

【 建構高階主管特別管理制度之 政策建議 】

熊忠勇*

摘要

建構有別於一般文官體制的高階文官制度是「經濟合作暨發展組織」國家的人事管理改革重點。考試院第11屆也亟思「建構高階主管特別管理制度」，但直至任期屆滿(103年8月31日)尚未能完成草案。

本文首先檢視OECD及歐盟國家建立高階文官制度之經驗，包括建立理由、職務範圍、型態、甄選機制、待遇及考核，以做為我國推動之參考。其次，說明我國研議制定高階主管特別管理制度時，銓敘部、保訓會及人事總處所存在的爭議，並分析背後的主要原因是權力的制衡、保守心態，以及對於建立高階特管制度的政策目標缺乏共識。本文並據此就高階主管制度的基本結構、範圍、甄補、考核等提出政策建議，希望此一制度能早日完成。

關鍵字：高階主管、公開競爭、甄補、集權與分權、平衡

* 政治大學公共行政學博士，現職為考試院參事兼組長(Ph.D. Public Administration, National Chengchi University, Taiwan; Counselor and Director, Examination Yuan)，本文僅代表個人意見。

The advices create the new senior civil service system

Chung Yung Hsiung

Abstract

Creating the new senior civil service system which differs from the other civil service is one of the major personnel reforms in OECD countries in past twenty years. The 11th term Examination Yuan (September 2008 to August 2014) also planned to create a special senior civil service system, but until the end of the 11th term, the plan was still in draft form.

This article firstly reviews the experiences of OECD and European Union countries and expresses the various reasons of creating senior civil service system. Then, the article illustrates five distinguished senior civil service system models. Furthermore, a tendency can be seen of traditional employment systems merging towards a more hybrid model for the SCS group. Recruitment procedures differ between European countries. Also, periods of appointment terms vary. In general a tendency can be seen in most countries to pay special attention to the senior civil servants group.

After examines OECD and European Union countries' experiences, the article points out the disputes over the issue between Civil Service Ministry and Directorate-General of Personnel Administration, Executive Yuan. For resolve those disputes, this article provides some policy advices to create the new senior civil service system. These advices include the basic structure of senior civil service, scope, recruitment, pay, performance evaluation and so on.

Keywords: senior civil service, open and competition, recruitment, centralization and decentralization, balance

壹 前言

建構有別於一般文官體制的高階文官制度是二十餘年來「經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，以下簡稱OECD）」國家人事管理改革的重點（OECD, 1995; 1996; 2008a）。民國98年6月18日考試院第11屆第39次會議通過「文官制度興革規劃方案」（以下簡稱「興革方案」），在第四案「健全培訓體制、強化高階文官」中，也提出「建構高階主管特別管理制度」（以下簡稱「高階特管制度」）的構想。行政院於99年1月舉辦的「全國人才培育會議」中，在「精進公共事務人力」議題，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，……提升政府整體效能」的會議總結。

根據興革方案的期程表，高階特管制度應在99年6月完成規劃，101年6月完成立法，103年6月運作及補強。

銓敘部雖然曾在99年8月底完成「建構高階主管特別管理制度規劃報告」，經考試院於100年6月完成審查，但全案又交回銓敘部整理。從上述考試院的興革方案及行政院的全國人才培育會議，可知兩院有共識應推動高階特管制度，惟銓敘部和行政院人事行政總處（以下簡稱：人事總處）在許多關鍵議題上仍存在明顯差異，以至於考試院第11屆任期屆滿（103年8月31日）仍未完成草案。

本文第貳部分將先探討OECD、歐盟國家建立高階文官制度的經驗，第參部分說明我國研議制定高階特管制度的爭議，第肆部分則是本文的政策建議，提供高階特管制度的具體內容，包括基本結構、甄補、任用、待遇、考核等，這也是本文的主要目的，最後提出結語。

貳 OECD及歐盟國家創設高級文官制的經驗

文官體系的改革並非只是為了提高政府的效能或效率，也涉及到政府及文官在社會中的自我定位。為什麼要建構高階特管制度？難道只是因為其它國家

有這個制度，我們便要模仿學習嗎？在回答問題之前，我們應先思考「國家需要什麼樣的高階文官？」。政治領導階層希望一個有效能的高階文官以協助他

們治理國家，能有效回應民意期待，落實執行各項政策，卻不希望他們的力量太過強大，成為政治領導階層難以控制的集團（Weck, 2010: 2）。社會大眾期待一個專業又能回應民意的高級文官，公共服務的傳達更為迅速、確實及符合需求。高階文官們則期待能有一個可以發揮專業、不受政治過度干擾的公務環境。不同的期待，便會有不同的政策設計，我們在推動建立高階特管制度之前，應先了解各國推動的經驗。第貳部分將介紹OECD及歐盟國家推動高階文官制度的經驗，以做為我國之參考。

一、創設高階文官制的理由

根據Gerald Caiden（1991）、Guy Peters（1996）等人的研究，行政體系需要革新的主要理由，係因政府面對劇變的外在環境和日益增加的公民需求，從而擴張政府規模與職能以求因應，但擴張後的官僚體系在管理效率與效能上並未顯著提昇，預算的支出與財政的負擔卻日益沈重，使得政權的合法性與正當性日趨式微。

以上這一段話具體指出1980年代世界各國政府再造的內部因素，即政府的擴張，造成財政危機，擴張後的政府無法有效管理，形成管理危機，或稱治理的危機，這二項危機又進一步演變成政府的信任危機。孫本初（2003：195）亦曾提出類似的觀點，他認為當代民主

政體下的政府組織，大多陷溺於「預算赤字」、「績效赤字」與「信任赤字」，政府再造的推動，便是為了解決這些赤字問題。至於改革的外部因素，世界各國面臨的共同環境因素包括全球化的挑戰、資訊科技的進步帶來的改變等，這些都成為影響政府推動行政革新的理由。

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（OECD, 1995: 53-54）：……第二、重視高階文官制度。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（OECD, 2008a）：……第五、強調高階文官的管理。可見高階文官制度一直是二十餘年來OECD國家文官改革的重點，希望藉由高階文官制的改革，以強化領導階層的能力，提升治理的績效，並反應快速變遷的環境。

根據OECD國家的經驗，建構獨立的高階文官制度乃是基於下列理由（OECD, 2008b: 20）：

第一、建立合作的文化，打破部會各自為政的情形，增加高階文官在各部會的流動性，例如荷蘭、紐西蘭、英國和美國。

第二、創設一個更彈性的甄補及雇用條件，以吸引公私部門的最佳人才，特別是在傳統政府體系中難以培養的人

才，如：管理的技能和服務管理的經驗。例如澳洲、比利時、義大利、美國。

第三、釐清政治與行政的分際，尤其是藉由下列三個面向區分政務人員與事務人員：一是「功能」(function)，強調政治與行政的功能區分，政治人物對文官下達政治指令，文官負責執行政策。二是「職位」(positions)，規範某一層級以上職務屬於政治任命，以下則屬於永業文官。三是「課責」(accountability)，在部分西方國家中，例如加拿大、荷蘭及紐西蘭，高階文官執行職務時，雖然不會有太多的政治干預，但卻會發生政務官與高階文官「互相責怪」的情形，這種現象，顯示出課責機制不夠明確，且制度不夠透明(OECD, 2008b: 9-10)。藉由建立新的高階文官制度，以釐清政治與行政的分際，例如

比利時、義大利、荷蘭。

上開三種理由，其實隱含著對高階文官的不同角色期待，就「解決部會各自為政的問題」來說，重視高階文官「水平」的角色，期望透過高階文官的交流合作與價值分享，達到跨部門的政策連結與整合，因此強調成員的輪調制度，並兼以固定任期制增加流動性。簡言之，高階文官是政府各部門橫向聯繫的主要樞紐。

就「提供彈性的甄選與雇用條件」而言，本項理由期待的是吸引優秀的管理人才，較偏重「垂直」的功能，期望高階文官能將政治指示有效傳達至行政執行層次，重視高階文官的執行績效。

「釐清政治與行政的分際」，主要在指出高階文官仍是常任文官的本質，即使他們已無可避免地涉入政策過

表一 部分OECD國家創設高級文官制度的理由

	解決部會各自為政的問題	提供彈性的甄選與雇用條件	釐清政治與行政的分際
澳洲		◎	
比利時		◎	◎
義大利		◎	◎
荷蘭	◎		◎
紐西蘭	◎		
英國	◎		
美國	◎	◎	

資料來源：OECD (2008b: 20)

程。在政策設計上，例如：英國的政署（agency），使高階文官成為機關的執行長，減少政策執行時的政治干擾。再如，荷蘭高階文官遴選的公開性、功績原則，也可以減少高階文官任命時的政治干預，有效釐清二者的關係。整體而言，本項理由也偏向「垂直」的功能，有效劃分政務官與事務官的職責和功能。

韓國在2006年創設高階文官制度，除了前述理由外，還提出「強化政府的職能（improve the competency of the government），提升政府的競爭力及服務的品質」¹。其實，韓國創設高階文官制，也希望解決政黨輪替後高階文官恩寵分贓的舊習。不論是解決部會各自為政的現象，或是彈性的雇用條件，還是釐清政治與行政的分際，背後的目的不外乎強化政府的職能、提供更高品質的公共服務、建立更具競爭力的政府。因此，若以提升政府競爭力來總結高階文官之建置理由尚不為過，但各國的國情條件不同，在不同的需求之下，制度設計便呈現差異，這也是各國高階文官建置理由雖然相近，但制度卻有別的原因。

我國也應先釐清為何要建立高階特管制度，才能設計出符合我國需求的制

度，否則只想按國外經驗學習，只會落入「橘逾淮為枳」的困境。詹考試委員中原（2010：1）也曾提醒推動高階特管制度應先思考「建構的目的與理由為何」？若未能事先思考這些問題，則制度的推動恐只是無根的政策移植。

二、高階文官制的型態

雖然OECD國家普遍推動高階文官制，但各國對於納入高階文官範圍的職位各有不同，某些國家在高階文官的最高層，甚至允許政治性任命（如：德國、比利時、義大利、盧森堡），大體而言，最高職位可至常務次長，最低約相當於我國專門委員，最普遍且典型的職位則是各部會之司處長、三級機關首長（如我國之署長、局長），但需注意的是，由於各國官職等級設計及名稱有別，尚難逕予對照。

世界各國高階文官建制型態頗有差異，以歐盟國家而言，可區分為5種型態（Kuperus and Rode, 2008: 7-8；2010: 38）

上述5種類型中，類型1、2、3具有正式的地位，係指透過法令，賦予高階文官有別於其它文官的地位；類型1、2、4具有特別的工作條件，則指甄

¹ Korea Civil Service Commission. "Senior Civil Service System in Korea". Retrieved June 20, 2014, from www.exam.gov.tw/public/Attachment/11319582574.pdf

表二 高階文官制度類型區分

	具有正式的地位 (status)	沒有正式的地位
提供特別的工作條件	類型 1： 在中央設置正式的高階文官主管機關：荷蘭、英國 類型 2：比利時、義大利、馬爾它、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞	類型 4：奧地利、德國、希臘、西班牙、法國、盧森堡、愛爾蘭、丹麥、芬蘭、瑞典、斯洛凡尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、斯洛伐克
未提供特別的工作條件	類型 3：保加利亞、賽浦勒斯	類型 5：捷克、匈牙利、立陶宛

資料來源：Kuperus and Rode (2008: 7-8；2010: 38)

選、任用、待遇或考核等人事管理措施有別於其它文官。類型 1 的國家僅有荷蘭和英國，此一類型透過高階文官辦公室的集權運作，以建立菁英意識、合作文化，並強調高階文官的流動性與職涯管理。

我國目前屬於類型 5，也就是高階文官的工作條件和其它文官相同，在地位上也與其它文官無異。對照歐盟或 OECD 國家的改革，推動高階主管制度已是刻不容緩的課題。但在思考我國未來建制高階主管制度時，也應思考上述 5 種類型中，那一種類型適合我國學習參照。

依照興革方案的建議，未來擬以特別立法的方式建立高階主管制度，賦予其正式的地位，同時甄選、待遇、考核等方面，也將有別於其它文官，但方案中並未提到是否另外成立主管機關，以管理高階主管相關事宜。從此一描述

而言，似乎較偏向類型 2，也就是具有正式的高階主管地位，也有特殊的工作條件。實際上，非屬歐盟國家的美國、韓國、加拿大、澳洲、紐西蘭等其它 OECD 國家，也是屬於類型 2。

三、高階文官的雇用制度

一般而言，各國政府在設計文官制度的邏輯主要有二種，即「職涯制」(career-based system) 與「職位制」(position-based system)。「職涯制」的設計邏輯是「封閉式制度」(closed system)，其人員甄補僅限於較低層級的職務，有限度地認可公職以外的工作經驗，而大多工作條件、薪資、工作保障及退休制度均係以法律所明定，並以「年資」作為陞遷及晉薪的主要考量因素，「永業化」為此類制度的主要特色，職涯制希望在高階的管理職位建立共享的文化，也有利於內部流動，但其

缺點是高階職位缺乏競爭性。

「職位制」的設計邏輯則是「開放式制度」(open system)，意即政府部門所有職位均對外開放甄補，而不僅限於較低層級的職務，重視個人的特殊知能或其私部門的工作經驗，在陞遷或晉薪的考量則係以「績效表現」作為主要考量因素(Bossaert and Kaeding, 2009: 8)。職位制有利於分權化的人事措施，也能彈性運用各種甄補策略，以擇選適合的人才，並能依據市場機制，設計不同的工作條件。唯缺點是高階文官缺乏完整的職涯規劃，且由於管理者變動快速，難以建立分享的文化和共同的價值(Kuperus and Rode, 2010: 38-39)。

OECD 國家從 1980 年代末期即開始陸續推動各種文官制度改革，改革的方向朝向策略性、績效取向、分權化、彈性化管理模式，在這些策略下，OECD 國家的文官制度有漸漸從職涯制走向職位制的趨勢(OECD, 1996:18)。但這種趨勢並非全然的，更精準地說，許多國家走向的是混合制(hybrid system)，高階文官管理尤其如此。從職涯制向職位制靠攏的部分，例如：高階文官的甄選採開放競爭，避免依靠年資晉升、對高階文官提供特別的工作條件設計(如固定任期、績效評估、待遇等)。從職位制向職涯制靠攏的部分，例如：對高階文官置入職涯規劃的設計，以留住最佳人才、促進合作的文

化與機關認同(Kuperus and Rode, 2010: 38-39)。

綜上，高階文官制雖然多半是以職位制為基礎，但也融合了部分職涯制的概念，我國目前的高階文官是偏向於職涯制的設計，參照歐盟及 OECD 國家的趨勢，似宜強化職位制的精神，包括開放競爭、特別的工作條件等，這也是興革方案推動高階主管制度的重點。

四、高階文官的甄選

高階文官的甄選，乃是此一制度的關鍵議題，它涉及了集權或分權、獨立性(政治力量的干預)的問題。集權式管理是基於政府整體(government-wide)的觀點，認為高階主管是整個政府的資產，從「人才都是國家的」立場來看，高階主管「適得其所」才是對國家最大的貢獻，因此集權運作較有利。分權式管理則是基於機關(agency-based)的觀點，認為高階主管應由各機關自行培養及運用，部會首長也希望選用自己所信任的官員，因此宜分權由部會各自操作，以與責任政治相符。從理論上而言，似乎前者對於國家更為有利，但實務上卻難以達成，畢竟政治人物仍希望有權選用自己所信任的官員。

除此之外，集權或分權還需考慮創立高階文官制的理由，如果創立的主要或者唯一的理由是，釐清政治和行政的分際，則需要設立中央辦公室，透過

集權式的運作，負責直接管理甄選和退場的責任，減少政治力量的干預，例如澳大利亞和英國的文官委員。然而，如果創立的理由是，形成文官制度領導階層的團結，中央主管單位則只負責管理發展議題，包括職業生涯、流動性、訓練、職能架構等，例如荷蘭的高級文官署，即是此類型。OECD 曾就中央主管機關對高階文官甄選機制的獨立性進行分析，主要考量「人力資源管理功能是否下授部會、中央是否統籌管理高階文官(全部或部分)、甄選之監督機制」，在監督機制上，大致上可以分類為「政治干預」的光譜，也就是甄選機制獨立性最高的是「國會」，而政治干預性最高的是「每一位部長」都可以做甄選的決定(OECD, 2008: 24-25; 彭錦鵬, 2012: 11)。

由於高階主管的甄選方式關係未來制度的成敗，集權化運作並保持甄選過程的獨立性，有助於提升競爭性與功績制，但在政治現實上卻可能遭到阻礙。若完全分權化，並授予部會首長決定，而沒有節制的機制，則可能與現況差異不大，缺乏競爭性，也難保出現恩惠式用人的情形。未來我國思考建制高階主管制時，必須在二者之間取得適度的平衡，既維持甄選的獨立性與監督機制，又適度尊重首長的用人權選擇，才能有效推動這個制度。

五、待遇及考核

正式建立高階文官制的國家，多半會提供特殊的工作條件，而且重點之一便是待遇和考核，希望透過較優渥的待遇，吸引公私部門的人才；透過強化績效管理措施，提升政府部門的績效，並透過契約決定績效目標、任期及退場機制(OECD, 2008: 39)。

待遇與考核常常合在一起討論，多數 OECD 國家均採行程度不一的績效關聯待遇(performance-related pay, PRP)。從 OECD 國家的經驗來看，高階主管的待遇中，PRP 所占的比率大約是其總薪資的 3~15%(OECD, 2008b: 40)，比率似乎不如想像中那麼高，但仍有相關多的國家(如：比利時、美國、西班牙、英國、葡萄牙、加拿大、挪威、芬蘭等國家)，在建立高級文官制之後，提供了高於原來的待遇，以吸引私部門的優秀者(OECD, 2009: 83，引自彭錦鵬, 2010: 16)。

六、小結

第貳部分針對 OECD 及歐盟國家建之高階文官制的情形，及制度的大致內容做了介紹，包括：建立理由、類型、範圍、甄選、俸給與考核等，第參部分則將說明我國研議建構高階特管制度之爭議。

表三 OECD部分國家待遇及績效評估與待遇

	基本薪、保證福利、年資及離職給與	績效相關連待遇	評估結果對於優異或不佳者是否有差別對待
澳洲、比利時	97%	3%(上限15%)	是
加拿大	90%~85%	10%~15%	NA
法國	NA	NA	是(2006年起)
德國	99%(計畫降至92%)	1%(計畫增至8%)	NA
義大利	100%	0	否
荷蘭	97%	3%	是(降級或陞遷)
紐西蘭	85%	15%	NA
西班牙	94%	6%	否
英國	89%	11%	是
美國	99%	1%	是(2004年起)

資料來源：OECD (2008: 40)

參 研訂高階主管特別管理制度之爭議

興革方案第四案提出建構高階特管制度的構想，該案之現況說明中，對於「高階主管特別管理制度有待建構」，提到：

1. 歐美各國高階主管人員特別管理制度業已行之多年。
2. 高階主管資料庫仍未建構，進用管道未臻周延：……負責政策研擬與推動執行之高階主管，需具專門經驗、學識、技術及能力，惟目前機制難以放大選才範圍。

3. 缺乏高階主管退場機制，影響高階主管人力運用：……不適任現職之高階主管人員，往往無法調任非主管職務，且未就高階主管建立以績效導向為核心之考核制度，從而影響高階主管人力運用，亦阻礙優秀人才之晉陞。

在該案的具體興革建議之「建構高階主管特別管理制度」一節，則提出明確訂定高階主管職務之範圍為簡任第11職等(含)以上正副主管職務，並

將其拔擢、陞遷、考核、俸給等事項制定特別法律，其建制重點包括「嚴謹選拔、進文官學院專業訓練、建立國家高階主管人才庫、成立跨部會之甄選培育委員會、建構專屬俸給制度、建構嚴格考核及退場機制」。從興革方案的內容，似乎未能清楚說明我國為何要建構此一制度，建制重點也不夠明確未能釐清部會、人事總處的爭議，甚至於高階主管制度最常見的「開放競爭」也未提出。

為了研訂高階特管制度，銓敘部經邀集保訓會及人事總處聯合成立專案小組，召開多次會議，銓敘部也曾提出46條條文的草案，就職務範圍、遴用方式、培育程序、遴用程序、考核機制有細膩的規劃，但無法獲致共識的條文高達27條，具體的爭議點在高階主管的範圍、遴用方式、遴用程序等，分別說明如下：

一、部會與人事總處之爭議²

(一) 範圍

1. 銓敘部

高階主管職務範圍為中央政府機關組織法規中，職務列簡任12職等以上之主管、副主管（包含任聘雙軌之職務），警察及關務人員

於初期不納入。另明定參加高階主管訓練年齡，除現任高階主管外，不得超過55歲。

2. 人事總處

除銓敘部規劃人員外，並建議將警察、關務及地方政府之人事、主計、政風（一條鞭）等主管職務一併納入，並建議放寬警察及關務人員之參訓年齡上限，但初期不納入聘任人員職務，視推動情形及聘任人員人事條例完成立法後，再研議是否納入。

(二) 遴用方式及比率

1. 銓敘部

銓敘部建議依所具資格而有不同的設計。

從程序上而言，依銓敘部的規劃，依特管條例草案之遴用程序者，比率至少應達50%，換言之，首長尚有50%的高階主管可自現任常任文官中自主決定，維持一定的用人權限；再從資格條件而言，銓敘部規劃外補人員不得超過20%，此一比率維持高階主管至少80%係由現職公務人員，也避免過度衝擊文官體系。

2. 人事總處

人事總處認為開放社會取才係

² 部會與人事總處之爭議，主要參見103年8月6日考試院第11屆考試委員座談會簡報資料。

表四 高階主管之遴用方式

身分	遴用依據及方式	現行公務人員相關任用法律（由機關首長自行擇才依法進用）	特管條例草案（經遴選委員會遴薦程序遴用）
具公務人員任用資格		依現行公務人員相關任用法律規定進用	
未具公務人員任用資格（不得逾20%）		依教育人員任用條例或個別組織法律規定以聘任方式進用	(1)以契約進用 (2)比照專科以上學校校長、教授之資格聘任。

突破現行憲法考試用人之基本原則，是否得以特管條例凌駕憲法制定特別規定，宜予考量，建議未來適當時機再開放。至有關遴用比率，建議授權各院依其實際需要評估後於施行細則另行訂定。

3. 保訓會

同意開放自社會取才，並認為與憲法考試用人原則無違；如不開放向民間取才，高階文官之調任，依現行任用法、陞遷法等法令，即可依法進用，無需再以特管條例規範。

綜合上述意見，可知爭議的焦點在於是否開放向社會取才，人事總處在此一議題上比銓敘部、保訓會更加保守，除質疑特管條例開放社會取才可能凌駕憲法外，也擔憂影響相關文官的陞遷機會，衝擊現職簡任第11職等以上職務人員之工作士氣。

（三）訓練之甄選評鑑機制

1. 銓敘部

銓敘部建議具參加高階主管訓

練資格條件者，應經主管機關推薦，通過保訓會辦理之甄選評鑑，始得參訓。保訓會辦理之甄選評鑑，並設甄選委員會審議評鑑結果，至於訓練名額分配、甄選評鑑、訓練期間及實施方式，由考試院定之。

2. 人事總處

基於高階主管之遴用涉及各主管機關權責，且各主管機關之業務職掌及擬任人員應具知能均不相同，由各主管機關自行辦理甄選評鑑始符合用人需求及維護首長用人權，爰建議甄選評鑑方式、內涵及名額分配，由考試院會同各院訂定辦法，再交各院統籌辦理。

3. 保訓會

參酌高階文官飛躍方案，甄選評鑑由考試院或考試院委託相關機關辦理，至甄選委員會則由各院代表組成，審議評鑑結果。高階主管訓練之辦法，由考試院定之。至當年度名額分配及訓練期間，由考試

院與關係院定之。

(四) 遴用程序(遴選委員會之隸屬)

1. 銓敘部

遴選委員會由考試院會同各主管院遴派(聘)有關機關代表、學者專家組成,受理各機關高階主管職缺甄選申請及將遴薦名冊送任免權責機關首長圈定,實際遴選作業則由各主管院成立遴選小組辦理。

2. 人事總處

遴選委員會之隸屬,涉及各院實際人事權之行使,倘遴選委員會隸屬考試院,將影響各院及所屬各主管機關首長人事權之行使,進而影響政務推動,基於人與事適切配合,遴選委員會應隸屬各主管院,俾符合民主責任政治原則。

(五) 待遇考核

1. 銓敘部

銓敘部建議依其遴用方式分別規劃如下:

2. 人事總處

為激勵及增加誘因,宜建構高階主管專屬待遇制度,如基於現實而在現行職等俸級與俸表架構前提下建構,基於責酬相符,各類高階主管宜做一致性處理,聘任之高階主管若不發給考績獎金,有違公平性。至於績效獎金部分,則參考考績法修正草案有關團體績效評比的規定,團體績效排序前30%者始得支領。

(六) 保險與退撫

1. 銓敘部:依遴用方式分別規劃。

保險部分,契約或聘任參加勞保,原係公務人員者得繼續公保;退撫部分,任用、聘任依現有規定,契約進用者,其退休準用勞退新制及相關法令。

2. 人事總處

持續其原身分所適用之保險、退休制度,並保障其權益。

表五 高階主管待遇及考核

身分 項目	具公務人員任用資格	未具公務人員任用資格	
		契約進用	聘任
俸給	依公務人員相關規定	依特管條例草案規定,支給本薪及加給	準用教師相關規定,支給本薪、學術研究加給、高階主管加給
考績	依公務人員相關規定辦理,考列乙等以下者,調任非高階主管或免職。	依特管條例草案規定,甲等以上給予獎金;年終考績乙等以下或另予考績丙等以下者,終止契約。	準用教師相關規定,未給予考績獎金;年終考績乙等以下或另予考績丙等以下者,解聘。

二、爭議解析

以下將針對部會及人事總處的相關爭議進行評析：

(一) 職務範圍

銓敘部或人事總處對於高階主管範圍的爭議，主要在於警察、關務、地方政府一條鞭之主管職務，以及聘任人員是否納入。從職務的特殊性而言，警察、關務人員與其它行政機關人員確實有別，而這種特殊性也影響了彼此互調的可能，若未來的特管制度強調高階主管的輪調，警察與關務人員似宜先予排除。至於聘任人員部分，銓敘部的規劃係指「任聘雙軌」之簡任第12職等主管、副主管，可納入高階主管職務範疇，惟本文認為其職務數有限，以科技部、社教機構、文化機構、訓練機構為主。再者，如係考量向學校取才，仍可採契約方式進用，否則過多的任用方式，難免造成管理上一國多制的不公平現象。

有關職務範圍的另一個問題，是範圍大小及是否影響現職高階文官的工作士氣一節，人事總處曾於103年3月24日去函銓敘部表示，依部的規劃，納入高階主管的職務數為721個，但潛在影響對象（如現任簡任第11職等）者約3千7百餘人，影響人數尚非少數，並涉人事政策重大變革，恐有影響簡任第11職等以上人員之陞遷機會及工作士氣之疑慮等語。

上述說法恐怕與建構高階主管制度的本意未合，畢竟改革本即會對現有體制帶來改變與衝擊，若以影響士氣為由而抗拒，特管制度則無推動的可能。再者，現職第11職等文官，只要願意參加高階主管的甄選，仍有機會成為高階主管，況且依各國的經驗，即使開放外補，多數的高階主管是由現職文官獲選，銓敘部也限定外補人員不得高於20%，因此人事總處的擔憂恐是多慮。

(二) 開放外補是否違反憲法考試用人原則？

人事總處希望暫時不開放外補，並認為恐與憲法考試用人原則有違。憲法第85條規定：公務人員之選拔，應實行「公開競爭」之考試制度，此即為考試用人之依據。但何謂「公開競爭」？據許前考試委員濱松的看法，包括二種涵意，一是「公開」，指「程序的公開」及「應考資格的公開」。前者指一切考試過程，諸如考試的公告、考試結果的公布。後者是指應考資格應僅有法律所規定之積極資格與消極資格的限制，不得有黨派、種族、籍貫、膚色、宗教信仰、性別或身分的限制。二是「競爭」，有擇優錄取的性質，並非達一定成績者均予錄取，亦即非僅是鑑別有無勝任某一職務之能力，而是擇取最優秀或最適合者（許濱松，1992：95）。綜合上述內涵，可知公務人員的選拔並不限定非要經過傳統的考試方

式，只要符合公開與競爭二個要件即可。若是高階主管的外補甄選作業亦是如此。

在高階文官的甄補議題上，本文認為有三個重要原則：開放、透明與功績，分述如下：

1. 開放

開放是手段，不是目的，是為了引入外部的競爭者，激發內部的活力，主要作用在於創造競爭機制。開放的方式有多種選擇，例如全面開放、圈選特定職位（如國貿局長、觀光局長）、限定比率（如20%）等，我國可選擇最適合的方式，即使未來實際外補的比例不高，仍可彰顯其競爭的意涵。不論是那一種形式的開放，現職公務人員仍可參加。

限定方式開放外補並允許現職公務人員參加，其意義有三：第一，增加競爭性，讓現職文官與外界人士相互競爭。第二，使外補的高階文官比率不至於過高。第三，機關可裁量那些職位適合外補，具有彈性操作空間。

2. 透明

增加透明度是有效釐清政治與行政界限的好方法（OECD，2008:9-10），就高階主管制度而言，要取得社會各界及政治人物的信賴，又不讓新的制度變成政治人

物控制高階主管的工具，甄選過程中的透明度是關鍵。因此，甄選必須提高其透明度，減少私相授受的機會，化解外界認為高階特管制度是重回分贓制的疑慮。

3. 功績

功績原則的堅持，使被遴用的人具有勝任該職位的能力，也就是具有競爭的概念。各國多半訂有高階文官的核心職能要求，例如美國的主管核心職能（Executive core qualifications）、荷蘭高階文官職能架構（competency framework for the senior civil service），功績原則的落實也就是依據上開職能的要求進行競爭評選，以選擇最合適的人才擔任。

開放外補高階主管職務，是「公開」對外徵才，允許符合應徵資格者共同「競爭」，在「透明」的程序中，依照功績的條件進行選才，在上述原則下，應無違反公開競爭原則之疑慮。我國過去對於公開競爭的意涵自我限縮，不僅限制了尋找最適合的取才方法，也影響許多優秀人才擔任公職的意願。要特別強調的是，開放外補的目的在於引進外在的競爭，注入某種刺激，塑造績效管理的有利環境與條件，並不是為了打破文官的永業傳統，更不是為了濫用私人。

(二) 訓練的甄選評鑑機制由考試院辦理，是否影響行政院各首長人事權之行使

擬議中的高階特管制度，規定必須經過特定訓練，方具有「被遴選為高階主管的資格」，因此掌握了訓練的甄選機制，就掌握了高階主管的用人圈範圍(pool)，這個相當於掌握「門檻」的權力，對於行政院權力衝擊相當大，雖然特管條例尚未制定完成，但卻由於高階文官飛躍方案(以簡稱飛躍方案)的推動，提前引爆兩院了衝突，而這個衝突的起源，更來自於憲法對於公務人員訓練權責歸屬缺乏明文規範，有必要詳細說明。

關於公務人員的訓練權責歸屬，由於憲法缺乏明文規範，因此考試院與行政院屢因這個問題而引起爭議。82年6月4日、84年1月10日考試院與行政院兩度協商，明確劃分兩院之分工事項，考試院掌理公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練及行政中立等訓練；行政院掌理公務人員專業訓練、一般管理訓練及其他有關訓練。上述協商共識，也明定於91年制定之《公務人員訓練進修法》第2條。綜上，可知兩院在91年之前未論及高階文官培訓事項，但事實上85年1月3日公布之《公務人力發展中心組織條例》第2條已規定該中心掌理「關於行政院所屬機關中高級公務人員之管理發展訓練事項。」

98年3月25日兩院院長協商，在「國家文官培訓所」改制為「國家文官學院」一案中，提出國家文官學院新增辦理高級文官訓練，並獲共識，98年11月18日修正公布之保訓會組織法及國家文官學院組織法，保訓會爰新增「高階公務人員之中長期培訓事項」、國家文官學院新增「高階公務人員中長期培訓之研究及執行事項」之業務，但上開組織法於98年6月10日立法院黨團協商時，曾通過附帶決議：「……2. 未來『國家文官學院』成立後，行政院各部會培訓機關(構)之現行職掌內容及業務權責均不變。另行政院所屬……高階文官之短期訓練仍應繼續加強辦理。」

綜上，可知98年之前，高階文官訓練係屬行政院主導之國家發展研究班(或其它名稱)，但98年保訓會組織法修正，新增「高階公務人員之中長期培訓事項」之業務，遂引起衝突，99年7月9日再由當時考試院伍副院長錦霖主持協商，會議結論第3點是，將高階文官中長期培訓界定為「發展性訓練」，且訓期在一個月以上。

雖然兩院對於高階文官訓練有過多次協商，但仍因飛躍方案的推動及發展性訓練內涵之界定而造成爭議。

1. 飛躍方案之推動

飛躍方案即是保訓會辦理之高階文官中長期培訓，於99年開

辦，由於界定為「發展性訓練」，因此強調訓用合一原則，為結合陞遷與任用，保訓會建議參訓學員如成績及格或優良者，作為機關調任或優先陞任之「參考」或「予以加分」，且進一步建議修改任用法、陞遷法及訓練進修法等，對於簡任官等人員於陞任較高職等職務時，須經參加發展性訓練，致造成當時人事局認為有侵害首長人事任免權之虞，爰消極抵制行政院暨所屬人員參訓。經協調後，在「試辦」名義下，暫時取得諒解，100年也是相同的情形，惟行政院體系參加人員仍有限。101年取消「試辦」二字，爭議再起，最後在新任人事長與保訓會主委的協商下，行政院勉予同意，並將爭議留待未來特管條例處理。

飛躍方案自99年試辦迄今已5年，預定參訓人數分別是管理班35人、領導班25人、決策班20人，但每年實際參訓人數皆在50人左右，愈高階人數愈少，決策班從未逾10人，以此也可知行政院的消極態度。但同時，人事總處對於行政院辦理之國發班、高階領導班，則積極推動，似乎有掌握高階文官訓練主導權的意味。

2. 「發展性訓練」內涵界定問題

99年12月2日考試院11屆第

114次會議通過「考試院強化文官培訓功能規劃方案」，設定「建構高階文官發展性培訓制度」等4大方案目標，依方案規劃，高階文官培訓分為「發展性帶狀訓練」、「特別管理制度之培訓」及「在職訓練」3種。高階文官之「發展性帶狀訓練」，包括「管理發展訓練」、「領導發展訓練」及「決策發展訓練」3種，特管制度之培訓則係配合未來之特管條例辦理，目前尚未實施，至於「在職訓練」絕大部分由人事總處辦理。但人事總處似認為其所辦理之訓練具有「發展性意涵」，因此在「強化文官培訓功能規劃方案」中，要求高階文官培訓應可「課程相互採認或抵免」，即飛躍方案與國發班、高階領導班，應有課程相互採認或抵免的機制。

100年11月24日考試院第11屆第164次會議，保訓會在重要業務報告提出「公務人員發展性訓練之內涵(草案)」，將發展性訓練的類別及具體內涵區分為：公務人員升官等訓練、高階文官發展性帶狀訓練(分為管理發展訓練、領導發展訓練及決策發展訓練，即飛躍方案)、高階主管特別管理制度培訓，其中飛躍方案部分，保訓會仍強調高階公務人員在不同職等必須

參加相關發展性訓練，以取得上一職等之任用資格。本案經移列臨時動議討論，並交全院審查。101年2月7日召開審查會時，人事總處提出書面意見表示³：

「若國家文官學院以『發展性訓練』為名，擬將行政院之既有之高階文官在職訓練予以逐步包羅在內（例如：原試辦之飛躍計畫、發展性帶狀訓練等，即有類似情事），自非行政院所能配合，且已超出該學院之職掌。甚而亦有影響行政體系首長人事權之虞。……「高階文官發展帶狀訓練」，均已跨入行政院所有訓練機構現有訓練之範疇，難免產生權責重疊、訓練重複及訓練資源浪費之疑慮，亦涉及行政首長之人事任免權，於無『法律』依據之下，務請審慎。」

101年7月18日兩院副院長再度進行協商，雙方同意……「發展性訓練」係指提供公務人員具備依法律（包括保訓會組織法、國家文官學院組織法、任用法、陞遷法、「高階主管特別管理條例草案」《名稱暫訂》）晉升下一階段職務所需

知能之訓練。

上開結論，實際上對於兩院爭議並未能提供根本性的解決，因為前述法律，均無明文高階文官「具備依法律始能晉升下一階段職務所需知能之訓練」，因此實質上是留待未來特管條例處理。101年7月26日再度召開「發展性訓練」內涵的審查會，即依7月18日協商結論，增加高階文官發展性帶狀訓練、高階主管特別管理制度培訓，須俟任用法、陞遷法、「高階主管特別管理條例草案」完成修法或立法程序後據以辦理等文字。

102年12月11日公務人員訓練進修法修正公布，明文高階公務人員中長期發展性訓練由保訓會辦理或委託相關機關（構）、學校辦理，103年8月15日考試院訂定發布「高階公務人員中長期發展性訓練辦法」，但訓練進修法及前述辦法，均只是說明現狀或者將飛躍方案內容納入辦法中，尚未解決實質爭議。

綜上，可知兩院對於高階文官培訓有過多次協商，但潛在的爭議並未解決。細究飛躍方案是否有影響首長用人權呢？從方案內容來

³ 資料來源：行政院人事行政總處就考試院101年2月7日召開「公務人員發展性訓練之內涵草案一案全院審查會」之書面意見。

看，雖然強調訓用合一之原則，但在尚未完成特管條例立法前，參訓學員之成績僅係提供機關調任或優先陞任之「參考」或「予以加分」，這種加分與其它訓練的加分無異，應不致有影響首長用人權的疑慮。但無可諱言，在高階文官培訓強調「訓練與陞遷、任用結合」的前提下，培訓實已涉入任用、陞遷等其它人力資源管理領域，也難怪人事總處的質疑，此一爭議，未來仍待特管條例始得根本解決。

(三) 遴選委員會隸屬考試院是否侵犯行政院暨所屬部會首長用人權？

推動高階特管制度一直遭到「恐侵犯首長用人權」的質疑，因為未來的高階主管是透過遴選委員會遴選適合的人才，首長僅能在所推薦的名單上圈定，與現行《公務人員陞遷法》規定，「一級單位主管得免經甄審，由首長逕行決定」相比較，首長的用人權的確受到限縮。

遴選委員會之隸屬，代表的意涵是「實質任用」的權力歸屬，依銓敘部的規劃，遴選委員會由考試院會同各主管院遴派（聘）有關機關代表、學者專家組成，未來需經遴選委員會通過，才能成為高階主管的「候選人」，儘管實際遴選作業小組係由各主管院成立小組辦理，但最終推薦的權力仍在考試院主導的遴選委員會，對於人事總處而言，擔

憂的便是未來行政院將失去高階主管遴用的權力，當首長失去人事任用權時，政策能否有效落實便成為最大的隱憂。無怪乎人事總處必須大聲指出，此種設計與責任政治相違。

依現行公務人員任用法的規定，我國高階主管的任命權屬於各部會首長，屬分權式的運作。但實務運作上，不同的院長對於高階主管任命權的涉入程度不同，當院長積極介入時，便有集權式的傾向。吳前人事長泰成曾表示，推動高階特管制度時，要有「人才都是國家的」觀念（吳泰成，2010：8）。這種邏輯顯然是偏向集權式運作，本文也偏向集權式的運作，但適度提供首長用人的空間，二者取得適度的平衡，才能有效推動這個制度。包括：幕僚單位主管維持現行由首長決定、首長對於合格名單不滿意時，可再一次要求提供新的名單，因此，仍擁有一定的用人空間。第肆部分將具體提出本文主張。

(四) 待遇若未能大幅提升，吸引優秀人才之誘因不夠？

不論是銓敘部或人事總處，目前均只提到高階主管的待遇制度，而未具體提出實質所得。若是待遇的誘因不夠，是否難吸引私部門具管理長才者擔任高階主管？本文並不否認待遇是重要的條件，但公務人員加薪議題極為敏感，我國不太可能採取新加坡高官厚祿的俸給制度。若要賦予高階主管必要之尊榮，

似可從名稱、職責、地位著手。彭錦鵬（2012：8）便建議採用「高級文官團」的名稱，對其成員賦予更高的責任和榮譽，並在國民心中產生明確的識別和認同作用。

高階主管是否要有高待遇，背後的思維是期望透過較優渥的工作條件，吸引公私部門具管理長才、專業技術的人員擔任高階主管，落實績效管理的理念。但公部門的待遇調整一向高度敏感，若社會輿論缺乏支持的氣氛，高薪恐怕會落入自肥之譏，也無法取得政治支持。進一步而言，未來高階主管的績效考核是否能得到足夠的信任尚不得知，若各界對於高階主管的績效評估尚存在不信任感，則高的績效待遇便欠缺合理性。在上述情況下，本文認為若大幅提高待遇，將使制度推動產生相當大的阻力，建議整體待遇可略高於現狀，但不宜大幅調整，若本項制度的實施受到支持與肯定，未來再考量待遇調整問題。

三、小結

綜合上述，可以看出銓敘部、保訓會與人事總處的爭議，表面上雖然均提出冠冕堂皇的理由，但實際上背後的爭議來源有二，一是權力的制衡，二是心態。就權力的制衡而言，例如人事總處

建議高階主管遴用比率宜由各主管院自行訂定、有關甄選評鑑的主管機關、遴選委員會的隸屬等，均與權力的制衡有關。至於保守心態部分，例如，擔憂開放外補與考試用人原則相違、影響現職11職等人員士氣等，均是保守的思維所致⁴。

我們不必過度負面看待此一權力的競爭，畢竟高階特管制度對於現行機關首長的用人權帶來相當大的衝擊，而組織本有自我維護的機制，當察覺外在環境的變化會對於組織權力造成衝擊時，必然會有反抗的力量。本文可以理解人事總處的憂慮與質疑，也部分認同其看法，但「人才是國家」這種基本主張必須彰顯在高階特管制度中，基於政府一體，人事總處似無需如此多慮。但考試院也必須了解，人事總處不可能完全放棄既有的權力，在規劃高階特管條例時，必須務實地面對此一政治現實，若是無法取得行政院的支持，高階特管條例的推動，終將只是空中樓閣，難以實現。

至於保守心態部分，未來高階主管若只能於封閉系統內競爭，無法提供較特殊的工作條件等，恐怕即喪失了建構特管條例的主要目的，失去了競爭性用人機制的精神，各主管機關如未能突破這種心態，實難有開創性的制度建構。

4 參考103年8月6日考試院第11屆考試委員座談會，詹委員中原發言意見。

肆 如何建構高階主管特別管理制度

本節將依據前述建置理由、爭議的解析，設計出符合我國需求的高階特管制度，內容包括基本結構、範圍、甄選、任用、待遇、考核等。

一、基本結構

基本結構是要探討高階文官的「官制」，也可說是其分類制度。官制涉及縱面的層級節制體系及橫面的專業分工設計，實則為人事管理措施的基本架構，需能清楚定位，方能合理設計後續措施。

我國未來擬以特別立法的方式，建構新的高階主管制度，此一作法提供了高階主管在官制上可以與其它文官不同的選擇，以美國為例，美國聯邦政府文官原有18個職等，1978年文官改革法將第16至第18職等，連同首長職務俸表(Executive Schedule, ES)的第4級和第5級合併為高階文官，此一職務不分職等，但薪俸區分為六個等級。韓國則將第1至第3職等歸併為高階文官，同樣沒有職等，但薪俸依職務工作分析結果，區分為A、B兩種。英國的高階文官也沒有職等區分，但俸給依工作評價的繁重，區分為「1、1A、2、3」等4個寬幅俸表(pay band)，再加上常務次長，共5個寬幅俸表。這些國家的相通

性便是打破原有的官職等級，使高階文官成為不分職等的體制，而為進一步促進高階文官的流動，甚至於打破原有的職系(專業)侷限。

若高階主管定位為政府的管理者時，制度設計的特色之一就是增加「流動性」，不分職等與職系也有助於輪調，增加工作上的歷練，減少本位主義的情形。雖然維持官職等級的設計仍是多數國家的選擇，但本文認為以我國現行的官職等級設計，若未能打破既有限制，不易促進高階文官的流動。

以我國現況而言，行政事務的複雜性日益提高，政策問題常處於不良結構(ill-structured)的系絡中，且大都涉及跨部會之協調，單靠某一種專業很難全面處理。從幾年前八八風災的教訓，到最近高雄氣爆、食品安全等問題，都一再顯示政府部門在跨部會、跨層級溝通協調上出了問題。而許多重大政策確實涉及跨部會職掌，如：防災、防疫、能源、少子化、人口老化、兩岸交流、貧富差距等。因此，近年來高階文官的培訓相當強調「跨域治理」的能力，保訓會辦理之高階文官飛躍方案，管理核心職能就包括「跨域治理」，人事總處在國家政務研究班第8期，計畫目標更指明「培育具宏觀思維、跨域治理及前

瞻性的領導能力……之高階領導決策人才……。」顯然，培訓單位認為跨域治理應是高階文官的重要能力。

我國《公務人員任用法》第18條雖然規定「簡任第12職等以上人員，在各職系之職務間得予調任」，隱含高階文官屬於通才。但實際上，各部會司處長職務之遴選，大多數仍強調其專業角色，跨部會（專業）之間的選任並不常見。銓敘部規劃中之特管制度，仍維持現有的官職等級與職系，此這種作法並不有利於高階主管的流動。舉例而言，高階主管範圍若限定為三級機關13等局長（署長）、二級機關12職等司處長、一級機關12~13職等處長（組長），當維持原有的官職等時，高階主管的輪調就會發生「升遷」或「降調」的情形。但是依我國目前的行政文化，一旦升遷，就很難再降調，高階文官的流動性勢必難以達成⁵。再者，高階主管是否應設「職系」一節，《公務人員任用法》雖然規定12職等以上人員得在各職系之間調任，因此似不會有調任的困擾。惟實際上，各職系的「專業加給」高低有別，以法制職系與一般行政職系為例，簡任12職等就有一萬元左右的差距。再加上現行待遇制度中，獎金及加給種類繁多，同職等人員的實質待遇有

相當的差異，如維持原有職系，也會造成高階文官輪調的困擾。

綜合上述，本文建議未來的高階主管應打破原有官職等級，形成一種沒有職等、沒有職系的制度，惟依職位的重要性評價，設計寬幅的俸表，方便高階文官輪調時參照其待遇標準。這樣的設計有利於高階文官的流動性及形成合作意識，也能提升管理者的視野和管理能力。必須要澄清的是，高階文官沒有職系的設計，並非代表專業不重要，而是專業能力可以透過學經歷審查、甄選機制加以過濾，以達到專業的需求。當然，本文了解這樣的改革幅度相當大，若考量法制及實務上難以達成，必須維持現行官職等級，至少應建立強制輪調的機制，並規定於契約內，以培養高階主管的跨領域思維，方能面對全球化下快速變動而複雜的問題。

二、範圍

那些文官屬於「高階文官」？依OECD國家的經驗，高階文官大體占中央政府文官總數比率0.2%~2.3%之間（OECD, 2008b：21）。我國目前中央機關公務人員約18萬人，若以0.2%計，約360人，以2%，則達3600人。

從荷蘭及韓國的經驗來看，「從小

⁵ 目前三級機關的局長、署長，列等分歧，有12-13職等、有13職等、也有13-14職等，這種現象更加造成輪調的困難。

做起」是比較可行的途徑，也就是先限定小範圍的高階主管職務，再根據運作情形逐步調整。人數少有幾項優點：第一，有利於凝聚集團意識，對於業務協調、合作較有幫助。第二，有助於管理，可對個別高階主管進行生涯發展規劃。第三，易於辦理共同之甄選、培訓，也有助於融合新進成員與外補者。若是人數太多，恐影響到高階文官團的管理品質，建立跨部會的整合能力，及高階文官的團結意識（OECD，2008b：21）

為期減少制度運作阻力，建議第一階段以行政院及考試院所屬部會之「司處長」為範圍，並以業務單位為限，人數約在200人⁶。司處長職位除了符合高階主管的基本特性之外，因為職等相同，調動時不會升遷或降調的問題，至於幕僚單位的司處長（如總務司司長、秘書處處長）則不畫入高階主管的範圍，一方面是這些主管的主要職責是事務而非業務，較不涉政策規劃與執行。其二，這些主管多半需配合首長行政運作的要求，保留首長的用人空間，也可減少對於首長用人權的衝擊。若是第一階段運作可行，再將三級機關首長與副首長、二級機關常務副首長納入。至於一級機關之常務副幕僚長、處長（組

長）是否納入一節，考量行政院及考試院內上開人數約十餘人，似可併予納入。其次，若考量分階段進行可能造成人員改任、遷調的困擾，也可以一次均納入。

綜上，建議範圍如下：一級機關（限考試院與行政院）常務副幕僚長、業務單位主管；二級機關之常務副首長、業務單位主管；三級機關之首長與副首長。經計算上開數量，一級機關人數約20人，二級機關人數約200餘人，三級機關之署、局之機關數約70個，部分機關之副首長為2~3人，合計約150至200餘人，總計應不超過500人。

荷蘭高級文官署署長 Weck 也曾表示，高階文官團人數不宜過多，荷蘭也希望將現行8、9百人的高階文官團下降至350人，以便熟識每一位文官，合理規劃其職涯發展。他並表示，一旦制度建置完成，就會有擴增的壓力，因此一開始不宜過大，否則未來管理會更加困難（Weck, 2010）。

未來高階主管的範圍一經畫定之後，即屬強制規定，凡列入高階主管職位者，即須接受新制度規範，現職人員若選擇不加入新的高階主管制度，即須調離現職。荷蘭政府在建立高級文官團制度的時候就明確表示，這個制度並不

⁶ 依《中央行政機關組織基準法》第六章機關規模與建制標準之規定，「司」的總數以112個為限，8個委員會、3個獨立機關、2個總處，每個機關的「處」上限為6個，約78個。考試院所屬部會的司處長則有17個，合計207個，但必須扣除「幕僚單位」（如總務司），因此總人數應在200以下。

是一個自願性的架構，而是有強迫的特質。

三、甄補

高階文官的管理，普遍存在兩種緊張關係，一是集權或分權，二是政治力量的干預（OECD，2008：24）。這兩種緊張關係，最容易體現在高階文官的甄補階段。前已提及，銓敘部及人事總處對於遴用程序有相當大的歧見，其主要爭議便是這兩種緊張關係的體現。

分權是1980年代以來OECD國家人力資源管理的普遍趨勢，但在高階文官的管理上，許多國家卻是朝向集權。因此，集權與分權之間如何平衡，中央主管部會與各執行單位之間應扮演何種角色，是高階文官制度運作順暢與否的關鍵。本文建議由院級機關集權辦理，至於各院是否進行授權，則由各院自行決定。未來高階主管出缺後，由院及所屬相關部會，先行決定採取封閉型（限現職公務人員申請）或是開放型（接受外補）遴選，各院並應組成甄選委員會（行政院可依需求組成數個），行政院下設之甄選委員會，其甄選作業可由人事總處負責，考試院部分則由銓敘部負責。甄選委員會依據出缺職務訂定遴選計畫，決定所需要資格條件，並決定甄選方式。各院之甄選委員會，至少應包含擬任機關代表、考試院代表及民間大型企業經理人（或學者專家）。擬任機

關代表的功能在於說明職位的資格要件、核心能力、所需擔負的職責等。考試院代表則具有憲法上的意義，監督及協助「公開競爭」原則的落實。民間企業經理人，則是借重其管理經驗，協助了解遴選者的管理能力。甄選委員會並可依據甄選方式之需要，增加評量專家、心理測驗專家等。

各院的甄選小組依據遴選計畫選出適當人選1-3名後，送交用人機關首長圈定。機關首長原則上應圈選第1名，如圈選後面順序人選時，應依序加註理由，以減少政治等不當因素介入。若是首長均不滿意，可再交回原甄選委員會，重新考量提出新的3人名單，再送請首長圈選。此種退回機制，以一次為限。

本文上述擬議，係基於三種理由：第一，政治現實：95%以上的公務人員在行政院服務，高階文官也絕大部分屬於行政院，若甄選的工作由考試院負責，本項制度恐難取得行政院的支持，若缺乏行政院的支持，要順利推動本案有明顯的困難。第二、兼顧功績原則：本項制度在運作初期，各機關之甄選委員會未必了解「公開競爭」的實務操作程序，考試院的參與可適時協助運作，促進公開競爭、功績原則的落實。即使各機關已熟悉其運作，考試院的參與也具有監督的功能。第三、減少政治干預：本文認為集權化的甄選，有助於

形成功績制和競爭。若是均授權給部會首長，但缺乏監督機制，可能在缺乏競爭性的情況下，失去建置目的。本文的設計，不僅適度尊重用人部長的選擇權利，也可確保甄選委員會的獨立性。

整體而言，本文建議未來的高階主管遴選，必須在「開放」的環境中，經由「透明」的程序，依據「功績」原則遴選出最適合的人選。這種作法如果能逐步建立起口碑，便能取得政治人物及常任文官，甚至於公眾的信賴。如此，新的高階主管制度才有機會達成建置的目標。

四、任用

依據甄補方式的差異，可以設計不同的進用方式。現職公務人員擔任高階文官時，維持和一般文官相同，與國家之間是公法上的職務關係，但在績效要求等事項，可另訂契約。非現職公務人員擔任高階文官者，為減少外界的疑慮，可考量以「聘用」方式進用，這些人未來不擔任高階主管時，也無法調任其它應具任用資格之職務，避免「黑官漂白」的疑慮。

高階主管在任用時，不論任用或聘用人員，均應與服務機關簽訂契約，契約內容可以有別，但至少應包括任期

(3-5年)、任務、績效要求與獎金、解職條件等。另為減少風險，可增加3~6個月的試用規定，試用合格者，方可正式進用為高階主管。

特別要注意的是高階主管來源的多元化，多元化是建構代表性官僚的關鍵，近年來由於全球化的發展，多元化的工作力更成為組織的競爭優勢、文化融合的重要措施。世界各國推動高階文官制度，亦強調其來源的多元化。未來高階特管制度的推動，需考量女性、原住民族、身心障礙者，甚至於因應高齡化社會來臨，不必特別強調年輕化，使政府決策可以兼顧各種不同的眼光，避免決策思考過於偏執或單一。

五、待遇與考核

就待遇部分，本文建議採單一薪俸制度，但可依據職位的重要性另訂不同間距的俸表，這種制度有利於現職與非現職公務人員「同工同酬」，其整體待遇可稍高於現職相當職務人員，惟不宜大幅調整，避免引起社會的質疑。另外，可參照多數OECD國家採行的績效關聯待遇，設計一定比率之績效獎金制度。即便高階主管在基本結構上維持官職等級，在待遇上仍可改採單一薪俸制度⁷，希望藉此一體性，塑造其團隊意

⁷ 現行政府體制上即有若干人員（國貿局部分人員、交通事業人員等）係採單一薪俸，此類人員與一般行政機關人員並有待遇換算的機制，在保險、退休等待遇相關事項並無窒礙。

識，形成合作的文化。

有人認為欲激勵高階主管的士氣，提高其工作誘因，應大幅增加高階主管的待遇。但近年來許多國家反政府的思潮，加上公務人員的高額退休金造成政府財政負擔，使得調高公務人員的待遇、福利及退休金，成為極端敏感的議題。在此一前提下，欲大幅增加高階主管的待遇，需考慮社會的觀感。

其次，究應以「績效獎金」或者「加薪」的方法激勵高階主管呢？本文建議採用前者，因為後者的薪資成本難以控制，若是缺乏減薪的機制，績效表現與薪資之間也無法有效的連結。以韓國為例，韓國對於績效表現卓著的高階文官則是以「加薪」作為獎勵，其評估等級與比率、加薪幅度如表六。

韓國的作法，似乎認為「加薪」是比「獎金」更能激勵員工士氣的作法。美國1979年實施功績俸（Merit Pay System, MPS）就是採取加薪的作法，

實施數年之後，多數人都加薪到一定程度，薪資成本不斷上升，但績效表現與薪資之間卻無法有效的連結，1984年便被新制度所取代。舉例而言，若是前三年的績效非常優異，則有機會加薪達45%，第四年起若是績效不佳，也無法調降其薪水，使得績效表現與薪資之間無法有效的連結。

本文建議高階主管制度採取「獎金」為激勵措施，以合理控制用人成本。至於獎金的幅度，參考OECD國家3%~15%的比率，建議績效獎金以二個月為上限，這個額度也與審議中之《公務人員考績法修正草案》「優等」的獎金相當，不致引起其它公務人員的不平。

為了強化高階主管的管理與領導能力，尚須強化績效管理、落實績效考核⁸。高階主管的績效考核應有幾個原則：第一，以其領導的單位或機關之整體績效為主要考核標準，而非個人的工

表六 韓國高階文官績效等級、比率及加薪幅度

績效等級	優異(S)	傑出(A)	稱職(B)	不滿意(C)
人數比率	20%	30%	40%	10%
加薪幅度	15%	10%	6%	0%

資料來源：Kim (2010:15)

⁸ 高永光，〈高階文官團構想之評析〉，財團法人國家政策研究基金會，國政評論憲政（評）099-014號，載自2011年6月20日<http://www.npf.org.tw/post/1/7081>

作表現。第二，績效考核應訂定績效協定，協定內容應包括主要職責、任務內容及考核標準，並依該協定評核其工作表現。第三，為簡化績效考核的操作，考績結果可分為三個等次，並可適度規定各等次比率。高階主管的績效考核不佳者，並應有退場機制。

六、培訓

據前述，兩院對於高階主管的培訓爭議，係留待未來的特管條例處理，但在特管條例未完成立法前，考試院仍將依法、依職責辦理高階文官之中長期發展性訓練，而人事總處也會繼續辦理國發班、高階領導班等高階文官的訓練。基於考試院法定職掌以及考量行政院目前已辦理多數高階文官訓練（無論其名稱為何），為化解爭議，研擬3種處理方式：

（一）維持現狀，互不否認：內涵是「各自表述」

保訓會與人事行政總處所辦理之高階文官訓練仍繼續各自辦理，不否認彼此訓練的內涵。保訓會繼續辦理「飛躍方案」，係基於法定職掌辦理。人事總處辦理之各項訓練（國發班、高領班等），也是依組織法律及立法院之附帶決議辦理，各有準據。飛躍方案定位為特管條例完成立法前之過渡措施，雖然強調訓用合一之原則，但參訓學員之成績僅係提供機關調任或優先陞任之「參

考」或「予以加分」，並未干涉首長用人權。

（二）相互承認，彼此涵攝：內涵是「各辦訓練，相互採認」

本案與「強化文官培訓功能規劃方案」之內涵比較相近，因為該方案提出行政院辦理之「在職訓練」與保訓會辦理之「發展性訓練」，有「課程互相採認或抵免」，採認或抵免之設計，即隱含雙方所辦理之訓練具有共通性。再者，考量行政院辦理絕大部分在職訓練，且適用對象之高階人力為數眾多，以及國家文官學院之預算、容訓量等因素，宜建立相互採認機制，俾使訓練不重複、資源不浪費，亦有利未來高階文官在院際間之調任。未來不論是通過行政院或考試院辦理之高階文官培訓，均可成為高階主管的候選人，此一作法自可化解人事總處大權旁落的疑慮，也與考試院第11屆「強化文官培訓功能規劃方案」的理念相近。

（三）一個訓練，分工合作：內涵是「共辦高階文官培訓」

由考試院與行政院雙方協商，合作辦理高階文官培訓，在甄選機制上，兩院共同組成甄選委員會，在甄選方法、評鑑技術與程序面，可尊重考試院（國家文官學院）目前採行的評鑑中心法等，畢竟其過程相對嚴謹，但在甄選成員的組成、受訓名額分配，可賦予行政院較多的決定權，這仍是基於現實上行

政院握有95%以上公務人員的理由。在課程設計上，有關政策面、專業性與管理性課程，由人事行政總處規劃；有關個人發展、未來職務所需知能等，由保訓會規劃辦理。

此方案難度較大，惟若能達成，則可進一步規劃修正公務人員任用法、陞

遷法，將訓練、任用與陞遷結合之機制進一步落實推動。（不論高階主管特別管理制度是否完成建制）

特別要說明的是，第一案只是高階特管條例制定前的過渡措施，未來特管條例實施時，仍應就第二、第三案擇一採行。

伍 結論

建構高階主管特別管理制度，可說是考試院第11屆「文官制度興革規劃方案」中最具意義的議題，興革方案召集人吳前考試委員泰成曾指出，建構高階主管特別管理制度乃興革方案之精髓，但他也曾感嘆「銓敘部怯於困難、徒忙於其它枝節法案之研修、誤解此制之精神及重要性」（吳泰成，2014：194），以至於第11屆任期屆滿仍未提出草案送請考試院審議。

本文經參考OECD、歐盟國家的經驗，發現建立獨特的高階文官制度雖然是普遍趨勢，但制度設計卻因國情而有相當大的差異。本文並具體指出銓敘部、保訓會與人事總處的爭議，提出解決爭議的看法，並據此就高階主管的基本結構、範圍、甄補、考核等提出具體的政策建議。

坦言之，不論是行政院或是考試院，若有心推動高階特管制度，即便

無法律依據，依現行人事法制規定，不論是陞遷、任用、輪調或是培訓，均可試行。例如：在考試院及所屬部會與人事總處進行試辦，以上開機關的一級業務單位主管為範圍，職位出缺時便組成甄選小組（或設常態性甄選小組），由考試院秘書長召集，邀集部會總處副首長、三至五位學者專家（包括評量專家、公共行政學者、退休高階常任文官等），依據前述甄選原則辦理。試辦案除了甄選之外，另一個重要機制是輪調，由於上開機關業務性質相近，實施輪調更為方便可行。特別要說明的是，試辦的目的不在於測試制度的完美性，反而是希望找到缺失，做為未來決定政策的重要參考。最後，由於高階特管制度大幅衝擊現行文官體制，為減少政治上的阻力，恐怕需要更高層（例如總統）及行政院長的政治支持，才可能克竟其功。

【參考書目】

- 銓敘部(2014):〈高階主管特別管理條例草案研議情形〉。民國103年8月6日考試院第11屆第89次座談會資料。
- 考試院(2009):《考試院文官制度興革規劃方案》。民國98年6月18日考試院第11屆第39次會議通過。
- 考試院研究發展委員會(2005):《高級文官考選與晉用制度之研究》。台北:考試院。
- 吳泰成(2010):〈建立我國高階文官制度構想〉。2010年5月28日台北「高級文官團制度設計研討會」。
- 吳泰成(2014):〈竭誠盡力求心安無愧〉,《承先啟後 繼往開來—考試院第11屆施政成果專刊》,頁194-195,考試院編印。
- 施能傑(1999):〈英美政府高級文官甄補制度〉。《考銓季刊》,第19期,頁93-115。
- 孫本初(2003):「政府績效管理的新思維」,載於「行政管理論文選輯第十七輯」,頁195-208。台北:銓敘部。
- 許濱松(1992):《中華民國公務人員考試制度》。台北:五南。
- 彭錦鵬(2003):〈高級文官制度變革潮流中的荷蘭高級文官團〉,《考銓季刊》,第37期,頁112-130。
- 彭錦鵬(2007):〈高級文官團制度之聚合趨勢〉,《歐美研究》,第37卷第4期,頁635-679。
- 彭錦鵬(2009):〈OECD國家高級文官團之經驗〉,「98年度高級文官培訓制度國際學術研討會」論文,2009年12月16日。台北:行政院人事行政局、財團法人國家政策研究基金會。
- 彭錦鵬(2010):〈學習國際經驗、開創高級文官團新制〉,發表2010年5月28日台北「高級文官團制度設計研討會」。
- 彭錦鵬(2011):〈高階公務人員培訓世界趨勢國際研討會〉,《人事月刊》,第52卷第8期,頁55-60。
- 彭錦鵬(2012):〈從歐美等國經驗分析我國高階文官創設與甄選機制〉,《公務人員月刊》,第197期,頁5-17。
- 葛林妮絲·傅蘭琪(Glynnis French)(2002):「轉變中的公務員體系—文官改革之措施與衝擊」,發表於2002年11月21日考試院舉辦之「二十一世紀文官體制發展」國際會議。
- 詹中原(2010):〈高階主管特別管理制度建構之政策思考〉,《公務人員月刊》,第172期,頁1-3。
- 關中(2009):〈培訓體制的強化與高階文官的養成〉,《繼往開來,贏得信賴》,頁197-212,考試院。
- Bossaert, Danielle and Michael Kaeding.(2009). Social Dialogue in the public sectors of the EU Member States An analysis of different models at the level of the central public adminis-

- tration. Maastricht, the Netherlands: European Institute of Public Administration (EIPA).
- Caiden, Gerald E. (1991). *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Kuperus, Herma and Anita Rode. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States*, Maastricht, the Netherlands: European Institute of Public Administration (EIPA).
- Kuperus, Herma and Anita Rode. (2010). *Latest trends in Top Public Management in European Union*. Maastricht, the Netherlands: European Institute of Public Administration (EIPA). Study report 37-43.
- Kim, Pan Suk. (2007). "Transforming higher level civil service in a new age: A case study of a new senior civil service in Korea". *Public Personnel Management*, 36 (2): 127-142.
- Kim, Pan Suk. (2010). "The Senior Civil Service in South Korea" 發表於 2010年5月28日台北「高級文官團制度設計研討會」。
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD. (1996). *Integrating People Management into Public Service Reform*. Paris: OECD.
- OECD. (2001). *Recent Developments on Human Resource Management in OECD Member Countries*. Paris: OECD.
- OECD. (2005). *Trends in Human Resources Management People in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. Paris: OECD.
- OECD. (2008a). *The State of the Public Service*. Paris: OECD.
- OECD. (2008b). *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*. Paris: OECD.
- Peters, B. Guy. (1996). *The Future of Governing : Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Weck, Jan Willem. (2010). *The Senior Civil Service in the Netherlands*. 發表於 2010年5月28日台北「高級文官團制度設計研討會」。