



公僕難為或不為？

樊社長、副院長、秘書長、副秘書長、各位同仁，大家好：


今天很高興來到這個場合與大家講講話，記得上次來到全員研習營與大家分享季羨林的「淺談人生」與羅家倫的「新人生觀」，這次要談的是「公僕難為或不為？」，現場另準備有綱要給大家參考。

一、為什麼選擇當公務人員

(一) 職業的選擇

我先從我為什麼選擇當公務人員開始講起，其中一個是職業的選擇，記得很多人小時念書時，總覺得當校長很偉大，很羨慕當校長的人，長大以後，多念了些書，也慢慢找到自己的志向與興趣。當然社會的大環境很重要，比如說很多人會依自己的所學去選擇他的職業，例如念財稅的人會進財政部門服務，而我本身當年念政大外交系，唯一的出路就是從事外交工作，而我從高中開始即立定此志向，後來就一路念外交、學外交、

關中，101/10/25
講於國家教育研究院
「考試院101年全員
研習營」



考外交、教外交，但壯志未酬，卻未能在外交上發展，我這個例外，不足為訓。

在中國傳統上非常重視公務人員這四個字，因為他代表著知識工作，即使到現代也非常強調知識工作的重要。而且公務人員的來源是經由考試取才，雖不敢保證考試錄取的人員在學校時期一定是個好學生，但至少不夠用功的人是無法考取的。也就是公務人員具有某些特質，例如循規蹈矩、安分守己。因此有人說公務人員的DNA本性較為保守，從事公務人員只是為了養家糊口，但仍然有一些人是具有責任感和使命感，願意為國家及社會作事，才選擇當公務人員的。因為政府部門的施政是可以造福人民，選擇當公務人員，就可以施展抱負，直接地服務人民，所以我們就是這麼努力的要為人民服務的人。

近幾年國內對於人民所嚮往職業的民調中，公務人員一直高居前三名，其他先進國家如英國與日本也是如此，因為英、日等國家的公務人員都是來自於名校，例如英國牛津和劍橋大學及日本東京大學都是培育他們國家公務人員的搖籃。


（二）經考試錄取

為什麼選擇當公務人員，第二個原因是公務人員的來

源是經由考試取才，這是一個事實。以我本人為例，畢業後參加了8種考試，其中錄取了5種考試。根據考選部的統計，平均一位考生，大約參加了3次以上的考試才考取。而且近幾年高資低考的情形非常明顯，根據最新統計，高考只要大學以上學歷即可報考，但具有碩士以上學歷者占了百分之40。普考只要高中職以上學歷即可報考，但具有大學以上學歷者占百分之97。而重複報考高考與普考的人數比率，也超過百分之38。換句話說，大家普遍抱持的心態是先考上一個考試再說。如果從國家考試錄取率來看，高普考錄取率平均不到百分之5，依人力銀行的調查，這難度比研究所錄取率還低，由此可看出國家考試競爭激烈的程度，所以我們都知道，通過國家考試不是一件容易的事情。

（三）社會地位和榮譽

除上述2項原因外，從事公務人員者，必然有他所想要的社會地位。在早期，參加高考上榜者，回到家鄉是一定要放鞭炮、殺豬宴客，是件非常光榮的事。以現在來說，參加高考三級獲錄取者，進入政府機關擔任中級國家公務人員，可說是國家文官的骨幹，也因為被賦予執行公權力的權責，因此公務人員可藉此參與國家重大政策的執行，服務大眾，達成自我實現的目標。尤其臺灣在80、90年代



經濟表現亮麗的時期，最為人所津津樂道的，就是臺灣擁有一批素質甚高的技術官僚，有他們的精心擘劃，才有臺灣今日的繁榮。

接下來，我有3個問題，首先就是當公務人員真的如外面社會大眾所認為的沒有出息嗎？記得幾年前曾有位臺灣大學的畢業生報考高考，就被他的老師認為沒出息，認為在政府機關內束縛太多，學生應該要到外面去闖蕩，才會有一番成績，其實這是錯誤的觀念。

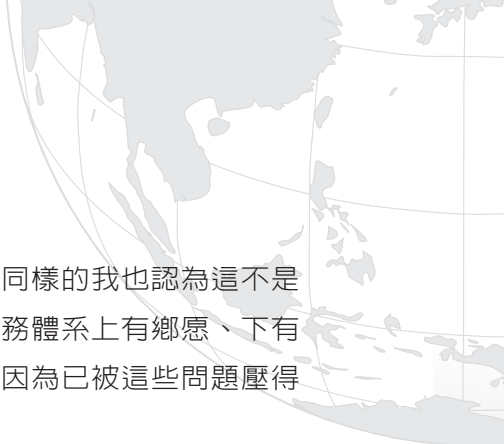
近年來社會上常出現一種聲音，當政府在高層政務官用人出現差錯時，都認為是歷練不足，在公務體系來看，常任文官往往是政務官一個最重要、最可靠的來源。舉例來說，臺灣近數十年的發展，包括嚴家淦、孫運璿、李國鼎、邱創煥、許水德、徐立德、蕭萬長，他們都是標準的技術官僚出身，其中邱創煥、許水德更是做到本院院長。以上人物都是由基層做起，然後爬升到政府重要職位，由此可見，文官不是沒有出息的，重要的是公務人員要相信自己有出息而且願意努力，這樣才會贏得大眾的尊重與肯定。

第2個問題是，公務體系一定是保守的嗎？目前社會上對於公務體系有著負面的印象，這是很令人遺憾的事，我們需要花更多的時間來改善這個印象。對此，個人有些

看法，我認為這屬於政府高層的問題，也就是說要改變外界對基層公務人員的看法，應該要先想辦法創造一個讓公務人員有所表現的環境，以扭轉外界的印象。當然除此之外，我想送大家一句話，即把止謗莫若自修，改為「止謗莫若自省」，有機會要朝正面、建設性的方向去思考，不要放棄，因為一旦放棄，即註定失敗。

我認為創新與活化是生存的不二法門，一定要創新與活化我們的公務體系，例如德國總理梅克爾曾說，德國能在歐洲有今天這樣的政經地位與影響力，依靠就是創新，因為有創新才有開放，有開放才有競爭，有競爭才有人才。大家都知道有一個「鯰魚理論」，就是養殖者為了避免沙丁魚在運輸過程中死亡，而在水桶中放入鯰魚，藉由鯰魚不斷的游動，刺激了沙丁魚的活力，因而保有生命力，因此有人認為公務體系應該引進類似「鯰魚理論」的概念來提振活力。

第3個問題是，潛規則是公務體系的宿命嗎？大家知道公務體系有很多規定，如公務人員考績法、陞遷法、俸給法、退休法、訓練進修法等，想請教在座的各位，是否都有確實依照法令規定在執行。因為在操作時，很多單位或是同仁常視規定為具文，例如在年終考績評比時，資歷較淺或是當年度陞遷的人考績優先考乙等，這種鄉愿的作法



就如同治安要請黑道維持一樣。而同樣的我也認為這不是基層公務人員的問題，因為目前公務體系上有鄉愿、下有民粹，使公務人員不敢面對問題，因為已被這些問題壓得喘不過氣來，這是必須要改善的。

二、公僕難為的原因

接下來我要談公僕難為的主要原因如下：

（一）制度過於僵化

外面社會常認為公務體系像恐龍一樣、體型巨大卻行動緩慢、反應遲頓，由此評價的確可以看出公務體系目前的一部分問題。因為任何一個體系，包括公務體系在內，他的最大目的是要生存下去，要如何自保，而為了要自保，因此衍生出一些潛規則，以使該體系得以繼續運作下去。而且公務體系的運作，因為過去時代背景，強調防弊重於興利，而且高度集權、高度法制化和高度一致化。對照世界各先進國家近30年文官體系的革新，強調分權與彈性，這是臺灣文官體系目前所缺乏的，所以我們無法因勢利導和因地制宜，在施政上缺乏彈性。再來包括一條鞭的人事制度，今日為因應社會多元化，目前人事、主計、政風、警政等體系的一條鞭制度，確實使得地方首長的用人權受到拘束，壓縮地方自治的施政空間。這一問題如不及

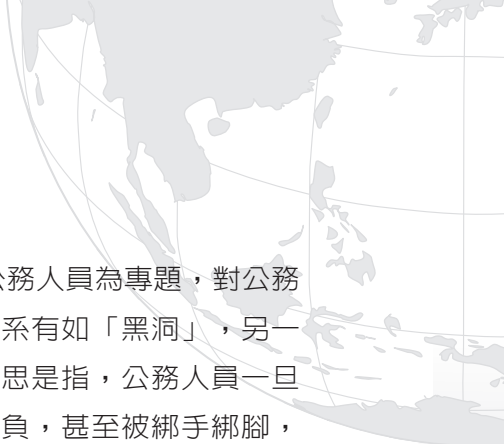
早改弦更張，遲早會引發更大的問題。

（二）工作環境限制個人發展

因為公務體系層級節制，加上法制上的缺失（公務人員考績法、陞遷法、俸給法、退休法、訓練進修法），在公務人員平均長達近30年的職場生涯中，國家是否有對公務人員的生涯作出整體的規劃？我認為是沒有，所以大部分的公務人員只能隨波逐流、自生自滅。而外界對公務人員為什麼會有這麼負面的評價，當然原因是因為我們公務人員本身沒有做好，或是做了些什麼努力，卻沒有讓外界知道。此外，在人力資源運用上，我們應該要把公務人員視為資本而非當作成本來看，因為人有頭腦，倘若可以把人力資源的提昇當成是一種投資，則將來所回饋給國家與社會的產出，將是數以倍計的。

（三）公務人員社會地位不如預期

照理說公務人員應該享有好的社會地位、受人尊敬，但實際上外界對公務人員的印象卻非如此，公務人員本身大概仍然「自我感覺良好」，因為有99.8%的公務人員都因「工作績效良好」，可以領取考績獎金。根據一些對公務人員工作表現的調查顯示，僅有不到6成的民衆肯定公務人員的工作表現，有近3分之1的民衆對於公務人員的工作表



現評價不好。天下雜誌曾有2次以公務人員為專題，對公務體系作評價，其中一次形容公務體系有如「黑洞」，另一次形容公務體系像「泥淖」，其意思是指，公務人員一旦進入公務體系，就不知如何施展抱負，甚至被綁手綁腳，動彈不得。

再加上因社會結構的變化，外界總認為公務人員的待遇，相較於弱勢族群，較為優厚，但實際上的情形是各行各業，士農工商，是不能放在同一標準看待的。民衆目前認為無感是因薪水沒有增加，一旦薪水增加了，相信馬上就會變為有感。

另外我們必須承認的是，公務人員本身不重視社會觀感，強化外界對公務人員的刻板印象，如公務人員是鐵飯碗、吃大鍋飯，不會減薪或受到裁員，當然這是公務體系與民間社會制度及環境差異使然。早年公務人員待遇微薄，雖說政府在民國70年以後對公務人員有較優渥的調薪，但充其量僅是讓公務人員的生活較為穩定，相較於民間大企業的薪水而言，公務人員的待遇並沒有特別的好。我個人認為目前公務人員要改變社會觀感的做法，首先還是要先從自己做起，尤其是與民衆接觸的機關同仁，當在處理民衆事務的時候，要記得多用心，要有耐心及同理心，才能讓民衆改善對公務人員的印象。

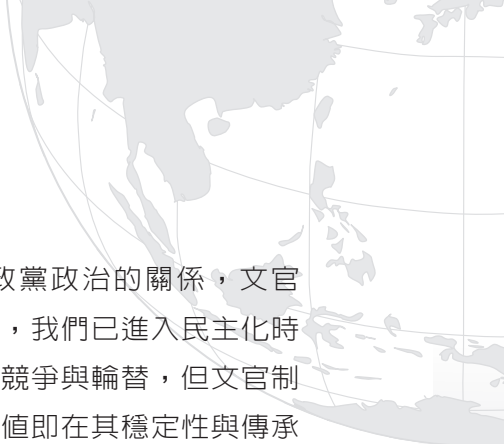
三、公僕如何有為

接下來談到公務人員要如何有為，我認為應該要做到以下三點：

（一）認同並致力於公務體系的改革

公務體系和個人都應與時俱進，不進則退，以我國目前文官制度和先進國家相比，落後了30年，與國內民主政治相比，則落後了20年。考試院存在的價值，是為國家建立健全的文官制度，為公務人員爭取有意義的工作環境和有尊嚴的地位，進而得到人民的肯定與信賴。

談到公務體系的整建工程部分，我的構想是可分三個部分，一是基礎工程，二是結構工程，三是修繕工程。我在83年於銓敘部部長任內，即推動了3個基礎工程的法案，也就是民主時代的文官法制，包括公務人員基準法、公務人員法和公務人員行政中立法。其中行政中立法已通過並施行，其他兩法還在立法院審議中。結構工程是指建立公務人員發展性的機制，包括考績、訓練、升遷、俸給、保障、退撫等法制修正事項。修繕工程是指針對不合理、不合時宜的法規、慣例或函釋，該廢的就廢，該修的就修，使文官制度和作為更能貼近民意。



另外，我想談談文官制度和政黨政治的關係，文官制度和政黨政治兩者是相輔相成的，我們已進入民主化時代，在政黨政治制度下，政黨可以競爭與輪替，但文官制度卻是永續經營的，文官制度的價值即在其穩定性與傳承性。

為什麼提到文官制度和政黨政治兩者間的關係很重要，因為人民和民主有三大距離，即選舉—政務官—文官。透過選舉，由獲勝的政黨來執政，並由執政黨任命政務官，再由政務官領導文官，推動國家的政策。針對這三個層次，考試院已完成了第一個層次，即行政中立法縮短了選舉和人民的距離，不要讓常任文官受到選舉與政治的干擾；其次，政務人員法可用來縮短政務官和人民的距離，因為政務人員與常任人員雙軌並行、各有所司，政務官對政策負責，常任文官對行政負責；考績法修正的目的是縮短文官和人民的距離，強化績效管理，使人民了解保障文官是為了有效推動工作，從而提升人民對公務人員的信賴感。

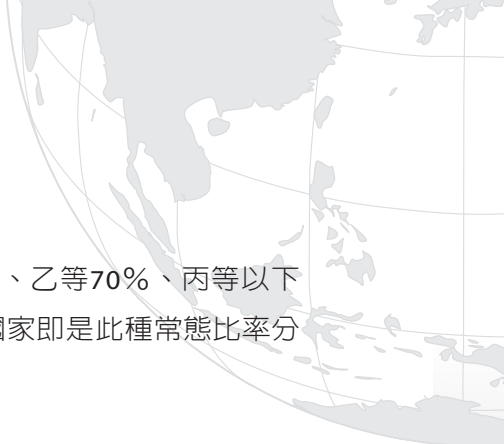
（二）重視個人發展性機制的健全

我國有全世界最好的考試和退休制度，但對公務人員平均長達近30年的公職生涯中，最重要的發展性機制卻遲遲無法建立或認真執行。我國當前既有的法制，多僅具形

式，事實上，多由潛規則取代。很多考試錄取的優秀公務人員，一開始很有理想和抱負，但做了10年、20年的公務人員之後，卻喪失了原先的熱忱和勇氣，既不認真工作，也不求上進。我認為如果一種制度能把人才變成庸才，這種制度難道不應該修改嗎？要改變這種不健康的官場文化，只有從訓練和考績兩方面同時併進，重點就在考績和訓練。

以考績法而言，此次修法係屬於溫和的改革，修正重點是在於「獎優輔劣」，此次改革雖然是發展性機制改革的一小步，但卻是整體文官制度改革的一大步。也就是說，考績要能予以客觀、正確的評比，並與陞遷及薪俸正向連結；另外，我們應重視管理，使組織更有效率，並導入績效制度，鼓勵公務人員認真、負責、向上，如此才能建立公務人員公平、合理的工作環境。

目前公務人員考績甲等者占了75%，這是不合理的比率，因為很少有機關裡，75%的人都是優秀的，而乙等占了25%，如此乙等的人就變得不優秀了，最後丙等者占全體百分比率不到0.2%，成為「鳳毛麟角」，反而看似最優秀的，因為最特殊了。也就是說在現行考績制度下，變成甲等是平庸、乙等是劣等、丙等成為「稀有動物」的怪異情形，遍觀世界各國，是沒有這種離譜的比率的。



理想的考績比率應是甲等25%、乙等70%、丙等以下5%，新加坡、美國及日本等先進國家即是此種常態比率分配。

考績如不訂比率，就形同虛設，管理學上的「強制比率制」即是強化組織能力和防止虛偽不實的有效方法，因此現在就要朝此方向改革，此時不做，更待何時。

目前各界對於反對考績法修正的理由，反而是我們必須堅定推動改革的動力——就是對考績制度的不信任。我想請問各位，既然大家對於現行考績制度充滿不信任，那是否就更應該改革，使考績制度可以名實相符，發揮應有的功能。

再就訓練而言，訓練的重要不言而喻，「玉不琢，不成器」，但重要的是訓練要有效，否則就是浪費。辦訓練要有心、用心，要有愛心和耐心（和辦好幼稚園一樣）。

訓練的目的是要幫助公務人員成長和發展。如果一位公務人員的職場生涯是平均近30年，你認為這30年中，他應接受多少訓練？如果一位公務人員（以高考三級任用）從薦6一路升任到簡14，你認為他應接受什麼樣的訓練？如果一位公務人員從科員、科長、司長、常次，在不同階段，他應具有什麼樣的職能，可以不會發生「彼得定律」的現象？

或許各位不一定關心這些問題，但我要告訴大家，我非常重視這些問題，因為這是我們的責任。


任何一個進步的國家，莫不重視公務人員的訓練，任何一個想要發展的國家，莫不努力投資在公務人員的訓練上，如果我們不努力，我們不急起直追，很快會被其他國家趕上，或遠遠拋在後面（以美國、日本、韓國、大陸為例）。

除了基礎訓練、在職訓練，我們當前最重視的是發展性訓練，這也是國家文官學院成立的主要目的。國家文官學院的努力和成就值得高度肯定，以最近舉辦的國際研討會為例。

發展性訓練和考績法修正是結合的，目的就是要協助公務人員在職場生涯中不只要與時俱進，還要有能力和條件接受更高職位的歷練，鼓勵和協助認真和努力的公務人員快速升遷。進一步建立「高階文官制度」也是我們順應世界潮流，學習先進國家經驗，整建文官制度工作的一部分。

（三）要做到言行一致，以身作則

公務人員的作為應為人民的表率，公務人員是公僕，



是以服務人民為目的，公務人員有公權力可以積極為人民解決問題。換言之，公務人員可以合法的幫助人民，問題端在我們有沒有服務的熱忱和同理心。既然我們是領有薪水，享有保障的服務業，為什麼不利用這些條件和機會來幫助人民解決問題呢？如果今天區公所戶政人員可以做到讓人民滿意的程度，為什麼我們做不到呢？所以問題是在心態：有心或無心，用心或不用心。公務人員也是人民，我們的家人也是人民，如果凡事我們能設身處地，多為當事人著想，我們就會得到更多人民對我們的信賴和尊重。

我承認，我也說過，公務人員不等同一般人民，因為我們負有更大的責任，我們應具備更大的能力，我們應保持更大的愛心和耐心。所以我們必須自我提醒、自我約束、自我檢討，不但要遵守相關法令的約束和限制，也要有接受更有效的訓練和更嚴格的考核的勇氣。

所以，我要和大家共同勉勵：

1. 我們一定要有終身學習的精神，不能以考上公職的知識能力吃一輩子。學如逆水行舟，不進則退，只有不斷學習、不斷成長、不斷超越，我們在工作上才能勝任愉快，才能有成就感，也才能真正對國家、對人民有所貢獻。
2. 我們一定要重視公務倫理，不能言行失當。本屆考

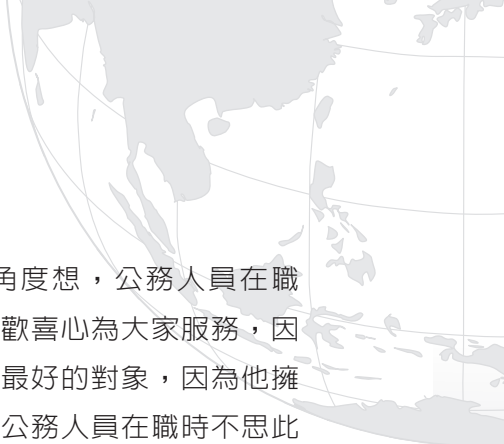
試委員就職後，除強調要提升公務人員的素質和核心能力外，尤其特別強調公務人員的五項核心價值，作為我們共同努力的方向：即廉正、忠誠、專業、效能和關懷。

簡言之，我們希望經由此一努力，來型塑優質的公務倫理和文化，使人人以從事公職為榮，使文官成為國人最受尊重的職業。

3. 擔任公務人員享有完整的保障和優厚的退休待遇，但權利和義務是相對的。在我們享有權利之時，且勿忘記我們應盡的義務（責任）。我們不但要嚴以律己，把自己工作的績效作好認真的評估，能接受社會的檢驗。並且要做到政治的超然和行政的中立。我一再提醒常任文官不要為政策辯護，不是我低估大家的能力，而是我要保護大家不受政治的干擾，因為為政策辯護是政務官的責任，這個制度是民主政治和政黨政治中最基本的道理，希望大家務必切記。

四、結語

因為時間的關係，最後我想跟各位分享一點感想，首先即是看到很多退休公務人員擔任志工，其情懷令人感



佩，亦值得大家予以掌聲。換個角度想，公務人員在職時，就應該要以擔任志工的熱心及歡喜心為大家服務，因為現職公務人員本身就是擔任志工最好的對象，因為他擁有條件和機會來為大家服務。如果公務人員在職時不思此途，要到退休後再想上山下海，為大家服務，坦白說是浪費了公職生涯。我覺得大家千萬要記得在職時即維持這種熱情服務，把工作當做志工來做，一直地努力下去。例如去年衛生署的楊明玉技正，因為認真工作，在檢驗時抱著鍥而不捨的精神，終於幫大家驗出食品含有塑化劑，守護國人的健康，功在社會，因此榮獲去年公務人員傑出貢獻獎，這則優秀公務人員的故事，值得大家效法。

另外我想談在最近一期英文版讀者文摘所刊載一則馬來西亞公務人員感人的故事。這位馬來西亞公務人員一開始是在法院擔任基層公務人員，他無意間發現，有些公務人員過世後，因為家屬不懂如何申請撫卹，他就很熱心地主動提供協助。從開始提供有關申請撫卹作業的協助，到後來他將申請撫卹作業流程及應備文件範本，一共列了45條供他人參考。而且難能可貴的是，他總是主動尋找需要協助的人，他經由報紙刊登有關公務人員過世的消息，就主動將申請的範本寄給對方。據統計，僅在2003年以後的9年間，就協助辦理公務人員家屬申請撫卹作業的案子計722件。他在做這些事情的時候，是不求回報的，當記者問他

是否有得到什麼報酬，他說沒有，如果真要說有收到什麼回饋的話，就是去年一共服務了128個家屬，其中有10個家屬來信表示感謝。但他只是覺得他該做這事，而且以後還要持續做下去，一直做到做不動為止，因為他覺得這麼做有意義，所以堅持不求回報，樂此不疲。

以上兩則故事，是想勉勵各位，只要有心，我們都可以在工作崗位上認真作事，服務大家，如此自然會有成就感，也會得到真正的快樂。謝謝大家。



公僕難為或不為？