

# 文官制度季刊

## Journal of Civil Service

第四卷第四期・中華民國一〇一年十月 Oct. 2012 Vol.4, No.4

(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：袁白玉

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)

蔡秀清(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：02-82366326

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 10 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.exam.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

中華民國一〇一年十月 第四卷第四期（原考銓季刊）

主編的話.....	陳金貴 /	I
美國政府公務員制度之改革（1990s-2010s）：以喬治亞州、佛羅里達州和國土安全部為例.....	柯三吉 /	1
從消極規避到積極應用：政府資訊公開法下建構「臺灣文官調查資料庫」的芻議.....	陳敦源、蕭乃沂、蘇偉業 /	35
地方政府施政績效管理：政務人員與事務人員認知之比較.....	黃榮源、張筵儀、王俊元、郭銘峰 /	61
國際文教行政人員職能分析之探討—ETA 職能模式之應用.....	邱玉蟾 /	87
《文官制度》季刊稿約.....		/ 127
《文官制度》季刊投稿須知.....		/ 129
《文官制度》季刊論文審查作業規定.....		/ 131
《文官制度》季刊論文撰寫體例.....		/ 133

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# *Journal of Civil Service*

Vol.4, No.4

Oct. 2012

## **CONTENTS**

---

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

**Civil Service Reform in the United States of America(1990s-2010s):  
The Case Analyses of Georgia State, Florida State and  
Department of Homeland Security** ..... Sun-Jyi Ke 1

**From Passive Avoidance to Proactive Application:  
A Proposal for Building Taiwan Government Bureaucrats  
Survey Database (TGBS) under the FOIA**  
..... Don-Yun Chen, Naiyi Hsiao, Bennis So 35

**Performance Management in Local Governments:  
A Survey of Political Appointees and Civil Servants in Taiwan**  
..... Eric Rong-Yang Huang, Yan-Yi Chang,  
Chun-Yuan Wang, and Ming-Feng Kuo 61

**The Study of the Competency Analysis of the International  
Cultural and Educational Administrators:  
An Application of ETA Competency Models** ..... Julie Chiu 87

---

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 主編的話

近些時來，由於社會情勢的改變，人民的思考和期待有很大的變化，對社會公平和正義產生新的要求，連帶對公務人員的各項制度也提出改革意見，政府也相對回應，甚至主動進行各項制度的檢討和改進，對公務人員提出新的要求和規定，而政府的公共政策和公共服務的推動，也有一定的績效，可以在國際競爭力政府效率評比排名的晉升，看出政府和公務人員努力的成果。然而這些成果的背後，是多少公務人員在下班時間過後，仍留在辦公室處理永遠做不完的工作所換來的，沒有人會為少許的加班費而加班，有的只是因為對於那份工作職責的執著，許多政府重大措施得以適時完成，是多少無名公務人員的血汗成績，然而社會的掌聲卻很少加諸在他們的身上，反而視其為特權與自肥的官僚，要設法去減少其生活保障，長期下來，對於透過國家考試而成為公務人員者是一種不公平的對待，此種現象若是持續發展，將會降低公務人員的工作士氣，對國家的發展和進步會受到影響，因此為使政府有更好的表現，政府長官和社會民眾在對公務人員要求外，也應該鼓勵公務人員，至少使其能在有尊嚴的氣氛中工作，才能有良好的工作績效，並對社會發揮最大的貢獻。

本期刊登的論文共有四篇，分別介紹如下：

第一篇為美國政府公務員制度之改革，主要在透過美國喬治亞州、佛羅里達州和國土安全部的個案分析，來探討美國激進公務員制度之變革。針對變革的核心概念--「任意雇用關係」進行探討，並論及該概念應用於美國各級政府的彈性用人制度。由於涉及美國憲法問題，引發美國公務員採取政治和法律手段與之對抗，但美國多數各級法院判例顯示任意雇用關係為合法制度，而美國學者認為激進公務人員制度缺乏可靠的方案評估，大多數州尚未顯現成果；至於國土安全部的變革，因國會政黨對立和聯邦政府公務員工會的反對，未能執行。本論文對傳統永業制的公務人員制度有革命性的變革，但其是否能發揮替代效果，仍待觀察。

第二篇的主題為從消極規避到積極應用，探討政府資訊公開法下建構「臺灣文官調查資料庫」的問題，該論文認為自政府資訊公開法公布實施以來，極少從「政

府知識與資訊管理」面向探討。在保密與公開的爭議中，政府忽略與民間協力開發及應用公共資料的重要性，因此論文從透明課責與循證公共管理的角度，提出建構「臺灣文官調查資料庫」的構想，從作者在二〇〇八年所執行的臺灣文官調查，探討將其成果擴展為「臺灣文官調查資料庫」之可行性與其相關管理議題，並建議其可應用於未來政府人力資源管理的議題研究，此論文的建議方向，對文官資料的建立有深入析論，是政府及相關研究者值得注意的議題。

第三篇為地方政府施政績效管理，比較政務人員與事務人員的認知，主要在瞭解地方政府中，政務人員與事務人員對於施政績效管理的看法，從態度面與行為面，建構開創型、服從型、漸進型及排斥型四種類型，針對臺灣 22 個縣市政府中的 488 個一級機關單位進行問卷調查。研究發現政務人員與事務人員對於施政績效管理制度，確實有不同的信心、認知與看法，因此建議要落實施政績效管理制度，必須發展不同的策略。

第四篇為國際文教行政人員職能分析之探討，聚焦於 ETA 職能模式之應用，由於全球化的趨勢及兩岸關係的發展，教育部國際文教行政人員必須提昇職能，才能有效協助教育部推展教育國際化工作，因此該論文以美國勞工部就業及訓練局所開發的職能模式進行國際文教行政人員職能分析，並據以提出對考、訓、用、教的改進建議。

本期四篇論文各有其申論方向，以不同於傳統的公務人員制度的研究途徑來探討相關的主題，尤其是美國公務員激進制度的介紹，打破習慣於公務人員永業制的觀念，雖然此制度未能被普遍性的接受或甚至討論，但至少已有實際運作的事實。此革命性變革的可行性，至少啟發吾人對許多現有制度的另一種新的思維，沒有一種制度是不能改變的，只要有創新思考的企圖，任何改變都有可能，請讀者針對各篇的主題去思索不同途徑的研究成果。

最後要感謝本利的編輯委員、本期的審稿委員及考試院的編輯同仁，由於他們的耐心和用心，才能使本期順利出刊，同時也要感謝投稿者對本刊的支持，在許多有見解稿件的呈現下，維持本刊的高度學術水平。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2012 年 10 月 26 日



# 美國政府公務員制度之改革 (1990s-2010s)： 以喬治亞州、佛羅里達州和國土安全部為例\*

柯三吉\*\*

## 《摘要》

本文旨在透過以美國喬治亞州、佛羅里達州和國土安全部的個案分析，來探討當代美國政府激進公務員制度之變革。本文首就美國政府激進公務員制度之核心概念-任意僱用關係進行探討。該核心概念應用於美國各級政府的彈性用人制度，雖涉及美國憲法問題，而引發美國公務員採取政治和法律手段對抗，反對取消「正當理由保護」和尋求憲法保護。然美國各州多數各級法院判例顯示，職位分類公務員雖有工作保障權，但採用任意僱用關係，係為合法制度。本文引述美國學者的評論，認為激進公務員制度，因缺乏可靠的方案評估，大多數州尚未顯現成果，但各州仍持續進行改革。然 George W. Bush 總統的國土安全部公務員制度變革實施結果，則因

---

投稿日期：101年9月12日；接受刊登日期：101年10月26日。

\* 本文係增修自發表於開南大學第四屆「全球化與行政治理」國際學術研討會論文，桃園：開南大學顏文隆樓國際會議中心，二〇〇九年三月三十一日。本文並感謝中央研究院歐美研究所彭錦鵬教授的評論。

\*\* 開南大學公共事務管理學系教授，E-mail: sunjyi@mail.knu.edu.tw。

國會內政黨對立和聯邦政府各工會反對，於二〇〇九年 Barack Obama 總統就任時提出「寧靜管理議程」而宣告終止，論者認為這應是美國傳統憲政體制和政黨政治運作之體現。

[關鍵詞]：美國、激進公務員制度、喬治亞州、佛羅里達州、國土安全部

## 壹、前言

一九九〇年代的全球新公共管理革命，促使世界各主要國家紛紛將「企業價值」(business values)引進文官制度的改革。就時程而言，美國是稍落後於「西敏寺模式」(The Westminster Model)國家。但 Condrey 與 Battaglio, Jr. (2007: 425)所稱美國「激進公務員制度改革」(radical civil service reform)之主張：消除工作保障和功績保護、採用績效薪資 (pay-for-performance) 和任意雇用關係 (at-will employment) 等市場化之概念架構，則已見諸於美國聯邦政府、州政府和地方政府文官制度改革之運作。在歷經 Bill Clinton 總統 (一九九二年至二〇〇〇年) 之「國家績效評鑑」(National Performance Review, NPR)、George Walker Bush 總統 (二〇〇〇年至二〇〇九年) 之「總統管理議程」(The President's Management Agenda, PMA) 和現任 Barack Obama (二〇〇八年至二〇一二年) 之「寧靜管理議程」(Stealth Management Agenda) 推動下，美國聯邦政府莫不企圖引進管理彈性概念，希晉用與維護世界級之公務人力，以轉化聯邦公務員而建立一套符合二十一世紀需求的現代化文官制度，就廣度和深度而言，美國已在發展迥異於「西敏寺模式」國家的公務員制度。

綜合歷史發展趨勢，Nigro、Nigro 與 Kellough (2007: 304-306) 認為美國文官制度改革係基於下列三項主要因素：

## 一、意識型態或信仰系統

儘管象徵性改革和執行力間實有差距，然多數的政治領導者認為傳統的功績制缺乏效率，亦不負政治責任，而仍主張任意雇用制度、民營化和委託經營，優於職位分類文官制度（classified civil services）（具工作保障權）和政府直接提供勞務，這是美國傳統市場經濟的思考，幾乎已成為美國人生活之目標文化。

## 二、政治因素

文官制度的改革可成為政治參與者的政策工具，以影響價值的權威性分配，可使民選官員透過立法或修正公務人員的晉用和職位分類制度，以平衡政府內部和機關間的動態關係，進而掌控組織權力結構和發揮其影響力。譬如，Bush 總統因應九一一事件設置國土安全部（Department of Homeland Security, DHS），目的在減少團體協商造成彈性用人的障礙，這種人事制度變革亦符合民意對不負責任、缺乏能力和與民意脫節的官僚績效改革之期待。

## 三、技術性因素

由於人力管理資源管理制度和技術的發展，諸如績效評估、彈性薪資制度、擴大職位職等結構、晉用程序簡化和分權化等改革，使美國各級政府的民選官員、利益團體和民眾認為可達成其對文官改革的信仰和政治目標。

以上的發展因素，至一九九〇年代末期，美國各級政府皆呈現下列的文官制度改革議程：（Nigro, Nigro, & Kellough, 2007: 306）

- （一）結構分權化和將人力資源功能授權給各機構的業務單位。
- （二）賦予各機構和單位更廣的晉用、選拔、雇用和升遷的自由裁量範圍。
- （三）簡化和合理化工作分類和薪資制度。
- （四）合理化減短公務員申訴過程。
- （五）運用各種績效管理和功績薪資制度，獎勵個別的優秀公務員。
- （六）透過民營化或委託經營，降低公務人力成本。
- （七）運用任意雇用關係，祛除文官的永久雇用保障權。

惟美國係聯邦制國家，聯邦主義使文官制度改革更為複雜，蓋美國不是只有一套文官制度（not one civil service），而是各級政府不同制度的組合（a collection of separate systems），並由於此一公務人力資源管理的分裂特性，州政府的文官制度改革實驗往往影響聯邦和地方政府的人事政策（Condrey & Battaglio, Jr., 2007: 25-26）。本文審視相關文獻，Georgia（喬治亞）州和 Florida（佛羅里達）州係美國各州中在這期間，將「職位分類制」改革為「任意僱用關係制度」較為徹底的州政府，本文乃擇為初探的個案分析。

至於聯邦政府的文官制度變革，則由於二〇〇一年九月十一日美國紐約世貿中心雙子星大廈受到恐怖攻擊，而出現發展契機。該震驚全球的恐怖事件，不僅改變美國的外交政策思維，更影響美國各項公共政策的制定。當時，Bush 總統乃將各美國聯邦政府中處理國家安全事務機構，重組為「國土安全部」，並制定「國土安全法」（The Homeland Security Act of 2002, HSA），結合 22 個聯邦政府機構，並將員額擴編為 170,000 人。Bush 總統取法 Georgia 和 Florida 州的激進文官制度，排除「美國聯邦政府法典第五篇」（The Title V of the U.S. Code）的適用，尋求限縮 DHS 官員的團體協約權，授權 DHS 部長和聯邦人事管理署（The U.S. Office of Personnel Management, OPM），訂定新的人事制度，使具彈性（flexible）和即時性（contemporary），但仍堅持不違反功績制和適才適所的原則。這項聯邦政府的新人事制度除 DHS 採行外，美國國防部、國稅局和民航局亦皆採用各自的新人事制度，篇幅所限，僅以國土安全部為例，進行個案分析。

## 貳、激進公務員制度之核心概念：任意僱用關係

就理論層面而言，美國政府文官制度改革之核心概念，應是任意僱用關係之運用，而此概念當然是先由私部門的主僱關係，而後發展應用於公部門（Gertz, 2007: 47-68; Lindquist & Condrey, 2006: 95-115）。

### 一、任意僱用關係的起源

美國在私部門的主僱關係是源自英國的習慣法（English common law）：英國

的勞資僱用關係視為契約，沒有訂定工作期限，則推定為一年，如有一方提出反證，則依主雇雙方意向協議而定。早期美國法院的判決大體依循英國的習慣法，但未採行每年雇用的推定。直到一八九五年，紐約的上訴法院引用條約法學者 Horac Wood 的任意雇用論作為判決之依據：縱使在無理由（without cause）的情況下，僱主仍可在年中解雇員工。此勞動條件原則一直在美國適用至一九三〇年代，申言之，不定期契約可隨時終止，亦可因任何理由而終止（terminated for any reason）。追溯當時的環境背景，其因不外：法院認為雇主有權控制自身的財產和自由資本主義的發展，並應尊重雇主的營運作法和需求措施。

然而，毫無拘束的契約自由卻使僱主拒用弱勢團體，產生規避年金給與和要求員工向法院公證遵守社會規範等等問題。最後，終於引發各州議會和法官不滿，認為任意雇用原則並不適當，而漸漸出現例外原則：雇主雖可以正當理由或無理由，或甚至不當的理由解雇員工，但不可違反特定法規定，以特定的不當理由解雇員工。

## 二、任意僱用關係的例外規定

一九三〇年代至一九五〇年代之間，美國的勞動條件因此乃自動地走向團體協約，而自一九六〇年迄今，則漸轉向政府直接干預雇用關係，起因是私部門工會組織減少，由政府直接介入，防止雇主以不當理由解雇員工，此即所謂例外規定。這些例外規定包含法規例外（statutory exceptions）、公共政策例外（public policy exception）、契約規定例外（implied contract exception）和誠實與公平處理規約例外（implied covenant of good faith and fair dealing exception）。

### （一）法規例外

所謂法規例外包括反報復法規（anti-retaliation statutes）和反歧視法規（anti-discrimination statutes）。前者是指一九三五年的國家勞動關係法（The National Labor Relations Act），此法主要在保障員工的工會活動參與權和禁止報復員工的控訴和聽證行為。後者是指一九六四年的民權法案第七篇（Title VII of the Civil Rights Act），禁止雇主對員工的種族、膚色、宗教、性別、原住民歧視，以及不公平或甚至解雇弱勢團體等。



## （二）公共政策例外

所謂公共政策例外是指禁止雇主報復員工的社會價值行為，諸如：員工申請賠償的法定權力，員工出席陪審團的公共義務和拒絕偽證行為等基於侵權行為理論（tort theory）之立法規定。大多數的州政府（迄今約至少有 44 州）皆以行政法規規範這些侵權行為，而視為對任意僱用關係之公共政策例外規定。

## （三）契約規定例外

所謂契約規定例外是指雇主違反契約內容規定，當屬毀約行為（a breach of contract），而不得解雇員工，譬如雇主在員工手冊中所規範的行為和工作程序，雇主亦必須遵守。儘管如此，雖大多數州採行這項例外規定之立法，但因雇主可另發新的員工手冊，而規避原先手冊的內容規定，對員工權益保障影響不大。

## （四）誠實與公平處理契約例外

就美國各項法律的立法精神而言，誠實與公平處理原則是每項契約的義務條款，但大多數法官並不認為可適用於任意僱用關係，蓋這項原則涵義過於廣泛，恐對雇主權益造成重大傷害（迄二〇〇六年約只有 12 州採行）。大多數法官仍僅依契約法的賠償原則判處違反契約的僱任，在契約規定的違約金額內賠付受雇員工，這是少數侵權行為的判例。

## 三、任意僱用關係的改革：正當理由和仲裁機制

在理論上，美國私部門的任意僱用關係，顯然是基於市場經濟理論，勞資雙方應皆有足夠誘因以維持工作關係，而不需假手外力的干預。因此，雇主基於自利誘因必須致力甄選和訓練的投資，以維持具生產力的員工，而強制解雇員工成本亦高於教導和矯正員工的不當行為。對員工而言，為保持高工資的工作保障，「正當理由」（just cause）的解雇條款，徒然增加雙方的司法訴訟成本，反使雙方皆成為輸家，尤其能力平庸的員工更可藉此逃避怠惰問題（shirking problem）。一九八〇和一九九〇年代，歐洲國家減少對員工權益保障，卻使員工生產力反而提昇，即為明證。換言之，支持者認為這項制度減少僱用和解雇公務員的法律程序保障，可促進政府的效率。

然而，反對者則公開譴責現代任意僱用關係，違反人類的基本公平和簡單正義原則。效率本身不應成為道德價值或目的。對員工而言，被強制或任意解雇將造成生理與心理健康的惡化、收入減少、年資和年金損失、失去健康保險和工作能力等等悲劇。因此，基本勞動公平原則（安全、反歧視和功績等）是為維持員工人性尊嚴的必要保障，蓋勞工並非商品，每個人皆有權利要求維持尊嚴且有適當社會保障的生活。反對者進而認為，現代任意僱用關係破壞立法和司法的解決機制。在一個「正當理由」的制度下，每位雇主必須證明解雇員工的法定理由，而每位員工亦必須證明雇主的不當動機。這是美國憲法對於工作權的程序保障。有些論者更認為工作權不是憲法所創造的，而是超憲法的規則（extra-constitutional rules）。

對於上述美國私部門對任意僱用關係運用的正反意見及勞資雙方全輸或全贏的問題，終於在一九八七年，Montana 州首先通過保護被強制解雇員工的全面法案（comprehensive law），而出現解決契機。該法案規定解雇員工的主要正當理由為：（1）無法滿足工作責任的合理及與工作相關理由，（2）或嚴重影響雇主公司運作行為，（3）或其他合法的商業理由。該法案並規定，在程序上被解雇員工在提出控告前，必須完成書面的內部申訴程序，且須於一年內提出告訴，並在訴諸訴訟程序前，勞資雙方可同意進行「拘束性仲裁」（binding arbitration），如有錯誤性強制解雇，資方必須賠償勞方最高四年薪資和福利。

一九九一年，由各州政府指定律師、法官和州議員所組成的「統一法律委員會」（the Uniform Law Commissioners），以 39 票贊成對 11 票反對，通過「標準雇用終止法」（the Model Employment Termination Act, META），亦要求各州雇主不得違反「正當理由」解雇員工，並須進行仲裁，各州政府更採行中介機制，以解決勞資糾紛非訟事件。

#### 四、政府部門職位分類文官改為任意僱用關係制度：美國憲法問題

隨著私部門任意僱用關係的發展與改革，美國各級政府亦開始運用彈性的人事制度，這當然引起政府文官的政治和法律手段對抗，反對取消「正當理由保護」和尋求憲法保護。結果是幾無州政府公務員原告贏得憲法訴訟，而州各級法院也幾乎認定採用任意僱用關係制度的州政府為合法制度。

## （一）主張工作權保障權利的正當法律程序

美國大多數法院在判決各級政府取消文官的工作權保障，是否違反美國憲法第五條和第十四條修正案以及各州州憲法相同條款規定時，皆採是否符合主張權利的正當法律程序：即首先認定原告是否擁有合法的工作保障權，如是，法院再質問該政府的處理是否經過正當的法律程序。

幾乎所有法院皆認定職位分類文官皆具有工作保障權，除非透過正當理由，否則不得將渠等文官改為非職位分類文官（無工作保障權）。在一九八四年至二〇〇二年間，五個聯邦法院和二個州上訴法院，皆以此為判決理由，惟一的例外為 Florida 州的「州政府矯正處控告該州護理協會」（Department of Corrections V. Florida Nurses Ass'n, 1987）案之判決。Florida 州的最高法院認定，該州職位分類文官所主張維持良好行為的工作保障權，並非可期望將永遠任職（will exist for infinity），永遠任職的期望並非權利，而僅是希望（a mere hope）政府給予專業文官繼續任職的利益。

一九八六年，美國第八聯邦巡迴法院在「Gattis 控告 Gravett」案之判決，指出 Arkansas 州立法通過將大多數職位分類公務員改為非職位分類公務員，原告雖擁有繼續任職的工作保障權，但在程序上是正當的法律程序，此項判決乃成為此後聯邦和州政府各級法院的判例，從此，美國政府可經立法程序改變公務員的職位分類身份。

## （二）禁止契約損害

美國憲法第一條第十項和各州州憲相同條項規定，法律制定不得損害契約義務。但就實務而言，原告必須舉證政府主管在管理上確有明顯的限制程序保障行為。例言之，二〇〇〇年，Georgia 州上訴法院在「Declue 控告 Clayton 市政府」一案之判決中，認定該市政府的人事雇用契約政策，並未明顯創造繼續任職之期待，該市政府採行新政策不可認定違反契約規定。

## （三）實質正當法律程序和同等的法律保障權

美國憲法第十四條修正案規定，各州不得未經實質正當法律程序，以不合理和強制標準，剝奪任何人的生命、自由或財產，亦不得對任何其管轄下的人民，拒絕



給予同等的法律保護權。基於這項憲法修正案，各州政府企圖透過立法程序改變公務員的職位分類身份，都將受到挑戰。然而，各州並無成功案例，蓋州政府只要根據合理之立法理由即可，除非原告提出該州政府之惡意立法證明，並係針對其個人而非全體公務員。

## 五、任意僱用關係與正當法律程序透明度

美國各級法院實不可能禁止各級政府改變對公務員的分類職位工作保障，這是政策論戰的議題，各級政府亦不可能公開進行免除公務員工作保障權之過程。因此，任意僱用關係制度明顯減少社會各界對政府運作資訊之瞭解。雖然美國憲法第一條修正案規定，國會不得制定法律限制人民言論和向政府請願的權利，但這項言論的自主豁免權（sovereign immunity）卻可能限制公務員的救濟權利，蓋公開的聽證會並不常舉辦，而常僅要求書面報告。

綜之，任意僱用關係制度係建立在以下幾項假設法理：（1）固有的法定程序保障阻礙政府對績效不佳公務員的解雇，（2）政府主管將可公平對待員工，（3）這項制度將可激勵績效良好的員工。因此只要保留被解雇公務員的憲法聽證權利，即可促進員工的尊嚴和利益（Lindquist & Condrey, 2006: 102-108）。

## 參、美國州政府公務員制度改革的類型

過去近二十年（一九九〇年至二〇一〇年）來，大多數美國州政府的文官制度改革，不斷地挑戰傳統的人力資源管理，透過人事法規去管制化和分權化，重新界定政府和公務員間的雇用關係，並作大小不同幅度的改革，期冀促進美國州政府邁向更好的治理，雖長期的影響仍待觀察，然此一趨勢似不可擋，而主要的理論思考就是上述文官保護制度為政府良善治理的阻礙。

美國的人事行政學者對於美國州政府文官制度的改革，已作了長期的調查研究分析，並對各州文官制度改革劃分為不同類型的改革制度。

## 一、Hays 與 Sowa 的改革指標類型

Hays 與 Sowa (2007: 3-23) 根據「人力資源管理分權化程度」、「擴大任意雇用關係」、「可申訴範圍」(range of grievance issues)、「主動積極的州長」和「工作保障是否下降」等五項指標(表 1)，進行美國各州人事制度改革研究(二〇〇五年八月)的訪談發現，採行「擴大任意雇用關係」的州達 28 州(56%)，而在這 28 州中有 25 州持續擴大任意雇用職位和人事單位分權化。「工作保障下降」的州亦達 31 州，而其中，有 22 州是「擴大」和「工作」兩項指標皆「是」(Yes)。並有 18 州在這五項指標中至少有三至五項皆為顯著分權化、擴大任意雇用關係、可申訴範圍低、主動積極的州長和工作保障下降。而這 18 州中又以 Colorado 州、Florida 州、Georgia 州、Kansas 州、Missouri 州、North Carolina 州、Oklahoma 州、South Carolina 州、Texas 州和 Washington 州等 10 州的人事制度最為激進，幾乎五項指標皆「是」。

Hays 與 Sowa 認為過去 HRM 的研究主要著重在(1)各州 HRM 結構過程和個人因素變動對政府運作的影響，和(2)探討各該州激進改革現有人事行政結構的經驗。另有學者何氏(Hou)等人則探討各州政府文官委員會或人事處轉向分權化，使各州政府所屬或附屬機構設立人事單位，以獨立行使各該機構的人事運作(Hays & Sowa, 2007: 5)。但也有學者從政治層面探討州政府文官制度改革問題，如 Kellough 與 Selden (2003: 165) 研究發現公務員工會對於 HRM 改革的執行有負面影響，尤其是分立政府(divided governments)時，強勢的工會不太可能將州政府的人事運作分權化。

然而，相對的也有州政府進行根本性改革，透過立法途徑完成廢除或推翻現有該州的文官制度，如 Georgia 州，直接授權給各級主管，引進績效薪資；Florida 州也採取相同途徑，企圖增進公務員生產力。就 Hays 與 Sowa (2007: 16) 的調查研究發現，將職位分類公務員和任意僱用關係公務員比較，在 Florida 州和 Georgia 州並未發現前者工作更有保障、更熱誠和更有活力，反而在其他的州是出現比較正面的評價趨勢，而某些 HR 主管亦有表達功績制是不符新公共管理的潮流。這可由這項調查發現證實，許多「任意雇用」職位者，並未立即消失，反而歷經好幾任的州長任期。

儘管如此，課責和責任仍為文官制度的基本精神，因而，以統計數字來看（此項調查為二〇〇五年五月），回應這項調查的州政府受訪者採取「任意雇用關係制度者」為：Tennessee（5%）、10至15%的州有 Connecticut, Delaware, Kentucky, Massachusetts, Minnesota, Montana 和 New Hampshire。比例較高者，當然以 Texas 州的 100% 為最高，其次為 Georgia 州的 72%、依序為：48% 的 Idaho、40% 的 Kansas、35% 的 Colorado、33% 的 Oklahoma、30% 的 West Virginia 和稍多於 20% 的 Illinois、Washington 和 Ohio。Hays 與 Sowa 亦指出實無法提出「多少比例」為比較最適規模的「任意雇用關係」職位。但亦可顯示出，在美國各州間對於功績制和恩寵制的爭論，並未完全相互排斥。

對於上述調查結果的解釋，除了 Condrey 與 Battaglio, Jr. (2007: 6) 所指出的這些州公務員工會的團體協約權較大有關外，Hays 與 Sowa 認為新一代的州長大都未經歷美國各級政府工會運動的經驗，而且多數來自企業界，支持「任意雇用」是必然的走向。其次，州政府官員的薪資級距擴大（broad banding）和績效薪資對許多州呈現負面影響。蓋傳統的薪資功績制是採年資制，但現在大多數州政府則採行減少俸級（pay grade）制度，使薪資可依其工作績效作彈性調整，以促進機關運作績效。惟多數州實施結果，卻是重蹈雷根總統時代錯誤，即績效薪資的調整須視對首長政治效忠程度而定。

再者，該調查結果顯示有 31 州的受訪者表示，在過去整年工作保障是在下降，其因有的是以「正當理由」改為非職位分類人員或解雇，有的是升遷至政務性高職位，而因政黨輪替去職，有的受訪者則表示該州政府政策就是要「工作更多報酬更少」（do more with less），傳統文官價值缺乏工作保障，將使獻身公職的精神產生動搖，美國州政府的文官職涯精神也因上述改革而發生變化，兩氏甚至認為美國州政府的文官制度改革可能發生災難性的後果。

## 二、Sally C. Selden 的改革指標類型

Selden (2006: 59-61) 根據改革範圍與控制變遷程度等兩項面向，將美國州政府公務員制度之改革類型分為：

- （一）全面系統型（Systemwide）：此類型的改革範圍為全面性的系統體制改革，但仍透過立法途徑進行，Georgia 州即為著例。

- (二) 結構改變型 (Structural)：此類型的改變範圍為改變州的主管人事機關和其他業務機關的結構關係，即該州的人事業務職掌是否一元化或分散由各業務單位執行。例如 South Carolina 州就標榜為再造主義領導者，完全將集權制改造為分權和授能，而由外在專家進行評量，但仍非全面系統性變革。(Hays, Byrd, & Wilkins, 2006)
- (三) 政策規則型 (Policy/Rules/Regulations)：此類型的改革範圍為修改州政府機關的人事法規，諸如僱用規定、身份限制等，但亦必須經過立法途徑。例如 Arizona 州雖在一九八〇年擬遵循一九七八年美國文官改革法企圖全面革新，然因各種政治因素影響直到一九九〇年代中期才開始立法進行職位分類、撫卹制度、擴大俸給級距、績效評估和獎金福利制度等的現代化改革，即屬此類型。(Cayer & Kime, 2006)
- (四) 活動技術型 (Activity/Techniques)：此類型的改革範圍為如何執行人事管理功能與責任歸屬，而同時運用新科技或技術促進作業效率。例如被稱為美國經濟重鎮的 New York 州則因州議會不支持，因此其文官制度改革只能進行分離式的結構改革，這種漸進式改革被 Riccucci (2006) 稱為「寧靜革命」。其主要改革措施為：減少職稱數、約聘人員考試、升等考試、縮短考試成績通知時間、線上申請考試和改進管理實習計劃等措施，即屬最基本的、技術型文官制度改革。

### 三、SEIU Local 1000 Research Department (2008) 的分類類型

- (一) 二〇〇八年三月加州州政府提出「州的公務員制度改革：加州的人力資源現代化方案之比較分析」(State Civil Service Reform: California's Human Resource Modernization Project in a Comparative Perspective)：

該研究報告中指出，加州雖在美國以「新流行創造者」(trendsetter) 出名，諸如環保、稅改和移民等議題時有高調論點，但因其公務員工會的強勢作為，一直未能大幅度改革。然而加州亦不能抗拒改革潮流的發展，終於提出「公務人力資源現代化方案」(The Human Resources Modernization Project)，設定二〇一四年為達成目標年，該方案的主要內容為：

1. 人力規劃—各局處應提出以核心能力為焦點的人力資源需求規劃，包括退休



人力。

2. 擴大薪俸級距—整併職位為更廣的職組，以擴大薪俸級距。
3. 核心能力標準—每一工作所需的核心能力標準，雖無法具體界定，但亦應提出每項工作所需資格能力、技術和行為綜合標準。撫恤、考選、晉用、績效管理、薪俸調升等亦皆需符合這些核心能力標準。
4. 考選與晉用—考選晉用皆需透過線上申請和考選方式來進行，並設立文官學院辦理主管及專業人員的訓練，但這些審查過程皆須在功績主義下進行。

儘管如此，加州文官制度改革的本質仍屬漸進式改革，雖該州因政治環境因素，政治壓力和恩庇主義賦予各級主管彈性的用人改革，應還是主要防止種族歧視再現，影響考選晉用過程。

（二）該研究報告亦同時將美國州政府公務員制度之改革類型分為：

#### 1. 改善執行功能（Policy Implementation Improvements）：

此類型類似上述的政策規則型，基本體制不變。譬如，New York 州政府就消除 2000 個分類職位，但還是有 4000 個分類職位，並運用電腦科技使考試過程由 150 天減少至 47 天。Wisconsin 州政府就運用線上申請考試作業和自動考試機關閱卷系統，並分送符合資格錄取給用人單位主管。二〇〇〇年，美國所有州政府將所有州政府職位空缺全數上網，45 個州提供線上申請晉用考試，19 個州建立應考人資料庫，12 個州則舉辦工作博覽會。顯然地，美國州政府的考試晉用過程幾乎全面電腦化。加州州政府在管理職位的升等考試方面，全面採取通識科目題庫，但仍沿用「三人名單」的傳統主管選用人員方式，惟如有其他應考者分數在這「三人名單」成績內的人員亦可列入主管選用名單中，以增加主管選用彈性。威州州政府則在考試方式上，除了複選題式外，再加上各種技術、履歷審查和實地操作等方式。

#### 2. 政策變遷（Policy Change）：

此類型的改革需要這些州政府真正改變人事政策和規章，透過立法建立嚴密的文官法制，州長必須運用政治策略防止保守勢力阻却立法。加州的州憲和各級政府人事法規即採取此種途徑。一般說來，這類型的改革又可分為「擴大俸給級距制度」和「績效薪資制度」。前者是指擴大職位的工作內容和薪俸的俸級，這項改革必須經過工作分析，即核心職能分析，以區分新進人員和升等考試的不同考試內容，在測驗工具上必須力求客觀或可測量的知識和技能，而以通識和工作職責的成

功績效為背景能力。然而，對於倫理、廉潔和課責的客觀衡量還是有其困難。二〇〇〇年至二〇〇七年間，平均有 20% 州政府採行這項改革，其中主管人員和中級主管均各有 20.4% 的管理人員適用此制。後者則指依據工作績效提高獎金或薪資。例如 Wisconsin 每年獎金可提高 12%，Georgia 州則採用民間部門的薪資結構，而 Washington 州雖仍維持年資獎金制，但亦可基於績效或訓練需要給了一次獎金。二〇〇〇年的調查顯示，64% 的州政府採用個人獎金制，38% 採取團體獎金制，總體而言，均有 74% 的州政府採用「績效薪資制」。

### 3. 結構變遷 (Structural Change) :

此類型的改革是指人事管理結構的分權化管理，即將州政府的人事主管機關職掌授權給所轄各局處之人事管理單位。例如：Georgia 的州政府人事主管機關只保留諮詢和必要的訓練功能。Wisconsin 州則除諮詢和訓練功能外，仍保留法定監督職掌，而所屬各人事管理單位可自行訂定考試應考資格和方式，撫卹和獎金制度，但仍受州政府人事主管機關對於其運作客觀性評估的監督。根據二〇〇〇年的調查報告顯示，晉用建議、績效標準、正式任用、績效評量、升遷和實地口試等人事管理職掌，全美各州大都交給所轄局處人事管理單位。至於考試的進行、撫恤制度、職位分類的建立和改進等則有 32 州歸屬州政府人事主管機關的職掌。此類型中亦有採行外包者，諸如 Florida、Vermont、North Carolina、Louisiana、Nebraska 和 Virginia 等州，有的將工作分類、績效評量、考試等業務外包，而如 Florida 州則幾乎全部外包。

### 4. 系統變遷 (System change) :

此類型的改革是指綜合上述三種類型的制度變革，亦可稱「全面系統的變革」，Florida 和 Georgia 即為著例（下詳）。但如 Washington 州並未廢除功績主義的文官制度，而是於二〇〇二年制定「綜合性人事制度改革法」（Omnibus Personnel Reform Act of 2002）。該法除了上述三類型的新作法外，另創「競標制度」，即該州人事主管機關確定某項業務可以外包，乃採取競標方式，得標者應考慮僱用該項業務的原有政府官員，但有些官員亦得予資遣。

上述 Hays 與 Sowa、Selden 和 SEIU 的報告，大致可將美國州政府文官制度的改革分為兩大類型：即全面系統型和系統變遷型，或可歸類為激進改革制度和漸進改革制度。前者以 Georgia 州、Florida 州和 Texas 州為著例，其他州的改革程度或

有不同，但至少都可歸為後者。

綜之，除激進式改革是運用市場取向理念，民營化措施和任意僱用關係策略進行文官制度基本結構變革外。多數的州政府仍在各自政治結構、文化價值、民意期待和新公共管理理論發展層面考量下，進行漸進改革。由此可知，美國州政府文官制度改革雖無「改革地圖」可遵循，惟多數州亦持續保留功績制，但「漸進-激進」制度間的連續光譜，仍在美國州政府文官制度改革間擺盪。

## 肆、Georgia 州的激進公務員制度改革

Georgia 州的激進公務員制度雖可溯自美國前總統 Jimmy Carter，在一九七一年至一九七五年間擔任 Georgia 州長的改革宣示：功績制度中功績原則並不足以推動改革（not enough merit in the merit system）（Gossett, 2002: 95）。Carter 透過與州議會的聯盟打破若干聯邦政府的功績制度，進行某種程度的結構調整，同時改變高級文官晉用的方式，但顯然成果有限。然在 Carter 入主白宮後，卻運用此經驗訂定美國文官制度發展的里程碑：一九七八年的文官改革法（The Civil Service Reform Act of 1978, CSRA）。

然促使該州成為全美各州最早推動激進公務員制度，還是受到一九九〇年代 Bill Clinton 總統政府改造運動的影響，而「管理主義」（managerialism）正是為政府改造的核心價值。管理主義強調兩項基本原則：提昇生產力和授權管理者，而人事制度目標則在發展顧客導向的有效人力。文官的管理須授權給高級文官，依據企業精神管理控制所屬各單位公務員。因此，該州政府不准員工擁有團體協約權和罷工權。一九九六年，Zell Miller 州長（民主黨）在其「州情報告」中，強調該州 1943 年州議會所通過的功績制度正是 1996 年該州文官制度所面臨的問題，使政府近乎癱瘓。該制度是在保護怠惰的公務員，而不是在獎勵勤奮的公務員。Miller 認為消除這項功績制度是「值得冒險」（gains are worth the risks）（Gossett, 2002: 95-97）。Miller 的決心在參眾議會以壓倒性的多數，通過「功績制度改革法」（The Merit System Reform Act），並於一九九六年七月一日起實施，該法旨在引進「任意僱用關係」核心概念，進行該州文官制度的改革。

然而，當時的州長 Miller 是將該州的文官制度改革分成兩階段，一九九四年至

一九九五年先行推動 Georgia Gain 制度，即績效薪資制度，而後才於一九九六年推動「功績制度改革法」（亦稱 Act 816 法案）。

## 一、GeorgiaGain 之改革措施：績效薪資制

GeorgiaGain 的核心改革概念為功績薪資制，每年公務員薪資調整係基於透過新評估程序的個人工作表現，即「績效薪資制」，希增進該州公務員生產力。該項新制主要改革措施，包括：（1）減少薪資等級，將每年薪資增加比例訂為 0%、4%、5.5% 和 7%，（2）建立績效評鑑制度和員工個人績效計畫，以及競爭性的初任和中階官員薪資，（3）為達成改革目標，該州政府並加強對主管和部屬熟悉新措施的訓練，並重新訂定職位說明書（Nigro & Kellough, 2006a: 117-118）。然而，可能由於認知不同，四年後的評估報告顯示成果並不理想，該州隨即在二〇〇一年修正為「給予一次獎金」（Performance Plus）取代每年調升的獎金（Gosselt, 2002: 96）。但隨著該州經濟景氣不如預期，這項新制一直成為爭論議題。

## 二、Act 816（一九九六年功績制度改革法）：任意僱用關係

一九九六年，Zell Miller 認為該州公務員制度為「無功績的功績制度」（meritless merit system），工作權保障已成為「偏好主義」和「恩庇主義」。當時的制度除了缺乏效率，過度官僚化，更缺乏課責制度，考選和任用程序冗長，申訴程序亦拖延不決。對這種「病態」制度，Miller 根據過去該州改革經驗和政府改造風潮，乃將分權化、法規鬆綁、市場化和民營化引進公務員制度改革，而主要措施就是祛除新進公務員的工作保障權。一九九七年的「治理」（Governing）雜誌，將這項改革稱為美國近年來最激烈的文官改革實驗。

### （一）背景因素

Georgia 州的文官制度改革可說美國自一八八三年的潘德頓法（the Pendleton Act）和一九七八年文官改革法以來，最大的改革實驗。無論執行結果的影響如何，這項激進制度能順利形成的主要因素為（Condrey, 2001: 178-180）：1. 該州的公務員工會力量薄弱，2. 州長和議會的積極決心，3. 該州兩大報紙支持州長的觀念：功績制是壓制政府效率的線圈，4. 該州高級文官的支持，大多數認為公務員的



作為應與州長的政策同步。然而 Gossett（2002: 105）則認為因該州的政黨結構已走向輪替的競爭，民選的首長為使其支持者進入州政府各單位工作，對於受功績制保障的較低職位，在政治考量上必然贊同增加非職位分類人員。無可否認的，任何政治改革必然構築在若干背景因素的推力上，方能成功。

## （二）主要改革措施的內容

### 1. 採用「任意僱用關係」制度

凡在一九九六年七月一日以後進入該州政府工作的所有公務員，都被歸類為非職位分類人員，亦即沒有固定任期的保障，至於在一九九六年七月一日以前進入該州政府的公務員，則仍歸類為職位分類人員，可保有久任的工作保障，但至二〇〇六年止，該州已有 76%「任意僱用關係」制度的公務員。

### 2. 全面鬆綁人事管理法規

這項法案授權州政府各機關訂定彈性的人力資源政策，仍採取「績效薪資制」，但簡化晉用程序、條件和自訂薪資級距，以進用符合各該機關需要的人才。同時，該法案更確立政治中立，以引進兼具才能和忠誠之公務人員，主要內容如下：

- (1) 該法案的政策目標在去集權化。由州政府「功績處」（The Merit System Office）授權各主管機關或單位，各自制定和管控分類職位、撫卹與補償、考試晉用、反歧視和申訴規定，以符合管理主義的原則。惟「功績處」仍然負責全州性特定決策職位的共同工作內容，及全州公務員的薪資差距。
- (2) 該法雖賦予各單位主管很大的自主性和彈性，但新進人員仍須透過公平競爭的方式，考試內容必須與工作行為要素顯著相關，亦可以不必經過考試，惟晉用過程必須簡化並符合特定需要。然而最重要的是，無論考試與否必需基於公平競爭原則，而且必須符合所有州和聯邦政府的「平等就業與反歧視法」。如果是由州政府「功績處」所考試錄取的人員，亦只是提供及格名單中「可利用的名單」（appointable range），不是以高低分數排列，而是由各單位自行選用。

- (3) 任何單位如有職位分類人員出缺，晉用新進人員一律以非職位分類人員遞補。如有職位分類人員升遷至高級文官職位，則必須改為非職位分類人員。因而，資淺者當然以爭取升遷至高級文官意願較高，而不在乎是否是職位分類身份，資深者則以保持職位分類身份為主要考量。
- (4) Miller 的改革法案，不以考試分數高低為唯一晉用依據，因此對於向來考試成績較低的少數民族婦女和身心障礙者就比較有利。同時，「功績處」亦要求各單位必須進行職位和工作分析，以確定適合這些弱勢者的工作職位並符合「平等就業與反歧視法」、「平等就業機會法」(Affirmative Action Act)、「身心障礙福利法」和聯邦政府相關行政法規規定弱勢者的工作項目。
- (5) 在「任意雇用關係」人事制度下，原有的職位分類人員必須接受「標準進步法」(a standard progressive method) 規範，不盡責者先以口頭或書面懲戒，其次則處以減薪，仍未改善者，則改為非職位分類人員。
- (6) 對於非職位分類人員的申訴權利(包括離職、降等和停薪等)，Act 816 仍明訂需符合如上述憲法和最高法院的判例，但如前述，兩者並不見得有效保證強制被解僱公務員的審論自由和公開聽證會的權利。Miller 同時頒佈行政命令，要求所有機關訂定內部申訴程序，但除非訴諸司法訴訟，不接受第三者的監督強制解僱過程。

### (三) 執行結果評析

儘管如此，這項第一槍的改革涉及憲法的工作權保障，勢必造成利弊互見及對美國其他州政府的影響。以下先論述該州執行結果評析：

#### 1. 一九九九年的實證調查結果：(Condrey, 2001: 177-192)

就人員身份變動來看，一九九六年該州職位分類人員為 81.94%，非職位分類人員為 18.06%，而至一九九九年則分別為 58.62% 和 41.38%。這顯然是低職等人員大量轉換為非職位分類人員和新進人員及有的是升遷至高職等職位所致。每個局處皆有被解僱的人員，然以低職等人員居多，顯然州長要求必須透過法定程序，但很少人進行申訴的法定程序。Condrey (2001: 184-185) 指出：某局有 200 人被解僱，另有某局至二〇〇〇年二月止，被解僱人員每年已由 1.5% (一九九六年) 增至

3%。

一九九六年的改革法案已改變傳統的功績制，州的人事處幾已成為諮詢機構，所有人事執行權力皆已下放各局處，而受訪的人事主管亦有人認為傳統功績制確是改革人事管理的阻礙因素，在當時（一九九六年）該州的人事制度亦不可能進行體制內改革。然而 Condrey 所進行「家庭兒童局」的調查，有 55.7% 的員工認為功績制對他們工作有利，有 29% 的員工想要離開職，並有 65% 的受訪者不認為這項改革有利生產力的提昇。儘管如此，一九九九年的繼任州長 Roy Barnes 更進一步立法通過自二〇〇〇年七月一日起，新進教師皆不適用長期聘任制。

### 2. 二〇〇〇年的實證調查結果：（Nigro & Kellough, 2006b: 117-143）

就人員身份變動來看，和 Condrey 的調查結果相當約 40% 是非職位分類人員，主管約占其中的 32%，非主管為 41%。至於工作滿足感方面，非主管職位人員雖高低不一，但皆未達顯著水準。主管職位者回答「我喜歡我的工作」（92%）、「我想離開州政府」（只有 24.4%）、「我的工作是具有價值的」（96%）和「我不滿意我的薪資」（79.8%），這些回答皆達顯著水準。比較兩類人員對改革法案的反應，主管人員和具常任資格者完全不顯著，而非主管和非職位分類人員則多數達顯著水準，尤其對可僱用更好條件與對機關目標更負責任，都表現正面的看法，但還是有高達 80.7% 和 44.4% 的非主管與非職位分類人員認為轉為非職位分類人員是具風險性，由此看來，該州多數員工還是希望維持功績制。

3. 然而，二〇〇六年初，Condrey 與 Battaglio, Jr. (2007: 425-435) 針對全州 534 位人力資源專家進行問卷調查，對此一「任意僱用關係」制度，則顯示有所差異的實施結果：

- (1) 47% 的受訪者認為此制度，有助確保該州公務人員對於施政目標和優先順序的責任感。但只有 43% 的受訪者認為該制度使該州政府的人力資源管理功能更為有效，而亦只有 34.9% 的受訪者認為，該制度可激勵員工的工作績效。
- (2) 惟仍有受訪者表示，該制度已顯著地增進該州政府的效率和效能，而不認為會發生恩庇主義和劣幣驅逐良幣的現象。
- (3) 新進和年輕的員工認為該制度是傳統功績制的另一選擇，工作保障不是一項議題，應只有現任職位分類人員才會關切此制度的發展趨勢。

- (4) 在這項調查研究的同時，另一項針對 805 位該州居民的民意調查顯示，民眾高度支持州政府進行此一激進公務員制度的改革。

綜之，由依時序的調查結果（一九九九年至二〇〇六年）可知，該州的任意關係制度改革，自實施以來，官員和民眾的反應正負互見，成效尚無定論。雖仍繼續進行，然而 Kellough 與 Nigro（2005: 64-65）、Condrey 與 Battaglio, JR.（2007）和 Tejuoso（2010）皆認為 Georgia 州的人事制度改革實驗呈現如下缺失：

- (1) 新公共管理運動的「市場取向」價值影響該州績效薪資制度之建立，而使該州政府管理更像有效的企業。然而，研究發現，並無證據顯示該法案引進更好的員工，而使該州政府更有效能工作，反而因此新的薪資制度造成員工更多的疏離感，蓋因僧多粥少所致。
- (2) 由於祛除久任工作之保障，反而增加各機關主管的政治控制力。譬如，當時 Zell Miller 州長即運用吸納策略，晉用共和黨員至州政府工作，以提升政治聲望，後來當選為美國聯邦參議員。
- (3) 雖然在晉用和薪資等級的技術層面上，受到專業人士肯定，但監督制度並未定期進行，結果是，二〇〇二年共和黨贏得州長選舉後，反因此改革法案的實施，而助長恩庇主義的擴大。

## 伍、Florida 州的激進公務員制度改革：「服務第一」 (Service First)

### 一、背景因素

一九六七年，Florida 州就開始採用「功績文官制度」（The Career Service System），後來又將該州公務員增加兩類：「資深管理制」（The Senior Management, SMS）（1980）和「選擇性約雇制」（The Selected Exempt Service, SES）（1985），這兩類人員都屬於「任意雇用關係制」。自一九八六至一九九九年間，Bob Martiner 州長和 Lawton Chiles 州長皆力主改革該州文官制度。前者稱公務員為「豬油磚頭」（Lard Bricks），後者則稱為「公務員只是工作機會的提供」（just providing job for people）（Crowell & Guy, 2010）。兩位州長雖不斷地提出



10 項改革措施，但皆未竟功。

一九九八年，Jeb Bush 以壓倒性票數當選 Florida 州州長。在競選期間，Bush 承諾進行該州政府行政改革，期使州政府公務員能如大企業執行長般（CEO-like）的效率，並強調在兩年內進行教育、犯罪防治、租稅改革、環境保護、種族和古巴難民等政策議題改革，並於五年內減少 25% 公務人力，然如缺乏公務員制度變革，則將只是空談。因此，Bush 於二〇〇一年三月的「州情報告」中宣佈推動「服務第一」的公務員制度改革，並同時推動「生產力第一」（Productivity First）的改革。（Bowman & West, 2006a: 123-147）

## 二、「服務第一」的主要改革內容

Bush 認為功績制度已從保護人民變成保護沒有績效的公務員，必須進行現有保障權卻無績效的改革。Bush 主張授予各級主管更大自主權和彈性並給予高績效者更高薪資，包括獎金，對於有人質疑這項改革將使該州人事制度走向恩庇關係、裙帶關係，和任用親人。Bush 則認為工作保障制就是因缺乏彈性，而無法解決這些問題。因此，在尋求「百大委員會」（The Florida Council of 100，由工商領袖組成的非營利組織）和「租稅監督委員會」（Florida Tax Watch）支持下，通過「服務第一」改革法案，旨在祛除公務員的工作保障，轉向績效導向。主要內容為：（West, 2002: 79-93）

- （一）自二〇〇二年一月一日起，所有公務員僱用改採「任意關係僱用制度」，廢除工作保障制度，裁撤「公務員關係委員會」（The Public Employee Relations Commissions, PERC），而由「管理服務處」（Department of Management Services）負責公務員管理，落實州長「快速道路管理（the highway management style）作風，並隨即將 16,300 位中層主管改為任意僱用職位，其職責在遵守該機關政務官的政策指示，但仍保有原有健康保險福利，並給予更多的休假時間。
- （二）授權所屬各單位對於僱用和升遷的更大裁量空間，考選過程必須訂定最低資格（該州州憲規定每個公民皆可申請為公務員）和適當工作分析標準（二〇〇三年，州長更下令三個申請者中，必須有一位來自政府部門以外的公民）。

- (三) 新的薪俸制度係基於市場法則，高低薪資差距和重要薪資待遇 (critical market pay) 是由各單位審議決定。績效獎金僅限定於各該單位能節約支出的團體或個人，而特別獎金 (紅利) 則僅限定該州公務員的 35%。
- (四) 該法案對於公務員的停職和解僱，亦設定「合理理由」的法定條件，但這些條件可放寬至可不管當事人的意圖 (may dismiss employees for violating agency rules regardless of the violator's intent)，惟申訴程序應由巡迴法院處理。
- (五) 具職位分類身份公務員仍受僱用契約內容規定之申訴和訴訟程序保護，但該法案亦同時建立各單位與該單位公務員間爭議之仲介制度和談判機制。根據該法案，州政府成立「公務員制度諮詢小組」(Career Service Advisory Group)，對公務員制度改革提供建言，成員由州議會和州長選任組成。
- (六) 除了消防員、警察和護理人員外，該法案取消所有州政府公務員資深制，並停止再申訴的權利 (但當然因被調職或解僱可提出法律訴訟)，以縮短州政府和公務員間之爭議處理流程和時間以及救濟機會。
- (七) 各單位應進行減肥計畫、民營化和委託經營等人力和業務改造，以強化企業性管理精神 (即所謂生產力第一的改革，至少減少 900 個職位以及 20 萬職務工作外包)。
- (八) 該法案取消約聘僱人員的聘僱期限，並溯及既往。

綜之，以上 Florida 州的公務員制度改革，實將行政權力集中於州長和各單位首長手中，並消除和改善人事管理的程序，目的在未來完全去除公務員的工作保障，以及公務員「我們永遠在這裏」的心態：你們來時我就在，你們走時我還在 (we be here when you come and we be here when you are gone)。

### 三、執行結果評析

- (一) 根據 Bowman 和 West (2006a: 123-146) 的實證調查結果顯示，交通處 (該州政府最重要的單位) 的人力由 10,000 人減少至 7,450 人，甄選人員時間由六週減為四週，大多數公務員亦肯定改革目標，但有半數的人認為這只是政治因素，生產力並未提高，對士氣忠誠度和工作態度反而有負面效應，亦不同意新訂的申訴制度，該處只有 18% 受訪者認為該項改革具有生產力。

- (二) 當時一項對州政府員工所進行的民調顯示，多數員工對任意僱用關係持保留態度，咸認為不能提昇生產力，而只是政治考量，尤其新制度中的僱用和解僱程序，多數員工認為對該州的政治中立造成威脅。至於民營化和委託經營措施，却造成行政彈性和政治責任之間的平衡問題。
- (三) 然而，「美國州郡市政府公務員協會」(the American Federation of State, County, and Municipal Employees, AFSCME) 雖曾連續對該州政府提出三個控告，主張「服務第一」違反美國憲法，亦認為該州州憲所規定公平保護的團體協約權利，對公務員造成不公平的傷害。可是，二〇〇二年，該州最高法院的判決實例，認為「服務第一」的改革措施，並未違反該州州憲對團體協約權利的保障。
- (四) 該項改革並解決與私部門效率競爭的問題，人力減肥造成更多人的退休，而並未增進制度性的能力。(West & Bowman, 2004: 30)
- (五) Crowell 和 Guy (2010) 的研究調查指出，該州的公務員士氣仍然低落，對失去工作安全感威脅仍然存在。

綜上所述，Florida 州的激進公務員制度仍持續進行，改革成效並未完全受排拒，至少還是符合新公共管理革命的精神，似和 Georgia 州一樣，利弊互見。

## 伍、國土安全部的激進公務員制度改革

### 一、背景因素

關於美國國土安全部的公務員制度改革，實需追溯自一九九〇年代以來，美國聯邦政府文官制度改革的發展過程。如眾所週知，為因應全球化發展趨勢和西敏寺模式國家政府改造成效的展現，一九九二年就任的 Bill Clinton 總統乃授權 Al Gore 副總統成立「國家績效評鑑」，啟動舉世注目的美國聯邦政府改造運動，目標在改進政府流程、建立課責制和分權化管理，以激勵聯邦官員的企業性精神和行為，並恢復民眾對政府的信心。Al Gore 在「從繁文縟節至結果」(From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less) 中 (1993, 引於 Denhardt & Denhardt, 2006: 299)，提出五項「人力資源管理的再造原則和做法」：

(一) 創造一個具有彈性和責任性的雇用制度

這項做法的主要內容為：授權各部會建立其晉用和考試方案、廢除聯邦集權和統一的考試、和准許各部會自行遴用所缺人員而不須受考試及格等級名冊限制。

(二) 改革職位等級和基本薪俸架構

這項作法的主要內容為：消除人事薪俸規定的各級職位標準和各部會可彈性擴大薪俸等級結構。

(三) 授權各部會訂定增進個人和組織績效的方案

這項作法的主要內容為授權各部會設計其績效管理方案，並自行界定其績效標準。

(四) 授權各部會發展獎勵和分紅制度，促進個人和組織績效，以符合政府再造的管理目標。

(五) 加強各部會主管的領導技能，使形成績效文化，以進行處理績效不彰的官員。

為執行此項人力資源管理再造，Clinton 政府於一九九四年通過「(聯邦)人力再造法」(1994 Workforce Restructuring Act)，准許各部會運用財政誘因，裁減各部會的人力。在成效上，一九九四年至一九九五年間，聯邦政府人力裁減超過十六萬名，並將由聯邦政府 OPM 統籌集中辦理之「美國文官考試」(The Administrative Careers with America, ACWA) 停辦和逐漸減少「傑出學生方案」(The Outstanding Scholar Program, OSP) 對初任文官的晉用員額，亦即授權各部會自行辦理，或向 OPM 申請公告考選，但准予各部會由及格名單中挑選晉用。然而，事實上 Clinton 政府的文官改革努力，因來自聯邦公務員工會的強力反對，及 Al Gore 考量二〇〇〇年將參與總統大選的壓力，並未獲致預期成果。

可是二〇〇一年 George W. Bush 總統隨即提出「總統管理議程」(The President's Management Agenda, PMA)：競爭性政府採購、改革財務績效、擴大電子化政府、預算與績效整合制度和策略性人力資本管理 (strategical management of human capital)。美國聯邦政府課責總署 (前為會計總署) (The Government Accountability Office, GAO) 將人力資本問題和戰後嬰兒潮的聯邦人員退休高峰期結合，主張應重建聯邦政府的人力結構。PMA 乃將人力資本界定為引進管理彈性



的概念。又因二〇〇一年的九一一事件，使得 Bush 似乎成爲戰時總統，可重組國家安全和聯邦文官制度，美國國會遂於二〇〇一年十月通過「愛國法」（The Patriot Act），十一月通過「管理自由法」（The Freedom to Manage Act）和「管理彈性法」（The Managerial Flexibility Act），目標在授予各部會及其主管更大的裁量權，以吸引、管理和留住高品質人才，並修正人事管理系統，俾符合各部會特殊需要。該法的主要內容爲：授權各部會採行提早退休誘因方案、用人機關不受三人名單制度限制、各部會可因需要修改聯邦政府的人事法規和彈性提高高級文官的績效獎勵。並於二〇〇二年十一月通過「國土安全法」，將 22 個聯邦政府與國家安全有關的機關進行整合爲「國家安全部」。

就政策議程的理論而言，九一一事件正是如 Baumgartner 和 Jones 所稱之「主要焦點事件」（major focusing event），而國土安全和國防議題乃形成「政策壟斷」（Policy monopolies），並使這項「政策場域」（policy venue）的變動有利於決策者的主要政治利益：爲防止恐怖攻擊，可擴及反擊恐怖性緊急事件、防止恐怖份子與毒品走私的非法勾結和負責維持國家的經濟安全（引於 Moynihan, 2005: 175-177）。爲達立法和政策目標，該法的主要工具，當然就是改變和建立新的人力資源管理系統，使具彈性和即時性，但仍堅持不違反功績和適才適所的原則，惟大幅度限制關於的「團體協約制度」權利，權力範圍緊縮爲情報蒐集，反情報蒐集或反恐調查工作等。

換言之，HSA 修正「美國聯邦政府法典第五篇」的文官制度，而給予 DHS 部長更大的改革權力，目標爲反恐和維護國家安全。

## 二、國土安全法的主要改革措施內容（關於人力資源管理制度部分）爲：

- （一）該部各單位應擬定「人力資本的策略規劃」（Human Capital Strategic Planning in Performance Plans）和「方案績效報告」（Programs Performance Reports），而由各單位依本法設置「人力資本長」（the Chief Human Capital Officer）負責執行。
- （二）該部的新進人員晉用標準，在 OPM 訂定後，授權各單位直接考選，各單位可在「競爭性職位」（the competitive service）考選中，自訂「等級制度」

(categorical ranking system)，取代傳統的「分數高低制度」(individual numerical ratings)，以評估應考人的能力。

(三) 各單位在每一品質等級中 (within each quality category)，依據 OPM 的標準，建立二人以上「偏好—合格」名單 (preference-eligibles)，以供各單位主管挑選人，並除了 GS-9 職等之科學和專業人員職位外，該名單必須將最高等級的 10%，優先列入身心障礙人士。

(四) 該部各單位，在經過 OPM 署長同意後，基於組織重組、人力精簡、業務調整或人力再造等理由，可要求無任期限制或服務滿三年的員工，自動離職 (voluntary separation)，並得支領自動離職津貼，但最高不得超過 2 萬 5 千美元。同時，各單位亦可基於相同理由，經 OPM 核准在 31 天前通知鼓勵常任文官和無任期限制人員，自動提早退休 (voluntary early retirement)。

(五) 該部所有高級文官 (Senior Executive Service, SES)，皆須在經 OPM 和「管理預算署」(Office of Management and Budget, OMB) 共同認定之標準和程序，所建立之「績效評核制度」(performance appraisal system) 下，進行為期 2 年的「再認定」(recertified) 是否尚具高級文官之資格能力，如未能通過，則僅可領取「年金津貼」(annuity supplement)，而不能領取法定退休金。同時，基於「相對績效」(relative performance) 評核之差異，SES 之每年薪俸 (包含基本薪資) 隨之調整，較高績效者得獲較高待遇。

(六) 該部的「薪資制度」，係依市場需求、地區加給和每年的績效評估等標準，訂定較為寬廣的薪資等級 (broad-banding salary)，分為「初任」(entry)、「中階」(full performance)、「資深專家」(senior expert) 和「主管」(supervisory) 等四級。每年薪資則根據「不接受」(unacceptable)、「完全接受」(fully acceptable) 和「高於完全接受」(above fully acceptable) 等三項績效標準，來決定是否晉俸。換言之，該部排除適用職位分類法中所定之俸級。並將行政性職位的「一般俸給法」(General Schedule) 停止適用，而以工作性質和所需技能做為更廣泛職位分類的標準。

(七) 所有該部官員 (新進和現任) 可有一至二年的「初任期間」或「實習期間」，但不具固定工作保障，這期間已比其他部會所規定之期限長，因此如

違反相關規定，得隨時解雇。初任期滿的官員必須接受新的「不當行爲」（adverse actions）評估程序（十五天），如被認定對該部造成「直接和實質的影響」，則可予以免職、停職、降職或減薪，而申訴時間只有五天。惟如屬工作不力者（poor performance）者，則給予 60 天至 90 天的觀察期。

以上的新規定，Bush 總統於二〇〇五年二月十日公布，這項新的人事制度就被稱爲 MaxHR，這些措施自然有利管理階層，而不利於基層員工，實爲典型的管理主義。

### 三、執行結果評析

美國聯邦政府國土安全部的這套彈性人力資源管理制度，其理論基礎無非在增進彈性用人措施：彈性是使對的人在對的時間用在對的位置。創造一彈性並負責任的用人制度、運用市場報酬制度支給待遇和確立官員的績效責任。然而，這套新的人力資源管理制度，當然引發當時 Bush 政府各部會要求比照，尤其是國防部，蓋其任務之重要並不亞於國土安全部。間有美國學者認爲這將終結美國自一九七八年文官改革法實施以來的功績制度，Moynihan（2005: 171-192）更認爲，這項作法並不是仿效英國、加拿大和紐西蘭等西敏寺模式的新公共管理典範，而是現任政府將彈性擴充爲更集權和由上而下的解釋（a more centralized and top-down interpretation）。

但是，反對最激烈的當然是美國全國總工會（AFL-CIO）、美國聯邦工會（The American Federation of Government Employment, AFGE）和美國全國財政官員工會（the National Treasury Employees, NTEU），這些工會異口同聲批判，該法威脅團體協約規定和消除聯邦政府公務人員之保護權。Bowman 和 West（2006b）更憂心「任意雇用關係」和其他制度之變動，將破壞傳統行政和能力中立之功績制規範。蓋這些「激進公務員制度」的改革措施，已使受傳統功績制保護之公務員，處於「非常任」狀態，形同美國政府的契約人員。聯邦政府的這些公會遂和聯邦政府進行司法訴訟，歷經美國哥倫比亞特區地方法院和上訴法院的判決結果，皆認爲聯邦政府對員工的團體協約權限制範圍不當。2006 年期中國會選舉，民主黨取得多數席次，二〇〇八年綜合法案（2008 Omnibus Spending Bill）的預算遭到否決，DHS 的新人事制度實驗遂告中止，DHS 的人事制度又回到「聯邦政府法典」第五篇的功

績制人事制度。(Kellough, Nigro, & Brewer, 2010: 414-419)

就背景因素來看，Bush 總統的改革失效實肇因於民主黨持續質疑其總統職位的正當性，以及兩黨對立的國會結構。論者認為聯邦文官制度的辦理或成功改革必須基於兩黨的合作，減少政治和意識形態的考量，應該從人事制度的技術面著手。

## 陸、結語

綜之，美國 Georgia 州和 Florida 州的公務員制度改革雖獲有高度政治和多數民意支持，而亦已逐漸在各州政府和地方政府進行，但大多數州尚未顯現成果。追究其因當是，並沒有「可靠的方案評估」(credible program evaluation)可證實這些激進改革的成果(Nigro, Nigro, & Kellough, 2007: 315-317)。聯邦政府的 DHS 新人事制度改革則因「痛擊官僚」(bureaucrat bashing)的政治和意識型態主導因素，為祛除傳統文官功績制價值，必然引起多數政府公務員反對。

就理論觀點而言，新公共管理革命經過二十年的發展運作，論者認為官僚管理和改革無法解決美國政府所面臨的政治社會環境的變動，除九一一事件外，Katrina 颶風風災和金融大海嘯，即為著例。二十一世紀的第一個十年，世界各國都因全球化因素，面臨「制度失敗」(institutional failure)的困境。二〇〇八年，美國 Obama 總統以「改變的承諾」(a promise of change)入主白宮，隨即於「2010 年新時代責任預算」(A New Era of Responsibility: The 2010 Budget)中，強調沒有強而有力的公務員，那將不可能達成美國人民所期待的高績效政府。

在政策措施上，Obama 總統提出三項重要作法(Vlk, 2011: 7-12)：線上政府管理儀表版(dashboards of online portals)的民眾參與評鑑政府績效、運用團隊合作解決跨機構問題和通過「美國振興經濟法案」基金，再評估外包業務和更增進參與式民主。至於行政改革上則提出「合併、整合和重組」聯邦政府機構，強調再強化國家角色解決問題(reaffirmation of the state on the ultimate solver of problems)，以凱因斯模式解決金融大海嘯問題，避開與國會的衝突，或採取低調作法，公共行政學者 Donald Ketll 稱之為「寧靜管理議程」(Stealth Management Agenda)或「寧靜革命」(Quiet Revolution)(引於 Vlk, 2011: 12)。進言之，這是「後新公共管理」(Post-NPM)的理論要旨：增加集權化、強化中央政府能力、增加管制和建立



整合型政府（join-up government）。Obama 總統的改革顯然是為避免前兩任總統在國會所面臨的問題。然而，「寧靜革命」能否「向前行」（Forward）（二〇一二年大選 Obama 總統尋求連任的競選口號），答案即將揭曉，是否會使聯邦政府文官制度再改革，尚屬不可知。惟各州政府的文官制度改革，顯然是與各州州長的選舉比較有關，論者認為各州政府文官制度改革，常隨州長的政黨傾向和意識型態而定，這應是美國傳統憲政制度和政黨政治運作之體現。

表 1：美國各州政府人事制度的訪談結果摘要

州	人力資源管理 集權化程度	擴大任意 雇用制度	可申訴範圍	主動積極 州長	工作保障 是否下降
Alabama	部份	否	特定機構	否	是
Alaska	集權	否	限制	是	否
Arizona	部份	是	限制	是	是
Arkansas	顯著	是	限制 / 特定機構	否	是
California	部份	否	擴大	是	是
Colorado	顯著	是	限制	是	是
Connecticut	部份	否	擴大	否	否
Delaware	部份	是	擴大	否	否
Florida	顯著	是	限制	是	是
Georgia	顯著	是	限制	否	是
Hawaii	集權	否	擴大	否	否
Idaho	部份	是	特定機構	否	是
Illinois	部份	否	擴大	否	是
Indiana	再集權	是	限制	是	是
Iowa	顯著	是	擴大	否	否
Kansas	顯著	是	擴大 / 特定機構	是	是
Kentucky	集權	是	擴大	是	否
Louisiana	部份	否	限制	否	是
Maine	再集權	否	擴大	是	是
Maryland	部份	否	擴大	否	否
Massachusetts	部份	是	擴大	是	是
Michigan	部份	否	擴大	否	是
Minnesota	部份	否	擴大	否	是

表 1：美國各州政府人事制度的訪談結果摘要（續）

州	人力資源管理 集權化程度	擴大任意 雇用制度	可申訴範圍	主動積 極州長	工作保障 是否下降
Mississippi	部份	是	限制	是	是
Missouri	顯著	是	特定機構	是	是
Montana	部份	否	限制	否	否
Nebraska	集權	是	限制	否	是
Nevada	部份	否	擴大	否	否
New Hampshire	部份	否	擴大	否	否
New Jersey	部份	是	擴大	否	是
New Mexico	集權	否	擴大	否	否
New York	部份	否	擴大	否	否
North Carolina	顯著	是	限制	否	是
North Dakota	顯著	否	限制	否	否
Ohio	部份	是	限制	否	否
Oklahoma	顯著	是	限制	否	是
Oregon	部份	是	擴大	是	是
Pennsylvania	顯著	否	擴大	否	否
Rhode Island	集權	是	規劃擴大	是	是
South Carolina	顯著	是	限制	是	是
South Dakota	集權	否	擴大	否	否
Tennessee	集權	否	限制	否	否
Texas	完全	是	不適用	否	是
Utah	部份	是	擴大	是	否
Vermont	顯著	是	限制	是	是
Virginia	顯著	否	限制	否	是
Washington	顯著	是	限制	是	是
West Virginia	部份	是	限制	是	是
Wisconsin	部份	否	擴大	是	是
Wyoming	部份	是	限制	否	否

資料來源：Hays & Sowa (2007: 8-9).

## 參考文獻

- Bowman, J. S., & J. P. West (2006a). Ending Civil Service Protections in Florida Government: Experiences in State Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.26 (No.2): 139-156.
- Bowman, J. S., & J. P. West (2006b). Florida Service First: Radical Reform in the Sunshine State. In J. E. Kellough & L. G. Nigro (Eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level* (pp. 145-170). Albany: State University of New York.
- Cayer, N. J., & C. H. Kime (2006) Human Resources Reform in Arizona-A Mixed Picture. In J. Edward Kellough and Lloyd G. Nigro (Eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level* (pp. 239-258). Albany: State University of New York.
- Condrey, S. E. (2001). Georgia's Civil Service Reform: A Four-year Assessment. In S. E. Condrey & R. Maranto (Eds.), *Radical Reform of the Civil Service* (pp. 177-192). New York, N. Y.: Lexington Books.
- Condrey, S. E., & R. P. Battaglio, Jr. (2007). A Return to Spoils ? Revisiting Radical Civil Service Reform in the United States. *Public Administration Review*, Vol.67 (No.3): 425-435.
- Crowell, E., & M. E. Gay (2010). Florida's HR Reforms: Service First, Service Worst, or Something in Between? *Public Management*. March: 1-18.
- Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2006). *Public Administration: An Action Orientation* (5<sup>th</sup> Ed.). Belmont, C.A.: Thomson Wadsworth.
- Gertz, S. C. (2007). At-Will Employment: Origins, Applications, Exceptions, and Expansions in Public Service. In J. S. Bowman & J. P. West (Eds.), *American Public Service: Radical Reform and the Merit System* (pp. 47-73). New York, N. Y.: CRC.
- Gossett, C. W. (2002). Civil Service Reform: The Case of Georgia. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.22 (No.2): 94-113.
- Hays, S. W., & J. E. Sowa (2007). Changes in State Civil Service Systems: A National Survey. In J. S. Bowman & J. P. West (Eds.). *American Public Service: Radical*

- Reform and the Merit System* (pp. 3-23). New York, N. Y.: CRC.
- Hays, S. W., C. Byrd, & S. L. Wilkins (2006). South Carolina's Human Resource Management System: The Model For States With Decentralized Personnel Structure. In J. E. Kellough & L. G. Nigro (Eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level* (pp. 171-202). Albany: State University of New York.
- Kellough, J. E., L. G. Nigro, & G. A. Brewer (2010). Civil Service Reform Under George W. Bush: Ideology, Politics, and Public Personnel Administration. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.30 (No.4): 404-422.
- Kellough, J. E., & L. G. Nigro (2005). Radical Civil Service Reform: Ideology, Politics and Policy. In S. E. Condray (Ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government, San Francisco* (pp. 58-75). CA: Jorsey-Bass.
- Kellough, J. E., & S. C. Selden (2003). The Retention of Public Personnel Administration: An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms in the States. *Public Administration Review*, (No.63): 165.
- Lingduist, S. A. & S. E. Condray (2006). Public Employment Reforms and Constitutional Due Process. In J. E. Kellough & L. G. Nigro (Eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level* (pp. 95-115). Albany: State University of New York.
- Moynihan, D. P. (2005). Homeland Security and the U.S. Public Management Policy Agenda. *Governance*, Vol.18 (No.2): 171-196.
- Nigro, L., F. Nigro & J. E. Kellough (2007). *The New Public Personnel Administration*. Belmont, CA: Thomson Higher Education.
- Nigro, L. G., & J. E. Kellough (2006a). Civil Service Reform in Georgia: A View From the Frenches. In J. E. Kellough & L. G. Nigro (Eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level* (pp. 117-144). Albany: State University of New York.
- Nigro, L. G., & J. E. Kellough (2006b). The State and Civil Service Reform: Lessons Learned and Future Prospects. In J. E. Kellough & L. G. Nigro (Eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level* (pp. 315-324). Albany: State University of New York.
- Obama, B. (2009). *A New Era of Responsibility: The 2010 Budget*, Retrieved September 8, 2012, from <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2010/spec.html>



- Riccuci, N. M. (2006). Civil Service Reform in New York State: A Quiet Revolution. In J. E. Kellough & L. G. Nigro (Eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level* (pp. 303-314). Albany: State University of New York.
- SEIU Local 1000 Research Department (2008). *State Civil Service Reform: California Human Resource Modernization Project in a Comparative Perspective*. California: SEIU Local 1000 Research Department.
- Selden, S. C. (2006). The impact of discipline on the use and rapidity of dismissal in state governments. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.26 (No.4): 335-355.
- Vlk, B. (2011). Post-New Public Management Under the Obama Administration: An Early Snapshot. *The Michigan Journal of Public Affairs*, Vol.8 (Spring): 4-17.
- West, J. P., & J. S. Bowman (2004). Stakeholder Analysis of Civil Service Reform in Florida: A Descriptive, Instrumental, Normative Human Resource Management Perspective. *State & Local Government Review*, Vol.36 (No.1): 20-36.
- West, J. P. (2002). Georgia On the Mind of Radical Civil Service Reformers. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.22 (No.2): 79-93.

# Civil Service Reform in the United States of America(1990s-2010s): The Case Analyses of Georgia State, Florida State and Department of Homeland Security\*

Sun-Jyi Ke\*\*

## Abstract

This paper attempts to investigate radical civil service reform in the United States of America by the case analyses of Georgia State, Florida State and Department of Homeland Security (DHS). This paper reviews core concept of radical civil service reform--at-will employment. At-will employment adopted by all levels of U.S. government is to reform civil service for managerial flexibility. Undoubtedly, those reforms would meet a great deal of political and legal resistance. None of the plaintiffs, however, prevailed on their constitutional claims. Finally, as this paper quotes U.S. academics as saying that strong political or public support for radical reforms has not materialized in most states mainly because of a lack of credible program evaluation and a shortage of evidence to prove their merit. At-will employment of DHS disclaimed 2009 because of partisan politics and unions opposition after President Barack Obama was inaugurated.

**Keywords:** U.S.A., radical civil service, Georgia State, Florida State, Department of Homeland Security

---

\* Paper (added and revised) presented at International Conference on Globalization and Administrative Governance, March 31, 2009, Taoyuan, Taiwan: Kainan University.

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

## 從消極規避到積極應用： 政府資訊公開法下建構「臺灣文官調查資料庫」的芻議\*

陳敦源\*\*、蕭乃沂\*\*\*、蘇偉業\*\*\*

### 《摘要》

政府資訊公開法自二〇〇五年底公佈實施以來，相關改革常圍繞在保障人民知的權利、或導正官民間資訊不對稱等政治的課題上，在這樣氛圍之下，從「政府知識與資訊管理」(Government Knowledge and Information Management, KIM) 面向的討論，往往被邊緣化了；在「保密 vs. 公開」的拉鋸戰中，政府忽略了與民間協力開發並應用 (re-use) 龐大公共資料的重要性，事實上，政府失去了創造並應用循證 (evidence-based) 改革知識，提升政府效能的機會。本文意圖從透明課責與循證公共管理的角度，以二〇〇八年的一項國科會資助的臺灣文官調查研究為起點，提出我國政府在資訊公開的積極應用面向上，應朝建構「臺灣文官調查資料庫 (Taiwan

投稿日期：101年10月3日；接受刊登日期：101年10月26日。

\* 本論文初稿曾經發表於二〇〇八年十一月二十二日至二十三日由暨南國際大學公共行政與政策學系舉辦的臺灣政治學會及研討會，主題為「全球競爭，民主鞏固，與治理再造—2008 臺灣新課題」。感謝臺灣大學彭錦鵬教授、暨南大學江大樹教授、以及政治大學施能傑教授的意見與評論、兩位審查人的指正。然而，本文文責仍然由作者自負。

\*\* 論文主要聯絡人，政治大學公共行政學系教授，臺灣透明組織常務監事，電子治理研究中心研究員。研究專長：民主治理、電子治理、公共政策的分析與管理、健康政策。電子郵件：donc@nccu.edu.tw。

\*\*\* 政治大學公共行政學系副教授，電子郵件：nhsiao@nccu.edu.tw、bennisso@nccu.edu.tw。

Government Bureaucrat Survey, TGBS) 」而努力。不論從管理實務與學術研究的角度來看，文官體制改革一直都是各國持續的關注焦點，雖然重要性比不上政治改革，但卻是臺灣政府追求民主治理績效的關鍵所在，需要有更新的方法來進行改革。本文首先介紹二〇〇八年所執行的臺灣文官調查，奠基於「全國公務人力資料庫」進行抽樣與問卷設計的運用經驗，並參考國內類似的跨年調查資料庫（例如臺灣選舉與民主化調查、臺灣地區社會變遷基本調查、臺灣教育長期追蹤資料庫等），探討由本調查成果擴展為「臺灣文官調查資料庫」的可行性與其相關管理議題。在應用層面上，該資料庫的建構，可以在未來進行政府人力資源管理、以及更廣泛的公共行政與政策相關研究與實務議題的研究，進而提出具有循證基礎的資訊產出。最後，透過以上的探討，本文提出政府推動資訊公開政策一個重要且前瞻的方向，希冀從政府知識與資訊管理的角度，在資訊通訊科技快速發展的時代，引導政府人力資源管理邁向循證管理的積極路徑，以提升政府在變動劇烈的民主時代中，能有穩定且客觀的人力資源改革的知識來源。

[關鍵詞]：政府資訊公開法、臺灣文官調查、循證公共管理、政府知識與資訊管理、人力資源管理

（在未來）政府的挑戰將在於讓資訊與知識管理除魅化，並且如私部門一樣將它們放上政府管理的核心位置上，如果能夠這樣作，公部門將會更具備課責、效率與效能。

- Katie Woolf (2010: 50)<sup>1</sup>

## 壹、從「資訊公開」到「知識和資訊管理」

我國「政府資訊公開法」自二〇〇五年底公佈實施以來，政府與社會大眾就秉持其第一條「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法」所示，朝向建立一個更為公開透明的政府而努力。然而，根據法務部二〇〇九年委託學者的一份研究顯示，政府資訊公開法的實施，仍然存在一些制度上的缺陷（湯德宗，2009），<sup>2</sup> 攔阻了該法立法意旨的落實；從實務面來看，二〇一二年四月間，公民記者李惠仁所拍攝的報導短片「不能戳的秘密」，因為政府延遲宣佈高病原禽流感疫情而在網路爆紅，<sup>3</sup> 片中民間社團臺灣動物社會研究會依照政府資訊公開法向農委會要求公開疫情資料遭拒，突顯政府資訊公開法的運作，還有許多可以改善的空間。一篇雜誌的評論文章，認為目前人民想獲取攸關公共利益的政府資訊仍是困難重重的原因，主要就是政府部門面對外在透明化的壓力，對於資訊公開的心態還是很「威權的」（鄭少凡，2012）。<sup>4</sup> 本文認為，政府資訊公開法的

<sup>1</sup> 原文如下：“The challenge for government is to demystify knowledge and information management and make it mainstream, as the private sector has, and in doing so support the public sector in being more accountable, efficient and effective.”

<sup>2</sup> 該法的主要制度性問題有四項：(1)本法定位不明確；(2)豁免公開規定粗糙；(3)主管機關猶付闕如；(4)施行結果欠缺追蹤評鑑。

<sup>3</sup> 根據 Youtube 上的紀錄，該影片是二〇一一年七月二十八日就已經上傳，請參：<http://www.youtube.com/watch?v=Jcs7hA5iwZE>，而農委會宣布臺灣禽流感高病原性疫情是在二〇一二年三月初，因此被媒體形容農委會隱匿禽流感疫情。

<sup>4</sup> 該文認為，《政府資訊公開法》實施之後，民眾取得政府資訊依然困難的主要因素有五點：(1)政府資訊仍然深不可測；(2)沒有主責機關的法律；(3)法的本身反成不公開資訊的保護傘；(4)政府極易進行技術性迴避；(5)台灣的公民意識有待加強。



立法目的，是公法上保障人民權益的進步立法，以及「陽光法案」的重要基礎法案，用以嚇阻政府貪腐的生成與蔓延，以及建立政府的民主課責精神。然而，擁有相對於民眾之「專業不對稱」(professional asymmetry; Sharma, 1997)優勢的政府，<sup>5</sup> 面對各方(媒體、國會、網路「鄉民」…)紛至沓來的透明化壓力，正面臨一個資訊公開的倫理困境，<sup>6</sup> 而政府資訊公開法制的落實，成爲一種官民之間政治得失算計的攻防遊戲。總括而言，制度上一個沒有主管機關、沒有實施細則、也沒有懲處機制的法令，遇上政府機關面對資訊公開的倫理困境後選擇風險規避(risk aversion)的問題，臺灣官民之間在政府資訊公開上的攻防，勢必還會延續不短的時日，人民對政府或公共事務的信任建構(陳敦源，2009a)，當然也就需要更長的時間。

然而，正如一開頭引述英國政府管理顧問 Katie Woolf 的說法，這種以「知的權利」或是「資訊不對稱」爲導向的公法議論，讓政府資訊公開積極管理途徑的討論，蒙上一層模糊不清的「迷思」(myth)。或許，在「公開 vs. 保密」的拉鋸戰中，政府本身反而失去了與民間能量協力，開發並重新應用(re-use)自身累積的龐大資料、<sup>7</sup> 用以創造改善政府運作效能之可用知識的意願與能力，或許，從積極的「知識與資訊管理」(Knowledge and Information Management, KIM; Tullo, 2007; Woolf, 2010)理解政府資訊公開法，才是落實該法第一條所揭示意旨的真正途徑。<sup>8</sup>因此，本文將從公法上政府消極規避的心態出發，以積極應用政府資訊公開的管理

<sup>5</sup> 資訊不對稱意指交易雙方有一方擁有另一方不知道的資訊，而專業不對稱則是交易的一方擁有另一方所沒有資訊識讀的專業，前者只要將資訊公開，不對稱的問題就解決了，但是後者即便將資訊公開，雙方不對稱的問題依然存在，政府與民眾之間，應該是一種專業不對稱、而不是單純的資訊不對稱問題，我國政府資訊公開法的思考邏輯，還是植基於資訊不對稱的處理之上。

<sup>6</sup> 該困境的核心就是：「政府是否要公開自己執政失利的資訊？」相關討論請參陳敦源(2009b)。因此，資訊公開是一種「非任務型的價值」(non-mission-based values)，應該與以計算績效爲主的「任務型價值」(mission-based values)有所區別，相關論述請參 Piotrowski and Rosenbloom (2002)。

<sup>7</sup> 我國政府第四階段電子化政府計畫已經將「政府資訊加值應用」納入，這也是各國政府政府資訊公開的新趨勢，請參項靖與楊東謀(2012)。

<sup>8</sup> 舉例而言，台北市政府訂有「臺北市政府資訊資產授權流通及加值利用作業要點」，第一條開宗明義說：「臺北市政府(以下簡稱本府)爲推動所屬各機關(以下簡稱各機

角度，為政府創造更多的治理專業知識，藉此改善政府行政效能。如此心態的翻轉，政府部門才能站在「循證公共管理」（evidence-based public management; Meier & O'Toole, 2009; Shillabeer, Terry, Buss, & Rousseau, 2011）的基礎上，精進政府效能，進而回應並解決民眾所關注的公共問題。接下來，本文將藉由透明課責與循證公共管理的討論，展現政府這種心態翻轉的必要。最後，本文將藉由可能協助政府人力資源管理效能提升的「臺灣文官調查資料庫」為例，討論其建制的目的與內涵，並提出相關建議。

## 貳、調和「透明課責」與「循證公共管理」

政府資訊公開的目的，如果從知識與資訊管理的角度檢視，起碼有透明課責與循證公共管理的雙重意義，以下將從這兩面向來分別討論之。首先，在民主社會當中，國家機器運作的正當性，積極面主要來自於人民的同意（consent），消極面則是來自於在透明公開下的民主課責（accountability），以「人民有知的權利」來平衡官民之間「治理資訊不對稱」（governing information asymmetry）的現實，並以政府資訊公開法來落實這種平衡，這是當代政府最常走上的民主治理改革途徑。但是，公權力的實際運作有其獨占與隱諱的一面，前總統李登輝曾引古文說：「水清則無魚」（蕭旭岑，2003），就間接表明政府面對外在公開透明的要求，仍然需要許多「能作不能說」的操作空間。傳統以來，官僚體系作為一種國家權力行使的核心，無可避免地會被賦予某種高深莫測的權立支配者形象，青年馬克思（Karl Marx，請參 Fischer and Sirrianni, 1984: 21）曾經這樣形容他所謂的「官僚精神」（the spirit of bureaucracy）：「官僚精神的一般形式就是秘密，這種神秘性是由其內部層級節制所支援，對外來說，它永遠是一個封閉的團體，因此，開放的精神以及愛國主義的情操，對官僚的神秘性而言都是一種背叛」。然而，民主化的過程，就是作為主人的民眾學習從心態與制度設計上駕馭國家機器的過程，這個過程需要對國家機器運作進行系統的了解；這個了解的其中一個途徑，就是從開發並且利用

關）之資訊資產流通與加值利用，並規範供應、申請、使用及其他相關事項，以充分運用行政資源，提升本府為民服務品質，特訂定本要點」，該法就是希望能夠讓政府相關資訊（尤其是地理資訊系統 GIS 中的龐大資料），能夠得到更好的加值應用。

政府所擁有的龐大資料。

相信沒有人可以否認，政府是擁有與製造最多與公共利益相關資訊的大型組織。在民主社會當中，公部門資訊能否被大眾知曉與應用，如前所述，攸關政府統治正當性的落實。美國憲法的第一號修正案，就是為了要保障人民參與「公共商議」（public deliberation）的權利，而這個權利最重要的前提保證就是政府資訊公開。美國政府自歐巴馬總統上台之後，也積極建構 Data.gov 的政府資訊加值應用網站，歡迎各方來應用政府資料，增進公共利益（Dawes & Helbig, 2009）。

然而，政府資訊公開共有哪些益處呢？美國著名憲政學者 Cass R. Sunstein（1986: 896-898）認為一共有五項：(1)公民商議的基礎，公民參與公共事務討論，需要政府所握有的公共資訊為基礎；(2)分權制衡的核心，民主憲政體制的制衡關係，也需要政府開放關鍵資訊才有可能；(3)壓制政府不當動機，因為政府決策的公開，許多因為機密而被濫用的動機就會被壓制；(4)反貪腐的防腐劑，正如美國最高法院大法官 Louis D. Brandeis（1856-1941）所言，「陽光是最好的防腐劑」（Sunlight is said to be the best of disinfectant）；(5)有價財貨的應用，政府資訊的應用與分析，讓政府有限資源可以得到更佳配置與應用。對內而言，這樣的應用將會對公共政策與公共管理帶來精進；對外而言，社會其他部門因為政府資訊的分享，而可以更有效率的使用社會資源。在過去，Sunstein 教授所提的第五項政府資訊公開的意義，並非公法與政治學者的關懷重點，然而，正因為這樣的忽略，造就了本文從政府知識與資訊管理的角度談論政府資訊公開的主要動機。更重要的環境因素是，近年因為資訊通訊科技（Information and Communication Technologies, ICT）的快速發展，政府擁有資訊的經濟性再利用（re-use）成為西方先進國家政府知識與知識管理的重要議題，政府所擁有特殊的資料，如果可以在排除個人隱私與國家機密顧慮的前提下，進行大量的加值與開發應用（Liang & Miranda, 2001; Tullo, 2007；潘競恆等，2009），已經儼然成為未來政府資訊公開發展的重心。

接著，隨著政府資訊公開朝向資訊加值應用的方向發展，從政府知識與資訊管理的角度來看，也可視為學界與實務界以「循證」（evidence-based）的理念，系統性地展現政府內部各方面的資訊的關鍵時機，在過去，政府資訊的封閉，不但阻止了民眾對政府的課責，事實上也阻止了政府以更為循證的方法，進行政府內部運作

與公共政策的管理與改革。<sup>9</sup> 比方說，從人力資源管理的角度來看，有系統性的從人口變項、內外部的決策模式、或是官僚的認知、態度與行為對官僚體系進行開發研究，對於民主治理的回應性（responsiveness）與課責性（accountability）的建構與維繫，有重要的意義（陳敦源，2012）。更重要的是，從國家建構的角度來看，政治領導者也有相同的需要，美國著名學者 Francis Fukuyama（2004: 43）在《強國論》（*State-building*）一書中，就明確地表示過去以政治領導為核心的國家發展的競爭中，存在所謂「公共行政的黑洞」（the black hole of public administration），也就是說，國家發展的思惟一直存在輕忽行政功能的問題。因此，他認為國家發展過程中不起眼的行政運作改革的相關知識，應該是二十一世紀強化國家治理能力的關鍵所在。在臺灣政府近年面對各種國際競爭力評比，不斷被批評「政府效能不彰」的大環境來看，政府應更加從循證的角度，對政府現有資訊進行加值應用，找出政府效能不彰的根本原因並且進行對應的改革，而非依循傳統偏重個案性、規範性、甚至是「長官英明」的改革路徑。因此，嚴格來說，系統性地建構足以描繪政府官僚體系各種面向的資料庫，是發展與驗證相關知識的基礎工程。兩位美國著名的公共管理學者，就曾經語重心長地說（Meier & O'Toole, 2009: 19）：

「我們相信現在是時候了，公共行政學界應該認知到循證途徑的優越性，並且指認出最需要系統性答案的改革作為進行研究，在這樣的研究形式中，被期待已久之公共行政學術研究與實務急切需要的整合才能真正落實；過去這些年，醫學界已經從循證途徑獲益，公共行政學界也當如是也。」

從前面這些論述來看，民主化過程中同時受到內部透明課責以及外部國家競爭

<sup>9</sup> 舉例而言，政府為了鼓勵生育並且推動性別平等的考績制度，特別在二〇〇八年以行政院人事行政局與考試院銓敘部雙首長便籤的方式，通令各級機關不可以將公務機關中的孕婦員工直接給予乙等考績，但是，該行政命令下去之後，政府人事主管機關並沒有進行事後系統性評估政策實施狀況的評估，一直等到二〇〇九年五月間，台北市議員李文英從循證的角度，提出北市府某些機關根本違反該命令，才引起注意。事實上，我國「全國公務人力資料庫」中，並無法看出哪位女性公務員是在懷孕的狀態中，因為差勤資料都在各中央機關與地方政府的人事差假資料中。相關新聞請參 Now 新聞網（2009）。



壓力的臺灣政府，其中一條可行的減壓改革路徑，就是在行政管理與公共政策的教學、研究、以及實務應用上，增強其「循證公共管理」(evidence-based public management; Pfeffer & Sutton, 2006)的基礎。本文認為，如果從政府人力資源管理的領域來看，其循證管理的關鍵就是系統性地蒐集常任文官的信念、價值、與行為的調查資料，其中包括定期文官意見調查、文官基本資料檔案的整合活化使用、以及人事制度改革之事前與事後的評估調查等。雖然因為資訊可近性與成本的考量，行政與政策管理無法完全基於實證是必然的，實證資料的品質也受限於資料蒐集方法、抽樣程序、與操作化能力，但是將行政管理視為全然規範性的專業，也是一種偏誤。綜言之，如以循證的公共政策模式來討論，包括績效管理與人事制度等改革作為也應該具有證據的基礎。學者 Hood 與 Peters (2004: 279) 將新公共管理當作一種政治人物與高階公共管理者之間「循證學習」(evidence-based learning)的活動，也就是說，不論從跨國或是一國之內的範圍，改革作為不單是意識型態的爭議或是回應政治變革的訴求而已，任何改革的作為都應有行為科學 (behavioral science) 的成份在其中，也就是 Robert Dahl (1947: 11) 所言，公共行政的科學化作為，應該進行「行政環境下個人行為的了解與預測」的工作。<sup>10</sup> 經驗世界中證據的蒐集、驗證與應用，或是準實驗設計 (quasi-experimental design) 下改革作為的因果關係驗證，都是公共管理者應該具備的核心能力 (core competence)，也是公部門專業主義 (professionalism) 的新取向。總括而言，文官調查是一種對統治精英的集體經驗探索，過去統治精英的研究過度集中於政治人物，但是，一國治理績效的關鍵無法忽略文官系統的影響，公共行政學界理應開發探索文官體系的經驗研究技術，以期更多地了解治理的「績效秘密」(performance secret)，接下來，本文將先介紹由國科會所補助的臺灣文官調查研究，並將提出一個結合「全國公務人力資料庫」與臺灣文官調查研究的「臺灣文官調查資料庫」芻議，作為政府人力資源管理資訊加值應用的原型 (prototype)，提供政府相關部門參考。

---

<sup>10</sup> 距今約一甲子前，耶魯大學的政治學者 Robert Dahl 針對公共行政研究科學化的條件，提出看法，他認為公共行政研究的科學化應該從(1)對倫理價值清楚的定位、(2)行政環境下個人行為的了解與預測、以及(3)從跨國與跨時間研究中萃取行政運作的原則。



## 參、二〇〇八年臺灣文官調查：主題、調查方法與抽樣設計

奠基於上述循證基礎公共行政與政策研究與實務的論述，本文關於「臺灣文官調查資料庫」的省思與構想，起源於國科會二〇〇七年八月至二〇〇九年七月所補助的「臺灣民主治理機制鞏固之研究」總計畫中的子計畫「權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務／事務人員關係」案的執行經驗（研究計劃編號：NSC-96-2414-H-004-037-SS2），此研究案的主軸在於瞭解我國一般行政機關（不包含公營事業機構、醫療機構、與公立學校）的正式編制文官（不包含軍警人員與公立學校老師），對於政府運作的基本方向、組織人際信任、專業責任與倫理、政治回應與中立等方面主題的認知、態度與行為（如圖 1）。

研究團隊<sup>11</sup>於二〇〇七年八月起透過內部討論與外部專家學者的諮詢會議，逐步確定與修正所需的資料蒐集方法、問卷內容、與抽樣程序，並參考國內政治學界「臺灣選舉與民主化調查」、社會學界「臺灣地區社會變遷基本調查」、與教育學門「臺灣教育長期追蹤資料庫」的經驗，企圖在聚焦於上述研究議題的同時，也能作為未來長期調查與資料累積運用的起始。

如同前述國內三個學門的長期調查經驗，執行成本與時效、回收率、與資料為選擇調查方式的主要考量，在二〇〇八年三月二十二日前達成有效樣本 2,000 位文官調查規模的整體目標下，雖然一般大樣本調查多採取電話訪問、電子郵件或網路問卷，但是由於問卷題目高達 102 題，回覆率與資料品質為其隱憂；並受限於本研究抽樣底冊「全國公務人力資料庫」中，個別公務人員聯絡電話與電子郵件位址的完整與正確性仍偏低，本研究決定以訪員面訪問卷調查為資料蒐集方法。

<sup>11</sup> 文內所指之研究團隊成員為該計畫主持人陳敦源教授、協同主持人黃東益教授，以及詹中原教授、蕭乃沂副教授、蔡秀涓副教授與研究案助理群，詳細執行狀況可以參閱《循證公共行政下的文官調查：臺灣經驗的觀點、方法、與實務意義》（陳敦源、呂佳螢，2009：17）一文。此次調查資料已全數公開在中央研究院調查研究中心學術調查研究資料庫（Survey Research Data Archive, SRDA）：<https://srda.sinica.edu.tw/news>，歡迎自行下載應用。

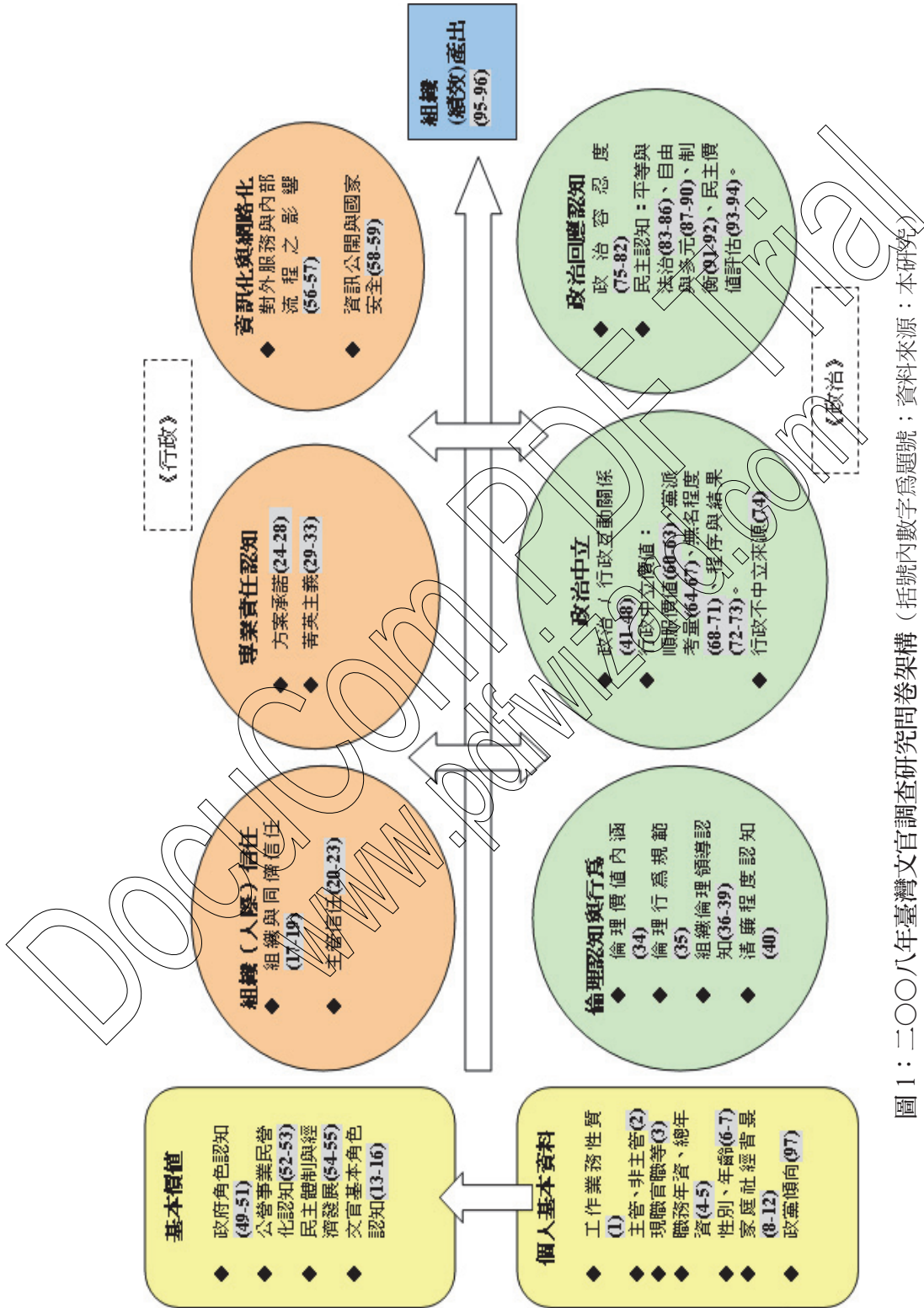


圖 1：二〇〇八年臺灣文官調查研究問卷架構（括號內數字為題號；資料來源：本研究）

同時由於受訪者遍布全國各地，面訪期間為二〇〇八年一月二十四日至三月十四日（期間主要為寒假），研究團隊招募居住各地的 82 位訪員（主要為公共行政相關科系學生）以提高訪員的配合意願，並由 18 位政大公行系碩博班學生擔任督導。完成行前訓練後，訪員首先以電話邀請受訪者，在對方同意受訪後親自遞送問卷到其辦公室（或約定場所），並於調查整體說明後在旁等候受訪者完成填答，除確保問卷確由受訪者本人填寫，也避開當面問答而產生敏感問題的回覆偏誤。

在抽樣程序上為達成全國一般行政機關（不包含公營事業機構、醫療機構、與公立學校）正式編制公務人員的代表性，並顧及業務特殊性而未納入軍警人員與公立學校老師，於二〇〇七年底初步由「全國公務人力資料庫」中篩選得其名冊人數共計 130,559 人（如表 1；蕭乃沂等，2008），並以中央/地方政府與簡薦委兩個層次的界定條件計算後得其各層對應的母體人數與比例，再以欲達成的有效樣本數 2,000 人據以計算各分層應達成的有效樣本數。

由於面訪問卷在邀約與訪問進行時皆有失敗的可能，本研究參考洪永泰（2004）所提出的膨脹樣本（或擴充樣本）的概念，事先將抽樣人數膨脹為預定有效樣本數 2,000 人的 4 倍（共 8,000 人），並按比例於各分層中配置對應樣本數，例如表 1 中地方政府薦任薦派層預定需有 505 位有效受訪樣本；執行完成後實際所得的有效回覆樣本數為 1,962 人，雖然與原訂各分層的人數與比例略有差距，但整體而言仍符合其母體中的分布情形。

表 1：本研究抽樣設計

母體人數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	<b>6,843</b>	<b>38,747</b>	<b>22,962</b>	68,552
地方政府	<b>1,226</b>	<b>32,973</b>	<b>27,808</b>	62,007
總計	8,069	71,720	50,770	<b>130,559</b>
各分層比例	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	5.2%	29.7%	17.6%	52.5%
地方政府	0.9%	25.3%	21.3%	47.5%
總計	6.2%	54.9%	38.9%	100.0%
預定有效樣本數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	<b>105</b>	<b>594</b>	<b>352</b>	1,050
地方政府	<b>19</b>	<b>505</b>	<b>426</b>	950
總計	124	1,099	778	<b>2,000</b>
膨脹抽樣樣本數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	<b>419</b>	<b>2,374</b>	<b>1,407</b>	4,201
地方政府	<b>75</b>	<b>2,020</b>	<b>1,704</b>	3,799
總計	494	4,395	3,111	<b>8,000</b>
回收有效樣本數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	<b>99</b>	<b>573</b>	<b>355</b>	1,027
地方政府	<b>20</b>	<b>487</b>	<b>428</b>	935
總計	119	1,060	783	<b>1,962</b>

資料來源：蕭乃沂等（2008）。

如上述有關本研究的整體介紹，透過「全國公務人力資料庫」篩選而得的抽樣底冊為本研究有別於國內外相關文官調查的特殊之處。一般而言，受限於個別研究資源限制與各國政府公務體系的幅員大小，除非具備長期充分的研究經費與人力投入，多數研究乃以單一或多個特定政府機關的公務人員為樣本。例如美國喬治亞大學公共行政與政策學系研究人員曾執行名為「國家行政研究計畫」（National Administrative Studies Project, NASP）的一系列調查，但目前仍以喬治亞與伊利諾兩州的特定政府機關（如福利、衛生）的公務人員與非營利組織人員為範圍。<sup>12</sup>

本研究在獲致此難得的全國性文官調查（bureaucrat survey）執行經驗的同時，也進一步設想：此次的調查的實證資料成果，包括本次調查所使用的問卷題項與透過「全國公務人力資料庫」所取得的公務人員相關變項，如何才能成為未來長期性文官調查的基礎？並能逐步發展為如同國內「臺灣選舉與民主化調查」或「臺灣地區社會變遷基本調查」等資料庫，作為公共行政與政策學術社群能合力貢獻其調查內容、累積長期或追蹤樣本調查成果、與釋出次級資料的交流平台？進而體現本文首段所揭櫫的循證基礎的行政改革實務？後文首先以研究議題的結合作為切入點，探討本次調查未來可能作為哪些行政研究議題的基礎；接著瞭解國內相關長期調查資料庫的經營管理經驗，企圖作為「臺灣文官調查資料庫」的構想基礎。

## 肆、公務人力資料與文官調查資料的可能結合

目前考試院銓敘部與行政院人事行政總處共同維護的「全國公務人力資料庫」，包含我國政府機關（一般行政機關、公營事業機構、醫療機構、與公立學校）政務與事務人員的基礎資料，涵蓋其人口變項、現職兼職、職務經歷、學歷考試、訓練進修、考績獎懲、等公務相關記錄，在一般以特定機關公務人員作為受訪者的實證調查中，這些職務相關基本資料多透過問卷題項（多以所謂「基本資料」作為標題），請受訪公務人員直接填答回覆，除了因敏感性問題的可能偏誤之外，受訪者也可能在無意間而有疏漏，例如對於多年的職務經歷與所受訓練無法精準回憶記載。如前文，本研究在調查中除了以「全國公務人力資料庫」作為分層隨機抽

<sup>12</sup> 國內外文官調查相關文獻詳見陳敦源、呂佳螢（2009）。



樣的基礎（表 1），也希望與調查議題（圖 1）相關的其他受訪者公務記錄有所連結，以求取最大的資料運用效益。

## 一、議題建構方面

據此，本文提出此結合的效益涵蓋了繼往開來兩個面向，「繼往」是指為我國數十年來在臺灣的文官制度發展作整體與結構性之描繪，驗證過往學術界及實務界對我國文官制度理解的真實程度，藉此以循證基礎評估我國文官制度各個面向的特徵。「開來」則是企圖依各個面向上循證基礎所總結的我國文官制度圖像，進一步開發我國文官制度研究的各項議題，特別為各種文官制度改革議題及政策建立實證基礎，並提供行政改革實務的參考。僅以描述統計而言，這些公務人員的職務記錄本身與其交叉分析即為珍貴的實證資料，例如「全國公務人力資料庫」可供作為分析變項的資料包括性別、年齡、戶籍、學經歷（包括教育、任免、陞遷、兼職、借調、訓練進修）、考試、考績、獎懲，<sup>13</sup> 這些變項之資料本身就可以作為分析我國文官群體特徵，如下列可能的行政管理議題：

1. 公務人員的社會經濟教育背景：社會階層或族群，地理分佈，就學學院及專業樣態為何？是否符合未來世界潮流與我國發展趨勢？
2. 公務人員職涯發展之路徑特徵：族群、性別、專業背景是否影響他們的路徑取向？例如日本的國家公務員，一般認為被東京大學，及法律學、公共行政學及經濟學的畢業生所支配。
3. 高階公務人員是否有類似的背景？例如性別相關的「玻璃天花板」現象是否實際存在於我國的公務體系中？
4. 我國強調開放公平競爭的考試用人制度是否能強化社會流動，或建立類似「代表性官僚」（representative bureaucracy）型態？還是其實隱然也有特定傾向？例如美國經驗顯示競爭性的國家考試任用制度會對少數族裔不利。
5. 整體而言，由考試院、行政院（人事行政總處）雙頭主導的文官組織體制，

<sup>13</sup> 國立政治大學以總統府公報上的官職任命資料，建構了一個「中華民國政府官職資料庫」（<http://gpost.ssic.nccu.edu.tw/>），試圖從資訊末端的資訊統整出官員個人職涯的地圖，但是該資料庫仍然有許多待改進與無法改進的問題。

為我國締造什麼樣的文官制度？

進一步來說，這些個別公務人員的公務相關記錄在實證研究的概念架構與假說中，一方面經常扮演外生變項的角色，負責解釋因果模型中的中介變項與依變項，例如職等是否可以解釋公共組織公民行為的差異，或相關訓練進修能量，能否當作組織績效更好的解釋變項等研究問題。另一方面，某些公務相關記錄，如考績與職務調動、獲晉升歷程（可由職務調動記錄重新編碼而得），亦可作為組織人際信任與專業責任認知所影響的依變項；對於更精緻的組織行為模型而言，年資是否能成為干擾政治中立對績效產出影響的中介因素。本次調查中其實也如同一般問卷有基本資料的相關題項（如圖 1 左下方），而「全國公務人力資料庫」中眾多公務實務的記錄，則可以成為擴充本研究調查資料的學術與實務價值的基礎，這也是本文主張國內學術社群應積極構思如何結合「公務人力資料庫」與二〇〇八年文官調查成果的最主要原因。

綜言之，「全國公務人力資料庫」雖然只提供了事實性的基本資料，但其次級資料本身對我國的文官制度的整體描繪即有基本價值，過去缺乏循證基礎的改革作為，也可望能夠得到紓解。若學術與實務社群企圖進一步瞭解公務人員對現行文官制度與未來行政改革的認知、意見、與態度，以及與資料庫中的基本變項是否存在相關性，我們則必須另外進行如本研究的全面性的文官抽樣調查。同時，這類調查成果可結合「全國公務人力資料庫」的基本資料與職務記錄，而成為各種公共行政與政策議題分析提供有力論證或指標。近年學術及實務界不斷推動文官制度的各種改革，包括考選制度之改進、公務人力的彈性化、高級文官制度之建立、績效管理制度之建立、行政法人制度之建立、行政中立制度之建立等，但政策分析上只著重參考外國經驗及法制研究途徑。縱然主管機關也會徵集作為直接標的團體的公務人員意見，但仍然欠缺對國內文官群體本身進行更具代表性的實證基礎，以作為相關政策法規訂定的根據，導致改革作為欠缺「行政可行性」的分析。透過公務人力資料庫與文官調查的結合，學術與實務社群更能掌握改革措施在推動上可能面對的障礙，並因此在事前作適當的回應及調整。

## 伍、建構「臺灣文官調查資料庫」的機制芻議

本文將以上倡議連結的「全國公務人力資料庫」與二〇〇八年全國性文官調查資料命名為「臺灣文官調查資料庫」(Taiwan Government Bureaucrats Survey Database, 以下簡稱為 TGBS), 除了對於學術與實務議題需有的價值之外, 欲達成持續的循證公共管理效益, 管理者對資料庫的維運機制是其中成敗的關鍵。事實上, 政府內部的政務或事務的高階主管, 爲了要能駕馭這龐雜的公共組織, 必須要有能力不斷開發收集、展現、並分析相關政府資訊的系統與知識, 事實上, 這不僅是政府高層決策支援系統的濫觴, 它更是政府策略管理應用的基礎。(Liang & Miranda, 2001)。如同本文對於「官僚神秘性」與「公共行政的黑洞」的描繪, 個別行政機關面對文官調查的本身, 即存在對特定資料敏感性, 但是, 這些所得實證資料不但可作為學術研究與發表用途, 也是相關行政改革的基礎。爲了獲取更深入充實的數據資料以作為學術或實務分析, 在資料庫管理維運上應更爲嚴謹, 以獲取受訪文官的信任, 同時提昇資料庫的客觀性及可信性。

本文作者透過相關書面與網路文獻, 整理了國內政治學界「臺灣選舉與民主化調查」(Taiwan's Election and Democratization Study, TEDS)、社會學界「臺灣地區社會變遷基本調查」(Taiwan Social Change Survey, TSCS)、教育學門「臺灣教育長期追蹤資料庫」(Taiwan Education Panel Survey & Beyond, TEPS)與「臺灣高等教育資料庫」(IEND)的經驗(如表 2), 可以看出長期調查資料庫的管理維運至少應考量到的諸多決策與任務, 包括管理維運機構、調查主題與公開題項徵求、調查方法、樣本底冊與受訪者、長期追蹤樣本、資料釋出、調查結果的線上查詢, 以及相關資料運用與推廣。

表 2：我國社會科學領域長期調查資料庫

	臺灣選舉與民主化調查 (TEDS)	臺灣地區社會變遷基本調查 (TSCS)	臺灣教育長期追蹤資料庫 (TEPS)	臺灣高等教育資料庫 (IHED)
網址	http://www.tedsnet.org	http://www.ios.sinica.edu.tw/sc/	http://srda.sinica.edu.tw/TEPS/	http://www.cher.ntnu.edu.tw
成立年代	二〇〇〇	一九八四	二〇〇一	二〇〇三
管理維護機構	國科會人文處與社會科學研究中心 TEDS 規劃與推動委員會	國科會、文處、中央研究院社會學研究所、社會變遷基本調查推動委員會	中央研究院、教育部、國科會	國科會、教育部、國立臺灣師範大學教學評鑑與發展研究中心
調查主題	選舉行為、投票取向、政治態度、政治參與等	家庭、教育、社會階層環流、政治文化、選舉行為、傳播、文化價值、宗教等	學習環境與機會、學習投入時間和努力、交友狀況、自我評價、行為、身心健康、問題分析與解決能力等	高教院校特質與狀況、各院系在校學生素質、各學門畢業生、課程、教職員、經費、校園環境設備
公開徵求加掛題目	有	有	無(待求證)	無(待求證)
調查方法	訪員直接面訪	訪員直接面訪	教育部協助發文，透過學校實施問卷	教育部協助發文至大專校院，網路問卷為主、郵寄問卷為輔
樣本來源	戶籍資料	戶籍資料	學制、學校資料	學校、學門(科系)資料
受訪者	個別民眾	個別民眾	國中、高中、高職、五專學生、家長、老師	高教院校、學生、教師、職員
是否有追蹤樣本	有	有	有	有
資料釋出	有，線上申請與下載	有，線上申請與下載	有，線上申請與下載	有，線上申請與下載
線上查詢調查結果	有	有	有	有
其他相關推廣活動	論文報告出版、學術研討會	論文報告出版、學術研討會	論文報告出版、學術研討會	論文報告出版、學術研討會

資料來源：本研究整理



首先，雖然這四個長期調查資料庫的成立年代先後有別，也源起於當時該學門的特定研究與實務需求，但是皆透過學術界（如 TEDS 中資深傑出的多位政治學者、TSCS 以中研院社會所為基礎、IHED 以台師大教學評鑑與發展研究中心）、與實務界的政府研究主管機關（國科會人文處）或業務主管機關（教育部）的搭配，並將多方需求與意見彙整於常設維運機構中予以規劃執行，例如 TEPS 與 IHED 皆透過教育部的協助才可能針對各級學校中的教師、職員與學生進行樣本選取與資料蒐集；而 TEDS 與 TSCS 的抽樣底冊，則是由戶政機關所核准提供的戶籍資料。

其次，在調查主題的設定與公開題項徵求上，TEDS 與 TSCS 都已經提供了制度化了的運作基礎，包括反映整體資料庫核心研究主題的跨年度（或每隔幾年）的固定題項、反映當年度特定調查主題的變動題項，而此主題設定除了國內學術社群的需求（包括國際新興研究議題）之外，也受到實務社群的需求影響，同時也牽動追蹤樣本與變動樣本的搭配。如前文與圖一問卷架構，本次調查所設定的基本價值、政治與行政介面（行政倫理、政治中立、政治回應）、行政管理（組織與人際信任、專業責任、資訊網路）、與績效認知等面向，也可適用於長期調查與追蹤樣本設計，例如中央/地方政府在政權輪替前後的一般樣本與特定追蹤樣本在上述衡量面向上的比較，未來 TGBS 在結合公務人員基本資料與職務記錄後，相信有更具模型驗證價值與行政改革意涵的成果。

最後，在調查結果與原始資料的釋出上，目前此四個長期調查資料庫皆已透過其網站可以查詢部分題項的描述性統計分析成果，並且可直接在網站上下載或填寫申請表格，資料檔、原始問卷與編碼簿也可直接在網路上下載。而原始資料的釋出也成就了長期資料庫的長遠影響，包括各次調查執行後的結案報告、以及後續的研討會與期刊論文，在研究方法、民意調查、與統計分析等相關課程的教學上，這些原始資料也成為次級資料分析的絕佳案例與教材。或許在推廣活動上，這些長期調查資料庫的維運機構可以與相關政策業務主管機關合作，進一步使調查資料可以產生公共行政與政策的影響。

對於本文所倡議的 TGBS 而言，由於需擷取部分「全國公務人力資料庫」中攸關個別公務人員的人口變項與職務記錄，政府業務主管機關（考試院、人事行政總處）的配合與協助遂成為重要關鍵，學術社群除了強調此長期調查資料庫有助於相關學術研究與實務運作改革之外，勢必能夠有更完善安全的資料管理機制，以說服



政府業務主管機關參與此資料庫平台。例如由行政與政策學者、或可由領域學會如「臺灣公共行政暨公共事務系所聯合會」(TASPAA)與政府人事主管機關代表組成任期制的委員會，負責相關調查議題的設定、與年度主題相關題項的徵求、資料釋出與管理、出版品管理等管理工作，同時舉辦相關學術研討與實務座談等應用推廣。

值得注意的是，雖然 TGBS 管理機制勢必有實務界的參與及協助，但是其參與方式與範圍仍應有明確的規範。例如實務主管機關除了有代表受邀參與委員會提供意見之外，補助調查經費是否合適？對於調查主題設定的影響程度如何？對於原始資料釋出範圍的影響程度如何？實務機關本身是否可以取得揭露個別受訪者的調查結果原始資料？調查原始資料是否應完全排除政府機關取閱，特別是特定的追蹤樣本受訪者 (panel data)，避免造成隱私之侵犯或政府官員利用資料作不正當之用途？本文目前主張：TGBS 在執行門檻的確是需透過政府主管機關提供可靠的抽樣底冊，但是它仍應符合嚴謹的學術研究規範，不宜在調查品質與獨立運作上受限於政府機關，未來 TGBS 的推動上應積極尋求國科會長期穩定的研究經費支援，並協調取得政府機關在抽樣程序上的協助，調查主題或可配合實務需要的行政與政策相關議題，但學術社群應主導調查研究的設計與執行，如此對於受訪的個別公務人員而言，也將更有獨立可靠的品質訴求。

除了符合長期核心主題的變項，也可在每次的文官調查週期中制定若干焦點議題，以反映瞭解特定當時研究與實務議題的需求，國內 TEDS、TSCS 與美國的「泛大學政治與社會研究會議」(Inter-University Consortium for Political and Social Research, ICPSR) 皆有前例可循。這些議題可由委員會定期對外徵求，並由委員會進行討論與篩選，每期議題應盡可能涵蓋學術與實務議題。如有可能，當中也可包括當時的政府委託研究案，受託研究團隊可透過本文官調查機制的協助進行資料蒐集，藉此也可強化政府委託研究案之可靠性及公正性。TGBS 每次調查成果的整體描述性報告可直接在網路上提供下載，至於原始資料的分享，可包括政府機關、學者、研究機構或智庫，但參考國內外類似長期調查資料庫的作法，需以個別申請方式作區隔性或限制性的資料釋出。

為使文官調查成果能有效擴散，TGBS 委員會應定期分別舉辦國內學術、與混合學術實務的研討會與座談會，締造一固定空間給使用文官調查資料的學者專家發

表研究成果，並與實務社群有所對話。在國際推廣上，則可參考 TEDS 近年與「選舉體系比較研究」(The Comparative Study of Electoral Systems, CSES) 與「各國選舉比較計畫」(Comparative National Elections Project, CNEP) 的合作交流經驗，將若干可資跨國文官制度比較的題項置於核心問卷中，如有適當管道，也可尋求諸如「世界網路研究計畫」(World Internet Project, WIP) 的跨國合作研究模式，與各國分享調查成果與原始資料，同時提昇臺灣文官研究的國際能見度。相信這也呼應了本文初始所論述的在透明課責與循證管理的兩個面向上，持續經營的文官調查資料庫的必要性與長遠影響。

## 陸、結語：前瞻性的政府資訊公開

就透明課責的角度來檢視 TGBS 的芻議，這個運作模式一方面可以滿足政府推動知識與資訊管理的大方向，讓政府的運作能夠植基於更多的加值應用的資料之上，事實上另一方面來說，這個建議也滿足英國政府在一九一八年所訂下政府推動相關研究的「豪登原則」(Haldane Principle; The Haldane Report, 1918)，這個原則主要是希望提升政府出資公共行政與政策研究的客觀中立性，避免受到政府體系政治力與行政力不當介入的影響，並且具體建議政府進行相關研究時，可以設立自主的委員會來管理經費、議題選擇、以及執行課責。這樣的原則就是希望為政府施政生產並保存客觀的循證資料，讓政府的改革能夠站在循證資料的基礎之上，避免本文前述「資訊公開的倫理困境」下，官僚體制因為風險規避的意念，而扭曲或遮掩循證知識的意圖。有了中立的施政評估資料，政府才能確實找出開啓績效秘密的鑰匙，進行有效的改革。

如果從循證公共管理研究的角度來看，美國學者 Gill 與 Meier (2000: 162) 認為相較於其他社會科學領域，公共行政的學術論著在研究方法與分析途徑的多元與細緻 (sophistication) 程度仍然是落後的，而欠缺大型的行政與政策研究資料庫為造成這研究品質差異最主要的原因之一。雖然美國目前已經有某些成形的資料庫 (archive) 案例，但是在其管理維運上仍優缺互見。優點之一是在研究方法與量化資料分析教學上的便利性，老師與學生可以方便取得統計分析作為練習用途；而且領域內的研究者與學生可以透過大型資料庫，更能理解領域內的長期關注的議題與

其最新狀態。但是對於有長期資料庫的領域而言，可能產生的負面效應，是研究與實務議題可能會受限於目前可得的實證資料，而逐漸喪失研究議題相對於資料蒐集的主導性。他們據此而建議一個可行的長期調查資料庫的建置途徑，是結合個別學術研究所得的資料與現有政府機關的內部資料，使兩者成為互補的實證資源，而這也正是本文所規劃的「臺灣文官調查資料庫（TGBS）」的發展策略。

最後，TGBS 類似於其他包含受訪者基本資料的資料庫一樣，需具備足以防範侵犯隱私的資料釋出機制，才能正當化其一切正面的加值應用價值。如果就目前相關法令的規範而言，「全國公務人力資料庫」的資料，到底屬於政府資訊公開法與個人資料保護法的哪些適用條文，還需要公法學者進一步的確認與解釋，而本文所提議的包含學術與實務界代表推動委員會，首先可以在每次調查完成後的釋出欄位上達成共識決定，以無法辨識個別受訪者為最高原則，並透過申請者特質與資料用途逐案審查的原始資料申請案，預期將是實現 TGBS 構想的首要工作。正如本文一開始所言，政府資訊公開是一條冗長的價值拉扯的改革，需要政府與社會以更為正面的心態來推動之。本文提出一個可能深化政府人事資料的運用芻議，就是希望能夠在政府資訊公開的大方向上，增加政府資料應用價值提升的可能性，並且結合學界與實務界，共同找出一條保障隱私與創造循證知識並重的政府透明改革之路。

## 參考文獻

Now 新聞網 (2009)。四成孕婦考績乙等，議員：北市府歧視孕婦，2009 年 5 月 28 日取自 Now 新聞網，網址：<http://rumor.nownews.com/2009/05/28/11458-2457218.htm>。

洪永泰 (2004)。原始樣本、替代樣本、與追蹤樣本的比較：「2001 年臺灣選舉與民主化調查研究」訪問失敗問題的探討。**選舉研究**，第 10 卷第 2 期，頁 37-58。

湯宗德 (2009)。政府資訊公開法改進之研究。法務部委託研究成果報告，臺北：法務部。

陳敦源、呂佳螢 (2009)。循證公共行政下的文官調查：第一次臺灣經驗的觀點、方法、與實務意義。**公共行政學報**，第 31 期，頁 187-225。

- 陳敦源 (2009a)。透明之下的課責：臺灣民主治理中官民信任關係的重建基礎。  
**文官制度季刊**，第1卷第2期，頁21-55。
- 陳敦源 (2009b)。民主治理—公共行政與民主政治的制度性調和，臺北：五南。
- 陳敦源 (2009c)。論透明倫理的倡議與落實：課責、資訊、與制度設計。發表於第二屆「公共治理」學術研討會，國立中興大學公共事務研究所，臺中。
- 陳敦源 (2012)。民主治理—公共行政與民主政治的制度性調和(二版)，臺北：五南。
- 項靖、楊東謀 (2012)。資訊分享與共榮：政府機關資料公開與加值應用。行政院研考會電子治理研究中心委託研究成果報告，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 潘競恆、李長晏、許耀明 (2009)。政府資訊再利用法制化。行政院研考會委託研究成果報告，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 鄭少凡 (2012)。還有多少不能說的秘密？。看雜誌，第110期。
- 蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳螢 (2008)。臺灣文官意見調查的挑戰與反思—以「2008年臺灣民主治理機制鞏固之研究」為例。發表於第八屆調查研究方法與應用國際學術研討會，臺北：中央研究院。
- 蕭旭岑 (2003年1月23日)。李登輝：台聯很乾淨，但水清無魚。聯合報，版4。
- Dahl, R. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, Vol.7 (No.1): 1-11.
- Dawes, S. S., & N. Helbig (2009). *Open Government with Information*. Research Report from Center for Technology in Government (CTG), University at Albany, SUNY, USA.
- Derlien, H. (2003). Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond. *Governance*, Vol.16 (No.3): 401-428.
- Fisher, F., & C. Sirrianni (1984). *Critical Studies in Organization and Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University.
- Fukuyama, F. (2004). State-building: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century. Ithaca, NY: Cornell University.
- Gill, J., & K. Meier. (2000). Public Administration Research and Practice: A



Methodological Manifesto *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.10 (No.1): 157-199.

The Haldane Report (1918). Report of the Machinery of Government Committee under the chairmanship of Viscount Haldane of Cloan. London: HMSO.

Hood, C., & G. Peters (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.14 (No.3): 267-282.

Liang, L. Y., & R. Miranda. (2001). Dashboards and Scorecards: Executive Information Systems for the Public Sector. *Government Finance Review*, Vol.17 (No.6): 14-19.

Meier, K. J., & L. J. O'Toole. (2009) The Proverbs of New Public Management: Lesson from an Evidence-based Research Agenda. *The American Review of Public Administration*, Vol.39 (No.1): 4-22.

Pfeffer, J., and R. I. Sutton (2006). *Hard Facts: Dangerous Half-Truth & Total Nonsense*. Harvard Business School.

Piotrowski, S. J., & D. H. Rosenbloom (2002). Non-mission-Based Values in Results-Oriented Public Management: The Case of Freedom of Information. *Public Administration Review*, Vol.62 (No.2): 643-657.

Sunstein, C. R. (1986). Government Control of Information. *California Law Review*, Vol.74 (No.3): 889-921.

Sharma, A. (1997). Professional as Agent. Knowledge Asymmetry in Agency Exchange. *Academy of Management Review*, Vol.22 (No.3): 758-98.

Shillabeer, A., Terry F. Buss, & D. M. Rousseau (2011). *Evidence-Based Public Management: Practices, Issues, and Prospects*. New York: M. E. Sharpe.

Tullo, C. (2007). Unlocking Public Sector Information. *Legal Information Management*, Vol.7 (No.4): 272-274.

Woolf, K. (2010). Information Matters: Government's Strategy to Build Capability in Managing its Knowledge and Information Assets. *Legal Information Management*, Vol.10 (No.1): 47-50.



# From Passive Avoidance to Proactive Application: A Proposal for Building Taiwan Government Bureaucrats Survey Database (TGBS) under the FOIA\*

Don-yun Chen<sup>\*\*</sup>, Naiyi Hsiao<sup>\*\*\*</sup>, Bennis So<sup>\*\*\*\*</sup>

## Abstract

Since the introduction in 2005 of the Freedom of Information Act (FOIA) in Taiwan, researchers have mainly focused on people's right to know and how to ease the problem of "information asymmetry" between government and citizenry. Not much attention was given to discussing the possible added value from the perspective of government knowledge and information management (KIM). Because of the preoccupation with the controversy over openness vs. secrecy, the government has not been able to develop and re-use government information to create useable and evidence-based managerial knowledge to improve government effectiveness. In this article, we use the 2008 Taiwan Government Bureaucrats Survey (TGBS) to

---

\* Earlier version of this paper was presented at the 2008 Annual Conference of Taiwanese Political Science Association.

\*\* Paper correspondent, professor at the Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: donc@nccu.edu.tw.

\*\*\* Associate professor, the Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: nhsiao@nccu.edu.tw.

\*\*\*\* Associate professor, the Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: bennisso@nccu.edu.tw.

illustrate the possible benefits of establishing Taiwan Government Human Resource Management Database. Some crucial reforms are needed to establish this kind of managerial database and some possible topics of research are discussed to show the potential benefits that will be created by the reform efforts to revitalize the effectiveness of our government.

**Keywords:** freedom of information act (FOIA), Taiwan government bureaucrat survey (TGBS), evidence-based public management, government knowledge and information management (KIM), human resource management

DocuCom PDF Wizard  
www.pdfwizard.com

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 地方政府施政績效管理： 政務人員與事務人員認知之比較\*

黃榮源、張筵儀、王俊元、郭銘峰\*\*

## 《摘要》

公部門績效管理在學理與實務界的發展，近十餘年來在國內外已廣受重視。民國九十三年，行政院研究發展考核委員會參酌中央政府機關施政績效管理制度，頒訂「地方政府施政績效作業手冊」供地方政府參考施行。由於中央與地方政府系絡不同，導致效果不彰，該手冊已於民國九十九年停止適用。惟在政府施政之回應性及績效審計等要求下，地方政府對於其施政績效管理議題仍然非常關注。另一方面，在組織管理制度發展與變革的過程中，其內部成員往往會有不同的認知與反應。文獻中指出，積極的組織成員會從制度發展中尋找新機會，而消極者則易傾向抗拒變革；然而，關於我

投稿日期：101年8月18日；接受刊登日期：101年10月26日。

\* 本文部份資料來自行政院研究發展考核委員會於二〇一一年所委託「地方政府施政績效評估機制之研究」，特此感謝。同時，亦感謝財團法人國家政策研究基金會高級助理研究員謝麗秋小姐與國立中央大學企業管理學系博士班研究生程意雯小姐之協助。此外，誠摯感謝兩位匿名評審的精闢修改意見，使本文修繕後更具可讀性。當然，文中若有任何舛陋疏忽之處，概由作者負全責。

\*\* 黃榮源為開南大學公共事務管理學系副教授兼主任，E-mail: erylh@mail.knu.edu.tw；張筵儀為元智大學社會暨政策科學學系兼任助理教授，E-mail: d9135005@ccu.edu.tw；王俊元為中央警察大學行政警察學系助理教授，E-mail: g885422@seed.net.tw；郭銘峰為國立台灣大學政治學系博士後研究員，E-mail: mingfeng.kuo@gmail.com。

國地方政府政務人員與事務人員如何看待與因應當前施政績效管理制度之問題，目前仍相當缺乏系統性之檢視。

有鑑於此，本研究旨在瞭解目前我國地方政府中，政務與事務人員對於施政績效管理的看法為何？又其雙方的認知有何不同？在回顧關於地方政府績效管理以及組織行為等相關理論之後，本研究主要貢獻在於從態度面與行為面建構了政治／行政對於施政績效管理認知的四種分類：即開創型、服從型、漸進型，以及拒斥型。並透過實際問卷調查的方式，針對台灣 22 個縣市政府中的 488 個一級機關單位，廣泛蒐集政務人員及事務人員之量化資料。最後將政務人員與事務人員之認知結合地方政府施政績效管理之看法，得出本文研究發現：政務與事務人員對於施政績效管理制度確實有不同的信心、認知與看法。研究建議未來關於落實施政績效管理之制度，則可針對這些不同的看法來發展出不同之策略。

[關鍵字]：地方政府、績效管理、政務人員、事務人員

## 一、前言

受到新公共管理運動「效法企業」之影響，一九八〇年代開始政府部門自私部門引進「績效管理」(performance management)的概念。簡單的說，所謂的績效管理本身就是如何執行政策以達成組織目標的管理過程(丘昌泰, 2010: 555)。如同 Osborne 和 Gaebler (1992: 146-155) 在《政府再造》(Reinventing Government)一書中所提到的：「如果不評估績效，無從知道成功與失敗；如果不知道成功，就無法獎酬；如果不知道成功，就無法從中學習；如果不知道失敗，就無法改正；如果不知道失敗，就無法贏得公眾支持。」而事實上，這些新公共管理的核心價值與發展深受企業部門之影響。



所謂的績效管理代表著組織的管理報酬率（return on management, ROM），代表著組織的產值與投入管理的努力之間的比值（高翠霜譯，2000）。然而，近幾年如何更有效地推動與執行公部門績效管理也備受關注。論者指出儘管美國績效管理的運動具有悠久的歷史，但一九九三年「國家績效評鑑報告」（National Performance Report, NPR）指出，至少有 103 個美國聯邦政府機關所推動的公共計畫沒有明顯的政策績效（孫本初，2010：278）。另一方面，政策制定者與執行者之間意向的落差往往也是計畫或方案成敗的關鍵因素（Edwards III, 1980; Van Meter & Van Horn, 1975）。McKevitt 與 Lawton（1996）從政策執行的角度，透過大範圍公共組織的調查，檢視政務官（politicians）、文官（public managers）以及公民之間對績效管理看法之差異。結果亦發現，若純粹的以由上到下（top-down）的方式，造成政務官與文官之間認知的落差，則容易導致績效管理制度的失敗。

反觀我國，行政院自民國七十八年起即開始試辦推動各部會中長程施政計畫。行政院為配合進行績效管理，至民國九〇年五月十七日，行政院函頒「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，要求各機關於研擬中程施政計畫時，應訂定該機關之業務、人力及經費三個面向之策略績效目標及衡量指標，以做為行政院未來辦理各機關施政績效評估及獎勵之依據。民國九十三年，行政院研究發展考核委員會參酌中央政府機關施政績效管理制度，頒訂「地方政府施政績效作業手冊」供地方政府參考施行。由於中央與地方政府系絡不同，導致效果不彰，該手冊已於民國九十九年停止適用。部分研究已特別重視應該如何重新設計適合地方政府之施政績效管理；然而制度設計的過程中，亦不能忽略對機關內部特質之檢視。有鑒於此，本研究最主要的問題即在於系統性的瞭解我國地方政府政務人員與事務人員對施政績效管理制度的看法為何。

本文首先回顧了地方政府績效管理之相關文獻，並檢視了政務人員及事務人員之互動關係，以及對公共管理及政策認知之相關研究。透過問卷調查的方式，本研究蒐集了地方政府政務人員及事務人員豐富之量化資料以進行經驗分析。本文期望藉由這樣系統性的檢視，能夠得知相關人員對施政績效管理之看法與意見，並能結合公共管理與人力資源管理之領域，提出在推動地方政府績效管理制度上，針對政務人員及事務人員不同角色可有那些有效之策略。

## 二、政務人員、事務人員與地方政府績效管理

### (一) 地方政府績效管理之發展

建立以績效導向政府之改革方向近來一直受到世界各國重視，以美國為例，一九九三年受到國家績效評鑑報告之影響，美國國會通過「政府績效與成果法」(Government Performance and Results Act, GPRA)，該法亦為美國之後的績效管理制度奠定基礎。GPRA 係立基於私部門的管理模式，要求行政機關應更加關注在施政成果、服務品質與顧客滿意等績效導向的概念上 (Callahan, 2007)。在簽署 GPRA 時，克林頓總統 (Bill Clinton) 指出：「績效管理的方法將重塑美國人民對聯邦政府的信心，績效管理不僅可告訴人民公務人員是如何努力地在處理政府事務，替人民看緊荷包，監督每一項工作的程序，同時，政府也可以藉此停止無效率的事務，著手進行值得去做的事，並告訴人民政府究竟做了什麼。」 (Radin, 1998: 208; 孫本初, 2000: 29)。

二〇〇一年小布希 (George Walker Bush) 總統上任後，由於 GPRA 之施行未達預期目標，檢視原因出於各機關績效評估指標的不明確，使得績效指標無法和預算及管理運作相結合，進而也影響到正確的績效資訊取得，並且相關彈性的制度設計，也造成濫權、舞弊的情事發生。基於此，小布希政府大力推行新的績效管理計畫—「總統管理議程」(President's Management Agenda, PMA)。從二〇〇四年開始，其預算管理局使用新的績效管理技術「方案審核評等工具」(Program Assessment Rating Tool, PART)，該技術被視為是「總統管理議程」的一部分，主要內容是評估各機關所推行之方案。自歐巴馬 (Barack Obama) 總統上任後，雖未像前幾任總統般提出關於績效管理響亮的改革口號，然學者也指稱此為歐巴馬總統正在對美國聯邦政府的治理模式和績效管理進行一場「寧靜革命」(stealth revolution) (胡龍騰、張國偉, 2010)。

近幾年，地方政府績效管理議題逐漸受到重視，其中涉及到策略規劃的擬定 (丘昌泰, 1999)、地方政府管理問題 (丘昌泰, 2002)，治理部分更是涉及到公部門、私部門與非營利組織的互動關係 (左峻德、黃兆仁, 2007)。更代表政府已

逐漸由大政府走向小政府，以及如何扮演一個不只是具有效能，還有注重「好的治理」（good governance）的政府（朱鎮明，2004）。從實務發展來看，地方政府的績效評估制度在國外先進國家已陸續落實，以英國為例，「公共服務協議」（Public Service Agreements, PSAs）已在一九九八年開始實施，內閣各部會與財政部進行協議後，提出未來將提供之公共服務的承諾；另一方面，在地方政府層次上則是根據一九九九年所通過的「地方政府法」（The Local Government Act），要求每個地方政府必須針對所提供服務事先制定「最佳價值績效計畫」（Best Value Performance Plan, BVPP），以作為「公共服務協議」制度之一環。二〇〇六年十月，英國「社區及地方政府部」（Department of Communities and Local Government, DCLG）公佈《強大而繁榮的社區—地方政府白皮書》（The Local Government White Paper - *Strong and Prosperous Communities*），承諾將引進一套新的、簡化的指標體系，以考核地方政府單位的公共服務績效（黃榮源，2009）。

此外，在美國地方政府的經驗來看，Sanger（2008）在其研究中也指出成功的績效管理在於是否能夠創造利害相關人的需求，他進一步指出四個發現及原則：

1. 績效衡量正逐漸成長，但沒有人民的參與也沒有意義。
2. 某些改善已證明存在於政府層級，但城鎮較州政府做得好。
3. 有良好績效報告的地方政府會有一個優秀的管理者就績效管理上來溝通推動、形成策略、提供支持、回饋與支持。
4. 導致績效管理成功的因素與知識不必然能夠形成政策。

總觀地方政府治理績效管理與評鑑制度面臨的相關問題，主要包括對政府本身管理能力的評鑑相對較為不足、實際作法仍不切實且未能透過立法推動、評鑑重視資源的配置能力，而非資源轉換的能力、皆為單局式評鑑，尚未從事全局式治理評鑑等（朱景鵬、朱鎮明、魯炳炎，2004）。另一方面，政府施政績效管理制度實際運作過程中，仍可能產生以下問題（黃朝盟、謝麗秋，2011）：1. 策略規劃階段：衡量指標未涵蓋所有業務項目，且衡量指標與策略目標聯結性不足與目標值設定偏低。2. 績效衡量階段：過程往往取代成果產生問題，且成果衡量不易或衡量成本過高，以及為了美化數字，執行機關可能在裁量範圍內，朝有利於機關的績效來詮釋指標的含意。3. 在績效評估階段，則可能產生評估者與受評者資訊不對稱的問題，以及因績效良窳因果因素複雜，往往導致評估結果運用在績效薪給、獎懲及績效預

算之困難及疑慮。

## (二) 政務人員與事務人員之角色與互動<sup>1</sup>

政治與行政的分離或相互影響的觀點，一直是美國公共行政關注的議題（Wilson, 1887; Ingraham, 1995; Meier, 2007; Moynihan & Ingraham, 2010）。早在一九八一年，政治學者 Aberbach 等人出版《西方民主社會中的官僚與政治人物》（Bureaucrats and Politics in Western Democracies）一書，對於事務官與政治人物之態度與行為進行實證調查，也因此成為引領後續研究的重要基礎。Aberbach 等人（1981）將事務官及政治人員視為是政策制訂過程中的參與個體，探究二者的互動關係；並進行英國、法國、德國、義大利、荷蘭、瑞典及美國等七個民主國家的跨國比較。Gregory（1991）除了參考 Aberbach 等人（1981）對事務官及政治人員之界定外，並將政治與文官關係與角色認知應用至澳洲及紐西蘭高階文官之跨國研究，其提出四個面向作為分析架構：1. 政治容忍度（Index for Tolerance of Politics; ITP）；2. 方案承諾（Index of Programmatic Commitment; IPC）；3. 菁英主義（Index of Elitism, EI）；以及 4. 憲政傳統尊重（Traditional Constitutionality, TC）。其中，Gregory（1991）則是將調查對象類型分成四類：政務人員（Political Bureaucrats）、基層人員（Classical Bureaucrats）、傳統人員（Traditional Bureaucrats）以及技術人員（Technocrats），上述分類主要還是扣緊在政務人員與事務人員之區分。

政務人員與事務人員之角色與關係在政府機關的具體實踐，展現在其互動、協調、合作與衝突等關係，近年來國內也逐漸獲得學者及實務界之關注（彭錦鵬，2002；陳菁雯，2006；顏秋來，2006）。在實證調查方面，我國則是在二〇〇七年開始規劃事務與政務人員問卷調查，且較有系統地針對台灣政務與事務關係進行臺灣政府文官調查研究，主題則是有台灣文官之國家角色認知、民主治理系絡、

<sup>1</sup> 如何界定政務人員，在政策與法律仍屬相當困難。法律規定，例如地方制度法以及政務人員退職撫卹條例有其適用範圍，後再詳述。與法律不同的是本文界定縣市政府的一級機關單位首長與副首長為政務人員，所謂的政務人員在本文中係指機關單位最主要的決策者。例如附錄二政務人員首長比例占 31%，副首長比例占 57.1%，兩者合計共 88.1%，可以代表政務人員之認知與態度。



文官調查的跨國比較、針對觀點方法與實務意義的討論等（蔡秀涓、王千文，2008；詹中原、張智凱、高培智、林子寧，2009；陳敦源、呂佳螢，2009；黃東益、施佳良、謝忠安，2011）。上述相關的論點，也呈現此一議題蓬勃發展中。然而，國內相關的研究目前仍是廣泛的調查政治人物與文官之間的態度與行為，針對特定政策或公共管理議題之調查仍屬少見（黃東益、楊麒麟，2011）。

事實上，政務人員與事務人員的探討焦點，可也扣緊在地方政府事務人員的自主性、地方政府事務人員如何受到政務人員的影響、地方政府政務人員關心選舉事物，而事務人員關心市民服務與績效落實、地方政府的績效管理的運作與目標的一致與否的看法（Newland, 2002）。單就績效管理而言，地方政府政務人員關心的是選民的看法，而事務人員關心的是如何將政府服務傳遞到顧客手中。雖然兩者的焦點，都是民眾，但實際分析，例如政務人員關心的可能是特定選民，而事務人員是關心全體顧客。其中，地方政府事務人員的政治回應性，長期而言，以政治導向的事務人員管理之做法，亦有可能傷害地方政府的施政績效管理。

過去文獻的討論中可發現，無論是中央政府或地方政府，政務人員由於任期限制，對於績效管理的看法，遠不及事務人員的專業。再者，由於事務人員基於永業化的保障，對於績效管理的瞭解，也來的比政務人員還深。而政務人員的績效管理比較偏向外部關係，事務人員的績效管理比較偏向於內部管理。因此，政務人員關心的是是否能連任，而事務人員關係的是服務是否能正確及有效地傳遞給民眾。因此，兩者之間產生衝突與落差，也就不足為奇，例如：政府政策制定往往是民選的政務官，但是政策執行的失敗，卻產生推給事務人員的「行政怠惰」和「不配合」的爭議。再者，政務人員與事務人員對於績效管理的目標與看法也是有其差異存在。尤其最近開始強調，政務人員如何有效運用績效管理工具來強化執政行政團隊，建立與事務人員的共識等（黃朝盟，2005；黃一峰，2010；范祥偉，2010；蔡秀涓，2012）。

### （三）我國地方政府施政績效制度之發展與現況

我國政府績效評估制度雛型，最早可追溯到民國四〇年公布實施的「行政院所屬機關考成辦法」，其開始建置及推動中央政府機關組織績效評核工作（翁栢萱、陳薇如，2011），經歷五十幾年實行，民國九〇年五月十七日頒佈「行政院所屬各



機關施政績效評估要點」，並於民國九十六年廢止「行政院所屬機關考成辦法」。施政績效評估要點可說是政府公共事務管理正式邁入績效管理的階段，根據要點規範：行政院各機關每年應於三月十五日前提交「施政績效報告」，該績效報告應載明下列事項：1. 年度績效目標及衡量指標；2. 年度績效目標達成情形；3. 原訂目標未達成之原因及改進措施；4. 整體執行績效（丘昌泰，2002：243）。換言之，行政院為提升行政效能，自民國九十一年起全面推動實施「行政院所屬各機關中程施政計畫暨績效評估作業」，依據該計畫所編訂的「地方中程施政計畫暨績效評估作業指南」中，就地方政府績效指標之設定，是以「地方永續發展指標」及「地方競爭力評比指標」作為績效衡量參考指標，再由地方政府依實際業務性質調整規劃（柳英莉，2004：85）。<sup>2</sup>

行政院研考會為促使各地方政府提高施政計畫之前瞻性、策略性與整合性，並依據民國九十一年一月十日行政院第二五七次研考業務協調會報決定：施政績效評估制度是以成果為導向，其推動目的為提升政府績效。請各直轄市與縣（市）政府參酌行政院所屬各機關施政績效評估要點之規定與做法，推動績效管理制度，以期從中央至地方能夠全面提升政府施政績效（行政院研究發展考核委員會，2004：3），其在民國九十三年編印「地方政府施政績效管理作業手冊」供各直轄市與縣（市）政府參考辦理。然而，由於地方政府反應中央政府所實施之績效管理制度在適用上有所限制，因此行政院研考會在民國九十九年九月二十九日函說明該會民國九十三年十一月所編印之「地方政府施政績效管理作業手冊」自即日停止適用，另請各市縣政府本諸地方自治權責，自行訂定適用之規範。

<sup>2</sup> 行政院為強化所屬各機關施政計畫編審作業及推動施政績效管理制度，自民國九十八年度整合「行政院所屬各機關中長期計畫編審要點」有關中程施政計畫之規定、「行政院所屬各機關年度施政計畫編審辦法」及「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，並依實務需求，於民國九十八年四月訂頒「行政院所屬各機關施政績效管理要點」，並自民國九十九年度起適用。此要點在提升各部會長期策略規劃與目標管理能力，要求各機關依業務成果、行政效率、財務管理及組織學習等面向，聚焦機關施政重點，要求各機關訂定「關鍵策略目標」及「關鍵績效指標」，以作為年終考評之準據。實際內涵係由各機關配合總統任期策訂 4 年期中程施政計畫，內容涵蓋業務、人力及經費等三大面向，每年再據以編定年度施政計畫，並於年度結束後辦理機關施政績效評估。（翁栢萱、陳薇如，2011）。關於各部會詳細研究成果與檢討內容，可參見郭昱瑩、謝雨豆（2012：30-31）。

檢視我國地方政府施政績效制度，在《地方制度法》制定之前各地方政府可以依據「行政院所屬各機關施政績效評估要點」來進行績效評估作業；然而《地方制度法》公布後，各地方政府開始擁有自治權限，中央政府基於尊重地方自治的權限，無法要求地方政府實施施政績效管理。然而，基於審計部績效審計的要求下，各地方政府同時又被要求進行施政績效管理。附錄 1 說明了審計部對於各地方政府施政績效管理制度之檢視。綜合來看，一方面地方政府的績效評估在行政院研考會尊重地方自治而停止適用相關的作業手冊；另一方面又在績效審計的發展，以及回應民眾的要求下，必須要去落實施政績效管理。再加上地方政府本身自有財源不足、地方公務人員相關素養的問題等，皆凸顯出地方政府施政績效管理議題之重要性與急迫性。

### 三、研究設計

#### (一) 研究架構

改進公部門的績效一直是當前公共管理討論的主要議題。本研究主要目的在於瞭解地方政府政務人員與事務人員對施政績效管理制度之認知，並希望進一步分析二者對於施政績效管理制度認知異同之處。在分析架構部分，本研究參酌前述 Gregory (1991) 對政治與文官關係之概念，在本研究中以「對績效管理之態度」，以及「觀察同仁之參與情況」兩個面向來切入。前者的態度分別有保守樂觀與悲觀，<sup>3</sup> 而後者則為高度參與和低度參與，並依此建構出在施政績效管理上二乘二的四種政治／文官類型，如同下表 1 所示：

<sup>3</sup> 在問卷上的題目上，本研究詢問：您認為現行的地方政府施政績效評估制度到目前為止，已改善 貴機關／單位的業務運作到什麼程度？回答的選項包含：(1).幾乎無法改善、(2).僅小幅度的改善、(3).普通幅度的改善、(4).滿大幅度的改善，以及(5).非常大幅度的改善。其中(1)與(2)本研究界定為消極悲觀；而(3)、(4)、(5)為審慎樂觀。另外，您認為組織同仁在發展組織策略目標、擬訂年度計畫，以及衡量施政績效的參與程度為何等 3 題中，採用李克特式 1 到 5 之量表。回答 1 為幾乎沒參與，而 5 為參與程度非常高。本研究加總這 3 題，並區分總分 1-8 分為低度參與，9-15 分為高度參與。

表 1：對績效管理態度與行為之不同分類

參與 \ 態度	審慎樂觀	消極悲觀
高度參與	開創型	服從型
低度參與	漸進型	拒斥型

資料來源：本研究彙整。

上述幾個不同類型之進一步說明如下：

1. 開創型 (creativity)：此類型認為施政績效管理可為組織的業務運作帶來較大幅度的改善，並且觀察到同仁在績效管理的不同階段中皆有較高度的參與。
2. 服從型 (compliance)：此類型認為施政績效管理無法為組織運作帶來太大改善，然而同仁們卻仍舊有較高的參與。換言之，這類型偏向將施政績效管理視為宿命論，是目前組織不得不做之事。
3. 漸進型 (incrementalism)：此類型對施政績效管理抱持審慎樂觀之態度，然而同仁在參與上的程度卻是偏低的。這類型的政治人物或文官面對施政績效管理制度時採取較為保守的態度，或許需要較多的激勵做為方能刺激參與。
4. 拒斥型 (obsolescent)：此類型認為施政績效管理制度是無法改善組織運作，並且觀察到同仁參與績效管理的各階段程度皆屬較低。

## (二) 研究方法

為了有效回答研究問題，本研究以「問卷調查」(survey)之方式加以蒐集，透過「郵寄問卷」(mail questionnaire)之寄發，請地方政府相關單位填寫並寄回。問卷題項為李克特式量表(Likert-type scales)形式，且以自陳問卷的調查方式(self-report surveys)進行。本研究調查 22 個直轄市與縣(市)政府之 488 個一級機關與一級單位。調查的樣本設計為每個機關/單位寄 2 份問卷，其中一份由該機關及單位之單位首長或副首長(政務人員)填寫，另一份則請該機關/單位負責績效管理之業務主管或承辦人員(事務人員)填寫，總共寄出 976 份問卷。為了提高問卷之信度與效度，本研究在民國一〇〇年八月下旬，針對某一北部直轄市政府及南部縣政府政公務人員進行前測(pretest)。為增加蒐集前測意見之機會，在施測過程亦留下聯絡方式，以便有效而直接的可與受測者進行溝通，前測執行完畢後並

根據相關意見調整問卷內容。最後，本研究於民國一〇〇年九月下旬起將問卷寄至各直轄市與縣（市）政府，民國一〇〇年十月中，總共回收有效問卷為 644 份，回收率為 65.98%。其中首長或副首長之回覆問卷有 319 份，而業務主管或承辦人員有 325 份，回覆樣本之特徵如附錄 2 所示。

## 四、分析與發現

### （一）對施政績效管理功能之看法

政策執行之研究將執行者的意向（intentions）視為重要的變數之一（Edwards, III, 1980; Van Meter & Van Horn, 1975），然而儘管施政績效管理在我國地方政策推行了近十年，卻仍難以瞭解這些執行者對於績效管理的看法為何。以中央政府而言，為落實良善治理，達成提升政府競爭力的目標，各部會在透明度（transparency）、課責性（accountability）、公共參與（public participation）、效能（effectiveness）（簡稱 TAPE）等四大原則下，期望建立施政績效管理機制，並藉由推動建置「施政計畫管理資訊系統」（Government Project Management network，簡稱 GPMnet），以有效落實於施政運作上（宋餘俠、黃子華，2009）。為回答本研究的主要問題，並基於中央政府所採行的原則，本研究詢問地方政府之政務人員與事務人員對於施政績效管理所展現功能之相關看法，並根據各題組有效回答樣本（即扣除不知道、無意見者）來進行分析，其結果如下表 2 所示：

表 2：對施政績效管理功能之看法

項目	職務	樣本數	平均數	標準差
可清楚衡量各部門執行計畫的能力	政務人員	315	3.45	0.8995
	事務人員	322	3.28	0.8918
可清楚衡量財務績效的現況	政務人員	315	3.21	0.9480
	事務人員	318	3.04	0.9287
可清楚衡量為民服務的現況	政務人員	316	3.56	0.8653
	事務人員	318	3.34	0.8548
可清楚衡量治理績效資訊目前公開的程度	政務人員	316	3.41	0.8408
	事務人員	314	3.26	0.8767

資料來源：本研究彙整。



針對上表中的各項問題，本研究亦採用李克特式 1 到 5 之量表，其中回答 1 為非常不同意，而 5 為非常同意。表 2 所呈現的各項平均數皆高於 3，而政務人員對施政績效管理所能發揮的四種功能之認知，普遍來說也都較事務人員來的為高。其中「可清楚衡量為民服務的現況」之項目不管是政務人員或事務人員皆是四者中平均數最高的，然而此項目亦是政務人員與事務人員二者之間平均數差距最大者，達 0.22。此點顯見對於施政績效管理所能發揮的回應性功能來說，政務人員之認知是高於事務人員的。

## (二) 對於施政績效管理態度 / 行為之分析與比較

本研究探詢了政務人員與事務人員「對現行的地方政府施政績效評估制度到目前為止，已改善貴機關 / 單位的業務運作到什麼程度」，以及認為「地方政府施政績效評估制度未來可以改善貴機關 / 單位的業務運作到什麼程度」兩個主要問題。基於前文由態度以及行為的兩個構面中所建構的政治 / 行政對於施政績效管理之認知，包含了開創型、服從型、漸進型，以及拒斥型等不同類型。下表 3 及表 4 呈現了各題組所有有效回答樣本（即扣除不知道、無意見者）之回答情形：

表 3：所有回覆者對於現行地方政府施政績效管理制度之看法

參與 態度	審慎樂觀	消極悲觀	小計
高度參與	148 (25.47%)	281 (48.36%)	429
低度參與	11 (1.89%)	141 (24.27%)	152
小計	159	422	581 (100%)
統計量	$X^2=41.9646$ df=1 P<0.001 N=581		

資料來源：本研究彙整。



表 4：所有回覆者對未來地方政府施政績效管理制度之看法

參與 \ 態度	審慎樂觀	消極悲觀	小計
高度參與	194 (33.39%)	237 (40.79%)	431
低度參與	23 (3.96%)	127 (21.86%)	150
小計	217	364	581 (100%)
統計量	X <sup>2</sup> =41.8852 df=1 P<0.001 N=581		

資料來源：本研究彙整。

由於卡方檢定值 (X<sup>2</sup>) 皆達顯著水準，上述兩張表顯示由受訪者對於施政績效管理之態度及其觀察同仁之參與過程是有關連性的。另一方面，整體而言受訪者對施政績效管理之態度皆偏向消極悲觀；然而比較對現行制度於未來之看法，可發現對未來趨向審慎樂觀的比例提升超過 7%。

下表 5、表 6 進一步比較政務人員及事務人員對於施政績效管理之看法：

表 5-1：政務人員對現行績效管理制度看法 表 5-2：事務人員對現行績效管理制度看法

參與 \ 態度	審慎樂觀	消極悲觀	小計	參與 \ 態度	審慎樂觀	消極悲觀	小計
高度參與	81 (27.09%)	142 (47.49%)	223	高度參與	67 (23.76%)	139 (49.29%)	206
低度參與	2 (0.67%)	74 (24.75%)	76	低度參與	9 (3.19%)	67 (23.76%)	76
小計	83	216	299	小計	76	206	282
統計量	X <sup>2</sup> =32.0843 df=1 P<0.001 N=299			統計量	X <sup>2</sup> =12.0626 df=1 P<0.001 N=282		

資料來源：本研究彙整。

表 6-1：政務人員對未來績效管理制度看法 表 6-2：事務人員對未來績效管理制度看法

參與\態度	審慎樂觀	消極悲觀	小計	參與\態度	審慎樂觀	消極悲觀	小計
高度參與	100 (33.44%)	125 (41.81%)	225	高度參與	94 (33.33%)	112 (39.72%)	206
低度參與	11 (3.68%)	63 (21.07%)	74	低度參與	12 (4.26%)	64 (22.70%)	76
小計	111	188	299	小計	106	176	282
統計量	$X^2=20.8732$ $df=1$ $P<0.001$ $N=299$			統計量	$X^2=21.0744$ $df=1$ $P<0.001$ $N=282$		

資料來源：本研究彙整。

依據本文表 1 的四種分類，可發現不論是政務人員或事務人員，亦不論是對現在或未來可能制度的看法，其皆視施政績效管理為「服從型」的居多。換言之，他們認為施政績效管理是中央政府或其他機關單位所要力推的制度，雖然此制度不見得能為組織業務運作帶來多大的改善，然而在服從特性，他們仍舊是不得不做。另外，相當少部分的人視績效管理為「漸進型」的方案，亦即儘管他們持有審慎樂觀的態度，然而參與施政績效管理的同仁程度偏低。如此看來，則針對他們所觀察到較少參與的同仁似乎需要更大的誘因與激勵。值得注意的是，在表 5 及表 6 中皆有超過 2 成的政務人員與事務人員視施政績效管理為「拒斥型」，顯見在地方政府施政績效管理的制度改革上，仍有相當大的空間。

事實上，基於文獻上探討公部門績效管理所能發揮的正面功能，本文特別重視政務人員與事務人員視施政績效管理為「開創型」的比例。從上表的分析亦可發現，就目前的施政績效管理制度而言，政務人員認為是開創型的較事務人員比例來的高，超出了 3%。另一方面，政務人員與事務人員對未來施政績效管理制度的看法，二者在開創型的比例皆有不小幅度的提高。其中政務人員提高的比例超過 6%，而事務人員更是提高近 10%。此點也回應了文獻上所提及的，事務人員對於績效管理專業上的瞭解較政務人員來的深。換言之，若未來制度能夠改革，事務人員對地方政府施政績效管理所能發揮的正面功能仍舊是有所期待的。

## 五、結論與建議

無論是在學術界或實務界，公部門施政績效管理近十餘年來在國內外已廣受重視。從政策執行的角度而言，執行者的意向始終是重要的變數之一，而從地方政府的觀點來看，包含政務人員與事務人員皆可能是重要的政策執行者。儘管過去的文獻對於政務人員、事務人員之互動有諸多的探討，然而對於二者對政策方案有何認知，仍缺乏系統性的架構。因此，本文最主要的貢獻，即在於透過態度面與行為面來將政務人員及事務人員認知的績效管理進行分類。最後為了瞭解地方政府政務人員以及事務人員對於施政績效管理的看法，並能夠有效分析與比較其認知的異同處，本研究從態度與行為的面向，建構出政治／行政對績效管理制度的四種認知：開創型、服從型、漸進型，以及拒斥型。

本文認為政務與事務人員對於施政績效管理的認知不同。經過實證調查發現，對於施政績效管理所能發揮的回應性功能來看，政務人員之認知是高於事務人員，可能原因是績效管理本身是由高層政務人員所發動，而事務人員則是被動地從事績效管理。再者，對於施政績效管理態度／行為，政務人員之認知是高於事務人員。本文調查研究也發現，政務人員與事務人員皆是傾向於服從型。對目前施政績效管理制度而言，政務人員認為是開創型的較事務人員比例來的高。可能的原因來自績效管理多半來自於政務人員的推動，事務人員配合辦理。有趣的是，對未來施政績效管理制度而言，事務人員認為是開創型的增加幅度比政務人員來的高。可能原因來自於事務人員逐漸瞭解政務人員的想法，導致事務人員更能轉變思維成為開創型的審慎樂觀與高度參與之態度行為。

有鑒於上述的發現，本文也對未來政策改革方向上提出一些建議。首先，本文認為政務人員與事務人員之間在實施績效管理之前，必須先建立為什麼要實施績效管理之共識、績效目標如何達成一致以及績效管理如何改善更貼近於民眾。其次，在推動政策之前，事務人員與政務人員必須有良好的互動關係。在良好的互動與信任基礎下，對於政策的不同認知必然減少，相對的需要磨合的時間也相對降低。就績效管理而言，必須強化政策規劃及評估考核機制為當務之急。此外，政務人員也應該增進政治管理的能力，例如政策共識管理、政策績效行銷、策略管理等，來整

合組織內部、外部與跨部門組織之間、相關政策利害關係人與民眾意見之回應。如此，使得政務人員能瞭解事務人員平時執行政策之困難性。

本文也具有一些限制，例如在我國的地方政府而言，如何界定政務人員仍屬困難。法律上相關的規定如地方制度法第五十五條、第五十六條，以及政務人員退職撫卹條例第二條中的適用範圍，對實務上的歸類應用上仍有許多困難。然而，就現有研究資料的分析來看，本文主要是界定縣市政府的一級機關單位首長與副首長為政務人員；換言之，所謂的政務人員在本文中係指機關單位最主要的決策者，此與實務上的認知應有相當一致性。至於是否應與法律上的界定完全相符俾以歸類分析，或可另文探討。另外，地方政府中亦有部分首長或副首長係從文官體系中轉任為政務人員，其過去長期在文官體系中的態度、經驗與認知，是否進一步影響到目前之看法，受限目前本研究調查資料未取得此一資訊，猶待未來相關研究進一步探討。爰此，本文也希望在此基礎之上，拋磚引玉希望未來相關研究針對此議題能有更加深入發展的機會。例如，研究者可以繼續探究不同的年資、教育背景或經歷等，是否會影響到政務人員或事務人員對公共政策及方案不同的認知。若以施政績效管理而言，更進一步瞭解與分析政務人員及事務人員對於推行時所遭遇的困難，必也能有助於此制度未來在地方政府的有效落實。

## 參考文獻

丘昌泰（1999）。強化地方政府的策略規劃功能。**研考雙月刊**，第 23 卷第 3 期，頁 26-34。

丘昌泰（2002）。邁向績效導向的地方政府管理。**研考雙月刊**，第 26 卷第 3 期，頁 46-56。

丘昌泰（2010）。**公共管理**。臺北：智勝。

左峻德、黃兆仁（2007）。**地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究**。臺北：行政院研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。

朱景鵬、朱鎮明、魯炳炎（2004）。**地方政府治理能力評估模式建構之研究**。臺北：行政院研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。

朱鎮明（2004）。地方治理與地方政府現代化：21 世紀英國地方層次的變革。**行政**

暨政策學報，第 38 期，頁 31-60。

行政院研究發展考核委員會（2004）。**地方政府施政績效管理作業手冊**。臺北：行政院研究發展考核委員會。

宋餘俠、黃子華（2009）。優質公共治理與提升政府效能。**研考雙月刊**，第 33 卷第 5 期，頁 18-2。

郭昱瑩、謝雨豆（2012）。施政績效評估制度之前瞻與未來。**研考雙月刊**，第 36 卷第 3 期，頁 29-42。

胡龍騰、張國偉（2010）。美國績效管理改革作法。**研考雙月刊**，第 34 卷第 3 期，頁 24-36。

柳英莉（2004）。**地方政府績效指標之研究—以英、美、日地方政府績效指標為我國借鏡**。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，未出版。高雄。

范祥偉（2010）。以績效導向建構我國高階文官特別管理制度之探討。**研考雙月刊**，第 34 卷第 3 期，頁 102-110。

翁栢萱、陳薇如（2011）。政府機關組織績效評估實務探析。**T&D 飛訊**，第 119 期，頁 1-23。

高翠霜譯（2000）。檢驗你的績效報酬率（Simmons, R. & Davila, A.）。**績效評估**，臺北：天下文化，頁 79-104。

孫本初（2000）。美國政府績效評估制度之研析—以政府績效與成果法案（GPRA）為例。**研考雙月刊**，第 24 卷第 2 期，頁 27-35。

孫本初（2010）。**新公共管理**。臺北：一品。

黃一峰（2010）。政務人員績效管理。**公務人員月刊**，第 173 期，頁 23-29。

黃榮源（2009）。**英國政府治理：歷史制度的分析**。臺北：韋伯文化。

黃東益、施佳良、謝忠安（2011）。台灣文官調查研究資料蒐集方法與調查品質：「訪員遞送與受訪者自填」問卷調查方法之探討。**調查研究**，第 2 期，頁 141-179。

黃東益、楊麒翰（2011）。檢視行政部門政策管理議題—政務官與高階文官的觀點。**T&D 飛訊**，第 110 期，頁 1-21。

黃朝盟（2005）。政府組織的知識管理現狀與挑戰。**政治科學論叢**，第 24 期，頁 137-168。



- 黃朝盟、謝麗秋（2011）。從公共安全談我國績效管理問題，2011年7月10日取自**國家政策研究基金會**，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/9193>。
- 彭錦鵬（2002）。政治行政之虛擬分際—由「兩分說」到「理想型」。政治科學論叢，第16期，頁89-118。
- 陳菁雯（2006）。新興民主國家的危機與轉機：行政官僚與政務官員的博奕互動。**中華人文社會學報**，第4期，頁152-169。
- 陳敦源、呂佳螢（2009）。政治與行政的二分與重整？台灣文官態度與行為的實證分析。2009年台灣公共行政暨事務系所聯合會年會研討會，國立中山大學公共事務管理研究所，高雄。
- 蔡秀涓、王千文（2008）。研究架構、議題選取與問卷設計：民主治理系絡之台灣政府文官調查。發表於2008年台灣政治學會年會研討會，國立暨南大學公共行政與政策學系，南投。
- 審計部（2011）。民國九十八年度各市縣政府施政計畫評核作業執行情形缺失彙總表，民國100年11月15日取自**審計部**，網址：<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/533/1000208-01.pdf>。
- 蔡秀涓（2012）。台灣民主治理：政務官與官僚體系的磨合。臺北：新台灣國策。
- 顏秋來（2006）。政務官與事務官體制運作之研究。**國家菁英**，第2卷第1期，頁21-37。
- 詹中原、張智凱、高培智、林子寧（2009）。台灣文官之國家角色認知與政策哲學態度—新管理主義下民營化政策角度的實證觀察。發表於2009年台灣公共行政暨事務系所聯合會年會研討會，國立中山大學公共事務管理研究所，高雄。
- Aberbach, J. D., R. D. Putnam, & B. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Callahan, K. (2007). *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. Boca Raton: CRC/ Taylor & Francis.
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- Gregory, R. J. (1991). The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administrative Reform and Technocratic Consequence? *Governance*,

Vol.4 (No.3): 295-331.

Ingraham, P. W. (1995). *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University.

McKevitt, D., & A. Lawton (1996). The manager, the citizen, the politician and performance measures. *Public Money and Management*, Vol.16 (No.3): 49-54.

Meier, K. J. (2007). The Public Administration of Politics, or What Political Science Could Learn from Public Administration, *PS: Political Science and Politics*, January: 3-9.

Moynihan, D. P., & P. W. Ingraham (2010). The Suspect Handmaiden: The Evolution of Politics and Administration in the American State. *Public Administration Review*, Special Issue: 229-237.

Newland, C. A. (2002). Building Futures of Local Government Politics and Administration. In H. G. Frederickson & J. Nalbandian (Eds.), *The Future of Local Government Administration* (pp. 231-245). Washington: International City/County Management Association.

Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Reading: Addison Wesley.

Radin, B. A. (1998). The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-headed Monster or Flexible Management Tool. *Public Administration Review*, Vol.58 (No.4): 307-316.

Sanger, M. B. (2008). From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance. *Public Administration Review*, December Special Issue: S70-S85.

Van Meter, D., & C. Van Horn (1975). The Police Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, Vol.6 (No.4): 445-488.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol.2 (No.2): 197-222.

## 附錄 1：民國九十八年度各市縣政府施政計畫評核作業 執行情形缺失彙總表

缺失事項摘要	相關法令規定	缺失單位
<b>一、績效評核作業相關制度規章之建置未盡完善。</b>		
未明確規範施政計畫之研擬、績效目標之訂定、管制及績效評估方式、複評作業完成時間及評核結果之獎懲辦法。	縣（市）單位預算執行要點第三十八點；行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點第十四點；各該地方政府自訂施政計畫管制評核作業相關要點或規範	臺北市、高雄市、臺北縣、宜蘭縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣、彰化縣、臺南縣、臺南市、花蓮縣等 11 市縣。
<b>二、年度施政計畫之擬訂及列管未臻嚴謹。</b>		
(一) 未擬訂中程施政計畫作為年度施政計畫之指引。	地方政府施政績效管理作業手冊第一篇、伍；各該地方政府自訂之中程施政計畫編審作業規定	桃園縣、南投縣、雲林縣、臺南縣、臺南市、屏東縣、金門縣等 7 縣市。
(二) 未因應客觀環境變遷適時調整修正中程施政計畫，致未能與年度施政計畫有效連結。	地方政府施政績效管理作業手冊第一篇、伍、陸；各該地方政府自訂之中程施政計畫編審作業規定	宜蘭縣、臺中縣、臺中市、彰化縣、嘉義市、高雄縣、花蓮縣、澎湖縣等 8 縣市。
(三) 部分重大施政計畫或重要業務未納入列管範圍，其項目研擬未盡周全。	各該地方政府自訂之施政計畫管制評核作業相關要點或規範	新竹縣、苗栗縣、臺中縣、嘉義市、高雄縣、屏東縣、花蓮縣等 7 縣市。
<b>三、策略績效目標及衡量指標之規劃未臻周延妥適。</b>		
(一) 部分策略績效目標與衡量指標未具策略性、綜合性、整合性、代表性、客觀性、量化性及穩定性。	地方政府施政績效管理作業手冊第一篇、伍、陸；各該地方政府自訂之施政計畫管制評核作業相關要點或規範	臺北市、高雄市、臺中市、彰化縣、嘉義市、高雄縣、澎湖縣等 7 市縣。

缺失事項摘要	相關法令規定	缺失單位
(二)部分目標值設定過於寬鬆、保守或簡化，難以呈現整體實施績效及產生激勵效果。	地方政府施政績效管理作業手冊第一篇、伍、陸；各該地方政府自訂之施政計畫管制評核作業相關要點或規範	臺北市、高雄市、臺中市、嘉義市、澎湖縣等 5 市縣。
<b>四、績效管制考核作業未盡覈實。</b>		
(一)部分地方政府未能依其管制考核相關規定，確實控管與追蹤重要計畫執行成效。	各該地方政府自訂之施政計畫管制評核作業相關要點或規範	基隆市、臺北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣、臺中縣、南投縣、雲林縣、屏東縣、連江縣等 12 縣市。
(二)未能善加運用地方施政計畫管理資訊系統，作為輔助施政管制工具。	地方政府施政績效管理作業手冊第一篇、陸、二(二)	臺北縣、臺中縣、雲林縣、臺南縣、屏東縣、花蓮縣、澎湖縣、連江縣等 8 縣。
(三)施政計畫績效評估作業未落實積極推動。	縣(市)單位預算執行要點第三十七點、第三十八點	臺北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹市、臺中縣、南投縣、雲林縣、臺南縣、屏東縣、花蓮縣、金門縣、連江縣等 12 縣市。
<b>五、績效評核結果未能適時回饋，獎懲及資訊揭露未盡確實。</b>		
(一)施政績效評核結果未能適時回饋，並作為以後年度施政規劃與預算編列之參據。	行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點第十三點、各該地方政府自訂之施政計畫管制評核作業相關要點或規範	臺北縣、宜蘭縣、桃園縣、苗栗縣、臺中縣、臺中市、雲林縣、嘉義縣、臺南縣、臺南市、高雄縣、屏東縣、花蓮縣等 13 縣市。
(二)獎勵與課責未相當。	行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點第十一點；各該地方政府自訂之施政計畫管制評核作業相關要點或規範	基隆市、臺北縣、新竹縣、苗栗縣、臺中縣、南投縣、花蓮縣、澎湖縣等 8 縣市。

缺失事項摘要	相關法令規定	缺失單位
(三) 未建置網站揭露績效評核結果或公布於地方政府全球資訊網。	政府資訊公開法第七條、第八條；地方政府施政績效管理作業手冊柒、三	臺北市、高雄市、臺北縣、宜蘭縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣、臺中縣、臺中市、南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺南縣、臺南市、高雄縣、屏東縣、花蓮縣、臺東縣、金門縣、連江縣等 20 市縣。
(四) 未編送績效報告於審計機關。	審計法第六十三條	臺北市、高雄市、臺北縣、宜蘭縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣、臺中縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣、花蓮縣、金門縣、連江縣等 17 市縣。

資料來源：審計部（2011）。



## 附錄 2：回收樣本特徵

首長或副首長 (n=319)				主管或業務承辦人 (n=325)				
變項	項目	總數	百分比 (%)	變項	項目	總數	百分比 (%)	
部門性質	業務	209	65.5%	部門性質	業務	214	66.0%	
	幕僚	68	27.0%		幕僚	幕僚	87	26.9%
	N/A	7	2.2%			N/A	5	1.5%
職務屬性	首長	99	31.0%	職務屬性	主管人員	187	57.7%	
	副首長	182	57.1%		非主管	124	37.3%	
現職年資	未滿5年	229	71.8%	現職年資	未滿5年	222	68.5%	
	5年至未滿10年	34	10.7%		5年至未滿10年	44	13.6%	
	10年至未滿15年	20	6.3%		10年至未滿15年	22	6.8%	
	15年至未滿20年	6	1.9%		15年至未滿20年	9	2.8%	
	20年至未滿25年	5	1.6%		20年至未滿25年	6	1.9%	
	超過25年	13	4.1%		超過25年	8	2.5%	
總年資	未滿5年	13	4.1%	總年資	未滿5年	29	9.0%	
	5年至未滿10年	10	3.1%		5年至未滿10年	36	11.1%	
	10年至未滿15年	23	7.2%		10年至未滿15年	49	15.1%	
	15年至未滿20年	39	12.2%		15年至未滿20年	59	18.2%	
	20年至未滿25年	54	16.9%		20年至未滿25年	63	19.4%	
	超過25年	166	52.0%		超過25年	76	23.5%	
性別	女性	76	23.8%	性別	女性	148	45.7%	
	男性	232	72.7%		男性	164	50.6%	
教育程度	國 / 初中以下	0	0.00%	教育程度	國 / 初中以下	0	0.00%	
	高中職	2	0.3%		高中職	10	3.1%	
	專科	42	13.2%		專科	46	14.2%	
	大學 / 技術學院	98	30.7%		大學 / 技術學院	129	39.8%	
	碩士	144	45.1%		碩士	123	38.0%	
	博士	23	7.2%		博士	3	0.9%	

資料來源：本研究彙整。

# Performance Management in Local Governments: A Survey of Political Appointees and Civil Servants in Taiwan

Eric Rong-Yang Huang,<sup>\*</sup> Yan-Yi Chang,<sup>\*\*</sup>  
Chun-Yuan Wang,<sup>\*\*\*</sup> and Ming-Feng Kuo,<sup>\*\*\*\*</sup>

## Abstract

Performance evaluation and management have been adopted by Taiwanese central level authorities since decades ago. Most of local governments did not take action until 2004 when a relevant system was introduced. However, this system was terminated in 2010 due to poor results. From the viewpoint of policy responsiveness and performance audit requirement, local governments still pay close attention to a look for a proper mode of performance management.

In response to the impacts of globalization and new public policy issues, many countries have adopted different kinds of performance measurement mechanism to become more efficient and provide better public services - part of efforts to promote their decision-making and execution

---

<sup>\*</sup> Associate Professor and Chair, Department of Public Affairs and Management, Kainan University. E-mail: erylh@mail.knu.edu.tw.

<sup>\*\*</sup> Adjunct Assistant Professor, Department of Social and Policy Science, Yuanze University. E-mail: d9135005@ccu.edu.tw.

<sup>\*\*\*</sup> Assistant Professor, Department of Police Administration, Central Police University. E-mail: g885422@seed.net.tw.

<sup>\*\*\*\*</sup> Postdoctoral Research Fellow, Department of Political Science, National Taiwan University. E-mail: mingfeng.kuo@gmail.com.

abilities. Literature has also shown that local governance has now become one of core issues of public governance in Taiwan. Nevertheless, how do people inside government institutions view the process changing of management mechanism changed? What are the differences between political appointees and civil servants in their attitudes toward and expectations to current local government performance management in Taiwan? Unfortunately, the empirical data and information are insufficient.

This study begins by reviewing literature of governmental performance management and organizational behavior for exploring analytic framework of research. Four categories of political/administrative views of performance management are identified in this research. They are creativeness, compliance, incrementalism, and resistance. Then, some 488 first-level departments in 22 municipals and county (city) governments in Taiwan were been surveyed through the questionnaires. A total of 976 questionnaires comprise for two respondents in every select department including the director or deputy-director and the staff member responsible for performance management of the department were sent out and 644 valid responses were returned, yielding a return rate of 65.98%. The results show some differences in the beliefs, recognition and attitudes toward government performance management between political appointees and civil servants. Hence, it may identify these divergences can be identified to adopt various strategies for performance management of local governments.

**Keywords:** local government, performance management, political appointee, civil servant

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 國際文教行政人員職能分析之探討 —ETA 職能模式之應用

邱玉蟾\*

## 《摘要》

因應全球化的趨勢及兩岸關係的發展，教育部國際文教行政工作不僅在量的方面大幅成長，教育國際化的功能也大為擴張。政府組織改造後，國際文教行政人員必須提升職能，才能有效協助教育部推展教育國際化工作。本文在探討職能分析的概念與方法後，選用「美國勞工部就業及訓練局」(The Employment and Training Administration, U.S. Department of Labor, ETA) 所開發的「職能模型」(Competency Models) 進行國際文教行政人員職能分析，並據以提出對考、訓、用、教的改進建議。

【關鍵詞】：國際文教行政人員、職能分析、ETA 職能模型

---

投稿日期：101年8月31日；接受刊登日期：101年10月26日。

\* 教育部國際文教處副處長，E-mail: julie@mail.moe.gov.tw。



## 壹、前言

何謂職能 (competency) ? McClelland (1973) 於一九七三年提出以潛藏於個人平日行為背後的特質來判斷一個人是否符合特定資格的工作條件。McLagan (1980) 特別強調這些潛藏的知識及特質，必須合乎「組織績效」的概念。哈佛商管教授 Hamel 與 Prahalad (1990) 則首將職能定義為「核心能力」(core competencies)，指一個人能成功而自信地完成一個必要行動所需的各種技能或能力。Spencer 與 Spencer (1993) 進一步將職能分為動機、特質、自我概念、知識及技巧；其中，知識與技能是外顯行為，而動機、特質、自我概念為內隱行為。後來的學者對於職能逐漸形成共識，認為職能不只是技能的取得，也牽涉態度、動機、個人洞察力、詮釋能力、包容力、成熟度及自我評估等個人特質 (Axley, 2008; Walker & Avant, 1995)。不論是外顯或內隱，一般認為職能能依據某些廣為接受的標準來加以測量，並能透過訓練與發展來加以改進 (Parry, 1996 & 1998; Manley & Garbett, 2000)。

進行「職能分析」(competency analysis)，找出成功表現背後的職能特質，可幫助各種行職業創造或更新工作描述、招募及遴選職員、設計及評估職涯教育、發展誘因及鼓勵系統，進而創新延續計畫，解決組織人才前端培訓與後端需求脫節的問題，因此愈來愈受到世界各國的重視 (Gayeski, Golden, Andrade, & Mason, 2007)。世界知名大企業如「美國運通」(American Express)、「英屬多國石油公司」(British multinational oil and gas company, BP)、「國際商業機器公司」(International Business Machines Corporation, IBM)、「殼牌石油」(Shell)，以及政府部門如「美國聯邦儲備系統」(Federal Reserve System, Fed) 及「美國國防部」(Department of Defense, DOD) 等，都已開始採用職能分析。依據英國期刊 Competencies and Emotional Intelligence 的調查，二十一世紀初的英國已有 25% 的組織採行職能本位的人力資源管理 (Kessler, 2004; Chung-Herrera, Enz, & Lankau, 2003)。

對照我國，高等考試僅能測出知識與技能等外顯行為，倘若應試科目又與後端需求脫節，則考選出的人力在信、效度上的偏差將更大。在人力進用後，有無發展

與組織效能緊密結合的職能標準，做為分層培訓依據，也是人力品質提升與組織永續發展的關鍵。但由於國家考試的職能評估系統分屬不同主管機關，要建立職能評估制度相當困難（田振榮，2010）。為此，考選部依據研究結果，建立一套職能評估的「標準作業程序」（Standard Operating Process, SOP）（李大偉，2010），並已從二〇一一年起，分五梯次實施「國家考試職能分析推動工作計畫」，期依據職能分析的結果，設置國家考試類科，研訂考試方式、應考資格及應試科目（考選部，2012）。目前各部會在考選部的要求下，已陸續展開職能分析工作。

然而，研究者於二〇一一年代表教育部參與國家考試職能分析的過程中發現，相關部會對於職能的瞭解有限，而且由於欠缺「由上而下」的關注與實際行動，以致於各承辦單位的執行情形與考選部的預設理想產生極大落差。例如，考選部「國家考試職能評估流程作業手冊」中提供的「職能分析-職務內涵」表單，說明「關鍵目的」意涵為：「主要在描述職業領域的獨特貢獻，如同任務陳述，非常清楚地表達出組織想要達成的目標。是一個職業領域的目的、任務、貢獻或理想，是職業領域內所有成員共同追求的目標，並具備社會大眾所認同的工作核心價值。」（考選部，2011）不過，如此前瞻願景，由於實際上經常由填表單位設定，其視野的廣度與高度是否足夠，值得審視。又如，在該表單中，需要運用 Mansfield & Mitchell（1996）提出的「功能分析法」四個要素（即 1. 對工作者技術的期望；2. 對工作者處理偶發事件的期望；3. 對工作者能在工作中處理不同工作的期望；4. 對工作者處理工作環境方面的期望。）對職務內涵進行「內容自我檢核」（考選部，2011）。然而，由於填表單位對於本身人力結構，以及在組織中的定位與功能大多無法掌握，而導致檢視的困難。此外，同是教育領域但屬於不同類科（國際文教行政、圖書資訊管理行政、技職教育行政、教育行政）的職能分析結果竟異常相似，顯示該產出可能存在信、效度問題。這些問題引發了研究者尋求其他職能方法進行職能分析的想法。

教育部於一九四七年二月設置國際文化教育事業處（以下簡稱國際文教處），目的在配合參與「聯合國教科文組織」（The United Nations Organization for Education, Science and Culture, UNESCO）活動，辦理各項國際文化教育合作交流工作（教育部國際文教處，1984）。我國於一九七一年退出聯合國後，一方面由於國際間正式外交管道中斷，文化及教育交流等軟性外交成為駐外機構工作的重點；另

一方面，為爭取國際支持，政策上需要加強對於海外學人及留學生之聯繫與服務工作，因此，對國際文教駐外人員的需求日增，遂開始招考「國際文教行政人員」。一九七九年考選部首次辦理「行政院所屬機關駐國外工作人員考試乙等考試國際文化教育人員」，但由於考試進用人員的培訓需時過長，而駐外交文單位發展迅速，用人孔急，教育部遂自一九八〇年起停止該項考試，改以自辦甄試（包含對教育部及對其他機關人員辦理公開甄選）的方式選才，直到一九八九年才又恢復高考，自該年起迄今，教育部採甄試與高考雙軌並行方式選才。

國際文教行政人員是我國推動教育國際化的關鍵人力，但是，這些人員是否符合職場所需這個問題，並未受到注意與探討。國際文教行政人員的工作場域包括國內的教育部國際文教處，以及海外的駐外交文單位（稱文化組或文化秘書），因此，他們同時具有駐外人員的資格，在駐外單位時必須同時辦理教育部及文化部的駐外業務。二〇一二年五月起，國際文教處配合政府組織改造，已將文化交流業務（包括國內及駐外單位工作）交由文化部負責。二〇一三年一月起，該處將改名為「國際及兩岸教育司」，在國際教育交流事務外，外加「兩岸」及「僑生」教育業務，教育部駐外交文單位亦將更名為「教育組」，這是該處邁向全球化時代的一個重要里程碑。展望未來，國際文教行政人員將面對更複雜的工作與更嚴峻的挑戰，如何承先啓後，此時探討其必須具備哪些職能顯得格外重要。

二十年來國際文教行政工作在量與功能上有何改變？面對這些改變，國際文教行政人員必須具備什麼職能？如何運用職能分析結果改進考、用、訓、教？本研究期待透過上述問題的探討達到三個目的：一、增進國際文教行政人員對工作功能與職能之瞭解與重視，提供國際文教行政人員考、用、訓、教的相關部門（sectors）改進的參考。三、在考選部所推動的職能評估方法之外，嘗試另一種職能分析做法。由於上述問題的探討又涉及研究方法的問題，因此，本研究先行探討職能分析方法，並特別介紹本研究所據以進行職能分析的「美國勞工部就業及訓練局」（The Employment and Training Administration, U.S. Department of Labor, ETA）「職能模型」（Competency Models）。

## 貳、職能分析方法的探討

職能分析是探索某一職類工作者應具備何種條件或能力的方法，既然是「探索的方法」，應該不只一種。那麼，職能分析在實踐上有哪些作法？職能分析有無特定的方法取徑及研究方法？以下針對這些問題進行探討。

### 一、職能分析的實踐

許多重視效能及績效的國家都企圖建立全國性職能分析系統，找出各種職場的行為標準，做為教育機構的畢業標準，以及未來專業訓練的基準（Lee, 2009）。澳洲由業界發展出「訓練套裝教材」（Training Packages），讓每一個能力標準都對應一套訓練，以及一個學歷或證照，其「職能標準」（Competency Standards）、訓練與資歷架構完整，並具有強制性。英國與澳洲的標準架構相近，但名稱不同，稱為「職業標準」（Occupational Standards）。二者都屬於專業能力，不強調基礎能力。對照於英、澳，美國的職能標準系統無強制性，由相關業界團體合作發展，目的在讓專業能力及一般能力的培育更貼近業界需求，其評量方式呈現多元化（田振榮，2010）。

各國學界與實務界對於職能分析的方法討論很多，並不斷尋求改進，近年來，電腦及網際網路的發展更有助於職能分析之推廣。例如，運用網路進行電郵或網際網路調查；或運用軟體工具尋求更快速及正確的結果（Gayeski, Golden, Andrade, & Mason, 2007）。「美國會計師協會」（American Institute of Certified Public Accountants, AICPA）一九九九年起就針對稽核、商工、商業評估與法庭訴訟服務、老人照護、詐欺預防、偵察及調查、管理、個人財務規畫與課稅等八個職能，開發職能標準及線上「自我職能評估工具」（Competency Self-Assessment Tool, CAT），提供個人隨時隨地進行化職能分析，該工具軟體也會就評估結果，提出專業進修課程之建議（Feldman, 2004）。不過，這些快速職能分析工具雖然令人驚奇，其信度及效度問題也同時受到關切。



## 二、職能分析方法的取徑

職能分析的研究取徑問題一直受到熱烈討論。Fretwell 等人蒐集世界各國職能分析方法，發現「功能工作分析法」(Functional Job Analysis, FJA)、「蝶勘法」(Developing A Curriculum, DACUM)、「功能分析法」(Function Analysis, FA)三者用得最多(Fretwell, Lewis & Deil, 2001)。「功能工作分析法」始於一九四〇年代，曾被用來發展美國的「職業分類字典」(Dictionary of Occupational Titles of 1979)，該分析法認為工作是由許多不同任務之間的互動所組成，個人完成其個別工作部分，整體的工作即可完成。任務分析必須在工作事務專家(Subject Matter Experts, SMEs)的協助下進行，是一種專家導向的能力分析方法。「蝶勘法」源於加拿大，經美國俄亥俄州立大學的 Robert Norton 加以修正，廣泛用於發展技術準備課程，是一種技能導向的工作分析方法，由最熟悉工作情況的現職工作人員及監督人員來協助進行(田振榮，2010)。「功能分析法」源自社會學及經濟學的觀點，以一種鉅觀的角度來看職能，它在乎的是社會期望工作者應具備的「職場功能」，且依據這個「職場功能」來設定職能標準(田振榮，2003)。澳洲「訓練套裝教材」職能標準、英國國家職業資格證照、新加坡工業技能標準委員會之國家技能認證系統都採用功能分析法(李大偉，2010)。

在功能分析法的取徑下，進行職能分析所運用的一組描述(或評估)工具，就是「職能模型」(competency models)(Chung-Herrera, Enz, & Lankau, 2003)。換個角度看，職能模型就是為達成特定工作績效所必需的知識、技能、能力及其他特質(knowledge, skills, abilities, and other characteristics, KSAOs)(Green, 1999; Mansfield, 1996; Parry, 1996)。在方法論上，「建立職能模型」(Competency Modeling, CM)與「傳統工作分析」(Traditional Job Analysis, TJA)是二種不同取徑。Sanchez 及 Levine(2009)從目的、對工作的看法、強調重點、時間導向、績效層級、評量方法等六個面向比較 TJA 與 CM 的不同(如表 1)，主張 TJA 應該結合 CM，把員工行為導向組織的策略目標。



表 1：傳統工作分析（TJA）與建立職能模型（CM）的比較表

面向	傳統工作分析（TJA）	建立職能模型（CM）
目的	描述	影響行為
對工作的看法	被描述的客體	要實現的角色
強調重點	工作本身	組織
時間導向	過去	未來
績效層級	典型化	最大化
評量方法	潛在特徵	臨床判斷

資料來源：Sanchez & Levine (2009).

Campion、Fink、Ruggeberg、Carr、Phillips 與 Odman (2011) 進一步整理出 CM 與 TJA 的十大不同點，指出 CM 比 TJA 更重視與組織整體的配合、更有策略性，也更有助於人力效能的發揮：

- (一) 行政主管重視 CM；基層工作人員比較重視 TJA；
- (二) CM 重視績效最優者與一般績效者的區隔；
- (三) CM 通常描述基層工作人員的職能如何改變或進展；
- (四) CM 經常與企業目標或策略直接相關；
- (五) CM 常由行政主管「由上而下」發展而成，而非工作人員「由下而上」發展出來的；
- (六) CM 會直接或間接考量未來工作的要求；
- (七) CM 得以一種便利使用的方式（如特定語言、圖片）呈現，以協助記憶；
- (八) CM 經常用一組跨（多）功能或工作系統的職能來呈現；
- (九) CM 通常用來定位人力資源系統；
- (十) CM 經常是一種組織發展的介入方案，用以加速組織更大的改變，非僅蒐集資料而已。

依據這個區別，前述的「工作分析法」與「蝶勘法」屬於 TJA，「功能分析法」則屬於 CM。CM 與「功能分析法」是緊密相關的，是「由上而下」的，即工作者應具備的知識、技能、能力及其他特質（即職能模型），必須是功能上達成組織績效所需的。

### 三、職能分析的研究方法

職能分析採用的研究方法最典型的是觀察法及訪談法，或專家導向的評估法，但是這些作法有三個缺點：一、所費不貲而且耗時：這個方法回收率通常相當低，且需要有經驗的研究者來做觀察和紀錄，但是，許多行為是無法觀察的，例如政策詮釋、顧客個人感受、欠缺經驗的專家很難瞭解複雜的認知過程。二、日趨多元化的工作者及工作環境讓聚焦在小群體的職能分析失去效度。三、大部分的職能分析委由人力資源專家所提出，欠缺工作者的參與，也等於欠缺扎根溝通的基礎，因此有礙目標的達成（Kessler, 2004）。

Campion 等人（2011）蒐集了二十個職能模型最佳典範（best practices），並歸納出其研究方法的共同特點：

- （一）職能模型與組織高度相關。成功的職能模型都能找出與經營策略及提升競爭優勢相關的特定職能，如一個重視行銷的組織自然會強化「市場分析」及「創新行銷策略」的能力。
- （二）職能模型與組織目標密切連結。
- （三）從高層開始，得到他們對此的支持。
- （四）使用嚴謹的職務分析方法來發展職能。包括觀察法、專家訪談、結構性焦點團體座談、調查法、抽樣及適當的統計分析。
- （五）考量未來取向的實務需求。運用焦點團體座談、專家座談等方法。
- （六）運用其他的科學方法。

由此可見成功的職能模型必須先掌握組織脈絡，並扣緊組織目標，否則將無以定位。此外，成功的職能分析並未排除 TJA 經常使用的觀察法、訪談法及專家導向的評估法，只是強調必須嚴謹，可見其使用的研究方法比傳統更為寬廣多元，有助於信度及效度的提升。

### 參、ETA 職能模型與研究方法

許多國家都已注意到只有考、訓、用、教緊密結合，才能提升人力資源價值，

創造產業競爭優勢。在這個概念下，「美國勞工部就業及訓練局」（ETA）建置一個「職能模型資訊站」（Competency Model Clearinghouse, CMC）網頁，提供有關職能模型之使用、發展與價值的資訊（CareerOneStop, 2012a）。本研究擬嘗試應用ETA「職能模型」來進行分析的原因有三：一、以圖片呈現職能的概念，簡明清清楚楚。二、相當符合Campion等人（2011）所歸納的CM特性，其強調必須與企業領導人發展基礎模型，並要求與企業目標或策略直接連結。三、該模型雖為美國的需要而發展，但在方法上，ETA「職能模型」是透過一個「砌塊模型」（Building Block Model）來建構的（CareerOneStop, 2012b），建構者對職能項目有百分之百的增刪權，不會受到美國文化脈絡之影響。

## 一、ETA 職能模型的特色

職能模型有多種呈現方式，但一般包括以下三個部分：一、職能名稱及詳細定義。例如，職能名稱為：「團隊合作」；定義為：「能與他人共同合作完成工作任務」。二、描述與每一個職能有關的活動或行為。例如，職能名稱為：「團隊合作」；相關行為描述為：「遵守並支持團隊決定；促進團隊互動及持續關注團體的目標；與同事共事時能有效處理不同的工作風格；激發他人貢獻意見及建議的動機」等。三、模型的圖形。以圖形來幫助使用者迅速掌握模型的特點（CareerOneStop, 2012c）。

ETA長期以來一直與產業伙伴合作，發展並維護美國重要產業及經濟部門的基礎及技術職能模型，目的在提供工作者建立成功職涯所需之教育及技能發展的資源（CareerOneStop, 2012b）。具體來看，ETA以「砌塊模型」（Building Blocks Model）（如圖1）來描述特定產業所需的職能，每一砌塊（each building block）代表一種職能，並由幾個行為描述（句子）所定義。然後，幾個不同的職能，又依其特性被區隔為不同的類型（type），同一類型的就放在同一層（tier），這些砌塊堆疊起來就建構成職能模型（CareerOneStop, 2012c）。

ETA「砌塊模型」把職能分為三組九層：第一組為產業與職業共通的基礎能力（foundational competencies），包括：第一層個人效能、第二層學術能力、第三層職場能力。第二組為產業相關職能（industry related），包括第四層產業全域技術職能，第五層產業部門技術職能。第三組為職業相關職能（occupation related），包

括：第六層職業專門知識領域、第七層職業專門技術職能、第八層職業專門要求、第九層管理職能。ETA「砌塊模型」呈金字塔型（pyramid-shaped），第一組（第一、二、三層）是 ETA 長期蒐集大部分產業及職業所需要之基礎職能而成，具有相當廣泛的適用性，愈往上層代表職能的專門性（specific）愈高（CareerOneStop, 2012d）。

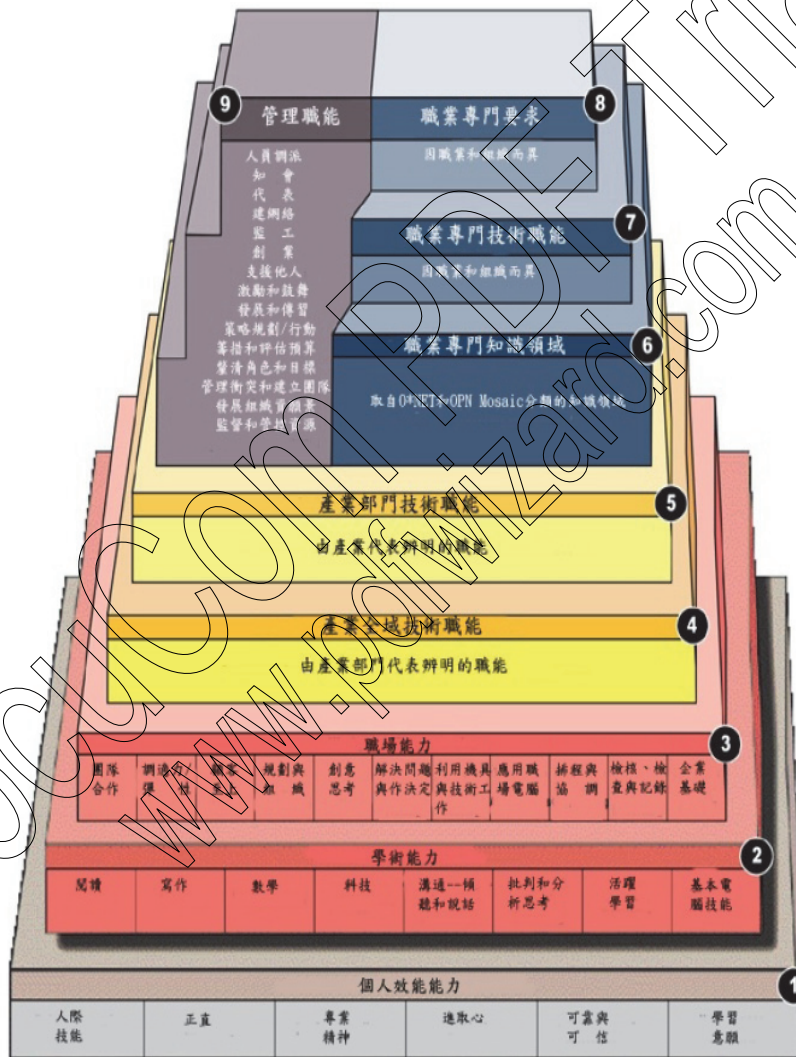


圖 1：建置 ETA 職能模型（Competency Models）所用的砌塊模型（Building Blocks Model）

資料來源：賴春金、李隆盛譯（2011）。

## 二、ETA 職能模型的研究方法

ETA「砌塊模型」的第一組（第一、二、三層）已經建置具體的職能名稱、定義及相關行為描述提供使用者參考，惟第二組（第四、五層）及第三組（第六、七、八、九層）則僅提示簡略方向，留待使用者依其特性與需要建構（職能名稱、定義及相關行為描述）。「職能模型資訊站」有不同產業如製造業（Manufacturing）、航空業（Aerospace）、自動化業（Automation）、能源業（Energy）、零售業（Retail）等職能模型之分享，這些產業開發出來的職能模型都不相同，不過都僅建構到第二組「產業相關職能」（第四或第五層）。ETA「職能模型」並不包括績效指標（標準）或評量指標（評估），需由使用者依其特性自行開發。ETA 發展「職能模型」的方法歸納為六個步驟（CareerOneStop, 2012e）：

（一）進行研究：蒐集並分析背景資料，包括現行國家技能標準、技術課程、認可證書等。

1. 定義產業。
2. 找出該產業的主要行職業。
3. 分析該產業所需之知識技能及能力（KSAs）。
4. 鑑識現有資源並予以分類。
5. 把經過分類的 KSAs 放到「砌塊模型」架構中適當的位置。

（二）發展職能模型草案：運用「砌塊模型」發展職能名稱、定義及相關行為描述。

1. 鑑識所找到的背景資料的主題與類型。
2. 用詞（the terms）與砌塊的內容領域（the building block content areas）要有關連。
3. 發展特定產業的職能模型草案。

（三）蒐集回饋意見：透過工作事務專家（SMEs）及標的使用者（target users）的訪談意見修訂前述草案。應蒐集的回饋包括職能名稱、定義，及相關行為描述的修正、刪除及增加。焦點團體成員的選擇原則為：1. 熟悉該產業的職能要求。2. 具有地理上，及產業次部門的代表性。3. 能反映各種不同的觀點。

（四）修正職能模型架構：依步驟一的方法修正模型草案。



1. 透過焦點團體座談分析資訊。
2. 依回饋意見修正職能名稱、定義及相關行為描述。
3. 視需要增加或刪除模型上的職能。

(五) 驗證職能模型架構：為確保職能模型能為標的使用者所接受，模型所呈現的職能都必須是成功的工作表現所必須的，因此需要驗證。

1. 職能模型應廣為產業成員或相關社群所檢視。
2. 在職能模型建立之後，產業有責任定期更新以符合不斷變動人力的需求。

ETA 建議。每年至少檢視並更新一次，或每三年定期更新一次。

(六) 完成模型架構：ETA 會公開在「職能模型資訊站」網頁中，供各界參考使用。

ETA「職能模型」已經協助不少高成長的產業進行人力資源發展與投資，包括課程發展、評估認證、產業需求溝通、職工生涯指引、發展職涯階梯、學徒制規劃等(Ennis, 2008)。在ETA的「職能模型資訊站」網頁有許多運用ETA職能模型成功的案例分享他們的研究方法，例如美國路易斯安那州人力局(Louisiana Workforce Commission)和密西西比州就業安全廳(Mississippi Department of Employment Security)的「海岸復育方案」(Coastal Restoration)就以ETA「職能模型」做為概念架構，訪談海岸復育工作有關的從業人員，之後，研究人員並進行一系列的訪談及焦點團體座談，從網路徵人廣告分析從業人員所需教育及技巧，並拜訪業界聯盟成員中的成功受雇者，請他們描述工作所需技能的細節(CareerOneStop, 2012f)。

### 三、本研究的職能分析方法

ETA的「職能模型」共三組九層，但由於第八層「職業專門要求」屬特殊情況適用，第九層「管理職能」屬高階職能適用，本研究職能分析將以第一層至第七層為限。ETA研究步驟是從「產業」的角度設計的，本研究則是從「特定行職業」角度切入，因此需同時著重產業及職業領域專家之參與。另研究者本身為國際文教處的高階資深人員，因此同時扮演工作事務專家(SMEs)的角色。本研究參考ETA研究步驟修正如下：

(一) 研究階段：蒐集並分析國際文教行政工作之背景資料。

1. **定義產業及行職業：**定義本研究所指產業為「政府駐外人員」，所指「職業」為國際文教行政人員。

2. **蒐集資料：**蒐集國際文教處自七十九年以來的年度工作簡報、教育年報、教育年鑑、教育部施政方針、教育部施政報告、國際文教處績效目標與指標、教育部組織改造職掌等資料。人力結構方面，蒐集國際文教行政人員歷年考試員額、考科、報考及錄取情形、畢業領域、語文專長、年資分佈、陞遷公告、訓練及考績等資料。

3. **國際文教行政工作內容分析：**

(1) 研究者分別召集國際文教處各科人員，說明組織功能分析架構—「教育國際化內容座標圖」，對功能分析角度建立共識。

(2) 研究者與各科人員共同檢視二〇一二年各項工作在現行教育部施政方針及願景應扮演之功能，並放到「教育國際化內容座標圖」四個象限中適當的位置。

(3) 研究者補充一九九二年各項工作在「教育國際化內容座標圖」四個象限中適當的位置，並完成對照比較（註：如本文肆之二、國際文教行政工作內容之今昔比較）

4. **分析產業及職業所需之 KSAs：**研究者依據前述四個象限所列各項工作內容，逐一分析政府駐外人員及國際文教行政人員所需 KSAs。

5. **建立砌塊模型：**把前述 KSAs 放到「砌塊模型」架構中適當的位置。

(二) 發展職能模型草案：發展職能名稱、定義及相關行為描述。

1. **草擬模型草案：**研究者從年資〇至五年、十至十五年、二十至二十五年中各選擇一位績優人員，請其依前面發展出來的「砌塊模型」的 KSAs，草擬第一至第七層的職能名稱、定義及相關行為描述。

2. **修正模型草案：**研究者依據「教育國際化內容座標圖」四個象限功能，統整修正三位績優人員之職能模型草案。

(三) 蒐集回饋意見：蒐集工作事務專家 (SMEs) 及標的使用者 (target users) 意見。

對象的選擇：本研究訪談對象共六位，包括一位績優國際文教行政人員（職

業代表)、一位業務督導的次長、二位相關司處主管、一位國際化績優大學的國際長、一位國際化績優高中校長、一位外交部資深績優官員(產業代表)。

(四) 訪談與修正: 依訪談意見修正職能模型草案。

研究者一一訪談上述人員, 先依訪談結果修正模型草案, 並以分別電郵反覆討論至有共識。

(五) 驗證階段:

1. **焦點團體座談:** 研究者將上述職能分析草案分批邀集二十位國際文教處同仁座談。
2. **修改模型草案:** 依據上述座談意見, 回饋及建議修改模型草案。

## 肆、國際文教行政工作內容的轉變

研究者在職能分析過程中發現, 要從組織整體(教育部)績效的觀點, 來定義次級組織(國際文教處)的工作者應具備的 KSAs, 一個有效的方法是先找出適當的「組織功能分析架構」, 從組織功能的角度掌握工作內容。以下介紹本研究的功能分析架構, 並進一步針對二〇一一年與一九九二年的國際文教行政工作內容進行分析與比較, 以深入瞭解二十年來在量與功能上的改變情形,

### 一、國際文教行政工作之功能分析架構

從教育部的績效目標看, 國際文教行政工作的目的在於協助教育部推動教育國際化, 具備教育國際化的概念, 有助於討論國際文教行政工作的功能分類, 並據以發展出要達成各種功能所需具備的 KSAs。教育國際化包含那些內容? Pandit (2009) 以「本國學生或國際學生」、「國內或海外」二個主軸交叉形成的四個象限, 是一個有用的教育國際化分析架(如圖 2)。

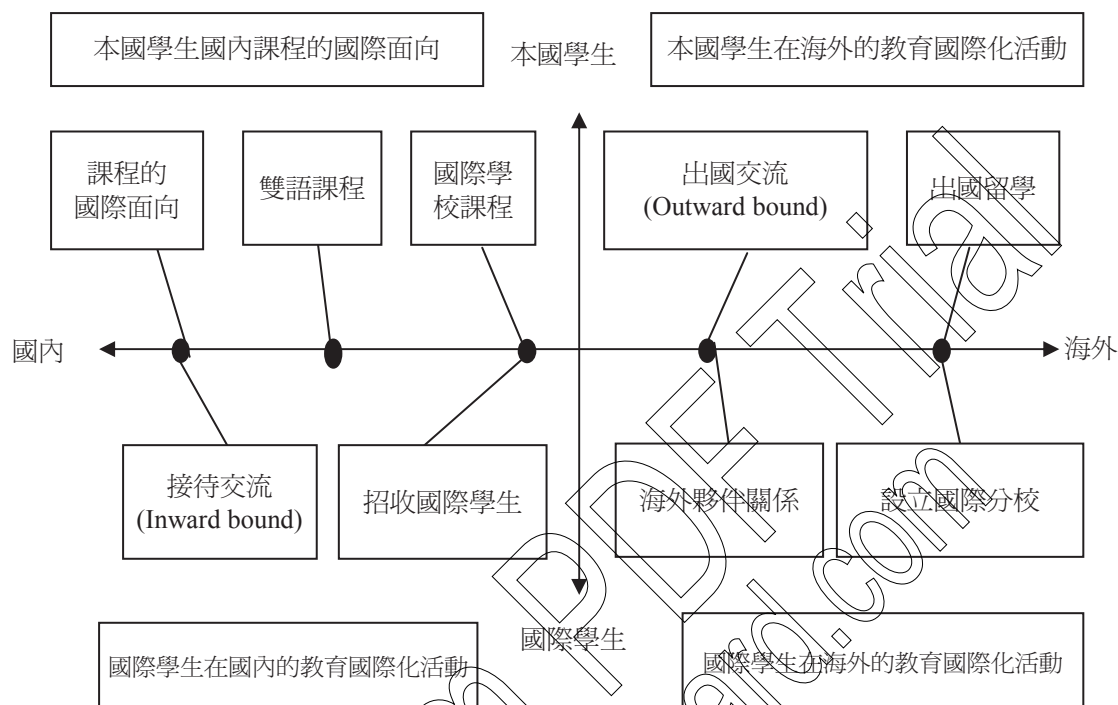


圖 2：教育國際化內容座標圖

資料來源：Pandit (2009).

第一象限「本國學生在海外的教育國際化活動」(outward bound)：這個象限活動以出國交流與留學為重點。交流活動包括：交換 (exchange)、訪問 (visiting)、研習 (educational study tour)、實習 (internship) 等；留學活動則包括研讀學士、碩士、博士等學位課程，或雙聯學位、遠距教學等 (Pandit, 2009)。

第二象限「本國學生國內課程的國際面向」(international dimension in curricula)：這個象限活動以國際面向課程為重點，把國際元素置入學科領域之中。實施方式包括校內課程的國際面向、雙語課程、國際課程等 (Jones & Brown, 2007)。

第三象限「國際學生在國內的教育國際化活動」(inward bound)：這個象限活動以接待交流與招收國際學生為重點，是出國交流的反向操作 (Pandit, 2009)。

第四象限「國際學生在海外的教育國際化活動」(overseas educational internationalization)：這個象限的活動以建立海外國際夥伴關係，或設立國際分

校，或設立國際學校為重點，為國內與國際教育機構或組織在海外的爭奪戰（Altbach & Knight, 2007）。

## 二、國際文教行政工作內容之今昔比較

四十餘年來，該處法定職掌雖無更動，惟實際工作內涵量與功能上卻已大幅改變。

### （一）法定職權的性質

「教育部組織法」第十五條明載國際文教處有九項職權，如依上述「教育國際化內容座標」加以分析，該處成立時以第一及第三象限活動為重點：

1. 關於國際文化交流及合作事項；（象限一、三）
2. 關於國際間交換教授及學生事項；（象限一、三）
3. 關於國外研究考察及國際會議事項；（象限一、三）
4. 關於國外留學生選派及輔導事項；（象限一、三）
5. 關於外籍學人聯繫及來華留學生輔導事項；（象限一、三）
6. 關於駐外文化機構或工作人員之考核事項；（象限一、三）
7. 關於國際出版品交換事項；（象限一、三）
8. 關於國際文化藝術活動事項；（二〇一二年五月已移文化部）
9. 關於國際文化及教育事項；（二〇一二年五月已移文化部）

### （二）工作內容的比較

以下依據該處一九九二年編印之「教育部國際文教處簡介」（教育部國際文教處，1992），以及「二〇一一年國際文教處績效目標評估結果」（教育部國際文教處，2011），進行四個象限工作內容的對照分析。

第一象限「本國學生在海外的教育國際化活動」（outward bound）：不論一九九二年或二〇一一年，促進學生到海外留學都是國際文教行政工作的主體。一九九二年工作重點為：補助經費協助教師及學生出國、辦理「公費留考」、辦理外國政府贈送獎學金之遴選、提供留學資訊，辦理留學貸款、協助國內學校發展海外學術合作關係、輔導及聯繫海外的留學生及學人，以及管理駐外人員等。二〇一一年增



加部分為：補助大學校院學生到海外研修及實習、辦理「留學獎學金」、及「歐盟獎學金」、辦理「臺德、臺奧、臺日交流獎學金」、更新外國大專校院參考名冊、辦理並公告留遊學業者契約審查、參加國際組織及區域組織、辦理雙邊高教論壇等（詳附表 1）。二者相互對照，二〇一一年工作有幾個特點：一、教育部提供更多補助項目與經費，鼓勵大學校院學生出國留學或短期研習。二、大專校院參考名冊及留遊學業者契約審查成為主要工作。三、過去我國大學與海外大學進行學術合作，多透過雙邊洽簽備忘錄，現在多透過國際組織及雙邊論壇。四、工作量大幅擴增。

第二象限「本國學生國內課程的國際面向」（international dimension in curricula）。一九九二年不論在高等教育或中小學教育，對於國際面向課程的推展甚少著墨，不論法令規定或推動活動都付之闕如。二〇一一年則已有辦理全英語授課學程訪視、發布中小學國際教育白皮書，及推動中小學學校本位國際教育計畫等工作（詳附表 2）。二者對照起來，這個象限的工作從無到有，二〇一一年在高等教育層級不但推動大學國際化，更推動開設全英語授課學程以招收外國學生；在中小學教育方面，開始推動國際教育，引導中小學透過教學與課程發展、國際交流、教師專業成長及學校國際化四種學校本位國際教育計畫（教育部，2011）。

第三象限「國際學生在國內的教育國際化活動」（inward bound）：這個象限與第一象限同樣是國際文教行政工作的主體。一九九二年工作重點為：接待國際文教官員、補助大專校院邀訪外賓計畫、核發外國學生獎學金、補助漢學人士來臺研究、補助國內文教團體舉辦國際會議、管理文教相關外僑在臺簽證、工作及設校、管理國際文教財團法人等。二〇一一年：在這個象限增加了許多新的工作，如補助外國學生及歐盟官員來臺短期進修華語文、補助外國華語教師來臺研習華語文教學、辦理國際學生學習環境訪視、辦理留學臺灣宣傳、辦理雙邊高教論壇、建置境外學生輔導系統、培訓外國學生事務輔導人才等（詳附表 3）。與一九九二年相比，二〇一一年工作在招收外國學生來臺方面，可謂從被動接待，轉為主動出擊，開始積極從事宣傳及引進外生工作。

第四象限「國際學生在海外的教育國際化活動」（overseas students educational internationalization）：這個象限是所有教育國際化活動中難度最高的，只有真正具有國際競爭力的項目才有可能在海外經營。一九九二年：尚未有這個象限的工作。

二〇一一年：已有補助華語文教學系所學生出國實習、選送華語文教師出國任教、辦理華語文能力海外施測、建置海外「臺灣教育中心」、補助臺灣研究講座計畫等（詳附表4）。

綜合上述對照分析，每項國際文教行政工作在該座標上都有其位置，二十年來的轉變有四點值得注意：

- (一) 四個象限工作加總的量大幅增加，幾乎是二十年前的數倍。
- (二) 第一及第三象限的工作雖然依舊，但功能上卻大為擴展。
- (三) 第二象限「本國學生國內課程的國際面向」與第四象限「國際學生在海外的教育國際化活動」的工作，在一九九二年時是完全沒有的，到二〇一一年時已列入該處的績效目標，顯見該處的組織功能已有實質擴增。
- (四) 目前從事第二象限「本國學生國內課程的國際面向」、第三象限「國際學生在國內的教育國際化活動」，及第四象限「國際學生在海外的教育國際化活動」的協助工作，必須具備的專業知識，如國際行銷、國際行銷、國際教育等，尚不在高等考試國際文教行政人員應考科目之列。

## 伍、國際文教行政人員職能分析結果

ETA「砌塊模型」建置了大部分產業及行職業所需的「基礎職能砌塊」，就不同的產業（及其行職業）而言，這些「基礎職能砌塊」適用性廣，差異不致太大。比較起來，不同產業（及其行職業）的「產業職能」差異大，不同行職業的「職業職能」差異更大。以下就是應用 ETA「砌塊模型」發展出來的國際文教行政人員職能分析結果。

### 一、政府駐外人員與國際文教行政人員共通的基礎職能

本研究將「基礎職能」定義為政府駐外人員與國際文教行政人員共通的基礎職能，但因第一至三層的「基礎職能」因項目甚多，爰僅呈現職能名稱及定義（詳表2）。

表 2：政府駐外人員與國際文教行政人員共通的基礎職能

(一) 第一層 —個人效能	職能名稱	定義
	1.人際技能	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 尊重多元</li> <li>● 能與不同的人一起工作</li> <li>● 維持開放的溝通</li> <li>● 展現對他人的關心</li> <li>● 展現行為的洞察力</li> </ul>
	2.正直	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 舉止正當</li> <li>● 行為合於倫常</li> <li>● 負責任</li> </ul>
	3.專業精神	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 展現自律</li> <li>● 保持正向態度</li> </ul>
	4.進取心	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 成就動機</li> <li>● 堅忍不拔</li> <li>● 設定具挑戰性目標：</li> <li>● 採取主動</li> </ul>
	5.可靠與可信	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 認真投入細節</li> <li>● 遵循政策</li> <li>● 落實責任</li> <li>● 力行守時</li> </ul>
	6.學習意願	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 接受工作的改變</li> <li>● 展現學習的興趣</li> <li>● 認同職涯的樂趣</li> <li>● 參與訓練</li> </ul>
(二) 第二層 —學術能力	職能名稱	定義
	1.科技	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 理解</li> <li>● 應用</li> </ul>
	2.溝通-傾聽與說話	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 傾聽接納</li> <li>● 說話</li> <li>● 雙向溝通</li> </ul>

	3.批判和分析思考	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 心智靈敏</li> <li>● 推理</li> </ul>
	4.閱讀	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 注意細節</li> <li>● 整合</li> </ul>
	5. 寫作	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 調性</li> <li>● 公文技能</li> </ul>
	6.基本電腦技能	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 基本電腦能力</li> <li>● 輸入資料</li> <li>● 文書能力</li> </ul>
<b>(三) 第三層 - 職場能力</b>	<b>職能名稱</b>	<b>定義</b>
	1.工作基本原則	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 工作倫理</li> <li>● 市場知識</li> <li>● 情境覺察</li> </ul>
	2.團隊精神	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 表揚團隊精神及角色</li> <li>● 建立正向關係</li> <li>● 認同團隊及其目標</li> <li>● 解決爭端</li> </ul>
	3.調適能力	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 處理模擬兩可狀況</li> <li>● 樂於接受新觀念</li> </ul>
	4.顧客導向	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 專業工作</li> <li>● 提供顧客最新資訊</li> <li>● 瞭解顧客需求</li> </ul>
	5.規劃與組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 分配資源</li> <li>● 規劃方法確完成</li> <li>● 設定優先序</li> </ul>
	6.創意思考	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 勇於創新</li> <li>● 鉅觀思考</li> <li>● 以形成更宏觀的視角</li> </ul>
	7.職場電腦應用	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 網路應用</li> <li>● 熟練文書處理軟體</li> </ul>

## 二、政府駐外人員相關職能

本研究將「產業職能」定義為政府駐外人員相關職能，以能成功捍衛國家尊嚴、爭取國家利益、達成國外工作任務為績效目標。

### (一) 第四層—政府駐外人員全域技術職能

#### 1. 外語能力

- (1) 證明：具備相當於全民英檢中高級以上程度。
- (2) 外語程度：達到可使用外語與外國人溝通、討論、說明及辯論的程度。
- (3) 翻譯：具備相當中外語翻譯（口譯及筆譯）能力，並達到快速與正確性。
- (4) 專業外語：能以外語介紹我國教育制度、政策與重要議題。

#### 2. 問題解決與決策

- (1) 選擇解決方案：在沒有協助的情況下能迅速選擇有效的解決方案。
- (2) 產出替代方案：技巧性運用邏輯及分析找出優劣勢、成本及效益，分析各種不同方案的短期及長期結果。
- (3) 找出問題所在：能預知或發現問題的存在；透過分析問題各組成部分，找出問題的性質；使用可能的參考系統取得問題的有關資訊。
- (4) 實施方案：發展務實的方法來實施解決方案；觀察及評估方案實施的結果。

#### 3. 文書能力

- (1) 與外國書信聯繫，能適當表達符合國家利益的政府立場；能對違反國家利益及尊嚴的書信適時反應。
- (2) 熟悉國際公文書信種類及規格，使用合於駐地國公文書信習慣的方式進行聯繫。



#### 4. 跨國適應能力

- (1) 付諸行動學習並瞭解其他不同文化的環境、取向、需求及價值。
- (2) 能在短時間瞭解駐地國生活方式，安頓家庭並取得必要證照（如駕照、社會安全卡、銀行開戶、申請電話網路等）。
- (3) 在駐外館處能與不同部會的駐外人員合作工作，建立互信工作關係。

#### 5. 國際禮儀

- (1) 穿著儀容：保持駐外人員專業風度；依不同場合穿著合宜。
- (2) 一般禮儀：熟悉並應用各種國際禮儀，如餐飲、穿著、坐車、開會、正式儀式等。

#### 6. 國際素養

- (1) 了解自我文化的特質；體認國家在國際社會的特殊處境，正視自己對國家的責任。
- (2) 能理解尊重欣賞不同文化；接觸並認識國際及全球議題；學習跨文化溝通的知識與技巧。
- (3) 重視並強化多元外語能力、專業知識與技能。
- (4) 認識及尊重異質文化；重視全球環境生態的相互依存性及永續觀念。

### (二) 第五層—政府駐外人員專門技術職能

#### 1. 國際關係方面

- (1) 瞭解國際關係理論與實務、我國與各國政治、經貿及文化關係。
- (2) 運用國際關係知識分析駐地國國際議題。
- (3) 隨時掌握駐地國現勢與趨勢。
- (4) 掌握駐地國與我國的關係。

#### 2. 國際公法方面

- (1) 瞭解國際法概念與發展。
- (2) 運用國際公法知識分析駐地國國際議題。

- (3) 熟悉並隨時掌握我國與駐地國國際法議題。
- (4) 掌握駐地國與我國的國際公法議題。

### 3. 國際組織方面

- (1) 瞭解世界主要國際組織的運作、關切議題及發展趨勢。
- (2) 深入瞭解與我國國家利益有關的國際組織議題。
- (3) 熟悉並隨時掌握我國與駐地國有關的國際組織議題。

### 4. 各國政府及政治方面

- (1) 瞭解各國政府及政治理論與實務。
- (2) 深入瞭解駐地國政府組織及政治運作特色；熟悉並隨時掌握駐地國政策及政情發展。
- (3) 營造我國與駐地國政府良好而適當之溝通關係。

### 5. 國際行銷方面

- (1) 瞭解國際行銷的理論與實務。
- (2) 運用國際行銷知識，在接洽公務時凸顯我國形象及政府效能。
- (3) 利用當地活動，妥善運用國際行銷技巧推展我國產品及服務。

## 三、國際文教行政人員相關職能

本研究將「職業職能」定義為國際文教行政人員相關職能。由於第八層「職業專門要求」屬特殊情況適用，第九層「管理職能」屬高階職能適用，因此不納入本研究範圍，僅進行第六及第七層職能分析（詳表 3），以成功推動國際文教行政四個象限工作為績效目標。

表 3：國際文教行政人員相關職能

功能別	名稱	(一) 第六層－國際文教行政人員專門知識領域	(二) 第七層－國際文教行政人員專門技術職能
第一象限 (outward bound)	1. 國際組織之教育面向	<ul style="list-style-type: none"> <li>熟悉我國參與之國際組織如 APEC、UMAP、WTO 中的教育議題及運作模式。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>扮演有效率聯繫窗口的角色。</li> <li>對外爭取國際資源，將國際資訊轉至國內適當機構；對內迅速整合國內教育各造意見，積極回應並參與活動。</li> </ul>
	2. 國際關係之教育面向	<ul style="list-style-type: none"> <li>瞭解並介紹與外國進行教育交流的不同作法及模式。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>促成雙邊教育主管機關及教育機構建立雙邊正向關係。</li> <li>爭取外國政府提供我國獎學金及國人國際交流機會。</li> </ul>
	3. 比較教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>瞭解世界主要國家之教育體制、關切教育議題及發展趨勢。</li> <li>瞭解留遊學的消费層面問題。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>比較及分析世界主要國家與我國教育與訓練制度的差異與相同處。</li> <li>宣導及協助消費者建立正確留遊學觀念。</li> </ul>
第二象限 (international dimension in curricula)	1. 國際教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>瞭解國際教育的理念與意涵；瞭解各國國際教育政策。</li> <li>瞭解國際教育的各種推動模式。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>以創新作法協助各級學校進行「課程的國際面向」、「師生國際交流」、「教師專業成長」、「學校國際化」工作。</li> </ul>
	2. 教育政策制定與推動	<ul style="list-style-type: none"> <li>瞭解國際教育的理論與實務。</li> <li>熟悉教育法學理念與發展，制定促進教育國際化之法規。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>規劃國際教育政策及行動方案。</li> <li>評估（評鑑）國際教育政策與計畫之實施成果。</li> </ul>

<p><b>第三象限</b> (inward bound)</p>	<p><b>1. 國際公法之外國人管理面向</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 熟悉國際公法有關國際社會主體、國家主權行使、國際交涉規範、國際條約、解決國際爭端等議題。</li> <li>● 瞭解國際教育人權理念與各國實踐。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 運用國際公法知識制定及解釋「外國人的管理」法令。</li> <li>● 制定法令適當管理境內外僑學校及國際學校。</li> <li>● 制定政策促進國內之國際化教育環境。</li> </ul>
	<p><b>2. 行政法及教育法學</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 熟悉行政法相關規範及實務。</li> <li>● 熟悉教育法之分類體系、教育基本法及學習權相關規範與實務</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 檢討及訂定我國學生在國外的教育國際化活動。</li> <li>● 遵循行政及教育法令管理國際學生在國內的教育國際化活動。</li> </ul>
	<p><b>3. 國際行銷之教育面向</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 瞭解我國及其他國家教育需求與供給情形。</li> <li>● 瞭解國際教育輸出之作法與有效策略。</li> <li>● 熟悉世界主要教育排名及競賽排名的規則與發展。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 蒐集及分析駐地國教育市場情資。</li> <li>● 運用國際行銷知識與技巧營造教育競爭優勢，吸引外國人士來臺留遊學。</li> </ul>
<p><b>第四象限</b> (overseas students educational internationalization)</p>	<p><b>1. 國際組織之教育輸出面向</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 熟悉國際組織如WTO 有關教育輸出之規範與實務。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 參與有關國際組織教育議題的研討活動。</li> <li>● 分析國際組織教育輸出規範對我國之影響。</li> </ul>
	<p><b>2. 國際貿易之教育輸出面向</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 瞭解教育輸出的理論與實務。</li> <li>● 瞭解教育輸出在國際間自由貿易協商 (FTA) 的情形與作法。</li> <li>● 瞭解教育產業輸出談判技巧。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 運用國際貿易知識，促進國內教育產業發展。</li> <li>● 熟悉並能解說駐地國對於外國教育產業的管理規範。</li> <li>● 與外國進行教育服務業開放項目談判，能運用談判技巧將國家利益最大化。</li> </ul>

## 陸、國際文教行政人員考、訓、用、教的改進

如何運用職能分析結果改進考、用、訓、教？以下進一步檢討國際文教行政人員的考、訓、用、教現況，並提出初步改進建議。

### 一、考的改進

國際文教行政人員高等考試六個專門應考科目（教育行政學、比較教育、國際公法與國際組織、世界文化史、國際關係、專業英文；英文以外之語文兼試基礎英文），主要係參考「教育行政」與「外交特考」考科而來。從進用端來看，一九八九年到二〇一一年，高考國際文教行政人員總計錄取了 42 人，佔目前教育部國際文教行政人員（81 人）的 52%（如圖 3），可見高考國際文教行政人員已經成為國際文教行政人力的主要來源。然而，從前面工作內容的轉變來看，國際文教行政工作不但工作量大增，在功能上更發展出國際貿易、國際行銷及國際教育方面的工作，因此，高考應試科目宜隨著檢討調整，以免人員考選與工作需求之間的落差加大。依職能分析結果檢討現行應試科目，可改進之處有三點：一、新增的第二象限「國內學生在國內的國際面向課程活動」，以及第四象限「國際學生在海外的教育國際化活動」所必須的專業職能，如國際行銷、國際貿易及國際教育皆非應考科目，無法延攬這些相關領域人才報考。二、教育行政學內容過廣，可更聚焦在教育政策與行政，以強化新進人員的政策規劃與計畫管理知識。三、臺灣的教育法體系在過去二十年來隨著教育人權的發展，「教育基本法」以及有關教育行政、教育活動、教育活動主體的法律皆已逐步完備（周志宏，2006），成為教育部人員應備的法律理念與依據，教育法學亦應納入考試。因此，建議現行六個考科調整為：（一）國際組織與國際關係；（二）比較與國際教育；（三）教育政策與行政；（四）國際公法與教育法學；（五）國際行銷與國際貿易；（六）外國語文。



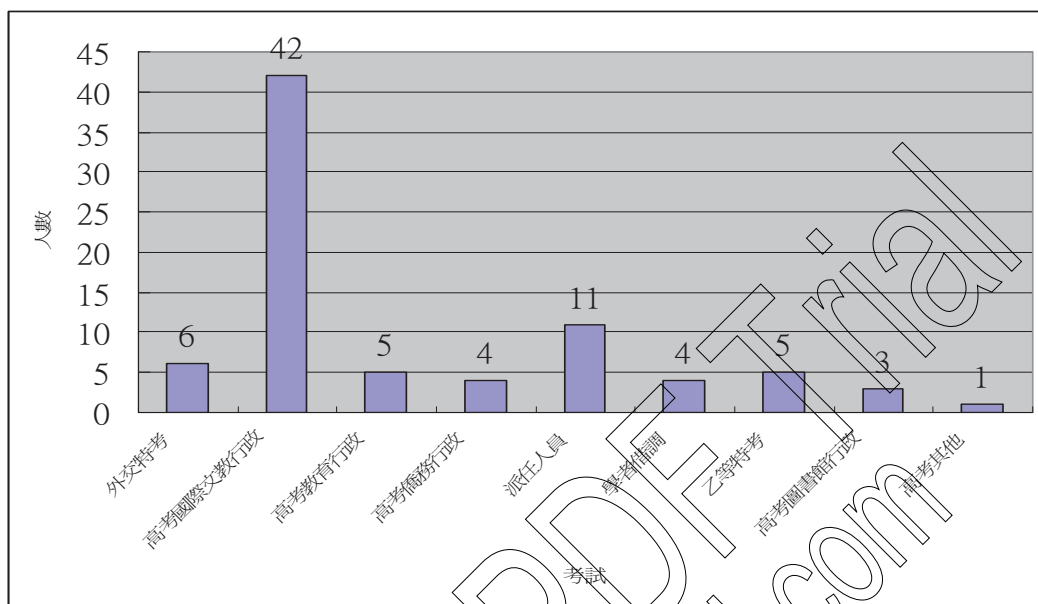


圖 3：國際文教行政人力進用資格分析圖

## 二、訓的改進

依據民國一〇一年六月統計，國際文教處 146 人中，81 人為國際文教行政人員（女性為 44 人，男性為 37 人）主要來自外交與國際關係、文史哲、教育、外語、法律與政治，及資訊管理等科系（如圖 4）。人員進用之後，在漫長的職涯中，學校所學對於成功執行國際文教行政工作是否足夠，實在不無疑問。

檢視該處二十年來開設的繼續專業成長課程，除了外語課程外，並未推動其他職場學習（workplace learning, WL）。WL 發生在每日工作的職場活動以及技術與生產的社會關係中，以各種不同的形式進行，沒有特定的教學方法，從傳統的抽離職場的結構式訓練，到職場督導的訓練，到每天工作流程中的知識與技能分享都是，而且也沒有特定的訓練師（Felstead, Fuller, Unwin, Ashton, Butler, & Lee, 2005）。不過，由於職場各異的生產系統及政治經濟條件都會影響雇主規劃的時程、願意承擔的風險，或給予職員自由的程度，因此，如何落實 WL 成為人力資源發展的重要議題。一種看法認為不應把訓練完全正式化，因為如果以知識的層次性建立正規教育系統，要求按部就班學習，如此一來，學習變就成一種垂直發展的過程。事實上大部分新的學習都不是邁向高層次的學習，而是「水平學習」，亦即個

人在不同環境的轉換學習、適應及學習新技能及知識 (Unwin, 2009)。另一種看法認為職工學習是工作的一部份，必須列入督導與管理，因此主張將 WL 指標化及規格化，透過發展標竿且可測量的指標，以客觀的訓練制度及評估機制，循序引導職工學習發展，客觀評估 WL 的品質及效能 (Smith, 2006)。二種看法其實並不相悖，只是前者似乎比較適用在「基礎職能」，後者則適用在「產業職能」及「職業職能」。

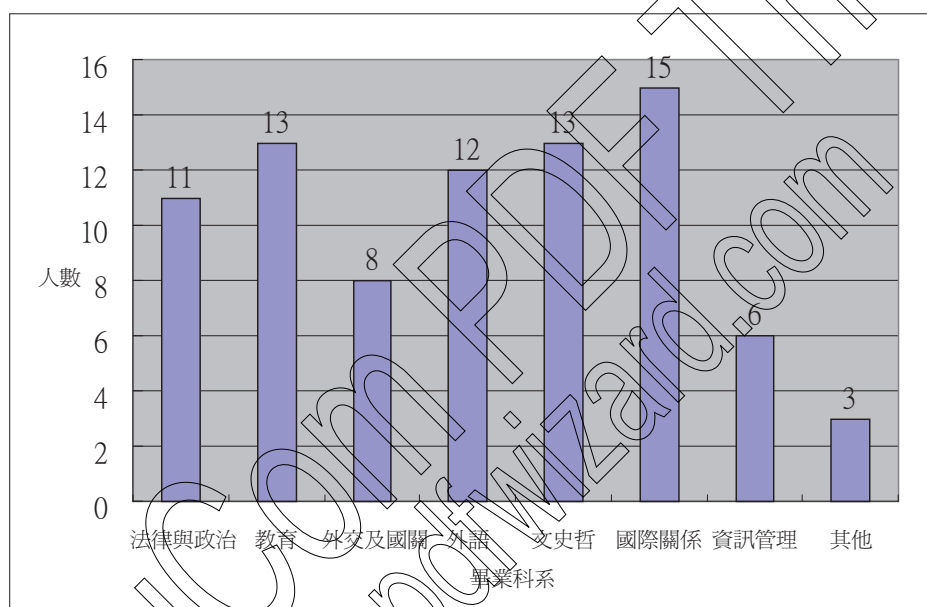


圖 4：國際文教行政人員畢業科系分析圖

國際文教行政人員在考選進用後，應透過各種形式的 WL 來增強職能。具體作法有二：一、建立「個人職能發展檔案」，結合現行公務人員定期考核制度，依「基礎能力」、「產業職能」及「職業職能」分類紀錄發展歷程。二、定期進行現有人力職能評估，依據評估結果，有計畫地開設專業訓練課程，協助人員發展職涯。

### 三、用的改進

在非新進人員的任用與陞遷方面，分析歷年國際文教處職缺公告經常設定的資格條件為：「具教育行政職系及駐外任用資格之現職公務人員；具英語或任一外語能力（檢附檢測及及格證明）；具開創、協調、溝通能力；具有駐外經驗尤佳。」

這些條件與前述職能分析結果相比，實有過於寬鬆之虞，由於缺乏具體的定義與行為描述，不僅應徵者難以準備，遴選者亦無從評量。改進之道，可依據徵求工作內容，從各層職能中選擇關鍵項目加以設定，尤其是「產業職能」（第四、五、六層）及「職業職能」（第七層）部分。例如，若徵求之人力主要用於該處辦理第四象限「國際學生在海外的教育國際化活動」有關華語文教育輸出工作，且有可能派駐越南代表處，負責教育行銷與東南亞國協（ASEAN）的聯繫工作，則條件可設定為：

1. 外語能力

- (1) 英語程度：具備相當於全民英檢中高級以上程度。
- (2) 越語程度：達到可使用簡單外語與越南人溝通的程度。

2. 跨國適應能力

- (1) 曾經外派至駐外單位工作至少三年。
- (2) 曾學習並瞭解越南有關議題。

**(以上為第四層—政府駐外人員全域技術職能)**

---

3. 國際關係

- (1) 熟悉東南亞及越南現勢與趨勢。
- (2) 能運用國際關係知識分析越南國際議題。

**(以上為第五層—政府駐外人員專門技術職能)**

---

4. 國際組織的教育輸出面向：熟悉 WTO 有關教育輸出之規範與實務。

5. 國際貿易的教育輸出面向：

- (1) 瞭解教育輸出的理論與實務。
- (2) 瞭解教育輸出在 ASEAN 等國自由貿易協商（FTA）的情形與作法。

**(以上為第六層—國際文教行政人員專門知識領域)**

---

6. 國際貿易的教育輸出面向

熟悉並能解說駐地國對於外國教育產業的管理規範。

**(以上為第七層—國際文教行政人員專門技術職能)**

## 四、教的改進

爲了解決人才培育不符業界需求的困境，近年來各國皆竭盡所能推動產學合作，畢竟人才供需失衡，必須付出的代價實在太大。從前述職能分析結果發現，國際文教行政人員職能涉及國際組織、國際關係、比較教育、國際教育、教育政策、教育行政、國際公法、教育法學、國際行銷、國際貿易、外國語文等領域，其中「國際貿易」及「國際行銷」是國際文教行政人員畢業科系（詳圖四）迄未涵蓋的新領域，這個資訊有助於國際文教行政人員培育相關大學做爲調整系所或學程之參考。

我國目前僅國立暨南國際大學一校爲「培育國際文教經營發展人才」專設「創新國際文教人才培育」學分學程。該學程列出的就業願景包括：「教育部國際文教處、駐外單位文教組、教育相關機構之國際事務處／組、企業單位國際事務處／組、國際文教推廣機構、文教導覽單位、海外文教記者」等工作。該學程課程分「外語能力」、「國際文教」、「文教事業經營與人力資源管理」、「文教實務能力」四部分（國立暨南國際大學，2012）。然而，以職能分析結果加以檢視，該學程之課程設計可能存在兩個主要問題：一、二十四學分的課程有涵蓋大部分職能分析結果所涉及的領域，但多著重在專業領域的一般性理論，對於「教育面向」的聚焦鮮少。二、實習時數雖然一六〇小時，但一般文教機構與國際文教處工作的內容差異甚大，到一般機構實習未必有助於對國際文教行政工作的瞭解。以該校位置在行政人員的職場。三、課程設計以知識爲主，欠缺技能與能力的養成課程。

大學的課程必須參考職能分析結果才能與業界緊密結合，過去相關大學系所或學程鮮少與國際文教處密切交流，未來雙方應發展伙伴關係，合作研發職能分析及設定職能標準。國際文教處提供實習、講習與實務座談的機會，大學則協助該處人員開發養成或培訓課程，引進新知，如此產學結合才能共創雙贏境地。

## 柒、結語

因應全球化的趨勢及兩岸關係的發展，教育部國際文教行政工作不僅在量的方

面大幅成長，教育國際化的功能也大為擴張。政府組織改造後，國際文教行政人員必須提升職能，才能有效協助教育部推展教育國際化工作。本研究應用 ETA 所開發的「職能模型」進行國際文教行政人員職能分析，透過上述探討歸納以下結論：

一、職能分析是國際文教行政人員效能提升之鑰。

國際文教行政人員的考、用、訓、教的人力流程系統實際上充滿許多阻礙人力發展與組織效能的因素，欠缺職能分析則難以做客觀而宏觀的系統檢討與改進。

二、職能分析是產學合作能否落實的關鍵。

縮短學用落差最好的方法就是進行職能分析。以本研究為例，國際文教行政人員的考、用、訓、教負責機構或單位，透過職能分析及職能標準，才有對話的共同語言，然後在這個基礎上具體合作促進人力資源發展。

三、ETA「職能模型」是一個簡易操作的職能分析方法。

本研究為一行動研究，在考選部所推動的職能評估方法之外，提供另一種職能分析方法做法的選擇。



## 附錄

附表 1：一九九二年與二〇一一年國際文教處第一象限業務對照表

一九九二年	二〇一一年
× 1-1 補助教師出國參加國際會議 2,512 人 1-2 補助學生出國參加國際會議 297 人 × 1-3 輔導教師出國進修 597 人 × 1-4 核准藝術科目成績優異出國進修 4 人	1-1 補助 24 所大學共 43 名學生赴國外參加各項國際組織活動。 1-2 補助博士生出國參加國際學術會議 1,400 人。 * 1-3 補助大專校院選送在校生出國合計 821 名。
2. 辦理公費留考，錄取 103 人	○ 2-1 辦理公費留學考試，錄取 135 名。 * 2-2 辦理留學獎學金甄試，錄取 330 名。 * 2-3 歐盟獎學金錄取 8 名。
3-1 外國政府贈送獎學金 117 人 3-2 私人團體贈送獎學金 9 人	* 3-1 辦理臺德、臺奧交流獎學金 45 名，臺日獎學金 40 名，臺美菁英獎學金選送 29 名，共計 114 名 3-1 辦理國外政府或機關贈送我國留學生獎學金共計 206 名。
3-1 設立留學資料中心，提供留學相關資訊 3-2 辦理留學新生座談 82 次，2382 人 3-3 輔導海外學人聯繫及留學生 × 3-4 發行留學生學訊、海外學人月刊	* 3-1 更新外國大專校院參考名冊，美國、德國、法國等 20 國。新建立部分，包括多明尼加、馬爾紹群島等 15 國。 ○ 3-2 輔導各留學資料服務中心辦理鼓勵留學活動 56 場。 * 3-3 補助 10 所大專校院辦理宣導出國留學研習會。 * 3-4 辦理並公告 99 年度 156 家留遊學業者契約審查結果。 * 3-5 協助英國、紐西蘭、澳洲、法國、日本、加拿大、美國及歐盟等駐華機構在臺辦理教育展。
4. 辦理留學貸款	○ 4. 辦理留學貸款，累計至 100 年底逾 8,500 人申貸。
無	* 5. 補助 87 團、1,102 名學生出國，從事國際志工服務，拓展國際視野。

一九九二年	二〇一一年
6. 協助國內學校與國外學校建立學術合作關係 43 案	* 6-1 本處赴華盛頓參加第 33 屆亞太經合會議人力資源工作小組會議。 * 6-2 我國本年度擔任「亞太大學交流會」國際秘書處。 * 6-3 參與「國際大學校長協會 (IAUP)」。 6-4 補助教育機構辦理國際學術交流合作活動 103 案。 * 6-5 與蒙古、印尼簽署雙邊教育合作瞭解備忘錄。 * 6-6 辦理臺泰、臺印尼、臺馬、臺日 (大阪) 與臺美 (佛羅里達州) 等雙邊教育論壇及臺德、臺英雙邊教育工作小組會議。 * 6-7 舉行臺越教育論壇、「臺日大學校長論壇」。
5-1 駐外單位及人員管理	辦理駐外單位管理

× 代表業務已經停止 ○代表業務項目內容稍有修正 \*代表新增業務

資料來源：教育部國際文教處 (1992、2011)。

附表 2：一九九二年與二〇一一年國際文教處第二象限業務對照表

一九九二年	二〇一一年
無	* 推動大學國際化工作。 * 辦理大學校院全英語授課學程訪視。
無	* 1-1 發布中小學國際教育白皮書。 * 1-2 辦理「100 年度中小學國際教育專業知能研習」, 232 人參加。 * 1-3 辦理「中小學國際教育專業知能工作坊」, 208 人參加。 * 1-4 辦理 3 次計 9 場次專業社群主題研習, 1,500 人參加。 * 1-5 發展國小、國中、高中、高職資源手冊, 計四冊。 * 1-6 辦理教育優先區國際教育計畫學校輔導計畫。 * 1-7 編製英文版及簡明版國際教育白皮書。

× 代表業務已經停止 ○代表業務項目內容稍有修正 \*代表新增業務

資料來源：教育部國際文教處 (1992、2011)。

附表 3：一九九二年與二〇一一年國際文教處第三象限業務對照表

一九九二年	二〇一一年
1-1 接待國際文教人士 278 人 1-2 補助大專校院邀訪外賓 56 人	○1-1 邀請接待各國第一類重要文教行政主管與教育官員共 32 人次來臺交流參訪。 ○1-2 補助大專校院自行邀請接待重要且具發展潛力之外國友我學校或文教人士共 39 人。 *1-3 二〇一一年歐盟官員臺灣研究研討會計畫邀請歐盟官員訪臺 10 人。 *1-4 辦理「多明尼加聖多明哥自治大學教師赴我國立交通大學進行研究案」，邀請中美洲友邦之大學教師來臺研習及參訪我國資訊產業。
2-1 核發外國學生特設獎學金 92 人 2-2 核發外國學生普通獎學金 144 人 2-3 核發華語獎學金 472 人	○2-1 一〇〇〇學年度臺灣獎學金新生 247 名，養生 585 名。 ○2-2 九十九學年度（民國九十九年九月一日至一〇〇〇年八月三十一日）核發華語獎學金 382 人。 ○2-3 補助 81 所大學校院設置外國學生獎學金，受補助之外國學生達 6,918 人。 *2-4 中美洲等國家菁英來臺攻讀研究所或研習華語獎學金，計 24 名。
無	*3-1 補助國外大學校院學生來臺短期進修華語文計 9 國 28 團 441 人次。 *3-2 「歐盟官員華語文研習計畫」補助 14 名歐盟官員來臺研習華語。 *3-3 補助美、法、俄、越、韓 5 國 109 名華語教師組團來臺進行華語文教學法研習。
無	*4-1 進行大學校院國際學生學習環境訪視與調查計畫 18 校。 *4-2 參加國際教育者年會：宣傳各校針對各洲地區所設計之商業管理、短期課程等課程。招收外國學生來臺就讀和學習華語。 *4-3 留學臺灣宣傳：建置 Taiwan in touch 社群網站、Facebook「Study in Taiwan」粉絲頁。 *4-4 配合擴大招收外國學生政策，辦理修正之外國學生來臺就學辦法說明會。

一九九二年	二〇一一年
	*4-5 辦理「2011 臺泰高等教育論壇暨教育展」。參加馬來西亞留臺聯總辦理之吉隆坡、新山及沙巴三場教育展。辦理第 3 屆蒙古臺灣教育展。辦理 3 場東南亞臺灣高等教育展。 *4-6 協助國內共 82 所高級中等以上學校建立或精進校內接待家庭機制。 *4-7 建置大專校院境外學生輔導人員資訊交流平臺，辦理輔導人員培訓課程及研習。
3 補助漢學人士來台研究 14 人	○5. 邀請臺灣研究訪問學者訪台，計 30 人。
4. 補助國內學術及文教團體舉辦國際學術會議	6. 補助國內文教機構舉辦國際學術會議 81 案
4-1 外僑簽證、工作、設校 4-2 外僑學校管理	7-1 外僑簽證、工作、設校。 7-2 外僑學校管理。
5. 管理國際文教財團法人	8. 管理國際文教財團法人。
6. 協助國內大學附設華語文教學機構	9. 輔導設立國內大學附設華語文教學機構。

x代表業務已經停止 ○代表業務項目內容稍有修正 \*代表新增業務

資料來源：教育部國際文教處（1992、2011）。

附表 4：一九九二年與二〇一一年國際文教處第四象限業務對照表

一九九二年	二〇一一年
無	*1-1 補助 68 名學生分赴 9 國進行華語文教學實習。 *1-2 選送 80 名華語文教師赴外國大專院校任教。
無	*2. 華語文能力測驗海外施測 24 國 49 地。
無	*3. 設置海外臺教中心，計 7 國 10 地。
無	*4-1 執行 24 個臺灣研究講座計畫，新增 3 案。 *4-2 補助大學校院與國外學校臺灣研究合作案 5 案。

x代表業務已經停止 ○代表業務項目內容稍有修正 \*代表新增業務

資料來源：教育部國際文教處（1992、2011）。

## 參考文獻

- 田振榮（2003）。我國技職體系建立能力標準建構之可行性研究。教育部專題研究報告，未出版。
- 田振榮（2010）。國家考試職能評估方法之研究。國家考試職能評估方法與標準之建立研討會會議實錄。未出版。
- 考選部（2011）。國家考試職能評估流程作業手冊。2012年6月16日取自考選部，網址：  
[http://www.moex.gov.tw/main/content/wfrmServiceForm.aspx?menu\\_id=82](http://www.moex.gov.tw/main/content/wfrmServiceForm.aspx?menu_id=82)
- 考選部（2012）。考選部國家考試職能分析推動工作計畫。2012年6月16日取自考選部，網址：  
[http://www.moex.gov.tw/main/content/wfrmServiceForm.aspx?menu\\_id=82](http://www.moex.gov.tw/main/content/wfrmServiceForm.aspx?menu_id=82)
- 李大偉（2010）。國家考試職能評估標準作業程序之研究—國家考試職能評估標準作業程序之探討。國家考試職能評估方法與標準之建立研討會會議實錄。未出版。
- 周志宏（2006）。教育法學研究的範圍與課題—兼論少子化時代對教育法學研究之影響。律師雜誌，第326期，頁41-53。
- 教育部（2011）。中小學國際教育白皮書。臺北：教育部。
- 教育部國際文教處（1984）。邁向國際文教交流新境界—教育部國際文教處簡介。臺北：教育部國際文教處。
- 教育部國際文教處（1992）。教育部國際文教處簡介。臺北：教育部國際文教處。
- 教育部國際文教處（2011）。100年國際文教處績效目標評估表。臺北：教育部國際文教處。
- 賴春金、李隆盛（2011）。職能分析的方法與選擇。T&D 飛訊，第114期，頁1-22。
- 國立暨南國際大學（2012）。國際文教與比較教育學系簡介。2012年10月10日取國立暨南國際大學，網址：  
[http://163.22.14.152/cedncnu/main.php?mod=custom\\_page&site\\_id=0&page\\_id=2](http://163.22.14.152/cedncnu/main.php?mod=custom_page&site_id=0&page_id=2)



- Altbach, P. G., & J. Knight (2007). The internationalization of higher education: Motivations and realities. *Intentional Education*11, Vol.3 (No.4): 290-305.
- Axley, L. (2008). Competency: A Concept Analysis. *Nursing Forum*, Vol.43 (No.4):214-222.
- Campion, M. A., A. A. Fink, B. J. Ruggenberg, L. Carr, G. M. Phillips, & R. B. Odman (2011). Doing Competencies Well: Best Practices in Competency Modeling. *Personnel Psychology*, Vol.64: 225-262.
- CareerOneStop (2012a). ETA Industry Competency Initiative. Retrieved October 1, 2012, from:  
[http://www.careeronestop.org/competencymodel/ETA\\_industry\\_competency\\_initiative.aspx](http://www.careeronestop.org/competencymodel/ETA_industry_competency_initiative.aspx).
- CareerOneStop (2012b). Help and FAQs. Retrieved October 1, 2012, from:  
<http://www.careeronestop.org/competencymodel/faq.aspx>.
- CareerOneStop (2012c). Develop a Competency Model. Retrieved October 1, 2012, from:  
[http://www.careeronestop.org/competencymodel/userguide\\_competency.aspx](http://www.careeronestop.org/competencymodel/userguide_competency.aspx)
- CareerOneStop (2012d). Building Blocks for Competency Models. Retrieved October 1, 2012, from:  
[http://www.careeronestop.org/competencymodel/pyramid\\_definition.aspx](http://www.careeronestop.org/competencymodel/pyramid_definition.aspx).
- CareerOneStop (2012e). Technical assistance Guide. Retrieved October 1, 2012, from:  
[http://www.careeronestop.org/CompetencyModel/Info\\_Documents/TAG.pdf](http://www.careeronestop.org/CompetencyModel/Info_Documents/TAG.pdf).
- CareerOneStop (2012f). Competency Models in Action: Rising to the Wetlands Challenge: Identifying Coastal Restoration Competency Models Retrieved October 1, 2012, from:  
[http://www.careeronestop.org/competencymodel/info\\_documents/LSUCaseSummary.pdf](http://www.careeronestop.org/competencymodel/info_documents/LSUCaseSummary.pdf)
- Chung-Herrera, B. D., D. A. Enz, & M. J. Lanka (2003). Grooming future hospitality leaders: A competencies model. *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, Vol.44 (No.3): 17-25.
- Ennis, M.R. (2008). *Competency Models: A Review of the Literature and The Role of the Employment and Training Administration (ETA)*. NW: U.S. Department of Labor.
- Feldman, J. (2004). Give your skills a CAT scan. *Journal of Accountancy*, July 2004: 34-39.

- Felstead, A., A. Fuller, L. Unwin, D. Ashton, P. Butler, & T. Lee (2005). Surveying the scene: learning metaphors, survey design and the workplace context. *Journal of Education and Work*, Vol.18: 359-383.
- Fretwell, D. H., H. V. Lewis, & A. Deil (2001). *A Framework for defining and assessing occupational and training standards in developing countries*. Washington D.C.: World Bank.
- Gayeski, D. M., T. P. Golden, S. Andrade, & H. Mason (2007). Bring Competency Analysis into the 21<sup>st</sup> Century. *Performance Improvement*, Vol.46 (No.7): 9-16.
- Green, P.C. (1999). *Building robust competencies: Linking human resource systems to organizational strategies*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Hamel, G., & C. K. Prahalad (1990). The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, Vol.68 (No.3): 79-93.
- Jones, E., & S. Brown (2007). *Internationalizing higher education*. London and New York: Routledge.
- Kessler, R. (2004). Collaborate with employees to make your competency-based systems stronger. *Employment Relations Today*, Vol.21 (No.3): 27-31.
- Lee, Y. (2009). Competencies needed by Korean HRD Master's graduates: A Comparison between the ASTD WLP Competency Model and the Korean Study. *Human Resource Development quarterly*, Vol.20 (No.1): 107-133.
- Manley, K., & F. Garbett (2000). Paying Peter and Paul: Reconciling concepts of expertise with competency for a clinical career structure. *Journal of Clinical Nursing*, Vol.9: 347-359.
- Mansfield, B., & L. Mitchell (1996). *Towards a competent workforce*, UK: Gower.
- Mansfield, R. S. (1996). Building competency models: Approaches for HR professionals. *Human Resource Management*, Vol.35: 7-18.
- McClelland, D. C. (1973). Testing for competence rather than for intelligence. *American Psychologist*, Vol.28: 1-14.
- McLagan, P. A. (1980). Competencies for HR Professionals: An Interview with Richard E. Boyatzis, *Human Resource Management*, Vol.31 (No.1): 119-131.
- Pandit, K. (2009). Leading Internationalization. *Annals of the Association of American Geographers*, Vol.99 (No.4): 645-656.
- Parry, S. B. (1996). The quest for competencies. *Training*, Vol.33 (No.7): 48-54.
- Parry, S. B. (1998). Just what is a competency? (And why should you care?) *Training*,

Vol.35 (No.6): 58-64.

- Sanchez, J. I., & E. Levine (2009). What is (or should be) the difference between competency modeling and traditional job analysis? *Human Resource Management Review*, Vol.19 (No.2): 53-63.
- Smith, I. (2006). Continuing professional development & workplace learning-examining policy and practice in Australian & U.K. academic and research libraries. *Presented at Continuing Professional Education Conference*. April 2006: 19-20.
- Spencer L. M., & S. M. Spencer (1993). *Competence at work: Models for Superior Performance*, New York: John Wildy & Sons.
- Unwin, L. (2009). Connecting workplace learning and VET to lifelong learning. Retrieved October 10, 2012 from <http://www.beyondcurrenthorizons.org.uk/connecting-workplace-learning-and-vet-to-lifelong-learning/>
- Walker, L. O., & K. C. Avant (1995). *Strategies for theory* (3<sup>rd</sup> Ed.). Norwalk, CT: Appleton and Lange.

# The Study of the Competency Analysis of the International Cultural and Educational Administrators: An Application of ETA Competency Models

Julie Chiu\*

## Abstract

Due to the globalization and development of the cross-Taiwan Strait relations, the work at the Bureau of International Cultural and Educational Relations, Ministry of Education has been dramatically increased compared with 20 years ago in terms of quantity and functions in educational internationalization. Looking into the future, the international cultural and educational administrators in the Ministry must enhance their competency to facilitate the internationalization of education at every level. Applying the competency models developed by the Employment and Training Administration, U.S. Department of Labor (ETA), this research conducted a competency analysis of the international cultural and education administrators in the Ministry of Education and proposed suggestions to improve the chain of recruitment examination, training, employment and education.

**Keywords:** international cultural and educational administrators, competency analysis, ETA competency models

---

\* Deputy Director General, Bureau of International Cultural and Educational Relations, Ministry of Education.

## 《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 5 卷第 1 期出版日期：102 年 1 月；截稿日期：101 年 11 月 30 日。

(二) 第 5 卷第 2 期出版日期：102 年 4 月；截稿日期：102 年 2 月 28 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，稿件一式 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)82366326，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