

我國文官體制之變革 政府再造的價值

蔡良文 著

官僚系統應能確立民主中立、

專家倫理價值，

留意本身內在價值，

並須考量社會共識。

我國文官體制 之變革 政府再造的價值

蔡良文 著

官僚系統應能確立民主中立、

專家倫理價值，

留意本身內在價值，

並須考量社會共識。

我國文官體制之變革：政府再造的價值／蔡良文著．——初版．——臺北市：五南，2008.03

面；公分

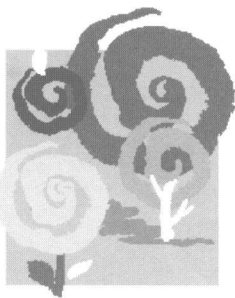
參考書書：面

ISBN 978-957-11-5178-6 (平裝)

1. 文官制度 2. 政府再造 3. 中華民國

573.4

97005289



1PZ3

我國文官體制之變革： 政府再造的價值

作 者 — 蔡良文 (374.1)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇蕓

封面設計 — 哲次設計

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106 台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 得力商務律師事務所 張澤平律師

出版日期 2008年3月初版一刷

定 價 新臺幣450元



序言

自民國75年參與空中大學公共行政教學節目錄影及文大兼職，次年起追隨先恩師繆公全吉於空中大學主講人事行政學，民國81年起並蒙司法院前院長翁師岳生指導，多年來，在公務之餘一直兢兢業業於政府再造、文官政策及考銓人事法制等議題的研究與教學。服務考銓行政機關20多年，見證了現行人事制度實施的過程與成效，也目睹國家歷經經濟起飛、政黨輪替，考銓制度所扮演的重要輔佐及安定角色。或謂我國文官體制及人事行政還有努力空間，惟其對於整個社會的發展實具貢獻。

面對全球化的衝擊，各國均致力於政府再造工程，期提升全球競爭力。而政府再造議題寬廣，得區分為政治性與行政性，當然其中有難分割之處。行政性包括政府任務、人事……，必須由本土化展開，外國經驗固可參考，惟不宜一味抄襲。在政府再造過程中文官體制之運作，必須考量「專家權威」等行政價值與「政治回應」等政治價值的平衡或抉擇與定位；此涉及官僚系統應能確立民主中立、專家倫理價值，留意本身內在價值，並須考量社會共識。整體文官體制非僅是與其他各種組織、團體共同分享權力資源的部門，更應是有能力回應政治變遷與民意需求、促進公共利益、調和利益衝突的行政架構。筆者依據本書研究發現，提出我國在政府再造過程，有關政治與行政價值間之流變、抉擇，並就其對文官體制之引進與甄補性、激勵性、發展性，以及維持與保障性功能產生之影響與轉變，提出一個整合性的

分析架構，做為研究結論，期在實證上能完整釐正文官體制功能的相關問題與對策，並以一得拋磚引玉及就教 方家高明。

任何學術作品通常體現創作者的風格與生命特質，也隱涵師長的教誨影響、好友同仁智慧的共振激盪。本書能夠如期出版，必須感謝許多師長、好友、同仁的熱心幫忙，謹在此表達誠摯之謝意。也要感謝默默支持協助我的岳父大人暨家人。筆者更要將此書獻給摯愛的先父母親及岳母大人，以告慰在天之靈，並將出版的喜悅和大家分享，亦自我期勉以之為未來研究、教學基礎及更上層樓的助力。謹為之序。

蔡良文

中華民國97年3月1日於考試院

目錄

第一章 緒 論	1
第一節 文官體制改革背景與研究目的	2
第二節 研究方法與研究範圍	10
第三節 文官體制變革相關理論與經驗探述	13
第四節 本書研究系絡流程與章節安排	31
第二章 文官考選政策的變革	39
第一節 考選制度與政策之流變	40
第二節 考選制度之職能變革	43
第三節 考選政策的公平性與多元化之權衡	48
第四節 政府再造對考選制度之影響分析論證	62
第三章 政府用人政策的變革	67
第一節 政府再造與人事政策之架構內涵	68
第二節 政府再造與公務人力體系之建構設計	74
第三節 高級文官與政務人員法制建構評估	90
第四節 政府再造對用人政策之衝擊分析論證	101
第四章 俸給與福利政策的變革	109
第一節 俸給制度與績效管理相關議題研析	110
第二節 公務人員福利制度之內涵研析	122
第三節 公務人員俸給與福利制度之檢視評估	129
第四節 政府再造對俸給與福利政策之影響分 析論證	133

第五章 績效考核與淘汰機制的變革	141
第一節 績效考核與淘汰機制之意涵研析	142
第二節 績效考核與淘汰機制之建構策略	147
第三節 現行績效考核制度的檢視評估	159
第四節 政府再造對績效考核與淘汰機制之影響 分析論證	165
第六章 行政中立法制的發展	179
第一節 行政中立法制建立之背景	180
第二節 行政中立法制學理與理論架構	183
第三節 行政中立法制建制過程分析	196
第四節 政府再造對行政中立法制之影響分析論證	208
第七章 退休撫卹體制的變革	215
第一節 退撫體制相關學理及政策內涵分析	216
第二節 退撫體制之變革過程分析	223
第三節 退休所得合理化改革方案的推動過程分析	246
第四節 政府再造對退撫體制之影響分析論證	254
第八章 結 論	261
第一節 本書研究重要發現	262
第二節 政府再造下文官體制變革之探討	269
第三節 文官體制新發展方向	278
參考書目	287
附錄一 公務人員基準法草案	303
附錄二 政務人員法草案	313
附錄三 公務人員行政中立法制定與審議版本對照表 ...	321

圖表目次

表1-1	國民黨執政時期政府再造推動計畫	3
表1-2	民進黨執政時期「專業績效的人事制度」 研究改革計畫	6
表1-3	文官制度政策價值之歸納整理	31
表2-1	政府再造下考選政策的評估架構	43
表3-1	政府公務人力體系建構與配置設計	80
表3-2	各國契約性公務人力比較與發現一覽表	83
表5-1	評估工具之優缺點表	153
表6-1	公務人員行政中立法主要架構內容一覽表	198
表6-2	行政中立相關法制及其規範功能一覽表	199
表7-1	公務人員退休制度相關學理（說）一覽表	220
表7-2	公務人員撫卹制度相關學理（說）一覽表	222
表7-3	各國公務人員退休制度一覽表	228
表8-1	文官體制功能與政府再 / 改造價值互動 關係一覽表	275
圖1-1	美國行政價值之變遷	28
圖1-2	文官體制變革的系統	33
圖1-3	考銓政策概念系統試擬之圖示	35
圖1-4	本書研究流程示意圖	36
圖3-1	人力運用的四種模式	77
圖3-2	政府公務人力體系建構系統	79
圖4-1	影響薪資決定的因素	114

圖4-2	薪資公平與激勵間的關係	115
圖4-3	績效俸給的理論概念	117
圖5-1	績效評估的目的	143
圖5-2	影響績效的因素圖示	159
圖6-1	行政價值的規範性架構	184
圖6-2	人事行政價值的鐘擺現象	185
圖6-3	行政中立法制之分析架構	186
圖6-4	行政中立法制體系	197
圖8-1	文官體制功能變革的價值抉擇架構	271

第一章 緒 論

文官是國家政務的推動者，也是公共服務的實務提供者。在面臨全球性競爭壓力的情況下，先進民主國家為實現政府改造的理想與目標，均建構一套具高效率、回應性與責任性的文官體制。各國有鑑於此，多予積極仿效。因此，文官體制改革是一個無止盡的永續過程。就我國近年文官體制的發展觀之，此一過程受公共管理思潮、先進民主國家文官體制發展、國內政府再造（reinventing government）的影響，值得關注。

由於政府再造，以精實政府組織與人力為主要方向，同時賦予行政組織更多彈性空間，並追求專業績效，使得政府引進創新、競爭的市場機制，惟亦往往忽略政府實受到較多的法律規範並承擔更多的公共職責；相對地，公務人員亦可能因較多的法律保障而不易任加懲處或淘汰，即保障機制於政府再造，有其利亦有其弊也。一般而論，政府再造須面對：公務人力精簡、人員士氣、專業能力、績效及彈性用人等問題（陳金貴，2005：15-21）。倘就OECD國家政府在1980年代末到1990年代初所進行的文官體制改革觀之，被採為改革之事項依其比重排序，分別是：精簡員額、人力資源管理的分權與下放、改變管理辦法、改進平權措施、改革職位分類、彈性工作時間、採用營運成本措施、改善績效評估制度、大幅改革考選、陞遷措施、改革薪資體系等（OECD, 1996: 18；彭錦鵬，2005：91）。上述種種事項均涉及整體的文官體制變革議題。

本書旨在探討我國文官體制變革（包括公務人力資源運用及相關

法制等），及其面對政府再造過程之價值抉擇議題。筆者希冀透過理論思潮與實務經驗的整合性研究，了解相關體制發展的困境或不足之處，釐清與重構政府再造下文官體制變革的架構，以及兩者之間的價值抉擇與體制功能的聯結關係，進而提出具體可行的新發展策略與方向。本章緒論擬先介述我國文官體制變革背景與過程，研究動機與目的；文官體制變革相關理論與經驗探述；以及本書研究方法、範圍與各章節的內容安排。

第一節 文官體制改革背景與研究目的

壹、文官體制改革背景介述

在國內外政、經、社、文、科環境變遷中，政府對於組織職能之強化、政黨之良性競爭、利益團體間衝突之仲裁、公眾自力救濟之疏導、大眾傳播倫理規範之建立等，是責無旁貸的。而事實上，政府行政革新或政府再造所體現的核心議題是：行政組織設計有待調整、行政與立法部門之互動有待改善，以及文官體制有待強化等配套作為。我國晚進文官體制運作的缺失可歸納如次（參照繆全吉，1998：129-138；蔡良文，1998b：39-40）：1.官僚結構充滿繁文縟節，易於造成人員縛手束腳，抑制公務人員的創造力；2.法令僵化繁雜，缺乏彈性，限制公務人員創新思維空間；3.對除去人員因循的惰性傾向，缺乏激勵向前之具體機制；4.公務人員考試方式未能更多元化、彈性化，難期擴大吸收、儲備高級文官或科技人才；5.人事法規未能適度鬆綁，以致政府機關間、政府與民間機構間之人才交流機制不足；6.未能建立文官長制度，亦未明確劃分常務人員與政務人員職責，以致難以落實責任政治；7.未能強化行政機關之用人彈性，即由於各機關組織法非

僅規定部會之權責，且訂定其員額、職稱及內部組織等，如須修法，則頗費時日，難以因應各部會配合主客觀情勢變化，機動調整內部組織及人員晉用之需要。要之，在政府組織再造與設計上，應調整其體制、職權及權責運作，以強化政府組織職能機制。而強化文官體質與動能，精進落實政府政務，提升政府行政效率與效能，進而增強國家競爭力，亦是刻不容緩的課題。

茲就政府再／改造與文官體制之發展說明如下：

一、國民黨執政時期之政府再造與文官體制發展

在我國行政革新過程中，實際參照新公共管理學術思潮及各政府再造經驗者，當推1998年1月行政院蕭萬長院長頒布「政府再造綱領」，啟動政府再造推動計畫如表1-1。

表1-1 國民黨執政時期政府再造推動計畫

計畫名稱	改革目標	重要工作項目
組織再造	引進企業管理精神，調整政府職能與角色，建立小而能的政府，以提升國家競爭力。	1.訂定「中央政府機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」 2.臺灣省政府及臺灣省議會組織調整。 3.建立組織及員額績效評鑑制度。
人力及服務再造	1.活結人力資源運用，提升行政效能。 2.引用服務行銷理念，展現卓越服務理念。	1.進行人事制度全面再造、鬆綁人事法規。 2.推動單一窗口運動。 3.全面提升服務品質。
法制再造	以興利、簡政、便民為原則，簡化業務，建立現代化、高效率的法制環境。	1.調整政府角色：民營化、獎勵委託民間辦理法制等事項。 2.改革重大業務制度：健全財政、和諧社會等積極進行法制工作。 3.檢討管制方式：進行法規鬆綁、管制方式、行政流程簡化及標準化。

資料來源：筆者自製。

本計畫明示：政府再造的總目標為引進企業管理精神、建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提升國家競爭力。擬訂的行動方針為：組織要精簡、靈活，建立小而能的政府；人力要精實，培養熱忱幹練的公務人員；業務要簡化、興利，建立現代化、高效率的法令制度。負責推動政府再造之組織為政府再造推動委員會，其任務為擘劃再造願景，擬訂政府再造策略，審查各項推動計畫，評估政府再造推動績效，協調解決跨小組及機關有關問題，下設組織再造、人力及服務再造、法制再造等三個小組。其工作內容要為：(一)組織再造小組：(1)由行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）主辦，協調內政部、行政院人事行政局等相關機關共同辦理；(2)工作範疇：調整政府角色、簡化行政層級、調整中央與地方職能、調整行政院所屬各機關職能與組織、研訂組織建立基本規範、建立組織績效評鑑制度等項目；(3)該小組並研擬「中央政府機關組織基準法」與「中央政府機關總員額法」等二項法案，該二項法案為我國政府再造之「組織再造」核心工程。(二)人力及服務再造小組：(1)由行政院人事行政局主辦，行政院研考會協辦，協調考試院、法務部等機關共同辦理；(2)工作範疇：改善組織文化、建立廉能機制、激勵員工士氣、強調參與、鼓勵創新、增進機關用人彈性、建立以功績為主的陞遷考核制度、加強人員訓練與職務歷練、培養服務熱誠及修訂相關人事法規、推動行政作業程序合理化、便捷化及效率化、建立電子化政府、提高服務品質、提供單一窗口服務等項目。(三)法制再造小組：(1)由行政院經濟建設委員會主辦，行政院法規委員會協辦，協調各相關機關共同辦理；(2)工作範疇：研訂促進或委託民間參與公共事務相關法令規範、改善財政預算制度、落實使用者付費及興利重於防弊之原則、檢討修正或廢止各項不當限制市場競爭及不便民之業務法令等項目。

復以1998年10月28日臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例完成立法，臺灣省政府組織並於1999年7月1日起裁併改隸。對精省作業及相關政府再造工程若不由意識型態或政治目的去評估，筆者覺得在組織調整、業務事項處理或人力資源的改革觀念與措施方面，尚屬妥善，然仍有討論空間。整體而論，由於2000年政黨輪替之影響，原政府再造相關工程，面臨改弦易轍之境域。

二、民進黨執政時期之政府改造與文官體制發展

2000年5月20日陳水扁總統領導之政府團隊上任，為增進政府的行政效率與回應力，總統邀集各界人士於2001年經濟發展諮詢委員會議中組成政府改造委員會，推動政府改造事宜。政府改造委員會由總統擔任主任委員，行政院院長及考試院院長擔任副主任委員，行政院及考試院相關部會首長、民間企業人士及學者專家擔任委員，針對國家發展願景與國際競爭情勢，進行政府改造之根本性與全面性之探討，適時提供總統相關之諮詢與建議。政府改造之願景為建立具全球競爭力的活力政府。其理念為：顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府。欲達成之五大目標為：彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造、興利創新的服務機制¹（蔡良文，2006a：672）。其中「專業績效的人事制度」之改革計畫如表1-2。

¹ 政府改造委員會之任務：為政府組織重整規劃研議事項、中央與地方機關職能及資源配置研議事項、相關人事法制改革研議事項、其他有關政府改造重要研議事項。政府改造委員會以主任委員為主席，委員會議並得邀請有關機關首長及相關人員列席，委員會並設幕僚會議，邀集有關各院秘書長、相關主管機關首長及專家學者，並邀請委員會委員列席指導，就主管機關所提之議案綜合研議後，提請委員會議審議。政府改造委員會重要決議情形如次：1.第一次會議：確立政府改造之理念、目標、原則等事宜；2.第二次會議：通過政府改造作業期

表1-2 民進黨執政時期「專業績效的人事制度」研究改革計畫

計畫名稱	改革目標	方案項目
人力運用彈性化計畫	政府人力運用更具彈性化，提供績效管理的良好環境	1.政府職位制定方案 2.高級行政主管職位制定方案 3.契約進用人力制定方案
人力績效彈性化計畫	推動績效導向之人事管理制度，政府應採節預算支出	1.員工績效考核制定方案 2.人力淘汰與精簡制度方案 3.績效獎勵制定方案
人力服務彈性化計畫	公務人員應展現高度服務倫理行為，贏得民眾信任與信賴	1.政治活動中立制定方案 2.公務服務倫理行為制定方案
人力專業彈性化計畫	公務人員專業知能養成和深化，建立認同專業的公務人力體系	1.人力專業生涯發展方案 2.績效導向的終身學習 3.提升服務品質方案
人力考選彈性化計畫	採取多元且有效度的考選方法及技術，以引進專業的公務人力資源	1.改進考選效度制度方案 2.推動資格考制方案 3.擴大專業證照用人制度方案

資料來源：參照拙作，2003a：9-10。

又行政院組織改造的基本作法是透過各機關合組工作圈，就性質相同或近似的業務進行塊狀整合檢討，並以四化的策略來實現「民間可以做好的，政府不做」的組織改造基本精神，具體方式略以：(一)去任務化：即解除不必要的管制，使政府機關不再負有執行部分業務之任務，以節約公共資源；(二)地方化：將現行中央機關辦理的業務，改

程、行政院組織調整研修議題及作業期程、如何減少選舉次數等議案；3.第三次會議：通過行政院組織調整方案等；4.第四次會議：通過行政院組織調整員工權益保障方案、中央機關組織基準法草案、中央政府機關總員額法草案等；5.第五次會議：通過中央民意代表選舉制度改革方案、立法委員總額暨各類代表名額改革方案、立法委員任期延長等方案；6.第六次會議：通過三個人力運用制度的改革方案，包括：政務職位制度方案、高級行政主管職位制度方案及契約進用人力制度方案。(1)對於政務職位制度方案，擬制定政務職位設置法、制定政務人員俸給法、行為法及其退職撫卹條例；(2)高級行政主管職位制度方案，擬制定高級行政主管職位法及相關遴選程序；(3)契約進用人力制度方案，擬彈性設置聘用職位、建立自成體系的人力資源管理制度。

由地方辦理，使政策執行更能符合地域性及親近性；(三)法人化：即原本由政府組織所負責之業務，改以介乎政府與民間團體之公共法人來辦理，使得政府在政策執行上，更具有彈性，並引進企業經營精神，使業務推動更為專業、有效能；(四)委外化：指將業務委託民間辦理。各國的政府改革皆有具體實施方法，通常包括：業務外包、民間投資經營、BOT、公營事業民營化等，主要目的在於提高資源運用的效率。

至於考銓機關對政府改造委員會人力運用改革方案的回應有：(一)對政務職位制度方案，贊成擴大增設，但無須另行制定政務職位設置法，原規劃政務人員行為法無需制定，並由考試院積極推動政務人員法、政務人員俸給條例及退職撫卹條例；(二)有關高級行政主管職制度方案，擬以增置政務職位方式吸納高級行政主管職位、部會增置「顧問」或其他適當職稱之職務、研修聘用人員聘用條例及增列得兼任主管之規範；(三)對契約進用人力制度方案，擬檢討聘任人員人事條例草案與聘用人員聘用條例合併立法，其他相關配套措施，則有：(一)高等考試一級或特種考試一等考試及格，取得第九職等任用資格之規定，提升為取得簡任第十職等任用資格；(二)專門職業及技術人員轉任公務人員之轉任方式及轉任職系，配合檢討改進²。經提政府改造委員會議第六次會議考試院姚嘉文院長、朱武獻秘書長、吳容明部長均在該次會議表達意見，除政務職位制度以不增加政府總員額、有與憲法牴觸疑義之規劃高級主管職位適用範圍與階段進程，擴大契約性非常任人

² 本案有關考銓機關回應措施，詳見考試院2003年2月7日考臺組貳一字第092001048號函之「研商政府人力運用彈性化計畫方案本院配套措施會議紀錄」。有關政府改造委員會第六次會議內容詳參總統府2003年11月7日華總一義字第09200208190號函之「政府人力運用彈性計畫方案」相關資料及會議紀錄。

員進用範圍以職務涉及低公權力或高度專業技術性人力為主外，多數均照專案小組及行政院之意見通過。考試院在政府改造工程中僅扮演輔助性角色。

要之，在劇烈變動的世局中，如何建立一個公平、正義合理的生存發展環境？如何在詭譎多變的國際現勢中，強化本身競爭能力，以與世界各國並駕齊驅？如何在政、經、社、文、科環境中，適切的推動政策？均有待各級政府、全體民眾共同努力。惟政府推動改造囿於行政與立法機關間之政治因素，溝通未能順暢，致改革成效不彰³，亟待積極努力，方能克竟全功。

³ 國內有學者對民進黨政府改造方案，提出以下評析（孫本初，2006：156-157）：1.改造方案必須與國家整體改造方案配套：本次改造方案基本上是落實西方公共選擇及公共管理的「小政府」概念，然我國目前面臨的挑戰，與現代化西方社會有所差距。西方國家之市民主義的政治、國家整體的認同、對於宗教信仰的齊一，均獲全國認同。然我國面臨，外有外交、兩岸及國家認同的問題，內有族群分裂的問題，且對國家發展方向（如福利國家、資本主義國家），及各種政治制度並未有一致性的看法。故「小」政府是否有能量處理目前面臨的諸多問題，實需考量；2.激進改革方案缺乏配套措施，本次改革基本上均針對結構問題進行大規模的調整，但對人員調整後之細節工作，包括如何進行人力資源再訓練、對職位進行功能分析，使新進人員能發揮效能、退職人員的福利照顧，均有待再思考。省政府之前的調整措施與配套措施不良，應以為殷鑑；3.政治性考量破壞方案的效率：本方案充分考量組織的功能角色而進行組織設計。惟考量政治力量，而妥協於少數族群代表性下，如設置原住民委員會、客家委員會、僑務委員會等，均不符功能性思考的設計。上述代表性組織應可透過跨部會協調會的方式行之，實際功能可由內政部、外交部負責執行，可避免招致政治性凌駕專業性的批評。