

出國報告審核表

出國報告名稱：英國政府員額管理作法考察報告			
出國人姓名 (2人以上，以1人為代表)	職稱	服務單位	
王崇斌	簡任視察	組編人力處	
出國類別	<input checked="" type="checkbox"/> 考察 <input type="checkbox"/> 進修 <input type="checkbox"/> 研究 <input type="checkbox"/> 實習 <input type="checkbox"/> 其他_____ (例如國際會議、國際比賽、業務接洽等)		
出國期間：102年12月8日至102年12月16日		報告繳交日期：103年3月7日	
出國人員 自我檢核	計畫主辦 機關審核	審 核 項 目	
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	1.依限繳交出國報告	
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	2.格式完整(本文必須具備「目的」、「過程」、「心得及建議事項」)	
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	3.無抄襲相關資料	
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	4.內容充實完備	
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	5.建議具參考價值	
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	6.送本機關參考或研辦	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	7.送上級機關參考	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	8.退回補正，原因：	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(1) 不符原核定出國計畫	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(2) 以外文撰寫或僅以所蒐集外文資料為內容	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(3) 內容空洞簡略或未涵蓋規定要項	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(4) 抄襲相關資料之全部或部分內容	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(5) 引用相關資料未註明資料來源	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(6) 電子檔案未依格式辦理	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(7) 未於資訊網登錄提要資料及傳送出國報告電子檔	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	9.本報告除上傳至出國報告資訊網外，將採行之公開發表：	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(1) 辦理本機關出國報告座談會(說明會)，與同仁進行知識分享。	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(2) 於本機關業務會報提出報告	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(3) 其他_____	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	10.其他處理意見及方式：	
出國人簽章(2人以上，得以1人為代表)	計畫主辦機關 審核人	一級單位主管簽章	機關首長或其授權人員簽章
王崇斌		懷毅	行政院 人事行政總處 人事長 黃富源

說明：

- 一、各機關可依需要自行增列審核項目內容，出國報告審核完畢本表請自行保存。
- 二、審核作業應儘速完成，以不影響出國人員上傳出國報告至「公務出國報告資訊網」為原則。

出國報告（出國類別：考察）

赴英國考察政府員額管理作法考察報告

服務機關：行政院人事行政總處

姓名職稱：行政院人事行政總處簡任視察王崇斌
行政院人事行政總處科長林延增

派赴國家：英國

出國期間：民國 102 年 12 月 8 日至 12 月 16 日

報告日期：民國 103 年 3 月 7 日

赴英國考察政府員額管理作法考察報告

目次

壹、前言	1
貳、多元人力組合：英國政府用人整體觀察	3
一、英國中央行政機關人力資源架構表的觀察	3
二、考察機關組織屬性的觀察	6
三、中央政府文官之配置情形	14
參、英國公部門人力結構分析	10
一、英國政府架構	10
二、整體用人情形概述	11
三、中央政府文官之配置情形	14
肆、英國文官員額精簡策略與作法	17
一、英國公部門人力精簡情形	17
二、1999 年以後英國文官變動情形	19
三、政府效率化方案	20
四、政府共通業務共同服務中心的人力精簡效果	23
五、加速文官精簡之員額控管措施	33
伍、派遣及臨時人員的運用及管理	35
一、派遣人力	35
二、固定期間契僱人力	43
陸、大倫敦市政府的員額管理與組織改造作法	45
一、大倫敦市政府的員額管理作法	45

二、大倫敦市政府組織改造作法	48
柒、政府人力資源部門的專業能力	55
一、能力層級的區分	56
二、各層級能力的內涵	56
捌、心得與建議	61

圖表目次

表 1：拜會及考察情形	1
表 2：考察機關組織屬性	7
表 3：英國公部門整體人力規模（依部門別）	12
表 4：英國公部門整體人力規模（依業務領域別）	12
表 5：英國文官配置情形	15
表 6：英國公部門用人規模變化（1979-2013）	17
表 7：效率化方案實施成效	23
表 8：共同服務中心建置步驟	26
表 9：英國政府進用派遣人員之試用期間暫停或中止原因	37
表 10：英國人力資源能力層級分級標準	56
圖 1：多元人力組合的用人型態：英國中央行政機關人力資源架構表	4
圖 2：英國政府架構	11
圖 3：英國與我國公教人員占就業人口比例的比較	14
圖 4：英國文官概念的內涵與類別	15
圖 5：2013 年英國文官配置結構	16
圖 6：英國公部門用人規模變化（1979-2013）	18
圖 7：1979 年以後英國文官員額數變化	20
圖 8：共同服務中心建置步驟	27
圖 9：共同服務中心運作架構	28
圖 10：第二階段共同服務中心之運作架構	30

圖 11：監督小組與各共同服務中心之關係	31
圖 12：共同服務中心提供服務之業務範圍	32
圖 13：大倫敦市政府員工等級結構	46
圖 14：英國政府人力資源管理專業地圖	55

附錄

一、考察機關英格蘭公共衛生機構簡報資料	71
二、國家統計辦公室 2013 年第 3 季公部門用人統計 (節錄)	83
三、2003 年政府效率稽核檢討報告	98
四、內閣辦公室 2012 年文官改革計畫	160
五、內閣辦公室 2006 年共同服務中心轉型方案	190
六、內閣辦公室 2011 年政府共同服務策略願景	205
七、內閣辦公室 2012 年「下一代的共同服務：策略性計畫」	211
八、英國政府機關運用派遣人力管制規定	241
九、大倫敦市政府組織調整程序管理準則 (含中文翻譯)	255
十、英國政府人力資源管理能力架構	270

赴英國考察政府員額管理作法考察報告

壹、前言

近年來世界各國均面臨相當財政緊縮壓力，並致力於擷節政府開支，提高行政效能，而政府員額規模的精簡，亦為擷節政府支出的主要方法。我國自 99 年 4 月 1 日「中央政府機關總員額法」（以下簡稱總員額法）施行以來，設定中央政府機關員額高限為 17 萬 3 千人，並於該高限內朝精簡方向核實控管員額。而英國自 2010 年保守黨政府主政以來，面對金融危機及經濟成長停滯的挑戰，亦致力於減少財政支出規模並明確揭示精簡文官員額數之目標。為瞭解英國文官精簡的具體作法，以及英國執行文官精簡的背景，行政院人事行政總處（以下簡稱人事總處）爰派員赴英國相關政府機關進行考察，考察行程為期 8 天（含往返路程），共計進行 3 場特定人士拜會，4 場政府機關實地考察，情形如下¹：

表 1：拜會及考察情形

日期	拜會人士或考察機關	活動重點
12 月 9 日	拜會國際自由聯盟 (Liberal International) 財務長 Robert Brown	拜會對象為英國在野黨人士，就當前英國政府面對財政問題之對應策略、英國文官角色定位、政府體制運作等議題請益其意見
12 月 10 日	拜會我駐英國台北代表處沈大使呂巡	沈大使針對英國當前政情、台英互動關係等提出說明，並針對當前政府組織改造、人事管理、駐外單位組織及人力管理等議題交換意見

¹ 本次考察承蒙我駐英國台北代表處沈大使呂巡及相關同仁協助拜會及訪問單位聯繫及安排，以及倫敦大學教育研究所博士生陳宏彰先生於拜會考察時提供傳譯協助，特表謝忱。

日期	拜會人士或考察機關	活動重點
12月11日	考察通信傳播管制局 (Office of Communication) 人力資源管理部門主管 Kate Le Marechal	瞭解該局組織改制過程中之人力調整作法
12月12日	考察英格蘭公共衛生機構 (Public Health England) 人力資源部門主管 Tony Vickers-Byrne	瞭解該機構精簡人力作法、成效，以及人力資源管理業務改革及發展
12月12日	考察大倫敦市政府 (Greater London Authority) 資深人力資源主管 Patrick Alleyne	瞭解英國地方政府推動組織改造涉及人力調整之作法，以及地方政府人事制度特色等
12月12日	拜會工黨籍下議院議員 Anas Sarwar 之法案助理人員	就當前英國政府面對財政問題之對應策略、英國文官角色定位、政府體制運作等議題請益其意見
12月13日	考察公平交易局 (Office of Fair Trading) 人力資源部門主管 Carmel Flatley	瞭解該局文官精簡作法、進用派遣人員及臨時人員情形、人力資源管理專業能力架構等

貳、多元人力組合：英國政府用人整體觀察

一、英國中央行政機關人力資源架構表的觀察

有關英國政府之人事管理體制，一般認為係採部內制，意即人事管理主要為個別機關之權限，負責人事制度及管理之主管機關（目前為內閣辦公室），主要為制定整體管理政策及整合協調之角色，並不直接介入個別機關之人事運作，因此，在各機關配置員額方面，內閣辦公室並未由上而下核定各機關配置員額數，而主要由個別機關審酌業務需要及經費程度決定進用人力數。為能深入瞭解英國政府人事作業之實際運作，以及在決定機關進用人數上的考量因素及決策過程，在設定考察單位時，即規劃以個別機關人力資源管理部門為主要對象，以期在瞭解英國人事政策的基礎上，更能掌握實際運作的動態情形。而於實地考察機關時，考察人員於訪談開始時，即提供預先準備之人事總處編制表，並向受訪對象說明該編制表的內容為何（使其瞭解該編制表為呈現機關人力規模及職務等級之法規），受訪對象表示瞭解該表之內容後，考察人員即進一步詢問：受訪機關是否有類似該編制表之規定？該機關實際用人之種類及員額數如何計算？以及能否提供相關具體資料？等問題，下圖即為受訪者所提供該機關人力資源架構表。

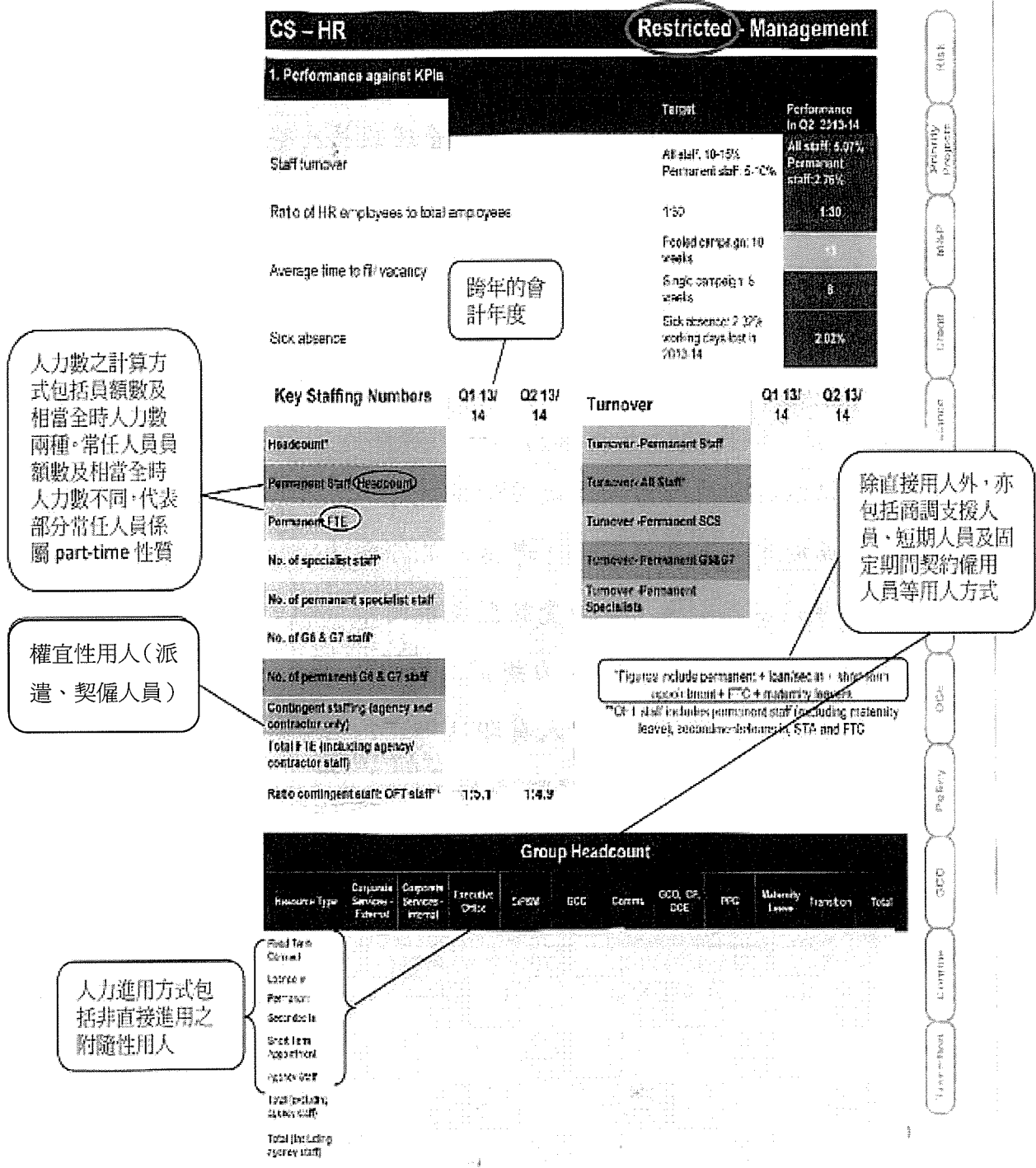


圖 1：多元人力組合的用人型態：英國中央行政機關人力資源架構表

從該機關所提供人力資源架構表，可發現英國政府機關之用人，並非文官一元，而呈現多元人力組合的型態，歸納如下：

(一) 除常任文官外，亦包括固定期間之契約用人及非直接僱用之間接性用人，因而呈現多元人力組合：

- 1、機關用人除一般用人外，尚包括權宜性人力 (contingent staff)。
- 2、一般用人包括常任人員 (permanent staff，即屬文官概念之人員)、短期進用人員 (short term appointment)、固定期間契僱用人 (fixed-term contract)。
- 3、權宜性人力：主要為派遣人員 (agency staff)、間接契約人員 (seconded in)、借調支援人員 (loanee in)²及業務委外之承攬人力。

(二) 由於用人方式之多元化及不同方式進用人員之差異性，該機關人力規模之統計，有員額數 (headcount) 及相當全時人力數 (full-time equivalent) 兩種計算方式，員額數為直接計算進用人數，相當全時人力數是以實際工作時間計算 (如兩個半天工時之 part-time worker，實際上僅計算為 1 個人力³，但在員額數上則計算為 2 人)，因此機關之相當全時人力數將小於或等

² 各類權宜性人力之差異：派遣人員為仲介單位 (agency company) 以分派至其他要派單位工作為目的所進用之契約人力；間接契約人力是僱用公司所簽訂契約之內容，是以將所僱用之人於特定期間派至其他單位工作，工作結束之後僱傭關係即不存在；借調支援人力是特定單位基於特殊需要借用其他單位人員，工作結束即歸建原單位。

³ 根據英國國家審計局 (National Audit Office) 2011 年出版「Managing staff costs in central government」報告資料，對於「full-time equivalent」所提定義如下：a measure of staff numbers which makes adjustments for part-time workers, compared with headcount which measures the physical number of staff. For example, two part-time workers working 50 percent of full time hours would count as one staff member on a full time equivalent basis but would count as two staff members on a headcount basis. (National Audit Office, 2011)

於員額數，相當全時人力數之統計亦可能出現「小數點」。

(三) 該機關常任人員員額數與相當全時人力數不同，代表部分常任人員屬部分工時 (part-time) 性質。

(四) 英國預算年度之計算係自「該年度 4 月起算至次年 3 月底」，年度中機關可自行決定進用人數之增減，但受到該預算年度期間用人經費總額之限制。

基於以上瞭解及訪談所得相關回應意見，對於英國中央政府之用人結構及員額管理方式，可進一步歸納以下重點：

(一) 英國常任人員⁴進用方式較具彈性，較能夠在年度人事費額度內，視實際業務性質及需要採取適當之用人方式組合 (如進用部分工時人力)，使人力運用更能符合效率及成本效益原則。

(二) 各機關可運用不同用人方式之組合，產生在「員額數」不變動的情況下降低「相當全時人力數」，或使相當全時人力數較實際員額數減少幅度更大 (如將 1 個全時工作者改進用為部分工時進用者，則可達到員額數不變但相當全時人力數精簡 0.5 人的結果)。

(三) 在用人管道方面，於常任人員外，亦進用一定期間或短期之人力 (非常任人員)，且以契約方式僱用。另除直接進用外，亦運用派遣人員⁵ (agency worker) 或委外採購勞力等間接用人方式，支應機關運作，且其進用數達到機關常任人員一定比例 (以圖 1 之機關為例，派遣及委外人力約占常任人員 20%，

⁴英國「civil service」一詞，係專指中央行政部門之常任人員而言，地方政府之常任人員並非屬 civil service 範疇。因此，本報告中使用「文官」係指中央機關常任人員，不包括地方政府常任人員。

⁵團員詢問該機關何謂「agency staff」，該機關回應略以：該類人員是由民間成立的「agency company」進用並支出薪酬，行政機關如有特殊專業需求 (如法律人才、科技人才)，可請求 agency company 提供適當人員至機關工作。

定期契約或短期進用人力約占 5%)。

二、考察機關組織屬性的觀察

鑑於英國中央政府組織類型多元，並希望能兼顧不同屬性的機關進行考察。本次考察機關的選擇，分別包括中央行政機關、政署 (executive agency)、非機關公共體 (non-departmental public body) 及地方政府等 4 類，表列如下：

表 2：考察機關組織屬性

參訪機關	組織屬性	主要職掌
通信傳播管制局 Office of Communication	非機關公共體	1. 依據 2003 年制定之通訊管理法 (Communications Act 2003) 成立，負責電視、廣播、網路等傳播媒體的管制工作 2. 與文化、媒體及運動部 (Department for Culture, Media & Sport) 有合作關係
英格蘭公共衛生機構 Public Health England	政署	隸屬衛生部 (Department of Health)，負責維護並促進英格蘭地區之公共衛生及國民健康
大倫敦市政府 Greater London Authority	地方政府	大倫敦市地區市政
公平交易局 Office of Fair Trading	行政機關	隸屬商業、革新與技術部 (Department for Business, Innovation & Skills)，負責促進並保護消費者權益，確保交易市場的競爭性與公平性

經進一步查詢英國政府全球資訊網 (GOV.UK⁶)，英國中央政府架構，計有 24 個部會，23 個非部會之機關（包括不隸屬於任何部會之機關，以及部會之所屬機關），340 個隸屬於部會或非部會機關之政署 (agencies)、公共組織體 (public bodies)，11 個公營事業 (public corporations)。經考察時詢問發現，組織屬性確實影響機關用人方式，但並非決然二分，行政機關（含地方政府）用人以常任人員為主，但仍保留進用非常任人員及派遣人員的彈性；至於政署及公共組織體等非機關性質的組織，雖在用人上有可自行訂定人事管理規章進用所需人力的自主性，但亦未完全排除進用文官，亦即如基於業務需要仍可如行政機關一般進用常任人員。

三、員額精簡作法的觀察

英格蘭公共衛生機構及公平交易局於考察時，均提及人事、財務等輔助性質之單位因工作簡化而得以人力精簡，更同時提及「每位人力資源管理人員服務人數」為機關人力資源單位年度所設定的「關鍵績效指標」(key performance indicators, KPIs)。經進一步詢問為何強調此一重點，均回應以現階段英國政府改造的重點之一，在於延續 2004 年實施的效率方案 (The Efficiency Programme 2004)，致力於縮減輔助單位之職務及員額 (back office，相對概念為 front-line，即實作部門)，為達此一目的並填補人力精簡後所產生之業務缺口，因此積極推動跨機關之人事、財務、採購、薪資共同服務系統 (transactional shared services)⁷，以取代各機關分別配置人力辦理之無效率情形。

而在考察通信傳播管制局時，受訪人員則從組織改制的經驗，說明該局原為行政機關，因組織屬性改制為非機關之公共體，業務有所調整，因此檢討針對原配置之人力進行盤點，並逐步檢討精簡已無業

⁶網址：<https://www.gov.uk/government/organisations>

⁷詳見附錄一英格蘭公共衛生機構所提供簡報資料。

務需求或其專長不符合改制後需要之人力，達到縮減人力的結果。此一部分所陳述之意見，與英國 1980 年代柴契爾夫人（Margaret Thatcher）主政時期，透過行政機關政署化及公營事業民營化等方式，大幅減少文官人數及公部門人力規模之經驗一致。因此，可以初步歸納英國進行公務人力規模縮減的主要途徑，包括組織結構改造、職務結構重組以及行政流程簡化，並以人力管理及進用方式的彈性化，為使上開途徑得以有效達成精簡人力效果的基礎。

以上係針對本次赴英國考察之緣起、過程，以及考察之重點及主要發現等做概括式的重點整理，以下將綜合整理考察相關機關之資料及訪談意見，釐清篩選重要發現及議題。

叁、英國公部門人力結構分析

如前所述，現今英國公部門組織型態及用人方式呈現相當多元化，不同組織屬性公共組織用人方式的差異在於比重的不同，而非用人管道及適用人事制度上的二分，因此，英國雖以文官（civil service）著稱，但文官僅為其公部門用人之一環，甚至在人數比例上並未居於多數，此涉及英國公部門組織結構的特性，以下分別說明英國政府架構及用人結構。

一、英國政府架構

英國政府架構區分中央及地方兩元體制，互不相屬，中央政府部會（central government departments）中，又進一步劃分為 24 個部會（Ministerial departments），23 個非部會之機關（Non-ministerial departments），以及 340 個非機關的公共組織體，非機關的公共組織體中，依組織屬性又設置 43 個政署（executive agencies）、118 個行政性非部會公共組織體（executive non-departmental public bodies）、78 個諮詢性非部會公共組織體（advisory non-departmental public bodies）、9 個裁決性的非部會公共組織體（tribunal non-departmental public bodies）、92 個其他性質的公共組織。除上開部門外，另有 11 個公營事業、威爾斯政府、蘇格蘭政府，亦屬廣義的政府範圍（GOV.UK，2014a）。

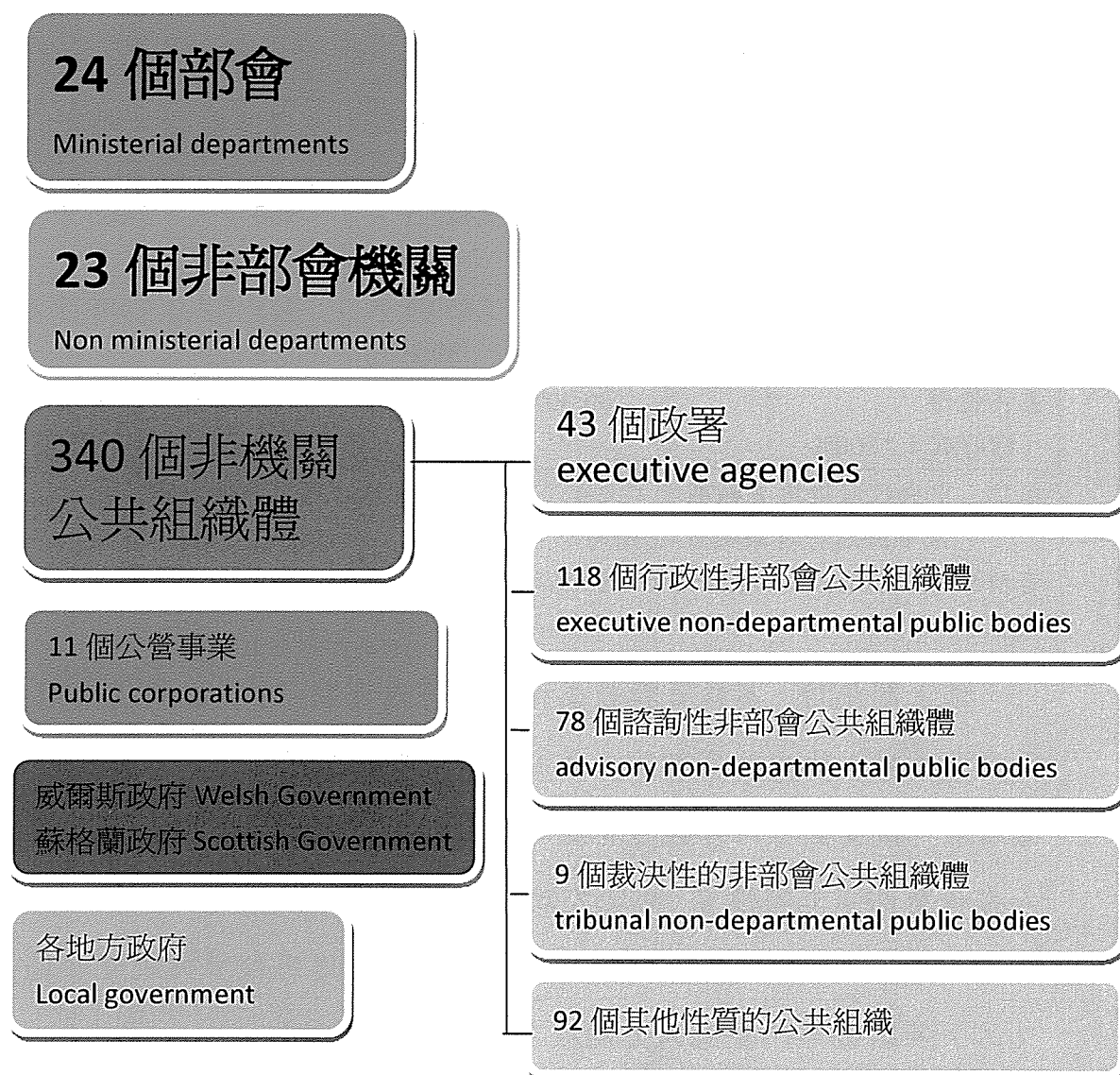


圖 2：英國政府架構

二、整體用人情形概述

根據英國國家統計辦公室⁸（Office for National statistics）所公布 2013 年第 3 季之公部門用人情形統計報告⁹，重點如下：

（一）英國公部門整體人力規模（依部門別）

英國公部門用人，依中央、地方政府及公營事業三大區塊，分別

⁸ 隸屬英國統計總處（UK Statistics Authority，為一非部會之機關）之非機關公共組織體（non-departmental public body），負責英國各種官方統計資料之產製與公布。

⁹ 其資料統計時間為 2013 年 9 月某特定日之進用情形資料，見附錄二。

如下：

表 3：英國公部門整體人力規模（依部門別）

單位：千人

業務領域	中央政府	地方政府	公營事業	總計
用人數				
員額數 Headcount (HC)	2,778 千人 49.04%	2,427 千人 42.84%	460 千人 8.12%	5,665 千人
相當全時人力數 full-time equivalent (FTE)	2,403 千人 51.59%	1,830 千人 39.29%	425 千人 9.12%	4,658 千人
差異情形 (FTE/HC) *100%	86.50%	75.40%	92.39%	82.22%

備註：中央政府進用員額數中，文官（中央政府常任人員）員額數為 446 千人，占中央政府員額總數之 16%。

資料來源：Office for National statistics (2013)

依上開統計，不論員額數或相當全時人力數，中央政府人力規模占全國半數，地方政府則約 4 成，其餘主要為公營事業。而就統計方式來看，相當全時人力數占實際進用員額數約 8 成，代表所進用部分人力係屬部分工時性質，而地方政府相當全時人力數比例較中央政府高約 1 成，顯示地方政府對於部分工時人力之進用較中央政府普遍。

（二）英國公部門整體人力規模（依業務領域別）

又從不同業務功能領域予以分類，公部門用人情形如下：

表 4：英國公部門整體人力規模（依業務領域別）

單位：千人

業務領域	軍事	警力	行政	教育	醫療	社會服務	其他部門
用人數							
員額數 Headcount (HC)	175 3.09%	260 4.59%	1,081 19.08%	1,493 26.35%	1,545 27.27%	288 5.08%	823 14.53%
相當全時人力數 full-time equivalent (FTE)	175 3.78%	249 5.38%	907 19.6%	1,094 23.64%	1,309 28.29%	214 46.25%	679 14.67%
差異情形 (FTE/HC) *100%	100%	95.77%	83.90%	73.28%	84.72%	74.31%	82.50%

資料來源：Office of National statistics (2013)

(三) 公私部門用人差異分析

另根據國家統計辦公室上開統計報告，英國總就業人口數為 29,836 千人，公部門就業人數 5,665 千人所占比例約 19%，私部門就業人口數為 24,171 千人，約占 81%。又公部門就業人口數中，軍職人員與公營事業用人均包括在內，如僅計算公警教等部門（即排除軍職人員及公營事業用人），公部門用人數為 5,030 千人，占全國總就業人口數約為 16.86%。

與我國相較，2013 年 6 月底，我國政府行政及教育部門所進用公教人員（即排除軍職人員及公營事業用人）約為 540 千人，全國就業人口數為 10,959 千人，公教人員占全國就業人口數之比例約 4.9%，較英國相同範圍之比例 16.86% 為低，惟我國與英國在國家體制、政府結構、業務特性、產業型態及歲入占國民生產毛額 GDP 之比例等均不相同，其比較僅對照參考，尚不宜直接推論何者之公部門人力配置或規模較為合理。

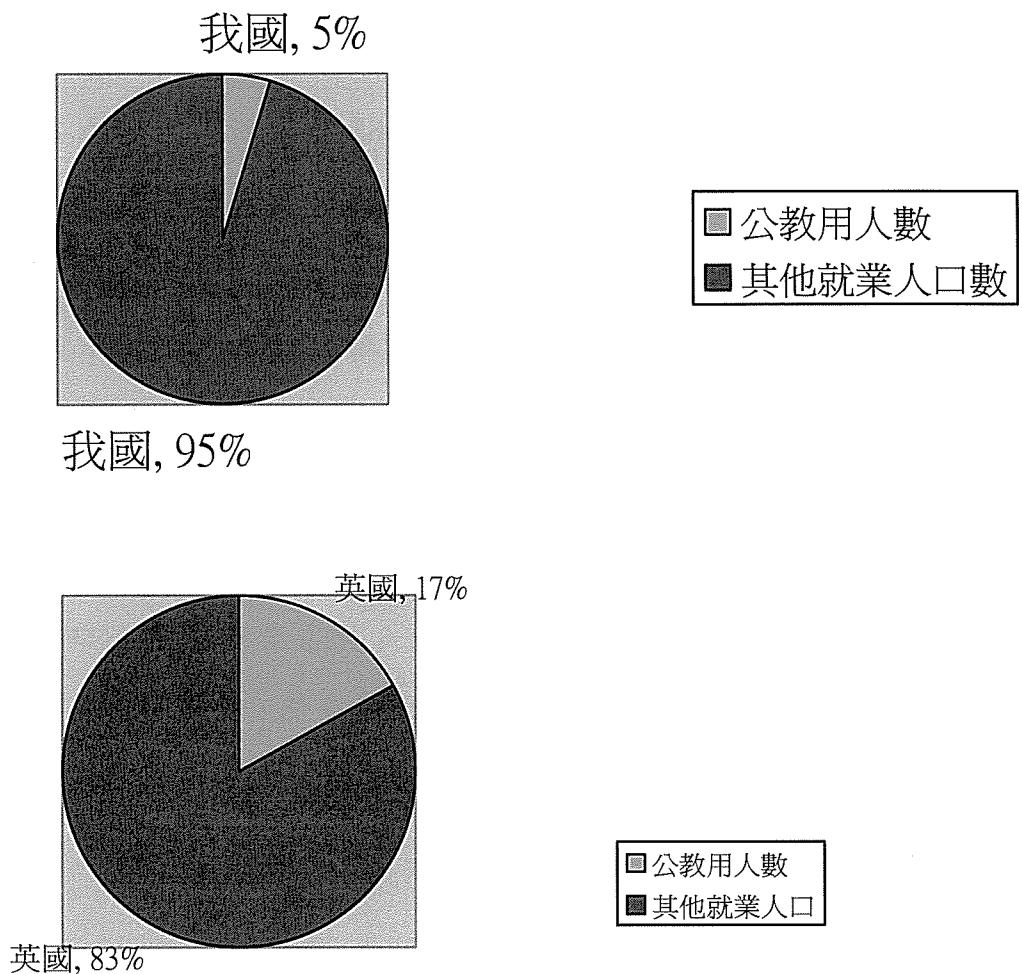


圖 3：英國與我國公教人員占就業人口比例的比較

三、中央政府文官之配置情形

(一) 文官類型與配置結構

根據國家統計辦公室 (Office for National statistics, 2013) 之統計，英國文官員額數共計 446 千 900 人，如以相當全時人力數統計則為 412 千 200 人。文官又進一步區分「常任人員」(permanent employees) 及「非常任人員」(temporary/casual employees)，並可再進一步區分全時及部分工時兩類人員。因此，在英國文官的大概念之下，其內部結構如下圖：

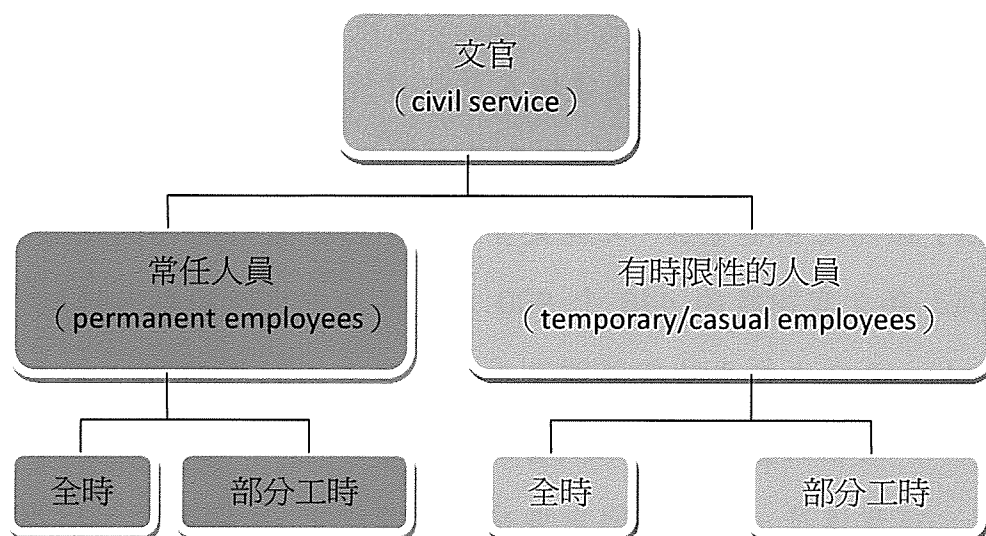


圖 4：英國文官概念的內涵與類別

又就配置有文官的政府部門而言，除中央政府外，蘇格蘭政府（Scottish Government）及威爾斯政府（Welsh Government）亦屬有進用文官的政府部門。上開各類別文官的人力規模整理如下表：

表 5：英國文官配置情形

類別	員額數	相當全時人力數
中央政府	424 千 420 人 95%	394 千 120 人 94.9%
蘇格蘭政府	16 千 770 人 3.8%	15 千 870 人 3.8%
威爾斯政府	5 千 680 人 1.2%	5 千 400 人 1.3%
常任員工	445 千 120 人 99.6%	410 千 330 人 98.8%
有時限性員工	4 千 730 人 0.4%	4 千 510 人 1.2%
全時員工	336 千 090 人 75.2%	-
部分工時員工	110 千 810 人 24.8%	-

資料來源：Office of National statistics（2013）

關於以上文官之配置架構，可知儘管絕大多數之文官（99%）雖

屬常任之人員，但並非絕對，仍有部分文官範疇下所進用之人員屬於有時限性非常任人員。另常任人員亦可能為部分工時人員，部分工時人員約占文官總數四分之一，此乃文官員額數與相當全時人力數間差距約 10% 之主要原因。又就文官在公部門整體用人比例之情形觀之，2013 年文官總數約 446 千 900 人，同期中央政府用人總數為 2,778 千人，文官占中央政府整體用人員額數之比例約 16%。

(二) 文官配置與政府組織屬性之關係

前曾述及，目前英國中央政府計設置有 24 個部會，23 個非部會之機關，另有 340 個政署、非部會公共組織體等非機關屬性之公共組織。政署及非部會公共組織體與所隸屬部會有「一臂之遙」(arm-length) 之距離，代表運作上具有自主性，其人事進用、財務及行政管理得以不受一般行政機關法令規定之限制，其用人不以進用文官為必要。惟根據英國文官分布情形觀之，除機關外，共計有 39 個政署及 3 個非部會公共組織體中仍有進用文官，占 340 個政府及非部會公共組織體中之比例約 12%。又上開政署及非部會公共組織體中，共計進用文官數 119 千 120 人，占所有文官員額數約 27%，亦即英國文官中，超過四分之一是由非機關之公共組織所進用。

單位：人（員額數）

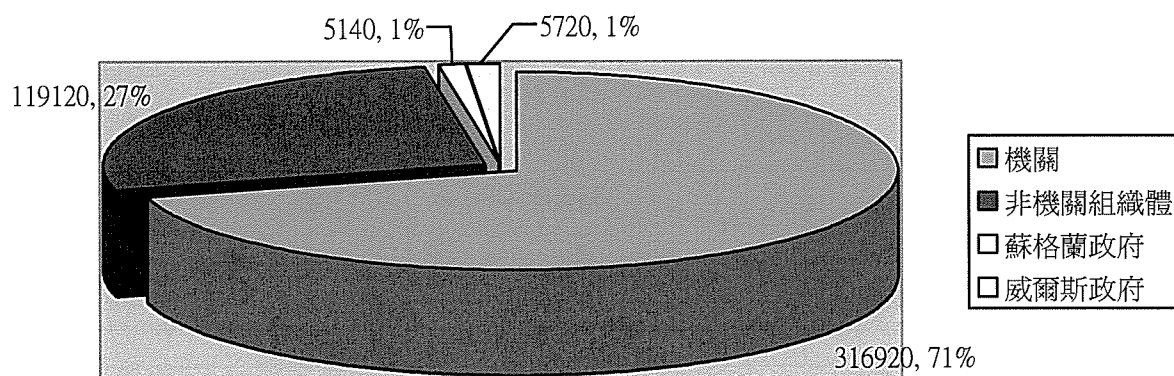


圖 5：2013 年英國文官配置結構

肆、英國文官員額精簡策略與作法

一、英國公部門人力精簡情形

1980 年代興起新公共管理的政府改造風潮，英國向來被認為是代表性的國家之一。根據學者研究，英國前首相柴契爾夫人在 1979 年上任後，藉由公營企業的民營化，大幅減少文官總數，並對各部會進行效率稽核 (efficiency scrutinies)，整頓文官體系的運作效率與效能，1979 年到 1998 年文官減少比率超過 3 成 (彭錦鵬，1990)。

如從公部門整體用人規模觀察 (即將文官以外之政府用人亦納入統計)，1979 年用人規模為 7,440 千人 (約占總就業人口 30%) (Prowse & Prowse, 2007)，因公營事業民營化及政府業務委託外包等政策的推動，公部門用人數逐漸減少，至 1998 年降至 5,163 千人為最低點，2005 年再逐漸小幅增加至 6,105 千人，之後除因金融風暴期間接收破產銀行而於 2009 年增加至超過 6 百 30 萬人，2012 年因部分公立學院移轉為民營而再下降至目前約 5 百 60 萬人。

表 6：英國公部門用人規模變化 (1979-2013)¹⁰

單位：千人 (員額數)

	1979	1992	1996	1999	2005	2009	2013
公營事業	2000	563	416	372	378	549	459
其他公部門用人 (其中文官)	5440 (739)	5340 (592)	4853 (515)	5125 (510)	5727 (563)	5791 (533)	5210 (447)
總計	7440	5903	5269	5497	6105	6340	5669

¹⁰ 本表資料來源，1996 年以前文官部分係以國家統計辦公室 (Office for National statistics) 各年度文官統計 (Civil Service Statistics) 資料為依據 (網址：<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/pse/civil-service-statistics/index.html>)，其他人力之統計係以國家統計辦公室 2005 年所編公部門用人統計 (Public Sector Employment) 為依據 (Office for National statistics, 2005)。1999 年以後之資料來原則為該辦公室所編 2013 年第 3 季公部門用人統計資料 (Office for National statistics, 2013)。

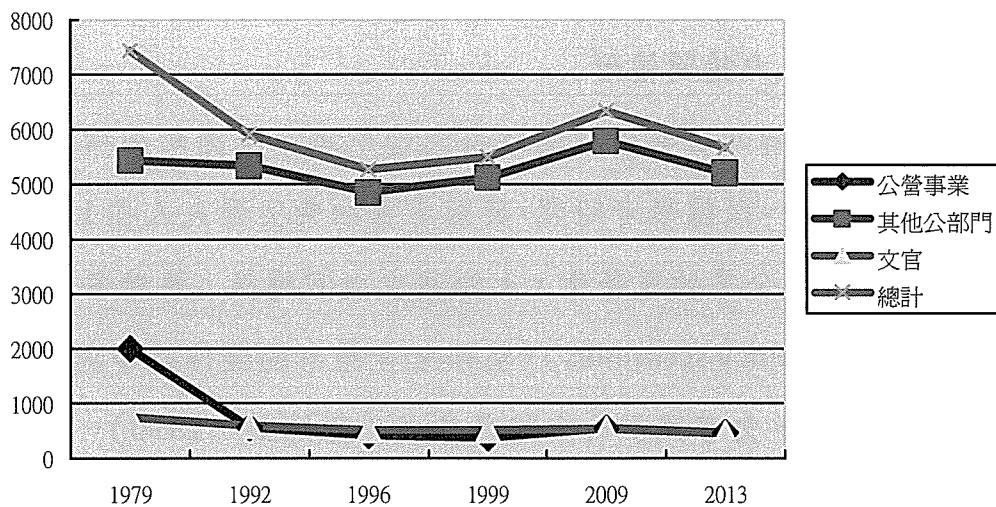


圖 6：英國公部門用人規模變化（1979-2013）

分析以上變動情形，可歸納重點如下：

- (一) 1996 年以前公部門用人規模大幅減少（相較 1979 年減少 2,170 千人，精簡 29%），主要精簡部門為公營事業減少 1,584 千人，占總精簡數之 73%，顯示公營事業民營化為公部門人力精簡之主要原因。
- (二) 1996 年以前，在公營事業用人數精簡率為 8 成；其他公部門用人數（含文官）精簡率為 1 成，至其中文官占比達前開精簡率之 3 成，可進一步解釋如下：
 - 1、公營事業以外其他公部門用人減少，主要原因為政府業務委託外包以致人力需求減少所致（Prowse & Prowse，2007：50）。
 - 2、文官數目之減少並非全部為淨減情形，有部分文官因機關改制為非機關公共組織體，而轉換為其他型態的用人方式，仍為公部門用人一部分，所以英國文官員額數之減少，並不能直接推論為英國政府用人規模的等比減少。

(三) 1996 年以後，英國公營事業用人變化情形趨於穩定，2013 年公營事業用人大幅增加原因為接管因金融風暴而產生問題之民營銀行所致，實質上可視為未增加。公營事業以外政府部門的用人部分，自 1996 年以後至 2009 年有小幅成長（實際上至 2009 年成長至最高峰），2009 年以後公部門用人再呈現小幅精簡（文官數亦呈現精簡），主要為金融風暴後由於政府財政困難而擲節用人所致。

(四) 2009 年以後，英國政府組織架構並未有先前改制政署或非機關公共組織體般大幅度結構變革，英國政府用人及文官數目的減少，主要是因為內部行政作業及人力資源管理效率的提升及改進所致，而此期間英國所採取的實際作法，則為本次考察的主要議題，以下將進一步深入說明其所採取的措施與作法。

二、1999 年以後英國文官變動情形

自 1979 年推動民營化及政府業務委託外包化以來，英國文官用人數於 1999 年降至最低點（510 千人），其後逐年小幅增加，至 2004 年增加至 565 千人，其後至 2008 年再降至 523 千人（4 年間精簡文官 4 萬人），其後英國文官人數於 2009 年再正成長為 533 千人，惟自 2010 年保守黨政府再次執政以來，逐年下降至 447 千人，4 年間精簡文官 5 萬 6 千人，如排除 2009 年之成長情形，2005 年以後可視為是英國 1979 年以來第二波的文官精簡。

根據本次考察相關機關意見之歸納，當前英國文官精簡的執行，主要是透過政府作業效率的提升及改進，包括作業的電子化及資訊化，共同服務架構（主要為支援幕僚單位）的建構與運作，達到以更小的資源投入達到更大效益產出的結果。經進一步依蒐集相關資料分析，2005 年以來第二波文官精簡，主要可以 2004 年所推動的「效率

化方案」(The Efficiency Programme)，以及經由效率方案而進一步推動的「政府共通業務共同服務中心」(governmental corporate functions through shared centres)的建置為主要措施，有別於第一波以組織改造為主要精簡動能，第二波則以行政效率改革為其主要動能。

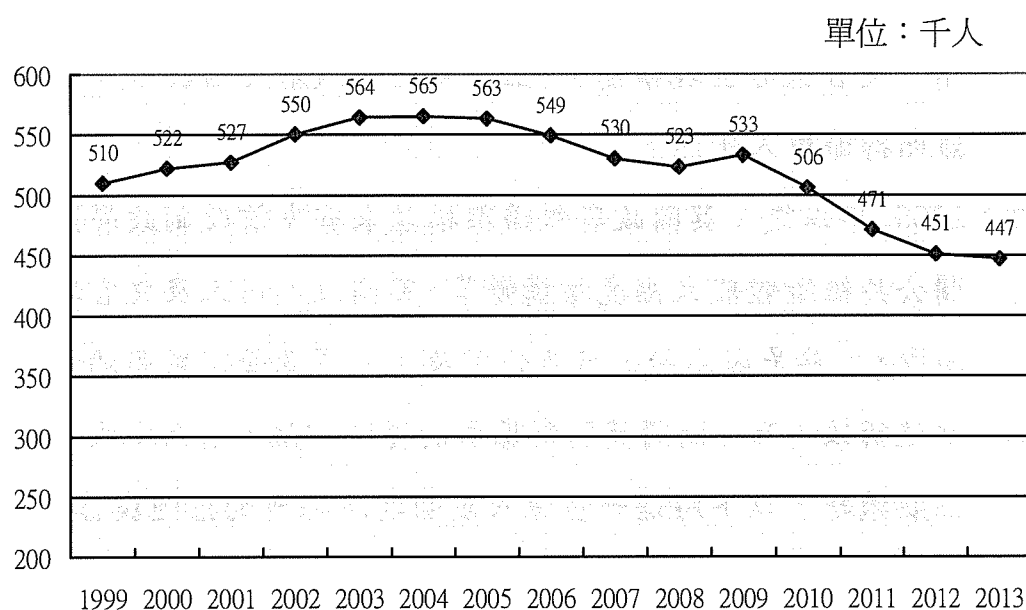


圖 7：1979 年以後英國文官員額數變化（資料來源同附註 10）

三、政府效率化方案

（一）方案內容

1997 年布萊爾領導的工黨執政後，對於政府運作的觀點較過去有所調整，再次強調服務及公共利益的概念，並注重政府機關間所提供服務的整合性。為了兼顧政府規模的控管及服務效能，增進政府運作效率乃成為必須致力的方向。因此，經由內閣的委託，Sir Peter Gershon 於 2003 年 8 月組成了專案小組進行所謂政府效率稽查 (the review of public sector efficiency)，並於 2004 年 7 月完成結論報告「將資源釋放給第一線服務單位」(Releasing resources to the front line)

¹¹。該報告之基本原則，為縮減（reduction）及重配置（relocation）。也就是改進政府運作方式，使能以更小的資源投入，完成政府須辦理的各項工作，如在同樣的產出水準之下，機關的投入（以預算經費支出為依據）能有所降低，該降低部分即為機關推動改善措施的「效率所得」（efficiency gains），機關所獲得的效率所得，其中一部分必須要轉移投注在第一線單位（front line service）之運作上，此即為重配置原則（Gershon, 2004），英國內閣並進一步依據該報告擬定「效率化方案」（The Efficiency Programme）。

效率化方案含括涉及政府資源投入各面向的檢討與改進，並包括以下五項主要檢討要求：

- 1、改進輔助單位運作（back office）：檢討主計、人力資源、資訊、採購、法制服務、事務管理、行銷公關等單位之運作方式。途徑如下：
 - （1）簡化及標準化作業流程。
 - （2）研議並引進最佳實務運作模式（best practice）。
 - （3）整併多機關輔助業務建立跨機關的共同幕僚作業服務系統（sharing transactional support services）。
- 2、改進採購作業流程（procurement）
 - （1）改進供給面之管理：整合公部門各單位之採購需求，使可能的服務提供者能夠預期並規劃參與公部門採購需求。
 - （2）建置政府業務共同的採購作業平台，並提升採購人員作業能力。
- 3、改進民眾申辦業務服務（transactional services）：透過電子化申辦系統的建構，提升為民服務功能。

¹¹ 見附錄三。

4、減少作業時間 (productive time)：透過工作簡化、資訊化、流程改造，減少第一線服務人員之工作時間及負擔。

以上要求主要為原則性陳述，未對於各機關如何落實擬定具體化作法，惟效率化方案直接設定各部會經費、人力精簡應達成的結果，要求各機關明確設定具體的經費節約數及文官精簡數目標，以驅使機關對於作業層面進行實質且有效的檢討改進，在效率化方案中，具體列出的目標值包括：

1、節省經費：各內閣部會及地方政府於 2007 至 2008 會計年度預期節省經費 214 億 8 千萬英鎊(其中中央機關節省 64 億 5 千萬英鎊)。

2、精簡文官：各內閣部會預計於 2007 至 2008 會計年度，共計裁減行政及輔助單位之文官及軍事職務 84,150 個(其中國防部裁減 15,000 個職務，其他行政機關裁減之職務數為 69,150 個)，因此裁減並非是僅以軍事職務為主體，而是行政體系全面性的檢討；裁減之職務中，其中 13,550 個職務應重新配置到第一線服務單位中，其餘 70,600 個職務則直接裁減不再設置：

- (1) 裁減對象僅限於內閣部會中文官所擔任職務及軍事職務，至於其他更廣泛公部門(如執行政署、非機關公共組織體)之相關職務並非效率化方案之檢討對象。
- (2) 現有人員裁減之對象，係以擔任該職務之常任人員或有時限性契約進用人員為對象。
- (3) 人力規模減少之計算方式為相當全時工作者。
- (4) 重新配置之文官職務，必須配置於第一線服務單位(亦即職務僅能從 back office 移動至 front-line)。

(二) 推動情形

有關效率化方案的實施成效，英國國家審計局曾於 2007 年提出評估報告，在該方案實施兩年後（時間點為 2006 年 9 月），實際達成之成效與預期成效的關係如下（National Audit Office，2007）：

表 7：效率化方案實施成效

單位：英鎊（或職務數）

	預期成效	實際成效	達成情形
節約經費	215 億	133 億	61.8%
裁減職務	70,600	45,551	64.5%
重新配置職務	13,550	9,412	69.5%

根據評估報告，文官職務及人數縮減後，政府財務支出因此減少，但相對有使政府投注在其他來源人力的財務支出因此而增加風險，該報告並提及其他來源的補充性人力包括：顧問（consultants）、派遣人員（agency workers）、過渡性的臨時人力（interim professionals）、公共服務委託外包（outsourced support services）等¹²。而根據該報告調查顯示，部分部會（並非全部）在效率化方案實施後，派遣及臨時人力之經費數以及業務委外的規模有增加的情形，但增加幅度並不顯著，無法直接解釋為其增加與文官縮減有因果關係。

四、政府共通業務共同服務中心的人力精簡效果

考察英國衛生部（Department of Health）所屬之英格蘭公共衛生機構時，針對文官精簡議題，該機構特別強調該機構人力資源管理單位功能強化及人力規模精簡，並指出目前人力資源單位人數與服務對象（即該機構其他人員）之比率為 1：100，該機構並設定目標，於 2016 至 2017 會計年度該比例將提升為 1：150，亦即在整體員額數不變動的情況之下，人力資源部門配置人數將有所精簡，並表示將目前

¹² 此部分之評估意見，亦可證明前述英國公部門用人屬於多元人力組合的事實。

自行辦理之人力資源管理事項尋求外包給其他政府部門或民間服務提供者，乃達成該目標之主要策略¹³。

該機構人員並進一步說明，人力資源管理業務委託外包，是先將人力資源管理業務區分為各機關共通性的人事業務（包括人力甄補、退休撫卹、例行性人事案件、員工資料管理等工作）及專屬性人事業務（包括擬定人力策略、員工學習發展、人力進用及運用規劃、落實平權及人力多元性、待遇政策、員工健康促進）兩類，前者以加入共同服務中心並由該中心提供服務為方式，不再由該機構自行辦理，至於專屬性人事業務則主要仍自行辦理，但至 2015 年，部分專屬性業務亦將規劃由中央文官管理權責機關統籌提供。

根據考察團隊於赴英國前所預為蒐集資料，當前英國政府推動文官精簡措施，係以內閣辦公室（Cabinet Office）於 2012 年公布「文官改革計畫」（The Civil Service Reform plan）為主要依據，該計畫係接續過去效率化方案的實施成效並進一步著眼於 2008 年以來由於歐債危機所導致經濟成長停滯，政府財政赤字增加的情形，明確將縮減中央政府文官規模列為首要改革措施，要求文官必須規模上更為精簡且必須根據施政策略方向妥適用人（The civil service will become smaller and more strategic），具體設定文官精簡的目標，要求在 2015 年各部會文官數目應較 2010 年 3 月時減少 23%¹⁴。該方案在文官精簡部分，共計 3 項具體作法，包括改進作業模式（delivery models）、加強作業電子化（digital）、建構共同服務平台（shared services），就其內容觀察，可發現其與前述效率化方案的連結性及接續關係（Cabinet Office，2012a）。亦由此得知，英格蘭公共衛生機構精簡人力資源部門的作法，亦屬文官改革計畫的一部分。

¹³ 詳見附錄一：英格蘭公共衛生機構訪談簡報資料，投影片第 7 頁。

¹⁴ 見附錄四。

英格蘭公共衛生機構將共通性人事業務委外統籌由共同服務中心辦理，該機構指出該中心的運作，有以下特徵¹⁵：

- (一) 所有員額規模在 250 人至 1 萬人之中央行政機關、政署及非機關公共組織體，其共通性人力資源管理業務均納入該服務中心架構運作。
- (二) 共同服務中心是利用交通部 (Department of Transport) 已建立之服務中心為資訊平台，並進一步委外經營 (亦即過去共同服務的提供係由交通部負責，目前則轉型為將交通部所建立之服務中心移轉給民間公司負責)。
- (三) 共同服務中心的實際運作以契約委託民間公司承包 (按：目前為 Arvata Bertelsmann 公司承包)。

根據文官改革計畫，凡屬於各機關共同性、支援性的業務，包括財務管理、薪資發放、人力資源管理、採購、資訊等業務，均屬共同服務中心提供服務的範圍。共同服務中心是一個資訊系統作業平台，為服務提供者 (sellers)，而個別機關則是該平台的「客戶」 (customers, buyers)。資訊平台客戶將其輔助單位 (back office) 部分功能及業務 (即屬於各機關共通均辦理的基本輔助或幕僚性質之業務) 移轉由資訊作業平台辦理，機關本身不再另行配置資源 (編列經費及配置人力) 於相關工作。該改革措施之起源，為前述效率化方案中有關改革輔助單位運作策略 (back office strategy) 的一環及延伸，並循序漸進分為三個發展階段：

- (一) 第一階段：建立運作架構

共同服務中心設置之目的，在於提供輔助性業務跨機關的服務，為求先建立架構，根據內閣辦公室 2006 年制定之共同服務中心轉型

¹⁵詳見附錄一：英格蘭公共衛生機構訪談簡報資料，投影片第 8 頁。

方案 (Shared Services Transformation Programme: Central Government Sector Plan)¹⁶，先以單一部會及所屬機關或非機關公共體為範圍，鼓勵部會建置共同服務中心，吸納所屬各單位輔助業務之推動，先建立運作模式，再逐步處理較複雜的跨部會提供服務。第一階段選定以下業務領域之主管部會，鼓勵優先建置共同服務中心：包括內政、教育職訓、地方政府、衛生、關務財稅、勞工、國防、行政管理及其他等 9 個主要區塊，涵蓋英國公部門超過 1,300 個組織下轄文官共計 13 萬 5 千人。檢討及建置共同服務中心的步驟如下表 (Cabinet Office, 2006)：

表 8：共同服務中心建置步驟

步驟一： 認定顧客	針對行政機關、駐外單位、研究單位、政署及非部會公共組織體等進行檢討，並以機關人力規模低於 2 萬人之組織為對象
步驟二： 認定服務提供者	由內閣辦公室首長會同交通部次長組成專案小組，與相關部會次長針對其業務進行檢討，並評估建置共同服務中心之技術能力及可行性，逐步縮小可能作為提供者之部會範圍
步驟三： 整備期	一、提供者端：動員相關資源並整備資訊系統 二、顧客端：預先調整內部組織結構及作業方式，使能夠融入未來共同服務的模式，使其成員成為「聰明的顧客」(intelligent customer)
步驟四： 移轉至共同服務環境	可能顧客於適當時機將輔助業務移轉到共同服務中心架構下運作，可能的時機包括：資訊系統有升級需要時(即不再個別升級直接併入共同服務中心運作)、機關所在地遷移、機關運作策略改變、機關人力精簡等時機
步驟五： 持續改進	提供者必須承諾根據顧客需求持續修正運作上的缺失，進行必要的功能強化，持續降低成本並提高服務品質

以上階段並可圖示如下：

¹⁶ 見附錄五。

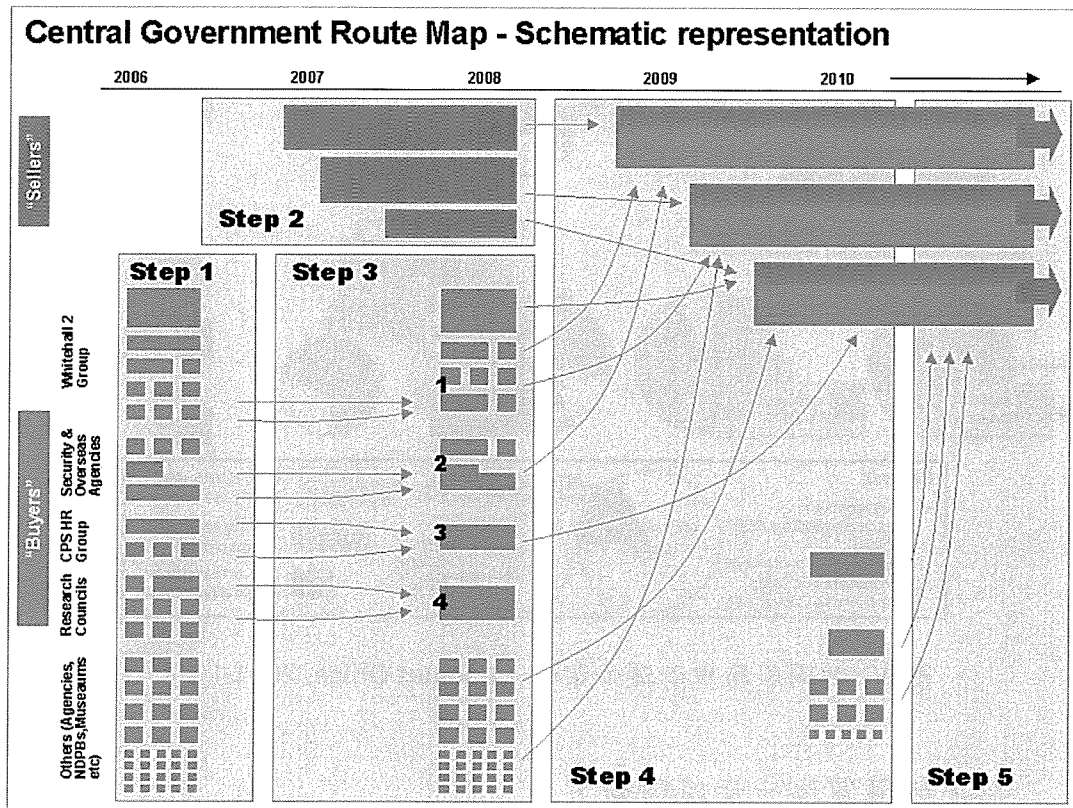


圖 8：共同服務中心建置步驟 (Cabinet Office, 2006：12)

根據國家審計局 2012 年針對共同服務中心實施情形所做之報告，2005 年所成立第一個共同服務中心為國家衛生機構服務中心 (NHS shared service center)，該中心提供非部會公共組織體之各衛生服務機構共同服務，其後 2006 年至 2008 年間，陸續成立以部會為基礎的共同服務中心，規模較大者包括「環境、食物及城鄉事務部」(Defra)、「交通部」(DfT)、「就業事務部」(DWP)、「司法部」(MOJ) 及英國研究機構 (Research Councils Uk) 等，另有若干規模較小之共同服務中心，亦有部分大型共同服務中心已進一步吸納其他規模較小部會之業務，發展為跨部會之運作架構 (Cabinet Office，2011；National Audit Office，2012)。架構如下圖：

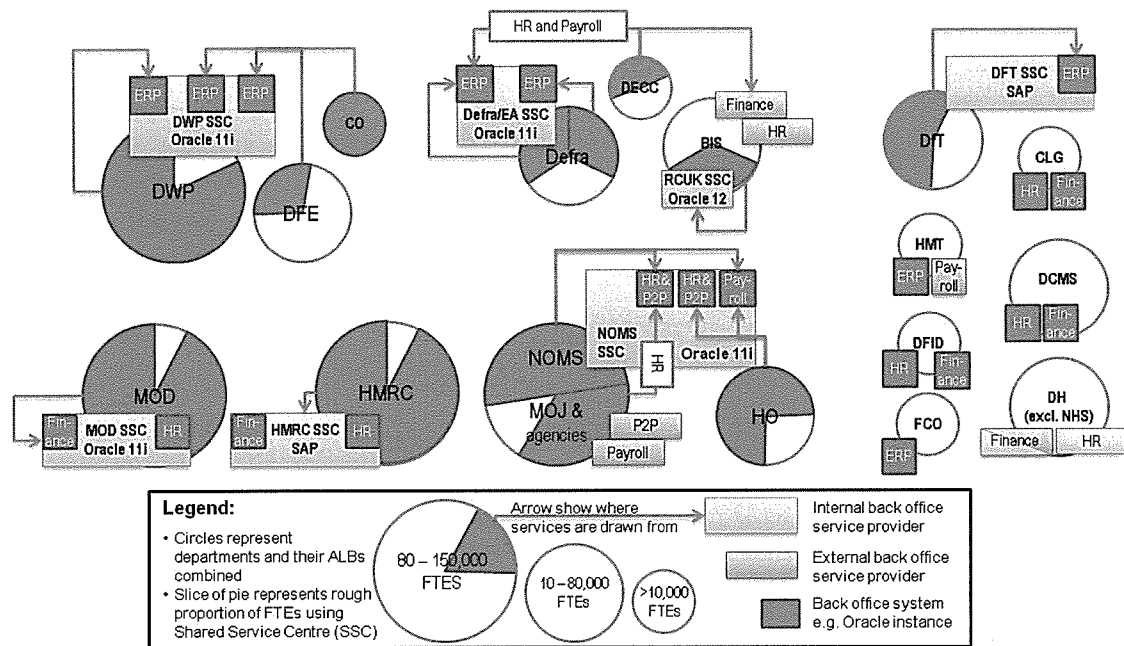


圖 9：共同服務中心運作架構（Cabinet Office, 2011：3）¹⁷

以上架構圖進一步說明如下：

- 1、每一個圓形代表一個部會，共同服務中心包括兩個以上圓形者，代表該中心提供跨部會之服務。
- 2、圓形大小代表部會之員額規模。
- 3、各圓形內部反白實心部分，代表該部會納入共同服務中心提供服務的人數。
- 4、方塊代表提供之服務業務內容，淺藍色代表由共同服務中心辦理輔助性業務，紅色部分代表該業務委外由外部提供者辦理，深藍色部分代表機關未加入任何共同服務中心亦未委外辦理，輔助業務仍由機關自行辦理。如 DECC 之輔助業務，人力管理及甄補是由「環境、食物及城鄉事務部」(Defra) 之共同服務中心辦理，財務管理則委外提供，該機關有半數員工之輔助業務由共同服務中心辦理。

¹⁷ 見附錄六

(二) 第二階段：擴大個別共同服務中心規模並減少服務中心數目

在經由第一階段的努力並累積共同服務中心運作經驗後，到2012年中央政府80%員工之相關服務均由共同服務中心提供，另內閣辦公室輔助業務於2009年加入就業事務部之共同服務中心運作，為第一個跨部會提供服務者。內閣辦公室於2011年公布「政府共同服務策略願景計畫」(Government Shared Services: A Strategic Vision)，2012年12月更進一步在上開計畫建構的策略願景架構下，擬訂「次代的共同服務：策略性計畫」(Next Generation Shared Services: The Strategic Plan)¹⁸以揭示具體作法，其主要目的在於使共同服務中心發揮規模經濟效應，因此推動整併已設立之共同服務中心，減少共同服務中心的數目，但使每一個共同服務中心的服務對象擴大，服務項目則單純化，其具體作法為(Cabinet Office, 2012b)：

1、建置獨立的跨部會共同服務中心 (Independent Shared Service Centres, ISSCs)

(1) 建置兩個大規模之跨部會共同服務中心 (ISSCs)，將不同部會輔助業務均納入運作，其獨立性在於其並非由任何部會所建置，不隸屬任何部會。第一個 ISSCs 係運用第一階段交通部之共同服務中心，並將其運作委託政府外部之服務提供者；第二個 ISSCs 則利用就業事務部所建置之共同服務中心。

(2) 未設置共同服務中心之部會所屬機關、政署及非部會公共組織體，能選擇加入 ISSCs，並與其簽訂契約，將輔助業務委託其辦理。

2、限制個別部會成立專屬共同服務中心：部會亦得設置專門對

¹⁸ 見附錄七。

所屬各單位提供共同服務之個別服務中心（Standalone Service Centres, SSCs），但內閣辦公室限制其數目至多僅能設置 5 個（實際已設置者 3 個，分別為國防部、司法部、關務及稅務部），設置專屬之共同服務中心之部會，必須業務及人力具相當規模，且其過去運作合乎最佳實務之要求，可作為標竿學習之對象。

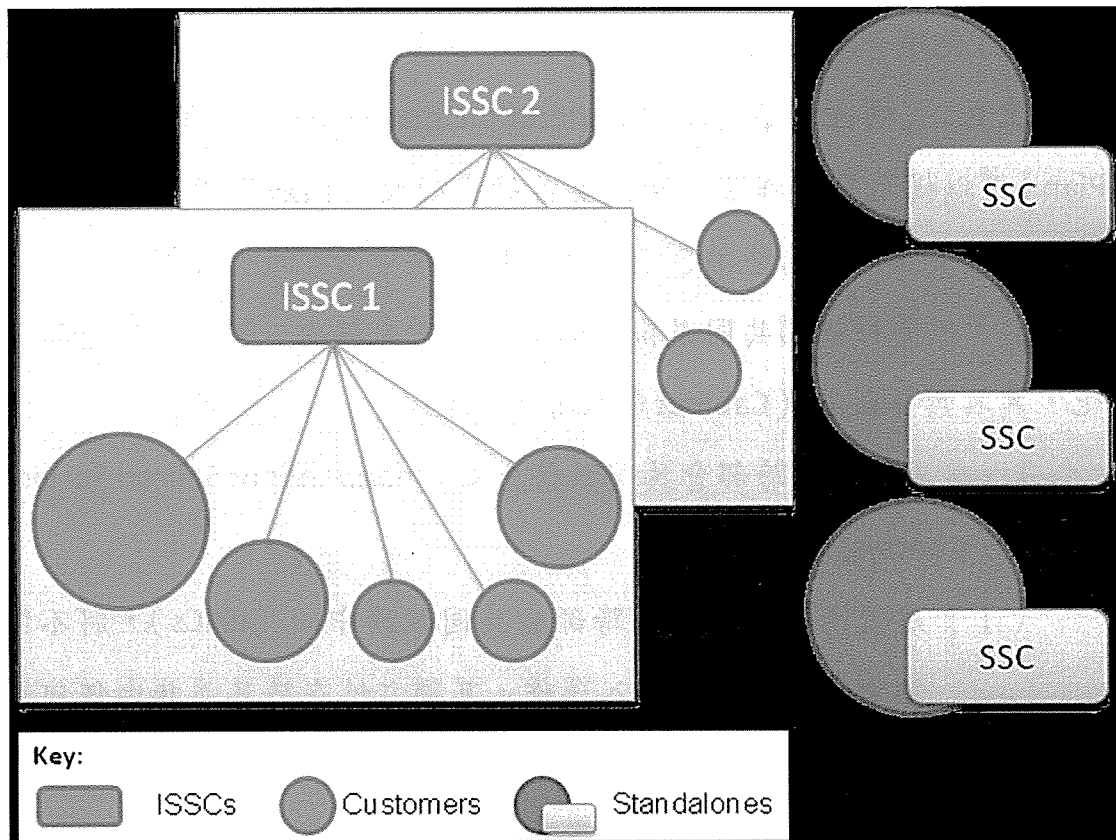


圖 10：第二階段共同服務中心之運作架構（Cabinet Office, 2011：5）

- 3、強化運作監督功能：為確保共同服務中心的有效運作，設置運作監督小組（Crown Oversight Function），主要負責 ISSCs 之策略發展、契約管理、維運維持及績效管理等事項，另專屬性的個別部會共同服務中心，亦接受該小組之監督。

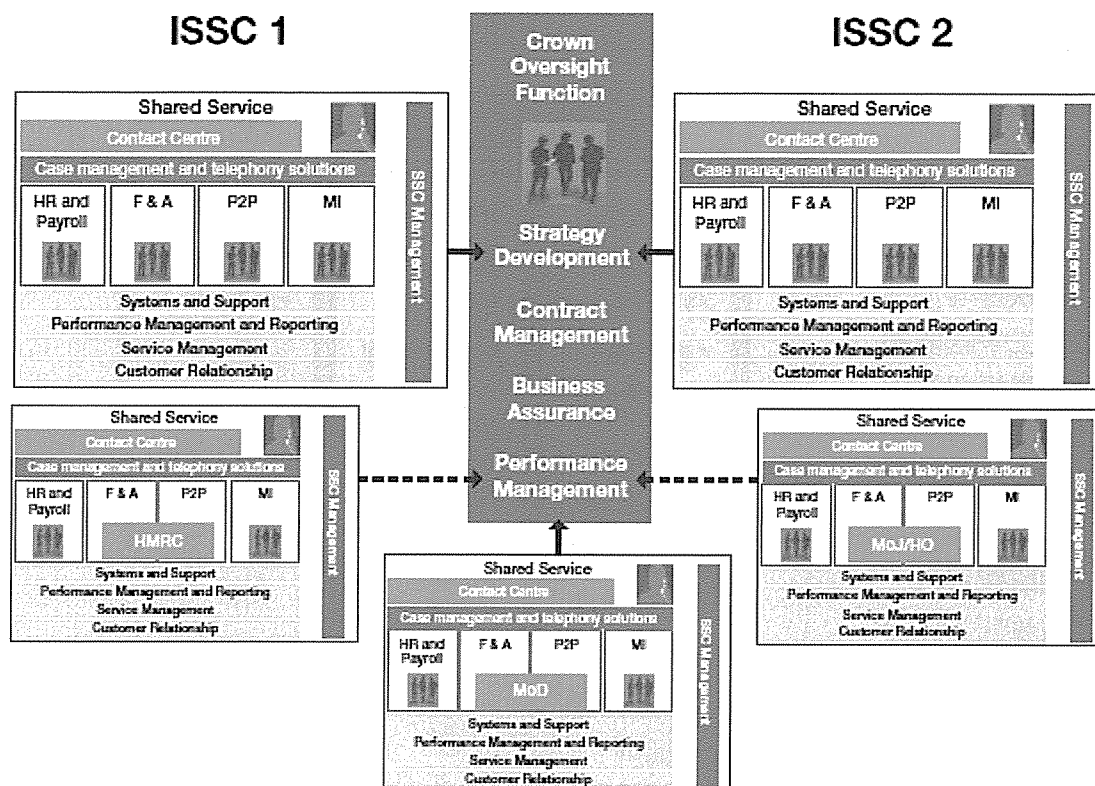
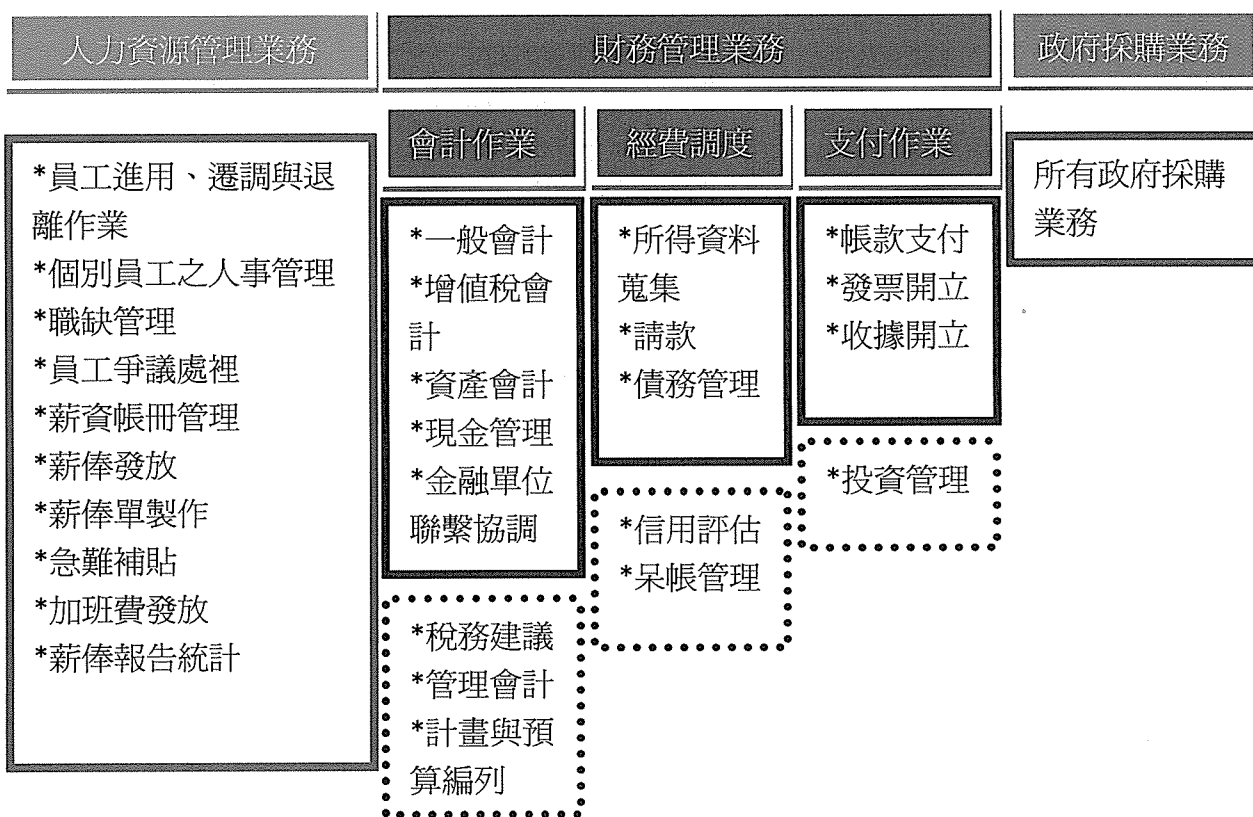


圖 11：監督小組與各共同服務中心之關係 (Cabinet Office, 2012: 12)

4、明確服務項目：由於共同服務中心的設置亦需耗費成本，因此，除非能有效降低原本各機關因分別辦理輔助業務而支出的成本，否則並不符合成本效益原則（亦即各機關減少的成本必須大於建置共同服務中心的成本）；由於並非所有輔助業務由共同服務中心辦理之成本均低於個別機關自行辦理，因此將共同服務中心辦理的業務，區分為須由共同服務中心辦理的核心服務（core services），及可由機關自行決定自行辦理或由共同服務中心辦理的其他服務（optional services，即共同服務中心成本較低者才交付該中心）。根據內閣辦公室的規劃，核心業務與非核心業務之區分原則如下圖：



說明：

- 1.實線框代表核心服務，虛線框代表其他服務
- 2.核心服務乃凡加入共同服務中心必須交付該中心辦理之服務，個別機關不得自行辦理；其他服務如由機關自行辦理較由共同服務中心辦理更符合成本效益原則者，機關雖加入共同服務中心，機關亦得自行辦理

圖 12：共同服務中心提供服務之業務範圍 (Cabinet Office, 2012:14)

在策略性計畫之架構下，第一個跨部會共同服務中心於 2013 年正式完成設置，如前所述，該中心係以過去交通部已建制的共同服務中心為基礎建置，地點設置於南威爾斯之史望森 (Swansea, South Wales)。該中心並依策略性計畫委託民間企業愛維托公司經營，交通部將因委外而節省自行營運該服務中心所需費用 (Cabinet Office, 2013)，本次考察參訪機關英格蘭公共衛生機構，其輔助業務亦納入該共同服務中心運作，俾能達到人力資源部門人員平均服務機關人力 150 人之目標。

綜合以上的說明，可以歸納英國現階段共同服務中心的建置，具

有以下重要特色，亦為該機制之運作能成功達到預期目標的關鍵：

- 1、共通系統、過程及程序：所有參加共同服務中心的機關，該中心辦理該機關業務，均運用同一套系統、過程及程序，透過標準化減少運作成本。
- 2、實務標竿的服務品質要求：共同服務中心須確保服務方式合乎實務上標竿的水準，並不斷改進。
- 3、整合性：限制個別服務中心設置數目上限為 5 個，確保服務中心業務量能達一定規模，產生規模經濟節約成本效果。
- 4、公私協力：服務中心建構完成後，進一步將營運部分委託外包，而非由政府自行經營，引進民間部門的專業及設備，提升運作效率及效能。
- 5、服務提供的一致性：所有透過共同服務中心提供服務的單位同等重要，能獲得相同水準服務，不因顧客不同有差別待遇。
- 6、純化服務提供範圍：將服務提供業務範圍限定在各機關或單位均須辦理之輔助及幕僚業務，進一步界定核心服務項目為共同服務中心運作核心，純化服務使作業標準化，亦能兼顧個別機關之特殊需求。

五、加速文官精簡之員額控管措施

至於文官精簡方式上，配合效率化方案將使政府人力需求降低的預期，英國政府 2010 年 5 月 24 日宣布對於文官採取凍結新進人員措施，所有內閣部會及所屬機關、政署及非機關公共組織體，均不得再新進用文官，且文官出缺後員額減列（Civil Service, 2014：3）。

又為了加速退離速度以達到限期的精簡目標，英國亦實施優惠鼓勵提早退離措施（voluntary early retirement）或資遣不適任之現有人員（severance）（National Audit Office, 2007：22）。此種方式與我國中

央機關預算員額透過列管出缺不補並於出缺後減列預算員額，同時提供專案精簡之優惠提早退離措施之相關作法，大致相同。

根據以上的說明，有關英國文官精簡的實施原則及方式，可整理重點如下：

- (一) 精簡途徑：英國文官精簡之實施，並非直接從人力面裁減人力，而是透過組織結構變革（民營化、委外化、非機關化）重新界定文官範圍，以及透過行政流程的效率化達到以更少人力完成更多任務的結果。
- (二) 精簡原則：文官精簡目標的設定並非齊頭等比設定，而是根據不同機關屬性及業務性質，檢討組織改制的必要性及行政效率提升改進的可能性，核實估算應精簡員額數。
- (三) 精簡策略：以核心導向及成本效益導向為策略規劃思維，文官精簡的實施，不可對國家核心職能的推動產生不利影響，文官精簡結果的目標更在於進一步強化政府核心服務的提供，因此文官精簡是以輔助及幕僚單位為主體，同時透過重新配置的概念，將精簡的輔助幕僚人力中一部分轉化為第一線服務單位之業務人力，使能兼顧成本縮減及效能提升。
- (四) 配套措施：在常任人員基本權益必須適度考量保障的前提下，是以出缺不補、提供優惠退離條件鼓勵提前退離等方式達到精簡員額目標。

伍、派遣及臨時人員的運用及管理

前曾述及，英國政府用人除以文官為主外，亦以其他管道及方式進用所需人力，而呈現多元人力組合型態。根據考察發現，英國政府亦普遍運用包括派遣人員（agency workers）及固定期間契約僱用人員（fixed-term employment contract）等補充性人力。

一、派遣人力

考察團隊本次參訪英國政府機關，公平交易局及大倫敦市政府均表示除常任人員外有進用派遣人員，公平交易局進用派遣人員共計129人，占機關進用總人數685人達18.8%，大倫敦市政府則表示該市各部門進用派遣人員約占整體人力2%。而根據公平交易局所提供政府進用派遣人員指導原則¹⁹，英國對於公私部門運用派遣人員，訂有「派遣人員管制法」(The Agency Worker Regulations 2010)，該法於2011年10月1日正式施行，上開指導原則係以「派遣人員管制法」之規定為基礎，進一步規範政府部門進用派遣人員管理應注意事項，重點包括：

（一）派遣人員之定義與屬性

派遣人員係由仲介單位（agency）所僱用，其與仲介單位簽訂契約而有勞僱關係，在一定期間內至要派單位（hirer）工作並受其指揮監督，因此，三方關係的存在為其特徵。

（二）運用限制

根據英國派遣人員管制法之規定，如仲介單位所分派之工作為經常性工作或固定期間之工作（permanent or fixed-term work），即使該工作是透過仲介單位而取得，均視同派遣人員直接與要派單位間為直接僱用關係。因此，為避免此種情形，英國政府要求以派遣人員擔任

¹⁹ 見附錄八。

之工作，必須為兩年以內之短期工作：

1、以兩年以內之工作需求為限

根據 2009 年 4 月 1 日施行之「文官進用準則」(The Civil Service Commission's Recruitment Principles)，短期僱用人員的進用，僅進用期間在兩年以下者，才能毋須透過公開程序進用。因此，參照上開規定之精神，對於英國政府所進用之派遣人員，亦要求渠等應於政府機關的工作期間以兩年為限。

2、凍結不得進用新派遣人員

基於精簡政府人力考量，英國政府於 2010 年 5 月 24 日宣布凍結文官外補，凍結範圍包括所有內閣部會機關、政署及非部會公共組織體，凍結的對象除了文官外，亦包括派遣人員在內，在一要派機關結束工作的派遣人員，如欲派遣至其他機關，原則上視為是新僱，必須經過許可才能例外進用。

3、進用目的須基於業務之實際需要

各機關不得以節約用人成本的管理上目的而進用派遣人員，必須是以業務上有實際需要且無法由機關內部人員辦理該工作為目的，是以協助機關業務有效順暢運作為前提，也就是說，不得以派遣人員取代正式人力。

(三) 試用期間 12 週

1、試用期間的進行與中止

政府部門所進用派遣人員必須經歷 12 個星期的試用期²⁰，在試用期間中，派遣人員必須在相同單位從事相同工作角色。試用期如出現以下情形，將予暫停計算或中止重新起算：

²⁰其計算方式是採日曆期間，而非工作期間，且不考慮在該 12 個星期的日曆期間內，實際工作之時數多寡。