

高階主管特別管理制度建構 之政策思考

考試委員 詹中原

*本文民國 99 年 10 月發表於《公務人員月刊》，第 172 期。

政策的學習，特別應該瞭解所謂「政策的知識流域」，也就是(1)「政策」知識的森林 (knowledge forest)，(2)知識的材料加工場 (knowledge mill)，(3)知識的成品製造廠 (knowledge manufactory)。而人事政策之取法西學亦復如此。

對於我國人事改革之高階主管管理制度，其亦應有政策三部曲的思惟。首先，人事體系內為何需要有高階主管特別管理制度？這也就是政策知識源頭的理解。其答案並不是因為美國有 SES 制度，英國又有柴契爾主義的 Next Step，其他 OECD 國家曾推行了某項人才培育措施，而我國就可以或必須東施效顰的師法其中，這是多年來我國政策推行的迷思，也是一種極大的施政風險。

綜合分析各先行推動此高階文官制度國家其均有各自之政策論據，自一九七九年美國首行此制以來，大致可歸納各施行國家之論據為以下三類：(一) 建立一項合作的文化以克服行政組織之分歧，如英國、紐西蘭及荷蘭等。(二) 靈活而彈性的甄拔雇用制度，也就是以「職位制」(position-based system) 來取代長久實施的「職涯制」(career-based system)，包括職位之開放競爭，以爭取可能的最佳人才，如美國、義大利、澳洲、比利時等(三) 釐清政府體系中，政治與行政之分界，尤其是藉由不同之「功能」「職等」及「課責」三個面向清楚界分政務及事務人員之區別。此三面向分別如義大利、法國與西班牙及荷蘭等國之設計目的。

總言之，高階文官制度在西方國家之設計是強調其「垂直及水平之傳達機制」(a mediating institution in a vertical and in a horizontal axis)。其垂直傳達機制期高階文官能將政治指示有效傳達予行政執行層次，並且能在「政治回應」與「中立職能」間尋求一項平衡支點。而水平傳達機制指期望在政府不同部門間，透過高階文官的價值及其領導與政策推介的技術共享以達到跨部門的政策連結及整合目的。由行政管理的目標而言，即政府部門的公務人力結構，應該有一組特別獨立的設計，針對高階人力進行集中管理，兼顧「穩定且專業」(stability and professionalism) 與「彈性及反應變遷」(the necessary flexibility to match changes)，提昇行政效率。

因此，我國在推動特別管理制度之此刻，最啟始基本要回答的是，我們建構的目的及理由為何？是政策協調解決部門分立？是在進一步貫徹新公共管理改革精神，以彈性爭取得最佳人才？抑或是我們的政務、事務職責，劃分不清，所以要有特別制度以界定？如果未曾思考過這些問題，而或是無法回答，則特別管理制度的推動亦又只是無根的政策移植而已。

基於上述，政策思惟的分析，高階文官制度其可用之政策知識材料，應包涵如下之七個要素：（一）高階職位－依據國情不同，而有不同之「高階」定位，通常可按職等（如荷蘭之 15-19）或是俸表（如英國之 1、1A、2、3），但各國高階級位之範圍，多不出是銜接著政務人員以下的最高階事務官職等。（二）競爭性任命－本項個人以為是特別管理制度之核心精神，失此設計則特別制度失其價值。所有的職位任命，其機會均是公開告知，但競爭比較之指標含年資、條件、經驗、及績效等。（三）專屬特別制度及程序－關於任命、退職、陞遷、考績及薪俸均應透過一套有「牽制及平衡」（checks and balances）精神的特別機制來進行，以保證公開公平競爭及避免可能的政治干擾，而獨立委員會則經常被設計來作為此種特別制度的保證，如澳洲，包括部門內外代表的「甄拔諮詢委員會」（a selection advisory committee）。（四）職位功能認定－高階文官的工作內容通常明訂(1)政治及政黨性以外的政策諮商，(2)操作性之公共服務提供，(3)跨部門含人財技術基礎建設的合作協調，此三項功能應深植高階文官核心工作概念中。（五）正式的區隔－進入文官團的人選適用「特別」的進退場機制及合約、薪俸制衡設計，以不同區別於一般常任文官之適用。因此，多數 OECD 國家，在推行此制時，如澳、比、加、英、美等均設置區別的「文官團」，以利於人力資源管理，此亦即並非所有相同職等內之文官均適用於特別制度，而是經甄拔程序進入「文官團」者才是區隔的適用者。（六）配合適當程序之彈性－高階文官與政務官之工作互動，需有彈性的機制，但亦同時應配合有適當運作過程。例如獨立委員會之任用建議，對於部會首長人事權（接受或拒絕）影響的互動，而又如對於高階文官的失職認定，或失去首長之職務信任進而引起之辭退免職，均應有相對應的適當程序要求，以避免對人事權之侵犯，但亦防止首長自身之主觀專斷。（七）統一的人事管理－為求客觀及避免政治的干預，高階文官應集中而一致的制度，來進行人力管理。

根據上述七項的政策知識材料，我國當前所能製造（建構）之高階文官特別管理制度其輪廓如何？（一）所謂高階職位，在考試院「文官制度興革方案」的規劃中，訂定為簡任第十一職等以上之正副主管，但考量現行任用法及陞遷法規定及求其審慎，則在目前銓敘部與人事行政局共同規劃之報告中設計以簡任第十二職等以上之正副主管為初期之試點（人數約為 774 人），俟其成效，再回歸擴大至文官興革方案之構想之第十一職等正副主管，此亦不失為穩健作法，但可考慮其間差異之

影響人數，以作最有利於政策之決定，（二）競爭性任命，就目前所規劃特別制度，本項特性較之 OECD 多數國家則嫌保守許多，我國之規劃為按職務納入為管理範圍，個人並無選擇權，然如美國，則納入與否有個人選擇機會；其次西方「高階文官團」的設計，是所謂「職位為基礎」的文官制度，倘使本特別管理制度之目的未將職位的開放及公開競爭等精神內容置入，則不只是納入之個人選擇機會，加上「競爭性」的核心主張均有所不足。同時，此部份亦更必須思考的是，制度設計是將人才庫中第十一或十二職等未任高階主管職務之候選人員在推薦取得主管職位後納入此項管理制度，還是要開放一個第十二職等以上之正副主管職務（position - based），予高階文官體系內之人選來「競爭」取得任命？此乃根本之制度思考問題，目前其中並無法見到足夠之「競爭」機制出現，實可強化。（三）制衡的獨立委員會－目前規劃成立跨部會之「遴選培育委員會」，並再按「職群」設立「作業委員會」，應可達到 checks and balances 之功能，以防止可能之政治干預。但其成員更可考慮如澳洲等國之甄選委員會擴及行政體系以外之代表，（四）職位功能之自我認識－凡經甄選人員在國家文官學院訓練期間，其課程特別應強調功能之自我認識及強化，包括政策諮商、公共服務的提供及政策協調此三部份應列為文官學院高階文官訓練之重點（五）特別的人力資源管理制度－薪俸、考績及退場機制是三位一體的本特別管理制度之心臟。薪俸必定要與非本制度內列人員之差距拉大，否則難逃鐵飯碗平頭平等的傳統人事病弊。而專屬之考績制度亦有其必要，但亦應思考以年度考核之合約（雙方共同確定）為基礎，傑出考核結果可配合快速陞遷（當然取決於獨立委員會）及績效獎金機制。至於考績不適任者，則轉任調節性職務，並離開此一特別管理制度。（六）適當的審議程序－目前規劃之制度構想，給予高階主管特別制度的彈性設計，但也特別注意首長之適當審議程序之配套，例如，過去首長的人事任用權，經特別管理制度後，作業委員會提供給首長的名單，其仍應有取決與否的適當審議程序設計，不過本部份分寸的拿捏，一方面需要更細緻的設計思考，但另一方面亦需政治人物制度習慣的新認知及養成。（七）統一的人事管理－高階管理制度的改革，不宜是分散在各人事法規中處理，如此可預見不但會造成人事制度更複雜的混亂，且不易達成單獨管理之成果，因此，目前以單獨訂定統一完整的一部特別立法，以達成集中的人力資源管理，確實是正確的政策方向。

建構我國高階主管特別管理制度，乃一項人事政策工程，而其三階段的知識流域再造思考，可以確保政策的周延及完整。