

## 第29期

## 英國組織調整及員額配置概貌

謝瀛隆 銓敘部法規司副司長



“ 英國政府組織調整、機關員額配置，無論從規範面或實務面都充滿彈性與靈活思維，與我國是尋求一種穩定有秩序的管理模式並不相同。在同樣面對急遽變遷的時勢，他山之石的制度精神，可作為嘗試突破框架的動力。 ”

**英**國行政管理體制以靈活、彈性著稱，其中針對政府組織調整及機關員額配置，更是賦予首相及機關很大的操作空間，呈現出與臺灣公務體系截然不同的管理風貌。

### 靈活即時的政府組織調整

英國Rishi Sunak首相在2023年2月7日宣布政府組織調整，成立4個新的政府部門，[\[1\]](#)包括能源安全與淨零排放部（ Department for Energy Security and Net Zero ）等四個部，以確保政府用最合適的效能和團隊來兌現其5項承諾：將通貨膨脹減半、經濟成長、減少債務、減少未處理的庇護申請和非法偷

渡。該組織調整，在宣布後立即生效（但會有過渡計劃），充分展現調整機制的靈活與即時性。

在英國，政府組織調整的權力掌握在首相手裡，之所以如此，主要是源於英國君主制未被剝奪的專制權力（例如宣戰或簽署國際條約），從根本上來說，首相是代表王室來行使這項權力。在大多數情況下，一旦首相啟動部級組織調整，就會向議會提交「職能轉移令」（Transfer of Functions Order），這個職能轉移令也會經過議會審議程序，除非國會議員明確提出反對，否則變更將被批准。因此整體而言，**首相可以相當自由，而且快速地按照自己認為的合適方式來重塑政府，以面對新的挑戰。**

英國政府組織調整時機，<sup>[2]</sup>經常發生在首相任期開始時沒多久，用以宣示其對於相關政策的承諾或關注。例如Theresa May首相，在2016年成為首相後幾週內就成立了脫離歐洲聯盟部（Department for Exiting the European Union）、商業、能源及產業策略部（Department for Business, Energy and Industrial Strategy）和國際貿易部（Department for International Trade），以表明施政上將優先處理英國脫歐後的相關事宜。除了對政策承諾與關注的原因外，也會為了提升政府提供服務的質量而進行跨部會整合，例如2001年成立的工作及年金部（Department for Work and Pensions），這是將前教育及就業部（Department for Education and Employment）的「就業支持服務」與社會安全部（Department of Social Security）的「福利和年金」職責結合起來，成為對就業者、失業者和其他社會福利與年金的全面性服務部會。

此外，在實務上，**如果部會職能是連續性的，比較不易發生組織調整**，例如國防部、財政部，**但如果是牽涉到政策領域的部門，則比較容易隨著政黨更迭或首相異動，發生重大的變革。**

## 彈性符合機關需求的員額配置

面對頻繁的政府組織調整，與其搭配的是彈性、符合機關業務需求的員額配置管理。其主要依據有公務員管理法（Civil Service Management Code）及政府職能標準 GovS003：人力資源（Government Functional Standard GovS 003: Human Resources），前者是依據英國2010年憲法改革和治理法

( Constitutional Reform and Governance Act 2010 ) 第1部分頒布，根據該管理法，文官部部長 ( Minister for the Civil Service ) <sup>[3]</sup>有權制定公務員管理法及命令，包括公務員服務條件的權力，但也可授權部長和部門負責人自行決定進用所屬公務員 ( 除快速升遷人員外 ) 資格，包含年齡、知識、才能、專業素養、健康狀況及應對工作要求的能力；也可以決定部門內高級公務員 ( 200名SCS Pay Band 3以上 ) 以外職位的數量和級別，但是數量和級別的安排必須是適合其業務需要、符合政府有關公務員和公共部門薪酬政策，並遵守公共開支管制。

政府職能標準則著重於組織的設計應包括工作、角色、結構、工具、包容性流程、多樣性和文化安排，以利管理和維護組織運作，並且應制定勞動力計畫及了解財務影響。整體而言，英國組織員額的管理，是授權彈性、預算控管，並以機關業務需求為導向的管理模式。

英國公務員職級由高至低為：( 1 ) 高級文官 ( Senior Civil Service, 簡稱SCS )、( 2 ) 6級/7級 ( Grades 6 and 7, 簡稱G6/7 )、( 3 ) 資深/高級執行官 ( Senior/ Higher Executive Officer, 簡稱SEO/HEO )、( 4 ) 執行官 ( Executive Officer, 簡稱EO )、( 5 ) 行政官員/助理 ( Administrative Officer/ Administrative Assistant, 簡稱AO/AA )。

在實務的執行上，依據英國內閣辦公室發布2023年截至3月31日的公務員統計資料，<sup>[4]</sup>目前公務員人數接近52萬人，<sup>[5]</sup>EO級以上職級的公務員比例為72.4%，高於2022年的71.8%和2013年的55.8%。初級職位 ( AO/AA ) 的公務員比例為27.6%，自2013年 ( 44.2% ) 以來逐年下降。六級和七級公務員的比例從2022年的14.3%和2013年的7.8%增加到15.2%。至於各機關在各級別員額的配置，屬於執行性、提供第一線公共服務的部會，往往初級人員的配置比例較高，例如工作及年金部EO級以下人員比例高達78.8%。但若屬於提供政策建議或需要較高技術、專業性人力的部會，其高階級別人員比例就比較高，例如文化媒體暨體育部 ( Department for Culture, Media and Sport ) 和國際貿易部，其SEO/HEO級以上職級人員占比高達90.8%以上。

從統計資料發現，EO級以上職級的公務員比例逐年增加，初級職位 ( AO/AA ) 比例則是逐年下降 ( 44.2%-27.6%約減少了16.6% )。為何會產生這種現象，經筆者詢問英國政府研究所 ( Institute for Government ) <sup>[6]</sup>表

示：「AO和AA級別的公務員往往包括行政支持和業務執行角色，2010年至2016年政府實施財政緊縮措施，各部門減少從外部招聘人員，現有員工晉升後，在進入組織最低級別的人員減少情形下，初級員工比例下降。另外，緊縮措施還導致英國稅務海關總署等部門制定了重組計劃，減少對擔任行政支持職務的工作人員的需求。此外，2016年英國公投脫歐後，許多受聘的公務員擔任相對高級的政策職位。這導致自2016年以來更高級別公務員的比例（和數量）增加。」從政府研究所的回覆，可見在實務執行面，英國員額配置相關規範，給了機關很大的自主、彈性運作空間。

## 英國制度的觀察與反思

英國政府組織調整、機關員額配置，無論從規範面或實務面，充滿彈性與靈活思維。在我國，為管理中央政府機關員額，定有中央政府機關總員額法，設定5類員額總數為16萬900人，另外，自2012年起行政院啟動組織改造，歷經10餘年研議及立法院審議，迄至2023年始大致底定。至於涉及各機關員額配置之各機關職稱及官等職等員額配置準則，則是2002年訂定時，根據當時中央及地方機關組織編制的現況予以統整，以便讓機關有齊一明確的配置依據。整體而言，我國是尋求一種穩定有秩序的管理模式，與英國並不相同。

銓敘部在2023年11月16日考試院第13屆第162次會議中報告各機關職稱及官等職等員額配置準則修正方向，除了考量基層業務委外或資訊化已是趨勢，調降機關應置委任官等職稱員額比率下限外，另外配合實務需要，調整部分國立大學學院及縣（市）政府得置簡任官等職稱員額比率上限。最後是增訂共用編制表員額配置比率核算方式，藉以提升用人機關的靈活彈性。簡而言之，即是減置低階職務，增加高階職務，並且創造用人彈性空間。

前述修正方向，相較英國大開大闔式的制度而言，仍屬於框架內的放寬修正，不過在尋求穩定有秩序的管理模式中，已盡可能加以調整。我國與英國制度孰優孰劣，難以比較，因為制度上的比較總存在著不同文化背景上的差異，但同樣面對急遽變遷的時勢，他山之石的制度精神，不啻是一種讓人嘗試突破框架的動力。

---

[1] Prime Minister's Office. (2023). *PM: Making government deliver for the British people*. February 7. <https://reurl.cc/772GLI> 

[2] Institute for Government. (2023). *Machinery of government changes*. April 4. <https://reurl.cc/mrd85l> 

[3] 此職位於1968年設立起，始終由首相擔任，該職位雖然負責管理公務員事務，但1992年公務員（管理職能）法（Civil Service (Management Functions) Act of 1992）允許公務員事務部長將權力委託給其他部長，公務員管理規範將此予以明定。參自<https://reurl.cc/09z539> 

[4] Cabinet Office. (2023). *Statistical bulletin- Civil Service Statistics: 2023*. August 2. <https://reurl.cc/OGbl9v> 

[5] 英國對於公務員的定義與我國並不相同，其界定上於中央政府部門（包括蘇格蘭、威爾斯政府等）任職、非選舉產生且非政治任命的事務官員，統稱為「公務員」（civil service）。參自考試院（2023）。**英國公務員招募及培訓制度考察報告**（頁5）。12月7日。<https://reurl.cc/97zLMd> 

[6] 英國政府研究所（Institute For Government）是獨立智庫，致力於提高政府效率，每年均會發表Whitehall Monitor報告，是政府研究所對英國公務員體系的年度數據驅動（data-driven）評估，包括其變化和表現，以及未來的優先事項。筆者詢問事項，在其Whitehall Monitor 2023報告第1部分中雖略有提及，但並未深入提及造成原因。

## 延伸閱讀

- [活化公務人力型塑政府團隊新面貌](#)  / 周志宏 / 國家人力資源論壇第1期
- [從策略性人力資源與知識管理的觀點探討「知識與政策發展部」組織設計](#)  / 彭安麗、洪崇豪 / 文官制度季刊第3卷第3期
- [我國公務人力訓練機構轉型規劃之展望-以英國政府國家學院調整變革經驗為例](#)  / 陳國輝 / 國家菁英季刊第2卷第4期

