

憲政改革與我國中央政府未來人事組織制度之發展：

各國經驗的比較、分析與借鏡

壹、緒論

一、研究意義

一國憲政體制經常影響文官制度的組織與運作，而各國文官制度更常因憲政體制、文化、歷史傳統與時代任務的不同，在人事制度及其實際運作上有相當的差異。人事制度（personnel system）主要包含政府人事行政的法制規章、組織結構與任務功能。法制規章係指相關憲政體制（例如五權或三權分立）下，有關人事最高主管機關的隸屬與指揮監督關係（隸屬於行政權或獨立於行政權之外）以及與人事管理相關的各種人事法規，例如首長制或委員制，以及部內制、部外制或折衷制；任務功能則為人事行政組織的主要職掌、功能以及各種管理措施。

各國中央政府所設置之人事機關，一般包括最高行政機關所轄人事機關與各部會所屬人事機構；我國因五權憲法體制另設考試院較為特殊，¹ 依憲法及修憲後規定，基本內涵上較屬於折衷制。但因特殊五權設計，考試院與最高行政主管機關行政院在政府組織制度上為一平行機關。依據憲法增修條文第六條規定，考試院掌理考試、公務人員之銓敘、保障撫卹、退休事項，以及公務人員任免、考績、級俸、陞遷與褒獎之法制事項；此外並包含國民大會、總統府以及行政院以外其他四院相關人事管理事宜；但是在行政院內另設人事行政局掌

¹根據憲法第八十三條規定「考試院為國家最高管理機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事宜」。民國八十年五月一日公佈的憲法增修條文第九條亦規定「…行政院得設人事行政局…」，現行增修條文第五條亦明列「考試院為國家最高考試機關」，可知在法令依據上，規範我國人事制度的最高位階為中華民國憲法。

管行政院暨所屬機關有關公務人員任免、考績、級俸、陞遷及褒獎，有關考銓業務，並受考試院之監督。² 以考試院在憲政體系的崇高的地位，所掌理的人事事務卻遠少於人事行政局；因此，學者早有合併或整合人事權之擬議，唯因考試權之改變事涉憲政組織架構的修正、現有人事組織的調整與併合，牽涉廣泛，有待進一步深入研析。

此外，我國自民國八十年首度修憲，迄今已有六次，憲政上層結構有關總統、國民大會、行政院與立法院等之間的關係已有明顯的改變；而且在實際政治運作上，中央政府體制亦有朝向總統制三權分立發展的趨勢。例如陳水扁總統於民國八十九年第一次參與總統選戰所公佈的國家藍圖白皮書，即明白主張廢除考試院，將現行考試院掌理的人事行政業務歸併行政院人事行政局，至於考試業務則另成立一隸屬於總統府或行政院的獨立委員會來負責（轉引自高永光等人，2002）。因此，考試權應否獨立行使以及考試權實質內涵的界定與釐清，亦均有待事先籌畫，未雨綢繆。

立法院於九十三年六月十一日三讀通過「中央行政機關組織基準法」，行政機關由原來 35 個部會縮編為 13 個部會、5 個獨立機關及 4 個政策統合委員會，³「中央行政機關組織基準法」的通過，代表著自國民黨政府時代連、蕭二位院

²行政院人事行政局，原來是依據動員戡亂時期臨時條款第五條規定成立，動員戡亂時期終止後，依據憲法增修條文規定，完成組織法制化，於民國八十二年十二月三十日公布行政院人事行政局組織條例，並於民國九十一年六月二十六日修正部分條文，該條例第一條規定：「行政院為統籌所屬各機關之人事行政，設人事行政局。」同條第二項規定：「本局有關考銓業務，並受考試院之監督。」

³行政院於 93.9.15 依立法院通過「中央行政機關組織基準法」規定，通過「行政院組織法修正案」，大幅縮併現行 36 個部會為 13 部、4 委員會和 5 個獨立機關。

(一) 13 個部會：一、內政及國土安全部。二、外交及僑務部。三、國防及退伍軍人部。四、財政部。五、教育及體育部。六、法務部。七、經濟貿易部。八、交通及建設部。九、勞動及人力資源部。十、農業部。十一、衛生及社會安全部。十二、環境資源部。十三、文化及觀光部。。

長開始以來，我國追隨各國政府變革腳步，所進行的政府改造政策，已正式點燃變革的引擎，提供未來政府及執政黨進一步實施政府改造與組織精簡的基礎，後續仍有待朝野黨派、政府府際（例如行政、立法、考試）與部際（例如銓敘部與人事行政局）⁴ 之協調與協商，以及政府與非政府組織團體、個人更爲積極的努力溝通、推動。特別是，依 93.9.15 行政院院會通過並送立法院審議的「行政院組織法修正草案」，人事行政局未來將改隸爲行院內部幕僚單位，增進人事政策協助功能，設置人事長，爲特任官，主管行政院所屬機關人事管理業務；因此未來有關行政院與考試院有關人事業務之分工、協調與監督關係，可能將有重大的改變。但是上述「行政院組織法修正草案」，人事行政局未來將改隸爲行院內部幕僚單位之問題，由於尙待立法院審議，仍有許多變數，因此，本文並不就此作進一步申論。

爲提供我國未來中央政府人事制度組織修改方向的參考，本研究擬從憲政法制與人事體制相關的法制、組織結構、組織型態、任務功能等面向，以文職人員爲討論核心，整理比較現行我國、美國、英國、法國、德國、澳洲、紐西蘭與日本等國家人事體制、組織設計與職能，作爲進一步研究、比較的基礎。尤其是，鄰近日本同屬東亞，雖政治體制與政治文化有所差異，但在歷史、社會與文化上同受廣義儒家文化體系的影響，應有值得參考、仿效之處。

然而上述有關政府組織制度之研究，必須有學理依據。在本研究中，我們強調新公共管理（new public management）與治理（governance）之學理在應用上的

（二）5 個獨立機關：中央銀行、金管會、公平會、中選會及通信傳播委員會。

（三）4 個跨領域政策統合委員會：國家發展及科技委員會、海洋委員會、原住民族委員會、客家委員會。

⁴ 依 93.9.15 行政院院會通過的「行政院組織法修正草案」，人事行政局未來將改爲行院內部幕僚單位，設置人事長，爲特任官，主管行政院所屬機關人事管理業務。因此未來有關行政院與考試院有關人事業務之分工、協調與監督關係，將有重大的改變。

價值。1980s 年代起，前述以英國、澳洲、紐西蘭爲主的大英國協國家，因新公共管理理論的應用與近年各國「政府再造」運動掀起的全球化（globalization）風潮，相關人事體制的重新思考以及公務人力資源的策略規劃與管理更是上述各國行政變革的主要焦點，而在此新公共管理著重「小而能」政府之精神下，許多人事制度的精簡或整併，將成爲政府改造的主要特色之一。例如 Peters（1996；另參許道然等譯，2000）探討「政府未來的治理模式」《The Future of Governing: Four Emerging Models》時，針對診治 Weber 理想型官僚體系終身雇用的「常業化」原則，提出「彈性化政府」策略模式，亦即未來政府在組織結構上，可以採行所謂的「虛擬組織」（virtual organization）概念，在公部門人力資源徵募上，採行臨時雇用的人事制度，以節省政府在人事費用上龐大的經常性支出。此「虛擬組織」乃相對於官僚正式化（或制度化）的傳統結構，一種以現代電子傳輸與通訊科技爲基礎（例如 email）所架構起，具有虛擬、非正式、鬆散的網絡式結構，以解決特定的問題。又例如紐西蘭爲倡導企業型政府，勵行政府改造措施，在人力資源策略改造部分，政府公務人員之進用方式已逐漸調整改變，由傳統永業制朝向定期契約的方向發展，而此種人事制度之變革，正是我國目前憲政改革中，需要面臨人事制度彈性設計與運作之挑戰。

此外，政府未來之人事制度亦必須考慮全球化所帶來的巨大衝擊。特別是自 1990s 年代，隨著經貿、環保、犯罪防制、人權政策、跨國開發合作等議題的全球化，全球治理（global governance）理論自更爲宏觀層面出發，透過科際整合連結傳統國際關係、政治、公共行政與政策領域，結合國際組織、（各國）政府、非營利組織、與社區公民團體，合作解決國際、國家、社會與個人關注問題的解決，形成一種全球化的網絡治理（network governance）架構。這些有關全球化或

全球治理對我國未來憲政改革與人事制度之彈性或擴大運用，將有實際之重要性與相對之挑戰。因此，各國實施政府改造的策略層面必須更為深廣，不但涉及既有國內事務，更需開闊視野，納入全球化議題對於國內政策與行政的影響。

二、 研究目的

本文主要研究目的有二：

- (一) 針對新公共管理、全球化理論對政府改造、人事制度組織設計、人事管理職能的內涵、公務人員保障以及僱用關係與集體協商的影響，進行研究。
- (二) 以目前考試院與人事行政局的組織與職權功能為比較基礎，自憲政體制、人事制度的沿革與變遷、現行最高人事組織結構、人事權獨立與否以及其基本任務功能，比較我國與各國人事組織制度之差異，並且研擬我國未來因應憲政架構修正，中央最高人事主管機關的組織架構、任務功能、以及現有各人事機關組織與職能的整併。

為深入探討、分析上述問題，本研究擬從（一）憲政改革與我國考試權獨立之問題；（二）全球化治理對於政府改造運動之影響；（三）各國人事制度、組織與功能的比較分析；（四）各國有關人事制度之經驗借鏡；以及（五）我國未來人事制度改革的政策選項與評估等五個層面進行討論及鋪陳本文的章節。

三、 研究方法與分析架構

本文主要利用文獻分析，在研究途徑上使用比較研究、歷史研究與制度途徑等作為分析的基本依據：

- (一) 文獻分析：主要就相關新公共管理、治理、人事行政學、考銓制度與各國人事制度等的專書、論文以及網路搜尋等進行廣泛閱讀與整理，並且理析

其中與本文研究主題有關的重要議題、產生的問題，與可能的啓示、解決方向與建議。

- (二) 比較研究途徑：公共行政向來即有經由案例分析比較研究的傳統，希望藉此對照、瞭解個案間彼此的差異，更重要的目的是，異中求同，企求建立通則或理論。一些跨國性的比較研究，更冀望探尋具有跨社會、文化與制度的解釋力與預測能力。因此，本文在思考我國未來人事制度的建構與發展方向，參考與借取其他先進國家的人事制度實施經驗，應是良好的指針。
- (三) 歷史研究途徑：各國人事制度的發展可能因其歷史、文化與制度等的變遷，不同時期會演發不同的形貌，制度的外型或架構可能變化甚多，但是基礎的價值與精神卻可能淵源流長，左右一國制度更迭的方向，甚至影響整個變革的成敗。因此，本文在討論憲政改革與我國考試權獨立之問題以及各國人事制度、組織與功能的比較分析部分，即使用歷史分析途徑，但著重在新近制度的變革及其影響。
- (四) 制度途徑：就廣義政治領域而言，制度概念指涉正式的法規、組織結構、程序以及非正式的慣例。一國政府人事制度基本是架構在憲政體制之下，憲政制度自然對於人事體制有根本性的規範與影響，但是正式制度之外的非正式慣例或傳統仍會對於憲政制度以及其下的人事制度產生實質的影響（March and Olson，1984）。與先進民主國家比較，我國的五權體制特別凸顯考試、監察二權的獨立行使，實受文化與歷史傳承因素的影響，即是顯例。

貳、全球治理對於政府改造運動之影響

1980s 年代來新公共管理理論引領各國「政府再造」的風潮，但也同時激發傳統官僚體制應否捨棄的爭論，以及對於市場模式是否可以完全取代官僚體制與有效運作的質疑，面對新的挑戰與公共治理未來的發展，有越來越多的學者逐漸以網絡治理概念來架構未來新治理的內涵。例如英國學者 Rhodes (1997: 47) 將政策「網絡」與官僚體制、市場並列為現代治理的三種模式；美國學者 Kettl (2000, 2002) 更自宏觀層次 (macro level) 討論權限移轉 (devolution)、全球化與超多元主義 (hyperpluralism) 等三個引發當前政府行政變革思潮議題的面向，發展其「治理」的概念。

Kettl 討論面對二十一世紀公共「治理的變革」(transformation of governance) 方向與政府的角色，渠認為政府因民營化與契約外包政策，已經相當倚賴企業、非營利組織等提供相關的服務與管制；而且(美國)各級政府也經常與其他國家直接有貿易往來以及爭取外國投資，尤其是世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)、世界銀行等國際性組織更在國際關係上扮演一個超越傳統國家主權界線，影響各國政策強而有力的角色。Kettl 申言在新的世紀初始，美國公共行政的理論與實務皆無法真正證明有能力解決目前所面對的問題，因此強調昨日集中命令與控制的「政府」，必須變革成為明日分散、夥伴式的網絡「治理」架構，以創新的理論做為實務的前導。

從政治之實際發展來看，上述「新公共管理」與「治理」之實際意涵，吾人發現近三十年來，歐美，尤其以英、美、澳、紐、加等英語系國家應用經濟市場途徑所建立的公共選擇 (public choice) 與新公共管理理論，作為上述各民主先進國家從事政府改造的基礎，進而捲起千堆雪，變成全球各國競相仿效的一種「政

府再造」浪潮，而宏觀層面的「全球治理」概念架構與中型的網絡治理理論可謂提供這一波各國積極從事政府變革，在思想與行動上的重要指針。

然而，全球化概念自既有的相關文獻觀察，其意涵相當紛雜，個別研究社區常依其研究領域與探討的議題，提供不同的詮釋，另外全球化趨勢對於未來世界的影響，也有正反兩面諸多不同的主張，⁵ 綜整全球化概念的特徵並與本研究主題相關者，主要包含如后幾個重要的意涵：

- (一) 政治系統投入到產出的過程中，轉換功能 (conversion function) 以黑箱作業 (black box) 進行分析，在全球化趨勢下逐漸透明化 (transparent) (曹俊漢，2004：2)。在全球化之衝擊下，國家雖將繼續存在，但主權觀念漸趨淡薄，以協商代替對抗之「公」「私」協力觀念，將逐漸取代過去傳統公共行政之政府「統治」(governing) 的觀念。事實上，全球化的發展導致國家主權觀念的弱化是一種普遍接受的現象 (Ougaard and Higgott, 2002: 51)。國家在全球化下將在某些政策上出現「公」、「私」與第三部門皆可

⁵學者曹俊漢 (2004) 對此提供甚多精闢的見解：

- 1.於全球化帶來的好處：(1) 以服務為導向的企業型政府為全球化發展的預期結果：人民不僅是政府服務的對象，同時也是市場的消費者，政府也從過去管理導向一變為服務導向。Osborne and Gaebler (1992) 也在 *Rinventing Governance* 一書中，提到以企業精神來改革政府，同時也提出「掌舵而不是划槳」的信條。(2) 全球化型塑一個電子政府來臨：全球化是一個資訊化的時代，政府的操作與溝通進入電子時代 (e-時代)。不但政府擁有資訊，人民也擁有資訊。對政府來說，人民能便捷掌握資訊對政府施政是一項利多，公務人員傳達政令也相對方便與有效。(3) 全球化建立一個平等與互惠不設障礙的貿易世界：國與國的互動建構在無歧視的基礎上，使得權利與義務維持均等的原則，而政策與法規制訂與施行透明化，國家與個人在市場競爭下維持公平而合理的努力與奮鬥，取得其應有的成果 (曹俊漢，2004：8)。(4) 全球化中，如果一個全球化的法院負責處理爭端可以形成，普遍的公平與正義就能達成 (曹俊漢，2004：8)。
- 2.全球化帶來的壞處：(1) 認為全球化是一個新殖民運動的翻版，這種發展將造成貧富懸殊的兩極化世界。(2) 全球化直接影響跨國公司挾其龐大資金與管理系統進入開發中國家各個不同的產業活動，吞噬資本薄弱的傳統地方產業。(3) 各國文化背景不同，經濟開發程度不同，倫理規範也不同，全球化的同一水準反而造成不公平，平等不等於公平，互惠不等於互利。(4) 全球化是發達國家向未開發國家或開發中尋找、剝削資源的過程，未開發/開發中國家金融、投資、貿易，以及人民的勞動、環境、社區、婦女、兒童等亦未能受到妥善的待遇。(5) 全球化之中，本土化政策會受到破壞，二者無法並容。

「分享」(share) 主權，而非主權獨占的情形，但國家仍是主權的代表者，國與國在處理共同公共政策時，出現相互治理聯結的紐帶(link)，這種趨勢有利於不同國家合作，謀求解決共同問題。

(二) 對傳統公共行政界線(boundary)的界定，不論在研究的範疇、實際政策的推動或者公務人員的角色扮演上，皆提供一大嶄新挑戰：

傳統所強調的國家專屬管轄權，一變而為全人類共同管轄權，對傳統公共行政形成一大挑戰。公共行政不完全以主權為考量，而公共行政的運作範圍走出了國家領域之外(曹俊漢，2004：4)。目前很多國際共同矚目或尋求各國攜手共同解決的議題：全球環境保護政策、人權政策、犯罪防制政策、國際經貿合作、跨國開發合作(如勞務交換、能源開發等)、國際衝突解決機制、甚至兩岸關係與我國大陸政策之規劃與決策等等，皆是公共部門尋求研擬相關公共政策與解決公共事務時，必須超越傳統公共行政思考與行動的畛域。例如宋學文(2004a, 2004b)利用跨層分析

(cross-level-analysis)的研究方法對全球治理之一系列研究，即特別指出在全球化時代與全球治理的挑戰之下，源自國際關係的「依賴理論」與公共行政領域的「新公共管理」理論二股力量的匯集，將解構並進而重組傳統國際關係與公共政策之間的連結關係，其結果造成既有國際(關係)/國內(政策)疆域日漸模糊，兩者之間的接軌將使跨學門與科技整合的研究趨勢益形重要。

(三) 市場化競爭將更為激烈：

全球化的另一個特徵即是市場化(Wilkinson and Hughes, 2002)，而市場化帶來的挑戰便是競爭的認知，這與公務人員執行公務的效能有莫大的關

聯（曹俊漢，2004：4）。但是文化無國界，本國文化必然受到外國文化的影響或侵襲；不少論者將全球化視為西方化或美國化，因之在反全球化的浪潮中以對文化的侵蝕作抗爭的論點（曹俊漢，2003）。爲了有效抵制全球化的浪潮，有不少發展中國家以實行保守主義作爲重要的政策（曹俊漢，2004：5）。在全球治理的理念下，各國強調市場的策略與服務爲取向的運作體系，以取代公共行政傳統官僚體制的行政命令與控制。市場策略強調效率、責任性、回應性、競爭性、服務性（service）與（遊戲規則）公平（justice）（俞可平，2003）。

（四）中央與地方權力分化、職權調整的形勢更明顯。此種權力由中央下放到地方之政治發展，乃爲一個民主化過程之常軌；此種政治發展有利地方自治、自主意識與對外關係的強化與提升。簡言之，分權化是全球治理的重要特徵（曹俊漢，2003）。

（五）治理的權力中心不是完全來自政府，同時也擴散到政府以外的非政府民間團體或非政府組織（NGOs），共同在平等的基礎上相互合作，共同對關切的問題參與解決；公務人員必須了解到公民社會（civil society）對政策制定與執行的重要性或功能性並不低於政府的角色（Wilkinson and Hughes, 2002）。雖然政策制定共享容易造成權利與義務的模糊，政策制定方面若出現權責不清、責任歸屬與認定的紛爭，易造成政策執行效力不彰，不利全球治理的落實。

其次，「網絡治理」概念在美國、英國及歐陸各民主先進國家已蔚然成爲公共行政與政策研究的主題，網絡關係結構連結官僚權威體制與民主行政的鴻溝，

彌補新公共管理理論市場自利與公民主權的差距，而且嘗試整合各種政治-行政-市場-公民社區相關的理論與實務、正式與非正式組織、營利與非營利組織、國家政府與社會，朝向一個未來「協同」治理（shared governance）的理想目標前進。這些連結的機制可以包含各級政府間的預算補助、契約外包以及較為鬆散公私協力關係等，對於公共治理的明確貢獻而言，網絡分析架構試圖消解官僚權威病症，充實行政理論以面對實務上新興問題的挑戰，避免單一制度性權威的宰制，更重要的是，提供一個診治治理理論的核心問題--「如何讓政府有效運作」--研究與分析的基礎，讓長久以來困擾公共行政在民主治理上有關代表性、制度的合法性、與政治控制等的「大哉問」（big questions），獲得可能解決的處方。

而歐美各國政府改造運動，標舉「企業型政府」創新理念，師法企業組織，倡導民營化與契約外包政策，以降低政府經營成本，提升行政效率、顧客（民眾）滿意以及整體行政品質。例如美國柯林頓倡導政府再造，也同時倡導行政機關應結合與授能（empowerment）非營利組織與社區，除降低政府經營成本，提升效率與品質，同時促進公民參與政策的規劃與執行，使公共政策內涵更為周全，推動政策更為順利。英國、日本等國將政府行政機關分為政策與執行機關，執行機關可依其個別特質，改制為行政法人；英國 1996 年將政府訓練機制（例如文官訓練學院）部分改為民營，引進企業化與績效化的訓練內涵，同年也將「文官考選服務處」民營化（許南雄，20002: 121, 143）；美國聯邦政府擴充高級行政主管職位（senior executive service）的政治任命比例，以便延攬民間專才進入政府服務（施能傑，1999）。澳洲與紐西蘭更採取激烈變革措施，將傳統行政機關原有考試任用與永業制的原則，變革為「執行長制」，內閣總理可自私部門延聘管理長才掌管行政機關，並賦予執行長有關人事任用、人事管理與預算經費的決定權，

內部原有公務人員亦仿企業組織，改爲契約聘用。以上歐美先進國家實施政府改造之顯例，皆透過所謂「政策網絡」架構，希冀增進公共治理的效能，甚至轉化（transform）傳統公部門的人事制度以及人力資源的內涵與效用。

總之，全球治理概念架構下，治理指的是一種支持達成共同目標的管理活動，這些管理活動的主體未必是政府，也未必需要依靠國家強制力量來實現（Rosenau and Czempiel, 1992: 5）。新的世紀初始，在全球治理的浪潮與趨勢下，英美等民主先進國家公共行政的理論與實務皆無法真正證明有能力解決目前所面對的問題，因此就公共行政而言，不論昨日強調集中命令與控制的「理想型」官僚理論，或者現今獨領風騷、奉行市場途徑與「管理主義」的新公共管理理論，應該變革成爲明日分散、夥伴式的網絡治理架構，以創新的理論做爲政府改造實務的前導。而各國政府人事制度與組織的變革，也不再拘泥於公部門內部本身的自我革新內涵，轉而藉助私部門或民間力量的協助與合作，達成提昇效率、節約經費預算以及提高服務品質與效能。

參、憲政改革與我國考試權獨立之問題

在上述「新公共管理」、「全球治理」、及「治理網絡」的政府改造學理研究風潮下，各國政府在實際政治之挑戰，厥為政府組織之再造與制度之重新設計。制度概念指涉正式的法規、組織結構、程序以及非正式的慣例，一國政府人事制度係依據憲政母法（例如我國憲法規定考試權）或其精神（例如美國）而制訂，因此人事體制自然受該國憲政制度的規範與非正式慣例或傳統的影響。

考試權獨立是我國五權憲政制度的一大特色，依現行考試院職權內涵主體主要有三：考試、銓敘、以及保障訓練。其基本精神依據國父孫中山先生遺教之創見而制訂，與西方各國總統制或內閣制三權分立體系殊異，因此自行憲以來迄今，雖然制度層面變化甚少，甚至在機關權限與組織功能上有所擴充（例如民國八十五年成立公務人員保障暨培訓委員會）；但是，在學理討論中，考試權是否應該獨立以及「考試權」實質內涵的界定，經常引發爭議。換言之，在過去國民黨政府執政的五十餘年當中，有關考試院角色與地位雖有不同意見，但是考試院依然持續為國掄才、規劃制訂政府人事法規、保障公務人員權益、並且維持廣義考試權⁶「政治中立」，免於政治力介入的污染。

自 2000 年我國歷經政黨輪替，依民進黨與陳水扁總統所帶領之政府過去對於考試權的政策思維與主張，考試院的定位必然將受到相當嚴格的考驗；其次，民進黨成長在台灣本土，崛起於與國民黨政府的激烈抗爭之中，比較不受傳統國父思想框架的限制；再者，依據憲法增修條文第六條規定，考試院職權為「考試院為國家最高機關，掌理下列事項，不適用憲法第八十三條之規定：一、考試。

⁶此廣義考試權意指依我國憲法與憲法增修條文所規定的考試院職權，相對於考試院考選部之「考選」功能（狹義考試權）。

二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷與褒獎之法制事項」。由此觀之，或言上述增修條文僅是回歸目前憲政實況，國家有關廣義考試權分由考試院與行政院人事行政局掌管；但是比較上，憲法增修條文至少已非常清楚書明公務人員有關「任免、考績、級俸、陞遷與褒獎」之事項，考試院僅擁有規劃與訂定相關「法制」之權限，其相關業務之行政與管理事項，確定移歸人事行政局掌理。除此之外，依各國憲政體制以及目前幾乎全球化政府改造的風潮中，基於降低政府經營成本、提升政府效率，提供民眾品質服務等大夙、以及「小而能」政府的鮮明號召下，政府組織精簡已勢在必行，且已演成政府是否具有創新能力與提升國家競爭力的重要指標。因此就扁政府第二任標舉修憲（或制訂新憲）的宣示下，考試院定位、職權與功能的調整將可能成爲其任內未來修憲的重要指標之一。

有關考試院考試權獨立的爭議，廣義的考試權權下可能的基本爭議有兩點：一是考試院要不要獨立運作？要不要在憲法裡頭明確規定它的職權；另一是不需憲法條文明白規範，用法律位階規定即可。詳言之，前者主張應憲法層次規範，體現國父思想與五權憲法真義，在憲法裡面有獨立專章，明確界定與保障其權限、地位、功能；後者主張法律層次規範即可，從人力資源發展的角度去看，認爲廣義考試權應歸屬於行政權體制之下，以貫徹行政權與行政運作功能的完整性，主張憲法僅作基本的規定或授權，授予法律來制定。

考試院研究發展委員會委託學者高永光等人的研究案「考試權獨立行使的研究」（高永光等人，2002）有相當廣泛、周詳與鞭辟入裏的分析與探討。在此研究報告中，從中國歷史考試權沿革、我國憲政變遷、考試制度層面（考試、銓敘、保障培訓與集體協商）、各國人事制度（美、英、法、中國大陸）、政治中立以及

政黨輪替等面向，闡述考試權應否獨立及其在憲政架構下適當的定位，基本上上述高永光等人的研究結論主要有二：

(一) 各國憲政架構與人事主管機關獨立的關係：

高文研究認為欲廢除考試院院級地位，並將現行考試院部會組織併入總統府或行政院，是從三權分立政府體制下思考必然結果，忽略三權分立政府體制的特點及缺點。因此，五權分立或三權分立，不必然和考試權是否獨立行使，有必然的邏輯關，連考試院要不要維持「院」級組織，也不應和考試權之是否要具有獨立性、自主性劃上等號。

從政黨輪替的角度分析考試權獨立的結果，本文發現欲廢除考試院院級之地位，並將現行考試院部會組織併入總統府或行政院，是從三權分立政府體制思考下，必然的邏輯結果，但此一推論是主張，忽略了「三權分立」政府體制的特點及缺點。…尤其，更必須瞭解三權分立下美式政治制度已有改善，例如相當多的獨立部門的出現…反證了裁減像考試院這樣的獨立部門，似乎也不合乎美國政治制度的發展事實。…因此五權分立或三權分立，不必然和考試權是否獨立行使，有必然的邏輯關連。…考試院要不要維持「院」級組織，不應和考試權之是否要具有獨立性、自主性劃上等號。(高永光等人，2002：477)

(二) 考試權獨立行使利多於弊：

高文認為「考試權之獨立行使，利多於弊。不論考試院是否維持現狀，考試權之獨立運作、應在組織、制度及功能上，維持一定的憲政或法律的規範。」此處「考試權之獨立運作」之「考試權」意涵，依高永光等人文內之討論，似涵蓋廣義的考試權，至少包含目前考試院現行之職權與功能。例如上述高永光等人(2003: 393)從我國政治體制的特殊性以及憲政歷史的發展認為自民國八十年以來歷經六次修憲，中央政府體制迄今尚無法釐清總統與行政院何者才是全國最「終」的行政領導者，而且觀乎過去國民黨大陸訓政時期為維持公務人員任用之品質與考核，設置有「獨立的考銓機關」，今日自民國八十年以來歷經六次修憲，政治現實上，行政院長若

不能見容於總統，將受黜免，以及政黨輪替，應有一「獨立之行政組織」保障其行政中立、維繫國家行政的持續與穩定，因此應有一確定為中央行政組織層級最高地位、負責全國考銓行政之組織，以保障獨立行使職權。

簡而言之，依高永光等人文內之討論，考試權之界定似涵蓋廣義的考試權，至少包含目前考試院現行之職權與功能；其次，高文強調憲政體制架構（五權或三權分立），不必然和考試權是否獨立行使，有必然的邏輯關聯，連考試院要不要維持「院」級組織，不應和考試權之是否要具有獨立性、自主性劃上等號。但是，上述文中討論似又同時認為應有一確定為「中央行政組織層級最高地位」、負責全國考銓行政之組織，以保障獨立行使職權，在立論上似有不夠一致之疑慮。

申言之，基本上，考試權獨立行使的問題主要可分成二個層面：其一為考試權應否獨立於行政機關？其二為「考試權」的實質內涵為何始較妥當？例如高永光等人（2002：387）研究認為考試權獨立（考試院之組織地位）的性質及行使範圍的確定，是行現前後迄今屢受爭議的主因。對於第一個問題，我國行政學元老張金鑑先生早在其所著《人事行政學》（1965：399-40）⁷有相當具體深入的剖析與評論：

我國的中央人事機關的考試院處於獨立超然的地位。…行使其職權…不受行政機關之干擾是其優點。但人事行政機關獨立於行政系統之外，對各機關的實際情形與需要，多不甚明瞭，所為舉措，未必能切合事實，未能對症下藥不免隔靴搔癢。這是獨立制的一大缺點。且行政機關對人事機關，因係局外機關，事不關己，常抱不合作的態度，或予以消極的抵制，致使人事機關的業務，得不到有效協助，無從作貫徹之執行，這是獨立制的第二缺點。如何促進考試院與行政院之間溝通聯繫，使二者能切實合作，共同有效的推行現代的人事行政業務與制度，實為當務之急。

張金鑑先生的基本論點認為考試權獨立於行政機關之外的重要優點為「行使

⁷轉載自高永光等人（2002：370）

其職權…不受行政機關之干擾」，而其主要缺點有二：(一) 未能切合實際對症下藥；(二) 基於本位主義，行政機關不願配合考試制度與業務的推動。因此強調如何促進行政、考試兩院的溝通合作為推動現代人事行政當務之急。張氏之立論雖距今已近四十年，但是所點出的問題。迄今仍然切中時弊，發人深省。高永光等人認為，其後有關人事行政專書或考銓制度大體皆延續此種說法（例如許南雄，1996，2002a，2002b；趙其文，1996；徐有守，1997，蔡良文，2003），但是高氏等人認為「學者傾向以人事行政的理論與實務評斷我國考試權獨立行使的合理性，失去客觀的分析精神，蓋我國考試權之行使原本就是創造發明，似應以異於人事行政學之一般的分類及各國實例為參考，而不是做為好壞或取捨的絕對標準。」⁸

其次，有關考試權的實質內涵，主要批評的論點至少有二（許南雄，1996：105，2002a：69-70，2002b: 11-12）：

(一) 我國實施的五權體制與獨特的人事權獨立制，是世界各國唯一的典型：

為使人事權得以配合行政權的領導，充分運用可用之人力資源，以收取材用人、適才適所、賢能在位與淘汰不肖，因此依各國（例如英、美、德、法、日等）人事制度之成例，約有二種：其一為「行政全體係下獨立行使人事權」、其二為「人事權獨立於行政權之外」；然而不管上述何種體制，莫不經由三種途徑或制度達成人事幕僚充分支援行政領導及提升組織領導效能的目標：「人事權隸屬於行政權」、「常任文官永業制與功績制」以及行政首長「責任體制」。

⁸ 徐有守與高永光等人皆認為有必要區分「人事行政」與「考銓制度」，徐有守教授（1997: 卷前語）更認為人事行政偏重在理論的探討與研究，及各家學說、見解的介紹和批評；但是考銓制度則是一種存在的事實，依據各有關法規規定，應就實際問題就事論事，不必與人事行政學理論混雜一起。

(二) 考試權的獨立行使擴大解釋中山先生的原意，也擴充考試權的範圍：中山先生主張考試權獨立係指考試及銓定資格職權獨立於行政權之外，以防止首長盲從濫選及任用私人，且依前述各國事例，考試權歸屬行政權之下，未必不能獨立行使考選銓定資格權限。其次，銓敘行政或人事管理業務若獨立行使職權，則不易與行政組織管理配合、預算與經費不易獲得行政機關之支持、以及不易監督行政機關所屬人事機構。我國「人事一條鞭制」，在某種程度上，亦是在貫徹行政用人機關主掌銓敘行政或人事管理業務。

另外，有關考選制度是否應該獨立行使職權，一般認為考試取才是傳統中國社會所認同的價值，且為孫中山先生的重要主張，因此應該獨立行使職權。但是若自「考選工具觀」的觀點，考選取才主要是能夠配合及協助用人機關遴用到各層級所需的合適人才（施能傑，2003：460）；學者也嘗試自國家考試未來委外方式進行可行性分析（例如陳金貴，2001）。而且觀乎歐美先進國家人事體制，考試業務多隸屬行政權所轄，只是區分在行政權下設置獨立機關行使職權，或是考試用人全權委由各用人機關自行處理考選業務。由此觀之，考試（選）權似乎未必一定脫離行政權，才可不受行政權之干擾與濫用，而且從人力資源有效運用的立場，亦可提升政府行政效能與國家競爭力。

總而言之，有關考試權的獨立行使延伸之問題，不同立論陣營學者、專家各自引述歷史傳統、文化與外國體例，導引各自結論。觀乎上述爭議，理未易明，問題爭議依仍然存在，而且考試院也事實存在持續推動相關業務，已經取得實質上的制度化（institutionalization）過程。但是，實際解決考試權獨立長久以來爭議的方式，主要可能並非事理未明，而是主事者以及政策議題社區有否進一步採取適

當行動（例如尊重考試委員的尊嚴、不犧牲考試院員工權益並予以妥善安排）與充分溝通（例如院際考試院、行政院與立法院之間，部際銓敘部與人事行政局之間的充分協調與協商），最後採行一個可為普遍大眾接受的方案。依循政治是眾人之事以及協商、妥協是民主政治的常軌推論，最後結果經常不是「零和賽局」，而是在既有制度之下漸進的改革；尤其對於我國目前政治意識型態雙峰兀自挺立、難以妥協之下，任何過於激進的變革似不易取得立法院或普羅大眾的首肯。

肆、各國人事制度、組織及功能的比較分析

針對上述有關我國憲政改革與人事制度之整併問題，國外各國之例子，或許可以提供吾人參考。各國人事機關體制常因歷史、文化等傳統，不同時期會演發不同的形貌，制度的外型或架構可能變化甚多，但是基礎的價值與精神卻可能淵源流長，左右一國制度更迭的方向，甚至影響整個變革的成敗。其次，為顧及政策執行的有效性，在機關建制上，有依是否設置於行政體系之內受行政首長的指揮監督而分部內、部外或折衷制；再者，為顧及決策效能與品質，更有分成首長制與委員制。以下將先說明各國人事制度的基本類型，然後自制度背景與精神、人事制度內涵（主要包括人事主管機關、考選、保障僱用關係及集體協議）二方面討論。

一、人事機關建制與決策的模式

我國一般人事行政學者將各國人事主管機關依其是否隸屬於最高行政機關，而分類為部內制（各行政部門內設置人事行政機構，掌理所屬人事業務）、部外制（行政部門之外，設立獨立超然的人事行政機關，掌理整個政府人事行政事宜，不受政黨及行政首長的干預與控制）或折衷制（混合制）（例如之前英國將考選與銓敘權分由獨立的文官委員會以及內閣所屬文官部負責）三種。但是部分學者（許南雄，2002：34-38）認為此一分類無法說明我國現行人事權與行政權分立的特殊型態，將之區分為幕僚制（人事幕僚機關）與獨立制（人事獨立機關）。具有豐富行政經驗學者蔡良文（2003：72-73）亦採此觀點，將「人事行政」權分

為考選權、人事法制權、⁹ 與人事執行權，並將人事體制的類型分成幕僚制（含部內制、部外制與折衷制）與獨立制（院外制），然後根據上述分類做成各國人事職能與體制的交叉分析比對（參表 1）。蔡氏認為美、英、德、法、日等國無論有無具有獨立人事機關（構），各國實際運權限皆僅及於人事政策權與考選權，不直接涉入各行政機關的人事執行權。我國獨特的五權憲政體制，獨立的考試院負責制訂各項考試、銓敘與保障政策，至於人事行政執行部分，則為「一條鞭」制度，¹⁰人事人員獨立於正式行政指揮系統之外；行政院所屬機關單位的人事行政管理業務由人事行政局負責，國民大會、總統府以及行政院以外其他四院相關人事管理事宜仍由考試院主管。

表 1 人事機構體制類型

內涵類型		考選（銓審權）權	人事法制權	人事執行權
幕僚制	部內制	各部會	各部會	各部會
	折衷制	獨立機關（構）	各部會	各部會
	部外制	獨立機關（構）	獨立機關（構）	各部會
獨立制	院外制	獨立機關（構）	獨立機關（構）	獨立單位（一條鞭）

資料來源：蔡良文，2003，《人事行政學》，p. 73

此外，人事機關組織結構依其決策權歸屬，又可分為首長制、委員制與混合制；首長制或委員制各有其利弊，但是，一般而言，政策執行、行政管理與技術性事務以採行首長制較具行政效率，政策規劃設計與顧問諮詢性質則以採行委員制較佳，可收集思廣益之效。惟人事機關應以何種制度為佳，學者王世憲（轉參自蔡良文，2003：77）主張採混合制，認為人事管理與政策執行應採首長制，但是人事政策法規之規劃制定，為求博採周諮，應斟酌機關大小，於人事管理機關

⁹ 人事「法制權」之意涵，蔡良文並未做明確界定，惟依其原意，應係指人事政策制定權（參見蔡良文，2003: 70）

¹⁰ 我國依法制共有主計、人事、警察與政風等四類人員為人事一條鞭式體制。

(機構、單位)內設立固定或臨時性的委員會或聯席會議，例如我國考試院為委員制，銓敘部為首長制。

因此，各國人事機關建制固受其歷史、政治文化之影響，但是亦因制度層面的約制，例如憲政架構、公務人員制度與定位、中央(聯邦)與地方關係等，而顯現不同的制度類型與決策模式。但是其中關鍵乃在可否經由制度性的設計，提升政府行政效能、加強主管機關策略性人力資源的妥善利用、或者維護人事政策決定的獨立性。

二、各國人事制度背景、精神與職能之比較

在本小節中，我們嘗試分析美、英、德、法、澳、紐、日等各國人事制度的基本內涵：主要包括人事主管機關、考選、保障僱用關係及集體協商等四方面，進行比較分析，並制表比較與我國人事制度的異同(參見表2作者整理)，以作為我國未來人事制度變革之參考。以下依次分述各國人事制度建制之背景與精神以及人事制度的內涵。

表 2：各國人事制度組織的比較分析

	憲政體制	人事法制	組織結構	組織型態	任務功能	備註
我國	考試院 (獨立制)	1 憲法第八十三條規定「考試院為國家最高管理機關... 2 行政院人事行政局組織條例 3 各種公務人員相關法規	考選部	首長制	全國考選行政事宜	五權 憲法
			銓敘部	首長制	1.人事法制規劃研議 2.全國公務人員有關銓敘、任免、考績、退休、撫卹等之執行事項 3.國民大會、總統府以及行政院以外其他四院相關人事管理事項 4. 主管全國公務人員協會	
			公務人員保障暨培訓委員會	委員制	公務人員保障及訓練進修事項	
	人事行政局	首長制	行政院暨所屬機關有關公務人員任免、考績、級奉、陞遷及褒獎			
	行政院					

		公務人員協會法	機關公務人員協會與全國公務人員協會		1.員工關係與集體協商 2.機關公務人員協會主管機關為直轄市與各該縣市政府，全國公務人員協會主管機關為銓敘部	
美國	總統	文官改革法（Civil Service Reform Act 1978）	人事管理署（署長由總統提名經參議院同意任命）	首長制（部外制）	1.第一至十五職等文職人員考選、及十六至十八職等高級官員之遴選 2.人事資格與忠誠調查 3.特別資格任用事項 4.人力訓練發展、福利、激勵與績效管理	三權分立
			功績制保護委員會（委員三人由總統提名經參議院同意任命）	委員制（部外制）	1.獨立行使權，對所執掌事項進行聽證及裁決，具有準司法監督功能 2.研究文官體系與功績制及向總統與國會提出年度預算與立法建議 3.審查人事管理局訂定規章	三權分立
			聯邦勞動關係委員會（委員三人由總統提名經參議院同意任命）	委員制（部外制）	推動穩定、建設性的勞管關係，執行勞管關係方案，解決工會代表性爭議、團體協約爭議、不公平勞動行為及仲裁異議。	三權分立
			特別檢察官一人，		保護揭發不法公務員（1989年脫離功績制保護委員會成為獨立機關）	
			政府倫理局	首長制	公務員倫理規範之建立與執行，預防及解決公務員的利益衝突，以確保公務員公正、廉正的執行職務（1989年脫離人事管理署成為獨立機關）	
			平等僱用機會委員會	委員制	促進公、私部門就業機會之平等，禁止僱用歧視行為	
英國	內閣	各種文官服務與管理相關法規	內閣事務部	首長制（部內制）	1.考試權（由所屬「文官考選委員辦公室負責」（委員制），獨立行使職權，負責考試任用升遷申訴等政策及其督導；其負責考試執行機構「文官考選服務處」）1996 改制為民營 2.績效管理、考選政策與監督、高等文官任用、人事訓練（1996 部分改制民營）與發展	三權分立
			各部會首長	首長制（部內制）	各部會各設有人事單位，人事行政管理上直接受各機關首長指揮監督，僅人事政策與法規受內閣事務部監督。	

			財政部 (公職司)	首長制 (部內制)	公務員俸給、退休、服務品質等	
			三級(全國、部會、地方) 「惠特利委員會」		員工關係與集體協商事項	
德國	內閣	聯邦公務員法	內政部	首長制 (部內制)	1.聯邦公務員制度與政策、 2.聯邦公務員分類分等 3.提名、監督聯邦人事委員會 4.與財政部協調公務員薪給法 5.與公務員工會協商 6.公務人員訓練主要由「聯邦公共行政學院」(初、中級文官)與「聯邦公共行政學院」(高級文官)負責	三權分立
			聯邦人事委員會 (內政部長提名總統任命)	委員制 (部內制)	1 主要為公務員與人事法規之統一與實施 2.辦公室設置於內政部	
			全國「公務員協議會」		員工關係與集體協商事項	
法國	內閣(人事、國家改革與地方分權部)	文官法	人事部	首長制 (部外制)	考選、任用；俸給、考績、與撫卹	三權分立(趨向總統制)
			國家改革部	首長制 (部外制)	政治行政組織改革、 地方分權 、施政革新等	
			最高人事協議委員會等多個委員會	委員制 (內閣總理為主席)	員工關係與集體協商	
澳大利亞	內閣	公共服務法(Public Service Act 1999)	公共服務與功績保障委員會 (公共服務委員會主任委員)	首長制 (部外制)	1.確保公共服務法規所明定的價值、行為準則、職場關係與倫理規範 2.提供領導、管理、員工訓練發展與經營策略 3.政府改造時精簡機關組織員額之權限 4.與代表公共服務署向國會報告有關執行公共服務法規之情形 *在財政預算、組織管理、考試任用等以結果取向，充分授權機關首長	三權分立
			公共服務與功績保障委員會 (功績保障委員會主任委員)	首長制 (部外制)	1.獨立機關 2.監督檢討公部門不當之行為、揭發不當案件與申訴案件等之保障	

		1996年職場關係法			賦予員工勞動三權，尤其是授權機關首長可依需求機關部門的需求，自行訂定任用條件與內部管理等各項規章	
紐西蘭	內閣	政府部門法 (The State Sector Act 1988)	文官委員會	首長制 (部外制)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 規劃人事政策與標準以及提供訓練發展、服務管理之建議 2. 對機關設立、整併或廢除部門提供建議 3. 評鑑各部門與機關首長領導與績效表現 4. 推薦各部會所屬機構執行長 5. 規劃高級文官的管理與發展 6. 保障工作機會平等 	三權分立
			各部會所屬機構執行長 (部會首長可否決文官委員會對所屬機構執行長人選的建議)	首長制 (部內制)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 擁有領導與管理該機構之自主權，可自行決定機關內部人員徵聘標準、薪資條件、升遷獎懲 2. 負責與所屬人員簽訂雇用契約、談判薪資條件 	
		2000年雇用關係法		<ol style="list-style-type: none"> 1. 員工得自由與雇主商議個別雇用協議 2. 有關集體協商方面，註冊有案之工會，得代表職員與雇主 (例如執行長) 進行集體協商 		
日本	內閣	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家公務員法 2. 地方公務員法 	人事院：人事官三人 (內閣提名國會同意後任命)，內閣任命其中一人為「人事院總裁」綜理院務	委員制 (部外制)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 人事院規章制訂、修正與廢止 2. 向國會、內閣及有關機關首長提出建議、決定考選標準與考選機關、俸給、訓練進修 (公務員研修所)、保障、懲戒、與臨時任用等事項 3. 設「事務總局」實際執行人事行政業務 	三權分立
			內閣總理大臣 (總務廳人事局)	首長制 (部內制)	人事院職權以外之人事業務： <ol style="list-style-type: none"> 1. 公務員效率、福利衛生、服務等 2. 各行政機關人事管理方針、計畫與人事記錄 3. 政令指定其他機關設置人事管理官 	
			職員組合、勞動		員工關係與集體協商	

			組合、連和體			
--	--	--	--------	--	--	--

資料來源：本文作者整理製表

針對各國人事制度的特色，今說明如下：

(一) 美國

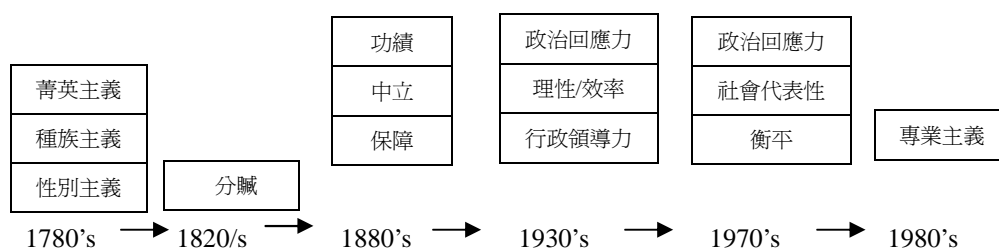
1.背景與制度精神：美國文官制度的演進主要可分為三個主要階段：

仕紳制 (the era of gentlemen, 1789-1829)、分贓制 (the spoils system, 1829-1883) 與功績制 (the merit system, 1883-) (Rosenbloom and Kravchuk, 2002: 217)；¹¹ 第一階段起始於 1789 年 Washington 擔任美國總統的第一任期，Washington 總統重視聯邦文官來自上流社會的「適才」菁英。第二階段開始於 1829 年 Jackson 就任總統，Jackson 認為聯邦行政官員具有上流社會的偏見，而且長期任職導致未能回應大眾的利益，因此倡導勝利政黨「分贓」政府所有職位的制度化，並試圖將聯邦官員任期縮短為四年以與總統同進退；「分贓制」雖導致後來低俗政客的貪污腐化，但也開啓行政用人的平民化、政黨與官職輪替的濫觴。第三階段為 1883 年潘德頓法 (Pendleton Act) 通過，其中主要的催化劑乃因 1881 年 J. A. Garfield 總統遭一名未獲任用公職者暗殺，輿論歸咎分贓制為根本原因。潘德頓法設立文官委員會 (civil Service Commission)，專任委員三名不得有二人同屬同一政黨，由總統提名，任免皆須經參議院同意。其次，潘德頓法案認為功績制才是實踐公職民主化，免除政治腐化的良方，雖然繼續採行分贓制所揭櫫公務職位用人民主化與平等的精神，進一步引用英國的競爭考試制

¹¹ 施能傑 (1999:2-6) 整理併合 Mosher (1982: 57) 五個歷史發展階段 (仕紳行政時期 1789-1955、平民行政時期 1829-1883、改革行政時期 1883-1906、效率行政時期 1906-1937、管理革新時期 1937-1955、專業行政時期 1955-) 為菁英用人時代 (1789-1829)、分贓用人時代 (1829-1883)、功績用人萌芽 (1883-1906) 與功績制度的深化 (1906-1940) 四個階段。另參許南雄 (2002:159) 引用 Mosher 的分期討論美國文官制度的發展。

度，¹² 但是強調不應設定應試資格的「實務取向」(施能傑，1999: 6)，爭取更多非菁英階層擔任公職，並且規定擔任公職者均無任何義務捐獻政治款項或提供其他政治性服務，建立文官「政治中立」的基礎。¹³ 簡而言之，美國人事制度發展的歷程，從十八世紀的仕紳行政到十九世紀的政黨分贓與官職輪替，進展到二十世紀講求效率、重視專業管理才能與技術、成就取向的功績制度。

此外，潘德頓法案雖稱建立美國功績制原則，彰顯政府用人合於民主平等的憲政原則，但是隨著時代的進步，美國政經社會的快速變遷，日益嚴重的種族問題以及美國承擔世界領導地位，皆促使總統角色日益凌駕國會，成為國家（行政）治理的重心，總統經由人事政策加強掌握日趨龐大博雜的行政國機器，總統亦需發展多元的人事政策價值與策略，以應付潛在的多元衝突，例如學者 Elliott (1985；轉引自施能傑，1999: 8) 指出美國 1960s 年代以降，所強調的功績制度原則例如專業主義，其與平等就業原則（例如 affirmative action）和社會代表性等價值，時生矛盾與衝突。參圖一。



圖一：聯邦政府人事政策價值演進

資料來源：Elliott, 1985.: *Public Personnel Administration*, 7. 轉引自施能傑，1999，《美國政府人事管理》，8。

¹² 當時英國文官委員會僅是人事考選機構，依美國潘德頓法所設立的文官委員會則為隸屬於總統行政體系的人事行政管理機關。

¹³ 潘德頓法案雖被稱為美國建立功績制的緣起，然而該法最初僅明訂位於華府各部門、郵政和海關等三類職位才適用競爭考適用人，該三類人員總數約僅佔當時聯邦政府總人數的十分之一左右。

2.人事制度：直到 1978 年 Carter 總統時通過美國第二次文官制度重大改革的文官改革法（Civil Service Reform Act），取消第一次文官制度改革時依 1883 潘德頓法所設立的「文官委員會」，文官委員會一直為隸屬於總統行政體系的人事行政管理機關，為總統的人事管理政策幕僚，不僅是考選機構而且經由將近一世紀的逐次發展更具有完整的人事行政職權，掌管職位分類、薪給、訓練、退休、保險、福利、休假、獎金、考績、文官之政治活動以及退伍軍人之任職優待等重要業務（許南雄，2003: 161；蔡良文 2003: 88），為美國當時聯邦人事行政主管機關，亦為歐美各國行政體系下最早設立的「部外制」人事主管機構，同時隨著人事業務成長，下轄 10 個區域機構與 65 個分支單位構成人事「一條鞭」系統。

但是，文官委員會同時身兼總統的人事管理政策幕僚以及監督總統與其他機關首長是否有違反功績制原則或濫權，經常造成雙重角色衝突，1978 文官改革法由文官委員會主導，其主要基調乃在改革此種體制設計，將聯邦人事行政管理、總統政策幕僚角色與負責功績制監督、保障分開，將聯邦人事行政改革分成管理、政治與法律三個層面，並陸續分置不同的官署負責，分別為人事管理署（Office of Personnel Management, OPM）、功績制保護委員會（Merit Systems Protection Board, MSPB）、政府倫理局，聯邦勞工關係管理局（Federal Labor Relations Authority, FLRA）、特別檢察官辦公室（Office of Special Counsel）及公平雇用機會委員會」（Equal Employment Opportunity Commission, EEOC。）

在管理層面，人事管理署置署長一人，總統提名經參議院同意後任命，任期四年，為直屬總統的人事行政幕僚長，屬於「部內制」式的「首長制」。在法律

層面，分設功績制保護委員會、特別檢察官辦公室與聯邦勞工關係管理局。功績制保護委員會司理人事管理方面有關法律的政策與議題，設委員三人，其中一人為主任委員，總統提名經參議院同意後任命，任期七年，不得連任；特別檢察官辦公室（Office of Special Counsel）為獨立機關，保障聯邦政府員工權益與保障揭發不法公務員，特別檢察官一人由總統自聯邦政府檢察體系內提名，經參議院同意後任命，任期五年。聯邦勞工關係管理局，為委員制，設委員三人，其中至少一位須屬少數黨，總統提名經參議院同意後任命，任期五年，總統任命委員之一為主任委員，亦設檢察長（The General Counsel）一人，總統提名經參議院同意後任命，任期五年，處理有關勞工關係、爭議與集體協商、申訴及訴訟案件。然而實質上，Rosenbloom and Kravchuk（2002）進一步認為，聯邦勞工關係管理局管轄事務兼具法律、政治與管理三個面向，尤其處理有關集體協商案件的過程。另一個充滿政治面向考量的是加強賦予「公平雇用機會委員會」（Equal Employment Opportunity Commission, EEOC）審視保障少數民族與婦女等弱勢族群等 affirmative actions 與功績制原則衝突的問題（楊戊龍，2003）。

1993年 Clinton 政府實施政府再造的「國家績效評鑑」，實質改變人事管理署的角色，實施法令鬆綁刪除大約三分之二的中央人事規章，僅留下少部分職權予人事管理署；提倡分權化（decentralization）使得聯邦各部門與機構得以發展自己的人事制度，因應特殊人事需要制訂相關法令，在執行人事政策上也更具彈性；大約有二分之一聯邦政府員工因契約外包已不受政府人事法令規範。自此文官委員會以來，有關人事政策「一體適用」原則已幾乎消失。

總之，1883年潘德頓法（Pendleton Act of 1883）設立「文官委員會」的第一次文官制度重要改革，促使政黨分贓制走向功績制；1978年文官改革法第二次

文官制度改革釐清文官委員會運作的糾葛，在公共治理上朝向政治、法律、與行政管理分治的途徑；1993 年 Clinton 政府實施企業型政府，更實質上改變人事管理署的角色，基於公共管理理論，提倡法令鬆綁、市場取向、分權與授能以及人力精簡，讓聯邦人事制度更具彈性化、市場化以及成本、效率與績效考量。

（二）英國

1.背景與制度精神：由於近代民主政治的影響，英國文官體制歷經二世紀的發展，國家政制從君主政體演進為代議政治，人事制度由貴族制、恩惠制、進展為現代民主的功績制，並成為已開發國家重要的人事行政模式之一。英國人事體制的主要特質與重要成就有三（參許南雄，2002: 103）：（一）因應代議政制發展，自十七世紀起逐步區分政務官與事務官，奠定高級文官（尤其通才訓練）管理制度與行政中立概念的基石；（二）最早於 1885 年¹⁴ 設立文官考選委員會（Civil Service Commission），為西方國家確立事務官員考試制度之伊始，迄今未變；（三）1919 年率先創立「惠特利委員會」（Whitley Council），實施公部門員工關係機制。

2.人事制度：英國現代人事體制主要歷經四個重要階段的演進（參考許南雄，2002: 108；蔡良文，2003: 81），每個重要階段皆因應當時重要文官制度政策的變革：（一）文官委員會與 1953 Northcote-Trevlyan 報告，由文官委員會負責行政官員的甄選考試，其他人事行政職權則由樞密院另規定由財政部（人事局）主掌，奠定文官永業制的基礎。（二）文官部與 1964 Fulton Committee 報告，設置直隸內閣的文官部

¹⁴ 1853 先於應屬印度的東印度公司實行考試甄選方式。

(Civil Service Department) 取代之前文官委員會與財政部人事局的業務，由首相兼任名義文官部長，上議院掌璽大臣 (Lord Privy Seal) 負責實際部務，常務次長為文官長綜理文官部人事行政業務；其次，原文官委員會歸併文官部後仍採取委員會制，設主任委員一人，四位委員，負責文官考選甄才事宜。(三) 1981 改組管理暨人事署 (Management and Personnel Office)，主要為需求財政資源的積極配合，縮編文官部，恢復在財政部設置人事事業單位，名義上首相兼任財政部第一大臣與文官大臣，上議院掌璽大臣 (Lord Privy Seal) 兼管理暨人事署政務大臣，內閣秘書長兼常務次長及文官長，綜理文官部人事行政業務管理暨人事署；文官委員會仍隸屬管理暨人事署，獨立行使考試與銓敘事宜，財政部實際以度支大臣 (Chancellor of the Exchequer) 為首長，下設七位次長之一為「文官事務長」(Minister of State Civil Service)，主管人事業務中有關組織編制、俸給、度支與會計採購。

特別是第四階段 1998 以後，現行人事主管機關為「內閣事務部」，主掌績效管理、考選政策、高等文官任用、便民服務、訓練與發展等業務，首相兼任文官大臣，其下內閣事務部之各司處則分別由內閣秘書長 (兼文官長) 與常務次長監督。另外，財政部下設「公職司」(Public Service Directorate)，執掌俸給與效率規劃、人力訓練策略、公共服務品質以及退休給與等事項。但是英國中央部會及其所轄各級機關均設有自己的人事單位，直接受機關首長指揮監督，僅在人事政策與法規配合內閣事務部。在考選訓練方面，內閣事務部轄下「文官考選委員辦公室」(Office of the Civil Service Commissioners) 依法獨立行使考試權 (例如遴選、資格銓定、與監督考試法之實施)，但是 1996 年將「文官考選委員辦公室」的執行機構「文官考選服務處」民營化，同年也將政府訓練機制部分改為民營，引進企業化與績效化的訓練內涵 (許南雄，20002: 121, 143)。在員工商議部分，1919

年率先創立並逐步確立三級（全國、部會、地方）「惠特利委員會」（Whitley Council），¹⁵實施公部門員工關係與協商爭議機制。

基本上英國政府改造自 1986 年以後，柴契爾夫人執政後期，應用公共選擇與新公共管理理論，先推動公營事業民營化，後推動所謂「續階計畫」(Next Steps, 1998)，強調「政府機關民營化、分權化」，講求的創新、效率、市場競爭與政策導航策略，其重要變革措施為將中央行政部門分為核心部門（core office）與執行部門（行政法人），前者負責決策，後者則設立執行單位並聘任或選任執行長主持，外聘之執行長未具公務員身份者達三分之一。

總之，英國雖然公務人員考選與人事行政分立，但是考選一直隸屬行政體系之下獨立行使職權，人事行政不管其職權分屬財政部、文官部或內閣事務部，亦均歸屬行政體系，強調人事管理、財政資源支援與行政領導的配合。

（三）德國

1.背景與制度精神：比較行政學者認為德國前身普魯士的行政體制是現代官僚制度的先驅，德籍社會學者 M. Weber 的理想型官僚體制即以德國文官制度為主要背景。例如，自十八世紀，威廉一世大帝即頒佈甚多法令規範吏治，促使文官管理趨向統一化，官吏任用則採行考試方式。因此德國文官制度傳統受其民族性、歷史傳統、文化背景、政治環境與管理思潮的影響，最大的特質在於官僚制度與功績制的結合，重視忠誠、服從、穩定、法律與專業，將才能與效能融入永業化的人事制度中。

¹⁵ 以全國惠特利委員會最受矚目，計有官方代表（official side）與文官代表（staff side）各二十餘名，由文官長出任主席，文官代表係由各文官組織推舉。1980 年全國惠特利委員會各文官組織成立「全國文官議會」(The Council of Civil Service Unions, CCSU)，以加強及健全文官協議體制，並改進政府與文官集體協商方式。參許南雄（2002：149）。

2.人事制度：直至二次大戰前，德國人事行政並無統一集中、完整職權的人事主管機關，一般由內政部與財政部兼掌人事政策與財政資源配合，其中內政部兼理部分人事政策與行政，主要由各主管機關首長全權處理。近代德國文官人事制度源自 1953 年頒佈之「德意志聯邦公務員法」，規定設立「聯邦人事委員會」，旨在達成統一實施公務員法規，並於法律限制範圍內賦予該委員會獨立超然地位。1994 年經修正「德意志聯邦公務員法」，其人事制度有關人事政策規劃與行政管理主管機關方面，於內政部下設置「聯邦人事委員會」辦公室，係內閣委由內政部長監督，負責統籌規劃人事行政工作，在人事行政部分採取分權制，聯邦各機關之人事業務純屬該機關內部幕僚工作。其次，現行考選事務，高等考試係由聯邦政府組成「考試委員會」負責，由行政主管、資深法官與大學教授組成。公務人員訓練主要由「聯邦公共行政學院」（初、中級文官）與「聯邦公共行政學院」（高級文官）負責。員工關係與集體協商部分由公務員工會（職業工會與機關協會）選出代表組成全國「公務員協議會」與政府協商。

整體而言「聯邦人事委員會」主要參與政策規劃層面有關制訂一般公務員權利事項、人事行政條例及聯邦政府委託執行等事項；內政部執掌聯邦公務員法、薪給法、懲戒法以及集體協商等法令制訂；財政部因參與集體協商，亦有一些權限。

(四) 法國

1.背景與制度精神：近代法國人事制度的演進是由君主專制走向民主制度，由恩惠制朝向民主、效率、分權的功績制。基本上法國文官制度的背景根植於國家至上觀、中央集權化、永業化與重視文官保障；尤其法國為多黨制，政局不穩時，文官制度扮演者穩定基石的角色。法國的政治體制，趨近總統制，¹⁶ 人事制度屬於部內制，各部門人事機構並未受到特別保障，然而推究其文官體制與政策執行上具有相當的穩定性與獨立性，主要原因似乎不在制度層面，而在政府落實與普遍尊重「依法行政」的觀念，以致文官因而比較不受政治的干擾（高永光等人，2002）。但是，也由於多黨政治，新內閣組閣時往往改組內閣部會及其職權，影響所及，其政府人事主管機關名稱與職權經常變更。

2.人事制度：法國於二次世戰後，頒佈文官法及其相關條例，為目前國家人事制度法源的依據。中央政府人事主管機關雖然機關名稱與職權經常隨內閣改組而改變，但是一直隸屬於內閣，法國於 1993 年將「人事暨行政改革部」改為「人事部」，1995 年又改組設立「人事、國家改革與地方分權部」，下分為「人事部」與「國家改革部」，人事部為國家人事行政最高主管機關，內部以「行政及人事總局」與附屬訓練機構（例如國家文官學院）較為重要，執掌人事考選、任用、俸給、考績與退撫事項；國家改革部事權主要包含政治、行政改革與地方分權。其次，在考選方面，四級（A、B、C、D）文官考選中的高級（A 級）文官由國家行政學院負責考選與訓練，其餘 B、C、D 類則由各機關與用人單位自行辦考選事宜。有關員工關係與集體協商體制，依文官法規定，由「最高

¹⁶ 我國自民國八十年起進行多次修憲以後，普遍認為總統權力有擴大之勢，因而每以法國之「雙重行政首長制」比擬之。

人事協議委員會」等多種委員會¹⁷ 共同處理與提供諮詢，各具不同功能，各委員會基本上皆由官方與公務人員工會同額代表組成，其中以「最高人事協議委員會」最為重要，內閣總理為委員會主席，委員會委員由文官六名與社會知名人士二名組成，文官六名係由公務人員工會聯合會提名九位候選人中遴選之；最高人事協議委員會主要功能為監督文官法的施行、審議集體協商案件、關於對懲戒、升遷、及因不服不適任休職處分之最後審理機關。

此外，法國人事制度原屬中央集權方式，1980s 年代起，因受新公共管理理論興起與各國實施政府改造之影響，也採行地方分權與民營化等大幅度改革措施，例如 1981 通過「地方分權法」，逐步放寬地方財政預算等之自主權力，制訂「地方公務員章程」擴大地方政府人事行政自主權，1986 通過「國營企業民營法」，實施國營事業民營化，另外，中央政府設立「政策效率專門小組」與「科學評鑑委員會」，重視政府組織員額精簡、便民服務與品質改進等革新事項，成效頗佳。

總之，法國人事制度皆維持部內制型態，隸屬內閣，中央政府人事主管機關名稱與職權經常隨內閣改組而改變，因其有貴族行政官僚制度的傳統，強調文官專門技術與能力的培養與訓練，設立有國家行政學院負責高級文官考選與訓練，另外在處理員工關係與集體協商方面，採多元分工與委員制機制，最重要者為最高人事協議委員，近年更實施組織員額精簡、政府地方分權與授權以及國營事業民營化等。

¹⁷ 例如「混合協議委員會」係由中央與地方「最高人事協議委員會」組成，協商有關全國性爭議案件；「人事管理協議委員會」負責有關公務人員提出之個別事項；「行政管理協議委員會」審議有關機關組織、運作與個別命令案；「衛生安全協議委員會」負責有關衛生安全事宜。

（五）澳大利亞

1.背景與制度精神：1980s 年代澳大利亞政府受英美國家政府推動政府改造之影響，於 1999 年 通過公共服務法（Public Service Act 1999）修正，積極推動本身的政府變革工程，目的在建立一個超政治、免歧視、具有效率效能、為民服務以及強化公務人員權力與責任的公共服務體系。在當時執政黨工黨政府領導下，為降低財政赤字、加強行政機關效率，希望經由組織簡併與員額精簡達成提升政府施政品質與政府效能的目標。在陸續公布公共服務改革與預算改革等白皮書後開始進行連串政府改造與組織改造措施。至 1996，將原有 37 個聯邦政府公共服務部門簡併為十七個，公務人員由原先 18 萬人精簡到約 12 萬人，成效頗佳。其次，為改善政府赤字與財政管理，加強授權各機關首長財務資源利用彈性與擔負管理的責任；1997 年「聯邦主管機關暨附屬機構法案」（The Commonwealth Authorities and Companies Act 1997）強調以公司法之組織架構暨企業經營理念針對聯邦主管機構之權責、財務及稽核等訂定個別規範，同年制訂的「財務管理暨責任法案」（The Financial Management and Accountability）更賦予各機關首長及各級主管在財務運用與管理上享有更大彈性與自主權，但也要求各機關必須負起更有效率、效能及合法使用資源之責任；再者，訂定「總主計法」，明定會計稽核之任務與權責，將主計之重點從預算執行過程轉移到計畫的結果或目的，以釐清預算責任歸屬，落實預算執行的績效考核，並藉此充分瞭解政府政策計畫的實施成本。

2.人事制度：公共服務與功績保障委員會（The Public Service and Merit Protection Commission, PSMPC）依1999年公共服務法（Public Service Act 1999）為該國人事行政最高主管機關，由公共服務委員會（The Public Service commission）主任委員

(Public Service commissioner) 領導，另於公共服務委員會內設有獨立機關的功績保障委員會主任委員 (Merit Protection Commissioner) 辦公室。¹⁸ 公共服務委員會主任委員主要任務為確保公共服務法規所明定的價值、行為準則、職場關係與倫理規範，提供領導、管理、員工訓練發展與經營策略、政府改造時精簡機關組織員額之權限、以及代表公共服務署向國會報告有關執行公共服務法規之情形。功績保障委員會主任委員監督檢討公部門不當之行為、揭發不當案件與申訴案件等之保障。其次，有關公務人員之考選方面，依公共服務法規定，授權各用人機關首長訂定資格條件，公開考試進行甄選，但是通過甄選者尚須接受長達一年有關個人發展計畫的嚴格訓練，始取得公務人員資格。再者，依1999年公共服務法規定，公共服務委員會主任委員及各部會以下之公共服務機關 (agencies) 首長，皆擁有該機關內部人事管理權，可以自行決定聘用內部員工之條件以及簽約、僱用、終止關係。員工分為持續 (on-going) 性僱用與非持續 (non-ongoing) 短期或執行特定工作的臨時聘用員工，員工可以請求審查 (review) 可能影響其權益的僱用條件。¹⁹ 另外，在公部門員工關係與集體協商方面，依1996 制訂的職場關係法 (The Workplace Relations Act 1996) 規定，賦予員工勞動三權，尤其是授權機關首長可依機關部門的需求，自行訂定任用條件與內部管理等各項規章。

總之，澳大利亞實行政府改造相當徹底，除大幅度進行聯邦政府組織簡併與員額精簡，在財政預算、組織管理、員額精簡、以及考選任用等皆以結果 (績

¹⁸ <http://www.apsc.gov.au/about/index.html> visited on 2004.12.2

¹⁹ *The Australian Experience of Public Service Reform 2003*, <http://www.apsc.gov.au/about/index.html> visited on 2004.12.2

效) 導向，授權機關首長，但同時也賦予相對組織績效與效率、效能之責任。

(六) 紐西蘭

1.背景與制度精神：二次是世界大戰後以及隨後 1970s 年代國際能源危機、高失業率、通貨膨脹、以及龐大的社會福利支出，造成政府財政赤字不斷激增，紐西蘭公共服務部門因績效不彰、組織僵化、公營企業的生產與勞務不符經濟效益，因此早受該國學者專家嚴厲之批評。1980s 年代以後與澳大利亞同受英、美政府實施政府改造的影響，乃積極推動企業型政府，學者嘗謂在新公共管理與企業型政府再造的全球化風潮中，自實施企業行政政府的觀點而言，上述各國中紐西蘭政府的政府改造工程最為徹底。有關紐國政府重要具體的改革方面例如：(一) 推動國營事業民營化與公共服務事項契約外包，紐國政府幾乎將所有國營事業例如森林、電力、煤礦、郵政、電信、航空、鋼鐵等皆徹底民營化；(二) 政府部門簡併與員額精簡，原有內閣 34 部門，1988 頒佈政府部門法(The State Sector Act 1988) 後，裁撤共 15 個部會，惟後來因應時代與社會變遷的需求，陸續有調整與建構新的服務部門，目前，有 37 個部會，約 31,500 個公務人員，但與 1995 年公務人員數約 88,000 人比較，精簡員額幾近三分之二，幅度相當驚人。

2.人事制度：紐西蘭政府於 1988 頒佈「政府部門法」後，對該國人事制度進行相當徹底的檢討與規範，其重要變革主要有三(田維新等人，2002)：(一) 所有政府機構之高級文官均以契約方式雇用，打破過去公務人員終身雇用之原則；(二) 機關執行長制，每一公共服務部門任用一位擁有相當自主權的執行長

(chief executive)，負責領導與管理該機關，可自行決定機關內部人員徵聘標準、薪資條件、升遷獎懲等人事管理事項，執行長變成該部門職員的雇主，其雇用關係趨近於企業部門，但是，執行長仍須與主管部會首長共同會商該機關的工作計畫與目標，做為文官委員會或各部會首長定期或年度評鑑執行長領導績效與能力的依據；(三)主管部會首長對文官委員會(State Service Commission, SSC)有關執行長的建議權，有否決的實質權力。

該國政府人事最高主管機關依政府部門法規定為文官委員會，一位主任委員(the State Services Commissioner)，兼任委員會的執行長(The chief executive of the department)，由內閣總理推薦，總督(the Governor-General in Council)任命；²⁰ 其主要職掌為檢討機關部門的整併與員額精簡、績效評估、依法推薦各機關執行長、規劃高級文官之管理與發展、促進與監督雇用機會平等政策、以及提供一般公務人員之訓練與發展建議。其次，在公務雇用關係方面，依2000「雇用關係法」(The Employment Relations Act 2000)規定，公務人員與一般企業公司員工一樣，在與雇主(執行長)共同簽訂契約條款中，應明訂工作期間、工作內容及薪資條件等事項，顧主並得以該契約條款作為定期評估該員工之依據；員工得自由與雇主商議個別雇用協議。另外有關集體協商方面，依雇用關係法規定註冊有案之工會，得代表職員與雇主進行集體協商。

²⁰ <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=59>. visited on 2004.7.5. ;

“The State Services Commission is a department of the New Zealand Public Service. The chief executive of the department is the State Services Commissioner.”
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=59>. visited on 2004.7.5.

(七) 日本

1.背景與制度精神：日本人事制度融合傳統與現代、東方與西方人事制度特質，品位制與功績制兼容並蓄；傳統官制仿自中國，涵容品位、恩惠制，現代人事制度則自明治維新時期（1867~）開啓文官制度改革，學習歐美制度發展民主、功績與強調專業取向，並實施考試任用。明治憲法第十條規定「天皇決定行政部門之官制及文武官員之俸給，並任免文武官吏」、「官吏爲天皇之家臣」。

二次世界大戰結束，1946 公布君主立憲體制的新憲法，以美國人事制度爲藍本，但仍因襲若干舊制。依據新憲，一般文官任免不再屬於日皇權限，公務員演變爲「國民之公僕」；戰後文官制度因受傳統年資與品位觀念之影響，1947 年公布「國家公務員法」迄今已歷經五十於次修正，「地方公務員法」亦經三十餘次修正，例如 1950 即完成的「職階制」（職位分類制）因與傳統品位制精神衝突，而且引起許多公務員反對，迄未實施。但是戰後文官制度改革仍以民主與效能爲主要精神，實施終身雇用制的考試用人制度，再者品位制傳統雖然未變，但是二次大戰之前官階敕任、奏任、判任（類似我國簡、薦、委任制）目前亦兼採職務分等制，由下至上依序分爲十等下至一等上，俸給亦符合職位分類「同工同酬」原則。

2.人事制度：日本憲政體系爲三權分立，人事主管機關爲部內制與部外制混合型。部外制方面，依據現行「國家公務員法」規定，內閣下設人事院，與各部會機關平行，依法獨立行使人事權，爲內閣所屬的人事機關，不受行政首長干預，（考試院研究發展委員會，2002）。例如「人事院所做之決定與處分…自行審查」，內閣長官除人事官（第五條）與人事院總裁（第四、五條）的任

命權外，對於人事院並無特別支配權限。人事院總裁由內閣就人事官中任命之，綜理院務並代表人事院（第十一條）；人事官經國會兩院同意由內閣任命之，人事官之任免須經天皇之認證（第五條）。其次，人事院採委員制，人事院會議由人事官三人組成，僅人事官具有表決權，人事官任期四年，得連任，但總任期不得超過十二年，且除非有法定原因，並經國會同意，不得任意予以免職。人事會議議決事項包含：（一）人事院規則之制訂修正與廢止，（二）向有關機關首長、國會及內閣提出建議，（三）向國會及內閣提出報告，（四）決定考選標準及考試機關，（五）臨時任用事項，（六）俸給方案，（七）制訂案件或制訂處分等等。再者，人事院的組織體系又可分為「人事官」與「事務總局」，事務總局係人事官會議的執行機構處理人事院實際業務，置事務總長一人，輔佐人事院總裁並執行人事行政事務，事務總局並在日本九個地區設置地方「事務局」。

部內制方面，內閣總理大臣亦列為中央人事主管機關（第十八條至第二十一條），總理府所轄總務廳之下設「人事局」，處理上述不屬於人事院之人事相關業務，負責職掌為（一）掌理公務員效率、衛生福利、服務等事項，（二）各行政機關之人事管理方針，（三）公務員之人事記錄，（四）公務員在職之統計報告制度，（五）以政令指定其他機關應設置人事管理官。

上述人事院與總理府所轄總務廳之人事局在組織關係與職掌分工方面，為因應現代政府職能擴充，人事行政需與行政管理配合，故凡未列入人事院職權之人事業務均劃歸總理府總務廳之人事局，藉以加強內閣總理大臣人事職權並基於行政領導帶動人事興革。

在公務人員考選方面，主要法源依據為國家公務員法條文規定，另依人事

院規則辦理，由人事院及其各地方事務局所或委託其他機關辦理之。另外有關員工關係方面，國家公務員法依 1965 年修訂增列「公務員團體」一節，公務員團體包含中央公務員團體、地方公務員團體以及中央與地方公務員團體，此外亦分「職員組合」、「勞工組合」與「連合體」三類，依規定須依法定程序向人事院登記，但是參與公務員仍有些特殊限制，例如警察與監獄人員等不得加入公務員團體，以及不得罷工或怠工。公務員團體就相關議題與人事院會見協商（參許南雄 2002: 319），謀求解決。

1990s 年代，日本內閣亦積極推動政府改造與公務員制度改革，1996 年起內閣提出「六大改革措施」，總目標為實現效率、民主開放與品質化。在人事行政配合改革的重要措施方面包含（潘麗雲，1998；柯三吉，1998；李津義，1998；許南雄，2002: 325-7）：（一）中央機關組織員額精簡，例如 2001 年起實施中央政府省廳重組再造，由 1 府 21 省廳精簡為 1 府 12 省廳，內部單位亦隨之簡併達 15-23%；（二）1985 年起大力推動民營化（例如電信、專賣會社與國鐵等）與契約外包；（三）設立獨立行政法人制度，仿效英國續階計畫（Next Steps），行政機關分為政策與執行機關，且積極推動委外服務；（四）擴大與放寬政府聘人制度，延攬民間人才；（五）加強機關首長人事行政之授能；（六）積極提升公務人員服務品質，例如 1995 實施「地方分權推進法」，採行「廣域服務」，擴大公務人員便民服務範圍，兼顧核心都會與鄰近區域之聯合服務。

伍、各國經驗借鏡

從組織學習的角色來說，我們在前文中介紹各國人事制度的改革，並希望國外之經驗，可對我國憲政改革提供一些參考意見。但更重要的是我國在人事制度相關之組織是否已經有了「學習」之心理準備。政府內部人力資源改革首要在取得人民認同，在人民認同之下，政府才能有效進行文官人力管理改革的策略目標，其包括有三項重要的策略目標：(一) 改變文官行政治理的文化，(二) 政府文官不斷學習生產力，(三) 建立一個學習型的政府組織與能力(施能傑，2001)。從官僚體系實際改革與調整措施來看，我國自修憲精省方案、中央政府體制改革、地方行政體系修法、行政院組織法修正、行政院的政府再造、中央政府的組織與員額調整、考試院的文官制度改革等，當前公共行政所涉及的改革與調整，亦必須跨越靜態與局部的官僚中心主義，直接面對動態的國內外政經體系，依市民社會的特質與經濟社會的需求(蕭全政，2001)，進而在憲政改革與人事制度之整併過程中體現組織學習的精神。

美、英、德、法、澳、紐、日等民主先進國家積極從事政府改造的目的主要在於提升國家競爭力、減輕財政負擔以因應全球化趨勢。事實上，在上述各國人事制度中，一個共同的趨勢即為各國自傳統「大有為」國家轉型為「小而能」的政府，並希望透過政府簡併、組織與員額的精簡達成上述的目標(姚嘉文，2003)。惟各國雖因受新公共管理與政府改造全球化風潮的影響，努力從事文官制度的改革；但因其各國文化、歷史與憲政制度等之不同，而在人事制度上呈現不同程度的變革。我們在此研究計畫中認為可以從「理論啟發」與「各國人事制度經驗借鏡」兩個面向來思考我國未來人事制度的改革。

一、 相關學理對於人事制度與實務之啓發：

- (一) 本研究計畫強調「新公共管理」與「全球治理」兩個理論在人事制度變革上具有相當重要的應用意義。自 1980s 年代開始英、美、澳、紐等國為主應用新公共管理理論，在政府財政窘困、民主決策、與政治市場三大前提影響之下，實施政府改造的工程，倡導企業型政府，強調公部門經營市場化、組織管理彈性授權、公私協力、中央與地方分權以及組織精簡，各國再改造策略上據此實施國營事業民營化與契約外包，以減輕公部門經營成本、降低財政赤字，提昇效率以及增進行政與爲民服務的品質。此種強調「企業型政府」之政府再造工程，對公務人員永業制度或傳統政府的人事管理皆必須有根本之重新設計。
- (二) 自 1990s 年代，新公共管理理論雖仍持續引導各國政府改革的浪潮，但是其基礎於市場途徑總有過於狹隘之嫌，因此隨著經貿全球化與環保、犯罪防制、人權政策、國際經貿合作、跨國開發合作（如勞務交換、能源開發等）、國際衝突解決機制等議題的全球化，各國政府必須面對國界模糊與國家主權受到國際組織或非政府組織分享或侵蝕之事實，而開始注意全球化與全球治理的趨勢，從而政府必須更重視公民社會及許多普世價值，以因應日新月異的國際情勢。因此，在學理上，希望藉由跨層次的研究分析以及透過科際整合，連結傳統國際關係、政治、公共行政與政策領域，使政府職能在人事制度上更能因應「全球化」、與「治理」之時代趨勢。在實際行動上，更須針對不同議題結合國際組織、（各國）政府、非營利組織、與社區公民團體等所形成的政策網絡，協同合作解決涉及跨越國界之治理議題。

簡言之，1980s 起因新公共管理理論的啓發，帶動各國政府不同程度的改造的行動；1990s 年代全球治理理論更開闊視野，從更爲寬廣、系統與整合的途徑，促使吾人進一步去發掘問題、面對問題與解決問題，上述理論早已落實至國際/國內、政府/非政府、以及個人公/私生活層面，已成爲目前不可逆轉的典範與趨勢。我國人事制度的變革屬於整體政府（與文官體制）改造的一個環節，除了思考固有的憲政傳統與經驗，在此波全球治理浪濤下，是宜破除過去專注於「國內行政」之人事制度，而應放眼於未來可否符合全球治理之治理觀念與相關規範。

二、各國人事制度經驗借鏡

前述美、英、德、法、澳、紐、日等各國文官制度的改革，因其各國憲政制度、文化、歷史與時代任務之不同，而在人事制度上呈現不同程度的變革。綜合各國人事制度之變革，可發現下列的特點：

- （一） 人事權歸於行政權管轄：上述國家除美國憲政體制爲總統制外，其餘國家皆屬內閣制，但是人事權咸皆歸於行政權（總統或內閣總理）管轄；
- （二） 人事最高主管機關的獨立性：特別是日本內閣所屬「人事院」，依法獨立行使人事權，在預算、決策及人事權都有相當自主性，不受行政首長干預，此與我國現制之精神最爲接近；
- （三） 人事政策一般由委員會性質機構負責（例如德國內政部「聯邦人事

委員會」會、紐西蘭文官委員會、日本人事院)，人事管理部分則歸於行政體系下指揮監督（例如美國人事管理署、法國人事部）或者採分權（decentralization）（美國、英國、與德國各部會及其轄下機關、法國地方政府人事業務）、權力移轉（devolution）（澳大利亞公共服務機關、紐西蘭部會以下機構採執行長制）方式，讓部會及其轄下機關單位擁有自主人事管理權；

- （四）公務人員保障由獨立委員會（例如美國功績制保護委員會）或獨立機關負責（例如澳大利亞功績保障署）；
- （五）公務人員考選與訓練主要仍由政府機關辦理：考選事宜有設立獨立機關辦理，例如英國考試權由「文官考選委員辦公室」負責（委員制），但是其負責執行考試機構「文官考選服務處」1996年改制為民營，部分文官訓練，1996年亦部分改制民營，以收企業化績效訓練之效；
- （六）員工關係與公務人員集體協商：一般皆有特設專門機構（委員會為主）處理相關議題，其組成並由公務人員與政府高級管理階層組成；
- （七）政策執行建立行政法人化機制：例如英國中央行政部門分為核心部門（core office）與執行部門（行政法人），前者負責決策，後者則設立執行單位並聘任或選任執行長主持，外聘未具公務員身份執行達三分之一，日本亦有採取相似建制；
- （八）公務人員非永業化趨勢：透過民營化與外包，行政法人建制以及類似紐西蘭行政機構之執行長制以及機構內部員工契約聘用制。紐西蘭所有政府部會以下機構之高級文官均以契約方式雇用；每一公共

服務部門任用一位擁有相當自主權的執行長，負責領導與管理該機關，可自行決定機關內部人員徵聘標準、薪資條件、升遷獎懲等人事管理事項，執行長變成該部門職員的僱主，其雇用關係趨近於企業部門。其次，澳大利亞公共服務委員會主任委員及各部會以下之公共服務機關首長，也同樣完全擁有該機關內部人事管理權，可以自行決定聘用內部員工之條件以及簽約、僱用、終止關係，員工分為持續性僱用與非持續（短期或臨時執行特定工作）聘用員工。此外，1993年美國 Clinton 政府實施的「國家績效評鑑」，實質改變人事管理署的角色，刪除大約三分之二的中央人事規章，僅留下少部分職權予人事管理署；提倡分權化使得聯邦各部門與機構得以發展自己的人事制度，制訂需要的相關法令，執行人事政策更具彈性；大約有二分之一聯邦政府員工因契約外包已不受政府人事法令的規範。

上述八項僅就美英等各國人事制度之發展，摘錄其要項並整理各國發展之趨勢，其中特別是：第一項人事權歸於行政權管轄、第二項人事政策權與人事管理權分歸屬委員會或行政首長指揮監督、第四項公務人員保障設立獨立機關以及第八項公務人員非永業化趨勢等各項改革，皆頗值得我國未來人事制度變革時之參考。

陸、結論：我國政府人事制度改革之政策選項與評估

本研究結論首先將提出思考我國政府人事制度改革必須面對的四大問題，其次評論目前「行政院組織法修正草案」將人事行政局未來將改隸為行院內部幕僚單位一事，然後提出本研究有關我國政府未來人事制度改革的政策選項，最後為本研究的結語。

一、政府人事制度改革之政策選項與評估

目前在思考我國政府人事制度改革之際，有四大問題是吾人必須面對的：

(一) 未來政府憲政架構應採取五權或三權分立形式？(二) 應先釐清我國憲政制度未來朝向總統制或內閣制？(三) 廣義考試權要不要獨立運作？憲法條文明白規範或以法律位階規定？(四) 考試院與行政院人事行政局之間有關人事權重新規劃與調整的問題。此四者環環相扣，憲政的改革方向明確則在人事制度上才能有更確定的辦法。

首先，有關憲政制度的變革非屬本文討論的焦點，但是基於我國歷史文化、社會民情與實施五權之憲政經驗，本文以為未來在憲政體制變革上，三權分立(行政、立法、司法)的憲政架構仍是一個值得慎重考量的選項。其次，有關未來我國採行總統制、雙首長制或內閣制之問題，目前亦為憲政改革之重要工程；此一改革勢必更清楚定位未來行政之權責，並影響我國人事行政機關之整併工程。

第二，有關廣義考試權是否要獨立運作方面，以及應予憲法規範或以法律規定即可問題，依各國人事制度經驗，包括考試、保障、及集體協商三個部分，大家都有一個共識，不管是三者分立，或設立一個獨立機關，都是希望可以獨立運作，這點是較無爭議的；但是到底應憲法規範或法律規定，學界則有不同看法，

前者顧及我國憲政傳統且彰顯其重要性，後者則自人力資源管理角度出發，認為廣義考試權應歸屬於行政權體制之下，以貫徹及充分發揮行政管理功能。

第三，有關目前考試院銓敘部職權部分，目前考試院銓敘業務仍包含全國公務人員資格銓定以及行政院以外四院和總統府（或加上已經虛級化的國民大會）人事管理相關業務。²¹ 就銓敘部單純的「銓定資格」業務而言，過去基於避免行政首長濫權任用私人或資格條件不符之人，但以今天我國政黨政治的發展程度，國家法治觀念的進展，以及確行考試取人制度，我們認為單純「銓定資格」業務歸於考選權或併合人事行政管理業務似乎皆無不可。如果仍有疑慮，則或可將「銓定資格」業務歸併入獨立的考選權機關。

最後，不論採行內閣制、雙首長制或總統制，依本國歷史傳統、憲政經驗、國內一般學者看法以及外國體例，在維持一個獨立的考選制度，進行考試院與人事行政局職權與功能的調整，似乎是較無爭議之選項；較大的問題是應該設置於行政機關之內或之外獨立行使職權。但是目前因受「中央行政機關組織基準法」規定 13 個部會、5 個獨立機關及 4 個政策統合委員會之限制，「行政院組織法修正草案」將人事行政局未來改隸為行院內部幕僚單位，主管行政院所屬機關人事管理業務；因此未來行政院與考試院有關人事業務之分工、協調與監督關係，勢將產生不同的政策思考。例如基本上分從（一）人事權完全歸於行政權管轄、（二）維持目前現制行政院與考試院運作方式，但考試院有關銓敘部業務移歸行政院與（三）維持現制等三個方案思考。上述第一項人事權參考前述各國體制完全歸於行政權管轄，但是有關人事政策制定與人事行政管理應如何釐清其權責？例如前述美國 1978 文官改革法的要旨，即在釐清原有文官委員會同時身兼總統的人事

²¹ 人事管理指撫卹、退休、任免、考績、級俸、陞遷與褒獎等業務。

政策幕僚以及監督總統與其他機關首長是否有違反功績制原則或濫權，經常造成雙重角色衝突，因此 1978 文官改革法由文官委員會主導，將聯邦人事行政主管、總統政策幕僚角色與負責功績制監督、保障分開，將聯邦人事行政改革分成管理、政治與法律三個層面，並陸續分置不同的官署負責。設若如現在行政院組織法修正草案的構想，未來行政院「人事長」所主管的人事幕僚單位，如何界定其角色？是否也會陷入上述美國 1978 文官改革法所要解決有關原有文官委員會的困境？其次，公務人員考選、保障、與集體協商部分，又應設立何種機關負責（因受 13 個部會、5 個獨立機關及 4 個政策統合委員會之限制）？或者另在總統府下設立負責人事政策制定、保障、與集體協商機關？若採第二項，是否意味仍維持憲政五院體制？

上述人事行政局未來將改隸為行院內部幕僚單位之設計，行政院組織改造委員會提出時或已有作縝密的政策分析與相關配套措施，但是平實而論，這個方案在過去討論有關我國人事制度變革的文獻中，的確罕見，也許行政院組織改造委員會應就此重大變革提出政策說明，以免不識者誤解僅因受到「中央行政機關組織基準法」規定 13 個部會、5 個獨立機關及 4 個政策統合委員會之限制，而有不得不之設計。目前「行政院組織法修正草案」正送立法院審議中，未來法案審議時仍有相當的變數，有關行政院組織之設計未必會全如行政院所提出之修正架構。何況有關我國人事制度變革基本的方向與內容，也可能受到將來憲法修改之影響，例如維持五權制度或修改為三權憲政架構，或者修憲成為三權憲政體制後，朝向美國式總統制、一般內閣制、或雙首長制發展等，人事制度的改革將受到不同憲政體制與統治結構特質的影響。

總之，本研究認為一國人事制度設計，不論在法律規範或組織架構上，咸應

有其系統性與政府整體層面的配合與思維，不應為一時的便宜，而倉促決定，所謂沒有遠慮必有近憂。因此本研究基本上擬自學理上出發，暫時不深入討論人事行政局未來將改隸為行院內部幕僚單位，可能牽動我國人事制度相關組織設計的變革，本研究將就憲政改革（五權或三權架構）與人事制度變革二個層次提出政策選項與評估如后。

（一）**維持五權憲法架構**：考試院將可繼續維持運作，但是在組織功能方面，擬建議如下三個方案。

五權方案一：維持目前考試院運作體系。

支持觀點：

1. 93.7.28 本計畫期中報告，與會部分考試委員之觀點，反映考試院乃我國人事制度之特殊設計，目前考試院運作既經多年之發展，維持五院有其組織設計與功能運作之優點；
2. 改變最少，可降低考試院所屬公務人員之疑慮與不確定感；
3. 維持考試權獨立。

反對或質疑觀點：

1. 不符目前為因應全球化競爭，提倡政府改造與組織精簡的政策；
2. 尤其未能解決有關銓敘部與行政院人事行政局職權之重疊與衝突。

五權方案二：考試院除銓敘部與訓練相關業務移至行政院外，維持目前考

試院其他現有的職權與功能。

銓敘部業務與訓練則建議與行政院人事行政局合併，成立隸

屬行政院下之一級機關，並提升為「人事管理署」（暫稱）。

人事管理署之主要職權為包含中央五院與總統府所屬公務

人員之既有人事管理業務與訓練。

支持觀點：

- 1.維持考試權獨立；
- 2.統合公務人員人事管理與訓練相關事權；
- 3.考試院保留有關人事政策制定、考試、保障與公務人員協議等事項，確保獨立行使上述職權；單就人事管理與訓練事權方面而言，亦符合目前各國人事制度建制之發展與成例，例如美、英、德法、澳、紐、日等各國，有關公務人員人事管理權皆隸屬於行政權之下。

反對或質疑觀點：

考試院雖保留有關人事政策制定、考試、保障與公務人協議等事項之事權，但是少去銓敘部與訓練相關業務，組織

編制與業務已大幅縮減，是否有必要繼續維持憲法「院」

級層次？

五權方案三：考試院職權功能與上述「五權方案二」原則上一樣，銓敘部

業務與訓練移到行政院並與行政院人事行政局合併；但不同

於方案二的地方是：強化「考試院會議」有關的決策功能及

效率。

亦即，參考日本內閣有關獨立機關人事院「人事官」與「人

事院「總裁」任命過程之建制。²² 詳言之，適度降低現有考

試委員人數為若干名，考試委員由總統提名，經立法院同意

後任命之，並受同一黨派不得超過考試委員總人數二分之一的

限制，考試委員任期為四年。總統可自考試委員中選任一

人為考試院長，綜理院務並為考試院會會議主席。並另自其

他考試委員中選任一人負責考試業務（首長制），一人負責

保障與集體協商業務（委員制主任委員）。

支持觀點：

²² 日本人事院為內閣所轄之獨立機關，人事院所做之決定與處分自行審查，不受內閣之干預，具有行政權管轄下依法獨立行使人事權。人事院人事官三人，其人選由國會同意後再由內閣任命，其中二人不得屬於同一政黨或同一學院畢業者，人事官任期四年，最長不得超過十二年，其中一人由內閣任命為人事院總裁，總裁綜理院務。人事院採委員制，由人事院總裁召集，定期舉行會議，議決人事政策及法規命令，僅人事官具有表決權。參考許南雄（2002b），《各國人事行政》，302-305。

- 1.強化考試院會議人事政策決策效率。
- 2.強化考試委員之職責與功能
- 3.符合政府改造組織精簡政策與提升組織效能。
- 4.仍維持維持考試權獨立精神。
- 5.考試院院會仍為人事政策的最高決策機構。

反對或質疑觀點：

- 1.對於五權方案二質疑之觀點依然存在；
- 2.考試委員人數降低是否影響人事政策的決策品質？

(三) **修改為三權憲政架構**：考試院裁撤，原考試院職權功能移歸總統府或行政院（端視未來我國憲改採行總統制、內閣制或雙首長制，而對於現有考試院職權有不同的移置）。

三權方案一：原考試院職權功能，移歸總統府，下設「人事委員會」，為委員制，設置適度人事官（或委員）若干名，人事官由總統提名，經立法院同意任命之，任期四年，並受同一黨派不得超過人事官總人數二分之一的限制。總統可自人事官中選任一人為人事委員會主任委員，綜理院務並為人事委員會會議主席，另自其他人事官中，選任一人負責人事管理與考選業

務（首長制，例如人事管理署），一人負責保障與集體協商業務（委員制主任委員，例如功績制保護及商議委員會，為獨立機關）。人事委員會會議為人事政策之最高決策機構，獨立行使職權。

或為維持考選功能獨立，另設考選署，署長亦由人事官中選任，為獨立機關。換言之，人事委員會下轄人事管理、保障與集體協商、以及考選三個機關，後二者為獨立機關，獨立行使職權。

支持觀點：

- 1.維持完整考試權獨立與崇高地位；
- 2.統合政府公務人員的人事管理與訓練業務；
- 3.考選、保障與集體協商事項，獨立行使職權。
- 4.未來修憲若朝總統制設計，由總統直接對立法院負責，行政院弱化（或廢除），則乎似可參考美國人事制度，²³ 人事管理署為總統之人事幕僚長，只是再凸顯考選權獨立，另設考選獨立機關。

²³ 美國人事制度，依「文官改革法」(Civil Service Reform Act 1978)規定設置「人事管理局」(Office of personnel Management, OPM, 1979~)、「功績制保護委員會」(Merit Systems Protection Board, MSPB, 1979~)、「聯邦勞工關係管理局」(Federal Labor Relations Authority, FLRA,1979~)。有關其質權與設置意義，參考本文：肆、各國人事制度、組織與功能的比較分析，美國部分內文。

反對或質疑觀點：

- 1.若未來憲法修改朝雙首長制，人事管理業務為行政管理重要之環節，行政院管轄即可，似無必要提升至總統府層級；
- 2.若未來憲法修改朝雙首長制，仍由行政院對立法院負責，則有關考試、人事管理、訓練、保障與集體商協等事權在立法監督上將發生問題；
- 3.未來憲法修改朝一般內閣制，總統為虛位元首，由行政院長向立法院負責，則本方案設計，似不適當。

三權方案二：原考試院職權功能，移歸行政院，但為兼顧一方面行政權對於公務人力資源的有效管理與運用，以及另一方面確保考選公平公正與公務人員權益之保障，似可揉合我國固有考試（選）權獨立、日本內閣人事院人事政策決策獨立、美國人事管理與公務人員獨立保障、以及澳洲合併人事主管機關（與美國相似亦分人事管理與保障）但由原主管機關首長合議決定人事政策與共同領導等制度，在行政院下設「人事委員會」，為政府人事政策決策最高機關，下轄三個人事機構：

（一）「人事管理局」，首長制，負責包含中央五院與總統府

所屬公務人員之既有人事管理業務與訓練，為行政院之人事幕僚長；(二) 考試局負責考試業務，首長制，獨立行使職權；(三) 功績制保護與商議委員會，委員合議制，設主任委員，獨立行使職權，負責有關中央五院與總統府所屬公務人員保障與商議事項。

人事管理局局長、考試局局長以及功績制保護與商議委員(若干名)由行政院長提名，經立法院同意，任期四年。功績制保護與商議委員會委員並受同一黨派不得超過總人數二分之一的限制，行政院長可自功績制保護與商議委員會委員中選任一名為主任委員。

人事委員會會議由人事管理局局長、考試局局長以及功績制保護與商議委員會主任委員三人共同參與商議決訂人事政策，由人事管理局長或三人輪流擔任召集委員。

人事委員會組織設計上為形式組織，主要為召開人事委員會會議，決定人事政策(其內可設立秘書處，處理內部行政與院會召開事務)；或者亦可仿前述澳、紐二國人事主管機關之建制，人事委員會組織亦可由行政院長指定人事管理局局長為兼任主任委員，負責召開人事委員會會議以及綜理人事委員會內部事宜。

支持觀點：

- 1.人事權雖完全隸屬行政院，有關考試、保障與集體協商等事項，為獨立機關設計，且有任期四年之保障，依先進國家成例，仍可不虞行政權之侵犯；
- 2.統合政府公務人員的人事管理與訓練業務；
- 3.人事委員會為政府人事政策決策機關，仍具有考試權獨立之精神；
- 4.人事委員會為形式之組織，人事實際業務仍由三位首長（含主任委員）負責，具有協商和議之優點且可收組織精簡之效。

反對或質疑觀點：

人事權隸屬行政院的設計，仍須視未來修憲對於行政院地位與職權之規定，若屬雙首長制或一般內閣制，由行政院對立法院負責人事相關事務，則較無問題；唯若是朝前述美式總統制設計，由總統直接對立法院負責，行政院弱化（或廢除），則本方案不適當。

三權方案三：原考試院職權功能，除現有銓敘部職權及訓練外，移歸總統府，下設「人事委員會」，為委員制，負責人事政策之制定，

設置適度人事官（或委員）若干名，人事官由總統提名，經立法院同意，並受同一黨派不得超過總人數二分之一的限制。總統可自人事官中選任一人為人事委員會主任委員，綜理院務並為人事委員會會議主席。並另自其他人事官中，委任一人負責考試業務（首長制），一人負責保障與集體協商業務（委員制主任委員）。

其次，銓敘部與行政院人事行政局合併，成立隸屬行政院下之一級機關，並提升為「人事管理署」。人事署之主要職權為包含中央五院與總統府所屬公務人員之既有人事管理業務與訓練。

支持觀點：

- 1.有關人事政策、考試、保障與集體協商等事項，為獨立機關設計，維持其地位之崇高與事權獨立；
- 2.統合政府公務人員的人事管理與訓練業務。

反對或質疑觀點：

- 1.仍須視未來修憲對於行政院地位與職權之規定，若屬雙首長制，仍由行政院對立法院負責相關事務，則較無問題；
唯若是朝美式總統制設計，由總統對立法院負責，行政院

弱化（或廢除），並不適當。

2.未來憲法修改若朝一般內閣制，總統為虛位元首，由行政院長向立法院負責，則本方案設計，行政院（人事管理署）僅負責人事管理業務與訓練，其他有關人事政策、考試、保障與集體協商等事項隸屬總統府，似仍有違行政院長向立法院負責之憲政制度精神，並不適當。

二、 結語

以上各建議方案皆有重要支持與反對的理由，但是體察各國人事制度之經驗與發展，未來我國中央人事制度變革，不論採行何種方案，基本上，皆有賴政府暨各相關機關（院際、部際、上下機關）之間加強溝通、協調與協商；尤其如何增進全體公務人員、社會與國民對於人事制度變革的方向與基本內涵的瞭解與接受，更為政府人事制度改造成功之關鍵。其次，漸進式的改革，雖然衝突較少、反對聲音較低，但是其改革程度、廣度與深度，若未能與時俱進，未能真正解決既有問題，亦未能符合未來長治與制度建立之需要，以及不能在目前全球化浪潮襲捲下，提升國家整體競爭力，則採行較為激烈的改革仍屬必需。

總之，它山之石可以攻錯，未來因應我國憲政架構變遷，人事制度組織之調整應可盱衡各國體制，融合我國過去實施人事制度之經驗，研擬一套適合我國政治、社會與文化傳統的人事制度。其中「新公共管理」及「治理」的精神或概念，將逐漸落實在我國人事制度之相關法規及運用上，應為一個可以期待的趨勢。

參考文獻

中文部分：

- 田維新等人，(2002)，〈考試院澳大利亞、紐西蘭考銓制度考察團考察報告〉。台北：考試院。
- 江大樹，(1993)，〈人事行政機構組織與職權之調整〉，《國家政策雙週刊》，55：11-13。
- 行政院人事行政局，(2003)，《世界各國及大陸地區人事制度簡介》。台北：行政院人事行政局。
- 李華民，《中國考銓制度》，四版。台北：五南圖書公司。
- 宋學文，(2001)，〈全球化與全球治理對我國公共政策之影響：並兼論對兩岸關係研究之意涵〉，《中國大陸研究》，44(4)：1-31。
- 宋學文，(2004a)，〈全球化與全球治理互動之模型分析：以人文與社會科學之『科際整合』為例〉，《理論與政策》，17(3)：59-76。
- 宋學文，(2004b)，〈全球化對我國公共政策之影響：一個全球治理的分析架構〉，載於張潤書主編，《行政管理論文輯選（第十七輯）》。台北：銓敘部。73-97。
- 邱聰智等人，(2003)，〈考試院考銓業務國外考察日本考察團考察報告〉。台北：考試院。
- 姚嘉文，(2003)，〈全球化下之我國文官體制發展與評估〉，《人事行政》，146。
- 施能傑，(1999)，《美國政府人事管理》。台北：商鼎文化。
- 施能傑，(2001)，〈文官人力資源變革迫切性課題〉，《行政管理論文輯選（第十五輯）》。台北：銓敘部。
- 施能傑，(2003)，〈公務人員考選制度之評析〉，《二十一世紀文官體制發展國際會議》。台北：考試院。371-406。
- 柯三吉，(1998)，〈日本政府再造的發展經驗〉，《考銓季刊》，15：2-16。
- 徐頌陶，(1997)，《中國公務員制度》。香港：商務印書館。
- 俞可平主編，2003，《全球化：全球治理》，北京：社會科學文獻出版社。
- 高永光等人，(2002)，〈考試權獨立行使之研究〉，收錄於《考試院研究發展委員會專題研究報告彙編（四）》。台北：考試院研究發展委員會。365-574。
- 陳金貴，(1996)，〈中華民國、美國、英國三國文官制度改革之比較研究〉，彭錦鵬（編），《文官體制之比較研究》。台北：中央研究院歐美研究所。1-42。
- 陳金貴，(1998)，〈考選機關應如何因應小而能政府的政府再造需

- 求>，文官制度與國家發展研討會。台北：考試院。
- 陳金貴，(2001)，〈國家考試委託辦理之評估研究〉，九十年考選制度與政府再造研討會。台北：考選部。
- 徐有守，(1997)，《考銓制度》。台北：台灣商務印書館。
- 許水德，(1997)，〈考試院德國、英國、法國人事行政考察團考察報告〉。台北：考試院。
- 許南雄，(1996)，《考銓制度概論》。台北：商鼎。
- 許南雄，(2002a)，《人事行政學》。台北：商鼎。
- 許南雄，(2002b)，《各國人事制度》，增訂五版。台北：商鼎。
- 許濱松，(1999)，《各國人事制度》。台北：華視文化。
- 彭錦鵬(編)(1996)，《文官體制之比較研究》。台北：中央研究院歐美研究所。
- 曹俊漢，(2003)，《行政現代化的迷思》。台北：韋伯文化。
- 曹俊漢，(2004)，「兩岸公務人員對全球化議題的認知調查分析」，《理論與政策》，17(3)：1-36。
- 郭光雄等人，(2002)，〈考試院九十一年度考銓業務南非、新加坡考察團考察報告〉。台北：考試院。
- 傅肅良，(1989)，《各國人事制度》。台北：三民。
- 張金鑑，(1965)，《人事行政學》。台北：政治大學公企中心。
- 楊戊龍(2003)，〈美國(聯邦)人事行政組織與職權分工〉，考試院研究發展委員會。參見 <http://www.exam.gov.tw/book/reportshow.asp?34>. visited on 2004.12.28.
- 銓敘部編譯，(1989-2000)，《各國人事法制叢書一至六輯》。台北：銓敘部。
- 趙其文，(1996)，《人事行政學：兼論現行考銓制度》。台北：三民書局。
- 潘麗雲，(1998)，〈日本行政改革及公務員制度改革〉，《人事行政》，146：41-51。
- 蔡良文，(1992)，〈憲政改革中考試權定位之評析與建議〉。台北：正中書局。
- 蔡良文，(2003)，《人事行政學》，第二版。台北：五南。
- 蔡良文，(2004)，〈論政治變遷中銓敘體制之變革與發展〉，《考銓季刊》37。
- 廖全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文等人，(1990)，《人事行政學》。台北縣：國立空中大學。
- 蕭全政，(2001)，〈從政治學三種觀點看當前的公共行政與公共政策〉，載於張潤書主編，《行政管理論文選輯第十五輯》。台北：銓敘部。19-38。

英文部分：

- Beecher, D. (2003). "The Next Wave of Civil Service Reform. *Public Personnel Management*. 32(4): 457-474
- Bekke, H. A. et. al., (1996). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indiana University Press.
- Cozzetto, Don A., Theodore B. Pedeliski, and Terence J, Tipple (1996). *Public Personnel Administration: Confronting the Challenges of Change*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Elliot, R. H. (1985). *Public Personnel Administration: A Value Perspective*. Reston, V. A.: Reston.
- Heady, F. (1996). *Public Administration: A Comparative*. 5th ed. N. Y.: Marcel Dekker.
- Kettl, D. F. (2000). "Public Administration at the Millennium: The State of the Field," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1): 7-34.
- Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century America*. Baltimore, MD: John Hopkins University.
- Kingner, D. E. (1998). *Public Personnel Administration*. ed. N. J.: Prentice Hall.
- Kooiman, J. (2000). "Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction." in J. Pierre (eds.), *Debating Governance*. New York: Oxford University Press.
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and Public Service*. 2nd. ed. N. Y.: Oxford University Press.
- March, J. G. and J. P. Olsen. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life:" *American Political Science Review*, 78: 734-49.
- Osborne, D. and T. Gaebler. (1992). *Reinventing Governance*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peters, B. G. and J. Pierre. (1998). "Governance Without Government? Rethinking Public Administration," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.
- Pierre, J. and B. G. Peters. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Rasmussen, J. S. and J. C. Moses, (1995). *Major European Governments*. 9th eds. California: Wadsworth.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rosenau, James N. and Ernst-Otto Czempial. (1992). *Governance without*

Government: Order and Change in World Politics. New York: Cambridge University Press.

Rosenbloom, D. H. and R. S. Kravchuk. (2002). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. 5th eds. McGraw-Hill International Edition.

Soong, H. W. (1999) "Communication, Negotiation and Conflict Resolution in Public management Development," *The Chinese Public Administration Review*, 8 (March): 21-43.

Wilkinson, R. and Steven Hughes, (2002). , *Global Governance: Critical Perspectives*. eds. London: Routledge.

三、 網站

1.http://www.exam.gov.tw/ebook/ssub_list.asp?Vcode=1001&Vcode1=1023&Rnd=0.7894905 visited on 2004.12.28.

2.考試院研究發展委員會，(2002)，〈日本人事院及相關制度之研究〉，
http://www.exam.gov.tw/ebook/ssub_list.asp?Vcode=1001&Vcode1=1023&Rnd=0.7894905 visited on 2004.12.1.

3.http://www.direct.gov.uk/QuickFind/GuideToGovernment/G2GMenu2/G2GArticle2/fs/en?CONTENT_ID=4003080&chk=3Jpdk%2B, visited on 2004. 6.25.

4.<http://www.apsc.gov.au/>, visited on 2004. 7.3.

5.<http://www.apsc.gov.au/about/index.html> visited on 2004.12.2

6.<http://www.ssc.govt.nz/display/pagenotfound.asp?path=siteset.htm>, visited on 2004. 7.5.

7.<http://www.ssc.govt.nz/display/home.asp>, visited on 2004. 7.5.

8.<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=59>. visited on 2004.7.5.