

「天下為公 選賢與能」：談考試院的職能

(綱要)

100.8.12

壹、前言

貳、考試院之職掌及實際運作

- 一、憲定職掌及實際運作
- 二、修憲後職掌與實際運作
- 三、第 11 屆考試院的運作

參、考試院之角色與功能

- 一、考試權之超然與獨立
 - (一) 超然於政黨之上
 - (二) 獨立於行政部門之外
- 二、考試院的角色與功能：歷史的經驗
 - (一) 政治層面：文官系統為民主改革動力
 - (二) 經濟層面：技術官僚創造經濟發展
 - (三) 社會層面：考試取才促進社會流動
- 三、考試院的角色與功能：現階段的課題
 - (一) 政治層面：因應自由民主政治發展的文官制度
 - (二) 經濟層面：提高政府效能以強化國家競爭力
 - (三) 社會層面：建構與多元開放社會呼應的文官制度

肆、考試院未來努力方向

一、重視文官制度之公共性

(一) 以民意為依歸

(二) 因應全球化變遷

二、提昇文官體系之效能

(一) 人力資源管理策略性角色運用

(二) 分權與彈性

三、落實平等原則

(一) 精進公開競爭之考試制度

(二) 堅守平等原則執行公務

伍、結語

「天下為公 選賢與能」：談考試院的職能*

100.8.12

壹、前言

「天下為公 選賢與能」，天下是天下人所共有，政府凡事必須以民眾為念，不得存有私心。完善文官制度甄拔賢能之士，杜絕倖進，始能人盡其才，事盡其功，為人與事之適當配合。考試院的主要工作即是以「天下為公」的精神，來為國家「選賢與能」。依據憲法，考試院為最高考試機關、最高人事機關，掌理考試、銓敘、保障、任免、考績、級俸等事項，均與公務人員有切身利益關係，進而影響政府施政與人民福祉。因此，維持專業與公正的立場，避免過去分贓弊端，才能選賢與能，適才適所，提高行政效率，發揮政府效能。

人才與制度的優劣，關係一個國家之興衰治亂，故政府人才的考用制度，為國家重要的課題。我國政府人才考用制度，源遠流長，且具有普及文化、打破階級、促進社會流動等優點。但在民主政治及全球競爭的時代，考試院仍須審視

* 本文原定講於 100.8.12「建國百年—2011 南方領袖教育學院」，惟因事取消。

時代環境的需求，發揮現代文官制度的積極功能。就國家現代化與民主化進程而言，文官無疑為國家統治與領導之主體，任何政策的推動或公權力的行使，均賴文官有效執行。因此，考試院健全文官制度，維持文官體制完善運作，係為國家善治（good governance）之關鍵因素。

各國憲政體制之建構涉及權力分立原則，主要受到歐美國家三權分立思潮的影響，我國五權分立體制在多次修憲過程中，不免受到挑戰與衝擊，因而屢見三權的主張。考試權的內涵與運作在修憲中也有部分的調整與修正，立法院在行使考試院正副院長、考試委員之同意權時，對於五權憲法與三權憲法的比較，抑或考試院的功能與定位，時為立法委員詢問的重點。考試院設立與考試權獨立行使有其建制背景，亦屬憲政層次問題，雖未如立法、行政權之運作廣泛，較不受外界重視，惟仍扮演民主政治之基石。世界各國雖少見「院」層級之人事行政主管機關，但近三十年來西方國家紛紛以文官改革作為政府再造的重點，即可知文官制度的優劣對於政府效能的影響甚鉅。政府效能屢次排名世界第一的新加坡，即以具有高素質的文官而聞名於世。制度是成長的，隨著內外環境變遷，我們需檢視考試院職權是否有效運用？職能是否充分發揮？以展現組織存在的價值，並建立符合時代需求的現代化文官制度，這些問題值得我們進一步探討。

貳、考試院之職掌及實際運作

一、憲定職掌及實際運作

民國 17 年國民政府公布中華民國政府組織法時，依國父遺教訂定五院組織與職掌，確立了五權分立之政治規制，迄至民國 36 年 12 月 25 日，中華民國憲法施行，建立了行政、立法、司法、考試、監察等五院中央政府體制，明文規定各院職權。考試院之職權，依憲法第 83 條規定，為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。

民國 38 年政府撤退來台，當時的政府體制仍屬於戰爭體制，機關運作的特色是軍人主政及實施戒嚴，強調國家安全及穩定，限制憲法人權保障的範圍。嚴格的監控不僅及於一般社會大眾，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，即為時代產物。國民黨政府與軍隊，實際上是緊密結合的結構，文官體系則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。

但另一方面，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 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、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。只是這些制度的運作，一如行政學者雷格斯(Fred Riggs)所說的，出現「稜柱社會」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，但事實上的作為卻未必如此，制度和法律未必能發生應有的約束和規範。

綜合言之，在威權體制階段，考試院在文官法制建設大致齊備，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。考試院雖有上開憲法職掌，但由於時空環境之因素，考試院尚難充分發揮上開職能。

二、修憲後職掌與實際運作

民國 80 年至 94 年陸續修憲，依憲法增修條文第 6 條第 1 項的規定，考試院職權調整如下：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」。

考試權獨立行使之完整權限，包括銓敘、保障、撫卹及退休等 4 項，至於任免、考績、級俸、陞遷及褒獎，考試院主管範圍僅限於「法制事項」。事實上，幾十年來，公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎事項，考試院一向只負責制定法律規範，執行權屬於各用人機關，養老事項之法律雖然沒有制定，但實際上公務人員之保險、退休給與等法律之

制定，已寓涵養老之性質。憲法增修過程及增修條文公布後，外界對於考試院在文官制度上所扮演的角色，及考試院職權的增減，產生一些疑問。從形式而言，考試院的職權確實縮減，但實際運作上，考試院的職權則是更形強化。茲舉具體事例說明之：

- (一) 改革退撫制度、成立公務人員退休撫卹基金監理委員會及管理委員會：公務人員退撫制度從 84 年起由「恩給制」轉變成「儲金制」(或稱「共同提撥制」，由政府與公務人員共同撥繳費用，建立基金支付退撫支出)，並配合成立「公務人員退休撫卹基金監理委員會」及「公務人員退休撫卹基金管理委員會」，分別負責基金收支、管理、運用之審議、監督及考核與基金之收支、管理及運用。退撫制度之變革對減輕政府財政負擔助益甚大，而隨著退撫基金規模的增加，其財務運用更加靈活，對政府施政亦產生正面效益。
- (二) 成立公務人員保障暨培訓委員會、國家文官培訓所：考試院於民國 85 年成立「公務人員保障暨培訓委員會」，統籌處理全國公務人員保障暨培訓事宜，再於 88 年成立國家文官培訓所，負責國家文官培訓事宜。保障與培訓這二項工作雖屬考試院之職掌，但在考試院職掌調整之前，係散見於各法規中，缺乏統一規範，上開機關成立後，並完成公務人員保障法及公務人員訓練進修法之立法工作，建立完善之公務人員之

保障與培訓體制。嗣為建構完整之培訓體系，國家文官培訓所於 99 年 3 月 26 日正式改制成立為國家文官學院。

- (三) 積極研訂重要人事法制：考試院在人事考銓法制的努力，應是獲得外界肯定的重要因素之一，民國 83 年起有許多開創性的作為，其中公務人員基準法（草案）、公務人員行政中立法、政務人員法（草案）、公務人員陞遷法、公務人員協會法、聘任人員人事條例（草案）等法律的研定，深受全國公務人員及社會各界的重視。

綜上，考試院在憲法修正後雖限縮了一部分的職權，但從實際運作觀之，卻積極發揮憲定職掌。依據憲法規定，考試院並非狹義的「考試」院，而類似外國之「文官院」或「人事院」，即全國最高人事主管機關，負責選拔優秀公務人員暨各類專門職業及技術人才。自行憲以來，考試用人政策自始如一，對於政府機關用人及施政，發揮相當之功能。在修憲之後，更積極落實其它職掌，使得考試院的角色與功能得以有效發揮，不再是所謂的「冷衙門」。

三、第 11 屆考試院的運作

從憲法的精神及考試院組織法的設計來看，考試委員是文官制度及政策最主要的決策成員。做為政策的決定者，過去的考試委員卻較少參與政策規劃的過程，政策規劃大都是由首長帶領部會的同仁來進行，考試委員則在部會簡報的時

候提供意見，做為政策研議的依據，並在審查會和院會做出政策決定。但第 11 屆的考試委員積極地扮演起跨部會的政策規劃、協調及統合政策方向的角色。從民國 98 年 1 月吳委員泰成(98 年 9 月轉任行政院人事行政局局長)召集的「文官制度興革規劃小組」開始，99 年 3 月邱委員聰智召集「人權保障與國際接軌小組」，99 年 6 月蔡委員璧煌(99 年 10 月轉任公務人員保障暨培訓委員會主任委員)召集「強化文官培訓功能小組」，都是清楚例證。這些小組的工作成果，使第 11 屆的考試院有明確的施政方向，有清楚的施政藍圖，讓部會局在政策研議的過程中，減少了摸索的過程，同時對於凝聚院會共識、提昇決策品質與效率都有很大的幫助。

特別值得說明的是「文官制度興革規劃小組」的研究成果--「考試院文官制度興革規劃方案」。該方案係以「廉能政府」為核心，共提出 6 項興革建議方案，每一個方案並就近程（1 年）、中程（3 年）、遠程（5 年）分別提出工作目標。這 6 項興革建議及政策目標，提綱挈領地繪製出文官制度改革的藍圖，它把文官制度興革分成三個層次：第一個層次是「建基公務倫理，型塑優質文化」，這個層次的政策目標為當前國家最需要建立的公務倫理與文官核心價值。第二個層次是「統整文官法制，活化管理體系」，主要的內容是推動一些基礎性法律的立法工作，包括推動公務人員基準法，確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系。至於第三層次則是要解決政府績效的問題，透過其它 4 個方案來達

成，包括「精進考選功能、積極為國舉才」、「健全培訓體制、強化高階文官」、「落實績效管理、提昇文官效能」及「改善俸給退撫、發揮給養功能」，以期建立一流政府，提昇國家競爭力，以達成再造國家新文官的目標。

參、考試院之角色與功能

一、考試權之超然與獨立

依憲法增修條文規定，司法院院長、副院長及監察院院長、副院長因兼具大法官、監察委員身分，因此，形式上都必須超出黨派，獨立行使職權。但考試院院長、副院長並不具有考試委員身分，憲法第 88 條僅規定：「考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權」，只是一般人的見解，大都擴張解釋為包括了正副院長，並進一步塑造出整個考試院都應該屬「超然獨立」機關的刻板印象。其實考試權的「超然」與「獨立」，應為兩種不同的概念，前者係指超出於黨派之外，而後者則指獨立於行政權之外¹。

（一）超然於政黨之上

所謂超然於政黨之上，係指考試權的運作，不受政黨勢力的干預。考試權之行使，其主旨在於取士。憲法第 88 條規定為考試權獨立行使之根本依據。在三權憲法之國家，考

¹ 桂宏誠，〈考試權超然獨立的實像與虛像〉，財團法人國家政策研究基金會國政評論，內政（評）091-077 號，2002 年。
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-077.htm>
(2011/7/18)

試權在行政權之內，難免因行政權力之更迭，而使考試權的運作受到干擾。我國為五權憲法之國家，考試權乃與行政權、立法權、司法權、監察權鼎立，而又分工合作，在「權」、「能」區分政制下之中央政府，合理有效運行。考試權獨立之目的，在造成賢人政治，一可「濟選舉制度之窮」，二可「矯委任制度之弊」，免蹈「分贓政治」之覆轍。我國近二十餘年來，積極推動民主政治，也獲得各國的肯定。但在文官制度層面，卻未發生西方國家分贓制度的流弊，不使政府官職變成選舉贏家的戰利品，足可證明考試權獨立對於民主政治的發展有正面的意義。

我國考試制度源遠流長，歷代取士多以考試制度為依歸。考試制度之所以施行久遠，係因其公開競爭、無分階級、憑才取士。這與西方民主政治國家之「功績制」原則，依據工作績效，公平、公正陞遷發展的精神是一致的，也就是我國有超然黨派之考試制度，能夠避免分贓及徇私用人的弊端，而為國所用的公務人員，因其中產階級的特性，成為社會安定的力量。考試院院長、副院長及考試委員屬於政治性任命之職務，任命時雖不免會考量黨派及社會的平衡性，但其職司考試與人事行政工作，為國家長治久安之基礎工程，保持超然之立場有其重要意義。

（二）獨立於行政部門之外

考試權獨立於行政部門之外，係指考試院與行政院同屬五院之一，不受行政院管轄。此種設計的目的，除了確保考

試權的獨立行使之外，也特別彰顯出國父對於考試權的重視。但需注意的是，雖然考試院獨立於行政部門之外，惟考試權的本質仍屬於行政權，考試院也屬於廣義的行政機關，因此與行政部門的合作仍有必要。況且實際運作上，考試權的運作也受到其它四院的制衡。

1.獨立與制衡

考試權雖說是獨立運作，但仍受其他四院之制衡。例如：第一，考試院之預算與員額，不若司法院有憲法明文之保障，依然受到行政院之控制。第二，監察院對於考試院人員之失職或違法，可以進行彈劾。第三，考試權獨立運作下，立法機關雖無法干擾考試用人的公正性，但仍可以透過有關考試權運作的政策或法令規章的制定，規範考試權之行使。第四，考試院對立法院所提之法律案，常需與行政院會銜共同送請立法院審議，此一會銜的過程，即必須相當程度尊重行政院之立場，否則就必須兩院意見併陳送請立法院審議。所以，考試權之獨立運作，並非指其機關的權力運作不受節制，仍受到其他(統)治權之制衡。

2.「獨立制」之人事機構

西方論著習慣將人事體制分成「部內制、部外制或折衷制」三種，但這種分類是以三權體制為基礎，「部」指的即是行政部門的各部會。部外制係指在各部會之外，另設一個人事機構，綜掌一切人事行政事宜，各部會的人事行政業務受該機關之指揮監督。不論此一機構是否具有超然獨立之地

位，該機關仍隸屬於行政系統之內。部內制則不另設獨立之人事行政機關專辦其事，各部會官吏之考選、任用、調動、考績等事宜，由各該部之主管長官或部內之某組織(如人事室)職掌其事。折衷制一般指考選由單獨的機構辦理，其它人事行政事項仍由各部會自行辦理。

上述這種分類，在三權體制下尚可解釋，但在我國五院制政府組織體系之下，便顯得不足而難以歸類。學者許南雄認為我國的人事行政機構可稱為獨立制。因依我國憲政制度，考試院不僅在行政院之外，且與行政院分立制衡，故無法與部外制或部內制相比，此一獨特的體制，具有下述特徵：(1)人事行政職權獨立於行政權之外，人事權與行政權分立制衡。(2)人事行政總機關獨立於行政機關之外，二者不具「監督--隸屬」關係，而係「分立--制衡」關係。(3)行政機關所屬各級人事機關均具「雙重隸屬監督」關係，如人事行政局隸屬行政院，但其考銓業務並受考試院的監督，各部會人事處室隸屬於各部會，但人事業務受上級人事機構監督，人事主管也由上級人事機關任免。

相對於「獨立制」的分類是「幕僚制」人事機構，其內涵為：(1)人事(職)權隸屬於行政權的體系。(2)人事機構隸屬於行政機關的組織體系，即人事機構係所屬行政機關的幕僚單位。(3)人事主管機構與各級行政機關所轄人事單位並無「監督--隸屬」關係(非一條鞭制)，而具有聯繫協調的關係。凡合乎三項條件，不論其為部外制或部內制，均稱為「幕僚

制」²。

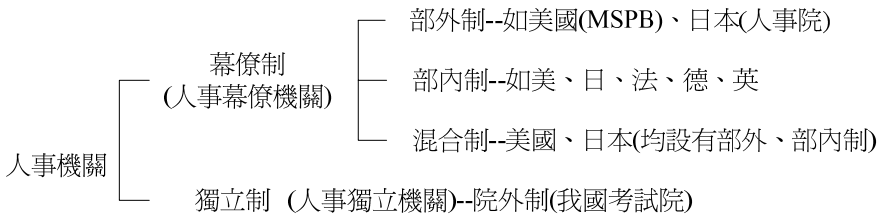


圖1 各國人事主管機關體制分類³

近年來由於各國人事體制的改革，部內制、部外制或折衷制人事機構體制的分類，只是外在形式的分野，已經無法反映各國人事機構的實際情況。許多國家有人事行政的政策幕僚機關，也有獨立運作的輔助機關，如：美國有聯邦人事管理局做為總統的人事幕僚機關，但同時存在獨立的功績制保護委員會；英國的內閣事務部是人事政策的幕僚機關，但也有獨立的文官委員。因此幕僚制與獨立制，與其說是分類，倒不如說是特色的描繪。上述分類不論是否取得學界的普遍共識，不可否認的是，在五權體制的架構下，考試院獨立於行政院之外的事實。

綜合上述，考試權的運作具有獨立與超然的特性，但我們仍不可忘記，考試院雖獨立行使職權，惟其性質與行政院相近，從消極面而言，二者分工、制衡，從積極面而言，兩

² 許南雄，《人事行政學》，台北：商鼎出版，2002，頁 58。

³ 同前註，頁 38。

院可以有充分的合作。五權憲法將行政權分由考試院與行政院行使，兩院在合作的立場上分享行政權，這樣的結果，與五權體制亦不相違。

二、考試院的角色與功能：歷史的經驗

文官制度的運作，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。因此，文官政策的決定並非只是政府體系的內部管理事項或是單純的公務人事法制問題，而必須思考它對於政治、經濟和社會等層面的衝擊。考試院在國家走向民主改革、經濟奇蹟及社會開放的過程中，扮演著重要的角色。

（一）政治層面：文官系統為民主改革動力

在威權體制階段，考試院的職權未能充分發揮，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。這種情形一直到了民國 80 年以後才逐漸改善。

民國 76 年起，國內政治情勢有了極大的改變，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。此一轉型過程中，文官制度面臨許多改革的壓力。考試院這一波政治民主化的浪潮中，也順勢調整其角色與功能，雖然職權縮減，但職能運作卻是前所未有的發揮。例如：因應民主政治的追求，推動行政中立法、政務人員法草案等；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等。

簡單來說，在政治層面，威權時期的考試院，職能未能充分發揮，大體是依循政治的指示而推動其業務。但很慶幸的，在民主轉型期間，考試院掌握時代的趨勢順勢而為，體認民主改革的必要性，使得文官系統在國家追求民主改革的過程中，成為穩定而進步的動力。從兩次政黨輪替期間，政府在交替期間仍能順利運轉，即可體認中立的文官體系是國家穩定的重要力量。

（二）經濟層面：技術官僚創造經濟發展

考試院的職掌雖然不及於經濟事項，但考試院對於國家經濟人才的培養及選拔，占有關鍵的地位。台灣在二次世界大戰結束後的三十多年間，創造出傲人的經濟奇蹟。美國政治學者江森(Chambers Johnson)教授研究了日本、南韓及台灣的經驗後，認為「以功績制來甄拔具有能力和紀律的技術官僚」是重要原因之一。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，而其中第一項即為「擁有以優良技術官僚為主體的團隊」。

台灣經濟奇蹟之所以成功，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層的支持下，充分發揮主導經濟的發

展走向。最為國人熟知的例如嚴家淦、尹仲容、李國鼎和趙耀東等人。李國鼎在其口述歷史中即用「技術官僚」一詞來指稱台灣 1950 年代後的「財經決策核心」，包括嚴家淦、楊繼曾、尹仲容及他自己。簡單來說，台灣的經濟發展，政府是火車頭，考試院所選拔的技術官僚則扮演積極規劃和推動的角色。

（三）社會層面：考試取才促進社會流動

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主要主張。政府遷台後，公開考試制度為台灣農村社會人力成為新的中產階級提供了良好的機會和管道，有助於台灣社會階層的流動。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曾對憲法原條文有所更動，表示對於落實這個制度，全民已有共識。

民國 38 年政府遷台後，考試院隨即在 39 年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，為維持此一象徵及穩定人心，每年辦理高普考試從未間斷，使政府得以甄補到優質的人力資源，這一部份亦可由錄取者的高學歷得到證明⁴。由於人力資源的素質提

⁴ 近 10 年（90 年至 99 年）來，高考三級的錄取人員中，具學士學歷者比率最高，研究所畢業的比率也逐年增加，到了 99 年度，學士以上學歷者占 97.87%，其中具碩士、博士學歷者占 40.39%。即便是普考，只要高中畢業即可報考，近 10 年（90 年至 99 年）來，錄取人員中，具學士學歷者比率亦最高，到了 99 年度，學士以上學歷者占 95.58%，其中具碩士、博士學歷者占 37.18%。資料來源：考選部，《中華民國 99 年考選統計》，台北：考選部，2010 年 5 月。

昇，也增強了政府解決公共問題和國家發展的能力⁵。

考試院舉辦的國家考試強調公平性，不分階級，這個特色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。以考試院為例，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：那就是提供了靈活的社會階級流動管道，貧家子弟可以藉科考上升，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。也因為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⁶。

從民國 39 年迄今，超過一甲子的時間裡，參加國家考試者超過 1,500 萬人次⁷，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，也有很多是國家考試及格者⁸。

總體來說，就社會層面而言，考試院對於穩定政府遷台的政權及促進社會階級流動具有積極的貢獻，考試院舉辦的

⁵ 考選部，《中華民國 98 年考選統計》，台北：考選部，2010 年 5 月。

⁶ 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)

⁷ 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。

⁸ 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，擔任過交通部電信局業務員。

國家考試，由於具有高度的公平性，也得到普遍性的支持與信賴。

三、考試院的角色與功能：現階段的課題

（一）政治層面：因應自由民主政治發展的文官制度

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⁹。為使文官制度在國家追求自由民主改革的過程中，成為穩定而進步的動力，考試院必須落實公務人員行政中立法及推動政務人員法制，使文官制度能夠因應自由民主政治的發展。

1. 落實公務人員行政中立法

在實行政黨政治之民主國家，執政黨的施政未獲人民肯定，另一個政黨即取而代之，無待流血革命，這正是民主政治精神。為確保民主政黨政治之發展，就必須依賴中立之文官體系，維持行政的穩定性與持續性。在台灣之民主政治歷程中，已有兩次政黨輪替之經驗，政黨政治已然成型，公務人員行政中立更形重要，掌握行政權力者或握有行政資源者，應秉持中立之立場，為全體國民服務。

公務人員行政中立法已於民國 98 年施行，惟中立法為

⁹ Paul Van Riper, *History of the United States Civil Service* (New York: Harper and Row, 1958), p.562.

法律規範，必須有效執行並轉化為行政文化，才能達到行政中立目的。根據保訓會的統計，自 91 年開辦公務人員行政中立訓練以來，已超過百萬人次曾經受過該訓練¹⁰，相關推廣工作亦持續進行中。在訓練課程部分，包括開辦公務人員行政中立法實務案例高階主管研討班、公務人員行政中立法宣導班、選務工作人員行政中立研習班、公務人員行政中立訓練學者專家講座座談會及公務人員行政中立訓練種子師資座談會等 5 種專班；在宣導部分，則以「分眾宣導」、「廣徵創意」及「鼓勵全民參與」為方向，透過全民參與相關活動的過程，寓教於樂，在各種對象層面中達到宣導功效¹¹，近年來，選舉時違反行政中立的案例確已大幅減少，可見行政中立之推廣工作已有一定成效。按政黨輪替為民主國家之常態，政黨更迭、上台或下台都是短暫的，保持國家運作於不墜，惟有依靠超然政爭、依法行政之文官，而文官亦不必尋求政黨援助。

2. 推動政務人員法制

在責任政治之民主政治體制下，政治與行政抑或政務人員與常任人員之相互融合與合作為優質民主政治的重要元素。政務人員具有民主意涵，常任人員代表專業技術，如彼此無法合作，則難以有效推動與執行政策。在台灣民主政治

¹⁰ 公務人員保障暨培訓委員會網站，《中華民國九十九年公務人員保障暨培訓統計年報》，頁 228。公務人員行政中立訓練自 91 年開辦迄至 99 年底計 1,223,686 參加。

¹¹ 公務人員保障暨培訓委員會，〈公務人員保障暨培訓委員會重要業務報告〉，100 年 11 月 17 日考試第 11 屆第 163 次會議。

發展中，分別於 2000 年、2008 年歷經兩次政黨輪替經驗，此政黨輪替趨勢，應為文官體制順應政治發展之契機。惟第一次政黨輪替，時有政務人員與常任人員二者適應問題，執政之民進黨有「新政府、舊官僚」之說詞；第二次政黨輪替時，在野之民進黨則質疑國民黨整肅前朝官員，因此，配合政黨政治的發展，實應有一套完備之政務人員法制。

政務人員三法係為建構政務人員人事法制體系之重要法案，包括「政務人員法草案」、「政務人員俸給條例草案」及「政務人員退職撫卹條例部分條文修正草案」，考試院於民國 98 年 4 月 3 日曾將上開三法會同行政院函請立法院審議，其中政務人員法草案自 84 年首次提出後，已四度進出立法院，但仍未完成立法程序。為促進政黨政治之正常運作與或落實，法制工作必須積極建立。

（二）經濟層面：提高政府效能以強化國家競爭力

2011 年瑞士洛桑管理學院(International Institute for Management Development, 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¹²。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¹³。

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，端賴文官制度的興革。過去曾有媒體形容官僚體系像個「黑洞」或「泥沼」¹⁴，也就是我們沒有提供一個讓文官發揮熱情、創意的環境，也沒有協助文官成長，以致於進入公部門幾年之後，就意志消沉，變得保守和消極，這種情形使得政府的效率和效能未能提昇。

爲了提昇政府的效率，這幾年來考試院有二個施政重點，一是考績法的改革；二是文官發展性訓練的啓動。

1. 考績法改革

考績法改革的目的是鼓勵公務人員積極任事，提昇工作績效與服務態度。考績制度是公務人員發展性功能中的核心機制，沒有健全的考績制度，其他的發展性機制，如訓練、陞遷、俸給和激勵均無法充分發揮應有的功能。修正後的考

¹² IMD,

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

¹³ <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。

¹⁴ 楊瑪利，<探鑽文官體系的黑洞>，《天下》政府再造特刊，1994/11/15。楊艾俐，<台灣文官陷入泥沼>，《天下》，403 期，2008/08/13。

績法除了強調績效管理的精神，並希望透過團體績效評比，以提振公部門的效率與效能。因為人民在意的是整個政府效率必須提昇，政策必須走在正確的道路上，而且落實執行。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，因為主管績效的優劣，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)。這項改革是我國文官制度能否跳脫「泥沼」、擺脫「黑洞」的關鍵，也是我國文官能否重建信心，贏得信賴的轉捩點。

2. 文官發展性訓練的啟動

第二個重點是發展性訓練¹⁵的啟動，「發展性訓練」著重於目前及未來職務所需的長期培育，就是在公務人員生涯中，逐級的由委任、薦任晉升至簡任官等各職務，視野、工作能力必須隨著職務陞遷而成長，與行政院辦理的在職訓練、專業訓練並不重疊。其中，高階文官的發展性訓練尤其重要，這一項訓練未來將配合考試院擬推動的「高階文官特別管理制度」，將高階文官的考核、訓練與陞遷相結合。保訓會已在 99 年及 100 年試辦「高階文官飛躍計畫」(Take Off Program for Senior Civil Servants, 簡稱 TOP—SCS), 預定 101

¹⁵ 公務人員保障暨培訓委員會，〈公務人員保障暨培訓委員會重要業務報告〉，100 年 1124 日考試院第 11 屆第 164 次會議。所謂「發展性訓練」主要係指針對未來工作發展、職位晉升的需要，所進行的中長期、前瞻性訓練，其重點不在為目前工作技能的精進，而係著重開發潛能，提供新視野、新觀點，並涵蘊其情懷（襟懷）與器識，以因應個人及組織未來發展。

年正式推動，其目標是要培育具「卓越管理」能力、「前瞻領導」氣度及「政策民主」風範的高階文官，在培訓師資、方法、課程設計、訓練成果評量方面，都將有異於以往的作法。我們希望透過「高階文官飛躍計畫」，讓高階文官的視野、氣度、能力大幅向上提昇。過去我們以成本的觀念來看待人力，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。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，這也就是我們重視文官培訓的最重要原因。

上述這二項工作，都是從三贏的立場出發，對於文官而言，藉由提昇自我的能力與工作績效，以贏得人民的信賴；就政府而言，推動考績法的改革與高階文官的培訓，都是希望能有效提昇政府的行政效率和國家競爭力；對於人民而言，高素質的文官與具備高度競爭力的政府，必然可以提供人民優質的服務。因此我曾經說，改進考績制度和強化文官培訓是國家文官向上提昇的兩隻翅膀。一個向上提昇的文官團隊，將以獲得人民更大的信賴為依歸，同時也將賦予政府更大的動能完成經濟起飛的使命。

（三）社會層面：建構與多元開放社會呼應的文官制度

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，亦即政府的人力應代表社會之多元背景與反應社會之整體價值，以提昇治理的正當性。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，包括「身心障礙者權益保障法」、「原住民族工作權保障法」¹⁶。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。因此進用少數群體人員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。

肆、考試院未來努力方向

從民主國家的發展經驗可知，文官制度必須配合政治演

¹⁶ 本法第 4 條規定「(第 1 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、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 2 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。」

進而調整，考試院推動文官行政中立、政務人員法制之建立，即係因應民主政治政黨輪替常態化之發展，一方面保障文官免於政爭，能公正、公平、有效率的運作，一方面回應民主政治。2010年五都改制直轄市，國內地方自治更進一步落實，對外則面臨世界各國共同的挑戰－「全球化」(Globalization)，故未來文官制度必須更能展現文官治理之公共性，培養文官國際觀與跨域思維，始能達成良善治理的目標。

當代民主政治的運作正面臨效能不彰之壓力，解決之關鍵在於如何面對公共行政的黑洞¹⁷。考試院近年來致力於考績法的改革與文官發展性訓練的啟動，其目的即在於鼓勵公務人員積極任事，培養專業知能，以重建文官信心，提昇工作績效。我國文官制度長期發展的弊病在於未能與時俱進的進行策略調整，因而展現出「高度法令化」、「高度集權化」及「高度一致化」的現象，這些特徵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，高度集權、法令化的結果是失去管理應有的彈性，也就很難因應環境的快速變化。因此在觀念上，我們必須強化策略性人力資源管理之思維；作法上，須引進分權與彈性的作法，俾符合機關業務需要。

¹⁷ 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，第二章。

再者，平等權為所有基本權的基礎，亦為民主政治制度建立與國家權力行使的基礎。考試院職掌國家人才考選且為最高人事主管機關，故應賡續精進考試公開競爭原則，要求公務人員秉持平等原則執行業務，以確保社會公平正義，保障人民權利。

一、重視文官制度之公共性

民主體制不僅要回應公民政治參與的需求，也必須回應公民對於有效治理的期待，既要滿足「民治」的程序要求，也要達到「民享」的實質成效，否則民主體制無法建立牢固的正當性。一個良好運作的民主體制，不但能有效保障公民人權自由與參政權利，也同時能夠確保國家職能的運作更能貼近絕大多數民眾的需求與期待¹⁸，如近期國光石化案，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，不在彰化開發，倘若先前參與的文官，能在政策過程的各階段，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，不致形成對立。公共性是民主國家公共行政的基本價值，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，綜觀地整體性考量施政之優先次序，以最少的預算創造最大的效益，否則將與私部門無異，只有可足供人民選擇購物或服務的功能。

¹⁸ 朱雲漢、周育仁、趙永茂、蕭全政，《民主與治理 從民治到民享》，遠東 60 週年白皮書，2010 年。載自 http://www.feg.com.tw/60wp/FEG60WP_011.pdf (2011/7/25)

就公共行政之內外環境而言，對內必須以民意為依歸，對外則須因應全球化變遷。

（一）以民意為依歸

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)的概念，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)。「公共的行政」，指的是行政組織的存在是為服務公眾，因此行政的權力應在人民手中，這便是「主權在民」的思想。「依公意運作的行政」，指的是行政必須依公眾的意願而運作，行政裁量與決策，必須以公眾為考量，不能恣意妄為。而所謂「為了公共利益的行政」，簡單來說，就是「天下為公」的理想。政府的作為是為了公共利益和人民福祉，文官必須具有公共理念與人文關懷，以避免機關的運作陷入自我利益的追逐。

政務人員雖具政治上的正當性，但並不表示他們已完全掌控文官體系，能順利地推動政策。許多公共行政學者甚至認為，文官體系在政策制定與執行過程中，擁有相當程度的自主性，因此，文官素質為政府良善治理之關鍵因素。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」¹⁹。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。至於如何使政府體系的文官具有民主素養，向人民負責，向民選首長及其指派的官員負責？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」²⁰，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。

課責是責任政治的具體表徵。在實務運作上，考試權行使之內涵，為積極性之文官法制政策決定事項，與司法權、監察權之消極性有其本質上不同。考試權係獨立行使，故考試院於制定相關文官法制，更應體察文官治理之公共性，回應民主政治之課責性，選拔真正優秀之國家人才。

（二）因應全球化變遷

「全球化」一詞我們耳熟能詳，是近年來世界各國面臨

¹⁹ Curtis Ventriss, "Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus", *Public Administrative Review*, 51(1), 1991, p.12.

²⁰ 「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）。

的共同挑戰。就國家本位及控制權的宏觀角度而言，皮耶(Jon Pierre)及彼得斯(B Guy Peters)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²¹：(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，以利用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。政府之治理已從純然之統治功能轉化到國際組織、其他主管機關甚或非政府組織。

在全球化時代裡，文官應培養國際觀，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去了解國際趨勢，而增加對國際事務、國際文化、國際局勢的認識，進一步在國際社會中尋求台灣的定位。此外，文官亦應增進跨域治理能力，因為公共事務愈趨複雜，治理不再是單一業務的處理，而為跨域治理(cross-boundary governance)，例如跨組織界限(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。

二、提昇文官體系之效能

²¹ 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。

自 1980 年代末期開始，大多數「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic and Cooperation Development, OECD) 國家開始進行中央部會人力資源管理方面的改革。而觀諸我國文官制度之長期演進，其規模、制度大致具備，但內涵卻未能與時俱進的進行策略調整，呈現出「高度法令化」、「高度集權化」及「高度一致性」²²的型態。政府的各種人事措施幾乎都有相對應的人事法律或法令規定，規範密度相當高(法令化)，幾乎皆由考試院主管(集權化)，而且各機關需均「一體適用」，以維持形式的公平性(一致性)。

就「高度法令化」而言，人事運作呈現偏重程序取向，強調輸入及過程，相對忽略輸出及結果，對於規則的遵守重於規則本身希望達到的目的，結果發生目標錯置，導致人事業務的運作主要在應付人事法令，而非人力資源管理；就「高度集權化」而言，對於如何透過人力資源管理以達成組織的目標，缺乏積極的作為，機關內的人事單位與業務單位也缺少策略性的聯結，人事單位變成只是人事法令的執行單位，漸與機關業務脫節；就「高度一致性」而言，是指所有的人事管理事項均以法令明定，不只是原則性的規範，在執行技術面也有同樣的要求，極少有彈性處理的空間，終於導致機關不願亦無法承擔人力資源管理的責任。考試院在 86 年曾委託學者對人事一條鞭進行檢討研究，該研究傾向人事管理

²² 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。

條例未來應廢止，將人事機構的設置及人事人員的管理權儘量回歸行政機關首長²³。這種理念比較符合策略性人力資源管理的趨勢，使各機關人事單位的運作，能在專業的思考下，配合機關的實際需要。

（一）人力資源管理策略性角色運用

根據國內學者之研究，當代民主國的政府部門，如果要提昇施政績效、走出「寧靜危機」(silent crisis)²⁴的陰霾，落實各項公務人力資源改革方案、投入更多的預算用以培訓公務人力，絕對是三贏的策略²⁵：除了文官和政府雙贏外，民眾也將因此而獲得更高品質的服務。此一境界正是近年來有識者所追求的「良善治理」。考試院為提昇行政效率，目前正致力於考績法的改革與文官發展性訓練的啟動，與學者之研究建議相符。

由於我國文官制度內涵未能與時俱進，形式上偏向高度法律化與制度化，較難因應民主政府治理型態之改變，加上政府面對公共議題日趨複雜化、專業化甚至全球化，如持形式上制度化的修補變革，已無法肆應環境。考試權行使內涵

²³ 陳德禹主持，江大樹撰寫，〈人事機構設置及人事人員管理制度改進之研究〉，考試院委託考銓研究報告，載於《考試院研究發展委員會專題研究報告彙編（三）》，2000，頁 421-424。

²⁴ 所謂寧靜危機，係指美國聯邦政府長期以來由於人事政策僵化保守，以致缺乏足夠誘因而吸引優秀人才的投入與留用；加上漠視在職人員的進修與訓練，導致聯邦文官素質低落，無力因應日益複雜的公共問題與挑戰（Kettle and DiIulio,1994：13）。

²⁵ 研究主持人彭錦鵬，協同主持人劉坤億，〈我國公務人力資源改革方向之研究〉，行政院研究發展委員會委託研究報告，2009.07。

為積極性之文官法制政策決定事項，在文官制度之公共性訴求，以及面對政府日益迫切需要具備全球競爭力 and 良善治理能力，政府人事政策與制度更要能具備策略性人力資源管理特性²⁶，如選拔公務人員之國家考試，即須以職能基礎觀點來思考，選出具備政府職位所需之知識、技術或態度之人才，真正表現出績效，對於政府競爭力與效能有所貢獻。

（二）分權與彈性

經濟合作暨發展組織（OECD）國家，為了突破傳統文官體制的窠臼，自 1980 年代起推動文官改革，其主要目的即是為了提昇政府的效率與效能，而其改革方向即是分權與彈性²⁷。

採行「分權」與「彈性」的人力資源管理，是對於人事管理高度法令化的反思，高度法令化的缺點是：阻礙機關實施個別差異化的管理環境，阻礙鼓勵創新的管理措施，以及阻礙業務部門在人事措施上的積極角色。如果法令化的結果是使得各機關業務單位無法因地制宜，使得各機關的人事單位職責變成「法規管理」，法令化便完全失去了法令存在的目的。如考選、任用（契約用人）、考績層面上，均可作進一步彈性的設計。在考選業務上，宜待彈性化措施運作成熟，且各機關確有依據功績原則操作考試業務的前提下，再

²⁶ 施能傑，〈考試權獨立機關化定位的新討論－民主責任政治的檢驗〉，《臺灣民主季刊》第 6 卷，第 1 期，2009 年 3 月。

²⁷ OECD, *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries* (Paris: OECD, 1995), pp.7-8.

逐步走向分權化。任用部分，契約人力的規劃案必須儘快完成，使政府人力運用多元化，塑造有利於績效管理的環境，這也是任用的分權化目標。考績部分，除了要求落實執行考績法的規定外，考績法將擴大授權，使考核項目及運作更能符合機關的實際需要。

三、落實平等原則

平等權是所有基本權的基礎，是憲法保障的人民基本權利。有關行政、立法、司法等國家權力，必須對所有人民平等的行使，禁止恣意的差別待遇。依憲法及憲法增修條文規定，公務人員考試係屬憲政層次之制度性保障事項，應考試、服公職是人民的基本權。考試院除職掌國家人才考選外，亦為最高人事主管機關，故平等原則必須落實於公務人員考試制度以及相關文官法制中。在國家公務人員考試方面，每個人均有同等機會參加，在應考或任用資格方面，每個人同等對待，所有的公務職位應予公開，在機會均等的條件下，公開競爭。相關文官法制方面規範政府執行公務之文官，必須遵守平等原則，使人民得到更優質、更公平的服務，以確保社會公平正義，保障人民權利。其方法為：

（一）精進公開競爭之考試制度

公務人員考試係屬憲法之制度性保障事項，當然適用憲法第 7 條平等規定。舉凡應考資格、考試方式、成績計算等等，無分男女、宗教、種族、階級、黨派等，而為不同之差異對待。是以，公務人員考試法第 2 條第 1 項規定：「公務

人員之考試，以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，不得因身分而有特別規定……」有關考試平等之規範，僅明文公開競爭與成績計算，範圍似過於狹隘，尙有待檢討改進，可考量擴及應考資格、考試內容等。

考試院已成立人權保障工作小組，在考選業務上，將就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及各項公務人員考試年齡上限等涉及平等權進行檢討，將更能落實人權保障，均為未來考試院落實平等原則應該努力的方向。

（二）堅守平等原則執行公務

公務人員平時若能遵守公務倫理，則在執行公務時不會因圖謀私利或不當使用公務職權、資源而與平等原則有違。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 年微幅上升至第 37 名，2010 年再上升至第 33 名，2011 年又再上升至第 32 名，這三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。考試院未來的努力方向為：

1. 提昇公務倫理

我國公務人員高普考試錄取率極低，公務人員素質高無庸置疑，但外界對政府施政品質仍時有批評，係因公務人員核心價值尙待建立，例如電影「不能沒有你」描述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顯得過於消極保守，已不符現代的公共服務理念。

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，處理倫理議題上也呈現出共通性。OECD 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)²⁸。

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」，期待以此去除官僚負面文化，強調公民性的治理結構，型塑優質之文官組織文化，時時考量國家利益，以人民福祉為念。

²⁸ OECD, *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen* (Paris: OECD,2002), p.190.

2.堅守行政中立

就民主國家發展經驗來看，一方面有穩定之政黨政治，政黨經由選舉取得執政地位，由其民意代表或選任之政務官，負責政策之推動；一方面則須有健全之文官制度，嚴守行政中立原則，執行既定政策，兩者相輔相成，方能使國家長治久安，不斷進步發展。文官在處理公務上必須依法行政、執法公正以及政治中立，亦即文官必須依法行政盡忠職守來推動政策，在處理公務上，立場應該客觀公正，並依同一標準，公平對待任何個人、團體或黨派，且不介入政治紛爭，本著專業知識、技能與經驗，執行政務，於因應新議題之政策方案時，就主管業務體察民意，立即做出適當反應。

伍、結語

考試院建制係承襲國父遺教，雖帶有濃厚傳統色彩，但實際運作上，提高了民眾參政能力，並奠定現代化文官制度之基礎。健全的文官體制為政黨政治與國家發展的重要基礎，考試院未來更應發揚與秉持「天下為公」的精神，為國家「選賢與能」。

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，隨著內、外環境的變遷，必須有效發揮職權，展現存在價值。綜觀考試院運作之歷史經驗，在政治、經濟與社會層面上，發揮民主改革動力、創造臺灣經濟發展與促進社會流動等功能，現階段則

致力於因應自由民主政治發展的文官制度、提高政府效能以強化國家競爭力、建構與多元開放社會呼應的文官制度。惟在民主責任政治與政府競爭力訴求下，未來應重視文官制度之公共性，以回應民眾期待及因應全球化趨勢；提昇文官體系之效能，善用公務人力資源，並順應「分權」與「彈性」之人事改革趨勢，解決文官法制集權、僵化保守之弊；落實平等原則，貫徹憲法公開競爭考試用人精神，真正符合機關用人需求價值，執行公務時平等對待人民，確保社會公平正義，保障人民權利。