

文官制度的挑戰與前瞻作為

(綱要)

100.6.17

壹、前言

貳、健全文官制度的重要性

- 一、良善治理之意義
- 二、健全文官制度之理由

參、文官制度的挑戰

- 一、文官制度公共性的質疑
- 二、公務倫理在民主政治發展中未能提升，反而下降
- 三、缺乏績效的考評制度
- 四、培訓功能不彰
- 五、高階文官相關問題

肆、考試院的前瞻作為

- 一、注重文官制度的公共性
- 二、建構公務人員的核心價值
- 三、強化績效管理的考績改革
- 四、強化文官之培訓
- 五、建構高階文官團隊

伍、結語

文官制度的挑戰與前瞻作為*

100.6.17

壹、前言

根據美國行政學者凱登 (Gerald E. Caiden) 及彼得斯 (B. Guy Peters) 等人的研究，行政體系需要革新的主要理由，係因政府面對劇變的外在環境和日益增加的公民需求，從而擴張政府規模與職能以求因應，但擴張後的官僚體系在管理效率與效能上並未顯著提昇，預算的支出與財政的負擔卻日益沈重，使得政權的合法性與正當性日趨式微¹。上述這一段話具體指出八十年代政府再造的內部因素，即政府的擴張，造成財政危機，擴張後的政府無法有效管理，形成管理危機，或稱治理的危機，這二項危機又進一步演變成政府的信任危機。

就外部因素而言，近年來世界各國面臨的共同挑戰是「全球化」(Globalization)。「全球化」一詞我們耳熟能詳，但或許一直到 2008 年全球金融海嘯、2009 年 H1N1 流感肆虐、2010 年簽訂兩岸經濟合作架構協議 (ECFA)、2011 年日

* 本文原定講於 100.6.17 彰化師範大學「2011 公共治理與公民社會學術研討會」，惟因事取消。

¹ Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age* (Berlin: Walter de Gruyter, 1991); B. Guy Peters, *The Future of Governing : Four Emerging Models* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1996).

本 311 地震時，大家才深刻地體會到它對於我們日常生活的影響至深且鉅。國際經濟的「全球化」是非常顯著的趨勢，它產生了一致化（convergence）的現象，貨物、金融、資訊等藩籬逐漸消失，人員往來與經濟活動日趨加速與繁榮，且伴隨著政治、社會、文化之變遷。

爲了因應內外環境的挑戰，各國政府部門均亟思改革之道，其中新公共管理(New Public Management) 成爲各國改革的主要思想。經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）在《轉變中的治理：OECD 國家的公共管理改革》報告中指出，新公共管理已成爲 OECD 國家公共管理改革的共同議程，其特徵是：強調效率、效能與品質；由集權、層級節制式的組織，轉變爲分權、彈性的型態；更常運用契約、更多參與的關係模式²。八十年代各國政府即以此企業精神，推動政府再造運動。

而隨著全球化以及行政學上新公共管理(New Public Management) 學說之盛行，傳統政府角色受到衝擊與檢討，世界各國政府再造運動興起，美國政治學者彼得斯即坦言未來政府的治理模式有 4 種：市場式政府(Market Government)、參與式政府(Participative Government)、彈性式政府(Flexible Government)、解制式政府(Deregulated Government)。就文官制度改革而言，可謂係以分權化策略解

² OECD, *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries* (Paris: OECD, 1995), p7-8.

決壟斷之弊、以開放參與策略解決層級節制之弊、以彈性化策略解決僵化保守之弊、以鬆綁策略解決高度管制之弊³。雖然 1990 年代後期，紐、澳等激進改革的國家，因為文官體制過度授權化及彈性化，使得文官的整體性受到割裂，產生協調上的問題，於是轉而重視協調性、一致性、課責，並重新檢討管制措施等⁴。但究實而論，本質上並未有根本性的改變，在強調課責的同時，也同時重視組織績效的達成；在檢討管制措施之際，也不像過去重視的是事前、程序的管制，轉而重視事後、政策結果的管制。因此，改革的本質似無明顯轉變，只是作法上已有不同。

無論是引進市場機制抑或民間力量，或是試圖重新找回政府的力量，各國政府無不致力建構新的政府治理模式。是以，為因應外在環境變遷，回應人民需求並改進缺失，文官制度勢須面對挑戰。公務人力為政府最重要之資產，考試院在五權分立憲政體制中具超然獨立的地位，職掌國家人才之考選，應積極推動文官制度興革事宜，為國家甄拔優秀人才，負起推動良善治理提升國家競爭力之重責。

貳、健全文官制度的重要性

³ B. Guy Peters 著，孫本初審訂，許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘翻譯，《政府未來的治理模式》，台北：智勝文化事業有限公司，2000 年。

⁴ B. Guy Peters, "Administrative Reform and Public Personnel Management," in *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges* (3rd), edited by C. Ban & N. M. Riccucci, (New York, NY: Longman, 2002), 45-49.

一、良善治理之意義

1989年世界銀行（World Bank）於論述非洲狀況時，首度提出「治理危機」（crisis in governance）之概念，其後「治理」（governance）便成為九十年代政治學、經濟學等學術發展之新領域，有時雖將它與「統治」（government）交互運用於國家公共事務之管理活動或政治活動，但概念上已逐漸脫離純粹之政府作用，部分原屬政府獨占之統治功能，漸由非政府組織分擔；而與「管理」（management）比較起來，治理除技術層次外，並探討公私部門合作、權力行使等問題。近年來，以治理為題材的研究或著作非常多，充分反映社會科學界熱衷於以不同模式對於統治之探討。無論如何，公共行政學界及實務界必須正視政府如何在巨變的環境中，重新調整其角色，因應新的衝擊與挑戰。

根據研考會委託台灣公共治理研究中心提出之「臺灣公共治理指標」⁵，內容包括「法治化程度」、「政府效能」、「政府回應力」、「透明化程度」、「防治貪腐」、「課責程度」及「公共參與」等七大面向，可據以了解適合應用於我國政府公共治理成效之指標，並釐清施政之優先順序，其主要內容如下：

（一）法治化程度：探討我國司法體系與法規制度之健全性

⁵ 「台灣公共治理指標」架構主要歸納自亞太經濟合作組織（APEC）2007年政策報告所主張的公共治理原則、經濟合作暨發展組織（OECD）所提出「公共治理與管理（Public Governance and Management）」項目以及世界銀行（World Bank）公部門治理組織所公布全球治理指標（Worldwide Governance Indicators, WGI）。

與有效性，並檢視其是否提供一個穩定、安心的投資環境，以提昇台灣的競爭力。

- (二) 政府效能：除綜觀地檢視當前政府在總體及個體政策的施政成就，亦將評估政府落實政策的能力，也就是所謂的執行力，及其施政方向的一致性。
- (三) 政府回應力：檢視政府各項政策施行過程是否能呼應人民之需求，以及整體上政府的施政是否能接受、轉化並調和人民之不同需求。
- (四) 透明化程度：指公民可以簡單地、低價地並正確地得到關於政府施政內容、績效表現等資訊的程度。
- (五) 防治貪腐：意指行政、立法、司法等部門於業務及政治運作過程中，個人或集體藉特權以牟取不當私利之行為。
- (六) 課責程度：促使政府對其資源配置及權力行為負起責任之外部機制的健全程度，包含課責形式、與行政及立法的關係，以及公職人員之行為操守等。
- (七) 公共參與程度：檢視目前我國民眾參與政治、社會事務的程度，包含政黨系統、利益團體在施政中的角色，以及人民言論自由與新聞、媒體自由的健全程度。

上述七項指標，涉及政府各部門的業務，只要政府存在一天，此善治終究是人民對政府的期望和理想，也是文官推動或執行政策的考量指標。

二、健全文官制度之理由

(一) 行政革新的基礎

行政革新是一項不間斷的政府改革運動，係國家向上提昇及因應環境變遷的必要作為。連前副總統在行政院長任內曾經講過「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。國家的穩定發展，有賴文官體系執行各項政策，大規模的改革雖可能影響體系的運作，但一成不變，未能隨著時代潮流調整或改進作業流程、行為模式或組織架構等，勢必無法滿足人民的期待，從而降低執政者的合法性，失去人民的支持。

在全球化的潮流下，除了貨品和資訊的快速流通外，人類的移動情形也是有史以來少見的。根據移民全球組織 (International Organization for Migration, IOM) 2010 年的統計，全球有 2 億 1 千萬人離開了自己的母國，在其他國家生活與工作。換句話說，每 33 個人之中，就有一個移民人口，比例為 3.1%⁶。再加上近年來世界各國面對政治民主化(例如 2011 年發生在突尼西亞、埃及、葉門等阿拉伯世界的民主化運動，有人稱之為第四波民主)、經濟自由化(例如各國均積極簽訂自由貿易協定)之發展趨勢，導致政治、經濟與社會上的衝擊與不穩定，國家領導者無不致力於行政改革，以維施政滿意度於不墜，給予民眾信心。

⁶ 載自

<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en#>
(2011 年 5 月 21 日)

西方各國興起政府再造運動之際，臺灣雖積極推動民主政治改革，亦歷經兩次政黨輪替，但文官制度改革並未相對受到重視，甚至發展相對遲緩，未能擔任改革之領頭羊角色，諸如：行政中立的觀念仍待強化；未能建構符合民主政治發展的政務人員法制，政治與行政的界限不夠明確，無法落實責任政治等。我國文官制度的發展先於民主政治，行政革新亦有一定基礎，但文官體系一方面雖是改革推動者，一方面亦為被改革的對象，惟其改革均不可能脫離現實環境的系絡。因此我們希望以本土環境為考量，同時借鏡國外經驗，以發展出適合我國之治理模式。

（二）強化政黨政治

在實施政黨政治之民主國家，政黨輪替乃為常態，一個政黨的政策內容或執行力未獲人民肯定，另一個政黨即取而代之，無待流血革命，這正是民主政治之精神。為確保民主政治之發展，就必須依賴中立之文官體系，維持行政的穩定性與持續性。因此，在民主政治之下，政黨的更迭是暫時的，要保持國家運作於不墜，惟有靠超然於政黨之外而依法行政之文官體制，讓每一個公務人員不必靠政黨推薦或講究關係，即可依規定遷調或晉級，而能秉公處理業務。

綜合上述，可知一個國家要達成良善治理的目標，必須有兩種制度的配合：一為民主的憲政制度；二為功績（merit）的文官制度，二者缺一不可。民主憲政體制下之文官，雖可加入政黨或有其個人政治信仰，但必須依法行政，確保中

立，亦應本於民主精神，盡心盡力為國家、人民服務，將國家利益與人民福祉列為首要，有所為、有所不為。

（三）提昇國家競爭力

在全球化時代之潮流趨勢下，國家要能持續地發展，唯有不斷提昇國家的競爭力。政府的角色，不論是「小而美政府」抑或「大政府」，最終都必須順勢改革，並以優秀的文官團隊推動政策。

國際上逐年來都實施國家競爭力、永續發展或公共治理品質的評比，其中又以瑞士國際管理學院（IMD）及世界經濟論壇（WEF）的競爭力評比結果最令國際矚目。IMD 評比之 4 大類指標為：「企業效能」、「政府效能」、「基礎建設」及「經濟表現」，其中在「政府效能」領域中又分 5 項次指標，分別是「公共財政」、「財政政策」、「法規體制」、「商業法規」及「社會架構」。歸納言之，國家競爭力評比標準中的政府效能或公共制度等指標，相當程度成為國家競爭力的關鍵。換句話說，如果能夠針對這些政府相關指標進行研究並找到改善的方法，理論上應該可以大幅提昇國家競爭力⁷。

2011 年 IMD 世界競爭力排名，我國躍升至第 6 名，是有史以來的最佳表現。亞太國家中，台灣僅次於香港（第 1）、新加坡（第 3），但其中「政府效能」方面由第 6 名降至第 10 名，退步 4 名。IMD 特別針對各國「政府效能」與「企業效能」排名差異進行調查，結果顯示：大部分先進國家政府

⁷ 吳泰成，〈我國文官績效管理的回顧與前瞻〉，《人事行政》，第 171 期，2010 年 4 月。

效能明顯落後於企業效能，例如日本（相差 23 名）、愛爾蘭（相差 12 名）、美國（相差 9 名）、德國（相差 8 名），我國則相差 7 名（我國在「企業效能」排名為第 3 名）。IMD 世界競爭力中心主任蓋勒利(Dr. Stephane Garelli)主任特別指出：政府效能在未來將是決定國家競爭力的關鍵，延遲政府改革將對經濟造成威脅⁸。IMD 的排名揭曉後，一時之間，部分媒體指出，要打造可長可久的競爭力，政府效能是關鍵因素，並希望公部門別成競爭力的拖油瓶⁹。

從 IMD 的報告可知，政府效能的改善是提昇國家整體競爭力的關鍵，而政府效能的改善，首重文官制度的興革。因此，考試院當與時俱進積極推動文官制度興革事宜，提昇文官能力與效能，進而提昇國家的競爭力。

參、文官制度的挑戰

獨立的考試權源自我國傳統政治制度與文化，為我國五權憲法的特色，惟制度必須是成長的，尤其隨著全球化及資訊科技的進步，人民對政府的期待乃全面性的，包括法制、思維、設備與技術等，在在都考驗政府的能力。

一、文官制度公共性的質疑

⁸ IMD,

<http://www.imd.org/research/publications/wcy/World-Competitiveness-Yearbook-Results/#/> (2011 年 5 月 20 日)

⁹ <打造可長可久的競爭力>，經濟日報 2011 年 5 月 19 日，A2 版。<公部門別成競爭力的拖油瓶>，經濟日報 2011 年 5 月 19 日，A4 版。

文官制度為公共政策的一環，在制定與實施過程中必須關注其公共性，因為政府不是合法權力的唯一來源，社會大眾一樣是合法權力的來源。據學者研究，政府再造大體上可朝兩個方向進行，即對內健全文官體制，對外結合民間社會。就前者而言，公共性實居於樞紐位置；就後者來說，藉由「公民社會」中的「公民參與」，將政府與民間社會融成一體。如此，政府的決策和施政也才能得到民眾的大力支持，展現出其公共性，而公權力、公信力及公能力才得以確保。唯有結合公民意識和公共性的論述，始能促使公共政策成為名實相符的「公共」政策¹⁰。

傳統中國的官場文化中，官民地位不平等，過去是「官字二個口」，因此俗語說「民不與官鬥」。在這樣的思維下，官與民處於不同的階級，官員很難培養出公共性的意識，行政作為也就很難符合人民的期待，因此二千年的官場歷史中，所謂的「好官」是聊聊可數。雖然近年來官與民的關係逐漸逆轉，許多公務人員大嘆現在是「公僕難為」，但仍有許多文官是抱著「鐵飯碗」的心態任事，不求有功，但求無過。這樣的工作心態便無法達到公共性的期待，需知公務人員不只是做公務，更應是「服務」。

我國由於政治的民主化，國人的公民意識日益高漲，對

¹⁰ 詹中原，〈公共政策問題建構過程中公共性之剖析〉，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/095/CL-R-095-027.htm> 2006年8月16日。

於公共政策議題要求有更多的參與。近期如國光石化案，由於環保人士及地方人民的積極奔走，政府最後決定放棄原定計畫。若是參與政策過程的文官，在政策的各個階段中，能充分表達公共性的主張，或許決策就更能符合人民的利益與期待，不致形成立場對立。

二、公務倫理在民主政治發展中未能提升，反而下降

政治乃處理眾人之事，經由選舉或特定選任程序，使有權者進行價值之分配，而政府為善盡治理分配之職責，就必須落實公務倫理，否則無法取得人民的信賴。媒體時有報導，公務人員涉及貪污、瀆職或行政不中立等情事，影響人民對政府公權力行使之信心，縱有再好的政策或興革措施，也可能事倍功半甚至徒勞無功了。

雖然我們制定了若干防止公職人員貪污腐敗的法令，例如：公職人員利益衝突迴避法、公職人員財產申報及信託的規定，但這些法令在過去幾年來似乎沒有發揮預期的成效，反而出現了行政學者雷格斯（Frederick W. Riggs）所稱稜柱社會的「形式主義」毛病。再者，過去的國家領導人發生的貪污腐敗現象，也是導致現今公務倫理淪喪的重要原因。以往強調清廉和儉樸的公務體系，在國家進入民主化時代後，反而消失不見，取而代之的是公私不分、浪費公帑和濫用行政資源，違法亂紀的情形，甚至以意識形態掩飾貪瀆敗行。對於這些情形，除了透過健全法令加以規範及課責外，我們更希望從事公職者能從內心做起，重建公務倫理，找回清廉

和儉樸的行政文化。

廉政為民主國家的基本要求，世界先進國家無不列為政治革新要項，馬總統就任之初即提出「廉能政府」的概念，期待公務人員能夠做到「清廉、勤政、愛民」的理想目標。有民意監督之民主制度，雖相對較能防止貪腐，但由於環境變遷快速，政府治理之公共事務錯綜複雜，已非現有法令所能規範，必須賦予文官一定裁量權限，使其憑藉著專業知能作出妥適之解決方法；此外，加上人民對政府之要求，除量的增加，也要求質的提昇，因此，公務倫理價值須內化於文官體系，將公務倫理內涵法制化，以型塑優質之組織文化。

就文官形象及公權力之運使而言，公務倫理涉及政治、行政、專業等面向，在制定政策時必須考量公共利益、回應民眾需求、工作主動認真、不受賄、不貪污、揭弊、具同理心設身處地為人著想、秉於專業知能為民服務等。依據國際透明組織（Transparency International, TI）公布貪腐印象指數（corruption perception index, CPI），台灣在 2008 年的第 39 名是史上最差成績，2009 年及 2010 年小幅回升至第 37 名及第 33 名。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¹¹。很高興的消息是，2011 年公布的貪腐印象指數，我國評比分數首次超過 6 分，達 6.1 分，全球排名上升至第 32 名，清廉狀況是 17 年來的歷史新高。台灣排名連續 3 年

¹¹ 台灣透明組織新聞稿，[http://www.tict.org.tw/c_index.html\(2011/3/10\)](http://www.tict.org.tw/c_index.html(2011/3/10))。

向上提升，同時名列全球進步最多的 5 個國家之一。

這兩年的進步顯示政府對於防治貪污已有若干成效，正邁向優質治理。另就政黨政治發展來看，為落實責任政治之訴求，政務人員與常任人員應有一定之區隔，一方面，政務人員基於政治判斷做政策之決定；一方面，常任人員則須基於專業有效推動政策，文官之各項服務準據有待完備整建。

三、缺乏績效的考評制度

選舉並非政府治理正當性的唯一來源，全體人民或公共的利益才是最終裁判，文官為公部門治理之關鍵要素，必須本於專業、發揮績效，如績效下降，必然影響治理之正當性，導致治理之危機。績效管理制度與發展，除傳統之員工考核外，並注重員工之發展潛力及對組織之貢獻度，近來各國政府莫不積極推動，藉以提昇行政效能。

現行公務人員考績制度，主要缺失為：

- (一) 與工作績效未能緊密結合：公務人員考績法之考核項目分為工作（50%）、操行（20%）、學識（15%）、才能（%）4 項，未特別呈顯工作績效。且實務上各機關都援用銓敘部訂定之考核細目，難以配合機關之職務特性。
- (二) 甲等人數比例過高無法凸顯工作績優：現行公務人員考績法並無考列甲等人數之比例限制，但實務規定各機關考列甲等人數 75%之比例，多數人仍可考列甲等，無法凸顯獎優之目的，有效激勵員工士氣。

- (三) 個人考績未扣合團體績效：現行個人考績並未與團體績效結合，易致公務人員缺乏團隊合作精神，亦無法帶動機關或單位間之良性競爭。
- (四) 淘汰機制未能發揮：公務人員考績法之淘汰機制為考列丁等及專案考績一次記二大過，惟實務上，對於工作績效不佳或言行違失人員，考量免職處分影響受考人身分甚鉅，多不至將該等受考人予以免職。依銓敘部之 99 年銓敘統計，過去 10 年（89 年至 98 年、90 年至 99 年）考列丁等、專案考績一次記二大過執行情形，平均每年分別僅 3.7 人及 12.2 人，未能有效汰劣。

此外，考績與其他激勵人事管理措施，例如陞遷、培訓、待遇、表揚制度等未能有效結合；而評量方法上未亦具體，建議參採可量化之評量方法，例如平衡計分卡（The Balanced Score Card, BSC）透過財務構面（financial aspect）、顧客構面（customer aspect）、企業內部流程構面（internal business aspect）以及學習與成長構面（learning and growth aspect）等 4 大構面，形成特定目標和量度，有效考核一個組織的績效。

四、培訓功能不彰

文官制度有四大功能，包括「甄補、激勵、發展和保障」，訓練即是發展性功能的最重要環節，也可以說是公務人力能否與時俱進的關鍵。就公務人員生涯發展來看，在逐級遷調、晉陞的過程中，如未能有效評估其發展潛能，並施予發

展性訓練，難免落入所謂「彼得原理」(Peter Principle)的困境，也就是組織中每個人都將晉陞至其能力無法勝任的職務，從而造成組織效率的低落。公務人員訓練進修法規定之訓練，如筆試錄取、升官等、專業、初任人員、初任各官等主管等訓練，多屬基礎、專業或管理之訓練，而較少觸及發展性訓練。

「發展性訓練」的目的就是要讓公務人員的能力、視野和氣度能向上提昇，具備更高職務的要求。公共行政在回應全球化以及良善治理之挑戰時，勢須面臨許多複雜的公共議題，例如服務對象轉向多元、業務內容導向跨域治理，均須公務人員長期訓練的配合，是以，培訓業務須以培養文官成為引領社會發展主要角色為目標，使其具備「與時俱進」的專業知能，才能跟上時代的腳步。

五、高階文官相關問題

從我國公務人員高普考試與任用制度（高考分一、二、三級，及格人員分別取得薦任第 9、7、6 職等任用資格；普考及格人員取得委任第 3 職等任用資格），以及逐級陞遷來看，我國高階文官來源偏向封閉系統。由於高階文官是機關組織中的專家，是機關組織的 CEO，也是政策與執行的連結者，故建構高階文官機制，確保高階文官之素質與管理能力，係值得深思之課題。惟研究指出，目前我國高階文官確實面臨著許多問題，例如「專業侷限、培育歷練明顯不足、

進用管道缺乏彈性等」等問題¹²。

在 OECD 許多國家中，高階文官制度已行之有年，美國聯邦政府在 1978 年依據文官改革法，設立高級文官職制度（SES），荷蘭在 1995 年設立高級文官團，韓國在 2006 年正式建置，而考試院在 2009 年 6 月 18 日第 39 次會議通過「文官制度興革規劃方案」，提出「建構高階主管特別管理制度」的構想，嗣後翌年 12 月 2 日第 114 次會議通過「強化文官培訓功能規劃方案」，提出「建構高階文官發展性培訓制度」，回應了政府和人民對於強化政府領導，以及提昇治理能力的高度期待。

肆、考試院的前瞻作為

在變遷的時代裡，政府時時刻刻面臨著不同的問題，能夠在變遷的環境裡，掌握改革先機，才能取得優勢。近百年來文明與科技的發展，遠勝以往千年的累積，我們面臨問題之複雜，亦是以往難以想像的，例如環境污染、網路犯罪、氣候暖化等，都一再考驗政府的施政能力，給傳統文官帶來新的挑戰，我們必須以新思維、新視野檢視過去，才能在變遷中尋求新的文官典範。

一、注重文官制度的公共性

¹² 考試院研究發展委員會，《高級文官考選與晉用制度之研究》，台北：考試院，2005，頁 214-216。

亞里斯多德曾謂：「人是政治的動物」而政治乃處理眾人之事，文官制度為政治體制之一環，與眾人有關，故公部門人事之研究，每以「公共行政」稱之。文官制度雖偏重政府體制內之人事管理機制，但有關機關員額數、公務人員待遇、考績、工作獎金等，關係政府預算資源之分配，便涉及公共性，須接受外界之檢驗。公共性是民主國家公共行政的基本價值，但如何使文官體系充分回應人民期望，特別是在政府預算不充裕之情形下，就必須綜觀地整體性考量施政之優先次序，否則與私部門無異，只是讓人民選擇購物或服務。

許多公共行政學者指出，公共行政對於民主政府的貢獻，不只在於它的效率，或者只是維持政府的運作，而在於它的公共性，這才是公共行政的核心價值。林肯(Abraham Lincoln)總統的「民有、民治、民享」(of the people, by the people, for the people)三個概念，為政府的公共性提供了一個可行的架構。本文借用這三個概念來說明文官制度的公共性，稱之為「公共的行政」(administration of the public)、「依公意運作的行政」(administration by the public)及「為了公共利益的行政」(administration for the public)。

所謂「公共的行政」，指的是行政組織的存在是為了服務公眾，因此行政的權力應在人民手中，這便是「主權在民」的思想。民選首長、民意代表及公務人員都只是主權的受託者，參與政策制定和實行，根據社會發展的需要進行資源和價值分配。文官參與政府政策的制定，必須了解權力是人民

所授予，人民才是政府的主人，切莫以為權力在手，就玩法弄權，只有謙遜的公僕，才是人民期待的公僕。

所謂「依公意運作的行政」，指的是行政必須依照依公眾的意願而運作，行政的裁量與決策，必須以公眾為考量，而不能恣意妄為。優質的民主體制不只要政治民主，還要行政民主，透過行政民主化，確保行政是依據公共的意願而運作，而非行政組織本身的意圖、政黨利益的趨使、或是利益團體的遊說。如何使行政組織向人民或是民選官員負責，一直是公共行政學界的重要議題，這涉及文官如何回應的問題，學者有不同的看法。早期的學者基於「政治與行政」二分的假定，認為文官必須向民選政治官員及其委任的政務官負責，而這些民選人員則向選民負責。然隨著行政事務日益複雜，專業文官興起，遂有要求行政人員應向其專業負責的主張，「行政國」的主張就是這一觀點的產物。1970年代起則有所謂「黑堡」觀點，強調憲政精神是文官最基本的倫理標準，文官應在這個基礎上向憲政精神負責，並認為文官與民選官員一樣，也能直接代表公眾的利益，並具有回應公眾利益的權力與責任，同時也擁有治理的正當性。近期則有公民參與之審議式民主，希望經由分權的設計，讓民眾有機會了解國家重大政策的內容和形成的背景，賦予人民更多與更直接的權力，促成「人民有權、政府有能」的理想。

所謂「為了公共利益的行政」，簡單來說，就是「天下為公」的理想。政府與民間企業的最大不同，在於政府必須

照顧全體人民的福祉，此亦為民主時代政府正當性的來源，政府的作為如不是為了公共目的和人民利益，將經不起民主的考驗。行政人員若是缺乏公共理念與人文關懷，行政機關的運作就容易陷入自我利益的追逐，包括技術的精進、效率的提昇、組織利益的實現等。因此如何超越自我的利益，將行政作為與目的提昇至公共利益的層次，就是這個議題的重點。

行政學者萬崔斯(Curtis Ventriss)說過「行政是政府的核心，但公共才是國家的重心」¹³。政府的公共性不僅是一種概念，也是一種公開與人民取得關聯的能力，只有政府體系內的文官具有公共意識，政府的決策才不致於脫離民意，才能真正符合全民的利益。

而就國家本位及控制權的宏觀角度而言，皮耶（Jon Pierre）及彼得斯兩位教授認為在全球化時代國家主權的淡化，分成三種移轉型態¹⁴：(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，

¹³ Curtis Ventriss, "Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus", *Public Administrative Review*, 51(1), 1991, p.12.

¹⁴ Jon Pierre and 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)，台北：智勝文化事業有限公司，2002年。

例如：推動公司化、民營化或行政法人化等。公共行政學上對於「治理」的探討，已從純然之政府統治功能，轉化為部分由非政府組織負擔，代表著公共行政的轉變，公務人員須具跨域思維，周延處理業務外，亦須採取人民優先之理念服務人民。

二、建構公務人員的核心價值

公共服務就是一種公共信賴，民眾期待文官能夠公平地提供公共利益，並合理有效地管理公共資源。雖然各國政府均有其獨特的文化傳統、政治與行政系絡，但通常卻面臨著類似的倫理挑戰，而在處理倫理議題上也呈現出共通性。經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)的國家，普遍定有公共服務的核心價值或所謂的倫理或行為守則，依其普遍性程度，排序前八項的價值分別是：公正無私(impartiality)、依法行政(legality)、廉潔誠實(integrity)、透明(transparency)、效率(efficiency)、平等(equality)、負責(responsibility)、公平正義(justice)¹⁵。

公務人員具備正確之價值及倫理觀念，乃建構良好文官制度的基石。我國公務人員高普考試錄取率極低，公務人員素質之高無庸置疑，但外界對政府施政品質仍時有批評，公務人員之核心價值尚待建立，例如電影「不能沒有你」描述

¹⁵ OECD, *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen* (Paris: OECD, 2002)

公務人員困守法制而未能體察人民需要，致人民受苦。法制原是要保護人民的權益，沒想到反而讓人民疲於奔命。依法行政、奉公守法雖是公務人員的基本訴求，但環境瞬息變化、公共事務繁雜，僅僅依法行政欠缺關懷之處事態度，過於消極保守，已不符現代的公共服務。

為使公務人員具備正確的價值與倫理觀念，考試院文官制度興革規劃方案的首要任務便是建立文官之核心價值，透過內在掌握正確的信念與見識，進而導引出外顯的正確言行。考試院提出五項文官的核心價值，分別是「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」。其內涵如下：

核心價值	重要內涵
廉正	以清廉、公正、行政中立自持，自動利益迴避，公平執行公務，兼顧各方權益之均衡，營造全民良善之生存發展環境。
忠誠	忠於憲法及法律，忠於國家及全民；重視榮譽、誠信、誠實並應具道德感與責任感。
專業	掌握全球化趨勢，積極充實職務所需知識技能，熟悉主管法令及相關政策措施。實踐終身學習，時時創新，保持專業水準，與時俱進，提供全民第一流的公共服務。
效能	運用有效方法，簡化行政程序；研修相關法令、措施，力求符合成本效益要求，提昇決策品質；以對的方法，做對的事；明快、主動、積極地發揮執行力，以提高行政效率與工作績效，達成施政目標，提昇國家競爭力。

關懷	時時以民眾福祉為念，親切提供服務；對人民之需要及所遭遇之困難，以同理心及時提供必要之協助與照護，增進人民信賴感。並培養人文關懷與多元文化素養，以寬容、民主的態度，讓族群間相互尊重與包容，社會更加和諧。
----	--

考試院期待以廉正、忠誠、專業、效能及關懷祛除官僚負面文化，強調公民性的治理結構，型塑文官優質之組織文化，時時考量國家利益，以人民福祉為念。

三、強化績效管理的考績改革

在平均近 30 年的職場生涯當中，對於公務人員影響最大的就是考績，如果考績不確實、不公正，就不能反映公務人員的實際貢獻和努力的程度，其他發展性功能，例如陞遷、訓練、褒獎等，都會失去公正的評量基礎。在公務人員甄補任用功能（staffing function）、激勵功能（motivation function）、訓練與發展功能（training and development function）以及維持功能（maintenance function）等四大管理運作功能中，激勵功能仍顯不足，還有很大的改進空間，所以考績制度之改革，有助帶動及充實陞遷、訓練、褒獎等人事法制。

公務人員考績法之修正是考試院第 11 屆的重點工作，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，並且落實執行，鼓勵辛勤努力工作者，亦適時淘汰績效不佳者。有關績效管考作為，重點說明如次：

- (一) 植基於績效管理原則：明文強化績效管理為考績改革之目標，辦理考績時，應依受考人之具體工作績效及服務貢獻，作準確客觀之考核，獎優輔劣，落實績效管理。在評量方法上，採行多元彈性作法，考評標準只做原則性規定，考核細目由各主管機關依業務特性訂定。此外，年度考績期間增加 2 次面談，檢討受考人績效目標完成進度，藉由主管與屬員間之良性互動，提昇機關整體行政效能。又除了由上而下的考評外，面談尚包括自我考評在內，給予受考人自我績效表現檢視之機會。
- (二) 連結團體績效：辦理機關間或機關內部單位間團體績效評比，並以團體績效評比的優劣，調整考列甲、丙等的比例，以促成機關或單位間良性競爭，予組織適度之競爭壓力，督促組織努力達成目標，進而提昇機關整體行政績效。
- (三) 主管人員課責：課予主管人員覈實辦理屬員平時考核及確實執行面談，主管若因辦理考績不公，致考績案經受考人依法提起救濟而經撤銷，主管負承擔責任。由於主管的考核能力是考績法成敗關鍵之一，未來國家文官學院必須配合增加這一方面的訓練。
- (四) 結合訓練與陞遷：最近 3 年連續 2 年考列優等者可優先陞任，對於考列丙等者，機關施以適當之輔導，以促其改善，發揮發展性之人事管理功能。

四、強化文官之培訓

訓練與發展是 21 世紀知識經濟社會啓發員工潛能，增進員工知識技術與能力，從而提高組織競爭優勢的最佳利器。就學理而言，所謂訓練是指補充員工執行目前工作所須的知能，發展則指補充與培養員工現在及將來執行工作所須的知能，前者以個別的員工技能為訓練對象，後者則以團體或組織需求為學習範疇，二者合一可稱為培訓¹⁶。在公務人員長達 30 年的公務生涯中，培訓是對國家或是自己花費成本最小，但效益最高的人事管理措施，能使公務人員具有與時俱進之知能。

鑑於全球化及知識經濟時代，國家競爭力之強弱取決於人力資源，考試院經研議規劃「考試院強化文官培訓功能規劃方案」，提出四大革新建議：

- (一)「第一案、增加錄取名額 落實選訓功能 完善考選機制」：增加錄取名額，落實訓練篩選機制，擇優任用，並建立各類科核心職能，強化考試與訓練內涵。
- (二)「第二案、結合培訓任用考績陞遷 有效提昇文官行政效能」：落實現職人員訓用合一，並建構培訓與陞遷有效結合體制及專業證照訓練制度。
- (三)「第三案、建全培訓體系 完備運作機制」：建置訓練資源網路平台，加強與各訓練機關（構）、大學院校

¹⁶ 邱永森，《臺灣公務人員培訓法制與政策發展》，2010 年 9 月 24 日，《兩岸四地人力資源發展論壇－新世紀文官培訓的深耕與展望》。國家文官學院、世新大學管理學院。

及產業界合作交流。

(四)「第四案、建構高階文官發展性培訓制度」：導入職能評鑑系統，確認高階文官核心職能需求，並發展兼具傳統優質內涵及拓展國際視野之訓練課程架構。

此方案係進一步落實「文官制度興革規劃方案」第四案「健全培訓體制，強化高階文官」的重要實施計畫，以期達到「建置考訓結合新制」、「訓用考陞合一」、「培訓體系功能與資源整合」及「建構高階文官發展性培訓制度」四大方案目標，以厚植國家公務人力資本。

由於全球化潮流趨勢、資訊科技進步，以及政府治理模式之轉變，考試院研究發現，高階文官欠缺有系統之中長期培訓、國際事務知識與宏觀視野、跨部門領域之職務歷練等，因此，訓練業務必須留意：(一)擴展國際視野：在全球化時代裡，首應培養國際觀，第一個當然是語言，尤其是世界通用的英語，雖然英文程度高低並不等於國際觀，但提昇英文能力才會有能力與興趣了解國際趨勢。此外，增加對國際事務、國際文化、國際局勢的認識，更進一步在國際社會中尋求台灣的定位，都是培養國際觀、了解全球化的方法。(二)增進跨域治理能力：在全球化時代裡，公共事務愈趨複雜，治理不再是單一業務的處理，而為跨域治理(cross-boundary governance)，如跨專業、跨機關，甚至民眾參與等。跨域治理可能為跨組織界限(部會、中央與地方)、跨業務界限(農業、環境、交通等)，已呈現多元、多層次關

係，為公共治理新課題。

五、建構高階文官團隊

高階文官在當代政府治理中的重要性不言可喻，高階文官是國家政策規劃、協調和執行的主力，政府施政計畫能否周延完善、跨部門政務協調能否順暢，乃至各項政策方案能否務實執行並達成預定目標，高階文官皆扮演十分重要角色，亦即高階文官是機關業務與行政的專家、組織的 CEO 以及政策連結者與推行者。

考試院何以要建構高階主管特別管理制度，其主要考量為借鏡歐美各國成功經驗：如美國聯邦政府自 1950 年代即有建立高階文官制度之倡議，嗣 1978 年卡特總統設立聯邦人事管理專案小組，並依據文官改革法，設立高級文官職（SES）制度；英國 1996 年正式建立單獨高級文官制度，希望藉由具有創新能力及高度凝聚力之高級文官，提供維持政府核心價值所需之領導能力，以因應政府面對的各種挑戰，強化其領導其他各層文官之能力；荷蘭亦於 1995 年設立高級文官團並成立高級文官署，以確保高階文官之管理體系與品質。此外，建構特別管理制度可擴大選才範圍。國家政務經緯萬端，政府職能日益擴張，負責政策研擬與推動執行之高階主管，需具專門經驗、學識、技術及能力，僅依目前機制難以放大選才範圍。

依「考試院文官制度興革規劃方案」之設計，簡任第 11 職等以上主管人員建構為高階主管特別管理制度，將其拔

擢、陞遷、考核、俸給等事項制定特別法律，建立有別於現行一般公務人員之特別管理制度，主要作法包括：重新設計晉升簡任官等條件，除經由考績或升簡任官等訓練之方式外，將增設曾任薦任第9職等主管職務2年以上之經歷等條件，以陞遷歷練結合簡任升官等訓練，提昇簡任官等人力素質；配合公務人員考績法增列優等之設計，規劃快速升官等及優先陞任之機會，以強化考績激勵之功能；此外，亦研議擴大職務遷調範圍，鼓勵中央與地方之交流歷練，以拓展視野，培育國家中堅管理人才。

伍、結語

「全球化」之衝擊仍在持續中，政府可能面臨內部無法有效管理，以及外界不斷產生新壓力的窘境，故在此巨變的環境中，必須尋求妥適之文官治理模式，諸如文官政策的制定、人力資源的管理等，均須有效反映現時之政治、經濟及社會環境的需求。

考試院在我國五權分立之憲政體制中，具有超然獨立之地位，對提昇政府治理能力負有重責大任，相關興革事宜必須回應大環境之公共性外，更應責無旁貸健全文官制度，考選與培訓優秀人才，蔚為國用，俾使文官在複雜的政治環境中，能夠秉持專業知能，維護公共利益，追求人民福祉，以提高政府效率與效能，進而提昇國家競爭力，為所當為、義無反顧。