

政府機關員額管理策略初探

劉坤億¹

摘要

中央政府機關總員額法於 2010 年 1 月 12 日完成三讀立法，總統於同年 2 月 3 日公布，行政院會銜考試院發布於同年 4 月 1 日正式施行，揭示我國已經正式進入政府機關員額「總量管理」的時代。本文首先概要分析總員額法的規定重點，以及員額管理專責機關目前所規劃的管理策略，並進一步嘗試探討總員額法在實務操作上所面對的問題和挑戰，最後提出可能的因應對策和改善方法。初步觀察發現，在實務運作的行為層面上，至少有以下五項問題和挑戰須加以關注：（一）機關觀望態度限制目前員額精簡成效；（二）本位主義挑戰員額管理專責機關；（三）員額管理難以跳脫政治角力；（四）人事單位的專業能力尚待強化；（五）員額管理不等於人事成本的控制。面對前述員額管理上的問題和挑戰，本文初步建議可採取以下五項因應對策與改善方法：（一）利用總員額法實施前 3 年的黃金執行期，落實總員額法的各項規定及其相關辦法的執行。（二）員額管理專責機關加強輔導二級、三級機關人事單位成立專業的員額評鑑及員額管理團隊。（三）第一次全面性員額評鑑後，可依員額與業務間關係將各級機關分為「業務成長」、「業務穩定」及「業務萎縮」等三類，採取不同且事宜的員額管控原則。（四）強化機關員額管理的資訊揭露，定期出版「員額報告書」。（五）為有效紓解政府員額成長的壓力，仍須持續推動包括行政法人化等之行政分流的政策工具。

關鍵詞：總員額法、員額管理、員額精簡

¹作者為國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授

壹、前言

我國中央政府基於當代民主國家的政府改革主流思潮和重要政策途徑，並根據中華民國憲法增修條文第 3 條第 3 項規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」近年來積極推動政府機關的員額精簡和中央政府機關員額管理的法制化工作。新近，「中央政府機關總員額法」（以下簡稱總員額法）於 2010 年 1 月 12 日完成三讀立法，總統於同年 2 月 3 日公布，並配合民國 100 年度中央政府總預算案之籌編作業，由行政院會銜考試院發布於同年 4 月 1 日正式施行；在此同時，亦訂定發布「中央政府機關員額管理辦法」及「行政院及所屬各級機關精簡人員優惠退離辦法」。²

中央政府機關總員額法及其相關配套辦法的頒布實施，揭示我國已經正式進入政府機關員額「總量管理」的時代；然而，面對政府職能擴張、組織規模膨脹、員額自然成長等古典問題，以及機關組織的用人慣性和抗拒精簡員額的本位主義，加上員額管理所需要的運作流程和操作技術並非短時間可精練而成，員額管理專責機關所面臨的挑戰不可謂不大。本文旨在根據個人的觀察，嘗試初步探討總員額法在實務操作上所面對的問題和挑戰，並提出可能的因應對策和改善方法，而在此之前，本文將先說明總員額法的規定重點，以及員額管理專責機關目前所規劃的管理策略。

貳、總員額法之規定重點及其基本管理策略

總員額法條文 12 條，除第 1 條述明立法目的：「為管理中央政府機關員額，增進員額調配彈性，提升用人效能，特制定本法。」以及第 12 條述明施行日期外，實質規範條文計有 10 條。以下分別說明總員額法之規定重點及其相關配套管理辦法，以及專責機關目前所研擬的管理策略。

² 引自行政院人事行政局於 2011 年 7 月 15 日所召開之「落實中央政府總員額之管理策略座談會」（第二場）會議資料。

一、總員額法之規定重點及其配套管理辦法

(一) 適用範圍

根據總員額法第 2 條之規定，其適用範圍包括行政院、立法院、司法院、考試院、監察院等一級機關及所屬各級機關，總統府及國家安全會議準用之。一級機關所屬之各級機關，依其層級，稱為二級機關、三級機關、四級機關。

(二) 員額之定義與總數最高限

根據總員額法第 3 條之規定，所稱員額分為五類人員，這五類人員之員額並不包括軍職人員；再者，根據總員額法第 4 條第 1 項之規定，機關員額總數最高限為 17 萬 3 千人。有關五類員額之範圍界定，以及各類人員員額最高限，均詳見表一所列。

表一：總員額法規定之員額類型及其

分類	人員範圍界定	員額最高限
第一類	機關為執行業務所置政務人員，定有職稱、官職等之文職人員，醫事人員及聘任人員。但不包括第三類至第五類員額及公立學校教職員。	8 萬 6 千 7 百人
第二類	機關依法令進用之聘僱人員、駐衛警察及工友（含技工、駕駛）。但不包括第三類及第四類員額。	4 萬 1 千 2 百人
第三類	司法院及所屬機關職員（含法警）、聘僱人員、駐衛警及工友（含技工、駕駛）。	1 萬 3 千 9 百人
第四類	法務部所屬檢察機關職員（含法警）、聘僱人員、駐衛警及工友（含技工、駕駛）。	6 千 9 百人
第五類	警察、消防及海岸巡防機關職（警）員。	2 萬 4 千 3 百人

須加以注意的是，總員額法三讀通過時，立法院附帶決議第 2 項：「機關員額未來應於 5 年內降為 16 萬人。」主要是為了預留 5.2% 員額，作為因應緊急、突發、重大用人需求之備用彈性調整空間。據此，以民國 100 年度（2011 年）預算員額為 164,489 人，中央政府機關須於 2015 年前精簡預算員額約 4,500 人，平均每年約須精簡預算員額 1,000 人。³

³ 資料來源，如註 1。

另根據總員額法第 4 條第 3 項之規定：「本法施行後，行政院人事主管機關或單位每 4 年應檢討分析中央政府總員額狀況，釐定合理精簡員額數，於總預算案中向立法院提出報告。」在總量管理的原則下，為保持員額管理的彈性，總員額法第 4 條第 5 項規定：「因應國家政治經濟環境變遷，或處理突發、特殊或新興之重大事務，行政院於徵詢一級機關後，得在第一項員額總數最高限下彈性調整第二項第三類人員以外之各類人員員額最高限。」亦即，除司法院及所屬機關職員（含法警）、聘僱人員、駐衛警及工友（含技工、駕駛）外，在符合總員額法第 4 條第 5 項規定之前提下，其他四類人員員額最高限可彈性調整。

（三）鼓勵機關精簡員額

因應政府機關組織裁併、業務調整、機關改制等變革，以及鼓勵機關主動採取地方化、法人化及民營化等措施，總員額法第 7 條規定之規定包括三項要點：（1）機關業務移撥其他機關或地方政府，現職人員應隨同業務移撥或依相關規定辦理退休、資遣。（2）機關改制為法人型態或民營化時，現職人員應隨業務移轉，原機關公務人員不願隨同移轉者，由主管機關協助安置或於機關改制之日，依相關規定辦理退休、資遣。（3）依前兩項應精簡之員額，得由一級機關於精簡員額最高 20% 範圍內，配合次年度預算審查核定分配予該管二級機關運用。

（四）明列機關員額裁減或移撥之規定

總員額法除了鼓勵機關主動透過各項措施精簡員額外，同時也於該法第 8 條第 2 項規定：「機關新增業務時，應先就所掌理業務實際需要及消長情形，調整現有人力之配置；有下列情形之一者，其員額應予裁減或移撥其他機關：一、機關或內部單位裁撤或簡併者。二、業務及功能萎縮者。三、現有業務由民間或地方辦理較有效率或便利者。四、完成國家重大建設、專案業務或計畫等階段性任務者。五、實施組織及員額評鑑所為裁減或調整移撥員額之決議者。六、實施分層負責、逐級授權，或推動業務資訊化、委任、委託、外包及運用社會資源結餘之人力者。七、其他因政策或業務需要須為裁減或調整移撥之情事者。」

（五）定期實施機關員額評鑑

總員額法明定機關須定期實施員額評鑑，評鑑結果具有直接精簡員額之效力。根據總員額法第 8 條第 3 項之規定：「一級機關每兩年應評鑑所屬二級機

關員額總數之合理性；二級機關每兩年應評鑑所屬三級機關員額總數之合理性。員額合理性之檢討，應特別著重機關策略和業務狀況配合程度。評鑑結果可要求員額應予裁撤或移撥其他機關，移撥員額時，現職人員不得拒絕，但得依相關規定辦理退休資遣。」有此項規定之內容來看，定期實施機關員額評鑑，亦在於導入員額配置與機關策略管理和績效管理的校準（alignment）及其連結（linkage）。

（六）明定員額管理之專責機關

依據總員額法第 9 條第 1 項之規定：「行政院應指定專責機關或單位，掌理各機關員額管理之規劃、調整、監督及員額評鑑等事項；其員額管理、第二條第四項準用機關準用本法之範圍及其相關事項之辦法，由行政院定之。」行政院據此，於 2010 年訂頒「中央政府機關員額管理辦法」（以下簡稱員額管理辦法），於此一辦法第 2 條中，明定中央政府各機關員額管理之專責機關為行政院人事行政局。2011 年 10 月 28 日，立法院三讀通過「行政院人事行政總處組織法」，亦即自 2012 年 1 月 1 日起，行政院人事行政總處為員額管理之專責機關。

（六）實施跨機關員額總量管理

依據員額管理辦法第 8 條第 1 項之規定：「為增進員額管理彈性，各二級機關得審酌所屬三級以下機關業務特性，有符合下列情形之一者，報請該管一級機關核定後，實施跨機關員額總量管理：一、職掌業務或管轄事務屬性相同或相近。二、管轄事務不同，而轄區相同，且人力性質可相互調任運用。三、業務具有高度協調聯繫關係，或基於業務共同目的之達成，在業務上得分工辦理。四、配合政策或組織調整需要，跨機關統籌運用人力較具效益。」此一規定，在於確立跨機關員額總量管理之原則，並賦予一級機關實施員額總量管理之積極性角色。

（七）精簡人員優退方案

依據員額管理辦法第 10 條之規定：「為增進人力精簡之效果，行政院得不定期採取具有時限性之人員優惠離職措施，並應以自願申請方式進行；其辦法，由行政院定之。」行政院據此，於 2010 年訂頒「行政院及所屬各級機關精簡人員優惠退離辦法」（以下簡稱精簡人員優退辦法）。依據精簡人員優退辦法第 3 條規定：「本辦法之適用對象為在行政院及所屬機關任職一年以上之下列人員：一、依相關法律任用或聘任之人員。二、適用現職雇員管理要點之雇員。三、依聘用

人員聘用條例及行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法禁用之聘用及僱用人員。職務代理性質之聘僱人員不適用。四、依各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法設置之駐衛警。五、依廢止前之事務管理規則及工友管理要點禁用之工友、技工及駕駛。」另依據精簡人員優退辦法第 5 至 8 條之規定，適用第 3 條規定之人員自願申請退休、資遣，可一次加發 7 個月之俸（薪）給總額慰助金或月支報酬、月支薪津。

二、員額管理原則與基本策略

我國中央政府對於員額管理問題早於 1980 年代即相當關注，行政院於 1983 年即頒布實施「行政院暨所屬各機關員額評鑑計畫」，其後並多次實施員額零成長方案，甚至員額負成長之管制措施。行政院人事行政局自 2000 年起，邀集行政院秘書處、行政院主計處、行政院研究發展考核委員會等相關機關及專家學者組成「行政院人力評鑑服務團隊」，前往各重點機關進行實地訪查。同時，該局定義人力評鑑是：「透過一套標準化之評量技術，對於受評機關，團體或單位之組織結構、功能職掌、員額配置及人力運用等各方面，進行客觀理性之評估，從而發現缺失並謀求改進之一種檢查工作。」⁴

由前述這些措施觀察，行政院人事行政局在總員額法未通過實施之前，已經著手進行員額管理，並且確立機關員額管理係要求應符合「當用則用，當簡則簡」之原則，並隨政策或業務需要作機動彈性之調整⁵。總員額法的通過，則是進一步確立了員額管理的「總量管理」原則。總量管理的實施可分為兩個層次，第一個層次是「控制」，著重數量的層面，經由設定總量額度，達到限制機關員額數量有效控制的目標；另一則為「管理」層面，包括總量範圍所涉及機關間的互動關係，如何將總量進一步分配，如何促進各機關都能遵守最高上限額度的規定，以及當有違反額度規定情形時的相關處理措施等（張念中，2008）。

行政院人事行政局對於行政院實施組織改造，有外界質疑總員額法是執行「員額零成長」政策一事，曾進一步闡述總員額法的施行，不是實施各機關齊頭式的員額精簡，而是要落實「當增則增，應減則減」原則，並強調員額管理須考

⁴ 引自行政院人事行政局，2004 年 6 月編印之「行政院人力評鑑服務團人力評鑑案例彙編」。

⁵ 資料來源，同註 3。

量機關單位設置情形、核心業務職掌需要、未來業務消長情形，核實釐定，以「整合」進而「融合」的觀點，打破機關間的用人界限，依業務及組織架構重新檢討配置移入之人力，發揮人力效能⁶。由此可知，總員額法的政策內涵並非僅為達到員額精簡，而是採取策略性人力資源管理之途徑，藉由員額管理達到組織發展之目標。

根據行政院人事行政局於今年（2011 年）召開多場「落實中央政府機關總員額法之管理策略座談會」之簡報，總員額法的員額管理原則包括：（1）設定員額上限以有效控管政府規模的成長。（2）機關人力需求，應由主管機關於額度內負統籌分配員額責任，依實際業務消長，檢討所屬為充分運用之員額，截長補短，調整現有人力之配置支應所需。（3）機關單位精實設置，落實委外化、工作及流程簡化，以減少人力負擔。（4）逐漸減少勞務人力，加速工友員額精簡。（5）檢討人力運用狀況，精簡節餘員額，維持人力配置精實。再者，為落實總員額法之員額管理，採分階段達成其基本策略之目標：第一階段為行政院組織調整生效時，置重點於人力隨同業務進行移撥；第二階段為新機關啟動運作後，以員額評鑑機制合理控管。

參、員額管理之問題與挑戰

由前一節對於總員額法的規定重點，以及其員額管理的原則和基本策略的說明與分析，可以觀察到我國中央政府在員額管理上已經跳脫出齊頭式、數量化的員額精簡迷思，進而從策略性人力資源管理的途徑，將機關員額控管與組織發展目標、業務調整等相互連結；同時藉由五大業務區塊分別控管員額總量，並授予機關分層逐級自主化管理員額，以及誘導並鼓勵跨機關彈性調整員額；另外，在配套措施方面，透過頒行員額管理辦法、機關精簡人員優退辦法、整合服務效能躍升方案（2010 年 7 月 9 日函頒），以及持續推動委外化、地方化、去任務化、行政法人化等方法，以有效精簡員額或舒緩員額成長之壓力。

⁶ 引自 2011 年 5 月 12 日，人事行政局所發布之消息：「『員額零成長』不是齊頭式平等，組改員額審議係以精實並與組織及業務調整情形密切配合為原則」。網址：
<http://www.cpa.gov.tw/ct.asp?xItem=8657&ctNode=623&mp=4>。瀏覽日期：2011.11.11.

然而，徒法不足以自行，在實務操作層面上，總員額法的執行仍將面臨諸多問題與挑戰。任何規劃完善的政策方案，最終都得面對複雜、多樣及動態的政策環境，是以，至少須依序接受規範、技術和行為等三個層面的測試。在規範面，員額管理已成為政府及民間的主流意識，民眾認為政府治理能力應提升，但不樂見政府機關員額成長，且總員額法已完成法制化，立法院三讀通過法案時的附帶決議，都有利於員額管理專責機關未來落實員額管控之執行。接著，從技術層面觀察，總員額法已明定員額總量最高上限、員額不得增加之要件，並授予主管機關彈性調整權責，同時將員額評鑑制度入法，強制定期檢討員額管控之成效，以及實施精簡人員優退方案等，這些政策工具和配套措施均有利於總員額法在實務運作上的落實。最後，從行為層面來預測，各主管機關能否超越既往「人多好辦事」的用人慣性？打破本位主義，依實際業務情形垂直或水平跨機關移撥調配有限人力？採取「零基精神」，積極處理機關員額閒置或人力未被充分運用之情形？以及人事單位是否已具備處理員額評鑑及管理控制之必要知識和技能？具體而言，在實務運作的行為層面上，至少有以下五項問題和挑戰須加以關注。

（一）觀望態度限制員額精簡成效

自總員額法施行日起（2010年4月1日），截至今年（2011年）6月止，中央政府機關員額總數減少313人，但由於司法院及所屬機關在其員額最高限內，年度增加215人，是以，總員額法實施的第一年，僅小幅精簡員額98人⁷。誠然，總員額法施行以來，適逢政府受到國際金融海嘯衝擊、民間失業率攀高、天然災害影響，以及兩岸擴大交流等因素，促使政府對公務人力需求相對提升；不過，前述原因或其他未來新生的因素，仍將堆升政府機關員額的成長，是以，前素因素很難成為員額精簡成效有限的憑藉。相對的，員額管理專責機關仍須務實面對目前各主管機關的用人慣性，亦即，每遇有業務需要，仍多未依總員額法等相關規定先檢討原配置人力是否充分運用，而直接報請行政院要求增加員額；更甚者，時值行政院組織改造的過渡時期，各主管機關不免會抱持觀望的態度，而未能配合員額管理專責機關落實總員額法及其相關辦法之規定。

（二）本位主義挑戰員額管理專責機關

依據總員額法之規定，除司法院以外之各機關，可依機關層級劃分員額總量

⁷ 資料來源，同註1。

額度，並由各主管機關於所分配總量員額內分配所屬機關，年度中因業務變化之人力需求，可由主管機關於原配置總量額度內，檢討各機關業務消長及人力運用情形，跨機關彈性調配員額支應⁸。從理性的員額管理角度來看，前述作法似乎可行；但若從個別機關的理性選擇而言，機關員額與機關預算一樣，均為擁有獨立預算之機關的「兵家必爭之地」，能否超越本位主義，值得後續觀察。但須注意的是，在預算方面，機關首長和高階主管與中、低階主管的態度或有不同；但是在員額方面，兩者的利益卻是更為趨同的，是以，本位主義的態勢將更為明顯。

（三）員額管理難以跳脫政治角力

從過去的經驗觀察，員額精簡或員額管理從來就不是單純的「管理議題」，更為明顯的是一種「政治議題」。總員額法雖然賦予各一級機關主管員額總量管理的權責，同時亦依業務性質分為五個區塊進行管控，但無法改變的是機關與機關之間所存在權力與資源相互競逐的本質，這種現象尤其會以行政院最為顯著。對於二級機關之間，由於人力之流動運用受限於現行職系間調任不易，僅可能受限於前述本位主義的影響，但到了三、四級機關，所謂的員額彈性調整，機關的實際感受則是員額此消彼長的「排擠效應」，是以，其政治角力現象將更難避免。

（四）人事單位的專業能力尚待強化

總員額法之實施，是運用員額評鑑來健全各機關的員額管理，員額評鑑的目的是在於瞭解機關人力運用狀況，並與立法院精簡預算員額之決議連結。員額管理專責機關配合總員額法自 2010 年 4 月 1 日開始施行，以及組改自 2012 年開始啟動，於 2012 年下半年起，對於行政院所屬各主管機關進行全面性員額評鑑，評鑑實施的原則包括：（1）著重機關策略、業務狀況與人力運用之配合程度。（2）本於獨立專業原則進行客觀評鑑。（3）評鑑結論需具體化呈現節餘人力空間及活化不適任人力之作法⁹。究實而論，員額評鑑工作將高度挑戰目前各級機關人事單位的專業能力，即使人事單位克服了「輔助單位」在機關中相對於「業務單位」的弱勢和非策略性地位，其本身是否已經超越傳統人事行政重法規而輕管理的限制，仍有待進一步觀察。

（五）員額管理不等於人事成本的控制

⁸ 資料來源，同註 1。

⁹ 資料來源，同註 1。

世界各國對於員額管理，蓋可分為「員額數管制」和「人事成本管制」兩類，目前 OECD 國家大多採人事成本管制，由財政機關決定各機關人事成本後，再由各機關自行調控包括員額及薪資等人事配備¹⁰；我國則和日本同樣採取員額數管制。值得注意的是，採員額數管制比較容易陷入員額數字降低的迷思，亦即可能出現非典型公務人力的擴增，並出現政府總體用人成本未減反增的情形（Light, 1999）。

肆、代結論：因應對策與改善方法

面對前述員額管理上的問題和挑戰，本文初步建議可採取以下五項因應對策與改善方法。首先，中央政府的員額管理專責機關雖為行政院人事行政局，但總員額法施行 5 年內員額總量降為 16 萬的政策目標，絕非專責機關能夠獨立控管而達成，建議利用 2012 年下半年起，行政院所屬各主管機關進行全面性員額評鑑的機會，掌握總員額法實施前 3 年的黃金執行期，落實總員額法的各項規定及其相關辦法的執行。第二，建議 2012 年下半年進行全面性員額評鑑之前，員額管理專責機關應就員額平劇所需的策略、技術、控管工具，以及實務操作流程等，輔導二級、三級機關人事單位成立專業的員額評鑑及員額管理團隊。這些專業團隊的存在和實際運作，將直接影響行政院所屬各機關第一次全面性員額評鑑的成敗。

第三，經由第一次全面性員額評鑑後，建議員額管理專責機關可依員額與業務間關係，將各級機關分為「業務成長」、「業務穩定」及「業務萎縮」等三類，採取不同且事宜的員額管控原則。第四，藉由機關員額管理的資訊揭露，定期出版「員額報告書」，藉以強化員額管理的可課責性，並進一步促進機關員額管理與績效管理及預算使用效益等相連結。第五，我國雖然採用員額數管制，但仍不能忽略用人成本的控制，建議為有效紓解政府員額成長的壓力，仍須持續推動行政分流的工具，其中行政法人化在行政法人法已完成法制化之後，更應積極推動。

¹⁰ 引自彭錦鵬副教授於 2012 年 7 月 15 日，由行政院人事行政局所召開之「落實中央政府總員額之管理策略座談會」（第二場）會議發言記錄。

參考文獻

- 邱華君（2003），「政府組織員額再造的策略：以中央政府機關組織基準及總員額法草案評析」，行政管理學報，第 4 期，頁 45-55。
- 范祥偉（2005），「精實組織人力活化政府效能」，人事月刊，第 41 卷，第 3 期，頁 38-42。
- 席代麟（2009），中央政府跨機關員額總量管理機制之研究。台北：行政院人事行政局委託研究。
- 張念中（2008），「員額總量管理實施情形及展望」，人事月刊，第 46 卷，第 6 期，頁 30-35。
- 歐育誠（2007），「日本行政改革有關中央政府員額管理與調整策略之研究」，發表於「政府機關員額管理新趨勢」學術研討會，2007 年 10 月 4 日，行政院人事行政局、國立政治大學公共行政學系主辦。
- 鍾振芳、林靜玟（2006），「中央政府機關總員額法」(草案)立法通過前中央政府機關實施員額總量管理制度之分析，人事月刊，第 42 卷第 2 期，頁 40-46。
- Light, Paul C. 1999, *The True Size of Government*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.

公共服務動機、情緒勞務與心理契約： 激勵理論研究整合途徑探討

黃一峰¹

壹、前言

員工激勵是組織中古老而重要的管理課題，不論公私部門，都試圖透過適當的激勵措施，以增進人員的滿足感、提高工作績效。許濱松教授在民國七十年即已指出，發揮我國公務人力資源的工作潛能，提高行政效能，應舉辦員工態度調查，瞭解員工需要，依據學理擬訂切實可行的激勵方案，方能改進公務員的工作生活，使公務工作更富吸引力，並能吸引與留住優秀人才，同時使彼等發揮工作潛能，運用智慧，改進行政效率，使政府機關之行政效能得以充分發揮。

另一方面，當組織面臨變革，必須調整組織任務、組織結構與人力配置；然而，各種變革仍須獲得員工認同與支持。換言之，組織變革若無法符合 K. Lewin 的「變革過程模式」(change process model)，循著「解凍、改變、再凍結」的步驟進行改革，將會臨極大的內部阻力。就此而言，若組織成員的工作動機與激勵型態，傾向於保守、抗拒變革，將會增加變革的困難。因此，在變革的過程中，組織尤其需要採取適當激勵策略，鼓勵員工。然而近年來公共管理改革，大多強調由上而下(top down)的改變，甚少顧及基層公務同仁的意願與心態，精簡、縮編等措施勢必影響公務人員的心理狀態。以社會觀感而言，透過文官改革，提昇政府效能，自是民眾的期盼；但公務同仁的感受如何，則仍缺乏具體的實證研究。組織改造或行政革新涉及工作條件與環境的變更，其造成工作同仁的心理衝擊，是否影響工作績效，值得重視。

¹作者為淡江大學公共行政系副教授兼主任

民主社會強調公務人員是「公僕」，基層人員站在組織變革的第一線，其所承受來自民眾要求、上級任務指派及機關同仁競爭的三方壓力，對外仍需以「顧客滿意」的態度，符合「親和、便民」的為民服務政策，然而在「官本位」行政文化依然普遍的意識下，公務人員是否產生內心衝突，甚而造成工作倦怠？本文試圖整合公共服務動機(Public Service Motivation, PSM)、心理契約(Psychological contract)及情緒勞務(Emotional labor)三種觀點，探究第一線基層公務人員的激勵偏好(preference)，作為未來相關制度的參考。

貳、相關文獻

一、情緒勞務

情緒勞務一詞由 Hochschild 所提出，指出個體為了薪資而致力於情感的管理，創造一種大眾可見的臉部與肢體上的展現。以三個敘述界定情緒勞務的概念：1.我真實的感受為何(How do I really feel)？指個人內在「真實的感受」，2.我該如何感受(How do I should feel)？意指「情感規則」，3.我嘗試如何感受(What I try to feel)？指個人為遵循情感規則，違背內在真實的情感稱之為「情緒勞務」。Morris and Feldman (1996)認為情緒勞務是在交易過程中，表現出組織規定的情緒所需要的努力與控制。Brotheridge and Grandey (2002)的實証研究，則將情緒勞務定義為調整情緒感受及表達以達到組織目標的歷程。

情緒勞務的構面共可分為表層偽裝 (surface acting)與深層偽裝 (deep acting)二個構面。前者指來自組織要求的表現，工作者僅以偽裝的方式展現出其外在的情緒，但並沒有改變其內在真實的感受。後者則是指工作者深刻認同或有實際經驗進而嘗試改變內在的感受，使其內在感受與組織要求的情緒表達呈現一致。無論是表層偽裝或深層偽裝，此兩種行為皆都要求員工運用自己的感覺，克服工作情緒與內心情緒的衝突。但由於情緒勞務是受到組織的約束，因此組織必須訂定規則來規範或指引員工如何及何時表達情緒，說明組織對「服務人員應該表現出合宜情緒的行為」的要求與期望。例如空服員與百貨公司專櫃小姐就被要求顯露友善及愉悅的態度；喪禮的禮儀師就被期望表現出憂鬱、哀傷的感受；警察人員就要顯現出威嚴、嚴肅的感覺等。這些被要求與期待的行為，都是情緒勞務的表

現，表達的頻率頻繁與否就會影響情緒勞務負荷的多寡，當偽裝程度頻繁時，將逐漸造成負荷。

情緒勞務出現負荷的情況時，就會產生情緒和諧（emotional harmony）、情緒失調（emotional dissonance）、情緒偏離（emotional deviance）等三種影響後果（Hochschild,1983）。甚至會隨著情緒勞務的負荷逐漸加重，可能導致「情緒耗竭(倦怠)」，造成負面情緒、思維，甚至對外在行為產生變化，就無法達到組織要求的規範。

高佳玲（2000）的研究顯示情緒勞務負荷與情緒耗竭間有顯著正相關；Brotheridge 與 Grandey（2002）研究發現，表層行為與情緒耗竭有顯著的相關存在，即個體採用表層行為較容易感到情緒上的枯竭。Grandey（2003）預測情緒耗竭程度的研究，顯示表層行為與情緒耗竭有正相關，而深層行為與情緒耗竭則無顯著的相關。鄔佩君（2002）針對銀行人員進行探討發現，表層行為與情緒耗竭無顯著相關；但深層行為與情緒耗竭則具有負相關存在，換言之，當個體採用深層情緒時，愈不容易產生情緒耗竭的現象。賴英娟、巫博瀚、張盈霏(2008)針對教師的研究發現，若教師的情緒深層行為會降低工作倦怠感；教師的表層行為則會增加情緒勞務負荷。但 Guy 等人（2008）的研究則指出情緒勞務行為未必導致直接服務提供者的倦怠，也不必然對工作滿意度有負面的影響。因此可以試著從抽象的動機或心理因素來切入探討情緒勞務對於員工在激勵上的相互影響關係。

二、心理契約

心理契約是在雇主和受雇者之間達成一種不成文的默契，並以互相尊重的態度所達成的規範。Levinson, Price, et al.(1962)透過個案研究，認為組織與員工之間隱含的未公開說明及相互期望的概念，可稱之為心理契約。心理契約所探討的是勞雇雙方定型化契約以外，無法言明的項目；Rousseau（1990）認為員工和組織間存在互惠對等關係，且相信對方會遵循「對等關係」的條件，並執行彼此的權利義務。Schein（1980）將心理契約視為組織成員個人對「奉獻與回饋」之間的配合；亦即組織的代理人（管理者）和員工之間形成互相關聯的系統，組織瞭解員工對組織有所期望並且願意回饋滿足其期望，而員工則願意為組織貢獻努力，透過組織實現他們的期望。當個別員工確信必須執行某項義務，而雇主也必

須有某種程度的回饋義務時，心理契約才會存在（Robinson, et al, 1994）。

心理契約會影響員工的工作態度與行為，員工自身感覺所承諾的和從組織所得到的回饋有落差時，就會為求平衡，而減少或增加付出，進而影響組織的績效表現。雖然心裡契約的違背與否是主觀認知，不等同事實的情況，但態度和行為仍受認知所左右（Robinson, 2001），還會使其對他們的工作抉擇產生質疑。心理契約有其正反二面的效果，就正面而言，其係植基於組織成員的認知，亦即成員認為自己的貢獻已經得到承諾，未來會有所回饋，因而擬訂了一份契約來報答組織；另一方面，心理契約破壞後的理想幻滅(disillusionment)將影響員工的工作滿意度、生產力，以及繼續留在組織中的意願。相較於雇用合約，心理契約更著重於動態關係，並定義出員工和雇主間心理層面的相關程度，所以雙方之間的互動會影響心理契約。

林邦傑與陳美娟(2006)以中等學校領導者與教職人員為研究對象，編製心理契約量表。其探索性因素分析結果，組織心理契約的部分由「體恤教職部屬」、「形塑組織願景」、「提供環境支援」、「建立人情關懷」四個層面構成，人員心理契約包括「維護教育專業」、「促進組織興革」、「認同組織發展」三個向度，可以檢測組織與教職人員心理契約是否一致。Berman and West 針對美國 200 個城市資深主管所作的調查，顯示心理契約的意義雖仍有不同看法，但其已廣泛應在員工的管理上受；訪者所勾選的心理契約內涵如表 1 所列，在三大向度中，分別以「工作負荷量」、「與直接主管的關係」、「工作保障」最受到重視。

但針對員工對於無形的心理契約與本身的情緒勞務上的關聯性研究部分是很少探討的，故本研究欲以此角度探討公務人員在此兩變項上的關聯性與何種情況下的激勵效果會達到最佳。

表 1 美國地方政府公務人員心理契約內涵統計表

向度	項目	百分比
工作	工作負荷量	87.1%
	工作時間安排	75.2%
	職權	55.9%
	工作品質	52.7%
	訓練	39.8%
	績效目標	34.4%
	遵守工作指令	23.7%
	休閒旅遊	7.5%
溝通與關係	與直接主管的工作關係	78.5%
	主管對工作成果的回饋時機	53.3%
	同仁之間的人際關係	45.2%
	同仁和主管的工作行為與習慣	35.5%
	個人偏好的工作習慣(風格)	29.0%
	個人偏好的溝通方式	28.0%
生涯發展與 其他	工作保障	69.9%
	獎勵	59.1%
	陞遷	58.1%
	員工的生涯發展	44.1%
	同仁和主管的影響	41.0%
	忠誠度	28.0%
	參與決策過程	26.9%
	其他	2.2%

三、公共服務動機

公共服務動機(Public Service Motivation, PSM)，是近年研究的新興主題，日漸受到關注。主要探討人們從事公共服務和社會貢獻是否具有自利之外的動機。學者對公共服務動機的前因後果進行研究發現，公共服務動機在公共組織工作人員中普遍存在，並且是重要的心理特徵之一，對工作態度和行為產生重要影響。Perry(1996)將公共服務動機定義為「個人受主要或完全基於公共制度與組織的動機所驅使的傾向」，Huston(2000)則解釋為「重於追求內在報酬，而非外在報酬」，都顯示公共服務動機是內在動機。公共服務動機是為他人和社會做好事作為服務目的的價值取向，超越私利，能激勵個體適時表現犧牲、奉獻的行為。公

共服務動機有三個主要基本特徵：

(一) 個人的公共服務動機是在社會化過程形成的：文化和制度對於個人從事公共服務的動機是重要的影響因素。

(二) 它非僅存於公共部門，亦非公共部門所獨有：由於公共服務與公共部門有相當高的重疊存在，而提供公共服務是公共部門的核心業務，因此易讓人混淆誤解，認為公共部門中的個人都具有公共服務動機。公共服務動機具有超越公共部門的普遍性，非只有進入公共部門才能從事公共服務。

(三) 公共服務動機是一種內在動機：指個人從工作本身獲得心裡滿足。

Perry(1996)將公共服務動機分為同情心、自我犧牲、支持公共利益及認同參與公共政策四個構面：1.同情心指對別人不幸的遭遇表示同樣的感情，2.自我犧牲指為正義或其他利益捨棄自己的利益甚至生命的無私作為，3.支持公共利益指對於一般民眾有益的事的付出程度，4.認同參與公共政策指對於政府及社會公共權威部門，為解決公共問題所採取的政策或選擇，能夠認同甚至參與。

Kim(2005)針對韓國消防人員的調查發現，工作滿意度、組織承諾、公共服務動機及組織公民行皆與組織績效有正相關。公共服務動機明顯正向影響個人績效，及降低員工離職，並提高工作滿意度(Naff and Crum,1999); Crewson (1986)主張公共服務動機與內在報酬正相關，而與外在報酬負相關，認為強調外在報酬會削弱內在動機。

參、研究方法

本文試圖透過實證研究，探討不同專業之公務人員在情緒勞務、心理契約及公共服務動機的差異及相關情形。研究工具分別參採 Mary E. Guy, Meredith A. Newman, and Sharon H. Mastracci 的 GNM 情緒勞務量表、Berman and West 的心理契約問卷及 James Perry 的公共服務動機(Public Service Motivation, PSM)量表編譯。問卷採五點量表，由受訪者就各題勾選重要程度。

一、研究對象

本研究以台北市政府所屬機關之第一線面對民眾的公務人員為調查對象，包

括環保、社工、里幹事、警察及消防人員，透過人事單位的協助轉發問卷，於 100 年 10 月 24 日至 10 月 28 日間，進行問卷調查。計回收有效問卷 425 份，表 2 為受訪者基本資料統計。

表2 受訪者基本資料統計表

基本資料	屬性	次數	百分比
性別	女	105	24.7%
	男	318	74.8%
學歷	高中	32	7.5%
	專科	219	51.5%
	大學	142	33.4%
	碩士	27	6.4%
年齡	29及以下	138	32.5%
	30-39	192	45.2%
	40-49	74	17.4%
	50-59	19	4.5%
職務性質	主管	14	3.3%
	一般同仁	407	95.8%
婚姻	已婚	192	45.2%
	未婚	231	54.4%
專業	環保人員	83	19.5%
	社工人員	51	12.0%
	里幹事	35	8.2%
	警察人員	113	26.6%
	消防人員	143	33.6%
年資	3年及以下	121	28.5%
	4-10年	170	40.0%
	11-19年	77	18.1%
	20年以上	57	13.4%
合計		425	100.0%

二、研究工具

本研究問卷就「情緒勞務」進行因素分析，KMO 值為 0.914，Bartlett 球型檢定值為 0.000，計有情緒工作、情緒面具及情緒效能等三個向度，各向度如下表 3 所示。信度的 Cronbach's Alpha 值分別為 0.919、0.885 及 0.872，總體解釋

變異量為 73.95%。

表3 情緒勞務因素分析摘要表

項 目	情緒工作	情緒面具	情緒效能
1. 工作需要指導別人處理情緒上的問題	.821		
2. 處理情緒相關事宜，是工作的主要內容	.829		
3. 工作需要去處理他人的情緒問題	.865		
4. 工作需要慰問那些陷入困境的民眾	.752		
5. 掩飾自己的情緒，展現樂在工作的形象		.732	
6. 工作需裝出某種(愉快或不愉快)的心情		.791	
7. 工作需要隱藏我的真實感受		.791	
8. 工作需要去應付不友善的民眾		.602	
9. 工作需要親切待人，不論對方如何對待		.713	
10. 會協助同事，讓他們更肯定自己			.811
11. 試著真實地感受必須展現出來的情緒			.784
12. 嘗試化解衝突，與同事保持和平相處			.720
13. 協助同事處理工作上的壓力與困難			.806

在「心理契約」進行因素分析，KMO 值為 0.903，Bartlett 球型檢定值為 0.000，可萃取工作條件及工作關係二個向度，各向度如下表 4 所示。信度的 Cronbach's Alpha 值分別為 0.807 及 0.817，總體解釋變異量為 59.67%。

表4 心理契約因素分析摘要表

項 目	工作條件	工作關係
1. 合理的工作負荷量	.733	
2. 人性化的工作時間安排	.773	
3. 改進工作品質	.631	
4. 增加休閒旅遊	.539	
5. 獎勵	.786	
6. 陞遷	.731	
7. 生涯發展機會	.706	
8. 工作保障	.756	
9. 與直接主管的工作關係		.684
10. 個人偏好的工作習慣(風格)		.826
11. 主管對工作成果的回饋時機		.708
12. 個人偏好的溝通方式		.715
13. 忠誠度		.639

對「公共服務動機」進行因素分析，KMO 值為 0.920，Bartlett 球型檢定值為 0.000，可萃取服務承諾、同情民眾及自我犧牲等三個向度，各向度如下表 5 所示。信度的 Cronbach's Alpha 值分別為 0.869、0.872 及 0.853，總體解釋變異量為 76.41%。

表5 公共服務動機因素分析摘要表

項 目	同情民眾	服務承諾	自我犧牲
1. 看到民眾陷入苦難時，難以置身事外	.731		
2. 日常事物常喚醒我，彼此之間是相互依存	.705		
3. 我對社會底層民眾陷入困境感到同情	.806		
4. 為社會做不一樣的事更勝追求個人的成就	.700		
5. 關切對國家及社群有利之政策方案的制訂		.834	
6. 樂於與他人分享我對公共政策的看法		.777	
7. 民眾受惠於政策方案，會極大的滿足感		.762	
8. 樂見公務人員從事對全體社群最有利的事 既使因此損及我的個人利益也無所謂			.803
9. 為追求社會良善，已準備好做巨大的犧牲			.850
10. 我相信（公共）責任優先於個人（私利）			.740

肆、統計分析

一、敘述統計

依本問卷調查結果，情緒勞務、心理契約及公共服務動機及其向度平均數與分布情形，如表 6 所示。

表6 各研究變項及其向度敘述性分析

變項及其向度		樣本數	平均數	標準差
情緒勞務	情緒工作	418	3.8254	.82526
	情緒面具	422	3.8976	.70488
	情緒效能	422	3.8786	.67591
心理契約	工作條件	421	4.2809	.59187
	工作關係	421	3.9843	.60760
公共服務動機	服務承諾	422	3.8073	.70081
	自我犧牲	419	3.5704	.83994
	同情民眾	420	3.9185	.64676

在情緒勞務的 13 個調查項目以平均值排序後，受訪者認為最重要的前三項題項依序為「工作需要去應付不友善的民眾」、「工作需要親切待人不論對方如何對待」、「嘗試化解衝突，與同事保持和平相處」；重要程度最低的項目分別為「處理情緒相關事宜，是工作的主要內容」、「工作上需要裝出某種(愉快或不愉快)的心情」、「協助同事，讓他們更肯定自己」，統計結果如表 7 所示。

表7 情緒勞務項目認知強度排序表

項 目	樣本數	平均數	標準差	排序
工作需要去應付不友善的民眾	424	4.0825	.85623	1
工作需要親切待人，不論對方如何對待	425	4.0188	.85485	2
嘗試化解衝突，與同事保持和平相處	425	4.0165	.71850	3
會協助同事處理工作上的壓力與困難	425	3.9012	.73627	4
工作需要指導別人處理情緒上的問題	422	3.8791	.88110	5
工作需要去處理他人的情緒問題	422	3.8389	.93372	6
工作需要慰問那些陷入困境的民眾	422	3.8365	.91920	7
工作需要隱藏我的真實感受	424	3.8325	.84930	8
試著去真實地感受自己必須展現出來的情緒	422	3.8081	.82918	9
會掩飾自己的情緒，展現樂在工作形象	424	3.8042	.83758	10
協助同事，讓他們更肯定自己	422	3.7938	.84283	11
工作上需要裝出某種(愉快或不愉快的)心情	425	3.7576	.93167	12
處理情緒相關事宜，是工作的主要內容	418	3.7368	.95090	13

在心理契約的 13 個調查項目以平均值排序後，受訪者認為重要的題項，前三項依序為「合理的工作負荷量」、「工作保障」、「人性化的工作時間安排」；重要程度最低的項目分別為「處理情緒相關事宜，是工作的主要內容」、「工作上需要裝出某種(愉快或不愉快的)心情」、「協助同事，讓他們更肯定自己」，統計結果如表 8 所示。

表8 心理契約項目重要程度排序表

項 目	樣本數	平均數	標準差	排序
合理的工作負荷量	425	4.4824	.69384	1
工作保障	425	4.4447	.69864	2
人性化的工作時間安排	425	4.3506	.78422	3
獎勵	425	4.2894	.77612	4
改進工作品質	423	4.1962	.75526	5
陞遷	425	4.1765	.84920	6
生涯發展機會	424	4.1675	.79465	7
增加休閒旅遊	424	4.1509	.81699	8
與直接主管的工作關係	424	4.1061	.76604	9
主管對工作成果的回饋時機	425	4.0235	.80354	10
忠誠度	425	3.9765	.81519	11
個人偏好的溝通方式	423	3.9504	.80278	12
個人偏好的工作習慣(風格)	424	3.8373	.79563	13

在公共服務動機的 10 個調查題項以平均值排序後，受訪者的重要程度認知依序前三項為「對社會底層民眾陷入困境感到同情」、「日常事物常喚醒我彼此之間是相互依存」、「關切對國家及社群有利之政策方案制訂」；重要程度最低三項分別為「為追求社會良善已準備好做巨大的犧牲」、「樂見公務人員從事對全體社群最有利的事即使因此損及我的個人利益也無所謂」、「樂於與他人分享我對公共政策的看法」，統計結果如表 9 所示。

表9 公共服務動機項目認知強度排序表

項 目	樣本數	平均數	標準差	排序
對社會底層民眾陷入困境感到同情	422	3.9597	.75866	1
日常事物常喚醒我彼此之間是相互依存	422	3.9502	.72281	2
關切對國家及社群有利之政策方案制訂	422	3.8910	.76594	3
為社會做不一樣的事更勝追求個人成就	420	3.8857	.78548	4
看到民眾陷入苦難時，難以置身事外	422	3.8744	.77420	5
民眾受惠於政策方案，會極大的滿足感	422	3.8507	.78827	6
我相信（公共）責任優先於個人（私利）	422	3.7701	.82810	7
樂於與他人分享我對公共政策的看法	422	3.6801	.80647	8
樂見公務人員從事對全體社群最有利的事即使因此損及我的個人利益也無所謂	419	3.5155	.96673	9
為追求社會良善已準備好做巨大的犧牲	422	3.4194	1.05295	10

二、差異分析

就受訪者基本屬性對情緒勞務、心理契約及公共服務動機的影響進行差異分析，分析結果顯示，不同性別在自我犧牲、同情民眾、情緒面具及情緒效能呈現顯著差異，如表 10 所示。就平均數來看，男性較女性高，顯示男性對自我犧牲、同情弱勢及情緒調控的重視程度高於女性。

表10 不同性別t檢定分析表

向度	性別	個數	平均數	標準差	p值
服務承諾	女	105	3.7079	.60746	.075
	男	315	3.8370	.72629	
自我犧牲	女	104	3.2404	.78478	.000***
	男	313	3.6794	.83110	
同情民眾	女	104	3.8053	.58184	.028*
	男	314	3.9562	.66360	
工作條件	女	103	4.2816	.54759	.976
	男	316	4.2797	.60648	
工作關係	女	105	3.9962	.59095	.792
	男	315	3.9784	.61389	
情緒工作	女	104	3.7139	.93763	.146
	男	312	3.8630	.78512	
情緒面具	女	105	3.7695	.69159	.032*
	男	315	3.9390	.70510	
情緒效能	女	105	3.7571	.60393	.024*
	男	315	3.9183	.69537	

比較不同專業的受訪者在自我犧牲、同情民眾、情緒工作及情緒面具的差異，統計結果呈現顯著差異，如表 11 所示。依平均數來看，自我犧牲以消防人員最為重視，警察次之；同情民眾亦以消防人員最為重視，且顯著高於社工及警察；情緒工作的平均數則以社工最高、警察及消防人員分居二、三，且三者與環保人員及里幹事均有顯著差異；情緒面具的平均數以消防人員為最高，並與其他各類人員均有顯著差異。以上統計顯示對各向度的重視程度和各專業工作性質有明顯關聯，並呈現顯著差異。

表11 不同專業差異性分析表

向度	專業	樣本數	平均數	標準差	F值	顯著性
服務承諾	環保人員	83	3.8233	.66123	2.350	.054
	社工人員	51	3.6209	.59262		
	里幹事	35	3.8476	.67805		
	警察人員	113	3.7227	.74256		
	消防人員	140	3.9238	.71675		
自我犧牲	環保人員	82	3.4593	.76558	8.923	.000***
	社工人員	50	3.0133	.76179		
	里幹事	35	3.5143	.77688		
	警察人員	112	3.6637	.82926		
	消防人員	140	3.7738	.84277		
同情民眾	環保人員	82	3.8872	.53454	3.513	.008**
	社工人員	50	3.7200	.62401		
	里幹事	35	3.9929	.56713		
	警察人員	113	3.8341	.69486		
	消防人員	140	4.0571	.66944		
工作條件	環保人員	83	4.1702	.62518	1.188	.316
	社工人員	49	4.3546	.53906		
	里幹事	35	4.3464	.53558		
	警察人員	112	4.2634	.58132		
	消防人員	142	4.3178	.60849		
工作關係	環保人員	83	3.8747	.56544	2.243	.064
	社工人員	51	4.0078	.57405		
	里幹事	35	4.0343	.58307		
	警察人員	109	3.9064	.60588		
	消防人員	143	4.0867	.63847		
情緒工作	環保人員	81	3.4815	.88103	7.058	.000***
	社工人員	51	4.1029	.74023		
	里幹事	35	3.5571	.84472		
	警察人員	111	3.9279	.68870		
	消防人員	140	3.9089	.84777		
情緒面具	環保人員	83	3.7542	.64945	5.113	.000***
	社工人員	51	3.7569	.69203		
	里幹事	35	3.6571	.71054		
	警察人員	112	3.9054	.69228		
	消防人員	141	4.0865	.70965		
情緒效能	環保人員	83	3.7530	.59788	2.214	.067
	社工人員	51	3.8529	.68589		
	里幹事	35	3.7786	.63816		
	警察人員	113	3.8562	.70853		
	消防人員	140	4.0054	.68611		

就不同年齡在服務承諾、自我犧牲、同情民眾及情緒效能的統計結果呈現顯著差異，如表 12 所示。依平均數來看，服務承諾以 50-59 歲最高，並與各組均呈現顯著差異，自我犧牲以 30-39 歲及 40-49 歲較高，並與 29 歲以下組呈現顯著差異，同情民眾以 50-59 歲最高，並與各組均呈現顯著差異，情緒效能以 50-59 歲為最高，40-49 歲次之，並與 29 歲及以下有顯著差異，由以上可知，50-59 歲表現在達顯著水準的向度中皆為最高，推測受訪者隨著年齡增長，對各向度的重視程度均會提高。

表12 不同年齡差異性分析表

向度	年齡	樣本數	平均數	標準差	F值	顯著性
服務承諾	29歲及以下	137	3.6472	.69165	7.215	.000***
	30-39歲	192	3.8264	.69817		
	40-49歲	72	3.8981	.65156		
	50-59歲	19	4.3684	.61759		
自我犧牲	29歲及以下	136	3.3333	.81750	5.543	.001**
	30-39歲	190	3.6737	.83779		
	40-49歲	72	3.7130	.78185		
	50-59歲	19	3.6842	.95241		
同情民眾	29歲及以下	136	3.7132	.64659	10.165	.000***
	30-39歲	192	3.9622	.63458		
	40-49歲	71	4.0669	.59456		
	50-59歲	19	4.3947	.49523		
工作條件	29歲及以下	137	4.2172	.58968	1.904	.128
	30-39歲	191	4.3135	.58361		
	40-49歲	72	4.2465	.62727		
	50-59歲	19	4.5263	.50100		
工作關係	29歲及以下	136	3.9294	.60835	1.721	.162
	30-39歲	192	3.9906	.62990		
	40-49歲	73	3.9890	.55567		
	50-59歲	19	4.2632	.51662		
情緒工作	29歲及以下	134	3.7724	.83478	1.317	.268
	30-39歲	192	3.8880	.79541		
	40-49歲	72	3.7118	.85442		
	50-59歲	18	4.0139	.96814		
情緒面具	29歲及以下	137	3.8044	.72901	1.385	.247
	30-39歲	190	3.9547	.68688		
	40-49歲	74	3.8892	.69135		
	50-59歲	19	4.0105	.73477		
情緒效能	29歲及以下	137	3.7464	.65934	4.365	.005**
	30-39歲	192	3.8841	.68686		
	40-49歲	72	4.0313	.62227		
	50-59歲	19	4.1842	.71610		

就不同學歷在服務承諾、自我犧牲、同情民眾、情緒工作、情緒面具及情緒效能的統計結果呈現顯著差異，如表 13 所示。依平均數來看，在各向度均顯示學歷

越高者平均數愈低，表示學歷越低者對各向度的重要程度反而會提高。

表13不同學歷差異性分析表

向度	學歷	樣本數	平均數	標準差	F值	顯著性
服務承諾	高中	31	3.9140	.66091	3.534	.015*
	專科	217	3.8817	.72990		
	大學	142	3.7066	.63950		
	碩士	27	3.5309	.64224		
自我犧牲	高中	31	3.7312	.94445	10.895	.000***
	專科	217	3.7481	.83088		
	大學	140	3.3667	.76734		
	碩士	26	3.0128	.70856		
同情民眾	高中	31	4.1210	.51588	3.491	.016*
	專科	216	3.9745	.68534		
	大學	141	3.8156	.61936		
	碩士	27	3.7407	.47272		
工作條件	高中	32	4.4063	.64367	.779	.506
	專科	217	4.2615	.61920		
	大學	140	4.2946	.53309		
	碩士	27	4.1944	.55071		
工作關係	高中	32	4.1500	.52055	1.400	.242
	專科	215	3.9963	.65879		
	大學	142	3.9592	.53184		
	碩士	27	3.8444	.57468		
情緒工作	高中	31	4.0081	.85021	3.415	.017*
	專科	214	3.8703	.81062		
	大學	141	3.8085	.82680		
	碩士	27	3.3796	.80673		
情緒面具	高中	32	4.1625	.59338	3.827	.010*
	專科	217	3.9447	.75221		
	大學	141	3.8014	.63493		
	碩士	27	3.6593	.63443		
情緒效能	高中	31	4.0968	.71203	5.129	.002**
	專科	217	3.9332	.68645		
	大學	142	3.8134	.64922		
	碩士	27	3.4907	.46761		

就不同服務年資在服務承諾、自我犧牲、同情民眾、情緒面具及情緒效能的統計結果均呈現顯著差異，如表 14 所示。依平均數來看，在各向度均顯示服務年資越久者平均數愈高，表示服務年資越久、越資深的員工，對各向度均較為重視。

表14不同服務年資差異性分析表

向度	服務年資	樣本數	平均數	標準差	F值	顯著性
服務承諾	3年及以下	121	3.6804	.70632	6.557	.000***
	4-10年	170	3.7294	.70500		
	11-19年	76	4.0044	.61221		
	20年以上	55	4.0545	.68723		
自我犧牲	3年及以下	120	3.4222	.77632	6.998	.000***
	4-10年	169	3.4655	.85234		
	11-19年	75	3.8400	.78530		
	20年以上	55	3.8485	.87446		
同情民眾	3年及以下	119	3.8424	.59914	8.894	.000***
	4-10年	170	3.7941	.68821		
	11-19年	76	4.1086	.57639		
	20年以上	55	4.2045	.56742		
工作條件	3年及以下	119	4.2101	.55137	1.390	.245
	4-10年	169	4.2707	.60283		
	11-19年	77	4.3377	.59295		
	20年以上	56	4.3839	.63284		
工作關係	3年及以下	121	3.9421	.60024	2.570	.054
	4-10年	168	3.9202	.59906		
	11-19年	77	4.1013	.62880		
	20年以上	55	4.1091	.59357		
情緒工作	3年及以下	118	3.7521	.78412	1.329	.264
	4-10年	170	3.7971	.82356		
	11-19年	76	3.9836	.83799		
	20年以上	54	3.8519	.89088		
情緒面具	3年及以下	120	3.7650	.68288	3.647	.013*
	4-10年	169	3.8722	.69915		
	11-19年	76	4.0342	.70457		
	20年以上	57	4.0702	.71961		
情緒效能	3年及以下	121	3.7355	.67800	7.197	.000***
	4-10年	170	3.8235	.67151		
	11-19年	76	4.0066	.61505		
	20年以上	55	4.1864	.65479		

三、迴歸分析

本研究以「工作滿意」為依變數，以「情緒面具」、「情緒效能」、「服務承諾」、「自我犧牲」、「同情民眾」、「工作條件」、「工作關係」、「情緒工作」及基本資料作為自變數，透過線型迴歸分析找出影響工作滿意的因素。

結果顯示如表 15，架構中的自變數對工作滿意程度有超過五成的解釋變異量（51.3%），且自變數之間的共線性問題並不嚴重，所有的允差值（tolerance）皆大於.3，而 VIF 也小於 3。從迴歸係數上來看，情緒效能認知、自我犧牲認知、同情民眾的知覺、工作關係與情緒工作重要性的認知等變數越高者，其工作滿意程度越高；對服務的承諾越高者，其工作滿意程度則越低，這可能因為自我要求高的情況之下，比較難以達到滿意的程度所致。

在基本資料部分，不同的婚姻狀況與學歷，在工作滿意的程度上不同，已婚的受訪者工作滿意度比較高；而大學程度以上的受訪者，其工作滿意程度比專科及以下程度的受訪者低。

表 15 工作滿意度迴歸模型

模式	係數		T	顯著性	共線性統計量	
	B	標準誤			允差	VIF
(常數)	.342	.247	1.386	.167		
情緒面具	.030	.058	.528	.598	.462	2.165
情緒效能	.271***	.070	3.855	.000	.337	2.968
服務承諾	-.161*	.064	-2.521	.012	.381	2.625
自我犧牲	.260***	.049	5.262	.000	.436	2.292
同情民眾	.154*	.073	2.096	.037	.337	2.968
工作條件	-.046	.068	-.673	.501	.489	2.046
工作關係	.274***	.070	3.908	.000	.429	2.332
情緒工作	.103*	.046	2.268	.024	.526	1.902
性別：女性 (參照：男性)	.113	.074	1.534	.126	.752	1.330
年齡	-.080	.053	-1.499	.135	.404	2.476
年資	.000	.006	-.101	.920	.387	2.585
婚姻：未婚 (參照：已婚)	.156*	.068	2.291	.023	.661	1.514

學歷：專科及以下 (參照：大學以上)	-.177*	.070	-2.522	.012	.642	1.556
$R^2=.529$; adjusted $R^2=.513$; $F=32.687$, $p<0.001$; $n= 393$ *表示 $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$						

伍、結語

丹尼爾·品克 (Daniel H. Pink) 在《動機，單純的力量》一書，剖析傳統激勵理論下運作的管理思維，以及其所造就的員工對工作的看待，但隨著經濟與職場樣態的轉變，其認為傳統激勵理論有升級的迫切需求，且強調員工在工作上受到激勵措施的強烈影響。近年來各國公共管理改革議題，以提昇公共服務為首要目標；主要手段則為公務人事制度改革，朝向精簡、縮編與分權化發展。然而，改革過程中公務人員如何看待這些措施？其抱持態度為何？從推動變革觀點而言，若未能深切瞭解公務人員對心理契約與激勵因素的認知，則不易化解推動變革時產生的阻力。另一方面，我國國家考試仍可吸引大量社會青年報考，足見公職仍具相當的吸引力；然而，這些投入公職的新進人員是否具備公共服務動機？或僅著眼於公職起薪較高、退休福利優厚及保障等制度？均為當前人事行政重要的研究課題。

本文以台北市第一線基層公務人員為例，調查其對公共服務動機、心理契約及情緒勞務的重視程度。就統計發現，不同專業的受訪者確實存在差異，而年齡、學歷、與年資則在公共服務動機、情緒勞務存在差異，但對心理契約則無顯著影響。本研究顯示了基層公務人員有不同的偏好，可能需要在基層公務人員未來的激勵上採取多樣化、選擇式措施。但本文僅係初步性的探索研究，部份受訪者在答題上有相當一致的傾向，或許是「符合社會期望」的現象；而量表的因素分析結構，與以往的研究並不相同，亦顯示未來仍須考慮擴大調查範圍，並增加樣本的多樣性。

參考文獻

- 吳宗祐(2003)，工作中的情緒勞動：概念發展、相關變項分析、心理歷程議探討，國立台灣大學心理學研究所博士論文。
- 林邦傑、陳美娟（2006）。學校組織與教職人員心理契約量表的建構。 **教育研究與發展期刊**，2:4:39-68。
- 高佳伶（2000）。銀行行員情緒勞務負荷、影響因素與結果之研究。中正大學勞工研究所碩士論文。
- 曾軍榮（2008）。公共服務動機：概念、特徵與測量。下載自
<http://theory.people.com.cn/BIG5/49154/49156/6940578.html>
- 鄔佩君(2002)，第一線服務人員之情緒勞動的影響因素與其結果之關係:以銀行行員為例，國立政治大學心理學系碩士論文。
- 賴英娟、巫博瀚、張盈霏（2008）。教師情緒勞務的概念分析與理論應用。 **研習資訊**，25:4:123-130。
- 陳銘薰、方妙玲（2004）。心理契約違犯對員工工作行為之影響之研究—以高科技產業為例。 **輔仁管理評論**，11:2:1-32。
- Berman, E. M., and West, J. P. (1998). Responsible risk-taking. *Public Administration Review*, 58:4:346-352.
- Brotheridge, C. M., & Grandey, A. A. (2002). Emotional labor and burnout: Comparing two perspectives of “people work”. *Journal of Vocational Behavior*, 60:17-39
- Berman, E. M. and West, J. P. (2003). Psychological Contracts in Local Government: A Preliminary Survey. *Review of Public Personnel Administration*. 23:4: 267-285.
- Coyle-Shapiro, J. A. M. and Kessler, I. (2003). The Employee Relationship in the U.K. Public Sector: A Psychological Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13:2:213-230.
- Hochschild, A. R. (1983). *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*. Berkeley: University of California.
- Kim, S. M. (2005). Individual-Level Factors and Organizational Performance in Government Organizations, *Journal of Public Administration Research and Theory*.

- Levinson, H., Price, C. R., Munden, K. J., Mandle, H. J., Solley, C. M. (1962). *Men, Management and Mental Health*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lewis A. (2001). Public Service Motivation and Job Performance: Evidence From the Federal Sector, *The American Review of Public Administration*, 31:4: 363-380.
- Morris, M. J., & Feldman, D. C. (1996). The Dimensions, Antecedents, and Consequences of Emotional Labor. *Academy of Management Review*, 21: 986-1010.
- Naff, K. C. and Crum, J. (1999). Working for America: Does Public Service Motivation Make a Difference? *Review of Public Personnel Administration*, 19:4:5-16.
- Perry, J. L., and Lois R. Wise (1990). The Motivational Base of Public Service. *Public Administration Review*, 50: 3: 367-373.
- Perry, J. L., (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Rousseau, D. M. (1989). Psychological and Implied Contracts in Organizations. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 2:3:121-139.
- Rousseau, D. M. (1990). New Hire Perceptions of Their Own and Their Employer's Obligations: A Study of Psychological Contracts. *Journal of Organizational Behavior*, 11:389-400.
- Robinson, S. L., And Rousseau, D. M., (1994). Violating the Psychological Contracts: Not the Exception But the Norm. *Journal of Organizational Behavior*, 15:245-259
- Schein, E .H. (1980). *Organizational Psychology*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Vandenabeele, W., (2006). Leadership Promotion of Public Value: Public Service Motivation as a Leadership Strategy in the Public Sector.
- Vandenabeele, W., (2007). Toward a Theory of Public Service Motivation: An Institutional Approach. *Public Management Review* 9:4:545-547.

公務人員訓練機制問題與制度變革影響因素分析：以「高考三級一般行政類科」為例*

陳秋政**

《摘要》

本文旨在探討我國公務人員考試錄取人員訓練機制的「現況問題」，以及制度變革的影響因素。但礙於研究規模與時間的限制，僅將研究範圍限縮於「94～98年高考三級一般行政類科」為例。在檢閱二手文獻後，運用問卷調查法蒐集相關資料，進行描述性統計、交叉分析及相關分析。

文末以研究分析成果為基礎，依序從「受訪群體間對問題的認知不同」、「個別受訪群體內部意見分歧對立」及「問題認定較具共識的範疇」三個層面，進一步說明「現況問題」的內涵。另外，就公務人員訓練機制變革的影響因素而言，則分從「個別受訪群體內部意見不同」及「影響因素認定較具共識的範疇」提出說明。

關鍵詞：公務人員訓練、考試錄取人員訓練、訓練篩選機制、高考三級

* 本文整理自公務人員保障暨培訓委員會 2011 年委託研究案——「我國公務人員考試錄取人員訓練篩選機制之研究」，感謝委託單位及計畫主持人東海大學行政管理暨政策學系史美強教授支持。本文內容不代表委託機關意見，特此說明。

** 作者為前述委託案之協同主持人，現任東海大學行政管理暨政策學系專任助理教授、國立臺灣大學政治學系兼任助理教授、行政院研考會委辦台灣公共治理研究中心執行長。聯絡方式：
josechen@thu.edu.tw。

壹、緒論

目前我國公務人員考試錄取人員訓練多採「占缺訓練」而非「不占缺訓練」。對此，實務訓練經驗指出其導致受訓者心態或有不夠嚴謹之慮。同時因為考試錄取人員的分發實務係以「筆試成績高低」作為分配占缺的依據，忽視了應待訓練期滿成績及格後，才算取得(或稱完成)考試錄取人員的身分的立法原旨與規定；再加上礙於機關用人需求殷切，所以目前實務上缺乏落實考試錄取人員訓練篩選功能的環境。故本研究旨在分析我國公務人員考試錄取人員訓練機制的現況問題，以及制度變革的影響因素，藉此為後續政策與實務改革提供方向與建議。研究過程檢閱二手文獻，並運用問卷調查法，藉此獲得相關資料以進行基本統計分析。但礙於研究規模與時間的限制，則將研究範圍限縮於「94~98年高考三級一般行政類科」為例。於下簡述相關制度反思、研究背景與研究標的。

一、相關制度反思

我國考試制度的發展歷程，為因應機關用人殷切的實務需求，向來具有「考用合一」的制度特質，所謂「考用合一」係以考試錄取人員報到率之高低論之。高程度的合一係屬「即考即用」，以滿足用人機關當下的用人需求為首要之務；但現行規定係要求訓練及格乃是完成考試的程序之一，也因此始能取得考試及格證書、正式任職，凡不能按時接受訓練（並且及格）者，除按規定申請延訓或補訓外，也就喪失公務人員的任用資格。換言之，在高度考用合一的實務特色下，卻也凸顯法制層面所規範的「考訓用合一」設計，仍有進一步落實的空間。進者，公務人力訓練領域不僅強調考與用之間的整合，更重視向前延伸結合在學教育，以及從中突出強調訓練淘汰與訓練成效評估的重要性，據此予以整合則稱為「教考訓用合一」（徐有守，2007：206；江明修，2002；考試院，2002）。

按現行公務人員考試制度，係配合機關用人需求決定錄取人數，訓練期滿成績及格，再予以分發任用。公務人員考試錄取人員多採占缺訓練，基於用人需求，難以執行嚴格之篩選機制，致平均淘汰比率相當低，實難有效淘汰不適任人選；而依實際需用名額錄取，如於訓練期間淘汰，又有進用不足之現象，致公務人員考用之間，在實務上也尚難完全緊密配合。

再者，當前公務人員考試錄取人員訓練內容，係著重其所應具備的基本觀念、品德、操守、服務態度、工作所需知能及行政程序與技術等。希望透過基礎訓練、實務訓練（部分為性質特殊訓練），輔以相當時間的觀察及考核以甄補適任人選。因此，依公務人員考試法第 20 條作為考試程序一環之公務人員考試錄取人員訓練，其篩選機制的落實就顯得非常重要。

二、研究背景分析

繼考試院第 11 屆第 39 次會議（民國 98 年 6 月 18 日）通過「文官制度興革規劃方案」後，考試院於民國 99 年 12 月 2 日第 11 屆第 114 次院會通過「強化文官培訓功能規劃方案」，其中第一案「增加錄取名額、落實選訓功能、完善考選機制」，該方案明定推動事項 1--「規劃選定部分特種考試試辦不占缺訓練」，推動期程於民國 102 年 12 月前完成，但如情況許可，亦規劃於民國 101 年 12 月前提前完成。據此，公務人員保障暨培訓委員會也研訂「規劃選定部分特種考試試辦不占缺訓練，並增加錄取名額，落實訓練淘汰機制」推動計畫，以期落實並執行該方案。截至目前（民國 101 年 10 月），持續與相關用人機關協調，規劃就「司法特考四等考試監所管理員類科、民航特考三等考試飛航管制類科及外交領事人員考試三等考試」等類科，推行不占缺訓練之試辦。

雖然前述變革所涉配套措施眾多，但舉凡公務人員考試法等相關法規修正，訓練宜採占缺或不占缺方式行之的爭議，考評機制如何加強落實並兼顧公正客觀原則，基礎訓練場所與容量擴增，訓練津貼編列及分發等相關問題，也都逐步展開討論，甚或在「監所管理員類科」的考試錄取人員訓練計畫中獲得試辦的機會。惟對應前述制度變革的趨勢，除續辦相關特種考試錄取人員訓練改採不占缺訓練方式辦理外，為數眾多的高普考試類科實為制度變革、回歸法制常軌的主要討論標的。爰本文擇以「94~98 年高考三級一般行政類科」為例，探討相關實務問題與制度成因，為相關論述與變革措施建立實證論據基礎，以利豐富議題之討論基礎及相關措施推動的可行性。

三、研究標的介紹

依據公務人員考試法第 20 條規定，公務人員各等級考試錄取者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。另依公務人員考試錄取人員訓練辦法第 3 條規定，考試錄取人員訓練分為基礎訓練與實務訓練，其中基礎訓練係以充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度及行政程序與技術為重點，實務訓練則以增進有關工作所需知能及考核品德操守、服務態度為重點。

參考保訓會於 2010 年 08 月 31 日核定通過的「99 年公務人員高等暨普通考試錄取人員訓練計畫」（保訓會公訓字第 0990011420 號函）內容發現，經一般行政類科之考試錄取新進人員訓練可分為基礎訓練與實務訓練兩部分，基礎訓練主要以充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度及行政程序與技術為重點，其受訓時間共計 175 小時（5 週），由國家文官學院或受委託之相關訓練機關（構）學校辦理。依據「公務人員考試錄取人員訓練辦法」，實務訓練以增進有關工作所需知能及考核品德操守、服務態度為重點，由各職缺所在之用人

機關（構）學校參照公務人員任用法及職組暨職系名稱一覽表等規定，按錄取人員考試等級、類科所適用之職等職系之職缺辦理。

從考核方式來看，係以直接考核為主，間接考核為輔，受訓人員之生活管理依「公務人員考試錄取人員基礎訓練生活管理要點」辦理，品德操守考核分別依「公務人員考試錄取人員基礎訓練輔導要點」及「公務人員考試錄取人員實務訓練輔導要點」辦理，訓練成績考核依「公務人員考試錄取人員訓練成績考核要點」辦理，獎懲標準依「公務人員考試錄取人員訓練獎懲要點」之規定辦理。除此之外，尚有「學業成績計算方式」、「訓練過程輔導制度」等細節，於此綜整後以表 1 呈現之。

表 1：高考三級一般行政類科考試錄取人員訓練之成績計算說明

項目	內容	
計算依據	公務人員考試錄取人員訓練辦法。	
訓練總成績 計算標準	基礎訓練成績 100%（本質特性 25%，學業成績 75%）	
	實務訓練成績 100%（本質特性 45%，服務成績 55%）	
基礎訓練 成績計算	本質特性 25%	包括品德(10%)、才能(8%)、生活(7%)
	學業成績 75%	包括專題研討成績(30%)、測驗成績(45%)，其測驗題型為實務寫作題及選擇題，各占 50%。
實務訓練 成績計算	本質特性 45%	包括品德(20%)、才能(15%)、生活(10%)
	服務成績 55%	包括服務態度(30%)、工作績效(25%)
輔導記錄	A：表現明顯地超出該職責的要求水準。 B：表現均能達到要求水準。 C：表現未盡符合基本要求。 D：表現多未達基本要求，經勸導仍未改進者。	
訓練主辦	1、基礎訓練：由國家文官學院或受委託之相關訓練機關（構）學校辦理。 2、實務訓練：由各職缺所在之用人機關（構）學校參照公務人員任用法及職組暨職系名稱一覽表等規定，按錄取人員考試等級、類科所適用之職等職系之職缺辦理。但職缺所在之機關、事業機構不適用公務人員任用法者，比照其初任人員等級職缺辦理。	

資料來源：整理自一般行政類科考試錄取人員訓練計劃成績考核規定。

貳、相關理論與研究成果分析

21 世紀是一個快速變遷與競爭的環境，各國政府為因應此發展及提升政府的競爭力，發揮文官團隊的效能，使公務人力不但能「適才適所」，並且「人盡其才」，成為各國政府公務人力資源管理政策的重要議題（沈建中，2009：41）。為回應前述發展趨勢，理論與實務兩界經常借用「策略性人力資源管理」觀點，

佐以相關實務研究成果來進行分析。本文為探討公務人員考試錄取人員訓練篩選機制的問題與成因，遂運用前述觀點凸顯國家總體用人政策與制度設計的關聯與重要性。於下首先就策略性人力資源管理觀點提出說明。

一、策略性人力資源管理觀點

聯合國每年所出版的《世界公部門報告》(World Public Sector Report, WPSR) 在 2010 年提及政府人力資源管理模型的特徵時，在制度安排的論述中特別提及「策略性人力資源管理」(Strategic Human Resource Management, SHRM) 的重要性。政府人力資源管理學者在討論 21 世紀公務人力體系的整體發展時，主張公務人力考選機關應基於策略觀點進行體系發展，同時界定出整體核心價值，兼顧內外共享的核心價值，並將人員視為是組織資產與投資 (Ingraham, Selden, & Moynihan, 2000: 58)。換言之，在人力管理的政策上，必須以策略導向進行管理、運用及發展，因此「人力資本」(human capital) 或策略性人力資源管理的概念便愈顯重要。至於何謂公務人力資本？從策略性觀點來看，其係指政府所擁有的人力中，能為政府創造績效、對於政府施政目標有正面的助益者 (人事行政局，2008)。那麼經歷嚴格競爭的考選過程而脫穎而出的初任公務人員，其表現到底是否符合用人機關與整體為民服務目標的期待，自是相當重要的議題。

從策略性角度來看，策略有層次之別，「人力資源管理」的策略必須依照組織整體策略來發展與擬定，並且配合其他資源的運用來共同完成組織目標。90 年代以後，人力資源管理以既有的成本觀念為基礎，加入人力資本(human capital) 的概念，認為要確保競爭優勢，人力資源應採取權變途徑尋找最佳的策略角色，稱之為策略性人力資源管理 (Analoui, 2002: 13-14)。策略管理包含了一組理性的決策及行動，提供組織適應外在環境競爭，以及增進長期績效表現的競爭基礎，若進一步探討前述策略管理的實施過程，則可區分為「策略形成、策略執行及控制」等過程。此外，比較政府人力資源管理模式的變遷，不難發現「策略模式」對教育角色的看法，特別強調應有「實務焦點」(Condrey, 1998: 8)；換言之，公務人力之訓練目的應該要能回應實務公務的需求，也就是公務專業及為民服務的終極目標。這也揭露了現階段公務人力體制改革的核心價值，凸顯探討公務人員考試錄取人員訓練篩選機制的必要性。

策略性人力資源管理意指，整合組織中有關「人」(people) 的管理，與組織所欲達到「結果」(result) 之決策，以使二者成為策略性的關係。具體而言，組織透過對人有關的管理實務、政策與策略間水平且垂直的安排，而這種以人為主的策略性整合安排受到組織政策、組織系絡及社會經濟系絡的影響而決定，不但影響了組織內部及個人與社會的層面，同時也是一個不斷發展與變化的適應過程 (Alcázar et al., 2005: 651-652)。換言之，其重點是在調整人力資源實務與組織的使命和目標，透過人力能使組織產生持續競爭的優勢，特別是在活化、培訓和

團隊精神等的關鍵領域。另一個人力資源發展的關鍵因素是事業的發展。研究指出成功人士有著四項成功的工作要素，包含正向的態度、開放改變、有彈性及選擇的能力（林逸舒，2004；公務人員保障暨培訓委員會，2010：16）。相關人事行政研究歸納策略性人力資源管理應具有七點特徵（Ondrack & Nininger, 1984；蔡秀涓，2007：43-44）：

- （一） 組織有一全面性的目標，而人力資源面向在此目標中應被凸顯。
- （二） 發展組織存在的策略，必須明白地將人力資源面項考慮進去。
- （三） 有效地連結並確保人力資源與組織決策過程能持續不斷地整合。
- （四） 組織高階管理者應提供人力資源與組織需求整合的組織氣候。
- （五） 組織各階層均應建立與負起其在人力資源管理方面的責任。
- （六） 人力資源管理的各項創新應與組織需求相結合。
- （七） 人力資源管理也應對組織在其與社會、政治、經濟及科技等外環境中尋求定位時負起責任。

策略性人力資源管理是一套藉由組織來管理其人力資本，使得經營策略、組織環境和社會經濟環境得以彼此影響的做法、政策和策略（Alcázar et al., 2005: 651-652）。另外為具體說明策略性人力資源管理應採行的設計架構，Schuler（1992:19）提出「5-P 模型」將策略融合各種人力資源活動中，包含了哲學（philosophy）、政策（policy）、計畫(planning)、實務(practice)與過程(process) 等五大部分。主張相關執程序之首要之務乃是，組織應先確立策略目標；其次再將組織策略目標進一步轉換成較為具體的策略性需求時，應考慮組織的內部及外在特徵；最後，再將組織的策略性需求融入策略性人力資源管理的中 5P 之中，即整合組織目標與人力資源管理的相關活動來實踐策略性人力資源管理的精神，而藉由這個模型可以更加瞭解個人與群體行為間複雜的交互作用。

總而言之，採行策略性人力資源管理的觀點在於其有助於落實彈性、公平的人力運作策略，發展效率與廉能的政府（蔡良文，2009：9）。而在於相關的研究上，OECD 部分的國家也發展出個別策略性人力資源管理。例如在美國，策略性人力資源管理被運用於聯結政府與各機關間之相關計畫，以遵循上層機關之策略目標為基礎，進行各不同層次的垂直與水平整合，並確保績效結果與最後目標達成之課責（蔡秀涓，2006：6-7）。在韓國，對於未來人力資源開的發展上，注入了新的變革管理和道德與協作領導的管理觀念，制定出新領導力項目和變更管理方案；此外，為促進公共部門的改革，仍須理解政治上的支持是非常重要的；培訓不再只是一種訓練，應具有提供員工有意義知識和新改革思路的功能。因此，培訓與發展成為政府創新的主要工具之一（Kim, 2008: 645-648）。就 OECD 總體

而言，雖然在人力資源管理改革方面，各會員國間的作法與策略不盡相同，但最主要目標都在藉由彈性化的管理方式來增加文官的回應力。因此，研究過程除了運用前述策略性人力資源管理理論提升對研究主題的瞭解，以及構想考試錄取人員訓練制度變革的設計構想之外，同時必須注意制度設計的可行性與其具體影響因素。

二、考試錄取人員訓練相關法制問題與研究成果分析

（一）相關法制困境分析

公務人員經考試錄取後，因任用機關之工作有所差異，其訓練類別、課程、內容考評標準等皆有不盡然相同之規定。所以實務上衍生「訓練篩選機制」難以落實的困境，必須透過修法及調整人事規定、作業辦法等途徑尋求解決。在檢閱相關法規內文，參考相關實務研究的成果與建議，以及考選部提出之「公務人員考試法部分條文修正草案」各機關彙整表後，茲依序說明各項法制困境。

- 1、訓練及格作為分發任用前提要件之規定未能落實。
- 2、公務人員考試法未能明訂「分配」訓練與「分發」占缺規定之差異與順序。
- 3、公務人員考試存在重複錄取問題，無法落實考用配合政策。
- 4、訓練成績是否影響分發任用資格因不同考試類別而異。
- 5、各考試類科採取占缺或不占缺訓練之決定缺乏明確說明。目前在訓練實務上可分為下列3種：全程實施占缺訓練、全程實施不占缺訓練、前階段不占缺後階段占缺。
- 6、建置訓練淘汰機制牽動考試錄取人員權益的修法需求：內容廣及「分發任用（含分配訓練）順序、正額增額錄取人員權益、申請保留錄取資格、訓練成績考核公平性。

（二）相關研究成果分析

歸納相關政府人力資源管理文獻的分析結果與建議後，發現從公務人力訓練的角度來看，當前的主要問題包括：考訓用尚難完全緊密配合、考訓淘汰機制有待強化、訓練容量不足、考訓內容無法完全符合機關需求、訓練考評標準不一（江明修，2002；考試院，2002；張瑞濱、賀力行，2003；考試院，2009；考試院，2010；彭錦鵬、劉坤億，2009）。面對前述問題，若干重要研究則從「增加錄取名額，訓練後擇優任用；建立各類科核心職能，並據以強化考試與錄取人員訓練內涵；強化錄取人員培訓方法、課程、評鑑及成效之規劃；研修（訂）相關法規」提出改善策略或建議（江明修，2002；考試院，2002；考試院，2009；考試院，2010）。

公務人員是國家推動政務的主體，其素質與能力將影響行政效能是否有效發揮。而「訓練」便成為強化及建立公務人員職能的最主要途徑與工具；經由訓練，一方面可使新進公務人員具備擔任公職的基本條件，另一方面則可幫助現職公務人員做好進一步承擔更為重要職責的準備（張瑞濱、賀力行，2003：82）。

依據公務人員考試法第 20 條前段規定：公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。」又公務人員考試錄取人員訓練辦法第 3 條規定：「本訓練分為基礎訓練與實務訓練。但性質特殊之高等及普通考試類科或特種考試錄取人員訓練，得於訓練計劃另定其他訓練。」（曹俊漢、仇桂美，2010：97）。新進考試錄取人員的訓練極為重要，依循不同考試類科，分別接受各專業領域的基礎與實務相關訓練，透過與輔導老師及學員間互動，不僅能夠使之熟悉公務體系的運作，也能在過程中瞭解自身是否能夠適應公務體系。

公務人員考試錄取人員包括正額錄取人員及增額錄取人員，正額錄取人員採依序分發方式，經分配訓練期滿成績及格後，予以派代任用；而增額錄取人員由分發機關配合用人機關任用需要依考試成績定期依序分發任用（張晶，2008：29）。然而，我國落實新進考訓的淘汰篩選門檻其實並不高，淘汰制度之運作是否公平，亦會影響組織成員後續在工作績效與相關行為態度等面向之表現，例如組織公民行為、責任行為、工作態度等，並影響公務人員淘汰制度作為組織士氣基礎的策略性功能（蔡良文，2005）。由於任何限制都有可能造成某些人參與競爭的機會，稍有不慎，更將涉及歧視的意圖或效果。學員在訓練的過程中，倘若認為訓練僅只是一個必備過程並不影響其進入公務體系，也許將不會對該訓練重視；反之，如果學員清楚知道訓練的淘汰機制是會嚴格落實的，那麼不僅會小心謹慎以達訓練要求，可能還會造成同儕間激烈競爭。因此，需有效且客觀的標準才能擇優汰劣發揮應有功效，公平的考選制並非僵化的認為測驗分數一定範圍內的差距就代表著知識能力的差距，而是要讓最知道需要運用什麼人力的機關組織一起參與挑選人力，是其符合基本的專業知能標準（施能傑，2003：200）。

除了前述從制度面提出批評與政策建議的研究之外，其實國內少有研究投入有關「訓練成效與機制建立」的相關研究，特別在考試錄取人員的法定訓練領域，因為其面臨的施訓條件、施訓對象較具多元異質性，一次性的施訓規模也較大。相關的研究要以賴森本（2001）在審計考試與服務成效議題所執行的研究較具啓示。該研究藉由 Bloom 之教育目標層次論，探討政府審計人員學習層次考用配合問題，其中以高考三級會計審計類科的考試錄取人員為例，探討經錄取分發至審計部服務之人員，其考試成績與往後工作績效間是否相關。實際的作法是蒐集 81-88 年分發至審計機關服務之人員，以其高考考試成績，與其考績成績做迴歸分析，以瞭解考試成績與考績成績之間有無正相關。依據 Logistic 分析的結果，其指出考試成績與工作績效間無顯著相關，考試成績最好組，其考績成績最差；考試成績中等組，其考績成績卻最好。前述研究對於如何驗證現有的訓練成效帶來具體啓示，如果想推動考試錄取人員訓練機制變革，首先必須提出證據說服各方的反對力量與質疑聲浪，甚或是潛在的利害關係團體。

參、近五年考試錄取人員訓練分數與考績分數之關聯分析

在探討考試錄取人員訓練機制的現況問題，以及制度變革的影響因素之前，實有必要瞭解現有考試錄取人員訓練安排是否有效？如果沒有，則本文研究目的與重要性便獲得支持，並可進一步探討其問題與成因；如果有，則可深入瞭解本次研究對象的制度安排，進而將其成功經驗推廣至其他各類考試類科。為此，本文運用 SPSS Statistics 17.0 版本進行相關統計分析，利用「皮爾森積差相關」(Pearson Product-Moment Correlation)、單因子變異數分析(One-Way ANOVA)針對「94~98 年高考三級一般行政類科」考試錄取人員的各項成績進行統計分析，前述研究對象各年的錄取人數依序是 38、29、71、82、66 人，總計 286 人。研究者納入分析的數據包括各年度考試錄取人員的考試成績、基礎訓練成績、實務訓練成績、年終考績(包括另予考績)。於下僅依序說明其統計分析的執行結果。

一、皮爾森相關分析結果

94-98 年高考三級一般行政類科總計的錄取人數為 286 名，但基於成績資料的完整性不足，以及研究設計的考量而必須排除遺漏值，爰 94-98 年考試錄取人員訓練分數與考績分數之關聯分析範圍便有所限縮。從表 2 統計檢定所呈現的有效觀察值個數，發現在基礎訓練總成績(基訓總成績)、實務訓練總成績(實訓總成績)的觀察值個數都介於 22 到 56 之間，在數量上已減少許多，如果加上考績成績缺漏的因素，則觀察值個數在各年間又有明顯的降低。

從 94 年考試錄取人員與其各年考績之間的相關分析數據來看，發現基訓總成績，在顯著水準為 0.01 或 0.05 時，與 95 到 99 年間的考績皆未達顯著相關；但實訓總成績在顯著水準為 0.01 時，與 96 年考績間具有顯著正相關，在顯著水準為 0.05 時，與 98 年考績間具有顯著負相關，與 95 年、97 年、99 年間則同樣未達顯著相關。

綜觀 95 年到 97 年考試錄取人員與其各年考績之間的相關分析數據，發現基訓總成績，無論是在顯著水準為 0.01 或 0.05 時，皆與各年考績未達顯著相關，僅有在顯著水準為 0.05 時，98 年考試錄取人員的基訓總成績與 99 年考績間具有顯著相關，整體相關比例較低；但 95 年到 98 年考試錄取人員的實訓總成績，則繼續分別在顯著水準為 0.01 或 0.05 時，與各年考績間具有顯著正相關，整體相關比例較高。

然而，由於高考三級一般行政類科的訓練總成績計算標準是採兩階段獨立計算，基礎訓練與實務訓練又分別由國家文官學院(或過去的國家文官培訓所)及用人機關(構)辦理。如果從訓練成效的角度來看，就必須深入瞭解訓練內容或評打考績的過程與結構。當然也必須瞭解是否有特定的團體的訓練總成績其實與各年考績之間是存在顯著正相關。為解答此項疑問，於下僅以單因子變異數分

析，將基訓總成績與實訓總成績皆重新編碼分組，分組原則以百分比搭配次數分配判斷，於下僅就重要發現提出相關分析。

表 2：94-98 年高考三級一般行政考試錄取人員訓練成績與年終考績之相關分析

年別	訓練別	統計檢定	基訓總成績	實訓總成績	考績95	考績96	考績97	考績98	考績99
94	基訓總成績	Pearson 相關	1	-.030	-.215	-.247	.236	.150	.413
		顯著性 (雙尾)		.884	.425	.416	.461	.700	.357
		個數	26	26	16	13	12	9	7
94	實訓總成績	Pearson 相關	-.030	1	.431	.704**	.133	-.765*	-.043
		顯著性 (雙尾)	.884		.095	.007	.681	.016	.927
		個數	26	26	16	13	12	9	7
95	基訓總成績	Pearson 相關	1	.000		-.254	.004	-.150	.008
		顯著性 (雙尾)		.999		.403	.989	.609	.982
		個數	22	22		13	13	14	11
95	實訓總成績	Pearson 相關	.000	1		.717**	.745**	.751**	.407
		顯著性 (雙尾)	.999			.006	.003	.002	.214
		個數	22	22		13	13	14	11
96	基訓總成績	Pearson 相關	1	.072			.131	-.200	-.196
		顯著性 (雙尾)		.641			.452	.299	.383
		個數	45	45			35	29	22
96	實訓總成績	Pearson 相關	.072	1			.376*	.396*	.007
		顯著性 (雙尾)	.641				.026	.034	.974
		個數	45	45			35	29	22
97	基訓總成績	Pearson 相關	1	-.070				.041	.135
		顯著性 (雙尾)		.607				.776	.406
		個數	56	56				51	40
97	實訓總成績	Pearson 相關	-.070	1				.406**	.162
		顯著性 (雙尾)	.607					.003	.318
		個數	56	56				51	40
98	基訓總成績	Pearson 相關	1	.282					.362*
		顯著性 (雙尾)		.052					.014
		個數	48	48					46
98	實訓總成績	Pearson 相關	.282	1					.302*
		顯著性 (雙尾)	.052						.041
		個數	48	48					46

** 在顯著水準為0.01時 (雙尾)，相關顯著。* 在顯著水準為0.05 時 (雙尾)，相關顯著。

二、單因子變異數分析結果

操作單因子變異數分析時，研究者將顯著水準設為 0.05，選定「依分析排除觀察值」的方式來處理遺漏值。再進行三分組（高、中、低）分析時，發現相關數據多數仍維持未達顯著性差異的結果，但同時發現 97 年實訓總成績各分組與 99 年考績間關係卻出現差異，這與未分組之前的結果恰好相反（詳見表 3）。

對照表 2 及表 3 的內容，發現數據上同時併陳著訓練成績與考績成績迥異的關聯，但本文對於具有顯著水準的關聯尚無法判斷其因果關係、甚或關聯的方向性，對於不具顯著水準的資料，亦無法就此放棄對其關聯的探討。前者主因是研究與實務共同指出影響考績的因素紛雜，廣及政治、組織文化、衡量工具及其執行等因素；後者則已初步顯示訓練篩選機制的潛在問題。爰本文廣邀前述研究標的之利害關係人，藉由其參與經驗來回答本文所提調查問卷，用以探討公務人員訓練篩選機制的問題及其可能影響因素。

表 3：97 年實訓總成績（3 分組）與 98、99 年考績之單因子變異數分析比較

年別	組別	平方和	自由度	平均平方和	F	顯著性
考績98	組間	13.943	1	13.943	3.143	.082
	組內	217.351	49	4.436		
	總和	231.294	50			
考績99	組間	20.668	1	20.668	4.694	.037
	組內	167.307	38	4.403		
	總和	187.975	39			

**。在顯著水準為 0.01 時（雙尾），相關顯著。*。在顯著水準為 0.05 時（雙尾），相關顯著。

肆、問卷調查設計與分析

一、研究設計

本次調查採普查方式辦理，問卷的受訪對象區分為四類，分別是：（1）94-98 年間高考三級一般行政類科的考試及格人員（過濾後僅邀請保有完整成績紀錄的樣本）；（2）中央政府參與考試錄取人員訓練政策擬定及執行業務的實務工作者；（3）各地方政府人事處的高階代表（設定為用人機關代表）；（4）曾經於 94~98 年間擔任高考三級考試錄取人員訓練專題講座的學者專家。

普查母體原為 481 位，在扣除成績紀錄不完整的考試錄取人員後，問卷發放的樣本數降為 386 位，但施測前期的資料聯繫與確認過程，分別有 33 位「中央、地方官員或專家學者」，以及 28 位「94-98 年高考三級一般行政類科考試錄取人員」，總計 61 位表示「無意願參與或已卸任無法聯繫」，因此而被排除在外。爰本次問卷調查的邀測對象修正為 325 位；本次問卷調查期間為 2011 年 9 月 19 日至 2011 年 9 月 29 日截止，除 10 份問卷以紙本寄發外，其餘 315 份係以電子郵

件寄發回收，期間經過 1 次電子郵件催收、1 次電話催收，總共回收 126 份，回收率為 39%，分別是中央機關回收 30 份問卷、地方機關回收 12 份問卷、專家學者回收 27 份問卷，以及 94-98 年高考三級一般行政類科考試錄取人員回收 57 份（詳見表 4）。同時，經計算後發現，在開放式問卷部分，獲得 18 條受訪者補充意見。

表 4：問卷回收率總表

受測對象	發放數	回收數	回收率	總發放數	總回收數	總回收率
中央機關	65	30	46%	325	126	39%
地方機關	25	12	48%			
專家學者	44	27	61%			
考試錄取人員	191	57	30%			

說明：考試錄取人員只指 94-98 年高考三級一般行政類科考試錄取人員」。

問卷衡量尺度係採用李克特 7 等分量表，” 1 ” 表示「非常不同意」，” 4 ” 表示「無意見」，” 7 ” 表示「非常同意」。問卷之組成共可區為三大部分，除「基本資料」外，問卷主體之組成，分別是：（1）第一部分：「問題分析」。旨在請受訪先進以「高考三級一般行政類科」為分析標的，針對表列各項問題表示意見，協助研究團隊確認現有公務人員考試錄取人員訓練制度，到底存在哪些問題。（2）第二部分：「影響因素」。係綜整各方對於「是否改採不占缺訓練」所持支持或反對意見，轉換為問項詢問受訪者是否同意其為制度變革的重要影響因素。

就樣本基本資料¹描述而言，在 126 份成功受訪樣本中，分別詢問其職等、總年資乃至於是否曾經參與訓練計畫擬定、是否曾在偏遠離島地區服務等項之個人基本資料，相關描述統計結果請見表 5。於下說明相關編碼原則，受訪類別編碼為 1~4，依序代表「中央機關、地方機關、專家學者、考試錄取人員」；職等則依 1~14 予以編碼，受訪的公務人員擔任最低官職等是委任 6 職等、最高是簡任 13 職等；受訪公務人員擔任公職的服務「總年資」最低是 1 年、最高是 40 年；受訪公務人員擔任現職的年資，最低是 0.1 年、最長是 31 年；是否曾任人事主管部分，編碼 1 代表曾任（包括現任）人事主管，2 代表未曾擔任；是否曾經參與訓練計畫擬定部分，編碼 1 代表曾參與（包括刻正參與），2 代表未曾參與；是否曾經在偏遠離島地區服務部分，編碼 1 代表有此經驗，2 代表沒有。

¹ 基本資料的部分，由於問卷設計之基本資料主要針對公務人員，故許多專家學者並未對基本資料進行填答。特別是以「職等」所遭遇的未填答狀況最為嚴重，主因係問卷中未因應「專家學者的填卷需求」而調整提問方式。

表 5：受訪者基本資料之描述性統計分析

基本資料	個數	最小值	最大值	平均數	標準差
受訪類別	126	1	4	N/A	N/A
職等	88	6	13	N/A	N/A
總年資	107	1	40	14.29	12.093
現職年資	111	.10	31.00	4.1851	5.37844
人事主管	120	1	2	N/A	N/A
擬定計畫	117	1	2	N/A	N/A
偏遠離島	119	1	2	N/A	N/A

二、現況問題與影響因素之共識程度分析

從表 6 所列數據發現，受訪者對於高考三級一般行政類科考試錄取人員訓練的現況問題，以及影響其改善的因素，仍具有高度分歧的意見，各項題目的標準差皆超過「1」，26 道題目的平均數僅有 5 道得分超過「5 分」。在分析過程，研究者將衡量尺度 1~3 予以合併，重新編碼為「不同意」，並用”1”作為代表；”2”則代表原先的選項 4，表示「無意見」；”3”則是合併 5~7 代表「同意」。

前述 5 道問題依序分別關乎「是否存在錄取不足」的現況問題。其他 4 道題目則屬於影響因素，內容分別是不占缺訓練的「法制規範不明確、無助改善偏遠或離島地區出缺頻繁問題、無助於解決特殊類科錄取不足的問題、成績併算規定不明確」等。換言之，從受訪者的角度來看，對於研究標的運作現況的問題及其影響因素，實存在相當分歧的見解。前述分析，無論從平均數、標準差及填答百分比都可以獲得相當程度的支持。

表 6：研究標的現況問題與影響因素之描述性統計

問卷題目	個數	最小值	最大值	平均數	標準差	填答百分比(%)		
						1	2	3
a1、考試錄取人員訓練的「平均淘汰比率」過低？	124	1	7	4.44	1.968	30.1	14.3	54
a2、訓練場所「容容量不足」？	125	1	7	4.46	1.706	24.5	23	51.6
a3、筆試錄取者在受訓期間所獲「保障過多」？	126	1	7	3.79	1.913	48.4	13.5	38.1
a4、考試錄取人員之「訓練期間過長」？	125	1	7	3.72	1.776	52.4	13.5	33.3
a5、考試錄取人員受訓期間支領「訓練津貼及福利過高」？	126	1	7	3.38	1.743	55.5	18.3	26.2
a6、基礎訓練、實務訓練之部分「訓練重點重複」？	126	1	7	3.77	1.825	47.6	10.3	42
a7、基礎訓練目前採分批調訓（或分班訓練），其不同班別間訓練成績的比較基礎（信度）有待討論？	126	1	7	4.79	1.45	16.6	22.2	61.1
a8、基礎訓練所列「成績計算項目相當客觀」？	124	1	7	3.97	1.454	42.1	16.7	39.7
a9、實務訓練所列「成績計算項目相當客觀」？	125	1	7	3.69	1.51	50	15.9	33.3
a10、先分發後調訓的調訓程序，影響機關業務指派的延續性？	126	1	7	4.82	1.773	25.4	11.9	62.7
a11、偏遠及離島地區並無「出缺頻繁」問題？	126	1	7	3.41	1.581	46	35.7	18.2

a12、偏鄉、離島地區出缺頻繁原因是「限制轉調」規定過於寬鬆？	125	1	7	3.85	1.666	34.9	33.3	30.9
a13、筆試及格受訓人員「心態積極度不足」？	126	1	7	4.19	1.883	38.9	11.1	50
a14、筆試及格受訓人員仍須「兼顧用人機關交辦業務」？	126	1	7	4.63	1.874	28.5	7.1	64.3
a15、整體而言，部分類科存在「錄取不足」的問題？	126	1	7	5.1	1.551	10.4	27	62.7
a16、「申請保留錄取資格」規定過於寬鬆？	126	1	7	3.89	1.67	39.7	27.8	32.5
b1、實施不占缺訓練的相關法制規範不夠明確？	124	1	7	5.18	1.443	8.8	20.6	69
b2、實施不占缺訓練有增加「訓練津貼」編列總額的疑慮？	125	1	7	4.34	1.616	27	27.8	44.5
b3、實施不占缺訓練將增長政府機關的用人「等待期間」？	122	1	7	4.84	1.597	18.2	15.9	62.7
b4、實施不占缺訓練後，「重訓、補訓、免訓（部分或全部）者的訓練成績信度」恐生爭議？	125	1	7	4.61	1.65	27	11.9	60.3
b5、實施不占缺訓練有衍生機關用人「進用不足」的疑慮？	125	1	7	4.39	1.708	32.6	12.7	53.9
b6、實施不占缺訓練無助於改善「偏遠及離島地區出缺頻繁」的問題？	125	1	7	5.17	1.441	10.4	19	69.9
b7、實施不占缺訓練無助於解決部分特殊類科「錄取不足」的問題？	125	1	7	5.06	1.538	12.8	18.3	68.3
b8、實施不占缺訓練有增加「部分稀少性或高科技類科（特殊職務）無缺可分」的疑慮？	125	1	7	4.35	1.541	27.1	25.4	46.8
b9、以「用人機關年度任用需求」作為錄取人數決定標準之說明不夠明確？	124	1	7	4.76	1.537	18.2	20.6	59.5
b10、相關考試成績、訓練成績之「併計標準、比例與決定依據」未明確說明？	123	1	7	5.11	1.294	8	23.8	65.9

說明：”a”代表問卷第1部分題目，詢問有關現況問題；”b”代表第2部分提問有關影響因素。

伍、受訪群體對現況問題與影響因素之意見分析

為進一步瞭解受訪者中，對於前述問題與影響因素的看法呈現之分布狀況，研究者依序運用各項基本資料與各道問項進行交叉分析，發現當以受訪類別與問項進行交叉分析後，發現特定受訪群體（或群體間）在前述問項中，呈現出較為分歧或較為一致的意見。於下謹分就「現況問題、影響因素」的意見分布狀況提出分析。

一、就「現況問題」而言

受訪者對於高考三級一般行政類科考試錄取人員訓練的現況問題，雖然在整體面有著分歧看法。但分析發現不同受訪類別（或受訪類別間）對特定問項，其實有部分仍存在較為分歧或一致的看法。於下就「現況問題」部分提出分析：

（一）就「平均淘汰比率」是否過低而言（題號：a1）：中央機關、地方機關及專家學者的答覆較為一致，表示「同意」的比例均有六成以上，表示「不同意」的比例僅有20~25%左右。受訪考生的意見則較分歧，同意及不同意者分別是43.7%（總體面數據為54%）與40%（總體面數據為30.1%）。

- (二) 就「受訓期間保障」是否過多而言(題號:a3): 中央機關與專家學者的答覆較為接近, 表示同意者在各自所屬群體內所占百分比依序是50%及59.2%(總體數據僅有38.1%)。在同類受訪群體中, 考生對此意見最分歧, 同意與不同意所占比率分別是21.1%及63.1%。在不同受訪群體間, 專家學者與考生意見最為分歧。
- (三) 就「受訓期間支領訓練津貼及福利」是否過高而言(題號:a5): 地方機關與考生之間的答覆最為分歧, 前者表示同意的比率為50%、不同意則僅有16.6%; 後者表示同意僅有14%、不同意卻高達70.2%。相對於此, 總體數據表示同意的比率是26.2%、不同意是55.5%。
- (四) 就「不同訓練班(梯)別間成績比較」是否具有信度而言(題號:a7): 較為一致的看法: 地方機關的答覆有75%表示同意其成績計算具有信度的疑義, 沒有任何人的意見被歸屬於不同意的類別, 該群體數據高於總體數據所呈現的61.1%。
- (五) 就「基礎訓練成績計算項目」是否客觀而言(題號:a8): 考生與專家學者所持意見幾近相反, 前者表示不同意及同意的百分比分別是48.3%、30.4%; 後者則依序是29.6%、55.5%。此外, 中央機關受訪者的意見則呈現組內對立的狀態, 同意與不同意的百分比分別是43.3%及46.6%。
- (六) 就「實務訓練成績計算項目」是否客觀而言(題號:a9): 對照總體資料分析的結果, 發現考生在不同意(56.2%)與同意(29.8%)的意見比率上, 呈現更為對立的意見, 其餘類別受訪者填覆的同意與不同意百分比則較為接近(約為40%上下)。
- (七) 就「先分發後調訓的政策」是否影響機關業務指派而言(題號:a10): 作為用人機關的地方機關受訪者, 其填覆同意的比例高達83.3%, 僅而16.7%表示不同意。相對於此, 總體數據的同意與不同意百分比分別是62.7%、25.4%。受訪群體內意見較為分歧對立的, 出現在中央機關受訪者。
- (八) 就「偏鄉離島出缺頻繁原因是否為限制轉調規定過於寬鬆」而言(題號:a12): 代表負責政策擬定的中央機關受訪者, 其意見呈現分歧對立的狀態(同意是33.4%、不同意是36.6%), 與整體數據較為接近。其中, 不同受訪群體間也呈現意見紛歧的現象, 主要是地方機關、專家學者與考生之間, 在同意與不同意的百分比上約有10%以上的差距。

(九) 就「申請保留錄取資格」是否過於寬鬆而言 (題號：a13)：

總體數據仍現相當分歧對立的結果 (同意與不同意百分比各自是32.5%、39.7%)，但考生群體表示同意的僅有14.1%、不同意則占49.1%。此外，不同受訪群體間，意見較為分歧的現象則出現在中央機關、專家學者與考生之間。

二、就制度變革的「影響因素」而言

(一) 就「不占缺訓練的法制規範」不夠明確而言 (題號：b1)：

各類受訪群體的答覆，基本上都是同意大幅高於不同意。其中，地方機關 (83.3%) 及專家學者 (88.5%) 表示同意的百分比較為接近，且高於總體數據的69%。

(二) 就「改採不占缺訓練可能延長機關用人等待時間」而言 (題號：

b3)：除專家學者意見紛歧比例較高外 (同意為48.1%、不同意為37%)，其他三類受訪群體的同意比例介於66~73%，而總體數據的同意百分比則為62.7%。

(三) 就「重訓、補訓、免訓者訓練成績的信度」而言 (題號：b4)：

中央機關 (63.3%)、地方機關 (75%)、考生 (66.1%) 三類受訪者抱持疑慮態度的比例較高；相對於此，考生受訪群體內部意見則較為分歧，同意與不同意的比例分別是40.7%及48.1%。

(四) 就「採用不占缺訓練可能產生進用不足的疑慮」而言 (題號：

b5)：單一受訪群體內意見最為分歧的是專家學者 (同意為40.7%、不同意為44.4%)，其次為中央機關 (同意為46.7%、不同意為36.7%)。就地方機關而言，同意百分比為75%、不同意為25%，相對於53.9%的同意與32.6%的不同意總體數據。

(五) 就「決定錄取人數標準」是否夠明確而言 (題號：b9)：

本題旨原以「用人機關年度用人需求」為例詢問受訪意見，發現地方機關及專家學者普遍認為這樣不夠明確 (依序是75%及74%)，認為夠明確的意見百分比也僅有22.2%，出現在專家學者受訪群體。

(六) 就「考試成績、訓練成績之併計標準、比例與決定依據」說明

是否明確而言 (題號：b10)：其答覆內容與” b9” 相接近，但地方機關與專家學者認為不夠明確的比例分別上升至83.3%及88.4%，認為夠明確的意見百分比則僅以12.7%最高，出現在考生受訪群體。

陸、結論

本文的研究重點乃是探討現行公務人員訓練篩選機制的問題，以及可能影響改推不占缺訓練的因素。為兼顧研究聚焦及資料可得性，擇以「94~98年間所執行的高考三級一般行政類科考試錄取人員訓練」為研究標的。在整合文獻探討、考訓成效實證分析、訓練篩選機制問卷調查成果後，謹就「公務人員考試錄取人員訓練之「現況問題」及制度變遷「影響因素」提出研究發現與建議。

一、公務人員訓練機制的問題

回顧過去的研究經常歸納的實務運作問題，基本上圍繞著「考訓用尚難完全緊密配合、考訓淘汰機制有待強化、訓練容量不足、考訓內容無法完全符合機關需求、訓練考評標準不一、組織士氣與公平感」等。但較少深入探討箇中因由，於下僅以本研究分析成果為基礎，依序說明「現況問題」。

(一) 受訪群體間對問題的認知不同

- 1、中央機關與地方機關認知不同：對於「考試錄取人員受訓期間支領訓練津貼及福利是否過高(a5)」、「先分發後調訓的政策是否影響機關業務指派的延續性(a10)」等兩項提問，中央與地方機關受訪群體意見不同。但有趣的是中央與地方機關其實各自負擔著基礎訓練及實務訓練所需經費；加上目前考試錄取人員是採先分發後調訓的方式作業，換言之，地方機關在人力運用實務上的確存在需求。所以府際之間對於問題認知不同，或許源自經費負擔能力與人力運用實務的立場不同。
- 2、專家學者與考生認知不同：對於「受訓期間所獲保障是否過多(a3)」、「基礎訓練、實務訓練的訓練重點是否重複(a6)」、「成績計算項目是否客觀(a8)」、「偏鄉離島出缺頻繁是否源自限制轉調規定寬鬆(a12)」、「受訓人員心態是否積極(a13)」、「申請保留錄取資格規定是否寬鬆(a16)」等問項，專家學者與考生受訪群體意見不同。前述問項的答覆，呈現制度執行者或建議者，與制度的受限者之間，對於相關問題的認定存在差異。

(二) 個別受訪群體內部意見分歧對立：就中央機關而言，則出現在「受訓期間保障是否過多(a3)」、「基礎訓練、實務訓練成績計算項目是否客觀(a8、a9)」、「分發調訓政策是否影響機關業務指派(a10)」、「申請保留錄取資格規定是否過於寬鬆(a16)」；就地方機關而言，出現在「受訓期間保障是否過多(a3)」；就專家學者而言，出現在「受訓期間是否支領過高的訓練津貼級福利(a5)」；就考生而言，主要出現在「平均淘汰率是否過低(a1)」的問項。

(三) 問題認定較具共識的範疇：就受訪群體之間的共識而言，中央機關、地方機關及專家學者對於「平均淘汰率是否過低 (a1)」所持意見較為一致；專家學者、考生對於「訓練期間是否過長 (a4)」所持意見也較為一致；地方機關、學者專家對於「基礎訓練、實務訓練的訓練重點是否重複 (a6)」所持意見的相同比例較高；中央機關、地方機關對於「不同訓練班 (梯) 別間成績比較是否具有信度 (a7)」所持意見較為一致；地方機關、考生對於「分發調訓政策是否影響機關業務指派 (a10)」也持較為一致的看法。除此之外，特定受訪群體內對於部分問項也有較為一致的看法，例如地方機關受訪者對於「不同訓練班 (梯) 別間成績比較是否具有信度 (a7)」的看法便相當一致。

二、公務人員訓練機制變革的影響因素

(一) 個別受訪群體內意見不同：對於改採不占缺訓練「可能延長機關用人等待時間 (b3)」、「影響重訓、補訓、免訓者訓練成績的信度 (b4)」、「可能產生進用不足的疑慮 (b5)」、「可能導致部分特殊職務無缺可分 (b8)」等問題，發現單一受訪群體內意見最為分歧的是專家學者，分析前述各道問項的答覆，發現同意與不同意所占百分比各自約在 40% 上下。除此之外，中央機關受訪群體，對於「可能產生進用不足的疑慮 (b5)」是否為機制變革的影響因素，也抱持較為分歧的見解。

(二) 影響因素認定較具共識的範疇：就受訪群體之間的共識而言，地方機關與專家學者對於「實施不占缺訓練的法制規範不夠明確 (b1)」、「考試成績、訓練成績之併計標準、比例與決定依據是否明確 (b10)」，便持有較為一致的見解。除此之外，特定受訪群體內對於部分問項也有較為一致的看法，例如中央機關受訪群體對於「實施不占缺訓練是否有助於解決部分特殊類科錄取不足 (b7)」的看法便相當一致 (同意占 83.3%、不同意僅 6.6%)。

我國公務人員考試錄取人員訓練的制度變遷政策推行在即，但從本文的初步研究成果來看，無論是問題認定或是新制度設計，仍呈現缺乏共識、意見紛歧的狀態。以考生為例，其意見反映出對自身權益的重視，因為儘管受訪者皆已完成分配訓練及分發任官的階段，並非制度變革的潛在利害關係人，但觀察各道有關考生權益的問項答覆，發現考生類別的受訪者有著保護現行考試錄取人員訓練機制的傾向。以地方機關為例，也不難發現其較為重視用人需求問題的解決，而非將錄取人員訓練制度變革視為第一要務。同時，中央機關與專家學者的態度，也在各自隸屬的受訪群體內存在意見差異。

爰對照策略性人力資源管理所列「5-P 模型」，發現未來推動公務人員考試錄取人員訓練體制的變革方向，在釐清現況問題與影響因素後，應首重組織策略目標的確認，例如溝通中央與地方機關對於新進公務人力質量孰重孰輕、誰先誰後的爭議。其次，再將組織策略目標進一步轉換成較為具體的策略性需求時，應考慮組織的內部及外在特徵，例如對整體考選體制變革的回應性。最後，再將組織的策略性需求融入策略性人力資源管理的中 5P 之中，嘗試整合組織目標與人力資源管理的相關活動，以實踐策略性人力資源管理的精神，從組織運作哲學層面，尋求組織成員需求、制度設計與組織目標的整合空間。

參考書目：

- 人事行政局 (2008)。策略性人力資源--人力資本，取自 2009 年 12 月 3 日，
<http://www.cpa.gov.tw/ct.asp?xItem=3997&CtNode=483&mp=26>。
- 公務人員保障暨培訓委員會 (2010)。亞洲國際培訓總會第 37 屆年會報告。公務人員保障暨培訓委員會。
- 江明修 (2002)。建立公務人員教、考、訓、用配合制度可行性之研究。考試院委託研究案。
- 考試院 (2002)。考試院研究發展委員會專題研究報告彙編 (四)。台北：考試院。
- 考試院 (2009)。文官制度興革規劃方案。台北：考試院。
- 考試院 (2010)。強化文官培訓功能規劃方案。台北：考試院。
- 沈建中 (2009)。從「教、考、訓、用」論地方政府公務人員人力資源發展培訓策略。研習論壇月刊，103，41-51。
- 林逸舒 (2004)。初任公務人員訓練對策之探討。公務人員月刊，92，33-37。
- 施能傑 (2003)。公務人員考選制度的評估。台灣政治學刊，7 (1)，157-207。
- 徐有守 (2007)。考銓制度。台北：台灣商務印書館股份有限公司。
- 張晶 (2008)。考試及格人員分發辦法修正重點之簡介。人事行政，164，28-32。
- 張瑞濱、賀力行 (2003)。從訓練需求評估論公務人員訓練進修之策略。人力資源管理學報，3 (1)，081-111。
- 曹俊漢、仇桂美 (2010)。面對全球化我國文官甄才與培訓機制的轉型趨勢。考試院委託研究案。
- 彭錦鵬、劉坤億 (2009)。我國公務人力資源改革方向之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究案。
- 蔡秀涓 (2007)。員工績效結果策略應用：高績效政府組織觀點。研考雙月刊，31 (2)，40-54。
- 蔡良文 (2005)。論績效考核與淘汰機制之建立與變革。考銓季刊，43，11-38。
- 蔡良文 (2009)。文官體制變革之論證。文官制度季刊，考試院八十周年慶特刊，1-24。
- 賴森本 (2001)。政府審計人員考用配合情形之研究。國立臺灣大學會計學研究所碩士論文，未出版，台北。
- Alcazar, F. M., P. M. R. Fernandez, and G. S. Gardey (2005) Strategic Human

- Resource Management: Integrating the Universalistic, Contingent, Configurational and Contextual Perspectives. *International Journal of Human Resource Management*, 16(5), 633-659.
- Analoui, Farhad (ed.) (2002). *The Changing Patterns of Human Resource Management*. UK: Ashgate.
- Chen, José Chiu-C. et al. (2009.10.4~6) Reinventing the Public Training Agencies under the Trend of Globalization: A Case of Taiwan. Presented to *The 36th ARTDO International Leadership & HRD Conference*. Penang, Malaysia.
- Chen, José Chiu-C. et al. (2010.4.11) A Study on Indicators Creating of Public Service Satisfaction. Presented to *The 2010 ASPA Annual Conference*. San José, CA, United States.
- Chiang, Min-Hsiu, Tin-Min Chen, and José Chiu-C. Chen (TBD) Reinventing Strategies of Oral Examination in Taiwan Civil Service Recruitment. *Public Personnel Management*.
- Condrey, Stephen E. (ed.) (1998) *Handbook of Human Resource Management in Government*. San Francisco, CA.: John Wiley & Sons.
- Ingraham, Patricia W., Selden, Sally C., & Moynihan, Donald P. (2000) People and Performance: Challenges for the Future Public Service-the Report from the Wye River Conference. *Public Administration Review*, 60 (1): 54-60.
- Kim, Pan Suk (2008) How to Attract and Retain the Best in Government. *International Institute of Administrative Sciences*, 74(4), 637-652.
- Ondrack, D. A. and J. R. Nininger (1984) *Human Resources Strategic-The Corporate Perspective*, 49(4), 101-109.
- Schuler, R. S. (1992) Strategic Human Resources Management: Linking People with the Strategic Needs of the Business. *Organizational Dynamic*, Summer, 18-31.