

從制度移植觀點談高階主管 特別管理制度

考試委員 歐育誠

* 本文民國 100 年 10 月發表於《人事行政季刊》，第 177 期。

壹、前言

21 世紀影響人類生存與永續發展的因素很多，但無疑的「全球化現象」居於最為關鍵的地位；全球化所處的知識與創新經濟時代，讓國際性、專業性人才躍居舞臺的核心，因而搶人才、借頭腦成為國際競爭的王道，先進國家莫不極力祭出重金向世界各國招攬人才，臺灣近來也已出現人才出走的危機，而有「人才宣言」發起的警訊之聲¹。

面對全球化的高度競爭環境，強化國家治理的核心—公部門領導力，已成為世界先進國家關注的焦點；而領導力就是人才的匯集力，亦即國家治理必需匯集一群具國際觀、跨域能力的人才，這一群就是當今受到矚目的「高階文官」。在全球化人才流失的同時，我國公部門也正面臨高階文官是否流失及如何延攬的問題；為使優秀人才能夠留在文官體系，考試院認為必須系統化地延攬及培育我國政府高階主管，因此在 98 年擬訂的文官制度興革規劃方案中，特別提出「建構高階主管特別管理制度」的政策意見，期以透過特別立法的方式，培訓任用高階主管，以作為推動國家政務的主幹；而行政院在民國 99 年 1 月間舉辦的「全國人才培育會議」中，在「精進公共事務人力」議題方面，也特別增列「政府宜循特別立法方式，創設高階主管特別管理制度，就高階文官經嚴格篩選，建立人才候用名冊，施予完整培育歷練，包括國內外訓練進修、跨機關、跨領域公私職務交流，以及給予較高之待遇，且從嚴考核淘汰，以帶領全體文官，提升政府整體效能。」的會議總結。另外，銓敘部也已會同行政院人事行政局，依考試院興革方案的期程進行方案的規劃。

在我國開始重視高階文官制度，並已跨出規劃第一步的同時，筆者試著從制度移植觀點，就環境系絡檢視我國高階主管特別管理制度的可行性，以供規劃推動的參考。

¹ 2011.08.14 中央研究院院長翁啟惠與國內重要產業、教育、科技、媒體與藝術等各界代表，共同連署「人才宣言」，宣言中直指國家正面臨一個空前的人才失衡危機，必須從體制、法規和大環境等面向提出因應對策。

貳、各國高階文官²制度

事實上，世界經濟合作發展會議組織（OECD）國家從 1970 年代末期即陸續建立高階文官的特別管理制度，如美國聯邦政府在 1978 年建立高階文官制度（SES）、英國在 1996 年建置獨立的高階文官制度（SCS）、荷蘭在 1995 年建立高階文官團（SPS）並成立高階文官署，而晚近韓國也在 2006 年正式建置高階文官團系統（SCS）。在進入討論之前，先來簡要瞭解幾個先進國家的高階文官制度：

- 一、美國：美國是高度民主政治的總統制國家，文官體制上注重管理民主與程序正義，並以功績主義為核心價值。1978 年通過文官改革法後，建立世界第一個高階文官專有制度（SES）；SES 採內陞與外補並行，其甄補是先由機關遴選，提交人事管理局籌組的「資格審核委員會」進行認證後，再由機關正式任用；至其訓練則由人事管理局所屬的聯邦行政主管訓練學院負責。美國有獨立的高階文官俸表，並在功績主義下採行績效薪俸制度；而績效考核結果也與是否續任及績效獎金連結。
- 二、英國：英國是內閣制國家，具有優良的文官傳統，但歷經多次文官改革後，文官體制運作已由集權統一走向各部分權，而高階文官也從傳統內升改採公開競爭。英國在 1996 年建立高階文官制度（SCS），採多元進用管道，將外界新血引進公部門；SCS 由「文官委員辦公室」訂定準則，甄補則由各部辦理，但最高級的 150 個職位的甄補，文官委員辦公室仍實際參與其決定。SCS 有著名的快速陞遷制度，其培訓則由國家政府學院負責；績效獎金在薪資結構上佔有重要地位，且薪資與考績有相當程度的連結。
- 三、荷蘭：荷蘭中央與地方政府體制明顯，有中央、省、市三級政府。荷蘭在 1992 年先實施高階文官紀錄制度，之後在 1995 年建立高階文官團（SPS），

² 我國目前規劃方案是以「高階」命名，且界定在「主管」職務；至各國因體制不同，名稱或為「高級」或為「高階」，範圍或有「主管」或有「非主管」。本文在各國介紹部分，將統一以「高階文官」稱之。

同時成立高階文官署負責高階文官甄補的建議與指導；文官署在高階文官的甄補過程中扮演重要角色，並為每位 SPS 成員建立個人數位生涯檔案的人才庫。高階文官的任期與輪調是其一大特色，但其俸給則與一般文官相同採固定俸表，僅有部分績效獎金制度，較無法彰顯績效與激勵功能。

四、法國：法國是雙首長的共和政體，具內閣制傳統，原為中央集權的國家公務員體制，1980 年代以後區分國家公務員與地方公務員。法國公務員體制較為複雜，其任用是由各機關自行辦理考試，易形成派系門閥，國家行政學院成立後，高階文官大都出自學院，其分派各部之後已有助部間的溝通協調。法國高階文官除甄選與訓練養成有特別制度，且國家行政學院佔有重要關鍵地位外，其餘與一般公務人員大致相同。

五、紐西蘭：紐西蘭是在 1988 年成立高階文官團，並即採用契約管理制度，一般契約任期為五年，可延長三年，並由國家服務委員會負責績效考評，以作為契約關係是否存續的依據。不過，因為高度契約化與私人勞動關係，增加了文官體系的不穩定性，導致紐西蘭高階文官團制度不能成功持續。

六、日本：日本文官體制基本上仍是一個較為封閉的內部取才，但重視職務歷練，本身其實就是以培育高階文官為目的之文官管理體制，所以，並沒有特別獨立建制高階文官制度。其高階文官與一般文官不同的地方，主要在於俸給制度中有其單獨適用的「指定職俸給表」，並支領固定月俸額，沒有晉敘，也不具績效俸給機制；而考績也只是作為陞遷與訓練的依據，並沒有考績獎金制度。

七、韓國：韓國從 2006 年起實施高階文官團（SCS）系統，SCS 是一個完全開放的任用制度，其人才來源多元廣泛，包括公、私部門，增加了其競爭性。SCS 甄選是先由部會就缺額遴選 2 至 3 倍人選後，再交文官委員會進行第 2 輪篩選；至其訓練則由行政安全部人事政策局的「高階文官政策處」負責，並透過中央政府官員訓練學院辦理。韓國 SCS 重要特色在於多元進用的開放系統、學習英國的快速陞遷制度，以及建立人才庫供需調節的機制。

參、當前我國高階文官制度規劃的重點

基本上，我國規劃中的「高階主管特別管理制度」是一種制度移植的建構，銓敘部及人事行政局在搜集、分析並參採許多先進國家的作法後，初步構想是考慮將上千位副司、處局長層級以上的公務人員，都納入高階文官團的培訓對象，進入高階文官團後，待遇及考核方式與一般文官脫勾，並訂出特別的績效要求，尤其是帶領團隊的表現方面；績效評量將定期檢出適任與否，不適任就退出高階文官團，亦即高階文官團的功能發揮與制度維繫將建立在「激勵之薪資制度」及「嚴格之考核退場」的兩個重要機制。至於遴選方面，規劃由獨立超然的機構來進行，並必須經由國家文官學院長期訓練，之後再到私部門以及國外進行職務歷練，日後公務部門高階主管職務出缺，高階文官團成員將成為優先候選人，由部會首長從中挑選。

在經過多方協商、研討之後，目前向考試院提出的規劃，雖與初步構想有些出入，不過，大致上仍不失其構想的初衷。在進入制度移植可行性探討之前，先擇要瞭解其初步規劃的情形：

- 一、範圍及候選：縮小並鎖定在中央機關簡任第十二職等以上正、副主管的 7 百多個職務，並排除地方、政務、司法、警察、關務、醫事及其他特定職務。可參與選拔的則以簡任第十一職等以上人員，年齡以不超過 55 歲為原則，並按職組區分為 17 個職群，以前一年度高階主管職務出缺總數的 2 至 3 倍為當年參訓人數的最高限，以適度進行訓練流量管制。
- 二、訓練的方式：由國家文官學院採集中式訓練分階段辦理，訓期 14 週（國內 10 週、國外 4 週），除採用傳統課堂的講授之外，也包含哈佛大學式個案教學、行動學習法、角色扮演、工作坊、田野訪查、參加國際交流活動、建立導師制、拓展訓練。訓練評量方面則採評鑑中心法、觀察評量、心得報告及心理測驗等，評量成績合格後，列入國家高階主管人才庫，在人才庫逾 6 年未經遴用為高階主管即予剔除，必須重新訓練合格，才可再列入人才庫。
- 三、人才庫制度：參照荷蘭及韓國，將通過國家文官學院專業訓練人員的專長、特質及個人發展計畫資料，有系統地建制國家高階主管人才庫。而其建置是在行政院人事行政局人事服務網的應用系統中，納入的人才包括經國家文官學院專

業訓練合格者及現任高階主管職務者，另外，跨機關、跨領域、公私職務交流的職務歷練表現，將反映在平時考核及年度考績，並列入人才庫個人紀錄，考核成績不佳者將被淘汰從人才庫中除名。

四、遴選的機制：在考試院成立全國高階主管遴選培育委員會，由考試院會同行政院遴派有關機關人員、專家學者等組成，負責高階主管遴選政策及規範、高階主管候選人培育政策建議及諮詢、組成遴選作業小組、受理機關高階主管職缺甄補的申請。委員會下設高階主管遴選作業小組，由有關機關人員及專家學者等代表組成，辦理高階主管人才庫遴選、陞遷候選審查等等有關甄選作業的執行事項。

五、待遇與考核：在待遇方面，因現行俸表結構將依文官制度興革規劃方案進行改革，所以高階主管暫維持現行職等俸級與俸表結構，但將設計特別適用的績效獎金制度，按考核結果或工作績效發給績效獎金。至於考核方面，以高階主管角色具團隊帶領功能，則團體績效表現將是角色功能是否發揮的觀察重點，因此，對於高階主管的考核，將有別於一般文官，初步規劃將以團體績效 70%、組織願景達成度 20%、個人表現 10% 為其考核指標。

肆、高階文官制度移植的評估

從以上介紹可知，建構我國高階主管特別管理制度，基本上是移植國外先進國家文官管理制度的積極作為；權責機關在制度形成之際，向已有類似制度的國家進行資料蒐集及經驗分析，並規劃加以引用或轉化在我國制度的運作內涵之中，這種制度的學習及移植是行政運作的常態，值得加以肯定。然而，成功的制度移植，主事者必須前瞻地評估所要移植的制度，在移入本國之後可能對政經社文所產生的衝擊，以及如何在制度的學習面向上，能夠因應自身的需要與環境系絡的特性，加以取捨或組合，方能導引制度運作於正軌之上，進而能夠真正解決問題或達到預期的效果。因此，筆者試從有效制度移植的觀點，分析高階文官制度移植我國並能運作成功的關鍵：

一、針對問題的異同方面

任何制度的設計，都有其想要達到的效果或想要解決的問題；外國有效的制度設計是值得學習，但如果本國所面對的問題與當前所必須解決的問題並不一致時，則引用上可能就無法達到外國般的施行成效。

根據考試院文官制度興革規劃方案所載，我國高階主管特別管理制度建構的背景，主要是著眼在政府職能日益擴張，目前機制無法提供高階主管所需的專門知識、學識、技術及能力，因此必需「放大選才範圍」，並建立「以績效導向為核心」的考核制度。但觀察外國推動高階文官制度的背景，其主要考量大都在於傳統常任文官體系未必能夠提供政府因應變局所需的人才，且常任文官因身分保障而難與績效獎勵及淘汰制度連結，因而期以透過高階文官制度的建立，以達「向外取才」與「內部培才」的多元用人機制，同時採用「公開競爭」途徑以帶動常任文官的積極性。

然而，我國高階主管特別管理制度的規劃方向，因受限五權制度的框架，不免必須在維繫考試用人的大原則下進行建制，因此規劃上捨棄「向外取才」的途徑，而仍在封閉的常任文官體系中內陞取才，如此能否符合文官制度興革規劃方案當初的立制背景，而達到「放大用人範圍」以取得「多元人才」之目的，尚有待觀察。另一方面，目前強調高階主管必先經由一定的訓練，才能成為候選人選，但採用訓練制度所要解決的問題，究竟只是因應高階主管績效不彰而先藉由訓練來確定其能力，抑或與外國行政學院般的，希望透過遴選入學訓練管道來增進用人彈性及擴大人才來源，也應先予明確界定，否則引用了具有價值的國外制度，卻解決了實際上並非我國嚴重且迫切的問題之謬誤。

二、在成效達致程度方面

在制度運作後期望能獲取的成效方面，因用人有其供給面，也有其需求面，供給及需求應求取平衡，才是最符合成本效益的制度安排。因此，當政府花費巨大成本選拔培訓高階主管人選，並納入人才庫候選時，必須一定程度地確保人才庫的成員能確實為各機關所用，而這種保證則須建立在高階主管職務出缺時，有一定程度

的強制性要求必從人才庫選用的基礎上；同時，人才庫所提供的候選人也要為用人機關所能信任，亦即被列入的候選人要有一定的績效保證，才能獲取用人機關願意運用此一機制的動機；另一方面，也因保證具有極高的被遴用機會，公務人員才有意願接受高階主管的培訓，進而成為人才庫的一員。

因此，高階主管特別管理制度建置後要有成效，必須在用人端、人才端以及人事主管機關端三者之間，建立供需均衡的關係；用人端願意提供用人需求，人才端願意進入此一用人管道或市場，而人事主管機關端則扮演理想的企業家角色，提供有效的人事管理措施及用人建議，調解供需之間的差異，進而促使制度運作能夠穩健而長遠。但此一供需調節的角色如何運作及扮演，目前規劃由考試院成立全國高階主管遴選培育委員會負責，但此恐涉及各院用人權限，能獲支持之程度及未來操作上能否順暢，都仍待觀察；而另外各端的設計規劃亦尚不明確，也仍未有相關的政策評估或針對外國運作經驗，在操作面上進行深入的瞭解，此可能成為未來制度啟動及運作鞏固的隱憂。

三、情境契合程度方面

制度移植最忌水土不服的現象，如果產生水土不服以致不但未能減輕目前的問題，更可能引發其他的問題。以外國推動高階文官制度的情境背景而言，其特色可歸納有三：其一，外國人事管理較具「分權」的傳統，各機關在功績制的大原則下擁有較大的用人自主性，因此，比較能夠接受用人管道的開放性與多元化；其二，外國公務人員架構雖有政務及常任的分野，但政務人員的範圍較大，因此，比較能夠接受以與一般常任文官有別的用人管道及方式；其三，外國多採用以「事」為主的職位分類制度，職責程度及地位象徵在人事行政上有所區別，因此，基於功能考量而進用之高階文官，比較不致於因擔憂地位剝奪而抗拒。

相對於我國水土文化情境，與國外推動相關制度的背景並不完全相同，因此在進行制度移植時，必須瞭解相關差異，以進行必要的轉化。首先，我國用人傳統是採統一考試制度，與國外在功績用人的大架構下賦予用人機關較大彈性空間的情形不同（如部分國家雖採考試用人，但容許由用人機關自辦考試），因此，我國高階主管特別管理制度仍然保留統一建立人才庫並培訓的機制，但此一作法是否能達到擴大及多元人才來源的要求，有待觀察；其次，我國政務人員範圍相較於外國是比

較小的，連帶我國高階主管並未如外國般地強調從民間取才，此應已考量我國與外國之差異而決定的適度調整，然而，在我國文官體制下，循序陞遷的傳統仍為行政文化的一部分，高階主管職務制度之建立，代表固有的陞遷管道及方式將有所變動，如此常任文官能接受之程度仍有待觀察；其三，我國文官制度是採行官等職等併立制，主管職務尤為地位高低的象徵，難以僅從功能面考量用人，故績效、考核及退場等機制的落實，恐有一定的難度。以上水土文化情境都是未來推動高階主管制度必須有效認定的重點，亦即在移植國外制度時，如未能考量情境差異性而予轉化為契合我國情境特性的制度設計，則未來的制度運作將未必能如同外國般的有效。

伍、結語

政府改造的重點之一，就是要建構一個以策略為導向的領航型政府，在此一原則下，領導能力的提升確實有其重要性及迫切性。政府領航能力的建構，除了透過政府組織的改造，從組織設置及職掌層面強化政策分析及領導統御的架構外，亦必須在軟體面能夠引進具有領導能力及專業能力的人力資本，軟硬並進，方能確保政府競爭力的提升與維持。

高階主管管理制度的建構，可說是軟體面上必須佈建的一塊重要基石，如能推動成功，則代表我國人事行政發展將邁向一個與過去截然不同的新紀元，然而，在制度本身的設計之外，同時也必須要注意我國文官傳統的特性、現有行政文化的框架，以及當前面對必須迫切解決真正人力運用的問題所在，避免制度水土不服的失靈情形，以提升高階主管特別管理制度的可用性、可信性，進而具備可行性，而帶動高階公務人力的優質化發展。

參考文獻

彭錦鵬等（2005），**高階文官考選與晉用制度之研究**，考試院研究發展委員會委託研究。

彭錦鵬（2007），高階文官團制度之聚合趨勢，歐美研究第37卷第4期。

高永光（2010），高階文官團構想之評析，國家政策研究基金會。

高階主管特別管理制度規劃報告（2011），銓敘部、行政院人事行政局。

從人才流失談未來國家競爭力（2011），NOWnews 今日新聞網。