**考試院103年全員訓練院長講話**

**主題：做一個認真工作熱心服務的公務人員**

伍錦霖，103年11月13、27日

**壹、前言**

高副院長、秘書長、副秘書長、各位主管、各位同仁大家午安，大家好：

今天考試院舉辦一年一度的全員訓練活動，也是我擔任院長之後，第一次和全體員工講話（雖然分為兩梯次），我想利用這個機會，與各位多聊聊。今天訂的題目是「做一個認真工作熱心服務的公務人員」，因為要擔任公務人員。就要先有兩個信念：

第一，要認真做事，而且要會做事，要有方法，有周全的準備和規劃，拿出績效。

第二，要熱心服務，而且要會服務，也要有方法，有同理心和愛心，拿出服務效能。

以上兩件事做到了，全民對於政府施政必然有感，而且會有好感。至於具體要談的項目有三個，分別是「考試院的定位與運作」、「積極健康快樂的公務人員」和「我的工作哲學」，重點會擺在後面兩點。因為第一點有關考試院的定位與運作，各位恐怕比我還熟悉，我只是提出幾點心得和大家分享。第二點積極健康快樂的公務人員，是希望大家能了解公務環境的變化，包括全球化、資訊化、民主化等，進而體會如何因應這些轉變，建立正確的服務觀。第三點我的工作哲學，最重要的只有八個字，就是「分層負責、逐級授權」，另外再說明一些關於公文寫作的基本要求，相信透過這樣的溝通，大家會更了解我，了解我的工作態度與方式，也有助於未來的合作。

**貳、考試院的定位與運作**

**一、考試院的定位**

我國中央政府依據國父遺教，採行「五院」的體制，除了行政、立法及司法之外，從行政權再分出「考試院」，從「立法權」再分出「監察院」，這個部分大家都很熟悉。但是如何讓外國人了解我國這種獨特的體制呢？何況我國的五院制，「院」的英文名稱是直譯為「Yuan」，考試院就稱為「Examination Yuan」，監察院稱為「Control Yuan」，連行政院都稱為「Executive Yuan」，而不是西方國家常用的「Branch」（部門），因此外國人更難理解。

上個月保訓會舉辦國際研討會，與幾位外國學者專家提到我國的五院體制，他們一開始也摸不著頭緒，我向他們說：在三權之外，我國另有二權，其中一權是考試院（權），而考試院下設四個部會，還有19位部長級的不管部會考試委員，英文和行政院的政務委員一樣，都是Minister without Portfolio，他們一聽就懂了。這樣的比喻對於內行人而言，或許不是很精確，卻是很容易可以讓外國人了解的比喻。

**二、考試權的運作：超然、獨立、合議**

考試權的運作有三個特點，分別是超然、獨立、合議，超然係指超出於黨派之外，而獨立則指獨立於行政權之外[[1]](#footnote-1)，至於合議是指考試權的最高決策單位(考試院會議)的運作方式。

**(一）超然**

所謂超然於政黨之上，係指考試權的運作不受政黨勢力的干預。在三權憲法之國家，考試權在行政權之內，難免因行政權力之更迭，而使考試權的運作受到干擾。考試權超然獨立之目的，可免蹈「分贓政治」之覆轍。我國近二十餘年來，積極推動民主政治，但在文官制度層面，卻未發生西方國家分贓制度的流弊，不使政府官職變成選舉贏家的戰利品(政務官除外），足可證明考試權獨立對於民主政治的發展有正面的意義，而中立的文官體系，也成為政黨輪替的過程，行政運作的穩定力量。

**(二）獨立**

考試權獨立於行政部門之外，係指考試院與行政院同屬五院之一，與行政院平行。此種設計的目的，除了確保考試權的獨立行使之外，也特別彰顯出國父對於考試權的重視。憲法第88條也規定：「考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權」，這也是考試院權獨立行使的重要依據。但需注意的是，雖然考試院獨立於行政部門之外，惟考試權的本質仍屬於行政權，考試院也屬於廣義的行政機關，因此與行政部門的合作仍有必要。況且五權體制的設計，除了分工，也強調合作。

**(三）合議制**

行憲後，五院制的中央政府體制沒有變更，惟行憲前後，考試院之組織型態及考試委員人數，未盡相同[[2]](#footnote-2)。而採考試院會議之「合議制」型態，則係沿自行憲後修正的。行憲以前的考試院組織架構，不論是在掌理狹義考試的軍政時期，或在職權大量擴充的訓政時間，皆採首長「獨任制」。五五憲草第84條依此模式規定：「考試院設院長、副院長各一人，任期三年，由總統任命之；考試院對國民大會負其責任。」然而，民國35年1月由朝野各黨派所組成之「政治協商會議」，協定12項原則中第5項主張：「考試院用委員制，其委員由總統提名，經監察院同意任命之。……考試委員須超出黨派以外。」此一原則將考試院由首長制轉為委員（合議）制，並強調考試權的超然獨立[[3]](#footnote-3)。上開主張，也具體落實在憲法本文第84條及88條。

表1 考試院組織法有關考試院會議組設情形

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 公布（修正）日 | 組織型態 | 考試委員數 | 考試院會議成員（出席人員） |
| 17.10.20 | 獨任制 | (無） |  |
| 23.02.24 | 獨任制 | (無） |  |
| 25.10.30 | 獨任制 | (無） |  |
| 30.08.21 | 獨任制 | (無） |  |
| 36.03.31 | 合議制 | 11 人 | 院長、副院長、考試委員 |
| 36.12.25 | 合議制 | 19人 | 院長、副院長、考試委員 |
| 49.11.21 | 合議制 | 19人 | 院長、副院長、考試委員、考選部部長、銓敘部部長 |
| 56.06.19 | 合議制 | 19人 | 院長、副院長、考試委員、考選部部長、銓敘部部長 |
| 83.07.01 | 合議制 | 19人 | 院長、副院長、考試委員、考選部部長、銓敘部部長、保訓會主任委員 |

就組織運作而言，採行首長制（獨任制）具有事權集中、責任明確、行動迅速等優點，但易流於獨斷、思慮不周、營私舞弊等；而採行委員制（合議制）雖具有集思廣益、分工合作、符合民主精神等優點，但易有事權不一、行動遲緩等弊端。考試權之本質仍為行政權作用，考試院會議決定國家文官大政走向，經由合議制與會人員意見激盪，尋求共識，其決策具有多元代表，更具有開放的價值意義，考試委員依法獨立行使職權之功能更可以發揮。

**三、政府一體**

在政府一體的觀念之下，要體會外界看待考試院是一個整體，除了院本部之外，和考選部、銓敘部、保訓會、退撫基金監理委員會都是共同體的一部分，要用更寬廣的視野看待所面對的政策問題，避免片面、局部的思考，千萬不能「只有分工，沒有合作；只有局部，沒有整體」。

**參、積極健康快樂的公務員**

這個部分我要先說明公務環境的轉變，包括民主化、全球化及資訊化，然後再說明如何成為一個積極健康快樂的公務人員。

**一、體察時代的轉變**

**(一）民主化**

近二十年來，國內公務環境的最大轉變，就是民主化，民主化之後，政府的權威下降，人民意識抬頭，民主自由法治的觀念逐漸深入人心。過去我們從電影或電視裡都聽過「官字二個口，怎麼說都對。人民的苦卻只有一張嘴，嘴裡還含著草，怎麼鬥的過官呢？」過去官與民處於不對等的地位，因此俗語說「民不與官鬥」，並常以「魚肉鄉民」形容貪官與老百姓的關係。

進入民主時代之後，官與民的關係逐漸逆轉，過去稱牧民，現在要服務人民；過去官員大權在握，現在是主權在民。因此許多公務人員都大嘆現在是「公僕難為」。我們現在所處的公務環境確實比以前「辛苦」，政策的推動強調公開、透明、程序正義、參與等，政府不再是個森嚴的衙門，文官也不再是高高在上，批評政府的聲浪卻成為常態。現在可說是流行訾議政府和公務人員的時代，領導人的治理危機在世界各國比比皆是，美國紐約時報專欄作家湯瑪斯．佛利曼(Thomas L. Friedman)曾說「全世界民主國家都有領導危機」，因為這是民主之惡，但也顯得民主的珍貴，除非是極權國家的領導人，才沒有領導危機[[4]](#footnote-4) 。但在這些批評與詆毀下，我們既選擇擔任公務人員，就仍要懷抱勇氣和擔當，不斷地嘗試去克服問題，不斷地試圖去發現更好的治理方法。

隨著民主化的發展，人民對於政府績效的要求也日益提高，普遍要求公務部門要有績效和成本的觀念，績效的要求已經提昇為一種責任，績效不佳其實就是未能善盡責任。政府就像一個無限責任公司，只要是人民有了困難，就會要政府伸出援手，政府要承擔不可退卻的責任，要概括承受過去與現在所有的責任，這是人民對於政府的期待。

**(二）全球化**

「全球化」是什麼呢？學界給它的定義很多，當然包括許多深奧難懂的用語，我認為全球化就是「國家無疆界、世界零時差」，「國家無疆界」代表流通的便利性，這種流通包括資金、產品、技術、服務與人才的流動。「世界零時差」則代表流通的速度，網路、飛機、高速鐵路等，讓流通的更加快速，幾個按鍵就可以把資金做個乾坤大挪移，飛機讓我們可以把亞洲鄰近城市都變成一日生活圈，網路讓我們可以同步收看王建民、陳偉殷或林書豪的比賽，還記得911恐怖攻擊的時候，坐在電視機前面，全球的人「同步」看到世貿中心倒塌[[5]](#footnote-5)。

全球化帶來激烈的競爭，而競爭的壓力與來源就是來自於全球，不論是人力、職業、產品的選擇，都要與全球共同競爭。佛利曼在「世界是平的(The World Is Flat)」一書中，闡釋全球化的時候曾說「小時候我常聽爸媽說，兒子啊，乖乖把飯吃完，因為中國跟印度的小孩沒飯吃。現在我則說，女兒啊，乖乖把書唸完，因為中國跟印度的小孩正等著搶你的飯碗。」[[6]](#footnote-6)，擔任公務人員，要能體察全球化帶來的影響，在政策規劃過程，就要有全球化的視野，才能不至於和時代脫節。

**(三）資訊化**

資訊科技的發展，也深刻地改變公務環境。政府部門很早就開始推動電腦化，一開始的電腦化只是設備機具的改善，然後進步到電子化政府，利用資訊科技協助提供服務，並整合政府的資訊系統。以報稅為例，過去都是用紙本報稅，然後進步到二維條碼，現在則是利用自然人憑證進行網路報稅。再者，如電子公文交換，過去一份中央的公文要旅行到鄉鎮市公所，大約要花二個月，中間要經過省政府、縣政府的轉發程序，現在則只要二分鐘，效率大幅度提升[[7]](#footnote-7)。

資訊科技的快速發展與廣泛應用，衝擊了政府的運作型態，例如單一窗口、異地服務(金門人可以在台北申請戶籍謄本）、網路申請等，資訊科技的應用，不只是「行政效率」，還要提升到「政府民主化」的層次，這是擔任公務人員必須了解的趨勢。

**二、積極服務的人生觀**

依法行政是公務人員執行職務的基本原則，從行政法的觀點來看，依法行政包括「法律優先」及「法律保留」原則，這些概念相信公務人員都懂。但為何公務人員的「依法行政」卻反而常常被民眾視為冷血、官僚呢？這是因為在部分公務人員的心中，「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」成為公務人員拒絕作出對人民有利決定的口頭禪。

法令制度應該為人服務，文官尤其要思考，必須從防弊走向興利，為了改變消極的服務觀，我們必須調整心態，過去「法令沒有規定可以的，一律不可以」，現在則應轉變為「除非法令明文禁止，否則為推動政務需要，都可以討論研究」。這不是說法令未明文禁止，就一定可以，但可以討論研究。因為政策與法令，常常只是一個架構，架構底下仍有空間，這些空間，就是公務人員能夠因應急速變遷的潮流與環境，針對具體個案，做出最適當的處置。

**三、快樂的公務人員**

要做一個快樂的公務人員，首先要「樂在工作」，其次要「樂在不工作」，亦即不論是工作、家庭、生活、休閒，都要讓自己做一個快樂的人。

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。

既選擇擔任公職，就要喜愛這一份工作，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。

另外，就是要「樂在不工作」，日本作家大前研一在《OFF學：愈會玩，工作愈成功》，建議我們應該要積極地「OFF」：有效率地規劃多采多姿的休閒娛樂，成為會工作、也會玩樂的超級生活達人！工作很重要，但不是生命中的唯一，每個人都要有「成全機關、成就自己」的理想與抱負。

我也了解，現在政府機關的公務普遍都很繁重，但適時的休假、充電、放空，養足精神再上路，工作效率才會更好。政務官更是如此，目前大家看到的都是工作辛苦但疲憊不堪的政務官，這不是國家之福。

做為一位公務人員，要健康快樂，才會有發自於內心的熱情，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。

公務人員應建立積極健康快樂的人生觀，因為只有積極健康快樂，才能真正帶給其它人快樂，才能有內心的熱忱，只有健康快樂，效率才會真正提高。

**四、5度、5Q與5項核心價值**

要做一位優質的公務人員，我希望大家能培養5度、5Q的能力，並落實與5項文官核心價值。

**(一）5度：高度、氣度、風度、深度、廣度[[8]](#footnote-8)**

1. 高度：站的愈高，看的愈遠，看的愈準。希望公務人員在思考公務的時候，要有更高的視野，才能有長遠的規劃。

2. 氣度：人云：「心理的格局有多大，世界就有多大」，氣度是高級的忍讓藝術，人活著就必須要忍，小不忍則亂大謀，忍是超越坎坷的力量，它決定了您人生的高低起落，避掉足以致命的惡運災難，身為公務人員，要有海納百川的氣度，才能成大事。擁有氣度才能包容不同世代的公務員，整合意見。

3. 風度：風度代表內在度量及外在的禮貌謙虛，就好比宰相肚裡能撐船，就是度量大的意思，公務人員須有寬容的心和博大的胸襟。

4. 深度：文官的生涯，如下象棋，要看下一步二步甚至三步，尤其決策談到策略的內涵，更要深謀遠慮，激發自身本能，深化品德修養，才能提昇公務生涯的貢獻。內涵要夠深，才不會做出短視短利的決定。

5. 廣度：人通常有了廣度，就失了深度；有了深度，就難以兼顧廣度，但是具備深度的專業，是公務人員的基本條件，具備知識的廣度，卻是現代人應有條件。也就是要有一項專長，同時具備其它知識，這樣的人才有利於進行跨部門的溝通。每個人站的角度不同，專業立場便有別，多往積極的層面去思考，重要的不是你站的角度，而是你思想的廣度。

**(二）5Q：AQ, CQ, EQ, IQ, MQ**

這裡的「Q」指的是Quotient，商數或比率的概念，過去大家只談IQ(Intelligence Quotient)，也就是「智商」，但自從1995年哈佛大學高曼教授（Daniel Goleman)出版《EQ》（Emotional Intelligence Quotient，情緒商數）一書之後，各種「Q」就一直出現，包括AQ(Adversity Quotient，逆境商數)、CQ(Creation Quotient，創意商數）、EQ、IQ、MQ(Morality Quotient，道德商數）、SQ(Social Intelligence Quotient，社會智商）、PQ(Political Intelligence Quotient，政治智商)等，我今天就其中五個Q和大家分享。

1. AQ

逆境商數指的是一個人的挫折忍受力，或是面對逆境時的處理能力。AQ愈高，愈能以彈性面對逆境，積極樂觀，接受困難的挑戰，發揮創意找出解決方案。相反的，AQ低的人，則會感到沮喪、迷失，處處抱怨，逃避挑戰，缺乏創意，往往半途而廢、自暴自棄。

2. CQ

創意商數，強調創造力，工作中對於各種問題的解決，要有新的方式、新的思維，要創新、轉念，排除困難達成目標。

3. IQ

大多數的公務人員都能完成大學教育，智商都應有120分以上，在社會上來說，可算是聰明人了，因此各位不能妄自菲薄，要對自己有較高的期許，相信自己可以做得更好。

IQ的高低與一個人的學習能力和在學成績有很大的關係。但我們只憑IQ來判斷一個人在社會上的成就，不但明顯不足，甚至會產生很大的偏差。這也是為什麼EQ和AQ會日益受到重視的原因。

4. EQ

EQ主要在反映一個人能否清楚認識自己的情緒、認知他人的情緒，並能否適當的處理自己的情緒。高EQ的人通常是情緒穩定的，不會因小事產生劇烈的影響。

「EQ」與「IQ」有何不同，簡言之就是感性與理性的差別。過去認為IQ可決定個人的成就。然而，我們常看到一些高智商的人表現平庸，而智力普通的人成就非凡。為什麼會如此呢？因為高智商的人能夠學得很快、考上很好的學校或者提出具創意的企劃案，但這不保證他能夠了解自己的情緒、忍受挫折或者處理好人際關係。過去幾年不是有許多國立大學的研究生因憤怒或嫉妒而傷害他人的案例，就是明顯的例證。

5. MQ

道德智商是指一個人的德性水準或道德人格品質，指的是明辨是非對錯的能力，也就是個人擁有強烈的倫理信念並且能夠確實實行之。近幾年來，公務界發生許多貪污腐敗的事件，就是道德感不足，造成民眾對於政府的信賴感下降，這也是為什麼我們一直希望強化公務倫理訓練，落實五項核心價值的原因。

這五種能力，包括了一個人的知識技能、面對情緒的能力、面對挫折的容忍度、創造力及道德能力。如果具備了這五種能力，生涯發展才能無往不利。

**(三）5項核心價值**

公共服務就是一種公共信賴，民眾期待文官能夠公平地提供公共利益，並合理有效地管理公共資源。雖然各國政府均有其獨特的文化傳統、政治與行政系絡，但通常仍面臨著類似的倫理挑戰，OECD國家在推動公共服務倫理規範的工作上，大體上是先確立公共服務的核心價值，然後再搭配許多具體的服務倫理和行為要求。

考試院在第11屆的文官制度興革規劃方案中，已提出5項文官核心價值，分別是廉正、忠誠、專業、效能與關懷，並訂定各類服務守則[[9]](#footnote-9)，但這只是第一步，要具體落實這些價值與守則，還需要有細膩的執行策略。五項核心價值的重要內涵如下：

表2 文官核心價值及其重要內涵

|  |  |
| --- | --- |
| 核心價值 | 重要內涵 |
| 廉正 | 以清廉、公正、行政中立自持，自動利益迴避，公平執行公務，兼顧各方權益之均衡，營造全民良善之生存發展環境。 |
| 忠誠 | 忠於憲法及法律，忠於國家及人民；重視榮譽、誠信、誠實並應具道德感與責任感。 |
| 專業 | 掌握全球化趨勢，積極充實職務所需知識技能，熟悉主管法令及相關政策措施。實踐終身學習，強調創新，保持專業水準，與時俱進，提供全民優質的公共服務。 |
| 效能 | 運用有效方法，簡化行政程序；研修相關法令和提施，力求符合成本效益要求，提昇決策品質；以對的方法，做對的事；明快、主動、積極地發揮執行力，以提高行政效率與工作績效，達成施政目標，提昇國家競爭力。 |
| 關懷 | 時時以民眾福祉為念，親切提供服務；對人民之需要及所遭遇之困難，以同理心及時提供必要之協助與照護，增進人民信賴感。並培養人文關懷與多元文化素養，以寬容、民主的態度，讓族群間相互尊重與包容，社會更加和諧。 |

這5項核心價值，在前後順序上與OECD國家未盡一致，但均是OECD國家常見的價值選項，可見各國面臨的倫理問題有其相似性。

**肆、工作哲學**

我的工作哲學最重要的就是分層負責逐級授權，除此之外，另就工作簡化及公文寫作的基本要求，提出幾點心得與各位分享。

**一、分層負責逐級授權**

**(一）權與責**

分層負責與逐級授權，談到兩個觀念，一是「權」，二是「責」，究竟是先有權才有責？還是先有責，權力才會慢慢進來呢？或者授權的同時，就要授責？學者間各有不同看法，實際運作上也確實各有差異。

例如，某甲被提拔擔任單位主管，從層級節制的觀念來看，他一上任就擁有法定的權力，就是綜理該單位的事務，也要承擔責任。但是，若他的專業不足，或者能力不夠等，無法得到部屬的認可，那麼他的權力運用實際上是受到侷限，難以有效領導，雖然擁有形式上的權力，也必須承擔責任，卻是權力不及責任。

另一種情況，某乙被授權處理專案計畫，但實際上，他不會馬上就擁有權力了，而是要靠專案團隊的人尊重你、接受你的領導，才會開始有權。在這種程序中，責任比權力要來的早。

再者，有些人認為授權主要的目的是為了授責，若是不想承擔責任，就不宜被授權。在分層負責的體系下，要求「層層要負起責任」。這確實是理想化的境界，但在實務上，不見得人人能夠百分百勝任他的工作，所以主管要負起教導的責任；同時，也不見得每一個人的自律性、自我要求是百分百，所以主管要負責督導。而且，部門內的人與人之間，難免有些摩擦與爭執，主管要調和糾紛等等。一個部門在實務運作時，會產生各式各樣的狀況與問題，而主管在帶領部門達成目標的過程中，這種種問題都是主管要去解決的，這就是主管被賦予的職責。他處理得當，目標的達成就會好；處理不好或怠惰不作為，結果就聽天由命，而這個結果就是他的績效、他的表現，他必須負起最終的責任。因此，我認為主管可以要求部屬「層層負責」，但不是以此為自己脫責。主管對部門，只有「概括承受」。

另一個情況是「集體決策、會議決策」的責任歸屬，主管在決策的過程中，可以邀集其它單位主管開會研商，可以去詢問朋友、同事或者學者專家的意見，但是事情決定之後，責任仍在該單位(主管)身上，不會因為有其它主管共同開會，或者有學者專家支持，就可免除責任。有些主管會有錯覺，認為多數人贊同這個意見所達成的決策，就是最穩當、最沒有風險的決定。假如結果是對的，大家自然高興，如果結果是錯的，「至少大家都跟我一樣意見」。其實這種想法只是一廂情願，我們徵詢過的人很少會認錯，就算認錯，他們也沒有必要承擔責任，責任還是在該單位(主管)身上[[10]](#footnote-10)。

**(二）權責相稱**

有權力就必須承擔責任；沒有權力，也難以承擔責任，這就是權責相稱的基本道理。但是擔任主管者，不能凡事都往上推，把權力都往上送，以藉此表示自己不必承擔責任。或者，皆往下授權，讓部屬享有權力，也讓他們承擔責任。這樣的觀念並不完整，比較正確的認識是，只要是你的權力，就是你的責任，就算你再次授權給部屬，你仍然要概括承受責任，因為是否授權給部屬，其實是你的決定，在這樣的前提下，你當然還是負有責任。

如果擔任更高或更重要的職位，有了更多的權力，但處理事情仍是原來的想法、做法，那就失去了升遷的意義，也無法貫徹分層負責、逐級授權的精神，如此不僅影響工作效率，更重要的是，自我也失去歷練成長的機會。在不同的職位上，有不同的權責劃分，當然要有不同的思維。

**(三）考試院的分層負責**

這一部分是要說明考試院的分層負責規定，第12屆成立迄今已有2個多月，根據這兩個多月的觀察，我想請秘書長召集開會，研商修正分層負責的規定。考試院在民國81年就訂了「考試院分層負責實施要點」，第一點提到「為貫徹分層負責及逐級授權制度，以提高行政效率，特訂定本要點。」可見分層負責是為了提高行政效率。

我特別注意到第四點「四、經核定之簽擬文件，其後所撰文稿可責由次層級主管判發。判發人應負責審核簽、稿內容是否相符。」例如，人事甄選名單，院長勾選後，派令就不必再送院長核定。但是實際運作上，我卻發現，同仁們可能是覺得前簽是由院長或秘書長所核定，因此後稿也要由院長或秘書長來核定，如此便徒增了公文流程，影響了行政效率。如果各單位能落實執行此一規定，不僅可以加快公文流程，也才符合分層負責的規定。

其次，就分層負責的明細表而言，洋洋灑灑地寫了20頁，有幾百個工作項目，部分是根據處務規程的單位職掌來撰寫，部分是依實際工作情形來區分，我們辦理的時候，雖然可以依明細表查閱權責劃分如何，但是這樣的劃分沒有太清楚的邏輯，辦一件新案時，如果不查閱，恐怕很難知道權責劃分。

院裡的工作，大致上可區分為業務性與事務性，業務性還可以區分為院會相關案件及非院會案件，院會案件主要就是討論案、報告案(還有議題分析）；至於事務性工作，就非常多了，總務、公關、出納、人事等。其實，我們可以根據這樣的邏輯，畫出一個大概的輪廓，就是業務性質愈重(例如：院會討論案），核定層級愈高，多半由院長層級核定；至於事務性工作，主要是由秘書長及各單位主管核定。這是一個總體性、原則性的架構，也許與處務規程的規定有若干差異，但應該是設計分層負責明細表的重要依據。總之，如何合理化進行分層負責，一方面達到效率的目標，也能符合其職位所應承擔的責任，同時達到培養人才的附加價值。

前面談了分層負責的許多概念，重要的是落實執行，如果無法落實，不僅行政效率受影響，主管無法承擔責任的結果，也無法達到人才培養、職務歷練的附加價值。希望大家能落實，避免形同具文。

分層負責、逐級授權，背後的重要目的，就是效率。這就是做事的方法。當然，它也是培養人才的重要手段。所謂「事半功倍」，要有好的工具、正確的方法、支持的環境，才能使工作推展順利。反之，若是「事倍功半」，拿錯誤的工具、用錯誤的方法、在缺乏支持的環境中工作，就會發生這個情形，兩者的工作效率相差4倍，因此做事一定要有方法；期許所有公務員，不但要認真工作，也要會做事；熱心服務外，也要有效率。

**二、工作簡化**

關於工作簡化這件事已經談了很多年，但少有機關堅持，總是陷於繁文縟節、官樣文章，英文是「red tape」(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。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。

工作簡化是希望以科學之精神與方法，建立合理之工作流程，將現有之人力、財力、物力作經濟有效之運用，以提高辦事效率與服務品質等目標。檢討作業流程，刪除不必要之工作項目與流程；可以用機具達成，儘量讓機具發揮功能，讓現代科技發揮最大的效能；避免做重複的動作、重複的事情。在推動工作簡化時，要把握核心與非核心業務，核心業務自當投注更多的資源與關注，可以思考的例如：

1. 法規制度有無檢討之必要？例如：處務規程，本院的單位設置、分工是否合理？

2. 權責劃分與分層負責是否合理？

3. 公文流程(登記桌業務、單位收發文、歸檔等)是否合理有效？

**三、公文基本要求**

大部分的公務人員除了參加會議外，主要的工作之一便是伏案寫作或核閱公文，因此公文寫作就是公務人員的核心能力之一。

首先談公文寫作的用字，《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。」而在簡淺和明確之間，更以明確為第一優先，要避免含糊不明，避免發生「文字大家都看的懂，但究竟是什麼意思，大家各有看法」，許多公務人員遇處境困難時，或者企圖將來便於推卸責任起見，於製作公文時，便蓄意使其含意糢糊，想盡辦法寫一些模陵兩可的用語，好像正面解釋、反面解釋都可以，這樣就失去了明確性的原則。公文在必要的時候，當然可以提出兩種或更多的意見，但這些意見的含意都必須明確，而不是任由他人可以自由解釋，否則若是他人任意的解釋造成損失，仍難免其責。故公文書仍宜態度明確，只要能明確，文字可以儘量簡淺，減少冗文。

至於如何寫出明確的公文呢？其實有許多的思考技巧，例如「人、事、時、地、物」要寫清楚。有那些人參與，誰是主、誰是客；處理什麼事情？在什麼時間，過去、現在、未來的演變如何？什麼地點？要準備什麼東西？

另外，英文常用的6個W也很好用，諾貝爾文學獎獲得者、英國作家吉卜林（Joseph Rudyard Kipling，1865年12月30日—1936年1月18日）曾說，“我有六個誠實的僕人，它們教給了我一切。”吉卜林所說的“六個僕人”，其實指的就是“6W”，即“What (什麼事）、Where(什麼地方)、Who(什麼人)、Why(為什麼）、When(何時)、How (怎麼辦），任何一件事都無法逃脫這六個W，如果在寫公文之前，搞清楚了這6個W，而且具有一定的文字運用能力，寫出來的東西就具備一定的水準。能寫出文詞優美的公文固然是好事，但千萬不要把寫公文當作是文稿競賽，花太多時間去鑽研一些虛文濫調。

這6個W，我要特別強調How(怎麼辦），也就是公文的擬辦，有些事情極為複雜，公文的內容長達十幾頁，第一頁、第二頁可能都提到希望長官裁示的事項，結果到了最後的擬辦，只寫一句「本案擬奉核可辦理」，坦白說，公文如果太長，看到後面不一定記得前面說什麼，因此我要特別拜託各位，在擬辦的地方，要把希望長官決定的事情再陳述一次。例如：請決定甲案或乙案、勾選邀請名單、決定賀詞等，否則長官看到最後，覺得公文沒有問題了，批示「如擬」，那究竟是甲案還是乙案就弄不清楚了。

接著，我要談幾點有關處理公文的基本要求[[11]](#footnote-11)：

**(一）依法辦事**

處理公務最基本的原則就是必須依法守法，這也是公務員行事的基本義務要求，同時也是《公務員服務法》明文規定應遵守的事項。若遇法律未有規定的情形該如何呢？民法總則第一條稱：「法律所未規定者，依習慣；無習慣者，依法理。」

許多公務的老前輩告訴我們，「有法依法、無法依規」，然後呢？「無規依例、無例可交付眾議」。但要特別注意的是，「依例」不是絕對的標準，我們固然可以相信前人有其智慧提出值得參考的例子，但我們所處的時空環境和前人未必相同，我們在援用前例時，必須思考是否合乎現在的環境系絡，例如：我們現在特別重視人權、性別平等，過去不合時宜的解釋案例，就要檢討調整，千萬不能只是「照抄」，「有前例可循」並不是公文處理的充分條件，還得思考「前例」在現在環境的合宜性。

**(二）言必有據**

我國自古以來之公文書，均重視言必有據，表現在公文製作上則為：等因、奉此、據報、據此等習慣用語。所以「等因奉此」也常用來諷刺只知道按章辦事，官樣文章的作風。實際上，「等因」和「奉此」都是舊時公文用語，「等因」用來結束所引來文，「奉此」用來引起重心所在的下文。當承轉層次較多的公文時，文中不免有層層轉陳或轉令等用詞，一再引據的結果，公文內容就會充滿了一層一層的承轉的言詞，但實質內容很少。

公文書強調言必有據，所據者不外乎「法規條文、他機關之公文書、引述事實、統計資料、上級指示、學術理論、研究報告」等，甚至是某專家之言論、擬稿者本身之研究推論等，於起始處必有所據。愈有力的引據，愈能支持其申論，例如正確引述法條、統計資料等，便是很有力的引據。若實在找不到有力的引據，必須自行推論時，最好也要有相關的佐證支持，實不宜憑空想像，自行揣度等。

**(三）程序優於實體為原則**

「先程序後實體」是訴願、訴訟案件的處理原則，一般訴願案件之審查，總是先審查其提起訴願是否合法(是否逾期、當事人是否適格、不完備的訴願書可否補正），以認定是否受理，因此訴願案件會因為程序不合而被駁回。

其它公務文書，也應依循這個原則，例如：「國家考試增列需用名額」案，若考選部逕行決定公告，就違反了程序規定，必須要提考試院會議通過才行，即使考選部公告的名額正確，也不算數。提出這個觀念，是希望各位能思考，什麼樣的案子應該提院會、提討論案或報告案；那些事情可以授權部會代辦院稿核備；那些事情可以逕由部會決定。再者，院會議事運作的程序，也要有清楚規範，才有利於議事效率。

各位同仁辦理一般公文時，也要注意程序優於實體的原則，只不過程度上不必像訴願或司法案件那麼嚴格，可以有適度的彈性。

**(四）避免事項**

除了上述的原則之外，寫公文也有幾點要避免的事項，例如「邏輯不通」，前言表示甲案甚妥，後語卻建議採行乙案；企圖抄襲舊例，卻沒發現案情有別，形成牛頭對馬嘴的情形。再者，要避免「談情理過於法治」，我們已是現代化的法治國家，依法而治是基本的原則，固然法律不外乎人情，立法與執法都要兼顧人情事理，但法令擺在眼前，即便是其情可憫，若是法所不許，仍不應輕縱。其它，如「言不及義」、「缺乏誠信」、「數據缺漏誤植或計算錯誤」等情形，也都要避免。

**四、有效溝通**

今天最後一點，要跟大家談「溝通」。溝通不是搞公關、宣導，也不是行銷，而是就資訊與心理想法進行交流，達到意義分享的過程。因此溝通是雙向的交流，絕不是單向的、權威式，也不只是上對下。機關內的溝通，包括橫向的同事之間、各單位之間；縱向的包括主管與部屬、上下級機關的交流。對外的溝通包括和民眾、媒體、民意代表、利益團體等。

為何要談溝通，因為本院有健全文官制度的理想，一定會推出有利於國家發展和人民需求的改革，但改革總是兩面作戰，永遠是上坡路。若是能事先做好政策溝通，掌握溝通的技巧，有效利用各種溝通的管道，才能減輕改革的阻力。溝通要有效，必須要根據不同的溝通對象、溝通情境，提出不同的做法，千萬不能「一體適用」，想要用一套方法說服所有的人，恐怕結果是所有的人都不能接受。

辦公室就像是小型社會，結合了許多不同年齡階層、不同特性的員工，今天的公部門聚集了五個世代的員工，一是沈默世代(1946年之前出生的政務人員），二是嬰兒潮世代(1946-1964)，三是X世代(1965-1977)，四是Y世代(1978-1989)，最新的是草莓世代(1990-)，未來還會有水蜜桃世代、或者E世代等不同的世代，大家的說法及年代區分不一定相同。這些區分主要是表達不同世代的人，在不同的時代下出生及成長，進而形成不同的價值觀念。嬰兒潮世代之前的人，屬於舊時代，在工作價值觀認為「為生活而工作」，而X和Y世代，則強調「工作即生活」，草莓世代則有很大的不同，他們認為「生活快樂」就是成功、不為工作犧牲生活、工作的意義是「培養下份工作的能力」，另一個重要的價值觀是，他們從小習慣民主溝通[[12]](#footnote-12)。這些人出生在民主的時代裡，和舊世代、新世代在威權體制中成長有很大的差異，我們對於權威會比較順服，比較願意接受層級節制的領導，但新新人類卻有很不一樣的想法，他們出生在威權鬆動、民主改革的年代，出生在「只要我喜歡，有什麼不可以」的年代。和舊世代，甚至新世代比起來，他們希望工作更自由、更多量身打造的機會、他們資訊能力很強，凡事存疑，會利用數位科技，尋找事情真相。他們希望工作是有趣的，上班時，偶爾跟朋友即時通訊聊聊天、上臉書，沒什麼不對。他們速度很快，習慣於立即回應。這些價值觀的差異，管理者在溝通時，必須納入考量，不同世代的員工，各擁有不同的能力及專長，也有不同的工作價值觀，了解員工的差異性，充分善用這些差異，才能獲得員工的信任，才能有效溝通，發揮員工的潛力。

和諧的人際關係來自於有效的溝通，是否做好政策溝通的工作，也是政府政策能否有效推動的重要基礎。以反服貿協議學運的經驗來看，政府事前的溝通可能不夠充分，而學運發生時，政府溝通態度也稍被動，溝通管道也太傳統，侷限於媒體、新聞發布、電話、或者面對面的處理，未能了解到學生最普遍使用的互動工具其實是facebook、line等資訊科技工具。

**伍、結語**

今天是全員訓練，大家充電學習的場所，因此在結語的地方，我希望和大家分享終身學習的重要性，印度聖雄甘地說的：「生活，要活得像明天就會死去一樣；求知，要像可以永遠不死一般！」（Live as if you were to die tomorrow. Learn as if you were to live forever.)[[13]](#footnote-13)手機需要充電，公務人員也需要充電，終身學習。公務人員學習，除自我認知必須覺醒外，觀念上的調整或專業的精進，都必須兼顧。

我期許大家「每天進步一點點」，也就是古人說的「日漸有功」，很多的例子指出，在學校功課好的人，在社會上的成就未必成正比，因為有些人可能在學校並不怎麼投入，但一出社會便很打拚，要求自己每天進步一點點。如果每年都進步10%，10年後就是現在的2.59倍，跟銀行計算複利一樣，愛因斯坦曾說：「世界上最偉大的力量不是原子彈，而是複利！」。反之，若是每年退步10%，10年後只剩下現在的0.34倍，二者相差7.5倍，日積月累的結果，就會產生極大的差異。這就是為什麼學校成績表現與社會成就，未必有絕對的關係。我們希望每年、每天都讓自己進步一點點，讓自己今天比昨天更好，就像女人化妝品的廣告一樣「驚人的改變，就是這樣發生的。」所以我要鼓勵在座的各位同仁，追求讓自己更進步，只要一點點，持之以恆，就會帶來很大的進步。

公務人員扮演政府日常運作的主要角色，各項政策的規劃和執行，也都需要公務人員的積極參與。因此，公務人員要能「與時俱進」才能跟得上時代的腳步。今天來到這裡。就是實踐終身學習的理念，最後祝大家健康快樂！

1. 桂宏誠，〈考試權超然獨立的實像與虛像〉，財團法人國家政策研究基金會國政評論，內政(評)091-077號，2002年。http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-077.htm  
   (2011/7/18) [↑](#footnote-ref-1)
2. 考試院研究發展委員會，〈本院考試委員人數宜否維持組織法所列十九人之研究〉，《考試院文官制度研究發展專案小組研究報告彙編》，台北：考試院，1995，頁174-175。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 江大樹，《國家發展與文官政策》，台北：憬藝出版，1997，頁94-95。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 引自林永富，<領導危機？民主國家皆然>，台灣醒報，2010年1月12日。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 關於全球化帶來的文化趨同性與衝突，也是全球化的重要特徵，惟非本文討論範圍，在此不論。 [↑](#footnote-ref-5)
6. 湯瑪士‧佛里曼(Thomas Friedman)著，楊振富、潘勛譯，《世界是平的》，台北：雅言文化出版，2005年。 [↑](#footnote-ref-6)
7. 行政院研究發展考核委員會，《政府e化服務10週年應用推廣專刊》，台北：行政院研考會，2007，頁89。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 參考伍錦霖，〈文官制度與國家發展〉，考試院第12屆院長被提名人接受立法院行使同意權之審查所提參考資料。 [↑](#footnote-ref-8)
9. 各機關依公務人員文官核心價值訂頒（或修正）之各類公務人員服務則，迄至103年6月止共計「法官守則」、「關務人員服務守則」、「警察人員服務守則」、「消防人員服務守則」、「公務人員服務守則」（主管機關考試院）、「人事人員服務守則」（主管機關銓敘部）等11種。 [↑](#footnote-ref-9)
10. 杜書伍，〈是層層負責，還是概括承受？〉，聯強觀念短語，下載自 <http://www.synnex.com.tw/asp/emba/synnex_short_content.aspx?infovalue=56&seqno=21958> (2014/10/27) [↑](#footnote-ref-10)
11. 部分內容參考徐有守，《做一個成功的公務員》，台北：商務印書館，2004。 [↑](#footnote-ref-11)
12. 李欣岳，<Y世代．新勢力：「七年級工作觀」大調查>，《Cheer》第133期，2011年10月。下載自http://www.cheers.com.tw/article/article.action?id=5027214&page=1 (2014/11/3) [↑](#footnote-ref-12)
13. 引自王壽來，《公務員快意人生》，台北：九歌出版社有限公司，2009年，頁28。 [↑](#footnote-ref-13)