文官制度與台灣政治、經濟和社會的發展

（綱要）

99.9.15

壹、前言

體系理論：國家、政府、機關、團體、個人

「行政國」概念

國家發展與價值取向

台灣的發展經驗

40 年代　　戰時體制(國共內戰)

50、60 年代　經濟起飛(冷戰時期)

70、80 年代　政治改革(後冷戰時期)

90 年代　　民主深化(兩岸和平發展)

貳、文官制度與台灣的政治發展

文官制度為政治體制的一環，是政治的產物

一、威權體制

法制齊備，形式主義(儲備登記人員 15 萬人，軍人轉任文職)

憲政職權，難以發揮

以軍中人事制度打造政府人事制度

(石覺、陳桂華、卜達海)

二、民主改革階段

善治=民主的憲政制度+功績主義的文官制度

(一)政務人員與常任人員的區隔(過去是「無縫接軌」)

(二)行政中立的法制化(實務問題，不只是學理探討)

(三)落實地方自治

民主改革的經驗

台灣：「寧靜革命」

韓國：1979 年朴正熙被暗殺，隔年「光州暴動事件」

菲律賓：1986 年馬可仕垮台，社會秩序混亂

參、文官制度與台灣的經濟發展

一、高素質的技術官僚與經濟奇蹟

經濟持續高成長與社會公平分配

公私協力的治理模式

1950~1960　以農業培養工業，工業發展農業

1960~1970　以貿易促進成長，以成長拓展貿易

1980~ 高科技產業(科學園區)

發展型國家的特質之一，有能力和紀律的技術官僚

二、國際競爭力和政府效率的提升

IMD 2008(13)，2009(23)，2010(8)(政府效率排名第6)

WEF 2008(17)，2009(12)，2010(13)

績效進步與損害控制

肆、文官制度與台灣的社會發展

一、公開競爭取才，促進社會階級流動

公務人員考試任用者的增加(55 年，15.5%。65 年，32.6%，75 年，44.5%。98 年，82.58％)

報考國家考試人數的增加 (97 年報考公職，40 萬人，98 年 50 萬人)

擇優錄取(平均約 6%)

高資低考(高考三級，碩博士占 44.7%，普考，大學占 92%)

公平公正：不分區域，1823 年台灣首位進士鄭用錫

不分階級，清寒出身者比比皆是

選拔人才蔚為國用(39-99 年，1400 萬人次參加國考)

二、照顧弱勢族群，提升社會公平正義

原住民族考試，45 年起，30 次，3000 人

身心障礙人員特考，85 年起，10 次，2000 人

三、文官為民主轉型期間社會穩定的力量

知識份子和中產階級的代表

1980 年民調顯示，66.7%的人自認是中產階級

伍、文官制度的挑戰

一、儘速完成現代化文官體制改造

(一)公務人員基準法

「權益基準」、「倫理基準」、「管理基準」

(功績原則)

(二)政務人員法

(三)行政中立文化的深化

(四)回應地方自治需要的規範

二、全面提昇文官的素質與能力

(一)培育體制的強化

訓練時數：薦任 93.8 小時，委任 84.3 小時，簡任 45.9 小時。

培養文官成為知識工作者

人力觀念：

成本→資源→資本

(二)發展性訓練的重要

透過訓練而「與時俱進」、避免「彼得原理」

TOP—SCS 就是第一步

(三)考績制度的變革

1.建立合理的評鑑方法

2.團體與個人績效結合

3.主管課責

4.考績與訓練和陞遷結合

●全球化競爭的挑戰

培育人才，爭取人才和吸引人才

移動，開放有助於提高競爭力

兩岸關係和 ECFA

三、重建文官體系的核心價值

(一)建立廉潔和受人民信賴的文官體制

廉能政府 vs. 人民信賴　政治治理的正當性

士大夫的價值觀「以天下興亡為己任，以安邦濟世為目標」

核心價值：清廉、誠實、專業、效能、中立

(二)文官與社會脫節

《不能沒有你》的啓示

“依法行政”的錯誤認知

“鐵飯碗”的不良影響

四、法治社會的追求

上層結構是民主憲政，下層結構是人民自由，中層結構是法治社會

我們法治不足，有賴建立制度，來健全法治

法官係公務人員，應受公務人員法制約束

(審判獨立，但身分和行為不能獨立)

考試院以制度化來推動國家的現代化

陸、結論

經濟奇蹟，寧靜革命，文明社會→和平、安全、有活力、

有競爭力的國家

爭取人民的信賴，維護民主、自由和法治的價值取向

文官要以身作則，為人民表率，為政府形象的代言人

有一流的文官，才有一流的政府

文官制度與台灣政治、經濟和社會的發展

99.9.15 講於國家文官學院「高階文官飛躍方案」研習

壹、前言

對於任何現代化國家而言，常任文官都是國家統治機關的主體，政府的公權力行使，高度仰賴常任文官的執行，因此維持文官系統的有效運作，是確保國家達到善治的重要關鍵之一。國家就像是一部大的體系，內部許多次級體系負責各自的功能，文官體系負責政府日常的運作，尤其在時代潮流下，有所謂「行政國」的說法，它不是說政府的立法或司法部門不重要，而是形容政府功能的發展情形，包括行政機關增加，文官數量龐大，預算不斷成長，政策影響力無遠弗屆等。文官積極參與治理過程已是「行政國」的運作常態，世界各國莫不積極追求且希望長期維持一個專業化、高效率的文官體系，以期有效治理國家。

文官制度的內涵及其運作，並非一朝一夕形成，它反映著當時政治、經濟及社會環境的需求，以及執政者希望透過文官政策達成何種目標的價值取向。在國家發展的歷史過程中，每一階段文官政策的主要目標便是這些價值的取捨，因此會隨時勢環境而調整，呈現出動態的變遷。文官系統的運作及政策決定，相對地也會影響政治、經濟及社會的環境。

要言之，文官政策的決定並非只是政府體系的內部管理事項，或只是單純的公務人事法制問題，文官系統的運作也不能純粹只考量政府內部因素，而必須思考它對於政治、經濟和社會等層面的衝擊。

例如近日媒體報導公務人員是否調薪的問題，就與經濟、政治及社會相關。就經濟層面而言，報導的焦點是今(2010)年的經濟成長率爲近年新高，公務人員亦應分享經濟成長的果實，另一方面也要考量公務人員的調薪是否會帶動民間企業薪資的上漲等；就政治層面而言，有人指出軍公教多年未調薪，今年瑞士洛桑「國際管理學院」(Institute of Management and Development, IMD）公布的《世界競爭力年報》（World Competitiveness Yearbook, WCY），我國在「政府效率」排名提升至第 6 名，是例年最好的成績，爲鼓勵士氣，應予調薪。但也有人認爲這是因應五都選舉所提出的議題，是「政策買票」。就社會層面而言，則有人認爲民間企業多年未調薪，且貧富差距日益擴大，公教人員調薪必須考量社會與人民觀感。

現代化國家的基本條件，經濟要繁榮，政治要民主，社會要公平，台灣的文官在國家走向經濟奇蹟、民主改革及社會開放的過程中，扮演重要的角色，也必然會對台灣未來的經濟、政治與社會走向產生重大影響。本文旨在說明過去台灣政治、經濟及社會發展的過程中，文官制度所扮演的角色，及其與政治等各層面的互動關係，並對當前所面臨的各

項挑戰，予以說明。

貳、文官制度與台灣的政治發展

從民主國家文官制度的歷史演進來看，文官體制本身即是政治制度的一環，受民主政治制度的指導而運作[1]。美國公共行政學者殷格瑞漢(Patricia Ingraham)也認為，文官體制作為人民與政府的橋樑，不可僅視為是技術或管理的層次，因為文官體制的建立，本質上就是一種政治的產物。美國文官制度的建立與發展，與政治之間有密不可分的關係，文官改革亦常帶有政治的目的。例如，1883 年的文官法便是對當時分贓制和恩寵制當道的「政治性」解決，故文官法本身便是政治運作的產物[2]。台灣文官體制的建立及運作也同樣受到政治體制的影響，分述如下。

一、威權體制下的文官制度

民國 38 年政府撤退來台之際，政府體制屬於戰爭體制，機關運作的特色是軍人主政及實施戒嚴，強調安全及穩定，限制憲法人權保障範圍。嚴格的監控不僅是對於一般大眾，也同樣加諸於公務人員身上，與之相關的文官政策例如「人事一條鞭」的管理體制，「軍職轉任」管道的廣為開設，國

---

1 Paul Van Riper, ***History of the United States Civil Service*** (New York: Harper and Row, 1958), p.562.

2 Patricia W. Ingraham, ***The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*** (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995), p.xii.

民黨政府與軍隊，實際上是緊密結合的結構，文官體系只是扮演協助軍事統治的工具性角色，故忠貞與服從，遠重於專業效率與身分保障，考試院原有的憲政職權，實際上難以發揮。

另一方面，基於對五權憲法體制的尊重，政府對於健全文官體制仍保持積極的態度，因此從民國 39 年起，迄民國 70 年代，文官法制一再進行整建，公務人事各項管理法制均已大致齊備，從考選、任用、俸給、考績、獎懲、訓練、退休、保險、撫卹等事項，均有相對應的法律加以規範，基本上業已建立現代化文官體制的雛形，包括公開競爭的考試制度，專才專業的任用體制、同工同酬的俸給制度等。但是這些制度的運作，卻是形式重於實質，一如行政學者雷格斯(Fred Riggs)對於開發中社會的描述，出現「稜柱社會」(prismatic society)的現象，其主要特徵便是形式主義，政府雖有明文規定的法律與制度，但事實上制度和法律未必能發生應有的約束和規範。

舉例來說，高普考試雖然每年都舉辦，但早期開辦的時候，缺額並不多，而且考試及格者僅列爲「候用名冊」，並非錄取後即可任用[3]。反之，其它非競爭性的取才管道，例如「儲備登記」制度，學經歷審查合格者即可擔任公務人員，這種人員累積曾達十五萬人之多。再者，爲了避免重蹈大陸

[3] 民國 39 年高考錄取人數尚達 216 人，普考 215 人，但民國 40 年開辦各種特考之後，特考反成爲政府人員進用的主力。

失敗的覆轍，政府有計畫地安置大量的退除役軍人，俾免影響民間社會的秩序，於是設計軍人轉任文職的各種管道，例如退除役軍人特考及國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員考試，其錄取人數比高普考試更多[4]，甚至由軍方人士出任人事行政首長，如：民國 50 年安排由聯勤總司令退役的石覺上將擔任銓敘部長，而且任職期間長達 15 年之久，其原因之一便是希望有效地推行軍職轉任文職政策[5]。上述的管道是爲了疏通隨同來台的大陸人民和軍人就業，避免造成社會問題所開啓的一扇門，但它卻反客爲主，成爲政府用人的主要來源。

綜合言之，在威權體制階段，文官制度在法制建設上大致齊備，但運作上並不健全，雖然具有現代化文官體制的雛形，但卻形式主義色彩濃厚，並深受政治思維的影響。

二、民主改革階段的文官制度

一個國家要達成良善治理的目標，應有兩種政治制度的配合運作：一爲民主的憲政制度(constitutionalism)；二爲功績的文官制度，二者缺一不可，過於強調任何一項制度，而

---

4 根據徐有守的統計，民國 40 年至民國 93 年，高考錄取總人數爲 59,228 人(及格率 8.99%)，普考爲 75,628 人(及格率 6.61%)，但僅退除役軍人轉任公務人員特考一項，便錄取達 64,928 人(錄取率 42.35%)，退除役軍人轉任鄉鎮市兵役人員特考，錄取人數也達 14,695 人，及格率高達 97.66%。上述情形顯示，爲適應當時環境的需要，產生特考凌駕高普考試的情形。資料來源：徐有守，《考銓制度》(增修二版)，台北：台灣商務，2007，頁 198-201。

5 軍職轉任擔任人事行政機關首長者還包括陳桂華、卜達海，其中陳桂華擔任行政院人事行政局局長 12 年、銓敘部部長 10 年之久，對於中華民國文官制度的建立具有深遠影響。

忽視另一項制度，均可能帶來不良效果。英美等西方國家，民主政治發展在先，在尚未建立以功績制爲基礎的文官制度前，施行的是分贓制和恩寵制，這種制度帶來的是黨政不分、官員素質參差不齊、政黨輪替前後政府體系紊亂等問題。爲避免這些缺失，於是便推動建立以功績爲基礎的文官制度，其特色之一便是永業的保障。反觀我國，在民主政治尚未發展之前，基於中國傳統考試用人制度和國父思想，便先建立了文官制度，民國 38 年政府播遷來台至 70 年代，已大致建構了完整的文官法制架構。但是由於兩岸在冷戰時期的對立和敵對，在動員戡亂體制下，民主政治的發展到民國 80 年代才開始啓動。

民國 76 年，國內政治情勢有了極大的改變。就政治體制而言，蔣經國總統宣告台灣地區解除戒嚴後，緊接著國會全面改選、總統直選、落實地方自治、政黨政治等均一一實現。台灣的政治與社會變遷進入轉型階段，此一快速轉型過程中，國家機關與民間社會皆發生許多重大改變，文官制度上也面臨許多改革的壓力。例如：因應民主政治的追求，首先推動行政中立法草案；因應人權保障的需求，特別權力關係的轉變，推動公務人員基準法草案，並於 85 年增設公務人員保障暨培訓委員會，91 年通過公務人員協會法；甲等特考爭議不斷並終遭廢止後，將高考改爲三級；地方自治法制化後，調整地方政府一級機關首長/單位主管的列等及職務屬性（政務官或事務官）等。

從比較行政的觀點，文官制度必須配合政治體制而隨之調整。例如文官對於國家的忠誠，在威權體制時期，對於執政黨與國家的忠誠可能難以區分，其利益也往往糾結不清(例如：黨職轉公職、黨職併公職年資辦理退休)。但進入民主政治時期之後，勢必要嚴格區分二者的界限，許多人在轉型期間可能因失去「既得利益」，形成改革的阻力，這也是文官改革的困難之一。但我們很慶幸在轉型期間，我國的文官能體認民主改革的必要性，並高度回應民意的期待，使得文官系統在國家追求民主改革的過程中，成爲穩定而進步的動力。在這段期間，我們推動與民主政治發展密切相關的改革有三個重點：

（一）政務人員與常任人員的合理區隔

在威權體制時期，中國國民黨相當專注於技術官僚的培養，強調技術與專業至上，政務官也大都是由技術官僚「升任」，政治與行政之間幾乎是完全地接合在一起，專業技術官僚與政黨在行政權內高度結合，黨內政務官菁英的來源，事實上就是依賴事務官系統的升遷。執政黨透過文官與政務官緊密結合的體系，使國家政策推動幾乎是無縫接合，在政治上發揮有效治理的功效。但另一方面來看，這樣的體制與民主政治的價值卻未盡相合，也無法建立行政中立的文化。

在推動民主改革的階段，配合政黨政治的發展，應該有一套不同以往的政務人員制度，以落實責任政治的理念。由於政黨政治的來臨，我們在民國 84 年便推出政務人員法草

案，希望區隔政務人員與常任人員。民主政治發展之後，一方面基於責任政治的要求，應有適當的政務人力協助新任首長推動政務，文官體系在堅持專業立場下，也必須體會在民主政治中，尊重政務首長政治領導的正當性，並有效回應首長的政策指示。另一方面，爲了政黨政治的公平競爭，政務人員與常任文官必須要有明確的區別，文官體制的設計必須合理規劃這種需求，例如：政務人力的合理增加、政務人員與常任文官的二元管理體系，政務人員是高風險、低保障，常任文官則是低風險、高保障。二者依不同管道及方式進入政府系統服務，分別扮演不同角色。這種分際在西方民主國家已是常態，但對於從威權進入民主轉型的我國，仍有適應不良的情況。政務人員法草案在 84 年首次提出，至今已有 15 年，四度進出立法院，卻仍未能完成立法，十幾年來我們還在原地踏步。

至少值得慶幸的是，經過這些年來不斷地推廣這個理念，現在大家已能了解政務人員與常任人員的基本區隔對於民主政治發展的重要性，一般民眾也多少能了解二者的差異，只是在法制建設上仍有待完成。

（二）行政中立的法制建立與文化

比政務人員法草案更早提出的是「公務人員行政中立法」，該法從民國 83 年年底提出，98 年通過，共歷時十四年半。當時有學者質疑只有「政治中立」，沒有「行政中立」

的問題[6]。但我們認爲這是實務問題，不完全是學理探討。西方國家民主政治的發展較早，依法行政與執法公正是其基本的政治內涵，涉及的是職務倫理，甚至是道德的要求，這些觀念早已深植在其政治文化中，無需法律條文的規範。但我國由威權走向民主的過程中，這一部分較爲欠缺，尤其是選舉的時候，若干政治人物經常利用法令上的漏洞，利用職務和行政資源輔選，而基層的文官不得不接受長官的指示，這就是我們所面臨的行政不中立的問題，因此我們才要透過建立制度，推動行政中立的文化。

我們推動行政中立法的目標非常單純，就是保障常任文官不受政治干預，因爲當時已預見政黨政治成型，如今經過二次政黨輪替後，常任文官的行政中立更形重要。

許多國家在追求民主和自由的過程中，常常伴隨著是流血的代價，但台灣卻成功避開這條血腥的道路，「寧靜革命」就是說台灣經歷過民主改革，沒有暴動沒有流血，這是了不起的政治變革。我們看看鄰近的韓國，在 1979 年朴正熙大統領被暗殺，隔年就發生大規模的「光州暴動事件」；1986 年菲律賓馬可仕政權垮台，該國社會秩序進入一片混亂。成功的經濟發展爲台灣的民主提供了成長的環境，高素質的文官則爲民主改革提供了穩定的基石，我們應感到慶幸。

（三）回應地方自治的需要

---

6 例如：陳德禹、謝復生、許濱松等人，參考銓敘部研商公務員行政中立事宜學術座談會會議紀錄，載於《公務人員行政中立法專輯》，銓敘部編，1995。

我國從民國 39 年 7 月開始實施地方自治，但在民國 83 年 7 月「省縣自治法」、「直轄市自治法」制定之前，並未依照憲法本文規定實施，而係依據抗戰時期制定的「省政府組織法」、台灣省政府訂定的「台灣省各縣市實施地方自治綱要」、行政院訂定的「台北市各級組織及實施地方自治綱要」（56 年升格爲直轄市）、「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」（68 年升格爲直轄市）等法規命令，實施有限度的自治。86 年修憲精省後，「省縣自治法」與「直轄市自治法」整併修正爲「地方制度法」，從地方自治合憲化以來，地方政府不斷強調擴大其首長的人事權，地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重[7]。

地方自治權的內容，包括自主人事權，在不違反憲法及中央法規的前提下，對其人員的任免等人事事項，自治團體之立法及行政機關享有自行決定及執行之權。但我國的人事法制，一向是高度中央集權，在地方自治法制化後，便顯得無法適應需求，主要的問題就是職等偏低及一級單位主管/機關首長屬性的問題。地方政府爲了調整職務列等及擴大人事權，多次繞過主管機關內政部及銓敘部，直接由立法委員提案修改地方制度法，將一級單位主管/機關首長的列等及職務屬性規定於地制法中。民國 83 年，縣市政府一級機關首長/單位主管只是薦任第九職等的常任文官，96 年已調整爲

7 參照 88 年 12 月 31 日司法院釋字第 498 號解釋。

「二分之一為比照簡任第十二職等政務官；二分之一為事務官[8]」。粗略統計，自省縣自治法（及後續地方制度法）制定後，至 98 年 2 月 27 日止，政府部門、黨團、立法委員共計提出 109 件修正案，其中 54 件提案的重點或針對、或涉及或隱含縣市政府人事問題[9]。

在省縣自治法實施初期，縣（市）首長的人事權仍受到省的節制。在這個階段，中央與縣市之間，有省做為緩衝，自治焦點在於省（市），因此，縣（市）首長用人權的問題，並未獲得中央政府太大重視。但在精省後，中央與縣市之間已無任何緩衝機制，中央政府必須直接面對聯合的 23 個縣（市）政府，縣（市）首長人事權的問題也就愈來愈政治化。

從責任政治的觀點來看，如果直轄市首長有進用其一級機關主管的完整權力，縣市政府首長自當也享有相同的權力。考試院在面對地方自治法制化以來，在人事制度的調整上，表現出積極的立場，以符合分權主義和責任政治的精神。92 年銓敘部所提出的政務人員法草案，即將「縣市政府一級主管或所屬一級機關首長，除人事、主計、警察及政風主管或所屬一級機關首長外，其餘全部改為比照簡任第十二

8 地方政府及若干立法委員認為，二分之一屬於常任文官的首長/主管，宜調整列等為簡任第十二職等，惟考試院基於五都選舉後勢必會牽動相關議題，目前仍暫時維持簡任第十職等至第十一職等。

9 楊戊龍、熊忠勇，＜人事權的地方分權與實踐：以民國九十六年地方制度法第五十六條及第六十二條修正為楔子＞，《文官制度季刊》，2009，第一卷第二期，頁 128-129。

職等之政務人員」[10]。但是立法院卻未能通過這樣的提案，可能理由之一是許多縣（市）一級單位主管尚未具備退休條件，如果立即改爲政務職位，勢必立即面臨「擔任政務官，放棄常任文官的身分（包括優厚的退休金）」或「保住常任文官身分，但從一級主管下台」的兩難選擇。

不論如何，地方自治的推動，對於長期偏向高度集權、一體適用的文官法制帶來很大的衝擊，而這個影響在今年底五都選舉過後，恐怕還會更加劇烈。

參、文官制度與台灣的經濟發展

一、高素質的技術官僚與經濟奇蹟

台灣在二次世界大戰結束後的三十多年間，何以很快地就創造出傲人的經濟奇蹟？以西方自 1950 到 1970 年代所建構的理論，無論是「現代化理論」(Modernization Theory)、「依賴理論」(Dependency Theory) 或「世界體系理論」(World-System Theory)，都無法給予令人信服的解釋。也就是說，如果從西方，尤其是美國的經驗所形成的理論或觀點，均無法解釋台灣何以能快速成就高度的經濟發展，而同時還能維持社會的公平和政治的穩定，所以才對台灣的經濟發展成就稱之爲「奇蹟」。事實上，戰後台灣在經濟發展的過程中，在政府與利益團體之間的關係，和歐陸(而非英、美)的觀念上較爲相近，台灣在政府與民間企業的關係上較爲緊

[10] 參見銓敘部 92 年 9 月 2 日報請考試院審議之政務人員法草案。

密，偏向統合主義的觀點。因此，戰後台灣經濟迅速起飛與發展，一定程度上已實現了「公私協力」的「治理」模式，而這也是造就「台灣經驗」的重要原因之一。

台灣經濟奇蹟之所以成功，其背後有全球政經環境的結構性影響，尤其是美國政府透過軍事及經濟援助，要求我國政府放棄軍事反攻並致力於台灣的經濟建設。因此政府運作的重點，便逐漸由軍事國防轉移到經濟建設，許多財經技術官僚在國家機關領導階段的支持下，充分發揮主導經濟的發展走向。最爲國人熟知的，例如嚴家淦、尹仲容、李國鼎和趙耀東等人[11]。

簡單來說，台灣的經濟發展，政府是火車頭，技術官僚則扮演積極規劃和推動的角色。除了有優秀的技術官僚之外，政府也因應時局制定適合經濟發展的策略，例如在1950~1960 年代，是「以農業培養工業，以工業發展農業」的時期，經濟發展的重點在於以進口替代爲主軸：發展勞動密集型生活日用品工業，並建立農產品加工區出口模式。1961～1971 年，則是「以貿易促進成長，以成長拓展貿易」策略時期，重點在於獎勵投資與發展出口產業，以拓展海外市場；1966 年高雄加工出口區成立，台灣成爲加工出口王國，經濟發展重點從農業走向工業。1973 年推動十大建設，

[11] 李國鼎及趙耀東雖然均曾擔任政務官之部長職位，惟他們皆是由常任文官系統「升任」，台灣在威權體制時期，技術官僚與政務職位均來自相同的系統，且大多數都是經由國家考試及格，因此即使擔任政務職位，許多人仍以技術官員自居。

爲台灣的工業化打下基礎。1980 年代初期，政府開始規劃高科技產業，1980 年成立新竹科學園區，爲台灣的經濟升級注入活力，台灣從此走向科技業掛帥的經濟發展階段。1986 年，台灣在電腦終端機、顯示器、電話、電算機等七項資訊電子產品，產量佔世界第一。2007 年竹科的IC製造、晶圓代工、十吋以下TFT-LCD產業市佔率全球第一；IC設計、LED 排名第二。2008 年台灣的小筆電(全球市佔率 99%)、筆記型電腦(92.4%)、主機板(92.2%)、無線區域網路(90.6%)、液晶螢幕(76.8%)等 11 項產品產量全球第一[12]。這些政策多數有賴技術官僚的規劃與執行，而事實也證明這些政策對於台灣的經濟成長做出巨大的貢獻。

此外，也有西方學者提出「國家自主性」(autonomy of state)及「國家能力」(the capacity of state)的理論，來解釋台灣經濟奇蹟的現象。所謂的「國家自主性」，係指國家是控制特定領土及在該領土上人民的組織，並可追求某些自定的目標，而非單純地反應社會、階級或社會團體的利益或需求。至於「國家能力」則是指國家機關完成政策目標的可能性或能力，尤其是在面對有能力的社會團體之反抗，或是面臨惡劣的社會經濟環境之時刻[13]。

戰後台灣在擁有較高的「國家自主性」與「國家能力」

---

[12] 引自《天下》雜誌，第 427 期(1949~2009：超越 60 特刊)，2009 年 7 月 29 日，頁 260-263。

[13] Theda Skcopol, “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research,” in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds., ***Bringing the State Back In*** (New York: Cambridge University Press, 1985), p.9.

的條件下，才能造就出傲人的「台灣經濟奇蹟」，而政府以考試取才所組成素質較高的文官體系，則是那個時代國家能夠具有自主性與能力的原因之一[14]。此外，也有學者提出了「發展型國家」(developmental state)的概念，來說明包括台灣在內的東亞國家爲何能在短時間內造就了高度的經濟發展？例如，美國知名政治學者江森(Chambers Johnson)教授研究了日本、南韓及台灣的經驗後，歸納出「發展型國家」的五項特質中，即包括了「以功績制來甄拔具有能力和紀律的技術官僚」[15]。我國學者朱雲鵬根據我國的發展經驗，提出了四項發展型國家所具有的特質，而其中第一項即爲「擁有以優良技術官僚爲主體的團隊」[16]。上述這些觀點，均顯示出優秀的技術官僚曾爲台灣的經濟發展做出巨大的貢獻。

---

14 相關的研究，可參考龐建國，〈「國家」在東亞經濟轉化中的角色〉，輯於羅金義、王章偉合編，《奇跡背後：解構東亞現代化》，香港：牛津大學出版社，1997 年，頁 25-56。

15 其他四項特質爲：(1).國家機關的作爲係以追求經濟成長與生產爲主要目標；(2).以追求經濟發展爲首要任務，而將技術官僚匯聚於主管經濟事務的機關；(3).官僚和企業菁英透過政策網絡而緊密聯結，以利於資訊交換來制定有效的政策；(4).運用政策工具要求企業團體合作。見 Chambers Johnson,” Political Institution and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan,”in Frederic C. Deyo, ed., The Political Economy of the New Asian Industrialism (New York: Cornell University Press), pp.136-164.

16 其他三項特質爲：(1).國家機關內部有良好的溝通及協調系統，使政策具有整體性及延續性；(2).在經濟發展方針決定後，國家決策者不但充分授權技術官僚執行，而且能夠以其政治影響力排除外界壓力，讓技術官僚能在免於受到短期政治利益干擾環境下做成專業決策；(3).在政策執行過程中，國家機關與企業有良好溝通協調機制，惟國家機關仍保有其自主性，也就是能夠清楚判斷企業所提意見，並堅守公利優於私利的原則。見朱雲鵬，〈國家競爭力與政府〉，《中國時報》，2000 年 1 月 28 日，版 2。

二、國際競爭力和政府效率的提升

從 1989 年IMD首次公布國家競爭力排名之後，IMD評估競爭力的各項指標，二十年來一直是各國政府施政的重要參考，競爭力排名順序的高低也影響著人民對於該國政府的滿意度。根據IMD的《世界競爭力年報》，國家競爭力是一個經濟知識領域，分析各種可以形成國家創造及維持一個環境，以協助其企業創造更多價值、其人民更加繁榮能力的事實和政策[17]。IMD評量競爭力的四大項指標爲「經濟表現」、「政府效率」、「企業效率」及「基礎建設」，其細項指標與政府有密切的相關性。總體而言，施政的方向與執行能力，對於國家競爭力的強弱具有關鍵性的影響，而政府施政的方向與執行力，又與文官的表現息息相關，因此說文官的能力(或者更具體的說，文官的競爭力)，與國家競爭力之間具有密切而直接的關係並不爲過。

上述四項指標中，與文官制度關係較深者爲「政府效率」，根據IMD 的評比，台灣過去排名約略在 15 到 25 名之間，今(2010)年則大幅度上升至第 6 名，爲史上最佳成績，亞洲國家中僅次於新加坡和香港。這一優異成績代表馬政府團隊的表現受到肯定，也代表文官體系對於經濟發展和提升

---

[17] 資料來源:
http://www.imd.ch/research/publications/wcy/upload/FAQs.pdf (2009/02/24) ，
“Competitiveness of Nations is a field of Economic knowledge, which analyses the facts and policies that shape the ability of a nation to create and maintain an environment that sustains more value creation for its enterprises and more prosperity for its people.

國家競爭力的努力。但政府不能自滿，畢竟競爭力的追求是不進則退，進步的幅度比其它國家少也是一種退步[18]。IMD的主任蓋瑞利(Dr. Stephane Garelli)認爲，未來決定競爭力消長的因素不僅在於績效進步，同時也在於損害控制(damage control)的能力；亦即競爭力不僅反映出各國追求繁榮的相對能力，同時也顯示在全球經濟危機中，能展現堅強韌性克服困境者，即能成爲優勝者[19]。我國在這一波金融海嘯中，表現出的堅韌，受到相當的肯定。

未來文官制度的改革，也要因應時局的變化，進行各種調整，吸引更多優秀的人才爲政府服務，活化公務體系，增進政府的治理能力及提升政府的績效。

肆、文官制度與台灣的社會發展

一、公開競爭取才，促進社會階級流動

考試取才是傳統中國社會所認同的價值，又是國父孫中山先生的重要主張，政府遷台後舉辦的公開考試制度爲台灣農村社會人力成爲新的中產階級提供了良好的機會和管道，有助於社會階層的流動。隨著考試用人制度深獲社會支持而擁有極高的正當性，因此臨時條款和幾次憲法增修都未

---

18 WEF2010-2011 年的競爭力評比中，我國的總成績爲 5.21 分，比去年的 5.20 高，但進步幅度不如英國，因此排名由第 12 名下降爲第 13 名，英國則由第 13 名上升至第 12 名。

19 IMD, http://www.imd.ch/research/publications/wcy/upload/PressRelease.pdf (2010/8/9)

曾對憲法所定「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考制度」有所更動，表示對於落實這個制度，全民已有共識。

民國 39 年政府遷台後，考試院隨即舉辦首次全國性高普考試，對於當時緊張局勢具有穩定社會惶惶人心的政治象徵作用，爲維持此一象徵及穩定人心，每年辦理高普考試從未間斷。根據統計，政府公務人員中，考試及格者比例大幅度增加。民國 55 年，全國僅有 15.5%的公務人員具有考試及格資格，到了 65 年，上升至 32.6%，75 年再上升至 44.5%。到了 98 年底，全國公務人員之任用，經國家考試及格者爲 28 萬 675 人，占 82.58%。其中以特種考試爲主要任用來源，占 42.27%最多；其他考試及格（含升等考試）占 19.74%次之；高等考試及普通考試及格者分別占 13.52%及占 5.84%；初等考試及格占 1.21%；依其他法令進用者占 17.42%（包括政務人員、機要人員、派用人員、技術人員、雇員及公營事業人員等）[20]。

從考選制度在台灣發展的系絡來看，因爲具備穩定政權及社會流動的功能，因而得到人民的支持，同時，也因爲報考人數眾多，考選過程日趨競爭。這二年由於金融海嘯，經濟不景氣的因素，報名人數爆增，97 年報考公職的人數達到 40 萬人，98 年更突破 50 萬人，是近二十年來的新高[21]。有人戲稱國家考試幾乎成了全民運動，可是錄取率往往不高，

[20] 銓敘部，《中華民國 98 年銓敘統計》，台北：銓敘部，2010 年 2 月。
[21] 考選部，《中華民國 98 年考選統計》，台北：考選部，2010 年 5 月。

平均錄取率大約在 6%左右，98 年因報名人數大幅增加，錄取率下降至 4.67%。若僅以高普初等試來說，更低到只有 2.76%[22]。從公職的窄門來看，可以得知公務人力素質相當優秀。再者，由錄取者的學歷也可以了解，政府得以甄補到比民間部門教育程度更高的人力資源。自民國 90 年起，高考三級的錄取人員中，大學以上畢業者所占比率皆在 93%以上，研究所畢業的比率也逐年增加，到了 98 年度，大學以上學歷者占 97.4%，其中具碩士、博士學歷者占 44.7%。即便是普考，只要高中畢業即可報考，但近十年來，錄取人員中，大專以上學歷者也在 92%以上，這二年更達 97~98%[23]。由於人力資源的素質提昇，也增強了政府解決公共問題和國家發展的能力。

表一：近年**公務人員**考試報考、到考、及格人數與及格率統計

人數 年度	報考人數	到考人數	及格人數	及格率[24]
92	258,848	177,856	11,334	6.37%
93	247,085	170,866	12,964	7.59%
94	291,408	194,065	13,832	7.13%
95	283,109	186,894	11,425	6.11%
96	318,026	214,122	16,879	7.88%
97	396,904	271,015	18,061	6.65%
98	500,749	338,197	15,783	4.67%

22 考選部，同上註。
23 考選部，同上註。
24 及格率係以「及格人數除以到考人數」計算。

考試院舉辦考試一向強調公平性，依據憲法所定「公開競爭」之原則取才。過去曾有人言，台灣最公正的事有二件，一是當兵，二是考試。由於考試不分貧富貴賤，任何有才能的人都可以參加國家考試，這是中國一千三百多年的科舉傳統，其精神不僅延續迄今，甚至影響西方國家近代的文官制度。新竹的鄭用錫，在道光三年（1823 年）成爲台灣的首位進士，被譽爲「開台進士」。在清朝時代，新竹北門鄭家中有科舉功名多達二十多人，堪稱北台灣功名最盛的家族。 除了新竹鄭家，台北大龍峒一帶，過去曾流傳「五步一秀，十步一舉」的俗諺，尤其是位於港仔墘的陳家一門就有三位舉人，其中的代表人物陳維英，布袋戲大師李天祿也入贅陳家的後代[25]。

由於考試強調公平性，不分階級，也促進了社會階段的流動，古代有所謂的布衣卿相，現代社會這種情形更是普遍可見。以考試院爲例，過去的院長邱創煥和許水德先生都來自貧窮家庭。科舉在中國歷史上的一項重大貢獻：就是提供了靈活的社會階級流動管道，貧家子弟可以借科考上升，配合地域平衡措施，就連偏遠、發展落後地區的人家，也有機會進入政府服務，改善家庭和家族的地位。因爲通過科舉進入政府的人才，有貧有富，有東南有西北，使得政府施政 不至於太過偏頗，有其一定的公正基準。考試，一向是中國傳

[25] 李金生、陳育賢，＜民國 99 台灣久久－開台進士鄭用錫 台灣科考里程碑＞，中國時報，2010 年 9 月 1 日。

統最重要的「翻身」管道，只要社會普遍重視考試，考試就有機會提供上下流動管道[26]。

從民國 39 年迄今，共一甲子的時間裡，參加國家考試者超過 1400 萬人次[27]，對於促進社會流動帶來重大貢獻。不僅中國國民黨的菁英多數通過國家考試，其它政黨的菁英，也有很多人曾經參加國家考試及格[28]。

二、照顧弱勢族群的文官政策，提升社會公平正義

對於弱勢族群的保障，是一個國家進步與人權發展的表徵，也是國家達成社會公平與正義的重要方法，更是促進階級平等與和諧的關鍵。我國憲法第 155 條規定，人民之老弱殘廢、無力生活及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。憲法增修條文第 10 條第 7 項也規定：「國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。」顯見維護人民基本權益，推行社會福利，爲我國憲法明定之基本國策。有人說衡量一個社會的文明程度，就看他如何對待社會中最弱勢的群體。台灣在文官政策上，對於弱勢者的照顧，有二項世界少見的考試，即原住民族特考與身心障礙

---

26 楊照，＜讓貧者、弱者可以藉考試出頭＞，載自大眾時代網站，http://mass-age.com/wpmu/blog/2010/07/08/8681/ (2010/8/24)

27 參考下列資料自行統計：(1)91-99 年，歷年《考選統計》。(2)39~90 年，考試院，《建國 90 年之考銓制度》，台北：考試院，2002 年，頁 149。

28 例如：民進黨的主要人士，陳水扁、謝長廷、蘇貞昌、林義雄、姚嘉文等人，都曾參加過律師考試及格。姚嘉文並曾參加特種考試台灣省基層公務人員考試及格，短暫擔任過交通部電信局業務員。

者特考，這二項考試可說是我國文官政策中，對於保護弱勢群體的最具體的作爲。

原住民族特考從民國 45 年迄 99 年已舉辦將近 30 次，錄取人數超過 3000 人，對於照顧原住民族之應考權及就業權益，提供原住民族參與公職之機會有很大的幫助。身心障礙人員特考則自 85 年開辦，已先後辦理過 10 次，共錄取超過 2000 人，對於照護身心障礙者的應考試權利及提供其參與公職的機會，深獲各界肯定，並已成爲保障身心障礙者工作權的重要措施。即使是西方先進國家，也很少有單獨爲身心障礙者舉辦的公職考試，因此本項考試可說是我國文官制度的一項特色。身心障礙特考及原住民族特考的舉辦，使政府文官體制的代表性更加完整，也提升了文官制度的社會公平性，益可彰顯我國民主政治的進步與成熟。

除了透過考試的管道之外，我們也在各項法律中增加對於弱勢者就業權益的保障，例如 身心障礙者保護法以及原住民族工作權保障法，根據銓敘部的統計，98 年底原住民族任公務人員爲 6,631 人，占全國原住民族 50 萬 4,531 人之 1.31％，略高於原住民族占全國公務人員人數之 1.95％。身心障礙人員，98 年底身心障礙者任公務人員爲 5,041 人，占全國身心障礙者 107 萬 1,073 人之 0.47％，亦高於占全國公務人員之 1.48％[29]。

[29] 銓敘部，前揭書，頁 11-12。

三、文官是民主轉型期間穩定社會的中堅力量

我國社會的知識份子可比中國歷史上的「士」，他們對社會有承上啓下的作用，日常與庶民接觸，同時又以批判的眼光看待政府作爲。公務人員考試將知識份子吸納到政府部門，爲政府代言，爲人民辦事。因此透過公開競爭的考試，國家機關除了得以向民間社會吸取適當、適量的公務人力，並可透過社會菁英流動鞏固政權的正當性。

富裕社會一個特徵之一，是中產階段的增加，1980 年代台灣正值進入政治及社會風起雲湧的年代，當時研考會的民調顯示，有 66.7%的人自認是中產階級。在這個前提下，大規模的社會動亂不易發生，因爲中產階級希望維持穩定和平發展，這也是台灣在 70~80 年代民主改革、社會運動蓬勃之際，得以維持著穩定的重要力量。文官就是中產階級的一個重要組成者，他們的生活穩定，收入中上，教育程度普遍較高，這些都是中產階級的特徵，也因此文官一向在政治和社會轉型期間，扮演著有力的穩定力量。

伍、文官制度的挑戰

一、儘速完成現代化文官體制改造

建構現代化、具競爭力的文官體制，具體方案包括三大工程，最根本的即是基礎工程的推動，包括「公務人員基準法」、「政務人員法」與「公務人員行政中立法」三大法案。

（一）公務人員基準法

這是公務人員的根本大法，如同勞工有「勞動基準法」一樣，明示公務人員與國家爲「公法上的職務關係」，並建立共同標準統攝人事法令，及各類別公務人員應共同遵守的人事管理基本事項。本法草案從三個基準來說明，第一個是「權益基準」，談公務人員的身分權、工作權、辭職權、經濟受益權、結社權、工作條件等。第二個是「倫理基準」，談公務人員的服務守則、執行職務之義務、服從、保密、兼職限制、行政中立、利益迴避、服勤、旋轉門條款等。第三個是「管理基準」，包括考試、任用、俸給、考績等，並揭示「功績原則」爲公務人員的「管理基準」。

（二）政務人員法

前面已經提到，我們推動政務人員法已經 15 年，四度送請立法院審議，」尙未完成立法，未來仍會繼續努力。除了法制建設之外，在行政文化上，一個現代化的民主國家，政務官及事務官必須相互合作，才能有效推動國家發展。我國在 2000 年歷經第一次政黨輪替，政黨輪替理應是我國文官體制配合政治發展走向民主行政的契機，但很可惜，民進黨政府和文官體系之間的關係顯然是失敗的，在制度上也沒有留下值得稱道的建樹[30]。政治與行政的有效融合是優質民

[30] 舉例而言，行政院前副院長張俊雄在八掌溪事件之後，在一個公開場合痛批「官僚心態麻木不仁」是造成八掌溪事件最主要原因（聯合報 8/13/2000，四版）；民進黨立委沈富雄，面對經建會人力處長劉玉蘭反對民進黨版的國民年金案一事，批劉「充分暴露舊官僚心態，對新政府嚴重傷害」（聯合報 9/1/2000，四版）；高級文官也不甘示弱的回應，經建會副主委李高朝就曾直言批評新政府：「不聽取專家的專案堅持會失去民心，而說出『舊官僚』這種話的人，是

主治理的基石，前者展現民主回應，後者強調專業穩定，缺一不可。政務官與事務官能否建立互相信任的夥伴關係，正是展現這個核心連結的關鍵要素。就台灣的發展脈絡而言，在過去兩次政黨輪替的初期，政務官及事務官互動的議題逐漸浮上檯面。一方面，常任文官對於政務官適任與否，存有普遍的懷疑，因此有「誤闖叢林的小白兔」或者「菜鳥政務官」的揶揄。另一方面，新任政務官也擔心文官受到「前朝意識形態」的毒害，而有「新政府、舊官僚」的批評，或有政務官撤換「舊思維」文官的傳聞。這些衝突對於政府的形象與政策的推動等，產生負面的影響。

政務及事務之間的合作與信任關係是有效民主治理的前提，執政團隊應透過正式或非正式管道，讓新任政務官認識政府運作以及其自身角色，在體制上也應建立高階文官與政務官互動的倫理，讓政務事務磨合期間縮短，及早建立默契，以展現施政效能。

（三）行政中立文化的深化

我們已歷經過二次政黨輪替，行政中立法已在 98 年公布施行，大家更能體會維護常任文官的尊嚴，保障常任文官不受政治干預的重要和必要。為促進民主行政的達成，要將行政中立從法律規範變成行政文化的一部分，只有內化至全體文官的心中，才能真正達成行政中立的目標。

最沒有政治智慧的人」（聯合報 10/21/2000，四版）；而經濟部能源會執行秘書陳昭義，公開承認與林信義部長「想的有一點不同」，且因核四的爭議，請辭執行秘書一職（聯合報 01/16/2001，六版）。

總之，文官制度要有助於民主政治的鞏固，二次的政黨輪替，代表民主的深化與鞏固，其間文官扮演了傳承和穩定的角色。另一方面，民主政治也要有助於文官制度的健全發展，不可藉由政治力量破壞穩定的文官體系，否則不僅影響社會安定，也會導致民主倒退。

（四）回應地方自治需要的規範

我國的地方自治從民國 83 年法制化後，迄今仍持續發展中，其中之一便是爭取地方人事的「自主權」，而這個趨勢對於高度集權化、一體化的文官制度是一大衝擊。今年年底五都選舉過後，各首長勢必會再積極爭取更多的人事管理權力，我們必須主動回應政治分權的國內趨勢，體察這種政治現實，進行前瞻的規劃，包括更多的分權，或者中央與地方人事制度合理區隔，否則若再任由立法院透過修正地方制度法的方式來突破文官的規範，絕非文官制度的良性發展。

二、全面提昇文官的素質與能力

（一）培育體制的強化

根據保訓會的統計，98 年公務人員平均每人在職訓練時數爲 85.1 小時，其中薦任人員爲 93.8 小時，委任人員爲 84.3 小時，簡任人員則只有 45.9 小時。以 8 小時換算成一天，85.1 小時大約是十天半，也就是二星期，這樣的時數還不算太少，但仍舊不足，尤其是簡任官員的訓練時數，畢竟在知識經濟的時代，知識過時的速率遠超過以往。更重要的是「訓練有效嗎？」公務人員是否透過訓練取得「與時俱進」

的能力，是否隨著職務的晉升而「成長」呢？

有人說，在 1975 年，當時的大學畢業生所學的專業知識可以用一輩子，1985 年則可以用 20 年，1995 年大學生四年所學在畢業當天就落伍了。現在的新技術每兩年翻新一倍，2003 年全世界媒體、手機、網路創造出的訊息約爲五十億GB[31]，相當於人類過去五千年來創造出的資料量總和。因此知識必須要常更新，活在終身學習的時代更要不斷的學習、創新。

過去我們以成本(cost)的觀念來看待公務人力，成本就是要付出的代價，就像雇用一個人，要付給他待遇，這種觀點是消極的。其後，我們以資源(resource)的角度來看待人力，像石油、糧食、水一樣，是一種工具，組織可以購買和運用人力資源，創造組織利益，人力被視爲資源，是處於一種被利用的角色，可以被更換、棄置。現在我們則從資本(capital)的角度來看待人力，資本是可以投資獲利的，也就是它可以爲組織產生更多的價值。員工所擁有的知識質量是否合乎組織的要求，決定了對於組織的貢獻度與價值。投資於人力，就是投資組織的未來。

政府對於人才的培育，就要以培養文官成爲知識工作者爲主要目標，因爲知識工作者將成爲引領社會發展的最主要角色。知識工作者「與時俱進」的知識存量與更新速度，才能跟的上時代的腳步。

---

[31] GB, GigaByte，電腦用語，十億位元組，千兆縮寫。

（二）發展性訓練的重要

去年十月立法院通過保訓會組織法、國家文官培訓所組織條例的修正案，新增「高階公務人員之中長期培訓事項」這個業務，培訓所也在今年 4 月 16 日正式掛牌爲國家文官學院。過去我們對於文官的訓練多半著重在專業訓練、管理訓練、基礎訓練等，但對於公務人員在其生涯發展，逐級晉升的過程中，並沒有給予適度的發展訓練，升任者也沒有經過嚴格的評估，因此其能力未必隨著職務陞遷而成長。再加上考績制度只偏重現職工作的考核，缺乏潛能的評估，以致於人員升遷後，可能發生學理上所謂的「彼得原理」（Peter Principle）的現象，也就是一個人因爲現職工作優異，不斷被拔擢，最後升遷到他所無法勝任的職位。這個時候，個人不僅難以再升遷，也無法爲組織做出相對的貢獻，從而造成組織的效率降低，這對於個人與組織都是很大的損失。

有鑑於此，國家文官學院成立後的重點工作就是啓動高階文官的「發展性訓練」，希望使高階文官的能力、視野和氣度向上提昇到更高的層次，著重於目前及未來職務所需的長期培育，與行政院辦理的在職訓練、專業訓練並不重疊，各位今天所參加的 TOP—SCS，就是文官學院開啓「發展性訓練」的第一步，目標是要培育各位具有「卓越管理」的能力、「前瞻領導」氣度及「政策民主」的風範，也希望各位以此相互勉勵。

TOP-SCS 是一項中長期的培訓計畫，因爲高階文官不只

是要解決現階段的問題，更要有遠見看見未來，解決未來可能發生的問題，這才是真正爲國家競爭力厚植實力。過去 10 年來，台灣高階文官流失嚴重，素質未大幅提升，對國家是一大警訊，我們必須儘快彌補這個缺口。過去我國優秀的文官團隊，曾經爲台灣的經濟奇蹟做出重大貢獻，希望未來我們的高階文官，能夠成爲帶領台灣邁向另一個高峰的關鍵動力。

（三）考績制度的變革

修正公務人員考績法是第 11 屆考試院的重點工作，修正後的考績法除了強調績效管理的精神外，並希望透過團體績效評比，以提振公部門的效率與效能。因爲人民在意的是整個政府效率必須提升，政策必須走在正確的道路上，而且落實執行。有關考績法的修正，在此提出四點說明：

1.建立合理的評鑑方法：在評鑑方法上，將採用更多元彈性的作法，除了可以量化的資料之外，許多公務尚無法以數量來計算，也會考慮質的評估。除了年終考核之外，還會增加二次的面談，協助員工了解其優缺點，並加以改善，其目的是爲促進考評者與受考人雙方之溝通與瞭解，基本立場是溝通問題、解決問題、創造雙贏。再者，除了由上而下的評鑑之外，各機關也可以考量增加自評或部屬對於主管的評估等。同時，未來考評的標準，將只做原則性的規定，至於考核細目則交由各機關自行訂定，彈性設計是希望各機

關能因應業務，自行訂定其關鍵績效指標(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。

2.團體績效與個人績效結合：在結合個人績效、單位績效與組織目標部分上，就是透過團體評估，團體評估也會與主管個人績效掛鉤，因爲主管績效的優劣，關鍵不在於個人表現，而是他所帶領的團隊能否發揮團隊精神，產生綜效(synergy)。

3.主管課責：對主管績效的衡量，不是看他個人的工作質量，而是要看他所帶領的團隊是否能有效達成任務，取得成果，因此主管的績效衡量，不是看他努力程度，而是貢獻程度。主管考核的能力與動機，是考績法成敗的關鍵之一，未來國家文官培訓所也必須增加這一方面的訓練。

4.考績與訓練和陞遷結合：修正後的考績法，將根據績效評估結果進行人力運用，包括「拔尖培育、中堅穩定、後段機會及頑劣紀律」不同的措施。

三、重建文官體系的核心價值

（一）建立廉潔和受人民信賴的文官體制

我國的文官深受傳統士大夫精神的影響，士大夫精神能否發揚，所代表的不只是一個群體，而是一個國家的精神表徵。士大夫的出仕除了帶有價值追求，也具有遠大的政治抱負，以安邦濟世爲目標，希望實現個人的價值。反之，文官

如果貪污、腐敗、無能，通常就是一個朝代衰敗的起點，歷史上的教訓比比皆是。人民對於政府的觀感，主要來自二個層面，一個是對施政成果的感受和績效的表現，另一個就是官員的言行，尤其是高階官員，這也是士大夫精神在社會價值上的反映。

過去幾年，政府體系的貪瀆、弊端屢見不鮮，政府領導人涉及的貪污案件更重創了人民對於政府、公務人員的信心。當人民不信賴這個政府，不信任執行公權力的文官時，不論有再好的政策規劃，也是事倍功半，不論政府改革帶來多少經濟效益，提升多少行政效率，若無法取得人民的信賴，都是徒勞無功。未來的文官不只要專業，還要與人民建立起信賴關係，這要靠廉潔、誠實和透明。

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？這讓我們不得不再次強調清廉的重要性，這也是目前台灣文官的社會價值體系上應面對的課題。

（二）文官與社會脫節

去年一部電影《不能沒有你》點出了文官與社會脫節的現象，片中指出文官未能以「同理心」解決民眾切身的問題。公務人員處理公務時固然應該「依法行政」，秉公平等對待所有的顧客，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，缺乏反省能力的結果是把官僚體系變成規則的迷宮，不但行動緩慢，而且缺乏彈性，《不能沒有你》就凸顯了這個問題。

依法行政固然應予尊重，但法令的目的是爲了服務人民，如果法令已無法滿足人民的需求，就應檢討法令，不可錯把工具(法令)當成目的。可惜現實生活裡往往和理想有差距，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，「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。行政學者休莫爾(Ralph P. Hummel)曾指出，我們以爲官僚關心我們所做的相同的事情，例如：公平、自由、暴力、疾病、死亡、失敗等，但文官若是缺乏同理心，只在意控制與效率，官僚組織就會漸漸脫離政治的控制，成爲控制性的機構，影響著政治、社會與政府[32]。

造成文官與社會脫節的另一個原因就是鐵飯碗心態，這個心態讓文官無法體會人民的實際生活，有人開玩笑說「全家就是你家」，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

---

[32] Ralph H. Hummel, ***The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in the Modern Organization*** (New York: St. Martin's, 1994), pp.4-5.

的精神。

四、法治社會的追求

今(2010)年爆發多司法弊端，包括法官收賄貪瀆、法官的品德操守風紀等問題，已然引起全民公憤，對於違法不適任的法官究竟該如何處置？已逾二十年遲遲不能通過的《法官法》是否是最優先司改法案？考試院雖然不是法官法的主管機關，但法官亦屬公務人員的一員，其人事管理事項考試院有責任積極參與。

從權力分立的憲政角度來看，司法是在立法與行政之外最重要的制衡力量，由庶民生活的角度來看，司法有權力決定人民的生命、自由、財產及生活秩序，因此司法人員的品德、操守，紀律、人事管理等事項，尤應特別重視。台灣的司法制度在威權體制瓦解以後，審判獨立初步確立，但卻又因法官的濫權、怠惰和品操問題，竟成爲社會上不被信賴的制度。當然，危機永遠不會只有「危險」，它必然同時爲你帶來「機會」，如何掌握司法改革的契機，建立人民對於司法的信賴，除了司法院之外，考試院在人事主管機關的立場上，也必須扮演積極的角色。這也是目前文官系統在社會發展上要積極扮演的角色之一。

陸、結論

現代化國家的發展，必須是經濟成長、政治民主與社會開放齊頭並進。台灣在經濟上曾經創造「奇蹟」，在政治上

曾經創造「寧靜革命」，在社會上，也逐步建立公平、保護弱勢的環境。文官制度在這些成就的背後，都扮演著關鍵的角色，但這不表示我們的已經是一個充分現代化的文明國家。在經濟上我們面臨產業升級與轉型的挑戰，尤其在知識經濟時代來臨的今日，如何將公務人員培育爲知識工作者，爲國家的經濟做出貢獻，有效提升台灣的國際競爭力，仍需要我們繼續努力。在政治上，我們歷經兩次政黨輪替，已步入民主鞏固的階段，但文官制度在許多層面仍未能充分配合，民主政治的文化如何落實在文官的行政作爲中，讓政治民主帶動行政民主，並使行政的運作能保障人權，仍有待長期的培育。在社會上，尤其值得注意的是法治社會的建立。受政大之邀，來台講學的大陸學者金觀濤夫婦曾說，他自己以前覺得「台灣太亂」，但是後來發覺台灣人的友善、自由、包容，「如果能自由選擇在華人世界任何地方生活，第一選擇是臺北，因爲這裡的民主讓它有文化，有自由。[33]」他清楚地感受到台灣自由、民主的可貴，但也發現台灣的亂，這種亂，部分原因便來自於法治社會未能建立。

過去曾有人將台灣、新加坡和香港作比較，認爲台灣是有自由、有民主，但法治不夠；新加坡有民主、有法治，但自由不夠；香港有自由、有法治，但民主不夠。法治社會最重要的就是建立被人民信賴的制度，然後加以實踐，文官就是負責建立制度的主要角色，也是建立法治社會的中堅力

33 《天下》，前揭文，頁 40。

量，只有文官獲得人民的信賴，才能真正建立法治的社會，這正是我們要繼續努力的目標。