。
- 林文瑛（2009）。國家選才還能有什麼錦囊妙計嗎？**國家菁英**，第 5 卷第 3 期，頁 19-25。
- 施能傑（1999）。人事部門的新責任。**人事月刊**，第 29 卷第 9 期，頁 22-27。
- 施能傑（2003）。公務人員考選制度的評估。**台灣政治學刊**，第 7 卷第 1 期，頁 157-205。
- 孫本初（2006）。論策略性人力資源管理模型及其在政府機關之應用—以美國 IRS 為例。**人事月刊**，第 42 卷第 1 期，頁 38-54。
- 張秋元（2010a）。公務人員高普初等考與公務人員特種考試消長相關問題之研究。發表於九十八年度考選制度研討會系列二-G 部份公務人員特種考試納入公務人員高普初等考試可行性之研究研討會，考選部，臺北。
- 張秋元（2010b）。改進現行公務人員高普初等考試人力估缺技術，落實考用配合政策。**人事行政**，第 173 期，頁 41-45。
- 張秋元（2010c）。啟動組織改造成功機會窗的人力管理策略與作法。**人事月刊**，第 51 卷第 3 期，頁 23-27。
- 陳國輝（2006）。我國公務人力資源發展策略之現況及展望。**人事月刊**，第 43 卷 3 期，頁 44-49。
- 陳金貴、呂育誠（2006）。我國人事人員管理制度變革之研究。**公務人員月刊**，125 期，頁 5-15。
- 陶尊芷（2006）。人力資源管理策略與組織競爭力。**人事月刊**，第 43 卷第 3 期，頁 28-35。
- 莊雅淑（2004）。建構公部門人力資源管理新思維：以核心能力為觀點。**人事月刊**，第 39 卷第 4 期，頁 63-68。
- 許南雄（2010）。當前政府人力資源策略管理之新情勢與趨勢。**人事月刊**，第 51 卷第 4 期，頁 22-35。
- 許世雨、楊雪倫、李長晏、蔡秀涓、張瓊玲、范宜芳譯（2009）。**人力資源管理**

- (D. A. DeCenzo & S. P. Robbins 原著)。臺北：五南。
- 彭錦鵬 (2010)。公務人員考選制度的變革與未來展望。**國家菁英**，第 6 卷第 1 期，頁 17-40。
- 詹中原、陳敦源、黃東益、蕭乃沂、蔡秀涓 (2008)。TGBS 台灣政府文官調查研究文集 (一)：方法篇。100 年 7 月 29 日取自中央研究院調查研究專題中心，網址：<https://srda.sinica.edu.tw/search/scidown/4171>。
- 蔡秀涓 (2004)。世代因素對公務人員工作價值觀影響之實證分析：以考試院暨所屬機關為例。**東吳政治學報**，第 18 期，頁 41-67。
- 蔡良文 (2006)。考試院推動知識管理與人力資源運用之分析。**考銓季刊**，第 48 期，頁 18-33。
- 蔡良文 (2009)。文官體制變革之論證。**文官制度季刊**，考試院八十週年慶特刊，頁 1-24。
- 蘇偉業 (2010)。從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國契約公務人力之改革。**文官制度季刊**，第 2 卷第 2 期，頁 77-109。
- 嚴惠玲 (2008)。放寬公務人員特考應考年齡析論。**人事行政**，第 163 期，頁 17-22。
- Breugh, J. A. (1981). Relationships between Recruiting Sources and Employee Performance, Absenteeism, and Work Attitudes. *Academy of Management Journal*, No.24: 142-147.
- Belt, J. A., & J. G. P. Paolillo (1982). The Influence of Corporate Image and Specificity of Candidate Qualifications on Response to Recruitment Advertisement. *Journal of Management*, No. 8: 105-112.
- Breugh, J. A., & R. B. Mann (1984). Recruiting Source Effect: A Test of Two Alternative Explanations. *Journal of Occupational Psychology*, No.57: 261-267.
- Ban, C., & N. M. Riccucci (1997). *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges* (2<sup>nd</sup> Ed.). White Plains, New York: Longman.
- Barber, A. E. (1998). *Recruiting Employees*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Cober, R. T., D. J. Brown, A. J. Blumental, D. Doverspike, & P. Levy (2000). The Quest for the Qualified Job Surfer: It's Time the Public Sector Catches the Wave. *Public Personnel Management*, Vol.29 (No.4): 479-493.
- Cooper, D., I. T. Robertson, & G. Tinline (2003). *Recruitment and Selection: A*

- Framework for Success*. London: South-Western Cengage Learning.
- Civil Service Commission (2010). *Recruitment Principles* (November 2010 Ed.). London: Civil Service Commission.
- Gatewood, R. D., H. S. Feild, & M. Barrick (2008). *Human Resource Selection* (6<sup>th</sup> Ed.). Manson, Ohio: Thomson/South-Western.
- Kirnan, J. P., J. A. Farley, & K. E. Geisinger (1989). The Relationship between Recruiting Source, Applicant Quality, and Hire Performance: An Analysis by Sex, Ethnicity, and Age. *Personnel psychology*, No.42: 294-308.
- Kim, S., & J. G. O'Connor (2009). Assessing Electronic Recruitment Implementation in State Government: Issues and Challenges. *Public Personnel Management*, Vol.38 (No.1): 47-65.
- Lavigna, R. J., & S.W. Hays (2004). Recruitment and Selection of Public Workers: An International Compendium of Modern Trends and Practices. *Public Personnel Management*, Vol.33 (No.3): 237-253.
- Maitland, I. (1991). *How to Recruit*. Aldershot, Hants: Gower.
- Murphy, F., J. W. Gibson, & A. Greenwood (2010). Analyzing Generational Values among Managers and Non-managers for Sustainable Organizational Effectiveness. *S.A.M. Advanced Management Journal*, Vol.75 (No.1): 33-43.
- OPM (1999). *Strategic Human Resources Management: Aligning with the Mission*. Washington, D. C.: Office of Personnel Management.
- OPM (2007). *Delegated Examining Operations Handbook: A Guide for Federal Agency Examining Offices*. Washington, D. C.: Office of Personnel Management.
- Taylor, M. S., & D. W. Schmidt (1983). A Process-Oriented Investigation of Recruitment Source Effectiveness. *Personnel Psychology*, No.36: 343-354.
- Werbel, J. D., & J. Landau (1996). The Effectiveness of Different Recruitment Sources: A Mediating Variable Analysis. *Journal of Applied Social Psychology*, No.26: 1337-1350.
- Wood, R., & T. Payne (1998). *Competency Based Recruitment and Selection*. Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons.

# The Recruitment in Public Sector Human Resource Management: Take Civil Service Senior and Junior Examinations as Example

Shao-Cheng Yu\*

## Abstract

For the past few years, there have been comprehensive discussions about the government's human resource management from both the practical and academic perspectives, but the connection between recruitment management and the selection of government employees has received little attention. Discussions on the examination system in Taiwan focused more on improving the techniques of selection than on the recruitment measures before the examination-selecting phase. This paper looks into relevant government documents regarding four phases: preparing recruitment, seeking applicants, attracting applicants and screening applicants and studied five key elements: organization, sources, actors, activities and work information. Based on the literature review, the paper discusses the measures by the Ministry and tries to explain the deficiency in the practice. This paper finds some defects: 1. the recruiters' lack of specialty, 2. superficial activities and 3. one-sided information. These defects are caused by the original design of the institution's functions, crowding out of work and limited numbers of personnel. Finally, this paper concludes that the Ministry

---

\* Master Student, Department of Public Administration, National ChengChi University.

of Examination should play a positive and dominant role in providing details of work and shape the image about civil service that help applicants have a better understanding of this work. In addition, this paper raises the personnel issues about organizational design and work distribution that may affect to carry out the recruitment operation. The recruitment management issues discussed here are expected to help promote the different interpretation and comprehensive development of public sector human resource management.

**Keywords:** human resource management, recruitment management, examination system, civil service senior and junior examination

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 跨域治理概念落實的挑戰與展望

呂育誠\*

### 《摘要》

當府際關係更重視跨地理區域間的合作，並納入地方政府內部與外部利害關係人時，「跨域治理」乃成為今日地方政府研究與實務上的重要課題。然而也由於概念範圍與內涵豐富，而可能增加落實時的成本與不確定性。本文首先從概念發展沿革探討從府際關係轉變為跨域治理過程中，相關影響因素的內涵；其次從概念落實的應然與實然層面，分析需克服的阻礙與成本；最後提出整合式的跨域治理執行模式。筆者認落實跨域治理除了要從概念面權衡正面與負面效益外，更應在地方特色與欲處理的問題的基礎上，評量主觀需求與客觀條件的可能組合，並使各參與者間的權利與責任能相互平衡並名實相符。

[關鍵詞]：跨域治理、府際關係、府際合作、整合、治理

---

投稿日期：101年1月19日；接受刊登日期：101年1月30日。

\* 台北大學公共行政暨政策學系教授。

## 壹、前言

當社會高度發展，人們可輕易的通勤於不同地點時，地方事務的跨域性（*across boundaries or governments*）自然形成，連帶地，傳統上基於代表特定區域，或是處理特定範圍內事務而設立的地方政府組織，也無法（或無權）因應跨域問題，而要爭取外界其他政府機關或民間力量，或是加入合作團體，並以夥伴（*partnership*）型式來互動，從而形成治理（*governance*）機制。於是「跨域治理」概念乃應運而生，成為消極面彌補個別地方政府資源有限；積極面提升能力與互利的適當策略選擇。

對我國而言，臺灣由於地狹人稠，各地生活緊密依存，故跨域治理需求更加殷切，許多地方自治團體早已自行成立跨域合作機制，如「高高屏首長暨主管會報」、「中部五縣市首長論壇」、「北台區域發展推動委員會」…等，而中央政府為因應「五都」改制直轄市，也提出「三大生活圈」、「七大發展區域」的政策主張，由此推論，跨域治理似也是今日我國地方政府管理的主流。

儘管在一般認知上如此合理，跨域治理在概念與實踐層次上卻潛存許多不確定性與模糊空間，例如何謂跨域？跨域範圍如何界定？不同背景與條件的參與者又怎會形成夥伴？…等，這些問題若不能先行釐清，採行跨域治理恐將「未見其利、先見其弊」。

本文目的便是嘗試從概念界定與應用二層面，探討落實跨域治理的意涵，可能面對的障礙，並嘗試建構整合性的施行策略。筆者認即便概念認知上跨域治理是重要的，但也要同時考量概念與施行系絡間的相容性，以及連帶的成本或可能衝擊，如此才能確保跨域治理能真正解決問題，並發揮應有效用。

## 貳、跨域治理概念分析

雖然跨域一詞普遍被使用，甚至成為政府政策方針，<sup>1</sup> 此然在研究與運用上卻

<sup>1</sup> 例如行政院研究發展考核委員會「地方治理發展」網頁中，即有「推動跨域管理機制」項（行政院研究發展考核委員會，2012a）。



相對顯得模糊，若再加上治理一詞，則其內涵更不明確，故本部分將先分析跨域治理概念意涵。

## 一、府際管理與跨域管理

從字面意涵解讀，「跨域」應為 *across boundaries*，也就是跨領域或跨區域之意。而根據 Lamont 和 Molnar 的研究，*boundary* 在為社會學研究中可以包括 4 類意涵，分別是社會認同 (*social identity*)、階級或族群、專業知識或學科，以及社區國家或空間 (*spatial*) (2002: 169-181)，由此可見，所謂跨域應是指「跨越多重領域」而言，例如 Hinds & Kiesler 所研究的「跨域溝通」(*Communication Across Boundaries*)，就是指在組織內部與外部環境中，包括電話、電子郵件、口語等不同溝通工具的運用情形 (1995: 373-393)。

另外，跨政府間的事務的處理或管理，在美國公共行政教科書中，基本上是用 *Intergovernmental Relations (IGR)*，或 *Intergovernmental Management (IGM)*，即指不同轄區政府部門，或是中央與地方政府間的互動，或是共同處理公共事務的方式 (Shafritz, et al., 2007: 131-170; Starling, 2008: 109-143)，因此跨政府間事務處理也是一種跨域管理概念，例如《公共行政評論》(*Public Administration Review*) 二〇一〇年五月份所推薦的標竿人物 Gibson，作者就推崇他具有「處理跨域領導事務的藝術」(*Art of Leading Across Boundaries*)，因為他能充分運用公私部門間的各種專業技能，來整合不同地方政府轄區間的事務 (Morse, 2010: 434-436)，因此在跨域觀點下，府際關係除了涵蓋垂直與水平的政府體系外，也擴大到公私部門間的互動。簡言之，跨域概念更擴大了府際關係的問題範圍，也就是不僅關切政府體系間的靜態權責關係外，也重視各參與者間動態的互動或政策執行流程 (Witesman, 2010: 362-363)。

對地方政府研究而言，採行跨域概念基本上也是期望超越傳統以政府層級或機關本位的限制，而更宏觀的考量不同來源與類型的影響力量 (Abramson & balutis, 2008: 53-54)；另外，由於地方政府運作主要在於特定地理轄區，因此採行跨域概念也更重視區域間的交流與合作，於是原有的 *IGR* 或 *IGM* 就轉型為「*Jurisdictional Boundary Crossing*」(Barnes, 2010: 141)。

我國早期引進跨域管理概念，主要有陳敦源與趙永茂，不過前者使用的英文為

Boundary-spanning Management，探討範圍則包括政府體系間的部際與府際互動（陳敦源，1998：228）；後者則是 Regional Governance，探討範圍則是以地方政府間的府際關係為主（趙永茂，2003）。對於此差異，江大樹將跨域管理區分為廣義與狹義兩種：廣義類似前述 across boundaries 概念，即包括多重因素、環境層次，以及參與者；狹義則可指行政部門中不同機關、甚至不同單位的互動與策略管理（江大樹，2001：15-16）。筆者認為江大樹的界定方式，正可解決前述界定方式不同的問題，並認為採行狹義途徑較適合我國地方政府研究情境，因為除了可集中討論焦點外，我國地方問題處理向來是以各級政府機關為主體，近年雖然民間力量日益強大並發揮相當影響力，但最終還是要反映在政府運作或政策中，故跨域管理可說就是在府際管理基礎上，納入更宏觀與更多元府際因素的考量。

## 二、府際關係概念發展沿革

既然地方政府研究中的「跨域」，是以府際關係為基礎，於是就有必要探討府際關係概念發展的源由。一般而言，在「單一國」政府體制下，中央政府由於擁有主導地位與權力，故府際關係主要就是指中央地方關係；相對地，「聯邦制」政府體制強調州權獨立性，因此聯邦政府更需要「恩威並重」，才能取得各州配合。一九五二年，艾森豪當選美國總統，鑑於戰前民主黨政府所推動的「新政」（New Deal），在戰後涉及聯邦與州政府間權力競合，於是在國會授權下，聯邦政府於一九五五年成立了「府際關係委員會」（Commission on Intergovernmental Relations, or Kestnbaum Commission）任務編組，針對聯邦與州的府際關係進行檢討，委員最後提出三項政策建議：第一，成立一直屬總統的諮詢小組，以提供處理府際關係諮詢與政策建議；第二，聯邦成立「府際關係諮詢委員會」（Advisory Board on Intergovernmental Relations），<sup>2</sup> 負責分析與研究各類府際問題，以提供國會及各級聯邦機關政策建議；第三，建議參眾二院通過設立專門基金，用來推動跨州建設及聯邦對州的補助。這種積極整合府際關係的政策思維，當時稱之為「合作式聯邦主義」（Cooperative Federalism），指聯邦政府積極參與跨州事務，並促使各州參與

<sup>2</sup> 二〇〇六年正是委員會成立五十週年紀念，故 Conlan 為文回顧過去五十年美國府際關係發展軌跡，本文關於此段沿革的描述，均摘自此（Conlan, 2006）。

聯邦政策推動。於是整個一九五〇年代後期至一九六〇年代間，聯邦政府與各州政府互動關係特別密切，並據以推動許多重大政策，如建立全國高速公路網、補助都市處理貧窮問題，以及推動跨州區域經濟發展計畫等（Conlan, 2006: 663-667）。

除了法制建立，府際關係在一九六〇年代後期隨著公共政策研究興起，轉而更問題導向，以及建立更實質的關係內容，也就是藉由府際關來處理公共問題，故其具體表現有二（Dommel, 1991: 152）：

### （一）垂直的府際關係（vertical system）

指聯邦、州，以及州以下地方政府間的互動，在公共政策考量下，此類府際關係主要表現在二類問題上，其一是財政上的補助與控制；第二是法令上的授權與監督（mandate），此外也有技術協助、諮詢等附屬行動。

### （二）水平的府際關係（horizontal relations）

指同等級地方政府間，為處理共同問題所形成的關係。水平關係也可依被處理事務是常態或變動的屬性差異，而有制度化與非制度化的型式：前者指參與地方政府間設立專門機制來處理共同問題，如「地方政府協會」（Council of Government, COG）、特區（special districts）；後者則是各種臨時性的會議或專案小組（ad hoc organization）。

從上述源起可知，府際關係可說是不同層級或地方政府間相互整合或取得合作共識的互動模式；同時，除了關係本身之外，更要問題導向或目標導向，亦即府際關係建構是為達成特定目標，而非「為互動而互動」。

## 三、治理觀點的吸納

雖然府際關係發展於聯邦制的美國，但卻因為國際組織的倡導，同時注入跨域與治理觀點而更豐富其內涵後，逐漸成為各國普遍重視的觀念。此說法以 OECD（Organisation for Economic and Co-operation and Development）的主要最具代表性，因為自一九九六年起，OECD 在各國部長會議中便宣示「跨政府層級管理」（managing across levels of government），同年該組織在巴黎召開的一個「面對未來公共服務之部長級專題研討」（Ministerial Symposium on the Future of Public

Service) 會議中, 即將「跨政府層級管理」(Managing Across Levels of Government, 簡稱 MALG)<sup>3</sup> 設定為各會員國處理公共服務問題的重要策略。而之所以需要主張 MALG, 乃是希望藉此達成下列目標 (OECD, 1997: 13) :

- 第一, 促進國家整體施政目標之達成。
- 第二, 消除政府體系不必要的重疊與浪費。
- 第三, 提升納稅人所支付金錢更高價值。
- 第四, 使各項公共服務更能反映地方需求。
- 第五, 賦予公民更多參與公共事務的決策能力。

至於達成上述目標的作法, 則是各國中央(聯邦)應與各級政府應共同建立合作機制, 同時整合彼此在資源配置, 以及政策規劃與執行等層面的步調。

在 MALG 基礎上, OECD 在一九九九年的年度研究發展報告, 乃更進一步強調不論是垂直或水平的政府間互動, 都應該營造「夥伴關係」(partnership), 來達成整體目標; 本報告同時也指出當地方政府間能建立密切合作關係, 國家或區域政府對個別地方政府控制力則相對降低, 如此來自超國家組織(如 OECD)的影響力便相對提升 (Sommermann, 1999), 可見除了參與各方互行動機外, 合作也可能受到第三者的促成與影響。在 MALG 思維下, 各級政府要達成共同標, 必須採行更緊密互動關係, 且也要凝聚更一致的共識, 於是, 「府際關係」乃轉變為更目標導向的「府際合作」。

除了 OECD, 一九九〇年代成立的歐盟 (Europe Union), 為統合各會員國彼此政策步調, 於是提出了「多層次治理」(multilevel governance) 概念, 意指各會員國政府體系都應建構出包含垂直與水平互賴關係的治理體系, 同時此體系應使納入其中的公部門、私部門, 以及非營利組織間, 能共同形成「政策網絡」(policy networks), 以相互支援來解決共同問題 (Bache & Chapman, 2008: 398)。至於在概念落實上, 多層次治理則可依問題特性與目標, 區分為「類型一」(Type I) 與「類型二」(Type II) 二種, 前者著重於不同層級間政府權責的重分配; 後者則是基於問題或目標導向, 尋求各利害關係最適互動模式, 而不拘泥於現有體制架構

<sup>3</sup> 本研討會對於 MALG 的界定範圍, 是指包含了國家層次的中央與聯邦政府, 州、省等第一級政府, 以及各級基層地方政府間, 在結構上與功能上基於治理 (governance) 原則進行重組或合作。

(Bache & Flinders, 2004: 39; Bache & Chapman, 2008: 399)，由此可見，引進治理概念後的府際關係，將超越政府體系內部的水平與垂直互動關係，而更涵蓋了內部人員與外部民眾等「利害關係人」的「跨域」互動。

當府際關係轉向合作，進而融入治理概念，且為國際組織大力倡導後，其應用範圍也就自然也從聯邦制擴及單一國制了。其中英國可說相當具代表性，特別是一九九七年新工黨 (New Labour) 執政後，以英格蘭區域整體為範圍，劃分為 9 個區域，<sup>4</sup>一方面中央政府直接在各區域中設立「政府辦公室」(Government Office，簡稱 GO) 與「區域發展局」(Regional Development Agency，簡稱 RDA)；另一方面也鼓勵各郡加入「地方政府協會」(Local Government Association，簡稱 LGA)，作為協調共同問題的平台 (呂育誠，2008：19-27)。

從英格蘭的經驗中可以充分理解跨域治理的內涵：即中央與地方參與地方事務，不受限於個別政府的界限，相反的，在特定需求或目標下，各級政府都要遵守共同的規範，甚至要納入外在民眾或企業、社團影響力量，來達成共同目標。

綜合上述歸納，筆者認為從府際關係到跨域治理的發展歷程，除了是概念豐富化與擴大外之外，更顯示今日處理跨地方事務時，在範圍上與焦點上的轉變：

### (一) 範圍上：從「一對一」到多元參與

傳統府際關係不論是水平或垂直的，主要都是在政府體系內進行，以重新建立政府間互動關係來解決共同問題；相對地，在跨域治理概念下，水平與垂直關係是可以超越或併存的，亦即在目標導向下，政府內在與外在利害關係人都可能是合作參與者。

### (二) 焦點上：從靜態權責界定到多元運作選擇

傳統府際關係建立主要在進行政府權責重分配，例如聯邦政府補助交通設施興建經費，州政府則要相對配合聯邦政策；而跨域治理為配合不同參與組合，其互動方式則更多元，成立專責政府機關固然是最正式的方式，但透過非正式的協商也若能解決問題，也未嘗不是適當的策略選擇。

<sup>4</sup> 英國英格蘭地區，基本上依地理區位劃分 9 個區域：East Midlands, East of England, North East, London, South East, West Midlands, Yorkshire and the Humber, South West, North West。

上述分析可引用 Perry 的研究來說明，他認為若各級政府能接受地方治理的互利主張，進而願意包容更多利害關係人參與地方公共事務，則跨域合作才能產生效用極大化的正面成效，如表 1 所示（Perry, 2007: 1053-1055）：

表 1：消極與積極的府際治理

有限府際治理	效用極大化的府際治理
抗拒變革	容許變革
控制地方發展方向與進度	不斷促進地方發展
協助個別機關推動政策	整合各地方間的政策運作過程
隨機而不固定的回應方式	營造策略性互動架構
不均衡的互動模式	廣泛進行區域間的直接對話
只關注地方間的資源流動	地方政府相互授能
重視由下而上基層意見遊說	重視各成員間的議價與協商
國家影響力仍為主導力量	成員彼此界定並釐清議題

資料來源：Perry, 2007: 1055.

我國地方政府研究儘管沒有前述府際關係與跨域治理的背景，但近年地方自主意識提升，以及地方事務日趨跨域性，亦使學界積極引介府際關係與跨域治理觀念，例如「地方自治團體跨區域事務合作」（紀俊臣，2004）、「高高屏跨域合作」（吳濟華等，2006）、「府際合作治理制度」（李長晏，2006）、「跨域治理與全球在地化」（吳松林，2008）均是例證；二〇〇九年，行政院配合「五都」改制而提出「三大生活圈」、「七大發展區域」的區域劃分理念，以及各項區域治理政策（行政院研究發展考核委員會，2012b），故今日跨域治理可說已成為地方政府研究的「顯學」。

## 參、概念的應然與實然落差

不論是府際關係或跨域治理，既然可以提供處理地方事務更多樣選擇，且有機會取得額外資源挹注，當然是應大力倡導的良好概念，而且「合作」、「發展」、

「夥伴」等正面用語，更提供無限想像空間，而使實作者樂於採用以作為施政願景。然而在這些樂觀期望之餘，卻不能同時注意潛存的問題與代價，故本部分將歸納現有研究成果，分析跨域治理實際施行時可能產生的問題。

## 一、本位主義的障礙

基於合作觀點凝聚共識，並分享彼此資源以達成目標，似乎是互利互惠的良好選擇，然而卻不能忽略政府機關本身難以突破的本位立場，此觀點可從體制面與運作面來分析：首先，就體制面而言，設置各機關均有法定地位與權責，這些地位與權責不僅是機關存在正當性的基礎，也常受其他機關監督。因此採行跨域合作需要與其他利害關係人分享權利與資源的作法，將挑戰機關設立的基本立場。例如 Fleurke 和 Willemse 在研究英國新工黨執政期間，中央積極推動各種府際合作政策的成果時便指出，打破政府界限固然提供更彈性的施政選擇，然而中央與地方政府先天地位不均，以及中央擁有較多可用資源的優勢，卻可能使推動合作產生中央「再集權」(recentralization)的疑慮 (Fleurke & Willemse, 2004: 525)；在聯邦制國家，雖然地方政府自主地位較受保障，但也正因為如此，當跨域合作要限制原有權限，甚至將法定權責讓渡予他方，便會挑戰地方政府原有的法定地位 (McGuire, 2006: 678)。就我國而言，地方自治團體運作除了要受中央(上級)機關監督外，行政部門更要取得立法部門同意方能推動各項政策，因此即使行政部門基於施政考量而願意與其他地方行政機關進行跨域合作，但各方立法部門是否也願意放棄監督權？甚或由其他地方政府來處理本地事務？恐非一個崇高的「合作」或「治理」願景所能處理的。

其次，就運作面而言，參與跨域治理各方即便目標一致，但彼此能力、條件，以及可支配資源各不相同，取得他方資源或支援固然「多多益善」，但相對要協助他方時便可能「多所保留」。例如一九五〇年代聯邦政府雖然高揭「合作式聯邦主義」來推動府際合作，然而當一九六〇年代末期聯邦財務逐漸惡化後，遂轉變成「機會式的聯邦主義」(Opportunistic Federalism)，簡言之，聯邦政府補助州政府主要取決於短期的、以聯邦本位為主的考量，至於州的需求則屬次要 (Conlan, 2006: 670)。這種運作上的本位思維，在重大災害產生時更為明顯，廿一世紀初美國遭遇了二件重大災難，即「九一一事件反恐」與「卡崔娜颶風救災」，此二事件

雖然性質不同，但解決途徑則相同，也就是聯邦政府與各州、地方政府需共同合作因應，然而實作上卻都產生二大問題：（一）聯邦與州、地方政府間對二事件施政優先次序認知不同，故常產生權責重分配的衝突；（二）各參與者常有「自掃門前雪」心態，對與本身無直接關係的業務，常會消極面對（Elsinger, 2006: 541-542; Cigler, 2006: 6-7）。就本位立場言，地方政府「珍惜」資源當然是負責盡職表現，但如此卻可能使合作「破局」。

## 二、合作的代價

除了法制面與運作面的本位考量，可能影響跨域治理關係建立外，參與者從事合作除了可預期的效益外，也要支付相當代價，而相關問題更會因為將合作擴大為治理概念後，增加更多不確定性。以下就從政府內部與外部二層面分析之。

### （一）政府內部：不同合作條件的折衝

OECD 於一九九九年的報告中，雖然肯定營造府際夥伴關係的重要性，但也同時提醒各會員國欲實際推動時，應先建立下列三類基本要素（Sommermann, K. (1999)：

1. 規劃分配資源與執行責任的指導原則。指主導機關應先設定參與各方權利與責任歸屬，以及相關運作依據。
2. 建立監督與控制機制。包括制定進行合作的法制，並透過司法途徑要求各參與者遵守規定。
3. 創造一個能有效課責管理的法制環境。亦即除了關係建立、監督控制等設置基本法制外，各參與者亦應在運作上亦應共同建立能使夥伴關係達成課責目標的規範。

由上述三項要素可知，府際間欲使合作關係更具體，則法制化程度就愈嚴密，監督控管的重要性也愈高，但如此相對的，合作的彈性空間也更為緊縮。而這些法制建立或寬或嚴，除了要反映政府體系既有法制環境外，也要對合作目標與執行程序進行權衡（Kwon & Feiock, 2010: 880）：

1. 合作目標的考量。指評估合作所欲達成目標對本機關的意義，包括：
  - (1) 機關與民眾需求程度。



- (2) 機關需支付的成本。
- (3) 進行溝通與協商需支付的成本。
2. 合作執行的考量。指機關參與合作時，相較於原先辦理該業務所可能付出的代價，包括：
  - (1) 額外業務支出的成本。
  - (2) 建構網絡關係需支付的成本。

當進行合作時需先行制定或修正複雜的法令體系，且要權衡許多不確定的因素時，地方政府相關人員，特別是實際業務承辦人，是否仍會積極參與推動跨域合作？將不無疑問。

## （二）政府外部：不同觀念與文化的競合

從府際合作更擴大為跨域治理，固然可納入更多元的政府內部與外部力量，但卻也要面對更分歧的認知與文化衝突。Peters 和 Pierre 認為今日政府落實治理概念有下列 5 種模式（2006: 212）：

1. 機關主導（*estatiste*）：事務主要由政府有關機關決定，民眾或社會力量只能有限度的參與。
2. 開明主導（*liberal*）：政府機關預先挑選外界參與團體或個人，參與者在授權範圍內可充分互動或進行影響。
3. 國家中心（*state-centric*）：社會各類成員擁有更開放自主空間，彼此可對特定議題要求參與、議價、統合，但政府機關仍擁有主導地位與權利。
4. 母愛式（*Dutch*）：政府與民間互動網絡仍以政府為中心，但政府是以特殊能力或引導方式來整合各方自主意見，而非強力主導。
5. 無政府的治理（*governance without government*）：所有參與者均有機會擔任核心角色，政府只是眾多參與力量之一，不擁有特別地位或權利。

上述 5 類模式顯示在治理制度建立與落實過程中，政府與民間力量可作不同程度或比例的配置，且各參與者影響力與彼此互動關係也可能因不同治理議題而有所差異。若參與各方只是政府機關，則這些問題可透過立法或上下指揮監督予以規範，但是若納入民間團體或公民時，共識整合過程將趨於複雜，且不同民眾團體的意見與利益也並不一致，故治理機制將可能因為參與民眾不同，而有相異的運作方

式。由此推之，當納入更多元因素考量時，跨域治理將難有「至善之法」(one best way)，而是要配合所處環境的治理條件而改變，但如此便會增加制度選擇與運作上的困難，因為每一個跨域治理經驗都是特定條件下的產物而無法複製，在某區域施行良好的個案對他地可能根本不適用。

綜上分析，相對於概念應然面上的合理與重要，跨域合作在實際執行上可能是「吃力不討好」或「事半功倍」的。Cameron 和 Danson 兩人評估歐洲各國地方政府營造合作關係，便認為將會產生下列正功能與負功能 (Cameron & Danson, 2000: 31-32)：

#### 1. 正功能

- (1) 可經由機關間的對話與互動，以及對問題不同的責任分配與觀察，而提升政策創新性，並作出更佳操作決策。
- (2) 可增進個別機關政策的持續性與一致性，並使各參與機關能彼此信任與理解。
- (3) 藉由廣泛的諮詢與共同參與決策過程，來解決成員間衝突與意見差異。
- (4) 經由協調與整合行動，以及統合個別預算資源，來強化整體決策的影響力量。
- (5) 在對彼此重要需求或目標優先順利建立共識後，提升策略規劃與決策品質。

#### 2. 負功能

- (1) 通則化 (generalized) 的壓力。亦即個別成員妥協於整體目標或決議，卻對本身的不同條件或需求產生衝突。
- (2) 為使決策過程透明化並符合課責需求，卻要耗費大量時間來進行各項合法程序。
- (3) 成員間權責歸屬，以及分工方式不明確。
- (4) 成員間利益考量與權力關係不均衡，從而導致某些成員從合作關係中獲利較多，或是相對影響其他成員權益。
- (5) 合作機制運作過程可能充滿政治考量，且多僅能作短期規劃。
- (6) 在地方事務專業化日漸普遍的情境下，合作機制所屬成員的組合與共同決定的重要性，將相對降低。

筆者認為上述正反評價的意義，在於提醒吾人應以更務實立場來面對跨域治理，亦即在期待跨域合作創造美好願景的同時，也應瞭解其執行過程可能面對的挑戰，並務實權衡所需支付的代價。

## 肆、型塑跨域治理的條件與誘因

儘管有應然與實然上的概念落差，以及執行上的障礙，然而地方公共事務的跨域性仍然存在，個別政府機關無法獨自處理這些事務的情形也不易改變，因此未來探討跨域治理的議題可能不是「要不要」的零和問題，而是各參與者如何營造有利於施行的條件，使治理機制得以順利運作。

### 一、客觀條件與主觀意願的配合

筆者認為採行跨域治理的意義不僅是工具性的，即選擇一種解決問題的方法；其更是各參與者客觀條件與主觀意願的改變。如前所述，不論中央（聯邦）或地方政府，本來就被賦予獨立地位與權責（自治），故之所以願意捨棄部分權利而與其他利害關係人合作，不外乎客觀上有實際需求，或是主觀判斷上認為是較好的選擇，由此推論，跨域治理自然也要能滿足此二類條件方得以落實。以下分述之。

#### （一）客觀條件營造

各參與者的本位思考，固然是落實跨域治理的重要障礙，但卻可能是其存在的重要根本，或是法令所賦予的責任。例如前述地方政府消極面對與本身關係不大的跨域合作事務，對整體合作機制而言雖然是不良表現，但是卻相對可以營造「慎用資源」的良好形象。換言之，唯有參與機關內部先營造支持跨域治理條件，才可能產生實際行動。

上述觀點可用 Vigoda 的研究為例，他在探討公共行政採行協力（collaboration）管理方式的意涵時，便認為不論協力概念內涵如何良好，還是需要「政府層次」（state level）、「組織管理層次」（managerial level）、「社區層次」（community level）三類整體條件的配合：當政府層次容許合作機制設置；組織管理層次是以協調、整合、夥伴關係為基本方針；社區層次則尊重彼此協同

(association) 的結果，則協力關係自然可以形成，同理，傳統的結構導向或互動導向的管理型態，也是特定整體條件支持下的結果 (Vigoda, 2003: 15-20)，其中關係如表 2 所示：

表 2：公共行政採行協力治理與其他途徑的條件比較

基本策略	政府層次： 政治與政策	組織管理層次： 組織建構與管理方針			社區層次： 社會與文化
		組織設計	人員互動	企業參與	
結構的 (structure)	官僚組織	集權	重視工作一 致性	私有資金、 私有權	不同層次的 社會力量
互動的 (interaction)	民主體制	分權、 參與決策	重視分工	大眾資金、 公有權	多元主義與 社群主義
協力的 (collaboration)	合作機制	協調	重視整合	夥伴關係	彼此協同

資料來源：Vigoda, 2003: 21.

依據 Vigoda 的邏輯，不論是結構的、互動的，或是協力的策略，都是政府、組織、社區三層次能建立彼此能相容的運作特性與條件後，所產生結果或策略選擇。由此推知，欲採行跨域治理策略的前提，應該是各參與者便要營造能相互支援、整合，或至少是相容的運作步調與特性，才可能使跨域治理策略能落實推動；反之，若當各參與者本身條件或運作特性落差過大或不相容，期望藉由建立跨域治理機制來解決，將是本末倒置的作法。

## (二) 主觀評價支持

如前文所述，參與跨域治理將可能相對需要與其他參與者分享資源，甚至要讓渡既有權利，故在客觀條件配合外，更需相關人員主觀上的支持，才能使人員願意承擔風險，或是額外投入額外資源在推動跨域治理。

Stoker 觀察英國自一九九七年以來推動治理的經驗發現，中央政府即便主動制定法令，甚至提供財政補助，但在本位的考量下，仍不一定能保證地方政府人員願意採行治理作為；反之，若地方人員能體認政府治理的重要性，或是肯定本身在整個治理過程可以發揮的影響力，則法制或財政上的支持儘管有限，但仍可產生巨大成效，而這種心理上的認同或支持，主要來自下列二層面 (Stoker, 2010: 16-22)：

## 1. 基於有限理性思維下的多元溝通

由於治理是不同類別、地位人員的組成，每個人受限於本身能力與經歷，對事務的理解與反應，可能是有限理性（bounded rationality）的，故欲解決此種先天認知上的差異，發動治理者或整合者，應建立多元溝通管道，以期在消極面避免產生誤解；在積極面則即時有效地傳遞資訊。

## 2. 基於倫理或道德的說服

基於利害關係的支持固然立即且明確，但是基於道德（moral）與倫理（ethic）的說服卻可能產生更深刻的影響，前者主要激發參與者的使命感與責任感；後者則包括了專業知識、信任感等。

筆者認為主觀評價支持除了注入跨域治理落實的動力外，更有助於產生「1+1>2」的綜效，因為跨域治理本來就是期望超越原有政府運作型態，並在更具經濟規模的跨域範圍中，納入不同參與者的合作，因此若參與各方都願意支持各項行動，甚至投入感情，則自然更有機會產生更大效益。

## 二、整合性的概念建構

基於上述分析，筆者認為跨域治理不應是一個固定的、靜態的關係架構，而是基於各參與者間主觀意願，以及推動時的客觀條件二方面不同方式的組合，所形成的不同的策略選擇及運作方式，此整合性的概念建構可表現如下：

### （一）情境 1：主觀意願

指各參與者願意參與並分享本身資源程度。當主觀意願愈高、共識愈強，則形成跨域治理的凝聚力也將相對提高，即各成員較願意基於整體考量，調整本身行動；反之，主觀意願愈低、共識愈弱，則凝聚力也會降低，於是跨域治理可能只是鬆散的協調，各成員仍然是從本位立場來決定與整體的關係。

### （二）情境 2：客觀條件

指各參與者建構府關係時，擁有資源或能提供誘因的充沛程度。當客觀條件優良，例如參與者有夠資源，或是有明顯的跨域問題待解決，則府關係將愈趨於問

題導向，即藉以處理實質問題或達成特定目標；反之，若客觀條件不佳，或是並無具體跨域問題，則跨域治理將趨於成員導向，即只提供互動或溝通平台，而無特定目標。

基於上述兩情境，便可組合出下列跨域治理模式，如圖 1 所示：

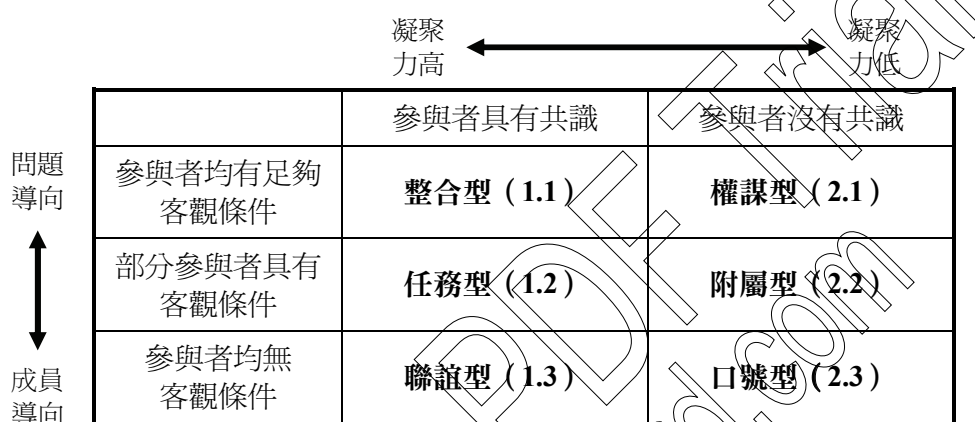


圖 1：主客觀條件組合下的跨域治理

資料來源：筆者自行整理。

以下將圖一所組合出六組跨域治理內涵說明如下：

### (一) 各參與者均具有共識

此情境指各參與者基本上支持建構跨域治理，然而因為各別擁有客觀條件差異，而可能產生下列組合：

1. 整合型 (1.1)：各參與者均具有共識；各參與者均具備足夠客觀條件。

此類可說是跨域治理的「理想型」，成員不僅擁有高度共識，也有足夠條件建立跨域治理，於是此類關係型式不僅凝聚力強，也能實際處理特定公共事務。不過此型可能亦意味著，不同地方政府間事務可能具高度重疊性，或是有資源統合運用需求，以致整合才是最適選擇。

2. 任務型 (1.2)：各參與者均具有共識；僅部分參與者具備足夠客觀條件。

此類各參與者共識雖高，但彼此建構合作關係條件卻存有相當差異，以致跨域治理規模是受限的，只能針對特定業務或問題來設立。例如地方政府間層級差異，或是都市與鄉村的結合，便可能出現此類情形。故建構本類跨域治理時，資源如何

進行有效重分配，將可能是重要關鍵影響因素。

3. 聯誼型（1.3）：各參與者均具有共識；各參與者均不具備足夠客觀條件。

此類各參與者共識雖高，但卻普遍缺乏客觀上支持跨域治理的條件，例如業務性質相差過大，或是缺乏額外資源挹注，於是跨域治理較像是成員間協商溝通的平台，各參與仍然獨立承擔各項工作與責任。

## （二）各參與者均沒有，或僅部分參與者有共識

此情境指各參與者主要基於本位觀點，故對跨域治理期望不一致而沒有共識；同時也因為各別擁有客觀條件差異，而可能產生下列組合：

1. 權謀型（2.1）：各參與者沒有共識；各參與者均具備足夠客觀條件。

參與者間雖然擁有所需資源或是跨域業務，然而由於堅持本位考量，以致跨域治理因為參與間權衡得失，而呈現變動且不穩定狀態。例如地方議會可能對因為擔心權力流失，而要求附加更多限制，或是只願選擇對己有利事務來合作。筆者認為此類型正呈現前文所提，地方自主與整體思考間的矛盾：地方捍衛本身權益或謀求最大利益並無可厚非，但在整體觀點下，卻反而可能形成障礙。

2. 附屬型（2.2）：各參與者沒有共識；僅部分參與者具備足夠客觀條件。

本類雖有部分參與者具有資源或事實需求，但卻無法在相關成員間產生共識，於是跨域治理將可能是成員辦理跨域事務時的附帶考量，或僅限於特定個案而無法形成固定制度。例如某地方政府因為臨時辦理活動，需要其他機關支援配合，因而會尋求建立跨域治理，但是當活動結束，則一切也回復舊觀。

3. 口號型（2.3）：各參與者沒有共識；各參與者均不具備足夠客觀條件。

此類各參與均既無共識，也沒有可用資源或需求，故跨域治理可能只是因應外界要求，或是中央政府倡導，所提出口號而已。其既不會對既有運作產生影響，也不能發揮實質效用。

上述六項跨域治理類型，除了顯示其中影響因素外，也指出了各種關係在凝聚力，以及問題或成員導向時的可能表現，因此只要藉由調查這些因素的表現情形，就可以具體釐清跨域治理的真正意涵，並進行後續「合作」議題研究或推動。此外，必須說明的是，筆者進行上述六項分類，並非暗示凝聚力較強，或是或問題導向，才是「好」的跨域治理；而是主張進行概念認知與界定时，重點不在名詞本身，而是在其背後主客觀條件的綜合考量。

## 伍、結語

從府際關係到跨域治理，不僅擴大了概念意涵，也增加了關係建立與運作的複雜性。從原先主要以政府體系內部垂直與水平關係，擴展到多方向的政府內在與外在合作，固然可以在更具經濟規模的基礎上，以更宏觀的思維來處理地方事務，但是相對的，各利害關係人不同本位立場與利益差距，卻可能更難兼顧，而使整體關係流於型式，或是由具優勢地位者主導。

對我國地方政府而言，在「與全球接軌」的潮流下，以跨域觀點及治理策略處理公共事務，似乎也是理所當然，但是若考慮體制上對地方立法機關可能產生的權力流失，以及各地方資源分布不平均等主客觀條件，則推動跨域治理不僅不是萬靈丹，可能更要支付相當代價。

基於此，本文認為未來採行跨域治理的關鍵，不在於概念本身或相關技術，而是應先釐清各參與者主觀的共識與客觀的條件，並據以建立不同的跨域治理內涵。簡言之，唯有各參與者接受彼此差異，並願意支持共同目標，資源才能有效共享、權責也才得以進行重分配。如此跨域治理才能真正的名實相符。

## 參考文獻

江大樹（2001）。府際關係導論。載於趙永茂、孫同文、江大樹（編），**府際關係**（2-46）。臺北：元照。

行政院研究發展考核委員會（2012a）。區域合作治理，101年2月1日取自**行政院研究發展考核委員會**，網址：<http://www.rdec.gov.tw/lp.asp?ctNode=12848&CtUnit=2267&BaseDSD=7&mp=100>。

行政院研究發展考核委員會（2012b）。推動區域治理發展，101年2月1日取自**行政院研究發展考核委員會**，網址：<http://www.rdec.gov.tw/lp.asp?ctNode=12918&CtUnit=2468&BaseDSD=7&mp=100>。

朱澤民（1995）。府際間財政收支劃分基本原則之探析。**中原財經法學**。第1期，頁99-110。



- 李長晏（2006）。**府際合作治理制度之規劃研究**。行政院研究發展考核委員會研究成果報告，未出版。
- 吳松林（2008）。臺灣跨域治理發展前瞻探討：全球在地化契機。**研考雙月刊**，第32卷第5期，頁16-25。
- 呂育誠（2008）。落實跨域治理概念：英格蘭區域整合體系的啓示。**研習論壇**，第92期，頁17-28。
- 吳濟華、葉晉嘉、朱俊德、王翔煒（2006）。地方永續發展規劃之跨域治理機制研究：以高高屏地區為例。**城市發展**，第1期，頁28-53。
- 紀俊臣（2004）。地方自治團體跨區域事務合作。**研考雙月刊**，第28卷第5期，頁25-38。
- 陳敦源（1998）。跨域管理：部際與府際關係。載於黃榮護（編），**公共管理**（228）。臺北，商鼎文化。
- 趙永茂（2003）。臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探。**政治科學論叢**，第18期，頁53-70。
- Abramson, M. A., & Balutis, A. P. (2008). The Challenge of Managing across Boundaries. *The Public Manager*, Vol.37 (No.1): 52-54.
- Bache, I., & R. Chapman (2008). Democracy through Multilevel Governance? The Implementation of the Structural Funds in South Yorkshire. *Governance*, Vol.21 (No.3): 397-418.
- Bache, I., & M. Flinders (2004). Multi-Level Governance and the Study of British State. *Public Policy and Administration*, Vol.19 (No.1): 31-51.
- Barnes, W. R. (2010). Governing Cities in the Coming Decade: The Democratic and Regional Disconnect. *Public Administration Review*, Vol.70 (Special Issue): 137-144.
- Cameron, G., & M. Danson (2000). The European Partnership Model and Changing Role of Regional Development Agencies: A Regional Development and Organisation Perspectives. In M. Danson, H. Halkier, & G. Cameron (Eds.), *Governance, Institutional Change and Regional Development* (pp. 11-36). Aldershot: Ashgate.
- Cigler, B. A. (2006). Hurricane Katrina: Two Intergovernmental Challenges. *The Public Manager*, Vol.35 (No.4): 3-7.
- Conllan, T. (2006). From Cooperative to Opportunistic Federalism: Reflections on the

- Half-Century Anniversary of the Commission on Intergovernmental Relations. *Public Administration Review*, Vol.66 (No.5): 663-675.
- Dommel, P. (1991). Intergovernmental Relations. In R. D. Bingham (Ed.), *Managing Local Government: Public Administration in Practice* (pp. 135-155). London: Sage.
- Elsinger, P. (2006). Imperfect Federalism: The Intergovernmental Partnership for Homeland Security. *Public Administration Review*, Vol.66 (No.4): 537-545.
- Fleurke, F., & R. Willemse (2004). Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal. *Administrative Theory & Praxis*, Vol.26 (No.4): 523-544.
- Hinds, P., & S. Kiesler (1995). Communication across Boundaries: Work, Structure, and Use of Communication Technologies in a Large Organization. *Organization Science*, Vol.6 (No. 4): 373-393.
- Kwon, S., & R. C. Feiock (2010). Overcoming the Barriers to Cooperation: Intergovernmental Service Agreement. *Public Administration Review*, Vol.70 (No.6): 876-884.
- Lamont, M., & V. Molnar (2002). The Study of Boundaries in the Social Science. *Annual Review of Sociology*, No.28: 167-195.
- McGuire, M. (2006). Intergovernmental Management: A View from the Bottom. *Public Administration Review*, Vol.66 (No.5): 677-679.
- Morse, R. S. (2010). Bill Gibson and the Art of Leading Across Boundaries. *Public Administration Review*, Vol.70 (No.3): 434-442.
- OECD (1997). *Managing Across Levels of Government (Part I: Overview)*. The Ministerial Symposium on the Future of Public Service of OECD, Retrieved May 15, 2010, from: [http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.htm](http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.htm)
- Peters, G., & J. Pierre (2006). Governance, Government and the State. In C. Hay, M. Lister, & D. Marsh (Eds.), *The State: Theories and Issues* (pp. 209-222). New York: Palgrave Macmillan.
- Perry, B. (2007). The Multiple-level Governance of Science Policy in England. *Regional Studies*, Vol.41 (No.8): 1051-1067.
- Shafritz, J. M., E. W. Russell, & C. Borick (2007). *Introducing Public Administration* (5<sup>th</sup> Ed.). New York: Pearson Education.
- Sommermann, K. (1999). *Accountability Management of Intergovernmental*

*Partnerships in a Legal Perspective*, PUMA/RD (99) of OECD, Retrieved May 15, 2010, from:

[http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)

Starling, G. (2008). *Managing the Public Sector* (8<sup>th</sup> Ed.), M.A.: Thomson Higher Education.

Stoker, G. (2010). The Microfoundations of Governance: Why Psychology Rather Than Economics Could Be the Key to Better Inter-Governmental Relations. *Social and Economic Studies*, Vol.59 (No.4): 3-26.

Vigoda, E. (2003). *Managing Collaboration in Public Administration: The Promise of Alliance among Governance, Citizens and Business*, Westport, C.T.: Praeger.

Witesman, E M. (2010). Order Beyond Crisis: Organizing Considerations Across the Public Service Configuration Life Cycle. *Public Administration Review*, Vol.70 (No.3): 361-366.

# The Implementation of Cross-Regional Governance: Challenges and Prospect

Yue-Chang Lue \*

## Abstract

Inter-governmental relationship is a critical issue in the study of cross-regional governance when cooperation has become a mainstream value and stakeholders are exerting greater influences over government operations than before. As cross-regional governance covers a wide range of issues, its implementation could be costly and may entail uncertainty. This paper includes three sections: First, the author takes a look at the definitions and influences of cross-regional governance from the perspective of the development and transformation of its concept. Second, the author studies the cost of and obstacles to implementing cross-regional governance from the aspects of both theory and practice. Finally, the author tries to provide an integrative implementation model of cross-regional governance. The author argues that cross-regional governance is not a common or definite solution to inter-governmental problems; on the contrary, it's important to evaluate the pros and cons of the idea. Only when we can assess the multiple subjective and objective combinations of implementation choices based on the needs and objectives of joint local governments will cross-regional governance be a good solution to balancing the rights and duties of local stakeholders.

**Keywords:** cross-regional governance, inter-governmental relationship, integration, governance

---

\* Professor, Department of Public Administration and Public Policy, NTPU.

## 《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退撫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》季刊另行規劃出版主題，以利各界投稿。

近期出刊及截稿日如下：

- (一) 第 4 卷第 2 期出版日期：101 年 4 月；截稿日期：101 年 2 月 29 日。
- (二) 第 4 卷第 3 期出版日期：101 年 7 月；截稿日期：101 年 5 月 31 日。
- (三) 第 4 卷第 4 期出版日期：101 年 10 月；截稿日期：101 年 8 月 31 日。

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退撫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、瀏覽等行爲;並得爲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,視爲未曾發表,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,接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）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

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com