

回應 課責 透明：
貫徹民主治理

關 中 著

序 言

我國從民國 76 年解除戒嚴起，開始一連串的民主改革，被政治學者杭廷頓（Samuel P. Huntington）列為「第三波民主化」國家之一。85 年第 1 次總統直選，完成民主轉型；89 年第 2 次總統直選，民進黨勝選，首次政黨輪替；97 年第 4 次總統直選，國民黨重新取得政權，通過杭廷頓所謂達成「民主鞏固」的「二次政黨輪替檢驗」（two-turnover test），這些都是推動民主政治的重大成就。但民主絕不只是形式的投票而已，人民要真正的當家作主，實踐「主權在民」的理念，必須貫徹民主治理，真正回應人民的期待，取得人民的信任，始能建立牢固民主體制的正當性。

近年來，隨著全球化、資訊化和知識經濟的國際趨勢影響，以及國內面臨諸多重大政策議題(如：美牛、油電雙漲、證所稅、年金改革等)的雙重衝擊，我們了解到國家體制的運作不能只侷限在「小而美政府」或「大有為政府」的選項，而是要有一個強而有力的政府，講求國家治理能力的提升。國家政策的規劃、擬定與執行，必須回應人民的期待，並兼顧透明與課責。

民主必須回應，治理必須負責，政策必須透明。民主與治理之間最重要的連結就是課責機制，藉由透明遂行課責，透過課責達成民主治理，並提升政府的績效。本（11）屆考試院提出兩項具體政策方案－「考試院文官制度興革規劃方

案」、「考試院強化文官培訓功能方案」，基本理念就根置於民主治理的核心內容「回應」、「課責」與「透明」。本院深信，政府機關除本於職權「依法行政」外，應更進一步要求文官體系治理的績效，以贏得民眾的信任感與提升治理的正當性。本院推動相關民主治理的改革可分下列三點說明：

一、主動了解問題，公開透明言論

考試委員實地參訪為本屆考試院重要政策之一，主要目的係希望以走動式行銷方式，與政府機關、學校和企業近距離對話，並實際地、主動地了解與發掘問題。透過實地參訪對參訪對象的實際運作、當前工作重點，以及未來努力方向等，有更深入的了解，並將相關的建議意見帶回向院會報告，做為考試院研訂文官政策、法規或改進措施的重要參考，使文官政策更能夠貼近實際需求。

廉能的政府需要更高的透明度。依憲法規定，考試委員依據法律獨立行使職權，為鼓勵他們勇於表達意見，積極發揮職權行使的功能，本院一改過去院會發言不公開的作法。為彰顯決策的透明化與負責任的態度，並符合「善治」政府的要求，我們公開院會發言的紀錄。本屆考試院自 100 年 5 月 6 日第 134 次會議起，將院會紀錄完整公開。各考試委員甚至彙編在院會及審查會的發言，以供各界檢視。

二、建構基礎民主治理法案

「主權在民」的民主政治，人民擁有決策的權力，然採行直接民主不符經濟效益，而有代議民主的產生。人民經由

選舉「授權」勝選的政黨執政，執政黨再「授權」政務官推動政策，政務官又「授權」常任文官進行治理；因此，文官體系可說是實現民主治理中最重要「代理人」。

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¹。我國自八十年代以來，政治情勢有極大的改變，如國會全面改選、總統直選、地方自治的法制化與逐步落實、兩次政黨輪替等，政治情勢迥異以往且變遷迅速，文官制度當需有所調整，例如因應民主政治的發展，要確保文官中立；配合政黨政治的成型，要建立完備的政務人員制度，以落實責任政治；而為因應國家未來發展需要及時代趨勢，要整建完整的文官基本法。本院為提升文官體系之民主治理，使政府能真正向人民負責，多年來一直鍥而不捨的推動一些基礎法案：

第一，民國 98 年 6 月 10 日總統公布「公務人員行政中立法」²：這項法律重要效用在於為政黨競爭孕育公平的環

¹ Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995), p.xii.

² 考試院於 83 年 12 月 30 日第 1 次函送立法院審議「公務人員行政中立法草案」，惟未完成立法程序，嗣分別於 92 年 9 月 19 日、94 年 10 月 13 日及 97 年 12 月 30 日三度將草案函送立法院審議。迄至 98 年 5 月 19 日立法院三讀通過，同年 6 月 10 日奉總統明令制定公布，前後時

境，並可使公務人員的行為分際、權利義務等事項，有明確之法律依據可資遵循，執行職務時，不偏袒任何政黨，不介入政治紛爭，**縮短了人民和選舉間的距離**。

第二，民國 101 年 6 月 25 日函送立法院審議「政務人員法草案」³：這項法案使政務人員之管理有明確之法律依據可資遵循，對於提升政府服務全體國民之效率與效能、民主法制之貫徹與促進政黨政治之運作等，助益尤多，**縮短政務人員和人民的距離**。

第三，民國 101 年 3 月 27 日函送立法院審議「公務人員基準法草案」⁴：這項法案給予全國公務人員架構性與基礎性權利義務規範，以促進整體人事制度的健全發展，並建構以績效為導向之人事制度。未來將取代現行的「公務員服務法」及其他相關法令，同樣具有**縮短政府官員和實現主權在民間距離的作用**。

以上這三大法案是整建文官體制的「基礎工程」，可以促進文官行政的中立文化、釐清政務人員與常任文官的分

間經歷 15 年。

³ 考試院會同行政院於 87 年 9 月 21 日第 1 次函送立法院審議「政務人員法草案」，惟未完成立法程序，嗣分別於 89 年 1 月 12 日、94 年 7 月 28 日、98 年 4 月 3 日及 101 年 6 月 25 日再函送，已五度將該草案送請立法院審議。

⁴ 考試院會同行政院於 89 年 4 月 24 日第 1 次函送立法院審議「公務人員基準法草案」，惟未完成立法程序，嗣分別於 91 年 10 月 30 日、95 年 6 月 16 日、100 年 5 月 18 日及 101 年 3 月 27 日再函送，已五度將該草案送請立法院審議。

際，以及統攝全盤人事法制及規範常任文官的權利義務。有了健全的基礎，再進行任用、考績、俸給、培訓等「結構工程」之整治。然後再進一步，在實際運作上，可就問題的解決、觀念的改變等，適時進行「修繕工程」。以上這些一連串民主治理法案的建構，都是考試院體認到民主政治的發展，在文官制度上必需進行的調整與努力。

三、推動考績制度和年金制度改革

在資源有限、需求無盡的情況下，各國均希望「花的較少，成效較好」(costs less and works better)。因此，政府績效為課責的重要指標。考試院提出考績改革主要目的即為強化績效管理，將考績從評比的工具，提升為管理的利器，以回應民眾優質公共服務之期盼。

考績除了是考核公務人員工作表現的方法之外，也是公務人員陞遷、俸給、培訓和褒獎等人事管理的重要依據。考績的結果也可用來檢討任用是否恰當及考選的效度。換言之，文官制度的運作能否發揮功能，考績制度居於關鍵性的樞紐地位。

當前考績制度實作的情形，存在許多大家都知道，但卻不願面對的缺失。其結果，考績制度非但失去了激勵的功能，也無法建立績效管理的文化，面對「只有獎金，沒有考績；只有獎勵，沒有懲罰；只有評估，沒有管理」的考績文化，我們都不能做一些努力去改變，我們對得起人民嗎？

除了推動考績改革以外，本院亦將配合政府整體改革立

場，推動公務人員年金改革。就薪資水準而言，軍公教人員的待遇經過多年的調整，如今已非低薪階級。在人口結構方面，高齡化與少子化情況嚴重，退撫基金入不敷出，且未來負擔更為沉重，為減輕政府負擔、合理調整退休所得、彰顯世代間公平正義，改革勢在必行。考試院基於公務人員退休法制的主管機關立場，必須以專業和負責的態度，設計一個較為健全的退休制度。

提升文官的民主治理能力是一項無止盡的工作，我國近年來由於政治、經濟與社會環境的變遷，也同時改變了文官的使命與角色，公務人員必須更加體認「主權在民」的理念、了解及學習「行政中立」的文化，回應社會的整體價值，並重視權力運作的透明度，以展現民主治理的能力。

本書所涉議題，圍繞著「回應」、「課責」和「透明」三個民主治理的概念，其中課責更是現代民主政治之基礎，也是責任政治的具體回應。考試院基於文官制度主管機關的立場，必須重視文官素質和服務績效，回應人民對改革的期盼，希望為我國民主政治與文官體制的成熟發展，以及在改變文官的治理觀念和提升文官治理能力上有所貢獻。

目次

序言

- 一、建立國家廉政體系 實踐公共服務倫理 (101.4.27) 1
- 二、從「職能」觀點探討我國公務人員培訓制度 (101.5.28) ...61
- 三、公共服務是一項終身的志業 (101.6.8)91
- 四、我國政府推動彈性用人之現況與檢討 (101.7.24)121
- 五、培養高階文官之全方位價值與態度 (101.8.24)147
- 六、考試院第 11 屆四年 (97.9.1~101.8.31) 施政成果報告
(101.9.20)205
- 七、公僕難為或不為 (101.10.25)247
- 八、職務列等調整案之分析 (101.11.1)263
- 九、如何使我國的公務人員成為一流文官 (101.11.6)301
- 十、民主課責的關鍵：績效管理 (102.1)329
- 十一、對公務人員退休制度改革之看法和感想 (102.1.10) ...343
- 十二、公務人員退休年金改革之政策分析 (102.1.22)355
- 十三、第 11 屆考試院院會有關退休制度改革之講話 (97 年 12 月
起至 102 年 1 月)427

附錄

- 一、「文茜的異想世界」專訪 (101.12.10)487
- 二、《30》雜誌專訪—「如何做好一名公務員」(101.12)503
- 三、作者文官制度相關著作之目次.....509

