

變革中的文官治理

(綱要)

- 一、「變革中的文官治理國際研討會」開幕致詞 99.1.9
 - (一) 前言
 - (二) 文官制度必須配合民主政治的演進而調整
 - (三) 重建文官體系的核心價值
 - (四) 文官制度應配合時代環境的需求而調整
 - 1.分權與彈性
 - 2.強化培訓
 - (五) 結語

- 二、「變革中的文官治理國際研討會」閉幕致詞 99.1.10
 - (一) 前言
 - (二) 三篇專題演講
 - 1.韓國政府公務員制度變革與一致性
 - 2.型塑公務員的領導力：要件為何？
 - 3.人力資源發展與全球化議題
 - (三) 四場研討會
 - 1.高階文官進用制度
 - 2.文官管考法制之興革與實務——公務人員考績制度興革芻議
 - 3.人力資源發展與全球化議題

4.金融海嘯後退休基金之營運策略

(四) 結語

「變革中的文官治理國際研討會」開幕致詞

99.1.9 於公務人力發展中心

壹、前言

我們正處在一個巨變的時代裡，政府時時刻刻都面臨著危機和不可預測的風險(例如：金融風暴、911 恐怖攻擊、超大颱風等)。但這也可能是個轉捩點，中國的文字「危機」(crisis)就是危險(danger)加上機會(opportunity)，如果能在巨變的環境裡掌握改革的契機，找到贏得未來的關鍵，就可能在激烈的國際競爭中占得先機，取得優勢。

近數十年來，人類科技文明的進步，遠超過以往千百年歷史的累積。經濟活動的改變，包括跨國企業的興起，電子商務等，也大幅改變了人類的經濟模式。工業化之後所造成的污染、氣候變遷，早已是全球關注的議題。世界的人口在 19 世紀初突破 10 億，20 世紀初才 18 億，但到了 21 世紀初，已達到 61 億¹，現在則已接近 70 億，其中有一半住在城市，還有 2 億人離開了自己的母國，在其它國家生活或工作。網路貿易、人口膨脹、糧食短缺、城市治理、工作移民、全球暖化、反恐、新型傳染病等問題，一再考驗著政府的能力，

¹ World Population Milestones ,
<http://www.infoplease.com/ipa/A0883352.html>(2009/12/21)

各國政府無不絞盡腦汁亟思新的治理模式。

1980 年代起，世界各國紛紛推動政府改造，而爲了強化政府治理的能力，組織政府的主體之一——「文官」，一向是改造的重點。在全球化的時代裡，與世界各國相比，我們所面臨的有與各國共通的問題，也有自己的獨特性。二十餘年來，我們歷經民主改革，在經濟奇蹟之後，創造了政治奇蹟，這些成就有目共睹。但是，在追求經濟高度成長，推動民主化的同時，我們的文官制度卻沒有與時俱進。

首先，我們推動民主政治已二十餘年，但仍沒有一套完整的政務人員制度，而攸關政黨公平競爭的行政中立立法，則遲至 2009 年才完成立法。其次，在民主化及社會日益開放的同時，文官體系過去所秉持廉潔、誠實、儉樸等價值，在轉型期間卻不進反退。再者，文官制度的內涵未能配合時代環境而進行策略調整，仍維持著「高度法令化」、「高度集權化」及「高度一致性」²的情形，這些特徵與各國文官改革的趨勢，例如分權、彈性有著相當大的差異，若干法令變成繁文縟節(red tape)。爲了不讓過時的文官制度影響政府的效率和競爭力，造成人民對公務人員的負面觀感。我們必須推動文官改革，使文官制度與時俱進，符合時代需要，使文官的表現符合人民的期待，做到福國利民。以下將提出三點革新文官制度的想法，就教於各位。

² 相關概念亦可參考施能傑，〈政府人事管理法令體系管制品質分析：策略性人力資源管理觀點的檢視〉，發表於行政院人事行政局等機關舉辦，2009 年 9 月 5 日人事行政法制變革研討會。

貳、文官制度必須配合民主政治的演進而調整

我國在 1987 年實施兩制合一的新人事制度，在此之後，國內政治情勢也開始有了極大的改變，包括國會全面改選、總統直選、地方自治法制化，2000 年首次政黨輪替，2008 年再次輪替。從民主國家的發展經驗可以知道，文官制度必須配合民主政治的演進而調整，而文官中立、政務人員體制及其與常任文官的互動，是使文官制度能隨著民主政治同步健全發展的重要關鍵。

配合政黨政治的發展，應該有一套新的政務人員制度，以落實責任政治的理念，排除過去常任文官當然「升任」政務官的情形。配合政黨輪替的常態化，文官中立的理念必須有效落實。事實上，我國的文官制度發展在前，民主政治發展在後，與美國等西方國家先有民主政治，再逐步發展文官制度有所不同。這種歷史演進過程的差異，使我們在學習西方國家的經驗時必須更加小心，不能只是純然制度的移植，而是要從環境系絡(context)中找到適合國情發展的模式。

行政中立與政務人員制度，是我國走向行政民主的重要關鍵，如何使政黨政治更加成熟，文官體系的運作更加開放、公正、有效率，將有賴這二個制度的成功運作。

參、重建文官體系的核心價值

我國文官體系在政治民主化、社會逐步開放的過程中，若干傳統優良的價值，例如廉潔、誠實與儉樸等，在轉型期

間不進反退。當我們失去核心價值之後，便容易受到誘惑而扭曲，近年來政府內部若干貪污案件便是例證。馬總統一再提醒我們：「人民的信賴是政府最重要的資產，而貪腐則是侵蝕這個信賴最強烈的腐蝕劑」當政府失去人民的信賴時，再好的政策也難以推動，當治理的正當性遭受質疑時，無論政府的效率有多高，也只是事倍功半。

民眾這些年來要求改革貪腐的呼聲非常強烈，2009 年 6 月，考試院提出「文官制度興革方案」，通過六項方案，在第一個方案中提出五項文官的核心價值，分別是「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」，其目的即在重建公務倫理，找到文官為民服務的核心價值。這樣做，不僅是要重新建立人民對政府的信任，更希望能重拾公務人員的尊嚴。新加坡前總理李光耀曾說「如果政府失去正直，我們會成為毫不重要的島嶼」、「為了生存，必須廉政」。台灣的天然條件並不比新加坡強多少，想想看，若我們的官員失去清廉，國家無法向前發展，台灣會變成什麼樣子呢？所以我們不得不特別強調清廉的重要性。

肆、文官制度應配合時代環境的需求而調整

隨著資訊科技的進步，我國透過電子化政府的推動，各級政府的效率與過去相比已有改善，但這些進步是科技文明所帶來的成果，人民對於政府的期待，除了在技術、設備的更新外，還需要在制度、觀念、態度上革新。在全球化的時

代，由於資訊流通便捷，人民隨時可以將自己政府的表現與其它地區、其它國家的政府相比，沒有人願意接受二流的服務，沒有人希望自己的國家只有二流的政府與文官。政府的治理能力和文官的素質必須提升，才能因應日益升高的人民需求。爲了提高文官的治理能力，我們提出二點主張：

（一）分權與彈性

我國傳統的文官體系呈現高度集權化和一致化的色彩，這些嚴密的法令規章在過去是確保各機關人事業務上步伐一致的有效工具，但由於時空環境的變遷，反而造成人事措施無法及時因應變化與需要。現代化的文官制度必須走向分權和彈性，使管理者有更大的管理空間與課責，以增進政府的治理能力及提升政府的績效。

我們目前所推動的考績法改革，就包括分權與彈性的設計。例如：在考核項目上，便大幅度授權各主管機關自行訂定，因應各機關的特殊需要，自行訂定關鍵績效指標(Key Performance Indicator, KPI)，其重點在於衡量結果必須具備效度，而且符合機關的實際需要。

（二）強化培訓

在全球化、資訊化及知識經濟的時代裡，政府若想要提升施政績效，投入更多的資源以培訓公務人力(尤其是高階人力)，絕對是三贏的策略。政府的績效及文官的能力可以提升，民眾也將因此獲得較好品質的服務。此一境界正是近年

來所追求的「善治」(good governance)。前美國副總統高爾 (Al Gore) 在 2000 年在終身學習高峰會上提到：過去，土地和資金是主要的策略性資源；今天，知識才是我們主要的策略性資源，且學習是我們關鍵性的策略技能。換言之，現代的公務人員，必須學會如何學習的技能，必須成為知識工作者，才能適應環境的挑戰，政府部門也必須認知唯有視公務人員為政府的人力資本 (human capital)，在因應環境持續變遷的同時，投入足夠的資源和推動改革，才能有效提昇公務人員之能力與士氣，進而提高國家在全球化時代的競爭優勢³。

伍、結語

在巨變的時代，生存的唯一法門就是不斷的求新求變，對於政府部門而言，變革與其說是一種特例，不如說是一種慣例。連前副總統在行政院長任內曾經講過一句話「行政革新是沒完沒了的工作。」只要有一個不完美的政府存在，人類就會不斷地尋求理想的治理型態。

為慶祝考試院成立 80 周年，特別舉辦這個國際研討會，邀請國內外的學者專家，針對高階文官進用制度、公務人員考績制度興革、人力資源發展與全球化議題以及金融海嘯後退休基金之營運策略，分別舉辦 4 場次的研討。此外，我們邀請到韓國首爾大學行政研究所教授鄭用德、新加坡大學李

³ 彭錦鵬、劉坤億，〈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(RDES-RES-097-027)，2009 年，研考會編印，頁 49。

光耀公共政策學院副院長 Scott A. Fritzen、及日本公務員研修所所長桑田始進行 3 場專題演講。企盼藉由鄰近國家文官制度改革之成功經驗，以及不斷成長之現代化管理技術，配合我國的環境，酌予參採，以改進我國文官法制。

再次感謝各位的熱烈與會，祝福大家身體健康、事事如意，本次研討會圓滿成功，謝謝各位！

「變革中的文官治理國際研討會」閉幕致詞

99.1.10 於公務人力發展中心

壹、前言

本院主辦變革中的文官治理國際研討會，承蒙各位貴賓熱烈參與，經過兩天的熱烈討論，從理論到實務，本院受益良多。這將是本院推動文官改革的重要觀念，因此要向各位表示我的謝意。

貳、三篇專題演講

首先對三位專題演講者給予萬分的感謝，第一位是韓國國立首爾大學行政大學院教授鄭用德，主要談論韓國高階文官進用制度的變革與傳承，其重點在強調典範轉型的重要，一個行之有年的觀念和思想，到了一個時期之後非改不可，因為有外在客觀環境的與內在主觀願望的改革壓力，所以會造成很大的衝擊。第二位是新加坡大學李光耀公共政策學院副院長 Scott A. Fritzen，主題是強調政府的責任就是有效的治理，這句話給我非常多的啟示，其主要探討三個面向：使命，能力，支持。我認為使命是要激發出來的，能力是要培養出來的，而支持是靠你的溝通能力去爭取。第三位是日本公務員研修所所長桑田始(Kuwata)先生，他主要介紹日本的

文官制度，日本文官制度的發展，是我個人最感佩的，日本這 20 年來，推動政府精簡，政府單位從原來的 23 個部會簡化為現在的 12 個，且公務人員人數從 90 萬人精簡至 31 萬人，這是很大的成就，走向國際化、全球化更是日本文官制度改革的成就，日本公務人員派到國外學習如何處理國際問題並派員參與國際事務，這一點是非常值得我們注意和學習的。

參、四場研討會

四場研討會的主題，分別由考試院四個單位所規劃。第一場研討會是高階文官進用制度，特別感謝香港城市大學公共及社會行政學系陳主任漢宣對中國大陸高階公務人員的考試和進用有深入的介紹。中國大陸公務人員原則上分為三階層，基層是採用考試，中層是透過選拔，高層是經由協商。他指出中國大陸公務人員的任用仍是高度政治化，由黨任命幹部(Nomenklatura)，黨政不分。雖然中國大陸在經濟上表現搶眼，但民主制度卻是低度開發，我們在這方面遙遙領先。但中國大陸的文官制度也有其特色，例如：幹部年輕化、重視訓練，包括出國進修，官場升遷循序漸進及「裸退」，這些將是我們今後要繼續研究的問題。陳教授大文提到 2009 年中國大陸報考公職人數為 130 萬人，不過我看到的資料是 150 萬人，台灣在 2009 年報考公職人數達 50 萬以上，以人

口來計算⁴，我國報考公務人員的比例是中國大陸的 20 倍以上，可見我們對公職生涯的嚮往和追求，遠大於中國大陸。這一場次的討論過程很熱烈，主要強調是高階公務人員要重視管理，要有回應能力、協調的能力以及跨域的治理能力並且要有熱情，並建議成立人力庫及培訓處理特定事務的人才。

第二場研討會是談公務人員考績制度的興革，這是本院積極推動的重點，很感激兩位學者從理論與實務來分析考績制度改革的重要性，二位學者均強調考績制度的改革應重視公務人員生涯發展功能。考績制度的改革是爲了公務人員生涯發展而推動，文官在公職生涯中不可以一成不變，但我們是否建立完善的制度，讓文官能夠與時俱進，這就是考績制度改革的最大目的，我們希望組織目標與個人的發展能夠結合，如此將會產生乘數的效果，已不是加減的效果而已，這就需要考績法來鼓勵及要求公務人員。我一直相信壓力加鼓勵會激發潛力。對於考績獎金的浮濫，我有一個比擬，美國開國元勳，第三位總統麥迪遜(James Madison)曾說「如果人人都是天使，就不需要政府的存在」。同樣的，如果人人都拿考績獎金，考績制度就沒有存在的必要。公務人員的平均服務年資約有 29 年，我們不可能一成不變，必須在制度中建立起與時俱進的機制，要追求一流的文官就要從自己作

⁴ 中國大陸以 14 億人口，報考人數 150 萬計。我國以 2300 萬人口，報考人數 50 萬人計。

起，提升文官的自信與尊嚴，以擔任文官為榮，進而得到民眾的認同。修改考績法涉及到典範的轉移，現在的時代和環境的競爭已經不容許我們等待了，我們已到了非改變不可的時候，否則國家未來的處境將越來越困難，結果受害的都是我們大家。現在是文官制度重大改變的時刻，改革涉及國家治理正當性的問題，以台灣今日的民氣與民意來看，如果一個政府沒有意願也沒能力改革，將不會得到人民的支持。

第三場研討會「人力資源發展與全球化議題」。有位學者認為在我國文官制度改革中，民主價值似乎未得到應有的重視，對這一點，我的看法是台灣的民主已深入人心，在文官制度的改革中，專業能力和民主價值兩者同時併進，並行不悖。當前考試院推動的重大法案，都有民主化的內涵，我本人對於民主、法治和人權更是十分堅持要落在文官法制和改革中。國家文官學院的成立代表我們對於訓練的重視，我們的重點在於辦理公務人員的發展性訓練，即文官的核心能力，必須隨職務的調升，經由訓練加以培養或強化，而且訓練要與考績和升遷相結合。當年我在銓敘部部長任內，到歐洲國家考察訓練制度時，最大的心得是訓練一定要有效，無效的訓練就等於浪費。談到文官的訓練，除了專業能力之外，更重要的是品格的培養，除了核心能力還要有核心價值，如廉節、正直、負責。李光耀先生曾說「如果失去正直，新加坡將成為一個無足輕重的國家」，我認為小國最重要的就是清廉，因為我們沒有資源可供揮霍。高階文官的

培訓是帶領國家發展與進步的火車頭，國家文官學院不僅在培訓高階文官，更重視與國際接軌，這也是世界的潮流。總之，國家文官學院期望能作到人盡其才，使每一位公務人員在任何崗位上都能勝任愉快，使命必達。

第四場研討會是金融海嘯後退休基金之營運策略。中華民國有 2 個可以自豪的制度，一是健保，我們的人民花不多的錢便能得到完善的醫療照顧。二是退休制度，其中公務員退休制度備受羨慕，所以有人搶著當公務人員不是沒道理，公務人員平均是 29 年年資，退休後平均餘命也是 29 年，「只要拚命考試考上了，國家至少養你 58 年」。我們的退撫基金為能長期照顧退休公務人員，所以必須兼顧收益性及安全性，偏重長期的投資，並經常舉辦座談會，聽取專家的意見，做好避險措施。我同意吳壽山教授的意見，退撫基金成敗的關鍵是由誰來管理的問題，我可以向各位保證，我們會正派、專業、負責的經營，退撫基金是長期投資，重視安全性、收益性及避險措施，不會亂吹泡泡，也不會替別人亂吹泡泡。

另外有二件事順便提出來向各位報告，一是我們提出的公務人員退休法修正草案正在立法院審議中，若法案三讀通過，我們將進入第三代的退休制度，使公務人員有三層的退休保障，公務員退休從七五制變八五制，保守估計每年可為國家節省新台幣 34 億元，如此大幅減少財政缺口，但我們的立意不是為節省，而是讓公務人員退休得到保障並使其制度合法化。二是退撫基金去年的經營績效，退撫基金 2008

年賠了 861 億元，這裡面有人為因素，去年下半年經濟慢慢好轉，已賺回 754 億，今年上半年預計會轉虧為盈。公保部分，2008 年虧損 160 億，去年已倒賺 220 億。這個成績要特別感謝張兼主任委員哲琛和管理會同仁的努力。

肆、結語

我感到很慶幸的是，本屆考試委員的專業、敬業和以改革文官制度為志業的精神，他們已經擬定了一套文官制度興革方案，在本屆六年任期中完成。

任何的改革都是一個痛苦的過程，不同的人會從不同的角度來看問題，但我們必須以全面性、前瞻性和正當性來看待改革，改革文官制度涉及政府的效率和效能，沒有痛的改革不會成功，更重要的是，人民不會支持一個沒有改革決心和改革能力的政府。

本次研討會非常圓滿，相信所有與會者都有豐富的收穫。研討會的各项建議，也將成為我們推動改革的重要參考，再次感謝大家熱烈的參與。

最後祝各位女士、各位先生身體健康、萬事如意！謝謝！

