

# 政府人事管理法令的管制品質分析

施能傑\*

## 摘要

相對於其他國家，臺灣政府人事管理的最大特色是高度依賴法律和法規命令進行。本文借用管制影響評估理論和機制，以及策略性人力資源管理理論，建構分析人事管理法令管制品質的三個觀點：合目的性、合效能性和合憲性，分別對應著公共行政領域分析的管理、政治和法律觀點。根據該架構，本文逐項分析臺灣現行人事管理法律的管制品質，結果顯示整體性和個別性的人事法律管制品質均不佳，一則忽略對增進政府競爭力和經營服務績效等核心公共價值的重視，二則主要人事管理領域內的核心管理措施並未和其政策目標間有密切連結，三則相對缺乏以保障公共利益模式為思考主體的合憲性思考。

關鍵詞：管制品質、管制影響評估、政府人事政策、策略性人力資源管理

---

\* 國立政治大學公共行政學系特聘教授，電子郵件：njshih@nccu.edu.tw。

收稿日期：101 年 3 月 19 日。接受刊登日期：101 年 10 月 9 日。

## 壹、前言

臺灣政府人事管理工作的重要特點就是持續地高度法律化，迄今憲法增修條文第六條指稱的各人事管理事項均已有相對應的單獨法律，即使非該條文所稱事項也訂有單獨法律，如訓練、政務人員、行政中立等。2008 年考試院和銓敘部分別編印「常用考銓法規彙編」中，約收錄有近 250 種常用的人事管理法規，總頁數近 2500 頁，若加上人事行政局在內所發佈的非常用法規，總數更達 400 個以上。將人事管理工作視為法律保留領域，已成為人事政策主管機關的一種理念，因此，採用法規建立制度自然是首選途徑，政府人事管理法令數量乃遠超過任何一項與民眾相關政策業務所使用的法令體系。

政府既然信奉採行法律化管制途徑規範人事管理架構和運作方式，與其他外部性的管制行政無異，因此，就應該特別重視管制品質的課題。過去十多年來管制改革是政府治理改革中的核心一環，特別是在經濟合作暨發展組織（OECD）推動下，管制改革思考重點是增強管制品質或績效，強調運用管制影響評估制度（regulatory impact analysis）建立高品質管制，優先重視管制目的之正當性與合理性（OECD, 1997a, 2002, 2005a），期待管制能產生實際效益的品質。

伴隨國內公共問題更複雜化和全球競爭挑戰更劇烈化，政府人力資源需要重視更多的創新和彈性回應治理能力，政府人事管理法令屬於內部性管制，管制品質良劣程度影響政府人力資源能力，因此，值得同樣採用管制品質或管制影響評估概念分析之，亦即高密度人事管理管制措施是否能為政府經營帶來競爭力和績效的價值性。國內對於人事政策與管理的研究角度目前尚未見從管制品質出發，本文主旨正是嘗試提出這個新的分析觀點，本文首先討論管制品質改革的基本內涵，接續運用策略性人力資源管理理論和憲法基本人權理論發展出三個人事法令管制品質的觀察面向，再分就各面向分析臺灣現行人事政策與管理法令的管制品質。

## 貳、管制法令品質的改革

不論是經濟性管制、社會性管制或內部行政管制，管制的基本概念都是指政府使用法律或法規命令設定某些標準規範，要求個人、廠商或社會團體等遵行之，並對違反規範者給予懲罰。管制是企圖改變受管制者的特定行為，採用方式經常是限制標的對象的自由、平等…等等憲法賦予的基本權利，具有高度強制侵犯性的政策工具特性（Salamon, 2002: 159），因此使用管制作為政策工具的合理立論，以及管制內容的妥適性設計，都是很重要的課題。誤用管制工具和不恰當的管制內容都僅會增加治理成本，這正是為何管制品質改革被持續重視的原因。

### 一、管制法令品質的改革

事實上，不少政治決策者並不偏好優先使用管制工具的選項，甚至將減少管制視為是政治主張，1980 年代美國雷根總統主張減少管制（deregulation）的政府治理模式，並且戮力推動經濟性和社會性管制鬆綁，就是開啟美國管制爭論的明顯例子。全球化環境的深化，國際性政府組織、國際貿易組織和包括 WEF 及 IMD 等國家競爭力評比機構，都呼籲各國要正視不當管制所產生的不利影響，積極主張應大幅減少經濟性管制以增進市場的自由化和公開競爭。世界銀行發佈的年度「經商友善度」報告，透過評估政府十一類和經商關係密切的經濟性和社會性管制措施，指出國家透過管制鬆綁而形成的經商友善度排名和 WEF 國家競爭力排名之間具有非常高的相關性（World Bank, 2012: 19）。研究文獻上很早也就指出依照不合理管制或過度管制而執行所造成的問題（如 Bardach and Kagan, 1982），尚有個案研究指出為追求絕對廉潔服務目標而制訂的諸多管制法令，反而是造成政府無法有效運作（Anechiarico and Jacobs, 1996）。G. Buy Peters（2001）曾歸納新公共管理理論下四種增進政府績效的治理模式主張，其中之一即稱為「去管理管制化政

府」，主要是倡議政府內部管理必須減少管制化，大幅去除不必要的內部管理法令，提供管理者的鬆綁空間。

整體而言，OECD 是最早和持續引導倡議管制改革的國際政府組織。1995 年首度提出「管制決策查核事項」的管制政策原則，2005 年再次通過「管制品質與績效的指導原則」（OECD, 2005a），希望從管制的制度、政策、決策過程和工具等面向的改革，建立管制品質或管制管理的品質體系（OECD, 2009: 7）。隨後發展具體衡量指標，辦理兩次成員國管制管理體制品質調查（OECD, 2007, 2009, 2011）。2011 年經檢討後再提出管制政策與治理的建議初稿，將指導原則增至 11 項<sup>1</sup>。總之，倡議管制法令品質的改革者認為透過大幅、部分修改或甚至完全廢止現有管制法令、重建整套管制架構和管制法令制訂過程等變革，增進管制品質，才同時有助於經濟競爭力、社會利益保護和減少社會順服成本的負擔等績效：

良善法規是達成社會目標和增進經濟競爭力的必要條件，因此，國家都應該期許自己的管制體系具有效能性和效率性。效能性指管制法令可以獲致預期宣稱的目標，效率性則指採行管制法令此項途徑所獲效益和所付出成本之間的比較結果。狹義地說，有效率性的管制法令是可以產生社會整體的淨效益，亦即所獲效益高於所需投入成本。廣義而言，效率性意指管制法令必須是投入最低成本但產生所預定的目標，或者和可用以達成相同預定目標的其他政策工具相較，確實可以獲致更多的淨效益。（OECD, 2009: 7）

歐盟是另一個重要推動管制改革的組織，2002 年起參酌成員國代表共同組成的 Mandelkern 諮詢小組所提交的報告後<sup>2</sup>，推動「歐盟良善管

---

<sup>1</sup> OECD 管制政策的入口網站是 [http://www.oecd.org/department/0,3355,en\\_2649\\_34141\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34141_1_1_1_1_1,00.html)。近期兩個工作坊有 OECD Workshop on Measuring Progress in Regulatory Reform (2010/6), Workshop on Regulatory Policy Tools and Institutions in Practice (2010/7)。

<sup>2</sup> 2002，資料來源：[http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf)，檢索日期：2012 年 2 月 5 日。

制」計畫，主要的行動重點有引進對歐盟主要提案實施影響評估作法、簡化現有法令、將諮商納入制訂過程和研擬管制的替代性作法。2010 年底歐盟再次提出稱為「睿智管制 (smart regulation)」<sup>3</sup> 的新行動計畫，強調從良善管制朝向睿智管制過程中，除了原有行動方向外，更應特別重視將政策過程的每個階段，從設計、執行到評估，都要思考管制品質的影響性，並且要重視會員國參與過程。

## 二、管制影響評估的重點

為推動管制品質改善以達成管制法令的效率與效能，最經常倡議使用的分析工具就是管制影響評估。雖然國家採用的管制影響評估機制的內容和範圍未盡一致，但趨勢上是更多國家中央政府將此一機制納入評估是否採取管制工具的程序步驟 (OECD, 1997b, 2011)。美國聯邦政府雖然 1980 年起就已陸續執行管制影響評估的作法，1993 年克林頓總統發佈總統命令 (Executive Order) 第一二八六六號累積多年後的最制度化規範，要求各機關進行管制法令規劃和審查時需遵循十二項原則。隨後 OECD 所提「管制決策查核事項」原則，提出十項邏輯次序性的查核問題，讓政府決定是否採用管制做為政策工具選項，以及如何設計其內容的參考判準 (OECD, 1995, 1997a, 2005a)，這個查核原則迄今仍是廣泛被參考：

- 1、是否很清楚地陳述欲處理的問題？（有明顯證據指陳問題本質、影響程度和問題成因）
- 2、政府介入處理該問題是否理由夠充分？（考量過問題本質、介入可能產生的成本和效益、各種可用的介入作法）
- 3、管制是否為政府介入可採行的最佳工具？（比較各種管制性和非管制性政策工具的效果，包括效益、成本、分配效果和行政程序負擔等）
- 4、管制是否有法律為基礎？（需符合法治原則的設計，包括法

<sup>3</sup> 2010，資料來源：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX: 52010D C0543:EN:NOT>，檢索日期：2012 年 2 月 5 日。

律優位、明確性、比例原則、正當程序等)

- 5、哪個層級的政府適合負責該管制工作？（如涉及多個政府層級，應先設計有效的協調機制）
- 6、管制措施的效益是否高於成本？（應經過估算預期總效益和總成本的比較）
- 7、管制措施對不同團體所產生的效果分佈是否透明週知？
- 8、管制法令是否清晰、一致、完整和使用者週知？
- 9、管制措施相關各方是否皆有機會陳述其見解？（根據公開和透明方式設計表達機制，及時和有效地獲得受影響企業和工會、利益團體或其他層級政府等的意見）
- 10、如何達成管制的順服度？（設計有效的執行策略和誘因）

參酌上述原則，有不少國家或組織陸續提出自己本國的操作指導。英國內閣曾規範五項良善管制的原則（Cabinet Office, 2000）：比例性（必要時才介入管制，管制措施與風險和成本成比例）、責任性（管制的立論理由經得起公眾質疑檢視）、一致性（能公平且一致性地執行管制法令）、透明性（管制內容公開、簡單且易懂）、精準性（針對問題進行管制，負效果極小化），並出版幾十頁實施管制影響評估的指導手冊（Cabinet Office, 2003）<sup>4</sup>。歐盟 2002 年後推動的「歐盟良善管制」計畫，指陳七項參考準則包括管制工具的必要性、管制措施符合比例原則、輔助會員國的不足性、決定過程的透明諮商、管制主管機關的責任性、受管制者可完整獲取管制資訊的方便性和管制內容的清晰易懂等。澳洲政府的官方指導手冊（Australia Government, 2007）指出應該進行管制影響陳述和順服成本評量兩項工作，過程需循諮商和透明化原則，管制影響陳述則包括七個要素。行政院經建會稍早也提出研究報告並倡議實施此制度（丘昌泰，2003；另可參見鄭國泰，2007：336-357）。

總之，管制影響評估此項分析工具的本質就是政策分析，其思考架構與政策設計理論（Schneider and Ingram, 1997）相近似，透過典型的六

---

<sup>4</sup> 英國內閣辦公室 1997 年先設置 Better regulation task force，2005 年起改為 Better Regulation Commission 專司提供指導文件，並檢視各部會執行狀況等工作。目前良善管制的政策工作移由 Department of Business Innovation and Skills 負責。

大步驟：政策問題界定、臚列所有可能政策工具選項、評估各工具的成本效益和其他影響、納入所有利害關係人進入公共諮商的程序、建立增進標的團體順服的執法策略、建立評估政策實施成效的監測機制（OECD, 2008a: 16），決定是否採行有著強烈侵犯性和高度成本性特性的管制性工具。一旦需採用管制性工具，也可因上述步驟分析所得之資訊，減少不合理或過當的管制內容，增進管制法令品質。

## 參、人事法令品質的分析架構

前節管制品質與管制影響評估等流程概念，可以再簡化成三個要素，即良善管制是要能達成解決有價值性的目標，手段能有效達成目標以及符合憲法法律基本原則。政府人事政策與管理法令的品質同樣應符合這三個面向：合目的性、合效能性和合憲性，此與公共行政學的三種分析觀點（Rosenbloom et al., 2009: 208-247）相當雷同，前兩項代表的政府人事政策的政治性和管理性價值，後一項是法律性價值。本節再分就此三個面向深入闡論，作為後續觀察臺灣實際人事法令品質的分析架構。

### 一、合目的性與合效能性

合目的性是評估人事管制法令品質的首重標準，合目的性就是檢視管制品質影響評估的問題建構和工具有效性步驟，分析人事管理整體主軸或個別管理措施的管制方式是否清楚地揭示欲解決哪些問題，以及這些問題背後所代表的政策目標是否對組織績效和運作具有公共價值性。和合目的性關連密切的面向是合效能性，合效能性關切人事政策與各管理領域的重要實質內容措施和程序是否為實現合目的性之核心工具，各項實質措施之間是否存在可能的衝突致影響綜合效益，實踐實質措施的程序規定是否清晰具體或是否會產生過度僵化一致而減損效益等等。透

過合目的性和合效能性的檢視，無論人事政策依賴管制模式程度的高低，都可以避免發生 Wallace S. Sayre (1948) 幾十年前即觀察到的現象，即人事管理的工具技術凌駕於政策目標之錯置情境。

策略性人力資源管理（如 Lengnick-Hall and Lengnick-Hall, 1988; Delaney and Huselid, 1996; Wright, 1999; Becker et al., 2001; 政府部門如 Klingner, 1995）或人力資源管理計分卡理論（Becker et al., 2001; Beatty et al., 2003; Huselid et al., 2005）提供檢視人事政策合目的性和合效能性程度的架構。首先，政府須先設定清晰且具公共價值性的幾項總體性策略目標，例如公務人力能力維持與增進、工作績效與卓越、人事成本合理化、公共服務倫理價值和工作生活品質等。其次，思考達成各項策略目標需依賴哪些人事管理功能領域（人力規劃、遴選、任用、陞遷、發展、薪資、獎勵、福利、保障、服務倫理…等等）。最後，各人事管理功能領域再據以規劃領域別的政策目標，以及必須依賴的對應性重要管理措施內容。依循這三個步驟形成人事政策目標與工具間的矩陣，增進人事管制工具的品質，創造支持政府經營競爭力和績效的最終目標。

這套觀點近十年實際上已受到許多國家採用，規劃政府部門人事政策與管理制度以增進目的性和效能性。例如，OECD 多年來倡議的文官人力資源管理變革，就是依循變革目標和工具間契合的策略性人力資源管理思考邏輯（OECD, 2005b），因此，為減低政府規模減少財政赤字，人力任用政策就應引入控制人力規模和多元雇用關係模式；為增進政府治理能力，人事管理的策略重點則應是透過績效管理、薪資彈性和實施高階主管文官團等新措施。美國聯邦政府小布希總統的人事政策方向更是深受策略性理論的影響，稍早更立法明訂各機關人力資本管理工作需有五項重點領域<sup>5</sup>，第一項指導原則就是揭示依循策略性人力資源管理的思考架構，要求政府各機關人力資本長必須透過有效的分析、規劃、投資、測量和管理，確保所執行的各項人力資本管理工作和組織任務、目標和方向間相互契合。接著，三大人事工作核心領域（領導人力培育與知識管理、結果導向績效文化、人才管理）都需持策略性思考規

<sup>5</sup> 美國聯邦政府法典第五篇第一一〇三(c) 條 (5 U.S.C. 1103(c)) 與聯邦政府行政命令彙編 (5 CFR 250.203)。



劃具體措施，如結果導向績效文化領域中，強調員工績效評估體系必需與組織任務、目標和結果相互連結（更先與相關的討論可參見 U.S. OPM, 1999, 2006; U.S. GAO, 2002; Partnership for Public Service, 2008）。

最後要提及的是，政府是複雜的政治體，設定政府人事政策的總體性或個別性策略目標自然需權衡多元價值，研究指出美國聯邦政府不同時期人事政策的目標設定過程即反映約有十四項價值主張，包括：分贓、功績、衡平、員工保障主義、首長領導力、政治回應力、社會代表性…等等（Elliott, 1985; Klingner and Nalbandian, 2002）。施能傑（1993）指陳民主政府的人事政策策略目標需要反應政府管理者、納稅人、公務人力、企業團體、民間勞動者等期待，而非純由政府受雇者或管理者角度思考，換言之，最宏觀地說，具有公共利益價值性的人事政策目標是要能增進政府組織經營績效和競爭力，但也維持和民間勞動者衡平以上的工作條件與保障。因此，人事法律合目的性的概念主要是檢視管制法律是否有清楚具體且可以創造公共利益之政策目標，以及是否過度地創設不符合公共利益的政策目標。

## 二、合憲性

另外一項檢視人事管理管制品質的評估面向是合憲性。在民主工業化國家中，政府部門、營利部門和非營利部門人事管理的策略目標，縱使立基於人力資源管理理論的指引，也必須符合憲法規範的檢驗。政府人事政策與制度的合憲性課題指的是，當公民一旦成為政府部門受雇者後，政府雇主可否基於追求組織績效、公共服務倫理、民主責任或相關公共利益等理論與實務需要，就人事管理各領域設定足以造成受雇者因之無法如一般國民享有憲法基本人權完整保障的管制規範？

David H. Rosenbloom（1971, 2003）是關於合憲性課題的早先和持續重要研究者，他指出美國發展可區分為三個時期（Shafritz et al., 2001; Rosenbloom, 2003: 44; 另 Rosenbloom and O'Leary, 1997; Lee and Rosenbloom, 2005）。第一時期（1789 ~ 1950s）是基於工作特別恩賜（doctrine of privilege）的雇主至上理論，認為擔任政府公職乃是獲得特權，政府雇主自可如同企業雇主般，對受雇者採取任何人事管理的實質管制要

求，並不必要給予受雇者任何程序上的參與機會即做成不利之對待，因為受雇者如不願接受這些就業條件就可選擇不要擔任公職，憲法中基本人權保護條款基本上不適用到政府人事管理領域（Dotson, 1955）。雇主至上理論的經典論述是引用麻州最高法院大法官 Holmes 在 *McAuliffe v. Mayor of New Bedford*, 155 Mass. 216（1892）判決意見書的一句話：「任何人高談政治都是憲法所保障的權利，但憲法卻沒有保障任何人擔任警察的權利」（本案涉及一位警察因違反不可參與政治活動的限制規定而遭免職）。概念上，此套理論和臺灣與大陸法系早期使用的公務員特別權力關係理論有相當的近似性。

第二時期（1950s ~ 1970s）是基於受雇者實質利益的個別性權利保護理論。當聯邦政府雇用人數快速成長且占總就業人數比例也不斷增加後，如果繼續採用雇主至上理論，無異於宣告民主憲法中最核心的國民基本人權保障條款形同跛腳，因為社會上將有許多人只因為擔任公職就需放棄行使憲法基本人權，受雇者的實質利益確實受到不成比例的傷害。聯邦政府各級法院和最高法院乃透過許多判例的解釋，實質上宣告推翻雇主至上理論，逐漸形成的這套個別性權利保護理論，除了要求雇主對受雇者做出不利對待時必須依循憲法所稱正當法定程序外，並在不同人事管理領域的爭訟個案中，建立所謂合憲性的實體人事管理措施之解釋，大幅擴張憲法基本人權保障的適用空間，讓雇主在思考許多人事管理的實體規範措施時受到更嚴格的限制。

第三時期（1980s ~）是公共服務模式（public service model）理論，基本上這是對前兩個時期的調和，並更細緻化地處理人事管理的合憲性課題。公共服務模式理論主要由公眾角度為主體，認為合憲性程度端視具體的人事管理措施就三個利益面向間所為的平衡考量，即政府雇主追求效率和效能的目的，受雇者追求行使憲法基本人權不受限制的實質和程序利益，以及公眾期待政府行政體系有效運作的利益。例如，從公眾利益出發，政府受雇者表意自由或政治活動範疇若觸及至公開表達反對執政政府政策或進行高度政黨性競選言詞等，這就不屬於公眾期待的保障範疇，政府雇主所為禁止之措施乃是合憲性之舉；但若受雇者依循法定程序進行弊端揭發，此乃促進公共利益的有效方法，就當屬受保護範

圍，政府雇主對揭發者若採取報復性等人事措施就是非合憲性。原來嚴格限制政府受雇者積極參與政治活動的海奇法（The Hatch Act of 1883），幾十年後修改轉朝向相當程度放寬，即說明公共服務模式理論如何應用於修正人事管理管制措施的案例。

憲法基本人權主要領域包括平等權、表意自由、政治參與、自由結社、隱私權、非職務時間行為、工作權、財產權…等等，究竟人事管理的實體內容要如何設計才可通過公共服務模式合憲性檢視，除了有些基本則可供遵循，多數仍需視個案而定，並隨時間環境而動態調整，求取政府人事政策的管理需求和法律需求間之平衡。臺灣不論是企業或政府人事管理理論中均極少提及憲法角色，這也是亟需補充的管制品質分析重點，因此，一方面是檢視各項人事政策和管理現行法令所揭示的目標和作法內容有無抵觸憲法基本人權之規範，一方面更應積極上檢視有無怠忽需落實保障公務人力憲法基本人權的領域。

合憲性課題經常也會延伸檢視合比例性原則的管制品質課題。合比例性關切的重點是，人事政策與管理的實質內容和程序是否非以管制本質高的法令途徑規範不可，可否改採其他非法令途徑的管理規範措施為替代？採行的特定管制性管理措施是否具備成本效能或成本效益性，是否有其他限制基本人權更小的管制性方式等等，這些內部性管制品質分析的考量和外部性行政行要求的比例性原則（如行政程序法第七條）並無二致。

最後，合憲性課題也與法律保留原則息息相關。憲法的核心精神之一是保障公民基本人權，因此任何限制基本人權的管制行為應以法律為依據，特別是重大事項更一定需以法律明訂不得授權法規為之，此即法律保留原則。由於法律保留途徑有其僵硬性和調整困難性等，因此並非所有影響民眾權益之行為均需採取高密度法律保留不可，大法官會議第四四三號解釋將管制或給付政策依其影響基本權利程度區分為四種程度不一的法律保留型態，意旨在此。政府人事管理是內部管理，與外部行政的效果自有一定不同，其特別重視管理所需的彈性，兼顧政治、管理和法律的多元價值性，因此，為期達成合目的性和合效能性，合憲性的人事管理法令並不必然皆須以法律為依據才可，這也是管制影響評估分析工具的真諦。據此，本文認為人事管理中確有一定需以法律為依據

者，包括受雇者工作權利事項、可能限制受雇者行使憲法基本權利的管理措施、人事政策運作的普遍性原則如功績原則和涉及大幅增加納稅人成本的管理措施。非屬上述性質的管理措施就應考量以法律以外途徑建立制度，更能有助於策略性人力資源管理強調需要因應環境隨時變動的調整。

## 肆、人事法令的合目的性與合效能性品質分析

臺灣政府人事政策與管理既是依賴高度法令化的管制途徑工具，不允許個別機關自主規劃的空間，因此這套管制體系的合目的性程度益形重要，即究竟管制政策是否具有高公共價值性的策略目標引導人事政策之執行。本節從幾個面向分析政府人事政策合目的性和合效能性的品質程度，包括人事政策主管機關的思考架構、現有人事法律的政策指引性和現有法律內容的效能性。

### 一、人事主管機關的政策導航力

考試院施政綱領是人事政策主管機關的整體性政目標之核心文件，若揭示清晰公共價值性的方向，人事法令管制品質會更具合目的性。分析本屆考試院施政綱領顯示，無論是前言或十六項總綱內容，多是偏屬未來工作重點的摘要，無法展現策略性觀點，讓民眾瞭解到政府人事政策和策略主軸如何能成為協助政府經營績效和競爭力等重要公共價值性的伙伴。相對地，實際指引行動的策略文件「考試院文官制度興革規劃方案」，內容較綱領更具備策略性人力資源管理的思考雛形，但其策略總目標「再造國家新文官」之內涵仍相當不具體，所提出六項主要人事管理領域的政策方案和策略總目標間的關聯性並不明確，每項方案包括諸多企圖變革的細部制度措施，但皆未論述何以這些措施皆是建立新文官的最有效工具等等。

行政院人事行政局則負責引導人事政策的執行，該局透過行政院機

關施政績效評估機制設定了各機關人事管理績效評量的策略目標，早先是「合理調整機關員額，建立活力政府」，並使用八項績效指標（如績效管理制度、員工心理健康協助機制、機關年度各類預算員額控管百分比、提報公務人員各項考試職缺比例…等等），2010年起又改為「提升人力資源素質與管理效能」，使用機關年度預算員額增減和推動終身學習等兩項績效指標。整套設計可以窺見該局重視執行績效的用心，但策略目標和衡量指標同樣地未能清楚地勾劃政府整體策略性人力資源管理架構的公共價值性，問題依舊是：何以機關員額是政府人事管理的最核心總目標？所採用的績效指標和總目標間和關聯性又為何？

再以考選政策領域為例，考試院和考選部幾十年來持續強調公平和公開是初任人力遴選制度的最核心目的，因此堅持不讓用人機關有實質決定人選的國家考試分發制度，然而從各國政府經驗和許多人力資源管理專業論點（施能傑，2003；呂育誠，2005；江大樹，2005；彭錦鵬，2005）觀之，考選的更積極重要公共價值目的是遴用適任的初任人力，藉以減少日後不適任人力對組織績效、人力練成本等等影響。考選政策核心目標設定不同，自然影響如何設計搭配的遴選過程要素（包括應考資格、遴選方法等），換言之，遴用適用人力為優先策略目標的制度設計，相對於重視形式公平策略目標的設計，就不會完全以應徵者的期待利益和形式公平角度，放棄更重要雇主和組織的需求。

整體觀之，考試院和人事局雖然積極地訂定各項人事管理領域的專法和延伸性法規命令，但一直沒有清楚地採用「合目的性和和合效能性」兩項管制品質標準，以及策略性人力資源管理觀點，做為人事法令目標與內容規劃設計的參照架構。現有人事政策與管理制度對增進政府績效與競爭力等核心公共價值的角色一直備受爭議，持阻力觀點者認為儘管臺灣政府有嚴密的人事管理法令和近萬名執法人事人員，然因人事政策與制度缺乏具價值性的目的和成本效能措施，就宛如沒有方向的戰艦，結果是不斷陷入「缺乏方向的人事管理制度化」軌跡。

## 二、主體人事法律的目的性引導力

主管政策機關考試院與行憲初期同步，自 1949 年或更早即推動制訂

了簡薦委官等制的幾項基礎人事法律，此後歷經 1969 年增加引入職位分類制到 1987 年改行官職等併立制，多數專法均曾做修正或增訂。然而，正因為主管政策機關少有策略性觀點架構，如前所述，觀察這些人事法律條文內容後可以發現有四種型態，大體上呈現的是，多數法律均未設定實質性的政策目標，少數訂定者其內容仍未具備實質上具有指引方向的作用，亦即人事法令就目的性多未能清楚陳述，此與管制法令品質評估的最根本期待有相當差距。進一步分析如下：

- 1、許多管理領域的法律中並沒有任何條文提出該項管理政策的政策目標。例如，公務人員訓練進修法、公務人員俸給法、公務人員退休法（及相關法）、公務人員撫卹法、公務員服務法、公務員懲戒法和特種人事任用法等等。
- 2、有提出者所訂係屬程序性目標。如公務人員考試法（第二條：公務人員之考試，以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，不得因身分而有特別規定）、公務人員考績法（第二條：公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核）、公務人員保險法（第一條：為安定公教人員生活，辦理公教人員保險）和公務人員陞遷法（第二條：公務人員之陞遷，應本人與事適切配合之旨，考量機關特性與職務需要，依資績並重、內陞與外補兼顧原則，採公開、公平、公正方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才）。
- 3、訂有實質者的目標並不清楚具體。如公務人員任用法（第二條：公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合）和公務人員保障法（第二條：公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等有關權益之保障，適用本法之規定）。
- 4、僅有少數近期訂定的法律才相對有可遵循的政策目標。如公務人員行政中立法（第一條：為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動，特制定本法）、公職人員財產申報法（第一條：為促進廉能政治、端正政治風氣，建立公職人員利益衝突迴避之規範，有效遏阻貪污

腐化暨不當利益輸送，特制定本法）和公務人員協會法（第一條：公務人員為加強為民服務、提昇工作效率、維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作，得組織公務人員協會）。

### 三、重要管理措施與核心目標間的連結性

現行主要人事法律除如上述缺乏清楚政策目標外，法律內容的合效能性和合目的性也值得關切。本文分析結果顯示，主要人事管理領域法令內的核心管理管制措施和諸多細節均未必有助於達成該領域的目標，究其因或源於不信任機關管理者能力，或是擔心管理者恣意濫權而實施許多防弊式作法，只是這些過度管制的管理措施既未必能增進受雇者實踐其期待利益，反而嚴重損及公眾和雇主所冀望的有效管理之目的性和效能性。以下舉幾項最關鍵人事法律中的具體事項為例說明之：

- 1、公務人員任用法第十八條對於主管的人力調動管理權做了限制，而且日趨嚴格，最近一次修正的第一項第三款稱「在同官等內調任低職等職務，除自願者外，…，且機關首長及副首長不得調任本機關同職務列等以外之其他職務，主管人員不得調任本單位之副主管或非主管，副主管人員不得調任本單位之非主管。但有特殊情形，報經總統府、主管院或國家安全會議核准者，不在此限」。機關首長的人力運用和調整權是其有效領導的核心管理權之一，對所屬主管調整經常也是考量績效管理和政治性需求後之配置，儘管必然有濫權之個案發生，但為防弊而以法律做如此細節性的限制，除了未考量機關規模大小不一的技術性問題（如有些小機關因內部單位數量有限造成幾乎難以調任主管），更重要的是完全剝奪組織首長的管理價值需求，使得管理者欲調整不稱職人員的困難度日增，完全不合於人事管理乃為增進組織經營績效的目的性。退一步說，即使有此規範，在科層組織的權威運作文化下，機關首長仍可採用各種迂迴方式調整人力，該種管制手段既無法達成防止濫權之目的，更增加作業上的成本，不符和成本效能性。
- 2、公務人員考績法第五條明訂如何進行個人年終考績的方式，要

求需包括工作、操行、學識、才能等四面向，並由銓敘部統一訂定評量細目，也僅允許性質特殊職務才得由各機關訂定。個人績效評估實務和理論都指出，有效度的考績應該以工作為主，而且必須由各機關自行訂定具工作關連性的細目，並與機關整體績效結合，將這種屬於機關差異化極大的管理事項改由法律明訂，自然無法達成考績應有的正確性，個人考績和單位或組織績效間毫無連結性可言，結果只是造成管理者和受評者共同不信任個人績效評估，同時共同將個人工作績效評估轉向成是績效獎金固定化的形式化工具。

- 3、公務人員陞遷法第七條同樣要求機關辦理內部人力陞遷時必須「就考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績（成）、獎懲及發展潛能等項目，訂定標準，評定分數，並…」和同分數如何排序等，此與前述考績法的問題一樣，如何決定陞遷本來就是機關本位的管理事項，各機關本應就其組織策略發展、業務特性和人力運用政策等有所差異，不應用法律明確訂定一致性標準。更不恰當的是，這些項目和標準與同法第五條所稱「各機關職務出缺時，…，應就具有該職務任用資格之人員，本功績原則評定陞遷」顯然未必相符，現職人力是否具備功績，常識性的定義不會包括考試、學歷、進修、訓練和年資這些面向。此外，第六條要求陞遷必須按序列為之，又顯然排除機關因其人力運用的策略規劃空間，毫無快速陞遷的機會；第十五條將陞遷視同公務人員的「權益」事項，造成本應僅屬於員工的期待利益事項變成某種程度的權利事項。這些事例都說明陞遷法所依賴的制度價值是對機關和管理者的不信任，也不尊重其管理權需要，這些規範的運作無法實現該法第二條自訂的政策目的性。
- 4、公務人員考試法第八條限定考試方式只能有「筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明」這幾種，而且「除採筆試者外，其他應採二種以上方式」，考試方法本來就有許多效度不一的方式，也隨著遴選技



術研發而更新中，通常也不宜依賴單一方式，但因為在法上明訂可有的考試方法選項，就排除許多可以彈性規劃選用的方法，反而未必對於考選最重要是擇優選才的政策目的有最佳的助益，這也是考試制度經常受討論和呼籲改變的重點之一。倘若需要法律上明訂，文字上也應改為「考選應採具遴選效度方法為之」即可，不要直接訂細部的方法名稱。

以上這些事例在於論證說，目前許多人事法律的管制內容必要性不高，其因多是為防弊等理由而設定一致性規範。然而，實際執行結果既未能有效減低本屬並非普遍性的濫權情事，更阻礙機關有機會自行規劃適合已用的細部人事管理措施，這樣的人事法律無法產生的合目的性或合效能性效果，其管制品質自然不足。

## 伍、人事管理法令的合憲性品質分析

本節接續討論現行人事管理法令內容合憲性品質的課題。分析合憲性課題時，司法院大法官會議見解是遵循的依歸，也是法律學界和人事實務界經常援引的參照。截至 2012 年 1 月止，大法官會議幾十年來就政府人事管理相關議題做出的有 70 餘件的解釋案【佔總解釋案件約 10%，絕大多數是自第二四三號（1989）後的十年期間做成，第六八二號（2010.11）是最近一號解釋】，其中有近 30 件認為不合憲或該檢討之處，少數案例認為人事法規命令增加法律所無限制，多數案例指摘人事管理法令違反法律保留原則。更具體的說：

- 1、憲法第十五條財產權保障部分，自第一八七號解釋起大法官已認為公務人員這方面的權利和人民無差別，這些方面包括保險、退休金請領和福利互助金，甚至認定考績結果會有財產請求之可能。
- 2、憲法第十五條工作權保障部分，大法官對於公務員服務法所可能構成之限制，似乎傾向於限制是保護公益之舉（釋字六三七

號），甚至同意可以限制有礙本職工作尊嚴的公餘工作（釋字第七十一號）。

- 3、憲法第十八條應考試權利，多數認同人事法令所為之管制限制內容，也不認為有違憲法第七條平等權（但釋字三一九號卻建議成績複查需以法律訂之）。
- 4、憲法第十八條服公職權利，大法官透過其解釋大量擴大此項權利的內涵，從而要求對於影響服公職權利內涵之人事管理法令皆需符合法律保留原則。從最早限定於因受考績免職可享行政訴訟之救濟（釋字第二四三號），此後及於任用降等（釋字第三二三號）、審定級俸（釋字第三三八號）、專案考績免職（釋字四九一號）、同官等調職（釋字第四八三號），以及晉敘陞遷（釋字第六一一號）。

換言之，大法官會議在思考人事法令合憲性時，相當程度內接受採用類似美國聯邦最高法院第二時期的受雇者權利保護理論，除了要求將各國普及重視的正當法定程序權利納入人事管理決定過程外，實質上也陸續擴展創設公務人員可享有的憲法基本權利範圍。

1990 年後擴增政府公務人員權利的解釋觀點，與臺灣民主化環境背景或有相關。內部性人事管理和外部性人民權義管制雖皆觸及憲法基本人權課題，然因政府內部人事管理有其獨特性，兩者思考方式自然不全相同，本文前述美國大法官歷經兩百多年擺盪學習，近三十年來改採用公共服務模式理論作為解釋觀點，就各項人事管理領域內的具體措施力求政府雇主管理性價值和受雇者基本權利價值的平衡，而非過度傾向單方的利益價值，進而確保公眾利益。據此，本文認為大法官會議較少採用公眾和納稅人利益為合憲性參照主軸的論證，就會同時出現過度傾向受雇者利益或過度依循政府雇主利益之解釋，然因其決定對實務具拘束力，引導人事法令修改方向，因此本文認為值得再細緻化討論。

## 一、過度創設受雇者基本權利的領域

某些大法官會議解釋是低估管理者和納稅大眾在人事政策與管理的利益，過度重視受雇者利益的單一價值。將服公職權利的內涵實質擴大

就是例證。憲法學界對於「服公職」應否被單獨視為一項獨立的權利並非無爭論，作者認為憲法第十八條是稱「人民應考試服公職之權」，自無道理單獨將服公職視為一項權利，應考試權反而才是核心權利事項，因此不能恣意設定應試資格條件造成人民無法依憲法第八章參加公務人員考試，從而失去服公職機會之可能。至於，對於已服公職之現職公務人員而言，即使受保障服公職可以成為一項憲法權利，也應僅侷限於保障非經嚴格正當法定程序不受恣意免除其工作，不能過度將同樣強度的程序保障擴及其他如降等、級俸、調職或晉敘陞遷等人事管理措施，後者這些措施雖然臺灣政府部門缺乏工會機制可資協助處理，但也比較適合採用廣義行政權內的獨立保障機制處理之，而非理所當然地視其憲法服公職權利的內涵，要求適用高度的法律保留規範，且皆可受司法救濟。

此外，幾號解釋文要求許多人事管理事項的實體管理標準等必需採取法律保留原則，公務人員保障法、任用法、考績法和俸給法等等也因之增訂條文，更是過度貶低雇主管理性價值的利益需求，影響管理效能。最明顯的實例是個人考績領域，大法官會議釋字第四九一號要求依考績法所為專案免職的構成要件必須符合法律明確性，且需是法院審查的範圍，以防止因管理者濫權而損及受雇者憲法工作權基本權利，因此公務人員考績法增訂一次記兩大過的八項條件，2011年4月提出的考績法修正草案也增訂年終考績丙等的十一項條件。然而無論再如何費心構思，增訂的構成要件依舊是原則性和相當不明確性的概念，仍多有賴個案判斷，即使符合形式上法律保留原則，但對增進個人與組織績效管理的目的性與效能性並無實益。

許多人事管理領域的實體管理標準和管理行為本來就難以預先以文字表述成定型化和類型化的標準，也不應該如此為之，方足以給予機關管理者視狀況採取必要的管理措施，符合組織管理重視的績效性價值和管理者高權需要。更重要的是，既然組織做成人事管理決定過程已需踐行正當法律程序，包括組成審查會議、接受陳述意見等等，進一步要求實體理由必須完全採法律保留和明確性，並可由「司法審查加以確認」，顯然已是過度傾向受雇者利益保護的合憲觀點，忽視許多人事管理措施實體理由本來就偏屬不確定概念，具有高度屬人性之評定，因此

本應該多尊重雇主管理者個人或透過會議形成的判斷餘地見解<sup>6</sup>，公眾利益才更會得到彰顯。美國政府人事法律上通常僅列類似缺乏工作效率等事由即可作為免職的原因，不會要求法律條文上明訂許多免職事由，免職者如因不服機關詮釋而提起爭訟時，才由法院決定雙方所提論證和事由證據是否符合正當程序和實質理由等，這種較低度法律保留的管制作法也是基於公共利益模式的權衡結果。

## 二、過度忽略受雇者基本權利的領域

相對地，大法官會議在某些人事法令領域的觀點，卻又過度尊重政府雇主利益立場，採取類似工作恩賜的雇主至上理論觀點。政府人事管理與憲法平等權的權衡是第一類案例。政府人事管理措施對平等權如有不利影響一向是民主國家最關切的合憲性課題，平等權的核心意旨是禁止任何人事管理措施造成就業與工作職場歧視，確保平等就業機會，甚至會允許對具社會弱勢團體屬性的人力給予優惠對待（**affirmative action**），藉以逐漸彌平長久歧視所造成的不平等結構。令人驚訝的是，臺灣實務上平等權案件的爭訟並不多，大法官會議所解釋的極少案例中多屬專門職業考試領域，並認定考試院依法律授權所為之限制皆屬合憲性範圍，包括認為科目採計及格方式可有不同<sup>7</sup>。然而更進一步的想像，幾乎政府所有人力資源管理個別領域其實都會碰觸平等權或弱勢優惠政策議題，例如，任何單一性別皆應該受平等對待，但採取更積極管理法令措施讓任何單一性別有最低比例是否合憲？陞遷是否能夠單純設定年齡等因素考量？工作任務輪調或指派是否對 AIDS、同志或其他特性者可有不同的對待？許多特種考試對於身心健康狀況設定嚴格標準是否構成不當歧視<sup>8</sup>？工作考績或訓練發展機會是否受性別、政黨、年齡、身心

<sup>6</sup> 對照釋字第四四三號就法律保留的分類見解，即使涉及人民權益的管制或給付等，也未必均需採取高密度的法律保留，人事管理領域既屬內部管制與管理措施，更無理由需為高度法律保留的適用範圍。此外，釋字第五五三號意旨和最高行政法院（99 年度判字第三十號）也指出，承認行政機關就高度屬人性事項之決定，具有判斷餘地，司法機關宜採取較低之審查密度。

<sup>7</sup> 參見陳新民大法官在釋字第六八二號所提不同意見書，指陳該案違反平等權的論證。

<sup>8</sup> 平等權下絕非不能設定就業限制條件，重要的是必需證明該項限制與工作績效具直接關聯性，或是執行該工作時社會企業普遍採行的作法等等。

障礙影響等等。

臺灣目前各項政府人事管理法律上，包括送至立法院待審的公務人員基準法草案，皆無明訂實踐憲法第七條所稱平等權類別的禁止歧視條文，也無就業服務法第五條最廣義禁止就業歧視條文，以及身心障礙者保護法和兩性工作平等法內的相關條文規範，此與美國等將禁止歧視的平等權列為人事管理合憲性之首位<sup>9</sup>，差異窘然。再如，同屬政府聘任之公立學校教師，借調至行政機關後回任時，如擔任常務職其退休年資可購買併計，擔任政務職則不能購買併計（但又允許國安會諮詢委員政務職位可以購買），其間自有平等權如何適用的爭論。總之，不少機關內部人事管理措施或現有人事法令上確實存在著平等權爭議的措施，一旦有前述類案件時，大法官會議或法院如何在公眾利益模式下處理平等權合憲性議題，這是人事法令合憲性應積極促成之領域。

第二類案例屬於公共服務倫理管理領域。基於公眾利益和民主廉潔透明原則等，廣義公務服務倫理法令對政府人力要求透明行為或禁止行為的管制措施，重要者如離職後再就業限制的旋轉門條款、財產申報、利益衝突迴避和政治活動行為參與等等管制規範，這些管制措施皆為增進民眾對政府信任的公眾利益，具備合目的性，但是可能因其限制範圍和方式等不合乎比例原則而涉及合憲性問題。臺灣倫理管制措施中涉及合憲性問題者，第一項爭論是旋轉門的限制，目前採用禁止擔任特定職務而非禁止其為遊說等特定行為的管制，釋字第六三七號認為此管制手段合憲，因其目的正當且「所採取之限制手段與目的達成間具實質關聯性，乃為保護重要公益所必要」。本文並不贊同該管制合憲性的見解，因為此舉讓政府高階專業工作者離職後將無法到民間相同專業領域擔任經理人等職務，不僅造成政府難以吸引具豐富民間或專業工作經驗者，更因未採限制特定行為自無法達到防止離職者進行接觸關說的最重要公共利益，直接禁止擔任特定職務的管制方式顯然是不符合比例原則而不當侵犯憲法工作權保障，或者沒有採用可達成目的但限制更小的手段。許多國家採用禁止離職後特定行為的管制措施，其原因正如上述。

<sup>9</sup> 美國聯邦政府除制訂 1964 年民權法等諸多反歧視法律外，1978 年文官改革法（Civil Service Reform Act）所揭示人事政策九項功績原則和十一項禁止採行人事措施都將平等權保障列於首位（施能傑，1999）。

第二項爭論是政治活動參與限制的合憲性議題，目前公務人員行政中立立法（第九條）採取非常嚴格的政治活動參與限制，幾乎各種型的政治活動和政治言論表意都屬禁止範圍，此雖屬於立法政策的決定，但是不分職務高低或工作類別等等一律均限制不得「具名」（「具銜」當然不可）廣告、非上班時間參與遊行拜票等等，是否仍屬合比例性原則<sup>10</sup>？再者，公立學校內非兼任行政主管的研究教學者都不在禁止之列，但卻對性質相近的中研院學術研究機構人員採取禁止，這也有合平等原則的爭論所在。

此外，因原始國籍而受限制擔任公職的人事法律也涉及憲法平等權和比例原則之爭論。現行臺灣地區與大陸地區人民關係條例第二十一條限制大陸地區人民需設籍滿十年方可任公務人員，釋字第六一八號認為此一管制手段因符合「國家整體利益，…，其目的洵屬合理正當」，因此憲法平等原則無違背，同時，十年為期的限制手段仍屬「必要及合理之範圍內」，也不違反憲法比例原則。本文則認為此號解釋一樣有可受討論之處，因為臺灣和中國之間各種接觸已極其頻繁，同時政府內不同層級和工作性質所涉及的國家安全業務有天壤之別，該法對於任大學教職、學術研究機構或社會教育機構專業人員即無十年限制，因此對同為中華民國國民但一律以十年為限制標準，實難謂完全無礙平等權與符合比例原則。更何況如果此一立法限制的目的是為確保「原設籍大陸地區人民對自由民主憲政體制認識之差異，及融入臺灣社會需經過適應期間」，自應是將限制提前置於應考試權的資格條件，而非讓既已經考試及格的國民可能尚最長需等待十年後才可任職。

### 三、其他涉及合憲性課題的領域

憲法尚有許多基本權利事項可能因具體人事管理措施而受影響，值得再從策略性人事政策目標需求、管制內容的合比例性等，分析這些人事管理管制措施的合憲性程度。例如，要求政府重要與高階職務者申報

<sup>10</sup> 美國早期也偏向採用嚴格限制模式，但目前已做相當放寬。法國則一向寬鬆。英國區分類型做不同限制。加拿大用參與活動性質、所任職位和所任職責等三個因素動態綜合決定方式。這些作法都是讓政府受雇者有政治活動參與的空間，但更要確保不會損及公正無私執行公務的公眾利益。另請參見許育典（2010）從合憲性觀點分析行政中立法。

財產是民主國家共通採用的公務服務倫理管理重要工具之一，臺灣公職人員財產申報法自屬合宜之管制，不過，財產申報法中規範的申報對象卻過度廣泛，原即包括許多並非決策層次或機關領導層次的職位，為打擊貪瀆更繼續擴大適用對象已逾萬人，這樣的管制手段顯然有失其比例原則，再證諸實際上也無證據推論該制度的實際防止貪瀆效果，該法管制的申報對象和信託要求難稱沒有過當地侵犯憲法財產權之疑慮（或推論的隱私權）。

此外，下面所舉例者也多是可能發生合憲性疑慮的人事管理措施，皆需要從公眾利益角度視個案決定之。例如，禁止公務人員組織工會，而非允許組工會但禁止或限制工會可從事的某些特定行為（憲法第十四條結社自由權）；對於限制某些公務人員去中國或需先申請核可（憲法第十條居住及遷徙自由權）；未經當事人同意直接查閱工作場所內個人公務電腦內之資料（憲法第十二條通訊秘密權）；核予公假或公共資源補助人員參加任何各種宗教性活動或宗教團體辦理的活動（憲法第十三條信仰宗教自由權和第七條宗教平等權）；限制歸化為本國人者需滿十年可任公務人員，原則限制兼具外國國籍者不得擔任公務人員和公職（憲法第十八條服公職權）。

#### 四、現行人事法律忽略的重大公共利益事項

從公眾利益角度的合憲性標準觀之，各人事政策與管理領域的重大事項應適用法律保留原則，這也正是大法官會議對於人事管理法律的解釋脈絡。據此，現行人事法律體系雖然龐大，卻就兩個重大事項領域的規範付諸缺如，包括人事政策管理的普遍性原則和成本原則。首先，現行各項人事法律中沒有任何具體條文明訂人事管理應遵循的普遍性原則，如禁止歧視、平等保障、績效等等，就連各國政府普遍要求的首要原則---功績原則---也未出現。雖然目前考試院或人事行政局頻繁使用功績兩字，但公務人員基準法草案內依舊沒有揭示任何普遍性原則，也無功績此語詞，可見臺灣人事主管機關仍未充分體會普遍性原則對於人事政策運作時合目的性、合效能性和合憲性的效用。美國聯邦政府人事法律體系就首揭九項功績原則（chapter 23, Title 5, U.S. Code），並在各項人事管理領域法令中具體化該領域應遵循的功績原則，包括不得對弊端

揭弊者有不利的人事對待等。基於功績原則的指引，機關或管理者所為人事對待一旦違反功績原則，才受另一個稱為「功績制度保障委員會（Merit Systems Protection Board）」獨立性機關的制度性保障，此與我國直接泛稱「公務人員保障」有顯著差別，因為目前的保障法或機關名稱都缺乏為何需要保障的指導原則。

其次，許多涉及成本課題的人事政策或管理措施，都未在法律中明訂或取得授權，由於個別管理措施一旦顯著增加納稅人負擔，若未經立法政治過程的認可，就難以確保政府人事管理的民主課責目的。最大的支出是薪資，公務人員俸給法雖訂有俸給表，但如何轉換成實際金額以及如何調薪決定等重大事項，法中並未規範原則。第二類是提供退休人員法定退休金以外的給付，包括18%存款利息優惠（最近才修法增訂法源）、退休人員享有和現職人員相近的福利如子女教育補助、三節禮金和年終獎金。第三類是現職人員的獎金和現金福利，除了考績獎金有法源外，許多機關支領的工作獎金、年終獎金、子女教育補助和不休假補助等等，均未有明確的法源。第五類是各類給薪假天數和留職停薪等，雖然採法律授權規定方式為之，但其寬鬆程度實際上影響人事成本計算和民眾觀感。上述第二至第五類給付性管理措施的年度經費超過百億元，一向均採用年度總預算編列途徑方式處理，預算書中並沒有清楚表達細部狀況，立法部門也未深入審議，因此，納稅人公共利益的考量並未獲得制度性機會處理。

## 陸、結論

相對於其他國家的政府人力資源管理工作，臺灣的最大特色是高度依賴法律和法規命令進行人事管理。正當許多國家為期讓政府部門人事政策能更具活力彈性，大力推動向機關授權，減少不必要管理管制和讓機關自主管理，大量刪減人事管理法令數量和深度（OECD, 2008b），臺灣是朝向強化人事管理的一致性和高密度法令化。不同國家的模式當然要考量其歷史與制度環境的限制，所以重點應非以爭論管制或去管制



何者為主，而是應更重視管制的品質分析。

本文借用分析外部行政的管制影響評估理論和機制，以及策略性人力資源管理理論，提出三個分析人事管理法令管制品質的觀點：合目的性、合效能性和合憲性，這也代表著公共行政領域分析的管理、政治和法律觀點，並據以深入分析臺灣現行人事管理法律的管制品質。全文分析結果顯示，現有高密度人事管理法令管制化的體制，並未引導出好的人事政策策略方向和具體有效的管理措施，整體而言，人事法律管制品質並不佳。臺灣政府人事管理的經驗是創造一個「缺乏方向的管理制度」，人事管理在欠缺策略和政策目標引導下，高密度管制體系反而讓工具性本質的人事管理變成是目的，對於增進政府競爭力和經營服務績效等最重要的公共利益，沒有令人讚賞的附加價值性。

為何政府擁有龐大的人事管理組織體系和工作人力，卻無法創造應有的高品質人事政策與法令？問題原因其一是考試院政策決定者並不參與政府實際公共服務運作，又強調人事管理的專業就是人事法令，而非是如何協助政府和各機關績效的策略伙伴工具。每屆考試院為求歷史定位經常致力於訂定更多的人事法令為目標，認為這就是替文官建立制度，但卻少於思索法令制度是否創造公共價值性，抑或是剝奪機關和管理者的人事管理權和實施策略性人力資源管理的空間。第二個原因是一條鞭運作的各機關人事工作者多缺乏應有人力資源管理專業性，例如，公務人員考試人事行政科的考試科目中竟然沒有「人力資源管理」和更重要的相關專業科目，實際錄取者絕大多數應該從未曾正式修習過高等教育提供的人事管理學分課程<sup>11</sup>，後續工作中的學習活動內容又以現行人事法令容為主，而不是養成如何具備「專業」知識。第三個原因是司法體系過度強調法律保留原則合憲性的引導，人事體系決策者和工作者們缺乏上述人事管理專業的論證對話能力，通常照單全收司法體系的思考邏輯，人事管理變成是法律專業和人事法匠，而非人事管理，更非人力資源管理或人力資本；此外，司法院公懲會就懲戒紀律管理領域直接擔任管理者而非救濟者角色，降低機關管理者及時處理紀律管理的誘

<sup>11</sup> 作者使用考選部提供的錄取者資料庫分析顯示，2003 至 2007 年間高考人事行政科錄取者中畢業學系背景為公共行政學和政治學系的比例多低於 15%，社會科學院各學系合計比例多在 50% 以下，自然科學背景者比例亦約有 15%。

因，影響政府內部效率損及公共利益價值（蔡秀涓、施能傑，2000），這也是國外少見之制度設計。

政府人事政策與管理一定要「制度化」，制度化讓政策不會因人而恣意更動，這是符合公眾和政府受雇者的共同利益。本文引用管制影響評估品質分析工具和策略性人力資源管理理論的重要啟示是，制度化的意義是在於為解決或創造政府經營績效和競爭力的公共價值，而非為純粹建立制度，同樣重要的是，建立制度的途徑應該是多元的，應視人事管理事項性質和執行措施而定，不必然均需採用高度管制特性的法律途徑為之，組織內部規章化或管理者策略領導等途徑都可採用，憲法學者前大法官吳庚（1992：81）即認為人事管理係屬政府內部行政範疇，不是全部的人事管理關係與議題均需法律化。再者，即使採取法律化途徑，也應多重視分權或授權的機制，避免人事管理法令過度僵化和缺乏彈性。臺灣民主政治成熟程度已讓政府領導者和管理者需以增進績效為經營主軸，同時政府受到在野黨、媒體、民眾甚至組織內部成員的監督程度也日益深化，各級政府政務首長和各常任職位管理者可能發生「濫用管理權勢」的情事必然多屬個案式，政府人事管理法令設計可以更信任機關和管理者，方能平衡管制品質所重視的合目的性、合效能性和合憲性。

總之，本文並非倡議政府人事管理模式需完全以營利企業為師，人事政策與管理措施當然不能自外於應合宜地體現憲法基本權利，也要提供受雇者的合理利益。然而，以納稅人利益為主體的策略性人力資源管理政策和法令設計，引導政府各階層管理者和工作者致力於提供公共服務，體現高度回應更廣泛社經階層民眾期盼，達成績效經營效能性和競爭力目標，才符合民主課責期待，也是公共服務模式理論的核心旨意。長久以來，政府人事管理體系成員既缺乏人力資源管理專業，對憲法和基本公法知識又非常陌生，能執行的純粹是人事技術工作，這將是臺灣政府人事管理體系如何轉型的最大挑戰。人事政策欲同時兼顧管理、政治和法律三面向的價值，人事主管機關和執行機構的成員自不能過度轉為法律專業背景，因為缺乏策略性人力資源管理專業的法律人，以及缺乏憲法基本權利概念的人力資源管理專業者，都不會是增進政府運作公共利益的稱職者。

## 參考文獻

### 一、中文部份

- 丘昌泰，2003，〈建立管制性法規影響分析機制可行性研究〉，臺北市：行政院經濟建設委員會。
- 江大樹，2005，〈地方文官甄補制度之分權化與彈性化〉，《國家菁英季刊》，1（3）：63-82。
- 吳庚，1992，《行政法之理論與實用》，臺北市：作者。
- 呂育誠，2005，〈營造符合機關與人員雙向需求的公務人力甄補思維〉，《國家菁英季刊》，1（4）：109-130。
- 施能傑，1993，〈公務人事政策的改革課題：中立與民主、能力與分權〉，《理論與政策》，8（1）：33-48。
- 施能傑，1999，《美國政府人事管理》，臺北市：商鼎文化。
- 施能傑，2003，〈公務人員考選制度的評估〉，《臺灣政治學刊》，7：157-207。
- 許育典，2010，〈以憲法架構檢討公務人員行政中立法〉，《臺大法學論叢》，39（4）：1-43。
- 彭錦鵬，2005，〈從英美等國文官制度發展探討我國考試制度改進方向〉，《國家菁英季刊》，1（3）：35-61。
- 蔡秀涓、施能傑，2000，〈公務人員懲處制度變革的反省：策略性管理觀點〉，《月旦法學雜誌》，57：40-57。
- 鄭國泰，2007，《管制治理》，高雄市：麗文文化。

### 二、英文部分

- Akhtar, Syed, Daniel Z. Ding and Gloria L. Ge. 2008. "Strategic HRM Practices and Their Impact on Company Performance in Chinese Enterprises." *Human Resource Management*, 47(1): 15-32.
- Anechiarico, Frank and James B. Jacobs. 1996. *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Australia Government. 2007. *Best Practice of Regulation Handbook*. Canberra: Office of Best Practice Regulation.
- Bardach, Eugene and Robert A. Kagan. 1982. *Going by the Book: The Problem of Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.

- Beatty, Richard W. et al.. 2003. "New HR Metrics: Scoring on the Business Scorecard." *Organizational Dynamics*, 32(2): 107-121.
- Becker, Brain E. et al.. 2001. *The HR Scorecard: Linking People, Strategy and Performance*. Boston: Harvard Business School Press.
- Cabinet Office. 2000. *Principles of Good Regulation*. London: Better Regulation Task Force, Cabinet Office.
- Cabinet Office. 2003. *Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*. London: Regulatory Impact Unit, Cabinet Office.
- Croley, Steven P. 2008. *Regulation and Public Interests: The Possibility of Good Regulatory Government*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Dotson, Arch. 1955. "The Emerging Doctrine of Privilege in Public Employment." *Public Administration Review*, 15: 77-88.
- Delaney, John T. and Mark A. Huselid. 1996. "The Impact of Human Resource Management Practices on Perceptions of Organizational Performance." *Academy of Management Journal*, 39: 949-969.
- Elliott, Robert H. 1985. *Public Personnel Administration: A Value Perspective*. Reston, Virginia: Reston.
- Huselid, Mark A. et al.. 2005. *The Workforce Scorecard: Managing Human Capital to Execute Strategy*. Boston: Harvard Business School Press.
- Klingner, Donald E. 1995. "Strategic Human Resource Management." In Jack Rabin et al. eds., *Handbook of Public Personnel Administration*. New York: Marcel Dekker, 633-660.
- Klingner, Donald E. and J. Nalbandian. 2002. *Public Personnel Administration: Contexts and Strategies*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Lee, Yong S. and David H. Rosenbloom. 2005. *A Reasonable Public Servant: Constitutional Foundations of Administrative Conduct in the United States*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Lengnick-Hall, Cynthia A. and Mark L. Lengnick-Hall. 1988. "Strategic Human Resource Management: A Review of the Literature and A Proposed Typology." *Academy of Management Review*, 13: 454-470.
- OECD. 1995. *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*. Paris: OECD/GD(95)95, OECD.
- OECD. 1997a. *OECD Policy Recommendations on Regulatory Reform*. Paris: OECD.
- OECD. 1997b. *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD. 2002. *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionalism to Regulatory Governance*. Paris: OECD.
- OECD. 2005a. *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. Paris: OECD.
- OECD. 2005b. *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries*. Paris: OECD.

- OECD. 2007. *OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*. Paris: OECD.
- OECD. 2008a. *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers*. Paris: OECD.
- OECD. 2008b. *The State of Public Service*. Paris: OECD.
- OECD. 2009. *Indicators of Regulatory Management Systems: 2009 Report*. Paris: Regulatory policy committee, OECD.
- OECD. 2011. *Government at a Glance*. Paris: OECD.
- Partnership for Public Service. 2008. *Roadmap to Reform: A Management Framework for the Next Administration*. from <http://www.ourpublicservice.org/>. Retrieved March 1, 2012.
- Peters, B. Guy. 2001. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Revised edition. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Rosenbloom, David H. 1971. *Federal Service and the Constitution*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Rosenbloom, David H. 2003. *Public Law for Public Managers*. Boulder, CO.: Westview Press.
- Rosenbloom, David H. and Rosemary O'Leary. 1997. *Public Administration and Law*. New York: Marcel Dekker.
- David H. Rosenbloom, Rovert S. Kravchuk and Richard M. Clerkin. 2009. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Seventh Edition. New York: McGraw-Hill.
- Salamon, Lester M. (ed.). 2002. *The Tools of Government Action*. New York: Oxford University Press.
- Sayre, Wallace S. 1948. "The Triumph of Techniques over Purpose." *Public Administration Review*, 8(2): 134-137.
- Schneider, Anne L. and Helen M. Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Shafritz, Jay M. et al.. 2001. *Personnel Management in Government*. Fifth Edition. New York: Marcel Dekker.
- U.S. Office of Personnel Management. 1999. *Strategic Human Resources Management: Aligning with the Mission*. Washington, D.C.: OPM.
- U.S. Office of Personnel Management. 2006. *The Human Capital Assessment and Accountability Framework HCAAF: Systems, Standards and Metrics*. Washington, D.C.: OPM
- U.S. General Accounting Office. 2002. *A Model of Strategic Human Capital Management*. Washington, D.C.: U.S. GAO.
- World Bank. 2012. *Doing Business 2012*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Wright, Patrick M. et al. eds.. 1999. *Strategic Human Resources Management in the Twenty-First Century*. Stamford, Conn.: JAI Press.

# Regulatory Quality of Public Personnel Policies and Laws

**Jay N. Shih\***

## **Abstract**

Quite different from OECD counties, public personnel management relies upon the regulatory approach mainly established by laws in Taiwan. This paper proposes three lens for analyzing the regulatory quality of personnel laws—effectiveness, instrumentality and constitutionality which combines arguments taking from both regulatory impact analysis and strategic human resource management. Results show that the regulatory quality is not good enough for public personnel polices. Public personnel laws currently in force have not set up clear strategic goals for enhancing government competitiveness and performance. Nor do those key measures of any functional personnel management law match its policy goal well. Lastly, the public service model is often not applied to design personnel management laws for maintaining their constitutionality.

**Key Words:** regulatory quality, regulatory impact analysis, public personnel policy, strategic human resource management

---

\* Distinguished Professor, Department of Public Administration, National ChengChi University. E-mail: njshih@nccu.edu.tw.