

# 我們需要什麼樣的文官制度

(綱要)

100.5.21

## 壹、前言

### 貳、與自由民主政治配合的文官制度

- 一、行政中立制度的建立與深化
- 二、政務人員與常任人員的二元體系
- 三、人權保障的文官制度
- 四、回應地方自治發展需要

### 參、與多元開放社會相呼應的文官制度

- 一、多元代表性的文官
- 二、廉潔和透明的文官體制
- 三、官民關係的改變

### 肆、與時代潮流趨勢併進的文官制度

- 一、合理分權和彈性運作的文官制度
- 二、公務人員能力與時俱進的文官制度
- 三、沒有「鐵飯碗」、將「績效」視為責任的文官制度

## 伍、結語

# 我們需要什麼樣的文官制度\*

100.5.21

## 壹、前言

面對全球化、資訊化及知識經濟時代的快速發展，以及政經社會環境變遷的衝擊，各國政府為了有效推動施政願景、政策理念，及增進國家競爭力，莫不致力於提昇政府的治理能力。考試院在 98 年 1 月 15 日組成考試院文官制度興革規劃小組，於同年 6 月 18 日提出六項規劃方案，包括「第一案：建基公務倫理，型塑優質文化。第二案：統整文官法制，活化管理體系。第三案：精進考選功能，積極為國舉才。第四案：健全培訓體制，強化高階文官。第五案：落實績效管理，提昇文官效能。第六案：改善俸給退撫，發揮給養功能。」這六項規劃案對於文官制度的興革提出相當具體而完整的作法，也成為第 11 屆考試院重要的施政藍圖<sup>1</sup>。

考試院未來施政的藍圖已相當具體，因此本文改由觀念著手。因為要改變治理的模式與提升治理的品質，就要從改變觀念開始，透過觀念的轉變，進而達成行為的改變。

我們需要什麼樣的文官制度？在回答這個問題之前，先

---

\* 本文原定講於 100 年 5 月 21 日嘉義大學，惟因事取消。

<sup>1</sup> 考試院「文官制度興革規劃方案」全文，可透過考試院網站下載。  
<http://www.exam.gov.tw/public/Data/01610135071.pdf> (2011/3/16)

看看我們現在所處的環境。首先，就國內政治環境來看，近二十年來有很大的進步，我們現在已經是亞洲和世界民主的燈塔（Taiwan is a beacon of democracy to Asia and the world）<sup>2</sup>、是「閃耀的民主典範」（shining mode of democracy）<sup>3</sup>。在民主政治的潮流下，我們歷經了解嚴、國會全面改選、總統直選、落實地方自治，2000年及2008年更順利地完成二次政黨輪替。此一快速轉型過程中，文官制度上面臨許多改革的壓力。例如：行政中立，這是過去一黨獨大的體制下不易落實的理念；其次，在民主政治中，政務人員與常任文官的合理區分才能貫徹責任政治；再者，因應人權保障的需求，文官法制上也有改革的必要。

次就社會環境來看，伴隨著政治愈來愈民主，社會也愈來愈開放。在多元開放的環境下，文官代表性的議題受到相當地關注。同時人民為了對政府課責，於是要求透明化，行政作為不能有黑箱作業、不能再便直行事。官民之間的關係也產生微妙變化，過去的官員是高高在上，官與民處於不對等的地位，但現在反而是大嘆「公僕難為」。

除了國內政治和社會環境的變化之外，國際環境上也有極大的改變。全球化和資訊科技的發展，使得國際競爭壓力

---

<sup>2</sup> 英文引述係2008年總統大選後，美國總統布希對台灣選舉的聲明。

<sup>3</sup> 美國在台協會臺北辦事處長司徒文(William Stanton)在2008年總統大選後的評論。引自自由電子報，〈司徒文：美不會棄台灣 2300萬人不顧〉，2010年7月11日  
<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/jul/11/today-p2.htm>  
(2010/11/24)

更勝以往，民眾對於公務人員的能力要求、服務品質的要求更高。

我們需要什麼樣的文官制度呢？從上述三個變化來看，本文提出三個構想。第一、我們需要一個與自由民主政治配合的文官制度；第二，我們需要一個符合多元開放社會的文官制度；第三，我們需要一個符合時代潮流趨勢的文官制度。茲逐一說明如下。

## 貳、與自由民主政治配合的文官制度

一個國家要達成良善治理的目標，應有兩種制度的配合運作：一為課以責任的民主政治；二為重視功績的文官制度，二者缺一不可。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<sup>4</sup>。美國公共行政學者殷格瑞漢(Patricia W. Ingraham)認為文官體制作為人民與政府的橋樑，不能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，文官制度的建立與發展，與政治之間有密不可分的關係<sup>5</sup>。

為使文官制度在國家追求自由民主改革的過程中，成為

---

<sup>4</sup> Paul Van Riper, *History of the United States Civil Service* (New York: Harper and Row, 1958), p.562.

<sup>5</sup> Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995), p.xii.

穩定而進步的動力，有幾項重要的工作必須落實：

## 一、行政中立制度的建立的深化

考試院在民國 83 年 12 月首度推出《公務人員行政中立法草案》(以下簡稱行政中立法)，直到民國 98 年 5 月獲立法院三讀通過，總統於同年 6 月 10 日公布施行，前後共歷時十四年半。

行政中立法草案剛剛提出時，有學者質疑公務人員只有「政治中立」，沒有「行政中立」問題<sup>6</sup>。但我們認為這是實務問題，不完全是學理探討。這個法案對於行政中立提出三個概念，一是依法行政；二是執法公正；三是政治中立。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觀念，涉及的是職務倫理，甚至是職業道德的要求，已深植於其政治文化中，不待法律規範。但在我國，由威權走向民主的過程中，這一部分較為欠缺，尤其是選舉的時候，經常見到若干政治人物利用法令上的漏洞，利用職務和行政資源輔選，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問題，因此才要透過建立制度，推動行政中立的文化，明確規範依法行政，執法公正和政治中立的具體要求。

依法行政是什麼呢？《行政程序法》對於依法行政做出

---

<sup>6</sup> 例如：陳德禹、謝復生、許濱松、彭錦鵬等人，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。

最簡單的定義，該法第四條明定「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」。依法行政是法治國家最根本的原則，但只是依法行政未必就是行政中立。依法行政是從民主的「法治原則」(rule of law)下所導引的結論，也是支配法治國家立法權與行政權關係的基本原則；行政中立則是指民主政治之下，政黨競爭是否公平？人民自由意志是否能夠充分表達等。因此，依法行政強調的是「依照民主過程所制定的法律來行政」，這是實踐民主政治的必然結果，涉及行使權力是否具有「合法性」(legality)的問題。但行政中立的理念則更進一步，它涉及的是「正當性」(legitimacy)問題<sup>7</sup>。舉例來說，若政府通過一個法案，規定常任文官必須向執政黨捐納政治獻金。如此說來，要求捐納政治獻金乃是依法行政，但這樣的法律不僅是黨政不分，違反政黨公平競爭，也影響行政中立。因此，若僅以依法行政來衡量行政中立顯然是不夠的。

什麼是「執法公正」，簡單地說，執法公正便是要求公務人員在行使裁量權時必須秉持公正的態度。裁量權的行使涉及行政行為及政府資源的分配，關係到行為是否公正及資源分配是否合理。行政中立法第四條規定「公務人員應依法公正執行職務，不得對任何團體或個人予以差別待遇。」第十二條規定「公務人員於職務上掌管之行政資源，受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，其

<sup>7</sup> 關中，〈行政中立與政黨政治〉，載於《公務人員行政中立法專輯》，台北：銓敘部主編，1995，頁2-3。

裁量應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。」這兩條條文宣示「平等原則」是執法公正的基本態度。行政程序法也具體規定了行使裁量權時必須依循的原則，包括平等原則、比例原則和明確性原則。文官的裁量權是行政行為的必然和必要，但裁量失去公正，其後果是造成人民對於政府缺乏信賴感。當政府的公信力下降，政策推動時便難以取得人民的信服，導致政府統治的正當性危機，由此可知執法公正的重要性。

至於政治中立，指的就是對常任文官的政治行為予以適度規範，藉由限制常任文官的政治參與，以實現公部門專業、公正、效率的價值。行政中立法第五條至第十條都是規範文官的政治活動，我們將內容概分為三類：

(一)不得在特定時間、場所從事特定行為：

強調特定的時間及空間禁止的行為，包括：

- 1.不得於規定之上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動；
- 2.不得在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾；
- 3.不得在選舉期間在辦公場所從事競選活動；

(二)不得積極參與政黨或政治團體之運作及競選活動：

這是指文官職務以外的活動，包括：

- 1.不得兼任黨職或政治團體職務；
- 2.不得介入黨政派系紛爭；

- 3.不得兼任公職候選人競選辦事處之職務；
- 4.不得主持集會、發起遊行或領導連署活動；
- 5.不得在大眾傳播媒體具銜或具名廣告；
- 6.不得公開為候選人站台、遊行或拜票。

(三)不得利用職務上之權力、機會、或方法從事特定行為：  
這些是屬於職務上的行為，包括：

- 1.不得使他人加入或不加入政黨或其他政治團體，參加或不參加選舉活動；
- 2.不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；
- 3.不得阻止或妨礙他人為特定政黨、其他政治團體或公職候選人依法募款之活動；
- 4.不得動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖書或其他宣傳品；
- 5.不得邀集職務相關人員或其職務對象下達指示；
- 6.不得要求他人不行使投票或為一定之行使；
- 7.對職務上掌管之行政資源，得裁量受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，並應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇；
- 8.不得為報復作為。

我們當初推動行政中立的目標非常單純，就是保障常任文官不受政治干預，因為當時已能預見政黨政治成型。如今經過二次政黨輪替後，人們已普遍能了解行政中立的重要



性。更重要的是考試院過去 14 年來，透過不斷宣導和訓練，已使行政中立的觀念，深入公務體系。根據保訓會的統計，自民國 91 年開辦行政中立訓練以來，已超過 100 萬人次參加過該訓練<sup>8</sup>。近幾年來，選舉中違反行政中立的案例已大幅減少，便是具體的證明。

## 二、政務人員與常任人員的二元體系

如同一般民主國家，我國文官制度也有政務人員與常務人員之分，然因過去政黨政治尚處萌芽階段，以致在體制上也難以截然劃分。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、政務人員與常任人員的二元管理體系。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。

舉例而言，現在我們仍然會常常看到事務官(如常務次長、司處長)在國會或媒體前公開爲政策辯護。但這種情形並不利於民主政治與文官制度之間的關係。因爲政黨會輪替，但事務官則是常任制。官員公開爲政策辯護，是爲了落實政黨競爭的責任政治，爲政策辯護也是取得公眾信任的重要方

---

<sup>8</sup> 公務人員保障暨培訓委員會，《中華民國九十八年公務人員保障暨培訓統計年報》，2010 年 5 月，頁 232。

法，大眾或民意代表基於對官員的信任，而願意支持某項政策。若是事務官在媒體或國會殿堂為政策辯護，當發生政黨輪替的時候，很可能同一位事務官必須為截然不同的政策進行辯護。對民眾而言，豈不是昨非今是；對公務人員而言，豈不是人格分裂；對政府而言，公信力豈不是要大打折扣。

其次，過去一黨獨大時代，我們常見到事務官「升任」政務官，因為政治與行政之間幾乎是完全地接合在一起。這種緊密結合的體系，使國家政策推動無縫接合，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未盡相合。本文並非指事務官不能轉任政務官，但不能視為理所當然，數量也不能太多，而且轉任者必須清楚二者的責任與角色不同。政務官重視政府的目的（ends），決定政府的任務；事務官強調政府做事的手段（means），執行政府的任務。事務官的專業，在努力維持既有的體系，或客觀地分析各種選項供政務官抉擇。可是他們不負政治責任，不能也不該做重大的價值抉擇。因此，當遇上困難的問題時，事務官的訓練，會傾向於用最簡單且符合現狀的方法來解決問題。政務官則需為政策價值進行取捨，為改變現狀而努力。事務官的豐富經驗未必是一位好政務官的條件，有時候反而可能是一種阻礙，畢竟事務官長期浸潤在官僚的繁文縟節內，從專業出發，可能會阻礙他以政黨理念來看待政策。當一個新政府有太多政務官是由事務官轉任時，政策難脫窠臼恐怕是可以預期的結果。

爲了因應民主時代的來臨，我們在民國 84 年便提出政務人員法草案，合理建構政務人員與常任文官的二元體制。但是迄今已超過 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。但幸好經過多次民主的洗禮，人民已大多能體會政務官與常任文官的區別。

### 三、人權保障的文官制度

人權是民主法治的重要內涵，也是評定國家開明進步的重要指標。台灣已經步入民主社會，下一步就是深化民主、提升民主品質，而改善人權、厲行法治，就是重要關鍵。1948 年 12 月 10 日聯合國通過「世界人權宣言」，1966 年又通過兩個國際公約—「公民與政治權利公約」、「經濟社會文化權利公約」，這兩公約加上「世界人權宣言」，被稱爲世界人權的三大憲章。

爲因應人權時代的來臨，文官與國家之間關係有明顯的轉變，從特別權力關係轉向爲公法上的職務關係，文官相關法制中對於人權保障也有積極的改善。

#### (一)從特別權力關係到公法上的職務關係

特別權力關係理論乃十九世紀德國在確立君主立憲體制的過程中，爲維持官吏對君主的忠誠關係所創。綜觀各種特別權力關係，依學者通說其特徵有下列 5 項<sup>9</sup>：

1. 雙方當事人地位之不平等。

---

<sup>9</sup> 如吳庚，《行政之理論與實用》，台北：元照，2007，頁 224。

- 2.義務範圍之不確定：義務人負無定量之義務，包括權力服從關係。
- 3.得制定特別法規則：國家得訂定特別規則拘束相對人，且無須法律授權。
- 4.有懲戒罰：對於違反義務者，得加以懲罰。
- 5.不得爭訟：有關特別權力關係事項，其與一般統治關係不同，既不得提起民事訴訟，亦不能以行政爭訟為救濟手段。

簡單地說，在特別權力關係下，政府可以制訂特別規則以限制公務人員的行為，當公務人員遭受不當處分而影響其權益時，也沒有訴訟的管道。但這些年來，社會發展結果，一般咸認為公務人員經國家選任後，自身所具有之基本人權，並不隨之喪失。我國公務人員與國家之關係由傳統特別權力關係轉向的重大突破，首推民國 73 年的大法官釋字第 187 號解釋，隨後第 201 號、第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 312 號、第 323 號及第 338 號等解釋，均陸續修正特別權力關係之見解，司法院釋字第 395 號、第 396 號解釋理由書及第 433 號解釋文並已正式使用「公法上職務關係」一詞，認為足以改變公務員身分關係或對公務員權利有重大影響之事項，依法得提起復審、行政訴訟。

為順應人權時代的發展潮流，銓敘部自民國 74 年 7 月即著手研定公務人員基準法草案，明文規定公務人員與國家為「公法上的職務關係」，並曾於 89 年 4 月 24 日、91 年 10

月 30 日、95 年 6 月 16 日三度與行政院會銜函送立法院審議，惟均未能完成三讀程序。考試院在民國 100 年 1 月 27 日第 4 度函請行政院同意會銜函送立法院審議。

公務人員基準法是公務人員的根本大法，有如勞工的「勞動基準法」一樣。本法草案從三個基準來說明，第一是「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。第三是「管理基準」，包括考試、任用、俸給、考績等，並揭示「功績原則」為公務人員的「管理基準」。

## (二)文官法制與人權保障

我國在民國 98 年 3 月 31 日立法院審議通過「公民與政治權利公約」、「經濟社會文化權利公約」及兩公約施行法，兩公約內容正式成爲我國國內法一部分。考試院爲落實保障人權，在 99 年初組成「檢視文官人權保障與國際接軌」工作推動小組，經檢討後提出「檢視相關業務之人權保障與國際接軌報告」。在這一篇文章中，除了檢討過去十年來考試院各項業務涉及國際人權公約的推動成果外，更重要的是未來的推進目標。主要內容包括：

1. 在考選業務上：就平等權、參政權及少數人與弱勢族群之權利進行檢討，例如「刪除國家考試分定男女性別條件規定、取消或放寬兵役條件限制、檢討後備軍

人參加公務人員考試加分優待規定、取消或放寬各項公務人員考試年齡上限、體格檢查規定、檢討改進原住民族特考及身心障礙人員特考」等。

- 2.在銓敘業務上：就平等權、權利的限制、工作權、自由權及其他權利等四大主題進行檢討，具體內容例如「檢討犯貪污罪經宣告免刑確定者，不得再任公職之規定；任用銓敘法規不宜依族群分設類科，以符合平等原則；研訂『涉及國家安全或重大利益公務人員查核條例草案』，保障基本人權；修訂公務人員任用法關於有精神病者不得任用為公務人員之規定」等。
- 3.在保訓業務上：就平等權、工作權及救濟權等 3 大主題進行檢討，具體內容例如「公開甄選人員限制年齡；考績丙等列入復審標的範圍；3 次考績丙等受資遣、退休處分保障事件之言詞辯論程序；不服性騷擾事件是否成立之決議得否提起保障救濟」等。

人權保障為國際追求之普世價值，也是馬總統宣示的重要政策，兩公約是實踐此一理念之最重要之國際人權法典。不過，人權及其保障的議題，均是不斷提昇的動態發展性概念；兩公約的人權保障只是國際人權的最低指標，考試院會以超越兩公約指標的廣度，作為健全相關主管法令及行政措施的依循，為促進我國邁向世界先進人權國家而貢獻心力。

#### 四、回應地方自治發展需要

隨著民主化的發展，我國的地方自治也進入另一階段。

民國 83 年 7 月制定《省縣自治法》及《直轄市自治法》，開啓地方自治的時代，86 年修憲精省後，再整併修正爲《地方制度法》。

地方自治權的內容，學界通說包括自主立法權、自主行政權、自主財政權、自主人事權、自主組織權等項<sup>10</sup>。與文官制度直接相關的是自主人事權及自主組織權。自主人事權指的是地方自治團體在不違反憲法及中央考銓（人事）法規的前提下，該自治團體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。自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位、員額如何編成，得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限<sup>11</sup>。

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，顯然一時無法適應，主要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權，多次透過立法委員提案修改地方制度法，將

---

<sup>10</sup> 司法院釋字第 550 號解釋，蘇俊雄大法官協同意見書指出：「按地方自治係具有普遍性價值的理念，雖無法否認其內容會隨歷史發展而在概念上有所變異，但終有其理論及實務上共同承認之內容，包括自治立法權、自治事項執行權、自治財政權、自治組織與人事權等，此皆構成地方自治制度上之核心領域，國家法規不得任意對各該權限予以剝奪，如欲限制該權限之行使，亦應視其所涉自治權限之類型，而有不同之規範密度」。

<sup>11</sup> 參照司法院釋字第 527 號解釋。

一級單位主管/機關首長的列等及職務屬性規定於《地方制度法》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，到了 96 年已調整為「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」<sup>12</sup>。

99 年 12 月 25 日「五都十七縣市」正式形成；100 年 1 月 1 日起，設籍人口數超過 200 萬的桃園縣也成為準用直轄市規定之縣。對許多公務人員而言，在組織合併或調整後，有機會獲得升官加薪。但對於民眾而言，如何在升格或合併後，有更好的服務、更高的效率才是重點。民眾恐怕不能理解為何同樣一個區域，位階提升、換個招牌，就要增加公務人員？升格前後做一樣的事，職責程度怎麼就加重了，就成為升官的理由？

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，新的文官制度必須要能符合地方自治發展的需求，適度進行彈性與分權的設計。台灣的面積不大，民國 80 年代初期曾檢討過是否要制定地方公務人員法，其結論是不予制定。畢竟若賦予地方政府太多的空間，文官制度是否會變得支離破碎和一國多制的不平衡現象也值得注意。但無論如何，文官制度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。

---

<sup>12</sup> 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，惟考試院基於職務列等的衡平性考量，目前仍暫時維持簡任第十職等至第十一職等。



## 參、與多元開放社會相呼應的文官制度

隨著政治更加民主，社會也日趨多元開放，文官制度除了配合民主政治的發展，也必須配合多元開放社會的環境。在多元社會下，文官體系的組成必須反映這個特色，因此弱勢族群(例如原住民族、身心障礙者、女性)在文官體系的代表性問題，受到相當重視。在開放的社會下，資訊流通快速，民眾對於文官體制的透明性和廉潔度更加重視。在多元開放的社會下，配合民主政治的演變，官民關係也逐漸產生變化。因此，與多元開放社會相呼應的文官制度有三：一是多元代表性的文官；二是廉潔和透明的文官體制；三是官民關係的轉變。

### 一、多元代表性的文官

代表性指的是政府人員的組成必須代表或反應社會各團體的價值，以便取得支持與治理的正當性。這就是學者金斯利(Donald Kingsley)及羅森布洛姆(David H. Rosebloom)等人所謂的「代表性文官體系」<sup>13</sup>。政府體系內的成員若是同質性(例如：同一族群、宗教、政黨、性別等)過高，是相當不健康的現象，除了在決策上可能發生盲點外，對於政府和人民之間的聯繫和溝通也會發生問題。

---

<sup>13</sup> Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy: A Interpretation of the British Civil Service* (Yellow Spring, OH: Antioch Press, 1944); Samuel Krislov and David H. Rosenbloom, *Representative Bureaucracy and the American Political System* (New York: Praeger, 1981).

代表性文官雖然在學理上可行，但實務上不易達成，因為民主國家的文官制度普遍採用「功績原則」，在運作上習慣於以學歷和以考試成績做為取才的標準，考試內容主要係根據學校教育的知識。這種方式運作的結果實不利於少數族群，許多國家的經驗顯示，僵化的功績制運作，實務上容易造成「菁英統治」的現象<sup>14</sup>。要達成代表性文官的理想，除非所有的群體能夠平均分布於社會中的每一階層，但遺憾的是，這種前提並不存在。為了彌補因功績制造成弱勢群體不易進入文官體系，以及增加弱勢群體擔任公職的機會，各國常有所謂「弱勢優先行動方案」(affirmative action)的政策，以提升弱勢群體任公職的代表性。

台灣是個移民社會，社會組成相當多元，文官應當反映這個社會結構。近年來我國對於原住民族、身心障礙者及女性族群的代表性作了相當多的努力，制定了許多保障的法律。民國 69 年制定《殘障福利法》，其後更名為《身心障礙者權益保障法》，第三十八條規定「各級政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在三十四人以上者，進用具有就業能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數百分之三。」。90 年制定的《原住民族工作權保障法》也有類似規定<sup>15</sup>。這些規定均增加了身心障礙者及原住民族擔任公職的

---

<sup>14</sup> 例如英國及日本的文官進用，就大量來自菁英學府，如牛津、劍橋及東京大學。

<sup>15</sup> 本法第四條規定「(第一項)各級政府機關、公立學校及公營事業機構，除位於澎湖、金門、連江縣外，其僱用下列人員之總額，每滿一百人應有原住民一人：一、約僱人員。二、駐衛警察。三、技工、駕駛、

機會。

根據銓敘部的統計，民國 99 年原住民族任公務人員計 6,572 人，占全國公務人員人數之 1.93%，略低於原住民族占全國人口 2% 之比率。身心障礙者任公務人員 4,945 人，占全國公務人員之 1.45%<sup>16</sup>，與全國 107 萬身心障礙者相比，比率仍有不足。雖然二者占文官的比率與其人口數相比有所不足，但若加上約聘僱、駐警、工友及臨時人員等，則高於其人口比例，也超過《身心障礙者權益保障法》、《原住民族工作權保障法》之規定<sup>17</sup>。考試院為落實原住民族就業權益，於 1955 年頒布「特種考試臺灣省山地人民應山地行政人員考試規則」，並於次年首次舉辦，考試名稱雖經過變動，但舉辦此項考試迄今已超過五十年未曾中斷。身心障礙人員特考也自民國 85 年開辦，錄取人數迄今已超過二千餘人。

就女性公務人員比率而言，99 年全國公務人員女性為 13 萬 1,846 人，占 38.77%，與 90 年底女性占 33.93% 比較，增加 4.84 個百分點。以行政機關中各官等女性所占比率而言，委任為 55.22%；薦任為 47.53%；簡任為 25.44%。雖然行政機關中女性簡任官等所占比率僅有 25.44%，但與民

---

工友、清潔工。四、收費管理員。五、其他不須具公務人員任用資格之非技術性工級職務。(第二項)前項各款人員之總額，每滿五十人未滿一百人之各級政府機關、公立學校及公營事業機構，應有原住民一人。」

<sup>16</sup> 資料來源：考試院第 11 屆第 125 次會議銓敘部重要業務報告，2011 年 2 月 24 日。

<sup>17</sup> 根據行政院原住民族委員會 2010 年 8 月的統計資料，不論是原住民族地區或非原住民族地區，進用原住民的實際情形已遠超過法律規定的比例，法律規定應進用 1,841 人，實際進用 7,885 人。

國 90 年底之 15.61%相比，已有大幅提升。

女性公務人員所占比率逐年微幅提高及高階文官女性比率的提高，顯見近年來性別工作平等之理念愈受重視。近年來政府更積極推動女性參與決策，鼓勵各部會首長採取有利於女性的晉用原則，對於提升女性之代表性具有相當成效。

除了原住民族、身心障礙者及女性之外，近年來由於新移民(包括外籍及大陸籍)大量增加，其代表性也逐步受到關注，目前已有新移民選出的民意代表。文官體系未來也勢必要面對這個議題提前因應。

公職是全體人民共同擁有的財產，進用多樣化的人力，使政府的組成充分代表社會的人口結構，是社會公平價值的基本要求，也是政府與人民有效溝通的重要機制。因此進用弱勢群體人員不宜視為一種優惠措施，它不僅具有法律上的正當性，也是族群融合與提高競爭力的作法。

## 二、廉潔和透明的文官體制

在政治民主化和社會逐步開放的過程中，民眾對於政府官員的能力與廉潔要求比以往更高。但很遺憾的是，過去這些年來，政府內部的貪污案件頻傳，民眾對於政府的不滿和不信任感也隨之上升。根據「國際透明組織」(Transparency International, TI)所公布的貪腐印象指數(Corruption Perception Index, CPI)來看，台灣屬於中度廉潔的國家。但排名從 2001 年的第 27 名逐年下滑，2008 年的第 39 名是史上

最差，2009年及2010年小幅回升至第37名及第33名。「台灣透明組織」特別強調，如果將經濟與政治發展程度納入考量，台灣已步入經濟富裕與政治民主的國家之林，但是我們的廉潔度卻是較為遲緩<sup>18</sup>。因此馬總統上任後，便以打造「廉能政府」為施政核心，強調官員的選任要德才併重，甚至於德要重於才。

考試院為回應社會對於文官廉能的期待，2009年6月提出「文官制度興革方案」，通過六項方案，在第一個方案中即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，不僅是要爭取人民對政府的信任，更希望能重建公務人員的尊嚴。

和廉潔相關的另一個議題是「透明」，「人民有知的權利」是民主社會常常聽到的一句名言，可是過去政府一直是習慣於獨占管制權力和資訊，人民難以取得政府的資訊。即使現代政府基於各種法令(例如：政府資訊公開法)及人民的要求，而將各種資訊公開，但是政府與人民之間仍存在著資訊不對稱的問題。「台灣透明組織」也特別強調要落實政府資訊公開法，確保政府的資訊能更公開、決策更透明，贏取人民對政府的信任。

透明化是民主課責的重要前提，政府的權力運作增加一分透明，我們便愈能了解權力的本質，愈能使官員不濫用權

---

<sup>18</sup> 台灣透明組織新聞稿，[http://www.tict.org.tw/c\\_index.html](http://www.tict.org.tw/c_index.html)(2011/3/10).

力。因此，營造透明的政府環境，讓貪贓枉法之公職人員不能逍遙法外，更重要的是，要建立人民對於政府的信任。民主治理中「金魚缸法則」（fishbowl principle），是透明政府的運作法則之一，該法則指公共管理者的行為，必須持續受到公眾的監控，好像在金魚缸中工作一般<sup>19</sup>。北歐國家和紐、澳在這一方面相當值得我們學習，例如瑞典，政府任何一張文件、郵件、會議紀錄都可以自由取得，不須具名也可以要到；記者報導了官方認為是機密的事，政府既不能問文章是誰寫的，報社也不會透露。政府資訊透明公開，政治人物沒有逃避陽光的機會<sup>20</sup>。政府愈透明，就愈能被人民監督，人民愈容易對於政府課責，政府也就愈可能取得人民的信任，這才是透明政府的積極目標。

網路時代的來臨，也使得政府必須主動開放資訊，政策過程愈來愈透明，科技的進步也使得資訊流通更方便且無遠弗屆。掌權埃及 30 年的穆巴拉克（Hosni Mubarak）可能沒想到，迫使他下台的一個重要原因竟然是網路，由於民怨在全球網路上的串聯，促成百萬民眾上街頭，近年大紅大紫的社群網站—臉書(facebook)以及推特(twitter)，就是讓他下台的推手。「革命英雄」不再是拿著槍拋頭顱、撒熱血的勇士，反而是網路的先鋒。Google 的中東主管戈寧（Wael

---

<sup>19</sup> Charles. H. Levine, B. Guy Peters and Frank J. Thompson. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences* (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1990), pp.195-198.

<sup>20</sup> 蕭富元，〈透明治理，陽光國度〉，《天下》第 386 期，引自天下網站，<http://www.cw.com.tw/article/index.jsp?id=3745> (2010/11/14)

Ghonim) 透過網路發布革命相關的訊息，現在被譽為「埃及英雄」。戈寧在受訪時表示，「如果你想解放一個社會，給他們網路就對了」<sup>21</sup>。

在資訊科技發展如此快速之際，惟有更加透明，才能取得人民的信任，透明化政府在觀念上，必須從「官本位」轉換到「民本位」，讓人民得以清楚地課予政府責任，重建人民對於政府的信任。

### 三、官民關係的改變

過去我們都聽過「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》<sup>22</sup>，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為自己牟利，讓國家機器按照他們的意願運作。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

---

<sup>21</sup> 沉睡的古國甦醒，革命 2.0 讓穆巴拉克被臉書淘汰，NOWnews 今日新聞網  
<http://www.nownews.com/2011/02/12/334-2688349.htm#ixzz1Fc91eLiW> (2011/3/2)

<sup>22</sup> 吳思，《潛規則——中國歷史上的進退遊戲》，台北：究竟出版社，2002年。

處，官員的選擇就有十種之多，怎麼斷都不為過。

「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。許多公務人員都大嘆現在是「公僕難為」。其實擔任公務人員本來就是一種服務的志業，如果以「鐵飯碗」的心態任事，不僅難有成就，民眾也不會滿意其工作態度。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」。權力既可以為惡，也可以為善，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，但另一個口要用來為百姓喉舌，為民謀福，這才是民主法治社會下的「為官之道」。

在官民關係轉變之際，公務人員必須學會謙遜，真正將人民放在心中，因為是人民將權力交到公務人員手上用來服務人民，因此公務人員才叫公僕。當人民愈仰賴政府時，官員的權力就愈大，但官員的權力愈大的時候，就愈可能恣意妄為，忘了人民的託付。掌握權力的公僕必須是謙遜的，才有資格執行其權力。人民固然期待公務人員能提供有效率的服務，但他們同樣也在乎公務人員面對權力的心態，公務人員必須極力避免權力的傲慢，避免被視為「官僚」。要將民眾的小事當做政府的大事，因為只有人民才能真正決定公務人員的品質是否稱職，決定我們做的是好是壞。

只有謙遜，文官才能學會同理心，了解制度是為人服



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。

## 肆、與時代潮流趨勢併進的文官制度

我們處在一個變革的時代裡，英特爾(Intel)前總裁安迪葛洛夫(Andrew S. Grove)曾說，現在是《十倍速時代》(Only the Paranoid Survive)，我們置身於成功與失敗都以 10 倍速進行的時代。文官制度必須要能因應快速變遷的環境需求。在制度運作上要分權及彈性；對於文官的能力要求，必須與時俱進；在觀念上要把績效當做一種責任，同時打破鐵飯碗的

工作心態。

## 一、合理分權和彈性運作的文官制度

我國的文官制度是高度法令化、集權化和一致化<sup>23</sup>，各種人事措施幾乎都有相關的人事法律或法令規定，且各機關均需「一體適用」(one size fits all)，以維持形式的公平性，同時法令內容規範密度相當高，各機關的彈性空間不多。這些法令規章，在過去是確保人事業務穩定運作、步伐一致的有效工具，在威權時期，甚至是避免文官體系落入徇私用人的重要機制。但時代在變，若干法令變成繁文縟節 (red tape)，過多的規章造成人事措施無法及時因應變化與需要，不但影響政府的效率和競爭力，也造成人民對公務人員的負面觀感。

「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic and Cooperation Development, OECD) 的國家，爲了突破傳統文官體制的窠臼，自 1980 年代起推動的文官改革，主要目的是爲了提升政府的效率與效能，改革的方向即是分權與彈性<sup>24</sup>。必須說明的是，這二項概念是因應時代需求而提出的手段，其目的是爲了使管理者有更大的管理空間與課責，增進政府的治理能力及提升政府的績效。分權或集權、彈性或一

---

<sup>23</sup> 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。

<sup>24</sup> OECD. *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries* (Paris: OECD, 1995), pp.7-8.

致化並無絕對的好壞，要視實際的需要而調整。

以考選為例，分權與彈性的設計，是希望達到下列二個目的：一、經過考選的程序所選用的人，其知識、技術、能力和人格特質等符合機關的要求，在工作上能表現出高度績效，能為機關帶來競爭上的優勢。二、考選的成本效能符合比例，包括時間與金錢，例如：縮短試務流程，在可找到適當人選的前提下，儘量減少試務成本，如消耗的時間、金錢成本太大，亦非最佳的考選政策。上述二個標準，第一個標準的重要性高於第二個標準。因為考試所錄取人員若無法勝任其職位，則縱然考試成本再低，都無法補償用人後工作效率與效能低落所帶來的後果。考選的成本不能只由試務支出來看，還要思考國家取才的成本，如以低廉的成本卻選用到不適任的人員，所造成的人事成本損耗是相當巨大的。

若是從「分權/集權」和「彈性/一致」二個標準，來檢視現階段國家考試的情形，可以發現幾乎全部的國家考試都落在第三象限，也就是集權化（由考選部統一辦理）和一致化（考試均是利用筆試，而且筆試內容幾乎都是智能測驗）。

在集權化部分，目前所有的國家考試都由考選部辦理，連授權辦理或試務委託辦理都沒有。考選權力的集中雖然帶來公平性的肯定，但由於環境的變化，這種模式未必有利於效率和效能的提升。這並非否定考選部在試務工作上的努力與成就，而是面對時代環境的需求，我們必須要有新的因應之道，至少要朝這個方向去認真思考。

再就彈性化而言，公務人員考試法規定，公務人員考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式行之。除採筆試者外，其他應採二種以上方式。因此，考試法已賦予多樣性的考試方法，但實際上，筆試占絕對的比重，也相對地使得掄才方法過於刻板。從學理上來看，考試的方法有很多種，信度與效度皆不同，考選部最常採用的筆試，屬於「能力測驗」，其效度與信度皆是中等。我們應該依據實際工作需要，選擇最適當的評量方法，例如就有人建議警察特考、國安人員及外交人員特考可增加性向測驗，以瞭解應考人是否適合擔任該項工作。

為解決現階段考選政策的問題，考試院於 98 年 6 月通過的「文官制度興革規劃方案」，在「精進考選功能、積極為國舉才」建議案中，指出公務人員考試所採考試方式多為筆試或併採口試，未能依工作核心職能採行多元評量途徑，以衡鑑應考人於專業知能、技能、性向、人格等方面的能力與特質，難以有效測知應考人在實際工作情況之表現。在應試科目上，與職務核心工作知能亦有差距。為提升考試的效度與信度，建議應視考試性質研議採行多元評量方式，並應建立職能指標標準的作業程序。

傳統的文官體系的特性是確保公平的人事進用制度、防止公務人員濫用權力、避免政府職位流於分贓或排除異己。但這種邏輯設計出來的文官制度高度呈現集權化和一致化

的色彩。隨著政府職能的擴大和多元，一體適用的原則業已受到挑戰，鑑於以防弊和公平為基礎的人事制度日益僵化，現代化的文官制度必須有所調適，而分權和彈性便是目前的發展趨勢。

## 二、公務人員能力與時俱進的文官制度

- 知名的管理學者華倫·班尼斯(Warren Bennis)曾說「員工培訓是企業風險最小，收益最大的戰略性投資。」
- 比爾·蓋茨(Bill Gates)說「把我們（微軟）頂尖的 20 個人才挖走，那麼我告訴你，微軟會變成一家無足輕重的公司。」
- 總統在 98 年元旦的講話中提到，未來政府將全力邁向三大目標：「打造台灣為全球創新中心、亞太經貿樞紐以及台商營運總部。貫穿這三大目標的核心戰略就是人才的培育。」

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，絕對是三贏的策略<sup>25</sup>。

21 世紀是知識經濟的時代，知識將是個人、企業、國家取得競爭優勢的主要因素，而知識工作者將成為引領社會發展的最主要角色。文官扮演政府日常運作的主要角色，各項

---

<sup>25</sup> 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。

政策的規劃和執行，也都需要文官的積極參與。因此文官必須成為知識工作者，要能「與時俱進」才能跟的上時代的腳步。

早期我們以成本的觀念來看待人力，但這種觀點是消極的。後來，我們以資源的角度來看待人力，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，人力被視為資源，也就是處於一種被利用的角色，可以被更換、棄置。現在我們應從資本(capital)的角度來看待人力，資本是可以投資獲利的，也就是它可以為組織產生更多的價值。投資於人力，就是投資未來。對於「績優股」(的文官)我們要重點投資，對於「潛力股」則要長期培育，就算是「雞蛋水餃股」，我們也要給予輔導改善。因為，每一位文官都是政府的重要資本。

為了提升文官的能力，我們在 98 年將國家文官培訓所改制為國家文官學院，該學院的重要任務之一便是辦理文官的「發展性訓練」。過去我國文官的訓練多半著重在基礎訓練和專業訓練。但對於公務人員在其生涯發展，逐級由委任、薦任晉升至簡任的過程中，並沒有給予適度的才能發展訓練，升任者也沒有經過嚴格的評估，其能力未必隨著職務陞遷而成長。因此便可能發生所謂的「彼得原理」(Peter Principle)現象，也就是某個人被升遷到他所無法勝任的職位。這個時候，個人不僅無法勝任其工作，也無法為組織做出貢獻，從而造成組織的效率降低。「發展性訓練」就是要

避免「彼得原理」現象，就是要讓公務人員的能力與時俱進，具備更高職務的條件和要求。

### 三、沒有「鐵飯碗」、將「績效」視為責任的文官制度

公務人員通常被認為是一種終身職的行業，用我們慣用的話就是「鐵飯碗」。但一般人民卻對於公務人員的鐵飯碗工作心態非常不滿。鐵飯碗已成為一個負面的名詞，代表著辦事不認真，得過且過，以及工作缺乏效率。

鐵飯碗的概念來自一百多年前韋伯(Max Weber)的官僚模式論，他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，在官僚體系內能夠永業發展。這個想法的出發點是希望文官以永業發展來發揮專業，並確保行政的中立與穩定。原始的想法似乎沒有什麼爭議，只是百年之後，運作的結果卻變成公務人員過度保障，即使績效不佳也無法使其去職。這種情形不惟我國獨有，美國 1978 年文官改革法(Civil Service Reform Act of 1978)的原因之一，就是由於文官受到太多保障，不易辭退不稱職、績效不佳的員工，最後只好將這種人通通送到所謂“火雞園”(turkey farm)部門。火雞園是指事情很少也不太重要的單位，不至於發生重大紕漏。上述情形便是公務體系績效不佳的最大根源。

爲了改變公務人員的鐵飯碗工作心態，考試院推出《公務人員考績法修正草案》，主要目的是希望打破鐵飯碗的工作「心態」，但對於文官的永業特性仍予尊重，希望公務人

員能夠認真工作和熱心服務。

過去我們談公務人員行政責任的要求，是指違反了某種義務或紀律才產生的責任，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」，因為「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。可是人民卻不這麼想，人民希望政府有績效、辦事有成本觀念。因此績效的要求已經提升為一種責任，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，主要目的就是要提升政府及公務人員的績效，改變錯誤的官僚文化。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。

## 伍、結語

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。

社會進入開放多元之際，文官也必須以開放心胸重新學習，我們要以「天下為公」的理念來看待少數族群，超越歧視、補償、優惠的概念，提升至共榮與和諧的層次。我們要以更嚴格的廉潔標準、更透明的行政來取得人民的信賴。我們要以同理心來看待官民關係的轉變，才能理解人民的真正需求。

在時代趨勢下，為了解決政府普遍面臨的治理危機，必須提升政府治理的能力為要務，活化文官制度和提升文官的能力，是改善政府治理能力的關鍵密碼。我們必須重視文官的培訓，提升文官的能力，只有將績效視為一種責任，才能使我們的文官制度符合時代的要求和人民的期望。

