

第一章 緒論

第一節 研究動機

文官制度有三個基本目的(Ingraham,1995 : xv)：一是為政府甄選合格的人才；二是獎賞並發展公務人力；三是提供各種準則、規範，組織公務員達成公共目標。本文係以美國文官制度的發展作為借鏡，希望透過對他國制度的了解、反省，提供我國文官制度改革的方向。

美國文官制度約略可分成三個階段，從初期(1789)的仕紳制，至十九世紀興盛的分贓制，進而於 1883 年通過文官法¹，建立功績制。但實際上，1883 年文官法並不是對聯邦公務員”公開政治化”的反駁，而是對恩寵制當道的”政治性”解決途徑。故 Pendleton 法本身便是政治運作的產物。時至 1978 年，卡特政府感於百年前所建立的制度，難以有效面對現代環境的變革，於該年修正通過文官改革法(Civil Service Reform Act，簡稱 CSRA)，惟文官改革法運作十餘年後，成效不彰，於是有更多的改革的出現，如克林頓政府的國家績效評估計畫(National Performance Review，簡稱 NPR)。但深究美國文官改革制度的歷史，無論改革的步伐快或慢，無論改革的幅度廣或窄，更不論改革的著力深或淺，所有的努力均脫離不了功績制度，不是深化功績制，便是反功績，但從未不是功績制。而近年來，世界各主要國家推動政府再造的潮流中，文官制度的改革常是改革的要點，美國的 NPR 中，對文官改革亦著力不少。世界經濟合作發展組織(Organization of Economics Cooperation and Development)曾對世界各主要國家人力資源管理的改革趨勢(Major Human resource management reform Trend)進行研究，指出未來的改革趨勢包括(OECD, 1996)：

- 由中央集權，改為分權至各業務部門及執行機構
- 將管理權及責任下授至各部門及業務主管
- 強調基本的標準，而非細部的控制(在政策網路及架構中)

¹ 該法提案人為國會議員 Pendleton，故又稱 Pendleton 法。

- 下授預算權限(對薪資及行政成本)
- 增加薪資管理的彈性
- 加強訓練與發展，並增加技能、彈性等，以提升公務部門改革的能力及需求
- 配合組織的精簡，增進效率與效能
- 沒有唯一的改革途徑(漸進與大幅改革者均有之)
- 改革常因過於細緻的管制而緩慢進行
- 有關集權或分權式的 HRM 仍在討論中，但一般仍保留管理核心措施
- 改革獲得中央的友持(由上而下)，成功與否則有賴於政治任官及有影響力之單位的友持
- 改革須有系統的與財政改革及組織結構的改革結合，形成整體改革
- 改革宜由中央上層展開，不適合由業務部門自動採行，惟業務部門應致力於發展自身的人力資源管理策略與規則
- 授權業務主管決定財務管理方式，如績效獎金之決定
- 授權產生的結果：
 1. 促進組織迅速便捷地產生改革
 2. 使各部門更容易招募到合適的人才及更有效的管理。增進管理的責任感與課責的明確性
 3. 增進服務的品質
 4. 改善政策與執行的連貫性
- 改革已成大勢所趨，未來仍將持續進行

對我國而言，文官改革亦即將來臨，因為我國現行文官制度多係防弊取向，不符現代需求，亦無法描述現實情況。近年來，在追求國家競爭力的發展上，政府效率向為國人詬病的一環，即使部分行政運作已有改善，但由於現行文官結構設計並不是“問題解決”導向，其運作亦非建立在“民眾與民選官員”的信任之上，故政府的公信力及治理的正當性不斷受到挑戰與質疑，再加層層法令規章的束

縛，使文官失去泉源活水，這些均指出我國文官制度的運作到了應改革的時候。筆者基於對美國文官制度的興趣，爰研提出國專題研究題目「政府再造—美國文官制度功績原則之實踐及對我國的啟示」。希望藉由對美國功績制度的深入研究，作為我國文官改革的指引與參考。

第二節 研究問題與目的

文官體系的特質上，其內部具有幾個重要的緊張關係，一是恩寵制(patronage)與功績制(merit)的爭辯；二是文官的中立性(neutrality)與回應性(responsiveness)的衝突；三是效率(efficiency)與效果(effectiveness)取捨(Ingraham,1995： xviii-xxii)。分別說明如下：

一、恩寵 VS.功績

恩寵與功績衝突是文官體制內，最基本也最持久的衝突，美國恩寵制的運作造成二個結果：

1. 除政治聯盟的人之外，降低了文官的取才標準，
2. 選舉過後大幅度更換文官的結果，造成政府的不穩定。

由於恩寵制的當道，貶低了文官的專業價值，並使政府更加無效率及缺乏能力。但恩寵制的風行，某種程度言，是美國國家(state)的本質。因為國家來自於革命，首批文官必是參與積極參與選舉或革命公民，恩寵代表著進用熟識的朋友，且有著相同背景、教育及理念。此一制度並是建立政黨及維持政黨忠誠的重要機制。

恩寵制亦隨著國家的發展及政治參與而必須有所改變，每次選舉後，政府求職者隔充斥著資本家、地主等上流人士的情形，使一般美國人民也產生某種程度的反感。但自 1829 年 Andrew Jackson 倡導分贓制至 1883 年建立文官法之間，所有對文官的改革，只侷限在宣揚“政治因素不應為選任文官的考量”。而尚未提及政府的效率等問題。

對總統及國會成員而言，拿掉其“恩寵”公務職位的權力，代表著政治影響力的削弱，且隨著政府的成長，總統日益相信他需要有更多政治性職位的指派，才能控制官僚。由於美國文官體系本質上是一混合體，永業文官雖佔多數，政治任命者卻佔高層，美國政治任命人數乃西方國家中最多的，而且在過去二十年來有增無減。這個情形造成文官體系內，常任文官與政治任命者的緊張關係。而事實上，如何有效管理永業文官的政治管理，已成為近四分之一世紀以來，歷任總統的主要問題²。

美國一般人民對公共人事管理的印象多是負面，但實質上，官僚體系扮演著政府與人民的橋梁，甚至可以說是最重要的連結角色。而運作(run)官僚體系的人，以所謂的常任文官為主體，故了解文官制度的運作，有助於了解官僚體系的本質。從美國文官來看，其文官史是一部民選官員欲行使恩寵與官僚體系如何保護自我權力的歷史。進一步言，美國文官史上，是總統、法院、國會與民眾控制如何控制官僚權力的歷史。

恩寵制的消失並未使政治遠離功績，而且功績制度於 1883 年建立時，恩寵仍存在。如果 1789 年的仕紳制代表低度政治參與的社會，1800 年後的恩寵大行其道的情形，則代表著一般人民政治參與的提高。

二、中立 VS. 回應

這個議題的焦點在於“如果使常任文官與政治接觸的管道隔離，應如何確保其回應政治首長的需求呢？”維持中立似乎是文官的關鍵性角色之一，而有效回應民選首長的政策亦是其主要的扮演，但下列二個發展使得文官的回應性降低：一是政府的成長使官僚體系產生自我結構、運作，不受外界干擾，尤其政治力的干擾；二是行政事務的複雜性增加，需要更專業的知識，此一情形使政治首長

² 羅斯福總統為了有效駕馭官僚體系，於文官系統外另增設忠於他的機構，以便有效推動執行其政策；艾森豪總統則增加政治任命人員(俸表 C)，以便控制官僚決策。尼克森及雷根總統分別利用不同的管理策略控制文官。

難以深入了解行政的運作。

在官僚體系權力日增的同時，常任文官應如何作為才能符合民主的要求呢？Mosher 對此曾有過質疑(Mosher, 1968: 55)至於解決的方法，有以下幾種方式：

- 1.歐式觀點：菁英式的高級文官，不論政黨如何更替，均無損其為政策功能的要角，並為大眾接受。如法國及余契爾(Thatcher)首相之前的英國(其後英國高級文官的地位日降。
- 2.美式觀點：常任文官接受民選政治領導人的指揮。
- 3.政府再造的觀點：強調小政府、彈性、賦予公務員更多的裁量空間，政務官漸無清楚的職權。

除此之外，學者 Herbert Kaufman(1978: 462-476)認聯邦文官有三個主要價值：一是強調經濟、效率；二是重視對總統的回應；第三個價值較為模糊的，即合理、有效地分配各方的需求。並認為以上三種觀點是一種循環，故文官所依循的價值是動態、流動性的。

政黨政治在民主政治中不可或缺，但不可因此減低了民眾的參與。Mosher 曾言，文官制度的建立，乃是第三度遠離民主³。功績制建立之初，被視為是優質政府的表徵之一，改革者並將政治視為去之而後快的”惡魔”(evil)。但問題是，強調中立的功績制，如何在排除政治干預的同時，又能有效回應民選首長的正當性權威呢？解決方法有下列幾種：

- 1.行政--政治二分法：此一假定隨著行政事務的複雜化、專業化，常任文官實質涉入政策、治理的過程而遭受質疑。
- 2.欲取代二分法的理論(如：政府再造的觀點)，亦有爭議，如政府再造強調政府要掌舵非操槳，似又隱含文官賦有政策、領導角色的假定，但吊詭的是，上述假定在二分法的情形下，政策的權力是留給政治任命者。

美國在文官法推動百餘年之後，仍見得到恩寵制的遺跡，如民選首長仍有權

³第一次遠離直接民主的是代議政府，第二次是民選首長的出現。

指派部分高階職位、Hatch 雖禁止部分公務員參與政治活動，或對參與的活動作若干限制，但同時亦有例外的排除規定，使得部分人員仍得積極參與政治活動。

美國總統的任命權範圍大致包括下列四類人員，總數約 3000 餘人(英國及法國約 120、德國僅 40)，可說是世界上民主國家中，總統任命權最廣的，其中包括：

表一：美國總統政治性任命種類

需參議院同意任命之內閣層級職位(Top-level Executive)
需參議院同意任命之獨立機構與管制性機構職位
全職大使職位
法官、檢察官
非全職需要和無需參議院同意的政治性任命職位。

資料來源(Macy et al.,1983：6，施能傑，民 85：87)

其中無需經參議院同意者，包括高級行政主管職位(SES)中的政治指派部分、俸表 C 的政策性職位，而俸表 C 職位在近年來是成長最快速的團體，1976-1990 間成倍數成長。而政治性任命人員的增加，代表的一個重要意涵便是總統要求有更多回應性，如果常任文官無法達成這項要求，那麼利用政治性任命官員來達成這項目標便是總統的重要管理方法之一。

一、效能 VS.效率

早期的文官認為維持其“中立能力”，便可使文官的運作免受政治干擾，進而達成理性決策，極大化效率，但由於現代政府的目標是多元、矛盾的，再加上缺乏根本的(Bottom-line)的效率基準，使得效率的目的難以達成。而且就政策研究而言、政治效應而言，某些政策的效果要比效率更加重要。這些情形均使得效率與效果的價值均以取捨。

事實上，效率與效果的取捨，同時涉及管理上的問題，亦即優秀高級文官 vs 政治領導，由於官僚體系多培養“專家”而非管理人才，於是官僚體系的管理常成

為政府困擾的問題之一。而且官僚“規則導向”的心態，常可能造成“目標錯置”的麻煩，使政策的推動遭受扭曲。

如果中立文官的意涵，指的是在恰當的時間運用正確的規則處理，不質疑規則的正當性，不使用裁量權，那中立的目標或可達成，但遺憾的是，上述假定並不存在，尤其在從管理的角度言，代表著一定的的權責，使用裁量，重視結果甚於過程。另外由於人事法規的限制，使得人事功能與業務主管分離(即業務主管幾無實質權力)，造成課責難以落實。也形成業務主管缺乏強有力的領導工具。

從上述文官體系的緊張關係來看，美國文官制度亦存在著改革的壓力，而且全球化的改革趨勢，各國政府均極力提升其競爭力，美國前總統克林頓對其改革的標的，乃期望政府的運作像企業般運行“like a business”，如績效待遇 民營化、分權等措施。然部分學者認這些改革未切中核心，僅及於表面。而對於未來挑戰，如何在實踐功績制的同時，得到政治領導的支持，恐是美國文官改革的重點之一。

綜合上述美國文官體系描述，再回歸我國情形，相對照得出本文研究目的在了解下列問題：

- 1.美國文官制度中，功績制度建立及推動的歷史。
- 2.功績原則在美國推動所遭遇的支持或困難。
- 3.近二十年來，美國總統在“文官管理”上有那些不同的管理策略。
- 4.功績原則我國的法制規範及推動情形如何。
- 5.未來我國應建立如何之功績標準及如何運作。

第三節 研究行程安排及研究情形

筆者參加八十九年度出國專題研究錄取後，隨即與數所美國大學進行聯絡，獲美國南加州大學(University of Southern California)之政策、規劃與發展學院(School of Policy, Planning, and Development)同意於該學院進行專題研究，並承

該學院公共行政課程之博士班導師 Terry Cooper 同意擔任本人之指導教授。

筆者於八十九年八月十七日啟程前往美國，並接受 Cooper 教授之邀請參加該學院博士班學生之新生歡迎會，筆者於該次歡迎會中認識許多來自世界不同國家的朋友，首次感受美國這個文化大熔爐的熱情。

經 Cooper 教授的推薦及本人研究興趣指引，筆者選擇二門課程旁聽，第一門是公共行政博士班的課程”公共行政研究專題研討”(Public Administration Research Seminar)，由 Robert Myrtle 博士任教，他對我在研究方法、研究態度的啟發助益甚大，第二門課程是”公共人事管理的概念與實務”(Concepts and Practices in Public Personnel Administration)，任課教師為 Richard Garcia 博士，Garcia 教授並擔任為某知名管理顧問公司的總裁，他對於美國人事制度具有豐富的實務經驗，對於我的研究助益甚大。筆者民國九十年二月八日返國，留美期間約五個半月。

除研究課程之外，另外值得一提的是，筆者滯美期間，適逢美國總統大選，並因為佛羅里達州的選票疑義，使美國總統當選人遲遲未能定案。這期間令筆者印象深刻的是美國人的民主與自制的精神，前副總統高爾(Gore)在最高法院判決佛羅里達州如再重新計票⁴，將違反憲法規定後，發表聲明”我百分之百不同意這個判決，但我接受”⁵。同時筆者亦就此一問題詢問美國同學，多數人均未給予太多的關注，誰當選總統均是民主程序決定的結果，但同時均表示，希望法院儘快決定，莫使美國陷入群龍無首的情況。相較於我國民眾選舉時的熱情，美國民眾對於政治或許較為冷漠，但所表現的自制態度與民主精神，確值得我國人民學習。

⁴ 重新計票前，小布希以些微的票數差距領先高爾。

⁵ 因佛羅里達州總統選舉人票盡歸小布希後，小布希將獲得總統選舉人二七一張，超過二六九(半數)當選為新任總統。

第二章 功績精神之建立與演進

一般人對官僚的看法多是負面印象，認為代表著無效率、浪費、傲慢、事不關已等，但實際上它有其正面功能與價值。現代人很難想像，在一百多年前「官僚主義」一詞竟帶著正面的意義。它傳達一種理性、有效率的組織方式。它取代了執政任意濫用的權威；它把「生產線」的邏輯帶進政府的運作，它以層級節制(hierarchy)和專業分工的方式，來完成龐大複雜的任務。著名的德國社會學家韋伯(Max Weber)用了現代人從未想到的話語來描述（引自劉毓玲譯，1992：19-20）：

「官僚機構之所以能夠全速演進實在是有原因的；因為它具有最大的技術優勢，絕非其他任何的組織機構所能比擬。精確、迅速、不模稜兩可，減少了爭端磨擦和人力物力上的浪費……這種種優點都只能在嚴格控制管理的官僚體制中，才能達到極致。」

其次，對官僚體制的批評中，有些是矛盾的。但實際上，官僚或文官作為人民與政府之間的聯結，有其不可取代的必要價值。但應注意的是，文官體制不可僅視是技術或管理的層次，因為(Ingraham, 1995)：

- 1.文官體制的建立是本質上一種政治的產物，特別是美國文官制度的建立與發展，與政治之間有密不可分的關係。
- 2.文官制度的成長建立在恩寵制的弱化。
- 3.文官改革含隱政治意圖。David A. Schultz & Robert Maranto(1998)曾歸納，文官改革具有四項目的：
 - (1) 利用官僚體系作為總統恩寵的資源或工具。
 - (2) 改善文官的中立能力、提升行政的理性、效能
 - (3) 賦予總統更大的政治權力以控制官僚

(4) 調解官僚組織，使其符合憲法精神中有關麥迪遜主義式的民主⁶。

上述四個目標在不同時期有不同的強調重點，通常在運作上亦重疊交錯。

4.改革的結果具有政治性的影響。

美國的用人制度，歷經仕紳制、分贓制及功績制三個時期。三個時期區分的標準乃是文官的進用標準，亦即一八八三年國會通過 Pendleton Act 之後才建立現今之功績制度，惟此一制度初始僅限於文官的考選層面，亦即是為了消除分贓制帶來的政治混亂，對於人事管理之其他面向其未有涉及，然隨時時代的演進，功績原則之精神不斷擴大，直至一九七八年，通過文官改革法(Civil service Reform Act)，清楚地列示了功績制度的九項基本原則，並規定了十一項禁止採行之人事措施。並由聯邦人事管理局(OPM)負責推動功績制及功績制度保護委員會(MSPB)監督人事政策與人事管理措施是否合乎功績制。故功績制之實踐與上述二機關的業務直接相關。後者是前者的輔助及制衡機關，但二者均須向國會報告，顯示人事權責之明確性。

功績原則的建立與實踐，並非某一時點所形成，而是經過各種試鍊與挑戰，美國文官制度史，可以說便是一部功績制度史，其中不是功績制便是反功績制，但從未不是功績制。

美國文官制度的爭議乃根植於其制度，並由下列三個要素組成：憲法中適當限制政府的權力；對官僚體系控制的走向(總統或國會控制)；公職的本質。由於美國憲法對行政(administration)的忽略，隱形其屬總統行政權(executive)的一部分。制憲大老賦予國會有權成立並授予機關權力，參議院有權准駁總統提名的人選，至於其他有關“官僚”的權力則留給白宮。

F Rourke(1993：687)認上述情形，造成官僚體系受雙重控制與責任，“控制官僚”並成為總統與國會永無止境爭辯的課題。

Stillman 認為(1989:6),行政國並非憲法的職能,而是補充憲法的不足。(因憲法制定本身有其妥協色彩,且行政的角色係因未獲共識未能入憲,並非不重要,行政的運作更可補充憲法規定不足之處。)

依憲法第二條第三項規定「總統應提名並取得參議院的勸議及同意後,任命大使、公使、領事、最高法院法官及一切其他在本憲法中未規定,但以後依法律規定設立之合眾國官員。但國會如適當,得以法律將下級官員之任命權授與總統、法院或各部部長。總統有權任命人員,以補參議院休會期間所發生之政府人員缺額。惟該項任命,應以參議院下次會議終結時期滿。」顯見參議院本身不僅具有立法權,亦包括一部分行政權(如認「任命官吏」屬行政權之一),Rohr(1986:38-39)亦認為,參議院本身是立法、行政及司法的混合體,其對某些聯邦人事具有監督之權。

制憲大老對官僚的爭議,在妥協的憲法中被隱而不論,但卻真實地發生在現代政府中了,是以有關公共官僚的正當性、課責、特質、規模,並沒有受到制憲人員的忽略,相反地,它是當時便是重要的議題。

以下我們將分就立國初期、1883年的文官法及1978年文官改革法有關功績制度的演進加以說明。

第一節 立國初期之文官制度

根據 Frederick C. Mosher(1968)的說法,美國文官制度的歷史發展可以區分成以下幾個時期,分述如下:

一、菁英紳士用人時代 1789-1829

美國憲法的設計,精神上以避免產生如英國王權至上的憲法為重要考量,故行政權在憲法上相較於立法權而言,受到較多的限制,政治的重心在國會。同時為避免產生一權獨大的情形,制衡(check and balance)的觀念處處可見。而值得我們注意的是,美國憲法對「行政機關」(administration)的忽略,似隱含其屬總統行

政權(executive)的一環。制憲大老賦予國會有權成立並授予機關權力，參議院有權准駁總統提名的人選，至於其他有關“官僚”的權力則似乎均留給白宮決定。

此一時期，政治參與的情形較低，以地主或其他有錢人為主，政府的規模亦小，故官員的素質一般人並不重視。首任總統華盛頓的取才標準為“品格適合性”(fitness of character)具體而言，以家庭背景、教育程度和受敬重的程度為標準，更進一步說，華盛頓以和他背景相似的人作為取才的標準。華盛頓曾對前來謀求一官半職的朋友，表白一段引人深思的話(轉引自吳定等編著，民 90：390)

「您是我和家人非常要好的朋友，但我與您的私交對此事(謀取官職)恐怕沒法幫上忙。我不是喬治·華盛頓，我是美國總統；就華盛頓個人立場，我可以為您做任何事情，但就美國總統職位而言，我無能為力。」

當然，除了品格之外，黨派及地域亦是考量因素之一，尤其華盛頓執政時期，進用支持聯邦政府的人士，在當時聯邦政府權力薄弱的情形下，是支持政府存在的重要方法之一⁷。但在 1801 年，由另一黨派的傑弗遜就任總統時，政府中的職位幾乎全由聯邦黨人把持。面對此一情勢，傑弗遜提出「政黨均分公職」的論點，自此雖然現職者未被免職，但新任者均改用共和黨人，逐漸平衡兩黨任公職的數目。1820 年國會提案通過公職任期法(Tenure of Office Act)明訂某些事務性職務人員任職均以四年為限。故又稱四年法。

1820 年四年法的制定，名為消滅總統的權力，實質上使得新上任者有絕對的權力派免官員。Adams 在他所能指派的職位中，指派了三分之二的職位、Jefferson 則是在九十二個職位中指派七十三位 Madison & Monroe 亦同。Jefferson 擔任總統乃首次由聯邦黨轉交給共和黨執政，他擔心有一天會形成政府公職全數均由聯邦黨員控制時，共和黨的總統也得聽其行。其次他亦擔心一般公職的代表

⁷ 同樣的情形亦發生在林肯總統執政時期，他必須進用支持聯邦統一、內戰的人士，才能維持政府的運作。

性不足的問題。

事務階層的人員，如會計、書記人員，過去有較多來自一般大眾。但逐漸地亦產生任用私人的情形，華盛頓的取才標準逐步腐蝕，此一階層亦漸像貴族般。許多總統以”天生精英”(natural aristocracy)辯稱，優秀的公職是建立在天賦、道德之上，此一言論無法取得大眾的認同，故公職代表性的問題逐漸浮出檯面。Benton 參議員對上述問題建議改革，他認為權力的嫉妒與恩寵制的影響總是相伴隨，並成為美國文官制度的特徵。

由上述觀點，我們可說恩寵制與分贓制只是程度上的區分，恩寵制要求的品德標準改由分贓制的政治忠誠所取代罷了。

二、分贓用人時代 1829-1883

傑克森(Andrew Jackson)就任總統後，發現聯邦政府中的重要職位，幾乎全由聯邦主義黨所控制，於是運用總統特有的”恩寵”(或稱”優先任命權”patronage)權力，進用大量共和黨人士，以平衡聯邦政府部門。他提出「官職輪替理論」(rotation theory)，誰贏得選舉，誰就贏得官員的任命權。此一理論被視為是分贓制度的表徵。但實際上，新總統就任後大量更換政府官員的情形，並非始自傑克森。而且 Jackson 並未因此比過去總統進用更多的人員，在可供”恩寵”的六百一十二個職位中，他”僅”進用了二百五十六個。值得注意的是，他提倡”公職簡易說”，他說「公務員之職責是如此的簡明，或者至少可以使之如此簡明，以使凡是稍有知識的人，都有資格擔任；而且我還不能不相信，公務員久於其位，政府的損失，可能比因其經驗而能獲得的利益更大。」(雷飛龍譯，民 49:347)此一觀念的改變使得政府職位不再僅由貴族人士擔任，他並提倡進用中產階級人員，分贓用人以爭取中下層的支持，同時使得一般民眾開始對政治產生興趣，助長了美國的民主政治發展。

由於政治參與的提高，政黨比過去更須要推銷，以爭取選民的支持。同時政黨也發現，沒有任何總統可以不要政府官員的支持而啟動政府這部機器，於是支

持他的選民便成為新政府選任官員的重要的園地，也因此使政治忠誠在選舉過程、在選任官員上益形重要，過去以品德的適任性為取才標準，逐漸改由政治忠誠取代。

1845-1865 是分贓制最盛行的時代，William Seward 寫出：這個世界可以分成二種人，一種人到加州淘金，另一種人到華盛頓求官。而且連軍隊中都有類似分贓的情形。林肯總統雖對分贓制表示遺憾，但亦無力改變，在其任職期間，求職者的壓力，構成他從事內戰的嚴重干擾。史實一再陳說林肯總統的苦惱，他們以一幅嘲諷的圖畫來加以描述，畫中的總統滿臉愁容，吃力地以雙肘推開聚集在白宮走道上的求職人群，去用晚餐。有一回，林肯總統染上天花，還得接見求職者。他在可供更換的一千六百三十九個職位中，使用了一千四百五十七個 (Ingraham, 1995: 17-22)。

事實上，分贓制造成的流弊，如影響軍隊的紀律、倫理，使政府的效能降低等，總統及國會亦均了解。但矛盾的是總統與國會均想在分贓制中獲利，二者均認為政府職位的授與是控制政治權力的好方法，在國會與總統均默許此一制度的情況下，欲取代分贓制的各種改革均徒勞無功。

如果要舉出分贓制的優點的話，誠如 Mosher(1968)所言，分贓似乎使得政府的組成更具代表性，更能反應社會實況。

在通過文官法 1883 年之前，其實已有一些努力，希望改革分贓制的流弊，如：1853 年，國會通過書記人員之進用須經考試及格。這是美國政府第一個規定政府官員的進用需經考試及格。同時為因應政府職務日趨複雜，並有了初步的分類概念。1860 年之前的改革，仍屬於消極的概念，重視“防止受政治不當免職”，而忽略了“控制任用權”，而且希望將人事權由總統轉移至國會手中。

1871 年，國會在通過的法案中夾帶條款，正式規定總統有制定人事措施的權力，葛蘭特總統(Ulyness Grant)即據以成立一文官諮詢委員會，起草有關人事的法令規章，這可說是功績制的開始。同時顯示，總統與國會在人事權的爭奪，

由總統勝出。但在 1873 年國會拒絕撥款給此一委員會，此委員會短命地結束。但上開委員會的建議已成為 1883 年文官法的基礎，並清楚地闡明總統擁有全部的人事權。

除此之外，我們所熟知的三人法則及退伍軍人的優待，其起源甚早，內戰之後即產生。在分贓制與功績制的爭辯中，如 Mosher 所言，任何改革都沒有絕對的”對與錯”、”好人與壞人”，功績制與政治之間充滿了錯綜複雜的關係，政治的介入產生了問題，但除非政治人物本身拒絕介入(excess)，否則將沒有任何解決方案(Ingraham, 1995: 26-29)。

第二節 1883 年文官法之建立

1883 年之後，美國文官制度進入另一個新的階段，亦即文官法的通過，確立了功績原則乃是文官制度用人的最高標準，以下我們將接續前一節，依據 Mosher 的標準，繼續說明美國文官制度的歷史。

三、功績用人的萌芽 1883-1906：文官委員會成立，功績概念萌芽。

1881 年迦菲爾總統(Garfield)總統被求職不遂者槍殺後，要求改革的呼聲達到高潮。國會在 1883 年通過文官法案，又通為潘德頓法案，由繼任總統亞瑟(Author)簽署生效。1883 年的文官法主要內容有(謝有為，民 75：43-53)：

1.成立文官委員會(Civil service commission)，專任委員三人均由總統提名，經參議院同意後任命，不得有二人屬同一政黨，委員之免職需經參議院通過。

2.委員會的主要職權包括：

- (1) 協助總統準備執行文官法所需的法令規章。
- (2) 落實公開競爭性考試的理念；考試內容並以實務為取向⁸，不設定應試

⁸ 美國公職考試強調以實務為取向，以擴大取才的園地，避免如英國以學校知識為考試範圍，造成菁英化、貴族化、學閥化的情形。

資格，強調與工作內容的相關性。

(3) 公務人員無義務做政治捐款或提供任何政治服務，也不得因拒絕而受免職或其他差別對待。

(4) 委員會應向總統提出報告並轉送國會。

綜觀此一法律，其基本核心乃是功績原則，強調公務人員之進用，僅能透過公平、公開、競爭的考試(fair、open and competitive examinations)，以及對從事政治活動而遭受壓制者的保護，使聯邦公務員的進用改成“聯邦職位的授與，關鍵在於你知道什麼，而非你認識誰”(federal job are offer based on what you know, not who you know.)老羅斯福總統曾任文官委員會六年的主委員)曾說“在功績制度中，政治影響力無法幫助你分毫”No political influence will help you in the least.” (Lachance,1999)

與 1978 年文官改革法相較，其議題僅限於考試任用及政治行為。蓋其建制背景係以破除分贓制為主軸，故法案的精神以防弊出發，進一步推論，可知，原始功績精神的概念亦僅止於此。但環境的變動產生的價值多元，Elliott 曾提出人事行政的十四項價值即是一例。而政府運作受政治及時代影響，人事制度是政府的一環，難免受影響。在 1978 文官改革法對功績便有新的意義闡釋。另外，該法並未論及總統的免職權，因為改革者認為，如果總統不能依照自己的意志用人，將不會有任何政治動機將官員免職。

特別需說明的是，潘德頓法並非是對分贓制的全面駁斥，分贓制的推行使政府官員組成普羅化的改變，在本法中亦繼續維持，考試的內容偏重技能、專業知識，不像英國重視的是學校文憑及學術知識。，此種實務取向亦可見其精神。是時強調公職必須開放給一般大眾擔任，而非採早期菁英主義的作法，方符合美國的民主精神，只是落實民主的手段，以功績取代分贓的主張。另外美國文官考試中，高低階職務均開放，英國早期則只開放低階職務。

1883 的文官法影響美國人事制度深遠，至今一百餘年仍有許多人事運作依照當時所制定的法律或精神而行，其對後來美國文官制度的發展，重要影響如次：

- (1) 1883 年初建制時，聯邦公職總數約十三萬，惟適用文官法(功績原則)僅一萬三千人，即僅有 10%的公務職位屬於功績範圍。到 1950 年前後，適用功績原則，經競爭考試進用之公職比例達到 90%(謝有為，民 75：3；Ingraham，1995：31-46)。
- (2) 文官法意圖區分政治與功績。但吊詭的是，功績制的擴張與否，完全仰賴總統的政治運作。亦即文官法的適用範圍，是由總統以行政命令增減。而總統職位的政治意涵，使得功績制的擴張與否，與政治無法脫離。
- (3) 歐洲精英集團的概念不適合美國，故文官法並未有如英國行政級的高級文官之設，似隱含機關內的高級職位屬於總統恩寵的範圍，(因為文官將採取中立立場，不受總統政治力的干預)但問題是：一小部分的政治性、政策性高級文官，如何有效管理一大批的常任中、低階文官，並與之相處和協呢？此一問題在新政之後受到歷任總統的關心。
- (4) 由於公職簡易說及平等就業的原則，故考試無法測度出“資格與工作必要技能”的關係，而為因應專業化的興起，產生了的分類制度，並發展出嚴格、僵化的分類情形。
- (5) 文官委員會的成立，將人事管理功能從一般管理中剔除，使得業務主管與人事單位的課責難以釐清，管理權遭割裂的結果，使得行政運作受到阻礙。

依據前述三個時期的標準，簡略將美國文官用人標準的改變列表如下：

表二：美國文官用人標準之演變

	恩寵制	分贓制	功績制
時間	1789-1829	1829-1883	1883-
取才標準	品德	政治忠誠	才能
取才範圍	以貴族、有錢人為主	選舉功臣為主，同時擴張至中產階級	平民大眾。

資料來源：筆者自繪

從取才的角度而言，考選本身具有界限防守之功能，以高信度及效度的考試

取才，以拔擢自己意欲的人選。如考選的標準以血緣關係(nepotism)為基礎，形成恩寵制(patronage)；以政治關係(political affiliation) 為基礎，則易形成分贓制(spoils system)；以才能(merit)為基礎，則可建立功績制(江岷欽，民 85)。

四、功績制度的深化 1906-1940：

Ingraham(1995, 44-46)：曾對美國歷任總統有關功績制的推動深入研究，列表如下：

表三：美國早期總統對有關功績制的擴張(或弱化)大事紀

總統	任期	大事紀
亞瑟 (Chester Auther)	1881- 1885	通過潘德頓法，建立功績制。在 132800 個聯邦公務員中，僅 14000(約 10%)受功績保護。
克利夫蘭 Grover Cleveland	1885- 1889	1888 年，將鐵路郵務服務人員 5320 個職位納入競爭性公務職位。(佔是時的功績職位三分之一)
哈里森 Benjamin Harrison	1889- 1893	將印第安人服務局、魚類委員會及氣象局服務人員納入競爭性公職
克利夫蘭 Grover Cleveland	1893- 1897	1896 年，透過總統的行政命令，增加競爭性公職 32000 個。
麥克利 William McKinley	1897- 1902	1899 年修正文官規則(civil service rule)，將 5000 個競爭性職位排除 ⁹
羅斯福 Theodore Roosevelt	1902- 1909	1889-1895 年擔任文官委員會委員期間，大力支持文官改革以強化功績制
塔虎脫 William Taft	1909- 1913	在第四級郵務士、助理郵務士及書記職位上，增加競爭性公職 39000 個
威爾遜 Woodrow Wilson	1913- 1921	在 WWI 期間，將聯邦公務員人數增加一倍，到達 100 萬左右。 ¹⁰

⁹ 此一作為乃是弱化功績制，並非擴張功績制。

¹⁰ 惟競爭性職位之比例並未提高，均維持在 65% 上下。

哈定 Warren Harding	1921- 1923	大幅刪減公務員數，至 1924 年僅存 52 萬人。
克利茲 Calvin Coolidge	1923- 1929	1927 年，在禁酒局增加競爭性公職
胡佛 Herbert Hoover	1929- 1933	將原列 13000 個非競爭性職缺改列為競爭性職缺
羅斯福 Franklin Roosevelt	1933- 1945	在大蕭條時期，建立新的臨時性機構排除競爭性職位之適用 1940 年刪除 Ramspeck Act. 擴張競爭性職位，使永業職位達到 182000 以上 1945 年 WWII 時期，將聯邦公務員數增加大幅擴張至 3816300
杜魯門 Harry Truman	1945- 1953	交替使用”擴張或縮減”聯邦工作力。挑戰人事管理的規範
艾森豪 Dwight Eisenhower	1953- 1961	1953 年透過總統行政命令，創設俸表 C 之職位，不適用競爭性職位。 ¹¹

資料來源：Ingraham(1995, 44-46)

1883 年開始，行政首長漸不易任意進用私人，由公開競爭方法選用的官吏，其數目與比例逐年增長。在 1884 年功績制初建時期，經競爭性考試進用之官吏僅佔總數之 10% 左右。至 1910 年擴張至 60%，至 1950 年代起，則維持在 80% 以上。有趣的是，競爭性職位的增加，本質上使功績制更加深化，但促使功績制深化的原因卻是充滿政治意味的。由於即將卸任的總統怕自己所任命的官員遭到撤換，於是便將其職位改為競爭性職缺，使其受到文官法的保障。1932 羅斯福為了因應經濟危機及接續而來的世界大戰，曾大量恩寵用人，引起反彈，於是更

¹¹ 艾森豪以政府的重要高級行政職位均為民主黨人所佔據，於政策上推行不便，乃以人民的委託（Operation of People mandate）為詞，商得文官委員會同意，以行政命令設置俸表 C 人員數千人，屬十四職等至十八職等具決策性之高級職位，不經考試進用，只要經執政黨認可即可任用，藉此確定政黨政治之責任政治，並貫徹總統的政策。

深化了功績的推行(謝有為，民 75：3)。

其實若回頭審視一八八三年文官法的通過，可發現文官法本身便是政治性產物。是以功績制與政治之間的關係，自始即密不可分。而且功績制自建立之初即充滿了“衝突”，1883 年的文官法賦予總統決定“功績”施行的範圍，以確保官僚的決定能符合政治(總統)的標準，並使文官制度的發展不像英國，即不使功績制擴張至高級文官範疇。這一個規定使得功績制的發展，受到總統政治意圖而有所消長，幸運的是，一百多年來，多數的美國總統對於功績制的擴張採正面的態度，才使得此一原則成為美國文官制度的最高準則。但吊詭的是，歷任總統對於功績制的擴張，多是基於政治的理由，例如總統在卸任前，為免自己所任命的官員遭到下一任總統的撤換，於是將其職位納入功績制的保障範圍，無形中使功績制的版圖逐漸擴大。

美國的功績制度政策，歷經「仕紳制」(gentlemen system)、「分贓制」以及「功績制」三個時期，逐漸演進而成(Rosenbloom,1993)。功績制初推行時並不理想，人民心中無法將好的政府與功績制作強有力的連結，很快地，功績制又落入政治現實的泥沼中，功績制的根本透過政治事件而從新詮釋。Ingraham 並對一百多年來功績制大事紀列表如下：

表四：美國功績制大事紀

年份	大事紀
1883	通過「潘德頓法案」(Pendleton Act)，成立美國「文官委員會」(U.S. Civil Service Commission)，引進功績制理念，亦即必須以競爭方式用人，考試內容應本於實務性，並盡可能測驗出應徵者就擬任職位的相對能力和合適度。自1883年起採實務性測驗
1887-1930S	政治與行政分離論(POLITICS-administration dichotomy)

1910	設立AB兩種職級的特別聘任機關，使得聘任程序複雜化
1912-1930s	科學管理所強調的主要特質，例如中立、經濟、效率、以及標準化，影響政府部門運作至鉅
1923	通過「1923年職位分類法」(Classification Act of 1923)，依五種專業類別，區分聯邦公務人員的職級(classification)以及職等(grade)
1933-1945	小羅斯福總統的「新政」(New Deal)擴張了政府職能，也增加職位分類以外的「特別聘任職位」(excepted position)
1936-1937	布朗羅委員會(Brownlow committee)建議總統加強文官的管理，並建議文官委員會考試取向宜採通才性，測驗大專畢業生擔任行政性質位的一般知識與智力
1939	通過「赫奇法案」(Hatch Act)禁止聯邦公務人員參與政治活動
1940	通過「任斯培法案」(Ramspeck Act)，將地方派出機關的公務人員納入考試用人的文官制度
1940s-1950s	文官的專業價值、效能價值、以及回應能力價值，日益重要
1944	通過「榮民就業優惠法」(Veteran's Preference Act)，增加退伍軍人雇用的優惠條件
1947-1949	第一次胡佛委員會(First Hoover Commission)的主張廣受注意，主要的內容為：1.改組行政部門以提高總統的管理能力；2.強化人事管理
1949	通過「1949年職位分類法」，停用舊制的五種分類方式，簡化職等及俸給的級距，設立「高等職制」(super-grade system)
1953	艾森豪總統以行政命令設立C類職等機構，以便任命A、B兩級以外的職位
1953-1955	第二次胡佛委員會肯定高階文官的政策專業知識，並建議增設高階文官的類科。1954年引進「聯邦公職初任考試(Federal Service Entrance Exam, FSEE)」，此考試是通才取向的設計，考試內容係衡量應試者包括文字與數量能力的一般智力，考試結果做為大專畢業生欲擔任初任性質位的依據
1958	通過「公務人員培訓法」(Government Employees Training Act)，重視公

	務人員的訓練以及訓練經費的提撥
1962	通過「聯邦俸給改革法」(Federal Salary Reform Act), 引進「政府部門俸給級距應比照民間組織」的原則
1962	甘迺迪總統簽署「第10988號行政命令」(Executive Order 10988), 賦予聯邦公務人員與政府機構進行集體協議的權利
1964	依「1964年公民權利法」(the Civil Rights Act of 1964)第七條規定, 設立「公平就業機會委員會」(Equal Employment Opportunity Commission), 聯邦層級的公職雇用, 若因種族、宗教、膚色、性別以及原始國籍, 而有歧視待遇發生時, 公平就業機會委員會得依法應就該項具體情節, 進行調查、訴訟, 並且可頒佈相關法規
1965	詹森總統簽署「第11246號行政命令」(Executive Order 11246), 確立「弱勢優惠措施」(affirmative action)原則, 保障弱勢群體的公平就業機會
1970	通過「聯邦俸給比照法」(Federal Pay Comparability Act), 依法擴增總統對公務人員俸給的裁量權; 總統可逕行設定年度俸給比照級距表, 毋需國會事先同意
1970	通過「府際人事法」(Intergovernmental Personnel Act), 訂定配套的功績原則; 此外, 針對政府各層級文官的品質改善, 賦予文官委員會主導的角色及權力, 以利提州政府與地方政府的人事管理
1972	修訂「公平就業機會法」, 提高公平就業機會委員會的權力, 並將「反歧視法案」的適用範圍擴大至州政府以及地方政府
1974	基於「聯邦公職初任考試(FSEE)」內容過於通才取向, 與擬任職務相關性低。文官委員會於1974年廢止「聯邦公職初任考試」, 改採「專業性與行政性永業考試」(the Professional and Administrative Career Examination, PACE), 此項考試本質上係屬智能測驗式的考試, 不是與工作相關的考試, 但因涉及對少數族裔構成不利影響, 而遭控告。
1978	通過「1978年文官改革法」(Civil Service Reform Act of 1978), 功績制首次獲得周全的改革, 廢除文官委員會, 設立「人事管理局」(the Office of Personnel Management)、 「功績制保護委員會」(the Merit Systems Protection Board)、以及「聯邦勞工關係局」(the Federal Labor Relation

	Authority)、設立「高階文官處」(the Senior Executive Service)、確立中階主管的「績效薪俸制」(pay-for –performance system)、刪減榮民就業優惠條件、保護揭發弊端的公務人員，重申「弱勢優惠措施」的實施決心，新設人事管理局研究發展處。而人事管理局亦宣告，將分四年改採更為具體的工作類別考試後，廢止「專業暨行政公職考試」。
1982	人事管理局廢止「專業暨行政公職考試」，改以「除外職B俸表任用」為替代方案，亦即在原「專業暨行政公職考試」適用的初任性職位，若機關可證明現有內部人力中缺乏合於職位資格條件的候選人時，得不經競爭考試方式，循B俸表直接任用人員。
1987	人事管理局訂定兩項允許機關逕行任用應徵者的計畫，一為「傑出學術者計畫(Outstanding Scholar Program)」，機關可不受競爭考試程序規定，逕行任用合於擬任職為資格條件要求，且大專成績總平均3.5分以上或成績列班上前百分之十之大專以上學生。另一為「雙語/雙元文化計畫」，參加競爭考試及格者，若有嫻熟西班牙語或文化而有助於擬任職位的工作績效時，各機關得不需再經評比等競爭程序規定，逕行任用之。
1989	全國文官委員會(National Commission on the Public Service)，亦即伏爾克委員會(Volcker Commission)，發表文官評估報告書；通過「殘障就業法」(American with Disabilities Act, ADA)，將「弱勢優惠措施」的適用範圍，擴大到身心殘障的公民
1990	人事管理局增加「行政永業職考試」(the Administrative Careers With America Examination, ACWA)，注重工作知能、邏輯推理、性向、以及個人的績效記錄
1993	通過「赫奇法案修正條文」，修訂1939年的赫奇法案內容，並予以簡化；針對絕大多數聯邦公務人員以及郵政人員，從嚴限制渠等在服勤務時不得參與政治活動，但放寬下班後參與政治活動的限制規定
1993	國家績效評估委員會(National Performance Review, NPR)成立，提出具體建議方案以提昇政府效能，擲節施政成本
1993	柯林頓總統簽署「第12871號行政命令」(Executive Order 12871)，設立

「國家協力委員會」(the National Partnership Council), 將集體協議的制度調整為以「雙贏協力」為主的制度
--

資料來源：Ingraham,1995,轉引自江岷欽，民 87：7-12；參考施能傑，民 88e：69-79 修改

第三節 1978 年文官改革法

1883 年制定之文官法，功績制之意義僅及於消極面，主要在於避免聯邦政府文官職位之進用免除政治的考量，惟當時以功績進用之職位僅佔 10% 而已。但隨著時代之變遷及總統行政命令擴張及意義與適用範圍，使得功績涵蓋的範圍日益擴大，一九七八年文官改革法並明定功績制的九項原則¹²，同時配套的作法並另定十二項禁止之人事措施如下：

一、功績制的九項原則

- (一)公務人員之甄補應從適當來源中選擇合格人員，並致力於使社會各階層勞動人力均被涵蓋。考選與升遷應該經由公平與公開的競爭程序為之，確保所有公務人員與申請者皆享有平等的競爭機會，最後的定則應完全根據公務人員與申請職位者的相對能力、知識與技能。
- (二)政府所有的公務人員與申請職位者，不因其政黨隸屬、種族、膚色、宗教信仰、出生國籍、性別、婚姻狀況、年齡或殘障情況等因素，在人事管理的每一個面向上，都享有合理與平等的對待；其隱私權和憲法賦予的權利也應得到適當的尊重。
- (三)公務人員俸給應以同工同酬為原則，並考慮全國性與地方性的民間企業薪資水準；工作績優者也應該給予適當的報償與肯定。
- (四)所有公務人員均應維持高度的廉潔及行為標準，並且重視公共利益。¹³
- (五)有效率地及有效能地運用聯邦政府的人力資源

¹² 2301 of title 5 U.S.C

¹³ 此一原則的確立，係尼克森的水門事件後，民眾對文官的行為要求日趨嚴格所致。

(六)公務人員留任與否應以其工作表現良劣程度決定之，但是對績效不佳者，應先行協助改善。真正無法或無能改善其績效至預定要求之標準者，應不給與續任。

(七)若公務人員獲致教育訓練機會後，就能增進其個人與的績效時，該機會應提供之。

(八)公務人員不受主管專斷行為、個人徇私之迫害、或基於黨派政治性目的之脅迫，及不得運用及職務上之權威或影響力，干擾或影響及選舉之結果或選舉提名人選之選擇。

(九)公務人員基於下列情事而合法地揭露真相時，不受報復：

- 1.當其認為有證據顯示有違反法律、命令或規章之情形；
- 2.當其認為有證據顯示有管理不當、浪費公帑、濫用權威或對公眾健康與安全構成具體與實質危害之事實。

其次，文官法並明定九項「被禁止採行的人事措施」(prohibited personnel practices)，其後並修正為十二項，明定任何有權採取、要求他人採取、建議或核准任何人事決定者，均不得有下列禁止採行的人事措施：

(一)基於下列理由，對任何公務人員或申請職位者加以歧視，即：

- 1.1964 年人權法案第 717 條所禁止基於種族、膚色、宗教、性別或原始國籍之歧視。
- 2.1967 年年齡法歧視第 12 條至第 15 條所禁止基於年齡之歧視。
- 3.1938 年公平勞動標準法第 6 條竹四項所禁止基於性別之歧視。
- 4.1973 年復健第 501 條所禁止基於殘障狀況之歧視。
- 5.任何法律、命令或規章所禁止基於婚姻狀況或政治團體隸屬之歧視。

(二)除法律另有規定情形者外，就某項正在申請或審核中的人事案件，調閱任何建議或口頭或書面的意見陳述。

(三)強制任何人的政治活動要求，包括提供政治捐獻與服務，或對任何拒絕參與

其所要求之公務人員或申請職位者採取不利之人事決定以為報復。

- (四) 欺瞞或故意阻礙任何人參與競爭新職位的權利。
- (五) 影響任何人使之退出參與競爭新職位，以期增加或降低他人取得該職位的機會。
- (六) 給與任何公務人員或申請職位者非法令規定之特別優惠或，，考量扣界定職位競爭方法或範圍，或任何職位的資格要求，期以增加或降低任何特定人選取得該新職位的機會。
- (七) 任命、晉用、升遷任何 政府官員的親戚出任其直接管轄或受其監督控制機關內的文職職位。就任命、晉用、升遷之決定為其親戚說項亦在禁止之列。
- (八) 公務人員或申請職位者因合理相信服務機關有違反法律、命令或規章之事實，或顯著因管理不當、顯著浪費公帑、濫用權威、或對公眾健康與安全有實質與具體危害之事實，向大眾、聯邦政府特別檢察官，或機關內監察長 (Inspector General)或機關首長指派負責接受者揭露資訊，且該揭露行為非法律所明文禁止，資訊內容亦非受總統基於國防安全或外交事務利益要求保密而頒布之行政命令所明定禁止，受到機關採取或採取未遂，或威脅要採取或採取未遂之不利的人事決定。
- (九) 公務人員或申請職位者，因
 - 1.行使任何法律、命令或規章授與的任何申訴、訴願或陳情權利。
 - 2.為行使前項權利者作證或依法協助其行使該權利。
 - 3.依據適用之法律規定，向機關內檢察長或聯邦政府特別檢察長揭露資訊或與其合作。
 - 4.拒絕遵行會導致他人違法的命令，受到機關採取或採取未遂，或威脅要採取或採取未遂之不利的人事決定。
- (十) 基於公務人員或申請職位者所表現之不其個人績效或他人績效的行為，對之有差別性對待。但此項規定並不禁止機關在決定公務人員或申請職位者稱職性與否時，對其因觸犯各州、華府特區或美國政府法律之罪行，加以考量。

- (十一) 採取或採取未遂會違反為執行九項功績制度原則的各項法令之人事決定。
- (十二) 違反退伍軍人優待的要求。

第三章 現代政府功績制度之運作及未來挑戰

Herbert Kaufman 在 1969 年一月/二月的「公共行政評論」(PAR)發表一篇名為「行政分權與政治權力」的論作，該文論及「代議制」、「政治中立權限」及「行政領導」三個力量的循環辯論關係。作者指出，由於美國憲法沒有對官僚控制權的歸屬做任何的規定，造成國會與總統為爭奪控制而爭論不休，美國文官史甚至可說便是一部國會與總統爭奪文官控制權的戰爭史。

由於官僚機構的膨脹，行政國的理念已具體而微地體現在日常生活中，過去將政府視為是必要之惡或善的主張已不復見，取而代之認為政府是公共問題的主要解決者。Waldo(1948)在“行政國”(The Administrative state : A study of political theory of American Public Administration.)一書中，強調行政部門的成長，政府職能的擴張、人民依賴日深的現象。此一權力的擴張並非憲政的安排，而是全球共通的現象。John Rohr(1986)在“行憲”(To Run constitution : The legitimacy of the administrative state)一書中研究美國行政發展的史觀，認為行政體系的治理具有憲政正當性，文官並應恪遵憲法精神。

由宏觀層次的來分析，政府成長的理論包括¹⁴(吳定等編著，民 89 : 292-300)價值轉變的影響、社會發展的結果、經濟過程的發展結果、政治過程、政黨競爭的結果與科層習性。如從行政權利(行政機關或人員分配社會資源的能力)的角度論之，行政國形成的原因包括：

1.政治系統相關制度的限制：

立法機關：已失去立法(制定政策)的能力，只有批評、監督、象徵的角色。原因—行政部門是提案的主要來源(但美國憲法規定提案權在國會，總統無提案權，實際上均由行政部門預擬草案，由議員掛名提案)、立法機關運作重視正當程序(故須充分討論，通過的案子自然少)、議員不以立法為唯一事業、議會幕僚人力不足。

政務機關：無力承擔制定。原因--任期不長、缺乏專業、缺乏了解及管理政策的時間、政治任用職位有限

2.科層體制的自我條件成熟：

專業知能：來自組織結構專業分工、久任經驗、專業求才。

科層的裁量權限：指行政裁量—行政機關及人員對政策如何落實的決定能力，可分作立法性裁量(行政機關是補助性立法者)與個案裁量(如行政計畫)兩種。

¹⁴ 有興趣者可參閱吳定等編著之行政學(二)第二十七章“行政國”。

科層的動員支持：爭取外部社群、立法機關、行政部門所給予的政治性支持
有關官僚體系行政權利的評述，部分學者認為文官亦是治理的參與者之一，
惟只是填補立法釋出的權力，但不能獨佔政策功能。James L. Perry 形容官僚體
系為「無正當性的權利影武者」。

回到 Kaufman 的文章，由於行政國的出現，為免官僚發生宰制的現象，於
是乎對代議政府、行政領導的呼聲再起，希望這二者能有效監督、控制官僚，而
文官的改革途徑亦不外乎透過上述二種方法¹⁵。而從美國歷史觀之，總統與國會
有關人事權的爭奪，係由總統獲得主要的權力，故有關總統如何管理官僚，便成
為歷任總統關切的議題。以下第一節將討論總統的管理策略。

功績制本身即是政治性產物，這是本文不斷強調的，而不可避免地，它亦與政
治、政治環境相關。只是，人們總是天真地將它描繪或希望將它改革成單純的技
術工具，獨立於政治系統之外。這種技術角度的呼籲，反應著一個世紀前，經濟、
效率價值曾經風行的痕跡。自 Brownlow 委員會後，歷任總統均致力於追求更有
效率地控制文官系統，只是諷刺的是，他們用了技術的語言來包裝，本身傳達卻
是政治性的意圖，而這個意圖引導我們思考另一個更嚴肅的議題：**永業文官在治
理與民主社會中的適當角色。**

總統的管理改革，涉及三個權力的較勁(Ingraham, 1995: 92-96)：官僚體系、
總統與國會。Brownlow 委員會的指出：總統是行政部門(executive branch)的最高
領導者，他應是聯邦政府中能量 指揮 行政與管理的核心(the center of energy 、
direction 、 administration、 management)。自羅斯福總統之後，歷任總統均有其
不同的管理策略，以加強對的控制，並使自己成為”能量的核心”，這些策略背後
的基本價值不是效率或經濟，而是”回應”(responsiveness)，回應總統的目標與政
策。Kaufman 認為，效率、效能與回應這三項價值，像是個循環，任何一個價值
受到重視時，另二個便遭忽視。

¹⁵ 第三種方法是希望官僚自制，但此種改革無異要官僚”自廢武功”，改革難度更高，亦更難取得人民的信任。

我們首先可思考總統權力的行使，是透過其代理人(政治任命的首長、SES等)，將命令傳達給永業官僚，因此，毫無疑問的，總統管理策略的運用亦是建立在上述韋伯所建立的層級節制模型。雷根總統時期的聯邦人事管理局局長局長 Devine 曾清楚地闡釋這個觀點：

永業文官需有效發揮其專業長才，但這些知識技能的發揮，必須有權威的授予及政治領導的監督，這些政治領導者並經由選舉取得權力的正當性。

Devine 的觀點似過度簡化，他認為文官系統在管理上是輕而易舉的假定是不正確的，而且總統與其任命者的管理權威、能力並不如他所預期的。過去五十年來，總統的管理策略對文官體系產生重大的影響，對於這些改革的評論大體有二：

- 1.改革通常包括許多活動，如組織重組、預算裁減、政策的轉向等，而控制文官體系總被認為是達成目標的關鍵。
- 2.這些改革強調總統的管理及官僚對總統的回應，因此常以減少管理彈性及官僚的裁量權為標的。(乃基於中立能力、官僚事務例行化的假定)

官僚體系的擴大、複雜性及影響力日增，如何駕馭文官系統是現代政府的嚴肅課題，同時，文官系統本身的複雜性也增加，如何有效執行政策是優質政府的要素之一。

由於時代的演變，過去組織結構強調穩定、標準化，現在則強調創新、彈性、企業性精神，如何控制與處理這些改變呢？Mosher(1968)過去的質疑再度浮現：

公共官僚應如何作為才能符合民主的標準呢？

這個問題涉及四個部分：

- 1.如何界定公共官員在公共政策過程中的合法性角色(legitimate role)：過去政治行政二分的理論已無法解釋現行運作，但取代它的適當理論尚未出現。
- 2.總統及其幕僚與官僚的關係，指的是政策與管理上的關係。(如同前述 Devine 的觀點)。
- 3.國會的角色：1883 年制定文官法時，便曾思考建立一個強有力的中央人事機關，可能不合憲(unconstitutional)，因為將破壞權力的平衡，而在以總統管理策略為思考的邏輯下，國會應扮演角色，以維持憲法賦予的權力？
- 4.官僚制度與民主治理之間的緊張關係：官僚體制封閉、專業分工、規則化的特性，一般而言抗拒改變，這種形象使其在政府中顯得無用，但這非官僚的錯誤，而是官僚組織結構及其目的導致的必然結果：維持穩定、可預測性。

選舉的邏輯則恰與官僚規則相反，選舉過程中價值、政治主張不斷的流動，改變經常是劇烈的，民選官員(特別是總統)受到選民、媒體的監督，並且快速決定其成敗，如果總統無法在就職後一百天內提出令人滿意的成績單，通常會感受到挫折，而此時推卸責任的最好代罪羔羊便是官僚。

Kaufman 價值循環論，說明價值的轉變通常來自於對現狀的不滿，而不滿的對象常又以文官體系及其運作為標的，如“功績制度代表改革的阻力及文官抗拒的藉口”，這是為何功績精神從未是總統的管理策略重點的原因之一。Nixon 的人事幕僚曾指出：

我國憲法架構下，行政部門(executive branch)一直是、也將是(always ,will be)政治體制的一環，這並非指行政中的管理、政策制定、執行等不重要，優政府仍是政治的最佳表現，但除非建立有效的政治控制，否則上述目標將無法達成。

第一節 美國總統的管理策略 (Presidential management strategies)

歷任美國總統都進行過程度不同的政府重組或改革，本世紀內，平均每七年就會成立一個類似的委員會或團體。如：羅斯福總統選擇儘可能跳過功績制的審查；艾森豪總統則成立俸表 C 職務以強化政策領導，以下將分就各類型總統的管理策略說明(Ingraham, 1995: 96-110)。

一、行政型總統

尼克森總統認為永業官僚對其政策存有敵意，但沒有任何經驗證據可以證明他的想法。Joel Aberbach & Bert Rockman 研究發現，許多機構的永業文官對詹森總統“大社會”的計畫有高度的認同感。此種概念與文官分類制度的影響是一致的，分類制度要求員工的甄補、進用依據技能、專業知識，並據此升遷(直至中層管理職位)。員工久任同一工作，亦會對該項工作或計畫產生情感，想要大幅改變他們的計畫，好像要殺掉他們的小孩一樣。

尼克森總統策略的運用多元且分歧，他成立了 Ash 委員會，由立頓實業總裁擔任主席，尼克森認為行政部門(executive branch)大部分就像一部機器，他要求委員會對行政部門進行廣泛的分析，並承諾改變政府本身的架構。

.....

這個委員會提出二個與本議題有關的建議，一是集中於結構的改變，並認此舉可強化總統辦公室的管理能力，包括裁撤預算局，新設管理及預算局(OMB)，成立國內委員會，並將行政部門重組為四個超級部會(superdepartments)。這些改變伴隨計畫的變遷，取代過去聯邦補助款割裂的情形。全有的改變，其意圖均是為了提升總統的政策指導及協調能力。第二個建議是有關功績制度，Ash 委員會建議增加政治任命的官員，以監督並補充結構性的改變，這個建議顯示出對永業

文官的不信任態度，某種程度言，也尼克森對自己內閣的不信任。他認為一旦政治任命官員陷入官僚組織的泥沼中，他便無法持續控制他們，於是有必要再增加、指派官員監督官僚體系，以確保總統的政策可持續推動。增加政治任命人員亦成為尼克森總統後，歷任總統的重要管理策略。

國會對尼克森的管理策略持懷疑的立場，但正如對羅斯福總統時代 Brownlow 委員會的建議一樣，國會議員無法證明他們犧牲自我確可換來總統權力的強化。James Pfiffner 曾表示，尼克森總統的管理策略導致其高層官員(top staffs)中缺乏憲政傳統(constitutional tradition)，他個人相信，總統是唯一有權責運行政府的人(the president had the sole right and duty to run the government) 這個信念在水門事件中表露無遺，在這個事件，尼克森總統下台，但有趣的是，尼克森的管理策略很快地被繼任者接收了。

二、技術型總統(the technical presidency)

卡特總統簽署的文官改革法，是整個政府重組計畫的一部分，也是為了增加控制權，聯邦人事系統結構的變遷，是透過重組計畫二及文官改革法來完成，同時也確保總統的政策方向。

成立一個由聯邦人事管理機構，其首長並由總統指派，無疑地，將增加總統對此一機構的控制。卡特總統從尼克森的例子學到一教訓，他不像尼克森嘗試去扭曲或濫用功績制度，卡特清楚地知道，文官不會成為改革的擁護者。SES 制度的建立，這是尼克森所缺乏的有利控制手段，而且他的改革語言不像尼克森充滿了懲罰性(文官)的字眼，他並減少政治任命人數，但卻達到相同的目標。因為大量的高級行政主管(簡稱：SES)人員分布在所有的官僚機構內，對常任文官的控制勝過僅佔有政治首長或政策指導職位的情況。而 SES 輪調的規定，美其名使 SES 有職務歷練的機會，事實上，亦賦予政治首長有機會移除改革阻力及他不顧共事的人。

當尼克森違法濫用功績制時，卡特則聰明地將焦點轉向俸表 C 職位，這是

艾森豪總統時代發布第 10440 號行政命令新設的除外職位，屬機要性或政策性決定職位，該職位原多數屬中低階職務，且只佔總統任命人數的少部分，但卡特總統大量增加俸表 C 人數，並將其職務調整至 GS13-15 等(約屬中 高層管理職務)，福特總統時代的俸表 C 人數僅 911 人，卡特總統則增加至 1566 人，其中佔 GS13-15 職位者有 855 人。

這些技術性的改革、控制，本身蘊含著政治性意圖。如考績方法的改變及功績俸制度¹⁶(merit pay system)的施行，另外由於政治首長有廣泛的權力可自由自免 SES 人員，且 SES 人員在多數的情況下不得申訴，故 SES 的任免產生濫用的情形，而永業 SES 人員職位之保有及績效報償、獎金，取決於績效評價，而績效評價難免受長官影響，故永業 SES 人員亦難以維持中立地位。

其他的技術性改革，如零基預算(Zero-based budgeting)，是為了提升財政控制，地，這些改革是為了更好的管理、更好的政治指導(控制)。在尼克森政府時期，透過層級節制(回應)及非法的政治活動以達到政治控制的目的，而卡特政府則透過提升政府的技術性效能，達到政治管理的目的。只是他們二個人均未竟其功。但他們的失則並沒有打消繼任者控制官僚的念頭，雷根總統更精練其管理的策略。

.....

三、政治型總統(The Politicized Presidency)

學者 Terry Moe 認為雷根總統管理官僚體系的作法，可將之歸類為政治型總統，其中意識形態的政治(ideological politics)在此一管理策略中，扮演著關鍵性的角色。分析家描繪此一策略是”政治的人事制度，基本上是一群過去對政治領導的忠誠或對政府組織效能不奈的人無意的結合。”

.....

¹⁶ 功績俸制度指的是，依據員工的績效決定報償多寡，適用於一般俸表十三至十五職等之管理與監督人員，使員工晉俸依據是工作成績而非年資，各機關並得自行辦理。考績的評定雖由各機關組成的委員會決定，但實際上，各機關首長仍握有相當的影響權力。

雷根總統管理策略的最大貢獻，便是他所任命的人，並沒有符合上述描繪。雷根政府用了一百人進行總統的交接，這是過去三倍的人數，其交接亦是二次大戰後最徹底的，除了職位外，也包括了意識形態、黨派的消除(交接)過程，而且深入至俸表 C 及 SES 人員，交接過程雖緩慢，但可確保未來雷根政府所任用的人，有政策敏感度，進入官僚體系後，不會扭由了雷根總統的政策。 Heritage 基金會對雷根總統的清楚地闡釋，希望脫離傳統層級節制的控制模式，而儘可能地在政策過程跳過常任文官。在 OMB、OPM 等機關，並運行所謂的拚圖式管理 (Jigsaw puzzle management)，意將組織內所有的關鍵職務均由政治任命人員擔任，使常任文官排除在政策決定及政策制定之外。雷根總統的幕僚相信唯有政治人員才能清楚地了解政策的底蘊，常任文官也無須了解這些資訊。 Chester Newland 表示，初期的活動像是”集中在決策的改變，僵化的治理概念，忽視了長期的利益。”

至於未對雷根總統政策表示善意的機關，雷根總統大量運用俸表 C 的人員，某些部門在 1976-1986 年間，俸表 C 中 GS13-15 等的管理人員成長了三倍，雷根政府第一任時期，政治任命人數增加 50%，同一時期，常任文官數減低了 21%。雷根並未像過去的總統那麼強調組織重組，即使他在競選期間承諾裁撤能源部、教育部(均是卡特政府時期設立)，但就任後僅選擇緊縮其預算，其中部分機構預算裁減的幅度相當大，如住宅及都市發展部，在雷根第二任的中期，預算減少 60% 以上。

有些機構則進行內部的組織調整，以提高政治控制程度，但這些改革均伴隨著刺耳的反官僚語彙，如”驅逐官僚”(bashing bureaucracy)，這部分機構的行動，在合法性遭到質疑，甚至被發現有不法的行為。

四、聯合鞏固型總統 The consolidating presidency

經過雷根總統八年嚴密的控制之後，布希政府採取相對模糊的目標，Priffiner 表示：

布希採取政治結盟的方法，其雖延續雷根政府的政策方向，但並未加以延伸，布希總統採取溫和、穩健的作法，而非徹底改變。白宮幕僚人員不再像過去那麼嚴密控制政治任命人員，內閣成員有較多的空間。

由於布希政府缺乏清楚的政策議程，似較無需嚴密的監控，但四年(quadrennial)委員會建議對政治任命人員加薪的提案遭到國會的否決，使公私部門薪資差異加大，他難以在這麼低的薪資水準下覓得優秀的政務人才，這反而成為布希政府與其政治任命人員之間的一個難題。

同時布希對高級文官的態度亦有別於以往的總統，他對SES(包括永業的SES)人員持正面的看法，一般的觀察指出，布希政府並沒有增加政治任命的人數，亦減少了對高級文官及永業文官的控制。

五、克林頓總統：暫時合作(Tentative cooperation)

克林頓競選時承諾進行政府再造(REGO)，並表示將使政治任命成員更能反映美國多元的社會環境，但是其評選政治任命人員的時間緩慢而冗長。他強調“政府再造、績效評估、活化官僚”等理念，使得政治的指導變得重要，克林頓總統並與內閣成員訂定績效契約，但實際上奏效的並不多。值得一提的是，克林頓總統的政府再造報告「使政府運作更好花費更少」(creating a government that works better and costs less)，建議大幅裁減常任文官，但卻未相對減少政治任命的人數，而大量的政治任命人員，如同過去的總統一樣，亦成為總統管理策略中重要的一環¹⁷。

總統的管理策略即使運用的語彙、程度不同，但均已成為當代功績制度的組成要件(integral part)，政治管理、組織重組、政府再造和其他標榜的口號——如提高生產力、彈性、回應等，均試圖影響或改變功績制的運作。但吊詭的是，如果

¹⁷ 即使相對而言，其角色不若過去重要。

認為功績制度本身是問題的所在，那麼它的解決方案將不會在功績制度身上。總之，功績制目前仍像是一個方形的樁子(square peg)，無法容入總統設下的圓洞。

那些意圖透過總統的指導重新塑造功績制度的改革，也遭遇不同的困難，如白宮甄選優秀政治人才的能力，這些人的工作意願，政治任命人員與高級文官的關係、國會的角色等。

其實總統管理策略成功與否的關鍵一，是能否將正確的人置於正確的職位(right people in right place)，這個看似簡單的工作，卻總是思慮欠周，由於總統交接後，可任命的人達 3000 餘人，大致包括下列四類人員：

(1)	內閣部會的政治首長，需經參議院通過，故簡稱 PAS
(2)	SES 中的政治指派部分。
(3)	俸表 C 的政策性職位：為成長最快速的團體，1976-1990 成倍數成長。
(4)	大使、白宮人員、部分委員會的成員。
(5)	大使、白宮人員、部分委員會的成員。

其中第一類及第四類合計約五百人，俸表 C 職位約 1700 人，而政治性任命的 SES 約七、八百人。第一類人員的任命(包括部長、副部長、助理部長等)甄選佔用了白宮甄選小組成員大多數的時間，而管理策略中的重要組成，但屬職位相對較低的俸表 C 及 SES 職位，則沒有受到應有的關注。這種甄選的策略本身是危險的，因為這些人才是最常與常任文官接觸的，特別在雷根政府時期，孤立常任文官的策略下，較低階的政治任命官員，需具備管理才能，因為他們常成為影子管理者(SHADOW MANAGER)，而實務上，這些人亦對政府做出巨大貢獻。

依 Helco 的研究，政治任命官員才未熟悉機關的事務便已去職，故他將這些人稱為“陌生人”(stranger)，經統計分析，政治任命人員的平均任期逐漸縮短。在詹森總統時期平均 2.8 年，尼克森時代 2.6 年，卡特 2.5 年，雷根時期 2 年，1976-1986

年間，非永業的 SES 平均任期是 20 個月，而且 40% 的政治首長任期不到一年，俸表 C 人員平均在一個職位時間更短，不滿一年。

雖然任期長短並不能代表總統管理策略成功與否，但卻使總統無法與其團隊建立起“建設性的關係”。且由於任期過短，總統的甄選幕僚疲於甄選新的政治任命人員。

在民主變遷的循環與官僚組織的變遷中，二者存在著緊張關係，由於官僚的變遷須有內部的支持，領導者有願景、能力引導變遷，組織內部的文化能否有效凝聚共識、信任及團隊合作的氣氛，是變革成功的關鍵。但由於政務官任期短的特性，使得他們急於追求成果，同時指責常任高級文官不合作。在這種缺乏信任的氣氛中，常任文官可能採取所謂的不稀罕(BOHICA)¹⁸方法，勉強合作反而是是一種危險。

但換個角度，高級文官涉入政策過程已是事實，強勢運作使其不得分享責任反而更困難，且政治任命人員常缺乏管理永業官僚所需的管理知能，而這正是常任高級文官的專長。

Priffner 曾表示，文官或許抗拒總統的領導，但必須注意的是，對總統的抗拒亦來自國會、利益團體，甚至行政首長，將常任文官視為抗拒領導的代罪羔羊或可慰藉，但無法解釋華府權力運作的真相。

進一步而言，不論總統在選舉過程中開了多少支票，依法行政、倫理行為總是永業文官的特徵(hallmark)，職責(duty、responsibility) 仍是他們心中最高的行為準則，但遵守這些規範亦被視抗拒總統的領導，或對總統缺乏回應。其實對法治的共同承諾與尊重，亦是總統管理策略的重點，Nixon 的例子讓我們清楚看到，違反法治所付出的代價。

國會何在(Where is Congress)

¹⁸ BOHICA ; Bend it Over, Here it Comes Again)是指：組織成員對於革新計畫的抵制態度，認為只要忍耐即可不受影響，久而久之，革新計畫最後會受到無疾而終的命運。

自 Brownlow 委員會的報告後，管理文官的權力清楚地轉移到總統一方，當然國會對此一發展亦有抗拒，特別是法案如明顯賦予總統太多的權力時。但如法案僅抽象地賦予總統某些權力，或謹論及程序時(matter of process)時，國會的抗拒通常較小，但實際上，這些亦是文官制度運作的核心。國會本身對控制文官的努力有二

1. 設立正式的課責機制，如檢察長(Inspector General)制度，設立檢察長的目的是技術性的，為了經濟、效能、效率與防止浪費、濫權。檢察長須向國會及總統報告，但由於它屬於事後監督，故成效有限。Paul Light 曾為文指出，這個制度究竟是解放或禁錮(free or imprison)文官，令人摸不著頭緒。
2. 對官僚的微觀管理(micromanaging)：如建立立法的行政程序控制與機制。國會近二十年來幕僚人員人數大幅增加，並對行政機關採取各種監督機制。

國會與總統爭奪官僚體系管理權的拉鋸戰中，永業文官總統是控制的焦點，他們希望的不外乎是減少文官的裁量權、利用政治任命人員或其他人員，向總統或國會負責，而在這個系絡中，課責被界定為對控制的回應。

文官系統本身具有複雜、矛盾的特性，不斷的改革僅是增加其複雜度及不可控制性，總統、國會想控制它的各種努力，對官僚而言如何家常便飯。總統及國會增加愈多層的控制，反造成文官更多的裁量權。因為有太多衝突的規定，文官難以完全回應，只能“選擇”何者該遵守，何者該忽略，而更多的選擇，代表的便是更多的裁量。而且國會、總統的控制，多屬短線的作法，忽視長期的解決方法與利益，迫使文官管理人員須不斷地回應，造成法規的羈束(rule-bound)，行動更加受限，同時值得注意的是，文官系統內，遵守法規的行為比有效的管理更受到獎勵。

第二節 美國功績制保障委員會對功績原則之審核報告¹⁹

公共行政法令束縛(rule-bound)的本質，使得它在許多領域行動緩慢、缺乏彈性。文官體系本身變成規則的迷宮(labyrinth of rule)，它被設計成「防止公務員濫用權力、確保更公平的雇用政策、避免政府職位恩寵授與及政治剝削」的體系。

傳統上，美國聯邦政府的人事制度係建立在集權化、一致化的邏輯上，各機關均適用同一套法令。各種法令規章並經彙整成上萬頁的聯邦人事管理手冊(Federal Personnel Manual)。這種制度係基於各機關工作差異不大，同一套法令即可應付。但隨著聯邦政府職能的擴大、多元，百年前建立的一致化人事制度無法一體適用，美國政府為因應政府再造的新趨勢，亦對人事行政進行大幅度的改革。其中最主要的值法之一便是解除管制(deregulating)。Peter Guys(1996)亦將解除管理視為四種未來治理模型之一，此一途徑的研究而且已經有相當的進展。1978年以來聯邦政府人事管理制度即逐步引進分權化和多元化的機制。美國聯邦人事管理局(OPM)亦大肆誇耀其成就，表示它們將數十年來累積的人事法規，裁減了一萬頁以上。聯邦人事管理局現正嘗試著以高度分權、彈性的人事制度，取代現行規則導向(rule-driven)的制度，並嘗試將大量的人事政策計畫移轉至個別機關(Feller et al.,1995)，其他許多國家亦在進行人事制度的解除管制(OECD,1990)。

減少法令限制後，中央人事主管機關(OPM)對各業務機關在人力資源的管控，則採取分權的作法。公共行政人士對於集權、分權的爭辯與優劣應該不陌生，分權後令人擔心的是：鬆綁後是否造成管理者的濫權，各機關人事管理措施是否失衡。聯邦人事管理局與各相關機關主張的平衡點是：分權的同時，確保功績制度原則精神(施能傑，87：11)。而從前面的論述可知，功績原則是美國人事制度

¹⁹ 本節主要參考文獻除 MSPB 的報告"Adherence to the Merit Principles in the Workplace: Federal Employees' Views" 外，另引用施能傑民 87，「功績制度原則與美國聯邦政府的分權化人事管理改革」，人事月刊，26 卷 1、2 期

最重要的精神，也是聯邦法典第五篇最重要的規定。

美國聯邦政府對人事業務分權化後，各機關如何做始符合“功績精神”，是 OPM 的功績制度監督與效能處的主要任務之一。為避免分權後造成管理的真空，並使各機關有可遵循或參考的標準，OPM 並進行許多人力資源管理課責的相關報告，如「策略性人力資源管理：結合組織目標」(Strategic Human Resources Management: Aligning with the Mission)、「功績原則訓練指導手冊」(The Merit System Principles Training Module Instructor's Guide)、「聯邦政府人力資源管理課責：現今努力重點及未來方向」(Human Resources Management Accountability in Federal Agencies: Current Efforts and Future Directions)，期供各機關實務運作參考，以有效、負責、符合功績的方式進行 HRM 的工作。

OPM 希望達成的人力資源管理的課責性目標是：各機關要隨時自我評估是否在“功績制度原則”的人事政策與管理價值下，對所屬人力資源管理進行“有效的”的管理與運用。是一種成果導向的管理。重視是否達成目標，至於手段則儘量授權。只要符合功績原則。

雖然功績原則是美國聯邦人事制度最重要的核心價值，但自實施分權化，各機關遵守的情形呢？是否發生擔心的濫權情形？功績制保護委員會自1983年起，每三年便會對聯邦政府實踐功績制的狀況進行調查。本節首先說明該會1996年的調查情形，該報告名為「工作場所中功績原則的深化：聯邦公務人員的觀感」("Adherence to the Merit Principles in the Workplace: Federal Employees' Views")。

我們首先就 1996 年的報告加以說明，該報告調查人數超過九千七百人，涵蓋各職等及高級行政主管(SES)職位人員，受訪者針對十五項功績原則的具體運作情形，表示對服務機關遵循程度觀感，題目內容均為 1978 年文官改革法所提九項功績原則或禁止之人事措施。其中回答「問題嚴重」(major)表示訪者認為服務機關實現該原則的機率低於 70%，「問題輕微」(minor)或「沒有問題」(no question)表示機率高於百分之九十(90%~99%)，「問題普通」(moderate)表示機率 70%~89% 之間。調查的結果如次：

員工對服務機關遵守功績原則的觀感

問題內容	受訪者回答其服務機關執行功績原則情形的比例(percentage)			
	問題輕度 或沒有問題	問題普通	問題嚴重	不知道
當機關需從外部進用人時，能甄選非常合格的人選	20	31	20	29
當機關從外部進用人員時，基於人選的相對能力、知識與技能來甄選	25	29	19	28
內部升遷時，基於人選的相對能力、知識與技能來甄選	21	33	32	14
當機關從外部進用人時，能基於公平、公開的競爭方式從事甄選	24	23	21	32
內部升遷時，能基於公平、公開的競爭方式來選擇	21	29	32	18
確保同工同酬	33	21	26	21
要求員工遵守高度廉潔與服務行為標準，並且關切公共利益	43	25	20	12
基於員工工作績效優劣決定其留任	30	28	27	15
採取適當的措施以改善不佳的績效	17	25	44	13
將不能或無法改善工作績效至期望標準的員工免職	11	15	51	23
保障員工免於受到獨斷濫權的人事措施	24	20	19	37
保障員工免於因偏袒受到傷害	18	21	38	23
保障員工免於受到強迫參加黨派政治活動	33	9	8	50

保障員工免於因揭發弊端而受報復	21	10	15	55
就所有人事管理面向，提供所有員工與求職者合理與平衡的對待，不因其種族、政治偏好、膚色而有不同	30	20	22	20

一、內升或外補

32%的受訪者認為內部升遷不循功績原則的作法嚴重，即升遷並非基於公平、公開的競爭方式，亦非依據候選人相對知識、技巧與能力等標準。認為外補時不依循功績原則的比例則僅有五分之一。可見員工認為內部升遷不公的情形較嚴重。同時調查發現，本身已往有升遷經驗遭拒經驗者，認為問題嚴重的比例高於未有升遷經驗者。MSPB 另也調查所屬二個常設小組—管理人員小組與人力資源管理，受訪者表示，曾親眼見機關未遵守功績原則，對於防止機關濫權的機制，四分之一的受訪者認有不足，有一受訪者指出「管理者知道如何逃避這些防弊措施，許多人雖參加公開競爭，但實際上他早就內定人選了。」

套一句我國俗語「上有政策，下有對策」貼切地顯示此一情形。

二、同工同酬

MSPB 只用一個題目來討論這項議題，其中 26% 受訪者認為服務機關在確保同工同酬的作法上問題嚴重，但相對的亦有 33% 的受訪者認為問題輕微。職等愈低者認為問題的比例愈高。MSPB 的解釋是職位列等的制度運作不當，以及公務人員期待薪俸在「聯邦公務人員薪俸與待遇法」實施後提高的情形並未出現，導致員工對此一問題的負面觀感。

三、服務行為方面

43%的受訪者認為機關在促進員工廉潔行為、關切公共利益上符合高標準的情形問題輕微。這個問題是受訪者給了最多正面評價的，但認為問題嚴重者亦有

20%。

四、工作績效

MSPB 用了三個題目來處理這個面向，調查發現，這亦是員工認為機關最不符合功績原則的面向。其中有 27% 的受訪者認為服務機關基於績效決定員工留任與否上問題嚴重，但亦 30% 的受訪者認為問題輕微。51% 的受訪者認為，對於不能或無法改善績效達到要求標準的員工，機關無法使其去職。44% 認為機關無法協助績效不佳員工改善狀況。

五、禁止之人事措施

調查發現，受訪者對於服務機關能否保障員工免於獨斷濫權的人事決定、偏袒行為、強制性政治活動或因揭發弊端受報復等面向的功績原則作法有不同的評價。19% 認為機關會濫權的人事決定上問題嚴重，僅有 8% 的員工認為機關在強制從事黨派性政治活動的問題嚴重，這是所有題目中，回答「問題嚴重」比例最低者，15% 表示機關對揭發弊端受報復未能給予有效保護的情形問題嚴重，其比例是次低者，似顯示機關在禁止的人事措施上執行較符合功績原則。但這二個問題回答「不知道」的比例均高於 50%。另有 38% 認為機關人事作為偏袒情形問題嚴重，尤其在升遷問題上，愈認為有偏袒情形者，愈不認為內部升遷或外補符合功績原則。

六、平等公平處理人事問題

38% 的受訪者認為機關在處理人事問題持公平對待功績原則的作法問題輕微，差別對待的情形輕微，但相對有 22% 認為問題嚴重，其中西班牙裔、黑人、亞裔等少數人種認為問題輕微的比例低於白人。

上述調查報告中，以績效管理與內部升遷的問題最嚴重，最後 MSPB 提出

三項落實功績原則的建議：

- 1.各機關在進行再造工作，刪除法規時，不可因此影響功績原則之貫徹。
- 2.各機關應由 OPM 之協助，將功績制度納入其管理訓練計畫一環
- 3.人事管理應如同財務會計制度的審計，對於人力資源管理是否符合課責，應有一套有意義的監督制度。

綜觀現今的作法，可以發現 OPM 認為提高、確保 HRM 的責任即是實踐功績原則，如前所述 OPM 針對此一議題亦進行數個研究，以作為分權後之過渡期間，各機關實施人事管理的參考，其中「聯邦政府人力資源管理課責：現今努力重點及未來方向」報告發現：

- 1.各機關對功績制度的九項原則及十二項禁止的人事項措施如何操作仍缺乏具體的認識。業務單位的管理者希望在這個面向有更多的資訊與訓練。
- 2.逐漸形成的共識是：業務單位的主管是人力資源管理的主角，也應對此負責，並由人力資源部門提供協助。但現狀是主管未重視人力資源管理的工作，人事部門亦未提供良好的協助。²⁰
- 3.部分機關已採行措施加強人力資源管理課責：包括任務導向的管理，建立績效管理制度，採行電腦化人事管理系統、權責下授等。
- 4.聯邦政府仍存在四項主要問題影響業務主管及人事部門完成人力資源管理的課責。

I. 缺乏明確的預期效果

II. 不鼓勵冒險的管理文化

III. 許多人事措施太複雜，且重過程而非結果

²⁰ 此一問題在集權化、一致化的人事管理制度下，不斷困擾人事及業務部門，業務單位總是抱怨由於管理權的割裂，使其缺乏有效的工具管理員工，縱使法令規定業務主管有相當的人事權力，但在層層嚴密的法令規範下，他根本無權作主，最後幾乎都只能“依法辦理”；而人事單位則表示，他們僅是幕僚，提供業務部門相關建議及諮詢意見，並無權作主。在雙方均抱怨無權決定的情況下，人力資源管理的課責旁落，形成無人負責的情形。

IV. 管理人員缺乏人力資源管理的資訊與訓練

OPM 針對這些問題，並提出幾項具體作法：

1. 提出「機關人力資源管理自我評估架構」供各機關參考，架構原則有四：

- (1) 管理層次 人力資源部門和機關相關人士共同確立人力資源管理的預期效果，該預期效果應納入機關的策略計畫，與機關任務達成的目標相結合，並廣為周知。
- (2) 建立人力資源管理的各項指標，並追蹤執行情形。
- (3) 評估各項結果，並將結果與管理者、員工、機關首長分享。
- (4) 採取各種必要措施增進人力資源管理的有效性。

2. 進行功績制度原則的教育訓練工作。

3. 收集資料，納入「中央人事資料檔」，並廣泛運用評估功績制度運作情形。

由 OPM 上述努力可發現，OPM 配合聯邦政府之分權化，支持人事制度與管理之分權，扮演的角色有三

- I. 人事政策方向掌舵者
- II. 專業技術協助者
- III. 監督者

美國人事制度分權化，在過度管制與完全鬆綁之間的平衡：確保功績制原則精神。理論上及企業經驗顯示，分權化雖較集權宜，但政府與企業有別，且不同政府層級，其「政治力的滲透」不同，故功績仍是底線，以免分權造成失控。而針對美國功績制度的調查情形，對我國的啟示至少有：

1. 法制鬆綁是首要工作，亦是分權化的基礎。但之前應有一符合我國之功績原則與禁止之人事措施，可定於公務人員基準法中，做為指導方針。
2. 人事主管機關應就功績原則列具體標準，每年查核，並做成報告。
3. 公務人員協會之成立，以協助監督各機關與各級政府執行功績。

4.對公務人員進行有關功績原則的訓練教育。

第三節 功績制度未來挑戰

James Wilson 曾寫下：美國政府設計的主旨並非使其有效率或權力，而是使其具有可塑性、容納不同意見(tolerable and malleable)，歷史顯示，聯邦文官並未達到效率的標準，同時它變得缺乏可塑性，對多數公民與民選人員而言，官僚變得愈來愈有權力，卻令人愈來愈難接受，不論功績制度中是否具有“功績”，文官都是政府與治理中的主要力量。同時也是有效治理的基礎。

許多改革沒有達到預期的目標，事實上，許多改革反而強化了原有的問題及官僚的權力。Michael Nelson 認為美國的官僚體系是一個巨大的諷刺(grand irony)，政治部門(political branch)(按：指憲法規定的三權)不斷努力使政府能在臣屬它的控制，其結果反使得官僚體系的權力不斷擴張。政治與功績之間的糾葛，使得功績制度本身成了負面的名詞(negative terms)，無法賦予文官正面的角色，並限制了他們的能力及聲譽，卻吊詭地提升了他們的裁量權和權力，至於希望的平衡狀態，則尚未找到。

現代文官制度面臨的一個根本性問題是：甄選合格的人，給予適當的獎酬、激勵制度，以有效運作使其達成公共目的。這似乎只是基本的要求，卻未何成了問題所在？答案應在於功績制度本質所具有的政治性基礎，以及現已建立在文官制度上的程序、結構。

僵化的結構、穩定的程序，已無法因應現代公務員所面臨的複雜問題，過於強調輸入及過程，相對忽略輸出及結果，使得原本的問題益加嚴重，Michael Barzeley 表示，新的替代制度必須打破現有的官僚，他認為早期的改革，將私部門成功的經驗強加至公部門，但由於“產品”(product)不同，這種轉換並不可行，而且忽略了公私本質的差異，只是徒增困擾(trouble waiting to happen)。觀念與顧

問導向是新近改革的基本組成，如全面品質管理，這些改革建議對現有結構進行重組(restructuring)。

某種程度上來說，現存制度的問題來自於公務員多元及難以明確界定的工作目標，自新政以來，政府的角色擴張更趨明顯。

國會在解決特定問題及提供特定團體服務的指導(guidance)，通常用的是誇張、隱諱的詞語，藉此在問題解決及政策執行階段，對官僚有更多的監督與微觀管理。但官僚體系在回應的同時，卻必須從新界定其任務，及對有效執行重加認定。

關鍵來談，功績的問題在於其本身賦有的政治問題及對謂功績應有的共識尚未達成。國會與總統的平衡，以及上述二者與官僚的平衡關係，是問題的核心所在，但目前仍無力解決。過去，公共服務的特質反應所抱持的政治觀點與價值，但現在，想確認其價值都很困難，1992 總統候選人裴洛(Perot)曾質疑政府的存在及角色，試問，如果政府本身便是改革的標的，它將展現何種面貌呢？

這種主張並非表示，在普遍對政府不信任的氣氛中，毫無改革是可能的，甚且，我們要進行的改革反而是允許官僚及公務員更能像個解決問題的人，並且是治理的伙伴。過去歷史的教訓，在思考未來時必須加以反省，如 Nelson 所提的“巨大的諷刺”，對於功績與政治而言均是嚴酷的事實，而這些事實在改革總是被忽略。以下我們將加以探討(Ingraham, 1995 : Ch8)。

嚴酷事實一：對公共組織而言，控制它並不代表就會有效率。(Harsh Reality # 1: For Public organizations, being controlled does not mean being effective)

過去改革的方向，希望提升對政治的回應與效率，結果卻導致規則、管制不斷的增加，1978 年的文官改革法同樣是在既有的法規上增加額外的規定與程序，這使得課責更加模糊(obfuscate)同時降低了民選官員了解官僚體系運作的能力與機會，晃論指揮它了。由於改革重視的是短期的控制，而非長期的能力建立

(long-term capacity)，文官的改革績效與課責不符改革者的期待。

即使將改革重心置於提升管理者的能力，也遭遇同樣的困境，在現今法令規章的層層限制下，有效管理所需的權力、彈性、裁量均受到忽略。文官制度變成”與管理無關”，而是一種關於”控制與不受歡迎影響的除外規定”，公務員與公共管理均缺乏積極的全方位眼界，現存的情形是抱持消極的觀點，亦、政治、管理的目標，對於文官制度的運作也缺乏了解。改革者在錯誤的地方、錯誤的時間獎勵裁量，如 SES 即是一例，其成員多屬精英，卻常被排除在主要的決策之外。

改革欲成功，主事改革者須了解改革中管理的意涵與改變，並使管理者有足夠的權力 彈性面對新的挑戰，同時確認公務員為其績效負責，而不是遵守法規、管制。

許多改革並未動搖百年前所建立的根本，即使如卡特 CSRA 的全面性改革，對於職位分類制度、待遇和複雜的程序也未有任何根本性的變革，它們已持續了一個世紀，在未來將成為改革的標的。

嚴酷事實二：並非所有的公共組織都是相似的，改革對不同的組織將產生不同的影響(Harsh Reality # 2: Not all Public organizations are alike; Reform will Have a differential impact)

前面提及政府的工作及工作力均已大不同於前，這個訊息隱含傳統政府人員及公共服務無法嗣應現代環境的需求。”無表情官僚之海”(sea of faceless bureaucrats)的虛幻影象，或許是一個不錯的政治語彙，卻無法反應真實的機關全貌。

更有甚者，改革總是困難、痛苦而冗長的，但它同樣需要時間、資源來進行改革，只是不同公共組織的特性不一，其結構、環境、資源與組織歷史不同，對於改革的態度也不同，有些願意改革，有些則採取 BOHICA 的態度。

公共組織的結構與規模不同(Public organizations vary by size and structure)

官僚組織的結構、規模均有不同，甚且服務傳送的系統也有不同，許多服務經由契約外包的過程由民間負責，形成少數的政府人員管理大量的契約人員，公共組織中，專業的網路比正式的結構更形重要。

組織的不同特性會影響改革的成效，許多組織的基本任務因契約外包業已改變，由服務的傳送變成監督服務的傳送。同時，傳統的關係因為第三部門(非營利組織)的管理產生劇烈的改變。如 Kettl 的觀察指出，由於權力的分享，傳統公、私部門的關係已有不同。如欲有效的改革，對於現存的關係需有新全方位的認識，不能侷限於公/私二分法，政府機關及人員的權威與控制正逐步受侵蝕中，但政府的責任，卻仍責無旁貸。

公共組織的功能不同(Public organizations vary by function)

公共組織的功能涵蓋簡單的到高度複雜的，這些差異形成改革的機會，但事先需考慮不同組織有不同面向的需求，功能，必須賦予新的意義。職位分類是其中一個相當清晰(definition)的工作，但 1992 年會計署(GAO)對三分之二個聯邦機構(共 103 個)進行職位分類策略性計畫的調查，結果僅有 9 個機構的計畫達成預期目標。

未來的改革必須鼓勵員工說出其想法與疑問，功能與過程需列入考量加以整合，並與管理結合以達成目標。

內在程序不同(internal process differ)

“過程”必須從新思考，這個字彙過去顯示出對政府工作的輕蔑態度：在一些不必要的過程中，進行一些不需花腦筋(mindless)的無謂程序。NPR 指出，過去政府，“程序”是最重要的產出，過程與程序的連結，應有不同的界定，程序

只是為有效執行達成目標的手段，確認核心過程及有效支援，使其運作順暢，乃是過去功績制度改革所忽略的。

欲有效連結過程與產出，未來改革需注意二件事情：

- 1.機關本身對其內部運作過程須有嚴格審核。多數的程序是日積月累而成，且多數與機關主要任務的達成無關。
- 2.文官制度與過程須置於整體政府與個別機關二個系絡中審視。人力資源的管理是政府重要組成部分，但只是其一，我們必須同時關心預算、財務、資訊管理。

過去對改革、變遷的經驗不同(Previous Experience with reform and change differ)

機關過去處理問題及面對挑戰的經驗，亦會影響改革的進行，部分機關業進行改革中，它們希望能進行流程再造(REENGINEERING)，對過程進行大幅度的變革，彈性、創新是它們重視的價值，領導者為了更好的績效，更高的標準，亦願意承擔風險。

部分機關則尚未準備好進行改革，如機關處於動盪的環境中，或遭遇預算、人員大幅的刪減，常需要一段期，以達成內部新的平衡狀態，持續的變革，只會使機關更衰竭。

領導的品質與能力不同(Leadership Qualities and capacities differ)

部分機關缺乏足夠的領導與管理能力完成改革，在多元衝突的責任系絡下，引導變革須承擔一定的風險與挑戰，但在文官制度的歷史內涵中，未見到曾重視或致力於管理能力、技巧的提升、發展，對於風險承擔的能力也有不足。公共經理人如選擇變革，須體認其努力可能徒勞無功。

由於政治/永業官僚分享領導的情形，使得改革增加許多不確定的因素，政治

管理者，如同前述總統的管理策略，並未將永業官僚視為改革的伙伴，甚至視其為改革的絆腳石，這可能產生二個問題，一是此種由上而下的改革策略，並非成功改革的過程模式。二是政治任命者的短命現象，減少了他們成為有效管理者的機會。

承受改變的能力不同(The ability to sustain change differs)

程組織的變革是一個長期的過程，許多私部門的總裁表示，他們花費五至七年的時間進行改革，而私部門的管理里與理論家們均強調”領導”在變革過程佔有關鍵的角色，缺乏承諾的領導，變革無法成功，就公共組織而言，有效領導變革必須有政治及永業文官的密切合作，永業文官(尤其是首長)須成為改革團隊的一部分。

成功的改革必須是多層次的過程，須發展、凝聚有效的領導，透過領導強化組織能力，利用其他機關變革的成功經驗，形塑一個清楚的改革模型及適用機關需求的改革設計，在這些前提下，才有成功變革的可能。

嚴酷事實三：公共組織不斷地變遷，已經改變了文官制度與改革者的遊戲規則
(Harsh Reality # 3: Changes already Underway in Public organizations Have altered the rules of the Game for the civil service and reformer)

現代公共事務日趨複雜，必須在未開發的知識領域進行複雜問題的解決，要更高深的專業、更睿智的經理人，創造更大的機會以提升工作力的多元化，這些改革在部分機關已在進行中。

同時，改革的新途徑導致組織內部溝通與決策模式的改變，這種新途徑對組織如何面對未來的變革有深刻的影響，這些新興的管理哲學中，最重要的是 TQM，TQM 的原則明顯與傳統公共服務的層級節制概念相對立，其四個重要原則如下：

- 1.重視產出甚於過程
- 2.顧客導向
- 3.消除或重新界定中層管理者。
- 4.授能員工、權責下授及團隊解決問題。

對於團體或團隊的強調，已跳脫出過去組織的規範界限，中層管理的消失，層級控制直接來自上層主管，某方面而言，新的管理者只是一個促進者，而不是權威的化身。

內在過程的重界定，對於組織外部的遊戲規則也產生影響，第一個是組織及政府員工視民眾為顧客的觀念，加強產品及顧客滿意導向的管理，破除了過去官僚組織不重視民眾意見的情形，也打破了由規則所塑造出的不對稱情形(原本官僚握有的優勢，包括控制資訊、權威等)，改變了官僚單方面的控制。除此之外，顧客滿意的概念，在公共部門亦有不同的詮釋，如多元的顧客群或單一顧客，公共組織的顧客包括服務傳送者、實際受益者等，也包括政治角力場的人士，如民選官員、利益團體、媒體、公民及其他公共組織等。

公民與公共組織的關係，Dilulio、Garney 及 Kettle 提出四種可能的觀點：

- 1.公民是一個或多個公共組織服務的收授者，他們關心的是服務的品質與回應。希望組織回應其特殊需求。
- 2.公民在某些服務的供應上(provision)，與公共組織處合作的地位，他們像是顧問或與政府簽契約的人員，或是合作供應服務。在此一關係上，他們關心的是組織的效能。
- 3.公民是公共組織的績效監督者(overseers)，他們關心的是組織及其員工的課責問題。
- 4.公民是納稅人，與所有公共組織相關，關心的是組織的效率問題。

不同的關係對於官僚的績效及問題的解決有不同的評價，而這些差異恐怕不易調和。

即使公共組織清楚地界定其顧客群，公共系絡會帶來新的複雜關係，因為這些新的複雜關係是組織活動與責任的一部分，亦是改革應關注的部分之一。改革的過程是開放的、多面向的、甚至是在衝突的觀點下進行的。

嚴酷事實四：設立多元的課責機制，不必然會增加其課責性(Harsh Reality # 4: Creating Multiple Accountability Mechanism does not increase accountability)

從功績制的歷史觀之，由於對政府績效的不滿，導致法令規章不斷地增加，近二十年來，總統和國會均意圖擴張其勢力版圖，以有效控制官僚，形成”功績制的包袱”(baggage of merit)，但這些意圖無法清楚界定，而是隱匿其中。

關於確保課責，應採取內在或外在的方式，學者爭議不休，強調外在課責的形成包括層級節制、法令限制等，總統透過政治任命者，國會經由微觀管理及聽證，司法則經由監督來對官僚課責，而這些規則和限制乃是由機關內部的層級節制所管轄的。

Barbara Romzek & Melvin Dubnick 指出，上述課責方式只是有限的一部分，而且可能並非是最有效的，課責機制的議題有二個面向需考量，一是控制的來源，一是控制的程度，二者形成四個面向的課責模型，強調的價值與程序均有不同，官僚課責是內在的，強調效率；法令的課責是外在的，強調依法行事(rule of law)；專業的課責是內在與個人的，基本價值是專業知識；政治課責是外在，強調回應的價值。Romzek 和 Dubnick 認為四種規範均有同等的正當性，可以同時顯現，但諷刺的是，如某一種課責特別有效(active)時，個人及機構亦會特別選用，這種選擇，使這種課責成為機關”管理”的核心。

多元的課責機制，不僅增加管理者的工作的複雜程度，也增加了裁量的權

力。不斷增加的管理彈性及裁量的需求，符合新興的管理哲學，簡化課責的機制，取得最適當及主要的共識，將權威及裁量有效地授予管理者，Romzek & Dubnick 的觀察認為，有效的改革必須從官僚與法令的課責，轉向那些強調信任與結果的課責型態，”企業型政府”的改革正是強調這些價值。如 TQM 強調授能及參與，並重視個人課責機制，這是內在的方式，並與負責任的倫理行為密切相關，無論如何，這些正是改革的重要部分，強調裁量與結果，而非過程與控制。

嚴酷事實五：功績與管理的改革，富含深刻的治理意涵(Harsh Reality # 5: Merit and Management reforms have serious implications for Governance)

過去許多改革僅觸及功績制的外緣，重視的是技術的調整，這是假定問題只要清楚地界定，將可迎刃而解，如 CSRA 中績效待遇制度(pay for performance) 的改革即是一例，他們想”技術地”改善管理制度，希望增加生產力與效率。

事實上，績效待遇制度的部分內涵挑戰功績制度的基本原則，假如其運作得當，它將個人績效與組織目標的達成連結，改革的核心集中在結果及顧客滿意，但公共組織目標的追求及政府治理的品質，卻常令人失望。

文官是政府與民眾的最重要的接軌，功績制度及文官的表現，直接影響政府對民眾的服務，惟如改革僅重視技術面，將無法達成改革的目標。功績制度的政治本質，使得功績制度改革的爭論具有政治意涵，其結果亦決定於政治的角力。

嚴酷事實六：持續依靠私部門的改革模型，忽略了公部門重要的面向(Harsh Reality # 6: Continued Reliance on Private-sector reform models ignores important lesson from the public sector)

師法私部門的改革經驗，似乎使我們回到過去，這種主張與 Wilson 的雷同，私部門的技術或可移轉至公部門，因為考量的都是生產力、效率，如：科學管理、規劃、預算、目標管理、績效待遇、TQM 等。

我們應從私部門獲取許多經驗及技術，但公部門的成功經驗亦值得學習，這些經驗與傳統的改革大不相同，而且公部門與私部門的差異，亦使汲取公部門的經驗成為重要的來源，公部門成功改革的經驗不應被低估，或許它們的成功與私部門衡量的標準不同，這是二者本質上的差異所造成。

小結

改革的必要性已經清楚地建立，雖然功績制度本身已過時，但功績的概念則非，我們需要清楚地劃分功績制度的包袱及如何使此一制度能支援政府的完善原則，如甄選、獎勵、管理具有資格及承諾的工作力。如 Kettle 的建議，美國有一長久的傳統，由集權、分權，然後再次循環，當分權時，OPM 的角色需重新界定，機關本身必須視自己為優質政府及優質管理的團隊之一。

功績制度在未來必須在不同的環境下運作，經濟資源可能是有限的，工作是多元分歧的，組織愈來愈小，並愈具開放性(對公民及員工而言)，重視產品，改革組織的內部功能及過程。

專業及管理知識的需求，可能會是兩難，正如裁量及權力的使用，亦如支持功績制度的正當性時，強調內在及外在課責。這意味著取得政治的支持是改革的基本立場。

像是功績制度的難題一樣，我們希望政治遠離功績，卻又希望得到它的支持，這是為何簡化功績制的課責是功績制度新基礎的重要組成部分，員工和管理者具有更多的裁量權及自由，而非侷限於法規的限制之中，他們必須為自己及組織的績效負責。

新的改革必須集中於管理及管理制度，而非中立、技術的面向，正如政治應支持

功績制，而有效的功績制度必須支持及執行政治的決策。如果政治指揮的層級節制模型曾經有效，那也已過時。文官、國會及總統的關係，必須能針對真實情境分享目標、溝通，成為重要決策的參與者。

進一步言，新的改革必須更廣泛地注意管理及功績，過去窄化(Narrow)的改革使現存的制度益加複雜，簡單化、全面性的表達改革的目標，清楚分析過程及需求的支持，彈性及創新，將會使改革更為有效。

第四章 功績原則在我國的反省與實踐

功績制度在美國 1883 年建立文官法之後，成為文官制度最重要的原則，惟其意義僅限考選及升遷依據功績，及政治中立的意涵。經由百餘年的演進，1978 年文官改革法正式於聯邦法典中建立九項功績原則及九項禁止之人事措施(後增加為十二項)。而我國文官制度之建立早於美國甚久，功績精神在我國實踐的情形如何？亦或我國仍處於恩寵或分贓的潮流中。以下將從法制及實務面分別探討。

第一節 法制面分析

本節擬從法制面加以分析功績原則在我國的制定及執行情形，探討的法令包括憲法、公務人員考試法、公務人員任用法及升遷法、公務人員俸給法與公務人

員考績法及其相關法令規定。分述如下

一、 憲法

憲法第八十五條規定：公務人員之選拔，應實行「公開競爭」之考試制度。非經考試及格者不得任用，明示考試用人之原則。所謂「公開競爭」包括二種涵意(許濱松，民 81：95)-一是「公開」；另一是「競爭」。公務人員考試之公開，係指「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。均應公開，使有志者均得以知悉，並使社會大眾瞭解考試的結果。後者是指公務人員考試，其應考資格、應僅有「公務人員考試法」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。至於「競爭」，則有擇優錄取的性質，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。

憲法「公開競爭」的規定，可說是我國功績原則的最根本意涵，但其意義及適用似僅限於「考選」層次，相較於美國功績制度所延伸的其他人事行政範圍，似稍嫌不足。但無論如何，我國於憲法層次中規定「公開競爭」，宣示選用文官的最高準則為功績精神乃是無庸置疑的。

二、 公務人員考試法

功績原則在考試上的適用應指考試應符合公開競爭，這亦是公務人員考試法(以下簡稱考試法)第二條的具體規定：「(第一項)公務人員之考試，以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，不得因身分而有特別規定。其他法律與本法規定不同時，適用本法。(第二項)前項考試，應依用人機關年度任用需求決定正額錄取人數，依序分發任用。並得視考試成績酌增錄取名額，列入候用名冊，於正額錄取人員分發完畢後，由用人機關報經分發機關同意自行遴用。但現役軍人經正額錄取，其法定役期尚未屆滿者，錄取資格准予保留，俟退伍後再行申請分發任用。(第三項)經列入候用名冊人員，於下次該項考試放榜之日前未獲遴用

者，即喪失考試錄取資格。」

上開考試法之規定，可分析考試的基本原則有二，一是公開競爭；一是考用合一²¹。公開競爭的涵意，除上開憲法中意義的闡釋外，考試法施行細則第三條規定：「(第一項)本法第二條第一項所稱『公開競爭』，指舉辦考試，凡中華民國國民，年滿十八歲，符合本法第五條、第六條及第十五條至第十九條之規定，且無第七條不得應考情事者，皆得報名分別應各該考試，並按考試成績高低順序擇優錄取。」其中第五條、第六條係規定考試類科、年齡等由定之及體檢，第十五條至第十九條則為各等級考試之積極資格規定，第七條則為消極資格條款，規定中華民國國民，年滿十八歲，具有所定應考資格者，均得參加考試。但有左列各款情事之一者，不得應考：

- 一、動員戡亂時期終止後，曾犯內亂、外患罪，經判刑確定者，或通緝有案尚未結案者。
- 二、曾服公務有貪污行為，經判刑確定者，或通緝有案尚未結案者。
- 三、褫奪公權尚未復權者。
- 四、受禁治產宣告，尚未撤銷者。
- 五、曾犯煙毒罪或違反麻醉藥品之管理，經判刑確定者，或通緝有案尚未結案者。

至母法規定考試成績之計算，不得因身分而有差別待遇，主要係因過去我國公務人員考試，對於退伍軍人之加分優待，致使公務員之組成份子，退伍軍人所佔比例相當高²²，為矯正此一情形，爰有上開規定。考試法第十二條並規定，考試類科、地點、日期等，由考選部於考試前二個月前公告之。考試院經綜合上開規定，對公開競爭的精義闡釋如下(考試院，民 89：47-48)

²¹ 八十五年考試法修正前，其第二條規定「公務人員之考試，應本為事擇人，考用合一之旨，以公開競爭方式為之。前項考試應配合任用計畫辦理之。」故考試之基本原則應有公開競爭、考用合一、為事擇人等三項。修正後雖刪除考用合一文字，但考試法施行細則第三條仍有類似規定。

²² 美國 1978 年文官改革法，亦修正減少對退伍軍人的加分優待，其主要原因與我國類似，亦即其加分造成聯邦政府退伍軍人所佔比例過高。

- 一、舉行考試須二個月前公告，並以公開舉行。
- 二、國民具有法定資格者，均有參加該項考試之權。
- 三、考試成績之計算，不得因身分而有特別規定。
- 四、按考試成績擇優錄取。

至於考用合一的原則，主要係指考試與用人的配合，在同條第二項規定：「本法第二條第二項所稱『用人機關年度任用需求』，指銓敘部及行政院人事行政局於年度開始前或申請舉辦考試時函送考選部有關考試等級、類科、人數等用人需求核實者而言。」

三、公務人員任用法及陞遷法

有關功績原則在任用及升遷的適用，應指任用及升遷的標準是才能(merit)，不得考慮黨派、性別等其他因素；有效率及效能地運用政府人力；以工作表現作為留任與否之依據。如擴及禁止之人事措施，應包括任用及升遷之迴避等。應用至實際的法規上，任用法第二條規定，公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合。第四條規定，各機關任用公務人員時，應注意其品德及對國家之忠誠，其學識、才能、經驗、體格，應與擬任職務之種類職責相當。第二十六條並訂有迴避任用之規定。

至於甫經公布施行之公務人員陞遷法（民國 89 年 05 月 17 日 公發布）第二條規定辦理升遷之原則：「公務人員之陞遷，應本人與事適切配合之旨，考量機關特性與職務需要，依資績並重、內陞與外補兼顧原則，採公開、公平、公正方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才。」第五條揭諸依功績原則做為評定升遷之標準：「(第一項)各機關職務出缺時，除依法申請分發考試及格或依本法得免經甄審之職缺外，應就本機關或他機關具有該職務任用資格之人員，本功績原則²³評定陞遷。(第二項)各機關職缺如由本機關人員陞遷時，應辦理甄

²³ 除「功績」獎章、特殊「功績」等專有名詞外，經就考試院所建「人事法規釋例檢索資料庫」查詢結果，公務人員升遷法乃是我國現行人事法規中，唯一出現「功績原則」文字者。

審。如由他機關人員陞遷時，應公開甄選。」第七條規定評定之項目包括考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績(成)、獎懲及發展潛能等項目，如係主管職務，並應評核其領導能力。此一規定無異將第五條所定「功績原則」界定為「考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績及領導能力」。

四、 公務人員俸給法

功績原則在俸給制度中的落實，代表著同工同酬制度，並能對有卓越表現者適當的誘因及肯定。

在品位制之下，俸給的基礎在於個人所具備資格與年資，與工作內容、職責程度無關，故個人達到一定程度後，即可取得一定的俸給，與擔任何種工作無關，故可說是一種 " 同資同酬 " 的制度。至於職位分類制，如建制理由，係以 " 同工同酬 " 為目標，故俸給的決定標準乃是工作職責程度(職責程度愈高，所列職等愈高，俸給也愈高)，與個人所具資歷，年資無密切關係，值得說明的是，「同工同酬」的目標是以公平原則為基礎，其推論的邏輯係認人員所任工作的繁簡難易、責任相當時，其貢獻亦應屬相當，故有相同的報酬，是以同工同酬隱涵著 " 同值同酬 " 的預設，這種作法與功績俸(merit pay)的精神亦有雷同之處。

美國人事分類係採職位分類制度，而我國則是兩制合一的新人事制度，其中具有品位制的精神，但多數之設計人仍以職位分類為主。品位制分類制下俸給決定的基礎有二：一是學經歷（所具資格），二是年資。職位分類制則是以 " 工作職責程度 " 為基礎。依俸給法第三條規定：公務人員之俸給，分本俸、年功俸及加給。其中本俸與年功俸，主要依照考試及格資格及年資來決定，如普考及格人員自三等本俸一級（二八〇點）起敘，並依每年考績結果決定是否晉級，由於現行公務人員每年考列甲等比率高達百分之八十以上，是以多數公務員，均可獲得晉級，是以本俸的設計是品位制的色彩。另加給分成職務加給（含主管職務加給與危險加給）、技術加給或專業加給、地域加給三種，一般公務人員如未擔任主管職務僅能領取專業加給，專業加給的支給依所擔任職務之列等決定，

與個人所具資格及年資無必然相關，如普考及格人員派代委任第五職等科員職務，則可領取委任第五職等之專業加給（雖然本俸部分仍僅支領委任第三職等本俸一級），可見專業加給設計屬職位分類制的精神。由上述分析可知，兩制合一人事制度的俸給呈現出二種精神併立的特色。

回到功績原則的實踐問題上，同工同酬在我國人事制度中是否達成呢？如前述分析，似僅達成部分目標，在加給的部分，呈現出同工同酬的特色，但在本俸(或年功俸)的部分，則因任職長而有相當差異。但由於相差一個俸級之實際數額差距約八百元，影響不算大，故對於同工同酬的原則仍有相當之實踐。

五、 公務人員考績法

功績原則在考績上的落實，應指考績的評鑑，確實依照績效標準而定，如同美國的考績制度設計，針對不同的職務訂有不同的績效標準，並針對職務特性設計不同的關鍵因素及績效標準，據此評量員工的工作表現。此一設計顯示的是職位分類制的理念，考績以工作為中心，考績時完全以指派給工作人員的工作項目為準，從工作人員執行各工作項目的實際績效予以考核，並以科學方法制度工作標準作為衡量的絕對尺度，或作為人與人比較的相對尺度（丁立平，1981：39）。

我國公務人員考績法第四條規定，公務人員年級考績以平時考核為依據，平時考核就其工作、操性、學識及才能行之。考核之細目由銓敘部定之，性質特殊職務之考核，得視各職務需要，由各機關訂定並送銓敘機關備查。第五條規定並「年終考績應以平時考核為依據，平時考核就其工作、操性、學識、才能行之。」各個考核項目所佔百分比與細目在考績法施行細則詳定如下：

- 一、工作：佔考績總分百分之五十，細目區分為質量、時效、方法、主動、負責、勤勉、協調、研究、創作及便民等十項。
- 二、操性：佔總分百分之二十，分為忠誠、廉正、性情、好尚等四細目。
- 三、學識：佔百分之十五，分成學識、見解、進修等三細目。
- 四、才能：佔百分之十五，分成表達、實踐及體能等三項。

每一細目之評分，由直屬或上級長官就一至五分加以評列。至於專案考績則是指各官等人員，在平時明重大功過時，隨時辦理的考績。另據了解²⁴，並無任何機關曾自訂考核細目，由此觀之，我國的考績制度中，幾乎所有的機關，不論職務性質、職等高低均使用相同的考績評定標準。再從公務人員考績的評定標準可發現，各項細目的評判標準用語模糊，多有語焉含糊之處，如「方法：能否運用科學方法辦事執簡馭繁有條不紊。」、「廉正：是否廉潔自持予取不苟大公無私平直不阿。」，不僅難以評斷，亦給與考評者相當大的主觀空間作考核。

上開四項考核項目，工作佔 50%、操性佔 20%、學識佔 15%、才能佔 15%。粗略來看，以工作為核心的考績制度，係偏重職位分類制，其餘三個項目則較偏向品位制，但究其實際，「工作」的考核細目共有十項，例如「負責：能否任勞任怨勇於負責」、「勤勉：能否認真勤慎熱誠任事不遲到早退」，這些規定稍嫌空泛，不如真正職位分類制係以科學的方法，針對不同職務給予不同考評標準及績效標準。換言之，我國公務人員考績制度的設計較具有品位制的色彩，但值得再說明的是，在品位制之下，考績的結果可做為員工長期發展（訓練、進修）之依據，在我國考績結果的運用，可作為晉敘俸級、陞遷考核、升等任用、升等考試應考資格之取得、出國進修及公教住宅輔建評據。所運用之範圍似乎相當廣泛，但嚴格說來，僅有以下四種：

- 一、決定公務人員能否獲得晉俸。
- 二、決定公務人員能否獲得考績獎金。
- 三、決定公務人員能否獲得升等。
- 四、決定公務人員是否會遭受免職。

從上述四點來看，其考績運用僅具有行政性的功能，即作為獎優淘劣之工具，未能與員工的訓練需求、未來生涯發展規劃相結合，以發揮其積極性的功能，實殊為可惜，因為考績結果是組織從事人力資源規劃的重要資訊來源，而我國卻

²⁴ 經向任職於銓敘部之朋友非正式查詢結果。

未能加以善用。

第二節 實務運作面分析

一、 憲法

憲法八十五條及考試法第二條中均強調，公務人員之考試或選拔，應以「公開競爭」方式行之。綜合上述法制面分析，歸納三項要點，(1)公務人員應以考試用人。(2)考試是公開的。(3)考試是競爭性質，擇優錄取。至於上述三項要點是否落實，應就各項考銓法律的執行情形加以觀察，分述如下：

一、 考試用人而言：

考試法第一條即明文，公務人員之任用，以本法以考試定其資格。至於「以考試定其資格之人員」，任用法施行細則第二條並加以限縮²⁵，僅限於政府機關（含民意機關）、公立學校、公營及交通事業機構與其他依法組織之機關中，定有及官職等之人員，並排除政務官及民選首長之適用。除此之外，任用法另賦予特種任用制度之法源，如派用、聘用、教育人員及公營事業人員等，以派用為例，應限於臨時機關或定有期限之臨時職務，但目前常流於長期派用，有逃避考試用人之嫌。上述職務中，雖或有部分職務基於性質特殊，難以「筆試」取才，惟考試法規定之考試方式包括筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作(發明、學經歷、論文)等，似不得因筆試難以取才，便宜行事違反考試用人規定。如職務僅有臨時性質或季節性需要，應改採以契約方式進用。現今世界各國政府再造的潮流之一，即是減少永業文官數目，增加臨時人力，使政府人力的運用更符合精簡及效率原則。另基於行政法上「等則等之，不等則不等之」原則(權利及義務對等)，對於未以考試進用之人員，其權利義務應與永業文官有別，如派用人員之退離，不應與常任文官一體適用退休法，另如服務法上利益迴避規範，以契約進用之臨時人員應可不列入適用範圍。

²⁵ 有關「公務員」或「公務人員」之界定，在我國常因各項法律適用範圍不同而有不同範圍，

二、考試公開

公開之涵意，如前述係指程序及應考資格之公開，使人民任公職之機會均等。在我國公務人員初任考試之中，如「國防部行政及技術人員考試」（已停辦）、「退徐役軍人轉任公務人員考試」、「國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈」（簡稱：上校檢覈），其應考資格僅限於具有特定條件人員，均不符公開原則²⁶。

上校檢覈，其所依據的法律為「後備軍人轉任公職考試比敘條例」，屬於一種特別的立法，肇因於民國三十八年國軍隨同政府來台，至民國五十年前後，軍官士官與士兵都逐漸屆齡，有待新陳代謝。政府鑑於抗戰勝利後軍隊復員經驗，所以特加警惕，爰規劃安置退除役官兵，其中之一是將部分中年軍官轉為文職人員，以利其豐富辦事經驗，於是經由立法，使其經由考試但給予優待而轉業，質言之，是一種政治性多於行政性的法制（徐有守，1997：174）。以政治的角度觀之，妥為安置退除役軍人，有助於社會及政治穩定，有其時代價值。但法隨時轉，在進入民主政治的時代，此一制度有無賡續存在的價值似值考量。

幸而八十五年一月十七日修正公布之考試法第二十三條規定：「本法修正施行後，上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈及特種考試退除役軍人轉任公務人員考試之舉辦，後備軍人應公務人員考試之加分優待，仍依現行規定辦理。自民國八十八年起，特種考試退除役軍人轉任公務人員考試，其及格人員以分發國防部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會及其所屬單位任用為限；上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈及格者，僅得轉任國防部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、中央及省（市）政府役政、軍訓單位；後備軍人參加公務人員高等暨普通考試、特種考試退除役軍人轉任公務人員考試之加分優待，以獲頒國光、青天白日、寶鼎、忠勇、雲麾、大同勳章乙座以上，或因作戰或因公負傷依法離營

其中以任用法施行細則之界定最為嚴格。

²⁶ 如特定條件之限制為職務所必要，則非屬歧視。如招考派往回教國家之外交人員，限制男性報考，應屬合理之條件規定。

者為限。」此一規定使原本不符公開競爭的情形稍有限縮。

三、考試競爭

所謂競爭，應指擇優錄取，並非達一定標準均予錄取，亦即非僅鑑別有無勝任某一職務之知能。但現行上校檢覈之考試仍不符此一規定。

二、公務人員考試法

在探討我國公務人員之考試及任用之實務操作之前，可先說明學者 C.Ban and N. Riccucci(1991：70-71；江岷欽，民 87：21-22)曾指出四種功績制的扭曲模式²⁷，分別是：

1. 量身訂做(Tailoring)：內定人選(preferred candidate)已確定，出缺職務所需具備的條件、資格，係以內定人選為藍本，俾利內定人選順利進用或升遷，此種作為，在技術上雖無違法之處，但顯與文官法的精神不符。
2. 暫聘轉任(Bridging a permanent appointment)：機關之職缺已有內定人選，為避免任作業延宕過久，先以「暫聘」的方式進用，隨後俟機改任或轉任永久職位。此種作為，技術上雖無違法之處，但顯與文官法之精神不合。
3. 因人設事(Provisional appointment)：根據內定人選之特質，設立新的工作職稱，或針對現有職位重新歸類出特定職稱，內定人選係以暫時任用方式聘任。新設職稱所需的新辦考試，遲遲不予舉行，有時曠日費時數年。此種作為，技術上雖無違法之處，但顯與文官法之精神不合。
4. 勸退請辭(Soliciting a declination)：勸退高層職位的候補人選，並促其放棄補實之職位，為達此一目的，當事人會盡力說服候補人選，告知出缺職位之難為與艱困，使候補人選知難而退；或者以交換條件勸退候補人選，允諾為其另覓新職及安排出路。此種作為，顯然違法。

上開情形在我國亦時有所聞，試舉甲等特考為例，早期甲等特考之舉辦弊端

²⁷ 其所指功績制的扭曲模式，為考選及任用層次的問題。

叢生，曾任考選部部長的王作榮先生表示：「由於(註：甲等特考)報考資格及考試類科，常針對特定應考人而設；更由於報考者人數不多，考試關防設施形容虛設，憑真才實學考取者固有，所謂黑官泊白及倖進者亦不少。事實上，自最上層考試首長至經辦人員，以及用人機關均可操縱運用，人人均可舞弊，國家考試尊嚴蕩然無存，而憑真才實學考取者往往不得分發，或分發而不得其位，迫使其放棄，等於白考，更引起憤恨不平。」(王作榮，民 88：263)。

其次，早期特種考試喧賓奪主的情形亦使考試的公開競爭精神遭受扭曲，依考試法規定，除高普考及初等考試外，另得應特殊業務需要舉辦特種考試。但何謂特殊需要卻無明確界限，使得特種考試的種類愈來愈多，多數特考的錄取率比高普高出甚多，其及格平均水準卻較低，故常有特考凌駕高普考的批評。且許多應考人常於考取後，轉往申請辦理考試以外機關發展，使得申辦考試用人機關常感用人不足，抑使一般文官系統的品質受影響，且極不公平。八十五年考試法修正通過後，推行「特考特用限制轉調」政策，才將此一情形逐漸扭轉回正軌。

三、 公務人員任用法及陞遷法

我國公務人員之任用，依任用法第二條規定：「公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合。」故專業精神的體現應是任用的基本要求。

首先從任用基礎來討論，依公務人員考試法第三條規定「公務人員之考試應依用人機關年度任用需求決定正額錄取人數，依序分發任用。」可知各機關人員之進用基礎是機關的任用需求，但此一需求究竟是基於專業任務的需要或組織永業發展的需求，似無法明顯得知，惟從實務運作上，各機關職位出缺如擬以高普考試方式取才，則需將出缺職位之職等、職系、類科報人事行政局或銓敘部彙送考選部，此種要求職等、職系及類科的情形，使得實務上偏重專業任務要求，尚能符合專業考量。

再就工作設計而論，我國在兩制合一人事制度後，將職務區分成行政及技術

二大類，並減併成二十七個職組五十三個職系，至八十五年第六次修正後，成為二十九個職組五十八個職系，其中區分為行政及技術二個類別雖屬新制所創，卻屬簡薦委制的遺跡。另依任用法規定，考試及格人員取得同職組各職系任用資格，故二十九個職組乃任用的基本框架，由過去一五九個職系歸併成二十九職組五十八個職系，乃希望經由職組的設計使人員的調任較為靈活，有兼顧專業與彈性的考量，但實際辦理時，由於職組職系區分過於粗略，如文教新聞行政職組，編譯及圖書館博物管理等三職系，此三職系之差異性頗大，與專業精神有違(許濱松，民 86)，另外有關單向調任的規定，設計的目的在利於人才流通，但因設計寬濫，使得調任的範圍通行無阻，職系分類形同虛設，專業精神受到挑戰。

有關升遷部分，考試院曾於民國八十五年間對國內文官陞遷情形進行問卷調查，其中有 50% 的受訪者認為升遷受到黨政派系的影響；從性別上言，67% 的員工不認為公務人員的升遷受性別影響，顯見我國公務員在兩性平等上有相當的成效。而決定升遷的最重要因素依序為人際關係(42%)、學歷考試(15%)、工作能力(13%)。顯示人際關係對公務人員升遷的重要影響，以功績精神論，工作能力及表現應是決定升遷的重要因素，但調查的結果顯然缺乏功績傾向。去年通過公務人員陞遷法，明定升遷應基於功績原則，惟對於首長的行政領導權亦賦予相當之尊重，第九條規定「各機關辦理公務人員之陞遷，應就具有資格人員，依積分高低順序或資格條件造列名冊，報請本機關首長交付甄審委員會評審後，依程序報請機關首長就前三名中圈定陞補之；如陞遷二人以上時，就陞遷人數之二倍中圈定陞補之。機關首長對前項甄審委員會報請圈定陞遷之人選有不同意見時，得退回重行依本法相關規定改依其他甄選方式辦理陞遷事宜。」因本法實行未滿一年，實務運作上是否改善過去不符功績的情形尚不得知，但其中有相當的彈性空間，亦有功績原則的要求，希望能改善升遷的運作更符合功績精神。

四、 公務人員俸給法

我國公務人員俸給法中有關加給的設計，設計之理念與職位分類所強調的同

工同酬”概念一致，但實務上，卻有許多矛盾衝突之處。由於專業的分工，人事行政局將公務人員的專業加給分成五十幾種，每一種加給之數額均不相同，差異亦甚大²⁸，再加上公務員薪俸調整尚未制度化，是以每年公務員調薪案，均引起某種程度的爭議²⁹。此種情形不僅與功績精神違背，亦產生實質上之不公平，再加上行政機關具有絕對的權力決定各種加給調整的幅度，形成法制上的漏洞，行政機關並以此作為與其他機關交易的籌碼，而對調整幅度不滿者，亦得經由集體抗爭等手段，或利用政治勢力的介入影響加給的調整多寡。

其次就主管職務加給而言，雖係考量主管之職責程度較重所另給之，但本質上亦同樣扭曲了同工同酬的功績原則。試舉例言：薦任第九職等專員與薦任第九職等科長，依「職等標準」而言，同列薦任第九職等代表所擔負之職責程度相同，在同工同酬的精神下，應予相同之薪俸，如認科長擔任較重之職責，則應予調整列等，方屬正辦。

另外就所謂的”地域加給”而言，係對服務於偏遠或特殊地區與國外者加給之。此一設計，於英、美亦有類似規定，但支給之條件則幾乎相反。由於倫敦地區之生活費用較美國其他地區高，為補貼在當地生活之公務員，不使其實質所得低於其他地區之公務員，爰訂有”倫敦加給”。又美國在 1990 年「聯邦公務員俸給改革法」(The Federal Pay Reform Act of 1990)，將聯邦公務員的俸給與地區性和部門薪俸率的連接，稱之為「地域性俸給」(Locality Pay)。依該法案規定，美國自 1994 年起，聯邦公務員待遇調整分成「通案調整」、「區域比較調整」及「總統自由裁量權調整」三種。其中區域比較調整的幅度則是基於聯邦勞工統計局調查非聯邦公務員薪資幅度而定，並依據各地區不同的生活水準給予不同的調整幅度。總統自由裁量權的調整，主要授權總統在聯邦公務員招募特別困難地區，得逕行調高其一般俸表(General Schedule)所訂待遇(最高範圍為 8%，但不得高於

²⁸ 以相同職等之一般人行政職系公務人員與司法行政職系之法官相較，其專業加給差距為四倍。

²⁹ 例如民國八十七年曾發生法院書記官以集體休假爭取調高專業加給而引發司法院長不惜以個人去留表明態度之事件。

當地平均薪資的 5%)。可見英、美兩國類似地域加給之設計，均是考量當地物價指數高於其他地區，為平衡其實質所得所另給予。但我國之設計係以偏遠地區為主，而偏遠地區的生活物價遠較都市低，兩人實際購買力便產生差異。舉例而言：台北市及金門縣同一職等職系之公務員，因北市之物價高，故北市公務員的實際購買力遠不如金門縣的公務員，而現行制度中，另給金門地區之公務員地域加給，使得原本實際不公平的情形更加嚴重。或許當年地域加給之設計有時空背景考量，惟如今環境已大不同於以往，此一設計應重新考量，避免產生同工不同酬等違反功績精神的情形。

五、 公務人員考績法

我國的考績制度，常為人詬病的便是考績作業流於形式，考績結果未能充分反映公務人員實際表現。依工作績效正確考評乃是功績原則的表現，現行考績列甲等比例高達 80% 以上，相對照於國人及部分國際組織對政府效率的評價，其間顯然存在相當的落差，嚴格來說，考績的實際運作，可說是最不符合功績原則。而現行考績列甲等比例 80% 以上，本身便是妥協的產物，與功績精神所代表的“依績效考評”不合。這種管理上的失靈現象³⁰，就考績法分析如下。

就考評項目而言，幾乎所有的機關，不論職務性質、職等高低均使用相同的考績評定標準，再加上各項細目的評判標準用語模糊，多有語焉含糊之處，不僅難以評斷，亦給與考評者相當大的主觀空間作考核。美國於一九八一年實施新的考績制度，對於公務員的考評，則係依據「關鍵因素」(critical element) 與績效標準 (performance standard) 予以考評。所謂關鍵因素係指員工工作的每一構成部分，通常是重要責任或主要職責。所謂績效標準則是一種衡量績效水準的標準。此之績效，係指工作的品質、數量、適時、成本效益與其他方面等。關鍵因素與績效標準係由主管與部屬，為每一職位或每一類職位經由商訂而建立。綜上

³⁰ 本文謹就考績法本身的問題說明，不論及其他因素，如考評者的動機、能力等。

所述，美國的考績制度中，考績標準的設定，主要是依據工作分析所得的結果而定，亦即就整個職位的工作目標、關鍵因素及其他與職位有關之因素，全盤考量而建立，並允許員工參與此一過程。此種規劃，不僅使工作與實際績效表現的關係更為清楚連結，亦可使員工清楚了解努力的方向，對於建立功績原則的考量有所助益。

有關考評過程，我國在制度設計上完全沒有給了受考評者參與的空間，員工無法為自己得到的等第做辯護。美國的制度中，考評過程有所謂「績效鑑定討論」，採取雙向溝通的方式。而且平時考核檢查時就部屬之工作表現與考核手冊上之記錄與績效標準比對，同時讓部屬知曉，並將考核檢查表交由部屬簽名，部屬如有不服，亦得加註意見表示。年度考績辦理完畢後，應填寫考績表，內含評定之等第及應採取之行動，並就關鍵因素依績效標準分別評定。而績效鑑定結束時，應與部屬就其工作成果進行討論。以瞭解部屬未來的發展潛力或對現職工作上的職能是否有欠缺之處，並以此作為未來訓練、進修或昇遷的依據。此種雙向溝通的機制，除可促成考績操作民主化外，並加深雙方對考評結果的信任。

至於考績結果之運用，前已提及我國公務人員考績結果的運用僅具有行政性的功能，針對此一不足，至少應有以下的改進措施：「在考績法中，明定考績結果應作為員工訓練需求、調職、永業發展的依據，使考績亦能具備發展性的功能。但此項工作須配合工作分析的結果而定。針對現職人員是否適合職位需要以及是否稱職、切實考核，作為人員未來進修、訓練的依據。」

第五章 研究心得與改進建議

第一節 研究心得

從美國功績制度的歷史演進來看，首先，功績制度的建立本身即充滿政治意涵，但吊詭的是功績制度建立的目的是為了去除用人的政治考量。再就功績制度的推動而言，不論總統是擴大或弱化功績制，所持的理由均是政治性的；最後就功績制度的改革而言，幾乎每一次文官制度的改革，均標榜希望深化功績原則，使文官體系的運作符合真正的功績概念，但改革的目的卻是政治性的(如：爭取選民認同)，而且缺乏政治支持的文官改革，通常會落得失敗的下場。

功績制度與政治的愛恨情愁，彷彿兩面刃，偏向任何一方，均可能遭到不同的傷害。近年來，美國幾位總統均試圖控制官僚的努力，某種程度言，是侵蝕功績原則，但換個角度想，此乃由於總統無法確保常任文官能有效回應其政策所導致的手段，並認為這是功績原則的運作遭受扭曲的結果。回顧功績原則初建立時，被認為是優質政府的代表，可望有效提升政府的行政效率。但是，功績制度無論在理論建構上、或在實際的運作上，仍存在許多懸而未決的議題。例如，功績制所欲達成用人唯才的目標，在層層僵化的考試制度中遭到“目標錯置”；考試的繁瑣細節，成為文官體系甄補措施的主要重心，能否甄補真正人才，則屬次要。通過這些繁瑣程序而成為公務人員者，往往拘泥於細枝末節，未能發揮文官制度服務公益的精神。前美國總統 J.Carter 曾感嘆「功績制度毫無功績可言」(there is no merit in merit system)，說明國家總統對功績制的無奈(江岷欽,民 87：19-20)。

M. Young 在“功績專制的興起”(The rise of Meritocracy)中表達，統治階層如

過度重視學歷文憑及考試分數，易形成「自我解構的種子」(seed of own destruction)，因為文憑主義及分數至上會強迫公務員墨守成規，自我設限。

由於功績制百年來運作的結果，幾乎成為阻礙改革的代名詞，或許我們可說這是「目標錯置」所造成，但不可否認的是，現代政府所面臨的環境大不同於百年前，緊守百年前所建立的「典範」，只會使問題愈陷愈深，功績原則的運作應有所調整。在實際功績甄補的過程中，須重視整體價值之平衡，避免落入另類的本位主義迷思。因為以功績制為基底的專業文官，以革新理念為經，以管理手段為緯，進行公共利益的追求，在工具理性的主導下，易形成 A. Downs 所謂的官僚意識，偏重效率、效能與經濟，忽略多元主義、行政倫理、代表性官僚、及正當法律程序(Due process)、實質公平等價值。功績制與現代民主價值始終存在一定的弔詭動態，兩者要相輔卻常矛盾，建議透過實質理性的省思，功績制度中的技術理性才能兼顧效率及公義。

1978 年起，美國文官改革的主軸有二：堅持功績制度、管理儘量分權化。使各機關能更具彈性地採行其獨特的人事管理，也能堅持功績與責任。此一改革具有二特色：重視管理民主與程序主義。管理措施富動態，儘量接納新的思潮。總體而言，其制度與政策是配合政府功能發展之手段，人事管理本身不是目的。在極思改革之前，對於美國功績概念的轉變亦應有所掌握，才不致落入同樣的困境。

在此，我們首應思考功績目的為何，對於「才能」(merit)的定義與培養，須符合時代的脈動，一九七八年文官改革法對於功績制的界定及禁止之人事措施，恐亦無法面對新興的時代需求。至於功績制度的時代新意究竟為何？筆者在此亦無法具體表達，謹提供一九九四美國公共行政學會新增的倫理守則，共計五條三十二項，作為思考的方向。

- 一、實踐公共利益
- 二、尊重憲法與法律
- 三、展現個人廉潔

四、倡導倫理組織

五、追求專業卓越

另外 1989 年美國伏爾克委員會提出十二項重建文官體系(Rebuilding The Public Service)的建議，亦值得作為吾人思考功績制未來方向的參考。

就我國情形，從法制規範上，可知功績制精神在我國人事法規中若隱若現，雖於憲法中規定“公開競爭”的條文，但似僅止於考選，且在數十年的行憲中，違反公開競爭精神之考試亦時有所聞，似可稱主管人事之考試院並未有效發揮其憲定職掌，將公開競爭的意涵加以延伸至其他人事法制。

次就人事法律而言，除考試法亦規定公開競爭外，僅八十九年新公布之「公務人員陞遷法」明文升遷應依據「功績原則」辦理，其他法律不是忽視功績原則，便是缺乏功績精神，在缺乏法制規範的情形下，期待實務運作能符合功績無異緣木求魚。

實務運作中，考試方面似已逐漸走向功績原則，惟除逐步減少不符公開競爭的考試，對於考試的方式、考試信度與效度似仍有改善的空間，尤其用人機關抱怨用人程序過長、所用非所長等，對於類似的抱怨，應考量的是，如何縮短用人等待的時間？如果將考試之舉辦委由各用人機關辦理，是否會產生不公平競爭？遭致違反功績制的質疑，這些均是未來我國建立功績原則時應考慮的問題。

第二節 改進建議

分別就法制及實務面提出建議如下：

一、法制面：

- 1.建議於公務人員基準法中，訂定符合我國國情及現況的功績原則及禁止之人事措施。美國在 1978 年具體規定九項功績原則，但實際運作的結果並不令人滿意，究其原因，所建立的原則仍沿襲百年前的典範，其規定雖具有示範作用，但對於實際人力資源管理的改善並無太大幫助。故我國於建立功績原則時，除

考量國情因素外，更應注意時代潮流及政府再造等趨勢，以期人事運作除符合功績之外，更能配合國家發展需要。

2. 檢視現行各分項人事法律，將基準法所訂各項功績原則，於各分項法律中明文規定，期以落實功績精神。
3. 合理定位人事單位業務主管的職權：從最新的人力資源管理概念而言，二者應共負人力資源管理的責任與義務，尤其在人力資源管理概念轉換之際，人力資源部門在人事操作上，應作為業務部門的諮詢幕僚，並提供符合功績精神之建議。在達成組織目標上，人力部門除應有效提升人力素質外，並應事先規劃整體人力需求及訓練，使組織目標與各單位目標能相結合，而這種觀念亦是美國聯邦人管理局近年來推動“策略性人力資源管理”的主要方向。
4. 修正或廢止現行不合時宜的法規：對人事法規進行鬆綁，以利人事運作的彈性，乃近年來政府再造風潮下，學者不斷呼籲的意見；但在鬆綁的同時，宜維持公平、公正的功績精神。上述二項價值或許在實務運作上時有矛盾產生，但二者均不可放棄。或許就像鐘擺，無法達成永久的平衡，但配合時空環境的“中庸”之道，應是可以追求的目標。以功績原則為考量標準，配合現實環境的特性。

二、實務運作

符合功績原則的人事實務運作，基本前提在於操作的人充分了解功績精神的真正意涵，如此方不致落入目標錯置的危險，或如中國人所說的“徒法不足以行”的困境。由於在我國法制上早有類似功績制的規範，故在推動上應不致有太過陌生而無法接受的情形。對照美國的情形是，原則人人會說，實際操作則仍有諸多疑義，尤其在管理權下授之後，為免因此產生不公平及為使一般人事人員了解功績的運作與如何進行“策略性人力資源管理”，OPM 特別制做許多手冊，並印製成功的案例或上載於該局網站，利用各種管道及機會進行功績制的教育訓練。具體可提供教育訓練的方式如：

1. 錄製有關功績精神的錄影帶或 VCD，供各機關教學參考。

2. 培養功績政策推動的種子部隊(以人事人員為主體)，透過各種個案探討，不斷辯論釐清功績制的真正精神，此一訓練應採集中學習的方式為宜，並制定相關回饋機制，收集種子部隊回到各自的機關後所面對的實際問題，並制成案例供參考。
3. 公務人員職前訓練增加功績政策的課程，由於功績原則是人事運作的根本，除人事人員外，一般公務員亦應了解，除可保護個人權益不受不當侵害外，並能學習為民服務、公共利益的積極功績概念。
4. 美國功績政策推動的困境之一，在於人力資源管理的課責不清，如本文曾提及，由於功績精神運作的扭曲及僵化的人事法規，使得業務主管幾乎沒有彈性空間進行“人事指揮”(如選擇自己意欲晉升的人、對缺乏工作績效的員工進行處罰)，而人事部門則指稱他們只是諮詢幕僚的角色，造成二方面均不願或無法負責的窘境。為了避免產生類似的情形，宜於教育訓練課程中增加業務主管對於功績政策認識的訓練，並釐清二者扮演的合作角色及各自的分際，人力資源管理的責任應由二者共同承擔，並以業務主管為主，畢竟人事運作的目標在於提升組織效能、效率，而這項目標的達成係由業務單位所提供，人力資源部門不宜強勢主導人事指揮權。

最後，我們要提出，由於知識經濟的來臨，企業家所追求的生產顧客化、多元化、管理彈性化，工業化時代一切講求制度化、標準化的管理方式已不可行。彈性管理表示終身雇用制度消失，固定工作環境與穩定所得不再。員工必須要透過終身學習，主動地取得新知識，不斷發揮創造力，才能保障與所得的穩定。在知識經濟時代，不斷提升本身的創新能力才是保障自己就業穩定的最佳利器，集體力量如團體協商、勞工法令已開始喪失其有效保障員工就業安全與所得安全的功能(李誠，民 90 年 5 月 31 日)。功績精神的時代新義，必須配合知識經濟的來臨已有所調整，才不會在這一波洪流中淹沒。

參考書目

丁立平

民 70 “我國現行公務人員考績制度”，台北：政大公行所碩士論文。

王作榮

民 88 “壯志未酬—王作榮自傳”。台北：天下文化。

李誠

民 90“什麼是知識經濟？了解它才能發展它”載聯合報民國 90 年 5 月 31 日。

江岷欽

民 87 「功績制度政策之檢討與時代新意：美國人事制度改革經驗之啟示」發表考試院舉辦之『文官制度與國家發展研討會』。八十七年一月九日：考試院。

吳定 張潤書 陳德禹 賴維堯編著

民 90 行政學(二)。台北：國立空中大學。

徐有守

1997 考銓制度。台北：商務。

考試院

民 89 考銓詞彙(八十九年版)。台北：考試院。

民 85 「公務人員陞遷法制之研究」問卷調查報告。台北：考試院。

黃新福

民 81 “從美國的憲政發展論「行政國」的合法與危機”載於張家洋主編公共行政的新趨勢。台北：三民經銷。

施能傑

民 1999 《美國政府人事管理》，台北：商鼎文化出版社。

民 87 「功績制度原則與美國聯邦政府的分權化人事管理改革(上)(下)」，人事月刊，26 卷 1、2 期。

民 85 「政務職位體制之運用」，載於彭錦鵬主編「文官體制之比較研究」，台

北：中央研究院歐美研究所。

許濱松

民 81 中華民國公務人員考試制度。台北：五南。

民 86 《探鑽文官體系黑洞等兩篇報導專案研究報告》，載於（考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(一)）台北：考試院。

謝有為

民 75 美國文官制度論。台北：國立編譯館。

雷飛龍譯 H. A. Simon 等著

民 49 行政學 台北：正中書局。

劉毓玲譯

1992 新政府運動(Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector , by David Osborne & Ted Galeber)

Carolyn Ban and Norma. Riccucci(eds.)

1991 Public Personnel Management : Current Concerns, Future Challenges. NY : Longman Press.

Herbert Kaufman

1978 “Administrative Decentralization and Political Power” In Current Issue in Public Administrative Review Edited By Frederick Lane, 2ed. New York : St.Martin’s Press

Ingraham,Patricia W.

1995 The Foundation of Merit : Public Service American Democracy. Baltimore : John Hopkins University Press.

Lachance, Janice R.

1999 “American Civil Service on the Threshold of the 21st Century” 載於考試院辦之「公務人力資源發展會議」。

Macy, J.W., B. Adams and J.J. Walter

1983 America’s Unelected Government : Appointing the President’s Team. Cambgidge, Mass : Ballinger

Mosher, Frederick C .

- 1968 Democracy and the Public Service New York : Oxford
OECD,
1996 Integrating People Management into Public Service Reform, Paris: OECD
- Peters Guy B.
1996 The Future of Governing : Four Emerging Model. University Press of Kansas
- Rohr John A.
1986 To Run a Constitution : The Legitimacy of the Administrative State".
- Rourke Francis E.
1993 "Whose Bureaucracy is This ,Anyway ? Congress, the President and Public
Administration "PS: Political Science and Politics26
- Schultz ,David A & Robert Maranto
1998 The Politics of Civil Service Reform New York : Peter Lane Publishing, Inc.
- Stillman II, R.J.
1989 "The Constitutional Bicentennial and the Centennial of the American
Administrative State." In Stillman & Frederick Mosher eds., The
American Constitution and the Administrative State :
Constitutionalism in the late 20 the Century.
- U. S. MSPB
1997 "Adherence to the Merit Principles in the Workplace: Federal Employees'
Views"Washington D.C.
- Waldo Dwight
1948 The Administrative state : A study of political theory of American Public
Administration. : New York : Ronald Press.

參考法規

憲法

公務人員考試法及其施行細則

公務人員任用法及其施行細則

公務人員俸給法及其施行細則

公務人員考績法及其施行細則

公務人員陞遷法及其施行細則