

從生態觀點評現行公務 職位分類制度

蘇江海

壹、引言

一、研究目的

現代管理理論逐漸以人事管理為重心，如何提高員工工作意願，幾成當前公共行政及企業管理最熱門的課題①。綜觀各家學說，提高員工工作意願，不外建立人事制度與經由主管人員隨時加以激勵二途。

人事制度之良窳，因素甚多，如就外來制度而言，則主要關鍵在於能否適應本地環境。如若在員工觀念與態度尚未轉變前，生硬地引進一套管理制度，則橘逾淮為枳自為意料中事。本文旨在透過生態觀點，探討職位分類制度自民國四十七年引進以來難關重重的癥結所在。

二、研究範圍

我國職位分類制度醞釀已久，遠可溯及抗戰伊始，迨民國四十七年十月卅日公務職位分類法公布而規模略具；然職位分類制度之付諸實施，則仍有賴民國五十六年六月八日分類職位公務人員考試、任用、俸給、考績四法之公布以資遵循。此四法公布之初，大體尚能稱專業分工及適才適所，唯因主管當局未能先就公務人員灌輸培養「契約」(contract)觀念和態度，窒礙難行之處在所難免。經過幾次條文修正之後，專業分工及適才適所精神終於像一棵水土不服的樹，

逐漸枯萎。本文討論對象就是民國五十六年以後，分類職位公務人員考試法及任用法之修正要點，從這些修正要點，來觀察一個外來制度為了適應本地環境終於逐漸忘卻初衷的心路歷程。

至於俸給法及考績法，雖亦多次修正，大體尚能維繫同工同酬於不墜，故從略。

三、研究方法

許多社會學者以為社會是一個有機體，由許多相互影響的器官(或曰次級系統 sub-system)所組成②。移植人體器官會產生排斥現象，行政制度之移植亦然，而筆者以為雷格斯(Fred W. Riggs)所揭示的概念架構(conceptual framework)最能帶領我們登堂入室來討論這種排斥現象。

雷格斯根據他對東方國家行政變遷的領悟，創設了稜柱模式(prismatic model)來解釋東方國家引進外來制度時所表現的欲拒還迎態度③。雷格斯以為變遷中的行政景象可以沙拉模式(sala model)來加以說明④。在沙拉模式中，行政行為不只受到理性與效率的支配，同時承擔並反映許多非行政因素的考慮，從而造成法令的形式主義(formalism)，出現許多不能執行的規章。而形式主義之形成，實乃種因於雷格斯所說的異質性(heterogeneity)和重疊性(overlapping)，亦即觀念和態度新舊雜陳交錯，並均足以規範社會成員⑤。本文即是循此架構按圖索驥，追尋職位分類制度所以

無法在我國紮實生根的癥結。

貳、職位分類制度的生態條件

考職位分類制度，美國於一九二四年七月一日開始實施⑥，其立法定名為分類法(The Classification Act of 1923)⑦。我國職位分類制度既以美國為藍本⑧，則職位分類何以得在美國孕育萌芽？其生態條件為何？在在均為自美引起此一制度之前所必須深思熟慮者。

一、經濟因素

到目前為止，公共行政還是一直從企業管理的研究結果中取得資料，充實內容，美國聯邦政府所以採用職位分類，亦係採擷自企業管理經驗。一九一〇年左右，美國工業界盛行科學管理運動(The Scientific Management Movement)，聯邦政府亦被波及，范力佩(Paul P. Van Riper)把一九二一年到一九三二年美國文官制度的變革動力，歸諸於企業，他說：「管理美國者乃企業也」(The Business of America is Business.)⑨。人們所要求於行政人員者，忠誠之外，還有效率，他們希望行政機關一如企業，重視管理方法。職位分類制度，及與其伴隨的企業經營精神，便因此引進聯邦政府。依照雷格斯的說法，這些企業精神乃是美國經濟賴以繁榮的支柱，此即市場取向(market oriented)及契約取向(contract oriented)⑩。

(一)市場取向

在美國，每一個人均可本持理性精神在自由競爭市場作選擇，供給者從事生產或需求者購買貨品皆然。在市場中，人力亦如同貨品，其工資乃是取決於其勞力價值幾何。人們的行為主要受到市場律(law of market)的規範，此即所謂市場取向，而美國社會這種市場化性格對於公共行政影響亦甚深遠。

既然工資取決於勞力價值，則公務人員俸給亦可視其服務績效而定。服務績效相同，俸給亦同，人事行政裏所謂同工同酬者因此產生。雷格斯一再強調美國公共行政是以市場取向為基石，原則上，其他政治、社會、倫理、人道諸因素是不多加考慮的。

在自由競爭市場，選擇的自由是永遠被重視的，此一精神亦影響到人事行政。公務員可以出售服務以換取優位利俸，亦可掛冠他就。同理，政府如果發現公務員所提供的服務績效與其俸給對稱不上，亦可予以解僱。公務員被當作是政府這個大機器的零件，不靈光便當更換。當然，在實際上並非如此非人性化，譬如忠誠、任期或安全的原則都足以限制人事行政制度的市場化。但無論如何，在人事行政的領域裏，適才適所毋寧是僱傭雙方均應抱持的最高準繩。

職位分類旨在透過專業分工以達到同工同酬適才適所的要求⑪。由前所述，職位分類制度實乃美國社會市場化的自然產物，其於公私機構得以紮實生根自有泉源在。

(二)契約取向

契約取向乃相對於身分取向(status-oriented)而言，梅因(Henry Maine)認為社會的進步方向是由身分取向到契約取向⑫。在身分取向的傳統社會，人際關係取決於個人身分。反之，在契約取向的現代社會，一切仰仗專門知識和技術，人際關係自然取決於個人成就，誰具備應時技能誰就吃香。雷格斯運用這個觀念來說明美國市場的另一支柱，訂約權，亦即訂約雙方皆可憑藉自由意志訂約，又可依照規定解約。

此一美國市場的契約取向亦深刻的影響到公務人事行政。在工廠裏，勞工與雇主之間的關係建立在契約上，公務員與政府亦然，當訂約一方對於另一方的表現感到不滿，即可依約終止僱傭關係。基於這種契約取向公務員常可隨意轉換服務機關，從而他對甲機關之忠誠亦可隨同轉向乙機關，這在一個講究從一而終的社會裏，是會被指責為見異