

國立臺灣大學社會科學院政治學系

政府與公共事務碩士在職專班

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis



行政院環境保護署人力流動之研究

Employee Mobility of the Environmental Protection

Administration, Executive Yuan

羅貞玲

Lo, Chen-Ling

指導教授：蘇彩足 博士

advisor：Su, Tsai-Tsu, Ph.D.

中華民國 106 年 6 月

June, 2017

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

行政院環境保護署人力流動之研究

Employee Mobility of the Environmental Protection
Administration, Executive Yuan

本論文係羅貞玲 (P04322020) 在國立臺灣大學政治學系
完成之碩士學位論文，於民國106年6月28日承下列考試委員審
查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

蘇

新

足

(簽名)

(指導教授)

王-華

蔡-志-清

謝 辭

研究所課業及論文撰寫終於告一段落，回顧二年進修期間，酸甜苦辣各種滋味兼而有之。聞道解惑的欣悅、分身乏術的心焦，點點滴滴歷歷在目，當然同窗共讀的情誼更是令人難忘。

一路走來感謝家人全力的支持與分擔，同學好友相互提攜打氣，使每個焦慮的時刻，都因心中有所依恃，而轉化為努力的動力；更感謝論文指導老師蘇教授彩足的費心指點與匡正，始得以成就此一終生掛懷的美好緣份。

羅貞玲 謹誌 2017.7.11

國立臺灣大學一〇五學年度第二學期碩士學位論文提要

論文題目：行政院環境保護署人力流動之研究 論文頁數：155

所組別：政治學系(所)政府與公共事務組(學號：P04322020)

研究生：羅貞玲 指導教授：蘇彩足 博士

關鍵字：人力、流動、陞遷、輪調、環保署

論文提要內容：

合理的人力流動制度對於人事行政的工作非常重要，它一方面讓公務人員能隨著工作經驗和能力的改變，調整職務，增加行政知能，此為水平流動；另一方面讓績優同仁晉職，增加其待遇，作為工作績效的鼓勵，此為垂直接動。

環保署為全國環保事務最高決策主管機關，其政策制定與資源永續利用及民眾生活品質之良窳息息相關。本研究最主要的目的，是希望藉由檢視環保署 2005 年至 2015 年間組織與業務情況，及其人力結構、數量與素質等之變化，並與全國行政機關加以比較分析，以整體性評估其現況。另探討環保署在觀察期間內，人力垂直與水平流動的實際狀況與遭遇問題，及對機關內成員造成的影響。最後基於上述分析結果，進一步提出具體建議，以作為未來精進相關措施之參考。

在研究方法上，包含文獻分析法及深度訪談法。在文獻分析方面，除將從國內外相關書籍、論文、研究報告、期刊、政府出版品、法令規章等資料文獻，進行整理、歸納及分析；另就環保署人事管理資料庫中，蒐集人員之基本屬性含年齡、性別、年資與學歷等相關資料，作為人力分析的藍本，進行相關統計分析，以瞭解環保署人力素質及人力流動問題，並據以研提更為具體可行且符合實務狀況的人事管理措施。至深度訪談，擇選環保署內不同單位、不同官等或職等人員人員共 10 人，及其他中央二級機關人事人員 3 人為訪談對象。

本研究發現環保署人員高齡化的現象明顯，很快即將面臨退休潮及人才斷層的危機；且組織內確有性別不平等、陞遷本位主義，以及人力流動面臨困境等問題。最後，在結論與建議部分，則針對相關研究結果提出討論，並且根據分析的結果，具體提出各項有助於提升人力運用及流動的方向策略。

ABSTRACT

Employee Mobility of the Environmental Protection Administration,
Executive Yuan

by

Lo, Chen-Ling

June, 2017



ADVISOR: SU, TSAI-TSU, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: MANPOWER RESOURCES, MANPOWER MOBILITY, POSITION PROMOTION, POSITION ROTATION, ENVIRONMENTAL PROTECTION ADMINISTRATION

A reasonable employee manpower mobility system is very important for personnel administration. The function of employee manpower mobility system is not only to enable employees to work according to their experience but also to increase administrative knowledge by adjusting their positions; this is called horizontal manpower mobility. And the function of employee manpower flow system is also to promote the positions of outstanding employees as encouragement for their excellent performances; this is called vertical manpower mobility.

Environmental Protection Administration (EPA) is the nation's highest decision-making authority in the area of environmental protection. The policies of the EPA are very closely related to national resources sustainability and quality of people's life. The main purposes of this study are as follows. First, the study assessed the whole manpower status of EPA by reviewing organization and business of the EPA and comparing its manpower structure, quality, quantity and the changing tendencies with the national status from 2005 to 2015. Second, the study explored real situations and impact on EPA employees caused by vertical and horizontal manpower flow during the EPA observation period. Finally, based on the abovementioned analysis, this study put forward further proposals as future improving measures to the EPA.

The study utilized two research methods : the literature review method and in-depth interview method. In the literature review method, the study collected, analyzed and summarized the relevant data and information from both domestic and foreign books, research reports, journal papers, and official published materials. In addition, the study downloaded the basic characteristic data from the EPA personnel management system, involving age, gender, seniority, qualifications and so on, to analyze the manpower qualities and mobility of the EPA. The results of the aforementioned analysis were utilized to develop more specific and feasible measures. As to in-depth interviews method, the study selected ten staff members from different departments of the EPA and three personnel staff members from other central government agencies as interviewees to interview in depth.

This study found that the aging phenomena would lead to a crisis of talent drain in the EPA. And there were manpower problems involving gender inequality within the organization, selfish in-department promotion and mobility difficulties and other problems. Finally, the study suggested the detailed and helpful strategies to improve manpower utilization and mobility in the conclusions and recommendations section.

目錄

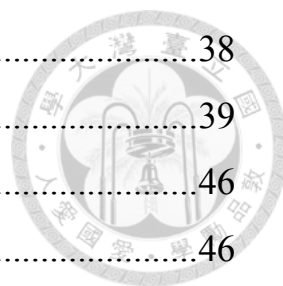


口試委員會審定書	I
謝辭.....	II
論文提要.....	III
英文摘要.....	IV
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與目的	1
壹、研究背景.....	1
貳、研究目的.....	3
第二節 研究方法	3
壹、文獻分析法.....	4
貳、深度訪談法.....	4
第三節 理論與文獻探討	7
壹、需求理論.....	7
貳、工作設計理論.....	11
參、公務人力運用之研究	13
肆、人力流動之研究.....	15
第二章 行政院環境保護署組織及業務	21
第一節 組織架構	21
第二節 核心業務	27
第三章 行政院環境保護署之人力	31
第一節 人力結構與數量	31
第二節 人力素質分析比較	34
第三節 綜合檢討	53
第四章 行政院環境保護署人員之陞遷及輪調	57
第一節 陞遷情形與困境	57
第二節 輪調情形與困境	61
第三節 綜合檢討	69
第五章 結論與建議	77
第一節 研究發現	77
第二節 研究建議	82
參考文獻.....	99
附錄 1 訪談大綱（環保署人員）	107
附錄 2 深度訪談紀錄	109
附錄 3 訪談大綱（其他機關人事人員）	147
附錄 4 深度訪談紀錄	149

表圖目錄

圖 2-1：環境保護署組織架構規劃圖	23
圖 2-2：環境資源部組織架構規劃圖	27
圖 3-1：環保署公務人力總數變化圖	32
圖 3-2：環保署各類人力預算員額變化圖	32
圖 3-3：環保署與全國行政機關平均年齡比較圖	36
圖 3-4a：環保署簡任官等性別比率與全國行政機關比較圖	39
圖 3-4b：環保署薦任官等性別比率與全國行政機關比較圖	40
圖 3-4c：環保署委任官等性別比率與全國行政機關比較圖	40
圖 3-5：環保署主管（含副主管）性別比率圖	41
圖 3-6a：空保處性別比率圖	42
圖 3-6b：廢管處性別比率圖	42
圖 3-6c：督察總隊性別比率圖	43
圖 3-6d：監資處性別比率圖	43
圖 3-7：秘書室性別比率圖	44
圖 3-8a：環保署低年資層與全國行政機關比較圖	47
圖 3-8b：環保署中年資層與全國行政機關比較圖	47
圖 3-8c：環保署高年資層與全國行政機關比較圖	48
圖 3-9a：環保署研究所以上比率與全國行政機關比較圖	51
圖 3-9b：環保署大學比率與全國行政機關比較圖	51
圖 3-9c：環保署專科比率與全國行政機關比較圖	52
圖 3-9d：環保署高中以下比率與全國行政機關比較圖	52
表 1-1：本研究深度訪談對象一覽表（環保署人員）	5
表 1-2：本研究深度訪談對象一覽表（其他機關人事人員）	6
表 3-1：環保署公務人員年齡結構	35
表 3-2：全國行政機關公務人員年齡結構	35
表 3-3：環保署各官等比率	37

表 3-4：環保署各官等性別比率.....	38
表 3-5：全國行政機關各官等比率.....	38
表 3-6：全國行政機關各官等之性別比率.....	39
表 3-7：環保署公務人員年資結構.....	46
表 3-8：全國行政機關年資結構.....	46
表 3-9：環保署學歷統計.....	50
表 3-10：全國行政機關學歷統計.....	50
表 4-1：環保署內陞由原單位人員陞任統計表.....	58
表 4-2：環保署職務遷調規定內容.....	62
表 4-3：環保署實施職務遷調人數統計表.....	65
表 4-4：環保署各單位實施科際間遷調人數統計表.....	66
表 4-5：環保署調任各直轄市環保局人數統計表.....	76



第一章 緒論



第一節 研究背景與目的

壹、研究背景

在人事行政的工作中，如何使每位公務人員適得其所，並發揮其功能，讓人力資源得以充分利用，一直是人事工作的目標（陳金貴，1998）。要達到此一目標，合理的人力流動制度非常重要，它一方面讓公務人員能隨著工作經驗和能力的改變，調整職務，增加行政知能，此為水平流動；另一方面對表現績優的公務人員予以晉職，透過待遇的晉昇，作為工作績效的鼓勵，此為垂直接流動。垂直接流動是人事行政管理制度中最為直接有效的激勵方式，職務的晉升意味著員工在組織內地位的上升、職權的加重、責任範圍的擴大，同時也伴隨著待遇與福利方面的提高。而隨著公務人員退休年齡展延及公務年資延長的趨勢，員工於同職級內進行工作輪調即具有高度合理性，此種水平流動可累積員工職務經驗及資格，促進員工换位思考的能力，積極探索的精神，且可減輕組織晉升的壓力，減少員工不滿的情緒，從而防止個人及整體組織因循守舊、本位主義的現象。正所謂：流水不腐，戶樞不蠹，人力流動制度對於完善公務部門的管理有著重要的意義。

環保署為全國環保事務最高決策主管機關，面對日益複雜化及專業化的環境保護議題，其任務與目標已從原先單純環境保護與污染管制，逐漸走向環境資源管理及環境永續發展理念，其政策制定與資源永續利用及民眾生活品質之良窳息息相關。惟環保署成立迄今（2016年）已將近30年，依王貴蘭（2007）前以環保署1987年成立至2005年間人員陞遷速度作為研究主題，發現其組織極可能已

步入 Kochan&Barocci (1985; 轉引自王貴蘭, 2007) 所示衰退階段,¹另發現該署自 1997 年之後, 機關組織呈穩定的成長, 但隨著具任用資格人員增加, 致空缺減少; 又因環保業務的專業性與地方環保機關職務列等限制, 致高階人員向外機關移動之機率較低, 員工離職率降低; 另因 2001 年之後配合行政院採取遇缺不補的政策, 人員升遷速度逐漸減緩, 陞遷管道無法有效疏通, 且因僧多粥少, 致職務出缺很高比例由出缺單位人員陞任, 即所謂「陞遷本位主義」現象頗為嚴重, 造成人員久任一職, 從而降低其工作滿足感、組織承諾與工作績效(何武恭, 2003; 李逸如, 2005)。

此外, 行政院基於目前自然環境中水、土、林及空氣等環境資源分別由不同部會掌理, 因權責分散, 難以整合, 致無法針對環境問題提出完整的解決方案, 影響行政效率; 此外, 考量水、土、林及空氣間緊密關連, 互相影響的特性, 若未能做整合性規劃, 易造成生態環境失衡, 不利國家的永續發展, 乃於2010年公布的行政院組織法明定成立環境資源部, 環保署確定將改制為「環境資源部」, 納入其他相關部會業務, 統合資源規劃與環保事宜, 以增進政府對環境的管理品質與效能(行政院, 2010)。惟因其所涉部會太多、功能範圍太大, 受到各方利益團體及原機關本位立場等影響角力不斷, 延宕至今未能完成立法審議程序, 是以環保署擬藉由組織改造, 從源頭調整組織架構與人力配置, 增加人員流動性, 以回應新任務需求並活化組織之期待, 在短期間內恐難達成。

再者, 當前政府為紓緩公教人員退撫基金財政壓力, 刻正研議年金改革制度, 欲圖延長公教人員退休年齡, 是以機關內人力將逐漸呈現老化, 及公務年資延長幾乎已是確定趨勢。為避免人力流動僵化, 導致組織效能低落的風險, 機關內決策主管應將其視之為重大壓力, 並及早討論因應相關議題, 除研議設計有效的及系統化的終身學習機制外, 活化人力運用及職務輪調制度等相關議題之研究, 確有其迫切性、必要性及參考價值, 此亦為本研究撰擬之主要目的所在。

¹組織衰退階段 (the Degeneration Stage) 通常指組織成立年數久, 且會呈現人員流動率低、成員漸趨老化及組織規模停滯成長等特性。

綜上，在種種現實環境的限制框架及挑戰下，環保署實有必要審思運用有效人力策略，增加組織的工作效能，靈活調動組織結構的人力，提升人員的活力。依據研究（李正綱、張曉芸、康嘉綺，2002；馬瑞雲，2008）指出，機構實施定期輪調制度可降低員工因重複性工作而帶來的工作倦怠感，提升工作滿足感及成就感，進一步能消彌部門彼此間本位主義，增加組織內各部門間的瞭解，使人力運用發揮最大效益，以達機關目標及組織發展，因此頗具有探究價值。

貳、研究目的

基於上述背景說明，本研究以環保署為個案研究對象，在既有的研究基礎上，預期達到下列研究目的：

- 一、檢視環保署 2005 年至 2015 年間組織與業務情況，及其人力結構、數量與素質等之變化，²並與全國行政機關加以比較分析，以整體性評估環保署現況。
- 二、探討環保署在觀察期間內，人力垂直與水平流動的實際狀況與遭遇問題，及對機關內成員造成的影響。另六都成立對環保署人員流動是否產生影響，亦擬一併探討。
- 三、基於上述分析結果，進一步提出具體建議，以作為未來精進相關措施之參考。

第二節 研究方法

本研究將採取質化研究，主要的研究方法包含文獻分析法及深度訪談法。以環保署為個案，透過分析其公務人力數量及素質，討論人力流動的情形與困境。另筆者長期服務於環保署人事單位，故能藉由參與實務工作的機會，蒐集人力管理政策規劃與執行之資料，有利於本研究爭議問題之深度探討與剖析。

²2004 年以前資料難以完整取得，2016 年人力資料於本研究撰寫時尚不完整。



壹、文獻分析法

雖然過去國內已有相當多針對公務人員陞遷與輪調制度的研究與討論(呂育誠, 2005; 呂育誠, 2006; 洪國平, 2002; 陳金貴、呂育誠, 2004; 黃朝盟, 2001; 詹中原, 2005), 提出公務人員如何獲得較多陞遷機會、工作表現與陞遷速度之間的關係。不過它們大多著力在理論探究與邏輯論述, 較少有經驗性資料的佐證(黃煥榮, 2007)。因此本研究除將從國內外相關書籍、論文、研究報告、期刊、政府出版品、法令規章及報章雜誌等資料文獻, 進行整理、歸納及分析; 另就環保署人事管理資料庫中, 蒐集環保署人員之基本屬性含年齡、性別、年資與學歷等相關資料, 作為人力分析的藍本, 進行相關統計分析, 以瞭解環保署人力素質及人力流動問題, 並據以研提更為具體可行且符合實務狀況的人事管理措施。

貳、深度訪談法

本研究為彌補文獻分析之不足, 並希望更進一步瞭解環保署人員對於陞遷是否暢通的感受及參加輪調之意向, 是以將採取半結構式的訪談, 訪談時以訪談大綱為主軸進行問答(如附錄1), 所提問題可以在訪問過程中隨時邊談邊形成, 提問的方式和順序也可依受訪者的回答隨時提出, 有相當彈性; 倘若受訪者回答內容超出訪談大綱提列問題的範圍, 則根據其回答再作延伸提問, 以保有調整問題的彈性空間, 訪問過程以受訪者的回答為主。訪談實施步驟如下:(一) 做好訪談調查前的準備: 閱讀相關文件, 充分準備與調查內容有關的各種資訊, 儘可能對受訪者多一些瞭解, 其基本狀況最好能先有所掌握;(二) 寄發邀請函;(三) 安排訪談時程;(四) 設計訪談大綱;(五) 進行訪談;(六) 整理訪談記錄並分析。至訪談對象包括曾參與輪調及未曾參與輪調人員共約10人, 並以不同單位、不同官等或職等人員為原則(訪談名單如表1-1, 訪談紀錄列於本研究之附錄2之1至2之10)。

表 1-1：本研究深度訪談對象一覽表（環保署人員）

訪談時間	訪談對象（編號）	職系	性別	訪談地點
2017年1月5日 中午 12 時 20 分	薦任第九職等科長 (A1)	行政類	女	環保署 10 樓辦公室
2017年1月13日 中午 12 時 30 分	薦任第七職等科員 (A2)	行政類	女	環保署 11 樓交誼廳
2017年1月18日 下午 1 時	薦任第七職等科員 (A3)	行政類	男	環保署 11 樓交誼廳
2017年1月23日 下午 6 時	薦任第七職等技士 (A4)	技術類	女	環保署 7 樓辦公室
2017年2月9日 上午 8 時、2 月 10 日中午 12 時 30 分	簡任第十一職等專門委員 (A5)	行政類	男	環保署 11 樓交誼廳
2017年3月9日 中午 12 時 50 分、下午 3 時 30 分	薦任第九職等科長 (A6)	技術類	男	環保署 11 樓交誼廳、電話訪談
2017年4月14日 上午 10 時 20 分、下午 5 時 40 分	薦任第八職等技正 (A7)	技術類	男	電話訪談
2017年4月21日	薦任第七職等技士	技術類	男	環保署 11 樓交

日中午 12 時 20 分	(A8)			
2017年4月25 日下午6時30 分	薦任第九職等技正 (A9)	技術類	男	環保署 8 樓辦 公室
2017年5月1 日下午6時30 分	薦任第九職等隊長 (A10)	行政類	男	電話訪談

資料來源：本研究整理。

此外，為瞭解其他機關推動辦理職務輪調的情形，以作為本研究相關議題之參考比較對象，本研究另擇選機關屬性與環保署相似，業務性質同樣具有高度專業性之中央部會 3 機關，電話訪談其人事單位人員（訪談名單如表 1-2）；訪談大綱如附錄 3；訪談紀錄列於本研究之附錄 4 之 1 至 4 之 3。

表 1-2：本研究深度訪談對象一覽表（其他機關人事人員）

訪談時間	訪談對象（編號）	訪談地點
2017年5月19日上午 10時20分	薦任第七職等科員（B1）	電話訪談
2017年5月19日下午3 時10分	薦任第九職等視察（B2）	電話訪談
106年5月23日下午4 時30分	薦任第九職等秘書（B3）	電話訪談

資料來源：本研究整理。

第三節 理論與文獻探討



本研究係以環保署為個案，對其組織與人力狀況，及其人力流動進行研究，以下謹就相關議題之理論與現有文獻研究加以整理探討，以作為本研究參考與改進之依據。

壹、需求理論

國內外文獻探討影響個人工作績效的因素時，除了工作能力之外，常以個人動機為焦點切入分析。動機為決定行為最主要因素之一，人為了滿足某種慾望需求，以致產生動機，進而引發行為。常見的需求理論有Maslow（1954）的需求層次理論、McClelland（1961）的「三需求理論」、Herzberg（1968）的「雙因子理論」及Alderfer（1969）的ERG理論。

Maslow需求層次理論是解釋人格的重要理論，也是解釋動機的重要理論，亦是研究組織激勵（motivation）時應用最廣泛的理論。³其提出個體成長的內在動力是動機。而動機是由多種不同層次與性質的需求所組成的，而各種需求間有高低層次與順序之分，每個層次的需求與滿足的程度，將決定個體的人格發展境界。需求層次理論將人的需求劃分為五個（六個）層次，由低到高，並分別提出激勵措施，其理論的一個基本假設就是「人是一種追求完全需求的動物。」人的行為受到各種需求的控制，人類的需求是以層次的形式出現的，由低級的需求開始，逐級向上發展到高級層次的需求。需求各層次，不是一種剛性的結構，所謂層次，並沒有截然的界限，層次與層次之間是相互疊合，互相交叉的，隨著某一項需要的強度逐漸降低，另一項需要將逐漸上升。此外，可能有些人的需要始終維持在較低的層次上，而沒有向上一層次發展的機會。各項需要的先後順序，不一定適合每一個人，即使兩個行業相同的人，也並不見得有同樣需要，正所謂世

³參見教育部教育百科網站，網址

<https://pedia.cloud.edu.tw/Entry/Detail/?title=%E9%A6%AC%E6%96%AF%E6%B4%9B%E9%9C%80%E6%B1%82%E5%B1%A4%E6%AC%A1%E7%90%86%E8%AB%96>，2016年5月11日查詢。

世界上沒有兩片同樣的葉子。當一組需要得到滿足時，這組需要就不再成為激勵因素。因此，若想要達到激勵的目的，則必須瞭解目前的需求是在哪一層級，然後設法滿足該層級的需求。

需求層次理論被廣泛地運用在組織之中，根據其理論，組織必須使用許多不同的激勵因素來激發不同需求層級員工的行為與績效。依該理論人類的需要分為六大類，與其相對應之激勵措施分別是：

(一) 生理需求：人類的最基本的生存需求，如飢餓及口渴等，運用於工作上即是使員工吃飽穿暖之需要。

激勵措施：增加工資、改善勞動條件、給予更多的業餘時間和工間休息、提高福利待遇。

(二) 安全需求：追求安全、不受身理或心理侵害之需求，運用於工作上即指組織應保障員工工作不受剝奪威脅，使其得以安心工作。

激勵措施：強調規章制度、職業保障、福利待遇，並保護員工不致失業，提供醫療保險、失業保險和退休福利、避免員工收到雙重的指令而混亂。

(三) 社會需求：如親情、友情等社交需求，運用於工作上即是與同仁間的和睦相處的需要。

激勵措施：提供同事間社交往來機會，支持與讚許員工尋找及建立和諧溫馨的人際關係，開展有組織的體育比賽和集體聚會。

(四) 尊嚴需求：包括內在的尊重因素，如自尊心、自主權與成就感，及外在的尊重因素，需求如身份地位、被人認同與受人重視。

激勵措施：公開獎勵和表揚，強調工作任務的艱巨性以及成功所需要的高超技巧，頒發榮譽獎章、在公司刊物發表文章表揚、優秀員工光榮榜。

(五) 自我實現：心想事成的需求，包括自我成長、發揮個人潛能、及實踐理想等需求。

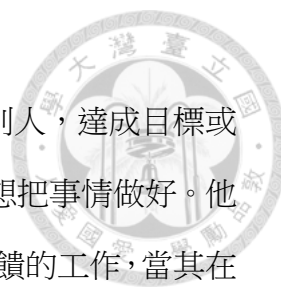
激勵措施：設計工作時運用複雜情況的適應策略，給有特長的人委派特別任務，在設計工作和執行計劃時為下級留有餘地。

(六) 超自我實現：超自我實現 (Over Actualization) 是 Maslow 在晚期時，所提出的一個理論。這是當一個人的心理狀態充分的滿足了自我實現的需求時，所出現短暫的「高峰經驗」，通常都是在執行一件事情時，或是完成一件事情時，才能深刻體驗到的這種感覺，通常都是出現在藝術家、或是音樂家身上。例如：音樂家在演奏音樂時，所感受到的一股「忘我」的體驗；又如藝術家在畫圖時，感受不到時間的消逝，他在畫圖的每一分鐘，對他來說跟一秒一樣快，但每一秒卻活的比一個禮拜還充實。

這些需求排列由低而高循序漸進，較低需求獲得合理滿足後，人們才會開始追求較高的階層，此時較高層次的需求才具有激勵的效果，故組織欲激勵員工首先須掌握其需求狀態。

Alderfer(1969)針對Maslow所提出之基本需求再做修正，提出ERG理論(ERG Theory)，E代表存在(Existence)、R代表關係(Relatedness)、G代表成長(Growth)，他認為需求沒有絕對優先之順序差別。存在指的是生理與物質方面的需求，此需求對應於Maslow之生理及安全需求；關係需求則為環境中與他人的人際關係，對個體而言，此需求是靠著與他人之間的情感與相互關懷而得到滿足，因此關係需求大致對應於Maslow中尊嚴需求之外在尊重部分；至於成長需求係指尋求發揮潛能，以促使自我發展的需求，此需求大致對應於Maslow中尊嚴需求之自尊部分，以及自我實現的需求（吳志仁，2009）。

ERG理論和Maslow的需求層次理論，最大差異在於ERG理論認為各種需求可以同時具有激勵作用及挫折-退化作用；需求越不滿足，越是引發個體去追求；亦是高層次需求無法得到滿足時，會自動後退去尋求低層次需求的滿足。例如當關係需求不滿足時，個體會去追求存在需求，而當存在需求被滿足之後，個體即再轉而追求關係需求的滿足，此時進步就產生了。



McClelland等人（1961）提出三需求理論如下：

- （一）成就需求（Need for achievement）：成就需求是指超越別人，達成目標或創造成功的需求。一個成就需求高的人，會比一般人更想把事情做好。他們所追求的是可以獨自承擔責任且可以立刻得到績效回饋的工作，當其在面對成功與失敗的機率各半時，他們會有最好的工作績效，因為如此才最有機會感受到努力後的成就感與滿意感。
- （二）權力需求（Need for power）：權力需求是指使他人改變行為，順從自己的需求。高權力需求者喜歡控制和影響他人，偏好有競爭性和地位取向的場合，重視權勢的獲得甚於高效能的工作內容。
- （三）親和需求（Need for affiliation）：親和需求是指追求友善，重視人際關係的需求。高親和需求者追求友誼，喜歡合作的情況，較不喜歡競爭的場合，並且希望和別人有彼此高度互相瞭解的關係。

McClelland認為，每個人或多或少都會有上述三種內在需求，只是需求之組成及比重並不相同，且這三種需求並無層級關係（洪雪珍，2003）。

Herzberg等人（1968）以工作行為的觀點，研究工作滿意與需求的關係，他們將滿意與不滿意的因素分為保健和激勵二因素，稱為雙因子理論（Two Factor Theory），又稱為激勵－保健理論。其理論要旨為：某些工作情況出現時，可以使人感到滿意；但若不存在亦不會造成不滿意，如：成就感、認同感、工作內容本身與職責等，此種因素稱之為激勵因素（Motivators），皆是屬於心理成長的需求。相反的，某些工作情況消失時，將會造成不滿意，但其存在卻也不會讓員工感到滿意，這種稱為保健因素（Hygiene Factors），其大多是與工作無直接關係的環境因素，如：行政措施及人際關係等。從而可以得知，管理者若僅致力去消除那些導致工作不滿意的因素，只能降低員工的不滿意而不能提升員工的滿意度，如果我們想激勵員工努力工作，則必須將重點放在強調成就感、認同感及個人成長等，讓員工能獲得充分的內在滿意（洪雪珍，2003）。Herzberg 認為激

勵因素滿足了創造性的需求，而保健因素則滿足了要求公平的需求，不良的外在工作環境會令人感到不滿意，能讓員工感到滿意的則是工作的內在本質。此外，Herzberg也提出工作豐富化能幫助滿足員工的高支配性需求，因而能增加激勵效果，達到高水準的工作績效，其中工作豐富化是指在工作內容中建立更多的激勵因子，例如：責任、成就感、認同和個人成長等，以豐富工作內容的做法。

從Maslow「需要層級理論」以觀，公務人員既需要尊榮感，也需要豐衣足食的生理需求與安全感；從Herzberg「雙因子理論」以觀，公務人員會受到成就、責任等滿意因素所激勵，但亦會不滿於監督、報酬等保健因素而沮喪消極。因此對公務人員而言，如何強調公共服務事業的崇高、神聖及使命，激勵其認真工作，追求更好的工作績效，除了以工作保障與福利、穩定收入等外在回饋角度分析，近來有越來越多研究著重於內在回饋機制的探討（張鎧如等，2015）。例如李俊達、黃朝盟（2010）探討公務人員「精神力」的研究發現，公務人員的工作表現優異，相當程度上可歸因於公務人員在精神上充份追求自我實現、相信公務工作具有不凡的意義與目的，以及希望能和同仁合作以成就公共服務事業，顯示出內在回饋機制對於工作表現具有相當程度的影響力。以此論點，訓練主管機關在進行基層公務人員的培訓工作時，應注重規劃開設精神力養成及發展的相關課程，藉由培養個人對公務組織精神力的認知，了解個人的內在生命、工作意義以及群體關係，相信除了有助於提高工作績效外，更能均衡公務人員的工作與家庭生活。同時，在選任中高階管理者時，應以其是否蘊含健全之組織精神力做為評估標準之一，俾利未來在出任主管職務時，能有卓越的管理績效表現。

貳、工作設計理論

工作設計（Job design）是一個根據組織及員工個人需要，規定某個崗位的任務、責任、權力以及在組織中工作的關係的過程。1911年科學管理學派學者Taylor提出利用設計工作的方法追求組織成果，並提出「科學管理四原則」—工

作專業化、系統化、簡單化和標準化，工作設計的觀點自此形成。從人力資源的角度來看，企業可從工作設計與員工管理來提昇員工對工作與組織的向心力，增進其工作滿意度，進而願意為組織付出更多心力，創造良好績效。

由於科學管理過度強調重複及單調化的工作方式，便開始出現使員工無趣、滿意度低及動機低落的管理問題。因而學者陸續提出「工作再設計」(Work redesign)的主張(Hackman & Oldham, 1980; Walker & Guest, 1940; Herzberg, 1968; 轉引自謝怡甄; 2005)，試圖使其工作上獲得更大的自尊、創造、發展與自我實現，四種主要工作再設計的方法分別是工作輪調(Job Rotation)、工作擴大化(Job Enlargement)、工作豐富化(Job Enrichment)及以團隊為基礎的工作設計(Team-based Work Design)。

所謂「工作豐富化」乃是針對工作擴大化的缺點而加以改良的，工作擴大化是把工作水平式擴張，工作豐富化則是增加垂直方向的工作內容。雖然工作擴大化擴大了工作的範圍，但工作豐富化則增加工作的深度，也就是讓員工對自己的工作有較大的自主權，同時肩負起某些通常由其監督者來做的任務-規劃、執行及評估其工作。員工對其工作有較大的自主權，可使員工有更多的自由度、獨立性和責任感去從事完整的活動，同時可以獲得回饋以評估自己的績效並加以矯正。謝怡甄(2005)研究指出，就管理層面而言，工作輪調是頗受推崇的工作設計方式，有助於增加員工的產出和士氣；解決員工因覺得工作單調枯燥而導致較低的產出和士氣問題。而工作輪調亦擁有工作豐富化的優點，兩者主要的區別在於工作輪調由個人單一工作層次的設計，轉而擴展至跨工作、跨部門的工作設計，使得員工工作內容的多樣性是隨輪調的單位而增加，亦可視為一種交叉訓練的方式，這可使員工習得多元化的知識技能，並得以進一步訓練發展。另該研究選定之個案公司採行以團隊為基礎的工作設計方式，研究發現與員工滿意、員工績效關係皆有顯著的正向影響，亦即採行較多的團隊工作設計方式，將能增進員工工作滿意，亦可促進良好的工作績效表現。個案公司主要採行的經營策略為重

視製造及研發層面，因此員工工作內容相較於以往傳統的單一個人層次工作，轉而採行團隊研發製造的形式，此種形式使得每位員工都能對於產品生產的過程提供意見，給予建議，員工自主性大幅提升，每人都願意盡一己之力，為維持、改善產品品質而努力打拼，除對於員工而言，精神及心理層面可得到公司莫大的重視感，對於企業而言，也因此能在產業中創造耀眼的成績。

參、公務人力運用之研究

綜觀國內關於公務人力分析的著述，以策略性人力資源管理類文獻最為豐富，尤其有OECD國家改造的前例(呂育誠，2006；彭錦鵬，2006；蔡秀涓，2006)，引領改革風潮，而我國政治學界與公共行政學界，亦大量引用該等國家之實務與研究篇章，作為評析公務人力資源改革方向的論理基礎。策略性人力資源管理觀點認為，二十一世紀的政府部門在全球化浪潮、資訊科技發展、知識經濟時代來臨、政經社會環境重大變遷之下，遭受到更為複雜、迅速、激烈的挑戰，必須快速回應民意的需要，不斷修正公部門運作上所產生的困難與效率問題。政府必須有更好的治理能力，而強化政府治理能力的主要來源是政府文官人力資源體系的變革。

施能傑(2006)提出，在策略性人力資源管理的課題中，人力資源的能力精進與改善是最核心的重點之一，和民主工業化國家相比較，臺灣政府部門的人事管理是非常高度法令化、制度化和一致性。不過，當面對新的治理環境，譬如政黨政治的民主政治環境出現，全球化和國際環境日益影響政府治理過程，公共問題環境複雜度增高，知識經濟、知識管理和資訊網路環境逐漸變成是社會生活方式，民眾對政府服務標準與問題解決能力的要求愈趨明顯和積極，以及地方政府治理角色日趨重要等等，強調法制化和體制化的政府文官人力資源管理制度與措施，顯然難以即時有效吸引適任的人力資源，引導文官人力資源因應面對的新環境，許多重要的人力資源管理問題也逐漸產生。此外，蔡秀涓(2006)也指出，

觀察在總體國家競爭力表現較優的OECD各國，採取更符合策略性人力資源管理精神的政策，已是共同趨勢，人力資源管理實務的分權化，以及人力資源管理制度的個別化與契約化，成為各國策略性人力資源管理的主要改革趨勢。

施能傑（2009）另提出，人力資源管理研究領域近年來也積極倡議重視人力資本的影響性，認為組織內部人力資源眾多個人特性與背景所構成的整體性圖像，對員工行為或態度可能更具影響力，藉由客觀可直接衡量的資料，引導不同研究者或實務界導出不同解釋和觀點。其以「年齡」此一重要組織人口學或人力資本理論所提的概念，分析2001至2008年間，全國行政機關和衛生醫療機關（非醫事人力）的公務人員變化狀況。藉由平均年齡相關變化狀況的事實分析，論證究竟有沒有年齡老化（ageing）的現象？如果確實有老化的趨勢，對於政府人事政策和政府治理能力兩個層面有無重大意涵。

彭錦鵬等學者（2009）研究發現，先進國家在1980年代和1990年代受到新公共管理運動的影響，強調「市場機制」、「參與」、「彈性化」及「解除過度管制」；1990年代後期迄今，重點在於調整和修正先前的改革，著重「協調和一致性」、「課責」、「再管制」及「以績效和品質為改革核心」，並提出可供我國文官制度改革借鏡的管理趨勢，包括人力資源管理責任下放到各部會；薪給制度及雇用條件等人事管理彈性化；考選工作須注重效度；公務員能力培養聚焦於工作職能的提昇；人事陞遷公開競爭化等。

陳金貴（2011）則從人力資本管理的觀點探討我國公務人力資本的問題，其指出我國公務人員的人數在數目上是降低，但行政機關人數卻上升，可見在實際業務的處理上，受到民眾需求的壓力及新興事務的增加，只有增加人力，才能面對要求，是否要壓制人員成長，堅持人力精簡，還是給予適當人力成長的空間，使各業務有足夠的人力來承擔，這是公務人力政策的兩難；此外，女性公務人員在比例上的增加，已成為不可避免的趨勢，諸如值班方式、哺育措施、上下班時間能否彈性規定，彈性程度如何等，各項管理措施都需要加以研議調整；而面對


公務人員平均年齡的不斷上升，要如何減緩此現象，使公務人員能年輕化，推動加速退休是條可行之路，但又牽涉到龐大的退休費用；再者，公務人員的高學歷化是值得鼓勵的現象，但這種高學歷化的趨勢，是否得到相對的關注，給予較多的發揮空間，而他們是否也真有較好的能力去展示其才，這也是人事機關所要關注的事。

肆、人力流動之研究

一個組織內的人力流動大抵可分為垂直（即陞遷）與水平（即輪調）二種型態，因此本部分文獻以該二型態予以區分如下：

一、有關陞遷方面的研究

隨著公務人員陞遷法的通過，國內對於公務人員陞遷政策的研究日趨蓬勃，但仍多偏重於法規制度的探討，實證性的研究相對欠缺（陳敦源等，2013）。陳金貴等學者（2003）指出，陞遷法強調公平、公正、公開三項原則的邏輯，實際上可能與首長用人裁量，甚至機關用人需求是相矛盾的。因為適用三原則主要是以「依能取人」的競爭為基礎，即對於陞遷序列中所有具有陞任資格人員進行評比，並確保每位競爭都能在公平的評量項目、公正的評量標準，以及公開的評量程序下力求表現，於是最後產生的優勝者，可說就是所有參與甄審人員表現最佳者。然而此最佳人員是否就是最適任人員？在機關首長的考量下可能並非如此，因為在「依職取人」的任用考量下，除了人員過去的學經歷與當時的工作表現外，包括個人學養、人際關係、未來潛力等因素，可能都是從事新職不可或缺的條件。於是三原則與首長用人裁量間便形成矛盾：若要維持三原則的權威性，則首長便必須捨棄個人其他因素的考量。換言之，「破格拔擢」在三原則下將是不合理且破壞制度的；反之，若尊重首長用人考量，使其能發揮「用人的藝術」，則三原則的權威性勢將受到挑戰。




另一類數量較多與陞遷有關之研究，為針對某一類別人員之陞遷制度進行研究。林清標（2007）以臺北市消防人員升遷問題為研究對象，主要發現機關首長往往是最重要的升遷決定者，甄審委員會功能極為有限，甚至淪為橡皮圖章之譏；升遷政治現象仍然存在，會導致組織成員感受到不公平，對機關失望，因而減少工作上的投入，形成怠工等負面影響。蔡炆頌（2010）依公務人員陞遷法、司法院暨所屬機關人員陞遷評分標準表等相關規定，對於法院書記官陞遷制度是否符合公平正義進行探討。

另林清標（2007）亦指出，玻璃天花板效應依然存在，形成女性升遷障礙。林祐慈（2010）研究警政單位女性警官升遷現象，發現警察升遷的決定標準主要以與工作有關的功績因素為主，年資與考績亦為升遷考評中主要的兩個指標，看似公平中立，實際上卻是充斥對女性的限制與不友善的制度，主要係因大多數女性在起始點上，就因先天的性別規範被外勤單位排除，而外勤往往比內勤有較多的嘉獎與勳績；除此之外，女性因個人或家庭因素，不擅長與上位者或與組織關係者拓展人脈關係，亦往往錯失了爭取升遷之機會。

二、有關職務輪調方面的文獻

國內現有研究職務輪調的正式文獻，累積至今仍為不多，且探討主題多集中在學校或私人企業實施職務輪調的狀況，如紀明德（2010），陳英惠（2006），趙皇賓（2002）。在公部門應用職務輪調利弊得失的相關研究數量相對較少。本部分係將散見於一般的報章、雜誌、或人力資源管理書籍較為相關之職務輪調研究予以整理。


陳金貴（1998）曾對建立公務人員職務輪調制度進行問卷調查實證研究，主要發現：1、職務輪調的範圍認為「必須為相近職系」者為多。2、職務輪調的標準，以「任同一職位，達一定時間」者為多。3、在機關實際執行職務輪調時，所使用的方式以「依照制度規定」者為多。4、職務輪調對



個人影響最大的是「行政經驗的增加」及「專業知識的增加」。5、職務輪調對機關的影響最大的是「防止弊端」及增加「人員知能」。6、職務輪調的益處為「增進專業或行政經驗」及「防止弊端」為最多。7、職務輪調的害處為「過渡時期心態」及「政策擬定與執行未能連貫」為最多。8、大部分受訪者贊成實施職務輪調制度，其職務輪調頻率「四年一次」為最多。9、對個人職務輪調範圍認為應該限於同一職系。10、受訪者認為其任職機關中尚應加入輪調的是「一般行政」及「全面實施」為多。11、受訪者認為不應加入輪調的職務以「技術人員」、「會計」為多。12、受訪者贊成實施主管輪調，其輪調頻率，贊成以「三年一次」為多。13、問卷資料之統計分析方面，經作假設與驗證，發現「贊成輪調制度者，有較高到職率」、「個人職務輪調率愈高，其職務升調率也愈高」、「學歷愈高或現任機關服務年資愈短者，愈易感受到職務輪調的優點」等訊息。

詹雅雯（2007）以E銀行為例，探討工作輪調對於組織人力運用效益之影響，提出組織實施工作輪調的優點，包括可提升員工工作上的效益、提升員工對組織的整合能力、提升工作的趣味性與挑戰感及提升個人的成長；工作輪調也有它的成本，它使得一個人從確定的狀況到不確定；從已知環境到未知環境；從熟悉事物到不熟悉，因此，不少輪調者將工作輪調視為干擾或破壞日常生活的事情，令人感到焦慮不安與厭惡。工作輪調對於未輪調者而言，也會產生干擾的效果，因為他們需要重新調適被輪調到他們單位的新人。工作輪調也會增加組織訓練的成本，因為在工作輪調之初，員工正在學習新知識與新技能階段，因不熟悉業務而產生短期的工作效率與生產力的下降情況（Campion and McClelland，1991，1993；轉引自詹雅雯，2007）。

李建鋒（2014）以臺中市政府中小學人事人員為例，探討職務輪調認知與工作壓力相關性，其研究結果發現人事人員之職期輪調制度實施由來已久，且人事人員係受一條鞭制度運作影響，均受上級人事主管機關監督，因



此人事人員職務輪調的實施，均依規定辦理，極為落實。且依照各機關所定之陞遷評分規定，職務輪調有助於陞遷時之加分，再則在同性質業務之學校間職務輪調，只要能兼顧家庭等因素之下，有助益於個人的調動，將不會受到排斥。因而產生人事人員對職務輪調制度的認同程度偏高的研究結果。此外也發現，當人事人員工作負荷愈重時，輪調知覺也就愈低，主要是當工作負荷過重時，不論輪調到那一個學校中，工作負荷仍然是無法改善的，形成排斥職務輪調的情形，因為職務輪調將造成必須重新適應環境或工作所帶來的更多困擾。

陳英惠（2006）以國立大學職員職務輪調意向為主題進行研究，研究結果發現受測之國立大學職員對實施職務輪調的觀感除滿意度方面（僅三成四贊同）外，在贊成、接受、必要性及可行性方面約多有六至七成以上的受訪者抱持贊同的態度（已或未實施職務輪調學校的職員亦同）。而另一方面，從服務學校實施職務輪調滿意度低觀之，國立大學實施職務輪調，在法規上應有更為明確的訂定，及各校執行的辦法、細則及相關配套措施也需詳加研擬與修訂。

馬瑞雲（2008）從影響公務機關職務輪調組織因素與個人因素之層面，探討公務人員職務輪調制度，該研究藉由訪談了21位有職務輪調經驗之員工，大致的反應是剛接獲需輪調時都有一股排斥的心裡。無論是否同機關？工作是否同性質？畢竟都已習慣原有的工作及環境了。但經一段時間的工作歷練後，都有一番新的體認。

綜觀上述文獻資料，目前國內相關研究領域中，多屬對組織內人員陞遷或輪調之單一面向進行探討，實則二者之間具有交互作用關係，機關內輪調制度若無法落實推行，將導致人員缺乏歷練機會，工作內容趨於窄化，不利其未來陞遷；反之而言，倘若機關陞遷管道受阻，則更需藉由職務輪調機制使人員工作豐富化，提升人員工作滿意度，因此如僅著重其中一面向之討論，將難以瞭解機關人

力流動之全貌。是以，本研究同時關注環保署人力縱向與橫向間流動所遭遇的問題，並進而探討其對組織內成員影響。

人力為組織內最珍貴的資產，應積極思考從不同面向予以發展、激勵，且此刻正當政府積極推動公共年金改革，欲圖延長公務人員退休年齡，改革政策將導致機關內人力逐漸呈現老化，公務年資延長幾乎已是確定趨勢。為避免人力流動僵化，造成組織效能低落的風險，有關單位除研議設計有效的及系統化的終身學習機制外，活化人力運用及職務輪調制度等相關議題之研究，確有其迫切性、必要性及參考價值，此亦為本研究之重要目的所在。



第二章 行政院環境保護署組織及業務



本章包含二個部分，首先，第一節將透過環保署整體組織架構的分析，探討其組織設計之合宜性及對業務運作之影響。第二節重點在於說明在上述組織架構下，各單位業務分工情形。

第一節 組織架構

回顧世界環境治理發展過程，環保意識多起源於過度追求經濟發展帶來的環境災害，臺灣亦復如是。自 1950 年代臺灣開始推動工業化，因工業化導致的環境污染與破壞，到了 1970 年代已非常嚴重，環保意識也隨之萌芽。1980 年代全國民眾的環保意識提升，各地開始風起雲湧的反公害運動，民眾環保意識覺醒起而抗爭，並進一步在重大經濟建設可能對環境造成嚴重破壞前採取事前防範、抗爭行動，例如近年引起社會重大關注的反國光石化事件，訴求環境治理專責機構聲音亦趨強烈，這與世界環境發展的過程是如出一轍、相當吻合。⁴

我國最早並無成立專責機關統整辦理環保業務，而係由內政部、經濟部等相關部會兼辦，後因經濟高度發展，人口密度提升，都市擴大，工廠林立，機動車輛大幅增加，以致環境品質頗受影響，因之環境保護工作必須加強推動。1979 年 4 月，行政院通過「臺灣地區環境保護方案」，籌劃建立完整的環境保護行政組織體系。1982 年 1 月行政院衛生署環境保護局成立，定位為中央三級機關，惟以環境保護工作性質複雜，不僅涉及各政府機關之有關事務，且涉及現代化生活之公共道德意識，推動協調至為繁重，是於 1987 年 8 月 22 日將行政院衛生署環境保護局升格為行政院環境保護署（以下簡稱環保署），主管全國環境保護行政事務。⁵其組織架構依據空氣及噪音、水質、廢棄物、環境衛生及毒物管理等 4 大環

⁴參閱環境品質基金會 <http://www.eqpf.org/MOENR/2-1.php>，2016 年 8 月 21 日查詢。

⁵參見 2012 年 8 月行政院環境保護署發行之「環境保護 25 年回顧與展望」。

境議題進行單位分工，並透過綜合規劃、管制考核及糾紛處理、環境監測及資訊等功能連貫各專業環保領域運作、支援環境政策之擬定發展及整合環境行政之運作體系。另於1999年7月1日，配合精省作業，臺灣省環境保護處改制為該署中部辦公室，嗣2002年3月1日併入成為內部單位，即環境督察總隊，其下分設北、中、南三區環境督察大隊。該總隊核心功能主要有二，一為政策中介功能，將環保政策有效傳遞並督導地方政府落實執行；二為協助支援地方政府辦理相關環境保護事項，現行組織架構如圖2-1所示。

行政院環境保護署組織圖

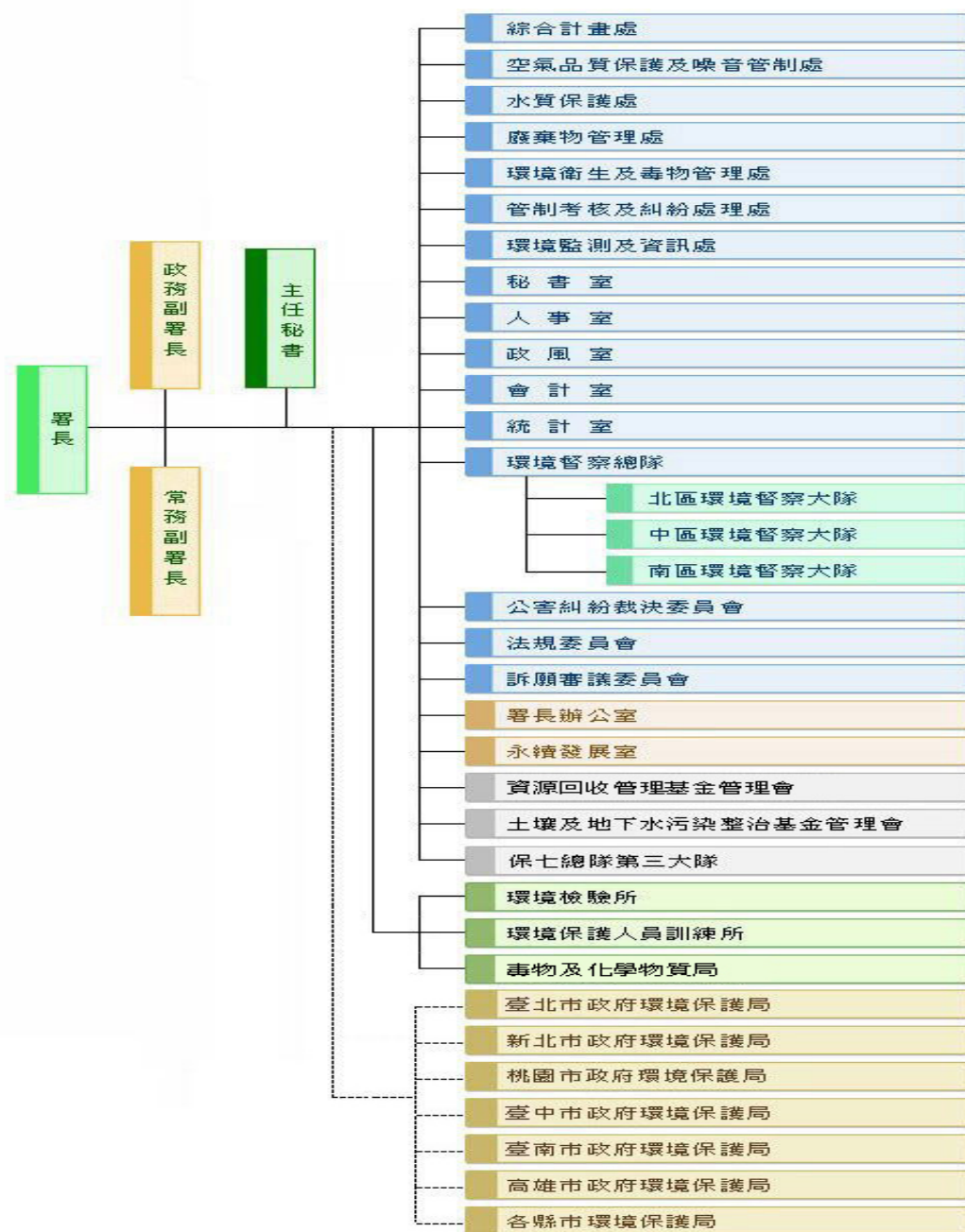


圖 2-1：環境保護署組織架構規劃圖

資料來源：環保署全球資訊網


<http://www.epa.gov.tw/ct.asp?xItem=5290&CtNode=30619&mp=epa>，2017年2月12日查詢。



組織的結構設計對組織而言是重要的課題，因為透過組織結構的安排，資源始得以有秩序地運作，產出必要的服務與管制作為。其展現兩項重要意涵：一、它是組織正式關係和職責的一種模式，即機關組織的組織圖、工作說明書或職務說明書。二、它是指正式的法規、運作政策、工作程序、控制過程、報酬安排及引導成員行為的設計（Kast & Rosenzweig，轉引自連宏華，2010）。策略和結構有緊密連結關係，組織策略改變，就需要配合修正組織結構，以適應新策略。再好的組織決策或計畫，可能因為沒有正確組織結構而失敗；原先正確的組織結構經過若干時間和環境變化，就有可能變得不適當。基本上，一旦組織所需處理的工作性質擴大，組織結構就有水平分化的需求，透過設置不同部門，將繁雜的工作分別類歸到各個部門，使各部門皆有明確的職掌及權責關係。其中，根據功能進行水平分化是最常被引用的首要原則，因為「工作專業化」下，增進該部門中的所有成員，包括主管們，皆具備專業功能所需的知識技能和相關經驗，可以更有效地執行工作，達成工作績效（施能傑，2012）。

如以上述學理原則檢視環保署現行的單位設置，可發現確具有專業性及邏輯性，且兼具系統性及功能性。然而，組織是一開放系統，其所處之環境是影響它的運作和績效的外部因素，亦即環境是組織設計的重要情境因素和考量，因此，組織必須與環境系絡保持動態關係，透過對組織內外環境的調控、回應、策略變遷，融為連續演化密切互動過程。是以，急速變遷環境趨勢與態勢，將對組織生存運作和績效表現，產生重要影響。現代環保議題日趨複雜，環境污染多屬複合污染，即多種污染物同時存在，併同時對大氣、水體、土壤、生物及人體產生綜合性的污染，是以傳統上單純的依污染介質分門別類的單位設置已逐漸無法應付新的政策需求。倘若單位間橫向溝通聯繫功能不良，將使見樹不見林的專業偏差及本位主義情況更形嚴重。

環保署亦意識到該項趨勢，但囿於單位組設係規定於法律位階之「行政院環境保護署組織條例」，亦即必須經過修法程序，始能調整正式單位組設，修法過



程冗長且結果無法預期與掌握，公共行政複雜性、政治力主導仍是難以突破的核心議題，在面臨許多環境帶來的衝擊之際，不得不尋求突破因應。是以近年為執行專案或特定任務，該署採行設置跨單位任務編組，即所謂矩陣式組織方式因應，⁶所需人力由相關單位派員支援，期透過整合協調方式，達成強化組織功能之目的。例如：2008年為整合協調有關國家整潔及美化業務，設置「整潔方案室」；另為辦理生質能技術研發、應用推廣及廢棄物政策評估業務，設置「能資方案室」；2009年為推動低碳永續家園政策，設置「生態社區推動方案室」。可惜實務運作上卻因未能妥善規劃相對應預算經費與人力支援，以致與建制單位間產生權責重疊或職權劃分不清問題，成效不彰，未能發揮預期功能。上述三個任務編組於2015年7月16日整併為「方案整合辦公室」，再於2017年1月8日調整併入環境衛生及毒物管理處，原任務編組同步裁撤。

基於環境變遷日新月異，組織不再是獨立於環境之外的封閉系統，而是多變環境的開放系統，環境必然影響組織的運作與績效，任何組織都必須面對環境挑戰，不斷嘗試改變、學習和不斷追求成長。「不變革，就走向死亡」，已是組織生存道路的鐵律（連宏華，2010）。組織改造即是組織致力於永續生存和成長的常態變革行動，旨在提升營運的效率效能，並回應環境脈動。行政院鑑於目前自然環境中水、土、林及空氣等環境資源分別由不同部會掌理，因權責分散，難以整合各項資源針對環境問題提出完整的解決方案；此外，水、土、林及空氣間緊密關連，具有互相影響的特性，環境資源若未能做整合性規劃，易造成生態環境失衡，不利國家的永續發展。爰規劃成立環境資源部，以加強政府對生態環境的復育與維護。依該組改規劃，環境資源部將統合資源規劃與保育事宜，辦理地質調查、森林資源之復育及保育、統合水域資源規劃與河川治理、落實水土保持，強化山坡地水土保持及治山防災，以發揮國土保安與水源涵養功能，並辦理環境

⁶「矩陣組織」或「欄柵組織」（matrix organization），乃肇始於美國航空及太空工業之產品研發策略所形成的彈性組織結構，是兼顧功能分化及產品分化的優點而結合的設計（參見施能傑，2012）。

品質監測與環境保護、污染防治事宜，維護生物多樣化之生態環境。為整合大氣圈、水圈、林圈、地圈等自然資源，未來環保署將整併經濟部水利署、礦務局、地質調查所、自來水公司、農委會林務局、水土保持局、特有生物保育中心、退輔會森林保育處、內政部營建署國家公園處、下水道工程處等多個機關成立環境資源部，其下設置7司、6處、4常設性任務編組、8個所屬3級機關(構)、39個4級機關，以及1個事業機構。⁷環境資源部組織架構規劃如圖2-2。

曾有論者（連宏華，2010）提出，行政組織重組的最主要目的或目標，乃在追求組織的效率、效能、經濟性及政治利益的妥協均衡。至於機關功能之整合、協調、強化，單位的合併、裁撤、增設或分設、縮編、改隸，人員的移撥、擴編、精簡等，只不過是達成組織更具效率、效能、經濟性，以及符合政治利益之均衡的策略性作法。尤其是政治性的目的或目標，常是行政機關組織重組的主軸，它主導了組織重組活動，也是發動組織重組的泉源，而追求組織的效率、效能和經濟性之重組目標，只是促使政治性重組目標正當化的陪襯而已。在此論點之下，政治支持對於官僚組織而言，是相當重要的，缺乏政治支持將限制行政機關達成目標的能力，甚至威脅到機關本身的生存。而行政組織重組往往威脅到國會的主要的特定利益，行政機關的內部結構及部門的定位，會被國會議員認知到足以影響立法機關對於行政機關的影響力和控制，以及其對選區服務的長遠政治生涯，所以，重組的政治磋商是常見且必然的。環境資源部的組織改造歷程似乎體現此種說法，在面臨高度政治化環境的情況下，組改版本因行政機關、立法機關及利益團體三者結合而成的鐵三角角力一再修正，審議進程亦受到延宕，迄今都未能完成立法程序。

⁷參見 2016 年 2 月 1 日環保署函送立法院審議之「環境資源部組織法草案」、「環境資源部處務規程草案」。

環境資源部組織架構規劃

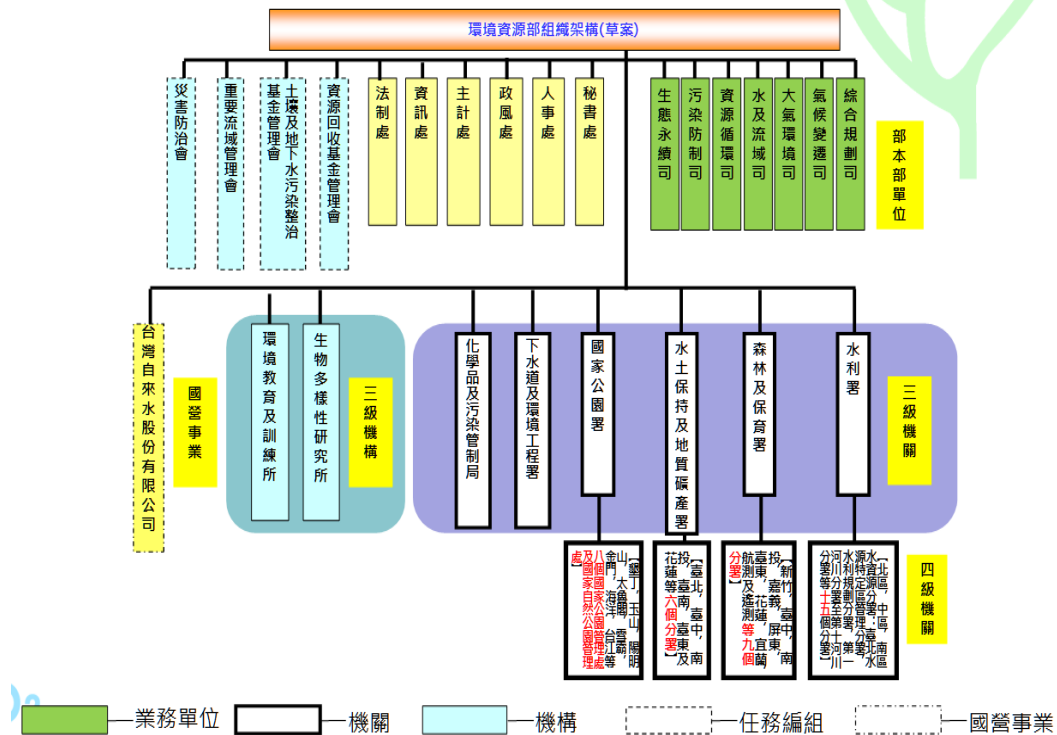


圖 2-2：環境資源部組織架構規劃圖

資料來源：環保署綜合計畫處2016年8月5日簡報資料。

第二節 核心業務

本研究主要係探討業務單位的人力狀況，是以本節僅就業務單位及任務編組單位核心業務職掌摘要說明。

壹、業務單位職掌事項

綜合計畫處(簡稱綜計處)掌理關於環境保護政策方案之規劃及推動；環境保護年度施政計畫及報告之彙編；環境保護教育及宣導之規劃及推動；環境保護團體與事業之聯繫、監督及輔導；環境影響評估制度之策劃、推動、輔導及監督；環境影響評估報告之審核等事項。

空氣品質保護及噪音管制處(簡稱空保處)掌理關於空氣品質保護規劃；固定污染源防制；移動性污染源防制；噪音振動管制等事項。

水質保護處(簡稱水保處)掌理關於水質管理監督；事業廢水管制；污水下水

道系統及生活污水管理；海洋污染防治；淡水河系污染整治。等事項。

廢棄物管理處(簡稱廢管處)掌理關於一般生活廢棄物、事業廢棄物減量產生、貯存、清除、處理與資源回收之研訂；事業廢棄物流向追蹤管理、勾稽管制事項。等事項。

環境衛生及毒物管理處(簡稱環管處)掌理飲用水管理；環境衛生管理；溫室氣體減量規劃、盤查交易及宣導調適；低碳永續家園推動策略及生質能源推動策略研析；區域生質物能源中心評估與效益分析等事項。⁸

管制考核及糾紛處理處(簡稱管考處)掌理關於直轄市、縣(市)環境保護機關執行全國性重要環境保護政策之管制考核；環境工程技師簽證查核；人民陳情案件處理之調查；環保標章制度規劃；公害糾紛事件鑑定與處理等事項。

環境監測及資訊處(簡稱監資處)掌理關於全國性水體及空氣品質監測系統之規劃、資料之處理、分析、發布；全國環保資訊電子化作業之規劃；共通性環境保護業務資訊系統軟體設施之規劃、維護管理等事項。

環境督察總隊(簡稱督察總隊)掌理地方政府環保事項執行督導；跨縣市環保事務之協調、執行；垃圾處理設施(垃圾焚化廠、垃圾衛生掩埋場)之興建、營運管理、督導、評鑑，垃圾掩埋場封閉復育綠美化；環境影響評估監督之執行；廚餘、巨大廢棄物回收再利用計畫之執行；北、中、南區各類環境污染源違反環保法規定之稽查督察、案件抽查及複查業務等事項。

貳、任務編組單位職掌事項

環保署任務編組主要可分為兩大類型，一為依法規所設置之功能性編組，包括法規委員會、訴願審議委員會及公害糾紛裁決委員會。另一則為因應新興重要環保議題所設置之專業性編組，包括環保科技研發及國際合作(永續發展室)、資源回收(資源回收管理基金管理委員會)、土壤地下水污染整治(土壤及地下

⁸配合環保署毒物及化學物質局於 2016 年 12 月 28 日成立，環境衛生及毒物管理處原辦理有關毒性化學物質業務及人員移撥該局，環保署原任務編組溫室氣體減量管理辦公室及方案整合辦公室業務及人員則自 2017 年 1 月 8 日調整併入環境衛生及毒物管理處，上開二任務編組自同日起裁撤。

水污染整治基金管理會)等重要議題之專業單位。

法規委員會辦理環境保護法規制定、修正案之研議或審議；民眾或機關團體等對於環境保護法令疑義研議、闡釋事項。

訴願審議委員會辦理不服中央各部、會、行、處、局、署所屬機關之行政處分者、縣(市)政府之行政處分者或直轄市政府之行政處分者，向環保署提起之訴願案件。

公害糾紛裁決委員會辦理公害糾紛所生損害賠償事件之責任裁決；公害糾紛調處委員會管轄之指定；公害糾紛原因及責任鑑定之委託等事項。

永續發展方案辦公室辦理環境保護科技研究發展計畫之研訂、彙編及審議；環境保護技術交流之策劃、推動及協調；及國際合作事務之策劃、推動、協調及執行等事項。

資源回收基金管理委員會辦理補助地方政府執行資源回收業務；辦理資源回收基金收支管理政策及共通原則之研訂；研訂各項應回收廢棄物繳費費率及認證處理量之補貼處理費額；對應回收廢棄物之責任業者登記、變更、輔導管理、繳費查核及欠繳費用稽催、對應回收廢棄物回收處理機構執行稽核認證及其回收處理廢棄物之相關管理等事項。

土壤及地下水污染整治基金管理委員會辦理地下水質保護及土壤污染防治政策擬訂；地下水污染之調查評估、管制、整治復育與財務等措施之規劃；地盤下陷所致污染防治之策劃等事項。

上述各單位業務職掌中，督察總隊之業務常遭受外界質疑，依據「105年度行政院環境保護署員額評鑑結論報告」之評鑑發現指出，督察總隊辦理「環境影響評估書件及審查」、「事業廢棄物非法棄置場址之污染調查處理事項」、「土壤及地下水污染緊急措施、列管與整治之協調及監督」、「海洋污染處理之協調及監督事項」、「毒性化學物質災害處理之協調及監督事項」、「登革熱病媒蚊孳生源督察、清除業務」、「國際環境執法合作，研訂及執行環境執法專案計畫」等業務均

與環保署其他業務單位（如綜計處、環管處等）辦理業務具高度相關；另依地方制度法規定，環境保護係屬地方自治事項，督察總隊辦理業務如：「廚餘、巨大廢棄物回收再利用計畫之執行」，依廢棄物清理法規定，由地方環保機關負責，又其中廚餘回收工作亦於101年完成「廢棄物資源循環推動計畫」後回歸地方政府辦理；另公害陳情管制事項，目前各地方政府環保機關亦在辦理；至有關「垃圾掩埋場封閉復育綠美化」、「垃圾處理設施（垃圾焚化廠、垃圾衛生掩埋場）之興建、營運管理」等業務亦屬地方政府應辦理事項，顯示督察總隊業務仍有檢討之空間。⁹

究其緣由，督察總隊係由原台灣省政府環境保護處改制，原為一獨立機關規模，掌理事項集中在於廢棄物管理及綜合性或跨縣市的地方環境污染案件處理，後因配合精省政策併入成為環保署內部的業務單位，¹⁰但其定位及職掌不清，業務與廢管處重疊性相當高，造成業務分工紛亂及整體性輕重失衡的情形，顯示精省配套組設未能慎謀遠慮，致組織無法發揮正常功能。再者，督察總隊人數規模較環保署二個附屬機關總合為大，人力運用效能有相當大的提升空間。

⁹參見行政院 2017.1.26 院授人組字第 10600368341 號函送「105 年度行政院環境保護署員額評鑑結論報告」之評鑑發現。

¹⁰其他部會多改制為三級機關，如農委會林務局、衛生署國民健康署。

第三章 行政院環境保護署之人力

人力對於任何一個組織而言，都是能否達成績效目標的關鍵因素，而人力數量與素質更攸關政策規劃與執行之良窳。本章第一節探討環保署人力結構與數量；第二節進一步分析人力素質，並與全國行政機關加以比較分析。

第一節 人力結構與數量

本節主要將研究環保署在觀察期間內人力數量之變化，冀望能從中窺探出環保署人力結構未來之隱憂，及早規劃因應之道，超前佈署及規劃相關對策。

本處所稱人力數量內涵包括職員、聘僱及特約等各類人力。職員係指依「公務人員任用法」、「專門職業及技術人員轉任公務人員條例」、「派用人員派用條例」及原「技術人員任用條例」進用之正式編制人力；聘僱人員係指依「聘用人員聘用條例」、「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」進用之人員；特約人員指環保署為推動空氣污染防治基金、資源回收管理基金、土壤及地下水污染整治基金、水污染防治基金、環境教育基金、溫室氣體管理基金之業務需要，經行政院同意由該署本於權責依自行之「特約人員特約要點」進用之臨時契約人力。公務人力總數變化如圖 3-1。

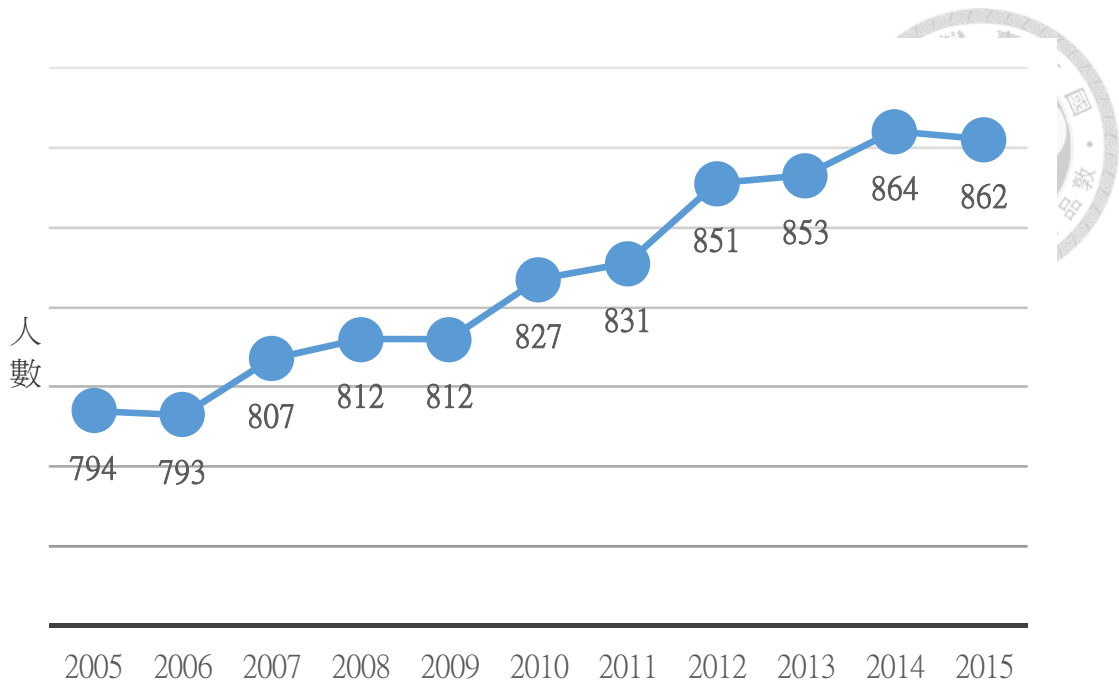


圖 3-1：環保署公務人力總數變化圖

資料來源：本研究繪製。

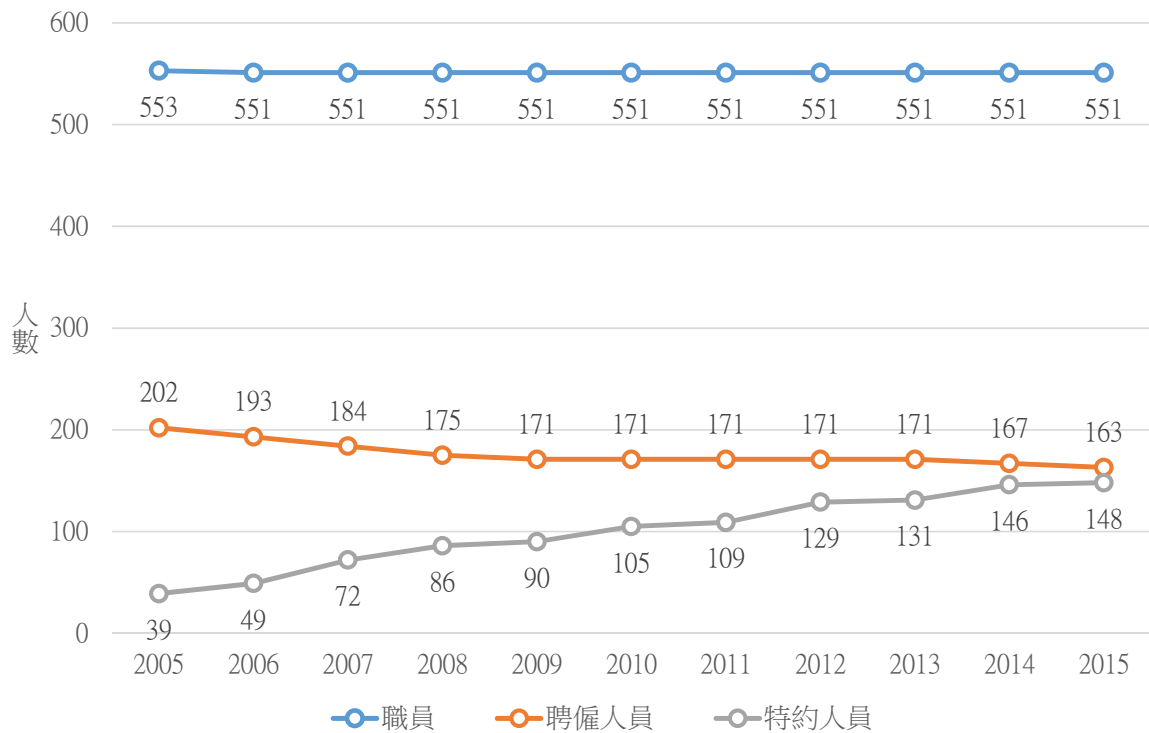


圖 3-2：環保署各類人力預算員額變化圖

資料來源：本研究繪製。

由圖 3-2 可看出環保署公務人力結構中，職員預算員額自 2006 年至 2015 年

均維持 551 人未變動，聘僱人員則呈逐年減少的趨勢，從 202 人逐步精簡遞減至 163 人，而屬臨時人員性質之特約人員預算員額從 2005 年 39 人，逐年攀升至 2015 年 148 人，人數成長約 3.7 倍，數量已達職員預算員額近三分之一強。

政府機關用人經費係經由編列預精簡算支應，相較於企業而言，較欠缺成本意識，缺少員額精簡的動機，且各機關將人力規模視為代表機關重要程度的一種表現，故針對個別機關進行員額控管有其困難（席代麟，2010）。為維持中央政府員額合理規模，使用人成本獲得控制，「中央政府機關總員額法」於 2010 年 1 月 12 日經立法院三讀通過，同年 4 月 1 日正式實施。該法第 3 條將中央政府機關員額分為職員、聘僱人員等五類，並限定機關員額總數最高為 17 萬 3 千人（依立法院附帶決議，機關員額應在五年內降為 16 萬人），並在第 4 條條文中，規定各類人員總數。

在「中央政府機關總員額法」框架下，政府員額管理主管機關近年相關政策均朝向限縮與精簡方向，所以爭取增加預算員額的空間非常有限。環保署職員數 10 年來未變動即因此之故；至聘僱人員不僅未能增加員額，甚且逐年減少的原因，則是為應立法院審議 2001 年及 2002 年中央政府總預算時，曾分別作成裁減中央機關聘僱人力之主決議，現有人員採「出缺不補」方式逐步精簡所致，迄 2015 年 12 月，環保署聘僱人員經行政院核列為超額，出缺後須減列預算員額之人數尚有 139 人。於此同時，全球化環境退化的趨勢日益嚴重，越界污染威脅日增，環保署面對國人日漸高漲之環保意識，與伴隨而來不斷被要求擴張之業務職掌與職能，在職員與聘僱員額均遭凍結甚至出缺不補的情形下，不得不日漸倚重以基金業務費進用特約人力之用人方式，以紓緩員額緊縮之壓力。雖然過度地依賴契約人力，對長期公共服務的提供恐有負面衝擊，最終將會傷害公務部門之屬性及固有能力（黃榮源，2009），惟於此人力吃緊之際，公務部門最為在意之處乃是否得以迅速遞補人力以推動業務，以解燃眉之急，至其他方面之隱憂後患尚非此時所能考慮兼顧。然而，不斷成長的特約人數終招致民意機關及員額管理機

關之注意，行政院為有效管控是類不定期契約人員，以符合政府擷節用人政策，已於 2015 年 7 月 31 日匡定環保署特約人力上限為 148，不得再行增加。據此，環保署主要 3 種公務人力數量均遭高限限制，已無成長空間。

在各類員額逐步遭限縮，但業務範疇卻愈趨擴張與複雜的環境之下，人力運用效能的提升更顯重要，必須要思考如何能充分運用每一位現有人力，而且隨時保持能提供高品質服務的能力水準。欲達此目標，組織必然得要運用各種有效策略，將所有人力資源做最適當的配置、安排、活用與發展；落實推動職務輪調制度可以培養員工較多面向之工作技能，且可有效拓展較為寬闊的業務視角，有助於充分激發員工工作潛能、動機及士氣，進而提升組織整體績效。

第二節 人力素質分析比較

除了人力數量之外，人力素質亦攸關政府提供公共服務之品質甚鉅，本節係以環保署編制內訂有職稱及官等、職等之職員為範圍，就其年齡、性別、服務年資及學歷等基本屬性進行基礎性的分析，藉由觀察和追蹤各項人口特性的實際變化，可提供更佳的證據基礎，有利於增進實務政策與管理方案規劃的可行性。

壹、年齡結構

年齡是國內外政府部門各種人力統計最常出現的變項。以 2015 年與 2005 年資料相對照發現，環保署平均年齡略增 0.48 歲，「18-30 歲組」和「50-60 歲組」的比例都有明顯的增加，顯示環保署一方面能維持一定比率人力新陳代謝，但同時也存在高齡化的趨勢；另一方面，「40-50 歲組」比例則大幅降低 18.29%，顯示公務經驗豐富的青壯年大量離退的情形亦同時存在。另與全國行政機關公務人員年齡結構相較，其平均年齡皆高於全國平均值約 3-4 歲（如表 3-1、3-2 及圖 3-3）。

表 3-1：環保署公務人員年齡結構

年度	年齡					平均年齡
	18-30 歲	30-40 歲	40-50 歲	50-60 歲	60 歲以上	
2005	2.12%	25.69%	49.47%	20.59%	2.12%	44.73 歲
2006	2.67%	25.26%	48.67%	21.77%	1.64%	45.07 歲
2007	4.09%	21.60%	49.42%	23.35%	1.56%	45.34 歲
2008	4.06%	19.73%	48.36%	26.50%	1.35%	45.75 歲
2009	4.55%	18.03%	47.82%	27.89%	1.71%	45.96 歲
2010	5.60%	15.44%	46.72%	30.31%	1.93%	46.12 歲
2011	8.30%	15.44%	44.21%	29.54%	2.51%	45.51 歲
2012	8.33%	19.32%	42.23%	26.70%	3.41%	45.10 歲
2013	10.37%	18.89%	41.30%	26.11%	3.33%	44.74 歲
2014	9.55%	22.81%	34.89%	29.04%	3.70%	45.07 歲
2015	9.41%	24.31%	31.18%	31.37%	3.73%	45.21 歲
成長率*	7.29%	-1.38%	-18.29%	10.78%	1.61%	+0.48 歲

*成長率計算方式為 2015 年人數占比－2005 年人數占比。

資料來源：本研究整理。

表 3-2：全國行政機關公務人員年齡結構

年度	年齡					平均年齡
	18-30 歲	30-40 歲	40-50 歲	50-60 歲	60 歲以上	
2005	6.99%	38.22%	36.29%	16.22%	2.27%	41.33 歲
2006	7.18%	36.73%	36.95%	16.98%	2.15%	41.51 歲
2007	8.34%	34.74%	37.19%	17.53%	2.20%	41.66 歲
2008	9.60%	32.24%	37.87%	18.05%	2.24%	41.72 歲
2009	10.18%	30.03%	38.83%	18.54%	2.42%	41.86 歲
2010	10.78%	28.16%	39.49%	18.90%	2.67%	41.99 歲
2011	11.09%	27.43%	39.39%	19.06%	3.03%	42.04 歲
2012	11.35%	27.27%	39.50%	18.75%	3.12%	41.97 歲
2013	11.73%	26.99%	39.06%	18.97%	3.25%	41.95 歲
2014	11.93%	26.93%	38.43%	19.38%	3.33%	41.96 歲
2015	12.14%	27.29%	37.59%	19.55%	3.43%	41.94 歲
成長率*	5.15%	-10.93%	1.3%	3.33%	1.16%	+0.61 歲

*成長率計算方式為 2015 年人數占比－2005 年人數占比。

資料來源：銓敘部相關年度統計報表。

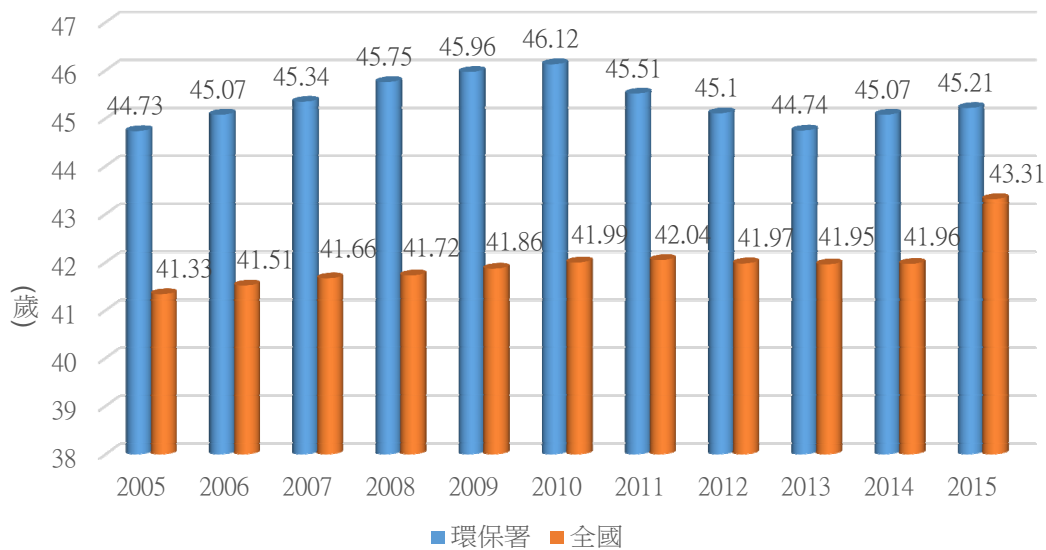


圖 3-3：環保署與全國行政機關平均年齡比較圖

資料來源：本研究繪製。

如果高齡化是趨勢，人力資源管理上經常引起關切的課題是：整體工作績效是否會下降？常見的觀點稱年齡和工作績效間關係是倒U型關係（施能傑，2009），即隨著年齡增長到某個門檻後，由於知識和技能未必能更新或體能下降，甚至因已進入工作生涯後段而降低工作意願等，個人的工作績效可能會降低；相對地，年齡較低的人力，亦可能因為尚未學習到成熟的工作技能、經驗，或者尚未充分被組織社會化等，其工作表現也未必會因有活力而必然較為優越，這是個尚無定論的爭議。但是施能傑（2009）認為一般性行政部門公務人力年齡持續老化對於工作績效而言會有不利的影響。

另根據蔡秀涓（2003）的研究，我國公務人員的確會因為世代不同，而對工作有不同的觀點或價值差異。愈年長的世代愈尊重權威、服從、努力工作、對組織忠誠、以及工作成就等價值。愈年輕的世代則愈重視工作與個人生活的平衡、財務報酬、以及對職業的承諾。當組織與管理者越能正確地掌握員工對工作相關議題的價值觀與態度，則越能設計出有效地激勵機制。使員工就積極面而言，可以發揮能力表現組織公民行為與高績效的行為。而在消極面，可以減低員工因工作動機不足士氣低落，因而形成的高缺席率與離

職率，以及連帶的人事成本耗費。因此，環保署須重視實務上人力資源管理的代間差異，例如重新思考對於不同世代公務人員激勵機制的設計。此外，如何運用熟化的人力將是研究的下一個重心，以一般行政機關工作性質而言，體力方面可能不成問題，重點是創新能力和學習力。



貳、官等與性別結構

隨著女性主義的思潮發展，性別議題也在組織研究與人力資源管理的領域中逐漸獲得重視。研究發現科層組織中的女性往往比男性面臨更嚴峻的陞遷障礙，即或公務體系強調唯材是用，仍有顯著的兩性職等差距是無法由個人條件和組織資歷所解釋（張苙雲，2004）。

首先整體觀察環保署各官等人數比率（如表3-3），薦任官等人數占比最高，約占職員總數的七成，是公務人員的主體結構。將2005年人數占比與2015年相比較，可以看出簡任及薦任官等人數均有成長，委任人數比率則呈現遞減現象。

表 3-3：環保署各官等比率

年度	簡任	薦任	委任
2005	13.70%	67.36%	18.94%
2006	14.31%	67.04%	18.65%
2007	14.53%	67.73%	17.74%
2008	14.52%	68.49%	16.99%
2009	14.94%	67.63%	17.43%
2010	15.33%	68.58%	16.09%
2011	15.37%	69.26%	15.37%
2012	14.75%	72.96%	12.29%
2013	14.4%	71.35%	14.25%
2014	15.01%	71.35%	13.64%
2015	15.65%	72.60%	11.75%
變動率*	1.95%	5.24%	-7.19%

*變動率計算方式為2015年人數占比－2005年人數占比。

資料來源：本研究整理。

再進一步觀察各官等內之性別比率情形，可發現委任層級女性人數始終

稍高於男性，2015 年該層級男女比例約為 1：1.5，薦任層級則約為 1.1：1，至簡任高階人員，男性人數明顯高於女性，比例為 3：1（如表 3-4）。

表 3-4：環保署各官等之性別比率

年度	簡任		薦任		委任	
	男性比率	女性比率	男性比率	女性比率	男性比率	女性比率
2005	80.82%	19.18%	57.38%	42.62%	47.52%	52.48%
2006	80.26%	19.74%	60.39%	39.61%	40.40%	59.60%
2007	79.22%	20.78%	58.50%	41.50%	43.62%	56.38%
2008	80.52%	19.48%	58.40%	41.60%	45.56%	54.44%
2009	82.05%	17.95%	57.22%	42.78%	45.05%	54.95%
2010	77.50%	22.50%	59.22%	40.78%	45.24%	54.76%
2011	74.07%	25.93%	59.73%	40.27%	44.44%	55.56%
2012	73.08%	26.92%	58.55%	41.45%	44.62%	55.38%
2013	75.64%	24.36%	60.20%	39.80%	39.89%	61.11%
2014	74.03%	25.97%	51.91%	48.09%	41.43%	58.57%
2015	75.00%	25.00%	53.37%	46.63%	40.00%	60.00%
變動率*	-5.82%	5.82%	-4.01%	4.01%	-7.52%	7.52%

*變動率計算方式為 2015 年人數占比－2005 年人數占比。

資料來源：本研究整理。

從變動率可以看出，環保署各官等之女性比率均有成長，顯示女性公務人員人數逐年增加，此與全國行政機關公務人員性別分析結果大體相同（如表 3-5、3-6），環保署各官等性別比率與全國比較如圖 3-4a 至 3-4c。

表 3-5：全國行政機關各官等比率

年度	簡任	薦任	委任
2005	6.44%	51.15%	42.41%
2006	6.64%	52.30%	41.06%
2007	6.47%	53.47%	40.06%
2008	6.58%	54.51%	38.91%
2009	6.59%	54.95%	38.46%
2010	5.56%	56.54%	36.90%
2011	7.17%	55.71%	37.12%
2012	7.12%	57.10%	35.78%
2013	7.06%	56.97%	35.97%
2014	6.77%	58.15%	35.08%
2015	6.79%	58.12%	35.09%

變動率*	0.35%	6.97%	-7.32%
------	-------	-------	--------

*變動率計算方式為 2015 年人數占比－2005 年人數占比。

資料來源：銓敘部相關年度統計報表。

表 3-6：全國行政機關各官等之性別比率

年度	簡任		薦任		委任	
	男性比率	女性比率	男性比率	女性比率	男性比率	女性比率
2005	81.25%	18.75%	57.47%	42.53%	46.41%	53.59%
2006	80.02%	19.98%	56.36%	43.64%	46.03%	53.97%
2007	70.01%	20.99%	55.93%	44.07%	45.92%	54.08%
2008	77.72%	22.28%	54.88%	45.12%	45.26%	54.74%
2009	76.35%	23.65%	53.88%	46.12%	45.26%	54.74%
2010	74.56%	25.44%	52.47%	47.53%	44.78%	55.22%
2011	72.91%	26.09%	51.09%	48.91%	43.65%	56.35%
2012	72.83%	27.17%	49.93%	50.07%	43.22%	56.78%
2013	71.86%	28.14%	49.00%	51.00%	42.79%	57.21%
2014	70.43%	29.57%	47.88%	52.13%	43.04%	56.96%
2015	69.37%	30.63%	47.13%	52.87%	42.87%	57.13%
變動率*	-11.88%	11.88%	-10.34%	10.34%	-3.54%	3.54%

*變動率計算方式為 2015 年人數占比－2005 年人數占比。

資料來源：銓敘部相關年度統計報表。

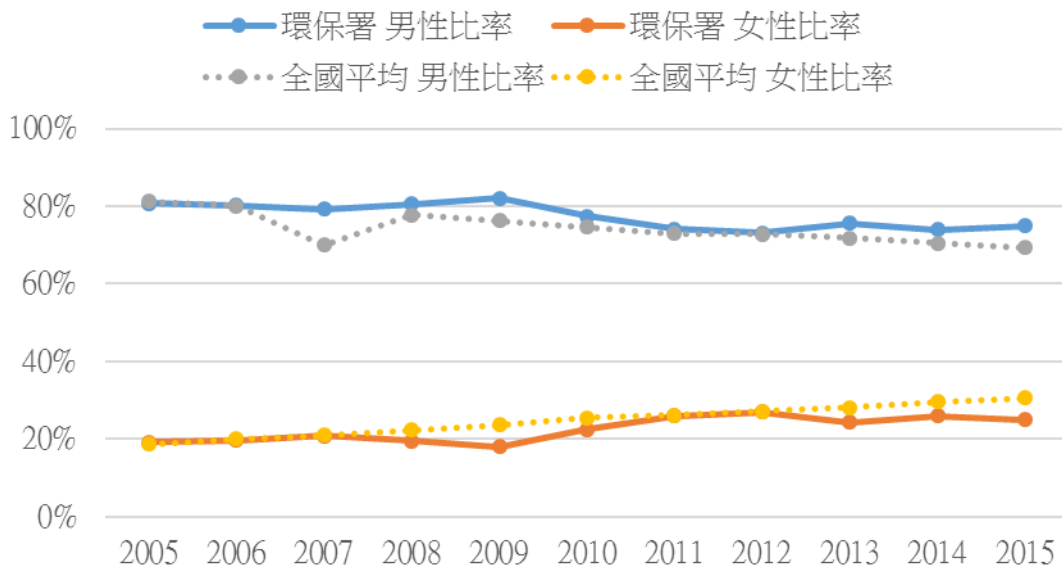


圖 3-4a：環保署簡任官等性別比率與全國行政機關比較圖

資料來源：本研究繪製。

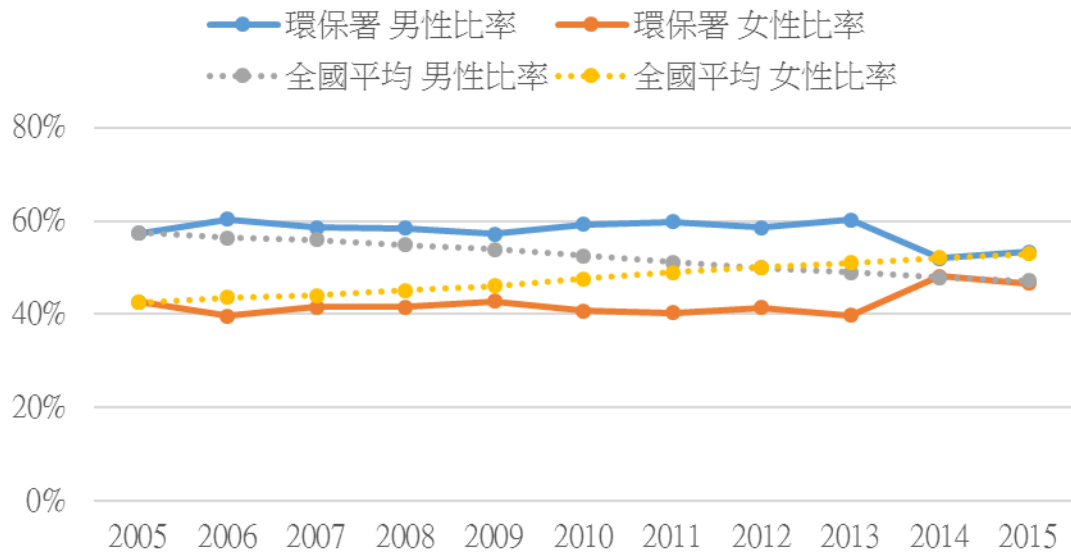


圖 3-4b：環保署薦任官等性別比率與全國行政機關比較圖

資料來源：本研究繪製。

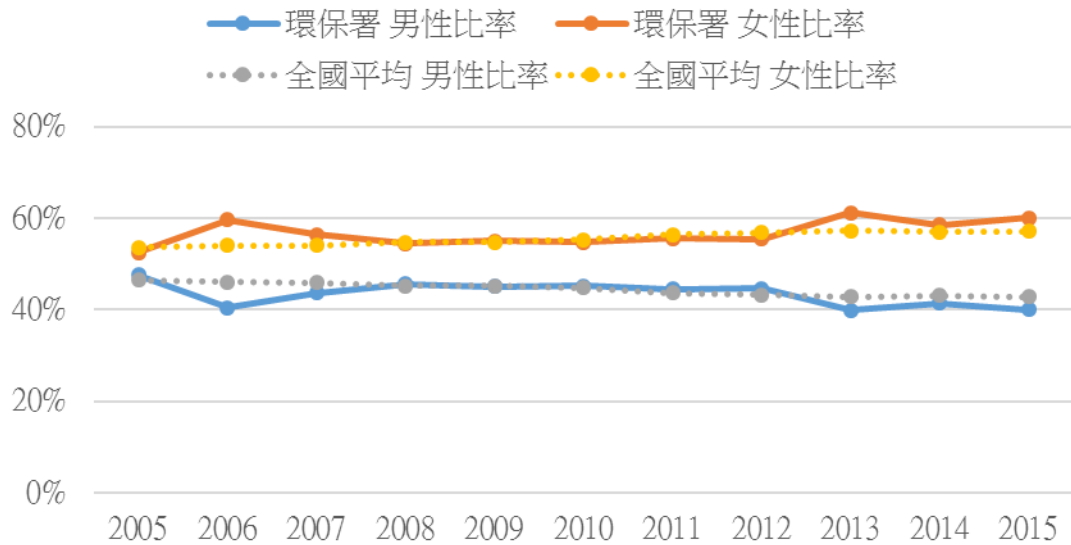


圖 3-4c：環保署委任官等性別比率與全國行政機關比較圖

資料來源：本研究繪製。

性別職業隔離現象，很多學者都曾經指陳過，例如，Abbott and Wallace說道，女人比較常集中在「女性的」半專業性職業，而較少處於以男性為主的專業工作中。女人常被視為「天生」就適合擔任照護性質的工作，例如護士、小學教師以及社會工作者。然而即便是在這類性質的工作中，女人也常集中在較低的職位，而且受男人控制（郭諭陵，2006）。職業的性別隔離，分為水平隔離與垂直隔離

兩種：前者係指某些職業的就業者，以特定性別居大多數；而後者係指各職業的不同職級，出現性別分布失衡或薪資不公的現象（李惠茹、唐文慧，2004；Bradley，1999；轉引自郭諭陵，2006）。

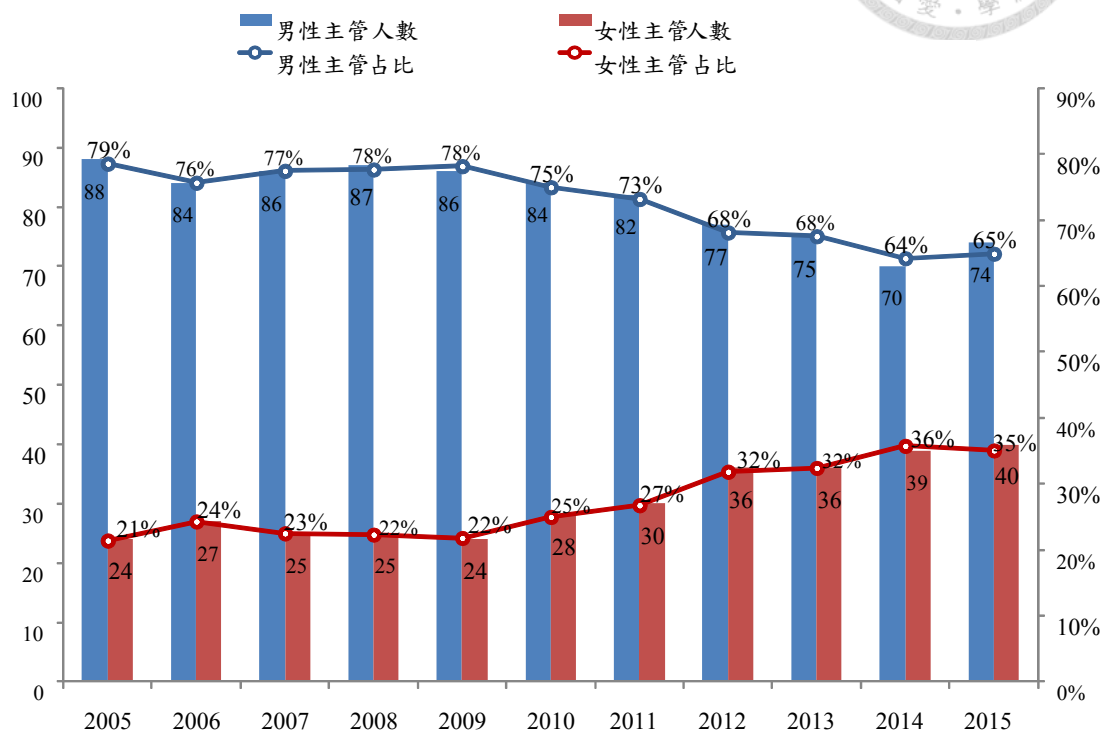


圖 3-5：環保署主管（含副主管）性別比率圖

資料來源：本研究繪製。

以環保署主管職務的性別組成結構來看，亦發現存在著性別垂直隔離現象，2005 年環保署科（隊）長以上主管人員（含單位正副主管、三區環境督察大隊大隊長、副大隊長）計有 112 人，其中男性 88 人，約占 79%，女性 24 人約占 21%，此後 10 年期間，女性主管人數雖有逐年增加的趨勢，惟至 2015 年，男性主管人數仍是女性主管人數的將近 2 倍（如圖 3-5）。

再以各業務單位性別比來看，空保處、廢管處、監資處、督察總隊等單位存在著非常明顯固定單一性別（男性）的現象，2005 年至 2015 年間，女性職員占比從未高於男性（如圖 3-6a、3-6b、3-6c、3-6d）；至於以辦理操作性庶務業務為主的秘書室，則在光譜的另一端，男性職員占比從未高於女性，性別水平隔離現象亦相當明顯（如圖 3-7）。

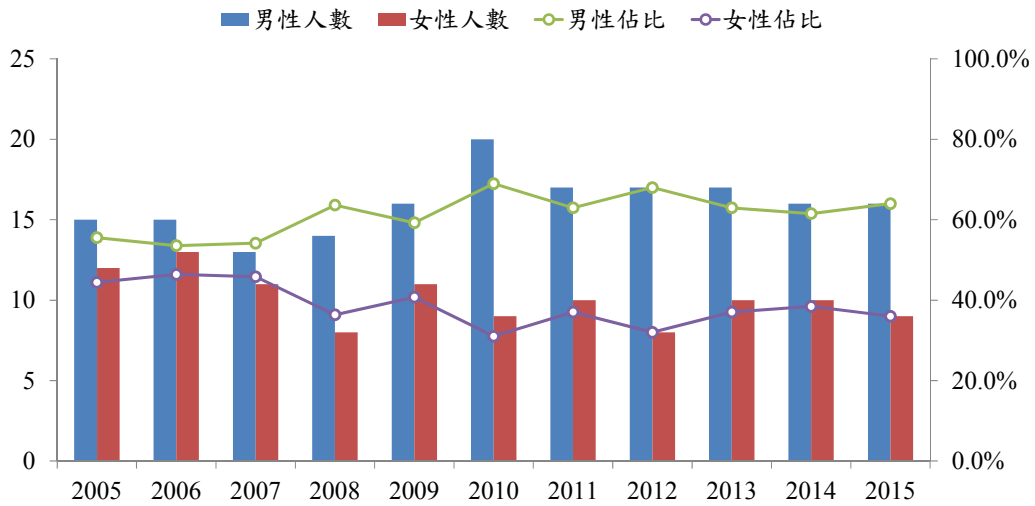


圖 3-6a：空保處性別比率圖

資料來源：本研究繪製。

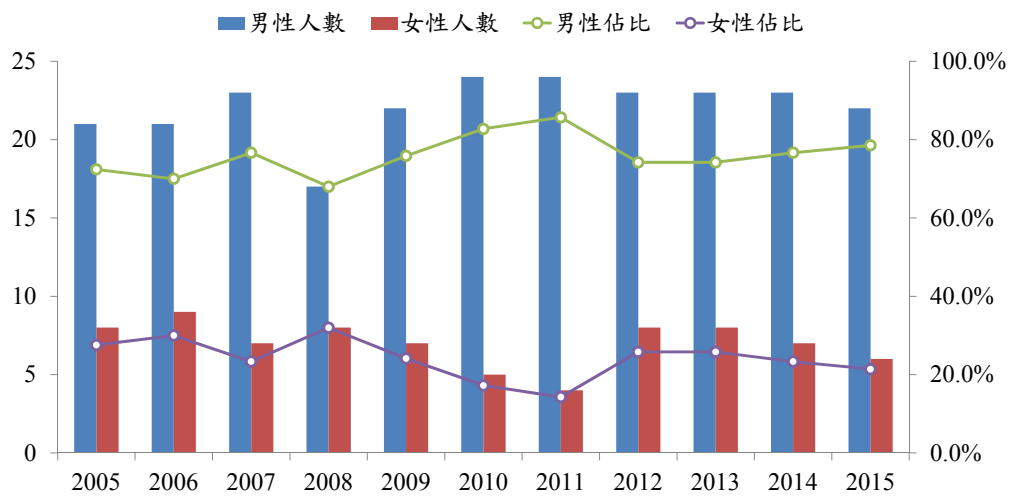


圖 3-6b：廢管處性別比率圖

資料來源：本研究繪製。

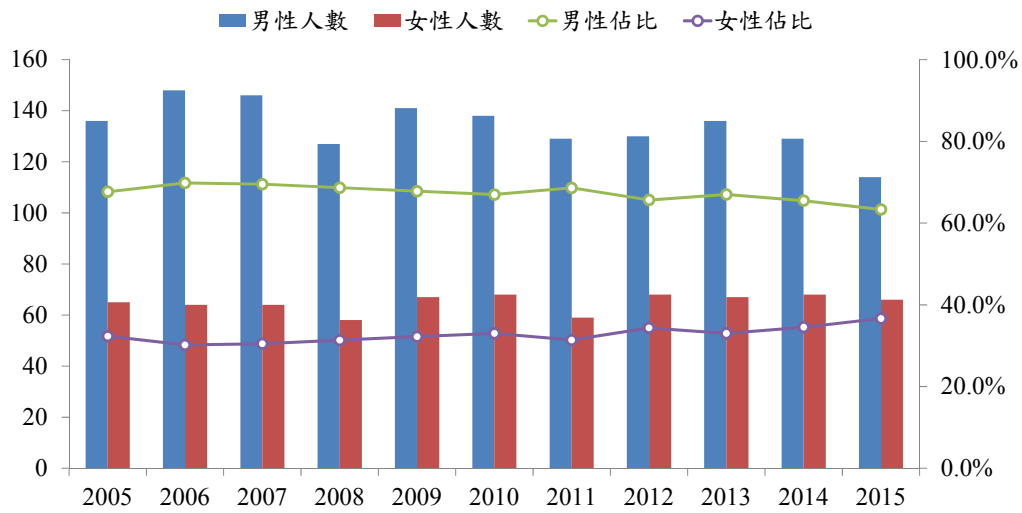


圖 3-6c：督察總隊性別比率圖

資料來源：本研究繪製。

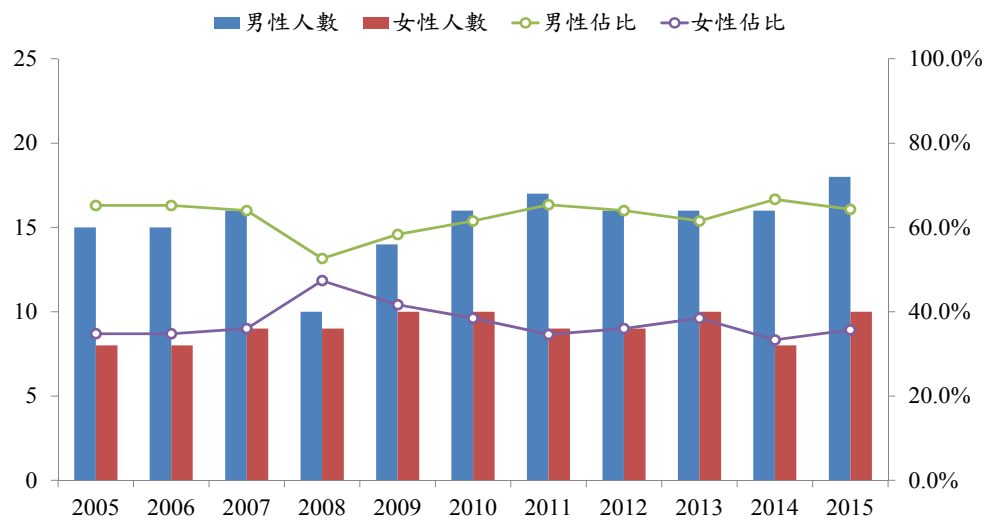


圖 3-6d：監資處性別比率圖

資料來源：本研究繪製。

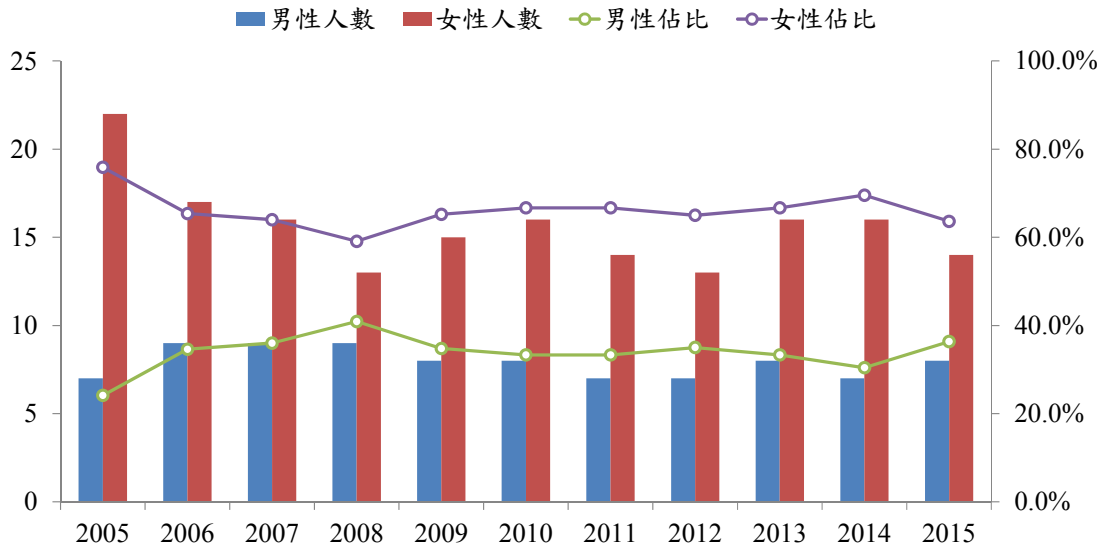


圖 3-7：秘書室性別比率圖

資料來源：本研究繪製。

Guy(1994)認為組織建築的四項要素：男性主導的權威(male-based authority)、性別刻板印象(gender stereotypes)、女性擔任助手角色(women as helpmates)以及性別特質(gender ethos)，分別造成玻璃天花板(glass ceiling)、玻璃牆(glass wall)、黏糊地板(Sticky floors)及地板暗門(traps doors)等現象，而阻礙女性的升遷和發展（黃煥榮等，2007）。根據美國勞工部的界定，玻璃天花板係指「基於一些態度偏差或組織偏差所造成的人為障礙，使得具備資格的個人無法在其組織中升遷至管理階層的職位。」玻璃天花板的隱喻是認為，女性無法晉升至高層的管理職位並非由於其資歷不夠或不想要獲得這些職位，也不是公然的歧視所造成的；而是一些針對女性事業生涯發展所設下非常巧妙（subtle）障礙，甚至幾乎看不到它的存在（invisible）。然而，若組織中女性順著組織生涯的階梯不斷地往上爬，當快接近頂端時，就會去碰撞到這面隱形的玻璃天花板障礙（Naff，1997；轉引自黃煥榮，2007）；玻璃牆指水平的性別隔離，使女性通常被安排於幕僚或支援性的部門，如人力資源、公共關係、法制事務及會計等部門；黏糊地板是指女性（少部分為男性）大都被限制在組織底層最基本、不吸引人又屬於必要的例行工作像是打字、收發公文、資料整理等，而這些工作大多低薪、低聲望、

低升遷率且替代性高，讓人想掙脫底層困境卻又離不開，只能一直在地板邊緣掙扎後又退回地板上（黃煥榮、方凱弘、蔡志桓，2011）；地板暗門（Traps Doors）則表示女性必須去面對可能會導致她們成功與否的危險，在組織之中屬於隱藏的、檯面下的危險，例如職場上的性騷擾事件，這也是最常面臨的困境之一，這也顯現出男性權力與女性在職場上的差別（趙珮君，2014）。

依據上述環保署性別結構分析結果，學者所提四種女性職場發展的障礙，除地板暗門現象尚不明確外，其餘三種都存在於環保署組織中。此外，學理上有所謂「輸送帶定理」（pipeline theory）的看法，此概念是指當某員工進入職場後到培養至高階主管必須要經過長時間的轉換及經驗能力培訓，就像是工廠內的作業生產線輸送帶一樣，隨著輸送帶傳送到最後即是完成度高的商品。一個高層主管的養成需要經歷一段相當長的時間，大約15-20年左右的經驗累積，所以當大家意識到女性面臨玻璃天花板的障礙，並無法用矯正政策立竿見影扭轉現況，而需等待時間慢慢去化解（U.S.Glass Ceiling Commission，1995a；轉引自黃煥榮，2007）。由於過去文官體系中女性的人數偏低，因此造成這種「男高女低」的不平衡現象。換言之，此種現象是過去歷史所積累下來的，並非目前才發生的現象。因此，當某組織中出現了女性的垂直隔離現象，就算要想要積極改變性別比例、提高女性主管比例，就技術上來說，是無法馬上達到效果的。

參、服務年資的組成結構

年資或是其他攸關年紀、任期之個人特質，經常是社會系統用以區別成員的重要因素，組織也經常使用年資規則以進行獎賞之配置（Rusbult,Insko,&Lin，1995；轉引自陳敦源等，2011）。

本處將服務年資區分為 10 年以下、10-20 年、20 年以上等三個區間，為利進一步分析，將三區間定義為 10 年以下為「低年資層」、10-20 年為「中年資層」、20 年以上為「高年資層」。

表 3-7 顯示，環保署 2005 年「低年資層」人數占比最低，約 12.49%，「高

年資層」人數次之，約占 33.59%，「中年資層」人數最多，約占 53.92%，屬菱型的組成結構型態；至 2015 年，「中年資層」比率降至 17.51%，減少幅度達 36.41%，「高年資層」人數占比為 49.42%，成長 15.83%，「低年資層」比率也大幅增長 20.58%，呈現砂漏型的組成結構型態。此一年資變化趨勢與全國相同（如表 3-8），二者比較如圖 3-8a、3-8b、3-8c。

表 3-7：環保署公務人員年資結構

年度	低年資層（10 年以下）	中年資層（10-20 年）	高年資層（20 年以上）
2005	12.49%	53.92%	33.59%
2006	13.02%	41.74%	45.24%
2007	15.28%	43.22%	41.50%
2008	15.10%	40.00%	44.90%
2009	16.33%	33.39%	50.28%
2010	17.05%	31.22%	51.73%
2011	22.77%	26.57%	50.66%
2012	26.28%	23.44%	50.28%
2013	30.50%	19.74%	49.76%
2014	30.99%	17.93%	51.08%
2015	33.07%	17.51%	49.42%
變動率*	20.58%	-36.41%	15.83%

*變動率計算方式為 2015 年人數占比－2005 年人數占比。

資料來源：本研究整理。

表 3-8：全國行政機關年資結構

年度	低年資層（10 年以下）	中年資層（10-20 年）	高年資層（20 年以上）
2005	24.26%	44.88%	30.86%
2006	23.13%	45.35%	31.52%
2007	24.52%	43.97%	31.51%
2008	26.57%	39.62%	33.81%
2009	28.39%	34.77%	36.84%
2010	29.78%	32.12%	38.10%
2011	31.07%	29.53%	39.40%
2012	32.90%	26.99%	40.11%
2013	34.75%	24.26%	40.99%
2014	36.34%	21.98%	41.68%
2015	37.91%	20.33%	41.76%
變動率*	13.65%	-24.55%	10.9%

*變動率計算方式為 2015 年人數占比－2005 年人數占比。

資料來源：銓敘部相關年度統計報表。

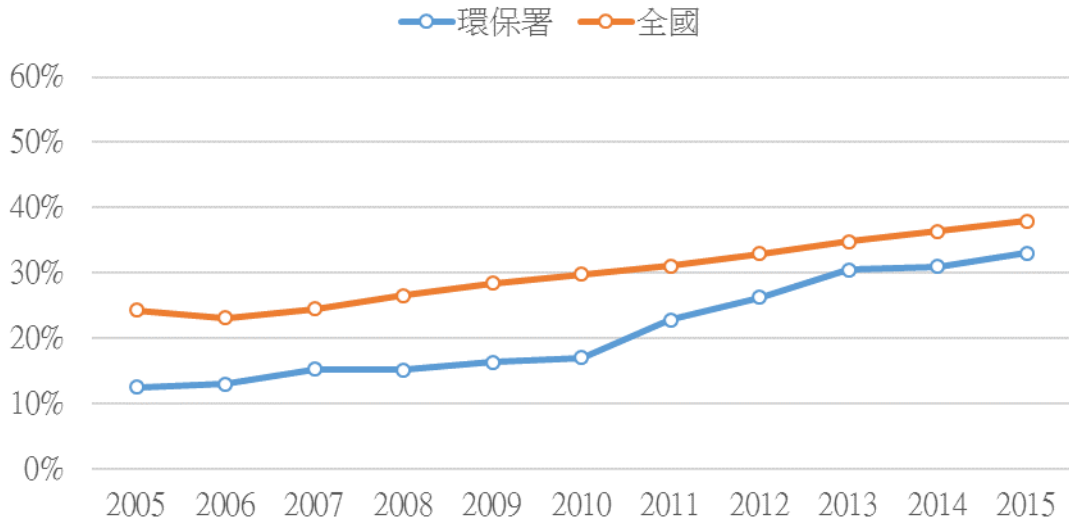


圖 3-8a：環保署低年資層與全國行政機關比較圖

資料來源：本研究繪製。

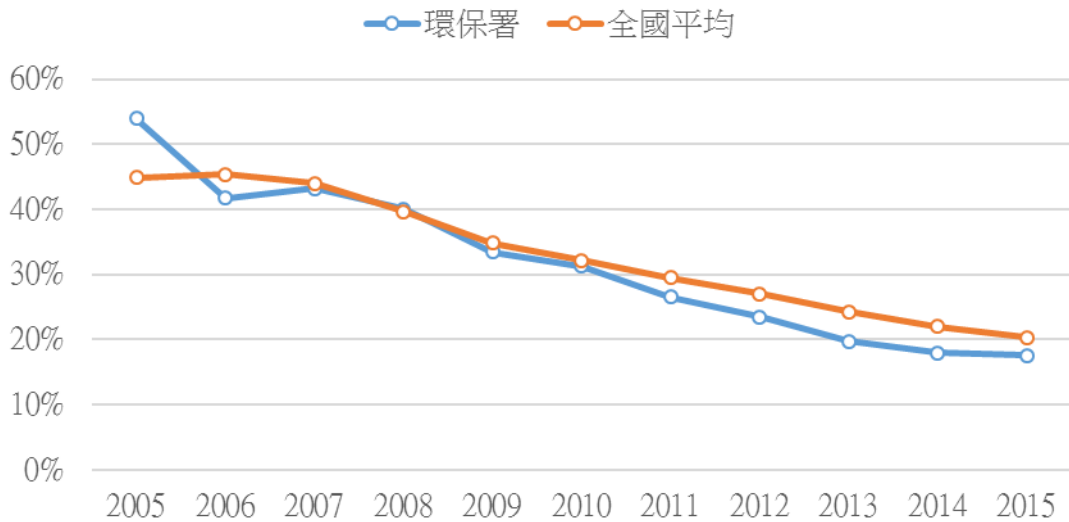


圖 3-8b：環保署中年資層與全國行政機關比較圖

資料來源：本研究繪製。

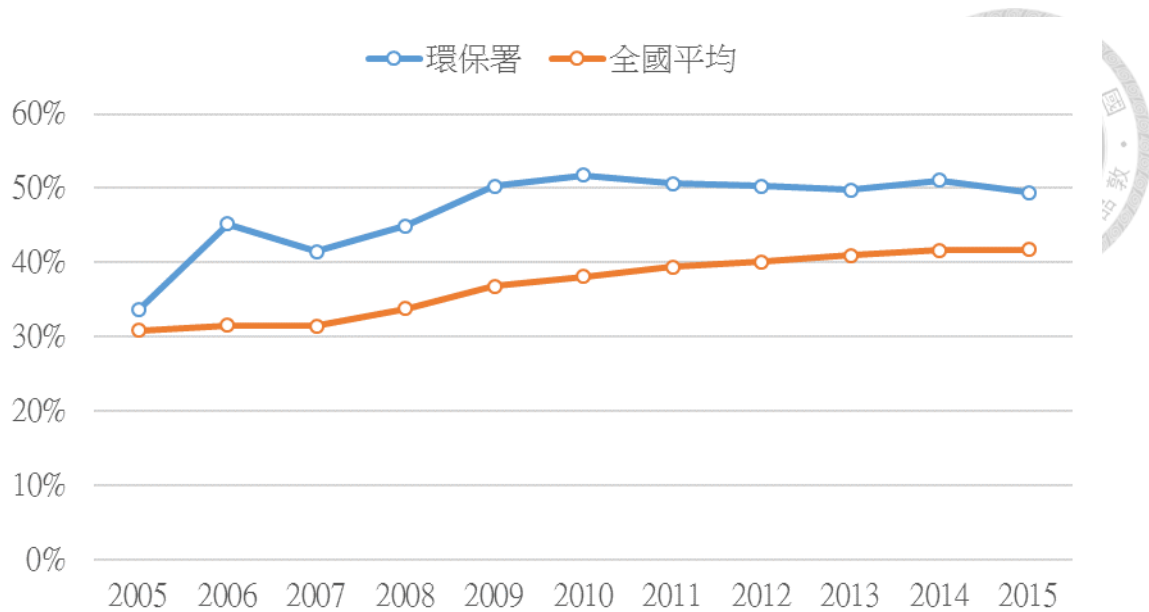


圖 3-8c：環保署高年資層與全國行政機關比較圖


資料來源：本研究繪製。

高年資人員占比高對組織的影響是否有利？曾有研究提出資深人力對於組織有下列的幫助：首先，維繫既有成員，有助於降低利益分配的衝突；其次，組織希望藉由對資深員工的鼓勵，以繼續保有他們的智慧與經驗；第三，因為資淺人員對於事務的熟悉度不足，仍然處於不斷嘗試的過程，基於組織穩定性及規避風險的考量，因而形成獎勵或偏好資深人員的文化，以反映組織對「穩定性」的需求（陳敦源等，2011）。

以常理而言，資深員工對於組織運作流程、法規、職掌及專業知識知之甚深，有助於組織在推動業務之際，因此可以減少相關員工培訓方面成本的支出。然而亦有學者提出不同看法，施能傑（2009）指出，工作年資理論上雖然代表著可以累積更豐富的工作經驗，然而在臺灣變動快速的環境下，過多過往的工作經驗，反而未必有助於在質量皆大不相同的環境時代產生更好的工作績效。

肆、學歷的組成結構

對於當代公務人員而言，由於公共事務的日漸龐雜，處理公務除了進入公職時所受的專業訓練外，往往也需要具備相當的學識素養、職務歷練與協調溝通的能力，方能迅速有效的解決各項公共問題，提供良好的公共服務，達成更高的績



效表現。目前我國公務人員學識素養的培育，主要透過接受義務教育與高等教育而來，因此教育程度的高低，某種程度上可以用來衡量部分個人學識素養程度。國外研究中，教育程度經常被用來解釋個人工作能力的一項變數，認為教育程度與個人工作能力之間呈現正向關係(Tuomi et al., 1991; Monteiro et al., 2006; 轉引自張鎧如等, 2015)。在國內研究中，黃煥榮與方凱弘(2013)指出，教育程度往往被視為影響人力資本因素的一環，基於官僚組織理性要求的原則，使得教育程度對個人在官僚組織的發展更顯得重要，而影響其個人陞遷。而過去的實證研究也發現，公務人員學歷愈高，則陞任至某一職等所需的時間愈短(李光雄, 1995)。

本部分將學歷區分為三個層級進行分析，專科學歷畢業（含以下）者為低層級、公私立大學院校畢業者為中層級、獲有碩士（含以上）學歷者為高層級等三個教育層級。表3-9顯示，2005年環保署屬低層級教育人員占20.63%，中層級教育人員占33.03%，高層級教育人員占46.34%，顯示環保署公務人員學歷結構型態屬於「倒金字塔型」，迄至2015年，均維持此種結構型態，且高層級教育人數持續攀升。

再依據銓敘部統計資料（如表 3-10），2005 年全國行政機關公務人員學歷結構，低層級教育人員占 60.06%，中層級教育人員占 30.75%，高層級教育人員占 9.19%，屬於「金字塔型」結構型態；至 2015 年，低層級教育人員占 36.87%，中層級教育人員占 40.98%，高層級教育人員占 22.15%，其結構型態已轉變為近似「菱形」。

表 3-9：環保署學歷統計

年度	高層級	中層級	低層級	
	研究所以上	大學	專科	高中職以下
2005	46.34%	33.03%	16.13%	4.50%
2006	47.08%	33.33%	15.64%	3.95%
2007	48.30%	33.58%	14.15%	3.97%
2008	50.94%	32.26%	13.02%	3.77%
2009	50.84%	32.27%	13.32%	3.56%
2010	53.88%	31.20%	11.82%	3.10%
2011	56.93%	29.22%	11.20%	2.66%
2012	59.92%	27.26%	10.40%	2.08%
2013	62.36%	26.38%	9.23%	2.03%
2014	63.55%	26.32%	7.99%	2.14%
2015	64.58%	26.42%	7.24%	1.76%
變動率	18.24%	-6.61%	-8.89%	-2.74%

說明：變動率計算方式為 2015 年人數占比－2005 年人數占比。

資料來源：本研究整理。

表 3-10：全國行政機關學歷統計

年度	高層級	中層級	低層級	
	研究所以上	大學	專科	高中職以下
2005	9.19%	30.75%	35.09%	24.97%
2006	11.31%	28.66%	34.97%	25.07%
2007	11.93%	29.56%	34.46%	24.05%
2008	12.94%	30.94%	33.50%	22.62%
2009	14.35%	32.54%	32.49%	20.62%
2010	15.83%	34.29%	31.38%	18.50%
2011	17.03%	35.63%	0.73%	16.92%
2012	18.44%	37.21%	28.99%	15.36%
2013	20.11%	38.76%	27.76%	13.37%
2014	21.14%	39.96%	26.96%	11.94%
2015	22.15%	40.98%	26.23%	10.64%
變動率	12.96%	10.23%	-8.86	-14.33%

說明：變動率計算方式為 2015 年人數占比－2005 年人數占比。

資料來源：銓敘部相關年度統計報表。

與全國相較（如圖 3-9a、3-9b、3-9c、3-9d），環保署高層級教育人員占比

明顯高於全國，低層級教育人員占比則始終低於全國，顯示環保署是一高人力素質機關，對於環保政策之規劃與推動，應有正面的助益。

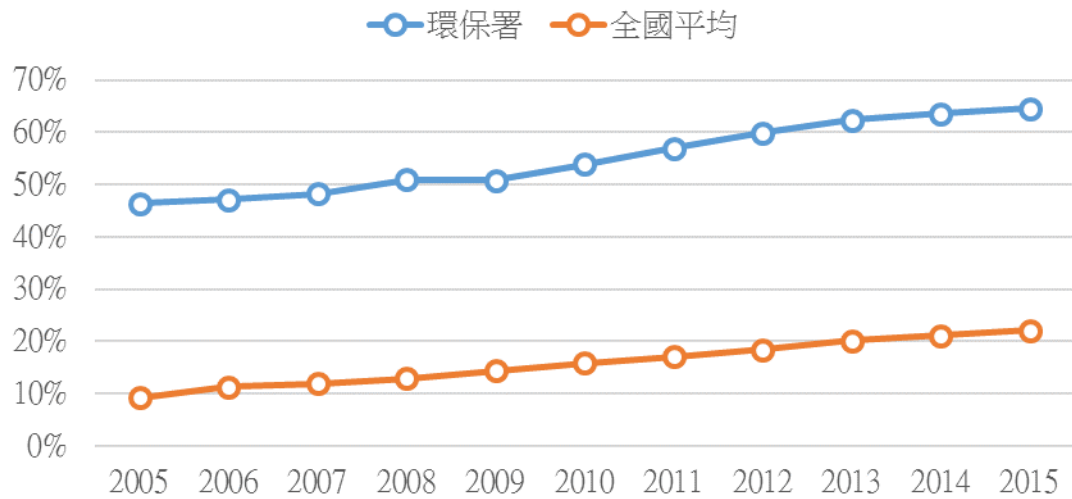


圖 3-9a：環保署研究所以上比率與全國行政機關比較圖

資料來源：本研究繪製。

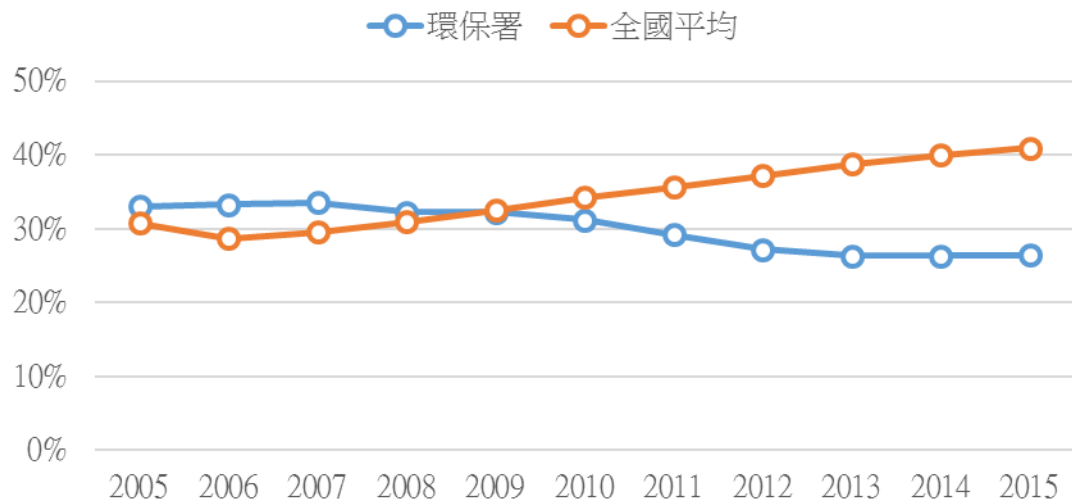


圖 3-9b：環保署大學比率與全國行政機關比較圖

資料來源：本研究繪製。

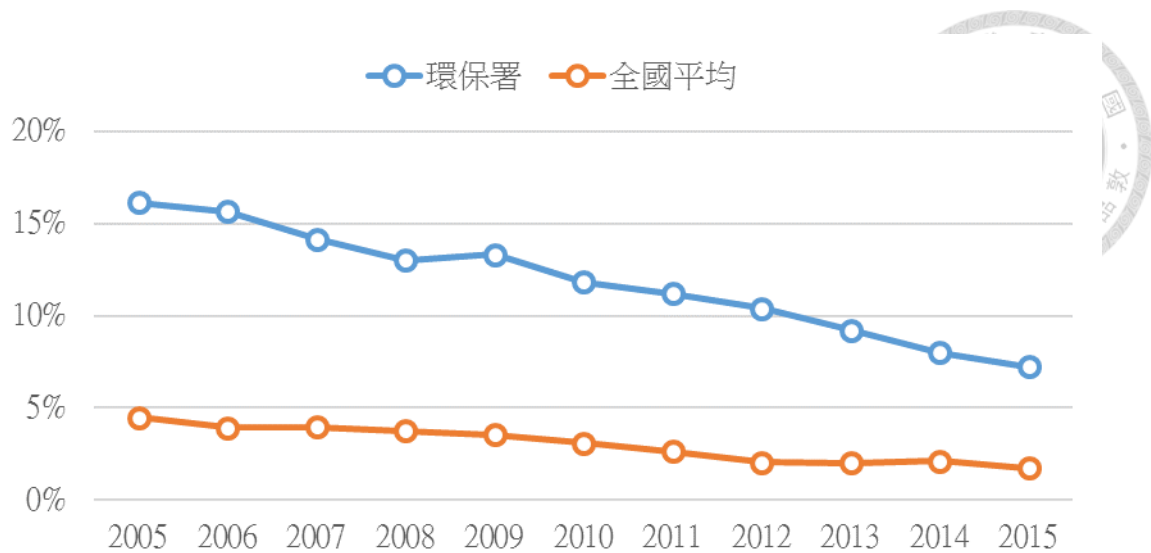


圖 3-9c：環保署專科比率與全國行政機關比較圖

資料來源：本研究繪製。

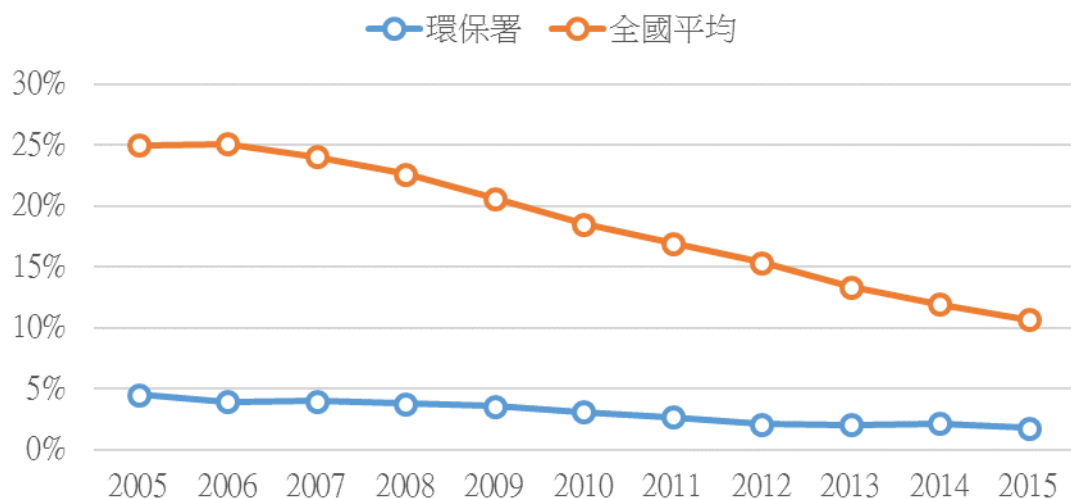


圖 3-9d：環保署高中以下比率與全國行政機關比較圖

資料來源：本研究繪製。

根據著名的人力資本論 (human capital theory)，一個人的生產力與人力資本的質與量關係密切，教育是人力資本之重心，對人力資本的投資，將得到回報 (Becker, 1993；轉引自王方, 2011)。王炯能 (2006) 研究指出，在知識經濟體系中，員工本身受教育水平對於企業價值有直接關聯，且所受教育代表員工個人吸收新知之學習能力。雖然近年來高等教育鬆綁，但教育水平在選才上仍具有

效力，這並非鼓勵盲目追求高學歷，而是告知員工在勞動市場上，學習能力的重要性，企業並非要雇用文憑而是要雇用文憑背後代表的學習能力。就此意義而言，環保署高學歷化是值得鼓勵的現象，但政府如何將此高素質之人力資本轉變為國家競爭優勢之資源，並促使政府人力資本良性流動，並避免發生劣幣驅逐良幣之反淘汰現象，應為政府改造過程必須正視並實踐的當務之急。

第三節 綜合檢討

二十世紀以來，無論是理論界或實務界，多是以「人力資源」此一名詞來論及有關組織的人力議題。在此種將員工視為一種資源的觀點下，由於資源本身即意涵著必需支付購買成本，因此，當組織有較多財源時，就可僱用與維持多一點人力，而當財力下降時，就會採取裁員或其他精簡措施以降低人事成本。因此可發現，雖然幾乎每一個公私組織都聲稱員工是其最重要的資源，然而，每逢私部門遭遇不景氣，或是政府組織面臨績效與再造壓力時，組織員工都是首先被犧牲的「最重要資源」。在今日需求不斷變動的環境中，來自各界要求政府必須提供更好更多的服務，成本卻必須更低的壓力，在面對資源有限且日益減少，但又必須提升績效的情形下，裁減公務人力可說是最直接且可立即呈現出績效的手段，但其同時亦將產生人力困境，這是公務人力政策的兩難。以美國聯邦政府為例，美國政府績效評估法案（Government Performance Review Act；GPR）對於公務人力的裁減以及執行成效雖然頗獲好評，但是GPR對於公務人力的裁減，已使得美國政府許多機關因為所需人力的短缺，而造成公共政策執行的失敗（GAO，2001；轉引自蔡秀涓，2002）。

組織之所以會把人當作成本的原因，就在於忽略了人在組織中扮演相關價值與資本創造的角色（Davenport，1999；Libert，2001；McDonald&Colombo，2001；Oliver，2001；Zemke，2001；轉引自蔡秀涓，2002）。近年來各項人力管理理論與措施中逐漸興起的「人力資本」觀點認為，在知識經濟時代中，具有知識（教

育背景)、技能、經驗、專業、創新與適應力的員工，不再是組織運作的成本，而是能夠創造績效價值的人力資本（曾銘深，2001）。茲引述若干學者對人力資本之定義如下（王曉麟，2008）：

（一）Becker（1964）認為人力資本係人們利用教育與職業訓練來為自己做投資，以增加自己的能力與累積更多財富。當此概念應用至組織的人力管理時，人力資本即可視為是員工所擁有，能為組織解決問題，創造績效與價值的特質，這些特質包括了例如應用方面的技術（Know-how）、特定知識（教育背景）、技能、專業、創新、以及與組織成員相處的適應能力等。

（二）Stewart（1997）認為人力資本為員工為顧客解決問題之才能，是創新與更新之來源，因之組織投資於人力資本比投資在機器設備，所獲得之邊際價值高三倍。

（三）Brooking（1996）認為企業人力資本有五種：教育程度（education）、職業證照資格（vocational qualifications）、工作相關知識（work related knowledge）、職業評價與心理測驗（occupational assessments and psychometrics）、工作相關能力（work related competencies）。

（四）Davenport（1999）認為人力資本之要素為：能力（ability）、行為（behavior）、努力（effort）、時間（time）。

（五）Lepark 與Snell（1999）認為人力資本即組織內員工之技術能力。

（六）Nathanson（2005）認為從人力資本的角度以觀，員工並非是被避免的成本或被消費的資源，而是應策略性的管理，被看重並投資以極大化其用途的作為重要的資產。以美國聯邦政府而言，自從審計長David Walker在一九九〇年代將人力資本一詞引進聯邦政府後，行政部門與國會已開始熱心的贊成將之視為可管理的投資（manageable investment）的觀點。布希政府之「總統管理議程」（Presidents Management Agenda，PMA）也包括了人力資本策略性管理的提議。

國內學者則認為人力資本有以下特性（蔡秀涓，2002）：

（一）人是組織所有價值的轉換主體。將其視為資本，即意味著其為組織的淨值，其重要性遠勝過現金、土地、廠房設備等有形物質，而且可以彌補自然資源的不足。

（二）人力資本由於佔有人力市場的優越性，再加上具有自由意志，可以隨時離開組織，所以對組織而言較不具有穩定性。

（三）人力資本不僅是可被移動的資源，他們本身是有價值的。雖然由於其形成方式多樣複雜，因而衡量不易周延，但是仍可藉由完善的制度加以衡量。

（四）人力資本是一種隨著時間而增加價值的動態資本，具有持久的投資報酬率。所以組織一切設計來甄補、留置、報酬與發展人力資本的政策，必須能支持組織共享願景（目標）的達成。而這些人力政策的良窳也就決定了任何一個組織的主要績效與價值。

（五）人力資本所指涉的對象，並非是組織的全體員工，而是專指不容易甄補與被替代，具有市場獨特性，以及對組織有核心價值的員工。

從人力資本的意義與以上特點可以進一步瞭解，人力資本觀點主張，員工是組織所有價值的主要轉換機制，因此是最重要的因素。而且，人力資本有別於組織運作時所需的其他資源，可以隨時的補充或取代，必須計畫性地長期投資與發展。因此，對員工持續性地訓練與發展，使之能夠帶動機關總體生產力與績效的提升相當重要。且相較於其他人事政策議題，訓練之行政裁量權較高，無須經過民意機關複雜的過程與時間的延宕，更能及時彈性地配合政府改革所需之策略性功能。

透過前述人力素質分析可以看出環保署人力素質程度相當高，因此在面對人力員額數量無法突破，甚至逐年遞減的人力困境時，更必須充分激發員工潛能與工作士氣，並且確保所有的人力政策都在支持組織績效目標的完成，以期達到能而簡的人力資本。





第四章 行政院環境保護署人員之陞遷 及輪調



依據王貴蘭（2007）以1987年至2005年環保署人員陞遷為研究對象，發現環保署中高階職務人員因缺乏陞遷發展機會，久任一職之現象頗為嚴重，影響人員士氣甚鉅，並提出諸如加強職務輪調等具體建議。本章以王貴蘭的研究發現及建議為基礎，續觀察環保署人員陞遷本位主義之現象是否有淡化的趨勢，抑或更加明顯。全章分為三小節，第一節討論環保署陞遷情形與困境，第二節分析環保署輪調情形與困境，第三節則提出問題檢討。

第一節 陞遷情形與困境

環保署成立迄今約30年，下轄所屬機關原僅環境檢驗所及環境保護人員訓練所，2016年12月28日始成立毒物及化學物質局，¹¹機關屬性與人員專業性均有差別，導致環保署人員向外流動性低，更進一步造成大多數人員之陞遷發展機會多限於在署內之情況。

官僚體系下的行政組織常因過於強調部門的專業分工，形成專業宰制，進而造成組織內各單位本位主義盛行。學者Downs認為官僚體系中之「本位主義」將導致「自私的忠誠」（self-serving loyalty），即公務人員只對與其工作安全與陞遷有關的單位展現忠誠，這種忠誠有時會對官僚體系整體所要達成的目標，造成傷害，甚至形成行政學理上所稱的「目標移置」（goal replacement）現象（Downs，1967；轉引自張其祿，2000），在陞遷方面亦復如是，各單位內部職務出缺，除非有特殊因素考量或壓力，必以本單位人員優先陞任。

經統計環保署2005年至2015年間，共計有349個職務出缺，其中205個職務辦

¹¹同註5。

理內陞，表4-1資料顯示，內陞職務由原單位（即出缺單位）人員陞任者計147個職務，占71.71%，且基層（薦任第6至7職等）、中層（薦任第8至9職等）及高階層（簡任第10職等至11職等）職務皆無例外，均以本單位人員陞任之情形為多。此外，進一步檢視督察總隊（含三區大隊）計有68個職務辦理內陞，由該總隊（大隊）人員陞任者計58個職務，比率達85.29%，而署本部其他單位137個內陞職務中，僅3個職務係由督察總隊人員陞任，顯示督察總隊與該署其他單位之間人力幾乎未見流動。

表 4-1：環保署內陞由原單位人員陞任統計表

年度	綜計處	空保處	水保處	廢管處	環管處	管考處	監資處	督察總隊	小計
2005	0	0	0	0	1	0	0	3	4
2006	1	0	1	0	0	0	0	4	6
2007	1	2	0	2	0	0	1	1	7
2008	2	4	0	4	0	0	0	8	18
2009	0	1	6	3	0	1	2	1	14
2010	5	2	2	2	3	1	1	10	26
2011	0	3	0	0	0	1	0	7	11
2012	1	2	0	1	0	0	1	14	19
2013	2	2	1	1	2	3	1	4	16
2014	0	0	3	0	3	0	1	5	12
2015	2	1	3	0	1	0	0	7	14
小計	14	17	16	13	10	6	7	64	147

資料來源：本研究整理。

理論上內部勞動市場會因為高階職位較少，且在物質或非物質的報酬上會顯著高於組織中其他的工作機會，所以會產生較激烈之競爭，為了達到陞遷的目的，競爭者將藉由付出工作上額外的心力、忠誠與服從或其它各種形式爭取陞遷機會，形成良性循環（王輝煌、駱益群，2005）。但事實上，欲達到良性循環之先決條件，必須要有公平公開的功績選才機制，否則更會造成逢迎拍馬，或是其他非工作討好手段，取得陞遷機會。

而深度訪談中，受訪者的意見也與統計結果相符。多數受訪者皆表示在陞選人選的決定上，長官偏好為最主要的影響因素。

「影響陞遷人為因素最主要。單位主管的偏愛，加上對本單位部屬同仁的提攜，其他處室的人就無法取得那個職位，尤其簡任缺的現象最明顯，完全沒考量該職缺的適才性。……都是單憑單位主管的喜好，不得他心就算你擁有再強的專業能力，陞遷的位子也不會是你的。」(A1)

「我個人認為在本署影響陞遷最重要的因素在於用人需求單位主管的喜好。所謂的喜好是指接受屬員看待業務的角度、想法、個性及配合度等等的程度。」(A6)

雖然亦有多位受訪者表示，單位主管的主觀判斷不見得不好，因為他是實際用人及負擔政策推動成敗之責任與壓力的人，因此使其對陞任人選有較大決定空間是合理的。

「單位主管的主觀看法及同仁的風評可能是最重要的影響因素吧。大部分時候應該算合理吧，畢竟單位主管也有自己的政策考慮跟壓力，總要找個理念和自己相符合的人才能貫徹政策推動，因此讓他擁有比較大的人選決定空間也是可以接受的！」(A2)

「參加升遷人員的考試資格、學歷、獎懲、考績等項目都會是影響計分的因素，但是最終的核心關鍵仍為單位長官的評價及選擇權。我覺得這是可以被接受跟尊重的合理考慮因素，因為單位主管必須要概括承受所屬人員的所有表現跟績效呈現，如果出什麼問題也很可能會被要求負連帶責任，所以使他們擁有用人最大的決定權限，是有必要也是合理的。」(A9)

但受訪者也承認長官主觀的判斷有時會受到業務表現以外的因素所影響，例如同學、同鄉等所謂六同關係，或者因為擁有相同嗜好，公務之餘亦保持密切聯繫，因此所產生之情感關係都有可能影響長官主觀的偏愛。


依據行政院2010年9月1日修正公布之「行政院及所屬各級政府機關公立學校

公務人員陞任評分標準表」，¹²其中「共同選項」40分部分，學歷最高7分、考試最高7分、年資最高10分、考績最高10分、獎懲最高6分等為全院統一規定；至於「個別選項」40分部分，項目及其配分，應經甄審委員會通過後，提報機關首長核定。個別選項中除英語能力有統一標準外，其餘得另再增訂加計分數之評分標準。但是各機關對於發潛能與領導能力兩項，並未有統一標準，即便是有統一標準，也不容易客觀，以致於變成主管之權責分數，擴大個人好惡之主觀影響。最後，「綜合考評」20分，則由機關首長考評，由於比重偏高，可以輕易改變「共同選項」與「個別選項」的評分結果。陳敦源等人（2013）實證研究亦指出，在我國公務人員的陞遷制度設計中，長官原本就擁有20分的權重，因此若長官內心有屬意的人選，即可透過這20分進行操作，更甚而是直接為特定人設定某些特定條件。所以即使結果是依主管的意願，但一切程序仍皆合乎法規程序。在較高階層的陞遷中，長官的主觀判斷更是關鍵。

於此種以自家單位人員優先陞遷的封閉體系內，如要另謀出路，必須遭受很大損失，所以必須在體系內競爭，員工在組織內部的行為就會特別謹慎，若不是採取沉默式的愚忠，就是會較為小心謹慎的提出意見。換言之，與掌握人事權的上級或同事之間會自然演化出一種彼此間相互的人情關係以及高度的服從。如果處理不當，則很容易形成行政部門的本位主義、小團體林立，以及資訊封閉的現象。輕者降低文官體制的團結性、自主性以及政策能力，嚴重者甚至會造成文官過度涉入政治，甚至對民主政治的健全發展都會有相當不良的影響（王輝煌、駱益群，2005）。此外，對於一般公務人員而言，他人的陞遷經驗，可作為調整自己現行工作方式，甚至於規劃未來生涯發展時的示範作用，在陞遷本位主義的潛移默化影響下，造成人員輕易不願調離原單位，選擇留在原處等候陞遷，久任一職之現象於焉產生。

陞遷本位主義的形成與組織的「資深制」文化，即資深員工較容易得到更多

¹² 行政院 2010 年 9 月 1 日院授人力字第 0990064272 號函修正公布。



的職位的倫理文化有密切關係，陳敦源等人（2011）研究指出，組織之所以採用「年資倫理」作為分配獎勵資源的依據，主要有六個理由：首先，資深制的形成符合社會演化的過程，乃是父權與子女關係的延續；其次，透過資深制的形成，確保最有經驗者將會成為團體的領導；第三，為團體發展過程中，必然存在之傳承關係的具體顯現；第四，反映了團體對於社會規則熟悉度的重視；第五，對於所有成員相對公平，因為只要沒有離開這個團體，所有的人都可以取得好處；第六，規則明顯且不容易混淆。透過獎勵制度可以讓組織成員清楚地瞭解組織的期待，藉由對資深人員的獎勵，可以換取員工對於組織的承諾與忠誠，亦即只要員工願意長時間留下來為組織貢獻他們的知識、經驗與技能，組織就會給予一定程度的獎勵。

第二節 輪調情形與困境

由於組織內職務晉升機會十分有限，難以滿足員工的晉升需求，而長期無法陞遷，必將導致員工工作熱情降低。職務輪調是工作設計方式的一種，可有效降低員工重複性工作的身心疲倦、增加員工滿意度。此外，經由人力素質之分析，發現環保署確有人力老化及以高服務年資層為主的現象，亟需正視並及早規劃相應的人事政策。趙皇賓（2002）研究顯示，落實職務輪調機制可使員工學習新的工作知識，累積不同的工作經驗，提升其轉任其他工作的彈性，達到組織學習的目的；綜合而言，對環保署目前境況來說，是極為契合當前需求的人事措施，值得予以重視推動。

壹、法源依據及內容

公務人員陞遷法第13條規定略以，各機關對於職務列等及職務相當之所屬人員，應配合職務性質及業務需要實施遷調，其規定由各主管機關定之。環保署據以訂頒「行政院環境保護署職務遷調實施要點」，主要內容如表4-2所示。

表 4-2：環保署職務遷調規定內容



項目	內容	
適用對象	<p>除下列人員外，合於遷調條件人員，均應依要點規定實施職務遷調：</p> <ul style="list-style-type: none"> (一) 常務副署長。 (二) 主任秘書。 (三) 技監、參事。 (四) 署長、副署長室擔任秘書工作人員。 (五) 人事人員。 (六) 會計人員。 (七) 統計人員。 (八) 政風人員。 (九) 資訊處理人員。 	
遷調種類	署內各單位間	<ul style="list-style-type: none"> (一) 一級單位主管、副主管間之遷調。 (二) 同陞遷序列簡任非主管人員間之遷調。 (三) 本署科(隊)長間之遷調。 (四) 本署同陞遷序列薦任非主管人員間之遷調。 (五) 本署同陞遷序列委任人員間之遷調。 <p>※第(一)、(二)款人員之遷調，由署長指定之。</p>
	與所屬機關間	<ul style="list-style-type: none"> (一) 本署主管人員與所屬機關首長、副首長、主管人員間之遷調。 (二) 本署所屬機關間主管人員之遷調。 (三) 本署與所屬機關職務列等及職務相當人員間之遷調。
遷調條件	<p>(一) 薦任主管以上人員： 在同一單位任現職(含同陞遷序列職務)連續滿五年者</p>	

項目	內容
	<p>，由人事室統籌實施單位間之遷調。其中科（隊）長層級人員曾實施單位內科際間之遷調者，得延長至八年。但連續滿五年者，得自願參加單位間之遷調。</p> <p>（二）薦任非主管以下人員：</p> <p>1.單位間之遷調：在同一單位任現職（含同陞遷序列職務），薦任非主管人員未滿五十五歲、委任人員未滿五十歲，連續滿十年者，由人事室統籌實施單位間之遷調。但連續滿五年者，得自願參加。</p> <p>2.單位內科際間之遷調：在同一單位同一科任現職（含同陞遷序列職務）連續滿五年者，由單位主管實施單位內科際間之遷調；另單位主管亦得視業務需要隨時辦理科際間之遷調，上開遷調結果均應送人事室登錄。</p> <p>（三）職務遷調年資之認定，以前一年十二月三十一日為準。</p>
辦理時機	原則於每年五月間辦理一次。
辦理程序	<p>（一）各單位應實施單位間遷調之人員，經人事室提供名冊送請各單位確認並請當事人填具遷調意願後，組成職務遷調審議小組進行審議，並簽奉署長核定後進行遷調作業。</p> <p>（二）審議小組進行審議作業時，得依當事人意願、職系、專長及本署整體業務等因素綜合考量遷調之單位。</p>
例外規定	（一）應實施單位間遷調之人員，如因業務確實需要或特殊狀況，暫時不宜實施職務遷調者，得於實施職務遷調前，由單位主管敘明理由簽奉署長核准後，由人事室公告；

項目	內容
	<p>無適當職缺可資遷調者，亦同。</p> <p>(二) 不同地區之區域遷調人數，得視本署單身宿舍之狀況決定之。</p> <p>(三) 區域遷調人員自願調離原單位者，得逕向人事室提出申請優先考慮，不受連續任職滿五年規定之限制。</p>

資料來源：本研究整理。

從上表整理重點可看出，環保署職務遷調原則每年辦理一次，除主任秘書以上長官及其辦公室秘書、一條鞭人員及資訊處理人員外，均為實施對象；遷調方式分為強制性遷調及當事人自願遷調二種，任同一職務達規定年數，即須強制實施單位間之遷調；另外諸如辦理程序、職期之計算、例外情形等均有明確規範，在制度設計上可稱完整。

貳、輪調情形

有關環保署職務輪調實際作業，統籌式（即強制性）單位間遷調係由人事室於每年5月啟動辦理，各單位應實施單位間遷調之人員，經人事室提供名冊送請各單位確認並請當事人填具遷調意願後，由職務遷調審議小組進行審議，並簽奉署長核定後進行遷調作業。本部分係經由統計數據檢視環保署推動職務遷調的實際成果。

表 4-3：環保署實施職務遷調人數統計表

年度		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
單位 間遷 調人 數	簡任	0	0	0	-	-	0	0	-	-	-
	薦任	0	23	8	-	-	4	2	-	-	-
	委任	4	2	1	-	-	0	0	-	-	-
合計		4	23	9	-	-	4	2	-	-	-
單位 內科 際間 遷調 人數	簡任	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0
	薦任	-	-	-	-	2	38	33	15	26	7
	委任	-	-	-	-	0	1	0	1	2	0
合計		-	-	-	-	2	39	33	16	28	7

資料來源：本研究整理。

由表4-3可看出，環保署統籌式單位間遷調人數在2006年達到高峰，據瞭解與當時的決策高層主管高度支持態度有關，時任環保署署長張國龍先生及政務副署長蔡丁貴先生相當重視人力運用效益，於聽取人事單位就各單位因長久固守本位，容易造成單位間橫向溝通聯繫困難之情形予以分析及建議後，高度支持人事單位落實檢討辦理職務遷調作業，始竟其功；後因機關長官異動，為推動實現其政策理念，成立多個專案性任務編組，業務挪移及人力配置均再予重新檢討，是以2008至2009年未辦理單位間遷調。2012年至2015年則因配合組織改造政策，考量組織改造後各單位業務範疇將大幅度調整，人力亦將統籌再予配置，為避免人員更迭造成業務無法順利銜接或遺漏，增加組織改造混亂因素，因以決定暫緩辦理單位間遷調，僅請各單位主管審酌辦理影響幅度較小的科際間遷調，或調整所屬人員辦理的業務項目。

再進一步檢視2009年至2015年各單位辦理科際間遷調的情形，¹³發現同樣存在執行成效低落的現象，除督察總隊外，其餘單位每年遷調人數均為個位數，甚

¹³環保署公務人員陞任評分標準表於2009年修正，將職務歷練納入加分標準，陞遷候選人員於任現職或「同職務列等」之職務期間，經單位主管核定辦理單位內遷調，並將遷調異動表送人事室登錄者，得依規定標準加計分數。是以2009年以後始有單位內遷調人數資料。

或是「0」(如表4-4)。督察總隊因地域關係，遷調台北署本部單位需要較多外在條件因素的配合，因此在其內部7個科，及中區督察大隊6個隊(服務地點均為台中市)之間遷調的頻率較高。

表 4-4：環保署各單位實施科際間遷調人數統計表

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
綜計處	0	0	1	4	0	0	1
空保處	0	2	0	1	0	0	6
水保處	0	3	0	1	1	3	1
廢管處	0	4	2	2	5	0	0
環管處	0	3	0	0	0	0	0
管考處	1	1	1	0	0	0	0
監資處	0	0	0	0	1	0	0
督察總隊	0	26	26	8	21	4	34

資料來源：本研究整理。

此外，本研究藉由訪談其他中央二級機關人事人員，發現職務輪調困境並不限於環保署，所訪談三個部會機關都沒有辦理通案性職務輪調的經驗。

「我們從組改前到現在部成立，都沒辦理過職務輪調作業，主要的原因我想大致上有三點：第一，是我們部人力結構的問題...。其次，是各單位業務性質的差異性過大，同仁的職系及工作項目內容有著相當程度的差別...。再者，本部三個所屬機關的所在地都在中南部，導致所屬機關同仁與部本部同仁相互遷調的意願降低...。以上這些原因都造成本部很難去規劃推動職務遷調。」(B1)

上開訪談機關是在2014年配合行政院組織改造升格為部，但從組改前的組織架構到現在部成立從未辦過通案性職務輪調。主要是因為依據公務人員陞遷法，職務遷調的適用對象是正式編制內的職員，而在該部正式職員的數目並不多，承辦人力大多是專業聘用人員及契約人員，這類人員是為應專業性業務需要而進

用，因此各有專屬適用的聘用計畫跟契約書，本質上即無法參與職務輪調，所以各單位間職員可以互相遷調的機會就比較少，以致於增加相互遷調的困難度。再加以近年來銓敘部對於各機關職務歸系的案件審查密度趨嚴，使得各機關人事人員對於此類案件傾向採取保守作法，這對於人員遷調的彈性空間將造成一定程度的限縮與負面影響。而最主要的影響因素在於該部所屬機關均位於中南部，造成遷調的困難度大幅提高，畢竟區域遷調涉及到通勤時間、交通費用、家庭安頓等面向，除非是有陞遷到較高職位的機會或不得已的因素，否則很難成功執行輪調。

「本部的職務遷調作業要點其實並沒有像妳們環保署規定每年要定期辦理，所以我們過去的經驗是曾做過同仁輪調意願的普查，但是並沒有實際辦理過完整的職務遷調作業。...大概可歸納以下幾點：一是因為各單位的業務專業性差異大，造成同仁的職系多元化，難以相互調任；再者，沒有相當或者適當的職缺可以互調，也是實務上遇到很大的障礙困難。...最關鍵的影響原因，是太過於尊重同仁個人的意願。」(B2)

公務人員陞遷法對於職務遷調僅作原則性的規範，因此每個機關的想法有所不同，訂定之作業規範也就隨之有異。根據訪談對象表示，該部訂定作業要點之目的已異化為部本部人員與所屬機關人員調動可以免經甄審程序的工具，並沒有發揮實質的輪調的作用功能。究其原因，主要是因為長久以來都未實施職務輪調制度，機關內員工都已習慣這樣的模式，甚而即以此種經驗模式作為個人生涯規劃的基礎，此時倘若欲調動其職務將會遭遇到抗拒，因此該部的經驗是意願調查之後就無疾而終。再者，公務機關預算員額數的固定配置是輪調實務上遇到最大的障礙，因為有輪調意願的人員與意願遷調之單位未必恰好能夠媒合，遷調即不易成功。此外，機關文化對於員工個人意願過於尊重，即使與制度規定相牴觸，大多數單位主管仍會以尊重個人意願為主；又因為人事主管機關對於各機關推動職務輪調制度沒有任何罰則或管考的機制，導致輪調制度更加困難推動。

「我們會的要點裡面原本就沒有相關強制性的規定。...最大的原因是因為機

關屬性的關係，因為機關業務高度專業性的限制，以致於沒有同仁覺得大家有定期輪調的必要性，而歷任機關首長也都沒有特別重視這個議題。再加上所屬機關又少，從各種條件來看，都不利於推動輪調制度。」(B3)

上開訪談機關所訂遷調作業要點沒有定期性辦理的強制性規定，因此從來沒有辦過定期性的職務輪調，最主要是因為機關業務高度專業性的限制，每位員工均各有所司，各單位職務職能專長亦未必相通，導致機關首長及同仁普遍不重視職務輪調。除了專業性的限制外，也可能是該會未曾對於職務輪調的精神或推動後的效益進行深入評估瞭解，以致僅從表面的角度來看待輪調這件事情，亦即僅考慮到職務輪調會造成的負擔或者負面衝擊，而較無法體會到推動這個制度所帶來的效益。從該會的遷調要點規定可以看出，跨單位間的遷調或互調主要是由各單位主管依職務性質及業務需要實施，經由相關單位協商同意後，再簽報機關首長核定，非常具有彈性。易言之，單位主管具有決定辦理遷調的權力，其所強調的是同仁之間，以及相關單位主管之間的合意程度，並沒有賦予由人事或其他某個主政單位辦理強制遷調的規定。

進一步就上開三個部會所訂之職務遷調實施要點綜整以觀，多屬原則性及架構性規範，與環保署遷調要點規定相較，並無定期辦理之期程、任職年資、年齡、職期計算等遷調資格條件之規定。其中最為關鍵之不同處，在於該三個部會機關均無由人事單位盤點應遷調人員，並實施統籌式遷調之規定，在實務作業上均採各單位依業務需要個案辦理，並且都以遷調雙方及其單位協調合意為前提。換言之，係以當事人意願及獲相關單位主管同意為辦理之必要條件。

至於在未能推動執行職務遷調原因方面，則與環保署大致相仿，不外乎業務專業性限制；所屬機關數過少，涉及區域遷調致難執行；機關首長或單位主管不甚支持；以及過於尊重當事人意願等因素。其中各機關人事單位的角色亦略顯微妙，雖然都有體認職務輪調制度對於人員能力的培育、業務視角的拓展有所助益，但因為觀念變革及制度修改不易，即使知道問題之所在，機關中人員也缺乏

改變規則的動力。




第三節 綜合檢討

傳統上，陞遷制度往往被視為獎勵或激勵公務人員的一種工具或機制，學理上，陞遷通常被視為組織用以回饋成員的一種制度（organizational reward system），是一種外在的激勵因子（extrinsic motivator）。而陞遷制度能否激勵員工持續努力工作，往往跟組織成員對於過去陞遷結果是否符合個人期待有關。換言之，過去在組織內獲得的陞遷結果，會影響個人是樂觀或悲觀看待自己的未來的陞遷機會。當個人過去在組織內部獲得較多的陞遷機會時，也有容易有較高的陞遷滿意度（De Souza，2002；張鎧如等，2015），當個人的陞遷滿意度愈高，陞遷制度本身帶來的激勵效果可能就越顯著，進而能促進個人工作績效的提升。因此，公務人員主觀感知過去陞遷結果是否符合期待、是否滿意過去的陞遷結果，也可能是影響組織成員往後工作績效的關鍵之一。

蔡秀涓（1996）曾從組織陞遷的政治現象切入，指出組織陞遷的政治性，導因於首長陞遷決策的考量，與組織成員對於陞遷程序的認知之落差。基本上，機關首長對於職務適任的定義，包含職務專業性、首長個人利益與機關利益的考量、以及首長的個人偏好。而公務人員的陞遷政治認知，與組織集權與制式化、工作特性、陞遷制度、以及個人屬性（例如內在控制人格與主管別）這四個面向有關，且會進一步影響公務人員對於組織的信任感。因此，當公務人員意識到組織內的陞遷決策過程與結果具有高度政治性時，可能降低其努力工作的意願。


過去對於組織與行為研究，無論是Maslow（1954）的需求層次理論、Herzberg（1968）的保健—激勵因子的雙因理論，還是從McClelland（1961）強調個人對於成就、權力、和歸屬感渴求的角度出發，皆主張滿足與激勵組織成員是促進組織整體能持續進步發展的關鍵。有關組織成員的工作表現是否會受到其陞遷機會的影響這個問題，根據Kanter（1977；蔡秀涓、黃煥榮，2005）的觀點，機會是



對於未來職務流動和發展的一種期盼和渴望。她認為在組織中，低陞遷機會者與高陞遷機會者在行為表現上會有明顯的不同；低陞遷機會者工作動機和衝勁有限，會尋求工作以外活動的滿足，且比較關心的是基本生活問題與外在的報酬。而理想的人力供需機制，應該是當職位出缺時，所形成之人力需求，可以在所有人力供給當中，選取最適當之人選充任。就此而言，環保署2005年至2015年間，共計有205個職務辦理內陞，其中147個職務係由原單位（即出缺單位）人員陞任，占比高達71.71%，顯示陞遷本位主義現象仍未淡化，即意味著雖然在形式上所有符合陞遷資格條件者皆可參加甄審，但是實質上機會只針對特定人選開放，因為非出缺單位之人員對於機關內陞遷本位主義現象有相當程度的瞭解，因此即使本身資格條件符合職缺公告所列，然對於是否遞件參加評選仍會有所顧慮進而影響其報名甄審的意願與實際完成報名的程序。此種陞遷潛規則造成內部人力供需機制失靈，且不利於激勵員工將陞遷與工作績效因素相結合，潛移默化中亦將影響公務人員的心理期待，甚至修正個人職涯發展規劃。

「在環保署，感覺個人年資、考績，還有單位長官的意向對陞遷的影響很大，甚至是決定性的關鍵。有時候會覺得不盡合理，因為陞遷制度不是應該最在意有沒有績效嗎？如果只是因為等得久年資深，或者是因為長官對你的印象（我認為考績成績就是長官的印象分數）好就可以獲得陞遷，那幹嘛還要努力在工作上求表現，累死累活還不見得有績效，因為績效有時並不是一時之間可以完整呈現出來，像是推動政策，有時政策公布出來有很多阻力，這些阻力並不是只靠說明就能讓長官瞭解，就算他很努力跟各方利害關係人協調斡旋，但因為牽涉中間許多單位所以效果不大，長官就只會看到這項政策推動沒什麼進度。倒不如把精力放在揣摩逢迎上意方面。」（A4）

「人力流動情形我覺得阻塞嚴重。我認為最大的原因在於單位主管對於人員的陞遷或調動擁有太大的決定權限，雖然都有制度性的規範，感覺上好像只是聊備一格，有辦法的人還是能夠規避。」（A5）



因為單位主管對陞遷的主觀影響力，單位內員工對上級的管理比較有服從的動機（王輝煌、駱益群，2005）。事實上，公務體系中，包括考績、陞遷直屬長官有絕對的影響力，形成公務人員特有的服從性，唯長官命是從，有意見也不願開罪長官，長期失去開創、變革的表現動機，形成典型官僚氣氛（龍文彬，2011）。從對組織之整體影響而言，組織結構的工作專業化與分化增加對於內部單位之間的協調需要，然而組織內人員卻沒有機會跨單位交流歷練、學習換位思考的結果，將造成各單位僅注重本單位的績效，而不重視機關整體目標的達成。以環保署業務屬性而言，現代環境污染多屬複合污染，即多種污染物同時存在，併同時對大氣、水體、土壤、生物及人體產生綜合性的污染，如果「空」「水」「廢」「毒」各領域仍各行其事，而無溝通協調整合，勢將無法發揮綜效，有效紓緩污染問題，滿足人民的期待，公務機關「見樹不見林」之弊亦將永令人詬病。

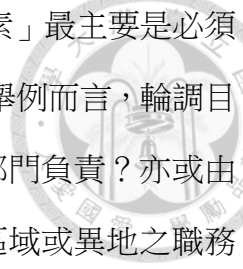
進一步而言，既然組織內人力垂直間的流動管道已遇瓶頸，且已產生不利於組織績效及目標達成之負面影響，主政單位即應思考運用付出成本較少，較為可行的人力策略加以修正，人員水平間的職務遷調即為頗佳的選擇。適當的職務輪調可增加組織內各部門間的瞭解，降低本位主義的副作用，環保署陞遷本位主義現象既未能有效消弭，更需要透過職務輪調，達到工作擴大化，甚至豐富化的效果，減低員工的工作倦怠感，提升工作士氣。

惟依據表4-3及表4-4各年度遷調人數所示，該署似乎並無全面性、規律性辦理輪調作業。

「我是101年的時候到署服務的，在我到署服務的這幾年沒有聽說有辦理職務輪調，平時也很少聽到有人提起這件事。」(A3)

「我覺得署裡職務輪調並沒有推動得很澈底，每年雖然有看到職務輪調的調查，但是最後辦理的結果是怎樣都不知道，好像都不了了之。即使填具了輪調意願，能夠真正完成輪調的機率不高。」(A4)

過去曾有研究（李建鋒，2014；馬瑞雲，2008）指出，影響職務輪調原因可



從「組織因素」與「個人因素」二方面探討之，其中「組織因素」最主要是必須訂定有系統的制度，整體考量組織應訂定何類型之輪調制度。舉例而言，輪調目的為何？輪調的責任是由直接的上級主管主事？亦或由人資部門負責？亦或由當事人主動提出？職務的工性質是否相近？是否明確？若跨區域或異地之職務輪調，是否會因增加交通費進而影響其薪給與福利？各項辦理環節皆須明訂於輪調規定中，才能使整個組織的行政管理更趨協調與一致。至「個人因素」，最重要的當屬員工個人意願，倘若員工意願不高，勢必事倍功半。一般而言，員工輪調意願之高低受到誘因是否足夠；輪調前後工作性質的差異性；輪調的間隔時間等等因素的影響。深度訪談對象亦提出相同看法：

「只是人都有惰性，尤其是當初會選擇參加國家考試當公務員的人，他的職業性向可能就是喜歡安定平穩的工作環境與工作性質，讓他沒事去輪調就不會有意願，所以要有誘因才能激勵讓他產生輪調的意願。但是不同的人喜歡的誘因不同，有人喜歡實質的獎勵，有的人喜歡成就感之類的內在的獎勵。」(A7)

若以上開影響因素檢視環保署輪調制度發現，在「組織因素」方面，該署訂有相當完整明確之遷調制度規定，諸如實施對象、遷調條件、辦理時機、程序、主責單位、職期之計算、例外情形等均在要點規範範圍內。此外，為鼓勵人員參與輪調，環保署並配套在陞遷制度中設計加分機制，該署適用之「公務人員陞任評分標準表」有關職務歷練加分之規定：「跨單位遷調者，任職原單位職務2年以上未滿3年者給予1分，3年以上未滿4年者給予1.5分，4年以上者給予2分。單位內遷調者依跨單位遷調之評分標準減半計分，但環境督察總隊科際間及北、中、南區環境督察大隊第1、2、3、4、6隊與第5隊隊際間之遷調比照跨單位遷調計分。」故在制度上並沒有顯著會對公務人員陞遷產生不公平影響之處。

惟由實務面來看，職務輪調制度的實施，除了制度性的因素外，亦受到許多難以預測及掌握的組織以外環境因素的影響。對於環保署而言，行政院組織改造的進程即是一大變數；自2010年行政院組織法公布施行後，環保署確定改制環境

資源部，對此雖然社會各界有一定共識，但礙於國內兩黨政治情勢，各自對行政院組織改造的內容需求不同，以致始終無法於立法院達成全面共識，而使行政院組改工程一再延宕。面對機關組織架構、業務範疇及人員隨時將大幅度變動的不確定狀態，環保署對於人員的輪調傾向採取較為保守作法，因此2011年至2015年在單位間遷調部分，均採調查同仁自願遷調意願方式辦理，統籌式（即強制性）遷調則暫緩；另在單位內科際間遷調部分，則請單位主管自行審酌辦理或調整所屬人員工作項目。

有多位訪談對象認為，環保署職務輪調制度之所以未能落實推動，與機關長官普遍不甚支持，以及同仁個人意願有很大程度的相關，對單位主管而言，主要原因乃希望盡量維持單位內人力穩定，不願因職務輪調或人力調動帶來額外的成本負擔及風險；對於同仁而言，單位主管不願配合放人，甚至遭受秋後算帳的猜疑，是影響意願的最大因素。

「我覺得職務輪調常常要考量到個人意願問題，無法強制遷調，又不像單位主管，只要署長要調整，大家就乖乖的調動，其他職位的就很難這樣處理了，所以職務輪調很難順利推動。」（A1）

「畢竟沒有人想當壞人，在事不關己的前題下，大概沒有單位主管會認真想去推動這樣的措施而冒著雞犬不寧的風險吧！畢竟輪調又不是陞遷，不是大家人人都搶著要。」（A2）

針對員工顧慮及單位主管之不願積極配合推動，某位訪談對象提出這樣的建議：

「我個人覺得最大障礙可能是同仁習慣於已熟悉的業務，不想改變。其實對於這樣的人性跟習性，最好的辦法反而就是建立明確的職務輪調制度，依規定定期落實執行，劃出一個底線，反而會讓同仁有安心的感覺，反正就是大家都照著制度走，也不是只有針對他個人，這樣規律的實施幾次之後，往後應該可以順利推動。另外長官對於同仁的信賴度也可能是一項阻礙因素，對於信賴度高的同仁

會想要把他留在原單位，同樣的明確的輪調制度應該也是可以解決這樣的問題。」

(A10)

此外，各單位主管是否願意配合也有相當程度的決定性影響，對單位主管而言，所屬人員的職務遷調可能為其帶來額外的成本負擔及風險，因此常抱持保守消極的態度。某位訪談對象亦提及：


「每個單位的各級主管都只會站在自己的角度看待輪調這件事情，大家都希望盡量維持單位內人力穩定，不要出錯，對於好用的下屬更不希望他調走，走了豈不是又得要重起爐灶了？相反的對於頭痛人物則千方百計想讓他調走，免得出問題會有被連座的危險。雖然說這也是人之常情，無可厚非，但是結果會造成真正有能力的人力反而被留住動不了，很矛盾。所以我是覺得不要期待會有單位主管為了同仁業務能力的培育與成長這樣崇高而無私的目的，主動去推動辦理跨單位的輪調，那是不切實際的妄想，一定得要想辦法得到上面的支持，依靠從上而下強有力的指令才行得通。」(A4)

再者，因為公務部門各單位均有固定職務配置結構之故，亦即各層級人數配置原則為匡定不變，因此遷調中作業中常見因職務列等及職務不相當，在單位主管「高缺換低缺即為吃虧」的思維下，導致未能協調互調之情形，此亦為影響環保署輪調制度能否成功推動的關鍵因素之一。

也因此有訪談對象建議，單位主管往往是需要職務輪調的對象：

「最需要常常輪調的應該是單位主管吧！把他們的調動變成正常的、普通的事件，就可以破除他們本位主義的思想，常常讓他們換單位，也比較不會只站在自己的立場阻擋這個考慮那個，因為說不準他能在這個位置待多久，也沒辦法肯定他現在阻擋的事，會不會變成自己未來的阻礙。像現在只有機關首長換人或者出大事的時候，才會想把單位主管動一動，久而久之每個單位主管都很大尾，本位主義只是必然的結果。把這塊大石頭搬開，事情就會容易的多。」(A1)

至於在個人因素方面，誠如前述，環保署陞遷本位主義現象頗為根深蒂固，



導致人員認為職務輪調後，將會影響其原先部門的陞遷機會，甚至恐將成為新進單位考績乙等的「儲備人選」，使員工感受到不利之情況因素，因此造成公務員不敢隨便調動單位，輕易不願調離原單位重新開始，選擇長久留待同單位，以年資換取陞遷機會，致使人力流動更為僵化。雖然環保署在陞遷制度上有職務遷調加分之配套設計規定，但與單位主管擁有對下屬人事權限相比較，個人可經由輪調獲得的利益誘因顯得較為不足，倘若此時機關整體性考量係傾向尊重個人意願，而非依制度規定運行，則輪調制度自然無以為繼。

「...但是如果要我主動自願提出要輪調，我還是會有顧慮，衡量猶疑之後可能還是選擇留在原地，沒辦法啊，在職場中還是會想到後續陞遷的問題，到新單位之後感覺一切要重頭再來，不論是熟悉業務、環境或者是與各級長官之間的默契或者爭取主管的注意與好感，一旦加入這個變項因素，選項就不是像直線那樣單純清楚。」(A9)

至於六都成立後對環保署人員流動產生之影響，其中台北市於1967年即為直轄市，因此本處擬不探討其對於環保署人力流動之影響，其餘五都方面，2010年12月台中縣(市)、台南縣(市)，以及高雄市縣合併改制、新北市單獨改制，以及2014年桃園縣改制為直轄市，其所屬環保局因職務列等調高的因素，對環保署高階人員是否造成一定程度的吸引作用？經統計比較2005年至2009年，及2010年至2015年二段期間環保署調任各該環保局人數，發現確有人數增加的現象（如表4-5）；其中以調任桃園市環保局人數增加最明顯，升格前由環保署調入該局人數每年平均約0.44人，2014年升格後平均每年調入3人；其次為臺中市環保局，2005年至2010年升格前，均無環保署人員調入，2010年升格後平均每年調入0.66人；再其次為高雄市環保局，升格前均無環保署人員調入，2010年升格後平均每年調入0.33人；臺南市環保局2005年至2015年均無環保署人員調入，未因升格而有所改變；至調入新北市環保局人數不增反減，升格後每年調入人數由0.6人降至0.16人。

經由上述數據資料可以看出，新北市等直轄市之升格改制雖對環保署人員流動造成某種程度的影響，但影響程度似不明顯，推測可能是因為專業性的限制，環保署人員調任地方機關大多仍僅限於環保局，而環保局簡任第10職等以上高階職務為數並不多，僅主任秘書、副局長、局長等職務。且地方政府人事權與首長個人因素牽涉較深，其中制度性以外的影響因素更為關鍵，例如各種人際關係親疏遠近、政治立場、黨派等因素錯綜複雜，因此得以調任至環保局擔任高階職務者仍為少數。亦有可能因為升格改制時間尚短，在人員流動方面目前長期影響程度暫難呈現，有待後續再予觀察。

表 4-5：環保署調任各直轄市環保局人數統計表

直轄市 年度	新北市	台中市	台南市	高雄市	桃園市
2005	0	0	0	0	0
2006	0	0	0	0	0
2007	0	0	0	0	0
2008	0	0	0	0	0
2009	3	0	0	0	1
2010	0	2	0	1	0
2011	0	0	0	0	1
2012	0	0	0	0	2
2013	0	0	0	0	0
2014	0	0	0	1	1
2015	1	2	0	0	5
改制前每年平均調入人數	0.6	0	0	0	0.44
改制後每年平均調入人數	0.16	0.66	0	0.33	3

資料來源：本研究整理。

第五章 結論與建議



本研究最主要的目的，在於透過資料庫的客觀資料與透過訪談所獲得的主觀資料，瞭解環保署公務人員數量及素質的現況與變化，並進一步分析人力流動議題對組織的影響，以增進實務政策與管理方案規劃的實證性基礎。經由前列各章的說明與討論後，本章擬作一總結，第一節將歸納出本研究之發現，並據以提出第二節之研究建議，以提供環保署或有類似境況之機關作為擬具相關人事措施規劃之參考。

第一節 研究發現

在這一節中，將就本研究的主要發現加以說明分析。目前環保署人力方面，有如下幾項問題：

一、督察總隊業務及人力配置均有檢討空間

環保署人力配置之擴充，在編制內職員方面，主要是配合「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」施行，於1999年將原臺灣省環境保護處（含北、中、南三區域中心），先過渡為環保署中部辦公室，再於2002年3月併入該署改制為內部單位環境督察總隊及北、中、南三區督察大隊。但併入成為內部單位之後，署本部單位與督察總隊（含三區大隊）之人力仍依原有規模配置，並未統籌再予檢討調整，以致環保署2015年職員預算員額551人，其中督察總隊（含三區大隊）之人力即有233人，約占環保署職員員額數的42%強，但在與之相對的業務職掌上，卻未能以融合角度，考量環保署整體業務發展需要，活化運用督察總隊組織結構及人力配置，造成業務分工紛亂及整體性輕重失衡的情形，結果與原本對政府效率革新的期待背道而馳。

再就業務層面而言，按精省作業時程的規劃，民國九十年起將全面回歸地方制度法的規範，內政部亦根據「地方立法機關組織準則」、「地方行政機

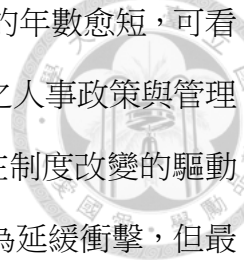


關組織準則」，賦予地方政府彈性調整組織及人力機制，目的便是希望能強化地方縣（市）政府的自治功能。而在此次精省作業有關省府業務之劃分方面，礙於牽涉整體人員及經費移撥問題，亦即地方縣（市）政府並無多餘人力承辦省府劃分而來的業務，因此造成大部分之省府業務均劃歸中央，只有少部分業務是下放地方辦理（詹中原等，2000）。職是之故，該總隊辦理之業務範疇屢遭評鑑發現尚有地方化空間。此外，督察總隊預算係與署本部切割為獨立之「區域環境管理」公務預算，儼然成為署內巨大怪獸，此為中央各部會所沒有的現象（王貴蘭，2007）。再者，精省政策為保障員工權益，係以員工就地安置為原則，且現職人員離退後，所遺職缺仍然遞補在原辦公地點，以致欲調動其人員支援署本部辦理新增或緊急業務之困難度非常高；也因為地域因素的限制，督察總隊（含三區大隊）2005年至2015年之間共計有68個職務出缺辦理內陞，其中由本單位人員陞任者計有58人，比率達85.29%，另一方面，署本部137個內陞職務中，僅3個職務是由督察總隊（含三區大隊）人員陞任，由此可見該單位與署本部單位人員間陞遷流動的情形非常罕見。組織改造所牽涉之層面龐雜繁複，經緯萬端，上述精省之後造成的諸多問題，或可作為日後行政院組織改造之借鏡與參考。

二、依據環保署的年齡組成結構分析結果，該署很快即將面臨退休潮及人才斷層的危機

從2005年與2015年數據相對照可以看出，40歲至50歲組人數占比大幅降低18.3%（全國公務人員同年齡群組人數占比不降反微幅增加1.3%），變化的幅度不可謂不大，顯示該署公務經驗相對豐富的青壯年在最近10年內離退人數大幅增加，伴隨而來人才斷層、青黃不接的問題將逐漸浮現；又50歲至60歲組人數大幅增加10.8%，占比達31.37%，高出全國平均11.82%。

曾有論者（林文燦，2015）以「高齡化組織」一詞，指涉在高齡化社會縮影下的政府部門，勢難免於高齡化公務人力的趨勢及其對於公務人力資源




管理政策可能的影響。如果將高齡化泛指距離可申請退休的年數愈短，可看出不久的未來環保署即會面臨退休潮衝擊，以及其所帶來之人事政策與管理上的挑戰。雖然當前政府刻正研議推動年金改革制度，在制度改變的驅動下，可能將改變公務人員生涯規劃，延後退休年齡，可略為延緩衝擊，但最終仍將遭受領導延續性、制度知識與專業的損失。並且，人員的離職，不僅將過去的經驗、知識一併帶走，組織亦需忍受新人接手所帶來的陣痛與生產力低落；因為，根據研究指出，新人接受新職通常需要十二個月、甚至更長的時間來摸索，才能發揮完整的生產力（Kransdorff, 1996；胡龍騰，2007）。環保署應正視這樣的變化趨勢，據以研訂前瞻性人事政策，防患於未然。

三、經由性別結構資料的分析，發現環保署男女性別比例約為六比四，簡任以上管理階層女性人數卻僅占三成不到，呈現性別不平等現象

依據學者相關研究（梁雙蓮，1986；黃煥榮等，2007；蔡秀涓、黃煥榮，2005）指出，若純粹就我國現行法規制度來看，並未發現有對女性明顯的歧視或不公的情形。中華民國憲法、公務人員考試法、任用法、陞遷法等主要人事法規均無男女性別方面的限制；在政府機關，擔任同一職等同一性質工作，無分男女薪給待遇均相同；在擔任職務方面，亦無法令對女性公務員擔任任何種職務有所限制。甚且女性公務人員依人事法規規定，享有分娩假四十二日、生產保險補助、申請育嬰留職停薪等等權利，由此顯見法規制度與實際運作存有落差，因此不應只進行法律規範的分析，而應就組織實際運作的特質和偏差情況予以探討，才能更有效瞭解女性於事業發展所面臨之障礙和困境。

本研究認為單位主管對人員陞遷的決定性影響力，即是屬於上述法規範之外，於實際運作上造成女性公務人員在陞遷方面更不利處境的一項很大因素；因為在絕大多數的組織文化與期望中，高級主管人員被期待有較長的工作時數，工作時數愈長，被認為對工作動機和承諾也愈強，因而被拔擢陞遷



的機會也愈高。然而多數的就業婦女深受「家庭優先」、「賢妻良母」的傳統社會角色的約制。為了平衡「工作」與「家庭」間的兩難，許多女性被迫在工作與家庭間尋求妥協或做出犧牲，而這樣一種困境的產生，整體社會的刻板印象，乃至國家的政策都扮演相當重要的角色。蔡秀涓、黃煥榮（2005）的研究亦指出，多數女性受訪者都認為其在培育或陞遷的面向受到家庭因素的干擾最大。是以政府責無旁貸應提供家庭照護方面的協助，以減輕職業婦女在工作與家庭間承受的雙重壓力。


四、單位主管對於所屬人員的陞遷具有決定性影響力，而陞遷本位主義是大多數人認知到的潛規則

環保署2005年至2015年間，共計有205個職務辦理內陞，其中147個職務係由原單位（即出缺單位）人員陞任，占比高達71.71%，顯示陞遷本位主義現象明顯，在這樣封閉的體系內，主管主觀的影響對陞遷結果的關鍵性影響，造成內部人力供需機制失靈。雖然並不表示主管一定會偏私，但是相對壓縮了制度的空間，且主管用人不當卻無任何課責機制，權責顯不相符，容易形成流弊。而訪談的結果亦可以看出，對於「單位主管」在陞遷過程中的重大影響，是有一致共識的。但是，主管對陞遷的影響力在訪談中的確看出是陞遷不公平認知的源頭之一，卻未必是全部，因為受訪者也認知到，這是主管領導權力的重要環節，不然主管無法對組織整體績效負責。

五、職務輪調與陞遷連結程度不足，無法鼓勵員工積極參與

政府機關組織編制與員額都受到法律限制，不得任意變更，再加上每一職位除了專屬業務職掌外，也都具有法定職權，故經由陞遷制度才能使其在合法基礎上建立適當的人才甄補管道；相對地，對於公務人員而言，雖然其身份權益均受到法律保障，卻也相對限制其自由請調至其他職務的困難，故陞遷制度便成為其規劃生涯發展的基本憑藉。

公務人員陞遷法是我國公務人員陞遷制度的共同遊戲規則，依據該法第



四條規定：「本法所稱公務人員之陞遷，係指下列情形之一：一、陞任較高之職務。二、非主管職務陞任或遷調主管職務。三、遷調相當之職務。」對於所謂「陞遷」之定義，係採廣義之界定，將陞任較高職務、非主管職務陞任或遷調主管職務及遷調相當職務等三情形，均納入陞遷之範圍。」但檢視該法規定條文主要係著重於對「陞任較高職務」的基本原則與程序予以規範，相對地，對於「遷調相當職務」方面的規定則為數不多，¹⁴亦未就公務人員必須經過何種層級職務之輪調歷練，始得陞任次一序列職務予以規定，從而依據陞遷法訂頒之「行政院及所屬各級政府機關公立學校公務人員陞任評分標準表」僅將「職務歷練」列為個別選項之一，各機關得依機關業務性質、職務特性、任用層級及實際需要彈性擇選之。

環保署自行訂頒之「公務人員陞任評分標準表」雖訂有職務歷練加分之規定：「跨單位遷調者，任職原單位職務 2 年以上未滿 3 年者給予 1 分，3 年以上未滿 4 年者給予 1.5 分，4 年以上者給予 2 分。單位內遷調者依跨單位遷調之評分標準減半計分，但環境督察總隊科際間及北、中、南區環境督察大隊第 1、2、3、4、6 隊與第 5 隊隊際間之遷調比照跨單位遷調計分。」惟其係屬加分鼓勵性質，且其配分所占比重於整體而言偏低，顯示職務輪調與陞遷制度之間的連結程度不足，較難以激勵員工自願參與輪調。

六、職務輪調溝通宣導不足，致大多數員工對其規定及推動情形不甚瞭解

公務部門推動各項業務首重依法行政原則，因此法令規章繁多，尤其人事業務經常涉及人員權益事項，相關人事法規更是多不勝數。而職務輪調是眾多人事業務中的一項，如無長官指示或者其他特殊需要，基本上不會刻意

¹⁴公務人員陞遷法對於遷調之規定主要係第十三條：「各機關對職務列等及職務相當之所屬人員，應配合職務性質及業務需要，實施下列各種遷調：一、本機關內部單位主管間或副主管間之遷調。二、本機關非主管人員間之遷調。三、本機關主管人員與所屬機關首長、副首長或主管人員間之遷調。四、所屬機關首長、副首長或主管人員間之遷調。五、本機關與所屬機關間或所屬機關間非主管人員之遷調。前項各種遷調，得免經甄審（選）；其遷調規定，由各主管機關定之。」

對所屬員工宣導輪調相關規定，大多數機關作法係以公文轉知或將規定置放於網路公開專區，提供同仁自行參考。在這種情形下除非員工主動詢問，否則不易獲得較為詳細的訊息。而透過深度訪談的結果發現，其人員對於職務輪調制度僅有大體輪廓式的瞭解，有多人表示僅於瀏覽網頁法規專區時看過，或是經由單位公文轉知時略微知悉，但是對於實際推動情形及後續輪調結果並不十分清楚。

由於公務人員長期處在法規較不靈活的科層體制中，很自然的會產生安於現況的惰性，不願去改變工作環境，以免增加新的負擔，對於輪調制度，這種定期改變工作職務的制度，難免有所抗拒、排斥及無奈的心理，因此會往負面的結果去考量。如果機關人員懷著這種心態，進行輪調的結果一定不好。所以本研究認為在事先能有適度的說明，讓員工知道推動並參與輪調的好處，譬如增進專業知識及行政經驗，防止弊端等，對個人及組織均有好處時，他們才會重視職務輪調的經驗及運作精神，如此職務輪調制度才能真正達到其設計的目的。

第二節 研究建議

經由上述資料整理分析及實際訪談結果，在這一節提出以下建議，以供機關組織作為相關精進措施之參考。

一、確實檢討督察總隊業務、人力配置情形及業務地方化之空間

在跨入21世紀之際，人民所重視的已不是「公權力不彰」、「政府權威受到挑戰」，而是「政府服務品質太差」；政府是為民「服務」的政府，而不是「控制」人民的政府；是「服務」導向、「顧客」導向。在此趨勢之下，民眾與地方政府息息相關，民眾與中央政府的關係，可說是「天高皇帝遠」（張世賢，1998）。組織之所以存在，乃在於它有能力為不同的政策利害關係人（stakeholders）包括內部顧客與外部顧客等，開創價值與成果（Jones，

2004：13；轉引自連宏華，2010），臺灣省政府功能業務精簡之後，由中央政府承接原有臺灣省政府業務，顯然中央政府拉近了與基層民眾的距離，惟因有縣（市）政府層級介於其間，縣（市）長係由民選產生，以及縣（市）政府職掌第一線為民服務工作，自然民眾對於政府服務之感受仍以縣（市）政府層級之服務績效較為直接與切身相關。因而，在「服務」導向、「顧客」導向的大環境趨勢之下，地方政府將扮演更重要的角色，中央政府基於整體政府服務考量，有必要下放更多的業務權責。

職是之故，建議應儘速將接收省業務併同其他相關業務通盤檢討，將較適於地方主導的業務權限，大幅下放縣市政府，以強化縣市職權與功能。另針對督察總隊定位問題，建議藉行政院組織改造之契機重新予以檢討，並以併同環保署其他相關業務設立為三級機關為檢討方向，始能澈底改善現行業務分工紛亂及整體性輕重失衡的情形。

二、及早針對公務人力結構老化，及人力銜接不及的潛因，導入並落實接班人計畫與管理之制度


所謂接班人計畫係指一由長遠性、系統性的眼光，針對組織未來的需要，及領導與人才的延續，所進行不間斷的能力發展過程，以維持組織之績效與競爭力（胡龍騰，2007）。大體而言，其內涵包含「前瞻未來」與「承接過去」；為因應外部環境的變化，組織目標與各職位的職能設計也須作好調整的準備。當特定職務的資格條件產生變動時，未來接續的接班人便需要具備勝任新職務所需的核心能力。另一方面，員工的知識與技能是組織的重要資產，其傳遞與延續即代表資產的留存與維護。然而組織內部的人員會隨著資歷年齡累積而調整與流動，當現任者在可預期的時間內將離開職位時，如屆齡退休，透過接班人計畫以替代其職缺，並承接過去的業務核心能力與知識，便是組織功能維持的重要工作。由此可知，接班人計畫不僅須預先針對組織內之人才，進行能力導向（competency-based approach）的評量、設

計與發展，更應及早為組織中掌握關鍵流程之關鍵知識工作者，規劃數位可能之接任人選，進行知識接續，使其離職後，關鍵知識仍可延續。甚者，應進一步強化機關中各層級人員之知識管理與經驗傳承的機制建立和運作，使重要組織知識廣泛性地留存於組織中。

接班人計畫在私部門已行之有年，但在我國的實務上，卻是較少被探討的一個議題，論者曾言其原因可能有二：一者公務機關的人員流動率較低，久任於特定職位的情形普遍，相對使得規劃職位接班人的重要性降低；二者接班人的選擇與培育，牽涉機關首長用人權的行使，一般人事機關傾向予以尊重，而不倡議統一管理（許峻嘉、呂育誠，2013）。然而，學者研究（胡龍騰，2007）指出，相較於企業部門，政府部門更有條件採行所謂的接班人計畫。如前所述，接班人計畫強調潛力人才的發掘與培育，以符合組織未來的發展需要。但是，企業部門人員流動與更替頻繁，人才之留任反成企業棘手的挑戰；反觀政府部門，因常任文官受到永業制的保障，放棄公務人員身份者少，人員多於文官體系內部流動，受培育之優異人才始終為國家、政府所用，培訓成本損失的風險較低，因此，更適合接班人計畫或人才管理等措施之推動，並將有助於解決如成員多樣性不足、領導才能缺乏，與潛力人才留任等人力資本的挑戰，亦有助於政府部門革新與轉型的推動。

至於接班人計畫實施方式，主要可分為以下6個步驟（Helton&Jackson，2007：339-340；許峻嘉、呂育誠，2013）：

- （一）當特定職位預期將會出現空缺時，分析與辨識該職位的功能。
- （二）分析與辨識每一個職位所必須的首要競爭力。
- （三）進行競爭力斷層分析。
- （四）為每一系列的競爭力設計發展的方案。
- （五）發展與維持才能庫(talent pool)。
- （六）再評估與追蹤整體過程以及持續進行技能盤點。




為使核心職位的領導功能得以持續，接班人計畫的一項重要工作便是建立「人才庫」，由決策主管評估並遴選未來可能擔任基層監督者、管理者，以及高層執行者職務的候選人。人才庫的建立，即是研析與辨識核心職位所需的競爭力，再培育組織人員相關才能，使其能夠俱足接班的資格與條件；而當核心職位出現空缺時，便可以從各人員具備的才能進行挑選。

從上述接班人計畫的內涵可知，不論是在前瞻未來或承接過去的功能中，皆需要透過訓練來使人員符合新的資格條件要求、或傳遞舊有的組織核心知能。故接班人計畫除了要有與機關組織之策略性規劃相結合的人力規劃宏觀基礎外，也需有個體層次的訓練發展之配合，為每一位接班候選人訂定人才培育的發展計畫，著重於能力的培養及知識、經驗的傳承，提供潛力人才足夠的歷練機會，擴大其知識基礎，並進行多方的訓練需求分析，藉以產出各職務、各職等的學習地圖，形成關鍵職務、關鍵職等人力的訓練發展路徑，如此方可使接班人計畫發揮預期的功效。人才庫資料建立完整後，須定期檢視名單中每個人的績效表現，以作為是否陞遷的重要參考，這樣的陞遷結果對組織體系及組織內個人的發展才有正面助益與貢獻。

三、因應世代認知差異，建構激勵導向的公共服務，提升員工工作滿意度

高齡化帶來的另一個實務上的挑戰，是代間差異的人力資源管理。根據蔡秀涓（2003）的研究，我國公務人員的確會因為世代不同，而對工作有不同的觀點或價值差異。在現代社會，工作生活品質的觀念逐漸受到重視，包括公務人員在內的工作人口，對工作的意義有不同於前一代人的新體認（陳敦源等，2016）。當前我國公務人員，面臨多變複雜的環境（例如政府財政惡化，公私協力和跨域治理的合作模式越來越普遍、人民對政府所提供的公共服務品質期待提高，以及要求政府課責與透明的聲浪越來越大等趨勢），使其所承受的工作壓力相較與以往來的更大。因此，政府部門應了解公務人員對於公職職涯的期待、認知、與偏好，人事制度與政策的規劃也勢必須與時更替，方能因應變動的環境。



職涯發展可視為個人預備或選擇某一行業，在進入此一行業後，為了適應此行業的種種要求與規範，嘗試扮演與學習此行業中的角色，逐漸從較低層次晉升到較高地位的過程（劉明秋，1995）。職涯發展模式是一種「強調組織管理階層與員工共同負起責任，為彼此的工作滿意度以及組織績效的成長而努力的管理模式」。由於「人」是組織組成之基本單位，也是決定組織成功與否的關鍵因素，員工的職涯發展對其個人之重要性不言而喻，組織倘能在其中扮演協助甚至積極規劃的角色，將更能讓員工心無旁騖地投注於工作中。

對於公務人員來說，機關能協助其規劃個人滿意的職涯，追求個人職涯發展，以提升公務人員與其所處機關環境之間的契合度尤為重要。龍文彬（2011）指出，其於研究深度訪談過程中，發現一個有趣現象，就是有一些人投考公職，主要是因為原有工作不夠理想，所以在比較以後決定報考公務人員。至於工作不理想的理由，包括薪資不好、加班過多、工時過長、壓力太大等工作條件不佳所致。當然也有因為考慮未來在家庭所扮演之角色，尤其以女性為主，最好不要加班、出差和受訓，公餘有時間可以兼顧家庭與小孩，周邊的人都以類似的理由，建議與鼓勵當事人投考公職。所以許多人的生涯規劃，也許與組織期待有所不同，當個人經過各種途徑評估利弊後，所做的生涯選擇與規劃，經過政府在現行考選體制進用，難根本無法迴避。試想，民營企業會以現行初任人員薪資，雇用一個不想加班與迴避工作壓力的社會新鮮人嗎？因此，政府部門應盡力協助公務人員做好職涯管理，使公務人員個人職涯發展的規劃能與機關發展目標最大程度的結合，以防止因個人追求生涯目標，而有害組織目標達成的怠惰行為。劉祥得與翁興利（2007）以職涯發展計畫為中介變項，進一步證實職涯發展計畫能令公務人員積極參與、有效執行任務、強化士氣與進一步提升工作滿意度，可作為政府機關應致力於發展公務人力職涯規劃的有利證據並有執行必要。多規劃相關職涯發

展及訓練計畫，提高公務員的工作技能。尤其近年來推動創新、便民等政府再造計畫，許多公共服務提供管道不同於以往，網路運用、電腦科技、語言訓練等，應都可以協助公務員處理公務，並提高其工作滿意度。

四、因應高齡化及長年資化趨勢，建構有效率的終身學習機制，成為培育與發展人才的策略性工具

行政管理大師Laurence J. Peter曾指出，一個人在他最後職位所面對的工作內容，一定超過其本身能力範圍，因此必須透過不間斷的訓練，以增加其智能，始能面對未來工作的挑戰（賴富源，2011）。根據本研究分析環保署的年齡狀況，平均年齡超過43歲，工作年資20年以上者超過40%，可以預見的是，該署在不久的未來將面對人才流失、知識流失、知識斷層、接班困難等問題，以及為彌補大退休潮後所空下的職缺，進而造成公務職場多世代人力所帶來管理上的議題，如：世代認知差異、世代互動磨合、世代間知識移轉等，皆有賴系統性地針對公務主管進行講習與訓練（胡龍騰，2005；黃一峯等，2010）。故在此非常時期，重新審慎思考與建構公務人員的職能發展模式，強化公務人員提供公共服務的能力，以因應工作內容、方式的變革，藉以達成公務目標，並配合提供妥適的教育訓練、職涯成長規劃、技能發展的機會，來減少公務人員工作時可能遭遇的挫折與困境。若僅依賴過去所習取的知識、技術和能力，將導致其觀念與做法與時代脫節，最終淪為無效人力。誠如前述，以人力資本觀點來看，國家對文官的培訓，是人力資本的投資，而非人事成本的負擔。


然而，政府部門之訓練甚少針對公務人員個人需要來做規劃，訓練計畫多半是由上級主管機關逐層交辦，使得訓練內容未必與用人機關的真正需求相互配合，亦因訓練無關組織業務需要，訓練績效如何似就無關緊要，因而各機關主管人員乃至參訓人員常會覺得受訓只是浪費時間，因此打從心理對參訓產生反感，如此即形成了惡性循環。學習的目的是要能夠導致工作行為



之改變，所以必須是有計畫、有目的的，而非偶然的學習。無論是專業知識也好，管理知能也罷，不可能從零碎的學習當中有效的成長。研究指出，訓練策略的確可能因為設計不當，而產生下列四項負面效應（Dresang，1984:230；呂育誠，2009）：第一，訓練只是裝飾品或點綴，就如同大餐主菜前的開胃點心（smorgasbord）。組織雖然可能提供多種不同內容訓練，且人們參與訓練也可能獲得一定的收獲，然而卻與組織真正想達成的目標沒有直接關連性。第二，訓練只是引人注目的流行風潮，就像是遊行隊伍中的展示花車（bandwagon），雖然眩目耀眼，但卻沒有實際內涵。第三，訓練只是危機產生時的應急手法，而缺乏宏觀的策略與長期的視野。第四，訓練根本偏離主題（excursion），其既不能滿足人員需求，也看不出對組織產生具體效應。在過去政府訓練資源相對豐沛，公民對政府課責意識相對薄弱的時代，訓練成效評估或許不被視為眾多訓練課題最重要的一項。然而，當大環境日益艱困，社會大眾經濟與收入普遍困窘，來自納稅人的政府訓練資源，是否每一分都達到應有的訓練成效就相形重要（蔡秀涓，2009）。

基於前述相關文獻研究之發現與建言，謹提出建議具體作法如下，期能建構具有績效概念的訓練學習機制，改善目前文官的訓練與實際能力提昇的效果連結不夠之弊病：

（一）張瑞濱、賀力行（2003）認為，公共組織能否有效回應外在環境的需求，取決於對文官的培育與訓練。而培育與訓練的內容，必須確實符合公務人員在執行公務上的需求，因此設法釐清訓練需求便成為在職訓練成否有效且成功的關鍵。為確保訓練的實施能與訓練需求相互配合，應就各業務單位重要性職務訂定主要核心職能，以作為培訓計畫訂定之指引與參據。另鑑於全球化與區域化已成為21世紀的潮流與趨勢，世界各國無不卯足全力，希望在全球化的競爭潮流中取得一席之地，因此對於與國際事務密切相關之職務，更必須緊扣回應全球化與區域化的策略思維和政策規劃能力。學習內



容應特別著重提升資料蒐集分析與知識管理的能力，學習如何透過網路瞭解全球動態，如何蒐集和分析相關產業的國內和全球性資料，提供規劃相關政策計畫需要依賴的科學性知識，並建立知識管理系統，強化部門和文官所需的工作知識。增進工作能力的學習方式要多元化，包括工作小組成員間自我研討、工作成果發表觀摩、和相關產業人力共同研習、參與相關研究社群的學習活動、課堂學習、網路學習等等。

(二) 與前述接班人計畫之人才庫概念結合，建立各項重要職務人力培育制度的學習計畫，培育對象陞遷之前需先參與該項人力培育制度學習活動。此項學習計畫應該積極協助培育對象參與相關正式國際性會議、工作專業組織會員和交流活動、部門內工作輪調學習、跨部門間的工作指派見習，派遣至國外相關單位見習（包括駐外單位）、精進外國語言等。科長級以上的人力培育學習者，尚可斟酌經過遴選後提供最多一年內的留職帶薪學習，真正充電。故在此非常時期，重新審慎思考與建構公務人員的職能發展模式，強化公務人員提供公共服務的能力，以因應工作內容、方式的變革，藉以達成公務目標，並配合提供妥適的教育訓練、職涯成長規劃、技能發展的機會，來減少公務人員工作時可能遭遇的挫折與困境。此外，英國高級文官之培育為有計畫的「做中訓」，針對考試時需補強之處，設計其訓練計畫，職務輪調也被視為訓練高級文官的重要途徑之一，其有助於熟悉各部門間不同的業務職掌、聯繫管道與處理特殊問題的方法。因此，對於未來將成為高級文官的快速升遷者，會給予更多職務輪調機會，平均每一個職務歷練約十六至十八個月，此一「做中訓」的理念實值學習（范祥偉，2003）。

(三) 以多元化方式規劃學習活動，如體驗式課程、個案教學、情境模擬、角色扮演、工作坊、研討會、和相關產業人力共同研習、e-learning等。另為符合訓練經濟原則，可結合民間訓練資源並有效分工。舉例而言，中高階人員領導管理核心能力訓練、配合訓練主管機關，例如國家文官學院、行

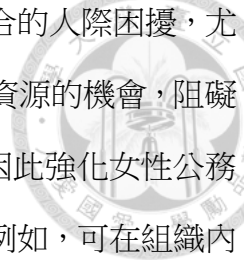
政院人事行政總處公務人力發展中心規劃之課程辦理；對現職同仁增進在職技能的短期訓練由署本部或所屬訓練機關辦理；至其他通識類課程可委託私人機構教育機構或其他非營利組織辦理培訓。

五、突破玻璃天花板，使組織運作更能回應於性別平等的理念和需求，以達成公務人力優質化的改革目標

誠如前述，玻璃天花板的隱喻並非制度上或公然的歧視，而多是以更細緻、不易察覺的方式針對女性升遷所設下非常巧妙的障礙，而長久以來文官體制是以功績制度原則為最重要的價值衡量標準，那麼如何將影響女性公平權益的結構性障礙排除，便成為政府首要面對的課題。從美國及許多先進國家的經驗顯示，政府若不採取積極的政策措施，而是消極地用等待的方式，期待時間慢慢化解這層障礙，那麼玻璃天花板終將難有突破的一天（Naff，1997；黃煥榮，2007）。

然而，影響女性在人力資源管理的議題相當的複雜，除了機關內部的因素以外，尚包括政府相關政策、家庭、社會對女性的偏見及個人之因素，必須透過各方面有意識地努力才能打破人為或制度上的限制。是以本研究嘗試提出相關建議做法如下：

（一）組織的高層管理者通常被認為必須對工作、事業與組織要有高度的承諾感。相反地，女性在社會化的過程中，是被期待要分擔大部分家務的責任，長久下來女性在潛移默化中亦習慣於自我設限。此點反映於女性參與較長期間培育訓練之意願普遍較為低落，因此建議訓練主管機關規劃舉辦更多與女性有關之管理、職涯發展以及自我成長課程，幫助身處弱勢的女性明白自己的處境和壓迫者的特性，並且能夠適度以強制性方式提高女性參與。又因女性角色受社會不平等期待的現象並非短期間內可以完全改善，是以長期而言，建議相關主管機關與社會中女性相關團體合作，建制以女性友好概念為基礎，更完善的、得以調和家庭與工作衝突之相關諮商機制。



(二) 從文獻分析和實證結果都顯示，女性在工作場合的人際困擾，尤其未能進入非正式組織，而喪失了擴散影響力及獲得相關資源的機會，阻礙了女性在組織中的升遷發展（蔡秀涓、黃煥榮，2005）。因此強化女性公務人員之人際網絡關係，培養運用非正式組織的人際技巧，例如，可在組織內或組織間成立女士網絡（ladies' network），互通有無，分享工作經驗和訊息，並積極建構在工作組織中的社會網絡，與上司、同事、部屬間維持和諧良好的人際關係，應有助於女性的事業生涯發展（黃煥榮，2007）。

(三) 家庭支持力量的強弱，直接影響到職場員工的工作表現，尤其是對女性工作者而言，若是能在職場環境中給予更多照顧家庭的方便，可以很大程度地避免面對家庭與工作間的衝突。舉例而言，完善的托育措施可以讓無家庭或社區支援的雙薪家庭較無後顧之憂地投入工作。因此政府應主動尋覓合適場所作為員工托育中心，或多設置公立托育中心以解決坊間托兒設施不足的窘境；並設置專責機構或委託民間具公信力機構負責評鑑各托育中心，作為公務人員選擇托育中心之依據。

此外，更積極性的制度安排，例如工作時間或者辦公地點的彈性調配等也應持續研議，讓員工可以根據自己的需求安排工作時間，也能兼顧家中年長長輩的照護、幼童的照顧以及其他突發性的事件。德國積極營造友善家庭措施頗值得參考借鏡，德國公務員工作時間之訂定要考量員工能兼顧家庭之可行性、女性員工有權申請部分工時之工作及休假、機關得設幼稚園提供員工子女學前照顧之需、對於留職停薪或奉准部分工時之員工於申請復職時，機關必須提供必要之協助，使其復職後能勝任愉快等措施外，尚有「在家辦公之申請」措施，由各機關訂定在家辦公作業規定，明定可選擇在家辦公之人員、業務等，如員工經核准在家上班時，服務機關得提供必要設備（如電腦、電話），同時基於信任之基礎，員工與主管於事先可約定在家上班之時間、預計完成之工作目標等事項，據以作為評核其工作績效之依據。此一做

法獲得該國多數公務人員肯定，其公務行政效率不但未降低反而提升（黃國材等，2007）。換言之，把照護家務的重任，從完全由婦女一人承擔的情況下卸下，把家務勞動變成一個公共領域的議題，由國家社會共同來承擔重任。

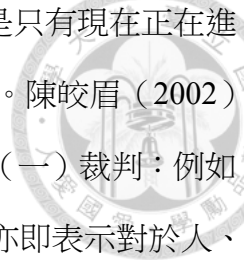
六、建立強制性職務歷練的規定，並將陞遷與輪調相結合，以改變現行由單位主管一錘定音的偏頗

公務人員長期處於較為封閉與穩定的環境，容易產生安於現況的惰性，排斥工作環境或內容的改變，以免增加新的負擔，因此縱然環保署現行在該署公務人員陞任評分標準表訂定有關職務歷練得以加分之規定，惟因係屬鼓勵性質，對陞遷結果之影響程度無法與單位主管對所屬人員陞遷之決定性影響力相當，是以吸引人員參與輪調之誘因不足，各擁山頭的職場生態益形穩定，不利破除本位主義之弊病。

為利人才培育發展，豐富人員工作經驗，並破除單位主管在陞遷與輪調上過於決斷性的影響力，建議訂定強制性職務歷練的規定，規劃特定層級職務的陞遷，例如科長級以上職務，所遴選之人員須具有在不同單位、相當(同)職務列等的職務歷練一定期間之資格條件，始得陞任。如此以職務歷練作為陞遷準據的強制性規定，可有效加強人員參與職務輪調的誘因與動機，並可杜絕現行陞遷或輪調一切以「長官決定」的官場亂象。但為避免落入「立法從嚴，執法從寬」的傳統陷阱，宜設計除外適用的配套規定，例如身體健康或家庭因素等，均應列入考量的範圍。

七、建構制度化的職務輪調政策，並著重宣導輪調之功能，使機關長官及同仁皆樂於接受輪調

在組織中欲使一項政策成功推動施行，內部溝通宣導扮演著相當重要的先遣部隊角色。對於溝通，相關學者提出的定義頗多，張秀蓉（1998）指出：溝通一詞其實具有幾項主要特質；包括了溝通是一個過程、是全方位的、獨特的、帶有符號象徵的、講究具體情境的。進一步來看，以全方位的角度來



說，溝通不單純是線性的、所涉及的是人與人的互動、不是只有現在正在進行的、而是隨著角色扮演而定的、其中影響的變數非常多。陳皎眉（2002）將人們的溝通障礙分成了三大類別，這三大類別包括了：（一）裁判：例如批評、命名或是標籤化、診斷（分析他人行為的原因），亦即表示對於人、事、物的贊同或是反對、喜歡或是討厭等等。（二）提供解決方法：例如命令、威脅、說教、過多或是不當的詢問、忠告；提供他人解決問題的方法雖然可能出於善意，但是因為個人無法或是無心完全了解對方問題的背景、成因或是其複雜性，就輕易地提出自以為是的解決方法，這樣往往會讓別人覺得你根本不了解他的問題就提出建議，不僅不被尊重，也徒然增加新的困擾。（三）忽略他人真正關心的重點：亦即在溝通之中，只聽到他們說的話，卻沒了解他們的真正感受，因此經常提出空泛的安慰或保證，或是經由邏輯論證來支持自己的說法，但是對方會覺得你並不是真正關心他，因而降低了繼續交談下去的意願。

近年來員工自主意識抬頭，組織管理也強調尊重員工意願的參與，因此，在實施職務輪調制度前，倘能以員工為主體，以其職業生涯的軸線為前提，多一點人性化的關懷與感動，在可允許的適當範圍內，事先徵詢員工意願調任之單位，以作為調任審議時的參考，營造出全體員工有被尊重的感覺，如此的考量，會使職務輪調更能讓員工接受。例如，有的員工會認為職務輪調後，將會影響其原先部門的陞遷機會，促使員工感受到不利之情況因素。因此，在制訂陞遷辦法時，應加入輪調經驗的條件，去除員工心理的疑慮，單位主管亦會傾向於支持同仁參與輪調。

在溝通的過程中，必須抱持同理心的態度面對同仁，尤其對於不願參與輪調的同仁，務必傾聽瞭解他們的疑慮及難處，並針對最主要的抗拒因素提出解決策略或彈性作法，將同仁輪調的需求與機關的目的作適當的調整，以減低員工抗拒的心理；必要時可配合啟動機關內員工協助方案機制，適時介

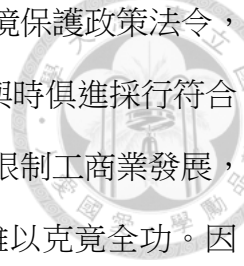
入輔導、關心員工身心狀況，讓個人跟單位都能從害怕改變、抗拒輪調，轉變成歡迎輪調，甚至期待下次輪調的機會，以促成人力流動的常態及良性的新陳代謝。



八、建構公私高階人才交流機制，提升政府治理能力

在全球化的發展現狀中，許多影響國家的問題，政府已無法單獨因應，需尋求企業與第三部門的資源，建構彼此之間最適合的治理網絡關係，以「合作與參與」代替「競爭與控制」，此種關係即是以公私協力夥伴（public-private partnership）所構築的政府附加價值而建立的角色（李宗勳，2007）。不論是政府或企業，都不能僅從「本位」立場運作，而要納入「跨領域」的考量。就政府機關而言，今日政府維繫社會秩序、提供公共服務等職責與角色並未改變，但是履行這些職責或角色的方法或程序卻要不同；連帶地，負責落實相關理念與政策的高層公務人員，也要具備更多元能力。在這種師法企業、活化人力的基礎上，政府引進企業人力自然是合理而簡易的策略考量。其次就企業而言，今日市場自由化與全球化的環境，固然提供企業運作更靈活的發揮空間，但是相對的，其承受來自國內與國際間的政府壓力也相對增加。近年這些普遍受到國際重視的環保、勞工、生態...等議題，事實上均會對企業營運形成重大衝擊。於是掌握政府處理相關議題的決策、執行過程，甚至於派人直接參與影響，將有助於使企業更能因應經營環境的劇烈變化。


施能傑(2011)指出，具體而言此交流政策主要目的約有以下幾項：（一）增進公私部門於政策專業和經營管理兩大面向之跨業與跨領域相互瞭解及學習。（二）透過公私部門人員交流，發展對一般政策領域，以及對特定政策發展方向與內容之相互理解與共識。（三）透過高層人員互動，建立政策與人脈網絡，以利政府相關政策之推動與執行。（四）透過高階主管和跨業間採用團體交流機會，分屬不同機關的高階主管們之間也有機會相互溝通交流。



以環保署業務性質而言，其主要職掌係規劃及制定環境保護政策法令，如果無法掌握國際發展趨勢及社會變化脈動，隨時檢討且與時俱進採行符合國家發展需要且新興有效的環境保護法規及對策，往往會限制工商業發展，無法帶動相關產業的開展，並且對於環境品質的保護也難以克竟全功。因此，熟悉且掌握社會及經濟發展節奏，了解私人企業需求，成為公務體系人力養成的基本能力，以避免公務部門閉門造車規劃制度政策法令，而要讓規劃的政策及制定的法令符合時宜及國家需要，公私人力如果有一定的交流及作業即顯得十分重要，前行政院長張善政即是很好的例子，其在產官學界均有一定的工作經驗，因此，獲得一定程度的業者肯定其了解產業經濟需要及能苦民所苦。因此，本研究建議需要設計公私人力交流的制度，長期培養國家需要的公務人力。某位訪談對象亦提及環保署人力除了單位間的欠缺流動外，中央地方間、部會間或與官民間的交流也幾乎沒有，造成機關文化越來越封閉，且工作思維越來越單一化，工作規劃及動能逐漸沒有火花、亮點，長期下來對於個人及組織發展都有不利影響，而且國外對於人員訓練及升遷，亦有許多公務機關間或與民間交流學習的制度措施，因此，建議可以研議採一定比例的彈性措施或做法，引入分級分流的強制交流機制，讓組織變成多元豐富且創新永續的生態系。


初期建議可嘗試以行政契約方式訂定公私部門環保人力交流合作協議，以至少半年為期間，由環保署推薦簡任以上人員進入包括國營企業、私人企業、工業研究院、國家實驗研究院等法人機構或環境檢驗測定機構、環保工程顧問機構等環境保護相關私人部門，實際從事環保相關工作職務，例如環保主管特助方式，見習以瞭解私人企業面對環保政策及法令之實際執行情形及遭遇困難問題，不僅可輔導產業熟悉環保法令規定，亦可學習民間企業工作流程及方法，相輔相成。

雖然就常識而言，政府企業高級人力交流，乃是互蒙其利的良好策略，



但是若考慮政府與企業二者在制度設計上的先天差異，以及雙方進行人事管理理念的不同考量，乃至於交流施行過程可能產生的障礙，則此策略恐非「想當然耳」簡單。我國政府自1997年擬訂「政府機關與民間機構人才交流實施辦法」，並為奠其法源基礎而擬修訂「公務人員任用法」第二十八條之二，而後又歷經考試院第十一屆「文官制度興革規劃方案」及行政院「人才培育方案」之規劃，二十年來本項受各院部會共同重視之共識，因法規制度的鬆綁涉及立法權審議議程，致寸步難行，至今無法有任何突破。學界及公務界亦曾就此議題進行研究（呂育誠，2006；施能傑，2011；洪國平，2006；許耿銘，2009；詹中原，2015），並分析建構公私人才交流制度之問題癥點如下：

- (一) 台灣政府高階人力是採封閉型的內部人力陞遷制度，憲法第八十五條明訂「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度……。」其立旨目的是為追求公平、平等及防弊，甚至文官制度之功績永業化，惟對民間機構人才進入政府機關工作是一大阻礙（施能傑，2011；詹中原，2015）。
- (二) 政府與企業二者在制度設計上的先天差異，以及雙方進行人事管理理念的不同考量，乃至於交流施行過程可能產生的障礙，除了「權責相稱」、「適才適所」等共同性問題外，兩種不同文化思維是否能有效融合，以及利益上的潛在糾葛，都可能減損交流可能帶來的效益；另外，對人員而言，在公私部門間轉換所衍生的權益變動，及適應上的問題，亦可能增加其工作生涯中的不確定因素，從而降低其參與意願（呂育誠，2006；洪國平，2006；許耿銘，2009；詹中原，2015）。
- (三) 政府與民間進行人才交流時，影響民間人士至政府服務的重要考量之一，就是政府對於公職人員的倫理規範。社會氛圍之角度，對於官商互動之道德風險疑慮，不只是在交流之階段中，更對其交流之後，官商關係建立之持續後果，均有所顧忌（施能傑，2011；詹中原，2015）。



再經檢視其他國家之公私人才交流制度亦發現面臨相同困境（詹中原，2015）：美國2002年至2007年聯邦政府公務人員與民間企業，曾經實施人力交流計畫，但最後因社會出現官商利益輸送之疑慮而停辦；日本「官民人事交流法」明訂包括雙向之由政府機構到民間企業及民間企業到政府部門之交流。但日本之交流亦落入無法克服保健誘因需求，企業人員進入政府相關工作，多有薪水報酬之損失，讓私部門員工裹足不前；而公部門政策人員至企業，亦會受到洩露機密之道德風險質疑，故推動不順利；韓國1994年之「民間派遣制度」（政府人員至民間企業派遣任職）及其後之「開放職位制」（私企業至政府部門任職）兩項政策均未成功。前者由於企業之技術水準多不會落後於公務體系，故認為此方向之交流無實質效益；而後者則由於政府部門開立之職缺，會影響既有陞遷體系之機會，亦受到抗拒。

他山之石可以攻錯，制度變遷從來不是簡易之舉，如何在不影響文官體制之建立與運用，能透過公私人才交流，以解決高階主管人力資本枯竭問題所產生的危機性，在面對全球化競爭和不斷創新的經濟環境，以及國內各項快速變動的環境下確有其急迫需要性，值得有關當局再予審慎思量。




參考文獻



- 王方，2011，〈人力資本與就業市場結構:專業能力認證之考量因素〉，《國家文官學院T&D飛訊》，第125期：1-15。
- 王炯能，2006，《人力資本與組織財務績效關係之探討》，中央大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 王貴蘭，2008，《環境保護署人員陞遷之研究》，臺灣大學政治學系政府與公共事務在職專班碩士論文。
- 王輝煌、駱益群，2005，〈英國文官體制與民主政治：一個以內部勞動市場為基礎的理論建構〉，《台灣國際研究季刊》，第1卷第2期：159-209。
- 王曉麟，2008，〈政府人力資本之探討〉，《國家文官學院T&D飛訊》，第71期：1-17。
- 丘昌泰，1999，〈臺灣地方自治研究典範的變遷〉，《地方政府論叢》，頁55-74，臺北：五南圖書。
- 朱國斌，1998，〈中央集權與地方分權的平衡：對法國1982年地方分權法理論與實踐的考察〉，「地方自治之監督學術研討會」（12月3日），台北：國立政治大學法學院。
- 行政院環境保護署編印，2012，《環境保護25年回顧與展望》，台北：行政院環境保護署。
- 何武恭，2003，《學校行政人員工作輪調、工作滿足與組織承諾之相關性研究-以南部地區私立大學為例》，義守大學工業工程與管理學系碩士論文。
- 吳志仁，2009，《以需求理論探討選擇志願役士兵從軍動機之研究》，義守大學管理研究所碩士論文。
- 呂育誠，2005，〈公務人員績效評量結果融入陞遷制度之研究(上)〉，《公務人員月刊》第114期：10-17。
- 呂育誠，2006，〈公務人員績效評量結果融入陞遷制度之研究(下)〉，《公務人員



- 月刊》第115期：15-19。
- 呂育誠，2006，〈政府與企業高級人力交流之研究〉，「政府與企業法制關係學術研討會」（10月3日），台北：中華發展基金管理會。
- 呂育誠，2009，〈公務人員訓練概念定位與落實之研究〉，發表於「公務人力發展趨勢與展望研討會」（4月22日），台北：公務人員保障暨培訓委員會、國立政治大學。
- 李光雄，1995，〈公務人員高考及格人員升遷情形之研究〉，《考銓季刊》第2期：23-36。
- 李俊達、黃朝盟，2010，〈組織精神力與工作績效之研究：以臺北市府中高階文官為例〉，《東吳政治學報》，第28期第3卷：187-233。
- 李建鋒，2014，《職務輪調認知與工作壓力相關性之研究－以臺中市政府中小學人事人員為例》，東海大學公共事務碩士專班碩士論文。
- 李逸如，2005，《醫師對輪調訓練知覺、工作滿足及組織承諾之研究－以高雄醫學大學附設中和醫院、高雄市立小港醫院為例》，國立中山大學人力資源管理研究所碩士在職專班碩士論文。
- 林文燦，2015，〈政府公務人力老化問題之研究－高齡化組織概念初探〉，《人事月刊》，第358期：18-27。
- 林祐慈，2010，《星空下的玻璃天花板現象－以警政單位女性警官升遷為例》，政治大學勞工研究所碩士論文。
- 林清標，2007，《台北市消防人員升遷問題之研究》，銘傳大學公共事務學系在職專班碩士論文。
- 施能傑，2006，〈文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點〉，《東吳政治學報》，第22期：1-46。
- 施能傑，2009，〈公務人力年齡結構分析及對人力資源管理的意涵〉，《文官制度季刊》，第1卷第3期：1-24。
- 施能傑，2011，〈政府高階策略層次人力跨業間交流的變革與議程管理〉，《文官制度季刊》，第3卷第2期：25-48。

- 
- 洪國平（2006）。建構公私人才交流機制之芻議。國家菁英季刊，第2卷第4期，頁81-102。
- 洪國平，2002，〈從新加坡經驗論我國公務人員陞遷制度應努力之方向〉，《公務人員月刊》第73期：14-17。
- 洪雪珍，2003，《員工工作滿意與士氣關係之研究中國某企業之實證研究》，國立中山大學國際企業研究所碩士論文。
- 紀明德，2010，《大學校院學生事務人員工作輪調與工作投入關係之研究》，國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系學生事務在職專班碩士論文。
- 胡龍騰，2007，〈政府部門接班人計畫：知識接續觀點之注入〉，《公共行政學報》，第25期：95-117。
- 范祥偉，2003，〈英國高級文官、愛爾蘭及捷克考察報告〉，行政院人事行政局出國報告。
- 馬瑞雲，2008，《公務人員職務輪調制度之研究》，東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 張火燦，1998，《策略性人力資源管理》，台北：揚智。
- 張世賢，1998，〈省政府職權與組織調整之研究〉，《中國行政評論》，第7卷第2期：101-120。
- 張秀蓉編，1998，《口語傳播概論》。台北：正中。
- 張其祿，2000，〈強化中央行政機關橫向協調機制之研究〉，行政院研究發展考核委員會研究報告。
- 張苙雲，2004，科層勞動市場之兩性職等差距，《台灣社會學刊》，第32期：149-187。
- 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〉，《人力資源學報》，第3卷第1期：81-111。
- 張鎧如等，2015，〈探索臺灣公務人員工作績效之影響因素：能力、動機與機會的整合觀點〉，《東吳政治學報》，第33卷第4期：1-71。
- 梁雙蓮，1986，〈我國女性公務員之增加趨勢及其問題之探討〉，《研考月刊》，



第10卷第3期：71-86。

許峻嘉、呂育誠，2013，〈人力發展失落的環節—接班人計畫〉，行政院人事行政總處公務人力發展中心游於藝電子報，第148期，

<http://epaper.hrd.gov.tw/148/EDM148.htm>95-117，2017年4月9日查詢。

許耿銘，2009，〈協力理論在跨界人力資源管理的應用：以「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法草案」為例〉，《文官制度季刊》，第1卷第3期：

55-79。

連宏華，2010，《公共組織改造理論與應用之研究—行政組織改造之分析》，國立臺灣師範大學政治學研究所博士論文。

陳光偉，2002，《產品上癮性與需求層級變動之關係-Maslow理論觀點之檢視》，銘傳大學國際企業研究所碩士論文。

陳金貴，1998，〈建立公務人員職務輪調制度之研究〉，考試院考銓研究報告。

陳金貴，2003，〈公務人員陞遷制度之研究〉，行政院人事行政局委託研究報告。

陳金貴，2011，〈公務人力問題的探討：人力資本管理的觀點〉，《人事月刊》，第53卷第5期：1-10。

陳金貴、呂育誠，2004，公務人員陞遷制度的施行問題與展望。《人事月刊》，第38卷第5期：9-22。


陳英惠，2006，《國立大學職員職務輪調意向之研究》，玄奘大學公共事務學管理學在職專班碩士論文。

陳皎眉，2002，《人際關係與人際溝通》。台北：雙葉書廊。

陳敦源等，2011，〈論資排輩還是工作表現？年資因素對於我國公務人員績效考評影響之研究〉，《文官制度季刊》，第3卷第1期：53-91。

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

陳敦源等，2016，〈從循證人力資源管理建構激勵導向的公共服務：公務人員職涯發展模式初探與規劃〉，考試院委託研究報告。

- 
- 彭錦鵬，2006，〈從 OECD 經驗看政府改造的趨勢與發展〉，《人事月刊》，第 42 卷第 2 期：16-29。
- 彭錦鵬等，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報告。
- 曾銘深，2001，〈淺談知識經濟〉，《台灣經濟研究月刊》，第24卷第2期：13-16。
- 黃一峯、邱志淳，2010，〈世界各國辦理中高階公務人員培育訓練之策略規劃與運作機制研究〉，公務人力發展中心委託研究報告。
- 黃國材等，2007，〈德國公務人力資源發展與管理新趨勢—考選、訓練、任用之實務運作策略〉，考選部暨相關機關2007年赴德國內政部聯邦公共行政學院研習考察報告。
- 黃煥榮，2007，〈公務人員升遷之衡量模式：兼論性別差異之比較分析〉，《考銓季刊》第50期：216-237。
- 黃煥榮，2007，〈突破玻璃天花板—女性行政菁英事業生涯發展的問題與展望〉，《國家菁英季刊》，第3卷第4期：85-108。
- 黃煥榮、方凱弘、蔡志恒，2007，〈性別議題在政府人力資源管理之理論與實務—兼論性別指標之建立與運用〉，行政院人事行政局委託研究報告。
- 黃煥榮、方凱弘、蔡志恒，2011，〈公務人力資源管理之性別議題與對策：組織建築模式之分析〉，《文官制度季刊》，第 3 卷第 2 期：49-80。
- 黃榮源，2009，〈英國文官制度改革的彈性化策略：一個歷史制度途徑的分析〉，《文官制度季刊》，第1卷第2期：57-90。
- 詹中原，2005，〈新人力資源管理之功績陞遷制〉，《公務人員月刊》第114期：2-4。
- 詹中原，2015，〈公私部門人才交流之考選機制設計：試提公務人力僱用彈性資源中心（Hiring Flexibilities Resource Center）芻議〉，《國家菁英季刊》，第 11 卷第 3 期：3-7。
- 詹雅雯，2007，《探討影響工作輪調效益之因素研究—以銀行從業人員為例》，中央大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 趙皇賓，2002，《工作輪調對員工生涯發展結果影響之探討—以台灣國產汽車前

- 五大製造業為例》，中山大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 趙珮君，2014，《高雄市政府女性文官升遷阻礙之探討》，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 劉坤億，2009，〈英國文官培訓發展經驗〉，「公務人力發展趨勢與展望研討會」（4月22日），台北：公務人員保障暨培訓委員會、國立政治大學。
- 劉祥得、翁興利，2007，〈當前我國公務人員工作滿意度、工作屬性、工作系絡之因果分析〉，《公共行政學報》，第22期：71-110。
- 蔡秀涓、黃煥榮，2005，〈行政機關中高階女性公務人員培育陞遷問題研究〉，行政院人事行政局委託研究報告。
- 蔡秀涓，1996，《我國政府部門升遷現象之研究：從組織政治觀點》。國立政治大學公共行政研究所博士論文。
- 蔡秀涓，2002，〈政府部門人力資本理論與運用〉，《東吳政治學報》，第14期：135-166。
- 蔡秀涓，2003，〈世代因素對公務人員工作價值觀影響之實證分析：以考試院暨所屬關為例〉，《東吳政治學報》，第18期：41-67。
- 蔡秀涓，2006，〈OECD 國家政府推動策略性人力資源管理現況與經驗〉，蒐集編譯報告，《行政院人事行政局 95 年度各國人事制度資料委託蒐集編譯》，台北：未出版。
- 蔡秀涓，2006，〈OECD國家策略性人力資源管理政策重要議題與啟示〉，發表於行政院人事行政局、世新大學行政管理學系、台灣公共行政公共事務系所聯合會（TASPAA）主辦之「推動策略性人力資源管理、建構政府效能」學術研討會。
- 蔡秀涓，2009，〈變革年代中之公務人員訓練：挑戰與因應〉，「公務人力發展趨勢與展望研討會」（4月22日），台北：公務人員保障暨培訓委員會、國立政治大學。
- 蔡爨頌，2010，《公務人員陞遷制度之研究－以法院書記官為例》，銘傳大學公共

事務研究所碩士（在職專班）論文研究。

賴富源，2011，《我國高階文官培訓制度之研究：全球化觀點》，中國文化大學社會科學學院政治學系博士論文。

龍文彬，2011，〈民國101-105年我國公務人力供需之前瞻性研究〉，考試院委託研究報告。

環境品質基金會網站，<http://www.eqpf.org/MOENR/2-1.php>，2016年8月21日查詢。

謝怡甄，2005，《工作設計與員工滿意及員工績效之關聯》，中央大學人力資源管理研究所碩士論文。





附錄 1 訪談大綱（環保署人員）



- 1.您認為環保署目前陞遷管道是否順暢？如否，您的具體改善建議為何？
- 2.您覺得在環保署影響陞遷最重要的因素為何？又您認為這些因素是否合理？
- 3.您覺得環保署人力流動是否有阻塞的現象？如有，您認為最大的影響原因為何？
- 4.請問您有職務輪調經驗嗎？您認為職務輪調對您的職涯發展有助益嗎？原因為何？
- 5.您認為職務輪調是一種好的制度嗎？如果是，您覺得最大的優點為何？如果認為不是，原因為何？
- 6.您覺得環保署有落實推動職務輪調制度嗎？如果沒有，您覺得最大的障礙為何？
- 7.您認為理想的職務輪調制度需要考慮哪些要素？原因為何？
- 8.您認為職務輪調制度應產生哪些效益或效應才算是成功的制度？





附錄 2 深度訪談紀錄

附錄 2 之 1 深度訪談紀錄

訪談時間：106 年 1 月 5 日中午 12 時 20 分

訪談地點：環保署 10 樓辦公室

受訪人：薦任第 9 職等科長（編號 A1）

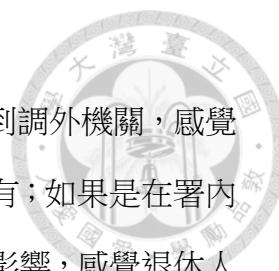
問：您認為環保署目前陞遷管道是否順暢？如否，您的具體改善建議為何？

答：陞遷大致上算是順暢吧，雖然高職缺不可能百分之百都保留給署內同仁啦，但是大部分都會內陞，只是最後陞遷的人大概都不出意外是主管的愛將。在程序上人事室針對內陞職缺公告除了公文通知以外，在內部訊息網頁也會有公布，大家比較知道發生什麼事；但開放外補的缺因為機關內人員無法參加，所以就沒有對內公布，但總會想知道那些缺是外補的，尤其高職缺時。

問：您覺得在環保署影響陞遷最重要的因素為何？又您認為這些因素是否合理？

答：影響陞遷的因素方面我覺得是「人」的因素最主要。單位主管的偏愛，加上對本單位部屬同仁的提攜，其他處室的人就無法取得那個職位，尤其簡任級以上的缺最明顯，感覺該職缺的適才性好像是最末端的考量。最顯著的例子，採購單位的簡任缺，至少應具備採購人員專業能力才對吧？但最後真正陞遷的竟是從承辦人員開始就做文書科工作的人，這叫專業考量嗎？這叫適才適用嗎？都是單憑單位主管的喜好，不得他心就算你擁有再強的專業能力，陞遷的位子也不會是你的。至於合不合理，我認為依個案有所不同，有些人的陞遷雖然大家都知道是因為單位主管偏愛，但他的表現確實很優秀，這種就比較讓人服氣，可惜的是大部分情形好像不是如此。最讓人受不了的是那種全世界都知道某人專業能力普普，或者行事風格很有爭議，偏偏就很對單位主管的胃口，只能說也許層級高的人跟普通人的想法不一樣吧。

問：您覺得環保署人力流動是否有阻塞的現象？如有，您認為最大的影響原因為



何？

答：環保署人力流動是不是阻塞要看從哪方面來說，如果是遷到調外機關，感覺還滿順暢的，我看有的人來不到一年就調走這樣的現象也有；如果是在署內陞遷的話，雖然最近可能是因為年金改革加上組改風聲的影響，感覺退休人數變多，以至於缺也變多了，但是就如同上述我個人感覺，由單位主管主觀決定誰可以陞遷的程度太大，對於身為外單位而且個人資績分數不低的人來說，就會覺得不公平，這種情形算不算阻塞，從不同的面向來看就會有不一樣的答案。至於單位主管在用人方面適不適合有這麼大的決定權？其實我倒覺得無可厚非啦，畢竟最後用的人是在他的單位，對他影響是最大的，只是希望主管們除了主觀的愛好以外，也能對其他客觀的評分項目，例如學歷、考試、年資之類的好好考量，雖然說分數最高的未必是最優秀或者是最適合的，但是至少也不要差太多，讓大家不公平的感受不要那麼深。

問：請問您有職務輪調經驗嗎？您認為職務輪調對您的職涯發展有助益嗎？原因為何？

答：我並沒有調別單位的經驗，只曾調科服務過，至於說有沒有助益，我個人是覺得對自己工作能力的提升，還有對於案件的判斷上多少是有幫助的。所謂的對於案件的判斷，是指說有時候一個上級機關的來文說的不清不楚，抓不住方向或者是模稜兩可，這時候如果能有比較全面性的經驗，就可以有比較多的點可以嘗試切入而獲致結論，如果一直只有單一業務的承辦經驗是不以應付的。但是輪調經驗對陞遷是不是有助益來看，還是取決於長官的認定。有些長官會認為職務輪調太多，與換機關次數太多一樣，會片面認為這個人的安定性不夠，但是對於沒有職務輪調的人，又認為經驗不足，而被打回票，有點矛盾的感覺。

問：您認為職務輪調是一種好的制度嗎？如果是，您覺得最大的優點為何？如果認為不是，原因為何？

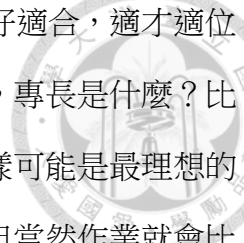
答：我個人認為職務輪調對於訓練基層人員來說是一種不錯的制度，因為在基層多歷練一下，基礎打好打穩固了，自然在晉升為中階主管時就比較能面面俱到，會比較瞭解同仁問題出在哪裡，不容易被同仁欺瞞，因為她們經歷的我也曾經經歷過嘛，知己知彼，這樣也可以給予適時跟適當的業務指導，久而久之，自己的專業能力當然會跟著更為精進，也更有自信。當然中階主管也需要職務輪調，繼續往更高一層級成長，這樣才能一直保持業務能力的精進。

問：您覺得環保署有落實推動職務輪調制度嗎？如果沒有，您覺得最大的障礙為何？

答：其實署裡應該是有類似固定職務輪調這樣的制度，因為我曾在網路上的法規專區有看過輪調相關的規定，但實際狀況到底有沒有作也不知道，因為每次感覺都保密到家，像我們這種對人事規定比較不會一直關注的人，也不會想要主動去 follow 後續的發展，頂多當作茶餘飯後八卦的題材。我覺得職務輪調因為常常要考慮到個人意願問題或單位主管的意向，所以無法強制遷調，又不像單位主管本身，只要署長要調整，大家就乖乖的調動，其他職位的就很難這樣處理了，所以職務輪調很難順利推動。其實這樣說起來，最需要常常輪調的應該是單位主管吧！把他們的調動變成正常的、普通的事件，就可以破除他們本位主義的思想，常常讓他們換單位，也比較不會只站在自己的立場阻擋這個考慮那個，因為說不準他能在這個位置待多久，也沒辦法肯定他現在阻擋的事，會不會變成自己未來的阻礙。像現在只有機關首長換人或者出大事的時候，才會想把單位主管動一動，久而久之每個單位主管都很大尾，本位主義只是必然的結果。把這塊大石頭搬開，事情就會容易的多。

問：您認為理想的職務輪調制度需要考慮哪些要素？原因為何？

答：我覺得首先要釐清在機關內的職務輪調目的到底是什麼？這樣才能夠據以搭配需要考慮的要素或配套措施。釐清是為培養人才呢，還是為了其他理由(如防弊)？如果是為了培養人才，那應該是先選出要栽培的人來吧！一個蘿蔔



一個坑，蘿蔔有胖有瘦，有長有短，不見得每個坑都剛剛好適合，適才適位是最好的。先選出要培育的人才後，再根據他個人的條件，專長是什麼？比較欠缺的是哪方面？再考慮要調他到哪個單位去歷練，這樣可能是最理想的方式，不管是對機關整體或對當事人而言都是有助益的，但當然作業就會比較嚴謹而且繁瑣，這是必須付出的成本代價。如果只是為了防止弊端的發生，那麼輪調的門檻及條件就不用設定那麼高，只要能把現職人員調離就可以了，比較單純。

問：您認為職務輪調制度應產生哪些效益或效應才算是成功的制度？

答：如果藉由輪調制度，可以讓同仁被激發出更大的潛力、在不同業務領域都能遊刃有餘，或是可以降低對工作環境的倦怠感，每天千篇一律工作內容的煩悶感，提升工作士氣，及工作經驗傳承無縫接軌，這樣的輪調才是有意義的。

附錄 2 之 2 深度訪談紀錄



訪談時間：106 年 1 月 13 日中午 12 時 30 分

訪談地點：環保署 11 樓交誼廳

受訪人：薦任第七職等科員（編號 A2）

問：您認為環保署目前陞遷管道是否順暢？如否，您的具體改善建議為何？

答：我認為環保署目前陞遷應該算是順暢的。常看各單位較高職務出缺，大部分都會以內陞為主，只有少部分基本職務出缺，因為沒有對等人員才會外補。雖然我個人因為考試資格的限制，陞遷的機會非常少，不過我看別的同仁只要有付出努力讓主管印象深刻，後來都有往上陞遷的機會。

問：您覺得在環保署影響陞遷最重要的因素為何？又您認為這些因素是否合理？

答：單位主管的主觀看法及同仁的風評可能是最重要的影響因素吧。大部分時候應該算合理吧，畢竟單位主管也有自己的政策考慮跟壓力，總要找個理念和自己相符合人才能貫徹政策推動，因此讓他擁有比較大的人選決定空間也是可以接受的！雖然這樣對比較內向類型的同仁來說，因為比較不會爭取在單位主管面前表現的機會，得不到長官的注意會比較吃虧，必需等候較長的時間。而且其實長官有時也會被業務表現以外的其他因素影響他的主觀判斷，例如學長、學弟、同學等的所謂六同關係、或者有相同休閒嗜好等等。但我相信路遙知馬力，時間久了自然會有陞遷的機會。也因為這樣，我覺得同仁之間相處的風評也是很重要的參考，可以彌補長官主觀看法之不足，因為同事彼此之間的距離很近，接觸也很頻繁，所以對於某人是不是認真推動業務，還是只會對長官逢迎？還有上班時間的狀況都會有相當程度的瞭解，至少會比單位主管瞭解的深入，所以我覺得很有參考的價值。

問：您覺得環保署人力流動是否有阻塞的現象？如有，您認為最大的影響原因為何？

答：我覺得人力流動阻塞的情形還好，至少在我服務的單位沒有很強烈這樣的感

覺。雖然有時候會聽到別單位的同仁抱怨沒有陞遷的機會，但是我會覺得那是因為主管有特殊考量，所以沒有積極處理職缺的遞補，應該不是普遍的現象。

問：請問您有職務輪調經驗嗎？您認為職務輪調對您的職涯發展有助益嗎？原因為何？

答：我曾經調任過不同單位服務，但不是藉由輪調制度，是因緣際會跟隨長官調動。雖然不是經由制度性的方式調動，但是我覺得效果跟職務輪調是一樣的，因為每個單位業務性質都不相同，法規制度甚至單位文化都差異很大。這讓我有多元學習的機會，在面對新業務的挑戰時，會刺激潛在能力，發揮得更好。對我而言，如果工作制式化且一成不變，缺乏刺激，那我的工作態度可能會慢慢趨向冷淡、怠惰，因為人生本來就是充滿變數，勇敢面對變化，適者才能生存。只是像我這種情形比較會被貼標籤屬於某某人的人馬之類的印象，可能在未來某個點會不利於陞遷，所以如果可以選擇，還是以正常制度性的途徑來調動，這樣會對自己比較好。

問：您認為職務輪調是一種好的制度嗎？如果是，您覺得最大的優點為何？如果認為不是，原因為何？

答：從理論上來說，職務輪調是一種不錯的制度。個人覺得長期而言，輪調制度對於機關組織與成員的發展應是有助益的，不會是一潭死水，死氣沉沉，團體的氛圍是很重要的。新成員會帶來新創意、新氣象，激盪新的火花，這是最大的優點，當然這是在其他大部分同仁都能樂於接受這種刺激的狀況下才能發生；開玩笑的說，如果只是一點零星的小火花，可能很快就被冰冷的空氣熄滅了。為什麼會這樣說呢？因為在實務上，單位會增加人力教導的付出，並不是每個人都有這樣的耐心跟熱情來教導新進人員，而且他的長官也不見得能接受他對業務的創新見解或做法，久而久之新人的熱情也會被熄滅吧；更不要說如果調任人員原本就是因為被強制調動，或者雖然是自願但是

調過來之後發現不適應，而又沒有無相對應配套措施因應的話，輪調不只不能發揮應有的助益，甚至會使單位工作氣氛變差，造成困擾。

問：您覺得環保署有落實推動職務輪調制度嗎？如果沒有，您覺得最大的障礙為何？

答：我是知道署裡有職務輪調的規定，但規定的細節不清楚，人事法規很多啊！沒有需要的時候不會想去瞭解。依稀記得很久以前好像曾經很正式大規模的辦過，那段時間有一連串的措施搞得沸沸揚揚。但後來好像就漸漸沒有再辦理。最大障礙依個人淺見認為可能是機關首長的想法、同仁反彈、人事作業繁雜及未有效益顯現的關係。畢竟沒有人想當壞人，在事不關己的前題下，大概沒有單位主管會認真想去推動這樣的措施而冒著雞犬不寧的風險吧！畢竟輪調又不是陞遷，不是大家人人都搶著要。我算是幸運的，有長官調動後還願意帶我過去歷練，可是不是每個長官都是這樣的想法，而且還牽涉到互調的職缺是不是相同，很多的細節都要能配合才行。

問：您認為理想的職務輪調制度需要考慮哪些要素？原因為何？

答：建議要考慮機關所屬成員的年紀、年資、個人意願、學經歷、輪調週期，尤其是年齡跟意願最重要。建議以調查意願方式辦理，非自願者則不必被強迫接受，以免造成員工身心靈受傷害，甚至被迫運用其他管道或手段來阻擋，產生很多波折及新單位與同仁的尷尬，甚至使得業務受到影響，這樣不是沒有任何人得到好處嗎？另外建議對於調任後不適任人員最好有相對應的配套措施，類似設定停損點的概念，看是要讓專業輔導人員介入，還是對他的工作另作安排，避免讓傷害繼續擴大。

問：您認為職務輪調制度應產生哪些效益或效應才算是成功的制度？

答：一個好的或說是成功的職務輪調制度，應該發揮增加同仁學習機會，使技能多樣性並且擴增人際網絡，這樣的話同仁的成就感及自信心都會提升，自然於面對挑戰時可以做得更好。如果有這種正向心態或想法的同仁人數漸漸變

多，對單位的文化多少會有好的影響，這樣單位主管也會變得樂見定期輪調吧。



附錄 2 之 3 深度訪談紀錄



訪談時間：106 年 1 月 18 日下午 1 時

訪談地點：環保署 11 樓交誼廳

受訪人：薦任第 7 職等科員（編號 A3）

問：您認為環保署目前陞遷管道是否順暢？如否，您的具體改善建議為何？

答：在我個人感覺中，署內陞遷好像還蠻順暢的，常看到人事室發布的人員動態，較高職稱職務出缺時，多由本署同仁陞任，印象中除了之前有位署長比較偏重外補機制，較多高職缺由外面機關人員遞補。當然也有可能是我在署內的服務年資不長，所以對於陞遷管道是否順暢還沒有很深刻的感受，可能以後待的時間久了就會有不一樣的想法也說不定。

問：您覺得在環保署影響陞遷最重要的因素為何？又您認為這些因素是否合理？

答：我覺得本署陞遷蠻重視專業能力跟服務熱忱，尤其是個人的專業能力部分，這可能與機關的專業屬性有關係，所以陞遷時會特別注意個人學經歷等背景。從正向的角度來想，專業能力有助於推動本職業務，所以陞遷特別注重這方面的要求似乎也是合理；但是如果所謂的專業能力的認定是連結到特定的畢業學校、系所，甚或是指導教授的話，這樣可能會導致小圈圈或特定群體的情形嚴重，久而久之就容易形成所謂的〇系人馬，如果從結果導向來看，就會顯得不合理。

問：您覺得環保署人力流動是否有阻塞的現象？如有，您認為最大的影響原因為何？

答：人力流動如果是專指陞遷的話，我的想法如同剛才的回答，但是如果流動意涵包括單位之間的輪調的話感覺就不一樣了。從我進入署服務以來都沒聽說過有辦理較大規模的輪調，大概只有零星互調的個案而已，所以這樣應該算是人力流動有阻塞的現象吧。在我看來最大的原因在於機關首長或有決定權的長官，並沒有各單位人力應相互交流這樣的認知，因此也欠缺支持這項措

施的決心。這時候主政單位如果也抱著多一事不如少一事的心態，自然也不會積極促成。所以心態是最重要的決定因素。

問：請問您有職務輪調經驗嗎？您認為職務輪調對您的職涯發展有助益嗎？原因為何？


答：我的公務年資算資淺，到現在只有 5 年左右，而且環保署是我分發實務訓練的第一個機關，所以目前還沒有任何職務輪調的經驗。但是我還蠻認同職務輪調對於公務人員的職涯發展會有正面的幫助這個設定，我的想法是藉由這樣的方式，同仁才有接觸到不同業務的機會，不管是被迫還是自願的學習，總都是自己能力的增長。對單位而言，有人請長假的時候業務也可以由其他同仁暫時接手，不會有漏失的情形，而且也許從不同觀點來處理業務，更能激盪出更具創意的處理方式。

問：您認為職務輪調是一種好的制度嗎？如果是，您覺得最大的優點為何？如果認為不是，原因為何？

答：雖然我沒有相關的輪調經驗，但在我的認知中職務輪調是好的制度設計，它最大優點是能夠幫助同仁爭取轉換服務單位的機會，因為有時只靠個人意願沒有辦法順利達成，必須依靠制度性運作的促成。一個人如果長期都在辦理相同業務，當然也許可以比較有效率的完成，可是到最後就容易流於機械式的應付，類似心理學上所稱刺激－反應這樣直線性的過程，中間並沒有經過個體思考的轉換，更別期待他會對業務保有怎樣的熱誠了。所以將來如果有機會，我會願意接受輪調的安排。

問：您覺得環保署有落實推動職務輪調制度嗎？如果沒有，您覺得最大的障礙為何？

答：我是 101 年的時候到署服務的，報到的時候人事單位有提供一些人事法規給新進人員參考，所以我對職務輪調的規定有一些些印象，但在我到署服務的這幾年沒有聽說有辦理職務輪調的事，平時也很少聽到有人提起這件事。我



覺得之所以會這樣，除了因為這不是有搭配罰則的規定，也就是說各機關不辦理也不會被追蹤或列管，所以必須規劃並且落實執行的壓力是沒有的；另一方面，與環保署的業務狀況有關，就是行政院組織改造的變素，組改喊狼來了好幾年，每次的規劃版本都提到屆時各單位的業務職掌會再重新整合，所屬機關會變多，人員也會跟著重新再調動，只是後來說了幾次也沒有下文。政策的反覆和延宕言會造成相關業務優先順序的調整，說白一點，大家都認為反正都要組改了，又何必在這節骨眼把大家搞得一團亂呢？說到底還是心態問題佔大部分，各級長官的心態、承辦單位的心態、甚至當事人的心態，都會讓制度無法順利運作。

問：您認為理想的職務輪調制度需要考慮哪些要素？原因為何？

答：我認為職務輪調要考慮經驗傳承與專業能力養成，現在輪調受阻很大程度是心態問題，例如主管擔心業務銜接與經驗傳承不足產生問題，以致於不願配合辦理。所以如果可以定期調整同仁的業務，讓他對於科內不同的業務也能有大體的瞭解，這樣的話，就算科裡有同仁輪調至別單位時，新接任的同仁如果有業務上的疑問，還是找得到人詢問；另外在專業能力養成方面，除了在學校所學的專業知識以外，如何與實務連結需要經過一段時間的摸索與培育，所以應該要儘量避免同仁都還沒有搞清楚業務是圓是扁之前，就進行輪調，這樣的輪調比較有意義也才能發揮正面的效益。

問：您認為職務輪調制度應產生哪些效益或效應才算是成功的制度？

答：這個問題要分為「對單位」及「對個人」二方面來看，對單位而言，如果各單位因新同仁的加入，相互腦力激盪，產生新的、正面的化學變化，這樣即可算是成功。對個人而言，如果輪調可以使之具備不同專業領域的服務資歷，產生類似觸類旁通的效果，讓他從害怕改變，到期待輪調機會，才算是成功的制度。

附錄 2 之 4 深度訪談紀錄



訪談時間：106 年 1 月 23 日下午 6 時

訪談地點：環保署 7 樓辦公室

受訪人：薦任第 7 職等技士（編號 A4）

問：您認為環保署目前陞遷管道是否順暢？如否，您的具體改善建議為何？


答：可能是因為公務人員退休制度一直研議修正，且是往調低所得替代率方向修正，退休所得感覺會一直刪減，所以最近 2、3 年退休人數好像變多了，也因此整體而言覺得陞遷比起以前要為順暢，尤其如果是簡任以上的高職缺出缺，就能往下帶動一連串的陞遷。

問：您覺得在環保署影響陞遷最重要的因素為何？又您認為這些因素是否合理？

答：在環保署，感覺個人年資、考績，還有單位長官的意向對陞遷的影響很大，甚至是決定性的關鍵。有時候會對其中一些因素覺得不盡合理，因為陞遷制度理論上不是應該最在意是不是有特殊績效嗎？如果只是因為等得久年資深，或者是因為長官對你的印象（我認為考績成績就是長官的印象分數）好就可以獲得陞遷，那幹嘛還要努力在工作上求表現，累死累活還不見得有績效，因為績效有時並不是一時之間可以完整呈現出來，像是推動政策，有時政策公布出來有很多阻力，這些阻力並不是只靠說明就能讓長官瞭解，就算他很努力跟各方利害關係人協調斡旋，但因為牽涉中間許多單位所以效果不大，長官就只會看到這項政策推動沒什麼進度。倒不如把精力放在揣摩逢迎上意方面。不是有句話說「東混西混一帆風順」嗎？雖然是一句嘲諷的玩笑話，但也某種程度代表很多人共同的不平感受。

問：您覺得環保署人力流動是否有阻塞的現象？如有，您認為最大的影響原因為何？

答：如果像科長說明的，人力流動包括陞遷跟輪調的話，我的感覺是輪調這區塊的阻塞比較明顯。每個單位的各級主管都只會站在自己的角度看待輪調這件



事情，大家都希望盡量維持單位內人力穩定，不要出錯，對於好用的下屬更不希望他調走，走了豈不是又得要重起爐灶了？相反的對於頭痛人物則千方百計想讓他調走，免得出問題會有被連座的危險。雖然說這也是人之常情，無可厚非，但是結果會造成真正有能力的人力反而被留住動不了，很矛盾。所以我是覺得不要期待會有單位主管為了同仁業務能力的培育與成長這樣崇高而無私的目的，主動去推動辦理跨單位的輪調，那是不切實際的妄想，一定得要想辦法得到上面的支持，依靠從上而下強有力的指令才行得通。

問：請問您有職務輪調經驗嗎？您認為職務輪調對您的職涯發展有助益嗎？原因為何？

答：我最近剛好要調別的單位任職服務，是因為以前帶過我的長官現在單位出缺，問我願不願意過去幫他，而且是跟我的現職同一個職等，所以程序很方便，只要簽給署長同意就可以，不用經過甄審程序。我認真考慮過，我現在才七職等，算是基層的承辦人，調動起來影響較小，所以相對比較容易。而且將來的公務生涯還很長，如果有機會去歷練不同單位業務，可以瞭解更多法規的實務運用情形，又可以認識更多不同領域的人跟團體，擴展人際關係網絡，對自己以後的發展的路有利無害，這樣思考後發現沒有理由不接受，就決定把握這次遷調的機會。

問：您認為職務輪調是一種好的制度嗎？如果是，您覺得最大的優點為何？如果認為不是，原因為何？

答：其實職務輪調是不是一個好的制度，在我心中並沒有一個絕對的標準答案。我覺得這個問題的答案會因為每個人的個性差異而有所不同。對於個性上比較開朗、心態比較開放的同仁來說，輪調制度可以讓他接觸到不同領域的業務與同事，是一種正向的刺激，獲得的回饋應該也會是比較正面的。相反的，如果同仁的人格特質是傾向於退縮保守，對陌生工作環境或工作內容比較容易緊張的話，定期的職務輪調對他而言會是很痛苦排斥的事。如果硬逼他接

受的話，可能會導致兩敗俱傷的局面，以這樣的結果很難說輪調制度是好的制度吧。

問：您覺得環保署有落實推動職務輪調制度嗎？如果沒有，您覺得最大的障礙為何？

答：我覺得署裡職務輪調業務並沒有推動得很澈底，每年雖然有看到職務輪調的調查，但是最後辦理的結果是怎樣都不知道，好像都不了了之。即使填具了輪調意願，能夠真正完成輪調的機率也是不高。我想沒辦法辦成功的原因是不是因為提出需求的人數很少，以致於媒合成功的機會很小。對當事人來說可能會擔心主管不放人，而且對於想要輪調的單位職缺情形也不了解，所以無法有效確認真正要輪調的名單上有誰，在這些考慮與顧慮之下，打退堂鼓的機率很大。

問：您認為理想的職務輪調制度需要考慮哪些要素？原因為何？

答：建議應該站在全署業務整體性的制高點來衡量，考慮輪調單位間業務量的平衡性，才不會變成輕鬆的職缺每個人都排第一志願，繁重的工作則人人都避之唯恐不及；還有也必須建立機制讓各單位主管願意接受輪調制度，並同意支持單位間的人力流動，否則員工就算有輪調意願，仍會因顧慮單位主管的心情而放棄申請。

問：您認為職務輪調制度應產生哪些效益或效應才算是成功的制度？

答：如果藉由職務輪調制度的定期推動執行，能使單位內各承辦人員適應新業務的時間更快速，有效提升受輪調承辦人員的業務執行能力，使單位內及單位間人力都可以進行流動與調度，我會覺得能產生這樣的效益才算是成功的、值得推動的政策。

附錄 2 之 5 深度訪談紀錄



訪談時間：106 年 2 月 9 日上午 8 時、106 年 2 月 10 日中午 12 時 30 分

訪談地點：環保署 11 樓交誼廳

受訪人：簡任第 11 職等專門委員（編號 A5）

問：您認為環保署目前陞遷管道是否順暢？如否，您的具體改善建議為何？


答：我個人認為環保署的陞遷管道看似順暢，但是對於較高的職務出缺時，似乎在升遷上就越顯不順暢，長官通常是在心中已有定見的情形下向外開缺。但如果內部原先就有符合資格的人，長官卻沒有採取內陞制，就把較高的職缺讓外面機關人員晉升，內部人員就會有不公平的感覺出現。不僅造成同仁可升遷流動的機會減少，而外補進來環保署的人，往往又只進不出，造成內部同仁升遷機會減少。再者，環保署是高度專業性的部會，外補進來的長官如專長又不能勝任環保署工作需要時，對於同仁的士氣打擊更大，因此，我建議高級文官除政務官外，應該讓內部同仁陞遷優先，特別是需要環保專業的職務，更應該嚴格將職務歸系為環保相關職系。

問：您覺得在環保署影響陞遷最重要的因素為何？又您認為這些因素是否合理？

答：我覺得在環保署影響陞遷最重要的因素還是和出缺單位主管的有無共事過的部屬關係，過去是否有很好的共事合作關係，其次，才是個人的解決問題的能力以及專業能力。再者，在最近這幾年，似乎特別重視口才便給及口條好不好。我想會有這些因素，可能是因為單位主管如果有用人的決定權時，當然會想一些他認識且過去合作愉快而且會聽話的人才好使喚吧，至於是否是最適合該職務的人可能就變成比較其次的考量了，至少，不要找一個能力太好而鋒芒太露而功高震主來造成困擾吧。

問：您覺得環保署人力流動是否有阻塞的現象？如有，您認為最大的影響原因為何？

答：我覺得人力流動的阻塞情形應該算非常嚴重，特別是縱向的流動，在單位內



部人員優先的陞遷是被優先考慮的，其次，橫向的人才流動似乎沒有固定的強制性機制在運作，好像有尊重個人的意願，且需要加以媒合有意願的人員可以輪調才啟動調動，而且最後還會尊重單位主管的決定，因此，人力流動情形我覺得阻塞嚴重。我認為最大的原因在於單位主管對於人員的陞遷或調動擁有太大的決定權限，雖然都有制度性的規範，感覺上好像只是聊備一格，有辦法的人還是能夠規避。

此外，人力除了單位間的欠缺流動外，中央地方間、部會間或與官民間的交流也幾乎沒有，造成機關文化越來越封閉，且工作思維越來越單一化，工作規劃及動能逐漸沒有火花、亮點，長期下來對於個人及組織發展都不好，據悉國外對於人員訓練及升遷，都有許多機關間或民間交流學習的可能，因此，建議應該有一定比例的彈性措施或做法，引入分級分流的強制交流機制，讓組織生態變成多元豐富且創新永續的生態系。

再者，人事制度過度僵化，尤其係員額限制及人力老化，造成新陳代謝不良，有些人已經隨年紀增長，其體力及熱忱已經漸漸消逝，但是有未達強制退休年紀，無法退休但有擁有許多經驗可以傳承，但人事制度過度僵化，並無所謂一定員額可以部分工時或半職制的設計，這些半職的人力員額及薪資，也許就可聘一位新進公職體系的人員及薪資，不僅可以新增年輕且具熱忱及工作思維的人力，且有可傳承高資歷的經驗傳承，不僅一舉多得，但現行僵化的人事制度卻不允許，我覺得可以針對本署這種老化的機關來加以試辦，以因應未來年金制度改革，可能造成退休年齡往後延及機關嚴重老化的問題。

問：請問您有職務輪調經驗嗎？您認為職務輪調對您的職涯發展有助益嗎？原因為何？

答：我個人有二次職務輪調的經驗，我覺得不同單位的服務經驗及專業累積，對於後來的業務處理及溝通協調上非常有幫助，而且把原單位的工作方法應用

在新單位業務處理上，可以產生創新的處理方法。另外，工作協調上比較不會有本位主義情形，比較有同理心，且認識人比較多的時候，往往溝通比較容易。

問：您認為職務輪調是一種好的制度嗎？如果是，您覺得最大的優點為何？如果認為不是，原因為何？

答：基於我個人經驗帶給我的正面感受，我當然會認為職務輪調是好的制度，最大優點就如我剛剛所描述，在新單位業務處理上，可以應用原單位經驗產生對新單位而言創新的業務處理成果，此外，認識人也會比較擴展，不僅容易溝通業務，而且比較不會有本位主義。因此，我覺得應該有固定的強制輪調機制，才能增進人力流通及業務活水。

問：您覺得環保署有落實推動職務輪調制度嗎？如果沒有，您覺得最大的障礙為何？

答：我覺得我是比較幸運的，因為我個人就有二次輪調經驗，但其他同仁好像就沒有這樣的經驗了，但二次經驗都是單位主管同意先橫向平調後，因為業務上有積極的工作成果表現後，才有機會再進一步縱向的流動。因為目前橫向的人才流動似乎沒有固定的強制性機制在運作，因為太尊重個人的意願，且需要加以媒合相互調動意願的人員可以輪調才啟動調動，最後的關鍵還是單位主管的決定，但單位主管喜好不一而足，根本就是造成輪調制度無法落實的主要因素，因此，當務之先應該針對主管教育及同仁宣傳，才能促成人力流動的常態及良性的新陳代謝。

問：您認為理想的職務輪調制度需要考慮哪些要素？原因為何？

答：我認為成熟穩定的機關應該有完整的養才、育才、留才制度，其中職務的輪調制度應該是重要的制度之一，至於理想的職務輪調制度應該考量適才適所外，同時也要重視同仁的專長，此外，其職務之間的勞務均衡也應該注意平衡，更重要的是不要讓眾人認為參與職務輪調的人都是因為不適任而被調

動，應該強調以職務的歷練及人才的養成角度去規劃，以及對人才培力，並且應該使全體同仁認知到輪調的職務歷練經驗對於獲得陞遷更高的職務是必要的充分條件。

問：您認為職務輪調制度應產生哪些效益或效應才算是成功的制度？

答：如同我以上想法，如果職務輪調制度可以聯結人才養成及陞遷制度，進一步產生讓多數同仁爭相主動爭取參與輪調的效應，這才是成功的制度。

附錄 2 之 6 深度訪談紀錄



訪談時間：106 年 3 月 9 日中午 12 時 50 分（面訪）、下午 3 時 30 分（電話訪問）

訪談地點：環保署 11 樓交誼廳、電話訪問

受訪人：薦任第 9 職等科長（編號 A6）

問：您認為環保署目前陞遷管道是否順暢？如否，您的具體改善建議為何？


答：個人覺得相較於地方環保局而言，本署陞遷管道還算順暢，比較容易取得陞遷的機會。以我自己的經驗為例，調任環保署之後，從技士到技正大約只花了三年多的時間，之後再晉升科長職務也差不多是花了三年多，沒有在哪個職務階層有耽誤到，這樣的速度相對於地方環保局來說算是非常快的，就算是在直轄市環保局，也會因為受限於主管編制數的原因，導致陞遷不易。當然未來是不是還能這樣快速的陞遷我並沒把握，畢竟越高職缺職務數量越少，而且也不是只要有能力就可以升簡任，升簡任困難度肯定會比科長更高。

問：您覺得在環保署影響陞遷最重要的因素為何？又您認為這些因素是否合理？

答：我個人認為在本署影響陞遷最重要的因素在於用人需求單位主管的喜好。我所謂的喜好是指接受屬員看待業務的角度、想法、個性及配合度等等的契合程度。我認為用人需求單位主管本來對於用人就應該要有最大的主導權，這樣才能尋求較能夠配合他的理念執行任務的屬員，我想應該大部分的機關都是這樣的情況，沒什麼好糾結的，如果哪一天換成我們來當單位主管，也是會這樣運作的吧，不然有責無權誰還會想配合玩下去呢。當然啦，最後決定要升誰的權力仍掌握於署長的想法，機關首長是否對於單位主管屬意的人選全盤接受，還是站在全署各單位之上的高度，客觀決定陞遷人員，也是重要的影響因素。

問：您覺得環保署人力流動是否有阻塞的現象？如有，您認為最大的影響原因為何？

答：我覺得本署目前中階及中高階職務人力流動稍微有阻塞的現象，也就是說科



長以上的職務比較難升上去，主要的原因在於前幾年的署長比較喜歡找機關外的人力來遞補職缺，像我待的單位就有遇到這樣的情形。單位裡一個比較高階層的職缺如果直接用外補的方式補人，底下就全部塞住動不了了。而且越高職位的人一旦進來就越不容易調走，不管是調署裡內部其他單位或者是調其他外機關，因為他是靠關係進來的嘛，把他找進來的人總有離開的一天，離開的時候又沒能力把他一起帶走，就只好留下來了，我們私底下都稱他留成仇先生。所以如果單位裡有這樣被交辦的案例就會覺得很倒楣，很打擊士氣啊！但是這時候要怪誰呢？首長交辦的人事案單位主管也只有接受的份。

問：請問您有職務輪調經驗嗎？您認為職務輪調對您的職涯發展有助益嗎？原因為何？

答：我到目前為止還沒有機會可以進行單位間的職務輪調，但是曾有單位內科層間職務調動的經驗。我覺得如果有機會接觸不同屬性的業務，可以知道環保其他領域的現況如何？因應的方向又為何？多懂一些對於未來公務生涯的發展應該是有利不會有什麼壞處吧！對我個人而言我不會排斥，而且如果可以調動單位的話，可以跟更多的人有進一步的認識，不然現在每天走進辦公室，接觸的都是固定那些人，別單位的人很少有機會可以好好瞭解，是蠻可惜的，能有機會多到各單位轉轉應該有助提升待人處事的能力，還蠻好的。

問：您認為職務輪調是一種好的制度嗎？如果是，您覺得最大的優點為何？如果認為不是，原因為何？

答：職務輪調制度對於作為一個人事管理方法來說是還蠻好的，最大的優點是可以擴展員工的職務能力範圍，可以為機關培育優秀人才，但是前提我個人認為必須採鼓勵性的作法，而非強制性作法，因為要考慮有些同仁可能基於個人學經歷背景或個人興趣而專精於某部分業務，原職務較能夠發揮所長或實現理想，如被強制輪調至他單位會讓他感到舞臺被剝奪，無法適才適所，甚

至影響工作表現，在這種情形之下，對那些同仁來說實在很難說職務輪調是好的制度。

問：您覺得環保署有落實推動職務輪調制度嗎？如果沒有，您覺得最大的障礙為何？

答：我個人認為本署在某種程度上是有在推動職務輪調，不同單位間的同仁可自願性提出職務調動或對調，而且曾經職務調動的人員有助於未來陞遷的評比，藉以鼓勵同仁進行職務調動，這是我對署裡職務輪調制度的瞭解。至於強制性職務輪調我印象中好像沒有，可能是因為常會遭遇到不願接受輪調同仁的陳情與不滿吧，造成推動的阻礙。其實我覺得沒有辦強制性輪調也沒什麼關係，因為我覺得要能把工作做好，最重要的因素在於工作態度跟責任感，其他的什麼工作技能跟法規，有需要的時候再去熟悉都還來得及，大家學歷都那麼高，又通過國家考試的檢驗，學習新事物應該不會有大問題。換句話說，對一個對工作消極、慣會推諉的人來說，職務輪調對他的幫助不大，因為心態不改變的話，調到哪裡都一樣。

問：您認為理想的職務輪調制度需要考慮哪些要素？原因為何？

答：個人認為最佳的職務輪調制度，是要儘量能夠兼顧機關需求跟員工意願，機關的需求就是員工要有好的績效貢獻跟業務效能產出，站在機關的立場，也許職務輪調可以幫我培養員工較多的工作技能，或者是防止一些弊端，這樣的結果對機關是有益處，當然也是機關所期待的；但機關這樣的需求與期待有時候跟員工的意願是相抵觸的，所以如果儘量能夠調和兩者之間的距離，除表達不願意輪調的員工外，可依機關需求及員工意願安排職務調動，同時避免造成同仁的反彈，這樣我覺得就是理想的職務輪調制度。

問：您認為職務輪調制度應產生哪些效益或效應才算是成功的制度？

答：個人認為職務輪調制度要儘可能讓所有輪調同仁願意接受新的職務指派，否則可能造成同仁後續申請調任他機關服務或者選擇提早退休離開職場，本署

可能會因此流失優秀人才。因此，事前的意願調查工作很重要，如果能夠尊重同仁的意願，關心瞭解他們最在意或者是最害怕的點是什麼，是擔心人際關係？新工作無法勝任？還是怕對升遷會有影響？這樣更有可能讓輪調同仁適才適所，皆大歡喜。總而言之，如能讓輪調同仁沒有怨言且能在新職務工作有所表現，應可算是成功的輪調制度。

附錄 2 之 7 深度訪談紀錄



訪談時間：：106 年 4 月 14 日上午 10 時 20 分、下午 5 點 40 分（均為電話訪談）

訪談地點：電話訪談

受訪人：薦任第 9 職等科長（編號 A7）

問：您認為環保署目前陞遷管道是否順暢？如否，您的具體改善建議為何？


答：個人覺得現在環保署整體陞遷管道還算是順暢，當然順暢這個概念不是一種絕對值，並不是說只要任職達某段期間之後，就保證一定可以陞遷，而是指有缺出來之後大部分都可以辦內部陞遷；至於多久才會有職缺釋出或者有沒有機會可以升到，那就不好說。另外陞遷資訊都會公開公告在署內部網站，感覺至少在形式上算是公開透明。

問：您覺得在環保署影響陞遷最重要的因素為何？又您認為這些因素是否合理？

答：由於環保署內部陞遷的做法是採職缺資訊公開，有意願參加者自行申請評比的方式辦理，評分標準中除了基本的學經歷、記功嘉獎及特殊研發事蹟等項目外，長官評分項目為最主要佔比，也就是說現行環保署陞遷評分準則，是授予各單位主官掌握選擇權的。因此員工實際日常表現、處理事務之主動積極性、團體配合度等項目，反而是影響陞遷最重要的因素，因為以長官擇才的角度來看，當然會傾向於選擇主動積極且實際能分擔業務負荷的人員，才能夠協助單位推動相關業務工作，基於這樣的考量，我個人認為現行陞遷評定制屬合理範圍，讓各單位主官能選擇配合度良好的人員輔佐執行推動業務。

問：您覺得環保署人力流動是否有阻塞的現象？如有，您認為最大的影響原因為何？

答：環保署在中央部會中，相較於內政部、衛福部等早期就設立的機關，屬於相對年輕的部會，所以整體人員年資相對年輕，符合退休的人數自然比較少，那除了退休之外，人員要調離開的機會管道好像也不多，尤其是科長以上的



職務更困難，除非是因為返鄉的緣故，選擇降調至業務有一些相關的機關，或者是有認識的熟人牽成，因此感覺起來人力流動的速度會比較慢。還好環保署最近新成立毒物及化學物質局，因為是所屬機關，長官們都是署裡過去的老長官老同事，要調任比較容易，因此可以帶動整體人力的流動，產生正面效益，所以我覺得環保署現行人力流動的情形比以前順暢，多了一些較高的職缺可以去爭取。

問：請問您有職務輪調經驗嗎？您認為職務輪調對您的職涯發展有助益嗎？原因為何？

答：我個人有同單位內不同科之間職務輪調的經驗。那時候是因為處裡某個科同時間有 2 個承辦同仁調走，所以各科人力配合作一些調整；當我的科長告訴我我要調科的時候，雖然心裡有點忐忑不安，但是並沒有很排斥的感覺。調任的初期就加倍的投入心力，好讓自己盡快進入狀況，基本功是先去熟悉法規，瞭解業務准駁的底線在哪裡？然後查看前手留下的檔案，知道曾經走過的流程或曾作出的決定，再有不確定的就請教同科內的資深前輩，到現在看起來我適應的還算不錯，其實只要有心，找到方法，進入另一個領域並沒有想像中那麼難。只是人都有惰性，尤其是當初會選擇參加國家考試當公務員的人，他的職業性向可能就是喜歡安定平穩的工作環境與工作性質，讓他沒事去輪調就不會有意願，所以要有誘因才能激勵讓他產生輪調的意願。但是不同的人喜歡的誘因不同，有人喜歡實質的獎勵，有的人喜歡成就感之類的內在的獎勵。以我來說，職務輪調對我而言，是可以增加我的自信心，覺得就算是學習不同領域的業務也沒有問題，對於擴展視野有正面幫助；此外，跨科或跨處室輪調，除了可以熟悉不同屬性業務外，也可以接觸到不同單位的辦公氛圍，可提升自己對職場環境的適應力，對於未來職涯發展有正面幫助。

問：您認為職務輪調是一種好的制度嗎？如果是，您覺得最大的優點為何？如果



認為不是，原因為何？

答：在職場上要能讓業務不中斷，職務代理制度是非常重要的環，如果業務因為某些承辦人請假就停擺或受到影響，會讓洽公民眾觀感非常差，尤其在現代這種網路傳播非常迅速的社會，隨便一個什麼人在臉書上發表評論，就有發酵生波的可能性，搞不好還會被電子媒體披露報導，造成對本機關甚至是公務人員全體不好的評價。然而要使代理制度能確實落實執行，在平時就必須使單位內相關人員有機會熟悉彼此的業務，透過職務輪調的施行可以強化單位內人員熟悉彼此業務，當遇到人員受訓、休假等情形，即可透過職務代理制度，讓單位內相關業務能無縫接軌持續推行，像我現在當科長，就會找適當時機點讓同仁的業務項目互相調整。

問：您覺得環保署有落實推動職務輪調制度嗎？如果沒有，您覺得最大的障礙為何？

答：我個人的看法是這樣，職務輪調會造成同仁工作的內容或是工作環境的改變，因此過程必須把可能需要的適應期計算進去，適應期長短會因人而異。但是署裡輪調的規定是每年定期辦理，不管任何職務都是在同一個時間點通案調查辦理，這樣對於有急迫性及具特殊專業性質業務可能產生負面影響，所以我覺得實施職務輪調之時機不恰當是主要關鍵因素，應該視職務特性選擇適當方式辦理職務輪調。

問：您認為理想的職務輪調制度需要考慮哪些要素？原因為何？

答：我認為理想的職務輪調制度，最重要的是可以讓員工自由選擇，透過自發性輪調互動方式，讓單位內員工主動熟悉不同領域的工作內容，如此不但能提升工作效率，更能激發不同的創新作法。但是要讓員工主動申請輪調，就須結合獎勵機制，自願輪調的員工應給予適度的獎勵，藉由提供誘因方式來鼓勵單位員工輪調的意願。

問：您認為職務輪調制度應產生哪些效益或效應才算是成功的制度？

答：我覺得一個人事或管理制度不一定要發揮多大的作用或者產生多厲害的效益才算成功，相反的，我認為只要是能針對時弊提出一些真正能執行的做法，踏踏實實地去推動，就算是只能改善一點原本的積習，也算是功德圓滿。就像職務輪調一樣，也許不是什麼非常了不起的制度，道理也很淺顯，但是只要好好的去規劃推動，讓它達到使單位內相關人員皆能體會不同業務的甘苦，對於提升同理心有正面助益，不僅有助於減少工作分配不均的抱怨，又可以使職務代理制度落實執行，能夠這樣就算是很成功了。

附錄 2 之 8 深度訪談紀錄



訪談時間：106 年 4 月 21 日中午 12 時 20 分

訪談地點：環保署 11 樓交誼廳

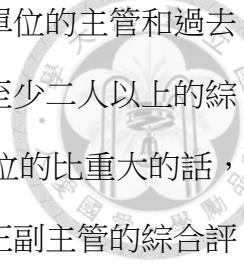
受訪人：薦任第 7 職等技士（編號 A8）

問：您認為環保署目前陞遷管道是否順暢？如否，您的具體改善建議為何？

答：我認為大致上屬於順暢，雖然我個人的陞遷經驗算不上很快速，但是我覺得是個人因緣際會的影響，以制度上來說覺得是屬於順暢的。

問：您覺得在環保署影響陞遷最重要的因素為何？又您認為這些因素是否合理？

答：影響陞遷主要因素可能有三個，第一個是學歷年資，第二個是負責的業務，另一個因素是用人單位主管對用人的評價。學歷年資等會讓評分表的基本分數有明顯的改變，而且是永遠的改變，所以等於鼓勵學歷升等，然而學位的取得，在機關用人來說，影響分數差距建議應該再縮小，特別是在職進修的學位，學位的獲得如果是在職進修，嚴格來說如果已經對工作有實質幫助的話，就會產生用人單位主管的高評價，如果對工作沒有實質幫助，那麼對於學位取得而加計分數就沒有意義了，如果是任公職前就取得的學位，那麼在通過考試時就已經衡量在裡面了，例如普通考試或高考一級或高考二級。所以學歷學位這個因素應該淡化處理。至於年資因素，年資可以增加經驗，但是一定的年資之後，對於經驗的增加其實是有限的，除非有主辦業務上的變化，才會增加經驗，或是說因為之前業務單純，所以經驗增加的很慢，才会有年資一直增加分數等比例一直增加到十年。所以年資的因素，建議不用採等比例計算，例如一至三年每年二分，四至六年每年一點六分，七至十年每年一分。業務種類和屬性這個因素，將導致敘獎及工作績效展現的不同。本署又為特別，業務單位與支援單位的升遷管道可以交流，不同業務單位人員升遷又交流頻繁，所以敘獎累積分數會因為業務屬性和種類而影響積分。所以建議敘獎分數比重降低，而增加主管評分的比重。用人單位主管對用人的



評價，當然是最重要的指標，比重必然應增加，人員現職單位的主管和過去的單位主管評價也不容忽視，建議可採用人單位正副主管至少二人以上的綜合評價來減少主觀或刻意的偏差並且增加比重，並且用單位的比重大的話，他們就會去為了用人評分而去了解該員的評價，現職單位正副主管的綜合評價比重相對降低，如果該員評價很好，現職單位為何不自己陞任該員；當然正副主管二人以上之個別比重可以有差異化的。

問：您覺得環保署人力流動是否有阻塞的現象？如有，您認為最大的影響原因為何？

答：是感覺稍為有一點阻塞。在現行實務運作上，聘用人員或約用人員也可以派任為臨時編組的單位副主管及二級單位主管，這樣在某種程度上等於擠壓了正式職員擔任主管的機會與空間；如果可以考慮改派任經過銓敘的正式公務人員擔任，不但可以增加人員歷練及責任承擔，對於表現不良的主管，也有相對應懲處處分的承擔，有助於組織發展的穩定性。

問：請問您有職務輪調經驗嗎？您認為職務輪調對您的職涯發展有助益嗎？原因為何？

答：我沒有在署內職務輪調的經驗。我覺得職務輪調對於個人的職能發展應該是有助益的，但是對於陞遷的職涯發展卻不一定有助益，除非是長官為了順暢某同仁的陞遷，刻意安排的職務調動；建議可以調查統計，自己申請調動的員工，同職務列等的時間，與長官簽派調動的同職務列等時間，再來作分析。

問：您認為職務輪調是一種好的制度嗎？如果是，您覺得最大的優點為何？如果認為不是，原因為何？

答：職務輪調對於個人而言，只是提供一個管道選擇自己的上班地點以及業務內容或自己的主管，是一種好的制度。職務輪調對於組織而言，要看科員階層及主管階層分別來看，對科員階層，不是好制度，業務經驗及歷史的銜接，容易被切割。對主管階層來說，可以做為防弊手段及增進不同層面或屬性的

業務歷練，是一種好制度；但是對於高階主管而言，好作法或習慣就會有感染力的擴展，影響不同業務單位的政策成為恰當的執行策略，就是好制度了；可是如果有不恰當的作法或習慣，就會像病毒一樣漫延，不同業務單位的政策及用人都會被破壞了，就不是好制度了。另外因為本署各業務單位屬性接近，不知道其他部會的一級主管輪調頻率與本署比較的差異性為何。

問：您覺得環保署有落實推動職務輪調制度嗎？如果沒有，您覺得最大的障礙為何？

答：建議可以先將職務輪調提出申請者，後來沒被同意的人的原因拿出來看看，就可以看出這個制度的明顯障礙。後續可以問問想輪調但是沒有提出申請的人，他們內心的原因是什麼。我聽到是，職務輪調，好像是單位間必須有職等一樣的人，互相提出需求，才有媒合機會。然而如果職務輪調是推動方向，最好要訂出強制輪調的年資、經歷、業務等因素，採開放式的方式都邀請大家來提出輪調申請，不想要的提出申請，因為目前是封閉式的申請，想要的提出申請。感覺上就好像目前社會上評論環評案件，申請案幾乎都通過，所以政府端認為環評通過率高，可是外界就說申請的案件數量變少了，因為很難通過，就不提申請了。

問：您認為理想的職務輪調制度需要考慮哪些要素？原因為何？

答：職務輪調制度，最好先從業務單位內部輪調先開始推動，避免人為情感的干擾因素。跨業務單位輪調涉及當事人生活圈的改變，還有業務單位主管人員的自己職涯變化，所以這種樣子的輪調很難從本署組織權益角度出發。業務單位內部跨科組的輪調，可以降低前述當事人及其主管人員的情緒因素，可能會促進輪調作業的運作。如果是跨業務單位的輪調，可以用上一題的開放式輪調申請來促進輪調案件。

問：您認為職務輪調制度應產生哪些效益或效應才算是成功的制度？

答：職務輪調的成功，必須滿足個人生涯的想法、組織培育人才的目標、組織弊

端發生機率的降低。



附錄 2 之 9 深度訪談紀錄



訪談時間：106 年 4 月 25 日下午 6 時 30 分

訪談地點：環保署 8 樓辦公室

受訪人：薦任第 9 職等技正（編號 A9）

問：您認為環保署目前陞遷管道是否順暢？如否，您的具體改善建議為何？


答：環保署內部開缺資訊都有在內部網站公告週知，在程序上是公開透明的，每一個陞遷程序步驟應該都符合法令規範。但是實際陞遷管道是否順暢就很難說，因為有缺額的單位、缺額總數及各單位人力配置等資訊沒有公開，建議可考慮在允許的範圍內適度揭露，以使同仁瞭解並且可作為個人職涯規劃的參考。

問：您覺得在環保署影響陞遷最重要的因素為何？又您認為這些因素是否合理？

答：環保署是一般型態的公務部門，人員的升遷是依照公務人員陞遷法規定的程序辦理，所以參加升遷人員的考試資格、學歷、獎懲、考績等項目都會是影響計分的因素，但是最終的核心關鍵我認為是單位長官的評價及選擇權。我覺得這不難想像理解，很合情理。因為單位主管必須要概括承受所屬人員的所有表現跟績效呈現，如果出什麼問題也很可能會被要求負連帶責任，所以使他們擁有人力最大的決定權限，是有必要也是合理的。雖然單位主管也是最容易被蒙蔽的一種人，因為他們很自負啊，總覺得自己的觀點、想法是最優的，在看人這件事情也不例外，比較會符合他的，自然就容易得到賞識；對於常唱反調、會提出不同意見的下屬，有幾個單位主管有雅量會欣然接受說喔原來事情可以這麼看待，並且願意拔擢他呢？

問：您覺得環保署人力流動是否有阻塞的現象？如有，您認為最大的影響原因為何？

答：就我個人初淺的觀察，環保署最近人力流動的速度有比較快喔，每次看到人事室發的人員動態，就覺得哇！怎麼一堆人調走，又一堆新人調進來。我猜



想可能是因為退休的人數變多，或者因為其他機關缺額較多釋出，造成人員調出的比例或頻率比較高，相對的可以補進來的人數就比較多。我還發現調出去的人很大比例都是比較資淺的，有些甚至還沒機會接觸過，原因我認為可能跟單位主管的領導風格有關，現在職場新鮮人價值觀跟以前的人有點不一樣，不喜歡或不適應單位風氣或文化就會想調走，找不到缺就辭職甚至再去參加國考重新分發。當然這只是我個人主觀上的感覺，並沒有真的去做過統計，而且我不是人事業務的承辦人員，對全署人力狀況有相當程度的掌握及了解，所以不容易評斷人力是否有阻塞現象。

問：請問您有職務輪調經驗嗎？您認為職務輪調對您的職涯發展有助益嗎？原因為何？

答：我的職務輪調經驗只有同單位科際間的職務調動。因為業務屬性與所處工作環境基本上沒有改變太多差異並不大，所以很難論斷對我的職涯發展有沒有幫助。當然就業務上來說，透過承辦不同的業務項目，可以從中學習累積到一些經驗，但是隨著工作年資的增長，經驗累積的效益恐怕就會產生遞減的現象，最後不可避免仍會產生倦勤之感。所以如果有機會可以輪調的話我個人不會排斥，至少可以換換工作環境跟同事，不然像現在這樣，上班、交談、討論、吃飯都是跟顧定的群組，很疲乏啊，有句話說老狗變不出新把戲，這是真的，有時候業務再推也就是這樣了，實在很難有什麼創新的想法跟動力。但是如果要我主動自願提出要輪調，我還是會有顧慮，衡量猶疑之後可能還是選擇留在原地，沒辦法啊，在職場中還是會想到後續陞遷的問題，到新單位之後感覺一切要重頭再來，不論是熟悉業務、環境或者是與各級長官之間的默契或者爭取主管的注意與好感，一旦加入這個變項因素，選項就不是像直線那樣單純清楚。

問：您認為職務輪調是一種好的制度嗎？如果是，您覺得最大的優點為何？如果認為不是，原因為何？

答：適度的職務輪調可以活絡組織，提升競爭力，確實是有推動的必要性，但是前提是要有一套合情合理的遊戲規則，不能夠以強迫或者事後被告知的方式來調整員工的職務，最好要適度尊重當事人的意願，而且要跟他溝通調整職務的原因，這理由不能只是單純的想要增加他的職務歷練。此外，對於有異動意願的同仁，要儘可能讓他依其所願調整至想要的單位，這樣的輪調制度才能發揮最好的效益。

問：您覺得環保署有落實推動職務輪調制度嗎？如果沒有，您覺得最大的障礙為何？

答：雖然有點不好意思，但是還是要說我覺得署裡並沒有很認真的研究推動職務輪調制度喔。為什麼這麼說？從人事室發的人員動態就可以看出來啊！可以看出人員職務的調整大多是藉由陞遷的方式，不同單位之間同列等職務的調動是少數的。沒有推動最大的原因我猜是可以作主的人並沒有強烈的指示要推動，而且因為環資部組織法的不確定性，讓大家都存有觀望的心態。這很難說對或錯啦，考慮的周延一點也沒什麼不對，畢竟是會牽涉很廣的事，但是如果可以提出多一些的彈性選擇方案，讓長官們做為決策的參考，也許會是更圓滿的方法。

問：您認為理想的職務輪調制度需要考慮哪些要素？原因為何？

答：要討論職務輪調制度的合宜性，必須從從國家公務體系整體制度跟它運作的方式整體考量，例如人力進用、升遷、考績...等，無法單獨只以輪調這個面向來看，才能歸納得出可長可久可以執行的制度，不然容易陷入見樹不見林的毛病。如果以我個人主觀的認知，理想的職務輪調制度需要考量職務資訊應該適度揭露；公平合理的績效考評及媒合機制；儘可能尊重當事人，了解願意或不願意調整背後的真正原因；術業有專攻，職務輪調最重要應適才適所，而非單純僅以同職務之年資長短為考量。

問：您認為職務輪調制度應產生哪些效益或效應才算是成功的制度？

答：普天之下沒有盡善盡美的制度，尤其是人事管理方面的制度或措施，因為 10 個人會有 11 種以上的想法，所以所謂成功的職務輪調制度我一時之間有點難定義，如果真要說，大概就是調走的人開心，留下來的人也高興吧，我一直覺得辦公室的氣氛對工作績效的影響很大，員工心情好競爭力就會提升上來，也比較不會去想些有的沒的東西，產生一些弊端。

附錄 2 之 10 深度訪談紀錄



訪談時間：106 年 5 月 1 日下午 6 時 30 分

訪談地點：電話訪問

受訪人：薦任第 9 職等隊長（編號 A10）

問：您認為環保署目前陞遷管道是否順暢？如否，您的具體改善建議為何？

答：目前署內內部陞遷有一定的評分與遴選方式，陞遷資訊也有特定公開的管道，我並沒有覺得有特別不合理的地方；至於陞遷是不是順暢則很難驟然下一個定論，因為陞遷的決定因素很多，除了個人能力、年資以外，學經歷、本職學能、配合度、團隊的合作等，也都是要考慮的因素，所以如果某個人積分很高排前幾名但是比較不合群，偏偏主管比較重視的是工作態度或配合度之類的，導致這個人沒有陞遷的機會，這種情形算是順暢還是不順暢？我覺得端看個人的詮釋。

問：您覺得在環保署影響陞遷最重要的因素為何？又您認為這些因素是否合理？

答：其實不僅僅是在環保署，我認為不管在任何機關，影響陞遷最重要的因素是有沒有能力配合機關當前重要政策理念，來規劃相關的業務執行。在正常的情形下，各個單位推動業務的優先順序必須要緊密扣合機關首長所宣示的理念或重點，在經過單位內部討論確認應該開展的各項計畫之後，如果可以適時地展現本職學能，提供成熟的幕僚意見供長官做為決策的參考，將是獲得長官注意以及肯定的極好方式。然而，一個政策的推動成功，不是只依靠個人表現就可以，需要整個團隊成員來共同執行，因此與同仁的相處是否融洽、是否能與同事間互相協助與幫忙，提升團隊績效與互相激勵士氣也是長官會考慮陞遷很重要的因素之一。如果成為長官可以信任，而且與同事間都能相處融洽的人，當然是長官最可以放心交辦業務的人，也會是影響陞遷最重要的因素。

問：您覺得環保署人力流動是否有阻塞的現象？如有，您認為最大的影響原因為



何？

答：我是沒有看過相關的統計數據，對於目前署內人力填補中，來自外機關的人數比率有多高並沒有實際的概念，但在感覺上人力流動的情形應該算順暢吧。畢竟有外機關人才的流通也是正常合理的現象，有時也會對原機關的人產生刺激與交流的效果；但是如果從外機關填補進來的人數過多時，可能就會影響到署內同仁的士氣，就不是一個好現象了。如果不考慮外機關的因素，僅單純就署內流動的情形來說，感覺在陞遷方面陞遷的速度還算快，但是據我個人觀察，陞遷的結果常是不超出原本出缺單位的範圍，跨單位的陞遷或調動比較少見。主要的原因我想是因為一般的主管都會傾向於讓自己能夠感到放心的人選陞遷，那在自己單位裡的人，才會比較有機會跟時間接觸與觀察，所以陞遷結果會是原單位的人也不意外。

問：請問您有職務輪調經驗嗎？您認為職務輪調對您的職涯發展有助益嗎？原因為何？

答：我有跨單位職務輪調的經驗，從原本辦法法規、制度與政策擬定工作的業務單位，調到執行第一線負責稽查的單位，感覺最大的差異是可以親身體驗到以往感受不到的稽查現場的氛圍，畢竟在第一線的人員，要面對的是法規的執行與適用，可以感受到來自受管制業者最直接的反應，以及地方民眾、環團的意見與想法，可以深切感受到有時後法令規定與實際執行面之間存在著很大的落差。有了這樣的實務工作經驗，在未來如果有機會制定或修正法規與計畫時，可以融入更為實務的觀點與作法，希望可以避免閉門造車、一廂情願，訂出與現實脫節、窒礙難行的法規範。

問：您認為職務輪調是一種好的制度嗎？如果是，您覺得最大的優點為何？如果認為不是，原因為何？

答：職務輪調的確是可以定期執行的一項制度，讓同仁對於署內不同的業務可以有一定程度的接觸與瞭解，最大的優點是可以從不同的視角去看事情，或許

有不同的規劃思維與創新作法，畢竟一項業務做久了，很容易有慣性跟先入為主的想法，再加上身邊的同事也是差不多的情形，有些事情常常會覺得理所當然，會產生類似集體盲點的現象，大家只有感覺到窒礙難行，卻看不到問題出在哪裡，自然就想不出可以解決的方法，這樣對團體績效是不利的。此外，輪調到不同單位，可以提升對署內同仁的熟悉度，有時在溝通或協調業務上，也會有很大的幫助。

問：您覺得環保署有落實推動職務輪調制度嗎？如果沒有，您覺得最大的障礙為何？

答：在我印象中過去是有推動職務輪調制度的，只是近年來好像有些停滯了，我個人覺得最大障礙可能是同仁習慣於已熟悉的業務，不想改變。其實對於這樣的人性跟習性，最好的辦法反而就是建立明確的職務輪調制度，依規定定期落實執行，劃出一個底線，反而會讓同仁有安心的感覺，反正就是大家都照著制度走，也不是只有針對他個人，這樣規律的實施幾次之後，往後應該可以順利推動。另外長官對於同仁的信賴度也可能是一項阻礙因素，對於信賴度高的同仁會想要把他留在原單位，同樣的明確的輪調制度應該也是可以解決這樣的問題。

問：您認為理想的職務輪調制度需要考慮哪些要素？原因為何？

答：要想順利推動職務輪調，需要考慮包括人員的工作年資、對業務的熟悉度及輪調後業務的傳承與交流。工作年資與對業務的熟悉度是有關聯性的，因為業務推動至某種年數，例如 3~4 年對於業務應是有相當程度的瞭解與掌握，在這個時機點讓同仁輪調效果會比較好，因為對於原來辦理的業務有很好的基礎之後，對於新業務比較容易觸類旁通，舉一可以反三，不僅同仁自己心裡比較不會慌亂，主管也可以帶得比較不吃力，對雙方都有幫助，是雙贏的局面。此外，任何的業務都有傳承的性質，例如法規的制定須有一貫性，前後手之間必須要有傳承，才能讓整個立法意旨銜接。有經驗的同仁可以在比

較短的期間內完成經驗或知識的傳承，不致於發生斷層或者前後不一致的情形。

問：您認為職務輪調制度應產生哪些效益或效應才算是成功的制度？

答：如果職務輪調之後可以達到業務交流、不同的業務與工作性質的單位間可以互相體諒，這樣的效益就算是非常成功了。在公務部門來說，橫向聯繫與溝通是最困難的部分，每個處長都一樣是十二職等，去找人協調好像就是有求於人的感覺，連帶的底下的屬員也會揣摩上意，不敢擅自跟別單位的同仁協調達成什麼樣的共識或結論，久而久之單位間的橫向溝通幾乎是沒有。所以如果可以透過職務輪調這樣制度的運作，讓同仁有機會換換位子，也許相同的問題會有不同的答案。

附錄 3 訪談大綱（其他機關人事人員）



1. 請問貴機關是否訂有職務輪調規定？大體內容為何？
2. 請問貴機關是否定期辦理職務輪調作業？如是，您認為得以順利推動的原因為何？又如否，您認為最大的影響因素為何？
3. 您認為機關應該落實推動職務輪調嗎？原因為何？
4. 未來貴機關對於職務輪調作業的大體規劃為何？





附錄 4 深度訪談紀錄

附錄 4 之 1 深度訪談紀錄

訪談時間：106 年 5 月 19 日上午 10 時 20 分

訪談地點：電話訪談


受訪人：中央二級機關人事單位薦任第 7 職等科員（編號 B1）

問：請問貴機關是否訂有職務輪調規定？大體內容為何？

答：我們部是有訂定職務遷調的作業規定，但是內容很簡單，是屬於比較通泛性的規定，遷調作業僅規定副主管以下職務出缺，得由出缺單位敘明該職務的工作內容，再由人事處來徵詢其他單位同一個陞遷序列職務人員遷調的意願。具有意願而且得到現行服務單位主管同意的人，再徵詢出缺單位主管對那個人調任的意見，雙方都同意後最後由人事處彙整簽報部長核定。主要的精神是媒合有意願人員的調任。至於哪些人應該要遷調？要符合怎樣的資格條件？辦理期程是何時？如何作業？等等這些在作業規定裡面是沒有規範的，也就是說對於哪些人、在哪時候、要如何輪調並沒有規定，一切都是依各單位業務需要「適時」辦理。那所謂「適時」辦理的空間就很大、很有彈性，沒有一定要規劃辦理的壓力，也沒有上級機關追蹤管考的壓力。

問：請問貴機關是否定期辦理職務輪調作業？如是，您認為得以順利推動的原因為何？又如否，您認為最大的影響因素為何？

答：我們是在 103 年配合行政院組改升格為部，但從組改前的組織架構到現在部成立，都沒辦理過職務輪調作業，主要的原因我想大致上有三點：第一，是我們部人力結構的問題，因為職務遷調的適用對象是正式編制內的職員，而在部裡正式職員的數目並不多，承辦人力大多是專業聘用人員及契約人員，這類人員是因為專業性業務需要進用，都有專屬的聘用計畫書跟契約書，本質上不可能辦理輪調，所以各單位間職員可以互相遷調的機會就比較少。其



次，是各單位業務性質的差異性過大，同仁的職系及工作項目內容有著相當程度的差別，以致於增加相互遷調的困難度，尤其現在銓敘部對於職務歸系案件掌控把關得很嚴格，常常補充說明很多資料之後仍然歸不過，我認為這對於人員的遷調造成一定程度的影響。再者，本部三個所屬機關的所在地都在中南部，導致所屬機關同仁與部本部同仁相互遷調的意願降低，困難度提高，畢竟區域遷調涉及到通勤時間、交通費用、家庭安頓等面向，除非是有很重大或不得已的因素，否則很難。以上這些原因都造成本部很難去規劃推動職務遷調。

問：您認為機關應該落實推動職務輪調嗎？原因為何？

答：從人事管理與行政學的學理上來說，實施職務輪調有很多的優點，例如可以避免久任一職產生的弊端或者是倦怠感，可以讓同仁學習换位思考，激發創意，的確是一項頗值得採行的人事管理措施沒錯，這些道理其實我們都知道；但是如果站在機關業務推動順暢性的點來考量，就覺得職務輪調制度不是所有單位都可以一體適用，說起來好像有點矛盾。因為職務輪調需要投入很大的精力去做溝通協調，方方面面都要兼顧才不會影響業務運作，還要加上輪調後，初期業務銜接適應的時間，能不能很順暢真的沒什麼把握。當然也可能是因為我們機關從來沒辦過輪調作業，感覺上沒做也沒有出什麼大問題，相對之下感覺職務輪調可能造成的人心浮動跟同仁的抗拒心態，就會覺得輪調的效益有點虛無縹緲，倒不如保持業務穩定性，不要輕易波動比較好。

問：未來貴機關對於職務輪調作業的大體規劃為何？

答：其實我們新部長在就任之後，也有對職務輪調這塊業務表示關心，也有所指示，未來應該會朝向規劃辦理的方向進行，所以最近我們也有在構思擬具一些方案。那因為我們的作業規定比較鬆散，很多過程和細節都要再摸索設想，而且因為從來沒有辦理過的經驗，一切都要從頭開始學習，我們自己也有去蒐集別部會的做法來當作參考，到時候還要再跟你們請教一些經驗，還

請你們多多幫忙啊。



附錄 4 之 2 深度訪談紀錄



訪談時間：106 年 5 月 19 日下午 3 時 10 分

訪談地點：電話訪談


受訪人：中央二級機關人事單位薦任第 9 職等視察（編號 B2）

問：請問貴機關是否訂有職務輪調規定？大體內容為何？

答：本部訂有職務遷調的作業規定，適用對象範圍含本部各單位之間，以及本部與所屬機關間之遷調。其中對於遷調的種類、可不實施遷調的人員類別、特殊得暫緩辦理之情形、遷調的方式與程序等等，都有詳細的規定。例如本部及所屬機關，除了國會聯絡人員、資訊處理人等人員類別可以不實施遷調以外，其餘人員都應實施職務遷調，以增加歷練；遷調的資格規定是任同一職務或同一工作滿三年者，以調動為原則，因業務需要得連任一次，必要時隨時辦理遷調或延長任期一年。另外比較特別的是與所屬機關之間的職務遷調作業方式，也一併規範進來。大體上來說我覺得算是蠻完整的規定。

問：請問貴機關是否定期辦理職務輪調作業？如是，您認為得以順利推動的原因為何？又如否，您認為最大的影響因素為何？

答：可能是每個機關的想法有所差異，訂出來的規定也會不一樣。本部的職務遷調作業要點其實並沒有像妳們環保署規定每年要定期辦理，所以我們過去的經驗是曾做過同仁輪調意願的普查，但是並沒有實際辦理過完整的職務遷調作業，訂定作業要點目的主要是作為部本部人員與所屬機關人員調動可以免經甄審程序的工具，並沒有發揮實質的輪調的作用功能。之所以會這樣，據我個人承辦業務的心得，大概可歸納以下幾點：一是因為各單位的業務專業性差異大，造成同仁的職系多元化，難以相互調任，久而久之，大家都習慣這樣的模式，甚至就以這樣的模式作為自己個人生涯規劃的基礎，到這時候，如果你想要調動他就會遭遇到抗拒；再者，沒有相當或者適當的職缺可以互調，也是實務上遇到很大的障礙困難，所以往往意願調查之後也會不了



了之，因為某甲想去的 A 單位沒有人想調出來，也就沒有空缺可以讓某甲調進去，而 B 單位也許剛好有空缺，但是某甲卻又沒有意願調到該單位，所以媒合就不會成功。最後一點，也是我認為最關鍵的影響原因，是太過於尊重同仁個人的意願，即使是對於任期期滿應實施遷調人員，只要表達沒有遷調意願，大多數單位主管都會予以尊重，那我們也沒有任何相關罰則的規定，如此就會讓輪調制度更加困難推動。

問：您認為機關應該落實推動職務輪調嗎？原因為何？

答：我想每個機關為了符合陞遷法的規範，應該都會配合訂定職務遷調的作業規定，但是規範的密度一定鬆緊程度不同，然而會有幾個機關真的能夠落實推動，我個人是抱持存疑的態度。我們都是人事人員，不用說都知道人事單位在機關內推動人事業務經常會遇到業務單位不願配合或者抗拒或者抱怨的情形，只是程度高低的差別而已。職務輪調涉及的面向比較多，可以想見遇到阻礙的機會相對也比較大，所以我覺得一個機關是否要推動職務輪調，就看他付出的代價跟得到的成果是不是成正比，再綜合去考慮值不值得願不願意去推，沒有一定的答案。

問：未來貴機關對於職務輪調作業的大體規劃為何？

答：本部在大概前兩年左右，有針對職務輪調作業，設計一個職缺媒合平台，部本部各單位或所屬機關有相關職務出缺時，會將相關資訊放置在那個媒合平台上，符合職缺資格的人都可以投件報名，出缺單位如果在其中有找到適合調任的人選，就可以依遷調實施要點辦理後續進用事宜。未來應該仍然是依循這樣的模式辦理，當然如果部長或其他高層長官有不同想法或指示，就再看看如何因應；如果沒有的話，就會維持現行的做法。

附錄 4 之 3 深度訪談紀錄



訪談時間：106 年 5 月 23 日下午 4 時 30 分

訪談地點：電話訪談

受訪人：中央二級機關人事單位薦任第 9 職等秘書（編號 B3）

問：請問貴機關是否訂有職務輪調規定？大體內容為何？

答：我們會是在 90 年的時候，依公務人員陞遷法規定訂定職務遷調實施要點，要點內容非常單純，只有五點規定，主要是區分單位主管、二級主管、非主管人員遷調的程序。雖然對象有作區分，但其實整個要點共同精神意旨都是「依業務需要」實施遷調。

問：請問貴機關是否定期辦理職務輪調作業？如是，您認為得以順利推動的原因為何？又如否，您認為最大的影響因素為何？

答：說實話我們會從來沒有辦過定期性的職務輪調，因為要點裡面原本就沒有相關強制性的規定。我個人覺得當初要點之所以會朝這種方向設計，最大的原因是因為機關屬性的關係，因為機關業務高度專業性的限制，以致於沒有同仁覺得大家有定期輪調的必要性，而歷任機關首長也都沒有特別重視這個議題。機關人員普遍不重視職務輪調，也可能是因為對於職務輪調的精神或者說是推動後的效益並不了解，這樣就很容易會從負面的角度來看待輪調這件事情，也就是說只看到職務輪調會造成的負擔或者不利影響，比較沒辦法體會到推動這個制度所帶來的效益。再加上我們機關業務是屬於高度專業性的，所屬機關又少，從各種條件來看，都不利於推動輪調制度。所以從我們的遷調要點規定就可以看出，跨單位間的遷調或互調主要是由各單位主管依職務性質及業務需要實施遷調，經由相關單位協商同意後，再簽報主委核定；換句話就是說單位主管擁有要不要辦理遷調的決定權，非常具有彈性，強調的是同仁之間，以及單位主管之間的合意，並沒有由人事或其他某個主政單位強制遷調的規定。而多數時間不會有同仁主動簽請想要調單位，只有

偶爾幾個零星的個案。

問：您認為機關應該落實推動職務輪調嗎？原因為何？

答：我個人站在人事人員的立場，會覺得機關如果能夠努力想辦法推動職務輪調制度，對機關業務長期而言會有幫助。從最淺顯的道理來講，輪調可以增加同仁的職務歷練，擴展業務的視野，尤其像本機關這樣以高度專業取向為主的業務性質，更需要增進同仁橫向的業務經驗，才可以避免視角越來越趨於窄化。那如果單位間人力長期都沒有交流的機會，同仁真的很難瞭解別單位業務的狀況，這樣會很不利於溝通協調。

問：未來貴機關對於職務輪調作業的大體規劃為何？

答：目前我們的做法是建立一個有意願遷調人員的名冊，主要是針對想返鄉服務的同仁提供媒合的機會，所屬機關如果有相當職缺可供名冊內人員遷調，在雙方機關都協調同意的情形下，就可簽報主委同意發布派令，可以免經甄審程序。另外，會裡為增加同仁與首長交流的機會，暢通溝通的管道，最近有辦一個與機關首長有約的活動，在交流活動的過程中也有部分同仁提出是否可以統一辦理輪調的建議，但主委對這個議題並沒有明確的回應要辦或者不辦，好似傾向採取保留的態度。以這樣的趨勢意向來看，基於業務專業性以及各單位穩定性的考量，短期內應該仍然暫時不會考慮辦理職務論調的事。