治理典範的轉移：政府、領導人及文官的角色變遷

（綱要）

99.5.7

壹、前言

全球性的行政革新運動=典範轉移

亞里斯多德→伽利略→牛頓

新的時代，新的觀點

貳、政府的角色

一、向左走？向右走？

自由主義	亞當·史密斯	1870s~1920s~	右
集權主義(社會主義)		1940s, 1950s~1980s	左
政府介入	凱因斯	1930s~1970s	左
新保守主義(柴契爾、雷根)		1980s~1990s	右
歐巴馬主義		2009~	左

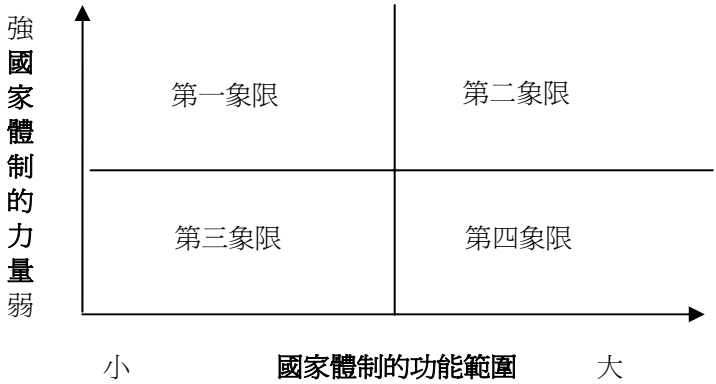
※「市場失靈」vs.「不可治理」

二、強政府，取代大政府與小政府

全球化 vs.主權的弱化

分權和權力轉移：向上移轉、向下移轉、向外轉移

福山（Francis Fukuyama）的《強國論》：四個象限



政府 vs.便利商店

※政府的處境(無限責任公司)

三、「國家」日益模糊，「城市」逐漸明顯

國家競爭力評比 vs.城市競爭力評比

世界人口由農村走進城市

龍應台、大前研一

※21 世紀已是城市的世紀？

參、領導人的角色

一、人治？法治？

威權(人治) vs.民主(法治)

巨變的時代，領導人的重要

1.確保組織效率的必要

2.人民對領導者期望的提高

二、領導者的危機

「只要有民主，就有領導危機」(Thomas L. Friedman)

李明博　75%→20%

薩科奇　53%→31%

鳩山由紀夫　71%→48%(18%)

歐巴馬　83%→51%

民主政治的矛盾：選舉 vs.政策

※必然或轉型？

肆、文官的角色

一、身分地位(status)--鐵飯碗？

韋伯的官僚模式論----永業取向，社會契約

永業保障的前提：專業、中立、回應

公益和私益的區別—文官陷入「泥沼」的原因之一

OECD 國家的文官朝向私部門方向調整

未來的趨勢—多元化的進用制度

二、官民關係

「官字二個口」、「民不與官鬥」、「魚肉鄉民」

「合法傷害權」、「官斷十條路」(行政裁量權)

民主與人權觀念高漲 vs.公僕難為/官不聊生

現代為官之道在「苦民所苦」、「為民喉舌」

三、績效要求

公部門要有績效、成本和責任的觀念與要求

三贏的策略：公務人員的成長與發展，政府的效率與競爭力，人民的認同、支持和信賴

考績制度改革的意義：鼓勵公務人員積極任事，改變公部門消極和負面的觀念，建立績效導向的行政文化

未來努力的方向：合理的薪俸制度，健全的升遷制度，有效的訓練制度和確實的激勵制度

四、「不能沒有你」的啓示

傳統文官制度的缺失：僵化的依法行政，沒有彈性的一體適用，消極保守的官場文化，防弊大於興利的思維

現代文官應具備的新思維：制度係為人民服務，依法行政要為民解決問題，要以同理心來看待人民的問題，要主動積極幫助人民面對的困難

伍、結語

不再高高在上，天高皇帝遠，官大學問大

要以民為主，貼近民意，聞聲救苦

面對批評要有雅量：

1.言論自由包括對不同意見的容忍

2.進廚房不能怕熱，上了船不能怕風浪

3.有則改之，無則嘉勉；察納雅言，可強化改革的力量
4.周諮博採，海納百川，才能成其大
5.謙受益，滿招損，多反省，多自修

治理典範的轉移：政府、領導人及文官的角色變遷

99.5.7 講於開南大學「全球化與行政治理」學術研討會

壹、前言

在我們的觀念裡，政府部門的變革是一種經常會發生的事，卻多半淪爲口號，或者陷入「組織精簡—膨脹—組織再精簡—再膨脹」的惡性循環中。但 1980 年代和 1990 年代全球性的行政革新運動，不僅改革幅度擴大，而且變革的本質也有所不同，甚至可以用一場革命來形容。許多國家重新省思政府、領導人及文官的角色，使得我們對於這些傳統的治理結構產生極其不同的看法。對於這種基本認知的變遷，在學理上稱之爲「典範轉移」(paradigm shift)[1]。

什麼是「典範轉移」呢？簡單說，典範是一種信念、一種價值系統、一種世界觀、一種觀察的方式，因此典範轉移，代表我們用不同的觀點重新看待世界，也可說是要戴上不同的眼鏡看世界。舉個例子來說，在古希臘時代，亞里斯多德（Aristotle, B.C. 384-322）的物理學觀念裡，重的物體落地較快，輕的物體落地較慢。但是學過物理的人都聽過「自由落

[1] 「典範」一詞首先由湯瑪斯・孔恩(Thomas S. Kuhn)在《科學革命的結構》”The Structure of Scientific Revolutions” (Chicago: The University of Chicago Press, 1972）一書中提出，本文並不針對「典範」的意義進行探討，只是借用其概念說明對於政府、領導人及文官角色看法的轉移。

體」這句話，知道從高處掉落下來的東西，輕的和重的會同時落地。亞里斯多德是古代的重要物理學家，但這樣「嚴重錯誤」的觀念竟然流傳了二千多年，直到被伽利略（Galileo Galilei, 1564-1642）打破。伽利略在比薩斜塔上做了一個實驗，他在眾目睽睽下從塔上丟下兩個輕重不同的球，結果，啪一聲，兩個球同時落地。亞里斯多德還提出「凡是運動中的物體，一定有推動者在推著它運動」。一直到了十七世紀牛頓（Isaac Newton, 1642-1727）提出「動者恆動、靜者恆靜」的運動定律，亞里斯多德的觀念才被打破。為什麼亞里斯多德會提出這些「荒謬」的理論呢？而且竟然歷經二千多年為人們所深信不疑呢？關鍵就在於大家相信舊的「典範」，才讓它不斷延續，直到被新的「典範」取代。在經過「典範移轉」（或「革命」）之後，我們產生完全不同於過去的想法，這種想法無法從過去的知識中找到，我們看到亞里斯多德的想法，與現在最基本的物理學格格不入，原因就是我們有了新的典範，以新的視野來看世界。

我今天要談的，就是要用新的觀點來看待政府、領導人以及文官的角色。我們處在一個巨變的時代裡，近百年來人類科技文明的進步，遠勝過以往千百年歷史的累積。我們接受了文明所帶來的各種便利，尤其資訊科技的進步，例如電腦、手機、衛星等，將人類的生活完全帶進了另一個層次。我們現在每個人都像是千里眼與順風耳，打開電腦或電視，甚至手機，就可以立刻知道今天NBA的戰況，今天王建民的

表現如何，以及華爾街的股市行情。但相對的，我們面臨了許多複雜的問題，是百年前的人類所難以想像的，例如：網路犯罪(按幾個鈕就可以把錢領走)、援交、人口膨脹[2]、環保、全球暖化等，這些問題一再考驗著政府、領導人及文官的治理能力，也因此對於傳統政府、領導人及文官的角色帶來新的挑戰，我們必須要用新的眼光來看待他們，才能理解在新的典範裡他們的新角色。

貳、政府的角色

一、向左走？向右走？(大政府？小政府？)

所謂政府向左走，指的是主張計畫經濟，政府主導資源的分配並採取管制措施，強調大政府的主張，並且重視社會公平優先於市場效率。反之，政府向右走，指主張市場自由競爭，以市場來決定資源的分配，減少政府的管制，強調小政府的運作，重視市場效率優先於社會公平。

從 19 世紀到 21 世紀間，政府的角色(包括體制規模的大小及國家力量的強弱)經過多次的轉換。19 世紀末到 20 世紀初，是自由主義當道的時代，當時政府向右走。市場經濟學之父亞當・史密斯(Adam Smith)主張市場中有一隻「看不見的手」（an invisible hand）支配著市場的運作，政府要儘量減少介入與管制，政府只是必要之惡(necessary evil)，因此規模

[2] 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，現在則已接近 70 億。引自 World Population Milestones，http://www.infoplease.com/ipa/A0883352.html (2009/12/21)

愈小愈好，讓這隻看不見的手來決定市場的走向即可，此時政府的規模和國家的力量都極為有限。

20 世紀初歷經了戰爭、革命和經濟恐慌，自由市場的秩序動搖，自由國家體制在一些地區被極權(或集權)體制取代，其中右派的極權國家體制(如納粹德國、日本、義大利)，在 1945 年二次大戰後畫下句點；左派的極權國家體制(例如蘇聯、東歐國家等共產體制國家)，直到 1989 年柏林圍牆倒塌，1990 年起蘇聯垮台，才逐漸瓦解。在未受到極權統治的地區，由於市場失靈(market failure)，導致新的經濟理論崛起，凱因斯（John M. Keynes，1883~1946）的理論開始大行其道，他的理論強調政府應扮演積極的角色。在凱因斯學派的主導下，政府的角色和規模逐漸膨脹，西歐國家與美國在 20 世紀初，國家部門占國內生產毛額(GDP)只略高於 10%，但到了 1980 年代卻逼近 50%，北歐的社會主義民主國家瑞典更高達 70%[3]。美國保守主義的大將，如尼克森(Richard Nixon)也宣稱：「我們現在都是凱因斯的信徒」（We are all Keynesians now）[4]。

市場會失靈，難道政府不會失靈嗎？政府擴張之後，財政的負擔增加，但面對日益複雜的行政問題，政府治理的效能並沒有提升，學者甚至指稱政府面臨「不可治理」

---

[3] 引自法蘭西斯・福山(Francis Fukuyama)著，閻紀宇譯。《強國論》(State-Building: Governance and World Order in the 21th Century)，臺北：時報出版，2005，頁 28-30。

[4] Quote from Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/We_are_all_Keynesians_now (2010/12/2)。

(ungovernability)的問題。財政赤字及管理赤字，成爲人民不信任政府的主要原因，進而造成政府的「信任赤字」。1980 年代，在英國首相柴契爾(Margaret Hilda Thatcher)及美國總統雷根(Ronald Regan)的帶領下，自由主義捲土重來，這股力量開始遏止甚至逆轉國家部門的擴張。雷根總統就職演講中便說「政府不是我們問題的解答，因爲政府本身就是問題」(Government is not a solution to our problem, government is the problem)[5]。於是小而能政府變成爲許多國家行政改革的新目標，政府又轉向右走。各國政府爲解決財政危機，不斷進行組織重整與裁員，減少政府支出，縮小組織與文官的規模，在經濟政策上又回歸市場主義，解除管制。

柴契爾及雷根的政策主張，一時之間使得西方的經濟榮景再現，再加上東歐共產國家在 1990 年代垮台，世人似乎已經開始在爲歷史做總結，認爲自由主義與資本主義是「歷史的最後一人」[6]，人類應該堅持向右走。但是資本主義的烏托邦並沒有出現，2008 年發生百年僅見的金融大海嘯，缺乏管制的市場失序現象，帶來的是貧富差距不斷增加，貪婪和自利的市場機制，導致全球性的經濟災難。爲應付這一波的金融海嘯，大政府的主張再次出現，歐洲許多政府將銀行再度收歸國有，並開始打擊金融機構的「肥貓」。2009 年 2 月

---

[5] 引自 American Rhetoric 網站 http://www.americanrhetoric.com/speeches/ronaldreagandfirstinaugural.html (2010/12/3)

[6] 法蘭西斯・福山(Francis Fukuyama)著，李永熾譯，《歷史之終結與最後一人》(The End of History and the Last Man)，台北：時報出版，1993。

24 日美國總統歐巴馬(Barrack Obama)第一次提出的國情諮文，清楚地宣示政府向左走，他提出了史上預算金額最高的經濟振興方案，達 7800 億美元(27 兆台幣)，同時也創下美國自二次大戰以來的最高財政赤字，達一兆七千五百億美元(60 兆台幣)。美國新聞週刊(Newsweek)在封面上指出「現在我們都是社會主義者」(We Are All Socialists Now)、「大政府回來了」(Big Government Is Back)。

回顧這一百多年的歷史，政府向左走或向右走、選擇大政府或小政府，不僅受到時代環境的影響，也受到執政者意識形態的影響。但是不論左或右、大或小，最後都落入了「政府失靈」或「市場失靈」的循環，我們該思考的是「有沒有另外一種選擇可以跳出這種循環呢？」接下來，我們要談政府角色的轉變。

二、強政府，取代大政府或小政府的選擇

20 世紀末葉，我們經歷的一個最大衝擊便是「全球化」，這個影響至今仍在持續中。全球化的特徵之一是國家主權的淡化，分權和權力移轉已是全球化時代必然的趨勢。皮耶（Jon Pierre）及彼得斯（B. Guy Peters）兩位教授將它分成三種類型[7]：一、權力向上移轉：將國家的權威轉移至國際組織，如WTO。二、權力向下移轉：主要是基於授能（empowering）的考量，將權力下放至區域、城市，由中央到地方，由主管

[7] Jon Pierre & B. Guy Peters 著，孫本初審訂，謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯，《治理、政治與國家（Politics and the State）》，臺北：智勝，2002。

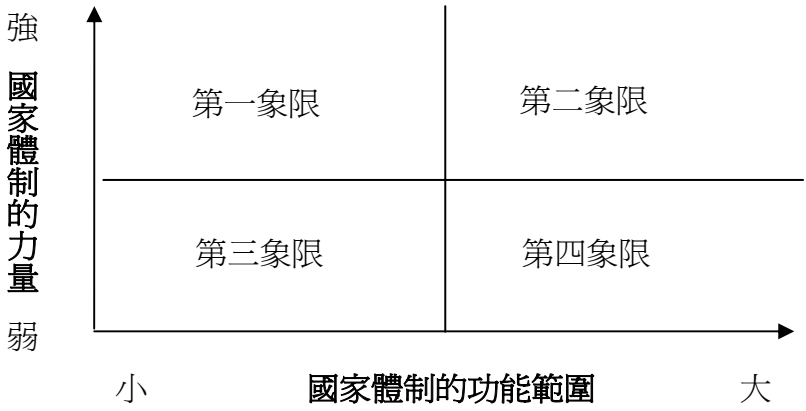
部會到所屬機關，以利及時因應環境的變化。三、權力向外移轉：主要是將權力轉移至非政府組織，例如：推動公司化、民營化或行政法人化等。但在分權之後，是否代表著政府的角色弱化了呢？有些公共行政學者甚至指出國家會產生空洞化(hollow state)的危機，但從人民對於政府的要求和依賴日益加重來看，政府的重要性並沒有因此減少，這種趨勢在2008年金融海嘯後更為顯著。難道政府重要性的提高代表我們又要落入大政府或小政府的循環嗎？法蘭西斯・福山（Francis Fukuyama）在《強國論》（State-Building: Governance and World Order in the 21th Century）一書中指出，不論是大政府或小政府，人民需要的是一個強而有力的政府，政府的重要性不會因全球化和自由化而減少[8]。美國總統歐巴馬在就職演說中也提到「我們今天的問題不是政府太大或太小，而是政府是否能運作的問題。」[9]

福山在《強國論》中說「強國政府可能強，可能弱（指效能，而不是干預人民的程度），但弱國的政府一定弱」，他從國家體制功能的範圍和國家體制的力量二個層面（dimension），將國家的本質與效率區分成四個象限。

---

[8] 法蘭西斯・福山（Francis Fukuyama），《**強國論**》，頁 36-38。

[9] 原文如下：“The question we ask today is not whether our government is too big or too small, but whether it works.”



圖一：國家的本質與效率

資料來源：法蘭西斯・福山(2005：38)

福山認爲國家體制的本質在「強制執行的能力」，也就是國家的力量優先於功能範圍。就此而論，第一象限可謂小而美政府，因爲一方面限制國家體制功能的範圍，一方面又可以發揮強大的效能，這可能是現代國家最佳的選擇。第二象限則是大有爲政府，體制力量強，功能範圍也大，以現今社會事務的複雜程度和人民對於政府的要求來看，要達到此一象限實不容易。第三象限則是國家功能範圍很小，但體制的力量也很薄弱，許多非洲國家迄今仍停留在此象限。第四象限的國家體制成效不彰，卻雄心勃勃，擴大功能範圍，結果是行動超出能力的限度，福山認爲許多開發中國家便陷入此一困境中。第三象限與第四象限相比，寧可留在第三象限，無需在體制力量不足的情況下，增加國家功能的範圍。

要注意的是，政府在不同的時間點，會在各個象限中移動。例如日本，1980 年代屬於第二象限，但目前則往第三、第四象限靠近。

在新的競爭力世界中，國家的角色與職責，既不是變大，也不是變小，它們只是變得不同。國家繼續負有課稅、教育及衛生等任務，新的職責領域，諸如：安全或移民等正在發展中，過去許多的職責也被重新定義，例如：國家不再直接涉入營建及基礎建設，大多數電信、能源或運輸走向民營化。民間機構開始承接起政府的角色，還有一些簡單的政府任務，被民間機構所取代。最直接的例子就是便利商店的興起，便利商店已經不只是賣商品，它販售的是服務。在便利商店裡，我們可以繳稅、繳費(電話費、電費、停車費…)、提款，它取代了財稅機關及金融機構的部分功能；我們可以在便利商店寄信、收件，它取代了郵政的角色；它還可以買書、影印、買票(球票、車票)、喝咖啡、上網等，相信未來它的功能還會再擴張。對許多年輕人來說，或許可以一天沒有政府[10]，但不能一天沒有便利商店[11]。

---

[10] 比利時在 2007 年的大選之後，長達 5 個月的時間沒有組成新政府，但民眾卻覺得日子過的更好，一點都不在乎沒有政府的日子。**Belgium life goes on without government**, http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1568516/Belgium-life-goes-on-without-government.html (2010/4/26)

[11] 台灣自一九七九年首家便利超商問世，發展至今密度全球數一數二(統一超商 4729 家、全家 2558 家、萊爾富 1250 家)；高密度加上多元性的服務，讓超商走出傳統「轉型」成了眾人生活「依賴品」。「全家就是你家」已不是廣告詞，而是寫實的生活情景。這種趨勢，從苗栗西湖、屏東獅子、牡丹等鄉，都有民眾爲了「零」超商，投訴指責鄉公所招商不力，更具體反映出便利超商已被視

如果便利商店取代了那麼多原屬於政府的工作，那政府還要做什麼？政府當然還有很多事要做，因爲現代行政事務太複雜了，除了政府傳統上應承擔的國防、稅務、軍事等工作外，新興的工作還有很多，例如醫療衛生、食品安全、區域合作等。那政府該如何界定其角色呢？這一部分要由人民來決定，人民需要政府出面的時候，政府就得介入，但當一切回歸正常的時候，人民要政府收手的時候，政府就得退回去，不要干預太多。如果政府不該管的還在管，就會造成無效率，該管的管不到，就會造成混亂無序，這就是政府所面臨的真實處境。舉例來說：我們懷疑速食店的薯條是用過期的油所炸的，於是譴責政府失職或管理不當，甚至要求政府強制業者歇業。但當查明一切只是誤會時，人們可以坐在速食店繼續吃著薯條，但政府卻可能要面臨業者的求償。再者，我們不希望受到新型流感(H1N1)的威脅，於是要求政府要有足夠的疫苗存量，但當情勢看來似乎沒那麼嚴重的時候，過剩的疫苗卻又被批評爲浪費公帑或者圖利特定公司。

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，有些時候在事情還未釐清真相之前，就已經先要求政府負起責任，甚至要求國家賠償(例如 H1N1、

爲「生活必要一環」的趨勢。「不誇張！苗栗縣唯獨西湖沒有 7-11！」一名大學生投訴說，身爲西湖子弟真覺得丟臉，當單車族爲了西湖找不到一家超商，上網批「西湖是個不進步的鄉鎮」，他沒臉爲家鄉反駁；希望鄉長盡快招商，「爲自己在歷史留名。」。資料來源：聯合報
http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT2/5959886.shtml (2010/11/8)

國道三號走山事件等)，套句閩南語的俗話，現在政府是「有功無賞，打破要賠」。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。但當政府面對這麼多的風險，甚至是面對不可知的責任時，沒有一個強而有力的政府，就解決不了這些問題。這就是爲什麼重點不是大政府或小政府，而是我們需要一個強而有力的政府。

三、國家日益模糊，城市逐漸明顯

全球化之後，國家的界線模糊了，但城市的重要性卻增加了，城市的角色愈來愈明顯了。現在雖然還是有許多國家競爭力的評比，但近年來隨著國家疆界的模糊化，更多的城市評比出現了，其重要性甚至不下於國家競爭力的評比。天下雜誌每年對台灣 25 個地方政府的競爭力進行評比，評比項目包括經濟力、施政力、社福力教育力、環境力等，這些評比甚至成了影響地方首長能否連任的關鍵因素[12]。遠見雜誌也有類似的調查，範圍更擴及兩岸的城市，評比項目更多元。這些林林總總的評比，都指向一個相同的概念--「城市開始發光發熱」。美國丹佛市市長韋伯(Mike Weber)曾說過「19 世紀是帝國的世紀，20 世紀是國家的世紀，21 世紀是城市的世紀。」[13]

---

[12] 台北縣長周錫瑋未能爭取到中國國民黨的提名，參選第一屆的新北市市長選舉，其原因之一便在於在各項評比中，周錫瑋的排名總是落居後段班。

[13] 引自胡志強，＜從城市競爭力探討大臺中未來展望＞，《研習論壇》第 112 期，2010 年 4 月，頁 6。

在工業化和全球化的浪潮下，由於城市具有強大的規模經濟效益，導致人口和產業加速聚集，現在全球有接近 70 億人口，其中一半住在城市，中國大陸未來將有六億人口從農村移居都市。新加坡政府看到這個趨勢，於是將新加坡定位爲「解決都市問題的中心」，以解決因人口聚集都市而衍生的各項問題，都市問題幾乎便是人類問題的縮影，都市的成長成爲國家進步的引擎。人們對於城市的認同甚至超過國家，作家龍應台曾說「我看不見中華民國，看不見中華人民共和國，我只看見城市」。日本知名管理學家大前研一自稱「國家有什麼意義呢？我的籍貫是世界」[14]。城市的出現代表著地方政府的角色益形重要[15]，我國的國際關係由於受到中國大陸的影響，城市的突破就成爲另類外交的重要管道。

參、領導人的角色

一、人治？法治？

「進入民主時代後，我們掙脫了威權政治的枷鎖，也不再期待強人的領導，我們希望從人治社會走向法治社會。在民主和法治的社會下，沒有任何一個人是不可或缺的，因爲一切靠法令和制度的運作。」上述這段話在推動我們民主政

---

[14] 摘錄自尹萍，＜國家弱化，政府人民是夥伴＞，《**天下雜誌**》第 241 期，2001 年 6 月。

[15] 99 年 11 月 27 日五都選舉過後，勝選的台中市長胡志強率先向中央喊話，指五都選戰後政府的決策機制要改變，以前中央和地方說是夥伴關係，選後五都首長代表這麼多選民的聲音，「拜託中央能多重視、體會與協助」、可能要給地方「多一點尊重」。

治的過程中常常會聽到，彷彿當走向法治社會後，誰當領導人都一樣。但事實情況並非如此，在這個世事多變的環境下，再多的法律與制度，也解決不完層出不窮的問題，尤其在危機發生的時候，法令規章不會自動運轉，官僚體系熟悉的是慣常的運作，當一切離開常軌的時候(例如八八風災的超大雨量，完全超乎想像)，官僚體系不會自動彌補缺口，這個時候談依法行政、談制度，反而會被民眾視爲「官僚」、「不知民間疾苦」、「缺乏同理心」。

在巨變的時代裡，只有靠領導人的意志才能貫徹法令，才能彌補制度與依法行政的缺口。例如 2005 年美國的卡崔納(Katrina)風災及 2009 年台灣的八八風災，就可以看到法治本身並不會自動救災，除非執行法律的人讓它發光發熱，而領導人就是最好的啓動機制。因此，這個時代裡，沒有領導者，我們可能比以往更難成事，領導者的素質可以決定我們的生活品質。巨變的時代裡，我們比過去更需要領導者，遺憾的是，好的領導者卻是無比的匱乏。

領導者之所以重要，有二個基本原因[16]：

（一）他們負責確保組織的效率：所有的組織，不論是球隊、製造商、社區團體等，其成敗取決於決策者的領導素質。就連股票價格的漲跌，也取決於社會大眾對於企業領袖品質的評價[17]。對於政府部門而言，效率往往

[16] 華倫・班尼斯(Warren Bennis)著，李元墩、陳璧清譯，《領導，不需要頭銜》(On Becoming a Leader)，台北：大是文化出版，2009 年，頁 64。

[17] 例如：台積電的張忠謀、鴻海的郭台銘以及過去台塑企業的王永慶等，他們

是被詬病的一環，我國尤其如此，政府效率在國家競爭力的評比上，經常是落後的項目。因此導致政府部門的公信力普遍下降，在這種情況下，當領導者無法帶領政府做出具體績效時，就會產生治理正當性的危機，過去的菲律賓和當前的希臘等，就是明顯的例子。反之，政府效能高的國家，人民對於政府的信任度也會增加，例如新加坡。

（二）在巨變的環境下，人民更渴望優秀領導者的帶領：無論威權或民主社會，政府都扮演著主導政策方向的角色，而主導方向不是件容易的事，領導者必須有自己的核心價值，有審度時勢的智慧，以及敢於承擔責任的決斷力。領導者必須為了國家長遠利益而不惜顧人怨，他不可能永遠坐著等待掌聲[18]。中國的文字「危機」就是「危險」加上「機會」，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，就可能在國際競爭中取得優勢。領導人就是要承擔改革的使命，他要擔任國家的錨和指南，他能啓發我們，讓我們在艱難中仍保有信心，讓人民走向更好的未來，這就是領導人要承擔的使命。

二、領導者的危機

今年(2010)年初美國紐約時報專欄作家佛利曼(Thomas

企業的股票價格，便與社會大眾對這些領導者的評價有密切相關。

[18] 南方朔，＜平庸政治：小點子多，大方向無＞，中國時報，2010 年 1 月 19 日。

L. Friedman)訪台，談到國家領導人的領導危機時，佛利曼說「全世界民主國家都有領導危機」，領導人的危機已成了普遍的現象，因爲這是民主之惡，但也顯得民主的珍貴，除非是集權國家的領導人，才沒有領導危機[19]。

我們先看看韓國總統李明博，他就職才 100 天的時候，韓國已有 100 萬人連署要彈劾他，他的支持度從上任之初的 75%，跌到 20%以下，創下南韓民選總統 20 年來新低。南韓《中央日報》稱他主政的百日是「失敗的 100 天」。再看看 2007 年當選法國總統的薩科奇，獲得 53%的選票支持，但 2010 年 1 月只剩下 31%。2009 年當選日本首相的鳩山由紀夫，上臺時支持率是 71%，100 天之後跌至 48%，而認爲鳩山具有領導能力者只有 18%。即使是魄力十足的美國總統歐巴馬，民調亦是上下起伏，剛剛就職的時候達到 83%，上任短短一周跌了 15 個百分點，一年後的支持率降到 51%。

領導的危機，發生在全世界的民主國家裡，這種現象與其說是領導者能力不足，不如說是民主制度已經走到了轉折點。每一個實施民主政治的國家，不論是老牌的英國、美國，還是新興的民主政體，如韓國、台灣，都或多或少面臨領導的危機。民主政治下的選舉制度，使得許多政治人物的眼光愈來愈短，政策缺乏長遠的眼光。一方面這是選舉制度下人民的選擇；另方面，人民卻對政府這種短視近利的做法感到不奈與失望。民主政治雖然是目前人類所能找到的最好制

[19] 引述自林永富，＜領導危機？民主國家皆然＞，台灣醒報，2010 年 1 月 12 日。

度，但這種普遍性的危機現象，究竟是我們該思考民主體制是否到了轉型的時候，或者這就是民主政治必然呢？這恐怕要需要更多的學術研究與實證探討。

肆、文官的角色

本節要談的有四個部分，第一個是文官身分地位的轉變，二是官民關係，三是文官的績效責任要求，最後一個是文官的心態。這四個部分在近來的演變與傳統觀念有相當大的差異，分別說明如下。

一、文官的身分地位(status)--鐵飯碗還存在嗎？

公務人員通常被認爲是一種終身職的行業，用我們慣用的話就是「鐵飯碗」。這種概念來自一百多年前韋伯(Max Weber)的官僚模式論，韋伯提到官僚體系的特徵之一是「永業取向」，希望文官不受到專斷性或政治性等非工作因素的免職，在官僚體系內永業發展。他的原始想法是希望文官永業發展以發揮專業，並確保行政的中立與穩定。這就像一種「社會契約」，政府給予公務人員足夠的收入及保障職業的安全穩定，公務人員則回報其專業並以政府部門爲永遠的職場，原始的想法似乎沒有什麼爭議。但鐵飯碗的現象近年來卻常常遭到攻擊，這不是我國才有的獨特現象，在其他國家也很普遍，挑戰了過去公務人員被界定爲終身職的根深蒂固觀念。

一般而言，基於司法審判獨立，有可能規定法官具有終

身職的保障，除此之外，並不會規定一般文官在退休前可以永遠任職，我國的文官法制也是如此。相反的，文官法制中卻有一些資遣和免職的規定。依照韋伯的想法，專業和中立的文官才得以享有終身職，在進入民主社會之後，文官還需要有效回應人民的期待。因此，我認爲文官具有永業保障的正當性來自於能夠達成「專業」、「中立」與「回應」的價值，這樣的文官才能說「我值得拿這份鐵飯碗」，千萬不能誤解爲「只要我考上公務人員，就應該終身受到保障」，擔任文官的動機如果不是爲了服務國家與人民，而是以追求終生保障爲優先考量時，工作的態度與服務的熱誠自然會受影響[20]，當專業、中立與回應的價值不再被文官重視時，這樣的文官還值得永業保障嗎？

有人開玩笑說「全家就是你家」，有些具有鐵飯碗心態的公務人員，則是把「把國家當作自己的家」。國家是爲公共利益而存在，爲了全體人民的福祉而存在，你家只是個人的利益，如果你認爲當上了公務人員，國家就變成你自己的家，那就是完全誤解了公僕的精神。

經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)研究其會員國文官的身分地位，發現公部門的雇用關係正向私部門靠攏，文官不再具有永業的保障，其身分地位與私部門的勞工愈來愈接近[21]。

---

[20] 嚴長壽，〈我所看見的未來〉，98 年 2 月總統府月會專題演講，下載自總統府網站，http://www.president.gov.tw/paper/word/6850.doc (2009/12/01)

[21] OECD, ***Recent Developments on Human Resource Management in OECD***

表一　OECD 部分國家文官身分地位之分析

議題	標準	國家
文官的身分地位(指公、私部門的員工有無不同的法律規範)	有	澳洲、加拿大、芬蘭、匈牙利、挪威、荷蘭、波蘭、瑞士、英國
	無	紐西蘭
工作保障(與私部門的勞動者比較)	可以解職但較難	法國、日本、波蘭
	符合一定條件即可解職	加拿大、芬蘭、匈牙利、挪威、荷蘭、美國
	幾乎與私部門相同	澳洲、紐西蘭、瑞士
雇主	個別的部門或服務機構	澳洲、芬蘭、匈牙利、紐西蘭、挪威、荷蘭、波蘭、
	中央政府	加拿大、法國、日本、瑞士
雇用型態	終身雇用、固定任期	法國、日本、波蘭
	久任[22]、固定任期	澳洲、加拿大、芬蘭、匈牙利、紐西蘭、挪威、荷蘭、美國
	固定任期	瑞士

Member Countries (Paris: OECD, 2001), p.4.

[22] 久任(permanent)一般是相對於臨時性(temporary)而言，代表是一份長期、穩定的工作，至於終身雇用(job for life)則偏向於終生的工作，包括在同一機關內的生涯發展、離職後的照顧等，就保障強度而言，終身雇用更甚於久任制。

在鐵飯碗逐漸被挑戰與揚棄之後，政府機關開始採行多元化的雇用制度，諸如契約方式任用，在公務尖峰時期雇用臨時約聘人員（例如稅務工作），以及越來越多的職缺將被廢除。紐西蘭甚至曾經所有的文官都改採契約方式進用，英國也有約有四分之三的文官是採取契約方式任職於所謂的「政署」(agency)。但要特別說明的是，採取契約進用的方式，著眼的是有利於績效管理的環境，也就是要讓文官更能發揮專業、回應等價值，這一趨勢對文官的永業性將構成極大的挑戰。

二、官民關係

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。有一位大陸作家吳思，寫了一本書《潛規則》[23]，其中就談到官對於民具有所謂的「合法傷害權」。什麼叫「合法傷害權」，簡單來說，是指掌握權力的人可以藉合法的名義來傷害別人，會充分的利用這種權力爲自己牟利，讓國家機器按照他們的意願運作。例如：被捉進警察局的酒醉駕車者，要拘留，還是請家人帶回；有沒有涉及公共危險罪，或只是單純的超過酒精濃度；要罰款、扣照或者吊銷執照。過去可能

[23] 吳思，《潛規則—中國歷史上的進退遊戲》，台北：究竟出版社，2002 年。

缺乏清楚的法令規範，因此警察的裁量空間就很大。因爲屬於裁量的範圍，因此警察怎麼做都對，他就會利用這種裁量空間爲自己牟利。古代有句諺語，叫做「官斷十條路」，就像現代的裁量權，指的是一件事情一旦遇到適用的法律或法規稍有模糊之處，官員的選擇就有 10 種之多，怎麼斷都不爲過。

「合法傷害權」在現代雖然尚未完全絕跡，但進入民主與法治社會之後，官民之間的關係已經開始有了轉變。例如：以前警察會躲在暗處偷拍超速或違規駕駛的情形，被捉到的人通常只能自認倒楣。現在只要是警察偷拍，通常會被民眾批評，要警察不要只看罰單的「業績」，重點在於如何改善交通安全與順暢。這種說法其實似是而非，畢竟違法是事實，但警察倒像是作錯事一樣。再者，過去法院對於行政機關的裁量權，通常不會有太嚴格的審查，認爲是行政機關的彈性空間，但現在的法學發展趨勢，認爲即使是裁量權的運用，也不可恣意妄爲，包括裁量權的行使要有公正性和可預測性。因此同樣的違法行爲，若無特殊情形，絕不可任意裁量。

簡單來說，官與民的關係逐漸逆轉，因此許多公務人員都大嘆現在是「公僕難爲」，其實擔任公務人員本來就是一種服務的志業，如果以拿到「鐵飯碗」的心態任事，真正工作時才發現除了退休福利好，其他都不好，社會地位也不高，這樣就會很痛苦。人在公門好修行，文官的一舉一動、

一言一行都可能會影響到很多人，公務人員不只是做公務，更應是「服務」。權力既可以爲惡，也可以爲善，其中的關鍵，在於掌握權力的人如何利用權力。

總而言之，「官」字還是二個口，但另一個口要用來爲百姓喉舌，爲民謀福，這才是民主法治社會下的「爲官之道」。

三、績效要求：公務人員責任新主張

過去我們談公務人員的責任要求，大多是談行政責任、刑事責任及民事責任[24]。民事與刑事責任暫且不論，行政責任是指公務人員執行職務違反法規或行政紀律，於行政法上所要負的責任，大抵上可區分爲懲戒責任與懲處責任二種。簡單來說，行政責任就是違反了某種義務或紀律才衍生的責任，如果沒有犯錯，就不會有任何的課責。

這種觀點其實是很消極的，在這種觀念下，公務人員大可以選擇「大混小混，一帆風順」，因爲「多做多錯、少做少錯、不做不錯」，不做事當然犯錯的機會就少，也就不會有任何的責任。可是隨著民主政治的進步，全球化的興起，人民隨時可將自己的政府與其它國家、地區的政府進行比較，對於政府績效的要求也與日俱增。再加上政府部門選擇向私部門取經，學習企業經營管理的技術，因此普遍要求公

[24] 如吳庚，《行政之理論與實用》(增訂八版)，台北：自印，2003，頁 270-277；林騰鷂，《行政法總論》(增訂二版)，台北：三民書局，2002，頁 360-370；許濱松，《人事行政》，台北：空中行專用書，1990，頁 513-514。

務部門要有績效和成本的觀念。績效的要求已經提昇爲一種責任，績效不佳其實就是未能善盡責任。公部門雖然不像私部門有相對明確的績效指標可以衡量，但絕非不可衡量，學理上提供的評估方法有很多，例如：平衡計分卡和目標管理就是相當普遍的作法。政府必須透過績效的提昇來回應人民的期待，而績效表現也是政府統治正當性的來源，當政府績效日益下降時，必然會侵蝕治理的正當性，導致治理的危機。

考試院推動考績法改革，主要目的就是要提昇政府及公務人員的績效，改變錯誤的官僚文化，鼓勵公務人員積極任事，不能只是消極怕事。但有些人卻說，公務人員都很優秀與認真，要打 3%的丙等並不合理，他們說「我們又沒有犯什麼錯，爲什麼要打我們丙等」，但問題是「你又做對了什麼呢？」我承認我們的公務人員都相當優秀，多數也很認真，但優秀不代表績效良好，也有一些不認真的人，沒有犯錯可能是因爲根本不做事。對於績效責任，我們不能只問「做錯了什麼？」更要問「做對了什麼？」，只有從正面積極的立場出發，才能改變長期以來公務部門缺乏績效的文化。

西方國家自 1980 年代開始啓動的文官改革，主要理念之一便是強調公部門的績效管理，而伴隨著績效的要求，公務人員的待遇也不應該是死薪水，而應隨著績效優劣調整。在OECD國家中，有高達三分之二的成員國實施所謂績效俸給制度(Performance-related Pay, PRP)[25]，將公務人員的待遇

[25] OECD, ***Performance-Related Pay Policy for Government Employees*** (Paris: OECD, 2005), p.11.

與績效掛鉤，因此相同的職位，績效表現不同，所領的薪水就不一樣。考試院所推動的考績法改革，也具有這樣的精神，將獎金的差距拉大，才能真正鼓勵績優人員，讓績效不佳者有所警惕[26]。新加坡甚至將公務人員的獎金與國家經濟成長連結，和私人企業一樣，當企業賺錢的時候，年終獎金就高一點，虧錢的時候就不發獎金或者減薪，新加坡在過去15年來就曾減過三次公務人員的薪水[27]。

四、「不能沒有你」--文官要有同理心

韋柏式官僚體制的概念，主張公務人員處理公務時應秉公適用法規，以獲致平等對待所有顧客的結果。過去文官體系的運作，強調一切依法行政，並且平等地對待任何人，不偏頗任何人或團體。但這種一體適用的原則，在現代社會反倒成了僵化、保守、回應力不足的主要原因。再加上公務人員一切都要求有法令依據，不斷制訂法規的結果，把官僚體系變成規則的迷宮，其結果是官僚體系的行動緩慢，而且缺乏彈性。

---

[26] 以委任第五職等本俸五級科員、薦任第九職等本俸五級科長、簡任第十二職等本俸五級司長爲例，考績列甲等、乙等及丙等之獎金一覽表(含年終獎金)

	科員	科長	司長
甲等(二個半月獎金)	105,125	171,950	270,700
乙等(二個月獎金)	84,100	137,560	216,560
丙等(沒有獎金)	0	0	0

註：若甲、乙等人員已敘至所列職等年功俸最高級者，考績獎金可再加一個月。

[27] 引自羅家良，＜外界對於新加坡公務體系的幾個迷思＞，2008年12月17日於國家文官培訓所之演講。

制度應該爲人服務，文官尤其要思考，必須從防弊走向興利，法令的目的是爲了服務人民，法令本身只是達成「服務人民」這一目的的工具，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，應堅持服務人民爲目的，不可錯把工具(法令)當成目的。可惜現實生活裡總是相反，大家都順從制度，讓自己成爲習慣、慣例和規則的囚徒。「依法行政」成爲保護自己權益的手段，深恐「圖利他人」而不願意有所作爲。「法無明文規定」、「於法無據」、「舉輕以明重」成爲公務人員拒絕作出對人民有利決定的口頭禪。

依法行政只是行政運作的基本規範，並非是唯一或最高標準，不知各位是否看過＜不能沒有你＞這部電影，戲中的文官皆依法辦事，沒有做錯事。但這樣的文官已經不符合人民的期待，我們希望的是更積極爲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。

伍、結語

從上面的論述，我們可以知道政府、領導人及文官的角色與過去有很大的不同，它們不再是高高在上，不再是天高皇帝遠，它必須隨時在我們身邊，聽到我們說什麼，知道我們想什麼，要能夠聞聲救苦，最好是隨傳隨到。

正因爲政府不再是個森嚴的衙門，文官也不再是高高在

上，反而出現一股批評政府的聲浪。現在是流行訾議政府和公務人員的時代，部分人習慣指陳政府的失策，懷疑論者和犬儒學者比比皆是。但很幸運的是，在這些批評與詆毀下，我們的領導人及多數的文官仍懷抱勇氣和擔當，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。因此各位如果看到盡忠職守，積極爲民服務的公務人員，即使這是他的本分，也請給他們一點掌聲，相信這會是他們繼續保有服務熱忱的最大力量。