# 科技部補助專題研究計畫成果報告 期末報告

## 我國行政機關內部人力市場人力流動之空間分析(第2年)

計畫類別:個別型計畫

計 畫 編 號 : MOST 104-2410-H-004-095-MY2 執 行 期 間 : 105年08月01日至106年07月31日 執 行 單 位 : 國立政治大學公共行政學系

計畫主持人: 蘇偉業 共同主持人: 廖興中

計畫參與人員: 碩士班研究生-兼任助理:黃羽薇

碩士班研究生-兼任助理:林懿萱博士班研究生-兼任助理:賴怡樺博士班研究生-兼任助理:楊和縉

報告附件:出席國際學術會議心得報告

中華民國 106 年 10 月 19 日

中文摘要:本研究是分析我國政府內部人力市場之運作機制,以及其我國人才流動之影響。我國擁有世界罕見的彈性內部人力市場,容許有公務人員資格的正式人員,在有一定條件限制下,以請調方式於各機關自由流動。縱然近年世界各國倡導人力資源之彈性化,惟這彈性化大多為一種管理者之彈性,並侷限在高階文官之流動。而我國並沒有這侷限,且容許大量中下階公務人員跨機關、跨縣市、跨專業之流動。

本研究之目的是分析我國公務人員在如此彈性機制下之流動行為取向,透過地理空間、事業空間及不同時間空間之面向,分析他們的流動模式,並歸納出各種影響。

本研究利用深度訪談(與77位來自各地、不同職系、高普初考及地方特考入職),以及利用「公務人力資料庫」所提供的人力流動資料,透視我國公務人員之人事流動模式及背後之意涵。

本研究發現,就地理空間而言,公務人員之流動是一定之層級性 ,中央及直轄市機關在吸引人才上是有一定優勢,使北部都會區成 為人才流動的主要核心區域,以及臺中、高雄及臺南市之次核心區 域。就事業空間而言,跨機關流動以平調為主軸,而且更有不少降 調的行為。更重要的是專業之轉變,我們可以看到大量九職等以下 的中下階公務人員會轉變職系,這意味著專業流失多於有系統的通 才訓練。就時間空間而言,2010年四都升格或合拼成直轄市的確帶 動一波人才流動潮。

總體上,我國政府內部人力市場之運作傾向「以員工個人為中心」的機制,而非基於人才培養或管理彈性所作出的由上而下之管理措施。這雖然對員工較為友善,但請調往往是基於消極動機,是一種人員「退縮行為」(withdrawal behavior)的反映,而非豐富員工歷練,甚至是機關欠缺對人力運用規劃之反彈效果。縱然請調可以消除員工與組織或管理者之間的緊張關係,但並不會解決某些機關長期存在的管理缺失問題,因為大家(包括主管)只會用調遷來解決自身的困局,這最終受害是公眾利益。所以人事政策當局有必要扭轉這情況,以平衡個人與組織之間的利益。

中文關鍵詞: 內部人力市場、人力流動、請調、職系

英文摘要:This study is to analyze the mechanism of internal labor market (ILM) of the government in Taiwan and its impact on the job mobility. The aim of this study is to analyze the job mobility behavior and its mobility patterns under such a mechanism through geographical, career-path and temporal perspectives and to try to find out its impacts. This study makes use of in-depth interviews (with 77 civil servants nationwide, and from different professional classes and from different civil service entrance examinations) and the data set concerning personnel movements retrieved from the data bank of civil service, to explore the pattern of the movements and its implications. This study finds that 1) geographically, there is a stratified pattern of personnel movements where the agencies of central governments and centrally administrated

municipalities enjoy a competitive edge in absorbing manpower. That make the cosmopolitan areas in North Taiwan a primary core of manpower mobility, and Taichung, Kaohsiung and Tainan secondary cores; 2) in terms of the career-path, lateral transfers account for the majority of inter-agency transfers and there are not a few demotion transfers. The more important is the change of profession. We can see many change of professional class among the civil servants below Grade 9. This implies a professional brain drain; 3) in terms of temporal dimension, the upgrading or merging of four municipal/county governments into centrally administrated municipalities did encourage a wave of personnel movement.

In general, the government ILM in Taiwan is quite employee-centered in the sense that it is not a top-down management tool for training and development. Even though the mechanism is quite employee-friendly, the behavior of job transfer is usually driven by negative causes and reflects a sort of withdrawal behavior. Hence, it is suggested that the personnel authority should figure out measures to change the situation for public interest.

英文關鍵詞: internal labor market, job mobility, job transfer, class series

# 科技部補助專題研究計畫成果報告

(□期中進度報告/☑期末報告)

我國行政機關內部人力市場人力流動之空間分析

計畫類別: √個別型計畫 □整合型計畫

計畫編號: MOST 104-2410-H-004-095-MY2

執行期間: 104年8月1日至106年7月31日

## 執行機構及系所:

計畫主持人:蘇偉業

共同主持人:廖興中

計畫參與人員:賴怡樺、黃羽薇、楊和縉、林懿萱

本計畫除繳交成果報告外,另含下列出國報告,共1份:

☑出席國際學術會議心得報告

中 華 民 國 一〇六年十月十八日

## 壹、 議題背景與研究目的

本研究是探討我國政府行政機關「內部人力市場」(internal labor market [ILM])的人力流動模式,為本人過去研究成果之延伸。本人在探究我國政府契約人力(主要是指約聘僱人員)問題時,發現部分機關運用契約人力其中一個原因是基層公務人員流動性太高,反而契約人力因政府工作待遇相對私人就業市場優渥及有保障,但沒有跨機關流動或晉陞機會,所以流動性反而較低,故出現契約人力竟然成為機關相對穩定人力,這「不尋常」現象(蘇偉業,2010a;2010b)。及後,針對公務人員的「不尋常」流動現象,本人發現我國採用考試分發制度是其中一個導因,故進一步考察採用這特殊分發制度的歷史邏輯,為何堅持使用這種「供應導向」且無法做到實質「考用配合」的制度?(蘇偉業、黎世輝,2011)。明顯地,作為基層人員的初任人員往往在分發制度下,被分配到不為其喜好的機關部門,驅使他們另覓職缺。

經過上述研究努力後,本人進一步提出以 ILM 概念分析公務人員與契約人力之相對優勢,指出前者縱然因分發制度之缺憾而出現職位「錯配」,或因工作上遭遇問題或個人/家庭因素而出現離職傾向,但我國政府提供他們「低成本」的內部人力市場作為「出口」,不用離開政府。而契約人力則不能享受相同待遇,導致必須被綁在單一機關內。就此現象,本人提出三項假設理論:

- 1. 在我國特殊的考銓制度下,政府內部人力市場開放性及低機會成本鼓勵常任人員的跨機關橫向流動。
- 2. 在政府內部人力市場差別待遇下,契約人力的穩定性比基層常任文官高。
- 3. 在政府內部人力市場差別待遇下,契約人力的組織承諾比基層常任文官高 (蘇偉業,2012:51)。

這三項假設理論在本人過去之研究已獲得證實。首先,在 2011 年臺灣文官調查中,本人加入了相關公務人員請調機關的題目,發現有六成多的在中央機關工作的同仁樣本有成功主動請調機關之經驗。1 當中,最多者高達十次(參看表一)。這反映公務人員跨機關橫向流動易獲得性。而初任人員之高流動性也反映在官方統計上。在 2001 至 2010 年之間,高達平均三成之高普初考之初任者在分發一年內就作機關調動;而地方機關又比中央機關之人力流失率為高(參看表二)。而契約人力與基層常任文官之穩定性,則反映在本人兩次相關公務人力研究中兩類人力的機關工作年資中。兩次研究皆顯示約聘僱人員的機關平均工作年資皆比公務人員為長(蘇偉業,2010b;蘇偉業、葉上葆,2012)。2 而契約人力比基層常任文官的組織承諾為高的假設也在考試院委託本人進行之研究中得到證實(蘇偉業、葉上葆,2012)。

我國政府機關建立了應該是全世界最開放的政府 ILM,促使以上之特殊現象。過去本人之研究及現存官方資料已反映了這內部人力市場的制度結構,以及人員流動之總體數量或規模,但我們仍不清楚流動的「空間模式」。縱然我們有一些的基本理解,或時有軼聞控訴自身地方政府或機關人才流失,需要政策回應以協助人才挽留,間接投射了人員流動的粗略印象,但直至現在尚欠嚴謹分析這內部人力

<sup>1</sup> 本人曾參與由陳敦源教授主持的臺灣文官調查國科會研究計畫:「民主治理下的政府效能:公共服務動機、繁文縟節、與政務/事務關係」中問卷之題項設計(NSC100-2410-H004-097-MY2)。

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 兩次調查分別包括為「台灣政府機關人力進用彈性化改革之實證研究:以契約人力制度為例」(NSC 97-2410-H-214-010-MY2)(2008-2010)及考試院委託案「政務、常務及契約用人三元體系下政府彈性用人之研究—識才、徵才、留才」(2012)。

市場中人才流動之具體模式,以作為政策分析之依據。<u>究竟那些透過國家考試進入政府職場的人,他們會傾向如何利用 ILM 所容許的彈性來發展職涯?他們各自行為之彙總是否會呈現一幅有意義的空間流動圖像?</u>這是本計畫的研究目的。這研究取向有別於一般所採用的「甄補」及「陞遷」分析框架,前者多聚焦在考試用人問題(如 施能傑,1996),極少數處理從其他機關外補人力之面向(即本研究所指的 ILM),但僅聚焦在「單一次靜態性」的機關人力進用上³;而後者相對具時間動態性,惟研究較著重晉陞面向,而忽略「遷調」問題(如陳敦源 等,2013)。ILM 提供更為動態的時空分析,且兼顧公務人員與用人機關之供需互動關係,所得研究結果可挹注於公務人力資源管理的規劃,包括未來我國政府人事政策之修正。

表一、2011 年臺灣文官調查樣本中主動請調機關統計表 (n=1,468)

公務人員年資		成功請調至其他機關次數								Σ 1-10	$\sum_{1-10} / \sum_{0-10}$		
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<i>∠</i> 1-10	2 1-10 /2 0-10
5 以下	101	49	9	5	1							64	38.8%
6~10	53	98	61	31	9	3	1					203	79.3%
11~15	69	58	60	24	12	4	4			1	1	164	70.4%
16~20	97	70	61	31	14	14	3	4		1	1	199	67.2%
21~25	87	68	53	22	9	5	7				1	165	65.5%
26~30	74	31	23	14	9	2		1	1			81	52.3%
31~35	24	26	18	3	5	2	1		1			56	70.0%
36~40	16	3	4	1		1		1				10	38.5%
41 以上	2	1		1								2	50.0%
漏答				1								1	
總計	523	404	289	133	59	31	16	6	2	2	3	945	64.4%

資料來源:從2011年臺灣文官調查提供數據中整理出來。

## 貳、 文獻回顧

#### 一、內部人力市場的基本概念

內部人力市場是指一種組織人事措施,當中員工的工作配置及該工作之待遇是由一套行政規則及程序而非自由市場來決定;而這些工作是由已進入該組織或行業的員工,透過晉陞或遷調來甄補;而內部人力市場是隔離於外部人力市場的競爭(Doeringer & Piore, 1971)。

內部人力市場通常是會在組織或行業中以一些特定的「工作階梯」(job ladders)及「工作流動」(job mobility)結構來呈現。這市場提供員工在這組織或一定的「職位群組」(job cluster)中發展他們的事業。相對地,它也提供管理者活用現有的人力資源來應付不斷轉變的工作技術需求。內部人力市場之存在可減少人力流失,因為其提供內部員工較多的職涯發展機會。內部人力市場之出現首先是肇因於工業化下大企業之崛起,而由於勞工保障在二十世紀初起基於對勞工權益的立法保障及工會出現而逐漸得到提升。此外,企業專屬技術之出現,在職訓練之發展,再加上企業人事部門、形式化的規章及官僚控制之制度建立等皆有助於企業開始不假外求,轉移加強對內部人力的培養,利用內部人力市場(Osterman, 1984; Althauser, 1989)。

<sup>3</sup> 最近有一篇碩士論文處理從其他機關外補職缺之研究,但聚焦在招募面向,見余韶誠(2013)。

# 表二、各類初任考試及格公務人員的工作調動情況統計

單位:人;%

												1 12	- · /C ,	70		
								考試及	及格種	類						
	高	等考試	ı		普	普通考	試		礻	切等考:	試		ć	持種考詢	试	
年 別 及		1年	1至2			1年	1至2			1年	1至2			(	6至7	
機關層級別	初任	內	年內	比例	初任	內	年內	比例	初任	內	年內	比例	初任	6年內	年內	比例
	人數	調動	調動		人數	調動	調動		人數	調動	調動		人數	調動	調動人	
		人數	人數			人數	人數			人數	人數			人數	數	
2001 年																
中央各機關	82	25	17	51.2%	18	6	3	50.0%	155	45	22	43.2%	314	213	8	70.4%
地方各機關	1,151	312	207	45.1%	825	205	143	42.2%	622	185	112	47.7%	3,720	2,442	181	70.5%
2002 年																
中央各機關	605	129	98	37.5%	234	37	42	33.8%	91	30	24	59.3%	1,105	730	45	70.1%
地方各機關	463	166	82	53.6%	545	198	92	53.2%	288	95	72	58.0%	2,156	1,528	75	74.4%
2003 年																
中央各機關	316	92	62	48.7%	160	52	31	51.9%	55	20	11	56.4%	1,368	849	94	68.9%
地方各機關	315	149	75	71.1%	222	86	48	60.4%	208	96	40	65.4%	1,561	1,046	31	69.0%
2004 年																
中央各機關	646	176	186	56.0%	173	50	46	55.5%	172	55	54	63.4%	1,822	1,289	103	76.4%
地方各機關	836	389	269	78.7%	289	105	85	65.7%	242	102	73	72.3%	5,353	4,310	495	89.8%
2005 年																
中央各機關	681	284	100	56.4%	180	60	34	52.2%	209	109	36	69.4%	1,930	1,384	173	80.7%
地方各機關	694	461	99	80.7%	278	137	50	67.3%	294	151	49	68.0%	3,153	2,750	66	89.3%
2006 年																
中央各機關	603	184	96	46.4%	180	52	31	46.1%	105	35	15	47.6%	1,567	1,148	10	73.9%
地方各機關	825	405	230	77.0%	287	119	81	69.7%	364	143	78	60.7%	3,694	3,007	1	81.4%
2007 年																

中央各機關	975	236	148	39.4%	207	58	32	43.5%	108	40	16	51.9%	2,449	1,643	0	67.1%
地方各機關	1,095	606	177	71.5%	350	165	71	67.4%	256	116	37	59.8%	5,015	3,754	0	74.9%
2008 年																
中央各機關	846	191	165	42.1%	230	60	45	45.7%	335	127	64	57.0%	2,748	1,481	0	53.9%
地方各機關	1,257	505	277	62.2%	437	177	86	60.2%	528	222	98	60.6%	6,041	3,833	0	63.4%
2009 年																
中央各機關	1,201	159	316	39.6%	274	33	75	39.4%	146	26	41	45.9%	3,177	1,143	0	36.0%
地方各機關	1,610	252	1,002	77.9%	767	130	436	73.8%	341	59	192	73.6%	5,425	3,019	0	55.6%
2010 年																
中央各機關	903	117	245	40.1%	213	20	74	44.1%	131	12	26	29.0%	2,226	757	0	34.0%
地方各機關	1,128	661	221	78.2%	473	232	117	73.8%	194	69	42	57.2%	5,057	2,603	0	51.5%
2011 年(七月為止)																
中央各機關	948	129	70	21.0%	240	77	11	36.7%	123	15	3	14.6%	1,178	237	0	20.1%
地方各機關	1,010	216	99	31.2%	426	63	47	25.8%	271	21	0	7.7%	3,802	330	0	8.7%

資料來源:蘇偉業、葉上葆(2012:98-99)。

如上所述,內部人力市場一般是由一系列的工作階梯所組成,工作流動是依員工所屬階梯以向上模式流動為主。階梯之間的人力流動會發生在相近的職位群組之間,或當人員升至某一階梯的頂層時,就可以跳至另一個有較高位階的階梯(Pinfield, 1995)。不過,這種所謂「公司內部人力市場」(firm internal labor market) 並不是唯一的種類。對於某些特定的管理性、專業性及技術性人員(如大學教授、球隊教練),他們可進行跨機構/組織流動,受不同的雇主僱用,這稱之為「職業內部人力市場」(occupational internal labor market) (Althauser & Kalleberg, 1981; Althauser, 1989)。簡言之,內部人力市場可分為兩類:1. 由單一雇主(即單一機構或組織)建立的公司專屬的市場;2. 職業專屬的市場,它橫跨在單一或相關行業中的不同雇主。

作為一個分析概念,我們必須分辨清楚內部人力市場與外部人力市場之關係及差異。當組織出現職缺,我們可以由組織以外的勞工市場進用人力(即外部人力市場),也可以從組織內部人員當中替補職缺(即內部人力市場)。兩者之間差別不僅在於人力之來源性,也在於兩者進用模式及意義之不同。外部人力市場是由一般開放的勞動市場所支配,可由傳統經濟理論作預測。而內部人力市場是存在一些行政規則,針對內部勞動力給予特權,同時也限制他們的事業發展路徑,所以是以行政規則多於市場供需來決定職位的配置。不過,規則寬鬆性也可以決定這市場的彈性。若規則彈性越大,市場供需力量之決定性也會越高,而彈性程度也決定了內部人力市場的界線(Doeringer & Piore, 1971)。此外,內外部人力市場是相互連接的。那些能夠進入內部市場的,必須是先經外部人力市場競爭,透過有限的「入口點」(ports of entry)進入組織內不同工作階梯的最低職位(Pinfield, 1995)。

## 二、國外對政府內部人力市場之討論

著名美國公共行為學者 L. R. Wise 在 1996 年發表針對公部門內部人力市場之論文應是相關綜合討論的第一篇。類似以上的定義,她指內部人力市場是「一些行政政策及作為來決定人力資源在組織內的運用及被獎勵之方法」(Wise, 1996: 100)。而政府內部人力市場則聚焦在公務系統(civil service system)內的人力流動。她認為內部人力市場之動力是由四方面的規則所驅動的:1. 職位定義及分類制度;2. 陞遷調動規則;3. 工作保障及員工身分;4. 獎勵結構及薪資規則。

就政府部門,內部人力市場之討論焦點主要在如何打破各國人事「分類制度」(classification system)所帶來欠缺用人彈性的障礙。這焦點是回應「新公共管理」(new public management)所主張的人事彈性化改革,其主張給予管理者在人事權力上之鬆綁(OECD, 1990)。彈性化也可以透過善用機關現有人力,協助紓緩政府在員額精簡及人力進用凍結政策下所產生人力緊張情況(Wise, 1996)。從人力資源管理角度看,鼓勵人力流動可以擴潤員工的經驗及改善他們的總體工作素質。這也可以透過提供具吸引力的事業願景,甚至「沒有界線的事業」(boundaryless career),來達至激勵作用(Arthur, 1994;Äijälä, 2002)。而業務繁多及由上百上千組織結合而成的政府其實是達至以上理想的最佳場域。

雖然西方就政府內部人力市場之學術討論並不多,但在歐洲的比較公務員制度之分析上已將內部人力市場納入為變項之一(Van der Meer, 2011)。而實務上,經濟與合作發展組織(Organization for Economic and Cooperation Development, OECD)在公務人力資源發展上已開始關注政府內部人力流動問題,其近年報告也反映出其成員國及夥伴國家有增加政府內部人才流動之趨勢,包括在政府內部公開招聘職缺或建立政府內部人才庫(如日本、荷蘭、意大利、比利時及奧地利)。有些國家則有計畫推

動內部人才流動(如英國、南韓、德國、匈牙利及澳洲)。4

不過,這種人才流動之鼓勵措施有時是指短暫性的「人才交流」,而非跨機關部門的人事陞遷。例如澳洲政府近年推動的「員工流動」(employee mobility)方案就是以借調的方式,鼓勵公務員至不同機關以及私部門學習交流,提升他們未來回到原機關工作時的專業能力。5

而縱使 OECD 報告顯示各國政府有促進人才流動之趨勢,但具體情況及實質意義為何至今並不清晰。現存的西方文獻並沒有顯示 OECD 成員國具有十分彈性的政府內部人力市場,人才流動傾向縱向式(即晉陞)多於橫向式(即跨機關部門之流動),原因主要是各國普遍採用分權式的人事進用制度,所以各機關人事系統互通性不大,故不利於跨機關人才流動(Van der Meer & Dijkstra, 2011)。就算機關之間有相同職位或職級,但其職務要求也不會一致,所以阻礙人力流動(Wise, 1996)。

不過,採用「職涯制度」(career-based system)的國家一般會對內部人力市場發展比較有利,例如匈牙利就計劃引進職涯制度以便人才流動(OECD, 2012)。而就算近年英國採取較為職位導向之改革,但其高級文官仍是先由中央公務員系統任用,再派職至不同部門,他們會在不同機關及政策系統之間頻繁輪職(特別是「快速晉陞」(fast-track)類別之官員)(Greer & Jarman, 2011; Horton, 2011)。然而,如此的跨機關橫向流動多侷限在高級文官或「特殊公務員菁英隊伍」(special corps)範圍內,例如美國的高階文官職務、法國的「菁英文官團」(grand corps)及日本的A級職員(OECD, 1990; Horton, 2011; Van der Meer & Dijkstra, 2011)。換言之,機關之間的人才流動之開放性普遍上仍然不高。而我們也必須注意,就算外國政府倡導人才流動,其所指涉的是「以組織為中心」的彈性用人,而非我國「以員工個人為中心」的開放性內部人力市場。

## 三、我國內部人力市場之基本解構

我國政府人事制度容許高度自由的人事流動可說是重要的特色之一,甚至被認為比先進國家更為「開放」(Hwa, 2001)。這情況之能夠實現除了因我國採用職涯人事制度外,更重要是:1. 我國政府人事系統有一套貫通大部分機關的單一人事分類制度;2. 由外在於行政(院)機關的考試院統一控制關鍵的人事制度及管理權力,即所謂「考銓」工作。

就第一點,除了如警察、關務及司法等特殊系統外,其他公務人員皆納入由十四個職等套入「簡薦委」官等的通用官職階梯內(即一至五職等為委任官;六至九職等為薦任官;十至十四職等為簡任官),這單一體制除了建立上下貫通,原則上每一位公務人員皆可由最低職等升至最高職等之管道外,也建立了大部分機關公務人員人才互通的基礎。不過,這套從 1987 年實施的稱為「官職併立制度」並非純粹通才式的品位分類制度,其因應專業將公務人員分為不同的職系(現為 96 個),並將各職系二分為行政類及技術類職系(前者 45 個;後者 51 個),而相近的職系又組成職組(共 43 個),這形成不同基層公務人員的基本工作階梯。

職系與職組之安排一方面限制了公務人員的職位/務流動,但同時開放了彈性流動之通道。首先,單一職系並非限制在單一機關,即公務人員可在同一職系不同機關之間流動。第二,職組之設計是容許同一職組內不同職系之間的人力流動,這又擴大了流動的空間。第三,就算職組之間,其中部分職

<sup>4</sup> 參看 OECD 的「公共僱用與管理」(public employment and management)網頁, http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm。

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> 參看澳洲公務員委員會(Australian Public Service Commission)網站所提供的相關方案指引資料,

系也可以有條件地容許人力流動,當中更容許技術類職系人員調任相關的行政類職系。舉例而言,天文氣象職組(屬技術類職系)中的天文職系及氣象職系可單向調任至交通行政職系(銓敘部,2012:137)。此外,以上的職組職等調任限制不適用於簡任十二職等以上人員;而具有調任標的職系專長之人員,也不受職組織系調任之限制(公務人員任用法第 18 條)。因此,縱然存在職系職組的結構,這「官職併立制度」建立了非常具彈性的政府內部人力流動管道。

當然,內部人力市場之顯要性是在乎於外部人力市場之運作。採用「職位制度」(position-based system)的國家普遍以公開招聘(即外部人力市場)方式甄補職缺(除需要內部經驗的職位外),而且多由用人機關自行進用,所以政府內部人力不見得有優勢,內部人力市場自然也不重要。而我國,就上述第二點,則由獨立考試院控管外部人力市場,透過國家考試進用新任人員,用人機關基本上不能插手。所有新進人員必須經過由考試院屬下的考選部舉辦不同類科的高、普、初或特種考試選拔,合格後進入政府人事金字塔的數個「入口點」及進入相應的職系工作。雖然外部人力市場競爭十分激烈,但若能進入國家機器內,公務人員就享有進入政府內部人力市場的特殊資格。

而上述「官職併立制度」之所以能貫徹也在於我國運用有別於西方「人事管理」(personnel management)運作之銓敘制度(徐有守,1988:112-3),由考試院銓敘部依一體適用的標準銓敘各機關的公務人員,他們不會因跨職系跨機關的流動而造成個人利益損失,基本上公務人員的銓敘是保障了公務人員的待遇只會遞增,除非受到懲戒處分。而且法律上容許自願降調,且可保持原有敘俸(公務人員任用法第18條;公務人員保障法第12條;公務人員俸給法第23條)。這制度給予處於不友善工作環境,而又無法覓得適合的平調機會,且不求陞官者,一個另類出路。從以上制度之回顧可見,公務人員進入政府內部市場的代價或風險是頗低。

表三 全國各類機關(構)及學校新進公務人員來源表(2004-2015)

年份	考試及	校格分發	他機	關調進	其他任	用資格	總計
2004	26.0%	6,106	63.7%	14,944	10.2%	2,409	23,459
2005	26.0%	6,550	56.0%	14,106	18.0%	4,524	25,180
2006	29.6%	8,072	55.9%	15,234	14.5%	3,960	27,266
2007	32.6%	9,866	46.9%	14,160	20.5%	6,198	30,224
2008	38.4%	12,384	43.5%	14,031	18.2%	5,873	32,288
2009	38.2%	11,080	49.2%	14,283	12.6%	3,658	29,021
2010	38.4%	12,452	46.9%	15,190	14.7%	4,749	32,391
2011	35.9%	11,603	50.7%	16,388	13.3%	4,314	32,305
2012	29.6%	6,817	57.0%	13,142	13.4%	3,088	23,047
2013	39.3%	14,380	40.6%	14,876	20.1%	7,346	36,602
2014	38.2%	13,204	45.3%	15,651	16.4%	5,677	34,532
2015	37.9%	12,896	47.9%	16,305	14.2%	4,824	34,025

資料來源:整理自銓敘部全球資訊網統計資料 http://www.mocs.gov.tw/pages/law\_list.aspx?Node=449&Index=4

另一方面,內部人力市場之活躍性也在於甄補職缺之機制。而我國賦予用人機關頗大的裁量權, 決定由外部人力市場(即考試分發)還是內部人力市場(機關內補或從其他機關外補)甄補職缺。而 現實上,機關透過以機關外補的方式多於考試分發方式進用人力,從過去到現在一直沒變(參看施能 傑,2003:184及參看表三)。而這內部市場之活躍性,也涉及市場內的供需關係。首先是考試分發制度未能提供用人機關選拔權,而內部人力市場則不受中央考試權干預,因此用人機關可以行使較大的權力選擇自己判斷的適當人才。還有,內部人力市場也可以提供相對有經驗的人力,降低培育「菜鳥」的成本,也較容易蒐集欲求調任者的過去工作表現作為參考。而對公務人員而言,考試分發制度本身經常製造人員與工作的錯配,無法滿足用人機關與初任者的需求,而後者可利用內部人力市場作「分發事後」的調劑(蘇偉業,2012)。而有經驗的公務人員也可能基於各種職涯發展或個人考量,在踏入政府職場後不同階段中申請調任機關。

總體上,我國相對於其他國家給予公務人員較多橫向縱向人事流動的機會。在英國,只有高級文官及快速晉升類別官員才可享有這權利 (Greer & Jarman, 2011: 17)。而就算採用職涯制度之法國,縱然其機關內部的流動性較高,但跨機關之流動並不容易 (Bezes & Jeannot, 2011: 199)。所以我國政府內部人力市場的人才流動不同於一般依所附屬工作階梯向上流動,及從一個階梯頂層轉向另一階梯底層橫向流動的模式 (DiPrete, 1989: 262)。我國開放了不同階梯之間同一等級的橫向流動。

值得注意的是,我國採用如此彈性的內部人力市場是與新公共管理意識型態無關,因為這制度並非著眼於提升管理者之人事權限。這反而近似一些北歐國家所強調的「人性化」(humanization)改革,倡議建立對員工更為友善的職場(Wise, 2002)。不過,我國這類似的做法並非是模仿外國經驗,反而是沿襲自中國古代官制傳統價值,其傾向通才式的品位制度,容許所有官員皆有機會從最低級擢升至最高級的官職(Hwa, 2001)。而我國在1960年代開始試行的「職位分類制度」(position classification system)對公務人員陞遷造成太多制財,不利個人職涯發展,故最後於現代專業化要求與通才傳統之間折衷,採行現在的「官職併立制度」(徐有守,2006)。

不過,這種傾向「以員工個人為中心」的內部人力市場明顯降低機關正式人力之穩定性。一項全國機關的抽象調查就顯示,機關內的約聘僱人員比公務人員更為穩定,且組織承諾(organizational commitment)比公務人員高,而公務人員的離職傾向(turnover intention (指離開機關))卻比約聘僱人員高,這在學理上頗異常之現象(蘇偉業,2010a;蘇偉業、葉上葆,2012)。值得注意的是,研究政策執行的學者 O'Toole 與 Meier(2011)近年以「人事穩定性」(personnel stability) 作為分析政策執行績效的其中一項關鍵變項。這意味著,機關組織有溫和的人力流動是正常的,甚至是健康的,但人事過度浮動肯定會對組織績效不利(Meier & Hicklin, 2008)。

此外,當我們現在重視策略性人力資源管理,但基於我國政府內部人力市場的高度彈性,使機關管理者根本無法掌握機關未來、甚至現在的人力基本動向時,他們如何進行策略規劃呢?例如,有學者提出應為機關建立「接班人計畫」(succession plan)(胡龍騰,2007),但若機關的重要人才皆能輕易地請調機關或非由上而下地規劃其職務流動的話,那麼接班人計畫是無從談起的。

#### 四、遏止濫用內部人力市場之措施

人事主管機關對內部人力市場存在的人員流動率過高問題並非不理解,但在不觸動「官職併立制度」以及考選制度框架之前提下,其所採用的措施僅侷限在對初任者設下進入內部人力市場的屏障,以及降低內部人力市場的職缺供應。

首先,為協助地方政府保留人才(由於其為人才流失之大戶),在 2003 年將臺灣省基層公務人員特考整併成地方特考,所有透過地方特考進用之人員三年內不得轉調原分發占缺任用以外之機關,須

經原錄取分發區所屬機關再服務三年,始得轉調上述機關以外機關任職。近年來,地方特考每年為地方政府補充約二千多名新血,約佔高普初考每年進用人數之一半左右。6

針對高普初考人員高流動率,考試院近年兩次修訂了公務人員考試法,自 2008 年起考試及格人員 於服務一年內,不得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校以外任職。2014 年再次修訂規定,將以上轉調限制提升至三年。這是遏止初任人員流失情況嚴重的另一個手段。

而為鼓勵各機關踴躍提報公務人員高普初等考試職缺,行政院人事行政局於2008年10月30日推動配套措施,要求自2008年度起,中央機關提列公務人員高普初等考試提缺比由之前的17%成長至20%,2009年成長至23%,2010年成長至25%,期能逐年提高中央各機關提列高普初等考試之職缺數;另訂定中央及地方機關提列公務人員高普初等考試獎勵方案,並自2008年起實施,將各機關提列年度考試職缺情形納入人事業務績效考核項目(張秋元,2009:125-6)。

而內部人力市場的受害者或弱勢者也時有提出各項主張試圖扭轉市場對自己不利的條件。例如提升地方縣市政府公務人員的職務列等,防止人才流進直轄市或中央政府機關(陳雅芃,2011);而作為直轄市的臺北市也認為自身機關工作量大,且臺北市生活開支較高,也有人才流向其他都會的情況,故提出要以「首都加給」來挽留人才(徐子晴、林佩怡,2013)。總體上,地方政府傾向利用市場槓桿來誘導人才流向,但這些主張會帶來額外經費成本,所以中央政府不傾向採用。

## 參、 研究問題

從以上討論可知,縱然存在職系(組)之屏障,我國政府 ILM 是一個高浮動性的市場,在西方國家十分罕見。其一方面由國家考試阻隔了外部人力市場的激烈競爭;但另一方面又在龐大的政府人力隊伍內建立了次級競爭市場,有著準自由市場型態。所以由高度行政紀律規範的西方政府 ILM 似乎無法對我國經驗作出解釋,我們必須採取嶄新的研究視野來檢視我國政府的 ILM。

直到目前,我們大概瞭解到我國政府 ILM 人力流動在一些面向的總量,包括每年機關從 ILM 進用之人力數量;中央與地方政府機關中初任人員流失的總量;公務人員請調次數之調查統計分析。此外,我們也能從一些軼聞中得到一些人事流動取向的「印象」。然而,現存研究文獻或官方公開資料中並沒有顯示出公務人員流動的具體「空間」資訊。這裡所謂「空間」是指三度面向:第一度是指「地理空間」(不同縣市職場空間的流動);第二度是指由不同機關及職系(組)所形成的「事業空間」;第三度是指「時間空間」,即牽涉 ILM 之政策變動及執行下,以及公務人員個人在職涯不同發展階段之行為轉變所產生的縱向變化。在此當中,就人事主管機關推動一些遏制濫用 ILM 的措施後,其對人事流動產生什麼作用?不論學界及官方皆沒有作任何評估,除了一些在不同時空變化之統計數據外,我們基本上是一無所知。本人認為上述的空間流動資訊可回應此關鍵問題,且可作為人事管理策略的重要資料依據,也可以作為評估政策效果的數據,最終可協助未來人事法規之修訂。現在相關人事法規的修正尚欠循證為基(evidence-based)之分析途徑,僅依軼聞及直覺方式來作判斷。

我國政府現在並沒有以ILM 作為人事管理概念,相關ILM 的資料散見在遷調及人力甄補的統計數據中。少數相關「考用配合」之研究涉及到ILM,但其仍以「考選」或「外補甄選」作為議題框架(如張祈良,2001;黃崇文,2005;余韶誠,2013)。總體上,相關研究仍以人力甄補(recruitment and selection)

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> 參看考選部歷年統計:<u>http://wwwc.moex.gov.tw/main/content/SubMenu.aspx?menu\_id=316</u>。

作為分析角度。這角度只能處理「單一次靜態性」的流動,而未及處理上述三方面的動態空間之流動變化。如能從 ILM 角度納入不同市場行動者的立場及行為變化作分析,我們將更有效處理政府人事政策規劃,並為各種人事政策調整作事前推估。

本人提出的 ILM 概念已獲得考試院官方的注意,相關論文剛收錄至官方的論叢中<sup>7</sup>,但本人過去之研究仍留於靜態的分析。若要進一步處理這議題,我們需要更多的資訊,特別是一些人事空間流動的資料。本研究計畫正是要處理這部分之議題,為相關人事政策研究提供有意義的佐證。

就以上三度空間面向,本計畫提出具體研究問題如下:

- 1. 公務人員在 ILM 的地理空間流動實況為何?一般軼聞印象(如地方縣市流向直轄市;地方流向中央政府機關)有多大真實性?
- 2. 公務人員在 ILM 的事業空間流動實況為何?專業職系(組)之結構彈性是否或如何誘導人力流動?
- 3. 不同時期之制度與政策變更對 ILM 所起之作用為何?如 1)地方特考進用人員的六年調任限制; 2)2008 年對初任高普初考進用人員的調任限制,以及 3)2010 年多個縣市升格直轄市,三者對 ILM 內人力流動產生什麼效果?

## 肆、 研究設計與方法

為回答以上研究問題,本研究在設計上採取質化及量化並用之研究方法,針對行政機關的人事流動進行分析(排除警察、關務及司法人員)。首先採用深度訪談法,針對曾經利用 ILM 的公務人員進行深度訪談,剖析他們遷調的各種原因、遷調標的職務的考量、遷調過程之遭遇及達至遷調之策略。第二部分是利用我國政府人事機關的「公務人力資料庫」,從資料庫中抽取一定時間範圍考進政府機關服務之公務人員樣本,在排除能辨識確實個人身分之前提下,追踪他們的職涯發展路徑,因而勾劃出我國公務人員的在上述定義的各種空間流動的圖像。

#### 一、機關人員深度訪談

深度訪談對象為經高普初考及地方特考進入公職的之人員,前者範圍是 2008 年後入職之公務人員 (以最後一次考試分發為基準),因為該年是限制轉調制度之開端;後者範圍則以 2003 年該考試啟動後入職之公務人員(也是以最後一次考試分發為基準)。而為了比較舊世代與新世代之差異,本研究也同時針對 2003 年前入職的公務人員作少量的抽樣訪問。所有這些樣本皆有成功請調機關及/或轉變職系經驗。

本研究之受訪者是透過不同管道的接觸聯繫,訪談以「半結構」(semi-structured)模式進行,每位訪談時間大約半小時至一個半小時不等,訪談是以面對面或電話錄音方式進行(訪談大綱見附件一)。受訪樣本以立意抽樣方式篩選,除上述兩大類考試及入職時段外,樣本來源也區分為技術與行政職系(指初任時),並依據現職在中央與地方機關,以及不同工作地域的地方機關,還有曾經或沒有地方機關工作經驗的現職中央機關人員作為抽樣原則,最終有效成功訪問了77人(參看表四)。

 $<sup>^7</sup>$  本人相關論文(蘇偉業,2012)已被收錄於:陳金貴主編,**文官新思維:人力、協力與績效**,(頁 103-127)。台北:考試院,2014。

表四 有效受訪樣本分佈表

初任年分與	現職機關層	其他條件	行政職系	技術職系
考試種類	級別		(初任)	(初任)
2003 年前	不限		5	7
高普初考	中央機關	僅有中央機關工作經驗	4	3
(2008年後)		曾有地方機關工作經驗	5	5
高普初考	直轄市*	臺北	1	1
(2008年後)		新北	2	1
		臺中	1	1
		臺南	1	1
		高雄	2	1
地方特考	直轄市*	臺北	1	1
(2003年後)		新北	2	1
		臺中	1	1
		臺南	1	1
		高雄	1	2
高普初考	地方縣市†	北	1	1
(2008年後)		中	1	1
		南	2	1
		東	1	1
地方特考	地方縣市†	北	1	1
(2003年後)		中	2	1
		南	1	1
		東	2	1
地方特考 (2003 年後)	中央機關		4	1

<sup>\*</sup>在規劃本研究時,桃園仍未升格為直轄市。

訪談在 2015 年 9 月至 2016 年 10 月之間進行,這 77 人中,男性占 47 人,女性占 30 人。所有樣本皆有大專以上學歷,最高學歷者於受訪期間正修讀博士學位。他們初任及現職工作地點幾乎涵蓋全國所有縣市(除了新竹縣、金門縣及連江縣),當中臺北市的數量最多(由於其為大部分中央機關之所在地)。樣本公職年資最短 2 年,最長達 36 年,大部分界於 4 至 10 年之間。樣本多以高考三級或地特三等作為最近一次的考試分發,少數 2003 年前入職的樣本是透過基層特考入職或以專技考試入職轉任公務人員。樣本的現職職等從委一至最高簡十,多數樣本在受訪時的職等為薦六到薦八。他們的工作(初任及現職)涵蓋 36 個職系,當中初任為行政職系者達 42 人,技術職系者達 35 人(參看表五及六)。

本次訪問樣本最多機關轉調次數達 6 次,大部分樣本僅經歷一次轉調(共 46 人),其次為二次(22 人)。有兩個樣本僅有轉職系經驗,沒有轉調工作機關。此外,共有 36 人有轉變職系經驗,其中 11 人已從技術轉進行政職系(另有 3 人曾從技術轉進行政職系,之後又轉回技術職系);因此,於受訪時仍留在技術職系之樣本為 24 人(參看表六)。

<sup>&</sup>lt;sup>†</sup> 在這裡,北中南東部地方縣(市)分別是指,北部:基隆市、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣;中部:彰 化縣、南投縣、雲林縣;南部:嘉義縣、嘉義市、屏東縣;東部:宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣。

## 表五 受訪樣本初任情況

	表五 受訪樣本	1700 17 17 10 10 10 10 10 10 10 10 10 10 10 10 10	1
		行政職系	技術職系
小十口口	男	21	26
性別	女	21	9
	一般人員	31	30
	人事人員	8	0
初任人員類別	主計人員	2	0
	技術人員	0	5
	政風人員	1	0
	初考	2	0
	普考	4	5
	高考三級	16	15
	高考二級	2	0
初任考試等級	專技考試	0	3
	地特三等	12	9
	地特四等	4	1
	基特三等	2	1
	基特四等	0	1
	基隆市	2	0
	臺北市	9	5
	 新北市	2	4
	臺北縣	6	1
	桃園縣	1	1
	新竹市	0	1
	新竹縣	1	0
	苗栗縣	2	0
	臺中市	0	1
	彰化縣	1	3
	雲林縣	2	2
初任服務地點	南投縣	0	0
	 臺南市	4	2
	 臺南縣	0	2
	高雄市	4	1
	高雄縣	0	2
	嘉義市	0	1
	嘉義縣	2	3
	宜蘭縣	2	0
	花蓮縣	1	1
	屏東縣	1	1
	臺東縣	2	3
	澎湖縣	0	1
	(EN 1.74/1941		1

		行政職系	技術職系
	一般行政	12	
	一般民政	5	
	社會行政	0	
	人事行政	8	
	戶政職系	1	
	社會工作職系	2	
	教育行政職系	4	
	新聞職系	2	
	會計職系	1	
初任職系	農業行政職系	1	
	衛生行政職系	1	
	政風職系	1	
	地政職系	4	
	農業技術職系		1
	林業技術職系		1
	土木工程職系		13
	水利工程職系		3
	建築工程職系		0
	機械工程職系		1
	資訊處理職系		2
	測量製圖職系		4
	交通技術職系		1
	衛生技術職系		1
	畜牧技術職系		2
	獸醫職系		1
	環保技術職系		2
	環保衛生職系*		1
	都市計畫職系		1
	公職護士		1
	總數	42	35

<sup>\*</sup>現在已不存在環保衛生職系。

# 表六 受訪樣本現職情況

		行政職系	技術職系
性別	男	30	17
	女	23	7
	3年以下(含3年)	3	3
公務人員年 資	4-5 年	12	3
	6-10年	21	11
	11-15年	11	5

		行政職系	技術職系
	16-20年	3	1
	20 年以上	3	1
	一般人員	43	24
現人員類別	人事人員	9	0
	主計人員	1	0
	委一	1	0
	委二	1	0
	委三	3	2
	委五	6	1
現職等	薦六	10	5
	薦七	13	7
	薦八	14	7
	薦九	4	2
	簡十	1	0
	基隆市	1	0
	臺北市	14	7
	新北市	7	1
	桃園市	0	2
	新竹市	1	0
	臺中市	4	5
	彰化縣	3	1
TH UU 7分+纵目目	雲林縣	1	0
現服務機關 —	南投縣	1	1
地點 —	臺南市	4	1
	高雄市	6	3
	嘉義市	3	0
	嘉義縣	2	0
	宜蘭縣	2	0
	花蓮縣	3	1
	屏東縣	1	2
	臺東縣	0	0
	0 次	2	0
	1 次	28	18
	2 次	17	5
轉調次數	3 次	4	0
	4 次	1	1
	5 次	0	0
	6 次	1	0
轉職系	人數	26 (含技術轉行政 11 人)	10
	一般行政	19	
現職系	一般民政	3	

		行政職系	技術職系
	社會行政	2	
	人事行政	10	
	戶政職系	1	
	勞工行政職系	1	
	文化行政職系	1	
	教育行政職系	6	
	會計職系	1	
	經建行政職系	2	
	農業行政職系	1	
	環保行政職系	1	
現職系	地政職系	4	
	交通行政職系	1	
	交通技術職系		1
	農業技術職系		1
	林業技術職系		1
	土木工程職系		9
	水利工程職系		2
	都市計畫職系		1
	機械工程職系		1
	資訊處理職系		2
	農畜水產品檢驗職系		1
	測量製圖職系		2
	衛生技術職系		2
	畜牧技術職系		1
	總數	53	24

## 二、「公務人力資料庫」分析

在人事行政總處批准及協助下,本研究獲取使用「公務人力資料庫」的人事資料。樣本的抽取範圍為 2003~2010 年期間透過地方特考進入政府工作之人員;以及在 2005~2010 年期間透過高普初考進入政府工作之人員。地方特考者之抽樣範圍是考量到 2003 年為地方特考之起點,而以 2010 年為終點是由於地方特考人員有三年內不得轉調原分發占缺任用以外之機關限制,2013 年後應為這限制之結束點。高普初考者之抽樣範圍是考量以 2007/8 年作為中間點,與地方特考抽樣終點一致之前提下,以前後三年作延伸。

依據上述要求之範圍,人事行政總處資訊部門承辦人員共撈取到 61,081 筆人事資料。在排除個人姓名及身分證資料項目下,本研究獲取的之資料範圍含:1)性別、出生年月日、現戶籍地址、現居住地址、現服務機關地址等個人資料;2)學歷資料;3)考試資料:4)公職經歷資料;5)考績資料。雖然本次研究抽取樣本範圍最早是 2003 年以地方特考入職之人員,但基於不少公務人員有重考經驗,所以他們的公職經歷起始年不一定在 2003 年之後。而因應資料撈取時間,故本研究收取到的資料最後更新日

期為2016年10月27日。

經排除錯誤部分後,本研究共有60,957個有效樣本。這些樣本依他們曾通過之公務人員考試分成三大類:曾經考取「高考、普考或初考」、曾經考取「地方特考」及曾經考取以上兩類考試。人數統計如下:

表七 公務人力資料庫之樣本分布

考試型態	樣本人數
曾經考取「高考、普考或初考」	36,834
曾經考取「地方特考」	18,787
曾經考取以上兩類考試	5,336
總計	60,957

有關樣本的基本資料,包括性別、身障別、年齡、居住地、教育程度,見下表:

## 表八 樣本之基本資料

	項目	樣本人數	百分比
bl 13.1	男性	26,293	43.13%
性別	女性	34,663	56.87%
白、10年 口、1	身心障礙者	258	0.42%
身障別	非身心障礙者	60,699	99.58%
	25 歲以下	2,682	4.40%
	26~30 歲	12,596	20.66%
左 此人	31~35 歲	19,904	32.65%
年龄	36~40 歲	14,354	23.55%
	41~45 歲	6,797	11.15%
	46 歲以上	4,623	7.58%
	北部地區	510	44.7
居住地	中部地區	280	24.6
店任地 	南部地區	313	27.5
	東部及離島地區	36	3.2
	高中職以下	616	1.01%
10 to	大學	2,201	3.61%
教育 程度	專科	35,110	57.60%
1 住汉	碩士	22,563	37.01%
	博士	467	0.77%

戶籍	樣本人數	現居	樣本人數	工作	樣本人數
臺北市	7,763	臺北市	8,875	臺北市	17,521
基隆市	926	基隆市	1,076	基隆市	845
新北市	10,350	新北市	13,601	新北市	7,984
宜蘭縣	1,299	宜蘭縣	1,106	宜蘭縣	1,030
新竹市	864	新竹市	906	新竹市	880
新竹縣	840	新竹縣	953	新竹縣	912
桃園市	4,189	桃園市	4,636	桃園市	4,646
苗栗縣	1,173	苗栗縣	995	苗栗縣	1,090
臺中市	7,356	臺中市	6,713	臺中市	5,750
彰化縣	3,554	彰化縣	2,715	彰化縣	2,038
南投縣	1,402	南投縣	1,109	南投縣	1,262
嘉義市	889	嘉義市	777	嘉義市	665
嘉義縣	1,155	嘉義縣	940	嘉義縣	1,155
雲林縣	1,484	雲林縣	1,155	雲林縣	1,308
臺南市	5,313	臺南市	4,677	臺南市	3,955
高雄市	7,979	高雄市	6,941	高雄市	5,688
澎湖縣	388	澎湖縣	322	澎湖縣	369
屏東縣	2,042	屏東縣	1,553	屏東縣	1,477
臺東縣	457	臺東縣	600	臺東縣	835
花蓮縣	807	花蓮縣	881	花蓮縣	1,076
金門縣	600	金門縣	321	金門縣	354
連江縣	107	連江縣	88	連江縣	102
遺漏值	20	遺漏值	17	遺漏值	15

表九 樣本之戶籍地、居住地及工作地分佈

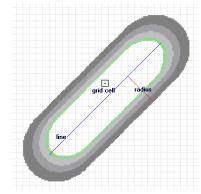
針對「公務人力資料庫」的資料分析,本研究分成兩部分。第一,以一般統計方法,分析樣本在 不同職等期間的跨機關(跨縣市)流動次數,包括平調、升調及降調情況,以及樣本的職系異動情況, 還有分析樣本的考試情況。

第二,針對地理空間的分析,本研究主要針對各樣本跨機關、跨區域流動進行分析。基於資料時空之限制,本次分析集中在2008至2015年之間的流動資料。在抽取「公務人力資料庫」相關資料之後,所有流動資料共有198,607筆資料(1976~2016)。接著透過以下幾項原則進行資料整理與剔除:

- 1. 資料完整性:許多資料會因為缺乏流出或流入機關的地址資料,因此無法確認其地理位置進行地理資訊的運算,這類的資料會進行剔除,共計58,663筆資料(2008年之後這類的資料筆數為57,510)。
- 2. 現址流動:另外有許多流動的資料,流出與流入機關為相同地址資料,在地理空間上並無法呈現其流動狀態,因此加以排除,這些資料共計81,862筆資料。在排除2016年之資料後,最後篩選出57,398筆可進行空間流動的資料。
- 3. 另外本研究把醫院、學校與國營事業的流動資料篩選出來,可分析的流動資料則變為45,607筆(共剔除了11,791筆)。

確認流動資料後,本研究根據流動資料中流出機關的編號、流入機關的編號、公務同仁在流動資料中的編號、將所以資料接合,包括欄位有:公務同仁於本研究流動資料中的編號、機關的分類、流動的年月、流出的原因與流入的原因、流出機關的XY座標、流入機關的XY座標。資料空間化的部分,本研究主要將利用各機關地址作為地理位置資訊,透過地理資訊圖資雲服務平台(TGOS)進行空間定位。定位方面使用1997臺灣大地基準(TWD97),並利用地理資訊系統完成XY座標定位。

而後本研究利用流出與流入機關的XY座標,利用ArcGIS中 XY to LINE的功能,將所有的流動資料製成線地圖。並利用核密度分析估算並製作出每年公務人員流動的密度。本次線核密度分析的概念,主要是先將臺灣地圖的空間範圍劃出合適的網格,由ArcGIS針對各年度流動資料自動設定網格的大小,如下圖中的grid cell。而後由ArcGIS針對各年度流動資料自動設定搜尋的範圍大小,如下圖的radius。而線密度是透過:圓中線的長度總合÷圖中圓的面積;來計算出所有線密度結果,可以轉化成空間密度圖進行呈現與分析(Silverman, 1986)。



圖一 線密度計算示意圖

## 伍、 資料分析與研究發現

就上述質性與量化之分析,由於上述提及「公務人力資料庫」存在不少之資料錯漏及不完整,故以下會以質性資料(深度訪談內容)為中心,輔以量化資料為佐證,呈現出我國公務人員的內部人力市場之行為取向。分析內容包括:1)受訪者的進入公門之原因;2)請調動機;3)請調機關之取向;4)「公務人力資料庫」樣本之區域流動狀況;5)受訪樣本及「公務人力資料庫」樣本的職系轉變狀況;6)受訪者之請調技巧與長官反應。

## 一、 進入公門之原因

在討論本研究深度訪談樣本的內部人力市場行為之前,本節先簡略分析他們進入政府職場工作之原因,這有助於理解他們後來之請調行為。絕大部分受訪者當初考公職的原因皆是追求「穩定保障」。當中,部分樣本所受專業教育較導向公職(如政治/公共行政、公共衛生、社工、護理、水利/土木工程),另一部分則因為其所受教育之專業出路不佳(如教師)或不感興趣、或家裡所在地私部門工作機會不多,故直接選擇投考公職。而那些曾經在私部門工作的樣本當中,頗多是因為不喜歡或不適應相關私部門的工作環境(例如工資低、工時長或上下班不定時、無法兼顧家庭),再加上經濟不景氣,故轉移投考公職,期待改善工作環境及待遇。也有一些樣本在投考公職前就在政府機關(包含郵局)擔任約聘僱人員或臨時人員,或者工作上有與政府機關業務往來,覺得政府工作環境待遇不錯,或覺得既然已在政府機關工作就「順理成章」地往正式人員的方向走。

另外,一些樣本反映自身畢業後不知投身什麼行業,故就「試試看」;而且不少樣本的父母家人(特別是父母也是公務人員的)也往往會鼓勵他們考公職。個別樣本剛巧因為準備證照考試,順便考相關的公職類科,或因為出現時間空檔可以「考一下」(如服兵役前或於讀研究所期間),就「意外」考上。受訪者在選擇考試類科上,一般會受到其學校教育所引導,傾向與其所學專長有關,特別是技術職系入職者。但行政職系入職者則較因應考試準備難易度、職缺情況或受補習班的推薦影響來挑選類科,比較會脫離原本的專長,且有一些會採策略性選擇,先找容易進入政府機關工作的考試類科,然後進去後再轉職系。其中一位現於地方政府教育處工作的受訪者,他本身也接受過師範教育,但卻刻意考一般行政類科,因為他覺得職缺比較多,且知道未來可憑學分轉教育行政(受訪者 ABCN1)。

基本上,樣本所反映進入政府職場主要動機並非認為公部門工作具挑戰性或有意義,這些積極動機或具所謂「公共服務動機」(public service motivation)(起碼在進入公門時)。8 對大部分受訪者而言,公職就是一個「職海救生圈」,作為遇到私部門工作情況不理想、經濟不景氣工作難求或對自己前途不知去向下的最佳選項。他們當中,部分對政府工作的想像是工作壓力較低,比較安逸,但有時考試分發的工作單位情況比預期往往有落差,這也促使他們必須進入政府內部市場找職缺進行調適。其中一位受訪者對機關人力流動現象就作出以下評論:

他們會走可能就是···不是你想像公務人員那麼的輕鬆,那如果是這樣,一樣賺三萬多、 四萬多,要被你這樣壓榨的話,那我寧願去業界就好了,大家最終的想法就是,我考試的目 的就是**穩定跟輕鬆**嘛,可是如果這個工作不是穩定或輕鬆的話,是不是大家就會走了(受訪者 TCBE2)。

## 二、 請調動機

樣本公務人員經考試分發到政府機關服務後,其請調動機可大約分為三大類:家庭地理因素、積極因素及消極因素。

#### (一) 家庭地理因素

家庭地理因素是基於家庭所在地與工作地域之間距離所作出之請調。這首先導因於我國的考試分發制度,其以考試分數高低並依考試錄取者填寫志願優先順序作分發的依據。然而,絕大部分樣本皆傾向以「離家近」作為選擇機關的優先考慮。一旦由於自己分數不高或其所選的地區較為熱門但職缺較少或考試類科本身職缺不多,則極有可能分發到「離家遠」的地方,所以他們多在轉調限制屆滿前後(俗稱綁約到期)就開始尋找職缺。有些主管對外地來之菜鳥已早有心理準備,他們不會待很久。有一位受訪者更說:「我一去(報到),主任介紹我的時候,就說啊,這是我們新科員,高考來的,很優秀,可是應該待不久,應該期滿就會回臺北」(受訪者 ABAC2)。而實際上,所謂綁約也並非完全不能動。其中一位受訪者是 2015 年高考入職,但分發到一個相對「離家遠」的機關(其實已是他家鄉的所在縣市)。理論上他要被綁約三年,但由於這限制僅是主管機關以外之機關,所以他仍可調到其他所屬機關,故他分發報到後就馬上找新職缺,在一年內遷調到「離家近」的機關(受訪者 TBBD1)。

就算經地方特考管道入職的公務人員,情況也沒有差太多。基於職缺分佈的不平均,很多受訪者是以職缺多寡及職缺競爭度作為報考地區的標的,甚至自己家鄉根本沒有相關職缺,而必須報考他區。

<sup>8</sup> 只有一位受訪者反映,因為大學時曾投入學校的公共事務,所以對公共服務很有興趣,所以投考公務人員(受訪者 ACCS1)。

而過去地方特考是以大區劃分,就算報考到自己家鄉所屬的大區,也不一定能分發到自己家鄉的縣市, 所以他們仍會在三年限制期限屆滿後,尋找該大區內較「離家近」的職缺。

反而,一些「舊世代」入職的公務人員則不用煩惱上述問題。本研究有訪問了一位 2008 年前普考入職的公務人員,因為他是增額錄取的,家在宜蘭。在當時制度下,他不用填志願,而是直接從行政院人事行政總處「事求人」網站找職缺,投履歷面試。所以他可以直接挑選宜蘭的職缺(受訪者 AANG3)。

此外,部分受訪者在入職時仍未成家,但後來結婚,甚至已有兒女,所以為了與另一半團圓或方便照顧孩子而必須請調到「離家近」的機關。當然,也有一些樣本個案在轉調考慮上不一定以「離家近」作為考量。個別一些未婚樣本是多年在臺北上學的中南部人士,大部分朋友都在北部,所以最終挑了北部中央機關為轉調對像(受訪者 ABAL2; ABAL3)。不過,也有分發到新北市政府工作之普考入職人員認為雙北生活費太高,所以必須請調到雙北以南的地區(受訪者 TBBB1)。

另外,不少受訪者反映,他們本身除了以「離家近」為考量外,也會以「中央機關優於地方機關」作為基準。這除考量到中央機關升遷機會相對較佳、資源福利比較多之外,也有人認為地方機關比較辛苦,特別是要面對民眾的部門。不過,對已成家的受訪者而言,家庭考量仍然是優先。若家庭不在大臺北地區,他們就算想往中央機關發展,也只會考慮派駐地方的中央機關。

在本次受訪中,有一個特殊案例,他是土木工程職系入職的,其填寫分發志願時,就是以「容易異動的單位為優先」。他根據前輩的分析,認為就土木相關職務不能待在一個機關太久,否則負擔會越來越重。所以他挑了一個容易異動的中央機關,但工作地點在臺東,其家卻在臺中(受訪者TBAC3)。

#### (二) 積極因素

所謂積極因素是指因應未來「進取性」的發展考量而尋求請調。不論是否分發到「離家近」的機 關,大部分受訪者工作到一段時間後就開始萌生去意。在 2008 至 2014 年之間以高普初考入職的公務 人員有所謂一年綁約期的限制(實質上連同訓練時間算是一年四個月);而地方特考入職的公務人員則 受三年內不得離開原分發機關之綁約,所以追求「離家近」高普考初考入職者大多會在工作一年多後 就試圖請調;而地方特考則三年後。但就算沒有這考量,大部分樣本會在綁約期滿後之一段時間內因 應其他相關職涯發展之因由而請調。其中一位分發到大學工作的受訪者就認為:「公家機關比起來它是 比較輕鬆啦···[但]在學校學不到公務的那些東西啊」(受訪者 ABAL2)。所以他僅待了該大學一年 八個月就請調到其他機關。另一位分發到區公所工作的受訪者就認為公所「編制比較小・・・事情比 較單純,想看看··不同的,看看比較大的單位在做什麼事」(受訪者 TBBF1)。所以他在公所工作三 年半後就請調離開。另一位受訪者則在第一個機關待了8年、「忙了8年・・・想要換一下環境・・・ 單純想挑戰一下不一樣的工作」(受訪者 AANG3)。一位以地方特考五等入職分發到地方稅捐處擔當辦 事員的受訪者也認為其工作「不會[辛苦],但是因為比較制式化的工作,就是收發・・・比較 routine」 (受訪者 ACBA1),所以也在該機關工作三年半後請調。也有一位在地方教育局工作的受訪者,於他 在該機關工作七年後,知覺自己有一些「行政慣性」,一些「大家不喜歡的公務員性格就出來了」,所 以便想去其他縣市相同性質機關磨練一下,未來再去教育部工作(受訪者 ACCN1)。其實對很多受訪 者而言,待一個機關三年本身就算是頗久或是基本歷練,需要換一換工作環境。

也有一些基於自身的專業志趣,希望找到一些貼近自己工作興趣的工作,這特別是從技術職系人員中發現。有兩位在農委會所屬機關工作之受訪者便是如此,其中一位在初任分發到的機關中被行政

雜事纏身,故請調到試驗單位(受訪者 TBAL4);另一位本身是臺北人,但其考試分發機關為澎湖, 其後請調至臺中,皆是以工作內容為優先考慮,希望跟研究工作有關(受訪者 TBAC2)。

總之,工作單調、想學習新東西、專業志趣,甚至就是想換一換工作環境的想法往往是請調他機關之「推力」(起碼作平調);同時,外機關提供的晉升機會就進一步給予請調之「拉力」。當公務人員考績結果不差,其往往很快就獲得升職等資格(只需要三年考績一甲、兩乙或兩年考績皆列甲等)。若外機關有更高職等或職務列等更高的職缺,便會吸引他們跳槽,也較能合理化他們的請調。在各職系受訪者中,人事行政職系似乎較為有系統地安排人員以請調方式升遷,而且請調過程也較順暢。有某直轄市人事人員就表示,其機關針對做滿兩至三年的薦任人事科員,會把他們納入名單,並主動提供基層主管升遷資訊,讓他們去報名申請(受訪者 ACAG1)。另外兩位在不同直轄市工作的人事人員也有類似的說法(受訪者 ABBB1; ACBE1)。

不過,求取晉升的請調有時也不一定是完全積極性的。有受訪者就提及他的觀察:因為臺南縣市 2010 年合併升格直轄市,有很多新的缺,他發現有很多雲嘉南的公務人員就跑去臺南市,占高職等的缺,然後過一陣子又降調回來,這並不影響其本俸薪水(受訪者 AANG5)(以下區域流動分析有類似之反映)。另外,有一些職系本身在機關內缺乏升遷機會,例如資訊技術職系。有這職系之受訪者就表示其工作機關就只有一個資訊技術職系的職位,所以要升遷必須往其他機關跑(受訪者 TCBA1)。

此外,有一些請調他機關的動機是為了方便讀書進修。這裡也視為積極因素。當工作單位業務繁忙而又想進修時,一些受訪者就會請調到工作相對輕鬆或容許請假上學的機關。另外,其中一位受訪者原本是主管,準備出國進修,但因為進修期間不能兼任主管,必須降調,所以他就請調他機關(受訪者 TCBA1)。

#### (三) 消極因素

所謂消極因素是指基於對自身不利的因素或對工作不滿而尋求請調,這相對於積極因素更為普 遍。具體上,這因素包括工作負荷量、工作適應問題、工作高風險性、人際關係問題、公平性問題。

首先,雖然有一些曾於私部門工作的受訪者認為在政府的工作相對輕鬆,但這要視乎是什麼地方 及什麼機關。對很多受訪者而言,公務人員的工作比預期中壓力大,因此萌生請調的動機。

[比預期]差太多吧,以前覺得公務員就沒什麼太多業務(受訪者 TBAL4)。

大部分公務員都會說跟預期[想像]中不太一樣···公務員怎麼會加班加成這個樣子(受訪者 ABBE2)。

業務壓力很大,然後我比較當初會想當公務員其實就是希望比較安穩一點,或是我的假日 有我自己的時間(受訪者 TBAL2)。

壓力好大···一開始[來到這單位]就很想跑,其實我是想忍耐一年,因為想說有工作經驗,然後也的確忍耐了一兩年(受訪者 TBAL5)。

當工作壓力造成人力流失時,這會進一步增加留下來工作人員的壓力,迫使更多人離開,甚至寧願重

那時候大家都想走,因為大家都跑不了(註:即商調不放人),都靠考試走,所以那一年度 我記得同一次考上走的就三個,一個科而已就一次走三個,都考試走的(受訪者 TBCT1)。

其實,本次研究受訪者大多反映其離開過的機關人事流動率非常高,特別是地方基層機關。而本次「公務人力資料庫」的統計中,60,957樣本共通過81,245次公務人員考試。有26%樣本有通過兩次以上考試,即是有重考通過之經驗。最多者為六次,達56人。這意味著有一定數量的公務人員以重考方式(外部人力市場)作工作調適。

另外,少數受訪者並不適應某些工作形態或不想持續維持該工作形態,故請調到工作屬性不一樣的機關。其中一位被分發到交通部觀光局工作的受訪者,由於要負責稽查工作,會隨時被召回處理事情,工作時間不固定,又需要跟旅遊業者交際,與個性不合,所以請調到工作比較靜態的機關(受訪者 ABAC1)。另一位被分發到地方環保局工作的受訪者(技術職系),在環保機關工作已八年,由於不想一直輪班工作,所以轉到其他機關做一般行政工作(受訪者 TCBB1)。

還有一些是涉及工作的認同問題。其中一位受訪者是政風人員,其覺得「自己做得累啦,然後可能就覺得做政風的工作好像有點不知道重點在哪裡呀,不知道在做什麼」(受訪者 ABBF1),故最後調到一般行政。另一位則是專業社工,原服務於社會局。她批評機關首長(非社工專業的)常常基於政治回應性而要求他們做一些超越社工專業應該做的事,並影響到其專業應該要處理之部分,所以她最後請調至區公所做民政工作(受訪者 ABBA1)。

上述所提及的工作壓力問題,部分是涉及某些職務的高風險性。所謂高風險主要是指容易「犯官司」。很多受訪公務員表示一旦要負責採購工作,都會面對司法風險。其中,土木及水利工程職系的工作者更是最大宗。當中一位受訪者更說:「如果一直做水利土木業,你要一生不卡官司,很難」(受訪者 TBAL3)。另一位更認為他找職缺請調時,「好缺的定義,就是不用辦工程[採購]」(受訪者 TCBE2)。另外一位原本一直做機械維修工作的公務人員,由於家庭因素請調到高級工業職業學校工作,原本職務也是維修工作,但主管突然要求他接手兼辦採購。當到任兩個月後,上一手承辦人就被羈押,使他非常恐懼;且接手這工作後,一直都有檢調人員來做調查,使他必須承擔額外工作。所以他待在該校三四年後就請調離開(受訪者 TANG5)。

另一個請調的消極因素是人際關係問題。有部分是與長官不和,例如與新升任的長官在工作上有不同看法或衝突(受訪者 AANG1; ACBF1),又或者長官管理方式太苛刻,所以部屬陸續請調離開:

其實我算是第十二個離職的···到今年年底大概二十五個離開了,然後大部分其實都是中堅分子,像課長啊,然後課員這樣子(受訪者 ACCT1)。

另一位受訪者原本在機關內工作一直十分愉快,但後來工作調動後被某位同事不斷騷擾,長官無法有效處理,所以她只有自行找職缺請調(受訪者 ACAG3)。

最後,員工知覺到工作場所的不公平待遇時,也會催生請調行為。一位被分發到地方工務機關的 一般行政人員就覺得相對於技術職系人員,自己會不被重視,所以他「考進去當下[他]就想換單位,只 是[他]有受那個限制,一年四個月」(受訪者 ABCN1)。另一位普考分發到地方衛生機關當辦事員受訪 者就抱怨她跟單位內其他委五~薦七的衛生稽查員一樣要跑外面做稽查工作,所以覺得不公平,故鄉約期滿後就馬上找職缺(受訪者 ABBE1)。

上述案例可能只是個別工作安排問題,但也有受訪者評論指出普遍上對新人有不公平的工作安排情況。一位公職年資十一年的受訪者就批評,很多機關內的資深人員沒有協助新人做適應工作,「有新人[來到]就會想法趕快把不喜歡的業務趕快丟給他,抱著我喜歡做的」(受訪者 TCCN1)。另一位受訪者也觀察到由於勞逸不均,新人流動率很高。他本身在某一機關待了四年多算是最久了(受訪者 TCCT1)。

#### 三、 請調機關之取向

不管是考試分發填志願或分發後之請調,受訪公務人員會有一些挑選機關之普遍取向。一般認為中央機關優先於地方機關 (地方特考入職者除外,其在入職及最初六年不能轉調到中央機關),直轄市機關又優先於一般縣市機關;地方一級機關又優先於基層機關。根據本次地理空間的分析,樣本公務人員之空間流動的確呈現一定的層次規律。首先,各年度地方機關流入中央機關樣本比中央機關流入地方機關樣本為多,且多出近乎兩倍。而直轄市與一般縣市之間,則以直轄市人力流進中央機關為多,尤以兩大最早直轄市 — 臺北市及高雄市 — 占最多,當中臺北市更比高雄市多四倍;中央機關人力流向地方機關也以直轄市居多,但分佈較為平均,且流去臺中市比高雄市還略多一點(參看表十與表十一)。

高層級機關較受歡迎除了上述提及的升遷機會外,也涉及到認為機關運作較有制度;當中,更多會提及對地方/基層機關的負面形象。就算不涉及上述「犯官司」的風險,很多受訪者對地方,特別是第一線機關,都會有所卻步:

問:主計總處有什麼好處?答:好處喔!比較不對民眾,他業務比較單純(受訪者 TBAL1)。

越非直轄市的地方,覺得被政治干涉[比較多](受訪者 ABBA1)。

縣市政府常常要加班到八九點,而且有派系···因為[有]政黨輪替···比較多輿情壓力(受訪者 TBAL5)。

[地方]幾乎都是民選首長,所以有時候他們就會不太把公務人員當成公務人員,就有點像是 那種,反正今天我選上了我就是一方之霸,就是接下來全部是我的(受訪者 ABAL1)。

第一線人員比較容易接觸到廠商或者一些民代壓力(受訪者 TBAL3)。

誠然,中央機關不見得就不會接觸民眾或不用做政策執行工作,這主要是指一些四級機關,那裡的工作人員其實跟一般地方第一線機關無異,所以某些於中央四級機關工作的受訪者,其工作單位之人事流動率一樣很高。不過,總體而言,本次受訪樣本中,甚少有從中央轉調地方機關之個案。<sup>9</sup>這些少數個案都是跟家庭因素有關,包括婚姻(受訪者 TBCM1);父親過世,需要人照顧母親(受訪者

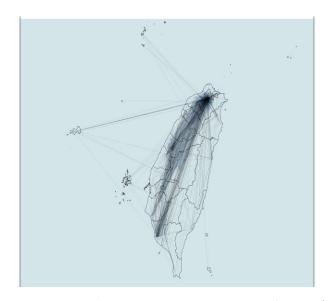
<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> 本次抽樣涉及現職中央機關的部分有區分是否有地方機關工作經驗,作為抽樣原則,但針對地方機關樣本,並沒有特別 作這樣的區分。

ABCS1)。還有一位是原本分發到國民健康局的人事人員,在臺中上班(中部人士),但後來組改,辦公地點搬遷到臺北,故他寧願「離家近」而請調到臺中市政府機關(受訪者 ABBB1)。

而在請調的路徑上也非只考慮位階的晉升。有一些受訪者在討論到未來職涯的規劃上竟然是想降調。這類人員主要是已晉升到一些「瓶頸」位階(如九職等),不容易持續晉升。兩位由地方特考入職的人事人員,後來請調到中央部會工作,並晉升至九職等專員,就表示下一階段可能會降調。其中一位考慮要回鄉,但到地方政府不太有平調之可能,所以唯有降調(受訪者 ACAG2);另一位則覺得中央二級機關工作比較忙,他有意找一個四級機關的八職等主管缺,加上主管加給,還會比現職收入更多(受訪者 ACAG1)。還有一位現職區公所的課員,未來亦想降調,他覺得每月收入未差多少,他只想工作內容單純一點,生活品質好一點,壓力少一點(受訪者 ABBF1)。

## 四、區域流動

以區域流動而言(排除政府機關層級因素),根據本次地理空間之分析,直轄市地區(含桃園市)的人力流動性是最高的(指流出與流入人數加總),其中臺北市最高,次為新北市,三為臺中市,四為高雄市,五為桃園市,最後為臺南市。而人力流動性最低的大多為離島地區及規模較小之偏遠縣市(流動最少為連江縣,次為澎湖縣,三為金門縣,四為嘉義市,五為臺東縣)(參看表十二)。總體上,臺灣北部都會區是流動最頻繁之核心區域,而中部臺中市及南部高雄市與臺南市則是流動的次核心(參看下圖 2015 年流動案例)。



圖二 2015 年各地區政府機關工作人員樣本跨縣市流動示意圖

除了流動性高低外,值得注意是有些地區是流出比流入多,有些是流入比流出多,前者視為淨流出,後者為淨流入。前者代表有經驗者之人才相對流失,並相對無法以有經驗之人才充實職缺;而後者則相對能吸引有經驗之人才進入而流失相對較少。面對人才淨流出的地區包括花蓮縣、苗栗縣、基隆市、連江縣、雲林縣、新竹縣、嘉義縣、臺北市、新北市、臺東縣、澎湖縣(參看表十二)。其中花蓮縣、苗栗縣、基隆市、連江縣、臺東縣是各年皆是淨流出。以上情況反映,偏遠落後地區(加上如苗栗縣的財政問題)人才流失較為嚴重。不過,雙北市也有總體淨流出之現象則可理解為兩地工作壓力較大,生活水準較高但工資與其他地區一樣,故導致留才較為困難。

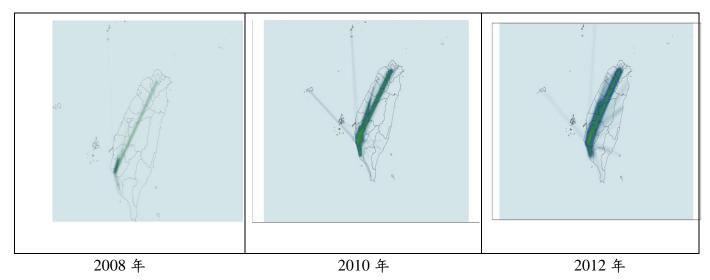
值得注意是,如果人力流動性偏低,也可能代表內部人力市場(外補)職缺不多,那些想回鄉服務的人員會較為困難。

就 2010 年四都升格或合拼成直轄市對流動之影響。首先,臺北縣升格為新北市的確形成人才 流入之增加特別是在 2012 年之後。但正如前文指出,新北市是人才淨流出之區域,所以在流入增 加之同時,各年流失仍比流入的多(除 2008 年外)。

而臺中市則是各年人才都有淨流入,從 2010 年起流入人數有顯著上升,從 2009 年的 225 人升至 2010 年的 428 年、2011 年的 380 人、2012 年的 383 人、2013 年的 535 人之高峰。2014 年就回落至 378 人。

高雄市也是各年人才都有淨流入,但流入增長幅度並不顯著。流入人數從 2009 年的 254 人上 升至 2010 年的 404 人。2011 年及 2012 年就分別回落至 298 人及 284 人; 2013 年微升至 375 人。

臺南市是總體上人才淨流入之區域,特別在 2010 年後有明顯上升,從 2009 年的 145 人上升至 2010 年的 282 人、2011 年的 228 人、2012 年的 258 人、 2013 年的 289 人(見以下示意圖)。惟正如上文請調動機的積極因素中受訪者指出,有公務人員藉升格升調至臺南,然後又降調回其他縣市。而本次樣本統計也的確發現 2013 年及 2015 年臺南市出現淨流出情況。



圖三 臺南市人力流入示意圖(2008, 2010, 2012)

表十 歷年中央機關工作人員樣本調遷地方機關統計

	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		總計
縣市	流入次數	比率															
宜蘭縣	10	2.45%	7	1.94%	9	2.78%	13	3.52%	10	2.54%	22	4.36%	11	3.37%	6	4.41%	88
花蓮縣	7	1.72%	6	1.66%	5	1.54%	4	1.08%	5	1.27%	7	1.39%	5	1.53%	5	3.68%	44
金門縣	2	0.49%	2	0.55%	1	0.31%	3	0.81%	11	2.79%	4	0.79%	4	1.23%	0	0.00%	27
南投縣	8	1.96%	8	2.22%	6	1.85%	10	2.71%	6	1.52%	25	4.95%	8	2.45%	6	4.41%	77
屏東縣	14	3.43%	9	2.49%	14	4.32%	9	2.44%	8	2.03%	27	5.35%	19	5.83%	7	5.15%	107
苗栗縣	9	2.21%	14	3.88%	8	2.47%	12	3.25%	8	2.03%	10	1.98%	4	1.23%	7	5.15%	72
桃園縣/市	20	4.90%	16	4.43%	16	4.94%	36	9.76%	37	9.39%	34	6.73%	5	1.53%	0	0.00%	164
高雄市	23	5.64%	39	10.80%	44	13.58%	52	14.09%	52	13.20%	63	12.48%	43	13.19%	10	7.35%	326
高雄縣	15	3.68%	17	4.71%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%	32
基隆市	5	1.23%	2	0.55%	9	2.78%	9	2.44%	6	1.52%	9	1.78%	7	2.15%	5	3.68%	52
連江縣	1	0.25%	0	0.00%	0	0.00%	2	0.54%	11	2.79%	1	0.20%	0	0.00%	0	0.00%	15
雲林縣	20	4.90%	6	1.66%	13	4.01%	8	2.17%	13	3.30%	19	3.76%	15	4.60%	6	4.41%	100
新竹市	6	1.47%	9	2.49%	10	3.09%	9	2.44%	11	2.79%	9	1.78%	5	1.53%	3	2.21%	62
新竹縣	8	1.96%	10	2.77%	7	2.16%	10	2.71%	7	1.78%	14	2.77%	5	1.53%	4	2.94%	65
嘉義市	11	2.70%	4	1.11%	3	0.93%	8	2.17%	4	1.02%	8	1.58%	2	0.61%	2	1.47%	42
嘉義縣	15	3.68%	8	2.22%	9	2.78%	15	4.07%	8	2.03%	15	2.97%	13	3.99%	0	0.00%	83
彰化縣	20	4.90%	22	6.09%	16	4.94%	21	5.69%	15	3.81%	30	5.94%	17	5.21%	5	3.68%	146
臺中市	29	7.11%	25	6.93%	48	14.81%	45	12.20%	50	12.69%	67	13.27%	61	18.71%	12	8.82%	337
臺中縣	12	2.94%	12	3.32%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%	24
臺北市	82	20.10%	77	21.33%	70	21.60%	57	15.45%	84	21.32%	83	16.44%	65	19.94%	46	33.82%	564
臺北縣/新北 市	52	12.75%	26	7.20%	13	4.01%	6	1.63%	2	0.51%	3	0.59%	7	2.15%	3	2.21%	112
臺東縣	1	0.25%	6	1.66%	1	0.31%	6	1.63%	7	1.78%	11	2.18%	10	3.07%	1	0.74%	43
臺南市	18	4.41%	16	4.43%	20	6.17%	34	9.21%	36	9.14%	39	7.72%	19	5.83%	8	5.88%	190
臺南縣	19	4.66%	18	4.99%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%	37
澎湖縣	1	0.25%	2	0.55%	2	0.62%	0	0.00%	3	0.76%	5	0.99%	1	0.31%	0	0.00%	14
	408		361		324		369		394		505		326		136		2823

表十一 歷年地方機關工作人員樣本調遷中央機關統計

	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		總計
縣市	流入次數	比率															
宜蘭縣	14	1.95%	15	2.48%	10	1.47%	17	2.46%	19	2.64%	11	1.60%	19	3.82%	9	4.31%	114
花蓮縣	16	2.23%	9	1.49%	8	1.18%	26	3.76%	17	2.36%	16	2.33%	24	4.82%	8	3.83%	124
金門縣	1	0.14%	1	0.17%	2	0.29%	3	0.43%	3	0.42%	4	0.58%	2	0.40%	2	0.96%	18
南投縣	17	2.37%	11	1.82%	11	1.62%	5	0.72%	11	1.53%	10	1.46%	6	1.20%	8	3.83%	79
屏東縣	15	2.09%	9	1.49%	8	1.18%	13	1.88%	14	1.94%	17	2.48%	12	2.41%	7	3.35%	95
苗栗縣	20	2.79%	17	2.81%	14	2.06%	21	3.04%	17	2.36%	13	1.90%	13	2.61%	5	2.39%	120
桃園縣/市	33	4.60%	18	2.97%	20	2.95%	55	7.96%	46	6.39%	47	6.85%	10	2.01%	0	0.00%	229
高雄市	34	4.74%	18	2.97%	114	16.81%	53	7.67%	66	9.17%	59	8.60%	35	7.03%	20	9.57%	399
高雄縣	15	2.09%	10	1.65%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%	25
基隆市	20	2.79%	13	2.15%	21	3.10%	14	2.03%	12	1.67%	10	1.46%	12	2.41%	6	2.87%	108
連江縣	0	0.00%	1	0.17%	3	0.44%	1	0.14%	1	0.14%	2	0.29%	2	0.40%	1	0.48%	11
雲林縣	17	2.37%	17	2.81%	24	3.54%	27	3.91%	25	3.47%	30	4.37%	14	2.81%	7	3.35%	161
新竹市	7	0.97%	9	1.49%	4	0.59%	8	1.16%	8	1.11%	6	0.87%	5	1.00%	0	0.00%	47
新竹縣	13	1.81%	15	2.48%	8	1.18%	21	3.04%	18	2.50%	14	2.04%	8	1.61%	5	2.39%	102
嘉義市	12	1.67%	11	1.82%	4	0.59%	9	1.30%	10	1.39%	7	1.02%	8	1.61%	2	0.96%	63
嘉義縣	23	3.20%	10	1.65%	14	2.06%	22	3.18%	13	1.81%	9	1.31%	8	1.61%	3	1.44%	102
彰化縣	29	4.04%	22	3.63%	23	3.39%	29	4.20%	28	3.89%	29	4.23%	23	4.62%	11	5.26%	194
臺中市	25	3.48%	6	0.99%	65	9.59%	57	8.25%	84	11.67%	70	10.20%	48	9.64%	24	11.48%	379
臺中縣	6	0.84%	8	1.32%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%	14
臺北市	236	32.87%	246	40.59%	231	34.07%	248	35.89%	253	35.14%	252	36.73%	198	39.76%	69	33.01%	1733
臺北縣/新北 市	110	15.32%	106	17.49%	37	5.46%	12	1.74%	20	2.78%	11	1.60%	8	1.61%	3	1.44%	307
臺東縣	15	2.09%	8	1.32%	11	1.62%		0.00%	7	0.97%	14	2.04%	8	1.61%	1	0.48%	64
臺南市	18	2.51%	12	1.98%	44	6.49%	13	1.88%	43	5.97%	52	7.58%	29	5.82%	12	5.74%	223
臺南縣	22	3.06%	13	2.15%		0.00%	24	3.47%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%	59
澎湖縣	0	0.00%	1	0.17%	2	0.29%	13	1.88%	5	0.69%	3	0.44%	6	1.20%	6	2.87%	36
	718		606		678		691		720		686		498		209		4806

表十二 各地區政府機關人力樣本跨縣市流動狀況(2008~2015)

地區	流出	流入	總計	
臺北市	5,469	5,077	10,546	
臺北縣/新北市	4,589	3,097	7,686	
臺中市	1,888	2,738	4,626	
高雄市	1,667	2,227	3,894	
桃園縣/市	1,659	1,910	3,569	
臺南市	1,275	1,642	2,917	
彰化縣	860	1,091	1,951	
雲林縣	808	626	1,434	
屏東縣	576	746	1,322	
嘉義縣	662	559	1,221	
苗栗縣	691	490	1,181	
南投縣	518	662	1,180	
新竹縣	587	545	1,132	
基隆市	634	425	1,059	
新竹市	419	632	1,051	
宜蘭縣	477	537	1,014	
花蓮縣	552	422	974	
臺東縣	508	315	823	
嘉義市	364	432	796	
金門縣	111	131	242	
澎湖縣	131	101	232	
連江縣	95	41	136	

## 五、 職系的轉變

職系的轉變是內部人力市場行為之另一個反映。很多時候請調機關不單是轉變工作場所,也同時是轉變專業。就深度訪談受訪者當中,42位行政職系入職者中,有15人曾轉變職系;而35位技術職系入職者中,就有22位曾轉變過職系,所以技術職系入職者的專業移轉情況較為明顯,且有11位在受訪時已轉進行政職系。不過,實質上,一些技術職系人員之職系轉變僅是移至密切關聯的技術或行政職系,如土木與水利技術之間,以及環保技術轉至環保行政、交通技術至交通行政。當中,三位曾轉入相關技術的行政職系,最終又轉回技術職系。

但值得注意是,有五位土木工程職系入職受訪者,有轉至經建行政職系,當中三位更在受訪時再轉至一般行政或交通行政。這種透過經建行政,再往外轉入行政職系的做法似乎在某些技術職系人員之間普遍發生。「公務人力資料庫」之樣本統計可證實這看法,從土木工程職系轉入經建行政之異動次數占所有職系異動組合之第三位;而從經建行政轉入一般行政竟占到第五位(參看表十三)。而整體上,行政職系與技術職系之間的確多由後者轉入前者。當然,基於制度限制,行政職系轉技術職系本身是不太可能(除非當時人本身是有相關資格),所以技術職系轉行政職系之情況大多應為原技術職系人員在轉入行政職系後,再轉回技術職系(參看表十四)。

誠然,技術職系人員的工作調動及升遷本身就會「自動」轉變職系。其中有兩位受訪者其實從來沒有請調過機關,但因為工作調整到負責較多行政工作,所以就從環保技術轉至環保行政(受訪者TCCS1),及從土木工程轉至經建行政(受訪者TCBF1)。後者更已轉入一般行政職系;前者也會考慮

未來轉進一般行政。依「公務人力資料庫」之樣本統計,的確有頗多是從專業技術職系轉入相同的專業行政職系,如環保技術至環保行政、交通技術至交通行政(參看表十三)。最後,有兩位受訪者的專業轉移差距性頗大,其中一位從最初的獸醫職系轉到農業行政,再轉到一般行政,受訪時已轉到社會行政(受訪者 TANG4);另一位則是從公職護士轉至衛生環保,再到一般行政,現在轉至人事行政(受訪者 TANG7)。

循行政職系入職的受訪者相對轉變職系的幅度較窄,這涉及行政職系較傾向通才性,故不能轉進技術職系或專業行政職系。一般情況是各種專業行政職系轉入一般行政。當然也有個別一般行政入職者轉入專業行政職系,包括上述已受師範教育的受訪者就從一般行政轉入教育行政。也有受訪者表示,為商調自己偏好之人才,機關甚至會為其改變職系要求。例如某市為了商調一位一般行政職系的人員到自己的觀光部門工作,特別設該職位為一般行政職系,而非通常的經建行政或交通行政職系(受訪者 AANG5)。10 所以,人才流動的專業屏障或門檻並非很堅固的。

而依「公務人力資料庫」之樣本統計,行政職系之間的異動人次是最多的,最多次數者達九次(參看表十四)。就具體職系異動情況,最多者為一般行政轉入一般民政;其次是反過來一般民政轉入一般行政(參看表十三)。而人事行政可說是在本次深度訪談樣本中最受歡迎的職系。八位人事行政入職受訪者皆沒有轉變職系,且有兩位其他職系入職者轉進人事,這些受訪者也反映暫時不會轉進其他職系(就算其中兩位曾想過要試一下不同性質的工作(受訪者 ACAG1;ACBE1)。由於人事行政職系僅是面對公務人員,相對工作壓力較少,因而較受歡迎:

人事我們一條鞭,而且我們也可以去管別人,也比較單純一點,因為業務就是[服務]公務員 (受訪者 ABAL5)。

「公務人力資料庫」之樣本統計可證實上面的分析,一般行政轉入人事行政占所有組合異動中之 第六位;相反,人事行政轉入一般行政僅是第二十一位(參看表十三)。

		464 - 1642 / 37 / 37 / 37 / 36 / 36 / 36 / 36 / 36			
異動	人次	異動	人次	異動	人次
一、一般行政→一般民政	1,514	11. 測量製圖→地政	539	21. 人事行政→一般行政	341
二、一般民政→一般行政	1,269	12. 一般行政→社會行政	536	22. 水利工程→土木工程	338
三、 土木工程→經建行政	887	13. 地政→一般行政	517	23. 建築工程→土木工程	333
四、 政風→廉政*	828	14. 法制→一般行政	505	24. 戶政→一般行政	329
五、 經建行政→一般行政	826	15. 社會行政→一般民政	460	25. 環保技術→環保行政	318
六、 一般行政→人事行政	700	16. 一般行政→戶政	407	26. 土木工程→水利工程	308
七、 社會行政→一般行政	695	17. 一般民政→社會行政	392	27. 經建行政→土木工程	300
八、 財稅行政→一般行政	673	18. 社會行政→社會工作	384	28. 交通技術→交通行政	255
九、會計審計→會計**	660	19. 一般行政→法制	375	29. 社會工作→社會行政	242
十、一般民政→戶政	599	20. 土木工程→建築工程	372	30. 農業技術→農業行政	241

表十三 樣本職系異動統計(最多的三十種異動)

<sup>\*2011</sup> 年政風職系更名為廉政職系

<sup>\*\*2004</sup> 年會計審計職系分拆為會計職系與審計職系。

<sup>10</sup> 依職系轉調規定,一般行政職系人員不能轉調經建行政或交通行政職系。

## 表十四 樣本各職等範圍之職系異動統計(行政與技術職系)

	轉調			行政	<b>対轉行</b>	政					行政	(轉技	技術		技征	桁轉行	政				技術輔	專技術				幺囪	幺囱	樣	占樣
	次數 職系 職等*	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	5	6	7	終次數	總人數	樣 本 總 數	占樣本百分比
	1至3	2,209	582	113	23	8	3								1											3,863	2,938	7,351	40.0%
⁄云	3至5	5,431	2,023	670	229	66	10	2	1		40				12				17	3						12,890	8,477	16,247	52.2%
政	5至7	9,497	3,207	972	295	62	21	3	2		111	2			55	1			57	12	3	1				20,746	14,211	25,113	56.6%
職	6至8	3,748	993	332	74	20	5	1			44				12				24	16	1					7,278	5,253	8,672	60.6%
系	7至9	2,811	1,110	395	136	38	12	10	3	1	46	3			33	2			38	7	2					7,272	4,589	4,757	96.5%
	9至13	240	87	25	19	5	5	3			3				7				7	2						662	399	420	95.0%
	4-600 → 1.	23,936	8,002	2,507	776	199	56	19	6	1	244	5	0	0	120	3	0	0	143	40	6	1	0	0	0	52,711	35,867	62,560	
	總計			3	5,502							249				123					19	00							
	1至3	18	5	1							3				24				18	1						78	67	211	31.8%
技	3至5	113	30	1	3						76				261	5			1340	257	63	11	3	1	1	2,650	2,025	6,872	29.5%
術	5至7	590	184	38	12	3	2				533	16		1	1807	75	1		4158	1077	271	43	16	2	1	11,072	7,219	13,050	55.3%
職系	6至8	189	39	9	1						169	3			449	14	1		2040	597	183	61	14			5,050	3,438	5,503	62.5%
汆	7至9	424	133	29	8	5	1				289	12			687	21	2	1	1233	317	117	21	3	1		4,215	2,727	2,815	96.9%
	9至13	53	7	6	2						23	4			58	6			86	15	2		1			321	214	224	95.5%
	總計	1,387	398	84	26	8	3	0	0	0	1,093	35	0	1	3,286	121	4	1	8,875	2,264	636	136	37	4	2	23,386	15,690	28,675	
	<u> </u>	1,906				1,129 3,412							11,954																

<sup>\*</sup>原職系是指樣本第一筆資料顯示所屬職系類別。

因資料庫沒有明列樣本之在各筆資料之實際職等,只列出各種職務列等。為方便分析,故將各種職務列等簡化,說明如下:

1至3包含:單列1、2、3及1至2職等

3 至 5 包含:單列 4 及 4 至 5 職等 5 至 7 包含:單列 5 及 5 至 6 職等 6 至 8 包含:單列 6、7 及 6 至 7 職等

7至9包含:單列8、7至8及8至9職等 9至13包含:單列9及以上所有職務列等 若以職等範圍看,職系轉變最多發生在7至9與9至13職等範圍,達九成五。因為這些職等相對有較多主管職務,所以轉變職系是可以理解(如技術或專業行政職系工作晉升至一般行政工作)。惟我們不應低估中下階公務人員的轉變職系情況。5至7與6至8職等範圍之公務人員樣本也有五至六成曾轉變職系;連1至3與3至5職等的行政職系人員也分別有四成及五成樣本曾轉變職系。這現象或許代表一種專業流失。

## 六、 請調技巧與長官反應

要成功請調他機關,必須滿足雨項基本條件:1. 他機關有適合自己的職缺,並能獲得錄用;2. 現在服務的機關批准你商調至他機關。受訪公務人員大多數是依賴「事求人」網站獲取職缺資訊,然後投履歷及面試。不過也有受訪者是透過人脈獲得資訊,或透過各種管道先打聽職缺情況。且部分請調個案更是預先內定好或根本沒有競爭者,機關將職缺公告上「事求人」只是形式而已。一位受訪者更指出如果職缺公告時間「少於 14 天的,那個缺幾乎就已經內定了」。他更認為地方的人事權都在民選首長手上,「你想調一個缺的話,好的缺你沒有一些人脈背景關係,事實上很難去調到那個缺裡面」(受訪者 TANG6)。不過,這種需要靠關係的說法主要來自一些在南部非直轄市地區工作之受訪者,其他地方受訪者並沒有如此的反映。另一位在臺北中央機關工作的受訪者,其家在臺南,也表示南部缺不多,「要調回南部其實真的滿不容易,因為什麼東西其實都要先請人去打聽一下」(受訪者 TCAG1)。的確,有一位原本在北部工作的受訪者,因為婚姻關係想調到南部某縣市,見到有職缺公告都去申請,但結果都石沉大海。所以就透過家人找民代幫忙聯絡推薦,才能去到該地工作(受訪者 ACCS1)。以上的區域流動之分析相關流動性偏低之南部區域正間接反映上述問題。

雖然本次絕大部分受訪樣本皆曾成功請調他機關(除了兩位只有轉職系的樣本),但這並不代表主管是毫無條件地「放人」。有受訪者認為,「通常人家來商調很少不放人的啦,他如果不放人,這個長官被外面的人知道,就說這個長官是異類」(受訪者 TANG4)。由於主管本身也是過來人,大多經歷過如此的請調過程,所以阻擋後輩請調似乎說不過去,頂多是讓主管有心理準備,預早安排工作交接。因此有主管會跟下屬說:「你要離開不要跟我講理由,你半年前跟我講就[可以]」(受訪者 TBBE1)。然而,本次受訪者大多是採取「先斬後奏」策略,並沒有事前與主管先溝通。

在這情況下,請調的理由(或藉口)便成為關鍵。受訪者反映,如果是以升調、結婚及回鄉作為請調之理由,一般而言,主管都會「放人」。有受訪者更指出:「結婚···生小孩···父母有生病···通常都是這三大理由,好像擋人家會折損陰德之類」(受訪者 TBAL4)。相對地,降調則比較困難,這某程度涉及主管的面子問題,因為寧願降調也要離開會給外界對該單位不良之印象,「對主管來說,是個侮辱」(受訪者 TCBD1)。

不過,依「公務人力資料庫」的樣本統計,平調才是公務人員跨機關流動之最大宗,升調次之, 降調最少。樣本平調最多次數者為六次,升調最多次數者為四次;而降調雖然次數最少,但也達 2,506 人次,最多次數者達兩次。從統計可見,請調人次最多發生在 5 至 7 職等範圍,這是處於高考初任階 段。但從占樣本總數比例來看,各職等範圍比例相若,7至 9 職等範圍占最多(參看表十五)。

跨縣市的平升降調與以上的跨機關流動統計基本上一致,平調是最大宗,升調次之,降調最少。 樣本平調最多次數者為五次,升調最多次數者為四次;而降調最多次數者達兩次。但有值得注意的差 異,就是有較高比例的1至3職等及5至7職等是跨縣市流動,這可能反映初任者的「家庭地理因素」 之流動(參看表十六)。如以跨縣市流動占跨機關流動之比例而言,平調仍然是最高(62%),但降

表十五 樣本中各職等範圍跨機關平升	表十五	槎太中冬路	<b>淫範圍跨機關</b>	平升降調統計
-------------------	-----	-------	---------------	--------

流動			平調					升調			降訓	問		流動	樣本	占樣本
次數	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	1	2	總次數	總人數	總數	百分比
職等																
1至3	1591	254	19	6	2		25		1		610	17	2525	2413	7860	30.7%
3至5	3723	542	75	14	1	1	828	13			943	15	6154	5787	23963	24.1%
5至7	9872	1772	269	28	7		1899	64	2		687	10	14610	13841	39006	35.5%
6至8	3109	319	28	5			1728	31			165	2	5387	4935	14660	33.7%
7至9	758	97	6	1			2028	266	21		44		3221	2819	7630	36.9%
9至13	71	9	3				156	6	2	1	12	1	261	224	646	34.7%
1年內4	19124	2993	400	54	10	1	6664	380	26	1	2461	45	22450	20010	02765	
總計		2	2582					7071			250	6	32158	30019	93765	

## 表十六 樣本中各職等範圍跨縣市平升降調統計

\ 跨縣市			平調				升詞	問		降語	調		流動	樣本	占樣本
流動次	1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	總次數	總人數	總數	百分比
数												WG / C&X			
職等															
1至3	1,247	102	4	2		14				367	6	1,864	1,703	7,801	21.83%
3至5	2,535	194	19	1		409	2			557	5	3,964	3,620	23,858	15.17%
5至7	6,752	718	70	6	1	888	13			373	3	9,720	8,600	38,958	22.08%
6至8	1,889	97	3			429	7			98	2	2,637	2,467	14,608	16.89%
7至9	324	24	1	1		816	55	2		16		1,327	1,157	7,628	15.17%
9至13	25	6				67	1	1	1			113	90	646	13.93%
總計	12772	1141	97	10	1	2623	78	3	1	1411	16				
百万馀			14,021				2,70	)5		1,42	27				

主管面對「突如其來」的「離職通知」通常都會口頭作出慰留,甚至對殷切想慰留之人才提出「升職」的承諾(受訪者 TBAL2)。當然,如果是表現不好的人員,「他巴不得讓你走,他就很開心的簽名」(受訪者 TBAL4)。另一位受訪者也有類似的說法,認為「能力好的一直出不去,能力不好的或者是跟長官不是那麼配合的反而她出去的機會會比較高」(受訪者 ABBE2)。而面對頻繁或大量人員想離開時,有主管真的會採取不批准的回應,甚至有受訪者指出,一位已經連續擋了五、六個請調案的主管,其對該受訪者請調之一再要求的回應就是,「沉默不語」(受訪者 TBAL5)。

誠然,有些機關或主管會定有內規,如某市就訂了兩年不能走的內規,商調函來了也不放人,就算懷孕,想離家近一點,也一樣沒有例外(受訪者 ABAL5)。有些機關單位基於人力流動頻繁,所以會先跟屬員講好,例如「一年只能放兩個 [人]」(受訪者 ACCM2)。政風人員也有一套他們調到非政風人員之限制規定。獲取批准的條件是:1. 升調;2 平調則需要在政風服務三年;3 職等不變,但是調到主管職務(受訪者 ABBF1)。

本研究發現,技術職系受訪者之請調過程較會遇到阻擋或波折。這一方面涉及技術工作要求的熟練性較高,承接替代不容易;另一方面是某些職系(如上述的土木及水利)人力流失嚴重,替補不容易。有些工作地點更在偏遠地方,「開了連續兩三次[缺],都沒有人願意商調過來,所以就很慘」(受訪者 TBAC1)。所以他們的主管遇到有人請調時,就算不擋下來,也會拖一段長時間才會放人。部分受訪者更要利用民代施壓,逼主管放人(受訪者 TANG4;TBAC1)。

#### 七、 對請調現象的看法

從上述分析中,我們可以發現公務人員跨機關請調是我國政府內部人力市場一個非常頻繁且「常態」之現象,但當中實存在一些的緊張關係。這緊張關係涉及兩個問題:第一是機關主管是否有權阻擋請調?第二是人員自由請調是否傷害了機關之運作?就第一項問題,個別受訪者提出質疑,認為公務人員請調機關是他們之自由權利,其中一位將其比喻為員工在私人公司之間的跳槽,所以認為根本不需要主管之同意(受訪者 TCCT1)。另一位則引用「特別權力關係」來批評主管阻擋請調的做法,認為這完全不合理:

我覺得你看如果說我今天要因為家裡的關係,我想要回南部工作,這本來就憲法賦予的工作權,那你卻因為機關人力不足然後擋掉我的工作權···這個是違憲的(受訪者 ABCN1)。

以上說法明顯是將請調他機關等同外部人力市場之流動,認為工作者有權自由選擇職業及工作場所。但從內部人力市場之角度看,這說法是站不住腳的,因為用人機關從來都不是公務人員的最終「僱主」,它頂多是「國家」這家「母公司」的「子公司」。若用人機關等同獨立法人的私人公司的話,員工根本就不可能以「請調」方式「跳槽」到別的機關,還享有官職等俸給之保障。當然,請調問題的根本並不是主管是否有權阻擋請調或是否有綁約機制,而是員工的留任意願問題。正如其中一位受訪者評論指出:「對於一個好單位,你根本不用綁,他就會留下來,對於操的,你綁他,他就是在數饅頭」(受訪者 ACBB1)。

縱然存在主管阻擋請調之情況,但並不表示其普遍性。實情上,正如以上已透露,對很多受訪公務人員來說,一位(新進)公務人員待在一個機關兩、三年,然後嘗試其他機關的工作算是頗合理正當的。當然,從人才(專業)歷練角度而言,容許人力流動或許是對的。問題是,我國的公務人員的人力流動是以「無序」或「無規劃」的方式進行,其結果就是,對很多人才流出機關而言僅是一種「純粹人才流失」現象而已。以下是一些受訪者對曾服務過機關的人才流失情況之描述,從管理角度看,這些機關單位情況已到達災難性的臨界點:

[我在這裡已待了]六年多,[算非常資深],其他再資深的就約聘僱,因為他們每年續聘下來, 他們已經比我們更資深,,,[連]科長都換了好幾個(受訪者 ACAG4)。

我那時候還是前十老···所以我四年[年資]算前十老的,我們這邊其實兩年就算資深(受 訪者 ACCN1)。

我們科長就滿驚訝的說:什麼,你要走。因為我們那時候科長剛來,然後我們科又沒有其他正式人員(受訪者 ABAL4)。

一個單位內員工只有兩、三年年資便算資深其實是頗可怕的事情,更不用說一位剛上任的科長面對下

面一個正式人員都沒有之窘境。如果上述情況並非孤立案例的話,我國政府機關運作績效出現問題之 原因是不言而喻了。

已擔任主管的受訪者對員工請調行為相對地會與非主管人員有不同看法。一位在地方機關擔任科長的受訪者就反思指出:「工作常常在調動,變成說業務來接的人都模糊,會造成推動的困難···主管是去掌控整個大方向···可是最主要還是承辦人,你承辦人[對工作]不熟[練],我主管不可能跳下去幫你做,如果你常常調動,我們也很累呀」(受訪者 TCCS1)。

一位公職年資已達 36 年,現職於地方衛生機關的受訪者,就表示其服務的衛生機關人力相對穩定,認為這對機關比較有利。但她觀察到與其機關有業務合作的社會局則是另一回事:

社會局(人員)流動很快,我們現在跟他們在做業務接觸的時候,我們就知道他們因為人員流動,他們落差很大···他們中間斷層很大(受訪者TANG2)。

#### 陸、 結論與政策建議

#### 一、結論

根據上述的質性與量化資料分析,可以確認公務人員流動的一些軼聞印象。首先是層級性的流動,中央及直轄市機關在吸引人才上是有一定優勢,使北部都會區成為人才流動的主要核心區域,以及臺中、高雄及臺南市之次核心區域。不過以雙北市而言,其一方面能吸引人才進入,但同時基於直轄市的工作壓力及生活開支較高關係,造成有嚴重的人才外流,人力流動率非常高。

就事業空間而言,跨機關流動是公務人員職涯過程中的重要過程,而且不像西方經驗所認為以升 調為主軸,而是以平調為主軸,而且更有不少降調的行為。更重要的是專業之轉變,我們可以看到大 量九職等以下的中下階公務人員會轉變職系,特別是從技術職系轉至行政職系。西方所倡導人才交流, 在各機關不同專業部門之間作工作輪調,主要是針對高階文官的通才訓練,有系統地使其熟悉跨部門 的工作,為日後擔任領導管理工作做準備。惟我國的專業流動卻頗多發生在中下階公務人員,這意味 著專業流失多於有系統的通才訓練。

至於政策變動所帶來的時空性因素,由於「公務人力資料庫」的格式問題,我們無法比較 2008 年前後入職公務人員的行為差異。但從質性資料及過去之研究(表二)可見,限制轉調政策是有一定的遏制效果,再加上機關自身所定之內規,公務人員必須重塑他們的職涯發展策略。不過,機關始終無法長期綁住人才,在三年或六年後,很多公務人員仍然會以請調途徑離開機關或原工作縣市。而 2010 年四都升格或合拼成直轄市更帶動一波人才流動潮。

總體上,我國政府內部人力市場之運作傾向「以員工個人為中心」的機制,而非基於人才培養或管理彈性所作出的由上而下之管理措施。公務人員可以基於各種動機,以「請調」方式滿足自身的需求,甚至在投考國家考試階段已策略上盤算未來內部人力市場之操作性(如上述提及考生會因應職缺多寡來挑選類科,但實質上,他們志在未來方便轉進其他真正屬意之職系),而機關管理者在控制這人力流動上手段有限,甚至被認為欠缺正當性。這彈性機制明顯導向個人利益而相對犧牲組織利益。

當然,公務人員請調動機是多樣性的,也存在其合理性。最顯然的是家庭地理因素,其的確為我國不合理考試「分發」機制提供「分發事後」的調劑。從訪談中可以發現,「離家近」是絕大部分人挑選機關之主要考量,但分發制度無法有效做到這配對功能。然而,調劑功能與其他功能是同時並存的,且反映了其他制度設計之問題。

首先,雖然請調動機存在個人積極因素,但這大多是以一種「無規劃」的方式進行,部分也反映了機關欠缺對人才培育工作,驅使其自我尋找發展機會。而跨機關的職位晉升或因本機關欠缺晉升機會所造成的人才流失,則反映職系管理之問題。在本次研究中,僅發現人事人員(或加上其他一條鞭管理人員)較具有系統性之管理,其他職系之管理則較為鬆散,晉升階梯混亂、堵塞、交雜互通,容易造成人才及專業流失,特別是技術職系人力。

雖然從人力資源管理角度看,人力流動可以擴潤員工的經驗及改善他們的總體工作素質,但本次研究所發現的請調動機大多是基於消極因素(若排除家庭地理因素),請調只是一種人員「退縮行為」(withdrawal behavior)的反映,而非豐富員工歷練,甚至是機關欠缺對人力運用規劃之反彈效果(如將所有厭惡性工作交給新人處理)。更有受訪者就這樣說道:「每次[工作]受挫折就看一下『事求人』」(受訪者 ACCT1)。縱然請調可以消除員工與組織或管理者之間的緊張關係,但並不會解決某些機關長期存在的管理缺失問題(例如土木水利工程採購問題),因為大家(包括主管)只會用調遷來解決自身的困局,這最終受害是公眾利益。

以上所揭示正好指出公職並不是一個行業,而是很多個行業,裡面包含很多「受歡迎」及「厭惡性」行業或工作。但我國在制度設計上似乎僅將其視為一個大行業 — 公務人員。雖然因應政府機關工作多樣性,在考選上也採行「專才進用」,但當人才進入政府後卻馬上採取「通才管理」模式,且所謂「通」除容許中低階公務人員之間進行跨專業流通外,也容許跨機關層級的流通,這對基層機關特別不利。這種「升官圖」"式的人事制度,目的只為國家留才,卻不為組織/專業留才。

此外,當考試院為外部人力市場嚴密把關之際,內部人力市場則欠缺有條理的管制,且彈性制度助長投機行為,存在大量潛規則,甚至外部政治力量的干預涉入。原則上,主管有權力為機關/專業留才,但現實上面對龐大的壓力衝擊,欠缺制度支持(除了對考試分發人員之綁約外),最多只能透過自設內規,與員工建立非正式契約。如果機關職缺是相對容易替補的話,主管更沒有很大誘因抵擋請調壓力。但不管工作是否非常專業,員工流動性過高,仍然會影響業務運作。因此,我國政府內部人力市場之運作的確讓公務人員有很多彈性選擇的機會,但欠缺對機關/專業利益之思慮。這最終是連結上公眾利益,傷害民生。

#### 二、 政策建議

以上分析並非否定公務人員的工作選擇自由,請調也的確可處理人與工作不適配及人與組織不適配之問題,惟內部人力市場與外部人力市場之間的選擇自由不應劃上等號,因為後者是在公開競爭之下進行(如重考),且要付出較高的代價(如在限制轉任期限內另以考試獲取其他任用資格,則必須重新銓敘審定俸級)。更重要的是,理應平衡個人與組織之間的利益,不應過度向個人利益傾斜,所以應排除濫用請調機制,及堵塞引起投機主義行為之漏洞,同時紓解個人與組織/主管之間的緊張關係。

<sup>11 「</sup>升官圖」是古代一種以官位升遷為主題之遊戲。在這裡,意指一種普遍適用的單一管道升遷。所有官員,不論什麼專業,都在同一官職階梯上升遷流動。

就此,本研究發現可導出下列政策建議:

- 1. 必須檢討初任者以「分發」方式配置工作之方法。在平衡用人機關與考試錄取人員之利益及雙方 之選擇權利下,應適度建立兩者之配對機制,在初次工作配置上就解決員工「離家近」之需求(若 他們以此為優先考量的話)。不應簡單以考試成績高低及錄取者志願作為工作初次分配之基準。畢 竟,工作配置功能不等同於大學考試之分發。
- 2. 在舒緩「離家近」之合理需求時,必須同時防止某些考生以「先考上再調」的投機主義行為,迫使考生必須慎選考試類科、專業及未來服務機關,降低策略性考試行為,不應讓他們有可隨便從別的機關找職缺離開的期待。因此必須強化對公務人員之跨機關(特別是不同專業性質或部門系統的)與跨職系轉調之限制,為機關及專業保留人才。
- 3. 考慮到現行制度設計下某些職系升遷機會較少,影響工作前途及士氣,所以我們必須改變職系制度之設計及管理。首先,官職等可依附在職系上,即讓所有職系都有自身的升遷階梯(如一般行政職系內分為多個職等,新進該職系人員從最低職等逐等晉升),而非像現今設計將官職等依附在職務上。這不單可提振士氣,也可建立各職系的專業主義及歸屬感。此外,可整併相近職系,減少不必要的升遷屏障。例如某些專業會二分為行政或技術兩類(如環保技術與環保行政),其實可合併為單一職系就可以。各職系應建立自身的管理(包括俸給與升遷調動)及訓練模式,以強化專業性及可因應市場人力供需來調整薪資,而跨機關調動更應依職系所屬由上而下的規劃(就算員工可作選擇)。
- 4. 以上措施不會自動解決引發「退縮行為」的負面因素,但由於已縮限了「退縮行為」之選擇(員工只能用辭退方式「退縮」),因此迫使機關首長、單位主管及一般員工正視處理機關單位內一切不適當及不正義之管理行徑(包括對菜鳥公務員欠缺培養規劃或工作分配不公之問題),改變現在縱容的態度。

## 參考文獻

余韶誠(2013)。**行政機關外補甄選的招募管理研究**。國立政治大學公共行政研究所碩士論文,未出版, 台北。

徐子晴、林佩怡(2013年6月10日)。跳槽其他都不甘淪為「人才培訓班」北市喊「首都加給」。中國時報,取自:

https://tw.news.yahoo.com/%E8%B7%B3%E6%A7%BD%E5%85%B6%E4%BB%96%E9%83%B D-%E4%B8%8D%E7%94%98%E6%B7%AA%E7%82%BA-%E4%BA%BA%E6%89%8D%E5% 9F%B9%E8%A8%93%E7%8F%AD-%E5%8C%97%E5%B8%82%E5%96%8A-%E9%A6%96%E 9%83%BD%E5%8A%A0%E7%B5%A6-213000769.html。

徐有守(1988)。我國當今人事制度析論(第二版)。臺北:臺灣商務印書館。

徐有守(2006)。官職併立制度的理論與結構:現行公務人事制度析論。臺北:臺灣商務印書館。

胡龍騰(2007)。政府部門接班人計畫:知識接觸觀點之注入。公共行政學報,25,95-117。

陳雅芃(2011 年 8 月 9 日)。五都吸人才 彰化帶頭陳情:公務員職等應調高。**聯合晚報**,A12 版。

陳敦源 等(2013)。公部門陞遷制度之實證研究:以正義觀點為核心的檢視。考試院委託研究報告,未

- 施能傑(1996)。我國文官甄補政策的回顧與檢討。國立政治大學學報,73,頁 111-144。
- 施能傑(2003)。公務人員考選制度的評估。臺灣政治學刊,7,157-207。
- 張祈良(2001)。**公務人員進用制度中考選機關與用人機關的運作落差**。國立交通大學經營管理研究所, 未出版,新竹。
- 張秋元(2009)。公務人員高普初等考試與公務人員特種考試消長相關問題之研究。**國家菁英**,5(4), 111-147。
- 黃崇文(2005)。公務人員任用考試制度運作問題研究。國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文,未出版, 台北。
- 銓敘部 (2012)。常用銓敘法規彙編。臺北:銓敘部。
- 蘇偉業(2010a)。從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國契約公務人力之改革。**文官制度季刊**,2 (2),77-109。
- 蘇偉業(2010b)。從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國公務人力制度之改革。政策與人力管理, 1(1),頁107-147。
- 蘇偉業(2012)。政府契約人力之政策定位與現實:政府內部人力市場之啟示。**文官制度季刊**,4(1), 33-59。
- 蘇偉業、葉上葆(2012)。**政務、常務及契約用人三元體系下政府彈性用人之研究**。考試院委託研究報告,未出版。
- 蘇偉業、黎世輝(2011)。為什麼初任公務人員職位配置採用「分發」制度?一個歷史回顧分析。行政暨政策學報,53,25-64。
- Ä ijälä, K. (2002). *Public sector an employer of choice? Report on the competitive public employer project*. Paris: OECD.
- Althauser, R. P. & A. L. Kalleberg (1981). Firms, occupations, and the structure of labor markets: a conceptual analysis. In I. Berg (Ed.), *Sociological perspectives on labor markets* (pp. 119-149). New York: Academic Press, Inc.
- Althauser, R. P. (1989). Internal labor markets. *Annual Review of Sociology*, 15, 143-161.
- Arthur, M. B. (1994). The boundaryless career: a new perspective for organizational inquiry. *Journal of Organizational Behavior*, 15(4), 295-306.
- Bezes, P. & G. Jeannot (2011). The development and current features of the French civil service system. In F. M. van der Meer (Ed.), *Civil service systems in Western Europe* (2nd ed.) (pp. 185-215). Cheltenham: Edward Elgar.
- DiPrete, T. A. (1989). *The bureaucratic labor market: The case of the federal civil service*. New York: Plenum Press.
- Doeringer, P. B. & M. J. Piore (1971). Internal labor markets and manpower analysis. Lexington, Mass.:

- Heath Lexington Books.
- Greer, S. L. & H. Jarman (2011). The British civil service system. In F. M. van der Meer (Ed.), *Civil service systems in Western Europe* (2nd ed.) (pp. 13-35). Cheltenham: Edward Elgar.
- Horton, S. (2011). Contrasting Anglo-American and Continental European civil service systems. In A. Massey (Ed.), *International handbook on civil service systems* (pp. 31-53). Cheltenham: Edward Elgar.
- Hwa, L-J. (2001). The public administration of the Republic of China on Taiwan. In A. Farazmand (Ed.), *Handbook of comparative and development public administration* (2<sup>nd</sup>) (pp. 397-408). New York: Marcel Dekker.
- OECD. (1990). Flexible personnel management in the public service. Paris: OECD.
- OECD. (2012). Human resource management country profile: Hungary. Retrieved from: <a href="http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Hungary.pdf">http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Hungary.pdf</a>.
- Osterman, P. (1984). Introduction: The nature and importance of internal labor markets. In P. Osterman (Ed.), *Internal labor markets* (pp. 1-22). Cambridge: MIT Press.
- O'Toole, L. & K. J. Meier (2011). *Public Management: Organizations, governance and performance*. New York: Cambridge University Press.
- Pinfield, L. T. (1995). *The operation of internal labor markets: Staffing practices and vacancy chains*. New York: Plenum Press.
- Silverman, B. W. (1986). *Density estimation for statistics and data analysis*. New York: Chapman and Hall.
- Van der Meer, F. M. (Ed.) (2011). *Civil service systems in Western Europe* (2nd ed.). Cheltenham: Edward Elgar.
- Van der Meer, F. M. & G. S. A. Dijkstra (2011). Civil service systems in Western Europe: Variations and similarities. In F. M. van der Meer (Ed.), *Civil service systems in Western Europe* (2nd) (pp. 271-285). Cheltenham: Edward Elgar.
- Wise, L. R. (1996). Internal labor markets. In H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry, & T. A. J. Toonen (Eds.), *Civil service systems in comparative perspective* (pp. 100-118). Bloomington: Indiana University.
- Wise, L. R. (2002). Public management reform: competing drivers of change. *Public Administration Review*, 62(5), 555-567.

#### 附件一 訪問大綱

- 1. 您為什麼想考公職?而當時您如何挑選考試管道(高普初或特考)及類科?
- 2. 當你通過考試時,你是根據什麼考量填寫工作機關志願?
- 3. 你如何評價考試分發到的機關?
- 4. 請說明一下每次請調背後的原因、取得職缺資訊的管道及挑選機關單位的考量?
- 5. 請說明一下每次請調所需要使用的技巧策略?
- 6. 請說明一下每次請調所遇到的困難及障礙?
- 7. 請預估未來是否仍有請調之可能性及原因?

# 科技部補助專題研究計畫出席國際學術會議心得報告

日期: 2017 年 7 月 4日

計畫編號	MOST 104-2410-H-004-095-MY2						
計畫名稱	我國行政機關內部人力市場人力流動之空間分析						
出國人員 姓名	蘇偉業 服務機構 國立政治大學公共行政學系						
會議時間	2017年4月13日 至 2017年4月14日	會議地點	哈薩哈 艾史塔納市				
會議名稱	(中文) 2017 年亞洲公共行政學會年會 (英文)Asian Association for Public Administration 2017 Annual Conference						
發表題目	Accountability for performance or performance for accountability? evaluation of social welfare policy implementation in local Taiwan						

#### 一、 參加會議經過

由於臺灣沒有飛機直飛到哈薩哈,且哈薩哈位於中亞地區,所以本人於 4 月 12 日晚先飛到北京, 再轉機至哈薩哈首都艾史塔納市參加會議,於 13 日凌晨到達艾史塔納市,馬上出席當天的開幕 禮,並於下午兩點進行發表。本人發表之論文相關課責與績效之關係,提出為了績效提升的課責 (accountability for performance)與為了課責提升的績效(performance for accountability)之論辯,頗獲 與會者之迴響,認為本文論點十分有趣。

除了參與發表外,本人也出席了由亞洲公共行政學會會長主持的相關可持續發展之論壇,還有兩場的論文發表會,其皆為相關績效管理之議題。會議結束後,也參加了會議安排的市區觀光遊覽,參觀了哈薩哈的國家博物館。最後於15日下午離開哈薩哈回臺。

#### 二、 與會心得

本次亞洲公共行政學會年會首次在中亞地區舉辦,故與會者頗多來自中亞地區國家,例如塔吉克,還有東歐國家,包括俄羅斯。其餘多來自東南亞地區,包括印尼及越南。而東亞地區的則最多來自韓國的學者及研究生,而由於中國大陸近日嚴管教授出國,申請簽證費時,故沒有中國大陸學者出席。然而,卻遇到一些碩博研究生,甚至大學部的學生出席發表(其皆獲得學校補助),使本人頗為驚訝。而臺灣的與會者僅本人一位。亞洲公共行政學會會長 Pan Suk Kim 就要我與臺灣學者轉達多參與此會議。

#### 三、 發表論文全文或摘要

# Accountability for Performance or Performance for Accountability? Evaluation of Social Welfare Policy Implementation in Local Taiwan

Bennis Wai Yip So Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University 64, Sec. 2, Zhinan Rd., Wenshan District, Taipei, Taiwan

e-mail: <u>bennisso@nccu.edu.tw</u>

#### **Abstract**

The tense relationship between accountability and performance has long been scholarly recognized, especially stifling performance improvement by accountability mechanism. However, is it possible to reconcile their conflicts by engaging key stakeholders into the decision of performance management.

Drawing on the insight from the debate between top-down and bottom-up approaches in the implementation literature, this paper presents a performance evaluation mechanism for the implementation of social welfare in local Taiwan which opens room for local discretion in performing policy programs and engages key stakeholders in setting performance indicators after each round of performance evaluation exercise.

However, this study finds that this participatory mechanism does not help promote a form of "accountability for performance" but "performance for accountability." What local players learned from the process is that in order to maximize their real interest in the performance evaluation, they should not pursue more discretion, flexibility and innovative practices, but fight for objectivity and certainty of performance indicators that is ultimately leading to a more top-down implementation control.

The presence of performance measurement with authoritative judgments is the key to this evolutionary result. As a consequence of this, the local players voluntarily give up their discretion for more clear rules and expectable performance rating.

Draft paper not for citation or quotation

#### Introduction

Accountability and performance are two terms that become closely intertwined in recent public sector reforms across the world. The reform to enhance accountability is seldom designed without a mechanism of performance measurement; to continuously improve performance is considered as a way to build up public accountability. However, the causal relationship between these two ideas is not simply straightforward and positive. Their tense relationship and even incompatibility has long been scholarly recognized, especially stifling performance improvement by accountability mechanism (Halachmi, 2002; Dubnick, 2005; Radin, 2006), and public managers also feel much ambivalence towards their salient co-existence in the recent reforms. Despite various negative effects identified, no one dare claim that we should simply discard the accountability-performance twins and their related arrangements. Moreover, the institutional arrangements concerned now seem more rampant than before. One may ask: is it possible to reconcile their conflicts by some additional arrangements?

Drawing on the insight from the debate between top-down and bottom-up approaches in the implementation literature, this paper presents a performance evaluation mechanism which opens room for local discretion in performing policy programs and engages key stakeholders in setting performance indicators after each round of performance evaluation exercise. This is a case of performance evaluation of social welfare implementation in the local governments of Taiwan, which has been conducting annually since 2001 to oversee its financial and service performances. This study examines the transformation of performance indicators for the years from 2009 to 2015 and conducts interviews with stakeholders ranging from central and local officials in charge of the evaluation to non-official participants (e.g., scholars as evaluators) to dig into the operation of the evaluation exercises and the logic of performance indicator formulation.

This study finds that the engagement of various players (mainly central and local government agencies) in the formulation of performance indicators did help mitigate the tension between the requirements of accountability and performance *improvement* after rounds of learning, i.e., making both more compatible with each other. However, it is realized in the sense of accountability as *control* and *assurance* rather than accountability as *continuous improvement* from the perspective of Aucoin and Heintzman (2000). This development is caused by the motivation of central players whose mission is to ensure the realization of nation-wide mandatory social welfare services, and the motivation of local players who tend to pursue a better performance rating (it can be considered *improvement* in nominal sense) that is more possibly achieved by a high degree of certainty of performance criteria, but it is run at the expense of discretion, which is related to entrepreneurial practices of innovation of government officials. As a result, the performance evaluation does not promote "accountability for performance" but "performance for accountability" that the latter refers to a top-down implementation control.

#### Subtle Relationship between Accountability and Performance

#### Defining and linking up accountability and performance

Accountability and performance are widely used but imprecisely defined terms in contemporary management. The former is an ever-expanding concept (Mulgan, 2000) that looks like a synonym for all elements of good governance, such as transparency, equity, democracy, efficiency, responsiveness, responsibility, and integrity (Bovens, 2010). To simplify the issue and facilitate research, Bovens (2010) divides "accountability" into two aspects: accountability as a virtue and accountability as a mechanism. The former see accountability as a desirable quality of officials and public organizations. To be an accountable actor, for example, one should act in a transparent, fair and equitable way. This required quality can be reduced to a question: accountability for what? "Accountability for performance" is now the fashionable answer to this question.

The latter focuses on an institutional arrangement, considering accountability as a social relation in which "an actor feels an obligation to explain and to justify his or her conduct to some significant other" (Bovens, 2005: 184). This can be reduced to a question: accountability to whom? The actor (i.e., accountability holdee),

such as an official or a government agency, is obliged to inform the "significant other" about his/her conduct. The "significant other" (i.e., accountability holder), also called the *accountability forum*, may refer to a superior, a minister, parliament, a court or the audit office. The account giving with justification of the conduct by the actor to the forum is the major activity of the arrangement. The forum finally makes judgment on the conduct with the approval or disapproval of the account where sanctions may ensue for the latter. In this regard, as Behn (2001: 3) notes, "accountability means punishment."

But the above so-called passive or *post factum* accountability is increasingly complemented by *pre-factum* accountability. That is a setting to prevent negative or undesirable effects of official behaviors by informing the official actors of expectations beforehand in order to enhance accountability (Dubnick and Frederickson, 2011). As Romzek and Dubnick (1987: 228) revealed in their seminal work, accountability in the public sector is to "manage diverse expectations generated within and outside the organization." If the government officials or agencies are well informed of the "expectations" of accountability holders, they are supposed to be better able to perform their duties and thus pass the accountability forum. This *pre-factum* accountability is closely associated with the performance movement under the wave of New Public Management (NPM) reforms or termed accountability's "promise of performance" (Dubnick, 2005). Simply put, this promise is realized by the additional setting of *pre-factum* accountability as a mechanism and "accountability for performance" as a virtue. However, the NPM reforms really *diversify* the accountability holders. Besides the original vertical managerial accountability, direct accountability to customers and users of public services (or the market) is also integrated into the setting (Lægreid, 2014), which complicates the management of expectations.

Then what is performance? Performance, as a concept, is as murky as accountability. Its meaning can be different in different disciplines and contexts. In generic sense, "performance" can refer to any intentional behavior of individuals and organizations without any judgment on it. However, to talk about performance, in practice, it usually implies a good quality of action or/and achievement (van Dooren et al., 2015: 2-4). This judgment is made through various measurements. Although performance measurement is always the *de facto* focus of this issue in the public sector management, the judgment or standards of good performance is the primary but thorny issue.

Even though performance measurement is usually operationalized through configuring it as a production process, measuring input, processes, output or outcome, the configuration does not tell us what good performance is. Nor does current shifting toward output- and outcome-based measurement. Talbot (2005) lists seven sets of common value judgment of good performance: 1) accountability; 2) user choice; 3) customer service; 4) efficiency; 5) results, effectiveness and "what works"; 6) resource allocation; 7) creating public value. Among them, to be accountable itself (albeit Talbot basically refers to "transparency" here) can be considered a good quality of performance, but this behavior cannot be simply configured into the metaphor of production process.

In this sense, accountability and performance are now so mutually embedded that one may put it as a mechanism of "accountability leading to performance," i.e., A=>P (Dubnick, 2005); alternatively, we may put it as a mechanism of "performance leading to accountability," i.e., P=>A. For the former, it is usually expressed as "accountability for performance" in which good performance usually refers to "result, effectiveness and 'what works" in the Talbot's list or so-called outcome-oriented performance. "Accountability as continuous improvement" expresses a similar meaning of "accountability for performance" (Aucoin and Heintzman, 2000). P=>A may be coined "performance for accountability" in which the traditional sense of "accountability as control and assurance" is upheld as a manner of good performance (Aucoin and Heintzman, 2000). Performance measurement serve as a function to ensure the democratic control and the compliance with laws and regulations or in Halachmi's paraphrase: was it done right? (2002: 371)

Accountability for performance or de facto performance for accountability?

Recent discussions of the relationship between accountability and performance mainly concentrate on the issue of "accountability for performance," especially driven by the wave of NPM reforms that shift the accountability focus from processes and compliance with rules and input to output and results (Lægreid, 2014).

However, most observations and studies question and challenge the "promise of performance" by accountability (Halachmi, 2002, 2005; Dubnick, 2005; de Lancer Julnes, 2008; Pollitt, 2011; Radin, 2011; Ossege, 2012). For one thing, someone argues that accountability *per se* does not encourage performance improvement. As Halachmi (2002: 371) notes, "whereas accountability is about staying within the four corners of the contract, performance is about getting outside the box…" For another, measuring performance in practice has negative effects on performance. The measurement stimulates gaming and distorted behaviors of officials (Smith, 1995; Hood, 2006; Radnor, 2008). The measure fails to reflect the real performance and even induces perverse learning – i.e., "performance paradox" (van Thiel and Leeuw, 2002).

To be sure, the effectiveness of performance measurement highly depends on the measurability of performance. However, the measurability of the public sector performance is highly problematic (de Bruijn, 2001). Those measurable are usually not the results but the surrogates of the results (Dubnick and Frederickson, 2011), but implementers are thus directed to shift to achieve what gets measured rather than the valued goals.

The performance measurement itself is promoted to foster learning and improvement as a core purpose (Behn, 2003; van Dooren et al., 2015), which echoes the call for "accountability for performance." Although there are few practices that can trigger learning (e.g., benchmarking) (van Dooren et al., 2015), this ideal purpose is not well attained in most cases. To learn and so as to improve requires flexibility, risk taking and creativity in management, but the performance measurement, usually acting as an external accountability setting, imposes more a steering and control function than improvement. While the NPM reform advocates more managerial flexibility and autonomy, a greater degree of managerial accountability is imposed on government officials through performance control. This tension results in indirect top-down manipulation rather than promoting learning and improvement (Sanderson, 2001; Lægreid, 2014). As Mintzberg (1996: 81) notes, "the performance model decentralizes in order to centralize; it loosens up in order to tighten up. And tightening up comes at the expense of flexibility, creativity and individual initiative." The promise by "accountability for performance" seems to be a myth and looks more close to "performance for accountability" in realty.

Despite the negative impact of accountability arrangement, however, it is not supposed that lifting the grasp by accountability would help bring improved performance (Aucoin and Heintzman, 2000). As a compromise, van Dooren et al. (2015) as well as de Bruijn (2001) suggest that we should adopt a "soft" use of performance information, which allow for more room for interpretation, rather than a "hard" use that tightly couplies performance information with judgment.

#### Insight from implementation literature

The tension between "performance for accountability" and "accountability for performance" somewhat repeats and parallels the debate between top-down and bottom-up approaches in implementation studies in the 1980s (see Sabatier, 1986). The former considers the attainment of formal policy targets offered by the central policy-maker as the criterion of successful implementation, whereas the latter considers implementation as negotiating and bargaining process among different actors and meeting the central targets does not necessarily represent successful implementation. Compromising the targets is allowed and even welcomed if that can solve problems or be conducive to desirable outcomes. Fudge and Barrett (1981: 258), as bottom-uppers, contend that "if implementation is seen as 'getting something done', then *performance* rather than *conformance* is the main objective" [italics added]. Lipsky (1980), another bottom-upper, even urges building accountability mechanisms of street-level bureaucrats to the public so as to improve implementation. In this sense, performance for the bottom-uppers is commensurate with the idea of "accountability for performance," whereas conformance is equivalent to "performance for accountability." Interestingly, the NPM's call for direct accountability to customers and users of services is seemingly responding to the Lipsky's viewpoint noted above.

To be sure, conformance with the formal policy targets should not be simply reduced to poor performance when the central policymakers have more legitimacy to set policy goals and design policies. Matland (1995) tried to synthesize the top-down and the bottom-up perspectives by involving two contextual variables into the analysis: degree of policy ambiguity and degree of policy conflict. If the goal and means of a policy is

clear, he suggested that the top-down perspective be superior; and with a low degree of policy conflict, this perspective is absolutely positive; otherwise, the bottom-up perspective prevails. Hence, a different degree of discretion should be assigned to implementers in accordance with the degree of policy ambiguity.

This attempt of synthesis gives us insights into the accountability-performance problem. Whether conformance should be considered a good or poor performance is contingent. The degree of implementation control can be geared in response to different policy domains or issues through various management tools. In fact, the public management movement since the 1990s alongside the concurrent NPM reforms has been addressing the implementation issue but shifting away from the program-based implementation research in the 1970-80s (Kettl, 1993). Some public policy scholars recently started to address the implementation issue from the perspective of public management, considering it as the "missing link" in the previous implementation research (O'Toole and Meier, 2011). Implementation research increasingly becomes a sort of studies of how to manage performance of policies/programs.

Performance management, to a large extent, plays a vehicle to realize such an implementation control. Degree of discretion allowed by the policymakers can be adjustable through various designs of performance indicators. Somewhat in line with the advocacy of the "soft" use of performance information, some indicators in the measurement can be designed to encourage entrepreneurial and innovative behaviors, and allow for interpretative performance information collected from the evaluation. Furthermore, the setting of performance indicators can be open for participation from policy stakeholders, especially from policy implementers, to allow for negotiating and bargaining before implementation.

This paper examines such an effort in the performance evaluation of social welfare services of local governments in Taiwan since 2001. The evaluation is a comprehensive annual exercise conducted by some central government agencies in charge of social welfare services and budget. Performance criteria and indicators would be evaluated and revised in accordance with the previous experience, opinions of stakeholders and policy change of social welfare before each exercise. It is worth examining the experience of how to manage performance with the engagement of multiple stakeholders in setting performance indicators and its impact in Taiwan.

The Background and Context of Performance Evaluation of Social Welfare Services in Taiwan

In the 1990s, Taiwan underwent a peaceful transformation from a party-state authoritarian regime to a democracy. This transformation just run into the global wave of the NPM reforms that induced NPM-oriented administrative reforms alongside political reforms in Taiwan (Tang, 2004). These include various decentralization reforms in which the autonomy of local governments was enhanced especially with the enactment of Local Government Act in 1999. Concerning the social welfare policies, before 2000, all social welfare programs were directly controlled by the central government. It directly funded the programs executed by local governments and non-government social service providers. Since 2000, social welfare services have become the domain of local self-government in accordance with the Local Government Act.

While local governments are now allowed to compile their own budgets for social welfare provision and can develop their own local policies, major social welfare policies are still formulated at the level of central policy-making bodies (i.e., central government and national legislature), and more important, the fiscal resources remain centralized and so local governments highly rely on the budgetary allocation from the central government for most public services (Kuo and So, 2013). In order to realize the local self-government, the central government shifted to allow for more flexibility in managing the local public finance. Instead of the previous program-based grant, now a formula-based "general grant" is set up to cover education, social welfare, and infrastructure expenditures of local governments. In addition, in 1999, a state-sponsored public welfare lottery was issued, which has become a supplementary source of social welfare funding. 50% of the financial surplus is earmarked for the expenditure of local social welfare services.

Even though the norm of local self-government was firmly consented, the local governments were in turn held accountable for their performance, including welfare service provision and budgetary allocation. Under the pressure of the national legislature and social pressure groups, which worried that the welfare service provision would get worse without a central monitoring, the central government set up an annual evaluation mechanism to oversee and steer social welfare policy implementation by local governments (especially those mandatory nation-wide welfare services). That is aimed to ensure the adequacy of budgetary allocation and that local governments would keep up the standard of service. The result of each evaluation would be adopted as one of the bases for marginal adjustment of the general grant, so the evaluation exercise becomes an important factor swaying the local public finance. In this sense, the context of this case quite looks like the spirit of NPM-styled performance movement.

#### Mechanism of Evaluation Exercise

The performance evaluation exercise started from 2001. The performance scrutiny works in form of written-report review and on-the-site visit. But in light of overburden of such a nation-wide annual exercise, since 2005, the on-the-site visit has been only carried out in an alternate year. The scope of the evaluation covers four dimensions: 1) performance of social welfare programs; 2) budgetary allocation and compiling, and its execution of earmarked funding for mandatory social welfare services; 3) self-financing social welfare services; 4) other related programs. This evaluation exercise is jointly conducted by various central government agencies. Ministry of Health and Welfare (MHW) takes charge of the evaluation for part of service provision in the dimension 1, 3 and 4; Directorate General of Budget, Accounting and Statistics takes charge of fiscal performance in the dimension 2, 3 and 4. In addition, the fiscal performance of the fund drawn from the surplus of the public welfare lottery is separately taken charge by National Treasury Administration.

The exercise is further divided into 10 groups to cover various social welfare aspects (see Figure 1). Hence, the local governments need to prepare separate reports for the 10 groups for evaluation. But for community development and voluntary service, it only requires a self-evaluation. External evaluation would apply to the other 8 groups, and accordingly 8 evaluation teams are formed, each of which is composed of officials from the central government agencies in charge of the policy, scholars and delegates from social welfare organizations. They would examine the self-evaluation report and rate every item in accordance with performance rating criteria. The evaluation of fiscal performance, for which only a written-report review is arranged, accounts for 20% of the total score; the service performance, for which an on-the-site visit is arranged, accounts for 80%. The above 10 aspects also account for varying proportions of the total score (see Figure 1). For the on-the-site visit, the 8 evaluation teams are sent to each local government for one day to scrutinize their self-evaluation reports and, if necessary, to question the officer-in-charge. Each item would be rated by these team members as evaluators in accordance with rating criteria. The performance scores of all local governments would be released publicly at the end. Those local governments whose aggregate scores are less than 80 (full score is 100) would suffer from the cutting of the general grant.

For preparing the evaluation, every local government would be informed of the details of requirements, including performance indicators, one year before the exercise. The local governments then perform the duties accordingly, and register and update all performance information for future review. The setting of the performance indicators as well as criteria is not solely determined by the central government agencies. Review committees would be formed for formulating the indicators respectively for all aspects. Except for the public welfare lottery, each committee is composed of delegates from the central government agencies, scholars and delegates from social welfare organizations and all 22 local governments (6 special municipal governments and 16 county-level governments now; the latter are relatively poor especially those in outlying islands). They make resolutions on the adjustment of indicator setting for each exercise by a majority rule. The same function for the public welfare lottery is run by a separate committee for supervising the public welfare lottery that is also composed of the government delegates, and scholars and delegates from social welfare organizations, but the former cannot account for more than half of the members. Hence, only 5 delegates from the local governments are allowed.

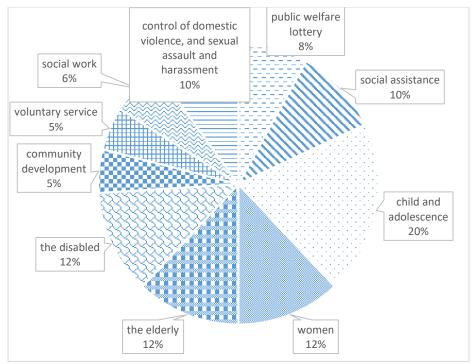


Figure 1. Weight of 10 Aspects of Performance Evaluation

The formulation of performance indicators looks quite participatory in the sense that local governments as implementers, scholars as independent experts, social welfare organizations as representatives of clients, and central government agencies as policy makers, all players, especially for the delegates from local governments that form the majority in most of the committees, can shape the mechanism of the evaluation. All players have been learning from each round of the evaluation exercise, the feedback of which would be collectively reflected in the new set of performance indicators. What is the impact of this decision-making mechanism? Is it leading to more accountability for performance or performance for accountability?

#### Methods of this Study

This paper examines the evolution of the performance indicators to answer the above questions. As the MHW only offers the performance-indicator sets for the years of 2009, 2011, 2013 and 2015 where the onthe-site visits were arranged, so this study is confined to this time period. In addition, due to the uniqueness of the aspects of voluntary service and community development in this evaluation, so this study does not include these two aspects. The analysis is conducted by classifying all indicators of each exercise into different categories so as to figure out the pattern of change. The interpretation of the change would be substantiated by interviews with various stakeholders in the exercise, including officers-in-charge from the central government agencies and local departments of social welfare, non-official evaluators, and managers of social welfare organizations.

The formats of the list of indicators varied between years and between different evaluation aspects, but they usually contain at least three columns of information:

evaluation item, indicator, and rating criteria. The list of each aspect is divided into numerous evaluation items; each item contains a number of indicators that list concrete job targets or requirements; then the third column specifies rating criteria of each indicator. According to a preliminary overview, all indicators can be divided into 10 categories in light of their target requirements and rating criteria (see Table 1). Then all indicators are classified into these categories in accordance with a "four-eyes principle" to increase the reliability of the coding process.

It can be noted that almost all types of indicators tend to be quantitative in nature except the *judgment* type that allows room for evaluators to interpret the performance. The *absolute* type further requires full compliance with the target; otherwise, no score is accorded and even score deduction is incurred. Other types of quantitative indicators allow various degrees of compliance or flexibility in implementation. In addition,

the *inter-locality* type takes a relative approach to measure the performance between different local governments, which seems to spur a competition between them. The *null* type means no score would be accorded for some performances. This type of indicators plays two functions. One is to announce new indicators in advance so that the local governments can take a trial; the other is to give a signal to the local governments that some local extra practices would not be considered as a credit in the evaluation, such as subsidy for nursery service and maternity allowance (see Table 1). Furthermore, most aspects contain a couple of items for some particular performances that incur extra credits or discredits. The former, for example, includes providing extra non-mandatory and innovative services; the latter includes some non-mandatory cash allowances to specific populations such as the disabled and the elderly, and implementation failure.

Table 1. Categories of Indicators

Category	Rating Criteria	Example			
Absolute	Only 100% accomplishment of targets scores; otherwise, no score or even negative score.	The coverage of service for the solitary elderly: 1. 100%: 0.5 2. Less than 100%: 0			
Quantity	More amount attained, higher score accorded.	Types of service promotion for assisting the elderly:  1. 3 types: 1  2. 2 types: 0.75  3. 1 type: 0.5  4. No promotion: 0			
Percentile	Rating in accordance with percentage or proportion of achievement.	Budget implementation rate for the recreational center for the elderly:  1. Above 80%: 1  2. 60-80%: 0.5  3. Less than 60%: 0			
Increment	Rating in accordance with the growth in number or percentage.	<ol> <li>Training courses for senior citizens:</li> <li>Yearly growth in the number of classes: 1</li> <li>Yearly stagnation in the number of classes: 0.5</li> <li>Yearly reduction in number or fluctuating in number for two consecutive years: 0</li> </ol>			
Targets- fulfilling	Rating in accordance with the number or degree of fulfilling multiple targets or criteria.	Is a panel for promoting the welfare for the elderly established?  1. Yes, and its member composition accords with the requirement of the Senior Citizens Welfare Act:  0.5  2. Yes, but its member composition does not accord with the requirement of the Senior Citizens Welfare Act:  0 3. No, -0.5			
Inter-locality	Rating in accordance with the performance compared with other localities.	Cases of overpaying low-income allowance for the elderly. Ordering the localities by a formula: no. of overpaying cases / no. of applicants of allowance:  1. Top one-third: 0.5  2. Middle one-third: 0.25  3. Lower one-third: 0			
Timeliness	Rating in accordance with how far a target is timely achieved.	On-line reporting the result of the project of friendly caring for the elderly:			

		1. In due time: 1				
		2. Overdue, less than 10 days: 0				
		3. Overdue, more than 9 days: -0.5				
Frequency	Rating in accordance with	Liaison briefing of home-care service.				
	frequency of a target task in a	1. 4 times in a year: 1				
	specific time interval.	2. 3 times in a year: 0.5				
		3. Less than 3 times: 0				
Judgment	Rated by evaluators without a	Random checking of records of the				
	clear criteria or only with a	elderly protection.				
	guideline	Examining 2 records.				
		Rating: take account of timeliness,				
		professional assessment, intervention				
		plan, resource connection, etc.				
		Maximum 1 point for each record.				
Null	Zero score for some	Subsidy for nursery service, maternity				
	performances	allowance				

Transformation of Performance Indicators and Dynamics of Change

#### Statistical Analysis

According to our statistical analysis, the amount of indicators was expanding from 609 in 2009 to 742 in 2015 (if including indicators for extra credit and discredit, it was from 630 to 789). The rating criteria were very detailed and trivial. The minimum score for one indicator could be down to 0.1. The full score for most aspects was more than 100, the maximum one is up to 501. The evaluation procedure looked like a checklist rating, verifying the attainment of objective targets. There were some indicators (judgment-typed) requiring subjective assessment by evaluators, such as service innovation. But the share was shrinking from about 25% in 2009 to less than 15% in 2015. And these indicators concentrated on two aspects: 1) child and adolescence, and 2) control of domestic violence and sexual assault and harassment. That means the evaluators in other aspects exercised less discretion but the assessment was more objective. What the evaluators were required to do is to verify the data and information, and to rate these items in accordance with rigid criteria. The interlocality-typed indicators accounted for no more than 3%. It represents that the inter-local competition in the evaluation played a minor role (see Table 1).

Table 2. Statistics of the Amount of Indicators and Classification

indicators years	Absolute	Quantity	Percentile	Increment	Targets- fulfilling	Inter- locality	timeliness	Frequency	Judgment	Null	Total*	Total no. of indicators
2009	168	29	104	10	93	11	15	24	156	3	613	609(+21)**
Yearly percentage	27.40%	4.73%	16.97%	1.63%	15.17%	1.79%	2.45%	3.92%	25.45%	0.49%	100%	
2011	132	23	115	25	144	12	39	21	116	5	632	620(+39)**
Yearly percentage	20.89%	3.64%	18.55%	3.96%	22.78%	1.90%	6.17%	3.32%	18.35%	0.79%	100%	
2013	149	27	129	28	122	9	46	16	108	7	641	625(+38)**
Yearly percentage	23.24%	4.21%	20.12%	4.37%	19.03%	1.40%	7.18%	2.50%	16.85%	1.09%	100%	
2015	234	30	135	24	137	20	41	21	111	3	756	742(+47)**
Yearly percentage	30.95%	3.97%	17.86%	3.17%	18.12%	2.65%	5.42%	2.78%	14.68%	0.40%	100%	
Total	683	109	483	87	496	52	141	82	491	18	2642	2596(+145) **
Percentage	25.85%	4.13%	18.28%	3.29%	18.77%	1.97%	5.34%	3.10%	18.58%	0.68%	100%	

<sup>\*</sup>The nature of some indicators can be classified into two categories, so the "total" is more than the "total number of indicators."

Remark: the data analysis excludes the items of extra credit and discredit, as these are not involved in the calculation of core evaluation items, so their weight in the aggregate score varies from case to case.

<sup>\*\*</sup>The number in the bracket refers to the indicators for extra credit and discredit.

Except 2009, the amount of absolute-typed, percentile-typed and target-typed indicators topped the other types. The absolute-typed indicators were most outstanding among them that their amount was top in 2009, 2013 and 2015 and they accounted for about 30% in 2015. By contrast, the judgment type was a second-top indicator in 2009 but became the fourth in 2015. Taking the rating weight of each aspect of indicators into account, it makes no significant difference and further demonstrates the contrasting development trends of the two types of indicators. The judgment type was the top in 2009 (27.87%) but incessantly declining down to about 17% in 2015. The absolute type ranked the fourth in 2009 (16.68%) and climbed up to the second place in 2015 and quite close to the top-typed indicators (by 0.3%) (see Table 3).

Table 3. Rating Weight of Different Aspects of Indicators

Indicators years				Increment	Targets- fulfilling	Inter- locality	timeliness	Frequency	Judgment
2009	16.68%	4.24%	22.42%	2.70%	20.78%	1.07%	1.56%	2.65%	27.87%
2011	12.09%	3.44%	29.75%	4.44%	23.44%	1.60%	3.43%	2.94%	18.13%
2013	12.70%	6.08%	27.41%	4.99%	20.20%	1.49%	5.14%	1.89%	20.09%
2015	21.85%	5.76%	21.03%	4.77%	22.15%	1.40%	3.90%	2.13%	16.99%

#### Dynamics of Change

How are the above development trends explained by the participatory mechanism of indicator setting? According to the interviews with government officials, the major interest of central government officials in the evaluation exercise is to ensure the execution of nation-wide mandatory policy measures and maintain a fair evaluation mechanism, avoiding conflicts among local implementers. The local government officials are motivated to pursue the edge over other localities and so the maximization of performance rating is their major mission. Hence, they are used to lodging their appeals right after the release of preliminary evaluation result, even just for minor points, trying to maximize their score.

Accordingly, the increase of the amount of indicators mainly reflected the expansion of social welfare measures. The central government officials are obliged to formulate new indicators to monitor the execution. In addition, as the deletion of existing indicators must be agreed by the majority in the review committee. Hence, most local governments would disagree with deleting those indicators that can help discriminate performances among localities until almost everyone achieves the same level of performance. That partly accounts for the growth of the total number of indicators.

In addition, the growth of absolute-typed indicators is understandable if the aim of the central government agencies is to secure local compliance. And this aim does not work against the interest of the local governments. What the local governments learned from the exercise is the importance of objectivity and certainty of performance and rating criteria, because it is easier for the officer-in-charge in the local government to handle and fulfil the requirement and so as to "score." Hence, the quantitative indicator is preferable and absolute-typed indicators are compatible with this interest.

By contrast, the qualitative indicator generates uncertainties. The rating highly relies on the personal judgment of evaluators. Hence, some of local officers complained that the evaluators were too harsh in rating judgement-typed items. In the evaluation of "innovative service," for example, an interviewee from a local government aired such a grievance that the evaluator gave a poor grade to a new service the welfare officer felt confident of its innovativeness. Hence, the decline of judgment-typed indicators could be expected. It also serves the interest of central government officials, because it is more manageable if controversies among local governments can be reduced.

The growth of quantitative indicators is also in the interest of poor or disadvantaged counties whose aggregate scores were lower in the first years of evaluation. The quantitative indicators can only assess whether some superficial targets are fulfilled (e.g., the coverage of service), it is easier attained. A non-official evaluator indicated that the evaluators exercise less discretion in the evaluation under the decline of qualitative

indicators, so the rating gap among the local governments is narrowed, but the gap of service quality remains. The narrowing gap would not challenge the position of special municipal and rich local governments, because they remain on the top of ranking, even though the performance rating of other local governments is improving. It should be noted that, as mentioned above, inter-locality-typed indicators is very insignificant, so the impact of forced distribution of rating is very weak. The overall improvement in the evaluation figures also serve the interest of central government officials, as this shows their effort to draw the local accountability.

To be sure, the poorest counties, especially those in outlying islands, remain in a disadvantaged position and occasionally suffered from budget cut due to a poor aggregate score (below 80). Most of these local governments were short of staff and turnover rate of the staff was very high. Hence the officers-in-charge in these counties were too inexperienced to handle the list of performance indicators. One of the poor counties further has no specialized department of social welfare. The business concerned is taken charge by department of civil affairs.

In addition, the conflict between the preference of elected mayors/magistrates and performance criteria also complicate the situation. Most local elected heads prefer issuing various extra cash allowances as a sort of welfare rather than providing social services that have to be supported by professional manpower. Many counties, especially the poor ones, lack capability to offer professional services. In this regard, social welfare experts have a say. They tend to disapprove of such a practice. The poor fiscal situation of most local governments further justifies the disapproval. That explains why the performance indicators discredit the extra non-mandatory cash allowances. In this sense, the local welfare officers face the conflict of "dual accountability." In response to this situation, one of strategies they took was to use the items of extra credit to trade off those of extra discredit (including issuing cash allowances). An expert of social welfare in a review committee detected such a phenomenon, and so proposed that the number of evaluation items for extra discredit be more than those for extra credit so as to crack down on this gaming behavior. This design was already practiced in the aspect of public welfare lottery in 2013. However, this change possibly further discourages the development of innovative service that is usually rated in the items of extra credit. More important, to avoid the gaming behavior, the central overseers would possibly squeeze the flexibility for local governments.

#### Discussion and Conclusion

The mechanism of performance management in this case is designed to allow varying degree of discretion exercised by the local implementers. Some indicators require full or high degree of compliance; some allow flexibility and encourage creativity. Various players are allowed join up to design the indicators and revise the indicator set. It seems to synthesize the top-down and the bottom-up approaches of implementation, especially the latter that introduces a negotiating and bargaining process. However, the learning process is not leading to "accountability for performance" but to "performance for accountability." In the early years, indicators contained more interpretative and flexible elements. However, what the central and local players learn is that this is not necessarily desirable for the both sides of players.

It implies that the presence of performance measurement matters. It is really a powerful steering and control instrument. If the evaluation is coupled with judgment of numerical rating, the flexibility and creativity are not the priority for local officials to fight for, but the certainty and objectivity. The local officials voluntarily give up their discretion for more clear rules and expectable performance rating. When performance information allows for interpretation or soft use, it is not what the implementers want if the interpretation must be leading to "one" authoritative judgment that may incur the harm of their key interest. In response, gaming behavior may follow, but that in turn triggers an alarm of the central players who would tighten up their control on the localities.

The performance evaluation in this case did result in *improvement* in the overall rating. Comformance or accountability as control and assurance is not necessarily bad. The tension between accountability and performance seems to be mitigated. However, the evaluation exercise is unable to assess any outcome-based performance improvement. This is what non-official participants always complain. Besides the decline of judgment-typed indicators, as such it is difficult for such a checklist rating to assess the quality of service and

the evaluation exercise does not assess the performance of frontline service providers (usually offered by non-government social organizations).

In a word, the engagement of multiple stakeholders in indicator setting does not prevent the mechanism from evolving into an outstanding position of vertical managerial accountability. The direct accountability to users of services is not substantially promoted. It is not easy to get rid of the mantra of the performance model that, repeating Mintzberg's comment, "it loosens up in order to tighten up."

#### References

- Aucoin, P. and R. Heintzman (2000) "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform." *International Review of Administrative Sciences* 66(1): 45-55.
- Behn, R. D. (2001). Rethinking Democratic Accountability. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Behn, R. D. (2003). "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures." *Public Administration Review* 63(5): 586-606.
- Bovens, M. (2005). "Public Accountability." In E. Ferlie et al. eds. *The Oxford Handbook of Public Management*, 182-208. Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M. (2010). "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism." *West European Politics* 33(5): 946-967.
- Bovens, M. et al. (2008). "Does Public Accountability Work? An Assessment Tool." *Public Administration* 86(1): 225-242.
- de Bruijn, H. (2001). Managing Performance in the Public Sector. London: Routledge.
- de Lancer Julnes, P. (2008). "Performance Measurement beyond Instrumental Use." In W. van Dooren and S. van de Walle eds., *Performance Information in the Public Sector: How It is Used*, 58-71. New York: Palgrave Macmillan.
- Dubnick, M. (2005). "Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanism." *Public Performance and Management Review* 28(3): 276-417.
- Dubnick, M. and H. G. Frederickson (2011). *Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State and the Search for Trust*. Dayton: Kettering Foundation.
- Fudge, C. and S. Barrett (1981). "Reconstructing the Field of Analysis." In S. Barrett and C. Fudge eds., *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, 249-278. London: Methuen.
- Halachmi, A. (2002). "Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance." *Public Performance & Management Review* 25(4): 370-374.
- Halachmi, A. (2005). "Performance Measurement: Test the Water Before You Dive in." *International Review of Administrative Sciences* 71(2): 255-266.
- Hood, C. (2006). "Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services." *Public Administration Review* 66(4): 515-521.
- Kettl, D. F. (1993). "Searching for Clues about Public Management: Slicing the Onion Different Ways." In B Bozeman ed., *Public Management: The State of the Art*, 55-68. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Kuo, N.-L. and B. W. Y. So (2013). "Pursuing Revenue Autonomy or Playing Politics? Fiscal Behaviour of Local Governments in Taiwan." *Australian Journal of Public Administration*, 72(3): 201-210.
- Lægreid, P. (2014). "Accountability and New Public Management." In M. Bovens et al. eds., *The Oxford Handbook of Public Accountability*, 324-327. Oxford: Oxford University Press.
- Lipsky, M. (1980). Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.
- Matland, R. (1995). "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation." *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(2): 145-174.
- Mintzberg, H. (1996). "Managing Government, Governing Management." *Harvard Business Review* 74(3): 75-83.
- Mulgan, R. (2000). "Accountability': An Ever-expanding Concept?" Public Administration 78(3): 555-573.
- Ossege, C. (2012). "Accountability are We Better off Without it?" *Pubic Management Review* 14(5): 585-607.
- O'Toole, L. and K. J. Meier. (2011). *Public Management: Organizations, Governance and Performance*. New York: Cambridge University Press.

- Pollitt, C. (2011). "Performance Blight and the Tyranny of Light." In M. J. Dubnick and H. G. Frederickson eds., *Accountability Governance: Problems and Promises*, 81-97. Armonk: M. E. Sharpe.
- Radin, A. B. (2006). Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Radin, A. B. (2011). "Does Performance Measurement Actually Improve Accountability?" In M. J. Dubnick and H. G. Frederickson eds., *Accountability Governance: Problems and Promises*, 98-110. Armonk: M. E. Sharpe.
- Radnor, Z. (2008). "Hitting the Target and Missing the Point? Developing an Understanding of Organizational Gaming." In W. van Dooren and S. van de Walle eds., *Performance Information in the Public Sector: How It is Used*, 94-105. New York: Palgrave Macmillan.
- Romzek, B. S. and M. J. Dubnick (1987). "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy." *Public Administration Review* 47(3): 227-238.
- Sanderson, I. (2001). "Performance Management, Evaluation and Learning in 'Modern' Local Government." *Public Administration* 79(2): 297-313.
- Sabatier, P. A. (1986). "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis." *Journal of Public Policy* 6(1): 21-48.
- Smith, P. (1995) "On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector." *International Journal of Public Administration* 18(2&3)" 277-310.
- Talbot, C. (2005). "Performance Management." In E. Ferlie et al. eds. *The Oxford Handbook of Public Management*, 491-517. Oxford: Oxford University Press.
- Tang, C.-P. (2004). "When New Public Management Runs into Democratization: Taiwan's Public Administration in Transition." *Issues & Studies* 40(3/4): 59-100.
- van Dooren, W. et al. (2015). *Performance Management in the Public Sector (2nd ed.)*. Abingdon: Routledge. van Thiel, S. and F. L. Leeuw (2002) "The Performance Paradox in the Public Sector." *Public Performance and Management Review* 25(3): 267-281.

#### 四、建議

配合我國南向政策,本人建議公共行政學界應多參與未來的亞洲公共行政學會年會,與東南亞國家之大學建立更多學術網絡。明年年會將會在印尼舉辦。

#### 五、攜回資料名稱及內容

本次會議陳列大量由聯合國補助相關公務員制度發展之研究報告,供與會者免費索取。本人取回一本綜合研究報告(Global & Regional Trends in Civil Service Development)及兩本哈薩哈出版的期刊(International Journal of Civil Service Reform and Practice)。

## 104年度專題研究計畫成果彙整表

計畫主持人:蘇偉業 計畫編號:104-2410-H-004-095-MY2 計畫名稱:我國行政機關內部人力市場人力流動之空間分析 質化 (說明:各成果項目請附佐證資料或細 單位 成果項目 量化 項說明,如期刊名稱、年份、卷期、起 訖頁數、證號...等) 修正以下研討會論文,並投稿《文官制 1 期刊論文 度季刊》 (已接受刊登) '我國政府內部人力市場行為之初探:個 人利益與組織利益之權衡, 2017年台 灣公共行政與公共事務系所聯合會年會 研討會論文 1 暨國際學術研討會—公共行政的創新與 改革, 台灣公共行政與公共事務系所聯 學術性論文 合會, 2017年6月2日 0 專書 本 0 專書論文 章 0 篇 技術報告 鶭 0 其他 國 0 申請中 內 發明專利 專利權 已獲得 0 0 新型/設計專利 商標權 0 智慧財產權 0 營業秘密 件 及成果 0 積體電路電路布局權 0 著作權 0 品種權 0 其他 件數 0 件 技術移轉 收入 0 千元 0 期刊論文 篇 0 研討會論文 0 專書 本 學術性論文 專書論文 0 章 0 技術報告 篇 國 0 其他 篇 外 0 申請中 發明專利 專利權 已獲得 0 智慧財產權 件 0 新型/設計專利 及成果 0 商標權

		營業秘密	0		
		積體電路電路布局權	0		
		著作權	0		
		品種權	0		
		其他	0		
	L 11-10 th	件數	0	件	
	技術移轉	收入	0	千元	
		大專生	0		
		碩士生	0	人次	
	本國籍	博士生	0		
參由		博士後研究員	0		
與計		專任助理	0		
畫		大專生	0		
人力		碩士生	0		
<b>,</b>	非本國籍	博士生	0		
		博士後研究員	0		
		專任助理	0		
`	獲得獎項、	其他成果 表達之成果如辦理學術活動 重要國際合作、研究成果國 他協助產業技術發展之具體			

效益事項等,請以文字敘述填列。)

# 科技部補助專題研究計畫成果自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值(簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性)、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現(簡要敘述成果是否具有政策應用參考價值及具影響公共利益之重大發現)或其他有關價值等,作一綜合評估。

4.	主要發現
	本研究具有政策應用參考價值:□否 ■是,建議提供機關行政院人事行政總
	處,
	(勾選「是」者,請列舉建議可提供施政參考之業務主管機關)
	本研究具影響公共利益之重大發現:■否 □是
	說明: (以150字為限)