

文官改革的策略

(綱要)

100.11.19

壹、前言

貳、OECD 國家文官改革的策略

- 一、授權、彈性及解除管制
- 二、反例？

參、我國文官改革的策略及思考流程

- 一、是否解除管制
- 二、是否進行授權
- 三、是否賦予執行彈性

肆、結論

文官改革的策略

100.11.19 講於中國行政學會會員大會

壹、前言

大約自 1980 年代起，西方國家開始推動政府再造 (reinventing government) 運動，迄今約 30 年，改革的腳步從未停止。這一波政府再造運動，不僅改革的幅度擴大，變革的本質也有所不同，在若干國家中，甚至被稱為是一種「革命」。就文官制度而言，1980 年代興起的改革，將韋伯式 (weberian) 的文官體制進行根本性的變革。韋伯 (Max Weber) 認為官僚體系內的文官具有永業化的傾向，強調薪資的給付，是依照人員的地位和年資，組織型態是一種層級節制 (hierarchy) 的模式，並透過嚴密的法令規範文官的作為。但 1980 年代經濟合作暨發展組織 (Organization For Economic Co-operation And Development, OECD) 國家的文官改革，在新公共管理 (New Public Management, NPM) 的大旗下，轉而投注於授權、彈性、參與及解除管制等趨勢。於是永業化的文官體制受到契約用人、固定任期制的挑戰，文官的雇用關係、薪資、官職等級都不再是一體適用，轉而強調機關自主性及因地制宜的彈性概念。

OECD 國家的文官改革雖然採取相近的策略，但各國環境有別，面臨的問題也不盡相同，因此推動的幅度與強度不

一，改革的重點也略有差異。激進改革者如澳洲、紐西蘭，傳統政府模式幾乎被公共選擇經濟學和私部門管理的改革理念所取代；保守改革者如德國、法國，也在若干層面進行彈性或授權的作法。

反觀我國，1980年代起積極推動民主政治改革，而且取得亮麗的成績單，美國前總統布希(G. W. Bush)稱「台灣是亞洲與世界的民主燈塔」(Taiwan is a beacon of democracy to Asia and the world)¹。可是理應配合政治體制的革新而推動的文官改革卻被忽略，需要因應政府管理危機、配合全球化趨勢、知識經濟而推動的文官改革也遭到擱置。第11屆考試院成立之後，有感於文官改革腳步的落後，亟思追趕。今天談文官改革的策略，便是希望以西方國家的改革經驗為師，找出適合我國文官改革的策略。

貳、OECD 國家文官改革的策略

1995年OECD出版《轉變中的治理：OECD國家的公共管理改革》報告，指出OECD國家政府部門人力資源管理的改變具有下列特徵：第一、權力下放(devolution)，中央人事主管機關將人事管理的權責下放給業務部門及主管。第二、重視高級文官制度。第三、加強訓練、發展及績效管理。第四、推動彈性化人力資源管理策略，增加文官待遇、雇用條

¹ 英文引述係2008年總統大選後，美國總統布希對台灣選舉的聲明。

件、職位分類與等級的彈性²。2008年OECD再根據新的調查資料出版《公共服務的現況》，對於OECD國家文官改革趨勢提出以下幾點：第一、公私部門工作者的身分地位(status)日趨接近。第二、中央政府持續強調人力資源管理的授權。第三、重視文官的績效。第四、強調績效待遇制度的授權化及個別化(individualization)。第五、強調高階文官的管理³。比較兩者之間的相似性，可以發現十餘年來OECD國家文官改革的趨勢上並沒有太大的改變。

紐、澳等激進改革的國家，在1980~1990年代的文官改革過度授權化及彈性化，使得文官的整體性受到割裂，政府人力資源發展的規劃失去「政府整體」的觀點，各機關人力資源管理也產生協調的問題。針對文官制度失去整體性的情形，這些國家轉而重視協調性、一致性、課責，並重新檢討管制措施。學者彼得斯(B. Guy Peters)將這種轉變稱為第二波的文官改革⁴。但究實而論，第二波的文官改革，是針對第一波改革的偏差或過了頭的部分進行反省，本質上並未有根本性的改變。因為第二波的改革，在強調行政課責時，也同時重視組織績效的達成；在檢討管制措施之際，也不像過去重

² OECD, *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries* (Paris: OECD, 1995), pp.53-54.

³ OECD, *The State of the Public Service* (Paris: OECD, 2008)。上述各點內容引自本書各章標題。

⁴ B. Guy Peters, "Administrative Reform and Public Personnel Management," in *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges* (3rd), edited by C. Ban & N. M. Riccucci, (New York, NY: Longman, 2002), pp.45-49.

視的是事前、程序的管制，轉而重視事後、政策結果的管制。因此，在改革的本質並無明顯轉變⁵。

一、授權、彈性及解除管制

OECD 彙整其會員國文官改革的趨勢後，發現傳統的人事分類方式，已無法解釋其會員國文官制度的現況，於是它根據 OECD 國家中央政府對於人力資源管理的個別化與授權 (delegation) 程度，提出三種分類模式。所謂個別化的評估，主要是評估人力資源實務運作的彈性化程度，是否允許個別差異，或者要求一體適用。授權化的評估，則是指中央政府授權給部會和更低層級的行政機關，以自主決定某些人事管理政策權的程度，例如官職等級是否由中央統一規範，或者由各部會自行決定。第一種是以職涯為基礎的制度 (classic career-based system，以下簡稱職涯制)，職涯制下的人力資源管理措施個別化及授權程度較低。第二種是以職位為基礎的制度 (classic position-based system，以下簡稱職位制)，個別化及授權化程度較高。第三種則是以部門為基礎的制度 (more department based system，以下簡稱部門制)，從 OECD 的報告可以了解，這種模式的授權化程度高，但個別化程度較低，而且大部分的文官只在單一部會中流動。OECD 的調查發現，許多國家是介於傳統的職涯制與職位制之間，因此

⁵ 彭錦鵬、劉坤億，〈我國公務人力資源改革方向之研究〉，行政院研究發展考核委員會委託研究報告 (RDEC-RES-097-027)，2009，頁 12-14。

OECD 取了一個新詞——部門制⁶。

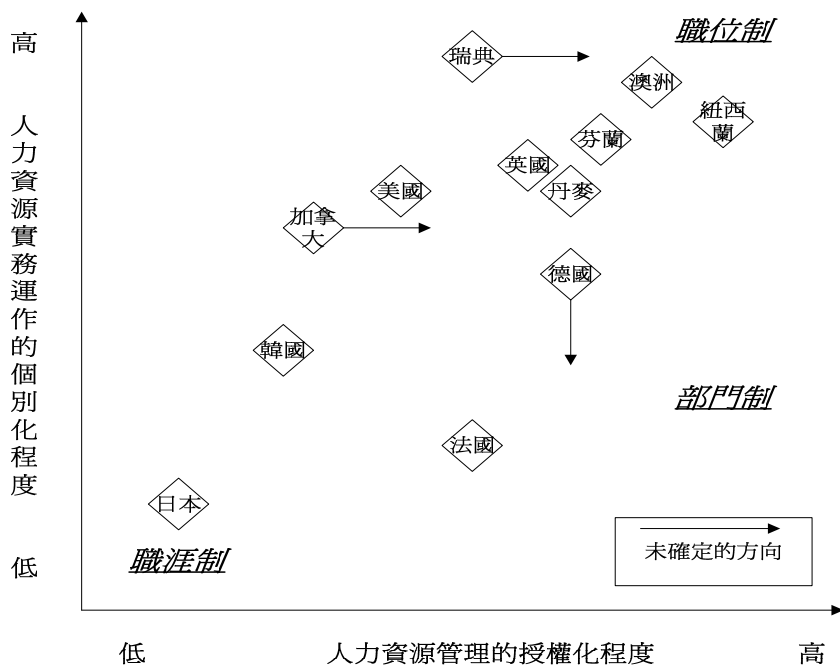


圖 1：OECD 國家中央政府人力資源管理授權化及個別化情形(節錄)

資料來源：OECD(2005: 17)

(註：OECD 的研究報告特別指出，圖內各國的相對位置僅是大略的估計；再者，同一國家的不同人事政策，也會有不同的授權及彈性程度，解釋時必須慎重為之。)

⁶ OECD, *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management* (Paris: OECD, 2005), pp.16-18.

從 OECD 國家改革的趨勢來看，大體上係朝向更多的授權與彈性，並以北歐及大英國協的國家最為明顯。實務上，除了授權和彈性之外，另一個常見的策略是「解除管制」(deregulation)，此一策略主要發生在大英國協及北美國家。美國 1993 年柯林頓(Bill Clinton)總統任內所推行的國家績效評估計畫(National performance review, NPR)，在文官制度的改革部分，有二大策略，一是授權，另一個便是解除管制。至於歐洲大陸法系國家，比較少以複雜的法規控制公部門的行動，在這些尊重法律的國家中，一般法律已是足夠，而且這些國家的人民，比英、美國家的人民更關心對於公部門的控制。是以，加諸在這些國家的法令規章，比較不會形成負擔，無效率的情形亦較少⁷。

在推動改革的策略上，每個國家的作法及改革幅度都不相同，具體來說，有三種主要的作法：第一，將人力資源管理的職責，從中央政府授權到第一線部會或更低層級機關，這種方式主要發生在職位制的國家。第二，簡化法令及流程，在操作層面進行權力下放，中央政府僅作架構性的政策制定。第三，發展出更彈性化的人力資源管理政策。在某些國家，雖然中央政府的人事政策僅做有限度的授權，但在執行上卻發展出許多彈性化的作法⁸。

⁷ B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1996), p.94.

⁸ OECD, *Trends in Human Resources Management Policies in OECD countries: An analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management* (Paris: OECD, 2005), p.13.

OECD 國家人力資源管理權責的下放，普遍發生在下列事項：第一、雇用：包括更多的彈性工時、增加員工的流動性、更容易調動、簡化甄選流程、開放外補、彈性雇用方式(如契約、臨時性工作、部分工時等)、簡化資遣流程等。第二、分類與職等：增加分類及職等的彈性並降低其複雜度。第三、薪資：薪資政策仍然受到中央控制，但薪資安排變得更多樣、更有彈性。第四、員工人數：強調營運成本的觀念。第五、中央人事主管機關的角色：從控制走向策略性角色，提供更多面向的協助⁹。

澳大利亞與紐西蘭是改革最激進的國家，他們將文官制度的政策權力由中央下放至各部會，並簡化公務人員進用、職務分類、薪資結構、懲處、調任、升遷等人事管理的法規規範。英國自從 1988 年由效率小組提出的續階計畫(Next Steps)，推動成立執行機關(executive agency)之後，為利於執行機關的運作，授權它具有極大的人事管理權，再加上英國有相當多的文官服務於執行機關，因此授權及彈性便成為文官管理的主軸。再以美國為例，1993 年柯林頓總統推行的國家績效評估計畫，廢止了一萬多頁的聯邦人事管理手冊，代之以千餘頁的新訂手冊，以減低人事政策的管制，並大幅簡化職位分類體系，同時將甄選、任用的權力授權給各機關，由各部會自行招募與進用。但是與大英國協的國家相比，美國在人事政策的授權程度上仍相對不如¹⁰。

⁹ Ibid., 14.

¹⁰ Ibid., 9.

從上述國家的經驗，可以發現，授權化與彈性化是一體二面的措施，解除管制更可說是授權化與彈性化的極度表現。這些策略雖然各有其界定，但實際上 OECD 國家在運用時，區分並不顯著¹¹。因此，不同國家的用語未盡一致，我們所要掌握的是其改革精神，然後回到我國的環境系絡中，思考現階段適合採行的策略。

二、反例？

雖然 OECD 國家政府的人力資源政策，已明顯走向授權化與個別化，但是在高階文官管理、績效管理和培訓政策上，卻仍具有集權化的色彩。在高階文官部分，即使各國推動獨立高階文官制度的理由未盡一致¹²，但均視高級文官為有效提升國家競爭力之核心團隊，為了建立合作的文化，打破部會各自為政的分裂情形，因此高級文官的管理不僅較少授權，個別化的程度也較低。績效管理部分，傳統上，職位制國家強調用財務作為績效優良的獎勵，職涯制國家則強調以職業或升遷作為獎勵。但基於績效至上，於是引進市場機制，以多種誘因鼓勵公務人員競爭，如今大部分 OECD 國家都有績效相關的待遇(performance related-pay)計畫¹³，且通常

¹¹ 例如：某些人力資源事項，中央僅做架構性的決策，在操作層面進行權力下放，這種方式究竟屬於授權或者彈性，從 OECD 的報告中，似無法有效釐清。

¹² OECD. *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries* (Paris: OECD, 2008), p.20.

¹³ OECD. *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*. (Paris: OECD, 2005).

是由中央政策決定推動革新的績效管理制度。但在實務操作
上，一體適用的作法則被揚棄，各機關基於業務屬性的差
異，因而發展出許多彈性的作法(如評估方法、評估指標、獎
懲內容等)。總體而言，1980 年代初期強調的是個別的績效，
第二波文官改革之後，轉而重視集體績效，越來越多國家採
用集體式的績效報酬機制，並以集體績效作為課責重點。至
於培訓政策由中央統一決定，反應的其實是知識經濟時代員
工培訓的重要性，各國均希望透過有效的培訓，提升員工的
能力及知識，因此訓練已經是策略性人力資源發展的重要工
具。多數 OECD 國家，訓練政策都是由中央人事機構設計，
而執行則是交由業務部門或更低的管理階層負責。

上述績效管理、培訓制度及高階文官的集權化政策，與
其說是授權、彈性的反例，不如說是同一政策價值的不同操
作模式。1980 年代 OECD 國家推動的政府再造，乃是基於新
公共管理學派的理論，其背後的價值預設是經濟(economy)、
效率(efficiency)、效能(effectiveness)的 3E 價值¹⁴。政府組織
的運作強調經濟、效率及效能並不是新鮮的觀念，但是在不
同的時空環境之下，對於如何達成這個價值則有不同的策
略。現代人可能很難想像，在一百年前，強調集權化與標準
化的「官僚主義」一詞竟帶著正面積極的意義，它傳達著一
種理性、有效率的組織方式，它把生產線的邏輯帶進政府運

¹⁴ OECD, *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries* (Paris: OECD, 1995), pp.7-8.

作；它以層級節制和專業分工來完成龐大複雜的任務¹⁵。曾幾何時，「官僚」卻成了負面、消極、保守的象徵¹⁶。19 世紀末及 20 世紀初期所發展的科學管理運動，希望藉由標準化和集權化的運作，並透過層級節制的組織，來達成效率的目標。但是標準化和集權化顯然無法因應快速變遷的現代環境，於是授權和彈性便成為各國人事改革的核心策略，但這些策略仍是為了達成 3E 的價值。因此高階文官管理、績效管理及培訓制度採取不同的推動策略，也是為了達成效率、效能價值所提出的因應方法。

參、我國文官改革的策略及思考流程

我國的文官制度歷經長期演進，大致雖已規模具備，並為民主政體的運作奠定穩定的基礎，但制度的內涵卻未能與時俱進的進行策略調整，展現的型態是「高度法令化」、「高度集權化」及「高度一致性」的現象¹⁷。政府的各種人事措施幾乎都有相對應的人事法律或法令規定，規範密度相當高

¹⁵ David Doborne and Ted Gaebler, 《新政府運動》(Reinventing Government—How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector), 劉毓玲譯, 台北: 天下文化, 1993, 頁 19。

¹⁶ 新北市市長朱立倫便曾以「官僚」批評文官用語八股、官官相護、保守地依法行政, 以圖明哲保身, 缺乏為人民的積極關懷。聯合電子報, < 朱立倫批官僚: 稱某公不如把他奉太廟 >, <http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/6658606.shtml> (2011/10/18)

¹⁷ 相關概念亦可參考施能傑, 〈政府人事管理法令體系管制品質分析: 策略性人力資源管理觀點的檢視〉, 發表於行政院人事行政局等機關舉辦, 2009 年 9 月 5 日人事行政法制變革研討會。

(法令化)，幾乎皆由考試院主管(集權化)，而且各機關需均「一體適用」，以維持形式的公平性(一致性)。

這些特徵，在過去是確保人事業務穩定運作、步伐一致的有效工具，在威權時期，也是避免文官體系落入徇私用人的重要機制。我們肯定過去它所帶來的效益。但時空環境的變遷，若干法令變成繁文縟節 (red tape)，過多的規章造成人事措施無法及時因應變化與需要，不但影響政府的效率和競爭力，也造成人民對公務人員的負面觀感。面對這種情形，我們應重新思考，「那些人事法令不需要規範？」、「那些人事政策無需中央統一決定？」、「那些人事政策雖由中央統一決定，但在執行上可以賦予主管機關更多的彈性空間」。相對應於 OECD 國家的改革策略，思考的邏輯順序為「是否解除管制？」、「是否進行授權」、「是否賦予執行彈性？」。

為利於後續的說明，先界定三種策略的定義。解除管制主要是指解除政府部門內部作業流程的過度管制，也就是鬆綁，形式上包括廢止行政規章，降低規範密度等。授權則是指給特定層級機關及人員，使他們在某些人力資源管理的決策上具有合法的權威。彈性則是指文官政策雖然有集權化的需求，但提供各機關在執行上彈性的空間。

這些策略我過去在不同場合中曾多次提及，這一次我要更清楚地提出策略思考的流程，逐一分析如下。

一、是否解除管制

依憲法規定屬於考試院職掌之業務，從官制官規、考選、任用、俸給、考績、升遷、訓練、退休、撫卹等，都有相對應的法律來規範。隨著新增業務的需要，還不斷增加新的法令規章。民國 100 年考試院編印的《常用文官制度法規彙編》，編入的法規就有二百多種，高達二千多頁¹⁸。除考試院之外，行政院人事行政局爲了統籌行政院所屬各機關的人事業務，也訂定許多行政規則。由於人事法令數量有增無減的趨勢，造成人事管理高度法令化，爲了符合繁瑣的法令規章，人事運作變成偏重程序取向，強調輸入及過程，相對忽略輸出及結果。對於規則的遵守重於規則本身希望達到的目的，就會發生目標錯置，人事業務變成是應付人事法令，而非真正的人力資源管理。

文官制度過度管制的結果，文官體系本身變成規則的迷宮(labyrinth of rule)¹⁹，在規則的迷宮裡，只有每天沈浸於法規叢林的人事人員，才有能力在這些迷宮中自由來去。但這種情形未必有利於課責，因爲不論人事作業是否有效，人事人員都可以找到法令的依據。甚者，這樣的情形反而建立了公務人員玩法弄法的空間。大量管制的目的是爲了防弊而非興利，但現在它究竟「防了多少弊，又阻礙了多少利」呢？

解除管制也稱爲「鬆綁」，就是要解除政府部門內部作業流程的過度管制，政府內部的過度管制，往往會限制管理

¹⁸ 考試院每年均會依據最新情形彙編考銓法規，民國 99 年之前稱爲《常用考銓法規彙編》。

¹⁹ Peters, *op.cit.*, 93.

者和組織成員的潛能和創新能力。在人力資源管理改革上，我們要鼓勵減少人事法規的數量，讓管理者有更大的權限及空間。彼得斯曾指出，解除管制有三種意涵，第一，移除內部繁文褥節的限制後，會使政府的活動更具有創造力、效率及效能。第二，解除管制是市場模型與管理主義者的另一種說法，因為公共管理者長期受到人事、預算等法規的限制，想要透過管理主義以提升效率幾乎不可能。解除內部限制後，將使公共管理者的作為如同私經理人一樣，並使公部門更具效率。第三，解除管制的倡導者認為，使員工在決策上更具影響力，運用裁量權將比規則、管制更能產出有效的公共作為²⁰。對倡導解除管制者而言，規則本身不一定是解決問題的方法，它們本身便是問題的所在。

1998年蕭副總統擔任行政院長時，曾通過「政府再造綱領」，並區分為「組織再造」、「人力及服務再造」及「法制再造」三個工作小組，其中「法制再造」的目標即是調整政府角色、進行法制鬆綁、簡化作業流程。因此相關的概念早就提出，只是後續未能持續落實推動。OECD國家的經驗中，解除管制最常發生在職等、分類、雇用關係及員額管制層面，這些事項也是目前銓敘部及行政院人事行政局的工作重點之一。我們是否該思考，目前對於各機關組織法規中職稱、官等職等的管制規定有無鬆綁的空間？現在的管制規定是否影響了行政效率？其次，我們已通過《中央政府機關總

²⁰ Peters, *op.cit.*, pp.91-92.

員額法》，定有總數及各類員額最高限，每年預算審查也會有預算員額的人事成本限制，在這些限制之下，各機關的員額數是否有必要再進行嚴密的管制呢？

關於解除管制的具體作法，可以思考若該項人事業務作為與否，對於整體人事運作有無負面影響？或是該項業務的推動與其欲達成之目標之間是否有清楚的因果關係？或是推動上不符合成本效益？或是已有相關法令規範。上述各種情形均可考量進行解除管制。若是檢討結果，認無規範之必要，則應解除管制；如果可以事後控制，則避免採用事前控制的手段；若認為該法令所規範之事項，尚有放寬的空間，則減少法令規範密度；若認為規範內容適當，再思考是否進行授權。

二、是否進行授權

授權的意思是指授權給特定層級機關及管理人員，使他們在某些人力資源管理決策上具有合法的權威。授權要引進的是市場的概念，也就是開放給各機關自由決定，例如授權各地方政府或部會，可以自行決定其福利、差勤管理或其它人事管理事項。OECD 國家的人事授權，以薪資報酬制度的改革最為明顯。雖然不同國家的授權程度有別，但大體上可以發現，授權化的薪資決定，對於文官體系的績效具有正面效應²¹。

²¹ OECD, *The State of the Public Service* (Paris: OECD, 2008), p.65.

授權並不是指把權力分給所有的機關，而是依實際需要來進行授權，外國的經驗也只是中央政府不再集權，不代表所有層級的機關都能獲得權力。以台灣的法制現狀來看，授權是把權力交給各法律的「主管機關」。授權者，代表握有權力者要承擔相對的責任。但就目前人事業務的實施情形來看，主管機關似乎缺乏「主管」的概念，對於所享有的權力，不積極運用，當然也不願意承擔「主管之責」，這樣的運作便很難引導所屬機關業務的推展與其主管機關之間產生策略的連結。

(舉例：考績法的主管機關是中央二級機關、縣市政府，因此甲等 75% 的上限，應以各主管機關為標準。例如經濟部(含所屬機關)不超過 75%，至於經濟部所屬各機關應有多少甲等比例，則由經濟部決定，經濟部可依各機關的績效高低給予不同比例的分配。但目前的情況是，只要是「機關」，不論層級再低、人數再少，都適用 75% 的標準。不論是國貿局、中小企業處、智慧財產局，都適用 75%，這樣運作的結果是主管機關沒有主管之實，而且無限制的往下授權，也不是授權的真正理念。)

對於人事業務的授權需求，感受最深的可能是地方政府。民國 83 年地方自治法制化之後，集權化的人事制度一直受到衝擊。對於地方政府而言，過度集權化的人事法制，難以落實責任政治的理念。為突破這種限制，地方政府頻頻透過修正地方制度法的方式，爭取增加首長的用人空間及職

務列等的提升，但這種作法並無通盤性的考量，只會使人事體制更形支離破碎。憲法第 10 章「中央與地方之權限」，第 108 條規定「中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障。」係屬由中央立法並執行之，或交由省縣執行之事項，地方並無發布考銓法規的權力。但中央立法並不代表不能將權力授與地方政府，只要認為該事項無全國一致性之必要，則可留給各級政府和各機關自行決定、規劃設計的權力。

就授權這項議題而言，一個明顯而直接的規定就是「人事一條鞭」，在這個制度之下，各機關內人事單位不屬於機關首長直接指揮的範疇，而是由人事主管機關指揮。人事單位人員的陞遷考核也不受服務機關首長的管轄，而是由人事主管機關負責，這種情形限縮了機關首長對人事人員與業務之指揮監督及影響力，也造成人事人員不重視透過人事管理協助機關目標的達成，亦即缺乏策略性人力資源管理的環境。即使其它人事管理事項授權給各級政府，只要人事一條鞭的體制尚存，授權就難以達成其成效。因此第一要務恐怕是推動人事一條鞭的廢止。

人事政策和管理的授權化，應思考是否具有全國一致性的必要，否則可留給各級政府和各機關有自行規劃設計的機會。若是應具全國一致性的架構，再往下思考執行層面是否應賦予各機關執行上的彈性。但必須注意的是，授權之所需，長期而言必須有利於機關的業務推動，以及進行策略性的聯結，如果授權之後只帶來更多的紊亂(短期的紊亂是可以

承受的成本)，卻無法使主管機關利於業務推展，則非授權之原意，更不必為授權而授權。

三、是否賦予執行彈性

文官制度在政策層面，即使有集權化的需求，也可以思考僅做原則性的架構規範，讓各機關可以因地制宜，提供彈性的執行空間。文官制度的一致性要求，是建立在各機關的業務性質差異不大，而且相對簡易，因此可以一體適用。隨著社會的進步，分工日益細密，各機關的業務性質差異已愈來愈大，一體適用的原則實難以符合各機關的需求。舉例而言，數十年來所推行的考績政策，雖然各機關工作性質差異甚大，但均適用同一張表格，完全忽視機關的特性及關鍵績效的差異。因此本次考績法的修正，考核項目僅原則性規定，考核細目由機關自主規劃，並強調應訂定關鍵績效指標，也就是在執行面允許各機關有差別性的設計。

OECD 國家推動的彈性化策略，是認為政府組織的僵化和文官的永業化任用制度，是導致政府失靈的主要原因。因此自 1980 年代晚期，OECD 國家在雇用關係呈現四種不同趨勢。第一，在一些國家中，文官的永業制被廢除，公私部門的員工適用相同的勞工法令。第二，有些國家，雖然文官的永業制仍被保留，但不再保證他們永遠能留在某一職位，必須視績效而定。第三，有些國家的文官已經被歸在短期契約中，職業不再受到保障。第四，有些國家在若干特殊情形下，文官的工作條件甚至低於私部門的法律規定，因為公部門的

雇用不受限於私部門的法律限制。OECD 的研究指出，指出固定任期制 (term contract) 的文官正逐步取代常任制 (permanent employment) 的文官。在以上四種趨勢中，第二與第三種趨勢特別呈現在高級文官部分²²。

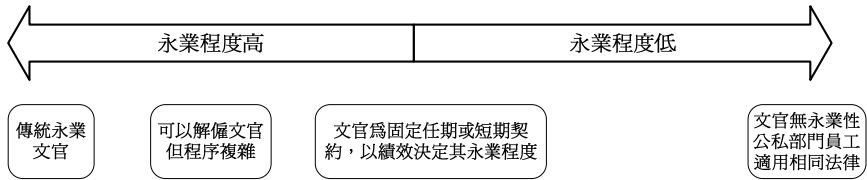


圖 2：文官的永業程度光譜

從上述情形來看，增加契約性人力的運用已成為一種趨勢。對於雇主而言，契約性人力可以為組織帶來許多彈性，快速調整員額需求。對於政府而言，由於雇用彈性的增加，自然可透過多樣化人力的組合，以有效控制人事成本，並可具備多樣性的人力資源，因應知識社會和專業社會之挑戰。

我國政府目前推動推行三元用人體系，即政務人員、常務人員及契約人員共同組成政府整體人力，這三類人員就像三葉瓣的醃漿草，葉雖三瓣，仍屬一葉²³。聘用及約僱係目

²² OECD, *Trends in Human Resources Management Policies in OECD countries: An analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management* (Paris: OECD, 2005), pp.6-7.

²³ 此一概念引自英國的管理學者韓第 (Charles Handy)，他在《大象與跳蚤》(Elephant and the Flea: Reflections of a Reluctant Capitalist) (台北：天下文化出版，2002) 一書中預言，未來企業將轉型為「醃漿草組織」(Shamrock Organization)，醃漿草葉共有三瓣，這三瓣分別是代表核心人力、約聘人員及彈性勞工。核心人力代表組織的骨幹，約聘人員

前我國主要的契約人力，但實際上似未能發揮契約人力應有的效益，包括契約人力「久任」化、缺乏績效導向的契約設計等。契約用人主要是為了賦予用人的彈性，塑造有利於績效管理的環境，目前銓敘部正在規劃聘任人員人事條例草案，即是朝此一方向改革。

除了雇用關係的改變之外，彈性化的策略尚可思考運用在其它人事管理領域，包括考試方法、待遇(調薪機制、績效獎金)、績效評估(考核技術、考核標準)、訓練(訓練方法、訓練課程的設計)等。整體而言，只要有助於因地制宜，實際解決問題或提高效能，均可考量採取彈性化策略。

綜合上述，可以將文官改革的策略思考流程繪圖如下。

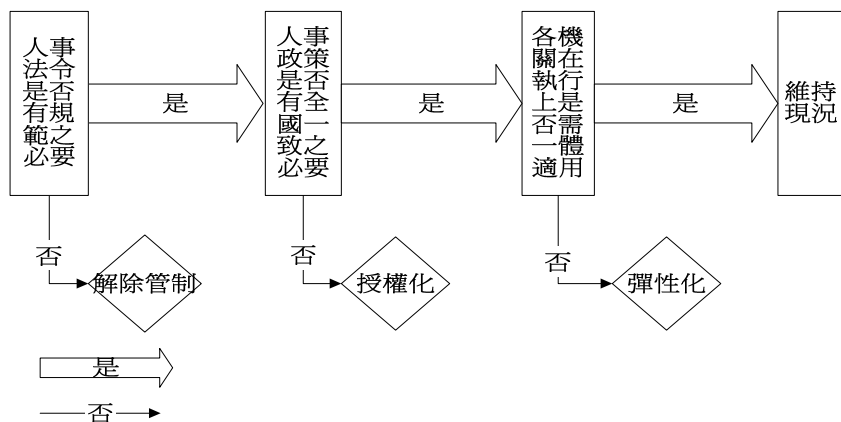


圖 3：文官改革策略思考流程

有專業能力但隨時可以被取代，彈性勞工則隨著企業成長的起伏而增減。政府人力雖然與企業組織不同，但在概念上亦可相互參考。

肆、結論

文官改革究應採取那一種策略，以及該推動那一項政策的革新，與國家的環境系絡有密切的關係。本文根據我國現行文官制度「高度法令化」、「高度集權化」及「高度一致性」的現況，相對提出解除管制、授權及彈性的改革策略。但仍必須提醒的是，這些策略都只是工具，其目的是為了使管理者有更大的管理空間與課責、增進政府的治理能力及提升政府的績效。在推行改革的同時，不可陷入目標錯置的陷阱。實際上，解除管制、授權與彈性並非沒有缺失，如紐、澳兩國，就發生人力資源失去「政府整體」觀點，政府各機關人力資源管理的優先性不一致的情形²⁴。

就解除管制而言，公務人員必須在沒有「指示」的情況下做決策，但這種情形也可能會為公務人員帶來更沈重的負擔，因為文官必須為其所做所為承擔責任，更多的自由空間意指更多的責任。因此解除管制之後，仍有賴層級節制的力量，協助推動人力資源管理的措施。人事管理制度化的運作，未必一定要有法令的依據，管理者依據實際情形採取適當的人力資源管理方式，逐步形成習慣，也是一種制度化，但它卻不具有高度強制性，若環境有變化，自可隨時因應調整。

就授權化而言，要解決授權化後的可能的混亂現象，人

²⁴ Australian Public Service Commissioner, 2009
http://www.dpmc.gov.au/consultation/aga_reform/pdfs/0114%20Australian%20Public%20Service%20Commission.pdf

事主管機關必須有效發揮協助者的角色，包括提供參考作法，推動標竿學習，使各機關在初步推行的時候，亦能掌握一定的方向，各機關在經過學習試驗之後，再從中找到適合自己的作法。

在彈性化部分，也要避免多元雇用關係下，因權利義務的不同而引發人事管理上的問題，或者因強調彈性，反而造成毫無標準可依循的情形。

其實不論是解除管制、授權或是彈性策略，都是希望政府的運作更有效率與效能，有利於各機關推動策略性人力資源管理。它並不是完全的放任各機關自主決定，考試院及行政院(人事行政局)在解除管制、授權及彈性化的過程中，應有效扮演協助者、領航者、促進者的角色，在過度管制與完全鬆綁、集權與分權、一致化與彈性化之間找到適當的平衡點。至於理想的平衡點在何那，我們還需要在改革過程中逐步摸索。

實際上，不論是基於法治國家的前提，或者是官僚體系的本質，我們不可能完全解除管制、不可能完全的授權、不可能完全的彈性。但我們總是要踏出這一步，今天提出這三個改革策略，是一個邏輯思考的推演，但對於各項人事管理究應採取那些策略，還需要透過進一步檢視，方能確定改革的具體內容。