

公共服務是一項終身的志業*

101.6.22

壹、前言

公共服務(public service)一詞，從其屬性來看，意指所有為公共目的或公共利益而提供服務者，例如：政府機關、公營事業和非營利部門，這些組織所提供的服務均可稱公共服務，甚至於志願服務也是公共服務的一環。但狹義地來說，它也可以指一個群體，也就是公務人員，今天我要談的對象就是公務人員。

根據「管理雜誌」所作2012年大學應屆畢業生就業意向大調查暨職場新鮮人心目中理想雇主調查結果¹，雖然年輕人普遍希望得到一份展現自我能力的工作，但是在最想進入的

* 聯合國2002年第57/277號決議訂定6月23日為公共服務日（UN Public Service Day），為與國際接軌，回應其創立精神初衷及提升政府創新服務效能，考試院與行政院聯手啟動設立6月23日為我國「公共服務日」，並於101年6月22日在考試院舉辦「623公共服務日啟動記者會暨專題演講」活動，本篇講詞係為該次活動而寫。

¹ 管理雜誌，第454期，2012年4月。「2012年大學應屆畢業生就業意向大調查暨職場新鮮人心目中理想雇主調查」，調查時間為2012年1月11日至3月15日，前者由管理雜誌進行問卷設計與調查執行工作，針對全國大專院校大學應屆畢業生進行隨機抽樣，發放書面與網路問卷，共回收有效問卷73份，並由台灣科技大學企管系協助以SPSS軟體分析有效資料；後者由管理雜誌進行問卷設計工作，與1111人力銀行共同透過網路方式調查，調查樣本族群為在職場上工作未滿兩年的職場新鮮人，共回收有效問卷1,162份。

企業中，「公家機關」這個答案卻位居第一名。這個答案並不令人意外，這些年來，公職一直是大學畢業生就職的首選，尤其當民間就業市場低迷，經濟表現相對弱勢的時候更是如此。

公職是目前最夯的行業，報考的人臥虎藏龍，人才濟濟，高學歷的年輕人畢業後花兩、三年準備公職考試者大有人在；也有些在企業工作2~3年後不能適應企業的壓力及無常（被裁員或公司被併購），轉換跑道到相對穩定的公家單位任職。根據考選部的統計，近10年來公務人員高普初考錄取率均未超過5%²，公職的錄取率已遠低於研究所的錄取率，但還是有很多年輕人趨之若鶩。

公職考試成爲年輕學子的重要「大試」，這對於公務人力的注入是一件好事，政府也能夠網羅到高素質的人才。但吊詭的是，何以擔任公職數年之後，就被批評爲缺乏競爭力、官僚、不知民間疾苦，甚至被視爲庸才。天下雜誌曾經用「黑洞」、「文官陷入泥沼」來形容官僚體系的困境，這一部分涉及的是制度設計與執行的問題，考試院有責任要設計一套好的制度，並落實運作，不要讓公務人員成爲「壞制度裡的好人」，因此這幾年來考試院積極推動考績制度的改革和培訓制度的革新，就是希望透過這兩項措施，讓公務人員的能力可以與時俱進，而不是一試定終身。另一個部分就是

² 101年5月2日考選部統計室彙整資料。

擔任公職者的動機，這涉及到主觀的因素，也是我今天的重點。

許多人認為公務人員=安逸，日本著名的管理學家、經濟評論者大前研一認為：「公務員是『不努力工作卻有保障的人』，沒有法律可以開除公務員，所以他們的身分完全受到了保障，不必擔心裁員問題」³。因此許多人為了生活安逸，所以才會走公務人員這條路。可見吸引年輕人選擇公職的動機，不是來自於「服務」，也不是這項工作具有何種內在價值(intrinsic values)⁴，而是它的「穩定」，包括穩定的生活、穩定的工作保障、穩定的待遇，而且還有不錯的退休制度。可是擔任公職的出發點若不是為了服務人群和奉獻社會，而是以追求終生保障為優先考量時，當然會影響工作的態度與熱心，而公務人員的一舉一動，又影響著政府的形象與人民的觀感，也難怪人人搶著當公務人員，可是公務人員的形象與社會地位卻在下降之中。

一位我非常尊敬的人事界老前輩—徐有守次長—他寫了一本書《做一個成功的公務員》，他說「身為公務人員，應該感到驕傲，也應該感到責任的沈重。因為在千千萬萬的國民中，國家選定了你做幾十萬中之一的公務員，這不僅是一份莫大的幸福，更是求之不得的榮譽。因為你是在替國家

³ 大前研一，〈M型社會〉，台北：商周出版，2006，頁233。

⁴ 內在價值是指事值本身所蘊含的價值，例如：真、善、美、仁、義，或是快樂、自我實現等。

做事，為人民服務。」⁵。擔任公職，就要有這種體認，希望所有的公務人員，或者正在準備報考公職者，要能了解公共服務的價值，並把它視為終身的志業。從事公職是恩典，能夠幫助別人，為人民服務，就是最大的福報，也是最快樂的事。

今天的主題就是要告訴大家，把公共服務當做一項終身的志業。服務別人究竟有多重要呢？華盛頓說：「樂善好施是生命中唯一真實快樂的行動」，僅僅這一句話就足以讓我們體會到服務的重要性。當然，不同的工作領域都可以從事公共服務，企業有社會責任，非營利組織對於社會所承擔的責任也相當大，但在政府部門服務，動輒影響萬民的生計和幸福，其間的差距不能以道里計。因此，我要強調的是政府的公職人員，特別是常任文官。

貳、職業、事業、志業

前幾年有一本暢銷書叫《態度決定一切》⁶，用什麼態度去面對人生，就會有什麼樣的人生。由於態度的不同，一項工作你可以把它看成是「職業」、「事業」，也可能是「志業」。如果是一份「職業」，那就只是工作的選擇，選擇到公部門、私部門或者非營利部門服務。擔任公務人員如果只

⁵ 徐有守，《做一個成功的公務員》，台北：台灣商務印書館，2004，頁5。

⁶ 阿爾伯特·哈伯德(Elbert Hubbard)著，《態度決定一切》(典藏精裝版)，杜風編譯，台北：喬木書房，2006。

抱著一份「職業」的心態，那不過是糊口的工具，只在乎待遇福利好不好、陞遷機會多不多，但卻計較工作負擔的輕重。其次，若把公職當做是「事業」來看，則先會定位自己，對於份內的工作用心、努力，以表現良好的績效，亦會時時充實自己的專業知能，規劃生涯的發展，因為是自己的「事業」，當然值得好好經營，積極投入，以獲取回報。最後，若把工作當作「志業」來看，那就需要有「奉獻」的精神，既是一份志業，本身就具有崇高的價值與意義，除了工作績效的要求外，會更用心思考此份工作的意義，把它當作人生的使命來看待，這樣的付出和責任感，當然會帶來不同的工作成果。

一、公共服務是終身的志業

我要強調，公共服務就是一項終身的志業。公共服務的本質，就是為國家、社會及人民服務，如果沒有服務的熱忱和奉獻的精神，只想要升官發財，莫入此門。尤其我國的陽光法案算是相當嚴密，公務人員的財產若無端增加，而無法說明正當理由，將會被課以刑事責任。若是想升官，積極取得更多為人民服務的機會，當然是好事，但公職的升遷也是高度競爭，特別是高階文官的職缺有限，不是每個人都有機會擔任高階職位。不過，服務人群不一定要位高權重，只要有熱忱、堅持的勇氣，任何公務職位都能有所貢獻。

大家一定還記得去(2011)年的塑化劑事件，它可說是台

灣數十年來最嚴重的食品安全事件，衛生署食品藥物管理局一位技正楊明玉，從事檢驗工作26年，在檢驗食品是否違法摻雜安非他命或減肥西藥成分時，雖然規定檢測的項目結果合格，但她意外發現了可疑異常訊號，難能可貴的是，一般人會因檢測項目結果合格，就到此為止，但她主動提出檢驗要求，並運用下班時間不斷追查，盡責的比對數據，結果發現這一件駭人聽聞的塑化劑事件。楊技正沒有很高的職位，查出塑化劑也不會因此致富，去年頒發傑出公務人員貢獻獎的時候，我見過她一次，蓬蓬的鬢髮，帶著一副眼鏡，看起來就像台灣大街小巷間可以遇見的媽媽。她也跟所有的媽媽一樣雞婆，對食物的安全斤斤計較；但是她的雞婆把台灣人從吃了二十幾年的塑化劑毒素裡拯救出來。她曾經對媒體表示「做了這件事情，真是不虛此生。」

我想，她的「雞婆」來自於她對於工作的熱情，來自於為民眾健康把關的執著，這個態度就是把工作當成志業，這就是公務人員最佳典範。我相信台灣的公務體系，還有許多的「楊技正」，她們不求升官發財，而是認真地面對自己的工作，並且有堅持到底的勇氣。如果擔任公職者，每個人都能有多一點點的「雞婆」，發揮雞婆的精神，相信一定可以改變官僚給人的負面印象。

美國總統羅斯福曾說：「找一個你喜歡的工作，你每一星期就多了五天有生命的日子」。把服務當成終身的志業，你的生命便會開始發光、發熱，然後感染周遭的人，讓大家

都充滿熱情，這才是人生最幸福的事。

二、擔任公職的動機

前面提到擔任公職的動機，若不是基於服務，自然會影響工作的熱情與態度，接下來我們看看學理上的研究。根據美國公共行政學者安東尼·唐恩(Anthony Downs)的研究，他根據公務人員行為的動機，將常任文官區分成五種類型⁷：

(一) 攀爬者(climbers)

這一類的官僚重視的是個人的自利動機，汲汲於權力的爭取、所得的增加、尊榮的提升。他只著眼於短期利益而犧牲長官的績效與他人的士氣。這種人有時候也不排除組織快速的變革，因為這意謂著升遷或擴張的機會。

(二) 保守者(conservers)

這一類人不喜歡變革，只想維持安定與方便，他們認為任何的變革都將傷害到既得權力或利益。保守者強調「依法辦事」，依賴年資，以不變應萬變。當年齡愈長，升遷無望時，人員傾向於保守者就會增加，甚至於攀爬者也會變成保守者，這類人員大多集中在組織的中間層級。

(三) 熱心者(zealots)

熱心者的自利動機比較小一些，他們把組織目標和公共利益鎖定在特定的政策上，他們可能是克服科層組織僵化與

⁷ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown and Company, 1967)

推動變革的重要來源，由於他們的熱心，使公共組織有長期的效率。只要組織所要推動的事被他們認同，他們便會熱心積極的推動。反之，如果他們無法認同組織的政策，他們也會成爲組織變革的阻礙。每一個組織都需要鼓勵和培養一些熱心者，然而此類官僚在推動變革時由於太過於熱心，也會引起衝突，忽略變革帶給他人的痛苦。

(四)倡導者(advocates)

這一類的官員兼具自利與他利的動機，他們關注的是較大的原則和政策方向，偏好從政策過程中發揮其權力和影響力。他們對於組織相當忠誠，很容易從下列特徵判斷：

- 1.重視組織的整體利益而非局部的利益。
- 2.在組織內是公正無私的仲裁者，但在涉外事務時，十分偏袒自己的組織。對外爭取資源時，不惜發生衝突，但在組織內部，希望建立團體的一致性並提高士氣。
- 3.他相信自己負責的政策才是最重要的，也高度預期能影響該政策，他才會持續倡導，否則不會浪費時間繼續推動。
- 4.他是官僚的帝國主義者(bureaucratic imperialism)，支持創新並擴張組織，從長遠的宏觀角度注意當前的政策。
- 5.由於倡導者會高度關注特定議題與責任範圍，因此會成爲資訊的流通者，而增加其職位與功能的重要性。

(五)政治家(statesman)

這一類的官員重視的是真正的公共利益，為國家和社會著想，但因官僚結構與其特殊的阻礙，使得這一種人很少見。這一類人雖然少，但對於國家社會卻非常重要。

根據我的觀察，台灣的公務人員「保守者」和「倡導者」比較多，「保守者」只想維持安定，抗拒任何的改革。「倡導者」則積極維護組織利益，他們認為改革可以，但不能動我的乳酪。由此可見，推動改革常常遭遇內部的阻力。「熱心者」也有，他們很熱心也相當固執己見，若能取得他們真心的合作，常常成為機關政策推動的動力。至於「政治家」風範的公務人員則相對欠缺，純以自利為動機的「攀爬者」也不算多，畢竟多數公務人員仍有追求公共利益的動機。

整體來看，台灣的公務人員偏向「有能力，但做事不夠積極」，這種形象與「考試錄取率偏低，但報考的動機是基於鐵飯碗」的研究相當符合。我們現在要做的就是啟發公務人員的熱情與使命感，讓有能力的公務人員能夠將公共服務視為一生的志業，如此便有機會改變公職的形象。

三、公門好修行

俗話說「人在公門好修行」，我覺得「修行」有兩種解釋，一是公務人員必須報效國家，風雨如晦、雞鳴不已；一是公務人員必須全力為民眾服務，任毀任謗、任勞任怨。雖不致每天「無定量、無止境」地工作，但秉持敬業精神，懷

抱著服務的熱忱與使命感，為國家及全體國民盡心盡力，就是公僕的修行之路，就是將公職當成一份志業來實踐。因此，擔任公職是替民眾創造福祉的最佳機緣，而公門便是最大的修行道場。

很多人常說要退休後擔任志工，退休後擔任志工的人生規劃當然很好，但從事公共服務，其實就是在為人民服務，不必等退休，要奉獻社會，擔任公職就是一個最好的選擇，它讓你隨時都可以「服務人群」，隨時都讓你有機會「修行」。

北宋理學家張載曾用「為天地立心，為生民立命，為往聖繼絕學，為萬世開太平。」來勉勵所有的士大夫，如此神聖的使命，當可理解擔任公職有何等的意義和價值，也可以理解自古人把「士」列為「士農工商」之首的原因。

古代人參加科舉的得失，不只是個人的榮辱，它甚至成爲一種牽連家庭、親族、故鄉、姓氏榮辱的宏大社會命題，「一第知何日，全家待此身」；「一士登甲科，九族光彩新」，都是當時實情。《玉泉子》⁸有一則記載，一位級別很高的地方官員設春社盛宴，恭邀一位將軍攜家人參加。將軍帶來一位已出嫁的女兒，這女兒嫁給一個叫趙琮的讀書人，趙琮多年科舉不第，窮困潦倒，將軍的女兒抬不起頭來，將軍全家也覺得她沒臉見人，今天既然一起跟來參加春社盛宴了，便在她的棚座前掛一塊帷障遮羞。宴會正在進行，突然一匹快

⁸ 《玉泉子》，唐無名氏著，一卷，所記多爲中晚唐時朝野雜事。

馬馳來，報告趙琮得中科舉的消息，於是將軍起座高喊：「趙郎及第矣！」家人聞之，立即將趙琮妻子棚座前的帷障撤去，把她攙出來與大家同席而坐，還為她妝扮，而席間的她，已經容光煥發。令人驚異的是，在趙琮考中之前，他妻子也是將軍的女兒，竟然因丈夫落第而如此可憐，而對這種可憐，將軍全家竟也覺得理所當然⁹！在帝制時代，縱然只不過有一點小小的功名，都可以在祖宅或自家宗祠門口樹立旗桿，以彰榮光。

政府部門與在民間企業的最根本差異，在於政府的工作是「服務」，而民間企業基本上是以「營利」為目的。為官若能造福蒼生就是現世活佛，就是最好的修行。要把「來洽公的人就要當成是你的親人」，耽擱了公事就是損害眾人的利益，也是在消滅自己的福報。

參、公共服務的價值與意義

公務人員要了解，政府不僅止於法律結構，或者是辦公場所配置，而是一種生活，一種道德精神，公務人員的心中如何看待自己與選擇如何作為，會影響人民看待政府的角度，這才是構成政府形象的重要關鍵。

對公務人員而言，最大的工作意義與價值便是於服務人

⁹ 本段故事引自余秋雨，〈十萬進士〉，載於《山居筆記》，台北：爾雅，1995，頁 268-273。

群，建設國家，增進公共福祉，了解到這一層意義，才能提升工作的價值，才能鼓動工作的熱情。

一、人生以服務為目的

許多先聖哲人都告訴我們，人生的目的在於服務人群。國父說過「人生以服務為目的」。天主教聖人1979年諾貝爾和平獎得主德蕾莎修女說：「從別人的需要，看到自己的責任」，她一生選擇「為窮人中的窮人服務」，她不僅為最窮的人服務而已，還要求自己也成為窮人。她只有三套衣服，她不穿襪子，只穿涼鞋，住處除了電燈以外，唯一的電氣用具是電話。德蕾莎修女為了要服務最窮的人，她的修士修女們都要變成窮人，修士們連手錶都不准戴，只有如此，被修士修女們服務的窮人，才會感到有一些「尊嚴」。聖嚴法師曾說「生命的意義是為了服務，生活的價值是為了奉獻」，想想，有什麼比自己有能力替別人服務、有價值可以奉獻給別人更高興的呢？古代人修福的方法常是「造橋鋪路」，現代人則是「志願服務」，這些都是服務人群。

大家應該都聽過浮士德（Faust）的故事，我們都知道他用靈魂和魔鬼交易，可是最後為什麼魔鬼沒有取走他的靈魂呢？正是因為他奉獻、服務、助人的精神。他是歐洲中世紀傳說中一位人物，他把自己的靈魂抵押給魔鬼，而魔鬼則要滿足浮士德的一切要求。如果有一天浮士德認為自己得到了「滿足」，那麼他的靈魂就歸魔鬼所有。於是魔鬼使用魔法，

讓浮士德有了一番奇特的經歷。首先，浮士德認為大半輩子埋頭在書堆中，到頭來卻一事無成，於是浮士德說，這不是我想要的。魔鬼再讓浮士德享受世俗的快樂，包括飲酒作樂、享受青春，但這些都不是浮士德想要的。魔鬼再透過魔法喚出希臘神話中的第一美女海倫，並讓他與浮士德結婚，他們生下一個兒子，結果這個孩子不幸摔死。浮士德發現，這也不是他想要的。

最後浮士德走向服務人群，魔鬼以為浮士德開始墮落，想要聲名。但浮士德發現他想要做的是幫助別人。浮士德要填一塊海邊之地，創造出一個他心目中的理想國。當一個新地終於出現，卻是浮士德離世死去的日子。結果呢？魔鬼沒有收取浮士德的靈魂，浮士德因為奉獻、服務，因此他的靈魂被上帝先取走了。浮士德故事就在這裡結束¹⁰。從浮士德的故事中，可以發現服務人群具有高尚的價值，知識、聲名、美貌、財富都比不上。

證嚴法師曾為「什麼是成功？」下了一個定義，那就是「對人有益、對己無虧、對事圓滿」。當願意付出時間、金錢、精力來從事社會服務的人，或是無私的把服務人群當成志業，而非事業或職業的人，都稱自己是一群「快樂的傻瓜」，事實上，這些人才是真正充滿生命智慧的聰明人。公

¹⁰ 浮士德的故事係參考「浮士德精神——歌德的晚年」，網址 <http://life.fhl.net/Literature/goder/003.htm> (2012/6/6)

共服務就是這樣一份終身的志業，能從服務別人當中獲得真正的快樂與滿足。

二、樂在工作、樂在服務

大約25年前，天下文化出版了一本暢銷書「樂在工作」(The joy of working)，作者魏特利(Denis Waitley)認為，工作中自有樂境，而樂境來自心中。想要真正成功且歷久不衰，一個重要的因素是，致力於一份自己喜愛又天天期待的職業。工作是生活的負擔？還是你我皆可優遊其間的樂事？這個問題的答案完全取決於你的工作觀。

工作的樂趣不是天生而來的，而是靠你的自信、堅持、毅力等，現代社會裡，工作幾乎是人生不可缺少的一部分，多數人的一生中至少有30年左右的時間在工作，你未必能獲得很高的名望，未必能得到很多的財富，但是長達30年的時間裡，你不能失去工作的樂趣。

工作，不僅可以帶來物質的報償，更能讓人享受到自我實現的滿足，所有讓人備感艱辛的挑戰和壓力，也是生命中最珍貴的淬煉。揮灑在工作中的熱情所能換得的，絕對不只是一張漂亮的成績單，它還可以讓你帶著從容自在的心情，看到更燦爛的人生風景。

張小燕，想必每一個人對她都很熟悉，大家都是看她的節目長大的。張小燕從小童星做到現在，將近60年，雖然也有過短暫的低潮(當年港劇「楚留香」曾把張小燕的「綜藝100」

打得落花流水)，但她總是能很快超越自己，重新站起來，一個很重要的原因，就是她始終維持著對於工作的熱情，不會消逝。張小燕尋求突破的動力，源自於對演藝工作的熱愛，她連轉行的念頭都不曾有過，她很開心的說：「我喜歡這個行業，為什麼要轉行？我只會做這個，也不想做別的，我常開玩笑和醫生好友說，我的工作比他們好一些，因為每個人看醫生總是愁眉苦臉的，而藝人上我節目都是處於最好的狀態，所以我幸福一點。」所以我要說，熱情可以激發無限的潛能，熱情可以提升工作的價值與樂趣，熱情是最好的選擇¹¹。

做為一位公務人員，如果服務不是發自於內心的熱情，那就很容易影響到服務的品質，曾子說「吾日三省吾身」，做為公務人員，也可以每天要問自己下列三件事情：「我熱愛自己的工作嗎？」、「我對於服務群眾感到熱忱嗎？」、「我有強烈的使命感與責任感嗎？」公務人員不能只有培養專業，一定還要有服務的熱忱，人是感情的動物，只有發自心裡的熱情才能感動人，才能穿透人心。想想你是否曾經接受過熱情的服務而感動不已呢！看到周圍的同事們個個充滿熱情時，相信你的熱情也會被激發出來。

¹¹ 參考「張小燕—時代女性關鍵字：身心健康」，原文網址：[張小燕—時代女性關鍵字：身心健康 | 儂儂 | 雜誌櫃 | NOWnews 今日新聞網](http://mag.nownews.com/article.php?mag=2-6-940#ixzz2IrFZXjhD)
<http://mag.nownews.com/article.php?mag=2-6-940#ixzz2IrFZXjhD>
(2012/6/6)

三、尋找工作價值與意義

職位大小不是決定工作意義大小，工作價值高低的關鍵是要看你的態度。目標會帶動熱情，熱情會給你力量，有力量的人就能主宰自己的命運。我曾聽過一個故事：一個小孩下課後閒來沒事，就跑到學校旁的大土堆上看風景。往下一望，他看到一個工地，裡面有些人在敲磚頭，有些人在操控機械怪手，有些人在攪弄水泥漿，有些人焊接鋼鐵等等。他好奇心一時興起，就跑到工地去問一個建築工人：「先生，你在幹嘛？」那個工人不耐煩地說：「你怎麼那麼笨？你沒看到我在用磚頭做牆嗎？」

小孩似懂非懂地點點頭，轉頭看到身後有另外一個建築工人，忍不住又開口問對方：「先生，你在做什麼？」在咚咚作響的噪音中，工人叫道：「我正在努力賺錢養家糊口啊！」。回答後工人又繼續埋首工作。小孩又遇到第三個工人，就照樣提出同樣的疑問。這位建築工人和前兩位反應不一樣，他馬上暫時放下手邊的工作，認真地思考了一下，才回答道：「小朋友，我正在做一件非常有意義的事情。你有沒有看到這面牆，這面牆以後會蓋得很高很高，會是一個大教堂的牆，所以我正在興建大教堂。蓋好的大教堂將會很莊嚴雄偉，裡面會有很多座位，神父會來主持彌撒，每個人都可以進來虔誠祈禱，並且獲得心靈上的平安。」同樣的一件事，不同的工作態度帶來的價值與意義也是不一樣的，建築工作可以是很粗糙的苦力，也可以是很神聖的使命。

工作的價值由你的態度來決定，搬磚頭可以只是搬磚頭，也可以成就一間不朽的大教堂。考試院有一項工作是發放考試及格證書，就工作內容來看，它不困難。但每次我總是想，每一張及格證書的背後，都可能有一個寒窗苦讀的故事，我們發的不只是一張證書，我們可能是在培育下一個蕭副總統，下一個楊技正。仔細想想，每一份工作都可以找到高尚的價值。例如：清潔隊員每天為維護我們的環境，他們是在保護我們所賴以生存的地球，這樣的價值難道不值得肯定與讚嘆嗎！

肆、尋找公共服務的典範

我們無需將人神話或人格美化，但是職場中有典範人物存在，能夠成為大家學習的標桿，成為工作動力的來源。我們就來看看公共服務的典範人物和他們的特質。

一、公共服務的典範人物

台灣今日能如此繁榮，是前總統蔣經國先生、李國鼎、趙耀東、孫運璿等人的先見，還有許許多多無私奉獻的公務人員，這些人當初完成了十大建設，促成台灣南北交通運輸的簡便、設立桃園國際機場、高雄港、蘇澳港等對外聯絡管道，使貿易興盛，尤其是成立了新竹科學園區，使台灣從農業、工業國家一躍成為以科技業見長的電子大國。李國鼎、趙耀東、孫運璿等菁英官僚，其堅毅、熱情、犧牲、無懼的

文官精神就是公共服務典範人物的最佳楷模。

若是你覺得這些人物離我們太遠，他們的故事你不熟悉，那麼蕭副總統各位應該很熟悉了。剛剛卸任的蕭副總統投入公務50年，從24歲到74歲，從基層科員到副總統，可說是中華民國文官的代表之一。他的故事不用我多說，包括經濟部國貿局副局長時，在中美斷交前三天，為爭取最惠國待遇而累到一次掉了11顆牙；為了美國農產品進口談判，忍著父喪之痛，打起精神走上談判桌，並承受扔雞蛋抗爭的質疑，並因此贏得了「微笑老蕭」的稱號。

如果你覺得蕭副總統的職位太高，你不可能像他一樣，那麼天下雜誌第498期(2012年6月)，提出了四位文官的典範，也可以做為各位的楷模。分別是：經濟部工業局長杜紫軍(已升任經濟部次長)，勞委會職訓局長林三貴，經濟部水利署副署長吳約西，環保署空保處處長謝燕儒，他們都對於建設國家充滿熱情與勇氣。杜紫軍說，「當初會選擇這條路，就是因為政策的影響面，更勝於當個傑出的企業領導人」。吳約西說，「人活在世上，職位是一回事，堅持理想，為這個國家做些事，才是我這輩子最大的驕傲」。

蕭副總統在《微笑的力量》一書中也說，「經濟結構會改變，政府功能也會相應調整，但是文官精神的傳承，是不容中斷消失的。」我們希望還有更多的人接續這股文官精神，不屈不撓，為國家利益，為人民福祉堅持到底。

銓敘部曾整理88年至98年公務人員傑出貢獻獎109位得

獎人的特質，在109人中，前3名的人格特質分別為：（一）負責：有94.50%(104位)的得獎人具有做事盡責可靠，願意承擔後果，並信守個人承諾的傾向。（二）堅毅：77.98%(85位)得獎人具有做事鍥而不捨，堅持不懈的傾向。（三）合作：有69.72%(76位)得獎人具有喜歡參與團隊合作，和他人共同達成目標的傾向。其餘人格特質依序為樂觀51.38%（56位）、謹慎47.71%（52位）、活力45.87%（50位）、創造力44.95%（49位）、領導42.20%（46位）等。

公務人員傑出貢獻獎總計109位得獎人，來自不同專業領域，但其對工作盡責可靠，願意承擔後果，鍥而不捨，參與團隊合作，共同達成目標的人格傾向，是他們對於工作所抱持的態度，此等工作態度值得全體公務人員學習效法。

二、課責(accountability)

既然「負責」是所有傑出公務人員的共同特質，那我們就來談談這個議題。大家應該還記得幾年前花蓮海洋公園建設案，拿雜項執照要蓋800個印章，拿到正式建照、執照要蓋1,800個印章。由於公文旅行相互推諉，造成公園建設的延宕。法國大文豪巴爾紮克1841年寫的《官僚生理學》指出，繁雜而不負責任的批准流程就是官僚制度中的最大禍害之一。170年過去了，官僚的不良文化卻仍然安在，1,800個章，充分呈現出這個「繁雜而不負責任的批准流程」。

許多人和官僚體系打交道，大都有過繁雜的行政流程而

受氣的經驗。要做一個負責的公務人員，要認知的第一件事，就是不要爲自己找任何藉口，藉口就是推卸責任。他可能會說：這不關我的事、我很忙、我以前不是這樣做的、這件事我不會、他比我行等。

要改變這種公文旅行，改變這種推卸責任的作風，除了制度面的調整之外，公務人員本身要承擔起責任，也就是所謂的「課責」(accountability)。「課責」大約是20世紀末興起一個重要管理觀念，基本概念很簡單，亦即一位專業的工作者不僅僅只是準時完成被交付的工作或任務，還必須要有得到好結果、好績效的企圖與決心。他不只是負責做事情，還需要把事情做的比期待的更好，方法就是每個組織內的工作者都要多做一點、多走一步，必須爲「成果」負責，而不只是服從程序。

「課責」的許多情境與要求，其實都很像軍隊中的「誓死達成任務」、「使命必達」。舉例來說，如果一份重要的信件，交收發人員寄送，人員已準時、依規定寄出，就是負責的表現。但當責者必須確認信被對方收到。如果信不見了，負責者只會說，那是郵局的責任，我管不到郵局。課責者則會追蹤信件，確保成果。杜魯門總統還有另兩句名言，大家就更耳熟能詳了，「If you can not stand the heat, stay out of the kitchen.」(怕熱就不要進廚房，哪邊涼快哪邊去。)
「The Buck Stops Here.」(在此由我下決定，責任也歸我！)這兩句話相互輝映，爲課責下了最佳的註腳。

三、專業和敬業

要做一位符合人民期待的文官，不能只是「我願意負責」，還必須有能力負責，培養足夠的專業，有敬業的精神。

一般人對於公務人員的第一印象是什麼呢？大概就是「鐵飯碗」，鐵飯碗幾乎已經成為公務人員的代名詞。但鐵飯碗的真義是什麼？簡單地說，鐵飯碗就是指「公務人員有工作保障，非依法不得免職」。公務人員的工作保障是爲了讓他心無旁騖地爲國、爲民工作，不受政黨輪替的影響，這種保障是爲了行政的延續與穩定，這才是鐵飯碗的真義。所以說，鐵飯碗的真正意義是保障文官的專業、敬業和維持行政中立，是保障文官不受政治干預的一項設計。但是這一項保障文官工作穩定的設計，卻遭到誤用與誤解。例如，我們對於不適任的公務人員，很少將其解職，其實只要有法律的依據，經過輔導措施之後，仍無法改善者，便可以使不適任公務人員去職。但一般人總將鐵飯碗視爲身分保障的護身符，認爲一旦當上了公務人員，便有了終身保障，不管工作表現如何，誰也動不了他，認爲公職是摔不破、打不壞的飯碗，這即是對鐵飯碗的嚴重誤解。

每一位公務人員或許只是一顆小螺絲釘，但由於它的永續性，卻能發揮巨大的作用，政務官來來去去，但公務人員則是永業發展，因此有「政府更替，但行政長存」(government change but administration remain)的諺語。政府部門就像一部

大機器，每一個敬業的公務人員就如同機器裡緊密接合的螺絲釘，維持著機器完整不鬆散並能順利運轉。因此，公務人員不必妄自菲薄，認為你所能做的事有限便退縮，或者先求自保。想想楊技正的案例，她不就是為國家做出了巨大的貢獻嗎！美國總統約翰·甘迺迪在就職演說中曾提到許多願景，但他說「……凡此種種不會在最初的一百天中完成，不會在最初的一千天中完成，不會在本政府任期中完成，甚或也不能在我們活在地球上的畢生期間完成。但，讓我們開始吧！」¹²。德國文豪哥德也曾說過一段話：「只有去做，你的心才會熱起來。因此，開始去做吧！剩下的事，自然會完成」。

伍、改變，從自己開始

前面提到許多對公務人員的期勉，但是公務人員也有許多被人民詬病的方面，例如官樣文章、消極保守、被動等，針對這些批評我們也要思考改變自己。2010年2月商業周刊(1160-1161)有一篇報導，有94.3%的國人想改變，除了改變自己之外，「誰最需要被改變」，調查結果前五名是「配偶、政府官員、父母或公婆、老板或主管、立法委員」¹³，政府

¹² 原文如下” All this will not be finished in the first 100 days. Nor will it be finished in the first 1,000 days, nor in the life of this administration, nor even perhaps in our lifetime on this planet. But let us begin.”

<http://www.chenhen.com/html/english/speech/jfk-in.htm> (2012/5/7)

¹³ 參考自商業周刊1160-1161期，2010.2。

官員排名最需要被改變的第二名，做為一位政府官員，實在有點汗顏，這恐怕反應了民眾對於官僚主義的不滿。因此我們更需要改變。

一、改變官樣文章

官樣文章，英文是「Red tape」，有時候我們也翻譯成「繁文縟節」，字面的意義是紅色的帶子，這有什麼象徵含義呢？原來以前的英國官方文件慣例上是用紅色布帶繫成一紮一紮的，當紅絲帶不見時，文書運作卻照常如故，形成公文旅行的現象。在美國，有時候也會把官樣文章比喻成米老鼠，因為米老鼠給人的印象是費了很大的勁卻一事無成，事情做做，卻無下文；將其用到政策或管理上便會讓人覺得行政運作沒有需要、空洞、愚蠢、或令人厭煩，雷根總統就曾抱怨：「美國政府達成預算的政策，就像任何政府機構所經歷的那種最不負責的米老鼠戲碼。」¹⁴美國公共行政學者寇夫曼(Herbert Kaufman)研究指出「官樣文章已成爲我們的制度核心而非息肉」；「一位行政人員的官樣文章也許是另一位人員珍貴的程式保障」¹⁵。可見官樣文章代表著繁瑣的公文流程，空洞的內容，卻解決不了任何的問題，寫了等於沒寫。

新北市政府研考會，曾針對各局處答覆內容挑出「不當

¹⁴ cited by Shafritz, J. M. & E. W. Russell, *Introducing Public Administration* (New York: Addison-Wesley Educational Publishers, 1997), 21.

¹⁵ 參考林鍾沂，《行政學》，三民書局，2001。

的官樣文章案例」，分爲六大類¹⁶。

其一是「敷衍處理」型。教育局接獲民眾多次陳情，某社區有未立案補習班，官員詢問警衛後，即回覆民眾「稽查時該址大門緊閉、按鈴無人應門，經詢問爲安親班，故移請社會局主政。本案查處結果該局將公告網站，臺端可逕行查詢。」

二是「傳統官僚」型。民眾陳情，板橋區某坍塌建物遭流浪漢占用，工務局回覆「本局『已轉知』警察局及社會局，爲維護秩序與安全，請該局協助派員查察。」

三是「答非所問」型。新店區民眾向工務局陳情，某社區機車停放電梯及逃生梯前，非常危險；官員回復「新店○○號外牆設置廣告招牌案無許可證案。」

四是「言語恐嚇」型。民眾向工務局檢舉，違規室內裝修工程影響安寧，官員卻回覆「勘查結果未發現，請臺端謹慎查明避免影響他人無謂困擾，否則涉及刑事責任，後果自行負責！」

第五類爲「八股賣弄」型，例如民眾陳情某國中師生比例及學區調整案，教育局卻回覆貼上一篇說明教育理念的文章。

第六類是「引經據典」型，民眾陳情違規告發案，警局卻引|用行政程序法、違反道路交通管理事件統一裁罰基準及

¹⁶ 參考聯合報，2011年3月23日。

處理細則、道路安全處罰條例，最後才說「檢舉資料欠缺具體明確，致無法查證。」

其實，多數公務人員除了參加會議外，最主要的工作之一便是伏案寫作或核閱公文，在答覆民眾陳情、問題，要特別注意態度、語氣和用字遣詞，不要八股。長官在批閱的時候，若是請您決定某件事請，也不應寫「依法辦理」、「閱」、「悉」等模擬兩可的字句。公文寫作，最根本的原則就是「簡淺明確」，《公文程式條例》第8條規定「公文文字應簡淺明確，並加具標點符號。」在簡淺和明確之間，更以「明確」為第一優先，只要能明確，文字宜儘量「簡淺」，表達清楚，不要把寫公文當作是文稿競賽，浪費時間去鑽研一些無關緊要的虛文濫調。

二、不要成為溫水裡的青蛙

煮蛙效應源自美國康奈爾大學的科學家做過的一個溫水煮蛙實驗：將一隻青蛙放進沸水中，青蛙一碰沸騰的熱水會立即奮力一躍從鍋中跳出逃生；又嘗試把這只青蛙放進裝有冷水的鍋裡，青蛙如常在水中暢遊，然後慢慢將鍋裡的水加溫，直到水燙得無法忍受時，青蛙再想躍出水面卻已四肢無力，最終死在熱水中。實驗說明的是由於對漸變的適應性和習慣性，失去了警惕和反抗力的道理。

我在公開場合說過很多次，公務人員經過嚴格的考試才進入公務體系，剛剛進入時都很優秀，但幾年工作下來，反

而變成了庸才，《天下雜誌》的報導，指公務人員到了公家體系，就像進入「黑洞」與「泥淖」，久了就跳不出來，就像「溫水煮青蛙效應」。其實，根據我的觀察，公務人員並不是大家想像的那麼安逸，那麼舒適，相反卻是一個要求嚴格，富挑戰性的工作，只要你有心，你不缺活幹，也不缺有價值的事做，關鍵在於自己還是否有顆奮進的心。但是人都有惰性，無論從事什麼職業，時間久了都會產生這種惰性，我不希望你們都把這種生理上的惰性，轉接到公務人員這個職位上。溫水煮青蛙的故事，闡述的正是這種生理惰性。

其實公務體系變成黑洞、泥淖，主管全國人事單位的人都應該覺得「愧對國家、對不起公務人員」，政府應提供公務人員一個能夠成長、與時俱進的環境，避免公務人員感覺進入黑洞、泥淖。

三、用「同理心」來服務人民

公務人員強調做事要依法行政，平等地對待任何人，不偏頗任何人或團體。這句話聽起來沒有錯，但卻少了點人性關懷，「依法行政」反而常常被民眾視為冷血和官僚。這是因為在某些公務人員的心中，「依法行政」並不是以維護與保障人民權益為宗旨，而是保護自己權益的手段，深恐做出有利於民眾的決定，會落入「圖利他人」而不願意有所作為。

「法無明文規定」、「於法無據」、「舉輕以明重」等已經成為公務人員拒絕做出對人民有利決定的口頭禪。

法令和制度應該為人服務，文官尤其要思考，法令本身只是達成「服務人民」這一項目的的工具，如果法令已無法滿足人民的需求，就應檢討法令。但修法往往曠日持久，故文官在政策與法令的彈性空間中，應善用裁量的空間，即使沒有裁量的空間，也應透過其它方法解決民眾的難題。可惜現實生活裡總是相反，大家都順從制度，讓自己成為習慣、慣例和規則的囚徒。

不知各位是否看過〈不能沒有你〉這部電影，戲中的文官皆依法行政，沒有做錯事。(他們其實可以做的更對一些!) 只是這樣的文官已經不符合人民的期待，依法行政只是基本規範，我們希望的是更積極為民眾解決問題的文官，只要文官有多一點的同理心，願意主動尋找解決方法，相信事情也許就會有很大的不同。

陸、結語

希望所有公務人員，或者正確準備擔任公職者，要能體認公共服務的價值，並把它視為終身的志業，對於自己的工作，要有使命感，要有一種無可推卸的責任感，對於國家、人民有利的事情，要有當仁不讓、勇往直前的勇氣。

總結今天的報告，我認為使命感包括三個層面。第一，服務熱忱，這是最重要的，也是行動力的來源。光有能力還

不夠，光是夢想也沒有用，熱忱才能讓你全心全意地投入。只要每天比別人多一分熱忱，就能得到多一分產出。大到對工作的態度，小到你正在完成的工作，甚至是接聽一個電話、整理一份報表，只要能多一點點熱忱，就具有更多的能量，就能把它工作做得更完美。第二，要能做出貢獻，有使命感的人，重視的是做出貢獻，獲得成果，不是紙上談兵，而是有行動力的人。要忙的有方向感、有價值，有正面的成果，不只是瞎忙。第三，要獲得人民的信賴與尊重，不論政府的效能如何，不論公務人員的能力如何，一個不能獲得人民信賴的政府，就失去了治理的正當性，一個失去人民尊敬的公務人員，在政策推動上也將遭遇事倍功半的困境。美國總統歐巴馬（Barrack Obama）在就職演說中曾提到：

「我們今天的問題不是政府太大或太小，而是有無功效。……，只有這樣我們才能重建政府與人民間最重要的信任。」¹⁷

有專業能力、回應民意、服務熱忱，有使命感、有責任心的公務人員，才是人民所期望的公務人員。甘迺迪（John F. Kennedy）總統在就職演講的時候曾說，「不要問國家能為你

¹⁷ 原文如下：“The question we ask today is not whether our government is too big or too small, but whether it works -..... only then can we restore the vital trust between a people and their government.”

做什麼，要問你能為國家做什麼」。擔任公務人員要有這種體認。最後，我要提出我擔任院長的一個夢想，並以此做為結語與各位共勉。

- 1.我希望我們時刻記得為國、為民服務的初衷，取得人民對政府的「信任」，「民無信不立」，公信力是政府治理的基石。
- 2.我希望在政策推動上，要展現我們的「執行力」，「執行力」是來自整體政府部門的團隊合作，有了「公信力」和「執行力」，才能提升國家的競爭力。
- 3.我希望有一天，公務人員能成為社會上最被尊敬的職業，我們的能力、品德和操守，深受人民的信賴，人人以擔任公務人員為榮，使一流的文官成為中華民國享譽世界的標幟。