

公務人力企業化管理的策略

盧建旭

世新大學行政管理學系兼任副教授

根據行政院主計處 88 年度中央政府總預算說明，我國政府因積極推動重要建設計畫，辦理各項社會福利工作，經常性支出大幅增加，而收入無法相對提高，致債務餘額加速累積，至 83 年度止，中央政府未償債務餘額已高達 1 兆 1,969 億元，占當年度總預算及特別預算案總數比率 93%，引起各界嚴重關切。為求削減預算赤字，於 90 年度總預算達到實質收支平衡為目標，中央政府自 84 年度起，致力於降低政府支出規模，希望在財政健全與經濟成長兼籌並顧的原則下，原有支出採節約及緊縮措施，各機關員額實施精簡，採行企業型政府的精神，在有限的財源中，致力提高資源的運用效率，達到推動施政的目標。

蕭萬長院長上任後，制定政府再造綱領，延續行政革新方案的員額精簡，配合中央政府機關組織基準法與總員額法草案擬定，規劃公務人力的企業化策略。但是這特定人力精簡策略，時而被解釋全面政府規劃，時而被批評為減少員額為手段，這些解釋卻忽視至少三項重要的連結因素，

第一是公務人力的界定——無確切的界定公務人力統計基準，如何比較與進行人力規劃？

第二是資訊系統的整合與運用—既有公務人力資源資訊仍無未整合，如何連結人力規劃、工作設計、甄補、任用、激勵考績、訓練發展、退休(職)、彈性設計、輪調、第二生涯輔導轉業？又缺乏組織績效相關資訊如法規、財務資源資訊，如何持續進行組織與個人績效改善？又如何來訂定合理人力調配？

第三是原有政府再造的決策缺乏整體互動概念，必須突破與漸進思維並行，配合網路概念連結，共創未來。

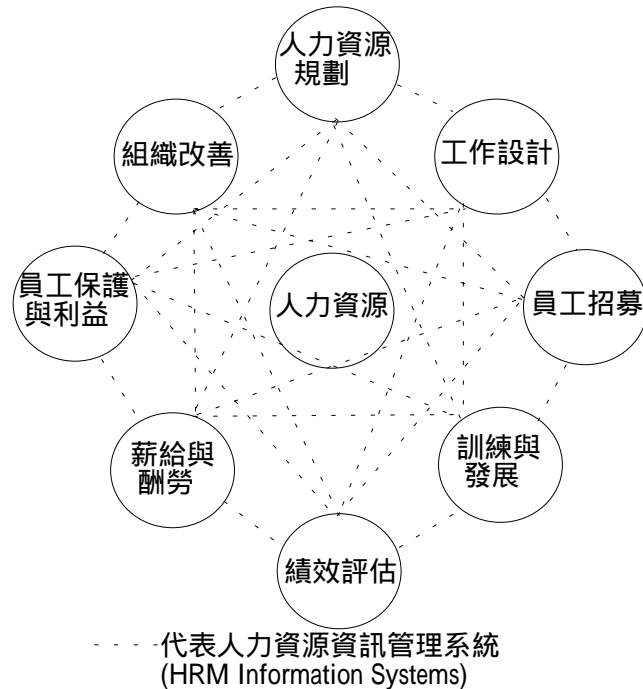
本文以中央政府實際推動的成效來解析三項問題，結論是在於未充分解決此三項問題之前，有關公務人力策略的規劃與執行，或僅可視為政府再造風尚的政治形象重塑，而實質性的突破確實有限。

第一節 公務人力的界定與規劃

傳統的人事行政與管理學以經濟成本出發，認為在組織的管理與發展之中，組織的成員是組織運作的成本，如能以最經濟效率減少人力成本即為最佳的目標。相對地，人力資源學說堅信組織的成員的貢獻、與對組織的忠心與承諾，是組織的最大資本來源，是以，如何針對多樣性的員工以配合組織的策略，做最妥當的規畫、工作設計、選拔、訓練、績效評估，並以此些為考量基礎，做薪資給予、激勵、保障，進而改造組織等，皆是人力資源管理的研究議題。

根據French (1993)的看法，人力資源管理是一種管理流程的開放系統觀，其組織內部活動互為牽連，整體人力資源管理活動與過程皆需以組織效能為依歸，並以人力資源資訊系統為中心網路，是以人力資源管理是影響組

織所有成員的一種系統設計、發展與控制的整體流程，下圖所顯示一個企業的所有人力資源管理活動，包括：人力資源規劃、工作設計、員工招募、訓練與發展、績效評估、薪給與酬勞、員工保護與利益代表、組織改進¹。



私人企業之人力資源策略管理的概念，相當廣泛被我國政府所引用，但是一些基本概念與假定放到公共部門，尤其是以政府本身附有多元機關單位組成、政治與市場性價值的衝突、現存文官人事法規制度限制的特性時，人力資源管理是否能如單一企業組織般，有效釐清內外環境，制定確定之競爭策略，定出績效指標，與人力資源界定之資訊以供規劃執行，答案是相當難以回答。是以，英國學者 Storey(1992)在於批判英國公部門引入私部門的人力資源管理概念時，所納涵的基因性質人力資源管理之四項基本特質，包括：

¹ French, W. (1993). *Human Resources Management*. 3rd ed. MA.: Houghton Mifflin Co.

以企業策略密切結合、對員工的承諾與信賴、系統性流程性的活動、並授權第一線主管而非人事人員的特質，必須考量到公部門的特性，例如策略行動主體的界定，文官制度與工會影響、人力甄補價值考量，而做適度的修整，而非完全引用²。

針對前述謹慎的建議，來探討我國公務人力的企業化管理策略時，可以確定是因應政府再造，在於人力資源規劃與管理策略方向，中央政府是以總量有效控制政府員額，配合組織設計調整與編制彈性化，提高人力素質與服務品質的思考。在於此明定的策略指導下，行政院積極進行所屬機關的員額精簡與人力規劃的配合。

雖然各國政府在於員額精簡或者組織精簡上，大多以節省人事成本為功效為訴求，效益與經費似乎明顯符合預期³。例如紐西蘭政府在於國際貨幣基金壓力下，削減幾乎 40%的公務人員，美國聯邦政府自 1994 年至 1996 年 1 月止，已經精簡 24 萬公務人力⁴，英國、加拿大、澳洲等國可以發現組織與員額精簡成功案例與報告⁵。

我國中央政府行政院於民國 82 年 9 月 14 日實施「行政院暨所屬各機關組織及員額精簡計畫」，三年精簡預算員額 5%之目標，自 85 年計畫完成合計精簡 30,056 人，精簡比率為 7.49%，統計數目上確超過預期目標，雖然學者對於組織精簡與員額精簡理論探討與界定、目的看法不一⁶，員額精簡或許

² Storey, J. (1992). "Human Resource Management in the Public Sector," In G. Salaman et al.(Eds.). *Human Resource Strategies*, CA.: Sage. pp. 47-58.

³ 彭餘鵬，(民國 84 年 11 月)，公務人力精簡之策略與實踐—美國與中華民國經驗之比較，《加速行政革新之行動策略學術研討會》，台北：國立台灣大學政治學系。

⁴ 美國聯邦政府根據 1994 年“聯邦公務人力重整法”(The Federal Workforce Restructuring Act of 1994)，大規模進行員額精簡，最近實際成果，請參考 Gore, A.(1997). "The Best Kept Secrets in Government: Digest Version," A Report to President Bill Clinton.

⁵ Nunberg, B. (1995). *Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrial Countries*. Washington, D. C.: The World Bank.

⁶ 江岷欽，(民國 83 年)，組織精簡芻議—上、下，《人事月刊》，第 19 卷，第 3 期，第 37-41 頁，第 4 期，

僅為組織精簡或績效改善的一種手段，但大多疏忽一個重點，而以常識來判斷，到底什麼是公務人力？或者這些基數是如何界定出來的？且不管公務人員的素質與服務品質是如何來界定，先不管員額精簡掉的是否均是無效人力與冗員，也不需要批評精簡目標是否明確，精簡計畫是否偏差，欲說服員額精簡真正成功的第一步，必須考量一個簡單的數量問題：公務人員到底有多少？以那個機關為計算範圍？能否以簡單易懂的數字與百分比來向人民與民意機關解說呢？

根據前人事行政局 陳庚金局長的檢討報告，82 年開始的員額精簡計畫是以行政院暨所屬各級行政機關為範圍，以主管機關為單位，並按 83 年度職員及約聘僱預算員額為基準，三年內精簡百分之五，公營事業機構參照辦理實施，全國公教人員在民國 75 年至 82 年間，平均年增率 2.86%，而 83 年度至 85 年度實施員額精簡期間，平均年增率降為 0.83，顯見已達成有效抑制人事費。依據下表顯示：

	中央機關	地方機關	事業機關	總計
83 年度預算員額	105,325	118,697	177,204	401,226
84 年度精簡人數	4,539	2,866	4,480	11,885
85 年度精簡人數	3,465	1,793	5,449	10,707
86 年度精簡人數	3,325	1,699	2,440	7,464
總計精簡人數	11,329	6,358	12,369	30,056

精簡比率	10.76%	5.36%	6.98%	7.49%
------	--------	-------	-------	-------

但根據行政院人事行政局 84 年的人事統計提要，此表的中央行政機關的 83 年度預算員額總數，已經扣除包括作業基金所配置之人員，成立未滿三年之機關如行政院陸委會、公平會、或業務性質特殊之法務部所屬監院所、教育部所屬機關不包括學校職員員額，一個令人思考的問題是如果真正仔細地計算，這些精簡比率正如會計師替企業做帳，可以決算出不同的版本，問題差別是誠實納稅還是刻意逃漏稅？

另一個令人深省的問題，如果真正接受上表的說明，那這些精簡節餘人事費用到底是多少？根據前 陳庚金局長說明，總計三年精簡成效使中央政府人事費佔總預算歲出比例控制在百分之 32 左右，更促成 87 年度中央政府總預算人事費支出較 86 年度減少 25 億元，首度呈現負成長。

公務人力，如果從人力資源策略管理觀點雇用關係定義，應是從事公務之全部人力，但是我國對於公務人員與公務員的界定，因不同法律而有不同統計，根據考試院銓敘部進行銓敘統計時，界定公務人員為各級政府機關、公立學校、公營事業機構(以下簡稱機關)擔任組織法規所定編制內職務支領俸給之人員，不包括軍職人員與各級民意代表。根據銓敘統計年報，85 年底全國公務人員數為 622,699 人，按機關隸屬最多是台灣省各機關 327475 人佔 52.59%，其次是中央各機關為 213144 人佔 34.23%，但如以機關性質分，行政機關 244,463 人佔 39.26%，各級公立學校 208,570 人佔 33.49%，公營事業機構 169,666 人佔 27.25%，幾形成三等分比率分佈。

如果根據考試院擬定送請立法院審議中的「公務人員基準法」草案第二條，所稱公務人員指於各級政府機關、公立學校、公營事業機構(以下簡稱機

關)擔任組織法治所定編制內職務支領俸給之人員,不包括軍職人員及民意代表,草案第三條明定公務人員分為政務人員、常務人員、司法審檢人員、教育人員及公營事業人員。因應公務人員定義無一定界限,「公務人員基準法」草案為人事制度之基本法,優於其他人事法規之適用,對公務人員定義界定,作為所有人事法規之準據。如此而言,計算公務人力的標準,可以比較接近廣義的公務人力雇用界定。

但行政院人事行政局魏啟林局長,於民國 86 年 10 月 8 日,向立法院法制委員會報告「總員額法之研擬原則及立法計畫」,指出因應蕭萬長院長的企業導向政府再造工作,並根據憲法增修條文第三條規定,國家機關之總員額法,得以法律為準則規定,為求增進行政機關人彈性調配機制,改善當前員額設置過程之缺失,希望藉「政府總員額法草案」規範政府用人合理水準,以公務人力總量管制,員額得以整體調配運用,具體規範增減員額之要件與相對配合作業評估要件。

值得注意的是此總員額法草案預定實施範圍,原則以中央各行政機關為範圍,是以民國 86 年 12 月 18 日的「中央政府機關總員額法草案」第二條,明定此法適用範圍為國民大會、總統府、行政院、立法院、司法院、考試院、監察院、國家安全會議等中央一級機關暨所屬之中央各級機關。在於報告中,魏局長將公營事業機構、學校、軍職人員不計入總員額管制內,排除原因是性質特殊不考慮納入適用此法。「中央政府機關總員額法草案」第二條列出說明,國營事業機構之經營管理,強調用人成本效益,員額配置須視事業盈虧機動調整,未來配合政策要求,亦將逐步進行民營化,現先予以排除以期員額精簡。至於學校目前除警察專科學校及警察大學之組織以法律規定以外,其餘公立學校之組織均以組織規程訂定之,又鑑於教職員隨同學生班級數自然調整,本身已經具有彈性調整之機制,且教師採聘任方式進用,有別於一般公務人員,所以不予納入總員額法管制。

所以總員額法草案第三條所稱「員額」，包含中央政府各機關為執行業務所置之政務人員，及定有職稱，官等之文職人員數。不包括軍職人員、聘雇人員、技工工友之人數。同法草案第四條訂出中央各機關員額總數最高為15萬人，現行中央各機關組織法規所定編制員額總數為17萬2千餘人，但前項15萬人亦排除地方機關隨業務移撥中央各機關之員額，因為台灣省政府凍結人事，中央與地方員額的調整，則必須視當時政策與組織調整之情形而定，為維持彈性，是以此條明定地方機關隨業務移撥中央機關之員額，不列入本條所定員額總數計算。如果考量以銓敘部銓敘統計，台灣省公務人員移撥後，除非僅界定計入行政文職人員，否則以人力資源規劃的既得性來計入，政府機關的內在勞務市場實在是相當大⁷。

公務人力的界定是廣體的公務人力的話，那基本上應確立考量公務主體的策略單位範圍，政府整體的界定时，潛在考選人力、預估人口教育中有投考公職意願者，中央地方行政機關、各級公立學校、國營事業機構、非營業循環基金所聘僱之人力，扣除軍職人員。但總員額法草案中，僅及於中央政府行政機關之文職人員，不計入地方行政機關，亦不計入公營事業、各級學校、與軍職人員。地方機關組織編制及員額因省縣自治法與直轄市自治法規定，組織編制案要經省(市)民意機關同意，僅需事後送請行政院備查，行政院不得逕行修改。

加強組織調整與員額精簡的措施，問題來自於增減相抵後的精簡比率、人數或量是否真的可以與素質與工作績效相抵？裁撤與增加相抵後代表何種意義？是否施政方針與策略才是重點？組織精簡是集中於減少勞動力以增進組織績效，明顯地是政府引以為扣節或降低成本所設計的策略，且深具

⁷ 根據行政院人事行政局季報表，民國84年12月31日，行政院暨所屬機關(構)公務人員總數為615,275人，各級學校比率為最高(213,622人，佔34.0%)，一般行政機關次之(120,214人，僅佔19.6%)，其他依序為警察機關、交通事業、金融事業、衛生醫療、生產事業。

政治性的決策，並非完全是政府自發性的改造！但缺乏明確的指標與評鑑資訊下，我們可以批評主導者主觀決定刪除百分之五的目標，但是重點不是探討百分之五是如何理性的決定，而是中央政府員額精簡的行動對於民眾的信心，具有相當吸引力，實應以政治觀點來看待精簡的形式，而非真正的政府決心放棄主導社會的決定性角色。

一個明顯的例子，施能傑（民國 85 年）在於探討人事成本與員額精簡的議題上，研究問題在於到底了解我國中央政府人事經費比例有多高，公務人員數額是否過多？⁸但他因應中央政府人事費用，僅計入文職人員人事費用，排除包括軍職人員人事費用，亦即是非軍職人員，但他亦未列入非營業循環基中人事費用與進用人力員額，國營事業人力員額，計算出來的是 71 年度至 84 年度，中央政府行政機關文職人員人事費用，佔中央政府總歲出約 10%，若包括軍職人員人事費用，則佔中央政府總歲出之 34%，他認為這就是這一般輿論認為政府人事費用過高的來源。如僅以文職人員佔政府人事費用的負擔以 84 年 13.54% 並不算高，但逐年提高，他推測這是總預算負成長，人員精簡有限，在加上小幅調薪的結果。施能傑指出政府精簡的目的，若聚焦於控制員額人事成本以抑制財政惡化，其預期效果很難確知，但一味精簡員額，不考慮個別人力結構的合理規劃，對於人事成本節餘未必有實質正面效果。

問題是公務人力的重要性，廣義的界定，如佔總人口的比率、公共形象與價值觀、人事成本佔政府總預算均有相當顯著性，施能傑語重心長指出，公務人力成長的評估應與政府施政重點方向、與合理分配行政資源規劃為考量，不能將財政困難、行政效率與生產力不彰等管理歸諸於人事不精簡，他認為組織精簡百分之五的目標，雖然官方宣稱達成預期目標，但齊頭式精減

⁸ 施能傑，（民國 85 年），中央政府文職人員人事成本與員額精簡，《空大行政學報》，第 5 期，第 1-14 頁。

將不利於長期的人力規劃，也不利於政府人力分配的合理重新規劃。重點是用機關人事費用占機關總支出或經常門支出比例，來衡量人事費用是否過高並不適當，因為機關屬性不同，計入所屬業務相關的補助費用可能會因此不同。

現行公務人力的規劃與運用，人力評鑑實施員額移撥由主管機關自行評鑑，報請行政院人事行政局，人事行政局為協助診斷改進員額問題，訂定「行政院人力評鑑服務團實施計畫」，成立行政院人力評鑑小組，選定重點機關，由人事行政局與研考會實地查訪評鑑工作，簽報行政院函請各有關機關查照辦理。人力評鑑後達到，不增加該機關及所屬機關總員額及精簡要求，由機關之間實施員額移撥，各機關遇新業務時能經人力評鑑，優先利用現有調配運用，避免請增員額，堅守用人成本概念。範圍僅限於行政院及所屬機關，並未廣義計入公務人力界定，不含公營事業機構(因必然民營化?)、學校機關(因另有法律規定?)、國防軍事人員。精簡節餘人事費用並未用於待遇調整，藉以激勵士氣⁹。可能減少的人力來源：因業務自動化而相對節餘之人力、外包、移撥、凍結預算員額如不能移撥時，依法遣退，如業務結束，亦應可減除約聘人員，但以約聘人員擔任經常性業務，一再簽請人力不足時有所聞。除情況特殊之外，可否強制各機關改由編制內正式人員辦理？地方政府聘僱人員來自中央機關主管業務專款補助，應在補助結束後解聘僱，不得自行編列經費予以續聘僱。各級學校及事業機構之職員，駐警衛、技工、工友、約聘僱人員、工員之預算員額，除新增學校系班自然增班之外，必須凍結，出缺不補。其他依照民國 79 年制定的「行政院所屬機關事務勞力替代措施推動方案」、「各級公立學校事務勞力替代措施實施要點」。

⁹ 現行依照規定辦理退休(職)或資遣—因機關裁撤而退休(職)或資遣人員，以屆滿退休(職)限齡日期為準，每提前一個月退休(職)或資遣，加發一個月俸(薪)之慰助金，最高以加發 6 個月俸(薪)之慰助金為限。彭綸閣(民國 84 年 17)指出除此之外並無鼓勵現職公務員退休離職以達裁員目的的獎勵辦法，我個人同意，但認為人事主管機關可能對於新增人力獲得相當有信心，不認為另編列這些獎助來鼓勵離職的必要性。

勞務性事務代替以資訊科技取代、外包、或者委辦，可能減少聘約僱人員、工友、技工，但是亦有事例顯示外包與委辦經費大幅高漲，前立法委員彭百顯(1993:72-74)曾質疑，在於人事減肥過程中，許多單位表面遵從精簡指示，縮減約聘僱人員，但是變相以人力外包委辦替代，尤以資訊業務的委辦人員人數增加並且編列更高勞務費用，比原有人事費更高更貴，不僅未檢討人事效率，更有圖利特定對象，浪費公費之嫌¹⁰。姑且不論是否指證屬實，根據 82 年 9 月 3 日的「行政院暨所屬各機關組織及員額精簡計畫」，精簡措施員額部份第五項說明：「各機關辦理資訊業務所需人力，應儘可由現職人員訓練轉化運用，或採用外包方式，以求節約用人。因推動業務資訊化，相關業務經改以自動化方式處理者，其相對節餘之人力，應予檢討刪減。」如果真的如此，那轉移人事成本於外包，應更有比對成本效益的合理性說明，但明顯的問題是，既然缺乏資訊來判斷現有組織與個人的績效，那對於外包或委辦的效能更難以精算，移轉人事費用於預算編列上，組織員額精簡，但是預算支出提高，更難以計算公務人力的績效。是以政府機關推展業務資訊化，形成變相之大量增加資訊公務人力與增加預算，實應全面檢討。

根據人事行政局人力處(民國 86 年)對員額精簡的檢討報告中指出，組織精簡員額所發生的問題：

1. 可增員額者機關單位力爭，該精簡縮編者卻極力規避。
2. 部份機關便宜行事，採齊頭式精簡，造成業務勞力分配輕重不分。
3. 業務萎縮予階段性任務完成機關或單位並未裁併。
4. 部份裁減空缺員額，以致精簡成果無法顯現，因精簡計畫以預算員額

¹⁰ 彭百顯，(民國 82 年)，《追求效率政府—1994 中央政府預算總論》，台北：財團法人新社會基金會。

為目標，因預算員額無論是否已進用人員或空缺，均編有人事費，但部份機關以空缺員額進行精簡未能就現有冗員加以減列。

5. 聘僱人員員額所佔比率仍高，未符考試用人政策。
6. 組織編制及員額案件審核之權責機關事權分散，步調不一。
7. 行政院以外的機關、學校及三年新成立之機關並未納入精簡實施範圍，以致影響成效，尚未反映在於人事費之減少。

對於各機關實施人力評鑑，執行過程的問題是：

1. 少數機關欠缺用人成本效益之理念，囿於本位主義，未徹底就業務消長與人力運用狀況統籌狀況檢討，或僅及於書面作業。
2. 各機關對於工作流程及工作量，缺乏有系統之分析評量，致人力評鑑缺乏客觀之量化標準。
3. 各職位所需知能、繁簡難易與責任程度不同，如以同一方法做人力評鑑，較難準確評估人與事之配合程度。
4. 人力評鑑應先檢討機關之業務職掌，但各機關執行評鑑時，並未落實相除無效工作及簡併相關工作，以致職位缺乏功能者不能減列。
5. 對於已無需政府辦理之業務，未能檢討委託民間辦理之可行性。
6. 人力評鑑應兼顧人力之質與量，但多數評鑑結果僅就人力配置建議，卻未提及如何提昇人力素質增進公務生產力。
7. 行政院人力評鑑小組屬任務編組而非常設單位，未能對各機關實施全面普查評鑑，限於時間無法進駐受評機關做長期輔導，為求落實有效，仍必須依賴各機關本權責自行檢討實施。

前人事行政局局長陳庚金指出待改進與努力的方向：

1. 研究確立「增設一機關(單位)應相對裁併一機關(單位)」之原則。
2. 機動調整人力，鬆綁組織法與人事法規，宜定政府機關總員額數，授權各主管機關在編制額度內，彈性用人。
3. 公營事業機構與及學校應持續精簡用人，加速民營化，鼓勵民間興學，公立大專院校應加強控管人力調配。
4. 技工、工友人力應持續精簡由外包、資訊科技來取代。
5. 提昇公務人力素質，提高生產力，加強首長用人成本觀念，給予績效獎勵。

是以陳庚金認為精簡目的不是一味縮減人數，應是精簡與有高素質的人力，有效能的政府。他認為以下建議應該檢討與考量：

1. 控管機關數目，引用日本對增設單位與機關之審核原則(增一即裁一)，放在「國家機關組織基準法」，而不是中央政府機關組織基準法。
2. 研訂「政府機關總員額法」授權彈性用人、控管人力。
3. 降低政府用人成本，提昇國家競爭力，訂定年增率上限，依照「行政院提昇國家競爭力行動小組」對政府部門用人比例的決議，各機關與學校之預算員額年增率應以 1.8% 為上限。
4. 對業務消長進行重點人力評鑑，合理配置員額。中央政府機關組織基準法草案第 15 條規定，一級機關要定期辦理組織與員額評鑑。
5. 加速訂定精簡獎勵措施。

6. 加速民營化。
7. 鼓勵私人興學，控制公立大專院校員額增多，有效運用現有人力。
8. 持續實施事務勞力替代措施，降低工友技工名額設置。
9. 行政事務委託外包工作簡化運用志工參與公共事務
10. 加強公務人員訓練，提昇人力素質，建立首長用人成本觀念。

問題是組織精簡是否與組織績效是正面相關呢？是否可以減低人事費用？如果組織措施失敗，在於資遣費用與人才流失而必須重新甄補的成本，是否可以由組織精簡後的生產力補足¹¹？孫本初(民國 83 年)認為如果事前缺乏評估工作，例如組織環境相關法令、與可能產生成本效益嚴謹評估，或者未曾配合例如兼顧被裁撤人員與留任人員的訓練與激勵輔導、或者適當的調整組織工作與結構，有效管理與領導，或加以外包委託，可能精簡效益會反向為成本，組織績效可能也不會提昇改善¹²。孫本初的建議是以組織發展觀點來考量，必須持續進行組織精簡，整體性的配合改造亦是減少負面可能性，增加正面效益的思考¹³。

從銓敘部與人事行政局對於公務人力的界定不同指標看來，引用人力資

¹¹ 美國聯邦政府利用自願離職金(Buyouts)做經濟誘因，每人 25,000 美金，代替直接性解僱，因為直接性(Reductions-in-Force, RIFs)解僱明顯也會影響機關運作與員工士氣，但 GAO 報告指出以 Buyouts 比 RIFs 更節省成本並可以更減少 RIFs 的負面效應。有關 Buyouts 的施行效益參考 GAO, *Federal Downsizing: The Costs and Savings of Buyouts Versus Reductions-in-Force*(GAO/GGD-96-63, May 14, 1996)。如何有效施行策略(1)GAO, *Workforce Reductions: Downsizing Strategies Used in Selected Organizations* (GAO/GGD-95-54, March 13, 1995)。 (2) GAO, *Federal Downsizing: Better Workforce and Strategic Planning Could Have Made Buyouts More Effective* (GAO/GGD-96-62, August 26, 1996)。(3)最佳精簡事例報告，"Serving the American Public: Best Practices in Downsizing." Benchmark Study Report, September 1997. (URL <http://www.npr.gov/library/papers/benchmark/downsiz.html>)

¹² 組織設計來自「行政院組織去研究修正專案小組」，負責中央與地方機關組織調整，各機關如有組織表撤散、整併、改隸、改制、民營化、功能調整時，必須依照組織修編程序辦理。

¹³ 孫本初，(民國 83 年)，析論組織精簡之執行策略及其影響，〈人事月刊〉，第 19 卷，第 3 期，第 30-36 頁。

源策略管理理論，進行我國人事改革與人力預估比對是比較困難的，雖然兩個機關統計人員與公共人事實務界對於該如何計算事實是了然於胸，但這些複雜的界定與不同數據，對於外部研究人員是相當困惑，況論一般民眾。我個人則希望儘速通過審議中的「公務人員基準法」草案，因第三條明定公務人員分為政務人員、常務人員、司法審檢人員、教育人員及公營事業人員。如此對公務人員定義界定，卻可以比較接近廣義的公務人力雇用界定，對於計算公務人力消長交叉機關別，更可以進行較清楚明瞭的人力資源規劃。在此法完備之前，就數量消長做文章，似乎較富政治性的意味。

第二節 資訊系統的整合與運用

1997 年行政革新方案的目標是建立廉能政府，其重點焦注之一是建立電子化政府、創造競爭優勢，其具體策略作法有：

1. 配合國家資訊通信基本建設，普及網際網路應用，提供各項線上服務，大幅減少使用書證謄本。（主辦機關：研考會、各主管機關）
2. 建置政府機關內部網際網路，提高機關作業效率；推動各機關行政資訊系統橫向連線，邁向「一處收件、全程服務」之目標。（主辦機關：研考會、各主管機關）、
3. 推動各機關落實執行「公文處理現代化推動方案」，提高公文處理效率，逐年達成文書減量目標。（主辦機關：秘書處、研考會、各主管機關）、
4. 推動各機關資訊業務整體委外作業，運用民間資源，簡化政府資訊業務（主辦機關：研考會、各主管機關）、
5. 推廣電子郵件普及運用，提升各機關內外溝通效率。（主辦機關：研考會、

各主管機關)、

6. 運用網路、共用資訊服務站、傳真回轉及數據語音等多元化便民服務管道，便利各界選用。(主辦機關：研考會、各主管機關)、
7. 增修訂資訊相關法規，推廣政府資訊處理標準，健全電子化政府環境。(主辦機關：研考會、法務部、經濟部、各主管機關)、
8. 推動資訊安全管理措施，確保資訊作業之整合性、可用性及機密性。(主辦機關：研考會、法務部、各主管機關)

但在於資訊系統的整合衡諸整體性公務人力策略管理時，不管環境生態、競爭力分析、策略任務規劃、制定、執行、回饋，均缺乏整合性的人力資源資訊系統，對於公務人力的界定應統一或者採用廣義與狹義的界定並行，但是不僅提供決策參考與行動選項，再於人力管理資訊蒐集以行政管制性人事管理，並有益於激勵發展型人力資源管理，正確與整合性的人力資源資訊系統配合，資訊系統重設計、績效導向預算、績效指標、人事管理資訊系統改革、採購制度改革、財政預算資訊系統，事實上，行政院主計處網頁資料庫中(URL <http://www.dgbasey.gov.tw/>)在於納入中央政府總預算資訊時，已經進行這些的初步資訊提供瀏覽，是以我個人建議由行政院主計處，協同人事行政局、研考會、經建會、法務部、考試院與各級政府人事機關，共同建構這一個具整合性的公務人力資源資訊系統如下表：

整合性政府公務資訊系統(建議)

人力資源資訊系統	行政管制性人事資訊	激勵發展性人力資訊
	現行人員績效評估、考試、任用、人力結構、人事法規、人力資源統計、人事異動 ¹⁴	考績、訓練 ¹⁵ 、任用、輪調、福利、退休、革新性人事管理(分時工作、遠距工作地點、彈性上班間)
組織績效資訊系統	組織結構 ¹⁶ 、功能、業務職掌、績效評鑑 ¹⁷ 、目標管理、專案列管、革新範例、品質認證、	
資源資訊系統	政府採購資訊、預算、審計、決算、財務管理、公債	
法制法規資訊系統	1.現行法規查詢、2.擬定修訂中法規查詢、3.建議研訂法規查詢	
便民服務資訊系統	電子單一窗口、民意電子投票、視訊論壇、民意網路蒐集調查、電子認證系統 ¹⁸	

¹⁴ 基本上行政院主計處網頁提供銓敘局提供的人事統計資訊，人事行政局亦提供電子人事管理資訊系統各項軟體下載，另一些人資資訊散見於政府機關電子資料流通目錄，由經建會、教育部、考選局提供磁片方式，不完全是免費資訊，這些資訊必須整合成立資料庫，以提供查詢檢索。

¹⁵ 有關公務人員訓練機會牽涉考績法及施行細則部分，訓練進修機會原由各主管人事機關單位分別提供，人事行政局亦於 WWW 網址“最新消息”(URL <http://210.69.186.91/serv-1.html>)上提供訓練進修資訊，包括課程名稱、名額、開辦時間、與地點。

¹⁶ 可以參考美國國家績效回顧 1993 年對於組織結構轉化的報告，“Transforming Organizational Structure”，Accompanying Report of the National Performance Review, Office of Vice President, September 1993. (URL <http://www.npr.gov/library/reports/tos.html>)

¹⁷ 美國聯邦政府於 1993 年通過的 the Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA) 要求每一個聯邦政府機構發展改善品質服務的策略性計畫，1997 年最新報告成果請參考“Serving The American Public: Best Practices in Performance Measurement,” Benchmarking Study Report, June 1997. (URL <http://www.npr.gov/library/papers/benchmark/nprbook.html>)

¹⁸ 美國國家績效回顧 1993 年最初即建議的“Reengineering Through Information Technology,” Accompanying Report of the National Performance Review, Office of Vice President, September, 1993. (URL <http://www.npr.gov/library/reports/it.html>)

有關利用資訊技術提供一站到底的資訊，請參考美國國家績效回顧的“Serving the American Public: Best Practices in One-Stop Customer Service,” Federal Benchmarking Consortium Study Report, November 1997. (URL <http://www.npr.gov/library/papers/benchmark/1stpcu.html>). 另外介紹美國政府資訊網路的成果，請參考 GIIS, “Government Information Technology Services,” GIIS Working Group Accomplishments Report,

資訊化可改造虛擬組織，資訊社會的全民參與機制：例如電子民意表決、參與政府再造決策、顧客取向的企業型政府，應主動行銷其特定服務，提供法令須知，便民服務措施，積極因應不同顧客需求改革組織職掌內，服務項目與範圍，在於資訊科技系統連結的網路環境上，引入虛擬組織的概念，更可以相互支援提供人民整體性的立即多元性的公共服務品質，不僅滿意度提高，行政效能也因而保證¹⁹。

第三節 政治妥協與人事法制的漸進突破

企業型政府的概念因經不同學者與很多國家政府闡釋，已經相當多元²⁰。政府再造是當前各國政府面對全球競爭力，與民眾失去對政府信心的主動改革策略。行政院長蕭萬長希望將整個政府改造成精簡、彈性、不斷創新及有應變能力的企業導向組織。但從公務人力整體性規劃策略時，雖然政府有著「政府再造綱領」、「中央政府機關總員額法」草案、「中央政府機關組織基準法」草案，雖依法進行整體性策略落實，但問題是憲法增修條文第

June, 1996. (URL <http://gits.fed.gov/htmtxtto/arcport.htm>).

¹⁹ 有關電子化政府的評估請參考 Blumenthal, M. S., & A. S. Inouye (1997), *Assessment of Formats and Standards for the Creations, Dissemination, and Permanent Accessibility of Electronic Government Information Products*, (URL <http://www.ncis.gov/info/gpo1.html>).

²⁰ 企業型政府的最初概念來自於 Osborne, D. & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley Publ. Co.。批評企業型政府概念的文獻數量已經相當多，但較為被學術界接受的是(1)Kettl, D. F. (1994). *Reinventing Government: Appraising the National Performance Review*. Washington, D.C.: Brookings Institution. (2)Pinkerton, J. P. (1995). *What Comes Next: The End of Big Government And the New Paradigm Ahead*. New York: Hyperion Press. (3) Eggers, W. D., & J. O'Leary (1995). *Revolution at the Roots: Making Our Government Smaller, Better, and Closer at Home*. New York: Free Press. 美國聯邦政府實務推行的報告較有相關性可參考：(1) Third Report of the National Performance Review (1995). "Common Sense Government: Works Better and Costs Less," (2) Gore, A. (1993). "From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less," Report of the National Performance Review. (3) "Putting Customers First: Standards for Serving the American People," Report of the National Performance Review, September 1994.

(4)"Status Report: Creating a Government that Works Better and Costs Less," Report of the National Performance Review, September 1994. 尤其 Kettl (1994)對於國家績效回顧(National Performance Review)的批評最常被引述。

3 條的‘國家機關’，是否可僅限於‘中央政府行政機關’的侷限？尤其是為數龐大的公立學校職員，似乎員額管理計畫在表列與實際執行時，相當地自我限定實施範圍。

但根據人事行政局內部檢討報告，建議以‘國家機關’廣泛定義，管控非軍職人員與民意代表之外的公務人員員額，當然包括中央政府一級機關(除行政院外)、公立學校職員、公營事業機構人員、約聘僱人員、技工與工友。但是問題與困擾卻來自於政治文化、政治生態，與對憲政體制的過度堅持，對於政府角色過度期待與依賴、與堅持文官法制完整性、立法監督行政之互動等等，政府職能改變，組織精簡僅是一種手段，政治目標顯著性可能為誘因。行政院擬定的「中央政府機關組織基準法」、「中央政府機關組織總員額法」二個草案，根據憲法增修條文第 3 條第 3 項，國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則之規定，但是總員額法草案適用排除司法、國防、國家安全局、國家安全會議等等，根據行政院人事局人力處(民國 86 年)檢討員額精簡報告，質疑社會大眾的政治文化對大政府角色的期待，與各機關本位主義的相互影響下，新機關的不斷成立，以新增業務報增員額增加，尤其面對社會公共危機發生時，其不負責的藉口常是人力不足，引述檢討報告中(p.48)：「主管機關不先從業務管理面謀求改善，執著於人海戰術式的思維模式，以量化的方法企圖解決質化的問題，增員之要求將永無寧日。」這不僅忽視用人成本，亦忽視企業型政府中利用與民間合夥之連結關係，資源與資訊互通的可行性，完全反映出傳統政治文化大政府的思考！

但是政府財政赤字持續，對於個別機關首長的不顧及用人成本，是否有懲罰設計呢？表面是推行的行政革新方案對於政府革新列有執行與管考獎懲的原則：本方案執行不力或績效不彰者，各機關應對相關人員依法予以懲處，但真的有首長因超編預算員額或者請增員額而被懲處？此說法，如依據行政院所屬各機關學校 87 至 90 年度中程人力計畫中，4 年期間預計新增 201

個機關(單位)，因業務萎縮、結束或移轉必須裁撤的機關(單位)僅有 37 個，大多為民營化目標或者國公營事業機關，本以不計入員額法草案的範圍，又根據「中央政府機關組織基準法」草案第 11 條的負面表列，機關之設立具有下列各款情形之一者，不得為之：

1. 業務與現有機關職掌重疊者。
2. 業務可由現有機關調整辦理者。
3. 業務性質由民間辦理效益較高者。

同法草案第 12 條，機關及內部單位具有下列各款情形之一者，應予調整或裁撤：

- 一、機關或單位階段性任務已完成或政策已改變者。
- 二、機關或單位之業務或功能明顯萎縮或重疊者。
- 三、管轄區域調整裁併者。
- 四、機關或單位職掌應以委託或授權方式辦理較符經濟效益者。
- 五、經專案評估績效不佳應予裁併者。
- 六、業務調整或移撥至其他機關或單位者。

以民主進步黨長久以來對中央政府一級主管機關的批評，認為以無存在價值的蒙委會、僑委會(無存在價值、可由外交部調整)、青輔會(職能與教育部、勞委會重疊)、退輔會(可以由社會福利民間單位辦理)，均牽涉到行政院組織法修正與行政-立法互動結構的變動，問題是這些所謂必須裁撤的一級機關因政治上無共識而致未裁撤前，所屬機關例如退輔會榮工處持續增加機關，與鼓勵民間參與投資重大工程意義不符，另以行政院僑委會 87 年度新

增業務包括華僑會館之營運管理、反制中共在海外滲透分化具體行動計畫，審觀這些新增業務而需之員額是否真的不能檢討呢？

另外公立學校的職員不計入員額控管，其理由是何種根據？施能傑(民國85年)結論中提及是否可能將政府教育人力資源，轉移給民間興學，前人事行政局局長 陳庚金亦贊同此種移轉，因為教育部所屬各級學校人員在於行政院四年中程人力計畫，僅有自然增班無出缺不補、資遣，新增機關與業務繼續增加，是否必要維持公立學校的範圍擴張？是否有何意識型態的堅持？

「中央政府機關組織基準法」草案第6條規定，中央各機關員額之設置及分配，應衡酌下列因素決定之：業務職掌及功能、施政方針、計畫及優先順序、預算收支規模、人力配置及運用狀況。值得審觀的是，蕭萬長院長最近提出的「政府再造綱領」，在於是否真的如此整體考量？其推動策略共有六項：

1. 以建立共同願景、潛能激發及團隊學習之方式、重建組織文化、提振公務人員士氣。
2. 以組織與人力之再造為軸心，輔以制度再造，達成政府再造目標。
3. 全體公務員共同參與，鼓勵創新，勇於改變。
4. 引進企業管理技術，建立以顧客及績效為導向之政府服務管理制度。
5. 參考民意遴選優先推動項目，突顯再造成效，重塑民眾對政府之信心。
6. 結合民間政府資源、中央與地方共同推動發揮協力效果。

這推動策略可以說與前 連戰院長所提的行政革新方案差別不大，僅在於連

內閣必須重於廉能政府喚回民心，蕭內閣之政府再造重點放在企業型創新與彈性，尤其是成立「政府再造推動委員會」為推動組織，由院長擔任召集人，副院長擔任附召集人，委員由政府機關首長、中層、基層公務員各三分之一共同組成，其任務主要是：擘劃政府再造願景、擬定政府再造策略、審查各項推動計畫、評估政府再造推動績效、協調解決跨小組及機關有關問題。另外成立「政府再造諮詢委員會」由院長擔任召集人，遴選具有成功「企業再造」經驗之民間企業人士及學者專家 15 位至 21 位組成。其任務是提供政府再造建言、擔任諮詢顧問。

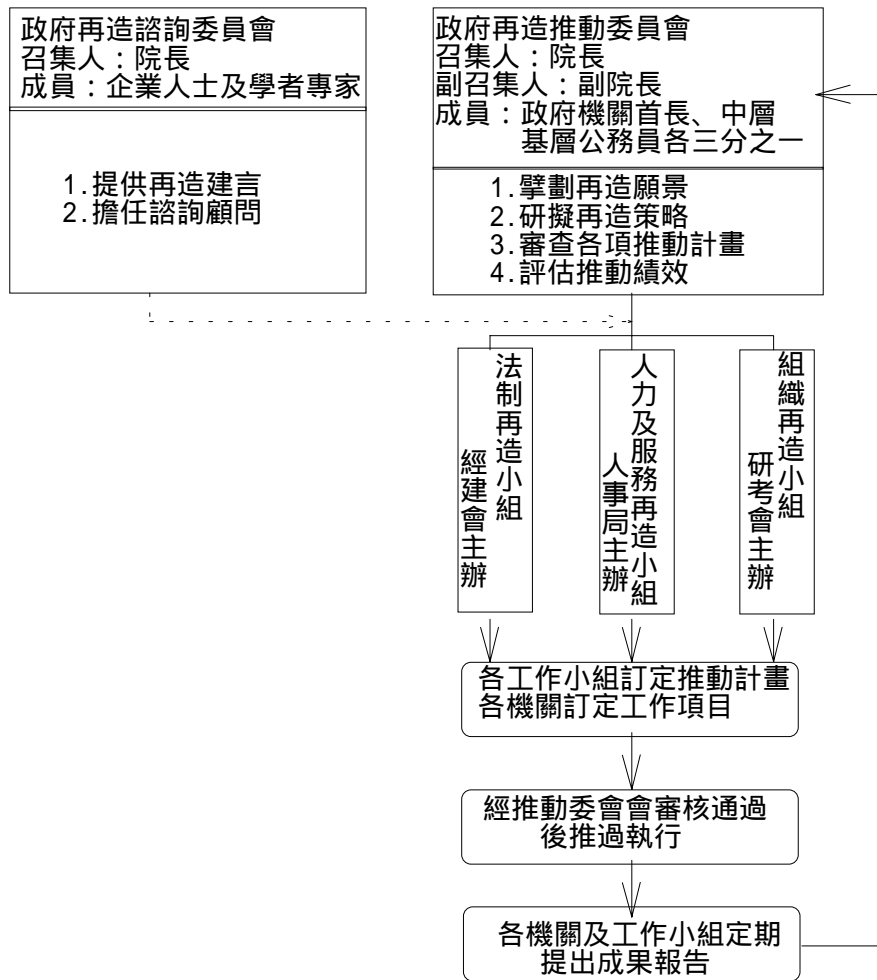
「政府再造推動委員會」下設「組織再造」、「人力及服務再造」及「法制再造」三個工作小組，分別由下列機關負責，其工作範疇如下：

(一)組織再造小組：由研考會主辦，協調內政部，人事行政局等相關機關共同辦理，負責調整政府角色、簡化行政層級、調整中央與地方職能、調整本院所屬各機關職能與組織、研訂組織設立基本規範及建立組織績效評鑑制度等項目

(二)人力及服務再造小組：由人事局主辦，研考會協辦，協調考試院、法務部等機關共同辦理，負責改善組織文化、建立廉政機制、激勵員工士氣、強調參與、鼓勵創新、增進機關用人彈性、建立以功績為主的升遷考核制度、加強人員訓練與職務歷練、培養服務熱誠及修訂相關人事法規，推動行政作業程序合理化、便捷化及效率化、建立電子化政府、提高服務品質及提供單一窗口服務等項目。

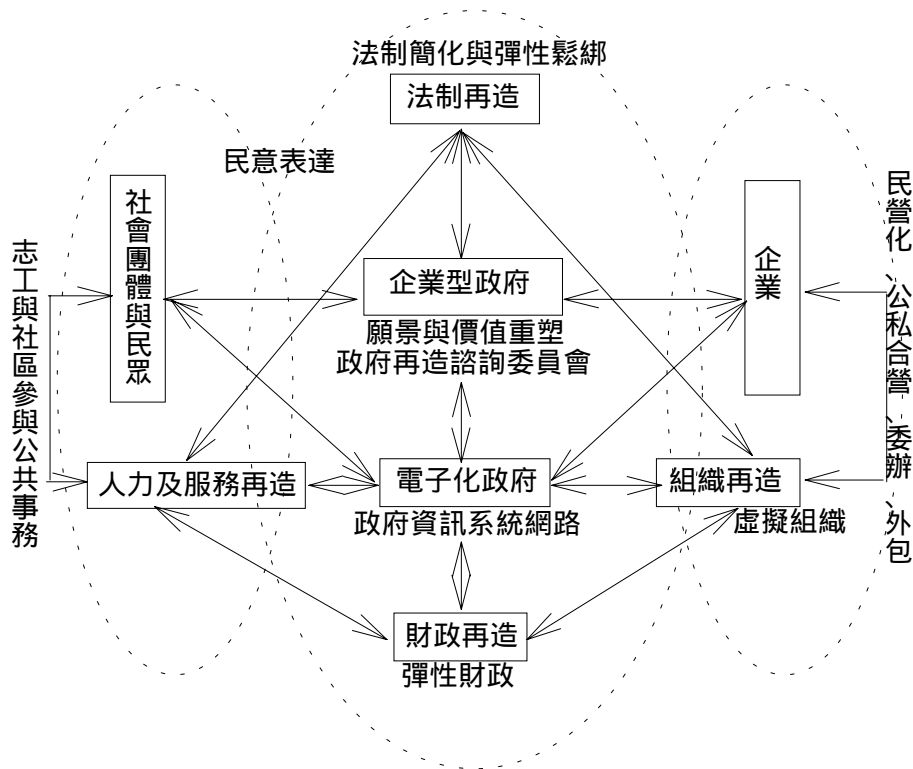
(三)法制再造小組：由行政院經建會主辦，法規會協辦，協調各相關機關共同辦理，負責配合政府角色調整，研訂促進或委託民間參與公共事務相關法令規範，改善財政預算制度，落實使用者付費及興利重於防弊之原則，檢討修正或廢止各項不當限制市場競爭及不便民之業務法令等項目。

政府再造推動流程示意圖



綜觀政府再造的概念架構與流程，必須流程重新建構，明顯地應整合法制、組織、人力及服務、資訊化/電子化政府、財政預算管理，配合政府領導願景的價值共同形成。但如僅以行政機關本體的整合行動架構，則忽視社會民眾的參與、企業界的共同夥伴共贏關係，資訊社會中人民更要求政府資訊的公開與接受監督²¹，政府改造應不僅使充分告知民眾與企業，更需以資訊化政府資訊網路服務所有參與者進行再造，：

²¹ 法務部正擬訂「政府資訊公開法」草案中。



陳金貴(民國 85) 比對我國、美國、英國三國的文官制度改革，雖然情境條件不同與差異性亦大，但他認為發生的因素可以歸納出四點²²：完整制度要求、(2)民眾的強烈不滿、(3)提高行政效率、(4)企業管理經驗的啟示。在於改革的目的則有：(1)改進公務人員的工作效率、(2)保障公務人員的權益、(3)納入企業管理的精神 (4)政治領袖的政治考量 (5)建立公平合理的人事制度

問題是過去文官制度的法規不斷修正，使公務人員的保障已經完善，對於不同的人事考詮系統法規需求，考試院於累積時日中已修正擬定為數不少的法規與制度，但是面對文官制度的缺乏彈性應變，與公務人員缺乏企業性

註解

²² 陳金貴，(民國 85 年)， 中華民國、美國、英國三國文官制度改革之比較研究， 《文官體制之比較研究》， 第 1-42 頁，台北：中央研究院歐美研究所。

創造精神，考試院關中副院長多次表達考試院於考詮法規制定權責、文官制度改革之承諾²³。因應國家發展會議的共識，建立一個集全國菁英於政府的體系，建議改革文官制度有：

1. 公務人員之任用應採考試多元化、彈性化，並擴大吸收、儲備高級文官人才²⁴。
2. 職位分類彈性化，加強在職訓練，培養「事務官」；健全「輪調、晉升、淘汰」機制。
3. 人事法規鬆綁促進政府間與民間機構間之人才交流。
4. 統一公務員薪給制度，同工同酬，按年資、或特殊表現晉升，落實獎金制度，拉大薪水及獎金差距。
5. 貫徹常任文官制度，擴大政務官職務範圍，明確劃分事務官與政務人員職責，落實責任政治。

種種積極革新文官制度的提議，亦充分表考試院對於參與政府再造的協同性與互動性，但可惜的是行政院再造委員會並納入其他中央一級機關的參與決策，尤其是[人力資源規劃文官體制法規相連關係甚深，可能會發生事前不溝通，事後再來政治協調往往困擾層生，尤其立法院以民意為依歸，對於新增業務配置行政機關掌理的要求不斷，行政院本身的政治取向可能針對是問題解決為取向，但是公務人員是否可以影響政策不無疑問。陳金貴(民國85年)指出，如果僅界定政府再造是一種解決問題的取向，那在於公共管理上，盡可以大幅提出更新的工作設計與流程再造，但在於現存制度與政治生

²³ 關中，(民國86年)，國家發展會議相關議題與文官改革，《文官制度的改革與發展》，第251-297頁，來源：民國86年6月21日應邀參加考試院與中國考政學會舉辦之「文官制度與跨世紀國家發展系列研討會」。

²⁴ 袁益翔，(民國87年)，高級文甄補與培訓之結合，《文官制度與國家發展研討會》，台北：台北世貿國際會議中心，民國87年1月9日。

態上，對於文官改革牽涉層面甚廣，必須長期性慎重的規劃，必須是漸進的、部份的、持續性的方式進行策略，以免執行過猛而遭遇抗拒過大。因為文官改革牽涉到社會現狀，改革的作法必須顧及不同層面，因為改革引起抗拒與效應，對於負擔不起的社會成本，改革更需審慎規劃與執行。是以，陳金貴(民 85:29)認為新人事制度的推動，必須慎密計畫，培養社會共識，才能持久，因為文官制度改革是政府根據需要由人事主管機關研擬，送交考試院審查，在立法院立法完成後，才能施行，妥協性與正式化相當高，建議在公務人員基準法草案尚未完成立法施行之前，採取一個一個法案的研訂，這種漸進式或修訂法案的方式，較能集中精力，造成改革的焦點，符合民意。所以很多學者如今相信只要最高單位的採取改革決心，終能克服困難，但前提也是要能接受妥協的預期心理，改革才能順利施行。

第四節 結論

政府是否主導社會改革的角色，亦可檢討企業型政府與全球競爭力的相關性，通常改革具有政治色彩，並非完全理性。如果按現行體制繼續運作，行政機關在於種種人事與組織法制重重限制下，若無強力領導主動進行政府改造，成功可能性相當低。但未整體計入公務人力的策略管理，資訊系統的缺乏，規劃與執行以無正確資訊系統支援參考條件下，在於政策政治妥協上，放任機關配合業務職掌的自然擴增為導向，無效率與無效能的形象會使行政逐漸失掉人民對政府的正當性與服從，缺乏回饋的系統互動，更使人民對政府處理政務的信心產生負面的效應，長久性的負面於政權選舉即會反映出結果，新政權的新政府不見得能立即處理排除這些複雜的問題，但即有可能秉著最新民意付託，排除原有政治意識提出全面性革新策略。

參考資料

考試院第二組，民國 84 年 12 月，公務人員基準法草案。

行政院人事行政局人力處，民國 86 年，實施員額精簡之檢討與改進報告(未公開)。

行政院人事行政局，民國 86 年 6 月，行政院所屬機關學校 87 至 90 年度中程人力計畫。

行政院人事行政局，民國 85 年 9 月 17 日，健全機關組織功能合理管制員額作業要點。

行政院人事行政局，民國 86 年 12 月 18 日，中央政府機關總員額法草案。

行政院行政革新會報，國 82 年 9 月 3 日，行政院暨所屬個機關組織及員額精簡計畫。

行政院研究發展考核委員會，民國 82 年 9 月，行政院暨所屬個機關組織及員額精簡計畫作業手冊。

行政院研究發展考核委員會，民國 87 年 1 月 2 日，政府再造綱領。

考試院銓敘部，民國 86 年 6 月，中華民國 85 年度銓敘統計年報。