

功績制度新詮： 美國人事制度革新之啟示^{*}

江岷欽^{**}

摘要

文官制度設立的主要目的有三：第一、協助政府甄補合格優秀的人才服務公職；第二、培訓公務人力，獎優懲劣；第三、設定公務機關的組織原則與法令，規範公務人力作為，達成政府所設定之目標。文官制度不僅是執行公共政策的主要機關，更是政府鞏固政權正當性與合法性的關鍵機制。因此，文官制度能否堅守功績制用人原則，成為文官能力與政權合法性及正當性之泰階。

本文以美國功績制政策的歷史動態分析為經，以現代化民主精神為緯，試圖構築功績制政策之時代新意。美國的功績制，彷彿是以無數「飽受煎熬的靈魂」組裝而成的拼圖，在漫長孤寂的等待中，隱然成形；藉由迦菲爾總統的血祭，具體顯影；最後在道德的光環下，浮現原型。本文以美國的功績制政策的發展為權輿；佐以相關之輔助措施，例如一九九三年「赫奇法案改革修正案」及一九九四年「公務人員之倫理操守典則」；最後，提出功績制政策之時代新意，應具備五項特質。這五項特質，係依功績才能（merit）之英文字首定位而成：第一、市場導向之理念（market-based），第二、行政倫理之重視（ethical），第三、適時回應之態度（responsive），第四、衝突管理之能力（interdependent），以及第五、轉型再造之認知（transformational）。

關鍵詞：文官再造、功績制度、行政倫理、企業型政府、法定禁止作為之人事措施、
赫奇法案改革修正案

* 本文初稿曾發表於民國八十七年一月考試院主辦之「文官制度與國家發展」學術研討會。

** 作者為紐約州立大學奧本尼校區（SUNY at Albany）公共行政博士；現任國立中興大學公共行政學系教授兼中興大學法商學院教育學程中心主任；國立空中大學公共行政學系「公共組織理論」學科委員兼召集人。

Merit System Revisited : A Historical Analysis of U.S. Experience

Min-Chin Chiang*

Abstract

The development of modern public services depends not so much as upon technical complexity and advancement as upon competitive human resources with competence and commitment. With the increasing emphasis on intellectual capital, human resources with competitive virtues in the public sector are primarily based on merit system. The main purpose of this paper is to analyze the historical developments of U.S. merit system, from gentleman system, spoils system to existing merit system, and its significant progression toward present echelon at respective phrase. The paper begins with the impact of early political context on civil services, followed by the emergence of spoils system, and concludes with constructive suggestions on merit system in the future civil services.

Key Words: gentleman system, merit system, public sector reform, reinventing Government, spoils system, Volcker Commission

* Ph.D. in Public Administration, SUNY at Albany, Professor of Department of Public Administration, National Chung Hsing University; Adjunct Professor of Graduate Institute of Health Welfare, National Yung-Ming University.

功績制度新詮： 美國人事制度革新之啟示

前 言

文官制度（public service system）設立的主要目的有三：第一、協助政府甄補合格優秀的人才服務公職；第二、培訓公務人力，獎優懲劣；第三、設定公務機關的組織原則與法令，規範公務人力作為，達成政府所設定之目標（Ingraham, 1995: XV; Johnson, 1992; Rosenbloom, 1993）。易言之，文官制度是政府結構的一部份，兼具多項公共目的。許多民主國家的文官制度，與其他公務機構同步演進；文官制度的目的，更經常與政府的目標充分結合。文官制度不僅是執行公共政策的主要機關，更是政府鞏固政權正當性與合法性的關鍵機制。睽諸晚近各國的「政府再造運動」（reinventing government, REGO），均以文官制度為主要標的（Kickert, 1997; Olsen and Peters, 1996; Osborne and Plastrik, 1997）。例如，英國的「續階計劃」（Next Step Program）、「效率小組」（Efficiency Unit）、「公民憲章」（Citizen Charter）、「服務品質競爭」（Service Quality Competition）、「跨部會解除管制小組」（Departmental Deregulation Unit）、德國的「新領航行政模式」（Neues Steuerungsmodell, NSM）、「行政彈性工時」（Administrative Flexible Time）、法國的「行政現代化政策」（the Administrative Modernization Policy）、荷蘭的「行政自動化」（Autonomisation Reform）、瑞士與奧地利的「新公共管理」（New Public Management）運動（Kickert, 1997:3-7）、美國的「全國績效評鑑委員會」（National Performance Review, NPR）、「勵革實驗室」（REGO Lab）、加拿大的「公元二〇〇五年新制文官」（Public Service 2005）、澳洲的「文官改革法」（Public Service Reform Act）、紐西蘭的「行政文化重塑運動」（Reshaping Administrative Culture）、「邁向公元二〇一〇」（Path to 2010）（Ferlie, Ashburner, Fitzgerald, and Pettigrew,

1996: 1-3)、以及我國的行政革新等。文官制度，不僅是「後現代政府」(postmodern government) 策略的「意符」(the signifier)，也是革新的「意指」(the signified)，其角色之重要性，由此可見一斑 (Kickert, 1997; Olsen and Peters, 1996; Shafritz and Russell, 1997)。

就系統途徑 (systems approach) 的觀點而言，文官體系若能與外在環境保持高度互動，透過「界限防守」(boundary-spanning) 措施（例如兼具信度與效度的考試）的過濾與揀選，吸收合格的優秀人才服務公職，提升公務人力資源素質，一方面可降低文官體系的「能趨疲現象」(entropy)，另方面更可提升行政業務的效能與公平，為社會擴張公共利益。因此，文官體系的「界限防守」措施所根據的標準，成為公務人力素質良窳的重要因素。以美國文官制度的歷史動態為例，文官體系的甄補程序，若以「血緣關係」(nepotism) 為標準，則易形成「贍徇制」(patronage) 或「人情行政」(personal administration)；若以「政治歸屬」(political affiliation) 為標準，則易形成「分贓制」(spoils system)；若以「才能」(merits) 為標準，則易形成「功績制」(merit system) (Ingraham, 1995; Shafritz, Riccucci, Resenbloom, and Hyde, 1992)。功績制的文官體系，較能吸引優秀合格的人才服務公職，產生「自我增強」(self-reinforcement) 的正面累積「良性循環」(virtuous circle)；反之，贍徇制與分贓制的文官體系，則易產生「白京生定律」(Parkinson's Law) 中，公務人力素質日益低落的「惡性循環」(vicious circle)。本文的主要目的，在探討功績制度及政策之精神與時代之新意，以美國文官制度中的功績制為主體，檢討功績制度及政策的內涵，歸納功績制度及政策的時代新意，作為我國文官改革的指涉架構。

壹、美國功績制度之歷史動態

美國的功績制度政策，歷經「仕紳制」(gentleman system)、分贓制、以及功績制三個時期，逐漸演進而成 (Resenbloom, 1993; Shafritz and Russell, 1997)。茲就三個演進時期，分別予以說明。

仕紳制的實施，是從一七八九年華盛頓 (G. Washington) 入主白宮開始，到一八二九年傑克遜總統 (A. Jackson) 宣誓就職為止。華盛頓總統對政府人事職務的任命，以「品德適任」(fitness of character) 為主要考量。品德適任之人，

係指地位崇高操守清廉的社會賢達 (high standing in the community)，通常以社會的上層階級成員居多。雖然這些社會賢達未必通曉所任公職的技術能力，但對華盛頓總統的新政府而言，社會賢達具有提高清望的作用。一七九五年，漢米爾敦派 (Hamiltonian vision) 與傑佛遜派 (Jeffersonian vision) 在「聯邦政府的角色」議題上公開決裂以後，華盛頓開始重視「政治忠誠」 (political loyalty) 在人事職位聘任上的份量；他認為，任命政治對手擔任行政職務，無異「政治自殺」 (political suicide)。華盛頓之後的亞當斯總統 (J. Adams) 雖然也任命社會賢達擔任行政職務，但是對政治忠誠的強調則遠超過華盛頓。美國歷史上第一次大規模行政職位的「政治撤換」 (political dismissals)，即是由亞當斯所發起 (Rosenbloom, 1993: 200-201)。

分贓制的雛形，從亞當斯總統開始孕育，到傑克遜總統 (A. Jackson) 集其大成。傑克遜總統以「行政改革」為理由，正式將分贓制予以制度化。他認為仕紳制的人事制度有三項主要缺失：第一、行政職務任期過久，不僅疏遠民眾，而且悖離公共利益；第二、文官體系充斥上層階級偏見 (the upper-class bias)，無法見容於民主國家；第三、行政職務任期過久，導致文官體制「過度老邁」 (superannuation)，尸位素餐，抱殘守缺，有違「政府職位屬於公民財產，符合資格之公民有權任職」之民主原則 (Rosenbloom, 1993: 202-203)。傑克遜提出的人事改革相當直截了當：聯邦行政主管的職位任期，最多以四年為限。易言之，聯邦行政主管的職位任期與總統任期相同，隨總統選舉結果而進退。在傑克遜總統看來，政黨勝選者有權分配官職 (to the victor belong the spoils)。後來，「政黨勝選者有權分配官職」成為分贓制的最佳詮釋；然而，這句話的始作俑者，並非傑克遜總統，而是紐約州參議員馬義 (W. Marcy)。馬義是分贓制的擁護者，一八三二年與肯達基州參議員柯禮 (H. Clay) 辩論時指稱：多數美國的政治人物認為「政黨勝選者有權分配官職，並無不妥」 (see nothing wrong in the rule, that to the victor belong the spoils of the enemy)。馬義藉此說詞，為自己的分贓制觀點辯護。諷刺的是，一八五三年，美國第十四任總統畢爾斯 (F. Pierce) 任命馬義為國務卿；就任新職的馬義一心想為國務院的職員建立初步的永業制度，最後卻徒勞無功 (Shafritz, Riccucci, Resenbloom, and Hyde, 1992:7)。分贓制的影響力，由此可見一斑。

當然，分贓制的負面影響不僅限於一般公職而已，尚且及於美國總統 (Ingraham,

1995; Johnson, 1992）。第一位因分贓制而犧牲的美國總統，是迦菲爾（J. Garfield）總統。一八八一年七月二日，迦菲爾總統的舊識季濤（Charles Guiteau）因求職未遂，失望之餘，在華盛頓火車站向迦菲爾總統連開兩槍，第一槍傷在手部並無大礙，第二槍由背部貫穿，傷勢嚴重；同年九月十九日，迦菲爾總統傷重不治，舉國譁然。一八八二年六月三十日，兇嫌季濤被判死罪，處以絞刑。一八八三年一月十六日，繼任總統亞瑟（C. Arthur）簽署「潘德敦法案」（the Pendleton Act），設立「美國文官委員會」（U. S. Civil Service Commission）；分贓制宣告終結，功績制初透曙光（Shafritz, Riccucci, Resenblom, and Hyde, 1992: 3-4）。

美國的功績制，彷彿是以無數「飽受煎熬的靈魂」（tortured souls）組裝而成的拼圖，在漫長孤寂的等待中，隱然成形；藉由迦菲爾總統的血祭，具體顯影；最後在道德的光環下，浮現原型（prototype）。

功績制以一八八三年的潘德敦法案為權輿，歷經百餘年的轉折與發展，集結許多智慧與努力，終於呈現比較完整公平的內涵與形貌。為求簡要說明功績制百餘年來的發展，謹以大事紀要方式，表列如下（如表一所示）。

表一 美國功績制及政策大事紀要

1883	通過「潘德敦法案」（Pendleton Act），引進功績制理念，成立美國文官委員會（U. S. Civil Service Commission）
1887-1930s	政治行政分離論（The politics-administration dichotomy）開始出現
1910	設立 A B 兩種職級的特別聘任機關，使得聘任程序複雜化
1912-1930s	科學管理所強調的主要特質，例如中立、經濟、效率、以及標準化，影響政府部門運作至鉅
1923	通過「1923 年職位分類法」（Classification Act of 1923），依五種專業類別，區分聯邦公務人員的職級（classification）以及職等（grade）
1933-1945	小羅斯福總統的「新政」（New Deal）擴張了政府職能，也增加職位分類以外的「特別聘任職位」（excepted position）
1936-1937	布朗羅委員會（Brownlow committee）建議總統加強對文官的管理

<續下頁>

<續上頁>

1939	通過「赫奇法案」(Hatch Act)禁止聯邦公務人員參與政治活動
1940	通過「任斯培法案」(Ramspeck Act)，將地方派出機關的公務人員納入考試用人的文官制度
1940s-1950s	文官的專業價值、效能價值、以及回應能力價值，日益重要
1944	通過「榮民就業優惠法」(Veteran's Preference Act)，增加退伍軍人雇用的優惠條件
1947-1949	第一次胡佛委員會(First Hoover Commission)的主張廣受注意，主要的內容為：1. 改組行政部門以提高總統的管理能力，以及 2. 強化人事管理
1949	通過「1949 年職位分類法」，停用舊制的五種分類方式，簡化職等及俸給的級距，設立「高等職制」(super-grade system)
1953	艾森豪總統以行政命令設立 C 類職等機構，以便任命 A B 兩級以外的職位
1953-1955	第二次胡佛委員會肯定高階文官的政策專業知識，並建議增設高階文官的類科
1958	通過「公務人員培訓法」(Government Employees Training Act)，重視公務人員的訓練以及訓練經費的提撥
1962	通過「聯邦俸給改革法」(Federal Salary Reform Act)，引進“政府部門俸給級距應比照民間組織”的原則
1962	甘迺迪總統簽署「第 10988 號行政命令」(Executive Order 10988)，賦予聯邦公務人員與政府機構進行集體協議的權利
1964	依「一九六四年公民權利法」(the Civil Rights Act of 1964)第七條規定，設立「公平就業機會委員會」(Equal Employment Opportunity Commission)，聯邦層級的公職雇用，若因種族、宗教、膚色、性別、以及原始國籍，而有歧視待遇發生者，公平就業機會委員會依法應就該項具體情節，進行調查、訴訟，並且可頒佈相關法規
1965	詹森總統簽署「第 11246 號行政命令」(Executive Order 11246)，確立「弱勢優惠措施」(affirmative action)原則，保障弱勢群體的公平就業機會
1970	通過「聯邦俸給比照法」(Federal Pay Comparability Act)，依法擴增總統對公務人員俸給的裁量權：總統可逕行設定年度俸給比照級距表，毋需國會事先同意
1970	通過「府際人事法」(Intergovernmental Personnel Act)，訂定配套的功績原則；此外，針對政府各層級文官的品質改善，賦予文官委員會主導的角色及權力，以利提升州政府與地方政府的人事管理

<續下頁>

<續上頁>

1972	修訂「公平就業機會法」，提高公平就業機會委員會的權力，並將「反歧視法案」的適用範圍擴大至州政府以及地方政府
1974	文官委員會廢止「聯邦公職考試法」(the Federal Service Entrance Examination)，改採「專業暨行政公職考試法」(the Professional and Administrative Career Examination)
1978	通過「1978 年文官改革法」(Civil Service Reform Act of 1978)，功績制首次獲得周全的改革，廢除文官委員會，設立「人事管理局」(the Office of Personnel Management)、功績制保護委員會(the Merit Systems Protection Board)、以及聯邦勞工關係局(the Federal Labor Relations Authority)、設立「高階文官處」(the Senior Executive Service)、確立中階主管的「績效薪俸制」(pay-for-performance system)、刪減榮民就業優惠條件、保護揭露弊端的公務人員，重申「弱勢優惠措施」的實施決心、新設人事管理局研究發展處
1989	全國文官委員會(National Commission on the Public Service)，亦即伏爾克委員會(Volcker Commission)，發表文官評估報告書；通過「殘障就業法」(Americans with Disabilities Act, ADA)，將「弱勢優惠措施」的適用範圍，擴大到身心殘障的公民
1990	人事管理局增加「行政永業職考試」(the Administrative Careers with America Examination)，著重工作知能、邏輯推理、性向、以及個人的績效記錄
1993	通過「赫奇法改革修訂條文」(Hatch Act Reform Amendments)，修訂 1939 年的赫奇法案內容，並予以簡化：針對絕大多數聯邦公務人員以及郵政人員，從嚴限制渠等在服勤務時不得參與政治活動，但放寬下班後參與政治活動的限制規定
1993	全國績效評鑑委員會(National Performance Review, NPR)成立，提出具體建議方案以提升政府效能，撙節施政成本
1993	柯林頓總統簽署「第 12871 號行政命令」(Executive Order 12871)，設立「國家協力委員會」(the National Partnership Council)，將集體協議的制度調整為以「雙贏協力」為主的制度。

資料來源：P. Ingraham, 1995, The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy, Baltimore, MD: the Johns Hopkins University Press, pp. 44-46.

貳、功績制原則以及法定禁止之人事作為

一九七八年的「文官改革法」，確立了美國聯邦人事管理的功績原則。茲就美國法典（United States Code 2301）第 2301 部份，有關功績原則的九項法規摘要如下：

- 一、公務人員之甄選，應以整體社會之合格公民為對象；考選及錄敘應在公平公開的競爭方式下，以才能(merit)為唯一標準，進行作業。
- 二、全體公務人員及公職申請人應受平等之待遇，不得有任何歧視行為；個人隱私以及憲法賦予之權利應受適當之尊重。
- 三、公務人員之俸給應參酌民間企業之俸給標準，以同工同酬為原則；對於傑出績效應予適當之獎勵及表揚。
- 四、公務人員應關切公共利益，以高標準之廉潔及操守自持。
- 五、聯邦公務人力之使用，應以效率及效能為原則。
- 六、公務人員之聘約，應以績效為標準。績效不彰者應予糾正；凡不能或不願改善績效以達法定工作之標準者，應予解聘。
- 七、公務機關應給予公務人員有效之教育及訓練，以利提昇組織績效及個人績效。
- 八、公務人員應受適當之保護，免於黨派政治之干擾；亦不可動用職權以達黨派政治之目的。
- 九、公務人員依法揭發弊端，應受充分之保護，免於報復之恐懼（Ingraham, 1995）。

一九八七年的文官改革法中，除功績制的一般原則以外，亦明訂「法定禁止之人事作為」（prohibited personnel actions），延伸功績制的精神。凡違反「法定禁止之人事作為」者，得視情節之輕重予以論處。聯邦行政機關「法定禁止之人事作為」的主要內容如下所述：

- 一、依種族、膚色、宗教、性別、原始國籍、年齡、殘障、婚姻狀況、或政治歸屬等因素所產生之歧視行為。
- 二、人事之措施，非根據「個人知識之陳述」以及「個人任用資格及品德」之考量，而以前述兩者以外之其他陳述，作為人事措施之依據。
- 三、強制個人參與政治活動，或對個人因拒絕參與政治活動，施予之報復行為。

- 四、以不實或蓄意之手段，妨礙求取公職之公平性。
- 五、意圖影響個人退出公職之競爭，不論此舉旨在協助或阻撓他人就業之前途。
- 六、針對特定之公務人員或公職申請人，給予未經授權之優惠待遇。
- 七、刻意偏袒親友 (nepotism)。
- 八、針對依法揭發弊端之個人，刻意採行或不採行（或威脅採行或威脅不採行）某項人事作為。
- 九、針對下列對象，刻意採行或刻意不採行（或威脅採行或威脅不採行）某項人事作為。這些對象包括：任何行使上訴 (appeal)、申訴 (complaint)、或陳情 (grievance) 權利之個人；與機關檢察長 (an agency Inspector General) 或特別委員會合作或舉證之個人；以及拒不不服從違法命令之個人。
- 十、根據「未經判決有罪足以妨礙工作穩定性及適任性之個人行為」所採行之歧視行為；亦即根據「尚未證實對公務人員之績效、申請人之績效、或他人之績效產生不利影響之個人行為」，即對個人施予歧視之作為。
- 十一、針對「足以影響功績原則之法規、命令、及細則」之作為或不作為，採行或不採行某項人事作為。

人事行政學者許南雄先生，曾將美國實施「文官改革法」後的人事機關做過詳盡描述。在功績制原則規範下，美國將「文官委員會」(1883-1978)改組為「人事管理局」(Office of Personnel Management)，與「功績制保護委員會」(Merit System Protection Board)；原有的「聯邦勞資關係委員會」(Federal Labor Relations Council)裁撤後另行成立「聯邦勞資關係局」(Federal Labor Relations Authority)。人事管理局為「首長制」，「功績制保護委員會」為委員制，首長與委員均由總統提名經參議院同意後任命，「人事管理局」以貫徹推動功績體制為其管理目標；「功績制保護委員會」則以監督人事政策與人事管理措施是否合乎功績體制為其鵠的，後者實為前者的輔助機構，也是制衡機構。但二者均需向國會報告備詢，亦顯示人事權責的明確性。

「人事管理局」設局長一人，任期四年，為總統之人事行政幕僚長，局長下設副局長 (Deputy Director) 一人，其任命程序與局長相同，又設助理局長 (Associate Director) 五人，人事管理局內部設有二十餘個單位，其中最主要者如俸給福利處 (Compensation program)，行政主管及管理發展處 (Executive Personnel and

Management Development)，下轄「行政主管訓練學院」(Federal Executive Institute)、人事管理處(Staffing System and Services Program，職員一千五百餘人)，人力發展處(Work force Effectiveness and Development Program，承辦訓練、考績、獎懲)、政府倫理局(Office of the Government Ethics，一九七五年一月新設)、員工關係室(Office of Labor Management Relations)、府際人事業務室(Intergovernmental Personnel Program)，另加十個區域機構等(Regions，職員四千餘人)，全局職員總計八千五百餘人。近年來，為使人事措施與行政管理配合，人事管理局多授權各行政部門處理人事業務，即所謂「授權管理」(delegate authority or decentralization of Personnel function)，此亦加強行政主管確立人事權責之途徑，但授權事項與行政首長的人事政策及人事管理局的人事管理方案需求一致，此即「部外制」為幕僚體制（而非獨立體制）的緣故。人事管理局自成立以來固具政績，惟亦有遭詬病之處，如擴大任使非競爭性臨時人員提高其職等、延長其任期等措施。

「功績制保護委員會」亦同為行政體系的「獨立機構」，並不隸屬於人事管理局，係維護功績制度與保障公務員對抗濫權及不公正人事處分之人事機構，設委員三人，總統提名經參議院同意後任命，其中一人為主任委員(Chairman)，任期七年，不得連任，下設副主任委員一人及特別檢察官一人(Special Counsel)，特別檢察官任期五年，負責調查公務員控訴及訴訟事件，對違法失職人員的懲處調查及糾正申訴結果的措置。委員之下設處長(Managing Director)一人，副處長二人，內部主要單位為法律顧問室、上訴室、行政裁判室、功績制審查室等及十個分支機構(Field offices，職員一百餘人)，該委員會職員總計約三百人，其人事功能係人事管理局的輔助與制衡機構（許南雄，民國八十一年：135-137）。

參、功績制與赫奇法案

功績制的實施，旨在用人唯才，提升公務人力素質，以行政中立的態度，執行政策，達成政府設定之公共目的。一九三九年美國國會所通過的「赫奇法案」(Hatch Act of 1939)，對功績制的實施，具有重大之意義。茲就赫奇法案的規定以及其修正案之內容，作一陳述。

一九三九年的赫奇法案，針對聯邦公務員、華府公務人員、以及某些特定的州

政府及地方政府公務人員，從嚴規範其參與政治活動的限制；赫奇法案對州政府及地方政府一般層級的公務人員，則維持一九三九年的規定(Ingraham, 1997; Johnson, 1992)。

根據一九九三年「赫奇法改革修正案」(Hatch Act Reform Amendments of 1993) 規定，許多聯邦及華府的公務人員均可積極參與某些政治活動及政治選舉；不過某些聯邦機構及特定類別之公務人員，仍受嚴格約束，不得參與某些政治活動，例如登記為政黨提名之參選人、公開募集競選經費、以及利用值勤時段參與政治活動等。一九九三赫奇法修正案對某些政府機構以及特定類別的公務人員，採取從嚴立場，並援用「一九九三年赫奇法修正案之前」的相關法律條文，約束、限制其參與政黨的政治活動。上述這些機構及文官類別，列舉如下：

1. 行政法官 (Administrative Law Judges)
2. 國防部中央資訊研創局 (Central Imagery Office)
3. 中央情報局 (Central Intelligence Office)
4. 商約申訴委員會 (Contract Appeals Boards)
5. 司法部刑事處 (Criminal Division)
6. 聯邦調查局 (Federal Investigation Bureau)
7. 聯邦選舉委員會 (Federal Elections Commission)
8. 功績制保護委員會 (Merit Systems Protection Board)
9. 國家安全局 (National Security Agency)
10. 國家安全委員會 (National Security Counsel)
11. 國稅局稽徵調查處 (Office of Criminal Investigation)
12. 顧客服務署調查計畫處 (Office of Investigative Program)
13. 菸酒軍火局執法處 (Office of Law Enforcement)
14. 特別檢察官署 (Office of Special Counsel)
15. 財政部特勤處 (Secret Service)
16. 高階文官處 (Senior Executive Service) (U.S. Office of Special Counsel, 1997)

一九九六年八月五日，人事管理局頒佈最新修訂的赫奇法案中有關聯邦公務人員參與政治活動之規定：適用一九九三年赫奇法案的聯邦公務人員可有下列行為：

1. 可登記為「非任何黨派提名參選」之公職候選人。

2. 登記投票。
3. 開車協助選民辦理登記註冊事宜。
4. 表達對候選人及競選議題的看法。
5. 捐助政治組織。
6. 參加政治募款活動。
7. 積極參與政黨大會及一般會議。
8. 可積極參與政黨或社團之活動。
9. 可連署候選人之提名推薦表。
10. 簽署提名推薦表。
11. 參與社會活動，表達對某項公民複決之間題、憲法修正案、以及市政府法規等之意見。
12. 參與社會運動以支持（或反對）黨派選舉之候選人。
13. 為候選人助講。
14. 散發選舉文宣。
15. 在政黨及其他社團兼職。

此外，受一九九三年赫奇法案規範的聯邦公務人員，不得有下列行為：

1. 利用職權或影響力干預選舉。
2. 收受政治捐獻。
3. 登記成為黨派提名參選之公職候選人。
4. 在下列情況下參與政治：
 - A. 服勤務時
 - B. 在公務處所
 - C. 身著勤務制服
 - D. 使用公務車輛
5. 服勤務時佩戴政治活動相關之徽章。

罰則部份：舉凡觸犯赫奇法案所規定之聯邦公務人員，特別檢察官署（the Office of Special Counsel）會主動偵辦起訴，再送交功績制保護委員會審議。情節輕微尚未構成起訴要件者，特別檢察官署會發函警示；情節重大者，可處以撤職查辦之懲戒，或停職停薪不得少於三十日。至於州政府及地方政府層級之公務人員，倘若違反赫奇法案之規定，視情節之輕重，可處以撤職查辦之懲戒，或科以罰

金，罰金數額相當於當事人兩年俸給 (U.S. Office of Special Counsel, 1997)。

肆、功績制之扭曲模式與檢討

社會學家白齊 (G. Poggi) 曾言：「每一種觀察事相的方式，皆蘊含了限制與偏執」「A way of seeing is a way of not seeing」（江岷欽、林鍾沂，民國八十五年，頁三）。功績制政策的研議與實踐，代表了文官制度的改革者長久以來在贍徇、分贓的權力叢林中迷惘、煎熬，盼望解放的心靈寫照。但是，功績制政策無論是在理論的建構上，抑或在實際的運作上，依仍存有許多懸而未決、迄無定論的議題。例如，功績制所欲達成的用人唯才目標，在層層僵化的考試制度中遭到「目標替換」 (displacement of goals)；考試的繁瑣細節，成為文官體系甄補措施的主要重心，能否甄補到真正人才，則屬次要。通過這些繁瑣程序而成為公務人員者，往往拘泥於細枝末節，未能真正發揮文官制度服務公益的精神。卡特總統 (J. Carter) 在一九七八年簽署文官改革法案之時，曾經慨嘆「功績制度毫無功績可言」 (there is no merit in merit system)，說明國家元首對功績制的無奈 (Ingraham, 1997; Shafritz and Russell, 1997)。明朝的莊元臣有一段評論，甚能說明此種現象。莊元臣說：「人之才有二，一文才，一幹才。文才者，能驅千萬字而就吾之駕馭也；幹才者，能驅千萬人而就吾之駕馭也。今國家求幹才於天下，而以文才衡之，欲以驅字者驅人耶？」

尤有甚者，在學歷資格與考試分數至上的考量下，功績制往往變成「功績專制」 (meritocracy)。楊馬克 (M. Young) 在《功績專制的興起》 (The Rise of Meritocracy, 1870-2033) 一書指出，統治階級如果過度迷戀學歷文憑以及考試分數，則易醞釀「自我解構的種子」 (seeds of its own destruction)，因為文憑主義與分數至上的思維，會強迫公務人員或公職申請人墨守成規，自我設限。如此一來，要期待文官體系積極主動開創新局，無異緣木求魚 (Ban and Riccucci, 1992: 73-74)。

除此之外，人事行政學者彭若琳與李古琪 (C. Ban and N. Riccucci) 從功績制的扭曲模式，說明功績制遭到破壞的情況。彭若琳與李古琪指出，絕大多數的公務人員必須依循現行功績制的程序，通過層層考試方能進入文官體系服務公職。但是，除了正規途徑以外，政府組織的人事任用亦出現許多特殊管道的職位，例如總

統以及國會可以任命許多祕密職位(*confidential positions*)或隱匿職務(*no-show jobs*) (Shafritaz, Ricucci, Rosenbloom, and Hyde, 1992: 70-71)。彭若琳與李古琪進一步列舉四種主要的功績制扭曲模式，佐證功績制面臨的困境。茲就這四種功績制的扭曲模式，分述如下：

- 一、「量身訂做」模式(*Tailoring*)：內定人選(*preferred candidates*)已經確定，出缺職位所需具備之條件與資格，係以內定人選為藍本，俾利內定人選順利進用或升遷。此種作為，技術上雖無違法之處，但顯與文官法之精神不合。
- 二、「暫聘轉任」模式(*Bridging a permanent appointment*)：機關之職缺已有內定人選，為避免聘任作業延宕過久，先以「暫聘」方式進用，隨後俟機改任或轉任為永久職位。此種作為，技術上雖無違法之處，但顯與文官法之精神不合。
- 三、「因人設事」模式(*Provisional appointment*)：根據內定人選之特質，設立新的工作職稱，或針對現有職位重新歸類出特定職稱，內定人選係以暫時任用條例聘任。新設職稱所需的新辦考試，遲遲不予擬訂舉行，有時曠日費時達數年之久。此種作為，技術上雖無違法之處，但顯與文官法之精神不合。
- 四、「勸退請辭」模式(*Soliciting a declination*)：勸退高階職位的候補人選，並促其放棄補實之職位。為達此一目的，當事人會盡其所能說服候補人選，告知出缺職位之難為與艱困，使候補人選知難而退；或者以交換條件勸退候補人選，允諾為其另覓新職及安排出路。此項作為，顯然違法。

上述這四種功績制的扭曲模式(如表二所示)，只是文官制度中常見的人事操縱策略而已，至於援引親友的作為或主觀好惡的獎懲，都對功績制政策造成程度不等的傷害。

表二 功績制度之扭曲模式

扭曲模式	運作過程
“量身訂做”模式	內定人選已經確定，出缺職位所需具備之條件與資格，係以內定人選為藍本，以利內定人選順利進用或升遷。此種作為，技術上雖無違法之處，但顯與文官法之精神不合。

<續下頁>



<續上頁>

“暫聘轉任”模式	機關之職缺已有內定人選，為避免聘任作業延宕過久，先以「暫聘」方式進用，隨後俟機改任或轉任為永久職位。此種作為，技術上雖無違法之處，但顯與文官法之精神不合。
“因人設事”模式	根據內定人選之特質，設立新的工作職稱，或針對現有職位重新歸類出特定職稱，內定人選係以暫時任用條例聘任。新設職稱所需的新辦考試，遲遲不與擬訂舉行，有時曠日費時達數年之久。此種作為，技術上雖無違法之處，但顯與文官法之精神不合。
“勸退請辭”模式	勸退高階職位的候補人選，並促其放棄補實之職位。為達此一目的，當事人會盡其所能說服候補人選，告知出缺職位之難為與艱困，使候補人選知難而退；或者以交換條件勸退候補人選，允諾為其另覓新職及安排出路。此項作為，顯然違法。

資料來源：Carolyn Ban and Norma Riccucci (eds.), 1991, Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges, NY: Longman Press, pp. 70-71.

誠如前述，實施功績制追求專業化文官的目標，係在推動優質行政，善用政府資源，追求公共利益，鞏固政權的合法性與適當性。因此，在實施功績制甄補專業化文官的過程中，必須重視整體價值觀的平衡，以免落入另類的本位主義。現代化政府中的專業文官在特有專業理念的長期浸濡下，可能與其他傳統的行政官僚一樣，在無意中養成「窄化的公共利益觀念」（narrowly defined public interests）；在行政作為上過度高估自己的重要性，低估他人工作內容，容易養成「官僚意識形態」（bureau ideologies），進而排斥其他的思維方式及並存價值（competing values）（Schneider, Teske and Mintrom, 1995）。唐楚（A. Downs）指出，在專業分工的行政體系中，經由「官僚社會化」（bureaucratic socialization）過程所養成的官僚意識形態，具有下列五項特徵：

- 第一、強調所屬單位業務活動產生的正面利得，刻意忽略所需成本；
- 第二、強調所屬單位服務範圍擴張的必要性，彰顯精簡裁併的嚴重後果；
- 第三、強調所屬單位為整體社會所做的貢獻，迴避其服務範疇可能裨益某些特殊利益團體；

第四、強調所屬單位現有的效率水準；以及

第五、強調現有成就及未來能力，淡化處理其失敗所在以及力有未逮之處
(Downs, 1967: 267-279)。

以功績制為基底的專業化文官，既以革新理念為經，以管理手段為緯，進行公共利益的追求，在工具理性 (instrumental rationality) 的主導下，容易養成上述的官僚意識形態，偏重「效率」、「效能」、以及「經濟」(economy) 的管理價值，相對地忽略了「多元主義」(pluralism)、「行政倫理」(administrative ethics) 及「代表性官僚」(representative bureaucracy) 政治價值，或者「正當法律程序」(procedural due process) 及「實質公平」的法律價值 (Johnson, 1992; Rosenbloom, 1993)。因此，專業化文官必須重視整體價值觀的平衡，否則甚易落入另類的本位主義。

伍、結論與建議

功績制政策的主要目的，在建立用人唯才的文官體系，以優秀合格的公務人員作為「公眾的信託者」(public trustee)，克盡職守忠誠服務，求取公共利益的最大公約數。因此，對於功績制中有關「才能」的定義與培養，必須與時代的脈動一致。以美國為例，未來公元二〇〇〇年聯邦政府管理與專業相關職位的成長預估（如表三所示），係以專業管理與高階行政職位為成長之重點方向。

表三 美國聯邦政府管理與專業相關職位的成长預估

職位類別	聯邦公務人員任用比例(百分比)	
	1986 年	2000 年
管理相關職位	14.1	15.2
工程師、建築師、普查員	5.2	6.0
環境保育員、電腦分析師	5.2	5.4
社會科學家	0.8	0.8
律師、法官	0.9	1.0

<續下頁>

<續上頁>

教師、圖書館管理員、諮詢人員	1.1	1.1
衛生醫療人員	4.1	4.2
專業技術人員	8.9	10.0
行銷與販售人員	0.5	0.5
行政支援人員	25.1	21.4
服務人員	6.2	6.3
營建工程發包人員	2.2	2.3
一般技師、維修人員	6.2	6.6
一般勞務支援人員	31	2.9
公園綠地植栽人員	0.4	0.5
精密產品製造人員	2.0	2.0

資料來源：Civil Service 2000, 1988, Washington, S.C. : U.S. Office of Personnel Management.

因此，功績制的意義勢必要隨之調整、修正。我們認為，面對新世紀的要求與挑戰，功績制的時代內涵及其所欲甄補的文官應該具備下列以 merit 為字首的五項特質：

- M: Market-based，市場導向的理念
- E: Ethical，行政倫理的重視
- R: Responsive，適時回應的態度
- I: Interdependent，衝突管理的能力
- T: Transformational，轉型再造的認知

茲就這五項特質，分述如下：

第一、市場導向的理念：未來的功績制政策，首先要考慮培養公務人員的「政府的企業精神」(governmental entrepreneurship)。柯林頓政府(Clinton Administration)的全國績效評鑑委員會，於一九九七年所提出的報告書，名為《企業型政府：向企業的典範學習》(Businesslike Government: Lessons from America's Best Companies)，可以視為此種趨勢之明證。「政府的企業精神」係指，政府

的體制及運作過程具有某些變遷導向（change-driven）的內在特質，這些特質能夠經常積極地引發革新理念，並將此種革新理念轉化成為具體的方案設計，並以實際的行動體現方案設計，協助政府部門處理公共事務與解決政策議題。新時代的功績制政策，應致力於培育「企業型官僚」（public entrepreneur），塑造「企業型政府」（entrepreneurial government），方足以因應高難度的環境挑戰。歐斯本與蓋伯勒（D. Osborne and T. Gaebler）認為，企業型政府應該具備下列十項特質：（一）領航催化，（二）授能社區，（三）效率競爭，（四）任務導向，（五）成果導向，（六）顧客導向，（七）積極開源，（八）前瞻預防，（九）分權參與，以及（十）市場導向。美國的「全國績效評鑑委員會」則將這十項特質整合為四項原則，這四項原則分別為：（1）顧客至上、民眾優先（putting customers first），（2）刪減法規、簡化程序（cutting red tape），（3）授能員工、追求成果（empowering employees to get results），以及（4）撙節成本、提高效能（cutting back to basics）（Osborne and Plastrik, 1997）。由此可知，企業型政府係指，政府在既有的文官體制之中，培育「政府的企業精神」與「企業型官僚」，符合上述的各項特徵，實踐上述的各項原則。

其次，就行為實踐的觀點而言，新時代功績制所培育的企業型官僚，必須具備某些行為特徵，方能體現「政府的企業精神」（Johnson, 1992; Roberts, 1991; Rosenbloom, 1993, Schneider, Teske and Mintrom, 1995）。行政論者李懷適（E. Lewis）在《政府的企業精神：官僚的政治權力論》（Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power, 1984）書中，曾以胡佛（J. Hoover）、李克河（H. Rickover）、以及牟雪書（R. Moses）三人為典範，歸納出五項企業型官僚的共同行為特徵，作為行政革新中具體行為實踐的指涉架構。茲就五項特徵，分述如下：

1. 企業型官僚善用組織內部的資源及力量，實現公共目標。企業型官僚的目標，並非僅限於加冠晉爵而已，而是要透過組織實踐公共利益的目標。以上述三人為例，胡佛創建聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation, FBI），以史無前例的強勢警網，打擊犯罪，維護治安；李克河將美國海軍帶入核子潛艇紀元，維持國防優勢；牟雪書則以獨特的“共同願景”（shared vision），重整紐約都會區的公園景觀以及運輸系統。

2. 企業型官僚專精某些社會關注的領域。企業型官僚善於應用傳播媒體、國會

聽證會、以及其他各種會議，倡導其專精的領域，在「理」與「勢」方面，成為某些公共政策的代言人。例如，胡佛擅長犯罪統計資料之應用與解讀，李克河掌握海軍核武戰備之脈動，牟雪書則對紐約的公園建築與都會橋樑，瞭若指掌，無人能出其右。

3. 企業型官僚會積極運用組織中的影響力，爭取成功，而非消極地坐視文官體系成為腐敗無能的淵藪。李懷適指出，企業型官僚在其生涯之中，終將體會：龐大複雜的公共組織，是進行社會改革、政治改革、以及經濟改革，最有力的工具。因為公共組織所提供的龐大資源與政治權力，不但能保護企業型官僚不受內部反對勢力的制肘，亦能對其他外部勢力施壓，爭取奧援。以胡佛與牟雪書為例，在其影響力全盛時期，幾無反對勢力可以為難渠等作為。
4. 企業型官僚善用民意市場（public opinion market），塑造「舍我其誰」的形象。企業型官僚不但擅長凸顯問題的重要性，亦善用自己的知識及能力，塑造專業形象，以及民眾對其解決問題的信心。例如，李克河讓大眾相信，唯有將核子科技引進海軍，讓潛艇能長期在海底作業，方能建立「真正的潛艇戰力」；胡佛亦讓民意深信，唯有建立全國警網，方能防治犯罪及叛亂；牟雪書則讓多數人肯定其能力：唯有借重他，方能動員大量資源，完成像三星大橋（Tribolo Bridge）的艱鉅工程。
5. 企業型官僚會設法擴展專屬的公共政策範圍。例如胡佛、李克河以及牟雪書，均曾設法延伸所屬組織的影響力範圍，以獲取更多資源以及支持。這種擴張組織的作法，雖然會悖離代議政府的民主程序，但卻能有效地降低組織的不確定性，增加自主性。美國聯邦調查局在胡佛任內不斷擴增職權，其社會角色原為「協助全國地方政府的警力，防治犯罪」，爾後增為「杜絕共產黨員及其同路人的顛覆陰謀」。就理論層次而言，胡佛應受總統、司法部長、以及國會三方面的節制與約束，但實際上他卻不受任何機關管轄，權傾一時。李懷適指出，胡佛在一九七二年死於任內，不論敵友莫不額首稱慶（Johnson, 1992; Rosenbloom, 1993: 151-153）。

第二、行政倫理的重視：行政倫理，是指公務人員要負責任、守紀律、忠職務；對國家、民眾、長官、同事部屬要有合理社會期待的角色扮演與互相關係之分際。行政倫理是規範公務員行為之準繩，不同文化背景有不同的公務道德標準，但是有其社會之認同，否則即產生亂象。新時代功績制政策，應重視行政倫理之培養與遵

守，否則專業化文官對政治社群所造成之傷害，必然遠超過傳統的通才官僚。

美國在一九七八年所通過的「政府倫理法」(Ethics in Government Act of 1978)可以作為公務人員落實行政倫理之參考。一九八九年，布希總統(G. Bush)發佈「第12674號行政命令」，要全體行政機關的公務人員遵行「倫理操守之原則」(Principles of Ethical Conduct)；是項命令於一九九三年二月三日正式生效，適用迄今。「倫理操守之原則」涵蓋範圍相當寬廣，從利益衝突(conflict of interests)的規範到收受餽贈的限制，均有詳盡的規定；其中最基本的通則共計十四項，分述如下：

1. 公務人員係為「公眾之信託」(public trust)，必須超越個人之利益，忠於憲法、法律、及公務之倫理原則。
2. 公務人員不得謀求違背職務責任之財務利益。
3. 公務人員不得利用未經公開之政府資訊進行財務交易，亦不得濫用上述資訊增加個人利益。
4. 公務人員不得向下列對象索取、收受饋贈或其他有價物品：(1)受公務人員所屬機構管轄拘束者、(2)與公務人員有業務往來者、(3)依法要求公務人員執行職務者、或(4)公務人員之職務作為明顯影響其利益者。
5. 公務人員得秉持誠信執行職務。
6. 公務人員不得蓄意對外發佈未經授權之承諾或其他之意思表示，要求政府履行特定之義務。
7. 公務人員不得利用職務謀求個人利益。
8. 公務人員得以超然立場執行職務，不得給予任何私人組織或個人特殊之待遇。
9. 公務人員得保護、撙節公有財產，除法定用途外，不得任意挪用。
10. 公務人員不得在外兼任（或謀求）違背職務責任之職位，或從事類似之活動。
11. 公務人員得向適當之機關揭露公務上浪費、不實、濫權、及貪瀆之情事。
12. 公務人員得忠實履行公民之義務，包括一切正當之財政義務，尤其是各級政府依法課徵之稅賦。
13. 公務人員得依法給予全體國民公平之機會，不得因種族、膚色、宗教信仰、原始國籍、年齡、或傷殘而有差別之待遇。
14. 公務人員得全力避免違背上述之法定內容或倫理標準。若因特殊環境導致違背上述之法定內容或倫理標準者，應由熟悉相關事實之專業人士認定責任之

歸屬 (U.S. Office of Government Ethics, 1997)。

此外美國公共行政學會 (American Society for Public Administration, ASPA) 於一九九四年，修訂的倫理守則 (Code of Ethics) 亦可作為行政倫理之補充參考架構。美國公共行政學會新增之倫理守則條文共計五條三十二項，全文內容如下：

一、實踐公共利益 (Serve the Public Interest)：公共利益優於個人利益。公共行政學會成員應致力下列事項：

1. 善用行政裁量權以增進公共利益。
2. 反對一切形式之歧視與騷擾，促進「弱勢優惠雇用措施」之落實。
3. 肯定、支持「民眾有權知悉政府公務運作」之理念。
4. 鼓勵民眾參與政策之制定。
5. 發揮憐憫、慈愛、公正、及樂觀之精神。
6. 回應民眾需求之方法，力求完整、清晰、簡易。
7. 協助民眾處理公務事宜。
8. 決策但求公益，不必全然媚俗。

二、尊重憲法及法律 (Respect the Constitution and the Law)：尊重憲法和法律，並予支持及研習，以明瞭政府機構、公務人員、及全體公民之職責分際。公共行政學會成員應致力下列事項：

1. 熟悉與專業角色相關之法令規章，並善加援用。
2. 設法調整窒礙難行或不合時宜之法律與政策。
3. 杜絕不法之歧視。
4. 建立有效之財務控管措施，配合審計調查作業，防止公帑不當之管理。
5. 尊重公務機密，並妥為保護。
6. 鼓勵、輔導公務人員依法提出異議，並保障其揭發弊端之權利。
7. 強化平等、公正、代表性、回應性、及正當程序之憲政原則，保障公民權利。

三、展現個人廉潔 (Demonstrate Personal Integrity)：公務力求至善，激發民眾對文官體系之信心與信任。

公共行政學會成員應致力下列事項：

1. 堅持真誠與正直，勿因個人升遷、尊榮、或私利而妥協。
2. 確立功過酬賞相稱之原則。

3. 儘力杜絕利益衝突或類似之情事，例如：援引親友、不當兼職、濫用公物或收受饋贈。
4. 尊重上司、部屬、同僚及民眾。
5. 承擔錯誤，勇於負責。
6. 行使職權，立場超然。

四、倡導倫理組織（Promote Ethical Organizations）：強化組織在服務民眾過程中，援用倫理、效率、及效能之能力。

公共行政學會成員應致力下列事項：

1. 加強組織在開放溝通、創意和敬業方面之能力。
2. 追求公益至上，效忠機關次之。
3. 建立行政程序以促成倫理行為，並確立個人和組織之行為責任。
4. 提供組織成員表達異議之管道，確立正當程序，避免成員遭到報復。
5. 強化功績原則，防止專斷不公之處分。
6. 運用適當之控制措施和行政程序，強化組織責任。
7. 鼓勵組織採行倫理守則，除廣為宣導外並定期檢討，使其成為具生命力之文獻。

五、追求專業卓越（Strive for Professional Excellence）：強化個人能力，鼓勵他人培養專業。

公共行政學會成員應致力下列事項：

1. 支持一切提升才能之作為，並鼓勵之。
2. 掌握社會最新議題與潛在問題，係個人應盡之職責。
3. 鼓勵他人，終其生涯，全程參與專業活動及專業組織。
4. 摳冗接見學員共同研習，整合文官制度之理論與實務。

第三、適時回應的能力：回應性的良窳，係指民眾對政府的要求與文官體系具體作為之間的時間距離。未來功績制政策所甄補培訓的公務人員，不僅要能迅速解讀環境的資訊，對民眾的要求適時作出事後反應（reactive response），更應具備前瞻回應（proactive response）的能力。近年來，紐澳英美等國家的文官機構，均要求機構所屬之文官培育「構築願景」（vision-building）的能力，可視為文官體系重視前瞻回應能力之證明（如表四所示）。

表四 美國人事管理局的願景說明書

人事管理局之願景

總統、國會、及行政機構均仰賴人事管理局提供人力資源政策之建言。人事管理局為政府部門設計有效、功績取向、以及親和友善之人事制度，並責成行政機構適當之使用人事制度。人事管理局在人力資源作業系統方面、研究暨革新方面、以及人力資源管理的教育訓練方面，是提供系統設計與專業諮詢優先考量的機構。人事管理局的最終目的，在全力支援聯邦政府的公務人力，達成美國人民期待之結果。

申言之，願景是組織對未來的承諾與堅持，是未來發展的具體雛形；亦即，願景是基於對現狀的充分了解所構築的未來圖象。願景是組織未來努力的方向，在隱晦難明無法逆料的情境中，願景能夠發揮穩定的作用。良好的願景是由三個部份所構成，這三個部份分別是：(一)組織任務(mission)、(二)具體的執行策略、以及(三)組織文化。行政論者為求協助公務人員成功地構築願景，特別以下列之問題敘述，作為分析的指涉架構(Kicker, 1997; Shafritz and Russell, 1997)：

一、組織任務：係指未來所期待之狀態，屬於抽象層次。

1. 組織的利基為何？
2. 組織存在的根本目的為何？
3. 組織所提供的產品與服務的類型為何？
4. 組織的服務對象如何界定？
5. 組織實際的服務對象為何？
6. 組織對服務對象所能給予的獨特價值為何？
7. 組織對所設定的任務目標，是否有足夠的信心去超過既有相近之同類組織？
8. 是否能充分了解組織的業務與執行方法？

二、執行策略：係指具體可行之手段。

9. 達成任務的基本途徑為何？
10. 組織現有之競爭優勢為何？這些優勢是否具有特殊性質不易被仿效？

三、組織文化：係支持組織任務及執行策略之無形動力。

11. 文化特質與領導特質為何？
12. 組織成員互動的方式及團隊合作的程度為何？
13. 組織成員的信心為何？
14. 組織所代表的文化為何？
15. 組織所重視的文化為何？
16. 有效率的組織成員，其特徵為何？
17. 理想的組織，其工作情境與重要措施為何？

第四、衝突管理的能力：係指新時代的公務人員必然要面臨更多來自民眾的挑戰與要求，化解衝突的能力也就成為新時代功績制中，充分且必要的特質。以下所列，是以組織行為中，經常為人所引用之衝突管理模式與適用時機，作為新時代公務人員化解衝突：

一、強力貫徹（Forcing）：堅持己方立場，毫不妥協。

適用時機：

1. 非採取迅速果斷行動不可時，如緊急危難。
2. 針對重要議題需採不討好的行為時，如削減預算成本，執行不討好的法規及懲處。
3. 敗關於整體組織福祉，而且己方立場正確。
4. 對抗因採不公平競爭行為而獲利的人。

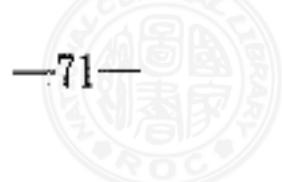
二、刻意迴避（Avoiding）：淡化處理，或消極迴避衝突。

適用時機：

1. 議題瑣碎，或其他更重的議題迫在眉睫時。
2. 察覺毫無勝算機會時。
3. 潛存嫌隙所帶來的損失大於解決問題所獲致的好處時。
4. 紿予對方冷靜平息、重新思考機會時。
5. 蒐集資訊的重要性大於立即行動時。
6. 他人能更有效解決衝突時。
7. 衝突的議題偏離焦點，或引發其他議題時。

三、委曲求全（Accommodating）：己方基於某種因素之考量，順服對方意圖。

適用時機：



1. 發現己方錯誤，為爭取較佳位置以利他人傾聽、理解，並示己方講理時。
2. 議題對他方的重要性超過己方的重要性，己方退讓以維持合作關係。
3. 紿與對方情面，為往後爭議預留談判空間時。
4. 己方挫敗，為將損失降至最低時。
5. 和諧及穩定格外重要時。
6. 紿予部屬從錯誤中學習成長機會時。

四、合衷共濟（Collaborating）：尋找雙贏後果，雙方都能接受解決方案。

適用時機：

1. 導致衝突的利益對雙方皆甚重要，無法妥協時。
2. 欲整合他人不同觀點之見識時。
3. 欲整合雙方利益達成共識時。
4. 欲排除意氣之爭，以利議題解決時。
5. 己方目標，旨在觀摩學習時。

五、相互妥協（Compromising）：各自讓步，避免零和情境出現。

適用時機：

1. 目標雖然重要，但尚不值得採取斷然措施，導致可能的絕裂時。
2. 雙方勢均力敵，而且全力爭取互斥目標之達成時。
3. 為求暫時解決複雜議題時。
4. 時間緊迫，以權宜方式解決爭議時。
5. 當合衷共濟與強力貫徹皆無法奏效，作為備用措施時（Gordon, 1996）。

第五、轉換再造的認知：係指新時代的文官體系，應具備「創意解構」（creative destruction）的能力；亦即，公務人員以追求卓越的精神，不斷革新行政業務的推展方式，不受僵化的繁文縟節（red tapes and blue ribbons）所羈絆，以培育新時代的轉換型領導特質（transformational leadership）為職志，不以具備交換型領導特質（transactional leadership）為滿足（Johnson, 1992; Rosenbloom, 1993）。表五所示為轉換型領導特質與交換型領導特質之比較，新時代之功績制政策應在不同的文官層級中，均衡適當地培育這兩種領導特質，俾利文官體系能夠有效地發揮時代領航之作用（Osborne and Plastrik, 1997）。

表五 聖雄式領袖與非聖雄式領袖之行為特質

類型 比較項目	交換型領導特質	轉換型領導特質
對現狀之態度	安於現狀並設法維持	反對現狀並設法改變
未來目標	與現狀差距不大	與現狀迥異之理想構思
受愛戴原因	與部屬觀點相近	理念遠見為部屬認同、仿效
受信任原因	說服部屬態度持平	不計毀譽公正無私
專業知識	就現存秩序架構中，現有知識工具完成目標	應用非傳統知識工具超越現況
行為表現	保守、因循現存規範	不顧傳統、反制規範
對環境之敏感度	低度敏感、維持現狀	高度敏感、改變現狀
訴求重點	弱勢目標/低願領導	高度遠景/強勢領導
權力基礎	職位權力與個人權力（於酬賞、專業知識、及歸屬需要）	個人權力（基於專業知識、尊敬、及英雄崇拜）
主從關係	平等對待、尋求共識或指揮，以溫和方式宣揚其觀點	秀異份子、企業家及、模範典型，有時會以略帶強迫的方式，倡導其鉅變觀點

資料來源：Judith. R. Gordon, 1996, Organizational Behavior: A Diagnostic Approach, NJ: Prentice-Hall, pp. 332-333.

最後，我們願以一九八九年美國伏爾克委員會所提出的十二項「重建文官體系」(Rebuilding the Public Service)建議事項及其主要涵意，作為本文之結論。伏爾克委員會的十二項文官再造建議事項詳如表六所示：

表六 伏爾克委員會的建議事項及其主要涵意

主要涵意	建議事項
肯定公務人員的角色，建立公務人員的尊嚴，提高公務人員的社會期望	一、總統、各級行政首長、以及國會，必須肯定公務人員在民主政治過程中扮演必要而尊榮的角色，同時並表明會以最高之倫理標準與績效標準，全力要求「接受公眾信託」之公務人員。
增加行政主管裁量權	二、內閣人員以及部會首長在適當的行政審核程序以及國會監督的約束下，應享有更大的彈性以利組織管理，包括增加人事任免之裁量權。
重視公務人力資源的管理	三、總統應重視人事管理局之功能，除與該局首長維持密切聯繫外，並應要求該局首長務必參與內閣層級有關人力資源管理之議題討論
節制「非常任文官」之職位	四、總統所任命之職位，不論是經參議院追認所約聘之高階主管，抑或是總統私人之機要助理，均應設法遏止過度擴增。
強化管理階層之授能	五、總統及國會，必須要求聯邦的管理階級接受「執行職務所需」之訓練。
培育寬廣之人文倫理修養	六、政府應注重公民教育，並將其列入中小學社會研究與歷史研究之課程
激發志願服務之熱忱	七、美國應善用青年之理想主義，擴增國家之義工服務，並予以鼓勵。
揭示對文官人才之重視	八、總統及國會應設「總統文官獎學金」(Presidential Public Service Scholarship Program)，每年提供一千個名額供大學生申請，甄選過程應審慎考量少數民族學生之權益。
強調增加薪俸，據以養廉	九、總統應與國會共同研商，優先考慮合理調增行政、司法、及立法部門之俸給。

<續下頁>

<續上頁>

行政當協助立法以解決俸給問題	十、倘若國會因故無法處理內部成員俸給之議題，伏爾克委員會建議總統針對法官及高階行政主管另行調增薪俸，俾利國會能及時援例辦理。
揭示政府對文官生活之照顧	十一、總統與國會應在預算編列上，應優先考慮一般文官之俸給。
借重多元智慧，永續改善文官制度	十二、總統與國會應成立「常設超然之諮詢委員會」(permanent independent advisory council)，委員由政府部門及民間部門甄選組成，主要執掌為監督文官體系之動態，並提出改善文官體系運作之建議。

資料來源：Report of the National Commission on the Public Service, 1989
Washington, D. C..

葉水心曾言：「夫治天下者，必資於人才，而創業中興之主所資尤多。何則？繼體守文，得中庸之才亦足以共治；至於艱難之際，非得卓犖懷偉之才，則未易有濟。」（薩孟武，民國五十九年，頁三十八）。用人唯才，是功績制政策最主要之功能；此項功能自古而然，於今尤烈。然而，綜觀前述，功績制政策與現代民主價值之間，卻始終存有相當程度的弔詭動態：兩者既要相輔相成卻又經常矛盾衝突。以功績制的理念作為現代化專業文官的指涉架構，不能也不應迴避規範價值的「深層理論對話」與「科學哲學辯證」。我們相信：唯有透過「實質理性」(substantial rationality)的深刻省思，功績制政策中的「技術理性」(technical rationality)才較能兼顧效率與公義。

【參考書目】

- 江岷欽、林鍾沂編著，《公共組織理論》，民國八十五年，台北：空中大學。
 許南雄，《各國人事機關體制》，民國八十一年，台北：商鼎文化出版社。
 薩孟武，《孟武隨筆》，民國五十九年，台北：三民書局。
 Ban, Carolyn and Riccucci, N., (eds.) (1991), Public Personnel Management: Current

- Concerns, Future Challenges, NY: Longman Press.
- Cozzetto, D. A. Pedeliski, T. B., and Tipple, T. J., (1996), Public Personnel Administration: Confronting the Challenges of Change, NJ: Prentice-Hall.
- Downs, A., (1967), Inside Bureaucracy, NJ: Little-Brown.
- Gordon, J. R., (1996), Organizational Behavior: A Diagnostic Approach (5th ed.), NJ: Prentice-Hall.
- Ingraham, P.W.(1995), The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy, London: The John Hopkins University Press.
- Ingraham, P.W. and Rosenbloom, D. A., (1992), The Promise and Paradox of Civil Service Reform, PA: University of Pittsburgh Press.
- Johnson, W.C., (1992), Public Administration: Policy, Politics, and Practice, NY: The Dushkin Publishing Group Inc.
- Kicker, W. J. M., (1997), Public Management and Administrative Reform in Western Europe, NH: Edward Elgar.
- Kingdom, J.E., (1990), The Civil Service in Liberal Democracies: An Introductory Survey, NY: Routledge Press.
- Olsen, J. and Peters, M., (1996), Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies, Scandinavian University Press.
- Osborne, D. and Plastrik, P., (1997), Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government, NY: Addison-Wesley.
- Rosenbloom, D. A., (1993), Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, NY: McGraw-Hill.
- Shafritz, J.M., Riccucci, N. M., Rosenbloom, D. A. and Hyde, A. C., (1992), Personnel Management in Government: Politics and Process (4th ed.), NY: Dekker.
- Shafritz, J. M. and Russell, E. W., (1997), Introducing Public Administration, NY: Longman.
- Political Activity(Hatch Act), (1997), , U. S. Office of Special Counsel , Washington, D. C.
- Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, (1997), U. S. Office of Government Ethics, Washington, D. C.