

打造一流文官，尙有^一步之遙— 品格、考績、訓練

(綱要)

102.7.5

- 壹、前言
- 貳、品格
- 參、考績
- 肆、訓練
- 伍、結語

打造一流文官，尚有三步之遙— 品格、考績、訓練

102年7月5日高階文官飛躍方案開訓致詞

壹、前言

蔡主任委員、伍副院長、考試院的林雅鋒委員、趙麗雲委員、高明見委員、黃秘書長、銓敘部的涂次長、在座的各位同仁，以及參加訓練的各位女士、先生，首先向大家恭喜，大家好！

今天我來參加開訓典禮，感到非常的光榮和興奮，因為本(第11)屆考試院自民國97年9月1日開始至今，將近5年來，國家文官學院的成立、發展性訓練的實施以及高階文官的培訓，是我們這一屆最大的成就之一。我非常感謝蔡主委、保訓會的各位委員和國家文官學院各位同仁的努力。高階文官飛躍方案的開辦過程，我可以用「慘澹經營」4個字來形容，因為我們經費很少、人員不足，但是在蔡主委卓越的領導之下，我們按照既定的規劃來推動這個工作，到現在我們不但正式辦理，而且也得到政府、民間和學術界的肯定，並找了重量級的人士來擔任我們的業師，這點我感覺到非常的高興和榮幸，在此特別要向保訓會和文官學院的同事們表示感謝。

今天我要和大家談打造一流文官的三步，分別是品格、考績和訓練。

貳、品格

要打造一流的文官，第一步就是重視公務人員品格，聽起來可能很迂腐，但我認為基本價值是歷久彌新的。中華民國的文官是最有條件也最有必要成爲世界上一流文官，因爲我們擁有一個從古至今良好傳承的文官制度，近代西方文官制度的建立就是採納中國的考試制度。我國古代最重視士大夫的精神，身爲一位讀書人，念茲在茲的是如何貢獻所學給國家，如何經世濟民。

全世界沒有任何一個國家把文官事務的主管機關提高到院級的地位，我們是唯一的，這是國父思想所留下的寶藏。我們有了這些工具和條件，如不好好發揮，不但對不起先賢，對不起國人，更對不起後代子孫。過去20年，我國的民主政治發展非常的快速，相形之下，文官制度的發展反而落後，但是我要告訴大家，我們國家在推動民主政治之前，文官制度早已建立多時，並奠定良好基礎，這也是台灣早期推動國家進步、創造台灣經濟奇蹟的關鍵因素，就是全世界都肯定的一流技術官僚。此外，我們有一個備受肯定的公平考試制度，根據統計，過去10年報考國家考試且進入公務體系服務者，每年約有1萬1千人至1萬6千人，這是一個相當高的比例。有了這幾個條件，我們國家的文官如果無法得到肯

定，不能成爲一流的文官，我認爲是因爲我們考試院沒有盡到責任。

我從民國55年進入外交部擔任薦任科員開始，從事公職將近50年，其間擔任的工作包括教職、黨職、民意代表和政務官。以前，我是從政府外部來看公職人員，但從民國84年到銓敘部工作，5年前又回到考試院，前前後後在考試院工作逾10年以上經歷，我可以說我有資格從內部來看公職人員。不論是從外面看或是從裡面看，我愈來愈感覺到公務體系的可塑性和無窮的潛力。我們可能沒有給大家一個明確的方向和一個完整的制度，所以沒有讓公務人員得到應有的肯定，這點我們必須深切檢討。我們除了推動一些基礎性的工程，包括文官制度的民主化和現代化，建立一個三元體系的文官制度，98年通過的行政中立法(費時14年半)，另外還有公務人員基準法、政務人員法等，仍待立法院審查，這些都是建構現代化、民主化的奠基工程。此外，我們推動結構工程的強化，例如考績、訓練、獎懲等。最後，還有一些細部枝節的改善。透過三大工程的推動，以建構現代化文官體制，因爲有一流的文官，才有一流的政府，才有一流的競爭力。

近幾年，我常看一些人文素養的書，以彌補我的不足，個人深深體會，文官的品格非常重要。品格不是指一般的品行，而是超出一般人的高尚品德和人格特質。在台灣，我們對有成就者的最大稱讚是人格者，我不知道我們將來蓋棺論

定時，是否能成爲人格者。但我想最低限度，我們可以追求這個目標。各位都是來自公務體系的高階文官，體會可能比我還深。在當前的公務體系文化中，就「理性選擇」(rational choice)理論而言，公務人員必然傾向於消極和保守，因爲他們沒有理由去強調和凸顯自己，只要安分守己，他可以過比較平靜、安逸的生活，依累積的年資，他可以陞遷到想要的官等職等，退休後有非常好的保障，所以他對品格的要求不高。我記得一位企業家曾說過，「聘用員工的三個條件是品格、專業和經驗，但一個人如果沒有良好的品格，即便他擁有再多的專業知識和工作經驗也沒有用，甚至有害。」

各位在座的公務人員都有非常好的知識、能力和歷練，如果對自己的品格要求不高，至多只是成爲平庸的公務人員。如果品格敗壞，貪污舞弊、貪贓枉法、爲非作歹，對個人、機關和政府則是嚴重傷害。品格好壞，小到決定個人一生是否平凡庸碌，大到決定個人是否身敗名裂。如果有好的專業能力和豐富的歷練，再加上良好的品格，必然是國家的棟樑之材。一個人如果在品格讓別人無法挑剔，會讓人格外的尊重，並會讓人感覺到做任何事都能放心。我想請問大家，如果你擔任主管，你會找一個讓你不放心的人嗎？

在人文素養低落的今日，人們對中國傳統文化不再重視，鮮少有人提起中國傳統士大夫的觀念。中國時報的余紀忠文教基金會日前舉辦一場文化議題講座，邀請香港大學金耀基先生和中研院王汎森副院長主講，我看了之後感觸良

多。在當前功利主義流行，市場價值大於一切的社會中，這兩位學者的空谷足音，會有幾個人注意到呢？這兩位學者感慨今日台灣社會充斥市場機制和西方制度走向，滿腦子都是競爭、生存…等觀念，完全遺忘中國傳統文化，他們說這是忘本。最近還有人否定歷史，索忍尼辛說過，「忘記歷史的民族，是不可能存在的」。我們怎麼能否定過去呢？我們怎麼可以否定我們的祖先的遺產呢？好的東西，我們應該要保留下來。

中國傳統士大夫精神強調理想與志節、良知和良能，良知和良能就是做對的事情和把事情做對。古人說，「天下興亡，匹夫有責」，今日擔任國家文官的各位，有這種感覺嗎？又說，「士不可不弘毅，任重而道遠」，各位有這種感受嗎？所謂「人在公門好修行」，你修了什麼？修了自己沒有？有幫助去渡化別人嗎？身爲一個知識份子、國家的公僕，一定要在言行上，受人尊重，被人信賴，如果做不到這點，我們就是失敗的。

這幾年，我看了一些有關品格的書，從「個人的品格」、「國家的品格」，還有日本人寫「男人的品格」。有人說，人民的品格代表一個國家的品格，但我認爲更具體的應該是公務人員的品格代表一個國家的品格，因爲公務人員更具代表性。公務人員擔任國家公職，享有公權力，爲人民服務、爲國家做事，這些人如果有熱情、有使命感、有責任感，就會推動國家的進步。

我們常提到德國、日本和新加坡這些國家，一想到便是他們的公務人員，爲什麼他們的公務人員能和國家畫上等號，因爲他們認真，他們肯爲工作犧牲自己。「官僚之夏」描述日本戰敗後，經濟遭受到了毀滅性打擊，但在短短十年間，擺脫了戰敗國的陰影，以驚人的速度實現了舉世矚目的經濟復甦，成就了繁榮的景象。而其背後，就是一群通產省的文官，不分日夜、兢兢業業熱血爲人民努力不懈的故事。新加坡清廉，有人說是因爲新加坡待遇好，但清廉與否與待遇好壞是沒有關係的。我們之前參訪幾個國家，尤其是對於北歐國家人民的素質感受甚深，我只能用「肅然起敬」4個字形容。「還在學」一書作者金惟純在事業成功後，開始致力於志工和修身工作。他說，當今認定的普世價值——和平、自由、民主…等，其實是西方強權政治下的名詞，真正的普世價值是不變的東西。什麼是不變的？他認爲是善良、謙虛和禮貌。

《大學》「誠意、正心、修身、齊家、治國、平天下」，今日時代不同，雖然「家」的觀念，與過去已有很大的變化，但治國、平天下要從「正心」、「誠意」出發，則是不變的。心要正、意要誠，這是我們的初發心，永遠不能改變的理念。換句話說，我們要有每天都會比過去更好的信念，才能不斷進步。同時，要相信自己，人的潛力是無窮的；要相信改變，世界每天都在改變，天下沒有一成不變的事；要相信自己，不相信自己還能相信誰呢？最後歸納是堅持理念及理想，並

發揮想像力。美國《時代》雜誌，在1999年選出愛因斯坦成爲二十世紀風雲人物的封面人物，他的名言是「人最偉大的地方就是想像力」，人如果放棄了想像力，思想就會停滯，努力就受到限制，而想像力是無窮的。

我希望我們都能以擔任公務人員爲榮，因爲我們是知識分子當中的知識分子，我們是菁英中的菁英，我們有機會爲國家做事情、爲人民謀福祉，這是何等神聖的工作，所以不要只把它當作一個職業，而是希望把它當作志業來追求。

週末假期，我帶著家人出外時，不時看到過去共事的朋友，我問他們在做什麼呢？他們說在做志工。根據人事行政總處去年的調查，公務人員退休後最想做什麼？20%的人表示想當志工，我認爲這是很好的事情，非常的正面。但是我回頭一想，在我們任公職期間，握有公權力、有職務上的便利，還領有薪水，這些都是擔任志工最好的條件，不需要等到退休後才做。換句話說，職業加上志工等於志業，如把現在的工作當成志工來做，不就是志業嗎？

在此和大家分享一些個人的看法和經驗，我認爲人的品格取決於自己的人生態度。我整理了10項期許，與大家共勉勵。

1. 正直、正派、有正義感、要正向思考。

正直這個字真是了不起，正字標記一掛出來，賣東西都很占便宜。正是知道什麼是對的，什麼錯的，對的一定要堅持。要正向思考，社會上有很多人習慣於負

向思考，遇到什麼都從最壞的方面去看。但如果只有負面思考而沒正面思考，這是非常可怕的事情，因為任何事情都有它的可能性，我們朝正面去思考，就容易得到正面結果，反之，就容易得到負面結果。

2. 熱愛工作、樂在工作、認真和熱情。

民國70年代坊間流行一本《樂在工作》的書籍，這本書我曾一看再看，幾十年來，我認為受益良多。工作一定要認真，不熱愛工作，工作怎麼會做好呢？國外很多勵志的書，一再強調對工作要有熱情，對工作不投入、不狂熱，在工作上的成就是有限的。大家不妨比較看看，有熱情和無熱情，對工作會有多大的影響。

3. 不怕苦、不嫌煩、勇於承擔、勇於負責。

曾國藩說過，「為政之道，耐煩而已」，美國總統杜魯門也曾說「怕熱就別進廚房」(If you can't stand the heat, get out of the kitchen.)。做這工作時就知是什麼性質，可能這工作是受苦受難、倍受艱熬，結果可能是萬箭穿心，但還是要做！因為這是我們的工作，怎麼可以害怕吃苦？怎麼可以臨陣脫逃呢？想想看，從基層工作上來的人、不怕吃苦的人，較容易得到長官的信賴。遇事推諉，遇到困難就不想做，今天出差半天，明天補假1天，就怕占不到便宜，長官會喜歡這種人嗎？

4. 追求進步、永不放棄學習。

這點對於我們同仁相當重要，尤其是高階文官，我們

出生在知識爆炸的時代。有人說，在1975年大學畢業時，知識可以用一輩子，1985年畢業時，可能只能用20年，1995年畢業時，大學所學的知識都過時了。或許這是較為誇張的說法，但如今在知識爆炸時代，沒有充分的知識，根本不可能從事任何的工作，更重要的是可能根本沒有競爭力。如果自己不是頂尖的，怎麼跟別人競爭？身為一位知識分子，就是要求知若渴，每天都認為自己不夠、不足，每天都害怕自己落伍、退步，每天都想著我要怎麼迎頭趕上，要有一種急迫感。這一屆一開始我送給考試院同仁一本書，就是「急迫感」(Sense of Urgency)，我們想做的事情太多，必須要快馬加鞭，否則，6年很快就過去了，我們不希望一事無成。

5. 重視紀律、講求績效、追求貢獻。

重要的是要律己，律己要嚴，中國人講，「不以規矩，不能成方圓」。現今流行一句話，「只要我喜歡，有什麼不可以」，這是大錯特錯的觀念，天底下哪有這種不負責任的講話。我們有責任感的人，不能講這話。我們一定是有所為有所不為，一定要要求自己，該守的規矩一定要嚴格遵守。在這基礎上，才能講究績效，才能知道我做了什麼？我得到了什麼？今年與去年比是進步或退步？在這種情況才，才能有成就感，才能做出貢獻。沒有紀律沒有績效，沒有績效沒有貢獻，

我認爲這是鐵律，不妨請大家在工作上試試看。

6.言行一致，以身作則。

這是誠信的基礎，也是身爲主管做爲部屬表帥的標竿。言行不一的人，不會得到他人的信任和信賴。

7.公私分明，先公後私，不以私害公。

先公後私，絕對不要以私害公，人有私心是天性，但我們從事公職與公務，不要忘了「公」是我們的本分，任何事情都要少一點私心，多一點公的考慮，尤其，不要有占公家便宜的想法。常有人批評公務人員利用上班時間做自己的事，其實這是得不償失的事。綜觀古今中外，成大事者皆無私。各位今日的基礎與條件，如果把無私放在很重要的地位，將來會有更大的成就。爲何有人捐款給宗教、寺廟，因爲他們在做善事，不會把捐款拿出來享受，如果看到這些人每天都在享受，你會捐款給他們嗎？因爲他們的無私感動你。爲什麼很多政治人物都不能感動別人呢？因爲他不能證明他的無私，區別就在這裡。

8.與人爲善，樂於助人。

人要真誠，更要溫和。我這一生受到長官的愛護很多，我最感動的是我從他們身上學到最大的人格特質——「溫和」。在任何情況下，他們都是非常的淡然和泰然，永遠對人溫和並體諒別人。坦白來講，這並不容易做到，但仍然值得學習。要有同理心，尤其我們的

工作與人民有直接關係時，一定要苦民之苦，幫他們解決問題。切記，以權勢來欺壓別人，是最不道德的事。

9. 致力消除不平等和歧視，照顧弱勢。

我們生長在民主和人權的時代，儘可能在我們能力範圍內，去消除任何形式的平等以及歧視。比爾蓋茲說，「從有歷史以來，人類對世界最偉大的貢獻是致力於消除不平等的努力。努力！我們還沒有成功。」這個工作是值得我們傳承下去，我們要有這種格局和態度。

10. 有容乃大，無欲則剛。

這句話出自於清朝名臣林則徐：「海納百川，有容乃大；壁立千仞，無欲則剛」，這句話的意思，是鼓勵我們要包容、有氣度、有骨氣、有志氣。當年我回國時，無意間得到一位先進的啓示，讓我一生受用無盡——「有用、無求、不爭」。首先是做一位有用的人，人一生最大的悲哀是自己認為自己沒有用，所以一定要做個有用的人。其次是無求，人無求品自高，從另外一個角度來說，有求也求不到。最後是不爭，有什麼好爭的，該是你的就是你的，不是你的，爭也爭不到。換句話就是要有自己的志氣與骨氣，我認為這才是我們做為一個公務人員，尤其是高階文官應具備的條件。

參、考績

第二項要和大家談的是考績，強化公務人員培訓功能和考績制度改革，是考試院最重要的兩項政策，這兩項政策，與各位在工作上具有密切的關係。因為，強化培訓功能這項政策的重點對象，就是簡任層級的高階文官，而考績制度改革能否成功的關鍵，在於高階文官及主管們，是否重視工作效率以及善用績效管理。

基本上，公務人力政策可分為「甄補」、「激勵」、「發展」和「保障」4種類型，而「考績」和「培訓」屬於「激勵」和「發展」類型的政策。我國政府以考試甄補人才，考試的公平性和甄選出高素質的人力，在社會上已有相當高的公信力，而對公務人員在職期間與退休後的生活，也有完善的制度性保障。相對來說，與平均年資將近30年公務生涯期間，關係最密切的「激勵性」和「發展性」類型之政策，卻相對地流於形式或聊備一格。

根據社會學上的「結構功能」理論，一個社會體系由各種部門（次體系）結合、互動和配合而構成，每個部門都扮演特定的功能，合作起來維持整體體系的穩定運作；如果某個部門出現問題，代表該部門的功能已經弱化或喪失，必然危及到整體的發展與穩定，必須加以修正或補救。我們借用這個理論來看我們的文官制度體系，考績制度是連結激勵性和發展性功能的重要機制，但是當絕大多數的人都是考績甲等，也就是在這個制度下，幾乎人人有獎（包括乙等，99.8%的公務人員都可拿到考績獎金），大家都受到幾乎相同的「激

勵」時，這種激勵也就失去原有的作用了。

考績制度早已流於形式，不再具有激勵的效果，獎優汰劣的功能也極其有限，甚至是微乎其微。影響所及，大家在政府機關裡經常會遇到「勞逸不均」、「陞遷不公」的傳聞，甚至是「黑函」和「造假」的文化盛行，這必然影響文官制度體系中的發展性功能。另一方面，如果積極主動和力爭上游的結果，卻和「大混小混、一帆風順」者獲得同樣的對待，那麼基於人性上「理性選擇」的結果，大多數寧可選擇平凡和平淡，而不必去追求創新和卓越，「人在公門好修行」就要改成「人在公門好休息」了。

19世紀義大利經濟學家帕瑞圖（Vilfredo Pareto）創造了「二八定律」（「二八法則」），或稱之為「不平衡定律」，被引申應用在很多領域上。例如，就企業部門來說，一個組織中通常被認為20%的人擔負了80%的重要事情；換言之，一個企業組織中為提升工作效率和競爭力，要靠這20%的少數人來帶動80%的多數員工。然而，我國目前考績制度實行的結果，和「二八法則」相去甚遠，甚至剛好相反，80%工作能力和意願不強的人，往往拖垮或抵銷了20%工作能力和意願強烈者的努力和貢獻。這就是為什麼目前我們的考績制度，無法發揮應有功能的主要原因。

事實上，我們設計一套制度是希望發揮所期待的功能，但實際執行時往往除了發揮「正功能」外，還可能產生「反功能」（dysfunction）。「反功能」的說法是前述帕瑞圖的學生

墨頓（Robert K. Merton）提出的，主要是指出制度所能發揮的功能不是只有所期待的正面功能，也可能產生非預期的負面功能。例如，文官制度給予公務人員永業化的保障，原本是期待發揮專業和敬業，提升工作效率與保持行政中立的功能，但卻產生了消極怠惰、績效不彰與人事成本偏高的「反功能」。

文官制度的改革千頭萬緒，囿於行之有年「潛規則」的束縛，而且涉及了既得利益的衝擊，考試院並不期待有什麼仙丹妙藥可以立竿見影，而是希望能夠打開文官制度改革的機會之窗，找出一個突破口。考績制度是公務人員激勵政策的樞紐，它關係到公務人員的陞遷、級俸和獎懲，也影響到人事的公平和工作的士氣。

肆、訓練

培訓制度是公務人員發展性政策的核心，沒有適當的培訓，公務人員如何能夠不斷地成長，與時俱進？公務人員不應只是累積年資，而應累積知識和能力。

以往我國公務人員訓練多著重於基礎訓練和專業訓練，對於公務人員逐級陞遷過程中，並未給予系統化的發展性訓練，使公務人員的能力不但未能隨著陞遷而成長，甚至會產生學理上「彼得原理」（Peter's Principle）的現象，不僅個人難以繼續發展，對組織也是一種損失。保訓會及國家文官學院為辦理高階文官中長期培訓事項，根據公務人員核心

價值及高階文官核心能力的要求，訂定「高階文官培訓飛躍方案」，以「發展性訓練」(development training)為定位，就是以未來發展或晉升下一階段職務預為準備的訓練，這是一種中長期、前瞻性的訓練，著重潛能開發，為國家培養國際視野與格局，兼具決斷力和執行力的全方位人才。

為什麼考試院特別重視高階文官的培訓？這與高階文官在機關中擔負的職責有關，尤其是擔任主管或首長者，除了從以往工作中累積的專業經驗外，還須要具備更廣博的領導管理、跨域治理、民主溝通與協調及國際化等知識。簡言之，高階文官要扮演三種重要角色，一是組織中業務及行政專家，二是組織中的CEO，三是政策連結者和催化者。然而，根據考試院2003年委託研究報告指出，我國高階文官多數有培育歷練不足，視野不夠宏觀，國際交流的能力極為有限等弱點，面對日益複雜的公共事務、高度全球競爭化和日益高漲的民眾期待，已有難以因應之窘境。

雖然過去考試院基於建立公務人員行政中立的政治文化，並建構政務人員、常務人員和契約用人的三元體系，在政策上並不鼓勵常任文官轉任政務官，但經過兩次政黨輪替的經驗，現階段常任文官和學者仍是政務官的主要來源。因此，考試院主辦今天這項包括學者在內的高階文官訓練，不僅是針對當前高階文官能力急待提升的需要，也是為未來政府培養政務官預作準備。

伍、結語

大家平常工作忙碌，不一定有時間能暫時放下工作來學習，且即使工作未必忙碌，也不見得有動機或動力參加學習。因此，我期許各位參訓學員在這段難能可貴的期間，全心全力投入各項學習活動，將以往工作中遭遇到的問題提出來討論，並用心體會如何將所學用於提升組織績效上。本人還要和各位參訓學員互相勉勵，從事公職是報效國家，服務人民最好的機會，應當好好把握。最後，預祝本次訓練活動圓滿成功，大家都能滿載而歸，祝福大家身體健康、萬事如意。謝謝各位！

122 打造一流文官，尚有三步之遙—品格、考績、訓練