

# 自序

「政府改造」這個名詞已經流行二、三十年了，1980年代起，從西方國家興起的政府改造運動，幾乎席捲了全世界，而組織精簡、財政革新和文官制度改革幾乎不約而同地成為改革的主要標的。同一時期，臺灣則是積極推動民主政治改革，而且取得亮麗的成績單，但文官制度改革卻相對未受到應有的重視。

一個國家要達成「善治」(good governance)的目標，應有兩種制度的配合運作：一為民主政治，二為文官制度。從民主國家的發展經驗可知，文官制度本身即是政治體制的一環，受政治的指導而運作，且須隨著政治體制的變革而調整。文官體系作為人民與政府之間的橋樑，絕非僅是技術或管理的層次，文官體制的建立與發展，與政治的關係密不可分。臺灣在推動民主改革，享受自由民主的果實之際，卻發現民主的品質仍有待提升。於是我們體會到民主並非只是選舉，對於政府而言，最重要且最終的考驗是「治理」一個國家；對於人民而言，實踐政見，落實政策，帶來和平、安定和繁榮，才是根本。

不論是民主品質的低落，或是選舉和實踐願景之間的落差，我們失落的環節便是忽略了文官治理的重要性。近二十年來民主改革的成果斐然，文官改革卻相對遲緩，二次政黨

輪替的經驗，也凸顯出文官體系對於因應民主政治的發展顯得有些措手不及，例如行政中立的文化仍有待加強、政務人員體制必須配合民主政治而調整、公務人員與國家之間關係的良性互動，這正是我們必須重新檢討文官治理的原因。

另一個應該重視文官治理的原因是由於時代的趨勢。政府組織一向被認為是臃腫而行動遲緩，臃腫的組織造成財政的擴張，進而形成財政危機，行動遲緩的組織則顯得治理無方，進而形成治理的危機。為了解決財政危機，精簡組織及人員是常用的策略，各國皆然。為了改善治理危機，就必須提升治理的能力，西方國家普遍採取師法企業(businesslike)的作法，學習私部門的管理技術及經驗，從觀念上建立起公部門的管理不應落後於私部門的想法(即使二者在目標、核心價值、績效標準上有所差異)，人民也高度期待政府能夠提升管理的能力和效率，於是活化文官制度和提升文官的能力就成為改善治理能力的關鍵密碼，但我們在這一部分還有很大的努力空間。

綜合上述，本人提出二項看法：

### **一、文官治理是民主政治和達成國家政策目標的關鍵環節**

以現代行政事務之複雜程度來看，文官涉入治理過程已是不爭的事實，文官對於政策決定及治理績效也有重大的影響力。在十九世紀初期，韋伯(Max Weber)便指出：「在現代的國家中，真實的政府，所以能使其自身發生效力者，……實繫於有關日常生活行政事務的推行。這事必操於公務員之

手。」美國行政學者范納(Herman Finer)亦曾說過：「國會、內閣和總統是統而不治，公務員是治而不統。」「治國」不是口號，一味鞭策公務人員也絕非問題的解答，我們不能期待「天縱英才」，也不能認為透過選舉不斷更換表現欠佳的領導人便可達成美麗的願景。

優質的文官治理，可補民主選舉之不足，文官是協助國家領導人「治國」的關鍵要素，領導人的「領導力」就在於他是否能善用文官的力量來治理國家，因此文官治理可說是民主政治和達成國家政策目標的關鍵環節。

## 二、文官治理的能力和觀念必須「與時俱進」

政府的責任就是有效的治理，二百多年前美國立國先賢漢彌爾頓(Alexander Hamilton)在《聯邦論》第 27 號文件(The Federalist Papers: NO. 27)中曾指出「人民是否信任或順服一個政府，常取決於這個政府行政作為的良窳」，文官就是行政作為的主體，也是行政作為良窳的所在。

傳統公務體系的運作模式，在層級節制的設計下，常是僵化或遲緩的，而法令嚴密的束縛，也使得它缺乏彈性，無法面對快速變遷的環境。在僵化的層級體制中，往往因缺乏有效管理，導致績效不佳。其次，傳統文官體系是穩定而保守的，這種穩定性在過去有其優點，例如組織記憶容易保存與傳承等，但永業和穩定的特性，也容易造成文官欠缺學習的動力，伴隨的便是工作能力的退化與競爭力的下降。

提升文官治理的能力和改變治理的觀念，是讓文官「與時俱進」的關鍵，文官不能一試定終身，而應成為知識工作者，在觀念及能力上跟上時代的腳步，這也是第十一屆考試院的施政主軸，更是「善治」的基本要件。我們希望激發文官的使命感和提升文官的能力，讓文官積極參與治理成為國家進步的動力。

本書所涉議題，包括「文官治理」與「治理文官」，前者是指文官參與治理過程中應有的觀念與行為，如：文官是否具有「公共性」的理念、如何落實「依法行政」、能否以「同理心」處理民眾的事務、政策過程是否開放供民眾參與、政府資訊是否公開透明、行政運作是否具有效率與成本意識等。後者，如：考績制度改革、行政中立制度的推動、培訓體制的強化、人力資源工作的角色等。要改變治理的模式與提升治理的品質，就從改變觀念開始，透過觀念的轉變，進而達成行為的改變。

本書的出版欣逢中華民國建國百年，在邁向另一個百年的開端，希望能為臺灣民主政治與文官體制的成熟發展，及改變文官的治理觀念和提升文官治理能力有所貢獻。